

新疆行省制下督、抚、将军的改制探索

刘志佳

提 要：清末新疆改设行省，施行“新制”。在这个过程中，如何策划新设行省的高层政区，妥善处理督、抚、将军的关系是清廷面临解决的两个重要问题。由于朝廷议定的行省建置实际上已经偏离左宗棠、刘锦棠最初的设计，以致贯穿清末新疆省政治生活内部最突出的问题——抚、军争权与督、抚、将军关系问题，本质上是由新疆行省制度设置的不完善及行政层级的缺陷造成的。当新疆的社会常情与朝廷的谕令章程发生矛盾时，其高层政区的运转弊症尤为引人瞩目，清廷也在不断地尝试内外均衡的调适机制。最终，新疆“新制”运行改革的过程，并入了晚清政府探索变革的轨道。

关键词：新疆省 新疆督抚 伊犁将军 改制

在同治西北叛乱（1864）以前，清政府在新疆（西域）采取了多元化的行政管理体制。除实行军府制度，还“因俗而治”地实行伯克制、札萨克制。另外在哈密以西、镇迪道所属之府厅州县实行郡县制。在这种多元化、混合型的行政体制下，伊犁将军是西北边防体系的支柱与核心，陕甘总督及其所辖之陕西、甘肃（尤其是甘肃）是西北边防体系中的战略大后方。

然而到了19世纪后半叶，由于军府力弛，新疆地方社会各方面矛盾尖锐化，天山南北起义此起彼伏，阿古柏乘机入侵，沙俄继而强占伊犁，导致清廷治疆的多元化体制土崩瓦解。^① 面对内忧外患的危局，朝廷与满汉精英们最终达成一致，积极致力于边疆的收复，“一时风云际会，士大夫人人乐道”^②。以左宗棠、刘锦棠为首的湘军将领们，主张缓行急战，先北后南的军事策略，在勘平叛乱，御侮图强，规复伊犁的过程中起到了决定性的作用。

在清廷组织的西北平叛及防军善后期间，满汉精英们意识到以往的治疆方略，万难规划久远，乱后荡然无存的不仅是“旧制”，更是“旧制”治疆的权威：

新疆当久乱积罢之后，今昔情形判若霄壤，所有边疆一切事宜，无论拘泥成法，于时多不相宜。且承平年间旧制，乱后荡然无存，万难再图规复。^③

旧制既不可复，“自不得不另筹善策”^④。左宗棠等湘军将领们寄希望于对新疆经略变量的总结来挽救时艰。“于是军府之制一变而为郡县之制，监司守令在位咸秩，大小纳职悉主悉臣”^⑤，寻求由将军、札萨克及伯克多轨制，转向事权统一的督抚单轨制的治边模式：

设官所以守土也。新疆缘边七千里，英俄交侵，华离瓯脱，尺寸不可让人。往者坎巨提

^① 参见杨军民：《清代陕甘总督与新疆军政治理——以陕甘总督与新疆各军府关系为视角》，《鲁东大学学报》2014年第4期。

^② 梁启超：《中国近三百年学术史》，东方出版社，1996年，第390页。

^③ 刘锦棠：《遵旨拟设南路郡县折》，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，岳麓书社，2013年，第86页。

^④ 刘锦棠：《新疆各道厅州县请归甘肃为一省折》，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，第91页。

^⑤ 王树相纂修，朱玉麒等点校：《新疆图志》（一），上海古籍出版社，2017年，第501—502页。

之役，二国争慕其间。蒲犁以先设官而存，帕米尔以未设官而亡。郡县之所系，其重若此。向使国家当日胥边徼而变置之，县其地，人其人，正封域之名，画然知有主守。^①

既然是改设郡县，议立行省，那么新的行省便要有完整而又独立的省级政府、明确的督抚辖区，且督抚亦要有专任之人。因此，施行新制，如何策划新设行省的高层政区，如何妥善处理督、抚、将军的关系是清廷面临解决的两个重要问题。

一 建省前与建省之初的督、抚、军改制探索

早在嘉庆二十五年（1820），龚自珍在《西域置行省议》中便提出了在西域进行督、抚、将军改制的问题。龚自珍认为或是督抚并设，或仿直隶、四川例，以督兼抚。裁撤八旗驻防，将伊犁将军等一概裁撤。因而，至今关于清代新疆建省的研究，肇其发端，议者无不首推龚自珍的《西域置行省议》及其对左宗棠的影响。^②然而左宗棠在亲自料理新疆军事及善后事务时，对龚自珍的提议多加以否定，而是转而推崇魏源在新疆南北两路并举、“列亭障、置郡县”的主张。^③从左宗棠给其女婿陶少云的书信中可以明确地看出这种倾向：

道光朝讲经世之学者，推默深与定盦，实则龚博而不精，不如魏之切实而有条理。近料理新疆诸务，益叹魏子所见之伟为不可及，《海国图志》一书尤足称也，婿盍取而览之。新疆改设郡县，龚议多不可行，盖未尝亲历其境，不习知山川条列，故所拟建置大略多舛错。^④

