

# 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<sup>①</sup>。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」<sup>②</sup>。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<sup>③</sup>。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<sup>④</sup>。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<sup>⑤</sup>。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<sup>⑥</sup>。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<sup>⑦</sup>。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<sup>⑧</sup>。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<sup>⑨</sup>。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<sup>⑩</sup>。

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

古行政區劃的變動為何如此頻繁、巨大，仍未見有較貫通、合理的解釋。同時，為甚麼清王朝，特別是辛亥革命後的北洋政府、1928年後的南京國民政府，對內蒙古幾乎都採取分割治理的策略，而中共卻從來主張統一蒙地，實行蒙人治蒙？圍繞着內蒙古範圍問題，既有的歷史情況與蒙漢關係的現狀存在極大的差距，中共根據甚麼認定內蒙古行政區劃？圍繞着內蒙古行政區劃問題，中共黨內以及國內各方均有不同意見，中共中央為何不顧各方反對，想方設法克服重重阻力，盡可能使內蒙古統一的行政區域最大化？此外，為甚麼1960年代後，特別是文化大革命期間，中共中央一度改變了此前的態度，縮小乃至有意撤銷內蒙古自治區的行政建制？文革結束後，為甚麼中共中央再度回到建政初期的政策上來，恢復1950年代內蒙古自治區原有的統一行政區域？筆者希望本文多少能就這些問題做出一些初步的解釋，以使讀者進一步理解毛澤東時代中國民族政治的內容：中共建政後，一面努力嘗試維護少數民族的政治權益，一面致力於強化國家整合；當二者發生齟齬甚至出現衝突時，前者必定讓位於後者。

本文首先簡要回顧清朝和民國歷代中央政府對內蒙古行政區劃問題所採取的措施；然後講述全國建政前，中共及親共蒙人政權對內蒙古行政區劃問題是如何設想、如何實踐的；接着考察全國建政前後，中共中央高層與內蒙古及周邊省區主要黨政領導人就內蒙古行政區劃範圍和首府選址問題如何反覆協商，最終達成共識；再來梳理全國建政後，隨着中共中央調整全國行政區劃，內蒙古自治區統一的行政區域是如何一步步實現的；最後敘述文革期間內蒙古行政區劃發生的劇烈變動，以及文革結束後內蒙古原行政區域的恢復，並嘗試分析劇變與恢復的原因。

## 一 自清至民國中央政府對內蒙古行政區劃問題的處置

清朝在內蒙古推行「分而治之」政策，將蒙古各部分為外藩蒙古和內屬蒙古。外藩蒙古分為六盟二十四部四十九旗，旗上設盟，互不統屬；另有西套蒙古阿拉善旗、額濟納旗，不設盟，以及政教合一的庫倫喇嘛旗。內屬蒙古主要包括歸化城土默特兩旗、察哈爾八旗、呼倫貝爾八旗等，由清政府派員直接管轄。清廷通過複雜的、多重的、差序的制度設計，基本實現了對內蒙古的有效控制。康乾之際，中國人口劇增。山西、陝西、直隸等地漢民迫於生計，不顧禁令遷到內蒙古居住。為管理遷居內蒙古的漢民，清政府在漢民聚居地逐漸設立府、廳、州、縣，由周邊各省管轄。鴉片戰爭後，沙俄不斷侵略、滲透中國北疆，蒙地危機日益嚴重。迫於邊患壓力，清政府逐步放寬對蒙地的封禁政策，大量漢民湧入內蒙古，府、廳、州、縣亦隨之增設<sup>①</sup>。清末之時，朝野上下主張蒙地建省的呼聲已有不少，終因清政府倒台太快而未能推行。

1911年12月，外蒙古哲布尊丹巴集團在沙俄政府支持下宣布「獨立」，成立庫倫（今烏蘭巴托）政府，並號召內蒙古各盟旗響應。外蒙古的蒙古族與內蒙古的蒙古族同為一個民族，外蒙古「獨立」自然會引起內蒙古人心浮動。1912年8月，內蒙古哲里木盟科爾沁右翼前旗札薩克（蒙古語「執政官」之意，

即旗長)烏泰等人得到外蒙古支持,起兵宣布東蒙地區「獨立」,歸附庫倫政府。另據統計,截至1913年11月,內蒙古六盟五十一旗中的三十五旗,呼倫貝爾的索倫、巴爾虎等旗,以及察哈爾八旗中的五旗,均向庫倫政府表示過歸順之意。沙俄不僅向外蒙古軍隊提供武器彈藥、派遣軍事顧問,還策動內蒙古的民族分離活動。外蒙古的「獨立」、內蒙古部分蒙古族的積極參與,以及這一切背後沙俄的推波助瀾,都不能不引起剛成立的北洋政府對內蒙古政局的擔憂。北洋政府一面與沙俄展開談判,並遣員安撫外蒙古,一面極力籠絡內蒙古上層的王公、貴族和喇嘛,以求鞏固在內蒙古的統治<sup>⑫</sup>。

1912年10月底,烏泰叛亂平息後不久,第一次東蒙王公會議在長春召開。北洋政府代表主張,蒙邊要隘由國家派兵駐屯,蒙古王公不得擅自向外國借債、抵押土地財產、私自購運槍械等,意在防止內蒙古風波再起。蒙古王公和各旗代表針鋒相對,提出保全各旗所屬領土、不得開墾新地和不得設立行省的議案,爭取最大限度維護蒙旗利益。雙方經過談判基本達成一致意見,簽訂決議。然而,數日後沙俄政府同庫倫政府簽訂《俄蒙協約》及《商務專條》,宣布由俄國「扶助蒙古保守現已建立之自治秩序……不准中國軍隊入蒙境及以華人移殖蒙地之各權利」,又使得內蒙古局勢驟然緊張起來<sup>⑬</sup>。

1913年1月,外蒙古兵分五路進犯內蒙古,不少內蒙古的蒙古王公、平民參與其中<sup>⑭</sup>。動盪的政治軍事情勢下,原本同意暫緩蒙地建省的袁世凱,又不得不考慮通過採取分割手段來強化對內蒙古的控制。5月,北洋政府有意將內蒙古改劃為三個省級行政單位並在奉天設立籌辦局,遭各方反對未果<sup>⑮</sup>。10月,第二次東蒙王公會議召開,北洋政府代表提議改內蒙古為行省並移民開墾,引發蒙古王公和各旗代表的激烈爭論,雙方沒有達成共識<sup>⑯</sup>。不難看出,在設省和招墾問題上,蒙古王公與中央政府存在明顯的意見分歧:前者旨在維護自己原有的封建特權,而後者力圖確保北疆的安定。

11月5日,中俄簽署協議,外蒙古軍隊逐步從內蒙古撤退。內蒙古局勢剛剛穩定,北洋政府即着手蒙地改制。11月,袁世凱批准設立綏遠特別區域;1914年1月設熱河特別區域,6月設察哈爾特別區域<sup>⑰</sup>。綏遠、察哈爾、熱河三個特別區域之下,分設綏遠道、興和道和熱河道管理各縣。7月6日,袁世凱頒布《都統府官制》,以法律形式規定了上述三個特別區域的行政制度,將內蒙古大部地區劃入其中<sup>⑱</sup>。阿拉善旗、額濟納旗劃入甘肅省,軍事防務由寧夏護軍使負責<sup>⑲</sup>。

1928年9月5日,南京國民政府決定將綏遠、察哈爾、熱河三個特別區域改為綏遠、察哈爾、熱河三行省,並調整部分縣的歸屬<sup>⑳</sup>。10月,寧夏省新設,阿拉善旗、額濟納旗與磴口縣一併劃入。至此,內蒙古分屬黑龍江、吉林、遼寧、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏七省。南京國民政府還撤銷了這一級行政建制,縣由省直轄,盟旗實際上由各省管轄。1945年抗戰勝利後,南京國民政府決意繼續對內蒙古採取由各省分割統治的辦法,一面宣布恢復綏遠、察哈爾、熱河三省原有行政建制,一面擬將東北劃為九省。內蒙古東部各蒙旗劃入新建的遼北、興安、嫩江等省,和其他縣市一樣,「歸所在省政府管轄」<sup>㉑</sup>。如此一來,內蒙古將形成分屬興安、嫩江、遼北、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏七省的局面。

清廷在內蒙古各部推行「分而治之」政策，就是要其互不統屬，無法形成對中央政府強有力的政治和軍事挑戰。辛亥革命後外蒙古「獨立」，自然會引起內蒙古蒙古族的思想波動。北洋政府和南京國民政府都採取「大漢族主義」政策，試圖通過設省置縣、推行漢化的辦法，消弭內蒙古的分離傾向。然而事與願違，對蒙地的分割統治大大傷害了蒙民的利益，更進一步激起了蒙民高度自治乃至獨立的意願。

## 二 建政前中共及親共蒙人政權對內蒙古 行政區劃的構想與實踐

與清朝、民國歷代中央政府不同，中共一直以來受列寧民族自決原則影響，主張統一蒙地、蒙人治蒙。親共的東蒙自治政府亦謀求實現東、西蒙的統一。儘管兩者在一些問題上存在意見分歧，但基於意識形態和政治利益的一致性，中共領導的內蒙古自治運動聯合會與內蒙古人民革命黨東蒙本部領導的東蒙自治政府合流，最終成立了由中共領導的內蒙古自治政府。

### （一）中共的內蒙古行政區劃構想

中共自建黨之初即宣示民族平等的觀念，提倡蒙古民族自決自治。1922年7月，中共第二次全國代表大會召開，主張蒙古建立「自治邦」，並在「自由聯邦制」基礎上與中國本部和其他疆部共同建立「中華聯邦共和國」<sup>②</sup>。不晚於1930年11月，中共對內蒙古的地域範圍已有初步了解，指出「內蒙這個區域——包括熱察綏三區，奉天的北部和寧夏特別區——本來和外蒙一樣的完全是遊牧的蒙古民族所佔有的地方」<sup>③</sup>。1931年11月，中華蘇維埃共和國通過〈憲法大綱〉，承認「蒙、回、藏、苗、黎、高麗人等，凡是居住中國地域內的，他們有完全自決權：加入或脫離中國蘇維埃聯邦，或建立自己的自治區域」<sup>④</sup>。

1935年12月，中共中央（以下簡稱「中央」）到達陝北不久，就以中華蘇維埃人民共和國中央政府主席毛澤東的名義發表〈中華蘇維埃中央政府對內蒙古人民宣言〉（以下簡稱〈宣言〉）。〈宣言〉主張<sup>⑤</sup>：

……原來內蒙六盟二十四部四十九旗，察哈爾土默特二部，及寧夏三特旗之全域，無論是已改縣治或為草地，均應歸還內蒙人民，作為內蒙古民族之領土，取消熱、察、綏三行省之名稱與實際行政組織，……內蒙古民族可以從心所欲的組織起來，它有權按自主的原則，組織自己的生活，建立自己的政府，有權與其他的民族結成聯邦的關係，也有權完全分立起來。

