

# 二十世纪四十年代 甘南藏区保甲制度之推行<sup>\*</sup>

柳 德 军

**摘 要：**20 世纪 40 年代初，甘肃省府开始将保甲制度的触角延伸至甘南藏区。保甲制度的推行是对甘南藏区土司制度的一次革命，遭到该地政教势力反对，亦受到藏区民众质疑。在国家行政体系与土司制度的较量中，甘南藏区保甲制度的推行，对该地区基层社会的近代化产生深远影响，不仅使原有封建而保守的乡村治理模式发生巨大改变，国家行政机构在这一地域开始生根发芽，藏区民众对于国家的认同感也日益加深。

**关键词：**甘南藏区 保甲制度 20 世纪 40 年代

甘南藏区位居甘肃西南，内含夏河、卓尼、临潭三县，西连青海，南接川康，藏民人口占绝对多数。南京国民政府成立后，在中央政府的一再干预下，甘南藏区先后成立了夏河县与卓尼设治局，国家权力逐渐延展至甘南藏区的中心区域。

夏河原属藏区，“除所属拉卜楞、黑错两市及其他沿交通线各重要路站，仅有少数汉回两族居住外，其余各角落几尽系藏族居住之所”。<sup>①</sup>该地于 1926 年成立设治局，1928 年更名为夏河县，因其政令不出拉卜楞街头，故有“政府”犹似“公使馆”之笑谈。<sup>②</sup>鉴于此，1934 年甘肃省政府推行保甲制度时，尽量避免涉及此域。1935 年红军长征途经甘肃西南，甘肃省政府出于围追堵截等目的，曾一度严令夏河县编组保甲，夏河县政府虽努力配合，但结果只是将县城保甲进行了编查，而对其他藏民区域，则以“情形特殊，政令尚在萌芽，组织尚难着手”为由而不了了之。<sup>③</sup>

在卓尼，甘肃省政府则利用博峪事变，<sup>④</sup>实施“改土归流”，成立卓尼设治局（建县过渡），

---

\* 本文为国家社科基金一般项目“民国保甲制度与甘南藏区基层社会变革研究”（17BZS023）、中国博士后科学基金第 60 批面上资助项目（2016M600198）的阶段性成果。承蒙匿名评审专家提出修正意见，谨致谢忱！

① 《为电报复查整理户口保甲困难情形并附资补充办法及预算书各一份敬祈核示由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

② 马无忌：《甘肃夏河藏民调查记》，贵阳：文通书局，1947 年，第 10—11 页。

③ 《呈复编组保甲困难情形仰祈鉴核由》，档号：15—14—556，甘肃省档案馆藏。

④ 1937 年 7 月，甘肃卓尼土司集团内部发生军事政变，土司杨积庆被杀。由于此次事件发生在卓尼博峪村，史称“博峪事变”。事变后，甘肃省政府在稳定西北边疆、安抚杨氏土司家族的原则下，介入卓尼政务，成立卓尼设治局。

借机推行保甲制度,试图加强控制。然而,保甲制度的推行不仅遭到该地政教势力的反对,亦受到民众质疑。正如时任卓尼设治局局长的吴景敖在1938年的呈文中所述:“查卓尼原行土司制度,分有头目、总丞、总管、头人四等,或系世袭,或由藏民推选,尚未编组保甲。其头目、总管等,各为无给职,但对于民刑诉讼及奉洮岷路保安司令部所派差役,以及经收兵马钱粮等,不无渔利剥削情事。敖到任后,曾拟将该部原有名称,依照现行保甲区政予以改组,惟以环境特殊,经费困难,以故尚未实施。”<sup>①</sup>1940年3月7日,甘肃省府保甲督查委员周又溪会同卓尼设治局局长刘修月及洮岷路保安司令部代表,召开了卓尼设治局禁烟保甲会议。在会议报告中,刘修月和周又溪都强调了保甲制度的重要性,认为“掌哈、总管是旧名词,若仍沿旧,即可证明我们是不进化的,所以这个名词一定要改为新名词,换为保甲长”。但承诺,保甲组织名称改变后,负责人并不更动,“一切的差徭习惯,仍照旧例,既不要兵,又不派款,并不加田赋。”而今天所做之事,“不过是换以保甲长的名称以符国家功令”而已。<sup>②</sup>即便如此,他们的设想在当时卓尼藏区也未能实现,禁烟保甲会议只不过是一次冠保甲之名而无实际行动的例行公事罢了。

截至20世纪40年代末,随着保甲制度的逐步推行,国家权力开始进入甘南藏区的诸多领域,国家行政机构也在这一地域生根发芽。学术界对民国保甲制度的研究虽成果颇丰,但主要集中于中东部地区保甲制度实施及制度本身的论述,<sup>③</sup>对少数民族地区保甲制度的推行实况缺乏实证调查。鉴于此,笔者试图以20世纪40年代甘南藏区保甲制度的推行为契机,以甘肃省档案馆馆藏的相关档案资料为依托,对甘南藏区保甲制度推行之实况进行考察;在此基础上,进一步分析保甲制度的推进对甘南藏区政治制度变革、社会文化发展、风俗习惯改良所带来的深刻影响。

# 一

20世纪40年代初,在“国共合作一致抗日”的形势下,“共产党人怀以救国赤诚,积极进行抗日活动,国民党却心存异己,严防‘共党’”。<sup>④</sup>陇东事件<sup>⑤</sup>中,国共两党对庆阳、镇原、宁县、合水等县域的争夺,进一步加深了国民党对控制甘肃边地的紧迫感。“为求肃清藏区,加

① 《卓尼设治局函复本局因经费困难保甲尚未举办请查照的公函》,档号:15—15—376,甘肃省档案馆藏。

② 《卓尼设治局禁烟保甲会议记录》,档号:15—14—541,甘肃省档案馆藏。

③ 新中国成立以后,关于民国保甲制度研究的较具代表性的学术著作和论文有:朱德新:《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》,北京:中国社会科学出版社,1994年;魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,北京:商务印书馆,2004年;张济顺:《沦陷时期上海的保甲制度》,《历史研究》1996年第1期;王先明:《从自治到保甲:乡治重构中的历史回归问题——以20世纪三四十年代两湖乡村社会为范围》,《史学月刊》2008年第2期;沈成飞:《国家权力和乡村势力间的调适与冲突——抗战时期广东黄冈保甲示范乡透视》,《中山大学学报》2006年第2期;丰簫:《善恶之间:南京国民政府时期保长形象的游移》,《学术月刊》2010年第10期;柳德军:《民主的悖论:20世纪40年代甘肃乡镇保长民选及其异化》,《安徽史学》2016年第1期;等等。

④ 李宗宪:《也谈国民党的保甲制度在插岗的破产经过》,《甘南文史资料选辑》第8辑,内部出版,1991年,第114页。

⑤ 1939年4月和12月,国民党在甘肃陇东地区挑起的两次较具规模的军事摩擦事件。该事件起因于国共两党对陇东共管县域的争夺,而根源于中共寻求发展与国民党必欲遏制之间的碰撞。陇东事件是经蒋介石默许,甘肃省府主席朱绍良具体策划,国民党陇东当局实际执行的一次试探共产党合作底线的有计划、有预谋的军事摩擦行动,它为此后国民党反动势力发动更大规模的军事摩擦提供了一个试点。

强控制后方，在‘防共反共’的思想主导下”，<sup>①</sup> 国民党政府将甘南藏区保甲制度提上议事日程。1941年5月，甘肃省岷县公署专员胡公冕致电甘肃省府主席谷正伦：“夏河设治十余载，非但政令不能推行，且失政府威信，职此次奉命来夏，一切遵照钧座意旨，根据客观事实，在安定原则上力求政令之推行。现拟于六月有日在黑错三县局适中地点，召集夏河、临潭、卓尼三县局及拉卜楞、洮岷两保安司令部并各部落土官头目开行政保安会议。”<sup>②</sup> 胡公冕的拟议得到了甘肃省政府的赞同。1941年6月26日，黑错会议召开。

黑错会议由胡公冕主持，和以往不同的是：会议从开幕至闭幕，每天早晚都举行升降旗仪式；讲演的时间多于讨论的时间；会议发言人不仅有地方官吏，还有活佛代表和寺院襄佐。<sup>③</sup> 会议主要通过了《十大决议案》与《六条藏民公约》。《十大决议案》最核心的内容是“树立保甲制度”，指出：“保甲制度在我国内地业已到处实施，惟我藏民驻区，除各县局附近略有试编外，其余各地仍沿旧习。自宜一律实施保甲，以期边区政治得有长足进展。但边区与内地过去既有不同之治制，应于统一原则下，体察实际环境，量为变通，以期易于实施。”其实施办法如下：（1）关于乡镇的划分，“以不变更各该地域旧有之范围为原则。查边区地域，均依部落划分，历时已久，若欲割此就彼，易启部落间之纠纷。如循原有位置，建立乡镇范围，在行政区划上既适合习惯，于管理上亦便利滋多”。（2）关于乡镇保甲长人选，在各地土官、寺僧、总管、头人中，择优加以委用，“其职务本相当于保甲长”。（3）关于保甲编组，不分汉回蒙藏，以地域为单位混合编组，“但有特殊情形者，于必要时，亦得分别编定”。（4）关于保甲门牌，以汉藏两种文字进行印制。（5）关于保甲经费，由各县局编制预算，呈报省政府核发。（6）各县保甲从开始编查之日起，限三个月内完成。边远地区如需延长期限，最长不得超过六个月。<sup>④</sup>

