



府政清晚
疆新对
藏西和
蒙古
政策研究

211 丛书 卷三
蒙古史研究

苏德毕力格 著

内蒙古人民出版社

蒙古史研究

211 丛书 卷三

内蒙古人民出版社

晚清政府对新疆蒙古 和西藏政策研究

苏德毕力格 著



图书在版编目(CIP)数据

蒙古史研究 211 丛书·晚清政府对新疆、蒙古和西藏政策研究/苏德毕力格著.
- 呼和浩特:内蒙古人民出版社,2005.9

ISBN 7-204-08070-X

I. 蒙… II. 苏… III. 蒙古族-民族历史-研究-中国 IV. K281.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 107088 号

- 书 名 晚清政府对新疆、蒙古和西藏政策研究
(蒙古史研究 211 丛书 卷三)
- 主 编 乌云毕力格
- 作 者 苏德毕力格
- 出版发行 内蒙古人民出版社
- 地 址 呼和浩特市新城区新华大街祥泰大厦
- 印 刷 内蒙古地矿印刷厂
- 开 本 787×1092 毫米 1/16
- 印 张 13
- 字 数 250 千
- 版 次 2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷
- 印 数 1-1000 册
- 书 号 ISBN 7-204-08070-X/K.480
- 定 价 25.00 元

如发现印装质量问题,请与我社联系。联系电话:(0471)4971562 4971659

《蒙古史研究 211 丛书》序

乌云毕力格

蒙古史研究是内蒙古自治区重点学科，是内蒙古大学蒙古学研究的基石之一。1959 年初，内蒙古大学历史系建立了蒙古史教研室，1962 年更名为蒙古史研究室，1982 年定名蒙古史研究所。是年，内蒙古近现代史研究所成立。1995 年，内蒙古大学成立蒙古学研究院（后改称蒙古学学院），以上两所研究所始隶蒙古学研究院。2001 年，教育部人文社会科学重点研究基地——蒙古学研究中心在内蒙古大学成立，下设蒙古历史文化研究室，为进一步深入研究蒙古史提供了条件。

近半个世纪以来，内蒙古大学蒙古史研究经过亦邻真、周清澍、特布信等老一辈学者的精心经营和几代学人的不懈努力，如今已发展成为国际蒙古史研究中心之一。近年来，蒙古史研究被列入内蒙古大学“211 工程”重点研究项目，成为学校重点建设的学科。在“211 工程”第一期和第二期建设期间，内蒙古大学蒙古史研究人员通过组织科研项目，发表了一系列重要研究成果，通过科学研究，培养了一批高素质的一流学术带头人 and 中青年学术骨干，通过积极的国内国际学术交流，发挥了对外交流窗口的作用。在“211 工程”建设期间，内蒙古大学蒙古史研究主力积极承担国家和自治区科研项目，取得了显著成就。比如，齐木德道尔吉主持的国家社科基金“九五”重大项目《清初蒙古史史料及满蒙关系研究》、教育部人文社会科学研究重点研究基地重大项目《蒙古史及北方民族历史文献整理研究》、国家清史工程《清史·民族志·蒙古族篇》、内蒙古自治区人事厅人才基金项目《清初蒙古档案整理研究》，乌云毕力格主持的国家社科基金青年项目《十七世纪前半期蒙古喀喇沁部与后金（清）》、国家清史工程《清史·议政王大臣表》、教育部留学回国人员专项基金项目《17—18 世纪西藏、卫拉特与清朝关系研究》、全国高校古籍整理委员会项目《西域同文志》，宝音德力根主持的教育部高等学校全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目《15 至 17 世纪蒙古史研究》、国家社科项目《内阁蒙古堂档与喀尔喀史研究》，张久和主持的教育部人文社科研究基地重点项目《蒙古史文献的比较与研究》，王雄主持的全国高校古籍整理委员会项目《全边略记》，薄音湖主持的国家社科项目《蒙古学百科全

书·古代史卷》、全国高校古籍整理委员会项目《万历武功录》，郝维民主持的国家社科基金重大项目《内蒙古通史》、国家社科项目《蒙古学百科全书·近现代史卷》，白拉都格其主持的国家社科基金项目《近代内蒙古各业开发与社会文化变迁》、教育部人文社科研究基地重点项目《近代内蒙古的社会变革若干问题研究》，金海主持的国家社科基金项目《鄂温克族现代游牧社会文化研究》、中国社会科学院项目《日本在内蒙古殖民统治政策研究》、内蒙古自治区人才开发基金项目《日本占领时期的内蒙古历史研究》，苏德毕力格主持的国家社科基金项目《晚清治理边疆思想研究》、教育部人文社科基金项目《晚清治边政策——边疆内地政治一体化》，乌云格日勒主持的国家社科青年项目《近代内蒙古城镇的发展与变迁》，以及内蒙古大学蒙古史研究人员同蒙古、德国、日本、俄罗斯、韩国等国家大学和研究机构的国际合作项目，为研究自古至今的蒙古史研究课题开辟了十分广阔的领域，使内蒙古大学蒙古史研究得到了长足的发展。