〈宣言〉中所指「內蒙六盟二十四部四十九旗，察哈爾土默特二部，及寧夏三特旗之全域」，與清朝內蒙古的地域範圍吻合，區域的具體劃分也基本相同。

「六盟」，即外藩蒙古中的哲里木、昭烏達、錫林郭勒、卓索圖、伊克昭、烏蘭察布六盟；「察哈爾土默特二部」，即內屬蒙古中的察哈爾八旗、牧群、牧廠，以及歸化城土默特兩旗；「寧夏三特旗」應當是「寧夏二特旗」的訛誤，即阿拉善旗和額濟納旗。據記載，民國時新建立的寧夏省轄九縣、二蒙旗、三設治局，其中二蒙旗為阿拉善、額濟納二旗，並無其他蒙古特別旗<sup>26</sup>。

〈宣言〉特別指出，蒙地全域「無論是已改縣治或為草地，均應歸還內蒙人民」。這不僅主張現有蒙旗應為內蒙古轄地，而且蒙地範圍內設立的縣亦將劃歸內蒙古，旗和縣統一由內蒙古民族建立之政府管轄。在〈宣言〉中，中共首次提出日後將廢除南京國民政府建立的熱河、察哈爾、綏遠三行省，將內蒙古區域統一起來，並對內蒙古所轄範圍做了大致規劃，同時聲明內蒙古統一後所建立的政府為自主、自立之政府。〈宣言〉為抗戰勝利後中共統一蒙地、建立內蒙古自治政府的政治實踐奠定了理論基礎，也為建政前後中共實施撤省擴區的政治決策提供了合法性依據。

日軍侵華期間，中共對內蒙古方針出現重大變化。1937年2月，中央發出指示，「蒙古工作」要以「抗日援綏」為中心，並強調「蒙人的土地要歸還蒙民，這並不是一部公式，只能看具體情形決定」<sup>27</sup>。但在1945年春夏召開的中共七大上，毛澤東作〈論聯合政府〉政治報告時，依舊堅持「民族自決」原則，就國家問題與政權問題提出「聯邦制」方案，認為「中國境內各民族，應根據自願與民主的原則，組織中華民主共和國聯邦」<sup>28</sup>。

抗戰結束後，中央電令晉綏分局，「在綏遠蒙人地區，可以組織蒙人地方性的自治政府」<sup>29</sup>。1945年9月29日，晉察冀中央局向中央建議，統一「察、綏兩省西蒙（習慣上均為西蒙）工作」，以烏蘭夫為中心「組織西蒙地方自治政府」<sup>30</sup>。這個西蒙地方自治政府，是隸屬於省的地方性自治政權。10月23日，中央覆電晉察冀中央局，強調內蒙古目前應「實行區域自治」，從各旗開始，「放手發動與組織蒙人的地方自治運動」，「建立自治政府」，分別受各省政府領導；同時準備「建立內蒙自治籌委會的組織」來統一領導各盟旗的自治運動。換言之，各盟旗自治政府要接受各省政府和即將建立的「內蒙自治籌委會」的雙重領導。中央還指示，「統一西蒙領導」，大政方針由中央決定，實際工作由晉察冀中央局和晉綏分局各自處理，烏蘭夫負責居中聯繫，各方共同籌劃、統一行動<sup>31</sup>。

11月下旬，內蒙古自治運動聯合會（以下簡稱「聯合會」）在張家口成立，受晉察冀中央局直接領導。聯合會的工作方針之一，為「改選和幫助建立包含各個階層之各盟旗民主之政府和區鄉下層政權」。這種政權目前實行區域自治，「分別接受熱、察、綏蒙民主省政府之領導」；經過一個時期的區域自治後，最終「達到全內蒙之自治」，實現統一自治<sup>32</sup>。聯合會設執行委員會和常務委員會，烏蘭夫被推舉為執委會主席兼常委會主席。聯合會準備在盟、旗、鄉和鄉以下，分別設立分會、支會、蘇木（內蒙古的行政區劃單位，相當於鄉）支會和小組，上下級之間垂直領導<sup>33</sup>。

聯合會擬在內蒙古各盟旗籌設分會、支會，「計察哈爾兩個盟，綏遠暫定一個盟，已派出幹部，東北擬成立三盟二部，幹部亦正在準備中」<sup>34</sup>。據此可推斷，烏蘭夫等聯合會人士最初對未來內蒙古轄境的設想，應當是察哈爾、

綏遠及東北的六盟二部。根據聯合會外派幹部情況，大致可以確定：「察哈爾兩個盟」指的是錫林郭勒盟和察哈爾盟；「綏遠暫定一個盟」應該是指巴彥塔拉盟<sup>⑤</sup>。不難理解，由於綏遠省大部分地區由國民黨綏遠省主席傅作義部控制，且中共還未打算同國民黨政府徹底決裂，因此聯合會一開始並沒有將綏遠西部的伊克昭盟和綏遠中部的烏蘭察布盟考慮在內。

察哈爾、巴彥塔拉兩盟，都是偽蒙疆政權（日本成立的傀儡政權——蒙疆聯合自治政府）統治時期才新設立的。既然聯合會對內蒙古西部區域的指稱沿用的是偽蒙疆政權的行政區劃，那麼在判斷東北蒙地「三盟二部」所指為何時，也應從偽滿洲國的行政區劃入手。據記載，偽滿洲國將「東部內蒙古地方的一部分……相當於哲里木盟、昭烏達盟、卓索圖盟、布特哈部、呼倫貝爾部的三盟二部，納入版圖中」，將其劃分為「興安東、南、西、北四省和錦州蒙地、熱河蒙地」，另外還劃入吉林省、黑龍江省內的郭爾羅斯前旗、郭爾羅斯後旗、杜爾伯特旗、依克明安旗（亦稱「伊克明安旗」）四旗（通稱為「省外四旗」），由國務院內設機構興安局統轄<sup>⑥</sup>。因此，「東北擬成立三盟二部」所指應該是哲里木、昭烏達、卓索圖三盟和布特哈、呼倫貝爾二部。

綜上，聯合會成立之時，烏蘭夫等中共幹部眼中未來實現統一自治的內蒙古的轄區，包括錫林郭勒、察哈爾、巴彥塔拉、哲里木、昭烏達、卓索圖六盟和布特哈、呼倫貝爾二部。殊不知，就在聯合會為東北蒙地準備幹部時，東蒙地區已着手成立自己的政府。

## （二）東蒙自治政府的主張

1945年8月18日，內蒙古人民革命黨東蒙本部（以下簡稱「內人黨東蒙本部」）在王爺廟（今興安盟烏蘭浩特市）宣告成立，並發表〈內蒙古人民解放宣言〉，提出內蒙古併入蒙古人民共和國（即「外蒙古」）。不過，外蒙古當局考慮到此舉不符合蘇聯的外交政策，拒絕了內外蒙古合併的要求，指示內蒙古「建軍樹政聯繫中共」，並明確表示外蒙古無法給予援助，只有「延安可以幫助他們」<sup>⑦</sup>。

1946年1月中旬，內人黨東蒙本部召開東蒙古人民代表會議，成立東蒙自治政府。該政府宣示以「哲里木、昭烏達、卓索圖三盟，呼倫貝爾、布特哈二部及伊克明安、齊齊哈爾、蘇魯克三旗」作為自治區域<sup>⑧</sup>。與上述聯合會擬在東北成立「三盟二部」的區域範圍做一比較，會發現東蒙自治政府所認定的自治區域只不過多了三旗之地，雙方對東北蒙地區域範圍的認知大體接近。

東蒙自治政府對內蒙古的主張是，第一步，「先以三十八旗和真正蒙古地方所屬的市、縣為境」，求得對東蒙的合法治權，再「根據歷史的、現實的血緣、地緣……等共同的基本要素，以東蒙古各旗及其他蒙古地帶內各縣市之區域為自治區域」，劃定東蒙的合法邊界；第二步，謀求「建立全內蒙古統一合併的國家」<sup>⑨</sup>。不難看出，東蒙自治政府對其領土範圍的主張和劃定，呈現出很大的模糊性。箇中緣由，恐怕在於該政府內部幾位主要領導人的意見分歧。據東蒙自治政府主席博彥滿都講，「興安總省、熱河錦州九旗、外四旗，共三十八旗四縣（通遼、開魯、林西、醴泉〔即突泉縣，因與陝西省醴泉縣同名而更名〕）都應是他們〔東蒙自治政府〕的領土」；東蒙自治政府秘書長哈豐阿

和經濟部部長特木爾巴根還不滿足於現有蒙地，主張將「許多縣制及熱河大部分(也)劃入自治領域」；哈豐阿「另外又要總省外的十三旗」<sup>④</sup>。

那麼，他們如此劃定東蒙自治區域的依據是甚麼呢？這就要從其個人經歷上找答案了。抗戰勝利前，博彥滿都擔任偽滿洲國興安總省省長，哈豐阿擔任興安總省參事官，特木爾巴根長期在東蒙從事地下活動。他們在劃定東蒙自治區域時，很大程度上參照了偽滿洲國在內蒙古東部地區的蒙旗劃分(表1)。

表1 偽滿洲國旗制施行區域

省名		旗名
興安東省		喜扎嘎爾旗，布特哈旗，阿榮旗，莫力達瓦旗，巴彥旗
興安南省		科爾沁左翼前、中、後旗，科爾沁右翼前、中、後旗，庫倫旗，扎賚特旗，舊通遼縣的區域
興安西省		扎魯特旗，阿魯科爾沁旗，巴林左、右翼旗，克什克騰旗，奈曼旗，開魯、林西各縣的區域
興安北省		額爾克納左、右翼旗，索倫旗，陳巴爾虎旗，新巴爾虎左、右翼旗
興安省外蒙旗	吉林省	郭爾羅斯前旗
	濱江省	郭爾羅斯後旗
	龍江省	杜爾伯特旗，依克明安旗
錦熱蒙旗	熱河省	翁牛特左、右旗，敖漢旗，喀喇沁左、中、右旗
	錦州省	吐默特左、右旗

資料來源：整理自滿洲國史編纂刊行會編：《〈滿洲國史〉各論》(東京：滿蒙同胞援護會，1971)，頁1262。

說明：(1)所謂「旗制」，表現在：原來的蒙旗只管蒙民、不管漢民，現在的旗公署對旗內居民不分民族，均具有管轄權；旗設旗長，由上級政府任命，不再世襲，且只負責單純行政事務，不執掌軍事；旗公署組織機構亦發生一定變化，等等。詳細情況可參見金海：《日本佔領時期內蒙古歷史研究》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，2005)，頁29-30。(2)「額爾克納」即額爾古納；目前該地公認的名稱為額爾古納，文獻中有時亦稱額爾克納或額爾格納。「吐默特」即土默特。(3)有學者將通遼、開魯、林西三縣在旗制施行區域中剔除，似乎不甚妥當。偽滿洲國在這幾個縣(包括突泉縣)地域內確實施行了旗制，這也是後來東蒙自治政府領導人堅持要將上述四縣劃入東蒙自治區域的原因所在。參見傅林祥、鄭寶恆著，周振鶴主編：《中國行政區劃通史·中華民國卷》(上海：復旦大學出版社，2007)，頁137-38。

