

# 行憲至現在的邊疆政策

周 昆 田

民國三十四年（一九四五）八月十四日，日本宣布無條件投降，我八年浴血抗戰，卒告勝利。三十五年（一九四六）五月，國民政府還都南京，同年十一月十二日（嗣延至十五日）制憲國民大會在南京國民大會堂開幕，討論憲法草案，至十二月二十五日憲法草案經全體代表一致通過，於是中華民國憲法遂告完成。旋於次年（一九四七）元旦，由國民政府公布，自同年十二月二十五日起施行。三十七年（一九四八）三月二十九日第一屆國民大會召開於南京，四月選舉先總統 蔣公為總統，李宗仁為副總統，於五月二十日就職，立法院、監察院亦均成立，憲政乃正式開始。

在憲政時期，中華民國憲法為國家的根本大法，一切政策都導源於此，邊疆政策自亦不能例外，茲將行憲至現在的邊疆政策略述於后。

惟在此須加以說明的，即「邊疆」一詞的內涵問題。就詞義解釋，所謂「邊疆」便是國家領土的沿邊疆域，因此，有「海疆」與「陸疆」之分：沿海的疆域謂之「海疆」，大陸上沿邊的疆域謂之「陸疆」。現在所稱的「邊疆」，大都只是指「陸疆」而言，即自東北的鴨綠江口起，沿中韓、中俄、中阿、中巴、中尼、中印、中緬、

中寮、中越等國界而至廣東的北嶺河止的廣大疆域。在此一廣大疆域中，既有未建行省的蒙（外蒙）藏兩地方與雖建行省而仍保有自己的行政體系之內蒙各盟旗，以及已行省縣制度的沿邊各省。在中央主管的權限方面，前者（蒙藏）屬於蒙藏委員會，後者（省縣）屬於內政部。因其與行憲時關係重要，故特先贅一言。

## 一、充實蒙藏委員會

中央為配合憲政實施與事實需要，於三十六年七月四日將蒙藏委員會組織法修正，仍設委員長一人，副委員長由一人增為二人，委員由二十一人至二十五人增為二十七人至三十五人，下設秘書、參事及調查、編譯、會計、人事各室，總務、蒙事、藏事三處，員額均有增加，除調查人員、人事及佐理人員不定外，最高可用至二十六人，最低可用至一八二人，以掌理蒙古、西藏之行政及各種興革事項，以推進蒙藏地區憲政之實施。

依據國民大會代表選舉罷免法第二十條之規定，設蒙藏選舉事務所，置選舉監督一人，以蒙藏委員會委員長許世英充任，其下分設各區主管選舉事務所，各置選舉監督一人，在蒙古以盟旗

最高行政長官充任，在西藏分別以噶廈及蒙藏選舉監督所指定之人員充任，進行蒙藏籍國大代表之選舉。至於蒙藏籍的立法委員及監察委員的選舉，經依照立法院立法委員選舉罷免法及實施條例，與監察委員選舉罷免法及其施行條例，統由該蒙藏選舉事務所辦理。迨三十七年總統就職憲政開始時，蒙藏委員會更依照憲法的規定，籌擬在蒙藏地區推進各項有關事務的辦法。

不意，行憲未久，共匪全面叛亂，政府播遷來台，蒙藏委員會的組織法雖仍照舊，但實際上規模已較緊縮，副委員長二人迄未遴派，其他處室所用的員額亦較減少，由於中央與邊疆地區不克直接接觸，其所辦理的業務，自亦與在大陸時期有所不同。

## 二、憲政時期邊疆政策的基本原則

邊疆地區是國家領土的一部份，邊疆政策自亦以國家政策所指示的方針為依據。

照中華民國憲法的規定，國家建設的重點，是以 國父遺教及三民主義為最高準則。憲法開始的序言說：「中華民國國民大會受全體國民之付託，依據 孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人

