

地缘政治与权力竞争

——民国初年阿尔泰并新问题考论

冯建勇 胡宇海

摘要 民国初年阿尔泰并新的历史进程呈现出强烈的地缘政治特征。科阿战争、程克主政、“俄乱”与“阿尔泰兵变”等前后相缀，共同构成了阿尔泰并新历史的完整链条。在这场关乎地缘政治的历史事件当中，还隐约可见权力竞争的影子。北京政府最初设立阿尔泰区，原在于新、阿互为犄角，维护西北边疆主权，同时亦可牵制新疆，而不使其独大，但由此造成了双方互相牵掣之势，俨然成为边疆隐患。北京政府最终批准阿尔泰并新，并非有意在制度上否定阿尔泰独立行政的构想，而是一种基于治理成本的理性选择。就结果而言，阿尔泰并新不仅关系到阿尔泰地区行政区划变更，更是在事件之外涉及对新疆经略乃至西北、北部边疆经略的统筹。如果说清朝中央政府推行“科阿分治”，乃是从西北、北部边疆治理的全局着眼，彰显阿尔泰“为西、北两路形势扼要所在”之战略地位，那么民国初年“阿尔泰并新”则表明，北京政府业已转向保守立场，局促于保全阿尔泰地方本身，发挥其为“新疆战略屏障”之作用。

关键词 阿尔泰并新 地缘政治 权力竞争 边疆治理

作者冯建勇，浙江师范大学边疆研究院、历史系教授（浙江金华 321004）；胡宇海，浙江师范大学历史系硕士研究生（浙江金华 321004）。

中图分类号 K25

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)07-0187-15

引言

清末民国时期中央政府尝试通过建省、设立特别行政区或独立行政区等“缩小省区”之类的行政区划调整，借以统合中央政府与边疆地方之关系。其结果，1884年新疆与内地一样被设省治理，翌年台湾由府州层次升格为省的建制。嗣后，清政府又在东北边疆改将军体制为行省建制，在西藏东部、阿尔泰设立具有行省性质的特别行政区或独立行政区。与此同时，在内蒙古，伴随着内地移民的增加及州、府、县的逐次设立，盟、旗的地盘渐渐被压缩，迄至民国初年，热河、绥远、察哈尔等三个特别行政区得以设立，并在后续的行政区划调整中成功建省。站在中央政府立场来看，“缩小省区”一则在表面上具有“巩固统一，提高效率”之功能，二则在不可言说的层面既有克服省区过大、事权不一之弊的考量，又可防止武人割据、克服尾大不掉之势，同时还能在各省间制造互相牵制的局面，有助于加强中央集权。

然而，在这一历史进程当中，阿尔泰的行政区划演变似可视为一个例外。从政区设置的历史沿革来看，清乾隆十九年（1754），阿尔泰属乌里雅苏台定边左副将军治下的科布多参赞大臣管辖；同治六年（1867），清政府设立布伦托海办事大臣公署，属布伦托海办事大臣所辖；同治八年（1869），裁撤布伦托海办事大臣，仍隶科布多参赞大臣管辖，同时以“借地”的形式划归伊犁将军治下的塔尔巴哈台参赞大臣管辖；光绪二十九年（1903），清政府批准科布多参赞大臣收回阿尔泰地区管辖权；光绪三十二年

(1906),专设阿尔泰办事大臣,科(布多)、阿(尔泰)分治,隶阿尔泰办事大臣;民国成立初期,北京政府沿袭旧制,设阿尔泰办事长官兼副都统衔,为直辖于北京政府的独立行政区域。不过,随后因内外形势之变,阿尔泰区并未如热河、绥远、察哈尔等三个特别行政区那样走上建省之路,反遭降格,“改区为道”,划归新疆省治下。

既往有关阿尔泰并新问题的研究成果并不少见。多数研究者偏重于梳理近代阿尔泰行政管理体制变迁的一般过程^①,先验地将阿尔泰并新历史放在“新疆史”框架下予以探讨,却忽略了一个重要事实,——民国初期的阿尔泰区虽不像热河、绥远、察哈尔等区域一样具有“特别行政区”之名义,然亦为中央政府直辖之“独立行政区”,故非新疆之一部。并且,相关先行研究大多从科阿战争及其引发的地缘政治变化来推导阿尔泰并新的历史必然性^②,普遍忽略了阿尔泰并新历史的复杂性,从而未能观照阿尔泰并新进程中北京政府与新省当局、阿尔泰当局与新省当局间的权力竞争。

基于上述先行研究之检讨,本文希冀超越预设性“后见之明”的研究视角,摆脱既有的“民国新疆史”框架^③,一是从地缘政治变化的维度出发,尝试缀合阿尔泰并新历史的完整链条,揭明阿尔泰并新历史的实态;二是从权力竞争的视角着眼,阐明阿尔泰并新历史进程当中中国与俄国、中央与边疆、边疆与边疆的多层次互动,展现边疆治理亦“内”亦“外”的复杂性。

一、地缘政治变化与阿尔泰并新问题的提出

阿尔泰政区设置沿革史揭示,自1869年以“借地”的形式划归塔尔巴哈台参赞大臣管辖以来,阿尔泰即与新疆发生了紧密的历史联系,此后塔尔巴哈台参赞大臣一直寻求将阿尔泰正式并入辖区。至于其所持理由,1887年新疆巡抚刘锦棠在一份奏折中表述得非常清楚:首先在现实层面,主要是为了安置塔属哈萨克人;其次在战略层面,因阿尔泰“哈巴河至承化寺一带地段,归科则道里隔绝,隶塔则声息相通;哈巴河之于塔城,犹门户之于堂奥,非防塔城,新疆北路无屏蔽,非防哈巴河一带,塔城东北无凭依也”,关系新疆全局,故“请将原借地段划归塔尔巴哈台管辖,以资防守”。^④不过此举遭到了科布多参赞大臣的反对,后者力争收回“借地”,用来安插科布多境内历年涌入的大量哈萨克人,以化解蒙哈纠纷带来的压力。此后双方围绕阿尔泰的“借地之争”时有发生,直至1903年清政府批准科布多参赞大臣收回阿尔泰管辖权才算告一段落。^⑤有鉴于阿尔泰“界连俄国,南障新疆,西翼伊塔,东为乌科两城之屏障,实中外之大防,西北之锁钥”^⑥,“为漠北、全疆右臂”^⑦,清政府随即从西北、北部边疆经略的全局出发,推行“科阿分治”,阿尔泰遂成一独立行政区域。

民国肇造,尽管阿尔泰基于制度性安排已成为一个与新疆省平行的独立行政区域,即被称作“阿尔泰区”,但鉴于该地方之战略地位及其与新疆有过一段特殊的历史关系,新疆地方当局一直将阿尔泰视为新疆之一部。早在1912年3月,伊犁军政府首脑杨缵绪等人即致电袁世凯,提出统一新、伊军政,以迪化为总枢,以伊犁、塔城、阿尔泰、科布多、喀什为分府。^⑧新、伊和谈期间,伊犁方面的谈判代表贺家栋再

① 参见吐娜:《阿尔泰划属新疆的过程及意义》,《伊犁师范学院学报》2000年第3期;马军:《晚清至民初阿尔泰地区政治地理格局变动》,《西安社会科学》2012年第2期;刘国俊:《杨增新对阿尔泰的经营》,《西域研究》2013年第3期等先行研究。

② 参见杨永福、段金生:《杨增新与科布多事件及阿尔泰并新》,《中国边疆史地研究》2007年第2期;何永明:《杨增新在外蒙西犯科布多、阿尔泰时的军事与外交努力》,《新疆大学学报》(哲学·人文社会科学版)2012年第4期;刘国俊:《民初阿尔泰危机及阿尔泰归新》,《新疆社科论坛》2012年第5期等先行研究。

③ 本文认为,“民国新疆史”相当于“地方史”范畴。从某种意义上说,“地方史”与“边疆史”在学术旨趣上有一定的差异性:与“地方史”主要关注一些“地方性”“区域性”的研究问题相比,“边疆史”研究更侧重探讨边疆地方的“边疆特质”及其与国家关系问题,具有鲜明的政治性。

④ 刘锦棠:《查明呼图克图徒众无处可徙并筹哈巴河防务折》(光绪十三年六月二十四日),收入马大正、吴丰培主编:《清代新疆稀见奏牍汇编》(同治、光绪、宣统朝卷)(上册),乌鲁木齐:新疆人民出版社,1997年,第415—417页。

⑤ 参见张荣、王希隆:《清末科塔借地之争述论》,《中国边疆史地研究》2002年第1期。

⑥ 《科布多办事大臣锡恒奏遵旨覆陈阿尔泰情形及筹拟办法折》,《政治官报》1907年第93期。

⑦ 《今兵部尚书庚拟筹阿勒台山防守事宜折》,《外交报》1905年第5卷第113期,第6页。

⑧ 《伊犁各界反对新抚袁大化电》,《民立报》1912年3月30日,第6页。

次向新疆大都督杨增新提出,似宜“乘此时机将伊、塔、阿尔泰统归一省治权之下,庶对内外可施完全政策”。杨增新对此深表赞同,并称其为“伟议”。^①随后,新、伊双方拟定的和议条文第2款明白表示:“新伊关于对内对外政策均宜合治,不宜分治,一切建设仍应以省垣为全疆行政立法之最高机关地点,以归统一,阿尔泰、塔城均应在全疆范围之内。”^②据此可知,在新省地方当局的最初政区规划当中,阿尔泰仍为新疆不可或缺的一部分。新伊和约有关阿尔泰划归新疆的提议,引起了时任阿尔泰办事长官帕勒塔的强烈不满,进而“起而抗议争持”,此事遂寝。^③

