

# 雍正时期藏区行政区划研究<sup>①</sup>

黄辛建

**[摘要]** 雍正时期,清朝在平定青海罗卜藏丹津叛乱、获得对藏区的直接控制后,制定并实施了藏区划界这一举措。藏区划界的主要思路是将原由蒙古和硕特部管理的地区划归内地直接管辖,但朝廷在划界过程中仍考虑了多种因素,且根据实际情况及治理需要有所变通。通过划界,清朝确定了西藏及云南、四川、青海藏区的行政区划与分界,对西藏乃至整个藏区的治理开始进入到以行政建制进行规范的阶段。藏区划界是清朝在雍正时期实施的一项意义重大和影响极为深远的措施,充分体现了清朝通过行政区划加强财富对藏区控制的战略思想,实现了“隔绝蒙藏”、稳固藏区统治的目的,也奠定了延续至今的藏区行政区划及分界的基本框架与格局。

**[关键词]** 雍正时期;藏区划界;行政格局;特点

**[中图分类号]** K928.2

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1002-557(X)(2018)03-0092-10

通过行政区划来加强对边疆民族地区的治理,是历代中央王朝给我们留下的一份宝贵政治遗产。雍正时期,清朝在平定青海罗卜藏丹津叛乱取得对藏区的直接控制后,随即实施了一项重大举措,即对藏区行政区域进行了大幅度的调整与划分——川藏之间的行政区划以宁静山、喜松工山为界;今迪庆一带划归云南管辖;藏北三十九族地区划归西藏,但由驻藏大臣直接管理;玉树地区则划归西宁办事大臣管辖。雍正时期藏区划界,是清朝在藏区实施的一项意义重大且影响深远的措施,充分体现了清朝通过行政区划调整来加强对藏区控制的战略思想,不但对清代的藏区治理产生了重要作用,而且奠定了延续至今的藏区行政区划及分界的基本框架和格局。

目前,学术界对于雍正时期藏区划界虽作了一些积极的探讨和研究,提出了一些重要认识,但却主要侧重于史实梳理、划界过程及参与人物等环节的研究,对雍正藏区划界蕴含的治藏思想与策略、方案的酝酿与形成过程、勘界过程中的不断调整以及该举措的特点与影响的研究尚有不足。<sup>②</sup>为此,本文拟

<sup>①</sup> 本文是四川省社会科学“十三五”规划2017年度一般项目“雍正时期川藏划界与清朝治藏方略的转变研究”(SC17B001)、中国博士后科学基金第61批面上资助项目(2017M612986)的阶段性成果,并得到四川省社会科学高水平研究团队建设计划资助。

<sup>②</sup> 其中,陈庆英和高淑芬主编的《西藏通史》[M](中州古籍出版社2003年版)、曾国庆和黄维忠编著的《清代藏族史》[M](中国藏学出版社2012年版)及中国藏学研究中心组织编写的《西藏通史》[M](中国藏学出版社2016年版)等通史类著作在研究藏族历史及治藏政策过程中对划界的情况有简单的介绍。柳陞祺和常凤玄先生的《西藏名义辨析》[J](《中国藏学》1988年第2期)、任乃强先生的《西藏图经》[A](《任乃强藏学文集》[C](上),中国藏学出版社2009年版)、李凤珍的《清朝对西藏与四川、青海、云南行政分界的勘定》[J](《西藏研究》2001年第1期)、邓锐龄先生的《年羹尧在雍正朝初期治藏政策孕育过程中的作用》[J](《中国藏学》2002年第4期)和《岳钟琪与西藏问题》[J](《中国藏学》2004年第3期)、西绕云贞的《天下一统的重要决策——迪庆藏区归滇研究》[J](《西藏研究》2003年第3期)、冯智的《中甸在清初勘界暨治藏中的地位》[J](《中国藏学》2009年第1期)等文分别从不同角度对藏区划界的实施过程、参与人物、历史地位及重要影响进行了一些开拓性的研究。此外,房建昌的《清代西藏的行政区划及历史地图》[J](《中国边疆史地研究》1993年第2期)、陈庆英和冯智的《藏族地区行政区划简说》[J](《西藏民族学院学报》1996年第1期)、周振鹤先生的《中国行政区划通史》[M](复旦大学出版社2013年版)和孙宏年的《体国经野:元明清时期政区变迁与西南边疆经略》[N](《中国民族报》2018年1月26日)等论著则从行政区划发展演变的角度对藏区划界有所探讨。

