

清代甘边地区的抚番厅与地方治理

杜常顺 许若冰

抚番厅是清廷在甘边地区实施州县化治理的一种特殊的政区形式。自雍正年间,清廷持续在当地开展裁卫设厅、地丁归并活动,先后设置西固、巴燕戎格、洮州、循化、贵德等五个抚番厅。厅属官缺多为“要缺”“边缺”,循化、贵德两厅同知一度强调专任旗员。乾隆后期,循化、贵德两厅“番族”及文武官员由西宁办事大臣兼管,在甘边局部形成直省与藩部两个系统的行政权力交叉共治的局面。抚番厅属“番户”,向官府纳“番粮”,其直面的统治者则是“番目”即部落头人。官府以千百户等职衔委任其为王朝的土官土司。抚番厅的主要职能是规范地方势力的政治行为及其相互关系,故实施因循地方传统与规制的柔性“抚治”。在此情形下,基层政治权力和社会资源仍由“番目”掌控;而对“番目”及其部落难以实现持续和切实有效的管控,则是抚番厅“抚治”面临的主要难题。

关键词:甘边 抚番厅 行政体制 地方治理 “番族”

作者杜常顺,青海师范大学藏区历史与多民族繁荣发展研究省部共建协同创新中心主任,教授。地址:西宁市,邮编 810008。许若冰,四川大学历史文化学院博士研究生。地址:成都市,邮编 610064。

在清代诸多地方行政机构中,以知府佐贰官同知、通判分驻地方为正印官并形成具有专管地方的政区厅的设置格外引人注目。特别是在中国北部与西部的农牧交错地带和民族聚居区,广泛分布着诸如抚民厅、抚边厅、抚夷(彝)厅、抚番厅等厅县机构。当前学界关于清代厅制的讨论,主要围绕厅的起源与类型、性质与功能、形成过程与定制标准并兼及相关个案研究,^①一方面展现出厅制在不同区域的制度特色及其演进轨迹,另一方面也揭示出厅制的衍生、演变与明清边疆民族地区行政管理体制转型的联动关系。由此,探讨厅制的设置及其治理对于理解明清王朝制度与边疆民族社会的互动关系具有特殊意义。

抚番厅作为清代甘边地区^②一种特殊的行政区划形式与管理体制,又称“抚番府”或“抚番分府”,主要由府同知、通判分派地方为正印官统辖民事,一般称为抚番同知、抚番通判。清代

^① 参见张胜彦:《清代台湾厅县制度之研究》,台北世华出版社 1993 年版;[日]真水康树:《清代“直隶厅”与“散厅”的“定制”化及其明代起源》,《北京大学学报》1996 年第 3 期;乌云格日勒:《略论清代内蒙古的厅》,《清史研究》1999 年第 3 期;傅林祥:《清代抚民厅制度形成过程初探》,《中国历史地理论丛》2007 年第 1 期;陆韧:《清代直隶厅解构》,《中国历史地理论丛》2010 年第 3 辑;席会东:《清代厅制初探》,《中国历史学会史学集刊》第 43 辑,2011 年;胡恒:《厅制起源及其在清代的演变》,《文史》2013 年第 2 辑等。

^② 本文所指为“甘边”的范围为清代甘肃省西南汉藏交错地带。

甘边地区先后存在西固厅、巴燕戎格厅、洮州厅、循化厅、贵德厅五个抚番厅以及丹噶尔抚边厅,以上诸厅的创设既关涉清中央政府的行政运作与治边理念,又与甘边地区的卫所裁并、改土归流与社会转型息息相关,构成清代甘边地区行政治理的重要一环。本文拟通过对抚番厅的建置、官吏的选任、官署构成及其基层权力秩序的探讨,明晰抚番厅体制的总体特点及其在清朝甘边地区治理中的特殊地位。

一、清代甘边抚番厅的设置

清前期,甘边地区的行政治理基本沿袭了前明卫所旧制。雍正初年,清廷借办理罗卜藏丹津叛乱善后之机,全面调整甘边、青海地区的政区格局,将青海蒙古各部及玉树四十九族划归西宁办事大臣管辖,其他原羁属于青海和硕特蒙古贵族的“番族”部落归属“内地管辖”,^①所谓“内地管辖”即将各“番族”纳入州县行政体制,而抚番厅的设置成为甘边地区府厅州县行政体系推进的重要环节。

(一) 巩昌府属抚番同知:西固厅与洮州厅

由明入清,西固地区经历了由岷州卫兼管到阶州州同分辖的转变。雍正六年(1728),清廷按川陕总督岳钟琪所请,升巩昌府属阶州为直隶州,并以文、成二县隶属之。^②随着阶州政区等级的提升,西固反而脱离阶州并改由巩昌府同知管理,是为西固抚夷(彝)同知,即西固厅。史载,西固“雍正七年,番人慕化,编里为民,设武(抚)彝同知隶巩昌府”。^③显然西固厅的设置与改土归流相关,而此次“番人编里”则起于黄登烛坚错事件。

黄登烛坚错系“边外生番”,康熙二十四年(1685)率部落一千三百余人归诚纳款。^④清廷欣然接纳并命黄氏为岷州番僧纲司僧纲,管辖四十二族。黄土司驻地黑峪寺东临西固,北与土司赵廷贤地接壤,黄、赵二土司联合控制了岷州南部与西固西部的广大地区,当地土民颇受其害。雍正四年,有喇的等“番民”将黄、赵土司诉至官府。岳钟琪特奏请雍正帝:“惟岷州土司黄登楚江挫贪虐成性,纵子劫掠。又有土司赵廷贤系其至戚,相助为非。土民不堪鱼肉,有喇的等于去年联名讦告,俱愿归流输赋。”^⑤此处的“黄登楚江挫”即黄登烛坚错,岳钟琪命按察使李元英将黄氏父子拘押至兰州,并派岷州抚民同知熊学烈清查“番户”钱粮、登记造册,黄、赵土司所属番民分归岷州与西固管辖。据《清世宗实录》载:

黄登烛坚错所管番地附近西固,请将西固州同改为抚夷同知,颁给印信,以资抚驭。赵廷贤所管番地附近岷州,请隶岷州同知管辖。至西固、岷州地连边寨,汛守宜严,请于两土司适中之地,令该管洮岷协委把总二员,各拨兵二十名,分驻巡查,俱应如所请。^⑥

清廷顺应“番民”“情愿归流”的意愿,对黄、赵土司予以严厉制裁并乘势提升西固的政区级别,由巩昌府分派抚夷同知驻扎西固管辖归流之“番户”“番地”,西固抚夷同知的派设标志着西

① 《清世宗实录》卷20,雍正二年五月戊辰,《清实录》,中华书局1985—1986年影印本,第7册,第332页。

② 《清世宗实录》卷76,雍正六年十二月己丑,《清实录》,第7册,第1128页。

③ 光绪《阶州直隶州续志》卷3《建置沿革》,《中国地方志集成·甘肃府县志辑》第10册,凤凰出版社2009年版,第264页。

④ 《清圣祖实录》卷142,康熙二十八年十月壬午,《清实录》,第5册,第568页。

⑤ 《陕西总督岳钟琪奏报西宁沿边岷州土司黄登楚江挫等不法事折》(雍正五年五月十三日),张书才编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第9册,江苏古籍出版社1989年版,第810页。

⑥ 《清世宗实录》卷73,雍正六年九月己未,《清实录》,第7册,第1090页。

固厅正式设立。然而该厅存时不长,乾隆年间巩昌府同知便从西固改驻洮州。自雍正以后洮州卫长期由巩昌府代管,或许鉴于当地紧邻“生番”,清廷并未对洮州卫进行实质性裁撤,但随着洮地“番民”不断归附,当地民事日渐繁复。据载:“洮州厅于雍正四年在于钦奉上谕事案内,新归番民并各寺喇嘛种旱地八千一百一十六段,共下籽种粮九百二十石一斗。”^①面对诸番归附,洮州也需要政务官的介入以处理“番民”钱粮事务。乾隆十二年(1747),甘肃按察使顾济美提议裁撤洮州卫“以西固同知改为抚番同知移驻洮州,管理一切汉番事宜,仍隶巩昌府,西固距阶州仅止五十里,请循旧制,复设阶州州同一员分驻其地”。^②清廷随即批准了顾济美与甘肃巡抚瑚宝关于两地的调整细则:

一西固同知移驻洮州,除该州原设仓库衙署书吏照旧存留,应添给廉俸;一阶州复设州同,该地番汉错杂,前于改设同知案内设有各项人役应照数存留,惟于额设典史九名内裁三名并裁驿马二匹,马夫一名;一洮州卫改设同知,原设监狱,无庸增减,其西固既改州同,系阶州分防,应将原设监狱禁卒并裁;一西固额取文武童生四名,应拨入阶州学,所有坛庙每岁祭祀银两照旧存留;一礼部铸给巩昌府洮州抚番同知关防,阶州分防西固监收州同关防。从之。^③

从中可大体窥见西固厅、洮州厅改设前后的官署组织情况。乾隆年间,西固复设州同重新归入阶州辖区,由直隶阶州州同分防,是为“西固分州”;^④洮州地区则由巩昌府同知管辖暨洮州抚番同知,洮州厅宣告成立。乾隆二十二年,鉴于厅事繁杂,清廷又增设照磨兼管司狱,^⑤洮州厅的主体架构基本定型。

(二)从河州同知到抚番同知:循化厅

循化地区向为“河州边外地”,“番族”及“撒刺回”(今撒拉族,清代多称“撒刺回”“撤回”“番回”)混杂之处,地域辽阔,自明以来为河州卫统辖之地。雍正四年,河州卫归并河州,“边外地”仍委河州同知管辖,称为“河州厅”,所管“撒拉回”十二工六千余户,“番民”七十一寨一十五族,一万四千余户。雍正七年,根据岳钟琪奏请,清廷在河州边外土司韩炳、韩大用所属撒刺地方设循化营,统辖附近保安、起台诸堡,驻军弹压并钤束撒刺及“番族”各部。然而,河州同知驻扎河州城,所管撒刺及各“番族”散处于循化、保安、起台等地,“相距河州城近者往返三四百里,远者七八百里不等,一切命盗案件及户婚、田土词讼,俱隶河州同知管理。该丞远驻州城,既难遥制,所管番民亦多未便当”。乾隆二十六年,陕甘总督杨应琚奏请“将河州同知移于边外之循、保、起三营适中之循化城内驻扎则一切命盗词讼案件,俱得就近迅速办理;番民完纳粮赋,亦得免于远涉;而流棍匪徒,不得潜匿滋事,于番民实为有益。”^⑥乾隆二十七年,清廷将河州同知移驻循化营所在并隶属于兰州府,循化厅正式形成。

循化厅隶属于兰州府,但两地相隔五百多里,政务处理多有不便。特别是每遇与青海蒙旗有关的“番案”,循化厅上报兰州府,再转呈管辖青海蒙旗的西宁办事大臣,文书往返耗费时日

① 《巩昌府属赋役全书》道光三年至道光十二年,第55页上,甘肃省图书馆,编号:567.3/0.162.1。

② 《奏为敬陈请裁洮州卫缺将西固同知改为抚藩同知并设阶州州同分别管理汉番钱讼管见事》,乾隆十二年十二月二十四日,中国第一历史档案馆:宫中全宗,档号04-01-01-0146-015。

③ 《清高宗实录》卷343,乾隆十四年六月庚子,《清实录》,第13册,第751页。

④ 宣统《甘肃新通志》卷3《輿地志》,《中国西北文献丛书·西北稀见方志文献》第23卷,兰州古籍书店1990年版,第274页。

⑤ 《清高宗实录》卷550,乾隆二十二年十一月辛丑,《清实录》,第15册,第1026页。

⑥ 其过程参见乾隆《循化志》卷1《建置沿革》,《中国地方志集成·青海府县志辑》第5册,凤凰出版社2008年版,第19—21页。

且各方推诿、相互掣肘。道光三年(1823),陕甘总督那彦成奏请:“将循化同知改隶西宁府属,一切公事,均由该府就近核转青海衙门办理,以免歧异。”^①循化厅由此改隶西宁府管辖。

(三) 西宁府属抚番通判、同知:巴燕戎格厅与贵德厅

巴燕戎格(摆羊戎)位于西宁府东南部的南山一带,原属西宁、碾伯两县分辖,为番汉杂处之地。域内“番民二十八族,其中向化者固不乏人,而顽梗桀骜者,亦复不少,往往恃众欺寡,倚强凌弱,雀角细故,构怨结仇,动辄纠约行凶,每致伤人。一经官司勾掇,或入山远遁,抗拒不前,或恃野逞刁,持械逐捕。更有一种番回,本系缠头,久随番族,惯习盗贼,出入无常,西、碾二邑边民,以耕牧为业,羊牛在野,即肆剽掠”。^②乾隆三年,经川陕总督查郎阿奏请,清廷在此建城驻军,布设营汛,以资弹压。^③为就近解决驻军兵食问题,西宁道杨应琚等随之在巴燕戎招民垦殖,“番地仍其番民报垦,其马厂平坦之地,招民垦种”。由此,杨应琚于乾隆四年提议在巴燕戎格设抚番通判,以便“收粮劝垦,招民理番”:

从前此处远隔县治,阻于山险,各番惮于来城,一切事件,武弁约文员赴彼查审,多至羈迟。是武职虽资弹压,而抚治又在文员,两者要相须而不可偏废者。即西、碾两县现在征收之南山后番贡粮石,前因相距一二百至三四百里不等,番民交纳上仓,往返辄需旬余,山径崎岖,负载艰难。……收番劝垦,招民理番,亟需文员。应请再设西宁府抚番通判一员,驻扎巴羊戎城内,管辖西、碾二邑南山后附近各番一切命盗各案。其番贡粮石,就近征收,暨经理开垦事宜,监散营饷,则事权归一,责任既专,文武相资,互有考察。两县无鞭长之虑,番民有孔迳之欢。见田土开而人民盛,教养备而边境宁。^④

杨应琚的建议,先后经甘肃巡抚元展成和黄廷桂奏呈清廷,清廷答以“俟开垦有效,再行奏请议定”。^⑤乾隆八年,巴燕戎格地方招垦已见成效,黄廷桂再次奏请设抚番之官,得到清廷批准,称:

西宁府属西、碾二县之南山一带,地方辽阔,番汉杂处,内有摆羊戎沟、囊思多沟诸处,堪以开垦,惟距邑城甚远。经前抚臣元展成奏请,添设抚番通判驻扎摆羊城内,董率垦种,管辖各番,又经臣请以巩昌府通判改隶西宁府,移驻督垦。接准部覆,俟开垦有效,再行奏请定义。兹试种三载,已垦摆羊戎沟荒地二十四段,囊思多沟等处荒地二十四段,频岁收成五六分至七八分不等,成效已著。请照原议,将巩昌府通判改为西宁府抚番通判,移驻摆羊戎,添建衙署。其原管盘验茶封之事,改令巩昌府管理,所垦地亩,照番地例,籽种一石,征粮一斗,于十年后起科,应如所请。从之。^⑥

贵德原称归德,地处西宁府西南黄河以南,明至清初,设归德千户所隶属于河州卫。当地“番族”星居棋布,虽“归诚输赋,而犷悍之性,猝有难除”。^⑦乾隆三年前后,川陕总督查郎阿奏请归德与西宁接壤“以归德所守御千总改隶西宁府,归德营都司改隶西宁镇”。^⑧乾隆二十七年,甘肃巡抚明德再奏将西宁县县丞派驻归德所兼管屯番粮。^⑨此后清廷改归德为贵德,^⑩复

① 《奏请将循化同知改隶西宁府并请准西宁府知府一缺改由本省题调事》,道光三年正月十八日,中国第一历史档案馆:军机处录副奏折,档号 03-2502-032。

② (清)杨应琚:《为宁属近番要隘请设营汛以安边氓议》,乾隆《西宁府新志》卷 34《艺文·条议附》,《中国地方志集成·青海府县志辑》第 1 册,凤凰出版社 2008 年版,第 432 页。

