

新疆治理的历史实践与时代使命

□ 中国社会科学院学部委员、中国历史研究院副院长、研究员，中国社会科学院大学历史学院院长 李国强

■ 新疆自古以来就是中国不可分割的神圣领土，历代中央王朝治理新疆的实践贯穿于中国历史各个时期，谱写了新疆与中原地区一体化持续演进的耀眼篇章

地处西北的新疆自古以来就是中国不可分割的神圣领土。作为国家治理的重要组成部分，历史上各中央王朝历来高度重视新疆治理，从汉唐时期的都护府制度到清代的军府制，从遍及天山南北的屯田戍边到贯通内外的丝绸之路，从奋力抗击北匈奴到彻底粉碎阿古柏入侵，历代中央王朝治理新疆的实践贯穿于中国历史各个时期，谱写了新疆与中原地区一体化持续演进的耀眼篇章。

大量考古发现表明，新疆与中原地区的经济、文化交流在新石器时代就已拉开帷幕。以两千多年前西域都护府设立为开端，历代中央王朝治理新疆的壮阔历史画卷徐徐展开。

一是加强军政管理。公元前60年，西汉设立西域都护府，新疆正式纳入中央政府管辖。123年，东汉改西域都护府为西域长史府，继续行使管理新疆的职能。三国曹魏和西晋承袭汉制，继续设置西域长史、戊己校尉。东晋咸和二年(327年)，臣属于西晋王朝的前凉统治者张骏在新疆吐鲁番设立高昌郡，形成郡、县、乡、里四级组织，这是郡县制在新疆的首次实行，成为新疆与中原地区一体化治理的重要肇始。北魏设置鄯善镇、焉耆镇，隋朝设鄯善、且末和伊吾三郡，实行军政一体管理。唐朝在新疆建立起更加完备的军政体系，设立安西、北庭两大都护府，构建起中央王朝在天山两翼的战略支点。在龟兹、于阗、疏勒、碎叶(一度在焉耆)建置军镇，史称“安西四镇”，形成由军、守捉、镇构成的边防体系。唐朝还设立伊、西、庭三州，实行与中原地区基本相同的管理制度，同时设立由当地民族首领担任都督、刺史，接受都护府管理的羁縻府州。元朝设北庭都元帅府、别失八里等处行尚书省(后改为“别失八里宣慰司”)执掌新疆军政事务，阿尔泰山及额尔齐斯河地区则由岭北行省直接管辖。明朝设立哈密等“关西七卫”，采取军政合一的羁縻卫所制度。清代乾隆中期统一新疆，设置总统伊犁等处将军，以军政合一的军府制行使管辖权。伊犁将军的设立，是清朝全面治理新疆的又一重要实践，在巩固西北边防、稳定社会秩序、抵御外敌入侵、防止分裂割据、维护国家统一各方面发挥了重要作用。到18世纪中期，清朝在东起巴里坤、西到精河、南至吐鲁番的广大地区构建起郡县体系，实行与中原地区基本一致的治理政策。1884年新疆建省，取“故土新归”之意，正式定名“新疆”，下设道、府、州、县，完全实现与全国一体化管理。

二是维护治权。历代中央王朝采取军事等多种措施，保障中央治权，抵御外部入侵和渗透，致力于维护新疆社会安定。西汉西域都护肩负着维护新疆稳定、畅通丝路的职责，为促进新疆民族团结和经济文化交流作出重要贡献。东汉时期，班超、班勇父子联合新疆各地力量共同抗击北匈奴，深受人们爱戴，班超奉旨回朝时，于阗王广德及民众拦住战马，不舍其离开。北魏时期，新疆地方政权请求内附，北魏

积极回应、用心经营，奋力对抗柔然，有力维护新疆稳定。唐太宗主张“四海一家”“爱之如一”，在新疆维护治安、保障安全、促进交流，取得前所未有的成就，得到包括新疆各民族在内的西北少数民族的高度认同，被尊奉为“天可汗”。唐朝中期，阿拉伯帝国势力迅速东进，唐军与之在中亚发生交锋，阻止了阿拉伯帝国的进犯。安史之乱后，面对纷乱局面，唐军坚守新疆50年。唐朝后期，归义军政权重新控制河西走廊和新疆东部地区，维护了地方秩序。清朝经过康熙乾隆三代前后近七十年的努力，最终打败准噶尔政权，平定大小和卓之乱，在乾隆二十四年(1759年)彻底统一天山南北。十九世纪七十年代，阿古柏入侵新疆，沙俄侵占伊犁，左宗棠以“我之疆索，尺寸不可让人”的坚定态度，率军西征，在新疆各族人民支持下，彻底打败了侵略者。民国时期，主政新疆的杨增新果断出兵收复阿勒泰，维护了国家统一。

