

地方治理与利益诉求： 民国初年陕绥划界纠纷研究

王 晗

(苏州大学社会学院历史系,江苏苏州 215123)

【摘 要】 陕绥划界是民国初年西北地区省界调整中发生的一起政治事件。上自北京政府、陕绥各级地方政府,下到争议区的伊克昭盟王公、士绅民众,分别从国家政令统一、边疆安全、争议区经济利益归属、基层社会事务决策权归属等角度,围绕蒙陕边界地区的划界问题展开利益诉求。蒙陕边界地带士绅民众在清末督办蒙旗垦务大臣贻谷整理垦务时期认购土地,拥有了争议区土地的所有权,其是否会因为政权更迭而发生改变,遂成为陕绥划界纠纷的核心问题。在近八年的纠纷过程中,北京政府与地方政府、地方政府与地方政府(陕、绥双方)、地方各系势力与两级政府之间展开利益角逐。最终,北京政府让步于既成事实的陕西一方,即移民不可能退回去的事实。而陕北沿边地方政府和士绅利用自身的威望和号召力,对争议区内民众进行宣传和引导,组建利益共同体,维护地方社会事务话语权的“正当性”。

【关键词】 地方治理 利益诉求 陕绥划界 政令变更

【中图分类号】 K928 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 2096-6822(2020)04-0083-17

民国初年的“陕绥划界纠纷”,始自民国二年(1913年)由国务总理熊希龄、内务总长朱启钤^①提出的绥远特别区案^②。该议案针对“绥远地居冲要,边事日见艰危”的时局,认为应当“仿照热河先例,先就归绥十二县及乌、伊两盟划成一行政区域”。民国八年(1919年)一月,绥远都

【收稿日期】 2020-03-07

【基金项目】 国家社会科学基金一般项目“清至民国时期毛乌素沙地人群、生计与环境调适研究”(20BZS106)

【作者简介】 王晗,男,1979年生,山东德州人,历史学博士,苏州大学社会学院历史系副教授,主要从事区域历史地理、环境史研究。

① 熊希龄内阁于1913年9月11日成立后,始终在围绕“变改省制”的主张而展开工作。他们希冀借此来实现国家统一和中央集权,从根本上解决财政支绌问题,绥远特别区案便是熊氏内阁为实现政治目的而推行的重要举措之一。但由于总统府和国务院之间、国务院内部、国务院和各省都督之间皆存有意见分歧,尤其是1913年12月15日,政治会议开议后,熊希龄内阁的影响力逐渐下降。从而出现“上有总统之果断办事,担任一切;中有政治会议之辅弼,讨论重要政事而决定之,经由总统施行;内阁所司仅理循例之事,国务会议将为政治会议之提议机关,内阁权力已较以前日微,更难举责任之实”(《现内阁之权势观》,《顺天时报》1913年12月17日,第9版)。

② 《国务总理熊希龄内务总长朱启钤呈大总统陈明国务会议议决将口外十二县并乌昭两盟归绥远将军管辖等情请批示遵行文并批》,《政府公报》第574号,1913年12月5日。

统蔡成勋以此项决议为契机,向国务院提交条陈,希望北京政府依据清代陕西省与伊克昭盟以明代长城为界的标准,将长城外侧地区划归绥远管辖。^①这一行为迅速引发陕绥双方的争议,陕北地方士绅成立“公民争存会”“陕西榆林五邑旅京学会”,发起请愿活动。几经波折,民国九年(1920年)十月,北京政府内务部责令绥远“停止收界”,“从缓办理”^②。这次纠纷,前后持续了近8年的时间。在此期间,上自北京政府内阁、国务会议员、陕绥双方政府,下至伊克昭盟王公、地方士绅、民众都纷纷介入其中。由于各阶层所持有的立场不同,以至于整个事件呈现出“乱花渐欲迷人眼”的状况。表面上看来,这起事件是由于国家政令的变更而引发的省界争议问题,但实际上反映了在原本利益诉求相对稳定的地区,北京政府、地方政府以及地方各派系力量因政权更迭而出现利益重组的过程。

目前学界针对历史政治地理中的行政区划界线变迁问题及由此出现的“政治过程对地理区域变迁的影响”研究^③,已有一定的研究成果,并在一些专著中也有总体性的把握^④,但关注力度尚显薄弱,而且多数研究着力于依据各级方志、调查报告中的模糊性官方记录,配合以报纸、笔记、个人著述中的文字,来复原行政区域的具体范围、判定不同级别行政区域之间的界线等,以此来复原疆域政区历史变迁的全过程。因此,鲜明的个案研究尚须积累^⑤,研究者在研究时段、研究区域上,尚需精益求精的系统性考究。本研究基于对陕绥划界纠纷的考察,梳理出这一时期省

① 高诵先:《陕绥划界纪要叙》,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,静修斋民国二十一年印刷,榆林市星元图书馆藏,第1—2页。

② 民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》,内蒙古人民出版社2007年版,第227—229页;闫天灵:《汉族移民与近代内蒙古社会变迁研究》,民族出版社2004年版,第155—157页。

③ 周振鹤:《建构中国历史政治地理学的设想》,《历史地理》第15辑,上海人民出版社1999年版,第1—19页;周振鹤:《范式的转换——沿革地理—政区地理—政治地理的进程》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第1期。

④ 靳尔刚、苏华:《职方边地——中国勘界报告书》上册,商务印书馆2000年版;周振鹤主编:《中国行政区划通史》(第二版),复旦大学出版社2017年版。

⑤ 谭其骧:《浙江各地区的开发过程与省界、地区界的形成》,复旦大学中国历史地理研究所编:《历史地理研究》第1辑,复旦大学出版社1986年版,第1—11页;谭其骧:《自汉至唐海南岛历史政治地理——附论梁隋间高凉洗夫人功业及隋唐高凉冯氏地方势力》,《历史研究》1988年第5期;周振鹤:《中国地方行政制度史》,上海人民出版社2019年版,第242—267页;韩光辉:《清雍正年间的政区勘界》,《中国方域——行政区划与地名》1997年第4期;胡英泽:《河道变动与界的表达——以清代至民国的山、陕滩案为中心》,《中国社会历史评论》第7辑,天津古籍出版社2006年版,第199—219页;张伟然:《归属、表达、调整:小尺度区域的政治命运——以“南湾事件”为例》,《历史地理》第21辑,上海人民出版社2006年版,第172—193页。郝志诚:《也论清代鄂尔多斯七旗的划界问题》,《内蒙古师范大学学报(哲学社会科学版)》2006年第3期;周振鹤主编,周振鹤、李晓杰著:《中国行政区划通史·总论先秦卷》(第二版),复旦大学出版社2017年版,第1—215页;张萍:《谁主沉浮:农牧交错带城址与环境的解读——基于明代延绥长城诸边堡的考察》,《中国社会科学》2009年第5期;徐建平:《政治地理视角下的省界变迁——以民国时期的安徽省为例》,上海人民出版社2009年版;李大海:《政区变动与地方社会构建关系研究——以明清民国时期陕西地区为中心》,陕西师范大学博士学位论文,2010年;王晗:《“界”的动与静:清至民国时期蒙陕边界的形成过程研究》,《历史地理》第25辑,上海人民出版社2011年版,第149—163页;闫天灵:《民国时期的甘青省界纠纷与勘界》,《历史研究》2012年第3期;郝文军:《清代伊克昭盟行政制度内地化的起始时间与标志研究》,《中国边疆史地研究》2015年第2期;华林甫等:《中国省制的演进与未来》,东南大学出版社2016年版;郭声波:《从圈层结构理论看历代政治实体的性质》,《云南大学学报(社会科学版)》2018年第2期;徐建平:《清中期以来阿尔泰山地区分界研究》,《复旦学报(社会科学版)》2018年第3期;徐硕遥:《民国时期陕绥划界纠纷的初步研究》,陕西师范大学硕士学位论文,2015年;张力仁:《民国时期陕绥划界纠纷研究中的几个基本问题》,《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期等。

界变动的具体过程以及在这一过程中北京政府与地方政府、地方政府与地方政府(陕、绥双方)、地方各系势力与两级政府之间的互动关系。继而重点探讨政局变革之际,在西部民族交融地区,北京政府、地方政府以及地方各系力量扮演着怎样的角色:北京政府是否存在“力有不逮”的情况;地方政府的“地方属性”是如何表达和强化的;不同阶层在时局的影响下,又是如何争取和获得自身利益诉求的。有鉴于此,笔者尝试对上述问题展开探究,最终讨论整个政治过程对地理区域变迁的影响,希冀推动同类研究的深入。

