

【论 文】

中华民族宗族论与 中华民国的边疆自治实践¹

吴启讷²

一、近代转型：从藩属到边疆；从帝国到民族国家

古代中国王朝对帝力所不及的边缘地区实行羁縻、分封、分治等政治措施，从性质上看，都是间接统治。这一点使得非汉人群体长期享有实质的自治。从 1870 年代开始到 1930 年代末期，清朝与其共和继承者启动易间接统治为直接统治的进程，辅以同化政策，实质上开始动摇非汉人传统的自治模式。

从双核帝国到中华王朝，再到中华民族国家的转型过程中，包含着传统中国因应西方威胁的民族主义化过程。同样，面对西方势力的介入和传统中国的转型，生活在传统中国领域内，或者在清双核帝国体制内扮演重要角色的非汉人群体，也开始以民族主义作为因应时局的武器。

19 世纪末到 20 世纪初，非汉人群体以前所未有的方式，寻求确认自己的身分。可以说，不论是狭隘的汉民族主义还是包容性的中华民族主义，其成长皆同步伴随非汉人群体民族主义的成长。在不同非汉人群体的民族主义之中，其终极诉求，固然包含如蒙、藏与新疆的突厥语穆斯林那样，追求独立，建立本民族之民族国家的例子；也包含更早整合到中华帝国秩序中，在近代几乎是无异议地接受了“中国人”国族身分的东南与西南山地农耕群体（苗、瑶等），追求与汉人以及满、蒙、回（突厥语穆斯林）、藏等“五族”的政治平等，因为后四者在标榜“五族共和”的新的民族/主权国家中取得了与前者平等的政治地位和相应的政治、文化权利。

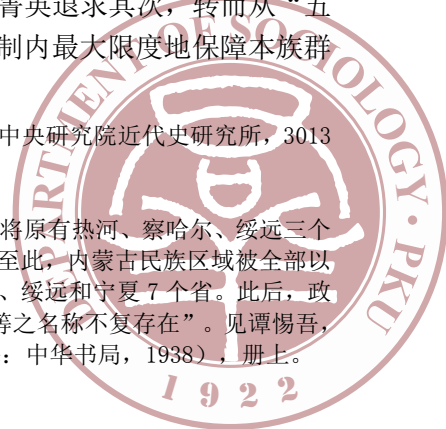
非汉人群体民族运动中的分离主义倾向，受到有意肢解中国的列强的支持。这一现象，引发正在接受西方“国家主权”观念的清朝与其共和继承者的强烈警觉。共和国建立后制订的历次宪法，包括《中华民国临时约法》、《中华民国约法》、《中华民国宪法》、《中华民国训政时期约法》、《中华民国宪法草案》等，屡次以列举的方式确立领土范围，其中皆包括中国各行省与尚未行省化的蒙古及西藏。作为居统治地位的强势一方，朝廷和后来的中央政府运用政治、军事、经济和法律等一切可能的手段压制离心倾向，在相当程度上阻绝了非汉人群体的政治自决之路。

面对从清末到 1920 年代末期，中央政府在内蒙古及藏语区东部以行省化为目标的双重行政设置，以及随之而来难以阻挡的汉人移民和农业开发，³ 蒙、藏等族菁英退求其次，转而从“五族共和”的口号中找寻对策，标举“民族自治”，试图寻求在中国体制内最大限度地保障本族群

¹ 本文刊发在黄自进、潘光哲主编，《蒋介石与现代中国的形塑》（上册），台北：中央研究院近代史研究所，3013 年 8 月出版。

² 作者为（台湾）中央研究院 近代史研究所 助理研究员。

³ 踵继清末到中华民国北京政府的边疆行省化步骤，1928 年国民政府颁布政令，将原有热河、察哈尔、绥远三个特别区和青海、西康、宁夏等边疆少数民族地区正式改设为制同内地的行省。至此，内蒙古民族区域被全部以行省分割完毕，即内蒙古各盟旗分别划属辽宁、吉林、黑龙江、热河、察哈尔、绥远和宁夏 7 个省。此后，政界与舆论即据此认定，“内蒙古之名词实已不当存在”，“内蒙古及青海蒙古等之名称不复存在”。见谭惕吾，《内蒙之今昔》（上海：商务印书馆，1934）；黄奋生，《蒙藏新志》（上海：中华书局，1938），册上。



的利益。中央政府则担忧“民族自治”将弱化权力核心的控制力，甚至可能成为分离的前奏，因而在不得不承认非汉人群体平等权益的同时，尽力回避非汉人群体“民族自治”的诉求。出身汉民族主义革命派的中国国民党，一方面强化以同化主义为核心的“中华民族”论述，另一方面，以中国“地方自治”的普遍问题混淆民族问题的特殊性质，藉以化解“民族自治”诉求的冲击效应。蒋介石的“中华民族宗族论”和中华民国国民政府的边疆自治实践即是这一诉求的具体呈现。

二、中华民族宗族论的三个前奏

19世纪末期，一部分汉人知识分子在“亡国灭种”的危机感之下，将中国的危机归咎于落后的“异族”统治。这种认知，在20世纪初发展成为“革命派”排满、“驱除鞑虏”的汉民族主义诉求。与革命派的主张相对，立宪派改良主义者与无政府主义者等主张容纳包括满人在内的非汉族群，共组一个国族——“中华民族”。经由论辩，革命派与立宪派双方都调整了各自的观点；革命派最终有条件地接受“中华民族”的观念。¹

从清末到抗战前夕，有关“中华民族”这一概念内涵源流的论述，大致可分为三个阶段与三个方向。第一阶段，从清末到民国肇建前夕，以立宪派的主张为代表的“从多元到一体”论是该时期的主流；第二阶段，从民国初年到第二次中日战争前夕，以孙中山的主张为代表的“同化主义”是这一期的主流；第三阶段，面对日本帝国主义的威胁，学界和政界兴起“同源论”，蒋介石的“中华民族宗族论”是这一论述的极端形式。²

（一）从多元到一体

梁启超率先以“中华民族”一词指涉近代中国境内各族群，³梁与杨度等人更将“中华民族”设定成为一个包容且开放的体系。⁴

梁启超“中华民族”理论的前提，是承认中国境内各历史—文化群体之间原本存在的差异和多元现象，但同时也乐见其一体化的趋势。⁵换言之，梁启超的多元一体论有两个面向，其一，认定中华民族之下的各民族有天然的文化 and 历史关系，有潜力结合成为一个大民族；其二，承认这种关系之下仍存在诸多差异，尚不足以在现阶段熔铸一个无差别的大民族，但藉由建立民族国家，如美利坚之例，则足以在未来成为无差别的大民族。⁶

¹ 針對革命派與立憲派就中國民族問題所進行的論辯及其影響的研究，可參考松本ますみ，《中国民族政策の研究：清末から1945年までの「民族論」を中心に》（東京：多賀，1999）。

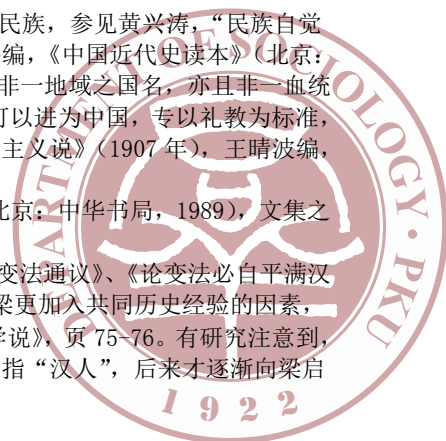
² 抗战时期，已有学者归纳对“中华民族”概念的两种不同认知：“一派主张，中华民族内之若干支，自古实同一祖先”；“另一派主张，则谓今日之中华民族，系由有史以来，若干不同之民族，互相接触之结果，逐渐循着自然之趋势，陶熔结合而成为今日之一个庞大民族”。见张大东（张旭光），《中华民族发展史大纲（再版）》（桂林：文化供应社，1942），第2章，第2节“中华民族释义”。

³ 1905年，梁启超撰文分析先秦华夏族之外其他8个民族最终融化进华夏族的历史，论证“中华民族”的混合特性。梁断言，“中华民族自始本非一族，实由多数民族混合而成”。梁启超，“历史上中国民族之观察”，连载于《新民丛报》，号65-66（1905年3-4月）。

⁴ 梁启超和康有为在反驳革命派“排满”主张时，反复强调满族早已融化于中华民族，参见黄兴涛，“民族自觉与符号认同：‘中华民族’观念萌生与确立的历史考察”，收入郭双林、王续添编，《中国近代史读本》（北京：北京大学出版社，2006），册下，页671-730。杨度认为，“中华之名词，不仅非一地域之国名，亦且非一血统之种名，乃为一文化之族名。故《春秋》之义，……中国可以退为夷狄，夷狄可以进为中国，专以礼教为标准，而无亲疏之别。其后经数千年混杂数千百人种，而称中华如故”。杨度，《金铁主义说》（1907年），王晴波编，《杨度集》（长沙：湖南人民出版社，1986），引述部分见该书页373-374。

⁵ 梁启超，《政治学大家伯伦知理学说》（1903年），见梁启超，《饮冰室合集》（北京：中华书局，1989），文集之十三，页75-76。

⁶ 在与革命党人排满思想的论战中，梁启超始终强调“同种合体”。见梁启超，《变法通议》、《论变法必自平满汉之界始》（1898年），梁启超，《饮冰室合集》，册一·文集之一，页77-83。梁更加入共同历史经验的因素，明确揭橥中国各民族应当步向一体化的理想。梁启超，《政治学大家伯伦知理学说》，页75-76。有研究注意到，清末接触现代民族概念的汉人知识分子在使用“中华民族”一词时，最初都是指“汉人”，后来才逐渐向梁启



值得注意的是，立宪运动期间，留日满蒙旗人和满洲官员对梁启超、杨度等人消除满汉畛域主张的正面回应。¹ 旗人菁英同样意识到满、汉乃至蒙古人之间内在的联系与一体性；² 有人更特别强调中国各民族，尤其是满、汉两族共同的命运、利益与责任，³ 进而具体论证中国境内各民族融合为一体的必然性与现实可能：⁴ 不仅满、汉，整个“中国之人民，皆同民族异种族之国民也”，“准之历史之实例，则为同一之民族；准之列强之大势，则受同一之迫害，以此二端，则已足系定其国民的关系矣”。⁵ 在这样的认知下，留日旗人在不同场合里多次径称“我汉、满、蒙、回、藏四万万同胞”。⁶

留日满蒙人士在“国民”观念的启示之下对于中国族群关系“从多元到一体”的体认，在现实中影响到民国建立前后的族群思想与族群政治。仅以清末论，立宪运动的族群论述事实上被晚清政府接纳，成为朝廷的官方族群政策。⁷ 1912年2月12日，清室在逊位诏书中甚至表示“总期……仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土，为一大中华民国”。⁸ 1940年代蒋介石论证“中华民族宗族论”的过程，与留日旗人关注中国各族群的历史渊源与共同命运的思考角度也极为相似。

当1920年代末期，国民政府奠都南京，开始建构“中华民族同源论”之际，时任青年党宣传部长常乃德继承梁启超承认差异的主张，在其著作《中华民族小史》中，明确主张中华民族多元起源论。⁹

超认知的方向接近。这显示大部分人都经历了梁启超所谓从“小民族”到“大民族”，即从“汉族”到“中华民族”的双重自觉过程。黄兴涛，《民族自觉与符号认同：“中华民族”观念萌生与确立的历史考察》。

¹ 恒钧、乌泽声等留日满、蒙旗人在东京创办《大同报》，又在北京创办了性质相同的《北京大同日报》，提倡“满汉人民平等、统合满、汉、蒙、回、藏为一大国民”。见乌泽声，“大同报序”、恒钧“中国之前途”，《大同报》，号1（1907年6月），页13-21、23-51；乌泽声，“论开国会之利（续）”，《大同报》，号3（1907年9月），页1-38。《大同报》第3号还登载64位“本社成员”姓名，其中满蒙旗人居80%以上，另有汉、汉回、土尔扈特蒙古等（如杨度、汪康年、土尔扈特郡王等）。

² 满人御史贵秀指，“时至今日竟言合群保种矣，中国之利害满与汉共焉者也。……满汉共戴一君主，共为此国民，衣服同制，文字同形，言语同声……”。《御史贵秀奏化除满汉畛域办法六条折》，收入（北京）故宫博物院明清档案部编，《清末筹备立宪档案史料》（北京：中华书局，1979），册下，页922。

³ 乌泽声认定，“（满、汉）国兴则同受其福，国亡则俱蒙其祸，利害相共，祸福相倚，断无利于此而害于彼之理。……又岂独满、汉为然也。凡居于我中国之土地，为我中国之国民者，无论蒙、藏、回、苗，亦莫不然。我有同一之利害，即亦不可放弃救国之责任也”。乌泽声，“论开国会之利”，《大同报》，号4（1907年11月），页2。

