

論清季新疆之設省

陳旺城

國立宜蘭技術學院 人文及科學教育中心副教授

摘要

新疆古稱西域，是中國西北邊防的前沿，自西漢武帝時張騫鑿空，宣帝神爵二年（60B.C.）始設西域都護府後，期間雖有隨中原王朝興衰而成不同程度的統治情況，但也都能對之進行有效的管轄。有清一代乾隆統一天山南北，軍府統理發揮一定的作用，但嘉道中衰後亂事不斷，加以外力入侵使之幾成異域。光緒初新疆收復，至十年（1884）設省，是歷史進程及時代潮流發展的必然結果，有利於邊防鞏固及新疆開發。此其於清季設省緣由、議定爭辯與所起影響作用，乃本文論述之焦點。

關鍵詞：新疆、柏克、維吾爾、阿古柏

On Establishing to Province of Shingjiang in Later Ching Dynasty

Wang-cheng Chen

Associate professor, Center for Liberal Arts and Science Education
National Ilan Institute of Technology

Abstract

Shingjiang is called the western region from ancient times. The defending frontier of northwest in China. Wu emperor in His Hann (An ancient dynasty) command the Jan Ching to defend it, than to establish the Du Fu department up to Ching dynasty in Shiuan emperor shern Jyue second year (60B.C.). In this time, but having the different sovereign situation through the chyan dynasty to restore a fallen and gain power. They could operate on effective management up to Chingdynasty. Chyan Long emperor unified south and north of Tian mouition assigning military to preside this Rogion, then to have a huge function. when the Jia Daw of Ching dynasty, the outer forces continue to violate making the area almost to become confusion. The Guang shiuh fourth year (1878) recovered the shingjiang until Guang shiuh emperor tenth year (1884) set up the province that's beneficial to defend frontier of northwest in china. It's a reason of establishing the province in Ching dynasty. the session conformed the dispute and its influence.

Key Words : Shingjiang, Beg, Ygur, Yahoob

一、前言

中國地方行政區劃之稱省者，「一般源始於元。然而行省之名實始於金」，且行「省」一詞含義之演變，乃「出由禁中變為省中，其次變為官署之稱，其次變為行省。後來已訛傳訛，避繁就簡，便祇簡稱為省了。」¹如此自元朝蒙哥汗時代，「中央設中書省、尚書省，地方設行中書省、行尚書省」，這種制度，「在我國一直遵行不廢，近代的行省制度即由此而來。」²而蒙元當時為懲處察合台系與窩闊台系諸宗王，也在新疆地區的「回鶻畏兀兒地」設「別失八里行尚書省」³以與所設費爾干納（Farghana）的阿姆河行尚書省，分治新疆左右兩地，不過當時並沒有與內地一樣的與州縣密切結合且延續下來。所以此所謂設省，當是指在行政建制上採行郡縣制度的措施而言。

新疆自西漢張騫鑿空，宣帝神爵二年（60B.C.）設西域都護府以來，歷代中央王朝都曾在此設官統制，期間雖有隨中原王朝的興衰而呈現不同程度的治理情況，但也大都能對其進行有效管轄局面，尤其乾隆二十四年（1759）以後統一天山南北路以來，軍府統理，因俗而治，對於攏絡民族上層、穩定新疆形勢，是發揮了一定的作用，並「使之成為中亞最繁榮的地區。」⁴但嘉道以還隨著時空的推移與歷史發展的變化才叢生弊端。迄清季左宗棠、劉錦棠粉碎阿古柏入侵政權及英俄染指的陰謀收復新疆後，新疆設省以與內地建制一致是加強國家統一，有利社會經濟發展的必然要求。故它當時的設省緣起、議定過程之爭辯與所起的影響作用，實值吾人加以關注而這也正是本文對之論述的焦點。

二、清季新疆設省的緣起

清乾隆二十四年（1759）一統新疆後，二十七年（1762）設伊犁將軍總統全疆南北，節制所轄一都統（烏魯木齊）及三參贊大臣（塔爾巴哈台、喀什噶爾、伊犁）等四個軍政區，但這種軍府統治，只管軍政不理民事，且「治兵之官多，治民之官少」⁵，並對不同民族採不同管理方式，所造成的同一區域之內，政令不一的弊端。當清政府統治勢力衰退後，也就漸漸不能有效適應時代要求，它「以軍府制為主體的多元化的管理體制本身就存在著不統一的分散性」，且「隱藏著分裂的不穩定性」⁶，加上回疆各地的阿奇木伯克以「官民隔絕」，利用其合法地位魚肉鄉民，愚弄官吏，所以「官之不肖者狎玩其民，輒以犬羊視之，凡有徵索，

¹ 鄧嗣禹，〈行省的意義與演變〉，文載黃培、陶晉生編，《鄧嗣禹先生學術論文選集》（台北：食貨出版社，1980年），頁124。

² 新疆社會科學院民族研究所，《新疆簡史》（烏魯木齊：新疆人民出版社，1980年）一冊，頁181。

³ 柯劭忞，《新元史·憲宗紀》（台北：成文書局，1971年）卷六，頁29367。

⁴ 包羅杰，《阿古柏伯克傳》漢譯本（北京：商務印書館，1976年），頁47。

⁵ 袁大化、王樹，〈新疆圖志〉（台北：文海出版社，1965年）卷二十二職官一，頁1。

⁶ 沈傳經，〈新疆建省〉，《新疆歷史論文續集》（烏魯木齊：新疆人民出版社，1982年），頁394。

頭目人等輒以官意傳取，倚勢作威，民之怨官，不知怨所管頭目也」⁷，致使各族百姓「視官如寇仇」⁸並加深民族裂痕，影響清政府之統治，所以「如果說張格爾的叛亂，是軍府制弱點的第一次大暴露，那麼 1864 年庫車、伊犁等地農牧民起義後，各地封建農牧主乘機篡權，形成封建地方割據局面，導致清政府在新疆的地方統治的土崩瓦解，更應是軍府制不能適應地方行政管理的需要。」⁹而新疆從地理位置看，是我國西北邊陲重地，且因海通之前「伊古以來，中國邊患，西北恆劇於東南」言之，它是與中原內地，指背相連，唇齒相依關係，所以劉錦棠曾說：「蓋新疆本秦隴之屏障、燕晉之藩籬，亟宜經營盡善，已固吾圉。」¹⁰同時英俄既覬覦於外，而其本身內部局勢又有「少數封建王公伯克還存在著分裂思想，一有風吹草動，就借機煽動，蓄意擴大或製造民族矛盾，進行分裂叛亂活動」¹¹，是所以「從內部削弱了抵抗侵略力量，給外部侵略者有可乘之機。」¹²而鴉片戰爭以來，英俄勢力之入侵，當時新疆，「軍府制不能擔負起加強反侵略力量作用，就更需一種新的行政管理體制，才能適應新的時代要求。」¹³所以在反擊阿古柏入侵政權的過程中，清軍於各地所設善後局，辦理有關「命盜、公債、田土、戶婚事故各案件，蓋由局員察律辦理」¹⁴，雖然這種具地方行政機性質支援戰爭和穩定後方有顯著效果，但此類「善後局是適應戰爭需要的臨時性的組織機構，不能擔負新疆全境光復後的治理與開發工作」，而且當時「新疆是俄英侵逼，故土新歸、治內治外，視同草創，各項工作更需審慎籌劃」¹⁵的關鍵時刻，故左宗棠一再呼籲建省設縣，否則「萬一強窺伺與其搶擾於事後，曷若審慎於先機，如是則雖一時稍覺勞費亦有不得而惜者。」¹⁶而劉錦棠也指出：「新疆當久亂積罷之後，今昔情形判若天壤，所有新疆一切事宜，無論拘泥成法，於時事多不相宜。且承平年間舊制，亂後蕩然無存，萬難再圖規復，欲為一勞永逸之計，固除增設郡縣，別無良策。」¹⁷因此，「新疆設省已是歷史的必然，時代的要求，發展的需要，是刻不容緩的事情」¹⁸，所以清政府朝野於清軍收復新疆後，如何加強鞏固清朝在新疆統治地位的問題，即引起一場關於設省的爭論。

