

中國邊疆學會叢書

# 邊疆政教之研究

---

黃奮生 著

中國邊疆學會主編  
商務印書館發行



# 邊疆政教之研究

黃奮生 著

中國邊疆學會主編  
商務印書館發行

# 目次

## 總序

## 自序

## 第一章 緒論

一 宗教的起源	一
二 宗教的性質內容與民族性	三
三 宗教的功用	四
四 政教的關係	五
五 邊疆宗教的原始宗教	六
六 邊疆宗教的古代政治	九
第二章 中央主管邊政的機構	一三
一 中央主管邊政機構的沿革	一三
二 清代理藩院的組織及其職掌	一七
三 中央主管邊政的機構	二四

四	中央駐邊大員	二九
五	加強中央邊政機構之研究	三二
第三章	邊疆政治制度	三六
一	蒙古政治制度	三六
	（甲）盟旗制度	三六
	（乙）盟旗制度的演變	四三
	（丙）省境蒙古的自治組織	四六
	（丁）外蒙的政治組織	四九
	（戊）蒙古問題之研究	六七
二	西藏政教制度	七〇
	（甲）政教制度的起源	七〇
	（乙）政教關係的演變	七二
	（丙）西藏政教組織	八四
	（丁）西藏問題之研究	九二
三	土司制度	九三
	（甲）土司之起源	九三

(乙) 土司之沿革	九六
(丙) 明代土司制度	九七
(丁) 清代土司制度	九九
(戊) 現在之土司	一〇四
(己) 土司問題之研究	一〇六
四 新疆政治制度	一〇七
(甲) 新疆政治制度沿革	一〇七
(乙) 新疆現在的政治	一四
(丙) 新疆問題解決方案	二〇
第四章 邊疆宗教	二七
一 喇嘛教	二七
二 伊斯蘭教	三一
三 結論	三五

## 中國邊疆學會叢書總序

我們的邊疆，是我國土地的一部分，我們的邊疆民衆，是我國人民的一部分，一切統一，本來無所謂邊疆問題。不幸帝國主義者壓迫我國是先從邊疆下手的，在這一二百年之內，他們使盡了威脅利誘的手段，以求達到土崩瓦解的目的，實已形成了極度嚴重的局勢。當這魔手初伸進時，一般知識份子目覩危機，奔走駭告，想促起國人的注意，所以清代道光咸豐年間，雖值樸學極盛之後，士大夫的中心學問是研究經史，和實際社會脫了節，然而究有一般漢學家跳出傳統的學風，在古學之外更注意到當前的邊疆情況，像張穆著「蒙古游牧記」，祁韻士著「藩部要略」，何秋濤著「朔方備乘」，魏源著「聖武記」，龔自珍著「蒙古圖志」和「西域置行省議」，這就證明了他們感覺的敏捷和對於時代的正視。當時有了這一點研究基礎，論理早該激發朝野的同情，加以開發和防範，把我們的邊疆問題掃除淨盡，無如我國積習太深，這少數的知識份子的呼喊，總驚不醒多數人民的濃睡，到了光緒年間外患更酷烈的時候，研究邊疆的空氣反而沉寂下來了。一望近數十年來帝國主義者的調查工作和出版物，好像水銀瀉地無孔不入的，真使得我們又痛恨又慚愧，痛恨的是這般反客爲主，其結果必然是盜憎主人，慚愧的是我國太沒有人，只有靜待着他們的欺侮而已。

古人說得好：「若藥弗瞑眩，厥疾弗瘳」。敵人對我們不懷好意，由來已久。滿鐵會社出版了無數種滿蒙調查報告，我們是看見的。他們的御用學者矢野仁一等發表了「滿蒙非支那領土論」，我們也聽見的。聽見了沒有表示，惹得他們的首相田中義一得意洋洋，上奏天皇，說我們已默認了。爲了我們這樣的麻痺，別人試探了渾若無事，這才激動了敵國充分的野心，而有九一八的慘禍和七七的奇變。這一次的戰事是我們有史以來未嘗有過的狂風暴雨，我們誠然是太痛苦了，然而一究這痛苦的原因，實在簡單得很。我們有了廣大的邊疆而不知道開發，也忽略了團結，帝國主義者怎不利用了這一個弱點而大行其掠奪呢！要是我們早能接受道咸以來先知先覺的指導而繼續努力，我們在自己的地方上工作，無論就那一點說，總比帝國主義者容易萬倍，然而我們時時處處把工作的機會拱手讓人，籬笆不緊，鑽進野狗是必然，這不怪自己怪誰？近來眼看東北被占據，內蒙的一部分被誘惑，又繼之沿海一帶的淪陷，國府被迫而西遷，可說是我們空前的恥辱。然而否極泰來，空前的覺悟却也由之而起，優秀份子都到西北和西南，開發的事業着着進行，每一個國民的心瓣上都展開了「邊疆」兩字。大家知道要抵抗敵人必當從根本下功夫，這功夫便是敵人處心積慮已在我們的邊疆上埋頭工作幾十年的，現在我們該迎頭趕上了。所以這個時代是我邊疆學的啓蒙時代，我們該捉住這全體國民的空前的覺悟而起作大聲的呼喊，喚起一班內地的同志不辭辛苦到邊疆去，喚起一班邊疆的同志不阻於生活習慣的差異而樂於到內地來，彼此精誠無間，打成一片，從覺悟上奠定了工作的基礎，使得戰事

終止之後，從此沒有邊疆問題，盡清了從前不幸事件的禍根！

清朝爲了統治的方便，不許人民有團結，集會給社干犯禁章，所以邊疆問題發生以後，張穆何秋濤一班人雖有熱心，只可人自爲戰，無法組織團體，分工合作，把一個人担負不起的事情由一個團體來擔負。現在清朝倒了，我們國民獲得了集會的自由，而解決邊疆問題乃是一件大事，必得有了系統的組織，方始可以發揮偉大的力量。我們感到這一層需要，所以守鈺奮生於民國三十年在陪都集合同志發起中國邊疆學會，同時鶴天在榆林，韻剛在成都，彼此不謀而合，都成立了同樣的團體。會名是一致的，宗旨是一致的，準備擔負起的任務是一致的，這真可說是一樁奇巧的事情。然而這是奇巧嗎？乃是時代的需要如此，不容我們不如此，這需要太迫切了，它逼得我們非接受這任務而立刻發動不可。用宗教的話來講，這就是上帝的默示。個人縱有微勞，然而太渺小了。我們爲了發揮更大的效能起見，經三方面往返協商，這三個學會就匯合而成爲一個整體，推研都的會爲總會，榆林的爲陝西分會，成都的爲四川分會，會員陸續登記，現有六百餘人，包涵了邊疆的領袖人物和內地的黨政軍教各界人士，以及對於邊事深感興趣的青年。固然經費不充裕，各種計劃尙不能如願進行，然而大家本着救國建國的熱忱，要從邊疆工作上來負荷起時代的使命，這一個目標是完全沒有兩樣的。

在本會成立宣言中，指明我們的工作共有五項：一是促進民族的團結，二是考察邊疆的情形，三是研究建設的方案，再有兩件是關於出版，第一項是編纂邊疆叢書，第二項是發行邊疆



期刊。幾年來，在期刊方面，總會有『中國邊疆』月刊，陝西分會有『邊疆日刊』（在西安出版）及『邊疆週刊』（在榆林出版），四川分會有『邊疆週刊』。現在這一部叢書的編輯，也是實踐這預定工作的一個表現。本會的會員，有些久在邊疆做實際工作，有些雖未久住邊疆，却也作過萬里的遨遊，他們都有豐富的經驗和閱歷，有些雖未深入邊疆而確是對於這問題研究多年的，也有不少的心得，把這類材料寫成著作，自可供應大時代中人們的渴望。本會在三十二年會編有叢書第一輯十種，交由正中書局陸續出版。現在依照我們的計劃，陸續編成這部叢書，各冊的分量雖有多寡，而都可說占有相當的學術地位。在正中出版的叢書第一輯總序中，對於續編叢書會這樣期許地說過：『我們還打算陸續作第二輯以下的編纂，把關於邊疆的政教、史地、經濟、社會、文藝、各部門的著作，在一定的計劃之下，分配在這部叢書裏。這固然是一個奢望，但只需我們的工作能隨着時間而推進，會內外的專家肯給予以扶助和指導，這原是一個很平常的希望。』現在這一個平常的希望，在我們的工作隨着時間的推進和專家的協助下，已經實現大半了，這使本會同人感覺到很大的榮幸！

本會叢書承邊事專家及會員諸君子惠賜佳著，又承商務印書館予以出版的便利，我們敬在這裏致無盡的謝意。『學處切於人生的日用，文化歸本於建國的基業』，這是 總裁在『中國之命運』裏所指示的，正道出了我們編輯這部叢書的苦心。我們要更已未賜稿的同志都秉着這個宗旨而奮鬥，我們要從邊疆學術文化裏造起廣博的建國基業來。我們決不願使道咸間的先進專

美於前，也必不肯讓帝國主義的御用學者懷着惡意在我們的旁邊越分包辦，我們要挺起脊梁，鼓起勇氣，用了自己的一點一滴的血汗來盡瘁於這方面的工作，爲後來人闢出一條大道。我們知道，學術工作不動則已，只要動了，總是會前進的，後人是一定勝過前人的，我們酷望後起的人們把他們血汗造成萬分光華燦爛的研究和著作，由他們的精神感召而把現在號爲荒塞的邊疆建設得美麗輝煌。但我們處在這時代也不該妄自菲薄，我們要盡力抓住了這時代的公同的奮鬥而完成一個啓蒙運動，不虧負這時代，把我們工作的成就貢獻國人，作他們認識邊疆的必要初步參考資料。中華民國三十五年六月中國邊疆學會趙守鈺顧頡剛馬鶴天黃奮生同序。

## 自序

十幾年來，關於邊疆，寫了大小六七種冊子，有的是邊疆情況的一般介紹，有的是邊疆史地人物的記述。去年執教於軍令部邊務研究所，擔任「邊疆政教之研究」一課程，我以往的寫作及坊間出版的他人著述，都不能適合這個課程的性質和需要，因此邊寫邊教，斷斷續續的到現在完成。以中國邊疆各族政教制度的特殊，至今尚沒有一本系統的敘述，介紹給國人明瞭，這是我把這部講稿公諸社會的動機，謬誤掛漏的地方，希望大家指教！

本書分四章：第一章緒論宗教的起源、性質、功用、政教的關係、及邊疆各族的原始政教，使人對於原始宗教的意義及政教的關係，有基本的瞭解。第二章是中央主管邊政機構的沿革及其現在，使人認識中國歷代統邊的精神及現在中樞的邊政組織。第三章是邊疆政治制度，包括蒙古、西藏、土司、新疆回族各種不同的政治或政教制度，從各種制度的沿革敘到各種制度現在的內容，使人源源本本的清楚邊疆政治制度的全貌。同時在第二章及第三章各節敘完之後，都殿以問題之研究，提出解決的管見。這是我多年來研究邊疆政治問題之結論。如果能引起政府的參考採擇，那更是心血不虛耗了。第四章是邊疆宗教，把蒙藏回三族所信奉的喇嘛教（佛教）及伊斯蘭教（回教）的要義，作一簡要系統的介紹，使人花費片刻時間，就可以知道

佛回二教真義教理的偉大；但在這章結論中，我對兩種宗教所反映在各族政治制度或社會制度有不合乎潮流的地方，我希望加以改進，基於宗教的良好習慣加以發揚。

在抗戰八年，仍作着邊疆文化教育的工作，固然知道在這個工作崗位上，是在保持民族正氣，時人不爲而我們爲之；可是回憶八年的辛酸，有說不出的啼笑皆非，尤在寫這部稿子的近一年來，我的長兄次書，六弟長警，均因生活之艱難，而相繼病沒。我的流亡的慈母蔣太夫人，又於上月病逝。這部稿子可說是在血淚中寫成，因把這部書獻給我慈母的靈前，作她流亡逝世的紀念！

沛縣黃奮生 三十五年四月二十六日序於重慶玄壇廟南園中國邊疆學會

# 邊疆政教之研究

## 第一章 緒論

### 一 宗教的起源

在社會進化史中，由人同獸爭的時代（氣力），進到人同天爭的時代（神權），在這個時代的人民，雖然毒蛇猛獸的威脅已不存在，但對於大自然的災害，不能克服，對於大自然的現象，不能了解，於是受到水火風雷的襲擊，繁複變異的自然現象的震驚，使他們的精神，屈服於自然權威之下。這時惟有乞靈於神，來消除他們的災害和驚恐，於是「自然崇拜」的宗教，由之而起。能為他們祈禱免除自然災害的人，就為他們崇拜的神聖領袖，所謂「神道設教」，由此而生。國父在三民主義中有一段精闢的說明，他說：「遇到天災，人類要免去那種災害，便要與天爭，因為要避風雨，就要做房屋，因為要禦寒冷，就要做衣服，人類到了能夠做房屋

衣服，便進化到很文明，但是天災是不一定的，也不容易防備，有時一場大風，便可把房屋推倒，一場大水，便可把房屋淹沒，一場大火，便可把房屋燒完，一場大雷，便可把房屋打壞，這四種水火風雷的災害，古人實在莫名其妙，而且古人的房屋，都是草木做成的，都不能抵抗水火風雷四種天災，所以古人對於這四種天災，便沒有方法可以防備。說到人類競爭時代，人類還可用氣力去打，到了同天爭的時代，專講打是不可能的，故當時人類感覺非常的困難。後來就有聰明的人，出來替人民謀幸福，像大禹治水，替人民除去水患，有巢氏教民在樹上做居室，替人民謀避風雨的災害。自此以後，文化便逐漸發達，人民也逐漸團結起來。又因為當時地廣人稀，覓食很容易，他們單獨的問題，只有天災，所以要和天爭。但是和天爭不比是和獸爭可以用氣力的，於是發生神權，極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法去避禍求福，他們所做祈禱的工夫，在當時是或有效或無效是不可知，但是既同天爭，無法之中是不得不有神權，擁戴一個很聰明的人做首領，好比現在非洲野蠻的酋長，他的職務便專是祈禱，又像中國的蒙古西藏都奉活佛做皇帝，都是以神為治。所以古人說：「國之大事，在祀與戎」，說國家的大事，第一是祈禱，第二是打仗。

中國古代的宗教，除「自然崇拜」之外，尚有「祖先崇拜」。因為在古代父權政治之下，靠着祖先崇拜為維持家族之中心，「光大門閭」與「繼繩祖武」，是崇拜祖先的宗教之基礎。古代部落的酋長，是拿宗教與血統來統治其部落的人民，宗教上的信條，就是法律，部落的首領，

就是以神力來實行這種教條的人，不過祖先崇拜，僅通行於同一血統的部落，而自然崇拜，可以通行於不同血統的人民。因此中國古代的政治，是敬天的觀念與家族的觀念，互相結合，族長就是一族的宗教的主祀，同時又爲一族的政治首長，以形成政教合一的部落。

## 二 宗教的性質內容與民族性

宗教 (Religion) 是超人間的理想和信仰，在人類的精神文明中間具有極大的權威，原始的社會的人民與天鬥爭，感覺自己的無力無智無價值，因此對於所信仰的神，認爲是有力全智全能的，希望在神的援助下，得到生命幸福和光明，這是宗教的本義。但是民族的宗教意識，又由其民族的文化智能程度或由其生活地方的狀態而不同，譬如馬來人的神話，和蛇鱷大龜珊瑚真珠等的熱帶生物有關係。西藏人的神話，和猴子有關係。蒙古人的神話，和狼有關係。荒寒的哀斯基摩族的人，希望得到氣候溫暖食物豐富的天國。炎熱的印度人，敬禮恆河爲惟一的靈河。民族的宗教意識，既受民族文化及自然環境的影響，因此宗教的性質和內容，完全受自然環境所孕育民族文化所反映的民族性的支配，如印度民族和平而幽遠，他們的宗教思想的表現，如婆羅門教及佛教皆充滿着這種精神。遊牧的亞拉伯民族，武健剛強，故回教也表現這種精神。佛教起源於印度，承亞利安民族玄想的精神，偏於思辯，但一進中國，受了中國民族性崇尚實踐的精神，其內容亦逐漸實際化，禪宗與淨土宗特別發達，印度思想的俱舍成實三論唯

識各宗，皆不能盛行於中土。佛教再由中國傳入西藏，又變為相近巫術的喇嘛教，這又是受了西藏民族性的影響。回教起源於阿拉伯，其宗教簡單直捷，與原始猶太教相類，其後回教大帝國成立，原始回教受了波斯民族思想的影響，一變而為高深複雜和平博大，及至土耳其掌握回教帝國的主權，再變而為狹隘好勇鬥狠的宗教，這全是隨民族性為轉移。基督教初起之時狹隘篤實，不脫希伯來民族的本色，自傳入羅馬帝國之後，受羅馬民族性的影響，始由民族的宗教變為世界的宗教。由此可知同一宗教分佈於各種不同的民族間，受了各個民族性的影響，這個宗教的本質和內容，就會發生差異和變化。

### 三 宗教的功用

從原始的家庭社會階段步入部族社會之時，各部族間之競爭，非常劇烈，一個部族要能不為其他部族消滅，這個部族的社會意識必須強固，強固社會意識的，端賴宗教。宗教是組織社會的核心，它在精神上可統一社會內各份子的思想感情和信念，某一部族的宗教程度較高，則其部族的團結必較鞏固，可以戰勝宗教程度低下的部族，在平時部族間的宗教的教理教儀，可互相交換模倣，逐漸發生混合的作用，在戰時戰敗部族的宗教就為戰勝者的宗教所征服，而漸歸蕪滅，由於宗教的混合，就促成了部族的混合，這是原始部族所崇拜的低級宗教的演變，其宗教的理論既極簡單，而組織儀式又極相陋，正是原始部族未進化的表現。及至由部族社會進



化到民族社會之後，許多的小宗教已告漸滅，惟保有成熟的幾個大宗教，其本身理論和組織都已完備，就不易爲他種宗教所征服，所以這些宗教仍佔有很重要的地位，可以幫助民族的團結，促進社會的鞏固，國父稱宗教爲民族構成要素之一，可見宗教在民族社會之重要。不過人類自步入國族社會之後，隨着科學的進步，文化的發展，宗教的制度逐漸消沉，歷史觀念和崇拜英雄偉人的思想，代替了宗教幫助民族意識的構成和鞏固，此時宗教在人類思想上，已不能保持獨佔的權威。然而民族的文化，仍然是宗教的另一種形式的表現，社會統一的意識，是從宗教的母體中生長起來，故宗教的形式雖漸衰微，甚至已不存在，而宗教的本質，仍然不滅，宗教所代表的真精神，却更發揚光大。

#### 四 政教的關係

原始時代的人民，敬天的觀念，非常濃厚，聰明的人君，便以神道教民，所謂「天子」，就是表示他受命於天代表天意的一位非凡人，天既然有了代表，人民便把敬天的觀念轉變到「敬主」，這時所謂天子，便憑着神權的作用來施行政治，他對於人民的政治措施，都是以天意爲藉口，所以古書上有「天秩」「天敘」「天命」「天休」「天討」「天罰」「天戒」「天監」「天視」「天聽」「天威」「天聰明」「天眷佑」，而人君可以「恭行天罰」「克享天心」「克配上帝」，因此宗教成了政治的動力，政治的領袖就是宗教的教主，政教的關係是密切而

不能分離，所以當時政治組織的職務分配，就側重事神之官，如「史」「祝」「宗」「巫」「覡」等官職，史為「主次位序」，祝掌祈福祥，宗掌祭祀之禮，巫覡為「主接神」，梁啓超氏名這個時代的政治為「巫覡」政治，可以說明最初政教一體的關係。

從神權時代進入君權時代，即人同八爭國同國爭的時代，還是神權君權並用，不過到了這個時代，人類「便覺得單靠宗教的信仰力不能維持人類社會，不能夠和人競爭，必要政治修明，武力強盛，才可以和別人競爭」，因此「神權漸衰，君權漸盛」，由政教一體，逐漸形成了政教的分立。如「從前羅馬皇帝也是一個教主，羅馬亡了之後，皇帝被人推翻，政權也被奪去了，但是教權仍然保存，各國人民仍然奉為教主」，就是一例。不過政教雖是分立，社會的文明發展到如今日的景象，世界各國的人民，對於宗教，大多享受信仰自由的權利，羅斯福宣佈的四大自由，信仰自由就是其中之一種，法西斯蒂的希特勒怪物，當發動歐洲戰爭時，仍祈禱「上帝保佑」，好殺成性的日本人民，到了被美國打得落花流水時，首相到神社祈禱空軍人員組織什麼「神風隊」，這幾個國家科學都是極其發達，然而對於宗教信仰的觀念，仍表示出濃厚的色彩，一方面說明了宗教在政治上的功用，一方面說明了雖是文明國家社會，人民精神上的信仰，仍是極其需要的。

## 五 邊疆宗族的原始宗教

崇拜自然和崇拜祖先，是原始社會人類的共同觀念，中國的邊疆，即現在滿蒙回藏等各少數民族散佈的區域，如東北、蒙古、新疆、西藏一帶，或是高峯入雲，白雪終年，深谷急湍，喧囂驚人；或是巨風暴雨，飛砂走石，迅雷閃電，觸目驚心；或是烈日當空，炎威炙人，嚴寒侵襲，冷不可支；智識未啓的人民，視此變幻莫測的大自然現象，驚恐畏懼之情，自然而生，崇拜自然的心理，較同時中原區域的古代人民，尤有過之。所以蒙古西藏新疆各宗族雖已改奉正教——佛教回教，已有數百年乃至千年左右之歷史，而現在各族人民間尚可見其原始時代崇拜自然遺傳之觀念。如滿族之祭天、跳神，蒙族之拜天、拜火、拜龜、拜山川，回族之拜月、拜井、拜古樹、拜奇石，藏族之拜天、拜海、拜井等種種表現。此種崇拜自然或祖先的宗教觀念，在載籍中也可看到一二。

滿族：「至於祭天之禮，滿洲人等於所至之地，皆可舉行，但尋潔淨之木以爲神杆，或置祭斗，或縛草把，購豬灑米以祭」（八旗通志卷八九）。「滿人有病必跳神，亦有無病而跳神者，富貴或月一跳，或季一跳，至歲終則無有弗跳者，未跳之先，樹丈餘細木於牆院南隅，置斗其上，謂之曰竿，祭時著肉斗中，必鴉來啄食之，謂爲神享，跳神者或用女巫，或以冢婦，以鈴繫臂後，搖之作聲，而手繫鼓，鼓以單牛皮冒鐵圈，有環數枚在柄，且擊且搖，其聲索索然，而口致頌禱之詞，詞不可辨，禱畢跳躍旋轉，有老虎回回諸名色」（柳邊紀略）。

「薩瑪教爲東夷一種宗教，在昔滿洲人亦迷信之，此教今日蓋在松黑烏三江下游，南及朝鮮咸

鐘諸道皆染此習。凡人患病輒延男巫，亦有女醜至家，左執鼓，以鐵絲貫錢數十，橫繫鼓之兩耳，脅肩蹈足而行，援桴鼓之，使錢不相併，取其鏗縱有聲，腰圍裙曳地，又以長帶擊銅鈴鐵鑼裙後，先喃喃作咒，旋作狐鼠諸精魅言，能作幻人術，以利刃刺病人患處，甚至截作兩段，刃出如故，吉林臨江等處，亦有此陋俗（見吉林地志內之鴨林舊聞錄）。

蒙回：「成宗大德六年三月，合祭昊天上帝皇地祇五方帝於南郊，遣左丞相哈剌孫行事，先是國俗代有拜天之禮，衣服器用，皆從其初，憲宗二年秋，始以袞冕拜天於日月山」（見元史紀事本末郊議）。「世祖至元十七年十二月甲午，始遷太祖以下神祖於太廟，國俗祖宗祭享之禮，割牲奠馬馮，以蒙古巫祝致詞」（見元史紀事本末廟祀之制）。

「歲正月，諸長小會單于庭祠，五月大會龍城，祭其先天地鬼神，秋馬肥大會林課校人畜計，……而單于朝出營拜日之始生，夕拜月」（史記卷一百一十）。

又「可汗恆處於都斤山，牙帳東開，蓋敬日之所出也，每歲率諸貴人祭其先窟，又以五月中旬集他人水拜祭天神於都斤西五百里，有高山迤出，上無草樹，謂爲「勃登凝梨」，夏言地神也。……敬鬼神信巫」（北史卷九九）。

藏：「其俗重鬼右巫，事獮羆爲大神，喜浮屠法，習呪咀」（新唐書卷二一六上）。

「事天神，每日則出戶祀神而後食，其跪一拜而止（南史卷七九——滑國（卽獻囉））。

「養犛牛羊豬以供食，不知稼穡，……無文字，但候草木以紀歲時，三年一聚會，殺牛羊

以祭天」(北史卷九六——黨項羌)。

苗裔：每十三年畜牡牛祭天地祖先，名曰喫牯臙」(貴州通志)。

「病不服藥，惟禱於神，宰牲醮鷄，往往破家，終不悔悟」(貴州通志)。

夷：「羅羅之宗教，純粹爲巫教，信仰鬼神，神中之最有力量者爲山神，等於漢人之土地神，天、雷、日、月均有神，水、雷、風、雨則無之，有病固請山神趕鬼，求雨則獻祭山神，而向天空狂吼狂跳以驅鬼，謂山鬼作祟也」(見雷馬屏峨紀略)。

## 六 邊疆宗族的古代政治

滿蒙回藏等各邊疆宗族，原爲狩獵和遊牧的部落社會，故其在隋唐以前的古代的政治組織，亦爲狩獵或遊牧式的部落政治組織，大抵部落建立在血統關係之上，氏族的族長，卽爲部落的酋長，能勇善戰的部落酋長，征服統轄了許多小部落，而爲這些許多小部落的大酋長或者君長，大酋長的成立條件，繫於他的戰鬥力上，他本身部落的戰鬥力，一定強於他所統轄的許多小部落，他的部落的戰鬥力，如果能保持下去，他的君長的地位可傳之於他的子孫，他的部落的戰鬥力如果衰弱下去，那就爲另一個戰鬥力強盛的部落取而代之，他的領導統制地位亦因之轉移。我們試將上述的邊疆宗族的古代政治組織，各略舉一二，以見一斑：

