

乾隆朝治理新疆制度的筹划与确立^①

锋 晖

内容提要：乾隆朝清廷统一新疆期间，曾两度分封四汗，招抚回部，拟以分封制治疆，这一计划破灭后又筹划移驻陕甘官员与绿营，于天山南北推行府县，以直省制治疆，但鉴于新疆内外安全局势，最终选择军府制治疆，并构建伊犁、乌鲁木齐双军府。本文基于满文档案，围绕清朝战略目标、对象、条件，解析乾隆朝治理新疆制度的调整过程与最终确立。

关键词：清代新疆 八旗驻防 军府制度 满文档案

中图分类号：D691.2 文献标识码：A 文章编号：1002—4743（2019）02—0061—09

DOI: 10.16363/j.cnki.xyyj.2019.02.008

乾隆朝平定准噶尔后，至伊犁将军府建立，虽屈指数年，但治疆制度多次调整，其初采用分封制，再筹划直省制，后确立军府制，最终继伊犁将军又设乌鲁木齐都统，形成双军府，期间其制度虽调整频繁，变化巨大，但一经定型便延续百余年未有大变，直至新疆建省。

一、分封制的破灭

清朝平定准噶尔部，战争跨时之长、地域之广，堪称清朝中前期之最，双方对峙长达七十余年。乾隆帝首次举兵准部，首选分封制为善后之策，计划拆解卫拉特联盟，对准部控制的回部亦分封大小和卓，借以管理天山南北。

（一）“分封四部”的依据

关于清廷分封四部的研究，有王希隆、管守新先生研究成果^②，对分封四部之经过、结果论述详尽，而其制度渊源、失败缘由则仍有后续研究的空间。

卫拉特联盟四部传统年深日久，可溯至猛哥帖木儿时期之四万户。历经分裂融合，四部之说亦多有变化，前有“绰罗斯、和硕特、土尔扈特、辉特”之说，后有“准噶尔、杜尔伯特、和硕特、土尔扈特”之说，而前期之辉特、巴图特，因实力减弱位列附属，未入后期的联盟四大成员。故而四部之说并非仅有四部，而是其势力排位之前四部。其联盟制度将互不相属之卫拉特

① 本文系2014年度国家社科基金一般项目“新疆少数民族社会心态研究”（项目批准号：15BMZ023）的阶段性成果；2015年度国家社科基金重大项目“锡伯语（满语）基础语料库建设与研究”（项目批准号：15ZDB110）的阶段性成果。

② 关于清廷分封四部研究成果，以王希隆先生《清代新疆分封制的失败及其原因》（《西北史地》1998年第1期，第60~67页）及管守新先生《新疆军府制度研究》（新疆大学出版社，2002年）为代表。

各部以共同利益结为联盟,由分散向统一过渡,产生盟主并逐步集权,可谓此联盟逾紧密,卫拉特逾强大。清朝“分封四部”之策,表面为顺应卫拉特四部传统,实质为拆解其联盟,由“联合统一”还原至“四部分治”。

满洲入关之初男丁不及五万^①,至乾隆朝前期,满洲、蒙古、汉军八旗官兵总和不过205485人^②,满洲八旗系清朝历任皇帝最为信任之武装,常以少数满洲官兵扼守紧要,控辖其他武装,实现全国统治的巩固。边疆区域若无战略威胁,清廷鲜有八旗驻防。对于准噶尔故地,清廷认为,喀尔喀札萨克盟旗制为外藩蒙古管理制度成功之典范,待准部威胁消除后照此善后,实施分封管理,留驻少数官兵监视即可,大军可撤于甘肃震慑。

就管理成本而言,新疆地缘辽阔,与内地距离遥远,驻军换防、物资转运糜耗巨大,管理成本甚高。清廷认为,以新疆赋税收入实难支撑设官驻军支出,必然造成财政负担,而实施分封制间接治理,除札萨克爵位俸禄外,其他驻军军费、官员俸饷、行政糜耗等大为减省,驻防换防、军屯布设、后勤补给等繁琐事宜亦一概略去。

因此,乾隆帝首度用兵准部,议定“速战速决”^③,“功成讫,既撤兵”^④,“将四卫拉特台吉等户口详查,封爵授为扎萨克,指定四处驻扎。彼此错处,不必将一姓之人,安置一处。”^⑤乾隆帝谕“朕意将封四位厄鲁特台吉为汗”^⑥,“俾各管其属,封车凌为杜尔伯特汗,封阿睦尔撒纳为辉特汗,班珠尔为和硕特汗”,噶尔藏多尔济为绰罗斯汗,遂以归降部众为先锋,举兵讨伐达瓦齐。乾隆帝此分封四汗、以准击准之计划,于平准之初成效显著,仅用时四月便覆灭准噶尔政权,活捉达瓦齐,随即清军全线撤军,仅留班第及官兵五百于伊犁。