如果说,新、伊和谈期间双方最高长官有关阿尔泰归属问题的表述仅被视作一番抱负,那么,随后发生的科阿战争则从地缘政治层面进一步确认了阿尔泰对于新疆的重要战略意义。1912年6月,外蒙古当局在俄国的支持下开始向科布多进兵。此间科布多守军势单力薄、困守孤城,科布多参赞溥镗频频向北京政府告急,请求军事支援。北京政府紧急电令阿尔泰办事长官帕勒塔、新疆都督杨增新以及伊犁革命党人派兵前往救援。杨增新深知,科布多“为全国西北门户,且与新疆巴里坤、奇台等处壤地毗邻,万一有变,不第新疆大局攸关,即为全国安危所系”。^④基于此种考虑,杨增新筹备精兵救援,然则尚未出动,1912年8月科城已经失陷。考虑到“科若蹉跌,阿必不免,新亦因之牵动”^⑤,杨增新亦曾筹划收复科城,但在俄国政府的外交讹诈和直接出兵干涉之下,北京政府消极观望,加之伊、阿又步调不一,“复科计划”终成泡影。

更让新省当局感到紧张的是,外蒙古军队攻占科布多之后并未作罢。1913年6月至7月,外蒙古军队在俄国的支持下,自科布多兵分三路,进犯阿尔泰。从地图上审视此间新疆形势,最北面的科布多城像是一道前门,阿尔泰则是一道二门。在科布多未失之前,新疆尚可凭借科布多、阿尔泰两处地方,用以抵御外蒙古及俄国势力之进攻。然而,随着科布多的陷落,一方面阿尔泰直接暴露在外蒙古当局和俄国人面前,陡然变得岌岌可危;另一方面于新疆而言,已然失掉了科布多这道前门,如此阿尔泰则成了抵御外蒙古与俄国势力的唯一战略屏障。换言之,自科布多失守以后,阿尔泰区已成边塞之地,阿尔泰之安危直接关系到新疆全局,其对于新疆的地缘政治战略意义进一步得到确认,不容有失。有鉴于此,阿尔泰保卫战期间,杨增新不仅在财政方面给予阿尔泰办事长官帕勒塔大量支持,还积极调动新疆省军,于察罕通古地方两次击退外蒙古军队的进攻,阿尔泰卒赖保存。^⑥

1914年1月,帕勒塔擅自与俄国驻阿尔泰领事签订了一份极具争议性的协议。此举颇让北京政府感到不满,随后帕勒塔本人则被迫“因病离职”。^⑦新署阿尔泰办事长官刘长炳此前担任新疆省司法筹备处长,与杨增新同为云南人氏,两人还是儿女亲家,关系过从亲密。^⑧刘长炳的赴任,实际上开启了新省当局主导阿尔泰区政局的时代。就当时情形而言,科阿战争的结束,似乎并未消弭阿尔泰所面临的危局,俄国之影响力渐次渗透至阿尔泰的每个角落:首先,俄国军队仍旧驻扎承化寺,公然“荷枪巡街”,并“纵兵到各游牧,抢掠牲畜”;其次,俄国人伺机攫取阿尔泰境内航运权,建筑码头、修建货栈,垄断阿尔泰贸易市场;再次,俄国政府还积极实施武装移民,在阿尔泰强占耕地草地,侵夺水源沟渠。^⑨因此,刘长炳上任后的首要任务,即是如何改善阿尔泰乃至新疆逐渐恶化的地缘政治环境。这项任务大致可循着两条路径推进:一是如何协调阿尔泰与俄国之关系;二是如何界定阿尔泰与新疆之关系。

对俄交涉方面,刘长炳上任伊始,即遭遇极为棘手的“俄国撤兵交涉案”。原来,1913年9月俄国政

① 杨增新:《电伊犁贺代表等统一阿尔泰拟请另案办理文》(1912年6月1日),《补过斋文牍》丙集上,台北:文海出版社,1965年,第690页。

② 杨增新:《电呈新伊和议条件文》(1912年6月9日),《补过斋文牍》丙集上,第691页。

③ 《录平民日报之阿尔泰划归新疆提议》,收入汪潜、黎渊辑:《征蒙一助》,宁波宏火印刷局,1912年12月,第42页(下)。此处《平民日报》系由同盟会浙江支部于辛亥革命时期创办。

④ 杨增新:《电王镇军佩兰派兵援科文》(1912年6月14日),《补过斋文牍》戊集上,第1195页。

⑤ 杨增新:《电帕长官拟请广师选拔步队一营赴阿月由由新筹解并捐除前隙文》(1912年8月23日),《补过斋文牍》戊集上,第1221页。

⑥ 详见杨永福、段金生:《杨增新与科布多事件及阿尔泰并新》,《中国边疆史地研究》2007年第2期。

⑦ 详见吐娜:《阿尔泰划属新疆的过程及意义》,《伊犁师范学院学报》2000年第3期。

⑧ 刘长炳系杨增新长子杨应乾之岳父。

⑨ 谢彬:《新疆游记》,乌鲁木齐:新疆人民出版社,2010年,第348页。

府借口阿尔泰地方当局保护不力,派兵 1300 名驻扎承化寺,双方迭经交涉,迄未撤退。至 1914 年 2 月,俄国驻华公使向北京政府提出了撤兵的六项条件。条文略谓:(一)不得勒收在阿哈萨克人牧地,哈萨克人统归哈萨克总管节制;(二)俄人享有在额尔齐斯河及其支流免税贸易及航行利益,并准俄人经理航政;(三)在布尔楚木河口等处修筑码头,并准俄轮公司于玛纳斯及古城设立货物代办所;(四)承认俄人于阿尔泰境内享有地段及他项不动产之权,暨任便居住、渔猎、耕种;(五)每年组织司牙孜一次;(六)遵守光绪七年条约。^①针对俄国人提出的诸项要求,杨增新会同刘长炳致电外交部,痛陈撤兵条件之利害关系。在杨、刘二人看来,六项撤兵条件之中,尤以首项最为恶劣,“今俄领条件要求将哈萨克归总管节制,言外即有不归阿尔泰长官节制之意,无非欲引哈萨克外向,使逐渐脱离中国管理之权,俨然含有独立性质”,无疑是俄国策动外蒙古独立之故技的重演,以逞其割占阿尔泰之阴谋。至于其他各项,亦对中国主权具有不同程度的损害。^②最终,在新疆和阿尔泰当局的极力反对之下,北京政府外交部未予允准,不过,俄国撤兵的问题依然没有得到解决,随之而来的俄国移民窜扰阿尔泰之局面亦愈演愈烈。

面对俄人入侵、殖民造成的混乱,刘长炳试图有所作为。阿尔泰行政当局先后在哈巴河、布尔津河与布伦托海三处俄人殖民地方设立民治局,借以加强对边境地区之控制,并监视俄国之举动。从结果来看,该举措进一步升级了阿尔泰与俄国之间的紧张关系,引发了著名的“阿尔泰案”。在这一事件当中,俄国方面以阿尔泰办事长官刘长炳纵容布尔津河的噶拉达^③卓秉堃带手持枪械袭击在冲库勒地方耕作之俄国农人 9 人和保卫兵 5 人为由,除要求惩办卓秉堃外,还应“赔偿受伤之俄人”。^④刘长炳颇觉委屈,他在发给北京政府的呈文中报告了俄人带兵于哈巴河、布尔津河等处“威迫哈民投俄,及诈夺牲畜,强占草湖”之情形,认为此诸行动“均于领土主权大有关碍”,应请外交部交涉,“严予限制,并由部拨饷,调练军队,分扎防范”。^⑤北京政府外交部并不赞同刘长炳的强硬应对手段,在外交部看来,“阿尔泰新旧各案,但使地方官与俄领感情融洽,和衷商办,自不难迎刃而解”。^⑥显而易见,外交部主张通过柔性的外交手段,化解阿尔泰办事长官与俄国驻阿尔泰领事之间的紧张关系,借以促进“阿尔泰案”“驻阿俄军撤兵案”之解决。然则刘长炳认为,阿尔泰地方当局与俄国驻阿领事间之所以出现公事办理“均极困难”的情形,乃是因为“中俄交涉未经解决缔约之故”,导致双方交涉无凭,日久生变。^⑦

总的来看,自刘长炳署理阿尔泰办事长官以来,非但没能协调好阿尔泰当局与俄国领事之关系,反而使得双边关系日趋紧张,以至于俄国驻华公使库朋斯齐(B. N. Kroupemsky)迭次照会北京政府,抱怨刘长炳有“故意煽惑行为”。^⑧与之相对应,缘于与杨增新的亲密关系,刘长炳主政期间坚定主张将阿尔泰与新疆紧紧地捆绑在一起,尝试通过重新确定阿尔泰与新疆之政治关系一途,改善阿尔泰乃至新疆的安全环境。

首先在财政方面,阿尔泰区与新省的关系愈发紧密。循惯例,阿尔泰年度经费仅有北京政府拨付的 24 万元,长期入不敷出。以 1914 年阿尔泰的财政收支状况(参见表 1)为例,即可发现,阿尔泰地方整体收入以北京政府拨付的款项为主,而本地财政收入仅限于哈萨克马租 400 匹^⑨与俄国人强租阿尔泰土地所

①《阿尔泰案》,005“外交部咨蒙藏院为咨询阿尔泰事意见由”(1915年6月30日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),台北:“中华民国外交部”编印,2001年,第8页。

②张大军:《新疆风暴七十年》第3册,台北:兰溪出版社有限公司,1980年,第1160页。

③满语,即“村长”之意。

④《阿尔泰案》,001“俄驻华公使照会为阿尔泰俄人被伤请转飭会查处办由”(1915年5月27日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),第1页。

