



中國邊政的出路

張漢光

最近一年多來，我國邊疆，外蒙獨立，新疆動盪，西藏若即若離，內蒙迭次要求自治，東北陷於混亂，台灣復有二二八事變，幾於無日不呈風雨飄搖之況。由於問題之日趨嚴重，中央邊疆政策，邊政機構以至邊疆地方政治制度，乃爲國人討論之中心。

所謂邊疆，習慣上是就地理的意義而言，地理的邊疆，是指我國領土陸地上與他國毗鄰的地帶，但是就政治方面說，還有所謂政治的邊疆。這又包括兩點意義，第一個意義是在某些邊疆區域，有所謂盟旗土司頭人伯克政教合一的政治制度，不同於中原的省縣兩級的地方制度。第二個意義便是在某些邊疆地區，中央之推行於省縣的政令，往往不能暢行適用。邊疆的第三個意義，是所謂文化的邊疆，文化的邊疆，係指國內某些民族在語言、風俗、信仰、一切生活方式上不同於中原漢文化，漢語、農耕，無固定宗教信仰的民族，的居住地區而言。不過所謂的文化不同，「不在他的程度，而在他的種類，目不識丁老死不相往來的農夫不能代表邊疆，而傳食四方博通經典的喇嘛反而代表邊疆」，進行耕耕

農業的不是邊疆，進行粗放遊牧的才算邊疆。」邊疆既然有以上所說的三種意義，所以邊疆的範圍便非常廣泛，東北九省外蒙新疆西藏雲南廣西台灣是邊疆，熱察綏寧夏青海西康也是邊疆，甚至於甘肅四川貴州的一部份都成爲邊疆。

一 邊疆的族系與人口

邊疆的範圍既經確定，我們再看分佈在這些區域以內的民族及其支系和人數。

第一是分佈在東北的通古斯民族，人口總數約在二十萬上下，有南北兩支，南支有滿洲，赫哲，索倫，達胡爾等，北支有鄂倫春，畢喇爾等。滿洲人大部份在東北，一部份在新疆的伊犁塔城等地，赫哲人大部在東北，達胡爾在嫩江流域，索倫分散在呼倫貝爾及新疆的塔城伊犁，鄂倫春居於興安嶺的北部山中，錫伯人現居伊犁河南。在東北的滿洲，赫哲都已漢化，索倫，達胡爾亦漸漢化。在伊犁塔城兩地的滿洲人，尙操滿語，

錫伯人亦使用其原有文字，新疆的索倫語言同於滿洲，而音近於蒙古。

第二是分佈在北方的蒙古族，人口總數約二百餘萬人，就他們的分佈與方言，可分爲喀爾喀東蒙古，察哈爾南蒙古，布利亞特北蒙古，額魯特西蒙古。（一）喀爾喀居於外蒙古高原，東至黑江呼倫貝爾界，南至瀚海，西至阿爾泰科布多界，北至蘇俄邊界，車臣汗居於克魯倫河流域，土謝圖汗散居於色楞格河與土拉河間，三音諾顏汗放牧於杭愛山之陽，扎薩克圖汗放牧於阿爾泰山麓。全體信仰喇嘛教，操蒙文，現爲獨立共和國。（二）察哈爾居住於長城以北，瀚海以南，西起賀蘭山，東迄興安嶺東麓。內蒙計分六盟，自東而西，折里木，卓索圖，昭烏達，錫林郭勒爲東四盟，烏蘭察布伊克昭爲西二盟，此外尚有察哈爾土默特二部，現多已漢化，人口近百萬，爲蒙族中人數最多者。（三）布利特在我國境內的居於黑龍江呼倫高原，有陳巴爾虎，新巴爾虎，布利亞特等支系，陳巴爾虎在海拉河以北，新巴爾虎環呼倫池與大爾湖而居，信仰喇嘛教，亦信薩滿教。（四）額魯特人散佈極廣，北起西伯利亞，南至西藏，東起黃河上游，西至窩瓦河流域，分爲六支，曰額魯特，和碩特，杜爾伯特，土爾扈特，綽羅斯，輝特。額魯特分居於河套以西，外蒙古，三音諾顏部，科布多，河西以及黑龍江省齊齊哈爾西北。和碩特大部在新疆天山之南，杜爾伯特現居科布多金山之東，烏蘭固本地，土爾扈特散居於寧夏，新疆天山南北，綽羅斯散居於青海的東南和西北，輝特分佈在外蒙古齊齊哈爾河東岸，科布多烏布泊東南，及青海東岸，額魯特人亦信仰喇嘛教，過游牧生活。

