
西南边疆的政区变动 与中央治边方略的演变(1900~1965)

孙宏年

(中国社会科学院 中国边疆研究所, 北京 100005)

【摘要】1900~1965年,我国西南边疆地区的政区几度调整,省级政区和沿边地区的行政管理体制都发生重大变化,特别是西康省在1939年设立,1955年被撤销;广西省在1958年改为广西壮族自治区,1965年改称广西壮族自治区。西藏地方则经历了从呼吁建立行省到成立西藏自治区的变化。这些调整在一些少数民族聚居的地区呈现出从“一体化”到民族区域自治演变的鲜明特点,既反映这60多年间我国边疆地区政区变动的某些特点,又反映出不同历史背景下中央政府西南边疆治理方略的演变。本文以西南边疆政区调整、行政管理体制变化为中心,探讨了1900年以来60多年间中央政府治理西南边疆民族地区思想、政策的演变,并提出若干学术性的思考。

【关键词】治理;设省;一体化;民族区域自治

【中图分类号】K928.1

【文献标识码】A

【文章编号】1000-5110(2016)05-0043-10

1900~1965年,我国西南边疆地区的政区几度调整,仅省级政区就有两次大的变动:1900~1949年,清朝末年在川边推行“改土归流”,到1939年正式设立西康省,西南边疆有西藏地方和广西省、云南省、西康省四个省级政区;1949~1965年,西康省、广西省先后被撤销,西藏地方则经历了从昌都人民解放委员会、西藏地方政府和班禅堪布会议厅委员会三个省级政区并存到西藏自治区的变化,1965年形成云南省和西藏自治区、广西壮族自治区三个省级政区。在省级政区调整的同时,沿边地区和少数民族聚居地区的行政管理体制和行政区域也有一定变化。本文以西南边疆地区政区调整、行政管理体制变化为中心,探讨了1900~1965年中央政府西南边疆治理思想、政策的变化,不当之处,请方家指正。

—

20世纪初期,由于列强侵略、瓜分,清王朝处于外患纷至、内忧不止之中,边疆危机不断加深。面对列强的入侵,爱国军民奋起抵抗,有识之士也提出一系列固边守土的建议,在边疆地区变革行政管理体制、设立行省、推行新政、实现边疆民族地区与内地的经济文化社会发展“一体化”都是其中重要的内容。1904年,英军攻占拉萨,逼签不平等条约,日俄战争又在中国东北进行,因此1905年后变革边疆地区行政管理体制的呼声持续高涨,逐渐成为朝野上下关心边疆治理的各界人士的共识。当时,尚未建立行省的东北地区、内外蒙古、西藏及西藏、四川、云南交界的土司辖区都成为人们关注的重点,他们强调这些地区原有的行政管理模式——无论是将军、大臣、都统,还是土司、土官,或者西藏地方达赖喇嘛系统主导的政教合一体制——都难以应对列强环视、步步逼紧的形势,只有设立行省、实现与内地“一体化”,才有可能抵抗侵略、巩固边陲。他们不仅著书、在报刊撰文,引导舆论和公众的认识,而且上奏朝廷,对中央政府的决策产生了很大影响。^①

在朝野上下的推动下,清朝中央政府在西南边疆采取了一系列措施。1905年,派唐绍仪、张荫棠等赴印度,与英国交涉西藏事宜;驻藏帮办大臣凤全在巴塘被杀后,派建昌道赵尔丰、四川提督马维祺率军“进剿”。1906年,清政府派张荫棠入藏“查

作者简介:孙宏年,男,山东兖州市人,中国社会科学院研究员,博士,研究方向为西南边疆史地。

办藏事”，又任命赵尔丰为“川滇边务大臣”，在西藏、四川、云南交界地区进行“改土归流”。到1907年，清政府又让官员们讨论两广总督岑春煊的奏折，听取他们关于是否在边疆地区设行省及如何筹边的意见。岑春煊在光绪三十三年四月初二日（公元1907年5月13日）上奏清廷，建议在边疆地区开办垦务、改革官制、设立行省、划分辖区、加强边防、兴办学校等。该方案的核心内容是在北部边疆的蒙古族地区设立热河、开平、绥远三省，“将热河、察哈尔都统，绥远城、乌里雅苏台将军，库伦、科布多、西宁、西藏大臣，均改名巡抚，加兼陆军部侍郎衔”；在西南边疆分别设立川西省、西藏省，以“原来察木多地，东括打箭炉（今康定），南至乍丫，西至宁静（今属芒康）”的地区属于川西省，“布达拉及札什伦布、阿里”属西藏省。^②对于这些建议，驻藏大臣联豫认为虽然从长远看，西藏“自非改设行省不可”，但考虑内外形势，又不必改大臣为督、抚，而是通过训练新军、设理事官等手段，以治行省之道治西藏，待水到渠成时再改为行省。^③1908年，清廷任命赵尔丰为驻藏大臣，仍兼任川滇边务大臣，同时任命他的哥哥赵尔巽为四川总督，希望赵尔丰能统筹安排川滇边区和西藏事务，与赵尔巽、联豫协调好关系，以强硬手段扭转西南边疆的危急形势。但是，由于赵尔丰在川滇边区严厉镇压土司，以强硬手段推行“改土归流”，西藏僧俗上层人士极感恐慌，极力反对他入藏，清廷在1909年初不得不解除他的驻藏大臣职务，让他仍然担任川滇边务大臣，联豫仍然担任驻藏办事大臣。此后，中央政府在川边、西藏采取“差异化”政策，即在川滇边区推行“改土归流”，为设立行省做准备；在西藏采取渐进的策略，表面上不设行省，事实上又大力推行新政，以治理行省之办法进行管理。

