
清光緒朝政府官員的蒙古籌邊論述

張啟雄 | 中央研究院近代史研究所研究員

38

《蒙藏季刊》·第二十三卷
第三期

摘要

不同的文化價值，形成不同的國際體系；不同的國際體系，各有不同的國際秩序原理，以規範其國際秩序，詮釋其國際行為。

在西力東漸之前，以中國為中心的儒家文化圈，透過累積，有了二千年的「歷史文化價值」，凝結出《中華世界秩序原理》，形成了「中華國際體系」。在「中華國際體系」中，規範中國與周邊屬邦、屬土的邦際關係，就是〈五倫國際關係論〉，它對周邊屬邦的統治方式就是採取〈以不治治之論〉，對周邊屬土的統治方式就是採取〈不完全以不治治之論〉或〈不完全實效管轄領有論〉的法理。在「天朝體制」下，這就是「因時制宜、因人制宜、因地制宜、因俗制宜」的民族自治、地方自治。

相對的，近代之前以基督教文明為中心的西歐也形成了「西歐國際體系」，為規範其主權國家間經常爆發的紛爭戰亂，於是發展出其《國際法》（《萬國公法》）體系，以規範其國際秩序。此時，在歐洲發生工業革命，科技拉開文明差距，國力隨之急速膨脹，於是國富兵強，開始圖謀向外侵略。此時，西歐《國際法》不但不能規範其向外侵略的國際，而且還成為它外侵的幫兇。於是，列強開始啟動堅船利炮，夾帶《國際法》，進出亞非拉美。

近代以降，西力東漸，歐美列強屢敗中國，西方的國際法遂成為列強宰制中國的利器，規範中國對外交涉的國際秩序原理。根據《國際法》的〈實效管轄領有論〉，對外主張領土主權的歸屬必須合乎「領其地、設其官、徵其稅」的原則。惟根據李鴻章的定義，認為「所屬邦土，土字指中國各直省，此是內地為內屬，徵錢糧、管政事；邦字指高麗屬國，此是外藩為外屬，錢糧政事向歸本國經理」。這就是根據〈華夷分治論〉下的〈以不治治之論〉理論，與西方〈實效管轄領有論〉的國際法法理，完全不能相容。鑑於因力不如人，屬藩一一淪亡，清朝不得不借用西方法理施政，以說服列強，主張領土歸屬，進保屬藩安全。

清朝以內外蒙古為藩部，統以盟、旗，作為地方的政治、社會組織結構，而蒙古王公即清朝統治蒙古地區之各級官員。又派將軍、都統、大臣直間接治理，統歸理藩院管轄，故其統治形式與內地有別。鴉片戰爭以後，清朝屢敗屢戰，而西北邊區尤以俄患為烈。為免西北邊疆淪陷，1903年，崇實於奉天，銘安於吉林，先後奏請增設廳縣，左宗棠甫定西疆，即有設省之議。1905年，姚錫光奏請設直隸山北行省，給事中左紹佐以西北空虛，奏請設立行省。清廷遂下政務處討論，飭直隸總督，山西巡撫，熱河、察哈爾都統等體察情形，通盤籌畫。於是中央、駐蒙各路將軍、都統、大臣都紛紛上奏，提出籌邊論述。就其內容而言，政治上有設省改制、調整機構；經濟上有督辦墾務，移民實邊和發展實業；軍事上有籌練新軍，強化防戍，以固邊衛；司法上有司法審判、禁煙；文化上有興辦學堂等等，不一而足。

因此，清末蒙古的設省改制籌邊論述，雖是光緒朝政府官員籌邊論述的主流，可是從光緒帝的硃批可以看出，清廷對主流意見均採取飭下政府各級權責官員覆議的態度，非但未予採納，反而依照西北蒙邊少數官員的意見，硃批依議，採用不支持或暫緩設省改制的意見，致終清之世，未見在漠南漠北蒙邊設省改制。

關鍵詞：光緒朝、政府官員、蒙古、籌邊論述、主流意見、設省改制

序論

不同的國際體系各有其不同的文化價值，基於不同的文化價值而形成各自不同的國際秩序原理，以規範其國際秩序，詮釋其國際體系的國家行為。因此，將西方的國際秩序原理強加於東方，必造成東方國際體系的文化價值錯亂，導致國際秩序無所適從。反之，將東方的國際秩序原理強加於西方，也會發生相同的效果。

規範「中華世界帝國」國際體系的國際秩序原理乃《中華世界秩序原理》，相對地，規範西方國際體系的國際秩序原理則是《國際法》。近代以前，中國對藩屬實施《中華世界秩序原理》之〈以不治治之論〉的統治方式，對屬土實施〈不完全以不治治之論〉或〈不完全實效管轄〉的統治方式。這些都是基於族自治的觀念，對屬土、屬藩實行「政教禁令自主」的地方自治。西方對殖民地實行的統治方式為《國際法》的〈實效管轄領有論〉。

西力東漸後，《中華世界秩序原理》與《國際法》開始接觸，並發生國際秩序原理的衝突。其中，中國對屬藩的領土主權歸屬之所以發生紛爭，即因〈實效管轄領有論〉與〈以不治治之論〉以及〈不完全以不治治之論〉或〈不完全實效管轄〉的原理，而爆發根本衝突所致，這就是宗藩體系與殖民體系在統治原理上的統治原理衝突。¹

清朝發祥於滿洲，入關之後，以滿洲為龍興之地，實施封禁政策。清朝雖定都於漢地的北京，但以漢人擁有華夷思想，仍懷疑其國族認同，還是禁止漢人移民滿洲。至於蒙古，乃滿清入關之戰友，入關之後更是其挾蒙制漢的盟臣，而蒙古騎兵更是清朝賴以穩定後方的鎮壓力量。因此，隔離漢蒙成為政策，除特例外，清朝對漢人也一併實施蒙古封禁政策。封禁政策，對內而言，因滿人入關導致東北滿邊頓告空虛，西北蒙境因遊牧所需，原即地廣人稀，又因封禁而邊防空虛，若無新生力量填補空虛，清朝的滿蒙邊境統治力量日漸薄弱。正因封禁政策造成滿蒙邊防力量的不足，關內漢人才得以流入滿蒙實邊，同樣的，國外列強也圖謀趁虛而入。

1 張啟雄，〈東西國際秩序原理的差異——「宗藩體系」對「殖民體系」——〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第79期，2013年3月，頁47-86。

就歷史而言，清朝中葉以降，一再三令五申禁止民人（漢族）流入開墾、行商，但因華北連年災荒，不得不面對大量漢人災民流入移墾，甚至安排移墾漢人集結在墾殖地定居下來。結果，造成移墾漢農衝擊盟旗制度，遊牧經濟與民族結構同時發生變化，旗民（旗人與漢民）的管轄方式因之爆發衝突。對內而言，為了有效管理墾殖民人，乃引進內地郡縣制度以設治管轄，徵收稅捐，蒙邊也因墾殖而漸告繁榮。墾民先是聚居成村，其後擴展成鎮，再由村鎮發展成為廳縣。對遼闊無際的滿蒙邊地而言，漢人的比例雖僅杯水車薪，但因盟旗夾雜郡縣，而造成旗民分治的建制混亂現象。

再就清朝治蒙的傳統體制而言，內外蒙古都是「藩部」＝屬土，其統治形式不同於關內，於是在中央設理藩院管轄，在邊地則設將軍、都統、大臣就近監督治理直接衛戍，並以盟、旗作為社會基層組織以管理旗人，故任職於盟旗的蒙古王公就成為清朝政府統治蒙古地方的各級官員。²簡言之，清朝對蒙實施「因時制宜、因地制宜、因人制宜、因俗制宜」的民族自治、地方自治政策。理論上，作為盟友的蒙古王公貴族，是清朝在蒙旗施行民族自治，執行實效管轄的官員。又在民族自治、地方自治之上，中央又在其上派將軍、都統、大臣對蒙旗實施一定程度的直接間接統治，最後更在其上設理藩院以統轄將軍、都統、大臣，以便層層節制，故其盟旗統治形式與內地郡縣管轄體制頗有不同。

清朝在蒙邊的民族經營，雖劃分旗民畛域，以區分牧地與農地、牧民與農民、盟旗與郡縣之不同，但仍合乎「因地制宜、因人制宜、因時制宜、因俗制宜」等區分管轄的傳統統治原理。不過，在同一畛域，因混居二種生活方式完全不同的種族，而實施旗民分治以致造成盟旗夾雜郡縣的歧異體制，容易造成官府管牧則不管農，管旗則不管縣，反之亦同的事權不一現象，終因事權不一而管治困難，彙辦不易，以致盜賊叢生，而積弊日深。

光緒初年，清廷以東北盜賊叢生，積弊太深，急宜變通為由，乃派官積極整頓。受命官員為清除積弊，提出運用漢地統治人民的郡縣制度管轄蒙邊的籌邊改制建議。此即1875年（光緒元年），奉天將軍崇實向清廷上奏〈變通奉省吏治章程疏〉的道理所在，也是光緒朝政府官員向清廷提出「籌邊改

2 趙雲田，《清末新政研究：20世紀初的中國邊疆》（哈爾濱：黑龍江教育出版社，2004年），頁140。

制論述」之始。

又，在國際政治上，自鴉片戰爭後，因清朝日益衰微，尤其是在屢戰屢敗之下，更暴露出國防的空虛，導致俄國北從中亞，西從西伯利亞侵入滿蒙邊地，連日本也圖謀從朝鮮進入滿蒙邊地，形成此後日俄交相侵的固結不解之勢。

1900年（光緒二十六年）因義和團事件，八國聯軍進犯北京。此時，沙俄非但結合列強進攻北京，而且也乘機渾水摸魚，進軍東北，乃兵分兩路，北從黑龍江，南從營口，進佔東北全境，圖謀攫取領土利權。因之，引起中國上下的危機意識。1904年2月，日本因企圖染指滿洲而爆發日俄戰爭；翌年1月，俄軍戰敗投降，沙俄乃將南滿利權讓渡日本。從此，清朝開始面臨日俄二國的巧取豪奪，致東三省和東蒙局勢日趨危殆，更加強化中國的危機意識，遂爆發光緒朝政府官員的「籌邊改制論述」浪潮。

另，在內政上，1901年1月，光緒帝頒布上諭，宣佈實行新政。4月21日，因八國聯軍進犯北京，避難中的清廷，為了收拾殘局，宣佈變法，企圖模仿西法，以行新政，乃設立督辦政務處，負責接受各地官員章疏，轉承奏疏，綜理新政事宜，並起草新政改革措施。從此，內地督撫重臣與駐邊各路將軍、都統、大臣，均紛紛提出籌蒙改制建言，或利用西方「實效管轄」的法理以推動新政，或借用傳統督撫「直轄統治」的經驗，以經營邊疆。換句話說，就是以邊疆內地的管轄方式一體化，來對抗列強的侵略。

1903年3月，湖南巡撫趙爾巽上《通籌本計條陳一摺》，清廷飭下各路將軍大臣悉心規畫，並詳細覆奏。從此，內地督撫大臣與駐邊各路大臣、將軍、都統，均紛紛提出籌邊改制的建言。不過，此時依據傳統觀點，並為蒙人權益而提出「因時制宜、因地制宜、因人制宜、因俗制宜」之籌邊論述的官員，亦不乏其人。其後，因左紹佐上奏〈西北邊備重要擬設立行省摺〉，籌邊論述的風潮再起。鑑此，清廷再下政務處議，飭直隸總督、山西巡撫、及熱河察哈爾都統等，通盤籌畫。自此，以「設立行省」為主題的設省改制論述，終於引爆關心國是的官員，紛紛提出設省改制建言，經匯聚成流，最後形成清朝政府官員籌邊改制的流行見解。

基於上述籌邊論述，傳統中國對邊疆屬土的統治原理為什麼從〈以不治治之論〉走向〈實效管轄領有論〉？為什麼需要改變，改變體制的論述＝在蒙「設省改制」的籌邊論述，其內容為何，在中西國際秩序原理衝突下，它是否成為有效抵禦列強蠶食鯨吞進一步統合國土的辦法？這些問題就成為本

