



国家社科基金成果文库

SELECTED WORKS OF THE CHINA
NATIONAL FUND FOR SOCIAL SCIENCES

内蒙古通史 第六卷

民国时期的内蒙古（二）

总 主 编 郝维民 齐木德道尔吉
本卷主编 金 海 赛 航

 人 民 出 版 社



国家社科基金成果文库

SELECTED WORKS OF THE CHINA
NATIONAL FUND FOR SOCIAL SCIENCES

内蒙古通史 第六卷

民国时期的内蒙古（二）

总 主 编 郝维民 齐木德道尔吉
本卷主编 金 海 赛 航

 人 民 出 版 社

第三编

专 题

第十三章

中华民国政府对内蒙古的 统治体制及其政策

第一节 北京政府对内蒙古的统治体制

1912年1月1日，中华民国临时政府在南京宣告成立，孙中山出任临时大总统。2月12日，清帝下退位诏书。3月10日，袁世凯在北京就任中华民国政府临时大总统，正式开始了北京政府统治中国的历史。

北京政府成立后，从中央到地方建立起一套对内蒙古地区的统治体制。首先，在中央政府成立了管理包括内蒙古地区在内的少数民族事务的专门机构。

中华民国政府成立之初，即废除了清朝所设之理藩部，包括内蒙古地区在内的少数民族事务统由内务部管理。1912年4月10日，临时大总统袁世凯派原奉天民政使张元奇为内务部次长，专门分管蒙藏事务。21日，袁世凯提出：“现在五族共和……自不能如帝政时代，再有藩属名称。此后蒙藏回疆等，自应统筹规划，以谋内政之统一，而冀民族之大同。民国政府于理藩不设专部，原系视蒙藏回疆于内地各省平等，将来各旗地方一切政治，俱属内务行政范围，现在统一政府业已成立，其理藩部事务，着即归并内务部接管。”^①5月12日，在内务部下设蒙藏事务处，直隶于国务院，由前归化

^① 《中国大事记》，载《东方杂志》第8卷第12号。

副都统文哲辉任总办，另设帮办1名，下设4科。

1912年5月18日，经参议院议决，决定将蒙藏事务处从内务部分离出来，单独设立蒙藏事务局。5月24日公布《蒙藏院事务局官制》，规定“蒙藏事务局直隶于国务总理，管理蒙藏事务”^①，设总裁1人，综理局务，还设副总裁、参事、秘书、佾事、主事、执事官等职，附设蒙藏研究会，“掌蒙藏一切事宜”^②。7月29日，任命姚锡光为蒙藏事务局副局长兼署总裁。8月1日，蒙藏事务局正式成立。9月9日，任命卓索图盟喀喇沁右旗札萨克多罗都楞郡王兼卓索图盟盟长贡桑诺尔布为总裁。10月28日，任命荣勋为副总裁。1913年12月公布了《蒙藏院事务局任职暂行规则》，规定局内设总务处及民治、边卫、劝业、封赏、宗教5科。

1914年5月4日，北京政府改蒙藏事务局为蒙藏院，任命贡王为总裁，熙彦为副总裁。17日，公布《蒙藏院官制》，6月5日又公布《蒙藏院办事规程》，规定“蒙藏院直隶于大总统，管理蒙藏事务”^③，设总裁1人，综理院务，监督所属职员；设副总裁1人，辅助总裁办理院务。12月5日，公布文官任职令，规定蒙藏院总裁为特任官，地位与各部总长相同。蒙藏院内组织机构有总务厅、秘书厅、第一司、第二司。总务厅下设编纂、统计、文牍、会计、出纳、庶务6科，秘书厅下设机要、翻译、承值3科；第一司下设民治、劝业、边卫3科，其中民治科管理编户审订及选举、警务、教育、疆理、营缮、赋税仓储币制、旌表赈济慈善卫生、颁发历书、蒙藏等处词讼刑法一切禁令、律例监狱等事项；劝业科分管田产垦务森林牧畜牲猎渔业，工业商务矿产、盐业卤业、邮电铁路和其他一切实业；边卫科分管边界卡伦、外人游历及护照、各站驿递、制兵戎防团练屯田各军队及枪械买马军饷并一切军政事项；第二司下设封叙、典礼、宗教3科，其中封叙科分管封爵袭替婚姻继嗣及岁加衔、王公等谱系，蒙古人员升降补放记叙记处、俸禄廩给盘费等事项；宗教科分管京内外寺庙喇嘛割付度牒印信升迁调补、京内外寺庙喇嘛册籍、喇嘛封叙、奖给寺庙匾额、喇嘛钱粮费用、呼毕勒罕转世掣