⁷ 左宗棠，《左文襄公全集》（台北：文海出版社，1964年）卷五十三，頁34。

⁸ 朱壽朋編，張靜廬等校點，《光緒朝東華錄》（北京：中華書局，1958年）二，頁1382。

⁹ 沈傳經，前揭文，頁395。

¹⁰ 《光緒朝東華錄》二，頁1379。

¹¹ 沈傳經，前揭文，頁395。

¹² 同上註，頁397。

¹³ 同上註。

¹⁴ 左宗棠，《左文襄公全集》奏稿卷五十七，頁1。

¹⁵ 沈傳經，前揭文，頁398。

¹⁶ 左宗棠，《左文襄公全集奏稿卷五十九，頁60。

¹⁷ 《光緒朝東華錄》二，頁1376。

¹⁸ 沈傳經，前揭文，頁399。

清代有關新疆設省問題，龔自珍、魏源等人於嘉道間即已提出，尤其龔自珍，它可說是新疆設省的首創者，龔自珍（1792-1841），「先世是隨宋南渡，遷餘姚，後遷浙江杭州著籍仁和。」¹⁹道光年間進士，官禮部主事，母為清代文字學家段玉裁之女，其因曾寫下，「九州生氣恃風雷，萬馬齊瘖究可哀！我勸天公重抖擻，不拘一格降人材」²⁰凜然詩篇而為人所熟知的中國近代初期愛國思想家與具有強烈改革精神的政治家，嘉慶二十二年（1818），大理寺卿興為吐他寫上鎮守吐魯番領隊大臣公書為其之策。二十五（1820）在他的西域置行省議中提出了「議遷議設，撤屯編戶，盡地利以劑中國之民」²¹的經濟、政治和社會改革基礎的建省主張。該文開頭即指出清高宗「應天運而生，應天運而用武，則遂能以承祖宗之兵力，兼用東南北之眾，開拓西邊，遠者距京師一萬七千多里，西藩屬國尚不預，則是天遂將通西海乎？未可測矣。然用帑數千萬，不可謂費；然而積兩朝西顧之焦勞，軍書百尺，不可謂勞；八旗子弟，綠旗疏賤，感遇而捐軀，不可謂折。然而微夫天章聖訓之示，不得已，淺見於儒，不理鄙生，幾幾以耗中事邊，疑上之智，翦人之國，滅人之嗣，赤地千里，疑上之仁。否否。有天下之道，則貴乎因之而已矣。假如鄙儒言，勞者不可復息，費者不可復收，滅者不可復續，絕者不可復蘇，則亦莫如遂。因之以為功，況乎斷非如鄙儒言。」²²有力駁斥愚儒鄙生的消極看法，盛讚乾隆皇帝應時順機、開拓西疆、統一天山南北路歷史功績，批判所謂「耗中事邊」的迂腐論調，他有感於「自乾隆末年以來工、不商之人，十將五六；又或飡菸草，習邪教、取誅戮、或凍餒以死；終不肯治一寸之絲、一粒之飯以益人。承乾隆六十載太平之盛，人心慣於泰侈，風俗習於遊蕩」，國困民窮，「各省大局，岌岌乎皆不可以接月日，奚暇問年歲？」²³當道光八年（1828）回疆張格爾事件平息後，宣宗特諭善後西四城治理的統屬問題，要長齡等籌議時，由於英俄及浩罕尚垂涎新疆地區，而清政府國力日衰，財政困難，大小和卓「逆裔」殘部未根除，所以以長齡為首的妥協退讓派，擬欲實施土司分封，捐西守東之策時，龔自珍於道光九年（1829）中進士後，「欽命題安邊綏遠書時，張格爾甫平，方議新疆善後，先生臚舉時事，灑灑千餘言，直陳無隱，閱卷諸公皆大驚。」²⁴他的御試安邊綏遠書，尖銳的批評：「臣聞前史安邊之略，不過羈縻之，控制之。雖有長駕遠馭之君，乘兵力之盛，鑿空開邊，一但不

¹⁹ 龔自珍，定盦先生年譜，《龔自珍全集》（台北：河洛圖書出版社，1975年），頁589。

²⁰ 同上註，第十輯乙亥雜詩，頁521。

²¹ 同上註，年譜，頁604。

²² 同上註，西域置行省議，頁105。

²³ 同上註，頁106。

²⁴ 同上註，頁618。

能有，則議者紛紛請棄地或退保九邊已耳。非真能疆其土，子其人也。國朝邊情邊勢與前史異，拓地兩萬里，而不得以為鑿空；台堡相望，而無九邊之名，疆其土，子其民，以遂將千萬年而無尺寸可議棄之地，所由中外一家，與前史迥異也。」²⁵並以此直陳無隱的指出棄地退讓者的不是。而他積極提及移民邊實，具體化清代人口學專家洪亮吉「君相調劑之法」的新疆建省的主張，其應「可說是嘉、道間繼那彥成之後，反對棄地退守的第一人。」²⁶。

龔自珍的設省方案，以「人則損中益西，財則損西益中」的移民邊實與經濟開發原則，乃將「內地無產之民」遷新疆，使成為「西邊有產之民」，用「先期斬危崖，劃仄嶺，引淙泉，瀉漫壑；到西分插南北兩路後，官給蒙古帳房一間，牛犁具，籽種備」，辦法依大中小戶給相當土地，「不得自佔，旗民同例」，且「應頒製西洋奇器，物小受多利行者，又宜頒設高廣護風之具，田中可用者令仿造，夫然而屯田可盡撤矣。」又鑒於往昔「屯田者，有屯田之名，不盡田之力」，且「欲以私力治公田，蓋其難也」之缺失，故應將屯田給予屯丁，「作為世業，公田變為私田，客丁變為編戶，戍邊變為土著，其遣犯毋庸釋回，亦量以瘠地，一體耕種交納，既撤綠旗之屯，當撤八旗之戍」，改旗為旗戶，「既有其戶名目與回民有田籍者同」，如此人人均事生產，「以耕以牧。」²⁷而對新疆資源的開發及其與內地貨物往來，稅收相關事宜等，他也主張「設採辦紅銅事務監督一員，用內務府人員，三年更調，駐吐番州。其甘肅省嘉峪關設監督一員，專司內地往準、回販易之稅。除稻米、茶、大黃、布網外，一切以厚其俗；除皮貨、西瓜外，不許入關，以豐其聚。銅務關務，皆所以劑官俸，給兵也。」²⁸以此可「使新疆足食足兵，是一種安邊之思想。」²⁹政治舉措，郡縣區劃上，他提出新疆設省的行政建制，「設兵部尚書、右都御史、準回等處地方總督一員，按察使一員，巡道三員，提督一員，總兵官三員，知府十一員，知直隸州三員，知州二員，知縣四十員。府州之目十有四」³⁰，即伊東、伊西、庫州、迪化、鎮西、瓜州六府及塔州屬直隸州（以上為北路）關州、沙洲、蘇州、羌州、和州五府及吐魯番、磚房（喀什噶爾）兩直隸州（以上為南路）共十一個府、三個直隸州、兩知府、四十個縣，「總督駐劄伊東府，巡撫駐劄迪化府，提督駐劄迪化府，分巡安西北兵備道一員，分鎮安西北鎮總兵一員，同駐劄鎮西府；分巡天山北兵備道一員，駐劄伊東府；分鎮安西北鎮總兵一員，駐劄塔州，分巡

²⁵ 龔自珍，御試安邊綏遠疏，《龔自珍全集》，頁112。

²⁶ 拙著，《那彥成與回疆》，（台北：邊政協會，1997年）頁372。

²⁷ 龔自珍，西域置行省議，《龔自珍全集》，頁107、110。

²⁸ 同上註，頁110。

²⁹ 沈傳經，前揭文，頁400。

³⁰ 龔自珍，定盦先生年譜，《龔自珍全集》，頁618。

天山南兵備道一員，駐羌州府；分鎮天山南鎮總兵官一員，駐土蕃州。督撫必皆駐北路者，北可制南，南不可制北。昔者回部未隸天朝，無不甘心為準夷役者，亦國勢然也。」³¹如此是則在新疆設總督、巡撫、布政使、按察使、巡道、提督等官，「應請將軍、副都統、辦事大臣、領隊大臣、印房章京等一蓋裁撤。」³²如此將軍府制改為州縣制，統一地方建制，統一地方事權，加強地方行政。同時在經濟開發、設省建制改革上亦具深刻的社會改革意義，如「其哈密、闐展兩郡王皆賞給協辦府事官名號，朔望祭祀，及大禮排班，在道府之下，同知之上，各回城伯克中，皆遴選一員，賞給協辦縣事名號，朔望祭祀及大禮排班，在知縣之下，縣丞之上，使在道府知縣以下，成為府縣領導的徒具「名號」的地方官員而已，而「其駐防之滿州、索倫、錫伯、蒙古、丁等」，改為旗戶，「應與自內地駐防旗人新移到者，一體歸地方官管轄」，對專管「布魯特、哈薩克、那木干、愛烏罕各國，掌各國之朝貢之物，鑄總統西邊辦事大臣印一、勒文一、秩正二品，受準回總督節制，與提督、巡撫互相節制。」³³甚至對「新遷人等及旗人回人等未能知書」者，亦建請「立學³⁴以教育之。

關於「以邊安邊」及「足食足兵」方面，他也於其《御試安邊綏遠疏》中提出「開墾則責成南路，訓練則責成北路」主張，以「南路至肥饒也，非北路但產青稞蔬麥者比也。河水之支流以十數，經各城流引而入田，可以稻，征而入倉，可以餉，可以」；其「改屯丁為土著，改戍卒為編戶，出之行陣，散之原野，勢便令順。撤屯田為私田，又許上上農自占地，以萬人耕者授萬夫長，以千人耕者授千夫長，回人之貧者役之為佃，富人之役佃也，權侔于官吏，回人怙恃此農夫矣，且可以奪伯克之權，而轉其信服伯克之心，如是數年，則糧裕。阿克蘇設紅銅局、官司鼓鑄，制普耳錢，而「禁紅銅毋許入關，如是數年，則錢裕，用物裕。」³⁵似此，其所奏兼具政經社會文化改革的這一建省方案，雖「現在所費極厚、所見極繁、所更張極大、所收之效在二十年以後」，但其「利且萬倍。夫二十年，非朝廷必不肯待之事，又非四海臣民望治者，不及待之事，然則一損一益之道，一出一入之政，國運勝益勝，國基固益固，民生風俗厚益厚，官事辦益辦，必由是也，無其次也。」³⁶他的《西域置行省議》實為當時難得的一篇全面、具體，具有價值，並涉及新疆政治體制改革的重大問題而且是符合歷史創見，甚至有被盛讚為「實經畫邊陲至計」與「新疆置省諤諤」之言。連一向忽略塞防的李

³¹ 龔自珍，定盦先生年譜，《龔自珍全集》，頁 618。

³² 同上註，頁 110。

³³ 同上註，頁 110-111。

³⁴ 同上註，頁 110。

³⁵ 龔自珍，御試安邊綏遠疏，《龔自珍全集》，頁 113。

³⁶ 同上註，西域置行省議，頁 111。

鴻章都說其乃「古今雄偉非常之端」³⁷，但最終仍以其人微言輕而未被清廷所採用，不過他還是堅信新疆之設省，「文章合有老波瀾，莫作鄱陽夾漈看，五十年中言定驗，蒼茫六和此微官。」³⁸果然，誠如李鴻章所言：「龔氏自珍議西域置行省於道光朝，而卒大設施於今日，蓋先生經世之學，此尤其犖犖大者。」³⁹。