文的問題意識與分析的核心焦點。

一、由軍管走向民治的蒙旗籌邊轉折

1. 積弊下的蒙旗

清朝前期，在發祥地的滿洲與盟友地的蒙古，實施封禁政策。不過，仍有大量漢人因災荒而出關流進滿蒙，結果造成盟旗制度下的蒙古經濟結構與民族結構，甚至政治結構都產生變化，同時也造成旗民間的管理矛盾。清廷除三令五申禁止漢族民人流入開墾、行商外，為了救災，也開始積極面對問題，而讓流民在墾殖地區定居下來。又，為了管理民人，乃引進內地的地方行政建制，以設治管轄，並對墾殖民人徵稅。³因此，蒙邊因墾殖而開始繁榮起來，先是形成城鎮，然後逐漸發展成為廳縣，最後形成蒙旗夾雜郡縣，旗民分治的紊亂現象。旋因旗民失牧，無以維生，以致盜賊叢生，積弊日深。1875年（光緒元年），清廷以「奉省積弊太深，急宜變通」為由，⁴派崇實為奉天將軍，藉資整頓。

2. 籌邊論述之始

崇實到任後，又奉上諭，稱：「該省事權不一，從前將軍府尹往往各存意見，以致政令歧出，遇事牴牾，該處公事究竟因何不能彼此聯絡，勢成掣肘，著崇實將實在情形，並酌定章程，妥議具奏」。⁵由此可知，清廷已清楚知道蒙邊積弊，情況甚為嚴重，而亟圖籌蒙改制之策。

經崇實調查後，認為「奉省積弊由於旗、民不和」，除弊首在變通「將軍事權」與「府尹事權」。⁶至於變通將軍事權，事涉國家體制，而變通府尹事權則在察吏安民。此外，他又倡盛京將軍「仿各省總督體制」兼管軍民，

3 烏雲格日勒，《十八至二十世紀初內蒙古城鎮研究》，烏雲畢力格主編，《蒙古史研究211叢書》卷四，（呼和浩特：內蒙古人民出版社，2005年），頁25-36。

4 崇實，〈變通奉省吏治章程疏 光緒元年〉，葛士濬編，《皇朝經世文續編》卷十八，〈吏政三·官制〉，頁6-1。

5 崇實，〈變通奉省吏治章程疏 光緒元年〉，葛士濬編，《皇朝經世文續編》卷十八，〈吏政三·官制〉，頁6-1。

6 崇實，〈變通奉省吏治章程疏 光緒元年〉，葛士濬編，《皇朝經世文續編》卷十八，〈吏政三·官制〉，頁6-1。

而奉天府尹則「行巡撫事」，用以打開因旗民分治，而事權不一的局面，則屬創見。因此，崇實的籌蒙構想，首開「旗民合治，治軍兼治民」，以讓中央統轄地方的國家體制，不分內地邊區，行政體全國一體化的籌邊論述。

因此，根據崇實的構想，他請旨將「盛京將軍一缺，改為管理兵刑兩部，兼管奉天府府尹事務，即仿各省總督體制，例加兵部尚書銜，另頒總督奉天旗民地方軍務關防一顆，並兼理糧餉字樣，以便管帶」。至於變通府尹事權，亦擬請旨將「奉天府府尹一缺，加二品銜兼右副都御史，行巡撫事，旗民各務悉歸專理，俾便與將軍相承一氣，不致兩歧，以此安民」。⁷總之，擬由「不完全以不治治之」或「不完全實效管轄」，逐步走向「實效管轄」。規劃既定，乃奏請定奪，稱：

伏查奉省將軍之設，迄於地方各員，國初至今屢有增易，在朝廷因時制宜，原無歷久不變之法，惟是陪都重地，根本所關，若使建置規模不同各省，殊不足以重維繫而示尊崇，……惟有仍存五部之名，以隆體制，兼仿督撫之例，以一事權，救弊補偏。⁸

1878年（光緒四年），清廷又派銘安為吉林將軍，諭知「吉林地方積弊甚深，亟宜力圖整頓」。經銘安調查後，認為吉林之弊在於「盜賊充斥，師久無功」。至於弭盜之方，「固在整軍講武，而端本之治，尤在察吏安民。誠以吏治與軍務相為表裏，未有不講吏治而能清盜源者也」。⁹換句話說，銘安提出吏治為本，軍務為末，從增設州縣進行體制改革的籌邊治蒙論述。

因此，「辦馬賊、禁賭博、設民官、查荒地」等四條，就成為他整頓吉林的重要方針。經大刀闊斧整頓之後，「大股賊匪已平，金廠渠魁授首，逋逃餘孽尚多潛伏深藏」，因之治安大為好轉。然因民戶眾多，政務殷繁，「墾地、採藥、捕牲各項，遊民非內地遷流之戶，即亡命不逞之徒，若不亟設民官，劃疆分治，政刑以化其頑梗，教養以遂其生成」，則難以根治。於

7 崇實，〈變通奉省吏治章程疏 光緒元年〉，葛士濬編，《皇朝經世文續編》，頁6-1。

8 崇實，〈變通奉省吏治章程疏 光緒元年〉，葛士濬編，《皇朝經世文續編》，頁6-1。

9 銘安，〈謹擬變通官制改設郡縣章程疏 光緒四年〉，葛士濬《皇朝經世文續編》卷十八〈吏政三·官制〉，頁10-2。

是奏請「與新設之同通州縣，均照奉天新章，加理事銜，滿漢兼用，以廣材路」。換句話說，比照崇實在奉天的體制改革，增設州縣成為銘安在吉林的施政重點。¹⁰據此，銘安又於1881年，奏請「續設道廳州縣等官」，¹¹以治吉林。所以，在旗、民雜處的東三省增設道廳州縣，成為針對漢人進行「因人制宜」、「因俗制宜」的有效管理制度。總之，還是由「不完全以不治治之」或「不完全實效管轄」，逐步走向「實效管轄」。

根據中國的歷史傳統，在理論上，因受〈華夷分治論〉的影響，「內地治以郡縣，邊外治以軍府」，以讓華夷各安其所。這就是趙爾巽所說：「崇實之於奉天，銘安之於吉林，先後奏請增設郡縣」¹²的道理所在。這種傳統型的民族自治，與因義和團事件而導入西化政策的新政，在意義上，頗有不同。

3. 新疆設省改制的啟示

1877年，新疆因阿古柏叛亂，俄國乘機進佔伊犁。左宗棠懼俄因「拓境日廣，由西而東萬餘里，與我北境相連，僅中段有蒙部為之遮闔」，進而蠶食鯨吞中國西北邊地，基於「重新疆者所以保蒙古，保蒙古者所以衛京師」的戰略地理認識，毅然率兵西征新疆，並在前線馳奏，稱：「我朝定鼎燕都，蒙部環衛北方，百數十年無烽燧之警，不特前代所謂九邊皆成腹地，即由科布多、烏里雅蘇臺以達張家口，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」。在「徙薪宜遠，曲突宜先，尤不可不豫為綢繆者也」的高瞻遠矚下，左宗棠於7月26日建議清廷：「若新疆全境收復，經畫得人，軍食可就地採運，餉而可就近取資」，這是為減輕政府財政負擔，提出「以疆養疆」的辦法；又「為新疆畫久安長治之策，紓朝廷西顧之憂，則設行省、改郡縣，事有不容已者」的論述，¹³則是以設省置督的直接管轄，來強化政府對邊疆的統治力道，以對抗強

10 銘安，〈謹擬變通官制改設郡縣章程疏 光緒四年〉，葛士濬《皇朝經世文續編》卷十八〈吏政三·官制〉，頁10-2。

11 清朝《續文獻通考》，〈職官考〉卷一百四十一，職官考二十七，祿秩一，光緒十三年，頁9018-2。

12 瑞洵、英秀，〈奏為北路地方改設行省有害無利據實復陳摺〉，中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第三輯，第005號（北京市：中華書局，1995年），頁19。

13 左宗棠，〈遵旨統籌全局摺 光緒三年六月十六日〉，《左宗棠全集》第九冊，卷五十（上海市：上海書店，1986年），頁7893-7898。

敵入侵，保邊衛疆，以鞏固畿輔而提出的設省籌邊論述。其目的，不外透過政府的實效管轄，進謀國家領土主權之鞏固策略。

1878年，左宗棠又奏：「新疆應否改設行省，開置郡縣，事關西北全局，請旨敕下總理衙門、軍機處、六部、九卿及各省督撫會議覆陳」。¹⁴結果，清廷判斷：「新疆應否改設行省、郡縣，事關重大，非熟悉該處地方情形，難以懸斷，此時遽令內外臣工議奏，亦未必確有定見。仍著左宗棠詳細酌度，因時制宜，如果改設行省、郡縣實有裨於大局，即著將何處應設省分，何處分設郡縣，及官缺、兵制一切需用經費，妥議章程具奏」。¹⁵顯然，此時，清廷較傾向於接受左宗棠建議改設行省，分設郡縣，設官分職的籌邊論述，「以領其地，理其政，徵其稅，駐其兵」，這就是完完全全的「實效管轄」。至其處置觀念與實施辦法之規畫¹⁶，實與內地省分之直轄見解無異，而其立論之基礎，直轄統治之規模，則已遠非崇實、銘安二人在東三省倡議增設道廳、州縣的〈旗民分治論〉（≡〈華夷分治論〉），所可比擬。

在左宗棠率軍西征，平定新疆後，除伊犁為俄強佔，仍未收復外，新疆全境大致底定。惟清廷仍時以伊犁未復為念，1880年6月8日（光緒六年五月初一日）左宗棠再奉上諭，指示：「覆陳新疆宜開設行省，請先簡督撫一摺。所擬建置事宜頗為詳悉。惟現在伊犁尚未收復，布置一切不無窒礙。所有新疆善後諸務，仍著該督因地制宜，次第籌辦」。¹⁷

關於伊犁一案，清廷原曾於1878年（光緒四年）派盛京將軍崇厚使俄，交涉歸還伊犁。不料，崇厚竟與俄方草簽喪權辱國的《里瓦幾亞條約》，非但全國譁然，清廷也拒絕承認。於是，清廷乃一面命左宗棠整軍備戰，一面改派駐英法公使曾紀澤赴俄重開交涉，謀以軍事實力支援外交談判。曾紀澤果不負使命，在1881年與俄方改訂《中俄伊犁條約》，收復伊犁。翌年，左宗棠旋即上奏，稱：「夫福建之臺灣，僅海外一島耳。由省垣至彼，輪船一

14 左宗棠，〈新疆應否改設行省開置郡縣請敕會議摺 光緒四年正月初七日〉，《左宗棠全集》第十冊，卷五十二，頁8085。

15 左宗棠，〈新疆應否改設行省開置郡縣請敕會議摺 光緒四年正月初七日〉，《左宗棠全集》第十冊，卷五十二，頁8093-8094。

16 左宗棠，〈覆陳新疆情形摺 光緒四年十月二十二日〉，《左宗棠全集》第十冊，卷五十三，頁8339。

17 左宗棠，〈覆陳新疆宜開設行省請先簡督撫臣以專責成摺 光緒六年四月十八日〉，《左宗棠全集》第十冊，卷五十六，頁8829。

晝夜可達。其地延袤千有餘里，較之新疆十分之一耳。其文職有道、有府、有廳、有縣，而日本事定，議者尚有移駐巡撫之請。況新疆為陝甘、山西各邊及京師屏蔽，關係綦重，非僅臺灣之比。……可否請旨敕下總理衙門、軍機大臣、六部九卿、各省督撫，合臣前後各摺，參以伊犁收復以後情形，會議覆奏，上候宸裁，期得早日定局。……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。……新疆行省急宜議設」。¹⁸1884年10月（光緒十年九月）清廷於新疆設省，首開直轄統治；次月，命劉錦棠為新疆巡撫，並以兵備道、府、州、縣制，取代軍府制、伯克制和札薩克世襲制，以削弱地方封建勢力，強化中央對新疆的直轄統治權力。從此，新疆將肩負起，重新疆者所以保蒙古，保蒙古者所以衛京師的重責大任。

二、辛丑新政下的蒙古籌邊改制論述

1900年（光緒二十六年）爆發揭櫫「扶清滅洋」口號的義和團事件，結果，造成八國聯軍進犯北京，清室倉皇逃亡西安的慘劇。9月，清朝政府被迫簽署《辛丑條約》。

因八國聯軍而避難中的清廷，為了收拾殘局，於1901年宣佈模仿西方，推行「新政」，以強化國家的直接統治力量，乃成立督辦政務處，¹⁹負責接受各地官吏章疏，綜理新政事宜，起草「新政」的各項改革措施。終於開啟了內地督撫大臣與駐邊各路大臣、將軍、都統討論國家體制，廣開言路之門，而紛紛提出籌蒙改制的建言。

