



## 清代前期陕甘地区治理体系的变革与重构——以卫所裁并为中心

信息来源: 《历史与社会》(文摘) 2022年第1期 发布日期: 2022-03-23 浏览次数: 225

【作者】何威, 河南大学黄河文明与可持续发展研究中心。

【摘要】裁并卫所、设立府县, 是清代前期陕甘地区治理体系变革与重构的重要内容, 该举措使陕甘地区由“边疆”走向“中心”。它历经顺治、康熙、雍正、乾隆四朝, 遇到了诸如民族、赋役等不同于他地的新问题新挑战。清政府因俗而治、因地制宜, 有效化解了因改革带来的“阵痛”。虽然清政府保留了参治于卫所中的土司, 并在裁并的同时, 还增设了新的卫所, 但最终完成了对陕甘地区治理体系的重构, 使得中央对陕甘地区的治理进入一个新阶段, 奠定了今天陕甘地区的行政建制格局, 打破了当地社会的二元制结构, 促进了社会整合, 推动陕甘地区融入王朝国家, 铸牢了中华民族共同体意识。

### 一、作为陕甘地区治理体系重构的裁卫设县

清朝在全国的卫所裁并始于顺治元年(1644年), 因陕甘卫所地处边陲, 且大部分管辖大量土地、人口, 基于全国政治形势和卫所职能考虑, 中央政府裁并陕甘卫所稍晚。随着清政权的逐渐稳固, 卫所裁并乃大势所趋: 其一, 清政府已经形成了以八旗兵、绿营兵为主要力量的军事体系, 从军事角度而言, 卫所已无存在的价值。其二, 自明朝中后期开始, 陕甘卫所走向衰败, 卫兵逃亡, 并趋于“民化”。其三, 伴随着驻藏大臣、西宁办事大臣和伊犁将军等的先后设立, 西北边疆大幅度西移, 明代的边地已成腹里, 这使得陕甘卫所的防御守边职能大大弱化。其四, 陕甘卫所大多是实土卫所, 管理民政, 而以武官理民事, 多有不便。其五, 明代实行移民实边政策, 驱使苏晋冀居民迁往陕甘地区, 汉族逐渐成为当地的主要民族, 推动了当地的经济社会发展和“内地化”进程。

顺治十二年拉开了陕甘卫所裁并的序幕。顺治朝在陕甘地区裁并的卫所虽然数量较多, 但这些卫所主要是非实土卫所, 只具有军事职能。由于清政府已逐步在陕甘地区建立起新的军事体制——绿营体系, 卫军已改为屯丁, 非实土卫所实已“空壳化”。康熙时, 在“三藩之乱”和“收复台湾”等的影响下, 清政府将卫所裁并的重点放在西南、东南地区, 陕甘地区卫所裁并的进程明显放缓, 只裁并了3个卫所, 但将靖远卫改设为靖远县, 并设知县、典史二员, 这是清政府对陕甘地区治理体系的实质性变革, 以往以军政合一的卫所为主的治理模式被打破, 陕甘地区治理体系的“内地化”迈出了实质性的步伐。

雍正时期是陕甘地区卫所裁并“实质性推进”的主要阶段。罗卜藏丹津叛乱平定后, 西北局势趋稳, 这既为大规模裁卫设县奠定了基础, 也使清政府可以借此威势, 强力推动中央权力的延伸。雍正帝一改其父的谨慎态度, 下定决心、大刀阔斧地裁卫设县, 陕甘地区也成为全国卫所裁并后改设州县最多的地区。乾隆时陕甘地区只剩甘肃省的关西五卫及洮州卫、大通卫、归德守御所等8个卫所, 至乾隆二十六年(1761年)四月, 全部裁并完毕。从全国卫所裁并的进程来看, 陕甘地区与全国基本同步。乾隆朝之后, 全国除漕运卫所和少数边地卫所因其职能的无法替代而保留外, 其余卫所皆已裁并。

### 二、依据陕甘地区的特殊性因地制宜实施卫所裁并

明朝曾两次在河州(今甘肃临夏回族自治州)设府, 以司民事, 管钱粮, 军民分治, 但都以失败告终。其核心问题就在于陕甘地区不同于内地, 民族众多, 文化风俗迥异, 且少数民族尊崇本族首领, 而汉族流官又不乐于在此为官。清政府在统治初期吸收了一些少数民族上层参与到陕甘地区的治理体系之中, 尤其是在基层社会, 于“内地化”程度较低的偏远地区仍然保留了当地的千百户制度, 由部落首领直接管理。于“切近内地”之处则由原来的少数民族首领担任乡约里长, 统辖属民。陕甘地区的少数民族长期以来无需向国家交纳赋税, 只是向土司、寺院纳粮, 或是以“茶马贸易”的形式向国家纳马。裁卫设县后, 少数民族也要受国家直接管理, 成为编户齐民。那么, 向国家交纳赋税就成为必须履行之义务, 这一重大变革必然引起诸多矛盾, 清政府不得不因地制宜, 逐步推行。陕甘地区的卫所大多设有卫学, 卫所裁并后, 卫学也随之废除, 当地生童则需到附近县学学习科考, 这对其影响较大。鉴于此, 清政府在陕甘地区广设义学、社学等, 以方便生童就近入学。

