

# 简析历代中央政权治理新疆策略及启示

孙启军

(中央民族大学 民社院 北京 100871)

摘要: 为维护和促进新疆稳定与发展, 中国历代中央政权实施了大量别具特色的治理政策, 既有得失, 又有成败。我们从中得出重要启示: 西域自古归中华, 新疆永远属中国。新疆宜统不宜分, 民族宜合不宜裂; 统一对国对民是福, 分裂对国对民是祸。屯垦兴边, 边宁疆兴; 弃垦废边, 边乱疆颓。

关键词: 新疆; 治理政策; 启示意义

中国历代中央政权实施了大量别具特色的治理新疆政策, 既有得失, 又有成败。笔者对其简要梳理与总结, 希望对今天新疆的稳定与发展提供启示与借鉴。

## 一、历代中央政权治理新疆策略简述

历代中央政权管辖新疆以后, 为维护和促进这一地区的稳定与发展, 确保西北边疆安全, 因地制宜, 据时而定, 颁布实施了大量别具地区与时代特色的治疆政策。因历代治疆策略各有异同, 新疆历史上稳定与发展情况也不尽相同。

中央政权对新疆地区的直接管辖与治理始于西汉, 西汉统一新疆的过程是与匈奴争夺新疆的战争, 从公元前 138 年汉武帝派张骞出使西域, 到公元前 60 年西域都护府设立, 历经 78 年奋斗与征战, 终于完成了中央政权首次对新疆的统一与管辖。西汉政权对新疆地区采取“恩威并行”的积极统治策略, 形成了政治稳定、经济繁荣、民族团结、边防巩固的良好局面, 使新疆进入了历史上第一个大发展时期, 并在行政管理、政治统治、屯田戍边等方面, 为后世朝代治疆提供了经验与范式。而东汉却对新疆采取“消极保守”治理策略, 绝大多数皇帝都坚持重内地、轻边疆思想, 造成东汉治理下的西域“三绝三通”。这种消极保守的政策与西汉积极主动的思想形成鲜明对照。东汉对新疆的管辖经营从时间上来说与西汉差不多, 但规模和成效远不如西汉兴旺发达。

魏晋南北朝时期, 内地先后经历了魏蜀吴三国鼎立、短暂统一的西晋、五胡十六国与南北朝, 中原基本处于分裂动荡局面。长达三百多年的分裂割据, 使内地政权对西域的管辖非常有限, 几乎无暇无力经营。没有中原王朝的有效治理, 西域与内地一样长期列国征战, 混乱不止。

隋朝统一内地, 结束了中原自东汉末年以来近四百年的分裂局面。之后, 隋军进驻西域东部, 设立伊吾、鄯善、且末三郡, 开始直接管辖新疆东部地区。由于隋朝的短命, 隋炀帝没有完成统一西域的伟大抱负, 但为唐朝统一

西域, 大规模开发治理新疆准备了条件。

唐朝从 630 年开始进驻西域, 在军事上先消灭东突厥汗国和高昌国, 征服吐谷浑和薛延陀, 再平定南疆诸国, 后攻灭西突厥汗国, 658 年统一新疆。唐朝对新疆地区采取“羁縻”统治策略, 反对民族歧视, 提倡民族平等; 倡导综合开发; 实行军政管理与屯垦一体化。唐代对新疆的治理是成功的, 它既继承了汉代以来治理新疆的先进经验, 又有自己的新思想, 使西域的发展空前兴旺, 确保了西域的安定, 促进了丝绸之路的繁荣, 出现了新疆历史上第二次大发展高潮。

五代与两宋时期, 内地先后历经五代十国、北宋与南宋, 与两宋政权并存的还有辽、西夏和金。新疆地区先是高昌回鹘国、喀喇汗国、于阗国三足鼎立, 后有高昌回鹘国与喀喇汗国两方对峙, 战乱不休, 动荡不止, 直到 1134 年西辽占领新疆。五代十国时期内地政权忙于战争, 中断了对西域的统一与治理, 唐朝苦心经营几百年的事业基本丧尽。两宋政权本身国力软弱, 对新疆地方政权的政策比较消极, 主要靠怀柔绥抚, 基本没有大的作为。

蒙古汗国和元朝统治时期, 为了实现对新疆的有效统治, 主要采取“分封制”策略, 还采取设置达鲁花赤、建立行省制度、实行屯田戍边、站赤贸易、提倡民族与宗教平等政策, 使一时中断的西域发展事业又重新复苏起来。但由于元代对西域的开发治理是在战争状态下进行的, 随着战争的胜负, 时断时续, 缺少一种相对稳定的和平环境, 而且新疆地区内部的连续叛乱, 使社会经济发展不断遭受浩劫。