1. 設省改制論述的發軔

在強化中央統轄邊地的聲浪下，首先起來呼應新政改革的官員是湖南巡撫趙爾巽。1903年3月（光緒二十九年二月），他上《通籌本計條陳一摺》

18 左宗棠，〈新疆行省急宜議設關外防軍難以遽裁摺 光緒八年九月初七日〉，《左宗棠全集》第十一冊，卷五十九，頁9245。

19 烏雲格日勒，《十八至二十世紀初內蒙古城鎮研究》，頁36-37。

中，首先比較軍府與郡縣在歷史上的籌邊得失，提出尖銳的看法，稱：

查歷代之制，內地則治以郡縣，邊外則治以軍府。然漢之河西列郡，至今仍隸版圖。唐之安西、北庭，未幾仍淪異域，是治邊外軍府仍不如郡縣，確有明徵。²⁰

從趙爾巽論治邊「軍府不如郡縣」的建言來看，可知趙爾巽的結論必然是只有透過「實效管轄」，清朝才能真正「領有蒙邊」；而「實效管轄」則須設省置督。設置「軍府」的邊防體制，是軍事優先的管轄體制，而郡縣則是全面性的實效管轄。比起前者，後者才是內地和邊地一體化的長治久安之道。其主要差別，在於治民與治軍、文治和武治、全面與片面的不同。

所以，他又以「崇實之於奉天，銘安之於吉林，先後奏請增設郡縣；左宗棠於西事甫定，即有不可不設行省之議」做為依據，提出比照新疆設省改制辦法，開發內外蒙古，乃稱：「擇帥不分滿漢，則取才較寬，治民必用文臣，則課吏有本。內外蒙古部分廣遠，地多饒沃，礦產甚繁，興利實邊，當務之急」，²¹而「牧民之政，全賴州縣，有之則治，無之則亂」，「我朝矯明舊弊，入關後即於九邊增設郡縣，近如奉天、吉林、新疆諸省亦陸續增設，凡以為輯邊安民之計」。²²由此可知，蒙古設省改制之議，發微於趙爾巽。

趙爾巽非但提出籌邊原則，同時也提出〈統籌本計十條〉的改制具體辦法，如次：一、廣宣教化以開民智。二、增設民官以消隱患。三、設勸農局以重本業。四、設工藝局以安遊民。五、重商以保富民。六、因利以濟貧民。七、設改良局。八、安散勇以銷亂民。九、設教務局以重要案。十、設遞信局。經政務處轉奏後，「奉旨，依議」。²³其中，除以兵助工及偏設教務

20 轉引自：瑞澂、英秀，〈奏為北路地方改設行省有害無利據實復陳摺〉，中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第三輯，第005號，頁19。

21 瑞澂等，〈北路改設行省無庸議由（光緒二十九年）六月初一日〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號158332。

瑞澂、英秀，〈奏為北路地方改設行省有害無利據實復陳摺〉，中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第三輯，第005號，頁19。

22 趙爾巽，〈統籌本計十條〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號151015附件。

23 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝上諭檔》第二九冊，第122號，（桂林市：廣西師範大學出版社，1996年），頁30下。

局兩條，毋庸議外，餘各條分別妥酌，次第施行。²⁴清廷根據〈統籌本計〉興革蒙邊的話，則雖無設省之名，卻有實效管轄之實。所以說，設省置督或實效管轄是趙爾巽籌邊改制的主要論述。

惟清廷於接到趙爾巽奏摺後，認為「改設行省，事體重大，經費浩繁，必須詳慎察度，預籌佈置」，乃諭令「其如何增設民官、辦理新政，均應如所請」，惟亦設下但書，稱「飭下各將軍大臣悉心規畫，詳細覆奏」。換句話說，趙爾巽所奏，雖「為變法求強起見」，但清廷認為「事關重大，未便遽議施行」。²⁵因此將奏摺飭由各路將軍、大臣查奏。

正因清廷將趙爾巽奏摺飭下各路將軍、大臣查奏，終於對清末治邊政策，發生巨大影響。從此，邊地改設行省，就成為中國強化邊疆統治，對抗列強侵略的主流思想，其內涵當然也合乎西方「實效管轄領有論」的論述。不過，也有站在蒙古傳統的盟旗立場而持反對意見者。

又，趙爾巽與左宗棠提議「設省改制」內涵的最大差異，在於設省改制經費的來源。清朝因在馬關條約與辛丑和約中割地賠款，導致財盡國窮的困境。新疆所以得以設省改制之因在於左宗棠自籌財源，提出「以疆養疆」的辦法。趙爾巽的蒙古設省改制之議，清廷表示：應如所請，但事關重大，未便遽議施行，只好飭下各將軍大臣悉心規畫，詳細覆奏。新政改革，事涉政府財政，非財莫辦。對窮困已極的清廷而言，雖贊同「設省改制」的新政改革，但財政許可與否才是准否的關鍵，因此建言批准與否，全視財政自籌與否而定。此點，就成為本文此後觀察清廷是否採納「設省改制」建言的關鍵所在。

2. 反對設省改制的籌邊論述

1903年5月，烏里雅蘇台將軍連順、車登索諾木、奎煥等於收政務處議覆巡撫趙爾巽〈通籌本計條陳〉摺後，乃上〈蒙古部落碍難改設行省由〉摺。連順等是站在邊疆第一線撫民護邊的將軍，基於實務認識，即斷然表

24 趙爾巽，〈統籌本計十條〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號151015附件。

《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷512，光緒二十九年二月甲午，頁757-1~757-2。

25 瑞澂等，〈北路改設行省無庸議由（光緒二十九年）六月初一日〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號158332。

示：蒙古地方情形，寔與東三省、新疆迥異，揆情度勢，其未便改設行省、增設民官者，確有數端。

- (1) 以所屬喀爾喀蒙古而論，縱橫五千餘里，戶口二萬餘丁，散佈遼濶，人煙稀少，並無漢民雜居其中。夫設官原為治民，無民則官無所事，罔事紛更，毫無實際。
- (2) 蒙部廣遠，一望無垠，初無城廓村堡，可以安設民官，若因設官而築城造堡，則工費浩繁，多糜帑項。
- (3) 蒙古生計專以遊牧為主，食以肉乳，服以氈裘，但得水草暢旺，即為有秋，故其氈房一項（向）行止無定，冬居山陽，夏居水草，平行之地，每一遷移，即在數百里之外，若設廳縣必有定所，何能使蒙人困處一隅，坐失生計。
- (4) 外藩氣候燠少寒多，仲夏始得消融，初秋即見霜雪，雖有膏腴，收穫無望，惟庫倫地方天氣較暖，後地一帶可以興屯，並有煤礦可以開採，然亦須得人而理，未易集辦，若將四盟改設行省，增設民官，則屯墾未能推廣，經費何所取償，耗增俸餉，無益國家。²⁶

因此，連順等的結論，就是「若強設行省，是名為妥籌布置，寔則自壞藩籬，此尤其不便之大者也」。²⁷持論有據，可謂為反對蒙古設省改制論的大將。他們主要以「因地制宜、因人制宜、因俗制宜」，作為理由，提出反對改設行省、增設民官的籌邊論述。

6月12日，庫倫辦事大臣豐陞阿為議覆巡撫趙爾巽〈通籌本計條陳〉，上〈外蒙改治與內地暨他邊疆情形不同由〉摺。豐陞阿也基於實務體認，認為：「外蒙改治，按照內地與他邊疆辦理，多有窒礙難行」。乃稱：「蒙人安於遊牧，更不識耕穫為何事，如此而須設官墾荒，無民可治，無地可久（耕）」，乃奏請「外蒙地方暫緩改設行省、增設民官，更未便急於推廣墾

26 連順等，〈蒙古部落碍難改設行省由〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號156118。

27 連順等，〈蒙古部落碍難改設行省由〉，國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號156118。

務」。²⁸所以，豐陞阿正是根據外蒙實際狀況，與親身的實務經驗，而提出游牧民族不適農耕＝「因地制宜、因人制宜、因時制宜、因俗制宜」的籌邊論述，主張「暫緩」在外蒙墾殖、設省改制。所以，他只是傾向反對設省改制的緩議論者。

7月24日（光緒二十九年六月一日）科布多參贊大臣兼副都統銜瑞洵、科布多護（副）參贊大臣英秀上〈北路改設行省無庸議由〉摺，他們認為「蒙古遊牧改設行省，似有未宜舉行者」，計有四端，並詳細分析其弊病，如次：

其一，隔閡之病，在於「安官原以治民，故謂州縣為親民之官，其必官民相親，然後可以為治。……若如所奏，置官不分滿漢，其隔膜乃更加甚」。此其不可行者一。

其二，蠹擾之病，在於「口外地方，既無地丁錢糧可納，又無正雜稅課可徵，……而蒙古向以畜牧為業，逐水草而無定居，夏令在此，冬令又移於彼，……蓋其舊俗如此。是地方廳縣不能有一定戶口，假如畏官吏之苛政，全行搬移，止贖一官，其將何以為治。……乃一無可治，直擾民矣」。此其不可行者二。

其三，疑懼之病，在於「蒙部向設正副盟長、揔管等官，分管各旗事務，……若改設民官，則政號令，必須悉歸官府，其向設之蒙古盟長各官，類皆汗、王、貝勒、貝子、公爵，秩分較崇，若遽削其權，則朝廷無此政體，若共治其地，則其下何所適從，且蒙古習俗，最尚簡易，若必舉內地之文法科條，一一刻以相繩，彼將視為桎梏，苦其束縛，必致眾情聳動，各懷不安」。此其不可行者三。

其四，苦累之病，在於「本朝優待蒙古，分寄屏藩，不過資其捍衛，本無利其人民土地之心。……今若設民官，以為之經營，蒙性愚頑，不以為開利源，反以為奪生計，不以為策長治，反以為梗厲階，萬一人心搖撼，羣起抗官，彼時亦無辦法」。此其不可行者四。

所以，瑞洵、英秀反對在外蒙墾殖、設省改制的論調，歸納言之，仍是

28 豐陞阿等奏，〈外蒙政治與內地暨他邊疆情形不同由〉（光緒二十九年五月十七日），國立故宮博物院藏，《清代宮中檔奏摺與軍機處檔摺件》全文影像資料庫，文獻編號157063。

「因地制宜、因人制宜、因時制宜、因俗制宜」的傳統籌邊論述。不過，他們的論調，均未能真正理解內地官員所以提出「設省改制」的論述與用心，蓋「設省改制」乃一面為了抵抗列強入侵，一面為了治理來蒙墾植的漢人而非當地牧民。

三、日俄戰爭後輿情的危機感

1903年，日俄交涉瓜分中國東北和朝鮮未果；1904年2月，日俄談判破裂，爆發日俄戰爭，並以中國東北為戰場。1905年1月，俄軍向日本投降，俄國將南滿利權讓渡日本。從此，清朝在國家統治的強化與統治原理的論述上，開始面臨日俄二國的攫奪與挑戰，致東三省和東蒙局勢日趨危殆，國人日益憂心。輿論不但反映國人的憂心，同時也激發政府的危機意識，再次引發輿論與官員的籌邊論述。

1905年3月21日（光緒三十一年二月十六日），《時報》載〈論蒙古改設行省之不可緩〉，對蒙疆邊務廢弛，充滿危機意識，稱：

處今日之中國而為固圉謀，則亡羊補牢，東北之事幾不可為，而西北之設備其尤亟亟者矣。²⁹

在危機意識下，聽聞蒙邊建省設治，不免燃起一絲希望，表示：

近日頗聞都中議論有改革蒙古部落制度，建設行省，而置巡撫於庫倫之說。……蓋自辛丑之冬，特派貽穀督辦墾務以來，開拓之效漸著，朝廷已知邊利之可興。³⁰

可見，輿情已感受到清廷的邊務覺醒，認為亡羊補牢之計，在於建省設

29 〈論蒙古改設行省之不可緩〉，《時報》乙巳〔光緒31年〕二月十六日，國家圖書館分館選編，《清末時事采新彙選》第十二冊（北京市：北京圖書館出版社，2003年），頁6296下。

30 〈論蒙古改設行省之不可緩〉，《時報》乙巳〔光緒31年〕二月十六日，國家圖書館分館選編，《清末時事采新彙選》第十二冊（北京市：北京圖書館出版社，2003年），頁6296下。

治。督辦墾務之效愈著則州縣愈多，州縣愈多則實效管轄愈行。可是，輿論又對政府「醒而不能行」感到失望，因而慨歎，道：

蒙古設省之議，雖已發起，未見端倪。……自貝加爾經庫倫，以至張家口一帶，早已由庫倫辦事大臣警電告急，而或為燃眉之禍乎！夫西藏若先置行省則英人不易於長驅，即東三省早用漢官，亦何至糜爛如今日。今任事者於西藏、於東三省之事，亦頗悔其失策，且甚欲得而改置行省矣。³¹

