

民国初年察哈尔特别区域的设立与区域调整

李小明

(复旦大学历史地理研究中心,上海 200433)

【摘要】民国初年,在边疆形势严峻的背景下,北京政府在内蒙古地区设立了特别区域。这一高层政区体制的形成和区域范围的确定,受到边疆地区政治、经济格局的深刻影响。由于该地区盟旗区域广大,以农业为主的县区范围狭小,缺乏设省的政治、经济基础,因而采取了特别区域这一形式。而其行政区域的议定,也是经过了多处县域纷争方才最终确定,这一点在察哈尔特别区域设立过程中尤为典型。区域纠纷的发生,主要缘于地方长官为了扩大财政收入,而边疆地区的民族、军事、交通条件等因素又成为影响区域隶属的关键。

【关键词】察哈尔 农牧交错 特别区域 高层政区

【图书分类号】K928 **【文献标志码】**A **【文章编号】**2096-6822(2021)01-0051-16

民国三年(1914)七月,北京政府在内蒙古地区设立热河、察哈尔、绥远三个特别区域。关于这一政区沿革、行政体制已有不少论著涉及^①,但仍有部分问题需要进一步考察和探讨。例如,虽然高层政区的设置背景是边疆危机^②,但为何会采取特别区域这一特殊形式?就三个特别区

【收稿日期】 2020-08-23

【作者简介】 李小明,男,1987年生,河北安国人,复旦大学历史地理研究中心博士研究生。

① 关于察哈尔特别区域的建置沿革,通论性著作均有提及,如白眉初:《中华民国省区全志》第1册《京直绥察热五省区志》,世界书局1924年版;宋哲元修,梁建章纂:《察哈尔省通志》,民国二十四年铅印版,复旦大学图书馆藏;钱实甫:《北洋政府时期的政治制度(上)》,中华书局1984年版;周清澍主编:《内蒙古历史地理》,内蒙古大学出版社1993年版;白拉都格其、金海、赛航:《蒙古民族通史·第五卷》上册,内蒙古大学出版社2003年版;曹永年主编:《内蒙古通史》第4册,内蒙古大学出版社2007年版;郝维民、齐木德道尔吉主编:《内蒙古通史·第六卷》,人民出版社2012年版;周振鹤主编,傅林祥、郑宝恒著:《中国行政区划通史·中华民国卷》,复旦大学出版社2017年版。另有研究关注到其行政体制,如刘迪香:《热察绥巡阅使与民国前期特区军政体制探析》,《南华大学学报(社会科学版)》2007年第3期;张建军:《民国北京政府时期都统制度初探——以绥远都统的设置为例》,《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期;刘迪香:《民国北京政府时期省区军政体制研究》,湖南师范大学博士学位论文,2011年。

② [日]贵志俊彦著,曾业英译:《内蒙古地区袁世凯政权统治体制的形成——蒙藏院的成立与内蒙古三个特别行政区的设置》,《国外中国近代史研究》第21辑,中国社会科学出版社1992年版,第121—140页;王德胜:《北洋军阀对蒙政策几个问题的初析》,《内蒙古近代史论丛》第3辑,内蒙古人民出版社1987年版,第26—136页;刘茗:《热察绥改省对国家整合的影响研究(1928—1937年)》,中央民族大学硕士学位论文,2009年;苏日滕:《民国时期察哈尔的垦政与政区变化》,内蒙古大学硕士学位论文,2017年。

域的辖境范围而言,虽然明显沿袭了清代的都统(将军)辖区,但其行政区域的议定却并非简单划定,而是有着复杂的区域、边界纠纷。对于这些区域纠纷及解决过程,目前的讨论还不多。^①本文尝试以察哈尔特别区域为中心,对特别区域体制的确立及其行政区域的议定进行考察,以期对民国初年边疆高层政区的设置有进一步的认识。

一、察哈尔地区特别区域体制的设立

清朝末年,蒙古地区受到俄国、日本的窥伺,在内地政局动荡的同时,蒙古地区也出现了脱离中央的分裂活动。宣统三年(1911)十二月外蒙古宣布独立,并号召内蒙古蒙旗响应和加入。进入民国,内蒙古呼伦贝尔、东部盟旗等亦宣布“独立”,一些蒙古王公也在暗中策划脱离中央政府的活动。除了政治分裂活动之外,内蒙古各盟旗一度受到外蒙古的军事威胁。1912年底,外蒙古数千人南犯内蒙古中西部地区,一度进占乌兰察布盟、锡林郭勒盟大部以及察哈尔八旗、昭乌达盟北部地区,直至1913年底才被击退。^②在此严峻形势下,内蒙古地区设立高层政区刻不容缓。

内蒙古地区高层政区最初被规划为省制。蒙古建省之议,清末即已提出。光绪二十九年(1903),地方官员先后提出了不同的分省方案(表1),但因清朝覆亡未能施行。^③进入民国以后,北京政府沿用了这一设想。1912年4月,袁世凯以蒙藏地方不靖、地域辽阔、居民复杂等,提出分内外蒙古为三省、每省驻兵,并仿效内地设官^④;1913年5月,北京政府提出蒙古地方建省议案,并提交国会讨论^⑤;1913年10月,北京政府在争取东蒙古各盟旗内附的会议上再次提议^⑥。同时,边疆大员中也不乏提出建省者,如1912年,察哈尔都统何宗莲即呈文以其军事辖区设省。^⑦

表1 内蒙古地区清末分省方案

	分省区划
2省方案	东省:承德、朝阳2府6州县、口北3厅及漠南蒙古东部盟旗 西省:归绥道12厅、察哈尔右翼4旗、土默特2旗及西部乌兰察布、伊克昭2盟
3省方案	热河省:承德、朝阳2府、卓索图、昭乌达2盟 开平省:察哈尔左翼3厅、右翼4厅、察哈尔八旗、牧厂及锡林郭勒盟 绥远省:归绥道8厅及乌兰察布、伊克昭2盟、阿拉善1旗

资料来源:苏德毕力格《清朝对蒙政策的转变——筹划设省》(《蒙古史研究》第6辑,内蒙古大学出版社2000年版,第230—259页);李细珠《试论清末新政时期政区变革的几个问题》(《近代史研究》2003年第2期)。

① 相关研究如王哈:《地方治理与利益诉求:民国初年陕绥划界纠纷研究》(《历史地理研究》2020年第4期)等。

② 白拉都格其、金海、赛航:《蒙古民族通史·第五卷》上册,第212页。

③ 苏德毕力格:《清朝对蒙政策的转变——筹划设省》,《蒙古史研究》第6辑,内蒙古大学出版社2000年版,第230—259页;李细珠:《试论清末新政时期政区变革的几个问题》,《近代史研究》2003年第2期。

④ 《蒙藏改省先声》,《新闻报》1912年4月12日,第3版。

⑤ 《奉天电称,内蒙古各王公虽经宣布愿竭忠民国,而已向中政府提出抗议,反对以蒙古改为行省,并要求自治及练兵之权(俄京电)》,《时报》1913年5月27日,第5版;《北京政府拟改内蒙古为行省,已有议案交国会,提议内蒙古东西盟将暂行改为两省(北京廿一日德文报电)》,《时报》1913年8月22日,第3版。

⑥ 《内蒙古王公将于二十日集议于长春,内蒙改设三行省之计划暂不实行(北京十五日德文报电)》,《时报》1913年10月16日,第5版;白拉都格其、金海、赛航:《蒙古民族通史·第五卷》上册,第262—263页。

⑦ 《何都统拟仿照热河办法参酌察防情形改建行省案》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第145—150页。

