

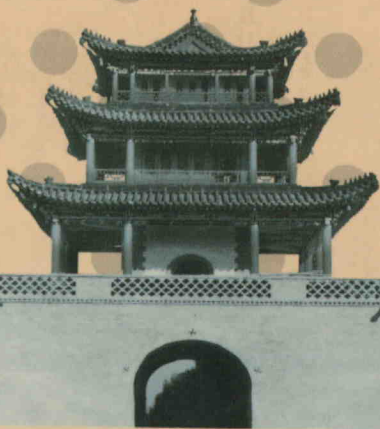


教育部人文社会科学百所重点研究基地  
新疆大学西北少数民族研究中心

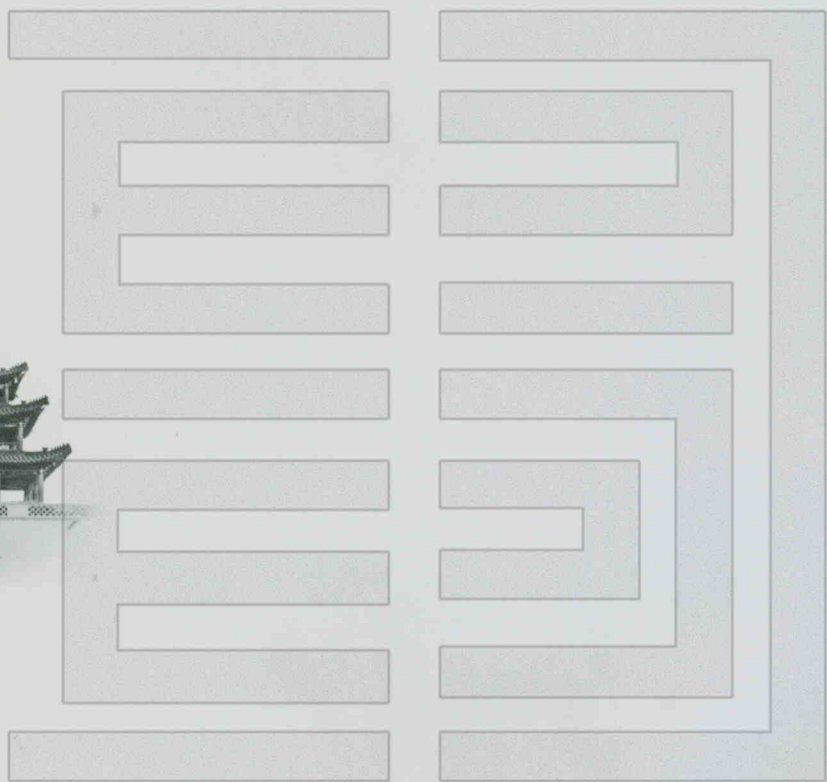
学术著作丛书

# 清代新疆 军府制度研究

管守新 著



新疆大学出版社





教育部人文社会科学百所重点研究基地  
新疆大学西北少数民族研究中心



D674.59

# 清代新疆 军府制度研究

管守新 著



新疆大学出版社

# 目 录

导 言 .....	(1)
第一章 清朝政府在新疆实行军府制的原因 .....	(5)
一、新疆在中国历史上的战略地位 .....	(5)
二、清代新疆形势的变化 .....	(10)
(一)清朝政府治准政策的形成 .....	(10)
1. 准噶尔对清朝的威胁 .....	(10)
2. 准噶尔汗国的崩溃与清朝政府“众建以分其势”治准政策的制定 .....	(12)
3. 阿睦尔撒纳反叛与清朝政府治准政策的改变 .....	(16)
(二)清朝政府治理南疆政策的形成 .....	(19)
1. 大小和卓降清与清朝政府南疆委任统治政策的制定 .....	(20)
2. 大小和卓反叛与清朝政府“晓谕招抚”政策的失败 .....	(23)

