

清代新疆治理中的因俗而治

□ 许建英

因俗而治是中国古代边疆治理的典型制度之一，核心是通过尊重边疆地区各民族制度文化习俗，建立相适应的制度，实现国家的统一和边疆的有效治理。纵观中国古代边疆治理史，因俗而治萌芽于西周，发展于汉代，辽代成为制度化名称，清代发展至顶峰，对中国古代边疆治理产生了深远的影响。清朝边疆地区广大、民族众多，因此在边疆治理上广泛地运用因俗而治的政策，其中伯克制、札萨克制与郡县制并行的治理制度，便是因俗而治在清代新疆治理中的生动体现。

因俗而治是清代治理新疆的现实与政治需要。1759年清政府平定大小和卓叛乱，统一天山南北，结束新疆数百年地方割据和战乱频仍的局面，重新将新疆置于中央政府直接治理之下，其地域包括天山南北、阿尔泰山东西以及巴尔喀什湖以东以南地区。之后，清政府通过实行军府制，以强有力的政治、军事和经济措施，控制新疆境内复杂局面。1762年，清廷设总统伊犁等处将军（简称伊犁将军），统辖新疆军政事务，而新疆民政治理则要复杂得多。

新疆自古就是一个多个民族、多种宗教、农牧经济并存的地区。1759年清朝统一天山南北后，新疆这种状况并没有改变。除了生活在当地的维吾尔、哈萨克、布鲁特（今柯尔克孜）、塔吉克、厄鲁特蒙古等民族外，为了保卫和建设新疆，清政府陆续从全国其他地区抽调满、汉、回、察哈尔蒙古、锡伯、索伦（包括达斡尔）等各族军民，携家眷迁居新疆，长期驻防屯田。此外，还组织大量汉族、回族农民到新疆开荒种地，安家落户。进入近代后，新疆又增加乌孜别克、塔塔尔和俄罗斯等族。在宗教信仰方面，哈萨克、回、布鲁特和塔吉克等民族均信仰伊斯兰教，还有信仰佛教以及萨满教、道教等的民族，诸如汉、蒙古、锡伯、满和索伦等。在生产方式上，新疆既有以农业生产为主的民族，也有以畜牧业生产为主的民族，生产生活方式差别较大。为了实现新疆的有效治理，清政府必须正视多个民族、多种宗教和农牧经济并存的现实，采取因俗而治的政策，在全疆不同地区分别实行不同的

治理制度。

伯克制、札萨克制与郡县制并行的治理制度。清朝统一新疆后，在因俗而治政策指导下，清政府根据新疆不同地区民族聚居特点等实际情况，实施伯克制、札萨克制与郡县制并行的治理制度。

清政府在维吾尔族聚居的南疆实行伯克制度。所谓伯克，意思是“首领”或者“统治者”，是对统治阶级上层头目的泛称。清朝统一新疆前，南疆存在各种伯克，管理各地生产、赋税和诉讼等事务。诸如，阿奇木伯克总管一个地区事务，商伯克管理租赋，哈孜伯克管理刑罚，密喇布伯克管理水利，凡此种种多达20余种。清朝平定大小和卓叛乱后，保留了伯克制度，但实行了重大改革，形成一套比较完整的伯克统治制度，汇编为《回疆则例》，颁布施行。其主要内容是：废除伯克世袭，实行政教分离；给各级伯克一定的品级，纳入清政府官制系统；定期分批到北京朝觐；伯克任免升降，三品至五品伯克，由参赞大臣拟定正陪，奏请皇帝补放；六品以下伯克，由各城驻扎大臣咨报参赞大臣补放；大伯克回避本城，小伯克回避本村；伯克根据品级高低可以合法占有一定数量土地（即“养廉地”）和农户（即“燕齐”，又称“养廉户”）；伯克根据职权分工管理本民族中的行政、司法、生产、赋税和宗教等事务，清政府派驻各地大臣一般不进行直接干预。在清朝统治新疆前期，南疆实行伯克制度有利于团结维吾尔族上层，有助于尽快稳定当地政局和发展生产。

