

清代归绥道政府机构的变化发展

李治国

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070)

摘要:清代,大量汉人涌入内蒙古地区,为了方便管理,清廷开始在今天的呼和浩特设置新的管理汉人的政府机构,归绥道由此诞生。随着机构的不断发展壮大,其管辖范围由最初的一个归化城厅,发展到清末的十二个;行政级别由归化城理事同知,发展到归绥道;归绥道下辖的各个厅之附属机构、职权范围都不断拓展完善。归绥道在其变化过程中,虽然复杂曲折,但是其总的历史趋势是不断进步与发展的。

关键词:清代;归绥道;政府机构;行政体系;管辖范围

中图分类号:K249 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2014)05-0035-10

The Changes and Development of the Government Agency for Guisui Prefecture in Qing Dynasty

LI Zhi-guo

(School of Public Management, Inner Mongolia University, Mongolia Hohhot 010070, China)

Abstract: For the more effective governance, Qing government established the new government agency for the governing of Han people in the present Hohhot because a large number of Han people flooded in Inner Mongolia, and thence Guisui Prefecture came into being. However, with the constant growing agencies, the jurisdiction was enlarged from the original one department to twelve at the end of Qing dynasty; the administrative level developed from the sub-prefect to the prefecture and the attached agencies and their jurisdiction were improved. With the complicated and winding development, the historic tendency of Guisui prefecture was always in progress.

Key words: Qing dynasty; Guisui prefecture; government agency; administrative system; jurisdiction

清代时,归绥道在行政上隶属于山西巡抚,但其官署位于今天的呼和浩特市旧城,被称为归化城。归绥道的管辖范围主要在内蒙古西部地区。对于清代归绥道行政体系的演变,前人已做过不少的研究,先前研究存在的不足主要有以下几点:一是研究集中在归绥道、归化城同知等机构的最终形成,对于这些机构的变化过程,缺乏系统的梳理。二是研究更多集中在归化城厅,对于其他厅研究较少。三是没有给予各个厅之间的有机联系、各个厅官的附属机构更多的关注。

鉴于以上,本文在充分利用中国第一历史档案馆馆藏档案的基础上,试图系统、全面、真实地展现清代归绥地区厅官的建立与发展过程。这些过程是从归化城同知到归绥道;从临时派驻的笔帖式,变为同知、通判;从一个厅变为七个,再变为十二个;从理事同知、通判,到抚民同知、通判,加理事衔;其附属官吏、基层管理的不断发展完善。清代,山西归绥道的沿革,就是一个政府机构不断发展壮大、职能持续丰富的升级样板。下面详细论述这些变化发展的

具体情况。

一、归绥地区厅官的发展

归绥道厅官的变化发展可分为厅官、下属机构、基层管理三个方面,其中,七协理笔帖式到理事通判的变化、“七协”隶属关系的变化、巡检的设立、保甲制度的形成是下文详细论述的重点。

(一)同知、通判的变化过程

明末清初就有汉人迁居呼和浩特地区,到清康熙年间已形成很大规模。康熙五十一年(1712年)的情况是:“山东人民出口种地者,多至十万有余。”同年四月,康熙帝设想“古北口六路种地民人,酌设副将同知管理,嗣经九卿议停,未曾举行”^①。此后,汉人继续涌入,结果“晋省杀虎口外归化城一带,土默特蒙古地方袤延七八百里,内地民人逐渐居住耕种,与蒙古错杂而处,历年既久村落相望,与内地郡邑无异”^②。在社会形式的需求下,雍正年间,专门

收稿日期:2014-06-09

作者简介:李治国(1980—),男,山东宁津人,讲师,历史学博士,主要从事清代边疆民族史研究。

①《清世宗实录》卷53,雍正五年二月庚辰。

②朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆,档案号:04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

管理汉人的地方政府机构陆续开始设立。雍正元年(1723年)“添设归化城理事同知一员”^①,由理藩院司官内拣选补授,^②设定为冲、繁、难相兼要缺,乾隆四十八年(1783年)改为冲、繁、疲、难相兼要缺。^③归化城理事同知设立之初,归山西大同府管辖,雍正七年(1729年)三月,改隶山西朔平府。^④乾隆六年(1741年)“升为直隶厅,无属领”^⑤。

乾隆四年(1739年),清廷设立绥远城同知^⑥,“管理旗民事务,经收各厅地丁银米,以备八旗官兵粮饷,并设仓库大使一员,以佐理之”^⑦。绥远城同知,分掌钱谷,其归化城同知,止司刑名,责有专属。^⑧乾隆六年(1741年)以前,归绥地区“粮饷、理事两同知,经管地方一切事物,仍隶朔平府”^⑨。

“因幅员辽阔,抑且蒙古及内地民人,错综杂处,承征钱粮,捕治盗贼,审理词讼,抚巡地方,事务纷繁,需员分理”,所以雍正八年(1730年)之后,清厅“陆续增设协理笔帖式七员,于在京各部院衙门笔帖式内拣选补放”^⑩。具体添置情况为:

雍正八年(1730年)奏准,“归化城协办同知笔帖式员缺,以笔帖式原品,令往归化城协理同知办事”^⑪。雍正十二年(1734年)十二月,归化城理事同知增添四处下属的笔帖式,分别是“于归化城南之和林格尔,东之昆都伦,西之托克托城,西北隅之萨尔齐等四处,各添设笔帖式一员驻劄,令与原设同知协办事”^⑫。此后,乾隆元年(1736年)又在“清

水河、善岱等处,添设协办同知事务笔帖式各一员”,管理开垦田亩,办理地方事务。^[1]由此,归化城理事同知共下辖七协理笔帖式。但是笔帖式“既非职官,且无关防印记”,从而“将协理笔帖式改为协理通判,各给条记,遇有员缺,由部院笔帖式拣选引”^⑬。

七协笔帖式和七协理通判之间的具体变化过程,笔者没有找到确切的史料。此二者在相关史料中的记载存有很多矛盾之处。比如,乾隆十六年(1751年),山西巡抚朱一蜚在奏折中明确以“归化城七协理笔帖式”,命名“七协”^⑭。而早在乾隆五年(1740年),署理绥远城将军甘国璧的奏折中,称萨拉齐厅官为协理通判。^⑮乾隆十三年(1748年),山西巡抚准泰的奏折中也称归化城等处厅官为协理通判。^⑯这些奏折对“七协”不同的官职称谓,也未受到乾隆帝的指正。甚至在一些史料记载中,二者混用,如《清水河厅志》载:“乾隆元年(1736年),新设归化城西南路,清水河协理通判,隶归化同知统辖。”^⑰《清高宗实录》中的记载,则除了协理通判称为协理笔帖式,其他几乎相同。^⑱笔者以为,乾隆初年,因为归绥地区的协理笔帖式和协理通判,都是在理藩院的笔帖式中选任,加之当时归绥地区的厅官设置还不正式,所以对称呼的要求并不严格,二者有时甚至可以互相替换。

