

【论 文】

抗战胜利后国统区关于内蒙古民族自治问题的争论探析¹

杨思机²

内容提要 中国近代少数民族自治制度探索经历了曲折复杂的历史进程，基本宗旨是通过确立王朝帝制部落自治转变为民族国家政区治理的具体形式，重塑单一制中央集权的统一多民族国家。从抗战胜利后至制宪国大期间，国民政府、知识界、行省当局和蒙古族精英就内蒙古自治问题展开了反复争论，形成了盟旗等于省县的蒙汉联合自治、分省蒙旗自治、脱省联盟自治和废省联盟自治四种代表性主张，焦点是盟的行政定位歧异，表面上是蒙汉民族矛盾，本质上是民族自治和地方自治两种理念的对立和融通。国民党虽然把握了内蒙古地区是各民族杂居共有而不是一民族独有、自治是各民族联合自治而不是一民族独治的现实性，但不能突破行省的制度局限，无法协调“民族因素”和“区域因素”，结果加速蒙古族精英的离心倾向。战后国统区关于内蒙古自治问题的争论，客观上为中共建立内蒙古自治区，施行以蒙古族为主体的蒙汉联合自治提供了重要参考，体现了自治和统一相结合的历史必然性。

关键词 民族自治 国民政府 内蒙古 蒙古族精英 地方自治

经过日本侵华战争的刺激和洗礼，在抗日战争胜利后国共、美苏对峙的国内外环境中，内蒙古地区的蒙古民族主义空前高涨，蒙古族精英积极寻求自决自治的民族解放道路。³他们分化成两大部分，一部分向往苏联、外蒙古及共产党，经过重重波折和斗争，最后由共产党领导建立了内蒙古自治区，实施以蒙古族为主体的蒙汉民族联合自治，为民族区域自治树立了榜样。另一部分倾向国民党，希望恢复盟旗体制，在国民政府之下实现“民族自治”。国民政府在内蒙古地区迅速恢复战前的省县行政建制并有所扩充，同时实施蒙旗复员，盟旗与省县行政二元化的矛盾不但没有消除，而且再度凸显。聚拢在国民党周围的蒙古族精英为解除地方军政集团和复员人员的剥削欺压，维护盟旗的法律地位和实际权益，继 20 世纪 30 年代百灵庙自治运动以后再次发起了声势浩大的高度自治运动。⁴

早在抗战胜利前夕，国民政府蒙藏委员会就初步设计行省之外建立“民族自治区”，实施高度自治，行省内各民族一律平等，按民族比例参政的边疆地方政治纲领。为了因应外蒙古独立后的形势变化和内蒙古的民族自治诉求，国民政府拟具了边疆各盟旗地方自治方案，试图坚持地方自治基本原则不变，同时吸纳民族自治的合理要求，采取盟旗等于省县的蒙汉联合自治新理念，重塑单一制中央集权的统一多民族国家。国民政府、行省当局、知识界和蒙古族精英之间围绕自治方案的设计和修正进行了几番争论。目前学术界关于战后内蒙古自治问题的研究，或侧重分析蒙古族精英的请愿活动、共产党领导成立内蒙古自治区的经过，或集中研究知识界的某些观点，

¹ 本文原载《近代史研究》2020 年第 2 期，作者对内容有修订。

² 作者为华南师范大学历史文化学院讲师、国家民委基地海外移民研究中心副研究员。

³ 本文所谓“蒙古族精英”，借鉴常宝的归纳定义和田宓的研究成果，包括清末民国札萨克王公贵族、文人、富豪、地方官员、宗教人士、青年知识分子、革命者和“民族干部”等。他们尽管政治立场不同，但在近代蒙古地区社会变迁，甚至在国家层面的演变和重建国家的过程中起过重要作用。详见常宝《漂泊的精英：社会史视角下的清末民国内蒙古社会与蒙古族精英》，社会科学文献出版社 2012 年版；田宓：《“蒙古青年”与内蒙古自治运动》，《近代史研究》2014 年第 5 期。

⁴ 以蒙古族精英为研究对象或主要视角的内蒙古自治运动史代表论著，参见卢明辉：《蒙古“自治运动”始末》，中华书局 1980 年版；札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》（汉文版），中国文史出版社 2005 年版；赛航：《抗战胜利后国统区内蒙古自治运动述评》，陈理、彭武麟、白拉都格其主编：《中国近代边疆民族问题研究》，中央民族大学出版社 2008 年版。



对于国民政府边疆地方自治政策的复杂演变以及由此引起的矛盾纠葛和思想论争着墨较少，为更加全面审视内蒙古自治问题的渊源流变留有余地。¹在既有研究基础上，聚焦检讨战后国民政府处理内蒙古自治问题时在行省制度和盟旗制度之间取舍，努力兼顾“民族”和“区域”两种因素，以求“自治”和“统一”相结合的艰难曲折，有助于深化认识近代少数民族自治制度探索的复杂历程和民族问题演变的客观规律。

一、旧政协关于少数民族自治的共识与分歧

中国共产党向旧政协提出承认少数民族区域各民族具有自治权利的主张得到民主党派支持，但国共两党民族平等的理念与实现途径本来就有差异，各党派对于是否采取“民族自治区”以及相关规定的表述明显有别，直接影响了国统区内蒙古自治制度设计的争论。

民国历届中央政府和宪法草案在规划“种族”、“民族”平等方面，都秉持笼统的一律平等原则。共产党主张保障少数民族自治权利必须明确写入宪法，基本宗旨是改一律平等为具体的事实平等，顺应了少数民族的平等诉求。²1946年1月16日，共产党向旧政协提出《和平纲领草案》，主张在“地方自治”一节规定：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。³宪法规定各民族的平等地位和自治权利，无疑是实现政治平等的法律保障。1月17日，重庆《中央日报》发表社论，指责该草案“地方自治”一节不少条款“分裂”国家，但未见对此规定有异议。⁴

表面看，国共都主张以地方自治原则来处理少数民族自治问题，但共产党其时倾向“民族”的地方自治，在内蒙古即“民族自治”。⁵而地方自治面向各民族，与纯粹民族自治截然不同，因而在如何确立自治主体、怎样命名自治名称甚至设计自治方式时，各党派意见有很大差别。1946年1月19日上午，旧政协举行第九次会议，讨论宪草问题。傅斯年提出，“五五宪草”对人民权利义务和“国内各小民族问题”两项内容没有特别规定，由于时代变迁，已有必要修正。⁶1月

¹ 刘晓原较早利用两岸所藏档案研究了国共内战期间国民党处理蒙古问题的经过，认为国民党秉承蒋介石的中华民族宗族观，地方自治区分远近边疆，过于强调国家民族主义而轻视了蒙古民族主义，在地方行省当局合力阻挠下最终失败。日本学者岛田美和梳理了战后汉人知识界对于内蒙自治问题的争论，包括傅斯年、顾颉刚、中国边疆学会学者的主张和绥远省汉人的地方自治逻辑，讨论时间主要集中在制宪国大之后；肖高华从思想史角度跨越整个民国时期选取知识界对于内蒙古“省制化”的部分讨论，归纳存在“废盟”与“废省”两种对立主张，不涉及国民政府地方自治政策演变。详见 Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1 (1999), pp. 169-194; 岛田美和：《战后中国知识分子的内蒙自治辩论》，石川祯浩主编、袁广泉译《二十世纪中国的社会与文化》，社会科学文献出版社2013年版；肖高华《“废盟”与“废省”：国民政府时期知识界的内蒙古省制化之争》，《北方民族大学学报》2014年第1期。有关共产党领导成立内蒙古自治区和推行民族区域自治的最新研究成果，证明民族区域自治制度的建立客观上呼应了国民政府面向各民族的边疆地方自治理念。详见李国芳《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期；吴启讷《民族自治与中央集权——1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》2009年第65期；吴启讷《民族区域自治制度的历史与现实》，《文化纵横》2016年第1期。

² 在抗战期间的宪政运动中，共产党人和少数民族精英都主张必须具体规定自治方式和参政权利，才能在政治上确保民族平等。详见杨思机：《指称与实体：中国“少数民族”的生成与演变（1905-1949）》，中山大学博士论文，2010年6月，第195-201页。

³ 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社1991年版，第990-991页。

⁴ 《评中共“和平建国纲领草案”》，重庆《中央日报》1946年1月17日，第2版。

⁵ 参见李国芳《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期，第99页。

⁶ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），台北，中国国民党中央委员会党史委员会1981年版，第206-207页。1936年5月5日，南京国民政府公布《中华民国宪法草案》，史称“五五宪草”。第一章总纲第五条规定：“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”第二章人民之权利义务第八条规定：“中华民国人民在法律上一律平等。”

21 日下午开始，政协宪草分组委员会连续开会四次，议定宪草修改原则。委员会最后主张，在“人民权利义务”一条规定：“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权。”“地方制度”一节，规定省为地方自治最高单位，与中央权限划分采取均权主义，在不抵触宪法前提下，可以自制省宪。此外，监察院为国家最高监察机关，由各省级议会及各“民族自治区”议会选举产生。¹ 1月25日，旧政协通过包含上述内容的宪草修正草案原则。监察院选举实施单位代表制，不是人口比例制。“民族自治区”制度仅见于监察院选举而不见于国民大会和立法院选举，定位有些模糊不清。1月26日通过的《和平建国纲领》没有明确提及保障少数民族自治权，更是仅在第三部分“政治”第六条规定：“积极推行地方自治，实行由下而上之普选。迅速普遍成立省县（市参议会），并实行县长民选。边疆少数民族所在之各县，应以各该县民族人口之比例，确定其实行选举之省县参议员名额。”²《和平建国纲领》并未提及“民族自治区”，实质坚持地方自治不变。由此可见，民主党派人士倾向于中共的自治主张，意味着其时形成了具体规定、事实平等的民族平等新话语，而国民党未能把握这个转折性变化。

旧政协闭幕后，很快成立宪草审议委员会讨论宪草修正条款，其中包括少数民族问题。1946年2月19日，政协宪草审议委员会举行第六次会议。著名法学家、“五五宪草”起草人之一的史尚宽主张，在“地方制度”一章规定“保障少数民族自治权之条文”。同为“五五宪草”起草人的林彬，则怀疑如此明白规定的必要性。青年党的陈启天赞成特别规定：“就地方自治原则而言，少数民族原有自治权。宪制中应予以保障，以纠正过去之统制、同化等错误政策。”无党派的莫德惠认为，就目前实施情形而言，确实有必要规定少数民族自治权，惟“少数民族”应有明确界说。无党派的傅斯年赞同莫德惠的主张，详细说明“我国少数民族历史”，并谓：“‘少数民族’名词不可抽象引用，宪法中应予以具体之规定，再以法律列举之。”³ 直到1月31日旧政协闭幕当日，傅斯年对宪草协议报告仍不以为然，原因之一是：“内地少数民族保障其自治权，则广西、云南各是散居数千人之小民族亦要求自治了，应作具体之规定，如蒙，藏，新疆等予以保障。”⁴ “少数民族”究竟是如抗战期间国民党高层所批判的具有特定含义的外国名词，还是仅有人口多寡的统计学意义，从而具有跨越国界普遍使用的可能，的确不无内涵不清、外延笼统之嫌。宪法规定少数民族自治权利如果不能同时明确自治主体，难免泛用无边之弊。⁵

