

“边疆民族”作为民国时期非汉人群的主要指称之一，并非传统“边民”称谓的简单延续，而是因应外来民族理论独特思维和取舍途径的产物。“边疆民族”起初指称中国边界地带境内非汉民族，后来约定俗成地统称中华民族内部未尽融合于汉人的非汉人群，成为国民党和国民政府发挥传统边疆观，批判套用、进而拒斥欧洲、苏联少数民族问题理论，实现与维护“中华民族是一个”的重要概念。由于认定国内各族为广义的文化差别，国民政府的边疆教育旨在化异从同，甚至不惜强制同化，最终实现民族融合。一般人类学、民族学、社会学者主张推行边教应先作民族调查，或用美国学者萨姆纳分析原始初民社会的“我群”与“他群”概念剖析汉族与边疆民族的关系，或认定国内各群就是各民族，推动走向平等的作用明显，但客观上容易陷入民族细分化及血统种族的观念纠葛，甚至潜藏民族分离的理论根源，难免与各族趋于融合的历史趋势背道而驰。国民党败退台湾后，国民政府的边疆政策备受批判，“边疆民族”异于“少数民族”的时代特征也逐渐为人淡忘，但以两者为纽带发生的复杂历史及其渊源流变，由于民族问题的复杂性和长期性，依然值得反复深思。

有关非汉人群指称意涵的界定和概念的取舍，思想资源、学科背景和政治立场差异的作用固然重要，而关键还在如何认识和定位中国各人群的同异与融合。中国文化源远流长，相对的文野之分在一定条件下可以互相转换，所谓“野”有时代、地域、类型、层次和程度等的分别，很难简单定为原始初民社会。汉人本身即融合了的各种人的结晶，与非汉各群关系千丝万缕，通过长期相互征伐、移殖和同化，追求大一统的同时讲究因俗而治，水乳交融成文化集合体，绝不是帝国主义与殖民地的关系。外来民族理论有其特定渊源和对象，如何实现本土化，从来颇多争议。事实证明，全盘套用固然削足适履，甚至舍己从人，即便部分借鉴，也要兴利除弊，所谓文化或民族的单向思维，均不能辩证地揭示中国以文化论种族的特性对族类认同的深刻影响。至关重要是，正本清源的工作，无疑有助于深化理解和把握所谓汉与非汉以及非汉各群之间的复杂关联，继续努力提高存异与求同的协调水平，不断促进中华民族大家庭的安定团结与和谐发展。

【论 文】

20 世纪 30 年代内蒙自治声中蒙藏委员会改组刍议¹

杨思机

摘要：1933 年，南京国民政府借处理内蒙自治之机，拟将蒙藏委员会改组为边务部，以期更新组织，整饬边务。受制于经费、人事、中央与地方对内蒙自治态度等多重因素掣肘，改部未能实现。通过梳理此次改组过程，可进一步认识蒙藏委员会并非所谓民族事务机构，和国民党以行政区域为范围，而不以民族为单位解决各族参政问题的制度构想。

关键词：内蒙自治 蒙藏委员会 边务部 边政部

1933 年 7 月，内蒙古锡林郭勒盟副盟长德穆楚克栋鲁普（简称德王）策划召开百灵庙自治会议，援引《国民政府建国大纲》第四条扶植国内弱小民族自决自治的规定，以高度自治名义要

¹ 本文刊载于《民族研究》2010 年第 5 期。



求成立统一的内蒙古自治政府。南京国民政府一面谋改蒙藏委员会（简称蒙藏会）为专部，以期整顿边务，一面派人前往百灵庙会商。结果对内蒙古自治有所规划，但蒙藏会改部并未落实。学界对蒙藏会此次改组只是略为提及，对整个过程，尤其是改组动议、部制组织、部长人选及失败因素等重要环节缺乏基本梳理，对内蒙古自治引起国内民族观念的变化和蒙藏会改部的用意没有给予足够重视。¹笔者以近代报刊资料，和档案、日记、回忆录、前人研究等相互比勘，试图重建此次改组的历史演进过程，探讨制度变革与民族观念的关系，进一步认识蒙藏会的制度性质和国民党对国内民族的政策。