① 《中国大事记》，载《东方杂志》第9卷第3号。

② 《蒙藏院事务局官制》，中国第二历史档案馆蒙藏院档案，代号1045，档号1。

③ 《蒙藏院办事规程》，中国第二历史档案馆蒙藏院档案，代号1045，档号3、4、5。

瓶、宗教之教育及一切宗教事项；典礼科分管会盟、年班经班、宴赉恤祭、王公喇嘛等一切礼节事项。设参事、秘书、司长、科长、会事、编纂、翻译、主事等官员，分掌各厅、司、科事务。

此后，蒙藏院机构、人事有一些变动。1918年5月，蒙藏院调整下设机构及其职掌，新设参事室，主要负责拟定法制及本院兴蒙事项，将秘书厅改为秘书室。总务厅改设编纂、统计、翻译、会计、出纳、庶务、承值7科。第一、第二司仍旧。

蒙藏院总裁一职绝大部分时间由贡王担任，只是1922年4月5日至4月21日由熙彦任总裁，从1922年4月21日至1923年2月9日由阿拉善旗札萨克亲王塔旺布鲁克甲喇任总裁。熙彦只任职15天，塔王任职时间也只有不到10个月的时间。此后，贡王重任总裁，直到1928年6月北京政府垮台为止。蒙藏院副总裁先后由熙彦、治格、达寿、恩华、陈廷杰、易次乾、潘毓桂、沈学范、祺诚武、莫德惠、钱锡宝、王黻伟、恽宝惠等人担任。^①

此外，北京政府时期还成立过与内蒙古地区有关的一些临时性军政机构。

1921年5月30日，北京政府根据当时白俄恩琴部攻占库伦、外蒙古再次独立的情况，特派东三省巡阅使张作霖为蒙疆经略使，全权负责以武力征讨外蒙古事宜，并指挥、节制热河、察哈尔、绥远特别行政区都统。1922年5月10日裁撤蒙疆经略使。此后，北京政府陆军部以蒙疆（指内外蒙古地区）善后关系重要，呈请特设委员会，办理蒙疆善后事宜。10月31日，北京政府公布《蒙疆善后委员会条例》，由陆军总长张绍曾充任委员长。1923年1月15日，经大总统黎元洪核准，公布了《修正蒙疆善后委员会条例》。^② 条例规定该委员会“直隶于大总统，筹议恢复外蒙及蒙疆善后事宜”，设委员长1人，由大总统特派，置委员20人，由委员长就各部院署暨熟悉蒙情人员中遴选，呈请大总统简派。委员会还延聘顾问，设置专门调查员。委员会会议主要讨论有关内外蒙古事宜，并将决议事项提交国务院国务

^① 王德胜：《北洋军阀对蒙政策几个问题的初析》，见内蒙古大学内蒙古近现代史研究所编：《内蒙古近代史论丛》第3辑，内蒙古大学出版社1987年版，第53页。

^② 李国忠：《民国时期中央与地方的关系》，天津人民出版社2004年版，第100页。

会议议决实行。1923年5月11日蒙疆善后委员会被裁撤。

1923年5月11日，北京政府决定设立西北边防督办公署，特派冯玉祥为西北边防督办。7月14日，公布《西北边防督办公署组织暂行条例》，^①规定西北边防督办公署暂设于北京，督办直隶于大总统，暂由陆军检阅使兼任，其管辖区域为“内外蒙古及新疆一带地域”，对于这些地区负有行政及军事上的完全责任；督办公署设参谋长1人，“秉承督办佐理署内一切事务”，设立参谋、机要、副官、民政、军备、外交6个处，各设处长1人。此外还设顾问、咨议、参议。1926年，随着直奉战争中冯玉祥部战败，北京政府免去冯玉祥西北边防督办职务，任命张之江为西北边防督办。此后，由于军阀混战，西北边防督办公署名存实亡。

