

军机处、藩部驻防与18世纪清朝的国家构建

刘文鹏

【摘要】晚清以来,很多学者把理藩院体制视为清朝在藩部地区主要的治理方式,强调“因俗而治”的特点,这也成为新清史学者阐发殖民帝国理论的重要依据。但这一观点并不符合历史实际。清朝在18世纪中期彻底平定西北后,逐渐在天山南北和阿尔泰山地区建立起一套军机处统辖之下的将军、大臣驻防体系,是对过去理藩院体制之下“羁縻政策”的修正,是清朝统治者经过缜密思考的结果,是把藩部治理重心从理藩院向驻防体制转移、把藩部地区重新组织到“国家”之中的过程。它表明清朝力图在新的地缘政治格局下,以中央集权制度为基础,将国家权力延伸到边疆地区的基层社会,进一步推进国家构建。作为中枢权力机构的军机处在其中起到了关键性作用。这种政治实践为晚清新疆建省、向近代主权国家过渡奠定了基础,是中国这个多民族统一国家发展历史进程中的一个重要环节,与新清史学者所谓的“帝国主义”“殖民主义”大相径庭。

【关键词】18世纪;清朝;军机处;藩部驻防;国家构建;新清史

【作者简介】刘文鹏(1972-),中国人民大学清史研究所教授、博士生导师(北京 100876)。

【原文出处】《学习与探索》(哈尔滨),2021.4.149~160

【基金项目】国家社会科学基金项目“军机处与晚清国家治理”(18BZS109)。

一、问题的提出

清代如何对藩部地区进行有效管理以维持对辽阔疆域、多民族统一国家统辖,一直是国内外学术界研究的一个重点内容。关于藩部所指范畴,学术界虽有分歧,但大致能够界定为理藩院所属的、与清朝保持封藩关系的少数民族部落。具体而言,则包括分布在内外蒙古、新疆、青海、西藏地区的蒙古族、藏族、维吾尔族各部。理藩院的前身为蒙古衙门,成立于1636年,1639年改称理藩院,“掌外藩之政令,制其爵禄,定其朝会,正其刑罚,尚书、侍郎率其属以定义,大事上之,小事则行,以布国之威德”(《清会典》卷六三)。19世纪40年代,李兆洛在为《皇朝藩部要略》作序时,将清朝对藩部地区的管理特点描述为“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”,这种精炼的概括观点被传承一百多年,为很多后世史家如萧一山、王戎笙等所推崇。很多学者提出清朝在边疆地区遵循“因俗而治”的施政原则,认为清朝以理藩院作为管理蒙、藏、青海、新疆等边疆少数民族事务的最高中央机构,又针对不同地区不同民族采取不同治理

措施,设置不同的将军、大臣,这使得清朝在边疆地区的影响力和控制力远超汉唐时期之“羁縻”政策。但清朝并不干预各部族的风俗信仰,也仍保持对各部族行政制度、社会组织,对部族首领政治地位与部族管理权的尊崇,而对部族内部事务尽量不干预^[1]。

晚清以来国内学者有关清代藩部管理“因俗而治”特点的认识与阐释也启发了国外学者。在美国学界,对理藩院做过专门研究的贾宁(Chia Ning)认识到理藩院在构建清帝国礼仪制度方面的作用,认为理藩院是通过各种仪式,包括朝觐、围猎和朝贡,创造了构成内陆亚洲边疆不同族群对清朝政治权威认同基础的象征性关系,使满洲人能将非汉群体(蒙、藏、回)融入大清帝国之中,对清朝来说这是一个国家再构建(state-remaking)过程^[2]。贾宁的研究成为英语世界很多学者认识清朝理藩院的知识来源。然而,贾宁关于理藩院体制礼仪化作用的阐发,并没有超越晚清以来清朝对藩部地区无法直接管理、只能依赖部族首领“因俗而治”间接管理之观点的窠臼。这种共识成为新清史学者提出殖民帝国概念和理论的重要依据。

罗友枝(Evelyn Rawski)就清帝国的性质曾提出两个判断:第一是清朝之所以获得成功,不是因为满人的汉化,而是因为满族统治者能够对帝国内居住在内陆亚洲边缘的非汉民族实行灵活的、有弹性的文化政策。第二个判断是清朝是一个殖民帝国,其判断基于和英、法等帝国一样的几个标准:“通过当地精英进行间接统治、使用多元的法律制度、在同一个帝国内对各个殖民地地区臣民采取混合不同的政策……”^[3]同时,濮德培、米华健等人都提出清朝是一个由不同族群构成的跨地域的庞大帝国,更倾向于将清朝视为与同时代的奥斯曼、俄罗斯、莫卧儿等类同的“帝国”,而且像19世纪西方的英美等国家一样,在边疆地区大力推行“帝国主义”政策,蒙藏新疆等地区成为清帝国的殖民地。另外,狄宇宙认为,与欧洲殖民者非常相近的是。清朝也非常善于、精于对内亚边疆地区的管理,理藩院就是一个这样的专门机构,是清朝殖民政策的“司令部”^[4]。同时,美国学者这种把清朝理藩院当做殖民地管理机构观点带有日本学界20世纪早期相似论述的影子。

总之,理藩院被认为是清朝管理藩部地区的最高机关和唯一途径,以上这些观点的展开,都建立在对理藩院制度认知的基础之上。这其中,清朝在蒙藏边疆各地区设置的驻防将军大臣被认为从属于理藩院体制之下,成为清朝治理藩部“因俗而治”原则的一种注脚。而造成这种结果的原因之一,就是这些研究中缺乏对清朝藩部地区驻防体系的具体研究,缺少对藩部驻防之将军、大臣权力来源、特点的探究,更缺少从具体行政运作层面解释理藩院与藩部地区驻防将军大臣之间是否存在统辖与被统辖关系。这种认识存在着一个将历史发展平面化的误区,忽视了历史发展的动态、立体特征。因此,我们有必要对驻防体系进行更加具体的研究,以图有更多发现。

二、对清代藩部地区驻防体制的再思考

为了纠正这一误区,我们需要思考的一个宏观问题是,既然自清朝入关前就已经建立起来的理藩院体制有如此强大的功能,为什么清朝还要在18世纪下半期,即理藩院体制运行了一百年后,还要建立起一套藩部地区将军、大臣驻防体制呢?为此,我们不妨重新回顾一下清朝藩部驻扎大臣的设置过程。

