

〈論説〉

民国时期飞地治理的权力博弈

——以四川省阆中县为中心

李 雨 奇

摘要：飞地的存在长期影响着政府的行政管理实施和当地居民的社会活动，民国十九年起全国范围内推行的县级行政区域整理工作，使四川省内飞地得到了一次较为全面的清理划拨。在此过程中，省级政府与县级政府、县级政府与县级政府、县级政府与地方势力等各利益体之间，为争夺飞地地区的管辖权和金钱利益展开了多方博弈，根据四川省及下属各县政府往来文件档案资料，分析飞地划拨与反划拨的典型案列，可以展现民国时期四川基层社会各种社会力量的角力，从阆中县飞地治理工作中还可见到基层社会的无序状态与国民政府对基层社会的整合。

关键词：飞地治理；管辖权；划界纠纷

民国期の飛地管轄をめぐる権力ゲーム

——四川省閬中県の事例を中心に——

要旨：飛地の存在は長期にわたって政府の行政管理の実施と現地住民の社会活動に影響を与えてきたが、民国19年から全国規模で推進された県級行政区域の整理作業は、四川省内の飛地に対して、はじめてかなり全面的な整理調整を行うことを可能にした。この過程で、省級政府と県級政府、県級政府と県級政府、県級政府と地方勢力などの各利益機関の間では、飛

地地区の管轄権と経済的利益の争奪をめぐって様々な権力ゲームが展開された。本稿では、四川の省及び下位の各県政府間で交わされた文書や档案資料に基づいて、飛地の振り分けをめぐる典型的な事例を分析することで、民国期における四川の基層社会の各種社会勢力間の暗闘、すなわち閬中県の飛地管轄にみられる基層社会の無秩序状態と国民政府の基層社会に対する整理統合の実態を明らかにした。

キーワード：飛地治理、管轄権、境界紛争

飞地 (enclave) 作为一种微型特殊行政区域, 在中国古代“山川形变”、“犬牙相入”的行政区划原则和“地随人走”的土地管理政策中应运而生。《地理学词典》解释飞地一词：“(1) 属于某一行政区管辖, 但不与本区毗连的土地; (2) 属于某人所有, 但与其成片的土地相分离而坐落于他人土地界线以内的零星土地; (3) 某国的一块土地, 在另一国国土之中者; (4) 土地的实际坐落, 同土地证书上所载坐落不一致的土地。”¹说明飞地不独指一国的土地位于其他国家境内, 广义的飞地也指国内省级、市级、县级甚至更基层行政区划之间的飞地。四川省内的飞地由来已久, 社会影响已辐射到各个方面。

四川省内飞地有面积小、数量多、分布广的特征, 因此对当地影响是消极大于积极。在行政管理方面, 提高了行政管理的难度、提高了行政管理的成本。在经济方面, 不利于赋税粮数的收取和统计、不利于统一归划和经营的经济发展。在社会稳定方面, 因为权力空白和管理松懈, 滋生“匪患”问题, 民众之间也容易产生利益纠纷冲突, 在飞地治理过程中, 更有国家、省域和县域为争夺权力而引发的系列问题。国民政府统治时期, 四川作为抗战大后方, 县界整理及其引发的系列矛盾争执在飞地研究中有很强的代表性, 然而现有的研究成果总体较少, 飞地常与插花地合为一谈, 针对飞地治理中

1 《地理学词典》, 上海辞书出版社, 1983年版, 第75页。

划界纠纷的单独研究更为缺乏。

目前，贵州师范大学杨斌教授及其指导的学生团队对贵州与四川重庆边界插花地进行了一定程度的研究，其中杨斌《民国时期川黔交界地区插花地清理拨正研究》，杨斌、张祥刚《民国时期湘黔交界地区插花地的清理拨正》、罗志亮《明清以来仁怀、赤水、习水插花地研究》，王文章《民国时期滇黔交界处插花地问题研究》，曾艳丽《民国时期湘黔交界地区插花地清理拨正研究》，陈丽《民国时期黔桂交界地区插花地研究》，王祺《民国时期贵阳与安顺、黔南交界地区插花地研究》，徐继艳《民国时期川黔交界地区插花地与匪患问题研究》都涉及了插花地的清理划界问题。

另外，西南大学杨光华教授团队对四川省内的飞地进行了探究，有邓水娟《晚清民国时期渝东北地区飞地研究》、潘艳丽《晚清民国时期丰都、石柱、忠县三县之间的飞地研究》、周福《四川宜宾、泸州地区晚清民国飞地研究》、李雨奇《四川南充、达州、广安三市近现代飞地研究》、尚言言《四川北部巴中广元二市晚清民国飞地研究》，都涉及了四川地区飞地治理的划界问题，但是并没有自上而下地从国家、省级、县级三个层面来探讨，本文主要分析四川省阆中县地区民国时期飞地治理期间产生的权力争夺现象，通过冲突、矛盾、调节等过程，探讨飞地治理产生的影响及其深层次原因。

一、国家、省域、县域：飞地治理的三个维度

民国时期飞地治理过程依靠自上而下的三个层级来推动和实行——国家、省级、县级。国民政府全盘承接了明清时期遗留下来的省市、省内各行政区域的历史边界问题。在中国两千余年的行政区划变迁过程中，边界的变迁尤难确定。传统文献以“四至八道”描述地域幅员，而没有精确的边界线的概念，伴随近代行政区域边界管理由传统向现代的转型，发生了大量界限纠纷事件。中国古代行政区域划分一向以“山川形便”、“犬牙交错”为基本原则，这里的犬牙交错实际上是从微观角度来说的，所以产生问题更多的是县与县之间的争议边界。这些边界大多是在区域开发的过程中自然形成的，