在地方行政建制方面，北京政府时期主要是在内蒙古中西部地区划设了相当于行省的3个特别行政区。

北京政府成立之初，在内蒙古地区行政建制方面仍沿用清代旧制，实行盟旗制度。当时内蒙古地区有哲里木（10个旗）、卓索图（5个旗）、昭乌达（11个旗）、锡林郭勒（10个旗）、乌兰察布（6个旗）、伊克昭（7个旗）6个盟，各盟设盟长，各旗均设札萨克治理。另有不设盟的依克明安旗、阿拉善旗、额济纳旗3个属于“外藩蒙古”的札萨克旗。此外，有呼伦贝尔（17个旗）、西布特哈（8个旗）、察哈尔（8个旗、4个牧群）、归化城土默特（左右翼2旗）等，属于不设盟、不设札萨克的“内属蒙古”旗，各设总管或副都统治理。这些盟、旗分别受当地将军、都统、都督（东三省）的监督、节制或直接管辖。清代以来设在内蒙古地区的各府、厅、州、县分别归各省管辖。其中哲里木盟地区所设立各府、厅、州县，分别归奉天、吉林、黑龙江3省；呼伦贝尔及西布特哈地区设立之府、厅、州、县属于黑龙江省；卓索图盟及昭乌达盟地区所设之府、厅、州、县属于直隶省；察哈尔左翼4旗及各牧群境内所设之各厅亦属直隶省；乌兰察布盟、伊克昭盟和归化城土默特2旗以及察哈尔右翼4旗境内设立各厅则隶属于山西省。

1914年以后，北京政府开始对内蒙古地区行政建制进行较大调整，陆

^① 卓宏谋编：《蒙古鉴》（增订4版）附录，北京普善印刷局1935年印刷，第48—49页。

续设立了相当于行省的热河、察哈尔、绥远3个特别行政区，并在整个内蒙古地区设立了许多县和设治局。

中华民国政府成立，在政坛重新再起清末曾一度甚嚣尘上的在内蒙古设置行省的议论。1913年5月，北京政府国务院曾经决定在内蒙古设置3个行省，并于8月向国会提交了“内蒙古设省”案。但是当时由于遭到内蒙古各阶层坚决反对，加之外蒙古独立问题并没有得到解决，该提案未能获得通过。当时分驻内蒙古各地区的将军、都统等为了将各自的辖区改建为行省或特别区，纷纷策划内蒙古地区改省计划。

从1912年4月起，热河都统熊希龄多次向北京政府呈文，要求将热河改为特别行政区，作为设省的过渡形式。^①北京政府于1913年5月公布《热河现行官厅组织暂行章程十八条》，规定“都统之职权权限依现行规制兼任军政民政及满蒙各旗事宜”，都统府下设总务处及内务、财政、教育、实业、蒙旗5个厅。另外，专设军务厅以及外交专员、司法筹备专员。9月，设热河警察厅，裁撤教育厅、实业厅以及外交专员、司法筹备专员。1914年1月，北京政府设立热河特别行政区，原都统府所设总务处及内务、财政、蒙旗、军务4厅一律裁撤，另设军政厅和民政厅。5月又设审判处，6月设财政分厅（1917年改为财政厅）。^②从此，热河特别行政区与直隶省脱离隶属关系，成为与行省平级的一个行政建制。

1914年6月，北京政府又决定在察哈尔都统所辖区域内设立察哈尔特别行政区，成立总务处等7个厅，并决定把设在察哈尔右翼4旗境内的原属山西省归绥道的陶林、兴和、丰镇、宁远（凉城）4县划归察哈尔特别行政区。

在绥远将军辖区内，新上任的绥远城将军张绍曾也从1913年起就屡次向北京政府提出要与山西省分治的要求。1914年1月北京政府决定设立绥远特别行政区，绥远城将军府下设民政厅，将原属山西省归绥道及所辖12县（6月以后东部丰镇、兴和、陶林、凉城4县划归察哈尔特别行政区）改