在中央政府和边疆地方的推动下，1911年西南边疆地区出现新变化。一方面，“新政”在广西、云南、川边、西藏积极推进，编练新军，创办新式学堂，发展近代邮电、交通、农牧、工矿业，或者制定了相应规划。^④另一方面，云南、广西、西藏、川边的行政管理体制都发生一定变化。在云南，由于云贵总督与云南巡抚同驻云南府（今昆明市），总督、巡抚能否统一事权，成为清廷关心的问题。1904年，清廷最终下令裁撤巡抚一职，由云贵总督兼管巡抚事务。在广西，1905年设置钦廉道，与此前设立的太平思顺道一起，加强对沿边地区行政、司法事务的管理，兼管通商事务和对外交涉。而且，中法战争后边疆形势发生重大变化，有人主张把省会从桂林府（今桂林市）迁往南宁府（今南宁市），有人提出把当时属于广东的廉州、钦州地区划归广西，有人还建议把当时的广西南部 and 广东西南部划出来，单独设立一个“南海省”或“南粤省”。这些主张在当时都引起很大争议，遭到清廷中保守派官僚和桂林籍京官的强烈反对。最后，清朝中央政府做了折中：不批准广西省会由桂林迁往南宁，廉州、钦州地区划归广西一事再作讨论，但把广西提督由龙州移驻南宁，原来驻南宁的左江道改为关道，并在南宁增设总督、巡抚行署，以加强边防。^⑤

在西藏，联豫仿照内地总督、巡抚衙门的体制，设督练公所和巡警总局，在曲水、江达、三十九族地方等基层地方设立多名委员，把权力集中到了驻藏大臣手中，初步达到了他从十三世达赖和西藏地方政府噶厦“收回政权”的目的。在川边，赵尔丰等积极推进“改土归流”，设立巴安府、康定府、登科府和德化、盐井县、河口县、三坝厅等10多个州、县、厅，并在得荣、江卡等10多个地方设置委员。^⑥至此，川滇边务大臣的辖区已包括了今天四川省的甘孜藏族自治州和西藏自治区昌都市、林芝市的一部分。

1911年5月，赵尔丰奉命调任“署四川总督”，傅嵩林代理川滇边务大臣，“改土归流”继续进行。8月10日（宣统三年闰六月十六日），傅嵩林向清廷上奏《请建西康行省折》，正式请求设立西康省，他指出：“边地界于川藏之间，乃川省前行，为西藏后劲，南接云南，北连青海，地处高原，对于四方皆有建瓴之势”，不只是和“川、滇辅车相依”，但“因鄙陋在夷，我朝版式未廓，未及经营，仅以羁縻之方，官其酋长，作为土司，俾之世守”。他强调，在土司制度下，“以数千里之地，分二、三十部落，皆同封建之规，虽有朝贡之名，而无臣服之实”，以致出现抗拒官府、杀害驻藏帮办大臣凤全等事件。接着，他简要回顾1906年后“改土归流”的过程，认为“已成建省规模”，建议新建行省名称拟定为“西康省”，他还强调，这一地区东西3000多里，南北4000多里，建省之后可以“守康境，卫四川，援西藏”，一举三得，建议清廷“及时规划，改设行省”，以便“扩充政治，底定边陲”。^⑦这一奏折虽然是以傅嵩林的名义上奏的，实际上是赵尔丰等人的主张，他们认为边疆民族地区以前实行的羁縻政策、土司形同“封建之规，虽有朝贡之名，而无臣服之实”，不能真正有效地管理这些地方，只有设置省、州、府、县，用“流官”取代土司、土官，才能实现加强统治、巩固边疆的目的。但是，此后不久，辛亥革命风暴席卷全国，清政府无力过问此事，西康建省也被搁置下来。^⑧

二

1912年1月1日,中华民国宣告成立,但国内政局不稳,列强乘机扩大对华侵略,新疆、西藏、云南、外蒙古和东北边疆同时出现危机,边疆形势比清末更为复杂。1927年4月,国民政府在南京成立,1928年取代了北京的民国政府,边疆危机依然严峻:1931年“九一八”事变爆发,东北的大好河山沦陷,1936年德穆楚克栋鲁普(即德王)成立伪“蒙古军总司令部”,1937年日本又发动全面侵华战争,战火从东北边疆烧到西南边陲、南海之滨;英国乘机侵略中国西南边疆,1934年入侵我国佉族居住的班洪、班老等地,1941年前后阻挠中国通过察隅修筑中印公路,1944年后侵占了非法的“麦克马洪线”以南大片中国领土,1947年8月又把非法占领的中国领土移交给印度政府。抗战胜利后,外蒙古独立,并在1946年获得了中国中央政府—国民政府的承认。因此,民国时期30多年间边疆问题始终是受到人们普遍关注,如何加强行政管理、巩固边疆则是其中的重要问题之一。

在上述背景下,无论北京民国政府时期,还是国民政府时期,历届中央政府为稳固边疆,采取多项措施,包括:颁布1912年《中华民国临时约法》和1914年《中华民国约法》、1924年《中华民国宪法》和相关法律,明确规定西藏、内外蒙古等边疆地区为中华民国领土的组成部分;先后设立蒙藏事务局、蒙藏院、蒙藏委员会,管理蒙古、西藏地区事务;给予蒙古、西藏等边疆地区拥护中央、维护统一的僧俗上层人士各种奖励和荣誉,遴选其中部分人士在蒙藏事务局、蒙藏院等中央部门任职;历届国会或全国性政治会议中都由新疆、西藏、蒙古等边疆地区遴选议员或代表,参与国家管理。与此同时,历届中央政府在边疆地区行政管理方面出台相关政策,边疆地区的地方政府也采取一定措施。就西南边疆而言,1912至1949年行政管理体制的重要措施主要有:

首先,广西、云南安抚沿边地区土司,同时继续进行渐进式“改土归流”,陆续设置设治局。

云南的思普沿边行政总局就是渐进式“改土归流”的机构。辛亥革命后,柯树勋主持普洱府、思茅厅所属沿边地区政务10多年,他采取暂时不废除土司,而是以保护西双版纳为名,设置行政总局、分局,通过渐进方式进行“改土归流”。1913年,这一地区以车里为中心,设置了行政总局,又清查户口,把土司辖区设置为八个区,每个区设置一个行政分局,相当于县级政区的行政机关。该行政总局和分局积极推行清查户口、发展近代交通和邮政、振兴商务、举办近代教育等措施,增强当地土司和边民的国家认同感,逐步瓦解了土司政治的经济、社会基础。1926年,柯氏病逝,其继任者徐为光强调这一地区与英、法属地相邻,“非设县不足以固国防”,主张把八个行政分局改为县。1929年,徐为光改任云南省民政厅长,建议在该地区设立7个县。这一方案获得国民政府内政部批准,1930年有所调整,决定原来八个行政分局所辖地区设置了车里、南峇、佛海、镇越、六顺、江城、思茅7个县和宁江设治局。^⑧在上述过程中,原来的土司希望暂缓改县,要求恢复行政总局制度,维护自身利益,但这些请求被驳回,云南地方坚持土司辖区与内地行政一体化的政策,该地区的“改土归流”进程基本完成。

设治局是民国时期在边疆民族地区出现的过渡性的县级政权机构,而设治局制度萌芽于清朝末年,北京民国政府时期正式出现“设治局”名称,它与县并列但地位略低于县,长官称为“设治员”。1931年6月,国民政府颁布《设治局组织条例》,规定各省未设县治的地方可以暂时设立“设治局”,待条件成熟时再改设县级机构。这些设治局在1937年前多在东北、西北地区,抗日战争期间西康、云南、贵州、四川、青海、新疆、宁夏、甘肃等省的设治局数量明显增加,如广西在1942年设金秀设治局。到1948年,全国有设治局39处,又以云南、西康、四川三个西南地区的省份增加较多。^⑨西南地区的设治局多设在少数民族地区或改土归流后的原土司辖区,如云南省在1932~1942年先后设置过20个设治局,即宁江、莲山、威信、金河、平河、龙武、砚山、碧江、福贡、德钦、泸水、贡山、潞西、盈江、陇川、瑞丽、梁河、宁蒗、沧源、耿马。^⑩它们都是在废除土司或加强边境地区管理的过程中设置的,成为20世纪50年代新中国在云南的边疆民族地区设立县级政区的基础。

第二,滇、桂地方设置“殖边督办公署”,加强沿边地区的对汛管理,广西还一度调整省会驻地,从而加强对边境地区的行政管理。

为加强边境地区管理,1929年云南设立第一、第二两个殖边督办署,该公署的权限包括界务、垦殖、防守和边境地区的交

通、实业、文化、教育、卫生等事务，必要时对边境各县、设治局的常务团队有指挥权；边境地区发生紧急事件时，可以直接处理，再呈请省政府查核。第一殖边督办署驻腾冲，辖 12 个县、10 个行政区（设治局）。第二殖边督办署驻宁洱县，辖 13 个县和 2 个行政区（设治局）。^⑨ 1938 年，这两个殖边督办署被撤销。

对汛是 19 世纪末期中法划定中越边界后设置的，具有维护边境治安、办理边民过境和其他交涉的职能。中国与越南邻近的广西、云南边境地区都设立对汛督办署，1912 年后广西、云南的对汛督办机构发生了一定变化，职能有所加强。^⑩在沿边土司地区治理方面，民国时期西南边疆一些地方政府在安抚土司的同时，继续进行渐进式的“改土归流”，并调整行政区划设置，“设治局”和云南的思普沿边行政总局都是具有典型意义的变动。

辛亥革命后，广西省议会主张把省会迁往南宁，广西都督陆荣廷因为南宁离他的家乡武鸣更近，又能兼顾边防，支持把省会迁往南宁。1912 年 8 月，广西都督与广西议会正式在南宁办公，南宁成为广西省会。后来，有人又主张把省会迁回桂林，却遭到广西各界的普遍反对，南宁交通便利，有利于统筹全局，兼顾中越边境的管理就是其中的影响因素。直到 1936 年 10 月，李宗仁等认为战争发生时南宁不便防守，才把省会由南宁迁回桂林。

第三，历届中央政府逐步加强与西藏地方政府的政治、经济、文化联系，在建省与“自治”的长期讨论之后，1947 年在《中华民国宪法》中规定保障西藏的“自治制度”。1912 年，西藏地区形势在云南、四川两省军队“西征”后依然严峻，有人仍然强调在西藏应该建立行省，与内地“一体化”，但是英国公开反对中国政府把西藏“视同中国一行省”，西藏建省问题还成为中、英在西姆拉会议上交涉的内容之一。西姆拉会议后，西藏建省还是“自治”的问题引起在国内外关注和讨论，出现四种西藏“自治”的方案。北京民国政府虽然并未完全放弃西藏建省的传统思路，但逐步地转向考虑使中央政府不仅由西藏建省逐步转向推行“自治”。1928 年后，南京国民政府与西藏地方政府、班禅系统等多次接触、沟通，不断修改西藏“自治”的设想、规划，并在 1947 年《中华民国宪法》中规定“西藏自治制度，应予以保障”，还宣布将在“西藏地方现行之政教合一制”基础上实行“西藏自治制度”。对于西藏自治及其体制，历届中央政府的方案有所变化，但都强调：西藏是中国领土不可分割的一部分，西藏地方要拥护中央，在此前提下实施西藏“自治”；西藏自治的区域仅仅包括传统上的前藏、后藏，不包含青、川、滇等省的藏族聚居区；西藏的“自治”制度是保持当时的政教合一制度，中央主持外交、国防、交通等重大事项，还派出驻藏长官和一定人数的卫队，西藏地方政府可以办理宗教、卫生、经济、文化等事务。^⑪