康熙三十二年(1693),因与准部交战,设右卫将

军,驻扎归化城。^①乾隆二年(1737),裁右卫将军,改设绥远城将军。

雍正二年(1724),设热河总管,乾隆三年改为热河副都统,嘉庆十五年改为热河都统。

雍正三年(1725),以青海平定,编设旗分,设青海办事大臣,乾隆元年改为西宁办事大臣。

雍正五年(1726),设驻藏办事大臣。

雍正十年(1730),设定边左副将军(后改称“乌里雅苏台将军”)。乾隆二十一年(1756),平准战争期间,增设乌里雅苏台参赞大臣。

乾隆二十四年(1759),南北疆底定,驻防大臣的设置更加密集,先后设喀什噶尔参赞大臣、乌鲁木齐办事大臣、哈密办事大臣、吐鲁番办事大臣(后改为领队大臣)、喀喇沙尔办事大臣、库车办事大臣、阿克苏办事大臣、乌什办事大臣、叶尔羌办事大臣、英吉沙尔领队大臣(初称总兵,后改)。

乾隆二十六年(1761),又设察哈尔都统、科布多参赞大臣。

乾隆二十七年(1762),设置伊犁将军、库伦办事大臣、伊犁参赞大臣,及伊犁领队大臣5人。

乾隆二十九年(1764),设置塔尔巴哈台参赞大臣和塔尔巴哈台领队大臣2人。

乾隆三十年(1765),置和阗办事副都统(四十二年,改为办事大臣);乾隆三十四年(1769),设古城领队大臣、巴里坤领队大臣;乾隆三十六年(1771),改乌鲁木齐办事大臣为都统。

乾隆三十七年(1772),设库尔喀喇乌苏领队大臣。

以上过程中,康熙时期在藩部地区仅设右卫将军,即后来的绥远城将军。虽然康熙帝经常巡幸热河,但藩部驻防之制尚未提上日程。雍正时期,驻藏大臣、青海办事大臣、定边左副将军分别在西藏、青海和喀尔喀蒙古地区设置,除了与理藩院保持密切关系外,这些大臣还通过专折奏事与皇帝建立直接联系,这表现出雍正帝与康熙帝不同的治藩思路,即开始在理藩院体制之外寻求新的管理方式,以图在藩部地区更加直接地贯彻皇帝意志,扩展中央权力。对于将军、大臣体制与以往理藩院体制的不同,我们可以以青海办事大臣的设置为例做个简单比较。根据乾隆时期杨应琚所纂《西宁府新志》记载:“雍正元年以前,俱派理藩院司员。自二年平定青海

之后,皆简大臣驻扎郡城以总理之,间遣部郎协理。”^[5]这一记载体现了这两种体制之间的差异,也体现了清朝中央开始将藩部管理重心由理藩院向驻扎大臣体制的调整与转移的政治意图。这种思路在乾隆时期,以新疆纳入版图为契机表现得更加清晰与明确。如上所列,藩部驻防大臣设置数量最多,且最为集中、密集是在乾隆二十四年以后至乾隆三十六年之间,尤以乾隆二十四年至乾隆二十七年新疆战事初定时最多。

如此一来,清朝对藩部地区的管理不仅有两套不同的系统,而且这两套系统表面上看是同时并存,但清朝在推行和实施的重心依赖上有一个前后相继的过程,也就是存在一个很重要、却为以往学者所忽略的时间差。只有注意到这个时间差,我们才可以了解到,在从清朝入关到雍正初年,在幅员辽阔的蒙藏藩部地区,在从帕米尔高原到大兴安岭以西的亚洲腹地草原如此广阔地带,清朝竟然几乎没有政治军事力量存在,而仅仅依赖理藩院的礼仪制度对这些地区的部族首领实施以怀柔之策。而即使到乾隆二十年之前,也仅仅有驻藏大臣、乌里雅苏台将军等几处零星的力量。而随着准部、回部平定,新疆“故土新归”,纳入版图。清朝循着雍正以来为强化内亚边疆地区的国家安全而更多地投放军政力量,而不是依赖当地部族首领进行间接管理成为一种必然。

现在的研究表明,乾隆帝在战后新疆管理体制的选择问题上,经过了一个反复斟酌才做出最终决定的过程。平准、平回战后,挟百战余威的乾隆皇帝在如何管理新纳入版图的广阔疆域时有三种选择:一是将理藩院体制扩展到更广阔的内亚边疆,二是仿效内地在新疆实施行省制度,三是延续雍正以来设置定边左副将军、西宁办事大臣等驻防大员。但很明显,乾隆帝首先想到的是在新疆如何推行行省制。乾隆二十四年(1759)乾隆帝任命杨应琚为陕甘总督,明确指示由他筹划新疆建省问题。杨应琚为此入京觐见皇帝,听授机宜,然后迅速赶赴新疆进行筹划。九月间,清朝中央根据杨应琚的建议,形成的方案是由川陕总督中分出四川总督与甘肃总督,甘肃总督驻扎肃州,以杨应琚任之,统辖陕、甘,在哈密、巴里坤以西的伊犁、叶尔羌等地添设总兵、道员及所属的同知、通判、都司、游击、千把总等员等文武

各员,形成甘肃总督遥领新疆军政事务的格局。这是完全按照内地行省体制设计的建省方案。但到次年五月,当杨应琚新疆之行还未结束时,乾隆帝改变了原来新疆建省的设计方案,取消甘肃总督,仍设陕甘总督,其管辖范围扩至乌鲁木齐。又取消拟在新疆各地设置道员、总兵各级文武官员的方案,保留各地的驻扎大臣。伊犁一带则设满洲将军专任其事。到乾隆二十七年(1762)十月,清朝设“总管伊犁等处将军”,形成伊犁将军统辖伊犁参赞大臣辖区、塔尔巴哈台参赞大臣辖区、乌鲁木齐都统辖区、喀什噶尔参赞大臣辖区等四个军政区的格局^[6]。可以看出,清朝在新疆建立大臣驻防体制,是经过清朝中央、地方大员一再沟通、磋商后形成的决定。

为什么乾隆帝会最终选择军府制、放弃在新疆实施行省制的初衷呢?这其中包含了一种什么样的政治思维?现在发现的很多档案表明,乾隆皇帝在做出此决策之前,与前线的舒赫德、阿贵等人经过了密切的沟通。乾隆二十五年(1760),皇帝给回疆参赞大臣舒赫德的满文上谕是这样阐述放弃行省体制的:“后看得,杨应琚非但不能于肃州及时驻扎,即回子地方亦无论如何不能如内地一般设官管辖。因此,近来舒赫德等奏伊犁、叶尔羌等地置总兵、道员等官之处并不准行。今日情形与往日全然不同,叶尔羌、喀什噶尔、伊犁等地必须满洲大员驻扎,凡事方可办理。将此寄谕舒赫德知之。”^②

那么乾隆帝为何放弃在新疆设置行省体制的初衷呢?首先是出于对境外哈萨克、布鲁特等的防范。乾隆二十五年(1760),乾隆帝在给舒赫德的上谕中明确表示:“伊犁向为准夷腹地,加意经画,故稿事颇修,今归我版图,若不驻兵屯田,则相近之哈萨克布鲁特等乘机游牧,又烦驱逐,大臣等自当办理妥协,不可苟且塞责以图早归,看来驻兵屯田,惟当渐次扩充。”^③此外还有一个原因促使乾隆放弃行省改行驻防体制。1758年,因有错误被革职发往西北军前效力的永贵、定长、纳世通等人,先后带着原有官衔出任南疆地区的几处办事大臣。乾隆皇帝在谈到为什么要给予驻防大臣较高的职衔时表示,“若照部议革任,及带所降之级留于军营,恐不足资弹压”。^④其弹压的对象包括回部伯克、蒙古王公等,对这些地位尊崇甚至有国家封爵的“地方精英”,清朝必须保持派

