

清季新疆设督与治疆思路考析*

章 成

内容提要 伊犁将军长庚在清末新政时期推动的新疆设督讨论,引发了朝野要员对西北边疆治理模式的争议。长庚在筹划设督的过程中,先后与军机大臣、地方政要展开交锋。新疆设督的争论焦点,由人事纠葛到官缺设置,再到边疆认知、管控模式,随着多次辩论逐渐深入。清廷最终延续了治疆旧制,重新布置了新疆的权力格局,造成了陕甘总督的更替。光绪末年的新疆议设总督事件,既融合了清季新疆体制建构的诸次讨论,也在宣统年间的西北社会中显现出其延续性影响,具有承前启后的重要意义。

关键词 新疆 督抚 陕甘总督 长庚 边疆治理

作者简介 章成,暨南大学中国史博士后流动站博士后

新疆地处中国西北边疆,是维护国家安全和边疆稳定的重要屏障,其地位举足轻重。有清一代围绕新疆体制的讨论,影响较大者有三次,分别出现于乾隆年间、光绪十年(1884)前后与光绪末年(1906—1910)。前两次的讨论,确立了军府制与行省制,在新疆先后施行,前贤已有大量研究成果。^①相比之下,新政期间伊犁将军长庚^②所推动的新疆设督讨论,学界一直乏人问津^③,或与此前相关

* 本文系中国博士后基金65批面上资助“晚清新疆未刊史料整理与边疆治理研究(1884—1912)”(2019M653304)课题成果。在写作与修改过程中,承蒙尚小明教授、刘增合教授指导,匿名审稿人及徐世博助理研究员提出宝贵意见,谨致谢忱。

① 马大正、马汝珩主编《清代的边疆政策》,中国社会科学出版社1994年版,第330—360页。赵云田《中国治边机构史》,中国藏学出版社2002年版,第358—381页。潘志平《中国历朝历代治理新疆简论》,周平、李大龙等编《中国的边疆治理:挑战与创新》,中央编译出版社2014年版,第230—234页。

② 长庚,字继仙,号少白,伊犁根觉罗氏,满洲正黄旗崇年佐领下人,生于1844年10月26日,逝于1914年11月3日。同治三年(1864)入乌鲁木齐都统平瑞幕。同治十三年(1874),入金顺军营总理营务。光绪元年(1875),乌鲁木齐都统景廉奏调新疆军营。光绪七年(1881),补伊犁巴彦岱领队大臣实缺加副都统衔,次年丁忧。光绪十二年(1886),授伊犁副都统。光绪十四年(1888),调补驻藏办事大臣。光绪十六年(1890)调伊犁将军。光绪二十八年(1902)卸任后未赴成都将军任,回京。光绪三十年(1904)迁兵部尚书,光绪三十一年(1905)再度外放伊犁将军。宣统元年(1909),调陕甘总督兼会办盐务大臣。民国元年(1912),挂印离甘。参见《长庚履历册》,《缮清将军履历底》,北京大学历史学系资料室藏,函号154。

③ 总体而言,新政时期的新疆设督讨论并无专题研究成果。赵云田在新疆新政的相关研究中,提及了新疆总督讨论中的部分构设方案。此外,王启明在讨论清末新疆新政的财政筹备时,留意到了将军与巡抚间的矛盾。冯建勇在《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》中,对两者间的矛盾略有解释。参见赵云田《清末边疆地区新政举要》,《中国边疆史地研究》1996年第4期;赵云田《清末新疆新政述论》,《新疆大学学报》1997年第1期;冯建勇《辛亥革命与近代中国边疆政治变迁研究》,黑龙江教育出版社2012年版,第120—125页;王启明《〈抄本奏议〉与清末新疆新政的筹备》,《文献》2014年第1期。

史料匮乏有关。《清史稿》等史料记载的偏差,也在某种程度上误导了研究者。^①

此次设督讨论伴随着将军与巡抚对新疆事权的争夺,体现出疆臣之间的不同认知,产生了边疆治理的新思路。清廷对这一事件的处理,造成西北高层官员的人事更迭,展现清末西北边疆治理问题的多重面向。本文选取北京大学历史学系资料室所藏新疆奏折、长庚密函等未刊史料^②,旨在考证事件真相,发掘西北治理隐情,揭示清廷对新疆治理的策略与态度。

一、恽毓鼎设督奏折与京中密函解读

光绪十年清廷在新疆建省,设抚主政,同时在北疆保留了军府制,以将军管控。这一意在固防边圉的举措,为日后新疆省留下巡抚与将军争权的隐患。首任新疆巡抚刘锦棠,在与同期伊犁将军锡纶、色楞额等人的争权斗争中占据上风,形成了巡抚“视将军若提督”,将军“听命于督抚”的局面。^③刘锦棠的处理方式,虽暂时平息了争端,实现了他在建省奏议中所提“免致政出多门,巡抚事权不一”^④的期望,却也为新疆治权的争夺首开恶例。^⑤新疆巡抚与伊犁将军之间的权位措置,取决于两者在地方的权势角逐与清廷抑扬进退的态度。光绪三十一年(1905),长庚以兵部尚书衔再度外放伊犁将军,受钦命节制“所有新疆地方文武及兵饷一切事务”^⑥并着力开办新政。清廷对长庚颇为看重,有意以他统辖新疆。^⑦自此开始,新省形成了伊犁将军、新疆巡抚两个权力中心。

在清廷假长庚以边疆重权后,光绪三十二年二月初五日(1906年2月27日),翰林院侍读学士恽毓鼎上《请设新陕总督折》,奏请以长庚为人选,“斟酌旧制,特设新陕总督,节制新疆、甘肃、陕西三省”。^⑧恽氏提案引发朝野舆论哗然,多家报纸接连报道。^⑨此时正值外官制改革关键时刻,东北边疆设督已有端倪。^⑩清廷对新疆设督一事亦加关注,光绪三十二年三月“著长庚、联魁、升允体察情况,悉心详商,妥筹办法,拟议具奏”。^⑪

客观而言,行省制与军府制在新疆并行20载,取得显著成效的同时,也暴露了两套体制间相互掣肘、遇事协调不灵等弊病,类似于此前督抚同城之病态症结。^⑫长庚断言,新疆若以现状维持而

① 《清史稿》中对此事记述甚简,且内容、时间有误,原文记为“将军事权不属,莫若裁去新疆巡抚、伊犁将军增设总督监管巡抚事,庶呼灵而事权一。”此句将长庚宣统二年电奏内容与光绪三十二年新疆设督讨论一事混淆,后文将论证,不赘。参见《清史稿》第453卷,中华书局1977年版,第12599页。

② 本文选用的北京大学历史学系秘藏长庚档案,此前未被学界利用,亦无目录编号,仅分函储存,故后文引用题名为笔者自拟,编号为档案所在函号。这批档案中的书信、奏折底稿完整展现了拟稿者的思维逻辑及修改过程,弥足珍贵。

③ 《长庚凉州途次致周克昌信底》(光绪十七年八月三十日),北京大学历史学系资料室藏,函号20。

④ 刘锦棠《各城旗丁并归伊犁满营添设抚标增置总兵等官额兵片》(光绪八年七月初三日)杨云辉校点《刘锦棠奏稿》,岳麓书社2013年版,第94页。

⑤ 色楞额在光绪十五年上奏要求规复旧制,“拟将地方文武仍归将军、副都统就近专辖”。刘锦棠随即与色楞额展开争辩,将军、巡抚间的杯葛纠结自此起首。参见《清实录》第55册,中华书局1987年影印本,第560—561页。刘锦棠《伊犁及塔尔巴哈台等处事权不一请旨定夺折》(光绪十五年二月初二日)杨云辉校点《刘锦棠奏稿》,第525—527页。

⑥ 《清实录》第59册,中华书局1987年影印本,第277页。

⑦ 旗务系统中的驻防将军按照旧制而言,初设并无加兵部尚书衔的惯例。清廷自乾隆朝设立军府制以来,历任伊犁将军均无加衔。在清代边疆其他地区,也只有盛京将军在光绪元年因防务吃紧,授“镇守总管印”兼“兵部尚书、都察院右都御史”衔。崇厚《盛京典制备考》,姜维公、刘立强主编《中国边疆研究文库·东北边疆卷》4,黑龙江教育出版社2014年版,第219页。

