

【人物传记】

潘效苏：矫枉过正

杜雪巍¹

“由俊秀投效楚军”²的潘效苏，不同于其他“空降”到新疆的巡抚。他自光绪九年（1883年）十月调入新疆，历任迪化直隶州知州、和阗直隶州知州、伊犁府知州、新疆迪化道尹兼按察使、新疆布政使，宦海 20 年。其从南到北做了三个地区的知州后，终于在光绪二十八年（1902年）九月初五日接替饶应祺担任了第五任甘肃新疆巡抚。潘效苏可以说是一位熟悉新疆、了解新疆、建设新疆的“能臣”、“干吏”，然而就是这样一位“能臣”、“干吏”，最终却落得个“即行革职，发往军台效力赎罪”³的地步。是他咎由自取？抑或受腐败大环境的浸淫，难于自拔、难于自清？

在新疆建省之后的历史上，执政新疆的潘效苏当是一道分水岭。在后任眼里“潘效苏执政时期是新疆建省以来历史上吏治最烂的一个时期”，但随着新世纪曙光的来临，晚清迎来的将是一场天翻地覆的朝代更迭大变革。

一、崛起于行伍

潘效苏（1838-1913），原名潘德音，字重贤，号少泉，后改名效苏，湖南湘乡人。咸丰十一年（1861年），23岁的潘效苏投效军营。同治二年（1863）八月，潘效苏因参加了清军收复杭州等城池的战斗，由于他作战勇敢，经左宗棠保奏以县丞留于浙江。此后，潘效苏跟随部队支援福建的剿匪作战，陆续收复了漳州的各府厅州县城池，福建全省的剿匪结束以后，部队犒赏三军，经左宗棠保奏，潘效苏免补本班，以通判改留福建，优先补用。但不久，潘效苏所在部队又转战广东，先后收复了广东镇平等城市，再次经左宗棠保奏奉旨赏加同知衔。同治七年（1868年），潘效苏随西征军赴直隶地区围剿捻军起义，战功卓著，又经左宗棠保奏，以同知衔改留陕西补用。同治八年（1869年）五月，潘效苏署理肤施（今延安市）、澄县等县的知县。

此后，潘效苏的母亲去世，其回乡丁忧了一年。丧期服满后，他赶赴甘肃，管理恪靖中营，兼带左路、左后等营。同治十年（1871年），潘效苏调署狄道州（今甘肃临洮县）知州。同治十一年（1872年）其调河州知州。光绪四年（1878年），奏保以知府用。不久，又再任河州知州，并转任循化厅（今青海循化撒拉族自治县）同知。

在从军的十七年间，潘效苏从一个 23 岁的俊秀青年，官阶一步步提升，后升为知府同知。他的才干得到了上级官员的认可与褒奖。

光绪八年（1882年），已 44 岁的潘效苏赴青海省循化厅同知任上。

二、调赴新疆

光绪九年（1883年）十月，潘效苏奉刘锦棠调遣，赶赴新疆，旋调补迪化直隶州知州。光绪十年（1884年）三月，其接印视事。光绪十二年（1886年），潘效苏交卸迪化州事，调署和阗

¹ 作者为新疆维吾尔自治区政府参事室（文史馆）《新疆文史》执行副主编。

² 秦国经编：《清代官员履历档案全编》（第六册），华东师范大学出版社，1997年，第592页。

³ 新疆社会科学院历史所编：《“清实录”新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社，2003年，第477页。



直隶州知州。光绪十四年（1888年）八月，调署伊犁府知府。光绪十五年（1889年）三月，护理新疆巡抚魏光焘奏补迪化府知府，由于修理城池有功，经魏光焘保奏加盐运使衔。光绪二十年（1894年）三月，回赴迪化本任。光绪二十一年（1895年）十一月，经前陕甘总督陶模奏请，开去潘效苏迪化知府一职，以道员身份归甘肃新疆补用。此后，又因会剿西宁北大通回民叛乱有功，朝廷赏加其西林巴图鲁名号。光绪二十二年（1896年）十月，潘效苏奉旨补授新疆镇迪道尹，兼按察使衔。光绪二十四年（1898年）十月，潘效苏署理新疆布政使。光绪二十五年（1899年）三月，回任，九月再次署理新疆布政使。光绪二十五年（1899年）五月，绥来回民叛乱，新疆巡抚饶应祺饬迪化城守协副将查春华等严戒城防，会同迪化县知事刘兆送等设法缉拿，并委镇迪潘效苏等总理省团练，选募天津商民丁壮500名，编成营队，协助城防¹。

光绪二十六年（1900年）五月，回任，旋经陕甘总督魏光焘奏调，赴甘差遣，委署甘肃布政使，光绪二十七年（1901年）正月，奉旨补授甘肃按察使。光绪二十八年（1902年）九月五日，朝廷鉴于其久任边缺，熟悉民情，升任新疆巡抚。“清实录”也载：“任道镕因病解职，调安徽巡抚聂缉槩为浙江巡抚，甘肃新疆饶应祺为安徽巡抚，以甘肃新疆布政使潘效苏为甘肃新疆巡抚。”²

三、调整建置，安边抚民

光绪十年（1884年）新疆建省后，由于新疆幅员辽阔、地广人稀，按照“因陋就简”的原则，清政府在新疆南北两路分别设置了镇迪、阿克苏、喀什噶尔和伊塔道四道。但运行多年以后，原来设置的府、州、县面积过宽、过大的弊端便显现出来。建省18年后，到光绪二十八年（1902年）饶应祺主政新疆时，由于人民生活安定，人口日渐增多，边境平定，很多回民纷纷来新疆屯垦、做工，经商。随着人口的增加，各种政务也日渐增多，一些地方的建置越来越不适应发展的需要，“各州县辖境过宽，遇事时有鞭长莫及之虑”³。所以，光绪二十八年（1902年）九月二十九日，潘效苏接任新疆巡抚后，一方面选派人员协同地方官员着手勘划各地界址、户口、钱粮；另一方面又选派人员专门办理此事。对勘界过程中出现的问题，潘效苏也及时予以解决。具体做法是：一、在莎车、叶城之间增设泽普县。在原先的奏议中，将县城设在莎车的坡期坎庄，但潘效苏经过调查发现，坡期坎存西距莎车九十里，东距叶城九十里，中间是戈壁荒滩，假若设县，似嫌过密，而叶城以东则是固玛。此地距县城有一百二十里，中间也是百里戈壁，由于距离较远，民间完税、及折纳银粮多有不便。于是，潘效苏便把固玛作为了泽普县县城的驻地，“改新疆泽普县移驻固玛巴楚州，隶莎车府”⁴，并将莎车府的坡期坎村改为叶城县管辖。如此一来，不仅对清理诉讼较为便利，而且此地东距和田三百余里，地理位置也适中，便于相互联络。这对当地农业的发展和商业上的税征都有很多好处。

光绪二十九年（1903年），潘效苏又建议将南疆的“疏勒、莎车、温宿三直隶州改升知府，三州吏目改升府经历。库车直隶厅同知改为直隶州知州，玛喇巴什直隶厅通判改为巴楚州，厚设通判改为知州一员，归疏勒府管辖两厅照磨，均改为州吏目”⁵以上改设正佐以后所缺的衙署、坛庙、仓廩、监狱都不需要兴修。廉俸公等项一概照旧，已毋庸增减。莎车府属新设蒲犁通判，

¹ 乌鲁木齐地方志编纂委员会：《乌鲁木齐市志》（第一卷），新疆人民出版社，1994年，第49页。

² 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社，2003年，第444页。

³ 朱寿朋：《光绪东华录》（第五册），20折，中华书局，1958年，第78页。

⁴ 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社，2003年，第443页。

⁵ 朱寿朋：《光绪东华录》（第五册），中华书局，1958年，第5092页。



新设泽普县改为皮山县。这种新的区划设置，不仅从地理位置上将所属府州县的管辖范围行政划一，也趋于合理，也更有利于中央对地方的管理。

此外，在玛喇巴什这个地方，还经常与疏勒发生争界、争水事端。过去因为归疏勒府管辖，并无畛域之分。后经查明玛喇巴什与疏勒争水、争界的界处位于玛喇巴什属地的铁里木华庄，地处偏远。玛喇巴什过去曾隶属于叶尔羌，自设官分治以来，又隶属莎车。玛喇巴什一向同莎车、叶城各个村庄共同使用厅杂拉布河水，而这个村庄处在河流的下游，由于莎车、叶城上游各村庄的垦荒特别多，导致下游的村庄时常缺水，后来经过多次派员勘察，封禁了上游的垦荒，情况才得以好转。加上泽普勒善河也是在莎车、叶城的上游，经由莎车属地的头台，而后到达二台、三台、四台，以致五、六、七台，而此地却是地高水低，难以灌溉。而且五台的水势较陡，每年夏季上游水涨时必造成决堤，“为患论者皆以该厅不得该河之利，独受该河之害。于是，潘效苏建议在莎、叶境内开渠，以达玛属地内，不仅可以开荒获取大利，且免水患于无形。”¹

三是，在吐鲁番地方裁藩设县。由于当时新疆吏治腐败，财政收入日不敷出，导致像吐鲁番郡王那样的地方贵族势力依靠朝廷给予的优惠条件独霸一方，不听政府的号令，妄自尊大。鉴于这种情况，光绪二十八年（1902年），潘效苏决定在吐鲁番郡王的封地减藩设县。鄯善设县后，以鲁克沁镇为郡王的封地，封号不变，其在册的庄园、田园，都以县治令纳税²。通过裁藩设县，无形中削减了地方郡王的权力，杜绝了地方割据势力的出现，保证了税赋的征收，维护了中央政府在疆的统治。

哈萨克也是新疆的世居民族之一，以前常在齐桑诺尔、俄栋河、布昆河一带游牧。同治三年（1864年），中俄《勘分西北界约记》签订后，俄国将科布多所属的斋桑湖全部占去，阿尔泰山南麓海七旗游牧牧地也几乎被瓜分殆尽，致使大部分哈萨克牧民的驻地、牧地划入俄境，根据“人随地归”的原则，哈萨克牧民也随地归俄，而内附之众则向东迁徙，散居、游牧在阿尔泰山南坡一带。光绪初年，由于自然灾害频发，草场枯竭，部分哈萨克牧民“相率潜逃来新，致使新疆南、北路皆有哈萨克窜扰”³，但当时清廷仍固守着传统“有边无防”的边防政策，致使与新疆接壤的哈萨克牧民时常犯卡，给新疆的边防稳定构成威胁。而且，科属阿尔泰山周围七百余里，自借给塔尔巴哈台安插蒙众之后，乌梁海大片的膏腴之地全部失去，游牧无资，此处官兵一再呈请，要求收回所借出的草场。科布多之所以要急切的收回所借出之地因“寄牧各蒙部之哈萨克，若不将阿尔泰山借地收回，别无安插之处”，而塔城之不欲还地也因“潜住阿尔泰山之哈萨克，若收回塔境实无余地可以安插。”⁴由此，双方来往交错多年。而且哈萨克窜匿新疆境内已数十年，散处各地，男女人口数以万计，漫无限制，法令难以施用。不但侵占蒙、回、维民族的牧地，甚至结伙持械，肆意横行。“小则抢劫牲畜，大则伤害人命，为祸最大，急之既虞走险，缓之又复难驯，操纵之间实行难棘。”⁵西北边防的形势变地越来越复杂。

