

民国时期云南边地垦殖与 边疆开发研究

罗群

【摘要】垦殖作为历朝各代中央治理和开发边疆的重要举措，南京国民政府建立后，也把“边地开发屯垦与移民实边，为发展国民经济之重要方针”。在国人保卫边疆、开发边疆的共同夙愿下，垦殖作为云南边疆开发的重中之重，得到从中央到地方的高度重视，不仅组建治边机构、出台各种边疆开发政策、进行边地调研、编制开发方案，而且付诸实践，组建垦殖局、垦殖公司等，云南农业得到进一步发展。民国时期云南边疆垦殖发展的历史进程不仅体现出国家、地方与个人三者间的互动关系，更反映出近代边疆危机下三者在一多民族国家建构的历史过程中保卫边疆、开发边疆的认识与实践。

【关键词】民国时期 云南 边地垦殖 边疆开发

【中图分类号】K25 **【文献标识码】**A **【文章编号】**0439-8041(2018)10-0159-16

垦殖作为历朝各代中央治理和开发边疆的重要举措，“乃移民于可耕未耕之地区，加以组织及管理，使之辟草莱为沃壤，化荒凉为村镇之事业也”垦殖关乎国安民利，除稳固戍边的军事目的外，更成为一项开发荒地、安辑流民和调剂人口的综合性社会经济政策，“凡土地之开发利用与人口之迁徙移动，其主要目的在于地尽其利并调剂人地之关系者”。

针对晚清以来强邻环伺、内忧外患，连年征伐使得大量土地荒芜、难民激增，而边防空虚、边疆尚有大量荒地可供开垦的情况，黄兴、蔡元培、胡汉民、宋教仁等于1912年3月发起创办中国垦殖协会，以“拓地垦荒，殖产兴业”为宗旨，“调查农林矿产，筹办银行，设立公司，开办学校，编辑书报，附设关于垦植事业各机关”，倡导边疆垦殖事业并形成热潮。1914年，北京政府颁布《国有荒地承垦条例》和《边荒承垦条例》，对荒地的范围、承垦者的权利和资格、承垦手续、承垦保证金等做出规定，以此规范和鼓励垦殖事业。南京国民政府建立后，也把“边疆屯殖，为今后建国第一等大事”，@以“边地开发屯垦与移民实边，为发展国民经济之重要方针”，“在人口稀少地方，须以不损害当地人民之利益，充实人口开发土地为首先要着，而以其他建设为辅。”1931年，国民政府第四次全国代表大会关于国民生计之规定实施方案第五条指出：“边地开发屯垦与移民实边，为发展国民经济之重要方针。必须订立方案积极进行，并予以财政及其他必要之援助。”此外，民间也相继成立一些倡导移民实边的团体，如1932年在上海组建中国殖边社，创办《殖边月刊》，大力倡导移民边疆，发展边地垦殖。

抗战爆发后，云南作为抗战大后方和物资交通要道，承担起物资、人才供给的重任，云南边疆的稳定与否关乎国家安危。移民垦殖更成为战时巩固国防、发展经济、充裕资源、调剂人口、增强民族团结的重要举措，意义重大。在国人保卫边疆、开发边疆的共同夙愿下，垦殖作为云南边疆开发的重中之重，得到从中央到地方的高度重视，不仅组建治边机构、出台各种边疆开发政策、进行边地调研、编制开发方案，而且付诸实践，组建垦殖局、垦殖公司等，云南农业得到进一步发展。¹

¹作者罗群，云南大学历史与档案学院教授（云南昆明 650091）。

有关垦殖的定义历来名目繁多，择其主要如下：1. “垦殖，垦与殖似属两事，即前者之主要目的为地尽其利，以增加土地之生产，以故凡荒田荒地沼泽等之开发利用，皆可称之曰开垦；后者之主要目的为改善人口分布，调剂人地之关系，以故凡甲地之人民移人并定居于乙地，皆可称之曰殖民。然而事实上两者之遂行，则不容强分也。盖无垦不能言殖，不殖不能言垦，言开垦即有移民，而谈移民则又有开垦在其中也。故垦与殖，人与地，实等于一事之两面，吾人综名之曰垦殖，可谓恰当。（参见张丕

一、云南边疆开发方案与边地垦殖

中央王朝开拓西南，制定了独具特色的治边政策与统治制度。如汉晋时期的边郡制、唐宋时期的羁縻府州制、元明清时期的土司制。至于具体的边疆开发方案，成文较早的有清顺治十五年（1658年）户部尚书王宏祚所上的《滇南十议疏》和康熙二十一年（1682）云贵总督蔡毓荣所上《筹滇十疏》，反映当时社会矛盾与筹划措施，其来者渐也。光绪三十四年（1908）夏瑚所撰《怒求边隘详情》，提出治理怒江地区的十条建议，版图所在，寸土必争。此后，思茅厅同知兼副营务处柯树勋于1912年在《治边十二条陈》中提出了包括招垦、练兵、改流、官守、实业、国币、通商、筹款、学堂、邮电等内容在内的全面治边举措，并在车里成立普思沿边行政总局，开启了民国云南地方政府实边的新风气，为其后云南边疆治理方案的出台奠定基础。

同一时期，王箴贻编撰的《经营滇省西南边地议》，系统提出经营云南边地的七条办法，即招致屯垦、试办民政、振兴教育、整理交通、兴办实业、收回法权、清厘财政等，是民国初年第一个较全面系统的西南边疆开发方案。其一为“招致屯垦”，认为在沿边屯垦地区，可进行谷、棉、茶和蔬果的种植以及畜牧生产。并且参照农林部《垦殖总管官制草案》，拟定了《西南垦殖总管府草案》，对云南西、南两边的垦殖事务做了详细的部署和规定，强调：“取稳健之主义，达完全之目的，其今日筹边之要义乎。”

龙云主政云南时期，云南省政府致力于西南边疆的开发与治理，提出了具体的治滇规划，提出分三期建设“三民主义革命建设的新云南”。第一期“集中精力戡定变乱，肃清萑苻。使行政纳于轨物，而闾阎得以绥靖。”第二期“休养生息，循序渐进。凡百庶政千纷如乱丝中，一一钩稽而董理之，金融制度趋于稳定，财政则达到收支适合之目的，于以树立各种行政之始基。”第三期“谋积极之发展”，“凡户籍、保甲、仓储、清丈、禁烟、警务、教育、卫生诸要政，及水利、造林、纺织、开矿等生产事业，视其缓急，先后举办。”

1929年3月，云南省政府成立第一、第二殖边督办公署，专门负责腾越、普洱地区，其职权包括防守、界务、实边、交通、实业、文化、教育、治安、慈善、卫生等事项。开发边疆首先需要人力，因此殖边督办公署提出了移民屯垦方案，第一殖边督办公署李曰垓提出移民垦荒，发展实业的边政方案，在腾冲缅管开发十万亩荒地，号召地方绅商集资二十余万元，组成利生公司，挖掘山洞，引水灌溉；第二殖边督办公署杨益谦制定了《澜沧江县猛朗坝小规模移民屯垦计划方案》，致力于澜沧江地区的建筑、

介：《垦殖政策》，上海：商务印书馆，1943年，第3页。）2. 蒋荫松在《垦殖浅说》中指出：“垦是开辟荒废的土地，使可从事种植。其目的在增加生产，充实衣食，发展工业资源。殖是移甲地人民于乙地，使其居于斯，食于斯，解决一切生计问题。其目的在改进分配方法，调剂人口密度，俾芸芸众生皆获得足衣足食安居乐业的机会。”（参见蒋荫松：《垦殖浅说》，重庆：正中书局，1940年，第1页）3. 舒联莹对于垦殖的定义更为直观“何谓垦，垦为开辟荒原。何谓殖，殖为移民实荒。”（参见舒联莹：《青年文库垦殖学》，南京：中国文化服务社，1948年，第8页。）

舒联莹：《青年文库垦殖学》，上海：中国文化服务社，1948年，第8页。

张丕介：《垦殖政策》，第3页。

总部设于南京，1912年5月迁往北京，后改为垦植协会，设立原意为“因议和之后，临时添招之军队约百余万，无可安插，不得不借屯垦一途，为消纳之计。而边境空虚之处，移民开垦亦可借以为固圉之谋”。（参见仲华：《云南实业杂志》，1913年，第1卷第1期，第165、166页。）