繼龔自珍之後，主張新疆設省的是湖南邵陽魏源（1794-1856），「留心當代掌故通諳輿地」，又「最重經世致用之學，前輩每以與仁和龔自珍，涇縣包世臣并稱」⁴⁰，其《聖武記》一書纂成於道光二十二年（1842）鴉片戰爭後，中英《南京條約》簽定之際，「全書著眼於提倡富國強兵之策與夫知己知彼之略，以及師夷長技以制夷之方」⁴¹，他在該書《乾隆蕩平準部記》中即提出新疆「一旦追天時，順人事」，則要「列亭障，置郡縣」並「勤天下之力以經營之」⁴²的看法。龔、魏兩人，「都以實邊固防作為治新疆方略，而對兵屯利弊的評價，卻有所不同，自珍認為兵屯限制了生產的積極性，要求變公田為私業」⁴³，而魏源則強調乾隆「戡定新疆，經畫善後之計，北路詳於南路」，未能將屯田制度普遍推行於天山以南，且「北路駐防，而南路僅換防，商民則北路挈眷而南路不得挈眷，夫固畛域視之矣。」⁴⁴固使屯墾制度推行的比較普遍的北疆，基本上，不只達到以「屯墾裕餉的目的，而且由於關內外人員相互往來交流生產經驗，興修水利工程，出現新的聚居區和新的城鎮，促進了新疆整個農業經濟的發展」，而且也確如「魏源所言，社會比較安定」，所以「十九世紀中期，南疆先後發生張格爾、王素普、卡塔條勒等七和卓及倭里罕幾起動亂，北疆沒有受到大的波及，這與推行屯田制度收到較大經濟效益很有關係。」⁴⁵所以說，清政府當時若能接受龔、魏設省建議，「道光、咸豐、同治年間的新疆，很可能是另一番氣象。歷史繞了一個圈子，又回到原來的題目上，在清軍打開收復南疆大門托克遜、吐魯番之後，朝野各界圍繞新疆建省問題展開了論爭。」⁴⁶因此吾人可謂新疆設省應是歷史發展的必然結果，故使左宗棠於光緒三十一年（1877）所提設省置郡縣之建議終能至此，由概念醞釀邁入實質籌畫的進程。

三、清季新疆設省的爭辯與議定

左宗棠對新疆設省早在鴉片戰爭前夕的道光三十年（1833），他二十三歲上

³⁷ 龔自珍，《定盦先生年譜》，《龔自珍全集》，頁 618。

³⁸ 同上註，《乙亥雜詩》，頁 516。

³⁹ 李文忠公，《黑龍江述略》序文，載《定盦先生年譜》，《龔自珍全集》>>，頁 604。

⁴⁰ 王鍾翰，《魏源與聖武記》，《清史續考》（台北：華世出版社，1993 年），頁 354。

⁴¹ 同上註，頁 355。

⁴² 魏源，《聖武記》（台北：中華書局，1982 年）卷四，頁 10。

⁴³ 鐘興麟，《新疆建省述評》（烏魯木齊：新疆大學，1993 年），頁 20。

⁴⁴ 魏源，《聖武記》（台北：中華書局，1982 年）卷四，頁 13。

⁴⁵ 鐘興麟，前揭書，頁 22。

京會試出後，即賦以燕台雜感八首之三的詩句：「西域環兵不計年，當時立國重開邊；駝萬里輸官稻，沙磧千秋此石田；置省尚煩它日策，興屯寧費度支錢；將軍莫更紓愁眼，生計中原亦可憐」⁴⁷而開始注意到新疆設省問題。他雖對龔自珍所擬郡縣方案不很贊同，但對其所提建省原則，卻十分欽佩。且光緒三年（1877）劉錦棠攻達、吐魯番、托克遜三城，阿古柏仰藥死於庫爾勒後的五月初十日，清政府要左宗棠對新疆「通盤籌畫」以便「一氣呵成，于大局方為有裨」⁴⁸時，他於六月十六日的「遵旨統籌全局摺」中，即依當時實際，提出「立國有疆，古今通義，規模存乎建置，而建置因乎形勢，必合時與地通籌之，乃能權其輕重。而建置始得其宜」，闡明建置、形勢、時地相互關係，調建置必須適時而變，且「伊古以來，中國邊患，西北恆劇于東南」之因勢現況，認為「西北則廣漠無垠，專恃兵力為強弱，兵少固啟戎心，兵多又耗國用。以言防，無天險可限戎馬之足；以言戰，無舟楫可省轉饋之煩，若非東南之險阻可憑，集事較易也。周秦至今，惟漢唐為得中策。及其衰也，舉邊要而捐之，國事遂益以不振，往代陳可復按矣。顧祖禹于地學最稱淹貫，其論方輿形勢，視列朝建都之地為重輕，我朝定鼎燕都，蒙部環衛北方，百數十年無風燧之警，不特前代所謂九邊皆成腹地，即由科布多、烏里雅蘇台以達張家口，亦皆分屯列戍，斥堠遙通而後畿甸宴然，蓋祖宗朝削平準部兼定回部，開新疆、立軍府之所貽也，是故重新疆者所以保蒙古，保蒙古所以衛京師……尤不可不豫為綢繆者也。」⁴⁹而正式提出設省建議說：「為新疆盡久安長治之策，紓朝廷西顧之憂，則設行省改郡縣事有不容己者。」⁵⁰因此，他審時度勢的認為欲求新疆長治久安，唯有建省一途才是最佳方案。故於其答劉毅太常的信中，同朝而欲為長治久安之謀，則舍此別無善策。」⁵¹所以他於光緒四年（1878）初清軍克復喀什噶爾，全疆光復後的正月初七日又上新疆應否改設行省開置郡縣請會議摺，「奏為新疆應否改設行省，開置郡縣事關西北全局，請旨下總理衙門、軍機處、六部九卿各省督府會議復陳」⁵²，希望通過總理衙門、軍機處、六部九卿各省督府會議，消除分歧，使其治新方案，得以實行。左宗棠於答朱茗生信中也一再提及「西域擬改郡縣，疏請內外集議，請旨定奪，非僅慮直咎之難，異時議其後者，足害其成也。事關西北大局，宜慎慮于始。隴與新疆端賴各省協濟，非大部主之于內，疆圻襄之于外，事無由濟，若如近時頻催罔應，殊可寒心。」

⁴⁶ 鍾興麟，前揭書，頁 27。

⁴⁷ 左宗棠，《左宗棠全集》家書詩文，頁 456。

⁴⁸ 同上註，奏稿六，頁 679。

⁴⁹ 同上註，頁 702。

⁵⁰ 左宗棠，頁 703。

⁵¹ 同上註，書信三，頁 386。

⁵² 同上註，奏稿七，頁 3。

⁵³然而其此一主張，卻遭到某些非議，尤其是李雲麟反對最力。

李雲麟，字雨蒼，正白旗人，曾以諸生從曾國藩平太平軍，累官至副都統，同治五年（1866）伊犁將軍明緒，因反清回軍攻克惠遠城後自殺，他時任庫爾喀喇烏蘇領隊大臣後被擢為頭等侍衛，幫辦新疆軍務，七年（1868）任新設的布倫托海辦事大臣，因屯民之，而逃青格爾（左宗棠以該員「剛明耐苦，性不好利」又通蒙語，熟悉新疆事務。奏調其「赴軍營差委」，旋「因親老」請准終老後又「隨丁父憂」。光緒元年（1875），左宗棠以其「質地時堪造就」，奏准將李雲麟「開復副都統銜其躁志矜情，歸于穩實，隨時差委，冀可成一人材，于西事不無裨益。」故於光緒二年（1876）二月底，抵左宗棠軍營，「時值總理行營營務道員劉錦棠率帥出塞，臣令李雲麟偵察賊情，諷稽地利，一切資其贊劃。」⁵⁴但他在新疆的某些重大問題上，卻與左宗棠意見不一。初，李雲麟曾向左宗棠傳達文祥關於收復烏垣以作為居中控制的重鎮，其他地區則實施分封眾建的訊息，未為左宗棠採納，光緒三年（1877）李被委派赴塔城查案，「出關即刻欽差大臣督辦新疆軍務營務處李銜條，行知各處，致人呼為欽差，金和甫（筆者按：即金順）函來亦稱為星使」，他甚至在途中忽函致左宗棠的信中謂：「烏魯木齊空虛可慮，數百萬餉打南城，不如以重兵鉅餉注烏魯木齊。」不久南八城克復，李雲麟「神色沮喪」，而「非所樂聞」，且「預為緩南急北之說妄思阻撓」，實乃其「忌妒之心所迫致然。」⁵⁵光緒四年（1878）左宗棠正力爭新疆設省之際，李雲麟雖然政治地位不如左宗棠，但其以邊政大員身份，打著故相文祥旗號，更本著八旗利益高於一切的看法，其觀點又代表著旗員的利益，自然對左宗棠所提會影響到八旗養兵特權的「議建行省，設郡縣」措施認為是「此皆舖張揚厲之謀，專務美觀不求實濟」⁵⁶的「耗餉難支」方案，而在其《西垂事略》一書更提出新疆建省的「八不可」說法，對設省之事，進行全面抨擊與反對。此舉比之同持反對意見的「劉海鰲編修來得具體，甚至也比署都察院左副都御史張佩綸這類不同意新疆建省的人更有影響」⁵⁷，故當時「疆臣朝臣有言宜郡縣者，亦有言不宜郡縣者，其言郡縣者謂漢回雜處，非地方官為之控制，無以銷爭奪之萌；其言不宜郡縣者，謂土曠人稀，徒設官以糜巨費，以成旦夕之效，朝廷兩存其說。」⁵⁸所以因而沒有得到清政府有力支持，心有不悅，「蓋處數十百年後論數十百年以前事，處數百千里外論數千百

