

民国北京政府时期镇守使制研究

冯巧霞

(河南大学 历史文化学院 河南 开封 475000)

摘要:镇守使是民国北京政府为笼络地方实力军阀和绥靖地方而设立的一种临时军政职官,镇守使署一般设立于边疆和重要城市,通常由所在地握有兵权的陆军旅长、混成旅长或师长充任最高军事长官,执掌辖区内军政事务,部分兼管民政与外交。虽然镇守使为维护社会治安和稳定社会秩序等起了一定的积极作用,但其消极作用却更为突出,加剧了军阀纷争和社会动荡。1920年代,废镇守使呼声不断,尤其是国民革命军北伐后,各地镇守使相继废除。

关键词:民国北京政府时期;镇守使;政治制度;军阀割据

中图分类号: K258; K261 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-605X(2020)05-0071-09

民国北京政府之初的“官制之中,本无所谓镇守使之一物”^①,它是民国北京政府设立的一种临时性军政机构,主要目的是为了笼络地方有实力的军阀并用以绥靖地方。该时期,尚有一些类似的军政职官,如巡阅使、都督、护军使等。目前,学术界关于该时期巡阅使、督军等的研究较为成熟,而关于镇守使的研究仅局限于一二个案^②,缺乏整体宏观认知。鉴于此,本文依托档案汇编、报刊、回忆录等史料,拟对该时期镇守使的设置与演变、使署建制、镇守使职权以及镇守使在该时期地方政局中的影响等方面进行全面、系统地探讨。

一、北京政府时期镇守使的设置与演变

民初,各省设都督府作为一省军政总枢,在特别区域或次要省份设护军使署,在都督与护军使之下的各省重镇设镇守使署。镇守使为民初新设的军政制度,中国以往并未有此官制,故段祺瑞曾声称,“军兴以来,所在不靖地方,业已奉令任命镇守使,筹办一切事宜,惟此项机关乃系一时权宜之计,并无成法可考”。^③有学者认为,镇守使本质上“与清代总兵相仿,设于重要区域,以绥靖地方”^④,如“浙省界江海之间,北连苏皖,南控闽粤,地形交错,土客杂处”,清政府于军事上“重要之地区,不得不

①一蝶《全国镇守使存废问题与宁台镇守使移驻问题》,《宁波周报》1924年第1卷第16期。

②关于民国北京政府时期镇守使研究,可参见陈长河《北洋政府的镇守使制与江苏各地镇守使》,《档案与史学》1996年第6期;张建军《民国北京政府时期察哈尔、热河境内镇守使沿革述论》,《内蒙古社会科学》2011年第1期;裴儒弟《民国时期川边镇守使的治边活动》,《中国边疆史地研究》2017年第2期;王涛《冯玉祥任职常德镇守使辨正》,《江海学刊》2006年第3期,等。

③《政府对于南省善后之种种》,《大公报》1913年9月8日,第2版。

④钱端升等《民国政制史》下,上海人民出版社2008年版,第427页。

分驻军队”设立总兵，“扼山海之要冲”。民国成立后，浙江都督将本省各要地，如温台、宁绍等处，“各分划管区，派驻重兵，扼守地方，赖以治安”，并相继“设镇守使”。^① 追寻镇守使制的渊源，则大体与清之总兵相若，但因时代背景变化，二者又有所差异。

民国肇建的一两年间，中央于国内重要地方，或因所在省份军政长官请求，或因环境需要，先后设置镇守使。二次革命以前，北京政府所设镇守使仅少数几个，如九江镇守使、多伦镇守使等。二次革命爆发后，北京政府开始广设镇守使，其原因主要有以下几个方面。其一，笼络在前线带兵打仗的军事长官，镇压二次革命。1913 年，国民党发起二次革命，袁世凯授予其部下的师旅长以部分地域作为辖区，一方面对军事长官起到了安抚和拉拢的作用，另一方面，又调动了其作战的积极性，达到镇压二次革命的目的。其二，以镇守使分都督之权，加强中央集权。袁世凯以“各都督兵权太重，必有尾大不掉之虞，故不得已而分设，各缺使之直隶中央，以为集权之预备”，且“今苏皖赣粤诸省，乱事略定”，于克复地方，“分设镇守使以专辖之，其官制略与都督府同”，进而把都督军权拆解。^② 其三，处理军事善后事宜，镇抚地方。镇压二次革命后，各地方都督以“各地善后尤为重要，拟在各省紧要地方分设镇守使各一员，以资镇慑”。^③ 时为代理国务总理的段祺瑞赞同此提议，决议俟乱平之后，在各省重要地点均设镇守使。时人亦有预测，“将来之镇守使愈多”^④，果然，二次革命被镇压后，镇守使在短期内如雨后春笋般在各省纷纷设立。