驻官员的高级别,坐镇各城各地,强化其权威,才能实现对当地的有效管理、控制。而这是行省制度下道员、知府、知县等低品级官员难以实现的。聂红萍在其论文中也表明,南疆伯克体制已经先行建立,成为促使乾隆帝放弃行省制的一个主要原因。

可以看出,在平准战后清朝管理藩部地区的政治思维发生了改变,即在保留理藩院体制的同时,必须对这些地区直接输出政治、军事力量,强化对这些新归附地区的管辖,这是清朝在内亚边疆地区版图急剧扩大后,乾隆帝及清朝中央应对国家安全所作出的明确反应。但这只是清朝应对疆域扩大后系列措施中的一个环节。对于这个环节的重要意义,我们还需要将其置于国家体制中进行观察。具体而言,中央权力在边疆地区的展开,是直接深入基层社会的管理,还是依赖当地的社会精英,不仅关系到国家构建行为的成功与否,也往往成为认识清朝国家性质的一个标准,甚至关系到清朝国家未来走向近代的发展方向。^⑤

近些年有学者对这个问题做出了重要推进。例如,张永江对清代藩部管理体制的研究做出有力的推动。他根据藩部形成背景,将其分为直辖藩部、兼辖藩部和间接藩部三大类,其中前两类属于清代中国疆域之内。这种划分对于我们理解藩部的真正含义极具意义。他也关注到清朝在藩部地区的驻防大臣自成体系,独立于理藩院之外,成为与之并行的另外一套体制,因此,清朝对藩部地区的管理早已超出了传统的羁縻原则。“(理藩院和将军、大臣)两大权力系统虽各有重点,但又互相交叉,国家权力触角深入到土司系统以外所有的边疆民族地区。而且两大系统权力均来自最高统治者皇帝,直接对皇帝负责,这是以往历史上所不曾有过的。”^⑦华立注意到新疆军府体制之下理民体制的建立和满汉官员如何管理地方基层社会的问题,这种国家权力日渐向新疆基层社会延伸的现象,不仅存在于东部已经建立州县的乌鲁木齐地区,而且,即使在伊犁将军直辖的北疆的很多地区,在乾隆以后也逐渐“经历从理民同知到抚民同知的民政体制的变化”,只是还没有过渡到州县制度^⑧。他们的这些论述可谓精辟,已经开始突破清代以来有关藩部治理的“清朝政治话语”。但遗憾的是,张氏、华氏对清朝国家权力是如何深入到内亚边

疆民族地区的缺少分析,也未能展开对将军、大臣驻防体制的形成、权力特点等更具体的探讨。还有更多的学者专门研究了西宁办事大臣、回疆参赞大臣、乌鲁木齐都统等某一个驻防将军、大臣体制的建立、制度等,但难以突破《清会典》《会典事例》的叙事范畴,更缺少对这些机构在清代国家构建中的作用与意义的分析。

为解决这些问题,我们必须弄清楚在如此广阔范围内建立起来的将军大臣体制,清朝中央如何对其统辖、由哪个机构统辖?藩部驻防大臣有哪些具体权力,其权力来源是哪里,又是如何在边疆基层社会运转的?通过梳理史料可以发现,藩部驻防大臣一切权力都与军机处密不可分。

三、军机处与清朝在藩部地区的国家构建

军机处作为中国最后一个王朝的政治中枢权力机构,是继明朝以内阁制度取代在中国延续1500年之久的丞相制度之后,对传统社会政治中枢机构的又一次和最后一次变革,也是满人入关后,对其原有中枢机构议政王大臣会议的自我超越,其政治作用被认为是强化皇权专制、抗衡满洲贵族或消除其他制约皇权的因素。所以,“军机处是封建专制主义中央集权高度发展的产物”,“这标志着中国的封建专制主义从此到了高度发展的阶段”^⑨。这种认知已成为在清代历史乃至整个中国历史的叙事中的一种标志性话语,以至于被写入从中学到大学的历史教材。从维护皇权专制一统的角度来看,研究者对军机处职能关注最多的是这个机构在上谕起草和廷寄方面的作用,“只供传述缮撰,而不能稍有赞画于其间”(《檐曝杂记》卷一),以此衬托出军机处对皇权的依附和维护的特殊关系。同时,军机大臣具有的兼职、无定员、无衙署、无属员、职权不固定等特点,也使得研究者得出结论:清朝借助军机处消除了以往历史上影响皇权顺畅运行的各种窒碍。

显然,这样的研究是以中国历代皇权与相权、内朝与外廷关系为视角的,是把军机处放在中国古代皇权专制往复发展、不断走强的过程中进行审视的。实际上,起源于雍正时代的军机处,在从一个由内廷机构走向外朝政府机构,日渐成为一个掌握政府实权的中枢机构的过程中,其起点恰恰应该是对雍乾之际藩部地区驻防大臣的统辖,或者说军机处

之权力起源于清朝在18世纪国家构建过程中“中央集权”在经营西北、走向内亚边疆的过程中逐渐走强的趋势。军机处在清朝向藩部地区推行强权政治的过程中,至少在两方面起着重要作用,一是藩部地区驻防将军大臣及各级官员的选任,和对他们的权力进行设计;二是负责藩部地区与行省地区之间官员的调任,整合内外政治力量。

1. 军机处对藩部地区驻防官员的管辖

为了更确切了解军机处在清朝吸纳藩部地区的国家构建过程中的作用,我们应该回到军机处成立的初衷上。根据目前比较一致的研究,军机处初称军需房,从起源上来看,它本身就是为了筹备西北战争而设的,不但掌握西北战事所需要的粮草钱粮,而且西北战前将军、大臣之派遣,亦由军机处直接掌控。《清会典》记载,军机处重要职责之一就是直接统辖、管理驻扎在藩部地区的西北两路将军、大臣。“凡大臣之换防于西北两路者,稽其班。书其名以备览,旬有五而更之。”^⑥西北两路各大臣,皆由军机处缮具月折,每月于初五、二十日,两次呈递,其有出缺补放更调者,于折内查明改缮。

所谓西北两路,是指自清代康熙时期用兵准噶尔部逐渐形成的战略布防格局,由陕西、甘肃,经哈密、巴里坤进入天山南北,称为西路;由张家口向北穿越内外蒙古,经科布多越阿尔泰山进入北疆的塔尔巴哈台,至伊犁地区,称为北路。自康熙以后,清准之间在西北两路曾展开长期而激烈的拉锯战,清军在西路的哈密、巴里坤一带和北路的乌里雅苏台、科布多一带重点布防。

