清中期以来阿尔泰山地区分界研究

徐建平
(复旦大学 史地所,上海 200433)

【摘 要】清乾隆年间开始,阿尔泰山地区的游牧部落内附,清政府依例编置佐领,划分游牧地,形成阿尔泰乌梁海 7 旗、新土尔扈特部 2 旗和新和硕特部 1 旗的政治区域划分。各旗之间依据游牧地界形成相互之间的传统习惯线。清同治年间开始,中央政府对阿尔泰山地区的政治区域划分进行了多次调整,从布伦托海办事大臣的置废到新疆建省,再到清末将阿尔泰办事大臣作为独立区域直属中央,直至民国初年正式归入新疆省。从中央政府的角度来说,这一区域整合过程并未打破最基层的政治单元(旗)之间的传统习惯线。从清中叶以来所绘制的各类舆图中,能较为直观地观察阿尔泰山地区的政治区域划分情况。由中央政府主持编绘的舆图,其边界走向则体现了中央对地方行政区划的认可,具有法理上的权威性。由国民政府内政部编绘的《蒙古地方行政区域图》理应作为中蒙边界划分的依据。实际上,从晚清至中华人民共和国建立初期,阿尔泰山地区的边界划分经历了从习惯线到争议线再到法定线的变迁过程。细致梳理这一过程可以发现,中蒙国界线的最终走向即法定线并非沿用传统的游牧民族的习惯分界线,而是与民国以来中蒙之间的历次军事冲突以及由此而签订的军事分界协定密切相关。作为中蒙双方对峙的军事分界线成为决定政治分界走向的决定性因素。

【关键词】阿尔泰山 游牧地 分界 军事协定

一、引 言

阿尔泰山脉位于中国新疆维吾尔自治区北部和蒙古国西部。西北延伸至俄罗斯境内,呈西北—东南走向,斜跨中国、哈萨克斯坦、俄罗斯、蒙古国境,绵延 2000 余公里。1962 年中蒙签订边界条约,中华人民共和国与蒙古国边界西起阿尔泰山脉奎屯山山顶,东至塔尔巴干达呼敖包的中心,边界线总长 4676.895 公里。[①]中蒙边界的中段和东段基本继承了清代漠北蒙古即喀尔喀四部(车臣汗部、土谢图汗部、三音诺颜部、札萨克图汗部)与内蒙古及新疆的传统习惯线。而西段边界(即当今中蒙阿尔泰山地区的分界线)在清代属于科布多参赞大臣辖区。这段边界并非沿用科布多与新疆之间的传统习惯线,而是经历了数次重大调整。自准格尔部战败之后,中央政府出于治理的需要,在政区设置上多有调整。尤其是晚清时期,在俄国的步步紧逼下,西北边疆危机重重,一方面是蒙古王公离心倾向加强,另一方面是西北边境民族矛盾加深。为了巩固边疆,清政府先后设置了布伦托海办事大臣、新疆省以及阿尔泰办事大臣。这一系列行政区划上的设置与调整,深刻影响了西北边疆的形势,直接影响到我国现代国界的最终定型。

从清末到上世纪 60 年代初期,中蒙西段边界经

[作者简介] 徐建平,历史学博士,复旦大学史地所副教授。

◎ 本文为国家社科基金重大项目"中国行政区划基础信息平台建设(1912~2013)"(项目批准号:15ZDB053)、教育部基地重大项目"地方行政演变与区域社会发展"(项目批准号:16JJD770012)、复旦大学亚洲研究中心项目"从界限到界线——民国政区划界研究"(2014 年)的阶段性成果。

① 中华人民共和国外交部条约法律司编《中华人民共和国边界事务条约集·中蒙卷》,北京:世界知识出版社,2004 年,第 1 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

历了由传统习惯线到争议线再到法定线的过程。[①] 梳理这一过程对于我们了解现代中国疆域的形成既有学术意义，也有重要的现实价值。据笔者管见，学界目前尚未有从长时段来考察中蒙西段边界形成过程的成果。已有的相关研究当中，吕一燃主编的《中国近代边界史》[②]为近代边界研究的集大成之作。该书上册第六章专述中国与蒙古国边界，分为五节，前四节讲述外蒙古从自治到独立的政治过程，偏重于政治背景的阐述。第五节则详细阐述新中国时期中蒙边界的划定过程。该书偏重于宏观层面的外蒙古独立过程，于微观层面的边界形成着墨不多。吕氏另有专文讨论民国初年沙俄对阿尔泰地区的侵略过程，虽部分涉及阿尔泰与科布多的分界问题，但限于文章主旨，并未对这一问题加以展开。[③] 齐鹏飞在其研究当代中国陆地边界问题的专著中也辟有专节论述中蒙边界的划定过程，不过也是偏重新中国建立以后中蒙两国间的外交谈判和边界划定过程，并没有追溯此段边界形成的历史过程。[④] 马军梳理了晚清至民国时期阿尔泰地区政治地理格局的变动过程，该文偏重宏观政治背景以及区域政治过程的讨论，并未论及边界线的具体划分。[⑤] 在政区设置方面，《中国行政区划通史》清代和中华民国两卷对于新疆和蒙古地区的政区沿革进行了梳理，然只限于沿革，对于详细的边界划分及其变动过程并无揭示。[⑥] 基于此，笔者拟从政治管理区域划分的视角，探讨西北疆域尤其是边界线走向的定型过程，以为中国现代疆域的形成研究提供一个实证。

二、从游牧区的划分看习惯线的形成

1. 阿尔泰山地区的旗界划分

阿尔泰山地区在清末以前属于科布多大臣辖区。科布多清初为喀尔喀蒙古及乌梁海各部游牧之地，这些部落于乾隆十八年开始内附，清政府依例编置佐领，划分游牧地。至乾隆二十六年，共设置 18 旗。乾隆二十六年设科布多参赞大臣，驻科布多，统辖各旗。乾隆二十七年于阿尔泰乌梁海置 7 旗，其中包括左翼 4 旗、右翼 3 旗。乾隆三十七年，于新土尔扈特部设左右翼 2 旗，于新和硕特部设 1 旗。[⑦] 至乾隆末期，科布多参赞大臣共领 30 旗，其中阿尔泰山区为阿尔泰乌梁海 7 旗、新土尔扈特部 2 旗和新和硕特部 1 旗的游牧地。从行政区划上来说，科布多参赞大臣辖区相当于内地的府，统属于乌里雅苏台将军。与此同时，与科布多参赞大臣相邻的新疆地区则为设置于乾隆二十九年的塔尔巴哈台参赞大臣辖区，统属于伊犁将军。[⑧] 两参赞大臣辖区之间的分界布伦托海西北以额尔齐斯河为界，布伦托海东南以乌隆古河为界直至拜塔克山。[⑨]