⑧ 史晓风整理《恽毓鼎澄斋日记》下,江苏古籍出版社2004年版,第805—806页。

⑨ 参见《缓设陕新总督》,《申报》1906年4月10日第3版《各省新闻:奏设新陕总督》,《山东官报》,1906年第19期,第1页。

⑩ 参见《政务处奏议复刑部侍郎沈家本条陈时事折》,《东方杂志》1905年第12期,第218—220页。

⑪ 《清实录》第59册,第378页。

⑫ 佚名《呈为敬筹亟理财用勉济时艰彰往察来统筹变计代奏折》,清末铅印本,无页码。沈乃正《清末之督抚集权、中央集权与同署办公》,《社会科学》第2卷第2期,民国清华大学,1937年1月。

不谋求变化,风险极大。为此他不仅翻出庚辛年间与新抚饶应祺的龃龉旧事,以佐证他的论断。^①长庚对新疆改制的态度,加之早前对新疆权柄归属的试探^②,难免使舆论怀疑他是恽毓鼎的幕后主谋。这番猜测似有一定道理:恽毓鼎曾在光绪三十一年上折请求经营新疆^③,他与长庚间往来密切^④,这在无形中为流言增添了可信度。

实情远非如是。长庚接获恽奏消息后,大为吃惊。有关新疆改制的方案,在恽毓鼎上奏前,长庚已遣员拟稿,大胆提出新疆可仿“广东、云南已裁巡抚”之例,将新疆巡抚员缺裁撤,改“由将军监管”,以统一事权。^⑤该稿暗藏劾退与之有旧怨的前任新疆巡抚潘效苏之意^⑥,后因光绪三十二年的新疆局势骤变,暂时搁置,正待修改。^⑦恽氏增设新陕总督之奏,无疑与他的预谋相冲突。但恽毓鼎引发的设督讨论,毕竟对他有利,顺势利用也未尝不可。经过多番调查,长庚最终探明恽毓鼎上奏“系平存诸君之怂恿”。^⑧“平存”为李心地的字号,是长庚在光绪三十一年奏调来新,襄助开办新政的外援。^⑨长庚不惜以重金相邀,李心地自然也将恽氏筹谋改制一事全盘相告。^⑩恽奏内容虽与长庚所谋有所出入,但二者上奏目的相同。侦知恽毓鼎奏折的来龙去脉后,长庚解除了后顾之忧,便将注意力转移至与军机大臣间的博弈与互动。

增减西北疆臣要缺,牵涉到复杂的政治势力斗争。新疆官制改革方案最终能否推行,很大程度上取决于枢臣的态度。中枢各员的意见,是觐测朝中政治动态的风向标。光绪三十二年五月,长庚在起草覆奏恽折的同时,接在京坐探密报,其中各要员虽然一致反对建置三省总督,但态度却不尽相同:

沐恩原拟奏稿,从新改拟,二月初正在缮发,忽见《时报》登有恽毓鼎奏新陕总督之事,未悉奏中如何措词。沐恩向与吴向之观察有旧,因向探听,抄出原奏,则系援引兆、福两大将军请设陕甘新疆总督。语既不伦,又纯涉私,政府殊不直之。吴向之力剖是奏定非宪意。因出所著《新疆方輿纪要书》一卷见示,其所论著,固力主将军兼巡抚,驻省垣为便者也。故于宪台事,十分关切。沐恩因付三百两,托渠代为密探政府诸公,究竟意旨要领所在。嗣是节次知照瞿公欲改总督,意在湖南人。徐、铁则起初谓宪台遇事游移,外相亲厚而内不助力,迨来精神全注警

① 长庚在上奏中,描绘了他与饶应祺间的矛盾:“二十六年,边防吃紧之际,与新疆抚臣饶应祺电商筹备事宜,辄即推诿,迟久不答。商调道库所存伊犁封储银两,答以余存无多。彼时时势甚岌岌,幸赖朝廷福庇,奴才持以镇静,得以未至决裂。嗣后设再遇此危险之事,终不免束手坐困。”参见长庚《奏为伊犁将军军事权不属办事为难情形折》,北京大学历史学系资料室藏,函号130。

② 光绪十七年,长庚曾假借甘肃学政胡景桂之手,上《条陈新疆边防善后事宜折》,提出伊犁将军宜仿热河都统假以事权,与甘督杨昌濬、新抚陶模展开暗斗,终未获准奏。参见《新疆善后事宜》抄本,北京大学历史学系资料室藏,函号98《长庚覆胡景桂信》,光绪十九年,北京大学历史学系资料室藏,函号172。

③ 史晓风整理《恽毓鼎澄斋日记》下,第804—805页。

④ 由恽毓鼎日记可知,进奏前他与长庚就新疆问题展开过详细的讨论。参见史晓风整理《恽毓鼎澄斋日记》上,第247页。

⑤ 朱寿生《立三拟无名奏稿》稿底(光绪三十二年五月初八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号128。

⑥ 原稿针对新疆巡抚,意在潘效苏决裂。长、潘两人有隙,光绪十七年长庚查办前伊犁将军色楞额自杀案时,意图重惩潘效苏,受陶模、魏光燾阻拦而未果。宣统二年,潘效苏自请戴罪帮办陕甘新政,托长庚代为向清廷求情,长庚不允。参见朱寿生《立三拟无名奏稿底》(光绪三十二年五月初八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号128《陶模致长庚信》(光绪十七年五月初八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号20《潘效苏致长庚信》(宣统二年),北京大学历史学系资料室藏,函号21。

⑦ 长庚光绪三十二年未缮发折稿包中藏有此稿,可见在光绪年间清廷并未接获长庚有关裁撤巡抚的奏折。宣统二年长庚设督电奏,沿用了光绪三十二年未发折稿的部分原文字句,《清史稿》中误将两者混为一谈。

⑧ 《曹维周致长庚信》(光绪三十二年六月二十一日到),北京大学历史学系资料室藏,函号21。

⑨ 李心地,字平存,号山侬,回族,湖北省沔阳县七里城人。光绪十八年壬辰科进士,旋任兵部主事。光绪二十九年以病辞官,丁忧回籍。光绪三十一年受邀出山,为长庚操办组建伊犁新军等事务。民国回乡著述授业,不仕。其生平参见《沔城志》编纂委员会编《沔城志》,湖北科技出版社2000年版,第255页。

⑩ 李心地赴疆的报酬丰厚,仅治装安家费就发银1000两。从长庚与其幕宾曹维周的书信中,亦可见长、李两人的密切关系。参见《曹维周致长庚信》(光绪三十一年十月二十四日到),北京大学历史学系资料室藏,函号21。

察边防安危轻重,全置之度外。瞿公则又改议将军兼巡抚,而以魏午帅为帮办。议尚未决,且魏亦义所不就。祈秘之勿宣,幸甚。^①

向长庚暗发情报者署名为“立三”,对比立三所呈账目与长庚幕僚曹维周的汇报信件,大约可知立三极有可能是受邀赴京帮办探听消息的朱寿生。^②其实,立三彼时并未任官,难以直接方便地触及清廷权力核心。其密报之所以取信于长庚,是因为上述秘闻来源于曾在京师政务处当差、现调巡警部的吴廷燮。

按照吴廷燮所探知的消息,设新陕总督一事廷议遇冷,但似不至无望。自乾隆时期起,有关新疆体制的讨论就未曾停息。对于将新疆照内地州县一体筹办、以总督统摄全疆的思路^③,乾隆帝经与杨应琚等人讨论^④,放弃上述思路,转而改设军府制统治全疆。光绪中叶,在新疆建省方案的讨论中,左宗棠、刘锦棠、谭钟麟等人也曾就新疆是否设总督一事展开争论。^⑤清廷采纳吏、户、兵三部合署议复结论,允准新疆设抚,但保留伊犁将军。^⑥可以看出,清前期以降,新疆体制历次讨论,均主新疆不设总督。改设“新陕总督”提案既挑战了一再奏定的旧案,也与清廷主导的外官制改革战略布局相左。清廷外官制改革的深层要求,是整合各省外官冗杂的机构,理顺其职能的同时,消除地方督抚尾大不掉的隐患。新疆设督已犯朝廷多项大忌,因而被斥以“不伦”。军机大臣攻讦恽氏“涉私”,直指恽毓鼎提名长庚为总督唯一人选,有僭越谋私的嫌疑。