①《清世宗实录》卷10,雍正元年八月癸亥。

②《清世宗实录》卷73,雍正六年九月丁巳。

③(清)张曾:《归绥识略》卷24,《官制》,内蒙古大学馆藏手抄本。

④《清世宗实录》卷79,雍正七年三月丙寅。

⑤(清)王轩:《山西通志》卷20,《归绥道》。

⑥《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷27,《吏部·官制》。

⑦绥远通志稿馆藏《绥远通志稿》卷84,《职官》。

⑧朱批奏折,乾隆十六年二月二十九日,护理山西巡抚朱一蜚:《奏为敬筹口外归化城七协理笔帖式所属等处民人命盗各案承审事宜事》,档案号:04-01-01-0206-004,缩微号:04-01-01-030-1931。

⑨朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆藏,档案号04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

⑩朱批奏折,乾隆十三年闰七月二十六日,山西巡抚准泰:《奏请将归化城等处协理通判统入大计考核等情事》,中国第一历史档案馆藏,档案号04-01-12-0060-007,缩微号:04-01-12-011-0601。

⑪《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷41,《吏部》。

⑫《清世宗实录》卷150,雍正十二年十二月乙巳。

⑬朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

⑭朱批奏折,乾隆十六年二月二十九日,护理山西巡抚朱一蜚:《奏为敬筹口外归化城七协理笔帖式所属等处民人命盗各案承审事宜事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0206-004,缩微号:04-01-01-030-1931。

⑮录副奏折,具文时间乾隆五年二月二十八日,朱批时间乾隆五年三月十一日,署理绥远城将军甘国璧:《奏陈预筹招垦及裁汰仓库斗级并萨拉齐协理通判等事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:03-0737-005,缩微号:049-1383。

⑯朱批奏折,西巡抚准泰奏请将归化城等处协理通判统入大计考核等情事,具文时间乾隆十三年闰七月二十六日,档案号:04-01-12-0060-007,缩微号:04-01-12-011-0601。

⑰(清)文秀修、卢梦兰纂:《清水河厅志》卷1,《职官》,手抄本,内蒙古大学藏。

⑱《清高宗实录》卷23,乾隆元年七月庚申。

七协理通判设立后,仍然存在一些问题:

一是奖惩机制不完善。协理笔帖式虽改为协理通判,但仍与正式的通判不同,“既非实在职衔,无升转之路,又例不入计典”。只有惩罚措施,“庸劣败检之员,自可随时参劾”,没有鼓励措施,造成官员安于现状,缺少积极工作的动力。

二是官员人选问题突出。七协理通判人选,最初由理藩院笔帖式补放,虽然这些人精通蒙文、满文,但“往往于钱粮刑名事务,茫然不解”,加之这些官员“于汉文不甚通晓”,而七协辖区汉人众多,“经管承办事件,实与内地州县职掌无异”,语言问题开始凸现。

三是最初七厅的设置并不合理。第一,分设七厅机构冗杂,“如善岱一协在归化城、和林格尔、萨拉齐、托克托城四协之中;昆都伦一协,在归化、和林格尔两协之间,皆地非紧要,尽可就近归并”。第二,各个厅的管辖区域也存在问题,“如清水河一协厅,岁征银粮至一万有奇;萨拉齐一协厅,并无丝毫钱粮”。^①

因此,乾隆二十五年(1760年),清廷对绥地区的七厅进行大规模调整,主要措施有三点:

一是裁汰冗厅,重新划定各厅管辖区域。乾隆二十五年(1760年),归化城七厅中昆都仑、善岱两厅被裁汰。^②并重新设立各厅管辖区域,“五厅通判,各将分拨村庄,清立界址”^③,正式形成归化城厅、托克托城厅、清水河厅、萨拉齐厅、和林格尔厅五厅辖区。^④

二是提高官员级别,完善奖惩措施。将归化城等五协理通判改设理事通判,一切刑名钱谷旗民案件,俱令该通判等专办。^⑤五厅通判,巡检关防印信,均另铸给,改为正衔通判,其俸银,应照内地通判

支給。^⑥协理通判改为理事通判,权限范围进一步拓展,“凡理事官员,皆能管旗民蒙民各交涉事件”^⑦。在对官员的奖惩措施上,重新规定“果有政纪出众者,遇计典一体保荐,庸劣不职者,列入八法纠参。归化等厅通判内如有人才出众,政绩超群者,本省有应行升用之缺,亦得一例整饬”。

三是改变补授的官员来源。归绥地区的厅官,“由部院拣选,请旨补放,如遇晋省现任知县等官内,系旗人通晓清文熟悉口外情形者,亦得题升归化等厅通判,俾得驾轻就熟”^⑧。从而使得归绥地区的厅官在形式上更接近山西巡抚下设的地方官。

乾隆二十九年(1764年)归化城通判亦被裁汰,“其蒙古民人事件,悉并归化城同知管理”^⑨。此时,归绥地区存在两同知、四通判、五个理事厅。^⑩

这里需要强调的一点是,乾隆六年(1741年)到乾隆二十九年(1764年)这段时间,归绥道设立后并非一般所理解的直接管理下属通判,无论是七协理还是五理事通判,只能对其间接管辖。其中乾隆二十九年(1764年),山西巡抚和其衷就曾提到这一点:“一切刑名、钱谷、旗民案件,俱责令委通判等专办,由归化厅同知核转,经归绥道复核,移司。”

这就存在政府机构设置上多一层转折的问题,归化城理事同知与归绥道作为五厅的上级机构,几乎进行同样的政府工作。在归绥道设立之初,作为一种过渡的形式,这种机构设置拥有存在的必要,但如果这种情况长时间存在,势必造成政府机构的冗繁、工作效率的低下。清廷意识到这一点,乾隆二十九年(1764年),议定“原分驻清、和、托、萨四通判承办事件,毋由该同知核转,凡同知、通判各承办案件,均止由归绥道核实,移司”^⑪。可以说,归绥地区形成相对稳定的隶属关系,到乾隆二十九年(1764年)

①朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

②军机处录副奏折,山西巡抚和其衷:《奏议裁归化城通判事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆二十九年八月二十六日,朱批时间乾隆二十九年九月初五日,档案号:03-0052-054,缩微号:003-0775。