在西征防军善后至行省设立期间，哈密及镇迪等处刑名钱谷、粮饷等事分别由甘肃藩、臬二司会详陕甘总督办理，新疆东部文武官员的升调、补署、考核及一切兴革事宜亦由陕甘总督兼管。除西征兵事外，新疆厅、州、县事务通常被附入甘肃办理，因此，在处理新疆东部府厅州县事务时，常冠以“甘肃某地”“甘肃某职”“甘肃新疆”一体奏办，抑或甘肃、新疆分别办理。

直至光绪三年（1877）六月，大军克复乌鲁木齐、吐鲁番时，左宗棠方正式向朝廷提议“设行省、改郡县”的主张。^⑤随即在光绪四年正月，左宗棠曾致函张曜“将督抚驻扎之地，道府厅县分治之地，及丁粮多少，廉俸、饷粮多少，约略示知，以便核酌”^⑥。可以看出左宗棠提出的设省方案，一开始便是独立的新疆行省，督抚均有专任之人：“将军、都统以外，满汉兼用，督抚司道、郡县亦然，治具毕张，断不致如前一蹶不能复振耳。”^⑦

① 王树相筹纂修，朱玉麒等点校：《新疆图志》（一），第502页。

② 关于新疆建省的专题研究与个案研究硕果累累，议者无不提及龚自珍的首倡之功，如纪大椿：《论清季新疆建省》，《新疆社会科学》1984年第4期；《论晚清新疆以建省为中心的改革》，《西北民族研究》1990年第1期；《新疆建省余事述议》，《新疆社会科学》1990年第1期；齐清顺：《清代新疆行政体制变革的重大胜利——纪念新疆建省110周年》，《西域研究》1994年第2期；《新疆省名及其相关问题述评》，《西域研究》2003年第4期。

③ 参见魏源：《魏源全集》卷4《圣武记》，岳麓书社，1994年，第154页。

④ 左宗棠：《答陶少云》，《左宗棠全集》（书信3），岳麓书社，2014年，第548页。

⑤ 参见左宗棠：《遵旨统筹全局折》，《左宗棠全集》（奏稿6），第648—650页。

⑥ 左宗棠：《与张朗斋》，《左宗棠全集》（书信3），第320页。

⑦ 左宗棠：《与刘克庵》，《左宗棠全集》（书信3），第323页。

然而左宗棠虽在新疆策划督抚并设，但是保留了将军、都统，于边地仍立军府，仅裁撤过去的参赞大臣、办事大臣等。以左宗棠的政治智慧，并非是未能意识到酌留军府之弊。但是作为督抚大员，身兼钦差，手握重兵，湘楚营勇，指臂联属，如果制度改革的步调过大，难免令统治者心生疑虑。

是时左宗棠年近七十，从其书信中可以看出在光绪初年频频有咳血之疾，亦自感精力不济，衰态逼人，并屡有思归之念，但因新疆局势未定，督抚未能简员署理，因而不能卸手。^①左宗棠虽急于谋划，但对于即将拟设的新疆督抚人选问题，却不能贸然向朝廷奏明：

新疆督抚简补有人，然后责成专一，诸事易于就绪。刘、张均是汉员，督抚虽可期胜任，而格于旧章，未可并请，此事尚费踟蹰。^②

在左宗棠看来，刘锦棠、张曜均可胜任督抚之选，南路巡抚由张曜驻扎，北路总督“非毅斋不可也”^③。然而刘锦棠、张曜均是汉员，又是武将，与西北大员选任旧制多有不符。因此，左宗棠在致友朋、僚属、总理事务衙门的信中，虽明确提出让刘、张二人分别担任督、抚的设想，但上给朝廷的奏疏中却始终没有提及，可见左宗棠在筹划改制方案时较为谨慎。

光绪六年（1880），左宗棠督师进驻哈密。四月十八日，上《复陈新疆宜开行省请先简督抚臣以专责成折》，正式向朝廷详述督抚分设南北两路的原因：

按新疆形势所在，北路则乌鲁木齐，南路则阿克苏，以其能控制全疆，地居天山南北之脊，居高临下，左右伸缩，足以有为也。谨拟乌鲁木齐为新疆总督治所，阿克苏为新疆巡抚治所，彼此声势联络，互相表里，足称其形势。将军率旗营驻伊犁，塔尔巴哈台改设都统，并统旗绿各营。^④

回顾左宗棠策划新疆设立行省的一系列举措，重点在于变革新疆的行政体制，不仅是为新疆的长治久安，更是为了谋划积极主动的西北国防战略。乌鲁木齐设总督，阿克苏设巡抚，声势联络，南可防英，北可御沙俄。明确督抚辖区，哈密以西，均归新疆督抚管辖，与陕甘总督辖区划界而治，是为分省。改营制为经制之兵，将军、都统改为驻防，统蒙、哈有沿边防御之责。

