

论清代边疆治理

吕文利

【摘 要】《礼记》中的“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”为历朝历代统治者奉为治理边疆民族地区的主臬，清代亦不例外。清初以因俗而治的策略把边疆地区纳入版图，真正实现了“大一统”格局，体现治理中妥协的智慧；清中叶边疆地区日渐稳定，朝廷逐步谋划“修教齐政”之策，通盘考虑边疆和内地治理，把中央权力进一步渗透到边疆地区，实现全国地方教化与治理的一体化发展，达到稳固统治的目的，形成治理的联动效应，体现治理中改革的智慧。“因俗而治”和“修教齐政”思想及阶段性实践是清朝边疆治理的核心逻辑所在，清朝通过“因俗而治”达致“修教齐政”，“修教齐政”是最终目的，“因俗而治”是达到“修教齐政”的桥梁，这一治理逻辑前后呼应，上下联动，形成“清朝方案”，成为边疆治理的宝贵历史经验，在中国历史上具有重要地位，值得我们深度总结。

【关 键 词】清代；治理思想；边疆治理；因俗而治；修教齐政

【作者简介】吕文利，中国社会科学院大学教授，中国边疆研究所研究员（100101）。

【原文出处】《史学理论研究》（京），2024.1.78~92

【基金项目】本文是国家社会科学基金重大项目“清代形成的嵌入式互动格局与中华民族共同体意识研究”（项目编号：22&ZD217）的阶段性成果。

引言

近40年来清代边疆治理研究硕果累累，日渐形成边疆各个区域的治理研究及边疆治理制度研究的两大高地。关于边疆各个区域的治理研究，如蒙古、^①新疆、^②西藏、^③以及西南地区^④等成果丰富，先行成果对各个区域的治理实践着墨较多，但对区域之间的互动研究仍有待继续开发；关于边疆治理制度方面的研究，学界主要有盟旗制度、伯克制度、驻藏大臣制度、土司制度等研究，^⑤对于清代政策的地方性研究十分详细，但缺少必要的制度之间和区域之间的联系。由此可见，清代边疆治理研究虽然成果众多，但关于治理边疆的核心逻辑和上下互动关联，仍有较大的拓展空间。具体说来，即对于区域和具体制度的研究多，综合起来的研究少；个案研究多，理论建构少；零散、碎片化研究多，整体性、互动性研究少。显然，从长时段和大空间（横向的历史互动）的角度探讨清朝在历史实践中边疆治理的核心逻辑和发展阶段，仍是一项十分艰巨的学

术任务。

毋庸置疑，中央与边疆的关系是边疆治理的核心关系。如何处理中央与边疆的关系，中国历朝历代积累了难得的历史智慧，正如钱穆所言：“能创建优良的政治制度来完成大一统之局面，且能维持此大一统之局面历数千年之久而不败。”^⑥概言之，从历史上看，传统治边思想和实践的关键就是在尊重边疆地区的边疆性、特殊性的基础上，实现集中性和统一性，达到上下良好互动的效能。这个思想渊源悠久，先秦典籍《礼记·王制》篇记载：“修其教不易其俗，齐其政不易其宜。”这不但是对其之前历史的概括，也成为此后历朝历代治理边疆民族地区的基本遵循，这是中国古代边疆治理的共性特征，清代尤其推崇这一治理理路，可以简称为“修齐思想”。戴逸先生认为，“在对待边疆和民族问题上，清朝的基本方针是‘修其教不易其俗，齐其政不易其宜’。中央特设理藩院管理少数民族事务，各少数民族地区根据不同情况设置不同的机构，给以程度不同的自治

权,可以看作‘一国多制’。”^⑦一般来讲,中华人民共和国成立后,学者把“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”解读为“因俗而治”,如邵方认为,“先儒主张对待蛮戎夷狄要进行教化,而不要用强制手段去改变其风俗……‘修其教不易其俗;齐其政不易其宜’即‘因俗而治’的治理原则”,^⑧等等。

笔者认为,需要更加全面和完整地理解“修齐思想”,而非单向度的阐述。“因俗而治”的解读固然不错,但从清代实践和清人的认识来看,“因俗而治”只是在“不易其俗”“不易其宜”方面有所体现,而更重要的还是“修其教”与“齐其政”。简单地讲,因俗而治是为了安民固边,并非治边之策的终止,而恰恰是起点,最终是要“修教齐政”。只有两者的完整结合,才是边疆治理的核心逻辑。

根据清朝的边疆治理实践,笔者认为,清代边疆治理的“修齐思想”有两个阶段:第一阶段是“因俗而治”,要顺利解决治理边疆的问题;第二阶段是“修教齐政”,要解决一体化的问题。当然,历史实践往往有着难以概括的复杂性,在有些边疆地区这两个阶段区分比较明显,有些边疆地区两个阶段的区分并不明显。

一、清代边疆治理的“因俗而治”思想及其实践

康熙三十年(1691年),康熙帝进行多伦会盟,对外藩蒙古喀尔喀部编旗设佐,此举标志着喀尔喀部的归附,在回京途中,康熙帝意气风发,对扈从诸臣说:“昔秦兴土石之工,修筑长城,我朝施恩于喀尔喀,使之防备朔方,较长城更为坚固。”^⑨随后,在面对古北口总兵官蔡元请修古北口长城的建议时,康熙帝谕大学士等曰:“蔡元所奏,未谕事宜。帝王治天下,自有本原,不专恃险阻。秦筑长城以来,汉、唐、宋亦常修理,其时岂无边患?明末我太祖统大兵长驱直入,诸路瓦解,皆莫敢当,可见守国之道,惟在修德安民,民心悦则邦本得,而边境自固,所谓众志成城者是也。”^⑩驳回蔡元所议。康熙帝在这里所说的,就是要争取民心,之所以说可以用喀尔喀蒙古等“防备朔方”,倚为长城,是因其民心在清朝,所以,康熙帝可以嘲笑秦、汉、唐、宋及明朝修长城之举,认为帝王治天下的“本原”在“修德安民”而已。

康熙帝御驾亲征蒙古准噶尔部噶尔丹时常与皇太子胤初通信,康熙三十六年(1697年)康熙帝给皇太子朱批云:“从神木县至榆林之路皆系大沙山,甚为险恶,非兵行之地也。由此观之,古人拓土用兵,修建长城,天下脂膏,尽耗西北,亦不为过也。非今人之所能、仁者之所为者也。”^⑪康熙帝此意与其前几年认为修长城不若“修德安民”是一致的。

那么,康熙皇帝不修长城,而把蒙古倚为长城的自信从何而来?其所说的“修德安民”所指为何?这也是学术界关注的大问题,即清朝何以从东北的一个部落成长为一个强大的国家?目前,学术界较为认同的说法是“参汉酌金”,后金(清)统治者既强调他们是金朝的继承者,又着重学习中原的制度和文​​化。哈斯巴根经过研究认为,还应该“有蒙古因素”,清朝在入关前,满蒙关系经历了三个阶段,即满洲向蒙古学习阶段、满蒙同盟阶段和满洲贵族管辖蒙古阶段。^⑫笔者认为,清朝在由部落到国家的发展过程中,不仅与蒙古经历了这三个阶段,也经历了向明朝学习(以天聪五年建立六部为标志)及管辖孔有德等汉人降将阶段。这是一个从无意识学习到有意识模仿的阶段,也是一个由“革命者”向“统治者”转变的阶段,这个阶段的底色就是因俗而为、因俗而兴、因俗而治。

(一)对蒙古地区的因俗而治:有效促进了满蒙军事—政治联盟

努尔哈赤兴起时期,强敌很多,除蒙古诸部,即便在女真内部,竞争对手也很强大,努尔哈赤当时还无长远规划,只能“摸着石头过河”,“太祖能恩威并行,顺者以德服,逆者以兵临,于是削平诸部”,^⑬以恩威两手统一了女真诸部,其中“威”的一面即军事力量,而所谓“恩”的一面实际上主要利用了北方少数民族通用的惯习——盟誓与联姻等手段结成了联盟关系。