於是，直指蒙疆之弊，在於因窮困至極以致為俄所乘，乃提出蒙人與其擅售土地予強鄰，不如賣給漢人，既可化牧地為耕地，以改建行省，祛除邊患，乃稱：

聞蒙古諸藩陰受煽惑，且以困窮之故，屢售其地於俄人。……夫蒙人之所以售地者，亦坐貧耳。彼其拙於生計，以水草茂衍、可耕可牧之土而自棄之，則與其售之於強鄰，曷若售之於漢種。誠使改定行省，百度更新，廣招農民，肆力墾闢，盡地力，教耕戰，而謂邊患必不可除，無是理也。³²

最後，總結利國、利蒙、利漢、制俄之道，在於建省設治，不宜坐誤，於是斷然強調：

蒙疆設省利於國家、利於蒙疆，且利於漢民，所不利者，睨視眈眈之俄耳。……竊謂此時改設行省，誠有絀費之虞，然欲弭巨患，豈宜因此坐悞。³³

這種輿情觀點，其實正是處內憂外患之下，逐漸由政府要員、有識之

31 〈論蒙古改設行省之不可緩〉，《時報》乙巳〔光緒31年〕二月十六日，國家圖書館分館選編，《清末時事采新彙選》第十二冊（北京市：北京圖書館出版社，2003年），頁6296下-6297上。

32 〈論蒙古改設行省之不可緩〉，《時報》乙巳〔光緒31年〕二月十六日，國家圖書館分館選編，《清末時事采新彙選》第十二冊，頁6297上-6297下。

33 〈論蒙古改設行省之不可緩〉，《時報》乙巳〔光緒31年〕二月十六日，國家圖書館分館選編，《清末時事采新彙選》第十二冊（北京市：北京圖書館出版社，2003年），頁6296下-6297下。

士，普及到全國民眾，逐漸形成中國輿情對邊務的共識。

四、邊務官員論述的激化

1905年4月5日（三月一日），督辦墾務綏遠城將軍貽穀等奏：「察哈爾駐防張家口滿蒙官兵生計困難，擬請援案飭墾務局在鑲黃、正白兩旗未放餘荒撥給缺地」，³⁴4月8日又奏：「土默特蒙旗官兵失業，苦累萬分，亟宜整頓清釐地畝，以資生計」。³⁵由此奏摺可知，蒙旗窮困至極，已到生計困難程度，遑論與強敵日俄作戰。4月19日，貽穀再奏：「請准伊克昭盟郡王、札薩克兩旗蒙眾人等報墾地畝，及命盜詞訟案件，均就近由山西新設五原廳管理」。同日，又奏：「西盟關地愈遠，包頭鎮墾務局萬難兼顧。現飭將蒙民詞訟，於各旗辦墾分局就地發審」。³⁶由此可見，因民人墾拓致牧民生計窮困，內蒙古雖未設省，但州縣日益增多，墾務日益繁重，而旗民詞訟也日益加劇。發展至此，所有蒙、民之命、盜、詞訟案件，均歸州縣辦理。隨之，「旗民分治」的事物，也逐漸發展成由「辦墾分局」來實際管轄。所以，貽穀因督辦墾務，故所提出的籌邊論述是站在增設郡縣、民官的立場，而走向實效管轄的見解。

5月，因喀喇沁郡王以「即蒙財以治蒙兵」為由，向（新政）練兵處王大臣呈稱：籌辦該旗練兵及學堂等項事宜，請由練兵處派員次第興辦，清廷乃派練兵處軍政司副使姚錫光赴東蒙進行考察。

姚錫光行抵該王旗，「先行查閱學堂，校視操練，並嚴密詢問蒙漢各戶，暨曾往來各部官民，……已得其實在情形」外，且「於東四盟蒙古亦得大概情狀」，於是馳回具覆，稱：「查該郡王原呈，係就其本旗而言，自是該郡王職分所限。惟以東四盟而論，凡蒙古三十六旗，斷無專就一旗舉辦之理」。乃從「地租、鹽業、銀行、煙土稅、放荒、牲畜稅」六端，通查東盟全局，其「鹽業、銀行、地租三項，乃大利所在，亦政策所資，而理財、練兵及舉行一切新政，皆於是乎藉，自應以全力經營，以立不拔之基」。至於

34 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷543，光緒三十一年三月甲戌，頁208-1。

35 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷543，光緒三十一年三月丁丑，頁210-1。

36 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷543，光緒三十一年三月戊子，頁214-1。

煙土捐，「暫可按畝加抽」；牲畜稅，「姑從小庫倫、喇嘛廟試辦，徐圖推廣之法」；惟放荒一策，「事在必行，然必蠲除押荒之銀兩，乃能迅副墾荒之實際」。³⁷

對財政匱乏的清廷而言，最具有吸引力的不外是，「地租、鹽業、銀行、煙土稅、放荒、牲畜稅」等六端，特別是其「鹽業、銀行、地租」等三項，乃「大利所在，亦政策所資，而理財、練兵及舉行一切新政」的開辦費用，都有了憑藉。其中，尤以放荒一策，不但可以墾殖實邊，而且可以獲取新政之資，更是「事在必行」。一言以蔽之，就是利用蒙財以治蒙古新政。如此一來，在新政之下，內蒙王公除封邑之外，土地、派官、理財、徵稅、練兵等權力，全歸國家所有，清朝「雖無建省之名，卻有行郡縣」之實。

9月，姚錫光在上練兵處王大臣的《續呈實邊條議以固北圉說帖》中，強調「籌邊需實邊，實邊需膨脹（推廣），膨脹則可由內而外，從內蒙膨脹到外蒙，故籌邊之策，最重實邊。實邊云何？即西人之所謂膨脹力也。膨脹力有三：一生齒之膨脹力，一財產之膨脹力，一政治之膨脹力。……今者，我北徼孤露極矣，先宜充實內蒙古，而推其力於外蒙古土謝圖一部，以為之基。漠南全境，宜立統治之法；漠北諸部，宜籌開闢之方，錫光所謂實邊者此也」。他又認為遊牧乃流質，不易凝聚，而農耕乃定質，可以成器，因此「遊牧之必不可長，而耕種之必不容緩，固深切而著明矣。……夫遊牧者宜於封建，而非可以大一統之治治之者也。耕種者宜於郡縣，而可集權於中央以治之者也」。³⁸換句話說，在內外蒙古實邊，必須廢遊牧改行農耕，必須廢地方封建改行中央集權。

同9月，姚錫光提出〈實邊條議〉四議的具體改革辦法，遊說練兵處王大臣，對蒙籌邊徹底改弦更張。姚錫光認為1891年動工的西伯利亞鐵道與日俄戰爭，是改變中國滿蒙地方形勢的重要關鍵，他指出：「東北兩邊，自俄羅斯西伯利亞鐵道成，而全局一變。自日俄交闕，勝負和戰，皆於我有絕大關繫，而全局又一變。恐戰事告竣以後，將東三省利害，我與日俄共之」。³⁹其

37 姚錫光，〈查覆東部內蒙古情形說帖 光緒三十一年乙巳八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》卷上，（內蒙古歷史文獻叢書之四）（呼和浩特：遠方出版社，2008年），頁11-25。

38 姚錫光，〈續呈實邊條議以固北圉說帖 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁26-27。

39 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁29。

中，尤以東四盟為憂，並進行地略與時勢分析，他說：

東四盟蒙古適當畿輔、奉吉腰膂之間，此實堂奧之憂，並非邊隅之患也，似應亟為經營，建設重鎮，斯內于京師有磐石之安，外于奉吉有建瓴之勢。時勢所趨，所宜急起直追，不可前卻徘徊，坐失事會者也。⁴⁰

據此，姚錫光提出仿新疆設省成法，將內蒙古分建二個行省，稱：「將熱河、口北兩道所轄二府三廳六州縣，益以迤北境地，畫至外蒙古南界止」，是為直隸行省；又，「西循三廳邊境，順山河天然形勢，亦北指外蒙古界為西線」，是為山北行省。「直隸、山北行省，仍兼轄於直隸總督，別設巡撫。凡吏治、財賦、兵政、漢民、蒙部皆所專轄，以歸統一」。⁴¹簡單而言，以二府三廳六州縣為界，畫一直線，北抵外蒙古，凡東四盟蒙古，察哈爾左半皆隸焉，是為東省。直線以西，以山西、陝西、甘肅邊外，察哈爾右翼、綏遠將軍轄下，西二盟蒙古、新設口外各廳、寧夏將軍轄下等蒙古諸部，皆屬焉，是為西省。⁴²其中，東省即直隸行省，西省即山北行省。最後他還斷言：「誠使國家獎勵有法，提倡得人，不出五年，漠南諸部，凡可墾之地，可全數放墾，土地既闢，人民自聚，則理財練兵俱有所藉手可舉。以郡縣之法治之，其滂渤橫溢，可計日以待，而漠北之經營，亦即此為基礎矣」。⁴³

因此，姚錫光透過對東三省形勢的全盤分析，建議先借漠南的郡縣化以培養實力，再以漠南制漠北，乃戰略觀念之論述。他說：

對於東三省言，則東面為急，而東部內蒙古適為之障。對於西伯利亞言，則北面為急，而外蒙古土謝圖一部又最當其衝。然則國防之所在，其形勢蓋可知也。特是以局勢言，則外蒙古之防維，尚急於內蒙古；以步驟言，則必先經營內蒙古以為根本，乃能推及於外蒙古。⁴⁴

40 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁29。

41 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁29。

42 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁52-53。

43 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁53-54。

44 姚錫光，〈實邊條議 光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁52。

為了國家，在蒙古地區必須易遊牧為耕種，國家才能守住土地，有其人民。顯然，姚錫光的腦中，完全浮現「領土」「人民」等近代西方組成國家的「實質」概念。

其扼要所在，則非易游牧為耕種，國家不能守其土地，有其人民。……內蒙之地，專用民墾；外蒙之地，參用兵屯。⁴⁵

最後對於外蒙古的郡縣化，表示：

漠北諸部，東起車臣部，西抵札薩克圖部，北極唐努烏梁海，宜暫區為東西北三省。車臣、土謝圖兩部為東省，賽音諾顏、札薩克圖兩部為西省，科布多、唐努烏梁海為北省。⁴⁶

其中，先謀漠南設省置督，再圖漠北之郡縣化等以漠南制北徼的觀念，對晚清蒙古新政產生重大影響。⁴⁷歸納言之，姚錫光建議，早日將內外蒙古盟旗廢除，改設省縣，實施近代西方國家的中央直轄統治，以保人民、土地，以強主權的論述，對飽受列強侵凌的清朝而言，可謂淋漓盡致。

11月，給事中左紹佐繼姚錫光之後，以「西北空虛，邊備重要，擬請設立行省」為主題，上〈西北邊備重要擬設立行省摺〉。在奏摺中，左紹佐先分析邊防，表示「俄日未戰之前，東北邊防重於西北，俄日既和之後，西北邊防更重於東北；今和議已成，邊防益緊矣。臣以為欲備西北，必先經營西北之蒙旗」。可是，蒙旗原有牧地，因已「大半私租私放」，造成「蒙漢雜居，土客混淆」的現狀。雖情況已變，然舊制未改，仍「督撫管地方，將軍、都統管蒙旗」，仍造成「管蒙旗者不管地方，管地方者不管蒙旗，事權不能歸一」的管理分歧現象。分歧現象，「在蒙漢不相交涉之時，本可相安。現今蒙漢相接，事務繁多，兩辦之事，遂成兩難」。為今之計，「欲經營蒙旗，莫先於事權之歸一，欲事權歸一，莫要於設行省」。因此，「擬請

45 姚錫光，〈實邊條議光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁52。

46 姚錫光，〈實邊條議光緒三十一年八月上練兵處王大臣〉，《籌蒙芻議》（內蒙古歷史文獻叢書之四）卷上，頁53。

47 蘇德畢力格，《晚清政府對新疆、蒙古和西藏政策研究》（呼和浩特市：內蒙古人民出版社，2005年），頁88。

以熱河、綏遠城皆列為行省」。⁴⁸所以說，左紹佐的論述，也是主張經營蒙旗，必須將管轄蒙旗與郡縣之事權歸一，歸一之要，在設省改制。

於是，清廷飭政務處議，尋奏請飭直隸總督、山西巡撫、及熱河察哈爾都統，通盤籌畫，先於要害處所，添設地方各官，責令調和蒙漢，依議行。⁴⁹至此，先將旗民分治，事權不一的蒙邊，設省置督，逐漸成為清朝政府官僚的主流見解。