1946年4月，政协宪草审议委员会完成《五五宪草修正案草案》。第一章总纲第五条规定：“中华民国各民族一律平等”，“聚居一定地方少数民族应保障其自治权”。第二章人民之权利第八条规定：“中华民国人民，无男女、宗教、种族、阶级及党派之分，在法律上一律平等。”亦即删除了“中华国族”的提法；增加保障自治权的条款，并从人民权利义务一项移至总纲第五条，以示尊重。第三章国民大会，第二六条规定：国民大会由各省区及“民族自治区”直接选出立法委员，各省区及“民族自治区”选举监察委员，各县及相当于县的其他地方区域选出代表及华侨代表组织而成。第六章立法，第六六条规定：立法委员采取直接选举方法，各省人口未达三百万人者，每省市五人，人口超过三百万以上者，每满一百万人增加一人。“民族自治区”每区八人。第九章监察，第九七条规定：监察委员由各省市议会及民族自治区议会选举，每省五人、每市两人、民族自治区每区八人。第十一章省县制度，包括省自治和县自治两个部分，省可以制定自治法规。其中，“民族自治区准用省之规定”。草案初稿是在国民政府还都南京以前“商拟”，“尚待

¹ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），第226-227、240-241页。

² 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，第992-993页。

³ 孔繁霖编：《五五宪草之评议》，南京：时代出版社，1946年，第303-305页。

⁴ 《政协工程的完成——高集寄自重庆》，天津《大公报》1946年2月7日，第2版。

⁵ 关于近代“少数民族”概念内涵外延的演变，详见杨思机《“少数民族”概念的产生与早期演变——从1905年到1937年》，《民族研究》2011年第3期；杨思机《民国时期“边疆民族”概念的生成与运用》，《中山大学学报》2012年第6期。



最后决定”。¹ 此时，“民族自治区”明确写入国民大会代表和立监委选举、省县制度，且其立监委名额比例超过行省名额比例，表明旧政协宪草审议委员会有意识将它与省并列，细化了政治上保障少数民族平等权利的政协条款。

关键问题是，“民族自治区”到底如何操作？共产党领导的陕甘宁边区仅在县以下区乡政权建立了城川蒙古族自治区和几个回族自治乡，实施民族自治并无多大问题。尽管共产党人也认识到边区蒙汉回各民族杂居犬牙交错，人民农牧商互相依存，但没有条件具体设计跨越省区的民族自治政府形式。共产党的一大贡献是，明确提出“民族自治”和“地方自治”具有同等地位，主张实施“民族自治”，即聚居一定地方的少数民族自己管理自己的事务，是结束“大汉族主义”的民族压迫以及随之而来的民族纠纷的民主政治的重要内容。² 当然，共产党对民族自治的真实态度与批判国民党的舆论宣传仍有出入，要区别对待，至少在 1946 年 11 月制宪国大召开之前，中共一直否决民族自治。

1944 年 8 月，国民政府蒙藏委员会委员长吴忠信拟具战后蒙藏政治设施纲领，认为苏联加盟共和国，各民族具有自决权，英属加拿大自治领，各地域具有自治领地位的做法，都不适合中国国情。他主张按照孙中山的民族平等原则和融合各族成一个“国族”的民族主义理想，完成民族统一。具体是，省外民族（外蒙古、西藏）实施高度自治，成立“民族自治区”，除军事、外交（渐次扩展至交通、教育）等全国性事务由中央政府处理外，其他事务悉归自治，中央仅予以辅导和扶助。在不违反国家宪法前提下，“民族自治区”可以自制宪法；省区内各民族一律平等，按人口比例参政。国民政府军事委员会参事室提出三点补充意见，即将培养蒙古青年作为收复蒙旗乃至决定蒙政的关键力量、坚持改旗设县的既定国策、蒙藏自治区与中央政府权限划分须会同外交部斟酌拟订。³ 这是迄今所见首次明确提出“民族自治区”概念的政府方案，范围仅适用于未改省的外蒙古和西藏。刘晓原认为，这是遵循蒋介石的中华民族宗族观，并针对抗战期间蒋介石的美国顾问、中国边疆问题学者拉铁摩尔提议国民党效仿苏联民族政策做出的一种回应。⁴ 事实上，比例参政面向所有民族，与不承认非汉族体的“民族”身份并非同一回事，否则何须提出“民族自治区”的名称。

区别省区内外是国民政府处理蒙藏自治问题的基本思路，与自治对象的排他性的单独“民族”定位相距甚远。1945 年 4 月 27 日，蒋介石在多次听取戴季陶说明清政府统治外蒙古和西藏的制度演变后，在日记中说：“在六全大会对蒙藏问题只作简单的报告及政策方针之说明而不作决议”，以先派员接洽，然后再由国民政府宣布其为“自治区”较为稳妥。⁵ 在 1945 年 5 月国民党六大期间，内蒙古、西藏、新疆全体国民党代表推举格桑泽仁提出第 421 号提案，要求承认保障并扶植“边疆各民族之自治权利”，参政中央和地方自治除依照区域人口标准外，应兼顾“民族地位”。理由是，蒙藏回等民族虽然人口总数不及全国人口十分之一，但不是无关宏旨的“少数民族”。根据各民族聚居状况和省治管理程度差异，设计自治层次如下：外蒙古、西藏予以“高度自治”，内蒙古及西康、青海、新疆等省区的蒙古、西藏、回族等民族聚居地，予以“单独自治”，或“参合自治”。据格桑泽仁说，蒋介石表示遵照国民党一大宣言，予以外蒙古、西藏“高度自治”，给予新疆等地“边民”平等待遇。⁶ 即已改省的边疆民族地区只能一律平等，不能特

¹ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第 7 编“战后中国”（2），第 519、522、526、533 页。

² 《“五五宪草”与“宪草修改原则”——关于政协“宪法草案”的决议》，《解放日报》1946 年 2 月 25 日，第 4 版。

³ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁴ Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1 (1999), p. 174.

⁵ 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第 8 册，台北，“国史馆”、“国立”中正纪念馆管理处、财团法人中正文教基金会 2015 年版，第 67 页。

⁶ 格桑泽仁：《边人刍言》，新大陆印刷厂 1946 年版，第 38-42 页。



殊规定。5月17日，国民党六大通过的《第六次全国代表大会宣言》及《本党政纲政策案》重申蒋介石的这番承诺。¹可见，国民党内未能就边疆民族自治形式真正统一认识，主张“高度自治”、“民族自治”诉求的边疆民族精英不承认“少数民族”的定位。

高度自治和单独自治本质是分族自治，必定强调某一民族的纯粹性，必然要求先行识别和划清民族界限。1945年7月，格桑泽仁在第四届国民参政会上提出确立蒙藏自治区制度的提案，主张参合“内地地方自治”与“边疆民族自治”两种方式，特别规定蒙藏回各族成立单独的“民族自治区”。他强调，行政制度强求划一并非统一的佳径，改设省治道路已经证明行不通。“民族自治区”的方式表面将省与区分别为二，汉人与蒙藏回人各自治理，“不惟不是民族分家，地方分家，相反的是为求国家的统一与领土主权的完整”，促进国家统一民族团结之有效方法。²由于熟悉边疆实地情形的国民参政员较少，而关系各省的国民参政员人数相当多，结果大家一致反对省区有任何变动。只有历史学家徐炳昶一人表示同情，主张提案修正以后“送请政府切实研究办理”。格桑泽仁批评反对者“好像由自己身上被割去一块肉一样的感觉愤痛”，未能从边疆制度的整体立意研讨，未免本末倒置。最后，高惜水提议请国民政府外交部次长吴国桢将此提案秘密致电给正在莫斯科与苏联谈判的外交部长宋子文参考。³

国民政府未能成功以高度自治形式换取苏联承认中国拥有外蒙古的宗主权，直接制约“民族自治区”方案的取舍。1945年8月15日，中苏友好同盟条约正式签订，准许外蒙古公投独立。8月20日，蒋介石在日记中说，依照民族自决与民族主义原则，以及从国际现状及国家利害轻重而论，断然允许外蒙古独立，西藏高度自治。⁴8月24日，蒋介石在国防最高委员会和国民党中央执行委员会联席会议上进行了题为《完成民族主义维护国际和平》的演讲，对境内民族承诺：第一，在省区外的“边疆民族”，只要具备自治能力与有独立意志，在经济上、政治上达到可以独立程度，中国必以亲爱友好的态度和精神，自动扶助他们“独立自由”，永久视为平等的“兄弟之邦”。第二，各省区内的“大小民族”在政治上、法律上一律予以平等，在信仰上、经济上亦予以充分自由而不加以干涉，以达成中国各“宗族”间精诚团结友爱互助之目的。⁵蒋介石延续了吴忠信区分省区内外的基本思路，虽然未提“民族自治区”，但所提主张更加理想而不切实际。⁶至于省区内各民族之所以一律平等，不特别规定，是因为他们只是同一个中华民族以内的不同“宗族”性质的民族群体而已。⁷

抗战胜利后，在国共两党都尚未掌握内蒙古中、东部地区之际，受外蒙古独立及苏蒙占领军关于民族自决等宣传和追求民族解放出路的综合影响，蒙古族精英兴起了“民族热”，相继建立或重建了“内蒙古人民革命党”、“内蒙古人民共和国临时政府”、“呼伦贝尔自治省政府”三个组

¹ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，光明日报出版社1985年版，第911、934页。

² 格桑泽仁：《边人刍言》，第60-67页。

³ 格桑泽仁：《边人刍言》，第68-70、88页。

⁴ 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第8册，第153-154页。

⁵ 蒋介石：《完成民族主义维护国际和平》，秦孝仪主编：《总统蒋公思想言论总集》第21卷，台北中国国民党中央委员会党史委员会1984年版，第172-173页。

⁶ 蒋介石准许蒙藏独立自由的演说遭到幕僚的坚决反对，更多是一种策略，并不代表其实际态度。参见杨奎松《辛亥以来的中国革命——以蒋介石争取外蒙回归失败的经过为例》，柯伟林、周言主编《辛亥百年：回顾与反思》，社会科学文献出版社2012年版，第235-267页。

⁷ Xiaoyuan Liu, "The Kuomintang and the 'Mongolian Question' in the Chinese Civil War, 1945-1949", *Inner Asia* 1 (1999), p. 178. 有关蒋介石“中华民族宗族观”的渊远流变、实际影响和失败原因的研究，参见娄费品《陶希圣与〈中国之命运〉中的“中华民族”论述》，《二十一世纪》（香港）2012年6月号；杨思机《“民族”与“宗族”的艰难调适——蒋介石〈中国之命运〉“宗族论”的命运》，中国社会科学院近代史研究所编《历史进程中的中国与世界：中国历史学博士后论坛（2012卷）》中卷，社会科学文献出版社2016年版，第595-610页；黄克武《民族主义的再发现：抗战时期中国朝野对“中华民族”的讨论》，《近代史研究》2016年第4期；黄兴涛《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社2017年版，第304-315页。

