

【民国史研究】

边疆治理“外交化”

——检讨民国中央政府与边疆地方关系的一个视角

冯建勇

【摘要】民国时期的边疆治理呈现出明显的“外交化”特征。1930年代初,国民政府更是将边疆治理“外交化”理论化、政策化。边疆治理“外交化”主要采取搁置、妥协的边疆统合策略,在本质上是向列强让渡边疆地方的相关权益,因此,彼时从政府到舆论均将边疆治理“外交化”政策视作一项权宜之计,即在国家实力不足和地缘政治环境恶劣的情形下,通过边疆外交,最大限度地稳定边疆局势、维护边疆主权。从国民政府边疆治理“外交化”的实施过程来看,伴随着地缘政治因素和国家实力因素两个变量的分化、重组,在不同阶段、不同地方,边疆治理的方式和期待亦有所不同。当国民政府尝试将边疆治理“外交化”的时候,表明国民政府已经深刻认识到,边疆治理应统筹国内、国外两个大局。具体来说,在边疆地区,需要凝聚当地上层政治社会知识精英的人心,求得中央与地方对外政策、行动上的一致;在外交关系上,需要尽可能获得相关利益方的谅解,消解列强干涉中国边疆之可能,并在时机成熟的情形下顺势而为。

【关键词】边疆治理;外交化;内政;国民政府

【作者简介】冯建勇,浙江师范大学人文学院历史系教授(浙江 金华 321004)。

【原文出处】《学术月刊》(沪),2023.2.186~198

【基金项目】本文系中国历史研究院《(新编)中国通史》“中国疆域史卷”的阶段性成果。

引言

诸多研究表明,将边疆地方纳入中国整体框架的议程贯穿了民国时期的历史。从宏观层面考察,民国时期的边疆治理主要致力于解决以下三个重要问题:(1)经典性命题——如何处理好中央政府与边疆地方关系?如果说在前近代王朝国家时期,统治者对边疆地区尚可以“羁縻”治之,那么迨至民族国家时代,领土是国家构成的基本要素之一,中央政府自然不能对边疆地方采取“来者纳之,去者不追”的态度,乃因对边疆的有效管辖,体现了一个国家和政权的合法性;(2)理论性困境——如何协调国家与民族之关系?自近代中国作为一个主权国家立于世界之林以来,无论是在清朝末年,还是在中华民国时期,一些社会知识精英或构建“中华民族”概念,区分“大民族”与“小民族”,又或强调“中华民族是一个”,但在具体的边疆政治实践中,一些边疆民族精英对于

民族与国家之关系却有着另类的表述;(3)外延性难题——如何处理边疆治理过程中的边疆与周边国家关系?边疆省区居于国家的外缘地带,边疆事务不仅涉及本国领土一侧的有效管治,还涉及中国与周边国家或其保护国——西方列强关系的维护问题。

上述三个问题当中,如果说边疆地方与中央政府、民族与国家之关系为边疆治理的内部因素,那么边疆治理过程中的边疆与周边(列强)关系问题,实可谓一种外延性因素。正是就此意义而言,民国时期的边疆治理关涉国内、国际两个大局,具有亦“内”亦“外”的复杂性。细致梳理民国边疆治理研究的学术史可知,相关先行研究大多倾向于从“内”的层面来探讨中央政府对边疆地方、边疆民族的统合过程^①;亦有一些先行研究偏向于从“外”的因素考察民国中央政府与列强交涉过程中的边疆治理问题^②。毫无疑问,此诸先行成果为本领域的延展性研究提供了

重要启发,如果说犹有未尽之处,则因相关研究侧重“过程性考察”,故对民国边疆治理问题的“理论性思考”和“结构性分析”稍嫌不足。本文认为,从长时段来看,民国边疆治理呈现出明显的“外交化”特征。^③故本文研究之主旨,乃是透过对相关档案、报纸期刊文献资料的梳理,希冀从知识概念、政策、制度和实践等诸层面考察民国时期边疆治理“外交化”情形。

一、“边疆外交”知识概念的生成与传播

1840年鸦片战争以降,伴随着西学东渐,中国社会知识精英得以广泛接触西方世界,不仅对中国的世界地位以及中国与世界之关系有了一些思考,还对这个时代边疆研究产生了重要影响。大体而言,这一时期的边疆研究基于备边之目标,由中土山川以至边疆地理,由边疆以至域外,研究的范围不断往外延伸。对此,梁启超在《中国近三百年学术史》一书中述及,晚清“地理学之趋向一变,其重心盖由古而趋今,由内而趋外”,域外地理学得以兴盛^④。相关著述的问题意识集中于“边疆”,旨在为边疆危机的解决提供背景性知识,但研究的范围和问题意识已超越中国本土,由“边疆”而至“域外”。^⑤

步入民国时代,承晚清之余绪,中国陆地边疆自东北以至西南,为日、俄、英、法四强所包围,各边疆地方受外力压迫可谓久矣。从民国初年外蒙古、西藏“独立”事件,到1930年代初东北四省沦陷、内蒙古自治运动、云南边界扰乱、新疆地方政权更迭等,背后均隐约可见列强操纵的影子,显然不能简单地以“地方事件”视之。正因边疆议程多与外交行动纠葛在一起,时人认为,要研究边疆问题,“非打通国际情形来看不可”^⑥,这就在很大程度上决定了时人将“边疆”与“外交”相结合的研究旨趣。^⑦

彼时有论者从边疆外交的视角考察了新疆问题。文章指出:“近日之苏俄,仍继承其帝俄之政策,于经济权已然不肯放弃。此外如英如日,无不垂涎该地,借以填其侵略之欲壑,英国利用在西藏之优势,早已染指新疆,日本则以厉行大陆政策,西进之图,势不可遏,至于中亚各国如土耳其等,亦复难忘情,故新省以国际情势之复杂,外交关系之微妙,吾人不谈治理则已,如图根本治理,则此复杂微妙的国

际关系,实有探讨之必要。”^⑧建立在此种认识基础上,该论者提出,所谓“新疆问题”,“与其谓系中国军人的内战,勿宁说是赤白帝国主义者之冲突。与其谓系民族的问题,勿宁说是野心国家挑拨离间的政策,是以徒知从内部安定新局,而不知从外交方面下功夫,则收效自非易易”。^⑨那么新疆外交如何开展?该论者认为可从两个方面着手:一是调整中央与地方之外交步骤,中央政府应将地方的外交权完全收回;二是改进当前对外关系,协调中俄关系、中英关系与中日关系,俾利于新疆问题之解决。^⑩

边疆问题专家张凤岐重点探讨了“西南外交”。据其观察,“英国之于西藏,法国之于云南,同视为禁裔,不准他国染指”,^⑪因此之故,西南边疆地区的国际关系,一是以云南为角逐重心,涉及中英法外交关系;二是以西藏为角逐重心,关联中英俄外交关系。两者各自成一体系,而相互影响,“足决定未来西南之命运”。^⑫基于边疆外交的认知视角,张凤岐指出,中国边疆现状的维持端赖均势之保存,然则自日本侵占东四省以来,远东均势局面早已打破,从而产生了多米诺骨牌效应:“因远东均势之破裂,致影响世界军缩之失败;因军缩之失败,致危及国际经济之复兴。在此战云笼罩全球之局面下,列强均忙于军备之扩张,国防之准备,与殖民地之再分割。中国边疆,处此国际局面下,安得不日趋紧张?”^⑬具体谈到“云南外交”,张氏认为,因中法滇越铁路问题和中法商约存废问题,以及中英片马问题、江心坡问题,中国政府与英、法两国关系颇为紧张。缘于此,他将云南面临的边疆危机视作“云南外交重大问题”。作为应对,张凤岐建议做“外交上的准备”,理顺云南外交关系。^⑭

另在“西藏外交”方面,有留心西藏问题者撰写《西藏外交鸟瞰》一文,梳理了清末民初中国政府与英、俄政府围绕西藏领土主权问题展开的交涉,直指西藏问题系“中英两国外交之难点”^⑮。其间更有国内社会知识精英提出“以外交安定西藏”。该论者认为,英人图藏已数十年,迄今西藏之交通、矿产、金融、军事、警政等权益,悉数为英人所掌握;最近中央政府与西藏地方政府之纠葛,背后均有英国人插手干预。因此,“英人势力,已成西藏政治变动