如表1所示，偽滿洲國施行旗制的地區，共計三十七個旗、三個縣。需要補充的是，偽滿時期東蒙的行政區劃經歷過多次調整：1940年朝陽縣建制撤銷，改稱吐默特右旗，並劃原朝陽縣部分地區成立吐默特中旗，屬錦州省管轄；1943年10月突泉縣從龍江省劃出，歸屬興安總省<sup>④</sup>。連同上述兩地在內，偽滿洲國施行旗制的地區，總計有三十八個旗、四個縣。由此可見，博彥滿都「三十八旗四縣」的主張，沿用了偽滿洲國施行旗制的區域。哈豐阿另外索要「總省外的十三旗」，也就是省外四旗，再加上錦熱蒙旗的九個旗。

東蒙自治政府「以三十八旗和真正蒙古地方所屬的市、縣為境」，並不是說要沿襲偽滿洲國「三十八旗四縣」的行政區劃，而是做了一定程度的調整。

一方面，將原來興安總省、省外四旗、錦熱蒙旗，改劃為興安、哲里木、昭烏達、卓索圖、呼倫貝爾、納文慕仁六省，在建制上整齊劃一；另一方面，將原有的「三十八旗四縣」改為「四十旗四縣一市」（表2）。1946年3月，中共熱河省委書記胡錫奎和西滿分局副書記黃克誠根據在赤峰收集到的材料，得出「東蒙自治領域四十個旗」的結論<sup>④</sup>，指的應該就是「四十旗四縣一市」。

表2 東蒙自治政府行政區劃

名稱	位置(駐地)	管轄區域
興安省	王爺廟	西科前、中、後三旗，扎賚特，喜扎嘎爾，郭前、後，杜爾伯特，突泉縣
哲里木省	通遼	東科前、中、後三旗，庫倫、奈曼、蘇魯克三旗，通遼縣
昭烏達省	林東	扎魯特旗，阿魯克爾沁旗，巴林左、右二旗，克什克騰旗，林西縣，開魯縣
卓索圖省	赤峰	喀爾沁〔沁〕左、中、右三旗，吐默特左、中、右三旗，翁牛特左、右二旗，敖汗旗
呼倫貝爾省	海拉爾	索倫旗，東、西新巴，陳巴爾虎，額爾古納左、右各旗，海拉爾市
納文慕仁省	扎蘭屯	布特哈旗，阿榮旗，莫力達瓦旗，巴彥旗，納文旗，依克明安旗

資料來源：整理自東蒙古人民自治政府：〈省政府暫行組織規程〉（1946年），興安盟檔案館，134-1-1，頁3。

說明：(1)「西科」前、中、後三旗即科爾沁右翼前、中、後旗，「東科」前、中、後三旗即科爾沁左翼前、中、後旗，「郭」前、後即郭爾羅斯前、後旗，「喀爾沁」左、中、右三旗即喀喇沁左、中、右旗，「東、西新巴」（有時簡稱「東旗」、「西旗」）即新巴爾虎左、右旗。(2)與偽滿時期相比，東蒙自治政府擬新建蘇魯克、納文二旗（表格第二列及最後一列）。蘇魯克旗地原為清朝養息牧廠，1902年設彰武縣。1932年，彰武縣被日軍佔領，1934年劃入偽滿錦州省。抗戰勝利後，該地由國共雙方交錯佔領。1946年4月，中共在此設立阜彰吐蘇（即阜新縣、彰武縣、吐默特旗、蘇魯克旗）聯合政府。1947年9月，彰武縣、蘇魯克旗聯合政府從阜彰吐蘇聯合政府中分立出去；1949年4月，恢復原彰武縣名，不再稱「彰武縣、蘇魯克旗」。分別參見彰武縣志編纂委員會編：《彰武縣志》（彰武：彰武縣志編纂委員會辦公室，1988），頁5、9、14、18-19、21；孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》（瀋陽：遼寧民族出版社，2010），頁278。(3)1932年6月，偽滿洲國政府新設納文旗，歸興安東分省，1933年併入巴彥旗。參見金海：《近代蒙古歷史文化研究》（呼和浩特：內蒙古人民出版社，2009），頁149-50。(4)筆者與另外一份表格〈東蒙古人民自治政府行政區劃〉做過比對，除昭烏達省省會為林西、呼倫貝爾省多了滿洲里市兩處內容外，其餘內容基本一致。兩份表格中有些旗的名稱不盡相同，但實為同一地域。參見任翔：《歷史見證博彥滿都》（香港：名人出版社，2008），頁149，轉引自孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》，頁208。

### （三）內蒙古自治政府區劃範圍的確立與擴展

1946年2月24日，中央致電東北局和西滿分局、熱河分局，認為東蒙自治政府性質類似於「自治共和國」，此時不宜成立，否則會給國民黨政府留下「反蘇反共的藉口」，主張東蒙應「實行地方自治」。3月10日，中央再次強調

「要相機說服他們〔東蒙古自治政府〕接受區域自治」，並提議熱河、西滿分區與烏蘭夫就東蒙問題進行協商<sup>43</sup>。

3月底，聯合會與東蒙古自治政府在承德舉行會談（史稱「承德會議」）。4月3日，雙方代表簽訂決議：內蒙古民族運動在目前形勢下以聯合會作為「內蒙古自治運動統一領導機關」。「東西各盟旗均組織其分會、支會」，並「建立各盟旗民選政府」，分別接受各解放區民主政府的領導。東蒙古自治政府待東蒙代表回去後即解散，「今後在東蒙設聯合會總分會領導工作」。聯合會下設東蒙總分會，領導哲里木盟、興安盟、納文慕仁盟、呼倫貝爾盟；西蒙總分會領導烏蘭察布盟、巴彥塔拉盟、伊克昭盟及寧夏蒙古（寧夏省蒙古二旗）；卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、察哈爾盟受聯合會直接領導<sup>44</sup>。中共領導的聯合會和內人黨東蒙本部領導的東蒙古自治政府達成共識，未來統一自治的內蒙古政府將管轄上述十一個盟和寧夏蒙古。

10月，聯合會駐地移往昭烏達盟林東，並改由駐地林西的冀熱遼分局領導<sup>45</sup>。11月26日，中央發出指示，為順應內蒙古民意，「現在即可聯合東蒙西蒙成立一地方性的高度自治政府」，蒙漢雜居地區要「容納漢人合作」<sup>46</sup>。事實上，要成立全內蒙古統一的地方政府，管轄多大地域是一個複雜問題。由於清末以來開放蒙禁，蒙地建有不少縣和設治局，它們是否納入內蒙古管轄亦要考慮。12月上旬，聯合會政治部部長兼秘書長劉春和聯合會軍事部副部長王再天等到達林西，向冀熱遼分局匯報工作<sup>47</sup>。14日，冀熱遼分局開會討論內蒙古自治政府的成立問題，強調其「必須吸收漢人參加」，實質上是「蒙漢聯合政府」，只不過對外掛「內蒙古自治政府」的牌子。冀熱遼分局認為，建立內蒙古自治政府，必然涉及到與各解放區的劃界問題，且人口、資源均要調整，故主張「旗縣並存，旗歸自治政府，縣歸省政府」<sup>48</sup>。

1947年2月3日，烏蘭夫在幹部會議上強調，內蒙古範圍「一般的說是長城以北，基本上是指熱察綏三個地方。內蒙原有六個盟、三特別區及一個部」。六盟即哲里木盟、昭烏達盟、卓索圖盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟，三特別區即呼倫貝爾、西土默特、阿那山，一部即察哈爾，「此種區劃始於清朝，隸屬於大清理藩院」<sup>49</sup>。烏蘭夫所說的「西土默特」，指歸化城土默特兩旗（東土默特指卓索圖盟內的吐默特左、右旗）；「阿那山」發音近似於「阿拉善」，應指寧夏省阿拉善旗，筆者推測可能還包括額濟納旗。在烏蘭夫看來，即將成立的內蒙古自治政府應當以長城為南界，它所管轄的區域差不多是六盟、三區、一部。這個區劃範圍與承德會議決議中十一個盟加寧夏蒙古的範圍基本相同。

對此，有蒙古族幹部提議「以黃河為界」，或主張把張家口也劃入內蒙古，總之希望內蒙古區域劃得愈大愈好。力推內蒙古統一自治的烏蘭夫深知劃界問題的複雜性，也了解蒙古族內部以及內蒙古同各解放區之間由於牽涉到實際利益，可能會存在不小的意見分歧；如果在自治政府成立之初就提出劃界問題，很容易引起各方面的糾紛。烏蘭夫表示，國共內戰環境下談劃界問題為時尚早，應放在日後。但他仍主張：第一，建立內蒙古自治政府，關鍵是蒙民自治；第二，「凡與內蒙在政治經濟有密切關係的地區一定要劃來」<sup>50</sup>。

3月23日，中央發出指示，同意內蒙古「成立統一的民族自治政府」，並適當採納了冀熱遼分局的觀點。4月1日，東北局在中央指示基礎上進一步提出意見，認為此時確定地區劃分原則是非常困難的，如果提得不恰當很可能會惹來麻煩，建議即將召開的內蒙古人民代表大會「仍只在綱領上一般的提出問題，各盟旗均屬內蒙古自治區域內，而實際上則因鬥爭環境、戰爭關係各盟旗與各解放區的關係仍維持現狀，待全國自衛戰爭勝利，和平民主取得後再詳細確定地區」<sup>⑤1</sup>。

從後續情況來看，東北局的意見得到中央和內蒙古黨政領導人的認可。4月底，內蒙古人民代表大會召開，公布〈內蒙古自治政府施政綱領〉，規定「內蒙古自治政府，以內蒙古各盟（包括盟內旗、縣、市）、旗為自治區域」；在〈內蒙古自治政府暫行組織大綱〉中，規定「自治政府以下地方行政區劃為三級制：一盟、二旗縣市、三努圖克蘇木街村，其名稱及區劃另定之」<sup>⑤2</sup>。也就是說，內蒙古自治政府所轄區域並未明確劃定。5月1日，內蒙古自治政府在王爺廟成立，管轄納文慕仁盟、興安盟、錫林郭勒盟、察哈爾盟及王爺廟街（11月28日升格為市，改名烏蘭浩特市<sup>⑤3</sup>）。另外，因戰爭的關係，昭烏達盟、哲里木盟暫由鄰省解放區政府代管<sup>⑤4</sup>。

