

中南海

历史文化讲座四十讲

——著名学者与中央高层讨论的问题

下册

本书编辑组

第三部分

中国历代边疆政策研究

马大正

马大正，1938年生于上海市。现任中国社会科学院学术委员会委员，中国边疆史地研究中心研究员、博士生导师，兼任中国社会科学院新疆发展研究中心主任、中国社会科学院中国历史文化信息研究中心主任，还担任中国史学会理事，中国中亚文化研究协会理事长，中国民族史学会副会长及中国人民公安大学、吉林大学、东北师范大学兼职教授。

长期从事中国边疆历史与现状研究和唐代、清代边疆民族史研究，当前主要从事中国古代边疆政策、中国边疆研究史、当代中国边疆治理研究以及中国边疆学理论框架的构筑。主要著作有《漂落异域的民族——17至18世纪的土尔扈特蒙古》、《中国民族关系史纲要》、《边疆与民族——历史断面研考》、《20世纪的中国边疆研究——一门发展中的边缘学科的演进历程》、《中国边疆经略史》、《中亚五国史纲》、《古代中国高句丽历史丛论》等，其作品曾获2000年度第十二届中国图书奖，2001年度精神文明建设“五个一工程”入选作品奖，1993年两项中国社会科学院优秀研究成果奖，2000年两项中国社会科学院优秀研究成果奖。1998年被内蒙古科学院授予“优秀蒙古史研究专家”称号。

“中国历代边疆政策研究”是个非常大的题目，我只是想利用这个机会，把我们历代边疆政策的一些宏观的概貌给大家做一些提示，为大家进一步来考虑这个问题，提供一点思路。如果大家有兴趣对这个问题了解更多的情况，有三个材料可供参考，第一个材料是《中国边疆经略史》一书，讲历代的封建王朝怎么经营边疆的，是中州古籍出版社2000年出版的，得了去年的“五个一工程奖”。第二个材料是我写的一篇名为《中国古代的边疆政策与边疆治理》的文章，这篇文章收在由江总书记作序的全国干部培训教材内的一本叫做《从文明起源到现代化——中国历史二十五讲》书中。第三个材料是《光明日报》2001年2月13日发了我的一篇文章，题目是《中国古代的边疆与边疆政策》。所以我在这里，只把最最基本的线索给大家做一些介绍，当然有一部分内容是这几个材料里没有的，也就是“以史为鉴的启示”问题。我想着重探讨四个问题：中国的边疆与作为统一多民族国家边疆地区的发展大势与历史特点；研究边疆政策的重要性以及历代治边思想与边疆政策；中国古代边疆政策的特点：以史为鉴的启示。

一、中国的边疆与作为统一多民族国家边疆地区的发展大势与历史特点

(一) 什么是边疆？什么是中国的边疆？

我所在的中国边疆史地研究中心一直想要把这个问题说清楚，或者说得更科学。根据我们这些年的认识，我觉得“中国的边疆”这么一个命题大概应该包含着下面四层含义：

1. 中国的边疆包含着陆疆和海疆。这本来是个常识，但是特别是在 20 世纪 90 年代之前，我们国人一谈起中国的疆域、中国的边疆老是把海给忘了，把我们的蓝色国土给忘了。20 世纪 90 年代以后，这一点慢慢地引起我们国家的重视、引起我们国人的重视，这是非常重要的。所以我们在看中国边疆的时候必须要有一个明确的概念，就是我们的边疆是包括着陆疆和海疆，千万不要把海疆给忘了。我们以前一说中国的领土就是 960 万平方公里，但是我们海疆国土有多少呢，就没算进去。

2. 什么是中国的陆疆，陆地的边疆？对中国的陆地边疆，这里边既有历史的也有现实的。当然我们目前先从现实来考虑，也就是说我们中华人民共和国的陆地边疆包含着什么样的一个空间？我们给它定了两条标准，一条是硬件标准，一条可以说是软件标准，当然是硬件标准最重要。所谓的硬件的标准是什么呢？就是指的有边界线的省区。所谓软件标准是指的有边界的省区，还有它自身发展中历史的、文化的、民族的特点。这么两个条件结合起来，当然首先是指的有边界线的省区，只要有边界的省区就应该是我们当代中国的陆地边疆地区。根据这个标准我们从东北算过来，东北三省黑龙江、吉林、辽宁，然后是内蒙古自治区，向西是甘肃，甘肃尽管它的边界线大概也就三十几公里与蒙古国交界，但是有边界线，有这个硬件条件，所以甘肃也应该划到我们陆地边疆地区的范围。再向西、向南就是新疆维吾尔自治区、西藏自治区、云南、广西，这是我们中国的陆地边疆。在讲到中国的陆地边疆的时候，我们还有一个概念需要纠正一下，好像边远的地方都算边疆地区，那可不行。比如说宁夏回族自治区，比如说贵州、青海，这些地区从我们内地的人来说它们确实是边远地区，我们如果分不清的话，往往把这些地方也作为边疆地区，这不符合科学的标准。因为这些省区没有作为

