

國際政治視野下的「新疆建省」

• 王 柯

1876年6月，在失去對新疆的控制權整整十二年之後，清朝發動了收復失地的戰爭。毫無疑問，這是清朝在其末年進行的一場最為輝煌的戰爭。僅僅一年半的時間，清軍勢如破竹，收復了新疆除俄佔伊犁地區之外的所有領土。1878年初，清朝着手研究收復之後的統治方針，在從俄國手中收回伊犁地區主權之後，於1884年正式廢除傳統的間接統治體系，在新疆推行了「省制」。中國許多歷史著作記述了這段歷史，毫無例外都從「收復失地」與「鞏固邊疆」上對清朝政府的舉措進行了高度評價。但是，對於這段歷史，歷史學似乎更應該超越時空的束縛，在國際政治和整個中國近代歷史進程的視野下審視它的意義。

「新疆建省」並非一次一般意義上的制度改革，因為其實質是徹底否定由乾隆在征服新疆後親自制訂的「祖制」。不顧內外交困而堅持開戰，收復了失地卻不肯恢復傳統體系，晚清政府的這一非常選擇，顯然具有超越「收復失地」與「鞏固邊疆」的考量。晚清這段從「恢復祖業」到「放棄祖制」的歷史與中國的近代化進程的問題連在了一起。

清軍在新疆的勝利，固然有民心所向的原因，但更重要的還是與清朝以志在必得的決心投入大量財力兵力有關。而「新疆建省」，並非一次一般意義上的制度改革，因為其實質是徹底否定由乾隆在征服新疆後親自制訂的「祖制」。不顧內外交困而堅持開戰，收復了失地卻不肯恢復傳統體系，晚清政府的這一非常選擇，顯然具有超越「收復失地」與「鞏固邊疆」的考量。那麼，晚清政府究竟出於甚麼考慮急於「恢復祖業」？後來又出於甚麼考慮毅然「放棄祖制」？而從「恢復祖業」到「放棄祖制」，二者之間是否存在着一種必然的聯繫？更重要的是，因為清朝同時具有中華王朝和民族政權兩種性質，所以晚清這段從「恢復祖業」到「放棄祖制」的歷史，自然就與中國的近代化進程的問題連在了一起。

一 清朝末年的新疆問題與英俄帝國

1864年，由信仰伊斯蘭教各民族參加的「聖戰」，摧毀了清朝經營了整整一百年的「回部」（新疆南部）統治體系。「聖戰」的果實，最後落到了來自中亞浩罕汗國的阿古柏手裏。1865年1月進入新疆南部的阿古柏採取各種手段建立起自己的政權，逐漸佔領了天山南部所有地區，包括喀什、英吉沙、葉爾羌（今莎車）、和田、阿克蘇、烏什和庫車七個大城，其政權史稱「七城政權」或「喀什噶爾」。正是藉阿古柏統治之機，沙皇俄國和英國的勢力迅速滲透到這一地區。

沙皇俄國涉足新疆的歷史，可以上溯到1847年提出要求賦予俄國商人在伊犁、塔城和喀什地區通商權之時。經過反覆交涉，通商的要求到了1851年才得到清朝政府的同意，但是限制在了伊犁和塔城兩地^①。清朝政府最初拒絕俄國商人到喀什是為了避免引火燒身，因為一旦俄國勢力出現在新疆南部，必然刺激到侵佔了印度的英國勢力^②。但在1860年，俄國借調停攻入北京的英法聯軍與清朝政府之間的關係，誘迫後者簽訂了《中俄北京條約》，取得了在喀什的通商和在喀什、伊犁和塔城三地的居住和布教的權利^③。俄國對新疆地區的滲透，使英國愈發感到有必要對抗日益南下中亞的俄國擴張勢力。隨着1860年代中清朝在新疆南部統治體系的崩潰，南部成為大國政治的真空地帶，這更加深了英國對俄國擴張的擔心，從而加快了自己向這一地區擴張的步伐^④。

1868年12月，英國商人沙吾 (Shaw) 來到喀什，阿古柏奉為上賓，前後會見了三次。沙吾之旅為英國上層提供了許多關於這一地區的情報，同時還帶去了阿古柏希望與英國交好的信息。此後不久，一個俄國使團也來到了喀什。但是因為阿古柏對俄國心存芥蒂，這個以一位陸軍大尉為團長的代表團受到了冷待，結果無功而返^⑤。據說阿古柏在沒有來到天山南部之前，曾經在塔什干城下與侵入浩罕汗國的俄國軍隊發生過激烈的戰鬥，而在1865年與俄軍戰鬥中戰死的浩罕宰相阿利姆·庫爾，據說對阿古柏還有過栽培之恩^⑥。

1870年，英國的印度總督府派出了以福爾薩斯 (Douglas Forsyth) 為團長、沙吾隨行的使團來到了喀什。阿古柏因為當時正在東部的吐魯番與回民作戰，與使團無法會見，只能通過代理人向使團購買了數量可觀的武器^⑦。在1870年前後，浩罕汗國與布哈拉汗國先後淪為沙俄藩屬，希瓦汗國也是朝不保夕。中亞三國的命運，促使企圖依賴大國力量維持其長期統治的阿古柏改變了其對俄方針。1872年，他接待了由卡爾巴爾斯男爵 (Boron Kaulbars) 為團長的俄國使團，並與之簽訂了《俄國—喀什噶爾條約》，其中包括俄國與喀什噶爾雙方商人的自由通商、俄國商業代表常駐喀什和對俄國商人徵收關稅率為2.5%等內容^⑧。這個條約是外國政府與阿古柏政權之間簽訂的第一個條約。俄國不僅從中得到了從前從清朝無法得到的新疆南部的自由通商權、低關稅和治外法權等幾項特權，更重要的是，它創下了一個外國政府與建立在清朝領土上的非法政權締結「條約」的先例。這不僅危害了清朝的主權和領土的完整，又成為近代以來外國政府為本國利益而與分裂中國勢力相勾結的最早的事例。

不甘落後的英國於1873年12月再次派出以福爾薩斯為團長、三百人組成的使團，受到了阿古柏的熱烈歡迎。一位英國人記載了這場阿古柏與使團的會見：「在12月11日的正式會見上，我國政府的贈品，由一百人以上的男子抬着送給了埃米爾。其中有包括兩尊小炮的各類火器、花瓶等。但是最讓這個統治者高興的還是女王陛下的親筆信」^⑨。而根據一個寫於1908年的維吾爾文獻的記載，英國女王曾經致函阿古柏：「請不要與他國，而只與我國締結友好關係。如果你需要武器與士兵，我會向喀什派遣一位領事和一到兩萬的士兵。如果這樣也不能戰勝敵人，我會派遣更多的士兵，由我們雙方提供給養，六十年後，你將新疆南部交給我們。」^⑩由於史料的限制，無法判斷這封由維吾爾文獻所提供信件的真偽，但是從文獻本身寫作的年代來看，可以看出當地的維吾爾族居民已經識破英國人企圖納新疆南部於其勢力範圍內的野心。

阿古柏與俄國簽訂的《俄國—喀什噶爾條約》，是外國政府與阿古柏政權之間簽訂的第一個條約。俄國不僅從中得到了從前從清朝無法得到的新疆南部的自由通商權、低關稅和治外法權等幾項特權，更重要的是，它創下了一個外國政府與建立在清朝領土上的非法政權締結「條約」的先例。這不僅危害了清朝的主權和領土的完整，又成為近代以來外國政府為本國利益而與分裂中國勢力相勾結的最早的事例。

1874年2月2日，福爾薩斯與阿古柏政權簽訂了《英國—喀什噶爾條約》。通過這項條約，英國取得了比俄國更多的特權，包括自由通商權、治外法權、居住權、低關稅和最惠國待遇。條約不僅讓英國的勢力滲透到了新疆南部，也讓英國得到了比俄國更多的經濟利益。能夠與一個非法政權簽訂條約，就已經說明了作為世界第一資本主義強國的英國以及俄國對於這個新疆南部地區的興趣。