一、蒙藏会改边务部动议的提出

表面上看，蒙藏会改为边务部只是南京国民政府处理内蒙古自治这一突发事件的措施之一，但实际上，此事有较长的酝酿过程，也牵涉南京政府机构设置的深层次因素作用。蒙藏会是南京政府处理蒙藏行政与兴革事宜的机构，直属行政院，下设总务、蒙事、藏事三处。成立后几年虽有所调整，多为事务部门和派驻机构的增减，并不具有变革性质。促使此次改组的远因主要有二：第一，1930年，国民党北平扩大会议提出，要在党内设立“国内民族委员会”。²1932年3月，国民党改组派分子、蒙人白云梯在国民党四届二中全会提出，“对于满洲、回回二民族之一般民众生计、教育，亦应设法救济，其财产尤应予以保障，不应置之不顾”。彻底实行国民党中央有关蒙藏的决议案，“例如一中全会曾经决议中央党部添设国内民族委员会、蒙藏委员会增加常务委员等案”。³北平扩大会议的这种主张已经被蒋汪合作后的国民党中央所接受，上升为全党决议。第二，满、回两族的相关要求。1932年4月，前清宗室恒诗峰向洛阳国难会议提出《为欲抵抗外侮必先团结内部应使满蒙回藏政治经济教育上一切平等案》，认为“民族不能协调”是边疆危机的一大根源。他以满族身份建议，国民会议宜“仿照苏维埃先例，添设民族选举，使各族各出若干人”。连署人有刘复、马邻翼、阿育乐乌贵、巫明远、吴鹤龄、邓长耀、龚德柏、胡健中、刘揆一、阿旺扎巴。国难会议御侮审查委员会将此案转送南京政府参考。⁴蒙藏会筹设期间，新疆回民代表多次陈请加入，当时国民党未作答复。⁵1933年初，国民党颁布训政时期国民参政会组织条例。中国回教青年会宣称，蒙、藏各有六名参政会名额，惟回民独付缺如。“推其用心，无非漠视回民，蹂躏弱小。”要求设立回族专额。⁶满、回两族要求的实质是，以民族为单位设置行政机构和参与政治事务。

蒙藏会定位为什么性质的机构，和解决满、回两族的诉求密切相关。国民党的办法是，试图通过改革蒙藏会，先消解成立民族委员会的主张和满、回二族的诉求。据时任蒙藏会委员长的石青阳说，1933年3月，他曾向刚成立不久的中央行政法规整理委员会（简称整委会）提议改蒙

¹ 对此次改组，史筠判断只是机构名称不同，而且很快被否定，与史实有较大出入。乌兰少布说改组失败源于财政问题及其他技术性问题，未作详论。参见史筠：《民族事务管理制度》，吉林教育出版社1991年版，第148-149页；乌兰少布：《中国国民党对蒙政策（1928-1949）》，内蒙古大学中共内蒙古地区党史研究所等编：《内蒙古近代史论丛》第三辑，内蒙古人民出版社1987年版，第210页。关于蒙藏会历史，参考上引史筠一书，以及白尚勤《蒙藏委员会的历史沿革及组织概况》（内蒙古自治区文史研究馆编印：《内蒙古文史资料选辑》第4辑，1996年版）、周竞红《南京国民政府初期十年边疆民族事务管理机制与政策》（《中国边疆史地研究》2005年第3期）。关于内蒙古自治经过，参考黄奋生编《内蒙盟旗自治运动纪实》（中华书局1985年版），卢明辉《蒙古“自治运动”始末》（中华书局1980年版），以及上引乌兰少布一文。

² 查建瑜编：《国民党改组派资料选编》，湖南人民出版社1986年版，第386-387、389页。

³ 《中国国民党四届二中全会重要决议案》（1932年3月），中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编政治（五），江苏古籍出版社1994年版，第54页。

⁴ 国难会议秘书处编：《国难会议纪录》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》续编第49辑（484），台北文海出版社1977年影印，第120、277-279页。

⁵ 史筠：《民族事务管理制度》，第147页。

⁶ 《中国回教青年学会快电》，《月华》1933年第5卷第11期。



藏会为边务部，下设“第一第二第三第四等司”，分管满、蒙、回、藏。¹整委会第八组负责蒙藏部分，委员长戴季陶也主张蒙藏会改边务部，不过下设“一秘书厅（以代总务司），满洲司、蒙古司、西藏司、回疆司”。²两者的侧重点都在地区，并未明确针对民族。石青阳的建议因“事关边务，并未经中央正式决定前，未便预泄，故外间知者极少”。³戴季陶的主张，目前也仅见当时参与整委会的焦易堂的略为提及。⁴

内蒙自治运动爆发后，蒙藏会因建树寥寥成为众矢之的，改组骤然加速。德王倡导高度自治，得到部分王公及一班青年支持，国民党的最初反应是如何平息自治。当时即有蒙人认为，德王等意在寻求政治出路，建议将蒙藏会“还原为纯粹蒙人之机关”。⁵察哈尔省主席宋哲元和绥远省主席傅作义建议将德王调往中央任职，不使其结成整个团体，为行政院长汪精卫采纳。⁶1933年10月17日，行政院、蒙藏会、参谋本部等举行联合会议，确定解决内蒙自治方案三项。第一，“变更蒙藏委员会组织方案”：（一）在中央特设边务部或蒙藏部，直隶行政院，为处理蒙藏行政之中央最高机关，设部长一人，次长二人。（二）边务部各司处，分掌事务，并设各委员会，分任讨论进行之责。（三）边务部应酌定时期，分别召集各边区负有行政责任之首领，及有德望之人士，来京举行会议。（四）边务部与其他各部会，办理国家行政有互相关联者，应随时会商，决定办理。第二，在不变更现有行政区域前提下，于省区内设蒙古地方政务委员会（简称蒙政会）。第三，行政上优先录用蒙人。同时派内政部长黄绍竑、蒙藏会副委员长赵丕廉前往内蒙巡视。次日，国民党中政会通过行政院方案，汪精卫附加说明，承认对蒙古的组织联系失之松懈，“对负有一族重望之王公、首领以及曾受政治训练之青年人士，复未能代谋政治出路，每使其失望而去”。至于边务部，需待黄、赵实地考察后，视情形再定。⁷行政院方案初步确立的方案为：中央设立边务部或蒙藏部，与行政院其他部会平行，在内蒙设立蒙政会，受边务部指导。