光绪二十八年（1902年），科布多参赞大臣瑞洵奏称“阿尔泰山一带横被侵占，蒙哈愤怨，拟先委员驰往办理”⁶，对如此情况，清廷认为“此事事关北路大局，潘效苏按照所陈各节确切查明，妥筹整顿，以重边防”⁷。潘效苏主张“将原借地段交还科布多参赞大臣管辖，其潜住之哈

¹ 袁大化修、王树楠纂：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编辑出版、新疆人民出版社，2013年10月版，第72页。

² 曹尚亨：《吐鲁番五千年》（下卷），新疆大学出版社，2007年，第1197页。

³ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑，635折，中华书局，1996年，第702页。

⁴ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑，614折，中华书局，1996年，第665页。

⁵ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑，635折，中华书局，1996年，第702页。

⁶ 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社，2003年，第447页。

⁷ 《清德宗实录》卷510，中华书局，1986年，第731页。



民人随地归，住科布多境者归科城管辖，住塔尔巴哈台境者归塔城管辖”¹，“派令练军右旗营王官王之相、从九品李炳文星夜前往，会同省员及科城来员分别悉数收回各牧”²，且“哈萨克向本不准入卡，而安插新疆境内，终恐养痍成患”。为维护边境局势，潘效苏吸取前任饶应祺“操之过急，急生他变”的教训，提出“收哈一事，不宜操切，务当体察情形，善为开导，随时妥善办理”³，采取“恩威并施”的羁縻方针，即对越境的哈萨克牧民，予以劝导，“剔之以威，款之以利，先将迪化东山暨奇台、孚远、阜康、镇西厅各境内潜住之哈众头目十三名，加以拊循……责令将该管哈众速迁归牧。”⁴在想办法开导的同时，潘效苏也饬令各地有哈萨克北路的精河、库尔喀喇乌苏、绥来、呼图壁、昌吉、迪化、阜康、孚远、奇台镇；西南路的吐鲁番、鄯善、焉耆、若羌、于阗等十六府、厅、县，以及北路抚属之中营中旗，左路中旗，玛纳斯协中、左、右三营旗库尔喀喇乌苏之中营中旗，济木萨之中营中旗，迪化城守协之中左右三旗，吐鲁番营之左旗，练军左翼中左右三旗，右翼中左中右三旗，伊犁镇属之精河中营中旗，巴里坤属之中营中旗、城守营，古城之中营中旗；南路阿克苏镇属之喀喇沙尔中营中旗，蒲昌营、若羌营，喀什噶尔提督之和阗营等马步三十营旗。“各抽队伍，并加派文武委员，会同驱逐，一面咨请科塔两城派拨文武员弁勇丁，随带哈萨克头目通事前来搜查，随时接收，各归各牧。”⁵然而，在办理驱逐哈萨克牧民的过程中，一些地方官不肯出力协助，且有意容留，“不以潘效苏派队驱逐为然，致哈恃为护符，既行复止，委员孤掌难鸣。”⁶为此，潘效苏就驱哈事宜“议定文武各弁功过，以示劝惩”，从制度上确保了“安抚哈民”的顺利进行，为边境安宁奠定了基础。

正当科布多与新疆顺利收回住牧在新疆的哈萨克时，光绪三十年（1904年）十月，潘效苏奏称：哈萨克头目布克占踞屈莽山口，遂派员前去劝导。时值维吾尔商人阿西木“进山贸易，借探情形”。八月初八日，阿西木称部分哈民愿意迁回，潘效苏便命“喀喇沙尔营右哨把总王得胜，马队中哨经制张寿人各带马勇二十名，把总张凤生带团丁四十名往收”。八月十八日，张凤生进山将愿意迁回的“十三顶毡房哈众”催押起程。当他们到达昆玛可利时，张凤山及通事爱买提约库尔玩在毡房相见，劝说其率所属哈萨克部众出山。不料，第二天傍晚，库尔玩率哈众突然袭击官兵驻扎的营地。官兵猝不及防，伤亡惨重，张凤生也毙命。“团丁二十四名，带伤十五名”。事件严重危害到新疆的边境安定，而且“哈萨克所踞之屈莽山地方在新省极南四十余站，东通青海，南通西藏，西同于阗，绵亘千有余里，边远遐荒，头头是道。”⁷且此地又与英、俄边界相毗邻，随时可能造成边界冲突。潘效苏欲进剿这支哈萨克人，但清政府命其“妥慎办理”，使得屈莽山之哈众最终逃到了西藏，潘效苏电请陕甘总督崧藩飞咨青海大臣饬派兵严行堵截外，“其余各属逃哈自光绪二十八年（1902年）冬间起至三十年（1904年）冬季至，计解交塔城收回者一百九十七户共七百四十一丁口，又陆续分起解回科布多，经参赞大臣瑞洵奏明，接收者计一千七百六十八户共九千二百零五丁口，嗣又由若羌县查出四十二户共二百二十丁口，亦经转解科布多收回原牧”⁸至此，安抚哈萨克牧民之事告一段落，使得哈民各有牧地可归，在一定程度上缓解了哈萨克牧民侵扰边境的情况发生。

四、添设卡伦、稽查边卡

¹ 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社2003年，第450页。

² 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑618折，中华书局1996年，第675页。

³ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑639折，中华书局1996年，第706页。

⁴ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑636折，中华书局1996年，第703页。

⁵ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑635折，中华书局1996年，第702页。

⁶ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑634折，中华书局1996年，第700页。

⁷ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑639折，中华书局1996年，第707页。

⁸ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑648折，中华书局1996年，第719页。



清代的卡伦分为常设、移驻、添设三种。新疆向来是蒙古、哈萨克等游牧民族的栖息地。这些游牧民族逐水草而居，也经常出现为争夺水草而发生的冲突。清政府为加强对边疆游牧民族的管理，在新疆的边境地区也设置了众多卡伦，一方面用来稽查私自“越境游牧”的哈萨克牧民，一方面抵御俄国对中国西北边疆大片领土进行的侵蚀。潘效苏又鉴于“科、塔两城哈萨克潜来新疆地面游牧历年已久，因非新疆管辖，抢窃频仍，肆无忌惮，为害闾阎”¹的事实，为加强对边疆的管理，光绪二十九年（1903年），他对潜入新疆南路罗布淖尔以及北路巴里坤登出的哈民，“派兵设卡清查以来之户，杜绝未来之人，并另派委员会同科塔派来之员分别收回，各归各牧，以免纷扰。”²光绪三十年（1904年），潘效苏又在“迪化县之蒋家湾，阜康县之高货郎庙，孚远县之三台，及大河沿，奇台县之北道桥、木垒河、大石头三个泉镇，西厅之卧云矾花儿茨地方，分设卡座，以杜绕越。”³

光绪三十一年（1905）年，潘效苏以“北境空虚，于滴水沟北六十六、七里之高湖浪，各设卡房一座，卡弁、外委各一员，兵十员，两卡官兵予梭梭堆东北的五个泉会哨，以资巡防而卫地方。”⁴然后又从镇西厅起至精河厅，共设大卡伦三处，每处驻干总一员，兵四十名：中卡伦八处，每处驻外委一员，兵二十名，马步各半，以资巡哨，兼顾屯牧。并于各卡中间扼要之地，修筑界墩，两卡弁兵往来会哨，以昭周密。另外，订立卡伦章程，督促地方文武官员遵照办理。同时，他一改过去哈萨克牧地无人专管，牧民不受约束的状况，采取清查户口、分拨牧地、挑选头目、订立规条等政策。并对设卡后，如有哈萨克民众赴新疆各地贸易者，应限定人数，每起不得超过二十人。归科属者由科布多大臣发给执照，归塔属者由塔尔巴哈台大臣发给执照，将人畜数日、贸易处所、往返日期分别填明，定限五个月仍归原牧，不得在新疆境内逗留，以免滋事；如无执照，不准擅自入卡；如有哈民私入卡伦，经官兵逐逐拒捕或越界偷窃者，拿获后按例分别治罪；驻卡弁兵如有旷职，照例分别予以惩罚；倘有受贿舞弊者，一经发觉，加重治罪；如果巡哨勤慎，一年无过，准各记功一次，以示劝惩。如此办理，“庶哈众可无侵扰之患，边防亦免疏懈之虞矣”⁵，潘效苏希望通过设立边卡及订立章程，加大对边境的巡防力度，以此来实现边防的稳定。这是巩固边防的正确之举，也收到了事半功倍之效。

通过对科布多、塔城哈民施行“人随地归”原则，对潜入新疆南、北两路的哈民设卡查禁。到光绪三十一年（1905），“除南路若羌县属屈莽山尚有头目布克一股二百余人，因抗拒兵团业经奏请派拨兵队前往相机追拿应另案办理外，其余北路之镇西、奇台、孚远、阜康、迪化、昌吉、呼图壁、绥来、库尔喀喇乌苏、精河，南路之焉耆、吐鲁番、鄯善各属逃哈，经地方文武委员会同科塔派来员弁驱收净尽。”⁶但由于哈萨克潜匿新疆时间长且人数众多、分布区域广，将哈众全部驱收净尽还有一定困难。潘效苏进行的驱哈事宜并未如他所说的驱收净尽。光绪三十二年（1906），巡抚吴引孙曾奏：“前此搜驱并未净尽，现经查出深藏附省之昌吉、绥来、呼图壁、孚远、奇台、阜康各山内，人数尚众，复飭地方文武严密搜查”，“计搜获散匿各处毡房应归塔城者二百余项，应归阿属者五百余项，共尚有七百八十余项，男女大小共五千二百余丁口”，同时，由于哈萨克族性情犷獗，贪逐水草而居，专以游牧抢夺为事，新省与塔城、阿勒泰接壤，大漠平沙，常有人迹罕至之处，哈众则奋策驰驱，迄无定所，加以山深路险，防备实有所难周。巡抚潘

¹ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑649折，中华书局1996年，第720页。

² 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑614折，中华书局1996年，第666页。

³ 中国第一档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑636折，中华书局1996年，第703页。