1874年2月2日，福爾薩斯與阿古柏政權簽訂了《英國—喀什噶爾條約》。條約的主要內容有，英國承認阿古柏為喀什噶爾的埃米爾(王)，允許雙方商人自由通商，英屬印度當局免徵來自喀什噶爾商品的關稅。阿古柏政權同意英國在喀什噶爾設立公使級代表和享受最惠國領事待遇的商務代表，同意英國商人的居住權，承諾對來自英屬印度的商品只徵收2.5%以下的低關稅，在沒有得到英國代表和商務代表的同意之前不得檢查英國商人的住宅、倉庫和商品等。通過這項條約，英國取得了比俄國更多的特權，包括自由通商權、治外法權、居住權、低關稅和最惠國待遇。條約不僅讓英國的勢力滲透到了新疆南部，也讓英國得到了比俄國更多的經濟利益。當時的天山南部英俄商品泛濫，條約簽訂後的1874年一年之內，就有價值為八十萬俄國盧布的茶葉、布匹、染料由印度輸入到了這裏。而在1876年一年內俄國商人向這一地區的進口只是價值二十四萬八千俄國盧布的鐵器、錫、糖、火柴、布匹、煙草和染料等^①。與《俄國—喀什噶爾條約》一樣，《英國—喀什噶爾條約》從國際法上來說也不能稱之為正式的條約。能夠與一個非法政權簽訂條約，就已經說明了作為世界第一資本主義強國的英國以及俄國對於這個新疆南部地區的興趣。

1873年，阿古柏派遣自己的侄子賽義德·阿古柏·汗作為特使訪問英屬印度、俄國和奧斯曼土耳其。賽義德首先來到印度，就英國與阿古柏政權如何保持友好關係一事進行了長時間的會談^②。比起與俄國的關係而言，阿古柏更加主動地接近英國。對於阿古柏來說，獲得大國的支持對維持自己長期統治維吾爾地區有利，至少，獲得英國的軍事支援就是一個極大的收穫。

英國對於阿古柏政權的軍事支援，始於福爾薩斯的訪問。由福爾薩斯交給阿古柏的英國的禮物中就有幾百枝火槍。英國在1875年通過土耳其—印度通道又向阿古柏政權輸送了大炮8門，火槍2,200枝。俄國人起初以為這是來自奧斯曼土耳其的支援，在他們看來，本來軍事裝備就很落後的土耳其願意將最新式的武器送給阿古柏政權，似乎有點兒不可思議^③。1875年「為呈交沙皇的禮物」而來到喀什的俄國軍官在事後提出的報告中說到，阿古柏的軍隊裝備有大量的英國武器，他曾經看到6,000名拿着英國造火槍的士兵；在英國的援助下，喀什城裏建立了製造大炮和修理火槍的工廠^④。1876年10月來到喀什的俄國使節，更是說阿古柏的軍隊裝備了8,000枝英國造的火槍^⑤。毫無疑問，在英國的援助下，阿古柏的軍隊裝備得到了極大改善。與此同時，一個親英政權的出現，讓英國在新疆南部鑄造起了一道防止俄國勢力波及到殖民地印度的防波堤。

但在新疆北部，即阿古柏統治區之外，俄國卻藉清朝統治體系崩潰之際，取得了與清朝討價還價的巨大資本。當初，伊犁清朝駐軍在受到信仰伊斯蘭的居民的「聖戰」攻擊時，明緒將軍曾考慮向俄國借兵進行鎮壓^⑥。清朝政府猶豫再三，最後雖然同意了明緒的要求，但仍慎重提出了兵權絕不可交於俄國，借來之兵須歸清軍指揮的原則，並就此在京與俄國公使進行交涉^⑦。可是在清朝得到了肯定的答覆後，由明緒派部下榮全赴俄國西伯利亞總督府具體接洽時，俄方卻以上司公文未到為藉口拒絕出兵。然而就在清朝統治體系崩潰，明緒一家焚火自盡之後不久，俄國西伯利亞總督府卻突然主動向榮全提出要去幫助「收復」^⑧。儘管被榮全識破用意拒絕，俄軍仍然在1871年5月進入伊犁地區，名為替清朝「代為收復」，實為趁人之危、趁火打劫，直接佔領了伊犁地區^⑨。

二 國際政治視野中的「海防」與「塞防」

由於俄國和英國兩個大國勢力的介入，清朝政府是否收復新疆，事實上已經不能單純地從國內問題的角度加以考慮，新疆問題實質上成為一個國際政治問題。但是，如果注意到當初在新疆統治體系崩潰之後，清朝並沒有表現出急於恢復之意的往事，我們可以發現，也正是英俄兩國勢力對新疆的滲透和侵略，才促使晚清政府下定收復新疆的決心。1871年9月1日，清朝發出了一封關於處理俄國佔領伊犁地區問題的上諭。這封上諭一邊指示署理伊犁將軍榮全就接收伊犁事宜與俄國談判，一邊任命哈密幫辦大臣景廉為烏魯木齊都統以籌劃如何收復烏魯木齊，以便阻止俄國在非法佔領伊犁之後，再以代清朝「收復」之名進而佔領新疆北部的瑪納斯與烏魯木齊^②。

之後，清朝不僅籌建收復新疆部隊的指揮系統，而且將駐屯在東北的部隊向新疆方面轉移，開始了一系列準備收復新疆的軍事準備。1873年11月，左宗棠攻克肅州，鎮壓了陝甘回民起義。清朝政府於1874年3月5日即指示左宗棠徵集用於收復新疆的部隊^③。同年5月23日，清朝政府又以同治帝名義向左宗棠發出上諭，指示西征部隊應設法盡早進入新疆。這封上諭發出的時間，是在清朝政府收到榮全的奏摺之後不久。在這封奏摺中，負責與俄國談判接收伊犁事宜的榮全斷言，俄國已將伊犁視為其當然領土，「包藏禍心，已非一日」，並且是「得隴望蜀」，企圖以伊犁為跳板進而將其勢力擴張到整個新疆地區^④。

俄國佔領伊犁，以及俄英兩國私自承認了一個建立在清朝領土上的非法政權，相繼與阿古柏政權簽訂條約的做法，當然嚴重地侵害了清朝主權和領土的完整。然而應該看到的是，這些事件實際上是發生在一片當時清朝已經失去控制權的土地上。如果清朝很在乎這片土地在其維護主權與領土問題上的存在價值，那麼當初在由伊斯蘭教各民族參加的「聖戰」推翻清朝在新疆南部的統治體系的1864、65年以後，就應該採取各種行動，做出排除萬難實施收復的努力。清朝在俄國佔領伊犁前後，對新疆問題的反應可謂大相逕庭。這說明，清朝在意的並不是對新疆的統治權問題，而是英俄勢力侵入新疆地區，並與阿古柏政權簽訂條約等事可能給整個清朝的政治體制帶來的影響和衝擊。

1873年2月，總理衙門向左宗棠詢問對伊犁問題的看法，左宗棠回答道：「俄人久踞伊犁之意，情見乎詞。尊處持正論折之，實足關其口而奪其氣。惟自古盛衰強弱之分，在理亦在勢。以現在情形言之，中國兵威且未能加於已定復叛之回，更何能禁俄人之不乘竊據。」^⑤所以，左宗棠得出的結論是：「欲杜俄人狡謀，必先定回部，欲收伊犁，必先克烏魯木齊。」^⑥之後不久，清朝政府也在給左宗棠的上諭裏指出，「中國不圖規復烏魯木齊，則俄人得步進步，西北兩路已屬堪虞。且關外一撤藩籬，難保回匪不復嘯聚肆擾近關一帶。關外賊勢既熾，雖欲閉關自守，其勢不能。」^⑦這明確說明了清朝急於收復新疆的目的，在於遏制俄國繼續擴張的勢頭。「現在統籌全局，應如何辦理之處，著左宗棠妥議奏聞。」就這樣，清朝將對新疆問題的判斷和處理方法，全盤託付給了一直強調俄國威脅，對俄國侵略抱着高度警惕的左宗棠^⑧。