3. “设兵置守”政策的最终确立 .....	(30)
三、新疆外部环境的影响 .....	(36)
(一)沙俄东侵的影响 .....	(36)
(二)哈萨克等入牧的影响 .....	(42)
<b>第二章 清代新疆军府制的组织结构及其职能</b> ..	<b>(48)</b>
<b>一、清代新疆军府制的形成</b> .....	<b>(48)</b>
(一)清朝政府在新疆的统治体系的 初步确立 .....	(48)
(二)军府统治体制的最终确立 .....	(50)
(三)军府制下各级组织机构的进一步 完善 .....	(53)
<b>二、军府各级机构的构成及其职掌</b> .....	<b>(57)</b>
(一)北路各级机构的构成及其职掌 .....	(58)
1. 伊犁地区 .....	(58)
2. 塔尔巴哈台地区 .....	(61)
(二)南路各级机构的构成及其职掌 .....	(63)
1. 喀什噶尔地区 .....	(63)
2. 英吉沙尔地区 .....	(70)
3. 叶尔羌地区 .....	(71)
4. 和阗地区 .....	(75)
5. 乌什地区 .....	(78)
6. 阿克苏地区 .....	(80)

---

7. 库车地区 .....	(82)
8. 喀喇沙尔地区 .....	(83)
(三)东路各级机构的构成及其职掌 .....	(85)
1. 乌鲁木齐地区 .....	(85)
2. 巴里坤地区 .....	(88)
3. 古城地区 .....	(89)
4. 哈密地区 .....	(90)
5. 吐鲁番地区 .....	(91)
6. 库尔喀喇乌苏·精河·喀喇巴尔噶逊 ...	(91)
7. 昌吉县 .....	(94)
8. 绥来县 .....	(94)
9. 阜康县 .....	(95)
10. 济木萨县 .....	(95)
<b>第三章 军府各级官员的职掌及相关问题 .....</b>	<b>(97)</b>
一、军府官员的主要职责 .....	(97)
(一)将军、参赞、都统、办事、领队 大臣的主要职责 .....	(97)
1. 整军经武,镇边戍防 .....	(97)
2. 考察官吏,定其升迁 .....	(99)
3. 屯田置牧,组织生产 .....	(100)
4. 核征赋税,奏调经费 .....	(107)
5. 管理台卡,巡边守土 .....	(109)

6. 城镇建设 .....	(111)
7. 掌管刑律 .....	(113)
8. 掌管祭祀,表彰忠节 .....	(114)
9. 办理伯克王公入觐 .....	(117)
10. 掌管藩属及对外交涉事务 .....	(118)
11. 安抚地方,维护秩序 .....	(119)
12. 兴办教育,培养人才 .....	(121)
(二)伊犁将军的权限 .....	(123)
(三)伯克的职掌 .....	(128)
二、官员的任用 .....	(148)
三、官员的薪俸 .....	(156)
<b>第四章 军府制的利弊及其必然归宿 .....</b>	<b>(171)</b>
一、军府制的利弊 .....	(171)
二、新疆建省 .....	(179)
(一)新疆建省 .....	(179)
(二)统一地方政治体制 .....	(190)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(198)</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>(202)</b>

## 导 言

军府制，是中国历代中原王朝对新疆地区实行统治的主要方式。到清代，其体制逐步完善。作为我国历史上一种重要的治边制度，在具有代表性的《中国大百科全书·中国历史·政治学》<sup>①</sup>、《辞海》<sup>②</sup>、《中国历史大辞典·清史》<sup>③</sup>、杨得志主编的《中国军事大辞典》<sup>④</sup>、郑文翰主编的《军事大辞典》<sup>⑤</sup>、纪大椿主编的《新疆历史辞典》<sup>⑥</sup>、萧一山的《清代通史》<sup>⑦</sup>、蔡美彪主编的《中国通史》<sup>⑧</sup>、戴逸主编的《简明清史》<sup>⑨</sup>、赵云田的《中国边疆民族管理机构沿革史》<sup>⑩</sup>、王戎笙主编的《清代全史》<sup>⑪</sup>、余太山主编的《西域通史》<sup>⑫</sup>以及白钢主编的《中国政治制度通史》<sup>⑬</sup>中，对军府制均无定义。仅在相关著述中，有两种不同的看法：一、