光绪六年八月，左宗棠奉调回京。十月，谕刘锦棠署理钦差大臣，督办新疆军务。左宗棠清楚地认识到，新疆置省，在策略上，北路重于南路。既不能在新疆任上完成设省、置郡县、简督抚的目标，那么最低限度让刘锦棠取得北路镇迪及哈密等处的统辖权。将哈密及镇迪道所属划隶新疆，脱离陕甘总督辖区，既可以让刘锦棠在日后从容布置北路防守以及善后、补署事宜，不用受乌鲁木齐都统及陕甘总督的牵制，又可以在统辖范围上脱离陕甘，为日后新疆分省做准备：

哈密及镇迪一道所属文武地方，均应归刘锦棠统辖。所有升调补署考核及一切兴革事

① 参见左宗棠：《答刘克庵》，《左宗棠全集》（书信3），第331页。

② 左宗棠：《与刘克庵》，《左宗棠全集》（书信3），第338页。

③ 左宗棠：《上总理事务衙门》，《左宗棠全集》（书信3），第502页。

④ 左宗棠：《复陈新疆宜开行省请先简督抚臣以专责成折》，《左宗棠全集》（奏稿7），第473—476页。

宜，均可就近办理，分别奏咨，陕甘总督无庸兼管。^①

但左宗棠离任以后，新疆的局面以及各主要官员、将领对改变旧制的态度发生了变化。由于协饷迟迟不能解齐，各军所欠积饷过巨，刘锦棠只能大力裁撤营勇，陕甘总督谭钟麟与伊犁将军金顺对谋划新疆久远的策略亦不积极。光绪八年（1882）三月，谭钟麟上《请分设新疆南路各城职官折》，基本上否定了左宗棠设省、置郡县的步骤。左宗棠的建议是先任命督抚，先定其名，新疆分省，再由督抚奏办新设行省一切善后事宜。谭钟麟却认为“设立行省，亦当从州县官办起。如果地方日增富庶，然后递设督抚以统辖之，其势亦顺而易”^②。

谭钟麟的奏请，得到了朝廷的批准：“着刘锦棠体察情形，会商该督妥议具奏。”^③刘锦棠接到谕旨后，随即在光绪八年七月三日连上三奏，分别是《遵旨拟设南路郡县折》《新疆各道厅州县请归甘肃为一省折》与《各城旗丁并归伊犁满营添设抚标增置总兵等官额兵片》。刘锦棠在建省方案中明确表示“仿照江苏建置大略”。刘锦棠奏请将哈密、镇迪道等处暨南路各厅州县并归甘肃为一省，确实是仿江苏建置大略。按照这一方案，陕甘总督、甘肃布政使、按察使驻兰州；甘肃巡抚、甘肃关外等处地方布政使、镇迪道兼按察使驻乌鲁木齐，亦为同省督抚分驻两城，设两个布政使司，由督抚分辖。因此，刘锦棠虽在光绪十年（1884）四月《遵旨统筹新疆情形以规久远折》内称“原议”，但却对巡抚、藩司的名称做了微妙的改动。这样的改动可以看作是其对建省方案的进一步限定，称之为“甘肃新疆巡抚”^④。

由于朝廷内部对新疆置省原委了解的人不多，加之谭钟麟与刘锦棠向朝廷奏报的改制方案均与左宗棠的设想相差甚远。因此，在光绪八年九月，虽远在两江总督任上，左宗棠仍力持原议。左宗棠认为新疆边地辽阔，与陕甘总督及陕西抚臣治所相距甚远，以陕甘总督遥控指挥，有鞭长莫及的顾虑，以钦差出使兼治，又有越俎代庖之嫌，且与体制不符。因此奏请乌鲁木齐宜设总督，阿克苏宜设巡抚，督抚同省不同城，督臣管军治外，抚臣管民治内，中外交涉事件及新疆南北边防，均能兼顾防御，恰所谓“防患于未形者，可先事绸缪，绝其祸本，不至于暗长潜滋，难以收拾”^⑤。

如果新疆改制完全遵循了左宗棠的方案，设新疆总督、巡抚，伊塔设一道。伊犁将军改为驻防，经制将军与督抚平行，而实权却不如督抚，那么建省后新疆便可以事权归一，就有可能杜绝建省之初便开始的伊犁将军与甘肃新疆巡抚的权力之争。

刘锦棠谓关内为关外根本，新疆的平定全赖甘肃为后济，当合新、甘为一省，巡抚驻乌鲁木齐，镇迪一道及南路郡县划归甘肃省，成为腹地，又请加兵部尚书衔，以统辖全疆官兵，督办边防，伊犁防营隐受其节制。虽未议改伊、塔将军参赞，但以陕甘总督、甘肃巡抚同声联气，亦可算是边腹分明，事权归一。但随着刘锦棠的改奏设甘肃新疆巡抚，名义上仍归并甘肃为一省，实则分省而治。刘锦棠的折中方案被朝廷所接受，甘肃新疆巡抚权实缩小，这就为后来的军、抚之争埋下了隐患。