一、北京政府的地方利益诉求

自清代咸同以降,地方督抚兼辖军、民两政的情况逐渐成为大势所趋,中央和地方的利益诉求差异愈发明显,中央集权和地方分权的矛盾成为晚清时期政治发展过程中的焦点问题。不过,在此期间,清政府仍可以通过掌握对地方官员的任命权来频繁调动督抚的任职区域,并借此来限制督抚在任职区的管控能力。在边疆地区,尤其是蒙陕边界地带,中央政府对于地方的管控能力始终处于主导地位,甚至在某些特定阶段,还完全受制于统治者的个人意志。伊盟王公则是通过建立、维系与清统治者的良好关系,来对蒙陕边界带施加作用。这种作用的存在与否、强弱与否都随着中央政府利益的变化而发生改变。陕北沿边各府县等基层政府则直接听命于中央,他们所扮演的角色更多可以定位为中央政令的执行者。因此,清代蒙陕边界的形成过程更可以视作中央政府对该区域的地方管控过程。相应地,这一区域土地权属问题的变迁过程,与租税的分配、行政的管理、民人的户籍归属等各种权益之间息息相关。笔者在拙文《清代毛乌素沙地南缘伙盘地土地权属问题研究》^①中多有涉及,此处限于篇幅,不再赘述。

至清代晚期,俄国势力对我国蒙古地区不断施加影响,清政府希冀采取开放蒙禁、推行垦务来巩固边疆、减少财政赤字。^② 蒙旗垦务大臣贻谷于光绪二十八年(1902年)设立垦务总局和乌兰察布垦务局、伊克昭盟垦务局,着手内蒙古西部的垦务事宜。贻谷将放垦的重点放在了鄂尔多斯牧地,并在鄂托克、准格尔、郡王三旗内设置垦务分局,将札萨克和乌审旗合设分局。贻谷要求各垦务分局组织和管理相应的拓荒事务,执行和顺利完成放垦的相关任务。^③ 蒙陕交界地带自然也包括在内,这些土地“由私垦转为官垦,长期依赖租种蒙地而维持生活的汉族民众因失去土地的使用权而需要按照垦务公司的章程重新认购土地。此次放垦行为从根本上改变了蒙陕边界带的土地权属关系”^④,以前“内地人民以口外种地为恒产,蒙古亦资地租为生活,并照旧界给租”的土地权属模式转变为“内地人民出境认垦,率以重价买得,久已成为主业,故世居不移”^⑤。这促使清末民初内地民众大规模涌入陕北长城外谋生,同时也让“几于五旗肥腴之田,全数为沿边

①④ 王喆:《清代毛乌素沙地南缘伙盘地土地权属问题研究》,《清史研究》2013年第3期。

② [清]贻谷:《垦务奏议》,沈云龙编:《近代中国史料丛刊续编》第11辑第102册,文海出版社1974年版,第17、18、51页。

③ 《贻谷为办理蒙旗垦务之示谕》,光绪二十八年三月十九日;《贻谷等为会筹勘办蒙旗垦务情形之折稿》,光绪二十八年三月二十日,宝玉编:《蒙旗垦务档案史料选编(上)》,《历史档案》1985年第4期。

⑤ 《查界委员榆林县知事会呈文》,民国九年三月四日,樊士杰等编:民国《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第4—6页。

六县殖民地矣”^①。

在贻谷放垦之初,清政府责令当地官员配合垦务委员进行踏勘实测,以作为这一区域放垦的参考意见。当时的靖边县知县丁锡奎奉令对当地的自然条件、土地类型及移民开发情况等进行调查。丁氏认为“陕北蒙地,远逊晋边”,自然条件相对较差,靖边县边外城川口一带“周围千里大约明沙、巴拉、碱滩、柳勃居十之七、八,有草之地仅十之二、三,此外并无森林茂树、草软肥沃之地,惟硬沙梁、草地滩,可耕者绝少。往西一带又苦无水,不能居住”^②。土地状况的相对不良,一旦加大开发力度,很可能既不利于蒙汉民众维持生计,也会引发政府开放蒙边事宜难以维持。针对丁锡奎的呈文,督垦局仍然坚持放垦,并于光绪二十三年(1898年)委派督垦局官员朱鍾浚“亲赴四乡,履亩挨查,某里某甲实有未垦民屯、更荒地各若干亩,并传籍乡保、里书人等,严讯有无隐匿及以熟作荒、耕多报少情弊”^③。由此可见,尽管地方政府试图确保地方利益,但中央政府出于扩大垦务实施效果的目的,严令地方政府与其保持一致,甚至绕过地方政府,和当地的乡保、里长直接联系,以确保政令的实施力度。

辛亥革命后,独立各省自相为政,所谓“中央政权”的权威很难得到各方的一致认同,“中央行政,不及于各省,各部亦备员而已”,地方政府逐渐成为北洋各系势力互相倾轧的政治资源。^④在北京政府和地方政府之外,由地方士绅组建的地方利益集团在固有的地方分权基础上,对地方公共事务逐渐拥有了一定的话语权和影响力。此外,西方政治理念的不断传入促使北京政府在行政管理上试图走法治化、科学化和规范化的道路。^⑤因此,本着“欲谋行政之统一,先以整理区域为根本”^⑥的理念,北京政府先后发布法令^⑦,在全国废府州,存道县,普遍推行省、道、县三级制管理,以期达到“析疆增吏,增长中央权势”的政治目的。为了加大对蒙藏地区的管控力度,北京政府采取了与清政府不同的边疆治理方式:缩小边疆省份的空间面积,提高应对边疆问题的政府力量和密度,杜绝被境外势力利用的可能。民国二年至民国三年(1913—1914年),热河、察哈尔、绥远和川边四个特别区先后得以设置^⑧,以提高应对边疆问题的政府力度和密度,确保边疆安全。针对绥远地区,北京政府于民国二年(1913年)十一月批准“以山西归绥道所属十二县暨内蒙古乌兰察布盟、伊克昭盟区域”设置绥远特别区,以绥远都统“统辖各县暨蒙旗事务”^⑨。民国三年(1914年)一月十三日,北京政府援照“热河国税分厅成例”在绥远设立国税厅筹备分处,

① 《查界委员榆林县知事会呈文》,民国九年三月四日,樊士杰等编:《民国《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第4—6页。

② 《详报查勘蒙地并绘图贴说由》,光绪《靖边县志稿》卷四《艺文志》,《中国地方志集成·陕西府县志辑》第37册,凤凰出版社2007年版,第351—352页。

③ 《偕同委员大挑知县朱鍾浚查办垦荒内》,光绪《靖边县志稿》卷四《艺文志》,《中国地方志集成·陕西府县志辑》第37册,第352—354页。

④ 胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》(增订版),中国社会科学出版社2011年版,第102页。

⑤ 孙中山:《国民政府建国大纲》,《民国日报》1924年4月12日;马长寿:《十年来边疆研究的回顾与展望》,《边疆通讯》1947年第4期。

⑥ 内政部:《临时政府内务行政纪要》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第23辑第222册,文海出版社1987年版,第39页。

⑦ 1913年2月,北京政府先后颁布了《划一现行各省地方行政官厅组织令》《划一现行各道地方行政官厅组织令》和《划一现行各县地方行政官厅组织令》等系列法令。

⑧ 刘寿林等编:《民国职官年表》,中华书局1995年版,第361、364、367页。

⑨ 内务部职方司第一科:《全国行政区划表》,1914年8月,第137页。

“管理该区域内一切国税事务,并指挥监督各征收机关”^①。同年七月六日,北京政府再次出台《热河道、绥远道、兴和道区域表》,以法律形式将绥远等三个特别区域的行政制度和行政区划予以界定。^②由于此次界定更多地侧重晋绥分治,因此,对于伊克昭盟七旗的归属,则是遵循惯例将之纳入新成立的绥远特别区,而对于蒙陕边界带这一可能存在争议的地区没有多加考虑。