三是实行羁縻与怀柔政策。羁縻政策与怀柔政策是两种不同的治理策略，羁縻政策重在使边疆地区政治、军事、经济治理制度化，怀柔政策则通过封王赐爵、经济支持、兴学设科以及和亲等方式，使边疆民族或政权自愿依附于中央政权。两种政策丰富了新疆治理模式，使中央王朝在新疆建立起稳定的政治框架，为新疆社会安定、经济发展打牢政治基础、提供政治保障。

早在汉代，新疆各地首领和主要官员均接受汉朝赐予的印绶。汉朝先后与乌孙、龟兹、鄯善和亲，加强政治联系。曹魏西晋时期，延续两汉制度，龟兹、于阗、康居、乌孙、疏勒、月氏、鄯善、车师等，“无岁不奉朝贡，略如汉氏故事”。唐朝在新疆广泛建立羁縻府州。宋朝除沿用唐代以来舅甥相称的习俗外，册封于阗王等为特进。元朝在各民族聚居区实行土司制度，对当地民族首领授以官职，使其“世袭其职、世守其土、世长其民”。清朝针对新疆不同民族特征和区域特点实行盟旗制、札萨克制和伯克制，直到新疆建省后，才废除伯克世袭制。

四是加强经济开发。经济开发是边疆治理不可或缺的重要方面。新疆物产丰富，地处丝绸之路枢纽要道，历代中央王朝致力于推动新疆开发和建设。两汉、魏晋时期在新疆设戊己校尉、屯田校尉、宜禾都尉、伊循都尉、司禾府等官职，负责当地军队屯田，保障驻扎官兵的粮饷供给。唐朝在天山南北大力实施屯田，设支度营田使加以管理。元朝建立后，大量汉军、新附军和农民、工匠到新疆屯田，在解决军需的同时，促进了新疆经济恢复和发展。清朝在新疆的屯田规模超过以往各个时期，分为军屯、回屯、民屯、遣屯等，形成覆盖天山南北的屯田网络，在

伊犁河谷和乌鲁木齐周边建有大型粮仓与水利设施。屯田政策在新疆一直持续实施到光绪年间，不仅实现军粮自给与边疆开发双重目标，而且为新疆建省奠定社会经济基础。

公元前138年、公元前119年，张骞奉命两次西行，“凿空西域”之行打通了从长安出发，经河西走廊到新疆的丝绸之路，史载“列邮置于要害之路”。唐代在新疆建立驿馆，实行过所制度，保障新疆与中原之间信息沟通和人员往来。元代设置站赤，大大丰富了新疆的交通体系，马可·波罗即从中亚经过这条驿路到达大都。清代设置了遍布南北疆的军台、驿站，承担军队调遣、文报传递、商业往来等诸多功能。

新疆自古就是商贸活动十分活跃的地区。早在商代，已与中原地区开展玉石贸易。汉代丝绸之路开通之后，中外商旅更是不绝于途，天山南北各绿洲城镇市场十分兴旺，我国的丝绸、茶叶、瓷器等商品经新疆不断运往西方，西方的珍宝、金银和玻璃制品等通过新疆不断进入中原地区，吐鲁番、喀什等城市因位居丝绸之路中转地而繁荣一时。元朝在新疆设立交钞提举司和交钞库，有力促进贸易发展。明朝通过朝贡继续维持新疆与中原地区的贸易，“西域贡使”成为贸易的主要媒介。清朝在新疆地区开展绢马贸易，在保障驻军屯田需要的同时，带动了对外贸易的发展。民国时期，新疆地方政府通过创办实业、开设公司、发展交通等措施，促进了新疆内外贸易的发展。