陆地边疆的最过硬的硬件条件，它没有边界线，没有邻国之间的边界线。这是陆地的边疆，陆疆的情况。

3. 海疆的情况相对来说就比较复杂，综合现有的认识，海疆可以包含两大部分：一部分是指大陆海岸线至领海基线之间的海域，这是国家的内海，它的法律地位与领土完全相同。另一部分是按当今公认的国际法，是领海基线以外的国家管理的海域，包括着邻海、毗连区、专属经济区和大陆架等国家管辖海域和岛屿。根据上述标准，中国的海疆从鸭绿江口到曾母暗沙，有4000多公里，它的东西宽度700到1000公里。中国大陆的边缘除了渤海是中国的内海以外，还有黄海、东海和南海，所以按照海域的划分，可以划分为黄海海疆、东海海疆和南海海疆。在上述的海疆范围里边最大的岛屿是台湾岛和海南岛，这两个岛现在是我们中国最大的海疆省份。但是我们在论及海疆时还必须考虑到，历史上的中国海疆还应该包括沿海地区的沿海带。当代中国的海疆包括不包括沿海省区？这个问题认识不完全一致，因为如果包括进来的话东部的最发达地区统统算作边疆地区了，边疆地区好像也弄得大了一点。所以我们边疆史地研究中心在研究海疆的时候也没有把广东、福建、江苏、山东、河北、辽宁给划到里边去，我们在研究海疆时候重点是抓的台湾和海南，包括南沙群岛。

4. 当代中国的边疆与历史上的中国的边疆有着历史的继承性和延续性，这是我们中国的特点。但是当代中国的边疆又不能够简单地与古代中国的边疆划等号，因为中国古代的疆域呈现出了稳定性与波动性相结合的特点。昨天突然想到如果能把我们当代的疆域图做出来，然后把历史上的几个大一统的王朝的图做出来，一比较的话可能就看得很清楚：汉帝国时候的中国疆域有多大，唐帝国的时候中国疆域有多大，元帝国的时候中国疆域有多大，一直到清王朝的时候，是中国疆域奠定的时期。到了近代以后它又怎么收缩了，成了现代我们中国的疆域，这个图一比的话可能就比较清楚了。当代中国的边疆跟古代中国的边疆不能简单地划等号，又有很多是交叉的。下面我讲到特点的时候，讲到发展大势的时候就能看出这个问题来。

(二) 关于中国边疆发展的大势和特点

1. 中国边疆地区发展大势

边疆地区的发展是统一多民族的中国发展进程中的有机组成部分，全国范围的发展决定了边疆地区发展的基础，边疆地区的发展也对全国范围的发展产生重要影响。

中国边疆大致有三种发展趋势，或者是到当代为止的三种归宿：其一，原为边疆地区，经过长时期甚至有反复的发展逐步变为内地的一部分；其二，曾是域外或边疆地区，经过长期甚至是有反复的发展，现在仍为中国边疆的组成部分；其三，由于外来势力的影响（直接或间接的），曾是中国边疆有机组成部分的地区成为今天中国的域外之地。

如果从宏观角度观察中国边疆的发展大趋势，结论只能是在历史发展的长河中，随着统一多民族国家的发展、壮大、稳定，由局部小统一，到全国大统一，终使广大边疆地区日益成为统一多民族中国的有机组成部分。

2. 历史特点

第一，广阔的地域——分散发展演进后的统一。这里所讲的分散与统一均有两重含意，讲分散既有从全国角度看边疆分散为若干地区，也有在一个大的地区中又往往可分为若干相对自成体系的局部；讲统一既有各大边疆区域逐步统一于中国的进程，也有各个边疆区域内部趋于一体的演进。每个大的边疆地区都有相对自成体系的发展史，这既是本地区的社会发展史，也是统一多民族国家边疆史的重要组成部分。

第二，多样的民族——自立发展基础上的融合。中国是一个统一多民族国家，中国边疆问题与中国民族问题有着十分密切的关系，这不仅因为中国边疆地区是各少数民族主要的聚居地，而且各民族在自立发展基础上的融合发展是构成统一多民族中国的基石。我们应确立一个衡量民族发展的标准——对统一多民族国家来说，任何形式的融合都是民族发展历史上的进步。

第三，悠久的历史——曲折发展过程中的延续。中国边疆地区的发展史一般均可追溯到上古时期的石器时代，各个边疆地区社会发展速度或快或慢，但都或早或迟地纳入了中国统一多民族国家连续性发展的轨道。在近代中国出现边疆危机以前，中国边疆形势发展的总趋势是朝着有利于统一多民族国家发展的方向演进的，即使是来势凶猛且入主中原的北方游牧民族也从未中断过中国历史发展的进程。