滿——烏桓的社會政治：「俗善騎射，弋獵禽獸爲事，隨水草放牧，居無常處，以穹廡爲

舍，東開向日，食肉飲酪，以毛毳爲衣。貴少而賤老，其性悍塞，怒則殺父兄而終不害其母，以母有族類，父兄無相仇報故也。有勇健能理決鬥訟者，推爲大人，無世業相繼。邑落各有小帥數百千落，自爲一部。大人有所召呼，則刻木爲信，雖無文字，而部衆不敢違犯。氏姓無常，以大人健者名字爲姓，大人以下各自畜牧營產，不相徭役」（後漢書卷一百二十）。「漢末遼西遼寧錦縣新民烏桓大人丘力居，衆五千餘落，上谷（河北保定河間順天南宣化府境）烏桓大人難樓，衆九千餘落，各稱王，而遼東（遼寧瀋陽東）屬國烏桓大人蘇僕延，衆千餘落，自稱峭王，右北平（河北盧縣至薊縣熱河西南）烏桓大人烏延，衆八百餘落，自稱汗魯王，皆有計策勇健。中山太守張純叛，入邱力居衆中，自號彌天安定主，爲三郡烏桓元帥，寇略青徐幽冀四州，殺略吏民」（三國魏志卷三〇烏桓傳）。

鮮卑的社會政治：「桓帝時鮮卑檀石槐者，其父投鹿侯初從匈奴軍三年，其妻在家生子，投鹿侯歸怪欲殺之，妻言『嘗畫行，聞雷震，仰天視，而雹入其口，因吞之，遂妊身十月而產此子，必有奇異，且宜長視』。投鹿侯不聽，遂棄之，妻私語家令收養焉，名檀石槐。年十四五勇健有智略，異部大人抄取其外家牛羊，檀石槐單騎追擊之，所向無前，悉還得所亡者，由是部落畏服，乃施法禁平曲直，無敢犯者，遂推以爲大人。檀石槐乃立庭於彈汗山讞仇水上，去高柳北三百餘里，兵馬甚盛，東西部大人皆歸焉。因南抄綠邊，北拒丁零，東卻夫餘，西擊烏孫，盡據匈奴故地，東西萬四千餘里，網羅山川水澤鹽池，……乃自分其地爲三部，從右北平東至遼

東接夫餘濊貊二十餘邑爲東部，從右北平以西上谷十餘邑爲中部，從上谷以西至敦煌烏孫二十餘邑爲西部，各置大人主領之，皆屬檀石槐。……光和中檀石槐死，時年四十五，子和連代立，和連才力不及乃父，亦數爲寇抄，性貪淫，斷法不平，衆叛者半，後出攻北地，廉人善弩射者，射中和連即死，其子騫曼年少，兄子魁頭立，後騫曼長大，與魁頭爭國，衆遂離散（後漢書一百二十）。

蒙——「單于姓鞬鞞氏，其國稱之曰撐犁孤塗單于，匈奴謂天爲撐犁，謂子爲孤塗，單于者廣大之貌也，言其象天單于然也。置左右賢王，左右谷蠡，左右大將，左右大都尉，左右大當戶，左右骨都侯。匈奴謂賢曰屠耆，故常以太子爲左屠耆王。自左右賢王以下至當戶，大者萬餘騎，小者數千，凡二十四長，立號曰萬騎。其大臣皆世官，呼衍氏、蘭氏，其後有須卜氏，此三姓其貴種也。諸左王將居東方，直上谷（河北）以東，接濊餘朝鮮。右王將居西方，直上郡（綏遠五原）以西接月氏氐羌。而單于之庭直代（大同以北）雲中歸綏，各有分地，逐水草移徙，而左右賢王，左右谷蠡，最爲大國，左右骨都侯輔政，諸二十四長，亦各自置千長百長什長，裨小王相封都尉當戶且渠之屬」（漢書卷九四上匈奴傳）。

回——「其俗被髮左衽，穹廬氍帳，逐水草遷徙，以畜牧射獵爲事，食肉飲酪，身衣裘褐，賤老貴壯，猶古之匈奴。其主初立，近侍重臣等興之以氈，隨日轉九回，每回臣下皆拜，拜訖乃挾令乘馬，以帛絞其頸，使纒不至絕，然後釋而急問之曰：「你能作幾年可汗？」其主

既神清智亂，不能詳定多少，臣下等隨其所言，以驗修短之數。大官有葉護，次特勒，次侯利發，次吹毛發，及餘小官，凡二十八等，皆世爲之」（北史卷九九）。「有時健侯斤者，衆始推爲君長，子曰菩薩，材勇有謀，嗜射獵，戰必身先，所向輒摧破，故下皆畏附，爲時健所逐，時健死，部人賢菩薩立之，菩薩死，其酋胡祿侯利發吐迷度與諸部攻薛延陀殘之，並有其地，……乃拜吐迷度爲懷化大將軍瀚海都督，然私自號可汗，署官吏壹似突厥，有外宰相六，內宰相三，又有都督將軍司馬之號」（新唐書二一七上）。

藏——「其俗謂疆雄曰贊，丈夫曰普，故號君長曰贊普。贊普妻曰未蒙。其官有大相曰論蓋，副相曰論蓋扈莽，各一人，亦號大論小論。都護一人曰悉編擊逋，又有內大相曰曩論擊逋，亦曰論莽熱，副相曰曩論覓零逋，小相曰曩論充，各一人。又有整事大相曰噲寒波擊逋，副整事噲寒覓零逋，小整事曰噲寒波充，皆任國事，總號曰尙論擊逋突瞿」（新唐書卷二一六上）。



## 第二章 中央主管邊政的機構

### 一 中央主管邊政機構的沿革

中國歷史上各朝代，對於邊疆宗族，一貫的施行「懷諸侯柔遠人」的德化政策，故歷代的設官置職，其性質無非是掌管邊民朝見的禮儀，送往迎來，款待照應，有時對於邊民的興亂禍福，亦寄與其慶賀哀弔和協助的情誼，至於邊民的地方政治，多不加過問，到了清代，主管邊政的機構組織完密，對於邊疆地方的政治，加以統治管理，把以往各代的消極的懷柔，一變而為積極的政權的行使，這是主管邊政機構性質的一大轉變。茲將歷代主管邊政的官職或機構，加以敘述。

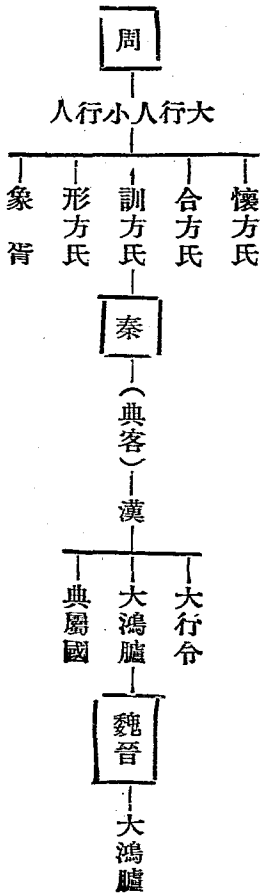
周朝是封建的組織，其六服內的諸侯和九洲之外的蕃國的朝貢的禮儀和款待，由大小行人掌管。六服諸侯和蕃國，各以其方里的遠近，規定朝貢的年數，如「邦畿方千里，其外方五百里，謂之侯服，歲一見，其貢祀物。又其外方五百里，謂之甸服，二歲一見，其貢殯物。又其外方五百里，謂之男服，三歲一見，其貢器物。又其外方五百里，謂之采服，四年一見，其貢服物。又其外方五百里，謂之采服，五歲一見，其貢材物。又其外方五百里，謂之要服，六歲一

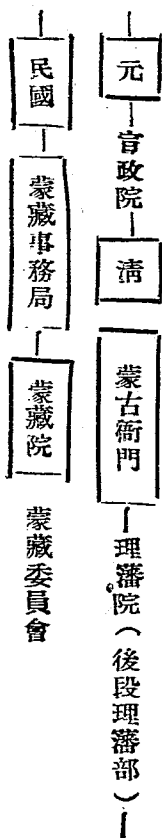
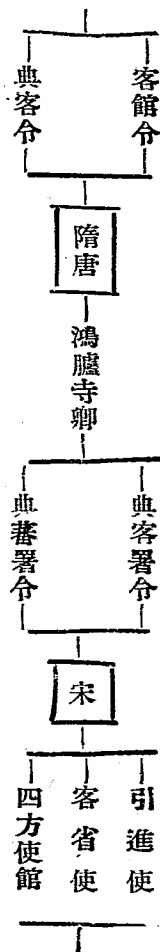
見，其貢貨物。九州之外，謂之蕃國，世一見，各以其所貴寶爲摯」（見周禮秋官）。大行人中大夫二人，是掌諸侯及其孤卿的禮儀的，如謂「大行人掌大賓之禮及大客之儀，以親諸侯」（見同上）。小行人下大夫四人，是掌一般賓客之禮，或是四方的來使，如謂「小行人掌邦國賓客之禮籍，以待四方之使者」（見同上）。總之，大行人是主管邊事的長官，小行人是助理邊事的次官。那時中央懷柔諸侯遠人的辦法是：「春朝諸侯而圖天下之事，秋覲以比邦國之功，夏宗以陳天下之謨，冬遇以協諸侯之慮，時會以發四方之禁，殷同以施天下之政，時聘以結諸侯之好，殷頌以除邦國之慝，閒問以諭諸侯之志，歸賑以交諸侯之福，賀慶以贊諸侯之喜，致餼以補諸侯之裁，以九儀辨諸侯之命，等諸侯之爵，以同邦國之禮（見同上）。及「歲徧存，三歲徧頌，五歲徧省，七歲屬象箝諭，言語協辭命，九歲屬贊史諭書名聽聲音……」。又「若國札喪則令賻補之，若國凶荒則令調委之，若國師役則令犒餼之，若國有福事則令慶賀之，若國有禍裁則令哀弔之」。大小行人之下有「懷方氏」，掌邊民的迎送招待，所謂「掌來遠方之民致方貢致遠物而送逆之，達之以節，治其委積館舍飯食」；有「合方氏」，掌邊民的交通經濟，所謂「掌達天下之道路，通其財利，同其數器，一其度量，除其怨惡，同其好善」；有「訓方氏」，掌邊民的教化，所謂「掌道四方之政事與其上下之志，誦四方之傳道，正說則布而訓四方，以觀新物」；有「形方氏」，掌各小國的地域封疆，所謂「掌制邦國之地域而正其封疆，無有華離之地」（以上均見周禮夏官）。此外還有「象胥」一職，就是翻譯官，所謂「

掌蠻夷閩貊戎狄之國使，掌傳王之言而諭說焉，以和親之，若以時入賓，則協其禮與其辭言傳之」（見周禮秋官）。

秦廢封建而設郡縣，設置「典客」一職，掌管邊事，所謂「秦置典客，掌諸侯及歸義蠻夷」（見冊府元龜）。漢初承秦制，仍設典客，掌管邊事，景帝十六年更名大行令，武帝太初元年更名大鴻臚，屬官有譯官令。又有「典屬國」一職，以統轄邊郡屬國都尉等官，屬官有九譯令。魏晉仍因襲漢制，以大鴻臚掌管邊事，屬有客館令及典客令。隋唐改稱鴻臚寺卿，屬有典客署令及典蕃署令。隋書百官志有：「高祖受命置鴻臚寺，統典客署，置令二人，又有掌客十人，煬帝改典客署爲典蕃署，置四方館於建國門外，以待四方使者，後罷之，有事則置，名隸鴻臚寺，量事繁簡，臨時損益。東方曰東夷使者，南方曰南蠻使者，西方曰西戎使者，北方曰北狄使者各一人，掌其方國及互市事」。又唐六典有：「典客令掌東夷西戎南蠻北狄歸化在蕃者之名數，丞爲之貳，凡朝貢宴享送迎預焉，皆辨其等位而供其職事，凡舍渠首領朝見者，則館而以禮供之，若疾病，所司遣醫人給以湯藥，若身亡，使主副及第三等已上官奏聞其喪事所須，所司量給，欲遠蕃者則給輿徒至境，諸蕃使主副五品以上給帳氈席，六品以下給幕及食料」。宋設客省，使引進，使四方館使。遼金因仍未制。元代設置宣政院，院使從一品，同知副使正二品，「掌釋教僧徒及吐蕃之境而隸治之，其用人則自爲選，其爲選則軍民通攝僧俗並用，至元初立總制院而領以國師，二十五年因唐制吐蕃來朝見於宣政殿之前，更名宣政院」。

「院」(元史百官志)。有僉院，同僉院，院判，參議，經歷，都事，照磨，管勾，及西邊宜慰，安撫，元帥之屬。明代設太常寺提督四夷館少卿，及提督會同館主事，掌管譯書之事。到了清初設蒙古衙門，後改爲理藩院，掌管蒙古西藏及回疆的封授、朝覲、貢獻、爵祿、黜陟、軍旗、徵發、會盟、燕饗、賚予之政，清末改院爲部，始與吏戶禮兵刑工六部同列。國民成立，設蒙藏事務局，因國家對於邊疆不以藩屬待遇，一律平等，故避用理藩字樣。民國三年，擴充爲蒙藏院，隸屬於國務院，掌理蒙藏事務。至民國十六年北伐成功，國民政府奠都南京，乃設置蒙藏委員會，隸屬於行政院，掌理蒙藏行政及應與應改革事項。茲將歷代主管邊事的機構，表列如次：





## 二 清代理藩院的組織及其職掌

清代初年設蒙古衙門，置有承政參政等官，到了崇德（太宗年號）三年六月改蒙古衙門爲理藩院，定置承政一員，左右參政各一員。順治元年改承政爲尙書，左右參政爲侍郎。十五年以禮部尙書銜掌理藩院事，以禮部侍郎銜協理理藩院事。十八年仍爲理藩院尙書侍郎。雍正元年以來，以王公大學士兼理院事，皆由特簡。這是理藩院設置的沿革。

理藩院設尙書一人，是理藩院的首長，設左侍郎右侍郎各一人，是理藩院的次長，都是滿洲人充任，並設有額外侍郎一人，特簡蒙古貝勒貝子之有賢能者充任之。理藩院掌管蒙回藏諸

部之行政、軍事、司法、封授、朝覲、貢獻、爵祿等各端，所謂「掌外藩之政令，制其爵祿，定其朝會，正其刑罰，尚書侍郎率其屬以定議，大事上之，小事則行，以布國之德威」。所屬有旗籍、王會、典屬、柔遠、徠遠、理刑等六司，及滿漢檔房，司務廳，當月處，蒙古房，內外館，銀庫等各部門。先是順治十八年，理藩院設有四清吏司，一曰錄勳清吏司，二曰賓客清吏司，三曰柔遠清吏司，四曰理刑清吏司，設置滿洲蒙古郎中十一人，員外郎二十七人，滿洲及漢人主事各四人，其後間有增損。康熙三十八年省去漢人主事員額，後又將柔遠司劃分為前後二司。乾隆二十二年，改錄勳司為典屬司，賓客司為王會司，柔遠後司為旗籍司，柔遠前司仍為柔遠司。二十六年併旗籍柔遠為一司，並增設徠遠司。二十七年旗籍藩遠仍分為二司。二十九年復改典屬司為旗籍司，把舊有的旗籍司改為典屬司。這是理藩院各司設置改變的經過。

旗籍清吏司，設郎中三人（滿洲一人蒙古二人），員外郎四人（滿洲蒙古各二人），主事一人（滿洲），為「掌考內札薩克之疆理，敘其封爵，與其譜系，凡官屬部衆會盟軍旅郵傳之事皆掌之，掌游牧之內屬者」。換言之，就是掌管內蒙古（包括歸化土默特黑龍江打牲索倫達呼爾鄂倫春等）的政治、軍事、經濟、交通等各事。

王會清吏司，設郎中三人（滿洲一人蒙古二人），員外郎五人（滿洲二人蒙古三人），主事二人（蒙古），為「掌頒祿於內札薩克，而治其朝貢燕饗賚予之事」，換言之，就是掌管內蒙古的王公等的年俸，朝貢的制度禮儀，及招待賞賚旅費等各事。

典屬清吏司，設郎中二人（滿洲蒙古各一人），員外郎八人（滿洲二人蒙古六人），主事二人（滿洲蒙古各一人），爲「掌覈外札薩克部旗之事，治其郵驛，互市則顧其禁令，凡內外之喇嘛皆掌之，掌游牧之內屬者」，詳言之，就是掌管外蒙古的政治軍事交通貿易，內外蒙古的宗教，西藏的宗教政治軍事司法經濟朝貢賞賚等事，并管理察哈爾，巴爾呼，額魯特，札哈沁，明阿特，烏梁海，達木，哈薩克，錫伯等各部落。

柔遠清吏司，設郎中一人（滿洲），員外郎七人（滿洲二人蒙古五人），主事一人（蒙古），爲「掌外札薩克喇嘛祿慶朝貢之事」，詳言之，就是掌管外蒙古王公等的年俸，年班朝貢，及內外蒙古的喇嘛，和甘肅的番僧年班朝貢口糧等事。

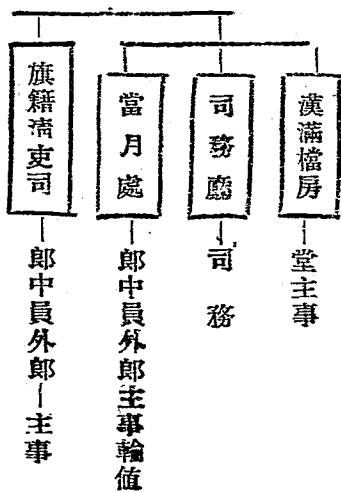
徠遠清吏司，設郎中一人（蒙古），員外郎五人（滿洲二人蒙古三人），主事一人（蒙古），爲「掌回部札薩克之政令，凡回番之年班皆掌之，掌外裔之朝貢」，詳言之，就是掌新疆回部的政令，及新疆回部四川土司及與新疆毗連的藩屬（如布魯特、敖罕、巴達克山、愛烏罕等）的年班朝貢等事。

理刑清吏司，設郎中二人（蒙古），員外郎六人（滿洲二人蒙古四人），主事一人，「爲掌外藩各部刑罰之事」，換言之，就是掌內外蒙古及番回的司法。

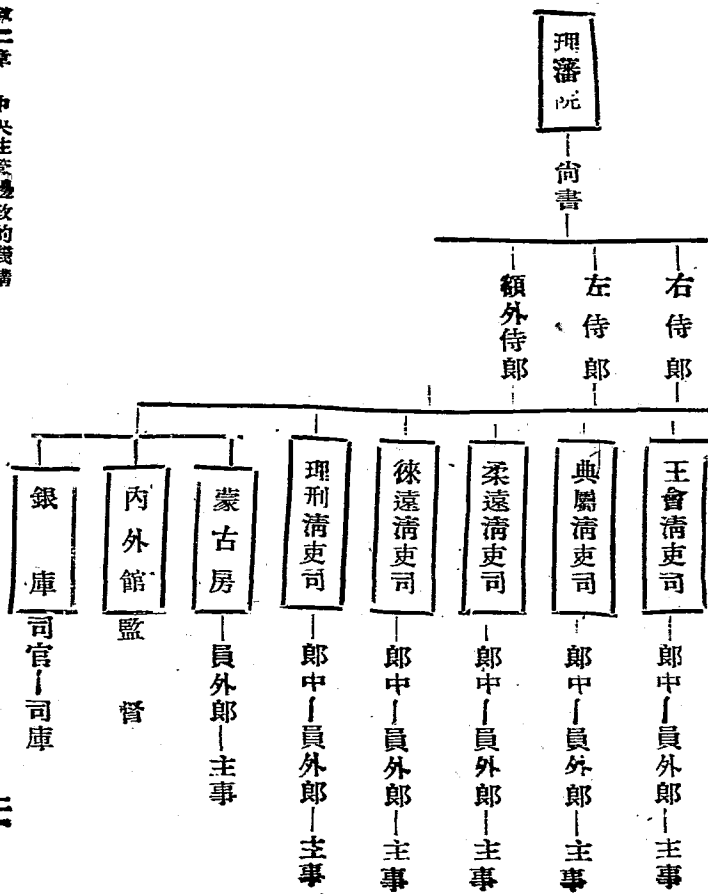
此外還有「滿檔房」，設堂主事四人（滿洲一人蒙古三人），掌理審院的奏摺及官吏的陞遷差遣等事。「漢檔房」設堂主事二人（滿洲一人漢軍一人），掌管繕寫漢滿兩文之翻譯及

檔案保管等事。「司務廳」設司務二人（滿洲蒙古各一人），掌管吏役庶務及收京外之文書。「當月處」，由郎中員外郎主事輪值，掌管堂司印信及收在京各衙門之文書。其次有「蒙古房」，設員外郎主事各一人（均蒙古），掌管蒙文繙譯（如托忒字回字唐古特字則由各館各學繙譯）。「內外館」各設監督一人，掌監察內外館（內外蒙古年班所住）之事。「銀庫」設司官二人（由郎中員外郎主事酌委），司庫一人（滿洲），庫使二人（滿洲），掌管庫藏出納。至於各司房廳均設有筆帖式，多寡不等，總計滿洲有三十二人，蒙古五十五人，漢軍六人。茲將理藩院的組織及其職掌分別表列如次：

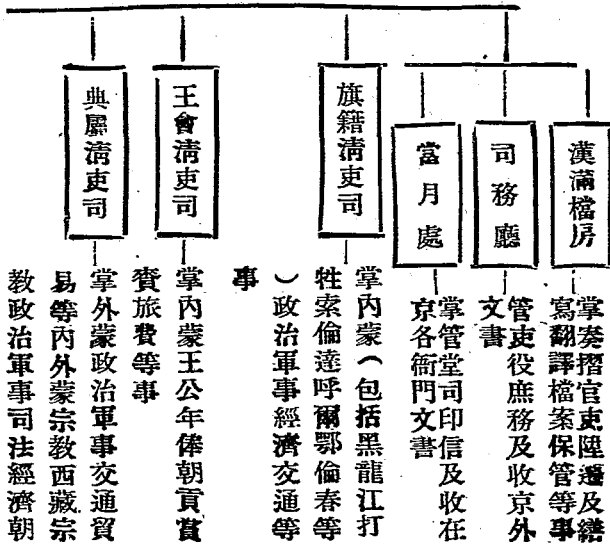
理藩院組織系統表

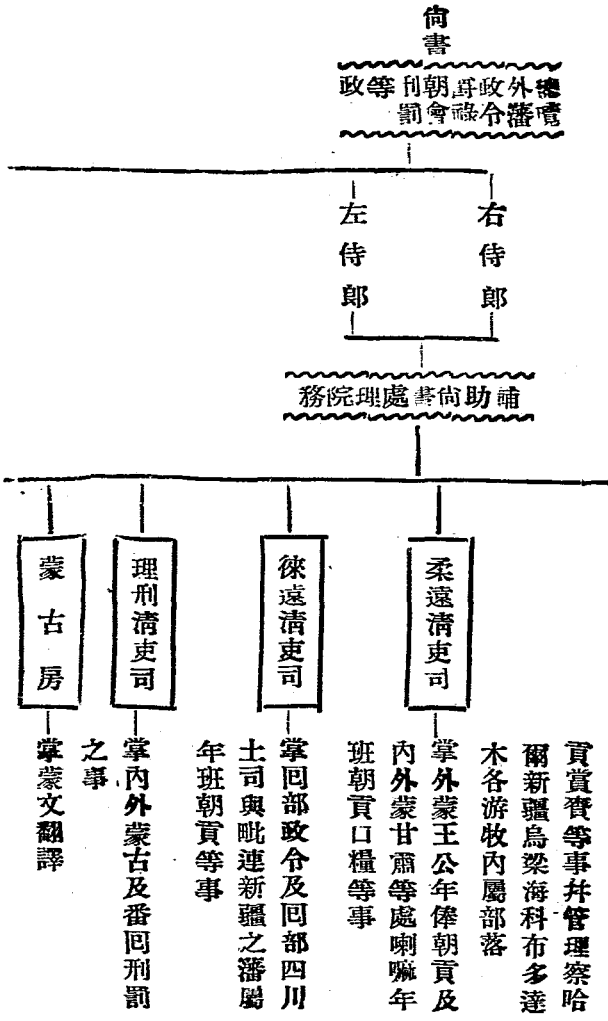


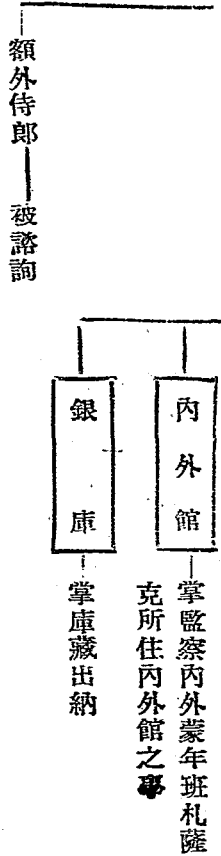




理藩院各部門職掌表







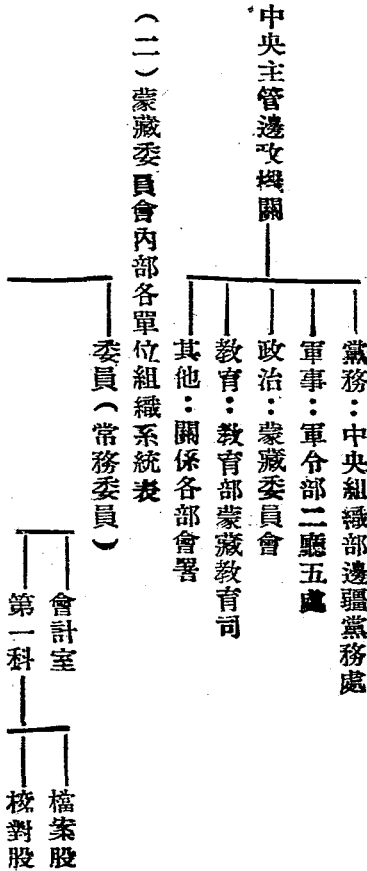
理藩院於光緒三十二年改為理藩部，與六部同，但雖改院為部，而內部組織依舊，無可增述。