织机构，或要求如同外蒙古一样独立，或要求内外蒙古合并，并派出代表赴外蒙古请求承认与援助。为抢占抗战胜利成果和防止内蒙古的外蒙古化，国民政府在东北和内蒙古地区不但迅速恢复战前原有省县行政建制，而且进一步将东部各盟划入辽北、吉林、嫩江、兴安等省，强调以省政为中心，同时进行蒙旗复员。到 1945 年末，大批国民党党政人员随一批蒙古代表前往内蒙古东部，形式上基本恢复了战前蒙旗制度。这时，来自抗日后方和日伪统治地区的蒙古族上层人士和知识青年汇聚北平，商议内蒙古未来及蒙旗权益问题，在维护盟旗体制方面基本达成一致认识，即恢复盟旗体制和百灵庙蒙政会。然而，驻在北平的东北行营主任熊式辉拒绝了蒙古精英的自治诉求。¹

蒋介石的公开承诺一度令蒙古族精英振奋，但他并不允许内蒙古建立“民族自治区”，理由诚如他在重庆对前来要求“独立自主”、“高度自治”，仿照英属加拿大、澳洲自治领办法的百灵庙自治运动领导人德穆楚克栋鲁普所说：“内蒙是蒙汉杂居的地方，你们自治，把汉人都撵出去吗？”因为国民党无暇顾及，加上自治问题复杂，所以蒋介石叮嘱德王先回北平忍耐，等解决中共问题以后再妥善处理自治事宜。²于是，国民政府不是声称“内蒙古”已经改省，已成“历史名词”，就是强调漠南蒙古各盟旗应称“某省盟旗”，中国人籍贯只有省县之分，没有蒙汉及其他“种族”区别。³国民党控制的重庆《时事新报》发表社论抨击东蒙古自治政府，强调“满洲”早已改东三省，日本蓄意肢解灭亡中国，才故意沿用前清旧名，称东三省“满洲”，称中国为“支那”；又故意巧立“内蒙”、“满蒙”等名词，以与“中国”等量齐观，进而成立伪满洲国、伪蒙疆政权。外蒙古独立后，国内又有“东蒙”、“西蒙”等“怪名词”。蒙古人聚居区域明明在兴安、热河、察哈尔、绥远各省境内，在苏军控制下，只有“他治”，并无“自治”。兴安、热河等省内少数民族的自治，必须在中国政府正式接收以后，依据政治协商会议协议精神及宪法规定来进行“地方自治”。⁴所有这些举措，既是国民党在并没有了解东北和华北的真实情况下，对于苏联、外蒙古、共产党合谋吞并内蒙古的“国际阴谋”做出错误判断的表现，也是企图从行政制度和思想意识等方面尽可能消除民族分离的潜在因素。

二、国民政府《边疆各盟旗地方自治方案》胎死腹中

1945 年底，国民政府蒙藏委员会会同内政部草拟了《边疆各盟旗地方自治方案草案》（以下简称《草案》）上呈蒋介石，主张实施盟旗与省县相当的蒙汉联合自治，较战前分省自治有了新变化，国民政府、行省势力和蒙古族精英之间展开了争论。

1945 年 10 月，国民政府外交部部长王世杰和中央设计局秘书长吴鼎昌针对吴忠信草拟蒙藏自治纲领进一步提出五点主张。除了制定收复蒙旗计划外，涉及内蒙古问题的主要有两点：一是蒙旗渐次改设县治；二是中央与边疆自治权限划分，采取均权原则，一切地方事业悉归自治，全国性事项如国防、外交由中央统筹，在宪法中明白规定权限，自治政府似不必允许其自订宪法。⁵保持原有基本思路不变，反映了国民政府对于外蒙古独立的全面性政策应对有些不足。1946 年 1 月 5 日，国民政府完成批准外蒙古独立手续，“民族自治区”失去主要对象。于是，《草案》汲取民族自治的利弊得失，确定了蒙汉共同自治的基本原则。

《草案》内容共十一项，主要有盟旗等于省县，旗为地方自治单位，分别成立盟旗政府和参

¹ 赛航：《试论抗战胜利后内蒙古东部地区蒙旗复员》，《内蒙古大学学报》2009 年第 5 期。

² 中国人民政治协商会议内蒙古自治区委员会文史资料委员会编：《内蒙古文史资料》第 13 辑“德穆楚克栋鲁普自述”，托克托县印刷厂 1984 年版，第 140 页；卢明辉《蒙古“自治运动”始末》，第 330-337 页。

³ 参见赛航：《抗战胜利后国统区内蒙古自治运动述评》，《中国近代边疆民族问题研究》，第 84 页。

⁴ 《论所谓“东蒙自治机构”》，重庆《时事新报》1946 年 2 月 27 日，第 2 版。

⁵ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。



议会，盟旗人民和省县人民可以自由迁徙居住，权利义务一律平等，但盟旗人民居住省县时，按照人口比例规定应出席各级民意机关的代表人数，比例酌予提高。宗旨是采取属地主义，不设立全蒙自治机构，具体要义分为三点：第一，自治限度，盟旗与省县略同，不实行高度自治。理由是，各盟旗归附日久，同化较深，且散布沿边各省区，本来不似外蒙古一向视同外藩。况且，盟旗人民自治能力及地方各项建设均甚落后，尚须中央扶植。如果实施高度自治，不仅盟旗本身人力财力不足，难期实效，而且形成瓯脱，影响国家行政统一完整。第二，自治组织，以原有盟旗为单位，与省县划清界限。理由是，盟旗与省县交错，事权缠夹，是建省过程中的现象。以往省方极力推行县治，遭到盟旗反对，成为边疆多事，蒙汉相争的症结。在外蒙古独立，内蒙古酝酿自治之际，盟旗悬置远边，外伺内诱，控驭为难。故而既不能将盟旗纳入省县，否则势必大拂蒙情，纠纷无已，也不能曲从部分蒙人要求，成立全蒙自治机构，否则徒拥自治虚名，无补实际，转为分裂号召之资。盟旗单位不大，旗面积相当于县，盟略大于行政督察区，可以建立盟政府，各厅组织比省略小。第三，蒙汉人民待遇，采取纯粹的“属地主义”。理由是，盟旗和省县境内的人民不分蒙汉，权利义务一律平等，在盟旗和省县两地都不受歧视，可以促进边疆垦殖与民族自然混合同化。汉人在盟旗与蒙古人具有同样的选举权和被选举权，有参加蒙旗政府的机会，可以充实盟旗组织。¹

国民政府文官长吴鼎昌认为，《草案》优点在于中央政府仍可不失控制（如主席的任命权、盟政府财政对中央的依赖），缺点则除国家增重行政经费负担外，不能满足蒙古人的“高度自治”愿望。利害相权，在目前内蒙古问题日形严重之际，尚不失为一种折衷平稳的办法。因此，他仅增加盟政府主席由国民政府从蒙籍人士中遴选任命，以期增强蒙人内向之心一语，便提交蒋介石，以便批准后提交国防最高委员会核议。蒋介石批示“如拟”。²

《草案》试图综合地方自治和民族自治之长而避其短，既尊重蒙古盟旗制度，又强调蒙汉两族联合自治，形式上不失为一种理想，也是对保留盟旗制度诉求的一种妥协。然而，一方面继续分割盟旗，另一方面侵犯省县权利，必然两不讨好。蒙古族精英自然不会满意，而曾任绥远省第一任省主席，向来反对内蒙古民族高度自治的国民政府军事委员会军政部长徐永昌则在日记中写道，旗为地方自治单位，与县同，盟为专员，既简单，又“合于事实”。并批评《草案》：“边疆各省与盟旗早无法分界，如必强分，势将有盟旗而无省，或缩小至不成省”。³

边疆民族精英坚持高度自治，力促国民党中央转变政策。蒋介石在国民党六届二中全会开幕致词中说：“对于扶助边疆民族自治，以贯彻民族主义，亦根据总理遗教而有具体的决定。”⁴ 1946年2月27日，蒙藏委员会委员长罗良鉴呈请国民政府，指出各方对于内蒙古问题处理方法“期盼甚切”，应当提前核定《草案》。3月2日，国民党“边疆中委”章嘉、麦斯武德、白云梯、黄正清，格桑泽仁、满楚克扎布、李永新、尧乐博士、白海风、刘廉克、迪鲁瓦，以及蒙古同乡会代表李寿山、白凤兆，西藏文化促进会代表计晋美、格桑悦希，新疆同乡会代表艾沙、麦睦德等十七人，联名上书蒋介石，要求面陈意见。他们声称：“关于边疆问题，惟有对内蒙、东藏、新疆三方面所谓已设省区之蒙藏回三族人民，撤销军权强制统治及类似同化之传统政策，另行规定并保障边族之自治权利。在此过渡期间，尤应采择施行下列要求，以维系边疆人心。”具体要求九项，首条是“请在五五宪草修正案内，以明确字句具体保障国内少数民族之自治权利，并请选派蒙藏回族各一人为宪法审议委员会委员，参加审议工作。”内蒙古自治办法，一是恢复蒙政会，

¹ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编政治（5），南京：江苏古籍出版社，1999年，第6-9页。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ 《徐永昌日记》手稿本第8册，台北，中研院近代史研究所1991年版，第218页。

⁴ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第1028页。



予以行政实权，二是恢复新疆境内蒙古民族的原有盟旗组织。¹ 3月15日，国民党六届二中全会通过《对于政治报告之决议案》。其中的“边疆问题决议案”首先声明，蒙藏回三族都是构成“大中华民族”的一份子，应当扶助并进，共臻富强康乐。其次规定，根据三民主义和五权宪法，在组成统一民主国家原则下，宪法明白规定保障边疆民族的自治权利。中央对于边疆各地自治制度，必须按照各该地实际情形，作合理规定。在内蒙古，恢复原有蒙政会，明白划分盟旗与省县权限。²这个决议案符合民族自治要求，通过和发表后“轰动一时”，受到边疆民族代表热烈拥护。蒙古族精英普遍认为，这是国民党解决内蒙问题的一个新原则，较战前政策开明得多。³但重提五权宪法则意味着推翻政协宪草修改原则，难免引起争议。可见，国民党中央欠缺周全考虑。

国民党中央的模棱两可、表里不一，反映了内部意见歧异。1946年3月9日，国民党察哈尔省盟旗特派员马鹤天向国民政府呈交《各边省境内蒙旗自治问题意见书》，主张分两种办法，甲项是“旗县分治，汉蒙同参省政”，乙项是“省设蒙旗自治机构，旗县分隶，省蒙连锁”。甲项在凡有盟旗的各边省适用，凡未改县各旗，以旗为自治单位。已改县者，蒙古人即为县民。酌增省政府蒙古委员名额，主任、厅长酌用蒙古人。省政府下设蒙事厅，专办蒙旗事务，厅长选用蒙古人。省县参议会参议员，按照蒙旗人口分配。旗参议会由蒙民选举组织，旗内汉人在不超过蒙民参议员额数的原则下，可以参加选举。乙项适用于曾设蒙旗地方自治机构的察、绥等省，分省设立蒙政会，直隶中央，省政府就近指导协助。未改县之旗设旗政府，受蒙政会监督，办理自治事务，已改县的与省内各县同属省政府。蒙政会及省政府委员互相兼任，连锁进行。省、县和旗的各级民意机关选举，按照甲项办法办理。⁴3月19日，蒙古监察委员白瑞上书国防最高委员会，提出只要制度完善，有法可依，使行政命令受国家监督，不必担心高度自治的名义。他主张恢复“整个”蒙政会，上承中央行政院统制，下联系各盟旗。为减少自治的阻力，盟等于市，一两个盟设立一个参议会。以旗为自治单位，旗县划分，高寒地带未设县区域不再设县。吴鼎昌将此方案转给行政院参考。⁵从本质上说，马鹤天主张分省蒙旗自治，白瑞主张废省联盟自治，至少也是脱省联盟自治。