⑤《阿尔泰案》,005“外交部咨蒙藏院为咨询阿尔泰事意见由”(1915年6月30日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),第7页。

⑥《阿尔泰案》,015“外交部呈大总统为核议阿尔泰事宜由”(1915年8月3日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),第21—22页。

⑦《阿尔泰案》,007“收署阿尔泰办事长官电外交部、总统府请解决阿山交涉条款并陈意见由”(1915年7月2日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),第7页。

⑧《阿尔泰案》,001“俄驻华公使照会为阿尔泰俄人被伤,请转飭会查处办由”(1915年5月27日),唐屹、赵竹成、蓝美华主编:《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”(一),第1页。

⑨关于哈萨克马租事,帕勒塔主政时期收取 1000 匹;刘长炳主政后减至 400 匹;此后杨增新为筹办阿尔泰哈萨克难民救济,呈请北京政府减为 300 匹;至程克主政时期再度增为 400 匹。详见谢彬:《新疆游记》,第 351 页。

缴纳的租金，不足 2000 元，似可忽略不计；反观支出明细，仅军政一项便已导致阿尔泰地方财政亏空。面对总额近 14 万元的财政亏空，阿尔泰地方当局无非使用两种办法予以解决：一是滥发纸币，掩盖一时的财政危机^①；二是向新省当局求助借款^②。

表 1 1914 年阿尔泰区收支情况^③ 单位：元

年份	财政收入				财政支出				盈亏
	来源	金额	占比	总额	项目	金额	占比	总额	
1914	中央拨付	240000	99.31%	241669	行政支出	81687	21.46%	380638	-138969
	地方杂税	1669	0.69%		军事支出	298951	78.54%		

除了在行政、军政两个支出大项方面有求于新省当局，阿尔泰区在屯垦经费、抚恤哈萨克王公款项等杂项开支方面亦多仰赖新省当局的接济（详情参见表 2）。一般来说，杂项收支是除却地方财政主要收支外进行的各项临时收支。根据表 2 所列数据可知，阿尔泰的杂项支出主要用于屯垦、赈恤等社会事业，这其中的 90% 竟然源自新省的拨款。显然，在原本一年只有 24 万元的财政收入项下，阿尔泰实在无法从中匀出一小部分以维持基本的屯垦、抚恤支出，故不得不依赖新疆的财政支持。此外因科阿战争，自 1912 年春至 1914 年正月，阿尔泰当局积欠新省方面一大笔军政款项，总数约合 461737 元之巨。^④

表 2 1914—1915 年阿尔泰区杂项收支报表^⑤

收入			支出			盈亏
项 目	数额（两）	占比	项 目	数额（两）	占比	
一、屯垦	14831.083	39.34%	一、屯垦	14831.083	41.76%	
1. 新疆财政厅屯垦经费	12200	32.36%	1. 民国三年采运籽种银	7369.926	20.75%	
2. 哈巴河屯工	1267.46	3.36%	2. 民国三年各户民借领农具银	1100	3.10%	
小麦扣价银			3. 民国四年由绥来购运农具银	1494.792	4.21%	
3. 前任移交款	1363.623	3.62%	4. 民国四年就地采买籽种银	1103.1	3.11%	
二、台站船筏	1056.748	2.80%	5. 民国四年各设治局及各营队支领 购置牛具及雇佣牛工款	3763.265	10.60%	
前任移交款			二、台站船筏	1056.748	2.98%	
三、赈抚			修造台站船筏			
新疆财政厅抚恤哈萨款	20833.2	55.27%	三、赈抚	18651.02	52.52%	
四、代发前任恤款	974.7	2.59%	哈萨克赈抚银			
前任移交款			四、代发前任恤款 哈萨克巴哈赖属哈抚恤银			
合计	37695.731	100.00%		35513.551	100.00%	2182.18

其次在粮食方面，阿尔泰区对新省当局亦颇仰赖。长久以来，阿尔泰地方气候寒冷，以游牧为主，虽有一些华民在此经营农业，但种植面积较少，加以俄国在阿尔泰推行武装殖民，与当地民人争夺土地、灌溉用水，更使得大片耕地抛荒。因此之故，阿尔泰地方的粮食不能自给，在在需要在外购买。据刘长炳向

① 参见《阿尔泰帕勒塔关于整理财政经费等事项致国务院电》（1913 年 6 月 11 日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第 3 册，南京：凤凰出版社，2015 年，第 494—499 页。

② 关于这一点，时任北京政府驻库伦办事大员陈毅亦曾提及，“闻前任长官刘长炳，经手挪借新疆欠款，迄今京部尚未照数还清，左绌右支，云胡可济”。参见陈崇祖：《外蒙古近世史》，上海：商务印书馆，1926 年，第 115 页。

③ 张大军：《新疆风暴七十年》第 4 册，台北：兰溪出版社有限公司，1980 年，第 1961 页。

④ 据杨增新称，历年阿尔泰积欠新疆官银总计“三十万六千七百一十七两三钱”。参见张大军：《新疆风暴七十年》第 4 册，第 1958 页。新疆惯用湘平银制，一两=36.13 克；银元以库平银制，一两=37.31 克，按照 1914 年《国币条例》，一银元=库平银六钱四分八厘≈24 克。如此算来，约合 461,737 元。

⑤ 《卸任阿尔泰办事长官为造报任内收支杂款银两总册请查照备案事致内务部咨》（1916 年 6 月 19 日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第 12 册，第 409—416 页。

北京政府报称：“窃查阿营自军兴以来，援军麇集，储粮一空，所有一切粮料皆购自新疆之绥来等县，程途穹远，接济为难，帕王任内时有匮乏，险状曷可言喻。”^①在战争的催化下，阿尔泰地方粮食匮乏的局面越发严重。作为应对，刘长炳顺势将阿尔泰的粮食供给交付新疆援军粮台办理，但从新疆转运粮食的路程约有一千五六百里，遥远的路程必然导致粮价畸高。根据刘长炳发给北京政府的报表，1914年1月至1915年3月，阿尔泰的购粮费用总计51840元。这项支出并不在军政费用范围之内，而是作为额外开支另予核销。鉴于该项开支如此高昂，刘长炳曾提议将其纳入来年军事预算或临时预算之中，希望北京政府给予解决，但北京政府财政部以库储支绌、实属无可腾挪为由，仍要求此项经费尽量在年度拨付的协饷当中匀支。^②

再者在行政组织规划方面，刘长炳厉行裁汰，借此为阿尔泰并新创造条件。1914年5月，刘长炳拟定一份《阿尔泰公署组织暂行章程》，呈报北京政府。内称：帕勒塔时期所设官厅组织员额过多，不免滥竽充数，况且阿尔泰本属军政区域，与行省性质迥殊，希望阿尔泰仿照热河旧章，裁撤公署机构，以符阿尔泰现时财政处境与行政定位。^③这套方案的主要内容包括：（一）办事长官公署内设一总务处，分设内务、财政二厅，总务处设秘书二员，每厅厅长一员，以上各员皆有办事长官荐任；（二）裁撤外交局与司法局，单设外交专员与司法专员办理相关事宜，两位专员亦由办事长官荐任。从表面上看，依据该章程，阿尔泰地方行政所需人员仅有帕勒塔时期的三分之一，有利于减少财政开支；同时，章程规定公署内部核心人员均由办事长官荐任，有助于办事长官事权的统一。但换个角度观察，裁汰行政组织确有弱化阿尔泰独立行政区域体制之嫌；而公署内部成员统由办事长官荐任之法，则有绕开北京政府、独揽地方大权之嫌，似乎为随后提出阿尔泰改道埋下了伏笔。最终，北京政府赞成刘长炳裁汰公署机构以节省开支的方案，但在人事方面，为防阿尔泰办事长官坐大，北京政府认为仍宜以择优录取的遴选制度为主。^④

前清以迄民初中央政府之所以在阿尔泰设官分治，原在于独立经营，巩固西北边防。^⑤然而，科阿战争的爆发及其结果，一方面彰显了阿尔泰对于新疆安全环境的重要战略意义，另一方面亦折射出阿尔泰在财政、粮食、军事和地理上对新疆颇多仰赖。在北京政府不能北顾的情形下，阿尔泰客观上不能离开新疆独存，加之刘长炳与杨增新的私谊，阿尔泰与新疆愈走愈近已成必然。随后刘长炳推行的行政组织改革，更为阿尔泰并新议程的创出迈出了一大步。

1915年7月，刘长炳以持久保全阿尔泰为由，向北京政府提出了阿尔泰改官设治、归并新疆的一揽子建议。在这份名为“筹拟阿尔泰持久办法文”的电报中，刘长炳阐述了阿尔泰并新的三点理由：

（一）回顾过去，科阿战争期间，阿尔泰面临强邻窥伺，而独得保存，以有新、伊、塔为援之故。

（二）检视当下，军兴以来，新、阿地理、势力已然衔接，阿尔泰必不至于孤悬无助。再则阿尔泰地方新土尔扈特、和硕特等部落在此等处游牧之王公人民抚恤招徕，皆由杨增新不分畛域代为办理，早已对新省当局形成高度认同。

（三）展望未来，倘阿尔泰并入新疆，则兵可随时由新疆补额，饷亦可随时由新疆解济，道路亦可借新疆整顿。换言之，新、阿合并，“较阿山独立为厚、声势较阿山独立为强，筹兵、筹粮、筹饷、交通，无一不较阿山自谋为便”。