之重要因素”。有鉴于西藏地方政府之行止多数时候系于英国人之意向,故整理西藏局势,舍对英外交而无他法。^⑥

至于“东北外交”这一提法,早在民国初年即初现端倪。其时因中俄两国围绕东北、蒙古问题多所交涉,国内社会知识精英因应国内、国际形势之演变,成立了“远东外交研究会”。^⑦1929年“中东路事件”演变期间,“东北外交”则在政府层面和社会知识精英层面被创出。社会舆论面对因该事件而引发的东北边疆危机和中苏外交危机,普遍使用了“东北外交”的知识话语。^⑧1931年“九一八事变”以后,国人对“东北外交”这一名词的使用更为频繁,主要用来检讨和展望围绕东北四省对日外交问题。^⑨

综上所述,面临“藩篱尽撤、强邻逼处”的现实地缘政治环境,民国时期社会知识精英逐渐认识到边疆治理亦“内”亦“外”的复杂性。原来,中国边疆治理“一方为内部问题,而他方则为外交问题”^⑩。有鉴于此,一些研究者因应时势,开始将边疆与外交紧密联系在一起,用作思考边疆治理问题的一个视角,进而积极关注边疆外交问题,并在相关论述中重点讨论边疆外交对边疆安全、国家主权的现实意义。从观念史角度考察可知,“边疆外交”已然成为民国时期社会知识精英讨论边疆治理问题时常用之概念。^⑪具体到特定边疆地区,诸如“新疆外交”“西南外交”“云南外交”“西藏外交”“东北外交”等术语,已然成为一种惯常的知识表达。

二、国民政府边疆治理“外交化”政策的确立

一般认为,中国早在两千多年前的秦朝就已完成“车同轨、书同文、行同伦”,实现了语言文字、风俗习惯、信仰和交通等诸方面的大一统。但具体到特定历史时期,这种经验式表述与央地关系的实际情形并不总是相符。民国时期中央政府对地方政府的管辖根本谈不上“垂直高效”,其对地处国家边缘的边疆地方之管辖更形松散。原来,相关边疆地区居于国家政治地理结构的外缘地带,中央政府无法建立足够的权威和力量,并且受半殖民主义遗产之影响,英、俄(苏)、日、法等国作为既得利益者,对边疆地方具有重要影响力;伴随而来的是,边疆地方势力多数时候恃强自为,使得相关边疆地区形同“桃

源胜境”^⑫。

尽管自民国初年以来中央政府的边疆统合与外交紧密结合在一起,但在1934年蒋介石发表“中国之边疆问题”演讲之前,历任中央政府领导人并未就边疆与外交关系问题作专门阐释。相较于北京政府消极应对边疆问题之态度,南京国民政府成立以后,一度在边疆问题上表现出较强的统合意愿,然则1929年“中东路事件”和1933年“新疆事件”表明,由于中央政府自身实力之限制、边疆地方实力派的不合作,以及列强既得利益者的干预,使得国民政府根本无法有效应对列强和边疆地方实力派的挑战。

基于上述国内外情形,1934年3月7日蒋介石发表了题为“中国之边疆问题”的演讲。他在演讲中明白指出:“边疆问题实到处牵涉外交问题,盖谈东北与内外蒙古,不离对日俄之外交,谈新疆、西藏不离对英俄之外交,谈滇桂不离对英法之外交,故中国之边疆各方面皆有问题,而每一方面又常常牵涉多角之外交关系,包含国内国外诸多复杂之问题。”^⑬这表明,中国边疆地区局势之稳定,以及国民政府能够在何种程度上实现对边疆地区之统合,与周边国际环境和周边外交紧密关联。为此,蒋介石确定了较为明确的边疆外交政策:在国家实力不彰的情形下,中央政府需要在不断变化的周边国际环境中富有智慧、忍辱负重和耐心地加以贯彻,从而最大程度地规避列强干预边疆政治的口实。蒋介石认识到,尽管国民政府抱有统合边疆的强烈愿望,但仍需通盘考虑边疆实际情况。彼时新疆、内外蒙古、西藏、东北四省等均在列强势力范围之内,后者在相关边疆省区拥有诸多政治、经济利益,决不会轻言放弃。有鉴于此,蒋介石明确提出,中央政府在国家实力不够、无暇顾及边陲的情况下,只能采取“适当之政策”。所谓“适当之政策”,即“柔性的政策之羁縻”,其目标在于,虽不能彻底解决当前边疆问题,然亦可免其愈益恶化,以便将来易于解决。他还批评过去的中国政府,“因不认识自己之环境与实力,对于边疆,向无一定政策,一面既不肯放松,一面又无实力顾及,在此既不能收又不能放之情势下,眼见边疆多故,情形日益恶化而束手无策,甚至直接间接酿出许多大祸”^⑭。易言之,在国力衰弱的现势下,中央政府应以

维持现状为宜,积蓄国力,等待时机——既要筹划消解边疆内部分离势力,又要让边疆省区背后的列强无法获得干涉机会。

据《蒋介石日记》记载,1934年2月至4月间蒋介石对边疆问题有过较多思考,并对“边疆问题稿”(即“中国之边疆问题”演讲稿)进行反复修订:2月14日,蒋介石研究蒙古问题,内记“溥仪称帝,德王通倭,俄侵伊犁,疏勒独立,藏人亦勾结英国,如藩制不定,不数年必尽失边疆矣”^②;3月3日,“蒋介石日记”中提到,“本周发表辟本党改制谣言及对藩属政策之意见”^③;3月7日,“蒋介石日记”又记,“本日批阅对设计会员讲解外交与边疆政策,对边疆惟有以民族平等原则组织五族联邦制度,对外交惟有联英制俄,联美制日,而我最后、最大之敌在苏俄,而不在倭寇,将来东亚争霸者为中俄,而世界争霸者为英(美)俄也”^④;4月13日,“蒋介石日记”再次提及,“修正边疆问题稿”^⑤。耐人寻味的是,日记将“藩制”“藩属政策”与“边疆政策”并列,这表明蒋介石对边疆政策的考量,仍然具有较深的传统烙印;同时将“外交政策”与“边疆政策”一并考虑,似又表明因时势变迁和实力不足,故其不得不将外交政策与边疆政策视为一体。

此间蒋介石“中国之边疆问题”演讲稿有关边疆与外交关系的阐释,在国民政府内部成为共识。正如蒋廷黻在与王正廷讨论中所表达的那样,一方面固然要努力废除不平等条约,但另一方面仍要维持国际友善关系,用以解决边疆问题。^⑥大体来说,中央政府内部已经认识到:新确立的边疆政策,显然不能像内地那样高举“废除不平等条约”旗帜,因为这只会让相关列强产生自身利益受损的紧迫感,从而变得更加警惕,以致边局不靖。基于此,1935年7月蒋介石在阐述中国国防方针时明确提出:“强国之国防,重边疆,取攻势;弱国之国防,重核心,取守势”。^⑦

总之,囿于20世纪30年代特殊的国内外情势,国民政府治理边疆的策略趋于内敛,即以边疆治理“外交化”作为应对边疆问题的主要思想,并在治边政策上确立了以“自由之放任”为主的政策。^⑧当然“放任”并不意味着国民政府放弃对相关边疆地方的

经营,而是在特殊形势之下采取的一种宽泛自治政策。具体来说,该政策之目的在于:“除本部应为整个的一体以外,边疆皆可许其自治而组织五族联邦之国家,如此则内消‘联省自治’之谬说,外保岌岌可危之边疆,我革命政府一面机警慎密周旋于列强利害冲突之中,一面努力整顿内部,巩固国基,充实国力,一旦国际大变发生,即可乘机奋起,统一复兴,时不在远。”^⑨或可这样认为,国民政府确立“边疆外交化”政策,不过为一权宜之计,从长远来说,仍主张以整理内部、充实国力为解决边疆问题的根本途径。

三、边疆治理实践的“外交化”

虽然明确的边疆治理“外交化”政策确立于20世纪30年代初,但不得不指出,中国边疆治理的“外交化”实践并非自民国始。早在19世纪末20世纪初,清朝统治者即在西藏实施“以夷制夷”的策略,试图借引导俄国在西藏势力的增长,以抵制英印政府对西藏之侵略,并尝试在西藏维持力量均势,形成一个脆弱的政治平衡^⑩。与此同时,在东北边疆地区,清政府内部有官员主张,为确保东北边疆稳定,须将美国的利益进一步引入东北,以便让美国与俄国直接相遇,借美国以制衡俄国。^⑪此诸情形表明,清政府开始有意识地凭借边疆外交维护边疆主权。