内蒙古大学蒙古史研究主要由以下三个研究领域构成，其中有些领域的研究已经居于世界领先水平：

第一，古代蒙古史及其文献研究。本研究领域人员主要从事蒙古帝国史、元史、15至18世纪蒙古史、蒙古历史地理以及有关蒙古的文书档案史料研究和文献史料整理研究。本领域成员着力于研究蒙元时期的政治制度、部族、部落和封建领地；15至17世纪东、西蒙古政局与部落，16至17世纪喀尔喀史，17世纪漠南蒙古诸部史；清代蒙古史；内蒙古历史地理；17世纪蒙古文书和满文档册、明末兵部汉文档案、清代内阁蒙古堂档和其他满汉蒙藏文各类档案。该研究领域人员在国内外出版了《元史》标点本（亦邻真、周清澍等）、《元朝秘史畏吾体蒙古文复原》（亦邻真）、《亦邻真蒙古学文集》（亦邻真）、《元蒙史札》（周清澍）、《钦定外藩蒙古回部王公表传（第一辑）》（包文汉等）、《皇朝藩部要略稿本》（包文汉）、《〈蒙古源流〉研究》（乌兰）、《清太祖太宗世祖三朝实录蒙古史史料抄》（齐木德道尔吉等）、《清朝圣祖朝实录蒙古史史料抄》（齐木德道尔吉等）和《清内秘书院蒙古文档案汇编》（齐木德道尔吉等）等重大的文献史料和文书档案整理研究成果和《内蒙古历史地理》（周清澍主编）、*Die Briefe des Kangxi-kaisers aus den Jahren 1696-1697 an den Kronprinzen Ying-ch'eng aus mandschurischen Geheimdokumenten, -- Ein Beitrag zum ersten Dsungarenkrieg der Ching 1690-1697*（Otto Harrassowitz Verlag, Wiesbaden, Deutschland, 齐木德道尔吉）、《蒙古民族通史（第四卷）》（乌云毕力格等）、*Überlieferungsgeschichte des Berichts über den persönlichen Feldzug des Kangxi-kaisers gegen Galdan (1696-1697)*（Otto Harrassowitz Verlag, Wiesbaden, Deutschland, 乌云毕力格）、《明清档案与蒙古史研究（第一、第二辑）》（宝音德力根等）等多部研究专著和论文集，并在蒙古、英国、德国、日本、韩国和国内重要杂志上发表了几百篇学术论文。多种文字史料的比较研究，历史语言学等相关

学科与史学的结合以及蒙古文、满文、汉文文书档案资料的发掘利用是本研究领域的鲜明特色。新史料、新方法的利用,已使本领域在 15 至 18 世纪蒙古史研究处于世界领先水平。目前,该研究领域人员在喀尔喀史、蒙古六万户的变迁、漠南蒙古诸部史、蒙藏关系史等领域里取得了重大进展。

第二,内蒙古近现代史研究。本领域主要研究近代(1840 年至 1949 年)和现代(1949 年至今)内蒙古地区以蒙古族为主的各民族历史。研究内容主要涵盖近代内蒙古政治变迁史、蒙古民族运动史、人民革命斗争史、内蒙古各行各业开发与社会经济发展史、外国侵略史、内蒙古自治区政治体制和方针政策演变(即民主改革、社会主义革命和新时期改革开放)、内蒙古经济文化各方面建设与成就以及蒙古族和其他少数民族的发展繁荣等。该研究领域人员出版和发表了《内蒙古近代简史》(郝维民主编)、《蒙古民族通史(第五卷)》(白拉都格其等)、《大青山抗日斗争史》(郝维民主编)、《百年风云》(郝维民主编)、《呼和浩特革命史》(郝维民主编)、《日本与内蒙古》(金海)、《博克多汗政府与内蒙古政治》(周太平)、《蒙古族——内蒙古正蓝旗巴彦胡舒嘎查调查》(金海主编)、《内蒙古近代史论从(1—4 辑)》等多部专著和论文集,成果显著,该领域也在国际国内处于先进地位。

第三,北方民族史与民族关系史研究。该研究领域包括秦汉至元代的中国古代北方民族史和民族关系史,元、明、清时期的蒙、汉、回、满、藏各民族关系史。本学科前辈学者在匈奴史、东胡史、突厥史以及蒙古族族源等领域取得了丰硕成果,有《匈奴通史》(林干)、《东胡史》(林干)、《原蒙古人的历史——室韦-靺鞨研究》(张久和)、《和硕特蒙古史纲要》(乌云毕力格)等颇具影响和的学术价值的专著和“中国北方民族与蒙古族族源”(亦邻真)、“关于内蒙古历史的若干问题”(亦邻真)等具有很高理论水平的学术论文。近年来,发表了有关满蒙、明蒙关系的论著多篇,主持了题为《蒙古史史料与满蒙关系研究》(齐木德道尔吉)和《17—18 世纪西藏、卫拉特与清朝关系研究》(乌云毕力格)等专门研究民族关系的科研项目,发表了有关 17 世纪满蒙、蒙藏关系的具有重要影响的一系列学术论文。在明代蒙汉关系研究方面,王雄等人取得了显著的成果。

内蒙古大学“211 工程”建设成为了内蒙古大学蒙古史学科突飞猛进的大好契机。蒙古史研究作为内蒙古大学传统的优势研究领域,在蒙古学学科建设中发挥了重要的作用。这次出版的《蒙古史研究 211 丛书》正是内蒙古大学“211 工程”二期建设的《蒙古学与北方民族研究》子项目的标志性成果之一,共收录了四部专著。随着内蒙古大学“211 工程”的继续建设,该丛书编委会准备陆续出版未来的多卷成果。