镇守使设置之初，其组织无统一的规定，各地镇守使署组织紊乱不齐。北京政府镇压二次革命后，陆军总长段祺瑞提出，“现拟暂订简章若干条内容……作为镇守使署条例”。^⑤ 1913 年 9 月 5 日，北京政府陆军部颁布《镇守使署暂行条例》^⑥，各镇守使署的组织开始有了划一的规定，该项官制也逐渐走向制度化。镇守使署是北京政府设置的临时性军政机关，随设随撤。镇守使的设置与裁废“权在中央”，所在省份军政长官，“如以某地有设置必要时，可呈请中央行之。至中央之允准与否，则视实地之需要而定。新镇守使呈准设置以后，由陆军部核定等级，呈准通行”。^⑦ 该时期的镇守使计分繁、中、简三等，1914 年，北京政府“于各省紧要地方添设镇守使不下数十缺”^⑧，其中，繁缺有多防（又称多伦）、上海、川边、福建、伊犁镇守使；中缺有烟台、赤峰、林西、苏州、大通芜湖、重庆、长岳、广惠、晋南镇守使；简缺有汉口、天津、荆州、江宁、镇江、冀南、苏榆、兖州、曹州、南阳、松江、皖北、常澧、湘南、赣北、赣南镇守使。^⑨ 经过几年的发展，镇守使制度得到进一步完善，到 1917 年，各镇守使数目已较 1914 年增加一倍，全国共计 62 个镇守使。各省情况不同，设立镇守使的数目亦不尽相同，一般的省份设 3 到 4 个；设置较多者，如广东达 7 个；少者只设了 1 个，如新疆、安徽等；还有未设镇守使的省份，如西藏等。

1917 年后，镇守使的裁设进入相对稳定时期。该时期镇守使的设置仅有小幅变动，主要有以下四种情形：其一，部分镇守使建制被取消。如 1917 年 10 月，张作霖致电北京政府“现在二十九师既经编制成立，师部常驻洮南蒙边一带，足资控制，洮辽镇守使一缺，迹类骈枝，无存在之必要，应请明令裁撤，以一事权，而节经费”。^⑩ 其二，个别镇守使裁而复立。如 1920 年 9 月，山东省“裁撤济南镇守使

① 《设立镇守使之原因》，《兵事杂志》1914 年第 6 期。

② 《对于军事统一之疑问》，《大公报》1913 年 9 月 10 日，第 2 版。

③ 《政府对于南方救乱之计划》，《大公报》1913 年 8 月 11 日，第 2 版。

④ 《国内要电：将来之镇守使愈多》，《协和报》1913 年第 3 卷第 44 期。

⑤ 《政府对于南省善后之种种》，《大公报》1913 年 9 月 8 日，第 2 版。

⑥ 《陆军部关于拟订镇守使署暂行条例呈》，中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编·军事（一）》，江苏人民出版社 1981 年版，第 813 页。

⑦ 钱端升等《民国政制史》下，第 428 页。

⑧ 《预备添设镇守使之电询》，《大公报》1914 年 1 月 11 日，第 3 版。

⑨ 《特派军官一览表》，《大公报》1914 年 2 月 21 日，第 13 版。

⑩ 《张作霖请裁撤洮辽镇守使密电》，《张作霖书信文电集》上册，万卷出版公司 2013 年版，第 234 页。

缺”^① 1922年5月,代理部务陆军次长金绍曾“呈请复设济南镇守使缺”,国务院批复“准如所拟办理”。^② 其三,北京政府又因地制宜而增设了部分镇守使。如1919年湖南督军兼省长张敬尧致电北京政府,“查湘东幅员辽阔,地处冲繁(要),非设镇守使一缺,不足以资镇摄,非得威望素著之员,不能信任”,请“简放该副司令陈德修为镇守使”。^③ 1921年,陆军总长蔡成勋鉴于豫西地理重要且匪患不断,为了镇抚地方,“呈请添设豫西镇守使并简员任命”,河南自此形成四镇守使并立的格局。^④ 1924年,福建泉州、兴化和永春等处“非设有镇守使,不足以资镇慑”,1925年8月,北京政府批准设兴泉永镇守使,并“任命孔昭同为福建兴泉永镇守使”。^⑤ 其四,个别镇守使更改了名称,如1916年“多伦镇守使请改为察东镇守使”。^⑥ 1924年5月,河南“归德镇守使改为豫东镇守使”,8月,“南阳镇守使改为豫南镇守使”。^⑦ 自1917年后,镇守使数量或增或减,或废而复设,或更改名称,但镇守使整体状况较为稳定。

镇守使是北京政府为了笼络地方有实力的军阀及镇抚地方而设立,故镇守使署设置的地区大都在边疆和重要城市。其一,边疆地区。这类镇守使有助于巩固边防,捍卫国家主权。如奉天“洮辽镇守使一缺,当设立之始,原以控扼蒙边,藉资镇慑”。^⑧ 又如“吉林省西连内蒙,东邻朝鲜,北接俄罗斯,实为边防最吃重之要地”,为巩固边防,吉林省新添设吉长、延浑、宁阿兰三镇守使。^⑨ 其二,内地交通、军事要地。这类镇守使较多,其有利于维护地方治安。如直隶督军曹錕认为“宣化形势扼要,毗连蒙疆,屏障京师”^⑩,且“蒙匪不靖”,“兹为巩固直隶防省起见,拟请在宣化地方,添设口北镇守使一缺”。^⑪ 又如湖州临近太湖,“素为梟匪出没之所”,自沪杭通车后,“其地位之冲要,实倍蓰于曩昔”,台州地区,“地形险杂,民风强悍,濒海临山,素苦盗匪”。鉴于此,北京政府“以旧嘉湖二府为一区,旧台属为一区,各设一镇守使,以资控御,而消隐患”。^⑫ 其三,经济要地。政府以松江水陆要区为商业重镇,“虽上海已设镇守使,淞沪比邻,不难兼顾,惟现在伏莽未靖,深恐鞭长莫及,现在杨师长(杨善德)部兵正驻松江一带,故特畀以此任,以专责成”。^⑬