办事大臣一般任期三年,凡需要补放的,或由皇帝直接下旨任命,或由军机处于每年十月,将各处期满的大臣开列名单,是否换防、如何换防,报给皇帝直接定夺。也就是说,西北两路将军大臣,虽是领兵军前,属于武职,但其选任、换防并不归兵部管辖,完全操之于军机处之手。另外,查《清会典》理藩院职责之各条内容,均为对藩部各部族自身事务的管理,并无任何管辖驻防将军、大臣之责。所以,雍正时期所创设的军机处,最初专门协助皇帝筹措西北战事,但自此以后至清代结束,一直掌控着西北两路军务,权力未曾旁移。根据《会典》的记载,清代在西北两路设置的将军大臣,其人选有以下三个特点。

第一,藩部地区驻防大臣的选调,基本上是八旗官缺,且以满人为主,兼用少量八旗蒙古、八旗汉军,八旗以外的汉人没有机会出任。

第二,这些官缺一直由军机处统辖,由皇帝钦定,其他官员和机构无法染指。以新疆为例,天山南北的大臣们虽然名义上归伊犁将军和参赞大臣节制,但他们选任、换防都不由伊犁将军和参赞大臣决定,亦不由他们推荐。在中央机构中,内阁、兵部和理藩院均无权过问这些驻防大臣的任免。

第三,西北两路驻防大臣名义上归当地的将军节制,但职权相对独立,主要表现在可直接给皇帝上奏折,独立奏报所属的相关事务,且无须向当地的将军汇报。只有在遇到叛乱、战争等紧急事务时,各大臣才会受到将军的统一节制、调度。乾隆三十年(1765)爆发乌什之乱时,乾隆帝命叶尔羌办事大臣额尔景额调查新疆各处大臣的不法行径,额尔景额参劾前任和阗办事大臣和诚婪索伯克之事,使和诚伏法。乾隆四十三年(1788),永贵出任乌什办事大臣后,参劾叶尔羌办事大臣高朴贩卖玉石之事,使高朴被惩处。至于日常军政事务的处理,军队训练,台站、卡伦巡查,边贸管理等,各地大臣则更可以便宜行事,直接对中央负责。这种独立奏事权加重了他们的权威,弱化了伊犁将军、参赞大臣对他们的“节制”关系。

军机处掌握的西北两路驻防将军大臣的荐举权,是清朝继续以中央集权思想来保持对边疆地区直接控制的政治上层设计,那么又该如何设置驻防大臣管理地方的权力,才能体现清朝国家构建的思想呢?

通过一些学者的研究,我们知道在天山南北的驻防大臣掌握了以下几种关键性权力。

第一,统帅驻军、维护边防,对边境卡伦的设置和定期巡视是驻防大臣的首要职责,意味着对国家边界的保护。

第二,北疆蒙古各旗王公、南疆各城伯克的觐见、任命都通过当地的驻防大臣。

第三,驻防大臣掌握着当地的财政、税收,虽然他们不介入伯克征收税赋的具体事务,但伯克征税的名目、数量都须报驻防大臣批准,所有税赋均汇总到驻防大臣,与内地各省协济之饷,统一掌握。

第四,掌握当地的司法审判权,不独北疆蒙古人之间的纠纷须由将军大臣裁决,即使南疆各城民间

司法纠纷,虽有伯克审讯,但终须报大臣审定。

第五,对外贸易、商税征收更是由伊犁将军、参赞大臣奏请中央批准,由当地大臣实施。

在这几项权力中,军事权、外交权本属一国中央,延伸到南北疆,不足为怪,但如果连司法权、贸易权、地方治安维护都由国家派驻的大臣掌握的话,那么就足以证明国家权力向边疆地区基层社会的强势延伸了。《钦定回疆则例》规定,回疆各地的宗教首领阿訇一旦缺出,需由当地回人保结推荐,由阿奇木伯克报驻防大臣批准。而且,阿訇们还要定期到大臣衙门叩见。若某个阿訇不熟经典、化导无方,驻防大臣可以将其撤换,并追究推荐者阿奇木伯克的责任^[10]。

国家权力能否延伸到基层、如何延伸到基层,是传统国家走向现代国家的一个重要标志,正如查尔斯·蒂利曾提出“国家政权建设”主要表现为政权的官僚性、渗透性和对下层的控制^[11]。清朝非常注重强化新疆办事大臣的地位和权力,这种思想在乾隆以后各位皇帝中一以贯之。有了这些权力设置,无论北疆的蒙古王公还是南疆各城伯克,甚至连哈密、吐鲁番的郡王,无不仰承驻防大臣之鼻息。魏源在《圣武记》中载:“各城大臣不相统属,又距伊犁将军鸾远,恃无稽察,威福自出。”^[12]

西北两路将军、大臣处理很多藩部地区事务并不必须通过理藩院,而是可直接通过军机处奏报皇帝,他们的任免也由军机处决定,具有很强的独立性。办事大臣“威福自出”的背后,是国家权力随着驻防大臣的设置延伸到草原、高原和绿洲深处。相比理藩院体制,驻防将军、大臣的设置更能体现清朝中央和皇帝集权的意志,强化中央对藩部地区的管辖。而且,这种力量向藩部地区的输入,又以内地行省区为依托,离不开中原江南的倾力支持,清朝必须在将强权政治推行到藩部地区的国家构建过程中,强化内地与藩部地区的互动关系。

2. 军机处与藩部、行省之间政治力量的整合

在明确了藩部地区驻扎的将军、大臣由军机处直辖后,下一个问题是军机处如何选调这些官员?其来源为何?与内地行省的关系又如何?

清朝派驻到藩部地区的“大臣”,原则上属于差遣性质,包括参赞大臣、办事大臣、领队大臣等本身既没有明确品级,也没有纳入清代官员九品十八级

之列,而是由中央各部院相应的官员、内地各省的布政使、按察使,或八旗副都统、侍卫等官员出任,这些官员一般不低于三品,均以原衔兼任派往驻扎。至于什么样的官员可以出任某城的办事大臣,则没有统一规定,完全由军机处协助皇帝直接掌握。同一城办事大臣可由各部侍郎、巡抚、布政使、按察使、八旗副都统、绿营总兵等出任,甚至一、二、三等侍卫均可出任;而同一职衔官员,可任参赞大臣,也可任办事大臣或领队大臣。

藩部地区的驻防大臣来源有三个方面:一是八旗官员,主要是由各旗副都统出任;二是中央各部院的侍郎、盛京各部的侍郎,内地行省的布政使、按察使、总兵等文武官员;三是藩部地区大臣的互调,或者从东北地区的将军、大臣中调任。总体而言,能够到西北两路出任驻防大臣的多为二三品官员。例如,乾隆三十年(1765)的喀什噶尔参赞大臣纳世通,原衔为工部右侍郎、镶黄旗汉军副都统,分别为文、武正二品。同时段的叶尔羌办事大臣额尔景额,原任副都统,与纳世通同为正二品。阿克苏办事大臣卞塔海,原任盛京礼部侍郎,也为正二品。