⁴ 中国边疆史地研究中心编：《新疆乡土志稿》阜康县乡土志·兵事录，第29页。

⁵ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑649折，中华书局1996，721页。

⁶ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑649折，中华书局1996，720页。



效苏虽“添设卡伦虑其阑入，但地广兵单几同虚设”¹。这从一个侧面也说明，驱收哈民工作的艰苦程度。

五、遴选人才、办理积案、改革年班

（一）遴选“熟悉边务”之人才

文武官员的选拔和任用，是一个国家和政府实现有效统治的基础，也是确保边防安全的一个重要保障。作为晚清封疆大吏的潘效苏，在其就任新疆巡抚期间，清廷官员的腐败情形已十分严重，加之八旗、绿营兵也已经衰落，且“新省远居边尧，紧接强邻，交涉繁艰，种民庞杂”，由此，潘效苏要求各文武大员务必“讲求吏治整饬，共济时艰，隐消边患。”所以在职官遴选及军务建设上也显得非常重要。他一向认为：“察吏安民，自强之方，尤贵整军经武。”²因此，他认为新疆的职官选调应根据各地特殊情况，援照章程，量材录用，对于边防要地职位之缺，也主张“因地择人，不能拘以定例”³。比如：在地文文职官员的遴选、任用上，潘效苏说：“臣在新年久，向于各员贤否，闻见较真。兹绾疆符已逾两载，或于接见时观其志趋之浅深，或于公牍中验其才识之优劣，考察既久，鉴别弥详。”⁴为此，他提出了自己遴选官员的标准：即“在新疆年久，极为熟悉边务，且精明能干，人地亦极相宜之人。”与此同时，潘效苏所任命的地方官吏大多在边疆地区历练过，如在洛浦、疏附、莎车、巴楚、沙雅、叶城等县工作过。而且这些县大多处于与邻国有领土接壤的边陲重镇，属于边防一线。同时，官吏的遴选大多具体到县一级，这样才有利于上级的统治；而且这种遴选非常注重实效，即官吏的任命必须是在新疆做官多年，对边疆形势非常熟悉，有一定的治边经验。在官员任命上，潘效苏的“老乡情节”非常浓厚，如其在光绪二十七年（1901年）到光绪三十一年（1904年）任命的21名县级官吏中，有15名属于湖南籍。在官吏的选拔任命上，潘效苏借鉴了曾国藩治理湘军的模式，即先设官，由统率选拔将领；后募兵，再由将领来招募士卒。将领招募士卒用的都是一些同乡周围十里地以内的人，使士卒只服从将领，将领也只服从统率，这样就构成了一个人数众多、盘根错节的同乡群体。在湘军内部，从将领到士卒都是以湖南籍为主体，如曾国藩、左宗棠、刘锦棠等等。从后来潘效苏被左宗棠调赴新疆行营便可以看出这一点。所以，潘效苏在官员选拔上优先考虑湖南籍也就不足为怪了。这种选拔模式，在一定程度上保证了“官心”的上下一致，也便于“自上而下”的统治，这对于维护边疆统治，巩固边防稳定也有一定积极意义。

在地方武职官员的选用上，潘效苏也遵从一个原则，即“精明强干、久历戎行，在甘肃新疆效力有年、边情营务均未熟悉、于边防营伍有裨益之人”⁵同时，潘效苏非常注重“人地是否相宜”。如光绪二十九年（1903年），针对前甘肃新疆巡抚饶应祺委署谷振杰为阿克苏镇总兵一缺，潘效苏便上奏指出：“振杰一介武夫，毫无知识，前权斯篆数年，鲜建树之称，旋署提封一载，乏涓埃之报，旧标重莅悚别滋深。”⁵而且，阿克苏为南疆的重镇枢纽，辖境与俄界毗连，操防、交涉非常重要。只有尽心尽力，遇事认真之人方可以胜任。

其次，潘效苏对官员的奖惩也非常严明。自光绪九年（1883年）开办通商以来，供职于伊犁、塔尔巴哈台、喀什噶尔等处的专业及翻译人员，由于庚子之役后，俄人在中国边防到处增兵，战争有一触即发之势，彼此间的交涉变得非常棘手，但他们遇事“据理执约，不激不随，遇事切磋相机因应，得以弭患而固邦交，实属异常出力。”于是，潘效苏上奏说：“新疆办理洋务在事出

¹ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑657折，中华书局1996，730页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》49辑557折，中华书局1996，571页。

³ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》1辑285折，中华书局1996，404页。

⁴ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》49辑558折，中华书局1996，571页。

⁵ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》48辑722折，中华书局1996，753页。



力人员，吁恳天恩照请给奖，以示鼓励”¹。对于光绪二十八年（1902年）至光绪三十年（1904年），曾协助潘效苏办理安抚哈萨克牧民事宜的文武官员，他认为：“文武员弁搜查驱哈，时阅三年，铤险涉幽，冲寒冒暑，出入于荒僻烟瘴之境，驰驱于坚冰积雪之中，墜指裂肤，销肌灼骨，备尝艰苦。卒能不懈，将十余年潜逃哈众一律驱除净尽，消患无形，实属有劳可录”²。所以，潘效苏主张将出力的文武员弁，每营旗酌保数员，以示鼓励。同时，对于官员违纲乱纪，惩罚也是很严厉的。如新疆补用知府候补同知胡岑被委署焉耆府知府后，该员“亲赴藩司头门将牌示擦抹，口称缺分瘠苦，委署迟延，径入内堂向署藩司李滋森大肆咆哮，出言无状”。对于此事，潘效苏也十分气愤，上奏指胡岑“无理取闹，蔑视长官，实属毫无忌惮，若不据实从严参办，何以肃纲纪而做效尤”³后将其革职，勒令回籍。通过以上这些奖惩措施，不仅在一定程度上鼓舞的官兵的士气，也提高了官员的积极性，也相应肃明了纪律，维护了自上而下的统治。

（二）办理中俄积案

中、俄分界后，南北有数千里的边境线，生活在边境线附近的布鲁特、哈萨克牧民，他们“有华籍者，有俄籍者，甚或一家之中半华半俄，一人之身忽华忽俄，因事纷争，随意避就。”⁴加上安集延变乱后，流亡居住在中国境内以及陕甘回乱后逃入俄境的人等都有不少，每遇交涉，楞端纷纭，殊难着手，从而构成中、俄边境的不稳定因素。尤其在喀什噶尔沿边一带，与俄境昆连，两国交界人民错处，人员庞杂，互相劫杀案件时有发生；并且，通商往来贸易之人较多，“雀角鼠牙无时不有，彼此互控，两国官员展转行查动辄累月，经年不能了结”⁵因此，两国边民互相控告，积案累累。

有鉴于此，中俄双方开始寻求一种新的办法来清理中俄多年的积案。后经双方商定，决定用一种名叫“司牙孜”的方案来解决彼此国民的争端。即：由中俄两国边吏将历年积案彼此知照，凡属俄属哈萨克越入中国境内抢劫经人控告之案，由中俄交涉局造册咨送俄国领事官，凡中属哈萨克越入俄国境内抢劫，由俄国官员造册咨送中国伊犁将军、塔城参赞大臣及各地通商衙门。经双方约定日期，传集双方认证，选择交界适中之地，两国各派官员前往，会同审讯。审讯时不用中俄两国法律，而是依照哈萨克的旧俗，抱经宣誓，以判断是非曲直，令无理者向有理者赔偿银物或牛羊马匹，以弥补损失。这种清理积案的做法被称作“司牙孜”。光绪十二年（1886）锡纶升任伊犁将军后，同俄国七河省省督佛哩德商定：“中俄会办司牙孜，每届三年举办一次，永着为例”⁶。而喀什自设道通商以来，将近二十年并未办过司牙孜，以致两国国民互控未结之案，积压甚多。光绪二十九年（1903），潘效苏决定在喀什噶尔奇木霍尔罕地方开办中俄司牙孜会所，调索伦营领队大臣志锐与俄方派员潘特索福并办会审。⁷光绪三十年（1904），潘效苏奏请仿照伊、塔司牙孜成案，委派“伊犁索伦营领队大臣志锐，会同俄官潘特索福齐集奇木霍尔罕地方举行第一次司牙孜，共结案一千六百九十八起。惟乌什一隅，因人证未齐，不克举行”⁸，以此解除中俄边境的不稳定因素。

（三）改革“年班”制度

清廷为便于笼络少数民族上层，维护其统治，往往定期选派王公贵族轮班进京觐见皇帝，俗

¹ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》20辑742折，中华书局1996，809页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑648折，中华书局1996，719页。

³ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》20辑161折，中华书局1996，185页。

⁴ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》111辑636折，中华书局1996，832页。

⁵ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》111辑638折，中华书局1996，835页。

⁶ 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编：《新疆通志》（第二十五卷）外事志，第83页。

⁷ 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编：《新疆通志》（第二十五卷）外事志，第20页。

⁸ 袁大化修、王树楠纂：《新疆图志》卷56，交涉四，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社，2013年10月版，第1953页。



称“年班”制。年班制是清政府规定的蒙古族和西北地区少数民族上层王公贵族每逢年节来京朝见皇帝的一种制度。参加年班的王公贵族，分批于每年旧历新年入京觐见皇帝。按理藩院的惯例，新疆回子王公入值“年班”，本应每五年一次。然而，由于新疆距北京路途遥远，往返需花费不少。清初时，王公贵族入京觐见所需的花费多由政府承担，返回时清政府还要赏赐他们大量的钱物。但后来由于清廷赔款增多，财政日益拮据，各省王公贵族来京所需车马、粮饷逐渐改为自行承担，这样就使王公贵族入京觐见成为了一种负担。为了抵补旅行花费，王公不得不向自己属下的百姓变相征收赋税，无形中也加重了农民的负担。而该回子王公皆袭爵于乱离之后，以前产业已荡然无存，每次入京车马、人员需费甚多，致使经费拮据。倘以此轮班进京，长途万里，必使之踽踽道周，似非体恤远人之意。于是，潘效苏提议：“该回子王公现在既有六员，如每员轮值一年，则可分为六次，庶该班多展一年之期，即可多纾‘分之力。”主张“将该回子王公年班定为六班，以哈密亲王为第一班，吐鲁番郡王为第二班，库车郡王为第三班，拜城辅国公为第四班，阿克苏郡王衔贝勒为第五班，和阗辅国公为第六班。”¹以次递推，周而复始，以免间断。这样不仅节省了银粮，还保证了回子王公“年班”制顺延，在一定程度上减轻了百姓的负担。

六、兴办屯田发展植棉业

俗话说，“民以食为天”。对于中国这样一个农业大国而言，尤其是在以小农经济为主的封建时代，土地是农民赖以生存的基础，粮食等生活必需品皆来源于农业。而农民在土地上耕种，农业能否获得丰收在一定程度上还取决于天气气候的变化，所以从古至今，上至王侯将相，下至普通百姓，无不乞求年年风调雨顺，也正因为此也才有了“祭天”、“拜地”之说，所以历朝历代把记载天气变化作为一项制度来做就不足为怪了。清朝也不例外，户部每年都会将各地造报上来的每月雨、雪量登记造册，以备查考。从光绪二十八年（1902）起至三十一年（1905），潘效苏在任巡抚期间，也按时造报新疆南北两路的雨、雪变化情况，通过对新疆各地每月雨雪量连续不断的记录，一方面可以将历年记录进行对比，找出当地降雨、雪的时间及规律，为来年的播种合理安排农时；另一方面也可以为农业生产的发展保留一份气象记录，并为政府处理有关农事制定相应政策措施提供保证。