依照1914年3月陆军部《呈准镇守使薪公数目表》,镇守使计分繁、中、简三等,“各镇守使之繁为简,则视各该使所镇地方之重要与否定之。等第既定之后,如因环境变更,亦可呈请更改”。^⑭ 如黑龙江督军孙烈臣称,“黑河据省千有余里,据江津之要,当中外之冲,防务之重,交涉之繁,较之呼伦、贝尔尤甚。现俄人设立阿穆尔省城于对岸,省长居之,国际交涉,尤重对体”,拟请“将黑河镇守使缺改为繁缺,以崇体制,而资控御”。^⑮ 镇守使除了由简缺升中缺,由中缺升繁缺,还有一种特殊案例,即由镇守使改护军使。如1915年,上海镇守使郑汝成遇刺身亡后,次日,北京政府即任命松江镇守使杨

①《裁撤济南镇守使缺》,《东方杂志》1920年第17卷第19期。

②《大总统准复设济南镇守使指令》,《政府公报》1922年第2224期。

③《张敬尧请设湘东镇守使缺并以陈德修为镇守使密电》,中国第二历史档案馆、云南省档案馆合编《护法运动》档案出版社1993年版,第868页。

④《呈请添设豫西镇守使并简员任命由》,《政府公报》1921年第2011期。

⑤《呈请设置福建兴泉永镇守使员缺并简员充任由》,《政府公报》1925年第3360期。

⑥《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第901页。

⑦《大总统准将归德镇守使改为豫东镇守使令》《大总统准将南阳镇守使改为豫南镇守使令》,《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第836—837页。

⑧《张作霖请裁撤洮辽镇守使密电》,《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第822页。

⑨《吉林添设镇守使之原因》,《申报》1915年8月14日,第6版。

⑩《陆军总长段祺瑞呈大总统请添设口北镇守使一缺文》,《政府公报》1917年第618期。

⑪《添设口北镇守使之由来》,《申报》1917年10月14日,第7版。

⑫《本省要闻:设立镇守使之原因》,《兵事杂志》1914年第6期。

⑬《添设松江镇守使原因》,《申报》1913年9月20日,第7版。

⑭钱端升等《民国政制史》下,第428页。

⑮《呈请将黑河镇守使改为繁缺由》,《政府公报》1920年第1686期。

善德“暂行兼署上海镇守使”。^① 1915 年 11 月 18 日,上海、松江镇守使两员缺,“即行裁撤”^②,民国北京政府因上海华洋杂处,“治安攸关,尤为重要,特设松沪护军使以镇摄之”。^③ 又如 1914 年 7 月 18 日,北京政府任命原福建镇守使“李厚基为福建护军使”^④,其“位与苏督相埒”。^⑤

镇守使的管辖区域一般为十余县,如赣西镇守使“共辖赣西宁岗、莲花、永新、宜春、萍乡、万载、分宜、铜鼓、宜丰、新余、峡江、安福、清江等 13 个县”。^⑥ 少的有几县,如甘肃凉州镇守使辖区包括武威、永昌、民勤、古浪、永登五县。多者甚至达二三十个县不等,如福建镇守使李厚基主掌一省军政,管辖福建三四十个县域,权力与督军相等。

国民党向来主张实行省县两级制,反对设立镇守使、道尹等职官。1924 年,由孙中山起草,并经过国民党全国代表大会审议通过《国民政府建国大纲》,其中明确规定“县为自治之单位,省立于中央与县之间,以收联络之效”^⑦,取消了北京政府介于省县之间的地方机构。1926 年,国民革命军北伐,国民军所到之处,镇守使大多离职。如 1926 年 8 月赣西镇守使,“唐(福山)师与革命军接仗失败,退守萍乡老关一线,革命军占领醴陵”,“镇守使署的北洋军个个提心吊胆,风声鹤泪,草木皆兵”,“不久即偷偷地向东撤退一空。9 月 6 日,国民革命军一枪未放,进驻萍乡”^⑧,赣西镇守使建制被国民革命军取消。国民革命军所占领之地,镇守使相继取消。尽管如此,该时期的北京政府还在零星地增设镇守使,如 1927 年 11 月,军事部提议,“查绥西一带,毗连蒙、甘,关系边防,至为重要,非设专员镇抚,不足以策治安。拟于包头地方增设绥西镇守使一缺,以固边陲”,并请任命陆军第 30 师师长“满泰为绥西镇守使”,国务总理潘复、军事总长何丰林“准如所拟办理”。^⑨ 国民政府定都南京后,毅然在全国废除镇守使,但这也是经历了一个艰辛的过程,部分镇守使直至 1930 年左右才得以废除。其中,东北地区的镇守使废除最晚,1931 年,“东北当局为实行新军制计,通飭各省区,将镇守使一律裁撤改为警备司令”。^⑩ 至此,北京政府设立的镇守使这一临时军政机构最终消亡。