第四，中央政府逐步加强对川边地区管理，1939 年正式设立西康省。^⑫1912 年后，川边地区的行政管理机构多次调整，1912 年 9 月，国务院决定改前清的“川滇边务大臣”为“川边镇抚使”，管理原川边地区；1913 年 6 月把川边镇抚使改为“川边经略使”。1914 年 1 月，中央政府下令裁撤川边经略使，改为“川边镇守使”，任命张毅为第一任川边镇守使，归四川都督（将军）节制。此后 10 多年间，川边地区则处于“川军”、“边军”和“滇军”几派力量争夺之中，张毅、刘锐恒、殷承瓛、陈遐龄先后出任镇守使，他们时常卷入川、滇地区的军阀混战。1925 年，段祺瑞为首的临时执政府下令改川边特别区域为西康特别行政区域，撤陈遐龄镇守使职，任命四川军阀刘成勋为西康屯垦使兼管民政，统管军政大事。此后，“川边”改称“西康”。1927 年 6 月，刘文辉又驱逐刘成勋，控制了川边地区。这十几年间，川边地区的建省问题被搁置下来，其辖境也曾因 1917~1918 年边藏战争大大退缩，原属川军驻防的恩达、昌都、同普、察雅、宁静、贡县、德格、武成、白玉、邓柯、石渠 11 个县被西藏地方控制。

1928 年 9 月 17 日，国民政府发布命令，指出“统一告成，训政开始，边远地方行政区域，亦应分别厘定”，宣布“所有热河、察哈尔、绥远、青海、西康各区，均改为省，依照法令组织省政府”，热河、青海、西康三省区域“均仍其旧”，察哈尔、绥远的辖境有所调整。^⑬此令发布后，热河、察哈尔、绥远、青海迅速行动，1928 年底 1929 年初即成立了省政府，但控制着西康的四川省主席刘文辉并不热心，仅仅成立了西康特区政务委员会。1930 至 1933 年，西藏与西康、青海战争不仅将康、藏界限稳定在了金沙江一线，再加上 1933 年刘文辉被刘湘等军阀击败，退守川西和西康地区，不得不加快了西康建省的步伐。1934 年 10 月，国民政府决定成立西康建省委员会，12 月任命刘文辉为委员长。1935 年 7 月 22 日，西康建省委员会正式成立。此后，西康建省因经费、辖区问题缓慢下来，抗战爆发后西康的地位再度提高，建省步伐加快。1939 年 1 月 1 日，西康省正式成立。

西康建省，历经三十多年至此完成，这不仅是抗战期间的重大事件，有利于开发西康、巩固国防、安定后方，而且是边疆治理的重大措施。

三

中华人民共和国成立之初，大陆地区尚未完全解放。至 1950 年 5 月，中国人民解放军迅速南下，解放了广东、广西、贵州、四川、西康、云南六省，1951 年 5 月《关于西藏和平解放办法的协议》签订，10 月解放军进驻拉萨。至此，除了台湾、少数沿海岛屿及南海诸岛外，中国全部解放。

在解放全国的过程中，中国共产党领导人民建立各级政权，在政区设置上既沿用元朝以来行省制，在 1955 年前又有一定的变化，并对西南边疆地区产生很大的影响：

首先，省级政区之上设立六个“大行政区”，1954 年全部撤销，各省由中央直辖。

1949 年 12 月 16 日，政务院通过《大行政区人民政府委员会组织通则(各大行政区军政委员会适用此组织通则)》，以法律的形式确定大行政区作为中央政府派出机构、省级政区以上最高一级行政单位的地位。1949 年 12 月至 1950 年 6 月，华北、东北、西北、华东、中南、西南六大行政区陆续建立，华北由中央直辖，东北设人民政府，其余 4 个行政区设军政委员会，管辖各省级单位。当时，广西省属于中南行政区，而西南军政委员会成立于 1950 年 7 月 27 日，是各大行政区中成立最晚的一个，除了西藏尚待解放外，它管辖着贵州省、云南省、西康省、重庆直辖市和川东、川西、川南、川北 4 个行署区，共 8 个省级政区，下辖 41 个专区、4 个省辖市、375 个县。⁹1954 年 6 月 19 日，中央人民政府委员会通过《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，决定撤销六大行政区，各大行政区所辖省、自治区、直辖市等省级政区由中央直辖。这年 12 月，各大行政区先后撤销，各省级政区改由中央直接管辖。

第二，省级政区数量经历了从增设到减少的变化，西南地区的省级政区也由多到少，并且西康省被撤销。解放战争中，省级政区数量明显增加，主要是在原有省制的基础上又新设了一些省级政区，比如 1949 年 8 月在山东、河南、山西之间新设平原省，在东北地区设置旅大行署区和抚顺市、鞍山市、沈阳市 3 个直辖市。西南地区的省级政区也进行调整，1950 年仍保留原贵州、云南、西康 3 个省，同时撤销原四川省，设立川东行署区、川西行署区、川南行署区、川北行署区 4 个省级政区。到 1950 年底，全国共有 30 个省、12 个直辖市、1 个地区、1 个地方和内蒙古自治区，共 54 个省级政区。

1951 至 1955 年，中央人民政府逐步撤销一些省级政区，1953 年全国省级政区总数为 47 个，1954 年减至 32 个，1955 年总数降为 30 个。这些调整主要包括三种类型：一是撤销一些行署区，恢复省的设置，比如 1952 年撤销苏北、苏南行署区，并入江苏省；撤销川东、川西、川南、川北 4 个行署区，恢复四川省。二是撤销解放战争中新设的一些省级政区，合并建省，或者将辖区分别划归邻近的省。比如 1954 年东北地区的松江省并入黑龙江省，辽西省、辽东省合并为辽宁省。三是在边疆民族地区实施民族区域自治政策，撤销一些省级政区，设立民族自治区或自治州，或并入已有的省级政区——自治区或省。1952 年，察哈尔省被撤销，其辖区分别划入邻近的山西、河北两省。1954 年，绥远省被撤销，并入内蒙古自治区。1955 年，热河省被撤销，其辖区分别划归辽宁、河北两省和内蒙古自治区。