《六条藏民公约》集中体现了地方政府与中央权力之间的关系。其内容为：“（1）实行三民主义，拥护中国国民党；（2）拥护国民政府及最高领袖蒋总裁；（3）绝对奉行甘肃省府专员公署与各该县局政府一切法令；（4）彻底实行保甲制度；（5）绝对禁止械斗仇杀及盗匪抢劫行为；（6）有地方纠纷，均应陈诉各该县局政府依法处理，不得私肇事端。”<sup>⑤</sup>

对于此次会议，时人给予颇高评价，称其“为藏民行政会议之新纪元，其对藏民之影响，结果颇好，自会议后，藏民知有‘政府’印象，政令亦渐推行”。<sup>⑥</sup>

黑错会议后，各地藏民反应不一。“夏河藏民，在嘉木样与黄正清君二人领导之下，绝对拥护政府法令、开发边疆为期望；对保安行政会议，诚恳接受。”临潭藏民也无其他异议。唯有卓尼叠部藏民对于黑错会议的决议反对比较激烈。究其原因，一是卓尼杨土司与岷县公署专员胡公冕之间的误会和矛盾。在卓尼西北有一座石山叫白石山，每三年卓尼土司亲驾参拜顶礼，已成惯例。黑错会议结束后，杨土司备了祭品计划前往奠祭，却因胡公冕的劝阻未能成行。不巧的是，杨土司次日在返回卓尼的途中，其伯母从马上跌落并受伤，于是众言不绝，认为是山神在作祟，同时也埋怨胡公冕。而胡公冕则以众口难遏为由，未作解释就即刻返回岷县，致使双方误会和矛盾日深。二是黑错会议决议编制保甲，加强保安，使得该地藏民“对黑错会议，极

① 李宗宪：《也谈国民党的保甲制度在插岗的破产经过》，《甘南文史资料选辑》第8辑，第114页。

② 《岷县公署专员胡公冕致甘肃省府代电》，档号：15—8—301，甘肃省档案馆藏。

③ 马无忌：《甘肃夏河藏民调查记》，第36页。

④ 《甘肃省第一区夏临卓三县局行政保安会议决议案》，档号：15—15—323，甘肃省档案馆藏。

⑤ 马无忌：《甘肃夏河藏民调查记》，第39页。

⑥ 马无忌：《甘肃夏河藏民调查记》，第35页。

为怀疑,亦不愿编制保甲,恐再蹈以往之惨案,或比刺杀杨司令之事变,更加扩大”。<sup>①</sup>

根据洮岷路保安司令部所属的白石崖部头目杨峻密报:“该部不肖份子安云托什、才哈、赛奋、杨赛高、宗奇秀、果建功,承杨守贞(杨司令)授意,连日以来,召集口外四旗旗众,仍在沙冒沟秘密开会,血酒盟誓,图谋不轨。其主要企图,借口政府编组保甲,以为煽惑资料,倡谋反抗,俾可保持封建势力。”<sup>②</sup>以事实而论,卓尼反对黑错会议者,唯有卓尼叠部藏民,并非普遍现象,亦无派系。且该地藏民虽在黑错会议后四五日内集合于卓尼西部小镇万科落,议商反对办法(其反对办法,无法探知),但三日后即行散返,迄今寂无动作。究其原因,系会议后保甲经费尚未核发,编制尚在停滞之中,所以藏民亦无反对情形。<sup>③</sup>

对于卓尼藏民反对编制保甲一事,卓尼设治局认为:“如此情形,就独反碍本局政令推行,抑于后方治安妨害尤钜,为防止乱萌计,(一)连请选派精兵一连来卓驻防;(二)电飭胡专员来卓查办,免致事态扩大。”<sup>④</sup>甘肃省府高度重视卓尼设治局的报告,指出:“政府编制保甲,实行自治,系实现总理遗教之一贯政策,尤其政府威信所关,决不能因此而停止。”但同时也强调,在编制卓尼保甲时,应极力宣传,使其家喻户晓,尽知保甲利益,以消弭反对意见;同时可派军队震慑,以防藏民暴动。<sup>⑤</sup>

由上可知,随着1939年新县制的推行和国家权力的逐步下移,时至20世纪40年代初,甘肃省府开始将保甲制度延伸至甘南藏区。但鉴于甘南藏区特殊的人文地理环境,甘肃省府在推行保甲制度之前,仍不得不与该地原有政教势力磋商,而黑错会议正是甘肃省府与甘南藏区各方势力相互妥协的产物。黑错会议的召开标志着保甲制度将在甘南藏区这一特殊地域开始推行。尽管黑错会议的决议遭到一部分藏区民众质疑,但这种有限的反对之声未能阻止甘肃省府在该地推行保甲制度,更何况此时的甘肃省府已经与甘南藏区的政教势力达成一定程度的默契。

## 二

黑错会议后,夏河县政府制定了《夏河县政府编查藏区农村草地保甲实施工作计划进度表》(见表1),并于1942年2月26日电呈甘肃省府:“现春天瞬届,气候转暖,拟于三月十日起,分编三组出发编查。”惟夏河全系藏族,情形特殊,“将来工作实施,有无问题,尚非意料所能确断,为防范未然计,拟恳由钧府派保甲督导员一人主持办理,并派国军一连或一营进驻夏河,以资镇慑。”<sup>⑥</sup>对于夏河县政府的呈电,甘肃省府认为:“编组保甲,清查户口,重在一气呵成,办理迅速,据报六个月完成,期限未免过长,应缩短为三个月竣事。至督导员,应俟令飭第一区专署就近指派。”鉴于该县情形特殊,又要求该县政府“编查时应注重宣传,期其无形就范,有无需要武力弹压,可俟令由第一区专署相机办理”。<sup>⑦</sup>

① 马无忌:《甘肃夏河藏民调查记》,第39、39—40页。

② 《政情报告:杨守贞召集口外四旗旗众在沙冒沟秘密开会倡谋反抗》,档号:15—01—159,甘肃省档案馆藏。

③ 马无忌:《甘肃夏河藏民调查记》,第40页。

④ 《政情报告:杨守贞召集口外四旗旗众在沙冒沟秘密开会倡谋反抗》,档号:15—01—159,甘肃省档案馆藏。

⑤ 马无忌:《甘肃夏河藏民调查记》,第40页。

⑥ 《呈请保甲实施工作计划进度表祈鉴核示遵由》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

⑦ 《据夏河县政府请派保甲督导员编组保甲并派军镇慑等情指训令遵照由》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

表 1 1942 年夏河县政府编查藏区农村草地保甲实施工作计划进度

人事组织	编查地点	编查方法	分期进度
编查主任 1 人，编查员 12 人，省派保甲督导员 1 人，翻译 3 人，警察 9 人，工役 3 人	夏河县城及河南并难民庄与塔哇	分三小组出发，一组河南，一组县城，一组难民庄与塔哇，会同原保甲长挨户清查，按照上颁表册详填并登记民枪，分订门牌，确定保甲位置	三月十日至十五日完成
同上	上栏木拉、甘家、八角城、日安	分三小组出发，一组上栏木拉，一组甘家，一组八角城、日安，会同各土官头目及寺僧编查	三月二十日起至四月十日完成
同上	下栏木拉、沙沟、隆哇、山塘、哇得	分三组出发，一组下栏木拉，一组沙沟，一组隆哇、山塘、哇得	四月十二日起至四月二十日完成
同上	观音沟、牙首沟、红墙、麻当、清水桥沟、切隆沟、土门关、华林、青岗滩、太阳沟	分三组出发，一组观音沟、牙首沟、切隆沟；一组红墙、麻当、清水桥沟；一组土门关、华林、青岗滩、太阳沟	四月二十日起至月底完成
同上	上卡加、下卡加	分两组出发，一组上卡加；一组下卡加	五月一日起至五月十日完成
同上	陌务、日多马、执执、执格、郎哇	分四组出发，陌务一组；日多马、执执一组；执格一组；郎哇一组	五月十二日起至五月二十五日完成
同上	黑错镇及黑错一二三四沟	分三组出发，黑错镇连第一二两沟一组；三沟一组；四沟一组	五月二十七日起至六月十日完成
同上	阿米去乎	分组出发临时订定	六月十五日至月底完成
同上	泼拉、多花、裸由	三组出发，泼拉一组，多花一组，裸由一组	七月二日至十五日完成之
同上	我五族	分组出发临时订定	七月十七日至七月底完成
同上	下八沟、麦秀、买加、阿拉	分三组出发，下八沟一组，麦秀、买加一组，阿拉一组	八月三日起至月底完成
因全属草地帐房，除照上组组织外，添土帐房锅碗并犁牛十个，并增加警察十名，以资防御	三果、乎科则、达村	分三组出发，三果、乎科则、达村各一组	九月四日起至月底完成
同上	欧拉、卓格尼马	分两组出发，欧拉一组，卓格尼马一组	十月一日起至月底完成

