

清末新疆分省与“省名”再辨

刘志佳

提 要：新疆设省伊始，刘锦棠虽强调“合甘肃为一省”，但实际运行中，实为“分省”。而且刘锦棠光绪十年（1884）四月奏请设立的“甘肃新疆巡抚、藩司”与十年九月朝廷的定议，已经偏离了刘锦棠最初“设甘肃巡抚、甘肃关外等处布政使”的设想，尤其是与“归并甘肃为一省”“仿江苏建置”的提法相矛盾。在光绪二十五年光绪朝会典纂成以前，官方对新疆省名的行政称谓缺乏统一的标准，以致文移、奏稿中在表述新疆高层政区的称谓时略显混乱。光绪朝法典确立了专名“新疆”作为统部，并认可了“新疆省”的使用，然而直到直省官制改革以后，清廷方在法律层面上确立了新疆省区。

关键词：甘肃巡抚 分省 甘肃新疆省 新疆省

一 刘锦棠的建省方案

刘锦棠在有关新疆建省方案中明确表示“仿照江苏建置大略”：

拟请将哈密镇迪道等处暨议设南路各厅州县并归甘肃为一省。惟归甘督遥制，窃恐鞭长莫及，拟仿照江苏建置大略，添设甘肃巡抚一员，驻扎乌鲁木齐，管辖哈密以西南北两路各道厅州县，并请赏加兵部尚书衔，俾得统辖全疆官兵，督办边防。并设甘肃关外等处地方布政使一员，随巡抚驻扎。旧有镇迪道，拟请援照福建台湾之例，赏加按察使衔，令其兼管全疆刑名、驿传事务。^①

以往对新疆建省的研究虽均引用了这段话，似乎清廷的批复正是遵循了刘锦棠的方案，但比较江苏建置的特点、刘锦棠于光绪八年（1882）七月三日连上的3份奏折与朝廷的谕旨，可以看出，朝廷定议的行省建置与刘锦棠的设想有较大的不同。

江南分省以后，两江总督及江宁布政使驻江宁，江苏巡抚及布按二使驻苏州。乾隆二十五年（1760），改江苏布政司为苏州等处布政使司，领苏州、松江、常州、镇江四府，太仓一州，仍治苏州府。分置江宁等处布政使司，领江宁、淮安、扬州、徐州四府，海通二州，治江宁府，与苏州府并为省会之地。^② 同省督抚分驻两城，设两个布政使司，分别由两江总督、江苏巡抚分领。从《清朝续文献通考》“舆地考·江苏省”条可以看出，两江总督、江宁布政使与江苏巡抚、布按二使在江苏省内划界而治，各领辖区。^③ 这一点也反映在文移中，如林则徐在江宁布政使任内试办倡捐、煮赈等事，并未推广至江苏巡抚辖区内，直至林则徐本人升任江苏巡抚，方推

① 刘锦棠：《新疆各道厅州县请归甘肃为一省折》，刘锦棠著，杨云辉校点：《刘锦棠奏稿》，岳麓书社，2013年，第92页。

② 参见《清朝文献通考》卷275《舆地考·江苏省》，商务印书馆，万有文库本十通第九种，1936年，第2册，第7199页。

③ 参见左宗棠：《清朝续文献通考》卷312《舆地考八·江苏省》，商务印书馆，万有文库本十通第十种，1936年，第4册，第10555页。

广于苏松各属。^①

通过观照江苏地方行政制度的这一特点，可以看出，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。

既然设甘肃巡抚驻乌鲁木齐，那么暗含的另外一层意思便是陕甘总督毋庸兼巡抚事。甘肃巡抚、甘肃关外等处布政使领哈密以西新疆境内府厅州县；总督、甘肃藩臬领安西敦煌以东甘肃境内府厅州县。甘肃巡抚、甘肃关外等处藩司、镇迪道兼臬司与陕甘总督、甘肃藩臬在甘肃省（笔者按：刘锦棠所谓新疆归并甘肃为一省，含新疆）内划界而治，各领辖区。哈密以西暨南北两路府厅州县皆为腹地，从地域范围上看，新的甘肃省必将是个超级大省。

虽然从名义上看，新合并的“甘肃省”或甘肃统部范围很大，但光绪八年奏设的“甘肃巡抚”仅管辖哈密以西南北两路各道、厅、州、县及全疆官兵，督办边防，甘肃关内通省事务并非在此“甘肃巡抚”的职权范围内，与顺治元年（1644）所置之“甘肃巡抚”有本质区别：

顺治元年，置甘肃巡抚，驻兰州卫（雍正二年改卫为府）。五年，徙兰州……乾隆十九年省，移陕甘总督来驻，兼巡抚事。^②

刘锦棠原意新疆、甘肃势难分为两省，因此在同日两折——《新疆各道厅州县请归甘肃为一省折》《各城旗丁并归伊犁满营添设抚标增置总兵等官额兵片》内明确提出要设立的是“甘肃巡抚”，并谓“似此办理，实较另为一省稍免烦费”^③，并且如此办理的话，在实际上并未多添一缺，朝廷也易为接受。然而刘锦棠却在光绪十年四月《遵旨统筹新疆情形以规久远折》内称“臣原议请设甘肃新疆巡抚、藩司，未可再缓”^④。另外，光绪十一年（1885），刘锦棠在《请加镇迪道兼按察使衔折》内亦称其光绪八年奏请添设的是“甘肃新疆巡抚”：