有學者認為，內蒙古自治政府除上述四盟外，還管轄呼倫貝爾地區，稱其為「盟」，並將其所轄地域也納入內蒙古自治政府管轄範圍之內<sup>⑤5</sup>。而實際上，此時呼倫貝爾建立的地方自治政府擁有相當大的自治權：1946年10月呼倫貝爾地方自治政府成立後，經東北行政委員會同意，享有政治、經濟上的自治權，僅「在法律上屬於興安省」；1947年4月底內蒙古人民代表大會召開時，呼倫貝爾地方自治政府未有派正式代表參加，只派了兩名觀察員列席會議<sup>⑤6</sup>。筆者同意周清澍等學者的看法，認為5月內蒙古自治政府成立時只管轄四盟，呼倫貝爾地區實行地方自治<sup>⑤7</sup>。

5月21日，東北局致電烏蘭夫，提議將領導聯合會的內蒙古黨委改稱「內蒙古共產黨工作委員會」（以下簡稱「內蒙古工委」），改隸東北局領導，並「與西滿分局協調工作」。烏蘭夫表示同意後，東北局即於26日正式下達命令，成立了以烏蘭夫為書記的內蒙古工委。6月14日，中央覆電追認了東北局的這一決定<sup>⑤8</sup>。

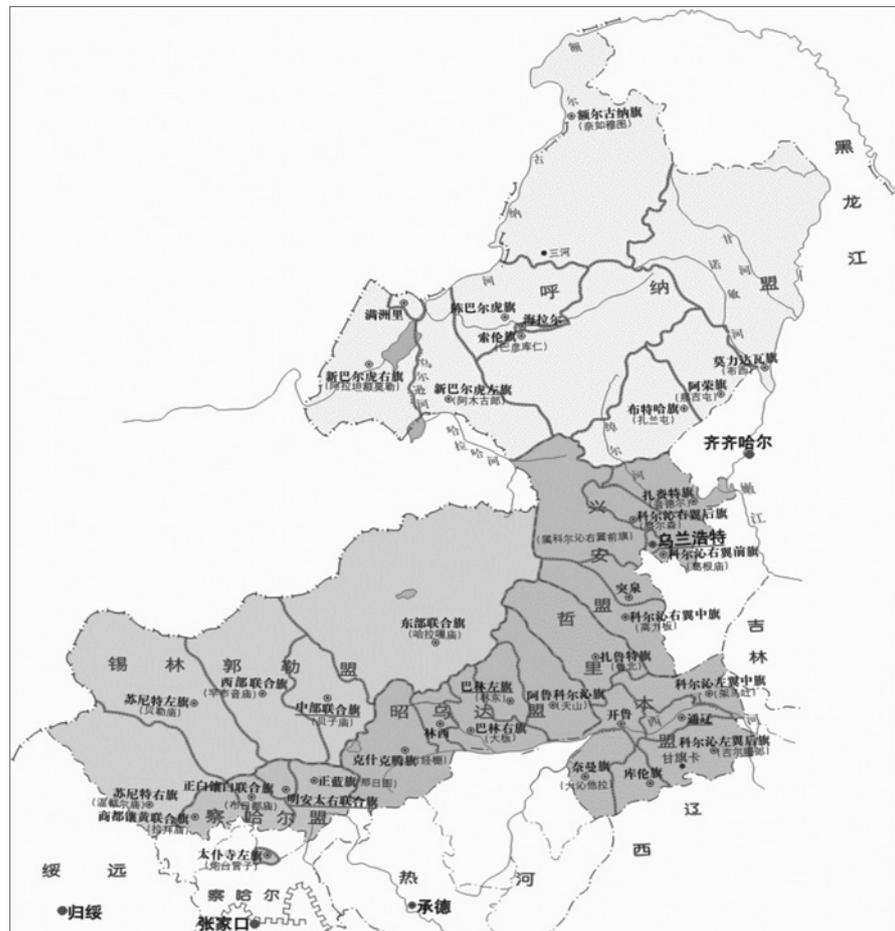
內蒙古自治政府行政區劃範圍初次擴大，是合併呼倫貝爾地區。早在1945年8月23日，呼倫貝爾部分蒙古族、達斡爾族上層人士就曾派代表赴烏蘭巴托，要求與外蒙古合併，結果被拒絕<sup>⑤9</sup>。同年10月，在蘇聯和外蒙古駐軍支持下，呼倫貝爾成立自治省政府。1946年10月底，中共東北局領導下的東北行政委員會批准呼倫貝爾建立地方自治政府<sup>⑥0</sup>。1947年3月，烏蘭夫前往哈爾濱，與呼倫貝爾地方自治政府領導人額爾欽巴圖等商談，決定呼倫貝爾地區「暫不與內蒙古實行統一自治，待條件成熟時，再做考慮」<sup>⑥1</sup>。

5月內蒙古自治政府成立後，烏蘭夫與劉春於7月前再次前往哈爾濱，向東北局建議撤銷呼倫貝爾地方自治權。東北局副書記高崗表示贊成，並介紹他們與蘇聯駐哈爾濱總領事館代表商談，蘇聯代表也表示同意<sup>⑥2</sup>。經歷過東北民主聯軍的夏季攻勢和秋季攻勢，中共對東北的局勢基本上穩操勝券，呼倫貝爾方面勢必要向中共靠攏<sup>⑥3</sup>。12月，藉着呼倫貝爾派人到烏蘭浩特市要求經濟援助的機會，內蒙古自治政府領導人適時提出撤銷地方自治、改設呼

倫貝爾盟的建議。1948年1月1日，呼倫貝爾正式取消地方自治，成立呼倫貝爾盟，歸內蒙古自治政府領導。15日，烏蘭夫簽發內蒙古自治政府命令，決定呼倫貝爾盟盟長仍由額爾欽巴圖擔任<sup>④</sup>。

1948年7至8月，內蒙古自治政府在哈爾濱召開旗縣以上幹部會議。綜合烏蘭夫的兩次講話可知，內蒙古十二個盟中，呼倫貝爾、納文慕仁、興安、哲里木、卓索圖、昭烏達、錫林郭勒、察哈爾八個盟已「完全解放」，伊克昭盟「大部解放」，巴彥塔拉、烏蘭察布兩個盟「部分解放」，寧夏蒙古尚在國民黨政府統治下<sup>⑤</sup>。高崗表示，考慮到戰爭的關係，「有些盟旗還需暫時委託解放區其他地方政府管理」，不過「隨着形勢的開展，內蒙古自治政府的統一性必更加強」，意即這些盟旗今後肯定會交還給內蒙古自治政府領導；並強調待全國解放後，內蒙古自治政府將是「中華民主共和國聯邦」「在國境北部的的主要組成部分」<sup>⑥</sup>。

1949年4月11日，呼倫貝爾盟和納文慕仁盟合併為呼倫貝爾納文慕仁盟(呼納盟)<sup>⑦</sup>。遼瀋戰役、平津戰役結束後，整個東北地區進入恢復、建設時期。東北局和東北行政委員會開始着手調整東北地區的行政區劃，哲里木、昭烏達兩盟劃歸內蒙古的條件基本成熟。21日，遼北省代管的哲里木盟劃歸內蒙古自治政府管轄；30日，熱河省代管的昭烏達盟亦劃歸內蒙古自治政府管轄<sup>⑧</sup>。10月1日中華人民共和國中央人民政府成立時，內蒙古自治區轄呼納、興安、哲里木、昭烏達、錫林郭勒、察哈爾六盟<sup>⑨</sup>。



1949年10月內蒙古自治區所轄六盟(圖片來源：騰訊網，<https://new.qq.com/rain/a/20210106A0G68Y00>)

### 三 中央統一內蒙古行政區域的決策

由於自清朝至民國歷代中央政府的分割治理政策，1949年以前內蒙古既沒有形成過統一的行政區域，也沒有形成一個各方公認的政治中心。內蒙古自治區作為一個「新生」的政區，其行政區域的劃定以及首府選址，不得不依賴於中央同內蒙古及相關省區領導人充分協商、醞釀。

#### (一) 內蒙古首府初步敲定

1949年3月5至13日，中共在西柏坡召開七屆二中全會，開始研究建設新中國的重大事項，內蒙古行政區劃的統一也被提上了中央的討論日程。據烏蘭夫回憶，會前他已準備好一份「內蒙古基本情況的材料」，會議期間由周恩來批發給參會諸人討論<sup>⑩</sup>。據時任內蒙古工委委員王鐸回憶，「內蒙古概況的材料」由烏蘭夫「代表內蒙古工委和內蒙古自治政府呈報中央」<sup>⑪</sup>。據《烏蘭夫文選》記載，11日，烏蘭夫在七屆二中全會上作了發言，發言材料「原以會議文件印發，題目為《內蒙情況》」，最後部分為「研究內蒙古民族問題應注意的幾點」，其中有一條「研究如何解決民族自治區的民族區劃問題」，即涉及到如何統一內蒙古的行政區劃<sup>⑫</sup>。烏蘭夫在會上發言中介紹了「內蒙古人口分布與行政區劃」等情況，並提出「研究內蒙古民族問題」應重點注意「民族自治區的行政區劃問題的解決」。發言經整理成稿，由周恩來批發給與會同志<sup>⑬</sup>。

據烏蘭夫回憶，文件印發給與會同志後，中央有關領導人隨即討論了將來內蒙古自治區的區劃問題，毛澤東提出的方針是「恢復內蒙古歷史的本來面貌」，「他在會上這樣拍了版〔板〕」<sup>⑭</sup>。所謂「內蒙古歷史的本來面貌」，其理據就是前文提到的1935年12月以毛澤東名義發表的〈宣言〉。烏蘭夫在另一份回憶材料中又稱，毛澤東「提出恢復內蒙古歷史上的本來面貌，逐步實現內蒙古東西部的統一」<sup>⑮</sup>。3月14日，周恩來出席七屆二中全會閉幕後的座談會，研究「內蒙問題」。據王鐸回憶，中央有關領導同志專門討論了內蒙古統一區域自治的區劃問題，毛澤東「專門提出要為恢復內蒙古歷史地域積極創造條件，逐步實現東西蒙統一的內蒙古自治區」<sup>⑯</sup>。由此可以大致推斷，烏蘭夫作大會發言以後，到14日座談會結束之時，中央領導人已敲定解決將來內蒙古自治區的區劃問題的基本原則，即按照毛澤東所說，「恢復內蒙古歷史上的本來面貌，逐步實現內蒙古東西部的統一」。

烏蘭夫回憶道，毛澤東在提出上述原則後，又指示「自治區領導機關先由烏蘭浩特搬到張家口，待綏遠解放後移歸綏〔今呼和浩特市〕」<sup>⑰</sup>。王鐸對此事的回憶稍有不同，毛澤東具體指出「為將來便於領導管理全區工作」，內蒙古自治政府領導機關應先搬到張家口，待綏遠解放後再遷歸綏<sup>⑱</sup>。李玉偉採信了烏蘭夫的說法，孟和寶音同時採納了烏蘭夫和王鐸這兩份回憶材料的說法<sup>⑲</sup>。筆者對以上兩種回憶材料的觀點及兩位學者的看法持有異議，認為自治區領導機關遷址問題在當時似乎並未最終拍板。

