

北伐完成至訓政結束時期的邊疆政策

周 昆 田

民國十五年（一九二六）七月九日，先總統蔣公就任國民革命軍總司令，繼承 國父遺志，領導北伐，翌年，國民政府奠都南京，又次年（民國十七年一九二八）七月北伐完成，十月三日中國國民黨中央黨務委員會制定訓政綱領，規定：「中華民國於訓政時期由中國國民黨全國代表大會、代表國民大會，領導國民，行使政權」（訓政綱領第一條），而在「中國國民黨全國代表大會閉會期間，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之」（同綱領第二條）。於是訓政開始，國家政治乃走上「嶄新的階段。迄三十六年（一九四七）行憲開始，訓政始告結束。當訓政時期，係以黨治國，所有政府的政策都秉命於中國國民黨，邊政亦然，故此時的邊疆政策，亦即中國國民黨的邊疆政策，中國國民黨是遵循 國父遺教，以實行三民主義為依歸，對於邊疆方面自亦以實行三民主義為最高準則。民國十八年（一九二九）三月，中國國民黨第三次全國代表大會對於政治報告之決議案有云：「本黨致力國民革命，既以實行三民主義為唯一目的，則吾人對於蒙古、西藏及新疆邊省，除實行三民主義外，實無第二要求，」可以見之。至民國二十年五月，國民會議制定了中華民國訓政時期約法，於六月

一日公佈實施，更使訓政時期的施政，有所準據。

在三民主義的邊疆政策中，原則方面是，在民族上以各民族一律平等為基點，一方扶植其發展，一方力求各民族的精誠團結，並以尊重及融洽各民族的宗教習俗為達成此項目的重要途徑；在民權上，則積極培植邊疆各民族的自治能力，使能瞭解四權的運用，並延攬邊疆人才參加中央黨政，以增加民族團結之實力，及其對政治工作之瞭解，俾能實行自治；在民生上，則依照 國父實業計劃的規定，發展交通，開發土地，推廣實業，以謀生產的迅速增加，而「為土著人民謀利益」，則為一切建設的根本原則。至於實際所推行的政策，約可歸納如下：

一、健全中央主管蒙藏事務機構

在北京政府時期，雖已成立蒙藏院，為中央主管蒙藏事務機構，但規模不宏，及國民政府統一全國後，認為邊疆問題關係重要，而蒙藏事務乃邊疆問題之核心，遂於民國十七年改蒙藏院為蒙藏委員會，直隸於行政院，與內政、外交各部平行，延攬各族有聲望人士為委員，使負起領導邊疆的任務。

蒙藏委員會的組織法，於民國十八年二月十七日經國民政府公佈，計設委員長一人，副委員長一人，委員九人至十五人（後增為委員十五至二十一人，再增至委員二十一人至二十五人），下有秘書，參事編譯，調查各室，總務，蒙事及藏事三處，掌理蒙藏行政及興革事宜。凡關於蒙藏的民政、財政、交通、教育、墾農、畜牧、工礦、宗教、等事項的調查研究等等，均為蒙藏委員會工作的對象。

二、建置熱、察、綏、寧、青、康等省，並設立中央駐邊之辦事處署

中央為強化邊疆地方行政，於民國十七年九月建置熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、西康等六個行省（西康省至民國二十七年始正式成立），以期與內地及其他各省攜手並進，加速其建設工作。至在各省境內（熱、察、綏、寧、青）的蒙古盟旗及青、康兩省境內藏族土司，則仍照舊。至民國二十年（一九三一）十月，國民政府公佈盟部旗組織法，其第五條規定：「蒙古各盟及特別旗，直隸於行政院。」第七條規定：「蒙古各旗直隸於現在所屬之盟。」於是盟旗與省縣乃各有其行政的體系。二十三年（一九三四）及

二十五年（一九三六）先後成立蒙古各盟旗地方自治政務委員會及綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會以推行地方自治事宜（詳后）。而在民國二十年，由內政部呈准行政院，對於青、康及西南各省的土司，不予補官襲職，是此一制度在法令上已告廢止。