③《清高宗实录》卷643,乾隆二十六年八月丙戌。

④《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷152,《户部》。

⑤军机处录副奏折,山西布政使文绶:《奏请裁归化城通判事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆二十九年七月二十五日,朱批时间乾隆二十九年八月初四日,档案号:03-0052-053,缩微号:003-0773。

⑥《清高宗实录》卷643,乾隆二十六年八月丙戌。

⑦朱批奏折,光绪十年三月二十六日,山西巡抚张之洞:《奏为晋省口外各厅编查户籍无碍蒙古游牧事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-30-0213-006,缩微号:04-01-30-015-1720。

⑧朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

⑨军机处录副奏折,山西巡抚和其衷:《奏议裁归化城通判事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆二十九年八月二十六日,朱批时间乾隆二十九年九月初五日,档案号:03-0052-054,缩微号:003-0775。

⑩因为绥远城理事粮饷同知,主要管理绥远城旗人命盗案件,经收各厅地丁银米,与其他各厅不同,没有固定的辖区。

⑪军机处录副奏折,山西布政使文绶:《奏请裁归化城通判事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆二十九年七月二十五日,朱批乾隆二十九年八月初四日,档案号:03-0052-053,缩微号:003-0773。

才基本确定。

(二)厅官附属机构的发展

1. 不断增加的属官

归化城厅及其他各厅官属官的情况,均分为六科。^①其具体的发展变化情况,相关史料较少,只能勾勒出一个大概的脉络。归化城同知、七协理通判设立之初,清廷便认为“应给与衙署、人役、养廉、图记”^②。这八个厅官“原设吏攒二名”,可是“口外地方辽阔,凡蒙古汉人交涉事件,统归归化城同知、七协理通判,成招定案,与州县无异”。如此少的属员,实不敷用。因此,乾隆七年(1742年),山西巡抚喀尔吉善奏准,归化城同知、七协理通判“再各添典吏二名,并准七协理衙门,拣选缮写满洲、蒙古文移人一名,同知衙门挑取土默特官学内,缮写满洲、蒙古字人二名,以便办公”^③。乾隆十九年(1754年),七协理的附属机构情况已经是,“监狱、囚粮、吏书、作作,俱逐渐齐备。”^④乾隆二十六年(1761年),撤销昆都伦、善岱两协理下属“额设清字缮书,分添归化城,和林格尔二厅”^⑤。

归绥地区厅官的笔帖式,拥有较内地更大的权力。乾隆年间曾规定:“督抚衙门笔帖式。不准委署地方事务。”但是,因为归绥地区厅官“与蒙古交涉事件甚多,较口内地方不同,必须通晓满文之员,方能办理”,所以山西巡抚农起奏准,“嗣后,口外理事各厅缺出,一时如不得人,准以笔帖式暂署。”^⑥

至于厅官所属其他的人员,清水河厅理事通判,“门子一名,快役六名,皂役六名,捕役八名,马夫一名,作作一名,斗级四名,禁卒八名,更夫五名。共四十名,每名每年给工食银六两,嗣奉文裁去马夫一名,添设轿夫四名,共四十三名。”其他各通判厅,笔者没有找到相关史料,应该人员构成相差不多。至于同知厅,同治四年(1865年),山西省萨拉齐理事通判改为理事同知,“加增门子一名,快手二名,皂

隶六名,伞扇夫三名,作作一名,每名岁给工食银六两。”^⑦这样,萨拉齐理事同知的附属人员情况,结合上文清水河的材料,应大致为:门子二名,快手八名,皂隶十二名,伞扇夫三名,捕役八名,轿夫四名,作作二名,斗级四名,禁卒八名,更夫五名,共五十六名。当时的归化城理事同知,应该也有类似的人员配置。在政府正式的编制范围内,归绥地区厅官的属官是“归化城、绥远城、萨拉齐、各同知,典吏各三人;托克托城、和林格尔、清水河、宁远各通判,典吏各二人;归化城巡检、儒学、攒典各一人”^⑧。该地区行政体系日益完备。

2. 新增的铺司等通讯机构

归化城地区,虽设有蒙古台站,但“止递都统往来文移”^⑨。乾隆二年(1737年),办理归化城事务正红旗副都统瞻岱,奏准设立铺司。因为随着归化城同知及七协理的设置,“归化城事物繁多,公文俱属紧要,一切交部案件公文往来纷无宁日”。然而,当时管理这些事物的情况十分混乱,“惟凭该地乡保于就近各村庄轮派递送。如农忙事故,攒钱文雇员代送”,结果“任意迟延,每致贻误。归化城以来所有接到文书,往往擦损”。所以归化城按照察哈尔西四旗丰川卫所的先例,设立铺司,按照道里远近,每处相距以三十里,二十余里置为距离,就于村庄附近处设铺,“每铺铺司三名,总铺铺司四名,共应设五十三铺,该铺司一百六十八名,每年每名照例给工食银六两,共该银一千零八两,即于归化城都统衙门,每年所收牲畜记档公顷银内支給。所设铺司,专管递送公文,及递解人犯,令该同知及各该协理。不时稽察”^⑩。七协理该为五理事通判后,“善、昆二厅,额设铺司,改归五厅,酌量地方分设”^⑪。

由于铺司只靠人步行传递公文,速度太慢,不免迟误。乾隆七年(1742年),归绥地区增设递马,“照内地偏僻州县例,于归化城、和林格尔各设递马六匹,夫三名;善岱、托克托,各设递马四匹,夫二名;昆

①《绥远通志稿》卷74,《司法》。

②《清高宗实录》卷23,乾隆元年七月庚申。

③朱批奏折,乾隆十六年二月二十九日,护理山西巡抚朱一蜚:《奏为敬筹口外归化城七协理笔帖式所属等处民人命盗各案承审事宜事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0206-004,缩微号:04-01-01-030-1931。

④朱批奏折,乾隆十六年二月二十九日,护理山西巡抚朱一蜚:《奏为敬筹口外归化城七协理笔帖式所属等处民人命盗各案承审事宜事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0206-004,缩微号:04-01-01-030-1931。

⑤《清高宗实录》卷643,乾隆二十六年八月丙戌。

⑥《清高宗实录》卷1160,乾隆四十七年七月己亥。

⑦《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷264,《户部》。

⑧《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷148,《吏部·各省吏额》,中华书局,1991年。按:厅官的下属人员应该还有很多,只是限于资料,这里做有限阐释。

⑨《清高宗实录》卷166,乾隆七年五月己巳。

⑩军机处录副,乾隆二年正月,归化城副都统瞻岱:《奏为请设铺司可以专责任以省民累事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:1107-001。