清政府在对蒙古等各部落编置佐领、设立盟旗制度时，都相应划定了各旗的游牧地。游牧地有相对明确的区域范围，阿尔泰山区各部的游牧范围如下：

---

① 行政区域界线有法定线、习惯线和争议线三种类型：法定线是依照宪法和有关法律规定批准和划定的行政区域界线；习惯线是行政区域之间自然形成的、毗邻双方共同承认和遵守的边界线；争议线是毗邻行政区域的地方政府之间对行政区域的划分存在争执的边界线。见靳尔刚、张文范主编《行政区域与地名管理》，北京：中国社会出版社，1996 年，第 200 页。侯甬坚对中国历史上行政区域界线从习惯线到法定线转变的性质作过理论探讨，见《从习惯线到法定线：我国政区界线性质的变迁》，收入侯甬坚《历史地理学探索》第二集，北京：中国社会科学出版社，2011 年，第 112～122 页。此三种边界类型的划分虽是针对一国之内的行政区域界线而言，然对于国与国之间的边界同样适用。

② 吕一燃主编《中国近代边界史》（上下卷），北京：人民出版社，2013 年。

③ 吕一燃《民国初年沙俄对阿尔泰地区的侵略》，原载《近代中国对外关系》，成都：四川人民出版社，1985 年。后收入吕一燃《中国边疆史地考论》，北京：中国社会科学出版社，2013 年。

④ 齐鹏飞《大国疆域——当代中国陆地边界问题述论》，北京：中共党史出版社，2013 年。

⑤ 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。

⑥ 傅林祥、林涓、任玉雪、王卫东《中国行政区划通史·清代卷》，上海：复旦大学出版社，2013 年；傅林祥、郑宝恒《中国行政区划通史·中华民国卷》，上海：复旦大学出版社，2007 年。

⑦ 《中国行政区划通史·清代卷》，第 663 页。该书中将编旗完成于乾隆二十七年的阿尔泰乌梁海部计入设置于乾隆二十六年的科布多参赞大臣辖地，误。

⑧ 塔城参赞大臣的实授时间为乾隆二十九年，非《中国行政区划通史·清代卷》（第 403 页）认为的乾隆三十年，见《高宗实录》卷七百十七，乾隆二十九年八月二十一日，“绰克托着授为参赞大臣，驻札塔尔巴哈台。”见鲁靖康《〈中国行政区划通史（清代卷）〉新疆部分举误榷疑》，《历史地理》第 31 辑。

⑨ 参见谭其骧主编《中国历史地图集·清时期》，北京：中国地图出版社，1987 年，第 52、55～56 页。另见松筠《西陲总统事略·图说》，北京：中国书店影印，2010 年，第 24 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

阿尔泰乌梁海7旗:

东界起都噜淖尔至哈叨乌里雅苏台止,与额鲁特连界;南界起乌兰波木、乌龙古河至巴噶诺尔止,与塔尔巴哈台所属土尔扈特连界;西界起碑尔素克讬罗垓至巴尔哈斯淖尔止,与喀伦连界;北界起巴尔哈斯淖尔至哈窦里达巴止,与喀伦连界。①

新土尔扈特部2旗:

当金山南、乌隆古之东。东至奔巴图、扪楚克乌兰、布勒幹和硕,南至胡图斯山、乌龙古河,西至清依勒河、昌罕阿瑞、那彦鄂博,北至绰和尔淖尔、那郭幹诺尔之中山。东南至拜塔克山,西南至乌兰波木,西北至绰和尔淖尔,东北至哈弼察克。②

新和硕特部1旗:

当金山东南哈弼察克,西临青吉斯河。东至和讬昂鄂博,南至布勒干,西至扪楚克乌兰,北至奔巴图、哈弼察克河。③

上述文献详细记载各部游牧地界的四至,可以大致得出阿尔泰山地区上述三部的游牧区域范围。阿尔泰乌梁海7旗的游牧地范围极广,横跨阿尔泰山南北,西北跨越今中俄边界,东南沿科布多河近科布多城,西边北段大致沿阿尔泰山主脉,西边南段则跨越阿尔泰山直至乌陇古河,南部与新土尔扈特相邻,东南与新和硕特部相接。新土尔扈特2旗与新和硕特旗则游牧于阿尔泰山东南麓及乌陇古河流域。具体来说,新和硕特旗游牧地主要分布于乌隆古河上游的布尔根河流域;新土尔扈特部游牧地则在新和硕特部以西,乌隆古河上游青吉里河至乌陇古湖的广大地域。

这一边疆态势从乾隆中前期开始直至咸丰同治年间方被打破,俄国对东北、西北疆域采取步步紧逼、逐步蚕食的政策,随着一系列条约的签订(主要是1858年《中俄瑷珲条约》、1860年《中俄续增条约》、1861年《中俄勘分东界约记》和1864年《中俄勘分西北界约记》),清代东北、西北疆域发生了重大的变化,在西北地区中俄边界逐步推进至阿尔泰山地区。《中俄勘分西北界约记》的签订以及此后一系列的补充协定,基本奠定了今天中国的西北边界。④ 此时阿尔泰山区除西北的奎屯山为中俄交界外,东南走向的主体山区尚属清朝内部疆域,原本游牧于此的三大部,除阿尔泰乌梁海西北部分游牧地划归俄罗斯外,其余大部基本维持稳定。

资料来源:谭其骧主编《中国历史地图集·清时期》,第55~56页。

图1 1820年阿尔泰山区政治形势

2. 布伦托海办事大臣的置废

清代的布伦托海(今福海)处于科布多参赞大臣辖区和塔尔巴哈台参赞大臣辖区的交界处,原本地旷人稀,不设官治。咸丰同治年间,随着西北回民起义以及中俄之间定约划界,新疆境内的大批蒙古、索伦

① 《清史稿》卷七十八《地理志》二十五,北京:中华书局,1977年,第2441页。

② 张穆《蒙古游牧记》卷十六,太原:山西人民出版社,1991年,第390~392页《清史稿》所载四至相同,然无东南、西南、西北和东北部分,见《清史稿》卷七十八《地理志》二十五,第2442页。

③ 张穆《蒙古游牧记》卷十六,第393~394页《清史稿》所载四至内容相同,见《清史稿》卷七十八《地理志》二十五,第2442页。

④ 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。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

等离开游牧地向北迁徙至科布多辖区的西南部。① 清政府在边疆地区以旗地划分的传统治理模式逐渐崩溃。为了应对突增的大量人口并巩固边疆，李云麟在镇压了塔城地区的农民起义之后，建议重新调整这一地区的政治管理模式，正式提请设置布伦托海办事大臣。

布伦托海办事大臣设置于同治六年，该大臣的辖区范围:

> 塔城旧境，西届(界)伊犁，南届(界)乌鲁木齐，北届(界)俄境，东接科城，幅员本不甚大。自同治三年与俄国分届(界)后，议定以塔城旧属之内十四卡伦以外之地均归俄国。现在按图稽考，旧境划去一半，所设一城所辖之境形如牛角，方圆广狭皆不成局势。是以奴才云麟前此与麟兴会奏内，拟将乌鲁木齐所属之图(土)尔扈特二旗及伊犁所属之图(土)尔扈特一旗统归新城管辖，如此则西南一带地形甫能稍展。惟布伦托海紧届科城，东西略无余地，现拟安置耕屯及额鲁特游牧均不敷用，因此复与奎昌亲面商订将科城西境旧与塔城接壤之阿勒泰山乌梁海七旗，暨图(土)尔扈特郡王凌札栋鲁布一旗，均拟奏明请旨改由新城管辖，该各旗游牧仍在旧处居住，不必移动。②