在已有研究基础上,对此作一专门探讨。

## 一、藏区划界方案的酝酿与形成

清崇德二年(1637),固始汗应格鲁派的请求率兵南下,在青海击败却图汗,并于崇德七年(1642)消灭藏巴汗政权,将藏区纳入到蒙古和硕特部的统治之下。但随着清朝在全国的统治日趋稳固,蒙古和硕特部在藏区的危机不断加剧。康熙五十五年(1716),策妄阿喇布坦派遣策凌敦多布率军秘密入藏,次年十一月杀死拉藏汗并控制西藏。得知这一消息后,清朝立即“令色楞额率军兵征剿”<sup>①</sup>。九月,入藏清军在喀喇乌苏被准噶尔军队围困致全军覆灭。康熙五十八年(1719)十月,康熙再命抚远大将军胤禔领军出征。康熙五十九年(1720)八九月间,由噶尔弼与延信分别统领的南北两路清军击败准噶尔军队到达拉萨,为七世达赖喇嘛举行了隆重的坐床典礼。通过用兵西藏,“驱准保藏”,清廷组建了新的西藏地方政府,并在拉萨留下一支3000人的军队驻守,建立起了对西藏的直接管理和统治。与此同时,清廷还将“整个西藏东南,连同巴塘、理塘、打箭炉及远至西藏中部边地都置于四川总督的统辖之下”<sup>②</sup>。由于迟迟未能等到康熙对蒙古和硕特部“藏王”地位的承认和封授,并被排除在西藏事务之外,随清军入藏的青海蒙古王公们最后悉数离藏,“固始汗子孙继续统治西藏的传统遂告终止”<sup>③</sup>。

雍正元年(1723),觊觎“藏王”之位未能遂愿的罗卜藏丹津乘清朝裁减西北边防和撤走驻藏官兵之际在青海发动叛乱。这使刚刚即位的雍正不得不思考清朝在藏区的治理政策。当年春夏之交,雍正向大臣们提及康熙曾在康熙六十一年(1722)向察罕丹津允诺:“策妄阿喇布坦之事尚未了结,藏事暂且议。事完之时,诸事必皆如前而行”,雍正对此称:“(康熙)所谕甚明,并未言不令尔等之人在藏为汗。”<sup>④</sup>可见,此时的雍正仍然延续了清朝初期的治理理念,并不否认蒙古和硕特部的“藏王”地位。但是,罗卜藏丹津公开叛乱使雍正的思想发生了明显变化。年羹尧在雍正元年(1723)的一份奏折中透露了一个重要的信息:“臣羹尧敬读谕旨,内有沿边番回必属内地,方是平静西海永远之良策数句,臣既心中凛服,又不胜其骇异。臣与岳钟琪两人皆留心数十年方敢有此见,而我圣主临御万机,一年之间,川陕边地情形洞如观火,片言扼要,筹边之策尽于此矣。”<sup>⑤</sup>

由此可见,雍正在藏区治理上的理念已经发生变化,其精髓是“沿边番回必属内地,方是平静西海永远之良策”。作为雍正最倚重和信任的大臣,年羹尧敏锐地察觉到雍正的这一转变,并称这是清朝藏区治理政策从“待西海之法”到“治西海之道”的重大变化<sup>⑥</sup>。而且,年羹尧认为罗卜藏丹津叛乱是实现“沿边番回必属内地”这一理念的绝佳机会,乃“圣主无量之福”,正可“通盘筹画”。年羹尧称:待到叛乱平定后,他将会同岳钟琪“料理川陕边地,以为久安长治之谋”<sup>⑦</sup>。年羹尧此番言论甚合雍正心意,因此,雍正朱批道:“你二人乃发愿来助朕平治天下、利益苍生的人,自然与朕意相合者也”,“此事总无机会,所以迟延至今,赐你我君臣成此大功也”。<sup>⑧</sup>嘉许与喜悦之意溢于言表。

罗卜藏丹津发动叛乱后,朝廷上下最为激动和焦急的人当属雍正。雍正元年(1723)十一月,雍正在年羹尧奏文中朱批道:“朕甚厌兵,好好生出罗卜藏丹尽一事来。真奇,就是罗卜藏丹尽,朕亦不恨怨他,真可怜耳。但无故伤多少人,甚属可惜。”<sup>⑨</sup>雍正二年(1724)三月,罗卜藏丹津之乱平定在即,抑制不住

① 《清实录》[Z],卷277,康熙五十七年二月壬辰条。

② [意]伯戴克著,周秋有译:《十八世纪前期的中原和西藏》[M],拉萨:西藏人民出版社,1987年,第100页。

③ 邓锐龄、冯智主编:《西藏通史·清代卷》[M],北京:中国藏学出版社,2016年,第135页。

④ 中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》[Z](上),合肥:黄山书社,1998年,第300页。

⑤ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》[Z],天津:天津古籍出版社,1995年,第328页。

⑥ 同上,第254页。

⑦ 同上,第329页。

⑧ 同上,第328—329页。

⑨ 同上,第330页。

喜悦之情的雍正正在年羹尧奏折上写下了这样一段文字:

朕实无心作不骄不满之念,出于至诚,惟天可表。此一番事,若言朕不福大,岂有此理?上天见怜,朕即福人矣。……尔等此一番效力是成全朕君父未了之事之功,具理而言,皆朕之功臣;拘情而言,自你以下以至兵将,凡实心用命效力者,皆朕之恩人也。言虽粗鄙失礼,尔等不敢听受,但朕实居如此心,作如此想。朕之私庆者,真正造化大福人则可矣。<sup>①</sup>

此刻,雍正不仅觉得自己“福大”,是“福人”“大福人”,而且毫不掩饰地称年羹尧等人“成全朕君父未了之事之功”“皆朕之功臣”“皆朕之恩人”,喜悦激动之情表露无遗。罗卜藏丹津叛乱刚刚被平定,雍正就立即向年羹尧询问善后之策。年羹尧不敢怠慢,立即就“圣谕所及数条,略为陈奏”,其中称:

枯枯脑尔<sup>②</sup>、巴尔喀木、卫、藏原系唐古特之四大国。固什汗逞其凶暴,奄有其地。西海地面宽广,便于畜牧;喀木居民稠密,饶于糗粮,以此两国分隶其子孙。自洛龙宗以东,喀木之地,纳添巴于西海各台吉者也;洛龙宗以西卫与藏之地,布施于达赖喇嘛、班禅者也。即磧巴、噶陇所云十三万唐古特布施与达赖喇嘛,亦只就卫地所属而言,若并藏与喀木而计之,又不止于此数也。然则洛龙宗以东当为四川、云南所属,因西海之悖逆而取之,救十数万之唐古特于水火之中而登之衽席,其词严,其义正,非取达赖喇嘛之香火田地所得而藉口者也。<sup>③</sup>

这份奏折的时间应在刚刚平定罗卜藏丹津叛乱之后。年羹尧在奏折中认为“西海蒙古与陕西、四川、云南沿边地方番子若不趁此机会料理妥当,断断不可”,建议将原由蒙古和硕特部管理的“洛龙宗以西卫与藏之地,布施于达赖喇嘛、班禅”,其余地方划归内地,由陕西、四川、云南分别管理。可见,这份奏折中完全贯彻了雍正皇帝“沿边番回必属内地”的思路,并形成了后来对藏区划界和行政格局进行调整的基本方案。邓锐龄先生认为这“恐怕是自清初至此首先见到的关于康藏历史区划的较确实的概述”<sup>④</sup>。雍正高度认可年羹尧的善后方案,并称:“览奏朕皆为之流涎矣。但获如此大利,朕实畏之,总在上天如何赐佑耳。此一番事,朕实惶恐而过分之至。在你处若有一字装腔作调,可以发誓,你也晓得朕心的。”<sup>⑤</sup>

## 二、藏区划界的实施过程

经过仔细斟酌,年羹尧于雍正二年(1724)五月上报“青海善后事宜十三条”(以下简称“十三条”)。“十三条”是在“陈西海等处边地形势片”基础上进一步补充完善后的“具疏”<sup>⑥</sup>,其中关于藏区划界的建议与“陈西海等处边地形势片”一致,但内容更加细化和具体。<sup>⑦</sup>“十三条”的核准意义重大,《西藏通史》评价称这是“从法理上和实际上确定了川藏、青藏的政区边界”<sup>⑧</sup>。

方案既定,划界工作次第展开。雍正三年(1725)二月,年羹尧举荐四川提督周瑛与云南提督郝玉麟各带兵500名前往察木多、巴塘一带勘察界址,事毕郝玉麟“由里塘回滇”,周瑛“暂驻里塘以资弹压”<sup>⑨</sup>。四月,年羹尧被贬往杭州,岳钟琪署川陕总督一职,成为划界的实际指挥者。七月二十九日,周瑛自西藏启程。十月,郝玉麟、周瑛至“巴塘地方,会勘归川、归滇地方”<sup>⑩</sup>。

① 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第277页。

② 即青海。

③ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第337—338页。

④ 邓锐龄:《年羹尧在雍正朝初期治藏政策孕育过程中的作用》,《中国藏学》2002年第2期,第88页。

⑤ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第339页。

⑥ 同上,第337页。

⑦ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》[Z](2),中国藏学出版社,1994年,第345—359页;《清实录》[Z],卷20,雍正二年五月戊辰条。

⑧ 邓锐龄、冯智主编:《西藏通史·清代卷》,第147页。

⑨ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第315—316页。

⑩ 黄廷桂、张晋生等撰修:雍正《四川通志·西域》[Z],卷21,四库全书本。

虽然年羹尧获罪,但郝玉麟、周瑛仍根据“十三条”相关条款来划勘分界。在明确将洛隆宗以西地方划归西藏管辖的情况下,郝玉麟等依据“近川归川,近滇归滇”的原则,建议将洛隆宗、察木多、擦哇岗、类乌齐、硕般多、乍丫、南称及巴塘、理塘等康区大部划归四川管辖,将中甸及附近的其宗、喇普、奔子栏、阿墩子等地划属云南。<sup>①</sup>郝玉麟虽声称此建议系与周瑛会勘、会商的结果,但我们并未发现周瑛及四川地方有类似报告。这可能与勘界过程中川滇之间在立场上存在分歧有关。

雍正三年(1725)十月,周瑛接到理藩院和岳钟琪命令,清朝决定将“察木多以外之洛隆宗、擦哇、作岗等处,及云南提督臣郝玉麟所招之南称、巴卡等处”赏给达赖喇嘛。<sup>②</sup>可见,郝玉麟、周瑛等还在划界之时,雍正已决定将原来准备划归内地管辖的洛隆宗以东,包括洛隆宗在内的擦哇、作岗、南称、巴卡等处改划给西藏管辖。郝玉麟可能没有获知这一调整,故其所提方案仍以洛隆宗为界。十一月一日,岳钟琪建议将“原系内地土司所属之中甸、理塘、巴塘,再沿近之得尔格特、瓦舒霍耳地方,俱归内地,择其头目,给与土司官衔,令其管辖;其罗隆宗等部落,请赏给达赖喇嘛管理”<sup>③</sup>。从内容及时间上判断,此应为岳钟琪依据雍正旨意拟具的实施方案。清廷很快批准了岳钟琪的奏请,并派遣副都统鄂齐、学士班第、扎萨克大喇嘛格勒克绰尔济等人办理“画定内地疆界,给与达赖喇嘛地方晓谕番人之事”<sup>④</sup>。至于具体的工作程序,邓锐龄先生总结如下:“先由周瑛等造出地方各部落户口、所辖地区的清册,并附拟归属川滇抑藏的意见,报告给岳钟琪,岳审查后上报朝廷,朝廷如有异议,则复与岳协商,最后,中央派出钦差大臣鄂齐至西安,再与岳确定原则。事竣,鄂齐经过成都与周瑛、郝玉麟同去昌都再行踏勘,复入藏宣布划定省界和颁赐给达赖喇嘛若干地方的决定。”<sup>⑤</sup>