有学人判断蒙藏会改部只是名义不同，并且很快被否定，理由是1933年12月2日修正的组织法仍然规定为蒙藏会，这与史实有出入。首先，并未发现当年蒙藏会修改组织法⁸。其次，改部实际出现几套方案。据《申报》分析：1933年三、四月间，蒙藏会部分蒙籍委员建议取消委员长制，实行常委制，而石青阳则建议取消常委制，中央对双方建议均不采纳，而是“参照各方之意见，将蒙藏会与参谋本部边务组合并组织，改为边政部”，“下设总务及蒙、藏、回、满等五司”。⁹蒙籍委员此举旨在罢免汉人委员长石青阳。至于边务组，则是1932年11月，国民党鉴于康藏纠纷愈演愈烈，蒙藏会鞭长莫及，作用不大，故在参谋本部之内增设。该组先后以贺耀祖、黄慕松为主任，前后聘刘朴忱、唐柯三、张西曼、钟体道、桂永清、格桑泽仁、徐培根等十一人为专门委员，拟定各项边务计划，直接对蒋介石负责。¹⁰边务组成立后，积极性和重要性有超过蒙藏会之势。教育部曾干脆绕过后者，直接联合前者拟具内容广泛的边疆政策。¹¹欲统一边务事权，必然要考虑将蒙藏会与边务组合并。

《申报》披露方案，应为前述戴季陶所拟。具体而言，边务部部、次长下，设总务及满、蒙、

¹ 《蒙旗迭电促驾黄赵备车待发》，《申报》1933年11月4日。

² 《蒙藏会将改边政部》，《中央夜报》第396期（1933年10月23日）。

³ 《蒙旗迭电促驾黄赵备车待发》，《申报》1933年11月4日。

⁴ 《焦易堂先生论集》第一集《最近讲演选要汇编》，南京胡开明印刷局1935年版，第65-66页。

⁵ 《内蒙自治问题政府迄在筹商应付之策》，《大公报》（天津，下同）1933年10月9日。

⁶ 中国第二历史档案馆藏蒙藏委员会档案，原卷280。转引自卢明辉：《蒙古“自治运动”始末》，第32、40页。

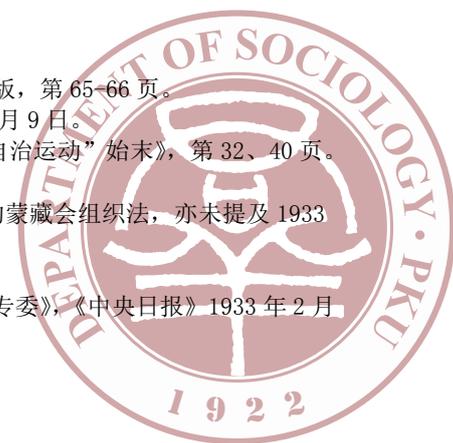
⁷ 黄奋生编：《内蒙盟旗自治运动纪实》，第101-102页。

⁸ 史筠：《民族事务管理制度》，第148-149页。史筠书中详细比较了历次修正的蒙藏会组织法，亦未提及1933年12月修正一事。

⁹ 《蒙藏会制度将有变更》，《申报》1933年10月22日。

¹⁰ 《参谋本部添设边务组》，《大公报》1932年11月27日；《参谋本部加聘边务专委》，《中央日报》1933年2月2日。

¹¹ 《边疆政策及文化》，《大公报》1933年7月1日。



回、藏五组，每组设专委若干人，委员若干人，并指定一人为主任，由原有蒙藏会委员分任各组专员，每组三科，办理各事。¹黄绍竑似倾向于戴季陶方案。行政院确立内蒙自治解决方案以前，黄曾就蒙藏会改部一事与石青阳有所商洽。报载，“黄部长提议改部之内容，与石案并无出入，不过名义上稍有不同耳”。²所谓稍有不同之处，或指各司处名称。

觊觎蒙藏会委员长多年的国民党蒙籍中委白云梯，也积极赞成改组，所言方案有别于石、戴。1933年11月1日，白云梯透露边务部组织将由黄绍竑负责起草。在黄绍竑北行前，白云梯曾与其数度磋商，希望在边务部下设一参政厅，“使蒙藏王公及各民族多受党义感化”，以便返蒙办理地方行政；“对内蒙设一国防区，并改组蒙藏会为参政厅，各盟盟长暨王公等为委员，中央再派部队若干由高级长官率往驻防”。拟俟黄返京后，草具意见书呈送国民党中央，以为起草边务部组织法参考。³综合比对，当知白云梯的意见为：在内蒙设国防区，在中央改蒙藏会为边务部，下设参政厅。11月14日，白奉汪精卫之命北上协助黄、赵处理蒙事，又说中央拟设边政部或蒙藏部，内设蒙、藏、回三署，“一辖蒙古，一辖西藏，一辖回民。另设参议厅”。⁴“蒙古自治组织，直接与蒙藏署生关系，边政部与国府生关系。”⁵11月初所言方案，有利于其获取对蒙事务权力，中甸透露的方案与戴案颇有相似之处，所异者在改司为署，少了满洲部分，增设一参政厅。究竟延伸戴案而来，抑或曾经国民党讨论决定，目前尚无法判断，姑作别论。