⁵³ 左宗棠，《左宗棠全集》，書信三，頁 353。

⁵⁴ 同上註，奏稿六，頁 519~520。

⁵⁵ 左宗棠，《左文襄公全集》書牘二十，頁 31。

⁵⁶ 李雲麟，《西陲今略》（台北：成文出版社，1968 年），頁 16~17。

⁵⁷ 鐘興麟，前揭書，頁 61。

⁵⁸ 北京第一歷史檔案館，御史洪良品奏請在新疆設郡縣摺。

里內事，其不能有當，本在意中；而邊塞任事之人能見諒于後世，未必盡見許于當時，改弦更張，恐不復成音響耳」⁵⁹，但他深知建省為必須之途，打定要說服朝廷，所以左宗棠答劉毅齋太常信中說：「擬先將大概情形具奏，并請先簡督、撫、徐將各節目陸續陳明，以歸捷速。」⁶⁰而左宗棠建省主張顯然是深受龔自珍影響「龔自珍撰 西域置行省議，以改乾隆朝在新疆推行的軍府制度為主要目標，左宗棠的奏稿則淋漓盡致地歷數軍府制度的種種弊端；龔自珍提出損益之道，左宗棠為求省費節勞，必得新疆腴區，才能駐軍設防，兩者思路基本一致。」⁶¹且左宗棠建省之議，務求弊去利生，所以他指出：「將軍、都統與參贊、辦事大臣、協辦大臣與領隊大臣，職分等夷，或皆初自禁踏闖，或久握兵符，民隱未能周知，吏事更少歷練，一但持節臨邊，多不相下，稽察督責，有所難行」，尤其「北路糧員但管徵收，而承催則責之頭目。南路征收，均由回目阿奇木伯克等官，官民隔絕」，官民猜忌，弊病叢生，至於徵稅索賦辦法，「內地徵收常制，地丁合而為一，按畝出賦，故無無賦之地，亦無無地之賦」，而「新疆則按丁索賦，賦戶丁少，賦役或輕，貧戶丁多，則賦役反重，事理失平，莫甚于此。」且「貨幣之制，子母不能相權；爭訟之事，曲直不能徑達。」又「官與民語言不通、文字不曉，全恃通事居間傳述，顛倒混淆，時所不免」，故「非官與民親，漸通其實情，去其壅蔽，廣置義塾，先教以漢文，俾其略識字意。征收所用票卷，其戶民數目，漢文居中，旁行間注回字，令戶民易曉。遇有桀誤，即予隨時更正。」⁶²所以《小方壺齋輿地叢鈔》二帙，署為闕名的 新疆設行省議 一文即將龔、左建省並議道：「至設省建官諸事宜，前經浙人龔自珍詳議，今昔攸殊，然其大指畢具，且聞前者左侯相以相度形勢，因時制宜，一一入告，故不復懸議云」，該文並著重的指出新疆設省一以制俄之鯨吞蠶食之謀，次以補官民隔絕之患，再以行新疆長治久安之道，似此新疆已經左宗棠等人經營數年的庶富形勢，實來之不易，故其尚憂心的說：「但恐再越數年，善後勢畢，仍歸權于駐防旗官，則從前諸弊必至接踵而起，而新疆行省之設從此無人言之矣。」⁶³因此，對於左宗棠所提新疆建省乙事，當時卻曾得到不少心存愛國的知識份子們投以極大的關注，而且也在輿論上盡量的給予支持。

當然清政府在收復新疆的過程中，也獲得當地各民族人民的有力支持，因此使清軍能於一年內擊潰阿古柏入侵勢力，肅清南疆亂局。而其中頗為出力，貢獻尤大者也受到清廷的殊遇，如札薩克頭等

⁵⁹ 左宗棠，《左文襄公全集》書牘卷二十，頁 32~33。

⁶⁰ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁 74~75。

⁶¹ 鐘興麟，前揭書，頁 55。

⁶² 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁 193-194。

⁶³ 闕名，新疆設行省議，載王錫祺輯，《小方壺齋輿地叢鈔》（台北：廣文書局，1962年）二，頁 1157~1158。

旌獎，魯克沁維吾爾頭人經民眾推舉，被委任辦理吐魯番台吉事務，托乎提尼牙孜被委任署理莎車阿奇木克伯事務，所以光緒三年（1877）十一月十八日，左宗棠在其「新疆纏回打仗出力請酌量獎敘並委署城阿奇木伯克等職摺」中說：「或為響導或為隨同打仗，頗為出力，克復地方應辦各事，皆委纏回頭目承辦。數月以來，該回目等凡收繳馬械，採辦糧料柴草，偵探賊情，防守卡隘，均能督率回眾，辦理無誤」者，「自應給予頂戴准署理各職，以期呼應靈通，但不准仍前擅生殺之權。察看將來，如果辦事得力，公正廉明，纏回說服，再行奏請恩施。」⁶⁴如此，西征勝利之後所辦善後，得到各族人民之「呼應靈通」，雖出力頭人予以優遇任用，但「不准仍前擅操生殺」，以限期事權，均為日後建省著眼，且渠等亦戮力「傳頒教令」，對溝通官民，緩和民族關係，起了良好的作用，並且對建省方案的進程也奠立相當基礎。因此，清廷於光緒四年（1878）正月二十一日，諭旨左宗棠稱：「新疆應否改設行省，郡縣事關重大，非熟悉地方情形難以懸斷，此時據內外臣工議奏，亦未必確有定見，仍著左宗棠詳細酌度，因時制定，如果改設行省，郡縣實有裨于大局，即將何處應設省分，何處分設郡縣及官缺、兵制一切需用經費，妥議章程具奏，再 廷臣悉心會議，俟旨定奪。」⁶⁵八月十六日左宗棠在「籌借商款以濟需要摺」中稱：「新疆擬置省分設郡縣已有成議，一俟借款解齊，便可次地開辦。」⁶⁶然此時清廷以派崇厚出使俄國談判收回伊犁事宜，專注沙俄在伊動靜及收回伊犁後的邊防問題，所以對新疆建省仍存疑慮，諭以「郡縣之制，以民為本」之故，而於光緒四年（1878）九月三十日竟問左宗棠說：「除舊有各廳州外，其餘各城改設行省，究竟合宜與否？」倘「置郡縣，有無可治之民？不設行省，此外有無良策？故不可因陳奏礙難變計而默爾以息，尤不可因時勢所值不易措手而隱忍以待，總宜于萬難措施之中求一可進退之計。」⁶⁷如此似有緩議後退的情勢，故左宗棠於同年十月二十二日，復陳新疆情形摺除提出伊犁收回後的防務意見外，更詳細分析新疆形勢和重申新疆建省的重要性說：「以目前論之，亦無非可治之民」，如將民政，「責成各廳州縣，而道府察之，則綱目具而事易舉，頭目人等之權殺，官司之令行，民之情偽易知，政事之修廢易見，長治久安之效，實基於此。」⁶⁸同時左宗棠為增強清政府對新疆設省的信心，亦一再讚許劉錦棠等在南疆悉心經理善後，「百廢肇興，具有端緒，較之北路，尤易為功，是南北開設行省，天時人事，均有可乘之機，失今不圖，未免可惜」，最後他更強調「立國有疆，古今通義」，指出「兵不可停，地不可棄」，以駁斥「主

⁶⁴ 左宗棠，《左文襄公全集》奏稿卷五十一，頁 74~75。

⁶⁵ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁 7。

⁶⁶ 同上註，頁 158。

⁶⁷ 同上註，頁 173。

⁶⁸ 同上註，頁 194。

棄地之說者。」尤說明「地形無今昔之殊，而建置則有因創之異，窮變通久，因時制宜，固不容己者。」⁶⁹雖同年十一月初九日，清廷尚諭以「北路迪化等處自克復以來，招徠開墾，戶口日增，南八城地方富庶，見辦開渠、丈地鑄錢、徵厘諸事，具有端緒，開設行省于天時人事，幾有可乘等語」，但仍以「新疆議設行省，事關創始，必須熟籌于事前，乃能收效於後日，該大臣為長治久安之計，因時通變，所奏不為無見。刻下伊犁未經收還，一切建置事宜，尚難遽定，其餘南北各城應如何隨時經理之處，即著悉心籌劃，次第興辦，總期先實後名，俟諸事辦有眉目，然後設官分職，改設郡縣，自可收一勞永逸之效。」⁷⁰