雍正三年(1725)十二月二十一日,鄂齐等携带雍正颁给达赖喇嘛的诏书前往西藏。这份诏书现存于西藏档案馆,原件为藏文。诏书中称:

惟念仅卫藏赋税,不敷尔喇嘛之费用,故应赐尔之地域,经详查后随即赏赐。

再,理塘、巴塘、中甸,原系内属地域,仍归原属。嗣后诺班固逆叛起,始归青海管辖,然仍有属彼等之地域,亦似有属尔喇嘛之地域,后被准噶尔次仁顿珠所占据,现已遣师收回,该地域离关较近。据史籍载,该地属内地,故复为内辖。

另,昌都和乍丫二地世世归帕巴拉、罗藏南结活佛管辖,皇考恩准二地区仍旧帕、罗管辖。

昌都对面之洛隆宗、擦哇、坐尔刚、桑噶、吹宗、衮卓等部族,欲赏赉尔喇嘛,以援例征税。<sup>⑥</sup>

此诏是雍正时期藏区划界最为权威的官方文书。根据诏书所定:理塘、巴塘、中甸一带划给内地管辖,察木多、乍丫一带仍归“帕巴拉、罗藏南结活佛管辖”,洛隆宗、擦哇、坐尔刚、桑噶吹宗、衮卓等地赏给达赖喇嘛。在西安与岳钟琪会商后,鄂齐等人于雍正四年(1726)二月二十五日至成都,五月十一日抵达巴塘。雍正《四川通志》记载了鄂齐等人划界的情况:

次年三月,副都统鄂齐、学士班第、四川提督周瑛前往巴塘、叉木多一带指授赏给达赖喇嘛地方疆界,五月抵巴塘会勘。巴塘邦木与赏给西藏之南登中有山名宁静,拟于山顶立界碑,又喜松工山与达拉两界山顶立界石,以内均为内地巴塘,山以外悉归西藏达赖喇嘛所管。<sup>⑦</sup>

此处不但记载了鄂齐等人划界的时间、过程及参与人员,还对西藏与内地的分界有着非常清楚的记载。此次划勘以两处界址为准确定了西藏与内地的分界,这也是后来西藏与四川之间的分界。其一为宁静山,此山是金沙江与澜沧江的分水岭,在巴塘之西约100公里,藏文为“འགམ་ལ” (邦拉),因“འགམ་ལ” (邦

① 《云南提督郝玉麟奏报会勘边界折》(雍正三年十二月初二日)[Z],《宫中档雍正朝奏折》(第五辑)[Z],台北:“国立故宫博物院”印行,1977年,第433—435页。

② 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第371页。

③ 《清实录》[Z],卷38,雍正三年十一月乙未条。

④ 同上。

⑤ 邓锐龄:《岳钟琪与西藏问题》[J],《中国藏学》2004年第3期,第57页。

⑥ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第365—366页。

⑦ 黄廷桂、张晋生等撰修:雍正《四川通志·西域》,卷21,四库全书本。

⑨ 中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》（中），第1392页。

行政归属问题向雍正建议:

巴塘系打箭炉之门户,久入川省版图,至中甸贴近滇省,久入滇省版图。附近中甸之奔杂拉、祁宗、喇普、维西等处,虽系巴塘所属之地,向归四川,而其界紧接滇省汛防,总通于阿墩子,阿墩子乃中甸之门户。请改归滇省管辖,设官防汛,与川省之里塘、打箭炉彼此犄角,足以各收臂指,控制番民矣。<sup>①</sup>

在此处,岳钟琪认为,奔子栏、其宗、喇普、维西等地虽然原属巴塘,但若归云南管辖,可与理塘、打箭炉形成犄角之势,实现对入藏通道及对藏区的有效控制,这一建议获得清朝批准。从内容上看,岳钟琪关于川滇分界的具体方案采纳了周瑛与郝玉麟的建议。雍正五年(1727)夏,川滇“委员会勘疆界,以红石崖为分址。凡江外中甸,江内其宗、喇普、阿墩子等地方俱还滇辖。而理塘、巴塘,直至查木道,俱归四川”<sup>②</sup>。红石崖,即今云南迪庆州德钦县佛山区与盐井交界的吐茂。四川与云南之间的行政分界从此确定,并一直延续至今。