努尔哈赤在与蒙古诸部接触的过程中,也按各部通用的惯习解决问题。万历四十二年(1614年),蒙古内喀尔喀扎鲁特部贝勒钟嫩以女妻努尔哈赤之子代善,不久,该部内齐汗以妹妻莽古尔泰贝勒。万历四十五年(1617年),努尔哈赤又以侄女妻喀尔喀巴约特部台吉恩格德尔。至此,内喀尔

喀五部中的二部首领都与努尔哈赤缔结了姻亲,而联姻结盟正是中国古代北方少数民族惯用的方式。明朝在北边任职多年的萧大亨曾记载:“尝闻虏之大举也,不缔盟与国,则藉援婚姻,合群虏而部署之,辄逾数月。始则虏王令人持三尺之挺,昼夜兼程谕诸部,约以某月某日集于幕中,敢有愆期者,必罹重罚。至期,诸部果毕至。”^①可见,姻盟已成为一种政治文化,在北方民族的政治生活中具有严肃性和重要性。

万历四十年(1612年),努尔哈赤听说蒙古科尔沁部明安之女“颇有淑范,遣使欲娶之。明安贝勒遂拒他部之请,送其女来。太祖以礼亲迎,大宴成婚”。^②万历四十二年(1614年),明安兄莽古思“以女归上子贝勒皇太极为婚。上命贝勒皇太极行亲迎礼,至辉发国扈尔奇山城,大宴成婚”。^③万历四十三年(1615年),明安之弟孔果尔“以女来归,上具礼迎纳焉”。^④由此可见,联姻作为联盟的手段,当时已为东北各族群普遍使用。及至万历四十四年(1616年)努尔哈赤建立后金后,满蒙联姻已渐成制度。清朝入关前,归附清朝的有24个部落,清朝与其中的17个建立了联姻关系,蒙古联姻部落占总部落数的71%。^⑤入关后,皇帝成为“天下”共主,联姻这种因俗而治的政策被定为国策,但由于满蒙地位的变化,“这种联姻实际已成了笼络蒙古领主贵族的一种恩赐性措施”。^⑥有清一代,“清皇家与漠南蒙古通婚的部落、人次最多,占二十几个通婚部落中的20个,通婚达515次,占总人次595次的87%”。^⑦

盟旗制度也是清朝对蒙古地区在从俗从宜的原则上制定的制度。清朝逐步统一蒙古各部之后,“在蒙古旧有的有划分游牧界限习惯的‘鄂托克’‘爱玛克’‘努图克’等组织结构的基础上,结合满洲八旗制度所建立的盟旗制度,是符合清朝统治者既‘因俗而治’,又‘分而治之’的经略理想的,也是最节约统治成本的制度”。清朝在入关前就在漠南蒙古地区编旗设佐,随着漠北、漠西蒙古的渐次归附,至乾隆中叶,漠南、漠北、漠西、青海等地所设扎萨克旗数达199个。^⑧

满蒙联姻制度、盟旗制度以及对蒙古王公的封爵、俸禄、朝觐、宴赉赐赉等制度构成了一个立体化

的网络体系,有效促进了满蒙之间的军事—政治联盟,也有效促进了蒙古诸部对清朝中央政府的向心力,有力地促进了清朝实现和维护“大一统”的格局。

(二)对新疆的因俗而治:三种体制的实施

清朝对新疆的治理,亦有一个过程,一番考量。早在清朝入关后,西域叶尔羌汗国等就遣使通贡。清朝统治者特地颁诏于陕西等处:“西域三十八国部落之长,投诚归顺者,抚按官察实具奏,以便照例封赏。”^⑨“照例”即按明朝之例封赏。

哈密和吐鲁番在新疆东部,自古为兵家必争之地,亦为清朝和蒙古准噶尔部争夺的要地。时哈密头目为额贝都拉,号“达尔汉伯克”。“达儿罕伯(克)者,本回子头目,一名厄不都刺达尔罕伯(克)。初,服属于准噶尔,准酋遣之住牧哈密,有马数十匹,从者数十人,后牲畜渐蕃,人口亦众。”^⑩康熙三十五年(1696年),清军在昭莫多之战中大败准噶尔首领噶尔丹,额贝都拉趁机遣使奉表,贡驼马,归附清朝。翌年初,遣子郭帕伯克诱擒噶尔丹之子色布腾巴勒珠尔。哈密是进入新疆的第一站,对于额贝都拉的归附,清廷特别重视,在哈密施行什么体制,是康熙君臣考虑的重点。对于这个问题,康熙皇帝“下议政大臣等议”,^⑪经议政王大臣议论后奏称:

查额贝都拉诚心向化,屡擒噶尔丹使人来献,又奏言愿竭力效劳于圣上,殊为可嘉,应议叙以示皇上眷恤之至意。回子风俗与蒙古无异,应将伊属下人照各部落编为旗队,授达尔汉白克额贝都拉为一等部长,食俸掌印。又其子郭帕白克、白奇白克亦经效力,亦应授为二等部长,协理旗务。俟来年草青之时,理藩院差官二员,酌带肃镇识路之人,乘驿前往,同达尔汉白克额贝都拉,照定例分编旗队……^⑫

之所以把哈密照蒙古例“编为旗队”,即编旗设佐,最关键的原因是“回子风俗与蒙古无异”,所以要因俗而治,实行与蒙古地区一样的扎萨克制度。康熙君臣有这种判断是因为清廷早已知道,哈密和吐鲁番等地为成吉思汗黄金家族察合台后裔控制。在祁韵士所著《皇朝藩部要略》中记载:顺治三年(1646年),吐鲁番苏勒檀阿布勒阿哈默特阿济汗遣都督玛萨朗、琥伯峰等奉表进贡时,顺治帝谕曰:“吐鲁番,

乃元成吉思汗次子察哈岱受封之地,前明立国,隔绝二百八十余载。今得幸而复合,岂非天乎?”^②康熙二十五年(1686年),吐鲁番使臣至,“表称臣成吉思汗裔”,^③这是康熙君臣判断“回子风俗与蒙古无异”的关键原因。^④第二个原因是额贝都拉曾被准噶尔部统治,其管理方式有蒙古化的过程,“达尔汉”就是蒙古化的封号,来自准噶尔噶尔丹。^⑤这种蒙古化的过程从后来额贝都拉向康熙皇帝报告消息时,表称康熙皇帝为“主子”,自己为“阿勒巴图”也可看出。“主子—阿勒巴图”为蒙古政治文化,惠男经过分析后认为,“由于额贝都拉曾为准噶尔所属,深谙蒙古的社会和政治传统,这段故事促使康熙否决了兵部请加额贝都拉右都督的提议,选择对其施以与蒙古诸部相同的扎萨克旗制度。”^⑥第三个原因是清廷的政策储备不足,对南疆的伯克制度了解较少,但在蒙古地区行之已久的扎萨克旗制已经比较成熟,这种制度自治程度很高,可给哈密贵族以优待,达到拉拢的目的,“又能够最大限度地保留哈密维王的特权,给予其政治地位,从而对回疆尚未归附的其他维吾尔地区起到政治号召的作用”。^⑦

康熙三十七年(1698年),清政府授额贝都拉为“一等扎萨克,仍达尔汉号”,^⑧遣官赴哈密编旗设佐,哈密正式施行扎萨克体制。对吐鲁番亦是如此。康熙五十九年(1720年),清军征准噶尔,吐鲁番大阿訇额敏和卓率众归附。雍正十年(1732年),因额敏和卓“诚心归向我朝,努力奋勇,抗拒贼兵”,故封额敏和卓为“扎萨克辅国公”,^⑨并为避准噶尔侵害,令额敏和卓率所属一万余口,迁瓜州(今甘肃安西县境内),最后到达“男妇大小共八千一十三名口”。^⑩乾隆十九年(1754年),清廷正式编旗设佐,“遣官赴瓜州编旗队,置管旗章京、副管旗章京、参佐领、骁骑校各员,如哈密例”。^⑪

乾隆二十四年(1759年),清廷平定新疆大小和卓叛乱后,彻底统一天山南北地区,如何管理族群不同、风俗不同的天山南北地区,考验着清朝的智慧。清朝治理新疆的原则,也是“从俗从宜”思想,即因俗而治,在哈密和吐鲁番继续实行与蒙古地区一样的扎萨克旗制,在南疆地区实行伯克制,在汉人聚居区实行府厅州县制。清朝在统一新疆以前,南疆地区