第四，复杂的问题——多重矛盾发展的叠加。包括了人类生存发展与自然环境制约的矛盾、生产力发展与生产关系制约的矛盾、社会不同阶级和阶层之间的矛盾、不同民族间的矛盾、不同文化传统和意识形态的矛盾、政权与政权之间的矛盾等。

在这里我要着重说明第四点。我们从边疆发展，就是历史上中国边疆发展的趋势就可以看出它复杂的背景。为什么复杂？历史上中国的边疆指的是历史上的王朝的边疆，从总体的发展趋势来看，历史上曾经是中国边疆的这些地方到今天为止它有几种不同的发展结果：第一种结果是历史上中国的边疆或者历史上某一个封建王朝的边疆，经过长期历史发展以后，这些边疆地区实际上已经成了现在的内地了，已经不是现在中国的边疆的省区了。很明显的例子，当时宋朝跟辽金对峙的时候，作为与封建王朝对峙的边疆地区实际上是现在的中原地区。第二种结果是历史上是中国的边疆地区现在仍然是中国的边疆地区，像西域。西域在汉朝是中国的边疆地区，在唐朝也是边疆地区，到了清朝仍然是边疆地区，现在仍是我们的边疆地区。第三种结果就比较复杂，历史上曾经是中国的边疆地区，或者是中国的属国，对当时的封建王朝中央政府朝贡，或者归属，但是现在已经不是中国的一部分了，成了另外一个国家，这就比较复杂了。我们现在面对的是一个主权国家，甚至还是我们的友好邻邦，但是在讲到历史的时候，我们怎么来讲这段历史？这就比较复杂了，所以问题的复杂性从这个意义上来说也体现出来了。另外一个复杂问题就是民族的差异、文化的差异，这是客观存在的。作为统一多民族的中国，所以 2000 多年来分分合合，始终没有散，有它内在的规律在起作用，不是简单的军事征服或者是行政上的管辖，它有精神因素在里边的，这个精神因素就是我们现在常说的民族凝聚力，中华民族凝聚力。但是就是在中华民族凝聚力这个前题下，由于我们有一些边疆地区的民族的文化背景不一样，它对中华民族凝聚力的认同程度也就有很大的差异。即使中华民族，也要看到认同感里边的负面的因素，我们的精神凝聚力里边就存在着文化背景的不同、民族的差异，这也增加了问题的复杂性。所以我们在讲到边疆发展的大势和中国边疆的特点的时候，必须要考虑到这个因素，心里有本帐。

二、研究边疆政策的重要性以及历代治边思想与边疆政策

这是一个非常大的题目，里边任何一个问题都可以写本书。我就想讲三个小问题：

（一）研究边疆政策的重要性

边疆政策命题的提出，最早是20世纪30年代，当时的中国学术界曾经有一个研究命题叫做边政学。边政学实际讲的是边疆政治、边疆治理。从20世纪30年代到40年代，边政学曾经一度很活跃。边政学的活跃确实有当时民族危机的因素的刺激。当时中国正面临着日本的侵略，一些有爱心的学者们，试图通过对边疆问题的研究，来唤醒国人的民族危机感。当然从另一个意义上来说，这个研究领域本身就是一个现实感很强的学科，所以在国民党时候当然具有为国民党统治服务的功能，对此我们也不用讳言。而且当时专门研究边政的学者大多数都带有当时的政府的烙印。所以到了中华人民共和国建国以后，就把这门边政学、边政研究看成是旧社会的残渣余孽，统统给抛到一边。这些研究者因为有旧社会的背景，有国民党的印记，统统地靠边去了，有的就进了监狱，当时边政学被作为国民党的一门御用学科给否定了。我们现在回过头来看，边政学实际上就是我们现在的边疆研究发展的一个前奏。从20世纪50年代一直到20世纪80年代，就是建国以后到20世纪80年代，这门学科仍然没被重视，没有把整个中国边疆问题作为一个研究课题来进行宏观的、战略的思考，而是仅仅把跟边疆有关的民族史的研究、民族问题的研究、帝国主义侵华史的研究有所发展，而且发展得很快。所以在这样的大背景下，从20世纪50年代到20世纪80年代，我们现在去找当时的学术论文的索引，找不到一篇是研究边疆政策的文章，而仅仅是有研究民族政策的文章，也有研究历史上的宗教政策的文章，在我看来这是一个很大的局限。历史上的民族政策研究当然重要，而且也是研究历史上边疆问题的一个重要方面。但是历史上的民族政策研究不能替代历史上的边疆政策研究，边疆政策的内涵比民族政策要宽泛得多。20世纪80年代以后，我们才开始把本来是一个完整研究课题的中国边疆放到了一个研究的位置上，只有这个时候我们才有可能提出对历史上的中国边疆政策的研究。历史上的中国边疆政策，实际上是作为统一多民族国家的一个特有的产物，如果没有我们统一多民族国家从历史到现在沿