这一举措对于陕绥双方而言,存有较大分歧。从传统上讲,陕北长城外的鄂尔多斯地区无疑是蒙古族牧民的传统游牧地,所以绥远建立特别区,必然会以传统的分界线为其南部边界线,绥远地方政府势必会坚守这一点。而陕西省又不肯放弃既成事实的塞外土地。因此,在陕绥划界纠纷出现后,陕绥双方就蒙陕边界带的归属问题争执不下,他们相继向北京政府提交条陈,同时以不同的形式向北京政府施加压力,希冀能够借助中央的“权威”来谋求有利于己方的裁决。^③而此时的北京政府受直、皖、奉各派系力量的影响,在蒙陕边界带事务上的决策制定和管控能力颇有“力不从心”之感,以至于在纠纷的过程中成为陕绥双方借力相互倾轧的对象。

在绥远特别区的行政区划界定之初,北京政府的着眼点有二:第一是应对日益严重的边疆危机;第二是改变“财政日绌”现状,以建立务实、稳健的中央财政。^④北京政府希冀将这样的考虑在陕绥划界纠纷的过程中予以贯彻和表达。^⑤但是,随着纠纷的愈演愈烈,北京政府逐步丧失了对整起事件的主导能力,尤其是陕西地方士绅民众先后发起“停止划界请愿”“维持旧界请愿”和“请将鄂尔多斯各旗仍归陕辖请愿”三次请愿活动,对北京政府造成了一定的社会舆论压力。而在此之时,绥远都统蔡成勋先后奉命参与“八省援陕”和徐树铮收复库伦等军事活动,无暇东顾。^⑥因此,民国八年(1919年)六月五日,北京政府将上述三次“请愿案”并案提交国务会议^⑦,并于同年六月二十四日议决,“仍应照原议办理,惟现值蒙边不靖,暂缓施行”^⑧。从议决的具体内容来看,北京政府在陕绥划界一事上的意见是有所保留的,即国务会议认为,原来的方案是可行的^⑨,但实际上是在宋伯鲁、高增爵等参、众两院议员和陕西方面的影响下,而做出维持现状的

① 《拟在绥远设立国税厅筹备分处呈袁世凯文》,《政府公报》第599号,1914年1月13日。

② 《热河道、绥远道、兴和道区域表》,《时事汇报》1914年第7期,第80页。

③ 如陕北六县士绅代表张立仁、高普煦等发起请愿活动,并向内务部、陕西省府和国务会议提交请愿书。陕西省长刘镇华联合陕西督军陈树藩向国务院提出“拟恳钧院俯念西北边防重要,准将原案提交国务会议,准予停止划界以顺舆情而固边圉,不胜屏营待命之至”的要求。同时,陕北沿边各县公民代表公推镇守使署朱维勤为全权代表赴京请愿,并请在京的陕西籍参众两院议员宋伯鲁、高增爵等从中斡旋。

④ 章启辉、付志宇:《北京政府时期税收政策的演变及借鉴》,《湖南大学学报(社会科学版)》2009年第2期。

⑤ 《陕西省长公署训令第七三二号》,民国八年二月二十四日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,不分页。

⑥ 《专电》,《申报》1919年2月10日,第3版;《唐总代表关于陕事之要电》,《申报》1919年2月21日,第6版;《陕西同乡会致各和平会书》,《申报》1919年3月7日,第10版;《时评》,《申报》1919年4月17日,第3版;《日本通信社电》,《申报》1919年5月5日,第3版;《专电》,《申报》1919年6月25日,第3版。

⑦ 《咨国务院咨行本院请愿委员会提出陕西榆林六县公民停止划界请愿案又陕北榆林六县公民维持旧界请愿案又陕北榆绥延鄜公民请将鄂尔多斯各旗仍归陕辖请愿案并案讨论业经院议可决清查照办理文》,民国八年七月七日,《参议院公报》第2期第3册《公文一五》,第184—185页。

⑧ 《国务院咨行陕西榆林六县公民停止划界等请愿案业经分电陕山西甘肅各省长及绥远都统清查照文》,民国八年七月十一日,《参议院公报》第2期第3册《公文三四》,第303—304页。

⑨ 《国务总理熊希龄内务总长朱启钤呈大总统陈明国务会议议决将口外十二县并乌昭两盟归绥远将军管辖等情请批示遵行文并批》,《政府公报》第574号,1913年12月5日。

举措。

由上述情况不难看出,北京政府建立特别行政区的目的在于应对日益严重的边疆危机和改变“财政日绌”现状。因此,尽管由于各系军阀和地方诸多势力的影响,北京政府对于地方的管控能力大打折扣,许多亟须解决的地方事务纠纷不断,长期悬而未决,但是北京政府仍然试图从国家角度对地方事务做出评判和裁决。

二、从“地方政府”到“地方的政府”

(一) 绥远特别区的成立及其边界诉求

民国元年(1912年)十月,原北洋陆军第20镇统制张绍曾出任绥远城将军,他以北京政府提倡的“现在五族共和,自不能如帝政时代,再有藩属名称,此后蒙藏回疆等处,自应统筹规划,以谋内政之统一,而冀民族之大同”^①为契机,召集归绥观察使公署所属县、乌伊两盟及土默特总管旗相关人员,于民国二年组成“乌伊归绥联合会”。张氏希望得到北京政府的认可,对绥远地区推行独立的行政建制,甚而希冀通过此次努力直接达到建省的诉求。^② 民国二年,北京政府裁撤归化城副都统及观察使,将绥远城将军作为行政长官,实现与山西省的分县而治,同时设置军政、民政两厅分理军、民事务。^③ 民国三年,北京政府出于“以行政贵乎敏活,地势广漠,远掉不灵,故缩小范围,便于治理,以为发达边圉,巩固国防之计,而其手段,则在减芟将军之势力”的目的,设置绥远特别区^④,下辖归绥道十二县,归化城土默特左、右二旗,伊克昭盟和乌兰察布盟。变革绥远行政管理体制不仅是北京政府和绥远地方政府的愿望,也是蒙古各盟旗的愿望,只不过两方的目标有着极大的差异。对于地方大员和北京政府来说,其目标是理顺和划一对这一地区的行政管理;对于各盟旗王公贵族来说,则是期望通过变革使自己的固有权利得到更多的保障,并希望进一步提高自己的政治地位。绥远特别区共存在了14年,地方行政首脑因政局多变而更迭频繁。据统计,在蔡成勋就任绥远都统之前,绥远地区在各系军阀操控下,有7位行政长官先后主政,如表1所示。

表1 民国二年至民国十年绥远特别区行政长官情况(1912—1921年)

姓 名	官 职 名 称	在 任 时 间	备 注
张绍曾	绥远城将军	1912. 10. 12—1914. 4. 20	
潘矩楹	绥远城将军	1914. 4. 21—1915. 11. 20	1914年7月6日,北京政府发布热河道、绥远道、兴和道区域表,改绥远城将军为都统,于热河、绥远、察哈尔三区域内各设道尹*
	绥远都统	1915. 11. 20—1916. 10. 6	
蒋雁行	绥远都统	1916. 10. 7—1917. 5. 28	

① 《中国大事记》,《东方杂志》1912年第8卷第12期,第1—6页。

② 苏德毕力格:《准格尔旗扎萨克衙门档案》第37册,内蒙古科学技术出版社2011年版,第44—45页。

③ 民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》,内蒙古人民出版社2007年版,第227—229页。

④ 刘仲仁:《蒙古建省议》,《地学杂志》第83号,1917年第5期。

续表

姓 名	官 职 名 称	在 任 时 间	备 注
张凤朝	绥远都统	1917. 4. 25—1917. 5. 28	蒋雁行赴京参加国会,由都统署副官长,代理都统张凤朝代行都统职
王丕焕	绥远都统	1917. 5. 28—1917. 8. 6	绥远口北司令兼旅长王丕焕杀都统署副官长、代理都统张凤朝,自任都统
陈光远	绥远都统	1917. 7. 27	未到任
蔡成勋	绥远都统	1917. 8. 6—1921. 5. 24	时任中央陆军第一师师长,率师入绥远,驱逐王丕焕

* 北京政府虽于1914年7月6日改绥远城将军为都统,但在实际任命过程中,将绥远城将军潘矩楹改任绥远都统的时间则为1915年11月20日。

资料来源:郭廷以《中华民国史事日志》第1册,台北“中研院”近代史研究所1979年印行;《京闻拾零》,《申报》1921年5月27日,第7版。

从表1中可以看出,上述7位行政长官在绥远任职时间短,多数精力都陷于各系军阀势力的纷争,对于地方事务多有不暇之处。民国六年(1917年)七月,蔡成勋以北洋军阀安福系为依托,率中央陆军第一师西进绥远,成功驱逐绥远口北司令王丕焕,并于同年八月六日继任绥远都统。伴随着蔡氏对绥远地区的管控能力逐步稳固,特别区行政边界的勘定工作便摆上了日程。蔡成勋于民国八年一月援照民国二年国务会议议决的绥远特别区案^①,经大总统批准向国务院提请条陈,希望将伊克昭盟全境划归绥远管辖。^②