综上可知，边务部组织先后出现三种不同说法。一为石青阳建议，下设五司，各司按序号排列，主管总务和满、蒙、回、藏；一为戴季陶主张，下设五司以总务、满、蒙、回、藏命名；一为白云梯所言，边政部或蒙藏部下设蒙、藏、回三署并一参政厅。戴季陶当时有蒙藏会“太上委员长”之称。⁶从媒体报道看，行政院偏向于戴案。石青阳对此颇表异议，理由是：“现在本会组织，即分蒙、藏两处，各处事务进行，颇多扞格，且不免有民族畛域观念。故余对各司希望仍如各部，以数字代之，不必有民族或地域之别，以收通力合作之效。至改部既以统一边务行政为目的，边疆不以蒙、藏为限，则较本会之范围扩充，自不待言。”意思是满、蒙、回、藏的名词，难免存在民族畛域和地域分别，边务部可免除不必要的观念纠纷。石青阳上任后不久，曾拟将蒙藏会原有总务、蒙事、藏事三处改为第一、二、三司，原因相同。⁷至于设一专部管理政教风俗各殊的地区是否可行，他表示“边疆政教风俗与内地不同，乃历史上不可磨灭之事实”，希望边务部因事制宜，尽量罗致各民族政教人才，补助部务。⁸

边务部组织方案有多种，部、次长人选更是难以确定。1933年10月27日，报载边务部组织已获国民党中央通过，黄绍竑有望任部长，次长由白云梯、赵丕廉分任⁹。3天后，又传石青阳辞职，边政部长有征询阎锡山同意之议。¹⁰石对此矢口否认，表示辞职为时尚早，变更组织尚在研究，不知何日实现。¹¹据蒙藏会某藏委说：“部长人选，蒙藏各族均属望阎锡山。”¹²11月初，传闻部长将从班禅与阎锡山二中择一，“但班禅于蒙古方面，确称熟悉，而对于西藏达赖等，并

¹ 《边务部长人选各族属望阎锡山》，《益世报》（天津，下同）1933年10月30日。

² 《蒙旗选电促驾黄赵备车待发》，《申报》1933年11月4日。

³ 《边政部组织法待起草》，《申报》1933年11月2日。

⁴ 《白云梯将赴绥远候黄》，《大公报》1933年11月15日。

⁵ 《黄赵约蒙人谈话商讨具体问题》，《申报》1933年11月15日。

⁶ 金绍先：《忆述国民党元老吴忠信》，政协全国委员会文史资料研究委员会编：《文史资料选辑》，总第118辑，中国文史出版社1989年版，第90页。

⁷ 《蒙会变更组织》，《申报》1932年4月13日。

⁸ 本段石青阳所言改部内容，均见《蒙藏会改部之真象》，《中央日报》1933年11月3日。

⁹ 《蒙藏会将改组边务部》，《申报》1933年10月27日。

¹⁰ 《石青阳辞蒙藏会委员长》，《申报》1933年10月30日。

¹¹ 《石青阳否认已经提出辞呈说》，《中央日报》1933年11月7日。

¹² 《边务部长人选各族属望阎锡山》，《益世报》1933年10月30日。



未有相当联络，恐难成为事实，故以阎锡山较有希望”。¹11月中旬，白云梯说黄绍竑不愿兼任，有汪精卫“自兼之议”。²12月下旬黄、赵返回南京后，仍传汪精卫将兼部长。³据黄绍竑回忆，他从广西到南京任职后，多充当国民党内派系斗争调解人的角色，内政部是冷衙门，部长形似行政院里的“备员”。⁴可见他无心兼理更无实际权力的蒙藏事务。班禅虽对蒙民有广泛影响，然仅系宗教领袖，且于整个西藏未必适宜。阎锡山曾任蒙藏会委员长，内蒙事务确需晋阎协助方能根本解决，但蒙、阎与国民党中央三方能否达成谅解，还是问题。部长人选一时无法确定，行政院长汪精卫只好宣布暂由自己兼任。

二、蒙藏会改边务部计划流产

内蒙自治爆发后，蒙藏会成为各方批评的箭垛，舆论希望根本改革蒙藏事务，对改部普遍寄予厚望。不过，此事实施起来诚非易事。1934年2月28日，国民党公布内蒙自治方案，允许在适宜地点设立蒙政会，直隶于行政院，但蒙藏会改部却未有决定。5月中旬，报载蒙藏会“以经费关系，迄未改组”，现正经“蒋、汪迭次电商”，拟于7月间改部，经费预定每月四万元，“俟改部成立编造概算，呈送中央核准后，方可决定”。⁵至5月下旬，边务部组织法迄未发布，媒体估计要到9月才能成立。⁶