基于上述三点理由，刘长炳总结说，阿尔泰归新统治便益良多，“否则饷粮不济，兵士有哗溃之虞，

①《内务部等核办阿尔泰运粮出力人员奖励事项的来往文件》（1915年5月3—26日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第9册，第319页。

②《署阿尔泰办事长官刘长炳呈敬陈阿山粮石津贴银两需款甚巨应否加入临时预算或就军政费核定预算范围内另案请销训示由》，《政府公报》第1240号，1915年10月21日；《财政部核议阿山粮石津贴银两拟令仍在部协款内匀配支销折》，《政府公报》第26号，1916年1月31日。

③《内务部收阿尔泰办事长官公署咨送的所拟现行官厅组织暂行章程及各机关名称员额表》（1914年6月3日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第7册，第156—161页。

④张大军：《新疆风暴七十年》第2册，台北：兰溪出版社有限公司，1980年，第645页。

⑤前文已经论及，清政府实行“科阿分治”的一个重要原因，即是为了发挥阿尔泰“西北锁钥”的战略作用。对此问题的讨论，另可参酌曾问吾：《中国经营西域史》，台北：文海出版社，1978年，第495—496页。

军政不修，领土无奠安之策，非所以重边防期永久也”。^①北京政府对该报告未持异议，时任国务卿陆征祥将该报告转给新省当局，并在咨文中指出，“近年筹办阿防、调军转饷，均以新疆为根本，所拟归并新疆办法不为未见，著交该巡按使（杨增新）会同阿尔泰办事长官，就近照原呈所拟改官设治各节妥议”。^②杨增新揣摩其意，认为北京政府对于阿尔泰“改并新疆，已无疑义，惟在改官设治，妥为筹议”。^③不过，半年以后刘长炳卸任阿尔泰办事长官，这就给阿尔泰并新议程的推动带来了极大的不确定性。

二、程克主政与阿尔泰区主体性的强化

刘长炳署理办事长官以来，阿尔泰与新疆的关系愈益紧密，与之相对应，对俄立场则日趋强硬。俄国方面深感不满，作为应对，1914年冬，当新省派员赴阿尔泰布尔根河放赈之时，俄国领事迅即提出抗议；1915年，阿尔泰当局遣散回营，另由新省招募新兵前往阿山，俄国驻华公使亦与北京政府进行交涉；同年5月，新省代阿山招募马队三百名，由古城取道元湖赴阿，俄国领事又起干涉。^④毫无疑问，从维护自身利益出发，俄国方面并不乐见新、阿之间的亲密互动。

事实上，面临阿尔泰境内日趋紧张的中俄关系，北京政府亦对刘长炳颇有不满。北京政府认为，阿尔泰与俄境毗连，地方重要，阿尔泰境内发生的中俄悬案尚不知凡几，其根本解决之途，仍在于中俄协商与撤出俄兵，否则不但中俄积案无可着手清结，即将来科阿划界亦深恐多所掣肘。正基于此种考虑，北京政府主张，阿尔泰地方当局亟应体察情形，一方面“设法固结民心，密防俄人之侵害”，另一方面则与俄国驻阿领事维持友好关系、合作协商，如此外交部方可“相机援据俄使撤兵条件，与俄使继续磋商，从速议结”。^⑤鉴于刘长炳不能忠实执行中央政府对俄交涉政策，北京政府任命程克为观察使，赴阿尔泰办理对俄交涉案。1915年8月25日，程克从天津出发赴哈尔滨，取道西伯利亚铁路，于10月20日抵达阿尔泰承化寺。俄国人对程克的到来表欢迎态度，时任俄国驻华公使库朋斯齐先后两次向北京政府外交总长陆征祥提出，应当早日任命程克为阿尔泰办事长官，否则，“一日未曾任命，程君终难与俄领商议一切”。^⑥毫无疑问，程克虽然顶着观察使的头衔，但此行之目的，则是为了取代刘长炳。而刘长炳对此亦是心知肚明，眼见已无转圜之余地，不久即称病辞职。1915年12月3日，北京政府正式任命程克为副都统，充阿尔泰办事长官。^⑦

相较前任长官刘长炳的“新疆”标签，程克系北京政府调遣，有着较深的“中央”烙印。下车伊始，程克即着手调查阿尔泰各事。据程了解，“阿边自建设以来，十有余载，内而行政丝毫不曾建设，外而边防出入任人自由”，之所以如此，乃因清季内政多故，无暇注意于此，故而视同瓯脱。基于此等情形，程克主张从整理内政入手，“若能使其交通，整其金融，善招徕以安商旅，修教练以理军实，则内治整而外交自易绥和”，如此则“内之可以屏蔽新疆，外则可以镇抚乌科”。^⑧外交部一则鼓励程克，称其所拟政策“均为根本远图，莫名钦佩”；再则援引刘长炳故事告诫程克，阿尔泰地接强邻，“前者刘署长官因与俄领意见分歧，以致边界迭次发生重案，事后据与俄使交涉，亦终未能得圆满之结果。是则阿山现势，欲修明内政，更当以辑睦邦交为入手，必感情融洽，而后中外可以相安，必外兵撤退，而我之措施，乃能有

① 刘长炳等撰：《筹拟阿尔泰持久办法文》，铅印本，1916年，第1—3张，藏于兰州大学历史文化院图书资料室。

② 刘长炳等撰：《筹拟阿尔泰持久办法文》，铅印本，1916年，第4张，藏于兰州大学历史文化院图书资料室。

③ 杨增新：《呈覆将阿尔泰归并新疆改区为道情形文》（1918年2月6日），《补过斋文牍》丙集上，第763—764页。

④ 张大军：《新疆风暴七十年》第4册，第1645页。

⑤ 《阿尔泰案》，015“外交部呈大总统为核议阿尔泰事宜由”（1915年8月3日），唐屹、赵竹成、蓝美华主编：《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”（一），第20—23页。

⑥ 《阿尔泰案》，025“外交部总长会晤俄库使有关任命程克事问答一件（补十一月二十四日）”，唐屹、赵竹成、蓝美华主编：《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”（一），第28页；《阿尔泰案》，026“外交部总长会晤俄库使有关程克事问答（补十一月二十九日）”，唐屹、赵竹成、蓝美华主编：《外交部档案丛书·界务类》第三册“新疆卷”（一），第29页。

⑦ 《命令》，天津《大公报》，1915年12月5日，第2版。

⑧ 《阿尔泰案》，028“阿尔泰长官程克函陈到阿日期、阿边情形及治阿意见由”（1915年10月25日），唐屹、赵竹成、蓝美华主编：《外交部档案丛书·界务类》第3册“新疆卷”（一），第30—31页。

所着手”。^①从主政阿尔泰期间的治边实践来看，程克显然吸取了刘长炳时代的教训，主要循着“修明内政”“辑睦邦交”两条路径予以推进。

首先在修明内政方面，程克决定从整顿阿尔泰办事长官公署入手，扩充相关行政组织，完善机构办事职能。1916 年 5 月，在一份发给北京政府的电报中，程克对刘长炳时期裁撤公署机构的行为表达了不满。据他说，“阿尔泰开创之始，设有财政、农牧局，历年以来颇著成效”，然则刘长炳主政期间脱离阿境实际，对相关行政机构加以改组、裁汰，以致事务窒碍难行。有基于此，程克建议对办事长官公署机构重新加以整顿。^②

按照程克的设想，修明内政的首要举措便是整顿财政。刘长炳时期，阿尔泰境内纸币滥发、金融秩序紊乱，地方财政左支右绌，其根本原因在于，刘长炳时期撤除专局，仅设科员办理，遇事禀明长官，难免怠于政务；另总务处附属长官公署，不与人民直接接触，亦给蒙哈商民兑换、汇兑等事带来诸多不便。为此，程克重新设立了独立于总务处的财政局。第二项举措便是组织边民、重建屯垦。刘长炳任内，阿尔泰地方屯垦荒废，军民粮食多购自新疆，不仅因路途遥远、运输困难，粮食价格畸高，还常因粮食问题受新疆掣肘。程克抵达次日，阿尔泰即发生缺粮的窘状，这更让他认识到了解决粮食问题的重要性。有鉴于此，程克主张仿照帕勒塔主政时期的办法，将屯垦总办、军粮收发处、绥来转运局等部门进行整合，设立垦运局，一面为应付当前需要，依照惯例从新疆采购粮食，一面从长远出发，积极发展屯垦，竭力摆脱仰赖新疆之常例。随后，阿尔泰办事长官公署又增设外交局，扩充了部分外交编内人员。^③迄至 1916 年 8 月，程克对阿尔泰办事长官公署构架的调整大致完成。如果比较一下刘长炳任内与程克时期的阿尔泰办事长官公署行政组织（参见图 1），即可发现，刘长炳任内，阿尔泰办事长官公署组织架构经过裁减，在行政职能上已趋于弱化，实不能与“特别行政区”的行政规格相匹配，而更类似于“道”的行政组织规模；随后程克通过不遗余力地调整、扩充，阿尔泰办事长官公署在规模上勉强恢复至帕勒塔主政时期的水准。

