

清末川边藏区

改土归流考

马菁林 著

四川出版集团 巴蜀书社

□ 西藏自治区社会科学院重点课题

清末川边藏区
改土归流考

马菁林 著

四川出版集团 巴蜀书社

图书在版编目(CIP)数据

清末川边藏区改土归流考/马菁林著. —成都:巴蜀书社,
2004. 2

ISBN 7-80659-548-1

I. 清... II. 马... III. 川边—改土归流—研究—清
后期 IV. K297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 009414 号

责任编辑 谢艺波

封面设计 易 阳

清末川边藏区改土归流考

马菁林 著

四川出版集团

巴蜀书社出版发行

(成都盐道街三号 邮编 610012)

总编室电话:(028)86656816

发行科电话:(028)86662019

新华书店经销

成都蜀通印务有限责任公司印刷

开本 850×1168 1/32

印张:6.375

字数:140 千

2004 年 2 月第一版

2004 年 2 月第一次印刷

印数:1-1850 册

ISBN 7-80659-548-1/K·72

定价:12.50 元

本书如有印装质量问题请与工厂调换

序 言

有清以来，边疆经略一直是施政的重点。清代满人以若小民族统治中国，其力无以在保障中原安宁的同时，确保边疆安定。于是便因疆制宜，借助当地势力谋划边疆。然而，在拓疆扩土的初期，其仁治与怀柔的优势，确实使边疆地区经历了最初的稳定。之后，随着正常行政秩序的建立，各类矛盾不断出现，一时之偷安，最终导致边烽不断，结果筹边占据了其维护政权统一的主要精力。边疆用兵及边地改制几乎贯穿整个清廷统治三百多年的历史，为此，皇帝御驾亲征和御前安抚，时常成为筹边的极端手段。这种边制政策一直持续到 20 世纪初，清廷土崩瓦解之时。

清末川边藏区“改土归流”，是清朝灭亡之前经略边疆地区的最后一次努力。虽然它只是一次局部的事件，但其影响却极为深远。“改土归流”看似为川边一隅的个别事件，但从本质上讲，绝不是赵尔丰一人所为的简单、孤立的事件。历史地看，它既是大清帝国一贯边制政策的延续，是清廷极端衰落、腐败之末期仅能称道的最光辉的一页，也是中国千年封建王朝统治历史上“羁縻政策”伴随封建王朝统治之终结而终结的必然。

概观中国两千多年封建王朝治边历史，清末川边藏区“改土归流”的历史必然性，在于它在历朝边制政策的教训之中，实现了对“藩屏”制度的彻底否定。

一部中国历史，从政治体制和国家组织形态的角度分析，实际上是不断追求中央集权统治的历史。不断扩大自己的统治领域，是历朝历代封建统治者的孜孜梦想。武力的扩张固然重要，但征服之后的有效统治却是根本，与征服所经历的短暂战争相比，它不仅持续的时间长，而且更具策略性。因此，才有了“羁縻政策”的产生。这种以笼络、钳制为主要手段的政策，在中国具有悠久的历史传承，从最早的先秦“五服”制度开始萌芽，到清灭亡时经历了几千年的历史。在一定意义上讲，它与中国封建统治体制相统一，已经构成统治思想和秩序的当然部分。

本书的研究，正是基于这样的认识，在确立研究问题的角度和出发点时，没有把清末川边改土归流这段特殊的历史从一部浩瀚的中国历史中剥离出来，进行近距离的解剖，而是将其作为几千年中国历史的组成部分，从更加宏观的层次，考证其所包含的历史合理性。因此，也就没有把注意力集中在对史实的考证上，而是将研究问题的视角集中在对这段历史的历史传承所体现出来的历史规律性的总结和提炼上，以期能够有所收获。这也是本书在立题中强调一个“考”字的原因所在。

目 录

序 言	(1)
第一章 中国大历史中的土司制度	(1)
第一节 郡县与分封之争	(2)
第二节 中国“羁縻政策”的起源与发展	(8)
第三节 元代西南地区羁縻政策考辨	(11)
第四节 明代的土司制度	(14)
第五节 清代的土司制度	(17)
第二章 清代改土归流总考	(22)
第一节 改土归流溯源	(23)
第二节 清代改土归流概况	(29)
第三节 清初的改土归流	(30)
第四节 雍正朝的改土归流	(32)
第五节 雍正朝改土归流的历史作用	(37)
第三章 清王朝治藏政策及藏区土司制度概略	(42)
第一节 元明两朝治藏政策概略	(43)
第二节 清代的治藏政策	(53)
第三节 藏区土司制度概况	(56)