资料来源：《夏河县政府编查藏区农村草地保甲实施工作计划进度表》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

虽然甘肃省督责甚严,但甘南各县保甲编组并未按照预定计划顺利推进。时至1942年5月,夏河、临潭、卓尼三县局所属藏区“多未编组保甲,以致当地一切应行兴革事项无法推行”。黑错会议曾“决定限于三月内,边远地方不得超过六月,将是项工作一律完成”,但“因专署及各县局人事之波动,暨该三县局地方情形之特殊,决议案迄未付诸实施。现在逾期已久,原定编查保甲预算因物价迭涨,已属不敷”,编查步骤只得重新拟订。因此,第一区行政专员贡沛诚决定:“拟乘前往卓尼督铲叠部烟苗之机会,在临潭旧城或其他适宜地点,电召该三县局长会商,贯彻编查藏区保甲命令。”<sup>①</sup>

1942年6月14日,夏、临、卓三县局编查藏区保甲会议在临潭旧城召开。参加会议的有第一区行政专员贡沛诚、夏河县长李永瑞、临潭县长徐文英、卓尼保安副司令杨海、卓尼局长刘修月。夏、临、卓三县局参会官员都表示拥护实施保甲制度,但同时也指出,在实际执行过程中“尚有困难各点”。<sup>②</sup>

(1)“经费:查此项经费曾经上年分别造具预算,核发在案。”夏河核发为26638元,临潭核发为4340元,卓尼核发为5420元。夏河原来是以6个月为期限编制的经费预算,后来甘肃省要求3个月完成,虽物价有所波动,还能勉强支付。临潭上一年度编制预算时是以当时的物价为准,而以新一年的实际情况计算,则需增加一倍,合计8680元。卓尼的情况与临潭基本相同,所有费用最低限度也需15000余元。至于印刷费一项,三县局境内均因交通阻塞,商业萧条,不但物价高昂,也没有印刷商店。因此,只能由省政府查照各县成规,统筹印发各项表册、门牌,但“须汉藏文字合璧,以便藏胞一目了然”。(2)“起讫时间:编组保甲,诚为当务之急,何可一再延缓,惟各县局因天时、人事、环境之障碍,不得不分别呈明。”譬如,夏河县主要区域为高原草场,每年九月以后气温急剧下降,雪地冰天。编查保甲制度实施的最好时间是六月开始,九月完成。但该县县长才到任两月,对各乡镇保长人选不十分熟悉;而且县政府警察仅有18名,急待扩充,编查人员也需要加以训练。因此,编查各项事宜很难立即实施并取得成效。(3)“环境障碍,急宜排除。”在夏、临、卓三县局,虽然实行了改土归流,但因土司封建势力的操纵或宗教势力的把持,实际权力仍操控在这些人的手中。“上年黑错会议,明虽赞同,实仍不免暗中煽惑。欲求顺利达到目的,非有相当武力不为功。拟请派骑兵一营进驻黑错,派步兵一营进驻旧城,以资策应。”<sup>③</sup>

可以看出,夏、临、卓三县局因受经费、环境等客观因素的制约,推行保甲制度困难重重。旧城会议后,夏、临、卓三县局根据实际情况,编制了详细的保甲经费预算表(见表2、表3、表4)。第一区行政专署根据“夏、临、卓三县局编查藏区保甲会议情形,连同会议记录及编查经费预算表”,一并呈报甘肃省督署。并称:“夏、临、卓三县局编查藏区保甲经费,去岁六月黑错会议后,即据该专署造具预算到府,当即核准拨发。照规定应于去岁年底编查竣事,迭经电令交催,如限完成,乃迄未遵办,以致原定经费不敷开支,本应不予照准。惟查编查藏区地域保甲,系属创举,编查之先,须布置队警以资周密,公文往返颇需时日,加以专署县局人事之调动,萧规未能曹随,编查方法亦有见仁见智之不同,请示指正引长日月,遂致迟延至今。

① 《电报利用前往卓尼机会电召夏临卓三县局长会拟编查藏区保甲办法请鉴核示遵由》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

② 《为呈报召开夏临卓三县局编查藏区保甲会议情形连同会议记录及编查经费预算表请鉴核示遵由》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

③ 《为呈报召开夏临卓三县局编查藏区保甲会议情形连同会议记录及编查经费预算表请鉴核示遵由》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

详察其延误事实，尚有可原，似可从宽免议。”<sup>①</sup>

对于上述呈请，甘肃省财政厅虽颇有微词，但甘肃省府认为，该三县局情形特殊，延误事实确属正当，理应照准。“惟查三十年及三十一年度库款收支结束，无法拨付，拟由民政厅三十一年度结账后，应行缴库之节余各款内，将去岁追加卓、临保甲经费一万四千二百元如数留用。”<sup>②</sup>

表 2 夏河县政府编查草地保甲经费分配

科目	经费分配数		备考
	每月分配数	完成期 3 个月总数	
夏河县编查草地保甲经费	8879.33	26638	
伙食费	3300	9900	
麦粉	2700	8100	分 3 组编查，员警共 30 人，每组主任 1 人，编查员 2 人，翻译 1 人，警察 5 人，厨夫 1 人，每人月支麦粉 45 斤，照时价每斤 2 元，每人月需 90 元，30 人需 2700 元，3 个月合支如上数。专署所派之保甲督导员 1 人，伙食不在此内
盐菜	600	1800	编查员警兵 30 名，每名月支盐菜洋 20 元，每月 600 元，3 个月合支如上数
设备费	2112	5778	
马料	1638	4914	骑马及驮马共 39 匹，每匹月需豆料 3 升，每升市价 14 元，每匹月支 42 元，3 个月合支如上数
钉掌及缰绳	195	585	骑马及驮马共 39 匹，每匹月支钉掌及缰绳费 5 元，3 个月合支如上数
毛织褡裢	279	279	购置毛织褡裢 9 条，以备装运各项食料，每条 31 元，合支如上数
办公费	300	900	所需笔墨纸张茶水蜡烛等项合支如上数
门牌表册	9700	9700	夏河全县共 97 保，每保门牌表册以 100 元计，合支如上数
工资	120	360	厨夫 3 名，每名月支工资洋 40 元，3 个月合支如上数

注：（1）夏河编查草地保甲经费 26638 元，经王前县长于上年 11 月请准，兹照经费数与事实需要列此表册。（2）除表册外，所有适合草地行动之帐篷、炊具、卧具、锅碗、装麦口袋以及马匹枪支等，拟向拉卜楞保安司令部或民间借用，如有损失，概由公家赔偿，合并呈请。（3）夏河地处边区，全系草地，每部落距离或三四百里不等，人烟绝迹，以致所有编查人员非驮运帐房、携粮带麦与一切设备无法进行，此草地环境与内地之沿村供给有店宿住者不同，也故有伙食栏之编列，合并呈明。（4）边区草地冬春积雪，夏秋泥淖，无有马匹，不能行动，故有马料一栏之编列，合并呈明。（5）查编查人员由县长按其素行学识，久居边地，熟悉蒙藏情形者，向各机关抽调。（6）召集县府予以五日之讲习，7 月 1 日开始出发，9 月 30 日完竣，合并呈明。

资料来源：《夏河县政府编查草地保甲经费分配表》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

① 《案据第一区专署呈报召开夏临卓三县局编查藏区保甲会议情形》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。  
② 《为卓临保甲编查追加经费因上年度库款收支结束无法拨付拟请由民政厅三十一年度结账后节余款内补发由》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

表3 临潭县政府造具编查新乡镇保甲费用预算书

科目	预算数	备考
第一款编查费	8680	
第一项编查员兵旅费	6720	
第一目编查组长旅费	720	按照新编6乡镇计,分6个编查组长,每员每日支旅费4元,以1月计算,合计如上数
第二目编查员旅费	4560	查新编乡镇,因言语隔阂,组员应利用该管土司僧纲温布等充任之,每乡得设组员6人计,6乡共应设36人,每人每日支旅费4元,以1月计如上数
第三目警兵旅费	1440	每组设警兵4名,以供差遣,每人每日支旅费2元,以1月计如上数
第二项公杂费	1960	
第一目杂费	360	查各该乡镇全系藏民,编查保甲,尚属创办,编组保甲若骤予编查,手续昭不明了,必须预先召集各该管头目开讲习会,解释编查意义与编查方法,得需招待费每乡以60元预算,计6乡,共计如上数
第二目表册费	1600	每乡按照现时市价估计应需表册费洋200余元,计6乡,共计如上数