为维护自身统治之合法性,民国中央政府虽有在边疆地区投射国家力量的强烈愿望,但愿望与能力之间仍然存在一些张力。北京政府时期,除了提出令人瞩目的“五族共和”理念外,中央在边疆治理层面并没有提出一个综合性纲领,更多地表现为一事一议、相机决策。从具体实践来看,边疆治理的“外交化”颇为显眼:无论是对民初西藏“独立”问题之应对,还是对外蒙古“独立”事件之处置,由于国家实力的不足,北京政府显然无法有效控驭边疆,故主要通过与英、俄两国之交涉作为因应蒙、藏边疆分离危机的办法。南京国民政府成立以后,亦曾高唱“打倒帝国主义”,但限于自身实力羸弱,不得不在相关边疆问题上采取“守势”,确立相对柔性的边疆治理“外交化”政策,借以推进国家对边疆地方之统合。

以新疆问题为例,1934年,针对“中央政令不出玉门,而地方情形亦难达中枢”,以致国民政府与新疆地方政府间关系“流言蜚起,猜疑互深”之实际情

形,曾在新疆有过多年从政经历的宫碧澄提出了外交上“局部之解决办法”的提案,交付国民政府行政院讨论。宫碧澄在这份提案中指出:“中央此时对国际情势,应高瞻远瞩,对地方当局应宽大怀柔,使困危之局,一变而为交融之势,其利益及于边疆及党国者甚巨,其影响于改善国际情形者亦非小故。”^⑤至于外交上“局部之解决办法”之实施,可分两步进行:一是由中央径电苏联政府,或我国驻苏大使转询,征求对新外交,暂时拟由局部解决之意见;二是在中央主持下,特派大员(或由驻俄大使充任),会同地方所派外交人员,共同组织委员会,与苏俄进行谈判。^⑥在他看来,这种“外交化”边疆治理,“在事实上虽不能克尽全功,亦可稍减中央西顾之忧”。^⑦不过,外交部方面显然并不认可这种观点。在一份回复行政院的公文中,外交部直言:“现在新疆内部既尚未着手整理,该省与中央之关系,在政治上亦尚未纳入正常轨道,该员所议各节,与实际情形诸多出入,以本部所见,似不易实行。”^⑧

然而,从此后一段时期国民政府筹谋新疆的过程来看,宫碧澄的办法并非“不易实行”,而是在很大程度上得到了贯彻实施。1934年10月1日,蒋介石在发给孔祥熙的一份密电中提到:“蒋廷黻自莫斯科电告在俄考察各情,并谓中俄目前虽不必订特殊条约或作形式友好表示,然利害既相同,友谊亟宜培养,互信亟宜树立,如此则我外交可添一路线,世界对等阵线可望维持,新疆问题可免复杂化。”^⑨这表明,国民政府已经认识到,中苏关系之改善与新疆问题之解决具有强烈的正相关性。彼时,国民政府在与苏联政府的谈判中多次将新疆问题作为一个议题列出,要求对方承诺“没有任何侵占新疆的打算”,保证不得干预中国中央政府与新疆地方当局之关系。^⑩1936年11月7日,时任外交部长张群在与苏联驻华大使鲍格莫洛夫的谈话中还专门提出,中国的基本政策是以中央政府为中心,将国家统一和团结起来;日本则相反,力求进行地方性谈判,并试图奉行割占中国领土的方针,以致中日关系日益恶化。张群敦促鲍格莫洛夫,“如果苏联政府认为能把新疆问题提出,通过外交途径予以解决,这对于中苏关系的改善非常重要”。^⑪

新疆治理“外交化”的政策,在1941年前一直没有发生大的变化。一个可以作为佐证的案例即是,1940年底针对张冲建议“行政院内设立新疆组,并遴选适当人员主持其事”之提案,蒙藏委员会在呈复行政院的文件中反驳称:“查新疆问题病在外力胁持,政失统驭,解救之道,非大力莫办。况值此全力抗战之期,在新省名实尚未全失之前,对新省当局仍不能不顾名思义,以表示中央全般之信赖,而图外交途径上暂时之利便。”蒋介石深表赞同,他在发给孔祥熙的一份电文中特别指出:“查所陈尚属可行,特电转达,希即核办。”^⑫

时至1941年,国民政府面临的国内、国际形势发生重大变化:国内层面,在组建抗日统一阵线的旗帜下,地方实力派放下成见,团结在以蒋介石为核心的国民政府周围;国际层面,中国政府在美国的支持下,积极参与国际事务,国际地位大幅提升,表面上业已成为“四大强国之一”。在此情形下,蒋介石一改边疆治理“外交化”理念,转而酝酿对边疆地方采取“进取性”统合策略。这可从蒋的日常中找到蛛丝马迹——1941年7月31日,他在日记预定事项一栏中记录:“一、战后收回蒙、新计划之准备;二、对边疆政策之确定。”^⑬1941年8月2日,蒋介石命令王宠惠秘密研究抗战以后收回外蒙古、新疆、西藏之计划及相关国际问题。^⑭在这一议程上,美国人欧文·拉铁摩尔深度参与,撰写了新疆、外蒙古、东北问题等三份“边疆节略”。

关于新疆经略问题,拉铁摩尔提出:苏联面临双线作战压力,故“现在为收复新疆之最好机会”。^⑮然而,据王宠惠向蒋介石报告称,彼对拉氏“新疆节略”所议各点,虽在一般原则问题上大致赞同,但对方案实施之时机及步骤另有意见。王宠惠认为,“今日新疆情形之所以特殊者,要由其有苏联背景之故,此点在建议中似未注重。然该省与苏联关系异常重要,必须予以注意”。因此,新疆“在一方面虽为我内政问题,而同时即为我外交上重要问题”,欲求该问题之解决,“自应乘国际形势好转之际,亟谋适当方案,庶可固我藩篱,一劳永逸”;目前苏联虽西有剧战、东感威胁,倘更进一步,演成苏日战争,则苏方益将自顾不遑,易于迁就,“亦可收事半功倍之效”。^⑯据此

可见,王宠惠显然认为目前并非收回新疆的最好时机,故主张仍以维护对苏外交、继续观望为宜。

拉铁摩尔“新疆节略”主旨与王宠惠主张之抵牾表明,随着国内外形势的变化,国民政府的边疆治理策略发生了微妙变化:一方面,国民政府开始考虑在边疆实施“进取性”政策;另一方面,国民政府内部对既有边疆治理“外交化”政策形成了一定的路径依赖。一般来说,边疆治理“外交化”,需要将国家边疆治理的部分权力让渡给外国势力,在主权上不可避免地弱化国家统治之合法性。职是之故,诚如前所述,作为一种权宜之策,一旦时机转变,中央政府必然寻求对边疆地方治理的绝对主导权。^④仅从统合新疆的步骤和过程来看,国民政府否定了以往边疆治理“外交化”的策略,反而遵循了拉铁摩尔之建议,即趁着苏联在西线战场陷入苦战和盛世才“转向”之际,尽快推进新疆统合进程。时至1944年8月,伴随着盛世才离新和新疆省政府的改组,国民政府最终将新疆纳入直接管辖之下。^⑤然而,从最终结果来看,随着盛世才的背叛和国民政府开始接手新疆,美国的影响力随之在新疆隐现,此诸种种使得原有地缘政治图景发生重大改变,不可避免地要求苏联重新审视和确立其新疆政策,从而导致了中苏关系的紧张,国民政府亦最终失去对新疆局势的控制权。^⑥基于此诸情形,1947年外交部开始检讨对苏外交政策:“在新之军政人员中,或激于一时之义愤,唱为主战之论调,或有狃于偏激之成见,行事不免操切,均非所宜。今后为求新疆军政之彻底一元化,中央似应授权张主任推行和平为上之政策,凡事实上妨碍其推行这项政策之人员,似均应从速回调。”^⑦这表明,外交部已经认识到,对苏政策的过度强硬只会适得其反。随后,国民政府的新疆治理方略一改“进取性”风格,重新回到了对苏外交妥协的路径。