### 三 中央主管邊政的機關

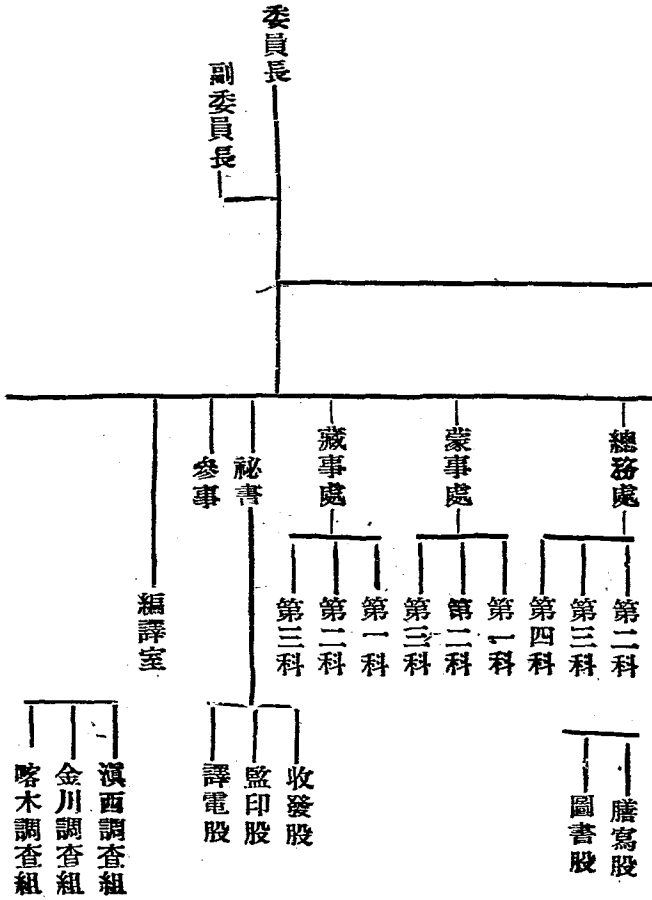
民國十六年北伐告成，國民政府奠都南京，乃本國民黨重視邊疆扶植邊胞之政策，設置蒙藏委員會，直隸行政院，掌管蒙藏行政及興革事宜。置委員長一人，執行會議之決議，并綜理會務，監督所屬職員及各機關，副委員長一人，委員二十一至二十五人，就中指定六人為常務委員，每星期開會一次，副委員長及常務委員補助委員長處理會務。內設總務、蒙事、藏事三處，每處設處長一人，分掌總務、蒙古、西藏事務。設參事二人至四人，撰擬審核法案命令。秘書二人至四人，分掌會議記錄及長官交辦事項。設科長九人至十二人，科員五十人至七十人，助理員二十人至四十人，承長官之命，辦理事務。設調查主任一人，調查員五人至十一人，編譯主任一人，編譯員十人至十五人，分掌調查編譯事項。其附屬機關，有蒙藏政治訓練班，殺虎

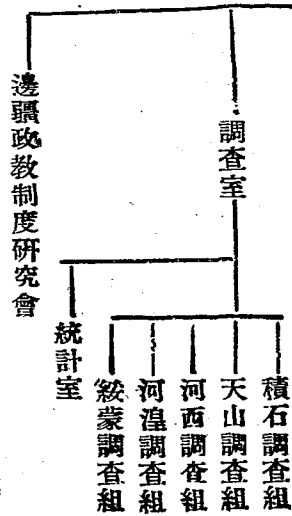
口收場等。其監督指導機關，有駐藏辦事處，察哈爾蒙旗特派員公署，及蒙藏各政教領袖駐京辦事處等。這是現在中央主管邊疆政治行政機構的概況。至於其他性質之中央邊政機關，關於教育者，有教育部蒙藏教育司。關於軍事者，有軍事委員會軍令部第二廳第五處。關於黨務者，有中央組織部邊疆黨務處。以上各司處各設有數科辦事。至關於邊疆之交通、經濟、農林、畜牧、衛生等事，概歸其有關之各部署辦理。此為現在中央分管邊疆各種性質之機構的概況。茲為明瞭起見，分別列表如次：

(一) 中央主管邊政各機關表



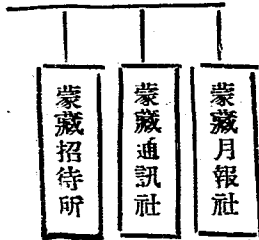
(二) 蒙藏委員會內部各單位組織系統表



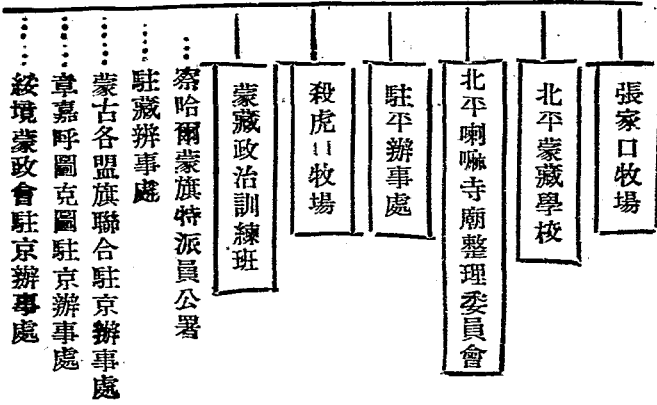


附註：表內編譯室調查室係爲辦事便利而設，調查室下各組，乃根據蒙藏委員會組織法並經專案奉准設置，邊疆政教制度研究會，係專案呈准設立。

(三) 蒙藏委員會附屬機關組織系統表



蒙藏委員會





……蒙旗宣慰使公署

……西藏駐京辦事處

……西藏駐平辦事處

……西藏駐康辦事處

……西藏班禪駐京辦事處

……西藏班禪駐平辦事處

附註：（一）實線以下之機關係蒙藏委員會直屬機關虛線以下之機關係受蒙藏委員會監督  
指導之機關

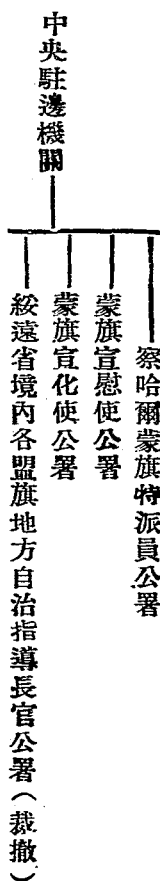
（二）有 [ ] 者係因戰事發生停頓之機關  
四 中央駐邊大員

中央爲了處理邊事靈便，適應機宜，往往在邊疆重要地方，駐劄大員。遠在漢代，蒙古設有護匈奴副校尉，使匈奴中郎將，青海設有護羌校尉，新疆設有西域都護，都護副校尉，護西域副校尉，屯田校尉，戊己校尉，宜禾都尉，伊吾司馬，將兵長使，西域長使等。在唐代，蒙古設有單于都護府副大都護，單于都護府副都護，安北都護府大都護，雲中都護府副都護，新疆

設有安西大都護，鎮西節度使，副大都護，北庭節度使，伊西節度使。在元代蒙古設有和林宣慰司都元帥府，和林行尚書省，青海設有朵甘思都元帥府，西藏設有烏斯藏都元帥府，新疆設有巴實伯里行尚書省，巴實伯里等處宣慰使都元帥，副元帥。在清代，外蒙古設有定邊左副將軍，烏里雅蘇台參贊大臣，科布多參贊大臣，所謂「掌喀爾喀四部之軍政，凡四部會盟，參贊大臣，間歲分往會覲，稽其邊防軍實之事，統聽左副將軍裁決，具疏以聞。庫倫辦事大臣，掌鄂羅斯之往來，明其禁令，司員掌庫倫貿易諸務，稽查奸宄，平其爭訟。」此外阿爾泰烏梁海，設有散秩大臣，副都統。內蒙設有綏遠城將軍，歸化城副都統，察哈爾都統，副都統，熱河都統，呼倫貝爾副都統，黑龍江將軍。青海設有西寧辦事大臣。西藏設有西藏辦事大臣，幫辦大臣。（宣統二年改設左右參贊，左參贊隨辦事大臣駐前藏，右參贊駐後藏）。新疆設有伊犁將軍，參贊大臣，辦事大臣，協辦大臣，領隊大臣等。這些將軍大臣都統等，雖是受命朝廷，直隸皇上，但遇有章奏，例須備有副本，咨達理藩院，而理藩院亦在各大臣處，派駐監印員，名備諮詢驅使，隱有監察檢舉之權，且以收密切聯繫事權統一之效。

民國成立後，外蒙四年設有庫倫大員，八年改爲西北籌邊使，九年又改爲庫烏科唐鎮撫使，不久外蒙僭稱獨立，以後即無大員駐劄。內蒙三年設熱察綏特別行政區，各設有都統。青海設甘邊寧海鎮守使。寧夏設鎮守使。西康民元設川邊經略使，三年劃爲川邊特別區，設鎮守使。西藏入民國後，因隔閡頗深，無大臣駐劄。這是北京政府時代的情形。

自民國十六年國府秉政後，熱、察、綏、寧、青、康，相繼建置行省，省政府主席雖是一省地方代表中央的大員，但其性質已同於內地行省的主席，而非純爲處理邊政的首長。現在合乎駐邊性質的，除隸屬於蒙藏委員的駐藏辦事處，及察哈爾蒙旗特派員公署以外，就是綏境蒙古地方自治政務委員會指導長官公署（近裁撤），西陲宣化使公署（已裁撤），蒙旗宣化使公署，蒙旗宣慰使公署，這些機關都直隸於行政院。綏境蒙政會指導長官公署，設指導長官一人，副指導長官一人，承行政院之命，指導該省境內蒙古盟旗地方自治事宜，並調解省縣與盟旗之爭執，公署設參贊一人，蒙政會開會時，正副指導長官應出席指導，或派參贊出席指導，該會呈報行政院或蒙藏委員會之公文，須同時呈報於指導長官公署，該會處理事件或發佈命令，指導長官認爲不當時，得糾正或撤銷之。該會每月經費的開支，由指導長官公署監督考核，由這種種職權看起來，指導長官彷彿昔時的駐蒙駐藏大員。至於各宣化使公署，雖是中央的駐邊機關，但各宣化使多由駐邊當地的政教領袖擔任，爲了一時宣化邊民而設，並非常制，其組織各置有總務處，宣傳處，祕書，科長，科員等職。茲將各駐邊機關表列如次：



西陲宣化使公署（裁銷）

駐藏辦事處

### 五 加強中央邊政機構之研究

#### （1）邊政機關之一元與多元問題

這一問題，我們先將清代的中央邊政機關和現在的中央邊政機關，何者屬於一元，何者屬於多元，加以提示，然後再研究現在的中央邊政機關，是屬於一元呢，還是多元。清代的邊政機關是理藩院，從上面所講理藩院的職掌看去，凡是內外蒙古西藏回部的政治、軍事、經濟、宗教、司法、交通等，都歸它管轄，所置「掌外藩之政令，制其爵祿，定其朝會，正其刑罰，……以布國之德威」，由此知道清代中央的邊政機關是一元的，職掌繁多，事權統一。現在的中央邊政機關，有蒙藏委員會，掌管蒙藏的政治宗教，教育部蒙藏教育司，掌管蒙藏的教育，邊疆的軍事、交通、農林、衛生等，都由關係機關分別掌管，故現在的中央邊政機關，以各部會的大單位說，雖只有一個——蒙藏委員會，而實際上各種業務，是由各關係機關分別掌管，蒙藏委員會並不能掌管邊疆的一切，故可以說現在中央的邊政機關是多元的，職掌單純，事權分屬。我們既曉得清代和現在的中央邊政機關有一元與多元的不同，我們再進而比較一元制與多元制的優劣。因為邊疆情形的特殊，一元制事權統一，步調一致，使邊民有所適從，因而發生敬信，此其一。專門人才集中，處理邊政無掙格不通之弊，此其二。反之，多元制事權分屬，

政令紛歧，使邊民無所適從，寔假失其敬信，此其一。人才不足，各有其計劃，各種施政不能配合，步調不能一致，此輕彼重，此出彼入，此其二。因此一般人認爲清代的治邊成功，歸功於中央邊政機關的一元制，近年的邊事日非，歸咎於中央邊政機關的多元制，歷史的召示如此，不容隱諱。不過時代是進步的，我們治邊的最後目的，是化特殊的邊區如一般的內地，我們要把邊區的政治、軍事、交通、經濟、文化等，很快的建設起來，責之於一個機關來總攬這麼多的事，計日程功，其勢有所不能，故仍須分工合作，分道並進。但是爲現階段邊疆的特殊，必須有一個健全的最高的邊政機構，爲各個有關部門的神經中樞。這個首腦部的邊政機構，其地位要在各部會之上，負決定邊疆政策，制定建邊計劃及方案，邊疆各部門工作之聯繫與各部門邊疆工作進度之考核等各項職權。凡是邊區官民的一切請求，都要先透過這個首腦的邊政機構，使邊疆施政一貫，邊人信仰一尊，採一元之長，得多元之利，因此我們主張是：「一元決策，多元實施。」

## (2) 邊政機關之加強問題

根據上項的主張所設立的首腦部的邊政機構，可名之爲「最高邊務委員會」，直隸於國民政府，設委員長及副委員長各一人，有關各部部长爲當然委員，並由國府主席再指派若干人爲委員。該會以邊疆業務性質，分應辦事，並設計委員會，由專家擔任委員，負責製定計劃和方案，以備採擇，設顧問參議專員等職，聘邊疆領袖名流擔任，以資聯繫。至於蒙藏委員會應改

爲邊政部，負邊疆行政與革及宗教促進事宜，仍隸屬於行政院，其他軍事、交通、農林等各部門，都宜仿教育部設主辦邊疆的廳或司，以增強其主管的業務。

(3) 邊政機關：聯繫問題

中央各邊政機關，在最高邊務委員會決策之下，去分頭實施，而彼此經常聯繫，爲工作配合步調一致之所必需，宜由最高邊務委員會，按期召集各有關部門，舉行會報，以聽取各部門之工作進展情形，加以指示和決定，而各邊政機關亦須與各邊疆學術文化團體，取得密切聯繫，使學術爲國家之用，糾正以往邊政機關與邊疆學術文化團體之脫節。

(4) 駐邊大員之設置問題

現在外蒙獨立，西藏許其高度自治，其他的邊區，都已建省，我們對於駐邊大員之設置問題，應持一種什麼看法呢？除外蒙將來應照國際慣例互派使節外，西藏方面，仍須派一指導大員，指導扶植其自治，使之逐漸達到有自治獨立的能力，其他在一個或一個以上的邊疆省份，設立「邊務督辦」，他的職權是督導國防軍事交通的建設，屯墾的興辦，及少數民族武力的編練，以及有關其他國家的行政。

(5) 邊政機關與邊省政府職權之劃分問題

我們主張在保持邊省政府行政權統一的原則下，將邊省境內的民族區劃定，予以自治，這個自治的機構，應隸屬於省府，民族區的政治領袖兼該省政府的副主席，俾與省政府結成一

體，融成一片。省府需要設一個邊政廳，主辦邊事，省府對於民族區一般的行政計劃和設施，中央邊政機關有審核監督指導之權。關於國防軍事交通等有關國家的行政，由中央邊政機關及駐邊大員來辦理，這樣省府的行政權既統一，而省府與邊政機關的權限，亦劃分清楚了。

### 第三章 邊疆政治制度

#### 一 蒙古政治制度

##### (甲) 盟旗制度

(1) 盟旗制度的起源 蒙古的盟旗制度，建立於清初，濫觴於滿洲的八旗制度，是一種軍事政治混合組織的體制。滿族原是一個部落的社會，當出兵校獵的時候，每十人一組，各出箭一枝，十人之中設一總領，滿語稱爲「牛彖額真」（牛彖是大箭額真是主的意思），因此牛彖額真就變成官名，後來因爲部落的併吞漸廣，糾合日多，到了清太祖天命之年之前二載，始立八旗，爲正黃、正白、正紅、正藍、及鑲黃、鑲白、鑲紅、鑲藍，凡是滿族以及被征服的蒙古漢人，均編入八旗。旗無固定的治區，僅是一些劃編成的政治單位的人的戶籍記號。這時由每一牛彖十人，編爲每一牛彖二百人，五牛彖設立「甲喇額真」，五甲喇設立「固山額真」，每「固山額真」設左右「梅勒額真」二人，輔佐辦事。「額真」後又改稱爲「章京」，牛彖章京，漢語就是「佐領」，「甲喇章京」就是「參領」，「梅勒章京」是「副都統」，「固山章京」是「都統」。換言之，滿洲的八旗制度，每三百人編一佐領，五佐領設一參領，領千五百人，五



參領設一都統，領七千五百人，每都統設左右副都統，八都統是爲八旗，合共六萬人。其後因生齒日繁，舊附日衆，天聰九年，又分蒙古爲八旗，兵一萬六千八百四十人。崇德七年，又分漢軍爲八旗，兵二萬四千五十人。其後佐領不斷增加，而編組佐領之數，亦不限於三百人之規定，由二百五十人，而二百人，而一百人，最後以一百五十人爲率。滿清在收服外藩後，就把這種旗的制度，應用在蒙古的部落社會上。原來滿洲的八旗制度，是清太祖把一國分成八分，以他的子弟八人，各主一旗，八旗共治其國，由八旗公推一盟主，這個盟主，八旗對他有不滿意的，隨時可以更換，後來隨着滿清帝國的建立，爲使各旗歸於一尊之皇帝，旗主與盟主的制度，才歸消滅，原始的旗制，亦從此變質。不過蒙古盟的制度，是從這滿洲原始八旗的盟主制度脫胎而來的。其次再談到滿洲八旗是一個軍制兼有政制的組織，據八旗都統（歷代職官表）上所載，八旗都統是「分掌滿洲蒙古漢軍二十四旗之政令，以宣佈教養，整詰戎兵，釐治土田，稽覈戶口」，參領是「掌受都統副都統之政令，以頒於佐領而行之」。佐領則是「掌稽所治人戶田宅兵籍，以時頒其職掌」。在這上自都統下至佐領的職掌中，很明顯的看出，八旗是一個軍事組織，同時也是一個政治的組織。

(2) 盟旗建制的意義 部落制度，是一個種族的兼有政治的一種組織，它本體的發展，其建築在強凌弱衆暴寡的侵吞兼併的基礎上面。元代成吉思汗的崛起，終於造成一個大帝國，就是由侵併弱小部落而起的。及至帝國瓦解，各部落仍反於獨立的狀態，所謂由小而大，大而

復小，由分而合，合而復分，循環的發展着。歷史上中國的漢、唐、宋、明，受着北方部落民族的威脅，甚至於亡國，就是因為這些部落強大的擴展性而使然。清太祖就是一位出身部落由征伐兼併而成業的，他綏服了蒙古之後，他感着蒙古民族的慍悍，部落起伏的可怕，於是乎把他部勒他本族的八旗制度，行之於蒙古的各部落，於是建立起蒙古的盟旗制度。小的部落編爲一旗，大的部落編爲數旗或數十旗，以分解強大部落之勢，各旗有規定的土地人民，禁止越境游牧狩獵，嚴緝逃亡，違者雖王公亦有罰例，旗之上轄以盟，使之互相監視，有同一部落之各旗，分隸於兩盟者，使之彼此分離，如一旗的人口增加，再抽劃一旗，徙牧他處，部落既分建爲旗，而旗亦不得無限度的擴大，蒙古的部落至此，已名存實亡，已非一政治組織，僅代表原來的部族名稱而已。這一種盟旗制度的建立，就是把蒙古的部落制度予以打破，使之化整爲零，各成單位，不相聯屬，上有盟長的監視，及駐劄將軍大臣的監督，中央有理藩院的管轄，橫的不得聯繫，縱的層層轄制，使強悍的蒙古游牧民族，帖然順從，相安無事，在政治制度上是一大變遷，在籌邊安境上是一大成功。

蒙古的盟旗制度，雖仿之於滿洲八旗，而其性質實與八旗不同，滿清以八旗管轄全國人民，所謂「以旗統人」，統制各省駐軍，所謂「以旗統兵」，但旗無一定之治區，故滿人只有旗籍而無地方籍貫。蒙古的盟旗則不然。第一蒙古是就一個部落或一個部落的一部份爲單位而組成的，有它所管轄的土地和人民。第二蒙古的部落雖改旗制，不過就原來的部落加以封建，

分封王公，各治一旗，並且一旗之中所封的王公，不止一人（閑散王公），原來的部落統治階級，平添了一層新的封建，成爲蒙古社會中的貴族階級，享受清廷的封爵俸祿婚姻世職等的種種優待。第三蒙古的部落改旗後，人民失去了部落時代擇主的自由及逐水草游牧之流動性，改變了蒙古社會組織及經濟生活之機動性。以上三點，都是盟旗制度的特質。

（3）盟的組織 清初既將蒙古各部落仿照滿洲八旗制度定爲軍事組織之旗制，如遇事變，則奉命動員。嗣後清廷恐日久懈生，貽誤戎機，故按各旗相距之遠近，以及地勢與進發之便利與否，指定一定地點期間，命令各旗集合檢閱，因其優劣，以定賞罰，遲到者重罰，以整軍化，這是會盟的濫觴，亦是盟制的緣起。到了康熙時代，規定數旗或十數旗，於一定時期，會於一定地點，用朝廷派遣大員，親臨檢閱，並就便處理重大旗務，這就是「會盟」，並就此若干旗會盟地點之名稱，定爲此若干旗隸屬之盟名，如鄂爾多斯七旗，每三年會盟於伊克昭地點，遂定名爲伊克昭盟，而該七旗即隸屬於該盟。盟旗的統屬關係，由此確立。盟的制度，亦由此形成。盟的組成，有的一個部落幾旗成爲一盟，如伊克昭盟，係由鄂爾多斯一部七旗所組成，有的合幾個小部落十幾旗成爲一盟，如昭烏達盟，係由巴林部二旗，克什克騰部一旗，翁牛特部二旗，敖漢部三旗，奈曼部一旗，喀爾喀左翼部一旗，札魯特部二旗，阿魯科爾沁部一旗，共計八部十三旗所組成。有的一個大部落分爲數盟，如外蒙的喀爾喀部，分爲四盟，新疆的舊土爾扈特部，分爲四盟。此外還有一些部或特別旗，不設盟而等於盟之地位，如察哈爾

部，呼倫貝爾部，唐努烏梁海部，及伊克明安，歸化土默特，阿拉善，額濟納等特別旗。

盟設盟長一人，副盟長一人，皆於同盟之札薩克及閑散王公內，由理藩院開列請旨簡放。凡盟內各旗重大事務，都由盟長會同札薩克辦理，每歲檢閱，各旗之兵及其軍實，旗下之訟事，札薩克不能決者，令報盟長，公共審訊，或者因為札薩克判斷不公，亦准兩造赴盟長呈訴。盟內各旗，每年十月一班，十二月一班，各差一人，至盟長處值班。內盟之哲里木，卓索圖，昭烏達，及伊克昭四盟，因墾務發達，各設有幫辦盟務（哲里木設二人其餘三盟各設一人），亦皆由理藩院請旨簡放，與盟長副盟長同。道光十九年，又於內蒙六盟，各設備兵札薩克一員，管轄全盟軍務，最初由各札薩克中遴選簡放，由此在盟之一級，形成軍民分治，以後斯職多由盟長自兼，以收軍政統一之效。其下有盟務章京，辦理全盟事務，其權甚大，就有才能的平民任用。次為盟務梅倫，就是副盟務章京。次為盟務參領，辦理文書事項。次為掌稿筆帖式，辦理起稿事項。次為筆帖式，辦理繕寫事項。總觀盟長的職權，既能處理重大的旗務，及所謂「簡軍實閱邊防理訟獄審丁冊」，即是所屬旗下的軍事民政司法，都有權過問，在法理上，我們不能不承認盟是蒙古地方的第一級行政機關。

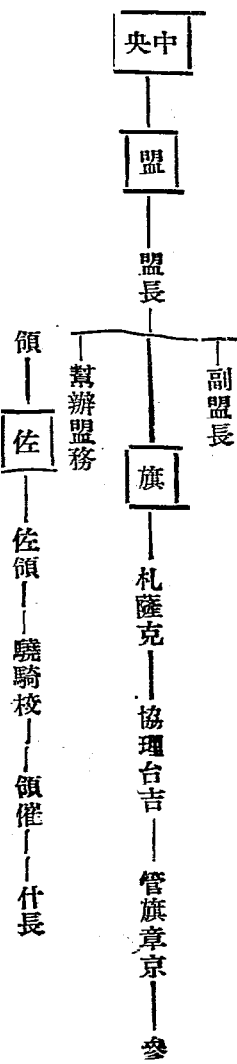
(4) 旗的組織 旗是蒙古地方的行政單位，如同內地的縣，旗的首長叫札薩克，是執政或旗主的意思，綜攬一旗的軍民司法諸政。札薩克係世襲職，但如因罪削職，可由閑散王公中簡放。輔佐札薩克辦理旗務的叫協理台吉，每旗二人至四人不等，二人的叫做東西協理台吉，