就实行伯克制度,仅伯克名称就有30多种。“伯克”一词主要指特权阶层或贵族,有时行政长官也用此号。明末,在新疆定居族群,如维吾尔、乌孜别克社会中,“伯克”一词就已成为对官吏的泛称。清朝统一新疆后,因俗而治,在南疆地区仍设伯克制度进行管理。

乾隆二十三年(1758年)在征大小和卓时,形势比较乐观,乾隆君臣开始考虑后续治理办法,乾隆帝看完陕甘总督黄廷桂奏折后谕曰:

回部与伊犁不同,伊犁入我版图,控制辽阔,不得不驻兵弹压。至回部平定后,不过拣选头目,统辖城堡,总归伊犁军营节制。即从前准噶尔之于回人,亦祇如此。可传谕兆惠,将来办理回部,惟于归顺人内,择其有功而可信者,授以职任,管理贡赋等事,具奏请旨。至伊犁则必需大兵驻防,现在作何筹画,且由近及远,以次屯田,俱著于平定后,一并详悉妥议具奏。其驻防伊犁大臣,即兼理回部事务。^⑫

由这个谕旨可以看出,乾隆皇帝思路很清晰,他把“回部”与伊犁相比,认为平定蒙古准噶尔部后,伊犁面积广阔,必须派兵弹压,并设伊犁将军驻防;而“回部”地区,相对容易治理,平定大小和卓后,“拣选头目,统辖城堡,总归伊犁军营节制”,即以当地人管当地事,“于归顺人内,择其有功而可信者,授以职任,管理贡赋”,施行因俗而治之策。

此后,针对定边将军兆惠奏称“抚定回城”,以当地对清朝有功的贵族鄂对为总管的方案,乾隆皇帝明确谕示:“现在招徕新附,令鄂对暂行管理尚可。若平定叶尔羌、喀什噶尔,办理安插回众时,朕意不必用回人为总管,仍循其旧制,各城分设头目,统于驻扎伊犁之将军,再于库车,派大臣一员管理。”^⑬不以鄂对为总管,实际上还是防止权力过于集中,对“大一统”局面产生威胁。

乾隆二十六年(1761年),在处理完莽噶里克事件后,乾隆皇帝进一步明确自己的思想:“从前办理回人莽噶里克后,因伊属人无所统束,暂令安插吐鲁番,交额敏和卓管理。今大功告成,回部皆朕臣仆,自应各率其属,不相兼并,朕意将此项回人内,择其贤能者,授为伯克等职,仍安插原处,查明旧日赋役,照例供办。”^⑭乾隆皇帝明确提出在南疆地区仿照原

有伯克制度,设立伯克,让其“各率其属,不相兼并”。按照这一思路,清朝在南疆地区设置了伯克制度,但有所损益,进行了改革。改革的主要内容是:废除伯克世袭制度;伯克的任免、资格、任期由参赞大臣和驻扎大臣提名呈报;制定伯克回避制度;实行政教分离政策;明确规定伯克的品级与养廉;确定伯克入觐制度;^⑨同时废除了原来的“回字铁石图记”,对各城伯克“照各边省土司之例”给与印信,印信“皆由部铸颁给,兼满洲字、蒙古字、回子字”,^⑩按照品级分别大小,“以别等威”。

在乌鲁木齐、巴里坤等汉人比较集中的地区,设府厅州县管辖,而“在建置之初,体制简陋,仅派驻同知、通判和巡检等辅助性文员经理”。^⑪随着人口渐多,郡县制的实施条件也日渐成熟。乾隆三十八年(1773年),“清朝于乌鲁木齐设立镇迪道,道员驻巩宁城。镇迪道下设镇西府、迪化直隶州;镇西府下辖奇台县、宜禾县;迪化直隶州下辖阜康县、昌吉县、绥来县(今玛纳斯县)和呼图壁巡检、吉木萨县丞;另外在精河、库尔喀喇乌苏(今乌苏县)、喀喇巴尔噶逊(今乌鲁木齐县内)设立粮员。此外,巴里坤改为知府,奇台、哈密、辟展‘均归巴里坤新设知府管辖’。”^⑫府厅州县制的推行无疑是按照当地汉人聚集的情况因俗而治的结果,此后,随着汉、回等人口的不断增多,府厅州县又有所扩大。

(三)对西藏地区的因俗而治:尊崇藏传佛教与依托藏地贵族

万历六年(1578年),蒙古土默特部俺答汗与三世达赖喇嘛在青海相会后,藏传佛教成为蒙古社会的普遍信仰。明人萧大亨记载了当时蒙古人崇尚佛教的现状:

夷俗彊悍,不可化诲久矣。比款贡以来,颇尚佛教。其幕中居恒祀一佛像,饮食必祭,出入必拜。富者每特庙祀之,请僧讽经,捧香瞻拜,无日不然也。所得市银,皆以铸佛、铸浮图。自虜王以下至诸夷,见佛、见喇嘛,无不五拜五叩首者,喇嘛唯以左手摩其顶而已。且无论男女老幼,亦往往手念珠而不释也。又有以金银为小盒,高可二三寸许,藏经其中,佩之左腋下,即坐卧寝食不释也。曩俺答在时,往西迎佛,得达赖喇嘛归,事之甚谨。^⑬

后金(清)统治者对藏传佛教的认知是从其邻居、后成为盟友的蒙古人那里首先体认到的。当时很多出身于藏族的大喇嘛活跃在东北一带,受到蒙古各部的尊崇,形成了一定的势力。努尔哈赤和皇太极父子注意团结这一力量,优待大喇嘛,建立寺庙。对喇嘛的优待政策产生了广泛的社会影响,很多喇嘛携带人口投奔而来,努尔哈赤和皇太极也由此赢得了蒙古人的好感。

随着满洲在东北的崛起,西北和西南政局也在发生剧烈变化。崇祯十五年(1642年),从西北打过来的蒙古卫拉特和硕特部占领西藏,其领袖固始汗与五世达赖喇嘛组成了甘丹颇章政权。清朝入关后,甘丹颇章政权需要清朝的支持,同样,清朝也想延请达赖喇嘛,以在意识形态上利用其力量笼络蒙古诸部。经过多年接触和联络,顺治九年(1652年)五世达赖喇嘛在众多蒙藏官员的陪同下,赴北京朝见顺治帝。此次会见后,在达赖喇嘛回程途中,清廷遣官员于代噶地方赏赐金印,封达赖喇嘛为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇恒达赖喇嘛”,同时敕封固始汗为“遵行文义敏慧顾实汗”,^⑭这实际是以中央名义封授达赖喇嘛为藏传佛教的宗教领袖,固始汗为西藏的地方领袖,中央依托蒙藏联合地方政权的形式管辖西藏,这也是因俗而治的策略。

和硕特汗王统治西藏的前四十年,地位比较稳定。但是,和硕特部固始汗于顺治十二年(1655年)去世,五世达赖喇嘛于康熙二十一年(1682年)圆寂,此后,固始汗的子孙和第巴的冲突成为西藏社会潜藏的不安定因素。康熙五十二年(1713年),康熙帝派人入藏册封五世班禅罗桑益喜为“班禅额尔德尼”,从此正式确立了“班禅额尔德尼”这个称号和班禅在西藏的政教地位。

康熙五十六年(1717年),准噶尔军队入侵西藏,和硕特部拉藏汗战败身亡。清政府于康熙五十七年(1718年)和五十九年(1720年)两次派大军进藏平乱。清军入藏,意义深远,康熙帝曾总结道:“前遣大兵进藏,议政大臣及九卿等俱称藏地遥远,路途险恶,且有瘴气,不能遽至,宜固守边疆。朕以准噶尔人等,见今占取藏地,骚扰土伯特、唐古特人