注:(1)表册费系照现时市价估计预算,唯市价涨落不定,所列数目能否敷用,殊未敢必,拟请由省府统筹印发,以便领用。(2)本表预算所列各数均为实际需要,万难节省,仰恳体察特殊情形核准,以利工作。(3)本表所列总数为8680元,除前领到4340元外,此次应补发4340元,特予陈明。

资料来源:《临潭县政府造具编查新乡镇保甲费用预算书》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

表4 卓尼设治局造具编查保甲及开办费用预算

科目	预算数	备考
第一款编查费	12880	
第一项员兵旅费	7080	
第一目编查组长旅费	960	按照拟编8乡镇计,分8个编查组,每组设组长1人,由乡镇长兼充之,每日各给旅费4元,以1月计算,合计如上数
第二目编查员旅费	5760	本局地方情形特殊,编查员之选充势须利用现有各旅长充任,事实较称便利,按48旅计之,应设编查员48人,每人每日各支4元,以1月计算,合计如上数
第三目警兵旅费	360	每组设警兵4名,以供差遣,每日各支3元,以1月计算,合计如上数
第二项公杂费	5800	
第一目表册费	3150	每乡镇按450元支给,计7乡1镇,合计如上数
第二目杂费	2650	笔墨纸张讲习膳食等项支用应支如上数
第二款开办费	2400	
第一项开办费	2400	每乡各支开办费300元,合计8乡镇,应支如上数
第一目开办费	2400	
合计	15280	

注:(1)本表所列旅费系按一个月估计,将来支用时,则按实报实销,有余则缴,不敷仍请补发。(2)表册费系照现时市价估计预算,唯市价涨落不一,所列数目能否敷用,殊未敢必,拟请由省府统筹印发,以便领用。(3)本预算所列各费均为实际需要,万难节省,仰恳体察特殊情形,核定支用,以利工作。(4)查本局编组保甲及开办费用于上年8月16日以卓财未字第526号删代电拟具预算表内之数6220元,经奉钧署专二戌字第103号训令已准发5420元。(5)除已发5420元外,请按前预算表准予转请补发9860元以资需用。(6)本局境因文化低落,各乡镇长及旅长类皆文字简陋,对于编查手续多不明了,拟于编查之先召集各编查组长编查员讲习一周,需招待茶点,故杂费列为1200元。

资料来源:《卓尼设治局造具编查保甲及开办费用预算表》,档号:15—17—135,甘肃省档案馆藏。

事实上,经费问题只是甘南藏区保甲滞行的一个方面。早在1942年6月夏、临、卓三县局编查藏区保甲会议上,临潭县长徐文英就对临潭保甲编查的困难进行了说明。第一,季候与时



间：本县“只有七八两月气温较为适当，余时即为寒雪天气”；离县城较远的藏区又需县长亲往，时间冲突很难解决。第二，地理方面：现有县界插花地区很多，且很多村镇距城较远，一切需自备。第三，人事方面：主要为人才缺乏。第四，经费方面：“过去物价与今日物价相差甚大，应以现时物价酌予增加。”第五，“过去聂县长视察时，大送礼物，今后是否需送，若需要，应如何处理。”第六，“以原有土官为乡镇长，实属化私为公，保障其封建势力与地位，颇值得考虑。”<sup>①</sup>同年11月10日，卓尼设治局也将该地所面临的困难进行了呈报：第一，由于本局所有编查员皆由各旅旅长派充，而近期“各旅长均已随从杨司令赴叠铲烟，迄仍未回，暂时无法着手”。第二，“麻杨纠纷案件尚未解决，本局局长奉令亲往主持，拟俟本案终结后从事办理，较为顺利”。<sup>②</sup>

由此可见，限于甘南藏区特殊的人文地理环境，甘肃省府虽然努力将保甲制度伸展至这一区域，并付出了巨大成本，但推行结果令人堪忧。“即使政府利用保甲组织操纵民生大计并试图控制社会意识形态”，甘南藏区民众对它依旧抱着冷漠、无奈甚至是抵触的态度。“这种社会反应除表现为保甲编组过程中的阻碍，还体现在其运作过程中所受到的形形色色的抵制”。<sup>③</sup>为使甘南藏区保甲制度得以顺利推进，第一区行政专员胡受谦于1943年3月再次电呈报告：临潭境内藏民多系农耕，“编组保甲似无问题。卓尼境内，可先从洮河流域着手试办，如推行顺利，再逐渐次第推行，但须取谨慎和平态度，相机而行”。<sup>④</sup>对于胡受谦的建议，甘肃省府表示认同：“卓、临汉化藏区保甲户口之编查，系属创始，拟以渐进方式推进一节，所见甚是。仰仍督饬，因势利导，妥慎办理，期观厥成。”<sup>⑤</sup>

### 三

尽管保甲制度在甘南藏区的推行步履艰难，但在甘肃省府督促下，仍取得一定成效。1943年4月，据夏河县长李永瑞电报称：“职县保甲于上年十一月二十五日开始编查……编至本年元月底，计编竣正伦、大夏、清水、卡加、黑错、陌务、博爱等七乡镇。当以草地藏蒙习俗，每逢旧历年节，群众集会拜佛诵经之故，经民众再三恳请，编查工作遂致暂停。”全县计划预编十四乡镇，除已编查的乡镇外，“下余平等、和平、共和、信义、甘坪、欧拉、自由等七乡，经召开临时县行政会议议决，定于四月十日开始分两组续编，一组由民政科长陈翼生负责，二组由巡官何宗海负责，拟至本年五月底以前，全县保甲可望完成。”<sup>⑥</sup>随后，李永瑞又将第一期编查过程中遇到的问题及今后预计编查的情形，分别向甘肃省府进行了报告。其主要内容如下：

第一，第一期编查经过及其问题。夏河县“保甲编查经费系三十年十月由王前县长请准，食用一项每人每月规定白面四十五斤，以当时市价二元计算，合计月支九十元，以目前时价不敷甚巨，若另行呈请追加预算，深恐有误时机，不得已暂照原规定编查，员警每日伙食、住宿

① 《夏临卓三县局编查藏区保甲会议记录》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

② 《据卓尼设治局呈报编组保甲困难实难如期竣事祈转呈展期等情请鉴核示遵由》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

③ 张济顺：《沦陷时期上海的保甲制度》，《历史研究》1996年第1期。

④ 《呈复编查临潭卓尼保甲情形恭请鉴核示遵由》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

⑤ 《为呈复编查临卓保甲户口情形一案电仰知照由》，档号：15—17—135，甘肃省档案馆藏。

⑥ 《据夏河县长呈报编查保甲情形转报鉴核示遵由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

等费按三元发给，每到一部落，由民间供给酥油、炒麦、住址后，按人数多寡发给旅费”。至于木质门牌和钉子等费用，预计在保甲经费内开支。但在编查中，黑错一乡尚未编完，门牌和钉子的费用就用去 1000 余元。按此计算，倘若全县 14 个乡镇全部编完，门牌和钉子的费用就需款 2 万元左右。在迫不得已的情形下，夏河县政府召集编查人员举行临时会议，决议“木质门牌及钉子由乡镇长或保长暂行筹制，各该保之保甲规约及国民公约所需之石灰等项，亦由乡保自制后归保甲人员书写”。此外，夏河县户口一直没有精确统计，即便以 1941 年印制保甲表册时所估计的全县有 1 万户、6 万人口计算，现在编查的 7 个乡镇已用去门牌户口册一半有余，如果将来编查过程中户口超出估计，各项表册的印制费用还需追加。<sup>①</sup>

第二，今后预计编查的情形。“夏河全县计有大小喇嘛寺院七十余处，以拉卜楞寺为最大，其他小寺院之教权，有系自主，有系归青海同仁隆武寺管辖，但大多数统属于拉卜楞寺。”1942 年编查的乡镇寺院，均按照规定编户列口，钉挂门牌。但在 1943 年 3 月 29 日召开的临时县政会议上，拉卜楞保安司令黄正清及各机关绅士一致提议，拉卜楞寺以及尚未编查的小寺院，除户口按照规定编查外，全寺只悬挂一个门牌，门牌内可将全寺喇嘛记载其中，寺院内最大活佛担任寺院的总户长。“职为应付环境与顾全事实计，以草地初编保甲，用强硬态度，恐碍编查顺利，目下暂准俯顺舆情，如请办理，一俟全县保甲编竣后，徐徐改善。”对于已编查的乡镇长副及保长等，在编查时由县政府分别加以委任，乡镇公所也分别于 1943 年 1 月成立（见表 5）。现已编查的 7 个乡镇，“计四十六保，五百零四甲，六千六百零二户，二万一千六百三十六口。”<sup>②</sup>