军机处一致反对设督,但驳斥理由各异。徐世昌与铁良对长庚专注于构建警察一事颇有意见。徐世昌对长庚的评判,源于两人在光绪三十一年二月同往迁安、马厂、保定等地依次考察北洋三镇陆军的经历。^⑦在长庚赴任伊犁将军的路程中,他与湖广、直隶两处的联系甚密,在赴任前专程与袁、张两人会晤,面商组建新疆新军事宜。^⑧

① 《立三致长庚密信》(光绪三十二年三月十八日发、五月初八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号128。

② 朱寿生本人在《清代缙绅录集成》《清人室名别称字号索引》《清代人物生卒年表》等工具书中均无检索,他应该是长庚的幕宾。曹维周在光绪三十二年正月信件中,向长庚汇报邀请朱寿生进京3个月,共计支出薪水及旅费津贴600两。后在立三密信中,立三自言“沐恩三月十九日出都门”,其自称及在京时间为第一重证据。从曹维周信中,可知朱寿生此行主要为抄录朝中奏议及疏通各处关节,与“立三”所为之事相符。对比曹维周呈支账目、立三活动经费手账与密信中陈列的廷臣名单,朱寿生与“立三”活动轨迹基本吻合,此为第二重证据。参见《立三清单》(光绪三十二年五月初八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号128;《曹维周致长庚信》(光绪三十二年正月初十日到),北京大学历史学系资料室藏,函号21;《曹维周致长庚信》(光绪三十二年六月二十一日到),北京大学历史学系资料室藏,函号21。

③ 乾隆帝在收复新疆后认为“今军需事竣,而新隶版图均有专则,若仍行兼办,致本任久悬,殊非常制。”因此他构想“哈密、巴里坤以西,应须用道府同知若干员,一半于内地事简处裁汰移驻,一半酌量添设”。参见《平定准噶尔方略》正编第82卷,清文渊阁四库全书本,第28页。

④ 杨应琚认为新疆非巴里坤、哈密可比,需以满员将军管理新疆军政方能有效。乾隆帝基本认同了杨的意见,并认为新疆南北两路应“当令满洲将军等前往驻扎,专任其事,固非镇道绿营所能弹压,亦非总督管辖所能办理”。参见《清实录》第16册,中华书局1987年影印版,第874页。

⑤ 光绪六年,左宗棠提出新疆南北两路中心在乌鲁木齐、阿克苏两城,应该在两地分设总督、巡抚,并以之为驻所。谭钟麟也支持新疆设督,但同时坚持应待州县制度在全疆普及后,再议增设督抚事宜。参见左宗棠《复陈新疆宜开设行省请先简督抚臣以专责成折》,刘泱泱等校《左宗棠全集》第7册,岳麓书社2014年版,第474页;谭钟麟《奏请分设新疆南路各城职官折》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》(33),台北,文海出版社1969年版,第507—508页。

⑥ 刘增合《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019年第3期。

⑦ 长庚在光绪三十一年考察北洋陆军时,展现出极大的热情与兴趣,对北洋三镇陆军大加赞赏。参见第一历史档案馆标点《长庚、徐世昌考验北洋三镇陆军日记》,来新夏编《北洋军阀》第1册,上海人民出版社1988年版,第834页;长庚《奏为考研陆军事竣覆陈折》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号107。

⑧ 长庚在获旨调任后,蹉跎三月方才动身。他在七月以回乡修墓为由,绕行湖北会面张之洞。八月回京后,又赴津会晤袁世凯。参见《长庚贺直隶总督袁》附页(光绪三十一年八月十九日),北京大学历史学系资料室藏,函号39;张秀清整理《少白府君行述》,中国社会科学院近代史资料编辑室编《近代史资料》第89号,中国社会科学出版社1996年版,第268页。

光绪三十二年闰四月,长庚专函请示铁良,知会新疆新军的筹备进度。^①出乎长庚意料的是,这一旨在争取支持的行动,反惹铁良不快。铁良与袁世凯的政争,在光绪丙午年渐臻白热化。长庚八面玲珑的处理方式,使铁良的愠怒无处宣泄。铁良谓长庚“外相亲厚,内不助力”,暗含了对长庚周旋于两人间,不作立场抉择的不满。徐、铁两人的微词,不能代表他们对长庚有敌意。他们否决总督提案的根本原因,是认为“边防安危轻重”,重心在屯牧、布防等实务,改制设督非当务之急。

密函中也得以窥见瞿鸿禨的态度。瞿鸿禨先是赞同设督,并力荐魏光焘充任新陕总督。在提案遭众斥后,他仍希望以魏为帮办,借襄助新政之名,行摄疆之实。瞿鸿禨的目的,除了为他的湖南同乡魏光焘提供开复机会,也有重新调整新疆政局的长远打算。左宗棠主政西北以来,湘系官员在新疆的影响力不可估量。^②庚子后局势突变,随着湘系领袖的相继离世和去职,湖南籍官员在地方的势力大为削弱。新疆省情况亦同,庚辛后的新疆政坛,渐为满员把持。此时将曾在西北经营多年的魏光焘再度置于新疆,必定能搅动满臣主政西北的政局。

瞿鸿禨的想法尚未成形,即被魏光焘拒绝。魏光焘在日后的回忆中,对这次密谋并未直接说明,仅隐晦地透露“西北边地苦寒”、陕甘民风彪悍治理不易等情况,暗示不愿成行的缘由。^③他的自述说辞,今天看来不足为信。魏光焘坚辞不就的真正原因,乃是此事政治风险极大。陕甘总督一职,在清代并非易差,其肩负调控西北诸省饷费的重担。新陕总督一旦设立,必与陕甘总督无异,其任上的筹款转运压力可想而知。

退居新政帮办,也非万全之策。魏光焘深知边陲政务积弊如山。此时新政尚处筹备阶段,一旦开办不力将极易得咎。^④对于被开缺回乡的魏光焘而言,新陕总督或新政帮办只是悬于纸上的构想,他没有必要在花甲之年,冒着身名俱裂的风险,强行入局新疆。此外,彼时无论在中央抑或是地方,魏光焘除瞿鸿禨外都难觅援手,再赴西北必将陷入内外交困的窘境。^⑤魏光焘不愿配合瞿鸿禨,似可理解。

立三为长庚带来了中枢意见的同时,也转达了清廷对新疆的基本态度。军机大臣间形成的共识,是保留新疆巡抚,以维持现有的新疆政体框架。虽然密函中暂无奕劻、荣庆、鹿传霖等人的消息,但提前探明部分军机的意见,已使长庚在接下来与甘督、新抚的周旋中占得先机。

二、长庚筹谋覆奏与甘督新抚梗阻

长庚是清廷指定的讨论主导人,在最终议覆“新陕总督”议案前,需由他拿出一份方案,以确立陕甘、新、伊三方详商的基调。从长庚弃置的多版覆奏废稿来看,他对于新疆改革的设想,入手于议

^① 参见《长庚致军机大臣铁宝臣信》稿底(光绪三十二年闰四月初三日发),北京大学历史学系资料室藏,函号38。

^② 长庚对湘系官员早前把持新疆权柄的现象,总结为“湘人在政府者有人,在部曹者有人,而天山南北群众衣食之所赖,安得不忌势偏处。此天时人事之所迫,庚亦不能顾忌。”湘系官员在新疆之势力可见一斑。参见《长庚无名杂件》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号170。

^③ 参见魏光焘《湖山老人述略》,邵阳市委员会文史资料研究委员会编《邵阳文史资料》第7辑,政协邵阳市委员会文史资料研究委员会1987年版,第102—110页。

^④ 宣统三年,已任陕甘总督的长庚尚有这一层担忧。在他与心腹周静安的信中流露出急流勇退之意:“兄在此公私交困,莫展寸筹。协饷年少一年,新政日多一日,置之不能,办又无款,终难免迟误之咎。反覆思维,惟有早去。”参见《长庚致周静安信》(宣统三年六月初四日),北京大学历史学系资料室藏,函号58。

^⑤ 湘系官员在新疆的势力也大为削弱。早年随左宗棠入疆的湘系官员,此时大部分已去职或调离新疆。此前潘效苏革职一事,即可见湘员在疆的不利境地。魏光焘因铁良两度奏劾,先后由两江总督、闽浙总督任上调任、开缺,但他失信于清廷,才是离职赋闲的根本原因。参见第一历史档案馆编《光绪宣统两朝上谕档》第30册,广西师范大学出版社1996年版,第148页。