臣于光绪八年七月初三日奏请添设甘肃新疆巡抚、布政使折内声明，镇迪道员仍照福建台湾成例。^⑤

并在同年《新疆建省请改设添设各官折》与《巡抚布政使廉俸应照江苏例支給片》中均称“臣前奏设甘肃新疆巡抚、布政使”^⑥。

事隔两三年，对同一奏请，却称呼有别。光绪十年后，刘锦棠屡称其原议、原奏请设立

① 参见左宗棠：《奏为已故督抚道泽在民恳合建专祠春秋致祭折》，《左宗棠全集》（奏稿8），岳麓书社，2014年，第195页。

② 《清史稿》卷116《职官三》，中华书局，1977年标点本，第3343页。

③ 刘锦棠：《新疆各道厅州县请归甘肃为一省折》，《刘锦棠奏稿》，第92页。

④ 刘锦棠：《遵旨统筹新疆情形以规久远折》，《刘锦棠奏稿》，第223页。

⑤ 刘锦棠：《请加镇迪道兼按察使衔折》，《刘锦棠奏稿》，第289页。

⑥ 刘锦棠：《新疆建省请改设添设各官折》《巡抚布政使廉俸应照江苏例支給片》，《刘锦棠奏稿》，第302—303页。

的为“甘肃新疆巡抚、藩司”，难道说其光绪八年两折内所奏请的“甘肃巡抚、甘肃关外等处藩司”有误？抑或是“甘肃新疆巡抚、藩司”与“甘肃巡抚、甘肃关外等处藩司”指的是同一回事？

一般来说，负责大臣奏折“看稿、缮折、封读”的文案幕友均有专人，在陈奏前朝臣亦多推敲词句，润色结构，甚至通过文字的微妙变化与朝廷进行巧妙的周旋，以期实现其政治目的。上文已述及，刘锦棠光绪八年奏设的“甘肃巡抚”的确与江苏建置大略相符，定非错误疏漏，可见刘锦棠更倾向于议设“甘肃巡抚”，只是其所奏“甘肃巡抚”并未得到朝廷的默许。

刘锦棠在奏请设“甘肃巡抚”时，为督办西北防务，曾请赏加兵部尚书衔。本来甘肃有总督无巡抚，总督必兼巡抚衔。江苏一省内督抚并设，虽不同城，已属特例。刘锦棠仿江苏例督抚并设，陕甘总督亦例加兵部尚书衔，于是便成了一省两兵部尚书兼衔，这与江苏巡抚兼兵部侍郎衔又不一样。从制度上看总督品秩稍高于巡抚，职权不尽相同，但总督多辖几省，又非巡抚仅治一省可比。“甘肃巡抚”又加兵部尚书，节制全疆兵力，事权不下总督。兰州又距乌鲁木齐千里之外，总督节制必有名无实，亦与朝廷分权制衡的策略不符，因此朝廷迟迟未予允准。

因此，刘锦棠虽在光绪十年四月《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”，随巡抚驻扎的亦非“甘肃关外等处地方布政使”，而是“甘肃新疆布政使”。既表明了新疆对甘肃唇齿相依的关系，明确了巡抚的统辖范围，又足以资守御。而且“甘肃新疆巡抚”必将与陕甘总督、伊犁将军互相牵制，又不失朝廷内外相维之意。因此，光绪十年九月三十日，经户部等部会奏，议复刘锦棠所奏统筹新疆全局折，上谕：“著照所议，添设甘肃新疆巡抚、布政使各一员。”^①

二 新疆分省与置省方案的背离

虽然刘锦棠在补授“甘肃新疆巡抚”的谢恩折内一再强调：“量为变通新疆各道郡县，仍合甘肃为一省。”^②并在十一年七月所上的《巡抚布政使廉俸应照江苏例支給片》片中，再申“甘肃新疆巡抚、布政使”是系仿江苏建置：

前奏设甘肃新疆巡抚布政使员缺，系仿照江苏建置大略办理。所有抚臣藩司岁支廉俸。应否比照江苏巡抚布政使成例支給，以符原奏。^③

那么新设的郡县是否在制度上归并于甘肃？“甘肃新疆巡抚、布政使”的设置又是否与江苏建置相符？这是一个极其重要的问题，如果“甘肃新疆巡抚、藩司”与“甘肃巡抚、甘肃关外等处藩司”在职权范围及制度属性上不一致，甚至互相矛盾，那么可以说朝廷批复设立的行省大大偏离刘锦棠原来的设定。