① [日] 贵志俊彦：《袁世凯政权在内蒙古地区的统治体制之形成》（日文），载《史学研究》（日文）1989年，第185号。

② 佟佳江：《中华民国时期东北职官概述》，载《吉林大学学报》1996年第4期。

归绥远城将军管辖。

1914年7月6日，北京政府公布《都统府官制》^①，正式宣布热河、察哈尔、绥远特别行政区各设都统1人（为统一官称，绥远将军改称绥远都统），统辖所部军队，管理该管区内军政民政事务，同时管辖所属区域内民政各官及巡防警备军队，并受政府之特别委任，监督财政及司法行政，暨其他特别官署之行政事务。三都统之下分设热河道、兴和道、绥远道（由原归绥道改称），各置道尹1人，“各该道尹均治理民政，兼受蒙旗事务，以专责成”；“热河都统统辖热河道，及卓索图盟、昭乌达盟”，“察哈尔都统管辖兴和道、锡林郭勒盟及察哈尔左翼四旗、察哈尔右翼四旗、各旗牧厂、达里冈崖、商都各牧厂地方”，“绥远都统管辖绥远道及乌兰察布盟、伊克昭盟”。都统府置参谋长1人、参谋2人、副官2人、书记官3人；设军务处和总务处。军务处分设军务、军需、军法等课。察哈尔都统府还设有军牧课。总务处管理民政事务，后改为政务厅。^②热河、绥远都统府设审判处，由都统行使监督司法行政权，主管不服县知事审判的控告案以及蒙旗蒙古人与汉人之间的诉讼案件。审判处设处长1人，由司法总长呈请大总统任命各该道尹兼任。7月22日，都统府均改称为都统署。

该《官制》中规定的绥远都统所统辖蒙旗中并未列入原属绥远将军直辖的归化城土默特左右2旗。这显然并非一时疏忽，而是当时北京政府方面认为与土默特旗并存于一地的归绥、萨拉齐、和林格尔、清水河、武川5县已划入绥远道，所以土默特旗作为行政建制单位不应存在。

1928年2月，北京政府公布《都统公署暂行条例》，规定都统署改称都统公署，都统统辖所部军队，管理该管区内军政民政事务，设秘书长、参谋长、副官长各1人。改原军务处为军务厅，以参谋长兼厅长，下设军务、军需、军法、军运4课；政务厅下设4个课。^③

清代呼伦贝尔地区各蒙旗属黑龙江将军管辖，并在海拉尔设有副都统进行直接管理。1907年设立东三省之时，废除呼伦贝尔副都统衙门，设立呼

① 《中国大事记》，载《东方杂志》第11卷第2号。

② 李国忠：《民国时期中央与地方的关系》，天津人民出版社2004年版，第103页。

③ 佟佳江：《中华民国时期东北职官概述》，载《吉林大学学报》1996年第4期。

伦兵备道，派汉官治理。1911年11月外蒙古独立之际，呼伦贝尔各蒙旗首先响应，于1912年初恢复呼伦贝尔副都统衙门，实行自治，撤销了清末所设之呼伦兵备道及其下属之呼伦直隶厅、胪滨府、吉拉林设治局。1915年11月，北京政府与俄国政府签订了《中俄会订呼伦贝尔条件》^①，规定呼伦贝尔为直属中华民国中央政府节制之特别区域，并受黑龙江省长官之监督，呼伦贝尔副都统由民国大总统在当地5名总管及三等以上职官中选任，享有省长之职权；平时所有军事由本地骑兵执行，除海关及盐税归中央外，其他各项税捐全部留做地方之用。

1920年2月，北京政府宣布取消呼伦贝尔特别区域，归黑龙江省管辖。呼伦贝尔副都统衙门仍旧设立，专辖各蒙旗行政事宜，另设呼伦贝尔督办兼交涉员公署，管理地方（蒙旗除外）行政事务及沿边18卡伦及对俄交涉事宜。督办公署内设外交、总务、民治教育、实业4科；在呼伦贝尔地区设呼伦、胪滨、室韦3县；10月又增设奇乾设治局（1922年4月改县），这样，在呼伦贝尔地区形成副都统署与督办公署并存，在地方则形成“旗县并存”局面。1920年3月，在呼伦贝尔成立镇守使公署，派黑龙江陆军第二混成旅进驻呼伦贝尔，主要担任边防及保护事宜。^②