第三是分佈在西北的突厥族，他們人口總數約在二百五十萬左右，分有薩爾特（即維吾爾），朵蘭，布魯特，哈薩克，烏梁海，西喇古爾，薩拉爾等種人，他們分佈在新疆，甘肅，青海，烏梁海，科布多等地，其中以薩爾特（維吾爾）人數爲最多之一支，人口總數約計在一百八十萬人左右，均聚居於天山南部。哈薩克人爲大多數，人口約在四十萬左右，大多居於天山北路，散牧於阿爾太山，塔城及伊犁北境。

第四爲分佈在青康藏高原及其邊緣附近的藏緬族。藏緬族包括藏番與羅緬南羣，前者分佈於高原之上，後者分散在高原之邊緣與附近。藏人羣部落名號甚多，爲西藏的藏人，西康的康人，青海的藏人，川康青交界的果洛，甘，青，川，拉卜楞寺所轄的藏區部落，大小金川間的嘉戎，雲南西北的古宗等皆是。他們信奉喇嘛教，大多使用藏文，他們分佈的區域，都比較完整，這是藏族所以形成較爲統一文化的一個原因。羅緬羣包括羅緬兩組，羅組所包括的部族，在西康的東西，貴州的西北，雲南的東部有羅羅，在雲南的西北，西康的西南有麼些，在雲南的南部有窩泥，西部有栗栗，西南有呵卡與保黑。緬組的緬，不是現在所謂緬甸人，而是緬甸人同支的部族，在滇西有怒子，依子，馬魯，阿繁，阿溪，阿昌諸族，分佈約在怒江之間，雲南西北部，滇緬交界之處。羅緬羣多行巫教，除羅羅與麼些有文字外，餘均無固有之文字。藏緬族的人口總數，據公私方面的估計約在三百五十萬至四百萬之間，其中以西藏的藏人數字爲最大，約八十餘萬人，西康的藏人約六十萬左右，甘，青，川邊區的藏番約五

十餘萬人，羅羅的人口總數亦約在六十萬左右。

第五爲分佈於西南、南、東南的苗僑族。本族亦包括苗人羣與僑畬。苗人分佈於貴州各地，湘西、湘南、雲南的西南、東北及南部，湘、滇、黔、桂四省毗連的地帶，以及川南等地，并散及越南、緬甸，故苗人分佈區域最爲廣闊。東起湖濱之源，西迄怒江之濱，北自長江，南至紅河。他們用苗文、信巫教。僑畬羣分佈東起浙海，西及緬甸，在浙、皖、贛三省者爲畬民，在粵、桂、湘、黔者爲僑民，在越、緬者稱蠻，信奉圖騰及巫教道教的混合宗教。畬民已失其本來語言，改用客家語，僑畬教育多以漢字白編三字經與幼學等一類書籍。苗、僑族人口據各方估計約共二百四十餘萬，苗系約二百餘萬，僑系約四十餘萬。