但改省是蒙古地区行政体制的重大改变,并不容易施行。清朝时期,蒙古地区实行盟旗制度,清廷只对蒙旗札萨克进行任命,各旗事务则由王公札萨克自行管理。对于自己的属民、属地,蒙古王公有着完全的管理权限。改省之后,地方官员由中央委派,蒙旗王公传统的政治权利必然削弱,这难免会遭到其反对。在清末蒙古建省的讨论中,多位边地大员即提出,改省会剥夺盟长、札萨克的权力,必然遭到盟旗王公的反对,反而造成蒙古民众人心不稳,对抗朝廷。^①进入民国后,蒙古王公对建省计划持强烈反对态度。1912年11月,北京政府为争取东部蒙古各盟旗内附,召开第一次东蒙古会议,蒙古王公要求中央政府承诺蒙古地区“不得设立行省”^②。此后,甚至报刊登载有关内蒙改省的相关议论,蒙古王公都要求中央政府命令禁止刊载。^③故此时蒙地改省并不具备政治基础。

另外,财政来源也是设立高层政区需要考虑的重要方面。一般而言,省级行政机构所需经费来自于所辖各县的赋税收入。蒙古地方不同于内地,盟旗制度之下,蒙古民众以游牧为生,并不承担国家赋税。清末民初,虽经历年开垦,长城以北只有沿边地带设有府厅州县,其余广大区域仍为蒙旗游牧地区。县域数量过少、范围狭小使得改省后的财政来源成为重大问题。如察哈尔都统辖制区域包括察哈尔8旗、牧群及锡林郭勒盟10旗。至民国元年,该地区仅设有7县,其中左翼设有张北、独石、多伦3县,右翼设有丰镇、兴和、凉城、陶林4县;7县以北的察哈尔8旗、4牧群及锡林郭勒盟10旗,仍为广阔的游牧区域。直至1915年5月,察哈尔都统何宗莲呈请开垦旗群游牧地时,仍称察哈尔辖区中蒙旗游牧区域占十分之八九。^④旗县、农牧分布情况如图1所示。可见,此时内蒙古地区建省也不具备经济上的基础。

鉴于以上情形,北京政府开始对内蒙古地区筹划特别行政体制。1913年12月—1914年1月间,内务部对全国行政区拟定了调整方案,其中专附《改划全国特别区域说明书》,提出在边疆地区施行特别区域体制,并说明了设立理由:

窃以古制有荒服之区,近世多殖民之地,名称虽异,要皆因国家统治权所及之领土,其政教言语风俗,与内部绝殊,或草莱初辟,不可与腹地齐治,故不得不实行特别行政制度,以资治理。非仅羁縻维系,殆亦灌输文化,图国力之扩张焉。我国自共和以来,五族一家,凡蒙藏青海,罔不隶于民国版图之内。当此整顿地方制度之际,所有边地,亟宜因旧有区域实行军民合治,巩固边圉,研求垦殖,庶几逐渐开化,蕲与内地相颉颃。^⑤

由以上阐述可以看出,边疆高层政区采用特别区域这一形式,主要基于两方面考虑:一是边疆地区为民族聚集区域,政治、文化、语言、风俗等与内地不同;二是边疆地区尚未开发,经济落后,不能直接设置内地行政体制。因此,设立特别区域,实行军民合治,目的在于巩固边防,促进边地开发与进步。对于内蒙古地区,内各部则依据清朝所设的察哈尔都统、绥远将

① 苏德毕力格:《晚清政府对蒙古、新疆、西藏的政策研究》,内蒙古人民出版社2005年版,第94—95页。

② 白拉都格其、金海、赛航:《蒙古民族通史·第五卷》上册,第257—258页。

③ 《蒙藏院呈哲盟请禁止改省谰言据情转陈请示文并批令》,《政府公报》第1137号,1915年7月8日。

④ 《都统呈大总统酌拟开放蒙荒优待王公厚恤旗群各办法以体蒙艰而兴地利,并请特颁明令严杜私放厉禁盗卖用维垦政文(垦务总局承办堂稿)(四年六月十六日)》,《察哈尔全区垦政辑览》第4册,沈云龙编:《近代中国史料丛刊三编》第40辑第395册,文海出版社1988年版,第3—7页。

⑤ 内务部职方司:《改划全国特别区域说明书》,民国二年铅印本,第1页。

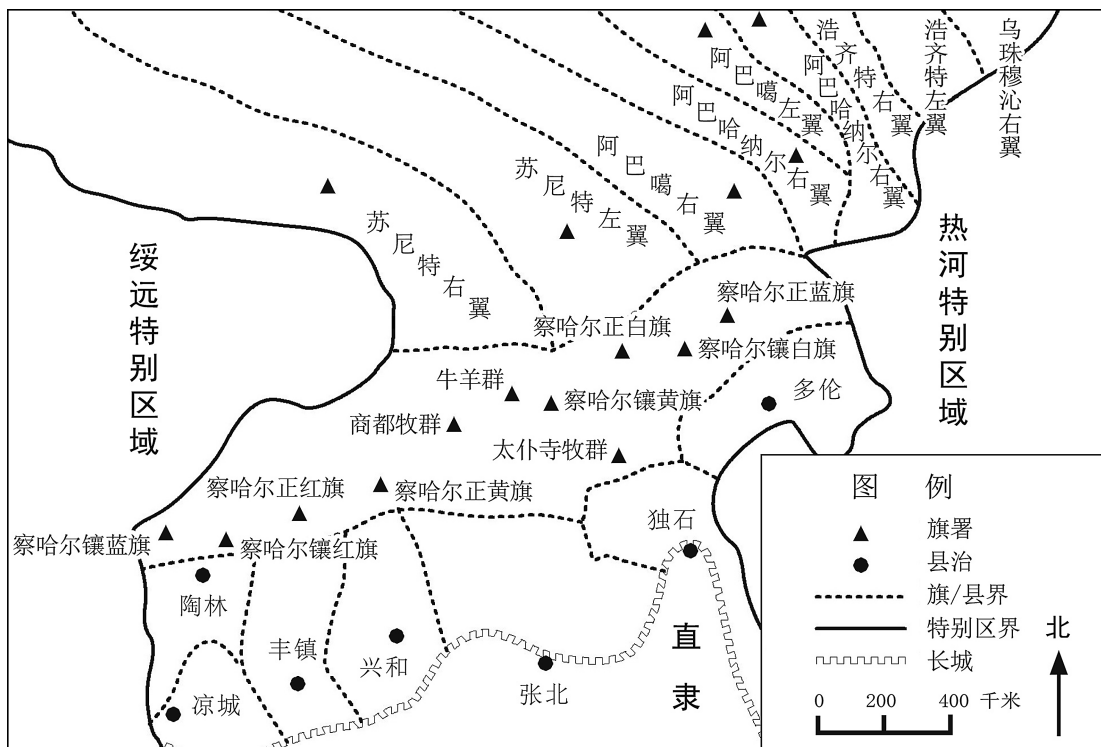


图1 民国初年察哈尔地区行政与农牧格局示意图

资料来源：根据谭其骧主编《中国历史地图集》第8册《清时期》“直隶”“山西”“内蒙古六盟 套西二旗 察哈尔”图（中国地图出版社1982年版1996年印刷，第7—8、20—21、57—58页）改绘。同时参考宋哲元修，梁建章纂《察哈尔省通志》（民国二十四年铅印版，复旦大学图书馆藏）地图；Xiaohong Zhang, Tao Sun, Jianping Xu, The relationship between the spread of the Catholic Church and the shifting agro-pastoral line in the Chahar Region of Northern China, *Catena*, 2015(134), pp: 75—86。

军、热河都统等驻防辖区，分设为察哈尔、绥远、热河三特别区域。^①

二、察哈尔特别区域疆域的争议与划定

从1914年7月颁布的《都统府官制》来看，热、察、绥三个特别区域范围基本是按清代沿边驻防将军（都统）的军事辖区划定。虽然具有明显的继承性，但辖区的确定并非一蹴而就，而是经历了多次纠纷。口外财赋收入主要来自以农业为主的各县，但农业县份数量有限且范围狭小。在特别区域议定过程中，各区长官为扩大各自财政基础，极力争取划入更多县份，引起了县域隶属的激烈纷争。其中，尤以察哈尔特别区域的纠纷最多。察哈尔地方位于热河、绥远两区之间，南与直隶口北道相接，时任察哈尔都统为保证足够的财赋来源，分别对西、南、东三处县份进行索