二、镇守使署机制、镇守使职权及薪金

镇守使设于省内各重要地区,是地区性的军政长官,一般由军队的旅长、混成旅长、师长等充任。镇守使主要负责地方绥靖之责,执掌辖区内军政事务,“有保护管辖境内治安之责,是镇守使即为该管辖境内之军事行政长官,职位既尊,权责尤重。所有该管辖境内之游击队及警备队、文武各官,镇守使均得有指挥之权”^⑪,并在一定程度上兼管民政与外交等事务。各地情况不同,各镇守使职权各有侧重,镇守使署编制亦不尽相同。至于待遇,亦因充任者官阶不同,或是因镇守使的繁简缺不同,而互有出入。

(一) 镇守使署机制

1913 年 9 月,北京政府陆军部颁布的《镇守使署暂行条例》规定,镇守使署设镇守使一人,“以将官充之,由大总统简任”^⑫,为使署的最高长官,主掌辖区军政事务。镇守副使有由陆军军官兼任者,有为专任者,由大总统简任。《镇守使署暂行条例》中并无关于镇守副使的明文规定,且当时各镇守使署建制中副使一职的设置亦属少见,但也有部分设置镇守副使的,如多伦镇守使署正使之下,“不

① 《上海镇守使郑汝成遇害》、《任命杨善德暂行兼署上海镇守使事》,《东方杂志》1915 年第 12 卷第 12 期。

② 《大总统着裁撤上海松江镇守使申令》,《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第 842 页。

③ 《浙闻纪要》,《大公报》1920 年 7 月 10 日,第 3 版。

④ 中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第 857 页。

⑤ 《江浙当局之时局谈话》,《大公报》1924 年 1 月 23 日,第 2 版。

⑥⑧ 《萍乡文史资料》第 12 辑,政协萍乡市文史资料研究委员会 1990 年自印本,第 14、16 页。

⑦ 《国民政府建国大纲》,《孙中山全集》第 9 卷,中华书局 2011 年版,第 128 页。

⑨ 《关于增设绥西镇守使署并以满泰充镇守使提令》,《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第 901 页。

⑩ 《东北裁撤镇守使》,《申报》1931 年 5 月 11 日,第 6 版。

⑪ 《镇守使统辖文武权》,《兵事杂志》1914 年第 7 期。

⑫ 《陆军部呈拟订镇守使署暂行条例请鉴核示遵文并批》,《政府公报分类汇编》1915 年第 11 期。

但设有镇守副使,且有副使机关部,另支经费,以为镇守副使办公之处”^①,多伦镇守使设于1912年11月,察哈尔副都统傅良佐被任命为多伦镇守使,1913年12月,增设多伦镇守副使一职,“任命乔建才为多伦镇守副使”^②,1917年,北京政府将多伦镇守副使改为察西镇守使,“任命乔建才为察西镇守使”^③,驻节丰镇,负责绥西军务和地方治安。除多防镇守使之外,湘西、常澧等亦设有镇守副使。

在镇守使与副使之下,使署内一般还设有参谋、副官、军需、军法、军医等。《镇守使署暂行条例》规定,镇守使署设“参谋官一员至三员,副官一员至三员,军需官一员,军医官一员,法官一员,书记二员”。^④军需官、军医官、法官承镇守使命令及参谋长指导,分别办理军需、医务卫生及军法事宜。地位特殊的使署,“则亦不无超额设置者,如福建、上海镇守使署”。^⑤参谋长“由参谋本部荐任,其余概由部(陆军部)委任”^⑥,如“参谋本部呈请任命李炜章为嘉湖镇守使署参谋长,吴钟镛为台州镇守使署参谋长”,陆军部“照准”^⑦,参谋长“辅佐镇守使监督全署人员并参赞一切事宜”^⑧,如湖南镇守使行署“参谋长一席极关重要,如节使请假,得以参谋长代行职权”。^⑨参谋承参谋长之命令办理一切计划并人事、教育事宜,副官承镇守使命令及参谋长指导办理一切军务事宜。书记承上官之命办理文牍事宜,此外,还可根据需要聘请一定数量的雇员。

全国各地所设镇守使署编制大同小异,基本依照北京政府所颁布的《镇守使署暂行条例》规定而设,但因实地需要,可略有不同。各镇守使署机构设置符合北京政府所要求的“对于军事取统一主义”的原则。^⑩

(二) 镇守使职权与任期

镇守使通常由所在地握有兵权的陆军旅长、师长充任,尤其出任镇守使者多为旅长,如1915年吉林新添吉长、延浑、宁阿兰三镇守使,“所任之高凤城、徐世扬、裴其勋现均充该省各混成旅旅长”;^⑪1922年,“奉张近以大局多故,三省防务加紧之际,各处镇守使防患保安,职责重要”,“现在三省各镇守使,都系旅长兼充”。^⑫又如,江浙战争前夕,江苏省江宁、苏常等六处镇守使署,“其时均由旅长兼之”。^⑬当然,也有部分镇守使以师长出任,或者以其他武职身份出任,如1917年1月,北京政府任命方本仁为赣西镇守使,而当时方本仁为江西督军署少将参谋长。