承下来的话，我们这个历史上的边疆政策研究可能也就没有它的基础。所以我们对中国的边疆政策的研究，不光是历史的，现在仍然有边疆政策，仍然有边疆治理，带有明显的中国特色。这在世界上可能是独一无二的。因为每个国家都有它跟边界相连接的地区，但是这些地区并不具备像我们中国边疆地区的丰富的研究内涵，这是第一层意思，就是重要性。我们必须从中国的历史发展的特点来看这个问题。由此派生出来的，就是边疆政策，哪朝哪代都有它的边疆问题，为了它自己的统治利益，都要制定相关的边疆政策，进行边疆治理。它的边疆政策的成和败，边疆治理的成和败，直接关系到此朝、此代是兴旺发达，或者是走向衰亡。所以历史上的边疆政策对每一个朝代来说同样具有非常重要的意义，而且这个重要的价值到现在仍然如此。我们评价历史上的边疆政策的成败得失，最重要的依据就是看这个朝代的边疆政策对这个朝代的成败得失起个什么样的作用。所以从这个意义上来说，我们研究具有中国特色的古代边疆政策，对于了解我们统一多民族国家的发展、巩固，具有直接的以史为鉴的价值。同时由于当代的中国是历史中国的延续，当代中国边疆是历史上中国边疆的延续，所以研究历史上的中国边疆中间出现的问题，研究历史上的历届政府对边疆治理的经验和教训，关系到我们当代中国的边疆治理，里边有很多可借鉴之处，这一历史问题的现实感是特别强的。

（二）清代边疆政策的主要内容

大家都知道满族贵族是以少数民族人主中原的，并且建立起一个空前的大一统的帝国，历时 260 多年。清朝统治者的治边思想，既有继承中国历代封建王朝治边思想的一面，又有根据时代的需要和自身民族的特点创新发展的一面，颇具特色，而且自成体系。我们在讲到治边政策的时候，必须要看到治边政策有一个指导思想起作用，所以我们还要简单介绍一下治边思想。清朝统治者，它的治边思想，基本内容可以包括以下几个方面：

1. 对汉族封建统治者传统的华夷观进行了创新和发展。华夷之别是我们中国传统文化的一个特色，“非我族类，其心必异”。清朝统治者对我们传统的华夷观进行了创新和发展，当时乾隆皇帝认为满人、汉人是一家，满人、蒙古人更是一家。清朝统治者在调整满汉关系的同时，十分注意联合汉族以外的少数民族的上层，首先是蒙古上层贵族，把边疆政策的制定并在推行中不断地完善作为基本

国策的一部分。这种政治思想指导下的政治实践，在客观上对维护多民族国家的统一，推进大一统的政治局面是起了积极作用的。清朝统治者十分注意调整与汉族的关系，更注重跟蒙古贵族的联盟，清朝有个很重要的举措就是满蒙联姻。满蒙联姻最后的结果，我举一个例子，很有意思的一个例子。我看到一个资料，讲的是辛亥革命时在讨论清王朝退位不退位的御前会议上，反对退位的最激烈的是蒙古王公，当时参加这个御前会议的蒙古王公们痛哭流涕，反对清帝退位，当然这已是大势不可挡了。从这个意义上来说，清朝政府经过 200 多年满蒙联姻、对蒙古贵族的封赏等等，确实在政治上把蒙古贵族上层跟它自己的切身利益紧密地关联起来了。从它的统治利益来说有它成功的一面，现在暂不说它的阶级性、民族压迫性，任何一个朝代都要维护统治。

2. 从中外一体（这个中外一体不是指中国和外国，是指的内地和边疆）的认识出发，主张以积极的态度来治理边疆各个民族，使得这些民族成为它统治的一个屏障。这一点清朝乾隆皇帝讲得很清楚，他说我不修长城，我不像前代皇帝那样修长城，我把跟蒙古关系搞好了，蒙古就是北方最好的长城。从中外一体出发，也就是说从边疆和内地一体出发，采取积极的态度来对边疆进行治理，对边疆民族的上层，进行羁縻，进行封赏。

3. 采取恩威并施的手段，就是说你听我的话，我赏你，给你种种优惠，当然是指的上层。你反对我，对不起，就要被消灭。清朝在康雍乾时期，国家的综合实力还是很强的，军事也是很强的。这一点很明确，就是恩的前提、恩的基础是威。