第六爲分佈於西南，南的漢擇族的擇台僚、焚兩羣，漢擇族原包括漢人擇台、僚焚三羣，漢人居中原，故不論列。三羣原居中原，血緣亦近，擇、漢兩羣尤近。擇台羣在西南的分佈，可以紅河爲界，分東西兩大支，東支名目較多，如貴州的仲家，廣西的僮人，廣東海南島的黎人，桂滇邊界的沙人，雲南東部的儂人。西支散處於紅河以西狹谷區中低地小平原，在雲南西部有旱擺夷，西南部有水擺夷，亦稱呂人，本羣信奉小乘佛教，用拼音文字，文字源出巴里文，而間接採自猛文與柬埔寨文。僚焚羣分佈的地域，在廣西西北的有僚人，北部有洞人，貴州及湘西有仡佬，雲南的水家，雲南東南的土僚，緬甸的卡倫。焚人分佈於川滇黔三省，在四川者已漢化絕跡，在雲南者近稱民家（民家有分在藏番羣內），分佈範圍

最廣，在貴州普安者稱僰人，咸寧者稱日兒子，僰人多已漢化，雲南民家保存的僰人文化，僅有土語。本族人數約共七百餘萬人，廣西的僰人爲數最多約四百萬上下，貴州仲家次之，約二百萬上下，雲南擺夷又次之，約七十萬上下。

上述六族支系的繁雜，分佈的散漫，文化進度的不齊，是目前邊疆問題原因之一，也是當前中央邊政與地方邊政推行國策——民族平等民主政治民生改善——的一大阻礙，同時也是行憲期中講「民族平等」講「保障邊疆民族權利」所必須特別注意的一點。

二 邊疆地方舊有的政治

邊疆原有政治的情形，在蒙古是盟旗制度，旗有扎薩克，盟有盟長。到現在爲止，扎薩克盟長多由王公世襲，盟旗的主要負責人所謂協理，章京，梅倫亦多係台吉貴族。平民絕無參與政治之權，而有向旗扎薩克納稅與服役之義務。現在自東北以至新疆蒙古盟旗，分佈極廣，計在東北九省境內者（以北安、哈爾濱、長春、四平、瀋陽爲一線，東北蒙旗均在其西），有哲里木盟，下轄十旗，呼倫貝爾部下轄八旗，及不屬於盟之依克昭安旗。在熱河境內者有昭烏達盟，下轄十三旗，卓索圖盟下轄七旗。在察哈爾境內者，有錫林郭勒盟，下轄十旗，察哈爾部下轄四牧羣，八旗（有四旗在綏遠境），在綏遠境內者，有烏蘭察布盟，下轄七旗，伊克昭盟，下轄七旗及不屬盟之歸化土默特旗。在寧夏境內者，有阿拉善，額濟納。

兩旗。在青海境內者有青海右翼盟下轄十六旗，左翼盟下轄十三旗，（分散甚廣即所謂蒙古二十九旗），在新疆境內者有巴爾塞勒奇特圖部下轄三旗（在烏蘇與焉耆兩縣），有烏納思素珠克圖部下轄十旗（在新疆西北塔城綏定，伊寧三縣之東），有青塞特奇勒圖部下轄十旗（在新疆承化，奇台兩縣間）。

在西藏是所謂政教合一制，宗教上的領袖即是政治上的領袖。西藏政府組織，達賴總攬一切政教大權，下設噶廈伊倉二部，前者辦理政務，後者辦理教務，噶廈內噶倫四人，二僧三俗，凡事取合議制，例以僧官為首席，噶廈下轄二十餘機關，分掌司法行政各事，在噶廈之上，另置司倫一人，幫辦政務，次要之政務，由噶廈自行處理，重要事件，均須擬具意見，並由司倫轉呈達賴裁決，惟司倫之設廢，非法定制度，隨達賴需要而定。伊倉設大仲譯四人，均係僧官，凡關於宗教事務，均由大仲譯擬具意見，直接呈請達賴裁決，至於所謂民衆大會，不過徒具形式而已。西藏地方政府為宗，全境共有九十宗，計大宗六十六，小宗二十四，宗設宗本一人，管理地方行政及司法事務，悉由拉薩政府派任。西藏享政治上之特權者，即所謂世家。世家係經過政府冊封，享有世襲特權之少數門第，世家現共有二百餘戶，世家子弟於十二三歲時，僧入僧官學校，俗入計算學校，約四五年卒業，僧稱資仲，俗稱仲科，政府官吏，必於資仲或仲科中擇用，所以西藏的政治活動，不出於世家之範圍。惟世家又分四等，上三等十七家，通稱大世家，大世家之承家子稱賽即巴，地位尤較一般仲科