镇守使的职权包含军事指挥权,兼管部分民政与外交权。第一,统率与调遣辖区军队权,这是镇守使最重要的权力。镇守使多系现任统率陆军之师旅长兼任,因此,其所统辖者亦多为其所领军队,至于非现任陆军统率而充任镇守使者,一般对区内驻军亦有调遣之权。镇守使对辖区的军事指挥包括该地军队和警察。其一,指挥辖区陆军之权限。如江北镇守使张勋,“一有下戒严令之权;二有监督指挥区内陆军之行政权;三有调用区内各省军队之权;四有委任撤消及惩罚区内军官之权”。^⑭其二,调用辖区警察权。1916年《浙江省属镇守使调遣辖境内水陆军警暂行章程》规定,“凡属浙江之陆军暨警备队水陆警察杂项军队驻在镇守使辖境内者,该驻地镇守使即有直接命令指挥之权”,军警如有不服命令及奉行不力时,“镇守使得按其情节轻重分别呈请督军或咨省长予以撤任或惩戒之处

①⑤钱端升等《民国政制史》下,第428页。

②《中华民国史事纪要(初稿)》,中华民国二年(七月至十二月),台北“国史馆”1971年版,第705页。

③段祺瑞、梁启超、刘冠雄等《任命乔建才为察西镇守使此令》,《政府公报》1917年第601期。

④⑧《陆军部订定镇守使署条例》,《申报》1913年9月13日,第12版。

⑥《陆军部呈拟订镇守使署暂行条例请鉴核示遵文并批》,《政府公报分类汇编》,1915年第11期。

⑦《将军行署飭: 飭嘉湖、台州镇守使署奉令李炜章、吴钟镛为嘉湖、台州镇守使署参谋长由》,《浙江公报》1914年第915期。

⑨《湖南长宝镇守使署之组织忙》,《大公报》1917年2月10日,第6版。

⑩《交谕军事处制定镇守使署编制法应注意之点》,《袁世凯全集》第25卷,河南大学出版社2013年版,第448页。

⑪《吉林添设镇守使之原因》,《申报》1915年8月14日,第6版。

⑫《东省军队改编后之布防情形》,《大公报》1922年6月28日,第6版。

⑬《孙传芳裁撤镇守使》,《兴华》1926年第23卷第4期。

⑭《江北镇守使之权限》,《大公报》1912年4月8日,第2版。

行”。^① 战时镇守使调动军队主要在于执行作战任务,平时调动军队或警察主要在于维持地方治安。

第二,镇守使兼管民政。镇守使除了本身主管军政事务,还兼管民政,如川边、察东、晋西等镇守使。1913年,熊希龄内阁规划全国行政区域时,对于热河、察哈尔、绥远、川边四地的区域小于省而大于道,且尚有少数民族杂居境内,若建立为省,则条件不够,最终决定将这四个地方建为四个特别行政区,每个区设置镇守使一员,军民两管,镇绥地方。1916年,田中玉致电北京政府,“兹查有陆军少将唐启尧,办理军事多年,富有经验,且曾任边疆道缺,对于民事亦有研究,于察东镇守使一缺,兼理军民两政,最为相宜”^②。北京政府准其所请。镇守使署有兼管民政及其他事务的,可以酌量添设人员,但必须报部核准,只是各镇守使,极少设此类人员,其中山西省最为典型。晋西镇守使署官员,“分为军事、民事两种。军职参谋长一员、参谋二员、副官长一员、副官二员、法官一员、书记二员,民职秘书一员、第一科长一员、科员三员、第二科长一员、科员三员”。^③ 镇守使兼管民政多是由于辖区实际需要,而部分省份甚至出现了军事强权之下民事无力的情况,如甘肃省“各镇守使割据一方,兼管民政,省长无如之何。凡此奇异情形,酝酿已久,中央政府处于不闻不问之列,可谓咄咄怪事”,陇南镇守使孔繁锦,其“所辖各县,完全属于孔氏”。^④

第三,兼管部分对外交涉事务。因地方情形不同,镇守使亦有兼管“外交者”^⑤,这主要为任职边疆和临近租界的镇守使所具有的特权,一般内地多数镇守使并无外交权。其一,设有租界的地方。如“上海军事、外交均由郑镇守使(郑汝成)办理”^⑥。1914年,“法人要求推放上海西门外带租界,业由郑镇守使查得前清沪道办理续放法界原案订定西门外地方永远不再放为租界,载明合约在案,现既违约,欲在该处再放租界,自宜拒绝,以符前案”。^⑦ 其二,设在边疆地区的镇守使。如1919年在伊犁镇守使辖境内,有俄领招集俄属“数百人,日加操练”,“倘我国军队阻止不准入境,势必先与我军开衅,是因俄领一人任意妄为破坏伊犁之边局,实为失算”,“俄领所招募之人,不过一种无业之流民,希图一时口食耳,有何程度可言!在俄领之用意,亦不过欲藉此张大其假势力,殊不知于事实上毫无救济,适足以召目前莫大之实祸,而反遗我国地方人民之忧虑”,“惟有仰恳督帅速令镇守使本管道尹双方与俄领交涉,以兵力先行解散逃民以维边局”。^⑧ 虽然部分镇守使兼管辖区民政、外交等职权,但战时指挥军队作战与平时维持地方治安的军事权依旧为其主要职权。