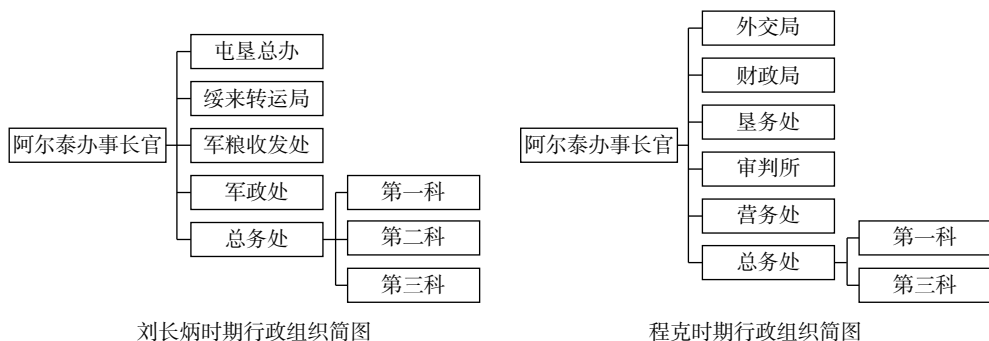


图 1 刘长炳时期与程克时期行政组织对比图^④

那么修明内政的成效究竟如何？据北京政府财政部官员谢彬 1917 年赴阿尔泰的考察记载，彼时阿尔泰地方税收共分五项：一为户租，本年开办纳户，每户给地 120 亩，输租 5 石入官，其中克木齐、红峒渠等膏腴之地已招徕几十户至一百户农民，可见垦荒事务已逐渐落实；二为金课，阿山金矿众多，采金者亦纷至沓来，本年采金者将近万人，较 1915 年（刘长炳任内）4000 余人，增加一倍有余；三为驮车捐，用作警察经费，本年骆驼税较去年增加一倍有余，牛车费虽有所减少，却有驴一千五六百头，也是一笔可观的收入；四为鱼税，本年已停止征收；五为本年刚刚开办的印花税，最近阿境商务日有起色，商民交易增加，印花税可得 2000 元。按照谢彬的估算，此五项税收相加，每年岁入可增至 85000 元，阿尔泰经营已经

①《阿尔泰案》，029“外交部函示阿尔泰程长官治阿人手法由”（1915 年 12 月 27 日），唐屹、赵竹成、蓝美华主编：《外交部档案丛书·界务类》第 3 册“新疆卷”（一），第 32 页。

② 张大军：《新疆风暴七十年》第 2 册，第 647 页。

③ 张大军：《新疆风暴七十年》第 2 册，第 647 页。

④ 本图依据相关文献资料制作，参酌新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会：《新疆通志·政务志·政府》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2006 年 12 月，第 203 页；张大军：《新疆风暴七十年》第 2 册，第 658 页。

大有起色。谢彬认为,阿尔泰的开发颇有前景,预计还可增辟皮毛税、商捐、牧税等三种税源,此项税入亦可得八万余元。两项相加可达十六七万元,按照目前每年协饷二十四万元计,中央只需协济七八万元即可。^①据此可知,程克上任以来的施政取得了一定的成绩。

至于对俄交涉层面,阿尔泰办事长官公署严格贯彻了外交部既定的“辑睦邦交”原则。与帕勒塔、刘长炳时期相比较,程克主政时期所面临的境内外形势发生了一些重要变化:彼时俄国政府深陷第一次世界大战的泥潭,战争时期国家的经济体系遭受严重破坏,国内居民对政府日益不满,而且漫无止境,沙皇自身的统治面临着严重危机。^②这在一定程度上决定了俄国人难以如过往一样以咄咄逼人之态应对阿尔泰问题。面对有利于己的形势变化,程克审时度势,最大限度地维护了国家利益。

鉴于“俄国撤兵案”关涉阿尔泰的地缘政治安全,程克与俄国驻阿尔泰领事围绕历史遗留的“阿尔泰撤兵六项条件”逐条进行磋商,迄至1917年1月达成了一个初步商议结果。在外交部看来,修订后的相关条款虽然让渡了部分通商权益,但在涉及主权的问题上“据理力争”,可谓“因应得宜”。^③同年3月,俄国“二月革命”爆发,国内政治形势急转直下。程克乘机向俄国驻阿尔泰领事提出撤兵事,俄国领事无奈应承:“此案已奉本国政府批准,除留骑兵二连作为本馆卫队外,其余步队、炮队、机关枪队、团部、粮台一律撤回。”至5月29日前后,俄兵步队、机关枪队、炮兵队相继撤出。随后,程克还与俄国领事进行交涉,以赎买的方式取得了原俄军驻扎之山口营房。^④至此,得益于程克的积极交涉和外部局势的变化,阿尔泰当局基本解决了棘手的“俄国撤兵案”,阿尔泰区的安全环境亦随之得到较大改善。

在解决中俄双方在阿外交积案以外,程克还主动向俄国驻阿领事提议,拟在吉木乃筹划建立设治局,以便管理俄人出入阿境问题。从中方的立场来看,中俄双方在阿外交积案的增多,与俄人随意出入阿境、构衅犯案有较大关联,若能借着吉木乃设治局的设立,以些许让步求得规范中俄双边人员往来秩序,则具消除积弊之功;另站在俄方立场观察,此举并非要将俄人拒于阿境之外,反而变相承认了俄人在阿合法行走的权利,因此并未损害俄国在阿的核心利益。由于该方案对中俄双方有利,北京政府深表赞同,俄国方面亦未持异议。^⑤就结果而言,吉木乃设治局之筹设颇具积极意义:一方面理顺了中俄在阿长期不畅的双边外交关系;另一方面亦在一定程度上完善了阿尔泰边境治理结构。

综上所述,程克主政阿尔泰期间,因应时势之变,内外兼修,对外缓解了紧张的地缘政治危机,对内渐次减少了对新省当局的依赖性。得益于内外形势的好转,阿尔泰办事长官公署的主体性有所增强,这在阿尔泰并新议程上表现得较为明显。1916年4月22日,杨增新曾向程克咨询阿尔泰改官设治问题。迫于仰赖新疆之现势,程克一方面提出“容俟切实调查研究”,^⑥另一方面又反对改设镇守使、道尹之方案,并拟定仿照陕西办法,设立帮办军务,以此推进与新省的合作。^⑦其言外之意,即除帮办军务以外,新疆当局不得干涉阿尔泰内政。杨增新在回复程克的电文中表达了不满,一再强调新、阿“辅车相依”,阿尔泰无法离开新疆而独存,并认为帮办军务“不过虚名,无切事实”,如此只好延后办理阿尔泰改官设治之事。^⑧至此,双方的第一次会商便以新省当局的碰壁而收尾。时至1917年8月,杨增新再次致电程克商议阿尔泰创设县治事,内中却明白表示:“阿尔泰自成特别行政区域,倘谓与新疆统一,尚觉鞭长莫及,兼顾不遑,非所宜也。”^⑨这表明,随着阿尔泰区内政、外交形势的逐渐改善,杨增新业将阿尔泰区域视

① 谢彬:《新疆游记》,第351—353页。

② 丹尼洛夫、菲利波夫主编:《俄罗斯历史(1900—1945)》,吴恩远等译,北京:中国社会科学出版社,2014年,第90—93页。

③ 《阿尔泰商订条款节略》(1917年1月),“中央研究院”近代史研究所编:《中俄关系史料·新疆边防(民国六年至八年)》,台北:精华印书股份有限公司,1961年,第1—3页。

④ 详见《收阿尔泰长官程克电》(1917年6月12日,5月20日发)、《收阿尔泰长官程克电》(1917年6月12日,5月29日发)、“中央研究院”近代史研究所编:《中俄关系史料·新疆边防(民国六年至八年)》,第3页。

⑤ 《阿尔泰办事长官公署咨陈》(1916年10月14日),马振铎、苗普生主编:《民国时期新疆档案汇编(1912—1927)》第13册,第380—405页。

⑥ 刘长炳等撰:《筹拟阿尔泰持久办法文》,铅印本,1916年,第5张,藏于兰州大学历史文化院图书资料室。

⑦ 杨增新:《咨程长官克筹商阿山改组事宜文》(1916年4月22日),《补过斋文牍》丙集上,第755—756页。

⑧ 杨增新:《咨覆程长官阿山改官设治可从缓解文》(1916年7月14日),《补过斋文牍》丙集上,第756—758页。

⑨ 杨增新:《致阿尔泰长官程克拟会銜呈请在阿创设县治文》(1917年8月3日),《补过斋文牍》丙集下,第864页。

作“特别行政区”，似已对阿尔泰并新问题不抱期待。

阿尔泰区主体性的增强，不仅体现在并新议程上对新省当局之强硬立场，还表现为当局对“特别行政区”政治地位的追求。彼时，由于历史上阿尔泰与新疆关系之纠葛，有论者直将阿尔泰区视为新疆之一部；^①此外，缘于有清一代阿尔泰与科布多、库伦同属外蒙古，亦有阿尔泰区为外蒙古地方一说；^②当然，更多的论者将阿尔泰区与热河、察哈尔、绥远混同，称为“特别行政区”。^③有鉴于时人对阿尔泰区行政地位的模糊认知，1917年9月4日，阿尔泰办事长官公署官员周宣极在发给北京政府内务部的一份呈文中，请求将阿尔泰区明定为“特别行政区”。该呈文内称，“阿尔泰办事长官兼副都统职，直隶大总统，其官制与施政形式与各特别行政区域相同”，然则“每阅报纸，其各机关通电均不及阿区，故每发生一事，在内地均已传遍，而阿区尚莫不相闻”。检讨其中缘由，周宣极认为，“斯皆由于不深明阿尔泰为特别行政区域之故”。^④其时，关于阿尔泰区的行政地位问题，内务部实有自己的考虑。在内务部看来，阿尔泰办事长官保持现有规模，独立行政，以利于巩固西北、维护主权，原无不可；若明定为“特别行政区”，则一切规制必须比照热河、察哈尔等处办理，然阿尔泰地方“人稀地瘠、筹款维艰”，此项新增经费就地筹措、如何取给实成问题。有鉴于此，内务部经讨论认为，“按之目前情势，尚不能遽议实行”。^⑤显然，在有关阿尔泰明定特别行政区的问题上，阿尔泰区地方当局与北京政府之间存在分歧：阿尔泰区地方当局希望通过明定特别行政区之地位，借以名正言顺地扩充行政规制，有效推进边疆治理；但对于北京政府来说，阿尔泰保持独立行政区地位尚可，惟明定特别行政区意味着财政开支的大幅增加，无论阿尔泰地方抑或中央政府，都无法解决这个难题。从结果来看，现实的财政困难压倒了一切，内务部最终否决了将“阿尔泰区”明定为“阿尔泰特别行政区”的建议，惟泛泛表示，待阿尔泰区地方财力渐裕，再行改定编制、扩充范围。^⑥