蔡氏希冀通过此次划界达成三点意图:其一,绥远特别区既然在民国三年已经成立,按照绥远特别区案,应该将“归绥十二县及乌、伊两盟”全部划归绥远特别区,并将历年存有争议的地方全部清理。其二,绥远特别区成立后,绥远都统除了统辖所部军队外,还需要“管理该管区域内军政、民政事务”^③,因此,确保特别区疆界的整齐划一是行政主官的职责所系。其三,为解决前清遗留给北京政府的“一旗之地有归两省两县管理者,又有一省四县管理者,甚有归三省四县管理者”和“一旗地内居住汉蒙人民应纳之租税并呈控之诉讼,趋赴县署或一二百里者,或数百里者,奔驰之苦,久称不便”等问题,蔡成勋提出请求,要在原本由陕、晋、甘三省代为管理的伊克昭盟各蒙地收归绥远,并采取设县治理。^④由此可见,蔡成勋以遵循北京政府筹设特别区的政治意图为依托,推动绥远地区行政管理体制的构建和地方社会经济的建设,尽可能地掌握人口较为稠密、经济相对发展的区域。蔡氏这样的政治意图在于完成“拓田为民、拓地建省”的政绩,获取绥远地区蒙汉各阶层的支持,继而提升自身在国家军、政建设和西北地区地方事务上的政治地位和影响力。

然而,从陕绥划界纠纷的发展过程来看,蔡成勋的前后态度并不一致,尤其是在陕西一方先后发起数次请愿活动之时,绥远一方并未出现向北京政府施加影响的明显行为。经过史料梳理

① 《国务总理熊希龄内务总长朱启钤呈大总统陈明国务会议议决将口外十二县并乌昭两盟归绥远将军管辖等情请批示遵行文并批》,《政府公报》第574号,1913年12月5日。

② 《二十一日之阁议》,《申报》1919年1月25日,第6版。

③ 《热河道、绥远道、兴和道区域表》,《时事汇报》1914年第7期。

④ 民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》,内蒙古人民出版社2007年版,第227—229页。

发现,由于“绥远地当冲要,村堡相望,西为陕甘之辅车,北为乌、科之后路,南则屏藩直、晋,东则翼卫京畿……诚为扼要之区”^①,因此,蔡成勋在就任绥远都统期间,除了需要整顿地方行政事务外,还需要配合北京政府的政治、军事活动。在第一次归属地争议期间(民国八年一月至六月),蔡成勋的精力主要忙于“八省援陕”^②和徐树铮收复库伦等军事行动。在陕西地方政府忙于勘划蒙陕边界时(民国八年六月至民国九年十二月),蔡成勋主要在应对北京政府提出的“裁减军额、整顿赋税”、协助徐树铮筹措外蒙防务、会剿卢占魁和谋任陕西督军等事。^③在第二次归属地争议期间(民国九年十二月至民国十年四月),蔡成勋则陷入“谋划陕西督军而未成,出任甘肃督军而不能赴任”的困境,最终成为北京政府靳云鹏内阁的陆军总长。^④因此,蔡氏在应付频繁的政治、军事活动和谋求个人利益的过程中,思想上存有较大的变化,以至于影响到他在陕绥划界纠纷中的态度和相关举措。不过,在上述军事行动结束和谋求陕西督军而未成后,蔡氏转而投入精力于陕绥事务上,并于民国九年(1920年)十一月命令绥远垦务总局“赓续前案,丈放已经勘收各地,委曾广润为筹办勘放郡、札两旗草牌界地亩垦务分局局长,设局于陕西神木县”^⑤。为了勘放举措的行之有效,绥远垦务总局制定“勘放郡、札两旗报垦地亩暂行办法十三条”作为对“郡、札两旗报垦地亩”(含贻谷放垦时期已然由晋陕民众购买的蒙陕边界带土地)进行勘放的依据。^⑥最终,绥远都统蔡成勋在内务部的调停下,“已飭督垦局,将各委酌量调回”^⑦，“至是而绥区与陕、晋、甘划界事遂中止”^⑧。

(二) 陕西地方政府的内部协调与应对举措

陕西地方政府在应对绥远特别区提出的“划界”要求时,并未达成内部意见的统一,甚至一度出现了较大的争议和紧张局势。其中,有两股力量举足轻重,一方为以王健、宋伯鲁、井岳秀等为首的陕北沿边地方集团,另一方则是以刘镇华、陈树藩为首的省府集团。

民国五年(1916年),原陕西民政厅厅长王健赴榆林就任道尹职,王氏上任伊始,“即广谘博

① [清] 贻谷:《绥远奏议》,《近代中国史料丛刊续编》第11辑第103册,文海出版社1975年版,第330页。

② 由于皖系军阀的陕西省督军陈树藩和北京政府的八省援陕军对抗,蔡氏命令绥远第一师沈广聚旅和李际春的“第四支队”于民国八年二月由包头过黄河,到达榆林驻扎,前锋抵达鄜县、洛川一带,以完成北京政府要求的“八省援陕”任务。《专电》,《申报》1919年2月10日,第3版;《唐总代表关于陕事之要电》,《申报》1919年2月21日,第6版;《陕西同乡会致各和平会书》,《申报》1919年3月7日,第10版;《时评》,《申报》1919年4月17日,第3版。

③ 《十一月二十二日大总统令》,《申报》1919年11月25日,第3版;《京华短简》,《申报》1919年12月9日,第6版;《各通信社电》,《申报》1919年12月21日,第6版;《专电一》,《申报》1920年4月27日,第3版;《北京通信》,《申报》1920年8月23日,第6版;《天津通信》,《申报》1920年9月28日,第7版;《专电二》,《申报》1920年12月3日,第6版。

④ 《专电》,《申报》1920年12月10日,第3版;《命令》,《申报》1921年1月4日,第6版;《京闻拾零》,《申报》1921年3月5日,第7版;《专电》,《申报》1921年5月15日,第6版;《新内阁之外息》,《申报》1921年5月16日,第6版。

⑤ 《府谷县知事呈文》,民国十年三月五日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第54—55页。

⑥ 该条例由府谷县知事从郡、札两旗草牌界地亩垦务分局局长曾广润处抄录所得(《府谷县知事呈文》,民国十年三月五日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第54—55页)。而原文应在民国九年十二月十六日便由绥远垦务总局转呈陕西省府(《绥远垦务总局咨文》,民国九年十二月十六日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第20页)。

⑦ 《陕西省长指令第二六二八号》,民国十年三月二十三日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第61—62页。

⑧ 民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》,内蒙古人民出版社2007年版,第227—229页。

访,备悉汉蒙错处”^①,并支持当地士绅代表艾如兰、高照初等,联合榆林、绥德、延安、鄜州等地士绅对绥远特别区案提出异议。而陕西督军兼省长陈树藩因忙于在关中三原、高陵一带和靖国军杨虎城所部鏖战,对陕北士绅民众的呈文无暇顾及。故而,陈氏以“应从绥议”为由不作处置,民国七年三月,新任陕西省长刘镇华^②亦以“窒碍甚多,徒滋纷扰,无裨实事”为由加以拒绝。^③

民国八年一月,国务会议议决案通过后,陕西省长刘镇华于同年二月至五月间先后向榆林道尹王健下达了5次命令。刘氏严令王健“即便遵照,妥拟办法,呈候核夺,期清疆界而重边务”,“迅速遴派妥员前往,定期会勘绘图贴说,呈候核夺以凭转咨”。随后,在王健拖延缓办的情况下,刘镇华直接越过榆林道及所属各县官员,委任“许敬藻、塔斯哈先行驰赴准噶尔、郡王、乌审、札萨克各旗会同诣勘,应俟勘明呈报后规定妥协,再行派员收管”^④。这一系列命令的下达反映出刘镇华在陕绥划界问题上的明确立场。^⑤