不同意见迫切需要协调。1946年3月19日，吴鼎昌拟具对于蒙藏回三族代表请求意见的处理方案，指出恢复蒙政会符合国民党六届二中全会决议，但与《草案》互有出入，各有优点。“现在内蒙事机紧迫，亟应明令颁布办法。拟交国防最高委员会秘书长王宠惠召集内政部长张厉生，蒙藏会委员长罗良鑑，行政院秘书长蒋梦麟，以及军令部、中央组织部负责人会商，并案处理的具体办法，限一周内呈核。”⁶3月23日，蒋介石批示“如拟”。⁷

事实却是，国民党内无法统一内蒙古自治的意见分歧。一方面，部分国民党人再度指责“少数民族”为外国名词，不适合中国。国民党CC系掌控的《申报》发表社论专谈民族政策，声称国民政府一再阐明中国境内没有欧洲那样的“少数民族”，国民党六届二中全会只是重申既定政策，阐明蒙藏回三族同胞不是在“大中华民族”范围以外，这是国民政府“整个民族政策的核心”。⁸张其响在该报刊文梳理“少数民族”概念的欧洲源头和特定含义，澄清不能用于自秦汉以来形成统一国家的中国的理论前提。他认为，“中华民族”历经几千年发展，高度融合，与欧洲各民族此疆彼界不同。“少数民族”应称“边民”，宪法绝不容有“少数民族”字样，不应特殊规定边

¹ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

² 格桑泽仁：《边人刍言》，第103-104页。

³ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第456页。

⁴ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第12-13页。

⁵ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第4-5页。

⁶ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁷ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第6-9页。

⁸ 《开明民族政策的重申》（社论），《申报》1946年3月21日，第2版。



民的平等权利，否则反而失去一视同仁的雅量。根本上，边地自治必须适应环境，但不能“高度自治”，以致与内地各省不同。¹严格来说，国内世居非汉族可能更接近“族裔少数人”，至少和国际“少数民族”的确不是同一个民族群体。国民党人否认后者生搬硬套到中国，批判高度自治违背国内民族大杂居相交融的历史趋势，各种民族自决和民族自治理论妨碍国家统一，有其合理性一面。但过于强调共同性甚至同质性，轻视差异性和包容性，不尊重蒙古人的民族情感，又走向矫枉过正的极端。

另一方面，国民党内反对边疆问题决议案的声音依然强大。1946年3月26日，国防最高委员会秘书长王宠惠召集相关人员会商修正《草案》。27日，王宠惠把修正初稿发给蒙藏委员会、军令部等机关，连同附上蒋介石刚转来、未及讨论的马鹤天的意见书和吴焕章的电文，限3日内回复意见。²修正之处主要有，强调盟政府盟长一人由国民政府就蒙籍人士中遴选任命，盟政府下设厅改处，降低地位；盟政府设置蒙政会，组织规程另定，经费由中央负担；等于盟的各部适用该方案；蒙政会经费由中央补助；新增按照普通适用人口比例，特别酌加盟旗人民居住各省县的各级民意机关代表人数；新增救济事业；新增在蒙旗所在地，国家行政机关与司法机关的行文，以国文与蒙文并用为原则；新疆、青海两省境内盟旗根据地方实际情形，参酌本方案办理。³修正综合方案较前更加尊重蒙古民族的世居特点和自治主体性，从国民政府治理内蒙古政策的演变来看，确有进步意义。但只是一种技术性修正，蒙汉联合共治的本质未变。

问题症结在于，盟旗与省县的重叠关系如何明白厘清。1946年4月5日，省方制定了《边省各盟旗地方自治方案》，主张分省蒙旗自治，分别设立蒙政会，未获国民政府通过。⁴4月6日，徐永昌通过刘斐致电蒋介石，指责《草案》倘若实施，不但兴安、热河、绥远三省不复存在，而且辽北、察哈尔、宁夏三省所遗省境不及原有四分之一，新疆省绥来县以西、奇台县、焉耆设治局以北之省境将重遭分割，青海省境所遗湟水流域及长江流域将被盟旗隔离，如此纷扰地“废县还旗”乃至“废省还盟”，必将严重恶化蒙汉感情。“再加以类似全蒙自治总机构之蒙政会，可能演成割裂之局，而资回、藏以援例，殊堪危虑。且各盟人口，最多者不逾二十万，特别旗甚至有不足千人者，实未具备比于省之条件。而盟旗经济贫乏，骤增二十三个比同省级之盟旗机构，中央与地方之财政，亦必有交困之虑。”他主张遵循绥远省蒙政会之例，分省设立蒙政会，既适应现实，又可防止增加“蒙胞之特殊化”。为此，呈交《边省各盟旗地方自治实施方案（草案）》，建议先在兴安、辽北、热河、察哈尔、绥远各省境内盟旗实施，宗旨即扶植盟旗分省自治，盟形式上与省平行，但盟政府相当于行政督察专员公署，隶属省政府并受蒙政会指导。⁵徐永昌强调，彻底改省是防范苏联通过外蒙古侵略中国野心的必由之路，不能同意《草案》根源在此。内政部长张厉生表示支持。⁶

再如，新设兴安省辖有呼伦贝尔部和布特哈部蒙旗，省政府主席吴焕章在接收受阻后，从长春偕兴安省海拉尔蒙旗代表四十五人返回北平，滞留北平期间曾经致电蒋介石，呈交《确立东北蒙旗地方自治制度意见书》一份。吴焕章强调指出：“惟查兴安境内综有我蒙、回、汉、满各族及白俄、日本、朝鲜、哥萨克等侨民，族类繁赜，情形复杂。就中呼伦贝尔原有八旗中，仅新旧巴尔呼、额鲁特、布里雅特为蒙古族，索伦、鄂伦春、毕喇尔等均属通古斯系，达呼尔则为蒙古、索伦之混血种，而普通所谓内蒙古，仅指辽、热、察、绥等省间之哲、卓、昭、锡、乌、伊六盟

¹ 张其昀：《“少数民族”名词的纠正——并论中国边疆问题》，《申报》1946年3月24日，第1张，星期论坛。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第9-12页。

⁴ 参见[日]岛田美和：《战后中国知识分子的内蒙自治辩论》，[日]石川祯浩主编：《二十世纪中国的社会与文化》，第331页。

⁵ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁶ 《徐永昌日记》第8册，第260页。



而言。且当二十四年中央颁布成立蒙古地方自治政务委员会时，东北已先此沦陷。今兹恢复是项机构，是兴安蒙旗是否包括其中，似尚有重予研讨必要，俾期决策益臻根彻，而资遵循。”¹可见，吴焕章主张废盟存旗的省境内区域性民族自治。

徐永昌和吴焕章所言困难也是一种现实，绝不是高喊打倒“大汉族主义”可以简单化除。1946年4月16日，王宠惠根据与罗良鑑等重新商讨的结果向蒋介石汇报，评点各方案和拟具取舍意见。主要有：一、徐永昌案虽然具有相当理由，但盟政府地位、职权较现行直属中央的盟部要低，与《草案》基本观点相反，与边疆问题决议案也“殊有出入”，“蒙古同胞必更非难”，足以成为反对的口实，“未便采纳”。二、马鹤天方案甲项与《草案》修正案为适应当前环境，不得不保存盟政府的基本宗旨“相悖”；乙项与国民党决议“亦有不合”，也难以适应蒙胞要求“全体自治总机构”的“新情势”。三、吴焕章方案比较蒙汉“杂居合治”与“分居分治”的利弊得失，用意固属周密，但“废盟存旗”的主张，与徐永昌方案相同，与《草案》的“精神不合”。四、《草案》修正案主张设立蒙政会，隶属于行政院，名义上等同省政府，但实际上与省政府职权并无冲突，仅作为中央与各盟以及各盟之间的连系机构，“省蒙与县旗之两级制，仍可维持”。总之，修正案设立一个指导性质而不是行政性质的全蒙自治机构，介于中央与省府之间，而以盟政府直辖于中央地位，相当于缩小的省政府，兼受蒙政会指导，再加以人事上的妥慎选用，则蒙胞之要求与中央之控制，似尚能兼顾，并符合国民党六届二中全会决议精神。王宠惠请以《草案》修正案尽快送提国防最高委员会通过，公布施行。蒋介石批示：“缓办。”“此事暂缓决定为宜。”²蒋介石本来主张“革命”成功后才谈内蒙古自治问题，于是顺手搁置《草案》。

刘晓原简要分析后认为，蒙藏委员会提出权宜之计，企图从减少种族摩擦的根源上解决问题，但严重低估了汉蒙隔离牵涉的困难技术，实践中隔离方案只会加剧而不是缓解县旗冲突。国民党、国民政府召集跨部门会议寻求解决方案，但蒙古问题在国民政府中具有强烈的敏感和争议性质，以至于除了敦促东北国民党军队总部加紧接收行动并防止东蒙古自治运动向西蔓延之外，这次会议没有产生任何新的政策。蒋介石认为找不到明确出路，只有决定推迟。³一个本来可以发生积极作用的边疆问题决议案，由于国民党中央迟不落实和行省地方军政大员重重阻挠，结果不仅未能赢得蒙古人的“归心”，反而失去了他们的期待。⁴同样地，一个重新全盘规划内蒙古自治，至少可供讨论的《草案》，就这样缓办了事。

话说回来，国民党中央对蒙古民族主义未必是忽略，而是出于恐惧企图遏制。无论是分省蒙旗自治，还是盟旗等于省县的蒙汉共同自治，本质上都是分地自治，与重新聚族自治的民族自治理念根本对立，蒙古族精英也难以接受。1946年10月，内蒙古各团体代表在南京共同发表《内蒙古在京各团体联合宣言》，要求落实国民党六届二中全会边疆问题决议案，恢复蒙政会。他们控诉边疆大吏统治的各种“黑暗、独裁、高压”情状，都是意欲划省分区自治，绝不允许联盟高度自治，仍是换汤不换药。誓言蒙古人“决不再继续忍受服从”，否则一律“退归草原”。⁵他们也反对张厉生所提仿效成立民族民主联合政府、按民族比例参政的张治中治理新疆的模式，强调不是为了分得一官半职，也不愿到省府里做顾问。《大公报》记者戈衍棣批评国民党地方当局以为只要军事有办法，复员绝无困难的想法太乐观，太过忽视了多年存在而现在尤其重要的现实的“少数民族问题”。他强调，汉人不能因为内蒙古民族的“内倾”，就忽略了后者比较独特自由的存在。“内蒙人”究竟是“内蒙人”，有另外一套观念和畜牧生活方式。内蒙古青年并不是为“左

¹ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1(1999), p. 182.