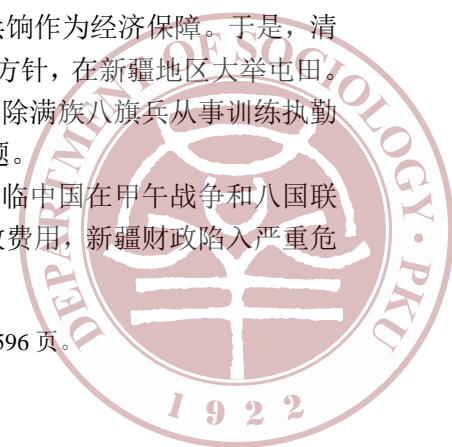
兴办屯田，发展农业生产

屯田，自古以来都是农业生产的一项重要措施。自汉代在新疆轮台屯田始，历朝统治着在新疆进行屯田就不曾间断过，并逐渐形成了兵屯、民屯、旗屯、犯屯等形式。兵屯，即所谓的利用军队进行屯田，是清代新疆屯田的重要形式之一，主要指用绿营兵进行屯垦，开始于康熙年间。史书记载：“从康熙五十四年开始，清政府就在西北的凉州镇以西至巴里坤、吐鲁番一带实行屯田。”²因为兵屯有组织迅速、容易管理、增减方便等优点，且对于政治和军事都有重要意义。加之新疆特殊的地理环境，所以历朝统治者在治理新疆后，在农业生产中首先想到的多是采取“兵屯”方式。清朝统一新疆以后，由于经过长期战争的破坏，西北边疆地区地旷人稀、满目疮痍。清王朝要在西北边疆地区巩固自己的统治，就必须有足够的粮食、兵饷作为经济保障。于是，清王朝在西北边疆地区实行了旨在“屯垦开发、以边养边”的开发经营方针，在新疆地区大举屯田。本着“寓兵于农”、“自耕自食”的目的，清政府要求北疆驻防军队，除满族八旗兵从事训练执勤外，其它各族驻防军都要从事屯田生产活动，以求解决粮食自给问题。

光绪二十八年（1902）九月，潘效苏就任新疆巡抚后不久，就面临中国在甲午战争和八国联军入侵战争中接连惨败，巨额的赔款使清廷再也无力解拨新疆的军政费用，新疆财政陷入严重危

¹ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》115辑571折，中华书局1996，596页。

² 松筠：《西陲总统事略》（卷七）兵屯，嘉庆朝刻本。



机。在这种情况下，新疆巡抚潘效苏也提出了“屯牧养之”、“寓兵于农、牧”¹的办法，希望通过“兵屯”的方法达到增加粮食生产，最终实现农业反哺军队的目的。对于屯田，潘效苏有着自己的想法，他认为在财政困难、协饷不济的情况下，将地亩拨给兵丁耕种，有练兵之中兼务农之意，是军队生存发展的长久之策。由于新疆各城满营移驻古城，为此，他决定在古城大力兴办屯田。举办屯田，在当时技术条件下，不仅要有充足的人力，还需有足够牲畜。为了筹措耕牛，在资金严重匮乏的情况下，巡抚潘效苏奏请将“巴里坤、济木萨尔两厂共存的七千七百十七只马匹分给各营，专为耕地之用”²从中我们可以看出他对屯田事业的关注。在发展兵屯的同时，他还设立“安辑招徕局”、“屯防局”等机构，将大批从内地迁移到新疆的农民相继安置，安排他们开荒种地，发展生产。

在古城大举进行屯垦，潘效苏的想法是好的，对于发展农业生产及缓解当时的财政拮据状况是有积极作用的，但随着经济形势的日渐恶化及营勇的大量裁撤，问题便逐渐凸显出来。主要表现在：其一，古城满营在兵燹之后仅存士兵七百余名，且多是由新疆各城迁移而来。如果令其屯垦，不仅“耕作之事素所未习，断难服事田畴，且农家作苦，必须田庐相依，该兵丁等驻防满城，所拨地亩均离城数十百里不等，相距甚远，尤难兼顾”。其二，古城地处冲要，民族之间杂处，人类不齐，弹压巡防均关紧要。如果兵丁从事耕作便难免不误操防，若令闲散余丁代耕，除“挑补兵额外，余丁无几，且多老弱，难堪休养”。其三，古城所拨东湾中渠大坂河西盐等处地亩，一直为农民耕种，但因为户民尚少，曾准备将其迁徙，地亩拨归满营耕种。但因满营未及住耕，导致旧有之民未迁，而新户又增。现“若匀给兵丁，则户民必须迁徙，事近纷扰，不免有拂輿情”。其四，如果将拨给满营之地亩，由民垦种，满营官兵岁需粮料就要由财政拨付。但如“若归兵丁屯垦，则原有额征粮石既须开除，而修渠、盖房以及牛具、籽种，一切屯本经费均不能不由公中筹拨，将来成效尚难预期，转恐得不偿失”³。由此看出巡抚潘效苏将古城营兵屯垦的利弊分析的很透彻，也一针见血地指出在古城这个特殊地方，在协饷不及、额俸无着的情况下，如果实行“兵屯”将会有碍边防，无形中降低军队战斗力，实在是得不偿失。在经过再三权衡之后，潘效苏奏请：因“古城满营地亩不暇屯种，请招民承垦。”⁴主张“将古城满营原拨地亩奏案撤销，免其匀给兵丁垦种，以免扰累”⁵。因为，在和平年代从事兵屯，本来就是一件耗时耗力之事，它不仅使政府负担加重，而且士兵的屯垦生产积极性并不高，付出与收获并不成正比。相比之下，而民屯比兵屯更具有优势，因为农民安家落户后，拥有了自己的土地和农具，生产积极性自然高涨，国家财政收入也就有了保障。

发展植棉业

新疆在很久以前就有植棉业，潘效苏认为发展植棉业不仅可以改善当地居民的生活状况，又可以提高财政收入。于是，在他就任巡抚不久，为了促进植棉业的发展，便采取了一系列发展植棉业的措施：首先是在吐鲁番开设了一所官银号，作用是在青黄不接之时向棉农发放贷款，以扩大棉花的种植。贷款可用以购买棉种、租赁土地以及加工棉花。贷给每个人的款额最多不超过一千两，月利为每两三分，也就是说，年利为百分之三十六。其次是修建坎儿井，促进植棉业的发展。光绪三十年（1904），潘效苏巡视新疆后，拨款十万两，用以修建新坎儿井。等这些坎儿井完工后，井水将用来浇灌棉田，棉农则要交纳相当的水税，然后再用这笔款项在鄯善县修建一批

¹ 王树柑：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社，2013 年 10 月版，第 3893 页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》55 辑 809 折，中华书局 1996 年，900 页。

³ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》93 辑 612 折，中华书局 1996 年，699 页。

⁴ 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社 2003 年，第 456 页。

⁵ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》93 辑 612 折，中华书局 1996 年，699 页。



坎儿井。同时，光绪三十年（1904）夏，巡抚潘效苏还从乌鲁木齐派出两名官员到鄯善县登记适宜植棉的土地。最后是推广良种，协助开办轧花厂。俄国的工厂主认为从新疆吐鲁番等地运去的棉花质量不高，原因可能是由于棉种不好，或者是由手工操作的缘故。吐鲁番的伊斯兰教徒去麦加朝圣时随身带回一些美国棉种，巡抚潘效苏积极将这一棉种在棉农中推广使用。同时他在喀什噶尔华俄银行分行也订购了相当数量的美国棉种，并无偿地分发给当地棉农。当时，吐鲁番也开始使用机器轧花厂，科科文一巴索夫商行的代办就在吐鲁番开设了一座轧花厂，使用机器轧花，工人都很熟练。由于驻乌鲁木齐领事馆领事科汉诺夫斯基的张罗与努力，最终给该厂拨了建厂用地。同时，巡抚潘效苏还指令吐鲁番当局给工厂经理人以一切协助，厂方也打算在居民中推广美国棉种¹。通过开办官银号、修筑坎儿井、推广棉种等措施，不仅扩大了棉花的种植面积，加速当地农业的发展，而且对于提高当地农民收入，增加政府财政税收也提供了经济保证。

七、开办近代工业，发展经济

财政是稳固军队的基础，而新疆财政匮乏，军饷每年需内地大量协饷供给，且常常是入不敷出。光绪二十七年（1901），清政府在抗击八国联军战争中惨败，被迫签订《辛丑条约》，赔偿白银4.5亿两，使本以依赖内地省份经济协助（协饷）维持地方财政的新疆，每年还要分摊四十万两白银的“庚子赔款”，财政状况无疑是雪上加霜。为了筹措资金稳定财政，巡抚潘效苏奏请开设商务总局，希望通过商业贸易来弥补财政之不足。他指出：“新疆边瘠素着，虽公司、商会不如内地富商之多，然金铜、铁、煤各矿以及牛、羊、皮毛、花布、毡毯本地土货输出，洋货输入其中，未必全无利益可沾。”且“查商政为当今要务，新疆风气乍开，金、铜、铁、煤诸矿，虽购机器采掘，尚未得法。且无铁路一通内地，惟西北邻俄，洋货输入甚多，全赖石油、牛羊皮毛、丝毯等物，以图抵制。自开局数月以来，渐有起色，屡饬司道等实力举行，以期逐渐推广。”在商业如何扩充上，他又提出：“或集股而设公司，或合作而立商会”²可以说，在当时情况下，他的这种商业思维是非常前位的，于边疆商业经济发展也是大有裨益的。

同时，为了开拓利源，他试图建设近代工业，增强地方经济实力。因为他深知开矿对于新疆经济发展的重要性，也认识到新疆虽然资源丰富，但在中俄贸易中始终处于劣势。为了扭转这种颓势，他希望通过发展自己的工业，来抵制俄国对中国的经济侵略。光绪二十九年（1903），他曾派人“赴俄、德、日等国考察其工业，购器机器，聘请技师，创办了石油、石蜡、肥皂、强碱、灯泡等小型企业。”³光绪二十九年，巡抚潘效苏到塔城喀图山金矿视察，看到矿内机械大多朽坏不堪，为了进一步开拓利源，他汲取前任巡抚饶应祺在开采金矿过程中由于“矿师操术不精，新开矿铜二十余所，深至二三百丈竟无所得，仅运碾旧日弃矿，以取微利。五年之间，亏折二十四万余金”⁴的教训，决定召集股本（发放官本银二万余两），重开宝新公司，采取“官督商办”形式使宝新公司重新运作起来。

因为在光绪二十三年（1897），俄商墨斯克温垂涎塔城喀图山金矿的厚利，遂向新疆省政府提出了租借喀图山金矿的要求。当时巡抚饶应祺认为，将金矿租借外人，有损国家主权，没有同意。但同时他又认为“金矿为利源所在，迭次奉旨兴办，由于新疆缺乏熟悉矿学之人，无法自己

¹ 尼·维·鲍戈亚夫连斯基《长城外的中国西部地区》，商务印书馆1980年，134-136页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》102辑491折，中华书局1996，553页。

³ 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编：《新疆通志·外事志》（第二十五卷），新疆人民出版社1995年，第160页。

⁴ 袁大化、王树楠纂：《新疆图志》卷29，实业志二，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社2013年10月版，第1131页。