民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。」可知這部憲法的制定，即係本諸國父遺教，而其目標是「鞏固國權」（民族的），「保障民權」（民權的），「奠定社會安寧，增進人民福利」（民生的）。第一條更明白的規定說：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國，」民有即民族主義，民治即民權主義，民享即民生主義，是即以三民主義為國家建設的最高準則。我們知道：民族主義的目的，是一方面要使整個中華民族的獨立自由，一方面要使國內各民族一律平等，民權主義的目的是要實行民主，打破人民在政治上的不平等，民生主義的目的是要發展實業，打破人民在社會上的不平等，即如憲法第二條所定：「中華民國之主權屬於國民全體，」應由全體國民同治國家之事，同享國家之利，將來國家的建設，必須循此方針向前邁進。邊疆政策當然也是以此為基本原則，即「基於三民主義，」建設邊疆「為民有、民治、民享」的邊疆。

### 三、各民族共同建國

憲法第五條規定：「中華民國各民族一律平等，」在第二章人民之權利義務的首條（第七條）規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，」也就是所應享的權利及應盡的義務，完全相同，即憲法第八條至二十四條的規定，全國人民應共同遵行，不能因種族或其他如宗教等的差別而有所歧異。至於對邊疆各民族的地位，在第十三章第六節

邊疆地區中（第一六八條）復特予規定：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，」這與建國大綱第四條的規定：「對於國內之弱小民族，政府當扶植之，」立意實屬一致。

為實行上列規定，邊疆各族同胞除可依法擔任各級官吏外，最重要者為各級民意代表選舉，尤其對於中央級各民意機關代表的選舉，事關全國各地區的民意，良須分別規定，以資保障，憲法第三章國民大會，第二十六條：「國民大會以左列代表組織之：一、每縣市及其同等區域各選出代表；二、蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人；三、西藏選出代表，其名額以法律定之（按後在國民大會代表選舉罷免法中規定為四十人）；四、各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之（按後在國民大會代表選舉罷免法中規定為三十四人）；五、僑居國外之國民選出代表……六、職業團體選出代表……七、婦女團體選出代表……。」憲法第六章立法，第六十四條：「立法院立法委員，依左列規定選出之：一、各省、各直轄市選出者……；二、蒙古各盟旗選出者（按立法院立法委員選舉罷免法中規定共二十二人）；三、西藏選出者（按規定共十六人）；四、各民族在邊疆地區選出者（按規定共六人）；五、僑居國外之國民選出者……；六、職業團體選出者……。」立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。」憲法第九章監察，第九十一條：「監察院設監察委員，……其名額分配，依左列之規定：一、每省五人；二、每直轄市二人；三、蒙古各盟旗

共八人；四、西藏八人。五、僑居國外之國民八人。」

依照以上規定，行憲的第一屆國民大會代表，蒙古各盟旗計選出白雲梯等五十七人，西藏地方及暫時旅居內地（即班禪系下）的藏族選出土丹桑布等二十三人，甘、青、川、康省區的藏族選出十三人，各民族在邊疆地區（按國民大會代表選舉罷免法施行條例五十二條，在邊疆地區各民族，係指四川、西康、雲南、貴州、廣西、湖南六省之邊疆各民族）的，亦都依法選出；立法院的立法委員，計蒙古各盟旗選出李永新等二十二人，西藏選出絳巴阿旺等十人，各民族在邊疆地區的亦都依法選出；監察院的監察委員，蒙古各盟旗選出張秉智等七人，西藏選出絳巴札喜等六人。其他非蒙藏地區及各團體之選舉，則由內政部主持之選舉總事務所辦理，滿蒙回藏及其他各族同胞如有分別參加競選者，自亦有當選的資格。如此，即全國各族同胞都共同參與國家的大政，同為建國的工作而努力。

### 四、確定地方制度

依照憲法的規定，我國的地方制度有三：一為省縣，如第十一章地方制度的第一一二條至第一一八條所規定者是；二為蒙古的盟旗制度，如第一一九條「蒙古各盟旗地方自治制度以法律定之」所規定者是；三為西藏自治制度，如第一二〇條「西藏自治制度，應予以保障」所規定者是。在整個的邊疆地區，對於此三種制度均具有之。