面对刘镇华的多次严令,王健并未改变初衷,而是一面遵奉省府命令,“委员会勘事宜,已分令沿边各县知事,俟绥远委员到境,随时妥为接洽”,同时向省府提出更为具体而翔实的意见。^⑥王氏的意见大致有三点:其一,清代民众出口垦殖并非政府组织,多是自发性的行为,因此,在村落分布和人口分布上呈现“汉蒙杂处”的态势。如要划界,可以参考的依据只有清代康熙、乾隆年间所勘定的界线。^⑦其二,按照清代划界的规定,陕北长城外五十里为蒙汉分界处所,这应当作为陕绥划界所凭借的划界原则,而不是所言“沿边各县所辖蒙地应划归绥区自行治理”的划界依据。其三,汉族民众长期“以领垦为恒产”,且人口众多,一旦按照划界原则,将长城外五十里全都划归绥远特别区,那么陕北沿边各县的经济状况便会一落千丈,地方社会必然陷入困顿之中,这势必会对陕西省府的行政管理和财政拨款造成切肤之痛。届时无论如何筹措补救,只会让省府多有掣肘之感。基于以上三点理由,王健认为,陕绥划界应该以雍正八年(1730年)理藩院奏案为依据^⑧,提出有利于陕西的议案,否认绥远特别区对蒙陕边界带的管辖权。

王健在回复陕西省府意见的同时,向榆林、横山等六县知事发布榆林道公署训令,该训令改变了原有陕西省政府“将原属伊克昭盟各旗地划归绥区管理,以正疆界”的意见,而是按照有利

① 高诵先:《陕绥划界纪要叙》,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第1—2页。

② 民国六年冬,陕西革命党人郭坚等响应孙中山护法号召,率靖国军围攻西安。陕西督军兼省长陈树藩电邀刘镇华求援。刘氏率军击退靖国军,解西安之围。民国七年三月,刘镇华由北京政府正式任命为陕西省省长(《职官任免令》,《东方杂志》1918年第15卷第5期,第211—212页)。

③ 《陕西省长公署指令第二八九九号》,民国七年十月二十一日;《陕西督军署指令第五八三四号》,民国七年十月二十八日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第4—5页。

④ 《陕西省公署训令第五零二号》,民国八年二月六日;《陕西省长公署训令第七三二号》,民国八年二月二十四日;《陕西省长公署训令第二零一号》,民国八年三月三日;《陕西省长公署训令第一五六二号》,民国八年四月二十八日;《西安省长覆电》,日期不详(应在民国八年四月底五月初),樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第5—6、8—9、10—11页。

⑤ 王成斌等主编:《民国高级将领列传》第2集,解放军出版社1988年版,第77—78页。

⑥ 《榆林道道尹呈省长文》,民国八年四月三日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第11—14页。

⑦ 王晗:《“界”的动与静:清至民国时期蒙陕边界的形成过程研究》,《历史地理》第25辑,上海人民出版社2011年版,第149—163页。

⑧ 雍正八年,理藩院尚书特古忒奏称,边墙外“五十里禁留之地,何得蒙古收租?”于是经过议处,决定让地方官吏征收粮草归地方官仓储备(道光《增修怀远县志》卷四下《边外》,《中国地方志集成·陕西府县志辑》第36册,凤凰出版社2007年版,第698页)。

于陕北地方的思路将勘界的内容加以改变,即“查该县边墙外直北五十里原系清初建置时禁留之地,此后汉蒙疆域既以此为定点,则此次划界办法自仍当以此为依据。惟历年已久,故址就湮,究竟从前旧界现在何处,其中村落系何名称,均非详加考察,不可合行。令仰该知事遵照,一俟绥区派员至日,妥为接洽,会同履勘,查照图志,征以故老传闻,指明旧日界牌确点,绘图贴说”^①。这实际上是在否定北京政府、陕西省政府的命令而自行其是。

面对国务院、绥远特别区、榆林道县纷至沓来的公函、呈文,刘镇华在陕绥划界问题上的态度逐渐发生着变化。这种变化一方面来自外界的压力,但更多的是刘氏在陕西关中地区已然站稳脚跟,并将视野投放到陕北地区所致。一旦如王健所言,“边墙以外所有已垦膏腴之田尽归绥区”,“陕北沿边六县陡蹙,百余里之地减少,数十万之民已失设治资格,况捐税各款收数锐减,省库难免影响,而各县行政经费不敷留支,又需赴省请领,当此财政奇窘,追加预算,似所难能”^②,那势必会对刘氏在陕西的长久盘踞不利。平衡得失之下,刘镇华逐渐有了“边墙以外所有已垦膏腴之田”应归属陕西的意向。因此,刘氏联合督军陈树藩向国务院提出“拟恳钧院俯念西北边防重要,准将原案提交国务会议,准予停止划界以顺舆情而固边圉,不胜屏营待命之至”^③的要求。

此外,国务院颁布“蒙边不靖,暂缓施行”的决议不久,刘镇华窥其端倪,于民国八年九月三日向王健指出北京政府的决议存有明显漏洞,并要求王氏“转飭榆林等县知照”,让沿边各县派遣合适人员对“陕绥交界之处关于地亩、物产、交通、风俗以及汉蒙人民相处情形”实地调查,以找到有利于陕西方面的依据。同时,刘镇华“委任巫岚峰、贾永德二员前往榆林、神木、府谷、横山、靖边、定边等六县会同详查”^④。由于刘镇华的态度和陕绥划界最初时相比可谓大相径庭,因此,王健在难以猜度省府真实用意的情况下,以沉默的方式予以应对。刘镇华深谙其意,遂于九月二十日转发内务部部长朱瑗九月三日关于要求调勘蒙陕边界带详细情况的命令,并在行文中着意提出“此案关系边民生计”,且“事关达部要政,毋稍率忽迟延,是为至要”^⑤。

通过陕西省府和榆林地方政府之间的沟通,王健对陕西省府的意图有所了解,并很快与之在陕绥划界问题上达成共识。民国八年十一月四日,王健向陕北沿边六县知事发出指令,要求按照内务部命令,“务须查勘明确,分析绘造详细图册各三份,克日呈资本署”^⑥。随着巫岚峰奉令抵达榆林和王健等人会晤,加之刘镇华向王健指示“仍须统筹全局,机轴在握,察详虑周,措置咸宜,勿使事后少留余憾,致遗口实”,因此,由陕西省府和榆林道县主持的勘界事宜得以顺利进行。^⑦

① 《陕西榆林道公署训令第五一六号》,民国八年四月十四日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第14—15页。

② 《榆林道道尹呈省长文》,民国八年五月七日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第16—17页。

③ 《陕西督军署训令第二八九号·附抄件一纸》,民国八年七月五日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第32—33页;《咨国务院咨行本院请愿委员会提出陕西榆林六县公民停止划界请愿案又陕北榆林六县公民维持旧界请愿案又陕北榆绥延鄜公民请将鄂尔多斯各旗仍归陕辖请愿案并案讨论业经院议可决请查照办理文》,民国八年七月七日,《参议院公报》第2期第3册《公文一五》,第184—185页。

④⑤ 《陕西省长公署训令第二八五六号》,民国八年九月三日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第36—37页。

⑥ 《陕西省榆林道公署训令第九一二号》,民国八年十一月四日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第12—13页。

⑦ 《陕西省长公署指令第一一九五号》,民国九年二月十一日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第38—39页。

此次勘界起于民国八年十一月七日,止于民国九年三月六日,前后共计五个月的时间,在此期间,勘界委员和所属县知事对沿边六县进行细致踏勘,其内容如表2所示。

表2 民国八年至民国九年(1919—1920年)陕绥勘界情况

勘界县域	勘界人员	勘界时间	勘界路线	勘界结论
神木县	巫岚峰、李荣庆	1919. 11. 7—1919. 11. 24	五庐口、新窑子、泥河村、草地沟、碾坊湾、孙家伙盘、乔家伙盘(旧牌界)、活绿色太湾、猪儿肯沟、五成公、苏鸡河、举人圪塔、活鸡兔沟(新牌界)、活勒索、格碰沟、驼娘沟	人民心理上早已视同内地,即一切政令、礼俗、捐纳、差徭暨摊认公债等与内地亦无歧义
府谷县	巫岚峰、孙士彦	1919. 12. 4—1919. 12. 19	孤山镇、镇羌堡、龙王庙、小巴图、塔尔巴、古城镇、油坊塔、贾米家湾、巴图坪、麻地沟、黄甫堡	各地向系府谷完全管辖,其一切政令、礼俗、捐纳、差徭暨摊认公债特别等捐,与腹地负担毫无歧义
横山县	贾永德、张本睿	1919. 11. 11—1919. 11. 23	不详	口外民人一闻划界之事,金不愿归诸绥远,屡恳维持原状在案
靖边县	巫岚峰、崔铭新	1920. 1. 20—1920. 1. 29	镇靖堡、四十里铺、宁条梁、二十里塘(靖定交界处)、王家渠、马家元崩、米家窑、鸽子滩	自前清康乾两朝后,率以重价买得主权所有,世守不移……惟自划界问题发生后,蒙人颇怀不安
榆林县	巫岚峰、张萃峰	1920年2、3月间	不详	至汉蒙合伙种地,内地人民出境认垦,率以重价买得,久已成为主业,故世居不移……至公债派捐,种种义务,口外人民未尝不负荷担,较之内地殊觉踊跃
定边县	巫岚峰、刘迪裕	1920. 2. 3—1920. 2. 19	陈家沟、车轮沟、扒腊梁、沙陵、耿洞湾、蔡家沟、冯家圈、王家庄	比年以来,如倡办驼捐、皮毛捐、摊认公债及特别捐,口外各地约出十分之五、六,教育及自治费全仰给于狗池产盐销票费
		1920. 2. 28—1920. 3. 6	四、五两区边地	