光緒五年（1879）正月左宗棠奏報沙俄唆使阿古柏殘餘勢力，復行擾邊時，再次談及新疆設省問題，清政府要他提出改設郡縣具體辦法，左宗棠即於光緒六年（1880）四月十七日，在其「辦理新疆善後事宜摺」中將「以修浚河渠，建築城堡、廣興屯墾、清丈地畝、厘正賦稅、分設義塾、更定貨幣」⁷¹及植桑養蠶等經理事項詳細臣奏。同月十八日，其在「復陳新疆開設行省請先簡督府臣以專責成摺」中，對「新疆南北各城頻年辦理善後事宜，均有端緒」，且「分設郡縣于時務相宜」，並「從此邊地腹地綱舉目張，城郭廬帳群萃州處，彼此各仍其舊」，而於提出新疆設省的具體方案中，擬以「烏魯木齊為新疆總督治所，阿克蘇為新疆巡撫治所。」⁷²下設五道、五府、五州、二十一縣外，「左宗棠深知旗兵戰鬥力低下，不足憑以禦敵，但清朝政府不可能盡撤八旗之戍，只好用內外分工來限制軍府官員對政事的干預」⁷³，以緩和與旗員間的衝突，所以也提出：「治外則軍府立而安攘有藉，將為莫焉；治內則吏事修而政教相承，民行興焉，上無鄙夷其民之心，下有比戶可對之俗，長治久安之效，實基於此」，且於節費邊防上，亦說明其「改設郡縣，經出經入費用，較之從前不撥常年實數，不但無增，且可漸減。誠及此籌議興辦開設行省，於國計邊防不無裨補」⁷⁴的道理。似此，他以郡縣為主，軍府輔之的郡縣、軍府並存二元體制折衷方案，尚分析其大要為：「按新疆形勢所在，北路則為烏魯木齊，南路則為阿克蘇，以期能控制全疆，地居天山南北之脊，居高臨下，左右伸縮，足以有為也」。而其以烏魯木齊、阿克蘇各為督府所在地，可「彼此聲勢聯絡，互相表裡，足稱其形勢。將軍率旗營駐伊犁，塔爾巴哈台改設都統，并統旗綠各營，並擬增設伊犁兵備道一員，塔爾巴哈台擬增設同知一員，以固邊防。」⁷⁵其餘天山南北路亦均各設郡縣統屬於督撫（左宗

⁶⁹ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁193~194。

⁷⁰ 同上註，頁198~199。

⁷¹ 同上註，頁517。

⁷² 同上註，頁528。

⁷³ 鐘興麟，前揭書，頁57。

⁷⁴ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁528。

⁷⁵ 同上註，頁528。

棠新疆設省建置表如表一)。如此新疆建省籌劃，已初具規模，著有成效，但清政府仍以「左宗棠奏復陳新疆宜開設行省請先簡督府一摺，所擬建置事宜頗為詳悉，惟現在伊犁尚未收復，佈置一切不無窒礙，所有新疆善後諸務，仍著該督因地制宜，次第籌辦，原摺著暫留中在候諭旨」⁷⁶，仍予擱置。直至光緒六年（1880）七月，清政府以「時事孔艱」名義調左宗棠「來京晉見」，並要他「慎舉賢員堪以督辦關外一切事宜者，奏明請旨裨資接替。」⁷⁷因此左宗棠隨即推荐「幫辦新疆軍務通政使司通政使法福靈阿巴圖魯二等男臣劉錦棠志在匡時，才能應變隴中關外夙著勩勤，近辦新疆善後事宜，威惠并行，邊民感服，臣當自愧不及，如蒙恩督辦關外一切事宜，必能勝任，劉錦棠前聞臣道哈密擬即前來晤商軍務，臣此復書止之，茲臣繼奉命來京，軍事需人接替，比即馳告劉錦棠仍速來哈密商議一切，由喀什噶爾赴哈密共五十四站，劉錦棠得信後啟程，九月抄始可到此。」⁷⁸八月二十二日上疏以「劉錦棠威望素著，辦理新疆善後事宜諸妥協，著署理欽差大臣辦新疆軍務」⁷⁹，而左宗棠並以「所有督辦新疆軍務之任，以蒙簡放劉錦棠署理欽差大臣，臣得仔肩，又幸交替得人，堪紓慈，維新疆周二萬里，南北均關緊要，幫辦僅金順一人，似難兼顧。現在張曜駐軍南路之阿克蘇，形勢居中，足資策應」，奏請「令幫辦軍務。」⁸⁰如此左宗棠未竟的新疆建省之重責大任就落在其後繼人劉錦棠的身上。

光緒七年（1881）正月簽訂中俄改定條約後，次年（1882）二月正式接收伊犁，新任伊犁將軍金順隨即率軍進駐，儘管其至伊犁所見「白逆回構亂，全境淪陷，營制蕩然難以復按」⁸¹，但他仍「以為舊制未可進行更張」⁸²，因此新疆是否恢復軍府制抑或實行郡縣制，值是「伊犁已復，金順率隊駐進該處，即須舉辦劃界之約，伊城漢、回、頭人等，重歸生成覆幬之中，然多貧乏無以自存，其性情亦難遽定，此則黃童白叟拭目而觀新政之時也」⁸³，所以清廷內部有識之士，咸以新疆「郡縣之設，時不可失」⁸⁴，促使清政府面對現實，再次認真考慮建省問題。然而基於財政拮据的考量，仍對建省持有不同看法者，如翰林院編修劉海鰲以新疆地廣人稀，難以自成一省，若「併歸甘肅，既難遙制，改設官制亦屬虛名」，又事方經始「虛費甚煩，且庫儲支絀，西餉歲近千萬，力已難支，又何能籌此鉅款以供經野設官之用」，

⁷⁶ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿七，頁 530。

⁷⁷ 同上註，頁 568。

⁷⁸ 同上註，頁 569。

⁷⁹ 同上註，頁 574。

⁸⁰ 同上註，頁 596。

⁸¹ 奕訢，《平定陝甘新疆回匪方略》（台北：成文出版社，1968年）卷三一八，頁 1。

⁸² 同上註，頁 2。

⁸³ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿八，頁 147~148。

因此他自認雖「備員侍從，玉門未出，扼塞無由周知」，但「通籌西域情形」，還是認為「郡縣未可遽設，屯田可以專辦」⁸⁵，同年（1882）四月陝甘總督譚鍾麟也在其奏請分設新疆南路各城職官摺奏為籌度新疆南路情形中提出自己對建省的看法，他亦基於財政上的考量，並不贊同左宗棠的建省方案，理由是：「左宗棠原奏自督撫司道府廳州以及五雜等官甚多，不但目前建省置城池衙署一切需用耗繁，費無所出，即以後文武廉俸役食等項，經久之費，亦未易籌」，所以他認為「目前辦理善後，因革損益，百廢待興而要以固結民心為主，即設立行省亦當從州縣官辦起，如果地方官日增富庶，然後遞設督府以統轄，其事亦順而易」⁸⁶，於是他亦提出一簡單省費的建制辦法及說明緣由：「查新疆北路自哈密以至精河，中間鎮迪道所屬州縣各官均以復舊，伊犁同知收復後，即可委員往署，地曠人稀，現有之官足資控制，似無須另設多員，惟南路八城僅吐魯番一同知，闢展一巡檢，其餘七城克復以後，一切善後事宜如清丈地畝、稽查戶口、徵收稅釐，皆委員辦理，已經數年，委員非盡不善，弟以空名辦實事時，復更易，既無職守亦無考成，安得有與斯民相維繫之，念夫纏頭回亦人也，族類雖殊，要各自有田園家事之戀，其所以屢做不靖者，勢迫之也，聞未亂以前，誅求無厭，正賦之外，需索繁多，大約官取其一，阿奇木伯克取其二，官與民文字不同，語言不通，即傳回民當堂面諭而阿奇木等從中撥弄，傳語恐嚇，故往時纏回視官如寇讎，比來回民頗有能通漢語者，誠得愷惻慈祥之吏，安輯撫綏，均其賦役正額外，絲毫不以擾累民，知官之愛己也，自能上下相孚，相安無事，進接候補道羅長祐來信，胡什齊布魯特等部游牧人民有避安集延之慮，徙俄境者，亦有因中國現在稅斂之寬，陸續來歸者，則民情大可見矣。我自修其政教不必招之而自至，更不必禁強鄰之迫以相從也。新疆本甘肅所轄，自左宗棠有劃分疆圍，總督毋庸監管之奏，欲參未議，似嫌越俎，然臣深受重恩，忝邊寄，凡有關民生利弊，曷敢緘默不言，如一得之愚或有可採亦請出自特旨，節令劉錦棠體察南路七城情形，分別地方廣狹繁簡，設立倅丞牧令等官，一城不過數十莊，不及東南一小縣，七城各設一官足矣。更於喀什噶爾、阿克蘇兩處設巡道一員，如北路鎮迪道之例，皆歸欽差大臣統轄，庶地方有所責成，民心有所繫屬，是亦綏邊馭遠之一端。」⁸⁷（譚鍾麟新疆設省建置表如表二），不過或許是受左宗棠等對新疆所蘊藏的富源估計之影響，戶部對新疆本身財力抱持樂觀的看法。⁸⁸