⑪《清高宗实录》卷643,乾隆二十六年八月丙戌。

都仑、萨拉齐、清水河、各设递马二匹。夫一名”^①。公文传递系统进一步得到完善。

3. 设立巡检

雍正年间,随着归化城厅官设置,巡检作为维持地方治安的官员,也开始设置,最初只有归化城一名巡检。^②乾隆年间,随着厅官的发展,巡检数目也开始增加。乾隆十九年(1754年)十月,山西布政使多伦奏准,在归化城厅等七协理厅添设巡检“专司监狱,兼司缉捕”^③。乾隆二十五年(1760年)七厅改制时,“善岱、昆都仑原设巡检二员,酌量移驻于紧要村镇”^④,善岱巡检,“改由归化城厅管辖,移驻色尔登”^⑤。改称毕齐克奇巡检,这也是为何归化城有两个巡检,“一在城,兼司狱,一在毕齐克齐”^⑥。的由来。昆都仑巡检,改为和林格尔厅管辖。嘉庆十四年(1809年),和林格尔巡检兼管昆都仑,“移山西昆都仑巡检,驻包头村”^⑦,改称为包头巡检。最终,归绥道下设的巡检具体情况为:“归化城、包头村、和林格尔、毕齐克齐、萨拉齐、清水河、托克托城巡检各一人”,共七巡检。^⑧清末,归绥道下辖增加到十二个厅,巡检也新增了二道河、大庄科、张皋儿镇、陶林厅、大余太、丰镇厅、宁远厅,七巡检。^⑨巡检下属人员资料并不全,现在可以通过清水河巡检的人员设置对其有一些了解:“弓兵十名,刑皂二名,共十二名,每名岁给工食银六两,公银七十二两。”^⑩

4. 捕盗营与巡警局

光绪十年(1884年),晋抚奎斌奏设归化厅捕盗营四十人,“以外委领之,而节之于厅员”^⑪,归绥道其他各厅也陆续设立,在光绪十年(1884年)七月初一,一律成军。具体情况是:归化厅、萨拉齐厅、丰镇厅、宁远厅,此四厅,均设标捕盗外委一人,驻扎厅城,隶同知管辖,额外外委一人,兵四十名。和林格尔厅、托克托城厅、清水河厅的设置情况基本与上文

四厅相同,只是兵为三十名。^⑫

各厅巡警局由皆由捕盗营改组而成。光绪二十七年(1901年),归绥巡警总局成立后,第二年推行于各厅。原有归、萨、丰、宁、托、和、清七厅,于光绪二十八年(1902年)六月,先后成立巡警营,原设之外委为哨官、哨长,马步兵各四五十名,步兵略多。惟五原、陶林以边远辽阔,宁远以地近要隘,防务为重,兵额较多,特将三厅编为续备军,厅员兼任管带。光绪二十九年(1903年),新置之武、五、兴、陶各厅继续仿办。当时武川厅官仍在归化城办公,东胜厅设置稍后,地方荒凉,警政均暂从缓办。终清之世,各厅办警规制无所变更。^⑬

(三) 日益完备的基层管理

清初,归化城地区已经陆续涌入了大量汉人,着手管理这些汉人成为政府的当务之急。因为这些汉人大多因在原住地生存艰难,才到口外耕种谋生,加之人数众多,且已经在口外居住很长时间,所以驱回原籍于情于理都不合适。康熙皇帝也同意此观点:“伊等皆朕黎庶、既到口外种田生理。若不容留。令伊等何往。”但是如果“不互相对阅查明,将来俱为蒙古矣”,将会给当地的管理造成更多问题。所以,康熙五十一年(1712年),康熙皇帝拟出以下办法:“嗣后山东民人,有到口外种田者,该抚查明年貌姓名籍贯,造册移送稽察。由口外回山东去者,亦查明造册,移送该抚对阅稽查,则百姓不得任意往返,而事亦得清厘矣。”^⑭可是这项工作需要设立专门的政府机关,本来打算“酌设副将同知管理”,后来却因为“经九卿议停,未曾举行”,此事也就不了了之。

雍正元年(1723年),设立归化城同知一员。可

①《清高宗实录》卷166,乾隆七年五月己巳。

②《清史稿》卷120,《志第九五·食货一》。

③军机处录副奏折,山西巡抚恒文:《奏议多伦请于归化城等处移设巡检事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆十九年十一月十九日,朱批时间乾隆十九年十一月二十三日,档案号:03-0051-026,缩微号:003-0575。

④朱批奏折,乾隆二十五年八月初七日,山西巡抚鄂弼:《奏请更定晋省杀虎口外归化等协厅官制职守事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0238-005,缩微号:04-01-01-034-0682。

⑤《清高宗实录》卷643,乾隆二十六年八月丙戌。

⑥《清史稿》卷60,《志第三五·地理七·山西》。

⑦《清仁宗实录》卷212,嘉庆十四年五月壬午。案:《绥远通志稿》卷八十四,《职官》载“乾隆二十七年(1762)各厅添设管狱巡检,又设归化城毕齐克奇、萨拉齐包头镇巡检二员,制乃定”并不准确。

⑧《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷25,《吏部·官制·各省道员》。

⑨《绥远通志稿》卷84,《职官》。

⑩(清)阿克达春、文秀等纂修:《新修清水河厅志》卷10,《职官》,光绪九年刊抄本。

⑪(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷64,《警政》。

⑫录副奏折,光绪十三年正月二十五日,山西巡抚刚毅:《奏为口外七厅新设扑盗营年需火药等价银请旨饬部立案事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:03-6023-005,缩微号:450-2556。

⑬(民国)绥远通志稿馆纂:《绥远通志稿》卷75,《警政》。

⑭《清圣祖实录》卷250,康熙五十一年四月壬寅。

以说,康熙的设想已经得到某种程度的实现。雍正皇帝认为:“口外地方辽阔,该同知所辖,恐有遗漏之处,应令直隶山西督抚查明,酌量分交管理。”^①雍正十二年(1734年),理藩院奏准设立牌甲。^②清廷逐步设置了一套基层管理的具体办法:

一是照编造牌甲之例。归化城内外地面,“设立街长、十家牌。乡村设立甲头,十家长,十家牌。每年春秋二季稽查民人,如果知其来历,系有根底者,准其互相纠保,不准容留面生可疑之人,即行具报。”^{[2]144}“归化城种地民人,由该同知、通判,各按所管地界,照编造保甲之例,每年将旧存、新到及回籍病故人数,各若干,注明系何州县民人,造册咨送户部查核。”^③