(二) 两度分封及其失败

对准噶尔政权而言,蒙古诸部统一为最高利益之一。纵览准噶尔汗国崛起,首先统一卫拉特诸部,继而征服回疆,实现天山南北统一,旋征服哈萨克、布鲁特等,实现中亚区域统一,后出兵漠北,拟统一喀尔喀诸部。噶尔丹时期践行西藏格鲁派高层之宗教扩张计划,实现卫拉特、喀尔喀统一,借以抵御清朝对蒙古诸部之兼并。

对于清朝而言,控辖蒙古诸部、巩固满蒙联盟为其统治基础。为控辖蒙古诸部,清朝将追随者编为蒙古八旗,纳入体制;对臣服者纳入盟旗,分封札萨克;将反抗者编入总管旗,严加控制;对难以降服者则举兵剿灭,消除政权威胁。蒙古各部统一及卫拉特四部统一,势必威胁清朝

① 顺治朝满洲男丁49695人,译自允祥《为报顺康年间编审八旗男丁事奏本》,雍正元年五月初四日。引自安双成《顺治朝八旗男丁满文档案选译》,《满学研究》1992年,第413页。

② 据《清朝文献通考》卷一七九至卷一八九各卷驻防数据统计。

③ 《定西将军永常遵旨奏务期速战速决折》,译自《清代新疆满文档案汇编》第10册,乾隆二十年二月二十五日,第11~12页。

④ 《定北将军班第奏俟赴避暑山庄时间确定后再奏报朝觐人数折》,原文“今两路军既联络声威。又报抵达博乐塔拉,视其噶尔丹多尔济等人纷纷来投,恃上天庇佑,诸事甚顺,告成大功即眼前矣……功成讫,既撤兵。”译自《清代新疆满文档案汇编》第10册,乾隆二十年四月二十二日,第336~339页。

⑤ 《平定准噶尔方略》正编,卷五,乾隆二十年正月辛巳。

⑥ 《定北将军班第遵旨密奏阿睦尔撒纳听到封四卫拉特汗之旨后情绪折》,原文“巴珠儿纳喀勒所告知,封阿睦尔撒纳为汗,带着哈萨克朝觐朕,朕封四位厄鲁特台吉为汗等,哈萨克事宜,俟平定准噶尔后,班第、萨喇勒等办理上奏,钦此下旨,叫阿睦尔撒纳清楚此事而曾字寄告知”。译自《清代新疆满文档案汇编》第10册,乾隆二十年二月二十七日,第16~20页。

政权，唯有拆解其联盟才能消除。清朝利用卫拉特四部“各谋生计，怀有异心”^①之状况，拟以盟旗制确立札萨克，通过分封手段，实现分治管理。但令清廷始料未及的是，分封制于喀尔喀部收效显著，“以喀制蒙”^②之策也顺利推行，于卫拉特却彻底失败。达瓦齐政权覆灭后，卫拉特各部随阿睦尔撒纳蜂起反叛，清廷虽再次“分封四汗”^③，不但准部未见其效，已受分封的大小和卓亦随准叛乱，使清朝上下震怒，再度举兵西域，卫拉特部众在战争中人口锐减，回部随和卓势力覆灭得以平定。至此，清朝分封治理之策在天山南北均告失利。

二、直省制的中止

与准部对峙期间，清朝构建甘肃驻防，驻扎八旗、绿营重兵，将前线推进至巴里坤、哈密、吐鲁番一线，并将该地归入甘肃辖区。清朝统一西域后，令各路清军就地驻扎，自各地调遣八旗、绿营更替换防。鉴于准部威胁消除，分封之策又已失败，清廷拟将巴里坤、哈密之经验，用于天山南北管理，即将新疆并入甘肃省，铺设州县，移驻甘肃官员及绿营，以直省制实施管辖。因该计划并未实施，且清廷高层讨论历时短暂，故学界往往忽略。

（一）直省制度的构想

乾隆二十四年（1759）七月，清军攻占叶尔羌、喀什噶尔后，陕甘总督杨应琚奏请拆分陕甘总督，设川陕总督统辖川陕两省，以甘肃总督兼管巡抚事。清廷批准后遂令“杨应琚著补放甘肃总督，陕西提镇营务并听甘肃总督节制，其甘肃提镇营务，川陕总督不必节制”^④，此高层官员调整为新疆官制设置之先声。

十一月，乾隆帝指出以往新疆事务办理多依赖内地，且甘肃设官驻兵较他省为多，如今准噶尔回部平定，往日伊犁至叶尔羌等边陲之地已成内地，应将甘肃文武员弁依次移补于新疆，实现舆地官制一体筹办，作为治理新疆的经久之道。^⑤乾隆帝明确了收复新疆后形势的变化，主张将直省制推行至新疆，以甘肃总督管辖天山南北。