名义上,镇守使须由中央任命,实际上,军阀派系的军事胜负决定了依附于各派系之镇守使的去留,镇守使之任期亦随着军阀势力变更而变动。以赣西镇守使为例,1915年到1926年,马克耀、方本仁、萧安国、岳兆麟、李鸿程、唐福山等先后任赣西镇守使。赣西镇守使任职长者达5年,短者不足1年,皆因地方督军势力的变化而更动。又如多伦(后改称察东)镇守使,1912—1927年间,先后担任过多伦(察东)镇守使的官员即高达11人,各镇守使任期均不长,最短者仅有2个月,最长者也不过3年多。军事变动频繁的民国北京政府时期,不仅中央对于镇守使之任命徒具形式,而且各镇守使去留随着军阀派系之间的博弈以及都督任职人员的变换而变换,任期不仅短,而且极不稳定,这也充分体现出民国北京政府时期地方割据的时代特征。

(三) 镇守使薪俸

镇守使设置之初,北京政府并未颁行镇守使薪金条例,“关于各镇守使薪公各案,有呈请规定者,有拟定数目报部备案者,办法分歧,数目不一,亟应通盘筹计,明定数目,以期一律按陆军官佐俸给”,所有镇守使及镇守副使薪水,“除上海镇守使郑汝成系海军官阶,每月支给八百元在案,拟暂仍其

① 《浙江省属镇守使调遣辖境内水陆军警暂行章程》,《浙江警务丛报》1917年第1期。

② 《中华民国史档案资料汇编·军事(一)》,第901页。

③ 《晋西镇守使署之组织》,《大同报》1914年第20卷第23期。

④ 《四分五裂之甘省政局》,《大公报》1922年7月9日,第6版。

⑤ 钱端升等《民国政制史》下,第429页。

⑥ 《本厅法令:通现在郑汝成上将已任为上海镇守使文》,《警务丛报》1913年第2卷第27期。

⑦ 《镇守使参与推广租界事三志》,《申报》1914年2月19日,第10版。

⑧ 《俄领招兵扰扰之警报》,《大公报》1919年5月3日,第6版。

旧”福建镇守使缺，“现该省都督已裁，管辖区域较广”，“亦拟每月支給八百元”。1914年3月5日，国务总理孙宝琦、陆军总长周自齐谨将核定《各镇守使薪公数目缮单》呈交袁世凯，各省镇守使“分为繁中简三种，酌定数目”。^①镇守副使的待遇，“亦因充任者官阶不同而互有出入，其数额则与镇守使相若”^②，镇守使及镇守副使“以中将充任者，每月支給五百元；镇守使及镇守副使以少将充任者，每月支給四百元；如原有底缺兼充镇守使者不支薪水”^③，该提案得到袁世凯的批准。一般而言，各镇守使每月公费据其缺位之繁、中、简而定，1914年时，上海、川边、多防等镇守使“均繁缺，每月支給公费洋六百元”，烟台、赤峰等镇守使“皆中缺，每月支給公费洋五百元”，汉口、天津等镇守使“均简缺，每月支給公费洋四百元”。^④

镇守使之月俸在当时居于何种情况，须进行对比分析。其一，跟与镇守使级别平行的民政官员道尹薪俸之比较。北京政府于1914年公布的《各省暨各特别区域所属道尹公署经费表》规定，一、二、三道尹公署之道尹月俸为700元、600元、400元。^⑤镇守使月俸为400元、500元、600元，略低于道尹月俸。其二，与中央官员薪俸之比较。国务院总理“月薪1500元”，内阁部长“月薪1000元”，副部长、司局长等简任官“月薪400—600元”，处级荐任官“月薪200—360元”，科级委任官“月薪50—160元”。^⑥其三，与地方官员月俸之比较。1913年，地方督军、民政长月薪800元，知事月薪300元。^⑦可见，镇守使月俸次于地方省级长官，高于地方县行政长官，与中央副部长、司局长等简任官月俸相仿，在当时收入相当可观。

三、北洋政局中的镇守使

北京政府时期，地方实行省、道、县三级制，省长为一省之民政长官，“自道尹以至各村地保，理应悉归节制”。事实上，该时期还有一层军政体系，即巡阅使、督军（护军使）、镇守使。该时期，民政官员常处于弱势地位，“自督军制兴，滥用威权，干涉政治，囊括赋税，变更官吏，有利于私者，弊政必留，有害于私者，善政必阻，省长皆其琐娅”。^⑧“各省之有省长，备位而已。即有省长，亦不过为督军之傀儡。且各省中多有以督军而兼省长者，一切行政大权，悉在督军掌握中，故督军者，乃各省之真正主人翁”。^⑨1913年1月8日北京政府公布的《现行都督府组织令》明确规定，各省陆军由都督节制，特别区域或次要之省份特设临时性质的护军使署。护军使分作两种，其一，“凡现无都督省分之护军使，应直隶于中央，有节制全省军队之权”，“其职权参照都督府组织令办理”，其人员以都督府之三分之二为最大限，实际上就是权限稍小的“都督”；其二，“现有都督省分之护军使，有节制该管区内军队之全权，但仍应随时商承都督并呈报中央核办”。^⑩镇守使其下级机关，直接受命于都督与护军使，管辖区域内军政事务。

北京政府为了防止镇守使干涉道署的民政权，特“把各省的道尹和镇守使分开驻地”^⑪，如豫东道尹驻开封，镇守使驻归德（今商丘）；豫西道尹驻洛阳，镇守使驻陕州；豫北道尹驻汲县，镇守使驻沁阳；豫南道尹驻信阳，镇守使驻南阳，但仍然杜绝不了军人干政的事端。如1914—1924年的川边，“道尹与镇守使之间，并非立于平等地位；而隶属于镇守使。一切川边地方政务”，均由镇守使“督饬办理”。^⑫镇守使的任务主要是边防、绥靖、治安等军事活动，行政上可以保荐及建议撤免县知事，总揽所