开采，如能中俄合办，也不失为开辟利源之一法”¹。当饶应祺的主张得到了清总理衙门的支持后，他立即派遣新疆镇迪道兼按察使潘效苏同俄国驻乌鲁木齐领事吴司本进行谈判，光绪二十五年（1899）双方签订了《合伙开办新疆金矿事宜合同》，同意中俄各出一半资本购置机器，使用西法合办，但由于“矿师操术不精，新开矿铜二十余所，深至二三百丈竟无所得，仅运碾旧曰弃矿，以取微利。五年之间，亏折二十四万余金”。加之“俄人用度奢靡，矿工工资较中国加昂数倍。”²俄商墨斯克温始知难期成效，自愿停办，机器售还中国。光绪二十九年（1903），潘效苏认为厂舍机碾弃之可惜，于是“复立宝新公司，招集股本，改为官督商办，委县丞施再萌董其役，仍运碾先年弃矿”³。然而，事与愿违，潘效苏本想通过宝新公司获得利源，以此来缓解财政的拮据状况。但由于财力薄弱，最终“宝新公司，自光绪二十九年接办三十二年停闭，三年之中，并未开凿新矿，仅碾弃矿砂石成条金五百两，计亏官本一万八千余金”⁴。此次尝试虽然失败了，但也可看出其开办实业、发展边疆经济的思想。

光绪三十一年（1905），俄国驻乌鲁木齐领事又向新疆省政府提出开采绥来和库尔喀喇乌苏（即今乌苏）石油的要求。他在给新疆省政府的照会中说：“查绥来、库尔喀喇乌苏二处地界内出产石油，俄国洋行阔阔温巴索福欲开采此二次石油，是以呈请将产油地段或租给该洋行 40 年，或每年按亩交纳地租，并按每普筒（普特）石油交纳税课俄戈壁（戈比）一个，或按每百斤交中国铜钱五个。总之，如何交纳税课，如何租给地段，均应商酌办理”⁵。这两处油矿是中国自己正在开采的油田，且已渐着成效。巡抚潘效苏权衡利害，认为新疆“石油系白有之利，开采亦自主之权”，“若令租给俄商洋行，不独利权旁落，且未免政出两歧。况租给年久，将来即有精习工匠，收回自办，难易亦无把握。至于量地纳租，按油完课抽收，尤易滋口舌”。因此，便以镇迪道兼通商事务衙门的名义，复电俄领事说：绥来、库尔喀喇乌苏两处油田，中国业已“设局派员招商开办”，“此时未便再行歇业，将地出租”⁶。谢绝了沙俄的要求，维护了国家利权，抵制了沙俄的经济侵略。

八、大力发展商业

1. 厘定币制，设立官钱局

清代，在全国实行的是以银、钱并用的货币制度。但在新疆，清政府又根据新疆的特点在铜钱的铸造、使用、流通上作了变通。使北疆及吐鲁番、哈密地区流通与内地一样的钱币，在托克逊以西的南疆地区流通的则是普尔钱。同治三年（1864），新疆变乱以后，由于协饷不足导致各地滥铸钱币，使得新疆市场上流通的货币更为混杂，“成色分量任意低减，图售其奸，故币价相权不以允协，民以为苦”⁷。严重阻碍了新疆与内地经济的发展。同治十年（1871），俄国趁阿古柏入侵吐鲁番、乌鲁木齐等地之时乘机占领伊犁，清政府直到光绪七年（1881）才从沙俄手中收回伊犁。在沙俄统治伊犁的 10 年期间，伊犁市场上流通的铜钱多被俄人收去，改铸俄普尔流行于市面，直到新疆建省后的光绪十四年（1888），伊犁市面上仍充斥俄帖（纸卢布）、俄元（银卢布）

¹ 《新疆巡抚饶应祺奏与俄商伙办金矿折》载《矿务档》（八），第 4865-4868 页。

² 袁大化、王树楠纂：《新疆图志》卷 29，实业志二，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 1131 页。

³ 谢彬：《新疆游记》，新疆人民出版社，2001 年，第 270 页。

⁴ 钟广生：《新疆志稿》卷 241 矿产，成文出版社民国十九年铅印本影印版，第 111 页。

⁵ 《照复俄领事官底稿》，载《矿务档》（八），第 4892-4893 页。转引吕一燃：《中国北部边疆史研究》1991 年版，黑龙江教育出版社，第 222 页。

⁶ 《照复俄领事官底稿》，载《矿务档》（八），第 4892-4893 页。转引吕一燃：《中国北部边疆史研究》1991 年版，黑龙江教育出版社，第 223 页。

⁷ 《左宗棠全集·奏稿》卷 56，上海书店出版（光绪刊本影印），1986 年版。



和俄普尔（铜戈比）鉴于此种情况，而时任伊犁知府的潘效苏主张“抵制俄币，奏请恢复制钱旧法，推行中国货币。”伊犁将军色楞额亦“愤俄帖充斥，大为漏卮，奏请设官钱局”。官钱局是在当地政府指示之下成立的官方金融机关，主要任务是发行纸币、兑换银钱、放款取息，同时还兼有设局及调控货币之职责，大为各省督抚所重视。在清政府支持下，光绪十五年（1889），潘效苏在“绥定（今霍城县）、宁远（今之伊宁市）各设官钱局一所，印发钱票 175000 张（俗称伊帖），抵银 170000 两。钱票有一千文、五百文、三百文、二百文四种，其票皆以油布为之。初发时，钱票五百文抵银一两，旋因用者不踊跃，改为一千文抵银一两。于是钱票日益流行，俄帖势力稍杀。”¹光绪十八年（1892），潘效苏又在惠远新城设立官钱局，光绪二十年（1894 年）将军长庚为节约费用裁撤了绥定官钱局，并入了惠远官钱局。

光绪二十九年（1903），新疆巡抚潘效苏，鉴于喀什、阿克苏两道铸造银元成效良好，维汉商民均乐于使用，而省城迪化（乌鲁木齐）却未铸造。于是他饬镇迪道杨增新，委藩经历鲁鼎绪择地安厂，建有铸厂三大间，匠工、司事、通事、局丁等住房八间；炭房、厨房各一间，除杂屋及旧有房屋不计外，大小共一十三间。仿照喀什、阿克苏两道铸造银元铸造“迪化光绪银圆”。据《新疆图志》所载：迪化银元局所铸的光绪银圆，完全按照喀什局和阿克苏局的式样、轻重，分铸五钱、三钱、二钱三种。银元正面“中铸光绪银圆四字，右铸迪化二字，左铸几钱字样”，背面“中问仍铸缠文光绪银圆迪化几钱八字，左右铸花纹环绕”。这套银元有两种版式，一种是小写金额，发行在前；另一种是大写金额，发行在后。上述各种中期银元，均系“用土法机具打压而成，币面图文较为粗陋。”²迪化局开铸后，每日以湘平银六百两为限，每月铸银一万八千两。光绪三十三年（1907）六月，改为由水磨沟机器局铸造机制饷银。通过改革币制，设立官钱局，在一定程度上抵制了俄币对中国商业贸易的冲击，稳定了新疆货币币值，维护了正常的商业贸易，但新疆各地成立的官钱局，是在当地政府指示之下成立的，因而事权不统一，遇事不协调，特别是发行货币各自为政，导致货币贬值，物价飞涨，在一定程度上也妨碍了商业发展和商品流通。

2. 废止俄商在新疆贸易“暂不纳税”政策

贸易纳税，是国际通商常理。但由于历史原因，中俄两国自 17 世纪开通贸易以后，一直对俄商实行减税或免税政策。随着中俄双方在新疆贸易的不断扩大，废止俄商“暂不纳税”之条，一直是清政府和新疆地方当局十分关注的问题。因为只征收华商税款，而免征俄商税，弊端诸多。其一，俄货免税后价格低廉，华商纳税后货价昂贵，在同等购买力下，人们自然会选择购买俄货，导致华商货物积压滞留，经济上蒙受损失。其二，俄商享有免税特权，除将一切土货、牲畜、

皮毛任意贩运，又往往勾引华商，串通舞弊，包揽把持，从中渔利；或将原领旧废通商票照卖给华商；或引华商贩货车辆同行，希图蒙混。假如被地方稽查局卡查获，照章抽税，俄商便托某为亲戚、同伙，通同包庇，规避偷漏。比如：光绪二十九年（1903）十二月十六日，库车税局就曾扣留了华商义敏洪·伊敏所运送的四十余驮皮货，因为当时他一再声称皮货归俄商色拉所有，自己只是帮助运送而已。但据库车乡约报称，这些货是义敏洪·伊敏从俄商色拉手中买回，以图冒名顶替，企图蒙混过关。潘效苏知道此事后，立即督饬地方税局要严榕核查，并意味深长地指出：“若不认真追究，勒令完税，此后税务将不可复问矣。”其三，俄商免税自由贸易，贩运货物任取捷径，并不按指定路线行走；华商贩运土货赴俄，或由俄运货进口，为规避税收，也任意绕越，不走稽查税卡，故税收开办以来运货极多，而收税一直不旺。除包揽华商税收外，俄商还利用免税特权大量在新疆境内收购贩土货，侵夺华商利益，损害地方税收。

有鉴于此，光绪二十九年（1903），巡抚潘效苏奏请开征俄商贸易税，主张废弃俄商免税之条。他上奏指出：现在俄中之间贸易额，一年较之一年增加。查俄商进出口货物，光绪十三年

¹ 李寰：《新疆研究》（下卷），重庆印书局 1944 年，第 32-36 页。

² 慧庆煊：《新疆近二百年钱币图说》，新疆人民出版社 2007 年，第 25-26 页。



(1887), 大约有一百万两。而光绪二十五年(1899), 就达到了二百一十多万两之多, 较前不止加倍。此时正值加税免厘之际, 他援引沿边、沿海增设洋关之先例, 新疆系属沿边省份, 主张在新疆“开设洋关”¹。外务部权衡之后, 复文称: “新疆为沿边省份, 照章应设常关。俄人商务日旺, 免税专条自应援约废弃。当俟中俄开议商约时, 由两国商约大臣会同商办”²从而开辟了中、俄商议废除俄商在新疆贸易“暂不纳税”的先河, 为后俄商“暂不纳税”政策的废除奠定了基础。因为, 该政策的废除, 不仅保护了来往新疆贸易商人的正当利益, 也维护了新疆正常的商业贸易, 对于增加新疆财政收入, 抵制沙俄对新疆的经济侵略起到了关键作用。

3. 变通税制, 促进商业贸易发展

厘金, 是清代对通过国内水陆交通要道的货物设立关卡征收的一种税收。始于咸丰三年(公元1853年), 副都御史雷以誠为筹措镇压太平天国革命运动的军饷, 议定征收。原定税率值百抽一, 百分之一为一厘, 所以称厘金或厘捐。以后各省相继仿行, 推行全国, 不仅名目繁多, 如有坐厘、货厘、统税、产销税、落地税、山海捐等名目, 而且税率也很不一致。过去, 茶叶在转运过程中依照旧章必须征收起、落两税, 加之“落地时行情壅滞, 另行转运, 仍纳起税。至销售处所再完落税, 甚至一货入境, 征税至四五次不等, 税课其名而厘金其实, 商民之苦已数数矣”。可见, 征收厘金一项积弊甚深。