（三）清政府对边疆的管理举措

作为一个封建王朝主要是考虑到要维护它的封建统治，它的政策也是为这个目的服务的，我们在评价这个政策的时候，当然还要考虑到客观上对我们这个统一多民族国家到底起到推动的作用，还是起分化的、瓦解的作用。从这个意义上来看，清朝的治边思想上的基本点很值得我们重视。在这个思想指导下，清朝政府对于边疆的管理举措，它的基本要点，我们也可以简单来归纳一下：

1. 行政管理体制的改进和完善。当时清朝政府在中央设立了理藩院，与六部并行，主管边疆民族事务。在清代的前期理藩院还主管外交事务，为了使得管理规范，制定并且不断地修订补充《理藩院则例》，《理藩院则例》是研究清朝

边疆和民族的非常重要的一本史料。在地方上，在加强中央集权保证政令统一的前提下，因地制宜，因俗而制。采用适合当地民族社会情况的统治体系、统治体制。我们以新疆来说，整个有清一代，新疆的行政管理可分成两个阶段：1762年，清朝政府把准噶尔贵族打败以后，在新疆建立了军府制，伊犁将军就设在现在伊宁边上的惠远城，由伊犁将军来总揽新疆的军政大权。到了1884年，由于农民起义领导权被封建上层所篡夺，阿古柏又入侵新疆，把新疆原有的军府制的统治体制给冲散了，在左宗棠的积极倡议下，1884年在新疆改建行省。军府制实施因地制宜，因俗而治，军府制下面是根据不同的民族采取不同的统治形式：在维吾尔族聚居地区采取了伯克制度，在蒙古族聚居地区采取了札萨克制度，在汉族居住的地区采取了郡县制度，跟内地一样的郡县制度。到了建行省以后，统统改成了郡县，这样使得新疆在19世纪80年代以后又出现了一个相对稳定几十年的政治局面。所以统治形式不是简单地生搬硬套，要因地制宜，不同的情况不同来对待。

2. 制定了笼络、安抚少数民族上层的各项政策。比如封爵，年班，就是按规定两年进一次京。联姻，特别是满蒙联姻。笼络、安抚蒙古贵族是清朝政府的基本国策之一，从实际效果来说取得了有利于维护自己统治的目的。

3. 从治国需要出发，制定了对待各种宗教的方针政策：对维护自身统治有利的宗教，大力加以扶持；对于那些于政权巩固不致于造成直接威胁的宗教，采取了不干涉其信仰的相对宽容的政策；对于凡是认为于巩固统治或者保持疆土不利的宗教和教派，予以取缔，严厉打击。在具体做法上是坚持宗教不能干预皇权，限制宗教的世俗权力，坚持以法治教。清朝对宗教的政策，撇开它的封建性、阶级性，它的效果应该说还是可以的。打个不恰当的比方，宗教要跟社会相适应，它也是顺着这个思路在走的。比如说它大力提倡藏传佛教，对藏传佛教是大加鼓励，在鼓励背后是有它的政治目的，当然也有它的负面作用。从统治利益的角度来考虑，大力扶持藏传佛教，把达赖、班禅提高到一个很高很高的地位。正是通过藏传佛教这个形式，在政治上给蒙古贵族种种优惠之外，从思想上把蒙古贵族上层牢牢地控制在自己手里，而且通过蒙古贵族又把西藏地方上层牢牢地控制在自己手里。对其他宗教像道教、佛教等等，基本就采取一种宽容的政策，你只要不干涉就行。这里涉及到对伊斯兰教的政策，据我所知在清代，对新疆的伊斯兰

教政府是采取了刚才说的第二种形式：只要你不危害我的统治，我就给你一定的宽容，但是你不能干预我皇权，不能干预我地方政权。你不能干政，你听我的管理，就是我地方官员的管理，你不能跑到我地方官员上头来。这点清政府掌握得还是比较好的，当然不同的时期，它掌握的程度有变化，但是整体的思想还是这样的。而且清朝也接受了教训，就是它不轻易地参与教派之间的争斗，政权凌驾于教派之上。新疆在17世纪以后有一个政教合一的势力叫和卓势力，这个和卓势力是从18世纪以后到19世纪新疆一个很重要的不安定因素，它打着宗教的旗号，实际上是政治的一种离心势力。但是通过清朝的治理，到了19世纪的下半叶，这个和卓势力实际上已经退出了政治舞台，被彻底清除了。所以我们在研究当代新疆问题的时候，认为清朝在这件事情上还是干了一件好事。如果这个和卓势力现在还有残渣余孽，或者说是陈渣泛起的话，新疆的“东突”问题可能更复杂一点。清朝政府对它认为是异端的势力，特别是回族的反清势力，对信伊斯兰教的回族，是采取很残酷的手段。在这个问题上它这种政策的民族压迫、阶级压迫的性质当然更明显。但是清朝统治者他在治国上，特别在宗教政策的把握上，还是很值得我们进一步研究的。