乾隆二十五年（1760）二月，甘肃总督杨应琚提交推行“直省制”草案，指出南路辟展以西，地方遥远，叶尔羌、喀什噶尔各城刚刚平定，亦应分设官弁，详细分析了南疆阿克苏、乌什、叶尔羌、喀什噶尔、英吉沙尔、库车、和阗各城地理特点，并提出设官方案，拟参照巴里坤、哈密驻兵之例，制定南疆各城驻军方案，认为应于阿克苏、叶尔羌、伊犁设三位总兵，兵备道一员，由乌鲁

① 《内大臣拉锡奏议辉特部台吉达尔玛达赖派信使达克巴前来交涉归附等情折》，原文“伊等属部辉特、杜尔伯特、和硕特、土尔扈特各谋生计，怀有异心者”。译自《清代新疆满文档案汇编》第2册，雍正十一年五月初六日，第61~67页。

② 与准部对峙期间，清朝始终以喀尔喀札萨克武装辅助满蒙八旗实施军事行动，其中以北路防御最为典型。《定边左副将军策凌请示喀尔喀游牧驻兵以防准噶尔越界折》，原文“乌里雅苏台、鄂尔阔恩二处……集中三千喀尔喀军队……在游牧地备兵一万，驻扎游牧地边缘处……设置卡伦，连接卡伦驿站，施行携眷守卡。”译自《清代新疆满文档案汇编》第6册，第153~157页。

③ “准噶尔旧有四卫拉特，今即仍其部落，树之君长，册封噶勒多尔济封为绰罗斯汗，车凌封为杜尔伯特汗，沙克都尔曼济封为和硕特汗，巴雅尔封为辉特汗”。引自《清高宗实录》卷四九六，乾隆二十年九月癸未，中华书局影印本，1986年，第237~238页。

④ 《清高宗实录》卷五九三，乾隆二十四年七月丙子，第606~607页。

⑤ 《清高宗实录》卷六〇一，乾隆二十四年十一月甲戌，第748页。

木齐提督管理。^① 杨应琚方案以甘肃的省制官员及绿营军队实施天山南北管理，指出作为直省制重要组成的厅制，在清前期已逐渐发展成熟，人员配置简便灵活的厅制多因事而设，甚为普遍，将其引入甚为合理。^② 三月，支持直省制的参赞大臣舒赫德奏请于伊犁、阿克苏、叶尔羌，各设总兵一员，兵备道一员，其同知、通判、都司、游击及佐杂千把等员弁，按南北两路情形添设。

新疆实施直省制大致成形之际，清廷内部反对意见逐步强烈。军机大臣议奏认为“至伊犁、回部各处，俱有办事大臣，已足控制远近，若添设镇道以下各官，既与口外体制不符，而一切建造衙署，添设俸工，俱从内地经理，更滋烦费。且回众不相浹洽，易起猜疑，殊未妥协，亦毋庸议。总之新疆非巴里坤、哈密可比，当因地制宜，在回城固不宜久驻官兵。即伊犁一带，亦仍当以满洲将军大员驻守。”^③ 军机大臣认为治理新疆应因地制宜、省便筹办，不可将甘肃所辖巴里坤、哈密的管理经验，盲目推广于伊犁至叶尔羌南北两路，其观点既否定铺设州县之直省制，又否定了办事大臣与甘肃官员二元制管理，并强调伊犁统帅须任用满洲要员，回疆不宜久驻官兵的意见。另外，此时边境局势又有变化，天山南北新的威胁不断，奏报频繁，清廷对绿营控辖能力亦倍加质疑，使得清廷虽已完成陕甘高层官制调整，此后乾隆帝却迅速重新判断局势，斟酌直省制治疆的制度效能。

（二）高层调整与中止

乾隆二十五年（1760）五月，乾隆帝权衡两月后，谕“如伊犁一带，距内地穹远，一切事宜难以遥制，将来屯田驻兵，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”，对甘肃总督统辖新疆方案彻底否定，并划定其职权范围，指出“该督统辖所及，至乌鲁木齐而止，自此以外，现有舒赫德等在彼经理，该督自应仍回内地，俟将来有应行接应之处，妥为料理，是其专责。”^④ 令杨应琚返回甘肃，以乌鲁木齐为界，杨应琚负责以东巴里坤、哈密一域，而以西伊犁及回疆、塔尔巴哈台则由满洲将军负责。乾隆帝修正前期对陕甘川总督之调整，以新疆地理广大，与甘肃呼应不便，且已有驻防大臣之由，废新置之甘肃总督，陕甘两省仍由总督管辖，新疆直省制构建由此舍弃。