彼时,除了在新疆问题上实施“外交化”边疆治理政策,国民政府在统合西藏、东北等边疆地区时亦采取了相似策略。1939年,时任蒙藏委员会委员长吴忠信因有亲身入藏的经历,深感“西藏动涉对英外交”^⑧,故“惟有从外交方面,先以酌定对藏之方针”,亦即“对英应先从避免摩擦、联系情感入手”。^⑨至1946年10月,蒙藏委员会驻藏办事处处长沈宗濂还

专门撰写了一份《运用外交稳定西藏之说帖》,呈交外交部长王世杰。内称民国成立以来,“西藏官民,咸知军事上、经济上,西藏缺乏独立条件,非依赖中央,必须联英以为声援;既见中原多事,不足以恃缓急,英人又乘间蹈隙,利诱威胁,遂转而以亲英为务”。基于此,沈氏认为:“倘中央能把握事机,因势利导,敦睦中印之友谊,铲除英人侵略西藏之大本营,苟无外来之诱惑,西藏决不致再徘徊歧途。”^⑩至于东北边疆问题,1946年4月1日,蒋介石在国民参政会四届二次会议上作政治报告时就明确指出:“东北问题,在本质上是一个外交问题。问题的焦点在我们中国国民政府依照中苏友好同盟条约的精神及附件的规定接收在东北的主权。”报告过程中,他还扼要谈及中苏关于东北接收主权问题最近交涉经过。^⑪

国民政府的边疆治理实践表明,边疆治理“外交化”政策并非一成不变:如果说在1930年代至1941年前后,由于自身实力的不足和列强在相关边疆地区的独占性利益所致,国民政府不得不将边疆治理的部分权力让渡给外国势力,推进实施边疆治理的“外交化”策略,那么1942年至1945年间伴随着中国国际地位的提升,国民政府开始有意识地告别边疆治理“外交化”政策,转而实施更为积极的边疆统合策略;不过新疆“伊宁事件”以后的情形表明,国民政府的实力不足以支撑“进取性”边疆统合的雄心,至此,其边疆治理实践重新回到了“外交化”的轨道。

四、边疆治理“外交化”策略的变量检讨

如前所述,蒋介石“中国之边疆问题”演讲正式确立了边疆治理“外交化”政策的基本方向。就在这篇演讲稿中,蒋介石还谈到了影响边疆治理策略选择的两个重要因素:一是地缘政治环境因素;二是国家实力因素。国民政府边疆治理“外交化”政策的确立,显然基于1930年代中国边疆面临的国内外形势和中央政府自身力量不足的现实而创出。

毫无疑问,正如此间许多论者已经提出的那样,某一具体的边疆事务“一方为内部问题,而他方则为外交问题”。边疆治理包含国内、国外诸多复杂问题,常常牵涉多角外交关系。从辩证的角度看,近代以降中国边疆地区普遍处于内忧、外患之中:一方

面,内忧可以招致外患,国家能力的不足导致列强覬觎边疆和边疆地方的外向⁵⁵;另一方面,外患亦可加深内忧,列强对边疆地方的渗透必然使得边疆与中央的关系愈益疏远⁵⁶。国民政府的边疆治理即是循着“内政”与“外交”两条主线,在地缘政治、国家实力这两个变量间相反相成、持续博弈的态势下,磕磕绊绊地予以推进。

那么如何理解边疆治理“外交化”背景下“内政”“外交”两者之地位与关系?蒋介石在1934年的演讲中列举了一个鲜活案例:“当十九年中俄战争发生后,予曾有致电张汉卿氏,主张退至长春以南默许苏俄势力南进,盖苏俄如进至哈尔滨以南,必与日本发生冲突,再进至长春以南则冲突必特别严重。吾人在实力不够时,依此以造成在东三省两强相防相制之均势,即可于两国利害冲突之中求东北较长时期的苟安,同时自己整理内部猛力建设以充实力量,庶几有边陲巩固之一日。”⁵⁷在此,蒋介石隐约表达了效仿晚清经略西藏、东北实施“以夷制夷”故伎的想法,希冀借日本折冲苏联侵略意图,然后从长远谋求充实自身力量,借以巩固边陲。随后,蒋对边疆治理问题的思考一直坚持此种观点。1943年8月蒋介石在研究国家建设政策时提出,应当先完成内地建设,而边疆则须置诸最后阶段,“盖我国应采取守势国防,自应建设内地为轴心,只要内地之轴心强固,将来俄国即不敢在边疆侵占挑衅,以空间与交通皆不能直攻我腹心”⁵⁸,总之,“充实本部建设,即所以为西北国防建设之准备也”⁵⁹。这实际表明,蒋介石心目中的边疆治理“外交化”,对外交涉不过是一种过渡手段,加强内政建设才是御侮王道。不过,正如1934年演讲稿将“苟安”定位为一个“较长时期”的目标那样,蒋介石显然认识到,加强内政建设、充实国家力量并非一蹴而就之事,因此,当实力不够之时,边疆外交的实际效用在于,虽不能彻底解决当前的边疆问题,“然亦可免其更加恶化,以便于将来易于解决”。⁶⁰

这一时期,社会舆论对于边疆治理“外交化”进程中“内政”与“外交”之关系亦有相当思考。1934年12月23日《益世报》(天津版)发表了一篇题为《边疆外交应注意之点》的“社论”。该文提出,办理“边疆外交”需遵循一个大的原则,即应先在相关边

疆地方进行“实力经营”,造成一个“该地属我”的事实或局面,然后再与相关国家进行谈判,如此或可收到事半功倍之效。具体来说,中央政府可在相关边疆地方采取“先对内、后对外”的办法,从速恢复或造成“我国与蒙古西藏这些地方通常政治上经济上和法律上的关系,使他真正成为中国领土之一部”。⁶¹如果将《益世报》(天津版)“社论”与上述蒋介石有关边疆外交的论述进行一番比较,则可发现两者同中有异:一方面,双方均主张将边疆外交视为维护边疆主权的一种手段,且其成败以实力为后盾⁶²;另一方面,两者主张实施路径稍有不同,相对于蒋介石提出的“外—内—外”推进路径,《益世报》(天津版)“社论”则主张“先内后外”的边疆治理策略。

回到具体的边疆治理实践来看,以中央政府与外蒙古地方关系为例,1936年《大公报》发表“社评”称:“中苏在外蒙势力之消长,完全与国内情形成正比例,即中国国内多事,为外蒙俄化之主因,而中国在外蒙之稍能振作,亦仅在俄国内乱与中国安定之最短期中。本此判断,今后应付国际变局,舍自身团结努力,又宁有他道可循乎?”⁶³此可谓一语中的。

同样,在经略西藏问题上,当国民政府考虑通过边疆外交与英国谈判边界问题的时候,亦认识到内政建设之重要性,即谈判需要在西藏当局的支持下进行。1947年英军自拉达克以至桑昂曲宗沿线进行渗透,国民政府开始意识到中印划界问题的重要性。然而,考虑到西藏与中央关系不睦,外交部欧洲司特别提及,西藏与中央合作系中印划界首要条件,此时是否适宜从事此项工作,似有研究余地。⁶⁴1947年10月17日,外交部发给蒙藏委员会的电文中再次提到,外交部曾就此问题与驻印度大使罗家伦商议,后者亦主张,印藏疆界确应早日划定,但此事颇为繁重,所需准备工作甚多,西藏与中央合作系其首要条件。⁶⁵此后,外交部对于藏印划界事一直有所跟进。蒙藏委员会驻藏办事处处长陈锡樟亦认为:“应将藏方把握稳定,再言废约划界,庶免由我开启外交门径,而由英玩弄藏印直接谈判,准予向藏方要人割切说明进行此事,以与中央商定一致意见,作一致行动为原则,方于西藏最为有利。”⁶⁶彼时,国民政府专门成立了“中印东段界务问题研究小组”,并于1948年