清政府在哈密、吐鲁番维吾尔族生活地域实行札萨克制度。所谓札萨克，是蒙古语音译，意为“执政官”。札萨克制度是清朝在统一全国过程中根据八旗制度组织原则，在原有蒙古社会制度基础上建立的一种统治制度，最初主要实行于蒙古各部。清政府在新疆实施札萨克制度始于1698年，当时哈密维吾尔族头人额贝都拉早就派人向清朝朝贡，表示归附清朝，清政府遂对其实行札萨克制度，设管旗章京、参领、佐领和骁骑校各员。乾隆初年，清政府又对归附的吐鲁番地区维吾尔人编旗设官，实行札萨克制度。两地维吾尔族军民在

清朝统一天山南北过程中屡立战功，其首领额贝都拉、额敏和卓及其后裔，先后被晋封为贝子、贝勒、郡王和亲王等爵位，并世代承袭“回王”或“维王”的封号。两地维吾尔族农民悉数为其农奴，其耕地全部归回王所有。因此，札萨克制度是较典型的农奴制（牧区则为牧奴制），首领拥有许多政治、经济特权。需要说明的是，清政府对后来归附的哈萨克、土尔扈特蒙古部众也实行该统治制度。各部首领分别被清政府册封汗、王、公等爵位，全权管理本民族事务。

清政府在哈密和吐鲁番维吾尔族生活地域实施札萨克制度，有多方面原因。一是两地归附清朝很早，忠诚效力，甚为清朝所信任。二是乾隆认为两地维吾尔人“风俗与蒙古无异”，历史上哈密、吐鲁番均为察合台汗国属地，又被准噶尔汗国统治过，长期受蒙古文化与制度熏陶，两地历史上的治理制度都经历过蒙古化。三是统一新疆的需要。哈密、吐鲁番地处东疆，地缘上衔接准噶尔部蒙古、青海和硕特蒙古与南疆维吾尔人，在此实施札萨克制度有着争取和分化的意义。在清朝统一新疆过程中，两地回王也的确发挥了重要作用。因此，清政府在哈密、吐鲁番维吾尔族生活地域实施札萨克制度，既有深刻的历史逻辑，也有当时统一新疆的现实需要。

清政府在乌鲁木齐和巴里坤汉族与回族聚居地区实行郡县制度，设置府厅州县管辖。郡县制度，清代又称州县制度，是秦代以后历代中央王朝实行的统治制度。清政府在乌鲁木齐和巴里坤建置州县之初，其体制简陋，仅派驻知州、通判和巡检等辅助性文员管理。随着汉、回等族人口增多，府厅州县建置范围逐渐扩大。1773年，清政府在乌鲁木齐地区设立由陕甘总督（驻兰州）和乌鲁木齐都统双重管辖的镇迪道（全称为“分巡镇迪屯田粮务兵备道”），下辖镇西府、迪化直隶州，涵盖奇台县、宜禾县、阜康县、昌吉县、绥来县等县。此外，在精河、库尔喀喇乌苏、喀喇巴尔噶逊设立粮员。同时，设巴里坤知府，奇台、哈密、辟展均归巴里坤新设知府管辖。

清政府在乌鲁木齐、巴里坤等地

实行郡县制也是基于因俗而治。清朝统一新疆后，乌鲁木齐地区是重点开发地区之一，汉族、回族民众集中。这些民众主要从中原地区迁移而来，其文化背景和生产生活方式等均与当时中原地区一致，因此，清政府决定在该地区实行郡县制度进行统治。

因俗而治并不是清代新疆治理的终点。由上可见，清朝统一新疆后，民政治理采取因俗而治原则，分别实施伯克制度、札萨克制度和郡县制度。从清朝统一全国的历史来看，新疆因俗而治与其在边疆地区采取的总方针一致。因俗而治在清朝前期使中央政府高效地将边疆地区纳入统一的新秩序中，既能尽快安抚地方首领，又能快速实现社会稳定，还可以尽快恢复生产。新疆也是如此，各地民政治理很快便成效显著，得以稳定发展近百年。总的来看，以伯克制、札萨克制与郡县制为代表的清代因俗而治制度，在一定程度上缓解了民族矛盾、促进了民族融合，有利于边疆少数民族地区的社会稳定，在巩固和发展统一的多民族国家方面，曾经发挥了重要作用。

