



一、前言

蒙藏委員會舉辦「二十世紀蒙古」展覽，該會向蒙古國家歷史博物館商借文物檔案約三百餘件，於國立歷史博物館展出，本院配合展覽主題之一「建國與民主：二十世紀以來的蒙古與歷史」，選出十一件有關清朝政府在外蒙古實施新政的奏摺檔案（另有兩件複製輿圖）參與展覽。因為清朝末年在内蒙古推行新政失敗，是導致後來蒙古尋求獨立的原因之一。本文擬將清朝政府在外蒙古實施新政情形、推行失敗原因，及配合展出的十一件奏摺檔案內容作一簡略概述。

二、清朝政府在蒙古推行新政原因

光緒二十六年（一九〇〇年）十二月十日，當時在西安避難的慈禧太后與光緒皇帝，發布變法的上諭，表示現在國家法令不更，錮習不破，欲求振作，定要革除積弊，切實整頓，漸圖富強。故要朝廷大臣、各省督撫等，

各就現在國家情形，參酌中西政要，對朝章國政、吏治民生、學校科舉、軍政財政等事項，要如何改革才能「國勢始興、度支始裕、武備始修」，各舉所知，各抒所見。並通令各大臣須要在兩個月內提出建言上奏，再由光緒向慈禧稟報確定變法內容後，即在全國推行。

清朝政府此篇詔告全國變法上的諭，除了說明新政施行的基本綱領及所涉各方面改革內容外，並指出施行新政的根本目的，是要「參酌中西政要」，改革「朝章國政」，達到整修武備、豐裕度支、培植人才，以求能重新穩固，及延續其統治政權目的。清朝政府也想藉新政推行，能在邊疆如蒙古地區重振其原有國勢，阻止俄、日等國對蒙古的侵略。所以須要改變傳統的治蒙政策、制度與軍政體制，並藉新政促進蒙古各業的發展，為清朝政府開浚新的利源。所以清朝政府在外蒙古實施新政，基本上就是要延續其對蒙古的統治權，及為開闢財源豐裕國庫之目的而展開的。

三、新政在外蒙古推行

〈1〉外蒙古設省問題

清朝政府官員向朝廷提出有關蒙古改革問題之建言，如內閣中書鐘鏞的「蒙古事宜十四條」、軍機大臣徐世昌的「蒙務辦法大綱」、庫倫辦事大臣延祉建議在外蒙古修築鐵路，開採金、煤等礦產。科布多幫辦大臣錫恆提出籌辦阿爾泰地區新政九條辦法、烏理雅蘇臺將軍阿岫建議在賽音諾顏汗、札薩克圖汗二盟設立「新政領辦所」辦理新政事務。以上朝廷大臣對新政在蒙古推行所作建議主要內容包括開放邊境、移民墾殖、開設銀行、郵政、舉辦礦



場、交通、設立學校、加強軍、警政、司法等方面問題。

清朝政府推行新政籌邊改制的另一重點，是在外蒙古地區設立州縣改建行省，清朝政府也命令各邊疆大臣陳述意見與辦法供朝廷參酌。如左宗棠就上奏表示：「內外蒙古，部分廣遠，地多饒沃，興利實邊，當務之急」，故其建請朝廷應立即在蒙古設立行省。本院參展兩件奏摺，一是烏理雅蘇臺將軍連順等人奏摺〔宮中檔，文獻編號：004311〕，另一件是科布



