

清代的邊疆政策

周 昆 田

有清一代，在我國歷史上是一個奇特而極重要的時代，無論學術文化各方面，到清代都作了一個總結，或云集其大成，在邊疆政策方面也是如此：凡過去歷代對邊所使用的政策，清代都融和而使用之，及至民初乃開一新嶄新的局面。我國的領土範圍，也是至清代而告確定。

我們知道：國必有邊，是世界各國莫不各有其邊；惟他們之所謂邊，只是邊界，而不是邊疆，（邊疆一詞之使用，始見於陳壽三國志諸葛亮傳，後世因之。）蔣君章在所著的國防地理書中說：「邊界僅僅是一條線，而邊疆區域乃是接近鄰國的一片領土。」因之，世界各國亦甚少有邊疆政策，有之，則唯我國。我國之所以有此特殊情形，則由於中華民族各支系（華夏與四裔）先後成長壯大，游牧文化與農耕文化不斷的衝突與融合，以及數千年來歷史發展的結果。

我國自黃帝建國（公元前二六九七年），嗣經堯、舜、夏、商、西周各代，雖有屢與四裔各族往還及戰爭的記載，但尚無邊的問題。及戰國時期，趙武靈王乃首先呼出「今中山在我腹心，北有燕，東有胡，西有林胡樓煩秦韓之邊，而無強兵之救，是亡社稷」（見史記趙世家），對於邊防的重要，始有認識，於是「變服、騎射，以

備燕、三胡、秦、韓之邊。」到秦始皇既併六國，北方的匈奴民族也統一了大漠南北，成為游牧的帝國，南與秦帝國相抗衡，秦既「發兵三十萬北擊胡，」並「築長城」以防禦之。而對於國之東南及西南，則從事拓展，郡縣其地。

漢繼秦興，對匈奴先採和親，後用征伐，對所收服的地方，如漠南、南越、西南夷及西域等地，多以其原有的首領為君長，而資羈縻。在西域並派員屯田，並設置軍府（西域都護），以督理其軍政。後經三國、兩晉、南北朝而至隋唐，對突厥、回紇、吐蕃、南詔等，多仿效兩漢，迭用和親及征伐政策，對收服了的地區，則廣設羈縻州府（合計八五六個），置軍府（有安北、單于、瀚海、安西、北庭、安東、安南），並興「屯田，關交通，以便控馭。歷五代、兩宋而至元代，大事擴張與征伐，其領土之廣，遠邁漢唐，除建立西域四汗國外，並包括漠北、高麗在內，建立行中書省十一，對西藏則用政教合一制，對西南各族則用土司制，以資羈縻。同時設立站赤（驛站），以便中樞與各地方的聯繫。明繼元後，領土內縮，對蒙古及東北，則修築長城，並建九邊，以為防禦。對西藏及西南各族則仍沿元制。清代興於東北明的建州衛，入關（公元一六

六一年）而統一了中國，歷二百六十八年而亡，對於邊疆，則擷取過去歷代所施行有效之政策，因人因時因地而制其宜，揉合並分別使用，頗具規模，茲述其要：

一、設置中央主管邊政機構

周禮載：周代設有大行人、象胥及常客等官，象胥係「掌蠻夷閭貉戎狄之國使，掌傳王之言而諭說焉，以和親之」，似可視作中央設置主管邊務官署的開始。秦設典客及典屬國，「掌歸義蠻夷，」漢初亦設典客，武帝時更名大鴻臚，「掌諸侯及四方歸義蠻夷，」晉亦有大鴻臚，隋設鴻臚寺，唐宋因之。元代在中央置有中書省，其他地方分設行省，而對未設行省的吐蕃，則在中央置一宣政院，以資掌理。明代又恢復鴻臚寺，以聯繫及接待邊人。

清在未入關前，於太祖崇德三年（公元一六三八年）二月設置蒙古事務衙門，同年六月改為理藩院，至順治、康熙時內部組織雖較擴充，但仍專管蒙古事務，及新疆、西藏等地平定，其主管範圍也隨之加大。