9月25日进行了第一次内部讨论会,其间外交部、蒙藏委员会、国防部、内政部、工商部等部门官员参加会议。内政部代表邓茹刚明确表示:“金沙江以西,不丹以东地带,事实上均归西藏政府所控制。本人以为在讨论中印界务问题以前,首先应解决西藏问题。西藏对边界并不甚注意,对中央及对英印,均为敷衍政策。前次各机关开会时,决议派代表赴藏考察,如藏方不能同意,则必引起甚多困难。”蒙藏委员会代表对此深表赞同,并据此提出:“本会可飭驻藏办事处向藏方商洽,事实上,吾人亦必须有藏方之协助,否则粮食方面则根本成问题。”^⑥

然则亦应认识到,当国民政府致力于边疆治理“外交化”之时,通常有意无意地忽略了边疆治理本质上仍然是一个内政问题。1935年国民党第五次全国代表大会举行期间,麦斯武德提交了一份“发展新疆国民经济案”,内称“新省比年以来,国民经济陷于破产,综其原因,实由外国之经济压迫加深,以致私人企业一一颠败”。作为应对,麦斯武德建议“中央以政治手腕,或其他可能手段,力谋新疆脱离外国之经济压迫,并以国家力量扶植私人企业,并斟酌举办国营实业”。^⑦该提案最初交由国民政府实业部负责办理,但该部门在回复行政院的文件中请求将提案转给外交部,乃因“提案关于发展新疆国民经济第一项办法,虽属本部主管,但脱离外国经济压迫与外交有关,拟请钧院召集该部讨论办理”。^⑧相较于实业部将该项事务理解为“外交”之观点,外交部在随后的回应中明白表示,“此事就表面观察,虽似牵涉外交,然就实际考查,则知纯系内政”。至于其理由,乃因新疆孤悬边陲,与内地交通隔绝,而苏联边境环绕新疆边境,交通便利,故新疆土产既不能输运内地,势不得不外运苏联;故在此情形下,“我方若不在实际方面力谋经营,徒向苏方提出交涉,不但无效果可言,抑且无裨实际”。正基于此种考量,外交部方面提出,解决新疆问题,应从开发新疆交通、加强中央对新疆统合力量入手,而非仅仅基于一种无实力保障的外交。^⑨透过实业部与外交部在“发展新疆国民经济案”上的分歧,可以观察到,国民政府不同部门对于边疆治理“外交化”背景下的边疆事务有着不同的理解——它们或偏于“外交”之面向,或偏于“内

政”之范畴,这恰恰揭示了民国时期边疆治理亦“内”亦“外”的双重性。事实上,针对新疆统合方略的“外交化”倾向,1947年张治中主新期间就提出了批评。他说:“过去中央以及地方当局,对于新疆问题,往往仅侧重于外交之因素,而忽略甚至故意避免触及内在之民族问题。同时对于外交方面,亦无坚定之决策坐待环境之推移,从无争取主动之措置;以致局势日非,无法收拾。”^⑩毫无疑问,在张治中看来,中央政府对新疆的治理偏于外交一途;但新疆治理决不能脱离内在民族问题的视野,而仅从外交因素加以考量。

五、中央对边疆地方外交权之约束

上述研究揭示,中华民国成立以降,从南京临时政府、北京政府到国民政府,因实力羸弱之故,凡涉及边疆治理问题,中央政府多采取边疆治理“外交化”手段予以应对。一般而言,外交权必须要在中央政府的管理、组织协调下才能实施。但从具体实施过程来看,民国边疆外交事务总体上呈现出“国家缺席,地方主导”的特征。针对此种情形,中央政府亦曾试图有所作为。早在1913年陆征祥担任外交总长期间,针对地方涉外事务的“中央—地方”权限问题,确立下述六项原则:

1. 集各省一切外交权统一于中央;
2. 各省外交事宜关系大局者,均应送部办理;
3. 各省发生交涉事项,无论关国际或个人,均应速电报部,以凭核办;
4. 各省外交司长,由部推定,请大总统委任;
5. 各省都督不得以本省名义与外国缔结何种条约;
6. 自元年正月日起至十二月止,各省与外国公私缔约,均由部核议修正。^⑪

然而,在中央政府实力不彰的总体情形下,六项原则不过为一纸空文,难以落到实处。整体来看,处在北洋时代军阀割据的大背景下,中央政府号令难行,边疆地方各省交涉署、外交司长、交涉员大多成了地方军阀的附庸,所谓“外交权统一”徒为空言。各地军阀无不自办外交,勾结列强,其局面之混乱,较前清督抚外交有过之无不及。对于这一时期中国外交之实际情形,国民政府曾总结称:“民国以来,因

军阀割据,政权破裂,列强往往利用吾国分裂局势,乘暇抵隙,避免中枢而直接与各省交涉,以便操纵。各省交涉员偶一不慎,便受其给。迨及中央补救,即已噬脐无及。此军阀专政时代,中国外交上一大覆辙可引为殷鉴者也。”^②南京国民政府成立以后,提出要“统一外交事权”,裁撤地方交涉员,监督并指挥地方政府对于外交政策之执行。^③以边疆省区为例,1929年底,国民政府在中央控制较弱的辽、吉、滇、新4省,设置了外交部特派员。^④与交涉员不同的是,特派员不受地方长官监督,只受命于外交部。就其设置动机而言,乃是为了加强中央政府各该边疆省区外交事务的控制。^⑤然而,实际效果不著。1930年代初,曾在蒙藏委员会任职的蒋致余在谈到最近中央政府与西藏地方关系时即直白指出:“革命以还,内乱频仍,政局迭易,边疆大事,直同瓯脱,不独中央与西藏之关系,脱离无遗,即内地与西藏之交通,亦隔绝已久,西藏不过为吾国名义上之领土而已。”^⑥

再以新疆为例,杨增新主政17年间,虽在名义上对历届民国中央政府表示高度认同,但保持着独立办理地方外交的传统,不容中央置喙。此间杨增新曾报请北京政府,任命张绍伯以中央政府“外交部驻新疆特派交涉员”之身份,出任新疆外交署长,主持新疆对俄(苏)各种交涉活动。自是,“外交部驻新疆特派交涉员”这一职能部门得以因袭,杨增新身歿后的历任主政新疆者亦大多利用“外交部驻新疆特派交涉员”办理新疆对外交涉事务。1920年新疆地方政府与苏俄政府在伊宁签署《伊宁会议定案》。该案规定,“中国得设商务兼交涉机关于俄国七河省之威尔内城(今阿拉木图),俄国得设商务兼交涉机关于中国伊犁伊宁城,为利益之交换”。^⑦新疆省政府根据协定,派遣了第一任驻苏俄中亚地区的商务专员赵国梁,并在苏俄中亚的阿拉木图建立正式的机构管理本国商人的贸易,这就是后来新疆在苏联中亚地区五个使领馆的前身。金树仁时期,新省政府进一步强化了对苏“外交”关系,私下与苏联政府签订了《新苏临时通商协定》。^⑧其时,南京国民政府一度想将新疆驻苏联中亚五领事馆纳入外交部的统一规划之下,但金树仁牢牢将其置于新疆地方政府的怀抱,不肯做丝毫让步。“中东路事件”发生后,因中苏断

交,国民政府外交部电令召回五领事馆领事,然亦被金树仁拒绝。回顾这段往事,有论者评论称:“政府之命令,盖禁不住金之否认也,当时某总领事甚且在俄报上发表谈话,谓中东路事件不与新疆相干,新省的外交团体,不能与其他中国使领馆人员,取一致的行动等语。……中国的颜面、国家的权威,则为若辈断送无余矣。”^⑨

针对上述新疆地方外交之情形,1933年新疆“四一二”政变发生后,中央政府各部会组织之边疆政教制度研究会专门讨论了边疆外交问题,建议加强历来各国发生边疆冲突原因与解决边疆纠纷办法、中国历来边疆外交方式及其结果、中国边疆有无设立特别外交机关必要等问题的研究。^⑩随后国民政府尝试统一新疆对外交涉事项,并决定三项办法:

1. 新疆省政府不得与任何国家订立任何约章;
2. 新疆与苏俄政府接洽事项在莫斯科统须经由大使馆商承外交部意旨办理,新疆省政府可随时派员到馆陈述意见,但不得径向苏俄政府接洽;
3. 关于特派员及驻苏俄领事事项,由外交部妥筹统一办法后,径电查照。^⑪