相较而言,青藏分界的确定要更晚一些,主要涉及纳克树、玉树等地,也即七十九族地方。罗卜藏丹津叛乱发生后,清兵及颇罗鼐所带藏兵招抚了七十九族地方,但其归属问题一直未能明确。雍正四年(1726)正月二十九日,抵达西安的鄂齐收到并发现由周瑛造送的“赏给达赖喇嘛之地方内,有青海所属地方,前未曾陈奏”,于是向雍正汇报并请示处置办法。<sup>③</sup>鄂齐所指地方主要包括两类:一是邦木、达拉、黎树、江卡等处,其地“皆在巴塘之木鲁乌苏之外,乃进藏必由之路”<sup>④</sup>。达拉原属察罕丹津,邦木属罗卜藏丹津,黎树、江卡则系色布腾扎尔管辖。罗卜藏丹津发动叛乱后,这一带由四川化林副将张成隆招抚并暂由内地管辖。从地理位置上看,这几处地方皆在新划定的西藏与四川之间的分界地带。二是纳克树、玉树等地,即七十九族地方。纳克树,又作那雪,在“今西藏那曲地区的东部、昌都地区的西北部”<sup>⑤</sup>。

对于周瑛造送的这两类拟“赏给达赖喇嘛之地方”,鄂齐等认为若划归内地会使“疆界”混乱,难以管束,但如果划给青海蒙古会妨碍“往来交通”,不利于对藏区的经营和管理。因此,他们也建议将上述地方划给西藏管辖。<sup>⑥</sup>在综合权衡之下,雍正同意将邦木、达拉、黎树、江卡等邻近巴塘诸地划给西藏管辖,但在纳克树、玉树等地方的归属上却犹豫不决。雍正认为,纳克树、玉树等地“俱系自西宁进藏必由之路,不可视为寻常”,并决定由鄂齐与周瑛“亲临看视”后,再“议奏如何为之”<sup>⑦</sup>。

雍正四年(1726)十二月三十日,岳钟琪建议将纳克树、玉树等地“俱归川省内地管辖”,雍正以“此事原所关甚巨,当详细谋出万全而行者”为由否决了这一建议。<sup>⑧</sup>雍正五年(1727),西藏发生内乱。雍正六年(1728),清朝设置西宁办事大臣。雍正八年(1730),西宁办事大臣达鼐奏请勘定纳克树、玉树等地行政归属与分界。次年夏,西宁派出员外郎武世齐、笔帖式齐明、游击来守华等人,四川派出雅州知府张植、游击李文秀,西藏派出主事纳逊额尔赫图、守备和尚,会同勘界。最终,川青藏三方按照“近西宁者,归西宁管辖;近西藏者,暂隶西藏”的原则,将藏北三十九族划归西藏,但由驻藏大臣直接管理;玉树四十族由西宁办事大臣管辖,其族内人户,千户以上设千户一员,百户以上设百户一员,不及百户设百长一员,俱由兵部发给号纸,准其世袭。<sup>⑨</sup>此后,清朝又明确了西宁办事大臣与驻藏大臣辖区的具体分界,即喀喇乌苏与木鲁乌苏的中间地带,青藏分界得以确定下来。<sup>⑩</sup>

① 《清实录》卷43,雍正四年四月癸亥条。

② (清)倪蜕:《滇云历年传》(下)[M],昆明:云南民族学院历史系、图书馆印,1980年,第235页。

③ 中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》(中),第1266页。

④ 同上,第1267页。

⑤ 王辅仁、陈庆英:《蒙藏民族关系史略》[M],北京:中国社会科学出版社,1985年,第220页。

⑥ 中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》(中),第1267页。

⑦ 同上,第1266—1267页。

⑧ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第376—377页。

⑨ 《西藏研究》编辑部:《西藏志·卫藏通志》,第505—509页。

⑩ 《嘉庆重修大清一统志》[Z],卷314,北京:商务印书馆,1984年,第8页。

### 三、雍正时期藏区行政区划的几个特点

从雍正二年(1724)年羹尧在平定罗卜藏丹津后的善后方案中提出藏区划界建议,至雍正九年(1731)青藏分界最终勘定,雍正时期藏区划界经历川滇藏划界及青藏划界两个阶段而最终完成。总体来看,雍正时期的藏区划界呈现了如下几个特点:

#### 1. 划界总体思路是把原由蒙古和硕特部控制区域划归内地直接管理,以实现“隔绝蒙藏”、稳固藏区统治的目标

清朝前期蒙藏政策的一个重要指向就是不断弱化蒙古在藏区的统治和影响。到雍正即位之初,清朝已经通过西炉之役、“驱准保藏”、平定罗卜藏丹津叛乱等一系列行动,控制了整个藏区,并将蒙古势力排除在藏区之外。但是,蒙古在藏区的巨大影响让雍正深深意识到“隔绝蒙藏”在藏区治理中的重要性,从而形成“沿边番回必属内地,方是平静西海永远之良策”这一基本判断。“沿边番回必属内地”的基本思路是将原由蒙古和硕特部统治的“西海蒙古与陕西、四川、云南沿边地方”皆划归内地管辖,而这也是年羹尧、岳钟琪等人经营藏区数十年得出的结论,这就意味着清朝上下已经形成共识。而这一共识的政策实践则是藏区划界。