⁴ 穆都哩为文称：“盖民族之成，国民之合，其绝大之原因，全由于外部之压迫及利害之均等，而他种之原因，则一缘于居于同一之土地，一缘于相安于一政治之下。至于言语、风俗习惯，虽为成立民族及国民之要素，然有时不以此而亦能判定其为某国之国民。若专以风俗、言语等而定民族之异同，则英人与美人之问题，必难解决矣。虽然，中国之人民皆同民族而异种族之国民也，言语、风俗间有不同之点，有时而同化也。故同化者，亦造就新民族之一要素。以满汉两方面而言，则已混同而不可复分，推之及于蒙回藏，则其大多数虽未收同化之效，而其近于内地之人民，则其言语风俗已一于内地之人民。虽欲使其不同已不可得矣”。见穆都哩，“蒙回藏与国会问题”，《大同报》，号5（1907年12月），页15。乌泽声引证日人高田早苗之民族要素说，直指满汉事实上是一个民族。因为民族与种族不同，民族是“历史的产物也，随时而变化，因世而进化……故民族以文明同一而团结，而种族则以统一之血系为根据，此民族与种族又不可不分也”。因此，“满汉至今日则成同民族异种族之国民矣”。见乌泽声，“满汉问题”，《大同报》，号1，页10。

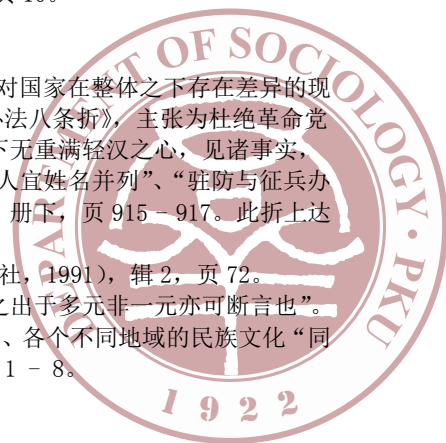
⁵ 穆都哩，“蒙回藏与国会问题”，《大同报》，号5，页15。

⁶ 《中国宪政讲习会意见书》，《大同报》，号4，附录。

⁷ 受到梁启超的影响，于出洋考察时特别关注族群问题的端方，即主张当局应面对国家在整体之下存在差异的现实，致力消弥差异。1907年7月31日，端方代奏李鸿才《条陈化满汉畛域办法八条折》，主张为杜绝革命党“藉辞满汉”，发动革命，“莫若令满汉大同，消弭名称，浑融畛域。明示天下无重满轻汉之心，见诸事实，而不托诸空言”。具体办法包括“切实推行满汉通婚”、“删除满汉分缺”、“满人宜姓名并列”、“驻防与征兵办法”等等。见（北京）故宫博物院明清档案部编，《清末筹备立宪档案史料》，册下，页915-917。此折上达后，清廷于8月10日特谕《内外各衙门妥议化除满汉畛域切实办法》。

⁸ 见中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》（南京：江苏古籍出版社，1991），辑2，页72。

⁹ 常乃德指出，“中国民族向称皆源出于黄帝，其实并不尽然，……故中华民族之出于多元非一元亦可断言也”。在书中，常乃德将“中华民族”分为“九系”，并析论“中华民族”在各个时期、各个不同地域的民族文化“同化”与融合的进程。常乃德，《中华民族小史》（上海：爱文书局，1928），页1-8。



（二）同化主义

在清末革命派与立宪派针对中国民族问题的论辩中，双方都对原本的立场有所妥协。革命派最终放弃在情感上极端排满、在理念上追求建立西欧式单一民族国家的诉求，有条件地接纳了“中华民族”的观念。革命派所提的条件是，“中华民族”只能建立在以汉文化“同化”满、蒙、回、藏的基础上。¹这一条件为立宪派接受。²妥协的结果，得以让革命派在清朝倾覆后，将“排满”解释为反对满清贵族与腐败政府，并以“融合”、“同化”为前提，接受立宪派“五族共和”的主张。

武昌事变后一个月，革命派中力倡排满的国粹派代表人物即转而主张“以汉族主治，同化满、蒙、回、藏，合五大民族而为一国民”。³1912年1月22日，中国同盟会总部在其公布的新《总章》中，开宗明义，宣示该会将“实行种族同化”。⁴1912年8月，改组后的中国国民党在党的宣言中也表明将“励行种族同化”。⁵

与此同时，包括革命党人在内的各政党、各地新政府纷纷成立团体，主张与推动民族同化⁶。1912年3月，革命党领袖人物黄兴、刘揆一等发起成立《中华民国民族大同会》（后改称《中华民族大同会》）。满人恒钧等非汉人士也参加发起。⁷梁启超的追随者吴贯因，复于1913年撰写《五族同化论》一文，逐一论析五族的混合性质，说明各族间血统等互相渗透的历史。进而主张五族的最终同化。⁸

1912年至1914年间，各政治、社会团体的族群政策主张，不约而同地指向“民族同化”⁹；在涉及各族群权利的议题上，也强调“化除畛域，保存地方权益”。¹⁰有意以“地方”的概念规避或至少淡化该议题中的族群、文化色彩。

经过建构近代国族认同的“五四运动”，孙中山再度抛弃多元文化主义的“五族共和”论，明确宣示国民党版的“中华民族主义”，即致力于将中国各族群融合成以汉族为主体的一个中华民族。孙以列强觊觎中国，非汉人无力自卫为由，强力主张“民族同化”，而他对“美利坚民族”的“熔炉”效应的向往，并不下于对美国共和制度的向往。¹¹

¹ 当杨度在《金铁主义说》一文中，弃用“汉族”一词而使用“中华民族”一词，对“中华民族”的一体化融合趋势作出更深入的阐述后，章太炎随即作《中华民国解》一文，对之进行反驳。章也使用“中华民族”一词，但仍指汉族。章强调血统的重要性，反对仅以文化指标辨别民族，不过同时也承认满人在语言文化方面已有同化于中华的事实，并期望汉族对满、蒙、回、藏的最终“醇化”。与以往革命派更为狭隘的民族复仇主义主张相较，章氏此文观点有妥协意味。章太炎，《中华民国解》，收入王忍之等编，《辛亥革命前十年间时论文选》（北京：生活·读书·新知三联书店，1963），卷2·册下，页734-743。

² 杨度主张实行“满汉平等、同化蒙、回、藏”的所谓“国民统一之策”。杨度，《金铁主义说》，页369。

³ 邓实、黄节、胡朴庵等在上海创办《民国报》，报刊宗旨第二项为“以汉族主治，同化满、蒙、回、藏，合五大民族而为一国民”。《民国报》，1911年11月21日，丁守和主编，《辛亥革命时期期刊介绍》（北京：人民出版社，1983），辑3，页711。

⁴ 《中国同盟会总章》，广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》（北京：中华书局，1982），卷2，页160。

⁵ 《国民党宣言》，广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》，卷2，页399。

⁶ 黄兴涛，《民族自觉与符号认同：“中华民族”观念萌生与确立的历史考察》。

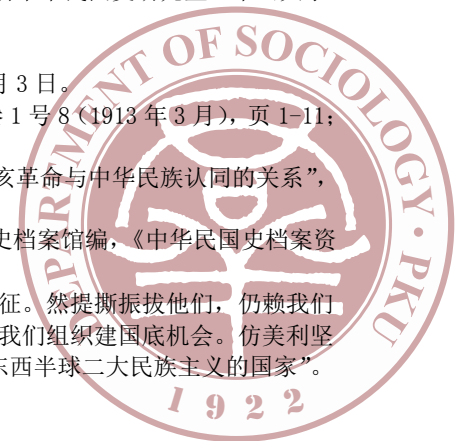
⁷ 4月初，孙中山核准该会立案。《中华民国临时政府公报》，号56，1912年4月3日。

⁸ 吴贯因，“五族同化论”，连载于《庸言》，卷1号7（1913年3月），页1-12；卷1号8（1913年3月），页1-11；卷1号9（1913年4月），页1-12。

⁹ 相关研究，参考黄兴涛，“现代‘中华民族’观念形成的历史考察——兼论辛亥革命与中华民族认同的关系”，《浙江社会科学》，2002年期1（2002年1月），页128-141。

¹⁰ 《蒙藏事务局为喀喇沁旗成立五族联合会请立案函及内务部批》，中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》（南京：江苏古籍出版社，1991），辑3·政治（二），页768-769。

¹¹ 孙中山认为，“彼满洲之附日，蒙古之附俄，西藏之附英，即无自卫能力的表征。然提撕振拔他们，仍赖我们汉族。进而主张「拿汉族来做中心，使之同化于我，并且为其他民族加入我们组织建国底机会。仿美利坚民族底规模，将汉族改为中华民族，组成一个完全底民族国家，与美国同为东西半球二大民族主义的国家”。



在革命党人、各党派团体与北京政府的共识之下，“民族同化”成为民初“五族共和”政策中重要的一面。民国建立后，中国各族群间的文化融合加速。这一现象不仅与近代交通、传播手段的进步和社会流动的增加有关，更是政府在有意引导教育内容的前提下推动边疆与非汉民族新式学校教育的结果。¹而民族同化的方向也得到立宪派和某些共产主义者的正面评价。²

然而，1920年代前期国民党版的中华民族国族建构与国家统一目标，同时受到共产国际（俄语：Коммунистический интернационал，简称：Коминтерн）与奉行共产国际路线的中国共产党的质疑和挑战。³在中国国内民族问题上，苏联期待国民党在“联俄、容共”政策之下，接纳苏联式的“民族自决”模式。⁴

（三）同源论：中华民族是一个

从“多元一体”理论到“同化主义”倾向，显示的是思想界与政界从承认中国在整个之下存在差异，到致力消弭这些差异（不论其是否正当）的过程。当“从多元到一体”理论与“同化主义”思想纠缠并存之际，也有人更执着于认定“中华民族”自始即是既“同源”又“一体”的“一个”民族。与前两种理论的前提不同，这一理论倾向于淡化、掩盖或径自否认中国境内族群间的差异；它的出现，与中华民国的建立和对日抗战两项政治因素，亦即与“公民”与“领土”两大因素的优先影响力有直接的关联。

事实上，在承认中国境内族群差异的同时，立宪运动民族主张的另一重要面向，就是强调立宪国家国民的一体性。与承认差异以保全国土的动机相同，强调国家国民的一体性的动机，同样在于应对列强的蚕食瓜分。

杨度即主张在立宪的基础上，将“汉、满、蒙、回、藏等族”视为“同处一政府之下”，“一国之国民”⁵。在杨的论述中，融合五族的“中华民族”，是（立宪后成为近代民族国家的）“新中国”的对应物，其内涵已十分接近“中华民族”系“中华民族民族国家的国民”这样的现代定

孙文，“在中国国民党本部特设驻粤办事处的演说”（1921年3月），广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》（北京：中华书局，1985），卷5，页473-474。

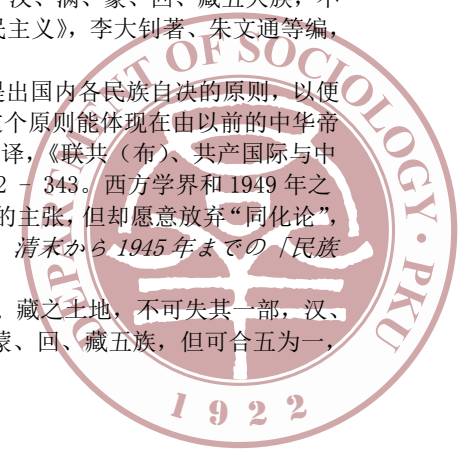
¹ 黄兴涛，《民族自觉与符号认同：“中华民族”观念萌生与确立的历史考察》。

² 如，梁启超认为，辛亥革命“专就民族扩大一方面看来，……便是把二千年来的东胡民族，全数融纳进来，变了中华民族的成分”。梁启超，“五十年来中国进化概论”（1922年），梁启超著、张品兴主编，《梁启超全集》（北京：北京出版社，1999），册7，页4028-4029。李大钊则认为，“吾国……积亚洲由来之数多民族冶融而成此中华民族，畛域不分、血统全混也久矣，……。以余观之，五族之文化已渐趋一致，而又隶于一自由平等共和国体之下，则前之满云、汉云、蒙云、回云、藏云，乃至苗云、瑶云，举为历史上残留之名辞，今已早无是界，凡籍隶于中华民国之皆为新中华民族矣”。见李大钊，《李大钊文集》（北京：人民文学出版社，1984），册上，页302-303。

³ 中国共产党在中国国内民族问题上抱持与共产国际一致的论点。1922年7月，中共在第二次全国代表大会上主张，蒙古、西藏、新疆“这些地方不独在历史上为一种民族久远聚居的区域，而且在经济上与中国本部各省根本不同”，因此要一方面推翻军阀，一方面“尊重边疆人民的自主，最后联合成中华联邦共和国”。中共中央统一战线工作部编，《民族问题文献汇编》（北京：中共中央党校出版社，1991），页17。1923年1月，李大钊主张参照苏俄经验，强调弱小民族应从强大民族中解放出来；具体到中国，则“汉、满、蒙、回、藏五大族，不能把其他四族作一族的隶属”，而应实现联合而非隶属的关系。李守常，《平民主义》，李大钊著、朱文通等编，《李大钊全集》（石家庄：河北教育出版社，1999），卷4，页158。

⁴ 1923年11月28日，共产国际面告国民党莫斯科访问团，希望“国民党公开提出国内各民族自决的原则，以便在反对国外帝国主义、本国封建主义和军阀制度的中国革命取得胜利以后，这个原则能体现在由以前的中华帝国各民族组成的自由的中华联邦共和国上”。中共中央党史研究室第一研究部译，《联共（布）、共产国际与中国国民革命运动（1920-1925）》（北京：北京图书馆出版社，1997），页342-343。西方学界和1949年之后大陆学界的主流见解是，孙虽不愿接受（列宁的）少数民族拥有自由分离权的主张，但却愿意放弃“同化论”，接受以国民革命为前提的“自决”。参考松本ますみ，《中国民族政策の研究：清末から1945年までの「民族論」を中心に》，頁109-110。