2005 年 8 月 25 日

导 言

清代，蒙古、西藏和新疆等边疆民族地区统称藩部。据祁韵士所著《藩部要略》，在清朝版图以内，被称为藩部的有内蒙古诸部（漠南蒙古）、喀尔喀部（漠北蒙古）、厄鲁特部（漠西蒙古）、回部（新疆南疆维吾尔族）和西藏。

在汉语中，藩，本意为篱笆，引申为屏障、遮蔽或沿边、境域等。“藩”被引入政治领域后，随着王朝的更迭与时代的发展，其涵义不断发生变化，因此在不同时期，不同层次上，藩所指内容皆不同。从古代直到近代，有几个基本因素，如地理位置、文化属性、政治属性等，与藩有密切的关系。清代的蒙、藏、回各部之所以被称为藩，也是由这些基本因素所决定的。

地理位置上，蒙、藏、回各部自古以来都居住于远离中原内地的边疆地区，即古代中原王朝所指的“荒服”、“藩服”之地。清朝统一全中国后，蒙、藏、回各部被置于其有效的统治之下，但按照清朝政府的政策目标，中原内地是国家的政治、经济和文化基础，是国家经济的重点和统治中心所在。而蒙、藏、回各部所居住的边疆地区则具有重大的军事和国防价值，是内地的“屏藩”。所以，清朝采取了不同于内地的羁縻、笼络政策，以保证藩部的政治稳定，使之世世“屏藩”内地。

文化属性上，对于古代中原王朝来讲，非华夏者皆属“夷类”。清朝实现大一统后，国内诸非汉民族事实上已不再属于“夷类”了。但是，各民族之间在政治上实现统一的同时，在精神、文化领域内仍存在着差异。清代的蒙、藏、回各部在宗教信仰、语言文化、风俗习惯等各个方面，与内地的汉民族有着巨大的差别。在文化类型上，对中原内地的汉族来讲，未汉化或汉化程度较低的蒙、藏、回各部仍属于儒家文化圈以外的“异族”。这种文化的差异是清代蒙、藏、回各部被称为外藩部落或藩部的重要原因之一。清朝统治者因自身也是“异族”出身，对民族间的差异有清楚的认识，并承认这种差异的存在。所以对藩部采取“从俗从宜”的文化政策，使之保持其“旧俗”。

政治属性上，蒙、藏、回各部不同于内地行省，是对内部事务拥有一定自治权利的特殊行政区域。藩部政治属性的确立，除了历史传承因素，主要是在清朝统一边疆的过程中逐步完成的。在统一过程中，清朝对西、北各民族部落采取了以下两个基本方针：一是“因俗而治”，即所谓的“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”。二是“分而治之”，即“众建而分其力”。清朝统治者在既承认民族地区特殊性，又

防止对已产生不利因素的这两个相互制约的基本原则下，在蒙古、西藏和回部，分别建立起盟旗制度、政教合一制度和伯克制度等不同类型的政治制度和多元化的管理体制，从而确立了清中央政府的有效管辖权。“因俗而治”的核心是基本保留藩部传统政治制度，保证民族上层享有世袭权和对本民族内部事务拥有一定的自治权利。这也是各藩部归附清朝的政治基础。“分而治之”，则是清中央政府对藩部采取的重要控制手段。它有效地分散了藩部上层的权力，防止出现割据势力，使封建国家权力——皇权始终处于至高无上的地位。正是这种因俗施治和分而治之的基本政策，使得清朝直到近代以前在其广阔的边疆地区保持了长期稳定而有效的统治。

1840 年的鸦片战争后，中国逐渐变成成为半封建半殖民地社会。由于帝国主义列强的侵略，中国边疆地区普遍出现危机，清政府在边疆地区的统治江河日下，岌岌可危。传统藩属体制彻底崩溃的新环境下，“因俗而治”政策已经不能保证清朝在边疆地区的统治的稳定，也不适应确保边疆的安定和抵御帝国主义入侵的现实要求。为应付时局的变化，维持边疆地区的统治，清政府不得不改变其对蒙古、西藏和新疆等边疆民族地区所实行的传统政策，开始采取将藩部地区与内地行省一体化的政策，试图加强对边疆地区的统治并摆脱危机。

清朝传统治边政策的转变，除外来侵略所造成的边疆危机外，也有深刻的内因。边疆地区内部发展趋势，国内政治关系格局的变动是促使清朝统治者改变传统治边观念，推行新的治边政策的重要内因。陕甘回民起义引发的激烈动荡严重动摇了清朝在整个西北边疆地区的统治，在局部地区旧的统治秩序已被彻底摧毁。传统的政策已经无法满足清政府重建秩序、维持统治的迫切要求。另一方面，清朝统治集团内部满汉权力格局的嬗变，汉族官员政治地位的日渐上升；清廷与蒙古王公、蒙藏宗教上层的关系的松弛和疏远，使得原先边疆政策的决策机制、决策原则、决策依据，皆发生重要变动。这些变化直接促成了清朝传统治边政策的转变。

晚清边疆政策的主要目标是，实行边疆、内地政治一体化。所谓“一体化”，是相对于清代前期西、北边疆地区多元化管理体制而言的。“一体化”，就是要改变蒙藏回各部“因俗而治”的多元化管理体制，通过推广州县制，或径直设立行省，使这些地区逐渐与中原内地一体化。