平定罗卜藏丹津叛乱后,年羹尧建议将洛隆宗作为西藏与内地分界,其理由是洛隆宗以西卫藏地区系蒙古和硕特部布施给达赖喇嘛及班禅大师的,以东之地“皆系西番人等居住、牧养之地”,非“达赖喇嘛之香火田地”,自明以来“顾实汗占据此地”<sup>①</sup>,因此将洛隆宗以东地方划归内地由川滇管辖是有历史和现实依据的。雍正皇帝对此深表赞同,赞曰“若如此,妙不可言”<sup>②</sup>。如此划界从事实上将藏区中原来由蒙古和硕特部直接管理的地区划归内地管辖,同时阻断了蒙古与西藏的联系,“不徒开辟疆土,且消蒙古、藏番蠢动之心”<sup>③</sup>。

虽然年羹尧获罪,但划界并未中止。雍正三年(1725)三月十四日,青海蒙古王公察罕丹津等人请求将原属他们的藏区部落“仍归旧属”,雍正就认为若此端一开,“原管番子势必又讨伊等边内旧属番子,那时虽欲不给,恐有为难不便处,不可不预料此等边内番子因向为青海所属,内外交通扰乱地方拒敌官兵。今甫平定安心内附,断不可因察罕丹津等不得添巴之故,更启隙端”<sup>④</sup>。乾隆三年(1738),达赖喇嘛通过章嘉呼图克图“奏请将理塘、巴塘、佳塘<sup>⑤</sup>等地方仍给达赖喇嘛管辖”<sup>⑥</sup>,清朝认为“无论各番人众果否乐从,即伊等情愿,竟令赴藏纳差,此后内地差役,必致呼应不灵,且官兵撤后,倘有番夷叵测,声息不能即通”<sup>⑦</sup>,因而没有同意。

从上面的种种情况来看,清朝通过划界将原由蒙古和硕特部直接管辖的地区划属内地,从而达到“隔绝蒙藏”、消除蒙藏在康区的影响之目的非常明确,这也是清朝不遗余力推进藏区划界最重要的原因。

#### 2. 藏区划界以保证入藏道路畅通为优先原则

对于划界,清朝虽然制定了具体的方案,但在实际操作中,特别是在划界地点的选择上,仍考虑了多种因素,而保证入藏道路的通畅则是关键之一。早在康熙五十九年(1720)用兵西藏,“驱准保藏”之际,

① 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第350—351页。

② 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第338页。

③ 同上,第290页。

④ 中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》[Z](4),南京:江苏古籍出版社,1989年,第623页。

⑤ 即中甸地区。

⑥ 《清实录》卷69,乾隆三年五月庚午条。

⑦ 同上。

年羹尧就以“四川现在用兵,一切运粮调遣之事,道经巴塘、里塘,关系紧要,拨归土司则呼之不应,移咨滇省,则往返迟延,请仍归四川管辖,有济军务”为由,要求将巴塘、理塘划归四川而非云南。<sup>①</sup>雍正二年(1724)五月,年羹尧在“青海善后事宜十三条”中认为巴塘、理塘的归属应首先保障进藏通道,“倘有兵马行走之事,挽运粮草,互相接济,此为第一要务”<sup>②</sup>。最终,清朝将巴塘、理塘划归四川管辖,正是考虑到保障川藏道的畅通。

年羹尧获罪后,清朝继续依照这一目标实施划界。川滇分界时,考虑到原属巴塘管辖的奔子栏、其宗、喇普、维西等地“总通于阿墩子”,处于由中甸入藏的关键节点上,故同意“改归滇省管辖”<sup>③</sup>。在青藏分界的确定上,清朝之所以犹豫不决,在很大程度上是因为七十九族地方“俱系自西宁进藏必由之路”<sup>④</sup>。雍正五年(1727),清朝开始设置驻藏大臣,雍正六年(1728)设置西宁办事大臣。通过阿尔布巴事件和前后藏战争,清朝再次意识到入藏道路的重要性,最终决定将七十九族地方分别交由驻藏大臣和西宁办事大臣直接管理。此外,乾隆元年(1736)清朝之所以不同意将理塘、巴塘、中甸等地交由达赖喇嘛管辖,其中还有一个非常重要的原因是保障入藏道路的通畅,清朝认为若划归达赖喇嘛,“打箭炉、松潘以外,沿途不无阻碍,恐非所以柔远之道”<sup>⑤</sup>。

可以看出,清朝在确定行政区域与具体分界时有一个很重要的原因和明确指向,就是要保障入藏道路的畅通。经过8年的划界实践,清朝最终达到了这一目标。

### 3. 藏区划界具有一定弹性和灵活性,充分考虑和兼顾了藏区实际情况和行政管理的便利性

从“十三条”相关条款来看,年羹尧虽然建议将原来由蒙古和硕特部直接管理的“西海蒙古与陕西、四川、云南沿边地方”皆划归内地管辖,并将洛隆宗作为西藏与内地分界,但还是充分考虑了藏区的现状和“内属”程度,具有一定的灵活性和弹性。其中,对于“非附近我边,或住帐房移就水草住牧者,听任旧俗”,并且建议将“叉木多、乍丫各有呼图克兔管辖”<sup>⑥</sup>。年羹尧获罪后,雍正将“十三条”交由议政大臣及岳钟琪复议,大臣们对于藏区划界的相关条件均未提出异议。可见,年羹尧对于藏区划界的建议符合清朝对藏区治理的需要,也与藏区的实际相符。