俗稱東官府西官府，遇有缺出，由札薩克會同盟長於閑散王公以下台吉塔布囊以上，擇優保舉正陪送部引見補放。札薩克之下設管旗章京一人，承札協之命，統管一旗之事，副章京一人或二人（十佐領以下之旗設一人以上之旗設二人），分管一旗之事，缺出由札薩克於本旗內之台吉塔布囊中擇優以原品補放，或以參領選補；其下叫參領，每六佐領或五佐領設一人，承長官之命，辦理旗府及管轄各佐事務，爲一承上啓下之中下級事官，缺出由台吉塔布囊內補放，或以佐領選補。其下有「佐」之一級，是蒙旗政治的基層組織，佐設佐領一員，直接辦理地方一切事務，缺出由台吉塔布囊內補放，或由驍騎校選補，每一佐領編壯丁一百五十人，每戶出一丁，亦即管轄一百五十戶，每佐馬甲五十，所謂「三丁披一甲」，就是五十名常備兵，一百名後備兵。佐領之下設驍騎校一人，輔佐辦理佐內事務，由平民中選任。驍騎校之下設領催六人，領催之下每十家設什長一人。這是外藩各旗的政治組織。如內蒙之四十九旗，外蒙四部之八十六旗，青海之二十八旗，寧夏之西套額魯特（阿拉善）額濟納土爾扈特二旗，科布多及新疆之杜爾伯特，土爾扈特，和碩特等三十二旗，及新疆回部二旗，都是設札薩克制的旗份，其政治組織亦大槪相同。不過每旗所轄的佐領數多少不一，最少的有一旗一佐領的，外蒙很多，而內蒙的卓索圖盟土默特右翼旗，有九十七佐領之多。

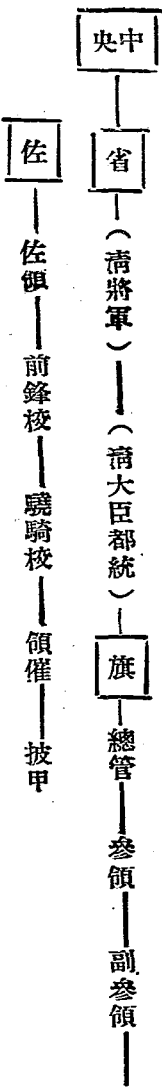
滿清在外藩旗制之外，尚有內屬旗制一種。外藩旗如上所述，是世襲的札薩克制，內屬旗是選放的總管制，外藩旗轄以盟而隸屬於理藩院，內屬旗則轄以將軍都統或大臣以達於院，外藩

旗與內屬旗是性質的不同，不是地域的遠近。清廷對於外藩旗是間接的治理，而對於內屬旗是直接的統治，如魏源稱內屬旗「官不得世襲，事不得擅，與各札薩克君國字民者不同」；因爲內屬旗的由來，或是強大的部落因叛變而被征服的，或是弱小的部落而不足稱藩的。內屬旗有：「土默特轄於綏遠城將軍，察哈爾及附察哈爾之巴爾呼，喀爾喀，額魯特，轄於察哈爾都統。達什達瓦之額魯特轄於熱河都統。呼倫貝爾之額魯特，新巴爾呼，轄於呼倫貝爾副都統。打牲之索倫，達呼爾，鄂倫春，畢拉爾，轄於打牲處總管，皆統於黑龍江將軍。伊犁之額魯特，察哈爾，轄於伊犁將軍。塔爾巴哈台之額魯特，察哈爾，哈薩克，轄於塔爾巴哈台副都統，統於伊犁將軍。唐努烏梁海轄於定邊左副將軍。科布多之明阿特，額魯特，札哈沁，阿爾泰烏梁海，阿爾泰諾爾烏梁海，轄於科布多參贊大臣，統於定邊左副將軍。西藏達木蒙古，轄於駐藏大臣」（見大清會典）。內屬旗內有公、子、男、輕車都尉等世爵，總管或副管有由世爵中任之，但是不得世襲。入民國後，察哈爾八旗總管由省政府就其旗內舊有公子男輕車都尉世爵者或參領中考取任之，商都牧羣（大馬羣），明安牧羣（牛羊羣），左翼牧羣右翼牧羣十七年亦皆各仿內屬旗制設置總管，其下仍舊。歸化土默特旗，在前清是轄以副都統，統於綏遠城將軍，民國四年改爲總管制。阿爾泰烏梁海七旗，以阿爾泰於民國八年劃入新疆省，該七旗亦隨之改歸新疆省管轄。黑龍江之內屬各旗，大體仍舊。科布多之內屬各旗，已爲外蒙所侵佔。唐努烏梁海五旗已被人誘脅僭稱獨立。茲將盟旗組織列表如次：

(一) 蒙古盟旗組織系統表



(二) 內屬旗組織系統表



(乙) 盟旗制度的演變

蒙古的盟旗制度，入民國後仍舊保持，而略有演變。民國元年頒布蒙古待遇條例，內有「各蒙古王公原有之管轄治理權，一律照舊」之規定。國民政府成立，於十八年中央政治會議一八一次常會決議：「在蒙藏行政制度未經確定以前，所有名稱職官暫准照舊」等語，這是保持

蒙古舊有的盟旗制度，未有任何改變。直到民國二十年十月，國民政府公佈了蒙古盟部旗組織法，蒙古的盟旗制度，有了法律的根據，同時其內容亦稍有改進。茲敘述其要點如次：

(1) 管轄治理權 蒙古各盟部旗的管轄治理權，以其現有的區域為區域（但遇必要時得以法律變更之），各盟部旗境內居住之蒙人，即是各該盟部旗的人民，權利義務一律平等，盟旗遇有關涉省縣的事件，應與省縣政府會商辦理。反之，蒙古地方所設之省縣，遇有開涉盟旗的事件，亦應與盟旗官署妥商辦理，而蒙古地方之軍事外交及其他國家行政，均統一於國民政府（見該法二、三、六、七、八、九各條）。

(2) 盟旗的關係 盟（或等於盟之都）及各特別旗，直隸於行政院，各旗直隸於現在所屬之盟。旗札薩克及其以下之重要職員之任命，均須呈由該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院辦理。這是說明了盟是蒙古的第一級行政單位，旗是蒙古的第二級行政單位，盟相當於內地之省，旗相當於內地之縣，而特別旗的地位等於盟，作了法律上的規定。（特別旗有歸化土默特，阿拉善，額濟納，及伊克明安）（見該法五、七、二十四、二十五各條）。

(3) 盟的組織 蒙古各盟設盟長綜理盟務，副盟長輔佐盟長處理盟務，各盟備兵札薩克照舊設置，盟長副盟長備兵札薩克幫辦盟務之任用辦法，以命令定之。盟長得用隨行秘書一人或二人，盟長公署（後改為盟政府——見蒙古自治辦法原則）設總務政務二處，各置處長一人，薦任，其佐理人員之額數，及處務規程，由蒙藏委員會擬訂呈請行政院核定。盟長公署因



事務之必要，得咨請蒙藏委員會呈准行政院設專管機關。此外各盟設盟民代表會議，其代表由本盟所屬各旗旗民代表會議推選名額，大旗二人，中旗二人，小旗一人，任期一年。盟民代表會議之職權，是關於盟務之立法，設計，審議，監察，及其他特別規定之事項。盟民代表會議置常任代表五人至九人，由全體代表互選之。盟長對於盟民代表會議之議決案如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之（見該法一〇至二一各條）。

（4）旗的組織 蒙古各旗仍設札薩克，總理旗務，監督所屬職員及機關，但各旗原有之協理，管旗章京，副章京，均改為旗務委員，佐理旗務，各額方旗六人，中旗四人，小旗二人。旗札薩克因事故不能執行職務時，應指定旗務委員一人，或由旗務委員互推一人代理之，呈由該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院備案。旗務委員遇有缺出，由旗民代表會議推選加倍人數，札薩克保薦加倍人數，呈報該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院選擇薦任之。其特別旗務委員出缺時，由旗民代表會議推選加倍人數，札薩克保薦加倍人數，呈請蒙藏委員會轉呈行政院選擇薦任之。各旗重要旗務，應由旗務會議決定。旗務會議以札薩克為主席，各旗公文以札薩克旗務委員之連署行之。旗札薩克得用隨行秘書一人，旗札薩克公署（後改為旗政府——見蒙古自治辦法原則）設總務政務二科，各置科長一人，其佐埋人員之額數及處務規程，由該旗擬訂呈報該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院核定，旗札薩克公署因事務之必要，得酌設各項專管機關，層轉行政院核定。此外蒙古各旗各設旗民代表會議，由本旗所屬各佐各推代表一

人組織之，任期一年。旗民代表會議之職權，是關於旗務之立法，設計，審議，監察，及其他特別規定之事項。旗民代表會議，置常任代表五人至九人，由全體代表互選之。旗札薩克對於旗民代表會議之議決案如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院核定。

我們總觀這個政府公佈的盟部旗新制度，現代的民主的色彩非常濃厚，是由封建專制的體制過渡到民主的體制；但因為蒙古客觀條件的限制，這一組織法到現在尙未能見之於實行。二十一年八月行政院核准的蒙古盟部旗組織法施行步驟，有：一、各盟旗對於該組織法有願實行者，獎勵其實行。二、各盟旗有不願即行者，由本會（蒙藏委員會）設法勸導，再行逐漸實行。三、各盟旗有因地方環境關係不能立刻實行組織法者，暫緩實行，俟環境可辦時再實行。』就是爲了蒙古的客觀環境，才定出這個獎勵勸導推行的步驟。

（丙）省境蒙古的自治組織

民國二十二年，錫林爾勒盟德王（德穆楚克棟魯普）在烏盟的百靈廟（原名貝勒廟）倡議內蒙自治，當時中央特派大員黃紹雄等前往視察，聽取德王等報告，並與之就自治問題作了數次談話（詳見拙著內蒙盟旗自治運動紀實）。黃氏回京報告後，於二十三年二月二十八日中央政治會議，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，總理各盟旗務，其委員長委員，以用蒙古人爲原則，經費由中央發給，中央派大員駐在

該委員會所在地指導之，並就近調解盟旗省縣之爭議。

二 各盟公署改稱爲盟政府，旗公署改稱爲旗政府，其組織不變更，盟政府經費由中央補助之。

三 察哈爾部改稱爲盟，以昭一律，其系統組織照舊。

四 各盟旗管轄治理權，一律照舊。

五 各盟旗現有牧地停止放墾，以後從改良畜牧並興辦附帶工業方面，發展地方經濟（但盟旗自願墾殖者聽）。

六 盟旗原有租稅，及蒙民原有私租，一律予以保障。

七 省縣在盟旗地方所征之各項地方稅收，須劈給盟旗若干成，以爲各項建設費，其劈稅辦法另定之。

八 盟旗地方，以後不再增設縣治或設治局（但遇必要設置時亦須徵得關係盟旗同意）。中央根據上項辦法，於二十三年在百靈廟設置蒙古地方自治政務委員會，派雲王爲委員長，德王爲祕書長，並設蒙古地方自治指導長官，特派何應欽氏兼任。這個蒙政會的設立，是蒙古地方自治的上層機構，換言之，就是從上而下的來辦理蒙古地方自治，它的性質，是內蒙各盟旗上面惟一的自治機構。到了二十五年，從這個惟一的自治機構改爲隨省分設的自治機構，如綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會，及察哈爾省境內蒙古各盟旗地方自治政務

委員會，指導長官亦改爲隨省設立。茲將綏遠省境內的蒙政會及指導長官公署組織情形，擇要述後：

(一) 綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會 綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會，辦理烏伊兩盟所屬各旗，及歸化土默特旗，綏東右翼四旗（右翼正黃正紅鑲紅鑲藍四旗）的地方自治事務。該會直隸於行政院，並受中央主管機關及中央指導大員之指導，遇有關涉省之事件，應與省政府會商辦理。設委員十九人至二十四人，由行政院就綏遠省境內蒙古各盟旗之盟長札薩克或總管及其他資望相當之人遴選，呈請國府派定，並由委員中指定委員長一人，常務委員三人。委員長因事不能執行職務，指定常務委員一人代理，常務委員應常川駐會，輔助委員長處理會務。如不能到會執行職務時，得自行委託相當人員駐會代理。該會設祕書處，參事處，民治處，實業處，教育處，保安處，衛生處，共七處，設建設，振濟，財務三委員會。該會各處設有處長主任各一人，各委員會設有主任委員一人，委員若干人，並設祕書四人，參事四人，科長十二人至十六人，科員四十人至六十人，尚有參事十八人，就各盟旗佐治人員派充，常川駐會，代表各盟旗接洽並辦理一切事務，其他各職員由委員長會同常務委員遴選具有相當資格及學識能力者，分別報請中央主管機關核轉派充。如因事實之需要，得酌用技術人員及雇員。該會經費依照會計年度，編製預算書，報請中央主管機關轉呈核定，由中央就國庫或地方稅收中指撥，但每月開支須受中央指導大員之監督考核。

(二) 綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署。綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官，承行政院之命，指導該省境內蒙古各盟旗地方自治事宜，並調解省縣與盟旗之爭執。指導長官一人特派，副指導長官一人簡派，下並設參贊一人，及其他職員。蒙政會開會時，指導長官或副長官應出席指導，或派參贊出席指導。該會呈報行政院或蒙藏委員會之公文，須同時呈報於指導長官公署，其處理事件或發佈命令，指導長官認為不當時，得糾正或撤銷之。

#### (丁) 外蒙古的政治組織

外蒙古在辛亥年間宣布獨立，哲布尊丹巴爲蒙古君主，稱「大蒙古國」，年號「共戴」。到了民國八年，哲布尊丹巴及外蒙王公，自請政府撤消自治，中央特派徐樹錚爲西北籌邊使，督辦外蒙一切善後。嗣由陳毅繼任。及至民國十年二月，白俄恩琴巴龍，攻陷庫倫，仍挾持哲布尊丹巴爲外蒙君主，陳毅走，恰巧圖繞道回國，此所謂外蒙之二次獨立。此時外蒙國民黨人蘇愛巴圖爾返蒙，於二月二十二日，在買賣城召開所謂第一次國民黨大會，三月組織「臨時政府」，聲討恩琴，得蘇聯紅軍之助，於七月六日攻入庫倫，建立「蒙古國民政府」政權，仍以哲布尊丹巴爲元首。此時組成之份子，有王公喇嘛與革命黨人。到了民國十三年，外蒙國民黨人，乃將蒙古政府改組爲「蒙古人民共和國」，廢除封建的貴族神權政治，召開國民會議，確定憲法，改爲社會的無產階級政治，發表「勞苦民衆之權利宣言」，外蒙從此在法理上雖爲我國之領

土，但二十餘年來自定憲法，自練軍隊，完全等於獨立。到了民國二十九年（外蒙三十年），外蒙舉行第八次國民大會，通過新憲法，爲外蒙今日所實行者。查外蒙之獨立，二十餘年來從未爲國家所承認，本年（三十四年）中國國民黨第六次全國代表大會宣言：「賦予外蒙西藏高度自治之權」。八月二十四日蔣主席宣佈：「以合法的程序，承認外蒙之獨立」。八月十四日簽定的中蘇友好同盟條約，我外交部長王世杰致蘇聯外交人民委員部莫洛托夫部長之照會稱：「茲因外蒙人民一再表示其獨立之願望，中國政府聲明於日本戰敗後，如蒙古之公民投票，證實此項願望，中國政府當承認外蒙古之獨立即以其現在之邊界爲邊界。」如此外蒙古之獨立，僅爲一程序上之問題。茲根據外蒙現行之新憲法（謝再善馬鶴天台譯），將外蒙之政治組織，剖析於後：

（1）國體和政權 蒙古人民共和國，爲取消封建制度之壓迫，更進到社會主義，發展無產階級之福利，爲全體勞動人民（牧人工人農人）共有共享之國家（第一條）。蒙古人民共和國之國體，是由人民打倒專制階級而獲得政權，由貴族（汗、王公、台吉、呼圖克圖、呼畢勒罕）之手轉入人民，並脫離經濟壓迫，貴族剝削而建立之勞動人民（牧人工人農人）的民主共和國（第二條）。蒙古人民共和國之政權，在全國勞動國民會議，全權代表勞動者中央，以及城市和地方的勞動者（第三條）。

（2）發展產業教育改善人民生活 蒙古人民共和國爲消滅資本主義，進而到達社會主

義，其要務爲儘量發達蒙古人民共和國之產業教育，改善人民生活，並由國家以全力協助，使勞動人民自願參加集體勞動，如割草及農墾機器之購置，完成國內所有牧畜農工交通運輸等實業之建設。蒙古人民共和國人民產業之發展，務須普遍增進，使勞動者之生活教育，積極進步，以期適應其特殊環境之生存，並加強其保護國家地方利益之力量（第四條）。

（3）公產和私有權 全部土地及地下之蘊藏，森林川澤之富源，各種工廠、鑛產、鍊金、鐵路、公路、水路、航空、交通工具、銀行、國營農場、刈草機器等，爲國家產業，均歸全體人民所共有。以上各項不得作爲私產（第五條）。人民所有之牲畜農作，其生活上職業上所需之器具、工具、原料、工業品、住宅房屋、家產、及一切收入等項之私有權，以法律保護之（第六條）。

（4）合作組織集體場所和勞動義務 各種合作組織及人民集體場所爲公有，小工具可在此等地方使用，其願以自己的資產牲畜職業上之工具，完全加入公共場所者，統爲該合作組織及集體場所所公有（第七條）。因土地非國家私有，乃屬於全體人民的產業，故人民及勞動者，志願加入集體牧場農場時，對於牧場暨耕地，得以無條件享受（第八條）。忠實勞動，爲發展蒙古人民共和國經濟，鞏固勞動人民產業之基礎，故勞動爲每一國民應盡之重要義務（第九條）。

（5）最高的權力機關及其產生與職掌 蒙古人民共和國之最高統治機關爲國民大會（十

三條)。國民大會休會期間，蒙古人民共和國之最高政權執行者，為國民小會(十七條)。小會開會時，由會員中選舉主席七人為主席團，並於七人中互推議長副議長祕書長各一人(二十一條)。小會主席團，議長在開會為主席，並主持內部事項(二十五條)。小會主席團在小會休會期間為國家最高權力機關(二十二條)。蒙古人民共和國政務之執行與最高機關之管理為蒙古人民共和國國務員(二十七條)。蒙古人民共和國國務員之職務，直接對國民大會負責，在休會時，對小會主席團負責(第二十八條)。

國民大會由市及部每一千五百人中選舉代表一人，及市部之勞動人民，人民革命軍，公務員之代表組織之(十四條)。國民大會由國民小會每三年召開一次，國民大會由國民小會出席人三分之一以上之提議，得召開臨時會議(十五條)。國民小會由大會人口一萬人中選舉代表一人組織之，任期三年(十八條)。小會每年召開一次，臨時會可由小會主席團或會員三分之一以上之提議召開之(二十條)。蒙古人民共和國國務員由國民小會產生(二十二條)。

國民大會之主持事項：

1. 蒙古人民共和國憲法之保護及修改。
  2. 確定對內對外施政方針。
  3. 國民小會會員之選舉(十六條)。
- 國民小會之掌管事項：



1. 國民大會之召開。
  2. 國務員之任免，重要機關之設置，及國家領土之保衛與變更等事項。
  3. 必要時否決國務員之決議並取消之。
  4. 在小會期間維持小會主席團宣佈之法律。
  5. 國家歲入歲出之審查及維持。
  6. 接受小會主席團及有聲望者之建議，並研究政治經濟文化設施等問題。
  7. 選舉蒙古人民共和國最高國務員及司法官。
  8. 派遣蒙古人民共和國之司法官（十九條）。
- 小會主席團之職掌：
1. 蒙古人民共和國憲法之增刪，國民大會小會決議案施行之審核。
  2. 國民小會之召開。
  3. 國民小會所議定之新法在施行上之解釋。
  4. 必要時否決國務員之議案，及對小會提出修正意見，使之複決。
  5. 推舉出席下屆小會之內閣總理或其他閣員。
  6. 決定大赦及宣佈特赦。
  7. 蒙古人民共和國國徽勳章及各號之授與。

8. 接受外國駐蒙大使公使之信任書及撤換書。
  9. 派遣或撤退蒙古人民共和國駐外全權代表。
  - 10 對於外國締約或談判。
  - 11 大會休會期間，如國內發生戰爭或協約國遭受襲擊，為遵守國際條約，小會可以宣戰。
  - 12 關於全國軍隊總動員及調遣事項。
  - 13 蒙古人民共和國所屬其他事項。
  - 14 必需時可否決地方小會之決議（二十三條）。
- 蒙古人民共和國國務員之職權：
1. 統治並監督蒙古人民共和國各級政府之工作。
  2. 關於人民產業及中央地方財政之收入支出，以及公債借款等事項之辦理。
  3. 派遣駐外使節。
  4. 領導並建立國家武力，確定每年全國服役壯丁額數。
  5. 保障國家利益及人民私有權。
  6. 指導各部及烏蘭巴圖魯市及其勞動人民團體。
  7. 關於內閣及地方政府方針，議案之修正及否決。
  8. 必要時蒙古人民共和國國務員得設立統治文化產業機關。

9. 頒發中央及地方各級政府印信，並規定其式樣。

(6) 政府的組織 蒙古人民共和國國務員，由國民小會產生如下：

蒙古人民共和國主席。

蒙古人民共和國副主席。

統計考核局長。

蒙古人民共和國其他國務員(三十二條)。

蒙古人民共和國中央設下列各部：

軍政部 交通部 教育部 外交部

商務部 衛生部 農牧部 財政部

司法部 實業部 內務部(三十三條)。

蒙古人民共和國中央直轄各機關：

1. 統計考核局。

2. 郵電總局。

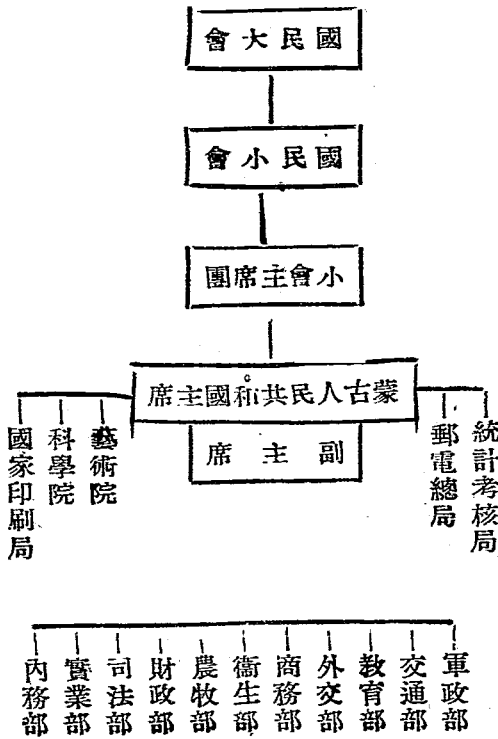
3 藝術院。

4. 科學院。

5. 國家印刷所(三十四條)。

蒙古人民共和國各部國務員，當接受國務員及中央地方各機關所執行政務情形之報告或詢問（三十五條），及蒙古人民共和國各部長及各機關首領，當督促其所屬之職務，並考核其成績（三十六條）。

茲根據上述（5）（6）兩項，將蒙古人民共和國行政系統，表列如次：



(7) 最高機關之職掌 依照憲法二十七條蒙古人民共和國政務之執行與最高機關之管理，爲人民共和國國務員，是最高機關當爲蒙古人民共和國之中央政府。憲法第十條蒙古人民共和國掌握最高政權，並設立最高機關，執行下列各項：

1. 主持外交，代表本國與其他國家訂定條約，並信守之。
2. 總攬內政，掌理蒙古人民共和國之政治，及其產業文化之振興事項。
3. 建設國防，以武力保衛蒙古人民共和國之生存。
4. 決定國界之確定與改訂。
5. 決定與外國之宣戰媾和等問題。
6. 修改並保護蒙古人民共和國之憲法。
7. 決定國家政治機關之分併。
8. 推進蒙古人民共和國內平民階級之產業教育由基本上使之向上發展。
9. 掌理國內國外貿易。
10. 掃除國家威脅，並保護人民之權益道義。
11. 保護國民之產業。
12. 掌理金融及借貸事項，保護國家財政之歲入歲出，確定政費之稅收。
13. 管理國家銀行、工業、農業、商業、及公營事業等。

- 14 設立保衛國家及其內政機關。
  - 15 保護對外借款，施行對內借款。
  - 16 掌理交通及郵電事項。
  - 17 保護國家經濟富源，確定土地森林牧場及其富源之利用之道。
  - 18 掌理牧畜業農業之建設事項。
  - 19 確定度量衡。
  - 20 編造國家預算。
  - 21 掌理國營產業，合作事業，房屋建築，及城市建設公路建設等事項。
  - 22 掌理國家教育衛生及科學體育等事項。
  - 23 設置司法機關。
  - 24 關於蒙古人民共和國之國徽勳章賞與等。
  - 25 公佈蒙古人民共和國之人民法律。
  - 26 宣佈大赦特赦。
- (8) 地方組織
- 政治區劃：蒙古人民共和國之領土，爲肯特、杜魯那圖、杜魯那古比、娥們那古比、俄伯郎蓋、阿隆蓋、札巴哈、科布多、戶巴斯胡拉、包拉囊、撒楞格、奧布素等部，以烏蘭巴圖魯

爲首都。各級機關，各部之下設蘇木、蘇木之下設巴克、烏蘭巴圖魯特別市之下設區（賀利亞），區下設里（賀利）（十二條）。各部及烏蘭巴圖魯市之蘇木、賀利亞、巴克、及有選舉權之二十人等之最高政權機關，爲勞動人民會（三十七條）。部、烏蘭巴圖魯市、蘇木、賀利亞、巴克之勞動人民會，聽取所屬政治機關之報告，選舉地方自治人員，選舉上級會代表（四十條）。部，烏蘭巴圖魯市小會，可設下列各司：