1925年3月，北京政府发布政令，将呼伦贝尔善后督办兼交涉员公署所辖区域改建为呼伦道，督办兼交涉员改称道尹，设呼伦道尹公署，管理原督办所辖事务。^③ 呼伦贝尔副都统公署仍旧保留。

清末，内蒙古西部地区的阿拉善旗和额济纳旗分别受宁夏将军和陕甘总督监督节制。中华民国政府成立，仍沿袭清末旧制。1914年3月22日公布《宁夏将军组织行政公署暂行章程》^④，规定设立宁夏将军行政公署，“宁夏将军之职权依现行规制兼辖满蒙各旗一应事宜”，使得宁夏将军具有军政及对蒙旗行政管辖的权力。行政公署内设蒙旗、文牍、会计、庶务4科，其中蒙旗科管理关于调查、实业、满蒙生计和蒙员招待等事宜。7月11日，宁

① 程廷恒、张家璠纂：《呼伦贝尔志略》，上海太平洋图书公司1923年铅印本，第328—329页。

② 程廷恒、张家璠纂：《呼伦贝尔志略》，第112—113页。

③ [日]桥本平八：《呼伦贝尔蒙古政治史略》（日文），载《蒙古》1940年8月号。

④ 《政府公报》1914年3月23日第673号。

夏将军改称宁夏护军使，管辖阿、额2旗。另外本归绥远都统所辖之伊克昭盟之乌审和鄂托克2旗亦归宁夏护军使兼管。护军使的职权主要是管理辖区内的军政、民政、司法、外交等事务。1921年1月7日，宁夏护军使改为宁夏镇守使。^①

中华民国政府成立后，1913年1月8日公布《划一现行各县地方行政官厅组织令》^②，改清代省、道、府（直隶厅、直隶州）、县（厅、州）四级地方行政建制为省、道、县三级制。规定所有府、直隶厅、直隶州及各厅、州一律改称为县。这样，清代设在内蒙古地区的各府（直隶厅、直隶州）和厅、州一律改为县。1914年5月公布《县官制》，规定县置知事，为县行政长官，隶属于道尹，县设知事公署，设2—4科。

随着热、察、绥3个特别区的设立和汉族移民的增加，北京政府陆续在内蒙古地区设立一大批县和设治局。

北京政府统治时期，在内蒙古东部和西布特哈地区先后设立了布西（1915年）、索伦（1917年）^③、雅鲁（1926年）3个设治局；在呼伦贝尔地区先后设立呼伦（1920年）、胙滨（1920年）、室韦（1920年）、奇乾（1920年设设治局，1922年改县）等4个县；在哲里木盟境内先后设立肇东（1912年设设治局，1914年改县）、泰来（1913年设设治局，1917年改县）、双山（1913年）、林甸（1914年设设治局，1917年改县）、开化（1915年设设治局，1917年改称瞻榆县）、通辽（1918年）、乾安（1926年设设治局，1928年改县）、泰康（1927年设设治局）8个县；在昭乌达盟地区先后设立了经棚县（1914年）和鲁北（1924年）、林东（1925年）、天山（1926年）3个设治局；在察哈尔八旗4牧群境内先后设立商都（1917年设设治局，1918年改县）、宝昌（1917年设设治局，1925年改县）、集宁（1921年设平地泉设治局，1922年改集宁县）、康保（1922年设设治局，1925年改县）4个县；在乌兰察布盟及土默特旗境内先后设立固阳（1919

① 李国忠：《民国时期中央与地方的关系》，天津人民出版社2004年版，第104页。

② 佟佳江：《中华民国时期东北职官概述》，载《吉林大学学报》1996年第4期。

③ 1916年2月1日设立索伦山宣抚局，1917年3月17日改为设治局。黑龙江省档案馆、哈尔滨师范大学历史系编：《黑龙江历史大事记》（1912—1932年），黑龙江人民出版社1984年版，第55、68页。

年设设治局，1926年改县)、包头(1923年设设治局，1926年改县)2县及大余太(1925年)、临河(1925年)2个设治局；在阿拉善旗设立了磴口县(1926年)。