三、俄乱、权力竞争与阿尔泰改道

前述研究表明，程克主政以来，阿尔泰区内外形势一度好转。然而，这种状况并未延续多久。1917年夏秋以还，俄国境内局势持续混乱，大批旧俄军人、难民纷纷逃往中俄边境地区。其间一些旧俄军人和难民不顾新、阿边境军队阻拦，拼死窜入中国境内，占牧场、盗财产，“踪迹所至，风鹤频惊”。^⑦受此突发事件影响，阿尔泰区的安全形势陡然变得严峻起来。1917年9月22日，程克以“边政重要，亟应来京请觐”为名，赶赴北京催领欠饷，办事长官职务暂由秘书长兼总务处长易彦云代为署理。^⑧

① 谢彬在谈及新疆与内地间的道路状况时曾指出：“新疆辖地极广，去京师极远，由京至新，取道陕甘或蒙古草地，均须三月内外。假道俄境，亦须月余。由省城南至喀什噶尔、莎车、和阗，非两月内外不达。西北至塔城，西至伊犁，东至哈密，北至阿尔泰，各须兼旬方到。交通迟滞，不第欧美各国所无，即在本国行省之中，亦属鲜有。”在此，谢彬将阿尔泰与塔城、伊犁、哈密并举，显然视阿尔泰为新疆的一部分。参见谢彬：《新疆游记》，第137—138页。

② 彼时内务部制定的“临时参议院议员选派办法”，除各行省外，另列京兆、热河、绥远、察哈尔、川边等五个特别行政区域，唯独将阿尔泰区排除在外。据内务部解释称，“阿尔泰区原在蒙古区域之内”。对此，阿尔泰地方当局反驳说：“热河、察哈尔、绥远城亦系蒙古区域，何以不概括于蒙古之内而特为提出？如以该数处因定为特别行政区域之故特予提出，不知阿尔泰其实一特别行政区域，特政府尚未予以名耳。”参见《周宣极请将阿尔泰明定为特别行政区的意见书》（1917年9月4日），马振棧、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第17册，第4—9页。

③ 详见《内部拟画分行政区域》，天津《大公报》，1916年12月17日，第6版。阿尔泰地方的完整行政名称是“阿尔泰区”，而非“阿尔泰特别行政区”。从制度安排层面来看，阿尔泰区虽是一个直隶于北京政府的“独立行政区”，但在行政规制上远不能与“特别行政区”相匹配。今人对该问题亦多混淆，比如《福海年鉴（2001）》即称阿尔泰“属中央特别行政区”（福海县史志编纂委员会办公室主编：《福海年鉴（2001）》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2001年，第61页）；杨镰介绍谢彬《新疆游记》时，亦称彼时阿尔泰为“直属中央政府的特别行政区”。（杨镰：《西域探险考察文集》第3集，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2015年，第214页）

④ 《周宣极请将阿尔泰明定为特别行政区的意见书》（1917年9月4日），马振棧、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第17册，第9—12页。

⑤ 《内务部科长签》（1917年9月13日），马振棧、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第17册，第22—29页。

⑥ 《内务部给阿尔泰办事长官的密咨》（1917年9月26日），马振棧、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第17册，第22—28页。

⑦ 杨增新：《呈明驱遣俄属逃民全数回国拟将在事印委文武出力各员分别请奖文》（1919年3月20日），《补过斋文牍》已集下，第2072页。

⑧ 《阿尔泰办事长官来京》，天津《大公报》，1917年10月4日，第3版。

其时,易彦云代领的阿尔泰办事长官公署,在外要应对“俄乱延蔓,边防吃紧”之态势,对内则需约束阿尔泰境内俄国乱兵、难民之抢掠,不惟有“兵、饷两缺”、巧妇难为无米之炊之感,还在如何处置阿境俄国“游兵乱民”的问题上不得要领,财政、军事压力与日俱增。^①据1918年2月7日程克呈交外交部的一份公文可知,程克逗留北京“请领欠饷”的进展似乎并不顺利,以至于表达了“坐守多日,迄无着落,现在进退两难之境”的无奈。^②外交部在回复中惟有开导程克,称有关财政部欠饷一事,早已“函知国务院转催财政部,从速筹拨”;同时还婉转建议,阿尔泰边防重要,程克似应早日赴阿以资震慑。^③眼见欠饷问题久拖不决,1918年3月15日,程克于心灰意冷之下称病辞职,北京政府随即任命前恰克图都护副使兼佐理专员张庆桐为副都统充阿尔泰办事长官。^④不过,张庆桐因筹饷之故久未到任,易彦云仍代理办事长官,其间只得靠着向阿尔泰本地商会借款发放兵饷,借以竭力维持时局。^⑤

亦就在阿尔泰俄警频传、时局危殆之际,时人对阿尔泰区未来之行政地位问题进行了讨论。较有影响者,为福建人林传甲所撰《俄警声中之阿尔泰改省议》《阿尔泰改省续议》两篇时论性文章。林传甲以龚自珍《西域置行省议》自许,并以“国家行政统一”“形势尤重”为凭,请将阿尔泰改省,设阿山、阿南、阿西3道27县予以治理;行文当中更将阿尔泰同黑龙江、新疆、热察绥三特别行政区进行对比,详陈阿尔泰建省的紧迫性与可行性。^⑥这两篇文章最初发表在《地学杂志》,嗣后被《申报》《大公报》等主流报纸转载,在社会层面产生了较大影响力。总体而言,林传甲的“阿尔泰改省说”不过是一位远离时局的内地社会知识精英关于边疆政治的浪漫想象,两篇文章当中提出的一些设想,诸如建设连接北京与阿尔泰之铁路、移民实边、开发金矿等,与阿尔泰之实际情形相去甚远。

相较于社会层面漫议“阿尔泰改省”之情状,政府内部对阿尔泰政治归属问题的考量偏于务实。彼时,因俄国新旧政权之交替,俄国驻阿尔泰领事已经失去对阿境俄兵、难民之约束力,依靠传统对俄交涉以维持阿尔泰地缘政治环境稳定的手段,已然失去效用。^⑦随后,面对阿尔泰当局解决“俄乱”所暴露出来的财政、军事能力不足,阿尔泰并新议程再次被提出。1918年8月,时任驻库伦办事大员陈毅呈文北京政府,请将阿尔泰“改区设道”。在这篇呈文中,陈毅首先从阿尔泰治理的视角出发,阐明了新阿合治带来的财政、军事、外交、实业、蒙务、交通和官员待遇等“七利”^⑧。接着,他以经略北部边防、保守外蒙古为着眼点,重点分析了阿尔泰并新带来的“三利”。

其一,整顿界务。阿尔泰境内之察罕通古,在科布多为后路命脉,在新疆为北路咽喉,关系重大。阿尔泰实力不逮,难免会启蒙人觊觎之心,如将阿尔泰直隶新疆,可由新疆军队驻扎该处,显然对经营外蒙古颇有助益。

其二,收抚人心。1913年“中俄声明文件”规定科布多为外蒙古一部分,遂使科布多部分对中国怀有好感者,纷纷输诚新疆,“授爵食俸”。设若阿尔泰归属新省,“则科区一面既归者趋向益坚,未归者倾慕渐起。条约虽难以推翻,而人心又岂能限。失之东隅收之桑榆,前途固未可量也”。如此则阿尔泰并新,不仅坚定科布多蒙人之心,还会及于乌里雅苏台等地蒙人。

其三,振维国防。外蒙古西路防线分为三段:巴里坤一路为乌里雅苏台之后援;阿尔泰一路,为科布

① 详见《收代阿尔泰长官易彦云电》(1918年1月23日,1月10日发)，“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·新疆边防（民国六年至八年）》，第8页；张大军：《新疆风暴七十年》第1册，台北：兰溪出版社有限公司，1980年，第429—431页；《收阿尔泰办事长官程克呈》（1918年2月7日），“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·新疆边防（民国六年至八年）》，第12—13页。

② 《收阿尔泰办事长官程克呈》（1918年2月7日），“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·新疆边防（民国六年至八年）》，第12—13页。

③ 《发阿尔泰办事长官程克电》（1918年2月9日），“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·新疆边防（民国六年至八年）》，第13页。

④ 《命令》，天津《大公报》，1918年3月18日，第2版。

⑤ 中国第二历史档案馆编：《北洋军阀统治时期的兵变》，南京：江苏人民出版社，1982年，第148页。

⑥ 《俄警声中之阿尔泰改省议》，天津《大公报》，1918年3月13日，第6版；《阿尔泰改省续议》，天津《大公报》，1918年3月20日，第6版。

⑦ 《外交部致内务部公函》（1918年8月30日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1912—1927）》第19册，第400—401页。

⑧ 陈崇祖：《外蒙古近世史》，上海：商务印书馆，1926年，第115—119页。

多之右臂；古城一路，则为乌、科共同之接应。“以阿山兵单力薄之近势，不惟无裨于科，且须仰助于新。一旦有警，则所以责之新疆者，既须以自顾之余谋阿，又须以谋阿之余策科，该省势将穷于为力”。因此，惟有将阿尔泰并入新疆，整军经武，“力足则科防固，科防固则边局安，而蒙事庶可有为”。^①