尤其是政区交界地带的山间盆地或者湖泊，相邻政区的民众逐渐土地开发之后，因“地随人走”的土地管理政策，无论是因搬迁还是婚嫁都会造成微型飞地的产生。对此，政府力量鞭长莫及，导致插花飞地相间相入。传统时代的管理方式，政府更重视人口和户籍的管理，因此，模糊的边界地带，只要户口归属明确，即可完成基本的治理任务。但是到了近代，政府的治理模式由人口户籍逐渐转向人口和土地，其前提便是明确各层级行政区域的管辖范围，如此一来，模糊的边界与近代化的治理方式之间的矛盾越来越明显。传统意义上认可的土地归属、界线划分在近代难以维系，争议丛生，亟需政府的介入，制定正式的法令以整治界线和约束争议。

随着政区调整和经济开发程度提高，到国民政府时期，各省之间、省内的边界纠纷都逐渐引发，矛盾凸显，将掌理职方的内政部推至前台。但面对全国各省之间、省市内部的划界纠纷案件，因无章可循，内政部难以判断，坦言：“近年行政制度，改革频繁，各省市县疆界，或因区域变更，不无参错。或因旧界淆混，迭起纠纷。先后经本部会同各省市政府核议勘划，久悬未决之案，不下十数起。只以无一定之标准可资根据，审议时每感困难”。²这说明，随着纠纷的大面积发生，过去依靠地方自行调解或由中央政府个别处理纠纷的办法已无济于事。

要从根本上消除边界纠纷，就必须由中央政府制定全盘计划，其中最关键的是要有勘界标准。民国十九年（1930年）五月三十一日国民政府下达政令整理县级行政区域，同年六月十二日内政部公布了《省市县勘界条例》，其中第七条指出如遇插花飞地之情形应重新堪议界线：“有行政区域遇有下列情事之一者，于正要时得变更编制，重行勘议界线。……固有区域太不整齐，如插花地、飞地、嵌地及其他犬牙交错之地，实于行政管理上甚不便利时。”³民国二十三年三月，内政部又依据行政院第十八次国务会议决议

2 绥远通志馆编纂：《绥远通志稿》卷2《省县旗疆域现状》，呼和浩特；内蒙古人民出版社，2007年，第1册，第227-229页；闫天灵：《汉族移民与近代内蒙古社会变迁研究》，北京：民族出版社，2004年，第155-157页。

3 《省市县勘界条例》，贵州省档案馆档案全宗 M8-1-2875。

拟定了《县行政区域整理办法大纲》，规定整理县行政区域，也应依照此办法大纲办理。并且同时要求：“各省民政厅应于本办法通行三个月内，将所属各县行政区域有无《省市县勘界条例》第七条各款情形，切定查明，详细表列，并拟具整理方案，绘图立说，交由省政府核转内政部查核。”⁴《条例》《大纲》的出台，一方面因中央政府为厘清边界线，解决划界纠纷；另一方面，国家触角也能借此伸入基层社会，加强中央政府的统治。

民国之初，四川省内军阀交战不断，1919年在四川划分防区制，各军阀在其所割据的地盘之中，垄断财政，把持政权，省政府甚至中央政府都无法管辖。直至1935年，国民政府支持刘湘统一四川，明令改组四川省政府，由刘湘任省政府主席，重新整编川军，完成了所谓的“川政统一”，结束了导致四川各路军阀混战长达18年的防区制，四川省内飞地治理的现实条件基本满足。

民国二十五年，四川省地政委员会开始督促各县的飞地清理拨正工作：“查川中县界，纷乱居多，县境毗连，牙错参差，脱壤插花，飞寄杂属，相沿递嬗，更革未由，经界不正，治理难周。本会综司全川地段，亟应明瞭究竟，为整理地籍之张本，而便行政之施設，现在各该县辖境，有他县插入地区，或飞寄他县者及他县飞寄者，其面积亩数，地势情况，粮税几何，每两征收若干，年计几征，户数人口多少，保甲编制情况是否，完善分别绘具图说，详列表册，限于文到半月内，据实陈报。如无上项情形，亦应速为呈明备查，除分令外合行令仰遵照，事关要政，勿得疏延为要。”⁵显而易见地政委员会对此事十分重视，但是这次训令却未收到各县政府积极的响应。不少县政府拖延办理，敷衍回呈，仅报告县境内并无插花飞地。如民国二十六年一月十三日城口县回呈四川省地政委员会道：“窃查城口县整个区域，并无他县脱壤插入，亦无飞寄他县地区，兹奉前因，理合备文呈复。”⁶

4 《县行政区域整理办法大纲》，贵州省档案馆藏，档案全宗：M8-1-2875。

5 四川省政府地政局训令：《为各县境内之飞地应均转在地之县管辖令飭遵照办理并将遵办情形具报备查一案由》，四川省档案馆藏，民国二十七年五月二十日发，四川省民政厅全宗，档案号：147-02-3411，第21-23页。

6 城口县县长陈言緯呈：《呈为遵令呈报城口并无脱壤插花亦无彼此飞寄地区仰祈鉴核

但是在其后较为仔细深入的清理中，事实证明城口县和万源县之间还存在为数不少的飞地问题。究其原因，飞地的清理拨正涉及当地政府、乡绅、百姓的切实利益，比如粮额税收问题，居民社会生活、教育、医疗等问题。进而言之，四川省首次下令清理拨正飞地而未得到有效回应，是因当时乡民群体、基层官吏等各种利益主体对清理飞地一事持有不同态度，因此各利益主体之间不断推拉，产生了复杂多样的利益博弈，导致飞地清理工作无法推进。

基于这种情况，四川省政府于民国二十六年六月再次下令督促各县整理境内插花飞地情况：“案查本府第一五六次省务会议，议决为各县飞寄邻县境内脱壤插花地段，拟整齐划一管辖，其粮额暂照旧额划拨征收一案。合行录案令仰该厅遵照办理，毋得延误为要。”⁷从这条训令中可以看出，为提高各县的积极性，四川省政府从各县最关注的问题入手，实施“粮额照旧额划拨征收”政策，以缓解各县政府对飞地划分之后的经济纠纷的担忧，事实证明，此令行之有效，各县终于陆续启动了切实的插花飞地清理拨正工作。民国二十七年五月二十日，四川省地政局继续对粮额税收问题进行了补充规定：“其地粮额若干，每两各征若干，仍各照原县旧额征收完纳，其插花嵌入他县，原县不易管辖者，均先行改划，其余犬牙交错之地，尚非无法管理者，均暂仍旧，以免变更太大，转滋纷扰，除分令外，合函令仰该县遵照查明前核报各飞地商同邻县办理，仍将遵办情形，具报备查为要。”⁸具体来说，飞入他县境内者划归他县管辖，但粮额仍照旧完纳。而一时之间难以管理的插花飞地地区事务“均暂仍旧”。这些政策一切以推动插花飞地的治理开始进行为目的，有效的促进了这次清理拨正工作的开展。