① 左宗棠：《哈密及镇迪一道应归刘锦棠统辖片》，《左宗棠全集》（奏稿7），第548页。

② 谭钟麟：《请分设新疆南路各城职官折》，《谭文勤公奏稿》第5册卷9，清宣统三年（1877）刻本，第5页。

③ 刘锦棠：《遵旨拟设南路郡县折》，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，第86页。

④ 关于刘锦棠的分省方案的探讨，请参拙文《清末新疆分省与“省名”再辨》，《中国地方志》2019年第2期。

⑤ 左宗棠：《新疆行省急宜设关外防军难以遽裁折》，《左宗棠全集》（奏稿8），第136页。

所谓军、抚之争，其核心问题是伊塔道的归属，但随着新疆乃至西北政局的调整、外官制改革的展开，其军、抚之间的不协调又不局限于伊塔问题。陕甘总督、伊犁将军、甘肃新疆巡抚、塔尔巴哈台参赞大臣四方的权力此消彼长，以致“文武有两姑为妇之难、地方生政出多门之弊已也”^①。造成这种现状的原因有所谓满汉矛盾的不可调和，有朝廷分权制衡的现实需要，但其根本的问题是由清末新疆省制度设定的缺陷造成的。

在这场权力与制度的争论中，有几条逾越常经的制度安排，尤其需要加以重视。光绪十三年（1887）四月，朝廷以锡纶患病甚重，伊犁地方不可无人统摄，“着刘锦棠即行驰往，暂署将军篆务，甘肃新疆巡抚着魏光焘暂行护理”^②。随后虽经刘锦棠奏称“锡纶病势较减，毋庸驰往伊犁”而作罢，但朝廷以刘锦棠暂时署理伊犁将军篆务，可谓新疆军府制史值得纪念的一笔。因为，清制对于各地驻防将军的署理有着严密的要求，何况又是身份特殊的伊犁将军：

向例各省将军遇有升迁调补缘事离任者，皆以副都统按翼署理……嗣后各省将军等遇有升迁调补及缘事离任者，其将军印务即令本城年久副都统署理。如接任年分相同无可区别者，仍着按翼署理，永著为例。^③

伊犁将军任职有变，或临时有事，多由与将军同城办事的伊犁参赞大臣就近署理，或由其他军府官员如乌鲁木齐都统、塔尔巴哈台参赞大臣及回疆参赞大臣署理。因为伊犁将军改为驻防，并裁撤了乌鲁木齐都统及伊犁参赞大臣等官，造成无人署理将军一职的局面。

光绪十二年（1886）十月二十日，朝廷特新设简任二员副都统，分别是长庚与额尔庆额。^④由于改设的副都统二员应仿照参赞旧章，与将军同驻惠远大城，但建造衙署兵房及一切迁徙经费未能筹定，直到谭钟麟奏报锡纶病重时，二员副都统并未即任，因此亦不能署理将军印务。

刘锦棠系湘军将领出身，以巡抚衙署理将军，与体制不符。伊犁将军历来为旗人专任，即使是，刘锦棠以兵部尚书节制全疆兵力，以汉员署理伊犁将军，史无前例。加上旗兵积习太深，易遭物议，因此刘锦棠以锡纶病势减轻，主动请辞毋庸驰往。^⑤但是不管朝廷真实的意图是什么，以汉员署理将军篆务，算得上是破除旗汉畛域之举。

光绪十三年，朝廷设分巡伊塔兵备道。但伊犁将军色楞额在赴任之初，便向刘锦棠表达了“镇道不归节制恐呼应不能灵通”的顾虑，因此刘锦棠便有“会同有伊犁将军节制镇道”的奏请。然而色楞额上任以后，便极力抵制伊塔道员行使职责。针对色楞额的态度，刘锦棠提出，既然伊犁将军已经改为驻防，却仍衔有“总统”之名，需相应更换其敕书及原颁印信。更重要的是，刘锦棠此时提出了以伊犁将军兼管伊犁、塔尔巴哈台巡抚事务的建议。本来将军节制镇道，在体制上已显尊崇，但刘锦棠奏请伊犁将军兼巡抚事，可以说是将伊犁将军专辖伊塔地方的权力合法化，达到事实上的“新伊分治”。从而，新疆境内便有两个巡抚职衔，伊犁将军的职权大为延展：

^① 袁大化：《议复伊新全局折片》，王树枏等纂修，朱玉麒等点校：《新疆图志》（三），第1979页。

^② 《军机大臣字寄光绪十三年四月十一日奉上谕》，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，第409页。

^③ 乾隆《钦定大清会典则例》卷103《兵部·武选清吏司》，《文渊阁四库全书》，台湾“商务印书馆”，1982年影印本，史部，第623册，第108页。

^④ 参见马大正等主编：《清代新疆稀见奏牍汇编》（同治、光绪、宣统朝卷），新疆人民出版社，1997年，第381—382页。

^⑤ 参见刘锦棠：《伊犁将军病势较轻毋庸驰往》，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，第415页。