內蒙古的政治中心（首府、領導機關）設在哪裏，是一個非常關鍵的問題。如前所述，清朝和民國的中央政府以及日本殖民統治者，都對內蒙古採

取「分而治之」的政策，使得內蒙古直至抗戰勝利後，仍無法形成一個各方公認的、穩定的政治中心。自1945年10月至1946年4月，中共在確定內蒙古未來首府時，察哈爾省的多倫、錫林郭勒盟的貝子廟（今錫林浩特市）、熱河省的赤峰等處，都曾納入考慮範圍之內<sup>⑩</sup>。這期間中共與國民黨政府仍未撕破臉，因此並未把國民黨政府轄下的歸綏算進來。後來由於局勢的發展，內蒙古自治政府將首府定在原偽滿洲國興安總省的政治中心王爺廟。

據烏蘭夫回憶，他代表內蒙古黨政領導機關向中央匯報工作時，並沒有考慮到將來自治區的首府要設在何處。七屆二中全會剛閉幕，毛澤東向烏蘭夫徵求意見，認為烏蘭浩特是個「小鎮」，不適合做首府，「承德、張家口、歸綏都可入選為內蒙古的首府，你就挑一處吧」。據不完全統計，內蒙古自治政府成立之初王爺廟人口僅「約四萬餘人，漢民族佔三分之二，蒙民族佔三分之一」。烏蘭夫在會上發言時曾全面介紹了內蒙古人口的分布情況。因此，毛澤東對烏蘭浩特的人口情況理當了解，稱其是「小鎮」也不為過。毛澤東的這一提議顯然出乎烏蘭夫的預料。選取首府一事，「工委和政府成員來不及討論」，尚未形成統一意見；何況茲事體大，烏蘭夫若「自行作答」，勢必會引起內部爭議，故回答說「主席為我們想得這樣具體，還是主席替我們選一地吧」。毛澤東說，「我只是替你想了想，究竟選在那〔哪〕裏好，你總比我更了解內蒙古的實際情況吧」，表示尊重烏蘭夫的意見。事已至此，烏蘭夫沒有再猶豫，回答說：「主席既然這樣說，我就選擇歸綏，因為歸綏從歷史上講，還真稱得上是內蒙古政治、經濟、文化的中心。」烏蘭夫所言大概是指明朝中期阿勒坦汗（俺答汗）建立的庫庫和屯（歸綏前身）。但無可諱言，烏蘭夫的家鄉就在歸綏附近的土默特旗。毛澤東於是依照烏蘭夫的意思，「就這樣定了吧，你們先搬到張家口，待綏遠解放後再移往歸綏」。毛澤東還表示，待內蒙古黨政領導機關搬到歸綏後，「再把阿拉善和額濟納也劃歸你們，因為那也是數百年來，蒙古人民休養生息的地方」<sup>⑪</sup>。

不難發現，選擇內蒙古未來首府這件事，毛澤東尊重了烏蘭夫的意見；還沒有經過其他內蒙古黨政領導人集體討論，就初步定在歸綏。還應該注意到，毛澤東話裏話外流露出兩層意思：第一，熱河、察哈爾、綏遠三省將來都要撤銷；第二，三個省的省會承德、張家口、歸綏，將來都可以劃給內蒙古。有學者稱，作為國家領導人的毛澤東，「把中國歷史上傳統的『天朝』觀念與無產階級世界革命的理想融為一體」，「對於以中國為中心的『天朝』（或亞洲革命陣營）而言，邊界從來不是問題，甚至不存在；只要歸屬『天朝』，給你再多的疆土也沒關係，因為你本身就是屬於『天朝』的」<sup>⑫</sup>。筆者認為，與之相對應的是，毛澤東的這番話反映了其「天朝」觀念的另一面：對於中央政府而言，中國內部各行政區的行政界線更不是問題，既然內蒙古都跟着中央走了，給予再多疆土也沒關係；更何況，「普天之下，莫非王土」，承德、張家口、歸綏乃至連帶着的熱河、察哈爾、綏遠省全部或局部，無論怎麼劃，都還在「天朝」版圖內。

有學者認為，烏蘭夫「想將『統一的內蒙古自治區』首府設在張家口」，目的是使「萬里長城以北的土地將無條件進入內蒙古自治區的範疇」<sup>⑬</sup>。然而這一說法與後文提到的劉春和烏蘭夫圍繞內蒙古行政區劃範圍及首府選址問題

發生爭執一事存在出入，與後來烏蘭夫力促內蒙古綏遠兩省區合併、將首府遷歸綏的事實也相矛盾（下詳），故不可取。至於烏蘭夫到底有沒有將長城以北的地區都劃入將來內蒙古自治區的打算，此時還不能貿然下結論。

## （二）內蒙古自治區行政區域初步劃定

1949年10月內蒙古全境解放後，暫時還不具備馬上完成統一自治的條件，原因有很多。首先，內蒙古地域狹長，東西跨度比較大。根據實際工作的需要，對蒙大政方針由中央統籌決策，內蒙古不同地方的黨政機關歸各中央局、中央分局和解放區政府領導。它們雖然都受命於中央，但長期以來都有各自明確的隸屬關係，難免會產生「山頭主義」。內蒙古各地方黨政機關欲實現政治整合，必須中央出面來協調各方，但在中共建政之初尚不具備這樣的條件。其次，一旦準備統一內蒙古自治區域，必然牽涉到內蒙古黨政軍民幹部人事機構內部調整，這又是比較複雜、微妙的難題。第一，內蒙古自治政府建立後，工作區域集中在察哈爾省的錫林郭勒、察哈爾兩盟和東北蒙地的四個盟，西蒙工作主要是由晉綏分局下屬的綏蒙區黨委（後改稱「綏遠省委」）和西北局負責，新解放區的接管、建政、幹部調配等都要依靠他們來處理；第二，綏遠省幹部當中，有一半是「九一九」綏遠和平起義後舊政權的留用人員，需要很長時間來消化、做工作；第三，西蒙大部分地區剛剛解放，情況十分複雜。另外還有與各解放區政府交接、劃界等問題，都需要時間來解決。

中央已經預料到這些問題會發生，也早有準備。內蒙古東、中、西部分別受東北局、華北局和西北局領導，不利於統一協調，因此中央採取措施逐步將內蒙古各地大多都劃歸華北局領導。1949年4月，綏蒙區劃歸華北人民政府直接管轄；6月，綏蒙政府改稱綏遠省人民政府，綏遠省委成立後受華北局領導<sup>④</sup>。11月6日，中央決定撤銷內蒙古工委，成立內蒙古分局（下詳），由東北局改隸華北局領導。伊克昭盟解放不久，於12月8日由陝甘寧邊區劃歸綏遠省領導，改稱綏遠省伊克昭盟人民自治政府<sup>⑤</sup>。阿拉善、額濟納二旗仍由西北局領導。

1949年9月，烏蘭夫、劉春等人作為內蒙古自治政府的代表，前往北京參加中國人民政治協商會議（以下簡稱「新政協」）第一屆全體會議。烏蘭夫、劉春都注意到，新政協印發的代表名冊和文件當中，內蒙古自治政府所管轄的地區被正式定名為「內蒙古自治區」，內蒙古自治政府相應改稱為「內蒙古自治區人民政府」<sup>⑥</sup>。

10月12日，華北局第一書記薄一波、第二書記聶榮臻、第三書記劉瀾濤，陝西省委書記馬明芳（又名馬明方），東北局書記高崗，綏遠省委的一些負責同志，以及內蒙古工委書記烏蘭夫、副書記劉春等各方黨政領導人開會研究內蒙古有關問題。會前，劉春起草了一份題為〈內蒙的幾個問題〉的文件作為參考。會議首先就內蒙古統一自治的問題達成了共識，同意「將綏遠省及寧夏的蒙古二旗劃歸內蒙〔古〕自治區」，但強調「必須採取適當步驟和辦法，逐漸實現」，目前則要「維持現狀，即綏遠省及寧夏省二旗暫不劃歸內蒙」。伊克昭盟暫由西北局領導，「經過一個準備時期和經西北局考慮後」，再劃歸綏遠省。寧夏省阿拉善、額濟納兩旗，可建立兩個旗政府，或直接受省政府領

導，或組建一個盟管轄兩旗，盟政府受省政府領導。熱河的卓索圖盟「現仍應屬熱河省，將來劃歸內蒙」。卓索圖盟劃歸內蒙古後，與熱河省主要以阜新到平泉的鐵路為界，鐵路以東以南的地區，包括阜新、北票、朝陽等城市在內，均劃歸熱河，其他地方則以卓索圖盟各蒙旗邊界為界。關於內蒙古與周邊省份如何劃界的問題，會議決定：擬將察哈爾省北部的化德、寶昌、康保一部劃歸內蒙古自治區察哈爾盟，「使察盟各旗能連成一片並可有寶昌城作為盟的中心」，同時取消察哈爾盟對察哈爾省北部各縣蒙民的行政管理權，作為劃地的交換；會議還同意「內蒙領導中心在不能搬到歸綏時可暫搬張家口」，說明此時各方已基本認可歸綏將來會作為內蒙古的政治中心。會議最後，薄一波說：「決定的問題待報請中央批准後執行。」<sup>⑥</sup>

這次會議基本商定，綏遠省全部、熱河省北部、察哈爾省北部以及寧夏二旗待時機成熟後劃歸內蒙古，同時大致劃定了內蒙古與熱河、察哈爾兩省的邊界。這樣的一個結果，遵循了中央提出的「恢復內蒙古歷史上的本來面貌，逐步實現內蒙古東西部的統一」的大政方針，但具體細節恐怕並沒有滿足烏蘭夫的全部期望。前文已提到，烏蘭夫在1947年2月的會議上，明確主張內蒙古範圍「一般的說是長城以北，基本上是指熱察綏三個地方」，且「凡與內蒙在政治經濟有密切關係的地區一定要劃來」。據劉春回憶，1949年10月12日以後，烏蘭夫對於內蒙古自治區的區劃依然執著於「基本上以長城為界」，長城以北的地區，「包括承德到錦州的東滿〔應為西滿〕地區，張北以北的幾個縣」，都劃在內蒙古境內<sup>⑦</sup>。換言之，烏蘭夫傾向於將熱河省的大部分地區、察哈爾省北部的更多地方，甚至還可能包括當時遼西省的西部，都劃入內蒙古自治區。

