

## 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

段金生

以地方意识和地方政治为表现内容的政治区域化景象是民国政治的重要特征。南京国民政府建立后，虽然试图重塑在边疆地区的中央权威，但举步维艰，中央权威在边疆地区多受阻滞，云南在其中颇具代表性。在政治区域化场景下，云南地方实力派与国民政府中央形成了复杂的博弈关系，一方面地方实力派表现了对中央权威的认同，但另一方面对中央权威有一种防范、抵触心理。这既是中央权威失据的表现，也与地方实力派的切身利益和思想观念有关。在此场景下，云南地方实力派对边疆的具体治理，呈现了一种复杂的矛盾形态，一定程度上是民国边疆问题的缩影。

**关键词** 边疆治理 中央权威 云南地方实力派

作者段金生，1981年生，云南民族大学人文学院教授，中国社科院近代史所博士后流动站驻站研究人员。联系地址：昆明市一二一大街，邮编 650031。

中央与地方，是一个国家政治架构中必然存在的两端，双方的复杂、多样化关系是影响一国社会政治发展趋向的重要因素。传统中国强调“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的大一统政治意识，并认为“圣人法乾坤以作，因卑高以垂教，设官分职，锡珪胙土。由近以制远，自中以统外”，<sup>①</sup>表现出由中央而及地方的治理思维。同时，古人也认识到“繇乱而之治，则州域奠定，而形势操于一人。繇治而之乱，则州域纷更，而形势散于天下。盖有都会焉，有藩服焉，有疆索焉，此州域也”，“时代之因革，视乎州域；州域之乘除，关乎形势”，<sup>②</sup>隐含有社会政治形势变革过程会影响中央与地方间关系的思维。受思维观念、自然环境、王朝实力诸多因素之影响，历史上中央与边疆地方之关系尤为复杂。

\* 本文为中国博士后科学基金项目《南京国民政府与西南军阀关系研究》（项目批准号：2012M510695）与云南省哲学社科规划项目《南京国民政府对云南的治理研究》（项目批准号：YB2012050）的阶段性研究成果。在修改过程中，承蒙云南师范大学历史与行政学院张永帅博士、香港中文大学历史系李林博士、五邑大学刘进教授及审稿专家惠赐意见，谨致衷心谢意。

① 《隋书》卷26《百官志上》。

② 顾祖禹：《读史方輿纪要·历代州域形势纪要序》。

自 19 世纪初叶,“清帝忽然遇到从未见过的西方侵略”,“敌人从海道而来”,“从前对付边夷的方法不能来抵御新式和不测的海上杀伐与技术专精的民族”,中国传统的方式无法应付,“反屡蒙其害”。<sup>①</sup>所谓“新式的海上杀伐与技术专精的民族”,即是工业革命后向海外拓展殖民地的西方民族国家。近代中国在受西方民族国家侵略的同时,也受西方民族国家之影响,开始构建自身民族国家的进程,然而,这一进程异常曲折。受国内外时局的影响,清末即出现了中央权威衰落、地方督抚势力坐大的政治景象,民国时期这一趋向的发展更为明显。由于传统权威失落,而新的权威又未能稳固建立,于是出现下述政治景象:“窥时局者,以前每曰中心势力。中心势力何在,则时局之发展将由何方向。今则不然,中心势力久不存在,藉曰有之,亦只能谓之一部分而已。而所谓中心可以左右时局,并测将来之趋向者,则在仇恨而不在势力”。<sup>②</sup>此处“仇恨”之语,系评论者借喻“中心”对时局影响的暂时性。在此场景下,地方军政实力派遂相机崛起,地方主义颇为盛行,<sup>③</sup>并或欲独善其境,或欲联结图治,政治区域化之景象逐渐明晰。<sup>④</sup>其时,边疆地区的地方意识也明显增强,邻省间既相互图谋或戒备,但也试图联结组成势力集团以与其他势力抗衡。云南尤为明显,云南辛亥革命后的首任都督蔡锷督滇后很快离职,其后唐继尧能够继任,一定程度上就是当时地方意识盛行、“滇人治滇”适合省内外舆论之结果;唐继尧后来一度曾控制川、黔,在西南边疆形成了政治区域化的真实局面。南京国民政府时期,虽然国民党试图构建稳固之中央权威于边疆地区,<sup>⑤</sup>但限于国民党内部因素与国内外复杂形势之影响,以地方意识和地方政治为特征的政治区域化景象并未完全消除。<sup>⑥</sup>诸多边疆省区之地方军政实力派,虽然名义上服从南京国民政府中央,但中央政府对地方之具体事务,尤难过问。云南在“二六政变”后,龙云逐步掌握了地方军政大权,仍保持了较强的地方意识,对中央政府的防范心理甚严。时至 1945 年昆明事变,南京国民政府仍未能实现对云南之彻底控制,云南的地方政治色彩并未消除,与中央之关系错综复杂。<sup>⑦</sup>近年来,学术界关于南京国民政府治理边疆的研