清會典載：理藩院「掌外藩之政令，制其爵祿，定其朝會，正其刑罰，尚書侍郎率其屬以定

議，大事上之，小事則行，以布國之威德。」院設滿洲尚書一人，滿洲左右侍郎各一人，額外蒙古侍郎一人……內分六司：旗籍清吏司，主管內札薩克（即內蒙古）各盟部王公札薩克官員的降、襲替等事；王會清吏司，主管內札薩克各盟部王公、台吉、格格、額駙等特選及入覲等事；柔遠清吏司，主管外札薩克（即外蒙古）四部等處汗、王公、台吉及呼圖克圖、喇嘛的待遇及禮儀等事；典屬清吏司，主管外薩克四部及西藏等處汗、王公、台吉、官員的降、襲替等事；徠遠清吏司，主管駐京回部王公、台吉、回疆各城同部王公、台吉、伯克、四川土司等的降、待選及朝覲等事；理刑清吏司，主管內外札薩克各盟部的刑事案件。另有禮部，清亦設有鴻臚寺，但已與邊政的主管無關。

在清代盛時，理藩院的職權，甚為龐大，凡與西方各國交涉，清廷都認是「理藩而已」，由理藩院辦理。到咸豐十年（公元一八六〇年）特設總理各國通商事務衙門，外交始與理藩分開，及辛丑（公元一九〇一年）和約成，改總理衙門為外務部，光緒三十二年（一九〇六年）改定官制，改理藩院為理藩部，與其他各部（時共十一部）平行。

二、武力征伐

以武力征伐，是歷代對邊所慣使用的辦法，清代亦然。如對蒙古，清太宗皇太極親征捕漢兒（即察哈爾），蒙古最後一個大汗的林丹敗死，內蒙各部都降，外蒙隨亦輸誠，青海的和碩特蒙古於雍正元年（公元一七二三年）在羅卜藏丹津

領導下進行反清，清命川陝總督年羹堯及四川提督岳鍾琪兩方會討，將之平定。對於新疆，由於厄魯特蒙古的噶爾丹、策妄那布坦、噶爾丹策零等迭興軍事，歷經康熙、雍正、乾隆三代的數度征伐，始克平定。而在天山以南的回疆，因有大小和卓木、張格爾、妥明、阿古柏等先後倡亂，經乾隆、嘉慶、道光、同治、光緒各朝的征伐，次第平定，最後於光緒十年（公元一八八四年）將新疆建為行省。對於西藏，自第五輩達賴通款清室起，便建立了良好的關係，後以西藏有桑結弄權，準格爾入藏，真偽達賴之爭，阿爾布巴、朱爾墨特、尼泊爾侵擾的歷次亂事，清室都派兵將其戡定，這雖是幫助西藏平亂，非對藏人的征伐，但其使用武力則一。對於西南各省，既以武力夷滅了三藩（平西王吳三桂、平南王尚可喜、靖南王耿精忠）及臺灣鄭氏，因土司曾受吳三桂等利誘助亂，至雍正四年（公元一七二六年），鄂爾泰乃創改土歸流之議，由雲南而貴州而廣西而四川，令夷苗各族土司繳印歸流，不服則以兵剿，歷數十年始告粗定。其次，如對緬甸、對安南等外藩（屬國），亦均屢起兵端，皆為征伐政策的延伸。

三、分別統治與設置軍府

清代帝國的版圖僅次於元代，其統治的辦法亦自須顧及各地的情況，於是除內地區域仍沿用明代的行省制度所謂內地十八省外，其他地區的行政制度計有六種：即在滿清發祥地的東北，用着八旗制度，內外蒙古及寧夏、青海、新疆等蒙族地區，為限制其各部的活動範圍仿八旗制，而

創用盟旗制度，對於新疆的回部地區則用伯克制度，對於西南的苗族及番夷地區則用土司或部落制度，而對於歸化的屬國（如朝鮮、緬甸、安南以及哈薩克、布魯特、赦汗、巴達克山、阿富汗、坎巨堤、尼泊爾等國），則授以封冊，責其按時入貢，而掌握了宗主權，或名為宗主制度（見邊政公論六卷一期凌純聲著中國邊政改革芻議一文）。這六種制度所施行的地區，可以說便是清代最盛時期的邊疆範圍。