表 5 甘肃省夏河县新编乡镇公所成立日期及乡镇副姓名

乡镇别	乡镇公所成立日期	乡镇长姓名	副乡镇长姓名
大夏镇	三十二年元月一日	侯怀仁	萧秀仁
清水乡	三十二年元月十日	祁德如	更拭布
黑错乡	三十二年元月二十五日	相佐	牛梁臣
卡加乡	三十二年元月一日	江玉龙	胥福梅
陌务乡	三十二年元月一日	杨占仓	彭居奇
博爱乡	三十二年元月一日	杨茂林	
正伦乡	三十二年元月一日	香错	三丹坚错

资料来源：《甘肃省夏河县新编乡镇公所成立日期及乡镇副姓名表》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

对于夏河县政府报告的问题，甘肃省府给予理解与支持，并复电称：“（1）该县编查保甲所需用之纸质门牌及表册等，如超过前估计印制数目时，准按实际需要增加印制，专案呈请，追加预算；（2）关于拉卜楞寺以及尚未编查之小寺院悬挂门牌一事，准由该县长斟酌实际情形，相机办理。”<sup>③</sup>

在省政府支持下，夏河县保甲编组取得新的进展。截至 1943 年 4 月，9 个乡镇完成编组，只剩下和平、信义、平等、欧拉、自由等 5 个乡镇。延至 8 月 1 日，夏河县政府派户政技士张朝明偕同编查员前去督查，21 日编查人员复电称：“职奉令赴南番编查保甲，先到平等乡，次到信义、和平两乡，当地头人及根差布等，均不让编查，劝说不理。”鉴于此种情形，夏河县政府分别传唤各地头人，讲明实施保甲编查的意义；同时，政府又将编查路线重新订定，拟先从自由

① 《据夏河县长呈报编查保甲情形转报鉴核示遵由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

② 《据夏河县长呈报编查保甲情形转报鉴核示遵由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

③ 《拟转报夏河县长呈报编查保甲情形一案电仰知照由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

乡开始编查，然后依次为平等、信义、和平。但编查工作在自由乡进展并不顺利，当地头人仍不让编，虽经再三劝谕，仅将户口大概报出，不让按户清查。编查人员只好转赴平等、信义、和平。据9月3日电报称：“自由乡未让详细编查，仅开具四保二十四甲，二百八十三户，七百四十六口；至平等、信义、和平等乡，已详细编竣……惟和平一乡，系靠近洮河，毗连临潭，交界有阿拉、麦加二庄，称系临潭百姓，不受夏河编制。”<sup>①</sup>在这种情况下，夏河县政府只好一方面要求阿拉、麦加两庄头人遵令接受编查；一方面指示编查人员前往劝导，设法进行，限十日完成。

1944年1月，夏河县长李永瑞再次报告称：“查本县保甲，三十年夏、临、卓三县局黑错会议时，原决议划全县为十三乡镇……终以甘家部落全系帐房，与十三庄土房合并，诸多不宜，为适应环境起见，乃将十三庄与甘家划开，多编一乡，故全县计共编为一十四乡镇。”夏河县保甲自1942年11月开始编起，1943年8月底结束，完成编查的乡镇有黑错、陌务、卡加、清水、正伦、共和、博爱、甘坪、和平、平等十乡。“下余信义、自由、欧拉三乡，以距县较远，区域辽阔，且以该三处均系帐房，民情蛮悍，编查匪易，若急于进深，恐发生意外。”夏河县政府在反复劝导的同时，商请拉卜楞保安司令黄正清派职员和士兵，会同县政府户政技士张朝明及其编查人员，“持枪骑马，并携罗锅、帐房、马料、伙食等物，依次编起”。信义、自由二乡尚称顺利，但编至欧拉一乡时，各庄头人仍不让按户清查，经再三劝导后，最终由头人详述住户姓名、年龄，并分保分甲填造清册。对此，李永瑞认为“初行编查，有此变通亦无不可，拟用渐进办法，俟本年度乡镇机构充实，民众对政府有深切认识后，五六月间再行设法分别整理，以期翔实”。<sup>②</sup>

对于夏河县保甲编组的成绩，第一区行政专署给予充分肯定：“经查夏河县所属各地，大半均属藏区，以往历任县长均借口情形特殊，政令任意搁置，保甲亦从未编组。自李县长到任后，曾于三十一年十一月起，即筹划编查事宜，至三十二年八月底止，完成大夏、黑错、陌务、卡加、清水、正伦、共和、博爱、甘坪、和平、平等乡镇，成绩已著。其余信义、自由、欧拉等三乡镇，全系藏民，不通汉语，该县长一再设法晓谕后，复于上年九月起，商请保安司令黄正清派同员兵，会同县府户籍员、翻译等二次着手编查，于十二月底竣事。”“查该县长督率所属，编组保甲，周行各部落，积月累日，卒使十余年历任未办之案，一旦完成，足见实心任事，水到渠成。”“拟请传令嘉奖，以励来兹，而兹楷模。”<sup>③</sup>省政府在复电中也表示：“夏、临、卓三县藏区保甲户口于三十年黑错会议决议编查，数年以来，类多借口情形特殊，延不举办，以致要政不能完成。此次李县长不避艰难，率先办理，在编查期间周行各部落，躬亲督导，使要政得以完成，户口增多二倍以上，实属督率有为，深堪嘉许。”<sup>④</sup>

与夏河县的保甲编组工作逐步推进相比，截至1943年，“卓尼设治局始终以情形特殊”为由，一直没有户口数字的相关呈报；临潭县也以原有的户籍表册被焚烧殆尽，即使“省发之户

① 《呈报本县八至九月份保甲编查情形并贡三乡保甲户口简明表一份请核备由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

② 《案据夏河县府呈报该县保甲于三十二年底完成情形并附统计表转请鉴核由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

③ 《为夏河县长李永瑞先后督率所属编查保甲建立藏民信仰完成自治基础成绩优异拟请传令嘉奖以励来兹而资楷模由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

④ 《为拟第一区专署呈转夏河县编查保甲户口经过情形并附统计表新签核等情指令知照由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

口总编查表”也无法寻到，因而保甲编组迄今未有进展。<sup>①</sup>对于卓尼、临潭两县局的故意推脱，省政府提出严肃批评：“一、查该局编查保甲户口，本宜早在三十年六月即由一区专署召开之黑错会议决定，所需编查经费亦早经拨发在案。”但该局“究竟何时开始准备，已否就绪，来电并未提及，显系数衍塞责，希图延宕，应予申斥。二、夏河与该局所属同为藏区，而夏河之编查工作已于上年十二月完成，保甲亦已建立，该局迄未举办，足徵见地域之有异，实人谋之不臧。仰即动员全局知识分子，积极妥办。三、户籍工作本省列为本年度八大中心工作之核心工作，本在必行，办理之先，应将保甲户口编查完善，以资衔接，如再以情形特殊为词，延不编查，定予严处”。<sup>②</sup>

在甘肃省府一再催促下，1943年7月，临潭县政府在“严密保甲组织、彻底清查户口，以树立健全行政基础”的原则下，拟定了《编查本县户口计划》：第一，“为编查便利及确实起见，拟将全县划为九个监察区，每一保为一调查区，每监察区设行政监察及技术监察各一人，行政监察由乡镇长任之，技术监察由各中心学校校长任之，分别担任监察指导之责。每调查区设调查员二人至三人，由保长及保国民学校校长或教员任之，负调查填写之责”。第二，“编查期限拟定为两个月，自八月一日起至九月底止，以二十日为编查期，以二十日为抽查期，以二十日为统计期”。第三，“编查户口所需各项表册、门牌、户牌、切结”，按所需数目，拟由岷县印制。<sup>③</sup>

1944年1月，卓尼设治局也在“审酌地方情形”的基础上开始制定保甲编组计划：“第一步完成洮河流域各旅村庄（北山包括在内）；第二步完成白龙江流域各旅村庄（即上下叠部）。”<sup>④</sup>对于这一计划，卓尼设治局局长刘修月如此解释：“查编组保甲一事，原为本局今年刻不容缓应行举办之工作，兹经默察地方情势，拟计分为两步实施，初步由洮河流域着手。”因为这一区域，1943年政府已经利用北山事件介入该地事务，着手编查保甲阻力不大。但第二步涉及上叠、下叠二乡，情形比较特殊，倘若“一并进行编组，反应所及，事功难期。与其僨事而无功，曷如羁縻以观感，然后视成效所及，再图第二步之实施，桑榆之收，未足云晚”。<sup>⑤</sup>1944年4月13日，刘修月报告称：卓尼保甲“已于三月一日分两组出发编查，迄今已将月半，计已编查就绪者有柳林、北山、洮北三乡镇，现正编查录竹、洮南乡间”。<sup>⑥</sup>5月16日，卓尼设治局再次报告：本局保甲自实施办理以来，“逾时两月，现于五月五日顺利完成第一步编组工作，兹编就四乡一镇”（见表6）。同时卓尼设治局在已完成编组的乡镇，分别设立乡镇公所和保甲办事处，并将以前旧有的旗组织——总承、总管、头人等名目，一律明令废止（见表7）。对于第二步应编的乡镇，如上叠、下叠、插岗等乡，鉴于情形特殊，为了慎重起见，决定自5月起先行设立乡公所，以便推广宣传，然后根据宣传的深入程度，再作第二步推进计划。<sup>⑦</sup>