西康省在 1955 年被撤销，属于第三种类型。1950 年 4 月，西康省人民政府在雅安成立，5 月起全面接管西康省各级旧政权。这年 3 月，中共西康区党委提出了在西康“实行民族平等，区域自治”的意见，不久得到中共中央西南局的肯定，并要求西康在整个大西南率先实行民族自治。¹⁰6 月 15 日，西康区党委在给中共中央西南局的电报中报告，根据中央的指示精神，决定成立西康省康东自治区人民政府，按照藏族彝族人数的多少，决定各县政权的名称和干部组成。16 日，西南局第一书记邓小平回复西康区党委，原则上同意这一意见，并提醒他们“命名问题须与藏民代表人物交换意见”；原属康定的“汉人县区”可以考虑划入雅安或其他行政区，以便更易于实施政令；凡属汉藏群居的地区可以属于自治区人民政府管辖；同意照原划县区确定行政

区划，只作个别调整。7月21日，邓小平在欢迎刘格平、费孝通等率中央民族访问团西南访问讲话时就指出，“我们在西南实行民族区域自治，首先开步走的应是康东，因为各种条件比较具备。第一，藏族同胞集中；第二，历史上有工作基础；第三，我们进军到那个地方后，同藏族同胞建立了良好关系；第四，那里还有个进步组织叫东藏民主青年同盟，有一百多人。”^⑤ 这年11月，西康召开各族各界代表会议，24日选举产生了西康省藏族自治区人民政府，实现了民族区域自治。

1955年3月，西康省藏族自治区举行第二届人大一次会议，根据1954年第一届全国人民代表大会通过的宪法关于行政区域设置的有关规定，决定改“西康省藏族自治区”为“西康省藏族自治州”。同年7月30日，第一届全国人民代表大会第二次会议通过决议，“撤销西康省，将西康省所属行政区域划归四川省”^⑥。随后，国务院“同意西康省自一九五五年十月一日起宣布撤销”，所属行政区域并入四川省，其中原“西康省藏族自治州”改为“甘孜藏族自治州”。^⑦ 因此，自1955年10月1日起，西康省撤销，所辖区域全部并入四川省，“西康省藏族自治州”则更名为“四川省甘孜藏族自治州”。

1955年以后十年间，西南边疆的行政区划和行政管理体制又有重要变化：首先在党的民族政策指导下，广西、西藏先后成立省级自治区，云南、广西还成立了各级民族自治机关，实现了民族区域自治。

民族区域自治制度是中华人民共和国的一项基本政治制度，1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》，第六章《民族政策》就规定：中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助；各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关；各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由；人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。^⑧

1950年后，西南边疆各族人民在中国共产党领导下建立各级人民政权，一些少数民族聚居的地区陆续成立各级民族自治机关，比如1951年5月，云南成立第一个县级民族自治地方——峨山彝族自治县；8月，广西成立第一个县级民族自治地方——龙胜各族自治县。20世纪50年代，广西僮族（后称“壮族”）要求建立一个省级自治区的呼声不断高涨，1957年7月15日全国人民代表大会第一届第四次会议通过决议，撤销广西省、建立广西僮族自治区。1958年3月，广西僮族自治区第一届人民代表大会在南宁召开，14日广西僮族自治区宣告成立。1965年，“广西僮族自治区”更名为“广西壮族自治区”。

西藏地区在1951年和平解放，出现两种性质的三个政权并存的局面，它们又都具有省级地位：一是昌都地区人民解放委员会成立于1950年12月27日，具有人民民主政权性质，由中央人民政府政务院（即后来的国务院）直接领导；二是西藏地方政府（噶厦）；三是班禅堪布会议厅委员会，它们都是西藏地区旧有的政教合一政权，且各自独立，都直属于中央人民政府。1956年，西藏自治区筹备委员会成立，这是一个带有政权性质的协商办事机构，为西藏实行民族区域自治做了大量工作。1959年3月，西藏上层反动集团和西藏地方政府中的反动分子为维护封建农奴制度，发动全面武装叛乱，28日国务院宣布解散原西藏地方政府，由西藏自治区筹委会行使西藏地方政府职权。4月20日，昌都地区人民解放委员会宣布撤销，由于班禅会议堪布厅委员会所辖区相对较小，西藏地区三个省级政权并存的格局基本结束。在平定叛乱、民主改革的过程中，西藏翻身农奴和奴隶第一次获得了当家作主的民主权利，选举产生了各级政权。1965年9月，西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议召开，选举产生了西藏自治区自治机关及其领导人，西藏自治区正式成立。

第三，相关省级政区的辖区有一定调整，主要有两处：一是广西与广东之间辖区的调整。今天广西东南部的钦州市、北海市等地自清代以来就隶属于广东，直至中华人民共和国成立之初仍然如此，1950年以后进行了几次调整：灵山县、合浦县在1951年由广东省划归广西省，1955年复属广东省，1965年又划入广西壮族自治区；北海在1950年设市，原属广东省，1951年划归广西省，1955年复属广东省，1959年撤销、并入合浦县，1964年恢复设市，1965年改属广西壮族自治区。

二是四川（含1955年前的西康）、西藏辖区的调整。1900年以来，西藏与川边（西康）之间就多次为争夺辖区发生冲突，西康建省后双方实际管辖的区域以金沙江为界，但于金沙江以西一部分地区也是西康省的组成部分，对此国民政府民政部也予以认