明朝是有能力和实力统一新疆的, 但由于统治者的消极保守思想, 满足于称臣纳贡, 以朝贡交往代替实际上的政治统治, 仅在东疆设立哈密卫, 始终没有大规模派军入驻西域, 新疆的全面统一没有实现。明朝的“怀柔”政策, 给西域社会历史发展造成了割据的后果, 先后出现了哈密王国、东察合台汗国、吐鲁番王国、叶尔羌汗国和瓦剌汗国

收稿日期: 2011 - 12 - 15

作者简介: 孙启军(1977 - ) 男, 山东淄博人, 中央民族大学博士研究生, 聊城大学讲师, 从事中国边疆史地与民族学研究。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

等五个封建割据政权,它们之间长期攻伐征战。

清代从1696年布防东疆,到1759年彻底平定大小和卓叛乱,历经60多年全面统一新疆。它结束了从元代中期以来新疆四百多年的分裂割据局面,使广大新疆重归祖国中央政府版图,这对于巩固我国统一的多民族国家有着深远的意义。清代中前期对新疆地区的治理主要采取“因俗而治”策略,尊重习俗与传统,扎萨克制、伯克制与州县制并行;既允许伊斯兰教继续存在,又采取措施限制其政治经济特权;册封爵位,吸收少数民族上层分子参加地方政权,通过上层人物管理地区;实行军府制,设置伊犁将军,统辖天山南北,确保中央政令畅通;坚持屯垦第一思想,有力推进新疆农业大发展,也拉动全疆其他事业的进步。清朝中前期是新疆历史上的第三次大发展高潮。

清代后期,针对鸦片战争后中国内忧外患的状况,清政府对新疆地区主要采取“建省保全”统治策略,面对帝国列强的蚕食侵占和他国的非法侵入,为尽力保全祖国领土,钦命重臣左宗棠武力收复新疆,废除军府制,1884年正式建立新疆省。新疆建省,进一步削弱了分裂割据势力,实现新疆政体与全国的统一,有利于维护祖国的统一和各民族的团结;加强了边防,有利于防御和抵制帝国主义的侵略和颠覆活动;强化了中央政府对新疆发展与稳定的直接管理,推进新疆社会进步和经济发展,使新疆逐步进入近代社会。尽管之后清政府又力推“新政”,但毕竟王朝进入末期,实力衰退,内外交困,最终走向没落。

辛亥革命爆发后,1912年3月新疆巡抚袁大化遵旨承认共和,从此新疆进入民国时期。“孤悬塞外”<sup>[1]</sup>的新疆先后历经杨增新、金树仁、盛世才等军阀封建割据式的独裁统治,使新疆处于封闭状态,与内地中原的联系被人为地切断,滋生了民族分裂势力。1944年9月国民党政府直接统治新疆后,既采用笼络少数民族上层以牵制其民众的传统治疆手法,又实行强硬专横的高压政策。民国时期,新疆军阀割据,制度多变,战乱不休,局势动荡,发展低迷。

经中国共产党的积极工作与努力争取,1949年9月,新疆和平解放。从此,新疆各族人民摆脱被剥削、被压迫的地位,随着新中国的诞生,开始了新疆历史的新纪元。建国以来的六十多年,党和国家领导人高度关心新疆工作,各级党委、政府积极落实党的民族政策和民族区域自治制度,在政治上保障新疆各族人民当家作主的权利,把提高人民生活水平作为一切工作的根本出发点,以发展促稳定,以稳定促发展,坚决反对民族分裂,维护祖国统一,促进民族团结,新疆各族干部与群众更加紧密地团结在党的周围,开创了团结稳定、蓬勃发展、和谐共荣的大好局面,迎来了新疆历史上的最大发展高峰。以往任何朝代在新疆的功绩,都无法与新中国短短六十多年创造的辉煌成果相提并论。

## 二、历代治理新疆的启示与借鉴

通过梳理历代治理新疆的国策,研究分析新疆历史上发展稳定状况,得出如下启示:

其一,西域自古归中华,新疆永远属中国。

公元前60年,西汉政府在西域中部的乌垒城(今轮台县境内)设立西域都护府,从此,“汉之号令班西域矣”,<sup>[2]</sup>这是新疆地区统一于中央政府的显著标志,从此并入中国版图,正式成为我们统一多民族国家的组成部分。公元74