乾隆二十六年（1761），明瑞代替阿桂任伊犁办事大臣，处理伊犁军政事务。次年，清廷任命伊犁将军，伊犁军府由此正式设立。期间，两城满营（惠远营、惠宁营），伊犁四营（察哈尔营、索伦营、锡伯营、厄鲁特营），六城绿营（广安城、绥定城、瞻德城、拱宸城、熙春城、塔勒奇城）相继建立，伊犁驻防体系由此迅速确立。此时，西域区域以乌鲁木齐为界，以西为伊犁将军辖区，以东为陕甘总督辖区。

三、军府制的确立

对于伊犁驻防体系的研究成果极为丰富，但军府制缘起问题尚存诸多疑问：作为军事体系，其防御的主要对象不够明确；内部各类驻防官兵特征解析不足；管理形式与管理成本的关系未予

① 中国第一历史档案馆《奏为遵旨会商新疆所属等处应裁应设文武官弁事》，档号：0401020003001，乾隆二十五年二月十九日。

② 鲁靖康《清代厅制再探——以新疆为例的考察》，《西域研究》2019年第2期，第82~96页。

③ 傅恒等《平定准噶尔方略》续编卷一，乾隆二十五年三月甲子。

④ 《清高宗实录》卷六一二，乾隆二十五年五月丙午，第874页。

阐述。使得为何设置驻防、为何于伊犁设置驻防等问题难以解答。另外，驻防制、屯防制、换防制、伯克制、札萨克制、州县制等制度，其主次干支关系亦难以把握，而伊犁驻防的建立恰恰是清廷基于国家安全利益与经济利益的权衡而确定的。

（一）边境威胁的出现

准噶尔故地乃亚洲中部区域，部族政权繁多，环境甚为复杂，而准噶尔为该区域权力格局之核心，其覆灭引起该区域权力真空，连锁效应波及清朝边境安全。清朝平定准噶尔前后，内有大小和卓叛乱，近有浩罕、巴达克山称汗骄肆，远有沙俄东进威胁^①，而其中对边境安全影响最大者即哈萨克、布鲁特越境问题。

哈萨克、布鲁特对清朝并非完全恭顺。平准期间，哈萨克中帐首领阿布赉庇护阿睦尔撒纳，屡屡袭击清军^②，发生多次大小战斗^③，自塔尔巴哈台至巴尔喀什湖北，清军“与哈萨克交战，斩获甚多”^④，战败后的阿布赉一面称“误会”^⑤，对清廷表示臣服，一面仍不断越境占据准噶尔故地，其地点包括绰尔郭、沙喇伯勒、勒布西、哈喇巴哈、布库什河、库克托木岭、巴尔楚克、吹塔拉斯、吹、阿勒和硕、特穆尔图诺尔等，自科布多经塔尔巴哈台达伊犁再至回疆一带，绵延数千里。乾隆帝对此谕“若哈萨克、布鲁特等，仍有越境游牧者，即晓示伊等头目，将其驱逐，不可令伊等阑入内地。”^⑥除牧民私越外，更有其头目带兵千名入境，布鲁特越境问题也随哈萨克愈演愈烈。清廷对此格外警惕，其间阿布赉遣使议定边界，乾隆帝怒斥其造谣生事欲占“爱呼斯”之行径，对哈萨克所提“南界绰尔郭，西界沙喇伯勒，中抵勒布西”之划界要求，怒斥：“凡此数处，皆厄鲁特故地，而尔使谓哈萨克俱有游牧，隐跃其辞，希图窥伺，更属侥幸。试思我国家以大兵平定之地，岂可任尔等侵踞！”警告哈萨克“今干戈宁静，共乐升平，尔等游牧，并非狭小，乃妄行陈奏，朕必不允。”^⑦乾隆帝将此越境问题视为侵踞，即对清朝领土间接侵犯，其言辞十分激烈。清廷为防控越境侵踞行为，强化边境秩序，急需强化军事管控体系，布设驻防网络。

