

民元至北伐時期的邊疆政策

周 昆 田

時屆十九世紀，西方列強挾其優勢的武力不斷東侵，我國遂爲其組上之肉。

國父孫中山先生，感於清政腐敗，不能順應時代潮流，既領士日蹙，復被束縛於種種不平等條約，國將不國，乃領導國民革命，以爭取國家民族的獨立自由，並發明三民主義，用爲革命建國的指導方針。洎辛亥（公元一九一一）武昌一役，既推翻了滿清，同時亦結束了我國數千年來的君主專制政體，於是五族共和的中華民國，遂以誕生。國家政治，乃劃時代的開一新紀元。惟自民元以後，大盜竊國，軍閥割據，致國父的主張不能順利推行，迨北伐完成，始再撥除雲霧而觀青天，使國家的政治走入光明大道。茲把民元至北伐時期有關邊疆政策方面的，分爲五點，述之於后：

一、民族統一與領土統一

武昌首義，全國風從，各省代表集議上海，推舉國父爲中華民國臨時大總統，改陰曆爲陽曆，以公元一九一二年爲中華民國元年，國父於是年元旦在南京就職，比發表宣言，中有云：「國家之本在於人民，合漢滿蒙回藏諸地爲一國，即合漢滿蒙回藏諸族爲一人，是曰民族之統一，

武漢首義，十數行省，先後獨立。所謂獨立者，對於滿清爲脫離，對於各省爲聯合，蒙古西藏意亦同此。行動既一，決無歧趨，樞機成於中央，斯經緯周於四至，是曰領土之統一。」是以民族統一，領土統一爲對邊疆的基本政策。及二月十二日清帝宣布退位，臨時政府與之議定優待條件八款：「（一）存清室尊號，民國以外國君主之禮相待；（二）歲給清室用費四百萬元；（三）以頤和園爲宮廷移居後之住所；（四）保護清宗廟及陵寢；（五）修葺德宗（按即光緒）崇陵；（六）留用以前宮內各項執事人員，惟以後不得再招闖人；（七）保護清帝原有之私產；（八）原有之禁衛軍歸民國陸軍部編制，額數俸餉各如舊。」另議定待遇皇族四款：「（一）清王公世爵如舊；（二）皇族對於民國國家之公權與私權，與國民同等；（三）皇族私產一體保護；（四）皇族免當兵之義務。」這些優待皇室及皇族的規定，爲歷史上空前所未有，蓋皆一本偉大的同胞愛，不念舊惡，以協調民族感情，以達民族的團結與統一。此外，對於滿蒙回藏各族方面，亦議定七款：「（一）與漢人平等；（二）保護原有之私產；（三）王公世爵概仍其舊；（四）王公中有生計過窘者設法代籌生計；（五）先籌八旗生計，於未籌定以前，八旗兵弁俸餉仍照舊支放；（六）從前營業居住等

限制一律蠲除，各州縣聽其自由入籍；（七）滿蒙回藏所有之宗教，聽其自由信仰。」既以平等相待，並廢除過去一切限制，各州縣聽任其自由入籍，當可益收民族統一的效果。同年二月二十八日，孫大總統布告全國國民消融意見蠲除畛域一文說：「今中華民國已完全統一矣，中華民國之建設，專爲擁護億兆國民之自由權利，合漢、滿、蒙、回、藏爲一家，相與和衷共濟，不興實業，促進教育，推廣東球之商務，維持世界之和平，俾五州列國，益敦親睦，於我視爲唇齒兄弟之邦。因此敢告我國民，而今而後，務當消融意見，蠲除畛域，以營私爲無利，以公意爲當謀，增祖國之榮光，造全民之幸福，文謹愴愴焉。」蓋必須「消融意見，蠲除畛域，」五族一家，纔能使國家的領土與民族獲得統一，國家民族能獲得統一，纔能共謀實業及教育等等的進步，實業及教育等等都能有所進步，纔能爲世界所重視，用增祖國光榮，造全民（各族同胞）的幸福。同年三月十一日孫大總統公布的中華民國臨時約法第一條：「中華民國，由中華人民組織之。」第二條：「中華民國之主權，屬於國民全體。」第三條：「中華民國領土，爲二十二行省，內外蒙古、西藏、青海。」這都是民族統一、領土統一的真