年,东汉重置西域都护府于龟兹(今新疆轮台县境内),后新设西域长史,负责管辖治理新疆。公元609年,隋朝派军打败吐谷浑,进驻西域,设立伊吾等三郡,开始直接管辖新疆东部。唐朝时,唐太宗和武则天先后设立管辖西域的最高行政与军事机构——安西都护府和北庭都护府。元代采取“分封制”管辖,新疆地区主要为成吉思汗二子察合台、三子窝阔台、五子巴而术阿而忒的斤的皇室领地。明朝政府1406年建立哈密卫,直接管辖新疆东部地区。清朝全面统一新疆后,于1762年设置伊犁将军,实行军府制,管辖包括巴尔喀什湖在内的整个新疆地区。1884年正式建立新疆省,“新疆”一名,按左宗棠奏议中言,是“他族逼迫,故土新归”<sup>[3]</sup>,意为原来是中国的领土,被外国入侵者占领后,现在重新又被收复回来。自此,西域名称逐渐为新疆一名所替代,新疆和内地一样实行郡县制。民国时期,新疆虽历经三代军阀和国民党政府直接统治,但一直是中国的一个省。1949年新疆和平解放后是新中国的一个省,1955年改制为新中国的一个省级自治区。

可见,新疆作为祖国领土不可分割的重要组成部分这一历史趋势,始终没有改变。诚如著名维吾尔族学者包尔汉先生所言“新疆与祖国的关系,既不是一般的朝贡与封赐的关系,也不是一般的暂时的藩属关系,而是表现为长期的不间断的国家行政权力在这一地区的直接行使。”<sup>[4]</sup>

其二,新疆宜统不宜分,民族宜合不宜裂;统一对国对民是福,分裂对国对民是祸。

我国历代中央政权对新疆的管辖治理,顺应了国家统一一大势,有益于新疆地区的经济发展、社会进步和安全稳定,自然得到各族民众的支持拥戴和积极配合。比如,东汉时期的班超,带领三十六人的小队伍,在当地各族群众支持下,顺利完成了对天山南麓诸国的收复;唐朝军队进入西域时,各族竞相归附;清朝初立时,哈萨克、叶尔羌、哈密等各部族首领自动前往朝贡,以示臣属;新中国建立初期,人民解放军进驻新疆时,各族民众列队几十里热情相迎;等等。这些史实,都充分反映了新疆各族人民对中央政府的友好与信任,也反映了各族人民对统一团结和稳定发展的渴求。千百年来,新疆各民族相互依存,休戚与共,你中有我,我中有你,血肉相连,血脉相通。在新疆多民族共同聚居的格局中,汉族离不开少数民族,少数民族也离不开汉族,各少数民族之间都相互离不开,共同推动了疆域发展和社会进步。

比较和总结历朝历代治理新疆之得失,以西汉、唐朝、清朝中前期和新中国的国策最为成功,上述四个时期,新疆既发展又稳定,民众生活比较殷实,认同意识不断增强,这与国家统一、政治安定、经济富裕、文化兴盛、军事强大、民族团结有着密切联系。在魏晋南北朝、五代十国时期,中国处于历史的大分裂时期,诸侯林立,国力弱小,新疆就难于统一,造成政权割据,社会失序,人民受苦。历史无数次证明:国家统一、民族团结,新疆则政通人和、人民幸福;国家分裂、民族纷争,新疆则社会动荡、人民遭殃。

其三,屯垦兴边,边宁疆兴;弃垦废边,边乱疆颓。

历史上,我国各个朝代都把屯垦戍边当作开发新疆、巩固边防的一项重要国策。新疆屯垦在国家经济和国防建设中的重要作用,是历代军事家和政治家所公认的。两

(下转第32页)

观的默默支持,它存在于企业文化的每个领域和每一个环节,是企业全体员工共识化的价值体系,换句话说,企业文化居于主宰企业成败的重要地位。因此必须构建明确的、积极向上的、深入人心的企业核心价值观。

为了使员工每天都把“心心服务”品牌牢记于心,融会到为旅客、为职工服务的各个层面上,总站应时刻提醒职工牢记“在服务中求发展”的核心价值观,正是它的存在才会使每一名员工在工作中更好地服务旅客出行、关心职工生活。让她们每天置身于“心心服务之歌”的主旋律之中,成为员工的行动指南。全站上下从一张笑脸相迎、一句亲切问候、一把椅子相让、一杯热水相敬、一片热心相待做起,体现了“车票是请柬,旅客是贵宾”全新的服务理念,以超越旅客的希望,践诺着“旅客永远是对的,不对也不能挑剔”等这些非常苛刻的服务原则,站外导乘员迎宾般的恭候,迎门服务员温馨的问候,无不诠释着总站人与广大旅客、与车主、与客运经营者“心与心的贴近、心与心的感受、心与心的交融、心与心的相通”的企业品牌文化内涵。这种理念伴随着大家在服务项目上不断的追求完美,以一流的服务,服务于社会,展示出总站人与社会各界“感受真情无限,请到客运总站”的真情实感,把“心心服务”企业文化深入到旅客的心中。