對於上列這六種制度，都是以各地區的人士分別治理各該地區之事的自治制度。在中樞方面，則既設有理藩院為國家最高的籌邊機構，而派駐滿、蒙、回、藏各地區的，則仿漢唐設置軍府的办法，先後設有盛京將軍、吉林將軍、黑龍江將軍（建省後制同內地）、熱河都統、察哈爾都統、綏遠將軍、寧夏將軍、庫倫辦事大臣、定邊左副將軍（初轄外蒙四部及科布多、烏梁海兩區，迨設庫倫辦事大臣後只轄三音諾顏汗及札薩克圖汗兩部）、阿爾泰辦事大臣、西寧辦事大臣、伊寧將軍、喀什參贊大臣、駐藏辦事大臣，以資監督並指導地方政務，其他若土司及部落的地區則隸於各該地區的行政，對握有其宗主權的各藩屬，則不派設官吏。

四、以恩德羈縻

清代對於邊疆所採用的羈縻政策，約有下列三種：

（一）聯姻 這與古代和親政策相似，但只對蒙族行之，所謂「甥舅之聯，所以威之」的意思，

如科爾沁內附，莽古斯以女歸清太宗，是為孝端文皇后，孫烏克善等復以女弟來歸，是為孝莊文皇后，曾孫神宗濟復以女歸世祖，是為孝惠章皇后，均屬蒙古嫁入清室的顯例。又如該部左翼中旗札薩克達爾漢親王滿珠習禮的玄孫、色布騰巴勒珠爾，於乾隆十一年（公元一七四六年）三月尚固倫和敬公主，奈曼部札薩克阿完都羅第札布之子德木楚克札布，於道光二十七年（公元一八四七年）被指配壽安固倫公主，其他蒙古王公之娶滿室公主，實指不勝屈。蓋清室曾有一種備指額駙（即駙馬）的規定：「凡指額駙，行文科爾沁左翼中札薩克達爾漢親王旗、科爾沁右翼中札薩克圖什業圖旗……等十三旗，查取各該旗王貝勒貝子公之嫡親子弟，公主格格之子孫內，十五歲以上，二十歲以下，有聰明俊秀，堪指額駙之蒙古塔布囊，將銜名年命註明，每年於十月內送院，此內如有患病殘疾事故，由該札薩克出具印結報院開除，其已開送職名人等，令其父兄於年節請安時，各帶來京，備指額駙。」（見清代邊政通考）可見有清一代中，滿蒙聯姻之繁。

（二）封爵 清室既對邊疆各地施行盟旗、伯克、政教合一、土司等制度，而以其地方民族首長為行政領袖，世襲罔替，同時又給予各種封爵，以資籠絡。如對蒙古的盟旗首長，則錫以親王、郡王、貝勒、貝子、鎮國公、輔國公、臺吉等爵位，以示恩遇。對於新疆的回部首領，一方如蒙古的盟旗例，賜其札薩克以親王、郡王……等頭銜，一方設各級伯克（非世襲），予以六品至三品的待遇。對於噶古特（青康一帶藏族），也

曾封以輔國公及一等臺吉。西藏的政治首長，初亦錫子汗及王公等封號，後乃廢除。至對西藏及內外蒙古等地的喇嘛，更屬優禮有加，如順治十年（公元一六五三年）賜五輩達賴喇嘛金冊金印，授為西天大善自在佛，領天下釋教普通瓦赤喇怛喇達賴喇嘛。康熙三十二年（公元一六九三年）封哲布尊丹巴呼圖克圖為大喇嘛，四十四年（公元一七〇五年）封章嘉呼圖克圖為灌頂普善廣慈大國師，給予敕印。五十二年（公元一七一三年）議准：照達賴喇嘛之例，給予班禪呼圖克圖金冊金印敕書，錫封為班禪額爾德尼。達賴、班禪、哲布尊丹巴、章嘉為西藏及內外蒙古佛教領袖，號稱佛中四聖。此外，若駐京及蒙藏甘（包括青海）川（包括西康）等地的喇嘛，蒙受清廷封號的為數至夥。