然而，从大历史观的视角来看，因俗而治并非清代边疆治理的终点。因俗而治快速实现了边疆地区的统一和稳定，并将其纳入清政府的政治秩序当中，但没有完全解决边疆治理中存在的问题。比如，因俗而治使得清政府的中央权力在边疆受限，容易出现尾大不掉的情况，这直接威胁着边疆地区的长治久安。以伯克制度为例，只管伯克、不治基层，致使清朝在南疆的权力失去根基，官府几乎不知民情，到了被架空的程度。道光后，南疆和卓后裔多次从浩罕潜入，发动暴乱，终至不可收拾，导致阿古柏入侵，清朝因俗而治的体系崩溃。因此，清政府在左宗棠收复新疆后建立行省制，既是边疆治理的必然，也是历史发展的归宿。

（作者系中国社会科学院中国边疆研究所研究员）



数据就掌握了未来竞争的核心竞争力。

生态系统建设:构建产品链、供应链、价值链

主流媒体系统性变革需要产品链、供应链、价值链三位一体的生态建设。生态系统建设是主流媒体实现可持续发展的重要战略举措。通过构建完整的产品链、供应链和价值链，主流媒体可以整合各方资源，形成协同发展的合力，通过生态重构实现社会效益与经济效益的统一，保持稳定的用户流量和收入来源，同时也为媒体的创新和提供提供良好的环境和支撑，提升整体竞争力和市场影响力。

打造完整产品链，实现“场景穿透”。从内容创作、生产、传播到衍生产品开发，形成一个完整的产品链条。例如，以一部热门影视作品为核心，开发相关的图书、音像制品、周边商品等衍生产品，延长产品的生命周期，实现价值的最大化。

优化供应链管理，实现“行业联动”。加强与内容创作者、技术供应商、渠道合作伙伴等各方的协作与沟通，优化供应链管理。确保内容的质量和供应的稳定性，同时降低采购成本和风险。

延长价值链，实现“长尾效应”。通过创新商业模式、提高内容质量和服务水平等方式，提升主流媒体在价值链中的地位。从单纯的内容提供者向综合服务提供商转变，增加附加值，获取更多的经济效益和社会效益。

促进生态协同创新，实现可持续发展。鼓励内部各部门之间以及与外部合作伙伴之间的协同创新，共同探索新的业务模式、产品形态和技术应用。通过生态协同创新，不断丰富和完善生态系统，适应市场变化和用户需求的发展。

（作者系中国社会科学院新闻与传播研究所所长）

新中国成立伊始，面对风云诡谲的国内外形势，以体育为代表的人文交流为推动国相交、民相亲发挥了独特且举足轻重的作用。大多数人都熟知中美两国以乒乓球为媒介实现了震撼世界的“跨越太平洋的握手”，但鲜为人知的是，东南亚地区与中国建立外交关系的马来西亚、泰国，也是从“乒乓外交”开始的。50年前，极富传奇色彩的“乒乓外交”推动中泰成功建交。2025年是中泰建交50周年暨“中泰友谊金色50年”，建交半个世纪以来，两国从应对金融危机到阻击非典，从海啸营救到汶川新生，从“中泰一家亲”到“中泰命运共同体”，双边关系被不断赋予新的时代内涵。今天，我们一起走进50年前中泰建交背后深藏的体育故事。

震动世界中美“乒乓外交”。1971年春，第31届世界乒乓球锦标赛在日本名古屋举办在即，当时中国已经连续缺席两届世乒赛，但是在日本主办方看来，没有中国队的世乒赛就不能称为一次真正的世界大赛，并为此作出了诸多努力。日本乒协会长后藤铨二专程来华邀请中国参赛。同时，国际乒联主席罗伊·埃文斯也多次与周恩来接触，并提出中国通过体育交流加强和世界的联系十分必要。最终，毛泽东批示：“我队应去”“要一不怕苦、二不怕死”。中国最终决定派中国乒乓球队参赛。与此同时，美国队也出征日本。

1971年4月4日，中国队乘坐的大巴车准备前往比赛地点时，美国运动员格伦·科恩阴差阳错地跳上了这辆大巴车。当时，正处于冷战时期的中美关系十分敏感，因此车上顿时异常尴尬，中国运动员和科恩本人都显得手足无措。一番内心挣扎后，世界乒乓球冠军庄则栋想到出发前周恩来“友谊第一、比赛第二”的嘱托，首先打破了沉默，他叫上翻译主动走上前和科恩寒暄，并送给科恩一块杭州织锦作为礼物。大巴到爱知县体育馆时，嗅觉敏锐的记者们发现科恩从中国队的车上下来，赶紧拿起“长枪短炮”一阵猛拍，照片旋即引爆全世界媒体。