① [美] 别生:《近代中国边疆宰割史》,国际问题研究会 1934 年译印,第 3 页。

② 时评:《中心》,《申报》1925 年 5 月 25 日。

③ 关于民国地方主义的研究成果颇多,此处仅择要列举一二。例如王续添发表的系列研究论文:《地方主义与民国社会》,《教学与研究》2000 年第 2 期;《地方主义与民国社会(续)》,《教学与研究》2000 年第 3 期;《论民国时期的地方政治意识》,《教学与研究》2003 年第 5 期;《论民国时期的地方政治意识(续)》,《教学与研究》2003 年第 6 期。

④ 有学者认为,近代中国政治区域化的明显景象出现在国民党北伐前夕:“北伐前夕,随着中央政权在直系及反直政治军事同盟之间交替,新的权力中心无法形成,中央政权名存实亡,地方自治思潮兴起,中国政治出现了明显区域化倾向。”杨天宏:《地方意识的兴起与中国政治的区域化——北伐前夕中央与地方政治关系分析》,《西南民族大学学报》2001 年第 10 期。

⑤ 参见段金生:《南京国民政府的边政得失及其影响因素》,《北方民族大学学报》2012 年第 1 期。

⑥ 区域是相对于整体或全局而言,政治区域化是中央政治权威被分割的表现,系建立于地方主义基础之上。地方主义是建立在地方意识或地方政治认同基础上的一种团体思维,在中央权威失据的情况下,它或期图闭关自治、割境自保,或期图合纵连横、抗衡其他势力。游离于中央权威之外的区域性军政实力派的存在,是地方主义的重要表现,一定程度上是地方意识与地方政治的主要载体。

⑦ 参见段金生、郭飞平:《民族国家构筑的同质异向:南京国民政府与云南地方实力派关系的考察》,《云南行政学院学报》2012 年第 1 期。

究成果颇多,<sup>①</sup>但从政治区域化这一视角进行探讨的仍显薄弱。本文试以云南为例,对政治区域化场景下南京国民政府时期云南地方政府的边疆治理行为背后所隐藏的复杂面相试作分析。

## 一、“闭关自守”与相互利用：云南地方实力派与国民政府中央关系之实态

国民党力量早就试图控制云南,1926年在昆明成立的中国国民党云南临时军政委员会,就曾策划推翻唐继尧之统治:“联络本省比较开明的军事首领,分化唐继尧的武力”,“联络各地进步人士及迤南民军首领,扩大‘倒唐’势力。”<sup>②</sup>同年,其时仍坚持联共、扶助工农政策的国民党中央农民部还派遣农民运动特派员陈通新等人入滇工作,以“对于云南民众,应极设法应付”,<sup>③</sup>实为计划领导云南农民进行倒唐活动。但是,唐继尧对云南之控制十分严密:云南“政治封锁、交通不便,邮件及客商经安南河口,必行检察。凡三民主义书籍,即认为赤化,严禁入口。因此,滇民对于世界潮流,以及国内政治、经济状况,全不明了”。<sup>④</sup>受诸多因素之制约,国民党在云南的力量较为薄弱,在云南进行的思想宣传等活动,亦多仅具政治号召意义。但此时,北伐军发展迅猛,而唐继尧仍想坐收渔利,并企图扶持其弟唐继虞上台以建立兄终弟及的家族政治,导致唐氏势力未为国民党所伐倒,反为其下实力人物发动“二六政变”而推翻。

1927年“二六政变”后,龙云、胡若愚、张汝骥三强鼎立,云南政局处于微妙之脆弱平衡态势。最终,龙云利用对手战略运用失误,而自身善借民心,在其下属精诚团结之支持下,先后打败胡、张势力,统一了滇政,<sup>⑤</sup>开始了对云南长达18年的统治。是时,南京国民政府并未统一全国,且高层内部也存在着激烈的权力博弈,尚无过多余力顾及云南政局。