改部能否实现，取决于错综复杂的多种因素。首先，内蒙自治是否在行政院方案原则下进行。德王曾于1932年前往南京，原意为整理蒙古王公驻京办事处，“并有自任处长兼蒙藏委员会委员长之意”。⁷不过，德王此时已将重点移向成立统一的内蒙自治政府。黄、赵赴百灵庙前，德王代表包悦卿明确反对以部制机构笼络蒙人，说“中央设立边政部事，蒙人决不参加，因蒙古有人民，有土地，有政府，自治即可矣。王公亦不愿为部长”。⁸德王对行政院方案第一、三条均表原则赞成，只对第二条有异议，可知他只看重自治性质及蒙政会权力大小，已不看重蒙藏会。⁹国民党允许成立蒙政会后，尽管与原本期望有较大距离，但只要争取到自治，蒙藏会改部与否对他们来说并不重要。1935年1月，时任蒙政会财务处主任的包悦卿，针对有人提议蒙藏会改组，请德王任委员长一事做出回应，谓德王“不允离蒙，恐难成事实”。¹⁰国民党中央欲将德王调离盟旗的初衷未能达成。

其次，晋察绥三省当局态度。察绥两省起初都反对内蒙自治，晋阎态度亦趋一致。由阎锡山派往北平与何应钦、萧振瀛及黄、赵等会商蒙事的徐永昌，在黄出示行政院方案时立表异议。对“组织中央边政部，在各蒙设行政委员会，由青年与王公及各辖省相当官吏合组”，徐担心原本内蒙各王公分立，彼此不相统属，今设行政委员会或其他自治政府，可供怀有野心者藉以号令诸盟。他认为宜先平息自治，然后对于整个蒙藏问题审慎规画。当时“语渐激，后颇悔之”。¹¹“语渐激”恰可说明晋阎的实际态度，事后“颇悔”表明晋阎和国民党中央还有商量余地。百灵庙会谈结束后，黄、赵赴并与阎锡山晤商，外传“边政部设置问题，中央预定方案，将来当可实现”，表明国民党中央的处理方案似已取得晋阎谅解。察绥两省对内蒙自治虽也表示原则同意，不过省

¹ 《边政部组织法待起草》，《申报》1933年11月2日。

² 《白云梯将赴绥远候黄》，《大公报》1933年11月15日。

³ 《中央对蒙藏部事将以汪兼部长》，《大公报》1933年12月25日。

⁴ 广西文史研究馆编：《黄绍竑回忆录》，广西人民出版社1991年版，第237页。

⁵ 《蒙藏会改组边政部实现有期》，《时事新报》1934年5月16日。

⁶ 《蒙藏委会扩大改组边政部》，《时事新报》1934年5月25日。

⁷ 冷亮：《内蒙现状及其自治问题》，《新中华》1933年1卷22期。

⁸ 《班禅派夏堪布欢迎黄赵赴庙》，《申报》1933年11月2日。

⁹ 黄奋生编：《内蒙盟旗自治运动纪实》，第147页。

¹⁰ 《包悦卿到平谈蒙政会近况》，《申报》1935年1月14日。

¹¹ 台北中央研究院近代史研究所编印：《徐永昌日记》，1933年10月23日，1990年。



县与盟旗制度多年累积的矛盾纠纷，很难短期内真正解决¹，从而极大影响蒙藏会改部后的政令实施。

再次，经费、人事与机构性质问题。有人将改部失败归因于财政困难与其他技术性问题。²经费不敷确是实情。据说蒙藏会经费原为每月三万二千元，改部后最低额须增三万元，当时财政确有难处。然而，经费困难并非主要因素。据时人分析，边务部之所以迟迟不得设立，原因有四：第一、经费困难。第二、人事问题。蒙藏会当时共有委员 16 人，改部后只设部、次长 3 人，其余委员，颇难安插。当中“有张继、班禅、赵丕廉、唐柯三、白云梯、克兴额、李培天、诚允、阿旺坚赞、格桑泽仁、罗那呼图克图等十一人，均与蒙藏有关，未便率尔更动”。第三、改组蒙藏会原为蒙人要求，拟改组后由蒙人办理，但边务部显然“不限于蒙人”。第四、改部后所用人员有限，不像蒙藏会可随时派用有关系人员。“处置边务，非有解决以上四点之方法，不能贸然改组。”³

经费问题已如上述，第二、第四原因可谓一个问题的两个方面，即安置人员。1930 年 5 月，南京政府召开蒙古会议期间，政府代表孔祥熙明言，蒙藏会之所以用委员制而不设专部，目的在“容纳多数人之意见，以讨论一切改良事宜。但委员会虽已设立，仍觉不能得大多数之意见，故有此次会议之召集”。⁴由此可知委员制妙用。上面提到的蒙藏会委员，各代表一方利益，如赵丕廉之于晋阎，唐柯三之于回民，白云梯、克兴额之于内蒙，班禅与达赖代表阿旺坚赞之于西藏，李培天之于云南，满人诚允之于东北，格桑泽仁之于康藏，罗那呼图克图即西藏活佛，前清时期曾被封为西康大总管的诺那呼图克图。其实，当时蒙藏会委员远不止此数⁵，他们主观上是否在意委员名义尚且不论，但客观上大都负有沟通一方之责。