⁴ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第457页。

⁵ 中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第16-20页。

倾”而“左倾”，为“北倾”而“北倾”，更不是为共产主义而做共产党员，大部分人是在为蒙古民族找出路。国民党既不给出路，“北倾”、“左倾”也是出路之一。“西人有论蒙古问题者，认为蒙古南倾、北倾殊无定见，那边给他利益多，他就要向那里走，的是有见之论。”¹按民族比例参政的前提是承认“民族”地位，既拒绝“民族自决”的理论，也否决了蒋介石的宗族观。

三、制宪国大前期关于内蒙古自治问题的初步“论战”

国民党对于内蒙古自治决策的前后不一，具体方案拖延不决，导致矛盾激化。在制宪国大期间，蒙古国大代表的民族自治与省方国大代表的地方自治形成尖锐对立，内部意见分歧转变为公开争论。

蒋介石对于旧政协宪法修正草案有“民族自治区”的提法极其不以为然，直接下令删除。1946年11月7日，他在日记中说：“国大期迫，各方对余逼迫亦益急。尤其政府内部藉此索诈，其所表现之喜怒形态更为难堪。宪法草案中所谓民族自治区名词之争执，尤使人痛心，不知其法学家、政论家对国家民族目前最迫切之利害亦置之不顾，几乎如极无智识之痴愚，余必欲将此名词取消，只[至]少目前不能载在宪法也。”²1946年11月22日，国民政府立法院通过的《中华民国宪法草案修正案》删除了政协宪草审议委员会所提“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权”的原则，将“民族自治区”具体化为“蒙古各盟、西藏”，并删除准用省的规定。³立法院长孙科拒绝将政协宪草修正案的相关条款和蒙古族自治的书面意见转送国大参考，理由是蒋介石亲自裁定，且国民党中央常务委员会也认为：“‘民族自治区’一词，过于空泛，严格而论，内地实亦为‘民族自治区’。同时该词有一种解释，为指蒙藏而言，何不直接改为蒙古各盟及西藏，故有目前之规定。”⁴同日出版的南京《中央日报》社论提醒：“人口众多的民族与各省区以内的各民族，各有其要求。在抗战胜利之后，国内民族平等自治问题，应依三民主义中民族主义以求解决。所以宪法上关于国内民族问题的规定，要特为慎重讨论，慎重决定，而首先必须充分听取各民族代表的意见。”⁵国民党中央已经有所“决定”，只是希望各民族“慎重”接受而已。既然没有具体方案可供讨论，又抛弃政协宪草修正条款，引起强烈不满和更多争论就在所难免。

由于制宪国大标榜言论自由，内蒙古自治问题的各种主张得以相对顺畅表达。蒙古国大代表要求宪法明定各民族自治权，允许成立统一的内蒙古自治政府。其中，锡林郭勒盟代表札奇斯钦的观点最具代表性。他声称：“蒙古住民”具有自己的血统、语言、文化、风俗、习惯、传统及历史，民族自治是二十世纪的政治潮流。“因为惟有弱小民族的构成分子最了解他自身的痛苦与需要，所以自己来办理自己的事，一定不致南辕北辙发生相反的效果来。”在“中央政府扶植下的自治”，不是“离心的自治”，而是“向心的自治”。就像“汉人”是大人，“蒙人”是小孩，同道去采树叶，永远是后者“吃不着”。“高度自治”如同“儿童的乐园”，要由汉人创造和保护。担心“高度自治”易为外人利用或操纵，是消极的怯懦。总之，内蒙古只是一个民族的牧地，自治运动“属于少数民族问题”，不能用多民族复合的新疆省模式解决，否则必然“桡凿不入”。⁶他的政治理念本质，即蒙古只是“蒙古人的蒙古”，一切外来力量，不管何种颜色，都应该“排除

¹ 戈衍棣：《关于内蒙问题》，天津《大公报》1946年10月23-25日，第3版。

² 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第8册，第526-527页。

³ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），第537-539、551-552页。

⁴ 《宪草完成立法程序呈送政府提交国大》，《申报》1946年11月23日，第1版。

⁵ 《贡献几项意见》，南京《中央日报》1946年11月22日，第2版。

⁶ 札奇斯钦：《蒙民的愿望》，天津《大公报》1946年11月24日，第1张第2版；斯钦巴图尔：《内蒙人民对国大的愿望》，天津《大公报》1946年11月24日，第1张第3版。斯钦巴图尔是札奇斯钦的笔名。



在蒙古这一块土地之外”。¹ 札奇斯钦无疑说出了民族自治的部分合理要求，同时也明显带有排斥异族的极端民族主义思想。

当然，蒙古族精英的政治主张仍有些许差别，高度自治和蒙旗复员的轻重缓急也有差异。绥远省政府主席傅作义曾经公开对新闻媒体说：“蒙胞的文化与教育，必须予以提高，生活与治安，必须予以保障。至于所谓‘内蒙问题’，只是极少数人在那里制造空气，就是所谓‘吃蒙古饭’的一流人物的说法。”² 此言否认蒙古民族主义客观性的专横态度暴露无遗，但也不是毫无根据。据南京《中央日报》记者采访部分蒙古国大代表，他们只是要求“合理的自治”，即政府对于蒙古的经济、交通、教育、卫生与救济各项事业，加拨专款，责成主管机关拟定实施方案，迅速推行。国防军驻屯应集中数个要冲地点，政府提供经费，不要干涉地方行政。“至于所谓‘高度自治问题’，他们一致痛斥，认为那并不是大多数蒙胞的要求和希望。”³ 绥远省国立伊盟中学校长经天禄对《大公报》说：“已经设县的不敢要，就是汉人杂居的，也不要，我们只要纯粹蒙胞居住的地方。”⁴ 问题是，盟旗还剩多少地方是蒙古族独居？

1946年11月28日，蒋介石将立法院通过的《中华民国宪法草案修正案》提交大会审议。次日，制宪国大举行第四次会议，讨论宪法草案，首次涉及内蒙古自治问题。蒙古国大代表刘踪萍大声疾呼宪法照顾少数民族利益，总纲增列保障边疆民族自治条款，省县制度改为地方制度，并明定蒙古盟旗地位。⁵ 30日下午，国大继续讨论宪法草案。吴云鹏发言指出，内蒙古民族广泛分布于从东北呼伦贝尔到新疆的北部地区，人口总计七百余万，具有特殊的语言、文字、风俗和习惯，宪法应确定蒙旗自治地位，以示民族平等。⁶ 白瑞发言主张，省县制度明白规定盟旗等于省县，李中襄赞成统一改成地方制度。⁷ 九三学社的孟宪章批评宪章没有规定“少数民族问题”，认为既然蒙藏代表都拥护中央，政府不应再讳疾忌医，而应效仿苏联，遵循总理遗教，“尊重少数民族意见，予以相当之民族自治权”。⁸ 国民党人贺扬灵向来同情蒙民所受各种痛苦，批评宪草没有确定“民族政策”，忽视现实问题。他主张，在单独自治的“盟”之下加“旗”字；民族复杂地区，省县制度规定设立副职，按“种族”人口比例选举担任；基本国策特别列入“国家应保障少数民族之自治及其经济文化之加速发展”一条。刘踪萍最后总结呼吁，确立民族政策应取“民主的方式，革命的方式”。⁹

热察绥三省区域国大代表否认内蒙古自治问题的性质是“少数民族问题”，双方关于蒙古族人口数量的不同说法很大程度上反映了自治理念分歧。热河省区域国大代表一致认为，所谓东蒙古少数民族问题，是一个“不是问题的问题”。热河省七百万人口，蒙胞二十万，与汉人杂居，用汉人言语，汉蒙不但没有任何民族差异，反而感情非常融洽，少数民族问题和广大汉蒙同胞毫无逻辑关联。¹⁰ 1946年11月30日，外交部长王世杰宴请傅作义，后者坚称蒙古高度自治运动是少数人的“政治欲”，理由是：“绥远人口二百三十余万，蒙人只占十五万；察哈尔人口二百九十余万，蒙人只占八万；热河人口六百八十万，蒙人只占二十万。故中国有蒙古人之边区，其人

¹ [美]札奇斯钦：《一个蒙古老人的回忆：札奇斯钦口述历史》，内蒙古大学出版社2015年版，第255-256页。

² 参见狄嗣祖编著：《国民大会全貌》，时代出版社1947年版，第114页。

³ 朱恒龄：《蒙古代表访问记》，南京《中央日报》1946年11月18日，第4版。

⁴ 《国大代表经天禄等谈蒙旗需要合理自治》，天津《大公报》1946年12月2日，第3张第9版。

⁵ 《国大开始讨论宪章》，天津《大公报》1946年11月30日，第1张第2版。

⁶ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，1946年，第1-2页。

⁷ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，第3-4页。

⁸ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》上册，1946年，第2页。

⁹ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，第6、29、31页；《各代表对宪草广泛发表意见》，《申报》1946年12月1日，第1张第1版；《宪草审查办法通过》，天津《大公报》1946年12月1日，第1张第2版。

¹⁰ 徐佳士：《热河代表雪夜话乡情》，南京《中央日报》1946年11月29日，第2版。



口在一千万以上，而蒙古人口不过四五十万而已。”¹察哈尔省区域国大代表马大英说：“由中国历史看蒙汉关系，蒙汉问题始终是文化问题，而不是种族问题。”具体问题只有行政区域二元化矛盾和土地纠纷，决定了内蒙古自治方式只能“是地域自治而不是民族自治”。²三省代表所言蒙古族人口与当今内蒙古历史权威著作所说 100 万左右的结论相近，相比夸大其词的 700 万可靠得多。³当然，完全否认民族问题的实在性，同样昧于时代潮流。而不尊重蒙古族的世居性，已是“大汉族主义”的表现。

为了争取更多支持，双方展开舆论战。1946 年 12 月 1 日上午十时，省方国大代表假国民大会休息室召开记者招待会，先发制人。潘秀仁、成蓬一、马大英等分别报告，提出“蒙汉合作”的方策，主要有：实行区域自治；区域内以蒙汉人口之多寡决定蒙人和汉人自治；区内蒙汉杂居，应保障蒙人一切权利；推进蒙人教育，设立蒙古人学校；改良蒙古人之游牧及卫生技术；同一个区域内不应有两个行政权（即自治权）。⁴另有报道所说纲领相同，内容详略稍异。例如，热察绥三省未屯垦地区不再屯垦，并保护蒙胞畜牧事业。而马大英大谈蒙汉民族同源，工业时代原子时代没有锄头与马蹄之争，原有农牧生活方式都很难固守，应该共同努力工业化。⁵三省代表指出，内蒙古与外蒙古、西藏不同，汉蒙杂居且蒙古人仅占少数，除偏僻地区仍保持游牧生活习惯外，大部已经相同，说国语，习国文，权利一致，义务则较轻。总之，“对蒙旗自治原则上同情，惟应为区域自治，即地方自治”。⁶

12 月 1 日下午，蒙古国大代表白云梯、吴云鹏、荣照、达瓦、刘踪萍等二十五人与其他在南京活动的蒙古人士，也在国大休息室联合举行中外记者招待会，针锋相对。白云梯提出六项主张：宪法规定国内各民族一律平等，聚居于塞外地方之少数民族，应保障自治权；国大代表选举，蒙旗与县享有同等权利；立监委选举，蒙古各盟旗立委三十人，监委十七人；在中央与地方之权限与地方制度中，盟部、旗与省县享有同等地位与权能；旗为蒙地地方自治单位；国民经济应保障畜牧业，使牧民与农民福利得以并重。荣祥发言中再次控诉蒙汉在政治、经济、教育各方面的地位“全不平等”之种种表现，才是高度自治要求的根源。东北蒙旗代表金养浩报告了蒙旗成立自治政府和派人赴渝请愿经过，抨击哲里木盟二十二旗中有三旗在东北行辕下复员，交给省政府管辖，盟的行政权遂被剥夺。札奇斯钦强调民族问题不是地方问题，担心蒙古族从民初的汉满蒙回藏“五族”之一，在抗战前后变成“边疆民族”，现今又变成地方问题，将来“必然是蒙古人整个消灭掉”。由于双方都有计划地进行“斗争”，结果“内蒙问题白热化了”。⁷