有關省縣制度之建立，邊疆與內地自均應依照中央所制頒的省縣自治通則辦理，問題比較單純。

有關蒙古各盟旗的地方自治制度，則須以法律定之；此一法律，將牽涉到幾個問題：(一)中央與盟旗的權限劃分問題。在憲法第十章中央與地方之權限，所規定者只是中央與省縣的權限之劃分，對於盟旗則未提及；(二)盟旗與省縣的界限問題。除外蒙外，由東北而西北的蒙古各盟旗，都在各該所在地的省境之內，形成一地兩治的現象，這應如何將其界限劃清，以確定其自治區域，則關係重要。(三)盟旗的地位問題。旗屬於盟固無疑問，而盟既直屬於行政院，在行憲時，盟是否即等於省，應加研究。

有關保障西藏的自治制度，就當時制憲的原意，所保障的應即為西藏原有的政教合一制度，其所牽涉的問題是：(一)中央與西藏地方的權限劃分問題，此與中央與盟旗的權限劃分問題的原因相同。(二)西藏與西康的界限問題。按西康與西藏的界限，迄未劃分清楚，常為兩方爭執的焦點，此在行憲時自應將之澄清，以確定其自治區域。

對於上列問題，蒙藏委員會於憲法公佈後，即不斷與蒙藏雙方及有關的省府進行研討，期在地方自治實施前能獲有相當的結論，以供立法上的參考；奈共匪叛亂，全國騷然，剛致大陸沉淪，遂被擱置。

## 五、全面建設

為消除邊疆教育文化、交通、經濟等偏枯現

象，自須積極作全面建設。憲法第十三章基本國策第五節教育文化，第一六三條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」第六節邊疆地區第一六八條：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。」第一六九條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶植其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。」綜合言之，即感於邊疆地區的各项建設事業關係國防及人民福祉，至為重大，必須以國家的力量予以扶植或逕行辦理，始克有濟。不意行憲不久，方當政府籌劃推進之中，即為共匪的叛亂所阻擾，有關建設的一切事宜都未及辦理，邊疆地區即被關入鐵幕，使憲法上所揭櫫的政策，無法實現。

現在共匪在大陸邊疆推行其所謂「少數民族政策」，把沿邊許多省的建置，如嫩江、興安、遼北、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、西康、廣西等省，都予以撤銷，而設立偽內蒙古、寧夏回族自治區、新疆維吾爾族、藏族、廣西僮（壯）族等自治區，以及各自治區內與各省境內的許多自治州、縣，造成邊疆千古未有的奇變，（詳見本雜誌第十一卷十期拙稿中共少數民族政策剖視一文）邊疆地區各民族亦飽受暴政的迫害與苦痛。政府為配合反共復國的國策，對邊疆方面主要的措施為：

(一)協助在台邊疆各族同胞的生活及其事業的發展；(二)輔導在台及來台的邊疆各族青年之就學就業，並備備光復大陸後重建邊疆的人才；(三)聯絡並團結海內外的邊疆各族同胞，以厚集反共復國的力量；(四)由光復大陸設計研究委員會及蒙藏委員會分別研擬光復大陸後重建邊疆及蒙藏的各種方案；(五)蒙藏委員會編印各種邊疆叢書，並蒐集海內外有關邊疆及蒙藏的書刊與資料，同時進行匪情的研究等等。

至針對光復大陸後的邊疆政策，中國國民黨第七次八次九次十次的全國代表大會所通過的政綱及有關的決議案中，都有所提示，而在六十五年十一月舉行的第十一次全國代表大會所通過的政綱，其第二十八條規定：「加強邊疆建設，使其與內地均衡發展，本民族平等原則，保障邊疆民族合法地位與權益，尊重邊疆民族宗教信仰與生活方式，制定自治制度，扶助其高度發展，」尤為具體，實乃憲法中各項有關規定的綜合，當為將來制定邊疆政策時重要的依據。

邊疆之與內地：就地區言，猶如「唇齒相依」；就民族言，均屬「血肉相連」；將來光復後，我們亟應遵循憲法的規定，發揮整體的精神，團結一致，同為建國建邊而努力，期能實行三民主義於全國，而可共享富強康樂自由民主的幸福。

