

清代前期边疆通论(下)

成崇德

In the eighteenth century, the Qing government unified the border regions of the Chinese empire. The unification was preceded by long-term endeavours, initiated in the seventeenth century, to implement policies that would allow the administration of these areas to be highly effective. Broadly speaking, these policies mainly regarded the difference, the minorities and the development of the frontier regions. The article presents and discusses systematically these three major policy topics.

清朝政府最后完成对边疆地区的统一是在18世纪中叶,而其对边疆实行的有效管辖和对边疆地区的施政却是在17世纪中叶就已经开始,在清代前期形成了一套比较完整的独具特色的边疆政策,主要包括:边防政策、边疆民族政策和边疆开发政策。

一、边防政策

边疆政策的首要内容是边防政策。

清代前期的边防指导思想是什么?有的学者提出,康熙皇帝所说:“本朝不设边防,以蒙古部落为屏藩”^①;“我朝施恩于喀尔喀,使之防备朔方,较之长城更为坚固”^②,是清朝以蒙古等少数民族为屏藩的边防指导思想,这种思想适应了当时的历史发展需要。也有的学者认为这种思想从稳定边疆的意义讲是高明的,而从巩固边防的角度看,却是愚昧的。

上述所提到的康熙皇帝的说法,只是问题的一个方面,并不能够准确全面地反映清朝前期的边防思想。康熙所指的“不设边防”、“不修长城”,是针对清以前所出现的农耕文明与草原文明的对峙及历代中原王朝的“夷夏之防”的边防政策。历代中原王朝把国家分为“中原”和“周边”,把民族分为“华夏”和“四夷”,边防的任务就是“夷不乱华”。清朝统治者的夷夏观念在其治国过程中发生了根本的变化。康熙皇帝提出的:“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?……可见守边之道,惟在修德安民,民心悦则邦本得,而边境自固,所谓众志成城是也。”^③雍正皇帝所说的:“历代以来,各蒙古自为雄长,亦互相战争,至元太祖之世,始成一统。历前明二百余年,我太祖高皇帝开基东土,遐迩率服,而各蒙古又复望风归顺,咸禀正朔,以迄于今。是中国之一统,始于秦,塞外之一统,始于元,而极盛于我朝,自古中外一家,幅员极广,未有如我朝者也”^④,又说“自我朝入主中土,君临天下,并蒙古极边诸部落俱归版图,是中国之疆土开拓广远,乃中国臣民之大幸,何得尚有华夷中外之分论哉?”^⑤都是强调国家的大一统,改变历代修长城防卫边疆民族的做法,抨击传统的夷夏观念。

如果说康熙皇帝的说法不能完全反映清朝的边防指导思想,那么什么是清代前期的边防

思想呢？

在清代前期，随着沙俄等外敌对中国边疆地区的觊觎，传统的“夷夏之防”观念发生变化，“夷”已经由专指边疆各民族和周边藩部转变为“外夷”、“洋夷”、“海外诸夷”等西方列强诸国。“夷夏之防”观念的变化，导致清朝边防思想变化，即由“夷夏之防”变为“中外之防”。当然这种变化是逐步发生的。可以明确地说，清朝“既不无理强取他国之寸土，亦决不无故轻让我寸土于人”^⑥及“天朝尺土俱为版籍，疆址森然。即岛屿、沙洲，亦必画界分疆，各有专属”^⑦是清朝前期边防政策的指导思想。

清代前期的边防政策，在边防建设中有三个方面比较突出：(1)陆路屯重兵于边疆；(2)海疆设立全面的防御体制；(3)设立卡伦，定期巡边。

清朝在东北三省设置东北三将军，由八旗兵驻守防卫，驻军数额奉天约2万余人，吉林约1.1万余人，黑龙江约6.4万余人。主要兵种是骑兵。

蒙古地区设绥远将军、呼伦贝尔副都统、察哈尔都统、热河都统、定边左副将军、科布多参赞大臣、库伦办事大臣。蒙古八旗仿满洲旗制驻扎北部边疆。此外，蒙古各部另轮流派“备操兵”，自带口粮、马匹、火药、铅丸，前往乌里雅苏台常驻训练，每期四年，受定边将军调遣。

新疆设伊犁将军、塔尔巴哈台参赞大臣、喀什噶尔参赞大臣等。驻军分“驻防”制和“换防”制。“驻防”军队在伊犁、乌鲁木齐等冲要地区，由八旗和绿营携眷永驻；“换防”军队在塔尔巴哈台和南疆各城更番轮戍，三年一换。新疆总兵额2万余人，由“总统伊犁等地将军”节制。

对于西南门户西藏，由驻藏大臣和噶厦政府共同负责管理边防。乾隆末年以前，驻藏清军一直保持在500—2000人之间，驻藏清军每三年一换。乾隆末年制定了《钦定藏内善后章程》二十九条，规定：(1)完善西藏的常备驻军制度，将西藏的常备军分为绿营兵和藏兵两种。(2)绿营兵编制、装备等同内地，兵额为646名，分驻定日、江孜等处；另在打箭炉到前藏驻粮台兵782名。(3)藏军定额3000人，拉萨、日喀则各驻1000人，江孜、定日各驻500人。清朝又命四川总督、成都将军、西宁办事大臣与驻藏大臣声势联络，遥制西藏。

云贵、两广各设总督，并制南疆；又设广州将军，统兵5200余人，扼守南疆门户。

自康熙朝开始，清朝政府在海疆设置防御系统，到乾隆朝，已经形成了海疆的三条防线。最外一条是绿营水师为主的海岛防线；居中一条是八旗与绿营水陆相维的海岸线；内里则是以八旗和绿营为主，连接沿海重镇的东南防线。从北到南，八旗水师战船数百，官兵逾万，与八旗绿营驻防陆师表里相依，扼要戍守水陆兵额高达35000余人。清代前期，东部、东南部形成了海口与海岛相维、岛屿与海岸并重的海疆全面防御体制。

在边疆地区靠近边境的地方设立卡伦^⑧，定期巡查，是清朝边防的一项重要军事设施。清代前期，陆路边疆东三省、蒙古、新疆、西藏、云南、广西都设置了卡伦，如在新疆共设卡伦250多座，在漠北设60余座，黑龙江设51座。除设置卡伦外，清政府还制定了较为严格的边境巡查制度。如在新疆，每年春秋两季，伊犁将军委派参赞大臣巡查各所属卡伦及卡伦以外所辖地区。外蒙古卡伦巡查由乌里雅苏台左副将军委派干员，带兵稽查，定为每年一次。黑龙江边境巡查分为每年巡查和三年巡查两种。西藏由驻藏大臣每年春秋两季到边界巡查。云南、广西也规定了每年巡查和定期巡查的巡边制度。清朝在边境地带还设置了巡逻鄂博，定期巡边制度的主要任务是勘查界碑、界牌，修整鄂博，守卫边防。