民,再吐鲁番之人,皆近云南、四川一带边境居住,若将土鲁番侵取,又鼓动土伯特、唐古特人众,侵犯青海,彼时既难于应援,亦且不能取藏。”^⑤康熙五十九年,在康熙帝十四子允禔任统帅出征西藏前,康熙帝下诏封格桑嘉措为第六世达赖喇嘛,满足了蒙藏民众的诉求。此后,达赖喇嘛在清朝大军的护卫下进入西藏。康熙六十年(1721年)在驱逐准噶尔侵藏势力后,清中央趁机废除和硕特部在西藏建立的地方政权,改由中央直接任命的几名噶伦共同负责西藏地方政务,从而进一步加强了中央对西藏的施政。

从清朝册封达赖喇嘛、固始汗以及班禅来看,清中央政府在西藏实施的是因俗而治之策,和硕特拉藏汗败亡后,又设计出噶伦制,但这些噶伦都是当地贵族,即还是依托于当地僧俗贵族,本质上还是羁縻之制。这些做法,除稳定西藏外,还有一个重要原因,即乾隆皇帝所云“盖中外黄教,总司以此二人(指达赖和班禅——引者注),各部蒙古,一心归之。兴黄教,即所以安众蒙古,所系非小,故不可不保护之。”^⑥一语道破了清朝尊崇黄教(藏传佛教格鲁派)的根本目的,即蒙古各部以黄教为意识形态,将黄金家族的影响力相对化,纷纷建立“政教二道”的中心,清廷为了收束这些中心,必须要尊崇黄教。^⑦

(四)对西南地区的因俗而治:土司“照旧袭封”

清军入关后,在统一全国的军事行动中,不得不面对边疆地区数量庞大的土司。随着清军军事行动的展开,顺治二年(1645年)闰六月,招抚云贵右侍郎丁之龙条陈滇黔事宜,明确提出了“给土司敕印”的建议,^⑧承认土司在当地统治的合法性,这一建议实际上是“因俗而治”在土司地区最直观的反映。至顺治四年(1647年),清廷在战争中发现,土司与叛军的联结已成为平定、统治边疆地区的“心腹之患”。^⑨因此,顺治五年(1648年)十一月,清廷首次明确提出:“各处土司,原应世守地方,不得轻听叛逆招诱,自外王化。凡未经归顺,今来投诚者,开具原管地方部落,准与照旧袭封;有擒执叛逆来献者,仍厚加升赏。已归顺土司官,曾立功绩,及未经授职者,该督抚按官,通察具奏,论功升授。”^⑩由此可见,清廷招抚边地土司,最直接的目的即在于分化土司与叛

军的联结,减少统一全国的军事阻力。在招抚政策下,边地土司纷纷来归,如顺治八年(1651年),“湖南保靖、永顺、桑植、茅岗、大旺、喇惹等土司,各献舆图板册,及元明两朝印式来归”;^⑪顺治九年(1652年),“天全六番、乌思藏、董卜、黎州、长河西、鱼通、宁远、泥溪、蛮彝、沈村、宁戎等土司,各缴前朝敕印以降”,^⑫等等。至顺治十年(1653年),清廷为尽快统一滇黔,再次提出了“各处土司已顺者,加意绥辑;未附者,布信招怀,务使近悦远来,称朕诞敷文德至意”的招抚政策。^⑬顺治十五年(1658年),在征滇战事如火如荼之时,顺治帝敕谕信郡王多尼、平西王吴三桂、征南将军赵布泰三路大军主帅:“湖南、四川、贵州、云南等处地方,所有土司等官及所统军民人等,皆朕远徼臣庶。”^⑭为此后清朝在西南边疆地区因俗而治施策奠定了思想基础。

平定三藩之乱后,清朝进一步巩固对西南地区的管辖。至雍正四年(1726年)鄂尔泰大规模改土归流前,清朝对主动归附的土司仍一一接纳,可见因俗而治的土司制度已成为清朝治理边疆地区的一项基本制度。有清一代,共设土司1779家,前明归降仍授原职的土司1078家,新设置的土司701家,^⑮充分体现了清朝的土司制度是对明朝土司制度的继承和发展,清朝“因俗而治”的治边思想也与明朝一脉相承。

二、清代边疆治理的“修教齐政”思想及其实践

中国古代王朝总希望以最小的治理成本达到最大的治理效能,并在这两者之间寻求平衡之道。对清朝而言,全国各地边疆各有不同的自然禀赋、风俗习惯和政治文化,因俗而治能以最小的治理成本获得最大的治理效能,但是因俗而治也使得清朝的中央权力在地方渗透受限,并可能出现尾大不掉的情况。“因俗而治”之策不是让地方无限制地发展,更不是没有中央约束与规划的发展。随着清朝实现“大一统”目标,以及经济实力不断增长,进行“修教齐政”的改革和实施“一体化”政策更符合清朝长治久安的长远利益。尤其在晚清随着西方殖民势力汹涌东来,清朝面临“数千年未有之大变局”,由原来的“防边”思想转为“边防”思想,对边疆“一体化”的改革更为迫切。

(一) 在西藏设置驻藏大臣

雍正年间设置的驻藏大臣,是对西藏进行直接管辖的标志,但驻藏大臣和噶厦制的设置,则经历了一个政策不断调整的过程。和硕特部固始汗和五世达赖喇嘛相继去世后,西藏陷入动荡之中,为稳定西藏社会,康熙四十八年(1709年)清廷派户部左侍郎赫寿入藏协同拉藏汗处理西藏事务,这是清廷首次派官员入藏管理。当时的缘由是“青海众台吉等与拉藏不睦,西藏事务,不便令拉藏独理,应遣官一员,前往西藏,协同拉藏办理事务”。^⑤康熙六十年(1721年)驱逐准噶尔侵藏势力后,改由几名噶伦共同负责西藏地方政务,但是,几名噶伦联合掌政的制度,容易造成代表不同的利益集团形成不同的派系,这一制度仅实行了六年。雍正五年(1727年),西藏贵族间为争夺权力地位发生内讧。鉴于此,雍正帝任命内阁学士僧格、副都统马喇为驻藏大臣,前往西藏直接监督西藏地方政府,调解噶伦间的矛盾,安定西藏政局。但是,在驻藏大臣抵达西藏以前,西藏发生变乱,爆发了一场历时一年的卫藏战争。西藏政局的变动,促使清朝政府重新考虑对藏的施政方针。因为准噶尔势力一直觊觎西藏,雍正帝就把西藏和准噶尔两个问题联系起来,通盘筹划,决定派兵入藏。

清政府派兵入藏后,处死变乱的噶伦阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐等人,任命平叛有功的噶伦颇罗鼐总理西藏政务,并根据颇罗鼐的提议,任命色朱特色布腾和策凌旺扎尔为噶伦,两噶伦向总管全藏事务的颇罗鼐负责,事权专一,避免结党营私,实际上仍然假手于颇罗鼐统治西藏,此时的驻藏大臣对西藏政务起监督作用。雍正六年(1728年),清政府将打箭炉、里塘、巴塘等地划归四川,将中甸、阿墩子、维西等地划归云南,又从巴彥(今玉树)等处79族中划出40族归西宁办事大臣管辖,其余39族后归驻藏大臣管辖,从而明确了西藏地方管辖区的范围,奠定了此后西藏行政区划的基础。颇罗鼐对清政府忠诚恭敬,治理藏务功绩显著。颇罗鼐死后,其子珠尔墨特那木扎勒承袭爵位,与达赖喇嘛发生冲突,众叛亲离。乾隆十三年(1748年)珠尔墨特那木扎勒被两位驻藏大臣设计杀死,其部属亦杀害了驻藏大臣。

清廷派四川总督策楞等赴藏平乱,乾隆皇帝给策楞谕旨云:

此措置唐古特一大机会也,若经理得宜,自可永远宁谧,否则久复别生事端。珠尔默特纳木扎勒敢怀逆志,萌于地广兵强,事权专一。嗣此唐古特应多立头目,以分其势,尔等其详议善后事宜,为一劳永逸计。^⑥