1. 農牧司。
2. 財政司。
3. 衛生司。
4. 民教司。
5. 軍事司（四十八條）。

蘇木、賀利亞、巴克勞動人民會，得會中選出三人至十三人，組織地方政務機關，並得設主席，副主席，秘書長，及所屬職員。地方政務機關之主席，管理事務，並召開會議，領導會務。

各級會議之產生：部、市、蘇木、賀利亞之會，均由下列方法選舉代表。烏蘭巴圖魯市，每二百人選舉代表一人。部每四百人選舉代表一人。蘇木、賀利亞，每五人選舉一人。巴克與賀利亞會，由各巴克有選舉權之二十人成立之（三十八條）。部，及烏蘭巴圖魯市勞動人民大會，

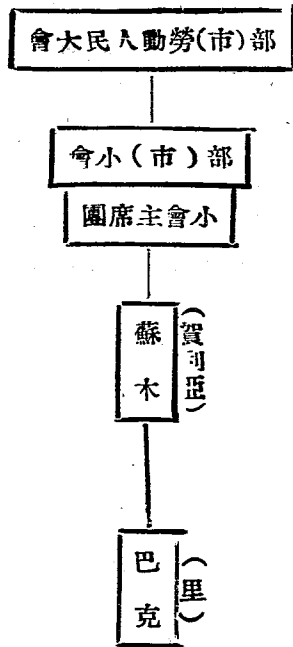
每三年開會一次。蘇木、賀利亞、巴克勞動人民大會及選舉大會，每年一次。臨時勞動人民會，無論部、市、蘇木、賀利亞、巴克，有選舉權之二十人，均須得選舉權二十人以上之提議。選舉大會，須有三分之二以上之人出席。開會時由蒙古人民共和國國民小會主席團召集之（三十九條）。部、烏蘭巴圖魯市之勞動人民大會，因每三年始開會一次，在休會期間，由大會人口一千人中，選舉代表一人，組織小會（四十一條）。部，烏蘭巴圖魯市小會，每年開會兩次（四十二條）。爲處理日常事務，部，烏蘭巴圖魯市小會，可由會員中選舉七人至十三人爲主席團，並由主席團中選出主席一人，副主席一人（四十三條）。

各級機關之職掌：部，烏蘭巴圖魯市小會，及其主席團，蘇木，賀利亞，巴克機關等，可遵照蒙古人民共和國法律，辦理其主管事務（四十六條）。部，烏蘭巴圖魯市小會主席團，及蘇木，賀利亞，巴克機關，對於其選舉之會，以及上級政務機關，可直接呈請與答復（四十七條）。部，烏蘭巴圖魯市小會，及其主席團，蘇木，賀利亞，巴克機關之主管事項：

1. 關於所屬地方之文化政治及經濟之設施。
2. 確定地方預算。
3. 關於所屬政務機關之事務。
4. 關於國家正義之維護，法律之遵守，民權之保護等項。
5. 否決所屬組織及下級機關議案之與國家法律相抵觸者（四十五條）。



茲根據上述將地方行政組織系統，表列如次：



(9) 司法

各級法院：蒙古人民共和國設國家最高法院，烏蘭巴圖魯市設市法院，部設部法院，地方設人民法院（四十九條）。

法官之產生：最高法院及專設法院之院長法官，由國民小會選出，任期四年（五十二條）。地方人民法院之院長法官，由市及部小會選出，任期三年（五十三條）。蒙古人民共和國之司法官，由國民小會派遣，任期五年（五十八條）。市、部、蘇木、巴克司法官，由蒙古人民共和國國家司法官派遣，任期四年（五十九條）。

司法權：蒙古人民共和國最高法院，為最高審判機關，最高法院可檢查全國各級法院之審

判案件，最高法院審辦國家司法官交辦之重要案件，檢舉及批駁下級法院之判決案件（五十一條）。司法官判決任何案件，不受拘束，但須根據法律（五十六條）。各部與地方政務機關及其所屬公務員，與人民同樣遵守法律，檢查之最高責任者，為國家司法官（五十七條）。地方司法官處理職務，地方任何機關不得干涉，但須受國家司法官管理（六十條）。審判規定：無論何級法院在審判時，非專指案件，除法官外，人民代表均可參加（五十條）。法院審判案件，公開舉行，證人享有保護權，遇有專門案件，可秘密審判（五十五條）。審問案件，以蒙古語為原則，如有不通蒙古語之人，可由翻譯官翻譯，當事人可用本國語言訴說（五十四條）。

#### （10）預算

目標：蒙古人民共和國之財政，為發展廣大勞動人民生活，限制資產階級的剝削，避免浪費，保護勞動民衆的自由，以期鞏固國力（六十一條）。

編核程序：國家預算由財政部編制，經國務員審查，國務員通過之後，呈送蒙古人民共和國國民小會（六十三條）。蒙古人民共和國組織預算委員會，其委員對於蒙古人民共和國預算，可自由提出意見於國民小會（六十四條）。國家與地方預算，由國民小會分配之（六十六條）。國家預算之審議，經國務員審核後，再由國民小會核定之（六十九條）。蘇木之收入支出預算，由部小會主席團，賀利亞預算，由烏蘭巴圖魯市小會主席團，部與烏蘭巴圖魯市預

算，由蒙古人民共和國小會主席團，按級核定（六十八條）。

限制：蒙古人民共和國財政之收入支出，預算統一（六十一條）。對於國家財政凡未入預算或未經國民小會主席團國務員決定者，無論任何事件，不得動用一文，凡動用國家預算之專指款項，只限於決定之款項（六十五條）。政費法由蒙古人民共和國國民小會主席團決定施行，並得呈報國民小會，其他任何機關，無決定政費權（六十七條）。

### （11）選舉

選舉政務機關人員：政務機關人員，完全由會公開選舉，會代表每一個人，均為政治機關候選人，對於上級機關代表之選舉，可自由選舉，選舉時每人均可舉手公開發言，出席人員對於被選舉人反對時，可自由發表意見，被選舉人當接受選舉人意見（七十條）。

平等規定：選舉人於選舉時，一律平等，一選舉人只代表一人意見，參加軍役者，與人民同樣有選舉權（七十二條）。女子與男子同樣有選舉權與被選舉權（七十三條）。

限制：蒙古人民共和國十八歲以上之人民，不分性別、信仰、種族、知識、籍貫、財產，皆有選舉權與被選舉權，但高利貸者，及前之呼圖克圖、呼畢勒罕、大喇嘛札薩克、汗、王、貝勒、貝子、公、及其僕從人員，並會竭力壓迫屬民之台吉，旗下有屬民之仕官，巫師，白軍，參加反革命者，神經病患者，經審判處褫奪公權者，皆無選舉權及被選舉權（七十一條）。選舉時，根據國民小會所頒布之法規辦理，並組織地方選舉委員會（七十四條）。

(12) 人民權利義務

參加工作權：蒙古人民共和國憲法，係由人民戰鬥而得，為發展牧畜產業，可無代價使用牧場，人民以自己之能力勞動，努力參加產業文化工作（七十五條）。蒙古人民共和國全體國民，不分種族，在政治，經濟，文化，及國家事業上之工作，享有平等權，人民種族之分別及其限制，以法律定之（七十九條）。

娛樂權：蒙古人民共和國人民有娛樂權，此係參加產業工作及公務工作，限定八小時工作，並於每年休假期間，仍可領得薪俸，勞動人民得有娛樂醫藥以及在各地普設娛樂場所（七十六條）。

教育權：蒙古人民共和國人民有教育權，此係無代價普設各種學校，在學校受課，使用蒙古語言（七十七條）。

被撫恤權：為充實蒙古人民共和國力量，人民年老及因疾病不能勞動者，有被撫恤權，此係普設保險制度，貸金制度，使勞動人民無代價得各種撫恤（七十八條）。

宗教信仰與反對權：蒙古人民共和國之宗教信仰與政治教育脫離，蒙古人民共和國人民有信仰宗教反對宗教權（八十一條）。

居住遷移通信秘密權：蒙古人民共和國人民，在國內有自由選舉居住遷移權（八十四條）。人民居住不得侵犯，以法律保護人民通訊秘密（八十七條）。蒙古人民共和國，如為保衛外國

勞動民衆利益，或爲自己之自由，而參加鬥爭，在國外有居住權（八十八條）。

言論出版結社身體自由權：合乎勞動民衆之利益，且爲發揚蒙古人民共和國國家，蒙古人民共和國人民，依法享有左列各權：

1. 言論自由。

2. 出版自由。

3. 結社自由。

4. 其他法定事業之自由（八十五條）。

蒙古人民共和國人民身體不得侵犯，非經司法機關判決，司法官許可，不得逮捕人民（八十六條）。

凡合乎勞動人民利益，而能發展其事業，並促進國家利益之組織，蒙古人民共和國人民有自由結社權，其團體組織爲青年，體育，文化，劇場，科學等；蒙古人民共和國勞動人民（牧工人農人）的前進份子，知識份子，爲保護祖國鞏固無產階級而鬥爭之團體組織，勞動人民有優先權，全國團體組織之領導主力，統一於蒙古人民革命黨。

婦女平等權：蒙古人民共和國之婦女，在政治上，經濟上，文化上，及其他各種事業上，享有一律平等權，此係由國家保護婦女平等勞動，平等休息，保險，受教育，以及嬰兒等權利，婦女在生育休假期間，仍得領取全部薪俸，婦女結婚，未成年女子早婚，多妻，國家皆以

法律嚴禁，其入學及參加經濟政治文化以及各種部門工作，皆有自由權，而脫離以往之奴隸生活。

人民請願：凡蒙古人民共和國人民，均受國家統制，但國家政治機關政府如有非法政令施行，人民可以口頭或書面向其主管機關或最高政治機關請願，政府接到人民請願，對於原請願人所請求事項，必須予以滿意之答覆。

義務：蒙古人民共和國人民，皆當遵守憲法，實行法律，盡忠職守，努力各自之經濟文化政治工作（八十九條）。兵役義務以法律定之。蒙古人民革命軍兵役，為蒙古人民共和國人民重要義務（九十條）。保衛祖國，為蒙古人民共和國人民最光榮義務，背叛祖國，不遵誓守，投降敵人，破壞國軍，或為外國利益而充當間諜者，皆視為妨害祖國，嚴重處置（九十一條）。

### （13）國徽國旗首都

國徽：蒙古人民共和國國徽圓形，中繪蒙古漢野，一人手持馬杆，騎馬向太陽奔馳，圈之兩邊，各繪青草一束，青草上繪綿羊頭，牛頭，駱駝頭，山羊頭各一，上方繞以丁字花紋，中繪五角星印，下方緊接青草，書「蒙古人民共和國」字樣。

國旗：蒙古人民共和國國旗，以二分之一紅色布製之，旗上為國徽，兩旁寫「蒙古人民共和國」字樣（九十三條）。

首都：蒙古人民共和國首都，為烏蘭巴圖魯市（九十四條）。

### (14) 憲法修改

蒙古人民共和國憲法之修改爲國民大會，並得經出席代表三分之二舉手通過施行（九十五條）。

#### (戊) 蒙古問題之研究

自外蒙古獨立後，熱察綏甯等省，成爲國防之第一線，這些省份，是漢蒙兼有，旗縣並存，舊日稱爲內蒙古，今日稱爲省區蒙旗。省區蒙旗的重要問題，第一是「自治問題」。本來三民主義的國家，不分民族，各地方都要從自治做起，扶助國內各民族之自治，載之於國父之遺教，蒙旗自治本身是沒有問題的。今日所成爲問題的，是督導蒙旗自治的上層機構，還是單一的？還是分省的？關於前者，如二十三年成立之百靈廟蒙古地方自治政務委員會，直屬中央，它管轄的範圍，包括所有各省區內的盟旗，後來改爲隨省設立，這個單一的蒙旗上層自治機構，方始取消。最近（三十五年三月）國民黨六屆二中全會通過「關於內蒙古部份，恢復原有之地方自治政務委員會，並明白畫分盟旗政府與省縣間之權限」，這又恢復了單一制。但有些邊省參政員，認爲「若果如此實行，不特徒增省縣與盟旗各級政府之糾紛，抑且將造成各宗族之分裂」，甚至「造成第二次外蒙古之先兆」（見李樹茂等建議書）。關於後者，如綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會，是隨省設立，管轄該省境內的盟旗，仍是直屬中央，與省平行。這個分省的蒙旗上層自治機構，有的人仍認爲「在同一省內設有蒙漢兩個行政機構，與

省行政之抵觸，自爲不可避免之事實，故引起省縣與盟旗間之推諉貽誤與爭執」（見同前）。如此兩者都有得失利弊。中國邊疆學會對於省境蒙旗自治問題建議書（建議二中全会）主張：

（甲）漢蒙共參省政旗縣分治統屬省府——1. 省政府增設副主席及委員名額，省政府主席副主席及委員，由漢蒙人士分任之。2. 省政府增設蒙事廳，主管蒙旗政務，其廳長以選用蒙人爲原則。3. 旗爲自治單位，其地位與縣等，直隸於省府。（乙）省境設立蒙旗自治機構省蒙聯鎮旗縣分治——1. 各省設立蒙旗地方自治政務委員會，直隸中央。2. 凡未設縣之蒙旗屬蒙旗地方自治政務委員會，已設縣者屬省政府。3. 蒙旗地方自治政務委員會正副委員長或委員，得兼省政務委員，參加省政。省政府主席對蒙政會負指導協助之責，省政府委員得兼任蒙政會委員，以資聯繫溝通，共策進行。（註：上項甲種辦法，凡有蒙旗之各省，均可通用。乙種辦法，適用於曾設蒙旗自治機構之省份，如綏察等省）。我們對於邊疆學會的這種看法，認爲頗能適合統一民主的大原則。第二是「政治問題」：內蒙古自改爲熱察綏等省後，每一省份都有省縣與盟旗兩個行政系統的對立，這當然因爲漢蒙兩個民族語言風俗習慣生活方式的不同，演成這個現象，一省之中有兩個政權的對立，自難免生出民族間的糾紛，而這些省份，都是國防的前線，省的行政不能統一，實在很可顧慮。我們以爲只要各民族在政治法律上一律平等，無妨懸旗都隸屬於省政府，盟之一級可改爲專員區，由蒙人負責。省政府的主席委員，由漢蒙及其他宗族多方人士分任，如此行政權不單握在漢人手中，政治上既平等，而省的行政又統一，對於



國家地方及漢蒙各族都有裨益。第三是「墾牧問題」：熱察綏等省的開墾，盛於清末，當時內蒙的王公貴族，因放墾能得到地價或地租的收益，他們自動的歡迎漢人去開墾。到了民國後，開墾的成績，已遠遜於清末，但因牧墾地日闕，牧地日蹙的關係，王公貴族以及蒙古平民，這纔對於開墾轉變到反對。二十三年中央政治會議通過之蒙古自治辦法八項原則，中有：「各盟旗現有牧地停止放墾，以俟從改良畜牧並與辦附帶工業方面，發展地方經濟——（但盟旗自願墾殖者聽）」一項規定，這就是適應蒙人的要求。我們對於這項原則，完全同意。我們認為中國的經濟，應當建築在工業，農業，牧業交雜的基礎上面，以中國之大，很需要一大畜牧區如內蒙者，作皮毛乳肉的生產，以調濟中國民生的需要。況在內蒙的自然環境中，畜牧的經濟價值，或者比農業價值來得大，加之為融洽蒙人的感情，停止放墾是對的。若某一區域農墾的價值比畜牧來得大，而蒙人又自願放墾，亦不必拘於停墾的一途。至於發展蒙旗的畜牧，工業，教育，衛生，交通等，更是根本之圖，自治的基礎。

最後談到我國對外蒙獨立後的對策，第一要劃清內外蒙的界限，在中蘇友好條約的照會中，規定着「以其現在之邊界為邊界」，但恐怕現在的邊界，有的地方可以出入，中蒙雙方應組織劃界委員會，根據歷史地理文獻，作慎重的勸查明定，以資永守。第二，中蒙人民出入國境，須履行手續，以免不正當之人彼此混入，滋生事端。第三，中蒙雙方嚴禁越境游牧，明定辦法，以重主權。第四，中蒙雙方均不得以不同的思想，作不利於對方國的宣傳。第五，要迅速澈底

清查省境蒙旗的戶口，以重邊政。至於中蒙雙方互派使節，敦睦邦交，爲應有之義。中蒙爲兄弟之邦，我們希望外蒙成爲中蘇友善的橋樑，和成爲我國北邊的一塊安定石。

## 二 西藏政教制度

### 甲 政教制度的起源

西藏的政教制度，就是政治與宗教結合的一種制度，換言之，就是神權政治。西藏政教制度的形成，有它地理的環境，和歷史的因素。以言地理的環境：西藏是世界的第一高原，西近帕米爾高原，北枕崑崙，南接喜馬拉雅，中貫岡底斯諸山脈，全境層巒高聳，在雲線以上的高峯，數以百計，亙古積雪不化，映人眼簾，因有雪國之稱。河流有雅魯藏布江橫貫南部，西有印度河源之獅泉河及象泉河，薩特里日河源之狼楚河，北有怒江上源之喀喇烏蘇河（蒙語黑河之意）。此等諸河，大多水流甚急（雅魯藏布江在拉薩東，有數百里可以通航），如斯文海定云：「夏夜借宿於印度河或雅魯藏布江畔之民居者，所聞湍流喧騰，砉砉轉石之聲，幾疑萬壑皆雷，頓生敬思之念」。其次爲西藏之湖羣，星羅棋佈，如最大之騰格里湖（騰格里蒙語天意，又名納木朗錯，藏語天意）。水色青青似天，周圍雪峯相映，非常奇觀，而西藏高原山地，氣候嚴寒，低窪深谷，夏又燠熱，加以風暴常作，冰雹時至，誠如魏源所云：「藏地萬峯刺天，高輒冰凌，窪輒煖溽，十里殊裘葛」，足知其氣候之劇變。未開化的西藏人，在此雪山湍流奇湖

暴風嚴寒燠熱的大自然環境裏生活，非常艱難，而生命亦常受威脅，目睹這幅大自然的驚奇情景，自然生出敬天畏神的強烈的觀念，所以從他們的原始「笨教」裏，很快的接受了外來的佛教思想。西藏的歷史，大都是神話的故事，一般人認爲他們的祖先，是觀世音菩薩化身的猴子，在喜馬拉雅山上邂逅着一位女魔，結爲夫婦而所生的子女，這樣把觀世音推認爲是他們的祖先，觀世音可以救他們的災難，可以賜他們幸福。現在的達賴，他們都認爲是觀世音的化身，這大概是佛教初傳入西藏之時，聰明的傳教人，造出的一種神話，使得西藏人到現在還很根深蒂固的印在他們的腦海裏。其次以言歷史的因素：西藏在唐太宗時，有一位英明的藏王叫松贊剛布（史稱龜素弄贊），他取了唐朝的文成公主，公主崇信佛法，把釋迦牟尼像帶進西藏，松贊剛布於是大興佛教，建立大小召和布達拉宮，佛教由此漸入了西藏的民間。三傳至棄隸踏賀（藏稱默瓦葱），又娶唐朝（睿宗）金城公主，公主亦崇信佛法，更增強佛教之傳播。金城公主之子赤松德貞（史稱乞黎蘇籠臘贊），更是一位崇信佛法的藏王，提倡佛教，不遺餘力，在印度聘來密宗派大師巴特瑪到西藏說法，西藏的佛教，從此宏揚光大起來，而紅教即從此興起。紅教所以能盛極一時，因爲密宗派的紅教，着重持誦六字真言，謂一誦之下，可以降神驅鬼。這正迎合藏人的畏神心理，又與他們向所崇信用咒語的「笨教」相近，以故巴特瑪到了西藏之後，即得到了藏人的信心，認爲他是救主，可以祛除災難，賜給幸福，後藏的桑蓋寺，就是建築在這一時期。藏王又感於有經像而無僧伽，佛法不能傳之久遠，因此選了七人受

具，這是西藏人出家爲僧伽的開始。又三傳至墾熱巴金，崇信佛法更篤，整理經論，撥給廟產，定七家供養一僧之法，嘗以綢片繫之髮端，張之兩側，令僧伽坐其上，以示崇敬，西藏前期的佛教興盛，至此已登峯造極。西藏人稱松贊剛布赤松德貞墾熱巴金爲「三大藏王教主」（原譯三教王有能力之主也）。墾熱巴金的弟弟朗達瑪（史稱達磨），是佛教中的反動者，他使人把他哥哥害掉後，自承王位（時在唐武宗會昌元年），焚寺廟（惟大小召與桑鸞寺未燬），燬經像，殺逐僧伽，如同秦始皇的焚書坑儒，前後五年，西藏的佛法摧燬殆盡，後來被一位黑衣帽的喇嘛刺殺。西藏經此大劫之後，人心厭亂，而人民痛苦已極，自然都要求生沽的安定，和精神的安慰，因此直接間接皈依佛教信仰佛教者日益加多。到了元明兩朝，均採取羈縻教主馭制蕃衆以安定西藏爲國策，元朝封八思巴爲「大寶法王」，明朝封哈立麻爲「大寶法王」，其徒衆來朝者，亦封號授官，優待異常，以致僧侶暴戾恣睢，作奸發冢，毆辱公卿，無所不爲。清代對於達賴班禪，亦優崇備至。西藏在唐代受中印兩大民族佛教文化之滲入，經歷輩藏王之信仰倡行，而元明清各朝又復崇奉其教主，倡導敬信，西藏人民經此千餘年來之薰陶灌漑感化濡染，佛教的信仰已成爲牢不可破的傳統心理，於是神權政治，受了這地理的環境和歷史的因素的影響，亦奠定其穩固的根基，也就是西藏的政教制度，就由此形成而鞏固起來。

### 乙 政教關係的演變

西藏在唐朝以前，是個部落酋長的社會，西藏史中雖相傳在周赧王的時候，藏人擁戴由印

度來的印度王霞壁族的後裔爲藏王，名彥赤僧布，卽所謂第一世藏王，到了曩日松贊有三十二代，但在這個時期，西藏尙無文字，僅是一個部落酋長的社會。直到唐初松贊剛布纔統一了各部，中印兩民族文化之流入，創造了西藏的文字，開始了歷史的紀載，西藏的文明由此破曉，西藏的文化由此發展起來，所以松贊剛布，才真正是西藏歷史上的第一代藏王。松贊剛布是西藏的第一個英明君主，文治武功，備於一身，在文化上他派吞彌桑補札創造了西藏文字，令民衆學習，在宗教上他建築寺廟（大招小招），請教並塑造佛像，翻譯經典，令民衆學習，嚴厲取締西藏的原始笨教。在政治上把他的臣屬分成三大部門，一部門（據說一百大臣）是管理藏王的起居飲食等事，一部門是鎮守各方管理軍事，一部門是管理政治賞罰昇降農田水利衡量教育等事。他并且依據佛教之十條善行，訂定十善十六要，爲民衆守則。

#### 十善

- 一不殺生
- 二不偷盜
- 三不邪淫
- 四不妄語
- 五不兩舌
- 六不惡口
- 七不綺語
- 八不貪
- 九不瞋
- 十不邪見

#### 十六要

- 一要虔信佛教
- 二要孝順父母
- 三要尊敬高德
- 四要敦睦親族
- 五要幫助隣里
- 六要出言忠信
- 七要作事謹慎
- 八要行爲篤厚
- 九要錢財知足
- 十要報德酬恩
- 十一要如約還債
- 十二要斗秤公平
- 十三要不生嫉妬
- 十四要不聽讒言
- 十五要審慎言語

十六要處事寬厚

這是松贊剛布就佛教的積義，演爲社會上共守的道德和行爲的標準，用以判斷民衆善惡和賞罰，可說是他提倡民衆信仰佛教，以化其心，用佛教精義，制定政治信條，以治其身。松贊剛布八十二歲逝世（唐高宗元年，西曆六五〇年）。四傳至赤松德貞（天寶十四年，西曆七五五年），此時西藏武力之盛，尤超過松贊剛布時期，曾東侵青海與金川，并一度陷長安，南方征服印度孟加拉灣，厲行松贊剛布所立之法令，編訂佛書目錄，梵樓築教書籍，此時佛法之盛，爲印度所不及。德宗元年（西曆七八〇年），他的長子牟尼贊普繼位，提倡民衆盡其財力，供養寺院，他并且感到西藏的社會貧富不均，曾三次令民衆平分財產，雖未成功，還倒是一千多年前共產主義在西藏的一度試行，他並且與中國修好，甥舅相稱，設盟定界。德宗十八年（西曆八〇二年），他的弟弟牟尼贊普繼位，將其父兄二代所未譯完的經典，繼續完成，西藏的顯密經典，至此大備。憲宗九年（西曆八一四年），其子墀熱巴金繼位，與唐修好，在拉薩建立甥舅和盟碑（長慶三年西曆八二三年）。墀熱巴金信佛之篤，超過歷輩藏王，在他的手中訂定了翻譯經典的規則，統一了譯經的語言名稱，對於經典不准隨意翻譯和曲解，所有的一切制度，都依據佛法，采仿印度，度量衡亦依照印度改定。到了唐武宗會昌元年（西曆八四一年），爲其弟朗達瑪所弑，而佛教由此轉入厄運。總觀自藏王松贊剛布至墀熱巴金，二百五十餘年間，佛教在歷代藏王的扶助提倡下，由萌芽而成長，以至極盛，在佛教的發展史上，松贊

剛布爲「播種時期」，赤松德貞爲「宏揚時期」，墀熱巴金爲「極盛時期」，一切的文物制度，都出之於佛教的精神，使西藏的文明，大放異彩。這一時期政教關係的特徵，是宗教賴政治的力量來推動，僧伽是人民精神的指導者，藏王是人民政治的領導者，政教雖然分立，而實在是藏王兼任教主，所謂作之君，作之師，所以這一時期，可謂爲「政教聯繫時期」。