设官分职，国家自有常经。若伊犁镇道等官应归抚臣统辖，则地方一切及营勇册籍即应由色楞额悉数移交，以符体制。或以将军兼管伊犁、塔尔巴哈台等处巡抚事务，自伊犁原管大河沿以西以及塔尔巴哈台等处，仍划归将军管辖，该镇道以下亦悉由将军统辖，臣即毋庸过问。^①

二 清末新政期间新疆督、抚、军改制的探索

光绪十七年（1891），伊塔问题移交完毕后，朝廷对甘肃新疆巡抚、藩司、伊犁将军、副都统等主要官员进行了人事调整，围绕伊塔道的纷争似乎得到了缓和。继任的甘肃新疆巡抚再无刘锦棠那般对西北军政两端的影响力，因此，伊塔问题的争端虽得以缓和，但将军节制镇道的权力却被合法化。监司位于伊犁，瓜田李下，不得不受命于伊犁将军，甚至随着道员、知府的人事调整，甘肃新疆巡抚往往欲号令而不得。^②

光绪二十七年（1901），《辛丑条约》签订以后，日俄为了彼此在东北的利益发生利害冲突，引起了1903年的日俄战争。光绪三十年，俄国战败，清廷担心俄国失去了辽东三省以后，会转而加强对中国西北的侵占。为未雨绸缪，预先防范，清廷拟派一个熟悉西北边情、防务、外交并善于用兵的大臣赴新疆掌控局面，因此特谕兵部尚书长庚任伊犁将军，诏加兵部尚书衔，并节制全疆文武。要求自新疆库伦以西，乌里雅苏台、科布多、阿尔泰等地方均为长庚负责保护并整顿的完整地区^③，并谕“其应如何筹饷练兵整顿地方之处，着会同潘效苏悉心通筹，妥议具奏”^④。

从朝廷的谕令中可以看出，除所有新疆地方文武及兵饷一切事务，均归长庚节制，乌里雅苏台、科布多、阿尔泰三地亦归其保护与整顿，从管辖范围与权力来看，虽无大将军的威名与权势，但绝非一般驻防将军可比，权甚至在“总统伊犁将军”之上。

据长庚之子回忆，慈禧原意是委派长庚经略西北全权之责。但由于时任新疆巡抚潘效苏与大学士瞿鸿禨是湖南同乡，瞿鸿禨为了袒护潘效苏不受长庚辖制，在拟旨时把“全权”二字改为“节制”^⑤。长庚尚未赴伊上任之时，曾奏请将伊犁将军的“总统伊犁等处将军之印”交由伊犁副都统广福署理，另刊刻木质关防一颗，文曰“兵部尚书衔总统伊犁等处将军节制新疆地方文武兼理兵饷事务之关防”^⑥，从而树立其“节制”权威。因为往往“节制之旨”只不过是名无实的空衔，远不如“钦差”实权，但长庚为避嫌并未奏请“钦差”关防。

此外，为了给长庚节制全疆文武扫清障碍，光绪三十一年（1905），潘效苏经陕甘总督升允奏参革职。同时，长庚亦疏请统筹全局，裁去新疆巡抚、伊犁将军，增设总督兼管巡抚事宜。

奏新疆强邻逼处宜筹久远之规，以资整顿而固疆圉，折内有纲领者理财也，练兵也。……

① 马大正等主编：《清代新疆稀见奏牍汇编》（同治、光绪、宣统朝卷），第515页。

② 参见陶模著，杜宏春补证：《陶模奏议遗稿补证》，商务出版社，2015年，第143页。

③ 参见赵欣余：《回忆先父陕甘总督长庚在西北的四十余年》，《文史资料选辑》第120辑，中国文史出版社，1990年。

④ 新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷530，新疆大学出版社，2007年，第56页。

⑤ 参见赵欣余：《回忆先父陕甘总督长庚在西北的四十余年》，《文史资料选辑》第120辑，第97页。

⑥ 中国第一历史档案馆藏：《朱批奏折》，档号：04-01-01-1077-054；《录副奏片》，档号：03-5467-021；杜宏春校笺：《伊犁将军马、广奏稿校笺》，中国社会科学出版社，2016年，第324页。

莫若裁去新疆巡抚、伊犁将军，添设总督兼管巡抚事宜，庶呼应灵而无扞格之虞，事权重而有专一之责。^①

但朝廷并未认同长庚“设督裁抚、军”的建议，而是另授安徽布政使联魁继任甘肃新疆巡抚。

上任伊始，长庚本欲与新任巡抚联魁会商筹饷练兵、整饬地方、盘查司库等事，并拟亲赴南北各城暨沿边各卡，周历查看，校阅营伍，考察吏治，以及布置农、工、商、牧^②、“筹拟北方兴屯，请筑西安至兰州，归化至包头，包头至古城各铁路”^③，但均因继任巡抚联魁的不配合，皆告失败。可见，军、抚之争，无关满汉，而是制度使然，纵使长庚有“节制”全疆文武之名，但“将军之职，不过镇守地方，不调汉士官兵，不问民事，地方文武一切不禀将军，虽欲节制而无从”^④。