體規定。關於這點，國民黨於同年組黨宣言中曾說：「日萬行種族同化，將以發達國內文明，收道一同風之效也。」「日保持政治統一，將以建單一之國，行集中之制。」又同年國民黨宣言中說：「單一國制與聯邦國制，其性質之判別，盡人皆知，而吾人今日之當採單一國制，已無研究之餘地，臨時約法已規定我國為單一國制，將來憲法亦必採用單一國制，自不待言。惟今尙多有用單一國制，並力謀實際上舉單一國制之精神。」「這不啻是對臨時約法中有關的規定，加以說明。

二、各民族一律平等

爭取各民族一律平等，為國父倡導國民革命的第一目標，滿清政府既倒，自須力矯過去之弊，而求此一目標的貫徹，故在清帝退位，待遇滿、蒙、回、藏各民族的七款中，首即規定「與漢人平等」，表示革命的目的，是在為全民謀幸福，而不是與滿清爭權利。繼在中華民國臨時約法第五條規定：「中華民國人民一律平等，無種族、階級、宗教之區別。」即國內各族同胞，都係構成中華民國人民的一份子，一律平等，無何軒輊。自第六條至第十五條分別規定人民的權利（自由權、請願權、陳訴權、訴訟權、考試權、選舉及被選舉權）、義務（納稅義務、服兵役義務），亦全國相同，無何歧異。而當時國家最高立法機關代表國會的參議院，亦選派有邊族人士參加，俾共同管理國家的政務，如臨時約法第十八條

規定：「參議員每行省、內蒙古、外蒙古、西藏，各選派五人，青海（按此時青海尚未建省）選派一人，其選派方法，由各地自定之。」及同年（民元）八月參議院通過國會議員選舉法與參眾二院議員選舉法，於十日公布，在選舉法中規定：蒙古及青海的參議員，為內蒙的六盟、外蒙的四部及烏梁海各出二名，科布多、舊土爾其（新疆）、青海各出三名，阿拉善及額濟納兩旗各出一名，蒙古、青海選舉會以各該王公世爵組織之；西藏的參議員為前藏、後藏各五名，其選舉會由達賴班禪會同駐藏辦事長官組織之；蒙古、青海及西藏的眾議員，其名額及選舉與參議員同。二年（一九一三）四月，袁世凱依法召集國會，計

蒙古的參議員有阿穆爾靈圭等二十四人，青海的參議員有洛藏達等三人；蒙古的眾議員有富勒渾等二十七人，青海的眾議員有額泉等三人。至民國五年（一九一六）八月，國會第一次恢復時，出席的計有蒙古參議員噶拉增等七人，西藏參議員厦中可等七人；蒙古眾議員祺古色等六人，西藏眾議員一喜託美等八人。民國七年（一九一八），國父在廣州作護法運動，出席護法國會的，蒙古參議員有恩克阿穆爾等十六人，眾議員有白瑞等六人；同時在北京非法國會中，有蒙古參議員阿穆爾靈圭等九人，西藏參議員格勒索巴一人，新疆參議員一不拉引一人；蒙古眾議員阿昌阿等七人，西藏眾議員王懷清等二人，新疆眾議員加拉等二人。及民國十一年（一九二二）六月，國會第二次恢復時，蒙古參議員有鄂博噶臺等二十三人，青海參議員有那旺呢嘛等三人，西藏

參議員有巴達瑪林沁等七人；蒙古眾議員有諾門達賴等二十一人，西藏眾議員有恩華等七人。足見這時的蒙古、新疆、西藏、青海，都已有代表參加國家的大政，為民族平等樹其根基。

關於各民族一律平等的主張，為國父所首先提出，國父對此發表的言論亦至多，茲選擇鈔兩段以概其餘。

國父說：「今日此會，聚蒙藏同胞於一堂，實為亘古以來未有之盛舉，至足感佩。我國民以自由、平等、博愛三主義造成共和國家，凡我蒙藏同胞，首即當知共和國家異於專制國家之要點：專制國家其利益全屬於君主，共和國家其利益盡歸於國民。……前清極盛時代，合併蒙古、西藏、青海、回疆為亞洲東部一大國，然國民實無絲毫之利益，其利益盡為皇帝一人所佔有，……共和國則反之，……蓋共和國以國民為國家之主體故也。今我共和成立，凡屬蒙、藏、青海、回疆同胞，在昔之受壓制於一部者，今皆為國家主體，皆得為共和國之主人翁，即皆能取得國家參政權。……將來國家立法，凡有利於己者，我同胞皆得贊同之；有不利於己者，同胞皆得反對之，非如前清之於蒙藏，部落視之」（見民國元年九月一日在北京蒙藏統一政治改良會所講五族共和之真意）。