上列六個行省既經建立，為符合三民主義的邊疆政策之精神起見，對於北京政府時期所派駐地方的都統，鎮守使等職名，亦不再使用，乃於民國十八年二月成立蒙藏委員會駐辦辦事處，二十九年（一九四〇）四月成立蒙藏委員會駐藏辦事處，二十二年五月成立西陲宣化使署（直隸於行政院），同年七月成立蒙旗宣化使署（直隸於行政院），二十三年三月成立蒙古地方自治指導長官公署，二十五年二月成立綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導官公署，二十八年（一九三九）六月成立察哈爾蒙旗特派員公署，以期宣德達情，就近與地方有所連繫，並指導其有關事項。

三、尊重邊疆政教領袖

邊疆政教領袖，為邊疆政治宗教的代表，中央為重視邊疆，對於此等具有代表性的領袖，自特予尊重，其尊重的表示計有兩項：一為對於邊疆政教領袖的封號，一為對於邊疆政教領袖的禮遇。關於前者，蒙古各盟旗及新疆八部（哈密、阿爾泰、烏什、拜城、吐魯番、庫車、阿克蘇、和闐）的政治領袖如王公等的封號，均維持舊制，可勿具論，而宗教領袖方面並時有新給封號之事，如民國二十年七月一日冊授第九輩班禪額爾

德尼為護國宣化廣慧大師（次年復派為西陲宣化使），二十一年（一九三二）四月二十五日加給章嘉呼圖克圖以淨覺輔教四字名號（同時派為蒙旗宣化使），二十二年（一九三三）十二月二十一日追贈第十三輩達賴喇嘛以護國宏化普慈圓覺大師封號，並特派參謀本部次長黃慕松於次年赴拉薩致祭；二十三年（一九三四）四月二十五日加給嘉木樣呼圖克圖（甘肅拉卜楞寺）以輔國闡化四字名號，同年八月二十四日冊授安欽呼圖克圖（後藏）為普靜法師，同月授給與薩班智達（青海加拉寺）以普濟法師名號，二十四年（一九三五）冊封熱振呼圖克圖（前藏）以輔國禪師名號（至二十九年二月十五日始將冊印授給）。二十六年（一九三七）十二月二十三日追贈第九輩班禪額爾德尼以護國宣化廣慧圓覺大師封號，並特派考試院院長戴傳賢於次年赴甘致祭。二十九年（一九四〇）二月二十二日第十四輩達賴喇嘛在拉薩坐床，三十八年（一九四九）八月十二日第十輩班禪額爾德尼在青海塔爾寺坐床，中央均特派大員（蒙藏委員會委員長）前往主持。

至對邊疆政教領袖禮遇一節，清代原有年班燕賽的制度，民初因之，國民政府成立後，蒙藏委員會設立蒙藏招待所，訂有招待規則，以招待邊疆人士，但不足以昭鄭重。中國國民黨四屆三中全會乃決議由行政院令蒙藏委員會參酌舊制，妥擬辦法。蒙藏委員會遂於民國二十三年擬具：（一）蒙古各盟部旗行政長官分班來京展觀辦法，（二）達賴、班禪代表來京展觀辦法，（三）新疆回部領袖分班來京展觀辦法，（四）邊疆宗教領袖來京展觀辦

法，（五）蒙藏新疆回部來京展觀人員招待規則，（六）蒙藏新疆來京展觀人員旅費表，（七）蒙藏回疆各地方長官及各宗教領袖人員來京展觀禮節單，（八）邊疆宗教領袖來京展觀班次，（九）達賴喇嘛班禪額爾德尼代表來京展觀班次，（十）蒙古各盟部旗行政長官來京展觀班次，（十一）賞賚蒙藏回人員辦法等，規定至為詳細，並經行政院核定，公佈實施，旨在優遇邊胞，加強團結。民國二十六年（一九三七），中央並擬在南京的明故宮撥地（三十畝）建一規模宏大的蒙藏會館，內有禮堂、佛殿、宿舍、會堂、美術館及園林亭榭等設置，圖樣及經費均已決定，惜抗戰發生，政府西遷，遂未興築。

四、扶植地方自治

建國大綱既規定「對於國內弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治」，故在訓政時期，政府對於邊疆各民族自治能力的培養，特加注意。中國國民黨三屆二中全會決議召開的蒙藏會議（因西藏召集困難後改蒙古會議），於民國十九年（一九三〇）五月二十九日在南京勵志社開幕，至六月十二日閉幕，對於地方應興應革各事項，都詳加研討，送請政府核奪施行。蒙古盟部旗組織法，即於次年公布，及民國二十三年二月應內蒙古自治運動的要求，中央政治會議第三九七次會議乃通過蒙古自治辦法原則八項：（一）在蒙古適宜地點，設一蒙古地方自治政務委員會，直隸於行政院，並受中央主管機關之指導，總理各盟旗政務，其委員長、委員以用蒙古人為原則，經費由中央發給。中央另派大員駐在該委員會所在地