与此同时，蒙古族精英也试图争取国民党中央和军政高层支持。札奇斯钦在国民党中央秘书长吴铁城召集的边疆各民族代表晚宴上，再次阐明“高度自治”要求。⁸1946 年 12 月 7 日下午，蒙古旅平同乡会、蒙古青年励志会及蒙古旅平同学会在北平招待新闻记者，陈绍武提出八个主张：内蒙古问题是民族问题而不是地方问题；自治是高度自治而不是地方自治；自治是统一的自治而非分区自治；自治不是脱离国家，而是脱离省；自治是蒙古民族共同的出路，而不是少数人的政治出路；宪法上增列专章保障民族地位，规定自治权利；内蒙古拥护中央政府及领袖，不参加党派之争；要建设国家，必须重视边区各民族之地位与当前要求。国民政府军事委员会北平行辕特别设立边疆民族问题研究组，罗致专家研究自治问题。⁹

¹ 《王世杰日记》第 4 册，台北，中研院近代史研究所 1990 年编印，第 436-437 页。

² 马大英：《由历史关系谈盟旗自治》，南京《中央日报》1946 年 12 月 1 日，第 5 版。

³ 参见曹永年主编：《内蒙古通史》第 4 卷，内蒙古大学出版社 2007 年版，第 12-17 页。

⁴ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第 482-483 页。

⁵ 参见狄嗣祖编著：《国民大会全貌》，第 113-114 页。

⁶ 《内蒙自治问题》，《申报》1946 年 12 月 2 日，第 1 张第 1 版。

⁷ 《蒙古代表制宪主张》，南京《中央日报》1946 年 12 月 2 日，第 2 版。

⁸ 《吴铁城宴边疆各族国大代表》，天津《大公报》1946 年 12 月 6 日，第 1 张第 2 版。

⁹ 《蒙古同胞的愿望》，天津《大公报》1946 年 12 月 8 日，第 1 张第 2 版。



国内主要新闻媒体对于地方自治和民族自治的争论评论不一。天津《大公报》倾向于民族自治，先批评宪法修正案遗漏少数民族自治权，是几千年未曾解决的问题，主张维持政协宪草修改原则和相关条款。¹后明确认为，内蒙古民族自治是地方制度的具体化，而热察绥三省反对盟旗自治，否认民族问题，是不可能也不必要的。蒙汉杂居，划分不易，只是“技术问题”，可按民族比例选举解决。²天津《益世报》则主张边胞是国家的人民，边疆是国家的领土，不必在国民权利之外另求“特殊”的权利，在地方自治之外另求民族自治，否则就是不平等、歧视的标志。如美国和苏联均为多民族国家，但并不妨碍不同民族同为平等“国民”。在公民个人权利之外不要求其他保障，本来是“近代国家”的“特色”和“进步”。中国特殊情况还在于，各民族由于历史的演变，自由的发展，血统早已混合，语言早已共通，经济生活上也都有了不可分离的关系。“近年‘中华民族’一词，已为国人公认，过去五族之说，无异是历史名词。”所谓民族鸿沟，除了外力作用，不是“事实问题”，更多是“心理问题”。国民大会应当尊重蒙古代表的要求，但关键不在宪法条文，而是要使边疆少数民族确实能够享受到事实平等，这方面可以借鉴新疆模式。³

国民党舆论阵地虽然批驳民族自治，但理据和侧重略有差别。国民党中央直属的西安《西京日报》认为，地方自治和民族自治性质不同。前者旨在因地制宜，划分事情权责，防止失之偏颇；后者是鉴于各民族生活传统根本上的差异，而在合理范围保障其个性自由发展的机会。国家团结统一并不在于少数民族无条件的被同化或被分离、分隔，无条件的实行区域自治，否则必然会引起许多政治纠纷与民族冲突，而在于交通、经济、文化的联贯融合。政治上赋予各民族合理的自治权，保留最高统治权，这是两者的共同原则，并不影响各自个性发挥。因此，蒙古代表“把盟旗无条件的定为与省县相等的地位”，和热察绥代表“根本就否认民族自治的需要”，都是要不得的。⁴

国民党黄埔系主导的南京《和平日报》则分三个层次驳斥纯粹民族自治。一、中国的民族关系决定了地方自治形式。边疆政治措置失当引发边疆同胞的怨愤和反抗，不等于中国民族相互间有不解仇怨或对国家有离心，私人纠纷如汉人任垦蒙地更不是以“民族”为出发点的问题，内地同样如此。现在“中华民族”已成举国一致的国家象征，大家只知是“中国人”，无人意识到区别“汉人”或是“蒙人”、“藏人”。二、地方自治能够实现民族平等。中国政治制度建设的根本是中央与地方分权问题，是国内各民族在政治、经济、教育上的权利义务平等问题，而不是由单一国家化为复杂的联邦国家问题。多民族国家实行民族平等乃天经地义，如美国是多民族民主国家，但宪法并未规定特殊对待各个民族。如果中国各地区人民都取得地方自治权，则任何民族皆享有平等自治权利，自然不必另行倡导民族自治。省以下各种民族政教风习不同，尚有县自治单行规章可以救济，不致扞格不便。三、纯粹的民族自治难以实行。少数民族除了极僻远地方多属土著的单纯民族外，各省区如热察绥蒙汉民族共同生活，互通婚姻，感情甚洽。民族自治势将构成门户森严和对立，“使已合的有机体复行分化”，于国家和各民族都是损害。⁵

国大代表傅斯年也在《和平日报》撰文，驳斥盟等于省的主张。他首先坚决反对内蒙古独立的极端民族主义，其次指出汉人作为中华民国最大多数民族，有义务在政治、经济、文化方面提

¹ 《评中华民国宪法草案修正案》，天津《大公报》1946年11月27日，第1张第3版。

² 《内蒙自治问题》，天津《大公报》1946年12月9日，第1张第2版。

³ 《边疆民族自治问题——论宪法中应否明定自治权》（社论），天津《益世报》1946年12月8日，第1版。

⁴ 《民族自治与地方自治》（社论），《西京日报》1946年12月3日，第2版。

⁵ 《地方自治与民族平等》（社论），南京《和平日报》1946年12月5日，第2版；《李代表天民对国内各民族问题，主张在宪法中再不另立制度，为特殊规定，以谋整个国家之团结[结]与统一意见》，国民大会秘书处印；《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，1946年，第86页。该社论未署名，但与李天民所提宪草意见基本一致，推测出自后者。



携少数民族。如政治上，在宪法范围内给予蒙古民族充分参政权，省县蒙汉杂处地方，人才兼用蒙汉，蒙古族聚居地方行政自理。行政院设立蒙务部或委员会，由蒙胞主持，立监委给蒙古人更多名额。教育方面，小学、中学实行蒙语教育，同时规定必须学习“国语”，高等教育阶段使用汉语。文化方面，不但不取同化政策，相反必须发展其特有文化，但若以与汉人接触之多，自然成了“双层文化”，却是不可避免，无法加以禁止的。再次，阐明盟旗制可分为盟（Cighul-ghan）、旗（Hosighun）及佐领（Sumu 俗称苏木）的制度渊源，盟是会盟之意，非实际行政区域名称，最重要的是旗。若为“种族性”行政单位，不但徒然招致分裂，事实上也做不到。盟旗制度本来不是蒙古人固有，而是清朝制定，晚清以后蒙汉杂居日深，设治改县逐渐推行。傅斯年最后强调：“所有不招致分裂，一切保障蒙胞利益，提携蒙胞进步之事，我都赞成的。”¹

北平《华北日报》指出，“高度自治”是日本侵略分化中国的口号，民族自治也不现实，否则必然发生行政区划变动和民族移住两个问题。行政区划变动是“法律问题”，不是“宪法问题”，因为国内任何一个民族均可要求就本民族聚居区域划定为省或县，或更小的自治单位，且可行使创制权来贯彻自治要求。民族迁移在中国历史上有不少“先例”，但只是统治阶级控制国内“少数民族”的一种策略，与真正的自治精神相悖，在现实生活上有“重大的不便”。国民党既然否认了“五族共和”，主张民族平等，那就意味着任何一族均应享有自治的权利与义务。例如，各族各自适用其语言、文字、风俗、习惯，就是民族自治的极端表现，完全可以通过宪法规定省自治法的方式来贯彻落实。²

四、制宪国大后期关于内蒙古自治问题的再掀“论战”

制宪国大第八审查委员会专门负责审查蒙藏地方制度的意见，试图采取民主协商方式，在坚持地方自治原则基础上，吸收蒙古族精英的某些合理要求，最终形成伪宪法基本国策章关于边疆民族待遇的条文，实质都是否决民族自治，使得争论再起。

向来崇尚军事实力的蒋介石直斥上述无谓之争极端错误。1946年12月6日，蒋介石专门对国民党国大代表讲述对于争论问题的意见，强调“少数民族问题”是一个“实际政治的问题”。

“只要把共产党的武力消灭之后，我们国内能团结统一，共同建设，中央必以全力辅助国内各民族，培养他们的自治能力，达成他们自治的目的。而决不是现在用口舌、文字所能争得的。……所谓‘少数民族’、‘土著民族’等名词，老实说是侮辱我们各宗族，我们如果在宪法中明白规定，更是重大的侮辱。我在《中国之命运》一书中对于我国的民族问题，曾有详尽的研究与说明，我认为各族应绝对平等，精诚团结，不分彼此，共同担负建国的使命，我们国家民族才能生存，革命建国才能成功。我这种主张，凡是明了国际环境和爱护国家的同胞，没有不同意的。只有共产党才反对我这种主张，他们是要分裂我们的民族，毁灭我们的国家的。”³蒋介石依然秉持中华民族宗族观不变，无视民族平等话语转变的新形势，遇到棘手问题绕着走，态度之武断，思想之僵化，可见一斑。主张或否认“民族自治”的双方都一度拒绝“少数民族”名词的指认，再次说明它绝非只有统计学意义那么简单。

此后，省方代表和蒙古代表继续舆论战。新闻招待会之后，省方正式发表报告词。基本意思相同，补充不少细节和个别观点，主要有：在说明热察绥三省情形时，补充傅作义所言蒙汉人口对比的具体数字；在蒙民向受优待，义务较轻一节，举抗战期间不必征兵征赋，军队采购军粮汉民需要完数，而蒙民仅为十分之四，其他地方行政经费等均不承担为例，说明蒙汉同胞感情极为

¹ 傅斯年：《内蒙自治问题——驳盟等于省旗等于县说》，欧阳哲生编：《傅斯年全集》（4），湖南教育出版社2003年版，第337-343页。盟、旗、佐领的拉丁文均为傅斯年转写，现在一般转写为 *ciyulian*、*qosiyu*、*sumu*。