國父又說：「革命之功用，在使不平等歸於平等，……今者五族一家，立於平等地位，種族不平等之問題解決，政治不平等之問題亦同時解決，永無更起紛爭之事。所望以後五大民族同心協力，共營國事之進行，使中國進於世界第一文明大國，則我五大民族共同負

荷之大責任也」——（見民國元年九月三日在北京五族共和進會西北協進會講五族協力以謀全世界人類之利益）。蓋必須各個民族一律平等，共同享其應享的權利，盡其應盡的義務，然後纔能使邊疆與內地融合為一，「同心協力，共策國事之進行。」

基於各民族一律平等的原則，寬厚博大的王道精神，對於邊疆地方的用兵，國父則表示反對，如民國元年第十三輩達賴由印度返藏，驅逐中樞駐藏官兵，袁政府派四川都督往討，國父對此曾有談話，主張以德服人，不可為淵驅魚。

三、撤銷理藩部改設中央主管蒙藏事務機構

清代的理藩名稱，已不適用於各民族一律平等及五族共和的民國，而自新疆建省後，理藩部的職掌，亦只剩下蒙藏，因於民國元年四月將理藩部撤銷，將其所餘業務併入內務部，置一蒙藏事務處，主管蒙藏事務。同年七月，復改處為局，直隸於國務總理，三年五月改為蒙藏院，直隸於大總統，與平政院、審計院平行，不在內閣之列。院設總裁一人，副總裁二人，參事及秘書等各員司，職掌二十二行省以外的蒙古與西藏的事務，內分：總務處，掌統計、編纂、文牘、會計、出納、庶務等事宜；秘書廳，掌機要、繙譯、承值等事宜，第一司，主管民治、勸業、邊防等事宜；第二司，主管封敘、宗教、典禮等事宜。

四、維持地方原制改變派駐官署名稱

在前引民元清帝退位時所議定之待遇滿、蒙、

回、藏條件七款，其第三款謂「王公世爵概仍其舊。」第七款謂「滿、蒙、回、藏所有之宗教，聽其自由信仰。」這一方面規定宗教信仰的自由，一方面也說明了對其地方的行政制度，概維原狀。由前期所載清代邊疆政策中，知清代盛時在邊疆所推行的地方行政制度計有八旗、盟旗、伯克、政教、土司、部落、宗室七種，及其末年，則僅有盟旗、政教、土司、部落四種。民國繼承清後，不僅對蒙、藏、回的王公世爵不予變更，即對蒙古的盟旗制度、西藏的政教合一制度，遍佈青、康、滇、黔等地的土司及部落制度，亦均任其自然，未加改革。惟把清代的賞賜頂戴改為勳章（親、郡王初授為二等嘉禾章、貝勒、貝子、鎮國公、輔國公初授為三等嘉禾章、協理、章京、札蘭等初授為四等嘉禾章或文虎章），王公呼圖克圖等的貢品改稱貢品，使其較合時代罷了。

至於中樞在邊地派駐之官署，則將清代的將軍、辦事大臣等職銜撤銷，改用鎮守使、護軍使、辦事長官等職銜，而對都統名稱仍予沿用。如在此時期先後設置的有：熱河、察哈爾、綏遠三都統，青海、阿爾泰的兩辦事長官，塔爾巴哈臺的參贊，多倫、林西、經棚、洮遼、吉長、扶農、朝陽、伊犁等鎮守使，阿爾泰、甘肅隴東兩護軍使，庫倫辦事大員，烏里雅蘇臺、科布多、恰克圖三佐理事員（受庫倫辦事大員管轄），西北籌邊使，護理駐藏辦事長官，川邊鎮撫使等等，大都係沿襲清代舊有的設置，名稱雖有不同，而多無大更易。