一体化由一般性政策目标转化为具体政策而付诸实施，大致经历了初步酝酿，局部实施和全面筹划三个阶段。

19 世纪 60 年代以后，清政府开始放弃和放松对东北、蒙古地区的“封禁”政策，逐步解除各种“边禁”，鼓励内地汉民移居关外，开垦土地；80 年代在新疆、台湾相继建省；在清末“新政”期间，将东北三将军辖区改建行省。随后，蒙古和西藏的改制也成为清政府所必须加以考虑的问题。当时在各省督抚，驻边将军、都统、大臣，以及廷臣当中，不断有人主张将蒙古和西藏改建行省，并提出了各种各样的改制或整顿方案。其中有的方案已得到清廷的认可和采纳而开始付诸实施。这样，

蒙、藏地区与内地的政治一体化事实上已成为清末治边政策的主要目标之一。

清政府最早实行改省的藩部地区是新疆。进入 19 世纪以后,新疆多次发生变乱。最后经过同治年间的大动乱,清朝在新疆的统治秩序几乎“荡然无存”。伊犁将军所统辖的军政系统,伯克与扎萨克两种民政制度,在动乱中都受到严重的冲击和破坏,已无法应付当时的政治需要。清政府只有建立一个更集中、严密的统治体制,才能保证新疆的稳定,才能不使领土进一步丧失。对当时清政府来讲,达到这一目标的最现实的办法就是,将中央集权式的行省体制移植过来,使新疆在政治体制上与内地一体化。收复新疆后,清政府采纳左宗棠、刘锦棠等人的意见,于光绪十年在新疆正式设省,从而达到了重建秩序、稳定局势、强化统治的目的。

至清末,清朝政府实行“新政”以后,蒙古各部的改制问题已成为社会舆论所关注的焦点之一,因而越来越引起清政府的重视。当时,沿边各省督抚,以及各路将军、都统、大臣等的主张和建议不仅在社会舆论中占主导地位,同时也成为清政府筹边改制的主要信息来源和决策依据。就蒙古地区的改制而言,各方的意见虽各有侧重,但有一个共同的观点,即主张改变蒙古旧有的盟旗制度,废除扎萨克分封制,通过增设州县和改设行省,使蒙古与内地“联为一体”。清朝最高统治者逐渐接受了这一观点,相信只有建立行省才能维持和巩固在蒙古地区的统治。遂令各有关督抚、将军等体察情形,详加讨论蒙古改设行省问题。于是便有了各种方案,有的主张内外蒙古均设省,有的则主张只把内蒙古改建为省,而外蒙古仍实行旧制。清廷最后采取“注重漠南,以期渐进”的步骤,着重筹划在内蒙古设立热河、察哈尔、绥远三个行省。

英军第二次入侵西藏,并逼迫西藏地方当局签订《拉萨条约》后,西藏的形势日趋危急。一方面是达赖出逃外蒙古,西藏地方政局日益动荡,给英、俄帝国主义加紧侵略西藏带来了可乘之机。另一方面是西藏地方与清廷之间业已存在的隔阂与矛盾不断加剧,使局势更加不稳定和复杂化。在这种情况下,在印度与英国谈判的清朝使臣张荫棠提出了“整顿藏政,收回政权”,以加强中央对西藏地方的主权管辖的建议。从此,“收回政权”即成为清政府治藏政策的核心,并逐步得到落实。

宣统二年初,达赖出逃印度后,清政府立即宣布革除其名号,接着采取一系列整顿措施,责成驻藏大臣联豫“悉心经营”。联豫基本上按照行省建制的构造原则,对西藏地方官制进行改革,在西藏各地设置委员,并仿照内地各省督抚衙门章程,设立幕职分科办事,以专责成。这些举措使西藏地方行政管理体制有了明显的内地化趋向,在一定程度上提高了驻藏大臣的主事权力。与此同时,清政府在川边藏区大力推行改土归流,打通川藏之交通,并为川边藏区与四川省的一体化奠定了基础。

以实现边疆、内地政治一体化为核心的晚清治边政策的提出和实施,既是现实政治形势的需要,也是一定程度上反映着历史发展的必然。在清朝统一多民族国家这一政治前提下,二百余年来,边疆和内地各民族在经济交换和文化交流诸方面都

取得了历史上前所未有的进展。偏远的边疆地区比以往的任何时候都更加需要内地的人员、技术和产品,内地也需要边疆吸纳多余的劳动力,缓解人口压力。双方的互补性越来越强。边疆地区各个民族区域,在政治、经济和文化诸方面显现出了与内地汉族地区逐渐趋同和接近的趋势。这一趋势是晚清推行一体化政策的前提和基础。

但是,由于边疆民族地区各自复杂的自然环境和社会历史条件,经济和政治发展呈现出不平衡性。这种不平衡性又制约着一体化政策的执行及其效果。蒙古、西藏、新疆虽同处边疆,但不同的地域、不同的民族及不同的历史背景造成了各种不同的复杂局面,一体化的推行也出现了不同的特点和结局。可以说,清政府对边疆地区实施的一体化政策,在一定范围、一定层次上达到了预期的目标,对实边固圉,抵御外侮,产生了积极影响。与此同时,推行一体化的过程中也出现了许多问题,导致了新的矛盾和冲突,造成了严重的后果,对维护边疆地区的稳定和国家的统一产生了不利影响。