① 中国大百科全书出版社，北京·上海，1992年。

② 上海辞书出版社，上海，1989年。

③ 上海辞书出版社，上海，1992年。

④ 海南出版社，海口市，1992年。

⑤ 上海辞书出版社，上海，1992年。

⑥ 新疆人民出版社，乌鲁木齐，1993年。

⑦ 中华书局，北京，1986年。

⑧ 人民出版社，北京，1992年。

⑨ 人民出版社，北京，1984年。

⑩ 中国社会科学出版社，北京，1993年。

⑪ 辽宁人民出版社，沈阳，1995年。

⑫ 中州古籍出版社，郑州，1996年。

⑬ 人民出版社，北京，1996年。



“是一种军事管制制度”<sup>①</sup>；二、是一种“军政合一的行政管理体制”<sup>②</sup>。前者，强调了军府制的军事管制特性，忽视了它自身所具有的行政职能。查“军事管制”一词，解释如下：“由国家最高权力机关派出军队，对全国或局部地区实行行政管理和控制的特殊措施。是在战争或其它非常情况下（如暴动、骚乱、天灾等）采取的一种过度性的强制办法。基本特征是：在实行军事管制的时期和地区内，政府机关的权力和职能，全部或部分地转交给军事管制机构，这就程度不同地扩大了军人和军事机构的权力。”<sup>③</sup>这与军府制的实质性内容是有所不同的，是不能完全画等号的。后者，虽然指出了它的关键之所在，却少了一点严密性。因为在我国历史上军政合一的军府，既有以军统政的，也有以政统军的。因此，我们在研究清代新疆军府制时，首先必须弄清它的内容和涵义，加以界定。鉴于清代新疆军府制“寓兵于农”、兼理地方政务的特点，我认为更为确切的定义应该是：清朝政府在新疆实行的军府制度，是一种军政合一、以军统政的行政管理制度。

采用军府制管理新疆，始于西汉西域都护府的设置，沿于唐代安西、北庭都护府的建立，成于清代军府体制的确立。与汉、唐军府制相比，清朝在新疆实行的军府制，由于与清朝政府治理边疆少数民族地区的“因俗施治”政策相结合，在统治体制上显得更加完备。清朝政府在新疆实行的军府制，不仅有伊犁将军统管全疆军政事务，而且在各城派驻办事大臣管理地方事务，增强

<sup>①</sup> 见新疆社会科学院民族研究所编：《新疆简史》第1册第277页，新疆人民出版社，乌鲁木齐，1980年；曾问吾：《中国经营西域史》第264页，商务印书馆，上海，1936年；余太山主编：《西域文化史》第398页，中国友谊出版公司，北京，1996年。