對於烏蘭夫的主張，即便是在內蒙古黨政高層內部，也存在不同意見。劉春在非官方出版的回憶錄中明確記述了自己與烏蘭夫的爭執，認為烏蘭夫的想法「既不符合現實情況，也不符合歷史情況」。在劉春看來，劃定內蒙古自治區行政區域「應該以現在蒙古族居住的地區為主，劃得太大不好」，因為整個內蒙古地區從東到西幾千公里，「又沒有鐵路，領導起來非常困難」。就具體的邊界劃定來說，劉春認為「卓索圖盟的喀爾沁左旗」可以劃給內蒙古；承德一帶都是漢民聚居區，「蒙古族沒有或很少」，不贊成劃歸內蒙古；「熱遼和察北一些地區」，歷史上儘管是卓索圖盟地域，但在經濟上與東北地區已形成一個整體，東北在當時對於整個中國經濟體系來說具有重要意義，若把這些地方劃給內蒙古，容易影響國民經濟恢復和發展的大局。在劃界問題上，烏蘭夫與劉春始終沒能達成一致意見<sup>⑧</sup>。

至於內蒙古的首府，劉春比較贊同遷駐赤峰，不同意遷往張家口之後再遷歸綏。劉春的理由是，「從人口分布和經濟、文化發展的情況來看」，赤峰更適合作為首府；從北京經承德到赤峰的火車已經通車，赤峰距離北京比較近，方便中央的領導；並且承德會議時已定了赤峰作為內蒙古臨時中心<sup>⑨</sup>。據王鐸回憶，「在自治區政治中心放在哪兒的問題上，多數人贊成放在歸綏，極少數人提出放在承德、張家口、赤峰」。這表明，除了劉春外，其他內蒙古黨政領導人對於首府選址也有異議。王鐸稱「後來經過內蒙古工委、政府多次討論」，反覆協調，才達成一致意見，「先將自治區政府搬到張家口過渡一段，待蒙綏

合併後，進一步西遷歸綏」<sup>⑧</sup>。劉春也表示，「關於內蒙古自治區首府由於烏蘭夫一再堅持設在歸綏，說歸綏曾是內蒙古的中心，我同意了他的意見」<sup>⑨</sup>。

### (三) 行政區域及首府最終拍板

1949年10月底，烏蘭夫託人轉告華北局第三書記兼華北人民政府主席劉瀾濤，請他電告察哈爾省黨政領導人楊耕田、張蘇，希望幫助內蒙古自治區黨政軍領導機關在察哈爾省會張家口尋覓合適的駐地。11月11日，烏蘭夫得到回信，稱劉瀾濤已與察哈爾省黨政領導人談妥，歡迎內蒙古各機關移駐張家口。23日，烏蘭夫呈報政務院總理周恩來，「為了在新形勢下加強對西部地區工作的領導」，請求將內蒙古自治區政府駐地「在最短期內」從烏蘭浩特市暫時遷到張家口，次日即獲得批准。12月下旬，內蒙古自治區政府即開始在張家口市辦公。同月17日，綏遠省黨政軍機關也陸續從原綏遠解放區駐地豐鎮遷至歸綏<sup>⑩</sup>。

在此期間，根據烏蘭夫和劉春的共同意見，中央於11月6日向東北局、西北局、華北局等領導機關發電，決定成立內蒙古分局，內蒙古工委隨即撤銷。在人事安排上，內蒙古分局仍以烏蘭夫為書記，劉春、王鐸、王再天等六人為委員。考慮到內蒙古自治區黨務機關遷張家口後，領導東蒙地區頗有不便，中央同時決定在內蒙古分局之下成立東蒙區（即東部區）黨委，由劉春擔任黨委書記。中央還強調，「東蒙區黨委凡屬東北及熱河有關問題應受東北局的指導」，亦是考慮到東蒙地區與東北在政治、經濟上的密切聯繫<sup>⑪</sup>。

中央正式確定內蒙古自治區行政區劃範圍的時間，應在1950年1月1日至9日的某天。據烏蘭夫和劉春回憶，1950年初周恩來通知他倆，中央將研究內蒙古自治區的區劃問題，要他二人赴京具體磋商。另據《烏蘭夫年譜》記載，「同月〔1950年1月〕，應周恩來總理召見，同劉春等同志赴京研究內蒙古自治區的劃界問題」。查《周恩來年譜》可知，1月10日凌晨，周恩來率中國政府代表團前往莫斯科，會同毛澤東等人與蘇聯政府進行談判，2月17日才啟程回國<sup>⑫</sup>。綜上所述，可以判斷烏蘭夫和劉春到北京與周恩來商談內蒙古區劃問題的時間，只能是在1月10日前的幾日。

據烏蘭夫回憶，周恩來通知他「中央將研究內蒙古自治區的區劃問題」，於是烏蘭夫「偕同劉春赴京後，徑直到了中南海西華〔花〕廳周總理的住地辦公室」<sup>⑬</sup>。但據劉春回憶，周恩來通知他與烏蘭夫商談劃定內蒙古自治區行政區域的邊界，實際上存在一個細小的時間差。烏蘭夫在接到周恩來通知後給劉春打了電話，讓劉春也來北京一趟。劉春到北京前經過東北局駐地瀋陽，並與高崗會面。劉春向高崗談起他與烏蘭夫在東部區黨委存廢和內蒙古自治區劃界問題上的意見分歧，高崗傾向於贊成劉春的主張，並於事後寫了一封信交給劉春，要他帶給周恩來。劉春到北京後將高崗的信送到中南海，某天便接到總理辦公室電話，要其馬上過去。劉春到西花廳後，注意到周恩來正在為內蒙古自治區劃界，且「烏蘭夫站在旁邊，他與總理可能已談了一陣了」。據劉春估計，周恩來看過高崗的那封信，也與烏蘭夫事先就某些問題交換過意見。周恩來跪在地毯上，一邊徵求烏蘭夫和劉春的意見，一邊用紅鉛筆在

地毯上鋪的大地圖上面為內蒙古自治區劃界。為慎重起見，周恩來還向二人徵詢了內蒙古與周邊省區的歷史界線，以及有無重大邊界爭端等，最終劃出內蒙古自治區的區域四界。烏蘭夫對此表示同意，劉春也認為周恩來的劃界意見「是恰當合理的」，把他的一些意見考慮進去了。涉及到首府問題時，烏蘭夫說歸綏歷史上曾是內蒙古的中心，比赤峰更適當。周恩來又問劉春的看法，劉春表示「沒有意見」<sup>⑥</sup>。直到這時，才最終劃定了內蒙古自治區的行政邊界，並最終確定內蒙古自治區首府將來要從張家口遷到歸綏。

不難看出，在首府選址問題上，中央領導人毛澤東、周恩來都沒有明確的主張，基本尊重內蒙古地方黨政領導人的意見。而在內蒙古地方的意見中，烏蘭夫的表態起了一錘定音的作用。此後，歸綏確立了內蒙古政治中心的地位。在劃界問題上，中共高層盡力滿足烏蘭夫的願望，但也適當考慮了經濟發展的客觀要求及周邊省份的訴求（詳見下篇）。

這一事件結果背後的政治邏輯，是建政初期中共高層不能不在一定程度上遷就地方山頭客觀存在的現實狀況。一方面，烏蘭夫在統一東西蒙、促使蒙地向中共靠攏的過程中立下汗馬功勞，其本人也得益於中央的扶持，在內蒙古確立起比較高的威望；另一方面，此時中共高層在處理民族事務，特別是民族地區重大問題時，尚無一整套成熟的經驗和明確的政策指南，多半還是要「摸着石頭過河」，採取比較謹慎的態度。內蒙古是建政最早、與中共走得最近的民族地區，尊重當地黨政主要領導人的意見是合情合理的。與此同時，中央也不能一味遷就烏蘭夫的主張，需要照顧到其他方面特別是東北方面的意見。最後的劃界方案是平衡各方利益後彼此妥協達成一致意見的結果，烏蘭夫所追求的更大範圍的內蒙古自治區行政區域被迫要七折八扣，察哈爾省北部、熱河省北部包括原卓索圖盟的一些地區，都劃入了周邊省份。

周恩來選擇在這時找烏蘭夫和劉春確定內蒙古自治區的區劃範圍，恐怕不僅僅是為了落實七屆二中全會「恢復內蒙古歷史上的本來面貌」的決定。更重要的是，劃定統一的內蒙古自治區行政區域，有利於獲得蘇蒙兩國的信任，藉以加強中蘇、中蒙關係。早在1949年12月中下旬，周恩來等中央領導人已通過毛澤東的電報得知中蘇談判出現困局。1950年1月3日，周恩來又接到毛澤東的電報，中蘇談判出現轉機，要其前往莫斯科參與談判並簽約，隨即開始進行訪蘇的各項準備工作。1月底中蘇談判時，周恩來拋出蒙古問題，並以承認外蒙古獨立為條件，換取蘇聯對東北問題的讓步<sup>⑦</sup>。再聯想到周恩來對內蒙古自治區行政區劃的確認，可以嘗試推測，周恩來在趕赴蘇聯之前即準備以蒙古問題為籌碼，同蘇聯討價還價：承認外蒙古獨立的現實，同時予以內蒙古蒙古族最大化的自治區域，無疑是在向未來的盟友顯示中國的誠意，從而強化社會主義同盟國家間的關係。

當然，這一決策還可以有另一層解讀。中蘇兩國簽訂《中蘇友好同盟互助條約》，意味着蘇聯和外蒙古承認內蒙古在中國疆域範圍以內，內蒙古蒙古族的民族分離傾向也會隨之大大減弱。如此一來，民國時期中央政府因擔心內蒙古仿效外蒙古「獨立」而設置的熱河、察哈爾、綏遠三省，也就失去了存在的必要。有學者表示，「內蒙古地位的最終確定，是在中蘇友好同盟互助條約簽訂之日」，其所指大概也正在於此<sup>⑧</sup>。（未完待續）