③ ⑧ 《清高宗实录》卷 74,乾隆三年八月己丑,《清实录》,第 10 册,第 183 页。

④ (清)杨应琚:《碾邑巴燕戎请设官开田议》,乾隆《西宁府新志》卷 34《艺文志》,第 434 页。

⑤ 《清高宗实录》卷 202,乾隆八年十月癸亥,《清实录》,第 11 册,第 609 页。

⑥ 《清高宗实录》卷 202,乾隆八年十月癸亥,《清实录》,第 11 册,第 610 页。

⑦ (清)杨应琚:《请复贵德所民兵设立民千把总议》,乾隆《西宁府新志》卷 34《艺文志》,第 435 页。

⑨ 《清高宗实录》卷 668,乾隆二十七年八月辛丑,《清实录》,第 17 册,第 183 页。

⑩ 《清高宗实录》卷 1160,乾隆四十七年七月己酉,《清实录》,第 23 册,第 549 页。

取以德为贵之意,以示“抚治”。乾隆五十六年,循化“番族”经由贵德抢掠黄河南札萨克台吉沙喇布提理并致其身死,而贵德仅设县丞,位卑权轻,难以弹压,正如乾隆皇帝所言:“循化(*siowen huwa*)地方有一同知,贵德(*gui de*)地方仅设一县丞管辖所属地方番子,县丞甚小,岂能管束此类番子。”^①故敕谕陕甘总督勒保裁撤贵德县丞改设同知,“贵德特设同知一员,定为繁、疲、难要缺。在现任同知州县内,拣旗员题请升调,刑名钱谷,均改归同知审办造报,由西宁府审解核转,改给关防”。^②由此,清廷以西宁府同知分驻贵德办理刑钱事务,此即贵德抚番厅。

在上述诸厅中,循化、贵德两厅与西宁办事大臣辖区毗连交错,自乾隆后期,两厅“番族”频频抢盗青海蒙古各旗并引发一系列“番案”,因涉及直省与藩部两个系统,处置上往往周转迁延、推诿掣肘。为此,乾隆五十六年,清廷将循、贵两厅“番族”各部统归西宁办事大臣兼管,“嗣后番地应纳番粮及与汉民交涉命盗案件,仍归循化、贵德文员照例办理,由该管上司核转,会同题咨完结。其番子抢掠蒙古之案,径由西宁办事大臣就近缉拿”。^③由于西宁办事大臣仅管辖“番族”而未兼管地方官员,文武官员办理“番案”时不肯出力、相互推诿。乾隆五十九年,清廷令“贵德、循化等处遇有盗贼案件,著地方文武官员,听办事大臣指示办事,如有观望掣肘,即行参奏”。^④这样,循化与贵德两厅在行政上又兼属于藩部系统的西宁办事大臣,西宁办事大臣的行政权力进入甘属辖区,在甘边局部形成了直省与藩部两个系统行政权力交叉共治的局面。

二、抚番厅官吏的选任与构成

甘边抚番厅均设于番、回、撒拉等民族地区,边务繁杂,这对历任抚番同知、通判的政务能力与综合素质提出了较高要求,清廷对厅属官吏的选任也颇为重视。

(一)官缺与选任

清代疆域辽阔,中央政府在保持有限财政开支与官僚队伍的同时,将全国府州县按冲、繁、疲、难四项要素分为最要缺、要缺、中缺、简缺四等。根据事务繁杂程度、官员能力进行综合调配,尽可能实现人尽其用,有序管理。乾隆年间,清廷便将甘青沿边府厅州县各缺定为繁难要缺,其中抚番厅长官也多为要缺。^⑤如洮州抚番同知、西固州同二缺均定为繁难边番要紧缺,^⑥由朝廷选派精干力强之人办理番务。为鼓励官员到边地任官,清廷还将抚番同知、通判定为“边缺”,按边缺之例,三年无过,即行升用,^⑦而不拘资历,以示对边地任官的鼓励与优待。乾

① 《大学士和坤为著妥议具奏交由西宁办事大臣兼管循化等处事寄信陕甘总督勒保等》,乾隆五十六年七月十二日,中国第一历史档案馆:军机处满文档簿,档号 03-18-009-000140-0005-0015。此件为满文,原文为:“*siowen huwa-i bade emu uhei saraci bi. gui de-i bade damu emu hiyan-i saramsi teile ilibufi. harangga ba-i fandzi be kadalabufi. hiyan-i saramsi-i hafan jaci ajige. ainahai ere jergi fandzi sebe jafatame kadalame mutembini.*”

② 《清高宗实录》卷 1391,乾隆五十六年十一月辛卯,《清实录》,第 26 册,第 689 页。

③ 《清高宗实录》卷 1386,乾隆五十六年九月壬戌,《清实录》,第 26 册,第 610 页。

④ 《清高宗实录》卷 1452,乾隆五十九年五月甲午,《清实录》,第 27 册,第 358 页。

⑤ 参见《清高宗实录》卷 926,乾隆三十八年二月癸亥,《清实录》,第 20 册,第 444 页;《清史稿》卷 64《地理十一》,中华书局 1976 年版,第 2109—2126 页。

⑥ 《题为遵旨议准甘肃巡抚请将洮州抚番同知西固州同二缺定为繁难边番要紧缺事》,乾隆十五年三月二十八日,中国第一历史档案馆:内阁题本,档号 02-01-03-04785-002。

⑦ 《清世宗实录》卷 148,雍正十二年十月丁未,《清实录》,第 8 册,第 835 页。

隆年间先后设置的贵德县丞、贵德厅训导均定为边缺，^①掌管循化事务的河州同知亦为边缺，但自乾隆二十七年河州同知驻扎循化后，同知的选任也成为一件颇费周章的事情。《循化志》谓：

循化地处极边，缺分清苦，番回多事，官此者视若畏途。大宪一视同仁，不欲一人独受其苦，又或忽之为不足轻重之地，故数月辄一易其人。自二十七年以来，署任皆不及一年。正任或有历二、三年者，而广玉则并不及两月也。

远处边外的循化厅确实给出身文官的同知造成畏难情绪。历任抚番同知或遥寄他处，或数月即迁，既少为政做事的踏实心思，更无处理边地事务的经验。所谓“官既视为传舍，苟安岁月，风土情形，毫不熟悉。求其为斯土谋治安之策，难矣”。如此情状下，抚番厅对地方的实际治理效能自然大打折扣。乾隆四十六年，循化厅爆发苏四十三反清事变，时值同知洪彬刚刚到任，束手无策。史载“四十六年之变，洪彬虽无长才，亦以甫经到任之故，蔓延数处，历经数月之久，兴兵动众，糜国家百万金钱”。^②

在最要缺、要缺、中缺、简缺的官缺分类外，清代还存在诸如旗缺、满缺、汉缺、边缺、题调缺等官缺设计，意在选用专才处理专务，实现对官僚资源的合理有效配置。事实上，雍正年间清廷便规定理事同知“必得通晓汉文律例之人，方能胜任，应令各部、理藩院将满洲、蒙古员外郎、主事内，通晓汉文，人明白者遴选引见补授”。^③由于理事同知、通判负有治理旗人之责，遂定为“满缺”，^④而“抚治”诸番的抚番同知、通判的选任则体现出“旗缺”“题调缺”兼顾的特点，即主要任用通晓满汉语的旗人或由督抚题请在具有本地任官经历的官员中选任。

“旗缺”即专门选任满蒙或汉军旗人的官缺，也应用于甘边抚番同知的选任上，“特以旗员通晓清语，办理蒙、番事件较为熟谙”。^⑤乾隆四十八年，鉴于此前苏四十三事变中循化厅官员的庸懦表现，清廷规定循化抚番同知“改用明干旗员”。^⑥乾隆皇帝称：

循化厅、河州、平番管理番回地方，文员多系科甲出身汉人，心存畏葸，徒羁縻不能驾驭，殊非防微杜渐之道……至管理番回地方，如循化厅、河州、平番等处州县官，将来陆续须改用精明强干旗员，方足以资弹压，毋致选懦贻误。^⑦