1874年3月清軍開始出關，先頭部隊於7月抵達哈密。但是，正在清朝準備大規模用兵新疆之際，東南海疆發生了震驚清朝上下的日本出兵台灣事件。

由於俄國和英國兩個大國勢力的介入，清朝政府是否收復新疆，事實上已經不能單純地從國內問題的角度加以考慮，新疆問題實質上成為一個國際政治問題。但是，如果注意到當初在新疆統治體系崩潰之後，清朝並沒有表現出急於恢復之意的往事，我們可以發現，也正是英俄兩國勢力對新疆的滲透和侵略，才促使晚清政府下定收復新疆的決心。

1874年5月，日本藉口為1871年遇到風暴漂流到台灣的琉球漁民被原住民殺害一事報仇而出兵台灣。這是近代日本發動的第一場對外侵略戰爭，當時琉球在名義上是「日清兩屬」，所以清朝政府當初並不相信日本真正出兵侵略了清朝領土台灣，5月11日還向日本政府發出照會要求澄清事實。日本出兵台灣的確帶給清朝政府極大震動。儘管日本於11月間從台灣撤兵，但是這個事件仍然成為促使清朝末年統治階層認識到國際政治局勢正在發生巨大變化的一個重要契機。

清朝政府內部加強海防的呼聲不斷高漲，但是由於財政捉襟見肘，「海防西征，力難兼顧」^{②⑥}，李鴻章1874年底在《籌議海防六條》中提出：「原奏籌餉一條，近日財用極絀，人所共知。……只此財力，既備東南萬里之海疆，又備西北萬里之餉運，有不困窮顛蹶者哉。」^{②⑦}所以他提出停止對新疆的軍事行動，撤退已經進入新疆的官兵，「可撤則撤，可停則停，其停撤之餉，即勻作海防之餉。」^{②⑧}

李鴻章的停西征、建海防之論雖然由財政問題而出，可是左宗棠則明確指出，重「海防」還是重「塞防」，實質上是一個如何看待俄國威脅的問題。他在1875年（光緒元年）4月的〈覆陳海防塞防及關外剿撫糧運情形摺〉中寫道：「今之論海防者，以目前不遑專顧西域，且宜嚴守邊界，不必急圖進取，請以停撤之餉勻濟海防。論塞防者，以俄人狡焉思逞，宜以全力注重西征。」^{②⑨}塞防派之所以視俄國為大敵，是因為俄國從面積上看是西洋最大國家，地理上又距中國最近，而其侵佔伊犁的手法又較英美法等國更為狡獪無賴，所以對於清朝來說俄國是最具有侵略威脅的國家。正是因為俄國的這種性質，如果清朝針對陸地上來自俄國的侵略採取果斷行動，遠隔重洋來自海上的西洋列強的侵略氣焰自會大大收斂。「西北無虞，東南自固。……論者又謂海疆之患，不能無因而至，視西陲之成敗以為動靜。」^{③①}

其實，對於李鴻章來說，財政問題不過是他此次強調重視「海防」的一個突破口。1873年7月，即發生日本出兵台灣之前，李鴻章就在他的〈籌議黃運兩河摺〉中提出，「國家治安之道，尤以海防為重。」^{③②}在1874年（同治十三年）6月的〈派隊航海防台摺〉中，李鴻章又提出抽調左宗棠的部隊到山東江蘇的沿海地區要衝處防守駐屯^{③③}。1874年11月，李鴻章在他的〈籌議海防摺〉中再次分析指出，「歷代備邊，多在西北。其強弱之勢，主客之形，皆適相埒，且猶有中外界限。今則東南海疆萬餘里，各國通商傳教，來往自如，麇集京師及各省腹里，陽託和好之名，陰懷吞噬之計。一國生事，諸國構煽，實為數千年來未有之變局。」^{③④}正是在這樣的「大變局」面前，李鴻章才會產生必須擯棄中國傳統的防務思想，將防務重點移至海防上來的意識。

李鴻章認為，新疆因為「北鄰俄羅斯，西界土耳其天方波斯各回國，南近英屬印度」，與多國接壤，所以時時處於外國勢力的覬覦之中，因而也是一個必然引起國際爭端，尤其是與新興的帝國主義發生衝突的根源。「喀什噶爾回酋新受土耳其回部之封，並與俄英兩國立約通商，是已與各大邦勾結一氣。不獨伊犁已也，揆度情形，俄先蠶食，英必分其利，皆不願中國得志於西方。而論中國目前力量，實不及專顧西域。師老財痛，尤慮別生他變。」「外日強大，內日侵削，今昔異勢。即勉圖恢復，將來必不能久守。」在敵強我弱、弱肉強食的國際政治的現實面前，與其全盤皆輸，不如丟卒保車。也就是說，李鴻章放棄新疆

李鴻章的停西征、建海防之論雖然由財政問題而出，可是左宗棠則明確指出，重「海防」還是重「塞防」，實質上是一個如何看待俄國威脅的問題。塞防派之所以視俄國為大敵，是因為俄國從面積上看是西洋最大國家，地理上又距中國最近，而其侵佔伊犁的手法又較英美法等國更為狡獪無賴，所以對於清朝來說俄國是最具有侵略威脅的國家。正是因為俄國的這種性質，如果清朝針對陸地上來自俄國的侵略採取果斷行動，遠隔重洋來自海上的西洋列強的侵略氣焰自會大大收斂。

的思想，是以他對清朝在國際社會中與各國列強之間的實力對比發生不可逆轉之變化的認識為基礎的。

而左宗棠則認為，即使來自海上的「泰西諸國」勾結起來，其對中國的危害性也大大低於俄國。因為「泰西諸國」只是為了「通商取利」，而非為了侵佔領土。「竊維泰西諸國之協以謀我也，其志專在通商取利，非必別有奸謀。緣其國用取給於徵商，故所歷各國一以佔埠頭、爭海口為事，而不利其土地、人民。蓋自知得土地則必增屯戍，得人民則必設官司，將欲取贏，翻有所耗，商賈之智，固無取也。」^④相比起對來自海上、只知謀利而不謀地的「泰西諸國」來，左宗棠將來自西北陸地邊疆的俄國的威脅要看得嚴重得多。他認為俄國佔據伊犁只是侵略中國的第一步：「俄人攘我伊犁，勢將久假不歸。……我師日遲，俄人日進」，所以他得出這樣的結論是：「停兵節餉，於海防未必有益，於邊塞則大有所妨」，故而「宜以全力注重西征。」^⑤

三 「新疆」與清朝的主權領域

其實，無論是強調重「海防」還是強調重「塞防」，二者都是在國際政治的視野下計算收復新疆對於清朝的得失問題。重「海防」者提出：「新疆不復，與肢體之元氣無傷；海疆不防，則腹心之大患愈棘」；而重「塞防」則以為：「若此時擬停兵節餉，自撤藩籬，則我退寸而寇進尺。不獨隴右堪憂，即北路科布多、烏里雅蘇台等處恐亦未能晏然。」無論是主張收復還是主張放棄，雙方都不是就事論事，就地論地，而是在清朝整體命運的宏大背景下分析了新疆的意義。關於這條思路，李鴻章在提出放棄新疆、專重海防時實際上有着很明確的想法：「欲圖振作，必統天下全局，通盤合籌而後定計。」^⑥也就是說，李鴻章儘管認為新疆對於整個清朝來說並不是一個重要的組成部分，但是卻清醒地認識到，處理新疆問題的方針會牽動清朝的「天下大局」，故須「通盤合籌」。