① 《为电飭查复夏卓临三县局藏区保甲户口编查情形及临潭县遗失调查表原因由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

② 《据资三十二年各期季报表经核呈仰将该局编查保甲户口日期速定报查不得再以特殊为词拖延干究由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

③ 《临潭县拟具彻底编查本县户口计划》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

④ 《卓尼设治局实施编组保甲编查办法》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

⑤ 《据卓尼设治局呈送实施编组保甲编查办法及乡镇分团一案转祈鉴核由》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

⑥ 《据卓尼设治局呈报编查保甲户口实施情形转请鉴核备查由》，档号：15—17—137，甘肃省档案馆藏。

⑦ 《据卓尼设治局呈报完成第一步编组保甲户口实施情形转报鉴核备查由》，档号：15—17—137，甘肃省档案馆藏。

表 6 卓尼设治局造赍乡镇一览

名称	所在地	保数	甲数	户数	男	女	备考
柳林镇	本城	10	122	1654	4073	3795	
洮南乡	达子多	7	79	882	2481	4622	
洮北乡	甘藏	9	93	904	2227	2751	
北山乡	洽盖寺	10	87	994	1994	1835	
录竹乡	牙录寺	11	97	1057	7872	2451	
插岗乡	工坝庄						该乡列入第二步实施，尚未着手编组，所有保甲户口暂从缺
上叠乡	甸哈寺						
下叠乡	旺藏寺						

资料来源：《卓尼设治局造赍乡镇一览表》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

表 7 卓尼设治局废除旧有土官等及新更改名称对照

原有名称	土官总承	总管	大小头人
今更改名称	乡镇长	保长	甲长

资料来源：《卓尼设治局废除旧有土官等及新更改名称对照表》，档号：15—17—136，甘肃省档案馆藏。

综观夏、临、卓三县局保甲编查之进程，时至 1946 年，夏、临、卓三县局的保甲编组确实取得一定的成绩，但其编查范围仍局限在较易推行的“近藏区域”（即这一区域居民汉化较深，兼营农牧，且有一定住所），对于“远藏区域”（这一区域居民离城较远，且专事牧畜，居无定址）的保甲编组仍少有触及。究其原因，夏、临、卓三县局各有陈述。1946 年 10 月 21 日，卓尼设治局局长丁剑纯报告称：本局所属“上、下叠部编查保甲户口案，因情形特殊，未能依限开始”，现已加派人员前往编查。<sup>①</sup>但保甲户口工作人员人手不够，只能等该地区的保甲编组工作完成后，才能办理户口查记事务。<sup>②</sup>同年 10 月 22 日，临潭代理县长赵文清也报告称：“本县编查双岔、西仓两地藏区保甲户口事宜，曾派员晓谕，詎料杳无回信。”该地系属游牧藏区，非有武力协助，很难深入其境，“恳祈令饬本县驻军二团予以协助”。<sup>③</sup>对于临潭县政府要求派兵协助的请求，甘肃省政府予以拒绝，并复电称：“编查藏区保甲，无派团队协助必要，应遴派熟悉情形干员前往，剴切晓谕，俾其明了意义，乐就范围，顺利编成。”<sup>④</sup>其实，甘肃省政府不愿派兵协助的一个重要原因是，“远藏区域”人口多系游牧为生，民风彪悍，迁徙无常，如果派兵协助，势难取得良好效果。更何况当时甘肃省政府在财力和兵力的多重限制下，也不可能提供足量的军队前来协助。

虽然推行甚是不易，但在甘肃省政府的督促下，卓尼、夏河两地“远藏区域”的保甲编查还是取得了一定的进展。1946 年 12 月 10 日，卓尼设治局派户籍主任寇德昌、叠部区长杨景华等人，率警员 8 名，前往上、下叠部编查。据该员于该月 15 日报告称：“奉令编组上、下叠乡保甲，经职等详加开导，结果计已编就下叠乡为十保，一百一十二甲，一千户，男二千三十四口，女二千零一口，共计人口四千一百三十五。”<sup>⑤</sup>

① 《甘肃省府无线：令卓尼丁剑纯》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

② 《为呈复缓办户口查记情形请核查由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

③ 《为请令饬本县驻军保二团协助编查双岔西仓两地户口由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

④ 《拟饬令饬该县驻军队二团协助编查双岔西仓保甲户口一案电飭遵照由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

⑤ 《电复编组上、下叠部保甲户口情形请核查由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

夏河县“远藏区域”保甲也取得部分进展。据夏河县长李永瑞于1947年7月3日报告称：“职县藏区保甲户口，业将示范、清水、正伦、卡加、黑错、共和、陌务、博爱、信义、和平等十乡镇先后派员复查完竣，其余平等、自由、甘坪、欧拉等四乡保甲户口，现正从事编查中。”<sup>①</sup>但是夏河县政府也建议，要使“远藏区域”保甲得以彻底推行，“仅恃现时县政府所有之力量”，势必难以完成，必须得到两个方面的诚心协助，方可成行。第一，“商得拉卜楞大寺当局之同意，指派有声望地位之僧佛，率领随从前往协助”；第二，“商得拉卜楞保安司令部黄司令之同意，指派官兵多人前往协助”。<sup>②</sup>

与夏河、卓尼比较而言，临潭“远藏区域”的保甲编查则迟迟未能推进。据临潭县政府报告称：“临潭西南之双岔（土官所属）、西仓（浑布所属）、拉力关（土官所属）、郎木赛持（寺院温布所属）等四部，为临潭飞地，与县境版图脱离，本年编组未能实施，虽数度派人联络，亦无效果，应俟临潭、卓尼、夏河三县疆界重新划定后，始能办理。”<sup>③</sup>对于临潭县政府的无所作为，甘肃省府予以严厉批评：“该县西南藏民四部，虽距县城穹远，牧地辽阔，而其中并无飞插瓯脱等情事，且双岔、西仓、郎木赛持等部，早由该县编入西仓、赛持二乡，迄今复称与县境脱离，显系蒙混。现夏河、卓尼二县保甲，业经编齐，仅余该县及岷县尚未办竣，似此藉口疆界不清，意图延缓，洵属非是。拟严飭仍照规定办理，对该地藏民剖切解释，多方抚导，期能内向遵编，完成保甲。”<sup>④</sup>面对省政府的严厉斥责，临潭县政府则深感心力不足。1947年7月16日，临潭县代理县长陈守礼再次报告称：“查本县藏民区域系双岔、西仓等地，距离县城甚远，其风俗、习惯、言语、宗教均与内地不同，似适宜于藏民区域编查保甲户口办法之规定。惟查各该地与夏河、卓尼等临封边境毗连，一般藏民思想顽固，赋性强悍，政府每有新措施，辄相互惊骇，奔走避易，甚至聚众顽抗，掳杀时有所闻，法令无法实施，进行编查，殊甚困难，是以迄未成编。刻拟遣派谙熟藏情、精通藏语之员，深入该区，徐行诱导，俾能明了保甲意义，然后着手实施编查，庶较顺利。”<sup>⑤</sup>

由上所述，“远藏区域”的保甲编组虽然步履艰难，但保甲制度在甘南藏区的整体推行仍取得一定的效果。一方面，它将该地区土司治下旧有的土官总承、总管、头人等旧名称更名为乡镇保甲长等新名称，将赋有国家权力色彩的乡镇保甲机构设立于甘南藏区的各个村庄，使得原本只知有拉卜楞、杨土司的甘南藏民开始接触到“国家”和“政府”的概念。马鹤天在1936年考察夏河时曾“遇二藏民学生，询之，尚知为中国人，但不知何省何县，盖知有拉卜楞，而不知有甘肃省夏河县也”。<sup>⑥</sup>这种情形在20世纪40年代的甘南藏区已发生了改变。另一方面，较为精确的户口清查工作也为当地政府进一步治理甘南藏区提供了可能。因为“仅仅依靠国家机器和政府机构是不可能使社会基层的芸芸众生就范的”，而建筑在户籍管理基础上的保甲制度则可以将基层控制“渗透到人们生活最基本的方面”。<sup>⑦</sup>