為高，卒業於計算學校後，即列四品銜，為官必四品上，是又世家中之特殊優越者。於此可見西藏政治之實質，顯然是僧侶貴族混合統治神權社會的政治，被統治着大多數的牧人和少數的農人，全過着奴隸生活。

土司制度，為明清以來的舊制，土司官有大小，職有文武，名目繁多，國內現存之土司數目，尚無詳確調查，就其目前分佈狀況而言，以四川、雲南、西康、青海、甘肅五省尚存有名實俱存之土司，湘、黔、桂三省則有土弁及殘餘之土司地主尚存。在四川，土司地域可分兩區，一為西北的第十六專員區，松潘、理番、茂縣、汶川、懋功、綏靖六縣地，約有土司土目一百餘人，最大者有宣慰使，如梭磨、瓦寺二司，小者百戶土目，分轄土民十萬八千有奇。一為西南雷馬屏區，尚有長官土司百戶若干土司殘存。在雲南西南車里、佛海、南嶠、鎮越等二十六縣及滄源、耿馬、潞西等九設治局尚存有大小土司土弁百餘人，其中較著者，如沿滇緬公路之芒市、安撫司、遮放、副宣撫司，以及耿馬、宣撫司、孟定土知府與孟連、宣撫司。在西康，以康屬之土司土目為最多，金沙江以東省府政令能達之地，現存土司十八家，有宣慰司、安撫司、長官司、正千戶等職，土職頭人百餘人，寧屬現有大小土司四十五家。雅寶與縣現有木坪土司。在青海，番族土司有玉樹二十五族，千戶一人，百戶二十四人，環海熱番八族，千戶八人，郭密九族，在今共和縣境，九族百戶九人，又分上下郭密，各有千戶一人，化隆縣屬番族有千戶六人，百戶十人，貴德縣有千戶一人，百戶二十餘人，同仁縣有千戶一人，百戶十二人，大通、鹽源二縣亦有千戶百戶若干人，西寧

舊屬土司十六家。民國以來，多數改土歸流，殘存六七家，在今西寧、互助、樂都、民和諸縣境內，甘肅現存土司在洮河、夏河流域及河西四郡地，其中較著者，爲卓尼楊土司、湘西黔桂等省殘存之土司地主及土弁，名廢已久。土司政治程度上雖有差異，但是實質却一，大小土司，官爲世襲，生殺予奪，權爲獨尊，地爲私產（土司轄下土地名爲公有，實則土地利用者均向土司納稅），民爲私民（其全境人民皆無異於爲其佃農），封建思想，牢不可拔，封建勢力，根深蒂固。

在我國境內，除盟旗、土司、政教合一政治制度而外，尚有所謂部落制度。一如散處西南各省之苗僑等族，尙具有隱約之部落政治形式。二如川甘青邊的果洛部落、大小涼山的僮僮部落，有歸省政府指揮，有屬拉卜楞統轄，有獨立狀態，成爲不叛不服之地。三如滇西葫蘆王地之野卡部落、野人山中之野人部落等等，以上三種均有土有民，或稱土官，或稱頭人，亦儼然君國。

就上述四種邊疆地方政治的情形以言，在形式上，在實質上，都不近於現代的民主的政治，制度既屬封建，民權亦毫無保障。同時，除西藏的政教合一制而外，盟旗、土司部落既都間雜在省縣的地方制度以內，又都分散在好幾個省區以內，因此，政令便不能推行，省縣與盟旗土司之間，便不免時時發生糾紛，形成互不能統轄對立之勢。