三、建立企业文化长效机制是推动企业文化发展的重要基石

第一,加强建立企业文化建设的领导机制,进一步提

高对企业文化建设重要性的认识,建设先进的企业文化是企业党政领导的共同职责。总站领导应重视企业文化建设,明确企业文化建设的战略地位,通过“十心十意”、“三温暖”等活动,展现总站具有其特色的企业文化理念体系。

第二,全员参与,建立企业文化建设的学习机制。企业文化建设是一个长期过程,不可能一蹴而就,需要长期建设,更需要全员参与,不断加深对企业文化建设和核心价值观的认同。职工是企业文化的执行者,新员工占到职工总数的六成以上,新员工、新形势、新发展,与时俱进地塑造学习型职工,形成人人、时时、处处都在企业文化建设的环境中成为了当前工作的重点。应充分利用好每天的班前会,赋予新内容新内涵,提醒职工在服务过程中不忘“旅客”,同时坚持每月的15、16日为职工固定学习日,按照年度学习计划进行学习培训,同时倡导职工利用业余时间读书学习实践,丰富知识提高素质,让大家理解“心心服务”的实际内涵,逐步实现企业的核心价值。

第三,科学管理,建立企业文化建设的服务机制。以优质的服务延续企业文化的生命力,才能使得企业长久发展下去。因此,为了更贴心的服务旅客,车站应根据旅客需求,以方便旅客出行为前提,不断增加多个服务项目的设施建设,用“一切为旅客着想”的总站理念满足旅客的出行需求,逐步使总站“心心服务”品牌得到社会各界的认可。

[责任编辑:王建武]

(上接第30页)

千多年前,西汉军事家赵充国在给汉武帝的奏疏《上屯田便宜十二事奏》中就对其作用和意义,进行过十二条概括性总结:(1)有威慑的作用;(2)占领富饶的疆域,以消灭敌人;(3)能继续农业生产;(4)节省军费;(5)军队换防期间自河湟经过漕谷到临羌可以扬我军威,威慑敌人;(6)屯军可利用闲暇时间伐木修缮邮亭;(7)敌人出击就乘机消灭它,不出击就诱使它到无法供给、条件艰苦的地方使其无法生存;(8)因为条件艰苦,没有千辛万苦追剿逃敌的必要;(9)对内不损害国家,对外不给敌人以可趁之机;(10)不引起内地不安全因素的注意;(11)修复道路桥梁更好的防备西域;(12)节省内地徭役,预防灾荒。<sup>[5]</sup>学者唐启宇在《历代屯垦研究》对其作用,做过极为精辟的总结:屯垦之成效凡有六端:曰守边,曰破敌,曰资食,曰交通异族,曰辟蛮荒,曰镇抚异邦。<sup>[6]</sup>明代思想家李贽说“屯田是千古之策。”<sup>[7]</sup>这是古人对保障新疆和国家长治久安、持续发展的历史思考与实践精华。

新中国建立后,借鉴历朝治疆经验,1954年中央人民政府决定在入疆队伍的基础上组建新疆生产建设兵团,这是对中国二千多年屯垦戍边经验在新的历史条件下的继承和发展,标志着新疆屯垦史翻开了崭新的一页。现今兵团的主体是经济组织或企业集团,其主要任务是经济建设,同时担负着特殊的政治、社会、军事职能。邓小平曾指示说“新疆生产建设兵团,就是现在的农垦部队,是稳定新疆的核心。”<sup>[8]</sup>

新疆发展的历史和现实已充分证明:凡是国家统一、

民族团结搞得好的时期,新疆经济社会发展就快,各族人民得到的实惠就多;凡是国家分裂、民族团结遭到破坏的时期,就会导致社会动荡,发展停滞,各族人民遭殃。新疆今天取得的发展成就,得益于生活在新疆的各族人民共同团结奋斗,得益于和平、稳定、和谐的社会政治局面。经济发展,社会稳定,是新疆各族人民的共同心愿,是新疆各族人民的福祉所在,也是新疆各族人民群众的根本利益所在。因此,我们既要坚持中国共产党的领导,又要坚持走社会主义道路;既要坚持民族区域自治,又要反对民族分裂独立;既要促进民族团结,又要维护祖国统一;既要长久稳定,又要跨越发展。这才是当今治理新疆举措之根本。

参考文献

- [1]白振声.新疆现代政治社会史略[M].北京:中国社会科学出版社,1992.
- [2]汉书·郑吉传[M].
- [3]左文襄公奏稿:卷57[M].
- [4]包尔汉.关于新疆历史的若干问题[J].民族研究,1979(1).
- [5](西汉)赵充国.屯田便宜十二事奏[M].
- [6]唐启宇.历代屯垦研究[M].上海:上海正中书局,1947.
- [7]李贽.史纲评要(中册)[M].北京:中华书局,1974.
- [8]中共中央文献研究室.回忆邓小平(下)[M].北京:中央文献出版社,1998.

[责任编辑:王建武]