改官缺。

长庚奏稿的第一版初稿由其文案委员徐少衡所拟。稿中援引乾隆二十五年谕旨,提出新疆宜设总督。此稿的核心思路是“裁并伊犁将军、甘肃新疆巡抚”,仿“从前盛京将军兼总督之例”,另设新疆总督兼辖南北两路。^①这套方案从新疆顶层官制切入,新增总督以替换巡抚、将军,对新疆多轨体制予以最大限度的保留。这一改制方案显然名大于实。由新疆总督一人统辖军府制、行省制两套行政体系,虽然减少了改制的阻力,但无法消除两套体制间的既有问题。独设新疆总督的思路,与乾隆朝设立伊犁将军的初衷或有相近。这也意味着新疆总督极有可能重蹈伊犁将军的覆辙,空有节制全疆名号,而在新疆某些区域失去管理权。^②

更为重要的是,陕甘总督参与辖疆已是新疆管控循例,新疆官制改革无法绕开陕甘独论。新设新疆总督与陕甘总督之间的权力平衡及关系处理,是讨论中未明言的深层难题。此稿对这一关键问题全无安排,深谙关节者一目了然。第二版草稿在前一版基础上加以修改,但单纯的辞藻修饰已不足以弥补此方案的框架性问题,因此前两版折稿均被弃用。^③

搁置裁抚设督的思路后,长庚又另拟新稿。第三次拟稿的重点,是讨论将新疆划分南北,以“伊犁将军兼新疆总督治迪化府”节制南北两路;改“甘肃新疆巡抚为新疆巡抚”,将巡抚治所移至宿温府,以专办南路地方事宜。为了配合巡抚在治所、辖区与治权上的变动,稿中强调“添设新疆南路布政使一员”,并在北路“改伊犁镇总兵为新疆北路提督”,裁并领队大臣以下各员,以此统一新疆全省体制,且节省行政开支。^④

新疆设督的立论基点,是打破行省制与军府制在新疆并行的局面,消除两套体制在行政运行中的掣肘内耗。新疆总督的权力构想,涵盖了伊犁将军的全部职权。因此既设总督,必裁将军。但伊犁将军辖下北疆机构、属员甚多,一时难以尽数安置。该稿处理这一难题,手法较为缓和。稿中提议伊犁将军兼总督治理南北两路,在坚持设督的前提下,暂缓对军府制的全面裁撤。去除新疆巡抚、布政使等名衔前的“甘肃”二字,也是意在划清与陕甘的界限,将陕甘总督的权限初步阻隔于新疆之外,隐晦地对“关内治关外”的模式提出异议。

经过多番修改,长庚最终也选定了此稿作为覆奏的核心思路。他整合前几稿的可用之处,撰写成《遵旨筹议新疆地方应分南北两路改设督抚提督各官缺以资治理而固边防折》。^⑤光绪三十二年未,长庚再三确认后,将该稿缮发联魁与升允,听取两人的意见。^⑥

长庚的谨慎,事出有因。新抚、甘督与伊犁将军在光绪三十二年间处于微妙的平衡状态。三人此前未曾共事,亦无交游。同为满员,联魁、升允、长庚在光绪三十一、三十二年的往来中,多有试探。形成这一局面是清廷有意为之的结果,其目的是防止地方结党营私,达到相互牵制的作用。

^① 《徐少衡拟遵旨筹议新疆地方拟请裁并将军巡抚改设总督监管折稿》,北京大学历史学系资料室藏,函号 B124。

^② 伊犁将军的官方称谓是“总统伊犁等处将军”,在各种新疆典制类史料解释其权限时,大都以“总统新疆南北”作为概括。事实上,即便在新疆建省前,伊犁将军也并非能完全控制全疆,南疆地区喀什噶尔参赞大臣实际上总理了南疆事务。椿园七十一总结喀什参赞“虽受伊犁将军节制,而回疆重大机务,实为参赞专责”,“犹内地督抚之分省而治也”。参见椿园七十一著、金鸡烟道云秀龙校《西域闻见录》第6卷,日本宽政十三年本,第8页。有关伊犁将军与喀什参赞大臣间的关系,亦可参见孙文杰《从满文寄信档看“乌什事变”真相》,《云南民族大学学报》2016年第6期。

^③ 参见《遵旨筹议新疆地方拟请裁并将军巡抚改设总督监管折》贺伯隆二次修改、长庚批注稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号 B124。

^④ 《遵旨筹议新疆地方应行分南北两路改设督抚提督各官缺折》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号 B124。

^⑤ 《遵旨筹议新疆地方应分南北两路改设督抚提督各官缺以资治理而固边防恭折覆陈》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号 162。

^⑥ 参见《长庚致升允电稿》(光绪三十二年十二月十六日)北京大学历史学系资料室藏,函号 B124 《长庚致联魁中丞》(光绪三十二年十二月廿二日发)北京大学历史学系资料室藏,函号 21。

清廷的布置卓为有效。联魁上任后,始终与长庚、升允保持若即若离的关系。三人间的均势,在协商处理新疆内政问题中得以体现。在光绪三十一年新疆与陕甘的茶税争夺中,联魁、长庚所见略同。两人同执一词,与陕甘总督升允争执不休。^①有趣的是,联魁在接获长庚草拟的设督方案后,勃然变色。他迅速拉开与长庚的距离,靠近升允并为之保持同一口径,合力否决提案。

作为新疆巡抚,联魁不愿受制于伊犁将军长庚。在议案的关键复信中,联魁一改先前姿态,自称“于此事利害,尚未能有所要领,此时政见,实不足赞”;因此“此事既由公主持,似应由公径电,无庸列入弟名”,联合升允拒绝列衔,以表回绝之意。^②联魁、升允对新疆设督一事毫不退让。在复长庚的函电中,两人避谈陕甘总督在新疆的权力划分问题,由此传递他们对既有新疆治理模式的支持态度。

三人的政见异同,决定了西北高层间的暗斗与调和并存。联魁对边疆政治改革一事的态度较为谨慎,认为增设总督对新疆大局益处甚微。他向张之洞明确表态,新疆外官制改革凡论及“院司官制各层”^③者,需从长计议方可实施。升允态度更为保守,他在与张之洞的电报中,曾表示自己对于外官制改革及清廷所主张的立宪全无兴趣。^④当改革事态进一步激化后,升允向张之洞吐露他延缓陕甘改革进程的筹措,以向外界彰显他的立场。^⑤种种迹象表明,联魁与升允在新疆官制改革一事上,与长庚有着相反的考量。考虑到维持边疆政局稳定,以及联魁、升允在朝中的复杂人脉关系,长庚无意就覆奏一事开罪升允,从而与他的姻亲荣庆交恶。因此他果断弃用了先前所拟定的联名覆稿。^⑥

清廷对设督方案的否决与新疆、陕甘两处的反对,使长庚揽权新疆的计划暂时落空,但他并非全无收获。首先,此次讨论一改过往“执政诸公厌烦边臣言事,或疑要权,或疑求饷”^⑦的疆臣言事困境,重启了沉寂多年的新疆治权问题讨论。这也为他日后再次提出此议,提供了舆论空间。其次,长庚明确了中央对新疆治理意图的同时,也打消了对湘系官员复起的担忧。^⑧新疆的权势分布,在讨论中日趋明显,湘势力势力的没落已成定局。此外,长庚通过这次的失败经验,抓住了新疆改制问题的核心,并由此修改了他的策略。

新政时期新疆官制改革的讨论,其本质是为了解决新疆建省后遗留的权力归属问题。这一沿革问题根源是“陕甘制新”的边疆治理模式。新疆改制的讨论重心,并不止于形式上的官制废止及人事斗争。纵观全局,新疆设督需由陕甘入手,逐层分解甘督治新的权力,同时给出替代方案。实践这一构想,其窒碍在于如何对时人观念进行改造。朝野官员的边疆认知若不改旧识,则一切努力

① 参见联魁《新疆筹办茶务裕课便商一案札》稿底(光绪三十一年十月十六日),北京大学历史学系资料室藏,函号98。

② 参见《长将军勋启》,北京大学历史学系资料室藏,函号21。

③ 《张之洞收迪化联抚台来电》(光绪三十二年十二月初五日),虞和平等编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑第109册,大象出版社2014年版,第267—268页。

④ 升允电报称“盖筹甚佩。时局至斯,极望旋转。然股肱良,庶事康,不立宪亦兴。股肱惰,万事堕,虽立宪亦亡。大本恐不系乎此。鄙人不知立宪之必无害,不敢附和。又不知立宪之必无益,亦不阻挠。”参见《张之洞收兰州升制台来电》(光绪三十二年六月十五日),虞和平等编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑第109册,第113—114页。