值得注意的是,清朝不久调整了划界的方案,将“察木多以外之洛隆宗、擦哇、作岗等处,及云南提督臣郝玉麟所招之南称、巴卡等处”均赏给达赖喇嘛,西藏与内地分界则从怒江流域移到了金沙江西岸。目前,学术界大多认为这一方案出自周瑛的倡议,原因是乍丫及附近的贡觉、江卡等处民风强悍,号称难治,当时周瑛“方任四川提督,职在征剿,故乐于随势划出川外,以轻职责”,因周瑛驻藏达年余,与藏中上层如阿尔布巴、达赖喇嘛之父索诺木达尔札等交厚,“及奉命回川勘界,不免私徇藏人请托,多划地方,以酬私交”<sup>⑦</sup>。但事实可能并非如此。雍正四年(1726)二月二十八日,周瑛奏称其于雍正三年(1725)十月接到理藩院及岳钟琪的命令:“蒙圣恩将此等地方,特沛恩旨赏给达赖喇嘛。”<sup>⑧</sup>这里所说的此等地方与清朝调整划界方案后赏给达赖喇嘛的地方一致,可见方案的调整来自清朝中枢。对于清朝为何做出这一决定,我们没有找到相关史料进行解释。但如果将新方案与“十三条”相关条款进行对比分析便可以发现端倪。“十三条”中,年羹尧提出:“洛隆宗、叉木多等处,相距甚远,不便设立营汛,止令其每年贡马贡粮,以为羁縻之法而已。”<sup>⑨</sup>可见,年羹尧注意到了洛隆宗至察木多一带距离遥远,不便管理,因此建议采

① 《清实录》卷287,康熙五十九年四月壬寅条。

② 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第290页。

③ 《清实录》卷43,雍正四年四月癸亥条。

④ 中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》(中),第1267页。

⑤ 《清实录》卷69,乾隆三年五月庚午条。

⑥ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第286、290页。

⑦ 参见中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第371—372页;邓锐龄:《岳钟琪与西藏问题》,《中国藏学》2004年第3期,第57页;任乃强:《西康图经》,《任乃强藏学文集》(上),第91—92页。

⑧ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第371页。

⑨ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第290页。



取“羁縻”的方式进行管理。

通过清朝处理周瑛所造档册中“未曾陈奏”地方时的态度,也可以让我们对藏区划界的弹性和灵活性有所了解。周瑛擅自将邦木、达拉、黎树、江卡等处造入档册后,鄂齐虽然发现并向雍正作了专门的汇报,但仍以“此数处并非大部落,土瘠人贫,俱系零星散居,素不守法,专以偷窃为生,若归内地管辖,不特疆界混淆不清,更恐鞭长难以管束”<sup>①</sup>为由,建议按照档册所造划归西藏管辖,而且得到了雍正的批准。

这些说明,清朝考虑到原由蒙古和硕特部管辖的一些地方治理难度较大,如果一味划归内属,可能要付出较多的治理成本,这正是基于康区现实状况作出的不断调整 and 选择,体现出了藏区划界在执行过程中具有很大的灵活性和弹性,并充分考虑到了划界的实际与藏区的现状。

#### 4. 划界方案非常细致和慎重,是经过反复斟酌、勘定才最终确定的

藏区划界虽然是清朝在雍正时期开始实施的一项举措,但有关划界的酝酿和讨论在康熙末年就已经开始。康熙五十九年(1720),当出现巴塘、理塘归滇归川的争议时,清朝采取了暂时搁置争议的处理方式,将巴塘、理塘“暂归四川统辖,俟事平之日,再照原议,改隶云南”<sup>②</sup>。到了雍正时期,为了避免达赖喇嘛对划界结果的不满,年羹尧在制定划界方案时尤为慎重,反复斟酌。在“陈西海等处边地形势片”中,年羹尧提出,“有两条施恩于达赖喇嘛、班禅”,雍正皇帝认为于此“甚好,必使他们心肯,则蒙古总无事矣”<sup>③</sup>。紧接着,年羹尧在“十三条”中提出了具体的恩赏建议:(1)达赖喇嘛运至打箭炉贩入内地的货物,概予免税;(2)每年给予达赖喇嘛茶叶5000斤。邓锐龄先生指出:这也就是年羹尧前折中所谓施恩于达赖喇嘛班禅的两条,“乃一权巧处理,使西藏西蒙古均无辞反对的方案”<sup>④</sup>。

雍正三年(1726)十一月,雍正皇帝派遣鄂齐等人入藏宣旨,实际上有消除达赖喇嘛及西藏地方对藏区划界所怀疑虑的目的。在鄂齐携往西藏颁给达赖喇嘛的圣旨中,雍正皇帝云:

皇考遣兵征剿完毕后,原拟详查地情,封赐尔喇嘛。然因防守卫藏之将士凯归,未及详查。继而青海罗卜藏丹津叛乱,故悬宕至今。兹西部诸事业已办毕,朕作为大施主,既为释教不惜遣师数万名、赐银数百万两,焉能收回尔等为释教服务之寺庙庄园乎?且今吾等乃一家之人,拉萨叛乱,既属朕域,朕绝无内外亲疏之意。惟念仅卫藏赋税,不敷尔喇嘛之费用,故应赐尔之地域,经详查后随即赏赐。<sup>⑤</sup>