在乾隆皇帝看来，“旗人略知番子秉性，较汉人自然强些”，^⑧此后贵德抚番同知设置之时，乾隆帝也亲谕陕甘官员，“贵德地方改设同知，当照循化之例，作为旗缺，以满洲、蒙古人员选用”。^⑨乾隆五十六年，陕甘总督勒保奏请将贵德抚番同知定为繁、疲、难要缺并在现任同知、州县内拣选旗员升任，^⑩其首任抚番同知安福，即为满洲正黄旗人。嘉庆八年（1803），奉旨到

① 参见《清高宗实录》卷 668，乾隆二十七年八月辛丑，《清实录》，第 17 册，第 470 页；卷 1491，乾隆六十年十一月甲戌，《清实录》，第 27 册，第 959 页。

② 以上引文均见乾隆《循化志》卷 5《官师》，第 111 页。

③ 嘉庆《大清会典事例》卷 43《吏部·满洲遴选》，台北文海出版社 1991 年版，第 1989 页。

④ 定宜庄：《清代理事同知考略》，蔡美彪主编：《庆祝王钟翰先生八十寿辰学术论文集》，辽宁大学出版社 1993 年版，第 266—267 页。

⑤ （清）那彦成著、宋挺生校注：《那彦成青海奏议》卷 2，青海人民出版社 1997 年版，第 69 页。

⑥ 乾隆《循化志》卷 5《官师》，第 110 页。

⑦ 《清高宗实录》卷 1182，乾隆四十八年六月庚午，《清实录》，第 23 册，第 835 页。

⑧ 《寄谕陕甘总督勒保等著将贵德同知设为旗缺等事妥议具奏》，乾隆五十六年七月十三日，中国第一历史档案馆藏：《乾隆朝满文寄信档译编》第 22 册，岳麓书社 2011 年版，第 629 页。

⑨ 《清高宗实录》卷 1382，乾隆五十六年七月丙戌，《清实录》，第 26 册，第 549 页。

⑩ 《清高宗实录》卷 1391，乾隆五十六年十一月辛卯，《清实录》，第 26 册，第 689 页。

青海专办“番案”的贡楚克札布仍强调“两厅嗣后仍用旗员，定为三年，期满更换”。经部议后奏准：“两厅三年期满，如无熟手接替，即将该员照例升用。如无接收之员，奏明请旨，赏给升衔留任，俟（有）接收之员，再行升补。”^①事实上，“旗缺”不仅限于抚番厅，还延伸到西宁道、府等系统。据《清穆宗实录》载：

西宁为极边要区，羌戎错杂，汉民之外，则有蒙古、野番、熟番、汉回、撤回、喇嘛、土民，种类既繁，拊循治理，稍有失当，枝节丛生。西宁道、府二缺初任人员，难期熟练，请均改为调补之缺，至该二缺专用满洲、蒙古人员。此后但期人地相宜，无论满汉人员均准酌调升补。惟同时道、府二缺内，必须有满洲、蒙古一人，不得皆用汉员。^②

不过，循化、贵德两厅同知专任“旗员”的规定，在实际执行过程中并未严格落实。且不论“精明强干”之旗员，各省旗员数量本身不多，“此内或人地不宜，或碍于处分，一时不能得人，每至出缺，深费周章”。嘉庆十二年宁夏将军兴奎、陕甘总督长龄及西宁办事大臣那彦成共同议定的《西宁善后章程》即言：“循、贵两厅同知，应请不拘旗、汉人员，以便易于得人。”并指出：“文员办理地方，但能实心任事，即可措置得宜。如从前贵德同知姜有望系属汉员，查办番案出力，曾经赏戴花翎，原不必定用旗员，始能练达边务。嗣后应请循、贵两厅缺出，但择人地相宜之员酌量升调，不必专用旗员，庶易于为地择人，不致为成例所拘矣。”^③这一建议获得清廷采纳。循化厅自乾隆二十七年至同治十三年间二十九任同知内旗员十一人，汉员十九人，而道咸同三朝，旗员仅三人；贵德厅自乾隆五十七年至光绪元年总计十六任同知，其中旗员七人，汉员九人，两厅汉员数量均多于旗员。^④这种任用状况的形成，除了“不拘成例”的原因外，也与清廷将抚番厅官员的选任权下放至地方督抚有关。

如前所述，清代甘边各府厅县官多为要缺、边缺兼有，西宁府“番务”繁杂，属冲、繁、疲、难四字相兼的要缺。按清制主官要缺的选任均需地方督抚“请旨放简”，由吏部酌情推选，但中央选派的官员常疏于“番务”。抚番同知、通判直接管理边务，更须熟悉“边情”，由督抚在省内拣选更为妥当。嘉庆年间，长龄曾以初到人员不谙边地“番情”为由，奏请在外题补，但未获批准。道光年间，陕甘总督那彦成再次上奏，贵德、巴燕戎格、循化等厅“新到人员，即便认真学习，亦非一时所能谙熟。若奏调别府，则蒙番情形与腹地迥殊，仍与新任人员无异”。由此，他提议“必须于曾任该府属丞卒、县令人员内，择其才守兼优，而又熟习蒙番情形者，方为有益”。^⑤同治年间，西宁道、府即改为调缺，在外拣补，循化、贵德、丹噶尔三厅同知与巴燕戎格厅通判亦在本省拣员升调。^⑥应该说，清廷对甘边抚番厅同知及通判官缺的特殊关注与安排，反映了对抚番厅暨边地治理的重视。但实际执行过程中相关规定又很难真正落实，故转而强调“人地相宜”，加以变通。

（二）属官与吏员

甘边抚番厅属于具有专管地方的政区厅，其主官抚番同知、通判均为自主统辖政务的正印官。由于抚番同知本身由府佐贰官演化而来，抚番厅通常不设佐贰官，主要由主簿或照磨、儒

①（清）文孚著、魏明章标注：《青海事宜节略》，青海人民出版社1993年版，第20页。

②《清穆宗实录》卷11，咸丰十一年十一月癸丑，《清实录》，第45册，第302页。

③以上引文均见（清）那彦成著、宋挺生校注：《那彦成青海奏议》卷2，第69页。

④民国《西宁府续志》卷6《官师志》，《中国地方志集成·青海府县志辑》第2册，凤凰出版社2008年版，第141—143页。

⑤（清）那彦成：《陕甘总督那彦成请将理番同知改隶近番府属疏》，民国《西宁府续志》卷9《艺文志》，第282页。

⑥《清穆宗实录》卷27，同治元年五月戊子，《清实录》，第45册，第736页。

学训导、监狱、仓库以及各署衙差役等组成。一般而言,厅属主簿、照磨掌收发文移、磨勘卷宗,而抚番厅属主簿、照磨通常还需兼管监狱及治安,从而省去司狱、巡检之设。

各抚番厅设立后,清廷逐步增补各厅附属机构及差役人员,从初设主官到厅署成型经历了相当长的过程。乾隆二十二年,鉴于洮州抚番同知事务繁忙,陕甘总督黄廷桂奏请“巩昌府属抚番同知所管番民间处,命案繁多,若值公出,厅治遂无别员,请设照磨一员兼司狱事”。^①乾隆五十年,陕甘总督福康安奏请在循化厅派设儒学训导,岁科考各取进文、武童各四名。^②乾隆六十年,清廷又分派贵德厅训导设撰典一名,役满考职。添设门斗、斋夫各一名,工食银两照西宁府学例支給。^③该儒学训导署设于文庙西侧,贵德厅监狱也在乾隆年间建成,典吏役食俱酌为增添。^④乾隆末年,循化、贵德厅学、监狱及衙役等均已增设,但抚番厅事务仍由同知一人主理。随着当地人户繁衍,“番民”“撤回”事务渐增,抚番同知渐感应付吃力、分身乏术。道光三年,陕甘总督那彦成提议添设循化厅主簿与贵德厅照磨并定为要缺,^⑤奏称:

西宁府贵德、循化向各设同知一员,并未设有佐杂。该二厅地方辽阔,蒙番杂处,政务本属殷繁。现在野番均回河南,防查汉奸,严稽保甲,一切尤关紧要,一人经理,恐有顾此失彼之虞。该同知若遇出城查办事件,城内仅一教职,所有仓库、城池、监狱即无代行管理之员。地处边疆,曷昭慎重。必须添设佐杂,协同稽查弹压,方为周备。^⑥

在具体添设方案中,那彦成协同甘肃布政使朱桂楨、按察使刘斯崑裁撤按察司照磨、皋兰县河桥主簿两缺,分别改设至贵德、循化二厅,此裁设之间,既缓解抚番厅的管理压力,亦维持了基层官员数量。“循化厅添设主簿一员,贵德厅添设照磨一员,专司缉捕,兼管监狱。”^⑦较之普通州县,抚番厅主簿、照磨在处理文书外,还兼掌缉捕及监狱,以免去巡检之设,体现出抚番厅属官职掌的特点。循化主簿署建于同知署西侧,贵德照磨署初设于城北,光绪年间移至西街。^⑧由于抚番厅地域广阔,各地间的政令传递颇为重要,所谓“司理番民,一切事务关系綦重,兼之小路崎岖,距州穹远,必得驿马驰递,方无贻误”。^⑨循化厅特设盘坡根、韩家集等驿,驿夫十六名,贵德厅设申中、朝天堂等驿,驿夫六名。^⑩这些基层驿传系统,保障了官府的文书往来与政令传达。

(三) 通事与歇家

甘边抚番厅中,特别是洮州厅和循化厅有一类具有衙役身份特征、名为“通事”“歇家”的人员,他们主要为官府代征“番粮”并发挥着官府与“番族”日常沟通、联结的重要作用。

通事,历代皆有,为传译之人,活跃于边务、外交领域。清代洮州“充通事者数十家,为洮州厅番地催科差遣之用”,他们都是明代军户后裔,“询其来历,皆前明千百户、指挥等官”,他们世代居住生息于此,通悉“番语”“番情”,入清“朝廷又以地方极边,语言嗜好皆不相通,每年粮税

① 《清高宗实录》卷 550,乾隆二十二年十一月辛丑,《清实录》,第 15 册,第 1026 页。

② 《清高宗实录》卷 1241,乾隆五十年十月己亥,《清实录》,第 24 册,第 696 页。

③ 《清高宗实录》卷 1491,乾隆六十年十一月甲戌,《清实录》,第 27 册,第 959 页。

④ 《清高宗实录》卷 1391,乾隆五十六年十一月辛卯,《清实录》,第 26 册,第 689 页。

⑤ 《清宣宗实录》卷 53,道光三年六月乙丑,《清实录》,第 33 册,第 961 页。

⑥ (清)那彦成:《陕甘总督那彦成请添贵德循化同知所属杂职疏》,民国《西宁府续志》卷 9《艺文志》,第 287—288 页。

⑦ 乾隆《循化志》卷 5《官师》,第 116 页。

⑧ 民国《西宁府续志》卷 2《建置志》,第 46—47 页。

⑨ 乾隆《循化志》卷 3《驿站》,第 77 页。

⑩ 民国《西宁府续志》卷 2《建置志》,第 50 页。

催收不易，仍令原日头目等代收之，名为通事，世辈相承，至今犹沿其名称，供其差使。二百余年供力不衰”。^①

可见，洮州厅通事世代相承，专为朝廷负责向“番族”征收“番粮”。由于洮州厅“所属各族，距城过远，催科为难，加以言语不通，地产无出，故每年地粮抗欠为多。但每族原有土官各一，以统番众，每年遣通事等催粮专向土官，犹得十之四五，因山高地瘠，不事耕稼，多以羊只及羊毛缠子等物折作粮价，通事等变卖以交公焉”。^② 粮税征收为州县官基本行政职能，就洮州厅赋税“难征”的实际情形而言，通事群体显然是不可替代的角色。而就与之类似的循化厅属歇家的情形而言，官方赋征事项在某种程度上是被其所把持或垄断的，所谓“外人不与焉”。^③ 不仅如此，其实际职能不单纯为“催科”，还有其他种种“差遣”。

歇家，就甘边地区而言，多为“经理蒙番住宿贸易之人”。西宁府及循化、贵德、丹噶尔、巴燕戎格等厅向有歇家“经理蒙番住宿贸易”，所谓“各城内向设官歇家，容留住宿，该蒙、番等易买粮茶什物，均系官歇家为之经理。仍于蒙、番等来去时日报官查核。倘有滋事，即惟官歇家是问”；^④“蒙番进口办买粮茶，应令官歇家登记循环号簿，报官察核，查有不符，即将官歇家及出卖铺户照私贩例从重治罪”。^⑤ 此“官歇家”者，即“歇家”中报官注册者。不过，在循化厅，官歇家“经理蒙番住宿贸易”的色彩淡化了，更主要的是为官府“催办番粮”及其他差委之事，故又称“歇役”。循化厅官歇家“即系衙役，经催各番族钱粮之人”。^⑥ 《循化志》载：

又有歇家者，以内地汉回民充之，如内地之里书图差，雇纳粮赋，征调徭役，皆歇家主之，词讼亦歇家通语。^⑦

循化厅此类“经催各番族钱粮”的官歇家，最早系雍正时设循化营后由河州“奉拨”而来，世袭相充。如光绪时歇家马来迟、马八十叔侄祖籍河州，“充当本州厅主案下歇家，催办番粮，业已历有年所。后至雍正八年，建设循化城池，小的祖先奉拨来循，始入街子籍贯，以收边都七族番粮”。^⑧ 至马来迟于咸丰年间“充当此役”，马氏世袭此役已一百五十年。循化厅官歇家“世继充，外人不与焉”，^⑨ 不仅如此，各歇家均有固定的征收对象。可见其已经在身份上成为世袭制，在差务上成为包干制。据清循化厅档案，清末承催厅属南番十九寨(部落)的官歇家计十六人，大多为一个歇家包征一寨，也有一个歇家包征二寨者，或二个歇家共同包征三寨者。^⑩ 承催厅属西番十一族(包括保安四屯)官歇家十一人。这种世相继充的征赋歇家，成为官府与基层社会联系沟通几乎不可替代的中介，他们也很容易介入到官府与基层社会关系的其他领域，其中最重要的便是替官府催办“番案”，即所谓“通语词讼”，“西番各族番民不懂汉语，旧有设立通晓番语官歇家。每年开征之际，票差官歇家前往催收各族番贡粮石，遇有番案示票

① 光绪《洮州厅志(二)》卷16《番族》，《中国地方志集成·甘肃府县志辑》第42册，凤凰出版社2008年版，第345—346页。

② 光绪《洮州厅志(二)》卷16《番族》，第345页。

③⑨ 《循化厅为边都沟枪杀事上陕甘总督等的禀》，青海省档案馆，档号7—永久—4757。

④ (清)那彦成著、宋挺生校注：《那彦成青海奏议》卷5，第144页。

⑤ 《清穆宗实录》卷21，同治元年三月庚寅，《清实录》，第45册，第584页。

⑥ (清)那彦成著、宋挺生校注：《那彦成青海奏议》卷8，第251页。

⑦ 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》，第100页。

⑧ 《歇家马来迟等为被诬告上的禀》，青海省档案馆，档号7—永久—2724。

⑩ 《呈开南番各歇役名单》，青海省档案馆，档号7—永久—4722。

差承办”。^①

三、甘边抚番厅属“番户”“番目”与《番例》

甘边抚番厅的设置是清代州县化治理模式向甘边地区变通推进的重要举措。罗卜藏丹津叛乱平息后,年羹尧、岳钟琪等人就建议清廷将甘川滇沿边“番族”纳入州县行政体系。雍正二年,年氏《条陈西海善后事宜折》专列“抚戢西番,收其赋税,而固边圉”一条,认为“现在西番,皆已向化,认纳粮草,颇为盛世良民。若不及时抚戢,将来又必如鸟兽散矣”,强调“西番之民,皆我百姓,西番之地,皆我田畴……各番即经归附,即为编氓,择其土地之宽广者,添设卫所,以资抚驭,以征赋税”。^②抚番诸厅所辖“番户”主要就是这些成为王朝“编氓”的“西番”族众,也是抚番厅行政治理的主要对象。史载“甘肃循化、庄浪、贵德、洮州,四川懋功、打箭炉,云南维西、中甸等处同知、通判所属为番户”。此“番户”是相对于“回户”“羌户”“苗户”“瑶户”“夷户”而言,具有按族属划分户别的特点,即“番族”皆属“番户”。“番户”散居边地,属于“边民”,“边民计以户”,故其人口统计,只论户,而不计口。年羹尧在上述奏折中即提出“但甫经归顺之番民,若必逐户细查人口数目,未免惊疑。今止令总造户数送部存案,而免其造报细册”。实际上,清朝也并不重视对边地“番户”人口的统计,“土司所属番夷人等,但报明寨数、族数”而不计户数。^③抚番厅对“番户”基本也是只计户数,循化厅“户口之数,厅属各番,例不编查保甲,故西、南两番按户纳粮,数十年从无增减”。^④