所以从总体上来看，从明清之际我国社会状况和历史发展的总趋势来看，清代前期的边疆政策基本上符合了历史发展的要求，有利于统一多民族国家发展的大趋势，因而在客观上显示出了它的积极作用。当然清政府作为封建政权，其边疆政策实质上是维护以满族贵族为首的封建国家以及各民族上层的根本利益为出发点的，具有鲜明的阶级性和历史的局限性。而且更重要的是，我下面要谈到的一个问题，清朝治边政策有个很重要的特点，就是从中国历史发展的全局来看，中国古代边疆政策在清朝的时候实现了由内边到外边的转移。什么叫由内边到外边的转移呢？就是说一直到清朝前期，它的边疆政策所面对的对手都是我们边疆地区的少数民族。双方的实力对比差距很大的，所以它是行之有效的。我们中国古代的边疆政策主要的着落点是对内边，但是到了近代以后，我们的边疆政策面临的对手已经不是以内边为主了，而是以外边为主。所谓的外边就是西方殖民主义、资本帝国主义。这个对象变了，力量的对比也变了。但是当时清朝的决策层他的思想没有变，他的举措也没变，再加上综合国力在下降，所以在整个形势大变的情况下他自己没有变，结果必然是处处挨打，割地赔款，无招架之功，更无

还手之力。最后到清朝的晚期，中国历代的治边政策由它的顶峰走向了破产，破产的结果就是清朝政府割地赔款，民族危机空前加剧，而且当时一些问题的结果给我们当代带来了沉重的历史包袱，这个经验是非常值得研究的。从这个意义上，也可以看出边疆政策的成败与否对于一个国家、对于一个朝代的兴衰确实是一个非常重要的因素。

三、中国古代边疆政策的特点

中国古代边疆政策的特点，我们如果借集中国古代边疆政策大成的清朝的边疆政策特点来归纳的话，可以归纳为四点：历史的继承性、地域的广阔性、内涵的多样性和影响的现实性。这四个特点无需做更多的说明，我只想强调一点，就是影响的现实性。清朝末年的割地赔款，特别是割地，我们现在中国在处理跟邻国的边界纠纷中，绝大部分都是当时留下来的历史遗产。这些历史遗产给我们现在带来的是沉重的历史包袱。所以从另一个角度可以看出来，就是我们边疆政策也好，边疆问题也好，确实对我们这个统一多民族国家是至关重要的。

我想强调的是在治理边疆时，我们的认识必须赶上形势的发展，赶上变化了的形势的发展。从内边到外边的转移是不以人们的意志为转移的客观规律。西方殖民主义者过来了，这不以我们的意志为转移，但是我们的认识跟不上，这里边有我们的内因。我们中国传统的这种惯性或者说惰性太强了，而且以老大帝国自居的这种帝王心态在中国的统治层里边、决策层里边，也太强烈了。以老大自然居，以天朝大国自居，这种心态太强了。这种心态的强烈，再加上中国又是这么一个超稳定系统的封建的格局，使得它不能够很好地来面对变化了的世界。知己知彼才能百战百胜，你的对手都变了，你还拿老一套东西来对付他，再加上你的综合国力又在下降。清朝跟外国打交道的时候有一个很重要的争论，就是所谓的礼仪之争。清朝皇帝坚持你必须给我下跪，外国人说我不能跪，我对自己的皇帝都没有跪，扯不清的皮就是这件事，而对人家真正的一些科学技术、先进思想，以及一些国际上发生的变化，并没有引起我们当时的最高决策层的重视。这种惯性、这种弊病一直延续下来，在康乾盛世的时候还好，它那时候是瘦死的骆驼比马大，它还是个老大帝国摆在那儿，到了近代以后就不行了。所以说我们认识古

代中国边疆政策特点的时候，这一点我们必须要了解。因为在对待边疆政策问题上，这点比其他方面显得更为突出。

四、以史为鉴的启示

我们的研究必须面对现实，研究历史光是为历史而历史就是钻进象牙塔了，出不来了，而且也不符合中国史学的传统。以史为鉴、经世致用，是我们中国史学的优良传统。在我们研究中国边疆史，以及边疆史里很重要的内容中国边疆政策时，同样我们必须面对现实。通过历史来考虑现实中间的一些问题，看看历史上有哪些是可以以史为鉴的内容。中国边疆史地研究中心从90年代初开始，把我们的研究视角转向当代中国的边疆问题。90年代初，当时当代中国的边疆面临着一个经济发展战略研究热，边疆省区都纷纷在研究经济发展战略。当时碰到一个问题，我们到底取一个什么样的切入点？我们到底研究什么问题？我们经过反复考虑，确定了一个切入点，就是研究边疆的稳定。研究边疆的稳定，就要探求不稳定的因素，可以用历史研究的方法、民族学的方法、社会学的方法，甚至与宗教学、国际法等等也有关系，能发挥我们的优势。随着历史的发展现在看来这个切入点取对了。当前中国边疆的稳定已经成了引起全国、全党、我们国家的最高层都予以关注的一个大问题。