^① 内务部取方司：《改划全国特别区域说明书》，第3—5页。

求,形成了三处区域隶属纠纷。以下对此三处争议及其解决分别进行考察。

(一) 察哈尔、绥远对察哈尔右翼旗县的争夺

察哈尔特别区域的区划纠纷中,最早出现的是对右翼旗县的争夺。这一争议的出现,是随着绥远将军率先呈请设立高层政区产生的。1913年,绥远将军张绍曾呈文北京政府:为巩固绥远地区边防,迫切需要设立新的高层政区,其范围包括归绥道12县,以及乌兰察布、伊克昭两盟各旗。12月5日,该呈请得到大总统批准。^①对于此项设区方案,察哈尔都统何宗莲、察哈尔各旗总管听闻之后立即表示强烈反对。因为划归绥远的12县中包含有察哈尔右翼地区4县,该4县位于察哈尔右翼4旗之内,对察哈尔方面颇为重要。

察哈尔方面的反对实际包含了两个层面:第一,从察哈尔都统的角度来看,右翼4县划出破坏了察哈尔的建省计划。时任都统何宗莲称,察哈尔在民国元年即有设省的筹划,省域范围即以察哈尔八旗游牧区域为基础。察哈尔八旗地区共有7县:左翼3县,右翼4县。一旦划出右翼4县,整个筹划设省区域仅剩3县。况且7县之中,左翼张北、独石、多伦3县气候、土质等自然条件均不如右翼4县优越,耕地、人口规模亦不如右翼4县。若将右翼4县划入绥远,不仅使得察哈尔都统辖县减少过半,还将仅有的繁盛之区划出,察哈尔独立设省的财政基础将不复存在。另外,在行政方面,右翼4县中,民人与察哈尔蒙古的交涉案件,向来由察哈尔都统参与处理,若4县划归绥远将军管辖,处理此类事件必然造成察哈尔都统、绥远将军权限冲突。^②图2为察哈尔与绥远地区县级政区示意图。

第二,从察哈尔八旗的角度来看,将右翼4县划归绥远损害了察哈尔蒙古的利益。首先,这破坏了察哈尔八旗游牧地的完整。虽然右翼4县隶属山西归绥道,但县境实际位于察哈尔右翼旗群游牧地中,各县地亩有相当部分是由察哈尔蒙古游牧地开垦而来,其土地所有权仍归察哈尔蒙古,4县所开垦的游牧地部分需要向察哈尔蒙古交纳地租,称为四厘私租。因此,右翼4县若划归绥远,实际上是将部分察哈尔游牧地分割出去。另外,虽然清朝定有土地租赋,但4县开垦多年从未交纳,若划归绥远,其所欠察哈尔蒙古租银则无法追回。这对察哈尔蒙古来说,亦是巨大经济损失。^③

所以,4县的划出,无论是对察哈尔都统的建省计划,还是对察哈尔八旗蒙古的切身利益均会造成重大的损害。尤其是在民国肇基、边疆形势不稳的情况下,更会造成蒙古民众对中央政府的怀疑与离心。可惜北京政府对察哈尔方面的反对并未认可。12月17日,大总统将反对意见驳回:“应仍查照议决原案办法,所请应毋庸议。”^④随后,内务部又批准于1914年1月1日正式设立绥远特别行政区域,并要求山西与绥远办理省区划界、县份交接等项事宜。^⑤

对于中央政府的坚决态度,察哈尔都统何宗莲本已被迫接受这一规划,转而向南寻求扩展。但由于绥远将军对察哈尔右翼4旗土地开垦权限的争夺,使得察哈尔方面与绥远将军的冲突再

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,将口外十二县并乌伊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8日。

②③④ 《署理察哈尔都统何宗莲呈大总统,据情转呈八旗各总管等恳将右翼兴和、丰镇、宁远、陶林等四县毋庸划归绥远城改组等情,请鉴核示遵文,并批》,《政府公报》第585号,1913年12月19日。

⑤ 《咨绥远城将军绥晋界址划清绘图咨部立案文(一月十二日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》第5期,1914年2月15日,国家图书馆出版社2010年版,第99—100页;《令山西民政长准口外十二县内务统计划归绥远将军飭填报部文(二月十八日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》第6期,1914年3月15日,第207—208页。

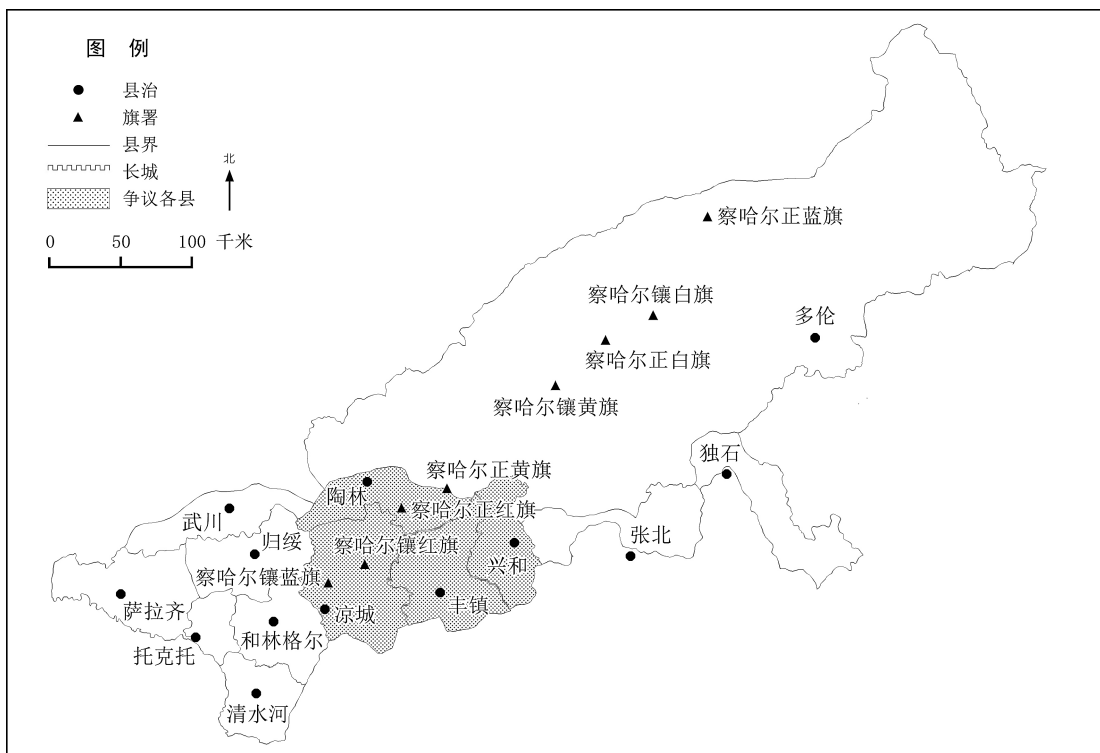


图2 察哈尔与绥远地区县级政区示意图

资料来源：根据谭其骧主编《中国历史地图集》第8册《清时期》“直隶”“山西”“内蒙古六盟 套西二旗 察哈尔”图（中国地图出版社1982年版1996年印刷，第7—8、20—21、57—58页）改绘。

次激化。1914年初，何宗莲呈请中央政府，计划丈量察哈尔右翼4旗余荒。由于右翼旗、县区域插花交错，便同时咨文绥远将军，要求划清旗县界线。然而绥远将军认为，右翼4旗垦务在清末由绥远将军管理，垦务案卷也都在绥远将军衙署，按惯例，右翼垦务应由绥远办理。内务部对此颇为支持，认为右翼4县既已划入绥远，县境内游牧地的开垦理由由绥远办理。^①若按此规划，不仅右翼4县归属绥远，察哈尔右翼4旗也一并改隶绥远将军，这将彻底割裂察哈尔八旗游牧地和察哈尔八旗行政组织，察哈尔方面必然不满。1914年4月9日，察哈尔八旗总管、察哈尔都统分别呈文中央政府多个部门，包括国务院、内务部、蒙藏事务局、大总统，言辞激烈地反对此决议。