海疆的巡防，是海防水师的重要任务。巡防有外海巡防和内河巡防，外海巡防按水域分为总巡和分巡，总巡负责较宽水域的巡查，分巡隶属于总巡。巡防规定各镇总兵官每阅两月会哨

一次,其会哨之月,上汛则先巡北洋,后巡南洋,下汛则先巡南洋,后巡北洋,南北会巡,指定地方,蝉递相连。^⑨

清代前期,清朝政府通过对边疆地区驻防将军、大臣的设置,海陆两地军队的部署,巡边制度的订立,体现了国家对领土主权的有效管辖。清代前期的边防政策有两个显著的特点:

第一,不论是海疆还是陆疆,清朝政府都给以极大的关注,形成了全面的防御体系。有人批评清前期的边防政策有重陆疆而轻海疆的倾向。考察清朝政府对边疆地区的军事部署和边防建设,可以看出,在形成陆疆防御体系的同时,清政府也完善了海疆的防御系统。康熙五十五年(1716)设金州驻防水师营,雍正三年(1725)设天津水师营,雍正四年(1726)扩建旅顺水师营,雍正五年(1727)设京口水师营,雍正六年(1728)新设福州驻防水师营,七年(1729)又建乍浦水师营和广州驻防水师营。清政府为建设水师倾注了大量的资金,投入了相当的力量。有人估计,至鸦片战争前夕,清军水师兵额大约在15—20万左右。^⑩所以,从边防建设方面并不能说明清前期重陆疆而轻海疆。

从边防的战略来讲,清朝在建立海陆全面防御系统的同时,根据形势的变化,还是有所侧重。17世纪80年代后期,战略重点转移到内陆边疆。当时,康熙皇帝已经预见到日后海患问题的严重性,“海外如西洋等国,千百年后中国必受其累。国家承平日久,务须安不忘危”^⑪。但是,沙俄对我国北部边疆的入侵及清朝政府在处理西北边疆民族问题上的长期性和艰巨性,使清朝在统一台湾以后的数十年中不得不将其战略重点放在西北边陲。何秋涛在《朔方备乘》中对清朝的战略意图及边防建设做过深刻的分析,他指出:“统计北徼自东迄西,接壤俄罗斯之处不啻万里,其最东则自海以外之库页大岛,迤而西至海以内之混同江口、恒滚河源,以及外兴安大岭,约横亘三千余里,我朝设三姓副都统辖其地,以吉林将军统之,其外以控制赫哲、费雅喀、俄伦春诸部,其内以捍卫宁古塔、白都纳也。自三姓以西直抵牛满、钦都、精奇哩诸水上游,限以兴安大岭,约横亘亦三千余里,我朝设黑龙江将军统之,其外以控制索伦、达呼尔诸部,其内以捍卫吉林、奉天也。自黑龙江以西约二千余里,为克鲁伦河诸水上游,我朝设库伦办事大臣统之,其外以控制车臣汗、土谢图汗诸部,其内以捍卫蒙古东四盟及直隶、山西边境也。自库伦以西约二千余里,为色楞格河诸水上游,我朝设乌里雅苏台将军统之,其外以控制唐努乌梁海及扎萨克图汗、赛因诺颜部,其内以捍卫蒙古西二盟及陕西、甘肃边境也。自乌里雅苏台以西约千里,据额尔齐斯河上游,我朝设科布多参赞大臣统之,其外以控制阿尔泰乌梁海及杜尔伯特、新土尔扈特诸部,其内以捍卫巴里坤、乌鲁木齐诸境也。以上皆与俄罗斯接壤之处,各有重兵,形势联络。自科布多以西约千余里为塔尔巴哈台,有大臣驻焉。自塔尔巴哈台以西约千余里,为伊犁,有将军驻焉,其外境皆哈萨克部落,受封爵、纳赋税,比于内地蒙古各部,而哈萨克之外,惟俄罗斯为强国,然则边防所重,益可知矣”,“然常宿重兵于漠北,将帅大臣星罗棋布,东西相望,其所以防患于未然者,意至深远也”。

第二,清朝在边疆地区的驻军和设卡伦巡查,具有保卫国家安全、抵御外敌入侵和维护边疆地区安定的双重职能。无疑,保卫国家安全和抵御外敌入侵是边防的首要任务。但是在清代前期,尤其是康雍乾鼎盛时期,国力强盛,西方殖民主义势力尚未形成对中国疆域的威胁,而在国内边疆地区,清政府对局部地区割据势力的用兵和施政管辖则需要调遣驻防军队协同行动,其作用是十分明显的。

边防驻军的双重职能还表现在卡伦巡查上。首先,在卡伦的设置上,有多种类型,如围场卡伦,国家禁区、牧场、屯田卡伦,禁止越界游牧卡伦,稽查行旅、缉捕逃犯、维护地方治安卡伦

和巡查边界,防备外来侵略而设于边境地区的卡伦。前几种卡伦的作用,伊犁将军松筠曾明确说过:“新疆南北各城皆设卡伦,而伊犁为最多。伊犁境内东北则有察哈尔,西北则有索伦,西南则有锡伯,自西南至东南则有厄鲁特,四营环处,各有分地,其禁在于私越;又有铜场、铅场、屯工、船工,安置发遣罪人,其禁在于遁逃;至于境外,自北而西则有哈萨克,自西而南则有布鲁特,壤界毗连,其禁在于盗窃。故设卡、置官,派兵巡守”^⑩。至于边境地区的卡伦,也没有设置在边界线上。如中俄北部交界,清朝在沿边设卡伦47处,其中恰克图以东设置28处,以西设置19处,恰克图以东沿中俄国界设置界牌鄂博63处,该地段的卡伦负责巡查保护边防,巡查界碑鄂博。显然卡伦与国界不是同一回事。^⑪

第三、中国历史上所形成的传统的疆域观和边防观念与近代国家之间的国家、主权、疆域、国界、边防的理解有明显的差别。直至清代前期,国家政府对国界的管理仍然和对整个边疆地区的管理交错在一起,国界观念不强,边疆地区、边境地带和国界线混淆。对边疆地区和边境地带的管理权都归驻边将军。有人称这种管理制度为军府制度。驻防边疆地区的将军的职能是“掌镇守险要,绥和军民,均齐政刑,修举武备”,^⑫边疆将军、都统、办事大臣管理各统辖地区的边防、台站、卡伦、屯田、贸易、征税诸事务,以达到“控驭抚绥,以固邦瀚”^⑬的目的。驻边军队、哨卡的双重职能,自然削弱了守卫边防、抵御外敌入侵的功能。

二、边疆民族政策

清代边疆地区是各个民族聚居的地区,对各个民族的统治政策是边疆政策的最重要部分。我们称之为边疆民族政策,主要包括以下内容:

(一)在边疆地区对各民族实行多种形式的管理制度。

东北地区居住着众多的民族,各个地区各个民族的管理制度都不相同。共有四种形式:八旗制以统辖八旗兵民,州县制以统辖汉人民户,姓长制以统辖吉林边民,盟旗制以统辖东蒙蒙民。

蒙古地区是蒙古民族的聚居区,清朝实行盟旗制度进行管理。

新疆地区地域广阔,民族众多,境内有维吾尔、汉、满、回、哈萨克、布鲁特、锡伯、索伦、蒙古等民族。清朝根据各个聚居区的民族分布情况实行了多种制度:汉族聚居区实行郡县制;维吾尔族聚居区实行伯克制;游牧的哈萨克、布鲁特、蒙古诸部及哈密、吐鲁番维吾尔人实行札萨克制。

西藏地区实行地方政府的行政管理制度,川、青、甘、滇藏区实行土司制度。

西南多民族聚居区实行土司制度。

东南台湾与海南岛的行政管理实行郡县制。

上述在边疆地区的多种政治管理制度中,除了与内地相同的郡县制以外,盟旗制度、札萨克制度、伯克制度、土司制度及西藏地区的地方行政管理制度都与内地的政治制度有较大的区别。盟旗制度是在蒙古高原上蒙古民族原有的适用游牧民族鄂托克和爱马克制度的基础上,参照满洲八旗制,在蒙古地区实行的政治制度。札萨克旗制也是清朝根据八旗制度的组织原则,在蒙古原有的社会制度基础上建立的统治制度,这种制度下的社会组织属于军政合一的性质。伯克原来是我国维吾尔族和中亚地区一些操突厥族语言的民族历史上的官制。18世纪,清朝政府统一新疆以后,对这项官制进行改变,成为适合于维吾尔族聚居地区的政治制度——

伯克制度。土司制度也称土官制度,形成于元代,元政府在保留各族官吏原管的土地和百姓的基础上,任命原来的土酋为土司。土司制度也就成为元明清三朝统治者对西南边疆各民族聚居地区实行的一种特殊的政治制度。西藏地区,在明代由帕木竹巴第司政权名义上统治了200多年,与帕木第司政权存在的同时,还有仁蚌家族、辛霞巴及其它土酋和藏巴汗噶玛政权进行统治,实际上处于分裂状态。清代,从蒙古和硕特部固始汗开始,清政府曾尝试以第巴制度、噶伦制度来解决对西藏的施政,但都未取得成功。1751年,清朝废除西藏封建郡王制度,建立地方办事机构噶厦,并且逐步完善,形成了噶厦内四噶伦中三俗一僧的“政教合一”制度。

清朝对边疆地区各民族实行的统治制度带有明显的阶级压迫和民族压迫的性质。但是,清朝政府保持边疆地区原住民族的格局,实行多种形式的政治制度,显然和欧洲殖民者在美洲、澳大利亚以及非洲一部分国家划分土著保留地制度的性质不同。欧洲殖民者建立土著保留地的目的是要大规模地掠夺和占有这些国家的土地资源,剥夺当地原住民拥有和使用这些土地的权利,把贫瘠荒凉的土地划归土著居民居住,使他们没有能力自己养活自己,从而或者使他们逐渐灭绝,或者使他们成为白人工矿业与农业的廉价劳动力的提供者。如美国白人在西部对印第安人实行的“保留地”制度,是以不再保留印第安人在东部的土地为前提,使印第安人既与原有的生存条件分离,也与整个美国社会脱节。清朝强调保持边疆原住民族土地的完整性,原有民族分布格局基本不变,保持原有的习俗、语言、文化和生活方式。其地方行政由本民族的人士负责。清朝统治者严禁其他民族人口流入边疆,他们认为,允许大量内地人口流入,会引起边疆民族的不安定,不利于边疆地区的稳定,清朝前期曾屡次颁布禁止人口流入边疆的封禁令。

将民族地区的统治权委托给当地民族的首领,通过他们的治理来贯彻统治民族和统治阶级的意志,这种民族统治方式被称之为“间接统治制度”。近代以来,英国对国内民族和殖民地民族都曾经实行间接统治制度。有人认为,我国清代所实行的土司制度、盟旗制度、伯克制度等都属于这种类型。我们认为,清朝政府对有的边疆地区也曾经采用过间接统治制度,如清朝初年,利用蒙古和硕特部汗王对西藏进行的统治就属于这种类型。蒙古和硕特部进入西藏,并不是缘于清朝的帮助,而是由于蒙古和硕特部固始汗帮助格鲁派推翻了红帽派藏巴汗政权后,掌握了当时西藏地区的军权、行政权和司法权,和硕特部固始汗和西藏宗教领袖达赖、班禅形成蒙藏僧俗贵族互相支持、互相依赖的统治格局。清朝定鼎北京之初,尚无力量顾及西藏事务,不能对西藏进行直接的统治,只有利用已经归服清朝的和硕特部汗王固始汗对西藏进行间接统治。清朝利用和硕特部汗王对西藏间接统治达六十余年,自1709年起,清政府根据当时西藏情况,派官直接管辖西藏事务,结束了间接统治制度。除此之外,在清代没有出现其他被间接统治的地区和民族。

上述所提到的盟旗制度、札萨克制度、伯克制度、政教合一制度、土司制度应该属于哪一种类型呢?

清朝统治者称这种统治政策为“分而治之”或称“众建而分其势”。清代的这种统治政策与很多国家历史上所出现过的二元或多元政治体制又不一样。二元或多元政治体制是指在一个国家内有两个或多个主体民族,而它们之间的历史文化传统相差较大的情况下,采取的政治体制。如世界近代史上的奥、匈帝国,就属于这一类型。清朝是继承中国历代传统而建立的统一多民族国家,主体民族是汉民族,而边疆各民族和汉族的历史文化传统相差较大,清朝采用的“分而治之”的统治政策,是除了中原地区汉民族以外,根据边疆地区各民族的情况“因俗而

治”，“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”，“从俗从宜”，“各安其习”。也就是说，在一个国家内实行多种政治制度，进行统治。

清朝政府在实行“因俗而治”、“分而治之”，即对各民族实行多种形式管理制度的民族统治政策时，并不是完全照搬原有民族的政治体制，而是对原有的体制加以改革，以适应于当时的国情和利于清朝的统治。其类型有以下二种：

一是实行郡县制，这主要是针对台湾与海南。清代台湾和海南二岛与腹地边疆不同，其汉族人口远多于土著民族人口，故清政府在台琼二岛始终推行内陆一体化政策。台琼二岛地方府县隶属于沿海邻近省份，两岛的民族事务，另有衙署管理，但均直接听命于本省的布政使司，与中央的理藩院无涉。清朝对两岛的土著民族实行汉化政策。两岛凡划入州县统治的黎民、番众与内地百姓无异，迫其剃发蓄辫，以示归附。清政府大力推行儒化教育，加速其汉化进程。这和美国在西部地区逐步“美国化”的进程极其相似。当然，美国是以掠夺印第安人的土地为前提的，这和清朝政府统一台琼二岛性质完全不同，但是，美国在得到土地以后，大批的移民从东部带去美国的制度和生活方式，使西部最终和东部融为一体。