由》，四川省档案馆藏，民国二十五年十二月三十一日，四川省民政厅全宗，档案号：147-03-5886，第75页。

7 四川省政府训令：《照抄省务会议决议案一件》，四川省档案馆藏，民国二十六年六月二十六日，四川省民政厅全宗，档案号：147-02-3411，第20页。

8 四川省地政局训令：《为各县境内之飞地应均转在地之县管辖令飭遵照办理并将遵办情形具报备查一案由》，四川省档案馆藏，民国二十七年五月二十日，四川省地政局全宗，档案号：147-02-3411，第21-23页。

四川省阆中县的飞地清理工作开始时间是民国二十八年，在四川省政府明确了飞地清理拨正的各项条例，并两次督饬各县县政府迅速开展飞地清理之后。而阆中县的飞地治理工作最早见于档案文件的是民国二十八年四月二十四日四川省地政局送达阆中县政府的指令，令其补呈插花飞地办法及原令。此后，经过长达八年的冲突和调解，直到民国三十五年，随着阆中县与南部县关于双柏垭飞地争执的结束，围绕着界线划分、管辖权争夺的飞地治理工作才最终告一段落。

二、县域之争：飞地划拨与反划拨

阆中县位于四川省东北部，地跨嘉陵江两岸，东依巴中、仪陇，南邻南部，西接剑阁，北连苍溪。与南部县、苍溪县都产生过插花飞地的情况。1938年四川省第十一行政督察区曾经全面清理记录过各县境内飞地的情况，其中阆中县的情况如下表1：

表1 四川省阆中县插花飞地情况说明表

国土编 列号码	插花及飞地概况			隶属 县别	飞插入 县别	划拨意见	备注
	地名	地势	面积				
1	阆中窝鲜家塚	山地	三百一十亩	阆中	仪陇	同前	飞地
2	阆中窝（亮垭子）	山地	一百六十亩	阆中	仪陇	同前	飞地
3	兴隆场			阆中 南部		同前	两县 共管
4	观音场附近			阆中	南部	划归南部管辖	
5	迴龙店附近			阆中	南部	同前	
6	八庙场附近			阆中	南部	同前	
7	洪山场			阆中	南部	同前	
8	城隍垭			阆中	南部	同前	
9	高观寺			南部	阆中	划归阆中管辖	
10	双柏垭			南部	阆中	同前	

注：资料来源：四川省第十一行政督察区：《四川省第十一行政督察区各县插花飞地图说说明表》，四川省档案馆藏，民国二十九年十一月，四川省民政厅全宗，档案号：147-02-3739，第22页。

但是，第十一行政督察区的统计一方面相对笼统，另一方面未区分插花飞地。1942年3月4日，四川省第十四行政督察专员公署曾呈报阆中县府调整插花飞地各项表册，这份呈文十分详细的阐述了阆中县飞入飞出、犬牙交错的县界情况，总体指出了阆中县飞在南部县境内之地，计有三处，飞在苍溪县境内之地，计有八处，飞在仪陇县境内之地，计有二处，合计飞出之地十三处。南部县飞在本县之地计有二处，苍溪县飞在本县之地，计有一处，合计飞入之地三处。与苍溪交错之地应须调整者一处，与南部交错之地应须调整者三处，合计应须调整地段四处。又既非飞地，亦非交错之地，不应调整，而经南部县府片面朦请省府核定调整者二处，此外，由阆中县政府于1942年造具的表2《阆中县政府造具飞入地土距城里数表》和图1《阆中县与邻县插花飞地略图》，更能精确定位到飞入阆中县境内的飞地及其位置：南部县的双柏埡、高观寺以及苍溪县博树埡。

表2 阆中县政府造具飞入地土距城里数表

飞地名称	由何县飞入本县何乡	地形概况	距城里数	备注
双柏埡南部窝	由南部飞入本县凤鸣乡		六〇里	
高观寺南部窝	由南部飞入本县柏埡乡		四〇	
博树埡苍溪窝	由苍溪飞入本县滥泥乡	约四十余亩十余户	四〇	

注：资料来源：四川省政府民政厅：《阆中县政府造具飞入地土距城里数表》，四川省档案馆藏，民国三十一年三月四日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第25页。

根据初步清查，阆中县政府掌握了本县飞入飞出土地的基本情况，当即呈请四川省政府，希望协调各县开展飞地清理划拨工作：“请俟实行土地清丈后，再行划拨，旋奉民一字第三九一八二号指令，即开该县应行划交仪陇南部接管各地段，既经本府核定，即应遵照办理等因。正遵办开复奉省府民一字第三九四九六号训令内开，迅将该县飞出飞入各地段，及应行调整之插花地段，汇集列表，呈由该县专署核转来府候夺，又奉钧署民亥巧电催报各等因；奉此，查飞地之应划拨，插花地之应调整以便管理实无疑议。”⁹除此

9 四川省第十四区行政督察专员公署呈：《为据阆中县府呈报调整插花飞地各项表册请鉴核一案转请鉴核示遵由》，四川省档案馆藏，民国三十一年三月四日，四川省民政厅



图1 閬中县与邻县插花飞地略图

注：资料来源：四川省政府民政厅：《閬中县与邻县插花飞地略图》，四川省档案馆藏，民国三十一年三月四日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第33页。