五是推动民族融合、文化融通。新疆自古以来就是多民族聚居地区。历代中央王朝持续推动各民族交往交流交融和迁徙汇聚，使多元一体的中华民族不断发展巩固。西汉时期，新疆各地方派遣少数民族子弟到长安学习汉文化。魏晋南北朝是我国历史上民族大迁徙、大融合的时期，汉、匈奴、鲜卑、柔然、高车、吐谷浑、乌孙、月氏等民族以及绿洲居民在新疆杂居共处，深度交融。隋唐时期，汉、突厥、吐蕃、回纥等民族陆续迁入新疆。宋辽金时期，契丹等民族也进入新疆。元明时期，大量汉人、蒙古人、女真人、党项人等进入新疆，民族融合进一步深入，察合台汗国的蒙古人与畏兀儿人逐步融为一体。清朝统一新疆后，各民族交往交流交融达到新高度。乾隆时期，满、汉、蒙古等民族驻防新疆，特别是锡伯族万里戍边，土尔扈特万里东归，彰显出中华民族强大的凝聚力。新疆建省后，各族人民来新疆开垦、佣工、经商络绎不绝，呈现出各民族交往交流交融的盛大历史图景。近代以来，新疆各族人民共同抵御外侮，维护国家统一，中华民族共同体意识显著提升，涌现出额敏和卓、库尔察克

等维护国家统一、反对分裂的杰出人物。

新疆自古以来就是多种文化的荟萃之地，历代中央王朝注重不同文化的相互融通，积极促进各民族文化交融。西汉时期，中原的农业生产技术、礼仪制度、汉语和汉文书籍、丝织品在新疆广为传播。新疆各地“俱遣子入侍，献其珍宝”。佛教文化经新疆传入中原，逐步纳入中华文化体系。十六国时期，龟兹乐传入河西，北魏时期龟兹乐更是风靡中原。祆教、摩尼教、景教等外来宗教传入新疆后，又逐渐传播到中原。与此同时，道教传入新疆，加上早已传入新疆的佛教，新疆呈现出多宗教并存的局面。隋唐时期，中原文化在新疆开枝散叶，汉语言成为通用语言，儒家文化思想进一步散播。中原地区的姓氏文化在新疆被广泛接受，例如喀什地区的裴姓、龟兹地区的白姓、和田地区的李姓等。而龟兹地区库木吐喇、阿艾等石窟呈现出鲜明的中原风格。清代大一统格局为新疆各民族文化交流创造了更加宽广的空间，进入新疆的各族民众带来多彩多姿的民俗文化，歌舞、杂技、戏曲、节日、祭祀、庙会、社火在新疆传播、交融。清代新疆先后设立多所书院，既有官学也有义学，如新疆书院、桐华书院、虎峰书院、伊州书院、昌吉县书院、平山书院等。新疆各书院广泛招收各民族子弟，除传授儒家经典外，还教授天算、格致等知识，新疆各地呈现出“弦歌相闻，俨然中土”的景象。

纵观两千多年的新疆治理史，既有大一统王朝对新疆的成功治理，也有衰落王朝对新疆治理的无能为力。但总体上来看，历代中央王朝对新疆连续不断的治理，维护了国家统一，促进了民族团结，推动了经济社会发展，使新疆成为统一多民族国家不可或缺的重要组成部分。历史上的新疆治理实践给我们留下很多宝贵经验：

一是秉持“一统一体”。新疆的稳定，关系着国家安全与发展大局，必须把新疆治理置于国家治理全局中，统筹谋划、协调推进。历代中央王朝秉持大一统的天下观、“华夷一体”的民族观、“根叶相连”的边疆观，有力维护国家统一，有力促进各民族交往交流交融，有力推动中原与新疆双向互动，不仅使新疆融入大一统国家治理体系中，而且使新疆各族人民的国家认同、中华文化认同显著提升，中华民族凝聚力、向心力显著增强。

二是强化政令统一。这是历代中央王朝治理新疆“管根本”的关键因素，也是新疆治理的重大原则。历史上各中央政府始终坚持新疆与中原“一体同构”，无论是郡县制、军府制，还是羁縻制度，其核心是确保中央各项政策措施一以贯之地加以实施，始终强调维护中央的统辖权，各级官吏要听命中央、履行中央政府赋予的职责。政令统一使历史上的新疆治理展现出事权明晰、运行有序、上下一体的政治气象。

(下转第六版)