⁵ 在《金铁主义说》一文中，杨度强调，“中国之在今日世界，汉、满、蒙、回、藏之土地，不可失其一部，汉、满、蒙、回、藏之人民，不可失其一种。人民既不可变，则国民之汉、满、蒙、回、藏五族，但可合五为一，而不可分一为五”。杨度，《金铁主义说》，页254。



义。在此后的立宪运动中，更出现了体现中国境内各族群一体化观念的“国族”一词。¹

除梁启超、杨度外，清末“中华民族”论者普遍期待未来“政治法律之统一”之下国内各族群人民均为地位平等、身分相同之“国民”。质言之，他们将“疆域”或“国界”视为区分民族的重要界线。同理，也正是基于对疆土沦丧的愤懑，对捍卫国界、光复失土的期待，李大钊等人才格外强调已不在中国境内的台湾的人民仍同属“中华民族”。²

“中华民族”与“中华民族民族国家”的合一过程，在“中华民国”建立后正式启动。1912年元旦，中华民国临时大总统孙中山宣告，“国家之本，在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国，即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人，是曰民族之统一”。³ 1911年12月20日，部分同盟会员和立宪派人士发起成立的共和统一会《宣言书》也将“统一”之义解释为“疆土之统一”与“人民之统一”。⁴

由于中华民国实质上被设计成为以汉人为主体的近代民族国家，它的成立，使得原本抱持狭隘大汉民族主义意识的革命党人心态趋于平衡，有助于他们接受较具包容色彩，而其含意又已被定为“中国国族”的“中华民族”概念。对于取代南京临时政府的北京政府统治当局而言，政治论述的包容程度更可能决定政权的存续。

面对外蒙古独立事件，袁世凯于1912年初致电哲布尊丹巴呼图克图，称“外蒙同属中华民族，数百年来，俨如一家，在一身则如手足，在一室则为弟昆，利害休戚，皆所与共”。⁵ 这是近代中国政府首次在官方文书中使用“中华民族”这一概念，等于明确宣示“中华民族”的定义不同于“汉民族”。

1913年初，内蒙古西部22部34旗王公在反对库伦独立行动的通电中声明，“蒙古疆域与中国腹地唇齿相依，数百年来，汉、蒙久为一家。我蒙同系中华民族，自宜一体出力，维持民国”⁶，则是近代非汉族群政治人士在政治文件中宣示中国境内非汉族群同属“中华民族”的第一例。

尽管如蒙古人这样曾经拥有辉煌历史与自治传统的族群，都有人欣然接受“中华民族”一体的概念，但“中华民族”究竟诞生于何时，却是另一个尚待解答的问题。

梁启超于1897年在为满人寿富创办的一个救国团体所撰写的叙论中表示，包括满人在内的中国四万万“轩辕之胤”应耻于“为奴为隶为牛为马于他族”⁷，同时告诫“海内外同胞”要合群自强，以“振兴中国，保全种族”⁸。在此，梁不分族群，将清朝子民一律视为黄帝的后裔，是拥有同一祖先的“种族”。这是最早为「中华民族」源头问题提供的一种答案。

1912年5月，在袁世凯支持下，姚锡光等发起《五族国民合进会》，其《会启》称，“夫我国民原同宗共祖之人，同一血统，所谓父子兄弟之称也”。⁹

¹ 参见黄兴涛，《民族自觉与符号认同：“中华民族”观念萌生与确立的历史考察》。

² 李大钊，“人种问题”（1924），李大钊著、中国李大钊研究会编注，《李大钊文集》（北京：人民出版社，1999），卷4，页427。

³ 见孙文，《中华民国临时大总统宣言书》，孙中山著、黄彦校订，《孙中山选集》（北京：人民出版社，1981），页90-92。

⁴ 该《宣言书》解释“统一”之义说：“一曰疆土之统一。十八省、东三省、内外蒙古、新疆、青海、卫藏，前清政治地理之区划也，其在今日乃属过去之名词。寸地尺天，要无一非中华民国旃幟之所及，……二曰人民之统一。汉、满、蒙、回、藏，历史上之种族名称也，然自东晋以来，东胡、突厥、蒙古、西藏诸民族入居内地者，莫不习焉而俱化。……今者民族大同，团结一体，瓜肤有痛，影响全身，凡生息于中华民国旃幟之中者，即无一非国家之分子”。见《共和统一会宣言书》，载中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑3·政治（二），页756。

⁵ 《袁世凯致哲布尊丹巴电》，电一、电二，收入程道德、张敏孚编，《中华民国外交史料选编》（北京：北京大学出版社，1988），卷1，页86、87。

⁶ 西盟王公招待处编，《西盟会议始末记》（上海：商务印书馆，1913），页43。

⁷ 梁启超，《知耻学会叙》（1897年），梁启超著、张品兴主编，《梁启超全集》，册1，页140。

⁸ 梁启超，《致伍秩庸星使书》（1897年），梁启超著、张品兴主编，《梁启超全集》，册1，页147。

⁹ 《姚锡光等发起五族国民合进会启》，刊于《申报》，1912年6月11日，版3、12日，版3；另见《内外时报》，



1927年，国民政府定都南京，随即以官方名义编撰《绥蒙辑要》，在题为“中华民族”的开篇说明中，明确表达出国民政府对于“中华民族”源头问题的新版主张：

中华民族，都是黄帝子孙。因为受封的地点不同，分散各地，年代悠久，又为气候悬殊，交通阻隔，而有风俗习惯之不同，语言口音之歧异，虽有汉、满、蒙、回、藏等之名称，如同张、王、李、赵之区别，其实中华民族是整个的，大家好像一家人一样。因为我们中华，原来是一个民族造成的国家。¹

抗战前后，面对国族危机，政界、学界和一部分非汉人士将加强国族凝聚力视为最优先要务。蒋介石领导的国民政府，更基于政治的需要，以国家名义公开否认组成中华民族的各族群自身的“民族”身分，致力宣导“中华民族”是单一民族的主张。

1937年1月，顾颉刚在《申报》《星期论坛》上发表“中华民族的团结”一文，公开宣称，“虽然中国境内存在许多种族，但我们确实认定，在中国的版图里只有一个中华民族”。²此后，顾氏又多次阐述这一观点。1939年2月，顾颉刚又发表“中华民族是一个”一文，进一步阐发他的主张。顾认定，所谓汉、满、蒙、回、藏“五大民族”之说，是“中国人自己作茧自缚”，徒然给敌对势力造成可乘之机。³

“中华民族是一个”一文影响甚巨。但也引发争论。社会学家费孝通质疑，中华民族固然应团结一体进行抗战，但中国是一个多民族的国家，从民族研究学理的角度来看，多民族、少数民族客观存在的事实应该得到尊重。苗人鲁格夫尔则担忧此论隐藏“变相的大汉族主义”。值得注意的是，汉语穆斯林史学家白寿彝公开支持顾颉刚的主张，他称赞顾颉刚此文是以事实证明“中华民族是一个”的开篇之作，并表示，中国史学家应该用真实的材料去写就一部新的本国史，以进一步“来证实这个观念”。⁴另一位汉语穆斯林文化界名人孙绳武也于1939年4月至6月间陆续发表“中华民族与回教”和“再论中华民族与回教”等文，认为在中华民族之下，只有信仰习俗的差异，没有民族之分，“回族”已成为“历史名词”，应被“回教”一词所取代。⁵

顾颉刚、白寿彝、孙绳武等人的观点大致接近国民政府时下的政治目标，但蒋介石似乎并不满意顾颉刚区分“种族”与“民族”的方法，因为顾所谓的“民族”和“种族”虽有差别，但概念上仍有所重合。“中华民族是一个”、“中华民族与回教”等文发表后的同年7月，蒋介石即在演讲中否认汉语穆斯林为“回族”、“回回民族”或“回教民族”，⁶而从1940年代初开始，蒋介

《东方杂志》，卷9号2（1912年8月），页12-13。《五族国民合进会》是在当时众多以民族平等融和为宗旨的社会组织中，影响仅次于《中华民族大同会》者。会长为总统府边事顾问姚锡光，汉人赵秉钧、满人志钧、蒙人熙凌阿、汉语穆斯林王宽、藏人萨伦等为副会长。黄兴、蔡元培等革命党元老和黎元洪、梁士诒、段祺瑞等民国要员，以及满、蒙、藏、回等族数十人，或参与发起，或列名表示赞成。1912年6月，该会在《申报》上连载《会启》，从血统、宗教和地域的分析入手，论证五族“同源共祖”的历史；同时主张，民国建立后，“万民齐等”，五族国民如骨肉重逢，正好“各以其所有余，交补其所不足，举满、蒙、回、藏、汉五族国民合一炉以冶之，成为一大民族”。

¹ 黄兴涛，《民族自觉与符号认同：“中华民族”观念萌生与确立的历史考察》。

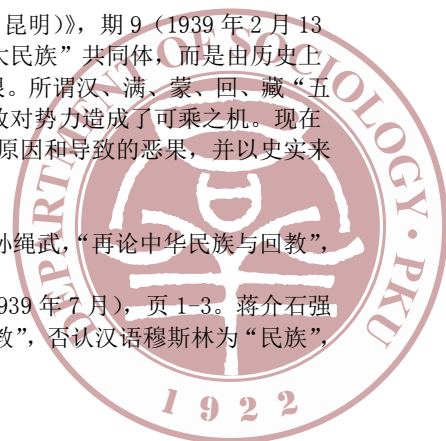
² 顾潮编着，《顾颉刚年谱》（北京：中国社会科学出版社，1993），页265-266。

³ 顾颉刚，“中华民族是一个”（1939年2月9日），刊于顾颉刚编辑，《益世报（昆明）》，期9（1939年2月13日）《边疆周刊》。在顾颉刚的心目中，中华民族并不是一个多民族组成的“大民族”共同体，而是由历史上许多种族不断融化而成的一个民族，其血统宗绪复杂，文化也没有清楚的界限。所谓汉、满、蒙、回、藏“五大民族”之说，实在是“中国人自己作茧自缚”，“从而给那些别有用心者和敌对势力造成了可乘之机。现在是必须正视这一历史错误的时候了”。文章还分析了“五大民族”一词出现的原因和导致的恶果，并以史实来论证中华民族是自战国秦汉以来就逐步形成的伟大民族。

⁴ 顾潮编着，《顾颉刚年谱》，页293-298。

⁵ 孙绳武，“中华民族与回教”，《回民言论》，卷1期7（1939年4月），页6-11；孙绳武，“再论中华民族与回教”，《回民言论》，卷1期12（1939年6月），页5-9。

⁶ 《蒋委员长对回教代表训词》（1939年7月30日），《回教论坛》，卷2期2（1939年7月），页1-3。蒋介石强调孙中山“回教虽众，大多汉人”的观点，认为“中国的回教，是汉族信仰回教”，否认汉语穆斯林为“民族”，同时否定了部分回教徒的“种族”身份。



石不再称汉、满、蒙、回、藏各族为“民族”，也不称之为“种族”，而是启用了“宗族”的概念。

三、蒋介石的中华民族宗族论

1923年秋季，蒋介石在其访苏之旅中强烈感受到苏联对中国边疆地区的野心¹。对苏联的戒心，使蒋对苏联式的民族分类化政策产生本能的排拒。

抗战最艰困时段，1942年8月中旬到9月初，蒋先后视察甘、青、宁、陕四省，并由宋美龄代表他前往新疆，处理盛世才透露归顺意向后，涉及抗战战略大局的西北政治问题以及与这一议题密切相关的民族事务。8月27日，蒋在西宁接见汉、满、蒙、回（汉语穆斯林）、藏等五个群体的士绅、活佛、阿訇、王公、千户、百户等千余人，以《中华民族整个共同的责任》为题致词，开宗明义，宣示：

中华民族乃是联合我们汉、满、蒙、回、藏五个宗族组成的一个整体的总名词。我们说我们是五个宗族而不说五个民族，就是说我们都是构成中华民族的分族，像兄弟合成家族一样。《诗经》上说，“本支百世”，又说“岂伊异人，昆弟甥舅”，最足以说明我们中华民族各单位融合一体的性质和关系。我们集许多家族而成宗族，更由宗族合成为整个中华民族。国父孙先生说：“结合四万万人为一个坚固的民族”。所以我们只有一个中华民族，而其中单位最切当的名称，实在应称为宗族。²

蒋介石作于1943年的《中国之命运》一书，更完整地呈现了“中华民族宗族论”。书中再度阐明：

《诗经》上说，“文王孙子，本支百世”，就是说同一血统的大小宗支。……“岂伊异人，昆弟甥舅”，就是说各宗族之间血统相维之外，还有婚姻的系属。古代中国的民族就是这样构成的。³