<sup>②</sup> 马汝珩、马大正主编：《清代的边疆政策》第330页，中国社会科学出版社，北京，1994年。

<sup>③</sup> 郑文翰主编：《军事大辞典》第55页，上海辞书出版社，上海，1992年。

了其行政管理职能，将地方民族首领纳入政府官员秩列，去除了以往军府行政建置中对地方管理的羁縻色彩，从而使中央对地方的统治力得到了进一步的加强。因此，清朝政府在新疆实行军府统治初期，对巩固清朝政府在新疆的统治地位，巩固边防，建设、开发新疆，确实起了十分重要的作用，因而被视为是治理新疆的最佳统治方式。但是，由于军府制重军轻政，地方事务多委托当地少数民族上层人士来管理，使当地居民处于军府官员的间接控制之下，以致于造成官民隔阂、下情难于上达，妨碍了中央政令在地方的贯彻执行。加之各地民族宗教信仰、文化背景不同，一旦受到当地官员的苛虐压迫，在受到文化背景接近、信奉相同宗教的外来势力煽动与本地分离势力的影响下，极易产生离心倾向。每当这种时候，倘若清朝国势强盛，其在新疆的统治可保无虞；倘若清朝国势衰危，则其在新疆的统治就难以维持，甚至会崩溃。这既不利于清朝政府在新疆的基层政权建设，也不利于其统治基础的巩固。这也就是《新疆图志》的作者所说的军府制“易立而难久”的关键之所在。所以，当清朝政府在新疆实行军府制之际，当地驻防官员就已经看到了这一点，并且呈请清朝政府以州县制来代替当地原有的统治制度，以加强政府基层政权建设，巩固地方统治秩序。此后，随着军府制弊端的不断显露，不断有人上奏清朝政府，主张以行省制来代替军府制，但清朝政府囿于祖宗成法，均未采纳。直到同治三年（1864年）全疆变乱，清朝政府在新疆的统治完全崩溃后，清朝政府才不得不考虑到底在新疆采用什么样的统治方式，才能够达到长治久安的目的。经过反复斟酌，清朝政府终于选择了行省制作为治理新疆的统治方式。新疆建省后，在相当长的时期内没有发生大的变乱。就是在民国时期中原处于军阀混战、中央权力衰落无暇西顾的时候，新疆尚能保持偏安一隅的局面。清朝政府在新疆所实行的统治制度的演变过程，以及各种制度在其实施过程中对新疆乃至全

国形势所产生的影响，不能不引起治边疆史者的思考。

对清代新疆军府制的研究，是与我国边疆地区的治乱安危紧密联系在一起。每当我国边疆地区面临外敌入侵，处于危亡之时，治边疆史者总是想通过对清朝政府治边政策成败得失的研究，总结出其成功的经验与失败的教训，寻找出一条救亡图存之路，以为国家尽绵薄之力。这时，学者们的研究多侧重于对军府制设置原因及其利弊的探讨。和平时期，学者们则多侧重于对军府制下各种具体施政措施，如州县制的设置，伯克制的沿革，札萨克制的特点，驻防、换防兵制，屯田方式、规模及其作用等个案问题的细部研究，并从中寻找出对新疆建设有益的东西。对军府机构的职能以及行省制代替军府制的作用虽有涉猎，但尚有待于进一步的深入研究。至于对军府制内部体制结构以及各级机构的组织构成及其职掌的研究，则相当薄弱。因此，我们有必要把军府制以及军府制下的伯克制、札萨克制与州县制作为清朝政府在新疆所实行的一套完整的行政管理制度，从更深的层次上加以系统的研究。本书即是对这一问题进行全面、系统研究的一次尝试。以原始史料为基础，在吸收前人研究成果的基础上，从政治制度史的角度，从清朝政府在新疆实行军府统治的原因，军府制的形成过程、组织结构、运行机制，各级机构的职能，采行军府制的利弊，行省制取代军府制的必然性，直到军府制最终退出新疆政治舞台的全过程，做了比较全面、系统的探讨。

## 第一章 清朝政府在新疆 实行军府制的原因

关于清朝政府在新疆实行军府制的原因，目前史学界认为主要有三点：一是清代前期新疆战略地位的提高；二是镇抚准噶尔和南疆的需要；三是防御沙俄入侵的需要<sup>①</sup>。但是，三点原因立论的不足与论述不全之处是十分明显的。首先，它忽视了新疆在中国古代历史上的战略地位；其次，对清朝政府治理新疆政策的转变过程几乎没有涉及；第三，过份强调了沙俄入侵的作用。因此，笔者在前人研究成果的基础上，结合原始史料，提出一些自己的看法。现将其胪陈于下。