出于自身利益得失之考量及对国民党改组后国共关系发展认识之差别,蒋介石系力量在南京另立国民政府,与原设于武汉的国民政府相对峙,并最终将武汉政府“消化”,实现了名义上的统一。但是,“有名无实的统一之后,蒋介石虽高高在上,控制唯一合法的中央政府——南京政府,但事实上不过是占领东南几省的一个诸侯。他环顾当时的中国,自南至北,除他之外,还有五个权力中心:广州的李济深、武汉的李宗仁、开封的冯玉祥、北平的阎锡山以及沈阳的张学良”。<sup>⑥</sup>蒋介石在与武汉国民政府进行争斗的同时,利用其控制着国民党的主要军事力量之优势,在政治上取合纵连横之策,获得了李宗仁、冯玉祥等力量的支持,故曾分别设立武汉、太原、广州、开封四个政治分会,以示对相关势力之笼络。然而,

① 参见段金生:《30年来南京国民政府边政研究综述》,《中国边疆史地研究》2010年第3期。

② 张若谷、李表东:《一九二六年“倒唐”回忆录》,《近代史资料》1958年第3期。

③ 中国国民党五部档案:6199,《云南农运特派员陈能新等致中央农民部呈》(1926年11月23日)。中国社科院近代史所图书馆藏“国史馆”档案电子版。

④ 中国国民党五部档案:6199,《云南农运特派员陈能新等致中央农民部呈》(1926年11月23日)。中国社科院近代史所图书馆藏“国史馆”档案电子版。

⑤ 参见杨维真:《从合作到决裂:论龙云与中央的关系(1927—1949)》,“国史馆”2000年版,第64—66页。

⑥ 李敖:《蒋介石评传》上册,中国友谊出版公司2011年版,第134页。

随着蒋介石地位的上升与实力的不断增长,必欲消灭异己势力。蒋介石曾试图在1928年召开的国民党二届五中全会上取消各地政治分会,但未能实现;其后又望借编遣会议之机消解其他军事派别,独揽军权。<sup>①</sup>此举自然遭到李宗仁、冯玉祥等势力之反对,于是蒋桂战争、中原大战先后爆发。这时蒋介石急需地方势力之支持,云南是其中之一。

龙云掌控云南后,曾在蒋介石与桂系之间徘徊。代表龙云去南京面谒蒋介石的周钟岳曾建议龙在蒋、桂之间采平衡策略:“吾滇处此,以国家大计论,则当拥蒋;以地方利害论,则当联桂。故弟意仍宜双方兼顾,不宜忽略。”此语正体现了此时龙云之两难处境。但经最后之利弊权衡,龙云最终选择支持蒋介石,从而开始了双方的长期复杂关系。<sup>②</sup>

唐继尧被推翻后,新一代云南地方实力派仍希望游离于中央权威之外,实行“闭关自守”之治。“二六政变”后,龙、胡、张主导成立了云南省省务委员会,将广州国民政府所定名单中的李伯东和王复生排斥在省务委员之外。而龙、胡诸人虽派出代表驻于广州,向广州国民政府争取军队番号和军事头衔,以为稳固自身地位增加筹码,但他们并不愿意接受国民政府之领导。倒唐后,胡、龙等人以云南省务委员会名义,发表了《云南省政府大政方针宣言》,就内政、外交等方面提出了他们的主张。在与国民政府之关系上,强调他们只“始终与国民政府通力合作”。<sup>③</sup>“合作”折射出此时云南地方各派势力希望双方各取所需,维持友好关系。虽然其时国民党尚未将北洋势力彻底革除,但其发展迅速,统一之势已现,云南地方实力派对此景象不可不见。而作此表态,实是沿袭唐继尧统治后期的“闭关自治”思路。<sup>④</sup>

龙云选择支持蒋介石,蒋介石此时也极需龙云之力量以牵制桂系,故蒋对龙多优示以加。龙云亦在蒋桂及中原大战中给蒋以支持,双方关系较好。不过,蒋介石之政治目标在于消解其他包括边疆地方实力派在内的异己势力,构建统一之中央权威;而龙云等地方实力派虽然无力角逐中原政局,但希望维持对地方政局的牢固控制以保障其既有利益。双方政治目标相违,故虽然曾有合作,但无法从根本上消融二者政治利益上的巨大鸿沟。双方之合作,多系一种相互利用或利益的暂时妥协。龙云之子龙绳武曾精辟地总结龙、蒋关系:“老太爷和蒋先生谈不上有什么私人交情,他们两人只有利害上的交情。老太爷认为蒋是一个已经形成气候的领导人物,所以支持他。”<sup>⑤</sup>纵观南京国民政府统治时期,云南地方实力派与蒋介石之关系,大致经历了观望中的“模糊”、相对融洽、猜忌与防备、“斗而不破”到分道扬镳等五个阶段,<sup>⑥</sup>相互利用与防备是主流,双方从未有过真正之信任,并最终走向了不同的