二是对原有民族的政治体制加以改造后再利用。如对伯克制度、土司制度、盟旗制度和西藏地方行政管理制度等都进行了改革。以伯克制度和土司制度为例，伯克制度在清朝统一新疆前夕“回部阿奇木等伯克向系世袭”，也就是说，维吾尔族地区是由阿奇木等伯克控制，如果仍采用世袭制，将与清朝政府高度集中的封建中央集权统治相矛盾，不利于其在新疆的统治，废除伯克世袭制度，将伯克改为流官，是伯克制度改革的首要内容。此外对伯克的任免、任期、回避制度、品级、养廉、入觐制度和政教关系都进行了改革。土司制度的改革在清代具有很大的影响，史称“改土归流”。清政府在西南各省进行大规模的改土归流后，土司制度受到很大的冲击，土司的承袭制度、分袭制度、奖惩制度、抚恤制度都有了新的规定，形成了流土并治及分别流土考成等一整套严格的管理制度。改革后，土司的割据性、独立性不复存在，中央政府对这些地区统治得到加强。

清朝以“因俗而治”、“分而治之”的方针治理边疆地区，收效甚大，但是在强调边疆民族地区的特殊性和制定特殊政策时，也出现了一些不利于各民族交流，影响边疆民族社会发展的消极的政策，影响比较大的有“隔离政策”和“封禁政策”。

隔离政策出现在台湾和天山南部的回疆等地区，台湾有汉番隔离政策，但是最典型还是新疆汉回隔离政策。汉回隔离政策，除了清朝政府行政制度和军事制度上采用不同的制度外，经济措施上，监督汉人进入回疆经商，限制汉人进入回疆垦殖，新疆使用普尔钱，禁止商民重利盘剥回民。在社会生活上，严禁汉民移住南疆，并设有“汉、回城”，汉、回人分居。严禁汉、回两族通婚，限制回人留辫发等。

封禁政策主要针对东北三省和蒙古地区，这一政策的推行较大地影响了东北、蒙古等边疆地区的经济开发。

(二)对边疆民族上层人士政策和宗教政策

在中国古代历史上，各民族的统治者对各民族的劳动人民共同进行压迫、剥削，而各民族的统治者之间也存在民族间的互不信任、歧视、戒备、仇恨、冲突和斗争。这种存在于民族之间的民族对立、民族摩擦和民族矛盾在各民族统治者之间表现得尤其明显。清代，摆在清朝统治者面前的重要问题之一，就是要对边疆各民族的上层人士制定适宜的政策，充分利用他们熟悉本民族的历史特点和生活情况，在本民族中的威望和政治号召力，以利于化解矛盾，减少摩擦，

促进团结,巩固清朝的统治。

在总结清朝的治边方针,提到清政府对边疆各民族上层人士的政策时,人们往往强调笼络政策,其实,这只是问题的一个方面。清朝统治者对边疆各民族上层人士的控制包括两个方面:一方面“众建而分其势”,分化和削弱边疆民族各部上层人士的权势;另一方面,拉拢和抚绥各民族上层人物。

“众建而分其势”,是清政府对边疆地区行政区划的改革。在蒙古地区,漠南蒙古由六万户变为六盟四十九旗;漠北蒙古由七鄂托克变为四盟八十六旗;漠西蒙古由四卫拉特变为八盟三十一旗;在西藏地区,将部分藏族地区划归青海、四川、云南管辖。清政府这种做法是要“少其地而众建之,既以彰赏罚之典,又使力少不能为乱,庶可宁辑边陲”。^⑩目的很明确,就是要削弱边疆民族上层人士的权利,“使力少不能为乱”。另外边疆地区各种行政机构,包括各盟旗长、各级伯克、各部土司互不相统属,任免权掌握在理藩院或清政府各驻扎大臣手中,边疆民族地区各级行政官员负责处理该地区的民政事务,但处在清朝驻边各级大臣的监督之下。

笼络和抚绥各民族上层人士主要表现在:对归顺清朝的各民族上层人士,一般均保留和承认他们原来统治本民族本地区的特权,给以优厚俸禄,封以崇高爵位。与部分边疆民族上层人士家族实行联姻,尤其和蒙古王公贵族实行满蒙联姻,一方面从蒙古王公家族中选择后妃;另一方面,把公主下嫁给蒙古王公。实行朝觐制度,亦称年班、围班制度,年班制度规定:边疆各民族上层人士每逢年节来京、朝觐皇帝、瞻仰圣容;围班制度亦称木兰行围制度,邀请边疆民族上层人士到塞外,赐宴于避暑山庄并进行木兰行围狩猎。

清朝政府将其对边疆民族上层人士的政策归纳为“恩威并济”,对此乾隆皇帝曾做过十分深刻的分析,他认为:“中国抚驭远人,全在恩威并用,令其感而知畏,方为良法。若如明季汉官,当外藩恭顺,则藐忽而虐侮之,或且勒索滋弊,及其有事,则又畏惧而调停之,往往激变,率由于此……历观往代,中国筹边所以酿衅,未有不由边吏凌傲姑息,绥驭失宜者,此实绥靖边隅、抚驭外人之要务。”^⑪

清代,青藏高原、大漠南北和天山北路的蒙藏民族大多信奉藏传佛教,而天山南路的各民族则信奉伊斯兰教。在边疆地区,这两种宗教有着巨大的传统影响和社会势力,有着强烈的民族性。宗教问题往往和民族问题、边疆社会问题交织在一起,政府在边疆地区的施政不能不考虑宗教因素。

藏传佛教在西藏地区的巨大影响无庸赘言。在蒙古民族聚居的地区,蒙古王公贵族和一般牧民无不虔诚信奉藏传佛教,他们“凡决疑定计,必咨喇嘛而后行”。清前期准噶尔部往往利用藏传佛教与清朝对抗,清朝统治者也是针锋相对,利用藏传佛教的影响,削除割据势力,达到统一边疆的目的。乾隆皇帝在《御制喇嘛说》中曾这样分析藏传佛教与蒙藏民族的关系:“盖中外黄教总司以此二人(指达赖喇嘛、班禅额尔德尼),各蒙古一心归之,兴黄教,即所以安众蒙古,所系非小,故不可不保护之,而非若元朝之曲庇谄敬番僧也”。在清朝统治者看来,要实现全国的安定,就必须确保蒙古地区的安定;要确保蒙古地区的安定,就必须利用藏传佛教;要利用藏传佛教,就不能不重视西藏问题,而解决西藏问题的关键还是在于利用藏传佛教,崇奉藏传佛教不仅可以绥服西藏,而且可以加强蒙古地区对清王朝的向心力。