孙中山研究会编：《孙中山研究文集》，广州：广东人民出版社，1996年，第346页。

李顺卿：《垦殖政策》，《中农月刊》，1943年10月，第4卷第10期。

荣孟源主编，孙彩霞编辑：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料（下册）》，北京：光明日报出版社，1985年，第48页。民国时期有很多专论垦殖的著作，主要有：宋希庠的《农垦》（上海：商务印书馆，1935年）、李积新的《垦殖学》（上海：商务印书馆，1935年）、唐启宇的《垦殖学》（上海：商务印书馆，1936年）、张开滇的《垦殖与建设》（重庆：合作同仁互助社，1938年）、蒋荫松《垦殖浅说》、舒联莹《垦殖学》等，对垦殖的定义、意义、政策、垦区、垦民以及垦殖的步骤、农具、垦殖的方法、垦地的运用和管理等内容进行探讨。民国时期还曾出现过“垦务救国论”，代表论著有沈怡的《屯垦救国论》（编者自印，1937年）、施珍的《垦殖概论》（重庆：中央训练委员会，1942年），另有唐启宇的《中国的垦殖》（上海：永祥印书馆，1951年）。垦殖与农业有李积新的《农村复兴与垦殖问题》（《地政月刊》，1933年）、孙辅世的《灌溉垦殖与复兴农村》（《水利月刊》1934年第1_6期）、邹序儒的《中国垦殖问题之研究》（《史地社会论文摘要》1935年第9期），提出垦殖是实现农村经济复兴最有效的办法以及农村垦殖需要注意的问题和解决办法。边疆垦殖则有王文萱的《抗战时期移垦边疆问题》（重庆：正中书局，1939年）以及黄奋生的《边疆屯垦人员手册》（上海：青年出版社，1946年），强调边疆垦殖的重要性与必要性。

移民、开垦、管理、蓄息、畜牧、树艺、造林、防疫、市场等内容，亦助长移民屯垦，进行开发。²

1933年，云南省立昆华民众教育馆编辑出版了《云南边地问题研究》（上、下册），收录了专家学者、政府官员的考察报告共18篇，内容涵盖云南边地问题的诸多方面，如云南边地状况、边地开发与建设措施、边地建设理论等。其中曾任边地县长的昆明人熊光琦拟具了《开发澜沧全部与巩固西南国防之两步计划》，强调“谈建设者无不以开发边地，移民蒙古、新疆、西藏、青海，实行垦殖为切要之图。”并且“滇省由西北以迄东南，数千里边防线白，地广人稀，蕴藏至富，又尽人皆知其有拓殖之价值与必要。”由此提出了开垦猛朗荒地和实行分区垦殖的具体方案。认为应该先行开垦澜沧江广阔的土地，建立治所，圈定土地，招募垦民。第一年统由公家贷与口粮籽种各给荒地若干，政府要酌情给予器具粮食或金钱补助，鼓励支持疏浚河流沟渠，从第三年起分两年归还，三年以后方升科纳粮，同时经过一度严格的考核，发给管业执照，此后所垦之地，即归垦户私有。

此外，宣威人缪尔纬撰写的《开发思普沿边计划》有的放矢，洞悉边地舆情，“云南之西南，沃野千里，半属荒原。垦殖之声，早已嚣且尘上”。认为开发普思沿边，需要从事垦殖，从交通入手，改善交通状况，以掌握供求平衡，同时注重兴修水利，要一面引凿新河，一面开浚旧河。再利用西南地区充足的水热条件，改良农作物之栽培及制造，发展茶叶、棉花、蔗糖、樟脑、真荆、紫梗、黄藤等作物。尤其是注意开辟木棉、草棉种植，发展棉业。为此发出呼吁：“所望留心社会经济者，移其视线于边荒也。”

1936年，毕业于日本早稻田大学政治学部的上海暨南大学经济系教授陈碧笙，深入滇缅边区进行实地考察调研，费时共二百五十余日，行程达四千余里，出思普、转澜沧、达双江、出缅宁（今临沧）、上大理、绕腾冲，并先后完成《移殖难民试办滇边垦殖计划》《经营滇西南边区之政治军事国防交通计划》《开发云南边地方案》等开发方案，对云南边疆的开发与治理提出系统意见，其中尤其强调了滇边垦殖在边疆建设与开发中的意义与前途，“惟西部之高黎贡山之西麓，南部之澜沧江流域一带，山势低小，川流繁衍，构成无数之小盆地……为今日西南最有望之农垦地带”，“如能悉数开垦，至少可得良田数千万亩以上”，可以消纳巨量人口、增益生产收入、树立国力南进之根基、坚定华侨内向，此外如边防之充实、税收之增益、难民之安插、后方之安定、粮食之供给、交通之发达等等，犹在其次。陈先生总结云南长期得不到开发的原因在于：1. 土著方面：（1）为过去内争之残酷；（2）为性病之流行；（3）为妇女限制生育之普遍；（4）为传染病（疟疾、痢疾、霍乱、鼠疫、天花等）之流行，以及医药之缺乏。2. 汉族方面：（1）主观的原因——云南本部人口之稀少。（2）客观原因：交通之限制、疾病之限制、种族之限制。但上述各种困难，在今日因时代之推进与环境之转移，已逐渐为人为力所克服，不复为开发边地之障碍矣。

具体到移殖难民试办滇边垦殖，陈碧笙则强调经营方针要“不仅着眼于人民之移殖与生产之增加，同时须努力于新理想、新社会、新制度之创造与实验”，“应随时注意唤起一般民众之热烈参加，并吸收国内银元及南洋华侨之过剩资本”，组织“西南实业公司”，设总公司于云南芒市，分公司于昆明、腊戍，办事处于大理、长沙、贵阳、汉口、新街及其他诸地，垦殖边区荒地、经营公有集团农场、开发边区矿场、经营其他有利于边区之工商业务、实施垦民之教育与训练等。最终，《开发云南边地方案》于1940年9月提交云南省侨胞垦殖委员会讨论通过。

1938年夏，国民政府内政部核准《云南施垦计划》，认为“以垦荒为救济难民之出路，已为抗战后方要政之一”，指导云南省地方政府实行移民开垦政策，首先选择并制定垦区，由政府派少数适当及合宜军队先赴垦区驻屯，保护垦区，交垦殖公司暂行管理，再登记难民承垦荒地面积，垦区内设置教育、医疗、卫生等机构设施以辅助开垦。据此，下发《云南开发之意见》，“规定组织云南省垦殖委员会襄助计划”，批令内政、军政、财政、经济、交通五部及赈济委员会签注意见，认为云南之开发应围绕抗战展开，“不在于谋地方之福利”，当前急务，一是准以民间资本组织公司，办理公路普通运输；二是将轻工业开放民营，奖励扶植同类手工业；三是准以民间资本组织垦殖公司，办理垦殖荒区及推广农产事业，计划组织运输、贸易、垦殖三个公司，制糖、造纸、丝织、面粉四个工厂，同时组织银公司筹措经费。³1938年7月，中英会勘滇缅南段界务委员会主任委员梁宇皋拟

²林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，昆明：云南人民出版社，2013年，第4、427页。

林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第5页。

陈国保：《试论民国时期云南边疆的殖边督办》，《中国历史地理论丛》2006年4月。

³《云南边地问题研究》，马玉华主编：《西南边疆卷·云南边地问题研究二》下册，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2013年，第446

定《为招募海外侨胞资金垦殖云南边地意见书及计划书》《解决滇缅界务悬案暨改进滇西边政方略》《云南迤西边政兴革计划》，呈报国民政府。

1943年10月，鉴于云南边地“未能开发利用，小之足以影响本省政治、经济、文化之向上发展，大之足以妨碍国民民族之团结统一。本省近年来虽曾多致力于开边化民，然无统筹机构及具体方案，收效殊鲜。为促进边疆之开发，俾得早与内地均齐发展暨巩固国防起见”，云南省民政厅决定成立边疆行政设计委员会，设专任委员五人，由厅长委派，聘请江应樑为主任委员，杨可成、陈竹鸣、刘仲升、安石生为顾问，朱兆、张涤清、曹子英、何中极、陆烈武为委员。边疆行政委员会的主要工作就是对边疆地区进行调查、研究，专门负责边疆开发事宜，并设计、制定出相关开发方案。行政委员会将云南分为五大边区，即思普边区、缅宁（临沧）边区、大小凉山边区、中（甸）维（西）德（钦）边区、腾龙边区，并先后拟定各边区开发方案，包括《大小凉山开发方案》《腾龙边区开发方案》《普思沿边开发方案》《中维德区开发方案》《滇康边区盘夷实况及治理方案》。边疆行政设计委员会将前三种及《边疆行政人员手册》、《云南全省边民分布册》合编为《云南省民政厅边政书》五种，铅印出版，实施边疆开发。