陕甘卫所不同于内地的另一显著特征是实行“土流参治”, 即命少数民族首领于卫所中担任指挥使、指挥同知、指挥僉事等职, 并允其世袭罔替, 成为当地土司。清代陕甘地区的卫所被逐步裁撤后, 卫所中的土司也应随之废除, 但清政府却保留了土司, 将其从卫所体系中剥离出来, 由“土流参治”变为“土流分治”, 实际上已将土司排除出国家治理体系之外。由于卫所已不复存在, 土司只是徒用虚名。清政府之所以保留了土司, 有着深刻的历史原因。首先, 由于陕甘土司听征调, 纳贡赋, 保境安民, 尤其是为清政府稳定西北局势立下了汗马功劳。其次, 陕甘土司是当地的世家大族, 仍然具有影响力和号

召力，猝然裁撤，容易激起民变。最后，封建国家依靠分散的小农纳粮交税，其所能维持的官僚管理系统是有限的，所以，吸纳地方基层的权威力量来参与管理，也是中央政府的必然选择。

陕甘地区地广人稀，经济社会发展不平衡，卫所裁并也非一帆风顺，还曾增设了一些有别于明代的新卫所，主要是关西五卫。康熙年间，准格尔部多次进犯哈密，清政府派兵平叛，并欲进一步统一新疆，关西地区就成为清军前后方联系的唯一通道。于是，出于军事战略需要，清政府于康熙五十七年（1718年）在关西的“西吉木设立赤斤卫，达里图设立靖逆卫，锡拉谷尔设立柳沟所”。雍正初年，清廷又设立安西卫、沙州卫，升柳沟所为柳沟卫。清代的关西五卫，与明代设立的卫所不同。关西五卫是以管理屯田为主要事务，重在保障军队的粮草供应，其屯户主要源于移民、遣犯、余民、流丁等。关西五卫属行政建制，这也有别于明代卫所属都司管理的军事建制。关西五卫的长官称“守备”“千户”，本属清代绿营军制的中下级武官，但因其职责以农业生产为主，所以其隶属关系是道一同知、通判一守备、千总一屯丁。

### 三、裁卫设县与地方社会的建构

明代对陕甘地区的治理理念是因地制宜，以军事镇戍为主，重在巩固政权和维护稳定。裁卫设县表明中央政府改变了长期以来对陕甘地区粗放型的治理理念，与内地“一视同仁”，将治理的重心转向社会治理，以积极推动当地的全面发展。长期以来中央政府对陕甘地区以“羁縻统治”的间接管理为主。裁卫设县后，少数民族首领基本被排除出国家主流治理体系，中央政府对陕甘地区实现了直接统治。裁卫设县打破了明代陕甘地区军政合一的治理模式，实行军政分治，行政权归府县，军事权由绿营和驻防八旗掌管，彻底解决了武官理民事的弊端，使得陕甘地区的地方治理走上了文治的正轨。卫所裁并实际上也是清政府对陕甘地区行政区划的再调整再细化，从而彻底解决了一些地方卫所与府县犬牙交错的问题以及卫所武官与地方文官争夺管理权的矛盾，并妥善处理了一些归属不合理、管辖不明晰的情况，奠定了今天陕甘地区的行政建制格局，实现了国家行政区划的整齐划一。

清代，中央政府裁并卫所，实行“土流分治”，使得原来参治于卫所中的土司，徒拥虚名，而无实权，极大地消除了国家权力向基层延伸的障碍，为“国家”与“基层”的“贯通”奠定了基础。府县的设置，对陕甘地区实行直接管理，为打破陕甘地区基层社会国家权力的“真空”状态提供了强有力的后盾。同时，府县政府也迫切需要完善的基层社会组织催收赋役，维持治安。于是，清政府在陕甘地区推行乡约、保甲制。从而废除了以往基层社会组织存在的世袭制，使国家权力的触角直接深入到基层，打破了陕甘地区的“二元制”社会结构。

明代陕甘地区卫所实行家属同守的世袭兵制，卫所军丁世代为兵，称作军户。卫所有属于自己的屯田、卫学等，军户的读书科考、纠纷诉讼、交纳赋税、日常生活一般都在卫所区域内完成。军户与民户不杂处，于是形成了具有自身特色的风俗文化，构建起一个相对独立的地理单元，即卫所社区。清代裁并卫所后，军户转为民户，屯田改为民田，卫学或裁或改并为府（县）学，都由府县管理。于是，卫所社区趋于消失，与地方社会走向融合。

摘自《河南大学学报》2022年第1期，原文约13000字。

上一篇：[清代归化城土默特地区由牧转农过程中的蒙汉互助与互惠](#)

下一篇：[从殊俗到慕化：汉晋时期的西南边疆族群历史书写](#)

-----友情链接-----

-----党群组织-----

-----行政部门-----

----院系部门----

---其他链接---

Copyright &copy; 版权所有 河南大学史学月刊 地址：河南省开封市明伦街85号

河南大学计算机与信息工程学院 邮编：475001/47500