清朝统治者利用藏传佛教政策的主要内容有:

1. 优礼藏传佛教上层首领

达赖喇嘛、班禅额尔德尼在西藏僧俗人民心目中威望崇高,具有极大的号召力。乾隆曾经

说过“敬一人千万悦。”清前期统治者对于达赖、班禅倾心归向于清朝中央政府极为重视,从礼制上给予达赖和班禅以逾于常格的优礼。顺治九年(1652),清政府册封达赖五世为“西天大善自在佛所领天下释教瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”,康熙五十二年(1713)册封班禅五世罗桑益喜为“班禅额尔德尼”,给予达赖、班禅极崇高的地位,也从此确立了历代达赖喇嘛、班禅额尔德尼都必须经过清朝中央政府册封的制度。

康熙三十二年(1693),清朝册封哲布尊丹巴为“大喇嘛”,掌漠北喀尔喀蒙古藏传佛教事务;康熙五十年(1711)又册封章嘉胡土克图为“大国师”,总领内蒙古藏传佛教事务。这样,蒙藏地区藏传佛教分为四大部分,达赖喇嘛主前藏,班禅主后藏,哲布尊丹巴主喀尔喀蒙古,章嘉胡土克图主内蒙古,四大活佛既有崇高的地位,又各有领地,互不统属,形成藏传佛教大喇嘛分主一方教务的局面。

2. 支持藏传佛教的发展,赋予藏传佛教寺院集团种种特权

清政府支持藏传佛教发展的重要形式之一就是鼓励或者出资帮助修建佛教寺庙。因为,藏传佛教寺庙数量的多少是藏传佛教兴衰的标志,寺庙越多,则藏传佛教流传愈广,信教者也随之增加,清政府利用藏传佛教以安定西藏地区的社会控制目标便越容易达到。除了达赖、班禅外,清政府对藏传佛教的其他上层人物也封授以各种职衔、名号,制定了喇嘛的等级,使其享有崇高的社会地位,以争取这些上层人物的诚心归附。清政府给予达赖喇嘛和班禅额尔德尼统治地方的特权,允许其直接向西藏人民征收赋税。

3. 加强对藏传佛教的管理,创立金瓶掣签转世制度

清前期统治者一向对藏传佛教采取恩威兼施的政策:对诚心归向者,清政府不惜花费重赏施以褒奖;对妨害国政者,清政府则绳之以法,严惩不贷。藏传佛教固然能够起到维系西藏地区稳定的作用,但在一定场合、一定时期也有若干藏传佛教僧人违反国法和教规,因此清政府对藏传佛教不能不在崇奉中寓以加强管理的一面。对此,乾隆皇帝有十分清醒的估计,他说:“朕于黄教素虽爱护,但必于奉教守法之喇嘛等方加以恩遇。若为教中败类,罪在不赦者,即当明正典刑,断不稍为袒护。”^⑥在清代前期,无论采取崇奉的手段,还是对煽构祸乱者置以重典,但清王朝的主旨,利用藏传佛教以安定蒙藏社会的既定目标从未有过丝毫游移。

金瓶掣签转世制度的确立,是清朝政府在管理藏传佛教方面的重大改革。在这项制度确立以前,蒙藏地区四大活佛的转世出现封建农奴主贵族操纵政教大权,其兄弟叔侄姻娅相传袭,几乎与世系封爵无异的景况,既不利于清朝中央政府对蒙藏政教的管理,也易于使地方封建贵族割据势力膨胀发展。清朝政府创立了金奔巴制度,规定:各地呈报的达赖、班禅的呼毕勒罕的姓名及出生日期用满、汉、藏三种文字写在牙签之上,放入清政府所颁发的金奔巴瓶之中,在驻藏大臣的监督之下,当众在大昭寺宗喀巴佛像前抽掣拈定真呼毕勒罕。

清政府对西藏地方施政的改革,必须考虑到宗教因素,因此在乾隆朝出现了借助于藏传佛教力量,缩小地方势力范围的改革思路。清政府提出“多立头目,以分其势”的改革措施。地方噶厦政府内三俗一僧,地位平等,在驻藏大臣和达赖喇嘛的领导下处理行政事务。清朝政府授予达赖喇嘛直接掌管西藏地方政务的权利,地位和职权与驻藏大臣平等。从此,达赖喇嘛不仅是宗教领袖,而且是政治领袖,这就开始了格鲁派治理西藏的“政教合一”制度。

与藏传佛教不同的是清朝政府在新疆地区实行的是政教分离政策。

15世纪以后,由于伊斯兰教在新疆的迅速发展,宗教头目逐渐控制了世俗政权。在清政府统一新疆以前,作为伊斯兰教法规维护者的阿浑的社会地位居于世俗的伯克之上。阿浑,又

称阿浑、阿甸。清政府统一新疆,大小和卓叛乱被平定以后,其后裔流亡浩罕,阿浑便成为伊斯兰教在新疆地区的集中代表,并拥有神圣的权利。阿浑常常制造事端,利用教徒聚会之际废杀伯克。乾隆说:“阿浑乃回人诵经识字者,与准噶尔喇嘛相似。从前厄鲁特等不知事体,听信喇嘛,致生变乱,岂可使回人仍因旧习。著传谕舒赫德等,晓示各城回人,嗣后诸事,唯听阿奇木等伯克办理,阿浑不得干预”。^①清政府认为,必须及早削除阿浑在新疆社会的影响,如果阿浑势力膨胀,将会利用宗教危及清朝政府在新疆的统治。清朝政府统一新疆以后,支持世俗的伯克,令其署理维吾尔地区的各项民政事务,禁止宗教干预行政,实行了政教分离政策。这项政策在某种程度上抑制了宗教势力的发展,避免了宗教人员掌握世俗政权,滋生事端,对于社会的安定及清朝在新疆的统治是十分有利的。^②

三、边疆开发政策

在边疆地区实行边疆开发政策,是清代边疆政策的特色。清代以前,无数名不见经传的劳动人民手足胼胝,默默无闻地谱写了中华民族开发边疆的宏伟历史。清代的边疆开发,是中原与边疆的各民族人民在此以前开发建设边疆历史的延续和发展。与前代不同的是,清代的边疆开发,人力更多,地域更广,开发的手段更多样化,影响也更大,而且有的开发活动得到政府的指导。

在清代前期存在着有利于边疆开发的基本条件:

首先,国家政治局势稳定,疆域空前统一。康熙朝平定三藩、统一台湾、漠北喀尔喀蒙古部归附;乾隆朝彻底战胜了准噶尔部、统一天山以南的回疆地区、进兵西藏,驱逐准噶尔部,击退廓尔喀入侵;康熙朝和雍正朝分别与沙俄签订了《中俄尼布楚条约》和《布连斯奇条约》,划定两国边界。清代前期,我国的疆域东起库页岛、台湾,西迄巴尔喀什湖、帕米尔,西南沿喜马拉雅山脉直到云南的高黎贡山和恩梅开江,都在清政府的有效管辖之下。政治上统一,消除了南北对峙的状态,结束了边疆与内地长期以来分割的局面,为边疆开发提供了有利条件。