可以看出该区域范围实际由四部分组成: 一是原塔尔巴哈台参赞大臣辖区(除去划归俄国部分); 二是科布多参赞大臣所辖之阿尔泰乌梁海 7 旗以及新土尔扈特部 1 旗; 三是伊犁将军所属土尔扈特 1 旗; 四是乌鲁木齐参赞大臣所属土尔扈特 2 旗。然而，布伦托海办事大臣因种种原因难以为继，仅仅维持了不到两年时间。同治八年撤销布伦托海办事大臣，其所辖之地仍归原隶。③ 从政治区划上看，布伦托海办事大臣辖区的划定，打破了阿尔泰山地区传统的政治管理区域，对塔尔巴哈台、乌鲁木齐和科布多交界地区进行重新划分，以旗为基本单位进行重新组合，形成一个全新的政治单元，而传统的基层单元——旗的界限并未打破。

布伦托海办事大臣的设置，是清政府应对西北边疆危机一次尝试，虽然只维持了短短两年，但表明朝野对于边疆危机的认知已基本达成共识，为下一步新疆正式建省奠定了基础。

3. 新疆设省

新疆设省的背景以及过程，学界多有论述且非关本文主旨，笔者关注的重点在新疆设省之后其北部与科布多之间的区域划分。

与清中期相比，新疆建省后的阿尔泰山区的边疆形势有了很大改变。首先自然是疆界内缩，阿尔泰山区本来与俄国并不接壤，经过俄国的不断蚕食，国界线已经推进至阿尔泰山区。由于一系列界约的签订，西北边界基本稳定下来，成为今天中国与中亚各国边界的基础。因此，西北国界在清末同治、光绪年间完成了由传统习惯线至法定线的转变。

光绪十年(1884)正式添设甘肃新疆巡抚、布政司使各一员，标志着新疆省成为与内地十八省同级的省级政区，以迪化(乌鲁木齐)为省城。④ 新疆省设立之后，逐步将原有的军管型政区(主要是参赞大臣、办事大臣的辖区)调整为府、州、厅、县。⑤ 与科布多相邻的塔尔巴哈台参赞大臣辖区转变为塔尔巴哈台厅和迪化府，然其与科布多之间的分界线，依然沿用传统习惯线即原塔尔巴哈台参赞大臣与科布多参赞大臣辖区之间的分界线。

4. 阿尔泰设区

同治年间设置的布伦托海办事大臣时间虽短，但却留下了很大的后遗症。按理办事大臣撤销之后，其所管区域仍归旧属，但原阿尔泰乌梁海 7 旗的游牧区域自布伦托海办事大臣撤销之后并未及时划归科布多参赞大臣，而是以“借地”的形式划归塔尔巴哈台参赞大臣管辖。此后科塔之间有关阿尔泰山区域的借地之争持续不断，20 世纪初达到白热化。塔方一直

① 布伦托海办事大臣设置的背景以及设立和撤销过程，见郭美兰《清代布伦托海办事大臣的设立及其裁撤》，《中国边疆史地研究》1998 年第 3 期。另见邓正霖、武明明《李云麟与布伦托海办事大臣的添撤》，《黑龙江史志》2015 年第 2 期。

② 第一历史档案馆藏军机处录副奏折民族，2420~1，转引自郭美兰《清代布伦托海办事大臣的设立及其裁撤》，《中国边疆史地研究》，1998 年第 3 期。

③ 见郭美兰《清代布伦托海办事大臣的设立及其裁撤》; 同见《中国行政区划通史·清代卷》，第 666 页，该书将阿尔泰乌梁海误写为阿勒坦淖尔乌梁海。

④⑤ 《中国行政区划通史·清代卷》，第 414、414~426 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

寻求将阿尔泰山正式划入辖区,而科方自然极力反对,力争收回管辖。① 直至光绪二十九年,中央政府终于批准科布多参赞大臣收回阿尔泰山区:

> 据称阿尔泰山地段,周围七百余里。从前借给塔城之案,轇轕多年。现经该将军等秉公勘议,将原借地段交还科布多参赞大臣管辖。其潛住之哈民,人随地归。住科布多境者归科城管辖;住塔尔巴哈台境者归塔城管辖等语,应如所请办理。即着瑞洵、春满迅即定期交收,妥为安插约束,和衷会商,悉心经理。其潛入新疆南北等处之哈民,着潘效苏赶紧设卡查禁。并另派委员会同科塔两城派来之员分别收回,各归各牧,以免纷扰。②

科布多收回阿尔泰山区管辖权后,随即向中央申请将科布多帮办大臣改为科布多办事大臣移驻阿尔泰山,总理阿尔泰山地区的蒙哈事务:

> (军机大臣长庚)据称阿尔泰山为西北边疆要地,中外之大防,应行设官经理。所陈固疆域重巡防辑哈部各条,不为无见。着马亮、春满,瑞洵、崧蕃、潘效苏会同悉心通筹,详拟具奏。折内所称拟以科布多帮办大臣移驻阿尔泰山或布伦托海及片称拟将参赞大臣移驻额尔齐斯一节,着一并妥议办理。③

光绪三十年,正式改科布多帮办大臣为科布多办事大臣,移驻阿尔泰山,管理阿尔泰区域蒙哈事务。办事大臣驻阿尔泰山,实际驻承化寺(今阿勒泰市),首任科布多办事大臣为锡恒。④ 锡恒上任后,即着手阿尔泰与科布多管辖权限和区域的划分。光绪三十二年,科布多参赞大臣连魁、科布多办事大臣锡恒联名上奏科阿划疆分治方案:

> 查阿勒台山地方原系科布多所辖乌梁海七旗游牧,南接新土尔扈特霍硕特三旗,中抱布伦托海屯地,北有昌吉斯台八卡伦,辅车相依,田牧肥美,最称形胜……拟将科布多所属迤西附近阿勒台山之乌梁海左翼散秩大臣一旗、副都统一旗、总管二旗、右翼散秩大臣一旗、总管二旗、新土尔扈特郡王一旗、贝子一旗、霍硕特札萨克台吉一旗共计三部落十旗拨归奴才锡恒就近管理,以资安插哈众。其昌吉斯台等八卡伦切接阿疆,并布伦托海屯田均在乌梁海游牧,自应一并归阿管理,未便仍由科布多参赞遥领,致有鞭长莫及之势。……至各该蒙旗现虽分隶科阿,而均有旧日各旗界址可资遵守,毋庸再议勘定。自此次划分后,凡隶科之杜尔伯特等二十旗承袭爵职升补官缺各项事宜暨游牧内一切命盗各案件均归奴才连魁覆办。隶阿之乌梁海等十旗承袭爵职升补官缺各项事宜暨游牧内一切命盗各案件均归奴才锡恒覆办。治民虽有科阿之分而体国自无科阿之别,若遇重要事件,奴才等必能和衷自当随时妥商奏明办理。⑤