⑤ 电报原文称“盈廷无识,中奸人破坏之计而不悟。顾莠言不忍附和,而成名难请收回。不得已,为苟且敷衍之说,深负初心,愧耻欲死,其具文如下:效电读悉。甘省风气较迟,一切新政开办独后。此改定官制,难与各省争先并举。俟邻省川、鄂行之无弊,再行仿照云云。”参见《张之洞收兰州升制台来电》(光绪三十二年十月初七日),虞和平等编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑第109册,第229—230页。

⑥ 原折抄件前书“此稿未用”字样。参见《长庚无名未用稿》,北京大学历史学系资料室藏,函号6。

⑦ 《长庚凉州途次致周静安信底》(光绪十七年八月三十日),北京大学历史学系资料室藏,函号20。

⑧ 此前长庚在与幕僚的信中表示“朝廷非不欲以重权假我,所难者在恐犯俄人之忌。在我非不敢直请也,恐湘人之忌。”且不论这番言论是否有所顾虑,足可见他对湘系官员的忌惮。参见《长庚无名杂件》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号170。

难以奏效。

“陕甘制新”乃朝野共识,非旦夕形成,具有坚实的事实依据与长久的舆论基础。在新疆建省前的历任伊犁将军中,因管控不当而导致身死名裂、边疆社会秩序失衡的现象,并非个例。^①边疆安危仅赖新疆当局的独力管控,无异于厝火积薪。清廷强调陕甘督新,正是吸取了过往的惨痛教训。新疆建省后,边衅的与日俱减、边政的稳步发展,也进一步加深了中央对这一模式的认可。^②长庚拟稿由新疆论陕甘,对升、联而言,此议题根本不在讨论范畴内,三方磋商自然难有定论。

有鉴于此,长庚在与其心腹的书信中,表示改制具体方案的确定不必急于一时,可俟安排妥当后,“不与新疆一面搀杂”,“当做另一环,伺得当时,即为密陈”。^③他的此番预判,在日后得以验证。光绪三十三年(1907)岑春煊、程德全等奏请统筹西北全局、酌拟变通办法,提议将新疆与陕甘分离,独立设官以治之。清廷接奏后随即交付袁世凯、赵尔巽、锡良等十数位地方大员议覆。^④长庚没有急于求成再议设督,反而上《遵筹北方兴屯置省事宜折》,以“移屯招垦”等较为缓和的措施作为应对,避免卷入设督非议。^⑤岑春煊上奏最终经过商讨,不被中央采纳,恰恰印证了长庚的设想。

三、兵、财自立视野下的设督新诉求

新疆治理的最大制约因素,莫过于财政。新疆自“善后”以来,一直无法在财政上自给自足,其支出全赖清廷从户部银库拨款及各省之间调拨。这两种财政调拨方式,也是所谓的“解饷”与“协饷”。^⑥光绪十年新疆建省后,全省财税管理制度实行改革。各省协饷“名为兵饷,而一切例支、地方善后、旗营经费等项皆在其中”。^⑦协饷成为维持新疆日常行政运转的重要财政支柱。^⑧

甲午、庚子以降,清廷财政大局维艰,各省无力全额支付应协款项,新疆面临着严峻的财政危机。^⑨陕甘总督在督催各省欠款、转运新疆协饷等环节中,牢牢把持着新疆的经济命脉,形成了甘督辖疆的实际局面。^⑩长庚再三斟酌,认为拆解甘督治疆之权,由财权一端入手,方为治本之法。

① 撰诸历任伊犁将军的生平,高杞、庆祥、明绪等人多有治疆不力之失。参见王钟瀚点校《清史列传》第9册,中华书局2016年版,第2552—2553页。《清史稿》第368卷,中华书局1977年版,第11482—11483页。缪荃孙纂录《续碑传集》第67卷,周骏富辑《清代传记丛刊》第118册,明文书局1985年版,第812—813页。

② 新疆边患的减退与行省制的施行,边地军防、屯牧的加强等原因密切相关。从外部因素而言,沙俄东方派在俄国政坛中的得势,使沙俄对华重心有自西北向东北转移的倾向。参见安德鲁·马洛泽莫夫《俄国的远东政策(1881—1904年)》,商务印书馆1977年版,第47页;谢·尤·维特著、张开译《俄国末代沙皇尼古拉斯二世——维特伯爵的回忆录》,新华出版社1983年版,第141页。

③ 《长庚书信残稿》,北京大学历史学系资料室藏,函号170。

④ 《清实录》第59册,第582页。

⑤ 参见长庚《遵筹北方兴屯置省事宜折》抄稿本,北京大学历史学系资料室藏,函号86。

⑥ 参见岩井茂树著、付勇译《中国近代财政史研究》,社会科学文献出版社2011年版,第73—101页。

⑦ 陶模《会商覆奏胡编修条陈边务折》,杜宏春整理《陶模奏议遗稿补证》,商务印书馆2015年版,第140页。

⑧ 新疆省税收较之协饷收入,相差甚远。以光绪二十八年为例,新疆全省(统税)总、分局共收税银九万八千七十六两”。即便光绪三十四年,新疆改办百货通捐后,全年收银不过十八万两千三百五十两。参见《新疆图志》上,上海古籍出版社2015年版,第602页。《新疆全省财政说明书》,桑兵主编《续编清代稿钞本》第100册,广东人民出版社2008年版,第567—569页。

⑨ 新疆协饷的欠饷问题,庚子后情况尤甚。至光绪二十八年,各省欠饷累计“至四百万两之谱”。崧蕃、潘效芬《会奏关内协饷减估四十万折》,王树枏纂,朱玉麟等整理《新疆图志》下,第1964页。

⑩ 额定新疆协饷,原定为甘、新等关外省份协饷每年480万两,其中“甘肃统收分解,关内外三七分摊”,新疆占480万协饷的七成,共计336万两。在新饷中又再细分为“内藩库防饷、杂支二百七十九万七千两,伊犁将军饷银四十万两,塔城满蒙俸饷十六万三千两”。后总额削减40万两,但仍按三七分成。甘督制疆之权可见一斑。崧蕃、潘效芬《会奏关内协饷减估四十万折》,王树枏纂,朱玉麟等整理《新疆图志》下,第1964页。

新疆新政的开展,给予了他千载难逢的机会。

光绪三十一年十二月,长庚在早有铺垫的情况下^①,向清廷自请督催欠饷,顺带清查陕甘藩库。^②长庚与那桐的通信中,自陈“新疆协饷,系由甘肃统收分解”,清查陕甘所存新省历年收支实存之数,不仅可为新疆新政提供筹办经费,亦可作“将来盘查之根据”。^③

清廷准长庚插手陕甘藩库,是带有褒奖意味的特例,特权事毕即回收。零星的上奏陈请,难以撼动陕甘总督手中的新疆财政控制权。长庚面临的第一重难题,是如何在伊犁将军任上,越过新抚、甘督两重阻碍,攫取新疆财政大权。他的第二重难题,是新疆总督一旦设立,即面临与陕甘松绑的局面。届时如何保障新疆总督能够接替陕甘总督顺利在新疆施政,边疆又何以自存。这些问题需从财政、兵防等不同层面上提前绸缪,确保万无一失。^④

光绪三十二年,在与川督锡良的讨论中,长庚认为新疆的破局之道,应“以练兵为亟务”。^⑤首先将编练新军作为根基,逐步实现新疆防务自立,削弱对陕甘的依赖。其次利用新政契机,大力发展商务、工艺,以新开利源补贴练兵及例支饷银。这一思路试图将练兵、筹饷两重难题合二为一,在降低对其他省份协饷依赖的同时,渐次实现新疆财政的自给,缓解“年年协饷,仰息于人”的局面。这也有助于排除“万一各省多事,饷源猝绝,则西北之束手待毙”的潜在危机。^⑥