在收復新疆問題上，強調重「海防」者與強調重「塞防」二者的計算結果之所以不同，就是因為他們對新疆在整個清朝政治體制中的定位的認識相異。李鴻章直截了當地指出，1750年代乾隆皇帝平定新疆已是得不償失，而之後不僅每年須為維持統治付出一定財力，同時也給自己留下了一顆煩惱的種子：「新疆各城自乾隆年間，始歸版圖，無論開闢之難，即無事時歲費兵費尚三百餘萬，徒收數千里之曠地，而增千百年之漏卮，已為不值。」^⑦但是，左宗棠卻認為乾隆之所以開闢新疆，那是另有一層深意。「高宗先平准部，次平回部，拓地二萬里。北路之西，以伊犁為軍府。南路之西，以喀什噶爾為軍府。當時盈廷諸臣，頗以開邊未已，耗澤滋多為疑，而聖意閔深，不為所動。蓋立國有疆，各有攸宜也。」^⑧按照左宗棠的解釋，一個國家當然要有自己的疆土，而乾隆當初之所以不顧朝廷大臣們的反對，動用巨人力財力平定了新疆，乃是因為乾隆知道開闢、經營新疆之舉，對清朝也有「攸宜」。

從清朝統治新疆的政策中，就可以看出新疆的存在對於清朝的貢獻何在。因為在新疆東部的一部分地區居民中已經有相當數量的漢人和回民，清朝在這裏建立了與內地相同的州縣制。而在天山北部的蒙古游牧民及東部哈密、吐魯

無論是強調重「海防」還是強調重「塞防」，二者都是在國際政治的視野下計算收復新疆對於清朝的得失問題。無論是主張收復還是主張放棄，雙方都不是就事論事，就地論地，而是在清朝整體命運的宏大背景下分析了新疆的意義。李鴻章儘管認為新疆對於整個清朝來說並不是一個重要的組成部分，但是卻清醒地認識到，處理新疆問題的方針會牽動清朝的「天下大局」，故須「通盤合籌」。

番地區的維吾爾社會裏推行札薩克制。札薩克制既是一種軍政一致的制度，又是一種極大限度地賦予當地民族以自治權的制度，清朝以此褒獎當地援助了清朝平定準噶爾和天山南部的維吾爾霍加的蒙古和維吾爾上層，並希望藉此與他們進一步保持盟友關係。在新疆南部的維吾爾社會（回部），清朝施行了「伯克制」，即將原有的社會上層「伯克」（首領）按其勢力範圍大小確定品位級別，通過他們對維吾爾社會進行統治。

清朝之所以在天山南北不直接對當地民族社會進行統治，固然有出於利用當地民族上層便於統治的考慮，但更重要的則是出於在新疆保持一個區別於中國內地的軍事自治領的目的。1762年，乾隆任命了「總統伊犁等處將軍」，推行了軍府制度。伊犁將軍不僅是新疆的最高軍事長官，也是最高民政長官，乾隆時就將這一職位定為「旗缺」。直到左宗棠收復新疆時為止，擔任過這一當時新疆最高職位的三十七人中，除了三位蒙古貴族（海祿、松筠、長嶺）之外，其餘均為滿人^⑨。在伊犁將軍之下，清朝在天山南北各地分別駐紮參贊大臣、辦事大臣、領隊大臣和軍隊，負責各地防衛和監視當地民族上層。這些大臣除極個別漢軍八旗人和蒙古貴族之外，滿人佔了絕大多數^⑩。

清朝新疆統治政策的一個特點，就是實行民族隔離，堅決杜絕漢人和漢文化進入新疆南部的維吾爾社會即「回部」。清朝鼓勵維吾爾伯克學習滿文，在發給他們的公章上也只鑄刻着滿文和維吾爾文。清朝還在新疆鑄造特殊的貨幣，限制與中國內地的經濟交往。清朝嚴禁內地的漢人私入新疆，即使商人也必須在提出申請經過審查才能放行出關。清朝在新疆北部採用駐屯兵制，而在南部只駐紮少量由綠營兵構成的換防兵部隊。換防兵不許攜帶家眷，數年輪換駐地，駐紮在與當地維吾爾居民隔絕的兵營地（俗稱漢城）之中。雖說這也有防止騷擾當地居民的作用，但是更主要的還是防止維吾爾居民與漢人、漢文化發生接觸。關於這一點，可以從清朝嚴禁復員兵留在當地，不許在當地成立家庭，即使從內地來的商人也只被允許在「漢城」內進行交易等政策中看出。

自乾隆以降，新疆在清朝政治體制中，一直被定位為一個與內地不同的構成部分——「藩部」的一部分。清朝的藩部包括蒙古各部、西藏和新疆各個信仰伊斯蘭的民族集團。在這些地區，清朝維持了當地民族傳統的社會結構，分別施行各種與內地不同的政治制度，賦予傳統的民族上層以特權，由他們直接統治自己的民族社會。在種種特殊政策之下，藩部成為了一個相對獨立於內地和漢人之外的多民族聯合的政治聯盟。清朝朝廷中管理這個政治聯盟的政府部門為「理藩院」，「理藩院」獨立於中央政府六部。按照清朝規定的官制，除了一名額外侍郎為蒙古人外，理藩院的尚書、侍郎之職須均由滿人擔任。換言之，絕對不許漢人染指有關理藩院的事務。清朝之所以設立藩部，其首要目的毋庸贅言，在於牽制內地的漢人社會，而其手段就是從政治上、民族上、文化上和地域上製造一個多元化帝國構造。中國歷史上，由漢人建設的王朝都會採用多重型帝國構造，而由外來民族建設的王朝都會採用多元型帝國構造。遼、元、清朝的最高決策階層都沒有忘記利用內地漢人對於北方少數民族的恐懼感，對他們進行牽制，以便維護自己對中國的統治。

多元型帝國構造的原理之一，就是通過賦予當地民族社會上層以自治權的手法，阻止藩部人民認同中國和中華文化。出於這一目的，在清朝有意設計的

清朝新疆統治政策的一個特點，就是實行民族隔離，堅決杜絕漢人和漢文化進入新疆南部的維吾爾社會即「回部」。清朝鼓勵維吾爾伯克學習滿文，在發給他們的公章上也只鑄刻着滿文和維吾爾文。清朝還在新疆鑄造特殊的貨幣，限制與中國內地的經濟交往。清朝嚴禁內地的漢人私入新疆，即使商人也必須在提出申請經過審查才能放行出關。清朝在新疆北部採用駐屯兵制，而在南部只駐紮少量由綠營兵構成的換防兵部隊。換防兵不許攜帶家眷，數年輪換駐地，駐紮在與當地維吾爾居民隔絕的兵營地（俗稱漢城）之中。

多元化帝國構造中，王朝的主權領域範圍實際上並不十分清晰。例如，「理藩院」不僅管理藩部，還負責處理與周邊國家、甚至與俄國的關係。而李鴻章之所以提出「新疆不復，與肢體之元氣無傷」，說明他看出了當年乾隆帝定位新疆為藩部的用意及其後遺癥結，可謂是一語道破天機。也正是因為如此，李鴻章才敢於主張將新疆從清朝行使主權的領域中劃分出去：「招撫伊犁、烏魯木齊、喀什噶爾等回首，准其自為部落，如雲貴粵蜀之苗獠土司、越南朝鮮之略奉正朔可矣。」^④從李鴻章的話語中可以知道，清朝的最高統治者顯然清楚由乾隆皇帝所制訂的新疆在清朝政治體系中的定位，但是他們由於擔心俄國的進一步侵略擴張，又顯然不願放棄新疆，這就為日後的「新疆建省」埋下了伏筆。