关于阿尔泰的政治归属问题，陈毅坚持认为，阿尔泰不宜设立特别行政区，更不应改省。其具体理由如下：（一）所谓“特别行政区域”，不过因该地历史上、政治上具有特殊情势，为暂时维持现状而制定的一种特别办法，“凡在一国之内，留一特别行政区即为行政存一分之阻力，减一特别行政区域，即为国家增一分之进步”。况且，与热、察、绥三特别行政区内蒙古王公强烈反对改设行省不同，阿尔泰蒙古、哈萨克诸王公均主动要求隶属新疆，因此之故，阿尔泰建立特别行政区域，“聊为个人维持官僚地位之私图，在国家亦殊不值”，实不可行。（二）阿尔泰远悬绝域，中央力量不及，凡事仰给新疆，“以阿区土地人民计之，无论前途如何，发展断无单独成省之希望”。有鉴于1915年刘长炳呈请阿山归并新疆一案，因交新疆省长会同阿尔泰办事长官筹议具复而中止，陈毅在呈文的最后特别强调，大总统应“特令新疆督军兼省长杨增新假以全权，单独筹办，毋庸会商该处办事长官，免生阻力”。^②

身为驻库伦都护使的陈毅，之所以呈请阿尔泰并新，乃是以经营外蒙古为着眼点。原来，1917年俄国内乱以还，外蒙古自治官府失去强援，上层王公、喇嘛内部已有“撤治”之呼声。^③为保障外蒙古“撤治”顺利进行，陈毅特别重视阿尔泰的战略地位，称该地系“千钧一发之区”，万一衅起仓猝，俄人或可利用阿尔泰门户洞开、防守空虚之弊，“南窥迪化，西临塔城，东逼科布多”，正所谓“一隅不守，三面受敌，危机所发，殆不忍也”。^④故在陈毅看来，阿尔泰并新的实施，一方面可发挥怀柔外蒙古之功效，即收抚科布多之人心，藉此亦可使外蒙古上层望风倾慕；另一方面则有利于整顿新、阿防务，阿境之察罕通古战略位置重要，可为外蒙古经略之后盾。

北京政府对陈毅所呈“阿尔泰改区为道”一案颇为重视，决定先由国务院会同外交、内务、财政、陆军、农商各部及蒙藏院进行核办，然后分咨新、阿当局查覆，接着“经咨各主管部院会核商定，再行酌拟办法，提付公决”。^⑤据此流程可知，北京政府虽同意把“阿尔泰改区为道”案纳入议事日程，然亦未如陈毅所建议的那样将阿尔泰当局排除在外。有关该案讨论之结果，据1918年9月20日《申报》报道称，“陈毅电请将阿尔泰该为道区道尹隶属新疆省长，因蒙藏院会议后反对，故未决定”。^⑥相较于《申报》模糊不清的报道，时隔数月之后，天津《大公报》对蒙藏院提出反对意见之缘由，有过较为详细的报道。据该报称，“陈毅之呈请，当时政府即交蒙藏院讨论，而蒙藏院方面以新疆地域既广，已有鞭长莫及之虑，若再将阿尔泰划入管辖，实非所宜，故主张驳回。嗣政府以改划区域，关系至重，为郑重起见，复交由内务、外交二部会同蒙藏院会议，其后又令财政、陆军、农商各部加入会议”。^⑦

作为对蒙藏院立场之因应，新疆省政府方面动员了阿尔泰蒙古王公、贵族的力量，借以表明地方民族精英势力对阿尔泰并新问题之立场。其时，阿尔泰地方新土尔扈特、新和硕特、阿尔泰乌梁海等三部蒙古王公贝勒，联名向杨增新呈文，请求阿尔泰并新。该呈文首先回顾了外蒙古独立以还阿尔泰蒙古三部的遭遇，——在阿尔泰办事长官顾全无力、蒙人无所依靠之际，受益于新省当局的保护、赈恤和收抚，蒙古三部才有今日之完聚。由于这段历史，呈文中明白表示，蒙古三部在情感上“与新疆亲，与阿山疏”。亦正基于此，阿尔泰蒙古三部要求“改归新疆管辖”，并请杨增新将该文转呈北京政府。^⑧另据陈毅的自述，自呈请阿尔泰“改区设道”以来，他与杨增新通过信函就该事进行过多次商讨。期间陈毅鼓励杨增新“顾

① 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第119—122页。

② 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第124—126页。

③ 详见冯建勇：《民族主义、国家利益与地缘政治之纠葛—1919—1924年外蒙古“二次独立”问题研究》，《理论与史学》第3辑，2017年。

④ 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第122—124页。

⑤ 杨增新：《呈覆将阿尔泰归并新疆改区为道情形文》（1918年12月16日），《补过斋文牍》丙集上，第762页。

⑥ 《专电·北京电》，《申报》，1918年9月20日，第2版。

⑦ 《京华短简》，天津《大公报》，1919年6月4日，第7版。

⑧ 张大军：《新疆风暴七十年》第2册，第638—639页。

全大局”，竭力担任阿尔泰改归新疆辖治和察罕通古驻兵的两项重任，杨氏先以“本不欲阿山改归新疆之议，发自新疆，自处嫌疑之地”为辞，假意推脱；随后又以“为国肩任”自许，表示只须中央主持，自当勉力担任阿山改道之责；至于察罕通古驻兵事，“应俟阿山改道案中央是否允准，再照尊筹设法出防”。^①

1918年12月5日，新省当局收到北京政府商咨“阿尔泰改区为道”案的电文。杨增新仔细斟酌，撰写了一份详尽的覆文。^②针对中央政府各部门提出的三个重要疑问——阿境哈萨克人之管理问题、新省统辖之问题与阿尔泰并新后的财政问题，杨增新明确表示：新省历来具有管理伊犁、塔城哈萨克人之经验，故阿境哈萨克人必定帖服；有关新省对阿尔泰之统辖问题，新、阿“邮递电传，早已设备通行”，“在伊塔既不嫌交通之阻滞，则阿山似不虑呼应之失灵”；至于阿尔泰财政问题，“拟概由新疆挹注，不再请领部款，借轻中央负担”。^③在覆文中，杨增新还提出了阿尔泰改道的具体方案，即仿照塔城例，设一道尹加副都统衔，仍驻承化寺；道尹兼办通商事宜，下设外交局，直接与俄国领事办理交涉；道尹兼管防务，拟将阿尔泰旧有军队汰弱留强，并以新疆军队补充、换防；汉、回、蒙古、哈萨克仍分别管理，布尔津河设县、布伦托海设县佐，阿尔泰蒙古三部归督军直辖，并由阿山道尹节制，蒙古、哈萨克头目承袭、递补、升迁诸事仍按旧制；至于道尹人选，可由现任阿尔泰办事长官改任，或由中央直接调用均可。杨增新还特别强调，此举为维护国家利权之根本，否则阿尔泰将为“东三省、外蒙古之续”。^④尽管杨增新对阿尔泰并新案信心满满，且愿意在人事、财政、边防等方面做出诸多让步，但北京政府似乎对阿尔泰并新一事有所考虑，故一直未作明确表态，以至于1919年1月17日陈毅再次呈请阿尔泰改道，并隐隐表达了对该案“久未议决”的不满。^⑤

亦就在阿尔泰改区为道案“久未议决”之际，新任阿尔泰办事长官张庆桐已于1919年1月初抵阿任职。按照北京政府既定的实施方案，有关阿尔泰并新事，终究还得要回到新、阿双方筹议解决的道路上来。然而，正如杨增新所担忧那样：“为阿尔泰长官者，谁肯舍长官不为，而为道尹？”^⑥从维护个人利益的立场出发，张庆桐显然不愿轻易俯仰于新省当局，如此一来，新、阿双方围绕“阿尔泰并新”议程的权力竞争已不可避免，其结果，阿尔泰并新议程迟迟未予推动。

尽管张庆桐及其支持者北京政府在主观上并不情愿撤销阿尔泰的“独立行政区”地位，但随后发生的“阿尔泰兵变”使得阿尔泰的政治归属脱离了阿尔泰地方当局和北京政府预设的轨道。原来，张庆桐自赴任以来，滥发纸币、私自裁兵、冒领军饷，极尽贪黷之能事，激起了阿尔泰商民、官兵的不满。1919年3月7日，部分官兵在连长冯继冉等人的带领下包围了阿尔泰办事长官公署，向张庆桐讨要拖欠达5个月的军饷，卫兵开枪镇压，阿尔泰官兵随即发动兵变，枪杀外交局长朱世昌、财政局长姚明燾，并将张庆桐囚禁。随后，冯继冉还派马玉山赶赴俄国斋桑，通电全国，宣告阿尔泰“独立”。^⑦种种迹象表明，阿尔泰局势似已陷入崩坏之境地。

阿尔泰形势的突变，颇使北京政府感到措手不及，同时也让北京政府确认了一个基本事实——指望阿尔泰区独立行政、保全边境，实不可行。于此形势之下，北京政府不得不求助于新省当局，借以稳定阿尔泰时局。从具体处置过程来看，杨增新抓住了这个难得的机会。此间杨增新一方面致电北京政府，详细汇