## 註釋

- ① 何鳳秋：〈漠南蒙古歸附後金之文化原因〉，《內蒙古社會科學》，1992年第6期，頁74。
- ② 曹永年主編：《內蒙古通史》，第四卷（呼和浩特：內蒙古大學出版社，2007），頁343；《烏蘭夫傳》編寫組編，王樹盛撰：《烏蘭夫傳（1906-1988）》（北京：中央文獻出版社，2007），頁505；〈在中央人民政府委員會第四次會議上的講話摘要〉（1949年12月2日），載中共中央文獻研究室、中央檔案館編：《建國以來周恩來文稿》，第一冊（北京：中央文獻出版社，2008），頁601-602。
- ③ 周振鶴：〈前言〉，載《體國經野之道——中國行政區劃沿革》（上海：上海書店出版社，2009），頁1；周振鶴、李曉杰著，周振鶴主編：《中國行政區劃通史·總論 先秦卷》（上海：復旦大學出版社，2009），頁7。
- ④ 金海、賽航主編：《內蒙古通史》，第六卷（北京：人民出版社，2011），頁446-63。
- ⑤ 孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》（瀋陽：遼寧民族出版社，2010），頁201-37。
- ⑥ 李玉偉：〈建國初期統一內蒙古行政區劃的決策及其實施〉，《中國邊疆史地研究》，2008年第1期，頁59-69。
- ⑦⑧ 郝維民主編：《內蒙古通史》，第七卷（北京：人民出版社，2011），頁146-66；33。
- ⑧ 吳啟訥：〈民族自治與中央集權——1950年代北京藉由行政區劃將民族區域自治導向國家整合的過程〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第65期（2009年9月），頁118-19。
- ⑨ 潘欣中：〈中共在內蒙古推行「民族區域自治」政策之研究〉（台北：國立政治大學邊政研究所碩士論文，1986），頁138-47。
- ⑩ 啟之：《內蒙文革實錄——「民族分裂」與「挖肅」運動》（香港：天行健出版社，2010），頁418-30。楊海英的觀點與吳迪比較接近，但更加偏激，有失客觀、中立。參見楊海英著，劉英伯、劉燕子譯：《沒有墓碑的草原——蒙古人與文革大屠殺》（新北：八旗文化，2014），頁425-26。
- ⑪ 段世雄：〈新中國成立初期「旗縣並存、蒙漢分治」問題的解決〉，《中共黨史研究》，2022年第1期，頁25。
- ⑫ 《內蒙古通史》，第六卷，頁57-76；張憲文、張玉法主編：《中華民國專題史》，第十三卷，〈邊疆與少數民族〉（南京：南京大學出版社，2015），頁56-78。
- ⑬ 內蒙古自治區人民政府《政府志》辦公室編：《內蒙古自治區志·政府志》（北京：方志出版社，2001），頁534；〈俄國對蒙談判全權代表致俄國外交大臣電〉（1912年11月3日），載陳春華編譯：《俄國外交文書選譯——關於蒙古問題》（哈爾濱：黑龍江教育出版社，2013），頁219-20。
- ⑭ 其木格：《蒙古獨立與蒙中俄關係（1911-1945年）》（台北：幸福綠光股份有限公司，2016），頁86-87。
- ⑮ 〈譯電〉，《申報》，1913年5月20日，第2版。
- ⑯ 《內蒙古通史》，第四卷，頁65。
- ⑰ 傅林祥、鄭寶恆著，周振鶴主編：《中國行政區劃通史·中華民國卷》（上海：復旦大學出版社，2007），頁38-39；《內蒙古通志》編纂委員會編：《內蒙古通志》，第四編（呼和浩特：內蒙古人民出版社，2007），頁204。1913年1月，內蒙古各地按照北洋政府規定，將府、直隸廳、直隸州等一律改為縣。參見〈臨時大總統公布劃一現行各縣地方行政官廳組織令〉（1913年1月8日），載中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料彙編》，第三輯，〈政治〉，第一冊（南京：江蘇古籍出版社，1991），頁119-20。
- ⑱ 傅林祥、鄭寶恆：《中國行政區劃通史·中華民國卷》，頁39。
- ⑲ 《中華民國專題史》，第十三卷，頁18。
- ⑳ 《內蒙古通史》，第四卷，頁87-88；傅林祥、鄭寶恆：《中國行政區劃通史·中華民國卷》，頁432-33、441、446-47。

- ⑲ 《內蒙古通史》，第六卷，頁236-37；傅角今：〈東北新省區之劃定〉，載中國國民黨中央委員會黨史委員會編：《中華民國重要史料初編：對日抗戰時期》，第七編，〈戰後中國〉，第一冊（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1981），頁59-60。
- ⑳ 〈關於國際帝國主義與中國和中國共產黨的決議案（摘錄）〉（1922年7月），載中共中央統戰部編：《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》（北京：中共中央黨校出版社，1991），頁8。
- ㉑ 〈中共中央關於內蒙工作計劃大綱〉（1930年11月5日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁136。
- ㉒ 〈中華蘇維埃共和國憲法大綱（摘錄）〉（1931年11月7日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁166。
- ㉓ 〈中華蘇維埃中央政府對內蒙古人民宣言〉（1935年12月20日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁323。標點符號按筆者理解做了調整。
- ㉔ 寧夏通志編纂委員會編：《寧夏通志·行政建置卷》（北京：方志出版社，2010），頁244-48。
- ㉕ 〈中共中央關於內蒙工作給少數民族委員會的信〉（1937年2月7日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁450、452。
- ㉖ 毛澤東：〈論聯合政府——在中國共產黨第七次全國代表大會上的政治報告〉（1945年4月24日），載《毛澤東選集》（哈爾濱：東北書店，1948），頁313、339。
- ㉗ 〈中共中央關於組織蒙人地方自治政府及軍隊給賀龍、林楓同志的指示〉（1945年9月16日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁960。
- ㉘ 〈聶榮臻等關於內蒙的工作方針向中央的請示〉（1945年9月29日），載中央檔案館編：《中共中央文件選集》，第十五冊（北京：中共中央黨校出版社，1991），頁378。烏蘭夫，漢名雲澤，生於內蒙古西部土默特旗一蒙古族農民家庭。在中共七大上，烏蘭夫當選中央候補委員。抗戰勝利前夕，烏蘭夫受晉綏分局任命，擔任綏蒙政府主席。參見王樹盛編撰：《烏蘭夫傳略》（北京：中國檔案出版社，2007），頁1-27。
- ㉙ 〈中央關於內蒙工作方針給晉察冀局和晉綏分局的指示〉（1945年10月23日），載《中共中央文件選集》，第十五冊，頁375、377。
- ㉚ 〈雲澤談內蒙古自治運動聯合會對目前工作方針的意見〉（1945年11月27日），載內蒙古自治區檔案館編：《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》（北京：檔案出版社，1989），頁25。
- ㉛ 〈內蒙古自治運動聯合會會章〉（1945年11月27日），載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁28。
- ㉜ 〈內蒙古自治運動聯合會準備設立各盟旗分支會〉，載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁46。
- ㉝ 雲世英、潮洛蒙：〈關於錫盟工作的回憶〉、陳炳宇：〈關於原察盟工作的回憶〉，載內蒙古自治區政協文史和學習委員會編：《內蒙古文史資料》，第五十輯（內部資料，1997），頁156-60、178；〈內蒙古自治運動全面展開〉（2012年11月28日），內蒙古紅色革命多媒體資源庫，[www.nmgcnt.com/tszy/nmgghsgm/hsgmzxsl/bshzzsd/201208/t20120823\\_28787.html](http://www.nmgcnt.com/tszy/nmgghsgm/hsgmzxsl/bshzzsd/201208/t20120823_28787.html)。
- ㉞ 滿洲國史編纂刊行會編：《〈滿洲國史〉各論》（東京：滿蒙同胞援護會，1971），頁1252。譯文可參見滿洲國史編纂刊行會編，東北淪陷十四年吉林編寫組譯：《滿洲國史（分論）》，下卷（內部資料，1990），頁958。轉引自張泉：《殖民拓疆與文學離散：「滿洲國」「滿系」作家/文學的跨域流動》（哈爾濱：北方文藝出版社，2017），頁138。日文原文為「布特哈部、呼倫貝爾部」，張書引文為「布特哈盟（部）、呼倫貝爾盟（部）」。
- ㉟③④ 楊奎松：〈戰後內蒙古自治政府形成經過之考察——兼談戰後中共民族政策變動對內蒙民族主義運動的影響〉，載黃克武主編：《隱藏的人群：近代中國的族群與邊疆》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，2021），頁201-203；204；210-11。
- ㊱ 〈東蒙古人民自治政府樹立宣言（譯文）〉（1946年1月19日），載中國人民政治協商會議赤峰市委員會文史資料委員會編：《赤峰市文史資料選輯》，第五輯（赤峰：政協赤峰市委員會文史資料委員會，1989），頁276。

- ④① 遼寧省北票市市志編纂委員會編：《北票市志》(香港：國際商務出版社，2003)，頁16；《突泉縣志》編纂委員會編：《突泉縣志》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，1993)，頁18。
- ④② 〈胡錫奎關於東蒙問題材料及意見〉(1946年3月3日)、〈黃克誠關於東蒙自治情況的報告〉(1946年3月3日)，載《民族問題文獻彙編(1921.7-1949.9)》，頁1014、1016。
- ④③ 〈中共中央關於不宜成立東蒙人民自治政府給東北局的指示〉(1946年2月24日)、〈中共中央對東蒙問題的指示〉(1946年3月10日)，載《民族問題文獻彙編(1921.7-1949.9)》，頁1011、1023。
- ④④ 〈內蒙古自治運動統一會議的主要決議〉(1946年4月3日)，載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁53。
- ④⑤⑦⑧⑨ 王鐸：《五十春秋——我做民族工作的經歷》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，1992)，頁235；367；367；368。
- ④⑥ 〈中共中央關於考慮成立內蒙自治政府的指示〉(1946年11月26日)，載《民族問題文獻彙編(1921.7-1949.9)》，頁1083。
- ④⑦ 《內蒙古通志》，第四編，頁384；王鐸：〈回憶堅持錫察盟鬥爭〉，載包海山主編：《難忘的記憶：錫林郭勒盟民主革命文集 紀念內蒙古自治區成立六十周年》(錫林浩特：錫林郭勒盟政協文史委員會，2007)，頁5；〈內蒙古自治運動聯合會關於總會機構的決定〉(1946年11月9日)，載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁141。
- ④⑧ 〈冀熱遼分局關於成立內蒙自治政府問題的意見〉(1946年12月15日)，載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁142-43。
- ④⑨ 〈雲澤在熱北地委擴幹會上關於內蒙古自治運動中的幾個問題的講話〉(1947年2月3日)，載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁157-58。
- ④⑩ 〈一九四七年二月在林東幹部會上的報告(節選)〉(1947年2月)，載呼和浩特革命造反聯絡總部批鬥烏蘭夫反黨集團聯絡站編：《毒草集——烏蘭夫反革命言論選編》，第一集(內部資料，1967)，頁19。
- ④⑪ 〈中共中央關於內蒙古自治問題的指示〉(1947年3月23日)、〈中共中央東北局關於內蒙古自治問題的意見向中央的請示〉(1947年4月1日)，載《民族問題文獻彙編(1921.7-1949.9)》，頁1094-95、1097。
- ④⑫ 〈內蒙古自治政府施政綱領〉(1947年4月27日)、〈內蒙古自治政府暫行組織大綱〉(1947年4月27日)，載《民族問題文獻彙編(1921.7-1949.9)》，頁1111、1126。
- ④⑬ 參見烏蘭浩特市《市情》編輯部編：《烏蘭浩特市情》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，1989)，頁5。
- ④⑭ 郝維民主編：《內蒙古自治區史》(呼和浩特：內蒙古大學出版社，1991)，頁21；《烏蘭夫傳(1906-1988)》，頁181。
- ④⑮ 《內蒙古自治區史》，頁21；《內蒙古通史》，第六卷，頁300。
- ④⑯ 呼倫貝爾盟史志編纂委員會編：《呼倫貝爾盟志》，上冊(海拉爾：內蒙古文化出版社，1999)，頁364；拉一：〈關於呼倫貝爾「九·三」後一段政情的回憶〉，載中國人民政治協商會議呼倫貝爾盟委員會文史資料研究委員會編：《呼倫貝爾文史資料》，第三輯(內部資料，出版日期不詳)，頁26。
- ④⑰ 周清澍主編：《內蒙古歷史地理》(呼和浩特：內蒙古大學出版社，1994)，頁246；孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》，頁215；《內蒙古通史》，第六卷，頁447。
- ④⑱ 楊奎松：〈戰後內蒙古自治政府形成經過之考察〉，頁234-35；中共內蒙區委組織部、中共內蒙區委黨史研究室、內蒙古自治區檔案館：《中國共產黨內蒙古自治區組織史資料(1925.3-1987.12)》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，1995)，頁80-81。
- ④⑲ 《內蒙古自治區史》，頁3。
- ④⑳ 《內蒙古通史》，第四卷，頁271-72；內蒙古自治區地方志編纂委員會辦公室編：《內蒙古自治區志·大事記》(呼和浩特：內蒙古人民出版社，1997)，頁406。
- ④㉑ 《呼倫貝爾盟志》，上冊，頁269。