二是如何安置新的移民。“俱著该同知一面安插,一面移咨本籍,查无过犯逃遁等情,准其居住耕种,年终造册报部。”^④

三是颁发票证。“凡民人出入关口,由原籍州县给印票验明放行,所有放过票张,造册报部。”^⑤

四是对于基层组织的自查,如果乡村里发生偷窃牛马等类的案件,“无论蒙古民人,责成归化厅,督率里长,保正与出派官兵,一律缉拿”^⑥。汉人还有乡长,查出“窝留盗匪之家与邻舍等,各照例治罪”。

因为直到光绪十年(1884年)前,归化城地区的汉人没有编入当地的户籍,不是归化城地区的正式居民,所以此前的基础管理效果并不理想。嘉庆十三年(1808年),统计归化城“实在民人四千九百余”,而早在康熙年间,“山东人民出口种地者多至十万有余。”^⑦连人数都统计混乱,其基层管理的情况如何,可见一斑。

光绪年间,归绥地区已经是“民人久已长其子孙,成其村落,各厅民户,何止烟火万家”。加之,同治年间,甘肃“回民之乱”时,归绥地区各路军队在此驻扎经过,“迄今遗勇尚多”。因此,着土定居,编立户籍,成为重要议程。光绪十年(1884年),清廷

开始对归绥地区的汉人编立户籍,“良民之有业者,方能编入籍,游民之无籍者,即驱逐处。并将后来寄民定有入籍年,分别续来者亦有限制。户籍既编,则客土分而良莠易别”^⑧。从此,归绥地区汉人获得了正式身份,基础管理更加规范。

二、归绥道的设置及其发展

清代,呼和浩特地区设立一系列同知、通判之后,一定程度上顺应汉人移民大幅度增加,行政管理难度不断增大的问题,出现田亩大规模开垦的社会形式,然而在整个地方政府机构的运作上仍存在问题。其中,管理汉人机构的文官品级太低,造成一些政府工作的难题:

一是因为绥远城有将军,归化城有副都统,与归化城理事同知等厅官,在同一地域内经常共同处理各种事务,虽然将军、都统品级较高,但彼此没有隶属关系,“同知与通判,未便与都统平衡,致相僭越,并难束通判,示以整齐,前此同知春品,不能逊顺协恭,由是事多掣肘,呼应不灵”。

二是因为呼和浩特地区距离山西路途遥远,一些重要案件不能得到及时的审结。乾隆五年(1740年),穆纳山奉政府命令禁止伐木,可“内地奸民,既敢串同工商,私自砍伐。而彼处夷人贪利,引放扎筏下河,顺流进口,竟势不可遏,直行抵河保,始得阻留”。因为归化城官员品级低,当时山西巡抚石麟“委令道府大员查办,方能定案,此口外未有文职大员办理之明证也”^⑨。

由此,设立更高品级的文官成为社会的需要,归绥道便应时而生。乾隆六年(1741年)二月,清廷同意在归化城“添设巡道一,于满、蒙、郎中内简放,总理旗民事务”^⑩,定为冲、繁、难三项要缺,“给总理旗民蒙古事务分巡归绥道关防”^⑪。归绥道全称为“山西总理旗民蒙古事务分巡归绥道”,正四品,每年俸

①《清世宗实录》卷53,雍正五年二月庚辰。

②朱批奏折,光绪十年三月二十六日,山西巡抚张之洞:《奏为晋省口外各厅编查户籍无碍蒙古游牧事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-30-0213-006,缩微号:04-01-30-015-1720。

③《清仁宗实录》卷226,嘉庆十五年二月己酉。

④《清世宗实录》卷53,雍正五年二月庚辰。

⑤《清史稿》卷120,《志第九五·食货一》。

⑥(民国)绥远通志稿馆纂:《绥远通志稿》卷74,《司法》。

⑦《清圣祖实录》卷250,康熙五十一年四月壬寅。

⑧朱批奏折,山西巡抚张之洞:《奏为晋省口外各厅编查户籍无碍蒙古游牧事》,中国第一历史档案馆藏,光绪十年三月二十六日,档案号:04-01-30-0213-006,缩微号:04-01-30-015-1720。

⑨朱批奏折,乾隆六年,山西巡抚喀尔吉善,绥远城建威将军补熙:《奏请归化城地方添设巡道一员等事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-12-0022-017,缩微号:04-01-12-004-2033。

⑩《清高宗实录》卷137,乾隆六年二月辛酉。

⑪《清高宗实录》卷149,乾隆六年八月丙辰。

银一百五十两,养廉银四千两。^①第一任归绥道员于乾隆六年(1741年)六月二十一日到任。^②

最初,归绥道的权责关系并不明朗,其过程一波三折。当初,绥远城将军补熙与山西巡抚喀尔吉善联名上奏折时,归绥道的职属情况是:

分隶将军,巡抚统辖,口外一切一应刑名钱谷政务,俱令督查办理。凡通判申报同知之事,同知转报与该道,复勘明白。应归将军办理者,具报将军;应由抚司完结者,该道移会两司核转;应由都统报部者,该道会同都统联衔呈报。庶可总理夷汉旗民一应事件。^③

由上述史料可以看出,此时归绥道处于被绥远城将军、归化城都统、山西巡抚三头领导的情况,这样的隶属关系,并不利于政府工作的顺利开展。解决的方案是,使归绥道或是归绥远城将军,或是归山西巡抚单一管辖。乾隆七年(1742年),先是当时绥远城将军补熙给山西巡抚喀尔吉善“两次寄字,称口外现设归绥道,凡刑名钱谷,若仍由巡抚、将军、都统、三处核拟,实有鞭长不及之势,嗣后或竟归将军,竟归都统,就近咨题完结”。其中,山西巡抚喀尔吉善获得乾隆帝的支持,从而使山西拥有了归绥道完全的隶属权,奏准“归化、绥远二城,办理一切案件,如巡道、同知、协理等官,遇有疎防迟延失察等事,均归巡抚咨题参处,毋庸该将军查取职名。是夷汉交涉事件,统归巡抚核题”,只有“蒙古民人交涉命盗等案,概由巡抚主稿,关会都统将军”。此种隶属关系虽有利于体制划一,但也存在“口外相隔辽远,关会审解,每致守候羈延”。虽然喀尔吉善表示“严飭道厅,依限审结,以免拖累,案情不致有误,职守亦有由归”^④,但地理距离的局限、案件的会审制,案件的拖拉很难避免。

从前文可知,归绥道下辖归化城、和林格尔、托克托、萨拉齐、清水河,一个理事同知厅,四个理事通判厅。此外,乾隆四年(1739年)设立的绥远城理事同知,专司粮饷,也由归绥道管辖。^⑤近代,归绥道隶属的官员,发生了两个变化:

一是官职品级和职衔的变化。同治四年(1865年),萨拉齐理事通判改为理事同知。光绪八年(1882年),归化、萨拉齐理事同知改为抚民同知,托克托城、和林格尔、清水河理事通判改为抚民通判,均兼理事衔。令人瞩目的是,“嗣后于实缺候补同通内,不分满汉,拣选调补”^⑥。光绪十年(1884年),归化城、萨拉齐厅二缺,均定为冲、繁、疲、难,边外最重缺;托克托厅均定为冲、烦、难边外要缺;和林格尔、清水河均定为烦、疲、难,边外要缺。以上各缺,均归专折奏请,升调酌补。^⑦同年,改归化城、萨拉齐、清水河、托克托城、和林格尔五厅,均为抚民厅,隶归绥道。^⑧

二是增加了下辖的厅。光绪十年(1884年),归绥道增加了山西大同府丰镇厅的抚民同知,朔平府的宁远抚民通判。光绪二十八年(1902年)十月,又增加了四个,分别是:“武川厅抚民同知、兴和厅抚民同知、陶林厅抚民通判、五原厅抚民同知。”^⑨光绪三十三年(1907年)三月“设东胜厅抚民通判”^⑩。光绪二十八年(1902年)设宁远通判为同知。于是归绥道下设十二个厅,分别是七个抚民同知厅、五个抚民通判厅。此外,绥远城理事粮饷同知并未改变。^⑪至此,清代归绥道的政府机构设置彻底完成。

归绥道本身就是归化城新设立的政权机构,随着时代的发展更多的机构依附于归绥道逐步设立,这些机构有:

①《绥远通志稿》卷84,《职官》。

②朱批奏折,乾隆六年九月十九日,绥远城建威将军补熙:《奏为遵旨详议归化城添设巡道就近办理口外一应刑名钱谷开垦等务事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0062-024,缩微号:04-01-01-010-1178。

③朱批奏折,乾隆六年,山西巡抚喀尔吉善、绥远城建威将军补熙:《奏请归化城地方添设巡道一员等事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-12-0022-017,缩微号:04-01-12-004-2033。

④朱批奏折,大学士鄂尔泰等:《奏为遵议山西巡抚喀尔吉善奏明不与建威将军补熙联衔事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-08-0158-034,缩微号:04-01-08-007-0348。

⑤录副奏折,山西巡抚和其衷:《奏议裁归化城通判事》,中国第一历史档案馆藏,具文时间乾隆二十九年八月二十六日,朱批时间乾隆二十九年九月初五日,档案号:03-0052-054,缩微号:003-0775。

⑥《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷41,《吏部》。

⑦《(民国)绥远通志稿》纂:《绥远通志稿》,卷84,《职官》。

⑧《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷152,《户部》,中华书局1991年。另:这里注意一点的是,设立抚民同知、通判官职,与该地设立抚民厅的时间并不是一致的。前者是光绪八年,后者是光绪十年。《清史稿》卷六〇,《志第三五·地理七》载:归化城,“光绪十年,改抚民同知”。有误。

⑨《清》高庚恩:《归绥道志》卷4,《全道考》。

⑩《清》王轩:《山西通志》卷30,《归绥道》。

⑪绥远通志稿纂:《绥远通志稿》卷1上,《省疆域沿革》。按:绥远城内专管粮饷之理事同知,但称粮饷厅,不在十二抚民之数。

(一) 增设归化关

在关税方面,早在康熙年间“归化城买卖牲畜设立记档官兵,专为稽查盗卖马匹,即派彼处人员收取税钱,以资彼处公用”^①,而正式的税收机构——归化关是乾隆时期设立的。其实,李婧的硕士论文《清代归化关的设立及其税收的相关情况》对此有详细的论述,本文不再赘言,其大致情况是:清代,归化关成立于乾隆二十六年(1761年)八月,第一任监督为傅察纳,其发展可分为四个阶段:

(1) 草创阶段[乾隆二十六年(1761年)八月至乾隆三十一年(1766年)]。归化关监督初由杀虎口监督兼管。

(2) 发展阶段[乾隆三十一年(1766年)至乾隆三十七年(1772年)]。成为独立机构,但仍欠稳定。

(3) 成熟阶段[乾隆三十八年(1773年)至光绪二十二年(1896年)]。这时归化关体制完备,变化甚微。

(4) 变革阶段。光绪二十三年(1897年)归化关再次进行了调整:改归绥道兼管之旧章,由山西省委员接办,由道监督,自此后再无变化。^[3]

目前关于归化关的研究存在两个小问题:

一是有学者认为,“乾隆三十四年(1769年),覆准归化城归山西巡抚兼管选派道府贤员,按年更替,主要委归绥道监管归化城监督印务”^[4]。这种说法有待进一步细化。具体情况是,乾隆三十四年(1769年),归化城税务,“归巡抚兼管,派委道府监督,以专责成,该处虽有归绥道驻劄,但令一人长川经理,不无日久弊生,应于通省道府内,拣选奏派,扣一年更换”^②。乾隆三十四年(1769年)至乾隆三十八年(1773年)期间,“本年[乾隆三十四年(1769年)]即奏委河东道桂林监收,三十五年(1770年)奏委归绥道富躬监收,三十六年(1771年)奏委雁平道锦格监收,三十七年(1772年)仍奏委归绥道富躬监收”。但是,河东道、雁平道等道距离归化城十分遥远,不如归绥道有地利之便,所以乾隆三十八年(1773年)山西巡抚觉罗巴彦三于奏准:“归化城税务既有归绥道驻扎该处,自宜另该道就近征收。”^③自此直到光绪二十二

年(1896年)税制改革前,除了归绥道暂时出缺,其他时间都在兼管归化关。

二是有学者认为,乾隆三十八年(1773年)至光绪二十二年(1896年)间“归化关由归绥道常川兼管,并且成为定例”^[5]。归绥道长时间连续监管归化关的事实,很容易迷惑人们的认识。事实上,终清一朝,归绥道监管归化关都没有成为定例,而是需要年年请示皇帝批准。乾隆三十八年(1773年),乾隆帝批准户部关于归化关的议复,说明了这个问题:

今归化城税务,既据该抚奏请,令该道接管,正宜严飭实力经征,按年据实奏报,仍不时查察。如该道征收有法,于一切稽查事宜,俱能实心经理,则报满时,自可仍行奏请接管,倘有办理未能尽善,或将来更易新任之员,于税务未能谙练,即当派贤员管理,以昭慎重,不必定为归绥道应管之例,似于催务更为有益。^④