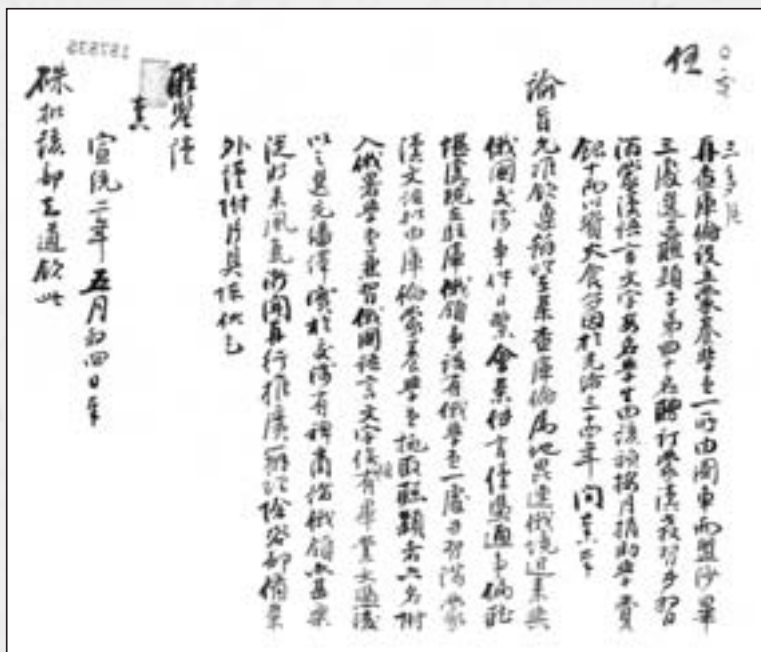
科布多參贊大臣瑞洵奏摺〔文獻編號：158332〕

多參贊大臣瑞洵奏摺（軍機處檔，文獻編號：158332），均是對朝廷要在外蒙古設立行省之事，提出他們的建言，而連順等人與瑞洵的奏摺是持反對意見。連順與參贊大臣奎煥聯名上奏表示：「蒙古地方情形實與東三省、新疆迥異，揆情度勢，其未便改設行省。」連順舉出「四不便」作為不應在外蒙古改設行省設民官之理由。第一，以喀爾喀蒙古，縱橫五千餘里戶口二萬餘丁，散布遼闊，人煙稀少。：設官原為治民，無民則官無所事，罔事紛更，毫無實際，其未便者一也。第二，蒙部廣遠，一望無垠，初無城廓村堡可安設民官，若因設官而築城造堡，則工費浩繁，多糜帑項，其未便二也。第三，蒙古生計專以游牧為主，：行止無定，多居山陽，夏逐水草，平衍之地，每一遷移即在數百里之外，若設廳縣，必有定所，何能使蒙人困處一邑，坐失其生計，其未便者三。第四，若將四盟改設行省，增設民官，則屯墾未能推廣，經費何所取償，耗增俸餉，無益國家，其未便者四。連順等人在奏摺中最後強調「若強設行省，是名為安籌布置，實則自壞藩籬，此尤其不便之大者」。

科布多參贊大臣瑞洵對外蒙古建省之事也提出反對意見，他認為北路蒙古游牧地方，改設行省有害無利，瑞洵的觀點與連順所提類似。瑞洵認為設省窒礙難行之處約有數端：其一為隔閡，其二為蠹擾，其三為疑懼，其四為苦累。瑞洵請朝廷對建省之事「應毋庸議」。

宣統元年（一九〇九年），歸化城副都統三

多於當時國勢日急，外患入侵越深，整頓蒙旗刻不容緩，三多建議將內外蒙古分為四部，其中外蒙之土謝圖汗（圖什業圖）、車臣汗合為一部，設治所於庫倫，三音諾顏汗及札薩克圖汗為一部，設治所於烏理雅蘇臺。（註一）清朝政府對於三多的建議，認為將蒙古分設四部費浩事繁，短時間難以辦成，而責成各邊疆大臣將軍作深入調查後再上奏，外蒙古設省的計劃也就暫緩下來。



〈2〉庫倫地區新政推行

光緒二十六年（一九〇〇年），有俄國人柯

樂德在外蒙古車臣汗及土謝圖汗二部探礦，被清朝政府官員發現後，即將該俄國人遣回，並將該二部界內的鄂爾河五處金礦區封禁，並下令不准民人私挖，若是洋人則立即驅遣。（註二）但俄國方面仍想在該區開採金礦。本院參展第三件奏摺〔宮中檔，文獻編號：004319〕，即是連順與豐陞阿兩人在光緒二十九年（一九〇三年）聯名上奏表示對俄人越境偷挖，及當地蒙古人私採情況，很難阻禁。故建請朝廷准許續議開辦庫倫迤北土、車二部位於鄂爾河之五處金礦，藉以綏邊興利，豐裕國庫。連順等人詳定開礦章程，擬請柯樂德招集

商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

三多是清朝政府派駐在蒙古地區推行新政的中心人物，宣統元年（一九〇九年）十月，原庫倫辦事大臣延祉因病去職後，即由三多接任，三多於宣統二年二月到任。本院參展第四件奏摺〔軍機處檔，文獻編號：180088〕，即是三多向朝廷奏報到任，接下官印，並叩謝天恩等事。三多在奏摺也提到上任後，即展開軍、學、商、礦、警察、禁煙等項工作，並籌備在外蒙古實施憲政事項。本院參展第五件〔軍機處檔，文獻編號：187835〕及第六件奏摺〔軍機處檔，文獻編號：187838〕，即是三多向朝廷奏報其認為庫倫地區毘連俄境，與俄國交涉事件日益繁多，急須培養通譯人才，所以三多