指導之，並就近調解盟旗省縣之爭議。(c)各盟公署改稱為盟政府，旗公署改稱為旗政府，其組織不變更，盟政府經費由中央補助之。(d)察哈爾部改稱為盟，以昭一律，其系統組織照舊。(e)各盟旗管轄治理權，一律照舊。(f)各盟旗現有牧地停止放墾，以後從改良牧畜，並興辦附帶工業方面，發展地方經濟(但盟旗自願墾殖者聽)。(g)盟旗原有租稅及蒙民原有私租，一律予以保障。(h)省縣在盟旗地方所徵之各項地方稅收，須劈給盟旗若干成，以為各項建設費，其劈稅辦法另定之。(i)盟旗地方以後不增設縣治或設治局(但遇必須設置時，亦須徵得關係盟旗之同意)。

為實施上列原則，國民政府即根據第一項的規定，於二十三年三月公佈蒙古各盟旗地方自治政務委員會及蒙古各盟旗地方自治指導長官公署的組織，任命烏爾察布盟盟長雲端旺楚克為委員長，伊克昭盟盟長沙克都爾札布、錫林郭勒盟副盟長索諾木拉布坦為副委員長，錫盟副盟長德穆楚克棟魯普等二十一人為委員，同時任命軍政部何部長應欽兼指導長官，於是蒙古地方自治的規模，乃先全國各地而確立。及二十四年，日軍西侵，中央遂將蒙古各盟旗地方自治政務委員會劃分為二：一為察哈爾省境內的，一為綏遠省境內的。嗣因察境在日本勢力籠罩之下，其蒙古各盟旗地方自治政務委員會迄未成立，綏遠省境內蒙古各盟旗自治政務委員會則在沙克都爾札布及圖布陞吉爾格勒(郡王旗札薩克)先後領導之下，一方為地方自治盡其力量，一方為保衛國土始終不渝。

至於西藏方面，中央一向尊重西藏固有的政治社會組織，保障西藏人民宗教信仰和傳統生活的自由，「地方人士既無類似內蒙的要求，亦遂未予更張。在新疆方面，於三十三年(一九四四)改組其省政府，與民更始，三十四年(一九四五)年，九月成立新疆省參議會，各縣縣參議會亦紛紛籌設，藉以培植各民族自治能力。三十六(一九四七)年中央為解決伊犁寧事變問題，「給予新疆人民選舉彼等相信之當地人士為行政官吏之選舉權，「由縣參議會選舉縣長，「後行政督察專員亦係民選，此一由人民選舉行政官吏的選舉權，遂在憲政尚未開始前，已經新疆人民付諸實施。至若其他各省的邊疆各民族，亦都在參加各該省的省參議會及縣參議會的政治活動中，鍛鍊其自治能力。

惟在此尚須一提的，是抗戰期間，在日人煽惑下有所謂民族自決的問題，中國國民黨於民國二十七年(一九三八)舉行的臨時全國代表大會，曾在宣言中加以指斥的說：「日本口中的民族自決，語其作用，誘惑而已，煽動而已；語其結果，領土之零星分割而已，民衆之零星拐騙而已。日本知此廣大繁庶之民衆非可以一口吞滅，故必須取而嚼切之，愈切愈細，吞滅愈易，其所製造傀儡惟日汲汲如恐不及者，職由於此。」及三十四年(一九四五)五月，第六次全國代表大會宣言裏說：「為貫徹民族主義之目的，本大會特重申第一次代表大會時『於革命獲得勝利以後，當組織自由統一之中華民國』之宣言，必以全力解除邊疆各族所受日寇劫持之痛苦，亦必以全力

扶助邊疆各族經濟文化之發展，尊重其固有之語言宗教與習慣，並賦予外蒙西藏以高度自治之權。」對於外蒙西藏特許以高度自治，對其他各地的邊疆各族，則以全力扶植其經濟文化的發展，並尊重其固有的宗教信仰與語文習俗，以加強其地方自治的功能。這一昭示，也是特別值得重視的。