此次察哈尔方面的反对意见，主要是围绕察哈尔蒙古利益进行申诉，强调察哈尔八旗这一行政组织不能分裂。察哈尔八旗总管呈文称，右翼正红、镶红两旗蒙民听闻本旗游牧地划归绥远开垦，一片哗然，“如汤沸腾，几乎举变”。各总管认为，察哈尔八旗向为一完整部落，世代受察哈尔都统管辖，并且一直拥护中央政府。尤其右翼正红、镶红等旗在外蒙古“独立”期间始终向内。

^① 《咨绥远城将军、察哈尔都统右翼垦地应归绥远办理以清事权并复国务院文（三月二十八日）》，内务部总务厅统计科：《内务公报》第7期，1914年4月15日，第504—505页。

此时中央政府遽然将察哈尔八旗分裂,使得蒙众颇为失望。内务部、绥远将军议定将右翼4县、4旗划入绥远时,不曾问及察哈尔蒙古的意见,此后对察哈尔蒙古的反对亦不予支持,是完全将蒙古利益弃之不顾。各总管要求4县、4旗归还察哈尔,若不予批准,“蒙旗全体誓死不从”。^①

何宗莲也从多个方面阐述察哈尔八旗不能分裂的理由。第一,察哈尔八旗蒙古向来为一整体,内务部将右翼4旗划归绥远,实际将察哈尔八旗蒙古一分为二,必然使蒙古民众对中央政府有所疑虑,造成蒙民离心。这将使甫经平定的蒙古地区再度形势不稳定。第二,察哈尔右翼垦务由绥远将军办理的先例,实际上始于光绪末年绥远将军贻谷。然而贻谷虽为绥远将军,但办理右翼垦务时,却是以“钦命督办蒙旗垦务大臣”一职开展,绥远将军向无管辖察哈尔八旗的权限。因此,将游牧地开垦交由绥远将军办理,于旧例并不符合。第三,察哈尔八旗自乾隆二十六年(1761)即设察哈尔都统专管,一百余年未曾变更,如今划归绥远将军,察哈尔蒙古必定人心不服。察哈尔都统认为,设立高层政区,应以其原有辖区为限。绥远将军意图扩大财政基础,应向西北拓殖,而不应向西南侵占察哈尔管区。^②

察哈尔方面此次反对声势颇大,引起北京政府高度重视。4月21日,国务院将此案交由内务、参谋、陆军三部核议。^③经过多方讨论,内务部考虑到察哈尔八旗的行政传统以及察哈尔特别区域的财政基础,最终接受了察哈尔都统、八旗总管的要求。1914年5月,内务部以内务、财政、陆军三部的名义呈文大总统,对察哈尔、绥远的疆域重新规划,将右翼4县划归察哈尔都统管辖:

至丰、凉、兴、陶四县,虽曾隶于归绥,而四县之设置,原系察哈尔右翼四旗。自划分区域以后,势不能再使旗与县分,致多窒碍。倘一并令旗县俱隶归绥,则察哈尔左右翼八旗相沿既久,关系甚深。一经划拨,难免不横生枝节。矧设立行政区域,诚以财政为前提,察哈尔仅得张、独、多三县,收入无多,基础亦难期巩固,益以丰、凉、兴、陶四县,庶将来措施较便,藉利推行。(内务部)等再四筹思,熟确于地理之沿革,详度于管辖之利弊,惟有以张北、独石、多伦、丰镇、凉城、兴和、陶林等七县及锡林果勒盟十旗,察哈尔左右翼八旗各旗牧厂,定为察哈尔管辖区域。^④

6月14日,大总统予以批准,并飭令绥远将军和察哈尔都统,经此次划分后,双方“一律遵守,毋得再有争议”^⑤。

察哈尔右翼地区之所以在行政隶属上发生纠纷,在于该地区旗县在行政上的分属、地域上的重叠交错的政治地理格局。该地区原主要为察哈尔右翼4旗(正黄、正红、镶红、镶蓝四旗)游牧地及太仆寺右翼牧厂。自清朝前期开始,随着民人在该地区的开垦、定居,先后设立丰镇、宁远、兴和、陶林4厅。从地理范围上看,4厅土地均为旗群原游牧地,清末全面放垦之后,厅、旗又呈现出交错插花的格局。在行政上,旗、厅隶属不同的行政体系:自乾隆二十六年设立察哈尔都统,

① 《额色勒克们德等请准将察哈尔右翼四旗暨兴宁丰陶四县仍归察哈尔原管案》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第86—91页。

② 《划分察哈尔右翼四旗暨兴和、丰镇等处归绥远管辖窒碍难行由》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第139—144页。

③ 《四月二十三日大总统府呈批事由单》,《政府公报》第705号,1914年4月23日。

④ 《内务总长、财政总长、陆军总长呈为核议察哈尔特别区域(各情形,会同呈复,请训示施行由)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:2,案卷号:1510,第12—17页。

⑤ 《大总统批令》,《政府公报》第757号,1914年6月15日。

察哈尔八旗蒙古一直由该都统管辖;右翼4厅则隶属山西,清朝前期分属大同、朔平二府,自光绪十年(1884)改隶归绥道,民国二年(1913),四厅改县,所属仍旧。这样的政治地理状态成为察、绥双方争夺的依据。

右翼4县地区之所以成为察哈尔都统、绥远将军的争夺焦点,还在于其财赋收入的丰厚。右翼4旗地区水土条件较为优越,因而土地开垦面积较广,人口较多,是口外地区重要的财赋之区。据统计,至清光绪三十二年(1906),右翼四厅耕地面积共计60 000余顷,实际征收田赋达85 000余两,另征米5 200余石(表2)。

表2 右翼四县耕地、粮赋一览表

	户数/户	人口/人	土地/顷	田赋/两	折米/石
丰镇厅	33 776	219 823	27 078. 15	36 498. 06	1 471. 43
兴和厅	—	78 318	15 149. 43	21 471. 03	—
宁远厅	—	240 544	14 063. 36	22 972. 47	3 781. 86
陶林厅	1 861	14 562	4 130	4 504	—
合 计	—	553 247	60 420. 94	85 445. 55	5 253. 29

资料来源:光绪《归绥道志》卷一一《户口》、卷一八《田赋》(远方出版社2007年版,第375—378,381—382,545—566页)。

而右翼4县的财赋税收,又与察哈尔都统衙门、绥远将军衙门有着密切的关系。在改隶归绥道之前,丰镇、宁远二厅田赋收入即解送绥远同知衙署作为驻防军队粮饷;改隶归绥道之后,各厅的田赋收入除了仍作绥远驻防军队粮饷之外,亦须向归绥道解交赋税。至光绪三十二年,丰镇厅田赋收入中解送绥远将军衙门、归绥道衙门、绥远同知衙门的达14 382两,宁远厅(民国三年改凉城县)解送绥远将军衙门、归绥道都统衙门、归绥道衙门共计约8 465两。^①二厅共计22 847两。同时,右翼4厅大量区域由察哈尔游牧地开垦而来,按例须向所垦旗分交纳“另租”作为补偿。例如,光绪三十二年,丰镇厅每年需向察哈尔都统衙门解送1 274两余,宁远厅则向该衙门解送5 758两余,用于补偿右翼4旗游牧地的开垦。因此双方对右翼旗县进行了激烈的争夺。

虽然右翼4县在行政隶属上与绥远关系较深,但最终决定其行政归属的,是察哈尔蒙古的隶属意愿。察哈尔八旗原为清朝重要的行政组织,自清初设立以来,其体制一直相沿未改,察哈尔蒙古人对此也有着较为强烈的部族认同。将右翼县、旗划归绥远,破坏了原有的行政组织,造成了部族的分裂。民国初年,蒙古部众本已对北京政府的对蒙政策有所疑虑,此时改变其原有的行政组织,无疑会使蒙古民众产生恐慌。再有,察哈尔右翼旗、县在地理位置上呈现插花交错格局,在经济上有着“租佃”关系,右翼4县的划隶绥远,也影响到察哈尔蒙古的经济利益。这也会引起察哈尔蒙古的不满。从以上两方面来看,右翼旗县隶属关系的遽然变更,会造成蒙古部众对中央政府的离心倾向,危害边疆稳定。可见,民族因素成为影响边疆地区区域调整的关键因素。