① 参见李敖:《蒋介石评传》上册,第138—139页。

② 杨维真:《从合作到决裂:论龙云与中央的关系(1927—1949)》,第93—95页。

③ 谢本书、冯祖貽编:《西南军阀史》第2卷,贵州人民出版社1994年版,第348—349页。

④ 唐继尧统治云南时期,向外扩张的意识较强,曾先后出兵控制川、黔,成为西南军阀的领袖人物。然而,由于长期征战,内部不稳、矛盾尖锐,导致被其部属顾品珍逐出云南。虽然唐继尧后来重返云南掌握政局,但已无从前之威势,在1925年出兵广西失败后,看到暂时难有所为,就企图利用云南地处西南边陲、交通不便、其他势力一时无力顾及等条件,实行“闭关自治”,试图在南北战争中渔利。

⑤ 张朋园访问、郑丽榕纪录:《龙绳武先生访问纪录》,“中央研究院”近代史研究所1991年版,第87页。

⑥ 参见段金生、郭飞平:《民族国家构筑的同质异向:南京国民政府与云南地方实力派关系的考察》,《云南行政学院学报》2012年第1期。

发展路径。

在上述复杂的政治形态下，虽然抗战后国民党中央政权的军事、经济力量不断向云南渗透，并试图“把他的一套政治班底搬进云南，以便驾驭省府”，<sup>①</sup>但在复杂博弈的背后，云南地方实力派仍较牢固地控制着本省的行政大权，并掌握着较独立的军事力量。

## 二、中央政制与地方规制并存：云南行政机构的双重化特征

南京国民政府时期，新一代云南地方实力派较唐继尧时代更具内向性。<sup>②</sup>唐继尧统治时期，缘“护国护法诸役，皆发自云南，唐逆个人之虚誉日有增进，养成彼辈虚而无实之自大心，日以西南领袖东大陆主人自居”，<sup>③</sup>不时进行对外扩张活动。但是，“云南之实力及地位又不足以争衡中原”，<sup>④</sup>加以此时中国政局发生极大改变，新一代云南地方实力派“除偶尔对贵州窥视一眼外……实在无心卷入外界事务”。<sup>⑤</sup>于是，新一代云南地方实力派更注重对本省控制权的掌握，一方面既表现出顺应国民政府中央要求或时代趋势而进行变革，但另一方面则根据本省现实或自身认知而自行其是。

在抗战之前，云南地方实力派对云南之治理，按照龙云所述，主要分三期施治。首先，统一行政、肃清盗匪，以稳定社会秩序：“当十八年（1929）省府成立之初，值地方秩序破坏、金融紊乱、民生凋残，是以集中精力勘定变乱，肃清萑苻，使行政纳于轨，而闾阎得以绥靖”。其次，恢复地方元气，为行政事业打定基础：“军事时期既过，为恢复地方元气计，则休养生息，循序渐进，凡百庶政于纷如乱丝中——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”。再次，在上述基础上，推进各项具体事务工作：“权舆已具，于是合群策群力谋积极之建设。”此期之大政如下：1933年12月云南省《县政建设三年实施方案》公布实行，责成主管按课程功期，人尽其力，财尽其用，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；修筑滇黔、滇缅公路干道、支道，“咸使督责，依限完成”。<sup>⑥</sup>对于纷乱的民国政局而言，设立稳定、有效的行政机构是政府管理之基本保障，政府施治是通过行政机构对具体的社会事务（包括政治、经济、教育诸端）进行指导或管理。“行政机构为事

① 参见〔美〕易劳逸著、王建朗等译：《毁灭的种子：战争与革命中的国民党中国（1937—1949）》，江苏人民出版社2009年版，第13—14页。

② 参见段金生、段红云：《西南边疆的内部差异及南京国民政府治策的调整》，《思想战线》2012年第1期。

③ 中国国民党汉口档案：12902，《云南现状报告》（1927年2月2日），中国社科院近代史所图书馆藏“国史馆”档案电子版。

④ 中国国民党汉口档案：12902，《云南现状报告》（1927年2月2日），中国社科院近代史所图书馆藏“国史馆”档案电子版。

⑤ 〔美〕易劳逸著、王建朗等译：《毁灭的种子：战争与革命中的国民党中国（1937—1949）》，第4页。

⑥ 云南行政纪实编纂委员会编：《云南行政纪实》第1编《总述·序》，云南省财政厅印刷局1943年铅印版。

业推进之原动力,此原动力之健强与否,关系行政效率至巨”,<sup>①</sup>故完善行政机构,保障其有效运行,实为边疆治理之关键,一定程度上可反映出边疆治理的基本面貌。