⁸⁴ 《光緒朝東華錄》二，頁1389。

⁸⁵ 北京中國第一歷史檔案館，御史洪良品奏請在新疆設郡縣摺。

⁸⁶ 譚鍾麟，《譚文勤公（鍾麟）奏稿》（台北：文海出版社，1969年）卷九，頁5。

⁸⁷ 同上註，頁5~6。

⁸⁸ 台北故宮軍機處檔案光緒朝第120187號，光緒七年十二月十五日，戶部奏。且由此摺可知戶部相信左宗棠等的說法，並可看出其對新疆的期望。

譚鍾麟與左宗棠對新疆建省方案各有不同，左宗棠主張先設督撫把新疆從甘肅分離出來，成為一個獨立的省份，然後自上而下再由督府簡放道府州縣等基層官員，以充實地方統治機構。而譚鍾麟之「即設行省亦當從州縣官辦起」的見解，主張「自下而上的建設程序，如此一來，新疆要不受陝甘總督的節制，可能還需一段時日，這充分說明譚鍾麟有不願放棄對新疆操控的本位主義想法。」⁸⁹誠如新疆社科院紀大椿先生所說：「譚鍾麟以陝甘總督的身分否定他的前任左宗棠所提新疆先簡督撫的意見，奏請新疆先設道府州縣將『遞設督府』一節放在『如果地方日增富庶』之後，事實上將新疆建省一事推遲了，至少是不願放棄對新疆事務的管轄。」⁹⁰為此，清廷即徵詢，身在新疆，對新疆形勢比較了解且已榮任欽差大臣督辦新疆軍務的劉錦棠之意見，「著劉錦棠體察情形，會商該督妥議具奏。」⁹¹而前述紀大椿氏對譚鍾麟建省方案所持態度的分析是頗中懇的，故吾人可說：「劉錦棠則基本上遵循劉錦棠的新疆建省方案，又有所變通，新疆建省及其社會改革，實際上是左宗棠、劉錦棠等前後前後相繼才得以完成。」⁹²此時劉錦棠「在新疆已度過七個春秋，足跡遍布天山南北，對各地政治、經濟文化情況較了解，因而提出的方案比較符合新疆實際情況」⁹³，故有關新疆建省乙事，他在光緒八年（1882）七月三日奏稱：「伏念新疆當久亂積罷後，今昔情形判若霄壤，所有邊疆一切事宜，無論拘泥成法，於時勢多不相宜，且承平年間，舊制亂後蕩然無存，萬難再圖規復，欲為一勞永逸之計，固舍增設郡縣別無良策，種種緣由，經大學士前任陝甘總督臣左宗棠疊次奏明有案」，且他以為新疆「現在地利日關，戶口日增，各族嚮化，諸事均有成效」，設省條件已具備，所以「郡縣之設，時不可失，茲奉旨命臣等會商妥議，長治久安之基，實肇於此」。劉錦棠熟悉新疆情況，對新疆建制設官，提出了與眾不同的見解，他以為，「經野建官之道必量其地之民力物產，足以完納國課，又可供給官吏役而有餘，然後視其行事之衝關繁簡，置官以治之，非從寬裕為計劃，則官困而民必受其害，故新疆添置郡縣設官未可過多，此必然之勢也。惟南路各城民人較多，腴區較廣，其轄境之最遼闊者，縱橫至數千里，少亦數百里，若設官太少，又慮邊長莫及，難資治理，不足為經久定制。臣鍾麟原奏內有一城不過數十莊，不及東南一小縣，七城各設一官足矣等語，經臣錦棠就近體察情形，此說蓋亦不盡然。又臣鍾麟原

⁸⁹ 拙著，劉錦棠事跡述評，《人文學報》（台北：人文科學研究會，1995年）卷二第二十八期，頁56。

⁹⁰ 紀大椿，議清季新疆建省，《人文學報》（烏魯木齊：新疆社會科學院，1984年）卷二，頁引自鍾興麟，前揭書，頁64。

⁹¹ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》卷三，收入馬大正、吳豐培編，《清代新疆稀見奏牘匯編》同光宣朝卷上冊（烏魯木齊：新疆人民出版社，1997年），頁44。

⁹² 鍾興麟，前揭書，頁66。

⁹³ 趙雲田，近代新疆行政建置省演變，《首都師範大學學報》（北京：首都師範大學，1993年）一期，頁64。

奏吐魯番作為南路城池有七城設官之議，自吐城以西喀喇沙爾、庫車、阿克蘇、烏什視為南路東四城，葉爾羌、喀什噶爾、英吉沙爾、和闐視為南路西四城，應統八城，通盤籌劃一律改設郡縣，而「除自哈密南、吐魯番北至精河，應暫照臣鍾麟原奏，無須另設各員外，回疆東四城擬設巡道一員，駐紮阿克蘇，設道以守兼巡為兵備道，督飭所屬水利屯墾錢糧刑名事件，撫馭蒙部彈壓布魯特，稽察卡倫，作為衝繁疲三項要缺；喀喇沙爾與吐爾扈特、和碩特游牧地方犬牙相錯，每有交涉事件，擬設直隸廳撫民同知一員，治喀喇沙爾城；庫車擬設直隸廳撫民同之一員，治庫車城；阿克蘇為古溫宿國，擬設溫宿直隸州知州一員，治阿克蘇城；拜城縣知縣一員治拜城，歸溫宿直隸州管轄；烏什緊鄰布魯特部落為極邊衝要，擬設直隸撫同知一員，治烏什城，以上各廳州縣，應統歸東四城巡道管轄回疆西四城，擬設巡道一員，駐喀什噶爾回城，該道以守兼巡為兵備道，管理通商事宜，督飭所屬水利屯墾錢糧刑名諸務彈壓布魯特，控馭外夷稽查卡倫作為衝繁疲難。請旨最要缺，喀什噶爾為古疏勒國，擬設疏勒直隸州知州一員，治漢城，疏附縣知縣一員，治回城，歸疏勒直隸州管轄；英吉沙爾緊鄰布魯特為極邊要衝，情形與烏什略同，擬設直隸廳撫同知一員，治英吉沙爾城；葉爾羌為古莎車國；擬設莎州直隸州知州一員，治漢城；葉城縣知縣一員，治回城歸莎車直隸州管轄；葉爾羌所屬瑪喇巴什水利撫民通判一員，治瑪喇巴什城；和闐為古于闐國，設和闐直隸州知州一員，治和闐城；于闐縣知縣一員，治哈拉喀什地方歸和闐直隸州管轄，以上州縣應統歸西四城巡

新疆設省建置如表三）較之光緒六年四月十八日，左宗棠奏擬設立各員稍微簡省，較之臣鍾麟原奏七城各設一官之議，略有增加，斟酌損益務適於中，冀得免流弊而成永圖。至於佐雜人員應俟郡縣設定，由道員既各丞倅牧令就近查酌地情形，將其必不可少者奏設，其各廳州縣疆界應俟立官劃分後再行奏咨，各處地方暫時責成諸軍統領營官督率營勇駐防，俟兵制議定，再行奏請設立總兵副將參游都守千把等官其餘未盡事宜，統俟陸續籌議，隨時奏請睿裁。」⁹⁴

至於應不應該在此時設立行省的問題，其以，「伏念新疆改設行省之議，左宗棠時始發之，查本年三月十六日，陝甘督臣譚鍾麟奏度新疆南路情形摺內亦設立行省，當從州縣辦起，然後遞設督府以統轄之等語」，認為值此「回亂雖平而外患方殷」之際，「左宗棠、譚鍾麟所議設行省固無非維持永久之謀」，而他「愚慮所及」，其「與左宗棠等不能盡同」，故「有不庸不及時陳明者」，因此以其「自歲出關辦賊泊於今已立七載，熟度關外情形」的經驗，新疆要「求所以長治久安之道」，則，「固舍設郡縣易舊制，別鮮良圖，此臣之所見與左宗棠等相同者」，

⁹⁴ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》卷三，頁44~47。

但一方面他也認為若「將新疆另為一省，則臣頗以為不然」，所以提出，「現在臣等所以擬設之南路各廳州縣和之哈密及鎮餘處，即將來地方日益富庶，所增必亦無多」的折衷法說：「卷查光緒六年四月十八日，左宗棠覆陳新疆宜建省開設郡縣摺內，所載擬設及原有各廳州縣亦不過二、三十處，嘗考各省中郡縣之最少者莫如貴州、廣西等省，新疆則尚不能及其半，其難自成一省也，亦已明矣，且新疆之與甘肅形同脣齒。從前左宗棠以陝甘總督督辦新疆軍務，凡籌兵籌餉以及制辦轉運諸務皆以關內為根本，其事順，故期事易，舉臣之才力資望，萬不逮左宗棠，而受代以來，兩年之間，雖無寸功足錄，然尚未至債事者，皆賴譚鍾麟、楊昌濬，誼篤公忠，力顧全局，故能勉強支持，向使甘肅大吏稍存域之見，則辦事已不堪問，若將關內外劃為兩省，以二十餘州縣，孤懸絕域其事難以自存，且後路轉餉製械諸務必將甘肅分門別戶，以清眉目，所需經費較目前必更浩繁，其將何以為繼，故新疆甘肅勢難分為兩省，臣所見與左宗棠等不同者此也。又臣關譚鍾麟奏籌度新疆南路情形摺稿，議將北路鎮迪等處暨擬設南路郡縣皆歸欽差大臣統轄，謹按欽差大臣本非國家常設之官，且哈密及鎮迪一道，原係奉旨暫歸微臣統轄，現暨設南路郡縣，必須熟籌可久之道，不得仍作權宜之計，況郡縣設定後，諸事須照各省辦法而言例章，則臣無舊案可稽，言用人則軍中無合例堪以補署之員，至於錢糧刑名，升遷調補諸事又無藩臬兩司可專責成，似茲窒礙難行之處，未可枚舉。微臣之愚，擬請將哈密、鎮迪道等處，暨議設南路各廳州縣，併歸甘肅為一省，為甘肅遙制，竊恐鞭長莫及，擬仿照江蘇建置大略，添設甘肅巡撫一員，駐劄烏魯木齊管轄哈密以西，南北兩路各道廳州縣，並請賞加兵部尚書銜，俾得統轄全疆官兵，督辦邊防並設甘肅關外等處地方布政使一員，隨巡撫駐劄，舊有鎮迪道員擬援福建台灣之例，賞加按察使銜，令其兼管全疆刑名驛傳事務，改迪化直隸州為迪化縣，添設迪化府知府一員，治迪化城管轄迪化、昌吉、綏來、阜康、奇台五縣，似此辦理，實較另為一省稍免煩費而於新疆時勢亦甚相宜，如蒙聖明准行，仰懇迅簡巡撫藩司暨擬設之南路兩道員，以便及早措置，壹是現在伊犁暨經收還分界，亦不久可以蒞事，沿邊無警，防務解嚴，如設巡撫則欽差大臣儘可裁撤。」⁹⁵至於「哈密以西各滿營旗丁，亂後子遺僅存，舊制萬難規復」，例如「古城滿城房屋，久已鞠為茂草，該處旗丁總共不過數十人」，故「古城無隊可領，無營署可居」，而烏魯木齊「率師克復」時，「滿城傾圮，瓦礫荒涼，未見旗丁一人，嗣臣進克南路各城，始將旗丁之被賊裹脅者，陸續拔出，咨送烏魯木齊安插，然為數亦復無多，故以恭鏜之精明幹」，然「所管旗丁，只有此