秦汉时代，……由于生活互赖，与文化的交流，各地的多数宗教，到此已融为一个大中华民族了。⁴

“中华民族宗族论”的核心论点是，五族不是各自独立的民族，而是原本有着共同血缘的不同宗族。五族的生活、言语、风俗习惯各异，但具有单一中华民族的相同血统，“异”的部分只是因为兄弟分散而居，逐渐演化而成。在此，“中华民族宗族论”显示出它与清末民初汉民族主义风潮中制造“黄帝”祖先神话的过程的密切关连，与此同时，它也是孙中山的“同化”思想、“化国为家”思想和汪精卫强调共同血缘关系的“民族的国民”思想的最新版诠释。

然而，“中华民族宗族论”的主旨尚不限于此。蒋介石在《中国之命运》中还进一步强调，历史上与现实中“荣辱与共，休戚相关”的共同命运，才是形成中华民族更重要因素。联合汉、满、蒙、回、藏等宗族所组成的“中华民族”，不仅有相同的血统，还有着相同的五千年历史和历史意识。“中华民族在自然成长的过程中，由于共御外侮以保障其生存，集中群力以缔造其国家”。“中国五千年的历史，即为各宗族共同的命运的纪录。此共同之纪录，构成了各宗族融合

¹ 1923年末，托洛斯基（Leon Trotsky）在莫斯科会见往访的蒋介石，告知苏联政府准备“承认蒙古独立”的立场，令蒋介石感到愤怒，责问托氏何以背叛“鲍罗廷与瞿秋白的谈话记录”（1923年12月16日）。该“记录”收入中共中央党史研究室第一研究部译，《联共（布）、共产国际与中国国民革命运动（1920-1925）》，页383。蒋介石在1924年3月致廖仲恺的信中，表达了他访苏期间的感受。其中确信，苏联对华政策的目标在于获得中国的边疆地区。见蒋中正，《蒋总统集》（台北：国防研究院、中华大典编印会，1968），册1，页377。

² 蒋中正，《中华民族整个共同的责任》（在西宁对汉满蒙回藏士绅活佛阿訇王公千户百户的演讲，1942年8月27日），收入蒋中正，《蒋总统集》（台北：国防研究院、中华大典编印会合作，1964），册2，页1422。

³ 蒋中正，《中国之命运》（1943年3月30日）（重庆：正中书局，1943），页2。

⁴ 蒋中正，《中国之命运》（1943年3月30日），页3。



为中华民族，更由中华民族，为共御外侮以保障其生存而造成中国国家悠久的历史”。¹ 在抗战时期，更产生了抵御外敌的共同意愿，所以“荣辱与共”，“休戚相关”。²

费孝通对“中华民族”的官方化定义：“中华民族作为一个自觉的民族实体，是在近百年来和西方列强的对抗中出现的，但作为一个自在的民族实体，则是在几千年的历史过程中形成的”³，显示尽管共产党于建立中华人民共和国后，在族群议题上舍弃国民党的民族同化政策和针对非汉人地区的行省化政策，但却相当程度地延续了蒋介石对“中华民族”的定义与描述。从中共建国后标举的“中华民族大家庭”论和“中国各民族反帝反封建共同斗争”论，甚至形式上与“地方自治”有很大差异的“民族区域自治”制度之上，都可以看到“中华民族宗族论”的影子。

依“中华民族宗族论”的这一深层定义，“中华民族”的概念似乎更接近西欧“国族”（nation-state）的概念。

蒋介石宣示，他继承孙中山的民族思想，一方面“务使国内各宗族一律平等，并积极扶助边疆各族的自治能力和地位，赋予以宗教、文化、经济均衡发展”的机会。⁴ 另一方面“主张中国民族乃至世界各民族的国际地位平等”，“谋全世界各民族的平等”。⁵ “中华民族宗族论”的内涵，显示蒋介石有意模仿西欧模式，将中国建成 nation-state。

抗战期间，“中华民族宗族论”事实上取得了正统的地位。不仅在学界，如罗家伦的《新民族观》、俞剑华的《中华民族史》等民族学与民族史著作分别从各自的角度阐释蒋介石的中华民族观，甚至在非汉人士中，很多人也公开认同并阐发这一观点。蒋介石对汉语穆斯林的定位，不仅得到深具影响力的汉语穆斯林文化学术界人士如孙绳武、白寿彝的支持，也受到具有汉语穆斯林身分的重要军政领袖，如白崇禧、马鸿逵的响应。⁶ 出身彝族的云南军政领袖龙云，甚至在中华人民共和国确立“民族识别”与“民族区域自治”政策多年后，依旧坦率表达对“中华民族宗族论”观点的认同。⁷ 显然，面对国族沦亡的危局，政府和民间都有意跳脱“民族之下有民族”这种在逻辑上难圆其说、在政治上自我设限的窠臼；藉由否认包括汉族在内国各族群的“民族”身分，塑造有益团结抗战的“中华民族”整体身分。

当然，“中华民族宗族论”简化的论述，与现实有相当落差；当这一论述贯彻到国民政府的施政上，只能以更直接的同化主义措施，促其变为“现实”。当国民政府在边疆地区推展其国民教育和语言、宗教政策时，引发了边疆非汉人群体的排拒。⁸ 显然，这种标榜保护边疆人民的政策，主要成效仍在于鼓舞汉人的优越感和自信心，对于形塑边疆地区非汉人群体的“中华民族”

¹ 蒋中正，《中国之命运》（1943年3月30日），页1、8。

² 见蒋中正，《中华民族整个共同的责任》（在西宁对汉满蒙回藏士绅活佛阿訇王公千户万户的演讲，1942年8月27日），页1422。

³ 费孝通，“中华民族多元一体格局”，费孝通主编，《中华民族多元一体格局》（北京：中央民族大学出版社，1989），页4。

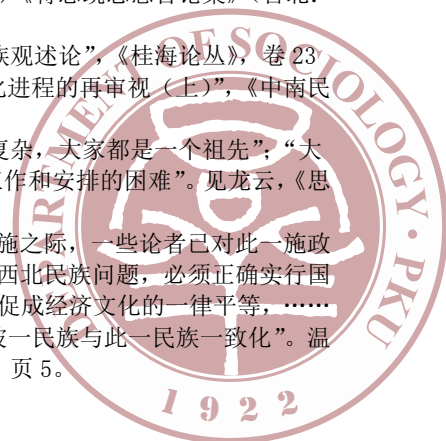
⁴ 蒋中正，《中国之命运》（1943年3月30日）。

⁵ 蒋中正，《三民主义之体系及实行程序》，收入蒋总统思想言论集编辑委员会编，《蒋总统思想言论集》（台北：中央文物供应社，1966），卷2，页131-150。

⁶ 对白崇禧、马鸿逵民族观的研究，可参考傅广华，“民国时期新桂系政权的民族观述论”，《桂海论丛》，卷23期6（2007年11月），页84-87；许宪隆，“对军阀体制下甘宁青早期近代化进程的再审视（上）”，《中南民族学院学报（人文社会科学版）》，卷21期6（2001年11月），页142-147。

⁷ 龙云在全国人民代表大会西南组会议上称，“少数民族，自古以来就没有那么复杂，大家都是一个祖先”；“大家同系一族，因地名而异”；“从行政的观点来看，（民族）分多了不好，增加工作和安排的困难”。见龙云，《思想检讨》，《人民日报》，1957年7月14日，版3。

⁸ 在“宗族”说尚未提出，但国民政府具有同化主义取向的民族政策业已广泛实施之际，一些论者已对此一施政方向表达忧虑。温华莎在《泛论西北民族问题》一文中即指，“为着彻底解决西北民族问题，必须正确实行国内各民族一律平等的政策。此之所谓平等，不但指政治的平等，而（且）必须促成经济文化的一律平等，……但是此之所谓平等，亦绝不是以此一民族的文化习俗为彼一民族的标准，使彼一民族与此一民族一致化”。温华莎，“泛论西北民族问题”，《西北论衡（西安）》，卷7期1（1939年1月），页5。



认同，这一政策并不算成功。¹ 这种论述上和政策上的弱点，在一定程度上为非汉人群体的民族主义运动，乃至中国共产党革命所乘。

简言之，在民族危机面前，“从多元到一体”论和「同化主义」的前提，即不同祖先、不同历史经验和不同文化的人群之结合，显现出其脆弱的一面，以中国境内的各个族群拥有共同的祖先为假设前提的“中华民族宗族论”，乃应运而生。与“中华民族宗族论”对应，国民政府族群政治的实践方向，遂进一步确定在“地方自治”之上。

四、孙中山与蒋介石对地方自治的诠释

近代中国地方自治的理念发轫于 19 世纪末。立宪派体认到，地方自治是西方国家基本的地方政治制度和基层行政体制，是西方国家立宪政治的基础。面对甲午战争带来的亡国灭种危机，立宪派极力倡导地方自治。²

列强威胁的加剧，使得朝野在地方自治的议题上取得共识，³ 清末由地方绅士发起与官方倡导两种管道推动地方自治的实践于焉展开。⁴ 光绪 34（1908）年，清政府筹备立宪，定地方自治为两级，以府、厅、州、县为上级，以城、镇、乡为下级，待基层自治组织建立后，再由省而中央，逐步建立完整的宪政体制。

辛亥革命南京临时政府成立之初，即宣告三个月内城镇、乡会选举等一律制齐，继续并完成地方自治的进程。作为晚清地方自治运动最早的推动者，袁世凯于 1914 年 2 月下令停办地方各级自治会，以清除地方自治组织的诸多弊端，重新订定完善的地方自治立法。1914 年 12 月，袁颁布《地方自治试行条例》及《试行细则》，重新推动地方自治。1919 年，北京政府颁布《县自治法》，对县自治区域、县住民及选民、县自治事务、县公约及规则、县自治机关、县自治财政、县自治监督作出具体规定。1923 年 10 月 10 日，曹锟政府公布《中华民国宪法》，规定中国地方政府为省、县两级制，实行省、县自治。

辛亥革命以后中国的政治在国家与地方层级都经历了近 20 年的不稳定期。国家政体在内阁制与总统制，国家结构在联邦制与单一制的争议中摆荡。

在武力与和平均不能达成国家政治统一的情形下，联省自治成为舆论界鼓吹的新方向。1919 年，梁启超首次标举“联省自治”的政治主张⁵，支持湖南制订省宪法，实行自治。1920 年 11 月，湖南发表联省自治通电后，章太炎发表《联省自治虚置政府议》，强烈主张扩大地方权限。⁶ 到 1922 年为止，共有 14 省加入自治运动，其中，陈炯明的福建与广东地方自治最负盛名。陈炯明联省自治的主张，在党内得到吴稚晖、张继等元老的支持；在外界得到各省实力派的响应。然而，

¹ 社会学、民族学者如顾颉刚、牙含章等人，在回顾 1930-1940 年代的西北民族关系状况时，基本上抱持负面悲观印象。参考顾颉刚，〈中国边疆问题及其对策（上）〉，《西北通讯（南京）》，期 3（1947 年 5 月），页 1-3；牙含章，“《甘肃少数民族》序”，甘肃省民族事务委员会、甘肃民族研究所，《甘肃少数民族》（兰州：甘肃人民出版社，1989），页 1 - 6；松本ますみ，《中国民族政策の研究：清末から 1945 年までの「民族論」を中心に》，页 152 - 153。例外的情形是，汉语穆斯林改革派“依赫瓦尼”（Ihwan）运动，比较成功地建立了“中华民族”认同，原因一方面在于汉语穆斯林自元季以来与汉人社会长期密切的互动；另一方面也在於汉语穆斯林主动寻求解决自身双重身分与复合认同之矛盾，即所谓“争教不争国”，与国民政府的民族论述和民族政策恰好有所重叠。

² 见梁启超，《过渡时代论》（1901）；梁启超，《新民说》（1902-1906）（上海：商务印书馆，1936 年），收入梁启超，《饮冰室合集》（上海：商务印书馆，1936）；梁启超，《卢骚学案》；黄遵宪，《致梁启超书》；康有为，《公民自治篇》（1902）。

³ （北京）故宫博物院明清档案部编，《清末筹备立宪档案史料》，册上，页 11、112。

⁴ 相关研究，参考侯宜杰，《二十世纪中国政治改革风潮》（北京：人民出版社，1993）。

⁵ 梁启超，《解放与改造发刊词》，梁启超，《饮冰室合集》，页 20。

⁶ 章炳麟，“联省自治虚置政府议”，《益世报（北京）》，1920 年 11 月 9 日，收入章太炎着、汤志钧编，《章太炎政论选集》（北京：中华书局，1977），页 752-753。



曾经赞成联邦制的孙中山，此时认定联省自治乃是军阀藉自治之名，行封建割据之实。中国必须先统一再自治，而以省为单位的自治，范围太大，不独容易形成军阀割据，人民也无法直接参与政治，因而自治应以人民的天然生活区——县为单位。

1918年，孙中山对即将赴日考察的部属说，“政治的基础，在于地方自治。日本的市、县、町、村都很健全。日本之强，非强于其坚甲利兵，乃强于其地方组织之健全”¹。1920年3月1日，孙草就《地方自治开始施行法》，开篇即谓，“地方自治之范围，当以一县为充分之区域”²。

然而，孙中山所谓的“自治”的概念，与他在辛亥年间使用的“独立”概念一样，目标不在于自中央集权的统一国家分离。对辛亥前的革命派而言，“自治”是消除异族支配之后的“自族”统治；辛亥革命后，指的是构成、服从和服务于中央集权国家的地方基层结构。它不仅不是地方分权，乃至脱离中国主权的割据、分离，相反，是要使地方具备执行中央政治目标的能力。³基于这一原理，在蒙、藏等非汉民族地区实行自治，就必须导入支持中央政府一体施政的行政体制——县制。⁴