这样，北京政府统治时期在内蒙古地区先后设立了至少20个县、8个设治局，使“旗县并存”和“旗县交错”区域从东到西几乎覆盖了内蒙古绝大部分盟旗。

北京政府统治时期，对于各蒙旗仍采用盟旗制度。各蒙旗所涉外交和边防事务，由中央政府直接办理；军事受陆军部和地方军政长官监督；关于疆理、封爵、喇嘛、入觐、赏赐、俸禄、仪制、盟会、叙勋、任官、捐输等，均受蒙藏院管理；旗内事务均由札萨克管理，受都统监督；司法权由札萨克掌握，较大的取决于盟长；涉及蒙旗与省县、蒙民与汉民之间的诉讼归省、道、县地方官员办理。

中华民国政府成立之初，内蒙古地区由于受到中国政权更替、外蒙古独立的影响，出现了动荡局面。当时中国国内主要矛盾是北方袁世凯北洋军阀集团与南方孙中山革命党人争夺中央政府实际领导权的斗争。北京政府对外蒙古和呼伦贝尔独立及内蒙古各地的动荡局势无暇采取更为实际有效的措施。从1912年8月开始，北京政府对乌泰发动的东蒙古独立活动采取了武力镇压措施。这一军事行动，为北京政府在内蒙古确立其统治提供了重要机会。与此同时，南北关系明显缓和，孙中山等北上与袁世凯几度商讨解决蒙古问题的对策，也为北京政府着手稳定内蒙古局势提供了有利条件。

还在乌泰等内蒙古东部王公蓄谋独立时，袁世凯、赵尔巽等就曾指令各蒙地府县派员劝谕、宣抚。在镇压东蒙古独立活动的战争中，袁世凯又一再谕令辅以和平方式的慰问、宣抚。随着战争的顺利进展和结束，袁世凯在通令晋封“实赞共和”的蒙古王公爵位，革去乌泰、喇什敏珠尔等人世爵的同时，于9—10月任命时任直隶都督要职的北洋系官僚张锡銓为东三省西边宣抚使，蒙藏事务局副总裁姚锡光为口北宣抚使，并向卓、昭、锡、乌、伊五盟分别派遣慰问员，要求各盟旗归顺民国。

10月初，哲里木盟盟长齐默特色木丕勒提出召集哲盟10旗王公札萨克，在吉林省与蒙旗交界的交通要衢长春召开会议，协商乌泰“独立”失败后对民国政府的归顺问题。

1912年10月28日，第一次哲里木盟10旗王公会议（又称东蒙王公会议）在长春召开。出席会议的有盟长齐默特色木丕勒、科左中旗札萨克达尔罕亲王那木济勒色楞、温都尔郡王那兰格埒勒、杜尔伯特旗札萨克贝子什埒布劳丕勒（希拉布丕勒）、郭尔罗斯后旗札萨克一等台吉布彦楚克，以及科左前、科左后、科右中、扎赉特旗的协理台吉、管旗章京等，北京政府代表阿穆尔灵圭亲王，东三省西边宣抚使张锡銓，吉林都督陈昭常，驻吉林第23镇统制孟恩远、协统裴其勋，及奉天民政使、黑龙江提学使等。阿穆尔灵圭首先在会上代表中央政府宣读了《蒙古待遇条例》、《加进封爵令》等政令；陈昭常接着作了解释政府优待政策等内容的演说。政府方面在会上提出了10条议案，主要内容为：各蒙旗须悬挂中华民国的五色旗，遵守民国法律；各旗举办新政、向外国借债须获中央政府批准；不得私自购运武器，不得将产业抵押给外国；“蒙边要隘地点由国家派兵屯驻”^①。

为了维护蒙旗原有权利，与会蒙古王公在赞成共和、归顺民国的同时也提出了自己的6条要求，要点为：“保全以前所属领土”并有权“自由练兵”；“征蒙军”应迅速撤出蒙地并赔偿蒙人在战乱中的损失；承认已放垦之地，但不得再行开垦，并“不得设立行省”。政府方面对蒙古王公的各项要求，除“赔偿蒙人损失”之外均予批准、承认，蒙古各旗王公札萨克和代表们则以签名方式通过了政府提出的10项议案。此外，与会蒙古王公还签署了《取消库伦独立劝诱书》^②。