⁹⁵ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》卷三，頁50~53。

亦甚減少，不足以發舒其才氣，他如哈密辦事大臣，所部健銳威儀各營，現已奏明全裁，其所轄回務亦經左宗棠准奏併歸哈密通判管理，故劉錦棠認為：「國家建官分職，原各有分內應辦之事，現在新疆時勢變遷，督統暨辦事、領隊大臣、兵少事簡，幾無異投閒置散，此不但非朝廷設官之初意，亦諸臣心所不安也」，所以他主張，「烏魯木齊自須設立府標官兵，南北兩路均宜另設額兵，添置總兵、副將、參、游、都、守、千、把等官，以為永遠防邊之計，烏魯木齊提督應移駐喀什噶爾以扼要害，吐魯番暨南路舊有參贊、辦事、領隊各大臣缺固可一律裁去，即自哈密北至伊犁，所有都統暨辦事、領隊各大臣員缺亦宜酌量裁撤，巴里坤、古城、烏魯木齊、庫爾喀喇烏蘇等處，所餘旗丁如目前之零星分佈，終恐無濟實用，不如併歸伊犁滿營，生聚教訓，以期漸成勁旅。查承平時新疆南北兩路，係歸併伊犁將軍總統，烏魯木齊都統亦兼轄鎮迪一道，如設巡撫，則不但鎮迪道無須都統兼轄，即將軍亦無庸總統全疆，免致政出多門，巡撫事權不一，其伊犁滿營以應改照各省駐防將軍營制，從新整頓，務求精實可用，庶於邊防有所裨益。」

96

劉錦棠設省方案，雖然保證了新疆建省的確實可行，也照應到了與譚鍾麟、金順等人間的關係，誠用心良苦。然其新疆設省的實施因涉及軍政、社經各個層面的權限調整，「確立巡撫體制，伊犁將軍事權必然被削弱，因而引起巡撫與將軍之間的長期摩擦」⁹⁷，此不僅遭到新疆地方官金順、錫綸等人的極力反彈，且在清廷內部也遭遇到了極大的阻力，其中劉海鰲雖對左宗棠、劉錦棠等主張建省之人盛讚其「公忠體國，力顧大局」，且又「練習邊事，規劃精詳，非尋常將帥可比」⁹⁸，然其在「新疆善後事宜，請權緩急一摺」，「既反對左宗棠關於新疆單獨設省的方案，也不同意劉錦棠併新疆甘肅為一省的意見。」⁹⁹但此時已調任兩江總督的左宗棠，仍關心新疆建省事，他於光緒八年（1882）九月初七日，又奏上「新疆行省急宜議設關外防軍難以戡摺」中提到，「查新疆地周二萬里，與陝甘督臣、陝西撫臣治所均相距甚遠，從前分設將軍、都統、參贊、辦事、領隊、幫辦、協辦大臣、換防總兵各員，布置不為不密，然治兵之官多，治民之官少，已有偏重之勢，北路鎮迪道以下尚有同知、知州、通判、知縣各官，而南路則諸從簡略，竊以各直省凡督臣兼轄省分，尚賴撫臣自治，其境乃克相與有成。蓋廣土眾民，設官分職，事本相因，是以新疆地段之遠，他族逼處，故土新歸，治內治外視同草創，非規模早定，廢墜無自而興，非體統特尊，觀聽無從而肅。此固

⁹⁶ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》卷三，頁54~55。

⁹⁷ 鍾興麒，前揭書，頁69。

⁹⁸ 《光緒朝東華錄》二，頁1390。

⁹⁹ 鍾興麒，前揭書，頁69。

非添設道員之所能為者，欲責陝督以遙制，則有鞭長不及之慮，欲責使臣以兼治，則有越而代¹⁰⁰所以認為此時，「伊犁收復、商賈通道，則厘數亦可增」，而他自奉調「入都以後，南北在事各臣率作興事，遵舊布新，時閱三年，較前自更有起色，誠得親民之官實力任事」之故，對建省持異議者，有「謂其中不能與中原同風并者，斷無是理，明知初設行省，事體重大，不能無藉各省之協濟，惟就地業有可生之財，則挹注已紓，積久有可減之數，則供應尚易，且平時欲撥估撥，部章具在，肇事有基」。所以他以「天山南北兩路還隸版圖，氣象一新，中外群屬耳目，誠及此時早定大計，約計其便有五，取我固有之地而自治之，疆索秩然，行國居國相以安，異類無從攙越一也。中外交涉事件差以毫厘，謬以千里，有督撫近駐其地，撫臣治督臣治外，其禍本，不至暗長潛滋，難以收捨，二也。防營未撤，將士用命，即可壯疆臣之聲威，即將來設立制兵，亦可就中挑選久經戰陣之才，錯落佈置其間，士氣既揚，軍威自壯，三也。回民素性雖悍，新出水火，當為急謀安插，結以恩信，則感激易生，施之教化，則污染漸滌，四也。從前興作各事，借資于勇力者居多，而不可無官以善其後，督撫睹聞親切黜陟分明，樂事勸功，人知自奮，五也。否則民方有須臾無死之心，而顧等諸羈縻勿絕之列，萬一強鄰窺伺，暗煽拚飛，後患方興，前功盡棄，與其搶擾於事後，曷若審于機先。如是則雖一時稍覺勞費，亦有不得而惜者。」¹⁰¹

又關邊防事他亦就新疆當時情勢同時奏稱：「有事則資勇丁以戡亂，無事則資勇丁以設防，以窮邊之地，當新復之後，列戍防秋，事非得已。然餉額甚巨，協款難常，事定以後，不能不逐漸議裁者，又其勢也。關內各軍，先經楊昌濬裁汰不少，譚鍾麟復有酌量遣散之舉，劉錦棠現復遵旨裁撤卓勝軍步勇四營、馬勇兩營，并於湘楚各軍酌裁馬隊四營、步隊兩營，合之臣入都時隨帶親兵一千五百餘名，旌善馬隊五旗及劉錦棠先裁之馬步弁勇六千三百餘名，為數實已不少，前者金順進紮伊犁，函商劉錦棠撥營填防大河沿迤東至安集海等處，旋又有將駐防精河卓勝軍馬部二千人從緩裁撤之議，劉錦棠均未能照辦，提襟露肘之窘，已可想見」，故「非藉重兵鎮撫不足以安戢反側」。而「查劉錦棠除先後遣撤各營外，現存馬步各隊僅四十餘營，應防地段周一萬數千里，關內又無調撥換防之軍，是現有兵力實不為厚，而俄人方當交割之時，北路即迭出劫殺之案，遽爾減灶，似非所宜，擬請除業經裁撤各營外，以後暫緩裁撤，如新疆行省之議一定，日後編額兵、改糧餉，自有適用之時，并無虛糜之患」，所以左宗棠以「亦知改省之初，事凡費巨，業已移督江南，諸事自有主者

¹⁰⁰ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿八，頁148。

終難自默」，對「所有新疆行省急宜議設，關外防軍難以遽裁緣由」¹⁰²上奏清廷，向清政府重申新疆設省的重要性與急迫性。因此清廷終於在光緒八年（1882）十一月時五日批准了劉錦棠上述建省的折中方案，諭示他「統籌全局，原定新章」並「急著次第舉行，以垂久遠。」¹⁰³光緒九年（1883）八月二十二日奉旨「委南疆各道撫廳州縣員缺」¹⁰⁴並著手解決伯克安置問題。同年九月二十九日戶部奏諸添設新疆巡撫布政使各一員，「九年十月授兵部侍郎，十年法蘭西背約擾閩廣，沿海騷動，錦棠疏稽張曜任邊事，自將六千人兼程東趨，一大創之，不如是，中國不尊，外患日益垂，天下義憤之士聞而壯之，疏再上，詔止其行。」¹⁰⁵十年（1884）十月壬申（一日）清廷以「新疆底定有年，綏邊輯民，事關重大，允宜統籌全局，釐定新章」而垂久遠，且「前經左宗棠創議改立行省，分設郡縣，業據劉錦棠詳晰陳奏，由部奏准先設道廳州縣等官。現在更定官制，將南北兩路辦事大臣等缺裁撤，自應另設地方大員以資統轄，著昭所議，添設甘肅新疆巡撫布政使各一員」，至其餘應設應裁或興革諸務「著等劉錦棠等酌定具奏」¹⁰⁶，二日「授劉錦棠為甘肅新疆巡撫，仍為欽差大臣督辦新疆事宜」，同日並「以甘肅布政使魏光 為甘肅新疆布政使。」¹⁰⁷

清代新疆的設省，「自龔自珍提出醞釀後，又經左宗棠重新提出和大力籌劃，最後由劉錦棠來完成。」¹⁰⁸而在建省的當時，受任為新疆之官員，也幾乎都是隨同劉錦棠出關的將士、幕僚，他們均親自於新疆作戰及辦理善後，對於天山南北路的實際狀況比較了解，因此由他們任事以治理之，不僅有利於新疆地方經濟的發展，且對該一地區社會的穩定與邊境的安寧，著實是一種適才適用的絕佳做法。新疆之設省，經幾代人的呼籲與奮鬥後，終於在光緒十年（1884）十月蕞其功，劉錦棠的首任甘肅新疆巡撫，正「標誌著經歷了半個多世紀的新疆建省的正式建立。」¹⁰⁹它的設省完成，不僅使新疆擺脫了長期以來所處的「藩部」地位而成為清朝的第十九個行省，其所施行與內地相同政治制度的這一對新疆統治體制的改變，也促使了新疆經濟體制發生巨大的變化。加因郡縣地方制度的進一步推展，新疆社會經濟的開發及內地民人的移墾實邊，使新疆軍政民事上的加強，都再再對我國的西北邊防發生重大的影響與鞏固作用。光緒十一年（1885）四月劉錦棠由哈密移駐烏魯木齊，魏光繼之，