(二) 察哈尔、内务部对口北道3县隶属的争议

在第一次反对右翼4县划归绥远的意见被驳回之后,察哈尔都统何宗莲曾转变计划打算向南扩展辖县,提出划入直隶口北道所属万全、赤城、龙关3县,3县位置如图3所示。该3县的隶

^① 光绪《归绥道志》卷一八《田赋》,远方出版社2007年版,第545—566页。

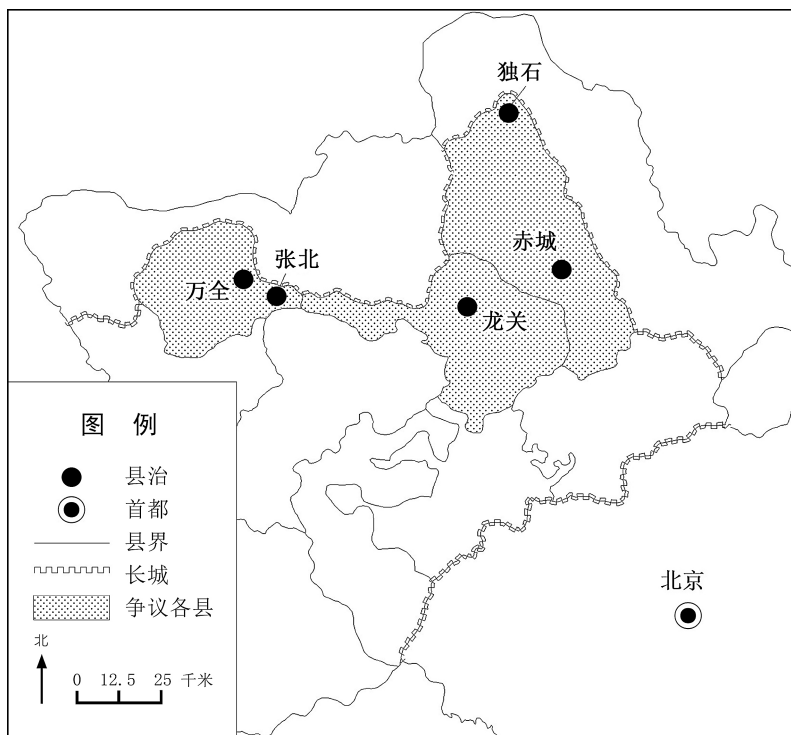


图3 直隶万全、龙关、赤城三县示意图

资料来源：根据谭其骧主编《中国历史地图集》第8册《清时期》“直隶”图（中国地图出版社1982年版1996年印刷，第7—8页）改绘。

属争议，主要是在察哈尔都统和内务部之间，该都统先后呈文四次要求划入，内务部则一再拒绝。

1913年12月28日，何宗莲首次提出划入万全等3县。他在给大总统的呈文中称，察哈尔若独立设区，其军事饷糈、八旗官兵善后及行政经费均需就地筹款，这就需要足够县治区域作为财政基础。从行政上来看，原属直隶之万全、赤城、龙关距离直隶省会遥远，管辖不便，察哈尔都统驻扎张家口，管辖3县更为便利。^①

但内务部对察哈尔特别区域范围却有着不同的规划。在1914年初拟订的特别区域方案中，察哈尔特别区域包括张北、独石、多伦3县，察哈尔左翼4旗、牧场及锡林郭勒盟10旗，都统驻地须移治口外多伦县。^②对此时何宗莲的要求，内务部十分反对，对其理由一一驳回。内务部认为，拟设于内蒙古地区的特别区域，辖境均以外长城为界，若将万全等3县划入察哈尔辖区则有违统一规划，也破坏了口北道地理形势的完整。对于何宗莲所称扩大财政基础、距省较远不便管辖等理由，内务部认为，万全等3县并非财赋之区，于察哈尔并无太大补益；3县虽距省较远，但口北道

① 《拟划万全赤城龙门张北独石多伦六县归察哈尔管辖根据殖边藉资推广（呈大总统原稿）》，全宗号：1003，案卷号：801，第59—61页。

② 内务部职方司：《改划全国特别区域说明书》，民国二年铅印本，中国人民大学图书馆藏，第1页。

尹近驻宣化,管辖并无不便。^①

对内务部的规划方案,何宗莲也十分不满。1914年3月4日,他再次呈文大总统,直饬内务部“徒事空论,不谙边情”,“纸上谈兵、室中划界”。内务部规划方案中,察哈尔特别区域仅辖3县,并且拟划口北道11县为高层政区。何宗莲认为,如此调整会使高层政区“纷更割裂”,无以自立;与其如此,不如将口北道和察哈尔特别区域合为一区。内务部还要求察哈尔都统移治口外多伦县,但何宗莲认为:“张家口为察哈尔无可疑义之治所”,划入万全等3县也是为了方便都统驻扎张家口。^②

对于何宗莲的激烈批驳,内务部不为所动,仍坚持原案。3月13日,内务部亦呈文大总统,坚持以外长城为界,不允许万全3县划入察哈尔,并再次提出都统驻地移至口外^③,此时,由于内务部的反对意见,都是直接呈交大总统,并未咨文察哈尔都统。何宗莲因其两次呈文均未得到中央政府回应,遂于1914年4月第三次提交呈文,催促核准其要求,其理由仍是前述为保证财政充足、行政便利等事项^④,然而同样未得到中央部门的回应。5月17日,何宗莲第四次递交呈文,呈文中,他依然强调财政需求和行政便利等理由,还对右翼旗县划入绥远表达反对,提出将右翼4县、万全3县共7县划入察区。^⑤最终,内务部察哈尔特别区域西、南两处纷争同时裁定,对其所辖范围进行了折中安排,前述右翼4县归还察哈尔,而万全、赤城、龙关3县仍隶直隶:

(内务部)等详慎考核,张北、独石、多伦三县为察哈尔旗地,当然属于管辖范围。其万全、赤城、龙关三县系外长城以内地方,实无划归特别区域之理。且口北道为直隶重镇,外控蒙古,内凭居庸,除张独多三县划出外,形势甚为完固。若复于北部拨出三县,则该道区域既形破碎,行政即不无错杂之虞。兼之直隶辖县划为热河者十有四,划归顺天府者十有八,此次察哈尔又有张独多三县,统顾兼筹,碍难再为划拨。原呈所请划之万全、赤城、龙关三县,应即无庸置议。^⑥

万全、赤城、龙关3县位于长城以南,而察哈尔都统辖区主要为长城以北区域,该都统为何对此3县一再索取?这与该三县的政治、军事以及经济状况有着密切的关系。万全、赤城二县境内的张家口、独石口两处关口,自明代以来即为出入边墙的交通要隘,一向由重兵驻守。在清代,此二口更是驻扎满蒙八旗,以及较高规制的绿营官兵。乾隆二十六年设察哈尔都统,统辖该处的驻防官兵及口外察哈尔八旗蒙古,都统驻地即为万全县张家口。另外,清朝雍正年间所设的张家口理事同知、独石口理事同知(乾隆初年形成张家口、独石口二厅,光绪八年改抚民衙,民国二年改

① 《函国务院本部对于察哈尔拟划行政区域意见请提交国务会议议决文(一月二十四日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》第5期,1914年2月15日,第118—120页。

② 《为内务部规划察哈尔特别区域误会形势呈大总统(原稿)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1003,案卷号:801,第62—64页。

③ 《呈大总统拟划察哈尔特别行政区域祈鉴核示遵文(三月十三日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》第7期,1914年4月15日,第496—498页。