第四节 土司统治下的藏区社会·····	(59)
第四章 清末川边藏区改土归流的宏观历史背景之一：列强环伺下的边疆危机·····	(65)
第一节 列强环伺下的边疆危机·····	(65)
第二节 边疆危机中的西藏与川边·····	(70)
第三节 英国在西藏地区发动的两次侵华战争中的边疆危机·····	(76)
第四节 英俄两国在西藏问题上的勾结与妥协·····	(81)
第五章 清末川边藏区改土归流的宏观历史背景之二：藏政糜烂与川边梗阻·····	(84)
第一节 驻藏大臣职权的削弱·····	(84)
第二节 清末西藏地方政府与中央政府的矛盾及对西藏政局的影响·····	(90)
第三节 几近失控的川边局势·····	(94)
第六章 清末川边藏区改土归流的宏观历史背景之三：清末新政的影响·····	(99)
第一节 清末新政概说·····	(99)
第二节 清末新政在新疆、蒙古地区的举措·····	(103)
第三节 张荫棠的西藏新政主张·····	(108)
第四节 联豫的西藏新政举措·····	(112)
第七章 清末川边藏区改土归流溯源·····	(116)
第一节 鹿传霖在贻对推行改土归流及其失败·····	(117)
第二节 清末锡良筹边·····	(123)
第三节 凤全的川边新政·····	(126)

第八章 赵尔丰川边藏区改土归流的政治举措 ·····	(133)
第一节 赵尔丰其人其政：从平康三策到经边六事 ·····	(133)
第二节 固边图藏的具体筹划·····	(137)
第三节 筹建行省与改土归流·····	(141)
第四节 改土归流的主要政策措施·····	(149)
第五节 改土归流中的政权建设·····	(153)
第九章 赵尔丰川边藏区改土归流的经济社会举措 ·····	(156)
第一节 核实户籍，征收赋税·····	(156)
第二节 招民屯垦，发展农业·····	(158)
第三节 发展工矿实业·····	(161)
第四节 统一币制与度量衡·····	(163)
第五节 利交通，速文告·····	(165)
第六节 兴学易俗，开化固边·····	(168)
第十章 清末川边藏区改土归流的历史评价 ·····	(177)
第一节 赵尔丰川边改土归流的历史意义·····	(177)
第二节 赵尔丰川边改土归流“人亡政息”的原因分析 ·····	(183)
改土归流大事记·····	(191)
后 记 ·····	(195)

第一章 中国大历史中的土司制度

一部中国历史的显著特点，在于高度分散的小农自然经济之上，建立了高度集中的中央集权政治体制。这种格局历数朝而不衰，其间虽也经历了几次极为短暂的分裂割据，但每一次的割据，目的都是为了寻求新的大统。这是两千多年来中国版图基本稳定的直接原因。而在其背后起决定作用的，除了中国封建统治者长期积淀起来的固有统治思想、理论和方法以外，最重要的还是社会经济基础与地理环境等诸因素的综合。由此造就的是一种政治制度，也造就了一种文化、一种国民性格。

追溯中国政治体制由诸侯割据到大一统的中央王朝，在实现对中央王朝的集权统治孜孜追求过程中，基本的主线有两条：一是封建王朝内部不同政治集团之间激烈对抗的分封与郡县之争，一是对边缘地区统治上以“羁縻政策”为核心的“藩屏”制度的不断否定。可以说，前者旨在清理内忧，后者则旨在清除边患。

第一节 郡县与分封之争

理论上的政治体制问题，在任何历史时期都不可能仅仅是由理论上的争鸣而抉择，而付诸实践。政治体制的形成，都是在对已有的政治体制弊端的改革探索中逐步完善的过程。而每一次的改革都不可避免地触动某一既得利益集团的现实利益甚至政治地位，因此任何政治体制的调整，都同样不可避免地带来政治上的斗争，甚至出现流血，乃至战争。