光绪三十二年底,清政府批准科阿分界方案⑥,科阿正式分治,阿尔泰成为与科布多并列的政治单位(相当于内地的府级政区),受乌里雅苏台将军节制。阿尔泰区的管辖区域即为上引方案中的阿尔泰乌梁海7旗、新土尔扈特2旗和新和硕特1旗,共3部落10旗。从上引划界方案可知,阿尔泰区的设立,依然是中尺度范围的区域调整,其基本单位还是旗,并未打破传统的游牧地界。因此,阿尔泰区与科布多及新疆之间的分界仍然维持传统习惯线。

5. 阿尔泰划归新疆

清帝逊位后,中华民国继承了清朝的全部疆域。民国初年,外蒙古独立,科布多沦陷,阿尔泰区岌岌可

① 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。

② 《清实录·德宗景皇帝实录》卷五百十五,光绪二十九年五月。

③ 《清实录·德宗景皇帝实录》卷五百二十四,光绪二十九年十二月。长庚奏折《筹拟阿勒台山防守事宜折》,见《清代新疆稀见奏牍汇编(中册)》,乌鲁木齐:新疆人民出版社,1997年,第1219~1231页。

④ 《中国行政区划通史·清代卷》,第665页。

⑤ 连魁、锡恒《奏为遵拟科阿划疆分治以专责成而资遵守恭折具陈仰祈圣鉴事》,光绪三十二年十一月初九日,见《宫中档光绪朝奏折》第二十三辑,台北故宫博物院,1975年,第796~798页。

⑥ 《理藩部奏遵议科布多阿尔泰划疆分治折》光绪三十二年十二月二十五日,《东方杂志》1907年第3期。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

危。为了挽救边疆危机，北京政府希望加速边疆地区的政区化进程。于是改科布多办事大臣为阿尔泰办事长官，辖区内除原有的 3 部 10 旗外，增设布尔津、哈巴河、布伦托海三设治局。至民国八年，北京政府决定撤销阿尔泰办事长官，改阿尔泰区域为道，所辖区域全部并入新疆省，改设阿山道尹。①

就行政区域上来说，由于阿尔泰区并未拆分，而是整体并入新疆，成为新疆省的一个道，故而民国时期新疆与外蒙古科布多之间的边界由原阿尔泰区南界转换为阿尔泰北界。从行政设置的角度来说，此后新疆省内之阿山道不断增设县级政区，但是政区的增设并未改变新蒙边界的具体走向。因此，从理论上说新蒙边界应维持清末科阿分治时的状态。

以上梳理了自清中叶至民国时期中央政府对阿尔泰山政治管理区域的几次调整，从中可以看出，作为基层政治单元的旗，自始至终都是历次区域调整重组的基本单元，其本身的界限并未被打破。

三、从古旧地图看习惯线的标识

自乾隆平定西域之后，随即对西域进行了大规模实测，成果反映在《乾隆內府舆图》中。此后，西北疆域正式纳入各种类型的公私舆图中。这些地图可以粗分为两大类：一是官方制作的地图，例如《乾隆內府舆图》、各时期会典舆图、民国时期内政部编制的地图等；二是由民间学者、舆图机构编制出版的各类型地图。这些地图中有不少都明确标注了不同层级政治区域或政区的边界，我们可以从中考察不同历史时期民间及官方对于阿尔泰区域政治区域划分的认知。

1. 晚清公私地图所示之新蒙边界

《乾隆內府舆图》是乾隆年间在康熙《皇舆全览图》的基础上修订补充而成的全国地图，又称《乾隆皇舆全图》。该图虽基于实测，但内容偏重地名、水道和交通路线，并未标出西北边疆地区各部之间的边界。

《皇朝一统舆图》，由李兆洛编绘，刊布于道光十二年(1832)，基本可以反映清代极盛时期的疆域。该图上清晰地标示了科布多辖区边界的走向，并且标示了新土尔扈特 2 旗、新和硕特旗和阿尔泰乌梁海 7 旗的空间位置。新土尔扈特 2 旗位于阿尔泰山之南，青吉斯河汇入乌龙古河处；新和硕特旗位于阿尔泰山东南山麓，青吉斯河和布尔干河之间，靠近两河的发源处。阿尔泰乌梁海 7 旗则处于阿尔泰山北麓乌科克卡伦之南(见图 2)。

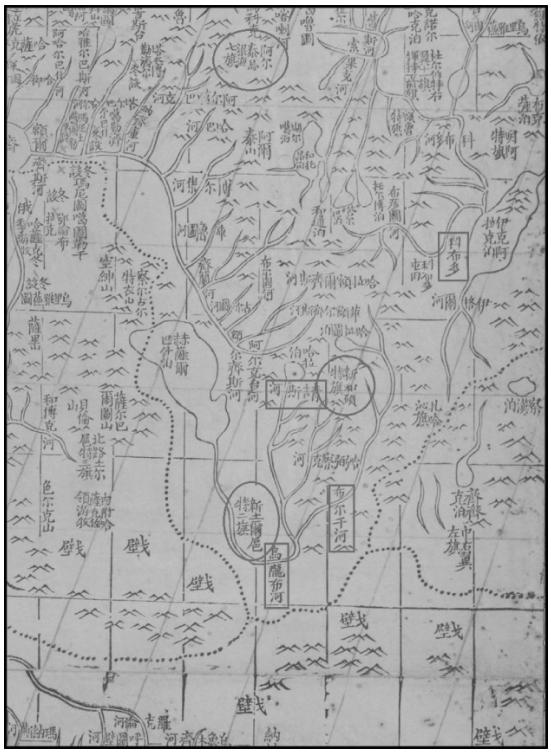


图 2 《皇朝一统舆图》所示阿尔泰地区政治形势

光绪十二年，清政府第五次纂修会典，为了编绘会典图，要求各地测绘并上报实测舆图。于光绪二十五年编成《会典舆图》凡二百七十卷。在《科布多所属蒙古游牧图》中，虽未直接记载各部的游牧分界，但通过对河流走势的记载可以大致反推出各部的游牧地界：

> 乌陇古河上源二，东源曰布尔干河，出阿尔泰乌梁海旗东南境，南流右合哈拉泊，左合索必尔河岳罗图河，经新和硕特旗东，

① 《中国行政区划通史·中华民国卷》，第 506 页。关于民国时期阿尔泰区与中央、外蒙古和俄国的关系以及并入新疆的过程，学界已多有研究。孙厚明、吕育良《阿尔泰归并新疆始末及其建置》，《新疆地方志》1994 年第 2 期；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。包尔汉在其回忆录中专门描述了杨增新统治时期阿尔泰划属新疆的见闻，见《新疆五十年·包尔汉回忆录》，北京：中国文史出版社，2013 年，第 33～35 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