藏地应多立头人,分杀其势。正当乘此机会,通盘筹画,务始始终,为万全之计。^⑦

现据达赖喇嘛奏请,立班第达为郡王,亦以藏众不可一日无人统率,为此权宜之计,若如所请,则数年之后,未能保其不滋事衅。朕意欲仿众建而分其势之意,另为筹画措置。^⑧

乾隆皇帝不断强调在西藏“众建以分其势”,说明决心很大。遵从乾隆帝的这一最高指示,乾隆十六年(1751年)二月初一日策楞抵达西藏后,提出“达赖喇嘛得以主持,驻藏大臣有所操纵,噶伦不致擅权”的改革藏政原则。在这一原则下,制定了“酌定西藏善后章程”十三条,主要内容即把藏王班第达降为噶伦,提升达赖喇嘛和驻藏大臣的地位,很多事务都需要达赖喇嘛和驻藏大臣商同办理。如:“凡地方之些小事务,众噶隆秉公会商,妥协办理外,其具折奏事重务,并驿站紧要事件,务须遵旨请示达赖喇嘛并驻藏大臣酌定办理,铃用达赖喇嘛印信、钦差大臣关防遵行。”“嗣后凡遇补放碟巴头目等官,噶隆等务须秉公查办,公同禀报达赖喇嘛并驻藏大臣酌定,俟奉有达赖喇嘛并钦差大臣印信文书遵行。”“嗣后凡碟巴头目等官,遇有犯法,或应抄没,或应革除,噶隆、代奔等务须秉公查明,分别定拟,请示达赖喇嘛并驻藏大臣指示遵行。”^⑨这些措施极大地提高了驻藏大臣的地位,在这一前提下,成立了噶厦政府。噶厦,即噶伦夏连杰(bkv-blon-shag-lhan-rgyas),是西藏地方政府最高世俗行政机构。这是清政府对西藏又一次的制度安排与体制变革,这一政教合一的体制在此后近二百年再未发生大的变化。这是西藏与清朝有联系始,清廷治藏政策不断调整完善的结果。噶厦政府设噶伦四人,其中僧官一人,俗官三人,四位噶伦地位平等,统一听命于达赖喇嘛和驻藏大臣,共同管理西藏地方行政事务。清廷的这一制度完全

按照乾隆皇帝“众建以分其势”的原则设计,驻藏大臣可以更直接地统领、参与地方行政管理,并监督西藏地方各项事务,进一步增强和扩大了驻藏大臣的地位与权力。与此同时,噶厦三俗一僧的管理体制,又可避免权力过于集中。但此次改革也提升了达赖喇嘛的地位,此前仅为藏传佛教领袖的达赖喇嘛,恢复了一定的地方行政权力。

乾隆二十二年(1757年),第七世达赖喇嘛格桑嘉措圆寂,乾隆帝虽令第穆呼图克图摄政,实际上很多事情由驻藏大臣裁定和上报,进一步提升了驻藏大臣的地位。乾隆五十八年(1793年),驱逐廓尔喀后,颁行了“藏内善后章程”二十九条,明确规定:“驻藏大臣督办藏内事务,应与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平等,共同协商处理政事,所有噶伦以下的首脑及办事人员以至活佛,皆是隶属关系,无论大小都得服从驻藏大臣。”^⑧这一规定明确了驻藏大臣与达赖喇嘛、班禅额尔德尼地位平等,是驻藏大臣全面掌管西藏政务的标志。通过此章程,驻藏大臣总揽了西藏地方人事、财政、军队、司法、外交及宗教监督等大权。

从入关后与西藏的接触,到一步步与时俱进的制度设计,可以看出清廷对西藏管理思想的变化,其中最主要的就是从羁縻制度到直接管辖,而直接管辖也经历了一个过程,设置驻藏大臣及其权力的不断扩大,说明了清廷在西藏的制度探索以及不断加强统治的决心。驻藏大臣、达赖喇嘛的分权以及噶厦制的设立,也是乾隆皇帝“众建以分其势”思想的实践,是对西藏直接管辖的体现。

(二)在西南地区改土归流

在西南地区施行土司制度是元明以来的政策,清朝入关后,为从俗从宜之计,于云南、广西并贵州、四川、甘肃部分民族聚居地区仍置土司管理。康熙平定“三藩”后,才真正面临如何管理土司的问题。针对官员们的意见,康熙帝总结说:“土司事宜,或云宜补流官,或云宜补土官,或云可令管兵,或云不可令管兵,种种陈奏不一。云南、贵州离京甚远,往来移文,多需时日,遣该部贤能司官一员,前往会同云贵督抚,提督酌量彼处情形,详加定议具奏,则一举可毕矣。”^⑨康熙皇帝根据各地的情况分别处理,或继续因地制宜,或改土归流。终康熙一朝,并未对整个

土司制度进行改革,仍以因俗而治为主。但多年来,土司不法之事渐多,互相械斗,抢夺地盘,已成尾大不掉之势,雍正皇帝总结土司制度的弊端道:“向来云、贵、川、广以及楚省各土司,僻在边隅,肆为不法,扰害地方,剽掠行旅,且彼此互相仇杀,争夺不休,而于所辖苗蛮,尤复任意残害,草菅民命,罪恶多端,不可悉数。”^⑩这种局势严重威胁到清廷“大一统”的局面,改革势在必行。

雍正四年(1726年),云南巡抚鄂尔泰奏请西南地区改土归流曰:

臣以为改土归流,滇黔必以此为第一要务。改归之法,计擒为上策,兵剿为下策;令自投献为上策,勒令投献为下策。不劳师,不动众,上也;一鼓就擒,无需时日,亦不失为中策。现今镇沅土府,每年额征银三十六两,而实收者为二千三百四十八两;额征米一百石,实收者为一千二百十二石,是其输之国库者,十不及一二,百不及二三。改土归流后,对土司头人,但收其田赋,稽其户口,仍量予养贍,授以职衔,冠带终身,以示鼓励。令土司知晓强暴不如安顺,尽皆遵法输诚,不烦威力而边地粮餉亦不乏小补矣。^⑪

鄂尔泰此议不在一城一地之得失,而是站在中央的高度,对整个土司土官地区进行改土归流的顶层设计,深得帝心。雍正皇帝决定改土归流,由此拉开了西南地区大规模改土归流的序幕。清朝改土归流剿抚并用,并因地制宜。雍正一朝,共革除土司220家,其中云南17家,贵州15家,广西10家,四川69家,湖广109家。^⑫雍正朝大规模改土归流取得了很大成绩,大大压缩了土司控制地区。改土归流后,清廷对原土司地区进行了直接、有效的治理,以流官取代土司,废止土司各种陋规,实施与内地一体化治理,并派兵置守。这些措施促进了边疆地区的社会稳定和经济发展,增强了清朝的边防能力。迨至清末,清朝不断改土归流,扩大成果,促进了内地和边疆一体化的进程,遏制了西方殖民者的觊觎。

(三)清末边疆建省

清末西方列强以强硬态度纷纷抢占中国边疆,导致了严重的边疆危机。清朝之前对边疆地区的封禁、羁縻政策已经不合时宜,改革迫在眉睫,在边疆

地区设立行省就是其应对危局的关键措施。

清朝在边疆地区的建省之议从新疆开始。光绪三年(1877年),左宗棠平定阿古柏乱后,认为“规模存乎建置,而建置因乎形势,必合时与地通筹之,乃能权其轻重,而建置始得其宜”,新疆地理位置非常重要,“重新疆者所以保蒙古,保蒙古者所以卫京师”,故在当前的形势下,“省费节劳,为新疆画久安长治之策,纾朝廷西顾之忧,则设行省、改郡县,事有不容已者”。^⑥因“新疆拟改设行省、置郡县,虽久安长治之良图,然事当创始,关系天下大局”,^⑦故清廷把左宗棠之议发给总理衙门、军机处、六部、九卿、各省督抚,听取臣工意见。