① 《电报编查藏区保甲户口情形祈核备由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

② 《夏河县复查整理欧拉自由等乡保甲户口补充办法》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

③ 《临潭县长签呈》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

④ 《甘肃省府民正厅便函》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

⑤ 《电报本县未编查藏区保甲原因祈请鉴核由》，档号：15—17—138，甘肃省档案馆藏。

⑥ 马鹤天：《甘青藏边区考察记》，兰州：甘肃人民出版社，2003年，第49页。

⑦ 张济顺：《沦陷时期上海的保甲制度》，《历史研究》1996年第1期。

四

随着保甲制度的逐步推行，从 1943 年起，原属于缓征区域的甘南藏区开始承担起战争年代政府摊派的兵役任务。出于对甘南藏区特殊情形的考虑，甘肃省政府采取了“以马代丁”的变通办法来缓解藏区民众对征拨兵役的疑惧（见表 8），但藏区民众逐草而居的生活方式，仍在很大程度上限制着该地征兵任务的完成，而频繁的临时摊派和大小村庄摊派款额的不公，也引发各种呈讼的频繁出现。1949 年 2 月，黑错家禾藏民呈电甘肃省政府称：“窃藏民等十余户，近十年前民等由本寺襄佐管理指挥令下拿款拿粮，近年以来，各项款费甚杂，藏民等同汉回民等共同负担，甚为甘心。我等以为中华民国国民，款费等项甘心负担，因今年以来，各地全体训练壮丁，我藏民等十余户同汉回民等训练甚为困难，汉语不懂，各项工作方面很受困难。况拉卜楞有五六百户藏民，未训练一户，我等家庭困难，田地丝毫无有，我等受苦过生活，今幸主席光临，民等跪拜哀告，恩免训练工作，各项款费甘心负担。”<sup>①</sup>

表 8 甘肃省卓尼设治局配征 1944 年第一期已缴丁马清册

乡镇别	保别	丁数	姓名	抵交马匹数
柳林镇	第一保	二名	张廷选、文延年	一匹
	第二保	二名	李春荣、马世骏	一匹
洮南乡	第一保	二名	李赛力、李竜卜	一匹
	第二保	二名	虎尼羔、全婆上次力	一匹
	第三保	二名	旦智工步、陈刁知日占	一匹
	第五保	二名	朱拉麻代、张彦锦	一匹
	第六保	二名	蒙班代、王勺麻旦主	一匹
	第七保	二名	安贞吉、末五十六子	一匹
录竹乡	第一保	二名	班的牙、车俊	一匹
	第二保	二名	卓羊、竜卜牙	一匹
	第三保	二名	竜卜牙、茶化东主	一匹
洮北乡	第四保	二名	德寿荣、德寿山	一匹

资料来源：《甘肃省卓尼设治局配征三十三年度第一期已缴丁马清册》，档号：15—14—50，甘肃省档案馆藏。

由此可见，保甲制度在甘南藏区的推行，既受环境制约，亦受经费困扰，其间更夹杂着国家行政体系与土司制度之间的较量，以及挣扎于生存边缘的甘南藏民对生存权利的追求和对公平正义的渴望。这种复杂的利益诉求在夏河县火日藏与甘家部落争夺“尕旦拉哈与小坞”的诉讼案件中表现得尤为突出。

1945 年 12 月，夏河县火日藏民众向甘肃省政府呈讼甘家部落“捣乱保甲、混沌疆域”，要求省政府为其作主，“归清疆域，平均负担，勿坏旧例”。<sup>②</sup> 鉴于夏河县情形特殊，且案件涉及藏区保甲，省政府即令夏河县政府审慎处理。据夏河县政府调查称：呈讼双方“尕旦拉哈、小坞两庄，原系甘家部落之一部，在三四十年前，因屡被其他部落侵袭，不堪其扰，情愿依附于邻近之火日藏以防卫。多年以来，共同纳粮应差，亲睦无间。迨民三十二年，其地编组保甲，亦

① 《甘肃省夏河县家禾藏民等呈报》，档号：15—17—139，甘肃省档案馆藏。

② 《稟捣乱保甲混沌疆域由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

共同编制，均无异议。迨三十三年冬，尕旦拉哈庄之草山，被甘家牛马侵食，尕旦拉哈出兵击伤甘家畜牧之人，被甘家按藏例藏规处罚硬币。尕旦拉哈民众求助于火日藏，火日藏拒绝未允，尕旦拉哈遂控告于黄司令，黄按藏例藏规调解，命令火日藏帮助硬币一百八十元结案，而嫌怨自此生焉。尕旦拉哈民众自是而后，于纳粮差徭事项，遂欲脱离火日藏而仍归于原部落之甘家。火日藏以尕旦拉哈、小坞两庄系同一保甲组织中之一部，抗粮抗差理有未协，乃劫之以武力，率领百余人荷枪实弹向尕旦拉哈催收粮款，捕去尕旦拉哈妇女马匹。事为县府所知，乃派员前往处理，勒令将捕去之妇女放还，仇衅日深，遂构成互争庄众之悬案。”<sup>①</sup>除此之外，甘家教权系拉卜楞寺管辖，拉卜楞寺嘉木样活佛势力极大，声望很高，遇事则有势可依；而火日藏教权“则属沙沟寺，势力不大，声望亦低”。加之甘家部落全系帐房，避居一隅，差事较少；而火日藏地居夏河与临潭县道之中，全系土房，来往差事甚繁。<sup>②</sup>

火日藏与甘家部落对尕旦拉哈和小坞的争夺，不仅涉及部落之间的利益，也关系拉卜楞寺与沙沟寺双方的宗教感情。加之藏区民众都有枪支，民风彪悍，稍有不慎就会酿成械斗。鉴于案情特殊，应该如何处理，时任夏河县长李永瑞征询了拉卜楞保安司令黄正清的意见。这是因为黄正清在夏河藏区不仅拥有独特的地位和声望，而且具有处理夏河藏区可能发生的暴力冲突的能力。况且此案中拉卜楞寺负责人也有暗中支持甘家部落的说法。但对李永瑞的探询，黄正清却表示：由于去年春天调处时，原为息事宁人，结果却事与愿违，“现时伊处境甚难，不便主张，请县府公平处理”。面对黄正清的借故推脱，李永瑞只好请求省政府主席谷正伦乘黄正清由渝归来，路过兰州时，加以垂询，即知其中底蕴。<sup>③</sup>至于谷、黄二人对于此案究竟如何洽谈，笔者并未发现相关资料可供借鉴，但根据此案后来的发展以及黄正清对于此案态度的变化可以推知，谷、黄二人应该达成了某种默契。

呈讼发生后，夏河县政府从政治、教权等方面对火日藏与甘家部落的要求进行了综合考虑，最终拟定解决方案，并呈请省政府颁发：第一，归附的确定。“尕旦拉哈与小坞虽与火日藏之观音沟部落不同，族系有异，但于三四十年前，即因甘家不能保护，无力自卫，甘愿受火日藏之保护，归附于火日藏，三十二年编组保甲时，又与观音保同编一保……于理于势，尕旦拉哈、小坞两处自应仍归火日藏之观音沟，以维旧规，而利编制。至教权方面，仍属于甘家部落，一同信奉拉卜楞大寺。”第二，公允负担。“本府迭次通令人民，田粮应按粮册完纳，差徭丁役依户口册籍征集，不得按保甲摊派。尕旦拉哈自编组保甲后，负担即重，因起反对，想系因粮差按保甲摊派不公允之故。拟令由县府彻查纠正。对于尕旦拉哈粮差之配赋，切实遵照本府规定办理，不得按保甲摊派，以轻负担，而昭公允。”第三，制止藏民保甲长直接行动的恶习。藏区人民各有枪支，“多年来野蛮之痼习，虽不可以一旦革，但既经编组保甲，政府委派之保甲长，自应律之以保甲长之常轨。尕旦拉哈抗纳粮款，固属非是，而火日藏观音沟之保长，不禀明县府，竟敢直接行动，率领人众百余人掳掠人之妇女马匹，尕旦拉哈今日之坚欲脱离其保者，此为其主因……嗣后如有顽抗粮款情事，应禀明县府派人催收，不得采取直接行动。”“此案拟令

① 《为拟具夏河县火日藏及甘家互争尕旦拉哈小坞两庄处理办法祈核示由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

② 《夏河县政府代电》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

③ 《为拟具夏河县火日藏及甘家互争尕旦拉哈小坞两庄处理办法祈核示由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。