边疆行政委员会对大小凉山进行考察后，提出了相应的开发方案，对于凉山土地，认为可由政府拨全部收归公有，依照国父土地政策之两大目标——平均地权与耕者有其田的原则，照合理办法，分配给留山居住之摆夷及移来垦殖之移民。对于凉山森林，可依照国家森林法，应就其所在地情形，分别归为国有或地方公有，由交通之开辟而使此种森林发生经济上之价值时，其利益即归诸国家或拨作地方建设事业之专款。对于山产和矿产，亦应加大探明力度，大力进行开采。

凉山地区开发的重中之重也是实行屯垦，凉山地区虽然没有良好开发，但亦非不毛之地，全山雨量充足，土质多为黏壤，不似其他边地终年苦旱，土薄石多，比云南境内诸多高寒山区温暖许多，就土质及气候言，凉山是一个理想的垦殖区。因此，移内地人民进入凉山地区尽心屯垦，并借武力进行开拓和维持，是当时边疆行政委员会的重要方案。

与此同时，四川省雷马屏峨垦务局局长任映沧前往大小凉山调查，写成《大小凉山开发概论》。另有中国西部科学院雷马屏峨考察团1935年对凉山地区考察后，提出了雷、马、屏、峨之垦殖开发方案，相继成立专门的垦殖公司或垦社，这些公司有的为公营，有的为私营，有的既非国营亦非民营而以代垦人资格出现。见表1。⁴

表1“雷、马、屏、峨”垦社类别及垦殖机关（四十四所）				
代垦性质之垦社（四十一所）				
甲：以开发雷、马、屏、峨大小凉山全区为目标者（六所）				
名称	创办者	垦殖区	垦殖面积	经营种类
凉山垦殖公司	滇川两省军政界首领数人	全凉山		先办银矿
乐群垦社	前西康省政府驻渝代表兼华懋公司和成银行总经理吴晋航	圈划屏山、马边、峨边及乐山等县生熟荒及森林	号称有二百零二万五千亩	

页。

缪尔纬：《开发普思沿边计划》，马玉华主编：《西南边疆卷·云南边地问题研究二》下册，第474页。

陈碧笙：《滇边经营论》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第449、456页。

陈碧笙：《滇边经营论》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第459-460、462-465页。

刘楠楠辑：《云南开发之意见史料一组》，《民国档案》2013年第1期。

由于《意见》没有注意到云南地区的特殊性，又免不了纸上谈兵之嫌，该《意见》受到内政部和赈济委员会的批评，结果不了了之。

⁴林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第6页。

马玉华：《云南省边疆行政设计委员会述论》，《云南师范大学学报》2005年第11期。

江应樑主编：《大小凉山开发方案》《云南省民政厅边政丛刊之二》，云南省民政厅边疆行政设计委员会编印。林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第52页。

中国抗建垦殖社	四川军界耆宿前国民政府参军 长吕汉群	圈划马边县属之烟峰、油榨坪、走马坪、 丰溪及三河口一带平原，与雷波、屏山 间之荒地	荒地面积为九 十四万七千亩	
川南实业公司	新编陆军第十七师一部分军官	“以四川之马边、屏山、犍为为垦殖区”		矿业、垦荒、造 林、畜牧及贸易 等
雷屏同生垦殖股份 有限公司	前二十一军边防第二路司令穆 肃中	圈划雷波县属之蛮溪口、马湖、岩峰坪及 菁口等处六万五千余亩之熟荒为初步 垦 殖区，俟有成效时再向雷、马屏各县 荒 区森林及矿山开拓		
雷马屏峨拓殖社	四川省临时参议会参议员谢崇 周	暂圈划雷波县属纵横数千方里之九龙冈 森林		
乙：以开发雷、马、屏所属小凉山为对象者（一所）				
名称	创办者	垦殖区	垦殖面积	经营种类
西宁垦社	前屏山县长易民苏及前民政厅 夷务视察员毛筠如等	圈划西宁河上游雷波所属九溪七坝十八 坪及屏山所属西宁镇及胡家堡子、沙 沱、 流中塘、麻柳塘、土地坳及马边所 属通 木卡、北寨子、三星寨及袁家溪等 纵横 百余里之熟荒森林		
丙：以开发雷波县属小凉山为对象者（十四所）				
名称	创办者	垦殖区	垦殖面积	经营种类
锦屏合作垦社	前雷波团务局长甘达夫、夷务 委 员长刘殿遽及财务委员长郭 淡 如等	圈划锦屏山大石盘全区		
上坪子垦殖生产合 作社	刘殿遽、郭淡如及曾任前二十 四 军连营长等职之刘亚荪	圈划上子、新滩、黑楸律、义和乡及文 水 镇北面马道子、春阳坪、蕨基坪等处 熟 荒		
群生垦社	杨子云、张敬承等，曾任地方 区 长及商会会长	圈划大汉槽一带熟荒		
大生垦社	前县长马冰源	圈划那古乡一带熟荒		
新生垦社	前黄螂区长詹渭贤	圈划马湖村、雾露坡一带熟荒		
菖蒲田垦殖生产 合作社	前县长陈德纯及县党部书记长 因民	圈划菖蒲田一带熟荒		
代垦性质之垦社（四十一所）				
同德垦殖农业合作社	黎中曜	圈划五子坡、徐家岩一带荒区		
同裕实业公司	穆肃中	圈划高家山及金家坡之荒区及矿区		
蜀边垦殖公司	多系雷波士绅	国民垦殖公司及力群垦社，均圈划口 子 村全区		
和平垦社	多系雷波士绅	圈划口子村东南一带地面		
裕民垦社	多系雷波士绅	圈划口子村西北一带地面		
文生垦社	无从查实	无从查实		
丁：以开发马边县属小凉山为对象者（十一所）				
名称	创办者	垦殖区	垦殖面积	经营种类

大坪垦社	马边县党部负责人李轴云、张适均	圈划柑子坪、大坪溪、马寨营及水碾坝一带熟荒		
大同垦社	四川军政界耆宿公孙长子及曾南夫等	圈划丰溪、湾耳沟、纸槽沟、河口、何家山等一带熟荒		
三民垦社	马边地方青年	圈划马边左路水碾坝至三河口夷区	百余里	
建华垦社	唐传华、吴祖沛等，均成都天府中学学生	圈划川主庙、城墙埂、鱼洞沟、罗连山、沉家山、龙头沟、蓝家坝、石扞坝、十门子、余村及沙溪等处熟荒		
乐森垦社	赵乐山及蔡树森（蔡已因案被处死刑）曾任军职	圈划小谷溪一带熟荒		
光复垦社	前县长余洪先、前夷务委员董义华等	圈划大壁子、碑棚、斑竹埂、大堰山、杨仙棚、董家屋基、朱家湾及雁家林一带山荒		
建中垦社（由利边垦社改组）	利边创办人为前县长宋玉门，建中创办人为四川军界领袖余邦杰	圈划老王坪镇江庙等地熟荒		
农新垦社	宋玉门、董义华等	圈划铤蓝坝、金凤山之熟荒	横庙三十余里，纵长约十里	
通宁垦殖公司	马边夷务委员及地方士绅张敏之、董义华、傅尧松、冯揆一等，与川南实业公司有垦务上之联系	圈划马边右路走马坪、烟峰、油榨坪、袁M溪一带熟荒		
戊：以开发屏山荒区及屏山县属小凉山为对象者（七所）				
名称	创办者	垦殖区	垦殖面积	经营种类
树正垦社（由复兴垦社改组）	复兴创办人为地方上绅萧善之，树正创办人系新编陆军第十七师一部分军官	圈划利店附近大南厂一带熟荒		
同益垦社	前四川省雷马屏峨垦务管理局副局长刘典昭	圈划石角营附近熟荒		
裕边垦社	前屏山联保主任冉乔松	圈划麻柳塘、西宁、罗三溪、中山坪、蛮溪口、汉溪、曹家沟及老海龙等处地面		
富荣垦社	地方绅首	圈划富荣啣荒土		
福社	地方士绅	圈划高笋场一带荒土		
荣子沟垦社，创办人及圈划地段均已无从查实	已无从查实	已无从查实		
代垦性质之垦社（四十一所）				
大窝顶垦社	已无从查实	已无从查实		
己：以开发峨边县属小凉山为对象者（二所）				
大成垦社	已无从查实	闻系圈划梯子岩、大横山一带熟荒		