④ 《拟请将直隶所属沿边之万全赤城龙门三县实行划归察哈尔管辖藉以推广区域筹款办公整顿边防呈大总统原稿》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1003,案卷号:801,第65—67页。

⑤ 《署察哈尔都统何宗莲呈前请改组察防行政区域,暨指驳都统驻地地点规划不明各案,日久未经议决公布,无(从)进行,再陈大略,请允准施行由》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:2,案卷号:1510,第9—11页。

⑥ 《内务总长、财政总长、陆军总长呈为核议察哈尔特别区域(各情形,会同呈复,请训示施行由)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:2,案卷号:1510,第12—17页。

张北、独石2县)驻所,也分别侨治于万全县张家口、赤城县独石城,并对所驻地方有管理权限。可见,万全、赤城等县在行政、军事方面,与察哈尔都统和张北、独石二县有着紧密的关系。更为重要的是,万全等3县能够提供较为丰厚的赋税收入。从辖境范围来看,万全、龙关、赤城3县较口外各县为小,但因位于长城以南的盆地地区,气温、降水、水源、土壤等条件都较之优越,故地亩产量、赋额高于口外各县。^①再有,万全县张家口镇是连通塞内外的商业中心。该镇面积20平方里^②,分为上堡、下堡两部分。上堡是对俄贸易的集散地,大多为进口俄国呢绒、皮毛制品以及出口茶叶的货栈;下堡分布有盐碱、皮革、木器、面粉等作坊以及钱庄、票号等商铺,较之上堡为繁盛;上、下二堡之间是满蒙驻防八旗的住宅区和校场。^③据调查数据显示,1912年张家口全埠民商户共15 856户,计132 621口。^④1918—1919年,张家口镇商户不下7 000家,占民户的近1/2。^⑤从贸易数额来看,该处在清末时期,进出口总额约合1 200万两,至1918年张库汽车路建成之后,贸易额剧增至15 000万两(其中进口8 000万两,出口7 000万两)。^⑥就商业税收而言,张家口税额在嘉庆年间达到过6万余两;虽然在俄商的不平等特权的排挤下,光绪二十六年(1900)的税额仅剩3万余两。^⑦但就税额数量来说,仍属可观,张家口镇仍为重要的赋税来源地。由以上分析可见,划入万全、赤城、龙关等3县,察哈尔都统不仅可在行政上统一管辖权限,而且在粮赋、商税等方面也有丰厚来源。因此,时任都统何宗莲一再要求其划入此3县。

然而内务部考虑的完全是另一层面的问题,即维护口北道地区对首都的战略安全地位。口北道位于今宣化盆地内,该盆地南北两道山岭于东部交汇,呈现出南、东、北三面环山的形态。由于地理形势的阻隔,南北两道山岭成为京畿地区天然的屏障,口北道地区也成为京师、内地天然的战略缓冲区。自明代开始,该区作为独立的地理单元,京畿屏障的作用日益凸显,成为军事重镇。南北山岭之上也开始修筑长城,其中北为外长城,南为内长城(又称“大边”“二边”)。就行政区划而言,自清朝康熙年间以来,该区设有10县,其中,万全、龙关、赤城3县北倚边墙,为该毗邻口外察哈尔地区的最主要县份。从隶属关系上看,区内各县历来隶属同一统县政区之下(如清代的宣化府、民国的口北道),而这种行政隶属关系,保持了该地区完整的地理形势,也维护了该区屏藩京畿的战略地位。倘若万全、赤城、龙关3县划归察哈尔,北部的山川险隘被打破,对于京畿来说,只剩内长城一道防线,口北道区域便失去了缓冲区的功能。这对战略安全来说是更大风险。因此,内务部一再否定划出万全等3县的请求,坚持以外长城为界。

察哈尔都统与内务部的分歧,主要是所持立场的不同,而地方利益与中央利益发生冲突时,中央政府的利益显然成为优先考虑的因素。最终,察哈尔特别区域南部按照山川形势划界。

① 杨寒:《察哈尔省口内外之农业》,《大公报·史地周刊》第11538号,1935年8月2日,第11版。

② 民国《万全县志·张家口概况》,《中国地方志集成·河北府县志辑》第15册,上海书店、巴蜀书社、江苏古籍出版社2006年版,第427页。

③ [俄]阿·马·波兹德聂耶夫著,张梦玲等译:《蒙古及蒙古人·第一卷》,内蒙古人民出版社1989年版,第703—718页。

④ 民国《万全县志·张家口概况》“人口”,《中国地方志集成·河北府县志辑》第15册,第428页。

⑤ 杜庚尧:《张垣金融之今昔》,《交行消息》,1933年第2卷第6期,第7页;民国《万全县志·张家口概况》,《中国地方志集成·河北府县志辑》第15册,第431页。

⑥ 民国《万全县志·张家口概况》,《中国地方志集成·河北府县志辑》第15册,第436页。

⑦ 许檀:《清代后期晋商在张家口的经营活动》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2007年第3期。

虽然察哈尔都统行政区域基本确定,但察哈尔与直隶的边界纠纷仍在持续。1915年底至1916年10月,察哈尔特别区域与直隶省就张家口大境门外的坝台还出现了将近一年的纠纷(图4)。

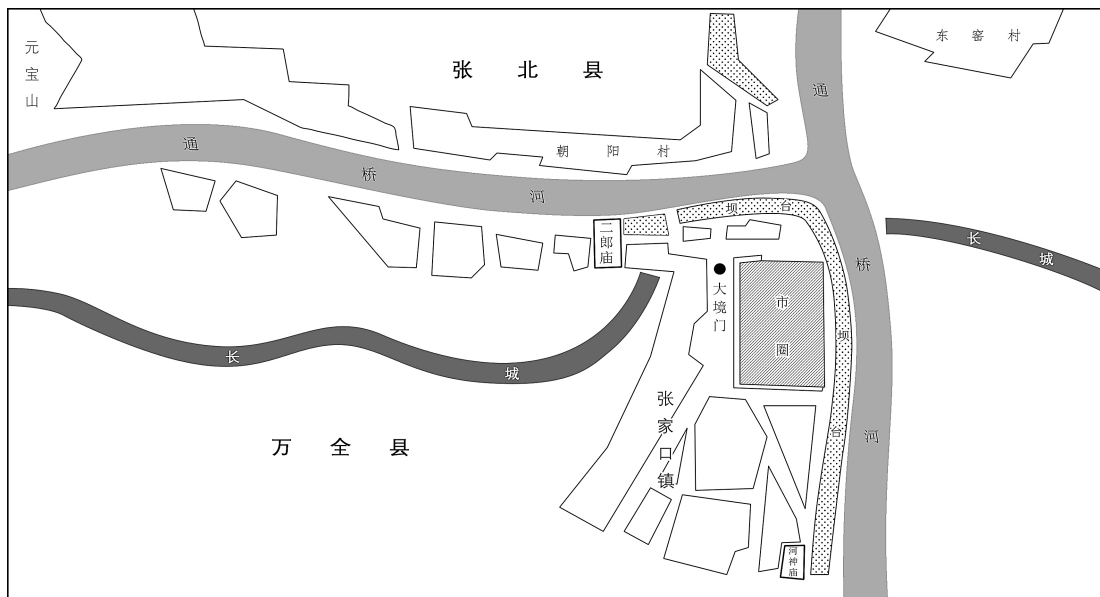


图4 张家口外大境坝形势示意图

资料来源:根据《直隶口北道尹呈据直察印委会同绅商勘定坝台仍归直隶管辖图》改绘,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第120—121页。

1915年底,察哈尔特别区域张北县知事咨文直隶万全县知事:按照内务部有关直隶、察哈尔以外长城为界线的规定,大境门之外的地带应划归察哈尔,要接管张家口大境门外坝台一带。此要求一经提出,立即遭到万全县知事与张家口镇民众的强烈反对。万全县知事等认为,大境门外坝台关系到张家口城墙及商民的安全,必须隶属万全县管辖。再有,坝台一带民政事务,包括户籍、赋税、司法等,历来由万全县管辖,该处的税收也是万全县颇为重要的财政收入;张北、万全二县在察哈尔特别区域设立之前,便是以此坝台为界。^①但察哈尔都统声称,之前旧界并不算数,新界应以1914年6月内务部新定的外长城为准。直隶巡按使称,即使以新界为准,万全、张北在1914年8月8日已经勘定界线,共同承认仍以大境门外坝台原界为界。^②总之,察哈尔方面坚持以外长城为界,直隶方面坚持以大境门外坝台为界。双方对坝台地带的归属争持不下。