可。西藏和平解放后，西藏地方政府依然非常关心西藏的管辖范围是否包括所谓“大藏区”或者至少包括金沙江以东的一些地方，关心中央在西藏地方采取什么形式的行政体制进行管理，这些问题直到 1959 年 3 月以前一直是西藏地方与中央政府商谈的重要内容。1957 年 8 月，周恩来总理在同阿沛·阿旺晋美谈话时就比较全面阐述了中央的政策。当时，阿沛代表西藏地方政府提出希望将金沙江东原来德格土司管辖的地区划归西藏自治区范围。对此，周恩来总理明确指出，“现在江西有几个县原来也是归江东德格土司管的，并不是归昌都管，我们因为要使昌都完整一点，所以就将江西这几个县划归了昌都”，因此“现在自治区的范围是前、后藏，再加昌都，我们认为这个范围很合适。此外，在青海、四川还有一些藏族，云南和甘肃也有一些。在历史上藏族的势力曾经很大，但是我们今天确定自治区的范围就不能光根据历史，因为各民族之间要合作”，而且“这样改革也可以分别进行”。^⑨ 周总理的这一讲话，既反映了中国共产党和中央人民政府对于西藏及其邻近地区历史发展的清醒认识，也表明民族区域自治政策是“民族”与“区域”有机结合基础上的自治，并非仅仅是针对某一特定民族的自治。1959 年 4 月，昌都地区人民解放委员会宣布撤销，金沙江以西 1949 年以前原西康省“理论上的辖区”事实上并入了西藏自治区筹委会的辖区。1965 年，西藏自治区正式成立，就包括了今天西藏自治区的全部辖区，金沙江以西原西康省“理论上的辖区”正式地成为西藏自治区的组成部分，现在则是昌都市、林芝市的一部分。

四

20 世纪之初，在列强侵略、内忧外患的背景下，清朝中央政府在西南边疆地区采取川边“改土归流”、筹设西康省和推行新政及经济文化上的“近代化”等一系列政策。中华民国成立后，变革行政管理体制、调整行政区划仍是历届中央政府治理西南边疆的重要政策，1939 年成立西康省，在沿边地区设置特别的行政机构，地方实力派也实施了一系列促进边疆民族地区与内地“一体化”“近代化”的措施。中华人民共和国成立后，西南边疆的行政区划再次调整，西康省、广西省先后被撤销，到 1965 年形成云南省、西藏自治区、广西壮族自治区三个省级政区，并在少数民族聚居地区设立多个自治州、自治县。对这些调整与变化，笔者认为至少有三点值得思考：

首先，西南边疆的政区设置和行政管理体制变动是边疆治理政策及其变化的组成部分，既受到不同时期国内外形势的影响，具有时代性特征，又具有历史的连续性、继承性。

在 20 世纪以前的数千年间，“体国经野”、设官置守已成为从先秦到清朝历代王朝管理地方的重要制度，经历了从郡县二级制到州郡县三级制、再到省县二级制的演变。元、明、清三代，省都是中央管理地方的“高层政区”，县级政区则是基层政区，“皇帝直接任命的地方官员到这一层为止”。^⑩ 与此同时，元代以来中央政府在西南边疆地区册封土著首领，管理土地和人民，形成中央任命的“流官”与“土司”“土官”结合、二者并存的行政管理体制。清前期就在西南地区推行“改土归流”，设置县级政区，以“流官”取代“土司”“土官”，在行政管理体制上力图实现与内地的“一体化”。

1840 年以后，随着列强入侵、边疆危机加深，不少人认为羁縻政策、土司制度形同“封建”，“虽有朝贡之名，而无臣服之实”，把实行边疆与内地行政管理“一体化”视为应对危机的筹边良方，并且把行政管理的“一体化”与实施各项新政及“近代化”措施联系起来，强调只有实行“一体化”“近代化”，才能巩固国防、加快边疆发展。在内忧外患的背景下，在边疆地区建立行省、设置县级政区成为朝野上下的普遍共识，于是 20 世纪初中央政府实施了东北边疆设省、川边“改土归流”政策，而西藏和内外蒙古设省问题受到各界普遍关注。

1912 至 1949 年，由于边疆形势依然严峻，这种主张在仍然得到不少人的认同，1939 年 1 月 1 日刘文辉在西康省成立大会上的讲话就很有代表性。他强调西康建省有四个方面的意义，一是历史意义，西康“地处极边，自昔视为瓯脱”，千百年来被人们视为“四川徼外之地”或者“吐蕃附属之区，有其地而无其名”，历代王朝“不过加以羁縻，始终未形成一行政单位”，建省以后“封疆明确，政治经济文化地位，将渐与内地各行省等量齐观”。二是国防意义，西康“控制三边，毗连藏印，为西陲之门户，滇蜀之屏障，关系国防，至重至巨”，建省之后可以“内促边民之向化，外杜强邻之覬觐”。三是经济意义，西康“地旷人稀，蕴藏极富”，过去开发利用不够，建省之后可加快经济社会发展，当地人民“福利可望增进”，为国家民族也可

做出更大贡献。四是政治意义，抗战以来“敌骑纵横，山河残破，民族危机，空前严重”，“中央为坚定最后必胜之信念，表示长期抗战之决心”，完成西康建省大计，对内可以激励军民斗志，对外“以吾国力雄厚，国情凝固之姿态，昭示世界各国”。^⑤这说明西康建省不仅与抗战爆发西南地区大后方的地位相适应，反映了西康政治、国防地位的提升，而且说明当时不少人仍然认为边疆民族地区建省有利于实现行政管理、经济社会发展与内地的“一体化”，即边疆民族地区只有废除了土司、土官，建立省、县等行政管理机构，才能结束千百年被“羁縻”的地位，才能“封疆明确”，政治、经济、文化、地位才能“渐与内地各行省等量齐观”。

1900~1949年，边疆地区与内地的行政管理“一体化”的主张在不仅在西康建省过程中得到中央政府和地方各界的认可，而且在云南、广西沿边地区的渐进式“改土归流”中得以实践，多个设治局和思普沿边行政总局的成立就是成功的案例，成为当时中央政府治理西南边疆的指导思想和重要政策。这一政策又与清末新政、民国时期边疆地区的近代化建设紧密联系，都是当时中央边疆治理思想、政策的组成部分。对于这些“一体化”“近代化”的主张、实践，今天学术界有不同的评价。笔者认为，如果考虑到先秦以来中国地方行政管理制度、行政区划的变迁及其稳定性、连续性的特点，再考察近代以来的内忧外患和边疆危机，我们就能够较为客观地评论“一体化”“近代化”的主张和实践，既正视某些地区实践中的无视民族地区特点、加剧边疆地方上层与中央政府矛盾以及“一体化政策的专断性、强制性和僵硬性”^⑥，又肯定有利于抵御外侮、巩固边防、促进边疆经济社会发展的积极作用。