近代边疆问题的研究,既是边疆民族史研究的重要内容,又是中国近代史研究的有机组成部分,因而与之有关的成果很多。早在20世纪前半叶,已有不少成果问世。专著方面,主要有谢彬《中国丧地史》、《西藏问题》、《蒙古问题》,葛绥成《中国近代边疆沿革考》,荆三林《近代中国经营边疆史》,华企云《中国边疆》、《蒙古问题》、《新疆问题》、《西藏问题》,陈崇祖《外蒙古近世史》、蒋君毅《新疆经营论》、程鲁丁《新疆问题》、白眉初《西藏始末纪要》、陈健夫《西藏问题》、杨仲华《西康纪要》等。这一时期的研究论文也数量比较多,代表性的有高长柱《筹边政策与边疆现状》、黄定初《帝国主义侵略下我国边疆之危机》、孙绳祖《中国边疆问题发生原因之探讨》、楚明善《清代之治边制度与政策》、顾颉刚《中国边疆问题及其对策》、陈芳芝《清代边制述略》、黄奋生《中国边疆政策古今观》等等。这些论著从不同范围、不同层次上论述了中国边疆地区的历史与沿革,帝国主义侵略下的近代边疆危机,边疆领土的丧失等等。其中,有的论著探讨或涉及到了清代的治边政策与制度问题,为后来的研究提供了初步的基础。

新中国成立后,20世纪50年代陆续有一些相关成果问世,如丁名南、余绳武等合著《帝国主义侵华史》(第一卷),陶克淘《内蒙古发展概述》(上册),余元鑫《内蒙古历史概要》,余素《清季英国侵略西藏史》等。

到20世纪80年代以后,中国边疆民族史的研究取得了重大的进展,涌现出一大批新成果。综合性的著作主要有翁独健主编《中国民族关系史纲要》,王钟翰主编《中国民族史》,赵云田《中国边疆民族管理机构沿革史》,马大正主编《中国古代边疆政策研究》,马汝珩、马大正主编《清代的边疆政策研究》,李治安《唐宋元明清中央与地方关系研究》,刘广安《清代民族立法研究》,杨学琛《清代民族关系史》,张博泉、程妮娜《中国地方史论》,张有隽、徐杰舜主编《中国民族政策通论》,杨建新、马曼丽《西北民族关系史》,杨策、彭武麟主编《中国近代民族关系史》,成

崇德《十八世纪的中国与世界——边疆民族卷》，张永江《清代藩部研究——以政治变迁为中心》等等。边疆民族、地区史方面，集体编写的有《蒙古族简史》、《蒙古族通史》、《蒙古民族通史》、《藏族简史》、《新疆简史》、《内蒙古近代简史》等；专著有赵云田《清代蒙古政教制度》，卢明辉《清代蒙古史》，刘志宵《维吾尔族历史》，苗普生《伯克制度》，黄奋生《藏族史略》，东噶·洛桑赤列《论西藏政教合一制度》，吴丰培、曾国庆《清朝驻藏大臣制度的建立与沿革》等等。在各种刊物上发表的关于边疆民族史方面的论文则数量更多。具体到本文的论题范围而言，主要有戴逸《中国民族边疆史研究》，马汝珩《清代边疆政策浅谈》，王锺翰《理藩院与蒙古》、《清代民族宗教政策》，赵云田、成崇德《清代前期的“因俗而治”》，田继周《中国历代民族政策略论》，刘广安《简论清代民族立法》，成崇德《清代前期边疆通论》，赵云田《清末边疆地区新政举要》、汪炳明《清末新政与北部边疆开发》，余子明《论晚清政府在西藏的若干政策》、许广智《张荫棠‘查办藏事’始末》，齐清顺《新疆建省及其历史意义》，陈育宁《近代内蒙古地区的移民实边及其影响》等等。

20世纪60年代以来，外国学者对清史的研究也有很大的进展。与本课题相关的论著中，欧美学者的著作主要有费正清《中华帝国的世界秩序观——中国传统的对外关系》、《剑桥中国晚清史》，费正清、赖肖尔《中国：传统与变革》，毕答克《西藏的贵族与政府》等；日本学者的著作主要有佐口透《十八—十九世纪的新疆社会史》，滨下武志《近代中国的国际契机——朝贡贸易体系与近代亚洲》，片冈一忠《清朝新疆统治研究》等。

上述成果对本书的写作都有直接或间接的参考、借鉴作用。特别是马汝珩、马大正主编的《清代的边疆政策》，成崇德的《18世纪的中国与世界——边疆民族卷》，张永江的《清代藩部研究——以政治变迁为中心》等著作，从不同的视角对清代边疆治理政策、行政管理制度及其变迁等进行了较为全面、系统的研究，提供了诸多有益的线索和可信的资料，笔者受益匪浅。

综观前人研究，关于清代边疆政策的成果固然很多，但多详于清前期而略于晚期。因此，晚清时期的边疆政策仍是一个有必要进行深入研究的课题。本书以边疆、内地政治一体化作为中心论题，研究晚清政府在新疆、蒙古和西藏等边疆民族地区推行的政策和措施，并对其利弊得失，力求做出客观的分析和总结。