在此背景下，美国代表团趁机向中国代表团正式提出访问请求。中国外交部和国家体委酝酿许久，还是更倾向于时机尚未成熟，但是毛泽东以非凡的眼光和魄力，经反复考虑后在4月7日作出重大决定：“邀请美国乒乓球队访问中国。”4月10日，美国乒乓球队和一大批美国新闻记者从日本启程访华，成为新中国成立以来第一个正式来访的美国代表团。13日下午，近两万名观众齐聚首都体育馆，观看中美乒乓球比赛。14日，这些年轻的美国队员在人民大会堂受到了周恩来的亲切接见。

小小乒乓球开启了中美关系“破冰”进程。当天，美国宣布了同中国缓和关系的“五个步骤”，其中包括结束已经实行20多年的中美两国间贸易禁令等。通过四两拨千斤的乒乓博弈，中美关系实现“跨越太平洋的握手”，进一步引发了外交角力场的海啸，不经意间开启了影响世界的重大变局：1971年7月美国总统国家安全事务助理亨利·基辛格秘密访华、10月中华人民共和国恢复在联合国的一切权利；1972年2月尼克松总统访华并在上海发表《中美联合公报》、4月中国乒乓球队回访美国；许多国家纷纷与中国建交。

把“乒乓外交”再次运用到泰国。“乒乓外交”所引发的蝴蝶效应，促使泰国对华政策发生改变。新中国成立后，泰国政府在外交上追随美国，中泰关系一直低谷徘徊。1955年4月召开的万隆会议上，周恩来提出的和平共处五项原则深深触动了包括泰国在内的世界各国，给中泰关系带来转机。会后，周恩来与泰国外交部长旺·威塞耶康进行了会晤并共进晚餐，实现了新中国成立后两国政府间的第一次正式接触。但碍于贸然建交会造成社会不安，泰方希望以贸易、文化、体育交往的方式慢慢相互了解。

1972年2月，中美关系实现重大突破。世界格局的骤变促使泰国领导人认识到，应该和中国发展友好关系。而中国及时作出了积极回应：把“乒乓外交”再次运用到泰国。

1972年9月，泰国乒乓球队应中国邀请参加了第一届亚洲乒乓球锦标赛。泰国全国行政委员会财政、经济、工业署副主任，泰籍华人巴实·干乍那越（中文名：许敦茂）作为代表团顾问随团访华，受泰国领导人的委托对改善中泰关系“投

小小乒乓球推动中泰建交

□ 陈博谦

石问路”。在招待晚宴上，周恩来对巴实表示，中国不输出革命，希望与不同社会制度的国家和平共处，不干涉别国内政，并转达了对泰国国王和总理的亲切问候。

值得一提的是，陪同巴实访问的帕塔努奈兄妹，是友华人士桑·帕塔努奈的儿女，他曾于20世纪50年代受泰国政府委托同中国秘密接触。当时为了中泰交往的便利和互信，分别为12岁、8岁的兄妹俩曾被送往北京生活十余年，得到周恩来、廖承志等老一辈党和国家领导人悉心抚育，并由廖承志母亲何香凝起了中文名常怀、常媛，成长为中泰友好的见证者和亲历者，尤其是妹妹常媛更因流利的中泰双语担任了本次乒乓球代表团的翻译，她曾感慨：“我们也成了‘乒乓外交’的一部分。”

“乒乓外交”揭开中泰建交序幕。1973年6月，中国乒乓球代表团将访问马来西亚，泰国闻讯后邀请中国代表团顺访，中方欣然同意。中国乒乓球队代表团作为新中国成立后访泰的第一个代表团，此行意义非凡。最终，代表团由中国乒协副主席庄则栋担任团长，成员包括著名运动员周兰荪、郑敏之和对外友协工作人员等。

6月17日，中国乒乓球队代表团抵达曼谷时，有数千泰国民众和华人华侨在机场和下榻酒店热烈欢迎。接下来的几天，中泰双方在各种场合进行了友好互动。尤其是两场乒乓球友谊比赛进行时，由于观众热情高涨，体育馆不得不临时性增设大量简易座位，硬是挤进了15000多人，许多人甚至在赛后长久等待，只为与中国球员打声招呼。