历时4天的长春会议结束后，齐默特色木丕勒随同阿穆尔灵圭前往北京，向袁世凯大总统汇报会议情况。齐盟长在呈文中代表哲盟10旗再次提出“各旗未放荒地留归各旗自行开垦”和反对改设行省要求。北京政府几乎全部认可和满足了蒙旗的要求。同时还以齐默特色木丕勒从优进封为贝勒。齐默特色木丕勒则以全盟各旗王公和代表的名义发出了拥护共和的通电。

第一次东蒙王公会议的召开，标志着哲盟10旗正式归顺民国政府，北京政府也从此确立在哲里木盟的统治和管辖权。

① 日本外务省外交史料馆藏档案，代号A—1—6—1—4—2—4。

② 《取消库伦独立劝诱书》，日本外务省外交史料馆藏档案，代号A—1—6—1—4—2—4。

为了确立北洋军阀集团对内蒙古西部地区的有效统治，袁世凯任命北洋系张绍曾为绥远城将军。张绍曾于1912年10月抵任后，随即照会乌兰察布、伊克昭两盟王公札萨克，谕令限期派代表到绥远城同他会晤。但却遭到两盟王公札萨克的明确拒绝。

张绍曾将内蒙古西2盟王公上层不肯归顺民国的态度电呈袁世凯，并请示拟召集乌、伊两盟盟长、札萨克会议，得到批准。但是，张绍曾召集会议的通知发到各旗以后，竟无一旗代表前来赴会。经请示袁世凯同意，以武力胁迫乌盟盟长、四子王旗札萨克郡王勒旺诺尔布和伊盟盟长、杭锦旗札萨克贝子阿尔宾巴雅尔到绥远城。继两位盟长之后，乌伊两盟其他各旗大多数王公札萨克、协理台吉等陆续抵达绥远城。只有伊盟副盟长、乌审旗札萨克贝子察克都尔色楞，因本旗发生大规模“独贵龙”反抗斗争而陷入困境，连召开会议的通知也未能收到。为了使这一次乌伊两盟王公会议（又称西盟王公会议）顺利召开，专门设立西盟会议招待处，每到一位札萨克就请至将军府盛宴款待，并电请袁世凯逐一晋封爵位。张绍曾还召开预备会议，将拟定的《西盟王公会议条件大纲》5款18条提交各王公、代表审议。“条件大纲”的要点为：拥戴共和；不承认外蒙古独立和《俄蒙协约》；请兵保护西盟要地；振兴蒙民教育；开垦、伐木、采矿、筹划蒙民生计等。^① 前清时即曾坚决反对放垦蒙地的乌、伊两盟盟长、札萨克等，虽然处于被武力胁迫的境地，仍然对开垦、伐木等侵害蒙旗各阶层基本权益的条款表示反对，进行争辩。由于绥远城将军方面严词拒绝删改，诸王公被迫接受。

1913年1月23日，两盟王公会议正式召开。绥远城将军张绍曾和山西省归绥道观察使潘礼彦先后致词，乌盟盟长勒旺诺尔布和伊盟盟长阿尔宾巴雅尔也分别讲话，表示拥护共和，反对外蒙古独立。之后，与会王公还正式通过了张绍曾等事先拟订的《条件大纲》和《伊盟各旗札萨克不承认俄库条约之通电》、《乌盟各旗札萨克不承认俄库条约之通电》、《乌伊两盟各札萨克劝告库伦文》。^②

会议结束后，张绍曾还按照袁世凯的意图，安排乌、伊两盟盟长、副盟

① 西盟王公会议招待处编：《西盟会议始末记》，1913年版，第15页。

② 西盟王公会议招待处编：《西盟会议始末记》，1913年版，第39—45页。

长、帮办盟务勒旺诺尔布、云端旺楚克、阿尔宾巴雅尔、逊博尔巴图前往北京，觐见大总统、呈交会议公文。4位盟长在北京受到袁世凯的优厚款待和赏赐。

通过这次会议，内蒙古西部王公上层普遍受到民国新政府强硬武力的震慑，同时也尝到种种“优待”的甜头，从此放弃了公开抵触和对抗，北京政府也正式确立了在内蒙古西部地区的统治。