第五疏

奏稿

○奏會議改稱奏

十一月十九日

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

光緒二十六年

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

光緒二十六年

臣等查前奉旨開辦庫倫金礦章程，擬請柯樂德招集商股，購買機器，延聘礦師設廠開採，並請朝廷揀派大員專司監查。

計劃挑選蒙養學堂優秀學生，送至俄國駐庫倫領事館附設學堂，專門學習俄國語文。三多並將前任大臣延祉在庫倫所設牛痘局重組改為衛生局，並將醫藥、勒戒鴉片等事務均歸併於衛生局辦理。三多也在西庫倫設一分所，改善當地醫療、衛生等問題。除此之外，如前所述，三多在交通方面如鐵、公路及郵政、電報的設立，礦務、軍、警政等事項的改革，均如火如荼的進行。由此可知三多在庫倫地區推行新政是相當積極的。

〈3〉庫倫以外地區新政推行

A. 科布多：

在科布多新政推行方面，本院參展奏摺第七件〔軍機處檔，文獻編號：168860〕即是在光緒三十三年（一九〇七年），當時科布多辦事大臣錫恆因朝廷命其對新政發表意見，錫恆即將科布多阿爾泰地區應辦事項與窒礙難行者上奏朝廷表示：一 斟酌官制，其認為應審慎察核。凡有實業可興之處酌派委員設局經理，不必急設郡縣，應當先盡振興之實，而不徒侈改制之名。二 教練軍隊，原僅有馬、砲隊各一標，錫恆請戶部籌款添練馬隊一標以固邊防。三 蒙古出路，錫恆擬設小學堂二所，中學堂一所，及設立武備學堂。四 接設電線，其認為阿爾泰邊鄰新疆，應自新疆綏來縣接至阿爾泰以利邊防。五 籌辦工商，擬設工藝局並建皮草、木器、縫工、鐵工等工廠。六 慎重交涉，辦理中外交涉須熟悉公法約章及俄國情形。七 講求