第二，1900年以来中央政府在边疆地区一度实行政治管理上的“一体化”政策，西藏、内蒙地区又有要求“自治”的呼声。如何看待这些“自治”呼声？

中国自先秦以来就是多民族的国家，边疆地区又是少数民族聚居的主要地区，因此边疆地区不仅处于疆土的边缘地带，战略地位重要，近代以来更成为抵御外侮的前线，而且少数民族众多，具有民族分布上的特殊性，边疆治理的政策、措施只有兼顾其战略性、特殊性，才能促进边疆稳固、国家统一。对此，中国古代就形成了对边疆地区“因俗而治”又因时而异的基本方针，即中央政府主权管辖之下，根据不同时期的形势，结合边疆民族地区的自身特点，实行不同的治理政策、措施。秦汉至唐宋时期在边疆民族地区采取羁縻政策，元明时期逐渐发展为土官、土司，都是基本保留该地区传统的政治制度，使当地少数民族首领对本民族事务拥有一定的“自治权”。清朝前期在边疆民族地区一主要是西藏、蒙古、新疆地区一采取“因俗而治”政策，同时在西南地区进行了“改土归流”。清朝末年在川藏滇交界地区再度实行“改土归流”，民国时期也曾有土司制度残余的地区推行这一政策。

正是由于“改土归流”和行政管理上的“一体化”，边疆地区的僧俗上层人士对于本民族事务管理的“自治权”——无论程度高低——逐步被剥夺，再加上“自治”“民族自决”等观念从西方传入中国，1912年以后蒙古、西藏等边疆地区上层人士为维护既得的权力和利益，他们与内地的军阀一样，都打出“自治”旗号，目的都是希望在地方“自治”的前提下获得对本地、本民族事务管理的控制权。由于英、俄等国企图利用“自治”把西藏、蒙古地区从中国分裂出去，蒙古、西藏地区“自治”又成为反动势力分裂国家的幌子，爱国上层人士则打出“自治”旗帜维护国家统一。“自治”问题的复杂性在1912~1949年的西藏“自治”问题上非常显著，中国历届中央政府、西藏地方政府和西藏爱国上层人士及英帝国主义都提出过西藏“自治”的设想或方案，1947年《中华民国宪法》中规定了“西藏自治制度，应予以保障”，就是在中国对西藏主权、维护国家统一的前提下，维护政教合一制度，保障农奴主阶级的既得利益。对于西藏下层人民来说，这种自治方案并未改变他们的政治地位和生活状态，当时就有人指出，西藏僧侣、官吏、民众等对于西藏“高度自治”反应不一，民众遭受“极度剥削，纵能获得自治，仍望中央予以扶持，出诸水火”^⑦。

第三，中华人民共和国成立后，西康、热河、广西等省先后被撤销，边疆地区陆续建立一批省级自治区，并在少数民族聚居地区结束了清末以来的行政管理“一体化”政策，建立自治州、自治县等各级民族自治机关。如何看待这些调整 and 变化？笔者认为，理解这些变化的关键是如何在边疆地区行政管理上兼顾其共性和特殊性、差异性。

边疆地区与内地相比,都具有一定的特殊性,而且不同阶段、不同的边疆地区同样有很大的差异,1949年前的行政管理体制和历史传统各有特点,比如版纳是云南境内小于县、大于区的行政单位,宗、谿、卡长期就是西藏的行政单位和基层政权形式。清末以来,历届中央政府在边疆地区实行的行政管理“一体化”措施,无论是建立省、县、设治局,还是在沿边地区设置特殊的行政管理机构,都起到了巩固、加强行政管理无疑为应对边疆危机、促进边疆“近代化”产生了一定积极作用,但是面对边疆地区差异性和特殊性,“一体化”措施很难在各个阶段调动不同边疆地区的积极力量,尤其是调动广大民众的力量,促进边疆地区的长期稳定和持续发展。因此,中国古代“因俗而治”又因时而异的方针提供了一定的借鉴,同时这种方针又有其局限性,特别是1949年以前“因俗而治”更强调让边疆地区少数民族首领对本民族事务拥有一定“自治权”,广大人民被排除在外。

如何兼顾边疆地区行政管理上的共性问题 and 特殊性、差异性?新中国成立后,中央人民政府在西南边疆进行了较为成功的实践。一方面,建立人民当家作主的各级政权,同时撤销西康、广西两省,广西、西藏建立省级自治区,在云南、广西的少数民族聚居区设立自治州、自治县。截至1965年底,西南边疆有云南省与广西壮族自治区、西藏自治区3个省级政区,广西、云南两省境内有8个自治州、23个自治县。^⑨民族区域自治是新中国的政治制度之一,正如周恩来同志所强调的,我国的民族区域自治“是民族自治与区域自治的正确结合,是经济因素与政治因素的正确结合,不仅使聚居的民族能够享受到自治权利,而且使杂居的民族也能够享受到自治权利”。^⑩民族区域自治在西南边疆的实践证明,这一制度“是民族自治与区域自治的正确结合”,兼顾了国家治理的整体性与边疆治理的差异性,有利于发挥各族人民守卫边疆、建设边疆的积极性。另一方面,广西、云南的一些地方经济社会发展水平较高,这些地方仍然沿续秦汉以来的“郡县制”管理体制;在调整广东、广西辖区和确定西藏与四川、云南、青海辖界时,既强调了历史因素,又注重民族区域自治是“民族”与“区域”有机结合基础上的自治。而且,这些政区调整和行政体制变动体现中国共产党领导的当代中国的治边理念,即在维护国家统一和领土主权的前提下,坚持民族平等、民族团结和中华民族大家庭共同繁荣,与邻国发展睦邻友好关系等。

注释:

①孙宏年.试论十九世纪中后期西藏史地研究[J].扬州师院学报,1996,(1);试论清朝末年国内的筹藏建议及其影响——以1888~1911年间论著中的建议为中心[J].达力扎布.中国边疆民族研究(第二辑),北京:中央民族大学出版社,2009:58~75.