“番户”既是一种从族属角度划分的户别,从清代赋征制度的角度来看,“番户”也可理解为向官府承纳“番粮”的民户。依占有权属和历史渊源,清代甘肃田土分为民田、屯田、番田等数种,“盖甘肃田之别,凡五:曰民田、曰屯田、曰监牧、曰更名、曰番地,其区分系以人定,以事定,非以田定”。“番地,则归化番民与革除番族土司之田也”。^⑤耕种“番地”并承纳“番粮”者即属“番户”。当然,并非所有耕“番地”纳“番粮”者都是“番族”。循化厅属“撒刺回”,在户别上属“回户”,但其所属田土则为“番地”,承纳“番粮”,在此意义上,“撒刺回”也可以“番户”视之。而“番粮”的征收亦以户计,“所种番夷地,皆计户纳粮,免其查丈”,^⑥“番地”“番田”多以“段”为统计单位。

“番粮”之征,表明“番户”向官府“纳粮当差,与汉民无异”,^⑦这是甘边“番族”接受王朝州县治理模式的主要标志。“番粮”的征收始自雍正四年:

雍正四年,钦命西宁都统达(鼐)、西宁镇总兵周(开捷),出口安插降番,清理田土,并令旧管各族将所种中马香田田地,造册定赋。其起科之则,不论顷亩,每下籽一石,水地纳粮一斗五升,上旱地纳粮一斗,下旱地纳粮五升。其新附之番,不论种地多寡,每户年纳粮一仓斗,亦有八升、五升者;其不种地之番,畜牧为生,亦每户

① 《造贳西番各族官歇家姓名籍贯年貌户口粮食细数》,青海省档案馆,档号7—永久—203。

② 季永海等翻译点校:《年羹尧满汉奏折译编》,天津古籍出版社1995年版,第280页。

③ 光绪《清会典(二)》卷17《户部尚书侍郎职掌五》,商务印书馆1936年影印本,第178页。

④ 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》,第79—80页。

⑤ 民国《甘肃通志稿》第2册《财赋·贡赋》,《中国西北文献丛书·西北稀见方志文献》第28卷,兰州古籍书店1990年版,第109页。

⑥ 光绪《清会典(二)》卷17《户部尚书侍郎职掌五》,第179、186页。

⑦ 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》,第83页。

纳粮一斗,免其纳马,皆于雍正四年起科。^①

据此,清代甘边各抚番厅属“番户”的“番粮”之征,凡“旧管各族”均依下籽量兼顾水旱地之别加以征收,而“新附之番”皆按户征收。所谓“旧管各族”指自清初起即归属清朝所管之“番族”并沿前明旧制,招中茶马,称“中马番族”,或为土官土司所辖,或为寺院所领,故其田地被称为“中马香田田地”;“新附之番”指原属青海和硕特蒙古而雍正初年归附清朝的“番族”。规定以畜牧为生的“番族”“番户”也纳粮为赋,这就需要“番户”购买粮食或将畜产品换成粮食后上纳。如洮州厅“因山高地瘠,不事耕稼,多以羊只及羊毛缠子等物折作粮价,通事等变买以交公焉”。^② 需要指出的是,在甘边抚番各厅中,洮州厅卓尼杨土司、卓逊小杨土司和资堡咎土司所属番户向官府承纳的并非“番粮”,而是“官钱”。如卓尼杨土司以每年每户二百文的定例由各旗长限负责征收,“长限所收官钱,照向例由各该旗运送西固,该管之□驿寨□交即由该长限自行运送洮州(厅)”。^③

“番粮”或“官钱”的征收,是“番户”具有王朝州县体制下“编氓”身份的重要标志,也意味着甘边“番族”地区被纳入以府厅州县为核心的行省管理体制。然而,这并不意味着“番户”与官府之间形成了直接的面对面的关系,“番户”虽然因向官府交纳钱粮并具有“编氓”身份,但“番户”直接面对的日常统治者仍是大大小小的“番目”。

“番目”即地方首领,藏语通称为“红布”或“郭哇”。在甘边“番族”社会,其基层组织多呈现为部落(明清文献称为“族”“簇”“寨”)形态,其首领通常为部落头人。“番族”之称,兼有“族属”和“部落”两种意涵。“番”以“族”分,每一“番户”均归属这些“番目”支配下的“族”中,故“番户”的首要身份是“族民”即部落民。“番族”部落各有头人统领,整个“番族”社会即系头人支配下的社会,其政治可谓“头人政治”。因此,对“番户”而言,在社会层面上被部落(族)隐没,在政治层面上被“番目”遮蔽,抚番厅治理的实际落脚点便大多在“番目”与部落层面。甘边地区明时就有诸多“番目”获卫所世职,“其诸豪有力者,或指挥、千户、百户,各授有差”。^④ 清初,此类旧明土官为清朝接收,仍沿其旧,世袭罔替。如洮州厅卓尼杨土司、卓逊小杨土司及资堡咎土司,明代皆为洮州卫土官。但自明中叶以来,甘边诸番沦为蒙古部属,“自明以来,失其抚治之道,或为喇嘛耕地,或为青海(蒙古)属人交纳租税,惟知有蒙古而不知有厅卫营伍官员”。雍正初年,蒙古统治终结,“西番尽归仁化”,故年羹尧建议“将番人心服之头目给予土司千百户、土司巡检等职衔分管,仍令附近道厅及添设卫所官员管辖”。^⑤ 岳钟琪则进一步建议对“番目”的委任应区分“近边番族”和“远边番族”:

凡切近河、洮、岷州内地番人与百姓杂处者,向通汉语,自归诚后已令改换内地服色,无庸设立土千百户,但就其原管番目委充乡约、里长,令催收赋科,久则化番为汉,悉作边地良民。其去州县卫所较远之部落……与切近内地者不同,自应就其原有番目给予土千百户职衔,颁发号纸,令其管束。

年、岳两人的建议获得清廷的采纳。雍正四年,办理青海番子事务大臣达鼐和西宁镇总兵周开捷奉旨遍历甘边各地,“招来安插,遵照部议委以千百户乡约”。^⑥ 千百户职司所属部落的

① 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》,第79页。

② 光绪《洮州厅志(二)》卷16《番族》,第345页。

③ 光绪《永垂不朽碑》,吴景山编:《安多藏族地区金石录》,甘肃文化出版社2014年版,第242页。“旗”为洮州厅杨土司属下政军合一组织,由土司派任旗长即长限负责军政赋征司法等事务。每旗包括一定数量的部落,各有界域。