我们继续看一些乾隆三十八年(1773年)后的档案便更加明了了,乾隆四十五年(1780年)十一月十六日,山西巡抚喀宁阿为了让归绥道继续接办归化关奏:

归绥道伊桑阿接管乾隆四十四年(1779年)十二月十三日,接征起扣至乾隆四十五年(1780年)十二月十二日,止一年期满。查该处贸易蒙古居多,该道伊桑阿以旗员驻扎,就近办理,自接管以来,据能实力稽查,征收妥协。其栅外总路地方派役巡查,以杜偷越该道,俱认真查办无误,今届期满,应请仍令该道伊桑阿再管一年。^⑤

嘉庆十一年(1806年)正月二十四日,山西巡抚同兴奏:

归化城税务前经户部议令,归绥道就近管理,如该道征收有法,于一切稽查事宜,皆能实心经理,任满仍行奏请接管。归绥道德纶自嘉庆十年(1805年)三月十三日起至十一年(1806年)二月十二日止题一年期满,该道德纶以旗员驻扎,就近办理,自接管以来,据能实力稽查,征收妥协,今届期满,应请仍令该道德纶再管一

①题本,山西巡抚伯麟:《题为归绥道齐布森接管归绥城税务一年期满共征收落地杂税银等项》,中国第一历史档案馆藏,嘉庆四年七月十二日,档案号:02-01-04-18184-032,原档案号:02-205-18184-032,缩微号:02-01-04-08-031-1695。

②《清高宗实录》卷828,乾隆三十四年二月辛酉。

③(清)张曾:《归绥识略》卷36,《物部·税课》。

④题本,山西巡抚伯麟:《题为归绥道齐布森接管归绥城税务一年期满共征收落地杂税银等项》,中国第一历史档案馆藏,嘉庆四年七月十二日,档案号:02-01-04-18184-032,原档案号:02-205-18184-032,缩微号:02-01-04-08-031-1695。

⑤朱批奏折,山西巡抚喀宁阿:《奏为归绥道伊桑阿接管归化城税务期满请仍行接管事》,中国第一历史档案馆藏,乾隆四十五年十一月十六日,档案号:04-01-12-0194-046,缩微号:04-01-12-033-1365。

年,实属驾轻就熟,于税务甚有裨益。^①

值得注意的是,这样的档案很多,甚至一直持续到宣统年间,公文的内容除了官员的名字和时间不同外,剩下的部分几乎相同,这从上述引文便可以看出一些端倪。因此可以说,虽然中央政府没有明文规定归绥道接管归化关,但是乾隆三十八年(1773年)后,归绥道几乎可以年年接管,山西巡抚和皇帝已经默认归绥道连年接管的事实。但每年期满,山西巡抚继续申请归绥道接办的请示,从来没有被废除。

当然,乾隆三十八年(1773年)后,也有山西别的道接管归化关的情况,这主要是归绥道因为各种原因离任,山西巡抚一般委任附近道员兼管,待新的归绥道上任,立即交接,重新开始过去的大家默认的行政秩序。例如,嘉庆十七年(1813年)七月二十五日,署理山西巡抚事务衡龄奏:

归绥道德伦,蒙恩,补授长芦盐运使,所遣归绥道印务,又经奴才衡龄奏,委朔平府知州德克津布护理(归绥道)。其归化城税务,即系该护道暂行兼管,兹新任归绥道嵩孚业以道省,前赴新任。奴才留心察看,该道老成明干,所有归化城税务,应请即令该道嵩孚就进接管,奴才仍随时稽查,如果经理未善,另行遴员更换。^②

类似关于上述接管归化关的奏折很多,内容也大致相似,甚至连文字都雷同,这也说明归绥道在事实上具备了长时期管理归化关的权力,只是这种权力没有得到正式的授予。

(二)归绥道加兵备衔

在清朝,凡守道、巡道加兵备衔,就能节制境内之都司、守备、千总、把总等武官。乾隆十一年(1746年),归绥道加兵备衔,乾隆十二年(1747年),“铸山西总理旗民蒙古事务分巡归绥兵备道关防”^③。绿旗兵“靖远一营,令该道稽查铃束”。靖远营原为大同德胜路营,驻扎和林格尔,最初“由大同

镇、杀虎协二处所辖,抽出马步兵共五百名拨往,并设都司、千总各一员,把总四员,于乾隆十年(1745年)移驻”^④。虽然该营与杀虎协相距遥远,但却与归绥道距离较近,从而又由归绥道管理,该道权力主要有三项:第一,“遇有兵民交涉事件,持平裁决”;第二,“军政等项仍会同杀虎协副将办理”;第三,靖远营俸饷即贮道库,每月令道督同营员监放,“如有扣短等弊,听该道揭参”^⑤。

靖远营的组成人员比较特殊,其成立之初和普通绿旗没有差别。乾隆十一年(1746年),因为绥远城驻防之家选、列等、复仇、兵丁,生齿渐多^⑥,“此项人等,不能养性度日,到彼处将所赏产业费尽,仍至不能生理,自应早筹生计”^⑦。绥远城与靖远营甚近,此五百名兵缺,即于绥远城驻防派往马兵,一百七十名,以领催前锋顶补,步兵三百三十名,以兵丁顶补。骁骑校品级与千总相等,将一员骁骑校改补靖远营千总,千总六年俸满,例得保送升用。对于这些新绿旗兵,还有一项优惠政策,乾隆二年(1737年)规定:“家选兵、照八旗另记档案之人,止准用骁骑校等微员”,可在靖远营改千总的骁骑校,“如有材技可观,实心效力者,令该管大臣,豫行奏明,准其升用”^⑧。同时,靖远营都司也改为沿边旗缺。后经过人员调整,最终靖远营的基本构成是:靖远营都司一人,千总一人,把总二人,外委五人,额外外委一人,兵二百五十六名。靖远营管辖和林、清水河、托克托、新安、五定五汛。^⑨

乾隆二十六年(1761年),归绥道又设归化城守营都司,归化营自宁武属之利民堡移驻扎归化城,^⑩设有都司一人,把总五人,委六人,额外外委一人。兵三百二十五名。^⑪归化营的俸饷也由归道库寄贮,按月监散。^⑫归化营管辖归化、萨拉齐、包头、多尔济、清河、沁昌六汛。光绪十年(1884年),口外该制,丰镇厅的丰川营划入归绥道管辖范围。丰川营守备一人,额外外委一人,存营汛外委把总一人,分