在地方自治理论与实践上，蒋介石同样自许为孙中山的继承者。1929年3月，中国国民党第三次全国代表大会决议确定总理主要遗教《三民主义》、《五权宪法》、《建国方略》、《建国大纲》及《地方自治开始施行法》为训政时期中华民国最高根本法，决定实施县自治。1929年6月，中国国民党第三届中央执行委员会第二次全体会议通过《确定地方自治之方略及程序以立政治之基础案》，规定完成县自治的期限，进而制订了完成《县组织法》的具体实施方案，规划于6年内完成训政时期县自治工作。

国民政府建立不久，蒋介石即以强有力的政治行动表达实践民族统一和领土统一的决心。1928年末至1929年初，国民政府在原来位于西藏噶厦政府势力范围外缘的“安多”（Amdo）和“康”（Kham）区，分别设置青海省和西康省；将内蒙古各盟旗地区分割纳入新置的热河、察哈尔、绥远、宁夏四省以及辽宁、吉林、黑龙江等省。⁵挟北伐军事进展的余威，国民政府向边疆非汉人地区推行行政制度一体化的工作，顺利推展到族群分布状况复杂的西南三省和西北东部地区，⁶但还是在藏语区东部和内蒙古遇到瓶颈。

¹ 广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》，卷5，页173。

² 广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》（北京：中华书局，1984），卷4，页491。

³ 孙文在“制定《建国大纲》宣言”（1924年9月24日）中，主张“先以县为自治之单位，于一县之内努力于除旧布新以深植人民权力之基本，然后扩而充之以及于省，如是则所谓自治，始为真正之人民自治”，痛斥（陈炯明、吴佩孚等）联省自治派「伪托自治之名以行其割据之实」。收入广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》（北京：中华书局，2000），卷11，页103。

⁴ 孙文，《在沪举办茶话会上的演说》（1916年7月17日）。收入广东省社会科学院历史研究所、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编，《孙中山全集》，卷3，页325-331。

⁵ 1928年9月17日，国民政府明令热河、察哈尔、绥远、青海、宁夏、西康等特别行政区改制为省。青海省，辖前清青海办事大臣辖区的青海蒙古及安多藏语各部，并析甘肃省之西宁道属之，以西宁县为省治；西康省，辖清末所置川滇边务大臣辖下康区，析四川省雅州府之打箭炉厅，易名康定属之，以康定县为省治。漠南蒙古人聚居的内蒙古各盟旗被先后分割到7个行省之内：呼伦贝尔部、哲里木盟和伊克明安旗已于清朝分别划归黑龙江、吉林、奉天（民国时期改称辽宁）3省；卓索图盟和昭乌达盟划属热河省；锡林郭勒盟、察哈尔部左翼、4个单独牧群和直隶省之口北道10县划属察哈尔省；乌兰察布盟、伊克昭盟和土默特旗划属绥远省，曾划属察哈尔特别区之丰镇、凉城、兴和、陶林及后置之集宁县也划还绥远；宁夏护军使所辖阿拉善旗和额济纳旗划属宁夏省（析甘肃省之宁夏道属之，以宁夏县为省治）；青海蒙古各部划属青海省。熊耀文编，《总理对于蒙藏之遗训及中央对于蒙藏之法令》（南京：蒙藏委员会，1934），页275-276。

⁶ 自中华民国建国之日起，外蒙古与西藏即处于实质独立的状态，新疆也在汉人地方军政势力主政下长期享有实质的政治自治。



由于无法越过蒙藏地方政教上层，直接将统治力投射到内蒙古和藏语区东部的地方基层，改省政令颁布后不久，国民政府于1929年2月设立蒙藏委员会，同时在内政部之下设立管理蒙藏事务的机构；¹又在蒙藏地区设立各种党政派出机构，代表中央督导内蒙古和藏语区东部的各项政务。²蒙藏委员会名义上负责掌理蒙、藏地方的行政事务，实际上负责联络、监督内蒙古和藏语区东部地方政教上层，处理诸如盟旗札萨克任免、承继，仲裁盟旗内部纠纷等事项。³

1929年3月中国国民党第三次全国代表大会（宣布结束军政，开始训政）确立三民主义的边疆政策。在《蒙藏与新疆》决议案中宣示，将在蒙古、西藏和新疆实行三民主义。⁴国民党以三全大会决议案取代了《一全大会宣言》，将孙中山的“同化论”加以明确化、政策化；不再承诺“扶植弱小民族自治”，而代之以三民主义、民权主义的“地方自治”之下促进民族团结与进步的政策。决议案在阐述“民权主义”时，提及“增进国内外民族的自治能力”。在随即召开的国民党三届二中全会上，有委员向常务委员会呈递《对于蒙藏之待遇及扶助其进至自治程度，以达本党使国内各民族平等之目的》案，全会通过《关于蒙藏之决议案》，内容包括，蒙藏委员会应加紧有关蒙、藏事宜之宣导，阐明蒙、藏民族为整个中华民族之一部，督促蒙、藏人民培养自治之能力，完成自治之组织，优先录用蒙、藏人民参加地方行政，奖励蒙藏优秀份子到中央党政机关服务等。⁵

这些决议条款，字面上涉及《蒙藏人民自治》，内容则是在贯彻孙中山制定的《建国大纲》

¹ 在具体施政时，蒙藏委员会往往与行政院其他主管机关和地方各省政府的职权发生重迭与冲突，1933年，蒙藏委员会因而与内政部商定《蒙藏委员会与内政部会办案件之标准》，规定处理边疆各种事务，以内政部和蒙藏委员会互相商办为原则。黄奋生，《蒙藏新志》，册上，页216-217。

² 如中国国民党中央组织部设有边疆党务处，并派出蒙旗、康区党务特派员；参谋本部、军令部、国防部则设有边疆事务专责机构和派驻蒙旗军事专员；其中参谋本部边务组由参谋次长向蒋介石负责，是一个凌驾于各边政机构之上的太上机构。行政院设蒙藏政务督导机关，如西陲宣化使公署、蒙旗宣化使公署、蒙旗宣慰使公署、蒙古各盟旗地方自治指导长官公署等，教育部设有蒙藏教育司，负责督导边疆教育事宜；东北政务委员会之下也设有蒙旗处，专责内蒙古东部盟旗事务，绥远省政府秘书处下设蒙务组，专责土默特旗和内蒙古西部两盟事务。同时，还设有名目繁多的蒙藏事务联络机构，如章嘉呼图克图驻京办事处，蒙古各盟旗联合驻京办事处，班禅额尔德尼驻京、驻平办事处，西藏驻京、驻平办事处，绥境蒙政会驻京办事处，绥蒙指导长官公署驻京办事处等等。郝为民主编，《内蒙古革命史》（北京：人民出版社，2009），页112-113。

³ 蒙藏委员会隶属行政院，其职权范围被界定为处理“关于蒙古、西藏之行政事项；关于蒙古、西藏之各项兴革事项”，熊耀文编，《总理对于蒙藏之遗训及中央对于蒙藏之法令》，页212。但司法院于1929年8月规定蒙藏委员会“于一定范围内，仍酌量援用理藩院则例”。马福祥，《蒙藏状况》（南京：蒙藏委员会印行，1930），页65。1934年，行政院又颁布《中央及地方主管机关对于处理蒙古盟旗事项权限划分办法》，规定蒙藏委员会“除依照本会组织法，掌理关于蒙古行政，及各种兴革事项外，前清理藩部则例所载关于蒙古各盟旗设官、奖惩、铨恤、军政、司法、宗教等事项，历经照例办理者，亦均系蒙藏委员会对于蒙旗直接主管范围”。黄奋生，《蒙藏新志》，册上，页216-217。

⁴ 中国国民党第三次全国代表大会对于政治报告之决议案中有关《蒙藏及新疆》之决议案称，“本党致力国民革命，既以实现三民主义为唯一目的，则吾人对于蒙古、西藏及新疆边省舍实行三民主义外实无第二要求。虽此数地人民之方言习俗与他省不同，在国家行政上稍呈特殊之形式，然在历史上地理上及国民经济上则固为中华民族之一部，而皆处于受帝国主义压迫之地位者也”。“诚以本党之三民主义，于民族主义上，乃求汉、满、蒙、回、藏人民密切的团结，成一强固有力之国族，对外争国际平等之地位。于民权主义之上，乃求增进国内外民族自治之能力与幸福，使人民能行使直接民权，参与国家之政治。于民生主义之上，乃求发展国内一切人民之经济力量，完成国民经济之组织，解决自身衣、食、住、行之生活需要问题也”。“吾人今后必力矫满清、军阀两时代愚弄蒙古、西藏及漠视新疆人民利益之恶政，诚心扶植各民族经济政治、教育之发达，务期同进于文明进步之域，造成自由统一的中华民国”。见《中国国民党第三次全国代表大会重要决议案》，中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》（南京：江苏古籍出版社，1991），辑5·编1·政治（二），页84。

⁵ 《中国国民党三届二中全会重要决议案》，中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（二），页136-138。《对于政治报告之决议案》，中国国民党第3次全国代表大会第16次会议（1929年3月27日）通过，收入秦孝仪主编，《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》（台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1978），册上，页86-98。另见熊耀文编，《总理对于蒙藏之遗训及中央对于蒙藏之法令》，页61-62。

和《地方自治开始实行法》中有关县自治的方法与步骤。从“优先录用蒙、藏人民参加地方行政，奖励蒙藏优秀份子到中央党政机关服务”一语来看，国民党是坚持以既定的“省”为地方行政中心，推行县自治，吸收蒙、藏人士参加，而非重新建立蒙、藏人民自治的各级地方政府。

上述行省化措施，对非汉民族方面，是肯定西藏从 1912 年以来的独立要求和内蒙古人民革命党自 1925 年以来在内蒙古设置自治区的要求；对国民党理想中的中华民族国家，是实现前述孙中山式地方自治的步骤；对外，是消除包括苏联在内的列强刻意将中国分割为“本部”（汉人地区）与“非本部”（非汉人地区）论述的影响，突显中国国家主权的举措。¹

五、内蒙古自治：原则与让步

与前任的北京政府一样²，国民政府倾向于淡化内蒙古、新疆和西藏事务中民族问题的特殊性质，改将其定位为地方问题，强调其与全国其他地方一体适用的一面。在政策取向上，即呈现为强化对内蒙古和藏语区东部的控制，透过建省置县，将统治力或影响力所及的蒙、藏边缘地区纳入单一国家、中央集权体制之内。

北伐成功之际及训政初期国民党中央对于全国行政建制的总体设计显示，蒋介石对于完成内蒙古和藏语区东部的行省化有强烈的使命感。依据国民党二届四中全会宣言，实行《建国大纲》所指示的行政建设，内政部于 1928 年 7 月之前拟定出该部训政时期纲领，规定当年应完成“划一省制，废除特别区；划一市县制，废除道及县佐”的工作。³ 8 月间，内政部“以《建国大纲》中仅有省治，并无特别区之规定；况值军事结束，训政开始，更应将特区次第改省，以服划一”。⁴ 9 月 17 日，明令热河、察哈尔、绥远、青海、宁夏、西康等特别行政区改制为省。

进入 20 世纪以后，尽管内蒙古各方在政治主张上各有差异，但对蒙古民族自治有高度共识。内蒙古各界对孙中山和国民党一中全会所揭橥的“民族平等”与“扶助弱小民族自决自治”抱持相当期待，但北伐成功后，国民政府不仅延续北京政府的政策，甚至有意加速推动北京政府长期拖延的行省化进程，当即遭到内蒙古各界的强烈反对。

1928 年 5-6 月间，各盟旗代表 60 余人于部分在北平的蒙古人士筹组晋京请愿团，并于 7 月 26 日致电国民政府，要求热河、绥远、察哈尔三特区改省之议应缓行，代之以于内蒙古、青海各设一地方自治委员会。⁵ 8 月 7 日，蒙古裔的国民党中央执行委员恩克巴图也在第二届第五次执监委会议上要求打消设省之议，并向会议提交《内蒙古及青海各盟自治暂行条例》草案。⁶ 9 月 1 日，请愿团从北平发表呈文，并选派代表前往南京请愿。⁷ 呈文除重申要求特区改省缓议外，还进一步主张成立一个包括内蒙古六盟、察哈尔、呼伦贝尔及青海各盟旗在内的内蒙古地方政务

¹ 列强将清朝的 18 省称作“中国本部”(China Proper)，将清末设置的东三省称作“满洲”(Manchuria)，将漠南蒙古各盟旗称作“内蒙古”(Inner Mongolia)，将新疆省称作“东突厥斯坦”或“中国突厥斯坦”(Eastern Turkistan, Chinese Turkistan)，都有暗示或明示中国是一个“帝国”，不必然拥有非汉民族地区“主权”之意。June Dreyer, *China's Forty Millions - Minority Nationalities and National Integration in the People's Republic of China* (Cambridge: Harvard University Press, 1976), 20.