④ (明)陈子龙等辑:《明经世文编》卷404《郑经略奏疏一·收复番族疏》,中华书局1962年版,第4377页。

⑤ 以上引文均见《清世宗实录》卷20,雍正二年五月戊辰,《清实录》,第7册,第332页。

⑥ 以上引文见乾隆《循化志》卷1《建置沿革》,第17—18页。

“管束”之责，为基层实际统治者；乡约本非职衔，往往在土司土官之下负责“催收赋科”，如循化厅“口内十二族”既有土司土官之设，又有乡约、委役之设，职司“催办粮赋”诸事。^①而循化厅撒刺族自乾隆四十六年始以清真寺阿訇为乡约，司“稽查约束”之责，更侧重于乡里治安。^②另有一些部落，无土司土官，只设乡约。如巴燕戎格厅属十六族中，十一族各设百户、百长，其余五族只有乡约；贵德厅属各族中亦有六族只设乡约，^③此类乡约之职能与千百户相当。而贵德厅属渊住族系“乡约因住所管”、刚咱族系“乡约多尔麻所管”、完受族系“乡约他尔巴尚所管”、思哈哇他思迭族系“乡约拉十旦所管”。^④以“番目”为乡约，更具有州县式治理的色彩。当然乡约并非官职，较之千户、百户名目，显然缺乏“官威”。从甘边抚番各厅的记载来看，最初千百户或乡约的委任并非各地“番目”人人有份，地处偏远，纯以游牧为生的“生番”“野番”部落更少获得千百户职衔，其部落头人仍以“红布”“郭哇”的身份管理属部。当然，这并不影响他们作为基层管理者的地位，只是他们与官府之间的关系要疏远许多。

不过，在洮州厅，相当数量的“番户”是在卓尼杨氏等土司统治之下，杨氏等在其辖域内自有一套成熟完整的统治体制，作为基层社会组织的部落均被整合进入兵民合一组织“旗”（玛禄）之中。^⑤杨氏领五百二十族（部落），一万一千五百九十九户，分属四十八旗。^⑥这些“番族”和旗均为土司内部的社会组织与军政单元，由土司自行管理，直到光绪以后洮州抚番厅才得以在土司旗内选任“总管”。

乾隆中期以降，甘边循化、贵德两属“番族”抢掠偷盗蒙旗的事件此起彼伏，至嘉道年间愈演愈烈，甚至有“番族”部众北渡黄河占住蒙旗牧地。事实上，这些“番族”多系与西宁办事大臣所辖蒙旗毗邻的“生番”“野番”部落。“生番”“野番”皆相对于“熟番”而言，“熟番”谙熟“法度”，耕牧为生；“生番”“野番”则大多游牧为生，居处偏远，特别是“野番”，于官府而言更有“不甚驯良”的意味。针对蒙旗地方“番案”频发，清廷在乾隆五十六年将循化、贵德“番族”统归西宁办事大臣兼管，但最初的考量只是将两厅所属“邻近蒙古边界番子”即“生番”令西宁办事大臣就近兼管。为此，循化、贵德两厅将所属“番族”分为“生”“熟”两部“分晰造册”，以附城稍近，时来城市者作为“熟番”，而距城穹远，从不入城者为“生番”。^⑦这是清廷正式从官方角度将甘边“番族”划分为“生”“熟”两类，分别为其贴上“生番”“熟番”的身份标签，以备行政治理上的参考。只是稍后勒保和奎舒又奏请，循化、贵德两属番众虽有“生”“熟”之异，但居住族寨犬牙交错，难以划分，请将两族“生”“熟”各番并头目人等全部归西宁办事大臣兼管。在勒保、奎舒看来，“番案”迭起的一个重要原因是“生番”并无头目管辖：

边界生番向来不知耕种，以打牲为业，插帐居住，搬移无定，并无番目管辖，此等生番与蒙古较近，每有抢掠牲畜之事。……邻近蒙古等边界生番素性嗜利恃强，并无头目约束，以致屡有抢掠牲畜之事。

所谓“无头目”约束，并非指无“红布”“郭哇”，而是指这些头目没有土官土司的官方身份。

① 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》，第87页。

② 参见杜常顺、张磊：《清代基层社会治理视野中的回民教领》，《世界宗教研究》2018年第6期。

③ 乾隆《西宁府新志》卷19《番族》，第267—268页。

④ 乾隆《西宁府新志》卷19《番族》，第272—274页。

⑤ 参见杨士宏：《卓尼土司历史文化》，甘肃民族出版社2007年版；魏长青：《甘肃卓尼土司制度研究》，人民出版社2016年版。

⑥ 光绪《洮州厅志（二）》卷16《番属》，第270—300页。

⑦ 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》，第100页。

因此,清廷令在“生番”部落“设立千户百户,责令稽查管束”。^①但陕甘总督勒保指出:“循化、贵德生番,居住深山,各就水草游牧,打牲插帐,搬移无定,与内地语言不通,从不肯入城见官。令欲设立头目,传谕则躲避不前,若亲至其地,代为选择,又恐番性多疑,张皇惊扰,应请暂仍其旧。惟飭地方官广为化导,俾稍知法度,俟情意渐孚,然后将番众所钦服者,赏给千户百户职衔,责令管束。”^②至嘉庆八年,奉旨查办“番案”的贡楚克札布再次奏请“野番应令设立头目,出缺后将其子侄听番众公保选充,不得私自接替”。^③由此,从官方角度自“生番”中分出“野番”。此次千百户委设主要在贵德厅“生番”十九族和“野番”八族,其“生番”十九族七百五十四户,额设千户四名,百户五名,百长三名;“野番”八族三百七十四户,额设千户一名,百户十二名。^④在委设千百户的同时,又有针对性地在循、贵两属“生”“野”两番内“向不安静”的部落编设牌甲,以便重点监控。每族设总头目一名、总牌一名,每十户左右编为一牌并设牌长一名。

贵德厅属有十一族编设牌甲,即揣咱族、千布录族、完受族、上下刚咱族、他受族、卓尔族、都受族、上下拉安族、汪什代克族。其中都受族八十一户编为八牌,牌数最多,最少为汪什代克族二十二户编为二牌。这十一族的总头目和总牌基本上由千户和百户担任。

循化厅有十三族编设牌甲,即加咱族、古尔的族、汪什加族、多哇族、瓜什济族、索诺黑族、沙布浪族、贺尔族、日贯工玛族、叶什群族、思慢受族、官受族、麦受族。其中贺尔族二百二十九户编为二十三牌,牌数最多;最少的是叶什群族编为二牌。此十三族中,除贺尔族总头目为百户外,其他各族总头目、总牌皆无土官职衔;加咱、古尔的、瓜什济、沙布浪四族总头目均为喇嘛身份。^⑤

道光初年,陕甘总督那彦成仍然针对上述“生”“野”两番抢占蒙旗牲畜草场,特别是不少部落人户增加,人多势众,恃强用事,故对各族千百户的设置做出新的调整:

分其户口,每三百户设千户一人。千户之下设百户、百总、十总。凡百户一人每管百户,三百户归一千户管理。百总一人每管五十户,两百总归一百户管理。什总一人每管十户,五十户归一百总管理。向来各族多有一千户几至二千者,倚其人众便易生事。今定千户为大,而千户所管只准三百户,不许增多。但计户数至一千以上,即分为三人管理,势分力弱,自易遵法。^⑥

嘉道时期在循、贵两属“生”“野”各番中千百户设置力度的强化以及牌甲制的推行,意在通过对“番族”部落的管束,缓减和解决“番族”各部对蒙旗的侵扰问题。尽管此举并不能从根本上解决双方纠纷,但在距离府厅州县较远的“生番”“野番”部落中建立起基层行政组织,对于稳定甘边秩序仍有助益。

值得关注的是,甘边抚番各厅还有一类特殊身份的“番目”即“昂琐”,^⑦他们代表寺院管治寺属部落及民众。甘边地区既是藏传佛教后弘期发祥地之一,又是元明清中央政府优待藏传佛教以稳定边地的重要区域。当地佛教僧团借助中央政府与蒙古王公的支持建立起以寺院为中心的政教合一统治,在“番族”中颇具影响,“其各番族各有归附,寺院俨同部落”,又称“国师、

① 以上引文见中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》第16册,乾隆五十六年九月五日,第476—477页。