我们认为中国边疆的稳定面临着严峻的挑战。这种挑战可以分成两种类型，第一种是政治类型，第二种是经济类型。政治类型里边又可以分为三种情况，第一种情况是由于某些集团、个人出于要分裂中国的政治目的，在边疆地区进行分裂活动，要把某些边疆地区从中华人民共和国分裂出去，这个斗争的特点是分裂与反分裂的斗争。这种情况除了台湾以外，西藏、新疆是当前在这种类型里两个最突出的地区，特别是新疆地区。新疆地区的分裂活动现在已经引起了全国的关注。第二种情况是由于历史上遗留下来的边界问题，历史上不光是指19世纪末的历史上，同样也包括了20世纪50年代以后的历史上，也就是我们建国以后的历史上。这些边界纠纷的存在有时要引发矛盾，甚至还会激化。这种矛盾的存在和激化必然会给相关边疆地区的稳定造成负面影响，从目前来看比较突出的一个是中印边界，一个是南沙群岛。第三种情况是问题不在我们边内，而是在跟我们边疆地区相邻的周边的国家和地区。由于这些地区形势发展的不确定性，给我们

相邻的边疆地区的稳定带来了负面的影响，甚至造成了冲击。我们最近接受了一个国家项目，是关于东北边疆历史和现状研究，它的着力点就是要解决一些历史上的难点问题和现实中的热点问题。第一种类型，政治类型里边的三种情况，都是会给我们中国的边疆地区的稳定带来负面影响，甚至于很严重的负面影响。第二种类型，也就是经济类型，主要表现在某些势力和集团，在我们相关的边疆地区进行贩毒、走私、拐卖人口等等犯罪活动。这个相对比较简单一些，但现在还没有彻底解决的办法。特别是贩毒，大家都知道云南是受害最严重的一个地区，还没有彻底解决的办法。

从整体形势来看，我们当前中国的边疆确实面临着严峻的挑战。根据这个认识，对当前中国边疆问题的研究，我们目前实际上是抓四个点，这四个点是新疆、东北、云南和南沙。正是在这个研究基础上，我归纳出六点启示：

1. 中国作为统一多民族的国家，边疆是国家不可分割的一部分。边疆的稳定，关系国家的稳定大局，边疆的发展，关系国家发展的大局，任何轻视、放弃边疆的想法和举措，都会受到历史的谴责，成为历史的罪人。所以我们现在对边疆地区绝对不能重复我们古代的一些糊涂人的想法：那么边远的地方给那么多钱，有一些甚至是不毛之地，拿走就拿走吧。晚清时发生过一场很著名的塞防与海防之争。李鸿章是主张海防，左宗棠是塞防的代表人物，他认为如果新疆要丢，中国的内地就要受到影响，甚至直接影响到北京，它的战略地位就是牵一发动全身的。历史证明，左宗棠在这一点上确实是立了功的。左宗棠当然是个复杂的历史人物，镇压太平天国、镇压回民起义等等，但是在收复新疆这一点上，确实是他晚年的亮点。如果没有当年左宗棠收复新疆，坦率地讲，现在的伊犁早已丢了。所以边疆地区的领土观念，应该是“宁失千军，不失寸土”，这个古训至今仍有现实意义。从这个意义出发，既然边疆地区这么重要，我们中央的各个部门应当对边疆地区予以倾斜、予以关照。边疆地区确实有边疆地区发展中存在的一些问题，但总体上看，从历史上到现实，这一点启示是非常重要的。

2. 广义的边疆治理，包含管理和开发两个方面，开发即是经济发展、文化发展，这是保证边疆稳定的基础之策，历代有作为的中央政府，如汉、唐、清在治理边疆时均注意到这一点，并取得了成效。但封建政权毕竟有极大的历史的、阶级的局限，如清政府在边疆地区重“稳定”，轻发展，出于阶级私利有意识保