飨黄司令协助县府，照本府指示原则处理，如有用武情事，派兵弹压，以资防范。”<sup>①</sup>

上述判决基本上满足了火日藏的要求，但对坚决要求脱离火日藏控制的尕旦拉哈庄民来说，则是无法接受的。虽然迫于各方压力，尕旦拉哈表面上服从判决，但反对意志仍很坚决。十余日后，尕旦拉哈将判决书交还县政府，并表示绝不归附火日藏。为躲避县政府的责惩和火日藏的攻击，尕旦拉哈全庄民众悉数携帐逃至青海同仁县。<sup>②</sup> 对于尕旦拉哈的行为，甘肃省府认为，这是故意违抗命令，应对其晓以大义，示以法纪，“以期两造俱能恪守命令，不再反复”。<sup>③</sup> 由于尕旦拉哈庄民迁居青海，致使案件拖至1947年。同年6月，尕旦拉哈庄头人高压、高塞、他热三人由同仁县来拉卜楞寺参加百零八寺代表集会。其间，夏河县政府借黄正清保安部队之力，将以上逃避头人管押，并对其晓以大义，示以法纪。尕旦拉哈头人最终答应了结此事，并当面与火日藏头人立下字据，宣誓遵从政府判决，拔幕返乡，决不再行滋事。<sup>④</sup>

透过上述案例，可以看出：

第一，随着甘南藏区保甲制度的推行，时至1943年底，地属夏河县域、主要系游牧为生的尕旦拉哈庄民已经接受保甲编组（火日藏被编为清水乡；甘家被编为甘坪乡；尕旦拉哈在编组保甲时，与火日藏共同编制），并开始承担起战争年代的兵役任务。

第二，尕旦拉哈庄民在其归附问题上之所以争讼不休，除火日藏观音沟保长携武力勒押该庄妇女马匹，造成双方情感恶化外，更重要的是归附背后所隐藏的利益诉求。20世纪40年代，连年的战争造成人民的持续贫穷和兵役负担的与日俱增，而以村庄为单位的临时摊派又造成大小村庄各种负担的“不公平”，这种不顾村庄实际承负能力的临时摊派甚至将一部分村民逼向生存的边缘。且不说“甘家全系帐房，僻居一隅，差事较少”，火日藏“地处夏临孔道，全系土房，往来差事甚繁”。<sup>⑤</sup> 即使尕旦拉哈归附甘家、依附拉卜楞寺所带来的利益附加，也不是其归附火日藏、依附沙沟寺所能相提并论的。

第三，甘南藏区内部各种利益集团之间的复杂关系，是制约夏河县政府推行保甲、处理地方事务的重要因素。据统计，在夏河县境内“总计佛教大小寺院为六十八所，其中受拉寺教权指挥者为五十四寺，属沙沟寺教权指挥者为十四寺。拉寺教权直属拉萨，沙沟寺虽同属黄教，夙隶青海同仁县隆务寺指挥”，拉、沙两寺过去因教权问题而“罕通往来”。<sup>⑥</sup> 而尕旦拉哈的归附问题恰恰涉及拉、沙两寺的利益。倘若夏河县政府在处理这一纠纷时稍有失慎，必将引发械斗，若争斗一起，“初则系观音沟与尕旦拉哈局部之争，继则牵制甘坪全乡与清水全乡之争，终则演变成拉卜楞大寺与沙沟寺两方教派之争”。<sup>⑦</sup> 这一结果不是夏河县政府可以承担的。因此，夏河县长李永瑞在呈请处理办法时称：“此案情形复杂，有征询黄司令意见之必要”，同时请求省

① 《为拟具夏河县火日藏及甘家互争尕旦拉哈小坞两庄处理办法祈核示由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

② 《电报县属清水乡观音沟与尕旦拉哈双方头人年来互控一案解决经过情形并照抄双方合具了事甘结一份请核备由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

③ 《据报处理火日藏四头民众与乃旦拉哈庄互控一案执行情形仰遵照由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

④ 《电报县属清水乡观音沟与尕旦拉哈双方头人年来互控一案解决经过情形并照抄双方合具了事甘结一份请核备由》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

⑤ 《夏河县政府代电》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

⑥ 《夏河县政府政情报告》，档号：15—01—159，甘肃省档案馆藏。

⑦ 《夏河县政府代电》，档号：15—14—416，甘肃省档案馆藏。

政府主席谷正伦亲自出面协调。<sup>①</sup>从中隐现出夏河县政府在处理该地区事务中的弱势地位。

第四,火日藏与甘家对尕旦拉哈和小坞的争夺,最终在夏河县政府和黄正清的配合下得以解决,这不仅是对政府威信的宣示,也是加强对基层社会控制的一种手段。保甲制度的推行和国家权力的下移,不仅将甘南藏民纳入国家治理的范畴,亦使生活于政教合一体制下的甘南藏民感受到国家法权的约束。正如作为呈讼一方的火日藏部所云:“近几年来,民等深知政府威信法令森严,不敢胡作乱为,否则早已出兵保护,一切之牺牲,在所不惜。现实畏惧政府,万恳县长主持公道,仍准照旧例旧规饬尕旦拉哈仍归观音沟保内,以维权利。”<sup>②</sup>

综上所述,保甲制度在偏远闭塞的甘南藏区具有其独特的韧性。如果说20世纪30年代夏河县治与卓尼设治局的成立对于该地土司制度的冲击仅是表面的和肤浅的,那么20世纪40年代推行的保甲制度则可称之为该地土司制度的一次革命。就土司而言,众口一词认为他们社会经济落后,割据一方,抢夺掳掠,为非不法。针对土司制度的不法与落后,政府又将采取何种措施以维护社会秩序,加强中央集权,增加财政收入?国民党政府将目光投向了保甲制度。因为推行保甲制度,不仅可以将土司领地纳入其独裁统治控制之下,而且可以按其意愿摊派兵役和钱粮。但不可否认,在甘肃省政府及各县政府的共同推动下,甘南藏区的保甲编组确实取得一定的成效。截至20世纪40年代末,夏河、临潭、卓尼三县局除了仍有一些“远藏区域”的保甲未能得到切实编组外,大部分地区的保甲工作均得到较好的实施。姑不论深度,就其广度而言,则是有目共睹。保甲制度推行,不仅使甘南藏区原有的乡村治理模式发生了巨大改变,国家行政机构在这一地域开始生根发芽,藏区民众对于“国家”和“政府”的认同感也日益加深。以游牧为生的甘南藏民开始受到法律制约,游离于国家权力之外的藏区行政体系开始逐步向国家靠拢,落后的土司制度在保甲制度的渗透下开始向近代政体转变。这一切都对甘南藏区基层社会的近代化影响深远。

〔作者柳德军,山西大学近代中国研究所副教授。太原 030006〕

(责任编辑:耿显家)

① 《为拟具夏河县火日藏及甘家互争尕旦拉哈小坞两庄处理办法祈核示由》,档号:15—14—416,甘肃省档案馆藏。

② 《呈报传讯火日藏与甘家互争尕旦拉哈小坞两庄情形请鉴核判处示遵由》,档号:15—14—416,甘肃省档案馆藏。

accounts totally diverge.

### **Infighting among the Imperial Family in the Last Years of the Qing Dynasty and the Return of Yuan Shikai**

Zhu Wenliang(89)

The Empress Dowager Cixi's deathbed edict gave rise to a power structure of mutual containment between Empress Dowager Longyu and the Prince Regent Zaifeng in the Xuantong reign period. The dismissal and return of Yuan Shikai was naturally predicated on Longyu's attitude. Zaifeng's younger brother Zaitao, who was promoting military reform, had intended to let Yuan Shikai return to office, but Longyu's opposition prevented this from coming to fruition. With the setting up of the imperial cabinet, the fighting between Zaitao and Longyu's supporter Zaize over the Prime Ministership intensified. The imperial family's infighting meant that each party sought to win over Yuan Shikai, creating the conditions for his return. After the Wuchang Uprising, Yuan made the decision to return to office, but he attached some conditions, the chief of which was "becoming Commander-in-Chief of the Insurrection-Suppressing Army." Zaize's support was instrumental in the Qing court's basically agreeing to Yuan's demands on October 21, 1911. Yuan's return thus derived from the support of the imperial family rather than from pressure exerted by the Western powers.

### **The Implementation of the *Baojia* System in Southern Gansu Tibetan Area in the 1940s**

Liu Dejun(107)

In the early 1940s, the Gansu provincial government began to extend the reach of the *baojia* system to the Southern Gansu Tibetan area. The implementation of the system had a revolutionary impact on the local *tusi* (chieftain) system, meeting with opposition from local political and religious forces and suspicion from ordinary Tibetans. In this contest between state administration and the chieftain system, the implementation of the *baojia* system had a profound influence on the modernization of grassroots society. It not only wrought great changes in the existing feudal mode of conservative rural governance, but also allowed national administrative organs to begin taking root in this region and gave ordinary Tibetans a growing sense of national identity.

### **Conflicting Historical Narratives and Variations in Western Historiography: The Death of Julian the Apostate**

Liu Yangang(125)

Christians and pagans had complex interlocking and conflicting narratives of the major historical event of the death of Julian the Apostate. The conflict reflected in their historical narratives is a microcosm of the competition and intermingling of Christian and classical historiography. Christianity itself had a long historiographic tradition with a historical consciousness that had little in common with classical historiography; but classical historiography had already flourished for a thousand years, so had an unquestionable advantage in the analysis of