长庚虽与联魁配合不洽，但毕竟有“节制文武”之名，尤其是伊犁地方文武及伊塔道，事权亦收归伊犁将军手中。但随着外官制改革的逐步展开，朝廷内外对新疆官制纷纷提出改革倡议。

光绪三十二年（1906）丙午，官制改革，已经是众心所向。皇室载振曾说：“当今之世，非推行新政，不足以图存。而新政则断宜先改官制，务使尽人知责任之所在。”^⑤因此，随长庚提出“设督，裁抚、军”的建议后，侍读学士恽毓鼎与御史黄昌年针对伊犁将军、新疆巡抚事权不一的现状，于三十二年二月共奏《请设新陕总督折》。^⑥恽毓鼎认为西北边防万分重大，处非常之时，为顾全大局起见，当斟酌旧制，特设新陕总督，委以重权，节制新疆、甘肃、陕西三省，“使关内外联合一气，新疆屹然为重镇，然后可保蒙古、保川滇，以卫京师”^⑦。恽毓鼎先从将军之制与督抚之制各自的职掌特点入手，并简要回顾了左宗棠、刘锦棠的设省方案的优点与缺陷，总结出新疆设省二十年来新疆政局事权不一的原因。^⑧

恽毓鼎的详细方案是参酌左、刘二人的设计，设立新陕总督驻扎新疆，节制新疆、甘肃、陕西三省。裁撤陕甘总督，另置甘肃巡抚，使关内外连为一气，最终达到保新疆以保蒙古、西藏，保蒙古即保京师，保西藏即保川滇的目的。而且从陕甘总督、新疆巡抚的旧制来看，裁一督一抚，另置一督一抚，官缺毫无增加。只是巡抚驻地由关内移驻关外，并不时巡阅甘肃，设甘肃粮台转运新疆后路粮饷。拟设的新陕总督毋庸兼巡抚衔，但领新疆布政使，以藩司举职民政事务，“总督但责其效，而亦无庸下侵其权，凡事悉照定章，亦不必更新制度”，如两江总督所领之江宁藩司。从西北边疆大吏来看，长庚即是新陕总督的合适人选，如果“重其事权，责其专任，必能恢张伟略，使国家无西顾之忧”^⑨。

在恽毓鼎看来，设新陕总督，节制三省，以伊犁将军长庚出镇，既能统一事权，又能得到长

① 参见赵欣余：《回忆先父陕甘总督长庚在西北的四十余年》，《文史资料选辑》第120辑，第93—95页。

② 参见杜宏春：《伊犁将军马、广奏稿校笺》，第324页。

③ 《清史稿》卷453《长庚传》，中华书局，1977年点校本，第12599页。

④ 恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第1册，浙江古籍出版社，2004年，第296页。

⑤ 《瞿鸿禨朋僚瞿鸿禨书牍选》（下），《近代史资料》第109期，中国社会科学出版社，2004年，第62页。

⑥ 据罗迪楚回忆，“丙午春夏，学士恽毓鼎、御史黄昌年同时奏改新伊总督”，而非“新陕总督”，此处当从当事人所著之《恽毓鼎澄斋日记》。

⑦ 恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第1册，第298页。

⑧ 参见恽毓鼎：《请设新陕总督折》，恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第805—807页。

⑨ 恽毓鼎：《请设新陕总督折》，恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第807页。

庚的支持，因为长庚亦有设总督之议。而且新陕总督既可以调汉土官兵，又可以问理民事，地方文武一切禀达总督裁决，事权重于经制将军，于边防、整事均有益处。最为重要的是，设新陕总督与新疆，伊犁将军便不用节制全疆文武，统计定而职任专。但是，恽毓鼎并未议裁伊犁将军，将军仍驻防伊犁，似乎以此设计，让满汉疆吏，朝廷内外均能接受。果然，在上《请设新陕总督折》的第二日，恽毓鼎便自豪的说：“昨折已下政务处议奏。政地诸公盛称此疏为经世大文，卓识闳议。”^①

实际上在光绪三十一年，恽毓鼎并无议设新陕总督的方案，而且其移军府、设屯垦大臣的看法略显肤浅：

伊犁距乌鲁木齐二千余里，国门以外即非我有，将军驻此不足有为，可设提督或总兵一员率兵镇守，而移军府于阿克苏，兼屯垦大臣，专理垦荒、练兵之事。阿克苏距关较近，声势足以相接，其地素称膏腴，重镇可成。巡抚仍驻乌鲁木齐，统辖各郡县。^②

因为将军移驻南路，巡抚虽可统一伊塔事权，但在南路又必多有纷争，最重要的是恽毓鼎并未能洞察朝廷派长庚赴任将军并节制全疆文武的目的，一旦将军南移，北路一提或一总兵根本不足镇守边界。实际上，其“卓识闳议”的新陕总督方案当与一个人的影响有关，此人便是王树枏的学生罗迪楚。^③