² 1912 年 4 月 6 日，那彦图、阿睦尔灵圭领导的“蒙古王公联合会”拟具《蒙古特别待遇》11 项要求呈文袁世凯，其中包括“各蒙古王公原有之土地统辖治理权照旧”一项。经参议院修改、删削后，将《蒙古特别待遇》11 项更名为《蒙古待遇条例》，但将前项“土地统辖治理权”更改为“管辖治理权”，意在否认蒙旗原有之行政权和传统土地所有权，为日后继续推动内蒙古行省化预留空间。参考赛航、金海、苏德毕力格着，《民国内蒙古史》（呼和浩特：内蒙古大学出版社，2007），页 32-33。

³ 秦孝仪主编，《抗战前国家建设史料：内政方面》（台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1977），页 15。

⁴ 廖兆骏，《绥远志略》（上海：中华书局，1937），页 46。

⁵ 谭惕吾，《内蒙之今昔》，页 117。

⁶ 赛航、金海、苏德毕力格着，《民国内蒙古史》，页 87。

⁷ 代表团由原蒙藏院秘书吴鹤龄率领。扎奇斯钦，《蒙古史论丛》（台北：学海出版社，1980），册上，页 1-2（自序）。



委员会。¹ 这一跨省合组“大内蒙古”自治机构的自治方案等于升高了7月的要求，然而改制已如箭在弦上，国民政府势难接受。在改省政令颁布前夕，顾及内蒙古各界的激烈反应，蒋介石祭出拖字诀，向请愿人士承诺在改省措施明订之前，内蒙古仍继续沿用旧制。²

面对热、绥、察三特区改省工作的持续进行，留守北平的内蒙古代表团成员乃退求其次，改向北平政治分会请愿，提出一个在“省”之下“低度自治”的方案，具体内容为，“就辖有多旗之热、察、绥等省各设一蒙旗自治委员会，由省内各旗各选委员一人组织之，秉承各主管机关督办该省蒙旗事宜”；“在热、察、绥、青四省应参用蒙古人委员、改各旗扎萨克府为旗政府、在蒙地划分司法区、各设审判公所、保护蒙地”。³ 这一寻求保障蒙古人生计的方案，甚至并未超出《建国大纲》的框架，连当时接受代表团请愿的北平政治分会主席张继都认为，“所陈各节，均切实持平，对于扶植蒙民自治，保障蒙民生计两点尤要扼要”。⁴ 但国民政府当下还是否决了这一提案。

1929年，国民政府致力推动县自治。3月，国民党三中全会第十次会议通过《确定地方自治之方略及程式以立政治建设之基础案》，重申“县为自治单位”。⁵ 热、察、绥、宁各省政府成立后，规划将原设治局升格为县，并增设设治局及县，同时开放向各盟旗境内移民、放垦，推动屯垦。⁶ 内蒙古各盟旗忧惧国民政府在本地产县制、开放移民垦拓，纷纷集会，一致主张保存盟旗制度，反对置县开垦。同月，锡林郭勒盟各旗王公、官绅集会，讨论改省后保障盟旗制度议题，会议主张“内蒙盟旗制度一律照旧，不得因改省而再设县治”；“各盟长直隶于中央政府”；“内蒙各盟因画一地方名称之关系，得将盟旗地方归省范围，但仅以外交及关于外侮之军事归省办理为限，所有盟旗原有一切地方行政权概仍其旧”；“设于蒙地各省府必有蒙古委员半数，……须经该盟公推由中央任命”；“维持蒙民游牧生计，凡内蒙未开垦之地不得藉何等名义再行开垦，其已经开垦者，土地所有权仍由蒙人自主”。3月25日至4月19日，哲里木盟各旗王公札萨克、官员代表等50多人在长春开会，通过致国民政府主席建议书及致东北边防军总司令建议书，陈述“蒙古为五大民族之一，历来政治自成系统，自应本自决自治之原则，所有各盟旗固有之管理土地人民权利，自当一仍其旧，以符民族自治之真谛”；“蒙旗土地唯有由盟旗保管，蒙民享用，不得再行强制处分，以符地方自治保障民生之原则”。⁷ 5月12日，六盟王公举办谈话会，表示赞成三民主义和民族自决，但吁请政府尊重内蒙古传统，不要变更原有政教组织。⁸ 6月间，各盟旗再度上书国民政府，强烈主张：

盟旗制度一律照旧，不得改设县治；各盟长、副盟长、兵备扎萨克由中央就本盟旗中择优任命；盟旗归省范围仅以外交及关于外侮之军事为限，所有地方行政权由王公处理；设在蒙地之省府须有半数蒙族委员，经盟旗公推，由中央任命；凡内蒙未垦之地不得以任

¹ 李毓澍，“抗战前期国民政府对内蒙政策的探讨”，收入李毓澍，《蒙事论丛》（台北：李毓澍发行，1990），页405-430，参引部分见该书页416。

² 蒋介石手谕内称，“孙公手创共和，以扶植五族发展为职志。政府秉承遗教，各盟旗倾诚向义……至于行政措施，亦必因地制宜，以期边地人民之便利，绝不能忽视历史，骤事更张，……在中央明定办法之前，一切均仍旧制。即希宣告所属，勿用惊疑，仍盼深念遐观，协力图治，巩固边疆”。见郝为民主编，《内蒙古革命史》，页116。

³ 中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页39。

⁴ 张继，《为恩和阿木尔等声请设立蒙旗自治委员会等致蒋介石等函》，中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页39-40。

⁵ 《确定地方自治之方略及程式以定政治建设之基础案》，秦孝仪主编，《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》，册上，页83-86。

⁶ 赛航、金海、苏德毕力格著，《民国内蒙古史》，页78-79。

⁷ 赛航、金海、苏德毕力格著，《民国内蒙古史》，页88-89。

⁸ 内蒙古自治区地方志编纂委员会，《内蒙古自治区志·大事记》（呼和浩特：内蒙古人民出版社，1997），页232。



何名义再行开垦，其已开垦者，土地所有权仍由蒙人自主。¹

此处有必要强调，近代内蒙古的自治运动与抗垦运动乃是互为表里的。

面对内蒙古各界的反弹，5月15日召开的中央政治会议第181次会议决议：在蒙藏行政制度未经确定以前，所有名称、职官，暂准照旧。²国民政府在此做了有限度的妥协，但仍规避扩大盟旗自治权利、保障蒙人生计及建立内蒙古地方政务委员会等议题。

1930年以后，内蒙古民族自治运动声势增强，日本势力也加快向内蒙古的渗透，国民政府开始检讨将内蒙古事务视为地方—中央关系的态度，逐渐将之定位为特殊地方事务和边疆事务³，允许盟旗在省之下低度自治，不过，仍然坚守反对内蒙古“废省自治”和“跨省自治”的底线。

1931年10月，国民政府公布依照1930年蒙古会议决议案制定的《蒙古盟部旗组织法》，即是一部在再度确认省县制度的基础上，又承认盟旗制度合法性的过渡性法律。该法第五条规定，“蒙古各盟及特别旗直隶于行政院”⁴，使得“盟”在行政暨技术面取得与“省”平行的位阶，盟旗与省县互不统属，盟旗的自治范围有所扩大。但在现实操作中，盟旗分散在各省境内，各盟旗之间的横向联系被斩断，无法在政治、经济上与省县抗衡；同时由于对管辖对象采“属人主义”，盟、部、旗只能管辖所属区域内的蒙古人，境内的汉人仍由行政管辖范围与盟、部、旗辖境重迭的省、县管理。在这种“双重管辖”体制下，旗、县之间必然形成结构性冲突关系，盟、部、旗的自治权利势将受到根本限制。锡林郭勒盟副盟长德穆楚克栋鲁普（德王）、乌兰察布盟盟长、达尔罕旗札萨克郡王云端旺楚克（云王）和伊克昭盟盟长沙克都尔扎布（沙王）即致电蒙藏委员会，反对实施该法。即使如此，从各省当局的角度看来，《蒙古盟部旗组织法》还是限制了各省干涉盟旗事务的程度与范围。法令颁布后，热河、绥远和新疆省当局也从不同的立场出发，向国民政府要求暂缓实行。⁵

就在《蒙古盟部旗组织法》订定当下，“东四盟”过半区域已遭日人控制，到1933年为止，其中3个盟沦陷。其间，国民政府对内蒙古自治范围的定位只能停留在纸上。⁶伴随内蒙古成为抵抗日本侵略的最前线，国民政府进一步强调这一区域在国家安全、国族存亡议题上的地位，进一步压抑内蒙古民族议题的空间。同期在学界兴起的“边政学”，正呈现出国民政府将蒙、藏和新疆事务的定位为“边疆”、“边务”和“边政”的政策导向。

内蒙古情势的变化，也再度引燃自治运动的火焰。踵继1928年年中请愿活动的主张，1933年7月，德王再度宣示推动内蒙古高度自治运动。7月26日，德王和云王在贝勒庙（百灵庙）主持有锡林郭勒盟、乌兰察布盟、伊克昭盟代表参加的第一次内蒙古自治会议，决议以三盟盟长、副盟长及各旗札萨克王公的名义联合致电国民党中央及国民政府，要求组建统一的内蒙古自治政府。⁷10月9日至24日，第一次与会的三盟代表，加上察哈尔十二旗群、土默特特别旗和额济

¹ 朱汉国主编，《南京国民政府纪实》（合肥：安徽人民出版社，1993），页111。

² 《蒙藏旧有官职暂准保留》、《蒙古盟旗组织法原则》，收入熊耀文编，《总理对于蒙藏之遗训及中央对于蒙藏之法令》，页90。

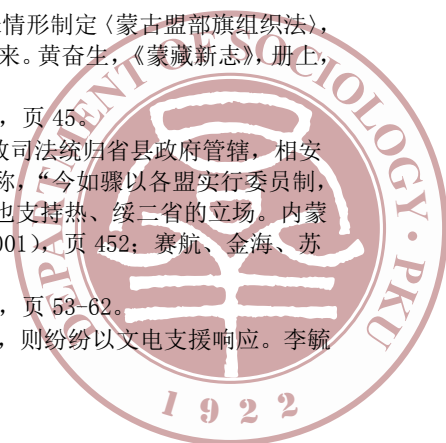
³ 国民党三届二中全会闭会后，1930年5-6月召开蒙古会议，决定依照蒙古特殊情形制定《蒙古盟部旗组织法》，并特别强调内蒙古在边防上的重要性，使内蒙古问题以边疆问题的形式凸显出来。黄奋生，《蒙藏新志》，上册，页397-398。

⁴ 中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页45。

⁵ 热河省政府主席汤玉麟在电文中称，“热河各盟旗早经设县分治，一切地方行政司法统归省县政府管辖，相安无事，若一旦舍此而易新制，不啻使省县统治权力无形分裂”；绥远省政府电称，“今如骤以各盟实行委员制，直隶于行政院，则沿边各省原有疆域恐顿形破裂”；国民政府北平政务委员会也支持热、绥二省的立场。内蒙古社科院历史所蒙古族通史编写组编，《蒙古族通史》（北京：民族出版社，2001），页452；赛航、金海、苏德毕力格着，《民国内蒙古史》，页86。

⁶ 中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页53-62。

⁷ 各盟旗代表不顾各省方面的威胁利诱，陆续派代表与会；北平和南京的蒙古人，则纷纷以文电支援响应。李毓澍，《抗战前期国民政府对内蒙政策的探讨》，页419。



纳旗代表 53 人出席，北平、南京等地各蒙古人团体代表及各旗长官随员 34 人列席，在贝勒庙举行的第二次内蒙古自治会议（《内蒙古各盟部旗长官自治会议》），通过《内蒙古自治政府组织法》，决定建立自治政府军队，并选举云王为自治政府委员长，还择定自治政府的设立地点。《自治政府组织法》的要点有三：

一、内蒙各盟部旗长官应内蒙现实之需要，援国民政府建国大纲内各民族自决自治之决定，召开内蒙各盟部旗长官自治会议，决议在国民政府领导下，成立内蒙自治政府；二、内蒙自治政府总揽内蒙各盟、部、旗之治权；三、内蒙自治政府以原有之内蒙各盟、部、旗之领域为统辖范围。¹

显然，第二次内蒙古自治会议的主张和行动都超越了国民政府反对内蒙古“废省自治”和“跨省自治”的底线。

面对此一运动可能为日本利用，导致中国进一步丧失北方正面屏障的态势，国民政府被迫对内蒙古政策做出调整。第二次内蒙古自治会议举行期间，蒋介石决定采用“恩威并用”的策略²。国民政府参酌监察院长于右任的提议，决定“在不妨碍国家统一及外交、国防计画范围之内”，可以允许内蒙古自治，“但应先从地方政治改进着手，以树立自治之基础”。蒙藏委员会决派员宣慰，并研拟成立内蒙古自治筹备委员会，规划超越《蒙古盟部旗组织法》精神的改革方案，包括保留盟旗组织，保障盟旗利益和蒙民生计，³ 目标在于以“地方自治”取代内蒙古菁英所主张的，以全部内蒙古、蒙古人为范围的“高度自治”。

内政部长黄绍竑、蒙藏委员会副委员长赵丕廉携行政院于 1933 年 10 月 17 日的院会上提出三项改革蒙政方案作为《内蒙古自治政府组织法》的对案，于 11 月 10 日抵达贝勒庙，与德王方面展开商谈。行政院三项方案的内容：其一为《变更蒙藏委员会组织法方案》，规划改蒙藏委员会为边务部，直隶行政院，为处理蒙藏行政之中央最高机关；其二为《改革蒙古地方行政系统方案》，规划已设省县地方的行政区域不变，但有蒙古人聚居的省分，分别设置蒙古地方政务委员会，推选有德望及政治学识经验的蒙籍人士充任委员长、副委员长，负责办理蒙古人聚居区域之地方行政事务，并受中央边务部之指挥监督；其三为《蒙古行政之用人标准》，规划中央或地方之蒙古行政尽量任用蒙古人。