此外，部长人选难产也是要因之一。事实上，汪精卫不愿担任部长，以“不克兼顾”为由，于 1934 年 1 月 30 日“电蒋征求意见”。⁶国民党继而又将此职委于黄绍竑，谓蒙藏会“将改蒙藏署，拟归并内部，由黄绍雄兼理”。⁷换言之，如果要本来不愿担任边务部长的黄绍竑兼理，只有将蒙藏会归并内政部。1934 年 5 月以后，经费问题已解决，传闻边务部长“内定王法勤、白云梯中择一任用”。⁸王法勤当时属汪精卫一派人物，白云梯亦可归入改组派，极有可能都由汪精卫推荐。到 6 月中旬，边务部组织法还在整理，“人选俟汪、蒋商决即发表”。⁹7 月初，方案“仍在法制委员会草拟增删之中，何日实行，尚难预定”¹⁰。蒋介石由江西围剿红军前线返回南京时，曾谈及边政部事宜，并一度审阅组织法，“惟人选问题，至为困难。闻须俟蒋委员长与汪院长再度研究后，即由中政会核议，然后发表”。¹¹国民党内无法就边务部长人选尽快达成一致，直接制约改部能否实现。至于第三原因，虽有个别蒙人建议改组蒙藏会为纯粹蒙人机关，这不过是个别蒙人的一厢情愿。蒙藏会改部后范围超越蒙、藏，事务涵盖满、回。可见，改组小小的蒙藏会，即就中央层面而言，事涉多种因素，掣肘重重。

至于蒋介石，当然不愿由自己指挥的参谋本部边务组与蒙藏会合并，令其受制于行政院长汪

¹ 周竟红：《南京国民政府初期十年边疆民族事务管理机制与政策》，《中国边疆史地研究》2005 年第 3 期。

² 乌兰少布：《中国国民党对蒙政策（1928-1949）》，《内蒙古近代史论丛》第三辑，第 210 页。

³ 《边政部延未成立原因》，《申报》1933 年 11 月 18 日。

⁴ 《蒙古会议昨行开幕礼》，《中央日报》1930 年 5 月 30 日。

⁵ 白尚勤：《蒙藏委员会的历史沿革及组织概况》，《内蒙古文史资料选辑》第 4 辑，第 4-7 页。

⁶ 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编——前日本末次研究所情报资料》，第 93 册，广西师范大学出版社 2002 年版，第 414 页。

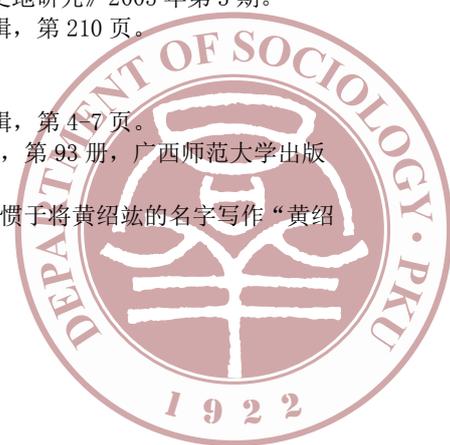
⁷ 《蒙代表谒汪戴提自治大纲》，《北平晨报》1934 年 1 月 12 日。当时的新闻媒体惯于将黄绍竑的名字写作“黄绍雄”。

⁸ 《蒙藏会将改边政部》，《新闻报》（上海）1934 年 6 月 7 日。

⁹ 《边政部不久将成立》，《大公报》1934 年 6 月 16 日。

¹⁰ 《自治会成立后内蒙近状一斑》，《大公报》1934 年 7 月 6 日。

¹¹ 《蒙藏会改边政部》，《法治周报》1934 年第 2 卷第 28 期。



精卫。1934年10月，蒋介石巡视内蒙。据曾向蒋条陈蒙事方案，以为“当蒙采纳”的察哈尔省代主席萧振瀛说，“中央对于蒙事整理方案，将来拟充实蒙藏委会，组织蒙政会，改隶蒙藏委会。蒙藏委会为整理蒙事最高机关，由蒙藏人主持一切”。¹尽管蒙政会并未改隶蒙藏会，但后者改部也将被搁置。1935年底，蒋介石任行政院长后，即撤销参谋本部边务组，将有关事务划归蒙藏会办理，印证了萧振瀛的部分说法。

三、蒙藏会的制度性质及困境

南京国民政府成立后，国民党忙于内讧和围剿红军，无暇顾及边疆地区事务，兼之外患急迫，边疆危机日益严重。蒙藏会只是办理蒙藏地方行政与兴革的这种性质，事实上不能满足和消解各民族日益强烈的利益诉求，极大地影响国民党的蒙藏施政效果。

国民党关于国内民族问题的法理依据，主要是一大宣言和建国大纲。1929年3月，国民党三大列举总理主要遗教，不提由共产国际主导下产生的一大宣言，对建国大纲第四条扶植国内弱小民族自决自治的规定也未作具体说明。西藏代表即批评此事，“盖无扶植弱小民族实施之方案，则扶植之原则等于无，不扶植则不能自决自治，不能自决自治，等于不能一律平等，不能一律平等，则无异恢复前清一族之宰制，或变而视为殖民地。”²所谓“自决自治”，也就是不愿被某一族宰制，字里行间对国民党无所擘画深致不满。虽然三大承诺此后力矫满清、军阀时代愚弄蒙藏及漠视新疆人民利益的腐恶政治，诚心扶植各民族发展³，此后也没能拿出行之有效的办法。