从字面上看“甘肃新疆巡抚、藩司”仿佛是甘肃加新疆两地的巡抚、藩司，而实际上并非

① 新疆社会科学院历史研究所编：《〈清实录〉新疆资料辑录》，新疆大学出版社，2007年，第254页。

② 刘锦棠：《授新疆巡抚沥陈下悃折》，《刘锦棠奏稿》，第259页。

③ 刘锦棠：《巡抚布政使廉俸应照江苏例支給片》，《刘锦棠奏稿》，第303页。

如此。《清朝续文献通考》卷320“舆地考”所列甘肃省统部下所述甚详：“巩昌布政驻兰州，改称甘肃布政使……罢巡抚，以总督兼行甘肃巡抚事，徙治兰州。”直至清亡，甘肃另有藩司，且“陕甘总督关防内有兼管甘肃巡抚字样”^①，“甘肃新疆巡抚、藩司”在事实上亦从未能理甘肃省内事务。吴福环亦对此进行过探讨，认为“甘肃新疆巡抚”之名应办理甘、新两省事宜。而实际上巡抚、藩司均驻乌鲁木齐，处理的也仅是新疆一省事物，并指出这是一种“名实不符”的现象。^②

建省以前，新疆东部刑名钱谷事均由甘肃藩臬会详陕甘总督办理，是为兼管，军兴善后时期南路州县设置、官员委署题补亦会同陕甘总督奏请。而光绪十年奏设的“甘肃新疆藩司”、镇迪道兼臬司并不直接向陕甘总督负责，而是由“甘肃新疆巡抚”负责，甘肃藩、臬亦不再办新省事务。关于巡抚与总督的关系，《新疆图志》卷1“建置一”中说：“设巡抚于乌鲁木齐，归甘肃总督管辖；并设甘肃关外等处布政使一员。”关于“甘肃关外等处布政使”系刘锦棠原奏，朝廷正式的谕令为“甘肃新疆布政使一员”，这一点上文已经述及，可能是《新疆图志》此卷撰者并未考虑二者之间的微妙差别。但巡抚归甘肃总督（即陕甘总督）管辖当是其亲身体验，亦是实情。“新疆新设巡抚，关防内称甘肃新疆巡抚”^③，“故巡抚坐名犹兼甘肃，则新疆之归陕甘总督节制，隐隐可知”^④，这可能也是朝廷最重要的目的。

虽然朝廷立意可能是甘肃新疆巡抚归陕甘总督管辖，但政书、方志中并未将新疆通省事务及建置归并甘肃省内。如光绪朝《钦定大清会典事例》（以下简称光绪朝《事例》）中载：“陕西清吏司……掌敷陕西、甘肃、新疆三省刑名之事。”^⑤将新疆与陕西、甘肃并列称省；《清朝续文献通考》（以下简称《续考》）凡例中谓：“光绪十有一年，西域设新疆省……《续考》爰改西域为新疆省。”^⑥其在“舆地考”中分别单列“甘肃省”“新疆省”，但是“甘肃省”统部下并未列新疆所属郡县^⑦，“新疆省”统部下亦未列甘肃郡县^⑧，且《续考》中表明“新疆省界东连甘肃”^⑨。《续考》“舆地考”在介绍“甘肃省”建置沿革时曾简要阐释了陕西、甘肃与新疆的历史关系：“分设新疆省，仍系以甘肃二字，镇迪道所属划归新疆布政使。新析自甘，甘析自陕。军国大政，总督犹统辖三省焉。”在“新疆省”统部中亦介绍了督抚之间的关系：“廷议定称甘肃新疆巡抚，由陕甘总督兼辖。十年，省制成。”《续考》同时也表明，甘肃与新疆是两个独立的省份，“除云南、贵州、甘肃、新疆四省，均声明系边瘠之区”^⑩，“光绪二十二年，甘肃、新疆两省拟各增设掌道二缺”^⑪。

由升允、长庚监修的《甘肃全省新通志》凡例“舆地”条亦谓“新疆既设行省，另有专志，

① 刘铭传：《刘壮肃公奏议》卷6《建省略》，清光绪三十二年（1906）序刊本，第4页。

② 参见吴福环：《我国边疆治理制度近代化的重要举措——论新疆建省》，《新疆大学学报》1995年第4期。

③ 《刘壮肃公奏议》卷6《建省略》，第4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 光绪朝《钦定大清会典事例》卷57，光绪二十五年（1899）重修本，第25页。