南京国民政府统治时期的云南地方行政机构,大致形成了中央政制模式与地方创设机构并存的格局: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。前者以省县制之实施为代表,后者则以殖边督办公署、对汛督办署以及土司制度的存在为主要体现。

南京国民政府实现了对全国形式上的统治,虽然其有效整合能力较弱,各地方实力派对中央政令或有阳奉阴违,但鲜有公然违背中央政制之举。云南之政制,在1927年“二六政变”后,并未与国民政府之政制统一。其时,龙云、胡若愚、张汝骥实力相当,为平衡起见,决议废除省长制而采合议制,推唐继尧为总裁;后又改行委员制,在委员中选推1人为主席,胡、龙两人均先后被推任主席职。此即龙云所谓“民国十八年以前,本省行政机构未臻完全,意志未能统一”之情态。时至1929年8月1日,南京国民政府正式发布《云南省政府组织令》,改组云南省政府,云南省府之政制始告统一:“照中央规定,彻底改组省政府”。<sup>②</sup>此次改组云南省政府组织之具体情况如下:裁原设之军政厅,归并于1928年成立的主管云南省军事的总指挥部;改交通厅为建设厅;改外交厅为外交部驻滇办事员;裁司法厅,并改高等审、检两厅为高等法院;裁废各道尹;依组织法第八条,设秘书处、民政厅、教育厅、建设厅;中间曾一度增设农矿厅,后仍归并建设厅等。同时,废除道制,各县直隶于省府,县政府之组织依县政府组织法办理。<sup>③</sup>自此,云南省政府按照国民政府中央法令,实行了与全国政制统一的省县制。1934年,南京国民政府为进一步改革省制,推出省政府合署办公制度。云南省政府接到国民政府颁发的《省政府合署办公办法大纲》后,“当即筹议改建公署”,并决定“组织建筑委员会主持办理,以各厅厅长为委员,建设厅长为主任委员”,表示“省府合署办公原为力谋地方行政效率之增进……其规程已奉行政院规定公布,本省自应遵办,一俟新署建筑竣工,即当遵照规程,切实改组”。<sup>④</sup>同时,还根据南京国民政府中央政令,将原有的宁江、梁河、盈江、莲山、陇川、瑞丽、潞西、泸水、德钦、福贡、碧江、贡山、龙武、宁蒗、沧源15个行政委员会改为设治局,以为设县之基。<sup>⑤</sup>上述举措,均是云南地方实力派遵照南京国民政府统合地方政制之举,体现了与全国政制的同一性。

但是,在保持与国民政府中央政制一致的同时,云南地方实力派也根据地方情况,创设了一些具有地域特征的地方行政机构。龙云认为:“我国区域辽阔,各地环境互殊,民俗不同,在国家一贯施政方针之下,其进程或有不齐,果能因势而利导,必也殊途而同归。”<sup>⑥</sup>云南边疆是国防重地,但边民文化较低,“言语风俗习惯又因种族各别而不同”。故云南省政府认为:“对边务之一切措施,不能不就地方特殊情形,因缘为制,以期抚绥边氓、倾心

① 许公武:《调整边政机构之拟议》,《边政公论》第6卷第1期,1947年。

② 云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·提要》;云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·一·省政府之组织系统及沿革》。