² 《论民族自治——与旅平蒙胞商榷》（社论），《华北日报》1946年12月9日，第2版。

³ 蒋介石：《本党对国民大会中争执诸点的意见》，秦孝仪主编：《总统蒋公思想言论总集》第21卷，第479页。

融洽，毫无相互歧视，私人纠纷不是民族问题，举日本特务长羽山无法挑拨蒙汉情感为例。具体主张有，蒙汉权利义务本来应当平等，但为促进蒙胞的发展和提高生活标准，建议中央优待；蒙胞教育除以往学校均蒙汉兼收外，以后政府单独设立蒙胞学校，以蒙语蒙文施教等。最后强调，中华民国是各民族共同的国家，民族精诚团结，象征国家兴盛，三省蒙汉人民“应该往亲密处走，不应往疏远处走”。盟制度“原系会盟性质”，盟长由扎萨克轮流担任，不是“行政机构”，没有法定组织依托，旗才是正式行政单位。¹较前增加盟不等于省、建立蒙旗学校、建议中央优待等主张，明显受傅斯年影响。

1946年12月11日，蒙古国大代表发表驳斥省方报告词的声明。首先强调，蒙古人“希望的是要做中国人，要内向的自治”。保障盟旗制度和牧地，实现各民族平等共享繁荣，并不是“分化割据”。并提出五点说明：第一，内蒙古除去极南部边缘和铁路沿线一带蒙汉杂居外，大部或全部仍然仅有少数汉商往来，广大土地并没有县，省区只是在地图上染了一块颜色，行政上对于蒙古人民并无密切关系。即便农耕地带，土地权仍归蒙人，佃耕汉民缴纳地租。盟旗组织存在几百年，县是清末民初才设立，省只有十余年历史，只管县的汉民事务，并无干涉蒙旗行政的权利。人口数量上确实汉多于蒙，但绝不能因为人数多少而“抹杀”蒙古民族的存在。第二，蒙人和“汉胞”的确相处很好，相互没有歧视（省县当局除外），但不能因此反对蒙古自治。第三，权利义务，盟旗之上叠床架屋设省置县，蒙民权利保障单一，担负义务却是双重，被“优待”至没落地。例如，沦陷区蒙民受到敌寇压迫不低于“汉胞”，未沦陷区各旗耕种的蒙人同样负担粮秣，此外还有军马骆驼的征购，绒毛皮张的统制。第四，强调蒙古民族的存在是由于“自然力”，不是“人工造成”，“民族意识”不会因为“主观的否认”就消灭。第五，蒙古族民生非常疲敝，根源就是设县开垦牧地，如不制止，蒙古人将走上被消灭的“绝路”。其次，强调孙中山不仅主张民族平等和地方自治，而且最伟大的主张是扶植国内弱小民族使其自决自治；坚决反对行政二元化，尤其是省县压迫蒙人，希望划清盟旗与省县的疆界和权限；民族权利义务要真正平等，不是划归省县管辖的“假平等”。最后，声明中华民国是各民族共有不是汉民族专属的国家，弱小民族具有自决自治的权利，只有互相保障各民族间在政治上、经济上、文化上的自由平等，才能精诚团结，共享繁荣；盟等于省的根据是国民政府颁布的《蒙古盟部旗组织法》；内蒙古各民族必须各得其所，才能长治久安，但绝不是以省县压制蒙人就能“永弭祸患”。²蒙古人十分害怕民族灭亡，集聚统一民族的意识相当强烈。蒙古族精英以“少数民族问题”为依据争取民族自治，又同意划分盟旗与省县权限，等于承认汉人大量存在。所谓内蒙古只有少数汉商杂居，呈现点线分布的说法逻辑上恐怕站不住脚。

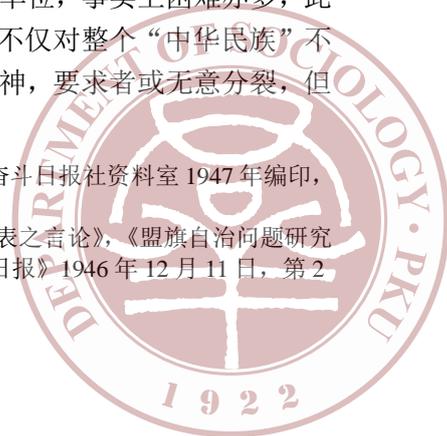
蒙古族精英的驳斥激起国民党人的进一步批评。国大代表张其昀接受采访时，再次强调“少数民族”为外国名词，应当改称“边疆民族”，盟旗制度自有存在意义，中央应多方协助自治。宪法一要保障国民的基本人权，一律平等，二要确定中央与地方的均权制度，使地方自治活泼进展，民族生活美满调和，边疆都不应有所例外和特殊。³国民政府军事委员会委员长北平行辕主任李宗仁亦曾对媒体谈及内蒙问题，认为“少数民族单独建立一自治单位，事实上困难亦多，此则不独内蒙一地一族为然”。⁴热河省国大代表赵炳琪认为，高度自治不仅对整个“中华民族”不利，而且对蒙古同胞亦然。某一民族要求特权的做法违背一律平等精神，要求者或无意分裂，但

¹ 《热察绥国大代表联谊会招待记者报告词》，《盟旗自治问题研究参考资料》，奋斗日报社资料室1947年编印，第1-4页。

² 《蒙古出席国大代表大会全体代表驳热察绥一部分国大代表关于蒙古问题所发表之言论》，《盟旗自治问题研究参考资料》，第4-7页；《蒙古出席国大代表声明自治要求意义》，南京《中央日报》1946年12月11日，第2版。

³ 《张其昀谈边民问题》，上海《大公报》1946年12月12日，第1张第2版。

⁴ 《李宗仁返平谈话》，天津《大公报》1946年12月13日，第1张第2版。



施行久远以后，恐因自治之名演变为分裂之实。¹ 贵州省政府秘书李祥金秉持中华民族同源论和“少数民族”为外国名词不适合中国之说，强调政治不平等只能用良好施政去解决，高度自治是殖民地国家恢复领土主权完整的权宜之策。中国边疆各省既非殖民地，亦非被压迫国家，实行高度自治，将不成为单一国家。² 绥远省国大代表潘秀仁、阎肃、于存灏、刘汉、辛崇业等五人通过新闻媒体反对“种族自治”。辛崇业说：“如果要是民族自治，则前提就是划地分治。如果同一土地上蒙人设立蒙人的政府，其他民族设立其他民族的政府，事实上是行不通的。”³

各种自治主张汇总到第八审委会。白云梯代表蒙古国大代表正式提出两项要求：贯彻《蒙古盟部旗组织法》，宪法规定盟旗制度与省县制度平等，盟部和特别旗直属行政院，旗为地方自治单位；宪法基本国策章“耕者有其田”改为“耕牧者有其地”。热察绥三省提交了四项原则，基本观点与前述报告词保持不变，新增明确不采取新疆模式一点。具体操作是：盟不是行政机构，地位绝对不能与省相等；县、旗为自治单位，蒙汉共治。县、旗内蒙人占五分之三，汉人占五分之一，以蒙人为县长或旗主持人，汉人副之。旗、县内汉人占四分之三，蒙人占四分之一者，以汉人为县长或旗主持人，蒙人副之。纯粹汉人之县由汉人任县长，纯蒙人之旗由蒙人主持旗务；省政府主席、委员、厅长不分汉、满、蒙、回各民族，以资历相当者充任；省县旗各级民意机关代表，以人口比例选举，但“少数民族”增加名额。⁴

1946年12月11日下午，第八审委会开会初步讨论相关议案。刘踪萍担任主席，表示采取协商方式，不采决定方式，以便求得和谐合理结果，得到与会人员赞同。当白云梯提出宪法第五条增加“聚居一定地方之蒙藏民族（巴文峻主张改为‘少数民族’——原有），应保障其自治权”时，有反对者称：“各民族一律平等，再加上一句，反有语病。如按国父遗教，其自治权不成问题，否则颇有毛病。”⁵ 12日上午，第八审委会举行第一次整理小组会议，刘健群、罗家伦、白崇禧等发言，都建议宪草第五条不再增加任何字句，改在基本国策注意少数民族问题，推选四人拟具优待蒙藏民族条文如下：“国家对于边疆地区各民族之地位，应予以合法之保障，并于地方自治特别予以扶植。”“国家对于边疆地区各民族之教育、文化、交通、水利、卫生及其他经济社会事业，应积极兴办，并扶植其发展，对于土地使用应按其生活习尚之所宜，予以保障及发展。”并提出下午讨论。⁶

由于意见始终相左，具体条文难以确定，最后由国民党的刘健群，民社党的徐傅霖，社会贤达于斌等十余人调解，总算使双方有所妥协。⁷ 12月13日上午，第八审委会小组再开会议，议定建议宪草省县制度章改称地方制度，增列“蒙古各盟旗及西藏地方自治制度，以法律定之”等。并推罗家伦草拟整理小组书面报告，刘健群代表整理小组向第八审委会报告。⁸ 同日下午，白崇禧担任第八审委会会议主席，说：“此次整理条文时，参加各代表均能一本合者不再分离，未合者听其自然结合之原则，故从未以强迫方式割裂各民族地位与权益。”刘健群报告说：“对边疆少数民族，凡系能保障并促使其平等者，莫不优为之。”⁹虽然部分吸收了蒙古代表的主张，但实际上仍是“地方自治”。

就在具体条文确定的最后阶段，知识界仍较多主张边疆地方自治。战国策派思想家何永佑在

¹ 《赵代表炳琪对于宪草之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，第28-29页。

² 李祥金：《民族自治高度自治与地方自治》，《边铎月刊》（贵州）第9期，1946年，第20-22页。

³ 《绥远五国大代表反对蒙种族自治》，南京《新民报》1946年12月9日，第1版。

⁴ 第八审查委员会审查：《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》，国民大会秘书处1946年印，第21-24页。

⁵ 第八审查委员会审查：《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》，第2页；《第八审委会讨论边疆民族问题》，天津《大公报》1946年12月12日，第1张第2版。

⁶ 《对边疆民族增加两条文》，南京《中央日报》1946年12月13日，第2版。

⁷ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第499页。

⁸ 《保障边疆民族》，天津《大公报》1946年12月14日，第1张第2版。

⁹ 《蒙藏地方制度不变》，南京《中央日报》1946年12月14日，第2版。



《大公报》刊文点评宪草修正案，认为除西藏外，中国人不是在“省”，就是在“县”。省县内“少数民族”各不相同，宪法项多为“须给予所需之自治”一类标语式规定，各省少数民族和西藏自治制度只能各自制定自治法规来解决。¹ 法学家吕复也在该报撰文，认为蒙旗自治作为地方自治实现形式之一，要考虑区域与人口因素，种姓区别不是主要问题，如美苏两国均不以“种族”为行政单位。他主张旗内汉人不多，则附于蒙人自治，县内蒙人不多，则附于汉人自治，均按比例分配权益。各族同地杂居，“少数人”可以实施“不平等之差别待遇”，就算发生不平等待遇之事，亦有纠正途径。各省均在省内解决本地民族问题，因时因地而有不同，宪法只能规定平等原则。“此外若再有所增，太简难以尽赅，太多则嫌其过烦。且因此失去柔性，转使异日或有变易，另定办法之时反有觉其不便之处。”²