关于新疆地方外交权问题,国民政府行政院长汪精卫在行政院纪念周发表重要讲话时公开强调,新疆外交必须统一于中央,否则将来新疆势必为东北之续。^⑫1933年8月自新疆铩羽而归的黄慕松在交给行政院的密陈中就指出:“新省外交在杨前主席时代已开与外国公然签订条约之端,迨至金前主席,因内乱求援,私订商约,并风闻尚有其他密约,丧权辱国,至可痛心。今后似应将外交特权完全收回,以免形成外交不统一之现象,然后再取国际协调主义,徐图发展。”^⑬11月,时任司法行政部部长兼外交部长罗文干视察新疆归来后,亦专门就该问题向行政院汇报,称新省“对外关系非立将该五领馆收归中央不足以完成外交行政系统,而消弭边政隐患”,并建议趁着新省改组、整顿较易就范之机,将新疆驻苏联中亚五领馆收归中央,经费与人员均由中央拨给、派出,以期外交与行政统一,而祛多年积弊。^⑭

尽管中央和社会各界对新疆地方政府与苏联之外交关系多有批评,并试图予以规复,但由于新疆与苏联紧密的地缘政治关系,新疆不太可能遽然背离

苏联而去。在新疆有过仕宦经历的吴霭宸对此感受深刻。他说：“谈到新疆外交，实际上就是对苏外交，因地理上之关系迫之使然，自苏方完成土西铁路，与新疆边界平行千余里，益感实迫处此。例如新省有事，苏方军队可以朝发夕至，我方由兰州至迪化，现虽有汽车路，亦非半个月不办，仅此一点，即觉对苏外交之不易处理。”^⑥正因如此，盛世才主新期间，在其前期承袭了新疆外交署这一机构，陈德立出任外交署署长，且以“外交部驻新疆特派交涉员”之身份向苏联借兵、借款。1935年以还，盛世才在苏联帮助下巩固了政权，随即将新疆外交署改为新疆外交处，降低其行政级别，并且在对外交涉中，时任新疆外交处长王宝乾亦不再使用“外交部驻新疆特派交涉员”之名义，以示新疆独立办理外交之意。直至1942年，随着世界反法西斯战争局势的演变，盛世才开始抛弃“亲苏”政策，转而向国民政府靠拢。彼时国民政府抓住国内外局势转换的时机，最终将新疆地方之外交权全部收归中央所有。^⑦

综上所述，尽管民国时期中央政府实施边疆治理的过程，在整体上具有鲜明的“外交化”特征，但这并不意味着中央政府放任边疆地方政府主导对外交涉。具体到涉及边疆地方外交问题，中央政府从维护国家外交统一的立场出发，对边疆地方外交权尽可能予以约束，借以维护外交权之统一。

结语

本文研究表明，基于特定的地缘政治环境和自身实力的不足，民国时期（主要在1930年代）中央政府开始将边疆治理“外交化”予以理论化、体系化，并将其作为一项既定政策予以确立和实践。就当时情形而言，社会舆论对边疆外交的讨论较多，已然成为一种惯常的知识表达，并将其视为维护边疆安全和国家主权的重要策略；中央政府亦将边疆治理与外交视为一体，借以推进国家对边疆地方之统合。鉴于边疆治理“外交化”主要采取搁置或妥协的边疆统合策略，在本质上是向列强让渡边疆地方的相关权益，因此，从政府到舆论均将边疆治理“外交化”政策视作一项权宜之计，即在国家实力不足和地缘政治环境恶劣的情形下，通过边疆外交，最大限度地稳定边疆局势、维护边疆主权。

从民国中央政府边疆治理“外交化”政策的具体实施过程来看，伴随着地缘政治因素和国家实力因素两个变量的分化、重组，在不同阶段、不同区域，边疆治理的方式和期待亦有所不同。以1930年代至1940年代国民政府对新疆之统合为例，大致经历了一个从消极的边疆治理“外交化”到积极的“进取性”政策，再到消极的边疆治理“外交化”之往复过程。整体而言，缘于地缘政治环境因素和国家实力因素两个变量始终存在着持续的博弈，国民政府边疆治理的旨趣，有时偏向“内政”范畴，有时则偏于“外交”范畴，但多数时候兼具“内政”与“外交”的双重属性。当国民政府尝试将边疆治理“外交化”的时候，表明国民政府已经深刻认识到，边疆治理亟应统筹国内、国外两个大局。具体来说，在边疆地区，需要凝聚当地上层政治社会知识精英的人心，求得中央与地方行动上的一致；在外交关系层面，需要尽可能获得利益相关方的谅解，打消列强干涉边疆政治的可能性，并在时机成熟的情形下顺势而为。

就边疆治理“外交化”政策的实施结果而言，民国中央政府尝试通过边疆外交的办法，用控制边疆地方外交权和中央政府直接对外交涉的手段，加强对边疆地方的统合。但是这样的手段既不可靠，也不持久。一旦边疆外交受到来自既得利益大国的挑战，中央政府统合边疆的手段就会失去其立足之地，于是边疆地方与中央政府的疏离情形就会爆发。这种现象或许会一直延续到中央政府与既得利益大国的外交关系重新得以稳定下来，并“成功地”与后者就政治、经济利益分割达成动态平衡时为止。

注释：

① 参酌方素梅《中华民国时期的边疆观念和治边思想》（《中南民族大学学报（人文社科版）》2008年第2期）、马戎《民国时期的社会转型、政权建设与族群关系》（《西北民族研究》2015年第2期）、马玉华《国民党中央的边疆政策研究——政策设计篇》（《昆明学院学报》2017年第1期）、孙宏年《民国初年的边疆治理思想与机构演变（1912—1919年）》（《史学理论研究》2021年第5期）等先行研究成果。

②参酌复旦大学历史系编写:《沙俄侵华史》,上海:上海人民出版社,1975年;周伟洲主编:《英国、俄国与中国西藏》,北京:中国藏学出版社,2000年;吕昭义:《英帝国与中国西南边疆(1911-1947)》,北京:中国藏学出版社,2001年;许建英:《民国时期英国与中国新疆(1912-1949)》,乌鲁木齐:新疆人民出版社,2008年。

③本文认为,所谓边疆治理“外交化”,即指中央政府本身无力掌控边疆地方治理实践和议程设置,唯有依附于与相关边疆地方关系密切的列强,借以推进中央政府与边疆地方之间的关系。“外交化”可被视作民国时期边疆治理的一个重要特征,但并非唯一特征。

④梁启超:《中国近三百年学术史》,北京:中国书店,1985年,第321页。

⑤参酌冯建勇:《从“无边天下”到“有限疆界”——近代中国疆域形态衍变与边疆知识体系生成》,《北方民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

⑥《国际问题研究会出版中国边疆宰割史,叙述边疆背景甚精详》,《申报》1934年11月12日,第9版。

⑦颇有代表性的例子,如有人专门摘录前清王亮《清季外交史料》,编成《清光绪、宣统朝边疆之外交史料》一书。参见胡明春:《清光绪、宣统朝边疆之外交史料》,《边疆》1937年第2卷第1-2、11-12期。时人在辑录边疆时事之际,还将“边境外交”形成一个门类。参见《边事汇录·边境外交:滇缅边界行将续勘》,《边疆》1936年第1卷第4、5、6、9、10期。国民政府外交部主办的《外交部周报》杂志,亦经常性刊载边疆时事和边疆研究类文章。参见《凌纯声谈边疆教育》,《外交部周报》1946年第7期,第2版;《优待边疆学生办法公布》,《外交部周报》1947年第39期,第3版;《利用边疆荒地发展垦牧事业》,《外交部周报》1948年第62期,第1版。

⑧钟羽:《新疆外交之回顾与前瞻》,《边铎》1934年第1卷第3期,第223页。

⑨钟羽:《新疆外交之回顾与前瞻》,《边铎》1934年第1卷第3期,第226页。

⑩钟羽:《新疆外交之回顾与前瞻》,《边铎》1934年第1卷第3期,第228-229页。

⑪张凤岐:《英侵西藏与法侵云南之透视》,《外交评论》1934年第3卷第8期,第55页。

⑫张凤岐:《英侵西藏与法侵云南之透视》,《外交评论》1934年第3卷第8期,第38页。

⑬张凤岐:《英侵西藏与法侵云南之透视》,《外交评论》1934年第3卷第8期,第57页。

⑭张凤岐:《英法铁蹄下的云南外交问题》,《新亚细亚》

1933年第3卷第6期,第49页。

⑮史练:《西藏外交鸟瞰》,《边疆》1936年第1卷第2期,第25-33页。

⑯景:《以外交安定西藏》,《康藏前锋》1934年第12期,第39页。

⑰远东外交研究会主编:《最近十年中俄之交涉》,1923年,民国国际协报社刊本,“叙”,第1页。

⑱参酌庞乐洋:《东北外交紧急中武装同志应有的准备》,《军铎》1929年第1期。《王正廷应蒋召北上会商东北外交问题》,《申报》1929年7月9日,第7版;《王外长北上与东北外交》,《大公报(天津)》1929年7月10日,第2版;《东北外交移归中央》,《新无锡》1929年7月12日,第2版;《东北外交绝对听命中央,莫德惠抵京后谈话》,《民国日报》1930年1月29日,第5版。