③ 参见云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·一·省政府之组织系统及沿革》。

④ 云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述二·省政府合署办公之计划》。

⑤ 参见云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《民政·建制·沿革》。

⑥ 云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·序》。

内附，然后徐图开发，用以巩固国防。”<sup>①</sup> 源此思维，1929年云南省政府在遵照中央废除道制、实行省县制之政令的同时，仍以“西南沿边，各属区域辽阔，交通不便，且界连越缅，边防、外交关系綦重，废道后实有另设高级行政机关整饬督率之必要”为由，决定在原腾冲、宁洱（普洱）两道尹驻地改设第一、第二殖边督办公署。<sup>②</sup> 两殖边督署职掌“监督沿边各属，专办边务事项”。第一殖边督办公署辖中甸、维西、兰坪、腾冲、龙陵、镇康6县，阿墩、菖蒲桶、知子罗、上帕、泸水、干崖、盏达、陇川、芒遮板、猛卯10行政区，并且其附近之丽江、剑川、云龙、保山、顺宁5县如遇关防与殖边事务，亦得直接指挥。第二殖边督办公署辖双江、澜沧、车里、五福、佛海、镇越、宁洱、思茅、六顺、普文、江城11县，临江、勐丁2行政区。<sup>③</sup> 同时，仍保留清末光绪年间所设的办理中越国防与外交事务之河口与麻栗坡两对汛督办，并在废除道制后，改其直隶于云南省政府。<sup>④</sup> 此时，元末明初开始设立的土司制度仍然继续存在。至1939年，云南全省还有土司102处。<sup>⑤</sup> 这些具有地方特色之行政机构及原有边疆政制的创设或保留，也是云南省政府治理边疆的重要依托。

边疆治理是政府在民众认同基础上对边疆实施有效管理之行为，其内容涵盖政治、经济开发、文化教育诸多范畴，多通过具体政策表现出来。但是，“政策能否贯彻，建设能否完成，都以机构是否健全为断”，行政机构之设置，实对边疆治理影响极大，且“涉及政治制度的问题”。<sup>⑥</sup> 因此，观察行政机构之设施，实是考察边疆治理的重要一环。云南地方实力派所创设的一些具有边疆地方特色的机构，如殖边督办与对汛督办，客观上对维护边疆利益也起到了积极作用。<sup>⑦</sup>

### 三、国家认同与社会政治的非序化：非常态场景下的地方边疆治理

“边疆问题是省政问题，其实还是整个国家问题。”<sup>⑧</sup> 边疆治理之成败，实与国家发展关系密切。在民族国家视野之下，南京国民政府虽然将边疆视为国家疆域的重要组成部分，但国民党内派系林立、中央权威不足，加以日本入侵，巩固统治根基与因应日寇侵略成为其最急迫的问题，故从实用主义出发，边疆治理在其政治视野中仅居边缘性地位。<sup>⑨</sup> 而边疆地

① 云南行政纪实编纂委员会编：《云南行政纪实》第2编《边务·提要》。

② 参见云南行政纪实编纂委员会编：《云南行政纪实》第2编《边务·设置第一第二两殖边督办公署》。

③ 参见云南省志编纂委员会办公室：《续云南通志长编》上册，云南省科学技术情报研究所印刷厂1985年印，第1113—1115页。

④ 参见云南行政纪实编纂委员会编：《云南行政纪实》第2编《边务·河口麻栗坡两对汛督办》。

⑤ 参见云南省民政厅：《内政部渝民字第二〇七二号咨开》（1939年10月17日），云南省档案馆藏：全宗11，目录8，卷26。

⑥ 边政公论社：《发刊词》，《边政公论》创刊号，1941年。

⑦ 第一、第二殖边督办，河口与麻栗坡两对汛督办，对开发与建设边疆，都起到过积极作用。参见陈国保：《试论民国时期云南边疆的殖边督办》，《中国历史地理论丛》2006年第2期；陈元惠：《从国防与外交机构到特别行政区——清末民国时期云南对汛督办的设立与演变》，《中国边疆史地研究》2008年第2期。

⑧ 社论：《云南的边疆问题》，《云南日报》1946年10月14日。

⑨ 参见段金生：《民国政府的边政内容与边政特点——以南京国民政府为中心》，《思想战线》2011年第1期。

区的行政权多被地方实力派实际掌握,边疆地方政府担负着边疆治理的最直接责任。南京国民政府时期的云南,在国民政府政治视野中的地位经历了复杂的变化过程。<sup>①</sup>抗战爆发后云南成为大后方,故其边疆治理问题,不仅关系国防与外交,而且对中华民族抵御外侮亦具重要意义。

对云南地方实力派的边疆治理之探讨,须置于近代民族国家构筑的视野下考察。伴随西方资本主义殖民活动的扩展,形成于西方的民族国家理论也逐渐东移,并深远地影响着中国近代社会的发展进程。在中国传统的王朝国家视野在近代与西方民族国家疆域思维相遇,在力量与思维的激烈碰撞中,传统王朝国家的理想化疆域思维逐渐被民族国家的科学化、精准化之疆域认识所替代,开始向明确的国家主权、疆域、边界思维转变。<sup>②</sup>这一转变并非和风细雨,是在阵痛中开始的。