五、任用各族各級人才

中華民國既為整個中華民族所組織，則其各級的行政部門自應由各民族共同參加，共同負荷其責任，並可均一其權利及義務，使益臻團結。中國國民黨第四次全國代表大會邊遠省區實業文化建設方針案內有云：「五屆八中全會關於加強國內各民族及宗教間之融洽團結施政綱要內規定：「各邊疆地方政府及各級邊政機關，應適應環境情形，盡量以任用各民族地方人才為原則，其優秀者應特予選拔，使其參與中央黨政，以收集思廣益之效，「可見中央對於邊疆各級人才的任用，非常重視。溯自訓政開始以後，除恩克巴圖、白雲梯、克興額、樂景濤、尼瑪阿特索爾、章嘉、李永新、賈覺仲尼、羅桑堅贊、諾那、安欽、司倫、格桑澤仁、麥斯武德、艾沙、堯樂博土等先後任中國國民黨中央執監委員外，有克興額、白雲梯、班禪額爾德尼、章嘉、圖克圖、諾那呼圖克圖、溥侗、李鳳崗、阿旺堅贊、格桑澤仁、唐柯三、孫繩武、誠允、吳鶴齡、朱福商等各族人士為蒙藏委員會委員，復先後選任班禪額爾德

尼、章嘉呼圖克圖、沙克都爾札布、鮑爾漢等爲國民政府委員，遴任貢覺仲尼、吳雲鵬等爲立法院立法委員。至在省級方面，民國十八（一九一九）年一月國民政府第十七次國務會議決議：「熱、察、綏、青各省省委，蒙古委員額定爲三人，吉林、寧夏定爲一人。」次年五月所舉行的蒙古會議，對於上項決議，請政府照案實行，並請將遼、黑、新三省的蒙古委員名額，亦定爲三人。同年舉行的全國內政會議，復通過蒙藏委員所提：「擬請各設在蒙藏地方之省縣政府及其他行政機關，一律參用蒙藏人員，以利地方事務之發展案」，除主張西康省政府成立時亦應遵照前例辦理外，並規定：「一、凡設在蒙藏地方之省縣政府廳局及其他行政機關，均應就地延攬現有之蒙藏人士，量才使用。二、凡由中央分發各省任用之蒙藏人才，各該省政府均應依其資格，儘先任用。」即「上自主管職官，下至員胥吏役，但求才堪勝任，不妨盡量羅致，」以「共趨民族大同之路。」惟這裡又有個實際問題，即邊疆地方大專學校的設立較少，所有委、薦任各級公務人員，能符合一般公務員任用資格之數無多，如不特予設法，經各級行政機關儘量延攬邊疆人才，奈爲資格所限，無法任用。考試院乃於民國二十四年擬訂了邊遠省份公務員任用資格暫行條例一種，經國民政府公佈實施，次年又擬訂了蒙藏邊區人員派赴各機關服務暫行條例一種，亦經國民政府核定實施，都是放寬其銓敘資格，俾能充份獲得任用機會。這樣，在國家各級的行政機關之中，都可有邊疆各民族的人士參加，

同作福國利民的努力。

至於參加中央級的民意機關代表，民國二十年舉行的國民會議，蒙藏均定有代表名額，後蒙古選出代表四十一人，以吳鶴齡等十二人爲法定代表，德春等二十九人爲列席。二十一年舉行國難會議於洛陽，蒙古有吳鶴齡、伊德欽、恩和阿木爾、蒙和巴圖爾等代表出席，西藏無正式代表，而派有多人列席。二十七年成立國民參政會，蒙古的李永新、席振鐸、榮照等七人當選爲參政員，三十五年十一月十五日，制憲的國民大會在南京開會，蒙古有代表二十五人，西藏有代表十人，新疆及他省的邊疆各民族，亦都有代表，蒞京出席。共同制定舉國遵守的中華民國憲法。