### 一、新疆在中国历史上的战略地位

新疆，即我国古代狭义概念上的西域。它位于亚欧大陆的中部，我国西北边陲之地，是古代中国、印度、巴比伦三大文明的交汇之所。在海上交通没有开通之前，这里是中西交通的必由之路——丝绸之路的必经之地。因此，控制新疆不但可以扼中原与西方各国政治、经济、文化交往的咽喉，而且可以以此为基地，

<sup>①</sup> 见丁实存：《伊犁将军设置之起因与其职权》，载《边政公论》三卷八期（1944年）；张羽新：《清代前期新疆历史地位的提高与清政府的筹边措施》，载《新疆社会科学》1985年第2期；马汝珩、马大正主编：《清代的边疆政策》第330～333页。

形成东进中原、西出葱岭、南下西藏、北控大漠的四面出击之势。因此成为我国历代中原王朝与北方游牧民族的必争之地。这种争夺从我国西汉时期就开始了。

西汉建立之时，正值匈奴勃兴之际。当时，匈奴在其著名首领冒顿单于的领导下，趁中原战乱之机，东破东胡，“西击走月氏，南并楼烦、白羊河南王。悉复收秦所使蒙恬所夺匈奴地者，与汉关故河南塞，至朝那、肤施，遂侵燕、代”<sup>①</sup>。对新兴的西汉王朝构成了直接的威胁。为了解除来自匈奴的威胁，汉高祖刘邦于公元前200年亲率大军，北伐匈奴，结果兵困平城白登山。后来，采纳陈平以财物贿赂匈奴阏氏的办法，才得以脱身。此后，西汉政府不得不以“和亲”的方式来消弥来自匈奴的边患。匈奴则趁机派兵西进，攻灭月氏，将乌孙与西域三十六国置于自己的统治之下，并不断从西、北两面向汉朝发动进攻。汉武帝时，匈奴虽屡遭重创，但其威胁却始终未能根除，其原因就在于匈奴控制了西域。直到西汉政府在得到西域乌孙等强部的支持，将匈奴势力逐出西域，使其失去了人力、物力的供应基地后，才彻底消除了匈奴对西汉西、北边地的威胁。此后，中原王朝与北方游牧民族的争霸，无不与其在西域经营的成败密切相联。中原王朝强盛时，其势足以控制西域，则西、北边疆得安。中原王朝衰弱时，其势不足以控制西域，边要失据，则西、北边患终代不绝。所以，新疆这种“东捍长城，北蔽蒙古，南连卫藏，西依葱岭，以为固居神州大陆之脊，势若高屋之建瓴，得之则足以屏卫中国，巩我藩篱，不得则关陇隘其封，河湟失其险，一举足而中原为之动摇”<sup>②</sup>的重要战略地位，是由其自然地理和经济地理所决定、历史所形成的，并不象有些学者所说，“清代以前新疆在

① 司马迁：《史记》卷一〇《匈奴列传》。

② 钟广生：《新疆志稿》卷一《新疆建置志序》。

中国的历史发展中，并不具有特殊的重要地位”，而是“到了清代前期，新疆在中国历史发展中的地位，大大提高了，特别在清朝平定准噶尔以后，新疆被称为西北屏障和锁钥”，才成为“国家根本”。<sup>①</sup>

在中原历代王朝与北方游牧民族在新疆的争夺中，中原王朝经营西域往往先从南部入手，而游牧民族则多为先从北部进入，两相比较，由北向南发展要比由南向北发展容易得多。而且只有控制了北部，才能够最终控制整个新疆，这是由新疆南、北两部不同的自然条件所决定的。

新疆远离海洋，四周高山环绕，属典型的大陆性气候。横亘中部的天山山脉，不仅把全疆分成了南、北两个相对闭塞的山间盆地——塔里木盆地和准噶尔盆地，同时也造成了天山南、北两部各自不同的自然环境。