民国时期边疆在西方列强的侵掠下有分裂之危机,并且旧的中央权威被颠覆了,新的中央权威的构建却举步维艰,地方实力派兴起争雄,呈现出政治区域化之场景,更使边疆问题日趋复杂。然而边疆各地方实力派的国家认同大都不容置疑,虽谋求割据称雄一隅,但鲜有分裂的图谋。云南地方实力派的边疆治理,也处于这一复杂的社会政治场景之中。

虽然龙云等新一代地方实力派排斥南京国民政府中央势力对云南政务的干预,但其思想上对国家统一是认同的。龙云在《云南行政纪实》所作序中,首先言“滇位中国边陲”,虽是一句简单的描绘云南地理方位之语,但其中蕴含了云南系中国疆域之一部分的思维;继言“以菲材谬膺疆寄,自受命以还,朝乾夕惕,不怕宁居”,此语则表现其自认为系边疆之一吏;再言“缅思国父革命建国之遗训,委座立民兴邦之宏规,际此大时代旋转变迁之会,当此西南国防紧要之冲前乎,无所因旁乎,无所恃凛于职责之钜,一惟秉承中枢,恪遵国策,服膺领袖,期守成统一之大业,庶乎根本强而枝叶自茂”,此则表现出对国民政府中央权威的认同与理解;故进而表示“苟有福于国家,利于人民者,莫不竭力以趋赴之”,除却其冠冕堂皇的语境外,表露出其对国家命运的关注。<sup>③</sup>1929年新改组的云南省政府委员会,在其就职宣言中有“云南省政府溯自奉命组织成立……当省政丕变之余,在事同人躬自淬砺,服膺党义”<sup>④</sup>诸语,其实也表现了云南地方实力派的国家认同意识。正如有学者指出:“近代由民族主义激发的追求国家统一乃时人一普遍心理,地处边远之云南亦不例外”,龙云地方政权对国民党统一势力是追随的。<sup>⑤</sup>笔者也认为:“民国地方主义实力派的存在是民国社会、经济、政治制度在转变过程中权力分配失衡的产物,他们的存在及其在地方的政治实践,也是民族国家构筑过程中的有益探索。表面与中央政治权威存在冲突,但根本政治目标也是民族国家。”<sup>⑥</sup>云南地方实力派对边疆的治理,是在国家认同观念下的区域具体治理

① 参见段金生、郭飞平:《南京国民政府政治视野中的西南边疆》,《云南师范大学学报》2011年第5期。

② 参见段金生:《近代中国的边疆社会政治及边疆认识的演变》,《社会科学战线》2012年第9期。

③ 云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·序》。

④ 参见云南行政纪实编纂委员会编:《云南行政纪实》第1编《总述·云南省政府委员会改组就职宣言》。

⑤ 陈征平:《近代民族主义与龙云地方“独立”政权》,《学术探索》2009年第2期。

⑥ 段金生、郭飞平:《民族国家构筑的同质异向:南京国民政府与云南地方实力派关系的考察》,《云南行政学院学报》2012年第1期。

行为，应理性分析。

近代，地处西南边陲的云南面临着紧迫的危机：“清季国势凌夷，外交失败，木邦、孟养，缅甸被吞并于英……某方虽属盟邦，然一度嚣尘之江心坡有片马问题尚未解决，而诱为腾龙沿边山头青年听其组织指挥之侵略思想，又复热烈。”<sup>①</sup>在此形态下，云南地方实力派的国家认同观念，其意义不言而喻。

南京国民政府建立后，国民党政权虽然逐步控制了甘肃，但对宁马、青马及新疆军阀，一时却力所未及。西南边疆亦是如此，虽然1935年蒋介石解决了贵州地方势力，并将中央力量渗入四川，但川系地方势力仍然存在，而云南更是基本维持了原来状态。中央权威指导地方政治，本是常态社会政治秩序中的自然景象，但国民党政权高层内部权争激烈，对地方社会控制无力，地方实力派对其认同在很大程度上仅是为了寻求一个维持统治的合理与合法性基础。云南地方实力派即是其中之一。因此，龙云对蒋介石1935年在贵州假途掌政的行为产生了强烈的戒备心理。而后抗战爆发、国民政府西迁，国民政府势力从政治、军事、文化诸多层面不断向云南渗透，双方矛盾更形尖锐，时有对峙情形发生，1945年昆明事变的发生即是中央权威与云南地方矛盾长期累积并激化的结果。由于中央权威与地方政治的这种复杂形态，使双方均无力也无法完全集中于边疆治理，云南边疆的诸多问题自然受到影响：“云南本身之成为边疆问题，已数千年矣。较远者，如楚威王使将军庄蹻将兵略地定滇……民国初年，虽当变乱之后，而柯树勋、徐为光辈，仍不断进行边疆建设工作。但此数千年之工作，并未将本省边疆问题完全解决，而仅将边地之大部，由内而外，逐渐开化，使成为内地。迄至今日，本省仍有三分之一以上之地区，亟待继续建设。”<sup>②</sup>民国时期云南边疆的这一状况，虽是历史上诸多矛盾长期累积的结果，但与这一时期云南地方与中央的复杂博弈不无关系。