大一统的国家型式和高度集权的政治体制，在一部中国历史上，是一个渐进的、逐步强化的过程。溯根求源，中国集权政治发轫于春秋战国时期。《左传》曾有“楚武王克权，使门繆尹之”^①的记载，记录了楚武王消灭了“权”以后，在此地设立县置，并以门繆为县尹的史实。“县”这一沿用至今的一级行政建制，其重要性在于，它一经出现，就成为中央集权政治的载体，同时也是其微观组织的基本细胞，因此它的出现，也正是中央集权政治体制的开始。诚然，这种政治体制在强大的商周时代没有出现，却在动荡纷争的春秋战国时代突现出来，并被中国的千古一帝秦始皇嬴政为巩固统一稳定的皇权统治推而广之，有其深刻的历史原因。自周王朝的覆灭到秦王朝的一统天下，其间无论是春秋时代的文化大危机，还是战国时代的征战烽火，无疑都是一种社会结构从无序到有序，一种旧的平衡被打破后重新建立新的

^① 《左传·庄公十八年》。

平衡的过程。而在这一过程中，缔造新的平衡的主导力量，是对周王朝由盛而衰的深刻反思。其间之所以在“七雄”之中变法运动成为一种普遍潮流，正是基于这种对国家前程的担忧及由此引发的对前人经验教训的深刻总结，以“法治”而代“礼治”，摧毁和抛弃以血缘关系干预政治及国家组织和社会生活的奴隶主诸侯政治，确立以君主集权为标志的封建官僚制国家体制。

秦始皇嬴政依靠以郡县制为代表的中央集权制造就了一个强大的秦王朝，并由此实现了国家的统一。自此所确立的这种政治体制在中国历史上一直延续了两千多年，但这也仅是其主流，实际上以郡县制与分封制之争为代表的对中央集权体制合理性的质疑与争论，同样也持续了两千多年。准确地说，在中国政治制度史上，自有秦以来，纯粹的中央集权统治几乎一天也没有存在过，除了其间短暂的诸侯分封制乃至诸侯割据之外，中国的政治形态一直是在以中央集权为主体的前提下，诸侯分封制被允许合法地存在。换句话说，即是历代王朝对中央集权体制的不懈追求，都没能够彻底将诸侯分封制从自己的统治框架中清除干净。正如毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》一文中指出的：“如果说，秦以前的一个时代是诸侯割据称雄的封建国家，那末，自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态。”^①

秦统一六国以后，宫廷内部曾因意见不一而使郡县与分封之争变得尖锐激烈。以丞相王绾为首的一批儒生大臣主张恢复三代分封之议，他们从传统政治观念出发，以维护绝对君权和帝王一

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1991年6月版，第624页。

姓的宗族统治为前提，认为“诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以填之。请立诸子，唯上幸许”^①。这一建议基于殷周的历史经验，把血缘关系作为实施有效统治的基础，建立一套等级分明的政治体制。之所以有此提议，是因为当时秦国的境况与周武王灭商时的形势颇为相似。周武王以一个弱小邦国之力，通过连横诸侯，消灭商王朝。为了在商王朝原辖地区确立稳固的统治地位，周王朝发明了分封制，周天子把自己的兄弟、同族派往各征服之地，建立诸侯国家以拱卫周室。因此王绾劝戒秦始皇嬴政：“殷周之王千余岁，封子弟功臣，自为枝辅。今陛下有海内，而子弟为匹夫，卒有田常、六卿之臣，无辅拂，何以相救哉？事不师古而能长久者，非所闻也。”^② 这一提议，因循儒家治国思想，以礼治天下，得到了当时朝内多数廷臣的拥护。但是这种提议忽视了当时时局中的一个重要的今不复古的方面，就是周灭商地即委以诸侯以假统治，而秦每灭一国即先置郡县，以期加强中央王朝的有效控制。秦统一天下之后，只需就此顺势置为定制而已。因此，廷尉李斯从法家治国理论出发，力排众议，从维护和加强中央集权和国家统一的角度，认为“周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻如仇讎，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异议，则安宁之术也。置诸侯不便”^③。这种治国方略，对于秦始皇嬴政来说，因为有其童年时代母后与“仲父”吕不韦专权之害的深刻教训，是极易认同的。因此，他