¹⁰¹ 左宗棠，《左宗棠全集》奏稿八，頁148~149。

¹⁰² 同上註，頁150~151。

¹⁰³ 《大清實錄》光緒朝卷一九四，光緒十年九月辛未，頁27。

¹⁰⁴ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》奏五，頁67。

¹⁰⁵ 何維樸，《劉襄勤史傳稿》宣統二年錄復印件，湘鄉市志辦公室藏，頁32~33。

¹⁰⁶ 《光緒朝東華錄》二，頁1838；及《大清實錄》光緒朝卷一九五，頁3~4。

¹⁰⁷ 《大清實錄》光緒朝卷一九五，頁6。

¹⁰⁸ 沈傳經，前揭文，頁408。

門，新疆地方行政建置，從此開始進入另一嶄新且完善的階段。其間，劉錦棠之於新疆議定設省上，雖「左宗棠的首創之議，固然起了重要作用，但如果沒有劉錦棠繼以持之以恆的決心和堅持到底的努力，不但可能推遲，還可能會夭折，半途而廢。」¹¹⁰而清政府之採行劉錦棠建省方案，其仍歸陝甘總督節制，另添甘肅新疆巡撫駐烏魯木齊，加兵部尚書銜統管全疆軍政，下設布政使亦駐烏垣，舊有鎮迪道員加按察使銜「兼管全疆刑名驛傳事務」，這樣的舉措，方得以使「新疆既是一個獨立的行政省區與陝甘兩省又保持密切的聯繫，把我國西北地區聯成一個整體，以確保新疆社會的穩定和邊疆的安全。」¹¹¹光緒十年新疆正式設省，劉錦棠為開府第一人，其建省之成功，更使新疆從此邁入地方史上的新紀元。

四、清季新疆設省的歷史意義與影響

新疆設省，使「新疆的地位發生了變化」其歷來被看成西域，而一直是中國的邊疆地區，光緒十年（1884）改設行省，任命「在收復新疆中功績卓著的年輕傑出將領劉錦棠為第一任巡撫，這一制度革新成了中國邊疆史上的里程碑。」¹¹²它不只是新疆的大事，也是清代中國的一件大事，具有重大而深遠的歷史意義。從行政體制而言，建置上與內地一致，將以軍府制為主體的多元化體制改為單一軍政合一的郡縣制；這不僅加強了新疆與內地的聯繫和往來，有利於進一步加強國家的統一和民族的團結，而且「軍政大權歸于巡撫」，使「軍政民政相互依存和促進，加強了中央對地方的管轄，也有利于新疆的建設和發展。」¹¹³而劉錦棠光緒十二年（1886）奏「非裁去回官，實無以蘇民困而言治理。」¹¹⁴次年經清政府批准「所有伯克名目全裁汰」¹¹⁵，使阻礙社會經濟發展的伯克則退出新疆歷史的舞台，因此設省既是政治改革也是社會改革。從經濟發展而言，劉錦棠光緒十二年（1884）亦奏稱：「既在全疆改設行省，南路經營建置亦已三年，各該地方官奉法順流與民更始，其效較然可睹。」¹¹⁶農耕方面鑿井修渠，招民屯墾，成效顯著，「中興以來，改設郡縣，變屯田舊法，墾地至一千萬餘畝。」¹¹⁷尤其建省後，各地廠礦開發除「藉此抵制俄英外來之利」，更使「新疆數千年墨守窳陋之習，為之一變。」¹¹⁸而西北邊防上，新疆地處邊陲，既是英俄爭逐覬覦場所，

¹⁰⁹ 沈傳經，前揭文，頁 408。

¹¹⁰ 齊清順，劉錦棠在新疆，《新疆歷史研究》四期（烏魯木齊：新疆社會科學院，1985 年），頁 66。

¹¹¹ 同上註，頁 64。

¹¹² 費正清主編，《劍橋中國晚清史》（北京：中國社會科學出版社，1992 年）下，頁 118。

¹¹³ 沈傳經等著，《左宗棠傳論》（成都：四川大學，2002 年），頁 477。

¹¹⁴ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》（台北：文海出版社，1968 年）卷十，頁 6。

¹¹⁵ 奕訢等，《平定陝甘新疆回匪方略》（台北：成文出版社，1968 年）卷三二〇，頁 13。

¹¹⁶ 劉錦棠，《劉襄勤公奏稿》卷十，頁 59。

¹¹⁷ 袁大化、王樹，〈新疆圖志〉卷二八，頁 21。

¹¹⁸ 同上註，卷二九，頁 13。

又為外逃和卓後裔屢圖「潛蓄異謀，欲復故土」¹¹⁹的重大軍機之地，設省以來「開置郡縣」則「疆索鞏固，俄英諸強鄰不敢妄肆張。」¹²⁰事實證明建省時沙俄唆使阿古柏及白彥虎殘部多次犯邊都以失敗告終，甚至「新疆建省後，俄國在義和團運動期間，特別是當辛亥革命時，又在伊犁、喀什噶爾、阿爾泰等地侵略，企圖把新疆的汗騰格里峰至海參威一線以北的我國領土歸入俄國版圖的起點，亦未得逞」，誠如左宗棠所說：「此次軍威甚壯，想可保數十年無事」（《左文襄公全集書牘》卷二十，頁3），果然在建省後的一段較長時間裡，「新疆外來的侵略多未得逞，內部亦未出現大的動亂，左宗棠建議建省以求長治久安的願望是大體上實現了。」¹²¹

新疆設省，是清代中國邊疆治理的重要變革與舉措，是新疆地方史上的一個重大轉折，既有近代化的進步意義也對當時全國邊疆治理制度起了良好的示範作用。光緒十一年（1884）台灣及三十三年（1907）東北三省的設省，同年甚至外蒙也有議設行省的呼聲，終以沙俄之侵蒙日亟而未果。似此均再再顯示清季新疆設省對邊疆地區行政體制產生了深遠的影響。但建省之初，為顧慮自乾隆統一天山南北路實施軍府統治時所設伊犁將軍長期以來管轄全疆的現實問題，尚保將軍一職，僅轄伊、塔二處邊防，權限大減，故當劉錦棠將郡縣制逐漸推行至伊、塔二道時，即發生巡撫與伊犁將軍之間的權限矛盾，初以劉錦棠因軍功卓著，破例兼兵部尚書銜與例由滿蒙權貴擔任的伊犁將軍間的權力衝突，尚不嚴重，然其後各任巡撫只兼提督銜，甚至清末長庚履新時，巡撫潘效蘇因故革職，新任巡撫滿州鑲紅旗人聯魁尚未到任，清政府又將兵部尚書兼銜給了伊犁將軍，如此使新疆政制有倒退到軍府舊制的情況，同時新疆設省，巡撫、將軍的權限衝突也說明其并設的結果，無形中出現的兩個政治中心，有相互制肘的危險，對新疆此後政治格局的發展產生不利的影響。其他如伯克制雖廢，但伯克名號尚存，札薩克制，除吐魯番地區以外也基本未根除，使蒙哈民族中及哈密地區維吾爾族的農奴制原封不動的保存下來，對該一地區農業經濟發展也產生了阻礙的結果。當然劉錦棠設省當時，不願脫離陝甘總督而完全自立，有新疆財政入不敷出，經濟落後且不便擺脫傳統隸屬的政治原因及無法脫離陝甘經濟後援的時空背景，所造成的有「甘肅新疆巡撫之名，僅理新疆一省之事」之「名實不符的現象」，正「反映出清政府最高決策者在新疆建省後如何劃分甘新兩省的權責問題上，含混游移」¹²²的權宜之計現實與不利因素在。

¹¹⁹ 楊芳，《宮傳楊果勇侯自編年譜》（台北：文海出版社，1966年）卷四，頁14。

¹²⁰ 左宗棠，《左文襄公全集》書牘卷二十一，頁21。

¹²¹ 沈傳經，前揭文，頁479。

¹²² 吳福環，我國邊疆治理制度近代化的重要舉措一論新疆建省，《新疆大學學報》（烏魯木齊：新疆大學，1995年）四期，頁40。

五、結語

光緒十年（1884）新疆設省，是在龔自珍《西域置行省議》中首先提出，經魏源《聖武記》，「列亭障，置郡縣」的醞釀，五十年後由左宗棠五次提出設縣建省籌劃，幾經波折爭辯下，終於在首任巡撫劉錦棠具體實現而議定者，新疆的設省是歷史進程與時代潮流發展的必然結果，它的設省完成不只使原本內部郡縣制、伯克、札薩克制等多頭馬車的不統一政制局面得以改善，軍府統治的弊端也因之而消除，而鎮迪道，地在新疆，行政權限歸屬甘肅的不合理現象亦已正常化，且與內地行政體制統一，不僅使新疆擺脫了長期以來所處的「藩部」地位而成為清朝的第十九個行省，完善的軍政體制，促使它的經濟體制發生巨大的變化，加強了該一地區社會的穩定與邊境的安寧，同時也進一步推展了新疆社會經濟的開發，對清代西北的邊防發生重大的鞏固作用，而且對當時整個中國邊疆的治理制度產生了很大影響，具有禦外及抗拒入侵勢，力實有深遠戰略思考與歷史意義。