中农实业有限公司	四川军政界领袖彭光汉、吴景伯及妇女界闻人刘曼华等	圈划中隆山、黄草坪一带山荒		
公营性质之垦殖机关（三所）				
分驻峨边及屏山两地				
名称	垦殖区	垦殖面积	经营种类	
军政部荣誉军人垦殖区	圈划峨边苦竹坝、大横山一带为垦区			
农林部国营农场	占垦荣誉军人垦殖团苦竹坝垦地			
屏山屯垦队	驻扎西宁（号称有队丁三十名，闻确有十二名，但所能发见者仅队长及队丁三数人。该队月仅经费三百余元，其不能多有队丁及如何设施至为明显）			

各垦殖机关由于创办人品类不一，动机各异，或故圈占公荒、或霸占民地，或思垄断局部夷区，或企图独占大小凉山全域，且多以夺取已废场市及交通线与设防要隘为务。政府无暇顾及垦殖事务，管理失职，垦殖机关将垦区视为私人利益，因此垦社之间纠纷争执颇多。此外，政府以现代民族国家的理念来开发凉山，将边区作为治理范围内的一部分，加强了对各类资源的占有，也在一定程度上触及了土著夷民的利益，加剧了夷患问题，“夷人与垦民纠纷，年年发生”，故亟需实施军区屯垦制，以“军事第一，通道第二，移民第三，设治第四，同化第五”为原则，以军事和武装力量辅助开发，组织屯垦开发督办公署，设雷马屏峨各军区区署，设雷马屏峨屯务委员会及各军区屯务协进委员会，“军区屯垦采矿开发均以国营为本。由国营事业之建设，以推进农商产销合作，以至集体生产之经济制度，应为开发雷、马、屏、峨经济事业之指针。”⁵军区屯垦计划分划军区七处，详情如表 2。

表 2 “雷、马、屏、峨”实施军区屯垦规划（七处）

名称	范围	土地类型	主要业务	可移植军民规模（至低限额）
西宁河区	位于雷马屏三县中。纵长二百余里，横广平均不下三十里	良田熟荒，{顷斜十五度以内之生熟荒田地约有二十余万亩	农林垦务与铁矿之开采	八万人至十万人
金河马湖区	位于雷、黄之东南中三部，纵横一百里左右至二百余里	生熟荒田地约有十余万亩	农林垦务与铁矿之开采	四万人至五万人
西苏角河区	位于雷波西部及西南各地，纵横均约一百里左右	倾斜十五度以内之生熟荒旱地，约有十余万亩	农林牧三者并重	二万人至三万人
马河区	位于马边左右营河全域，纵横一百里至二百余里	倾斜十五度以上之生熟荒内田地，约有三十余万亩	兼重农林	八万人至十万人
茶园堡区	位于雷、马、峨、乐之间，纵横均约百里左右	倾斜十五度以内之生熟荒旱地，仅约有十万亩左右	兼重农林	二万人至三万人
官料河区	位于峨边铜河南岸，纵横一百余里至二百里左右	质斜十五度以内之生熟荒旱地，约有二十余万亩	兼重农林	六万人至八万人
大凉山黄茅岗区	位于雷、马、屏、峨黄茅岗以西，纵横一百余里至二百里	亟待整理之倾斜十五度以内之轮耕地约有三十万亩至四十万亩	为农牧兼重，并应植树造林	六万人至八万人

资料来源：林文勋主编：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第 367—369 页

⁵任映沧：《大小凉山开发概论》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第 317、354 页。

任映沧：《实施军区屯垦开发雷、马、峨、屏大小凉山十年计划书》。林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第 365 页。

江应樑主编：《腾龙边区开发方案》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第 72 页。

腾龙边区亦是边疆行政委员会着力较多的地区之一。腾龙边区位于云南西部，毗邻缅甸，保有一种原始之状态，许多地方盛行土地公有或酋长独有制度，普通百姓无私有土地权，耕种时可按人口向土司署领取耕地，按数交缴谷租。土地清丈在腾龙边区推行时，受到当地土司、头人的阻挠，导致腾龙边区土地数量不明确，土地所有权集中而固定，因此破除原有的土地制度为开发的前提。

行政委员会认为，应该颁布《战时地籍整理条例》之规定，坚决办理土地测量及土地登记，“对耕地、林地、牧地、渔地、狂滴、建筑地、交通地、军用地荒地、山地等不同类型的土地，进行详细测量与登记，再确定业权，将矿地、军用地、交通地归为国有土地，林地、渔地、牧地、风景地归为地方公有土地，建筑地、荒地、山地暂归公管，耕地则承认一部分为土司私有，其他收归公管，按照耕者有其田的原则，按照人民耕作能力及需要，分配土地，征收统一的耕地税。”边区开发实则是对土地制度进行调整的过程，国家与政府的权威加大，对于土地资源控制也越来越大，对于腾龙边区的土地清丈与划分计划也更细致明确，这种开发方案，体现了当时的政局情形与力量对比，同时也体现了现代民族国家理念的进一步渗透到边疆地区。

移垦方案计划从三个方面着手招募垦民，一是招募邻境汉人屯垦，如四川、广西等地汉人；二是实行军屯，云南大部边沿，为国防重地，要保卫边疆和建设国防，不能不多养士卒，以垦实边，实为一举数得之举，这与古代王朝实行屯垦一脉相承。三是移难胞以实边，抗战后内地难民与华侨大规模涌入云南境内。为此，云南省计划组织成立腾龙沿边垦务管理局，“综理本境内一切垦殖事宜。凡垦区之划分，垦民之管理，垦地之分配等，皆由管理局会同各该区行政当局办理之。并鼓励组织民营垦社，遵照中央《边疆移垦条例》，向管理局请领荒地开垦。由政府筹拨款项，实行优待垦民办法。如耕牛、农具、种籽之借与，生活之协助，移殖费用之补助等。”

1948年2月，腾龙边区芒市安抚使司代办方克胜在被推举为国民政府第一届国民参政会议代表后到南京开会，“爰将边区各土司地实际情形”，写成《建设腾龙边区各土司地意见书》，分上、下两篇，并附《腾龙边区各司地图》。上篇介绍边情，分各司地概况、各司情形两章；下篇拟具建设计划，分经济事业、教育与社会事业、交通与国防3章，是民国年间较为罕见的由现任土司兼具“国大代表”身份，提出少数民族土司地区的建设意见和边疆开发方案。其中，“欲求边地之开发，应先事荒地情形之调查，施以登记、管理。再考虑荒地之利用与开垦步骤”；“其计划分为乡镇与私人垦荒两种办法，第一步骤，应从事熟荒之恢复耕种，奖励增加生产。其次再招徕垦民，开拓荒田、荒地，划予耕种范围，补助其耕牛、籽种，协助其建筑屋舍，并赋予收益时应享之权利。#次则须设堤、筑堰，以防洪水泛滥，以利荒田灌溉。”

综合上述各种边疆开发方案，我们可以看到：首先，近代以来，中央运用各种有效手段对云南实行强有力的开发，竭力将云南纳入与内地相一致的经营模式。对云南的经营思想不再局限于政治上的“归顺”和抵御外部势力入侵的屏障，而是将云南视作国土的一部分，倾力进行开发：政治上的管理逐渐加强，趋向于和内地一致的制度模式；经济上大规模的移民垦殖，开发由内向外，范围不断扩大，使云南成为中央政权的重要经济来源。

“边疆问题是省政问题，其实还是整个国家问题”。民国时期，地处中国西南边陲之地的云南，或因国防之需要，或因经济建设之需求，从中央到地方，各界目光聚焦于此，为云南地区的全面开发提出一系列边疆开发方案。“边疆问题的重要和边疆建设的迫切，已为举国人士所公认”，开发边疆更是“今后中国民族一条最光明的道路”。如何开发边疆利源，以服务于国家抗战之需要，是中央开发边疆的政策初衷，落实到地方即为边疆开发方案。在中央政府重塑并整合政治权威、开发边疆经济的同时，云南地方政府也致力于“新云南”现代化建设，“寓改进于开发，寓国防于建设”⁶，藉生产开发以繁荣边疆，福利边民。

⁶江应樑主编：《腾龙边区开发方案》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第73、74页。

方克胜：《建设腾龙边区各土司意见书》，林文勋：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第531页。