（二）管理成本的权衡

乾隆帝举兵平定准部期间，朝野上下存有质疑，反对意见不断，对军费糜耗、管理成本甚为关注，使乾隆帝用兵驻军时力求节省，以反驳质疑，彰显其文治武功。

- ① 乾隆二十五年（1760）七月，成衮扎布奏称俄军四千来分疆界，于额尔齐斯地方设标。诸多学者以此作为沙俄入侵新疆的依据。但另有八月奏报，称“俄罗斯驻兵立标，俱系济喇那克旗布鲁特人等捏造之言，实无此事”，因此所谓俄军入境系子虚乌有，但沙俄拟控制内亚全境是其既定计划，只是俄罗斯迫于与土耳其的战争，使其对中亚的武装拓展宣告暂停，故对于清朝而言，沙俄暂时虽无直接威胁，但并非长远。
- ② 《副都统爱隆阿为报追击巴锥尔及与哈萨克作战情形事呈稿》，《清代新疆满文档案汇编》第27册，乾隆二十二年十二月二十二日，第231~236页。
- ③ 《参赞大臣永贵奏闻剿阿睦尔撒纳等情形折》，《清代新疆满文档案汇编》第24册，乾隆二十二年六月二十三日，第2~9页。
- ④ 《平定准噶尔方略》正编，卷三十，乾隆二十一年（1756）八月乙丑条。
- ⑤ 哈萨克左部与清军战败，阿布赉深表懊悔，对清廷表示此事系误会所致。原文“阿布赉亦稔知为阿睦尔撒纳所卖，将擒贼以求臣于我。其谋泄，阿睦尔撒纳乃窃哈萨克马十余骑，逃归准噶尔。”引自《西域图志》卷四四·藩属一·左部哈萨克。
- ⑥ 中国第一历史档案馆《乾隆朝满文寄信档译编》，乾隆二十八年（1763）七月初九日，档号：03-430-2-060，岳麓书院，2011年。
- ⑦ 《清高宗实录》卷六二八，乾隆二十六年正月十五日，第9~11页。

“军事莫重于转饷，而转饷莫难于塞外”^①，“师征准噶尔，输米馈军，率以百二十金致一石。”^②用兵西域可谓财力物力消耗极大。乾隆帝再度用兵西域期间，为节省军粮转运之糜耗，令绿营军屯随战事推进，“巴里坤以西之伊勒巴尔和硕、穆垒、特讷格尔、乌鲁木齐、玛纳斯、安济哈雅、济尔哈朗等处，以次建堡屯田，派兵驻扎，自近而远，各以就近余粮，陆续办理，直达伊犁。”^③以军屯巩固驻军“次第推进”，“省兵粮运费”^④，并配合八旗沿线盘查搜剿，效果显著。乾隆帝强调其用兵西域“非穷兵勤远，亦不至耗财重费，合计现在军需，较之雍正年间，所费不及六之一，”^⑤对比雍正朝用兵准部军费，告诫王公大臣“勿要妄生异议！”^⑥

统一西域后，清廷改临时驻军为换防驻军。就军需而言，乾隆帝谕“办理边疆事宜，不可糜费内地财力，即伊犁驻兵后，亦只可食彼处所获之粮，无须拨运，只拨解银两，方为长久之计。”^⑦“多费国家钱粮，亦非长久之计”^⑧，即以新疆屯牧供应新疆驻军，减少内地财政压力。就马政而言，清廷改内地征马为向哈萨克购马，并开办本地马场，马料草豆就地供给。就换防而言，清廷将两年一换或三年一换调整为“五年一换”^⑨，不久仍认为换防糜费钱粮，“与其复派换防兵，不如派出携眷驻防兵”^⑩，遂先设立伊犁将军，后撤凉州将军，^⑪将庄浪、凉州驻防八旗及家眷尽数移驻伊犁，外加西安、热河满蒙八旗，改编建立惠远城、惠宁城满营；陕甘绿营亦随满营改为携眷驻防，构建伊犁绿营之军屯；另于外围设置“打牲游牧兵”，构建总管旗制旗营，^⑫盛京锡伯兵、黑龙江索伦兵、张家口察哈尔兵及厄鲁特兵，相继携眷移驻伊犁，经营八旗官牧，生产自给，并环卫伊犁九城。可见驻防国策的确定，与治疆、驻军管理成本密切相关。

伊犁军府的建立，使塔尔巴哈台、喀什噶尔换防得以实现，以北与科布多驻兵连为一体，成

① 魏源《圣武记》卷十一·兵制兵饷。

② 赵尔巽《清史稿》卷三一七，列传一百四，中华书局，1977年8月。

③ 《平定准噶尔方略》正编，卷五四，乾隆二十三年四月癸未。

④ 《清高宗实录》卷五二四，乾隆二十一年十月乙亥，页607。

⑤ 《圣武记》卷四载乾隆朝平准军费2310万两，雍正朝5439万5千两，乾隆朝对准军费支出约为雍正朝的42%，与乾隆所言不及六分之一之说差距较大。

⑥ 《清高宗实录》卷五〇二，乾隆二十年十二月戊申，第332~336页。

⑦ 《清高宗实录》卷六二二，乾隆二十五年十月乙酉，第997~998页。

⑧ 《副都统满泰奏前往乌鲁木齐办理哈萨克贸易事宜折》，译自《清代新疆满文档案汇编》第40册，乾隆二十四年七月十四日，第199~202页。

⑨ 绿营换防年限由乾隆朝调三年为五年定制后未有变化，《吐鲁番领队大臣耿坚岱奏吐鲁番屯田绿营兵期满换班折》：“吐鲁番屯田官兵均为五年一换班，除情愿相留者外，将应换官兵四百一十名，由陕甘总督那彦成处照数选调，交由都司尤志忠等管束，去年十二月二十一等日皆陆续抵达吐鲁番。”译自《清代新疆满文档案汇编》第244册，道光四年正月二十七日，第343~344页。