12月3日（十一月七日），程德全因「時機危迫，鄰族竊乘」，料為今之計，唯有「亟宜開通各蒙」，乃上〈密陳開通各蒙摺〉。他在危機感下，強調政府對蒙「若再因循廢置，不急設法經營，恐俄人誘脅多端，各蒙一為所動，蒙古即非我有」。如今，亡羊補牢之計，「惟有將各蒙荒地及時一律開放」，然後，「簡派大員，督辦該處墾務，相其機宜，……以不規近利，廣招人民為最要。……設官置戍，鎮懾其間，自可堅藩部之依附，杜外人之覬覦」。⁵⁰據此可知，程德全的論述主要著眼於招民墾牧，移民實邊以抗俄。

程德全為「杜隱患」，曾於1905年上〈密陳開通各蒙摺〉建議，清廷依其議，於1906年（光緒三十二年）春三月，特命管理理藩部和碩肅親王善耆前往調查。⁵¹姚錫光、陳祖培以及吳祿貞也奉檄調辦文案，隨節出關，周歷內蒙古東四盟，會五十餘旗，遍及卓索圖、昭烏達、錫林郭勒、哲里木四盟，共歷時3個月。⁵²返京後，肅親王向清廷報告考查事宜，呈奏「經營之策」，計：1.屯墾，2.礦產，3.馬政，4.呢鹼，5.鐵路，6.學校，7.銀行，8.治盜等八條；並豫計應籌款項，一面集資，一面興辦，請飭籌議施行。⁵³所以，善耆的主張也是招民墾牧，開化蒙人，行新政，建立「實效管轄」的籌邊論述。

隨行考查三人，其中，姚錫光在考查東四盟的行程中、返京後，自光緒

48 左紹佐，〈前給事中左紹佐奏西北邊備重要擬設立行省摺〉，朱啟鈞編，《東三省蒙務公牘彙編》卷五，收錄於沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》第三十四輯，第339-340冊，（臺北縣：文海出版社，民國58年），頁383-387。

49 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷550，光緒三十一年十月庚子，頁299-2~300-1。

50 程德全，〈密陳開通各蒙摺〉，程德全，《程德全守江奏稿》，李興盛、馬秀娟主編，《程德全守江奏稿（外十九種）》卷七（哈爾濱市：黑龍江人民出版社，1999年），頁251-253。

51 程德全，〈議覆岑督統籌西北邊防摺〉，程德全，《程德全守江奏稿》，收錄於李興盛、馬秀娟主編，《程德全守江奏稿》卷二十，頁595。

52 姚錫光，〈呈覆經畫東四盟蒙古條議〉，《籌蒙芻議》卷下、陳祖培，《東蒙古紀程》、吳祿貞，《東四盟蒙古實紀》，（內蒙古圖書館編，《內蒙古歷史文獻叢書》之四），（呼和浩特：遠方出版社，2008年），頁59、125、163。

53 《清實錄 德宗景皇帝實錄》，卷564，光緒三十二年九月辛亥，頁465-2。

三十二年三月至八月，陸續撰就上練兵處王大臣箋十篇（內含附箋一篇），另附上奏清廷奏摺一篇，後人輯為《籌蒙芻議》下卷。考查報告中，以向練兵處王大臣上「呈覆經畫東四盟蒙古條議」和「姚錫光奏請揀大員專辦內蒙墾務摺」等二文，最為重要。前者，稱「考查所報告，分東部內蒙古地面，以潢河（西遼河上游）為界限，區作南北兩大界畫。潢河以南為已墾之地，潢河以北悉未墾之地。已墾之地，利在升科，而其要當從吏治入手。未墾之地，急在實邊，而其要當從開放入手；而墾務、鹽政實為理財從入之方，近效遠圖，皆基於此」。⁵⁴ 後者，稱：「奏為請揀大員專辦內蒙墾務，殖民實邊，練兵興學，通商開礦，以重國防。……殖民養民善政，實邊為防邊良圖，況以殖民實邊而興學、練兵、開礦、設商埠、修鐵路則民不失時，國無費餉，默立富強之基，因消覬覦之謀」。⁵⁵

姚錫光乃真正對內蒙有通盤瞭解的蒙古專家，這是他透過通盤思考之後，鑑於庚子之役，因賠款過鉅，致國庫空虛，政府根本無力以財政支援蒙邊，強化國家管轄，而設計出以墾務為基礎，實施殖民實邊，練兵興學，通商開礦，強化國防的「以蒙養蒙」構想，而且是詳實且具體可行的考查報告。其中，「以蒙養蒙」的見解，就是清廷對其官員之蒙古籌邊改制論述支持與否的重要考量因素。

陳祖塏則奉諭作〈籌蒙策〉，稱：蒙古極弱，至今日已達極點。據調查所及，幾無一事可以圖存，若欲加以整頓為我屏藩，固以改建行省為要素，而尤以遷民實邊為前提。……為今之計，莫如擇要先設移墾局，招募北五省人民自往開墾，官為區畫經理之。俟墾戶漸多，然後仿照東三省辦法，改移墾局為政治局，逐漸籌備，積極進行。又倡，興辦教育以開通其知識，破除其黃教迷信；其行政區域，設治章程，均應因地制宜。⁵⁶ 總之，陳祖塏的建議不外設省、移民實邊，由漸而來的改革構想。

至於吳祿貞則提出〈經營蒙古條議〉，作為考查東四盟的籌蒙建議，

54 姚錫光，〈呈覆經畫東四盟蒙古條議〉，《籌蒙芻議》卷下，（內蒙古圖書館編，《內蒙古歷史文獻叢書》之四），頁59

55 姚錫光，〈奏請揀大員專辦內蒙墾務摺〉，《籌蒙芻議》卷下，（內蒙古圖書館編，《內蒙古歷史文獻叢書》之四），頁117-120。

56 陳祖塏，《東蒙古紀程》（內蒙古圖書館編，《內蒙古歷史文獻叢書》之四），（呼和浩特：遠方出版社，2008年），頁148-149。

幾乎囊括所有層面。他說：籌提綱挈領之策，則非重設軍隊，不足以收藜藿不採之威；非有改革政治，不足以收指臂相資之效；非廣行移民，則生聚不盛，地利無以振興；非多設銀行，則貲本不充。諸事皆難措辦，必先從此數者著手，其餘興革各事始可次第舉行。值得一提的是，他認為：「審時度勢，非復設郡縣守舊法所能補苴，是非統籌全局，百廢俱舉，不足以振內治而禦外侮」，故吳祿貞認為設省分治，仍不足以振衰起蔽，乃提出應新設總督，下轄軍政總長與民政總長，集軍政、民政、交涉大權於一身的建議。⁵⁷蓋鑑於日俄鯨吞日亟而驟下猛藥，乃抵抗外敵重於設省置督，採非常體制重於承平體制，以救亡圖存的論述。

三人對於籌蒙改制的意見和建議，雖不盡相同，但對改變蒙古舊有政治制度，移民開墾，增設州縣，建立行省，甚至建議合三省以設總督，總攬大權，以抗強權侵凌，達成「控馭蒙藩」、「實邊固圉」的目的，則為一致。⁵⁸這些政府官員的建議中，特別值得注目的，則是凌駕於省級巡撫之上，增設統轄區域整體之總督的政論，隨著官員之論述，與日俱增，而逐日重要。其中，民政部尚書徐世昌所扮演的角色，更值得重視。

五、籌邊改制的體制推動

1. 改理藩院為理藩部的體制改革

1906年9月，慈禧太后在聽取赴歐、美、日考察憲政體制返國的載澤等五大臣之彙報後，宣佈「預備立憲」，緊接著進行官制改革，作為預備立憲之先導。在調整新設民政、度支、陸軍、法、農工商等部的同時，並相應調整了理藩院的機構設置和職能。

根據御史黃瑞麒上奏的論述，可知：光緒三十二年（1906年），改理藩院為理藩部，原欲仿各國殖民大臣及英國印度特設專部之意，改院為部，列於行政之官，以期實力經營各蒙旗、回部、西甯、西藏及附近土司諸地，禦外侮而實邊疆，除原有職掌外，凡移民、開墾、練兵、興學諸事，皆須精心

57 吳祿貞，《經營蒙古條議》，內蒙古圖書館編，《內蒙古歷史文獻叢書》之四，頁229-282。

58 蘇德畢力格，《晚清政府對新疆、蒙古和西藏政策研究》，頁89。

籌畫，遴才佐理；現在該部仍守舊章，僅有蒙滿員缺，似非整頓部務之意，擬懇飭下理藩部破除成例，遴選熟悉邊情、通曉殖民政策人員，不分滿漢，一體任用，所有堂司各缺悉予變通，庶幾籌邊固圉，日有起色。⁵⁹

至於《理藩部官制》，撮其大要有五：一、丞參，尚難遽設；二、殖產、邊衛兩司事宜，擬暫行緩辦；三、處所，量為歸併；四、蒙古學堂，宜量為擴充；五、原設六司，擬仍其舊。1907年（光緒三十三年）理藩部奏定官制。設尚書一人、左右侍郎二人，領辦處為闔署公務總匯之區，設領辦二人，以郎中員外郎充之；另，新設調查局、編纂局分股任事，其額缺俟添設殖產、邊衛兩司時，再行酌定。又，理藩部下轄旗籍司、典屬司、王會司、柔遠司、徠遠司、理刑司、司務廳等。其中，開墾蒙地，移民實邊即屬殖產、邊衛兩司的職能。可見，清廷為防敵守邊而推行租放墾地、招民實邊，著手開創邊局的決心。至於新設之調查、編纂兩局的職能，則在於對蒙、藏地區及各土司地方的現狀和歷史地理等進行全面調查，為進一步對蒙回疆藏實施籌邊改制做準備。⁶⁰

又，除新設之調查、編纂局，附入領辦處，揀派司員分股任事，暫不豫定缺額外，原設各司處之郎中、員外郎、主事、筆帖式及司務司庫等共一百六十二人，除甯夏等處十一差及烏里雅蘇臺、西甯、熱河、庫倫各差所人員不計外，見在考選等第，僅敷分布，將來設立殖產、邊衛兩司時，員缺應否添設，尚須酌量情形，奏明辦理。所有理藩部原設各缺，擬請免其裁撤，其見在歸併處所之原隸各缺，擬即歸入領辦處，分任其事。⁶¹

不過，程德全對理藩院改名理藩部的官制改革，有不同看法。他說：蒙旗交涉，固在聲明藩屬無外交之權，然我朝立國，本合滿蒙漢三族而成，今既釐定官制，即改理藩部為殖務部；名之曰藩，尚有外視之意，若他人以高麗、越南比例，則更失主權。⁶²故認為清廷應仿列強設置殖民部（Colonial

59 《清朝續文獻通考》，〈職官考〉（三十二卷）卷一百二十六，職官考十二，京文職十一，理藩部，頁8865-2。

60 理藩部奏，〈核議理藩部大概情形摺〉，端方輯，《大清光緒新法令》，收錄於劉俊文總纂，《中國基本古籍庫》，頁226-228。

關於藩部官制改革，詳細請參閱：烏力吉陶格套，《清至民國時期蒙古法制研究：以中央政府對蒙古的立法及其演變為線索》（呼和浩特市：內蒙古大學出版社，2007年），頁69-78。

61 《清朝續文獻通考》，〈職官考〉（三十二卷）卷一百二十六，職官考十二，京文職十一，理藩部，頁8865-1。

62 程德全，〈致于振甫觀察論蒙務交涉〉，李興盛、馬秀娟主編，《賜福樓啟事》，（哈爾濱市：黑龍江人民出版社，1999年），頁883。

Office)，一舉將理藩院更為殖務部，以斷列強因覬覦而類比的可乘之機。

2.東三省改制的衝擊

1906年10月，清政府以日俄戰後，雙方反而有固結不解之勢，劃分南北滿為勢力範圍，謀蒙日亟。尤其是日俄勢力深入清朝龍興之地，而東三省民物凋殘，瘡痍未復，乃特派貝子載振、民政部尚書徐世昌等前往東三省勘查。1907年1月6日（光緒三十二年十一月二十二日），徐世昌勘查東三省返京，提出〈密陳考查東三省情形摺〉，並附三省調查報告。首先，他指出日俄瓜分東北，西出則進取蒙古，南下則威逼京畿，稱：