陶希圣对此表示担忧。他批评国民党内一般人常侧重民族主义对外一面，“而忽略国内民族问题及解决此问题的原则”，政纲“缺少第二方面政策的规定”。他指责除共产党附会民族自决外，国民党对其意义及方策，“没有根据，也没有充分的讨论”。当时解决蒙、回、藏三族的问题迫在眉睫，“至于苗、瑶、猯猯诸自然民族，则至今除民族学家为研究而加以注意外，尚没有触动国人的闻见”。⁴认为要实现民族主义，“必须求国内弱小民族的平权，一切法律的特例、经济的特权，必须废止”。民族主义的目的是不在分裂落后民族，使各组民族国家，而在实现民族自治，最正确的手段即地方自治，自己决定与自己发展。⁵当时陶希圣与改组派过从甚密。或许基于这层关系，国民党北平扩大会议才提议在党内设立“国内民族委员会”。

九一八事变后，蒋介石一度有过组织五族联邦的想法，也曾准备于十年内在满、蒙、藏等地进行“自治试验”。⁶然而，蒋所谓的自治，是地方自治范围以内的自治，整个国民党多视内蒙自治为地方问题，而非民族问题。⁷国民政府实施的地方自治，程序方式却又过于整齐划一。1934年1月讨论内蒙自治方案期间，由国民党四届四中全会讨论通过，2月公布实施的《改进地方自治原则》指出，中国疆域广袤，历史悠久，各地经济、文化、政教、风俗，迥然不同。“就种族而言，原有汉、满、蒙、回、藏五族之分，而苗、瑶等尚不在内”，另外还有经济与文化差异。地方自治的程序及方式应因时因地制宜，中央只宜作大体及富有弹性的规定。“凡一种法令……适于汉族者，未必适于蒙回”，但现行法规欲以严密统一的程序与方式，施诸不同地域与人民，卒致方圆凿枘，“数年来一切法令徒成具文，勉强行之者亦都生吞活剥，扞格难通，但见纠纷之时起，绝无实效之可言”。⁸地方自治难于落实固然不能完全归根于手段，但亦可看出国民党处理

¹ 《萧振瀛谈整理蒙事方案》，《申报》1934年11月17日。

² 《西藏代表向三全会提案》，《申报》1929年3月23日。

³ 荣孟源编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，光明日报出版社1985年版，第647页。

⁴ 陶希圣：《民族问题与民族主义》，《新生命》1929年第2卷第7号。

⁵ 陶希圣：《中国之民族及民族问题》，《东方杂志》1929年第26卷第20号。

⁶ 杨天石：《卢沟桥事变前蒋介石的对日谋略——以蒋氏日记为中心所做的考察》，《近代史研究》2001年第2期。

⁷ 卢明辉：《蒙古“自治运动”始末》，第59、65、93页。

⁸ 《改进地方自治原则中政会通过之全文》，《大公报》1934年2月26日。



此问题确有僵化之嫌。

与此同时，蒙藏会的制度设计越来越难以满足形势要求。后人往往将蒙藏会视为处理边疆或蒙藏民族，乃至少数民族事务的机构，这是以后来的民族观念倒看历史，与国民党初衷存在不小偏差。¹1928年初讨论蒙藏会组织法时，国民党特指出所谓蒙藏，乃“未曾改设行省及特别区之蒙古、西藏地方”。²此后不久，热察绥三特别区改设行省，所谓蒙、藏仅剩外蒙古和西藏。可见，蒙藏会的“蒙藏”更多从行政区域着眼，并非民族区别。而负责“关于各种民族开化事项”，是内政部民政厅第二科的职责。³例如1928年夏，内政部曾致函广西省政府，嘱查有关开化“苗、瑶等族”的意见。⁴1935年，戴季陶为国民党五全大会宣言草拟的“重边政，弘教化，以固国族而成统一”的主张中规定：“自后国内蒙族、藏族、新疆回族，以及散在内地各小族，选举代表，必须在当地有确实籍贯者，期能充分代表各族人民之情意。”意思是：一、承认现存各民族名义；二、各民族参政应纳入行政区域范围，而非以民族为单位。国民党此后制定的有关政策，皆未脱离此范围。⁵

从组织法看，蒙藏会专为蒙藏两地特殊情况而设，但事实上不可避免的多任用蒙藏两族人士，难免给其他各族以不平等的印象。蒙藏会筹设期间，当时有所谓新疆乌什回王代表的定希程声称，蒙藏会是根据民族平等的原则而设，要求新疆回部以回族身份加入，并提出该会若“系指地而言，非指族而言。而蒙、藏早属中国版图，统归中央节制，而另设蒙藏委员会，未免有叠屋架床之嫌”⁶；“蒙、藏早已隶我版图，虽未改设行省”，但“因地而设委员会，殊无意义”。⁷蒙藏会下属机构及其实际事务更逾越两地，如与教育部洽商事务，即含蒙、藏、回三部分。1929年9月，回教徒马福祥调任该会副委员长时，曾提醒要在蒙、藏以外，注意西北回、缠各族。⁸后来他又在蒙藏编译委员会下设回文组。⁹鉴于新疆回部要求民族地位甚烈，国民党也曾允许新疆回部派人参加西藏会议，与同意为缠回设置国民参政会回族专额¹⁰。边务部组织方案还在讨论期间，蒙藏会甚至根据戴季陶计划，要在南京建设蒙、藏、回三族行馆¹¹。换言之，蒙藏会的实际事务在某种程度上又兼具地区与民族双重意义。