在新疆兵防、财政基本自立后,新疆总督的设立已是顺理成章。陕甘总督必将随之退出新疆,“关内治关外”模式也不复存在。这是长庚革新西北治理模式的设想。

至于脱离陕甘后新疆自存的难题,长庚认为治疆设施虽在西北,但其“根抵皆在东南”。^⑦新疆可以通过加强与中央、东南省份之间的联络,填补陕甘所留下的真空。他的这一认知,来源于新政办理过程中与各省督抚间的密切联系。光绪三十一、三十二年,长庚分别与袁世凯、张之洞就组建伊犁新军中征兵、购械、调员等问题展开书信联络。^⑧同时,他向吏部尚书奎俊^⑨、四川总督锡良^⑩、江苏巡抚陆元鼎^⑪、陕西巡抚曹鸿勋、陕西布政使樊增祥^⑫等请助招募各类人才。这些联络证明了他的政改思路具有一定的可操作性,并非纸上空谈。

光绪三十二年,长庚有的放矢地加强了与户部尚书铁良间的联络,向他详述新疆财政的运转弊端及为难之处,使其周知新疆财政状况。^⑬他试图在朝廷中,向当权要员灌输他的理念,以作日后

① 光绪二十八年,长庚致信荣禄、瞿鸿禨、鹿传霖等人,详谈各省关协饷衍期情况。参见《致恭邸、荣、王中堂、瞿、鹿尚书、郭春榆、陈瑶圃、顾康民信》附页,光绪二十八年,北京大学历史学系资料室藏,函号128。

② 参见《清实录》第59册,第330页;中国第一历史档案馆编《光绪朝朱批奏折》第50辑,中华书局1995年版,第492页。

③ 《长庚致那桐信》(光绪三十二年四月十五日),北京大学历史学系资料室藏,函号38。

④ 袁大化在宣统三年回顾新、伊、甘三方的分歧时,认为新疆总督的两难之处在于“不设总督,则一国三公,然改设之后,必将离甘肃独立,又恐征兵筹饷,呼应不灵。”《清实录》第60册,中华书局1987年影印本,第1068—1069页。

⑤ 《长庚致四川督部堂锡、藩司许信》稿底,光绪三十二年九月初十日发,北京大学历史学系资料室藏,函号68。

⑥ 《长庚致郑陶斋观察信》,北京大学历史学系资料室藏,函号68。

⑦ 《长庚致伊犁副都统广介五》(光绪三十二年十月十二日发),北京大学历史学系资料室藏,函号68。

⑧ 《长庚致袁制军函稿包》,北京大学历史学系资料室藏,函号39;虞和平等编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑第108册,第238、482、483、645页。

⑨ 《长庚致吏部尚书奎俊信》(光绪三十二年四月十三日),北京大学历史学系资料室藏,函号38。

⑩ 新疆所求四川者,主要为工匠等技术人才。参见《长庚致四川督部堂锡、藩司许信》稿底,光绪三十二年九月初十日发,北京大学历史学系资料室藏,函号68。

⑪ 长庚与顾康民、陆元鼎的往复信件中,主要请调曾“随同考察政治大臣戴鸿慈、端方出洋”的参赞官尚平来疆,充任俄语翻译官。参见《光绪三十二年奏稿附片》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号86;《长庚致陆元鼎信》附页,北京大学历史学系资料室藏,函号105。

⑫ 参见《长庚致陕西藩台抚台信》附页(光绪三十二年九月十日发),北京大学历史学系资料室藏,函号68。

⑬ 参见《长庚致户部尚书铁信》稿底(光绪三十二年八月十八日发),北京大学历史学系资料室藏,函号21。

的伏笔。

光绪三十四年七月,长庚结束清查陕甘藩库回任新疆。彼时伊犁新军已成,新政开办略有成效。经过三年的经营后,他认为时机已经成熟,故授意乌里雅苏台都统马亮^①向清廷上《裁并新疆官缺兵额节饷练军折》^②并附《呈裁并新疆文武练兵清单》^③。折中以“练兵筹饷,事权宜合而不宜分”为由,提出将军与巡抚在新疆现有体系下相互牵制,重翻请设新疆总督旧案。这次上奏的言事重点,已由陈述具体改制方案,转为对陕甘新联为一体说法的商榷,直言西北管控模式的弊病。

新抚联魁在《甘新议覆马都统条奏说帖》^④中对设督一事再次予以否决,他的回复体现了他与长庚、马亮对边疆的不同认知:

马都统谓可仿照盛京改设总督一员,窃谓督抚同膺疆寄,全视朝廷简用之人。如果得其人,总督固治,巡抚亦治。官之所重,惟其人耳。……秦汉以来,开疆拓土皆先于关内节节布置,征调租赋悉取之近郡,边腹形势古今不易。新疆以甘肃为堂奥,甘肃以新疆为藩篱,合则双美,离则两伤,所谓唇亡齿寒辅车相依,正谓此也。无论如何改设,仍须将甘新联为一气,以关内控制关外。^⑤

联魁坚持“以关内控制关外”的观点,并非与长庚之间的意气之争。作为新疆首脑之一,联魁在上任后对新疆政体的变化轨迹,进行过深入的了解。^⑥他得出的结论是,新疆设省虽逾廿载,但仍是孤悬边境的绝域,古今状况并无根本性改变,因此“陕甘制新”这一清廷基于新疆情况量身定做的西北治理总策,依旧适用于清末边疆。

在边疆认知层面上,联魁与长庚截然不同,主要表现在两人大相径庭的治理策略。联魁注重边疆的特殊性,他希望突出新疆与内地的差异,以巩固边疆的防御地位。反观长庚,则试图通过新疆设督,实现边疆与内地体制的完全一体化,从而强化新疆当局权力,摆脱陕甘的钳制,并连带解决新疆“一地三公”的痼疾。

由此看来,两人交锋的焦点在“陕甘制新”的治理模式上。联魁在覆议中,一面强调旧有模式无可替代,一面对新疆改制的必要性提出质疑。他认为边疆治理“得人”重于“改制”,笃定“督抚同膺疆寄,全视朝廷简用之人何如,果得其人,总督固治、巡抚亦治,官之所重,惟其人耳”。^⑦因此,他认为新疆设督并无必要。针对马亮所提陕甘总督、伊犁将军、新疆巡抚事权相叠,实际治理中漏洞百出的现实,联魁避重就轻地强调“查新疆向来将军、巡抚一切应办之事俱和衷商议不分畛域,并无稍存意见之处”。^⑧

联、长两人意见相左,源于所处地位的差异。长庚履新以来,多次尝试整顿新疆军政,但受制于

① 长庚与马亮多年共事,政见相近且私交甚笃。光绪二十八年,长庚曾秘密操纵马亮上奏谏言。结合分析事件的蛛丝马迹后,马亮上折的幕后主使几可断定是长庚。参见《长庚致马明山信》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号73。

② 马亮《裁并新疆官缺兵额节饷练军折》杜宏春等辑注《马亮集辑笺》,商务印书馆2016年版,第368—371页。

③ 马亮《呈裁并新疆文武练兵清单》杜宏春等辑注《马亮集辑笺》,第371—373页。

④ 《新抚联魁覆马都统条奏说帖册》内含《甘新议覆马都统条奏说帖》,可见说帖拟稿为联魁主笔,基本以其意见为主导。参见《甘新议覆马都统条奏说帖》,北京大学历史学系资料室藏,函号30;《新抚联魁覆马都统条奏说帖册》,北京大学历史学系资料室藏,函号57。

⑤ 《甘新议覆马都统条奏说帖》,北京大学历史学系资料室藏,函号30。

⑥ 联魁《答人问伊犁疆域说》,北京大学历史学系资料室藏,函号57。

⑦ 《甘新议覆马都统条奏说帖》,北京大学历史学系资料室藏,函号30。

⑧ 《甘新议覆马都统条奏说帖》,北京大学历史学系资料室藏,函号30。

官位职能等,成效不尽人意。^①在二度外放新疆后,伊犁将军名与实之间的落差,使他迫切希望改变多头并治的局面。作为久处边疆的军政要员,长庚对“关内治关外”方略的评价,与置身事外者也不尽相同。^②正是这种视角上的差异,导致了长庚一再希望鼎革旧制。

反观新抚联魁一端,他与长庚在新政时期对新疆主导权的较量,碍于清廷“不分畛域”的指令及长庚大部分时间未到任等因素,全在暗中进行,直接往来甚少。联魁履新时日未久,对于长庚的通盘筹划,知之不详。双方信息的不对等,阻碍了二人的深入沟通,也使新抚与伊犁将军间的隔阂进一步加深。