三 中央邊政與邊省邊政

邊疆特徵在民族方向，是族系的繁雜，在社會方面，是地廣人稀，宗教至上，階級森嚴，在政治方面，是形式繁多，違反民主。現在要革新邊政，當然不外針對上述三方面的設施，主要原則，即民族平等化，社會現代化，政治民主化。在當前的世界，當前的中國，廣大的邊疆，確需積極步上這一個康莊大道，以求安定與進步，可是就因爲上述這些特殊情形的存在，步上這一個途徑，實在是困難重重，何況現下主管邊政的邊政機構，既不甚健全而又形分亂呢？

就中央蒙藏委員會而論，蒙藏委員會掌理事項是關於蒙古、西藏的行政與興革事項，蒙古、西藏不能概括邊疆，行政興革似乎不甚具體而空洞。因爲前者的規定，新疆及其他邊民的事務，在中央便無固定開間的機關，因爲後者的規定，在當前的蒙古與西藏的情形下，蒙藏委員會僅能承襲他由來的蒙藏院理藩院的傳統的作風，打團結與安定的口號，辦招待調處宣慰冊封等等的公務。這事實的形成，是制度，亦是人事，因爲制度的不健全，所以人事更近於清閒，也因為人事的不健全，所以機關便愈趨於消極底無能。

就邊省行政而言，除未安定的東北九省與熱河、察哈爾而外，綏遠、寧夏、青海、西康、雲南各省，又均各行其是。現在察哈爾主席從前綏遠主席的傳作義先生，他主持察綏省政，一方面歡迎蒙旗優秀首長及進步人士參加省政工作，一方面又否認盟旗等於省縣的說法。青海當局却根本否認邊疆原有的政治的存在，已經把青海的盟旗改編爲縣，以下

以一區或聯保或保，以便於省府政令的推行。西康省又獨自有一套德化，同化，進化三化的治邊理論。寧夏的情形比較特殊，額阿兩旗自成一單位，僻居省西，所以在形式上，兩旗的扎薩克均爲省委，但實際上却不參加省政。雲南的省政府在過去和現在均有一個邊政設計機構的存在，自行處理邊務。至於伊犁協約後的省疆各民族聯合政府却又以「和平統一團結民主」爲施政的標的，以外交的方式來推行省政。

然而實際情形怎樣呢？談邊疆團結安定而蒙古仍迭經要求自治，西藏最近仍有包圍熱振寺僧俗衝突的變亂。這種原因却非由於團結安定原則的錯誤，而是由於這個原則所採取的方式與內容有問題。坦白的說，原則是對的，應付拉攏的方式和辦招待做調人的內容是違反時代的，錯誤的。至於各邊省的情形怎樣呢？綏遠察哈爾的蒙古人士不是鬧着盟旗不屬於省的問題嗎？要求盟旗脫離省而獨立自治嗎？西康不久以前不是還有夷人的變亂嗎？國大開會期間各省邊民代表不是常常以邊民平等參政的口號爭求各種代表委員名額嗎？新疆不是還有二二五的事變嗎？在各民族聯合政府之下，不是還有伊犁、阿山、塔城三區保存特殊狀態嗎？這些事實都是告訴我們今日的邊政，是在捉襟見肘進退維谷之境，然而這原因究在那裏呢？

四 邊政究往何處去

時代潮流，國際關係，進步的要求，使邊疆不能再接受理藩院的作用；

民主政治，民族自治，使邊疆也拒絕左宗棠式的辦法。然而，究竟要作怎樣措施呢？完全放任，便犧牲五千年國族融合的珍貴歷史，同時也陷國族於危亡的境地，實行統制，不僅當前國家的財力物力人力似乎也絕對成爲問題，也是時代潮流所不許。因此，便有調整現下各級邊政機構因人地之宜積極推行「民族平等」，扶植邊疆民族自決，自治，發展邊疆經濟文化事業」的邊疆政策，同時，也有主張就現有各級邊政機構調整其人事，改變其政策與作風，以實現民族自治，民權普及，民生改善的理論。前者可以民族學家凌純聲先生在邊政公論六卷二期所發表的邊政制度改革爲代表，後者可以最近在大公報（四月二十八日）發表史振綱先生論現下邊政之歧途以及在中央日報（五月二十七日）發表鄧珠娜姆的行憲前的中國邊疆爲代表。