（三）俸祿 清廷對於內蒙古的親王、郡王、貝勒、貝子、鎮國公、輔國公、札薩克、臺吉以及固倫公主、和碩公主、郡主、縣主、郡君、縣君、鄉君與夫各級額駙，都給予定額的俸銀、俸綬（親王自俸銀二千五百兩、俸綬四十起，公主自俸銀一千兩、俸綬三十起，額駙自俸銀三百兩、俸綬九起，下各有差），外蒙古的汗、親王、郡王、貝勒、貝子、鎮國公、輔國公、札薩克、臺吉、世子、郡主、縣主以及新疆青海的蒙古王公等亦然，如遇特殊情形，並給予額外賞賜。西藏的噶倫，則照札薩克一等臺吉例年給銀一百兩。駐京喇嘛，亦各有錢糧。凡各種人等來京展覲者，自其本人以至僕從都日給廩餼及坐馬的馬料，回程路費亦由中樞付給。

五、分化與隔絕

清代為掌握統治的權力，避免各地方的反側起見，乃對國內各民族實施分化與隔絕的政策，如首對內蒙古的各部劃分旗界，使某一部只能在某一地區內游牧，中隔以鄂博（即界石），不得越雷池一步，如有私自出境者，勒令回歸本處治罪。再合若干旗為一盟，盟設盟長一人，定期會盟，以清理刑名，編審丁籍，加強對於所屬各旗的控制。在婚姻方面，如康熙十八年（公元一六七九年）規定：「臺吉等擅與喀爾喀、額魯特結婚來往者，革去爵秩，不准承襲，所屬人全給其近族兄弟，除妻子外，家產牲畜皆入官。」二十二年（公元一六八三年）規定：「王以下至閒散蒙古，違禁與喀爾喀、額魯特、唐古特、巴爾呼等貿易結婚者，照定例治罪。」至於與內地漢人方面，同年規定：「凡內地人民出口，於蒙古地方貿易耕種，不得娶蒙古婦女為妻，倘私相嫁娶，查出，將所嫁之婦離異，給還母家，私娶之民照地方例治罪。」此一禁令，在乾隆時一度放寬，但至嘉慶時又重行嚴禁。其在新疆方面，一方在喀什、葉爾羌、阿克蘇等地建有漢城、回城、中樞所派官吏駐漢城，伯克等同官駐回城，兩城交通限制極嚴，回人婦女不得私入漢城，漢滿人等不得居住回城；同時由內地前往時，非有護照不得入回疆，漢回通婚更是懸為嚴禁，這都是分化與隔絕政策的實施。

六、廣設驛站

清代對於這一廣大帝國的統治，除使用各種謀求安定的方法外，並注意於交通的開闢。在那種僅恃人力獸力為交通工具的時期，欲求交通便利，廣設驛站，乃是一種最好的方法。清代在邊疆所設的驛站極多，內蒙古計有五道：喜峯口一道（除喜峯口寬城內地所設二站外，設蒙古站十六，通達東北），古北口一道（除古北口至順內地所設六站外，設蒙古站十），獨石口一道（除獨石口內地所設一站外，第一站在察哈爾境內，設蒙古站五），張家口一道（除張家口內地所設一站外，設蒙古站十九直接阿爾泰軍臺），殺虎口一站（除殺虎口內地所設一站外，設蒙古站十一）。外蒙古北路驛站，都由阿爾泰軍臺達之。