① 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第126—128页。

② 参见杨增新：《呈覆将阿尔泰归并新疆改区为道情形文》（1918年12月16日），《补过斋文牍》丙集上，第762—779页。相关先行研究讨论阿尔泰并新问题时，都注意到了这份文献的重要性，但在释读上存在“误读”。具体而言，以往研究者多将该呈文视为杨增新主动向北京政府提出“阿尔泰并新”之明证（详见吐娜《阿尔泰划属新疆的过程及意义》，《伊犁师范学院学报》2000年第3期；刘国俊《民初阿尔泰危机及阿尔泰归新》，《新疆社科论坛》2012年第5期），但细读全文，这份文献应是杨增新针对北京政府商咨“阿尔泰改区为道”案所作的答复。

③ 杨增新：《呈覆将阿尔泰归并新疆改区为道情形文》（1918年12月16日），《补过斋文牍》丙集上，第766—770页。

④ 杨增新：《呈覆将阿尔泰归并新疆改区为道情形文》（1918年12月16日），《补过斋文牍》丙集上，第774—779页。

⑤ 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第126页。

⑥ 陈崇祖：《外蒙古近世史》，第127页。

⑦ 参见刘国俊：《民初阿尔泰危机及阿尔泰归新》，《新疆社科论坛》2012年第5期。

报阿尔泰局势发展和新省应对情形,另一方面则派遣候补道尹周务学调兵前往阿尔泰平息兵变,应对颇为得体。北京政府随即报之以琼瑶,除对新省派队进驻阿尔泰办法表示“至深佩慰”之外,还主动提出阿尔泰并新案,称该案业经国务会议决,“惟改并手续尚需筹议,或于未归并以前,先派周务学暂代办事长官,以资整理”。在杨增新看来,北京政府的此番表态,亦即意味着阿尔泰归并新疆已蒙核准。^①

1919年5月14日,周务学率兵抵达承化寺。翌日,周务学便以议事为名,将兵变首脑冯继冉、杜海顺、穆腾额等三人予以诱捕,就地枪决。随后,周务学遣散了参与兵变的军队,并将张庆桐以贪污、克扣罪名停职法办。接着,新省军队迅速接管哈巴河、吉木乃、哈纳斯等处边防,阿尔泰兵变遂宣告平息。6月1日,北京政府发布“大总统令”,正式宣告阿尔泰归并新疆。内称:“据外交、内务、财政、陆军、农商各部暨蒙藏院呈会核阿尔泰地方归并新疆省改区为道一案,拟请实行归并,以裨治边等语,阿尔泰办事长官着即裁撤,所辖区域归并新疆省,改设阿山道尹一缺,所有该长官原管之蒙哈等事务,均由该道尹循旧接管。”^②至此,在北京政府的授意下,“阿尔泰并新”终由议程变为事实。

结语

民国初年阿尔泰并新历史中的地缘政治特征令人印象深刻。以往研究已经关注到了这一点,然则大多将科阿战争与阿尔泰并新视为因果关系,亦即阿尔泰并新是科阿战争的衍生品。毫无疑问,科阿战争的爆发及其结果,确实凸显了阿尔泰对新疆的依赖性,同时也确认了阿尔泰之于新疆的重要地缘政治战略意义——事实上,刘长炳正是借此理由首次向北京政府提出了阿尔泰区归并新疆的呈请。然而,这种单线条的因果关系无法完全解释“阿尔泰并新”的历史。随着具有新疆烙印的刘长炳去职和有着中央背景的程克主政,阿尔泰区并没有即时改区设道,反而在相当长的一段时期内重塑了周边安全环境,主体性亦随之增强。其间阿尔泰地方不仅拒绝了新省当局提出的“改官设治”要求,还向北京政府建议明定阿尔泰区为“特别行政区”。这段历史表明,科阿战争只是阿尔泰并新这一历史链条中的一环;缀合在该链条上的环节,除了科阿战争以外,当然还应包括程克主政这段历史,随后发生的“俄乱”与“阿尔泰兵变”自然也是这一完整历史链条的重要环节,正是这些环节前后相缀,共同促发了阿尔泰并新的历史进程。

在这一关乎地缘政治的历史事件当中,依稀可见权力竞争的影子。一般来说,地方政治势力的空间扩张,意味着地方权力的扩张,往往导致(或被解释为)偏离中央,从而构成对中央权力的威胁,因此,中央政府倾向于推进地方权力之间的平衡,行政区划的设置与调整则被认为是实现这种权力调节的最佳手段。北京政府最初设立阿尔泰区,赋予其“独立行政,巩固西北边防”之责,显然就有这方面的考量。“阿尔泰并新”虽在刘长炳主政时期即被提出,北京政府亦未表异议,但程克走马上任的事实表明,北京政府更倾向于维护阿尔泰“独立行政区”地位。北京政府原本期待,行政独立的阿尔泰区一方面与新疆互为犄角,维护西北、北部边疆主权,另一方面则可牵制新疆,而不使其独大。然而,根据陈毅的观察,新、阿并立之势,确实形成了双方互相牵掣的局面,但由此造成的事权纷歧之结果,俨然成为边疆隐患。原来,新、阿分治必然导致双方的权力竞争,陈毅更是尖锐地批评此举实为“维持(阿尔泰办事长官)官僚地位之私图”,不惟使得新、阿边防疲弱,毗邻的外蒙古经营亦受其咎。

就当时情形而言,阿尔泰边境地区发生的事件——无论是早期的“科阿战争”,抑或是后期的“俄乱”——本身并没有导致地缘政治环境与权力平衡的根本性改变,它只是进一步确认了一个自阿尔泰区设立以来就开始存在的事实,即阿尔泰地方的财政、军事实力无法支撑其作为一个独立行政区而存在。1917年夏秋“俄乱”以来阿尔泰内部的慌乱进一步印证了这一点。作为边疆地方权力平衡的主导者,北京政府似乎无力作出有效的回应,与之相反,新疆省当局顺势担负起了拯救阿尔泰危局的责任。不言而喻,北京政府之所以准许阿尔泰并新,并非有意在制度上否定阿尔泰行政独立的构想,而是一种基于治理成本

① 杨增新:《电呈阿山改道既经议决请即以周务学署理道尹并设县治县佐文》(1919年4月5日),《补过斋文牍》丙集上,第780页。

② 《命令》,天津《大公报》,1919年6月5日,第3版。

的理性选择：无论是扶持阿尔泰设立特别行政区或改省，或是维持阿尔泰区既有的行政独立现状，均需耗费大量财力，这对于财政疲弱的阿尔泰地方当局或中央政府来说，都是一个不可承受的重任。

总之，阿尔泰并新的历史是多方面因素促成的结果，可被视作近代中国边疆治理的一个缩影：它不仅包含“内”的问题——中央与边疆地方间的垂直性互动关系处理，以及阿尔泰当局与新省当局间的平行竞争；还涉及“外”的议程——中俄双边关系的横向协调和维护。虽然北京政府一直以来信奉政治优先原则，将对俄交涉视为解决阿尔泰地缘政治危机的根本之法，力主维护阿尔泰行政地位的独立性，但在阿尔泰局势崩坏的现实面前，政治优先原则不得不让位于边疆安全这一底线思维，阿尔泰最终走上了归并新疆之路。对于北京政府而言，阿尔泰并新不仅关系到阿尔泰地区行政区划变更，更是在事件之外涉及对新疆经略乃至西北、北部边疆经略的统筹。如果说清朝末年中央政府推行“科阿分治”，乃是从西北、北部边疆治理的全局着眼，彰显阿尔泰“为西、北两路形势扼要所在”之战略地位，用以“弥缝其阙”^①；那么民国初年的“阿尔泰并新”则表明，由于科布多的失陷以及中央、地方财政的紧张，北京政府业已放弃阿尔泰在西北、北部边疆经略中的“西北锁钥”地位，转而采取保守立场，局促于保全阿尔泰地方本身，借以发挥其“新疆战略屏障”之作用。

（本文为国家社会科学基金青年项目“民国时期中央政府对边疆之统合研究”（11CZS026）的阶段性成果）

（责任编辑：周奇）

Geopolitics and Power Competition

—— On the Historical Process of Altay's Being Incorporated into Xinjiang
in the Early Years of the Republic of China

FENG Jianyong, HU Yuhai

Abstract: The historical process of Altay's being incorporated into Xinjiang in the early years of the Republic of China shows strong geopolitical characteristics. A complete process of the mergence is composed of such historical events as the War between Khobudo and Altay, Cheng Ke's administration of Altay District, "Russian chaos" and "Altay mutiny". Meanwhile, the involvement of power struggles can also be spotted. The initial purpose of the Beijing government to establish Altay District was to safeguard the sovereignty of the northwestern border areas through the mutual support between Xinjiang and Altay; the policy was aimed at containing Xinjiang to prevent it from independence as well. However, this resulted in the mutual impediment and restraint imposed on both Xinjiang and Altay, which grew into a hidden peril and worsened the situation of border defense. Under such a circumstance, the final approval of the Beijing government to incorporate Altay into Xinjiang isn't an intentional denial of the idea to set up Altay as an independent administrative district in a systematic sense, but a rational alternative based on governance costs. As a result, Altay's mergence into Xinjiang is not only related to the change of administrative divisions in Altay, but also involves the overall planning of the governance of Xinjiang and the northwest and northern border areas. If it is said that the central government of the Qing Dynasty carried out the "Altay separated from Khobudo" from the perspective of the overall situation of the northwest and the northern borderland governance, highlighting the strategic position of Altay as "the summary of the situation of the west and the north", then the "Altay's mergence into Xinjiang" in the early years of the Republic of China shows that the Beijing government had turned to a conservative position and is limited in preserving Altay itself and playing its role of "Xinjiang strategic barrier" effect.

Key words: the historical process of Altay's being incorporated into Xinjiang, geopolitics, power competition, borderland governance

①《今兵部尚书长庚拟筹阿勒台山防守事宜折》，《外交报》1905年第5卷第113期，第12页。