恽毓鼎在奏议新陕总督之前，罗迪楚曾与之共商措置新疆之策，罗迪楚在考核西北形势险要方面甚为详细。光绪三十二年正月二十日，恽毓鼎正是在罗迪楚草奏的基础上加以修饰而拟定的经理新疆疏。^④

在该年二月初四的日记里，恽毓鼎谓其所设为“新甘总督”^⑤，但其正式奏闻的却是“新陕总督”，二者当系同一事。惟罗迪楚《新疆政见》的自序中谓其该年三月的草奏为“请照奉天、广东、湖北，设立新疆总督，裁并伊犁将军、新疆巡抚，化合军抚，混一事权，开辟财源，大修政治，经营西北，临制东南”^⑥。与恽毓鼎的奏疏在核心观点上有重大不同。看来恽毓鼎明确表示“修饰”的地方即是此节。但罗迪楚设立新疆总督，裁并军、抚，统一事权的观念却与长庚是一致的。虽无明确的证据表明伊犁将军长庚知晓恽毓鼎的奏疏系罗迪楚草稿，但疏入两宫后，即发廷寄与伊犁将军长庚。长庚随后便奏请让罗迪楚由俄赴伊犁，入长庚幕府^⑦，可见长庚极其欣赏罗迪楚的才干。

恽毓鼎的奏疏得到了朝廷的赏识，政务处亦认可了斟酌旧制，设新陕总督驻扎新疆，另置甘肃巡抚的方案，于是电寄长庚，令其“将新疆各要政，规画布置，俟经理已有成效，应否改设行省，届时由该将军妥筹请旨办理”^⑧。并指出在各要政经理成效后，由伊犁将军请旨办理，而

① 参见恽毓鼎：《请设新陕总督折》，恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第807页。

② 恽毓鼎：《请经营新疆折》，恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第805页。

③ 罗迪楚，字景湘，一字肇樟，号南贞，生于咸丰辛酉（1861）九月十六日，四川嘉定府犍为县人，生平见《清代科举珠卷集成》“会试”，光绪十八年（1892）壬辰。

④ 参见恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第1册，第296页。

⑤ 恽毓鼎著，史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第1册，第298页。

⑥ 罗迪楚：《新疆政见》，民国2年（1913）抄本，第11页。

⑦ 参见罗迪楚：《新疆政见》，民国2年抄本，第11页。

⑧ 新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷570，第570页。

非以往制度变更时需将军、巡抚或总督等会商妥筹后再请旨办理。如此安排，既可以免去许多纷争，又赋予了伊犁将军从容规画布置的权力。

新陕总督尚未议定，光绪三十二年九月，清廷发布仿行预备立宪上谕。官制改革，成为预备立宪的首要改革任务与核心内容^①，新疆的“督抚”改制，亦是朝廷外官制改革的重要内容。光绪三十三年（1907）四月，清政府为统筹西北全局，令各省各省督抚、将军、都统集议，以求各抒所见。^②

本来，廷寄伊犁将军令其单独规画妥筹请旨，而外官制改革开展后，却又让内外集议，反而使局面复杂化，以致众论纷纭，迟迟未能定议。

光绪三十四年，乌里雅苏台将军马亮上《裁并新疆官缺兵额节饷练军折》^③，并详述设新疆总督，化合军抚的方案：

并设总督一员，兼管巡抚事，驻塔尔巴哈台、伊犁两副都统皆归节制。得旨：会议政务处会同伊犁将军、陕甘总督、新疆巡抚、迅即妥议具奏。^④

可以看出，曾任伊犁将军的马亮对新疆事权不一的原因有切肤的认识，认为只有新疆事权统一，改练新军、筹边防诸务方能顺利展开。在设新疆总督兼巡抚事，裁新疆巡抚、伊犁将军的观点上，马亮与长庚是一致的。同年，长庚预筹新疆应办事宜，将伊犁应办各事分为练兵、购械、兴学、牧政、商务、工艺六端。

而升允、联魁的电奏说帖请旨，却是则主持甘新联为一气，以关内控制关外，而无取乎更张，可见此二人是反对新疆设总督裁军、抚的。但正如袁大化所言：“新疆以甘肃为堂奥，甘肃以新疆为藩篱等语，原属不刊之论。”^⑤然此举却使马亮、长庚的奏请事虚悬。

又有呈新疆南北分省，设南疆巡抚于阿克苏，督抚并建的提议。本来因军抚事权不一而改设总督，而督抚并建，南北分省，更是去一弊政又生一弊端。新疆虽然幅员辽阔，“东西长而南北狭，宽者广三千里，其狭多不及半。若以南北分省，划天山为界，两省狭地有不三百里者”^⑥。

因为督抚、将军各牒，政务处意见不合，朝廷不得把握，因此朝廷令内外集议，反而令局面复杂化。适伊犁将军长庚调任陕甘总督，联魁因事开缺，政随人变，新疆官制改革的核心内容只能寄托于新任巡抚袁大化到任后，再“将马亮所陈各节，长庚、升允、联魁等拟具说帖，逐条详细调查，再行奏明，飭交臣处归入新官制案内，一并厘订”^⑦。