资料来源：樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷一、卷二，静修斋民国二十一年印刷，榆林市星元图书馆藏。

勘察结束后,王健随即组织各县知事与勘界委员“造具图册”,“详加考察,汇绘总图”,对村庄名称、住户、土地类型、开垦年代、风俗、管理以及方位均加以记录。通过认真勘察,勘界委员和各县知事得出相应的认识,划界争议区“其界东至府谷县礼字地,与山西河曲县义字地接壤,西至定边县五虎洞,与甘肃盐池县边外地接壤,北至准噶尔、郡王、札萨克、乌审、鄂套等旗牧地暨东胜县粮地,南至榆、横等县边墙。东西广一千三百余里,南北袤五十里,或百余里,或二百余里不等。综六县合计,除明沙、碱滩不堪耕种外,已垦之熟地共有一百四十二万七千七百五十一亩三分,烟户一千九百四十二村,居民一万六千一百一十三户”^①。通过勘界过程中对蒙陕边界带边民垦殖兴起原因、发展现状的了解,王健得出有利于陕西一方的证据,“就绥远方面言之,以偌大面积、丁地寥落之区,少设县治则鞭长莫及,多设数县又虞人不偿出。衡之事理,万难收发展之利益。而

^① 《榆林道尹王呈省长文》,民国九年六月二十七日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第13—15页。

在陕徒受纷更之影响,其非同一统治权之国家所宜出”^①。

正当陕北沿边各县忙于查勘蒙陕边界带边民垦殖情况之时,蔡成勋于民国九年(1920年)十一月责令绥远垦务总局对“郡、札两旗报垦地亩”进行勘放。^②蔡成勋认为,“陕省亦以破坏府谷、神木六县为词,请求中央意在取消院议原案,或要求划留陕边五十里地为调停地步。绥省以陕边五十里如划出,则所留尽属荒漠。况划留之地,作为蒙地,政治仍难统一,作为民地,蒙旗必不认可。此次划界,经院定东以旗界为限,如此办理,蒙旗将因失地而反抗也”^③。

蔡氏的呈文促成陕西省府、陕北镇守使署、榆林道公署的连锁反应。刘镇华在批复王健的回文中,针对“勘放郡、札两旗报垦地亩暂行办法十三条”内容逐条反驳,并认为“蒙旗垦案沿前清、民国继续进行,已逾二十载,陕边各县前清有无已收、已放之地,民国有无继收、继放之地?收放完竣之后,陕省是否仍有主权,究系如何办法?此次若竟听勘放,恐现在所放之界,即将来所划之界。且恐四旗之地,愈劝愈报,愈报愈收,愈收愈多,愈放愈远,则横山、榆林各县沿边之地将玉斧踵至”。有鉴于事态有可能恶化,刘镇华希望王健能够提前做出应对预案,以备不时之需。^④陕北镇守使井岳秀应王健所请,派遣部队前往事发区域待命。^⑤在陕西军、政各界的努力下,蔡成勋被迫做出回应,“目前该项工作尚处于调查期内,并未实行,且此事纯系放垦,与上年陕绥划界本为两事”^⑥。

最终,内务部令绥远垦务总局勘放郡、札两旗事宜“暂从缓办”^⑦。绥远方面也奉令“撤回委员”。由此,陕绥划界纠纷就此告一段落。此后,蔡成勋在民国十年(1921年)五月出任靳云鹏内阁的陆军总长^⑧,加之绥远政局多变,陕西省和绥远特别区(民国十七年九月二十五日绥远建省^⑨)之间除局部出现划界调整外,未出现过较大的划界纠纷。^⑩

① 《榆林道道尹王呈省长文》,民国九年六月二十七日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第13—15页。

② 该条例由府谷县知事从郡、札两旗草牌界地垦务分局局长曾广润处抄录所得,而原文应在民国九年十二月十六日便由绥远垦务总局转呈陕西省府。《府谷县知事呈文》,民国十年三月五日;《绥远垦务总局咨文》,民国九年十二月十六日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第55,31—32页。

③ 民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》,内蒙古人民出版社2007年版,第227—229页。

④ 《西安省长来电》,日期不详(应在民国九年十二月十六日之后),樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第37页。

⑤ 《陕北镇守使、榆林道道尹会呈督军、省长文》,民国十年一月三日;《榆林道道尹咨镇守使文》,民国十年一月二十四日;《陕北镇守使咨文》,民国十年二月二日(樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第32—34、29、38页)。

⑥ 《陕西督军、省长指令第二七三三三·照抄绥远来电》,民国十年三月二十五日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第64—65页。

⑦ 《内务部为咨复事前准贵省长电请迅电绥远都统停止收界》,日期不详,陕西省档案馆藏,文献编号:008/562。

⑧ 《专电》,《申报》1920年12月10日,第3版;《命令》,《申报》1921年1月4日,第6版;《京闻拾零》,《申报》1921年3月5日,第7版;《专电》,《申报》1921年5月15日,第6版;《新内阁之外息》,《申报》1921年5月16日,第6版。

⑨ 《命令》,《申报》1921年9月7日,第10版。

⑩ 民国十七年,绥远建省,陕西与绥远的边界仍维持原来状态,“伊盟各旗,除杭、达两旗悉归绥西各县管理,其他准、札、郡、乌、鄂五旗之偏南部,有陕西之府谷、神木、榆林、横山、靖边、晋之偏关、河曲等县辖地。人民租税词讼,仍归陕、晋管理如故,绥以旗界为省界,名实犹未能符也”(民国《绥远通志稿》卷二《省县旗疆域现状》)。民国二十六年九月,经蒋介石指定和国民政府行政院三三三次会议通过,将延安、延长、延川、绥德、米脂、佳县、清涧、吴堡、神木、府谷、安定、安塞、靖边、定边……二十六县,划为八路军募补区,归陕甘宁边区政府辖治。参见西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷》上册,中共党史资料出版社1990年版,第2页。

三、伊盟王公和地方士绅：地方社会事务参与权的角色转换

蒙陕边界带的长城外侧区域在清代隶属于伊克昭盟的准格尔旗、郡王旗、乌审旗和鄂托克旗，是游牧民族的传统游牧地。伊盟蒙古族王公通过协从征战、政治联姻、会盟等方式建立、维系与清统治者的良好关系，进而对蒙陕边界带施加影响。由于汉族移民的大量涌入，区域内的土地权属关系、移民社会营建过程和农牧民生产环节都发生了显著变化。蒙陕边界带逐渐成为陕西既成事实的塞外土地，而伊盟蒙古族王公伴随着对地方影响力的减弱，逐渐丧失对地方社会事务的话语权。

（一）伊盟王公话语权的渐行消亡

伊盟王公话语权的削弱始于光绪年间的贻谷放垦，这一政策从根本上改变了蒙陕边界带的土地权属关系。^① 汉族民众通过向垦务公司缴纳押荒银的方式重新认购后，成为这些土地的拥有者。伊盟王公因此失去了对蒙陕边界带的土地掌控，以至于在民国初年的陕绥划界纠纷中，伊盟王公并不具有地方事务的话语权。