在上述诸要素的作用下,长庚与联魁的矛盾虽暂未激化,但两人间的政见分歧日益显现。^③新疆当局的暗斗难以在地方化解,终上至中央定夺。清廷向来对于新疆政争颇为重视,自然不可能放任矛盾发展扩大。^④新疆设督的较量两方,已成边疆隐患,清廷大有左右为难之虑。支持设督提案,无异于自造难题。迁调长庚离疆,那么清廷早前对他加权施恩,期望其统辖全疆的愿景,则化作泡影。在西北要职中进行调整,也苦于一时间陕、甘、新等省份无缺额。若彼时勉力而为,并非上策。^⑤

^① 长庚自光绪十七年到任后,一直受到甘督、新抚的钳制,其政见多不能伸。光绪十九年,长庚尝试在伊塔地区建立洋操练军,在设法取得奕譞、荣禄等人的支持后,多番联系神机、健锐、火器三营请助教习、兵阵图等。时任新疆巡抚陶模在长庚筹办练军如火如荼之际,以饷费发难,迫使长庚不得已缩减了他的练兵计划。参见《周静安致长庚信》(光绪十九年八月二十八日到),北京大学历史学系资料室藏,函号180;《长庚上醇邸请安帖》(光绪二十年四月初十日发),北京大学历史学系资料室藏,函号58;《长庚致堃子岩信》稿底(光绪二十年六月初六日发),北京大学历史学系资料室藏,函号58;《周静安致长庚信附陶模奏稿抄本》(光绪十九年七月十一日发),北京大学历史学系资料室藏,函号180。

^② 作为身在新疆的长庚而言,“关内治关外”模式在日常政务运转中所产生的问题,体会更为直观。光绪二十六年伊犁中俄交涉事件中,新抚、甘督的互相推诿,以及三方联络中产生的延时误解,显然使长庚对这一模式产生质疑。此外,光绪二十二年陕甘总督杨昌濬因羁縻不当,致使万余流民入疆谋生。在陕甘自顾不暇且新疆军队主力东调的窘境下,长庚只能向乌讷恩素珠克图部落南路旧土尔扈特部及巴图塞特奇勒图部落中路和硕特部暂募兵勇,以资维护新疆秩序。这些事件处理过程中,所产生的棘手难题,动摇了长庚对“陕甘督新”模式的信心。参见长庚《挑练驻扎珠勒都司等处官兵清单》,北京大学历史学系资料室藏,函号130;长庚《奏为伊犁筹办防堵添募蒙汉马队增设军台官兵应支月饷盐菜口粮银两折》稿底,北京大学历史学系资料室藏,函号130。

^③ 联魁、长庚襄办新疆新政期间,长庚对联魁主持的警政、学务等核心事务,颇有微辞。在长庚与幕宾之间的私信中,直言其成效堪忧:“警兵既无学识,故警政未见精神。”两人对新政的积极程度差异,甚至在当时来疆探险的西方旅行者亦有记录。芬兰探险家马达汉认为长庚是新疆新政的核心:“他的职权范围很广,并且带来了明确的改革计划。……随着长将军的到来,以崭新的面貌把帝国彻底推上东方舞台的新政治潮流的巨浪也滚滚而来,来到了中国遥远的西部”。参见《长庚残信》,北京大学历史学系资料室藏,函号128;马达汉著,阿拉腾奥其尔、王家骥译《马达汉中国西部考察调研报告合集》,新疆人民出版社2009年版,第33—34页。

^④ 清廷无论在处理同、光之交左宗棠与督办新疆军务钦差景廉之间矛盾,抑或是处理宣统朝新疆布政使王树枏、镇迪道兼按察使銜荣霁等互参案,都展现了果决的态度。清廷极为重视新疆官场动态。左宗棠与景廉在任员处事上产生的矛盾,后在袁保恒移设粮台奏案中爆发,两人对峙朝堂。左宗棠此后大有秋后算账之意,谓金顺曰:“秋屏在事,一惟裕厚之言是听,人言啧啧,实骇听闻。似非按治不可。请将其劣迹密示为要。”后因景廉入枢而不了了之。王树枏、荣霁等互参案,则更使清廷震怒,极力催促时任甘督长庚、新抚联魁共同议覆。其内情亦可参见《迪化联抚台致长庚信》(宣统二年六月十六日到),北京大学历史学系资料室藏,函号150;《迪化联抚台致长庚信》(宣统二年七月廿七日到),北京大学历史学系资料室藏,函号150;《奏为查明藩司大员被参各节折》稿底(宣统三年三月十六日拜发),北京大学历史学系资料室藏,函号57;左宗棠《答金和甫》,刘泱泱等校《左宗棠全集》第11册,第498页;左宗棠《附录上谕 谕左宗棠筹办肃州粮台及关外屯牧》,刘泱泱等校《左宗棠全集》第6册,第162—163页;左宗棠《遵旨密陈折》,刘泱泱等校《左宗棠全集》第6册,第185页。

^⑤ 事实上,升允虽不为朝廷所喜,但将其补缺并非上佳时机。升允在甘督任上对新政确有抵触,但在其任期内,于交通、教育、禁烟等方面也略有政绩。参见升允《为筹建黄河铁桥批传邮部知道仰道札》,甘肃省档案馆藏,005/001/0005/0006;张华腾《升允与清末陕甘新政》,中国社会科学院近代史研究所政治史研究室、西北民族大学历史文化学院编《清末新政与边疆新政》下,社会科学文献出版社2018年版,第727—740页。

困局在光绪、慈禧相继死后出现转机。宣统元年五月,醇王载沣、庆王奕劻趁陕甘总督升允自请开缺之机,拟旨准奏,命长庚继任。^①此举可谓一石三鸟。第一,载沣、奕劻利用这一机会,将新政开办不达预期、早被两人所厌恶的升允开除出局。在树立权威之余,铲除了反对立宪的地方势力。第二,将长庚迁调陕甘总督,可保障西北局势的稳定,也有助于消除新疆主政者间的抵牾。第三,以他们眼中的满员干将长庚递补陕甘,对于集权皇室有着重要意义。

清廷的处理方式,彰显了以陕甘制新疆政策的延续,向朝野昭告了清政府集权的决心。同时,也对长庚多次推动的新疆设督改制问题予以回应。中央政府的裁决结果,重新部署了新疆的权力格局。在清政府深陷财政危机的时代背景下,朝廷高层对解、协饷制度的日渐崩坏,各省拖欠新疆巨额饷费的事实,早已心照不宣却又无可奈何。^②设立新疆总督于事无益,不获许可似乎在情理之中。

宣统二年,已在陕甘总督任上的长庚,再次电奏试图推动新疆设督^③,翌年八月新疆巡抚袁大化覆奏以示支持。清王朝彼时已自顾不暇,无力经营边疆,数月后旋即灭亡。新抚、甘督最后一次站在同一立场上的努力,仍然无力改变新疆格局。新、伊分治的难题,终至1916年由北京政府批准杨增新撤裁塔城参赞而宣告结束。^④

四、结论

总体而言,伊犁将军与新疆巡抚在新政时期的争端,表象是以设督为核心的事权之争,本质是西北疆臣对于边疆的观念差异。新疆设督问题,涉及诸多不同层面的争论,由人事纠葛至官缺设置再至边疆认知,最终直指清王朝的西北边疆治理主导思路。乾隆朝以来的历次新疆体制讨论,始发论点虽各不相同,但最终殊途同归,无一不围绕治疆思路的筹划,展开激烈交锋。新政时期新疆设督争论亦是如此。作为清季最后一次大规模的边疆体制讨论,新、伊、陕甘三方在辩论的过程中,各自引据前案,以利己证。长庚、联魁、升允等人的辩论,在某种程度上延续了乾隆帝、左宗棠等人的探讨,并与之形成隔空的历史对话。从这一角度而言,新政时期新疆设督争论有“承前”的重要意义。

从“启后”的层面而论,新疆设督讨论虽被中央否决,但这一事件的裁决结果仍然在宣统年间的西北社会中显现出其延续性影响。长庚二度外放新疆时,已是背负清廷厚望的名臣。由伊犁将军升调陕甘总督,其个人声望在西北节节攀升。与此相对应的是,陕甘总督对新疆事务的操持把

^① 罗继祖在《两启轩笔麈》中将升允塑造成正派直臣形象,以此衬托他与载沣、奕劻间的冲突。且不论升允是否如罗所论,他与醇王、庆王间的政见矛盾,确实是其去职的重要原因。参见罗继祖《两启轩笔麈》,上海书店出版社2000年版,第77—78页;爱新觉罗·载沣《醇亲王载沣日记》,群众出版社2014年版,第329页。