其次,由于政治上统一局面的出现,为内地大批人口迁居边疆,创造了有利条件。据统计,约有50万移民迁入新疆,进入西南边疆的人口约有300—400万之间,台湾则不会低于120—150万,蒙古地区高于150万,关外东北地区至少应有150—200万。也就是说,在清代前期,内地各省约有1000万左右的人口迁往东、西、南、北各边疆地区。^③国家统一,内地人口向边疆地区流动,促进了边疆开发,正如乾隆帝所说:“古北口外一带,往代皆号岩疆,不敢尺寸逾越。我朝四十八部子弟臣仆,视如一家,沿边内地民人前往种植,成家室而长子孙,其利甚溥,设而禁之,是厉民矣。今乌鲁木齐、辟展各处,知屯政方兴,客民已源源前往贸易,茆担土铧,各成聚落,将来阡陌日增,树艺日广,则甘肃等处无业贫民前赴营生耕作,污莱辟而就食多,于国家牧民本图大有裨益”。^④

清朝政府对边疆地区的开发大致实行三种类型的政策:一、积极的开发政策;二、由封禁转向开发的政策;三、保守封闭政策。

第一,积极的开发政策。主要是在西北边疆地区。清朝在西北的开发主要是土地开发,如在西北地区开辟了多种形式的屯田,又称之为“屯垦开发,以边养边”的政策。对于“屯垦开发,以边养边”的益处,乾隆帝分析指出:“前因西陲平定,新疆广辟,所有移驻大臣官兵,岁需养廉经费,比前或致增多,是以特命在外办事大臣等,详查奏闻。顷据舒赫德复奏,军机大臣通行校

核,则叶尔羌、喀什噶尔等城驻防所需各项,合之陕甘节省诸费,视未用兵以前,不但绝无所增,实可减用三分之二,其屯垦自给之粮,既可不糜运费,且将来种地日开,所入倍当充裕,又不在此时约计之内,此皆一一指数可按者。”^②也就是说,屯垦边疆的初期,在相当程度上需要依靠国家调自内地的财力物力支援,但是屯垦一经初见成效,形成稳定的生产能力,必将产生出数倍于投入的经济效益。清代北部、西北部屯田开始于康熙五十四年(1715),持续实行近二百年。屯田的类别有兵屯、旗屯、遣屯、回屯、民屯。

清政府实行了一系列鼓励西北土地开发的政策,如肯定和支持人口的流入,对此乾隆帝曾说过:“国家承平日久,生齿繁庶,小民自量本籍生计难以自资,不得不就他处营生糊口,此乃情理之常……今日户口日增,而各省田土不过如此,正宜思所以流通以养无籍贫民……西陲平定,疆宇式廓,辟展、乌鲁木齐等处在屯田,而客民之力作、贸易于彼者日渐加增。将来地利愈开,各省之人,将不招自集,其于惠养生民,甚为有益。”^③对于移民出关,与历代封建官府以强制手段移民迁徙的政策不同,清政府强调“自愿应募”,“随民情所愿,设法开导”。政府规定,凡举家出关的应募贫民,均由官府出资供给途中盘费、车价及其他必需的生活用品,如口粮、御寒皮衣、铁锅等。路途遥远的,派官兵护送上路,途中管理照料。到达垦区,借给牛种,拨调马匹,以利耕种。户民住房则抽调当地官兵代为盖建。

清朝西北屯田,最初的目的是为了供给平定大军的用粮,节省长途转输的浩繁劳费。统一新疆后,清朝着手西北开发,设置各种类型的屯垦区,迁移人口,兴修水利,形成大片农业区,发展商业、矿冶、手工业,兴建城镇,开辟驿路,西北边疆地区社会经济大幅度提高。正如清代史料对伊犁地区经济开发情况的记载:“自抵伊犁以来,察看该处耕种百谷,屡岁丰收,牲畜滋生蕃息,其谷价较之内地颇减。所有人口,除伊犁驻防满洲、绿营、锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特、回子万余户外,贸易之民亦渐增至数万。在此置产者既多,而于城市开铺,乡村耕种者亦复不少,较之从前,富裕数倍,实与内地无异。”^④由此可见,清朝的边疆开发政策在西北颇有成效。^⑤

第二、由封禁转向开发的政策。清政府对蒙古地区、东北地区、西南地区 and 台琼二岛的边疆开发政策,与西北边疆地区相比,有很大的差异。清朝统一之后,内地移民进入边疆地区进行开发,在开发过程中出现了一些问题,对于这些问题,政府缺乏相应对策,为杜绝问题的一再发生,颁布了限制流民出边的封禁令。乾隆朝有关封禁令演化成为法律条文,颁布执行。封禁令主要包括人口的封禁、地域的封禁和资源的封禁,封禁令逐渐成为清代前期阻碍边疆开发的政策,后人称之为“封禁政策”。但是封禁政策并不能阻挡内地人口出边开发,清政府对移民开发边疆态度犹疑,政策时禁时弛,摇摆不定。

例如东北地区,在清初人口稀少,土地荒芜,农业生产处于停滞不前的状态,而蒙古高原沿长城边外有广大的适宜农业发展的地带,这些都为边疆开发提供了有利的条件。特别是康雍朝以后,内地人口急剧增加,自然灾害频频发生,内地的劳动人民被生计所迫,大批前往塞外边疆地区谋生。清政府也鼓励内地人民到边疆垦殖,颁布了招民开垦条例、借地养民令等有利于边疆开发的政策。中原地区的汉族农民成群结伙,闯关东,走西口,在边外安家落户,聚族而处,开垦种植,日积日多,由长城沿边向北推进,在塞外形成了一部分农业区和半农业区。在台湾,漳泉粤东之民纷纷渡海前去谋求生计,趋之若鹜。但是,伴随着移民出边垦殖的热潮,民族矛盾和土地纠纷也日益增多。实际上,这只是由移民垦殖缺乏政府有计划的指导所致,只要政府加强管理,边疆开发就会走向健康发展的道路。但是,在乾隆朝,政府颁布了一系列禁止边疆开发的法令,针对蒙古地区的土地开垦颁布:“其开垦地亩及典种之民人,交该地方官从重治