奏

字通字號第... 卷

奏為烏城辦理邊防核實報銷恭摺仰祈

聖鑒事竊字奉 旨准軍機大臣字寄光緒二十六年

六月十三日奉

上諭現在中外業已開辦俄人兵屯甚盛難免不由邊界分途入寇即著邊疆等處選家中丁壯健加

訓練嚴密防守要隘阻絕敵人進兵之路等因欽

此又據理藩院跪咨五月二十七日奉

上諭現在中外開辦各盟邊境俄機情形吃緊著邊疆如東北各王公統率領隊隊任專辦邊防台情邊疆等因欽此等因欽遵之下趕緊籌畫設立邊防事務成並發各路偵探巡查委員弁一面飛檄

所屬三札而盟調集蒙古馬隊二千名分紮各要隘又統壯丁二百名奉烏城訓練營作為防

卡倫偵探邊界之用嗣因營報稱該項馬隊費

即將蒙古大隊二千撤回原換練集騎勇三百名以資各防是聲明一律酌給津貼俟本年三月底再行查看情形邊防均經隨時查明在案

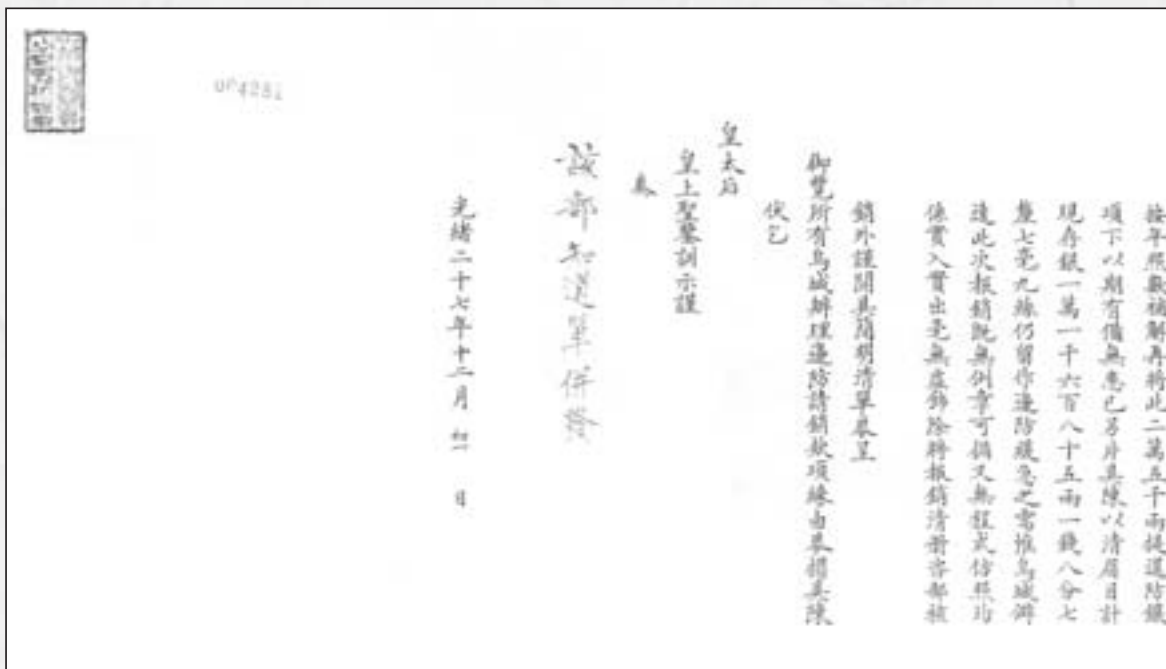
本年二月間接據總理各國事務大臣行知謹

地利，其認為開渠墾荒為第一要務。錫恆在奏摺中最後建議朝廷實施新政「不宜徒務虛名，果能縝密而力行之，則內治日臻鞏固，外侮亦自潛消矣。」

B. 烏理雅蘇臺：

清朝政府在「義和團」及「八國聯軍」事件爆發之後，即發布上諭要駐守邊境大臣加強防務，防止俄國乘勢從邊境入侵。本院參展第八件〔宮中檔，文獻編號：004828〕及第九件奏摺〔宮中檔，文獻編號：044287〕即是當時擔任烏理雅蘇臺將軍連順等人向朝廷奏報關於邊防事務情形。在第八件奏摺中連順提到朝廷考慮當時「中外業已開⁷」，俄人兵勢甚盛，難免不由邊界分道入寇⁸，所以命令連順等人挑選蒙兵加強訓練，嚴密防守邊境，阻止敵人進兵。而理藩院也通知連順要其通知各蒙古王公趕緊訓練隊伍，籌備邊防事宜。連順接旨後即籌劃設立邊防事務處，並調集蒙古馬隊兩千名前來烏理雅蘇臺訓練駐防，並協助巡視邊境卡倫。第九件奏摺則是連順在光緒二十八年（一九〇二年）上奏表示「自拳匪肇釁，邊防戒嚴，喀爾喀四盟迫近俄疆，人心恐慌⁹」，其奉命籌辦邊防，調兵練團督率嚴格，雖然經費短絀，但官兵訓練努力，駐卡巡邊工作毫不懈怠。而蒙古各王公也協助籌辦邊防事宜，使外人不敢生窺視之心，所以連順奏請朝廷對邊防出力有功人員給予獎勵。

本院參展第十件奏摺〔軍機處檔，文獻編號：167214〕是光緒三十四年四月間，¹⁰ 岫奉



烏理雅蘇臺將軍連順等人向朝廷奏報邊防事務〔文獻編號：004828〕

旨接任烏理雅蘇臺將軍。其於同年九月行抵該處，從參贊大臣奎芳手上接下定邊左副將軍的官印正式就任，並隨即設香案叩謝天恩，¹⁰ 岫在奏摺中提到朝廷賦予鎮守邊陲重任，責任深重，因為「外蒙古喀爾喀四部落，牧居漠北，毘連強鄰」，所以「鎮守斯土，自宜仰體朝廷懷柔藩服，注意推誠相與；藉以勤恤蒙隱，隨時隨事與滿蒙參贊，和衷共濟，協力經營」。

¹⁰ 岫上任後，即進行推廣新政工作，其廣設學堂，讓各盟旗子弟均可接受教育。為推動商務，其仿照庫倫辦法，在該地成立商會，並成立「新政領辦處」，作為考查學務、整飭警務、監督商會、督理禁煙等事項。¹¹ 岫並要求朝廷每年給予兩萬兩的經費，以利新政在烏理雅蘇臺的推行。（註三）

由上述可知，清朝政府實施新政主要目的，為的是整修武備、豐裕度支、培植人才，以求重新穩固及延續在全國的統治權。且欲在北部邊疆尤其是外蒙古地區重振大清原有的國勢，宣揚其對外蒙古的主權，以阻止俄日等強權的侵略與滲透，就須改變清廷傳統對蒙政策、制度與軍政體制，推行各項新措施，開浚利源，促進外蒙古各業開發，進而將外蒙古變成與內地相同的行省。確立並強化有效的統治，這亦是新政推行最主要的目的。