从中可见,雍正在诏书中特别强调,整个藏区均是清朝从蒙古和硕特部接管而来,如今“既属朕域,朕绝无内外亲疏之意,惟念仅卫藏赋税,不敷尔喇嘛之费用,故应赐尔之地域,经详查后随即赏赐”,而划归内地的理塘、巴塘及中甸等地“原系内属地域”,“故复为内辖”<sup>⑥</sup>。之所以如此细致和慎重,是清朝希望通过施恩于达赖喇嘛及班禅,以避免在划界过程中及划界后产生新的争议和矛盾。

对于周瑛所造档册的质疑与商讨,同样体现了清朝在确定界域时的细致和慎重的态度。由于发现档册中所造赏给达赖喇嘛地方与四大呼图克图所管地方“犬牙交错”,为避免引起冲突,岳钟琪及时奏请雍正并令周瑛“此番到彼,逐一再加确勘明白,然后会同钦差,应给达赖喇嘛者给达赖喇嘛,应归原主者给还原主。务必细心勘酌,毋得草率完事”。<sup>⑦</sup>在西安驻留期间,鄂齐等人发现档册中赏给达赖喇嘛地方与圣旨所定不一致时,立即询问岳钟琪并向雍正请示处置办法。清廷在决策时也显得异常慎重,命令周瑛前往七十九族地方实地勘察后再决定处理方案。对于七十九族地方的归属,雍正还征求了颇罗鼐的意见,颇罗鼐希望划归西藏管辖,其理由是“这些部落原为达赖喇嘛所管,在第五辈达赖喇嘛时,虽将

① 中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》(中),第1267页。

② 《清实录》卷287,康熙五十九年四月壬寅条。

③ 季永海、李盘胜、谢志宁:《年羹尧满汉奏折译编》,第338页。

④ 邓锐龄:《年羹尧在雍正朝初期治藏政策孕育过程中的作用》,《中国藏学》2002年第4期,第89页。

⑤ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第365—366页。

⑥ 同上,第365页。

⑦ 同上,第370页。

伊等所纳之牛羊给与台吉等,但伊等人户仍隶藏内管辖,差役一切事件,俱由藏内办理完结”<sup>①</sup>。最终,雍正仍然非常谨慎地将藏北三十九族划归西藏地方,但由驻藏大臣管辖,把玉树四十族交由西宁办事大臣管理。

如此可见,由于原来由蒙古和硕特部直接管辖的区域情况复杂,有的地方与达赖喇嘛所管地方犬牙交错,“有属彼<sup>②</sup>等之地域,亦似有属尔喇嘛<sup>③</sup>之地域”<sup>④</sup>,因此清朝在划界过程中显得尤为细致和慎重,当出现争议及归属不清时往往反复斟酌、勘定才确定最终的行政区划与具体分界。

#### 四、结语

经过年羹尧、岳钟琪的筹划,以及鄂齐、班第、郝玉麟、周瑛等人的实地勘察,清廷通过8年的时间成功实施了藏区划界这一意义重大且影响深远的举措。雍正时期藏区划界是清朝从国家层面出发,对藏区行政格局的一次全面调整和布局,是清廷通过行政区划加强藏区治理的具体实践,有其历史必然性。它意味着清朝对西藏乃至整个藏区的治理进入到以行政建制进行规范的阶段,同时也意味着康区开始作为一个由内地管辖的区域在清朝治藏战略中发挥重要作用。通过划界,明确了藏区行政区划及西藏与川滇青藏区的行政归属与管理职责,有效防止了蒙藏势力干涉康区事务,保障了入藏道路的畅通,达到了“隔绝蒙藏”、稳固藏区统治的目的,在清朝治理西藏乃至整个藏区的历史上有着标志性意义。

划界之后,藏区保持了长期的稳定,藏区的行政格局基本确定,且奠定了延续至今的西藏及云南、四川、青海藏区行政区划与分界的基本框架与格局。时隔近160年后的光绪六年(1880),当康区发生瞻对藏官纵容所辖查录头人肆行纠擄理塘事件时,四川总督丁宝楨的一席话确证了雍正时期藏区划界的重要意义:

惟臣等以为欲杜侵袭之渐,必严疆界之分。溯查雍正年间前川陕总督臣岳钟琪等会勘界址,奏明以邦木、南墩适中之宁静山为界,并与喜松工、达拉两山各立界碑,且有邦木系通宗鄂城大道,不可使藏界包入川界之议。昔人深思远虑,具有先见。<sup>⑤</sup>

“昔人深思远虑,具有先见”正代表了后人对雍正时期藏区划界的中肯评价。

[本文责任编辑(特约) 永红]

-----  
[作者简介] 黄辛建,四川省民族研究所副研究员。(成都 610017)

① 中国第一历史档案馆藏:《军机处录副·散秩大臣达鼐奏折》(雍正十年四月十九日)[Z],民族类第1053号卷第2号档,转引自柳陞祺、常凤玄:《西藏名义辨析》,《中国藏学》1988年第2期,第26页。

② 此处指蒙古和硕特部。

③ 即七世达赖喇嘛。

④ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(2),第365页。

⑤ 中国藏学研究中心等编:《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》(4),第1270页。