南部因南有喜马拉雅山和昆仑山，东南有阿尔金山，西南有喀喇昆仑山，西部是喀喇昆仑山与天山山脉交汇形成的世界屋脊——帕米尔高原，北有天山山脉的阻挡，来自太平洋和印度洋的东南暖湿气流与来自北冰洋和大西洋的西北冷空气很少能够到达。加之该地纬度较低，气候炎热、干燥，形成了浩瀚的沙漠和一无无际的戈壁滩。只是在盆地边缘冰山雪水融汇成的河流地带，才形成一块块可供人居住的绿洲。因此，农业生产就成为南部的最主要经济形态。中原历代王朝经营西域之所以先从南部入手，一是通过河西走廊可以直接进入南部；二、也是最主要的一点，就是中原王朝与南部“城郭诸国”同属于农耕经济，具有相同的生产文明形态，容易结成联盟。但是，新疆南部的这种绿洲经济，其基础是异常脆弱的。在这些绿洲上形成的一个个相对独

<sup>①</sup> 见何秋涛：《朔方备乘》卷一一；张羽新：《清代前期新疆历史地位的提高与清政府的筹边措施》，载《新疆社会科学》1985年第2期。

立的“城郭诸国”，当其赖以生存的河流干涸或改道时，也就不复存在了，很难形成统一的强大政权。所以，当中原王朝控制该地后，要依靠当地居民缴纳赋税，或由中央政府转输粮饷来供给政府官员和驻军的所有开支，是比较困难的。于是，中央政府就不得不在这里采用“寓兵于农”的屯防措施，来保证在这里的统治。

相对于南部来讲，北部则要湿润一些。天山山脉和阿尔泰山山脉虽然将准噶尔盆地的东、南、北三面包围起来，但其西部则相对比较开阔。西北冷湿气流容易侵入，形成降水。加之北部纬度较高，水份蒸发量小，气候凉爽，无霜期短。除部分地区宜于农耕外，在天山北麓和阿尔泰山南麓的山间谷地，形成了许多优良的天然牧场。这些牧场与东部的蒙古草原和西部的哈萨克大草原相连，是游牧民族赖以生存的理想场所。

南北不同的经济形态，决定了古代天山南北两部不同的地位。南部散布在一个个绿洲上“城郭诸国”的农业民族，以土地为立生之本，有稳定的生活来源，较强的地域观念，性情较为温和，缺乏外拓精神。“由此派生的民族心理也是防守型”<sup>①</sup>的。所以，当遇到外敌入侵时，就很容易被各个击破。与此相反，北部的游牧民族因“内无室宇之守，外无田畴之积，随美草甘水而驱牧”<sup>②</sup>，“宽则随畜因射猎禽兽为生业，急则人习战攻以侵伐”<sup>③</sup>，常因争夺牲畜与草场而厮杀。这种生存需要，使他们养成了粗犷剽悍、好勇斗狼的尚武精神。他们娴熟的骑射技术和迅速的军事行动，是农业民族难与相比的。他们往往很容易征服南部各地，把它们作为自己人力、物力的补给地。这也就是前人所

① 冯天瑜等：《中华文化史》第120页，上海人民出版社，上海，1990年。

② 桓宽：《盐铁论》卷八《备胡》，上海古籍出版社，上海，1990年。

③ 司马迁：《史记》卷一〇《匈奴列传》。

说的新疆“北可制南，南不可制北”<sup>①</sup>的原因之所在，并不是因为新疆地势“北高于南”而造成的<sup>②</sup>。法国学者勒内·格鲁塞在谈到清军在平定准噶尔与南疆所取得的胜利时说：“乾隆皇帝对伊犁流域和喀什噶尔的吞并，标志着实现了中国自班超时代以来的18个世纪中实行的亚洲政策所追随的目标，即定居民族对游牧民族的、农耕地区对草原的还击。”<sup>③</sup>