罪,递回原籍”,^⑦嘉庆朝规定东北地区“一民不准容留,一亩不准开垦”。然而自乾隆朝中叶以后,“违禁出边”和“违禁开垦”的流民不但未能消除,反而出现了流民出边涌入边疆的移民潮。进入边疆的人数超过前一朝,“出口垦荒者,动辄以千万计”,清政府派人驱逐,可是“一经驱散,又复潜为招徕……年年有驱逐之名,而迄无驱逐之实。”^⑧垦民不但未能驱逐,反而扩大了垦殖范围。清政府面对此禁彼垦,禁者自禁,耕者自耕,禁而不止的迅猛发展的边疆开发势头,作了相应的政策调整。如:“严定招垦之禁,已佃者不得逐,未垦者不得招”,也就是说,只禁私垦,保留已垦。另外在其直辖区内继续招垦,在已开垦地区设立州县制,承认一些地区农业开垦的合法性,禁垦令亦随之而停止。

第三,保守封闭政策。清代前期,有一些边疆地区的经济开发发展较慢,清政府对于这些地区的治理,重点不在于经济发展,而是强调社会的稳定,在经济开发方面,基本实行封闭政策。这主要是西藏地区。

清朝政府对西藏施政的原则,就是保持西藏地区的安定宁谧,而开发建设西藏地区则是次要的事情。对此,乾隆皇帝说过:“西藏乃极边之地,非内地可比,其生计风俗,自当听其相沿相习,毋庸代为经理。”确实,西藏社会结构与内地存在区别,开发建设西藏地区难免会引起一系列棘手的问题,清静无为倒可以使西藏地区安堵如故。清朝治理西藏,原则就是要保持西藏地区的长治久安、太平无事。福康安在奏报乾隆末年西藏社会状况时说:“藏地自撤兵以来,番民即时播种,收成各处丰盈,男妇恬熙,元气已经全复。达赖喇嘛仰荷皇上此番护卫,全藏逾格恩施,一片感激,恂恂时时流露。凡遇应办事件,咸请驻藏大臣衙门酌核,噶布伦等并不敢如从前专权滋事。达赖喇嘛于坐静之外,即率领众喇嘛讽诵万寿经典,虔诚廷祝,日以为常。”清朝统治者统治西藏,所希冀达到的就是这种社会稳定的局面。而对于西藏地区实行经济开发,孙士毅警告说:“边氓之气宜静不宜动,此等番民羁縻之足矣,召募垦田,患有不可胜言者,子知其一不知其二也。”^⑨清前期的历朝皇帝及处理西藏事务的边疆大吏,都和孙士毅一样,认为在西藏开发弊大于利,唯恐开发西藏会引起各种矛盾和冲突,在这种思想的指导下,在西藏地区出现了以牺牲社会发展为代价而追求社会稳定的封闭政策。

当然,在清朝前期对西藏施政的过程中,也实行了一些社会经济制度的改革。这主要体现在清政府颁布的《钦定西藏章程》中,内容有三个方面:一是铸造钱币,二是加强对西藏与国外贸易的管理,三是减免差税。

应该怎样估计清代的边疆开发政策?

首先,清代前期边疆大部分地区的开发并未得到政府的指导和支持,很多地区是在冲破政府严格的封禁政策阻拦后,自发进行的开发。边疆各民族人民和内地移民共同开发建设边疆,使边疆地区社会经济得到长足的发展,历史功绩应该属于各民族人民。但是也应该看到,清代前期,清政府毕竟制定了一些有利于边疆发展的开发政策,这些政策在西北地区体现得最明显。对其他地区的开发,在封禁政策失败后,也制定了一些有利于经济发展的开发措施,较诸历代封建统治者而言,无疑是一个巨大的进步。

其次,对清代前期的边疆开发水平,不能估计过高。如果和美国西部边疆开发水平相比较,存在较大的差距。当然美国西部开发带有暴发式扩张领土的特征。美国西部开发,是美国资产阶级上升时期的历史现象。但是,就制定开发政策而言,对于美国移民向西迁移,美国政府从未像清政府那样实行封禁政策。美国政府颁布的《宅地法》,造就了美国西部大批独立的小农,有力地推动了美国西部移民的浪潮。在西部开发中,美国政府基本满足了边疆开发活动

对政府角色期望。政府以公有土地出售收入款项作为财政补贴用于西部交通开发,政府鼓励发展教育,鼓励技术发明创新,政府的开发政策使美国西部开发得以急速发展,并使美国西部实现了经济上的起飞。清代前期的边疆开发,虽然促进了边疆地区落后经济面貌的改变,但这种开发多属于内地社会、经济和文化模式在边疆地区的复植,总体开发水平不高。

四、清前期边疆政策评述

政策是国家等行为主体在一定历史时期为实现某一特定的目标、任务而制定的行动准则。在不同的历史时期,由于边疆民族的格局不同、族际关系性质不同、政策制定者的利益集团不同以及认识水平不同,都会形成不同性质、不同种类、不同特征的边疆政策。从历史上看,历代统治者根据自身的利益和当时的形势所制定的边疆、民族政策的成败得失,又直接影响着彼朝彼代的兴衰存亡,关系甚巨。中国封建社会的边疆政策,自秦汉时期初具规模后,经隋、唐、元、明、清诸强大统一王朝的充实、完善,形成了完整的体系,这在世界各国历史中是颇具特色的。诚然,封建统治者的政策必然带有阶级压迫和民族歧视的性质,但他们往往也在不同程度上努力稳定边疆,团结各民族,以维系自己的统治于不坠。尤其是清朝,吸收前代的经验,制定了较为成功的边疆政策,促进了国家的统一。

清代前期,清政府在设计边疆政策时注意把握了以下三点:

1. 中央机构中有理藩院的设置,地方机构有将军、都统、大臣对各边疆地区的有效管理,各边疆民族地区因俗设官,形成了治理边疆、贯彻边疆民族政策的一套自上而下、强而有力的完备的边疆民族管理机构。

乾隆说“吏、户、刑三部及理藩院均属紧要”^③,由此可见,理藩院在清朝中央各机构中有与六部平行的重要地位。理藩院直接听命于清朝皇帝,唯皇帝的意志办事。理藩院大臣的升降赏罚、荣辱安危,也全然取决于皇帝。在中央,理藩院有尚书、侍郎和各司属机构,在边疆民族地区派有专驻官员,在最基层则有笔帖式,从纵向来看,清代理藩院组织严密,职掌分明,为以往中国历代的中央治边机构所无法相比;从横向来看,清朝六部遇事掣肘颇多,无与地方督抚直接联系的权利,而理藩院则在行政上具有相当的独立地位,且对驻边的将军、大臣具有直接指导的权利,因此处理边疆要政时,上通下达,事权统一,职责明晰,有迅赴机宜之功。理藩院组织系统和边疆地区的将军、都统、大臣相辅相成,从而确保了清政府对边疆地区的有效管辖和统治。理藩院宏观控制各边疆民族地区的行政机构和地方官员,各民族可以自己选置旗扎萨克、伯克等官员,但必须经理藩院认可,领属于理藩院。