1875年5月，清朝政府任命左宗棠為「欽差大臣督辦新疆軍務」。在清朝政府的支持下，左宗棠逐步解決了兵員糧餉問題後，於1876年4月裹派遣劉錦棠率領大軍揮師出關。然而就在清軍收復新疆的戰鬥順利進行之際，又發生了英國要求清朝承認阿古柏政權為獨立主權國家的插曲^⑤。先是英國駐清公使威妥瑪(Thomas F. Wade)在北京對清朝提出要求，當此舉並不奏效後，又在倫敦對「清國出使英國欽差大臣」郭嵩燾施加壓力。

作為中國歷史上第一位駐外使節，郭嵩燾於1877年1月21日來到了倫敦。郭嵩燾原是由清朝為英國外交官馬嘉理(Augustus R. Margary)在雲南被景頗族民殺害之事向英國賠罪一事所遣，這使得他在與英國的各種交涉中顯得先天地底氣不足。當時正值俄國與土耳其戰爭一觸即發之際，英國要求清朝承認阿古柏政權為獨立主權國家的原因，在於通過扶植自己的勢力打擊氣焰囂張的俄國^⑥。1月27日，當時歸國的威妥瑪受英國外相之命拜訪郭嵩燾，提出清朝停止進攻的要求，為郭嵩燾所拒絕^⑦。之後威妥瑪數次與郭嵩燾交涉^⑧，沙吾及福爾薩斯等曾經與阿古柏政權有過交往的英國人也積極活動^⑨。5月，阿古柏的特使賽義德·阿古柏·汗來到倫敦圖謀求見郭嵩燾，也遭到了拒絕^⑩。

但是，在俄土戰爭爆發之後，英國政府瞞着郭嵩燾任命了沙吾為駐喀什噶爾公使。郭嵩燾得知此事後，於6月15日向英國政府提出抗議，要求取消任命。英國對郭的請求遲遲不作正面回答，反而藉此在6月23日再度派威妥瑪前來交涉^⑪。由於當時的通信條件，左宗棠所部在新疆的勝利，以及阿古柏已於5月死去的消息沒有傳到倫敦。交涉的結果，郭嵩燾表示同意在成為清朝「藩國」、交還數城等條件下，承認阿古柏政權的獨立^⑫。這個結果，實際上與威妥瑪當初向清朝提出的要求、以及李鴻章所說「准其自為部落，略奉正朔可矣」相差無幾。在威妥瑪的強烈要求下，郭嵩燾還於7月17日在威妥瑪家中會見了阿古柏的特使^⑬。因為左宗棠所部已經收復了大阪城、吐魯番和托克遜，對阿古柏政權的作戰已是勝利在望，清朝政府當然不會接受英國的要求^⑭。阿古柏政權的迅速崩潰，使英國政府通過外交壓力迫使清朝承認阿古柏政權為獨立國家的企圖落空。

英國敢於要求清朝西征大軍停止進攻，郭嵩燾會同意阿古柏政權獨立立國，都與清朝模糊了主權領域的藩部體制及多元型帝國構造難脫干係。例如，郭嵩燾就認為：「與其窮兵糜費以事無用之地，而未必即能規復，何如捐以與之，在中國不失為寬大之名，在喀什噶爾彌懷建置生成之德。」^⑮在這裏，郭嵩燾不僅沒有將喀什噶爾看作中國領土不可分割的一部分，甚至認為允許阿古柏政權在這裏立國，對於中國王朝來說不失為一個向周邊表現寬容忠厚、以「德」

中國歷史上，由漢人建設的王朝都會採用多重型帝國構造，而由外來民族建設的王朝都會採用多元型帝國構造。遼、元、清朝的最高決策階層都沒有忘記利用內地漢人對於北方少數民族的恐懼感，對他們進行牽制，以便維護自己對中國的統治。多元型帝國構造的原理之一，就是通過賦予當地民族社會上層以自治權的手法，阻止藩部人民認同中國和中華文化。出於這一目的，在清朝有意設計的多元化帝國構造中，王朝的主權領域範圍實際上並不十分清晰。

待人的機會。郭嵩燾以清朝對待周邊國家的態度對待佔據喀什噶爾的阿古柏政權，說明他很可能原本就沒有將喀什噶爾看作是清朝固有主權領域之一部。

郭嵩燾在給李鴻章的信中還說：「去歲威妥瑪代為之請，嵩燾謂當俯順其心，與為約誓，令繳還各城，但得一鎮守烏魯木齊之大臣，信義威望足以相服，可保百年無事。」⁵⁵值得注意的是，乾隆當年制訂的新疆統治政策之一，就是在新疆南部各大城安置大臣進行間接統治。從這段話中我們可以看出，郭嵩燾的設計沿襲了清朝在整個政治體制中對新疆的傳統定位。正是從這一角度可以看出，清朝最高統治階層支持塞防派的主張，毅然收復新疆的決策，實際上也就是否定了海防派仍以新疆為「藩部」地區的思想。這一決策，不僅明確了新疆在清朝主權領域中的定位，而且是對清朝傳統政治體制的一種否定。

四 「新疆建省」與近代中國政治體制的轉型

清軍收復了新疆各地之後，清朝開始與俄國談判收回伊犁的問題。「伊犁交涉」可謂一波三折，曲折艱辛。因為清朝收復新疆的目的與決心在決策和實施的過程中表現無遺，本文將直接進入探討收復伊犁之後清朝在新疆推行省制的決策過程及其意義。值得強調的是，俄國在交還伊犁主權談判過程中的表現，也成為促使清朝最高統治階層強化建設一個堅固的新疆統治體系意識的因素。

實際上，在左宗棠所部收復新疆的戰鬥開始，收復吐魯番之後，清朝的最高統治階層就開始向左宗棠徵求意見，希望他提出收復新疆後的統治方針。「喀什噶爾首依附彼族，尤易枝節橫生。伊犁變亂多年，前此未遑兼顧，此次如能通盤籌劃，一氣呵成，於大局方為有裨。該大臣親總師幹，自以滅此朝食為念，而如何進取，如何布置，諒早胸有成竹，為朝廷紓西顧之憂。其即統籌全局，直抒所見，密速奏聞。」⁵⁶從這裏可以看出，清朝統治者其實已經很清楚地意識到，要想防止俄國和英國的侵略，就要收復和保衛新疆，而要保衛新疆，就可能不得不重新調整新疆在整個清朝政治體制中的定位。

收到上諭之後，左宗棠在1877年7月提出〈遵旨統籌全局摺〉，正式提議在新疆建省。「竊維立國有疆，古今通義。規模存乎建置，而建置因乎形勢，必合時與地通籌之，乃能權其輕重，而建置始得其宜。……至省費節勞，為新疆畫久安長治之策，紓朝廷西顧之憂，則設行省、改郡縣，事有不容已者。」⁵⁷清廷收到這份奏摺後，很快發出上諭，要求左宗棠「揆時度勢，將如何省費節勞，為新疆計久遠之處，與擬改行省郡縣，一併通盤籌畫，妥議具奏。」⁵⁸

儘管左宗棠提出建省，但是可以看出他仍然從各個角度做出努力，以解釋新疆建省並非為脫離清朝「祖制」之舉。比如在〈遵旨統籌全局摺〉中，他如此解釋建省的意義：「我朝定鼎燕都，蒙部環衛北方，百數十年無烽燧之警，不特前代所謂九邊皆成腹地，即由科布多、烏里雅蘇台以達張家口，亦皆分屯列戍，斥堠遙通，而後畿甸晏然，蓋祖宗朝削平准部，兼定回部，開新疆立軍府之所貽也。是故重新疆者所以保蒙古，保蒙古者所以衛京師。西北臂指相聯，形勢完整，自無隙可乘。若新疆不固，則蒙部不安，非特陝甘山西各邊時虞侵軼，