六、推廣教育培育青年人才

爲實施中央的對邊政策，加速邊疆地方政治、經濟、文化各項事業的進步，推廣教育培育青年人才最關重要。故中國國民黨三屆二中全會關於蒙藏之決議案中有云：「於首都設立蒙藏學校，爲儲備蒙藏訓政人員及建設人才之機關。」又於發展教育之要點中謂：「通令各蒙旗及西藏、西康等地主管官廳，迅速籌辦各級學校，編譯各種書籍及本黨主義之宣傳品，實行普及國民教育，厲行識字運動，改善禮俗，使其人民能受三民主義之訓育，具備自治之能力」。教育部旋於民國十九年（一九三〇）二月成立蒙藏教育司（三十六年一九四七改爲邊疆教育司），積極謀蒙藏及邊疆教育的普及，並以邊疆語文編譯各種課本及教材，以便利邊教的實施。計在訓政時期中，

中央在邊疆所辦的學校有：（參閱國防研究院編印邊疆論文集曹樹勳邊疆教育一文）

（一）小學：西藏拉薩小學，札什倫布小學（籌備未及成立），西康越雋小學、德格小學、木里小學、涼山小學、寧夏定遠營小學、額濟納小學、綏遠札薩克旗小學、鄂托克旗小學、準格爾旗小學、達拉特旗小學、杭錦旗小學、郡王旗小學、西公旗小學、烏審旗小學、川北果洛小學、青海三角城實驗中心小學、柴達木小學、雲南奎番實驗中心小學、安龍實驗中心小學、甘肅敦煌中心小學。

（二）中等學校：（1）師範學校：國立西南師範學校（初設雲南昭通後遷文山）、貴州師範學校、西寧師範學校、康定師範學校、巴安師範學校、龍陵師範學校（初設雲南大理後遷龍陵）、肅州師範學校、西北師範學校（設臨夏）、疆江師範學校、綏寧師範學校、熱蒙師範學校、察蒙師範學校、天山師範學校（設迪化）（2）職業學校：國立拉卜楞初級實用職業學校、松潘初級實用職業學校、金江初級實用職業學校（設西康會理）、西康初級實業職業學校（設西康漢源）、清溪職業學校（設四川犍爲）、玉樹學校（中學、師範及職業三種混合編制）、寧夏實用職業學校、青海初級實用職業學校、拉卜楞寺青年喇嘛職業學校。（3）中學：國立伊盟中學。

（三）專科以上學校：國立北平蒙藏學校、邊疆學校（初爲中央政治學校之蒙藏班，後改爲蒙藏學校，設南京，抗戰西遷，二十九年改爲邊疆學校，三十年八月由教育部接管，再改爲國立邊疆

學校；勝利後遷回南京）、康定師範專科學校、東方語文專科學校（初設雲南後遷南京）、中央大學邊政學系，西北大學邊政學系。

至於各邊疆省區自行舉辦教育邊胞的學校，據民國三十六年出版的邊疆教育概況（教育部編）統計：熱河有中學五所、師範一所、職校一所、小學一二四所，社教機關三所；察哈爾有中學三所、師範一所、職校一所、小學三所、社教機關一所；綏遠有中學一所、師範一所、小學六八所、社教機關一所；寧夏有師範一所、小學十二所；甘肅有中學四所、師範一所、小學一六〇所，社教機關三所；青海有師範二所、小學五六所；新疆有中學五所（按新疆尚有學院二所）、師範七所、職校四所、小學二八五〇所；四川有中學四所、師範三所、小學三二一所、社教機關七所；西康有師範二所、職校五所、小學三二所、社教機關四所；雲南有中學一所、師範三所、小學二六所、社教機關六所；貴州有中學一所、師範一所、小學七二三所；廣西有師範一所、小學七五二所；廣東有小學五八所、社教機關一所；湖南有師範一所、小學一七〇所。

就以上列舉的情形看來，凡有邊疆各族同胞所在的地方都已有了邊教機關，而中央方面並有邊疆學校及邊政學系的設置，以便利邊疆各族同胞接受高等教育，這雖還未能達到吾人的理想，但在國家多難的環境之下，推行實不能謂為不力。

七、建設交通

由於我國幅員的廣大，邊疆的寬遠，加之高山大漠，橫亘其間，以致政令的傳布，文化的交

流，經濟的互助，國防的樹立，都發生莫大的阻礙，故欲鞏固邊疆、繁榮邊疆，必自建設邊疆的交通開始。而建設之道，則應一本之於國父的實業計劃。國父的實業計劃，包羅宏富，其有關於邊疆方面的：如第一計劃中建築西北鐵路系統，自北方大港起，經內外蒙古、迪化，而迄于閩。第二計劃中建築西南鐵路系統，由廣州起成爲扇形向外展開，計建七線，包括廣西、雲南、貴州各省及湖南、四川的一部。第四計劃中，一爲