这些大臣的地位,不取决于他们统辖地域的大小,而是取决于他们原来的实际职衔。青海、蒙古、西藏等地,一般一地仅设一两个办事大臣,其管辖范围相当于一省。而新疆的办事大臣管理范围仅限一城一地,远不及库伦、西宁办事大臣所辖地域之广,但很多实例证明,新疆的办事大臣和青海的西宁办事大臣、喀尔喀蒙古的库伦办事大臣之间可以互调。例如,嘉庆时期的库车办事大臣来灵,原任正黄旗汉军副都统,后由库车办事大臣调任西宁办事大臣,嘉庆二十一年(1816),又调回库车办事大臣任上。再如,嘉庆时期的台斐音,曾任和阗办事大臣,嘉庆十四年,他由和阗办事大臣,带二等侍卫之衔,调任库伦办事大臣。也就是说,清朝在新疆以省级大员管辖一城一地,如此高规格布防,显示出中央对新疆的重视。

对西北驻防将军、大臣的选任,至少有以下几个特点。

第一,在西北两路驻扎的将军大臣中,伊犁将军、绥远城将军、定边左副将军和乌鲁木齐都统属于职、衔一致的实职官员,在武职官员中列从一品,将

军、都统之下各地的参赞大臣、办事大臣、领队大臣均属于临时派遣、原衔兼任的官缺。这些官缺在《清会典》中有明确规定,并有相应的养廉银。

第二,出任办事大臣的满洲官员常常是因为在内地任职犯错误遭到革职、降级后,被重新任用,赏带副都统衔或以侍卫身份,前往新疆任职。例如,乾隆四十三年(1778),吏部尚书永贵因坐事被革职,以三品顶戴身份派往乌什办事。嘉庆二十年(1815),山东巡抚同兴因亏空被革职滴戍盛京,次年被授三等侍卫,出任古城领队大臣,后转任阿克苏办事大臣。嘉庆时期的喀什参赞大臣斌静,原为黑龙江将军,嘉庆十八年(1813)坐事革职,二十二年(1817)出任叶尔羌办事大臣,次年任喀什噶尔参赞大臣。嘉庆二十一年(1816)七月,赏已革直隶天津镇总兵官祥启三等侍卫,为喀喇沙尔办事大臣;赏已革山东巡抚同兴三等侍卫,为古城领队大臣。^⑦嘉庆二十四年(1819)八月,镶白旗蒙古参领福珠隆阿被赏头等侍卫,出任哈密办事大臣。^⑧

让有过错的八旗满洲官员出任西北驻防大臣是乾隆时期开始形成的制度,这种做法既可以表示对犯错误官员略施薄惩之意,又可以保证中央有充足的官员派往新疆。同时,也为八旗官员提供了一个广阔的回旋余地。被派往西北办事者,期满后大多都会获授八旗副都统等平级职衔,重获被授以实职的机会。

第三,自嘉庆末期开始,加“侍卫”之衔派任办事大臣的官员数量增多,表明皇帝更愿意把西北地区军政事务的管理交给最亲信的八旗将领,在军机处的统一协调下,八旗官员得以从容回旋于行省和藩部地区之间,极大地扩展了他们的政治空间。

总之,清朝一直力图在行省区与藩部地区之间实现官员往来调度的常态化,使国家的政治力量能够尽量均匀分布于两个不同地区,统一接受中央的直辖,推动国家构建的进程,为以后新疆建省奠定了政治基础。

可见,清朝在新疆设立将军大臣驻防体制的另外一个关键是,清朝必须借助一个强有力的核心机构在藩部地区积极推进强权政治建设。这个机构要能在内亚边疆与内地行省之间、在旗人与汉人之间、在官僚系统内部的文职武职官员之间,从容调度,能

够与皇帝一起积极有为地设计、实施清朝在内亚地区的政策,保证国家的权力能够输入到内亚边疆地区以实现中央集权的目的,要保证中央集权、国家权力向边疆地区基层社会渗透与地方精英利益之间的平衡。但显然,理藩院并不具有这样的职权。相对而言,能够忠实贯彻皇帝旨意且一直以运筹西北战事为主要责任的军机处,很自然会在容纳西北的国家构建过程中发挥核心作用,这是清朝在内陆亚洲边疆地区发展反作用于中央机构的结果,也成为军机处权力的扩张及其制度化的起点与路径,并构成了清朝在18世纪的国家构建的主要内容。

四、18世纪清朝国家构建的特点

1. 是国家构建而非帝国殖民

至此,笔者想重新思考“新清史”提出的两个问题。罗有枝等人一方面强调内陆亚洲地区对清朝文化认同的重要性,另一方面又将清朝在内亚地区的拓展视为一种殖民扩张,一直试图用一种殖民帝国理论取代国家构建。但问题是,清朝仅仅依靠族群认同甚至是蒙藏等跨族群的认同,就能保证王朝的强大和对这些边疆地区的稳定统治吗?绵延不断、此起彼伏的边疆战争,残酷的杀戮,证明了文化认同和族群认同在国家构建方面的局限性。过多强调文化因素的作用,使得清朝统治者作为历史主体的主动性、积极性的一面被弱化了,并不符合清朝统治者依赖强大的国家力量、积极有为、称霸东亚和内陆亚洲的实际状况。而且,罗有枝提出的两个判断之间也存在着严重矛盾。新清史要区分清朝统治者的“族群身份”,因此就有了“清朝”是谁的“清朝”的问题,他们将满族人从过去含混不清的“统治者”中剥离出来,将历史的主体从以汉为主转向以满人为主,并探究满族人不同于汉人的那种“内陆亚洲”的民族身份,证明满洲人更多地依赖于非汉人的族群认同,依靠他们那种承袭于“游牧民族”的文化特性,获得在内陆亚洲边疆地区的成功。可是,既然清朝也是一个处于内陆亚洲地区、深具“内陆亚洲特性”的帝国,那么帝国的这些根本地区又是如何成为帝国的殖民地?满洲人又为何将殖民主义政策推行到与自己有着深刻的族群认同的蒙藏地区的部族们?