要控制北部，必须占据伊犁，这也是由伊犁在北部的地位所决定的。北部因东、南、北三面群山环绕，外部势力不易进入。西部地势稍微开阔，是内外势力出入的重要通道。伊犁地区就在这咽喉要路之上。海拔3 000~3 500米的塔勒奇山雄踞其北，是阻挡北方冷空气入侵伊犁地区的天然屏障；海拔3 000~6 900米的汗腾格里山屏障于南，阻挡着塔克拉玛干沙漠干热气流的侵入；博罗布尔噶苏山障其东，形成一个口向西开的“V”字型山间盆地。伊犁河自东向西流贯其间，直入哈萨克斯坦，形成一条东高而窄，西低而宽缓，海拔500~1 200米的谷地。谷地土壤肥沃，水源丰富，冬暖夏凉，宜农宜牧，是游牧民族理想的建牙场所。据有此地，不仅东、南、北三面不易受到外敌的攻击，还可以东迫焉耆，西进中亚，南逾天山穆索尔达坂，直捣乌什、阿克苏、库车等城，“山川形势，甲于诸部”<sup>④</sup>。因此，据有其地，不置兵镇守，就难以控制它。由于新疆距离内地遥远，在此驻兵，粮秣供应极为不便，历代王朝多取“以西域治西域”之策，这就需要驻军肩负起戍守边疆与组织生产的双重任务来。这种组合的最佳统治方式就是“寓兵于农”的军府制。清朝政府在新疆实行

① 《龚定庵全集类编》卷七《奏议书疏类·西域置行省议》第169页。

② 罗运治：《清高宗统治新疆政策的探讨》第12页，台北里仁书局，1983年。

③ [法]勒内·格鲁塞：《草原帝国》汉译本第670页，商务印书馆，北京，1998年。

④ 傅恒等：《钦定皇舆西域图志》卷一二《疆域五·天山北路二》。



军府制，就是由当时新疆的内外形势所决定的。

## 二、清代新疆形势的变化

### (一) 清朝政府治准政策的形成

#### 1. 准噶尔对清朝的威胁

准噶尔，原为厄鲁特蒙古四部之一。清初，厄鲁特蒙古分为绰罗斯（即准噶尔）、杜尔伯特、和硕特、土尔扈特四部，号称四卫拉特。当时，准噶尔部游牧于伊犁，和硕特部游牧于乌鲁木齐，杜尔伯特部游牧于额尔齐斯河一带，土尔扈特部游牧于雅尔（今新疆塔城西北）。各部之间互不相属，各自为政，只以伊犁为会盟之地，结成松散的联盟，以调解各部之间的纠纷。

17世纪初，准噶尔部依靠伊犁地区优越的自然条件，担任盟长的有利地位，势力迅速发展起来。其部首领巴图尔洪台吉（1635~1653年）“恃其强，侮诸卫拉特”<sup>①</sup>，迫使土尔扈特西迁额济勒河（今伏尔加河）下游，和硕特部移牧青海，遂统有天山北路蒙古各部。及噶尔丹自立为汗后，在达赖喇嘛的支持和帮助下，于康熙十六年（1677年）袭杀青海和硕特部鄂齐尔图车臣汗，据有其地，成为卫拉特各部的统治者。

康熙十八年（1679年）七月，噶尔丹统兵30 000，威服吐鲁番和哈密，将其势力扩展到与清朝交界的甘州一带。次年（1680年），噶尔丹出兵攻灭叶尔羌汗国，控制了整个新疆。

康熙二十年至二十四年（1681~1685年），噶尔丹又挥军西进中亚，形成了北自鄂木河，沿额尔齐斯河而上，抵阿尔泰山止；西达巴尔喀什湖以南的哈萨克大草原；东自鄂毕河至哈密；

<sup>①</sup> 张穆：《蒙古游牧记》卷一四《额鲁特蒙古新旧土尔扈特部总叙》。