乾隆當年制訂的新疆統治政策之一，就是在新疆南部各大城安置大臣進行間接統治。清朝最高統治階層支持塞防派的主張，毅然收復新疆的決策，實際上也就是否定了海防派仍以新疆為「藩部」地區的思想。這一決策，不僅明確了新疆在清朝主權領域中的定位，而且是對清朝傳統政治體制的一種否定。

防不勝防，即直北關山，亦將無晏眠之日」。就是說，他有關建省的建議實際上不過是當年乾隆平定新疆思想的繼續。

事實上，左宗棠很清楚新疆建省「事當創始，關係天下大局」，不僅否定了清朝的「祖制」，而且關係到是否改變整個清朝政治體制性質的問題。對於這一點，他很清楚自己一個人是負不起責任的。故而在〈新疆應否改設行省請飭會議摺〉等奏摺中反覆要求在大臣中廣為議論，由清朝最高統治階層作最後決定：「新疆擬改行省郡縣，雖久安長治之良圖，然事當創始，關係天下大局，非集內外臣工之遠猷深算，參考異同，則思慮未周，籌策容多疏誤。……仰懇皇上天恩，飭下軍機大臣總理各國事務衙門六部九卿及各省督撫臣，將新疆應否改設行省郡縣，從長計議具奏。」^⑤

然而，清朝最高階層在1879年1月21日回答左宗棠的上諭裏指出：「至新疆應否改設行省郡縣，事關重大，非熟悉該地方情形，難以懸斷。此時遽令內外臣工議奏，亦未必確有定見。仍着左宗棠詳悉酌度，因時制宜，如果改設行省郡縣，實有裨於大局，即着將何處應設省份，何處分設郡縣及官缺兵制一切需用經費，妥議章程具奏。」^⑥可見，清朝最高統治階層不僅十分信任左宗棠，而且非常支持新疆建省。在他們看來，新疆建省大勢已定，只待條件成熟，水到渠成。

1880年8月，清朝政府任命劉錦棠替代左宗棠為「欽差大臣督辦新疆軍務」。1882年8月，劉錦棠參照並修訂了左宗棠等人的設想，在〈遵旨擬設南路郡縣摺〉中，向朝廷提出了以烏魯木齊為新疆首府，全境分為鎮迪道、喀什道和阿克蘇道三道（1886年又增伊塔道^⑦），以甘肅與新疆同為一省的具體建省方案^⑧。這一建議於當年12月獲批。1883年劉錦棠奉旨開始任命新疆南部各地官員，次年11月清朝任命劉錦棠為「甘肅新疆巡撫」^⑨，至此，新疆正式變為省制。

應該看到，在收復新疆並推進新疆建省的問題上，清朝政府之所以積極支持左宗棠的設想，不僅是因為左宗棠為清朝算了一筆國際政治帳，而且為清朝算了一筆經濟帳。左宗棠在新疆戰事順利進行之際，開始考慮如何長久經營新疆的基礎。他認為，「新疆善後事宜，以修浚河渠、建築城堡、廣興屯墾、清丈地畝、釐正賦稅、分設義塾、更定貨幣數大端為最要。」^⑩可以看到，左宗棠經營新疆財政的思路，就是要在當地廣開稅源、增加稅收。

廣開稅源，釐金和茶稅固然重要，但首在增加農業稅收，而清丈土地為第一要務，「若丈量完事，並加入北路續增及開渠成熟地畝，新賦合算自更有增無減。」^⑪事實上，左宗棠在新疆廣開稅源的意義不僅在於解決財政問題。清朝此前在新疆也通過伯克等當地的統治階層徵稅，但是這種做法，不僅使大部分稅收為當地統治階層中飽私囊，不能成為支持財政的主要力量，而且造成了當地人民只知有當地統治階層，而不知有清朝。而此次是將在內地實行的地丁合一的稅收制度運用到新疆，由國家統一稅收。這固然有經濟榨取的成分，然而其意義不僅在於支持財政，更在於可以加深當地居民的國家意識。

要擴大農業稅收，最終的方法還是擴大耕種土地面積和增加農業生產人口。「修浚河渠、建築城堡、廣興屯墾」，都是左宗棠在這方面的具體措施。在戰後或恢復生產或開墾新的土地，需要「修浚河渠」，收復新疆的部隊在戰鬥之

左宗棠很清楚新疆建省「事當創始，關係天下大局」，不僅否定了清朝的「祖制」，而且關係到是否改變整個清朝政治體制性質的問題。對於這一點，他很清楚自己一個人是負不起責任的。清朝最高統治階層不僅十分信任左宗棠，而且非常支持新疆建省。在他們看來，新疆建省大勢已定，只待條件成熟，水到渠成。

左宗棠在新疆廣開稅源的意義不僅在於解決財政問題。清朝此前在新疆也通過伯克等當地的統治階層徵稅，但是這種做法，不僅使大部分稅收為當地統治階層中飽私囊，不能成為支持財政的主要力量，而且造成了當地人民只知道有當地統治階層，而不知有清朝。而此次是將在內地實行的地丁合一的稅收制度運用到新疆，由國家統一稅收。這固然有經濟榨取的成分，然而其意義不僅在於支持財政，更在於可以加深當地居民的國家意識。

餘，即已開始幫助吐魯番等地修建水利。有了耕地需要人來耕種，所以要「建築城堡、廣興屯墾」。除了兵屯以外，還有民屯與犯屯。民屯即由關內來的流民，或退伍之士卒組成的屯墾集落，對他們計戶授田，大致為上地一戶60畝，中地一戶90畝，下地一戶120畝。1886年開始有犯墾，該年有陝西、甘肅、山西、直隸、山東、河南的一千五百餘名犯人被遣送新疆，分別安插在北部各地。民屯及犯屯人口最初皆無資本，由政府編兩人為一戶，十戶選一屯長，五十戶選一屯正，借給種子、購買農具耕牛費、修建房屋費、最初的口糧和生活費等。劉錦棠奏請所有遣犯一律命令家族成員同行，墾地繳稅後，一律免罪為民^⑩。應該注意到，隨着這些措施而進入新疆的人民，基本都是漢人。

隨着招民屯墾政策的實施，內地商人也大量進入新疆。清政府廣為招商，在通過商人為屯墾民帶來生產資料和生活物資的同時，還盯上了商人的腰包，僅1878年秋至1879年夏就徵收了十八萬兩的釐稅。「此外稅課折色，有照常徵收者，有併入釐稅徵收者。就釐稅言之，各局冊報自四年秋冬至五年夏，不足一年，已收銀十八萬有奇，亦稱入款大宗。如伊犁事定，商貨暢行，則釐務自有起色，姑勿論也。」^⑪而商人們亦為政府為支持屯田而發散給屯民的銀兩所吸引。其實收復新疆戰鬥開始，即有大量商人隨軍行動，發戰爭之財。而戰後商人的大舉入新，不僅符合了屯墾的需要，同時也將內地的商品、實際生活習慣和價值觀帶進了當地的民族社會。

清朝的經濟目標是促使內地與新疆開始打成一片，而從清朝最高統治階層支持左宗棠在新疆各地設立義塾一事中還可以看出，他們實際上還贊成對新疆當地民族居民推行漢化政策。左宗棠回顧1860年代清朝統治體系崩潰的歷史，認為作為新疆統治者的清朝官吏與當地民族居民言語不通，政策和政令均藉伯克之口傳達，是造成長期以來互相不理解和對立的根本原因。「新疆勘定已久，而漢回彼此扞格不入，官民隔閡，政令難施，一切條教均藉回目傳宣，壅蔽特甚。」所以他在建省之前開始就在各地開設義塾，重金延請教師，以使當地居民能夠「通曉語言」。但是就像左宗棠在給奏摺中也談及的那樣，他的最終目的卻是「化彼殊俗，同我華風」，所以使用的教材除了《千字文》、《三字經》、《百家姓》之外，還有《孝經》、《詩經》、《論語》、《孟子》等儒家經典。