⑩ 《军机处满文议复档》，乾隆二十八年十二月二十二日。

⑪ 雍正九年（1731），清廷鉴于“凉州为甘肃咽喉，通省关键”，设凉州将军，置八旗兵两千余名。乾隆二十九年（1764）六月，清廷令凉州将军巴禄护送凉州官兵移驻伊犁后即返任绥远城将军，凉州将军一职遂撤。译文参见中国第一历史档案馆《乾隆朝满文寄信档译编》，乾隆三十年（1765），档号：03-431-2-068，岳麓书院，2011年。

⑫ 清廷于伊犁河南岸分驻锡伯兵1000，索伦、达斡尔兵1000，察哈尔蒙古兵1800，厄鲁特兵2800，沙毕纳尔兵600，皆射猎游牧为业，参见：魏源《圣武记》卷四。

掎角之势，构建完成西北边境军事体系。同时，清廷对内附哈萨克编设佐领，隶属厄鲁特营，^①对哈萨克属国构建夏冬两季两道卡伦，以贡马为条件准其入境游牧，以卡伦、巡边予以管控。

（三）双军府的设立

王希隆先生《关于清代新疆军府制的几个问题》^②一文中，首次提出清代新疆两个军府的概念，指出乌鲁木齐都统与伊犁将军的并列关系，对乌鲁木齐都统及新疆东路驻防体系设置历程予以详述，但学界对东路驻防设置缘由的研究往往省略，其防御对象亦不够明确。

1. 土尔扈特东归

乾隆三十六年（1771），土尔扈特十七万部众自伏尔加河流域东归，清朝起初对此心存戒备，毕竟土尔扈特系卫拉特一部。康熙朝为策应战事遣使劝说其东归，^③未果而返；雍正朝清廷举兵平准，遣使欲与其联合夹击，^④但其未予表态；乾隆朝清廷举兵平准，土尔扈特亦未配合。加之东归部众成分复杂，准噶尔残部及和硕特、乌梁海亦随行而来，大小部落关系不同，不但其入境真实意图难以确知，入境后行动也难以掌控。清廷对土尔扈特东归动机、动向甚为疑虑，^⑤乾隆帝强调“今前来归顺之额鲁特，因俱携带眷属，长途跋涉，故指地安置伊等者，甚为重要，不可不防！”^⑥土尔扈特部众遂成为清朝又一防御重点。

伊犁驻防兵力有限，既要对外巡边戍防，控辖哈萨克、布鲁特等，又要换防塔尔巴哈台、回疆各城及沿线卡驿台站，无力对土尔扈特部众实施有效监控，故而清廷在筹划安置75000余东归部众的同时，再次移驻清军至新疆，部署新的驻防体系。乾隆帝认为“若在巴里坤、乌鲁木齐皆驻满洲兵，则有利于扬威。”^⑦经军机大臣议定，将东路驻军重心定于乌鲁木齐。伊犁将军舒赫德奏请以就近原则，移驻凉州、庄浪之兵于乌鲁木齐，^⑧乾隆帝遂令两处4400余名官兵携家眷移驻乌鲁木齐，^⑨建乌鲁木齐满营。

乾隆三十七年（1772）三月，索诺木策凌任乌鲁木齐参赞大臣，次年五月，因“今乌鲁木齐所属地方宽阔，而距伊犁遥远，兵民辐辏，应办事件甚繁，将参赞大臣一缺改为都统一员”^⑩，

① 对哈萨克编旗事宜，参见永保纂《总统伊犁事宜·北路总说·塔尔巴哈台》。并见《塔尔巴哈台参赞大臣彦德等奏请补放塔尔巴哈台哈萨克佐领骁骑校折》：“哈萨克佐领、骁骑校并无俸禄，亦无当差。专为管带属下而设立”，译自《清代新疆满文档案汇编》第247册，道光六年三月二十一，第216~217页。