目 录

导 言	(1)
第一章 清代前期对蒙古、新疆和西藏的管理及其政策特点	(1)
第一节 清朝统一西、北边疆——大一统局面的形成	(1)
第二节 清朝对蒙古、新疆、西藏的管辖	(5)
一、理藩院与将军、都统、大臣的设置	(5)
二、多元化的地方管理体制的建立	(8)
第三节 清前期治边政策的特点与作用	(12)
第二章 外来侵略与近代边疆危机	(19)
第一节 19 世纪中叶前清朝与周边国家的关系	(19)
第二节 俄国对中国西、北边疆的侵略	(23)
第三节 日本对东北的侵略与北疆危机的加深	(30)
第四节 英国对西藏的侵略与西藏危局	(35)
第三章 新疆变乱与改设行省	(43)
第一节 新疆变乱与外敌入侵	(43)
第二节 收复新疆与改设行省	(48)
一、收复新疆	(48)
二、新疆改设行省	(52)
第三节 建省后的相应改制措施	(59)
第四章 开放蒙古与筹划设省	(64)
第一节 蒙古社会的动荡与解除封禁之议	(64)
第二节 “放垦蒙地”与增设州县	(75)
第三节 筹划设省	(87)
第五章 “收回政权”与整顿藏政	(96)
第一节 西藏危局与“收回政权”的提出	(96)
第二节 设省之议与整顿藏政	(109)
第三节 川边藏区的改土归流	(118)
第六章 清朝治边政策转变的原因与结局分析	(123)
第一节 清朝治边政策转变的宏观历史分析	(123)

一、清前期边疆地区的内地化与晚清一体化·····	(123)
二、宗藩体制的崩溃与传统治边观念的转变·····	(127)
三、国内政治关系格局的嬗变对治边政策的影响·····	(131)
第二节 晚清政府对新疆、蒙古和西藏政策不同结局比较分析·····	(136)
第七章 关于一体化及其相关问题的理性思考 ·····	(150)
第一节 “因俗而治”与一体化 ·····	(150)
一、内地化趋势发展不平衡与一体化的矛盾·····	(151)
二、藩部“自治”与一体化的矛盾·····	(153)
三、一体化与民族矛盾的加剧·····	(154)
第二节 一体化与“移民垦殖” ·····	(155)
第三节 一体化与“开启民智” ·····	(160)
结束语 ·····	(166)
参考书目 ·····	(168)
人名索引 ·····	(178)
地名索引 ·····	(184)
后 记·····	(190)

第一章 清代前期对蒙古、新疆和西藏的管理及其政策特点

第一节 清朝统一西、北边疆——大一统局面的形成

公元前 221 年秦始皇结束战国时代地方割据的局面后，在中原建立起统一的中央集权国家。随着以皇权为核心的中央集权制的确立，中原地区不但在政治上高度统一，而且开始在意识形态、道德风范等各个方面以一体化的形象出现在历史舞台上。在中原统一形成与发展的同时，北方蒙古高原逐渐成为游牧民族生息繁衍的场所。大约在秦末汉初，匈奴冒顿单于第一次在蒙古高原建立了统一的政权。从此，中国以长城为界，出现了两种相互对峙的政权结构，即“南有大汉，北有强胡”。¹ 尽管以后中原农耕民族和北方游牧民族间曾有过和平交往的时期，尽管元朝曾有过短暂的大一统，但清朝以前两种政权对峙的局面从未得到根本改变。清朝对蒙古各部的征服和西北边疆的统一，才最终改变了这种局面。正如康熙帝所说：“朕阅经史，塞外蒙古多与中国抗衡，自汉、唐、宋至明，历代俱被其害；而克宣威蒙古，并令归心如我朝者，未之有也”。² 清朝统一西北边疆后，长城内外归于一统，南北对峙的格局被彻底消除了。清朝建立了远比汉唐宋元明更为统一的国家，这是多民族中国历史上极其重要的一页。

清朝建立对中原内地的统治后，在西、北边疆地区，除漠南蒙古已纳入清朝的统治范围外，其他边疆民族政权尚未与清朝建立统属关系。当时在中国的边疆地区有以下边疆民族政权：北部的喀尔喀三汗部；西北地区的卫拉特——准噶尔汗国，叶尔羌汗国；青藏地区的蒙藏联合政权——和硕特汗廷。这些民族政权占据着自漠北喀尔喀经天山南北路至青藏高原的广大地区，统治着蒙、维、藏等不同民族。这些政权都是由蒙古各部大封建主所建立起来的。这是元亡以后，退居塞北的蒙古各部各自为政，日益分化所导致的结局。这些政权常常彼此对立，相互仇杀，犹如一盘散沙。清朝康、雍、乾三个皇帝不失时机地利用上述各政权之间的矛盾和冲突，经过近百年的努力和多次征战，相继将漠北喀尔喀蒙古和青藏地区置于自己的统治之下，最后征服准噶尔蒙古部，完成了中国的大一统。

¹ 《汉书》，卷 94，匈奴传，上。

² 《清圣祖实录》，卷 180，P.931。

上述政权中首先归附于清朝的是喀尔喀部，即漠北蒙古。1688年（康熙二十七年），准噶尔部噶尔丹乘喀尔喀内乱，兴兵三万，进攻喀尔喀。喀尔喀土谢图汗大军与噶尔丹兵相会于额罗会诺尔地方，“鏖战三日，厄鲁特夜袭善巴额尔克代青之营，破之。喀尔喀属下诸台吉星散，土谢图汗力弱，乃越瀚海奔至泽卜尊丹巴所。”³ 喀尔喀部遂大乱，被迫抛弃庐帐、器物、牲畜而纷纷南逃，举族迁至内蒙古境内，以寻求清朝的保护。喀尔喀的内讧与准噶尔东侵，使清廷万分不安。清廷一方面将喀尔喀部安置于边境地带，一方面加紧准备迎战噶尔丹。1690年，噶尔丹率两万兵突入清朝边界，在乌珠穆沁乌尔会河大败清军阿尔尼部后，长驱直入，直到克什克腾旗乌兰不通地方。清廷急速调集十万大军，分两路出关，向乌兰不通噶尔丹军逼近。不久，两军大战于乌兰不通，噶尔丹大败，遂退回科布多。