⑥ 《清朝续文献通考》，“凡例”，万有文库本十通第十种，第1册，第7493页。

⑦ 参见《清朝续文献通考》卷320《舆地考十六·甘肃省》，万有文库本十通第十种，第4册，第10601页。

⑧ 参见《清朝续文献通考》卷321《舆地考十七·新疆省》，万有文库本十通第十种，第4册，第10609页。

⑨ 《清朝续文献通考》卷377《邮传考十八·邮政》，万有文库本十通第十种，第4册，第11236页。

⑩ 《清朝续文献通考》卷72《国用考十·会计》，万有文库本十通第十种，第1册，第8285页。

⑪ 《清朝续文献通考》卷127《职官考十三·都察院》，万有文库本十通第十种，第2册，第8872页。

无庸牵涉”^①；由王树枏等纂修的《新疆图志》号为“纂修通省志事”^②，不管是通志的部分还是绘制的总、分輿图中也均未开列甘肃郡县。

因此，从光绪朝《事例》《续考》及官修方志中可以看出，新疆设省伊始，刘锦棠虽强调“合甘肃为一省”，但实际运行中，实为“分省”。以两省之名并称却实为分省，甘肃新疆并非孤例。康熙五年（1666），定陕西、甘肃二省，改甘肃布政使驻兰州。六年，改左布政使司为西安布政使司，后改为陕西布政使司。^③康熙八年西安布政使的传敕是“陕西西安等处承宣布政使司布政使”，雍正七年（1729）甘肃布政使的传敕全称是“陕西甘肃等处承宣布政使司布政使”^④。根据此传敕，侯杨方并不认为布政使的改名是陕西、甘肃分省标准，囊括西安、甘肃的“陕西省”在文献中仍然存在。但这可以看作制度改革的惯性使然，官员的奏折中仍习惯性用“陕西”“陕西省”来指称西安、甘肃两布政使司辖区。但随着乾隆以后巡抚辖区的固定，与康熙年间所改定的两布政使司政区重合，以巡抚辖区作为分省标志成为事实。因此，康熙年间关于西安、甘肃两布政使司的传敕反而可以认定为开启了陕西分省的标志。又如江南、湖广移驻裁撤左右布政使之初，其使司传敕亦分别称“江南安徽等处承宣布政使司布政使”“湖广湖南等处承宣布政使司布政使”^⑤，皆可看作其随后实质分省的肇端。

既然“甘肃新疆巡抚、布政使”的设立并非像刘锦棠所述“合甘肃为一省”，那么“仿江苏建置大略”亦是有名无实。江宁藩司、江苏藩司合称为江苏省，它们虽时而被称作江宁省、苏州省，如“江宁省嘉庆十五、十八、二十五等年并道光元年，耗羨支绌，请于河南、江西、苏州等省协拨”^⑥。但江宁省、苏州省并不见于官方政书及官修志书，只在文移、题本中出现，皆出自官员们的称呼习惯，以及对使司驻地或巡抚驻地为“省”的看法有所含混，因为在清代，不同时期布政使司辖区与巡抚辖区均可称为“省”。但不管怎样，它们都处于一个江苏省统部下。如嘉庆朝《钦定大清会典图》“輿地十三·江苏省”内囊括了两江总督、江宁布政使司以及江苏巡抚、苏州布政使司的驻地。^⑦因此虽然两江总督、江苏巡抚分领两布政使，分驻江宁、苏州两省会，但却并未“分省”。

最终，可以说刘锦棠光绪十年四月奏请设立的“甘肃新疆巡抚、藩司”与十年九月定义的“甘肃新疆巡抚、布政使”，已经偏离了刘锦棠最初“设甘肃巡抚、甘肃关外等处布政使”的设想，尤其是与“归并甘肃为一省”“仿江苏建置”的提法相矛盾。

三 分省后的行政称谓与省名辨析

回顾左宗棠、刘锦棠等人新疆建省的主张，多将“置省，设郡县”并提，但朝廷的指示与实际的操作过程却是先在南北两路分置郡县，委署官员。设立郡县，新授巡抚、司道等省级官员

① 升允、长庚监修，安维峻等纂：《甘肃全省新通志》，“凡例”，清宣统元年（1909）刻本，第1册，第2页。

② 《新疆布政使司就纂修通省志事札吐鲁番厅文》，新疆档案局编：《清代新疆档案选辑》（三三），广西师范大学出版社，2012年，第394—395页。

③ 参见嵇璜等：《清朝通志》卷30《地理略》，万有文库本十通第六种，第6909页。

④ 侯杨方：《清代十八省的形成》，《中国历史地理论丛》2010年第3辑。

⑤ 侯杨方：《清代十八省的形成》，《中国历史地理论丛》2010年第3辑。

⑥ 韩文绮：《请拨济耗羨不敷银两疏》，《韩大中丞奏议》卷1，《续修四库全书》，上海古籍出版社，1995年影印本，史部，第498册，第20页。

⑦ 参见嘉庆朝《钦定大清会典图》卷99《輿地十三·江苏省》，“近代中国史料丛刊三编”，台北文海出版社，1992年影印本，第71辑，第2—5页。

可以看作是有行省之实，但关于新设立的行省之名，诏谕却无明旨，授刘锦棠“甘肃新疆巡抚”时也仅是说“前经左宗棠创议改立行省”。谕旨中虽经常提及“新疆建设行省”^①、“新疆改设行省”^②，但这个行省的省名是什么，朝廷没有明文；文移、奏章对其称呼又多不一致，何为省名，何为专名，莫衷一是。新疆既已分省，改行新的行政制度，那么正确地认识建省后新疆省名或高层政区的称呼，对了解清末新疆政局具有重要的意义。