殖民主义至少有两个明显的特征:一是宗主国通过向殖民地国家商品输出和原料掠夺获得巨大经

济利益,来解决宗主国本身的财政问题;二是通过移民来实现对这些殖民地的宗主统治。这两个方面都是通过宗主国的殖民来实现的。

清朝虽然实现了对藩部地区的统一管理,但并没有对蒙藏地区进行经济掠夺,相反中央政府要给藩部地区的王公贵族、活佛喇嘛各种形式的封赏,内地各行省也要按照“协饷”制度将大量的真金白银运往新疆,以解决当地的财政困难。对此,新清史学者米华健等人也都承认。同时,清朝在蒙古地区实行封禁政策,禁止内地汉人随意进入草原进行垦殖。对进入新疆东部地区谋生的汉人,则由州县管理,属陕甘总督的辖区。可见,清朝对藩部地区的管理,与西方殖民主义的宗旨完全相悖。其实,早在20世纪80年代,王钟翰先生就对外国学者把“理藩院”翻译成“殖民省”的做法提出批评。而以理藩院体制为基础的“满洲殖民主义”不过是对过去西方学者的观点做了一个新的翻版,并无什么新意^[13]。

如前所述,清朝在18世纪下半叶开始的国家构建,目的是要在藩部地区西北两路建立起一套强权政治。清朝国家力量向新疆地区的扩展,不仅包括军事武力,也包括战后派驻的将军、大臣,及相关制度的建设等。这种延伸带来了清朝中央机构和国家制度的变革,这不仅表现在新疆军府体制的建立及其对理藩院体制的超越上,也包括军机处职能的发展,以及在军机处协调下,藩部地区和行省区政治力量的整合。可以说,在新疆地区新的治理机制的建立,是国家强权政治延伸的表现,是在原有国家机构基础上进一步强化政权力量的国家构建行为,进一步推动清朝成为一个多民族统一国家,或者说成为一个包含了不同族群的“帝国”。新清史学者忽视了清朝藩部管理体制的这种变化,将自己那套殖民帝国理论建立在自清代以来形成的那套政治话语基础上,仍执旧说,犹如刻舟求剑,其结论也就显得非常危险了。

因此,我们应当关注到清朝国家构建过程的动态性。清朝是一个由满族统治的多民族统一的国家政权,其政权的形成、国家构建的发展并非一蹴而就,至少经历了三个阶段。第一阶段是满人入关后,联合汉人,借鉴、吸收明代之制度,承袭了中国传统大一统的政治局面,统一中原、江南等明朝所辖各省,各设督抚藩臬,分管一省之庶政。同时,在顺康

之际,蒙、藏藩部地区次第归附清朝,蒙藏各部之爵制、划界、司法等庶政,完全由入关前已经成立的理藩院统辖。这是在入关前政体的基础上,形成新的国家制度。第二阶段是经过康熙乾三代皇帝的努力,完成对西北、西南等边疆民族地区的统一,以将蒙、藏、维等各族比较稳定地纳入政权体制之中,完成对多民族统一的、“前现代”国家的构建。第三阶段是从晚清19世纪80年代开始,以新疆、台湾建省为标志,进一步强化对边疆地区的管辖和治理,完成国家内部的“同质化”过程,及向现代国家的转变。

可见,清朝政权的构建和发展,经历了一个不断将新的地域、族群、力量组织到国家之中的过程,每个阶段都是在原有体制之下的扩展。为了更好地理解清朝政权在这个环节上的发展,我们不妨借用美国当代著名的政治学家弗朗西斯·福山的国家构建理论加以阐释。虽然福山承认现、当代的极权国家有很多缺陷,但强有力的政府的缺失是造成现在在很多国家恐怖主义盛行的主要原因,因此他推崇强有力的、积极作为的国家政权。所谓国家构建(State-building),并不是指建立一个新的国家,而是强化国家现有的体制,使政府更加有所作为。“国家构建,意味着创设新的政府体制,并强化现有的体制。”^[14]这个理论当然不能直接套用到清代历史的解释上,但它还是给我们如何更深刻理解清朝国家政权在其疆域拓展过程中集权制度的发展,提供了一些启示。

对清朝而言,18世纪中期统一新疆,不仅是疆域上的拓展,而且由于将面临一种新的国内战略安全形势,及中亚地区新的地缘政治格局,要求清朝统治者需要以更加积极有为的态度,强化在内亚边疆地区的国家权力,而不是将权力委托于代理人。从内在的战略要求来看,天山南北地区的稳定关系到蒙古、西藏及内地的安全,大清王朝的势力由中原向内陆亚洲边疆纵深发展,是因为他们一直坚持一种新疆不安定则不足以安抚众蒙古的政治思维,直到19世纪70年代左宗棠平定新疆,仍然是为维护这个战略需求而采取的军事行动。从外部环境来看,自17世纪晚期到19世纪早期,在以条约体系为标志的近代国家关系建立之前,清朝发展的重心是在内陆亚洲边疆地区逐渐扩展和巩固自己的国家权力,此阶段的清朝经历了地缘政治格局的重大变迁^[15]。首

先,清朝先后与俄罗斯签订《尼布楚条约》《恰克图条约》《布连斯奇条约》,欧亚大陆的各大帝国开始有固定的边界,清朝必须面对这种变化^[6]。其次,内亚地区的很多部落被重新整合、固定到大清王朝的疆域之中。尤其强盛一时的准噶尔汗国,在清、俄两大势力的挤压下,终告崩溃。后又有土尔扈特的回归,宣告游牧民族无边界游牧“历史的终结”,新崛起的俄国、清朝都需要以国家边界的形式保证自己在亚洲内陆地区的势力。这种“再帝国化”的过程,极大改变了中亚的地缘政治格局。^⑨第三,虽然清朝政治军事力量进入到亚洲腹地,但在与逐渐东扩的中亚伊斯兰势力经过长期较量后,为谋求边境地区的稳定,清朝不得不与浩汗国签订相关贸易条约,意味着清朝在19世纪初扩大了与他国之间条约关系的政治实践。^⑩内陆亚洲地区地缘政治发生的这些重大变迁,已经证明无论清朝统治者有没有意识到自己正在建立一个“帝国”,但至少他们已经逐渐认识到在“国家”的统辖范围之外有“他者”的确定存在,“己方”与“他者”需要以相对确定的地域边界作为区分标志,而非过去的流动族群的效忠。这也使清朝已经开始从一个“天朝大国”向着一个有着日渐清晰的边界的“早期现代”主权国家转变。

而且,清朝从未推行一种所谓“帝国主义”实践,从未构建那种从边缘向中心的财富流动。而以军机处统辖藩部驻防大臣体制的建立,表明清朝试图改变过去那种理藩院体制之下的羁縻政策,准备将边疆地区的控制组织到强权政治之下,拉近与内地行省在组织机构方面的距离,驻防大臣权力已经伸向边疆民族地区的社会基层的各个方面,而不是像过去那样依赖于当地精英进行间接统治。清朝的法律制度看起来是多元的,但恰恰是这些因地制宜的法律制度保证了每个地区驻防大臣的权威和他们对当地基层社会的控制,与其说是为了保障地方精英的地位,不如说是用法律的形式平衡国家权力与地方精英利益,最大限度减少地方精英对驻防大臣治理地方的掣肘。而以上对藩部驻防大臣权力特点的分析表明,清朝无意延续羁縻政策之下委托边疆地区的精英行使管理权力的思路,而是意图将边疆社会的管理权力集中到中央派驻的大臣手中。可以说,清代新疆以及其他藩部地区并不具备罗友枝所说的