① 《史记·秦始皇本纪》。

② 同上。

③ 同上。

最终以“天下共苦战不休，以有侯王。赖宇庙，天下初定，又复立国，是树兵也。求其宁息，岂不难哉”^①，结束这场纷争，下令推行郡县制。

历史地看，这种政治体制的确立，既是秦始皇嬴政巩固个人集权的必然，也是历史发展规律所决定的必然。两者的吻合，是高度中央集权政治体制存在的根本。对此，唐代柳宗元曾有精辟的论述：“或者又以为‘殷、周圣王也，而不革其制，固不当复议也。’是大不然。夫殷、周之不革者，是不得已也。盖以诸侯归殷者三千焉，资以黜夏，汤不得而废；归周者八百焉，资以胜殷，武王不得而易。徇之以为安，仍之以为俗，汤、武之所不得已也。夫不得已，非公之大者也，私其力于己也，私其卫于子孙也。秦之所以革之者，其为制，公之大者也；其情，私也，私其一己之威也，私其尽臣畜于我也。然而公天下之端自秦始。”^②

诚然，历史的发展并非是线性的。秦帝国施行郡县制，尽管是符合大一统的国家政治体制客观规律的必然选择，但作为统治者而言，却往往更注重现实的经验教训。秦王朝二世而亡，其15年的短命历史，迫使踵秦之后的西汉帝国对前朝的统治之术进行深刻的反思。其中郡县制因不符合祖制而被认为是秦王朝崩溃之鉴，于是分封与郡县之争又重新提起。一批儒生大臣立足传统政治观念和宗法礼制制度，认为秦王朝“蔑弃经典，罢侯置守，子弟无立锥之地，功臣无尺土之赏，身没而巨宇幅裂，及子孙而社稷沦胥”^③。这种认识在汉室初建之际，极易得到统治者

① 《史记·秦始皇本纪》。

② 柳宗元《封建论》。

③ 《隋书·地理志》。

的认同，于是刘邦重开分封之制。先是分封异姓王，后来觉得异姓王不可靠，又分封同姓王。但是，刘氏集团的统治也没有彻底因袭周制，而是择周秦治国之良法，实行了郡县与分封共行的双轨制。一方面，置郡县而无改于秦；另一方面，分封刘氏九王，置诸侯以为藩辅。然而后来的发展却远离初衷，同姓诸王势力膨胀，尾大不掉，直至觊觎帝位。汉景帝时同姓王联兵造反，同室操戈，自相残并，酿成大祸，迫使其下决心废黜王国官制，强行剥夺同姓王的权力。至汉武帝实行“推恩令”后，诸侯王割据一方的权力被尽数剥夺，惟得衣食租税而已。至此，郡县与分封并存的体制彻底瓦解，郡县制在沉痛的教训中成为基本的政治体制。

两汉之后，西晋统一中国，分封之议又被提起。司马炎鉴于曹魏政权外无藩屏，“本根无所庇荫”^①，致孤立而亡，便大封同姓诸侯，使司马氏 27 人为王，皆以郡为国，并命置军以镇守荆、扬、关中等要地，取代异姓将领。其结果是重蹈西汉封王致乱的覆辙，至惠帝时终于爆发了“八王之乱”，以致同姓相残，引发全国性的大动乱。由此而南北分裂，历经 300 年战乱才复统一。

至 618 年，李渊禅隋建唐以后，又“以天下未定，广封宗室从弟及侄，年始孩童数十人皆为郡王”^②。李世民即位后即予废止，但迫于压力，为“使子孙长久，社稷永安”，又就郡县与分封体制进行宫廷辩论。在这场辩论中，魏徵、房玄龄、长孙无忌等人对分封制持坚决反对态度，魏徵认为恢复分封有“五不可”，而房玄龄、长孙无忌更是于贞观十一年（637 年）六月联名上疏

① 《晋书·列传第二十九》。

② 《通典》卷 1。

《请罢功臣袭封表》，规谏太宗。其中明确指出分封制之弊端，一是“违实易务，曲树私恩，谋及庶僚，义非金允。方招史册之诮，有紊圣代之纲”；二是或“器识庸陋”，或“情缘右戚”，搞世袭是“重裂山河，愈彰滥赏”；三是“孩童嗣联，义乖师金之方”，他们专擅地方，就可能“上干天宪，彝典既有常科，下扰生民，必至余殃于后，一挂刑网，自取夷灭”；四是“求贤分政，古称良守，寄在共理”。如行世袭，“封植儿曹，失于求瘼，百姓不幸，将焉用之”^①。剖析颇为深切。于是太宗采纳谏疏而罢分封。