罗群：《云南土司制度发展与嬗变的制度分析》，《中国边疆史地研究》2013年第1期。

社论：《云南的边疆问题》，《云南日报》1946年10月14日。

边政公论社：《发刊词》，《边政公论》1941年创刊号，第1页。

何璟：《开发边疆是中华民族光明的出路》，《新亚细亚》1931年第2卷第4期，第151页。

其次，边疆开发方案是一批具有较高学术素养的中国学者，面对日益严重的边疆危机，希望通过边疆问题研究，既抒发“学术救国”的爱国热忱，又实现家国情怀下化边疆为内地、解决边地问题的强烈现实关怀。对此，云南省政府成立了专门调查机关，组织相关人员，对边疆地区进行调查研究，开发边地、治理边疆的讨论一时蔚然成风，大批知识分子奔赴沿边各地，考察界务，研究民族。当然，“这一人群奔赴边疆的动机是多元、芜杂的，这其中既有满腔热情、献身边疆者，亦有在内地生活困苦、试图改变现状者，还有在内地找不到工作、认为边疆更容易获得机会者”。惟其如此，民国时期云南边疆开发方案的大体情况，可谓林林总总，异彩纷呈，代表了政府、官员、知识分子、土司等不同阶层对云南边疆开发的意见。既有简略、粗疏甚至纸上谈兵的应时应景之作，亦有洞悉边情、心系边疆安危、关心边民疾苦的经世之作。见仁见智，其中不乏真知灼见，勾画出了云南”建设中的边疆现代化蓝图，为后来边疆地区的社会发展历程所印证。

第三，云南地处西南边疆，是中国向西开放的重要节点，同时也是国家稳定发展、西南国防巩固的重要因素，“就国防言，实为康藏与长江的连锁，我国西南的门户！就国际形势言，云南又为远东与近东的关键；欧洲与亚洲交通的枢纽！”故边疆开发方案的制定与出台，“并非来凑热闹，为的是想供应现时代的需要”，“要把边疆的情势尽量贡献给政府而请政府确立边疆政策，更要促进边疆人民和内地同胞合作开发的运动，并共同抵御野心国家的侵略”。开发方案或因抗战国防之需要，或因经济建设之需求，从中央到地方，各界目光聚焦于此，多是在实地调查的基础上根据云南实际拟定，较真实地反映出云南边疆地区少数民族情况，并且开始超越以往边疆开发中的边缘视角，将云南置于远东与近东的“中心”位置，重新引起国人对边疆地位与作用的再审视和再发现，为国民政府构筑中国复兴基地提供决策依据。

第四，尤应指出的是，边疆开发作为民国时期一个重要的施政内容，体现了中央与地方、政府与边疆社会之间的互动，从而使最初多是由学术专家倡导并发起的边疆考察与边疆开发运动，并非只是一味停留在诸如上述边疆方案中舆论呼吁和文本阐释的层面。正如 1944 年时任云南民政厅长陆崇仁所认识的那样，“云南为一偏僻之省区，过去在政治、经济、文化诸方面，均不能与内地并肩前进。”“那种认为边疆地区阻碍国家进步的观点显然已经过时，倘若放大眼光进行观察，边疆地区因其产物丰饶、蕴藏富厚、民情质朴等优势，不仅可造就边疆省区前途无限量之光明，还可造福整个国家。”

伴随着从中央到地方政府各职能部门、社会组织、团体乃至个人的参与，开发边疆、建设边疆实现了从理论到实践的演进。云南对边疆地区的开发涉及全省各地，滇东北、滇北、滇西、滇南等地均得到相应开发。各种开发方案的制定，基本上是在政府号召下，从国家、政府利益角度出发，依靠云南地方政府来完成相关制度的安排与实施，“故对于边务之一切措施，不能不就地方特殊情形因缘为制，以期抚绥边民倾心内附，然后徐图开发，用以巩固国防。”

二、云南边地施垦与边疆开发

（一）开蒙垦殖局

开蒙垦殖局的设立，与龙云的大力支持密切相关。1921—1922 年，在龙云担任唐继尧的近卫军第 11 团团长期间，驻扎在蒙自，对农村经济发展十分重视，即“留心考察曾于开远蒙自间发现草坝，于开化、文山间发现架衣坝，各有数万亩之沃野平原可以耕作”。龙云主政之后，建设新云南、发展云南经济、提高云南实力是其主要目标，而经济基础是农业，屯垦开发是解决缺粮问题的重要措施，且可以将所谓“荒地”直接纳入到省政府名下，以低成本换回高收益。

1935 年 8 月，云南省政府派农田水利工程处处长杨士敏赴开蒙实地考察，杨认为：“蒙自县之蒙坝草坝、开远属之大庄坝，三处土质佳良，面积辽阔，地势平坦，且位于滇越（个旧）碧（色寨）两铁路之旁，交通便利，实可为滇省南部良好之农业区，只是水利不兴，土地荒芜面积广大，所耕种的土地也仅能种植杂粮，收成菲薄，亟须振兴水利，排除水害，引水灌溉，荒芜土地亦可成为良田。”遂拟具开发计划呈报省府，1935 年 12 月，云南省政府第四次会议讨论杨的报告，决定兴办开蒙农田水

利，交由云南省经济委员会负责办理。随即缪云台⁷指令杨到蒙自县城建立开蒙农田水利筹备处，筹备相关事宜。1936年6月30日，省“府第四七五次会议议决委杨士敏任开蒙区垦殖局局长，8月16日在开远大庄坝成立垦殖局”。下设秘书、会计两室，总务、工务、农务、业务四课，医务、教育两处及驻昆办事处，正式对开蒙地区进行开发。

从1935年至1945年的十年间，垦殖局事业，取得了良好的成果，主要是水利工程、土地开垦和发展农业。一是兴修水利成果显著，在工程建设方面，开挖龙公河、安设黑冲节制闸、整理城红寨落水洞、开挖安南邑河、疏浚旧有黑水河，排除了三坝水害；整理长桥海落水洞、修筑永丰水闸、开挖嘉民河、嘉民河水道灌溉系统、兴辟两万亩稻田埂界、修建沙甸水闸及开挖两岸溉沟，振兴了地方水利工程。二是垦殖事业收效良好，经过收买土地、垦殖荒地、栽培农作、设立农事试验场、新村招佃、扶助佃农、军队屯垦、栽培森林、管制用水、举办农贷，促进了农业发展，垦殖局所收获粮食有力支持了抗战需要。三是促进了开蒙地区的新村建设和社会发展，垦殖局专门建筑了羊街办公房舍、建筑绥靖村垦殖房舍、建筑新沟办公房舍、建筑中村仓房及碾米机房舍等，促进了地方建筑事业。还推动了地方交通工程，如运河、桥涵、道路的修建，建立新村、教育、医疗卫生、训练农工，推动地方新村建设和发展。

开蒙垦殖局建立农事试验场，致力于农业改良与发展，设立了南林、龙泉、南屏、蒙自四个木棉厂，与经济部中央农业实验所合作，进行木棉研究，面积达160亩，种植4万株。1939年，在草坝择定新垦地80亩，辟为试验场，以稻棉为主，举行各项试验，后将试验场场地扩充至640余亩，内分食用作物与特用作物两大部分。垦殖局将试验场的种苗分发至全区内进行种植。

垦殖局于1938年起招工500余名，购牛200余头，购买大宗农具，购买肥料种籽，将新开垦的土地分为四区二十组，区内设管理员，组设领导员，栽培水稻6200亩，1939年栽培水稻4000余亩，1940年蚕业公司成立协助栽培桑地，迄1942年后完成桑地7000余亩，稻田2000余亩，1943年复自营甘蔗500余亩，草棉200余亩，1944年与公司合作栽培甘蔗1400亩，水稻1500亩，自种高粱1000亩，1945年自营水稻1800亩，甘薯300亩，美烟6000亩，甘蔗200亩。

垦殖过程中，最为关键的是解决土地问题，1936年，云南省政府决定收买草坝土地，“土地除永荒者收归公有不计外，其他先有地主并具有执照者，由财厅按照收租石数目，照市价一律收买，地价由经济委员会付给等语，记录在案”⁷1937年统一收购，成立收购草坝全部土地委员会。指派驻开远的滇越铁路警察总局局长、蒙自、开远县长为收购委员。开蒙垦殖局共进行了三次土地收购，第一次50433.4亩，第二次3394.6亩，这两次地价以地租为依据，即由土地所有者提供其将土地租给农民每亩每年收取多少租谷的情况，向收购草坝全部土地委员会申报，核实后，作为收购地价的依据。地租分为谷租和粮租，每担谷租付给地价224元，每担粮租付给420元。第三次3522.2亩，合计57350.3亩私人土地。第三次收购以土地面积为单位，一律按所持土地清丈执照核实后按土地质量，一等每亩500元，二等400元，三等300元。