自日俄戰定，兩強勢力分布南北，一以哈爾濱為中心，一以旅順大連灣為根據，囊括席捲，視同固有，名為中國領土，實則幾無我國容足之地，且其開拓展布有進無退，恐不數年間，而西則蔓延蒙古，南則逼處京畿，均在意計之內，蓋根本既定，則以高屋建瓴之勢，破竹而下，固地理形勝有以使之然也。事勢至此，猶不亟圖挽回之術，則此後大局益將無可措手。⁶³

然而，讓中國國體盡失，助長日俄侵華的大動脈，就是西伯利亞鐵路與東清鐵路，他說：

自西比利亞鐵路告成，全境已為所橫貫，庚子一役，又無城不遭蹂躪。……西比利亞鐵路，橫貫北滿之約，既一誤於先，東清鐵路直達旅順之約，復再誤於後，一縱一橫，扼吭拊背，雖有合辦之名，曾無半主之實。日俄戰後，形勢稍有變更，而昔以全部交通之權，專授諸俄人者，今則以南北一貫之路，分授諸俄日。……明明我之境內，而俯仰周旋如適異國，猶且不得不含恥茹痛，……直可謂國體全失矣。……鐵路一失，而沿綫之森林鑛產，均隨之以去，血脈不通，利權盡失，要害之傷，此為最甚矣。⁶⁴

其次，徐世昌描述日軍佔領南滿後，威勢凌駕中國的情形，稱：

63 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，（臺北：文海出版社，民國57年），頁215。

64 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁224、229-230。

自日兵入城以來，事事藉口軍政，出以強權，甚至派憲兵至將軍署內捕人，而印委各官之由日人喜怒更換者，無論矣。⁶⁵

又，述及在日方強勢經營之下，中日已主客異勢，稱：

日官、日商、軍界、學界之往來奉天者，絡繹不絕。……日貨無一有稅，華貨無一不稅，且再稅三稅，是以日貨暢銷而華貨愈滯。……旅順、大連灣街市，皆易以日本新名，使忘其舊；各商埠旅館、車站，皆高懸日本國旗，儼有反客為主之勢，計通省日兵，有二萬數千人，他如報社工師，茶肆妓寮，凡能名一藝，執一技者，亦胥出全力以謀我，蓋自一抵新民，而境界氣象迥然，有中外之殊，此尤臣等目擊心傷者。⁶⁶

至於，俄國在北滿的勢力，也早已壓過中國，他說：

吉省官吏之待俄，事事以服從為主義，哈爾濱附近之商民，則有貪俄人之財，喜其狎處，幾與同化者；俄之游匪，我之馬賊，亦以俄兵所駐，我不能辦，劫殺搶奪，日甚一日，商民有不得安居之勢。⁶⁷

不過，較諸中、日兩國，俄方更獲北滿民眾的認同，稱：

日人計較錙銖，土民無利可貪，故多怨日而頌俄，商民言語之間，則曰清國、曰俄國、曰日國、幾不辨地屬何國，民為誰氏者。⁶⁸

然後，他矛頭直指中國在東三省的政策，實不足以振衰起蔽，稱：

現在三省辦法，雖有圖新、循舊之殊，行政用人，亦復互有得失，而

65 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁216。

66 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁216-217。

67 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁220-221。

68 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁221。

其不足以為起衰之劑與救亡之策，則一也。何者，國家統治領土之法，莫要於行政機關有指臂相使之效，而我三省官制，則以軍署為之長官，以州縣為之僚佐，夫以治兵之職而轄理民之官，所務不同，利害亦異。⁶⁹

最後，徐世昌表示，中國在東三省之國防遠遠落後於日俄，百廢待舉而財政枯竭敗壞，欲振而乏力，刺戟在心，稱：

固圉之用，國防為亟。日於旅大之軍備，聞歲費千萬而不止；俄於西比利亞之防隊，猶存十餘萬；而我則甯姓之鉏台燬，奉江之軍械燼矣。欲練新軍則我無鉅款以擴充，欲購新械則彼尚設詞以限制。卒之，制兵如民防隊、如盜，三省新兵尚不能成一鎮之眾，則邊衛全墮矣。

興舉百務，全資財政。……舉萬里之廣，北用俄鈔，南行日幣，以我實貨，易彼虛楮，官無抵制之法，民有信用之心，……則財政又盡壞矣。以外交之困難也如彼，以內政之窳敗也又如此。聽其放棄，恐實去而名與俱亡，稍事彌縫即貌似而心仍不屬。臣等使車所至，刺戟在心。⁷⁰

1907年1月20日（光緒三十二年十二月七日），清廷覽閱奏摺後，下令「一切新政，必須次第舉行，籌款尤在得人，務當體恤民艱，掃除積弊」。⁷¹再命徐世昌通籌全局，遵議東三省切實辦法。

於是，徐世昌又於次月，上〈密陳通籌東三省全局摺〉，對清末東三省政局起了重大影響。首先，他分析東三省政局已經為日俄所把持，固非承平體制所可挽回。徐世昌說：

日俄戰定，形勢一變，北界隱屬之俄，南界隱屬之日，勢力所及範圍略定，歐美列強亦已明認默許，不復視為我有。於此而欲謀挽回之策，實已左支右絀，絕無把握可言。⁷²

69 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁228-229。

70 徐世昌，〈密陳考查東三省情形摺〉，《退耕堂政書》，卷五，頁230-231。

71 《清實錄 德宗景皇帝實錄》，卷五百六十八，光緒三十二年十二月己巳。

72 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，（臺北：文海出版社，民國57年），頁364。

中國要保東三省，就必須改革，而改革之道，不外兩端，一為充實內力，一為抵制外力。而獎勵漢民墾殖蒙荒，就是兩端中的充實內力。他說：

東事應興應革者，何啻什百。然總其大要，不外兩言，曰充實內力，曰抵制外力而已。充實內力之策不一端，而徒民實邊為其要義，抵制外力之策亦不一端，而籌畫交通為其命脈。……開放（封禁），招農墾地，而奉天蒙荒尚多，吉林山荒至廣，江省荒地墾者什未二三，一切地利，韞藏未發者，正復無限。非大開例禁，獎勵移民，則其餘拓殖之方，均為無本。⁷³

此外，關係成敗興衰至大者，其為京師通達奉天之鐵路。他說：

今東清鐵路之實權，為日俄分掌，已非口舌所能爭。然新民至奉天線路，則贖回之權由我自主，載在條約，初無異言。顧遷延至今，尚未收贖，此路距離雖短，實為京師達奉天之關鍵，所係至重。若遲疑不決，則久假之後，漸難與爭，恐遼西一帶亦非我有，而奉天與關內之聯絡斷矣，此亟應收回者也。……至於由新民北出，一枝縱貫東蒙，直達齊齊哈爾，尤為北滿第二幹路。此路若成，則南北銜接一氣，足與東清鐵路彼此抗衡。若謂中日會議錄，載有中國允於東清鐵路附近不築並行幹路之語，恐相抵觸，則此路取道蒙境，途徑較直，既非在該路附近，又不得謂為並行，斷無所用其顧慮，末途之贖，此真最亟，三省運命，視為轉移，失今不圖，後將無及，所謂抵制外力者，此也。以上二端，實為今日唯一之要圖。⁷⁴

鑑於國家困難，賠款尚未還清，故建議東三省一切興革，其財政均應就地自籌，應也有能力自理，他說：

然何者興舉，百務非財末（莫）由，方今帑藏空虛，……三省行政之費，國庫補助既已為難，即內地協餉之清還，亦終無日。一切需用，勢不得不就地自籌，就三省物力而論，果使經理得宜開發有效，原未嘗不足以資周轉。⁷⁵

73 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，頁365。

74 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，頁367-368。

75 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，頁369。

進而，又建議東三省雖分建三省，並設巡撫，但應採非常體制，特設東三省總督，除關係重大之外交外，應賦予全權，總攬一切政務，他說：

擬請特設東三省總督一員，予以全權，舉三省全部應辦之事，悉以委之。除外交事件關繫重要者，仍令與外務部咨商辦理外，其財政、兵政、及一切內治之事，均令通籌總攬，無所牽制，就三省要地分建行署，俾不專駐一省，得以隨時往來巡視。其總督之下，應設奉天、吉林、黑龍江巡撫各一員，專理三省民事、吏事，仍受督臣節制。其權限，應略視內地各省巡撫為輕，不得與督臣並行。凡有奏件，均須由督臣領銜，方許入告，所有三省用人、行政悉聽總督主持。……然後寬以時日，責以效驗，務合功罪皆有專歸，內外各相協助，以一人之力，總集羣策，復以全國之力，傾助一隅，庶幾委任既專，精神一振或可收效於萬一。⁷⁶

最後，責令總督負起應興應革重任，熟籌妥辦。他說：

其應興應革各事宜，即如移民實邊，融化旗漢，增置郡縣，籌辦鐵路，招練新軍，及其餘推廣教育，振興實業，開鑿鑛產，撫綏藩部等宏綱細目，均俟該省總督簡放有人後，責令因地因時，熟籌妥辦。⁷⁷

1907年4月20日（光緒三十三年三月初八日），清廷因東三省吏治因循，民生困苦，亟應整頓，以除積弊而專責成。於是，敕令改制，盛京將軍著改為東三省總督，兼管三省將軍事務，隨時分駐三省行臺。奉天、吉林、黑龍江各設巡撫一缺，以資治理。其人事布局，則命徐世昌著補授東三省總督，兼管三省將軍事務，並授為欽差大臣；奉天巡撫著唐紹儀補授，朱家寶著署理吉林巡撫，段芝貴著賞給布政使銜，署理黑龍江巡撫。並對新任督撫寄予重託，要求務當悉心經畫，破除情面，任怨任勞，於一切應辦事宜，切實通籌，次第舉辦。⁷⁸新疆除因情況特殊，又能自理財源，得以率先設省改制

76 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，頁371-372。

77 徐世昌，〈密陳通籌東三省全局摺〉（光緒三十二年十二月），《退耕堂政書》，卷七，頁373。

78 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷571，光緒三十三年三月己亥，頁552-2~553-1。

外，同樣的，東三省施行新政，也因可以自理財源，而得獲敕令率先設省改制，並在三省巡撫之上設總督，並授欽差銜，兼管三省軍務，統轄三省推動新政，實行「實效管轄」。

又，在東三省總督之下，特設蒙務局，統管哲里木盟十蒙旗事務；三行省公署除交涉、旗務、民政、提學、度支、勸業六司之外，又專設蒙務司分管轄境蒙旗，掌辦理蒙部各事，奉天則轄科爾沁六旗，吉林則轄郭爾羅斯前旗，黑龍江則轄郭爾羅斯後旗、扎賚特、杜爾伯特三旗。為了統一旗民事權，同時奏請三省巡撫皆兼副都統銜。⁷⁹從此，籍隸東三省（滿洲）的各蒙旗遂納入行省體制的直接管轄之下，使東北與內地行政體制趨於一致。

至此，中國邊疆地區，除內蒙古大部分地區、外蒙古以及西藏以外，都納入了行省體制，合計全國共設23行省。東北設省，進一步加快了籌蒙改制的進程。⁸⁰總之，在徐世昌的建議下，東三省確實成功改制，不過它仍侷限於滿旗改制，而未及於內蒙諸蒙旗。因之，滿旗改制對蒙旗改制產生巨大衝擊。就在此時，蒙古設省改制的籌邊論述又重新成為熱門話題。

六、設省改制之籌邊論述的再起

1907年5月11日（四月初二日），兩廣總督岑春煊呼應左紹佐的提議，上《統籌西北全局酌擬變通辦法摺》，強調「興屯實邊，實保疆之至計」。根據他的分析，首先，西北各邊，面臨「界約屢更，事變日迫，不為補救，必悔後時」的勢窘境迫之境。其次，面臨財政困境，而「改設行省之議，既重大而難行，開闢利源之規，非倉猝所克舉」。在財政匱乏下，倉卒國家建設必須捨名求實，由近而遠，故「惟有先圖近邊之樹立，再議遠塞之恢張，分次第以推行，期根本之漸立。不必徒侈改制之名，而當先盡振興之實，不必大耗度支之力，而當先謀生殖之圖」。⁸¹