周振鹤认为：“省在清代实际上并非地方行政单位的正式称呼。”^③侯杨方从归纳全国的角度出发，认为清代的省只是一种区域的通称，不是巡抚辖区的专称，更不是正式的政区。^④实际上，在清代多重体制下，对省作某些固定的阐释时，总会有一些特例会逾越其概念体系之外。而傅林祥根据清代各法典，将清代地方高层政区、省级行政机构、省会均称之为“省”^⑤，并在《中国行政区划通史·清代卷》中进一步认为省是清代地方高层政区的正式名称。^⑥但是，清代官方文献对省并无制度上的规定，甚至缺乏清代律法解释或原则上的约束性规范。正如新疆，虽然设立了行省，但是代表其行政区划的高级政区（抑或一级政区）的名称并没有我们想象中的那样明确。恰恰相反，因为没有官方文献尤其是法典的确立，对新疆省名或代表新疆高层政区的称呼缺乏一致性。

李之勤认为光绪十年建立的是“新疆省”^⑦，齐清顺亦指出左宗棠、刘锦棠明确提出要建立的是“新疆省”^⑧，并随后在《新疆省名及其相关问题述评》一文中继续对“新疆省”“甘肃新疆省”进行探讨，将其设立过程分别置于左、刘二人的策划活动之下，尤其是介绍了“甘肃新疆省”是清朝政府批准使用的省名，也是今新疆地区设省时使用的正式省名。^⑨陈剑平亦认为新设行省的命名为“甘肃新疆省”，并对“甘肃新疆省”省名的形成及内涵进行辨析。^⑩朱玉麒指出“新疆”作为简称在行政称谓中完全替代了西域的旧名，同时也认可了“甘肃新疆省”的行政称谓。^⑪

由上述几个观点，可以看出，“新疆省”“甘肃新疆省”均被定义为新疆的省名，其行政称谓的简称是“新疆”。然而通过分析清末法典、政书、方志、奏本等史料，可以发现，清政府并未正式确立过新疆的省名，但对表示新疆高层政区的称呼，或者如朱玉麒所指的“行政称谓”是相对明确的。随着清末制度变革的大潮的到来，新疆高层政区的称谓亦发生了明显的变化。

首先，对于齐清顺关于左、刘设立“新疆省”“甘肃新疆省”的论断，似乎是左、刘二人明确提出过设立的行省省名即是“新疆省”，或之后的“甘肃新疆省”。但实际上分别分析左、刘二人的置省方案，可以看出此二人在置省策划中并未明确提出过省名问题。

① 《〈清实录〉新疆资料辑录》，第310页。

② 《〈清实录〉新疆资料辑录》，第313页。

③ 周振鹤：《中华文化通志·地方行政制度志》，上海人民出版社，1998年，第193页。

④ 参见侯杨方：《清代十八省形成》，《中国历史地理论丛》2010年第3辑。

⑤ 傅林祥：《政区、官署、省会——清代省名含义辨析》，《中国历史地理论丛》2011年第1辑。

⑥ 参见周振鹤主编，傅林祥、林涓、任玉雪、王卫东著：《中国行政区划通史·清代卷》，复旦大学出版社，2013年，第24页。

⑦ 李之勤：《新疆一名的由来》，史念海：《中国历史地理论丛》第1辑，陕西人民出版社，1981年，第164页。

⑧ 齐清顺：《西域、新疆与新疆省》，《清代新疆研究文集》，新疆人民出版社，2008年，第10—19页。

⑨ 参见齐清顺：《新疆省名及其相关问题述评》，《西域研究》2003年第4期。

⑩ 参见陈剑平：《清末“甘肃新疆省”省名辨析》，《历史教学》2013年第22期。

⑪ 参见王树枏等纂修，朱玉麒等点校：《〈新疆图志〉整理前言》，上海古籍出版社，2017年，第1页。

左宗棠建议督抚并设,分别驻乌鲁木齐与阿克苏,藩臬各员均随督抚驻扎,虽然左宗棠明确提出要于甘肃划界而治,但是督抚辖区如何划定、使司辖区是否与巡抚辖区一致、如何领属府厅州县均未明确。不过左宗棠曾明确提出督、抚的坐名为“新疆”,分别为新疆总督、新疆巡抚,按照乾隆朝《清会典》卷8“户部·疆理”对清朝十八省的分部的记载,巡抚(包括兼巡抚事的总督)辖区即为省。

外列十有八省,分之为府,府领州县,直隶州亦领县,皆属于布政使司,而统治于总督、巡抚。巡抚专辖本省,总督所统或三省或两省。又或以总督管巡抚事,或专设巡抚不隶总督。^①

按照乾隆《清会典》的解释,一省巡抚与使司辖地统一,即可看其是否为“省”的标志。因此左宗棠议设的“新疆总督、巡抚”的辖区在某种程度上可以称为“新疆省”。

然而刘锦棠最初提出的置省方案是将新疆东路、南路郡县归并甘肃为一省,设“甘肃巡抚”。巡抚坐名“甘肃”,又是仿江苏建置,那么即使要给这个新的省份一个省名,也应该是“甘肃省”。虽然刘锦棠于光绪十年四月改成“甘肃新疆巡抚、藩司”,随后上谕亦然,但也不能就此称之为“甘肃新疆省”。正如上一节所述,巡抚坐名“甘肃新疆”,但在实质上已经与甘肃分省。而且巡抚、使司辖区亦非常明确,《清史稿》中亦谓其巡抚是“巡抚新疆等处地方提督军务兼理粮饷一人”^②,如果以巡抚辖区作为标准的话,那么只可能称之为“新疆省”,而非“甘肃新疆省”。