蔡成勋在“清理疆界”的过程中，曾经以“各旗以前经都统署借拨款项，购置军械，款尚未还，遂商定会报斯地，以为筹还借款之计”为由，同时许以“共收租税”^②，来获取札萨克、郡王、乌审及准格尔等旗王公的支持。而伊盟王公“因受着移住民农业经济发生的侵蚀，牧场日渐缩小，使游牧经济的基础，加速崩溃；再以内地农村经济的破产，国际经济恐慌的加剧，而皮毛的销路亦受影响，他们为抵抗这种崩溃的命运，只有减低自己的生活需要而至于极度的恶化”^③。正因如此，札萨克、郡王、乌审及准格尔等旗蒙古王公在陕绥划界纠纷中多采取支持绥远都统蔡成勋的立场。^④ 但从整起事件的过程来看，伊盟各旗王公在争议区地方事务的参与度并不高，也缺乏对纠纷事件的话语权。

在伊盟王公逐步丧失蒙陕边界带话语权的同时，普通的蒙古族民众自然更无个人利益可言。那些依靠蒙地放牧来维持生计的蒙古牧民在贻谷放垦后，由于失去牧场，被迫在蒙陕边界带“屯住，代牧汉民牛羊”^⑤，以谋求生计。但也有蒙古牧民迄今尚盘踞不去，居牧如故，以致领地之户不能执业。

（二）地方精英影响力的判读：士绅民众的利益诉求

纵观整个陕绥划界纠纷过程，地方士绅在整起事件的三个重要阶段起到关键性的作用。第

① 王晗：《清代毛乌素沙地南缘伏盘地土地权属问题研究》，《清史研究》2013年第3期。

② 《陕北榆、横、府、神、靖、定沿边六县争存会呈文》，民国十年二月二十二日，樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷二，榆林市星元图书馆藏，第44—49页。

③ 贺扬灵：《察绥蒙民经济的剖析》，上海商务印书馆1935年版，第227页。

④ 《查界委员府谷县知事会呈文》，民国八年十二月三十日，樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷一，榆林市星元图书馆藏，第43—46页。

⑤ 《拟请试办盐店通禀由》，光绪《靖边县志稿》卷四《艺文志》，《中国地方志集成·陕西府县志辑》第37册，凤凰出版社2007年版，第347页。

一次是民国七年(1918年)。是年五月,士绅代表艾如兰、高照初等在王健的支持下,联合榆林、绥德、延安、鄜州等地士绅对民国二年国务会议议决的绥远特别区案提出异议,并“呈请榆林王道尹转请省府督军、省长拟情陈请国务会建议收回成案,改正疆界,仍以沿边诸蒙旗照旧归陕兼辖”^①。其理由为“惟查我陕北边民大部田产全在蒙疆,一旦割弃,则绝我边民养生之路。且榆、横、府、神、靖、定沿边六县,其治城高附边墙,并于神木、安边专设两同知。考其缘由,原为便为统驭中外。倘边外之地,悉数划归绥远,则沿边众县即失设治枢处,而绥远官吏又鞭长莫及”^②。这一举措虽然没有得到陈树藩和刘镇华的支持^③,但已经促成地方士绅初步达成对蒙陕边界带归属问题的基本共识,并为后期纠纷争端过程中有效组织相关的舆论奠定了基础。

第二次关键时期是在陕西省府和榆林道县上下逐步达成一致之时。在此期间,陕北沿边六县士绅代表张立仁、高普煦等发起请愿活动,并上呈请愿书。^④他们以久居陕绥划界争议区民众代表的切身感受为切入点,从陕边方面不能划分、绥远方面不必划分和蒙古方面未可划分三个方面陈述了反对理由。从具体的表述中,张立仁、高普煦等公民代表认为,在陕西方面,争议区一旦划归绥远,陕北沿边各县的经济、社会、行政诸方面都会受到影响,这样一来就会和国家统筹全局之道背向而驰。在绥远方面,由于争议区内“居民皆零星小村,相距又远,绝无设治之资格”,如果仿效东胜县的案例进行设置,极可能出现劳民伤财和有名无实的城邑出现,更不利于对当地民众的行政管理。在国家层面,争议区如果划归陕西,则有利于确保国家北部边疆的安全和领土的完整,避免国外势力的觊觎。整篇请愿呈文的措辞多和王健向陕西省府呈文内容一致,可见此次陕北士绅民众在撰写请愿意见时,颇得王氏的大力支持。

在该请愿呈文提交国务会议的同时,陕北沿边各县公民代表公推镇守使署朱励生为全权代表赴京请愿,并请在京的陕西籍参众两院议员宋伯鲁、高增爵等从中斡旋。^⑤在陕西各界人士的努力下,参议院于民国八年六月五日将陕北榆林六县公民张立仁等“停止划界请愿事件案”、陕北榆林等六县公民代表李棠等“维持旧界请愿事件案”以及陕北榆绥延鄜公民艾如兰等“请将鄂尔多斯各旗仍归陕辖请愿案”并案提交国务会议^⑥,并于同年六月二十四日议决,“仍应照原议办理,惟现值蒙边不靖,暂缓施行等因,业经分电陕西、山西、甘肃各省长暨绥远都统在案”^⑦。

第三次关键时期则在绥远垦务总局于民国九年十一月计划对“郡、札两旗报垦地亩”进行勘

① 高诵先:《陕绥划界纪要叙》,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第1—2页。

②⑤ 《陕绥争执边界》,时间不详,陕西省档案馆藏,文献编号:005/185。

③ 《陕西省长公署指令第二八九九号》,民国七年十月二十一日;《陕西督军署指令第五八三四号》,民国七年十月二十八日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第4、5页。

④ 《陕北沿边六县人民代表呈文》,民国八年五月十二日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷一,榆林市星元图书馆藏,第20—23页。

⑥ 《咨国务院咨行本院请愿委员会提出陕西榆林六县公民停止划界请愿案又陕北榆林六县公民维持旧界请愿案又陕北榆绥延鄜公民请将鄂尔多斯各旗仍归陕辖请愿案并案讨论业经院议可决请查照办理文》,民国八年七月七日,《参议院公报》第2期第3册《公文一五》,第184—185页。

⑦ 《国务院咨行陕西榆林六县公民停止划界等请愿案业经分电陕西山西甘肃各省长及绥远都统清查照文》,民国八年七月十一日,《参议院公报》第2期第3册《公文三四》,第303—304页。

放时期。此次勘放行为遭到当地士绅民众的抵制^①，继而引发陕西方面更大规模的反对。^② 为了有效地从中斡旋，陕北沿边六县士绅以高涌先、张立德为正、副会长，组建“陕北榆、横、府、神、靖、定沿边六县争存会”（以下称“争存会”）^③。民国十年（1921年）二月间，争存会根据神木、府谷二县与绥远郡、札两旗草牌界地垦务分局局长曾广润接洽的结果^④，进一步认为“绥远以划界不成，勾结蒙旗将边地重行报垦，得利平分，遂其报复之私”，重演“饵蒙报垦，诬熟为荒，重买双租，特开苛例”的旧例。^⑤ 这一看法已经从根本上触动了北京政府设置绥远特别区的初衷，最终促成北京政府做出有利于陕西一方的裁决。^⑥

从上述内容中，能够看到不同阶层出于各自利益的需要，都纷纷介入其中。但是起到决定作用的，当是争议区内民众的人心向背。因此，无论北京政府，还是陕绥地方政府，谁能把握争议区民众的心态，谁便能够更好地对民众行为加以引导和推动，那么，谁就能够在整个事件过程中占有主导地位。

蒙陕边界带的士绅民众早期多为暂时脱离了原籍，“春出冬归，暂时伙聚盘居”的“雁行人”。当这些“雁行人”对新的生活和生产方式逐步适应后，便会选择定居于此，并为原籍人口的迁入起到“踩路效应”^⑦。伴随着移民规模逐步加大，特别是由此而产生的同一宗族、同一地域的人口涌入，蒙陕边界带出现大量村庄，他们拥有自己的文化理念和风俗习惯，进而建立熟悉的社会秩序。清末贻谷放垦后，土地所有权的转化推动着蒙陕边界带移民社会的构建过程，继而固化了当地民众的区域认同。

晋陕北部恶劣的自然环境、籍贯认同的人际环境也促使这些移民边外的民众时刻和亲朋故旧保持良好的关系，以确保天灾人祸之年可以投亲靠友。正是由于边外移民社会在自我认同的过程中，密切保持和家乡的关系认同，陕北沿边六县士绅民众才可能在民国初年的陕绥划界纠纷中以较短的时间团结自身力量积极斡旋。同时，陕北沿边六县士绅还能够联合陕北榆、绥、延、鄜等地士绅民众以及全陕各界人士的力量，最终在陕绥划界纠纷中赢得主动。