以外，閬中县政府还出具了较为全面、完整的《划拨飞地及调整插花地段办法》（《办法》）十一条：

“兹谨拟具划拨飞地及调整插花地段办法，贍请鉴核：

（一）飞入他县境内，四围不与本县相连属者为飞地，其经界甚明，应于互相交割飞地为第一步。

（二）县与彼此毗连交错之处为插花地，必须会同实地履勘方能划割得

全宗，档案号：054-03-8738，第16页。

宜，应于调整插花地为第二步。

(三) 在第一步工作中因本县飞地太多势虽同时并行，又应分作三期，第一期先与南部互交飞地，第二期与苍溪互交飞地，第三期交割仪陇飞地。

(四) 飞地既与本县脱壤，复为本县前制輿图所不绘，故其形势不明，田赋严册，只载粮名，并未注明飞地字样，故纸册虽难考，仍需会同查勘，勘明地势以绘略图，查訊粮名以对纸册，乃能覆实。

(五) 会同查勘之际，既可明了该地之实在情况，又可召集该地之士绅人民割切开导，使之乐从，而免纠纷。

(六) 会勘须派员专员负责，肩輿费以每里五角计，食宿费以每日十五元计，约共需六十二日，共需肩輿费一千零三十元，食宿费九百三十元，若加派人员，即缩短时日。

(七) 会勘需用日期及里程，系岸飞地之大小远近，据实拟列详另表。

(八) 飞地交拨完竣后，即进行第二部调整插花地段。

(九) 县与南部会勘插花地，如发生争议时，会呈剑阁南充两专署派员覆勘解决之。

(十) 次与苍溪会勘插花地，如发生争议时，会呈本区专署派员覆勘解决之。

(十一) 会勘插花地之肩輿食宿费用，及需用日期与里程并入第六条计算，详另表。¹⁰

《办法》中将交割飞地作为清理划拨的第一步，其次才是调整插花地。而阆中县政府依照与邻县飞地数量拟定以南部、苍溪、仪陇为次序与邻县进行交割工作。在飞地交割的过程中，应首先会同涉事两县共同勘察飞地界线情形，并对当地民众进行适当解释说明，安抚其情绪。另外，会勘所需费用、会勘日期以及会勘发生争议时解决办法也有说明。为保证飞地会勘和

10 四川省第十四区行政督察专员公署呈：《为据阆中县政府呈报调整插花飞地各项表册请鉴核一案转请鉴核示遵由》，四川省档案馆藏，民国三十一年三月四日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8738，第16页。

交割的顺利进行，阆中县政府在呈报中还请求四川省政府在几县之间转圜交涉，足以间阆中县政府对飞地清理划拨工作的重视：

除以，呈附均悉，准予转请省府核示惟查整理插花飞地图系县与县之经界调整，自非一方面所拟意见得以圆满解决来呈所拟办法第一步先与各县交割飞地。第二步再调整插花地于时间经费各方面均不经济，应即遵照省府二十九年民一字第一零九二六号训令暨本署二十九年民字第二八六三号训令及迭次电令所指示办法，先与有关县府往复详商会勘明确绘具经界草图，并将地名地形赋税面积保甲户口逐一填表，呈赍来署以凭核转，事关要政仰即遵照趋速办理勿再延误。等语，指令并提存外是否有当，理合检同原附各件备文呈请钧府鉴核示遵。”¹¹

如上所述，阆中县政府出具的该《办法》其中包括了对插花地和飞地的调整办法，会同查勘过程的组织办法、人员调配、经费预算等，内容详实，条例规定细致。所以，得益于阆中县政府《办法》十一条，阆中县与苍溪县、仪陇县飞地清理划拨的过程都较为顺利。其中典型是划拨过程无特殊情况出现的博树垭飞地，在《阆中县政府造具飞入地土距城里数表》中可知博树垭是苍溪县飞入阆中县濫泥乡境内的飞地，面积约四十余亩，户口十余户。博树垭位于阆中县中北部，北邻苍阆边界。1943年划入阆中管辖。《四川省阆中县地名录（1984）》中有载文城区博树公社博树垭：“博树公社位于阆中县城的东北面，东南与东河相连，北面与苍溪县云丰公社毗邻，西与云台公社连界。”¹²即今四川省阆中市文成镇博树乡。而阆中县与仪陇县、南部县的飞地交割都出现了反划拨纠纷。

根据前文《四川省阆中县插花飞地情况说明表》可以看出，巴中瓦子场、金土地，阆中的阆中窝鲜家梁、阆中窝（亮垭子），蓬安王家沟都是邻

11 四川省第十四区行政督察专员公署呈：《为据阆中县府呈报调整插花飞地各项表册请鉴核一案转请鉴核示遵由》，四川省档案馆藏，民国三十一年三月四日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8738，第16页。

12 四川省；阆中县地名领导小组编印：《四川省阆中县地名录》，1984年，第157页。

县飞入仪陇县内的飞地。再据1943年仪陇县政府整理的表3《仪陇县与阆中县调整插花地表》，两县在交割阆中窝鲜家梁飞地时出现了纠纷。

表3 仪陇县与阆中县调整插花地表

划出县别	划出地段名称	地形	接管县	交接情形	呈报专署及省府日期	奉经指令号数
阆中	阆中窝鲜家梁		仪陇	函商阆中县府订交接鲜家梁亮垭子两处飞地准覆称此两处地段依法均未便交接	三十年七月七日呈报省府	奉到三十年九月四日民一字第二二九四〇号指令
阆中	阆中窝亮垭子		仪陇			

注：资料来源：仪陇县县政府呈：《仪陇县调整插花地总表》，四川省档案馆藏，民国三十二年三月二日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第59页。