前者認爲邊政的廢弛，是由於已定的邊疆政策未能見諸實施，而政策的能否貫徹，建設能否完成，又須視機構是否健全以爲斷。現下之地方邊政機構，均仍滿清之舊制，以之推行新政窒礙殊多。同時，中國邊政區域，不限於蒙藏，現下之中央邊政機構，範圍既嫌狹仄，地位亦居次要，內容尤待更張。因此，他們主張在中央改現在的蒙藏委員會爲邊政部，擴充其內部組織爲旗政、司政、政教、地籍、禮法、總務六司與調查編譯兩處，在邊地對於未設省之西藏等地，大者成立爲自治地方，小者爲自治地區，除國防外交及國家行政必須統一外，其餘可予各地方自決自治。又近邊各省，或面積遼闊之邊省內，一民族聚居之地，或許多民族雜

處之區，則暫時設置自治省或自治區，直隸於中央，以便政府對於弱小民族，得直接扶植之。凡省內有弱小民族散處者，則設邊政處或邊務處，主管邊政，扶植弱小民族之自治能力。照他們的意見，西藏爲自治地方，康西爲自治地區，南疆爲自治省，呼倫貝爾、伊犁等地爲自治區，興安、嫩江、松遼、北吉林、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、甘肅、青海、新疆、西康、四川、雲南設邊政處。貴州、湖南、廣西、廣東、台灣設邊務處。至於今後邊政實施之原則，他們亦擬定三大點，即力求邊區之政權統一，保存邊疆土地之公有制度，培植邊民之自治能力。這一派的主張，第一，是根據中山先生的民族政策，憲法所載有關邊政的政綱。第二，他們是按着時代潮流，世界大勢，國族情形各邊區實際狀況。第三，係從國家整個邊區通盤計劃，非頭痛醫頭的臨時的局部的辦法。第四，係根據其歷年研究與從事邊務的心得而擬具的。總之，他們的主張，不是空洞的原則，不是不切實際的理想。反對這一派的說法，第一，是這樣的改革，邊政機構的龐大有與國民政府「分府」的形勢。第二，是即將行憲的今日，這樣調整似違反地方分權的原則。第三，是現在邊疆問題不在各級機構的改革，而是在各級機構人事的調整。就著者的看法，這批評的第一點是歪曲的，其一，邊政部之內部組織六司兩處，現在中央各部的司處室的數字多超出六個以上。其二，邊地之有自治地方自治區，自治省，邊省之有邊政處邊務處，與教育部在各省之有教育廳，社會部在各省之有社會處，以及教育部在各地之有國立大學專科以上學校何異。這批評的第二點，批評者

以爲邊政改革，要在統一政權，貫徹法令，使中華民國境內，無脫離獨立狀態，其實除國防外交爲國家行政必須統一於中央外，予各地方自決自治，與分權制的原則，並無違反。這批評的第三點，是將人事與機構混爲一談，人事須要調整爲一事，機構須要改革又是一事，同時人事的調整往往因機構改革而更見澈底。不過這一派的意見雖好，無奈在目前烽火連天之際，得過且過，成爲時行風氣，即使龐大的機構成立，其對於邊疆，仍然是沒有功效的，不過徒糜廢國家公帑而已。

後一派的主張，是現下的邊政，悉承理藩院的作風，是裝璜門面，是粉飾太平。他們認爲今日邊疆的多事多災，幾十年來的邊政主持者，應負責任，邊政機關除了和王公活佛作門面應酬外，試問對邊民真正的疾苦減輕了多少，對邊事的實情了解了多少。因此，他們主張今後對於邊事，應該和內政一樣看，過去先內地而後邊疆的政治的錯誤觀念，必須糾正。同時邊疆地理貧瘠，文化落後，生活艱苦的心理偏見，也必須打破。他們認爲邊疆問題是在各不相同政區，政綱和政體中，如何確立扶植邊疆各族地方自治事業的整套的邊政制度。在調整省區之際，能否儘量就各族聚居之處，使其自成一行政單位，俾邊疆各族易於接受，此具有民族自治內容的地方自治？在普及民權之際，能否讓王公土司，阿衡喇嘛，均應以平民身份來共同參加普選，以實現全民政治？在革新政治之際，能否切實施行中央與地方分權，以確立均權制度？這裏似乎是一個關鍵！我們必須正視邊疆與腹地同爲國家的主體，在實施邊疆