至宋结束五代十国割据统一中原之后，赵匡胤“惩唐以来藩镇之弊”^②，使郡县制成为后代统治者实行中央集权不容置疑的工具。然而，这并不代表后世不去重犯过去的错误。在朱元璋建立明王朝以后，为朱氏一姓长治久安，又一次大封同姓藩王，导致同室相残的悲剧再次上演。燕王朱棣为争帝位发动军事叛乱，并获成功。念己及人，朱棣为防止有人步其后尘，立即对朱姓藩王进行整顿，以彻底瓦解藩王在政治上对皇权挑战的基础。也正是有了这次成功的藩王政变，才使中国政坛上结束了自公元前七百多年郡县体制出现以后长达两千多年的郡县与分封之争。

明末学者王夫之就历代郡县与分封之争有一段精辟的论述，认为历史上“两端争胜，而徒为无益之论者，辨封建是也。郡县之制，垂二千年而弗能改矣，今古今上下皆安也”。汉、晋、唐、明一些儒生大臣之所以力主分封，是因为“郡县者，非天子之利也，国祚所以不长也；而为天下计，则害不如封建之滋也多矣”。

① 《文苑英华·请罢功臣袭封表》。

② 《续资治通鉴》卷3。

而“国祚之不长也，为一姓言也，非公义也”。他认为秦始皇嬴政立郡县之本意是以“私天下之心而罢侯置守”，但客观上却是“天假其私以行其大公”，这与柳宗元的见解如出一辙。而后世一些分封论者的不断复辟之议，王夫之认为是“庸人之情，不参古今之理势”^①。

第二节 中国“羁縻政策”的起源与发展

“攘外”与“安内”是历代封建王朝必须考虑的两大要政。破封建、集皇权是“安内”，而“攘外”除了拒敌侵扰以外，便是安定边疆与扩张版图。中国从部落时期的邦国林立，到大一统帝国的形成，经济上固然有生产力发展所带来的经济交往增加、社会分工与地域之间相互依存程度增加的原因，但更重要的原因则来自封建帝王对财富和资源争夺，乃至以霸主地位追求为目的的扩张。这是大国产生与形成的基本形态。

版图扩张除了无数次的征战与降伏外，多数时间则是通过“藩屏”制度的实施，采取温和的、渐进式的统一策略，通过实行“羁縻”政策，使纳入自己势力范围的各周边小国由若即若离、内外有别的臣服，开始逐渐地同化、逐渐地强化皇权，最终实现内外一致的大统。

“藩屏”制度针对的对象，一律都是中央王朝周边具有一定实力的小国，或是在中央王朝自己主张的版图范围内一时无法征

^① 王夫之《读通鉴论》。

服的政治实体。

“藩屏”与邦国之间的联盟完全不同。邦国或部落之间的联盟，是几个邦国之间为了共同的利益，其中最重要的是确保自身安宁、抵御外强而结成的利益共同体，在构成形式上的特点是各邦国作为成员有着平等的政治地位。即使是具有盟主地位的成员，也只是起到联络、沟通的作用，与其他成员之间不存在统属关系。而在“藩屏”制度之下，中央王朝与所实行“羁縻”政策的周边小国之间，具有严格的政治上的君臣统属关系。这一点从古人对“羁縻”一词的诠释中可以得到印证，《史记》“索隐”中解释说：“羁，马络头也。縻，牛缰也。《汉官仪》‘马云羁，牛云縻’。言制四夷如牛马之受羁縻也。”^①其中不乏对周边小国的歧视、侮辱之意，但其政策含义十分明确，即对四夷之地不求绝对一体，只要受之约束，纳贡臣服，就算达到了目的。

“藩屏”制度最早见于商王朝的五服制度。在商代，有侯、甸、男、采、卫五服，旨在“称远近而等贡献”^②。实际上，“服”的最初含义是征服，而商王朝将其制度化以后，便成为“服，服侍天子也”^③。五服之中，又有内服、外服之分，“采”称内服，为商王朝直接统治的地区——王畿之地；“侯、甸、男、卫”称外服，为分封贵族及屈服于商人的方国，属商王朝的间接统治地区。对于外服，大都是在与商人的战争中被征服以后，商王朝对于其能力可及者，即分封给同姓贵族加以管理；对于其能力不及者，只要他们在名义上服从，定期贡赋，并在战时站在商

① 《史记·司马相如列传》。

② 《荀子·正论》。

③ 《周礼·夏官·职方氏》郑玄注“九服”。