国民党舆论更加气势汹汹地批驳民族自治。白忠惠强调蒙汉感情极好，人民多兼农牧，蒙汉冲突不是民族问题，否则没有人相信仅占人口三分之一的蒙古人可以在杂居区安居乐业。国民党中央及省方优待蒙胞，蒙胞权利多义务少。傅作义在绥远省贯彻优待政策，常常引起汉民的不满和批评。“蒙胞也不知道政府的用心，却只以为政府优待他们是应该的。”因此，内蒙古问题的中心，不是蒙胞的自治，而是热察绥 1200 万汉民受极端不平对照刺激的问题。³此言在夸大其词的背后多少反映了局部逆向歧视恶化民族感情的现象。曾资生说，蒙人人口太少，分布太散，各族杂居，长期以来社会政治经济种族错综发展决定了民族自治不可能实施，蒙汉分别迁徙聚集是历史倒退。目前只有协调运用民族自治和地方自治两种手段，即旗为蒙人自治单位，蒙多汉少的旗县，政治蒙胞主决、汉族副之，汉多蒙少的旗县则相反。前者寓地方自治于民族自治，后者寓民族自治于地方自治，互为表里。⁴南京《中央日报》社论赞成迅速恢复蒙政会，但主张以一至三盟、部为一省，直属中央并受蒙政会节制；一至三个旗为一县，作为自治单位，蒙汉混合选举。⁵这种观点仍是鼓吹变盟旗为省县的传统思路。《西京日报》严厉批评《大公报》强调中国“少数民族”的存在，无异于把国际关系中的“民族自治”引进一视同仁、有教无类的中国，是在曲解“国父遗教”；主张对于“边疆民族自治程度问题”，宪法不必强硬规定，有第八审委会增加的两条，已经足够运用。⁶

协调自治说本质上是属地主义，遭到蒙古族精英反对。纪贞甫（贾鸿珠）提出关于宪草的正式意见，阐述内蒙古自治是要求得到政治、经济、生活上的合理保障，“绝不是什么少数人统治多数人问题，更不是什么多数人压迫少数人的问题，而是想在人民生活与权利上得到平均发展”。⁷内蒙古各盟旗驻南京办事处代表陈孝实反驳曾资生说，站在扶植少数民族立场来看，旗上有盟，如县上有省，蒙古人“碍难接受”县旗自治统一归省管辖。⁸札奇斯钦专门撰文反驳傅斯年，强调盟旗是蒙古人的政治机构，产生在先，省县是专为汉人而设的政治机构，设置于后，历史上并没有直接管理过盟旗。内蒙古必须用最民主的方式，由蒙古人民自己建设自己的乡土。省县管理盟旗，等于视内蒙古为“殖民地”。⁹在背地里，蒙古国大代表最痛恨分别从行政立场和民族学视角驳斥蒙古民族自治的傅斯年和傅作义，称“二傅”为“二虎”，视为蒙古民族生存发展

¹ 何永佶：《评宪草修正案——宪法平议之十》，天津《大公报》1946年12月11日，第1张第3版。

² 吕复：《内蒙自治之高权》，天津《大公报》1946年12月22日，第1张第2版。

³ 白忠惠：《由内蒙实际情况论盟旗自治》，南京《中央日报》1946年12月13日，第11版。

⁴ 曾资生：《蒙旗自治评议》，南京《中央日报》1946年12月15日，第2版。

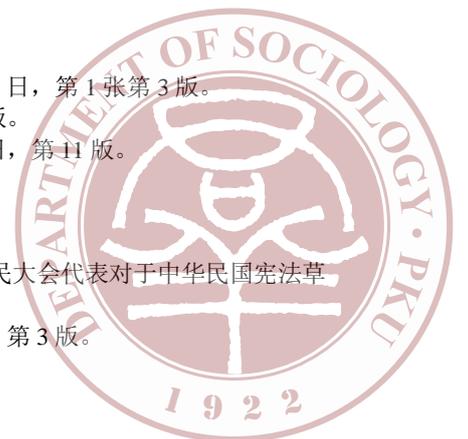
⁵ 参见狄嗣祖：《国民大会全貌》，第114-115页。

⁶ 《“少数民族问题”》（社论），《西京日报》1946年12月20日，第2版。

⁷ 《贾代表鸿珠对于蒙古盟旗的隶属意见》（第八组审查委员会参考资料），《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，国民大会秘书处1946年印，第1页。

⁸ 陈孝实：《与曾资生先生谈蒙旗自治》，南京《中央日报》1946年12月17日，第3版。

⁹ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第493-499页。



前途上的两只“拦路虎”。¹

南京《中央日报》记者陈竹观察到，制宪国大论争最大的是建都问题，其次是“边省自治的问题”。他认为，理论上各民族一律平等，不分高低，但中国以汉族为主体，故不必强调少数人服从多数人意志，仅需尽量顾及少数人利益，可惜现况不然。“近日来，边省国大代表，忙于请国大代表们联名签署于他们要求高度自治的提议上。据云：凡非边省的国大代表均置之不理，由此可见问题是给人们以戒慎的。在此国际局势迷离扑朔之际，人们的脑筋是敏感地把些题外的观感加到题中去。当然这种小心谨慎是对的，不过，若从理论上或事实的可能演变去推测，这种戒慎是多余的，为了适应新的潮流趋向，我们应当加以同情与赞助。”²以对汉族的不平等、以民族集体平等手段来保障少数民族的事实平等，的确道出在汉族人口占绝大多数、地位居于主导的中国重构单一制多民族统一国家之神髓。自治民族主体与其他民族的平等关系处理，归根到底是自治与统一的协调问题。

1946年12月25日，制宪国大通过伪宪法，吸收了第八审委会的两条建议，暂时保障了蒙古盟旗制度及其与省县平等的法理性。³只是自治理念对立并未消解，双方依然各执一词。此后内蒙古自治问题依然聚讼纷纭，各方的争论理据基本没有不出此前的范围。

国民政府的蒙旗复员和国统区有关内蒙古自治问题的激烈争论，促使中共加快了解决内蒙古自治问题的步伐。⁴1947年5月，内蒙古自治区成立。与民族自治不同，它对外为内蒙古自治政府，对内为蒙汉联合政府。⁵这不但是共产主义者与蒙古民族主义者合作与斗争取得的共识，而且明显吸收了国统区关于地方自治和民族自治利弊得失的检讨意见。⁶有苏联支持，而没有行省制度束缚的中共对诸如不以民族命名、盟不等于省、蒙汉联合自治等，大胆借鉴和取舍，进行革命性整合，呼应了国民政府边疆地方自治面向所有民族的理念。⁷相比之下，国民党固守地方自治原则不变，在只能依靠行省军政势力对抗中共的形势下，反而操纵国民参政会于1947年7月通过《蒙古各盟旗地方自治方案草案》，宣布《蒙古盟部旗组法》、《内蒙自治八项原则》和“边疆问题决议案”三项“法案”作废，选择了分省蒙旗自治方案。⁸直到此时，国民党在与共产党争夺蒙古族精英方面才开始处于下风。

结 语

抗战胜利至制宪国大期间，国统区关于内蒙古自治问题的争论，实际上形成了盟旗等于省县的蒙汉联合自治、分省蒙旗自治、脱省联盟自治和废省联盟自治四种代表性主张，焦点是盟的行政定位，表面上是蒙汉民族矛盾，本质上是地方自治和民族自治两种理念的对立和融通。近代以

¹ 参见邢复礼：《国民党“蒙古国大代表”在“行宪国大”会上的活动纪实》，中国人民政治协商会议内蒙古自治区委员会文史资料研究委员会编：《内蒙古文史资料》第2辑，内蒙古人民出版社1980年版，第165-167页。

² 陈竹：《由边省自治说起》，南京《中央日报》1946年12月25日，第11版。

³ 夏新华、胡旭晟整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第1105-1106页。

⁴ 参见李国芳：《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期，第95-102页。

⁵ 详见王铎：《成立内蒙古自治政府》，内蒙古自治区政协文史和学习委员会编：《内蒙古文史资料》第50辑“内蒙古自治政府成立前后”，内蒙古政协文史书店1997年版，第109页。

⁶ 杜磊曾指出，中共从国民党处理少数民族问题的错误认识中获益。事实上，苏联和中国民族主义对少数民族的政策在许多方面都是如此对立，如自治问题，以至于很难确定中共是对苏联模式做出积极的反应，还是对国民党的实践做出否定的反应。参见 June Teufel Dreyer, *China's Forty Million: Minority Nationalities and national Integration in the People's Republic of China* (Cambridge: Harvard University Press, 1976), p91.

⁷ 参见吴启讷：《民族自治与中央集权——1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《中研院近代史研究所集刊》2009年第65期。

⁸ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第24-26页。

来，处在帝国主义侵略和国内移民垦殖夹缝中的蒙古族传统牧业生活日益局促，面临民族生存的巨大挑战和现代化的艰难转型。蒙古族精英要求在国家统一前提下进行民族高度自治，具有强调世居主体性，摆脱民族分割，保障自己管理自己事务的权利，防止国外异族干涉的合理和进步意义。然而，对内蒙古地区蒙汉大杂居，蒙古族小聚居且分布零散的客观现状有所忽略。控诉行省当局压迫固然有根有据，但强迫民族重新迁徙集居，必然导致界限森严，违背各民族密切交往、平等交流和自然交融的历史趋势，重蹈清朝隔离统治时代共处而不相安的覆辙，甚至滑向极端民族主义。这是为何纯粹民族自治不但长期得不到国民党支持，而且也不易获取知识界广泛同情的根本原因。

国民党人阐明中国是国内各民族共同生息自由迁徙的空间，强调“中华民族”的统一性乃至同质性，批判把民族地区视为殖民地的错误思想，以及特定民族和特定行政区域相勾连的排他性民族主义；知识界主张结合一视同仁的传统思想和公民平等的外来理论，汉蒙各族共同趋于现代化，对于构筑现代中华民族的共同精神家园和共同物质家园的理想来说，有其积极意义。国民政府把握了内蒙古地区不是某个民族独居独享而是各民族共同享有，自治不应是某个民族独治而应是汉蒙联合自治的现实性，尝试吸收地方自治和民族自治之长而弃其短，提出盟旗等于省县的蒙汉联合自治方案，但既不能妥善协调两者的矛盾和利益，又无法摆脱行省制度的依托和困扰，因而在内蒙古自治问题上只能强求形式划一。于是，一视同仁异化成民族压迫，不分族别蜕变为“大汉族主义”，表面的态度专横反映了内里的统治虚弱。

自治制度是民族平等的载体，地方自治和民族自治各有合理依据，互有利弊得失，非此即彼已被抛弃，发展方向是互补结合。历史地看，所谓行省专治汉族，把边疆地区视为“民族地区”等，也是外来民族主义话语主导形塑的后来观念。况且，省内再分区域性民族自治和各民族联合自治不同层级的边疆地方自治，理论上未必不是一种选择。更多追求精神统一而不是形式划一，手段多样，细腻灵活，究其实，在大杂居小聚居的基本国情中，以世居民族为主的各民族联合自治（即后来的民族区域自治），既是民族因素和区域因素、自治和统一相结合的最佳途径，也是近代经过实践和多方鉴别才得出的规律性认识。而要防止出现自治愈彻底、自治主体愈不满意的尴尬，避免陷入局部地区逆向歧视、汉族与少数民族谁也不满意的困境，依然需要不断改革创新，在精神上互相融通，在形式上与时俱进，始终在国家统一、社会安定与各族平等和睦相处之间保持最大限度的平衡协调。

《民族社会学研究通讯》第1期-第314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>.

也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>

在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。

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

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

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