「將欲化彼殊俗，同我華風，非分建義塾，令回童讀書識字，通曉語言不可。臣與南北兩路在事諸臣，籌商飭各局員防營，多設義塾，並刊發千字文、三字經、百家姓、四字韻語及雜字各本，以訓蒙童，續發孝經小學，課之誦讀，兼印楷書各本，令其摹寫擬。諸本讀畢，再頒六經，俾與講求經義。疊據防營局員稟，興建義塾已三十七處，……並請增建學舍，頒發詩經論孟，資其講習。」^⑫新疆建省後，劉錦棠繼續左宗棠之政策，在新疆南北各地增設義塾^⑬，並頒獎勵方法，「有能誦一經熟諳華語者，不拘人數多寡，即送該管道衙門複試，詳由邊疆大員援照保舉武弁之例，咨部給予生監頂戴，待其年已長大，即准充當頭目。」^⑭以後又設提學使，此為後話^⑮。

以上各項在經濟和文化領域內的措施，都是以新疆建省為前提而在省制之前即已開始實施。左宗棠經營新疆的思路，就是從經濟上通過與內地一體化以在當地擴大稅源，從文化上要讓當地居民接受中華文化的熏陶以增強他們的國家意識。其性質可以一言蔽之，即徹底鏟除在傳統的清朝政治體制中橫互於內

地與新疆之間、漢人與當地民眾之間的人為屏障，讓二者混然一體。這一性質，在其後伴隨省制建立而來的政治制度改革中，表現得更為深刻徹底。

首先是官制改革。各地原屬武官系列的參贊大臣、辦事大臣、領隊大臣一律撤消，而以文官系列的知府、同知、知州、知縣代替。南疆駐紮部隊停止換防^⑩，各地兵力，均受巡撫節制。伊犁將軍專管邊防^⑪，巡撫成為新疆的最高長官^⑫。新疆官制變化的意義，其實不在官制自身，清朝在藩部實行理藩院官制，實質上意味着將該地作為了民族政權的根據地。但是在新疆建省以後，前後九位巡撫中只有第七任為滿人，新疆各地方的官僚，也基本上全由漢人擔任^⑬。換言之，在新疆實行文官制度，既意味着廢除了新疆的軍府制度，也意味着不再將新疆看作是藩部的組成部分。清朝通過新疆建省，明確了新疆與實行着文官制度的內地一樣，都是中華國家主權領域的一部分。

再者就是廢除通過當地民族上層進行間接統治的體系而代以由清朝官僚直接進行統治的體系。維吾爾地區各地的伯克「概行裁去」，「約為鄉約」，「不可以官目之」^⑭。吐魯番改土歸流，雖然留下吐魯番王的名號，但剝奪了王的統治權。哈密王及蒙古各部札薩克的地位雖然得以保留，但是同時又將他們的領地編為府縣，任命了府縣官僚，通過雙重的統治體系對札薩克的世襲權力進行限制^⑮。統治體系變更的意義，其實也不在統治方式自身，而在於放棄間接統治體系，就是放棄了由乾隆所制訂的「祖制」。乾隆制訂的間接統治體系原本為籠絡當地民族上層而設，放棄間接統治體系實質上意味着清朝放棄了通過周邊民族集團牽制內地漢人的清朝的傳統政治體制。

五 結 論

從中國近代化進程的視點解讀晚清時期發生在新疆的這段歷史，首先能夠發現近代圍繞着中國的國際政治形勢，其實是推動晚清政治體制變化的一個最直接的契機。俄國和英國勢力對新疆的侵略與滲透，使新疆成為一個國際政治的焦點。而新疆問題的高度國際化又證明，在新的國際政治形勢下，傳統的藩部體制實際上變成一個威脅清朝統治的病灶，因為藩部地區很容易成為帝國主義列強侵略和分裂勢力的攻擊目標。造成藩部地區這種局面的根源，還在於藩部體制是為牽制內地漢人而設計的原始性質。「藩部」原是清朝為區別中國內地、牽制內地漢人而設的軍事自治領，因此在藩部體制下不僅這裏的人民國家意識薄弱，而且主權領域的範圍曖昧，在以主權國家為單位的近代國際政治遊戲規則下，藩部體制必然誘發一系列新的國際政治問題。

由於新疆左連蒙古、右通西藏，在藩部體制中處於樞紐位置，所以新疆問題必然影響到其他藩部地區。新疆的分裂一旦成為現實，必然引起連鎖反應，動搖清朝在所有藩部地區的主權，導致清朝版圖分崩離析，絕對不是一個無法想像的結局。因此，對於清朝來說，收復新疆，不僅僅是一個關係到清朝是否「收復祖業」的問題，其更重要的意義還在於向列強各國宣示：藩部地區屬於清朝的主權領域。然而，治病必須除根。要想真正恢復和維持「祖業」，只有放棄

左宗棠經營新疆的思路，就是從經濟上通過與內地一體化以在當地擴大稅源，從文化上要讓當地居民接受中華文化的熏陶以增強他們的國家意識。其性質可以一言蔽之，即徹底鏟除在傳統的清朝政治體制中橫互於內地與新疆之間、漢人與當地民眾之間的人為屏障，讓二者混然一體。這一性質，在其後伴隨省制建立而來的政治制度改革中，表現得更為深刻徹底。清朝通過新疆建省，明確了新疆與實行着文官制度的內地一樣，都是中華國家主權領域的一部分。

近代圍繞着中國的國際政治形勢，其實是推動晚清政治體制變化的一個最直接的契機。為了確保清朝的統治，在確認主權領域的過程中，佔統治地位的滿洲民族集團不僅與具有最大公約數的被統治民族集團的漢人站到了一起，更有甚者，它還鼓勵和支持以中華文化同化其他原屬藩部的人民，以便共同組成中國最大的「國民」集體。就這樣，清朝解決新疆問題的一系列行動，不僅讓自己放棄了滿洲民族政權性質，拋棄了讓各民族互相牽制的政治體制和統治原理，同時也給中國帶來了一個確認「國民」範圍，走近近代國家政治體制的契機。

「祖制」，這就是清朝最高統治階層為何主動推動新疆建省的原因，恢復祖業與放棄祖制之間其實是一個相輔相成的關係。

「新疆建省」否定了藩部體制。清朝對新疆問題的處理，其實就是清算傳統政治體制的開始。由於帝國主義列強的侵略，清朝不得不重新確認自己的主權領域。中國歷史上的多重型帝國構造或多元型帝國構造，其實都沒有近代意義上的清晰的主權領域意識。而作為建設起多元型帝國構造的王朝，清朝要確認自己的主權領域，就不得不從整理自己的多元型帝國構造開始。因為清朝的多元型帝國構造是以民族劃界，對多元型帝國構造的整理，事實上也就是清朝梳理王朝與民族之間的關係。為了確保清朝的統治，在確認主權領域的過程中，佔統治地位的滿洲民族集團不僅與具有最大公約數的被統治民族集團的漢人站到了一起，更有甚者，它還鼓勵和支持以中華文化同化其他原屬藩部的人民，以便共同組成中國最大的「國民」集體。就這樣，清朝解決新疆問題的一系列行動，不僅讓自己放棄了滿洲民族政權性質，拋棄了讓各民族互相牽制的政治體制和統治原理，同時也給中國帶來了一個確認「國民」範圍，走近近代國家政治體制的契機。無論是從放棄民族政權性質的角度來看，還是從走近近代國家政治體制的角度來看，晚清時期從收復新疆到新疆建省，也就是從「恢復祖業」到「放棄祖制」的這段歷史，在中國的近代化歷史進程中都具有分水嶺的意義。