由烏里雅蘇臺至科布多凡十四站，由庫倫至恰克圖凡十二站（備巡查卡倫及與俄互市），由烏里雅蘇臺至近吉里克卡倫凡九站，由科布多至索果克卡倫凡八站，由科布多至古城（新疆奇臺）所屬之穆吉卡倫凡八站，達於西路。在新疆方面，由迪化、吐魯番至哈密二十站，由古城至嘉峪關三十二站，由迪化、鎮西至哈密二十二站，由迪化至阿爾泰十二站，由迪化至塔城二十站，由迪化至伊犁二十三站，由伊犁至阿克蘇十六站，由吐魯番至庫車二十三站，由焉耆至塔城十六站，由庫車至烏什十三站，由阿克蘇至沙車十七站，由巴楚、喀什至沙車十七站，由沙車至和闐十五站，由沙車至蒲犁十二站。至對於西藏方面，由打箭爐（今西康康定）至後藏札什倫布，均設有驛站，計打箭爐至拉薩七十三站，拉薩至札倫布十七站（小道十二站）。其他，在西南各地，亦

都有驛站之設置。這樣，聯繫邊疆，消息暢通，如遇軍情，則飛符馳檄，限日計程，雖遠在萬里，而近若戶庭，其對於鞏固國防上助力的偉大，可以想見。（西藏部份見高長柱著西藏概況）

七、在新疆屯田

清代的屯田，僅實行於新疆。清代自乾隆時期先後平定準格爾（乾隆二十五年，公元一七六〇年）、回疆（同年）兩部後，乃積極在新辦理屯田，以備軍食而利駐兵。計其屯田的辦法約有五種：（一）兵屯，即以綠營兵屯墾，都是携眷永屯，一夫授田二十畝，由官廳給予籽種牛具，視地瘠肥歲納糧十二石至十八石。（二）犯屯，即招內地囚犯遣往新疆屯田，又稱遣屯，一夫授田十二畝，由官廳給予籽種牛具，每歲納糧六石。（三）戶屯，即招內地的人民前往開墾，以兵屯犯屯以外的隙地給之，一戶授田三十畝，官廳不給籽種牛具，每歲徵銀五分，或細糧八升。四回屯，即有一部份同族（當時稱纏回，即現在之維吾爾）的農民，進行屯墾，初由招來三百戶至伊犁屯墾，繼又於烏什、葉爾羌、和闐、哈密、吐魯番等處招來五千餘戶，計戶不計丁，計種不計畝，除其中三百戶所收之麥係供大小伯克及挖鐵回人六十戶的養贖口糧外，每戶歲納十六石餘。回戶分為九屯，建寧遠城居之，以回入為阿奇木伯克，自治其事，這批回人，便是現在新疆十四種民族之一的塔蘭其族。所謂塔蘭其，即維語種田人之義。四旗屯，即駐防伊犁一帶的滿洲、錫伯、索倫、察哈爾、厄魯特等八旗兵的屯田，自嘉慶七年（

公元一八〇二年）纔開始，令閒散餘丁代耕，並可僱傭佃種，永為世業。以上五種屯田，除回屯、旗屯偏於伊犁一隅外，兵屯、犯屯則遍及南北兩疆，而以北疆為多，戶屯亦以北疆為限。據乾隆四十二年（公元一七七一）調查，北疆的兵屯、犯屯共二十二萬七千二百九十畝，南疆共五萬五千三百七十六畝，又據嘉慶十三年（公元一八〇八年）調查，北疆戶屯畝數共一百四十四萬一千七百四十三畝，可見其對於地方的開拓，貢獻甚大。

戴季陶先生於民國二十三年七月在邊疆政教制度研究會根據大清會典所編印之清代邊政通考的序言裏說：「中國歷代之疆域，清雖不能謂為第一廣大，而制度之整齊，團結之堅固，民心之和睦，多有為歷代所不及者。以銅為鑑，可正衣冠；以古為鑑，可知興替。前代為後代之因，欲知今日吾人所當作，後日所宜趨者，惟有詳考前代之得失是非，清代之諸般治藩政策制度，實吾人所不可須臾忽略者也。」言簡意賅，清代邊疆政策的重要性，可以概見。

本文主要參考資料：二十五史、清代邊政通考（蒙藏委員會重印本）、及近人所著中國通史。