阆中窝鲜家梁地势为山地，面积共有三百一十亩，飞在仪陇县金锅场附近。1941年7月，仪陇县县政府呈四川省政府称：“窃以调整县界，为国家施政之大经，更为实施新县制之首要工作，而亮垭子阆中窝于鲜家梁阆中窝实系飞嵌仪地，周围均不予阆属其他地方相接，阆中县竟拨到蓬地编查保甲一将权宜办法函复过府，遂至无法接受似此究应如何办理方称妥当？理合具文赍请钧府俯予鉴核，伏候令遵！”¹³仪陇县政府认为阆中窝鲜家梁为阆中飞入仪陇，四周全被仪土环绕，丝毫不与阆土接壤，理应划归仪陇县管辖，但是阆中县政府却将阆中窝鲜家梁飞地交割予蓬安县，毫无道理，故此请求四川省政府主持公道。另外，这份呈文中还提到：“第四条，插花飞地之居民经所在地县政府编查后，除应遵守所在地县府之各项保甲法令及保甲任务外，其他各征兵征工派炊正税等任务仍应划归该管县政府办理等因；在卷查职县鲜家梁阆中窝为水观乡管辖飞插较远，应请贵府依法编查。至亮垭子阆中窝为玉台乡管辖距离甚近，业经编查在册。但此两处地段依法均未使交接，故无派员会勘之必要，兹准前相应函复请烦查照办理为荷。”这种情况正是因为民国二十六年四川省政府下达的补充政令，即各县飞寄邻县境内脱

13 仪陇县县政府呈：《为阆中县政府不依法交接飞地请示理由》，四川省档案馆藏，民国三十年七月七日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第45-47页。

壤插花地段，其粮额暂照旧额划拨征收。四川省第十一区行政督察公署收件后即发文饬令阆中县、蓬安县政府：“遵查调整县界，为当前要政，职于奉令后，迭经咨商邻县，订期会办，并分派职府高级人员前往交接，乃或因时间地点差池，辗转约期，或因各地民众困于畛域之见晓谕无效动生波折，以至多成悬案，无法结束，兹奉前因，除遵先今各令，加紧办理交接外，理合遵令汇列总表暨办理经过情形随文呈请钧署鉴核转报指令祇遵！”可见四川省政府阆中窝鲜家梁和阆中窝亮垭子的飞地划拨中支持仪陇县政府的立场。据此，四川省政府民政厅随即同意将阆中窝鲜家梁划归仪陇。《四川省仪陇县地名录（1982）》有仪陇县土门区铜鼓公社阆中窝，并注：“建国前，属阆中县管辖的‘飞地’一个甲。”¹⁴位于仪陇县城以南，东邻五福公社，南依赛金公社。可见阆中窝鲜家梁就是今四川省南充市仪陇县铜鼓乡。阆中窝亮垭子地势为山地，面积一百六十亩，飞在仪陇县回龙场附近。在往来文件材料中，阆中窝亮垭子和阆中窝鲜家梁相距较近，所以通常情况将这两块飞地的归属共同讨论、共同划拨，所以阆中窝亮垭子也于民国三十年七月后划拨仪陇县管辖并交接完竣。

三、乡村社会：双柏垭治理案件中的权力博弈

早在民国二十八年，双柏垭飞地就一直是阆中和南部两县争执的焦点，而双柏垭飞地的划拨争执更贯穿了阆中县飞地治理的全过程，所以双柏垭之争是阆中县飞地清理拨正之中一个利益主体权力博弈的典型案例。从图2《南部县双柏垭飞地形势略图》可以看出，双柏垭位于阆中县西南部，西部距南阆边界二十二里，飞入阆中县凤鸣乡，北部距离南部县枣碧乡二十里，距离阆中县城也仅二十里。双柏垭飞地从清代就已经存在，而其产生存在的历史已经难以追溯。

双柏垭完全飞嵌阆中县境内，不与南部县有丝毫接壤，远离南部县行政

14 四川省仪陇县地名领导小组编印：《四川省仪陇县地名录》，1982年，第43页。

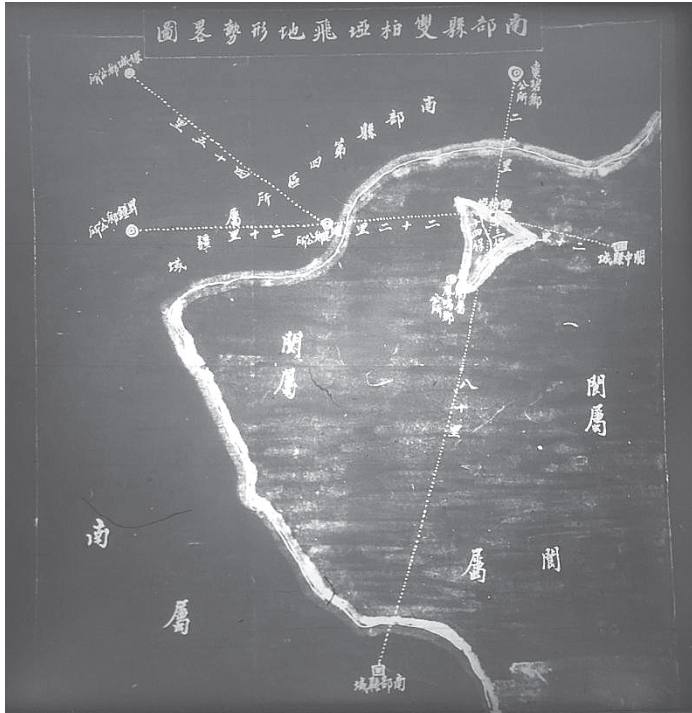


图2 南部县双柏埡飞地形势略图

注：资料来源：南部县县政府：《南部县双柏埡飞地形势略图》，四川省档案馆藏，民国三十二年一月，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8730，第22页。

中心，致使南部县行政管理系统鞭长莫及，而因其为飞地，阆中县政府也难以实际管理，形成了权力空白区，社会问题频发。其中“市息”之争最为严重，利益纠纷使当地各利益体尔虞我诈，更重要的是“市息”归属关系着双柏埡场的“场权”归属。中国基层的乡村社会中，一直存在着大量的小范围集贸市场，在四川地区，这些乡村的集贸市场被称作“场”，稍有规模的乡镇都有固定“场”的开放时间，参与“场”上的交易活动被称为“赶场”。届时，附近村民、小商贩、手艺人、修理工和其他提供各种劳务的流动人员都将在此参与贸易活动，包括出售自己生产的农产品、出卖劳动力、提供技

术服务，或是进行商品交换、购买所需商品。乡村集贸市场中买卖各种物品时出售者所缴纳的捐税，即是“市息”，管理和在“场”中收取“市息”的权力为“场权”¹⁵。20世纪30年代，四川乡村地区的“市息”是各利益体争夺的关键。双柏垭地区亦不例外。

