

內蒙古統一行政區域的形成與演變，1945-1979（上）

• 段世雄

編者按：由於篇幅關係，本刊將分兩期刊出文章，本期先刊出第一至三節。

摘要：近代以來，內蒙古的行政區域出現了變動不居的情況。本文試圖系統梳理內蒙古統一行政區域的形成和變動經過，將以往較為分散的、隱晦的史實和線索明確地呈現出來。從清朝到民國，歷代中央政府對內蒙古都採取分割治理的策略。中共始終主張統一蒙地、蒙人治蒙，抗戰結束後推動成立統一東、西蒙的內蒙古自治政府，並逐步擴大其區域。建政初期，察哈爾、綏遠、熱河三省全部或局部地區以及阿拉善旗、額濟納旗被劃入內蒙古自治區，促成其行政區域的最大化。1960年代末，由於國際國內形勢發生重大變化，中共中央決定將東蒙的呼倫貝爾盟、哲里木盟、昭烏達盟和西蒙的阿拉善左旗、阿拉善右旗、額濟納旗劃入內蒙古周邊五省區。1979年，內蒙古原有的行政區域得以恢復。本文意在指出，內蒙古能夠劃成偌大一個自治區，既有賴於以烏蘭夫為首的內蒙古黨政高層積極推動，也離不開中央基於種種考慮，力排眾議、協調各方；內蒙古行政區劃之所以頻繁發生變動，是因為受到經濟、內政、外交、民族諸因素上下左右拉拽，是各種力量形成一股合力的結果，民族政治是當中一種極具份量的力量。

關鍵詞：內蒙古 行政區劃 中共 民族區域自治 烏蘭夫

自十四世紀蒙古民族從中原退居北方後，至明末分裂為漠北蒙古、漠南蒙古和漠西蒙古三部，延續至清^①。在清代，「內蒙古」作為一個地理概念開

* 本文是中央高校基本科研業務費項目華東師範大學人文社會科學跨學科創新團隊項目「晚清以來的邊疆治理與中外紛爭研究」（2021QKT008）的階段性成果，並受中央高校基本科研業務費專項資金資助項目「華東師範大學2022年優秀博士生學術創新能力提升計劃」（YBNLTS2022-027）資助。感謝諸位師友、匿名評審及《二十一世紀》編輯部同仁的悉心指點，文責由筆者自負。本文的史實敘述參考了許多前輩學者的研究成果，篇幅所限，恕不能一一註明，謹在此一併表示謝忱。

始為人所知。問題是，「內蒙古」範圍究竟幾何，人們始終未能形成共識。從清末到民國，「內蒙古」不僅沒有劃設成統一的行政區域，更沒有建立過自上而下統一治理的政府，故還不是一個政區概念。本文所指之1949年以前的「內蒙古」，其範圍大致包括現在內蒙古自治區全域，以及周邊原屬清時外藩蒙古和內屬蒙古的地區（下詳）。內蒙古自治政府於1947年5月成立，1949年9月其行政區域正式定名為「內蒙古自治區」，成為中華人民共和國領土範圍內的一級政區；12月2日以後，「內蒙古自治政府」正式改稱「內蒙古自治區人民政府」^②。為敘述方便起見，文中「內蒙古自治區」有時亦簡稱為「內蒙古」，不過具備了地理和政區雙重意義，其範圍以當時內蒙古自治區的行政界線為界。

內蒙古是邊疆民族地區，歷代中央王朝自然不能照搬內地行政建制，多推行羈縻、懷柔政策。清朝在內蒙古主要實行的是盟旗制度，導致後者既未形成統一的行政區域，也未產生一個穩定的政治中心。民國時期內蒙古不僅沒有統一，反倒被分割成若干塊。內蒙古自治政府成立之初，並沒有今日118萬平方公里的規模，它是隨着國共戰爭的步步演進，以及中華人民共和國建立後陸續調整各地行政區劃而漸次擴大的。有學者將行政區劃定義為「國家……根據行政管理的需要，將領土劃分成有層次的區域」，並稱這些被劃分的區域就是行政區域，簡稱「行政區」或「政區」，行政區劃原本指劃分行政區域的行為與過程，近年也開始兼有行政區域的含義^③。行政區劃體現了中央政府與地方政府之間的隸屬關係，是反映央地「內外輕重」的晴雨表。自1945年中共籌劃在內蒙古建軍樹政，至1979年中共中央、國務院決定恢復內蒙古自治區1950年代原有的行政區域，內蒙古統一行政區域的形成和變動經過頗為複雜，本文試圖對此做一系統的梳理和說明。

對內蒙古自治政府成立後某一時期、某部分地域的區劃變動，前人已有不少研究成果。例如，金海、賽航主編的《內蒙古通史》第六卷就較全面地介紹了民國時期內蒙古自治政府轄下各盟行政區劃及隸屬關係變動的經過^④。孟和寶音對抗戰勝利後內蒙古歷史地域的恢復過程作了大致勾勒，尤其提到東蒙自治政府及內蒙古自治政府的建政和行政區劃變更問題^⑤。李玉偉較深入地考察了中共統一內蒙古行政區劃的情況，細緻地分析了中共中央決策出台和實施的經過^⑥。郝維民主編的《內蒙古通史》第七卷運用不少檔案、文獻及回憶錄、口述訪談等，還原中共建政後內蒙古實現統一民族區域自治的進程^⑦。吳啟訥認為，中共在劃定內蒙古行政管轄範圍時竭力將原內蒙古各盟旗劃入，目的在於使世居蒙地的蒙古族幹部、群眾不得不承認內蒙古西部各地漢人佔多數的既成事實^⑧。潘欣中將內蒙古自治政府成立後行政區劃的演變過程分為五個階段，並認為1969年內蒙古行政區劃發生的劇烈變動屬於「戰略性調整」。原因在於，中共高層欲借助變更內蒙古行政區劃來強化對內蒙古的政治管控，同時應對隨時可能會發生的中蘇軍事衝突^⑨。在這方面，吳迪表示，此舉意在制止由民族矛盾、路線鬥爭和權力鬥爭所引發的內蒙古動亂，中央對內是為了加強控制，對外是為了加強戰備^⑩。

雖然前人對內蒙古行政區劃問題已經分別有過不少梳理，但有些基本的問題似乎還有重新解讀的空間，涉及到一些具體情況也還有進一步考察與討論的必要。比如，對於近代以來尤其是1947年內蒙古自治政府成立後，內蒙