6月22日，泰国报纸刊发了泰国外交部的新闻，表示“就有关各项问题交换意见，有利于未来加强泰国与中国之友好关系”，“双方之非正式会谈进展顺利，并获得重大成就，气氛融洽”。“乒乓外交”轰动泰国，中泰友好关系也在潜移默化中迅速升温。6月23日晚的告别晚宴上，中方倾情献唱，泰方代表拉起中方代表共同跳起东南亚传统交谊舞，将友好气氛推向高潮。

此后，中泰来往迅速增加，互信不断加深。终于在1975年6月30日至7月6日，泰国总理克立·巴莫率代表团正式访问中国，受到毛泽东、周恩来亲切接见，邓小平与巴莫总理举行了会谈。1975年7月1日，周恩来和巴莫总理签署了《中泰建交联合公报》。泰国搭上了这趟乒乓球列车，甚至先于美国与中国成功建交，这段传奇经历至今仍被人津津乐道。



（上接1版）主流媒体系统性变革中的组织人事、分配体制等众多关键改革领域必须获得相关部门的支持与政策通道。加大自主平台建设投入，破解“渠道依附”。主流媒体应将自主平台建设作为战略性任务，加大资金、技术、人力等方面的投入。优化平台功能和用户体验，加强内容建设，吸引更多的用户使用自主平台，逐步提升平台的用户规模和活跃度。探索建立全国整合后的聚合平台（统一大平台），或者区域性聚合平台（区域中平台），或者垂直类平台（细分专业平台）。

处理好自主平台与第三方平台的关系。主流媒体在利用第三方平台扩大传播范围的同时，要注重自主可控的自有平台的建设与发展，处理好两者之间的关系。一方面，打造好主流媒体自主可控的自有平台，形成纵向“四级穿透”、横向“部委联动”的综合性治理服务智能平台。另一方面，实施第三方平台“竞合策略”，避免过度依赖第三方平台，加强自主平台的建设，提升自主平台的用户体验和内容服务质量，培育忠实用户群体。

系统性变革中的内部组织结构改革

改革重点是重构组织结构，不按媒体类型划分二级机构，而是构建超越工业时代的、适应智能网络时代的项目事业部制。这是一种以项目为中心的组织形式，将相关的人力、物力、财力等资源集中起来，进行统一管理和协调。在主流媒体的内部组织结构改革中，推行项目事业部制具有诸多优势。

首先，项目事业部制能够打破传统的部门壁垒，促进不同部门之间的协作与沟通。在项目实施过程中，各个部门的人员围绕项目目标共同工作，有利于整合资源，提高工作效率和质量。其次，项目事业部制可以激发员工的创新活力和工作积极性。员

工在项目 中拥有更多的自主权和决策权，能够充分发挥自己的专业优势和创造力，为项目的成功实施贡献力量。

通过设立专门的二级机构，如教育事业部、医疗健康事业部等，可以针对不同业务的特点和市场需求，制定相应的发展战略和运营模式，提升业务的专业化水平和服务质量。同时，这种划分方式也有利于主流媒体整合内部资源，加强跨部门协作，实现业务之间的协同发展，打造完整的产业链条。

内容与经营分类管理改革

分类管理的重要性在数智时代的全媒体传播体系建设中尤为重要。一方面，新闻类内容与经营必须分开。新闻类内容是主流媒体的核心产品，其真实、客观、公正的品质直接关系到媒体的公信力和 社会形象。因此，必须将新闻类内容的生产和经营分开，确保新闻报道的独立性和专业性，不受商业利益的干扰。在实际操作中，可以设立独立的新闻采编部门，负责新闻内容的采集、编辑和审核，严格执行新闻职业道德和行业规范，保障新闻的真实性、客观性和公正性。而经营部门则负责广告、发行、增值服务等商业运营活动，不得干预新闻采编部门的正常工作，确保新闻内容的纯净性。另一方面，非新闻类内容与经营可以采用融合策略。对于非新闻类内容，如文化、娱乐、生活服务 等，可以适当进行内容与经营的融合，以实现更好的商业价值和社会效益。通过将内容创作与市场需求、商业运营相结合，开发出更具吸引力和市场竞争力的产品和服务。

技术攻坚加快数智化布局

一方面，用数智技术重构主流媒