理想状态的边疆治理，是常态社会秩序下中央与地方权责关系的平衡、合理分配。当时，已有论者认为云南边疆问题之解决，应由中央与地方协同办理：“由中央政府以国家力量负责办理，‘省政府’只能负向导协助的责任，尤其是在财政改制，省财政窘迫穷蹙的今天”；“今后只有以国家力量，消融种族成见，为一切边疆民族谋共同的福利。边疆问题的解决，此实为第一要图”。<sup>③</sup>然而，由于南京国民政府时期中央权威的有效性不足，地方实力派崛起并呈现政治区域化的景象，云南地方实力派在治理云南边疆的过程中虽然表面上亦尊崇中央政令、实行全国统一的省县制，但具体施治过程对中央权威多有抵触，这一论者的理想治理模式自无实现之可能。其时，还有论者要求接近代的“计划政治”模式来开发边疆：“计划政治为现代政治史上的新措施，在往昔专制封建时代，政治目的只在消极的安定社会，休养生息，‘足食足兵，民信之矣’，这还是儒家的政治思想。近代政治，随科学之进化而进步，政治目的已由消极的安定民生，进而为积极增进人民幸福，在此种目的下，政治工作就需要以人民福利为前提的工作计划。”<sup>④</sup>显然，此论在当时的局面下，自属奢谈。

① 杨履中：《云南边疆建设之必要性》，《民日报》1946年5月5日。

② 杨履中：《云南边疆建设之必要性》，《民日报》1946年5月5日。

③ 社论：《云南的边疆问题》，《云南日报》1946年10月14日。

④ 社论：《为省政三年计划进一言》，《云南日报》1946年9月14日。

边疆治理是国家政治内容的重要一环,尤其在民族国家的构筑进程中,边疆之离失或变化与国家、民族的发展走向联系密切。<sup>①</sup>抗战爆发后,西南边疆地位上升,有评论认为:“抗战期间,由于战局影响,西南边疆,骤形重要,惟一切努力,大部限于军事需要,对于政治,文化,经济,教育,诸端实犹有待于今后的努力。”<sup>②</sup>此语既体现了边疆地区对抵抗日本侵略、维护国家疆域完整的重要性,同时也反映出南京国民政府时期边疆治理的非正常形态,即此时的边疆治理不是稳定的社会政治秩序下政府的长远规划,而是危机下的具体因应之策。民国政府的边疆治理,虽体现了符合社会发展走向的一面,但由于这一时期国内外诸多因素的客观制约,远难达到理想的目标。正如时论所言:“中国自近百年来外交失败,边疆日感千里以至藩篱尽撤门户大开;全国上下,虽竞言开发边疆,而开边大业,始终停滞在理论阶段,主要原因,即在于政府未能专注全力,巩固疆圉。”<sup>③</sup>“政府未能专注全力”,其因素多多,但中央权威不足与政治区域化的存在,应是其中之一。云南地方实力派的边疆治理,也属于这一复杂的场景内容。

客观而论,与北京政府时代地方主义偏离“中央化”的倾向相比,<sup>④</sup>南京国民政府强化了在边疆地区的中央权威,对边疆地区的统合力有了增强,<sup>⑤</sup>中国传统的大一统政治观念仍保持着较强的影响。但是,政治区域化的场景依然存在,并产生影响。云南地方政府的边疆治理行为,正是这一复杂面相的具体反映。

[本文责任编辑 宋培军]

① 参见段金生:《边疆研究与近代民族国家之构筑——以 1941 年〈边政公论〉发刊词为中心的考察》,《烟台大学学报》2012 年第 4 期。

② 社论:《云南的边疆问题》,《云南日报》1946 年 10 月 14 日。

③ 社论:《云南的边疆问题》,《云南日报》1946 年 10 月 14 日。

④ 参见杨天宏:《地方意识的兴起与中国政治的区域化——北伐前夕中央与地方政治关系分析》,《西南民族大学学报》2001 年第 10 期。

⑤ 参见段金生:《南京国民政府的边政得失及其影响因素》,《北方民族大学学报》2012 年第 1 期。