20世纪30年代初，南部、阆中两县对双柏垭场的“场权”和“市息”的争夺从未停止。自清宣统二年（1910）以来，双柏垭场中产生的一切市息，一直被袍界渠魁向尧云向廷彦父子世代把持。双柏垭由南部飞入阆中，但行政管理权仍属南部县，向尧云、向廷彦父子借由“哥老巨魁”身份向南部县政府认包了双柏垭场“市息”，全权垄断。与此密切相关的利益体是阆中县政府和阆中县人民。此利益体期望通过飞地清理划拨，改变双柏垭场的管辖权和“市息”征收权，以达到两县共管双柏垭场的目的。但是，由于双柏垭地区隶属南部县，且双柏垭场在南部县报场立案，因而尽管在20世纪30年代之前阆中县政府和阆中人士对双柏垭场的管辖权和“市息”征收权一再力争，“或二、三年而一争，或四、五年而一争”¹⁶，都未能如愿。

20世纪30年代，四川防区制结束，在真正实施中央政府、省政府关于飞地清理划拨的政令之前，对双柏垭场的争执南廊两县曾经有过几次试图解决的行动。1934年，南部县县长邢季卿、阆中县县长罗崇礼为解决南部县双柏垭民团主任向尧云和阆中县三区区长敬清宁互呈的双柏垭“场权”、“市息”争夺案，于8月亲自前往双柏垭场勘界，并共同署名订立了《会衔布告》，布告中称：“当经批准，亲往会勘，并订于八月十八日本县长等同诣该场，召集双方会同勘明县界、县口、铺面，并各执远年红契、合约等项证据，均可证明有效，足征该双柏垭场实系两县人民合组而成，场权应归两县人民共享。”¹⁷但此布告的真实性和准确性屡遭质疑，也未能真正实施，双柏

15 何凯：《“场权”、“市息”与乡村社会——以1939年南部、阆中两县对双柏垭场管辖权的争夺为例》，《江汉论坛》，2017年第5期，第106—113页。

16 《南部县第四区枣双联保第二保保长张国信等人呈》，1939年3月，民国档案22-1695，南部县档案馆藏，第35页。

17 《二十三年南、阆解决办法》，1934年8月，民国档案054-03-8737，四川省档案馆藏，第12页。另参见《1934年9月南部县县长邢季卿与阆中县县长罗崇礼所订南、阆两县

埡场的“场权”仍由向氏父子掌控。

1938年，四川省政府清理划拨飞地的政令再次下达后，南阆两县又发生了“场权”之争，这次是由阆中县“市息”包商任震远、任希权等人赴双柏埡接管一半“场权”，但被向廷彦拒绝，慑于向氏父子在当地的威势，阆中包商只好再此空手而归，无奈之下请报阆中县政府，12月，阆中县政府致函南部县政府请依照1934年双方发布的《会衔布告》：“转饬所属双柏埡联保主任向廷彦，遵照旧案解决办法，将该场市息与敝县包商任震远等平平均收，以免争执”¹⁸但南部县政府以1934年案卷在嘉陵江战役中遗失，《会衔布告》已无案可查为由拒绝，实际是南部县并不愿意将双柏埡场一半市息分与阆中县。两县各执一词，阆中县政府直接呈文四川省政府，将上述内容转呈，并请求四川省政府下令南部县双柏埡联保主任向廷彦将双柏埡场“市息”平均半分。

1939年1月30日，四川省政府训令南部县政府：“查双柏埡场界，既经前二十九军司令部勘定。属于阆、南两县。所有该场市息，亦归两县共同负责经收、分用，自应照旧办理。”¹⁹4月30日，四川省第十一区行政督察专员公署苏光弼科长、四川省第十四区行政督察专员公署王永和科长、南部县官绅代表、阆中县官绅代表齐集双柏埡场，进行实地查勘。最终苏、王二人给出会勘意见是双柏埡场应由南阆双方共管。1939年5月10日，南部县第四区双柏埡公民张安澜等上呈四川省政府主席，认为苏、王会勘之后双柏埡划归阆中管辖这一决定是受阆中县苏、王两名官员的朦蔽：“惟查十一区出往在阆之苏光弼科长，十四区派来之王永和科长，两人不知己身所负责任应代表政府秉公处理，竟敢狼狽舞弊，颠頊僨事……苏王呈于强迫共管条件，无人承认盖章后，借整理飞地为词，估将南场双柏埡全部划归阆中管辖，詎如整理飞地，事关全省通案，不仅一县一场为然，果竟来各处一律实行，夫

县政府会衔布告》，1938年12月，民国档案22-1694，南部县档案馆藏，第192页。

18 《阆中县政府财字第541号咨》，1938年12月25日，民国档案22-1694，南部县档案馆藏，第189页、第189-190页。

19 《四川省政府财字第2303号训令》，1939年1月，民国档案22-1694，南部县档案馆藏，第177页。该场市息，亦归两县共同负责经收、分用，自应照旧办理。

复何言？”²⁰并且列举：“所有土地管辖即行政财权，始终属于南部一县主持，与阆中丝毫不相隶属。”这一理由，认为双柏埡仍归南属更为合适。双方各执一词，于是八月四川省政府下令南部县政府重新查勘双柏埡飞地情况，依据复勘实际情况再行划拨。