殖民地性质,清朝在新疆确立统治是一种国家构建行为,本质上是将中央集权推向边疆地区的过程,是代表中央的驻防大臣不断挤压地方精英管理本地区民族事务之权力的过程,其结果是为将来与内地的一体化、同质化做好准备。显然,罗友枝等人的观点都是建立在理藩院管理体制基础之上的,藩部驻防体制如此重要的问题,竟然在如此重视内陆亚洲的“新清史”学者那里被忽略了,或许是因为他们实在不愿看到内陆亚洲地区边缘的这些不同民族地区是如何被整合到一个以中原为核心的“多元一体”国家之中去的。而如果仅仅看到清朝皇帝对帝国的内外之分,忽视了清朝皇帝为强化中央集权而设置驻防大臣的政治本意,那么,“新清史”学者们所谓殖民帝国的观点,便只能是一种“假说构建”了。

2. 对龚自珍《西域置行省议》的反思

通过军机处对藩部地区的直接控制,以强大的中央集权来保证边疆地区安全,努力打破帝国体制下对族群差异性的保留,实现国家内部管理的“同质化”,这意味着清朝已经开始有了比较明确的国家边界意识,已经在无意识之中描摹一种“前现代国家”的雏形。汪晖曾阐明这样一个问题,即乾嘉时期今文经学派极力倡导春秋公羊说的“大一统”理论,从刘逢禄到龚自珍《西域置行省议》的提出,如何将新疆融入国家之中,是他们最关注的焦点问题。《西域置行省议》虽然没有被采纳,但已经转移了当时学者们对夷夏之防的关注,放弃过去那种对族群、地域差异的保留,开始追求一种王朝内部的“同质化”,由此铺设了一条由传统国家向现代主权国家转变的路径,为此他对龚自珍关于西域置省的主张评价甚高^[7]。然而,汪晖仅仅关注了从刘逢禄到龚自珍经世学派在学术逻辑上的转变,并没有阐明这种转变的政治实践基础。站在新疆建省的线性历史脉络上看,龚自珍的政治构想当然是一种进步,是晚清新疆建省的一个理论基础。但这种线性历史脉络能否成立还非常值得商榷。如前所述,新疆设省之议在乾隆时期即已充分讨论,而非始自龚氏。而且龚自珍所论并没有脱离清朝已经实行半个多世纪之久的将军、大臣体制。在这里我们有必要将龚自珍的主张,与清朝已经实行的将军、大臣体制做个比较,去发现它们之间的内在联系。

一是龚自珍主张在新疆设置总督、巡抚、布政使、按察使等省级行政建制,省之下在南北疆各地设置“知府十一员,知直隶州三员”,其中各府、直隶州均设于旧有办事大臣、领队大臣驻扎各城之地,也就是将原有的驻防大臣降格变成知府;而哈密、辟展两郡王仍保留,但降格为知府之下、同知之上;回城伯克位列知县之下、县丞之上。这些建制虽级别上有所变化,突出督抚的地位,但知府、知县高于郡王、伯克的设置,显然是仍然保留了清朝以大臣驻防节制回部首领的思想。二是其军事布防,兵力部署有所调整,但兵力仍承袭原有的八旗、绿营力量,且仍贯彻北疆重于南疆、以北制南的格局。三是在南疆的叶尔羌、和阗极边之地,仍保留办事大臣之设置,铸总统西边办事大臣印,统军震慑,并掌各国朝贡事务。

由此看出,龚自珍西域设行省之议,并非如他所说“所建极繁,所更张极大”,其主要的政治思想仍然无法脱离清朝军府体制的影子,初出茅庐的龚自珍必须将他的政治设想建立在早已经过半个多世纪的政治实践的基础上,包含着历史延续性,他不可能完全另起炉灶,也并非一种历史的断裂。而后世学者拔高了龚自珍建省之议的近代意义,将龚氏的观点与当时的历史、现实人为地割裂开来,并不符合龚自珍之本意。

而且,我们也不能因为当时的清朝中央没有采纳龚自珍的建议而对清朝中央大加批评。当时二十多岁的龚自珍似乎并不了解清代自乾隆时期在新疆不设行省、只设驻防大臣的真实背景,他不了解蒙古王公制度、回部伯克体制的存在是乾隆帝以大员驻扎南北疆以兹震慑的主要原因。若突然废除这些旧有制度改设行省,必然触犯到当地贵族精英们的利益,势必引起一番动荡。至左宗棠驱逐阿古柏势力,收复新疆后,再次提出建省之议。这其中最重要的一个背景就是战后天山南北各地一片狼藉,旧有的伯克体制在阿古柏统治时期历尽摧残,即使大小和卓后裔这些回部贵族也早已被阿古柏屠戮殆尽,“旧制荡然无存”。在各地重建过程中。发挥实际行政作用的机构是由汉人组成的善后局。在这种情况下废除伯克制建立行省体制自然不会再受到以往的阻力,已成水到渠成之势。正如新疆第一任巡抚刘锦棠所言,“新疆当久乱积罢之后,今昔情形判若霄壤。……欲为

一劳永逸之计,固舍增设郡县,别无良策”。^①左宗棠等人敏锐地抓住了新疆战后百废待兴的契机,及时向中央提出废伯克、建行省之议,不失为老成持国之道。而清朝中央只有在内亚边疆地方精英利益平衡问题上无所掣肘,才能迅速决策,付诸实施。相反,嘉庆时期若贸然实施龚自珍之议,想必会引起南北疆蒙古王公、回部伯克的反对与局势之动荡。

可见,从新疆设置驻防体系,到龚自珍建省之议,再到19世纪80年代清朝将建省之议付诸实践,后世学者多以行省制度为是而对驻防体制多有非议,由此站在历史发展的终点构建了一种从传统到近代断裂式的认知模式。但笔者以为,若回到历史的起点会发现,把新疆地区纳入中央直辖权力体系之下,是从驻防体制到行省制度形异而实同、一以贯之的政治思想。从这个角度来看,乾隆时代所定型的将军、大臣军府体制,恰恰构成近代以来中国同质化主权国家构建的政治实践基础。

结语

18世纪清朝政治变革的重要内容,不仅有以军机处为代表的中枢权力机制的调整,也包括内亚边疆管理体制的确立。要整体上理解这一变革,首先要将对军机处的认识从“专制思维”中解脱出来,置于国家层面重新审视其政治作用,去发现作为中枢机构的军机处与藩部管理之间的关系。其次,需要用“国家构建”的观念来审视清朝在18世纪下半期如何将新疆纳入版图的政治行为。军机处统辖之下的将军、大臣边疆驻防体制的实施,属于国家构建的重要环节,其目的是在边疆地区推行强权政治,把国家权力逐渐延伸到边疆社会的基层。完成这种国家构建行为的一个关键因素是确立起军机处在其中的主导地位,由此表现出中央直辖的特点,而非借助部族首领进行间接管理。