光绪三十年(1904年), 为了抵制沙俄对中国贸易的垄断, 增加税收, 提升与外国商品的竞争力。针对有人提出“免厘加税”的建议, 潘效苏认为: “恐加之税未必能敌所免之厘, 亟应预筹便商裕饷之道, 惟统捐最为善策。”为了统一税则, 减轻来疆商人经济负担, 潘效苏提出新疆商税向未抽厘, 如果当下对华商进行征税, 与百货统捐名虽不同, 实则无异, 且实行百货统捐有利于税费的统一, 加速“商品的流通, 对减少商人不必要税务有重要意义。于是, 在潘效苏的再三建议下, 清廷总税局以“起、落两税之穆轳辗转, 仍不如百货统捐之直截了当, 拟改办统捐, 以恤商艰。”³从而实现了贸易税费的一统化, 增加了政府财政收入, 维护了新疆正常的商业贸易发展。但不久清廷为了增加财政收入, 决定调整烟涌税款, 令甘肃、广西、云南和新疆每年摊派十万两。潘效苏认为: “新疆边荒瘠苦, 民困商艰, 奉派烟酒税十万两, 巨款难筹, 拟请免其分派”, 但清廷命令: “仍饬属照章抽收, 尽征尽解, 归入百货华税内统计造报, 以昭核实”⁴。潘效苏无奈, 只好加征赋税, 向农民每石粮食加征白银一钱五分, 向商民征税增加五成以上。此举虽然增加了清政府的财政收入, 但在一定程度上也加深了新疆农民和商人的经济负担, 对当地的农业和商业发展无疑是雪上加霜。

4. 试办彩票, 弥补财政之不足

潘效苏初接任巡抚之职时, 便提出在新疆开办发行彩票事宜。此举还是为了缓解新疆财政拮据的状况。光绪二十九年(1903)六月, 潘效苏奏请开办彩票, 还是为了聚集钱财。他认为所得之银较之广西、浙江每年摊解新疆协饷要多, 实为集腋成裘之良法。但清政府在其奏折中则批复: “毋庸开办, 免致利少害多, 徒变风气, 而于军饷仍无甚裨益。”⁵他的建议被清廷驳回。于是彩票在开办数月之后, 潘效苏认为新疆地方远处荒瘠, 人民、商贾财富远不上内地各省, 且相沿边俗风气未开, 试办以来, 迄无起色, 于是遵爵停办。虽然潘效苏在新疆试办彩票, 由于受当时财政拮据状况的影响, 加之又缺乏经验, 最终还是未能成行, 但他的这种思想在当时来说是比较超

¹ 《新疆巡抚潘效苏咨外务部文》转引厉声: 《历史论集》, 新疆人民出版社1995年, 165页。

² 钟镛: 《两疆交涉志要》卷五, 宣统3年刻本, 第12页。

³ 袁大化修、王树楠纂: 《新疆图志》卷30, 赋税二《新疆文库》编辑委员会编辑出版, 新疆人民出版社, 2013年10月版, 第105页。

⁴ 《清德宗实录》卷533, 1986年版, 第107页。

⁵ 中国第一历史档案馆编: 《光绪朝朱批奏折》84辑246折, 中华书局1996年, 218页。



前的，通过发行彩票来募集资金，不失为弥补财政不足的一条捷径。

九、兴办通讯业，架设电报线、设邮传站

由于新疆地域广阔，一般军书文报的传递往往依赖各地驿站的运送，且往返周转，耗费时日，有时会导致上情不能及时下达，下情也不能及时上传。光绪十七年，帕米尔纷争迭起，英、俄依恃其信息的通便，坐收渔人之利，而我则以消息阻滞之故，丧权失利。由鉴于此，新疆巡抚陶模等人会奏筹拨经费安设关外电线。光绪十九年（1893），盛宣怀遴选员弁采运机料，在新疆南北测量线路。后经总理衙门、户部议准续拨款十四万两，修建由迪化向西北经库尔喀喇乌苏以达伊犁、塔城一线，由吐鲁番向西南经库车、阿克苏以达喀什噶尔线。光绪二十一年（1895），新疆南北两路电线修建竣工，总计线路八千余里，设一个总局，十六个子局。至此全省脉络贯通，消息传递便捷。迪化为新疆巡抚驻扎之地，是天山南北两路总汇之区，古城又为西北重镇，是商贾荟萃之区，为了“以速边报”，以期消息灵通。光绪二十九年（1903），巡抚潘效苏奏请设立古城电局，即增设由迪化县东路，经阜康、孚远，以达古城（奇台）的电线，他认为“占城为省城天山以北的屏障，北通蒙古，东通归化。包头、京城、天津等处，地面辽阔，行旅往来络绎，兼以驻防满营暨奇台县治移设于斯，商贾云集，民杂五方，控制抚绥，最至紧要”¹于是，该线从迪化经阜康、孚远到达占城，全线长四百里，使“全疆边报迅捷，瞬息万里”²。并且，他对电路事业的发展也十分关注，《新疆电业史话》曾载：“光绪二十九年（1903），新疆巡抚潘效苏的巡抚府内装有1台德国制造的6千瓦直流发电机，电压110伏，供府内照明”³。开创了新疆用电照明的先河。

为传递政令文书的方便，清政府在新疆各地交通要道设鬻邮驿。清初改器军台或营塘，后改为水陆驿站，隶属于府、厅、州、县。建省后，驿传以省府迪化为中心，辐射全省各地有干线15条，邮亭200个，驿卒千人。邮驿只传递军政公文，而民间概不得利用。为方便路人出行及文书的传送，光绪二十九年（1903），潘效苏曾仿效俄国驿车之制，试办自省城经哈密到肃州（今甘肃酒泉）的驿车（有盖有厢的四轮大型马车）。其具体办法为：由官方备车，“从迪化至肃州共设二十一站，每站箴车10辆，限二十日而达”。由地方官负责其事，每站则由驿书主管。按站传驿递换，更番转运函件和货物，公差往来和军公物资由官方支付运费，商民货物则按站自行缴纳。但由于驿车很少，不敷周转，运货经常耽搁，加之管理不善，驿卒、车夫、经管人等借机敲诈勒索钱物。同时经常出现“驱车困于沙漠中多日直至薪尽粮绝”，“每于交界换车之时，虽风雪暮夜即推乘客于辕下，挥鞭徜徉，去而不顾，行李抛弃荒碛中往往遗失，无从追问”⁴的情况，施行三年，公私亏损，官民交困。巡抚潘效苏也意识到了此政的弊端，于是废止。后国家特设邮传部，以统一全国邮政，即便西陲僻远也有输轨。驿传旧制虽然有许多不足之处，但也加强了新疆与内地的联系，同时为全疆邮政业的发展奠定了基础。

十、改革军制、发展警政

1. 息借洋款，筹饷练兵

新疆建省后，原设的旗、绿营制受到严重破坏，清朝政府遂根据刘锦棠的建议，即在原有

¹ 台湾中央研究院近代史所编：《海防档·电报》，台北出版社1957年。第2499页。

² 钟广生：《新疆志稿·电政》，成文出版社，民国十九年铅印本，第192页。

³ 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编：《新疆通志综合经济志》，新疆人民出版社1995年，第116页。

⁴ 钟广生：《新疆志稿·驿站》，成文出版社民国十九年铅印本，第152页。



旗兵、绿营兵基础上，吸收部分勇营兵丁进行改编，设置标营，分别由巡抚和伊犁将军统领。新制建立不久，清廷又以财政拮据，多次进行裁减，致使战斗力严重下降。光绪二十九年（1903），清廷以财政空虚，谕令各省裁汰冗员，当时，新疆大约有马步、客勇二万八千余人，如果一旦全部遣散，所需银两数额巨大，难以筹措。并且当时新疆正处于英、俄殖民势力夹缝之中，因此无法立即实行。加之当时新疆财政匮乏，而内地协饷又不能及时汇解，使得入款顿减，出款顿增，饷源短绌。为了筹措这笔经费，潘效苏拟向洋行借款二百万两，作为资本，以江西、湖南、湖北三省协饷作抵，分作三年，本利全还。等各省协饷汇到之后，练一世袭兵即裁一客勇，大概二、三年后即可竣事，从此军队再“无营官缺额之弊，无兵勇饥溃之虞，况以十年为期，训练可期精熟，较之征兵内地难易判然，是于营务边防两有裨益。”¹

后通过南洋大臣与洋行进行会谈，但洋商竟索息八厘，且只有金镑，并无现银。如果以镑易银，亦多有折耗，甚不合算。于是，借款练兵的计划只好作罢。但他鉴于新疆远悬关外，土瘠民贫，通省财力每年赋税不过三十万两，全恃各省关协饷接济。而日、俄一旦开战，中国势处两难之境地，加上西北边防尤关紧要，新疆地方非有数支劲旅难期巩固的情况下，他要求官员：务须“不分畛域，共济艰难，以身作则，崇俭去奢，就各省财力实心筹措，外销之款核实，腾挪中饱之数从严厘剔，归并局所，裁汰冗员，请提陋规，力除糜费，每年匀出的款若干，为练兵之用。”并指出“现在库藏空虚，内外同一支绌。然事势迫切，练兵筹饷实刻不容缓之时，无论如何为难，总当先顾根本”²。可见，在借款练兵无望的情况下，他想通过革除弊政、勤俭节约的办法筹集饷银，不失之为一项合理筹饷之道，固边重防之心略已概见。

2. 改革军制，编练土著“世袭兵”

光绪二十九年（1903），为了增兵节饷、巩固边防，巡抚潘效苏决定对军队进行了一次重大改革，他提出了“遣散内地客勇，改练土著世袭兵，以固边防而纾饷力”的建议。他认为“新疆北路草山甚多，均极丰茂，荒地亦复不少。南路亦有草湖官地，若将内地客勇徐为遣散，改练土著之兵，以官带兵，以兵带勇，仍与客军营制无殊，即以屯牧养之。毋庸另筹饷项，实为筹边上策。”³况且，自古以来论者多以兵饷为中国一大漏卮，新疆边防尤关紧要，兵力本宜稍厚，饷需本宜稍优，然而由于新疆饷数积欠过巨，不但“旧勇积欠之款既须清理，新兵屯牧之费又须兼筹，两者并营，动形棘手，欲炊无米，焦灼徒深。此外实无糜费可节。”⁴为了达到节饷的目的，潘效苏决定将新疆过去的换防军改由招募本地壮丁入伍，拨给地亩、羊只以代饷银。为此，他一改“以官带勇，以勇带兵”的旧模式，提出“择户民三丁以上者，拨给上地十亩，免其租赋，并给孳生牛、马各二十五只，羊五十只，共计百只。令其家属自行耕牧，数口之家足资养赡，内挑壮丁一人入伍充兵，即不发给口粮、银两，定以十年为期，大约自二十内外入伍，三十内外出伍，又择其子弟中之年力精壮者接换充当，名之日世袭兵。”⁵由于政府一时拿不出这样多的牲畜，就先发给士兵一部分，另由政府补贴少量盆菜银维持生活。五、六年以后，士兵完全自立，公家不再补贴。潘效苏指出：“穷则思变，其法无逾此者”，认为这是一个筹边上策。

所谓“世袭兵”，简而言之，即“寓兵于农”之意——劝民以兴垦牧，责兵以兴屯牧，从而广筹屯牧，以养兵丁。对于“世袭兵”，王先谦曾这样定义：“无事则尽力开墾，有事则可备征调。”

¹ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 3896 页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑，391 折，中华书局 1996 年，412 页。

³ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑，27 折，中华书局 1996 年，29 页。

⁴ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑，391 折，中华书局 1996 年，414 页。

⁵ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 3893 页。



¹即常备世袭兵。潘效苏希望通过新定章程，将每年屯牧所获之利，分给各兵作为月饷，以此达到节饷练兵之目的。后来，在资金不足的情况下，他又提出先拟练步兵一名，除拨给上地十亩外，再给牛马各五只、羊十只，共二十只，马兵以上递加，通计先给十成之二，均在官山放牧，暂不取孳。每兵每月暂给盐菜银九钱，食粮四斗，马兵每月按照旧章暂给马乾银二两四钱，不令赔贴。如此便可，以牛、马、羊二成，生生不息，约计五六年后，即可积足十成，作为孳生定额。此后再有孳生，又在官山放牧，三年则皆可长大膘壮，岁取其利，约可获银四、五十两；加以垦地所收之粮，亦可获银二、三十两，共可获银六、七十两。除工本外，尚可余银五、六十两，较现发勇饷每名、每月三两六钱，岁得银四十三两二钱犹有长余，是以屯牧之利。及所免之粮抵为兵饷，农民未有不争先恐后者。统计八、九年后，马步银粮料草皆可停支，仅给营期哨官办公经费及枪炮器械军火军装等费，不独新疆兵饷无须另筹，即承协省分亦可从容议减，穷则思变，其法无逾此者。²可以说，潘效苏关于筹练世袭兵的思路是正确的，也是从节省饷银、巩固边防的角度出发，对于缓解当时新疆的财政困难及边防稳定都起到了积极作用。

在筹练世袭兵的过程中，针对专用汉民难以足额的情况，他提议将镇迪道所属“每营五哨挑用汉民四哨，搭用回民一哨，以示一视同仁之意。以四制一，决不敢稍萌异志，且可藉通声气。伊、塔、精、库等处先尽汉民挑选，兼用锡伯、索伦及蒙古各部。南路则缠回甚多，足供选募。”并对有部分人认为“边氓愚懦，不足以资战守”的异议，潘效苏指出：“缠回士兵实则最耐寒苦，若训习步伐，以畅其筋骸，精练技勇，以壮其胆略，自与内地兵勇无异。”³如此，不仅可以弥补兵源不足问题，还加强了各民族之间的文化交流，为稳定军心，实现军队兵源多样化奠定了基础。并且，他也十分注重军队营制建设，对于军队中“伊塔道属精河厅地方设参将一员，守备一员，步队一营，马队一旗，系隶巡抚本标。距省千馀里，平时调省合操诸多不便，点验、察阅鞭长莫及”⁴的不合理建制，潘效苏认为“精河距伊犁只四百余里，且伊犁镇道均归将军节制，若将抚属精河一一营改隶伊犁镇就近管辖，实于营务边防均有裨益”⁵。

然而，后人对于潘效苏因裁兵节饷而主张“寓兵于农”，创办土著“世袭兵”的做法也颇有争议。光绪三十一年（1905），时任新疆布政使的吴引荪就曾指出“新疆创办土著世袭兵，操防废弛，苦累民生，拟请停止改练新军，以杜后患而固边防”。因为他认为“劝民以兴垦牧则易为功，责兵以兴屯牧则难为力”⁶，毕竟，在潘效苏编练“世袭兵”的过程中，“强民为兵，按户派充，民间视为畏途，应选者大半逃亡”⁷；“营哨官追予功令，或出金私雇，藉以足额；标营兵勇向章口粮本重，今每月减给银粮，复令屯牧。以今视昔，劳逸迥殊，多不乐从”。至于拨地给羊只一事，士兵大多“曲意逢迎，不求实事，惟图卸过”，“营兵惮于垦荒，抢夺熟田，迫令迁徙，并减价派羊，硬占民间草湖牧地，民怨沸腾。”⁸对于政府拨给他们的牲畜，士兵们“既不择地，又不识畜性，倒毙者十之六七，孳生甚少，羊本多亏，故屯牧两事费帑不贲，利未见而害先形，终归无济”。加之，新省客勇遣散已多，所留存者欠饷至今未清，如果留存客勇及新募维民不办屯牧专事操防尚可成行，但如若既要屯牧又兼以操防，其何能及？一旦有事，无论御外侮难，既

¹ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，第 75 页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑，27 折，中华书局 1996 年，31 页。

³ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑，27 折，中华书局 1996 年，30 页。

⁴ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 3898 页。

⁵ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷 105，奏议十五，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 3899 页。

⁶ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》53 辑，368 折，中华书局 1996 年，452 页。

⁷ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷 51，军制三，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社 2013 年 10 月版，第 103 页。

⁸ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》53 辑，368 折，中华书局 1996 年，452 页。



缉内匪亦难。”¹一针见血地指出了编练土著“世袭兵”的弊端。

所以，这种“寓兵于农”，裁兵节饷，编练土著“世袭兵”的办法也相应影响了军队的战斗力，因此这项政策刚实施不久就被迫停止。光绪三十一年（1905），就连潘效苏自己也不得不说：“若仍名为世袭，各实未尽相符，应请名为常备买，以符国朝新制”²。至此，“新疆世袭兵改为常备兵，按照原拟章程量为更易”³这使得潘效苏希图通过“寓兵于农”来实现节饷练兵日的最终落空，旧有兵制得以恢复。不过，潘效苏编练“土著世袭兵”的办法虽然失败，但举办世袭兵在一定程度上缓解了清廷财政方面的困难。

3. 发展警政

新疆地域广阔，若仅依靠少数驻军，边防安全仍无法得到保证。因此在编练土著世袭兵的同时，他又设立了近代巡警（相当于今天的警察），以维持地方治安。光绪二十九年（1903），新疆布政使吴引荪曾将省城保甲改编为巡警，经费由巡防队项下拨用，共设立七局、七十二处警棚，每棚驻兵四名，这是在省城迪化第一次设立巡警。光绪三十年（1904），潘效苏以“辖境辽阔，不敷分布，议设巡警兵，以资防御”⁴并先予“省城（迪化）设巡警兵一营，大约有四百人。其余各府、厅、州、县，相度城关之广狭、户口之繁简，以定巡警兵之多寡。”⁵由此拉开了在新疆全省设立巡警兵的序幕。巡警制就是在仿效西方等国警察制度的基础上建立的，在省城迪化先后设立了巡警总局、巡警道，以及审判厅和检查厅；在省城以外的各府厅州县，先后设立了城治教练所，部分巡防队，后又改编成了巡警队。光绪三十一年（1905）虽然潘效苏由于贪污而去职，但巡警制得到保留并逐渐完善。光绪三十二年（1906），巡抚吴引荪奏订新疆巡警章程三十条，正式组建新疆巡警，并在乌鲁木齐设立巡警学堂，培养近代巡警人才，后来，巡警分布全疆各地，成为一支维护地方治安的重要力量。

4. 裁汰营勇、加强操防

光绪二十七年（1901），《辛丑条约》签订后，清政府面临着庞大的赔款，加上官僚体制的腐败和义和团运动，使清王朝的财政入不敷出，由于新疆的财政要靠内地的协饷供给，大概每年内地各省应解新疆协饷二百四十余万两，而自光绪二十六年（1900）义和团运动爆发起，各省关只解到银一百七十八万余两，光绪二十七年（1901）只解到银一百六十五万余两，光绪二十八年（1902）办只解到银二百五万余两。据户部统计，截至光绪二十八年（1902）止，“山西欠解银七十五万二千八百两，湖北欠解银三十七万两，两淮欠解银十四万五千九百五十两，四川欠解银四十六万两，闽海关欠解银六十万两，河南欠解银一百二十万七千两，共欠解银三百五十三万三千三百余两”⁶，使新疆饷源困绌，面临着严重的经济、社会危机。潘效苏也曾上奏指出：“新疆筹款异常艰窘，实无余力兼顾练兵处饷需。”⁷

光绪二十八年（1902）十二月，潘效苏刚刚到任不久，就发生了营勇“索饷”风波，势甚汹汹，潘效苏鉴于光绪十一年（1885）伊犁军营曾因欠饷而有过“营勇哗变”的先例，他经过耐心认真开导，并承诺补发欠饷，兵勇才得以散去。嗣后潘效苏认为欠饷愈积愈多，军队难免再次哗溃，影响边防稳定大局，并且内地协饷又不足数，本省有无款可筹。如果想要清偿旧饷，满发新饷，舍裁兵别无它法。然而，新疆与内地不同，疆域广阔，种类庞杂，且喀什、伊犁、塔城驻兵

¹ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》53辑，368折，中华书局1996年，453页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》35辑，175折，中华书局1996年，262页。

³ 新疆社会科学院历史所编：《‘清实录’新疆资料辑录》（光绪朝卷、宣统朝卷），新疆大学出版社2003年，第456页。

⁴ 袁大化修，王树楠纂：《新疆图志》卷53，军制三，《新疆文库》编委会编辑出版，新疆人民出版社2013年10月版，第1795页。

⁵ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局1958年，第75页。

⁶ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63辑，544折，中华书局1996年，559页。

⁷ 《清德宗实录》，卷536，中华书局影印版1986年版，第140页。



太少，不足弹压地方。裁汰内地客勇，若不妥为安插，资遣归籍，必致流离失所，寻衅滋事。由于积欠年久，清政府欠发营勇饷银仍不能及时清欠，且“每月只发兵勇现饷二十日，扣存通计每年发饷八个月，欠饷四个月，存饷日积月多，终无了局。而各兵勇原定坐饷每月三两六钱，扣发十日只得二两四钱。边地百物昂贵，食用不足”¹，使省城勇丁再次聚众索饷，此次，潘效苏将该管营哨官分别撤职，才使事件得以平息。两次营勇索饷事件使潘效苏深刻认识到这种“挖东墙补西墙”的补发欠饷方式究非维持军心的长恃之道。毕竟，“饥军待哺情急，若欠饷日久不发，究难保其始终帖然，当此时事阽危人心，不靖外而强邻逼处，内而伏莽未消，设使边军因饥哗溃，后患何堪设想？”²但此时巡抚潘效苏正处于艰窘万分之际，在经过通盘筹划，理清轻重缓急之后，他认为“与其留兵不裁祸巨且速，不如决意裁汰。督饬地方文武严防地藤，整顿营规，或可消患于未形”³于是，光绪三十年七月，巡抚潘效苏最终提出了“标营欠饷过巨，汰弱留强，藉资节省”⁴。

光绪二十九年（1903）二月，为裁兵节饷，潘效苏决定将阿克苏驻军由原 4533 名减少至 2380 名。光绪三十年（1904）七月，潘效苏再次汰弱留强，裁减驻军，将阿克苏驻军马队减为 7 旗，350 人；步队 4 营，800 人，城守营炮队 1 哨，60 人。各营设营书、新兵、护兵和正勇，分驻喀喇沙尔、库车、乌什、罗布淖尔等地。光绪三十年（1904），潘效苏又将所属提、镇、协各标严加裁汰。从 32000 余名员弁勇夫内，除挑选精壮，每“步队 400 余人一营者，挑留正勇 200 人。300 余人一旗者，挑留正勇 160 人。马队 120 余人，旗者，挑留正勇 50 人”⁵外，其余全部裁汰，以此达到汰弱留强，节饷强兵的日的。并且，对于所有的裁汰之兵，愿留新疆者，饷银如数发给，并加发一月饷银作为恩赏，由各营旗官按名分起包领。兵丁饷银，就近送交地方官，按名点发。对于“愿意耕种者，交农约保领；愿意从事商业贸易者，交商首保领；愿意从艺者，交行头保领；不服约束流浪无归者，以游勇论。对情愿回归原籍者，存饷如数发给，恩饷发至到籍之日止。自出营日起，派员分起营解，按日发给饷银，送至嘉峪关内肃州遣散。”这样不仅使被裁汰营勇各自有了归宿，起到了稳定军心的作用，在一定程度上也节省了饷银，实现了“一兵得一兵之用”⁶的目的。