- ⑳ 劉春：〈內蒙工作的回憶〉，載《內蒙古文史資料》，第五十輯，頁87-89。據劉春回憶，建議撤銷呼倫貝爾地方自治政府，是他與烏蘭夫到東北局匯報工作時提出的。東北局聽取匯報後，指示內蒙古工委要教育青年、培養幹部、改造軍隊、發動群眾。為貫徹執行東北局的指示，「內蒙古黨委〔即內蒙古工委〕作了一個詳細的工作計劃，並一項一項地作了部署」。有材料表明，1947年7月內蒙古工委「根據東北局關於內蒙古工作的指示」初步擬定了一份工作計劃，準備「迅速傳達東北局指示及內蒙黨委工作意見」。參見〈內蒙古黨委半年至八個月工作意見〉（1947年7月），興安盟檔案館，75-1-3，頁11、17。故筆者判斷，劉春與烏蘭夫到東北局匯報工作的時間，應在1947年5至7月間。
- ㉑ 劉統：《決戰：東北解放戰爭，1945-1948》（上海：上海人民出版社，2017），頁390、404、440。
- ㉒ 孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》，頁216；王樹盛、郝玉峰主編：《烏蘭夫年譜》，上卷（北京：中共黨史資料出版社，1989），頁181。
- ㉓ 〈雲澤在內蒙古幹部會議上的開幕詞〉（1948年7月2日），載內蒙古自治區檔案館編：《中國第一個民族自治區誕生檔案史料選編》（呼和浩特：遠方出版社，1997），頁100；烏蘭夫：〈蒙古民族的發展特點與解放道路〉（1948年7月30日），載《烏蘭夫文選》，上冊（北京：中央文獻出版社，1999），頁88。
- ㉔ 高崗：〈在內蒙幹部會議上的講話〉（1948年8月3日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁1144。
- ㉕㉖ 《烏蘭夫年譜》，上卷，頁202；200-201。
- ㉗ 哲里木盟地方志編纂委員會編：《哲里木盟志》，下冊（北京：方志出版社，2000），頁1069；〈內蒙古自治政府公函〉（1949年4月30日），載《中國第一個民族自治區誕生檔案史料選編》，頁156。
- ㉘㉙㉚ 王樹盛等整理：〈憶周總理與內蒙古自治區的創建和發展〉，載烏蘭夫革命史料編研室編：《烏蘭夫回憶錄》（北京：中共黨史資料出版社，1989），頁254。
- ㉛ 烏蘭夫：〈在中共七屆二中全會上的發言〉（1949年3月11日），載《烏蘭夫文選》，上冊，頁107、114。烏蘭夫的各方面史料都記載，他在七屆二中全會作報告的時間為3月11日，但據《楊尚昆日記》記載，3月10日，王稼祥、聶榮臻、習仲勛和烏蘭夫分別作了發言，烏蘭夫「談的都是內蒙古問題，對我完全是新的」。參見楊尚昆：《楊尚昆日記》，上冊（北京：中央文獻出版社，2001），頁50。筆者暫未找到其他相關材料，故無法判斷烏蘭夫究竟是在3月10日還是11日作大會發言，錄此存疑。
- ㉜㉝ 劉介愚：〈恢復內蒙古歷史的本來面貌——就內蒙古自治區行政區域的劃定記述原國家副主席烏蘭夫的憶述〉，載《內蒙古文史資料》，第五十輯，頁259；262-63。
- ㉞ 中共中央文獻研究室編：《周恩來年譜（1898-1949）》，修訂本（北京：中央文獻出版社，1998），頁837；王鐸：《五十春秋》，頁367。
- ㉟ 李玉偉：〈建國初期統一內蒙古行政區劃的決策及其實施〉，頁59-60；孟和寶音：《近代內蒙古行政建制變遷研究》，頁218。
- ㊱ 1945年10月，晉察冀中央局在給中央的報告中指出，「察哈爾蒙民人口共有七萬餘人，但在地理上與歷史上這是內蒙古的中心地區」，似準備將內蒙古的政治中心定在察哈爾。參見〈關於察盟成立「內蒙古人民共和國臨時政府」問題向中央的請示〉（1945年10月27日），載《民族問題文獻彙編（1921.7-1949.9）》，頁973。1945年11月，劉春給晉察冀中央局的報告中建議，「在內蒙古應確定一個適中的條件較好的地區為政治中心（將來的黨委與自治政府所在地）……提議在多倫、貝子廟等地中選擇一處」。參見劉春：〈對目前內蒙古工作的意見〉（1945年11月30日），載《劉春民族問題文集（續集）》（北京：民族出版社，2000），頁190。1946年承德會議決定「以赤峰為內蒙古臨時中心區域地，聯合會建此，並在林東準備」。參見〈內蒙古自治運動統一會議的主要決議〉（1946年4月3日），載《內蒙古自治運動聯合會檔案史料選編》，頁53。
- ㊲ 劉介愚：〈恢復內蒙古歷史的本來面貌〉，頁259；內蒙古自治政府：〈王爺廟街制改設市制議案〉（1947年），興安盟檔案館，75-1-4，頁11；《烏蘭夫年譜》，上卷，頁200。

- ⑳ 沈志華：《最後的「天朝」：毛澤東、金日成與中朝關係》，增訂版（香港：中文大學出版社，2018），頁549-50。
- ㉑ 楊海英著，陳心慧譯：《在中國與蒙古的夾縫之間——一個蒙古人未竟的民族自決之夢》（新北：八旗文化，2018），頁98-99。
- ㉒ 中共內蒙區委組織部、中共內蒙區委黨史研究室、內蒙古自治區檔案館：《中國共產黨內蒙古自治區組織史資料（1925.3-1987.12）》，頁67；《烏蘭夫年譜》，上卷，頁218；中共中央組織部、中共中央黨史研究室、中央檔案館：《中國共產黨組織史資料》，第五卷（北京：中共黨史出版社，2000），頁300。
- ㉓ 中共內蒙區委組織部、中共內蒙區委黨史研究室、內蒙古自治區檔案館：《中國共產黨內蒙古自治區組織史資料（1925.3-1987.12）》，頁116；《內蒙古自治區志·大事記》，頁442。
- ㉔ 劉介愚：〈恢復內蒙古歷史的本來面貌〉，頁262；劉春：〈內蒙工作的回憶〉，頁96。雖然烏蘭夫、劉春在回憶材料中都稱，內蒙古自治政府相應改稱為「內蒙古自治區人民政府」，但是筆者所見到的最早這樣修改的材料是1949年12月2日，中央人民政府委員會第四次會議通過各地政府的任命名單，其中就包括「內蒙古自治區人民政府委員會」。參見〈在中央人民政府委員會第四次會議上的講話摘要〉，頁601-602。內蒙古自治區人民政府委員會，習慣上簡稱為「內蒙古自治區人民政府」或「內蒙古自治區政府」。
- ㉕ 劉春：〈華北局討論蒙古問題摘要〉，載《劉春民族問題文集（續集）》，頁242-43。1949年6月，經中共中央組織部和東北局批准，內蒙古工委增設副書記和常委，劉春成為唯一的副書記。參見中共內蒙區委組織部、中共內蒙區委黨史研究室、內蒙古自治區檔案館：《中國共產黨內蒙古自治區組織史資料（1925.3-1987.12）》，頁81。薄一波的話參見裴周玉：《綏遠方式的勝利》（北京：經濟日報出版社，1997），頁96。
- ㉖㉗㉘ 劉春：《關於民族工作的回顧（修改稿）》（自印本，2001），頁86；86-87；87。
- ㉙ 《內蒙古通史》，第七卷，頁148；劉春：〈內蒙工作的回憶〉，頁98；《關於民族工作的回顧（修改稿）》，頁87；〈內蒙古自治運動統一會議的主要決議〉，頁53。
- ㉚ 《烏蘭夫年譜》，上卷，頁212-13；王鐸：《五十春秋》，頁369；《內蒙古通史》，第七卷，頁41；中共內蒙古自治區委黨史資料徵集研究委員會辦公室編：《綏遠和平解放》（北京：中共黨史出版社，1998），頁34。
- ㉛ 〈在中央關於成立內蒙古分局電報稿上加寫的一段話〉（1949年11月6日），載《建國以來周恩來文稿》，第一冊，頁490。據劉春回憶，「我們當時用的是東部區黨委的名義」，東北局、內蒙古分局給東部區黨委的電報也寫為「東部區黨委」，但華北局轉發來的中央通知上，指內蒙古分局「下面設立東蒙區黨委」。參見劉春：《關於民族工作的回顧（修改稿）》，頁88。
- ㉜ 劉介愚：〈恢復內蒙古歷史的本來面貌〉，頁262-63；劉春：〈內蒙工作的回憶〉，頁98；《烏蘭夫年譜》，上卷，頁222；中共中央文獻研究室編：《周恩來年譜（1949-1976）》，上卷（北京：中央文獻出版社，1997），頁21-25。
- ㉝ 劉春：《關於民族工作的回顧（修改稿）》，頁88-89；〈內蒙工作的回憶〉，頁98；劉介愚：〈恢復內蒙古歷史的本來面貌〉，頁263-64；《內蒙古通史》，第七卷，頁148。
- ㉞ 沈志華：《冷戰的轉型：中蘇同盟建立與遠東格局變化》（北京：九州出版社，2013），頁118、120-21、132；《周恩來年譜（1949-1976）》，上卷，頁20。
- ㉟ 吳啟訥：〈民族區域自治制度的歷史與現實〉，《文化縱橫》，2016年第1期，頁92。