光绪四年(1878年)十月,左宗棠上《复陈新疆情形折》,历陈新疆旧制弊端。一是“北路得之准部,南路得之回部,皆因俗施治,未能与内地一道同风,久已概为边地”。二是“将军、都统与参赞、办事大臣,协办与领队大臣,职务等夷,或皆出自禁闼,或久握兵符,民隐未能周知,吏事素少历练,一旦持节临边,各不相下,稽查督责,有所难行”。三是新疆“地周二万里,治兵之官多,治民之官少……北路粮员但管征收,而承催则责之头目;南路征收,均由回目阿奇木伯克等交官,官民隔绝,民之畏官,不如其畏所管头目。官之不肖者,狎玩其民,辄以犬羊视之。凡有征索,头目人等辄以官意传取,倚势作威。民知怨官,不知怨所管头目也”。四是“内地征收常制,地丁合而为一,每亩出赋,故无无赋之地,亦无无地之赋。新疆则按丁索赋,富户丁少,赋役或轻;贫户丁多,则赋役反重,事理失平,莫甚于此。货币之制,子母不能相权;争讼之争,曲直不能径达”。五是“官与民语言不通,文字不晓,全恃通事居间传述,颠倒混淆,时所不免。”他认为,设行省,改郡县有两个原因。一是北路“招徕开垦,户口渐增”,人口和耕地逐渐增加,“土客民人及遣散勇丁,领地耕垦,逐渐增加”,“非无可治之民”;南路较为富庶,“刘锦棠、张曜悉心经理,现委员开河引渠,清丈地亩,修筑城堡、塘站,铸钱征厘,百废肇兴,具有端绪。较之北路,尤易为功。”所以“南北开设行省,天时、人事均有可乘之机,失今不图,未免可惜。”二是上述弊端必须去除,“去其壅蔽,广置义塾,先教以汉文,俾其略识字义。征收所用券

票,其户民数目,汉文居中,旁行兼注回字,令户民易晓,遇有舛误,即予随时更正,责成各厅州县,而道府察之,则纲目具而事易举,头目人等之权杀,官司之令行,民之情伪易知,政事之修废易见,长治久安之效,实基于此。”^⑧清廷以“刻下伊犁未经收还,一切建省事宜,尚难遽定”为由,^⑨推迟左宗棠建省之议。

光绪八年(1882年),清廷收回伊犁。刘锦棠遵旨拟设南路郡县,建议裁撤阿奇木伯克等官:“新疆各城向设阿奇木伯克等员,其职衔有三、四品者。见议建制郡县,拟设丞倅、牧令各员,官阶既非甚崇,若回官仍循旧章,殊有枝大于本之嫌,似宜量为变通,以归妥善。郡县设定后,拟将回官各缺暨阿奇木伯克等名目概行裁去。”^⑩光绪九年(1883年),清廷在新疆设省,设巡抚于乌鲁木齐,归甘肃总督兼辖,并设甘肃关外等处布政使一员,以镇迪道加按察使衔兼管全疆刑名驿传诸事。光绪十年(1884年)十月,清廷授刘锦棠为甘肃新疆巡抚,仍以钦差大臣督办新疆事宜,省会定于迪化(今乌鲁木齐)。光绪十三年(1887年),清廷决定将“所有伯克名目全行裁汰”,^⑪伯克制终为郡县制取代。至光绪二十九年(1903年),新疆全省设4道、6府、11厅、2直隶州、1州、21县、2县丞。

新疆设省的过程,也促使清朝君臣通盘考虑在整个边疆设省的可行性。光绪十一年(1885年),中法战争结束后,清廷谕各督臣:“现在和局虽定,海防不可稍弛,亟宜切实筹办善后,为久远可恃之计。”^⑫时新疆建省已成定局,故无论督臣意见还是廷议意见,大多均建议台湾建省。光绪十一年九月,清廷定:“台湾为南洋门户,关系紧要,自应因时变通,以资控制。著将福建巡抚改为台湾巡抚,常川驻扎;福建巡抚事,即著闽浙总督兼管,所有一切改设事宜,该督详细筹议,奏明办理。”^⑬由此,台湾建省改制确立,刘铭传为第一任台湾巡抚。

此后,边疆地区建省改制渐成朝野共识,光绪三十二年(1906年)九月,徐世昌等奉命赴东三省考察政务民情,奏《密陈通筹东三省全局折》,^⑭此折在之前其他督臣动议东三省建省改制的基础上,又进一步提出改东三省将军军府体制为三省行省体制。光绪三十三年(1907年),清廷允准,谕称:“东三省吏

治因循,民生困苦,亟应认真整顿,以除积弊而专责成。盛京将军著改为东三省总督,兼管三省将军事务,随时分驻三省行台。奉天、吉林、黑龙江各设巡抚一缺,以资治理。”^⑤东三省建省改制最终确立。

与此同时,清廷也筹议在内、外蒙古和西藏地区建省改制。光绪二十九年(1903年)初,湖南巡抚赵尔巽在其《通筹本计条陈》一折中建议将北部边疆内、外蒙古改建行省。^⑥清廷认为建省事体重大,经费浩繁,必须详慎察度,预备布置,未便遽议施行。遂将其奏折下发给各路将军、大臣等讨论。唯乌里雅苏台将军、库伦办事大臣、科布多参赞大臣等外蒙大员表示反对,遂搁置此议。^⑦

此后,练兵处署军政司副使姚锡光、给事中左绍佐、黑龙江将军程德全、两广总督岑春煊、热河都统廷杰、察哈尔都统诚勋、绥远城将军貽谷及署归化城副都统三多、内阁中书章启槐等均建议在蒙古地区设省,并提出了不同方案。后清廷采纳程德全、貽谷等人提出的“注重漠南,以期渐进”的建议,暂缓在外蒙古地区设立行省,着重筹划在内蒙古设立热河、察哈尔、绥远三个行省。随着对蒙古地区建省改制的议论,清廷也在蒙古地区增设府、厅、州、县,为建省做准备,但宣统三年(1911年),辛亥革命爆发,清政府在内蒙古设省的计划遂搁浅。

在新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江等边疆地区先后建立行省背景下,西藏建省的呼声也在不断高涨。光绪三十四年(1908年),川滇边务大臣赵尔丰在川边巴塘理塘推行“改土归流”,为建省做准备。宣统元年(1909年)二月,颁布《改土归流章程》,要求无论汉人、藏人,均为大清百姓,需要遵守中央的管理制度。经过这些改革,川边建省渐趋成熟。后清廷调任赵尔丰署理四川总督,傅嵩林接任川滇边务大臣,拟就《代理川滇边务大臣傅嵩林奏请建设西康省折》,建议设西康省,但西康建省的计划也随清政府的覆灭而搁浅。

结语

《礼记·王制》云:“凡居民材,必因天地寒暖燥湿,广谷大川异制。民生其间者异俗,刚柔轻重迟速异齐,五味异和,器械异制,衣服异宜。修其教不易其俗,齐其政不易其宜。中国戎夷,五方之民,皆有

性也,不可推移。”正是“五方之民”皆有自己的风俗习惯,清政府在入关前后,顺势而为,在边疆地区实施了诸如满蒙联姻、盟旗制度、尊崇藏传佛教、伯克制、土司“照旧袭封”等有效的制度,将边疆地区顺利纳入管辖。待清朝对边疆地区统治稳定后,很多问题暴露出来,在宗教方面,西藏达赖喇嘛影响力越来越大;新疆伊斯兰教职人员权力越来越大,“捧经决案”“依经定罪”现象屡禁不止。在西南地区,一些土司势力越来越大,几成尾大不掉之势,威胁清廷的统治。如此种种,需要清廷“修教齐政”,大刀阔斧地进行改革,尤其清末面对边疆危机,更需要清廷由原来的“防边”思想转变为“边防”思想,设立行省制度,进行“一体化”改革。

对于“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”思想,清朝皇帝和大臣多有论述。乾隆皇帝在《喇嘛说》中,针对廓尔喀入侵事件,特意强调,“后藏煽乱之喇嘛,即正以法”,并进一步解释道:“若我虽护卫黄教,正合于《王制》所谓‘修其教不易其俗,齐其政不移其宜’,而惑众乱法者,仍以王法治之,与内地齐民无异。”^⑧乾隆皇帝认为,清朝“护卫黄教”,合于《礼记·王制》篇中“修其教不易其俗,齐其政不移其宜”的因俗而治精神,而“惑众乱法者,仍以王法治之,与内地齐民无异”,则应该符合“修教齐政”精神,无论犯法者身份多么特殊,都要以王法治之。在《喇嘛说》中,乾隆皇帝还说明设立金瓶掣签制度的来龙去脉,以防止政教合一局面的出现,并在最后说:“兹之降廓尔喀,定呼必勒罕,适逢时会,不动声色以成之。去转生一族之私,合内外蒙古之愿……”^⑨亦强调金瓶掣签这一改革举措是“修教齐政”的重要举措。