⑲参酌吴瀚涛:《九一八以来之东北外交》,《国民外交杂志》(南京)1933年第2卷第1期;蒋廷黻:《东北外交史中的日俄密约》,《独立评论》1932年第8期;《东北外交悬案之一部》,《上海青年》1931年第31卷第47期;《东北外交问题汪罗昨夜密商》,《新闻报》1932年5月14日,第7版。

⑳张印堂:《我国边疆及国防问题·编者按》,《外交月报》1936年第8卷第5期,第1页。

㉑有研究认为:19世纪中期以来到20世纪初,西方列强瓜分中国的浪潮以及侵蚀分裂中国边疆领土的一系列强权外交行径,使得这个时代的中国人渐渐萌发了现代意义上的边疆外交思维;但“边疆外交”一词的提出和作为一种外交理念,却要比边疆学派的兴起和边疆研究的开展迟滞得多,“边疆外交”一词的出现是二战后美苏“两极”对抗下的特殊产物(参酌方天建:《论边疆外交与良性边疆外交》,《学术探索》2016年第9期)。本文研究表明,这一观点实值得商榷。

㉒该处“桃源胜境”一词,出自民初新疆军阀杨增新自撰的一副对联:“共和实草昧,羞称五伯七雄,纷争莫问中原事;边庭有桃源,狙率南回北准,浑噩常为太古民。”彼时,杨增新对中央政府持“认庙不认神”之态度,“嘉峪关外,惟我独尊”,使得新疆成为民国前期中央政府难以企及的“塞外桃源”。

㉓蒋介石:《中国之边疆问题》(1934年3月7日),“中华民国史事纪要编辑委员会”编:《中华民国史事纪要(1934年1-6月)》,台北:“中央”文物供应社,1986年,第470页。

㉔蒋介石:《中国之边疆问题》(1934年3月7日),“中华民国史事纪要编辑委员会”编:《中华民国史事纪要(1934年1-6月)》,第471页。

㉕黄自进、潘光哲编:《蒋中正总统五记·困勉记》(上),台北:“国史馆”,2011年,第312页。

⑳《蒋介石日记》，1934年3月3日。

㉑《蒋介石日记》，1934年3月7日。

㉒《蒋介石日记》，1934年4月13日。

㉓参见蒋廷黻：《蒋廷黻回忆录》，北京：东方出版社，2011年，第121页。彼时有报纸“社论”也认为：“我们与蒙藏恢复关系的时候，对于英、俄在各该地方合理的经济利益，不伤及国家主权的，应该加以承认与保护。千万不可高唱打倒，以免他们对我先失去同情，和我们捣乱，增加我们和蒙藏关系的阻碍，这也是我们应该注意的。”参见琪：《边疆外交应注意的点》，《益世报》（天津版）“社论”，1934年12月23日，第1版。

㉔秦孝仪总编纂：《总统蒋公大事编年初稿》卷3，台北：中国国民党中央委员会党史委员会印行，1978年，第210页。这一点教训，显然是从“中东路事件”中得来。

㉕蒋介石：《中国之边疆问题》（1934年3月7日），“中华民国史事纪要编辑委员会”编：《中华民国史事纪要（1934年1—6月）》，第472页。

㉖蒋介石：《中国之边疆问题》（1934年3月7日），“中华民国史事纪要编辑委员会”编：《中华民国史事纪要（1934年1—6月）》，第472页。

㉗参见冯建勇：《19世纪末20世纪初西藏安全环境与清政府战略回应（1888—1904）》，《中国边疆史地研究》2007年第4期。

㉘参见康沛竹：《清廷在东北的“以夷制夷”政策》，《北方文物》1992年第1期。

㉙《宫碧澄函陈整理新疆案》，马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928—1949）》第23册，南京：凤凰出版社，2015年，第378页。

㉚《宫碧澄函陈整理新疆案》，马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928—1949）》第23册，第377页。

㉛《宫碧澄函陈整理新疆案》，马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928—1949）》第23册，第377页。

㉜《宫碧澄函陈整理新疆案》，马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928—1949）》第23册，第379页。

㉝《蒋介石为指派蒋廷黻与苏洽谈事致孔祥熙密电》（1934年10月1日），王建朗主编：《中华民国时期外交文献汇编（1911—1949）》第6卷下，北京：中华书局，2015年，第564页。

㉞参见《鲍格莫洛夫致苏联外交人民委员部的电报》（1935年10月19日），王建朗主编：《中华民国时期外交文献汇编（1911—1949）》第6卷下，第572—573页；《鲍格莫洛夫与张群的谈话记录》（1936年11月7日），王建朗主编：《中华民国时期外交文献汇编（1911—1949）》第6卷下，第580—584页。

㉟《鲍格莫洛夫与张群的谈话记录》（1936年11月7日），

王建朗主编：《中华民国时期外交文献汇编（1911—1949）》第6卷下，第581页。

㊱《蒋介石致孔祥熙代电》（1941年1月31日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928—1949）》第27册，南京：凤凰出版社，2015年，第465—467页。

㊲《蒋介石日记》，1941年7月31日。

㊳《蒋中正令王宠惠飭国际问题讨论会研究收回外蒙新疆西藏之计划》（1941年8月2日），〈交拟稿件——民国三十年八月至民国三十年十月〉，《蒋中正总统文物》，台北“国史馆”藏，数位典藏号：002-070200-00011-006。

㊴《拉铁摩尔呈蒋中正新疆省问题节略》（1941年8月28日），〈革命文献—对美外交：拉铁摩尔顾问聘用经过〉，《蒋中正总统文物》，台北“国史馆”藏，数位典藏号：002-020300-00035-014。

㊵《拉铁摩尔呈蒋中正新疆省问题节略》（1941年8月28日），〈革命文献—对美外交：拉铁摩尔顾问聘用经过〉，《蒋中正总统文物》，台北“国史馆”藏，数位典藏号：002-020300-00035-014。

㊶1942年9月13日，蒋介石以豪迈的口吻在日记中写道：“应以天山与昆仑山为西部国防之锁钥，而以阿尔泰山与喜马拉雅山为其屏障；东部以鸭绿江与黑龙江为国界，而长白山与外兴安岭为锁钥；东以东三省为东花园，西以新疆、西藏为西花园，或即以新疆为我国前门之广场，而嘉峪关实为我国之中心也。”参阅秦孝仪总编纂：《总统蒋公大事编年初稿》卷5上，台北：中国国民党中央委员会党史委员会印行，1978年，第195—196页。

㊷陈慧生、陈超：《民国新疆史》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2007年，第387—388页。

㊸参见冯建勇：《意识形态、国家利益与民族国家统合方略之纠葛——1944—1947年国民政府治理新疆政策研究》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》总第87期，2015年3月。

㊹《伊宁事件案》编号127《说帖：再谈伊宁代表覆张治中函中所提其返新疆省府恢复工作要求之对策》，台北“外交部”编印：《外交部档案丛书·界务类》第3册《新疆卷》（一），台北：“外交部”，2001年，第356—357页。

㊺中国藏学研究中心等编：《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》，北京：中国藏学出版社，1994年，第2768页。

㊻吴忠信：《对藏政策之检讨》，中国藏学研究中心等编：《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》，北京：中国藏学出版社，1994年，第2771页。

㊼《藏案纪略》编号007-1《运用外交稳定西藏之说帖》，台

北“外交部”编印：《外交部档案丛书·界务类》第5册《西藏卷》（一），台北：“外交部”，2004年，第81页。

⑤④《国民参政会第四届第二次大会政治报告》（1946年4月1日），秦孝仪编纂：《总统蒋公思想言论总集》卷二十一，台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1984年，第285页。