建築東北鐵路系統，以東鎮（嫩江與松花江合流處的西南）爲中心，分築二十二條鐵路線，包括現在東北九省的全部及內蒙與河北省的各一部；二爲擴張西北鐵路系統，就第一計劃原建的西北鐵路系統，再擴建鐵路十七條，包括內外蒙古、新疆及甘肅的一部；三爲建築高原鐵路系統，計建鐵路十六條，包括西藏、青海、新疆的一部，與甘肅、西康、四川、雲南等地，以工程最難，需費最鉅，云爲鐵路計劃的最後部份。國父這一計劃，眼光遠大，籌慮周密，如能依之一一實現，不但邊疆各族可以受到無窮的福利，即三民主義新中國的建設亦將底於完成。因此，國民政府於定都南京後，便積極推動全國交通的建設，民國二十二年全國經濟委員會擬定了全國公路網的建設，民國二十五年並有五年建築八千公里鐵路的計劃，而蒙藏委員會主管邊政，在每年工作計劃中，亦都列有發展邊地交通的項目。惟以訓政初期，國家多故，旋又發生蘆溝橋事變，抗戰八年，在內地交通方面固已有長足的進步，而中國國民黨五屆八中全會關於加強國內民族及宗教

間之融洽團結施政綱要案內並有：「迅速開闢邊疆主要之公路鐵路」的規定，但國家當時能用於建設邊疆交通的人力與物力，則至有限，於是績效不彰，論邊事者每引爲莫大的遺憾！然在此一時期，鐵路方面則完成湘桂鐵路，接通越南鐵路，興建黔桂鐵路，接管滇越鐵路，築隴海鐵路的咸同支線及寶天鐵路，均完成通車，並測量及踏勘天蘭鐵路及甘新鐵路，至於滇緬鐵路及敘昆鐵路亦曾一度興築。公路方面，則興建的路線甚多，西南、西北均告暢通，抗戰期中曾在貴陽及蘭州分設西南及西北公路運輸管理局，對於滇、黔、川、康、寧、青、陝、甘、新各省的運輸業務都由其籌劃，西北由新疆可達蘇俄，西南自滇緬公路完成後，可直達緬甸，爲抗戰期間對外的兩條國際通道。航空方面，民國十九年中美合辦之中國航空公司，開有滬平、滬蓉、滬粵等線，抗戰期間改以重慶爲中心，另開昆明、河口、柳州等線。民國三十年交通部與德商合辦歐亞航空公司，曾飛駛上海、北平、滿州里間，九一八後，改開上海迪化線、北平蘭州線、西安成都線等，抗戰期間以重慶爲中心，西南至昆明、桂林，西北至西安、蘭州、哈密，都有固定班機。及民國三十年（一九四一）中德絕交，該公司改組爲中央航空公司，繼續其營業，迨勝利以後，更多擴展。而完全由國人創辦於民國二十三年成立的西南航空公司，關有廣州、梧州、南寧、河內、北海諸線，雖抗戰發生即告停辦，但在西南的交通建設史上，也值得一提。其次交通部與蘇俄合辦有中蘇航空公司，飛行於哈密與蘇境的阿拉木圖

之間，此對抗戰期中中蘇交通固不無幫助，然益便利蘇俄侵略力量的滲入，却害多於利。其外若郵電及驛運方面，在邊疆地區亦多設置（參考王汎交通政策）。

八、發展經濟

三民主義國家的建設，首重民生，而發展經濟即為民生建設的主要課題，民國十八年三月中國國民黨第三次全國代表大會通過「對政治報告之決議案」第五項「蒙藏與新疆」內說：「於民生主義上，乃求發展國內一切人民的經濟力量，完成國民經濟之組織，解決自身衣食住行之生活需要問題也。」即明白指出實現民生主義的一定途徑。同年六月三屆二中全會通過「關於蒙藏之決議案」內有：「對於蒙藏各地教育、經濟之設施，與交通實業之建設，應由中央政府協助其地方政府，依據本黨主義政綱，盡力推行，」可見發展經濟與教育交通的建設，同等重要。民國二十年十一月第四次全國代表大會通過「確定邊疆建設方案並切實進行案」內，對於邊遠省區實業與文化的建設方針，作三項規定：「一、在人口稀少地方，須以不損害當地人民之利益，充實人口，開發土地為首先要著，而以其建設為輔，二、在人口數量較多之地，應以經濟建設為主，文化設備為輔，三、在人口繁殖，經濟發達之地，須側重文化建設。右定之方針，蓋先庶後富，先富後教之義，此為我國數千年來一貫相傳之哲理，亦圖謀建設者一定不易之途徑也。」針對邊疆各地情形，分別推行建設，而其首要則須求其衣食住行生活問題的解決。我們再看先總統