在管理新疆“回疆”事务及伊斯兰教事务方面,清朝的总纲领就是“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”。清朝统一新疆后,因地制宜,在新疆南疆地区设伯克管理,颁布了《回疆则例》,应用于天山南部维吾尔人聚居区。在“修教齐政”方面,要求政教分离,伊斯兰教教职人员不得干预司法。但在穆斯林聚居区,“教典即法律”问题屡禁不止。同治元年(1862年),清廷再次关注该问题,并严令永远禁止。同治十二年(1873年),针对个别下层官吏主张以“安插

各回,令与汉民联亲,开荤食肉”的建议,左宗棠进行了驳斥,他说:“然独不闻‘修其教不易其俗,明其政不异其宜’乎?有天地以来,即有西戎;有西戎以来,即有教门。所应禁者新教,而老教断无禁革之理。”^⑧明确要因地制宜。但在一件修建清真寺请示的批复中,左宗棠又“修教齐政”,对清真礼拜寺的建筑型制作出了非常具体的规定:“清真寺规制,高广准照各神庙祠宇之式,高不得过二丈四尺,长宽不得逾十丈。门进为大门,两旁为厢房;二进为神堂,供奉穆罕默德神位;三进为经堂,以藏经典。二进至三进两旁为长廊,以居守庙之人。墙厚不得过二尺五寸,寺内外不得修建高楼,以示限制。”^⑨

在治理新疆方面,刘锦棠根据汉代班超、任尚等人的故事,将历史经验归纳为“宽小过,总大纲”,“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”,认为“军旅之后,荒远之区,尤当蠲除烦苛,与民休息,不可以常例拘也”。^⑩清人王树枏等人在撰写《新疆图志》时,对清朝在新疆的“修教齐政”之策有所阐释,所谓“齐其政”,即“改行省,设官吏,而郡县之,以养以教,视同赤子”;所谓“修其教”,其要义即宗教不干预政治,需慢慢化之,“然而宗教、俗尚、伦理之间,未尝强而合也。饮食、衣服、言语、文字,未尝骤易而强之同也。齐之以政刑,化之以礼乐,深之以摩渐,需之以岁时,数百年后,用夏变夷之治,其庶有孚乎!”^⑪王树枏等人的总结切中肯綮,抓大放小,有取有舍,上下衔接,有收有放,概括的不仅是解决新疆问题之道,也是解决所有边疆问题的关键所在。

如果拉长时间尺度,通过梳理中国历史上超过70年的“大一统”王朝就会发现,每个王朝其实都有“因俗而治”和“修教齐政”两个阶段,只不过清朝更为典型,具有突出的历史地位。清朝尽管是从东北一隅崛起的满族建立的王朝,但他们更好地延续了中国历朝历代的治理传统,并汲取以往的治理教训,将“因俗而治”和“修教齐政”治理逻辑有机结合,实现、巩固、维护了边疆的“大一统”格局。纵观清朝的边疆治理过程,其治理智慧在于,将各边疆地区纳入版图之后,主要实施“因俗而治”之策,体现治理中妥协的智慧;待边疆地区逐渐稳定,但也暴露出各种问题后,朝廷逐步谋划“修教齐政”之策,即把边疆和内

地治理通盘考虑,把中央权力进一步渗透到边疆地区,实现全国地方教化与治理的一体化发展,达到稳固统治的目的,形成治理的联动效应,体现治理中改革的智慧。“因俗而治”和“修教齐政”思想及阶段性实践实为清朝边疆治理的核心逻辑,清朝通过“因俗而治”达致“修教齐政”,“修教齐政”是最终目的,“因俗而治”是“修教齐政”的桥梁。

清朝的“修齐思想”及其“因俗而治”和“修教齐政”两个阶段的实践,是清朝治理边疆的经验总结,也是治理人口规模巨大国家的经验总结,更是历朝历代治理边疆层累经验的总结。中国传统王朝都面临边疆民族问题,而清朝在“因俗而治”和“修教齐政”上找到了平衡之术,此即清朝皇帝所用“执两用中”指导思想下的边疆治理之道,实践出了“清朝方案”,一定程度上实现了长治久安。清代边疆治理之道凸显出清朝在中国历史上具有重要的历史地位,这一课题值得我们深入思考,以为今天更好借鉴。

注释:

①代表性著作有,乌云毕力格等:《蒙古民族通史》第4卷,内蒙古大学出版社2002年版;赵云田:《北疆通史》,中州古籍出版社2003年版;曹永年主编:《内蒙古通史》第3卷,内蒙古大学出版社2007年版;宝音朝克图:《中国北部边疆的治理》,湖南人民出版社2015年版,等等。

②代表性著作有,马大正:《中国边疆经略史》,中州古籍出版社2000年版;马大正等:《新疆史鉴》,新疆人民出版社2006年版;齐清顺、田卫疆:《中国历代中央王朝治理新疆政策研究》,新疆人民出版社2004年版;周卫平:《中国新疆的治理》,湖南人民出版社2016年版,等等。

③代表性著作有,苏发祥:《清代治藏政策研究》,民族出版社2001年版;张云:《清朝治理西藏地方的方略与制度》,《社会科学战线》2013年第7期;许建英:《中国西藏的治理》,湖南人民出版社2015年版,等等。

④代表性著作有,方铁主编:《西南通史》,中州古籍出版社2003年版;方铁:《方略与施治:历朝对西南边疆的经营》,社会科学文献出版社2015年版;孙宏年:《中国西南边疆的治理》,湖南人民出版社2015年版,等等。

⑤如冈洋树:《清代蒙古盟旗制度研究》,东方书店2007年版;苗普生:《伯克制度》,新疆人民出版社1995年版;吴丰培、曾国庆:《清朝驻藏大臣制度的建立与沿革》,中国藏学出

版社1989年版;龚荫:《中国土司制度》,云南民族出版社1992年版等。

⑥钱穆:《中国历史研究法》,生活·读书·新知三联书店2001年版,第21页。

⑦陈斐:《“清史是我生命之安宅”——戴逸教授访谈录》,《文艺研究》2017年第8期。

⑧邵方:《儒家民族观影响下的中国古代民族法制》,《中国法学》2018年第3期。

⑨《清圣祖实录》卷151,康熙三十年五月壬辰,《清实录》第5册,中华书局1985年影印版,第677页。

⑩《清圣祖实录》卷151,康熙三十年五月丙午,《清实录》第5册,第677-678页。

⑪《皇太子胤初恭请圣安并报三阿哥病势等事折》(康熙三十六年三月初四日),中国第一历史档案馆编译:《康熙朝满文朱批奏折全译》,中国社会科学出版社1996年版,第147页。

⑫哈斯巴根:《清初满蒙关系演变研究》,北京大学出版社2016年版,“导言”,第3-4页。

⑬《满洲实录》卷1,《清实录》第1册,中华书局1985年影印版,第21页。

⑭萧大亨:《北虏风俗》,薄音湖、王雄编辑点校:《明代蒙古汉籍史料汇编》第2辑,内蒙古大学出版社2006年版,第249页。

⑮《满洲实录》卷3,《清实录》第1册,第148页。

⑯《清太祖实录》卷4,天命甲寅夏四月壬寅,《清实录》第1册,第58页。

⑰《清太祖实录》卷4,天命乙卯春正月戊申朔,《清实录》第1册,第58页。

⑱杜家骥:《清朝满蒙联姻研究》(下),故宫出版社2013年版,第409页。

⑲杜家骥:《清朝满蒙联姻研究》(下),第410页。

⑳杜家骥:《清朝满蒙联姻研究》(上),第258页。

㉑吕文利:《硬治理:清朝盟旗制度的运行机制及其实施效能》,《河北学刊》2022年第1期。

㉒《清世祖实录》卷15,顺治二年四月丁卯,《清实录》第3册,中华书局1985年影印版,第137页。

㉓《中国地方志集成·甘肃府县志辑》48(乾隆)《重修肃州新志》,凤凰出版社2008年版,第421页。

㉔《清圣祖实录》卷185,康熙三十六年十月己酉,《清实录》第5册,第978页。

㉕温达等:《亲征平定朔漠方略》卷46,康熙三十六年十月乙酉,《清代方略全书》第11册,北京图书馆出版社2006年版,第367-368页。

㉖祁韵士:《皇朝藩部要略·回部要略一》,《中国边疆丛

书》第1辑,文海出版社1965年版,第782页。

㉗祁韵士:《皇朝藩部要略·回部要略一》,《中国边疆丛书》第1辑,第790页。

㉘王希隆虽考证说额贝都拉先世为哈密土著人,不是成吉思汗黄金家族后裔,但这似乎并不影响当时康熙君臣的判断。王希隆:《论哈密达尔汉伯克额贝都拉》,《民族研究》1997年第3期。