79 楊余練等編，《清代東北史》（瀋陽市：遼寧教育出版社，1991年），頁299。

80 蘇德畢力格，《晚清政府對新疆、蒙古和西藏政策研究》，頁89。

81 岑春煊，〈兩廣總督岑春煊統籌西北全局酌擬變通辦法摺〉四川省民族研究所清末川滇邊務檔案史編輯組，《清末川滇邊務檔案史料》下冊，（北京市：中華書局，1989年），頁921-926。

於是，他提出具體辦法，在墾務上，建議：在蒙旗曠廢之地，「墾草創邑，辟地植穀」，「徵收所入」。此外，「礦產、鹽地、森林、漁業，但能創辦有效，均宜給獎。厘稅者，取財之末；墾務者，殖財之本。其本果裕，厘稅必豐，美利無形，足財有道，此開邊之要著也」。進而建議，重新區劃疆域，設立綏遠、熱河、開平（察哈爾）等北三省。又，進而建議在察木多地置省，東括打箭爐，南至乍丫，西至寧靜、屬滇蜀大臣，名曰川西省；布達拉及扎什倫布、阿里，則仍屬之駐藏大臣，名曰西藏省。其庫倫、烏里雅蘇台、科布多、阿勒泰、西寧各大臣所管地段，均毋庸改更。⁸²

岑春煊的奏摺引起清廷重視，乃命軍機處將其統籌西北全局摺片飭下，著徐世昌、袁世凱、升允、趙爾巽、錫良、唐紹儀、朱家寶、程德全、恩壽、曹鴻勛、聯魁、貽穀、廷杰、誠勳、長庚、馬亮、延祉、連魁、錫恒、穆特春、慶恕、聯豫體察情形，各抒所見，妥議具奏。岑春煊的主張，地跨西藏、新疆，較姚錫光為廣，惟其在蒙古設省改制的論述，仍不出姚錫光範疇。

7月，熱河都統廷杰在〈遵議西北全局〉奏摺上，表示：（西北全局）以改設行省為要，而改設行省則以人民財賦足敷分布為要。今若劃分三省，恐形逼窄，宜依左紹佐原奏，以承德朝陽二府兩盟之地，再隸以張多獨三廳、圍場一廳、及察哈爾迤東各旗地，為「熱河省」，以為畿輔左臂。以豐鎮右翼四旗，並歸綏道屬之歸化、薩拉齊、托克托城、和林格爾、清水河五廳、武川五原東勝三廳而隸以烏伊二盟、阿歸善一旗，為「綏遠省」，以為畿輔右臂。俟整理就緒，再將「外蒙烏科各城，一律改設行省」。⁸³廷杰贊成蒙古全體改設行省，惟內蒙建為二省，就緒後再將外蒙改設行省。

9月，察哈爾都統誠勳上〈遵旨籌議邊防改建行省〉摺，從戰略地理的觀點著眼，認為西北全局，關繫中原，「籌邊，當以近邊為入手，近邊尤當以近畿為入手」。可是，岑春煊原奏，「獨於全局之中，最要之點，所謂近邊而又近畿者，似猶未加意」。察哈爾者，乃「京師之項背，宣大之門戶，恰

82 岑春煊，〈兩廣總督岑春煊統籌西北全局酌擬變通辦法摺〉四川省民族研究所清末川滇邊務檔案史編輯組，《清末川滇邊務檔案史料》下冊，頁921-926。

83 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷575，光緒三十三年六月庚申，頁602-1~602-2。

庫之後路，而實為俄國通商入口之要道」，今察境內連畿輔外，外接俄疆，而俄之通商於張家口者，又日盛一日，一旦中俄開釁，俄軍長驅南下，由恰庫以達張垣，數千里坦途，瞬息立至，則京師有扼頸拊背之患，故論地勢則察哈爾視東三省為尤重」，論改制則察哈爾視綏、熱為尤急。⁸⁴據此，誠勳建議將察哈爾、綏遠城及熱河三處，改為行省。別以直隸之宣化，山西之大同，二府擇要撥歸察哈爾管轄，置總督一員轄三省，分設巡撫一員兼都統。⁸⁵因此，設置總督，實具有整合地理形式，籌邊備患的戰略意義。

同9月，綏遠城將軍貽穀原本即持「建置為不可緩為，興墾計實為備邊計」的見解，接朝廷指示後，上〈遵議綏遠建省以固邊衛，謹條擬大概辦法〉摺，表示：贊同新疆巡撫劉錦棠所言「長治久安之道，在增設郡縣，……苟為形勢所必爭，即為政教所必及」的說法，認為籌蒙之計，「宜及時整頓，易轍改弦也明矣。建省之議，已無可疑」。另，在上〈籌擬綏遠建省大概辦法〉上，強調「開地乃可實蒙，實蒙乃能備邊」。在備邊官制上，因岑春煊原奏，為擬參仿東三省原設將軍辦法，以「令將軍管轄一方，節制文武」，貽穀則建議改為「將軍改名巡撫兼行將軍事，合一事權」，蓋以「現在預備立憲，朝廷釐定外官新制，期於一律通行」之故。⁸⁶此外，又在〈遵旨籌議綏遠城建設行省〉時，稱：以管轄、政令、防守、開墾四者論之，均宜及時改建，並陳具體辦法十六條。⁸⁷歸納來說，用開荒墾地來實蒙以備邊，不但贊同設省置督，而且應設民官巡撫兼行將軍事，以強化邊防政令，讓官制全國一體化，施行實效管轄。這就是貽穀主張之蒙邊設省改制的籌邊論述。

1907年10月（光緒三十三年九月），署黑龍江巡撫程德全上〈議覆岑督統籌西北邊防摺〉，奏稱：「規劃近邊，固宜藉行省為變通之計，經營遠塞，尤當主交通為根本之圖。宜先籌鉅款，以定方針，尤宜先儲邊才，以圖宏濟」，乃提出具體辦法六條：

84 誠勳，〈遵旨籌議邊防改建行省摺〉（光緒三十三年七月二十七日），中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第三輯，第36號（北京市：中華書局，1995年），頁76上~80下。

85 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷577，光緒三十三年八月辛酉，頁639-2。

86 貽穀，〈遵議綏遠建省以固邊衛〉（光緒三十三年八月初六日），《綏遠奏議》，收錄於沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊續輯》第十一輯，第103冊（台北縣：文海出版社，民國63年），頁321-338。

87 《清實錄 德宗景皇帝實錄》卷577，光緒三十三年八月癸酉，頁646-2。

- (1) 首重交通，以開邊路。就京張鐵路自張家口修一幹路，越西二盟，直達庫倫；再由庫倫接築至烏、科兩城，則脈絡聯貫，聲息靈捷。另，自嘉峪關修路，以達吐魯番，再由吐魯番再分兩支，一由天山北路而達伊犁，一由天山南路而達喀什噶爾，始足收拓地開邊之效。
- (2) 注重漠南，以期漸進。以近邊為入手辦法，應請將綏遠、熱河、察哈爾各將軍、都統改設巡撫，暫于公署酌設分科，以總辦一員領之。川西及西藏等省，析疆為治，增設民官，以資分治。如此則控馭蒙旗，考核吏治，皆歸巡撫一人，固無慮事權之紛歧矣。
- (3) 先辦要政，以分緩急。墾務為開邊要策，殖民尤實塞良圖，請飭下各將軍、都統大臣早為物色譯才，多翻蒙文教科書以啟迪諸蒙為要義。
- (4) 暫緩練兵，以求實際。此時辦理邊事，總宜先以殖民為實基，其次設治興學，此外則須多求胸有經緯、樸實廉幹之才，專辦農林鹽礦各項實業，以拓利源。其各項兵隊，只求足保衛商民，似無庸以擴張新軍為急也。
- (5) 注重邊才，以握治本。從政之方，不患無完善之章程，而患無實行之官吏，是培養邊才，尤為今日刻不容緩者也。
- (6) 通籌財政，以便措施。宜速撥重款，先令綏遠、熱河、察哈爾三處就此辦理要政，其所獲款項即悉數撥充各該處籌辦新政之需，不為牽制，不事苛求，而邊務乃可言矣。⁸⁸

此外，程德全又奏請創設殖務部，專管東三省、內外蒙古、新疆伊犁、西藏各行省，所有各處政事文書，統歸該部管理。就今日而言邊務，非先講求活邊之法與預儲治邊之才不可。殖務部者，蓋即專籌邊計之政府，陶鑄邊才之爐錘也。⁸⁹

總之，程德全以為籌邊之要，在設省置督與殖民實邊，必先注重漠南始足制漠北。故須先墾殖以籌經費，須建鐵路，出張家口經內蒙以制庫倫，

88 程德全，〈議覆岑督統籌西北邊防摺〉，程德全，《程德全守江奏稿》，收錄於李興盛、馬秀娟主編，《程德全守江奏稿（外十九種）》卷二十，頁594-598。

89 程德全，〈議覆岑督統籌西北邊防摺〉，程德全，《程德全守江奏稿》，收錄於李興盛、馬秀娟主編，《程德全守江奏稿（外十九種）》卷二十，頁594-598。

出嘉峪關經吐魯番，以北控伊犁，南制喀什噶爾。一俟邊務穩定，則增設民官，以資分治，並興蒙學，培育邊地人才以治邊。這就是程德全之殖蒙、治蒙、通蒙、育蒙、興蒙的設省改制籌邊論述。

1908年1月初（光緒三十三年十二月初），內閣中書章啟槐上《整頓內外蒙古摺》，認為：將蒙古改為行省，雖是整頓蒙古之上策。然審度國家財力，默察蒙古情形，則又未可遽改也。特別是「果何從籌此鉅款」？故應循序而漸進，因勢而利導，反易收效。因此，建議採取「無行省治制之形式，有行省治制之精神」，仍將蒙古畫為四部，特簡督辦蒙古政務大臣駐紮於繁盛衝要之區，以收居中統馭之功，其下建設屬官秩同巡撫，分駐四部，節制各部盟長。⁹⁰據此可知，蒙古政務大臣下轄巡撫分駐四部，則四部形同四省，政務大臣實同總督，只是不露形跡而已。所以，章啟槐的建言是為避免中蒙緊張，而實行有都撫之實，無都撫之名的「有實無名」「都撫制」之蒙案籌邊論述。

1908年1月23日（光緒三十三年十二月二十日），科布多辦事大臣錫恒，上〈奏阿爾泰情形摺〉，對岑春煊奏〈統籌西北全局摺〉所稱：「請將沿邊各都統、將軍、大臣均改名巡撫，加兼軍部侍郎銜」等設省改制的建議，表達看法。錫恒認為，阿爾泰的戰略地位，雖然極為重要，但卻荒廢久置，稱：阿爾泰地處極邊，北界聯俄國，南障新疆，西翼伊塔，東為烏科兩城之屏蔽，實中外之大防，西北之鎖鑰，而草萊未闢，久置甌脫。進而強調，西北蒙邊與內地情況不同，「目下地方情形，斷難遽設郡縣，蓋地本遐荒，野無廬舍，黔首數萬，哈夷居十七，蒙古居十三，冬布平原，夏依山谷，即使強設郡縣，官不能隨同遷徙，亦不過徒坐空衙，虛糜餉項而已」。又，進一步指出，阿爾泰氣候高寒，冬春雪深數尺，夏日雨水入地不過三四寸，非修渠引水，以時灌溉不為功。所以自「履任之初，即以開渠墾荒為第一要務」。至於設省改制，他認為「應俟能建行省時，再議添設」。⁹¹所以說，錫恒之西北蒙邊的籌邊見解是「因人制宜、因時制宜、因地制宜、因俗

90 章啟槐，〈內閣代奏中書章啟槐整頓內外蒙古摺〉，朱啟鈞編，《東三省蒙務公牘彙編》卷五，收錄於沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》第三十四輯，第339-340冊（臺北縣：文海出版社，民58年）頁387-393。

91 錫恒，〈科布多辦事大臣錫恒奏阿爾泰情形摺〉（光緒三十三年十二月二十三日），姜亞沙編，《清末官報匯編》第67冊，第玖拾貳號（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2006），頁33223上~33224下。