西南流,右纳三水,经新土尔扈特旗东,会西源。西源曰青吉尔河,亦出阿尔泰乌梁海旗西南境。……汇为巴噶泊。又北为赫萨尔巴什泊渚焉。泊亦名乌陇古湖即古乞则里八海也。其西岸为新疆塔城厅界。额尔齐斯河出阿尔泰乌梁海旗东山麓……①

会典舆图限于体例,并未绘出科布多所属各部的内部界线,从所附地图及上述引文可以看出,阿尔泰山区三部游牧地界依然延续传统习惯线,只有阿尔泰乌梁海7旗的游牧地,因中俄历次条约而导致边界内缩。

《大清帝国全图》为商务印书馆1905年初版。该地图集之新疆省与内外蒙古图幅所示新疆与阿尔泰之间的边界走向与之前有所不同,北段起点为奎屯山,沿阿尔泰山主脉东南行至奇兰河发源处,沿奇兰河至额尔齐斯河再向西南至古尔班通古特沙地,转而向东南横穿古尔班通古特沙地直至白塔山。②

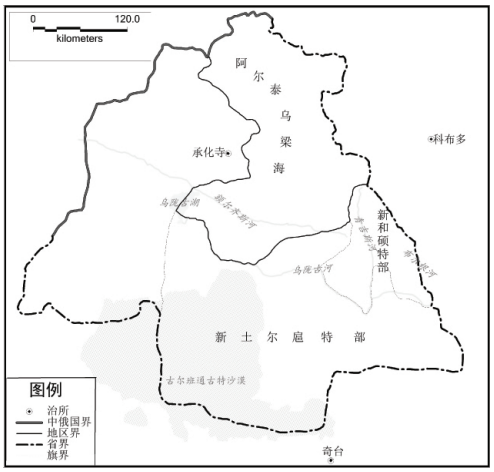
从上述几种清代舆图尤其是代表中央政府权威的光绪《会典舆图》中可以看出,公私地图的编绘基本与传统文献资料的记载相一致。但是到了清末,《大清帝国全图》中新疆省与阿尔泰区之间的边界发生了显著的变化,其中缘由有待进一步考察。

2. 民国公私地图所示之新蒙边界

清末阿尔泰设区,民国初年直属中央,1919年并入新疆省,设立阿山道。民国初年,科布多正式并入外蒙古(详见后文)。从民国中央政府来说,对于新蒙之间的边界并未有实际的勘定,默认沿用传统习惯线。这自然也体现在民国时期出版的各类地图中。

民国初年,北洋政府实施"十年速测",希望编制全国的大比例尺地形图,但是各省进度不一,质量良莠不齐。民国六年(1917),陆地测量局制成《五十万分之一中国舆图》,其中阿尔泰山相关区域图清晰地标明了国界和省界,甚至还有部落游牧界限。③ 根据此图可以复原民国初年阿尔泰办事长官辖区及辖区内部各区域的空间分布。与光绪《会典舆图》相比,多出额尔齐斯河-乌陇古河一线以南的区域(见图3)。阿尔泰与外蒙古之间的边界也有了清晰的呈现,此段边界走向与传统文献记载并无二致。

民国时期最有影响的地图当属丁文江、曾世英主编的《中华民国新地图》(申报馆,1934年),该图及其缩编版《中国分省新图》虽多次修订,然关于新蒙边界并未有修改。此时阿尔泰区已并入新疆,称阿山道。阿山道之边界走向与上述《五十万分之一中国舆图》完全一致。



资料来源:依据陆地测量局《五十万分之一中国舆图》(1917年)绘制。

图3 民国初年阿尔泰区之区域划分

1940年代出版的地图在中蒙边界的画法上出现了一个显著的变化,界线从布尔根县治以东位置并不是往南而是往东偏南方向,完全沿着阿尔泰山主脉为分界线。④ 这一变化缘起或者说依据,很有可能来自内政部1940年出版之《蒙古地方行政区域图》(详见下文)。1943年新疆边防督办公署参谋处绘制的一百五十万分之一新疆省哈密地图,其新蒙边界便是依据内政部此图而来。

① 光绪《清会典图》卷二六九,北京:中华书局影印,2013年,第1258页。

② 《中国历史地图集·清时期全图(1908年)》此段边界南半部分与《大清帝国全图》一致,然北段从乌陇古湖起依然沿额尔齐斯河直至中俄国界,与传统文献记载一致。上述两图中新疆与阿尔泰之间的边界走向与传统文献记载并不吻合,谭图是否参照《大清帝国全图》尚不明确,其中缘由可能是阿尔泰设区之后部分继承了布伦托海办事大臣辖区,笔者拟另外撰文加以考察。

③ 这些图的右下角都写有"本图据各种略图编辑,复据地理调查表添注",表明此类地图并非实测,而是根据各种文献编辑而成。

④ 见《中国分省新地图》,亚光舆地学社,1947年;《中国分省新图》(战后修订第五版),申报馆发行,1948年。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3. 国民政府对于中蒙边界的认定

1947 年 6 月北塔山事件①发生之后，因涉及国界问题，国民政府要求内政部制定有关新蒙边界划分的方案。7 月 10 日在国防部召开第十四次疆界会议，参加会议的部门有内政部、外交部、军务局、蒙藏委员会以及国防部。会议最重要的议题便是讨论《内政部对新蒙边界说明书》(以下简称《说明书》)。《说明书》共分为五个部分：一是阿尔泰与科布多之分治；二是历年外蒙古入侵情形；三是新蒙边界之分析；四是有关新蒙边界条约或文件；五是划定新蒙边界之意见。②在第五部分中，内政部明确指出中蒙边界应以民国二十九年内政部出版之地图为准：

> 苏联一九四〇年(二十九年)出版之地图，将阿尔泰山脉南全部山岳地带分别划入苏联外蒙版图，界线达于北塔山及元湖。……中蒙边境向无精密地图可资依据，本部二十九年出版之蒙古地方行政区域图自属较为详确可靠。外蒙系去年一月始由我版图分离而独立，其应以此图为根据，其理至明。

《说明书》中还指明了新蒙边界的具体走向，从甘新蒙交界处至中苏边界之察罕鄂博为止，详细记录了所有关键路线的走向以及关键点的经纬度，这些记载可以作为《蒙古地方行政区域图》新蒙边界的文字说明。由于该地图绘制于外蒙古独立之前，又是国民政府内政部所制定，代表了中央政府的意志，故而此图便是中蒙边界的法理依据。既然《中苏友好同盟条约》规定“中国政府当承认外蒙古之独立，即以其之边界为边界”，那么外蒙古独立之后，其与中华民国的边界理应以《蒙古地方行政区域图》为准。

4. 新中国成立初期地图所示之新蒙边界

1950 年代出版的多种地图中，1952 年亚光舆地学社所出之《中华人民共和国地图集》中新蒙边界基本沿用其 1947 年版本，与《说明书》保持一致。地图出版社所出之《中华人民共和国地图集》(1955 年、1958 年)中新蒙边界走向则与 1930 年代申报馆所出地图中相一致。国家测绘总局 1957 年编绘之百万分之一新疆省图边界走向也与上述地图出版社所出之地图一致。值得关注的是光华舆地学社编绘之《中华人民共和国新地图》，其中新蒙边界走向与今天的国界几乎一致。据笔者管见，这是自晚清以来首次将国界在公开出版的地图中作如此画法。很幸运，我们在该地图册的说明部分看到了之所以如此画法的原因：