①③《陆军总长呈核定各镇守使薪公数目缮单请核文并批》，《政府公报分类汇编》1915年第11期。

②⑫钱端升等《民国政制史》下，第428、473页。

④《各省镇守使一览表》，《善导报》1914年第13期，第38页。

⑤《各省暨各特别区域所属道尹公署经费表》，《内务公报》1914年第12期。

⑥商务印书馆编译所编《最新编订民国法令大全》，商务印书馆1924年版，第127页。

⑦《财政部通布公决各省公署官俸及办公经费》，《东方杂志》1913年第10卷第5期。

⑧《黄陂主张先废督后复职之鱼电》，《大公报》1922年6月7日，第3版。

⑨《中国现状概论（三）各省之跋扈》，《大公报》1923年4月12日，第2版。

⑩《中华民国史档案资料汇编·军事（一）》，第808—809页。

⑪毛德富主编《河南文史资料大系政治卷》第2卷，中州古籍出版社2014年版，第902页。

辖各县军政大权,甚至干涉民政权。

北京政府时期,镇守使制在历史时局中所起到的作用多为反面。镇守使署通常都由所在地握有兵权的陆军师长、旅长兼任。他们利用这种机构不仅可以称霸一方,甚至可以干预省府与中央政府。第一,镇守使割据地方,鱼肉人民。北京政府时期,地方兵祸不绝,“独我国积贫,甲于世界,兵额之众,竟骇听闻”。^①为了维持武力,镇守使不断增兵,“增兵必增饷,正供之派不足,又复横征暴敛,总其名曰百货厘金。吾民脂髓,剥削尽矣”。^②宁波人曾就镇守使驻地问题请愿,他们以镇守使署应“移驻于台州,其理由则谓就军事而言,台州之重要十倍于宁波”,实际上真实原因在于“宁波人因受镇守使驻兵本地之苦痛,而欲送之于台州,将来台州人所受之苦痛,亦将不亚于宁波人……堂堂之镇守使,且将至山穷水尽,无地栖身而止”。由此可见,无论镇守使所驻何地,都改变不了其穷兵黩武横征暴敛的丑恶面目,时人认为“镇守使之在中国,实为不祥之物,裁而去之,实是为内乱除一祸根”。^③

第二,联合抗击地方省府。各镇守使拥兵而割据自立,如陇南镇守使孔繁锦“统一师之众,驻秦州一带,故其渭川道所辖各县,完全属于孔氏”;又如西宁地区“完全属于甘边镇守使马麒,马为回人,其势力之伟大,在甘肃可首屈一指,所统军队亦在万人以上,镇守西宁,兼辖青海”;陇东镇守使为张兆钾,该区军政民政完全不为省府“所主持矣”;凉州镇守使马廷勃“即马安良之子,老马虽死,小马仍健,其势力殊未消失”。以上情况反映出“甘肃政局之四分五裂”^④,省府根本无力管辖各镇守使辖区。该时期,“军位既尊,争端遂起”,“部属离贰,各为雄长,瓜剖豆分,失势之人,又图报复,阴结仇敌,济其欲心,祸乱循环”。^⑤1927年2月6日,云南发生四镇守使(昆明镇守使龙云、蒙自镇守使胡若愚、昭通镇守使张汝翼、大理镇守使李选廷)联合倒唐继尧的“二六滇变”,唐继尧屈服,云南省政府旋即成立,唐任总裁,胡、龙、张、李等为委员。5月22日,唐继尧逝世,龙云接任云南省政府主席。镇守使掌管一定的军队,对于督军有相对独立性,形成小军阀势力范围,时常拥兵联合反对和牵制督军。新疆督军杨增新“略谓督军中央之敌,镇守使督军之敌,镇守使与督军为党,裁之而督军之党孤。镇守使与督军为敌,裁之而督军之敌去。弭全国兵祸,莫如裁督军。弭一省兵祸,莫如裁镇守使”^⑥,实际上,镇守使制加剧了地方割据与动荡。

尽管如此,在当时的特殊时局中,镇守使也起到了一定的积极作用,这就需要在看待问题时秉承一种客观辩证的态度。边疆省份的镇守使确实发挥了震慑边疆、捍卫国家主权的作用,如当时“英人为保西藏,故久已怀柔该地土夷,资以军器,使抗中国。幸西宁镇守使马麒,坐镇边陲,熟习情形,自民国十三年土夷乱后,相安至今”。^⑦内地镇守使也在一定程度上起到了维护社会治安与稳定社会秩序的作用,如剿匪、稽查烟毒等。

由于镇守使在北京政府时期起到的多为负面作用,故废除镇守使之声不绝于耳。镇守使初设之际,时人就有此种主张,“查九江镇守使一席本属暂时权宜,昔为慎重江防,目前实无建设之必要,军事不谋统一,后患何可胜言……密电取消此席”,“以收一气衔接之效”^⑧,但未被北京政府采纳。袁世凯死后,废镇守使之主张再次被掀起。1917年1月18日,副总统冯国璋复电国务总理段祺瑞,“查各省镇守使之设,原其始不过以国体初更,地方多事,即就各该处所驻带兵高级官长予以镇守崇衔俾资统摄,本属一时权宜之用”,此后,镇守使逐渐增多,“其兼充师旅各长握有实权者,屡不假此项虚名亦足以保卫阊阖”,“余则或竟手无一兵或与督军同城终于无所事事”,“所有各镇守使应否俟时局大