至1946年，开蒙垦殖局共收购了十余万亩土地，开垦了近八万亩土地，分为三部分，一是自种的2500余亩，二是租与蚕业新村公司5000余亩，第三部分的5万亩土地，垦殖局无力经营，均由人民租种。其出租对象是本地农民、招佃外地移民和屯垦部队。对本地农民，“优先租种，解决本地少地、无地农民的问题。避免新老居民的矛盾。地租一视同仁。”此外，政府规定了农民纳租率，原来垦区三坝的租佃制度，坝内农田分为三等，第一等为水稻田，佃农纳租率为十分之六，第二等为旱田，收获极不可靠，佃农纳租率为十分之二或三，第三等为最劣之地，即所谓十年三不收者，虽有租佃之名，而无纳租之实。垦局“照土地收成纳租十分之三以示体恤。（查本省农村租谷普通纳十分之六，最少者十分之五）”，具体视水田（熟地、荒地）、干

⁷本刊“读者顾问”：《怎样到边疆去屯垦？——向青君来信》，《申报》1933年3月4日，第14版。

张服真：《法帝国主义者侵略下的云南》，《新亚细亚》1931年4月1日，第2卷第1期。

顾颉刚：《益世报·边疆周刊》。

陆崇仁：《边疆行政人员手册》，林文勋主编：《民国时期云南边疆开发方案汇编》，第5页。

陆崇仁：《告边疆行政人员》，云南省民政厅边疆行政设计委员会编印：《边疆行政人员手册》，1944年，第1页。

喻宗泽等编纂：《云南行政纪实》第2编，《边务——土司制度》，1943年，第1页。

地的不同情形，累年缴纳不同的租额。⁸

同时，为了便于管理，有效推动草坝农田水利建设，1939年开蒙垦殖局提出将草坝新老18个村寨划归为一个乡，由杨士敏兼任蒙自县草坝乡乡长，辖区内行政事务由蒙自县政府委托授权办理，保甲长由开蒙垦殖局任免。蒙自草坝原有12个自然村，农户1060户，7600人。开蒙垦殖局规划建立20个新村，使农户达到3000户，总人口增加到2万人。最后建成9村，招来330户，1735人，分配到新村居住。借助行政权力进一步控制了经济，也使政府政治权力更加渗透到地方。

（二）华西垦殖公司

1935年，中央政治学校地政学院及中央农业实验所派汤惠荪赴四川、贵州、云南调查农业与地政情况，比较西北与西南异同，进而制定农业发展方针。1936年，汤惠荪到达滇南建水县羊街坝附近考察，对当地气候、交通、水利、土壤等条件进行调查，认为此地实为一良好垦殖区，致荒原因主要在于十年来水利之失修，加之地形影响。只要对其水利和土壤加以整理建设，将是一块优良垦区。

1938年初，由中央政治学校地政学院院长萧铮发起，以“移垦战区人力、财力、巩固后方经济”为目的，同时“扶持自耕农计、实现耕者有其田孙中山总理遗教”，组建华西垦殖公司筹备处，由汤惠荪和张丕介共同主持筹备处工作，下设主任一人、副主任一人、技士一人、办事员一人。后又分设农务、工务、总务三课。“公司对于招致之垦民，每户授田三十亩。开垦之初，以垦区经费有限，垦民垦种第一、二年，对垦民免征租税，从第三年起，依照国民政府颁布土地法规定，收不超过正产物收获量的百分之三七点五范围内，征收佃租。租佃以五年为限，第八年后，依土地信用之方法，以长期、低利、分摊之原则，开始使垦民逐年偿付地价。地价偿清，田地即归垦民所有，于是每一垦户，皆可以成为一独立的自耕农。区内私有土地，亦以同样方法使佃农获得土地所有权。”⁹

1938年夏，华西垦殖公司聘请导准委员会水利顾问许心武先生亲赴云南勘查云南本区水利，“经过一周的查勘，许心武拟定羊街坝水利设计原则若干项，一为筑坝；二为掘泉；三为利用附近泉塘，而以第一项为主，第二、三项为副项。其设计原理，系基于本区内无充分水源作完整的灌溉系统。所以根据本区的降水量、坝塘容量、水利工程费用等因素，充分利用本区已有的

⁸ 龙云等编：《云南行政纪实》第5册《财政》，昆明：云南财政厅印刷局，1943年铅印本，第11页。

杨士敏，（1890—1979），字文波，回族，云南富民人。1913—1918年就读于北京大学法学系（后改为哲学），与冯友兰同班。1919年回昆明，主要从事教育工作，曾就云南省第一区督学、成德中学校长、第一联合师范学校、明德中学校长、云南省教育经费管理局局长、昆明消费税局副局长等职。1928年龙云上台，在《云南日报》发报，招募治理滇池、发展农业的能人志士，杨士敏应募，于1928—1934年治理滇池、马料河等有功，任水利工程处处长。1935年考察开蒙地区，积极推进开蒙垦殖工作。云南省档案馆藏：《云南省经济委员会开蒙区垦殖局成立经过及逐年经营概括及今后发展计划》（1946年2月26日），档案号1121-1-259。

缪云台（1894—1988），名嘉铭，昆明人。1907年，由私塾考入云南方言学堂英文班（云南高等学堂），1913年赴美国留学，就读于堪萨斯州西南大学、伊利诺伊大学、明尼苏达大学；1920年回国后任云南个旧锡务公司经理，云南省政府委员兼农矿厅厅长等职；抗日战争期间任国民参政会参政员，云南全省经济委员会主任；1946年参加重庆政治协商会议；1947年任国民政府行政院政务委员、国大代表、立法委员等职务。

《兴办开蒙农田水利垦殖事业纪要》，《云南文史集粹·工商经济工农业》，昆明：云南人民出版社，2004年，第207页。《兴办开蒙农田水利垦殖事业纪要》，《云南文史集粹·工商经济工农业》，第207页。

《本府训令议决收买草坝土地文》，龙云等编：《云南行政纪实》第14册《经济》，昆明：云南财政厅印刷局，1943年铅印本，第7页。

李增耀、龙玉存：《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，昆明：云南人民出版社，2012年，第89、191、93页。

云南省档案馆藏：《中华民国35年3月开蒙区垦殖局局长杨士敏撰呈〈开蒙垦殖局今后局务及资产处理意见〉》，王希群等：《云南开蒙垦殖重要史料》，《北京林业大学学报》2011年第6期。

《呈报布告草坝各村农民租种稻田各情一案由》（1939年3月9日）。《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第126页。

翁文灏：《滇南垦殖事业之调查》，台北：成文出版社，1997年，第29423页。

龙云等编：《云南行政纪实》第14册《经济》，昆明：云南财政厅印刷局，1943年铅印本，第3页。

《该局规定农民纳租额呈经济委员会文》。龙云等编：《云南行政纪实》第14册《经济》，第7页。

⁹抗战中，陈果夫、肖表萍等人在四川发起组建“华西建设股份有限公司”亦称华西垦殖公司。

翁文灏：《滇南垦殖事业之调查》，第29564、29588-29589页。

水利工程。先决定由公司委托凿井公司探查水源之后，然后再作最后决定。垦殖公司按照许心武先生的水利三原则开始进行坝塘建设、泉塘建设和排水患建设，成效颇大”。兴修的水利工程有北堰塘一外，蓄水量达 1080000 立方米，可灌溉良田七千余亩。

到 1940 年，“华西垦殖公司共有职员 11 人、垦民 11 户计 153 人，建房屋 22 间，开垦田地 11236 亩，修筑北堰塘等水利工程及道路 16 公里，以种植、畜牧、酿酒三业为主，饲养耕牛 47 头，种植水稻、玉米、高粱、甘薯、花生、豆类、烟草等，直到 1942 年基本实现自给。”

（三）思普沿边华侨移垦区

抗日战争期间，华侨聚居地区的东南亚各国受到日本攻击，华侨为避难，纷纷回国，有一部分华侨进入云南。为寻找出路，希望回国投资。1938 年，暹罗政府因亲日派上台，各地爆发大规模的排华风潮，旅居暹罗的侨胞处境日艰。为寻求出路，其尝试与云南省接洽，希望省政府接纳其来滇投资，并对难侨实施救济。此当即得到省建设厅厅长张邦翰的肯定，并建议：“暹罗华侨回国投资地点以思普边区一带较为相宜。盖该地与暹罗交通较国内更为便利，而地方土著，类多夷人，语言、习惯风俗与暹罗大同小异，且地旷人稀，生活落后，最宜暹罗华侨垦殖开发”。

1939 年 8 月 7 日，暹罗华侨抗敌救国后援会呈函致国民政府侨务委员会，“请指导设立滇边暹罗华侨垦殖区，以便归侨，而固边疆事。”并认为：“此事关系移民殖疆，生产建设，必须政府之指导辅助，及侨民之筹备组织，合力并进，始克有济。”暹罗华侨抗敌救国后援会向国民政府侨务委员会发出请求，要求在云南靠近缅甸边境的思普等地设立滇边暹罗华侨垦殖区，“目的使资本、劳力同时内流，生产建设，充实边防，一举两得”。^⑩为了推进归国侨胞来滇投资，尤其是垦殖事业，龙云在欢迎侨胞开发云南省的讲话中要求制定各类优待政策，通令各地方政府要“加意保护，予以一切便利”。