新疆幅员辽阔，向来驻兵不多且只发坐饷，这仅能维持士兵日常基本开支，如果南北两路一旦有事爆发，则无兵调拨。面对这种情形，潘效苏不得不预为筹备。他除将省城原有卫队两旗、左右两翼练军，马队六旗，亲军炮队一哨，均保留外，新字营步队全数裁改。并在各标遣勇内挑留续备中、前、左、右、后五营。每营 400 人，共 2000 人。以中营驻省城，前营驻喀什，左营驻阿克苏，右营驻伊犁，后营驻哈密，随时操练，以资巡游而备征调。标防巡练各军，除各项营夫外，原存正勇、火勇 24000 余人。裁汰正勇 9000 余人，其火勇 1600 余人全数裁撤。共只挑存正勇 13000 余人，均匀布器，严密巡防。

自光绪二十九年（1903）春季至光绪三十年（1904）九月，潘效苏办理裁勇事务……年有余。地方安谧，且西、南、北三面交涉繁多亦相安无事。新疆库存五十余万虽已用尽，但是光绪二十九年（1903）、光绪三十年（1904）兵勇均发满饷。新疆欠饷未增且旧欠一百二十余万亦已清偿过半。⁷可见，潘效苏的裁兵主张对于清理欠饷是成功的，对于稳定军心，巩固了边防也有一定积极作用。但潘效苏得裁兵节饷主张毕竟是在新疆饷源极度困绌情况下衡量再三做出的，也是不

¹ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，第 75 页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63 辑 544 折，中华书局 1996 年，560 页。

³ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，第 75 页。

⁴ 《清德宗实录》，卷 534，中华书局影印版 1986 年版，第 120 页。

⁵ 高健、李芳：《〈清三通與续通考〉新疆资料辑录》卷 211，兵考一 h 新疆大学出版社 2007 年，第 657 页。

⁶ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，第 75 页。

⁷ 朱寿朋：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，第 75 页。



不得已而为之的。裁兵这项主张虽然节省了饷项，但它却导致新疆兵力单薄，战斗力下降。继任新疆巡抚吴引荪就曾指出“新疆裁兵节饷纯属权宜之计，断非久远之图。”¹光绪三十三年（1907）十二月，新疆巡抚联魁也认为潘效苏裁兵以后，“每营旗存留多者不过二百员，少仅百六十或百二十员名不等，马队每旗只存留五十员名，通计阖省马步仅存一万四千余人，岁需饷干杂项银一百一十六七万两，于饷项节省实多，惟新疆外逼强邻，内统诸部，绝域安危，动关全局，似此营不成营，旗不成旗，安能独树一帜？而所练新军仅二千七八百人，规模初具，亦未能即成劲旅”²。

潘效苏裁兵节饷的办法虽然失败，但严峻的财政形势使新疆不得不在裁兵节饷的道路上走下去。到光绪三十三年（1907）时，新疆仍保留的军队总数进一步下降到1万余人，达到清代新疆军队数量的最低点。新疆大量裁军，虽然暂时缓解了财政困难，但后果是十分严重的，因为这样不仅使新疆军队的战斗力下降到难以维护内部治安的地步，而且使西北数千里边防形同虚设，新疆内外一旦发生事变，这支不堪一击的军队是无法应付的。

十一、是非功过

潘效苏自光绪九年（1883年）被刘锦棠调来新疆，旋补迪化直隶州知州。历任和阗直隶州知州、伊犁府知府、镇迪道尹兼按察使、新疆布政使，光绪二十八年（1902），又升任新疆巡抚，一直到光绪三十一年（1905）被发往军台效力。潘效苏作为一个在西北任官有30年之久，对西北边防事业的发展也做出一定贡献，尤其是他在新疆巡抚任上的4年间，他所实施的一系列政治、经济、军事、文化措施对巩固新疆边防，发展新疆经济都起到了积极作用。

潘效苏是中国晚清社会的一名封建官吏，他不仅受制于中央，也受制于地方，他既是中央政策的执行者，也是西北边务的参与者。在清末，中国官场最大的弊病就是贪污腐败。由于政府发给官吏的俸银很少，一般只够勉强养家糊口。加上他们的任职期限很短，一般是三年左右，为保留原职或获得新职又不得不下打点，所以官吏们为了生活只得采取这样或那样的手段敛财，为自己离职以后作准备。光绪二十七年（1901），载澜被发配到新疆迪化后，巡抚饶应祺非但不予监禁反而给予优厚待遇。潘效苏升任巡抚后，更是攀附载澜。他提出了吃“轱辘会”，即从巡抚起，依次布政使、按察使及迪化府县官轮流宴请。除朝廷规定的忌辰之外，几乎无日不宴，每宴皆有戏，酒食争逐，盛极一时，载澜几乎是每宴必到。为了便于载澜在城里城外寻欢作乐，潘效苏又在“迪化城东北水磨沟修建亭榭，以供夏日游宴”³。这也埋下了潘效苏后面入不敷出，贪墨公款的伏笔。

再者，潘效苏熟悉了解新疆情况，也提出了很多纾解财政窘迫状况的一些措施，但往往在执行过程中变质、走样，起到了非常不好的效果。比如潘效苏改革新疆的“站车”制度就是一个很好的例证。新疆建省以后，也仿照内地各省体制，将“军台”和“营塘”合二为一，改由各地方官管辖，并更名为“驿站”。据统计，当年新疆各地的驿站总共有150处，共有驿马1716匹，每年开支白银5.4万两，均可造册报销；所需白面和草料概由地方官拨给。光绪二十八年（1902），“新疆巡抚饶应祺奏请增设州县、增加驿站，南北疆各地共有213个驿站，配备驿书213名、马夫1066人、马2106匹。”⁴光绪二十九年（1903），到任不久的潘效苏仿照俄国台车制度，创办了从新疆省城迪化到甘肃肃州（嘉峪关）的“站车”，民间也叫“六根棍”。当时，新疆通往甘肃

¹ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》63辑368折，中华书局1996年，387页。

² 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》35辑314折，中华书局1996年，459页。

³ 周轩著：《清代新疆流放人物研究》，新疆大学出版社2004年，第41页。

⁴ 纪大椿著：《新疆近代史论文选粹》，“潘效苏与新疆河西间的‘站车’--二十世纪初新疆交通史一瞥”一文，新疆人民出版社2011年，第251页。



内地有两条路可走：夏季走巴里坤，秋冬季走吐鲁番，再经哈密东行。一路须经 30-40 站。车辆由官府提供，每天备车 10 辆，由当地官府管理经营。官府文报由驿书掌管，按站传驿和递送。公差往来，费用由官府支给；商民往来，按站缴纳车资。开办之初，效果非常好，大受欢迎。起初车多人少，但日子一久，问题便来了。随着乘客越来越多，前面的乘客陆续乘车走了，后面的乘客无车可雇。出去的车不能按时抵达和返回，乘客在驿站耗费数日，干粮用尽却见不到车，怨声四起。加之刮风下雨、下雪，驿役动不动把乘客赶下车落在荒野扬长而去，进而骂声四起。后来，“站车”毁坏的也多，来不及修理，车马不足，也没有及时添置，马夫报酬过低等，都把怨气撒到了乘客身上。“站车”制度维持了三年便不得不通令废止了。让一桩好事办成了弊政。

所以一项好的动议、想法，光有好的初衷是不行的，还需要在执行层面有得力的人去贯彻好、落实好才可以。

结局

光绪三十一年（1905）八月十八日，升允便参奏潘效苏等侵挪白银二十三万余两之多，恳请革职拿问。当清廷查知这一事件后十分愤怒，“该抚身为疆臣，宜如何清白乃心，整躬率属，乃竟侵挪巨款，实属辜恩溺职”¹。于是，清廷立即下旨：“新疆巡抚潘效苏，着即行革职，发往军台效力赎罪。已革镇迪道李滋森、吐鲁番同知张树焱、候补通判周开署，扶同捏饰，朋比分肥，均着发往军台效力赎罪，以示惩儆。”²但是，通查当时律例，还没有新疆革职人员发往军台效力赎罪的先例，所以应由何路行走朝廷也没有拿定主意。后来经新疆兼臬司衙门派人详查，确定由新疆入嘉峪关，取道甘、凉、宁夏、归化城到达张家口戍所。从新疆入嘉峪关，潘效苏在途中患病，直隶总督袁世凯曾奏请倍缴台费，恳免发遣。然而，由于清廷决心已定，最终未曾准许袁世凯的奏请。

光绪三十二年（1906）十月，潘效苏只得由新疆起程，取道甘、凉、宁夏、归化城赴张家口戍所。十二月行至甘、凉地方，光绪三十二年（1906）正月行抵宁夏府城，卧病两月之久，四月二十六日抵张家口。

其实最早举报潘效苏贪污，挪用公款行为的是吴引孙。潘效苏与吴引孙是先后接任新疆巡抚、新疆布政使的。吴引孙来新疆接任布政使一职后，在交接、查账的过程中便发现了潘效苏的贪墨行为，便立刻向上级陕甘总督升允进行举报。据此，升允又奏报给了朝廷³。

杨增新曾在《补过斋文牍》中论及新疆吏治时说：“查新疆吏治以潘效苏抚新之时为最坏，真有如该咨议所云，官吏以钻营为能，以狡诈为才。长官用人以属员之逢迎为衡者，其余历任巡抚如陶模、如吴引孙、如袁大化皆未尝如潘效苏之肆无忌惮、为所欲为。”⁴

曾问吾在《中国经营西域史》也说：“潘效苏抚新之时，吏治最坏，官吏以钻营为能，以狡诈为才；长官用人，以属员逢迎之工拙为衡”⁵。

后来，潘效苏被其同乡，时任盛京将军的赵尔巽聘为顾问。民国二年（1913），75 岁的潘效苏逝世。至此，潘效苏便消失在历史的喧嚣之中。

¹ 新疆社会科学院历史所编：《清实录》新疆资料辑录（光绪宣统朝）卷 548，新疆大学出版社 2003 年，第 477 页。

² 新疆社会科学院历史所编：《清实录》新疆资料辑录（光绪宣统朝）卷 548，新疆大学出版社 2003 年，第 477 页。

³ 吴引孙著：《吴引孙自述年谱》初稿本，福茨手订。

⁴ 杨增新：《补过斋文牍》续编卷一，“呈政府整顿新疆内政情形文”，第 4066-4067 页。

⁵ 曾问吾：《中国经营西域史》，新疆人民出版社 1986 年版，第 589 页。