制宜」的設省改制緩議論述。

1月27日（光緒三十三年十二月二十四日），駐藏幫辦大臣聯豫上〈遵旨議覆岑春煊等奏統籌西北全局摺〉，對於內蒙改制，表示：近邊一帶，屯墾業著成效，風氣亦稍開通，由此推廣進步，體劃經營，改設郡縣作為行省，實于蒙民大有裨益，當不至過費周折。認為除須籌款外，餘無可慮。至於西藏改制，他則認為：藏地之形勢，如此重要，為今之計，自非改設行省不可；惟欲速則不達，乃引岑春煊奏摺用語，稱：不必徒侈改制之名，而當先盡振興之實；不必大耗度支之力，而當先謀生殖之圖。若駐藏大臣忽改為總督、巡撫，是徒啟番人之疑惑，而於實事無益。故惟有先徐徐布置，設官駐兵，借防英、防俄為名，而漸收其權力。佈置既已周密，三、四年後，只須一道綸音，則諸事均可就緒。⁹²因此，改制之時機得當與否，亦極為重要。據此可稱，聯豫雖反對在西藏急切建省，但認為在近邊的內蒙設省改制已水到渠成，屬於內蒙設省改制籌邊論述的贊成論者。

1908年6月20日（光緒三十四年五月二十二日），科布多參贊大臣連魁，上〈籌擬科布多情形摺〉，表示，對岑春煊奏請統籌西北全局，「舉凡建行省、設民官、闢榛荒、固疆圉、興學、講武、富民、足財諸大政，自係為變法求強、興利實邊」，為臣者自應共體時艱，何敢違異。惟「蒙古習尚，夙以牧養牲畜為業，不以農耕為重」，方今世變日迫，難循舊轍，若不早為設法提倡，漸次開通，殊無由以化錮習而啟新機。況邊蒙習俗逐水草而居住，四季挪移，夏令在此，冬季又移於彼，「縱欲議設民官，其如無民可治」。今若「遽議建省，蒙性愚頑，不以為開利源，反以為奪生計」，勢必眾情聳動，各懷不安，方綏馭羈縻之不遑，何可轉駭蒙情，萬一人心搖動，難保不疑懼交滋。又，科城經費皆是額定，此外別無一款，擬辦一事，全須仰給司農，取諸府庫，經費浩繁，動須鉅款，改絃更張，事體重大，言之匪艱，行之惟艱，誠如岑督所云，不必徒侈改制之名，而當先盡振興之實，不必大耗度支之力，而當先謀生殖之圖；此科布多之舊制，勢難遽廢者也。總之，就結論而言，「蒙古游牧新政，固宜統籌，舊制勢難遽廢」。⁹³所以，

92 聯豫，〈遵旨議覆岑春煊等奏統籌西北全局摺〉（光緒三十三年十二月二十四日），四川省民族研究所清末川滇邊務檔案史編輯組，《清末川滇邊務檔案史料》下冊，0809號（北京市：中華書局，1989年）頁169-172。

93 科布多參贊大臣連魁，〈籌擬科布多情形摺〉（光緒三十四年五月二十九日=1908年6月27日），姜亞沙編，《清末官報匯編》第68冊，第貳百參拾玖號，頁34025上下。

連魁主張在西北蒙邊舊制勢難遽廢，故應採「因人制宜、因時制宜、因地制宜、因俗制宜」的方針，所以他在設省改制的籌邊論述上屬於暫緩設省改制的緩議論者。

結論

由於列強對中國邊疆的蠶食鯨吞，引起中國政府與官員的危機意識，乃有官員提出「化牧為農，化旗為縣」的籌邊改制論述。從此，對中國統治邊疆屬土之〈不完全以不治治之論〉或〈不完全實效管轄領有論〉的歷史文化價值，開始投下不可預測的變數。其後，清廷為廣納各方意見，乃飭下督撫重臣、邊臣疆吏體察蒙情，各抒所見。於是官員紛紛提出保疆衛土的籌邊論述。其具體辦法，則廣及移民實邊，融化旗漢，增置郡縣，撫綏藩部，招練新軍，而擴及教育，籌辦鐵路，振興實業，開鑿鑛產等。

其中，原本始於崇實、銘安所倡議在東三省增設道廳、州縣的〈旗民分治論〉≡〈華夷分治論〉，迅即由開放牧地，招民開墾，以移民實邊，轉變為「化牧為農，化旗為縣」，於是有改設行省，分設郡縣，設官分職等籌邊論述。從此，在領土主權歸屬的國際秩序原理上，開始走向「以領其地，理其政，徵其稅，駐其兵」之「實效管轄」的籌邊論述，與西方透過《國際法》統轄殖民地的〈實效管轄領有論〉法理，漸趨一致。至此，中國統轄邊疆屬土與管轄內地省縣，在法理上，並無區別。

從本文中政府官員的籌邊改制論述加以歸納、分析的話，首先就任所而言，凡任職於內蒙、東三省蒙疆的駐邊文武官員和中國本部的朝廷官員或督撫大臣，都傾向於設省改制，普施實效管轄。因為他們明於國際情勢，知道國家力不如人，中國要保疆衛土須提出合乎列強基於其《國際法》所主張之領土主權歸屬的〈實效管轄領有論〉。所以，為今之計，必須放棄傳統上對屬土主張之「不完全以不治治之或不完全實效管轄」的治道，改行「實效管轄」，才能以其人之道以制其人。扼要概括，贊成設省改制的諸籌邊論述，不外廢棄舊制以招民墾殖，放墾賣地以籌經費，開放墾殖以移民實邊，設省置督，以行撫民，管轄蒙人，用內蒙以制外蒙，開鐵路以制蒙疆，設總督以統馭各蒙，最後則達成抗敵入侵、實邊固圉的目的。

相對的，駐紮於外蒙、新疆，新疆之偏遠邊疆的將軍、都統、大臣，基

於民族傳統，地方特色，邊情緩急等考慮，則幾乎一致反對政府在邊疆設省改制，遑論全面改革，普施新政，落實實效管轄。歸納言之，熟於西北蒙情者，雖然屬於少數的弱勢籌邊論述，但基於「因地制宜、因時制宜、因人制宜、因俗制宜」的考慮，不是反對設省改制，就是主張緩議。

根據前述分析，設省改制的籌邊論述反對論者，人數雖少，但他們提出的傳統籌邊論述主張，既符合蒙旗利益，也符合滿蒙間的盟友關係，更符合清朝統治蒙古的祖宗舊制。無疑的，這種論述與抉擇，完全忽略當時弱肉強食的國際現實，更無視於國內救亡圖存的主流思潮。到底對抗帝國主義以救亡圖存重要呢？還是照顧蒙旗利益於一時重要呢？或是皇室的家國重要呢？何者優先，或許清廷也都曾一一面臨此重大抉擇的難題。

清廷的籌邊決策，原則上，雖同意連魁的意見，即「改行新政，酌存舊制，不侈改制之虛名，而實寓安邊之至意」的意見。不過，清廷對放墾則堅持到底，因為放墾才能實蒙，實蒙乃能備邊。清廷謂：「興墾即所以實邊，本計所在，自當切實興辦」的道理，就在於此。何況，興墾始能籌措財政。雖然終清之世，未能在蒙疆改建行省，並非民意與主流意見之反對，更非設省改制不合時宜，而是因為清廷財政已瀕臨崩潰，無力負擔設省改制之龐大經費所致。⁹⁴

最後，若僅根據上述奏摺所提出之論述，加以分析的話，發現對設省改制之籌邊論述持贊成論者，計有19人之多。相對的，持反對或緩議之論者僅有5人，贊成者具壓倒性多數。其中，無論持反對論或緩議論的官員，都是實地駐紮西北蒙邊，體恤蒙民的駐紮邊臣。其餘，都是贊成論者，尤以駐紮東北蒙邊官員更為積極。歸納言之，贊成設省改制的籌邊論述，已成為光緒朝政府官員與輿論民意的主流論述，同時也為民國時期在近邊蒙古、川邊藏區實施邊政改革，鞏固領土主權而設省改制奠下不可抗逆的論述與政務付諸實行的基礎。

94 張啟雄，〈清廷對政府官員蒙古籌邊論述的抉擇—以光緒帝硃批奏摺為中心〉，《蒙藏季刊》卷20期1，頁34-55。

Qing China Officials' Propositions to Guangxu Emperor regarding Bolstering Defense in Mongolia Frontier

Chang Chi-hsiung | Research Fellow, Institute of Modern History, Academia Sinica

Abstract

Different cultures and values bring about different international systems, and within different international systems are different principles governing international orders and interpreting international actions.

Before the West started to expand influence in the East, the Confucian culture sphere, which centers on China, had accumulated certain “historical and cultural values” in the course of its development over two thousand years, which had led to the formation of principles of the Chinese world order that eventually gave rise to the Chinese international system. Within the Chinese international system, the relationship between China and her vassal states is defined as a kind of ruler-subject relationship that is one of the five Confucian cardinal relationships. China applied a “non-ruling governance” approach towards vassal states, and applied a “partial non-ruling governance” or “partial effective control” approach towards vassal territories, introducing a kind of ethnic and regional autonomy that suited the circumstances and the local customs of these vassal states and territories.

A new international system also emerged in West Europe where Christianity is the dominant religion. The international law was formulated with the purpose of introducing order between sovereign states that frequently clashed with each other. In the wake of Industrial Revolution and the resulting technological breakthroughs, the West European countries were driven by a sense of rapidly growing economic superiority to contemplate invasion against the East. The international law of West Europe was not only powerless in preventing West Europe from launching invasion, but also became an accessory to the invasion. Shielded by the international law, countries from the West marched into Asia, Africa, and Latin America with their ships and cannons.

After China suffered a series of defeats at the hands of the West in recent

history, the West started to wield a powerful weapon in the form of international law to manipulate China and force China into conducting foreign relations based on the international order of the West. According to the theory of effective control under the international law, for a country's sovereignty claim over a territory to stand, the country must first fulfill the conditions of "ruling the territory, setting up public office in the territory, and levy taxes in the territory." However, based on Lee Hongzhang's definition, "the territory of China refers to provinces under direct jurisdiction and governance of China, from which China collects taxes. Vassal states of China, on the other hand, would include foreign dependencies such as Korea where taxation and political affairs are managed by China." This is also known as "non-ruling governance" under the theory of "differentiated rule for territories of China and foreign vassal states of China," and is completely incompatible with the Western principle of effective control. However, as a result of weakened Qing rule, China lost suzerainty over many vassal states. The Qing rulers had no choice but to adopt the western system to appease the great powers from the West and ensure security of vassal states by bolstering claims of suzerainty.

Qing China regarded Inner and Outer Mongolias as vassal states and implemented the league and banner system there as the local political and social administrative units. Besides commissioning Mongol princes to directly rule Mongolia, Qing China also appointed generals, commanders-in-chief, and ministers who were under the jurisdiction of Lifan Yuan to indirectly rule Mongolia. In other words, Qing China ruled Mongolia in a different way than it did other territories of China. In the wake of the Opium War, Qing China continued to struggle on battlefield after a series of defeats, with the greatest trouble coming from the Russians in the northwestern frontier. To avoid losing the northwestern frontier to the Russians, Zhongshi and Mingan both petitioned in 1903 for the establishment of county government in Fengtian and Jilin respectively. Shortly after leading a successful military campaign in the western frontier, Zuo Zongtang recommended turning the region into a province of China. In 1905, Yao Xiguang petitioned for the establishment of a Province of Zhili Shanbei, and imperial attendant Zuo Shaozuo petitioned for the northwestern region to be made a province, citing a lack of defense there. The emperor discussed the matter with senior officials and commissioned the Governor of Zhili, the Governor of Shanxi, the Commander-in-Chief of Rehe, and the Commander-in-Chief of Chahar to investigate the situation in the northwest and make the necessary plans and arrangements. This was followed by a swarm of propositions from generals, commanders-in-chief, and ministers in China as well as Mongolia urging for bolstering of frontier defense. These propositions included

political measures such as establishment of provinces and adjustments of existing administrative framework, economic measures such as cultivation and colonization, immigration to reinforce frontier defense, and development of industries and commerce, military measures such as assembling a new army and bolstering defense, law enforcement measures such as introduction of judicial trials and smoking bans, and cultural measures such as opening of academies, to name a few.

Despite the fact that the majority of propositions made to Guangxu Emperor of Qing China regarding frontier issues concerned making Mongolia a province of China and bolstering defense there, Guangxu Emperor's written reply to these propositions (written in red ink with a brush) suggested that the emperor often asked officials concerned to deliberate upon these propositions, which represented the mainstream voice of Qing China officials. The emperor not only turned a deaf ear to the majority voice, but also sided with minority voice of Mongolia frontier in the northwest and either vetoed or delayed propositions to make Mongolia a province of China. Consequently, neither southern Mongolia nor northern Mongolia was established as a province of China throughout the Qing Dynasty.

Key Words: *Qing China under the reign of Guangxu Emperor, government officials, Mongolia, propositions to bolster frontier defense, mainstream voice, establishment of provincial administration and adjustment of existing administrative framework*