② 王希隆《关于清代新疆军府制的几个问题》，《西域研究》2002年第1期，第26~39页。

③ 康熙五十一年六月，清廷曾遣使图理琛，联络土尔扈特阿玉奇汗，拟说服其东归故地。载于《异域录》。

④ （俄）兹拉特金著；马曼丽译《准噶尔汗国史》，商务印书馆，1980年，第356页。

⑤ 乾隆帝对土尔扈特的评论参见《伊犁将军伊勒图奏妥善安置管理来归土尔扈特部众片》：“额鲁特等本性狡猾，不能深信，此等故作力疲者前来，乘我不备之际，肆意妄为之，故亦应暗中防范。将此传谕舒赫德等知之，虽于安置伊等之时，不可使之略有觉察、怀疑，但亦须加意防查。”译自《清代新疆满文档案汇编》第100册，乾隆三十六年六月十五日，第401~403页。

⑥ 中国第一历史档案馆藏《土尔扈特档》，乾隆三十六年六月二十一日。

⑦ 军机处满文土尔扈特档，档号：1696-4。转引自赵志强《土尔扈特东返后的安置与编旗》，《西北民族研究》1988年第2期，第83~98页。

⑧ 《署伊犁将军舒赫德议奏乌鲁木齐巴里坤移驻满洲兵事宜折》，《清代新疆满文档案汇编》第103册，乾隆三十六年十月初七日，第20~24页。

⑨ 《乌鲁木齐都统索诺木策凌等奏闻移驻乌鲁木齐满洲官兵安置情形折》，《清代新疆满文档案汇编》第115册，乾隆三十八年八月二十八日，第291~293页。

⑩ 《清高宗实录》卷九三五，乾隆三十八年五月丁丑，第582~583页。

遂改为都统。此外,清廷又移驻宁夏、西安满洲兵各一千名,建巴里坤与古城满营。乾隆四十四年(1779),自“莽噶里克之乱”^①后,清廷对东路吐鲁番戒备有加,移驻乌鲁木齐满营官兵五百名,建吐鲁番满营。新疆东路四满营相继形成,大批陕甘绿营亦随之完成东路部署,先后修筑东路驻防城三十二座,即乌鲁木齐二城、乌鲁木齐以东十六城、以西十三城、以南一城,加上伊犁八城、回疆八城及塔尔巴哈台一城,新疆四十九座驻防城由此定型。清廷将战时军屯改为驻防军屯,绿营与八旗布设天山南北,实施全面控辖。乌鲁木齐都统所辖东路驻军 18649 名,其中八旗 5884 名,绿营 12765 名,^②与伊犁驻军总数大致相等,清廷以此将伊犁以东至巴里坤区域要地尽数控辖。

2. 双军府的构建

清廷于特殊时期,基于共同防御对象,于一域设置两处军府,形成双军府。如与准部对峙期间,鉴于西路紧要,为影响蒙古、西域、青藏三线战事,清廷于甘肃设宁夏、凉州两处将军,形成宁夏、凉州、庄浪“品”字型驻防格局,宁夏将军统辖指挥。统一西域后,伊犁将军设立,凉州将军遂撤。伊犁将军统辖调遣两路官兵,较甘肃双军府体制而言,不但防范对象增加,军务、民政等事务亦大为繁杂。

新疆双军府定形,因伊犁将军、乌鲁木齐都统品级相同,所辖官兵数目、军政事务、辖区面积、军政权限、筑城规格等亦基本相同,名为伊犁将军统辖,实为各自辖区相对独立,战略目标相同而战略对象各有侧重。伊犁将军设置初,乌鲁木齐一线尚未构建满营驻防,其地域划归陕甘总督管辖,土尔扈特东归安置期间,东路军事防务始脱离陕甘管辖,驻防体系迅速构建,因此乌鲁木齐军府辖区自甘肃剥离建立,而非伊犁军府辖区。甘肃驻防两度尽数移驻,分别构建伊犁、乌鲁木齐两路驻防满营主体,亦可谓两路驻防之母体。伊犁将军虽名义上总理统辖,但仅体现于特殊时期兵权之统一调配、官员年度考核。统览满文档案,由奏折制度解析权力分配问题,可知不但将军、都统权力相对独立,参赞大臣、协办大臣、办事大臣均有单衔秘奏权,各类大小事务均直接奏报皇帝决策,无论将军、都统还是诸大臣仅有奏请权、执行权,而无决策权,且乌鲁木齐都统、喀什噶尔参赞大臣、塔尔巴哈台参赞大臣,管理各自辖区事务均有一定独立性,相关事宜按照皇帝要求方才“知会”将军或都统。

因此,清朝治疆权力格局呈现“一二三四”特征,即“皇权专制”的一元制格局,驻军管理各自独立的将军府、都统府两大军府体系,西域区域由伊犁将军、乌鲁木齐都统、陕甘总督的三分划分,^③及直接向皇帝负责的四大军政区域:西路伊犁、东路乌鲁木齐、北路塔尔巴哈台、南路回疆,其结果便是皇帝对封疆大吏权力分割制衡,集天山南北一切事务决策于掌中。