①朱批奏折,山西巡抚同兴:《奏为归绥道德伦就近管理归化城税务一年期满甚属妥协应请遵部议仍令接管事》,中国第一历史档案馆档,嘉庆十一年正月二十四日,档案号:04-01-12-0271-042,缩微号:04-01-12-047-2209。

②朱批奏折,嘉庆十七年七月二十五日,署理山西巡抚事务衡龄:《奏请将归化城税务即交新任归绥道嵩孚就近接管事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-12-0298-073,缩微号:04-01-12-053-2690。

③《清高宗实录》卷286,乾隆十二年三月庚子。

④《清高宗实录》卷280,乾隆十一年十二月乙丑。

⑤《清高宗实录》卷276,乾隆十一年十月甲戌。

⑥《清高宗实录》卷275,乾隆十一年九月己未。

⑦《清高宗实录》卷275,乾隆十一年九月己未。

⑧《清高宗实录》卷280,乾隆十一年十二月乙丑。

⑨(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷七十。

⑩朱批奏折,乾隆二十六年五月初二日,山西巡抚鄂弼:《奏为口外今昔情形不同原设营制多疏亟请分驻以慎巡防以垂永久》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0247-003,缩微号:04-01-01-035-0784。

⑪光绪朝《钦定大清会典事例》卷591,《兵部》。

⑫《清高宗实录》卷657,乾隆二十七年三月丙辰。

防把总二人,马步守兵一百一名。光绪二十四年(1898年),归化营、靖远营、丰川营均被裁汰。^①清末,归绥道所管辖的军队是“巡防队十营,每营不过百人”。口外地方辽阔,至少50里或200里设一长,每长不过一人,很少有二人。^②

(三)归绥道监管巡警局、洋务局

光绪二十七年(1901年)冬,归绥道恩铭设立归绥警务局,兼洋务局,以道台为督办,设提调一人总领两局事务。归绥警务局创始之始,募兵二百名,分旧城为东、南、西、北、中五区,各设分局,分配警额,职司站岗。其组织则仿照山西省制而略做变通,规定分局章程,中局由总局兼任。其职官提调以下,设管带、教习、队官、正副班长各员。^③

洋务局面设立于光绪二十七年(1901年)春。光绪二十六年(1900年),义和团的灭洋运动在归绥地区也产生了巨大影响,“口外各厅残害教士、教民、焚毁教堂之案尤多,教案为祸甚巨”^④。这次事件共打死天主教士三人,耶稣教士十三人,教民二百余人,“两处堂宇悉毁,财物劫取一空”。可是经过半年的时间,“尚未查明,焚毁教堂若干,所杀教士、教民若干人”^⑤。当时,外国也派教士来归化城查办。为了方便处理这些教案,归绥道恩铭根据山西成立的洋务局,设立口外七厅洋务分局。此外,宣统元年(1909年),全国各地禁烟公所,归绥道兼任归绥禁烟公所总办。归绥巡警局所辖范围,仅限于旧城。^⑥

(四)增设教諭

光绪十二年(1886年)前,归绥地区的汉人如果想参加科举考试,必须返回原籍。但是很多汉人已经离乡很久,“倘无籍可稽,依然不能应试”。因此每逢考试,归绥地区考生多被阻拦,造成很多青年俊秀没有晋升的渠道,从而废书不读。光绪十年(1884年),山西巡抚张之洞奏准口外七厅“编民立学,以修边政”^{[2]144}。光绪十一年(1885年),清廷同意“归绥道属之归化、萨拉齐、和林格尔、托克托、清水河、丰镇、甯远、七厅,于归化厅设

立总管七厅学校事务教諭一员”^⑦,每厅应试文武生童人数,各至二十名以上,取进一名,每厅取进文武生,至多各不过二名,如人数不敷取进,即分别停考缺额。其增廪增生名数,应试取进人数较多,再行议设。

光绪二十三年(1879年),又分为两学,归、萨、托、和、清五厅并为一学;丰、宁二厅并未一学。^⑧每学仍按二十名取进一名,至多每学文生不得过七名,武生各不得过四名。每学添设廪生各二名,廪生五年每学一贡,新补廪生食饩十年后,放准出贡。

自光绪十三年(1887年)起,山西省学政举行岁科二试,案临大同府时,“归化五厅之岁科两案,即驿递题到绥,由归绥道在署局考试,考毕封送试卷于大同,核定甲乙,递绥发榜,岁以为例;而丰、宁两厅,则调大同府随棚考试。岁科连试,前后共有七次,至三十一年(1905年),停止考试,得文生一百八十二人,每次岁试,兼取武童得三十七人”^⑨。从此,归绥地区的汉人考生拥有了晋身之基。

在清代,呼和浩特地区有三股力量,第一股是传统的土默特蒙古,第二股是代表清廷的绥远将军,第三股是代表社会发展的呼和浩特地区新设立的厅官。这三股力量中,新设立的厅官从雍正元年(1723年)设立起来,逐渐从小到大,从点到面,形成了一套持续发展的新兴的政府机构,既反映了大规模移民涌入的历史潮流,又促进了整个地区社会更加有序的发展。它们的诞生就是社会发展的体现,发展则是历史的表达。

[参考文献]

- [1]中国第一历史档案馆.乾隆上谕档:第1册[M].桂林:广西师范大学出版社,2008:633.
- [2]中国第一历史档案馆.光绪朝朱批奏折:第114辑[M].北京:中华书局,1996:144.
- [3]李婧.清代归化关的设立及其税收的相关情况[D].呼和浩特:内蒙古大学,2007.
- [4]祁美琴.清代催关研究[M].呼和浩特:内蒙古大学出版社,2004:34.
- [5]许檀.清代山西归化城的商业[J].文史哲,2009(4):83-93.

①(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷70,《军政》。

②曹义源:《绥远政坛见闻琐记》《内蒙古文史资料》第三十一辑。

③(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷75,《司法》。

④(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷82,《水路》。

⑤(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷81,《驿站》。

⑥朱批奏折,宣统二年十二月十三日,署理绥远城将军瑞良、归化城副都统麟寿:《奏为飭令咸麟赴归绥道新任兼充禁烟公所总办事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-12-0689-079,缩微号:04-01-12-132-1373。

⑦《钦定大清会典事例》(光绪朝)卷366,《礼部·学校·学校设官》。

⑧朱批奏折,光绪二十二年十一月二十八日,山西巡抚胡聘之、山西学政钱骏祥:《奏为晋省归绥道属口外七厅学制酌拟归并并添设廪增及文武学额事》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-38-0188-012,缩微号:04-01-38-008-2108。

⑨(民国)绥远通志馆纂:《绥远通志稿》卷41,《教育》。