正是由于巡抚坐名还有甘肃,陕甘总督总督犹节制巡抚,尤其是伊犁将军在伊塔地区与巡抚权责仍不明确,统纪不清,因此朝廷虽然承认新疆分省,但直至光绪二十五年,法典并不称之为“新疆省”。

关于新疆省名及其高层政区的称谓,仍要参考光绪朝法典的解释。光绪十二年(1886),会典馆开馆,原定汇集典章至光绪十三年,但实际纂成已至光绪二十五年,因此所收典章便延至光绪二十二年。

此次续修会典、事例,奏准自嘉庆十八年起,迄光绪十三年止,以示限制。嗣因成书之日距截止之年已逾十年,于是又奏准,凡光绪二十二年以前,事之有关典礼者一律纂入。^③

可以看出,会典馆开馆之时,正值新疆初立行省,因此会典馆将新疆新设行省及所属府厅州县编入。光绪朝《清会典》以各省“省名”领所属府州县,但却以“新疆”作为统部领新疆所属府州县,而未像其他省一样径直称为“省”。^④作为一级政区,光绪朝《清会典》几乎不提“新疆省”“甘肃新疆”,基本上是以“新疆”系某地、某官、某地某官,可以看出光绪朝《清会典》是将“新疆”作为一级政区或高级政区,而非“新疆省”。

① 乾隆朝《钦定大清会典》卷8《户部·疆理》,《钦定四库全书荟要》,吉林人民出版社,1997年影印本,史部,第198册,第6页。

② 《清史稿》卷116《职官三》,第3343页。

③ 光绪朝《钦定大清会典事例》,“凡例”,光绪二十五年重修本,第1册。

④ 参见光绪朝《钦定大清会典》卷4《吏部·尚书侍郎执掌》,光绪二十五年重修本,第3册,第1页。

光绪朝《事例》与光绪朝《清会典》的分部安排一致，使用省名来统属其所辖之府厅州县，如江苏省、福建省、陕西省、甘肃省等，但是像光绪年间新设的省分如“吉林、黑龙江、台湾、新疆”名后均未加“省”。^①该书以“新疆”作为统部辖所属府厅州县，并谓“新疆，光绪十年分省”，将其作为一省对待，置于“甘肃省”后，但并未冠以“新疆省”字样。众所周知，台湾建省，系仿甘肃新疆建置，但光绪朝《事例》“疆理”下于“福建省”后列“台湾”，但领属其府厅州县的却是“福建台湾”。虽然书中亦提到“十一年，分为省”，正如“新疆”一样，仅将其作为“省”来看待，但其名称并未冠以“省”字。

除“户部·疆理”中以“新疆”作为高层政区，光绪朝《事例》亦使用“甘肃新疆”作为一级政区或高层政区的名称，如“光绪十年，甘肃新疆设布政使一人。十二年，甘肃新疆设布政司经历一”^②，“甘肃新疆置迪化县，设知县、典史等官”等^③，其中出现的“甘肃新疆”、“甘肃新疆”某地、“甘肃新疆”某官、“甘肃新疆”某地某官均是以“甘肃新疆”作为高层政区。另外，新疆省一级的官员其关防内均刻有“甘肃新疆字样”，其刷印的衔条亦多伴有“甘肃新疆”，可见在一定程度上，“甘肃新疆”作为高层政区的称谓代表了官方的意志。

需要注意的是，光绪朝《事例》其他卷册中也出现过“新疆省”，以统领其省内具体事务。如卷26《吏部十·官制》：“新疆省属迪化、伊犁知府二人”；卷89《吏部七十三·处分例》：“改隶新疆省分，为厅县”；卷190《户部三十九·积储》：“今属新疆省。”

因此，在光绪朝《事例》中，“新疆”“甘肃新疆”“新疆省”均可作为一级政区或高层政区，而其看似混乱不一的编排，实则有规律可循。光绪朝《清会典》《事例》在编纂体例上几乎完全沿袭嘉庆朝《清会典》《事例》《会典图》，而嘉庆朝《事例》及《会典图》虽然以各“省名”作为统部，各辖所属府厅州县^④，但哈密以西镇迪一道郡县却被纳入甘肃省^⑤，嘉庆朝《会典图》亦将伊犁厅属库尔喀喇乌苏城以东天山南北麓郡县绘入甘肃省图。^⑥因此，在新疆的分部问题上，光绪朝《清会典》《事例》无从稽考旧章。按理说新疆已经改设行省，遵循嘉庆朝《清会典》《事例》《会典图》以各省名作为统部的体例，光绪朝《清会典》《事例》应该将新疆省作为统部，但是直到光绪二十五年光绪朝会典纂成，诏谕也没有明确过新疆的省名问题，而且伊犁地区又由伊犁将军节制镇道，统纪不明。如果以新疆省作为统部，伊犁道归属问题政治归属问题又难以明晰，因此选择“新疆”专名作为统部不失为一个好办法。