朗達瑪執政之五年間，滅佛毀法、殺逐僧侶，其德慧堅定之高僧，逃匿西康巖穴中者，僅六七人耳。他之一反西藏社會的宗教信仰，打破歷代藏王維護宗教的傳統觀念，西藏人固視之爲歷史上之「怪物」「惡魔」，宗教之叛徒，而在此時期的西藏社會背景中，竟有如此反宗教反神權的人物出現，亦不可不謂爲西藏人之聰明傑出。西藏人視此短短的五年時期，爲「黑暗時代」，在西藏政教的演變上看，可稱爲「政教對立時期」。

朗達瑪被刺殺後，反佛派大臣立其嫡子母堅（相傳係大妃購買之貧兒），奉佛派大臣立其庶子朗德月松（光護），因此兩黨相攻，造成西藏的大亂，政權分裂，豪酋蜂起，佔山築寨自雄，一寨保衛諸村，諸村供養此寨，酋長死後有時其妻女執政，故藏人有「寨在山上田在平原」之諺。直至唐末及五代初葉七八十年間，在政治上回復了松贊剛布以前的部落分立狀態，在宗教上呈現了萎靡不振的現象。此一時期，可稱爲「政治混亂宗教衰微時期」。

到了宋朝初年，佛教又漸漸復興起來，有藏人名嘛巴者，約同志數人赴印留學，遍參大德，總習諸部法要，尤專無上密部歡喜金剛法，回藏復大宏密宗。此派注重依師實行，名「迦

舉派」，漢人稱爲白教，惟因注重師訓，故輕視經教，又因專修密法，故蔑視戒律。

光護的孫田吉德尼瑪更（日怙）者，逃往阿里，仍信奉佛教，到宋仁宗皇祐二年（一〇五〇年），日怙之孫曰祥秋月（智光）赴印迎接高僧阿底廈入藏，宏揚佛法。阿底廈與其弟子到藏後，倡苦行精戒次第修行主義，抉擇顯密之宗要，辨別邪正之界牆，對經典訛誤及僧侶儀行，多所指正，並翻譯經典甚多。此派名「迦當派」，爲佛語教授之義。自此派建立，西藏學風爲之丕變，且爲朗達瑪滅法後佛教復興之砥柱，亦爲後來宗喀巴黃教之濫觴。

藏人喜慶藏於宋仁宗嘉祐七年（日喀則西南二百餘里之處建薩迦道場，創薩迦派，漢人稱爲花教，這派顯密皆俱，以密法總宏一切，以歡喜金剛法爲特傳，娶妻生子，以爲法嗣，而顯教之俱舍戒律因明唯識中觀亦極完備。歷三傳至喜慶幢，博學宏辨，破斥舊教之弊，該派儼然成爲西藏宗教之主流。喜慶幢於元憲宗三年（一二五三年）謁世祖於臨洮，備受敬禮，旋圓寂於此，是爲薩迦四祖。

以上自五代中葉，中經宋代，以至元朝初年，西藏的佛教各派興起，藏人視朗達瑪以前爲「舊經時代」，視此期爲「新經時代」，然而政治上仍無統一之藏王，故在政教關係上說，可謂爲「宗教復興與政治衰微時期」。

薩迦四祖喜慶幢之姪智慧幢（藏名拔巴洛貞堅贊漢稱帕思巴）爲薩迦五祖，幼極聰慧，長而博學。元世祖卽位，尊爲國師。至元七年（一二七〇年），製造蒙古新字，封爲太寶法王，



主宣政院，總攝天下佛教及康藏政務，是爲西藏法王兼藏王之始。至元十二年返藏，途經青海西康前後藏，調查各地戶口，計藏民約十三萬，故今日尚有十三萬之名。薩迦派以法王秉政，相傳七十五載（一二七〇——一三四五），卽至元順帝至正五年，教皇地位爲迦舉派所奪。迦舉派領袖名張澤嘉贊，統一衛藏全部，建立所謂「舍塔王國」，統治西藏近三百年，至明崇禎八年（一六三五年）始爲崇信迦瑪派之藏巴王所逐。

薩迦派到了元朝末年，一般教徒，漸漸離開了該派的本來面目，棄顯專密，甚至吞刀吐火，以炫世俗。所以到明初有新迦當派宗喀巴大師崛起，力斥薩迦派的末流，上紹阿底廈大師之教授，貫通顯密，建立修行一定之程序，倡行戒定慧佛教本旨，杜絕學者專尚密宗投機取巧之心理。簡言之，這派是尊經典，重戒律，有方法，而薩迦派的娶妻生子，他改爲師弟傳授，由此西藏的佛教，爲之大振，嗣由其弟子達賴班禪繼承衣鉢，歷代宏揚，形成了今日的黃教派。

以上自元朝中葉至明朝末年，西藏在政治上由部落分立的局面，轉入了政治的統一，且是由法王兼任藏王，在宗教上是黃教派建立的大時期。所以在政教的關係上說，可謂爲「政教合一宗教革新時期」。

黃教在十六世紀之中葉，因達賴班禪之宏揚，已爲各派僧伽所敬信，尤其第三輩達賴在明神宗的時候，東來甘青綏寧一帶說法，感化了青海和河套的蒙古，一生用兵的俺達可汗，首先

接受了黃教的洗禮，偃武信佛，從此黃教傳入了蒙古各部落。信奉黃教游牧於烏魯木齊（迪化一帶）的蒙古和碩特部，在明末的時候，移牧於青海，其首領顧實汗，伸張其勢力於康藏地方。他着第巴桑節奉第五輩達賴居任前藏，由藏巴汗統治後藏。桑節與藏巴汗不兩立，向顧實汗控訴藏巴汗虐待部衆，毀滅黃教，乞師誅討，顧實汗於清順治二年（一六四五年）應第巴桑節之請，出兵攻滅後藏的藏巴汗，將後藏的札什倫布，奉爲班禪之宮，以他的長子鄂濟爾汗留居後藏，管轄西藏的政治；因鄂濟爾汗信奉黃教尊崇達賴之故，前藏的政治，實際上仍由達賴座下的大臣第巴桑節所主持，這是達賴與班禪分居前後藏之始，也是蒙古人爲西藏藏王統治西藏之始。第五輩達賴於順治九年入覲，清廷封爲「西天大善自在佛領天下釋教普通鄂濟達賴喇嘛」，這是黃教在西藏取得合法的法王地位。康熙三十六年，顧實汗之孫拉藏汗繼爲藏王，這時第五輩達賴早已圓寂，第巴桑節密不發喪，諸事假達賴之命以行，並以達賴之名請准清廷封他爲土伯特國王，這與拉藏汗的政權處於敵對的地位。這時第巴桑節復勾給爲清廷正在討伐的準噶爾部，因此被清廷發覺，第五輩達賴已死，嚴責桑節，幾乎與師討伐，桑節才吐露實情，並言六輩達賴已轉生十五年，拉藏汗反對桑節所立之達賴，糾衆將桑節殺掉，在康熙四十四年，清廷封拉藏汗爲「翊法恭順汗」。這一時期在政教的關係上說，可謂爲「黃教統教蒙人統政教分立時期」。

康熙五十五年（一七一六年），拉藏汗被準噶爾部策旺阿拉布坦襲殺，蒙古在西藏的王

統，從此中斷。五十九年（一七二〇年），清廷平定準噶爾部西藏之亂，封拉藏汗的遺臣康濟鼐、阿爾布巴、隆布奈爲輔國公，與台吉爾鼐俱爲噶倫，總理前藏事務，以頗羅鼐爲台吉，鎮守後藏。雍正五年（一七二七年）因前藏阿爾布巴、隆布奈、札爾鼐三噶倫殺害康濟鼐之變，後藏頗羅鼐戡亂有功，封爲貝子，總理前後藏事務，嗣頗羅鼐因防禦噶爾丹策零（策旺阿拉布坦子）圖藏有功，先後晉爵爲貝勒郡王，並封其子珠爾默特那木札勒爲輔國公。乾隆十五年（一七五〇年）珠爾默特那木札勒謀變，爲駐藏大臣傅清拉布敦誘至寺中手殺之，而二大臣亦害於逆黨，清廷以二臣先事靖變，贈一等伯，卽以其地立雙忠祠，從此西藏不封汗王。這一時期在政教關係上說是「政教分立，王制消滅時期」。

自一七五〇年珠爾默特那木札勒之變，西藏不封藏王起，西藏的政治由四轉倫分管，而總其成於達賴，這是達賴以法王兼攝藏政之始。關於西藏的軍事，是由駐藏大臣統轄。清廷派大臣駐札西藏，早在康熙四十四年（一七〇五年），到了雍正四年（一七二六年），明文規定了駐藏大臣的制度。從康熙五十九年（一七二〇年）直到乾隆五十四年（一七八九年），歷屆駐藏大臣，統領留駐的蒙古兵或川陝兵二千（雍正十二年減四分之一至乾隆十五年又增至原額），鎮撫西藏，捍衛外夷，對於西藏的政治，不直接預問，或由汗王管理，或由達賴兼攝，但中國在藏的宗主權，已確立在此康雍乾三朝時期。而達賴自一七五〇年兼攝藏政，直至一七九二年（乾隆五十七年）廓爾喀犯藏平定，在這四十餘年期間，西藏的政教關係，可謂爲「達賴兼政

噶倫分治政教合一時期」。

廓爾喀於乾隆五十五、五十六兩年兩度犯藏，經清廷平定。乾隆鑒於康雍兩朝西藏的變亂，和他執政時期的西藏亂事，坐因於駐藏大臣沒有控制達賴和噶倫的實權，乃乘此平定廓爾喀，軍威大振之時，於乾隆五十七年（一七九二年），對西藏的政治和宗教，作本質的改革，妥立善後章程，以資永守。茲舉重要之點於次：

一、駐藏大臣督辦藏內事務，應與達賴喇嘛班禪額爾德尼平等，自噶布倫以下番目及管事喇嘛，分係屬員，事無大小，均應稟命駐藏大臣辦理，仍於巡邊之便，就近稽查管束。

二、前藏遇有噶布倫、戴垂、商卓特巴以下大小番目等缺，統歸駐藏大臣會同達賴喇嘛揀選，分別奏補揀放，其達賴喇嘛班禪額爾德尼之親族人等，概不准干預公事。

三、達賴喇嘛班禪額爾德尼之呼畢勒罕，以及前後藏大小呼圖克圖之呼畢勒罕、察木多、類烏齊、乍丫、薩迦、西寧等處呼圖克圖之呼畢勒罕，一經呈報出世，指出數名，均由駐藏大臣將其姓名生年月日，用清漢唐古特三種字，繕寫牙籤，貯於欽頒全奔巴瓶內，先期傳呼喇嘛，齊集大召，誦經七日，屆期駐藏大臣，親往監同抽掣。

四、達賴喇嘛所管大小廟宇，喇嘛名數，開造清冊，及噶布倫所管衛藏地方，各呼圖克圖所管寨落人戶，一體造具花名清冊，於駐藏大臣及達賴喇嘛處，各存一份，以備稽查。

五、藏內喇嘛前往各外番朝山禮塔者，由駐藏大臣給予照票，限以往還時期，回藏之日，仍將

照票繳銷，不得逗留邊外，如有潛行私越者，即行究治。

六、外番人等來藏布施贖禮者，由邊界營官查明人數，稟明駐藏大臣驗放進口，事畢後查點人數發給照票，再行遣回。

七、廓爾喀、布魯克巴、哲孟雄等外番部落，如有稟商地方事件，俱由駐藏大臣主持，其與達賴喇嘛班禪類爾德尼通問布施書信，俱報明駐藏大臣譯出查驗，並代爲酌定回書，方可發給，至噶布等不得與外番私行發信。

八、青海蒙古王公等差人赴藏，延請通習經典喇嘛，赴該遊牧地方誦經教經者，具由西寧等處大臣，行文來藏，再由駐藏大臣給與執照，並咨西寧辦事大臣，以資查考。

九、駐藏大臣，每年五六月間，奏明輪流一人前往後藏，巡視邊界，操閱番兵，所用烏拉人夫，俱自行給與價值，不得擾累番民，以示體卹。

十、前藏糧務一員，管理倉庫糧餉，承辦駐藏大臣委審案件，三年更換。

十一、後藏糧務一員，專司監放番兵口糧及駐藏大臣委查事務，三年更換。

十二、噶布倫戴埤等，例得達賴喇嘛撥給寨落莊田，一經缺出，即查明交代與新任接手之人收管，以資辦公，毋得據爲己有。

十三、鑄造銀錢，正面用漢字，鑄乾隆寶藏四字，背面用唐古特字，鑄乾隆寶藏四字。

十四、前後所出租賦，悉歸達賴喇嘛班禪類爾德尼收用，至商上一切出納，應統歸駐藏大

臣稽查總核，以杜商卓特巴等侵漁之弊。凡駐藏大臣衙門官用，以及換班官兵，皆不得於商上稍有侵挪。

十五、番兵三千名，內駐劄前藏一千名，駐劄後藏一千名，駐劄定日五百名，駐劄江孜五百名，歸遊擊都司節制訓練。

十六、駐劄前藏綠營遊擊守備各一員，千把總各二員，外委五員，漢兵四百五十五名。後藏都司把總外委各一員，江孜守備外委各一員，定日守備把總外委各一員，後藏三地，共漢兵二百名。察木多遊擊千把總外委各一員，江卡守備把總各一員，黎樹外委一員，石板溝把總外委各一員，昂地把總一員，碩板多千總外委各一員，拉里把總外委各一員，江達外委一員，喀木八地共漢兵六百十八名。

我們從上面所舉的十六大端，可以將這時駐藏大臣的職權，歸納成下面幾點：

- (一) 駐藏大臣與達賴班禪平等。
- (二) 文武官吏選奏任免權。
- (三) 軍事指揮監督權。
- (四) 大喇嘛轉世監定權。
- (五) 財政監督審核權。
- (六) 通信檢查權。

(七) 交通統制權。

這樣西藏的政治、經濟、軍事、宗教、交通諸種大權，統歸在駐藏大臣的手裏，從此確定了中國在藏的完全主權。清魏源在他所著的聖武記上譽爲：「自唐以來，未有以郡縣治衛藏如今日者，自元明以來，未有以齊民治番僧如今日者」。至於達賴班禪轉世，創頒金奔巴瓶制度，更譽爲「尤元明以來所未有」，洵爲至當之評判。中國這樣在藏的高度統治權，維持了一百多年，到了光緒中葉，隨外來勢力的侵入，漸呈衰微的景象。直至辛亥革命，隨清廷之傾覆而消失。故此一時期，在政教的關係上爲「政教分立中國統治時期」。

辛亥革命，達賴回藏，漢官出走，中國在藏的統治權消失。到了民國十二年，班禪東來，西藏的政權教權，集於達賴一身。此時達賴對西藏的政制，加以改進，第一在噶布倫之上，添設「司倫」一職（幫辦大臣之意），爲噶布倫的呈轉機構，自此噶布倫不得與達賴直接會談。其次在噶廈之下，添設電機局、電報局、造幣廠、兵工廠、紙票局等新機關，並將舊未張蔭棠遺留之農務局、鹽茶局、建設局、調查局等，亦置於噶布倫之下。關於宗教事件，由僧官大中譯負責，其辦公處曰「依倉」，設於布達拉宮。此外並創立「民衆大會」，其組織由拉薩全體僧俗官員及各大寺堪布。第二爲編練新軍，由原來之士兵三千人，擴充爲正規軍十個代本（每代本統兵五百人，惟禁衛軍統一千人），約六千人，民兵約五千人（臨時徵調），共約萬餘人。第三是增加稅收，計有糧稅、牲畜稅、和進出口稅三種。（進出口稅徵十分之一，惟因條約關

係，由印度運藏者免稅）。十三輩達賴於民國二十二年圓寂，其政教事務，由「攝政」代理，司倫一職裁撤，攝政與噶倫之間，成立直接關係，四大中譯改隸於噶廈之下。民國成立三十五年以來，達賴以次均抱閉關自守的政策，駐藏大員之制，迄未恢復，近來蒙藏委員會雖設有駐藏辦事處，不過是一個聯絡感情溝通消息的機構而已。此一時期政教兩權，高度集中於達賴一身（達賴在此政教事務無論大小都由他親自處斷），達賴圓寂後，遞嬗於攝政及噶倫之手，十四輩達賴尚在髫齡，其執政須待之於十數年後。故此一時期，在政教的關係上及中藏的關係上說，爲「政教合一西藏自治時期」。

#### （丙）西藏政教組織

西藏政教組織，至乾隆末年（五十九年），燦然大備，演至今日，西藏政府之組織，雖略有增益，然重要機構及官職名稱，大都依舊。達賴（現由打札霧政代理）之下，有總理政務之噶倫四人（三俗一僧三品），其辦公所曰「噶廈」，稽查「商上」（庫藏出納之所）出納之「仔本」三人（四品現增爲四人），總理庫務之「商卓特巴」二人（四品），管理糧儲之「葉爾倉巴」二人（五品），管理拉薩市政之「朗仔轄」二人（五品），管理司法之「協爾幫」二人（五品），管理布達拉一帶人民之「碩第巴」二人（五品）。噶廈下有辦理文書擬議宗教事務之大中譯（高級祕書）二人（現增至四人六品），小中譯三人（祕書七品），其辦公處曰「伊倉」，辦理交際之卓尼爾三人（六品）。此外有「司門第巴」三人，「司楷紀第巴」三人，



「司草第巴」一人，「司薪第巴」二人，「司帳第巴」二人，「司牛羊第巴」三人（以上均係七品）。民國以來增設者有：農務局長、鹽茶局長、幣票局長、建設局長、調查局長、電報局長、郵政局長、電燈局長、兵工局長、造幣局長、電機局長等職。以上是西藏拉薩政府的行政組織。其軍事的組織：有「馬基」，其地位為藏軍之總司令，有「載本」（四品），為藏軍編制的最高單位，統兵五百人，每載本之下有「如本」（五品）二人，每人管兵二百五十名，每如本之下有「甲本」（六品）二人，每人管兵一百二十五名，每甲本之下有「定本」（七品）五人，每人管兵二十五名。故西藏之載本、如本、甲本、定本，相當於內地之營長、連長、排長、班長，層層轄制。西藏地方政治組織：大者叫做「宗」（碉堡之意，相當於內地的縣，小者叫做「谿」（山谷之意），相當於內地的區，每宗或谿以其地方大小及收入多寡，設「宗本」（宗官相當於縣長），或「谿堆」（相當於區長）一人或二人（如係二人僧俗各一）。宗的駐在地在山頂或山腰，設有碉堡，谿的駐在地在山溪之間，築有居室，所以宗本或谿堆又叫做營官。有邊大中小各營的分別，其意義同於內塊之上中下縣。照清代之規定：五品邊營官二十三人，大營官十九人，六品中營官五十九人，六品小營官二十五人，後藏有三品大營官四人，六品中營官十七人，六品小營官十六人，因此後藏大營官的品級，比前藏的邊營官大營官的品級高過兩級。關於達賴宮中的宗教組織：有「基巧堪布」，總管一切，有「蘇本堪布」，管理達賴的飲食，有「森本堪布」，管理達賴的起居，有「却本堪布」，管理誦經禮拜供養，有「

古覺堪布」，管理行從侍衛，有「奇勒堪布」，管理交際傳達。此外尚有「僧俗官員大會」，由拉薩政府全體僧俗官吏三大寺（哲邦寺、色拉寺、甘丹寺）的堪布，及四大林（功德林、策覺林、策墨林、丁吉林）的代表組織而成，並由四仔本（俗官）及四大中譯（僧官）合組主席團，商決政府所不能解決的問題，不過大會的本質只是政府的意見，透過這個方式，以為對內對外的號召而已。至於後藏政府的組織，班禪之下，以札薩喇嘛員行政的責任，無噶廈機關及噶布倫職員之設立，其餘大小中譯，大小卓尼，大尼倉（徵收錢糧），仔卡（會計庶務），碩等巴（管理日喀則市政），羅達（管理札什倫布民衆）等，都有，但無前藏組織之複雜；至於地方官、宮中官、武官等組織，大致與前藏相同。

西藏官吏的任用，在乾隆五十七年以前，概係叫做「東科爾」的世家子弟，多以釋齒躡等登進，其餘的西藏平民，除拔補定本之外，不能再有升轉。乾隆五十八年，乃定制非東科爾出身者，亦准由定本升至戴本，至於東科爾須到十八歲以上，始准選用卓尼爾小中譯小營官等缺，視其才能，再加擢用，這是乾隆打破世家貴族包辦政治起用人才的一種革新措施。從此西藏官吏的補放，定為噶布倫缺出，於戴本及商上行本商卓特巴內，擇其才具優良著有勞績者，由駐藏大臣會同達賴喇嘛揀選二員，擬定正陪，奏請補用，其喇嘛噶布倫一缺，於番目內挑補之。戴本以下各缺，均按等第遞陞。商卓特巴缺出，以業爾倉、協爾幫、大中譯、及濟仲喇嘛昇補。碩等巴密本達本缺出，以大缺邊缺營官及噶廈卓尼爾升補。大中譯缺出，以小中譯噶廈卓尼

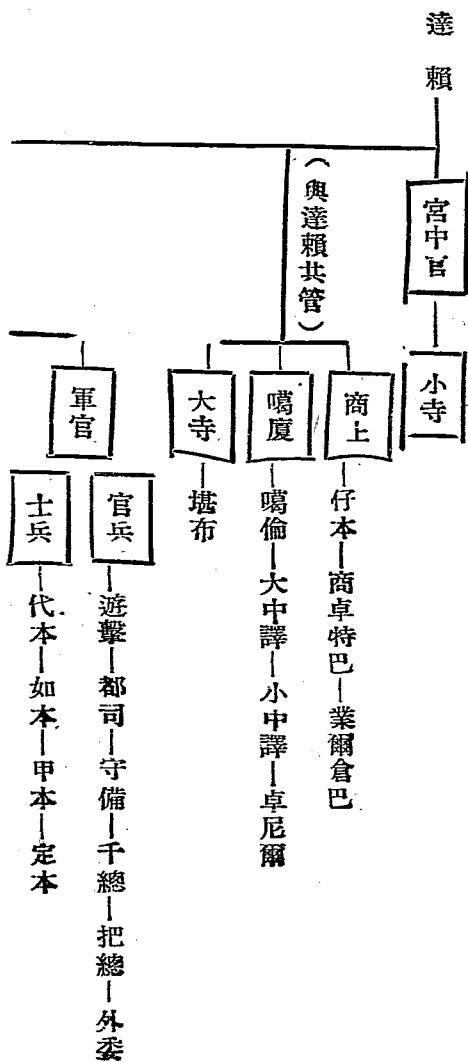
爾升補。大缺邊缺營官缺出，以小缺營官調補，或者以小中譯補放。管兵的甲本，亦准調補邊缺營官；惟小缺營官，始准於東科爾及喇嘛內揀選補用。喇嘛補放營官的，多係喇嘛隨侍之人，因其勤勞年久，不能遠離左右，酌量派管地方，藉資養贍。一方面由駐藏大臣另派安人，前往署理，僅任虛各之喇嘛營官，不得私行派人代辦。噶廈辦事的小中譯，卓尼爾，在東科爾的世家子弟中挑補。商上鑄造銀錢，專派鑄錢仔本二名，濟仲喇嘛二名充任。凡大小各缺，均由駐藏大臣會同達賴喇嘛挑選，如達賴喇嘛徇私不公，准駐藏大臣較正秉公揀選，除噶布倫戴本奏明補用外，其餘各缺，由駐藏大臣會同達賴喇嘛發給滿漢藏字印照爲據。至管草、門、糶、粃、帳房第巴、及管牛羊草廠頭人等缺，全聽達賴喇嘛自行揀補。後藏之商卓特巴缺出，以蘇本或森本喇嘛升補，蘇本缺出，以濟仲喇嘛升補，森本缺出，以卓尼爾升補，不准越次補放，均照前藏之例，由駐藏大臣會同班禪額爾德尼補放給照，其餘各缺，不過管理茶葉柴草等事，悉聽自行補放，仍稟知駐藏大臣，註冊存檔，以憑查覈。以上是清代對於西藏官吏任用補放的定制。顧此項制度，自辛亥革命西藏自治到現在，已有若干變化，噶倫戴本等高級官吏，從未經中央任命，概由達賴自行委派。十三輩達賴逝世後，噶倫一職，或由神前抽籤決定，或由攝政任命，四品官以下都由噶廈提請任命，終身任職。官吏的性質，是僧俗具備，如四噶倫爲三俗一僧，四仔本既全係俗官，而四大中譯又全係僧官，其餘各機關大多是一僧一俗。官吏的出身，幾全爲世家子弟，把乾隆時代限制東科爾拔擢人才的制度，爲之推翻。西藏有一百七十五

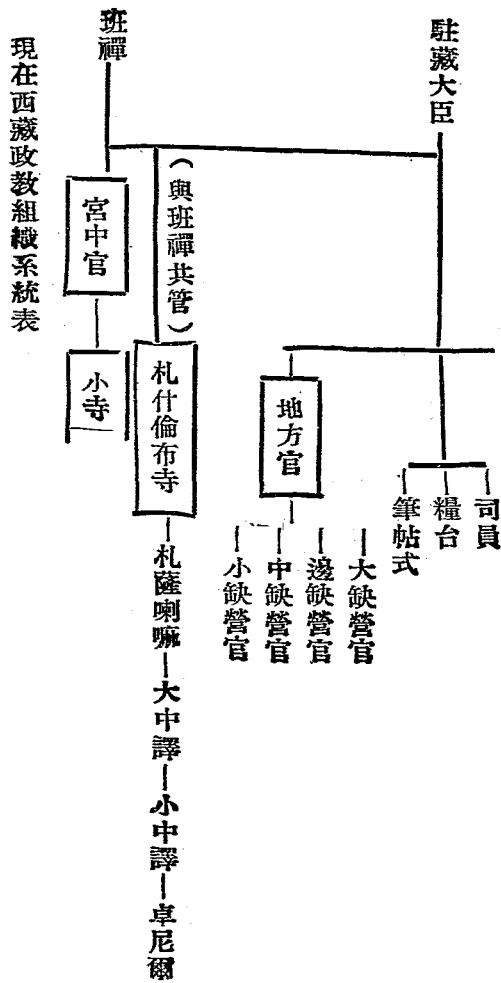
個世家，其來源：（一）西藏原始的首長或有功於政府的大臣後裔。（二）歷輩達賴的家屬。（三）噶倫以上官職的後裔。（四）經政府特許者。這些世家的子弟，年滿十二歲後，俗人送入計算學校，三四年畢業後稱爲「東科爾」，僧人送入僧官學校，三四年畢業後稱爲「仔仲」。「東科爾」的頭上有一挽綰，「仔仲」的袈裟上有一繡花包，這表示是政府官吏的候補人。政府任命官吏，都要在這些「東科爾」和「仔仲」之中選拔。在下面所說的一百六十五個世家中，有十七個大世家，他們更享有特殊的權利，承家的子弟叫做「賽郎巴」，其地位較一般「東科爾」高，補官至少可到四品，噶倫多半出身於此。由此可以知道西藏政教的實權，操之於貴族（貴族包括僧俗官吏堪布喇嘛及各地地主等）。貴族的核心，便是世家，因此世家在西藏的現階段政治上，佔有極重要的地位，又恢復了乾隆定制以前的情形，所以我們稱西藏的政治，叫做神權貴族政治。