因此,把藩部地区纳入军机处统辖体系,是清朝在内亚地区疆域拓展后对国家政体特别是中枢机构形成反作用的结果,反映出清朝国家构建的需求。军机处不仅是清代皇权专制制度发展的表现,而且是清朝以新疆纳入管辖为契机、以强权政治治理藩部地区在国家机构上的一个表现。军机处在清朝对西北两路将军、大臣的统辖、整合藩部地区和行省区的政治力量方面扮演着重要角色,在藩部和内地之

间构建起人事上的通道,在18世纪逐渐发展成为一个跨地域、跨族群、跨文武官僚界限的高效的中枢机构,并在维护这个多民族统一国家发展进程中扮演核心角色。即使在晚清波谲云诡的变革中,军机处一直牢牢占据中枢地位,直至清朝结束。晚清以来的学者们所强调的“因俗而治”,只是清朝为保证蒙、藏、维等各族首领与精英自身利益而采取的措施,是一种表象,这并不妨碍清朝借助驻防体制将国家权力向边疆地区基层社会延伸。只有意识到军机处对各地驻防将军、大臣的直辖的实际状况,才能明白内亚边疆地区被整合到清代国家中的过程,以及这个过程在中国现代国家构建中的重要意义。

注释:

①《清史稿》卷二〇五,《疆臣年表九》。

②参见《清代新疆满文档案汇编》(第45册),“阿克苏办事大臣舒赫德奏回疆地方是否仿效内地设官情形折”,乾隆二十五年五月初十日,第305s-308s页。

③参见傅恒等:《平定准噶尔方略》正编卷八五,“谕参赞大臣舒赫德覆奏伊犁派兵屯田事宜”。

④参见《清高宗实录》卷五七一,乾隆二十三年九月辛丑。

⑤罗友枝曾对把清朝向边疆地区的拓展视为国家构建行为的观点提出严重质疑,认为清朝也是一个帝国,并在边疆地区执行“殖民主义”,其标准之一就是清朝的国家权力依赖于边疆地区地方精英来行使,而不是直接深入到基层社会。汪晖认为嘉庆末年龚自珍《西域置行省议》代表着对“主权国家”的设想,铺设了通向近代国家的道路。对这些问题的回应,下文中将详细展开。

⑥这些大臣包括:“西北两路,除伊犁将军、定边左副将军、乌鲁木齐都统外,参赞大臣,有塔尔巴哈台一人,喀什噶尔一人,乌里雅苏台一人,科布多一人;办事大臣有喀喇沙尔一人,阿克苏一人,乌什一人,叶尔羌一人,和阗一人,哈密一人,西宁一人,西藏二人,库伦一人;帮办大臣有喀什噶尔一人,叶尔羌一人,和阗一人,哈密一人;领队大臣有伊犁五人,库尔喀喇乌苏一人,塔尔巴哈台二人,乌鲁木齐一人,古城一人,吐鲁番一人,巴里坤一人,英吉沙尔一人。凡换防之班,以到任后三年为期,每年十月将各处期满之大臣,开单呈递。更换与否,候旨定夺。其到任以后,续经调任者,乃以初次到任之日起,通前后任扣算,满三年者,一体列入单内。”参见《清会典》卷二。

⑦《清仁宗实录》卷三二〇,嘉庆二十一年七月壬子。

⑧《清仁宗实录》卷三六一,嘉庆二十四年八月癸丑。

⑨“历史的终结”这一概念由美国政治学家弗朗西斯·福山提出,米华健在论述土尔扈特回归时,将这个概念运用到欧亚大陆中部地区俄、清等各大帝国疆域整合,即“再帝国化”的过程之中。参见司徒琳主编:《世界时间与东亚时间中的明清变迁》(下册),生活·读书·新知三联书店2009年版,第141页。

⑩傅礼初在《剑桥晚清史》中认为,1835年清朝与浩罕国签订的协定是真正的“第一个不平等条约”,是清朝在经过几十年的战争困扰后向浩罕妥协的结果,批准这个协定的思维影响着后来中英《南京条约》的签署,他们之间有着内在联系。参见《剑桥晚清史》,中国社会科学文献出版社1985年版,第369页。

⑪刘锦棠:《刘襄勤公奏稿》卷三,光绪二十四年刻本。

参考文献:

[1]赵云田、成崇德:《略论清代前期的“因俗而治”》,《青海民族学院学报》1983年第2期;马汝珩、赵云田:《清代边疆民族政策简论》,《清史研究》1991年第2期。

[2]Chia Ning(贾宁),The Lifanyuan and the Inner Asian Rituals in the Early Qing(1644-1795),Late Imperial China,Vol.14, No.1, June 1993, pp.60-92.

[3]Evelyn Rawski(罗友枝),“The Qing Formation and the Early-Modern Period”,Lynn A. Struve,The Qing Formation in World-Historical Time,Harvard University Press,2004,p.221.

[4]Nicola Di Cosmo,“Qing Colonial Administration in Inner Asia”,The International History Review,Vol.20, No.2, 1998, pp.287-309.

[5]杨应琚:《西宁府新志》卷二十四,西宁:青海人民出版社1988年版,第601页。

[6]聂红萍:《从甘肃总督到伊犁将军:乾隆朝对新疆治理的探索》,《中国边疆史地研究》2016年第6期。

[7]张永江:《清代藩部研究:以政治变迁为中心》,哈尔滨:黑龙江教育出版社2001年版,第171页。

[8]华立:《新疆军府制下的理民体制与满汉员的任用》,《清史研究》2010年第4期。

[9]戴逸主编:《简明清史》,北京:人民出版社1980年版,第272页;郑天挺:《清史》,天津:天津人民出版社2011年版,第252页。

[10]管守新:《清代新疆军府制度研究》,乌鲁木齐:新疆大学出版社2002年版,第107-120页。

[11]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,南京:江苏人民出版社2003年版,第1页。

[12]魏源:《圣武记》卷四,《道光重定回疆记》,长沙:岳麓书社2004年版。

[13]王钟翰:《试论理藩院与蒙古》,中国人民大学清史研究所编:《清史研究集》(第3辑),成都:四川人民出版社1984年版,第166-179页。

[14]弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,北京:中国社会科学出版社2007年版,第96页。

[15]黄达远:《18世纪中叶以降的内亚地缘政治与国家构建》,《学术月刊》2014年第8期。

[16]濮德培:《欧亚时空里的清帝国:噶尔丹之战的教训》,《世界时间与东亚时间中的明清变迁》(下册),北京:生活·读书·新知三联书店2009年版,第104页。

[17]汪晖:《现代中国思想的兴起》,北京:生活·读书·新知三联书店2004年版,第601页。