①《黎元洪主张先行废督裁兵然后就职电》,中国史学会等主编《北洋军阀 1912—1928》第4卷,武汉出版社1990年版,第217页。

②寿颐《川康镇守使之征敛》,《蜀评》1925年第10—11期。

③一蝶《全国镇守使存废问题与宁台镇守使移驻问题》,《宁波周报》1924年第1卷第16期。

④《四分五裂之甘省政局》,《大公报》1922年7月9日,第6版。

⑤《黄陂主张先废督后复职之鱼电》,《大公报》1922年6月7日,第3版。

⑥《杨新督又请裁镇守使》,《大公报》1921年6月28日,第6版。

⑦《往边疆去》,《大公报》1928年9月13日,第1版。

⑧《江西议会电迫取消镇守使》,《大公报》1913年4月16日,第9版。

定,一律酌予编改”。^①但是,在军阀割据的情况之下,指望军阀自废兵权无异于白日做梦。

尤其是1920年代,废巡阅使、废督、废镇守使、裁兵呼声愈来愈强。1922年,黎元洪接任总统后,即提议废督裁兵,他以“非即行废督,无以图存”,主张“立释兵柄,上至巡阅,下至护军,皆刻日解职”。^②然而,在全国一致主张废督裁兵环境下,“犹有镇守使之任命发现”。^③镇守使握有实际的军权,肯定不会自动退出历史舞台,时人颇多提议裁撤,见诸实行则以有种种之阻力,裁撤镇守使之提案终成口头禅。

结 语

北京政府时期地方军政机构层级极其复杂和混乱,不仅有巡阅使、督军、护军使、镇守使,还有各种若干省联军总司令、边防司令、筹边使、边防督办等,且各级军政机构都拥有较大的权力。该时期,各大小军阀拥兵自重,“不相统率,中央命令,不能行于各省都督,都督命令,不能行于各军长官,甚至一军之中,互分门户,各树党援”。^④北京政府镇压二次革命后,在南方各紧要区域,乱事平定后,即纷设镇守使,也就是说,创设镇守使之本旨完全在于对内,是“维持地方之暂行官,俟将来地方大定后,尚须取消”^⑤,而事实上却有逐渐增加的趋势。1926年,北伐军势如破竹,镇守使也被大规模取消建制。随着1931年东北地区镇守使的裁撤,这一制度最终走向消亡。

该时期的军政和民政机关,名义上是并立,实际上民政机关往往受军政机关的支配,处于附庸地位。镇守使标榜“余既为军人”,“任何政治问题,均非吾等军人所应干预”^⑥,实际上也如同督军一样处处干涉民政。同时,该时期军政机关长官与军队将领往往混为一体,镇守使多由所在地握有兵权的陆军师长、旅长充任,其镇守使署实质上就是地方军阀割据的政权机关,他们往往为了维护和争取自身利益,任意对抗省府和中央,或者随时宣布“独立自主”,甚至在自身势力得到稳固之后,向外扩张,超出自身管辖范围,为镇守使者皆谋护军使,为护军使者皆谋督军,为督军者皆谋巡阅使,形成军政割据的怪圈,对国家政权的稳定和政治机制的有序运转产生了不利的影响。

[本文为国家社科基金重点项目“中国近代省制研究”(19AZS011)与河南大学哲学社科创新团队项目“中国近现代国家治理”(2019CXTD003)的阶段性成果。]

作者简介:冯巧霞(1989—),女,河南濮阳人,河南大学历史文化学院博士研究生。

责任编辑:张秀玉

Study on the System of Guarding Envoys during the Period of the Beijing Government in the Republic of China

FENG Qiao-xia

(School of History and Culture ,Henan University ,Kaifeng 475000 ,China)

Abstract: The system of Guarding Envoys as a kind of temporary military official was set up by the Beijing Government of the Republic of China to cajole local warlords and appease local powers. The agencies were generally established in border areas and important cities, and the top military officers, charging military and political affairs within their respective jurisdictions, and part of the civil affairs and diplomatic affairs, were usually the army brigade commanders, the mixed bridge commanders, or army commanders. Although the Guarding Envoys played a positive role in maintaining social security and stabilizing social order, their negative role was more prominent. This system intensified warlord disputes and social unrest. In the 1920s, there were repeated calls for the abolition of the Guarding Envoys, and especially after the Northern Expedition of the National Revolutionary Army, this system was abolished successively.

Key words: the period of the Beijing Government of the Republic of China; Guarding Envoys; political systems; warlords

①《冯副总统主裁镇守使》,《申报》1917年1月18日,第6版。

②《黎元洪主张先行废督裁兵然后就职电》,中国史学会等编《北洋军阀1912—1928》第4卷,第219页。

③《上海各团体发表废督裁兵官言》,《晨报》1922年7月12日。

④《对于军事统一之疑问》,《大公报》1913年9月10日,第2版。

⑤《政府对于乱事善后之计划》,《大公报》1913年9月3日,第2版。

⑥《官邦铎表示不闻政治问题》,《申报》1914年11月14日,第9版。