四、结语

纵览乾隆朝治疆过程,亦为制度演变历程,对于西域统一与治理,不仅是国家实力的推进,

① 莽噶里克(?—1757),吐鲁番回部头目,投归清朝后被封公爵,管辖吐鲁番之伊拉里克至阿斯塔克地方,不久叛清,杀宁夏将军和起。二十二年初重新投归清军时,被安西提督傅魁所杀。

② 兵额据《西陲总统事略》《塔尔巴哈台事略》《乌鲁木齐事宜》统计完成。

③ 聂红萍《从甘肃总督到伊犁将军:乾隆朝对新疆治理的探索》,《中国边疆史地研究》2016年第2期,第179~180页。

更是制度格局的调整。解析乾隆朝新疆分封制、直省制、军府制之沿革,可见清廷以政局威胁确定战略目标,以战略对象布置驻防布局,以管理成本选择驻军方式,以驻防条件选择官兵类型,其最终双军府的确立,并非一蹴而就,实为各类因素“因势而变”的结果。

就宏观战略目标而言,八旗驻防于长城内外有所差别,长城以内直省区域,经济富庶、人口富集,为清朝统治根本利益所系,故八旗驻防于直省呈主动推进态势;而长城以外边疆区域,赋税贫乏、人口分散,直辖成本高昂,但却为清朝战略安全利益所系,故八旗驻防于边疆视安全形势而设置。对于西北部众,清朝一统疆域,但无力直辖全境,以消除军事威胁、实现对象恭顺臣服为根本目标。清廷最终以最高成本的双军府管理新疆,体现出清廷“大一统”的核心理念与对新疆安全稳定的高度重视。

就区域战略对象而言,八旗驻防布局紧密围绕战略对象设置。在与准部对峙期间,清朝因准部威胁之变化,一度屡设屡撤甘肃满营,但最终迫于准部威胁,而被动自西安向西“层递推进”至巴里坤、哈密。准部覆灭后,首要威胁消除,但新的威胁不断出现,新疆内外部族众多,藩属关系复杂,对清朝恭顺程度不一,威胁程度不一。清廷鉴于分封制的失败,直省制的薄弱,为有力震慑内外潜在威胁,最终选择“以军统政”军府体制,以军事直辖统一调配各类资源,应对各类战略威胁。清廷以六大满营为核心,与伊犁四营及绿营共同构建清军武装之主力,以军政大臣严控札萨克、伯克系统,并恪守巡边守卡、武备训练制度。清廷保留作战状态的职官设置及机构体系,保留参赞大臣、办事大臣、领队大臣、协办大臣等非经制官差制,保留驮马处、粮饷处等战时机构,借以应对新疆各类突发事件,系该时新疆制度特色之根源。

就管理成本权衡而言,财政收支系研究清朝治疆制度一重要题目。军府体制实属清朝被动选择的结果,其财政耗费巨大,行政繁琐,虽时值盛世,国力充盈,但清廷为图长治久安,尽力减少财政支出,改八旗、绿营换防为携眷驻防,增加绿营官兵,拓展军屯区域;迁移南疆塔兰奇于伊犁,建立回屯,供给满营;组建并移驻伊犁四营,构建旗营屯牧;迁移内地民众于新疆,构建民屯;遣送犯人于绿营管辖,设置遣屯,随驻防推行之五类屯田形式,新疆移民大幅展开,近代民族分布格局由此形成。值得一提,移驻八旗官兵中厄鲁特营、察哈尔营、锡伯营、索伦营尤为特殊,此四营虽同为八旗,但差异较大,实行总管旗制,推行旗屯,除当差官兵食俸饷外,其余军民亦承担屯牧生产,军粮自给,自食其力,究其诸多特点当与清廷驻防财政“便、省”原则相关。管理制度不同,利益分配差别,遂形成驻防八旗内部分层,既属旗营体系,又自食其力,保持八旗初期“出则为兵、入则为民”的特征,其日后命运结果也因此不尽相同。可见,该时新疆驻军、屯田特点无不根植于治疆财政因素。

军府体制“以军统政”,融合军、政两大体系,围绕战略目标、对象、条件,以驻军为核心,推行盟旗制、伯克制,使新疆社会形成军、民两大阶级。清廷以六大满营为核心,并伊犁四营、绿营构建清军主体,以军府体制推行州县、盟旗、伯克制度,以管理新疆各族部众,控辖中亚政治格局。其制度沿革反映乾隆帝以军事驻防弹压战略威胁,以制度调整拆分防御对象,打破其社会结构,分治于驻防体系,实现新疆长治久安的治疆理念。

(作者单位:新疆师范大学马克思主义学院)

责任编辑:李文博

责任校对:王文洲