1939 年 10 月，云南省政府设立侨胞垦殖委员会，设主任委员一人，常务委员四人，办理华侨移垦事宜。由云南省政府按月拨新付滇币 1000 元作为办公经费，并划出接近中缅边境的思普、腾永与开蒙三地作为垦殖区域。侨胞垦殖委员会下设农业委员会、矿业委员会、工业委员会等，优先从归国华侨中聘请各行业的专家提供相关咨询。为支持垦殖工作进行，省政府还颁布《侨胞垦殖领地规则》和《云南省奖励农业暂行条例》，前者就侨胞垦殖土地的地区、承领条件、承领程序和时间限制均有明确规定。此外，还就移垦区域的划分、垦民的选择与输送、经费的来源、土地的开垦等作了规定。

为了能够吸引更多的侨胞投资垦殖，云南省侨胞垦殖委员会还呈请云南省政府，通令佛海、车里、南娇等县，“以后凡到车里佛海南娇等县之侨胞，有志从事开垦者，不论公荒或私荒准其具领开垦，一切手续，务宜简单，切勿稍事为难，应予以一切之便利，保护其安全，以期源源而来，借此开发本省之富源”。同时，云南省侨胞垦殖委员会还致函云南省全省经济委员会，组织侨胞前往开蒙垦殖局进行投资考察。

当时，华侨巨商胡文虎氏拟投资国币五千万，组织垦殖公司垦殖思普区域。胡氏已派代表至滇与省府洽商，请求将思普区四县行政权授与该公司，由该公司指派四县县长及办理行政事务，所有该四县每年应纳之税款及应解之收入，统由该公司如数负责向省府缴纳，闻已获有初步结果。¹⁰但开发垦区、施行垦殖并非易事，思普区农矿均富，非以此巨大之人力物力，殆无法开发。

¹⁰又据中国第二历史档案馆藏《崔永楫呈报云南垦区调查报告书》，所载数字为五千余亩。

《建水县志》，北京：中华书局，1994 年，第 324 页。

中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编“政治（四）”，南京：凤凰出版社，1998 年，第 747 页。

《暹罗华侨抗敌后援会为请设立滇边暹罗华侨垦殖区致侨委会呈》，中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 2 编“政治（四）”，南京：江苏古籍出版社，1998 年，第 747 页。

云南省档案馆藏：《为筹组回国侨胞垦殖委员会事给云南省民政厅的训令》（1938 年 8 月 30 日），档案号 011-007-00117-020。

云南省档案馆藏：《云南省侨胞垦殖委员会·云南省侨胞垦殖委员会组织章程》（1940 年 1 月）。

萧铮主编、翁文灏：《滇南垦殖事业之调查》，台北：成文出版社，1977 年，第 29400—29401 页。

1939年12月4日，南峽县长向省建设厅呈文称：“暹罗华侨，因受该地政府之压迫及人民之虐待，不能立足，且有多数侨胞，业已集资准备回国，欲到南峽佛海一带，从事垦殖及工商事业，以谋生活，祈划给荒地，予以垦殖，等情据此。当查该华侨等集资回国从事垦殖，其志尚属可嘉，惟可否划拨荒地予以垦殖及建盖房屋之处，事关重要，县长未敢擅专，理合据情具文呈请钧府赐鉴核示遵。”1940年1月160，云南省政府委员会第六九零次会议，称“欢迎华侨回滇从事垦殖，本省政府早有明令，制定思普沿边各地为区域，定有云南垦殖条例，公布施行在案。”并“查思普沿边华侨垦殖事业，经本府决定，派员前往指导，并分令各县在案，所请设专员公署，应勿庸议。”截至1939年底，云南共接收416名暹侨返回祖国，其中4位华侨投资兴办了垦殖业。1940年4月，马来亚侨胞邱克静在云南建水投资100万元开办新华垦殖公司，随后暹罗、新加坡等地侨胞也纷纷跟进，一时在大后方形成了侨胞投资垦殖事业的小高潮。

1942年，侨务委员会在云南打洛与广西龙州分别筹设第一归侨村和第二归侨村，颁布《归侨村垦殖纲要》，各村垦殖分为“自费垦殖”与“合作垦殖”两种。前者是指侨胞如果拥有一定的资金，自愿自费垦殖者可以在人村后由村管理处划定垦地发给自费垦殖执照，而一切垦荒农具、耕牛、种子、肥料等费用，则概归自费垦民自理。合作垦殖则是对于那些没有一定资金来源、生产生活资料均由村管理处提供的垦民，他们仅负劳力任务。合作垦地每年收获产品之纯益在头两年概归合作垦民所有，自第三年起，合作垦民保留纯益80%，其余20%则归公充作本村公共福利经费。

三、“国家福利”——云南边地垦殖与边疆开发评析

在民国时期云南边疆治理与开发的历史进程中，边疆屯垦不仅首当其冲，而且功不可没。无论是中央政府对边疆开发的政策实践，还是一些内地社会精英对边疆的认知，均在于使边疆开辟更多的农田，引入更多的内地民人，以实现边疆“内地化”之目标，故移民垦殖成为国民政府开发西南的重要环节与国家福利，不仅从制定各种垦殖法规、设立垦务机关、筹办水利、发展农业、优待边疆工作人员等入手，在着眼于云南边地垦殖与边疆开发的同时，更是国民政府行使国家权力，突出以国家为主导、自上而下的资源开发的经济利益，凸显出与历史上中原王朝屯垦西南边疆“守中治边”的不同特点，并取得了实际成效。

民国时期云南边疆垦殖发展的历史进程不仅体现出国家、地方与个人三者间的互动关系，更反映出近代边疆危机下三者在统一多民族国家建构的历史过程中保卫边疆、开发边疆的认识与实践。在国家以利益为主导的前提下，边疆垦殖不仅是传统移民实边政策的延续，又是当时开发边疆、抗战建国的现实之需，涉及国家的政治、经济、军事、文化、科技等各方面，“由垦殖出发，展拓至于林牧工矿等一切边疆经济之开发及社会工作之推行。期于育成边疆社会崭新的生机，以达化边地为腹地的目的”。

移民垦殖，一可以巩固国防。我国边疆幅员辽阔，且边防空虚，移民垦殖有利于巩固国防。二可以改善和提高边疆人民生活。移民垦殖使大批内地人员迁来边疆，促进了边疆与内地的交流，有利于生产力的提高和边疆人民生活的改善。三可以调整人口分布。中国人口的地理分布极不均衡，据推计全国总人数的七分之六，集中于全领土三分之一的冲积平原地区内。⑩而边疆地区赤野千里，旷无人烟，土地没有得到充分利用，移民垦殖可以调整人口分布，改善土地分配。四可以增强民族团结，改善民族关系。我国边疆地区大都是少数民族聚居区，移民垦殖有利于团结边疆各族人民，增强中华民族凝聚力。尤其是抗日战争后，国民政府的供给不得不以大后方为根基，移民垦殖成为战时农业增产和安置难民的一项重要举措而受到国民政府的大力提倡。¹¹

¹¹《为南峽县长呈华侨请拨地垦殖建房事给云南省建设厅的训令》，1939年12月4日，云南省档案馆藏，档案号1077-001-03955-023。《云南省政府委员会第六九零次会议关于欢迎华侨回滇垦殖等案之决议记录》，1940年1月160，云南省档案馆藏，档案号1077-001-00337-100。

《截至去年止来滇侨胞约计已达二千余》，《现代华侨》（重庆），第1卷创刊号（1941年5月15日），第36页。

郑源深：《一年来华侨投资开发祖国资源动态》，《现代华侨》第2卷第2、3期合刊（1941年3月15日），第26页。

《归侨村垦殖纲要》，《云南省政府公报》第14卷10月份合订本（1942年10月31日），第60-61页。

任乃强：《边疆垦殖与社会工作》，《社会建设月刊》1944年第1卷，第1期。

施珍：《成长中之中国垦殖》，《中农月刊》1945年第6卷，第9期。

陆和健：《抗战时期西部农垦事业的发展》，《民国档案》2005年第2期。

与此同时，政府主导下的边疆垦殖事业，也受到诸多挑战与阻碍，中央政府与边疆省政府由于利益取向不同，存在着在一体化与区域化的博弈。边疆开发与治理是现代国家行政权力下渗的一个过程，通过具体行政运作而达到控制基层政权与社会的目的。地方政府在施政过程中亦会忽视社会与个人的诉求，强调个人与基层对政府权威的服从。而事实上，在边疆开发与治理过程中，中央与地方、政府与社会、以及每个个体均有不同的动机、行为与反应。这体现了边疆与边地开发过程中各方关系的互动与博弈。