与此同时，阆中县、南部县双方都呈报了各自的争辩。1941年双柏埡绅耆张雨民、杜华廷等16人呈报四川省政府，认为双柏埡场在向氏父子把持之下，平民百姓不光屡被搜刮钱财，生命安全也得不到保障，匪患频生，地方社会生活贫困，希望政府下令早日将双柏埡场划归阆中县管辖。他们提出了四点理由：其一、南部县双柏埡地区四面皆系阆土包围，与南部县毫不相连，南部县本身就管理不便；其二，飞地双柏埡的存在妨碍了南、阆两县“县政推行”，且使双柏埡场居民出行来往都不方便，而且阆中县“办理两县交界地方公务，亦因飞地，极感滞碍”；其三，为争夺双柏埡场管辖权和市息征收权，南、阆两县争夺三十余年，两县人民经常冲突甚至械斗，使得两县人民生命、财产牺牲不少；其四，20世纪30年代，双柏埡地区向廷彦父子权倾一时，世代把持地方，取得了对双柏埡地区的实际控制权，平民百姓不光屡被搜刮钱财，生命安全也得不到保障，匪患频生，地方社会生活贫困。随后，又有南部县双柏埡绅耆呈陈情书，希望尽快划拨双柏埡予阆中县管辖：“世代把持场权，垄断市息，违令抗划飞地，窃名朦呈反对，协恳严令督饬从速划割，呈依法认真撤究，以锄土劣，而福地方事。”²¹诉南部县违令抗划飞地，并请求四川省政府督促县政府尅速划拨双柏埡予阆中。四川省政府民政厅再次指令阆中、南部两县查枣碧乡双柏埡第十三十四两保民众代表向隅——即前文上陈情书的绅耆，所陈关于南部枣碧乡双柏埡飞地划归阆中管辖一事各节是否属实。

20 南部第四区双柏埡公民代表张安澜呈：《为狼狽舞弊，顛頊債事，再恳另拣贤员，彻底查勘！来公解决一案由！》，四川省档案馆藏，民国二十八年五月十日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第2-9页。

21 南部县第四区双柏埡绅耆呈：《为世代把持场权，垄断市息，违令抗划飞地，窃名朦呈反对，协恳严令督饬从速划割，呈依法认真撤究，以锄土劣，而福地方事。》，四川省档案馆藏，民国三十年五月，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第33页。

然而1943年，南部县民众代表张时雨等的呈文使此事再次反转：“民等自应静候上明曷敢烦渎，惟查双柏埡地段历为南部所属，统治数千余年，关于人民应尽义务无不踊跃输将，迨至前清宣统二年閩人为私人权利突出妄争，随之争执层出，迭经解决属南后，于民国二十一年閩人李彭明等辄用武力，滋扰屡次发生械斗横将双场占据毆毙，南人向朝连身受重伤。”²²张时雨等称之前请划双柏埡予閩中的向隅实际上并无其人，更不知其所代表的是何人。但是直到1944年，双柏埡飞地的清理划拨问题仍未得到解决。甚至四川省民政厅1945年的文件中还能查到双方争执的过程。五月，南部县双柏埡绅者呈：“世代把持场权，垄断市息，违令抗划飞地，窃名滕呈反对，协恳严令督飭从速划割，呈依法认真撤究，以锄土劣，而福地方事。”²³控诉南部县违令抗划飞地，并请求四川省政府督促县政府速速划割双柏埡予閩中。

于是，四川省政府再令南部县政府调查此案，六月，南部县县长张逸龄呈复奉令办理此案的结果：“查澈双柏埡环境颇与与贵治兴隆场环境相同，高观寺环境颇与贵治八庙场迴龙场观音场附近地段相同而八庙场附近迴龙场附近观音场附近各地段系贵治凤鸣乡接壤……若果单独划双柏埡一段而所有飞地不照核定，段段加以通盘调整，则不但该场重演纠纷，即政府执行亦必发生事实上之困难。”²⁴他指出双柏埡可以划拨閩中，但应和閩中兴隆场互相划拨以平民议。八月，四川省政府民政厅指令南部县政府转飭十一、十四两区专署订期会同閩南两县县政府，以宽裕时间逐一查勘飞地，以资调整两员

22 南部县县政府呈：《为冒名滕请逆拂民意再恳法外变通收回成命以顺輿情而免争祸事》，四川省档案馆藏，民国三十二年一月二十日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8730，第15-18页。

23 南部县第四区双柏埡绅者呈：《为世代把持场权，垄断市息，违令抗划飞地，窃名滕呈反对，协恳严令督飭从速划割，呈依法认真撤究，以锄土劣，而福地方事。》，四川省档案馆藏，民国三十年五月，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第33页。

24 南部县县政府呈：《为呈复奉令办理调整閩南两县飞地经过及南属双柏埡环境与閩属兴隆场等环境相同相应划拨及閩中县府显有意情形拟请转飭十一十四两区专员公署共同派员订期会同閩南两县县政府以宽裕时间逐一查勘飞地以资调整而免纠纷仰祈鉴核示遵由》，四川省档案馆藏，民国三十年六月二十六日，四川省民政厅全宗，档案号：054-03-8737，第37-39页。

纠纷。不过这一案件后续档案材料散佚，能够明确的是，直到1948年²⁵，双柏垭飞地划拨案仍未有结果。

双柏垭飞地清理划拨案件中，主要争夺权力的双方是阆中县政府、阆中县人士和南部县政府、双柏垭袍界渠魁向廷彦父子，四川省政府、双柏垭当地居民也参杂其中。第一层次的权力博弈，在于南阆两县县政府和此案件中的最高级——四川省政府之间。面对南阆两县对双柏垭飞地的争执和沸腾的民意，省府不仅无法强制下令清理飞地，且因省府距双柏垭飞地距离过远，行政管理难度大，也无法在两县的呈报中判别真假，做出最终的论断。在1942年2月27日四川省政府下达民一字第6092号指令、民一字第6093号指令之前，省府一再坚持必须按照1941年3月11日省府民字第06939号指令核准划拨办法划拨包括双柏垭在内的南、阆两县间的插花飞地，然而，由于“以依照解决飞地通案”处理南部、阆中两县争夺双柏垭管辖权的种种困难和“阆中县府一再推诿”，使得南、阆两县划拨插花飞地、调整县界仍无结果。在此，省府权力实则被南阆两县政府所左右。

第二层次的权力博弈在南阆两县政府及各自所属的民众之间。南部县政府虽鞭长莫及，但已经拥有双柏垭飞地的行政管理权，通过向廷彦父子的“包商”，南部县政府可以得到部分利益，于是对双柏垭飞地划拨一事消极应对。阆中县政府则有意争取双柏垭飞地的管辖权，一方面支持阆中县民众、士绅前往双柏垭场当面“收场”，另一方面也多次呈报事件经过和民众意见给四川省政府，然而部分民众激进的手段往往酿成械斗等严重后果。这两股顽固的力量相互博弈，成为四川省阆中县飞地清理划拨过程中面临的巨大阻碍。