四、新政在外蒙古推行失敗之原因

清朝政府新政的實施，把西方的文明與文

化引進中國，或多或少的傳至北部邊疆蒙古地區，給予封禁數百多年的蒙古社會帶來新的生機，其歷史作用是不可忽視的，但由於受當時的局勢所限及清朝政府的腐敗、蒙古王公貴族與蒙眾的疑慮不願配合等因素影響，最後仍告失敗，以下就失敗原因作簡略的探討：

〈一〉蒙古王公不願配合，與官方心結甚深

實施新政必須籌集龐大經費，但因朝廷國庫空虛，就將此負擔轉嫁至蒙古民衆身上，引起民衆對新政產生疑懼，甚至起而反對。而新政實施也對以庫倫活佛哲布尊丹巴為首的蒙古王公貴族產生極大影響，尤其是朝廷有意在行政上將外蒙古與內地建置於同等地位，並派官員直接管轄該地。勢將損害其原有的權利與利益。如對三多在庫倫強勢推行新政的作風甚感不滿，也不願配合。故三多與蒙古王公心結甚深，雙方因故而產生嚴重的磨擦與衝突。本院參展第十一件奏摺〈軍機處檔，文獻編號：167214〉，即是三多向朝廷奏報因有喇嘛酗酒鬥毆，搗毀一間木匠舖，官兵追捕，引起蒙眾聚集鬧事，其處理經過情形。三多要當地蒙古衙門迅速交出鬧事各喇嘛嚴辦，並要賠償該舖損失。三多也因此事與哲布尊丹巴發生衝突，哲布尊丹巴對三多憤恨不已，請求朝廷以三多不¹²蒙情撤換其職，但未獲同意。另外哲布尊丹巴向朝廷請求賦予其有奏事之權，也遭朝廷駁斥，從此惡感甚深，已成誓不兩立，轉向俄國政府靠攏。

〈2〉俄國干涉

清朝政府在外蒙古推行新政，一開始即遭到俄國無理的干涉，俄方並要求清朝政府停辦外蒙新政。因為俄國認為新政的實施會影響該國在蒙古龐大的利益，俄國命令該國駐北京公使向清朝政府遞交意見書，指出俄國與喀爾喀為鄰，俄國在該地有巨大的貿易利益，俄國對新政計劃在喀爾喀地區施行引起蒙民的騷亂，該國不能漠然置之。（註四）而俄國更進一步向清朝政府表示，該國認為清朝政府在外蒙古進行的行政、軍事改革，是一種敵視俄國的行動。清朝政府受到極大壓力，加上要應付內地紛起的革命運動，也只好下令緩辦外蒙古的新政。

〈3〉財源不足

清朝政府因「辛丑條約」須賠償列強四億五千萬兩，龐大的債務使財政更加窘困，所以在外蒙古實施新政的經費，大部份是由當地負責推行新政的官員設法籌措，經常是東挪西補，等到苦無辦法再奏請朝廷設法籌措。外蒙古各地官員紛上奏摺要求撥款，但財政赤字嚴重的清朝政府，應付內地所需已顯窘困，實無力再多籌經費於外蒙古地區。既無經費上的支持，外蒙古新政的推行無法持續進行，此乃失敗的主要原因。

五、結論

其實就新政的內容來看，若能在外蒙古真正落實新政的各項措施，對外蒙古民眾是有好處的。但新政推行讓蒙民心生疑懼的主要原因，乃當時清朝政府宣導不夠，倉促上路，蒙民對新政內容不甚瞭解，產生疑懼，無法配合。加上部份執行政策官員，藉新政推行牟取不法利益，腐敗不已。而部份蒙古王公反對新政的推行，並非真為蒙古人民利益著想，而是為維護其原所擁有的特權利益。故其亦利用蒙民不清楚新政，而煽動蒙民抵制新政推行。俄國亦利用蒙古王公對清朝政府的不滿情勢，極力煽惑、拉攏其投靠俄方，背叛清朝政府。在此情況下，新政的推行最後亦告失敗。

「二十世紀蒙古」於國立歷史博物館展覽完畢後，隨即南下至台中港區文化中心及高雄歷史博物館展覽至九十四年三月結束。

註釋：

- 一、〈宣統政紀〉，宣統元年八月分下卷，六月庚子，國立故宮博物院藏。
- 二、〈清德宗實錄〉，卷四八三，頁一一二。
- 三、〈宣統政紀〉，宣統二年正月分上卷，正月辛亥，國立故宮博物院藏。
- 四、〈關於蒙古問題〉，《俄國外交文書選譯》，頁五〇六，陳春華譯，黑龍江教育出版社，一九九一年出版。