1916年1月15日,直隶巡按使呈请内务部主持划界。^③经内务部批准,3月13日,直隶、察哈尔方面分别委派口北道尹、兴和道尹会同履勘。经两道尹会勘,最终查明了大境门坝台的具体情形:

大境门坝台即坝岗,南自河神庙起,西至二郎庙止,共长四百二十余丈。其南北一段尽

①②③ 《直隶巡按使咨陈万全县属大境门外一带地方应否归察区(管)辖,请由部主持委员会勘,划清界限各专责任由(附原图一纸)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第60—67页。

在大境门以内;东西一段宽二十余丈,长二百十余丈,确在大境门即外长城之外,划归张北实属无可争执。惟该坝周围与大境门相连,为护城石坝,坝外有河一道,名通桥河,正沟、东沟、西沟三水汇流,直趋坝台,夏秋水发,设有疏虞,张口全镇必成泽国。^①

调查得知,大境门处坝台半在边墙以内、半在边墙以外。若以边墙划界,大境门以外的坝台划入察哈尔本无争议。但该堤坝关乎该处边墙、商民安全,对于张家口镇确属更为紧要。同时也查明,直隶、察哈尔在1914年8月8日第一次会同勘界时,时任直隶口北道尹、察哈尔都统署总务处长、察哈尔兴和道尹三员共同议定,以大境门外坝台原界为界:坝台以南属万全,坝台以北属张北;只是在呈复划界方案时,“未将利害详为声叙,复未将部议‘以外长城为界’一语详请取消,以致该处划界长期未能解决”^②。

然而,对于第二次会勘结果,察哈尔都统并不认可,仍坚持以外长城划界,索要该地的管辖权。就山川地势而言,张北县辖区位于河流上游,并无水患之虞,该处堤坝对于张北县无关紧要。察哈尔都统之所以坚持划入坝台地方,实际上是因为该地带的赋税收入。该处虽位于边墙之外,但早已成为繁盛的商业区。大境门与元宝山之间的地带(俗称“坝岗子”)素为蒙汉牲畜交易市场。每年,北部的察哈尔、苏尼特等部蒙古都会驱赶牲畜来此贸易:秋冬季节为牛羊贸易旺季,春夏之交为马匹贸易季节。旺季时,每天都有几百甚至几千头牛羊出售,马匹的年贸易数量有时高达3万匹。^③至光绪年间,该处又成为俄商的聚居地带。光绪七年(1881)二月,清政府与俄国签订《改订条约》,允许俄国商人在张家口建造民房、货栈。^④俄商住宅、货栈即聚集边墙之外的元宝山一带,主要贮存俄国商品及茶叶等。另外,山西、北京商人也于此地开有众多商铺,经营蒙古人所需的茶叶、布匹、皮革、木器、铁器等商品。^⑤繁盛的商业使得该地成为重要的税收来源地。故此,察哈尔都统一再坚持划入该地带。

对于察哈尔方面的执意争夺,直隶省长只得再次呈文内务部,要求将该坝台裁归万全县。^⑥内务部认为,既然坝台对张家口镇人民生命财产关系重大,又有民国三年之勘界协定,理应完全划归万全县。1916年8月12日,内务部将此决议分别咨文直隶省长、察哈尔都统,令其遵守。^⑦经此裁定,坝台归属问题终于告一段落。9月11日,双方进行具体界线划定,直隶派出口北道尹代表与万全县知事、察哈尔派出兴和道代表及张北县知事,并邀集张家口绅董,共同勘查界址。最终议定:“西以坝台以上二郎庙西厢房后檐墙滴水分界,西为张北县境,自二郎庙起迤东,坝台

①② 《直隶省长咨陈查勘万全县属大境门外坝台地方划归张北实有窒碍各情形,检同照片绘图稟件请核夺主持、见覆飭遵由》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第107—113页。

③ [俄]阿·马·波兹德聂耶夫著,张梦玲等译:《蒙古及蒙古人·第一卷》,第700—701页。

④ 《圣彼得堡条约》(又称《改订条约》),海关总署《中外旧约章大全》编委会:《中外旧约章大全·第一分卷》,中国海关出版社2004年版,第1039页。

⑤ [俄]阿·马·波兹德聂耶夫著,张梦玲等译:《蒙古及蒙古人·第一卷》,第695、698—700页。

⑥ 《直隶省长咨陈查勘万全县属大境门外坝台地方划归张北实有窒碍各情形,检同照片绘图稟件请核夺主持、见覆飭遵由》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号1511,第107—113页。

⑦ 《咨直隶省长、察哈尔都统大境门外坝台地方既经勘明与全镇极有关系,应即划归万全县管辖,希即会同迅速办理文(八月十二日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》1916年第36期,第100—101页;《咨直隶巡按使坝台地方归何县管辖应查照前案会商办理理由》《咨察哈尔都统坝台地方归何县管辖应查照前案会商办理理由》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第77—80页。

以上为万全县境。”^①10月16日,内务部咨文直隶、察哈尔,此项划界准予备案。^②至此,直隶、察哈尔界线完全划定。

察哈尔、直隶关于大境门坝台的纠纷,实际上是地方政府之间的利益冲突。而区域的最终隶属,中央政府倾向于利益关切更为重大的一方。大境门处的划界,实际上是直隶、察哈尔划界的细化和补充,该处最终的界线按河流形势进行了划分。

(三) 察哈尔、热河对经棚县隶属的争议

经棚(蒙古语为“毕鲁浩特”)地方,位于热河都统辖制的昭乌达盟克什克腾旗境内。该地交通位置优越,“西、北两面又有至库伦、沈阳之商路及吉林、黑龙江入关必由之大道”^③,较早出现了民人开垦,并形成了商业市镇。清末,经棚已经成为东部蒙古著名的商业中心。据俄国人波兹涅耶夫于光绪十九年(1893)六月途经该处时所记,经棚有店铺500余家,经营粮食、绸布、茶叶等各类物品,也是蒙古、民人买卖牲畜的一大贸易地点。光绪十年经棚开始设立税关,该处亦成为税收重镇。^④至1913年,该地居民共分48牌,各类人口共计10余万。^⑤可见其商业的繁盛。

道光五年(1825)八月,该地设白岔巡检司,管辖民人开垦。光绪十年,巡检司由白岔移治经棚。^⑥虽然该地位于热河都统节制的克什克腾旗境内,但却隶属设于察哈尔地区的多伦诺尔厅。之所以形成这种隶属关系,主要是由于经棚地方与多伦诺尔距离较近,与承德府所属州县距离过远。随着农业开垦的向北推广,热河都统所辖的北部盟旗地区出现新治。光绪三十四年(1908)二月,巴林右旗地方设置林西县^⑦,与经棚距离不远。北部盟旗的设县,为日后经棚地方改为热河都统所属创造了条件。1913年初,外蒙古军队南犯,一度占领经棚地方。同年10月10日,热河都统姜桂题等克复经棚,对该地形成了实际管辖。在此期间,该都统也向中央政府呈准,将经棚划归热河,并由热河筹划设县。^⑧

此后,热河都统姜桂题开始与察哈尔都统交涉接收经棚地方。该都统先后咨文察哈尔都统,要求其将原设于经棚的牲捐局取消,并划清多伦与经棚之间的界线。由于经棚为察哈尔税收来源之一,察哈尔都统并不愿交出管辖权,故而一再推托:先是以察防经费艰窘为由,请

① 《第捌拾陆号》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第131—134页;《直隶口北道尹呈据直察印委会同绅商勘定坝台仍归直隶管辖图》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:1,案卷号:1511,第120—126页。