云王、德王等首先以内蒙古各盟部旗长官自治会议主席团的名义，向黄绍竑等呈递自治会议通过的《内蒙古自治政府组织法》，以为谈判基础。对行政院三项方案，德王等表示可接受第一、三项，不接受第二项，坚持要求撤废在内蒙古所设各省，以内蒙古自治政府作为全内蒙古统一最高行政机关，实行高度自治。对此，黄绍竑表示，此项主张事涉分裂国家，中央绝不可能接受，只能以中央三案为商谈基础。德王对此做出退让，拟具《自治办法十一条》讨论大纲，表示可以不废省县，但还是要设立全内蒙古统一最高自治机关。黄绍竑表示可以就个别具体问题做出让步，但不接受跨省的《全内蒙古统一最高自治机关》的原则不变。⁴

商谈濒临破裂之际，德王等再退而向黄绍竑另提甲乙两案。乙案仅一项，仍坚持贝勒庙《内蒙古自治政府组织法》的主要诉求，即“设立全内蒙古统一最高自治机关，定名《蒙古自治委员会》，直隶行政院，管理各盟部旗一切事务，其经费由中央按月拨给”。甲案有六项，主旨为成立蒙古第一自治区政府、第二自治区政府，各自直隶于行政院，但两区间设置联席会议，商决共同事宜；遇有涉省事件则与相关省政府会商办理。在黄绍竑看来，仅有“甲种办法与中央原则尚无不合”，允将甲案转呈中央。⁵

¹ 谭惕吾，《内蒙之今夕》，页 129 - 137。

² 方范九，《蒙古概况与内蒙自治运动》（上海：商务印书馆，1934），页 64。

³ 谭惕吾，《内蒙之今夕》，页 129 - 137。

⁴ 谭惕吾，《内蒙之今夕》，页 166。

⁵ 赛航、金海、苏德毕力格着，《民国内蒙古史》，页 94 - 95。



依据黄绍竑等人的报告与建议，国民党于1934年1月17日的第392次中央政治会议修正通过《内蒙自治办法十一条》，其中规定：

蒙古自治区之编制，应以未设县治地方为范围。察哈尔省、绥远省内各设两区，其名称为中华民国蒙古第一自治区政府，第二自治区政府，余类推。但察哈尔省内，或绥远省内，所设之两自治区，如愿合并为一自治区时，得由各该省报由内政部、蒙藏委员会转呈行政院核定。¹

是项内容不仅从“双重管辖”的现状倒退，大幅压缩自治区的范围，还进一步肢解了察、绥分省自治的方案，将“一省一治”改为“一盟一治”。

《内蒙自治办法十一条》还规定：

蒙古自治区内各种盟旗行政，由中央授权于省政府者，仍由省政府统筹办理；中央未授权于省政府者，由区政府秉承中央处理；遇有涉省行政范围者，仍须与省政府会商办理。……中央得委托省政府代表中央指导蒙古区政府办理地方自治。

原属宁夏管辖之阿拉善、额济纳两旗地，不列入自治区范围。未经开垦与未设县治之盟旗地方……应不分种族，凡在本区域内继续居住满一年以上者，均得享有游牧、垦殖之权利。²

这些条文不仅进一步压缩“自治区”已受到分解、稀释的自治权利，还进一步为汉人垦殖蒙旗土地打开大门。国民政府尝试推出各种经压缩后的“低度自治”方案与德王议价，原因仍在于不愿改变对内蒙古的定位，不乐见内蒙古的自治程度偏离行省化的既定目标。

国民党版的《内蒙自治办法十一条》方案引发云王、德王等和在京、在平内蒙古政界人士和学生的强烈不满。国民政府不得已，被迫由行政、司法、考试院长汪精卫、居正、于右任及戴传贤、黄绍竑、赵丕廉等人出面邀集在京内蒙古政界人士及各界代表百余人座谈。会中，汪精卫责成吴鹤龄及晋京内蒙古代表重拟新的自治方案，汪据此新方案拟就《蒙古自治办法原则八项》，经蒋介石将文件中《蒙古自治政务委员会》改为《蒙古地方自治政务委员会》，于1934年2月28日国民党第397次中央政治会议上通过公布。

《蒙古自治办法原则八项》规定：

一、在蒙古适宜地点，设一蒙古地方自治政务委员会，直隶于行政院，并受中央主管机关之指导，总理各盟、旗政务；其委员长、委员以用蒙古人员为原则，经费由中央拨给；中央另派大员驻在该委员会所在地指导之，并就近调解盟旗省县之争议。二、各盟公署，改称盟政府，旗公署改称旗政府，其组织不变更，盟政府经费由中央补助之。三、察哈尔部改称为盟，以昭一律，其系统组织照旧。四、各盟旗管辖治理权，一律照旧。五、各盟旗现有牧地，停止放垦，以后从改良畜牧，并兴办附带工业方面，发展地方经济（但盟旗自愿放垦者听）。六、盟旗原有租税，及蒙民原有私租，一律予以保障。七、省县在盟旗地方所征之各项地方税收，须劈给盟旗若干成，以为各项建设费，其劈税办法另定之。八、盟旗地方以后不再增设县治或设治局，遇必须设置时，亦须征得关系盟旗之同意。³

这八项原则回应了内蒙古各界一再请愿要求解决的地方自治、保障蒙旗利益和蒙民生计等问题，已接近德王原本的要求。

1934年3月7日，国民政府公布国民党第398次中央政治会议通过的《蒙古地方自治政务委员会暂行组织大纲》及《蒙古地方自治指导长官公署暂行条例》，决“依国民政府颁布之蒙古地方自治办法原则”在贝勒庙设立《蒙古地方自治政务委员会》（《蒙政会》），下辖锡林郭勒

¹ 中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页70。

² 内蒙古社科院历史所蒙古族通史编写组编，《蒙古族通史》，页454。

³ 中国第二历史档案馆编，《中华民国史档案资料汇编》，辑5·编1·政治（五），页75-76。



盟 10 旗、察哈尔部 12 旗、乌兰察布盟 6 旗、伊克昭盟 7 旗、归化土默特部特别旗、阿拉善霍硕特旗、额济纳旧土尔扈特旗。蒙政会成立后，青海蒙古左右翼两盟驻南京代表，呈请行政院核准青海蒙古左右翼两盟正、副盟长加入蒙古地方自治政务委员会。行政院接受该项申请，任命青海蒙古左、右翼两盟正、副盟长索诺本旺济勒、林沁旺济勒、索诺术达希、达希那木济勒等 4 人为蒙政会委员。¹ 青海蒙古由此也并入蒙政会组织。这样，蒙古地方自治组织基本囊括了除外蒙古、新疆蒙古和东北沦陷 3 盟以外的所有蒙旗地区，东西横跨察哈尔、绥远、宁夏、青海 4 省，与 1928 年 9 月内蒙古请愿代表团通电主张的“大内蒙古”自治范围相当。由于国民政府仍以边疆问题定义内蒙古民族议题，并坚守拒绝“废省”的底线，在中华民国领域内，内蒙古最终还是依“地方自治”的原则，建立族裔性质的跨地域自治组织。

同日，蒋介石在南昌北坛官邸以《中国之边疆问题》为题发表演讲，陈述国民政府在蒙古盟旗跨省自治问题上最终妥协的缘由。蒋表示：

边疆问题实到处牵涉外交问题，盖谈东北与内、外蒙古，不离对日俄之外交，谈新疆、西藏不离对英俄之外交，谈滇、桂不离对英法之外交。故中国之边疆各方面皆有问题，……各国解决边疆问题的方法，……不外两种：一即刚性实力之运用，一即柔性的政策之羁縻。如果国家实力充备，有暇顾及边疆，当然可以采用第一手段，……。但吾人当今革命实力不够，欲解决边疆问题，只能讲究政策。如有适当之政策，边疆问题虽不能彻底解决亦可避免其更加恶化，将来易于解决。……过去我革命政府因不认识自己之环境与实力，对于边疆，向无一定政策，一面既不肯放松，一面又无实力顾及，在此既不能收又不能放之情势下，眼见边疆多故，情势日益恶化而束手无策，甚至直接间接酿出许多大祸。……予即主张师苏俄“联邦自由”之遗意，本五族共和之精神，依据总理“国内各民族一律平等”之原则，确立“五族联邦制”，简言之，即采允许边疆自治之放任政策。诚以国家大事，完全为一实际的力量问题，国际关系，乃纯粹决于实际的利害打算，依此而筹边，在今日情势之下，虽欲不放任，事实上只能放任。放任自治，则边民乐于自由，习于传统，犹有羁縻笼络之余地；外强中干，则诸族隔于感情，惑于大势，绝无把握统治之可能。即如内蒙德王等要求自治，如政府绝对不许，彼径自投降伪国，我将如何？故予对此次内蒙之要求，力主容纳，并认定唯有宽放的自由政策，方可以相当的应付边疆问题。予意除本部应为整个的一体外，边疆皆可许其自治而组织五族联邦之国家，如此则内消“联省自治”之谬说，外保岌岌可危之边疆，我革命政府一面机警慎密周旋于列强利害冲突之中，一面努力整顿内部，巩固国基，充实国力，一旦国际大变发生，即可乘机奋起，统一复兴，时不在远。²

1939 年 3 月 21 日，蒋介石在名为《政治的道理》的演讲中又以理想化的口吻表示，面对当下的局势，继承与发扬中国传统以羁縻怀柔为内容的边疆政策，有现实的必要。蒋说：

所谓“柔远人”，在我们这个时代就是对边疆民族的同胞，我们要一视同仁，为他们开辟交通，便利往来，尊重他们特有的习惯，……。所谓“怀诸侯”，这一段更是我们中国最高尚最博大的政治理想。³

显然，放任、怀柔，不见得是对王朝传统的理想化继承，它呈现出近代中国边疆政策中无奈的一面。采行放任、怀柔手段的最终目标，仍在于未来条件具备时回到实力政策的轨道上，实现边疆行省化。

¹ 卢明辉，《蒙古“自治运动”始末》（北京：中华书局，1980），页 72。

² 蒋中正，《中国之边疆问题》（1934 年 3 月 7 日在南昌北坛官邸的演讲），秦孝仪主编，《总统蒋公思想言论总集》（台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1984），卷 12，页 105-109。

³ 蒋中正，《政治的道理》（1939 年 3 月 21 日在重庆中央训练团党政训练班的演讲），秦孝仪主编，《总统蒋公思想言论总集》，卷 6，页 131-151。



六、治新政策：中华民族宗族论的调整与建构西方式地方自治的尝试

辛亥以降，新疆虽然不像外蒙古和西藏那样，处于完全的民族自治或政治独立的状态，但也不受中央政府的控制。在新疆范围内出现的“独立”状况有两种，一种是汉人地方军政领袖所主导的地方割据，这是一种实质上的政治独立；另一种则是土著突厥语族住民提出各种民族主义诉求、谋求民族独立的运动。1942年年中，控制新疆近10年的地方军政首脑盛世才悄悄背弃原本的政治靠山苏联，向重庆的国民政府输诚。蒋介石把握时机，调动国军进驻新疆，中国中央政府开始在新疆建立有效的核心政权机构。

面对以往30年间，在新疆突厥语族穆斯林乃至其他非汉人群体中愈来愈强烈的“民族”意识和分离倾向，国民政府新任命的省主席吴忠信在他的第一次公开演说中复述了蒋介石的“中华民族宗族论”，认定前清帝国境内的所有非汉人民都与汉人有相同的血缘，“维吾尔”、“哈萨克”和“乌孜别克”这样的分类并不存在。¹ 针对盛世才宣导10年之久，作为统治新疆基石的“六大政策”之一的“民族平等”，在1944年10月10日的国庆纪念大会上，甫接任新疆省主席的吴忠信在《告新疆民众书》中亦相应宣示，“在民族主义方面，以宗族一律平等为基点”²。

吴忠信主持省政期间政策的形成，与蒋介石看待新疆问题的角度有关。在蒋看来，民初以来新疆之所以长期“孤悬天外”，并从土著民族当中积蓄了分离倾向，无非在于其既已脱离了传统中华帝国的轨道，又未及整合到新的党化国家体制中。基于此种认知，蒋使用恢复中国传统治边手法和“党化”新疆两手策略。吴忠信主新时期所使用的羁縻、安抚手法，并不像目前的研究普遍认知的，属陈旧而无效之举；然而，1944年底“伊宁事变”的发生和伊宁“东突厥斯坦共和国”的建立；确也向中国政府提出新的问题，即民族和民族主义的问题。吴忠信认定伊宁事变并不涉及民族问题，只是外力涉入、操纵的结果，这一认知显然已不足以应对新疆民族主义大潮下，日趋复杂的变局。

面对突厥语族中新兴的近代民族主义运动，甚至其中的激进分子依恃苏联的支持，武装反抗中国统治，追求独立建国这一前所未有的态势，蒋介石作出不可以武力作为处理新疆问题的终极手段的判断，这意味着国民政府必须改采政治手段缓和新疆的局势。蒋介石重新审视新疆的民族问题，决定尝试运用现代西方“民主”模式和“民族”理论，向土著民族作出重大政治让步，以换取其承认中国对新疆全境的主权。蒋真诚希望透过缩减专制传统的影响，建构西方式的民主政治体制，扩大土著民族的政治参与，擘画边疆地区经济开发的远景，一劳永逸地解决新疆问题。