面对如斯情形，有人认为在中央制度方面，非仅蒙藏会改部就能根本解决问题，主张以民族为单位的意见逐渐增多。定希程对回族要求加入蒙藏会未允，深致不满。谭云山对此认为，蒙藏会“殊不必要”，中央“应本民族主义设一‘民族委员会’”，处理各民族事务，方合民族平等原则。¹²有人提出，“应该研究最近代的最宽大的民族政策来解决西藏、西康及其他的少数民族问题”，“要用最实际的少数民族政策来处理与解决”新、藏、蒙等问题。¹³北平《世界日报》社论认为，内蒙自治问题绝非偶然、一时的现象，而是“多民族国家”政治不足统御全国、兵力不足

¹ “少数民族”一词的内涵外延前后变化甚大，国民党此时很少将满、蒙、回、藏诸族称为“少数民族”。可参考拙作《国民革命与少数民族问题》，《学术研究》2009年第12期。台湾学者大都认为蒙藏会是边务机关，其实将其改组为边务机关，正是国民党的目的，还不是事实。

² 《中华民国史档案资料汇编》五辑一编政治（五），第1-2页。

³ 《内政部各司分科规则》，《中华民国法规大全》第二册，商务印书馆1936年辑印，第505-506页。

⁴ 《广西省政府促进苗瑶开化》，《中央日报》1928年6月2日。

⁵ 周昆田：《戴季陶遗爱遍边疆》，《戴季陶传记资料》（二），台北天一出版社1985年版，第30页。

⁶ 《乌什部要求扩大蒙藏院》，《中央日报》1928年4月10日。

⁷ 《回民请愿扩大蒙藏院组织》，《申报》1928年4月13日。

⁸ 《蒙藏委会欢迎马福祥》，《中央日报》1929年10月1日。

⁹ 《蒙藏会成立编译委员会》，《中央日报》1929年10月30日。

¹⁰ 《西藏会议代表新疆回部得派十人》，《中央日报》1931年1月25日；《国民参政会回族会员名额》，《申报》，1933年8月17日。

¹¹ 《蒙藏会筹建蒙藏回三族行馆》，《中央夜报》第537期（1934年3月12日）。

¹² 谭云山：《新疆问题管见》，《申报月刊》1933年第2卷第9期。

¹³ 董之学：《西康四川的危机》，《申报月刊》1933年第2卷第10期。



抵御外侮之际所必然发生的事实。中央应确立适当的民族政策，“解决整个少数民族问题”。¹内政部参事梅汝璈认为，世界各国“对于少数民族的保护扶持，都设有明文的规定”，处理蒙事必须符合世界时代潮流。²主张借鉴凡尔赛体系中欧洲少数民族保护条约的办法。行政院新疆建设计划委员会委员缙克敬建议，应仿苏俄民族院，将蒙藏会扩大为“民族委员会”。³可见，从民族问题的角度观察和审视内蒙问题的意见不在少数，以民族事务机构看待乃至取代蒙藏会的意见，日渐增多。

蒙藏会改组为边务部，名义上去掉“蒙藏”两字，事务上扩大范围，等于否决改成民族委员会的选择。1935年11月，戴季陶在国民党五中全会提出扶植边疆各地民族以及内地各小民族等五条基本实施纲领，1936年国民党五届三中全会又将蒙藏会改部旧案重提。⁴然而，这些举措要公议而不行，要么行而不力，直接影响国民党的制度设计成效。直至国民党败退大陆，蒙藏会在制度层面都无根本突破。

【论文】

民国时期改正西南地区虫兽偏旁族类命名详论⁵

杨思机

摘要：民国时期改正西南地区虫兽偏旁族类命名与建立现代中华民族国家密切相关，集中体现了外来民族理论本土化的不同路径与复杂面相。废除虫兽偏旁是各方共识，具体有改虫兽偏旁为彳、亻诸偏旁、改用自称名号和改以区域区分三种主张，新指称体现民族、部族和区域三种属性，根本分歧在于对现代民族国家类型的理解与取舍。国民党和国民政府下令社会部、教育部和中央研究院三机关改正“西南少数民族命名”，旨在配合以行政区域统驭国内各族的制度设计，建立一个中华民族的民族国家，利弊得失值得深入研究。

关键词：虫兽偏旁 中华民族 外来民族理论 西南少数民族命名

1939年，国民党和国民政府令社会部、教育部和中央研究院三机关商议改正“西南少数民

¹ 《中央宜确立适当之民族政策》，《世界日报》1933年10月27日。

² 梅汝璈：《内蒙自治问题之合理的解决》，《时代公论》1933年第86号。

³ 《新疆民族问题——缙克敬向新建会之提案》，《中央日报》1934年4月23日。

⁴ 周昆田：《戴传贤遗爱遍边疆》，《戴季陶传记资料》（二），第30页；乌兰少布：《中国国民党对蒙政策（1928-1949）》，《内蒙古近代史论丛》第三辑，第210页。

⁵ 本文刊载于《民族研究》2014年第6期。