② 《咨直隶省长、察哈尔都统会勘坝台以上划归万全县管理情形准予备案文(十月十六日)》,内务部总务厅统计科:《内务公报》1916年第38期,第268页。

③ [清]吴汝纶编:《李文忠公全集·奏稿》卷四一《酌改三厅移兵控扼折》,沈云龙编:《近代中国史料丛刊续辑》第46辑第693册,文海出版社1970年版,第1269—1270页。

④ [俄]阿·马·波兹涅耶夫著,张梦玲等译:《蒙古及蒙古人·第二卷》,第409—410页。

⑤ 《林西司令吴俊陞来电(一月十九日)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:2,案卷号:1517,第56—57页。

⑥ 程廷镛:《经棚日记》,远方出版社2012年版,第6页;康清源纂修:《热河经棚县志》卷二《建置》,远方出版社2012年版,第47页。关于白岔巡检司的设置时间,另有史料载为嘉庆年间设置,参见《清史稿》卷五一九《列传三百六》,中华书局1977年版,第14350页。

⑦ 周振鹤主编,傅林祥、林涓、任玉雪、王卫东著:《中国行政区划通史·清代卷》,复旦大学出版社2017年版,第127页。

⑧ 《致热河都统电(二月二十五日)》,中国第二历史档案馆藏,全宗号:1001,目录号:2,案卷号:1517,第65页。

求暂缓取消税局；又以察哈尔辖区仍在商议、尚未确定，推辞多伦、经棚划界。^①对其理由，热河都统并不认可，认为察哈尔区域纠纷在西、南边界，与热、察划界并无妨碍，遂单独向中央政府提出划界方案，以克什克腾旗与察哈尔锡林郭勒盟旗原界为热河、察哈尔的分界，得到了内务部、大总统的批准。^②1914年11月30日，经棚的行政区域与边界最终确定，热河、察哈尔划界完成（图5）。^③

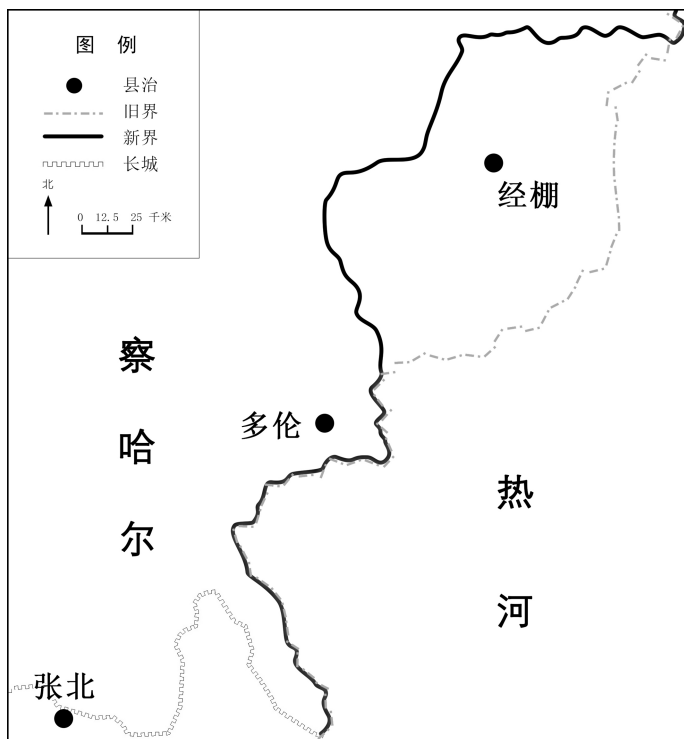


图5 察哈尔与热河经棚划界示意图

资料来源：根据丁文江、翁文灏、曾世英编制《中华民国新地图》第16图（申报馆1934年版）改绘。

从经棚地方隶属关系的调整来看，察哈尔与热河并未出现较为激烈的纠纷，但其过程也并非完全顺利。察哈尔都统对交还经棚颇不情愿，其主要目的仍是保留在经棚地方的赋税征收。但自清末以来，随着开垦推进，北部盟旗地区县治增加，察哈尔、热河都统对经棚地方的控制力量的对比已经发生了很大的变化，经棚隶属热河更为近便。

- ① 《国务总理熊希龄呈大总统转据热河都统姜桂题电称，经棚既划归热辖所有，察防附设之牲捐分局似应取消等情，请鉴核示遵文并批》，《政府公报》第625号，1914年2月2日；《内务总长朱启钤、蒙藏院总裁贡桑诺尔布呈，热河经棚与察哈尔界址应行划清，拟请飭下该都统等派员勘定，再将经棚设县情形及辖境绘图咨部呈复请示文，并批令》，《政府公报》第784号，1914年7月12日。
- ② 《内务总长朱启钤、蒙藏院总裁贡桑诺尔布呈，热河经棚与察哈尔界址应行划清，拟请飭下该都统等派员勘定，再将经棚设县情形及辖境绘图咨部呈复请示文，并批令》，《政府公报》第784号，1914年7月12日。
- ③ 《内务部呈热河拟增设经棚县治并拟即以经棚定为县名，如蒙俯允并请飭铸发印信绘具地图，乞训示施行文并批令》，《政府公报》第927号，1914年12月3日。

三、结 语

边疆民族地区社会行政状况、经济发展水平与内地差异较大,因此在政治进程、政区设置上有其特殊性,而其治理成败,对中国边疆安全影响巨大。^①民国初年,内蒙古地区在严重的边疆危机背景下,出现了设置高层政区的迫切需求,但高层政区的形式却不能照搬内地的省制模式。基于其迥异于内地的自然地理环境,边疆地区的行政、经济格局也与内地存在着非常大的差异。

以察哈尔地区为例,其气候、土壤等自然地理条件使得该地区成为优良的游牧区域,而只有南部的察哈尔八旗地区存在适宜农业的最低条件。虽然经过清朝时期的多年开垦,但农业区域仍仅限于南部的狭长地带。就政区设置来说,察哈尔地区仅设7县,其北部范围最远不超过边墙以北400里;各县北部广大的区域仍为蒙旗游牧区域。在道县无法管辖的蒙旗区域,地方治理只能依靠蒙古王公的行政管辖,而蒙古王公历来反对改变原有的盟旗制度。因此,在高层政区的设置上,必须考虑蒙古王公的诉求和意见。再有,高层政区的财政经费依靠县级政区的赋税收入,而察哈尔地区此时辖县过少,农业区域有限,也无法满足一省的财政需求。因此,受行政、经济等方面的制约,民国初年的高层政区采取了特别区域这一形式。

各特别区域的财政主要来自以农业为主的县制区域,因此各县可以说是特别区域立区的基础和核心地带。边疆地区农业区域狭小,设县数量有限,为扩大赋税来源,三特别区域在区域划定的过程中,出现了对邻近县份的争夺。其中察哈尔位于绥远、热河之间,与邻区的纷争最为显著。蒙汉分治的行政传统及治所侨治的地理分布,为双方提供了争执的理由。而边疆地区民族、军事、道里等特殊因素则成为区域隶属的关键影响因素。

综上所述,边疆地区高层政区的形式以及管辖区域划定,均受到当地自然地理及行政、经济等状况的巨大影响。就自然地理条件而言,内蒙古北部广阔的地区更适宜牧业的发展,而无法支撑和维持省制。虽然南京政府时期察哈尔省得以强力设置,但在财政上得益于南部口北道十县的划入;而在行政上,改省的举措遭到了蒙古族上层的长期反对。大范围的农牧混合、旗县并立格局,终究会增加地方治理的行政成本,经济建设中也不便协调。至中华人民共和国成立初期(1952年11月1日),察哈尔省最终撤销,行政、经济不便也是重要的影响因素。^②

① 安介生:《政治归属与地理形态——清代松潘地区政治进程的地理学分析》,《历史地理》第26辑,上海人民出版社2012年版,第163—190页。

② 《人民日报》1952年11月17日,第1版。