另外，光绪朝《清会典》《事例》在纂修过程中，曾参考过光绪二十二年（1896）以前的实录、奏本及内廷档案，而实录及奏本在“甘肃新疆”“新疆省”的使用上又比较含混，在建省后新疆高层政区的称呼上并不一致，加上新设立的行省在政治上与甘肃有唇齿相依的关系。因此，光绪朝《清会典》《事例》在援引奏稿档案时，虽时而将“甘肃新疆”“新疆省”编入，但在统部的安排上，光绪朝《清会典》《事例》是一致的，均使用“新疆”作为一级政区或高层

① 光绪朝《钦定大清会典事例》卷152《户部·疆理》，第77册，第35页；卷153《户部·疆理》，第78册，第1页。

② 光绪朝《钦定大清会典事例》卷24《吏部·官制》，第14册，第45页。

③ 光绪朝《钦定大清会典事例》卷31《吏部·官制》，第17册，第109页。

④ 参见嘉庆朝《钦定大清会典事例》卷128《户部·疆理》，“近代中国史料丛刊三编”，台北文海出版社，1992年影印本，第65辑，第5747页；卷129《户部二·疆理》，第5801页。

⑤ 嘉庆朝《钦定大清会典事例》卷129《户部·疆理》，第5805—5808页。

⑥ 嘉庆朝《钦定大清会典图》卷115《舆地·甘肃省》，“近代中国史料丛刊三编”，台北文海出版社，1992年影印本，第71辑。

政区的称呼。

然而同为会典馆纂修的光绪朝《钦定大清会典图》(以下简称光绪《会典图》),却称其编入的新疆舆图为“新疆省全图”^①,并在其分目中冠以“新疆省一”至“新疆省十”,分别编排新疆通省及府厅州县舆图。^②

光绪十五年(1889),会典馆为绘制舆图分别咨行各省将军、督抚,要求“于一年内测绘省图、府直隶厅州图、厅州县图各一分,附以图说,解送到馆”^③。而一年之后,新疆通省舆图并未完全脱稿,因此在光绪十七年七月,护理甘肃新疆巡抚魏光焘奏请展限半年。光绪十七年冬,新疆通省总散舆图全部绘制完成,但因喀什噶尔道属西南与俄有边界冲突,并未及时咨送会典馆。光绪十九年正月,新疆方将“新疆全省府厅州县舆图”34页以及2本“新疆省图说”送出。^④

魏光焘与陶模的奏折中均表明,其创办、咨送会典馆的是“新疆全省府厅州县(总、分)舆图”,会典馆将其编入光绪《会典图》中,并称总图为“新疆省全图”,全图后附图说:“新疆省在京师西北,迪化府为省治,新疆巡抚、布政司共治焉”,亦当是新疆咨送会典馆的“新疆省图说”。可以看出,光绪《会典图》舆地的纂修者是受新疆转送的“新疆全省府厅州县(总、分)舆图”的影响,将“新疆省”作为一级政区的名称并统其所属府厅州县的。因此,光绪《会典图》的颁行,可以看作清代光绪朝法典在某种程度上承认了“新疆省”的省名。

光绪二十七年(1901),清廷设立政务处,开始推行“新政”,并逐步厘定各项法律法令及官制草案,作为通行国内永久遵行的各项章程。其中,关于地方行政制度转型过程中的重要法规——《各直省官制通则》的颁布,将地方高层政区明确称之为“省”^⑤,从而在法律上确立并承认新疆省区^⑥,但是从《大清(光绪、宣统)光新法令》中关于清末“新政”及法律规程来看,其行政称谓仍以专名“新疆”为主。

此外,《清朝续文献通考》对新疆名称的使用上也不混乱,这归功于刘锦藻在编纂《续考》时体例上的统一。《续考》列各省“总督巡抚”时,并未将光绪间几个新设的省分如新疆、“东三省”、西藏、台湾列入,而是单立一门分别介绍。刘锦藻认为新疆已经改设行省,以往的军府制度可以参考《清朝文献通考》,因此将“新疆”单立一门,按《清朝文献通考》体例续纂以备考^⑦,统辖其司道州县等官。《续考》内“东三省”、西藏、台湾均是仿“新疆”例单列编纂。

《续考》在介绍光绪间新设督抚时,“巡抚四”下双行小字为“奉天、黑龙江、吉林、甘肃新疆”,可以看出,刘锦藻尊重史实录入巡抚为“甘肃新疆巡抚”,但职官分类时却不使用“甘肃新疆”,仅用“新疆”来作为分部,而且《续考》中通篇几乎不用“甘肃新疆”来表示高层政区的名称。