五、團結與扶植

國父既辭卸了臨時大總統的職務，由袁世凱繼任總統，國家的大權遂落入北洋軍閥的手中，國父所倡導的三民主義新中國之建設，便無由實現。國父為達成其革命理想，爰在廣州成立革命政府，並領導中國國民黨繼續奮鬥。對於國內民族問題方面，國父亦一本其自由、平等、博愛的王道精神，屢有召示，綜其要義，約為團結各民族與扶植各民族兩者。如民國十年（一九二一）六月，國父在廣州中國國民黨特設辦事處講「三民主義之具體辦法」中說：「講到五族的地位，滿州是處於日本的勢力範圍，蒙古向來是俄國的範圍，西藏幾乎成了英國的囊中物，由此可見他們都沒有自衛底能力，我們漢族應該幫助他們才是。」國父深深感覺到邊疆地方係處於帝國主義者的侵略力量之下，邊疆同胞能力薄弱，無法自衛，必須內地同胞予以大力的幫助，這是一針見血之論。國父又說（在同一講演中）：「大家都知道，美國在今日世界之中，是最強最富的民族國家，他們民族的複雜，就種類來說，有黑種、白種、有紅印度種，有幾十種的民族；就國界來說，最多的有英國人、荷蘭人、德國人、法國人、俄國人，也有幾十種的民族，是世界上民族最多底集合體。美國人口總數約過一萬萬，專就德國人種說，在美國的便有二千萬，實佔美國人口總數五分之一，其他英、荷、法、俄各國的人數散佈在全美國之中的也是很多。何以美國的民族不稱英、荷、法、德、俄、美幾

國的人，單獨稱美利堅的人呢？諸君要知道，美利堅的新民族，便是合英、荷、德、俄幾國的人同化到美國所成的名詞。因為那些國家的人，到了美利堅之後，都合一爐而冶之，成了一種民族，所以纔有今日光華燦爛的美國。……像美國

這樣底民族主義，纔是積極底民族主義，這樣積極民族主義，纔是本黨所主張民族主義的好榜樣。我們在今日講中國的民族主義，不能籠統講五族底民族主義，應該，……仿效美利堅民族底規模，把漢、蒙、滿、回、藏五族同化成一個中華民族，組織成一個民族底國家，和美國在東西兩半球相映照，成兩個大民族的國家。」支持大廈，不是一石一木之功，禦侮圖強，也不是一人一族之力，必須化除畛域，相互團結，凝成一堅強的整體，始克有濟。故在中興國民黨十二年一月一日的宣言中，於說明民族主義之消極方面爲除去民族間的不平等之後，隨即指出：民族主義「積極的爲團結國內各民族，完成一大中華民族，」意義極爲明確。當然，所謂團結，不是強制的服從，而是以平等爲基礎的眞誠結合，如民國十三年（一九二四年）一月三十日中國國民黨第一次全國代表大會宣告裏說：「辛亥以後，滿州宰制政策既已摧毀無餘，則國內諸民族宜可得平等之結合，國民黨之民族主義所要求者，即在於此。然不幸而中國之政府乃爲專制餘孽之軍閥所盤據，中國舊日之帝國主義死灰不免復燃，於是國內諸民族因以有機障不安之象，遂使少數民族疑國民黨之主義亦非誠意。……國民黨敢鄭重宣言，承認中國以內各民族之自決權，於反對帝

國主義及軍閥之革命獲得了勝利以後，當組織自由統一的（各民族自由聯合的）中華民國。」國父於同年四月十二日制定的建國大綱第四條規定：「其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決、自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之；並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。」於是團結國內各民族爲一大中華民族及扶植國內各弱小民族使能自決自治，遂構成邊疆政策中有關民族問題之處理的兩大要領。前者係從整體方面着眼，自應求各民族之團結統一，以厚集國家的力量；後者從個體方面着眼，自應求各民族都有健全的能力，以運用四權，自己解決自己的問題。這樣，纔能使邊疆地區建設進步，與內地同樣的躋於富強康樂的境地。

在此一時期，由於國內動亂頻仍，軍閥弄權，都忙於爭城奪地，而革命政府又偏處於廣州一隅，在對邊疆方面，雖打破了滿清以一族君臨其他各族之局，但距國父革命的理想及主張，仍甚遙遠，此則有待於北伐完成後逐步求其實現。



書名：比較憲法

（66年7月出版）

作者：張亞雲

定價：二九元

憲法分類甚多，包括一權、三權、五權、平時、戰時等類別，本書乃針對以上類別加以比較研究，凡晚近東西方憲政民主學術的立論，國父孫中山先生的五權憲法理論，以及與憲政民主，密切相關的人民權力、言論自由兩大問題，均一本精深的觀察，施予平實的批判討論。

臺灣商務印書館發行