126586

地方自治的過程中，首應着重邊疆各民族權的普及與民生的改善，以充分表現民族平等的真諦。這一派的意見，遭人們反對的是空洞而不切實際。第一照上述各族邊民分散的情形，在事實上，就很難儘量劃分使其自成一行政單位（除西藏而外）。假如強行劃分儘量的話，則將有兩個現象發生：其一，即熱察綏內蒙的復現，同時，這龐大的內蒙仍須遙領在寧、青的若干小自治區。其二，是在西南邊區，將有地方五十里百里千里的小自治區，零零星星，將各因其人力物力財力之限制，難以爲治。第二，照上述邊疆社會的特徵，階級如此森嚴，要想民權普及，至少在三五年内是無異緣木求魚。第三，照上述邊疆的特徵地廣人稀宗教至上，階級森嚴的情形，不先作交通建設，教育的普及，而竟想民生的改善，又何異癡人說夢？第四，他們認爲今日邊政之壞，由於邊政機關人事之無能與腐敗，尤其是中央的邊政機構。因此，他們主張行新政，用新人。但是他們却忘記今日邊政的腐敗，是由於腐敗的機關與無能的人事在相互的作祟。同時他們所謂的新人的標準究竟是怎樣的，也未見提出。他們不明瞭邊疆實際情形，單單提出一種一相情願的意見，而忽略了先決的條件。同時又說不出一套扶植邊疆自治事業發展的邊政制度，這只能說批評派，當然，這種批評是予當前的邊政有不少啓示的。

還有一派，認爲當前國家的邊疆政策，祇有確實保障和扶植國內的少數民族，達到自決自治的程度才是正確的。因此，他們以爲中央邊政機關應予以加強，加強的程度，他們大體上是贊成第一派的。他們以

爲邊疆自治，應以地方自治爲範圍，惟自治尺度可以放寬。同時，他們以爲憲法既經公佈，「國內各民族一律平等」，「國家對於邊疆地區各民族之地位應予以合法保障」，那末，在當前即應根據憲法，公平的按上述各族的人口數字，規定他們產生各種代表的名額，照現在公佈的各種選舉法所規定各族的名額，就人口的比例計算，蒙古方面所佔的最多，西藏次之，其他民族多未能顧及。假如因爲誰叫得響，便寬予以名額，以謀羈縻，仍然是不能消除整個邊疆問題的。這一派的意見是現實的，妥當的。他們希望在立法上，儘量對邊疆做到有公平合理的規定。

中央邊政機構在現況之下，卑之無甚高論，至少應該有本着團結安定的原則，放棄已往的作風，儘量羅致邊疆有爲的青年，以及國內研究邊疆有素的人士，以多元的方式，消極的多做文化工作，增加邊胞國民的與現代的知識，認識國家，明白自己，積極的充實各族原有行政機構的內容，使得盟旗土司政教制度不只是形式，而能夠辦一點有關他們直轄境內的人民福利，調整各族的人事糾紛，清理各族的地籍，改善他們的惡俗（如一妻多夫，如牲人祭神），提倡他們的優良習尚，獎勵他們人口繁殖，扶助他們發展生產工業，同時協助交通部，教育部，衛生部，農林部，水利資源兩會，推進有關邊疆的交通建設，教育設施，衛生事業，農林水利的建設，資源的開發。這樣做法，我們認爲是切合實際的，不管邊疆自治究竟屬於地方的或者是屬於民族的，也都可以做得到。