《清朝文献通考》云:“诏谕所颁文移所用并称各省,兹编纂《舆地考》亦概书为省焉。”^⑧但此时新疆尚未建省,因此《清朝文献通考》“舆地考”中以“西域”作为统部。但光绪十年

① 光绪朝《钦定大清会典图》卷217《舆地七十九·新疆省一》,光绪二十五年重修本,第87册,第1页。

② 参见光绪朝《钦定大清会典图》卷217—226,第87—90册。

③ 《护理甘肃新疆巡抚魏光焘为请新疆测绘舆图展限事奏折》,谢小华:《光绪朝各省绘呈〈会典·舆图〉史料》,《历史档案》2003年第2期。

④ 参见陶模:《新疆巡抚为咨送事》,转引自刘传飞:《清光绪前中期新疆普通地图的绘制及其相关问题研究》,《中国历史地理论丛》2016年第2期。

⑤ 《大清新法令》第二类《官制二·外官制》,上海商务印书馆,宣统元年(1909)排印本。

⑥ 《中国行政区划通史·清代卷》,第35页。

⑦ 参见《清朝续文献通考》卷138《职官考二十四·新疆》,万有文库本十通第十种,第2册,第8983页。

⑧ 《清朝文献通考》卷269《舆地考》,万有文库本十通第九种,第2册,第7263页。

后,“西域设新疆省”,因此,《续考》“凡例”明确表示其“輿地”是在《清朝文献通考》体例的基础上“改西域为新疆省”。^①

正如上文所述,《续考》在輿地考中将“新疆省”作为统部,结合光绪朝《会典》《事例》《会典图》,似乎可以发现一个规律,即表示高层政区及记载新疆行政区划时,多使用“新疆”作为高层政区的名称;在表示自然地理或沿革地理时,又多使用“新疆省”的名称。不管是“新疆”“新疆省”,在清末均经过法典与政书的确认。从地名学上来讲,其专名“新疆”、通名类型为“省”毫无疑义,但是二者的结合成一个完整的地名并非发生在建省之初,而是在历经清末社会制度变革、新式法规引进确认的过程之后。

再回到“甘肃新疆省”,虽然齐清顺、陈剑平均认可此省名称谓,盖是“甘肃新疆”即为巡抚之名,又为“官司之署”名。傅林祥认为“康熙六年后,巡抚名称大部分与行政区划的省名相同”^②,某某巡抚便有某某省的称呼。《清朝文献通考》中“以省为官司之署,其名原可以通用”^③,那么有些省级官员的衙门也可称为“省”。那么照此标准,以甘肃新疆巡抚与甘肃新疆巡抚衙门之名,是否意味着可以称之为“甘肃新疆省”?答案是否定的,因为“甘肃新疆”的巡抚之名却与新疆实际行政区划名不相统一,使司亦然。以巡抚辖区与官司之署作为标准,但从全国的范围来看,总有与此标准不相符合的例子存在,侯杨方亦总结出多条与其标准不一致的地方。^④如果使用“甘肃新疆省”作为省名称谓,那么仅从字面意思上看,其省的空间范围、巡抚及使司的辖区均有一定程度上的混乱。因此,在清代的法典、政书、官修方志中并未记载过“甘肃新疆省”的行政称谓,谕令、奏稿中冠以“甘肃新疆省”的条目亦寥寥无几,光绪十九年许景澄《谨陈洋人测探新疆和阗一带金矿情形折》中曾出现过一次:“甘肃新疆省南路以和阗州为极边。”^⑤而其奏稿中亦多次出现了“新疆省”,可以看出,实际上许景澄在看待新疆省名的问题上是比较模糊的。

这一点与台湾建省后的行政称谓相似,刘铭传在《遵议台湾建省事宜折》中明确指出:“台湾虽设行省,必须与福建联成一气,如甘肃新疆之制……台湾本隶福建,巡抚应照新疆名曰福建台湾巡抚。”^⑥台湾建省系仿照甘肃新疆之制设福建台湾巡抚,但与新疆一样,会典、政书、奏本中多用“台湾”“福建台湾”“台湾省”作为高层政区的称谓,却从未使用过“福建台湾省”作为省名称谓。

综上所述可以看出,在光绪二十五年光绪朝会典纂成以前,官方对新疆省名的行政称谓缺乏统一的标准,以致文移、奏稿中在表述新疆高层政区的称谓时略显混乱。光绪朝法典确立了专名“新疆”作为统部,并认可了“新疆省”的使用,然而直到外官制改革以后,朝廷方在法律层面上确立了新疆省区。

(作者单位:延安大学历史系)

本文责编:程方勇

① 参见《清朝续文献通考》,“凡例”,万有文库本十通第十种,第1册,第7493页。

② 《政区、官署、省会——清代省名含义辨析》,第78页。

③ 《清朝文献通考》卷269《輿地考》,万有文库本十通第九种,第2册,第7264页。

④ 《清代十八省形成》,第26—27页。

⑤ 许景澄:《许文肃公遗稿》卷1《奏疏二》,民国7年(1918)铅印本,第3页。

⑥ 《刘壮肃公奏议》卷6《建省略》,第4页。