持落后，以利统治，致使边疆地区长期处于落后状态，这也是历史事实。小平同志有两句话，用在边疆地区非常合适。第一句话：发展是硬道理。边疆地区的发展是边疆地区稳定的前提。第二句话：稳定压倒一切。这两句话当然是就全国而言，但是我觉得用在边疆地区好像更有针对性。所以为了边疆地区的稳定，我们必须使得边疆地区有发展，那么在目前边疆地区发展相对滞后的情况下，就需要我们给以方方面面的倾斜。当然，这些年大家已经注意到简单的“输血”不行，应该增加边疆地区的“造血”功能，让它的发展进入到一个良性的循环，让边疆地区发展起来，让边疆地区的各民族的群众真正得到实惠，这是非常重要的。同样，我们的长线投入与短线投入应该有一个恰当的比例，就是让各民族老百姓得到实惠。有好多地方我们投了很多钱，老百姓看不到，反过来还给那些别有用心的人作为攻击我们的一个借口。西部大开发，经济发展非常重要，但是社会稳定战略一定要跟上，两手都要硬。要考虑到西部地区的民族特点，要考虑到西部地区的特色，没有这一点的话，好事办了以后还遭了一身骂。所以经济发展里面确实问题很多，但是这里边我觉得还有一个观点值得注意，有的人认为，既然小平同志说了发展是硬道理，那么现在要抓稳定，抓整治，是不是把重点给搞错了？一个基本点搞错了？只要经济发展起来了就天下太平了。在我看来，提这个观点的人如果他是领导干部的话，他至少是政治上的糊涂虫。发展是必须的，但是发展了不等于就能稳定。世界上这样的例子太多了。

3. 中国独特的历史传统之一，是中央政府的权威是维系统一多民族国家的重要因素，甚至可说是最重要的因素之一。边疆治理要依靠实力，或者可说是综合国力，实力既包括有形的军事实力，也不可轻视无形的中央政府的权威。从历史上看，边疆地区乱，往往是中央政府的统治能力下降了它才会乱。中央政府的权威很高、统治很有效，边疆即使乱的话也都是小打小闹，成不了气候。所以历史的经验告诉我们，要维护边疆地区的稳定，必须强化中央对边疆的控制力，必须要树立中央的权威，不能分权，对我们这样一个统一多民族国家来说不能分权，这一点也可能是我们中国的特色。中央的权威包含着两层含义：有形的，就是政权的统治系统，军事的统治系统；无形的，就是权威本身在文化、思想上的有效号召力。唐太宗被各族共推为“天可汗”可视为一例。

4. 历代边疆政策的治理形式，如中央集权、因俗而治、利用宗教、民族的事由民族的人来办等等，都有可供借鉴的成份，值得后人在创新的基础上予以认真总结。虽然它的内涵、它的阶级本质完全不一样，但是它的一些形式还是有可采纳之处、可吸收之处的。比如说，过去的因俗而治。因俗而治就是尊重你这个民族的传统、特点，不轻易改变你这个民族的传统。民族的事情让民族的头面人物来出面办，可能比汉族官员来办更有效，这个大概也是不争的事实，而且被证明是行之有效的。所以在今天要培养真正维护统一的、真正是把国家利益放在第一位的民族干部，特别是高层的民族干部是十分重要的。我认为在国家统一问题上，要实行一票否决制，特别是对高层领导，这个丝毫含糊不得，我想这个大概也是符合江总书记所提出来的“讲政治”的这个前提和这个条件。边疆地区最大的政治是什么？当然是国家统一，离开这一条，其他都是次要的。

5. 要在增强民族凝聚力、国家向心力上多做事。清政府的满蒙联姻、对民族首领的怀柔在这方面收到有利于清政府统治的效益。边疆民族地区特别是一些与中原地区文化有较大差异的边疆民族地区，存在着以下四个特征：一是地缘政治方面带有孤悬外逸的特征，二是社会历史方面带有离合漂动的特征，三是现实发展方面带有积滞成疾的特征，四是文化心理方面带有多重取向的特征。这些特征的存在，对于民族凝聚力和国家向心力而言，具有消极影响。历史上如此，现实生活中也是如此。面对这个现实，我们应做一些政策上的引导。我觉得现在我们在宣传上要强调、突出统一多民族国家这个主题，国家利益高于一切，任何民族的利益、民族的意识必须要服从于国家利益和国家意识，出了这条线，那就真的走向了反面，如果再有行动，那就是犯罪了，这一点必须清楚。应该通过我们所掌握的全部的宣传工具大力宣传国家意识、公民意识、法律意识，当然讲的时候一定要琢磨听的人即所谓受众的心理。

6. 边吏是否善政关系到边政是否得当。边疆地区远离统治权力中心，且情况复杂，边吏的素质要求更应优于内地。应变过激会使事态人为扩大，而过缓消极，本想息事宁人。往往适得其反。用一句大家熟悉的话：路线确定后，干部是决定一切的。边疆大吏肩负的重任跟一般内地的不一样，跟京官也不完全一样，他如果是个庸才或者是个歪才，那就更糟糕了，要出大事，边疆的事情有的时候是牵一发而动全身，而且瞬息万变。从中央来说，对边疆大吏应该授以便宜之权，