四、结论：边界纠纷中的地方治理与地方诉求

就行政区域界线的历史变迁及由此出现的政治过程对地理区域变迁的影响而言，不同层级

① 《府谷县知事呈文》，民国十年一月二十五日；《准噶尔旗公署公函》，民国十年一月二十六日；《神木县知事呈文》，民国十年二月六日（樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷二，榆林市星元图书馆藏，第52—54、37、39—43页）。

② 《旅京陕西学生会议之两事》，《申报》1920年12月25日，第6版。

③ 《陕北榆横、府、神靖定沿边六县争存会规则》载，“窃绥远以划界未遂，变为收界放垦，沿边居民惶恐虑失恒业，爰集六县士绅在榆林城内设立争存会，以期联合筹议，并刊木质图记一颗，文曰陕北榆横府神靖定沿边六县争存会之图记。已于民国九年十一月二十五日成立，除分别呈咨外，既有成立日期，即启用图记，缘由理合具文呈请鉴核，俯准立案查考示遵，谨呈陕西省省长刘”（陕西省档案馆藏，档号：008/562）。

④ 《府谷县知事呈文》，民国十年一月二十五日；《准噶尔旗公署公函》，民国十年一月二十六日（二月五日到）；《神木县知事呈文》，民国十年二月六日（樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷二，榆林市星元图书馆藏，第52—54、37、39—43页）。

⑤ 《陕北榆、横、府、神、靖、定沿边六县争存会呈文》，民国十年二月二十二日，樊士杰等编：《陕绥划界纪要》卷二，榆林市星元图书馆藏，第44—49页。

⑥ 《内务部为咨复事前准贵省长电请迅电绥远都统停止收界》，时间不详，陕西省档案馆藏，文献编号：008/562。

⑦ 张永江：《试论清代的流入社会》，《中国社会科学院研究生院学报》2002年第6期。

的政治权力之间的相互博弈和较量,是导致行政区域界线变迁、区域地理环境变迁的主导性因素。蒙陕边界带内,由于晚清以来地方士绅、圣母圣心会、基层民众等新晋社会力量强而有力的介入,旧有的北京政府、地方政府、蒙旗贵族等传统政治力量长期的、相对稳定均衡的共存与互动关系被打破,不同政治力量之间发生角逐与变革。因此,处理好蒙陕边界带内北京政府与地方各级政治力量之间的关系以确保长期稳定,进而有效推动行政治理以减少政府赤字、确保财政收入、完善地方民生,遂成为民国时期研究区内的第一要义。

清代咸同以降,由于西方列强等外来因素和国内民族矛盾、阶级矛盾等内部因素的影响,国家的整合性受到削弱,“大一统”的政治秩序出现一定程度的衰退。相应地,地方自成一体的情况得以强化,原本被视为北京政府在各地分支机构的地方政府,逐渐拥有了谋求地方利益诉求的意识。因协助清政府镇压太平军、捻军、回民军等抗清力量而出现的各系势力,也在逐渐参与到地方社会事务的管理中,并发挥了日益重要的作用。辛亥革命后,独立各省纷纷设官分职,“俨然具一独立国家之形象,以军事而论,则参谋部、军务部,无所不备;以行政机关而论,则外交司、会计检查院,无所不有”^①。与此同时,外国加强干涉中国内政,使得国人达成一种共识,即组建强而有力的北京政府来“御外侮而齐内政”。这一理念曾经对袁世凯在二次革命中完成武力统一起到推动作用,但继之而起的北洋各系势力彼此互相攻伐、纷争不断,以至于民国建立的最初十余年间,国家政权多处于无政府状态之中。在此情势下,新的国家形态正处于一种摸索的过程,原有的大一统国家的中央集权制在新的时期正在发生某种改变和重新表达、界定。

清代末年,贻谷垦务政策的推行,从根本上改变了蒙陕边界带的土地权属关系,土地的拥有者——伊盟王公被迫将所属土地报垦,来减轻政治高压,并换取清政府的信任。^②汉族士绅民众通过认购土地,拥有了自己的田产。蒙陕边界带的地方资源得以重新分配,各阶层的利益诉求在某种程度上达到了相对稳定的状态。民国设立绥远特别区后,在陕绥划界纠纷过程中,北京政府迫切关注的地方诉求是“谋内政之统一”和确保边疆安全,绥远当局的地方诉求是“行‘拓田为民、拓地建省’之实”^③,陕西当局的地方诉求是避免沿边行政机构陷入丧失“设治枢要、议及裁并”的困境,争议区士绅民众的地方诉求是确保自身的田产不受损失。因此,各阶层的利益诉求打破了那种相对利益均衡,陕绥划界纠纷也由此被激化起来。

在划界纠纷过程中,北京政府采取的政治举措是要求陕西省长刘镇华负责调查蒙陕边界带的土地垦殖情况和历史归属关系,并最终同意了陕西省地方政府和争议区士绅民众的请求,由内务部着令绥远垦务总局勘放郡、札两旗事宜“暂从缓办”。但是,无论是北京政府、地方政府,还是地方各系势力,利益各方努力试图加强管治的过程恰恰反映了自身管控能力的缺乏。正是在这种情况下,地方士绅民众所代表的利益集团表现出的利益诉求显得格外强势。

① 《裁决冗员论》,《亚细亚报》,转引自《民国汇报》1913年1月23日。

② 西蒙垦务开始之初,乌兰察布盟和伊克昭盟拒绝报垦,“或称该盟旗各理各地,未暇会商;或称世世牧放,难允开垦”(〔清〕贻谷:《垦务奏议》,沈云龙编:《近代中国史料丛刊续编》第11辑第102册,文海出版社1974年版,第41页)。其中,伊盟盟长杭锦旗札萨克贝子阿拉宾巴雅尔在清政府的高压之下,被迫报垦杭锦旗东、中两段巴嘴地和王文善渠以西至黄河拉盖沙的西巴嘴地部分。由此,伊盟其他各旗或迫于政府压力,或为表忠心,于光绪三十年至光绪三十一年陆续报垦。

③ 《内外时评》之《移民屯垦》,《东方杂志》1925年第22卷第5期。

这种“强势”的根本在于地方士绅民众在蒙陕边界带所拥有的土地权属是否会因为政权更替而发生变化。按照他们的思维惯性,这些土地自然还是属于自己的。^① 地方士绅民众的农牧业生产、生活方式将地域色彩融入了区域经济社会的发展之中,使得蒙陕边界带成为独具特色的移民社会,从而拉大了该区域和周边其他区域,尤其是和绥远地区之间的差异。这种区域性社会经济利益观念形成之后,很自然就会反射到政治上的地域意识。从某种意义上来看,蒙陕边界带地方士绅的抗争行为更可以表述为是中央权势弱化下地方利益的诉求呼声。

陕绥划界纠纷发生在民国初年中央权势弱化、地方利益集团力量强化和边疆危机四伏的大背景下。面对如此困局,北京政府试图通过“析疆增吏、增长中央权势”来强化中央权威,谋求“行政之统一”。陕绥双方最高行政主官多从自身利益出发,争取最大程度上巩固既有的政治、经济利益。而新兴的蒙陕边界带士绅利益集团逐渐成为地方政治的干预力量,继而在陕绥划界问题上挑战地方政府,甚至是北京政府的权威性。他们多出于爱乡自治思想,组建相应的利益共同体,来争取自身存在的价值和维护其“正当性”。“正当性”的维护是对于民国初年国家大局无可奈何情况下的一种应激反应。这种应激反应更可以理解为一种社会心理的认同,而且这种认同不仅体现在陕西、绥远等地方公共事务中,也体现在全国其他地区地方士绅争取民意、强化在地方自治事务话语权的诸多努力上。也正是在全国地方自治运动此起彼伏的呼声,地方士绅民众最终在陕绥划界纠纷中确保蒙陕边界带的土地所有权。

致 谢 本文得到鲁西奇教授、侯甬坚教授、邓辉教授、余同元教授、成一农教授等专家的悉心指导,并在投稿过程中,获得《历史地理研究》匿名审稿专家的宝贵意见,特此谨表感谢。

^① 《神木县知事呈文》,民国十年二月六日,樊士杰等编:《陕绥划界纪要》卷二,榆林市星元图书馆藏,第39—43页。