清廷利用噶尔丹败退漠北的有利时机，加紧准备喀尔喀部众同内蒙古四十九旗的会盟事宜。康熙帝认为：“喀尔喀向来虽经进贡，但伊汗从未尝输诚来朝。而喀尔喀诸汗亲率所属数十万众倾心归附，一切行赏定罚，安插抚绥，关系甚大，所以朕躬前往巡狩”，⁴ 决定亲自主持会盟。1691年，康熙帝率文武百官及上三旗官兵，由张家口出边“抚绥”蒙古，派遣兵部尚书马齐前往多伦诺尔（今内蒙古自治区多伦县）安排会盟礼仪。康熙帝驾临多伦诺尔后，喀尔喀三汗及内札萨克四十九旗王公与文武百官朝见康熙帝。康熙帝对喀尔喀诸汗宣布“亦等如四十九旗，其名号亦皆如四十九旗例，以示朕一视同仁之意”。⁵ 从此在喀尔喀蒙古授札萨克，编旗设佐，喀尔喀部正式成为清王朝的一部分。

16世纪末，藏传佛教格鲁派，即黄教开始传入卫拉特。卫拉特系漠西蒙古，明代称瓦剌，清代则译为厄鲁特、卫拉特、额鲁特等。黄教传入后不久，卫拉特各部会盟供奉黄教，确立格鲁派在漠西蒙古中的地位。17世纪初，后藏的藏巴汗，康区的白利土司及信奉红教的青海绰克图台吉结成了反黄教联盟，对黄教发动进攻，黄教的处境岌岌可危，于是黄教统治集团紧急向新皈依黄教的卫拉特人求援。1641~1642年，卫拉特诸部之一的和硕特部首领顾实汗率军入藏，消灭藏巴汗，使黄教在西藏取得统治地位，并建立起和硕特部对青藏地区的世俗统治。

早在入关前，满洲贵族以藏传佛教的特殊崇敬者的身份同西藏地方政权建立了联系，并互通使节，频繁往来。清朝入关后，于1652年（顺治九年）五世达赖赴北京朝见顺治帝。翌年达赖返藏时，清政府册封五世达赖为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”。⁶ 从此，确立了历代达赖喇嘛都由清朝中央政府册封的制度。同时清廷又册封当时对西藏实行世俗统治的和硕特部顾实汗为“遵行

³ 《清圣祖实录》，卷136，P.485。

⁴ 《平定朔漠方略》，卷9。

⁵ 《平定朔漠方略》，卷10。

⁶ 《清世祖实录》，卷74，P.586。

文义敏慧顾实汗”，⁷ 明确了达赖喇嘛的宗教领袖地位，并承认顾实汗对西藏的统治。此后，清廷与西藏地方的关系进入了一个新的发展时期。⁸

顾实汗和五世达赖去世后，和硕特汗王与西藏上层之间的矛盾日趋尖锐，西藏社会始终处于不稳定状态，终于引发了准噶尔势力入侵西藏。1717 年（康熙五十六年），准噶尔部以“保护黄教”为名，派军攻入西藏，杀死和硕特汗王拉藏汗，废除六世达赖益西嘉措，在西藏造成了严重的动乱。1718~1720 年，清政府两次派大军进藏，在藏军的配合下将准噶尔军驱逐出西藏。在驱逐准噶尔军队后，清政府趁机废除和硕特部在西藏地方建立的政权，改由清政府直接任命的若干噶伦共同负责西藏地方政务。和硕特汗廷在西藏七十多年的统治宣告结束。

作为和硕特汗国的另一部分的青海，此时处于顾实汗之孙罗布藏丹津的统治之下。罗布藏丹津不仅统治青海，还梦想在清军将准噶尔势力驱逐出西藏之后，恢复和硕特部在西藏的统治地位，自己即成为西藏的汗王。但是驱逐准噶尔之后清政府在西藏推行的政策，使罗布藏丹津的西藏汗王之梦彻底破灭。对此他十分不满，于是发动青海的僧俗人等，联络准噶尔部发动叛乱，反对清朝的统治。1725 年（雍正三年），清朝出兵青海，很快镇压了罗布藏丹津的叛乱，随即设立西宁办事大臣，专管蒙藏两族事务。至此，青藏高原被置于清朝的直接统治之下。

清政府对准噶尔的统一行动历时近百年，时间最长，耗资最巨，用兵最多。准噶尔为卫拉特诸部之一。16 世纪末 17 世纪初，卫拉特形成以和硕特、准噶尔、土尔扈特、杜尔伯特等部组成的联盟。自卫拉特联盟时代开始，直至 1690 年噶尔丹侵入清朝辖境以前，准噶尔及其他卫拉特各部，与清朝一直保持着和平遣使通贡关系。1670 年噶尔丹夺取准噶尔的统治权后，经过多次用兵，至 1679 年，最终统一了天山以北的卫拉特诸部。是年，五世达赖遣使准噶尔，赐噶尔丹以“丹津博硕克图汗”称号。