②岑春煊.统筹西北全局酌拟变通办法折.变通官制拟设民官片(光绪三十三年四月初二日),四川省民族研究所.清末川滇边档案史料[M].北京:中华书局,1989:921~927.

③联豫.遵旨复岑春煊奏陈统筹西北全局折(光绪三十三年十一月初三日),吴丰培.清代藏事奏牍[M].北京:中国藏学出版社,1994:1496~1498.

④清末边疆地区新政研究的论著较多,如赵云田著《清末新政研究——20世纪初的中国边疆》(黑龙江教育出版社2004年版),苏发祥著《清代治藏政策研究》(民族出版社2001年版,第123~137页),等。

⑤郑维宽.历代王朝治理广西边疆的策略研究——基于地缘政治的考察[M].北京:社会科学文献出版社,2014:329~343.

⑥马菁林.清末川边藏区改土归流考[M].成都:巴蜀书社,2004:187~189.

⑦傅嵩林.奏请建设西康省折.西康建省记[M].成都:四川官印刷局,1912:57~61.

⑧《西康建省记》在傅嵩林《奏请建设西康省折》后有文字:该奏折“系宣统三年闰六月十六日由边务大臣行辕驿递成都,请川督专差送京,已得川督回电,于七月十二日收到,未知何日专差前送,后因文报不通,未奉硃批”。这说明署四川总督赵尔丰

在 1911 年 9 月 4 日(宣统三年七月十二日)收到该奏折,此后“文报不通”,而清政府和赵尔丰都忙于镇压革命运动,即使赵尔丰派人“专差送京”,清朝中央政府也难以顾及设置西康省一事,因此傅氏“未奉硃批”。

⑨凌永忠.论民国时期边疆管控强化过程中的普思沿边政区改革[J].中国边疆史地研究,2014,(4).

⑩傅林祥,郑宝恒.中国行政区划通史·中华民国卷[M].上海:复旦大学出版社,2007:101~106.

⑪有关云南在民国时期设治局的数量,有 16 个、17 个、20 个等几种说法,本文依据为王文光、朱映占、赵永忠等著《中国西南民族通史》(下册),云南大学出版社,2015:27~28.

⑫傅林祥,郑宝恒.中国行政区划通史·中华民国卷[M].上海:复旦大学出版社,2007:318~319.

⑬翟国强.略论近代云南的边防建设及政区设置[A].邢广程.中国边疆学(第二辑)[C].北京:社会科学文献出版社,2014:150~160;王文光,朱映占等.中国西南民族通史(下册)[M].昆明:云南大学出版社,2015:27;孙宏年.中国西南边疆的治理[M].长沙:湖南人民出版社,2015:216.

⑭孙宏年.20 世纪初英国对中国西藏的侵略与西藏建省问题研究[J].西藏研究,2004,(3);1912~1949 年西藏“自治”方案的考察[J].西藏研究,2005,(增).

⑮有关西康建省的历程,相关论著较多,请参见孙宏年.20 世纪上半叶西康建省与藏彝走廊地区的发展初探[A].石硕.藏彝走廊历史与文化[C].成都:四川人民出版社,2005:233~256;贾大泉.四川通史(卷七·民国)[M].成都:四川人民出版社,2010:267~277;傅林祥,郑宝恒.中国行政区划通史·中华民国卷[M].上海:复旦大学出版社,2007:237~251.

⑯一九二八年九月十七日国民政府令[A].四川省档案馆.近代康区档案资料选编[M].成都:四川大学出版社,1990:50.

⑰范晓春.中国大行政区:1949~1954 年[M].上海:东方出版中心,2011:4~121.

⑱赵锋.甘孜藏族自治州诞生记[A].甘孜州文史资料(第 18 辑)[C].甘孜:政协四川省甘孜藏族自治州,2000:89~97.

⑲邓小平.邓小平西南工作文集[M].北京:中央文献出版社,重庆:重庆出版社,2006:176~177.

⑳中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于撤销热河省、西康省并修改中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法第二十五条第二款第一项规定的决议(一九五五年七月三十日第一届全国人民代表大会第二次会议通过)[J].中华人民共和国国务院公报.1955,(15).

㉑国务院关于同意撤销西康省的时间及调整行政区划、组织机构等意见给四川省人民委员会的批复(一九五五年十一月九日)[J].中华人民共和国国务院公报,1955,(20).

㉒中国人民政治协商会议共同纲领(摘录)[A].金炳镐.民族纲领政策文献选编(第一编)[C].北京:中央民族大学出版社,2006:415~416.

㉓周恩来总理和阿沛·阿旺晋美谈话纪要(节录)(1957 年 8 月 3 日)[A].西藏自治区党史资料征集委员会、西藏军区党史资料征集领导小组.平息西藏叛乱[M].拉萨:西藏人民出版社,1995:120~124.

②周振鹤.中国历代行政区划的变迁[M].北京:商务印书馆,1998:6~72.

③刘文辉.一九三九年一月一日刘文辉讲话[A].四川省档案馆.近代康区档案资料选编[M].成都:四川大学出版社,1990:69~78.

④苏德毕力格.晚清政府对新疆、蒙古和西藏政策研究[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2005:166.

⑤沈宗瀚.沈宗瀚为报藏中各方对高度自治之态度致罗良鉴电[A].中国藏学研究中心等.元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编[M].北京:中国藏学出版社,1994:2991~2992.

⑥陈潮,陈洪玲.分省行政单位统计表(1949~1999)[A].中华人民共和国行政区划沿革地图集[M].北京:中国地图出版社,2003:158~184.

⑦秦和平.我国边疆地区治理与民族区域自治[N].中国民族报,2014-7-25(6).