

清代伊犁将军衙门内设机构浅析

吴元丰

在清代各地驻防将军中,与其他驻防将军衙门相比,伊犁驻防将军的设置属最晚,其内部机构的设置也是截然不同,独一无二,具有鲜明的特色。其他各地的将军衙门一般都设左司、右司和印房,左司分掌兵、刑之事,右司分掌户、礼、工之事,印房分掌日行事件、印信及稿案等事。伊犁将军衙门内设印务处(又称印房)、粮饷处、驼马处、营务处等机构,分别办理各该事务。这一特殊情况的出现,有其特定的原因和需要。本文主要依据中国第一历史档案馆所存满文档案,就伊犁将军衙门内部机构的设置问题作一分析,以期有助于伊犁将军及其办事机构的研究。

—

伊犁地处中国的西北边陲,战略地位十分重要,是通往中亚地区的交通要道,同时地理条件也非常优越,水源充足,土地肥沃,草场丰美,宜耕宜牧。清初,在伊犁地区游牧的厄鲁特准噶尔部控制天山南北,与清朝抗衡,经过康熙、雍正、乾隆三朝的不懈努力,于乾隆二十四年(1759年)最终统一了新疆天山南北地区。为了巩固统一局面,加强西北边疆防务,清廷一面迁移天山南部维吾尔族人和内地民人到伊犁开垦种田,一面抽调八旗和绿营官兵迁往伊犁屯田驻防。乾隆二十五年,当时出征到阿克苏的参赞大臣阿桂奉命率一部分兵丁抵达伊犁,不久被任命为伊犁办事大臣,又称总理大臣,专门负责办理当地事务。因常年战火,当时的伊犁地区,人烟稀少,土地荒芜,城郭无存,防务空虚,百废待兴。面对如此严峻的形势,无论是清朝的决策者,还是在当地的管理者,都无暇全面考虑当地职官及其办事机构的设置问题,只能以驻兵、移民、筑城、屯田、屯牧为第一要务,投入所有精力筹划办理。而在两年之后,伊犁地区的形势发生了变化,防务力量初步得到加强,移民数目逐渐增加,农牧业生产开始恢复,建成乌哈尔里克(御赐名“绥定城”)和固勒札(御赐名“宁远城”)二城。同时,决定往伊犁地区移驻携眷八旗兵,由起初的换防改为永久性的驻防兵,并且着手实施。

在这种背景下,乾隆帝开始重新考虑伊犁地方职官的设置及其职权问题。乾隆二十七年十月十六日,特颁上谕曰:“伊犁初定新疆之地,现在建城驻兵,此缺应作为将军,颁给印信,镇守地方。今明瑞在彼总办事务,即以明瑞作为总统伊犁等处将军(简称伊犁将军),著该部照例给与印信敕书。”^①此道上谕确定了两个问题,一是伊犁将军的设置,二是首任将军的任命,并未涉及伊犁将军的职权及其办事机构问题。不久,军机大臣傅恒等于十月二十三日议奏称:“此缺(即指伊犁将军——作者注)系创设之缺,且在新疆,其管辖之区域,调遣之官兵,理合议定具奏,载入敕书,钦遵施行。臣等酌议,伊犁本系厄鲁特地方,现在彼处设置将军,自伊犁至乌鲁木齐、巴里坤,凡寻常事务,仍照旧例,由各该地方大臣办理。此外,若有兵丁调遣之事,则听将军调遣。回子各城虽有所不同,但与伊犁相距不远,理合以彼此相通为计办理,自喀什噶尔、叶尔羌至哈密所有回子各城,亦照巴里坤等处之例,驻各城官兵皆听将军调遣,凡寻常事务皆照旧例办理。又喀什噶尔、叶尔羌等处,皆地处边陲,回子各城地方若有应急事件,需要调遣

伊犁兵丁，亦准各处办事大臣咨商将军，就近调用伊犁之兵。如此是否妥当，恭候训示，钦遵施行。”^②当日奉旨：“著照所议。”^③这就标志着乾隆帝批准了军机大臣所议定的伊犁将军职权范围，即统领全新疆的军事事务，并总理伊犁的军政事宜。从而，也确认了当时伊犁在新疆的首府地位。