噶尔丹统一卫拉特诸部后，为了取得在天山南路的统治地位，首先利用回部的教派之争进兵天山南路。天山南路，清代亦称“回疆”，是维吾尔族（清代称“缠回”）的聚居区。当时统治回疆的是由察哈台汗后裔执政的叶尔羌汗国。叶尔羌汗国是东察哈台汗国秃黑鲁·帖木儿汗后裔赛依德于 1514 年创建的一个国家。在马黑麻汗统治时期，叶尔羌汗国达到鼎盛。17 世纪 20 年代以后，随着察哈台后裔势力的衰微和回部首领和卓⁸ 势力的强盛，白山派和卓与黑山派和卓之间的斗争日趋尖锐，引起了回疆的动乱。1679 年，准噶尔部乘机攻取哈密和吐鲁番。1680 年，噶尔丹亲自率

⁷ 《清世祖实录》，卷 74，P.586。

⁸ 和卓（Khoja）一词系波斯语音译，亦译作“霍加”、“和加”、“贺加”、“火者”等，意为“显贵”和“富有者”。在中亚和新疆地区，则用于专指具有伊斯兰教贵族身份的“圣裔”。叶尔羌汗国时期，在统治者的大力支持下，宗教势力与政治势力相结合，使喀什噶尔和卓家族成为一股强大的政治宗教势力。在叶尔羌汗国被准噶尔汗国攻灭之际，和卓势力完全把持了回疆的世俗政权。

军出兵天山南路，攻占叶尔羌，结束了叶尔羌汗国长达一百六十余年的统治。此后，噶尔丹又连年西征，征伐哈萨克、布鲁特、吉尔吉斯、诺盖等中亚诸部，将势力一直扩张到费尔干纳。噶尔丹统一天山南北和征服中亚大部分部族之后，便把进军的目标转向喀尔喀部，并指向了清朝。

如前所述，噶尔丹趁喀尔喀内讧，攻取漠北，进而又进兵漠南，受到清军重创后才退回漠北。此后，准噶尔与清朝的关系一直处于军事对抗状态。1696年，康熙帝亲自率领三路大军，直奔漠北克鲁伦河，进攻噶尔丹。在昭莫多地方，清军一举歼灭了准噶尔军主力，噶尔丹率少数人马，逃亡塔密尔河一带。1697年，为了彻底消灭噶尔丹，康熙帝亲临宁夏指挥作战，对噶尔丹采取了一系列军事行动。清军强大攻势，使噶尔丹陷入兵力消耗殆尽，属众纷纷离散的绝境。是年三月，噶尔丹病死于科布多之阿察阿穆台地方。随着噶尔丹的败亡，准噶尔与清朝之间的第一次战争宣告结束，清朝赢得了征服蒙古最后一大部落——漠西卫拉特的第一会合的胜利。

噶尔丹败亡后，准噶尔的统治权落入策妄阿喇布坦手中。策妄阿喇布坦因反对噶尔丹，曾经同清朝建立过同盟关系。他执政后，继续采取依靠清朝的策略，同清朝保持了近二十年的和平关系。这样，准噶尔部在策妄阿喇布坦的治理下又强盛起来。随着准噶尔的再度兴盛，策妄阿喇布坦对清朝的态度也逐渐强硬起来。但是，策妄阿喇布坦汲取了噶尔丹的教训，不再向清廷展开正面进攻，而是采取了先夺取西藏，挟达赖令众蒙古，最后与清廷决战的战略步骤。1716年，策妄阿喇布坦派其将领大策凌敦多布率六千骑兵进军西藏，次年打败拉藏汗的军队，占据了西藏。准噶尔入侵西藏，引起了清朝的不安。准噶尔的入侵，严重危害了清朝对青藏地区的统治，破坏了其以黄教安定众蒙古的基本国策。因此，清廷首先册封西藏和青海方面拥立的新达赖灵童格桑嘉措为六世达赖，为进军西藏做了政治上的准备。如前所述，清廷两次出兵西藏，在藏军的配合与和硕特贵族的协助下，赢得“驱准保藏”战争的胜利，确保了在青藏地区的统治。策妄阿喇布坦利用达赖的影响，号令众蒙古，进而与清朝抗衡的幻想被击碎了。

1727年，策妄阿喇布坦死，其长子噶尔丹策零即位。当时，青海罗布藏丹津发动抗清叛乱，被清军打败后，投靠了准噶尔。清廷虽多次提出将罗布藏丹津引渡的要求，但遭到准方的拒绝。准噶尔藏匿罗布藏丹津的举动，使雍正帝认识到，如不派兵讨伐，将来准噶尔“必扰青海及唐古特，因决策讨。”⁹ 1729年，清廷派两路大军进兵西北，一路出巴里坤，一路出阿尔泰，试图一举消灭准噶尔。但此次军事行动未达到预期的目的。此后，清军与准军断断续续进行了五年之久的残酷战争，双方都受到严重伤亡。1733年，噶尔丹策零提出罢战议和，清廷表示同意。翌年，清廷派使臣参加喀尔喀与准噶尔关于划定边界线的谈判，议定以阿尔泰山为界，阿

⁹ 《藩部要略》，卷11，《厄鲁特要略三》。