四、结语：飞地划拨中的争端与教训

通过前文对双柏垭飞地清理划拨一案的分析，在县界调整工作中，有三

25 《阆中县政府民字第462号公函》，1948年5月12日，民国档案346-1-17，阆中市档案馆藏，第253页。

大不同的利益主体：由四川省政府为代表的国家，由县级政府代表的基层政权，以及民众。

国家层面上看来，近现代时期国家转型，整理县界是其中重要一环。明确各省市界线是国家政治制度现代化的重要举措，不仅有利于中央政府整合基层社会，使得政府权力能够渗透基层，便于中央政府得制度、措施能够自上而下地进入基层乡村社会；还有利于改善国家行政管理和推进地方自治建设，维护国家整体的利益。然而，国家整体利益与地方团体利益、民众个人利益并非任何时候都是一致的。尤其是在长期管理混乱的飞地地区，提高了当地政府行政管理的难度、成本，因管理松懈甚至空白还酝酿着匪盗问题、禁烟问题、民众暴力冲突、飞地地区人民的归属感问题，此外，对当地经济发展的影响也不可小视，四川省飞地清理划拨最初难以进行的重要原因就是涉及了粮额税收的问题，触及部分团体的利益。在自然经济和小商品生产占优势的中国传统社会里，土地私有制度使个体私有者将自身利益视若最高等级，生产方式和散漫、封闭的生活方式，造成普通乡民涣散、守旧、“反团体”的生活态度和行为倾向，也不利于政府得统一规划和经营。

如前所述得南部、阆中两县对双柏垭场及附近地区管辖权的争夺，南、阆两县基层官吏、市息包商、普通民众对双柏垭场管辖权和双柏垭场“市息”、“场权”持续30多年的激烈争夺，使得南、阆两县人民彼此敌视，“视若仇敌，俨同冰炭”²⁶。也严重影响了当地居民的正常生活。因而，即使四川省政府于1941年3月11日明令将南部县双柏垭划归阆中县管辖，双柏垭地区的乡民仍以呈文或请愿的方式，坚持表达不愿划归阆中县的态度。这一时期大量反复出现的呈文和请愿说明当时南部县应划出区域的乡民抵制县界调整乃是具有广泛性的行为。这种反划拨行为可以从两方面来理解。

首先，民众原因多是平民因经济利益纠纷、个人私利而欺上瞒下、当地居民世居于此不愿改籍等各种情况，导致的飞地清理划拨阻滞，交接不能按时。其次，官方原因有县级政府欺瞒拒交和行政效率低下等。县级政府的欺

26 《双柏垭民众代表张时雨等人呈》，1943年1月，民国档案054-03-8730，四川省档案馆藏，第16页。

瞒行为严重影响了飞地清理拨正的效率，加剧了县与县之间的纠纷矛盾。行政效率低下最明显体现在飞地划拨指令的传达和贯彻上，每处飞地的勘查和划拨都须经保甲——县——省府层层上报至四川省政府民政厅，民政厅再指令层层下达处理。但是往返之中，一方面民政厅接收的信息不及时，下达的指令有时会与接收到的上报前后冲突，再加上耽搁日久，矛盾逐渐激化，纠纷增多，给飞地清理拨正工作带来很大的困难。

另外，省政府在处理两县或三县飞地交割纠纷时的不重视，也增加了飞地清理拨正的困难，又如双柏垭飞地案件中，南部县民众坚决抵制四川省政府将双柏垭划拨阆中县的指令。而收到民众或陈情、或激烈的抗议之后，四川省政府并未重新审视有关县界调整法令的合理性，只是指责士绅、人民既“不明调整县界意义”，又“狃于积习”，因而“不愿划拨”。对此，省府一再催促各专署、县府限期划拨完竣，并令饬各专员、县长“亟应剴切晓喻”当地士绅、人民，以利推行“划拨插花飞地”和“调整各县县界”。显然，四川省政府仅注重划拨结果，缺乏对基层情况的了解和对民众的关怀。乡民习惯性的历史认同、因循守旧的保守心理和个人利益的考量等因素形成一种持久、顽固的力量。这种力量在与四川省政府县界调整政策措施之间的博弈中颇占上风，致使20世纪40年代初期南、阆两县的县界调整无疾而终。

总体来说，民国时期的飞地清理拨正取得了一定成效，可以借鉴其经验，同时也有许多做得不尽不实之处，应吸充分取其教训，根据当前社会形势作出因地制宜、符合时代观点的新决策。主要表现在：其一，勘查不仔细，存在漏报、错报，浪费大量人力物力。其二，清理拨正不够彻底。其三，行政工作系统效率低，飞地治理拖沓。民国二十四年，中央政府势力真正深入四川，但政局松散，四川乡村社会行政管理执行力严重不足。其四，应重视微型飞地的清理拨正，通过上下结合的治理模式的进行治理。根据前文所述，以阆中县为代表的四川省内飞地多为微型飞地，面积狭小，这也导致了飞地所存在的地方往往是村界、寨界等基础界线处，甚至小至某户某块地的归属和划分，这也是真正难解决的飞地问题。

从自上而下到自下而上，都有其合理之处，但是也都有其局限。从上至

下，可以通过政府的监督，有效的调动起每一层级，使人员分配、资源分配合理进行，发挥出最大效力。自下而上，将眼光放至基层地区，不仅可以更为精确的核定界线，更添历史地理学研究的人文关怀。任何工作的开展都不能脱离群众，飞地的治理过程中，民众的积极参与体现了基层民众民主意识和参政意识，虽然大部分民众仅着眼于维护自身利益，但是在民国时期，民主意识酝酿之初，基层民众开始表达自己的利益诉求，也是近代社会进步发展的表现。所以采取上下结合的模式，才能既发挥政府主观能动性，又调动群众的积极性，上下一体，飞地治理得到真正的开展和完成。