二

至于伊犁将军衙门内部机构的设置问题，直到乾隆二十八年正月明瑞抵达伊犁时，尚未接到清朝决策者的任何指示和建议。因此，明瑞考虑到“伊犁换防屯田兵丁、厄鲁特、回子等，统共仅有四五千人，应办事务少，而且每年所需钱粮亦无多，故而结合本地情形，在印务、粮饷、驼马三处，额设司员四缺”^④。这就是说，在明瑞接任伊犁将军之初，从当时伊犁地区的实际情况出发，未设立新的办事机构，完全沿用办事大臣阿桂原先所设的机构进行办公，只对原有印务、粮饷、驼马三处官缺进行了必要的核定。

随着伊犁携眷兵丁、居民和商人的逐渐增多，难免有词讼之事。为了妥善处理本地的词讼事件起见，乾隆二十九年六月，伊犁将军明瑞奏请设置理事同知。同年七月，军机大臣傅恒等遵旨议奏称：“伊犁移驻携眷兵已近万名，又有商贾相继前来，满洲、蒙古、回子、汉人杂处，未免有词讼交涉事件，现议准设置理事同知。其将军衙门，也应照各省驻防将军之例，设立左司、右司、印房及储存钱粮之仓库，委派官员分别办事。将此飭交明瑞等，详尽议定具奏。”^⑤至此，清朝决策者才提出伊犁将军衙门内部机构设置的具体要求和意见。但是，伊犁将军明瑞接到乾隆帝批阅的军机大臣议复奏折后，并未立即奏复设立办事机构的事项，而是奏明伊犁将军衙门现有办事机构及其人员情况，并强调伊犁地方具有的特殊性，拟等阿桂由京城返回伊犁后，再共同商定设立办事机构事项后再行具奏。据明瑞奏称：“原先经奴才等具奏，结合本地情形，在印务、粮饷、驼马三处，额设章京三员、笔帖式四员、委笔帖式四员。在本地尚能选得人才，其所需之章京、笔帖式，未从部院咨调，由本地官员内委派办事。除此之外，凡各营饷传、官差、巡查等事宜，先前已照军营翼长之例设立营务处，选派侍卫官员等掌管事务，额定委笔帖式二缺。今拟照驻防将军之例，设立左司、右司、印房，俟携眷满洲官兵到齐后，方可变通办理。伊犁毕竟地处边陲，不同于直省，军营体制不可全改，且各部落游牧兵丁之孳生牲畜甚多，理合有别于直省，为便利起见，理合通融办理，请旨定夺。一旦确定，须应永久遵照施行，至关重要。尚书阿桂不久前来伊犁，奴才明瑞交任后进京陛见，并携来家眷。俟阿桂抵达后，奴才等以永久便利为计，共同详尽商议，奴才抵京时，再奏请圣训。”^⑥从明瑞所奏之言分析，是不太同意按各省驻防将军之例设立伊犁将军衙门的办事机构，主张根据伊犁的实际情况变通办理，然而最终如何设置为好，其自身也无多大把握。所以，明瑞才建议与熟悉伊犁情况的阿桂商议后，再行具奏请旨定夺。另外，还可以得知，当时伊犁将军衙门内设机构有所变化，即原有的印务、粮饷、驼马三处外，还增设了营务处。

乾隆三十年十二月，阿桂从京城回到伊犁，明瑞与阿桂一起商议后认为，伊犁将军衙门的内设机构，不可仿照各省驻防将军衙门之例设立，其理由主要有以下三点：

一是伊犁驻防将军与各省驻防将军应办事务的繁杂程度不同。明瑞和阿桂认为：“各城驻防将军衙门设立左司、右司、印房，虽委派本省八旗官员承办事务，然只办本省单一部落官兵事宜，此外别无他事。今伊犁有携眷之满洲、锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特等各部兵丁，再加屯田绿营兵，共计一万数千名，又有屯田回子五千余户。其中有在城驻防者，有在外游牧者，亦有随所