㉙王希隆:《论哈密达尔汉伯克额贝都拉》,《民族研究》1997年第3期。

㉚惠男:《关于归服清朝以来的额贝都拉与哈密扎萨克旗的活动(1697-1701)》,《新疆大学学报》2022年第3期。

㉛王力:《清代治理回疆政策研究》,民族出版社2011年版,第31页。

㉜包文汉、奇朝克图整理:《蒙古回部王公表传》第1辑,内蒙古大学出版社1998年版,第689页。

㉝《清世宗实录》卷125,雍正十年十一月乙未,《清实录》第8册,中华书局1985年影印版,第643-644页。

㉞《清世宗实录》卷134,雍正十一年八月戊辰,《清实录》第8册,第729页。

㉟和宁:《回疆通志》卷3,沈云龙主编:《中国边疆丛书》第2辑,文海出版社1966年版,第79页。

㊱《清高宗实录》卷570,乾隆二十三年九月戊戌,《清实录》第16册,中华书局1986年影印版,第240页。

㊲《清高宗实录》卷571,乾隆二十三年九月丙午,《清实录》第16册,第245页。

㊳《清高宗实录》卷632,乾隆二十六年三月丙午,《清实录》第17册,中华书局1986年影印版,第54页。

㊴苗普生:《伯克制度》,第24-45页。

㊵《回疆志》卷4,《中国方志丛书·西北地方》第1号,成文出版社1968年版,第175页。

㊶邢广程、李大龙主编:《清代国家统一史》,中国社会科学出版社2022年版,第733页。

㊷邢广程、李大龙主编:《清代国家统一史》,第733-734页。

㊸萧大亨:《北虏风俗》,薄音湖、王雄编辑点校:《明代蒙古汉籍史料汇编》第2辑,第241页。

㊹《清世祖实录》卷74,顺治十年四月丁巳,《清实录》第3册,第586页。

㊺《清圣祖实录》卷289,康熙五十九年九月乙卯,《清实录》第6册,中华书局1985年影印版,第816-817页。

㊻乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》附录“清代藏传佛教碑刻录”,西藏人民出版社1988年版,第340页。《喇嘛说》碑文藏于北京雍和宫。

④⑦吕文利:《嵌入式互动:清代蒙古人藏熬茶研究》,内蒙古大学出版社2017年版。

④⑧《清世祖实录》卷18,顺治二年闰六月己酉,《清实录》第3册,第165页。

④⑨《清世祖实录》卷35,顺治四年十二月庚寅,《清实录》第3册,第289页。

⑤①《清世祖实录》卷41,顺治五年十一月辛未,《清实录》第3册,第330页。

⑤②《清世祖实录》卷55,顺治八年三月乙酉,《清实录》第3册,第437页。

⑤③《清世祖实录》卷66,顺治九年七月辛卯,《清实录》第3册,第519页。

⑤④《清世祖实录》卷75,顺治十年五月庚寅,《清实录》第3册,第596页。

⑤⑤《清世祖实录》卷122,顺治十五年十二月己丑,《清实录》第3册,第948页。

⑤⑥龚荫:《中国土司制度史》上编,四川人民出版社2012年版,第171页。

⑤⑦《清圣祖实录》卷236,康熙四十八年正月己亥,《清实录》第6册,第362页。

⑤⑧祁韵士:《皇朝藩部要略》,《中国边疆丛书》第1辑,第1013页。

⑤⑨《清高宗实录》卷376,乾隆十五年十一月甲寅,《清实录》第13册,中华书局1986年影印版,第1166页。

⑥①《清高宗实录》卷377,乾隆十五年十一月乙卯,《清实录》第13册,第1169页。

⑥②张羽新主编:《清朝治藏法规全编》5,学苑出版社2002年版,第1826-1828页。

⑥③牙含章编著:《达赖喇嘛传》,人民出版社1984年版,第66页。

⑥④《清圣祖实录》卷108,康熙二十二年三月戊午,《清实录》第5册,第100页;中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》第2册,中华书局1984年版,第970页。

⑥⑤《清世宗实录》卷64,雍正五年十二月己亥,《清实录》第7册,中华书局1985年影印版,第986页。

⑥⑥《云南巡抚鄂尔泰奏报剪除彝官清查田土折》(雍正四年九月十九日),《雍正汉文朱批奏折汇编》第8册,江苏古籍出版社1991年版,第115-116页。

⑥⑦李世愉:《清代土司制度论考》,中国社会科学出版社1998年版,第59页。

⑥⑧左宗棠:《遵旨统筹全局折》(光绪三年六月十六日),《左宗棠全集·奏稿》6,刘泱泱等校点,岳麓书社2009年版,第648-650页。

⑥⑨左宗棠:《新疆应否改设行省开置郡县请敕会议折》(光绪四年正月初七日),《左宗棠全集·奏稿》7,第4页。

⑥⑩左宗棠:《复陈新疆情形折》(光绪四年十月十二日),《左宗棠全集·奏稿》7,第172-174页。

⑥⑪《清德宗实录》卷81,光绪四年十一月甲寅,《清实录》第53册,中华书局1987年影印版,第241页。

⑥⑫刘锦棠:《裁撤阿奇木伯克等缺另设头目并考试回童分别给予生监顶戴片》(光绪八年七月初三日),《刘襄勤公奏稿》第3册,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第24辑,文海出版社1966年版,第405页。

⑥⑬奕訢等:《钦定平定陕甘新疆回匪方略》卷320,《清代方略全书》第193册,北京图书馆出版社2006年版,第737页。

⑥⑭《清德宗实录》卷207,光绪十一年五月丁未,《清实录》第54册,中华书局1987年影印版,第935页。

⑥⑮《清德宗实录》卷215,光绪十一年九月庚子,《清实录》第54册,第1023页。

⑥⑯许世昌:《退耕堂政书》卷5,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第23辑,第363-376页。

⑥⑰《清德宗实录》卷571,光绪三十三年三月乙亥,《清实录》第59册,中华书局1987年影印版,第552页。

⑥⑱《瑞澂奏为北路地方改设行省有害无利据实覆陈请旨毋庸置议折》(光绪二十九年六月初二日),中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第33辑,中华书局1995年版,第19-22页。

⑥⑲《清德宗实录》卷514,光绪二十九年四月丁未,《清实录》第58册,中华书局1987年影印版,第796页。《清德宗实录》卷517,光绪二十九年闰五月乙酉,《清实录》第58册,第820-821页。

⑥⑳乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》,第342页。

㉑乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》,第342-343页。

㉒左宗棠:《留坝厅赵丞履祥稟安插抚回及遣勇练兵事宜由》(同治十二年),《左宗棠全集·札件·批札》,第339-340页。

㉓左宗棠:《平凉善后局冯道邦稟回民陈林等请建清真寺由》(同治十年),《左宗棠全集·札件·批札》,第272页。

㉔刘锦棠:《新疆命盗案件请暂行变通办理折》,《刘襄勤公奏稿》卷2,甘肃省古籍文献整理编译中心编:《中国西北文献丛书二编》第二辑《西北史地文献》第13卷,线装书局2006年版,第62页。

㉕王树枏等纂修:《新疆图志》卷48《礼俗志》,朱玉麒等整理:《新疆图志》中,上海古籍出版社2015年版,第852页。