2. 清代边疆政策的最终目的,是维护清王朝对全国的统治,加强国家的统一。一俟统一边疆的任务完成,疆域确定,中央政府对边疆地区治理的内容就发生了重大变化:其一是防御外来的入侵,其二是保持边疆地区的稳定和发展。清代边疆政策的核心是强化清朝对边疆地区的统治,即强调国家的统一,强调边疆地区的安定,只有稳定的边疆,安定和平的环境,才能贯彻适宜各个民族的“因俗而治”的灵活政策,才能实行多种形式的管理制度,才能强调民族文化的多元主义。同样,在国家统一完成之后,制定适宜的边疆民族政策,不但不会削弱国家的统一和稳定,而且会使国内民族矛盾趋向缓和,使清朝多民族国家的统一和巩固得到加强。

3. 维护清朝统治,加强国家统一,还表现在清朝重视对边疆各民族的立法,而清代边疆民族政策往往通过法律的形式予以确定。清朝颁布的《蒙古律例》、《回疆则例》、《新疆条例》、《西

藏通制》、《西藏善后章程》、《钦定西藏章程》以及《理藩院则例》、《大清会典则例》等边疆地区的法律条例既确定了中央政府对边疆地区的行之有效的管辖,又有适宜当地民族特点的具体法规。

学术界对清代边疆民族政策的评价存在一些分歧。一种倾向对其评价过高,似乎认为清代尽善尽美,毫无瑕疵,另一种意见又失之苛责。有些史家指出,清廷故意优崇喇嘛,高其銜称,厚其待遇,华其庙宇,佛门广开,佛海迷茫,使蒙古男子皆以披剃为其职志,自愿为僧而自绝其后,实乃居心叵测,欲使蒙古亡族灭种;有些史家还说,清廷禁止汉人入蒙开垦,屡申禁令,峻其刑罚,表面上是保护蒙人之牧地,实质上是欲其愚弱、欲其鄙陋的“愚禁”政策。我们认为,这种过分贬低清代边疆民族政策的观点不足取。清政府边疆政策在鸦片战争以前最大的失误在于片面追求社会稳定而牺牲社会发展。稳定与发展是辩证统一对立的两个方面。在中国传统文化中,社会目标价值观念体系包含多种尺度,但最重要的则是“天下太平,长治久安”。孔子就曾经直接表达了“安”与“和”作为社会目标超乎其他一切的至上性。道家、法家等尽管关于治道的学说互有歧异,但在希望天下太平这一点上,却所见略同。因此,稳定和谐的社会便成为中国封建地主阶级政治家们所追求的目的,封建君主的贤愚功过均以社会的治乱为准绳来加以评判。清王朝作为一个封建王朝,自然也把国家的安宁和平作为自己惨淡经营的目的。对于清政府来说,第一要务是保持边疆地区的安定宁谧,而开发建设边疆地区则是次要的事情,因而对后者往往重视不够。清政府实行封禁政策不仅仅是一种民族隔绝政策的表现。统治者认为,社会人口流动越少,社会越安宁,内地人民流向边疆地区难保无虞。而移民社会在向土著化过渡的过程中不可避免地出现从混乱走向秩序的时期,此为世界性人口流动规律,古今概莫能外。清王朝统治者为了避免汉族人口流向边疆地区后与当地民族发生矛盾,往往采取了一个简单的办法,即禁止汉族人口流向边疆地区。其结果延宕了边疆地区的经济发展。

清代的边疆民族政策不是天马行空般的产物,而是在脉承深厚历史文化积淀余绪基础上并能够踵事增华。民族观比民族政策相对而言更为稳定,在心理深层次上对人们认识民族和处理民族问题的态度产生制约作用,并对民族政策原则的确立有直接影响。中国古代传统边疆观有两大核心理论:一是服事观,一是华夷观。最早提出服事观的是《尚书》。《禹贡》篇中详细描述了五服(甸服、侯服、绥服、要服、荒服)与国家政治中心各不相同的关系。在中国古代,有关边疆地区的问题,其核心就是所谓四夷问题。封建王朝统治者在讨论边政问题时往往以服事观为自己主张的理论基础。在他们看来,要荒之地(即边疆地区)既不同于内地,因此要治而又相对不治是恰当的,而这也正是服事观的最基本主张。此外,服事观是以全国服从一个政治中心为基础,与中央集权主张相吻合。实现大一统是封建统治者治边的终极目的,但历史实践使统治者认识到,在一个国土辽阔、民族众多的大国,中央政府对各地的集权统治只能在不同的强度层次上实现,必须因时、因地、因人而治。在中国古代传统治边思想体系中,最能体现因时、因地、因人而治原则的莫过于“羁縻”思想,而最早使羁縻思想成为较成熟的治边思想的正是服事说。清代前期帝王多勤于政务,深谙历史,能够以史为镜鉴。孜孜追求国家的统一,又将“因俗而治”这一边疆统治的传统思想奉为主臬。清朝的民族和边疆政策的基本方针是“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”,即保持各少数民族的社会风俗和宗教信仰,并根据他们的不同情况进行统治和管理。

①③《承德府志》卷首一。

- ②《清圣祖实录》卷 151。
- ④《清世祖实录》卷 83。
- ⑤《大义觉迷录》。
- ⑥雍正五年七月十八日,《图理琛等奏报沿途与俄使晤谈情形折》。见中国第一历史档案馆编《清代中俄关系档案史料选编》第一编,下册,第 501 页,中华书局 1981 年版。
- ⑦《粤海关志》卷 23,《贡舶三》。《清高宗实录》卷 1434。
- ⑧卡伦即哨卡,西清说:“更番守望之所曰台,国语谓之喀伦,俗称卡路”,见西清《黑龙江外记》。
- ⑨《清史稿·志》14,《兵》6。
- ⑩《中国近代海军史》第 9 页。
- ⑪王庆云:《石渠余记》卷 6,北京出版社,1985 年版。
- ⑫松筠:《钦定新疆识略》,卷 11。
- ⑬李之勤:《西北史地研究》370—380 页。中州古籍出版社,1994 年。
- ⑭《清史稿》卷 117,志 92,职官 4。
- ⑮《清文献通考》卷 78。
- ⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓《清高宗实录》卷 295,1116,1393,615,612,649,604,332。
- ㉔苗普生:《伯克制度》。新疆人民出版社,1995 年。
- ㉕郭松义《清代人口流动与边疆开发》,载《清代边疆开发研究》。中国社会科学出版社,1990 年。
- ㉖《乾隆御制诗文集》,第四十八;《伊犁将军保宁奏伊犁各城户口耕牧情形·诗以志慰》,乾隆五十四年。
- ㉗参见华立:《清代新疆农业开发史》,黑龙江教育出版社,1995 年;王希隆:《清代西北屯田研究》,兰州大学出版社,1990 年。
- ㉘《大清会典事例》卷 979。
- ㉙中国第一历史档案馆,宫中朱批奏折,直督杨廷璋奏 4/361/1。
- ㉚周馥联《西藏记游》。

(作者成崇德:中国人民大学清史研究所教授。邮编:100872)