首先是中央政府与省政府就政治一体化与区域化的博弈。到民国时期，绝大多数边疆地区与内地政治形态趋同，但同时，云南地方实力派与国民政府中央形成了复杂的博弈心理，一方面地方实力派表现了对中央权威的认同，另一方面对中央权威有一种防范、抵触心理，地方意识与政治区域意识加强。这种矛盾的关系体现在中央政制与地方规制并存上：云南行政机构具有双重化特征，既按照中央政府所颁布的相关法令，统一设置或改革相关政治或行政机构，又根据地方特色，设立或保留了一些具有边疆地方特色的行政机构，开蒙垦殖局的设立便是具有上述双重性质的机构。

1938年，行政院拟定开发云南的意见，但“其意义在于间接维系及加强抗战之军运、直接生产及运济抗战之军需及建立国防之永久资源，而不在于谋地方之福利已也”。并提出三个最急纲领，其中之一即为“在政府监督保护之下，准以民间资本组织公司，办理垦殖荒区及推广农产事业，但责以必要之设施，统制其所获之利润”。中央行政院开发云南的计划要求迅速办理垦殖和发展农业，与云南省政府目标一致，但削减地方福利又与龙云省政府初衷不相符。同时行政院准许民间资本进入云南实行大规模开垦，在操作上与云南实际亦不相符合。因此，中央行政院仅停留在“意见”层面，具体操作均由云南省政府执行。

云南省所开发区域，涉及滇西、滇南多处地区，为垦荒救济难民，云南省政府“呈请中央拨款，但中央之款一涓一滴均须直接用于抗战，于是垦殖问题遂告无形搁置”。开发资金基本上由云南自己解决，而要保证投资来源，云南省政府势必要增加财政收入，并进一步加强对地方的控制。在边疆开发问题上，中央政府虽然有心进行指导和规划，并提出开发要求，但在抗战压力下，国民政府无力为开发边疆提供资金，便无法实现真正的控制，只能听任云南省自行其是。

第二，既然云南省政府是边疆开发与治理的实际操作者，省政府在设计开发方案时，亦站在民族国家、政府利益的制高点来思考开发问题。当边疆的实际传统与习惯与开发目标相抵触时，省政府则会利用行政权力来进行控制，要求地方与社会让步，使国家与地方权力进一步下渗。开蒙垦殖局性质比较特殊。国民政府在开发意见中，对此类垦殖单位的性质进行了探讨，“系属商办合股公司性质，但依其职责与业务各规定，似为该省一种经营事业而兼理垦区行政之机关，”兼具公司与行政机关性质，这种具有行政能力的经济机构，加强了政府对经济资源的控制，并使行政也进一步下渗到基层社会与地方经济中。

第三，不同的主体对于边疆有不同的认识。越往高层，边疆的界限与特色更明朗，越往基层，边疆意识越淡、越模糊。边疆开发中的基层社会的诉求并不是边疆所特有的，而是呈现出所有基层社会的共性，在个体和基层眼中，所谓“边疆”，并没有什么特殊。对于生于斯长于斯的边疆社会民众而言，他们并不认为自己处于边疆或边缘，也不会从边缘角度来思考，而更多是从普通的、一般的角度来表达个人诉求。

在民国时期的边地垦殖与边疆开发中，中央和地方政府通过行政权力强制收购土地，以开发治理之名低价甚至无偿将土地转化为公有，触动地主与农民的土地私有权，激化了政府与普通民众之间的矛盾。在边疆开发的过程中，伴随着产权的明确与转移，也体现了政府行政权力对经济的干预。如开蒙垦殖局大面积廉价收购三坝土地，给地方带来巨大震动，尤其是地主释力反对。地主周伯斋多次托人说情，希望不要收购周家土地，未果。于是煽动农民闹事，不配合土地收购工资，不配合土地清查、丈量核实。周还指使时任乡长的杜安定，指派警牙，持枪到各路口，拦截威吓到开蒙垦殖局做工的农民，不许参加垦殖工作。¹²

¹²段金生：《地方意识与地方政治：政治区域化场景下的边疆治理——以南京国民政府时期的云南为中心》，《中国边疆史地研究》2014年第1期。

行政院致内政部函：《云南开发之意见》（1938年7月1日），中国第二历史档案馆编：《民国时期边疆档案资料汇编》云南广西综合卷第18卷，北京：社会科学文献出版社，2014年，第253、254、264页。

除了反对和阻挠收购土地外，地主还公开上诉。蒙自绅士闵从斋等人联名向省政府投诉，反映垦局收买土地时“违章病民”，将2万亩耕地当作荒地，无价没收；其他收购的土地地价太低。同时通过《云南日报》披露，引起社会关注。^①龙云令建设厅水利局局长庄永华实地调查，组织垦殖局、地主、佃农、自耕农代表召开调查咨询会，其结果是认为垦局不存在违章，驳斥了地主的投诉。

地主绅士的诉求既不能满足，普通农民更是无力自保。在兴建长桥、大屯地区的水库时，有大片土地用来蓄水，垦殖局“沿岸低田低地则决定收买，以作蓄水之用。即以有清丈执照者为根据，倘无执照，即归公有”，大屯海农民本不愿意出卖土地，加之低价太低，便联名向蒙自县长恳请免于收买。县政府呈请云南省经济委员会，决定大屯海土地暂不收买，水利工程兴修后，导致大屯海低洼土地年年遭水灾，地主和农民叫苦不迭，只能再次向蒙自县县长呈报，并强烈要求收买土地和补偿损失。^②而开远、蒙自两县政府的的态度，一方面不得不照省政府命令办事，为垦殖局招募民工、监督工事、辅助其他事项；一方面也无意维护地方利益，甚至包庇绅民阻挠垦殖工作，以彰显县政府的地位与作用。大屯海民众在申诉过程中，经由乡、区再传达到县政府，县政府亦指责“该垦殖局上不能体政府德意，下不恤人民疾苦，只知谋利竟不惜以邻为壑，其每年所获之谷不过一千余石，而减损大屯海底谷9000余石之巨，此非利己殃民而何”。

综上所述，边疆开发的实质是边疆资源的争夺与控制，开发政策落实过程是充满矛盾的，一项具体的边疆开发政策，会触及到边疆社会的各方面、各阶层，这就需要在边疆研究中，反思中央政府、省政府宏观边疆政策制定的动机、合理性、实施的具体效应，亦要观察边疆社会中具体的个人与团体的出发点及其应对。凌纯声即指出：“边疆经济的建设，首先必须照顾到边疆民族的利益，保证边民原有的耕地与牧场，而不夺其生路。”在中央与地方政府自上而下地利用边疆、服务国家的同时，不同的主体对于边疆有不同的认识，如何真正理解边疆垦殖中“国家福利”的成效，更应该着眼于自下而上地从边疆基层社会与民众出发，认识边疆，研究边疆，“开发边疆与推进边疆地区现代化，绝非一种单一的、从边疆谋利的实践，还应使之成为一项兼利边疆的行动。”¹³

（本文为国家社科基金一般项目“民国时期云南垦殖与边疆开发研究”（17BZS108）、云南省哲学社会科学基地——“滇学研究基地”重点项目（JD2016ZD01）的阶段成果）

行政院致内政部函：《云南开发之意见》（1938年7月1日），第274页。

杨文波：《兴办开蒙农田水利垦殖事业纪要》，中国人民政治协商会议云南省委员会文史资料研究委员会编：《云南文史资料选辑》第16辑，昆明：云南人民出版社，1986年，第161—194页。

¹³ 李增耀、龙玉存：《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第170页。

《草坝田地违章病民及该局长申辩各节一案情形祈鉴核转呈由》（1939年1月14日），《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第171页。

经字第285号：《云南全省经济委员会训令》（1939年7月21日）。《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第174页。

《为生活维持迫切陈词恳请》（1939年8月10日）。《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第175页。

《呈报大屯民众代表后文祥等呈诉大屯海水灾详情一案由》（1941年11月30日），《云南开蒙垦殖局与云南蚕业新村公司史实》，第180页。

凌纯声：《中国边疆文化（下）》，《边政公论》1942年第11、12期合刊。

二戈：《到新疆去》，《中东经济月刊》1930年第6卷，第6号。