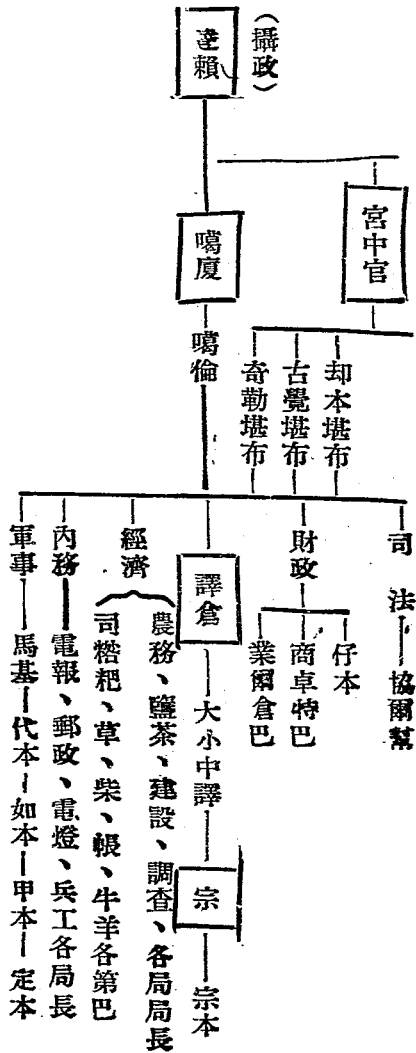
最後談到西藏政府與各宗及寺廟的關係，西藏各宗的「宗本」，都由噶廈任命，宗本對政府最大的任務，是按時繳納本宗應繳的租稅，除此以外，政府對宗本在本宗的舉措，不加干涉，予以極大的權限，加徵租稅，作威作福，自所難免。有的宗本長年住在拉薩，另派一二位管家在宗下代行收繳租稅的任務，西藏地方政治的黑暗，人民的痛苦，由此而生。其次是西藏政府與寺廟的關係，一部份是特殊寺廟，如三大寺四大林等的活佛或堪布，可以參加政府之各種會議，影響政府的一切；一部分是普通寺廟，其主持堪布，都由噶廈派定，而政治關係很少，

保持一種半獨立的狀態，寺廟財產自行處理，喇嘛自由經商，一切事務，自成系統，不受地方官的管轄，形成西藏社會中的特殊階級。

茲將西藏清代及現在政教組織分別列表如次：  
清代西藏政教組織系統表







(丁) 西藏問題之研究

關於西藏問題，蔣主席最近有兩次重要召示。一次在三十四年八月二十四日出席國防最高委員會與中央常務委員會臨時聯席會議宣稱：「西藏民族的政治地位，在第六次全國代表大會，本已決定予以高度的自治，扶助其政治之進步與民生之康樂，我可以負責聲明，如果西藏民族此時提出自治的願望，我們政府亦必本我一貫之真誠，賦予高度的自治。如果他們將來在經濟條件上能夠達到獨立自主的時候，我們政府亦將與對外蒙古一樣扶持其獨立，但必須西藏

能鞏固其本身永久獨立的地位，不致蹈襲高麗過去的覆轍。」一次在三十五年四月一日對國民參政會政治報告六項措施中的第三項爲：「爲求國內各民族的自由平等，對於省區以外各民族，具備自治的能力與獨立的意志，而在經濟上政治上達到了可以獨立程度之時，扶助其獨立自治；對於省區各民族在政治上法律上，一律予以平等，在信仰上經濟上亦予以充份自由。」在上舉兩次宣示中，包含着兩個要點：（一）現在可予以高度自治。（二）在經濟政治上達到了可以獨立程度時予以獨立。現在的西藏，在政治上，尤其在經濟上，無疑的尚未達到獨立的程度，一位西藏駐渝的代表向我說過：「我們西藏現在連一盒火柴尚不能製造」，他自己覺着經濟的條件距獨立的程度尚遠，那麼西藏現在的問題，是西藏怎樣去實行高度自治？及國家對高度自治的西藏，持怎樣的措施？關於前者，應先研究何謂「高度自治」？政府對此尚無明確的解釋，我們的意見是「高度自治除國防、外交、交通屬於中央政府外，所有地方的政治、經濟、教育、文化，都由他們自己去治理，中央政府負擔指導扶助的責任」。那麼今後西藏要高度自治，問題是如何迅速發展它的政治、經濟、教育、文化，使貴族政治轉到民主政治，游牧經濟轉進到農工經濟，喇嘛教育轉進到科學教育，宗教文化充實以現代文化。西藏要達到上項各種發展，必須要受中央政府的指導和扶助，因此中央政府應在西藏設置指導機構，派駐大員和各項專門技術人員，以履行指導扶助的責任。以往西藏政府尚懷疑中央的態度，現在中央的政策已明白宣佈，爲發展西藏高度自治而設置的這一機構，當爲他們無條件的歡迎。



其次談到西康、甘肅青海等省的藏族，國家對他們的政策，如前引蔣主席所說：「對於省區以內各民族，在政治上法律上一律予以平等，在信仰上經濟上亦予以充份自由」。我們根據這一原則，主張省區藏族的優秀份子，盡量使之參加中央及地方的省縣政治，地方的民意機關，應以各族的人口比例產生，並予藏族以優待，政治經濟的痛苦，立予解除，並積極扶助其發展，政治經濟教育文化，鼓勵其自治自立，但不割裂省的行政區劃，不另立一個行政系統，我們在前面對於蒙旗與省縣關係之主張，認為原則上仍可適用於省區的藏族與省縣政治的關係上。

### 三 土司制度

#### (甲) 土司之起源

土司的起源，有其地理的環境，亦有其歷史的因素。以言地理的環境：土司的分佈區域是在四川、貴州、雲南、西康、青海、甘肅等省區，這些省區都是高原地帶，崑崙山脈，苗嶺岷山諸脈，西康橫斷山脈，起伏其間，所在是崇山峻嶺；黃河、金沙江、珠江，蜿蜒東流，鴉巖江、瀾滄江、怒江、烏江、大渡河等，縱橫其間，到處是大川急流；高山地帶的氣候嚴寒，故人民多從事於游牧，川流區域的氣候比較溫暖，故人民多從事於農耕，而社會基層之經濟，實以游牧為主。基於此種自然環境及生產關係，在政治上形成了權力政治，在人民意識上，養成

了神權觀念，故蚩蚩之民，有的逐水草而居，有的沿河谷而種，爲了防強暴的侵凌，自然擁護聰明而強有力的人爲他們的酋長。這樣的原始的部落社會，經過了強弱兼併，出現了更大的部落，和更強的酋長。西南各省在秦漢之際，還是這樣的部落政治，故史稱：「西南夷君長以什數，夜郎（貴州西境）最大；其西靡莫（雲南境）之屬以什數，滇（昆明曲靖縣境）最大。自滇以北，君長以什數，邛都（西昌縣東南）最大；其外西自同師（雲南霽益縣北）以東，北至滇榆（雲南大理縣東北），名爲嵩（西昌）昆明（鹽源）。自嵩以東北，君長以什數，徙（天全縣東）峽都（漢源縣東南）最大。自嵩以東北，君長以什數，冉驢（茂縣）最大。自冉驢以東北，君長以什數，白馬（甘肅南境）最大。這是漢時西南夷部落之分佈，就是今日土司所在之區域。這區域裏的土民，有四川的苗、羌、僮、土番，貴州的苗、僮，雲南的夷、苗，廣西的僮，西康的番，青海的藏，甘肅的土番等。在秦漢之前，這些土著民族，因爲地處高原，山水險惡，四圍阻絕，不與外界接觸，各部落大半獨立自主，養成了頑固粗暴夜郎自大的習性。部落的土民，須絕對服從他們的酋長，因此土民變成了奴隸，各部落的酋長，因爭取民衆，各自稱尊，養成狹隘的部落團結性；因各部落各自狹隘的團結，養成民族間的仇視性。這些頑固狹隘自大排外的習性，莫不是受了這個高原地帶自然環境的影響。到了秦漢之時，中國的政治勢力漸漸滲入，或者郡縣其地，或者羈縻其酋長，賜以封爵，或擇漢人之立有軍功者封官，以守禦其土。後二者歷代相傳，子孫世襲，遂成爲後日土司的前身。但中國政府雖賜以封

爵，而對其內部事務，初不加干涉，所謂：「爾牧爾民，毋犯我疆。汝有貢，我有賞」，及我國史書上常載：「蠻夷恃險爲患，朝廷不願與師勞民，乃設立土官，以領其衆」，因此在這樣地理環境中，形成了部落政治遞變到土司政治。以言歷史的因素：我國古代的治邊政策，是「齊其政不易其宜，修其教不易其俗」，採取自然涵化，而不用強力征服。如賈捐之「罷珠崖對」中曾稱：「臣愚以爲非冠戴之國，禹貢所及，春秋所治，皆可且無以爲」。又云：「欲與聲教則治之，不欲與者，不強治也，含氣之物，各得其宜」。范祖禹在其所撰之唐鑑中亦云：「殊俗之民，嚮風慕義，不以利誘，不以威脅，而自至矣，欲附者則撫之，不欲者不強致也」。我國在這樣修齊自然涵化傳統的邊疆政策之下，除爲了民族生存的必要，或者土著民族的侵犯作亂，始郡縣其地，對於邊遠的土酋，賜以封爵，導之向化，或參用通曉夷情的漢人與之同治，並不採用主觀的一律漢化制度，或裂土分封土司，而用「以夷治夷」的辦法，由他們自治。三國時的諸葛亮，以南蠻孟獲遠在瀘水以外，乃卽其渠率而用之，並不置官留卒，他以爲：「若留外人，則當留兵，兵留則無所食，一不易也。加夷新傷破，父兄死傷，留外人而無兵者，必成禍患，二不易也。又夷累有廢殺之罪，自嫌嚴重，若留外人終不相信，三不易也。今欲使吾不留兵，不運糧，而綱紀粗定，夷漢相安故耳」。諸葛亮採取凡與漢接觸能置官統治之者，則郡縣之；而對於邊遠夷人，是用以夷治夷自然涵化的政策，不加強治，以求夷漢相安。西南土著民族千餘年來，由部落政治演變爲土司政治，一部份是中國歷史上的治邊傳統政策的結果，

但土司制度到了明清確立後，而本質發生了壞的變化，土司的所在地，儼然成爲封建的小邦，土地人民爲土司所私有，國家的政令，受到甚大的阻礙，社會不能進步，這又是歷代專講消極的羈縻政策而不講積極的修齊涵化政策的結果使然。

### (乙)土司之沿革

楚威王時，使將軍莊蹻將兵循江西上，略巴蜀黔中以西，至滇池，「以其衆王滇，變服從其欲以長之」，這是漢人充當土官之始。漢代通西南，始置郡縣，以夜郎爲牂牁郡，以邛都爲越雋郡，以笮都爲沈黎郡，以冉駝爲汶山郡，以白馬爲武都郡，以滇爲益州郡，別置犍爲郡，但滇王夜郎，仍賜與王印，使復長其民。漢武置都尉縣屬，仍令自保。孔明南征，用其渠率，都是土官土吏之所始。唐代於西南歸順之民族，置羈縻州八百有餘，實際仍以其土酋統治其部落。唐代對西南民族之政策與漢不同，漢賜官位，寓存撫之意，郡縣其地，隱示開化之策。唐則僅用羈縻而已，雖置州封官，但對其土族首領之統治，並不加以干涉限制。元代征服西南，對土族首領封官，仍聽其統治其地，計有陝西行中書省所屬：宣撫司二，安撫司一，招討司五。四川行中書省所屬：宣撫司，安撫司三，總管府一，長官司三十一。雲南行中書省所屬：宣慰司四，軍民總管府十二，宣撫司三，路九，軍民府十六，土知府知州九，及其他蠻夷長官。湖廣行中書省所屬：宣慰司二，宣撫司一，安撫司十四，土府五，土州五十六，土縣一，及長官司。元之此種封官設治，更增長土酋之勢，明代之土司制度，卽由此形成。明太祖初定

天下，西南土酋來降者，多以元之原官授之，土官條例粗備，土司制度始告成立，土司始爲西南各省中之一種固定官職。清初凡明時土司來降者，皆授原職世襲，而土司職銜，亦因明制，不過明代土司勢盛，清代對土司策略較明代積極，土司因之亦較爲順服，土司制度較明代益爲完備。民國以還，國家對於土司無具體之政策，率由各省自爲因應，有的名存實亡，有的名亡實存，有的名實俱存，土司仍爲西南邊省政治上巨大之癥結。

(丙)明代土司制度

元亡明興，西南土著民族，相率歸附，明廷多授以元代之原官，俾自爲治，或封授有功將士，使之世守其地，當初不過是因宜之計，後來行之有效，乃確立爲一種制度。明代之土司分文武兩種，武職曰「土司」，隸兵部武選司，由各省都指揮領之；文職曰「土官」，隸吏部驗封司，由各省布政司領之。土司之品職官銜有：

宣慰使司：宣慰使（從三品）——同知（正四品）——副使（從四品）——僉事（正五品）——經歷（從七品）——都事（正八品）

宣撫使司：宣撫使（正四品）——同知（從五品）——副使（正五品）——僉事（從五品）——經歷（從八品）——知事（正九品）——照磨（從九品）

安撫使司：安撫使（從四品）——同知（正五品）——副使（從五品）——僉事（正六品）——吏目（從九品）

招討司：招討使（從四品）——副招討（正五品）——吏目（從九品）

長官司：長官（正六品）——副長官（從六品）——吏目（未入流）

此外尚有蠻夷長官司，有長官（正六品）副長官（從七品）各一人，又有蠻夷官，苗民官，及千夫長，副千夫長等。土官之品職官銜有：

土府：土知府（從四品）——同知（正五品）——通判（正六品）——推官（正七品）——經

歷（正八品）——知事（正九品）

土州：土知州（從五品）——州同（從六品）——州判（從七品）——吏目（從九品）

土縣：土知縣（正七品）——縣丞（正八品）——主簿（正九品）——巡檢（從九品）——典

吏（未入流）——驛丞（未入流）

明代以夷多漢少之區，設置土司，漢多夷少之區，設置土官。其土司制度之重要原則為「夷漢參用」，「流土共治」。武職的經歷，都事，知事，吏目，及文職的佐貳，皆規定為流官，以後又「流土並治」，即州縣正貳，每多一官兩缺，即流土同時各設一官，共管一州一縣。最後繼之以「改土歸流」，取消土官，設置流官，惟改土歸流的新政，除播州外，其他重要者較少，而其成績亦不佳。朝廷對於土司甚少干涉其內事，平時發生關係者為「承襲」與「朝貢」二事，土司承襲，有子則長子繼承，無子則妻、女、孫、婿、舍人（土司家族）、外親，均可承襲，土官先將應襲之人呈報，並於請襲之際，取得上司印結，本人宗支圖，及隣舍保結，朝廷

賜有信符語文，以昭大信。關於朝貢一事，乃所以表其歸化之心，並可藉以觀瞻天子之威儀，中原的富庶，文化，使之油然而化，朝廷每次給賞甚厚，以示天子之恩。土司朝貢之日期，人數，及其貢物，亦各有規定，其朝貢進京，會同館開市五日，允許交通貿易，惟不許交易兵器及違禁之銅鐵，以防亂源。明代初葉對於土司土官，防制監視較為嚴密。中葉以後，紀綱廢弛，土官坐大，亂事迭起，因此西南之用兵，不少於東北。明代對於土司政策，採剿撫分化，惟嫌撫則失之太寬，剿又不能徹底，惟分化一策，即分立土司，以限制大土司之跋扈，收有相當成效。

#### (丁) 清代土司制度

清代土司，係就明時的土司來降者，授以原職世襲，所以土司的職銜，也因仍明制。武職除土司外，又增設土弁一種，係就輸誠的土目授與，亦有立功的土司改爲土弁者，亦爲世襲。土司土弁隸於兵部。文職土官隸於吏部。此外尙設有土屯一種。土屯是土司叛亂平定後，以土兵屯田，用土人爲屯弁，雖父子可以接頂，而官並非世襲，但因父子接頂，相沿成習，無形中與土司的世襲無異。茲將土司、土官、土弁、土屯的職銜，分列於次。

#### (一) 土司

指揮使（正三品）——同知（從三品）——僉事（正四品）——千戶（正五品）——副千戶（從五品）——百戶（正六品）——副百戶（從六品）——百長（未入流）

宣慰司：宣慰使（從三品）——同知（正四品）——副使（從四品）——僉事（正五品）——  
經歷（從七品）——都事（正八品）

宣撫司：宣撫使（正四品）——同知（從四品）——副使（正五品）——僉事（從五品）——  
經歷（從八品）——知事（正九品）照磨（從九品）

安撫司：安撫使（從四品）——同知（正五品）——副使（從五品）——僉事（正六品）——  
吏目（從九品）

招討司：招討使（從四品）——副使（正五品）——吏目（從九品）  
長官司：長官（正六品）——副長官（從六品）——吏目（未入流）——土舍（未入流）——  
土目（未入流）

(二) 土官

土府：土知府（從四品）——土同知（正五品）——土通判（正六品）——土推官（正七品）——  
——土經歷（正八品）——土知事（正九品）

土州：土知州（從五品）——土州同（從六品）——土州判（從七品）——土吏目（從九品）  
土縣：土知縣（正七品）——土縣丞（正八品）——土主簿（正九品）——土巡檢（從九品）

土典吏（未入流）——土驛丞（未入流）  
(三) 土弁



土遊擊（從三品）——土都司（正四品）——土守備（正五品）——土千總（正六品）——土把總（正七品）——土外委千總（正八品）——土外委把總（正九品）——土外委額外（從九品）

（四）土屯

土屯守備（正五品）——土屯千總（正六品）——土屯把總（正七品）——土屯外委（正九品）

土司制度之主要原則，爲「夷漢參用，流土共治」，明代行之頗力，前已言之。清朝初年尚在保持此一原則。但到了雍正年間，將此原則打破，而對於土官延請漢人爲幕僚，亦有嚴格之規定，以實行「夷漢隔絕」政策。清代對於土司政策爲「分土降襲」，「改土爲屯」，及「改土歸流」三種。「分土降襲」係除土官嫡長子孫固得承襲本職外，其庶支子弟，亦授其職銜，視土官各降二等，如文職土官係知府，則所分者給通判銜，武職本土官係指揮使，則所分者給指揮僉事銜，照例頒給敕印號紙，所分管的地方，視本土官多則不過三分之一，少則五分之一，此種分土政策之目的，乃無形中把各強大土司化整爲零分化其勢力之政策。有清一代，土司之變亂，較明代爲少，分土政策爲其重要因素，而土司制度，即因此受到徹底的破壞。「改土爲屯」是改土歸流的一種過渡辦法，原爲平定叛逆的土司或苗亂後，新開闢的疆土，夷多漢少，特立苗屯或番屯，以安降苗或降番，爲鎮壓反動，不得留駐重兵，利用逆產，創立兵屯，以

養戍卒，節省餉糈之運輸。改屯之地，先設立直隸廳，統轄漢民苗番；惟屯田嚴禁典賣，以保存土地公有之制，苗漢分屯，苗屯治以苗官，苗漢雖分治，而同轄於直隸廳。苗官爲終身職，但不得世及，不過父子可以頂補。苗官對於土司無支配權，亦不得兼爲地主，此與土司世有其土者之不同點。乾隆年間大小金川土司之叛亂平定後，即改土爲屯，以小金川地改爲懋功、撫邊、章谷三屯，大金川地改爲崇化、綏靖二屯，統轄於懋功直隸廳。現五屯之地懋功撫邊二屯，改隸於今之懋功縣，崇化綏寧二屯，屬於靖化縣，章谷屯屬於丹巴縣，這是從改土爲屯，由屯置縣的經過。其次談到「改土歸流」。先將「土」「流」二字加以解說。土者係西南民族中之土官土司，世襲其官，世有其民，世守其土，賞罰各異，故以土名之。流者係取消土司，改設流官，受政府任命，而隨時調動，郡縣其地，一切法令規章設施都內地化。改土歸流就是土司制度之結束，國家制度之建立。明代改土歸流之原因，或因承襲發生變亂，或因土司不法擁兵稱亂，或因後嗣已絕，無人承襲，或因土人思得流官，或因土官彼此仇殺，改流後即丈量田地，額定賦稅，設兵防守，選官治理，間有土官勢力仍然存在，有「革流歸土」者。惟明代之改土歸流，遠不及清代之積極。清代自雍正朝起，對於改土歸流，即取積極態度，在宣統三年民政部奏各省土司擬請改流官的文中，可以看到有清代改土歸流之成績，如云：「康熙雍正年間，川楚滇桂各省，迭議改土歸流，如湖北之施南，湖南之永順，四川之寧遠，廣西之泗城，雲南之東川，貴州之古州威寧等府廳州縣，先後建置，漸成內地。乾隆以後，大小金川，重煩

兵力，迨改設民官而後，永遠底定。比值籌備憲政，尤宜擴充民治，近年各省如雲南之富州鎮康，四川之巴安等處，均經各該疆臣，先後奏請改土歸流，而廣西一省，改革尤多，所有土州縣，均因事奏請停襲，及撤任調省，另派委員彈壓。此外則四川之膽對、察木多等處，尙未實行，德爾格忒，高日，春科等處，甫經覈准。伏維川滇等省，僻處邊陲，自非一律更張，不足以鞏固疆圉。惟各省情形不同，辦法亦難一致。除湖北湖南土司已全改流官外，廣西土州縣，貴州長官司等，名雖土官，實已漸同郡縣，經劃改置，當不甚難。四川則未改流者十之六七，雲南土司多接外服，甘肅土司從未變革，似須審慎辦理，乃可徐就範圍。清廷對於改土歸流，既如是其積極，其改土歸流之原因，有因專橫強暴而改流者，有因事革職並無承襲而改流者，有因承襲爭殺而改流者，有自請改流者，有久欲內向乘機改流者，有因保境治夷而改流者。至改流之後，安插土司之法，或勒令遷徙，或優獎回籍。清代既取消滅土司之根本態度，故對於土司甚爲輕視，不論土官地位之高下，遇流官時即低一級，清給達賴班禪以金印或玉印，但給土司以鐵印。清代對於土司之承襲，嚴加規定，承襲由部給牒，書其職銜世系承襲年月，名曰「號紙」，因此號紙成爲土官土司享受榮祿之根據。朝廷爲鑒別土司之宗支親屬，預藏其屬籍於朝中，一旦起釁，執譜而索，則問題可以立決，因此土司由承襲而爭亂者，至清代已減去不少。清代對於接近腹地之土司，力行改流，而對於西南沿邊如雲南徼外川康川滇鄙野之地，仍以保存爲原則，因鞭長莫及，統制不宜，故仍因其俗而治之；間亦有增置土司之舉，此

不過爲因地因時一時權宜之計，觀清末趙爾豐對於川邊土司不法，一一改流，則知清廷對於土司制度，根本上仍持應予廢除之原則。

(戊) 現在之土司

清代殘存之土司，入民國後，因連年內亂，國家對於土司無一定之政策，率由各省當局自爲因應，設縣之地，或改土官爲區長、鄉長、保長，駐軍又委土司爲司令、營長、隊長，時至今日，有的土司名存實亡，有的名廢實存，有的名實俱存。四川的松潘、理番、茂縣、汶川、懋功、綏靖等縣，約有土司土目一百餘人，雷馬屏區亦有殘存土司。雲南迤西迤南沿邊各地，約有大小土司土弁一百五十餘人。西康康屬之土司土頭最多，金沙江以東，現存土司十八家，土職頭人百餘人。土頭爲土司屬下的頭目，分管一部份土地人民，爲一小部落之土酋，清末改土歸流，多數土司雖已取消，而土頭的勢力，仍根深蒂固，各縣之區長及民團副總隊長，土職頭人佔多數，寧屬八縣有大小土司四十五家。青海玉樹二十五族，環海八族，郭密九族，及其他各縣番族的千戶百戶，約有百餘人，土司頭人仍有絕大之勢力。甘肅的現存土司在洮河夏河流域及河西四郡地，臨潭縣卓尼之揚土司，爲該省之最大土司，轄地有三萬方公里，人民有一萬三千七百戶，祁連山北麓東自張掖西至酒泉八百餘里，爲黃番駐牧地。以上各省現存之大小土司，仍然是世襲其官，公有其土，世有其民，作威作福，儼然一土皇帝。土司的內部組織及地方政治系統，頗爲紛雜不一。如雲南潞西設治局境內之芒市安撫司，其下有總理四人，由年老