> 中华人民共和国和蒙古人民共和国之间的国界，尚未正式划定。在旧图上，新疆省和蒙古的界线从布尔根河上流沿东经九十二度折向南行，到北纬四十五度以北处折向东行，再折南行到喀尔雷克塔格山止。国民党反动派制造了北塔山事件后，伪内政部方舆司地图就把界线向东北外移一百余公里。我们当然不能依据这种反动的地图。……我们处理这些问题，是参考了苏联教育部教课用书出版局一九四七年出版的《苏联自然地理》第六版单张附图及苏联测量局出版的五百万分之一的《中国地势挂图》而绘制的。③

该地图集编者认为是北塔山事件发生之后，国民政府内政部出版的地图才将中蒙边界线往北塔山以北外移了一百多公里。实际上该地图出版远早于北塔山事件发生的 1947 年 6 月。其依据苏联所出地图绘制中蒙边界，等于将自民初以来逐渐形成的军事控制线作为国界线。

四、从争议线到法定线：条约中的边界

根据上文所述，自清中期划定阿尔泰区各部落的游牧界以来，中央政府对阿尔泰政治区域划分虽多有调整，然阿尔泰山地区基本的游牧界并未重新划分。因此，自清中叶至 1946 年中央政府正式承认外蒙古独立，其间阿尔泰地区一直处于中央政府的

① 北塔山，又称拜塔克山、拜山、巴他克山，位于新疆维吾尔自治区东北部，是今天新疆与蒙古西南部的界山。民国时期，新疆骑兵五师二团骑兵连连长马希珍奉命率部进驻北塔山，修筑北塔山战地工事。1947 年 6 月，外蒙古军队多次动用苏制战斗机对我阵地进行扫射和轰炸，外蒙古军队在炮火掩护下向北塔山阵地猛烈进攻，双方经过多次激战，在北塔山区形成对峙。由于牵涉中蒙两国边界，造成了一定的国际影响，史称北塔山事件。

② 《内政部对新蒙边界说明书》，见《行政院呈送新蒙边界说明书地图及十四次疆界会议记录等件》，台湾“国史馆”藏，全宗名 001 国民政府，入藏登录号：001000004553A，典藏号：001－050059－0003。

③ 光华舆地学社编《中华人民共和国新地图》，北京：三联出版社，1950 年。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

有效管辖之下。从行政区划的角度来说,政区是中央政府为了更有效的治理而对辖区进行有层级的划分,这是中央政府的政治权力。清政府对边疆地区实行分部管理,其区域划分与治理手段虽不同于内地之郡县制,但却与郡县制发挥着同等的治理效力。从法理上讲,一个国家内部的政治区划之合法性来源于中央政府的认可。

从康熙年间签订尼布楚条约开始至晚清民国时期,中俄之间签订了一系列条约,规定了中俄之间部分国界的具体走向,这是得到双方中央政府签字认可的。但阿尔泰山中蒙之间的这段边界的具体走向,无论是晚清还是民国时期的正式条约(军事协定除外)中都没有明确的规定。因此,此段边界的走向应以清政府和后来的民国政府认定为准,即其法理性只应来自于中央政府。当今中蒙阿尔泰山地区的国界走向基本沿阿尔泰山分水岭,这条边界线相比民国初年新蒙之间的边界是明显内缩的。实际上这一变化过程与民国时期阿尔泰山地区的军事进程密切相关,民国中央政府、新疆地方政府、俄国(之后的苏联)、外蒙古、民族武装等多方势力在这一区域内角逐。伴随着一系列军事协定而来的是对实际占领区的一次次划分,而这些军事占领区的分界线恰恰成为日后边界划分的基础。民国时期新疆与外蒙古之间原本并不十分清晰的游牧界限,由于一系列的军事协定而逐渐变得清晰起来。

1. 阿尔泰山分水岭军事分界线的形成

辛亥革命后,外蒙古乘机独立。1912 年 8 月 20 日库伦军队攻陷科布多,随即向西推进,迅速占领了阿尔泰山以东的萨克塞等地,并胁迫阿尔泰所属蒙古、乌梁海诸部落接受库伦政府的封号。袁世凯政府通过外交途径与俄国交涉,1913 年初达成中国、俄国和库伦军队“均不得迫近乌梁海”的协议。此时阿尔泰山以北的乌梁海游牧地已在库伦军队的控制之下,此协议实际上只限制了中国军队对上述区域的收复行动。1913 年 7 月,库伦军向驻扎在察罕通古的新疆驻军进攻,但是遭到失败,双方军事力量形成对峙。①

1913 年 11 月 5 日,中俄在北京签订了《中俄声明文件》,该协议虽保住了中国的宗主国身份,但是承认了外蒙古的自治权。在协议所附的《声明另件》中规定:

> 第二条:关于外蒙古政治、土地交涉事宜,中国政府允与俄国政府协商,外蒙古亦得参与其事;……第四条:外蒙古自治区域应以前清驻扎库伦办事大臣、乌里雅苏台将军及科布多参赞大臣所管辖之境为限。惟现在因无蒙古详细地图,而各该处行政区域又未划清界限,是以确定外蒙古疆域及科布多、阿尔泰划界之处,应按照声明文件第五款所载,日后商定。②

从该协议的签订可以看出,一是中国事实上承认科布多被吞并的现实,也就是说科布多参赞大臣辖区与库伦办事大臣辖区合并,形成新的外蒙古实体,今天外蒙古的疆域奠基于此。二是承认科布多与阿尔泰之间并无明确清晰的边界。上述两点对于阿尔泰的边界划分产生了极为深远的影响。首先,清末民初阿尔泰、科布多与库伦均为直隶中央政府,随着科布多并入外蒙古及外蒙古自治,使得阿尔泰直接面对外蒙古而缺失了政治缓冲区。其次,科阿之间未划清界限,导致了此后外蒙古对阿尔泰区域的蚕食。

12 月 21 日,阿尔泰办事长官帕勒塔与俄国领事签订了《阿尔泰、科布多中蒙军队驻扎界限停战临时条约》,该条约规定:

> 第一条:中国军队与喀尔喀军队,自此条约有效力期内,均以阿尔泰最高分水界,自森彼得堡条约第八条内载之奎屯山起,东至江噶什布尔根河至济尔噶朗河口,再东南经察罕通古之西北陶甘策凯,至哈尔根图阿满止为界,彼此不得越过界限,更不得彼此开仗,但驻察罕通古一带中国军队,于此条约签字后三个月内,退回新疆元湖地方。再此条约,系指双方驻军地点而言,与科阿疆