耕田地而居者,皆为其各自之生计有益安顿办理,远近不一,且又习俗不同。此外,商民往来本无定数,然常住者亦在二三千人左右。是故,伊犁地方事务极为繁杂。”^⑦

二是伊犁地处边陲应保留军营体制,以便管理各营驻防兵丁。伊犁的驻防八旗兵,由携眷移驻的张家口外察哈尔,黑龙江索伦、达斡尔,盛京锡伯,热河、西安、宁夏、凉州、庄浪驻防八旗的满洲、蒙古,以及当地的厄鲁特等兵组成,根据本地防务的需要,按八旗出征兵之例设立编制,分别设置察哈尔、索伦(包括达斡尔)、锡伯、厄鲁特、惠远城满洲(包括蒙古)和惠宁城满洲(包括蒙古)6个营,除惠远城满洲营与将军同驻一城而不设领队大臣外,其余各营均设领队大臣管理。是故,明瑞和阿桂认为:“伊犁究属极边,不可不稍稍存留军营体制。若亦照直省之例,设立左右二司、印房,则所需之官员,只可视其识字与否,由携眷满洲官员内选用,从而伊等只能奋勉办理本部事务,无论如何也不能办理其他部事务。”^⑧

三是原有的办事机构行之有效,适合于伊犁的实际情况。明瑞和阿桂认为:“于携眷满洲兵移驻之前,奴才等结合伊犁情形,曾设立印务、粮饷、驼马三处,设定司员四缺、笔帖式四缺、委笔帖式四缺。其所需司员、笔帖式,若在本地产得人才,则委用当差;当无人选之时,则奏请由部调用。凡饬传各营事件及委派官差、拣派巡查等事务,为汇总办理起见,依照原先军营翼长之例,设立总办各昂吉事务处(简称营务处),选派侍卫、章京掌管事务,设定委笔帖式二缺。所有事项,均经相继奏请,数年以来,皆如此办理矣。”^⑨

基于以上三点理由,乾隆三十年十二月二十一日,伊犁将军明瑞、参赞大臣阿桂、乌勒登联名奏称:“现有办事处四个,不可裁撤,相应请准保留伊犁四个办事处,其司员、笔帖式仍照原定之例委用。凡具奏咨行事件,仍交付印务处承办;凡钱粮之征收、支发、销算等事宜,交付粮饷处承办;凡各部落官厂备用及孳生牲畜之统计、均齐等事宜,交付驼马处承办。现有司员三员,尚不敷用,但因有发遣赎罪人员,从中拣选干练者,令其协理,故此尚能妥善办理事务。俟伊等年满奉命返回,本地办事人员不敷之后,视其所需增添人员,奏请由部遣派。至饬传各部落事件及委派官差、拣派巡查等事宜,仍交付总办各昂吉事务处承办,其所需侍卫、章京、委笔帖式,亦照旧例办理。请免照各省驻防将军衙门之例设立印房、左司、右司。”^⑩乾隆三十一年正月二十日,军机大臣傅恒等遵旨议奏:“伊犁地处边陲,不可废弃军营体制,仍照旧例办理,不仅有裨于事,亦可免去办理之烦冗,相应请照明瑞等所奏办理。”即日奉旨:“著照所议。”^⑪这样,在伊犁首任将军明瑞等人的坚持和争取之下,清朝决策者最终接受并采纳了他们的意见和建议,放弃了原本照各省驻防将军衙门之例设置办事机构的想法,同意保留起先设立的办事机构。

三

伊犁将军衙门的内设机构,是在办事大臣阿桂设立的具有临时性质机构的基础上建立的,后经过反复商议斟酌,于乾隆三十一年正月二十日正式被清朝决策者确认,由此演变为永久性的机构。这是一个本质的改变,具有一定的标志性意义。换句话说,这种本质的改变,标志伊犁将军衙门内部办事机构的最终确立和管理职能的完善。

然而,最终被确认的办事机构及其人员编制,在清代并不是一成不变的,而是随着当地事务的繁简,相应发生过一些变化。

如乾隆三十一年十一月,为了增加印务处和粮饷处的办事人员,伊犁将军明瑞奏称:“先于印务等三处,各设定司员一员,此乃考虑当时情形暂行撙节而定者,今应办事务日增,其中印务及粮饷二处承办事务益加繁多,仅靠一名司员已无法办理,且一旦患病染疾,必定耽搁公务。