^② 由联魁光绪三十三年奏报可知,各省欠饷数额自光绪二十五年起与日俱增,清廷亦无力解决这一问题。参见联魁《奏为造报甘肃新疆光绪三十三年分防军收支清单》,马大正、吴丰培主编《清代新疆稀见奏牍汇编(同治、光绪、宣统朝卷)》下,新疆人民出版社1997年版,第1672—1673页。

^③ 参见《清实录》第60册,第782页。

^④ 1914年伊犁镇边使广福病逝,杨增新趁机向北京提议“改镇边使为镇守使”,并将四领队大臣(前清伊犁将军治下四爱曼)改为四领队官,统归新疆都督管辖。参见《电呈申论伊犁改镇守使文》,杨增新《补过斋文牍》丙编上,台北,文海出版社1965年版,第729—730页。1916年11月,杨增新再电北京,请求“改塔城参赞为道尹”,并加副都统衔以钳束地方。《电呈将塔城参赞改为道尹加副都统衔归新疆统摄文》,杨增新《补过斋文牍》丙编上,第744—745页。

控,也在不断深入与细化。^①这种局面的形成,未必是长庚设议建督的初衷,但“关内治关外”模式的延续,使他不得不在清末肩负起统筹西北的重任。在宣统朝三载岁月里,新疆、宁夏、科布多、阿尔泰等边疆地区,纷纷以陕甘为援奥,西北各地官员唯甘督马首是瞻。^②当宣统三年西北诸省各地纷纷涌现辛亥义军后,这一情况尤甚。^③陕甘总督因应西北辛亥革命的方式与态度,在一定程度上决定了西北边疆发展的历史途径。^④由清廷治理西北的总策入手,观察甘督、新抚等西北要员在辛亥年间的筹措布置,对研究者进一步解读西北辛亥革命或有新的启发。

(责任编辑:胡永恒)

^① 长庚在疆经营30余载,在宣统朝时期,新疆各员大多或与之有旧。其中为数不少官员由长庚幕府出仕。此现象的直接后果,即是新疆官员处理事务前,往往会向长庚禀报,陕甘总督过问新疆军政事务,由此愈发细致入微。宣统元年七月,新疆督练处参议兼教练处总办咨议局筹办处坐办陈璋甚至在长庚未至兰州时,即致信就新疆火药局新地迁址、旧局幕友安置、另设巡警道兼劝业道、升镇迪道为提法司等大小事务进行请示。信中更恭称长庚是“西维大局独系诸一身”的“三省柱石”。在清末的新疆官员群体中,他的此番说辞或具有一定的代表性。参见《陈璋致长庚信》(宣统元年七月十六日到),北京大学历史学系资料室藏,函号176。

此外,长庚在甘督任上,对新疆兵弁官员的奖罚任免也有所控制。宣统三年,长庚致信袁大化,将丁忧期满的记名提督乌什协副将吴首怀安插入新疆。参见《长庚致新疆抚台袁行帅信》稿底(宣统三年六月十五日发),北京大学历史学系资料室藏,函号A10。

^② 宣统年间,西北各地遇有争议,甘督即为处理纠纷的首要调停人。宣统三年六月,塔城与科布多就阿尔泰山地区的治权归属问题,再起龃龉。长庚致信塔城参赞额勒浑,共商对策。在信中他指令额勒浑另撰奏折,交清廷发陕甘总督议覆,以便他暗中调节双方矛盾。《长庚致塔城参赞大臣额勒浑信》(宣统三年六月初一日),北京大学历史学系资料室藏,函号A10。

^③ 宣统三年九月,宁夏爆发反清起义,长庚几乎以全权包揽之态,指挥各地军队集结并前往镇压。参见《宁夏变乱情形说单》(宣统三年九月),北京大学历史学系资料室藏,函号21;《长庚致宁夏道子凯军门信》稿底(宣统三年十月初五日发),北京大学历史学系资料室藏,函号A10。

^④ 甘督长庚、新抚袁大化、陕抚升允在清末民初相继退出政治舞台,西北政局自此彻底更新。长庚挂印离甘前,曾多番劝说袁大化效仿“耶律大石、王保之诸人”在西北“再造皇室”,建立政权。他虽有意让渡西北权柄,但袁大化见大势已去坚辞不受,明确表示“公退我亦退”。1912年4月,袁大化任命袁鸿佑为新疆都督以交接更替,后因袁鸿佑被戕,另举杨增新主持议和。未任甘督长庚的离任,宣告了清廷西北治理模式的终结。这一局面的形成,与长庚个人在清末西北的影响力及新疆、陕甘间的捆绑羁绊,密不可分。参见《长庚致新疆巡抚袁大化信》(民国元年正月二十五日),北京大学历史学系资料室藏,函号111;《迪化袁中丞致甘督长庚电》(民国元年二月初五日到),北京大学历史学系资料室藏,函号150。按,原文中两则史料日期写作“宣统四年”。

Modern Chinese History Studies

No. 4 , 2020

“Constructing the National Spirit”: A Study on Zeng Kunhua’s *History of China*

..... **Li Xiaoqian**(4)

History of China (*Zhongguo lishi*) compiled and translated by Zeng Kunhua is a product of the new historiography in the early twentieth century. In terms of style and contents , this book borrowed many materials from textbooks on the Chinese history and East Asian history in Meiji Japan. With a Han-centered nationalist theme , it profoundly influenced the reform of the national history in the decade before the 1911 Revolution , and became a role model for similar historical works in the aspects such as new historiography , new terms used in history , and pictures used in history. Zeng Kunhua was the first one who integrated Huangdi’s story of moving the East in the narrative of the Chinese history and drew Huangdi’s portrait , so he was a pioneer of the Huangdi fever in the early twentieth century. Zeng’s book reflected the social , political , and historical trends of its time; therefore , it was not only a historical work , but also a textbook for political education. However , the book per se did not contribute much new knowledge; instead , it only shared the intellectual resources of that era , so it ended up as an outdated work.

“Knowing the New” and “Recovering the Old”: A New Interpretation of Dong Kang’s Later Thoughts on the Legislation Reform

..... **Liu Zhouqi**(23)

After the 1911 Revolution , Dong Kang’s thoughts on legislation had changed. He reflected on the legislation reform in the late Qing and gradually formed a more mature approach of “knowing the new” and “recovering the old”. With this approach , he distinguished the special Chinese characteristics and the universal trend of the world and brought out his own opinion about the legislation reform of the criminal law and civil law for Republican China in the 1920s—1940s. He reckoned that the criminal law based on the universal trend of the world should also stress on the Chinese ritual tradition and the real social needs , and the first three parts of the civil law could follow the global trend but the revision of the parts on relatives and inheritance should emphasize social identities and social customs. Dong expected this approach would reduce the conflicts between law and social reality. Dong thought that “recovering the old” was based on “knowing the new” , in other words , the recovered rites , together with laws , were the means of governance. On the one hand , Dong Kang’s approach was in accordance with the social trend of cultural conservatism and the legal professionals’ collective reflection. On the other hand , among the many legal experts’ reflections on the legislation reform , Dong’s ideas such as recovering the native rational institutions and reforming the laws to fit the social and cultural reality were straightforward and unambiguous in particular.

An Analysis of the Controversy about Establishing the Position of Xinjiang Governor-General and the Governance of Xinjiang in the Late Qing

..... **Zhang Cheng**(38)

In the New Policy Reform of the late Qing , Ili General Changgeng proposed to establish the position of Xinjiang Governor-General and his proposal led to the controversy among the political elites about the governance of the northwestern frontier. Changgeng had conflicts with the Grand Councilors and local officials when he promoted his agenda. Along with the multiple rounds of discussions , their controversy gradually moved into more profound levels. The topics of their discussions included the institution of personnel , the perception of the frontiers , and the mode of governance. Eventually , the Qing court decided to continue the old system in Xinjiang but rearranged the power structure there , and these policies resulted in the change of the Shaanxi-Gansu Governor-General. The controversy about establishing the position of the Xinjiang Governor-General in the late years of the Guangxu Reign also had impact on the Northwestern society in the Xuantong Reign and influenced the governance of Xinjiang continuously.

Merchants , Trade and the Frontier: Research on Han Merchants in the Mongolian Kulun Region in the Late Qing

..... **Liu Yuewu**(51)

In order to protect the livelihood of the Mongolian banners , the Qing court used to ban Han merchants from China