而新任巡抚袁大化尚未覆奏，朝廷又有新旨，授志锐为伊犁将军，令其整顿伊犁地方事务，“所有附近伊犁地方文武各官，均归该将军节制考查。其练兵察吏一切事宜，着会商袁大化妥筹办理，随时具奏”^⑧，旋而又赏伊犁将军志锐尚书衔。^⑨将军、巡抚各仍其旧，一切似乎又回归

① 参见《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，《清末筹备立宪档案史料》（上册），中华书局，1979年，第44页。

② 参见新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷572，第578页。

③ 参见马亮著，杜宏春辑笺：《马亮集辑笺》，商务印书馆，2016年，第358—370页。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第34册，广西师范大学出版社，1996年，第163页。

⑤ 袁大化：《议复伊新全局折片》，王树枏等纂，朱玉麒等点校：《新疆图志》（三），第197页。

⑥ 参见罗迪楚：《新疆政见》，第14页。

⑦ 新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷43，第782页。

⑧ 新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷51，第911页。

⑨ 参见新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》卷51，第913页。

到外官制改革之前的局面。

宣统三年（1911）闰六月，袁大化终于覆奏《议复伊新全局折片》。袁大化以当事人的角度陈奏伊犁将军、新疆巡抚、陕甘总督的畛域之防，“万不获已，于变通旧制之中权为两利俱存之道”。袁大化主张将伊犁将军、塔城参赞大臣、甘肃新疆巡抚三缺，一并裁撤，仿照盛京，改设新疆总督一员，兼管巡抚事务，仍以迪化为治所，旗汉并用。可以说在“设总督，裁军、抚”的主张上面，袁大化与长庚、马亮是一致的。在次基础上，袁大化尤其强调了甘新两省的关系，并建议自提镇、司道以下文武各员，仍遵循旧章，由陕甘总督兼辖，以示联络一气。实际上，此举主要是寻求陕甘总督长庚的支持。然而凡总督兼辖省分，其政全在巡抚，总督徒拥虚名，何况以一督兼辖另一督。

长庚任陕甘总督后，罗迪楚奉命赴兰州，继续担任长庚的幕僚。罗迪楚曾草拟《新疆政见》22篇，包括物产、商业、军政、学务、财政、交涉、理藩、预备立宪、联蒙络藏等事宜，无不以“设督，裁军抚”为前提。最为重要的是，合巡抚易总督，改官不改府，将军并总督，省伊犁全府之费，撙节更为不少。南疆不设巡抚，不添司道，不建衙署，不费一钱。

傅秉鉴将21篇四禀度支部，指出皆为罗迪楚起草，一字不易。罗迪楚亦得到了清廷的赏识，被令迅速赴京，密询议新疆总督、藩司。清廷似乎下定决心议改新疆总督，化合军抚，然而事未定辛亥革命爆发，新疆“设督，裁军抚”之议最终不了了之。

纵观丙午新政期间的新疆改制之议，长庚、马亮、袁大化、罗迪楚等人主张改设总督，化合军抚，统一事权；升允、联魁主张甘新联为一气，无取更张；更有建议新疆南北分省，设巡抚于阿克苏者。直至辛亥革命爆发，以上建议无一践行。在议改官制期间，伊犁将军仍兼尚书衔，节制伊犁地方文武，与新疆巡抚分治。正如罗迪楚总结的：“军务不化，伊犁繁复不能归公，新疆百政难施，尤为军政财政之阻。”^①

结 语

新疆设省，施行新的行政体制，试图依靠郡县制下精心设计的行政管理制度与强大的武力，在边疆危机下完成制度调整与创设，从而带动边疆治理模式的彻底转变。可以说，改变“旧制”，施行“新制”，但从朝廷中央一体的角度出发，“新制”不新。由于朝廷议定的新疆行省建置实际上已经偏离了左宗棠、刘锦棠最初的设计，以致贯穿于清末新疆省政治生活内部最突出的问题——军抚争权与督、抚、将军关系问题，本质上是因新疆行省制度设置的不完善及行政层级的缺陷造成的。

然而经过清末几十年的发展，新疆政治与社会较以前发生了很大的变化，这些变化，又恰恰与近代中国社会的转型同步。可以说新疆社会转型是社会政治、经济、文化诸结构的变迁过程，也是新省新旧结构互相纠葛的制约与转化的历程。其中既有“西风东渐”而带来的新结构、新因素的增长，也有旧结构、旧因素在新的历史条件下的转化与变迁。尤其是当朝廷的谕令章程与社会常情发生矛盾时，这个新设行省也在制度构建与运行过程中不断地被调适，从而寻求行政机制运行的畅通以及效率的提升，最终并入晚清政府由探索改革至全面变革的轨道。

（作者单位：延安大学历史系）

本文责编：程方勇

^① 参见罗迪楚：《新疆政见》，第14页。