理合准照原先所奏,酌情添加人员。是故,恭请圣旨,除现在奴才等奏准前来替换知县职衔伯秀之一名司员外,于印务、粮饷二处,每处再各增派章京一员,以便承办事务。”^⑫得以奉旨批准,遂于印务、粮饷二处,每处各添设章京一缺。

另外,据道光元年(1821年)修成的《钦定新疆识略》记载,伊犁将军衙门内设“印房:掌关防司员一员、帮办一员,专管日行事件及吏兵各部应行咨复者,俱由印房承办稿案,内由京派来司员一员、本处保升主事职衔一员。奏折处:印房兼管,派本处协领及保升主事职衔、并笔帖式等,专司其事。功过处:印房兼办,专管官员功过,登记档案。粮饷处:掌关防司员一员、帮办三员,专管钱粮支发及年终报销,并关涉户工二部事件稿案,俱由粮饷处承办,内由京派来司员一员、由京废员给赏职衔派来者二员、本处保升主事职衔一员。驼马处:掌关防司员一员、帮办一员,专管各部孳生牛马及哈萨克贸易牲畜等事,由京废员给赏职衔派来者二员、本处保升主事职衔一员。营务处:侍卫、章京无定员,委笔帖式二员,总办各营饬传、官差、派出巡查事件;沿边卡伦严禁私行出入,如本管某营领队大臣巡查所管卡伦,由某卡至某卡,各该卡伦侍卫随时具报营务处,禀知将军,虽领队大臣,亦不得擅自出卡伦;凡应出卡伦公干者,俱由营务处请示将军,传檄为凭;除照例贸易者外,如有外来夷众,卡伦侍卫立即具报营务处,禀知将军定夺;至各营官兵缺出,其应入选者,营务处查其功过,禀知将军拣选挑补;所有将军阅操一切事务,俱隶营务处。”^⑬由此可见,伊犁将军衙门的内设机构,除原有的印房、粮饷处、驼马处和营务处外,业已添设了新的机构,即奏折处和功过处,而且办事人员也稍有变化。但是,新设的奏折处和功过处,均归印房兼管,具有印房的附属机构性质。这也说明,伊犁将军衙门的内设机构及其办事人员,在不同的时期虽有一些变化,但无根本性的变化,仍保持着原有的基本框架和特色。

总之,八旗驻防是清朝立国安邦的根本制度之一。清入关之后,就在全中国范围内开始建立八旗驻防体系,选择各重镇要地派驻八旗兵丁,设置将军、都统、副都统等员统率。至乾隆中期伊犁驻防将军的设置,最终完成了全国范围内的八旗驻防体系,为维护清朝统治发挥了极其重要的作用。当时,全国设置盛京、吉林、黑龙江、绥远城、西安、江宁、杭州、福州、广东、荆州、成都、宁夏、乌里雅苏台和伊犁14处驻防将军,从其办事机构的设置情况来看,唯有伊犁驻防将军衙门的办事机构自成体系,极其特殊。这一特殊情况的出现,究其原因,是由于首任将军明瑞、办事大臣阿桂身在伊犁,十分清楚该地区战略地位的重要性,故而从当地的实际情况出发,不赞成依照各省驻防将军衙门之成规设置办事机构,而是参照八旗出征军营之例,因地制宜,开创性地设立办事机构,突出机构的专职性和实用性,分工细致而合理,便于处理各项军政事务。

注:①中国第一历史档案馆藏(以下简称“一史馆”)军机处满文上谕档,第31—2号。

②③一史馆藏军机处满文议复档第864—2号。

④一史馆藏军机处满文录副奏折第2101—30号。

⑤一史馆藏军机处满文议复档第869—2号。

⑥一史馆藏军机处满文录副奏折第2107—09号。在伊犁设驻防八旗之初,所设各“营”,称之为“爱曼”或“昂吉”。

爱曼系满语,其意为部落;昂吉系蒙语,其意为分支。

⑦⑧⑨⑩一史馆藏军机处满文录副奏折第2175—41号。

⑪一史馆藏军机处满文议复档第875—1号。

⑫一史馆藏军机处满文录副奏折第2207—46号。

⑬一史馆藏道光朝武英殿本《钦定新疆识略》卷5,第4、5页。

(作者吴元丰 中国第一历史档案馆研究馆员 邮编100031)

(责任编辑 王道瑞)