蔣公在中國之命運第一章說：「……更由立國的資源來說，東北的煤鐵與農產，西北的馬匹與皮毛，東南的錫鉛，西南的銅錫，無一種不是保衛民族的要素。這些資源的喪失，亦即為國基的毀損。」是說明對於邊疆資源的掌握與開發，對於保衛國基，鞏固國防，關係尤鉅。

現就我國邊疆地區的經濟狀況，蘊藏的資源及經營梗概，作一鳥瞰：

在東北九省方面，煤、鐵既富，金、鉛、鎳、鎢及其他金屬的工業原料，藏量亦豐，農業發達，林木茂盛，洵為我國邊疆經濟價值最高的地區，奈自民國二十年九一八事變以後即為日本所擄據，抗戰勝利之初又為俄人所佔，輾轉被其匪利用，發動全國叛亂。故此一地區的經濟，如農、工、礦各業，始終在侵略的魔掌下作畸形的發展，國家對之無法作有計劃的推進。

在內外蒙古及熱察綏方面以畜牧事業為主，接近長城地區農業亦盛，煤、鐵、銀、銅等項礦產，亦有相當藏量，惟以外蒙古於民國元年起即陷於特殊狀態，民國十年後更直接受蘇俄的支配，其經濟問題國家當無法過問。內蒙及熱察部份，早與東北同其命運，綏遠雖離然獨存，但時處在戰爭邊緣，當亦不能積極推行經濟建設。

在西北的新、青方面，新疆富有煤、鐵、石油及金鐵，並有鎢、鈾，論國防的資源堪與東北媲美，畜牧既甚繁盛，而在有水區域，尤其是天山之南，農產亦豐，在發展邊疆經濟上，實屬大有為之地，惟在蘇俄侵略的陰謀之下，變亂頻仍，國家對於該地的建設，亦未收宏效。青海亦富

煤、油，以地屬高原，農業不甚普遍，游牧亦盛，在訓政時期，青海政局較為安定，植樹採煤均著成績，民國三十一年中央並明令成立柴木屯墾督辦公署，期能化荒涼為繁榮，惜為資金及技術所限，未能達成預定的目標。

在西部的西藏、西康方面，西藏富於金、銀、銅、鐵各礦，東南宜於農耕，北部宜於畜牧，以在政教合一的制度之下，情形特殊，不能配合國計民生的需要，力求經濟的發展。西康亦富金、銀、煤、鐵、石油等礦，金沙江的砂金，尤為人所共知，地雖群山縱橫，而夾河的谷地，土肥宜農，再則草場處處，畜牧尤為人民的生活所資，只以省政當局缺乏遠謀，不克使地盡其利。

在西南的雲桂方面，雲南有煤、銅、錫、鋅、鎳、鎢、汞等礦，東南宜農，西北宜牧，並多藥材，惟因人謀之不臧，經濟尚屬落後。廣西向稱貧瘠，然五嶺山脈與勾漏山脈之間，亦有煤、鐵、金、錫、銅、鎳、鋅、鎢、鎢等礦，生產以農耕為主，林業畜牧亦甚有希望，惟以主觀及客觀條件的限制，無論在工礦畜牧各種事業的發展上，都未如理想。

綜觀此一時期，中央對於邊疆地區人才的羅致與培育，政治文化及交通經濟的建設與發展，固抱着高度的熱忱與極大的希望，並迭有政策性的決定，但扼於各邊地特殊的環境，阻碍重重，而又遭逢對日之八年抗戰，國力不足以取遠，致使中央許多良法美意，無法一一貫徹實施，邊疆各族同胞未能享有應享的福祉，殊堪惋惜。