註釋

- ① 〈伊犁塔爾巴哈台通商章程〉，載李濟深等編：《國恥錄：舊中國與列強不平等條約編釋》（成都：四川人民出版社，1997），頁60-61。
- ② 賈楨等編纂：《籌辦夷務始末》（咸豐朝），卷1、卷5（北京：中華書局，1979）。
- ③⑦⑨⑫ Demetrius C. Boulger, *The Life of Yakoob Beg* (London: Wm H. Allen & Co., 1878), 429-30; 215; 230; 220.
- ④⑤⑪⑬⑭⑮ 庫羅帕特金(Aleksey N. Kuropatkin)著，凌頌純、王嘉琳譯：《喀什噶利亞》（新疆：新疆人民出版社，1980），頁160；7；37-67；172；162；170。
- ⑥ 江上波夫編：《中亞史》（東京：山川出版社，1986），頁628。
- ⑧ *The Life of Yakoob Beg*, 219；《喀什噶利亞》，頁38-39。
- ⑩ Tarih Hamidi〔維吾爾文〕（民族出版社，Millata Nasriyat kild, 1988），429-30。
- ⑬ 寶鋆、沈桂芬等纂修：《大清穆宗毅皇帝實錄》，卷124（台北：華文書局，1970）。
- ⑰ 《籌辦夷務始末》（同治朝），卷30（香港：中國古籍珍本供應社，1964）；《大清穆宗毅皇帝實錄》，卷124。
- ⑱ 《籌辦夷務始末》（同治朝），卷82；曾毓瑜：〈新疆靖寇記〉，載范昭達：《征西紀略》，卷4（上海：神州國光社，1953）；中國史學會主編：《回民起義》，第三冊（上海：神州國光社，1952），頁45。
- ⑲ 《沙俄侵略中國西北邊疆史》編寫組編：《沙俄侵略中國西北邊疆史》（北京：人民出版社，1979），頁218。
- ⑳ 《籌辦夷務始末》（同治朝），卷82；黃丙焜、徐鼎藩、李徵煦、楊調元：《勘定新疆記》，卷1（台北：商務印書館，1966），中國史學會主編：《回民起義》，第四冊，頁340。
- ㉑㉒ 《籌辦夷務始末》（同治朝），卷93。
- ㉓ 羅正鈞：《左宗棠年譜》（長沙：嶽麓書社，1983），頁245。
- ㉔㉕ 《清代外交資料》（光緒朝），卷1（北平：故宮博物院，1933）。
- ㉖㉗ 李鴻章：《籌議海防摺》，載章洪鈞、吳汝綸編：《李肅毅伯（鴻章）奏議》，卷4（台北：文海出版社，1968），頁10-11。

- ⑳ 〈籌議海防六條〉，載《李肅毅伯(鴻章)奏議》，卷4；李鴻章著，吳汝綸編：《李文忠公全書》奏稿，卷24(北京：中華書局，1987)。
- ㉘㉙㉚ ㉛ 〈籌議海防六條〉，載《李肅毅伯(鴻章)奏議》，卷4。
- ㉜㉝㉞㉟ ㊱ 〈覆陳海防塞防及關外剿撫糧運情形摺〉，載左宗棠：《左宗棠全集》奏稿，卷46(上海：上海書店，1986)。
- ㊲ 〈籌議黃運兩河摺〉，載《李肅毅伯(鴻章)奏議》，卷4。
- ㊳ 〈派隊航海防台摺〉，載《李肅毅伯(鴻章)奏議》，卷4。
- ㊴ 〈籌議海防六條〉，載《李肅毅伯(鴻章)奏議》，卷4；《李文忠公全書》奏稿，卷24。
- ㊵ 阿拉騰奧其爾：《清代伊犁將軍論稿》(北京：民族出版社，1995)，頁202-206。
- ㊶ 章伯鋒：《清代各地將軍都統大臣等年表》(北京：中華書局，1965)，頁154-94。
- ㊷㊸㊹ 郭嵩燾：《倫敦巴黎日記》(長沙：嶽麓書社，1984)，頁234；234；257；234。
- ㊺㊻ 曾永玲：《郭嵩燾大傳》(瀋陽：遼寧人民出版社，1989)，頁251；255。
- ㊼ 〈英外相調處喀什噶爾情形摺〉，載郭嵩燾著，楊堅校補：《郭嵩燾奏稿》(長沙：嶽麓書社，1983)，頁372。
- ㊽ 〈英外相調處喀什噶爾情形摺〉，載《郭嵩燾奏稿》，頁372；郭嵩燾：《倫敦巴黎日記》，頁200、235；劉錫鴻：《英軺私記》(長沙：嶽麓書社，1986)，頁162。
- ㊾㊿ 劉錫鴻：《英軺私記》，頁150；149。
- ㊻ ㊼ 〈使英郭嵩燾奏英外相調處喀什噶爾情形摺〉，載《清季外交史料》，卷11(台北：文海出版社，1963)。
- ㊽ 郭嵩燾：〈倫敦致李伯相〉，載郭嵩燾：《養知書屋詩文集》，卷11(台北：文海出版社，1983)。
- ㊾ 《左宗棠全集》奏稿，卷50。
- ㊿ 〈遵旨統籌全局摺〉，載《左宗棠全集》奏稿，卷50，頁701；吳堅主編：《左文襄公奏疏》續編，卷67(蘭州：蘭州古籍書店影印出版，1990)。
- ㊻ ㊼ 〈附錄上諭諭左宗棠即飭各軍克日西進掃蕩白彥虎等並通籌新疆建省等全局事宜〉，載《左宗棠全集》奏稿，卷50，頁704；《左文襄公奏疏》續編，卷67。
- ㊽㊾ ㊿ 〈新疆應否改設行省請飭會議摺〉，載《左文襄公奏疏》續編，卷70。
- ㊻ ㊼ 〈擬設伊犁塔爾巴哈台事權摺〉，載王樹楠編：《新疆圖志》(台北：文海出版社，1965)，卷101，奏議，卷11(上海：上海古籍出版社，2000)。
- ㊽ ㊾ 〈請以新疆併歸甘肅疏〉，載《新疆圖志》，卷99，奏議，卷9。
- ㊿ 世續等編：《大清德宗景皇帝實錄》(台北：華文書局，1970)，卷195。
- ㊻㊼㊽ ㊾ ㊿ 〈敬陳新疆善後事宜摺〉，載《左文襄公奏疏》續編，卷76。
- ㊻ 曾問吾：《中國經營西域史》(新疆地方志辦公室影印本，1986)，頁432-33。
- ㊼ 《新疆圖志》，卷38，學校，卷1。
- ㊽ ㊾ 〈裁撤阿奇木伯克等缺另設頭目並考試回童分別給予生監頂戴片〉，載劉錦棠：《劉襄勤公全集》奏稿，卷3(台北：成文出版社，1968)。
- ㊿ 〈會奏迪化學額摺〉，載《新疆圖志》，卷101，奏議，卷11。
- ㊻ 《大清德宗景皇帝實錄》，卷113。
- ㊼ ㊽ 〈請定伊犁塔爾巴哈台事權摺〉，載《新疆圖志》，卷101，奏議，卷11。
- ㊾ ㊿ 〈各城旗丁併歸伊犁滿營添設撫標增置總兵等官額兵片〉，載《劉襄勤公全集》奏稿，卷3。
- ㊻ 《新疆圖志》，卷27，職官，卷6。
- ㊼ ㊽ 〈裁撤阿奇木伯克等缺另設頭目並考試回童分別給予生監頂戴片〉，載《劉襄勤公全集》奏稿，卷3；〈酌裁回官懇賞回目頂戴摺〉，載《新疆圖志》，卷100，奏議，卷10。
- ㊾ 《劉襄勤公全集》奏稿，卷15。