② 《清高宗实录》卷1393,乾隆五十六年十二月庚午,《清实录》,第26册,第721页。

③ (清)文孚著、魏明章标注:《青海事宜节略》,第20页。

④ (清)文孚著、魏明章标注:《青海事宜节略》附《湟中杂记》,第86—87页。

⑤ (清)文孚著、魏明章标注:《青海事宜节略》附《湟中杂记》,第92—94页。

⑥ (清)那彦成著、宋挺生校注:《那彦成青海奏议》卷6,第160页。

⑦ 昂琐,又作昂锁、囊琐等,意为“内政官”,代表寺院管理寺属部落与民众。

禅师管理族民,如土司之例”。^①自雍正以后,清廷逐步将各“番族”归于县官,“按地输粮,不受番寺约束”。^②但实际上,这一政教分离政策并未全面落实。洮州厅垂巴寺赵氏、着洛寺杨氏、麻你寺马氏、圆成寺侯氏、阎家寺阎氏等世袭僧纲、僧正之职,各有所管部落。^③而在“新附番族”的区域,清廷对寺院治民也取默认的态度,这使得藏传佛教寺院势力在甘边基层社会权力秩序中仍占据着相当重要的地位,此种情形在循化厅最为突出。循化厅口外“各番惟边都及南番有土司,其余皆曰昂琐”,其中东乡西番起台沟五寨,总管五寨昂琐一名;西乡西番下龙布六寨,总管六寨昂琐一名;上龙布十八寨,总管十八寨昂琐一名;阿巴刺八寨,总管八寨昂琐一名,该厅口外“番族”总计七十寨八千八百五十户,而上述四名昂琐所管就有三十七寨三千零六十户,接近总寨数、户数的一半。^④前述循化厅编设牌甲的“番族”中,四个部落的总头目均为喇嘛。可见,藏传佛教寺院势力在循化厅属“番族”基层社会的统治份额中几乎占到了半壁江山。事实上,清代循化抚番厅治理中面临的重大问题就是各大寺院势力及其相关部落此消彼长导致的各种纠纷与斗争。

《番例》是甘边抚番厅行使司法职能和处置司法案件最主要的法律依据。雍正十一年,清廷“令西宁办事大臣达鼐于《蒙古例》内摘选关系番民易犯条款,纂成《番例》,颁发遵行”。^⑤《番例》又作《番子条例》《西宁青海番夷成例》,最初计划实施的对象是西宁办事大臣所管玉树四十族和西藏办事大臣所管藏北纳克书三十九族以及松潘“口外驻牧番子”。但《番例》出台后,又将此作为过渡性法律文件在甘、川“番族”地区施行,规定以五年为期,期满后冉行《大清律例》。然而,在实际过程中《番例》一再“展限”执行,川陕总督刘於义、甘肃按察使包括、鄂昌等分别于乾隆元年、五年、八年多次奏请“展限”。至乾隆十三年,甘肃按察使顾济美再请“《番例》展限”,刑部特议覆:“番民僻处蛮方,各因其俗,于一切《律例》素不通晓,未便全以内地之法绳之。不若以番治番,竟于夷情妥协。嗣后,番民自相戕杀命盗等案,似应仍以《番例》罚服完结,毋庸如该臬司所奏,再行展限。”^⑥至此,作为过渡性法律文件的《番例》因适应并契合“番族”社会传统,最终成为各抚番厅为主的甘边“番族”地区日常司法处置的基本法律依据。

《番例》由最初过渡性法律文件,之后一再展期,终成抚番厅为主的甘边地区的基本法律文件,表明《番例》较《大清律》更易为地方社会所理解和接受。正如西宁办事大臣文孚所言:“青海蒙古、番子大约重财轻命,习尚相同,向来命盗等案,一经罚服,两造欣然完结,即深夙怨亦皆冰解。若按《律》惩办,不特犯事之家仇隙相寻,即被害之家,亦以不得罚服,心怀觖望。此种积习不可化诲。”^⑦不过,从清末循化厅档案所反映的情形看,甘边抚番厅的司法处置大多针对不同部落间、寺院间或者部落与寺院间的纠纷,部落内部的司法事务基本由千百户、红布等番目自行处置。

① 乾隆《西宁府新志》卷15《祠祀·番寺》,第228页;乾隆《循化志》卷5《土司》,第117页。

② 乾隆《西宁府新志》卷15《祠祀·番寺》,第228页。

③ 光绪《洮州厅志(二)》卷16《番属》,第317—417页。

④ 乾隆《循化志》卷4《族寨工屯》,第100—109页。

⑤ ⑦ 《西宁青海番夷成例·番民寻常命盗仍照番例办理原案》,刘海年、杨一凡总主编:《中国珍稀法律典籍集成》丙编第2册,科学出版社1994年版,第379页。

⑥ 《西宁青海番夷成例·番民命盗照番例完结毋庸复请展限原案》,刘海年、杨一凡总主编:《中国珍稀法律典籍集成》丙编第2册,第382页。

四、结 语

甘边地区抚番厅的设置是清朝国家政治力量向甘边地区深入推进并谋求建立州县行政管理秩序的重要体现。各抚番厅的建立推动了甘边地区由前明卫所体制向州县行政体制的转型,有利于对番、回、撒拉等族的管理,而以“番族”为其主要治理对象,使得抚番厅成为清代厅制政区以及州县行政体系中一个特殊的部分。抚番厅在行政层级上虽属府之下州县一级,但“分府”的名称,体现了抚番厅在行政层级上高于一般州县,特别是洮州、循化、贵德三厅均以同知为主官,按清代品级为正五品,与直隶州知州同级。对循化、贵德两厅同知“旗缺”的强调,同样也体现了清朝对抚番厅辖域治理并非与一般州县等而视之,颇有藩部地区官员任用的特点,与内地州县长官及佐杂主要以汉人充任的特点显然不同。乾隆年间,为便于省、藩两域协同处置蒙、番纠纷问题,清廷将循化厅和贵德厅属“番族”及文武官员归由西宁办事大臣兼管的行政调整,推动两抚番厅纳入藩部系统西宁办事大臣辖治范畴,由此在甘边局部形成了甘肃省和西宁办事大臣两个行政系统交叉共治的局面,成为清代甘边民族地区治理的一大特色。

抚番厅的设置,将甘边地区分散的“番族”部落纳入州县行政体系,并通过“番粮”的征收、土司土官的委设以及依照《番例》的司法处置等方式,施展行政管理,彰显国家权威。但针对甘边地区迥异于内地的民族构成、地理环境、经济生活和社会情形,抚番厅的治理基于州县行政体制架构并继承了历代对民族地区管理中“因俗而治”的政治传统,采取的是“齐其政而不易其俗”的柔性“抚治”策略。作为政区单位的厅直接名之以“抚番”,即凸显清廷对甘边地区柔性治理的理念,其治理的关切点在于规范各部落即地方势力的政治行为及其相互间的关系。因此,清朝国家力量在达到“齐政”即民族地方服从王朝权威的前提下,并不触动地方固有的社会结构、组织形态和权力秩序,“番目”暨千百户、乡约等的委用、《番例》施行等都体现了因循地方社会传统与规范的“抚治”原则。这既降低了行政成本,也尽可能减少或避免了国家政治力量深入推进及治理过程中出现的抵触甚至冲突。

甘边地方民族社会原生样态既得以维持,“番目”在部落即地方基层社会的主导地位依然如故。尽管清朝政府通过授予千百户暨土官土司等身份的形式,使“番目”具有合法的政治身份和地位,使之成为官方行政秩序中的重要环节,但这些“番目”是否能够始终服从官府旨意,恪守边地秩序则是一个问题。其根本原因在于“番目”的权力源于部落或部落社会内部,有其自成系统的社会根基与权力运行规则,又或多或少受到藏传佛教力量的牵引。这样,官府对掌握着基层社会权力和各种社会资源的“番目”及其部落很难形成持续的切实有效的管控,容易出现管控不力甚至失控的局面。清中叶以降,循化、贵德两厅“番族”部落反复不断冲击青海各蒙旗,“番案”频发,而至清晚期,循化厅属诸多部落之间因隆务寺和拉卜楞寺矛盾长期存在纠纷与冲突,也说明了官府对“番目”及其所属部落管控乏力。这是抚番厅“抚治”所面临的一大难题。

〔责任编辑 贾 益〕