① 吕一燃《民国初年沙俄对阿尔泰地区的侵略》。

② 《中俄声明文件》,见《中俄边界条约集》,北京:商务印书馆,1973 年,第 124~125 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

界问题绝无干涉。①

根据上述条约第一条，双方驻军以阿尔泰分水岭为界，实际上将阿尔泰山以北的乌梁海游牧地和布尔根河以东新和硕特游牧地划在了科布多驻军界线内。虽然按照条约规定，8 个月后经双方协商取消该条约且不再续订，然而上述地域并没有随着条约的废除而归还阿尔泰管辖，该驻军界线依然是双方实际控制区的分界。

1915 年 6 月，中俄蒙三方针对《中俄声明文件》签订以来外蒙古发生的一系列问题重新协商签订了正式的《中俄蒙协约》，这是一个涉及中俄蒙之间政治、经济、军事、文化等多方面关系的综合协定，其中有关外蒙古自治区域的规定如下:

> 第十一条: 自治外蒙区域按照民国二年十一月五日，俄历一千九百十三年十月二十三号，中俄声明另件第四条，以前库伦办理大臣、乌里雅苏台将军、科布多参赞大臣所管辖之境为限。其与中国界线，以喀尔喀四盟及科布多所属，东与呼伦贝尔，南与内蒙，西南与新疆省，西与阿尔泰接界之各旗为界。中国与自治外蒙之正式划界应另由中、俄两国及自治外蒙古之代表会同办理，并在本协约签字后二年以内开始会勘。②

从该协定可以看出，对于科阿之间的分界，中俄蒙三方已达成一致，即仍以传统各旗的游牧地界为界。虽然阿尔泰山以北和以东地区仍然在外蒙古驻军的实际控制下，但从法理上来说阿尔泰山分水岭军事分界线并不能成为阿尔泰与外蒙古之间行政管理的界线。

2. 外蒙古对布尔根河流域的侵占

为了巩固边防，1919 年新土尔扈特旗、新和硕特旗布尔根地方置布尔根设治局，第二年改为布尔根县佐，1924 年正式建布尔根县。③ 布尔根河两岸原为新土尔扈特、新和硕特部游牧地，布尔根建县之后划为县境。1933 年外蒙古军队越境进占布尔根河县境，将军事势力推进至布尔根河东岸。1935 年 9 月阿山区秘书长与科布多行政长在岳尔毛盖图会议上签订了《暂定边条约》:

> 第一条: 阿科界址分明，永久遵循，以敦和好。第二条: ……夏秋会订之路径，一系厄拉莫圭图大坝，一系布尔根河，此两条路是也。双方各择派差役二名，专供递送往来公文。惟厄拉莫圭图大坝大雪封山，只有布尔根河一条路通行往来，双方公事应由该差役负责报明情由到卡，并取收条字据方准放行。④

该条约中关于阿科界址的约定“以阿尔泰山正干分水线为界，即凡阿尔泰山之水流向新疆者属新疆，流向科布多者，属外蒙”。⑤ 该约定虽为双方地方政府之间的协定，并未获中央政府的认可，⑥但是该协议恰恰代表了当时地方实际控制的现实。此后，外蒙古一方并未遵守该协议，仍然步步紧逼，逐步蚕食，将势力越过布尔根河，推进至布尔根河与青吉斯河的分水岭(即今中蒙国界) 。⑦

3. 北塔山军事分界线的形成

1930 年代后期开始的新疆三区革命，导致新疆盛世才政府无法实际控制阿尔泰区域此起彼伏的民族暴动。在与政府斗争的过程中，哈萨克族人乌斯满的部队在外蒙古和苏俄的支持下逐渐成长壮大。从北塔山以北的中蒙交界区域都是其部队活动范围。1945 年，随着国内外形势的发展，三区临时政府和国民党新疆政府开始和平谈判，之后成立新疆联合政府。乌斯满出任阿山专员。⑧ 与此同时，1945 年 8

---

① 《内政部对新蒙边界说明书》，见《行政院呈送新蒙边界说明书地图及十四次疆界会议记录等件》，台湾“国史馆”藏，全宗名 001 国民政府，入藏登录号: 001000004553A，典藏号: 001 - 050059 - 0003。同见王铁崖编《中外旧约章汇编》第 2 册，北京: 三联书店，1959 年，第 948 页; 另见吕一燃《民国初年沙俄对阿尔泰地区的侵略》，不过条约内容略有文字出入。

② 《中俄蒙协约》，见《中俄边界条约集》，第 127 页。

③ 《中国行政区划通史·中华民国卷》，第 500 页。

④ 《有关外蒙及新疆甘肃两省界务问题》，见外交部编印《外交部档案丛书·界务类》第四册《新疆卷》(二) ，外交部编印，2005 年，第 6 ~ 7 页。

⑤ 转引自《新蒙边界之研究》，《西北论坛》1948 年第一卷第二期。

⑥ 《新蒙边界之研究》，《西北论坛》1948 年第一卷第二期。

⑦ 1938 年 6 月外蒙古军进占本布图地方及哈拉巴尔齐克与也楞齐一带，见《内政部对新蒙边界说明书》，见《行政院呈送新蒙边界说明书地图及十四次疆界会议记录等件》，台湾“国史馆”藏，全宗名 001 国民政府，入藏登录号: 001000004553A，典藏号: 001 - 050059 - 0003。

⑧ 杜荣坤等《新疆三区革命史鉴》第三章和第六章，北京: 中国社会科学出版社，2013 年。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

月,中华民国与苏俄经过谈判正式签订《中苏友好同盟条约》,其中有关外蒙古问题是双方谈判的一个焦点。"中国政府声明于日本战败后如外蒙古之公民投票证实此项愿望,中国政府当承认外蒙古之独立,即以其现在之边界为边界。"①即一旦外蒙古公投通过,则国民政府同意承认外蒙古独立,以之前的边界为国界。1946 年外蒙古正式独立。1947 年 6 月,北塔山事件爆发。关于北塔山事件的背景、经过、后果等在当时的各大报刊都有详细报道。② 此处需要强调的一点是,正是因为北塔山事件,使得蒙古国军事势力直接推进到了北塔山一线。至此,从实际控制线角度来说,中蒙的军事分界线已经与后来的中蒙国界走向一致。③

4. 中蒙边界协定

从 1950 年代后半期至 1960 年代前半期,中国与周边国家陆地边界外交谈判掀起一个高峰,这当然是与当时的国际、国内形势的发展密切相关的。这一时期,至中苏同盟关系破裂和社会主义阵营分裂前,中共已经从一个在莫斯科指挥下的支部,成为与苏共并列的国际共运的领导者和理论权威。④ 中国与周边国家的边界谈判自然是在中苏竞争的大背景下展开的。在外交谈判的过程中,周恩来逐渐形成了一套处理方式或者处理原则,裴默农将其归纳为"一种态度"和"五个原则"、三种边界线、"公平合理"与"互谅互让"。⑤ 其中在历史资料的运用上,周恩来的态度是:

> 具体地说,清朝末年、北洋政府和国民党政府三个时期的材料可作为领土主张的法律依据。解放前国民党政府管辖的地区,新中国要全部接受,有些地方只有名义上的统治而实际上没有管辖到的,新中国也要接受,因为这些地方在法理上属于中国,只是由于种种原因国民党政府实力尚未达到,但不能因此就不属于中国领土了。过去历代绘制的地图,由于科学技术落后,地理和测绘知识有限,又很少进行实地勘察,很难说是符合实际。北洋政府和民国时期出版的地图都是民间沿袭旧图自行印发的非官方地图,只能作参考,不能作法理依据。⑥

这个对待历史资料的态度表明了中国政府处理边界问题的一个原则,但是在实际的边界谈判中会受到多种因素的影响,尤其是国际政治环境的影响。为了在社会主义阵营中争取支持,中国与周边国家的边界谈判必须时刻注重"平等互利"的原则:

> "平等互利"原则中的"平等",在边界谈判中体现为国家不分大小、贫富、强弱,双方的地位是平等的;"互利"就是要坚持和维护自己的正当权益,也必须而且应该在反对大国沙文主义方面作出榜样,而不在于多占一点地方。⑦

中蒙于 1949 年建交,1957 年蒙方正式提出解决中蒙边界问题。中蒙于 1962 年 10 月和 12 月就边界问题举行了两轮会谈,并于同年 12 月 26 日签订了《中华人民共和国和蒙古人民共和国边界条约》。⑧ 1964 年,中蒙进行了勘界,同年 6 月 30 日签署了边界议定书。⑨ 自此,中蒙阿尔泰山边界划分正式确定,此段国界成为法定界线。

五、结　语

今日中蒙边界的西段,最初形成于清政府对该区域游牧民族不同部落游牧地的划分。自此以后至 1960 年代中蒙正式划定边界,其间的发展可以大致分为三个时期。第一是旗界时期,自乾隆中期划定

① 《中苏友好同盟条约》,见《中俄边界条约集》,第 149~150 页。

② 水建彤《北塔山事件之历史背景》,载《现代文摘》1947 年第 4 期;史振纲《北塔山事件中的蒙新边界问题附图》,《现实新闻周报》1947 年第 1 期;周东郊《北塔山事件·新蒙边界·新疆问题(附图)》,《观察》1947 年第 19 期等。

③ 北塔山事件发生之后,在前线部队提交给外交部、国防部的报告中附有几幅军事草图,可以看出在前线军事指挥官眼中,新蒙之间的国界并非沿阿尔泰山主脉,尤其是南段,其画法为沿布尔根河一直往南,而非如内政部图中的在布尔根河发源处往东南的走向。由于布尔根县至北塔山一线为双方军事实际对峙区域,故而此军事草图有可能是反映了双方的实际军事控制线。见《外蒙军及苏机越界侵新档案》附图,《外交部档案丛书·界务类·新疆卷》第四册,外交部编印,2001 年,第 271 页。

④ 沈志华《冷战中的盟友:社会主义阵营内部的国家关系》,北京:九州出版社,2013 年,第 376 页。

⑤⑥⑦ 裴默农《周恩来与新中国外交》,北京:中共中央党校出版社,2002 年,第 228~234、231、230 页。

⑧ 中华人民共和国外交部条约法律司编《中华人民共和国边界事务条约集·中蒙卷》,第 152~176 页。

⑨ 齐鹏飞《大国疆域——当代中国陆地边界问题述论》第二章第八节,北京:中共党史出版社,2013 年,第 280~290 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

各部落游牧地界至清末设置阿尔泰办事大臣。这一时期，阿尔泰山区为阿尔泰乌梁海部、新土尔扈特二旗和新和硕特旗的游牧地，三部统属于科布多参赞大臣所辖，与科布多其他旗地之间的分界相当于内地的县界。这一时期的边界维持了传统时期游牧各部之间的习惯线。第二是省界时期，自阿尔泰设治至1960年代中蒙边界协定签订为止。此一时期又可以分为前后两段，以1919年阿尔泰区并入新疆为分界，前期阿尔泰区相当于省级单位，与新疆及外蒙古并列，直属中央。阿尔泰与新疆及外蒙古之间的边界相当于内地的省界。从法理上说，对其南边与新疆、北边与外蒙古之科布多部之间的边界，中央并未有重新划定，仍沿用盟旗时代的传统习惯线。阿尔泰并入新疆后，成为新疆省下属的统县一级政区，其与外蒙古科布多部之间的边界变成新疆省与外蒙古自治区之间的省界。对这一时期的此段省界，中央政府依然未有明文进行重新划定，依然沿用传统习惯线。然而，因为外蒙古的独立运动，使得新蒙之间的边界因双方军事实力的变化而变化，造成了双方实际控制线与传统习惯线的不一致，导致争议线的产生。第三是国界时期，即从1962年中蒙边界协定签订之后至今，此段边界由争议线正式转变为法定线。从最终的边界线走向来看，并非依照传统的习惯线，而是以民初以来中蒙之间军事对峙所形成的分界线为依据。这一军事分界线并非一次形成，而是伴随着军事冲突—军事协定—分界线调整，经过数次调整之后所形成。事实上，民国时期中央政府基本无力控制边疆地区，上述军事协定是由对峙双方的地方首领主导签订，因此并未得到国民政府的承认。也正是这个原因，这些军事协定以及由此形成的军事分界线并不具备法律效力，不能作为划界的依据。然而在实际的边界谈判中，还需考虑国际与国内各种因素，尤其是实际控制权所占权重极为重要。因此，我们必须从长时段来考察中蒙边界的形成过程，理清边界形成背后的历史脉络，避免就事论事妄下判断。

Conventional Border, Controversial Border, and Legal Border: A Study on the Demarcation of Altai Area since the Mid Qing Dynasty

Xu Jianping

(*National Institute for Advanced Humanistic Studies*, *Fudan University*, *Shanghai* 200433, *China*)

Abstract: Since the Qianlong years of the Qing dynasty, nomadic tribes in Altai region migrated in and gave allegiance to the Qing government. The government following the traditional example, made arrangement and allocation, and finally divided them into 10 administrative banners in total. All the banners kept to the conventional terrain borders. From the Tongzhi years, as a result of the multi-rearrangement of the government, Altai region was incorporated into Xinjiang Province in the early years of the Republic of China. From the central government's point of view, the integration process did not break the conventional border of the basic political units (banner).

The maps drawn after the middle Qing dynasty show the political divisions in this area and the government recognition of local administration, and thus they have legitimacy. The Administrative Map in Mongolian Area compiled by the central government should serve as the basis for the boundary demarcation of China and Mongolia. In fact, from the late Qing dynasty to the early People's Republic of China, the boundaries of Altai region had experienced the transition from the conventional border to the disputed border, and then to the legal border. Looking into this process will find that the final legal border was not decided on the conventional border but instead a series of military conflicts and the following demarcation agreements. Therefore the military demarcation line became a decisive factor in determining the political demarcation.

Keywords: Altai; nomadic Area; demarcation; military agreement.

[责任编辑　陈文彬]

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net