这一时期，北京政府派往卓索图盟、昭乌达盟及锡林郭勒盟的慰问员等，也都顺利说服各盟旗王公拥护共和、归顺民国。

外蒙古宣布独立的同时，曾经向内蒙古各盟旗发布檄文，要求归顺大蒙古国政权。从1912年冬天开始，外蒙古政府征集数千武装，其中包括不少从内蒙古投赴库伦的各阶层人员，分路攻入内蒙古中西部地区。战争初期，外蒙古各路军队先后占据了阴山以北的乌兰察布盟大部，锡林郭勒盟、察哈尔北部及昭乌达盟北部广大地区，北京政府派驻防堵的军队纷纷溃败。从1913年夏开始，北京政府陆续增调包括大批北洋精锐部队在内的各路军队约七八万人，进行反击。又经几个月的辗转征战，至1913年底，终于击退了临时征调来的总数不过数千人的外蒙古军队。

这样，北京政府经过近两年的时间，通过战争与和平的手段，终于控制和稳定了内蒙古地区的局势，确立在内蒙古地区的统治体制。

综观北京政府对内蒙古的统治体制，可以看出，从中央到地方有两个管理系统，即在中央有蒙藏院和内政部系统，在地方上则有盟、旗和省（特别区）、道、县系统。蒙藏院管理盟、旗系统，内政部则管理省（特别区）、道、县系统。在基层则形成“旗县并存，蒙汉分治”，旗管蒙人，县管汉人的“属人行政”管理体系。

第二节 北京政府对内蒙古的法规及政策

中华民国政府成立之初，在内蒙古地区遇到的首要问题是如何平息由于外蒙古独立引起的动乱。身为前清大官僚的中华民国政府临时大总统袁世凯与蒙古王公上层有更多的接触和密切的关系。尤其是在外蒙古宣布独立后，整个蒙古以至西藏、新疆等边疆地区局势动荡的情况下，袁世凯更懂得笼络

收买蒙古王公上层对于其维持统治、稳定局势的重要性。所以对蒙古僧俗上层采取笼络优待的政策。

还在南北议和之时，袁世凯即在提出优待清室条件的同时也提出了优待“满、蒙、回、藏各族”的条件，作为清帝退位诏书的附件正式公布。在这个《各族待遇之条件》中，明确提出“保护其原有之私产”、“王公世爵概仍其旧”。^①

前清时期世代或几代常驻北京的喀尔喀亲王那彦图、科尔沁亲王阿穆尔灵圭，更是袁世凯重金收买的对象。1912年3月10日，袁世凯就任中华民国临时大总统的当天即致函那彦图、阿穆尔灵圭为首的蒙古王公联合会，^②请蒙古王公们安心留在北京，并拨发1万两银以示慰问。

在袁世凯的笼络收买下，清帝退位后继续留在北京的那彦图、阿穆尔灵圭等人，成为第一批赞成共和、拥护民国的蒙古王公。这些蒙古王公中的头面人物，开始谋求民国政府以法令的形式正式承认、继续保留蒙古贵族特权统治体制和自主权益。

1912年4月6日，以那彦图、阿穆尔灵圭为首的蒙古王公联合会，向袁世凯政府提出了“蒙古特别待遇”11项要求条件。^③

袁世凯接到这一“要求条件”后，除认为第8条“从前在蒙古所设之官，如将军、都统、办事大臣、参赞大臣等一律裁撤，凡蒙地由中央政府另设行政之机关，专以蒙古世爵、人民治理，其以下之职掌五族人通用”的要求涉及官制，须另议之外，即将其全文批转给参议院。^④8月19日，参议院将原件第8、第11两条删除，对其余9条做部分修改后更名为《蒙古待遇条例》予以通过，21日正式公布。

《蒙古待遇条例》具体内容为：

① 中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编》第2辑，江苏人民出版社1981年版，第66—67、72—76页。

② 蒙古王公联合会成立于1911年12月24日，由当时驻京蒙古王公那彦图、贡桑诺尔布、博迪苏等首创成立。

③ 《蒙古联合会提出蒙古特别待遇要求文件》，日本外务省外交史料馆藏档案，代号A—1—6—1—4—2—4。

④ 《蒙古联合会提出蒙古特别待遇要求文件》，日本外务省外交史料馆藏档案，代号A—1—6—1—4—2—4。