于是，蒋一面加紧筹备在新疆进行政治改革，其中包括制订具有民主政治与民族平等色彩的政策，设计边疆民族自治方案；一面派深知蒋本人意图，又有能力协调中、苏、美三方关系的政治部长张治中赴新疆巡视，考察伊宁事变的详情，提出报告，为从政治角度解决新疆问题作准备³。

1945年初，蒋两次召见麦斯武德·沙比尔、穆罕默德·伊敏和艾沙·阿尔普特勤三人。麦斯武德等建议蒋，依民族人口比例，派任当地党政大小官员遴选各级民意代表，并向蒋自荐，前往新疆处理民族事务⁴。蒋介石希望利用麦氏等人的民族身分和右翼反苏立场，抵制苏联对突厥

¹ Linda Benson, *The Ili Rebellion: The Moslem Challenge to Chinese Authority in Xinjiang, 1944 - 1949* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1990), p. 36; 陈慧生、陈超,《民国新疆史》(乌鲁木齐:新疆人民出版社,1999),页381。

² 吴忠信认为,盛世才时代的民族政策,人为地制造了“十四种畛域”。参考安宁,《新疆内幕》(新加坡:创垦出版社,1952),页150。

³ 张治中,《张治中回忆录》(北京:中国文史出版社,1985),页418。

⁴ 麦斯武德等,《关于新疆纷乱原因及新疆人民愿望致总裁呈》,中国第二历史档案馆编,《中华民国史档案资料



语穆斯林的政治影响，有意采纳他们的建议。1945年8月，蒋向张治中表示，为使新疆地方人士内向，必须在各级行政职务中增设副主席，由中央和地方各分任正副。¹

蒋介石的设想，甚至受到伊宁政权中务实派的激赏，²并基本上体现在由张治中与阿合买提江等人签订的《中央政府代表与新疆暴动区域人民代表之间以和平方式解决武装冲突之条款》（简称《和平条款》）之上。³依《和平条款》暨《附文》（一）之规定，新疆成立联合省政府。省府主席由张治中兼任，两名副主席包尔汗和阿合买提江都是突厥语穆斯林；在由国民党与伊宁政权共组的新疆联合省政府的正式组成结构中，各厅局长和省府高阶职位，都指派了新疆不同族群、不同政治背景的人士担任；在省府、地方各级行政机构中，半数左右的职位都延用各非汉人士。在南疆聘用公务人员时，张治中甚至采行汉人与非汉人分别占30%和70%的比例；中央行政、立法机构中也为新疆非汉民族人士保留了相当比例的职缺。⁴忠实贯彻蒋介石意旨的张治中，明确体认到新疆族群议题的重要，他写到，“汉人仅占新疆人口的5%，为什么不能把政治权力移交给占人口95%的维吾尔人和其他民族呢？”⁵

《和平条款》的内容，显示蒋介石对“中华民族宗族论”做了权宜的修正，将促进边疆非汉人权益，当作处理迫在眉睫的族群冲突与国家分裂危机的新处方。而国民政府开始采用某些混合了西方和苏联因素的民族平等和民主政治手法，在一定程度上改变了中国传统的治边政策。国民政府有意扩大土著民族的政治参与和政治权利，形成具实践意义的“三民主义治边政策”的新型态。

《和平条款》规定，“政府给予新疆人民选举彼等相信之当地人士为行政官吏之选举权”；保障宗教信仰自由；国家行政与司法机关文书，汉文与维吾尔文并用，人民呈送政府机关文书，可单独使用其本族文字；中小学得使用本族语文施教；政府保障民族文化和艺术的自由发展；人民享有出版、集会、结社与言论自由。《和平条款》之《附文》（二）甚至规定，准许新疆土著民族组织民族军队；而民族军队员额之补充，亦悉数来自本地民族。⁶

国民政府在《和平条款》暨两件附文中作出重大政治让步，所要换取的只是伊宁当局承认自己是“中国人”的口头宣示。⁷

面对与伊宁政权的政治竞争，国民政府相当忠实地履行了《和平条款》所约定的内容。⁸在民主施政上，由张治中与新疆省府秘书长刘孟纯、民政厅长王曾善、迪化市长屈武、外交特派员

汇编》，辑5·编2·政治（四），页832-838。

¹ 《重庆张部长文自骑未感电》，见中华人民共和国公安部档案馆编注，《在蒋介石身边八年：侍从室高级幕僚唐纵日记》（北京：群众出版社，1991），页544。

² 1945年10月19日，张治中向伊方代表面交《中央对解决新疆局部事变之提示案》；11月14日，阿合买提江等人向张治中提交伊宁方面《对中央提示案的意见和要求》，其中称，“我们曾恭读蒋委员长统帅于1945年8月24日在国防最高委员会和国民党中常会联席会议上的训示，这项训示令我们深感满意。依据上述训示，本省穆斯林人民自信已有相当自治经验，……要求高度自治权是合法的行为”。伊方该份意见书及张治中对它的一次答复与一次修正案，成为双方于1946年1月2日签订的《和平条款》之基础。新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命大事记》（乌鲁木齐：新疆人民出版社，1994），页121-123、127-128。

³ 《中央政府代表与新疆暴动区域人民代表之间以和平方式解决武装冲突之条款》正文（1946年1月2日签署）、《中央政府代表与新疆暴动区域人民代表之间以和平方式解决武装冲突之条款》附文（一）（1946年1月2日签署），收入张治中，《张治中回忆录》，页437-441。

⁴ 周昆田，《三民主义的边疆政策》（台北：中央文物供应社，1984），页54-55。

⁵ 张治中，“愿双方互相尊重互相让步”，原刊于《新疆日报》，1947年7月4日，版1；部分内容见张治中，《张治中回忆录》，页539-547。

⁶ 《中央政府代表与新疆暴动区域人民代表之间以和平方式解决武装冲突之条款》附文（二）（1946年4月6日签署），张治中，《张治中回忆录》，页451-453。

⁷ 《和平条款》签订后的次日（1946年1月3日），张治中返重庆复命，在迪化机场与前来送行的赖希木江等人交谈时表示，“相信你们一定会站在中国人的立场上拥护祖国的，这是时代给你们的责任”。赖希木江等人表示，“我们是中国人，我们一定会拥护祖国”。见新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命大事记》，页140-141。

⁸ 黄建华，《国民党政府的新疆政策研究》（北京：民族出版社，2003），页132-134。



刘泽荣共同拟定的《新疆省政府施政纲领》，成为与伊宁政权进行政治竞争的武器。1946年7月18日，新疆联合省政府第二次委员会会议通过《施政纲领》共85条，其主旨是在国家统一、民主政治、民族团结的基础上，建设三民主义的新新疆。¹ 亲苏的伊宁政权迅即体认到蒋介石、张治中政策中包含的西方政治的影子，转而公开批判张氏的《施政纲领》。²

在《施政纲领》之下，新疆第一次体验了带有西方色彩的地方自治。1946年9月间，省联合政府完成全省范围内的选举委员会组织章程，成立由省方、伊方与公正人士组成的赴各专员公署的监选小组，为表示公正，各专署专员与副专员均不入选本专署监选小组。伊宁方面所控制的伊宁、塔城、阿山（今阿勒泰）三区，则拒绝奉行选举办法，也拒绝监选小组监选³。10月间，省联合政府派往阿山的第6监选小组途经额敏时，时任迪化专署副专员的哈萨克族人士涂禹则（Turkstan Nur Bai）与克斌全（Kamal Beg）等人，被亲伊宁方面的民众殴毙。同期，其他专署在选举问题上也发生了由伊方策动，规模不等的暴力事件。同年10月至12月间，全省各县县长及省参议员选举工作完成，当选结果出炉，亲伊方人士在伊犁、塔城、阿山、喀什等地区取得多数县长与省参议员席位；在莎车、和阗、阿克苏等区，则以亲国民政府当选比例居多；⁴ 若仅以县长计，则除汉人人口比例较高的绥来、阜康、镇西和哈密、阿克苏、焉耆、和阗等共7个县外，其余各县均由伊宁方面支持的人选当选。⁵

伊宁方面透过《施政纲领》之下，省政府的人事任命和县长、省参议员全面选举，将势力范围扩展到南疆，但选举结果揭晓后，伊方对于未能全面掌控阿克苏、和阗、莎车的结局并不满意。

1946年11月，新疆省派出包括伊宁方面的阿合买提江和阿巴索夫等7人在内的18名国大代表，赴南京出席国民大会。大会举行期间，阿合买提江等人提出《请在中华民国内将新疆改为“东突厥斯坦共和国”并给予高度自治案》。张治中担忧，若此案在讨论时径遭否决，必然引发伊宁方面的激烈反弹，因而特别致电南京，阐述蒋介石对新疆问题的认知和处理新疆民族问题的原则，建议他们对伊宁的代表尽量疏导劝解。

张治中在电文中主张，一方面，在国家体制中，不宜在法律层面规定民族自决或民族高度自治的原则，以免被分离主义者引为其行动的合法依据；另一方面，亦不宜经由程序手段，以轻蔑的态度轻易否决伊宁方面的要求。针对伊方的争辩，宜据理向伊方说明，作为中国的一个省，新疆自然合乎中华民国法律中有关地方自治的规定；国家广泛推行民主选举，新疆各级民意机关和行政机构内，本地民族人士必然会居大多数，地方自治自然等同于民族自治。而新疆省内的民族自治，必须是针对省内所有民族，全省各少数民族均有权建立自己的民族自治区域。同时，民族自治的范围应以中央政府的职权为界限，国防、外交、经济、交通、司法等皆具全国性质；反之，中央政府亦有义务保障全国范围内各民族一律平等的权益。至于新疆省的名称，确易引发非汉人士的反感，不妨考虑加以更改。在电文最后，张治中特别嘱托中央大员，“新疆各民族历史复杂，民族意识发达，目前处境特殊，如果不在宪法中与民族地位，会使他们误以为中央歧视少数民族，连一个民族名称和自治地位都不给他们，因而发生反感，影响民族团结，妨害国家统一”，最终得不偿失。⁶

出席国民大会的新疆省代表团一行抵达南京后，蒋介石、蒋经国、白崇禧、于右任、邵力子等人多次会见阿合买提江，就伊宁方面提出的《请在中华民国内将新疆改为“东突厥斯坦共和国”

¹ 新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命大事记》，页176-177、181。

² 安宁，《新疆内幕》，页177。

³ 安宁，《新疆内幕》，页178。

⁴ 新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命大事记》，页187-203。

⁵ 安宁，《新疆内幕》，页178。

⁶ 张治中，《张治中回忆录》，页489-493。



并给予高度自治案》一事进行悬谈。在国民政府方面的多方疏导劝解之下，伊宁方面撤回提案¹。

七、结 语

具有多元文化色彩的中华民族“从多元到一体”理论和“五族共和”思想，可以被视为王朝中国面对近代转型之际，立足于中国的历史脉络与现实的族群理论。两者既超越革命派狭隘的民族主义局限，也挑战了西欧“民族国家”理论所构筑的概念藩篱。带有同化主义色彩的“中华民族”概念，则在指涉中华民族民族国家的国民这一角度，具有近代意义。而“中华民族宗族论”却首先立足于从历史遗产中寻求资源，因而在理论上必须以近代全体中国人共同历史经验作为补充；在现实中，又必须与带有近代色彩的政治制度结合，才能够勉强运转。

显然，从孙中山版的“三民主义/民族主义”/中华民族国族主义，到蒋介石的中华民族宗族论，都是汉民族主义与“五族共和”间的妥协性产物。以地方自治涵括民族自治，也是从近代西方民主政治的角度，压制可能对汉人统治和国土完整构成挑战之非汉人民族主义政治主张的妥协性措施。中华民族宗族论和中华民国地方自治背后的意图，都是试图仿照美利坚民族，塑造以汉文化体系为核心的，具高度同质性的中华民族；都是寻求透过掩饰境内族群间的差异，达到消弥族群间的差异的政治目标。

否认多元差异的“中华民族宗族论”和中华民国地方自治的实践，在历史认知上的盲点，在于低估了非汉民族对中国整合的影响，相应高估了汉人单独主导中国整合的力量。事实上，古代“中国”历史上的数次“大一统”，正是由非汉民族完成的；在近代历史上，非汉民族的动向同样直接关乎现代中国的命运。

面对德王等领导的盟旗自治运动，蒋介石做出有原则的让步，使内蒙古终究依“地方自治”的原则，建立具有族群性质的跨地域自治组织。面对新疆突厥语穆斯林的分离行动，国民政府的治新政策显示，蒋介石试图从针对内蒙古的带有传统羁縻色彩的政策，转向尝试以三民主义原则与西方议会政治结合的模式处理中国民族问题。

《民族社会学研究通讯》第1期-第154期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：

<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.

《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。

中国社会学会 民族社会学专业委员会
中国社会与发展研究中心
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑：马戎、王娟
邮编：100871
电子邮件：marong@pku.edu.cn



¹ 新疆三区革命史编纂委员会，《新疆三区革命大事记》，页205。