⑤⑤关于这一问题，曾担任国民政府内政部长的黄绍竑就指出：“复杂的边疆问题，如果不能速谋合理的解决，必将由中国的内政问题，而演变为国际外交问题。”参酌黄绍竑：《五十回忆》，长沙：岳麓书社，1999年，第284页。

⑤⑥有关该问题的讨论，可参酌蒋君章：《新疆经营论》，南京：正中书局，1936年，第79-81页。

⑤⑦蒋介石：《中国之边疆问题》（1934年3月7日），“中华民国史事纪要编辑委员会”编：《中华民国史事纪要（1934年1-6月）》，第472页。此处“十九年中俄战争”，即1929年“中东路事件”引发的东北军与苏联军队间战争。

⑤⑧黄自进、潘光哲编：《蒋中正总统五记·困勉记》（下），台北：“国史馆”，2011年，第918页。

⑤⑨黄自进、潘光哲编：《蒋中正总统五记·困勉记》（下），第920页。

⑥⑩蒋介石：《中国之边疆问题》（1934年3月7日），“中华民国史事纪要编辑委员会”编：《中华民国史事纪要（1934年1-6月）》，第470页。基于同样的立场，蒋介石在思考对俄外交时提出：“若不先自立，而徒希冀求人协助，是倚赖寄生之奴隶性，此奴隶性若不矫去，则民族前途，可危甚矣！呜呼！一般书生文人，皆以为非联俄不能生存，青年无知者，从而附和之，非痛加惩创，不能使之觉悟也。”[黄自进、潘光哲编：《蒋中正总统五记·困勉记》（下），第494页。]

⑥⑪琪：《边疆外交应注意之点》，《益世报》（天津版）“社论”，1934年12月23日，第1版。

⑥⑫前引张凤歧文章亦认为，虽然边疆外交是处理国家关系、维护边疆主权的一种手段，但它的成败端赖以实力为后盾，这显然与内政建设有密切关系。参见张凤歧：《英法铁蹄下的云南外交问题》，《新亚细亚》1933年第3卷第6期，第49页。

⑥⑬《外蒙问题之回顾》，《大公报》（天津版）“社评”，1936年4月16日，第2版。

⑥⑭《中印界务问题》编号007《呈：欧洲司签请准与驻印罗家伦大使商询印藏边界事宜》（1947年9月13日），台北“外交部”编印：《外交部档案丛书·界务类》第5册《西藏卷》（一），台北：“外交部”，2004年，第138页。

⑥⑮《中印界务问题》编号009《藏印划界事，将商讨罗大使意见，覆请查照由》（1947年10月17日），台北“外交部”编印：

《外交部档案丛书·界务类》第5册《西藏卷》（一），第140页。

⑥⑯《中印界务问题》编号046《行政院秘书处函外交部，关于藏印条约划界问题由》（1948年11月4日），台北“外交部”编印：《外交部档案丛书·界务类》第5册《西藏卷》（一），第171页。

⑥⑰《中印界务问题》编号046-1《中印东段界务问题研究小组第一次会议记录》（1948年9月25日），台北“外交部”编印：《外交部档案丛书·界务类》第5册《西藏卷》（一），第173页。

⑥⑱《行政院秘书处致财政部密函》（1936年4月4日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928-1949）》第23册，南京：凤凰出版社，2015年，第359-360页。

⑥⑲《行政院秘书处致财政部密函》（1936年4月4日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928-1949）》第23册，第368页。

⑥⑳《行政院秘书处致财政部密函》（1936年4月4日），马振犊、苗普生主编：《民国时期新疆档案汇编（1928-1949）》第23册，第364-365页。

⑥㉑《张治中呈国民政府主席蒋中正关于新疆问题处理意见》（1947年3月1日），《新疆政情（四）》，台北“国史馆”藏，数位典藏号：001-059300-00007-001。

⑥㉒石建国：《外交总长陆征祥》，福州：福建教育出版社，2015年，第85-86页。

⑥㉓国民政府外交部印行：《国民政府最近三年来外交经过纪要》，1929年3月，第13页。

⑥㉔《国民政府关于颁行训政时期施政纲领草案的训令》（1929年7月20日），《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编《政治》（一），南京：江苏古籍出版社，1994年，第5页。

⑥㉕章进主编：《中国外交年鉴（1934年）》下编，上海：世界书局，1935年，第24页。

⑥㉖朱汉国、杨群主编：《中华民国史》第4卷，成都：四川人民出版社，2005年，第326-327页。

⑥㉗蒋致余：《三十年来藏事之回顾及其解决之途径》（1932年），张羽新、张双志编纂：《民国藏事史料汇编》第18册，北京：学苑出版社，2005年，第174页。

⑥㉘王铁崖编：《中外旧约章汇编》第3册，北京：生活·读书·新知三联书店，1957年，第77页。

⑥㉙1933年国民政府外交部针对《新苏临时通商协定》评价称：“兹查该项协定系以新疆省与苏联共和国为订约当事人，该省政府签订该协定，并未经中央核准授以全权，擅与邻国私缔协定，核与中央外交统一之旨不合。复查该协定全文文义不明确之处颇多，尤不具备普通国际协定之形式。其有利于新省之条款，词意或属空乏（泛）或极细微，该协定损失国权，贻害边疆之处甚多。”参酌《外交部签注新苏协定意见致行政院

呈文》(1933年11月4日),王建朗主编:《中华民国时期外交文献汇编(1911-1949)》第6卷(下),北京:中华书局,2015年,第653-657页。

⑩钟羽:《新省外交之回顾与前瞻》,《边铎半月刊》1934年第3期,第224页。

⑪《研究中之边疆政教制度》,《申报》1933年5月4日,第7版。

⑫《罗文干转报统一新疆对外交涉三项办法致黄慕松电》(1933年6月29日),《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编《外交》(二),南京:江苏古籍出版社,1994年,第1420-1421页。

⑬《汪院长报告重要政情》,《申报》1933年7月11日,第

8版。

⑭黄慕松:《为宣慰事竣密陈管见,仰祈鉴核由》(1933年8月5日),马振犊、苗普生主编:《民国时期新疆档案汇编(1928-1949)》第18册,第383页。

⑮《行政院为新边驻苏五领馆收归中央自本年十二月起由部拨费编具概算事与外交部等来往文书》(1933年11月24日-12月1日),马振犊、苗普生主编:《民国时期新疆档案汇编(1928-1949)》第20册,第4-5页。

⑯吴霭宸:《边城蒙难记》,乌鲁木齐:新疆人民出版社,2010年,第167页。

⑰参酌冯建勇:《1942-1943年国民政府对新疆外交权之统合》,《西域研究》2012年第3期。

"Diplomatizing" the Border Governance: A Perspective of Reviewing the Relationship between the Central Government and Border Areas in the Republic of China

Feng Jianyong

Abstract: During the period of the Republic of China, border governance showed an obvious "diplomatic" orientation. In the early 1930s, the national government theorized and politicized the "diplomatizing" of border governance. The "diplomatizing" of border governance mainly adopted the border integration strategy of shelving and compromise. In essence, it was to transfer the relevant rights and interests of border areas to the great powers. Therefore, at that time, both the government and public opinion regarded the "diplomatizing" policy of border governance as an expedient measure, that is, through border diplomacy under the situation of insufficient national strength and bad geopolitical environment, the central government will try its best to stabilize the border situation and safeguard border sovereignty. From the perspective of the implementation process of the "diplomatizing" of the frontier governance of the national government, with the differentiation and reorganization of geopolitical factors and national strength factors, their ways and expectations of frontier governance are also different in different stages and places. When the national government tried to "diplomatize" border governance, it showed that the national government had deeply realized that border governance needed to coordinate the overall situation at home and abroad. Specifically, in the border areas, it is necessary to unite the hearts of the local upper political and social knowledge elites to achieve the consistency of the central and local foreign policies and actions; In terms of diplomatic relations, it is necessary to obtain the understanding of relevant stakeholders as much as possible, eliminate the possibility of foreign powers interfering in China's border areas, and take advantage of the situation when the time was ripe.

Key words: frontier governance; diplomatizing; internal affairs; National Government