之士舍任之，輪流辦公，每人十日，週而復始，總理一切政務，下置帳房、庶務、收發、文牘四部份；其地方政治組織分噶與練，噶爲擺夷居住之平場區，每噶設噶頭一人，噶尾（副噶頭）一人，掌收稅徵役訴訟等事，每噶轄寨或數十寨，寨設寨頭一人，下有伙頭排頭，管理一寨之事。練爲漢人居住之高山區，每練有練紳一人，漢人充任。練下有村，設一頭人及助理二人。芒市自設設治局後，即以土司兼區長，寨首頭人伙頭排頭爲保甲長，只具形式，有名無實。其次爲雲南順寧縣境之耿馬宣撫司，爲一名實俱存之土司，以其親族爲屬官，通稱太爺，各管一定之地方與百姓，太爺中有長太爺，爲總理政務之官，其下又有四老宣爺；佐理政務，分管地方者亦稱宣爺，各宣爺多住耿馬城中，僅派其屬下之圈官（管民刑錢糧），大驛（管戎事兵令），分管地方事務，其下有大小伙頭，耿馬自設縣後，土司太爺宣爺伙頭等，亦改爲區鄉鎮保甲長。其次四川汶川縣境之瓦寺宣慰司，已名存實亡，無收稅徵役司法權，僅有收取地租之權，往昔政務須由土舍公決，再由土司執行，地方上有總管，分管各寨，寨有寨頭，下有鄉約，均由人民公舉，層請上級加委。現總管寨首亦分任鄉保長，縣府政令，不經土司，可直接地方，總管寨首，名雖存在，其對於土司，僅爲之代收地租而已。其次西康丹巴縣境之巴旺宣慰司，爲一名廢實存之女士司，下有頭人六人，每人半月輪值辦事，有大管家一人，掌錢糧帳目，小管家一人，管烏拉快役，有馬官四人，管各處佚馬，通事之人，輪值辦事。地方事務，由大頭人分管，寨有寨首，現土司頭人寨首改爲鄉長保長甲長，但亦有有名無實。以上係雲

南西康之宣慰、宣撫、安撫各土司之內部及地方組織之大概情形，由此可窺一斑。至西南各省政府對土司之態度，大致均認為土司制度，為封建餘跡，不合潮流，而改革不宜過猛，處理無妨從宜，故有的尙利用土司，有的在改土歸流，改設縣治，委土司頭人以新的政治名義，以期由土官變為流官，由土治變為流治。

### (己) 土司問題之研究

土司制度，是一種封建制度，土司在政治上是一個壓迫階級，在經濟上是一個剝削階級。西南各省殘存着而成爲問題的：一種是名亡實存的土司，一種是名實俱存的土司。土司本質與蒙藏等各民族有所不同，即土司之中，其先祖漢人充任者很多。據余貽澤先生統計，漢族分封西南各地之人數與本地（廣義之土人）受封者相較，則爲二三四土人與一四四漢人之比，而漢人士司之原籍，有十六省之多，所以土司問題，不能認爲純是民族問題，而是政治問題。我們解決土司問題，應當從政治經濟文化方面着手。在政治方面我們主張：（一）廢除承襲，以消除其世官世民之特權。（二）取消其兵權，變土司個人之武力爲地方之武力，政府派員予以訓練。（三）土司區域之人民，在政治法律上一律平等，以解除其奴隸生活。（四）設立設治局，以建縣治，各土司頭人視其大小給與區鄉保甲長之職，使受地方自治之訓練，改變觀念，以實行「化土司爲鄉約之法」。在經濟方面：（一）政府予土司以經濟上之補助，安定其生活，不准其再向人民征收財物賦稅。（二）土地收歸公有，分給人民耕種，使耕者有其田，以解除

人民之經濟奴隸生活。在文化方面：（一）土司頭人及一般平民子弟，勸令其入學，使受現代智識，成爲現代國民。（二）加強電影播音等各種宣傳，養成其時代觀念。加強衛生設備，以解除其疾病痛苦，並增進其健康，藉以增進其愛護政府及國家之觀念。

#### 四 新疆政治制度

##### （甲）新疆政治制度沿革

新疆在未建省前稱爲西域，西域的範圍不止新疆，而新疆是當時西域的主要部份。新疆隸屬於中國版圖的過程，經始於漢，發展於唐，完成於清。因此漢唐清三朝新疆的政治制度，特別爲吾人應加以明瞭，茲分述於次：

##### （一）漢代

漢因張騫班超之出使西域，使西域成爲漢朝的屬國。漢朝在西域政治制度的措施，一爲設置軍事監督機構，一爲維持屬國地方自理，前者設大員掌握國家的軍事外交，後者立其本國人爲王，用土人爲官，管理其土地人民，形成中國與西域之宗主與從屬的關係。漢廷駐西域的大員爲西域都護，他對於西域的屬國居於統監的地位，重要任務爲使屬國與匈奴斷絕交通，總護南北兩道諸國，採取情報，報告朝廷，以供安輯或討伐之決策。西域都護所屬有戊己校尉、屯田校尉、副校尉、丞、司馬、侯、千人等諸官，因此西域都護爲監督西域之最高長官。（至後漢

廢都護，設長史，屬於郭煌太守，西域殆無中央監督機關。漢廷對於西域各屬國國王，因病卒或因事被廢的，就其傾向中國之侍子王族或貴人，予以冊封，賜以銀印龜紐。國王之下設置各級官吏，皆以土人充任，由漢廷加授官號，計官有譯長、城長、君、監、吏、大祿、百長、千長、都尉、且渠、當戶、將、相、侯等，皆佩漢印綬。范曄對於漢代經營西域之政策及成果有如下一段結論：「漢世張騫懷致遠之略，班超奮封侯之志，終能立功西遐，羈服外域，自兵威之所肅服，財賂之所懷誘，莫不獻方奇，納珍寶，露頂肘行，東向而朝天子，故設戊己之官，分任其事，建都護之帥，總領其權，先馴，則賞贏金而賜龜綬，後服，則繫頭額而覆北闕，立屯田於膏腴之地，列郵置於要害之路，馳命走譯，不絕於時月，商胡販客日款於塞下」。

## (二) 唐代

唐代太宗高宗兩朝，平定西突厥，略有天山南北，即葱嶺以西諸國，亦稱臣奉貢，對於西域之經營規模，過於漢代。其在政治上之措施，仍如漢代在「西域設置軍事監督機構，名曰「安西大都護府」，置大督護一員，副督護四員，其職掌爲「撫慰諸藩，輯寧外寇，覘候姦譖，征討攜貳」，治所設於龜茲（今庫車），統轄龜茲于闐碎葉疏勒四鎮，戍兵以鎮藩部，以固國防。武后朝增設北庭大都護府，分掌山北諸府州。玄宗朝又增設安西北庭兩節度使，掌兵馬財賦大權。唐代對於西域地方平定之後，即設立府州，用其首領爲「督護」「都督」「刺史」，這些府州，非如內地的府州，國家對之有直接統治權，國家對這些府州，是宗主國與屬邦的關係，



聽憑這些屬邦的首領，以治理其內政，故唐廷對於西突厥的首領，封之爲汗，其他小邦則封之爲王，並授各汗王以右衛大將軍，右玉鈴衛將軍，太僕卿等官銜，授以都護，都督，刺史等實職，職得世襲，但貢賦戶口不上戶部，如同後世之「土州縣」。今有名可考者，府四十五，州一百一十五，概稱爲「羈縻州」。在羈縻州之外，尚有伊州（哈密一帶）西州（高昌）庭州（準噶爾一帶）三普通州，受唐廷之直接統治，故刺史非世襲，戶口賦稅上於戶部，施政秉承京師之詔令。由此可以知道漢代中央在西域設置之機構，偏重於軍事性，而唐代中央在西域設置之機構，除軍事性者外，兼及於政治性矣。

### （三）清代

清代乾隆先後平定準部阿睦爾撒納及回部大小和卓木之亂後，天山南北，從此內屬。清廷繼戰勝之後，在新疆作政治上新的措施，其建立的政治制度，仍分中央與地方兩種。中央在新疆設置的有伊犁將軍，駐惠遠城，掌節制南北兩路駐防官兵，撫綏屬部，監督外藩，爲統治新疆之最高長官。此外伊犁設參贊大臣一員，領隊大臣五員，塔爾巴哈台設參贊大臣一員，辦事兼領隊大臣一員，協辦兼領隊大臣一員，烏魯木齊設都統一員，領隊大臣一員，鎮西設領隊大臣一員，古城設領隊大臣一員，庫爾喀喇烏蘇設領隊大臣一員，吐魯番設領隊大臣一員，哈密設辦事大臣一員，協辦大臣一員，喀什噶爾設參贊大臣一員，協辦大臣一員，英吉沙爾設領隊大臣一員，辦事大臣一員，葉爾羌設辦事大臣一員，協辦大臣一員，和闐設辦事大臣一員，協辦大臣一員，烏什辦

事大臣一員，阿克蘇設辦事大臣一員，庫車設辦事大臣一員，喀喇沙爾設辦事大臣一員。在北疆（當時哈密及吐魯番在政區上劃入北疆）之各大臣，領於烏魯木齊都統，在南疆之各大臣，領於喀什噶爾參贊大臣。自都統參贊以下，皆節制於伊犁將軍。伊犁、塔城、烏魯木齊、喀什噶爾、爲新疆之四大鎮。南路之喀什噶爾、葉爾羌、英吉沙、和闐，稱西四城；烏什、阿克蘇、庫車、闐展，稱東四城；再加上東路的哈密、吐魯番、喀喇沙爾三城，共十一城。各城所轄回城，或五六或十餘二十餘不等，國家之國防軍，分駐於北東南三路，兵的種類有滿蒙馬步，綠旗馬步、錫伯、索倫、達呼爾、察哈爾、厄魯特、沙畢納爾、回兵等，額無一定，隨年增減，大約在一萬九千至二萬三千左右。

乾隆在新疆的地方行政，因新疆的民族複雜，風俗各異，因地制宜，各有不同，可分爲（一）郡縣制，（二）札薩克制，及（三）伯克制三種。郡縣制爲劃迪化以東設鎮迪道，隸屬於甘肅省，鎮迪道設分巡鎮迪糧務兵備道各一員，駐烏魯木齊，轄鎮西府（知府一員駐巴里坤），迪化直隸州（知州一員駐迪化），吐魯番直隸廳（撫民同知一員駐吐魯番）。鎮西府轄宜禾，奇台二縣，知縣各一員。迪化直隸州轄昌吉、綏來、阜康三縣，知縣各一員，呼圖壁巡檢一員，濟木薩（今孚遠縣）縣丞巡檢一員。其次札薩克制，回部之札薩克制與蒙古札薩克王公制度一律，見前蒙古章中，計有哈密回王，吐魯番回王，庫車回王，阿克蘇回王，拜城貝子，和闐回公，烏什貝子。乾隆平定西域後，以哈密吐魯番兩札薩克，皆世有勞績，特許其保持札薩

克制度，其餘各城因受和卓木變亂影響，回王僅保持封爵，並無札薩克之設，只設伯克。伯克爲同部官吏之名，乾隆平定和卓木之亂後，因上述之十一城及其所屬之小城，民族宗教語言風俗與內地不同，不能以郡縣治之，故仍維持其伯克舊制，以管理回務。各種伯克由三品至六品，計有阿奇木伯克，總理一地方回務，伊什罕伯克以佐理之，其下更有各種伯克，分任諸務，以城之大小及事務之繁簡，定額之多少，授之田地，及佃役耕種，以代俸祿。各城伯克統於辦事領隊諸大臣。伯克非世襲，任免陞調有定章。茲將各種伯克名稱及其職掌列後：

名稱

職

掌

阿奇木伯克

總理地方一切事務

伊什罕伯克

協理地方一切事務

商伯克

徵收糧賦

噶雜納齊伯克

管庫藏錢糧

哈孜伯克

掌刑名

密納布伯克

掌溝渠灌溉

茂提色布伯克

掌經典整教務

木特幹里伯克

掌售田園房產質劑爭訟稅入

納克布伯克

掌匠役營業

巴濟格爾伯克

掌稅務

都觀 伯克

掌供應外番來使

帕提色布伯克

掌巡查城市防捕盜賊

密拉布伯克

掌水利

阿爾巴布伯克

催交錢糧

多博 伯克

徵收二千戶糧賦

明 伯克

管回民千人如千總

玉孜 伯克

管回民百人

巴克瑪塔爾伯克

管理果園

密魯爾伯克

管理駐守卡倫回民

哈什 伯克

掌採玉

阿爾屯伯克

掌淘金

密斯 伯克

掌採銅

新疆到光緒朝，經左宗棠平定回亂後，左氏即倡議建省，而建立於光緒八年劉錦棠之手，自此改軍府制而爲郡縣，舍放任政策爲實際經營。其改制之革新，爲伊犁將軍雖仍設立，但其管轄範圍大爲縮小，而統轄新疆者爲巡撫，各城諸大臣，除塔城之參贊大臣，伊犁之領隊大臣

外，一律裁撤，代之以兵備道，吐魯番之世襲札薩克，及回城之伯克，一律裁撤，代之以知府、同知、知州、知縣等。新疆巡撫駐迪化，所屬有文官武官兩種，其職權爲統轄各道，節制標營滿營，督理軍務。其所屬文官有布政使一員，提學使一員。各道有鎮道，設分巡鎮道糧務兵備道一員，阿克蘇道，設分巡阿克蘇兵備道一員，喀什噶爾道，設分巡喀什兵備道一員。道下分置府、廳、州、縣、分縣，府有知府，廳有同知或通判，州有知州，縣有知縣，分縣有縣丞。以往新疆治兵之官多，治民之官少，至此新疆始有治民之官，爲中國統治新疆之新紀元。所屬武官，標營有直轄撫標各營之副將、參將、遊擊、守備等，喀什提標提督，阿克蘇巴里坤伊犁鎮標總兵。旗營有古城滿營城守衛一員。伊犁將軍駐惠遠城，統轄伊犁塔城之滿蒙諸營兵，監督蒙古、哈薩克、布魯特各部落，節制伊犁鎮標及伊塔道，辦理中俄交涉事務。將軍所屬武官在伊犁者：旗營有右翼副都統一員，錫伯、索倫、察哈爾、厄魯特四營領隊大臣各一員，舊新滿營各左右翼協領各一員。標營有伊犁鎮總兵一員。駐塔城者有左翼副都統一員，卽塔城之參贊大營，其下有領隊大臣一員（管理察哈爾佐領九員，厄魯特佐領一員），滿營左翼協領一員。所屬文官有伊塔道之分巡兵備道一員，該道轄伊犁府（府轄綏定寧遠二縣）、塔城廳，精河廳。伊犁將軍轄有伊犁九城及塔城，伊塔所以與新疆分治，因伊犁塔城爲國防前線，毗連俄疆，加之哈薩克伊犁特雜處其間，控馭爲難，故由伊犁將軍統治，且任外交折衝，含有極深的國防意義。至於回城伯克的裁撤，因伯克多與滿官狼狽爲奸，魚肉回民，建省後回疆各

城，委派府廳州縣等官，乃通令裁撤，准其各留原品頂戴，以各城事務繁簡，分設「鄉約」，以被裁之伯克，選令充任，或分送府廳州縣，充當書吏。鄉約酌給租糧，書吏酌給口食，由此鄉約傳達政府之政令，回人失去地方之政權。吐魯番建廳後，吐魯番郡王移居魯克沁城，不過其王號仍照舊世襲，惟哈密回王及土爾扈特和碩特蒙古諸札薩克，因助清有功，仍世襲罔替，享受其特權。

(乙) 新疆現在的政治

(一) 政制

新疆入民國後，省內分爲八道、四十八縣、二縣佐、二設治局。八道爲迪化道、伊犁道、塔城道、阿克蘇道、焉耆道、喀什噶爾道、和闐道、及阿山道。惟新疆以幅員遼闊，治理不便，又與蘇英接壤，沿邊各埠，皆駐有蘇英領事，外交向稱棘手，因此於民國十八年請准中樞，暫設各區行政長，負有視察監督各區行政司法及對外交涉之責，行政長區，就原有八道改設。迪化行政長轄十二縣，一設治局，駐迪化。伊犁行政長轄六縣，駐伊犁。塔城行政長轄四縣，一設治局，駐塔城。阿山行政長駐五縣，駐承化。焉耆行政長駐六縣，一設治局，轄焉耆。阿克蘇行政長轄九縣，駐阿克蘇。喀什噶爾行政長轄十縣，一設治局，駐疏勒。和闐行政長轄七縣，一設治局，駐和闐。新疆全省縣份較前增加至五十有九。

(二) 民族

新疆向有種族博覽會之稱，新疆省府區分該省有十四個民族。第一是漢族，人數居第二位，約二十餘萬人。第二是滿族，人數二萬餘，尚能保持滿族的習尚言語。第三是蒙族，南北疆都有，約十餘萬人。第四是回族（維吾爾），為新疆問題之鎖鑰，人口約二百三四十萬，居各族人口之第一位。第五是哈薩克族，以游牧為生，善騎馬，性驍悍，有「上馬大王，下馬綿羊」之諺。第六是柯爾格茲族，古稱黠戛斯，在唐擊敗維吾爾族，始由外蒙流竄南疆，以游牧為生。第七第八是錫伯和索倫族，是滿族的兩支派，世居今日吉黑兩省，因滿清駐防軍流落該處。第九是歸化族，即歸化族，所謂白俄，許多信奉東羅馬教。第十是塔塔爾族，即韃靼族，先祖由元朝分封此地，因與中亞細亞人婚媾，形貌很像歐人。第十一是塔蘭其族，是遷往伊犁之維族與他族血統混合而成之民族。第十二是塔吉克族，黃膚綠睛，住南疆蒲犁一縣，只有數千人，蘇聯的塔吉克共和國，就是這一族。第十三是烏孜別克族，與蘇聯烏孜別克共和國人同族，形貌言語宗教習尚與維族十九相同。第十四是漢回，亦稱東甘（梁寒操氏改干為甘），是由甘州遷此，信奉伊斯蘭教者。若加以科學分別、滿、錫、索、為一族，哈、漢、滿、回為一族，新疆只算有十一個民族。各民族之總人口，約四百萬左右。

### （三）政治

新疆物產豐富，為建設新中國的第一要地，同時也是國際政治舞台羣雄角逐的廣場，有些國家在打着染指新疆各種方式的算盤，有的從宗教着手，有的從煽惑新疆民族獨立發端，有的

從交通經濟文化各種勢力的滲入。我爲要永遠保持新疆爲中國的領土，必須要小心努力的去。關於新疆民國以來的政治，有梁寒操先生講演涉及的一段，至爲扼要確切，特轉錄在下面：「說到新疆的政治問題，關於這方面首先要明了新疆三十年的歷史。三十年來在新疆主政的是楊增新、金樹仁、盛世才三人。新疆土地大於浙江省十五倍，以前從北平到新疆要一百六十多天，因此新疆往往是獨自爲政。辛亥革命的時期，各省響應革命，新疆方面湖北人楊纘緒，率衆在伊犁獨立了，但是迪化沒有獨立，新疆巡撫袁大化，在迪化不革命也不獨立，政權轉移到楊增新手里。這樣過了五年，就國家立場來說，未能統一新疆，而新疆內部也沒有統一，爲內地所未有的現象。國內有一部人也頌揚楊增新，以爲他能保全領土，楊的思想崇尚黃老，不以建設爲務，老子說「天地不仁，以萬物爲芻狗」，楊就抱這種思想。楊增新對於中央政府的態度，「祇拜廟宇不問神」，意思是我新疆服從中央，不管中央主政的是誰。楊增新時代，新疆似乎有些神秘暗殺之風盛行。舉一件事實爲例，楊之特務營長和另外一軍官要革命，商同起事，有一位四川人向楊增新告密，楊就把這位告密的殺了，表示對特務營長等絕對信任，後來楊請這二位革命的軍官食飯，在酒席上也把二位軍官殺了，並將二個人頭拿到桌上，親自驗明，而楊談笑自若。還有一件事實，有一個人上書說袁世凱必敗，當時楊增新淡然置之，不以爲意，後來袁果失敗，楊增新想起上書那件事，以爲此人才識非凡，也把那個上書的人結果了。其他類似的事實很多，所以這個時期，暗殺之風盛行，可是因果循環，楊增新自己也被人



殺死的。湖北人樊耀南和楊增新早有意見，樊乃藉法政學校畢業典禮的機會，請楊食飯，在食飯的時間，把楊刺死。樊耀南這些人沒有兵力，數小時內，就被金樹仁平息了，當然新疆的政權，落到金樹仁手裏。楊之作風不好，沒有積極的辦法，政治不能改良，建設也談不上。金樹仁時代則每况愈下，金之能力已不及楊，所以就政治方面來說，金樹仁較楊增新壞得很多。金之作風是以文人帶兵，軍人主政，並且專用同鄉，幣制紊亂，竟至公務人員上街買東西，也要叫勤務兵拿着許多鈔票跟着走，羅文幹從新疆回來買一雙皮靴，他說九千兩銀子，其實也只合法幣二三塊錢，這可見當時幣制的紊亂。吏治方面縣長薪俸很薄，都走上了貪污的道路，壓迫人民，榨取剝削。金樹仁的下台，也種因於金樹仁派的哈密稅務局長，弄到了些冤枉錢，合了中國的古話，「飽暖思淫欲」，他要聚回女做太太，回教的習俗是不許女人嫁給異教徒的，女家不同意這件事，無奈被稅務局長逼迫，祇得應允了，可是在洞房花燭的晚上，他們潛佈了數百人，把稅務局長殺了，激起了哈密事變。事態日益擴大，金樹仁的軍隊都是文人率領着不能戰，盛世才是軍人，金樹仁乃下令軍隊歸盛世才指揮，不久他把這事件平定了，盛世才在新疆漸露頭角。但盛世沒有幹部，天下事都是因緣巧合湊成的，恰巧蘇炳文率了些義勇軍隊從東北到新疆來，這部份義勇軍經過西北利亞，被俄國人繳械，歷盡艱辛來到新疆，盛世才係東北同鄉，他們也就很容易合作，盛世才就在民國二十二年四月十二日，獲得了新疆政權。盛世才主持新疆省政，標榜六大政策，內部人每多以為六大政策是離奇的東西，實際上在新疆很相宜。

「反帝」「親蘇」，就是拉籠蘇聯來驅逐日本英國的勢力，盛世才這種苦心，是應該原諒的。馬仲英以與回滅漢的口號相號召，聲勢浩大，兄弟到南疆去親自目擊他的殘暴，達板城被毀滅了，其他各地都有被他毀的痕跡。黃慕松羅文幹到新疆去，沒有觀察清楚，結果發生利害衝突，都狼狽回來。盛世才是要把新疆在其治理之下的。盛世才原是郭松齡的部下，後來到日本陸軍大學，民十四年郭反對張作霖起兵討張，盛乃回國參加郭部工作，郭失敗後，盛仍回到日本讀書，回國後曾參加革命工作，後來才到新疆去獲得了政權，就主張六大政策，肅清了馬仲英的勢力，所以六大政策的反帝親蘇兩個政策，就是拉籠蘇聯排除日英的意思。第三個政策是「平民」，就是說新疆各民族一律平等，新疆境內有許多民族，據我在新疆所看到的，現在新疆各族尚屬相安，幾年來新疆也沒有發生重大變故，這是平民政策的成功。第四政策是「清廉」，新疆確能做到清廉兩個字，政治上沒有貪污的事情，生活安定，一般官吏不願為非作歹，以身試法，新疆軍人待遇最好，中將的待遇月薪也只一百餘元，日用品麵麥和衣料等是公家供給的。如果有不安分的軍人，他就把他殺掉，文人待遇較差，但衣食無缺，足敷應用，士兵的待遇不壞，生活尚佳，因此一般人不敢胡為，養成清廉風氣。新省官吏出身較差，小學畢業彷彿內地研究院出來似的。縣長要親自擬稿，一般公文每多文理不通，別字連篇，東北去的人程度較高，但他們受過許多事實的教訓，在西北利亞歷盡艱辛，認識世界和人類的真面目。他們到了新疆，當地的語言習俗都不明瞭，不敢胡為，不敢不努力奉公，這也是養成清廉的另一因

素。第五第六兩個政策是「和平」「建設」，因為過去新疆多亂，所以需要和平，避免使用武力，用和平方式來解決各種問題，以期大事化小，小事化無；因為新疆是落後的省區，所以需要建設，使落後的新疆，建設起來，能夠日趨繁榮，走上進步的道路，建設成爲一個新新疆。六大政策在新疆是運用正確的，據我觀察，盛世才在新疆政權，能夠鞏固，就是因爲他的六大政策。盛在新疆乘政十年成功之點，就在他以六大政策做教程，使得人人都明瞭他的政策，跟着他努力。我在蘭州晤見一位省黨部的朋友，談到某機關在拉卜楞辦了一所藏民子弟學校，藏族子弟都不願到學校來讀漢文，學生很少，新疆過去也是這樣，須要拉差到學校來當學生，畢業以後也僅僅擔任通事繙譯的工作。盛世才在新疆學校所用的課本，內容統一，仍然用各族自己的話文寫成的，教育較前進步一百倍，各行政區都有許多學校。我在新疆鄉下小學裏看到一個十多歲的小孩，我問他是先生還是學生，他說是先生。新疆文化比較落後，所以他教回文，程度還能相當。各族文化促進會很多文化會堂，可容納四五百人，其講台也較本會禮堂的講台大一二倍，電燈裝璜得很漂亮。我在一個文化會堂裏講演三四個鐘頭，竟沒有一個人先退。這樣守秩序的精神，內地也沒有見到，就說沙坪壩大學區，也沒有這種好現象，這決非一朝一夕之力所能養成的。新疆棉麥的產量，較前增加五倍，最重要的是畜牧，進步得很快，畜種改良了，交配能夠選擇優良的畜種，還有人工受精，十年以來，數量增加了十倍，對於新疆的財富，實有很大的增益。輕工業進步也大，麵粉廠印刷廠都有，因爲不容易向蘇聯買到機器，所

以新疆的工業還在萌芽時代。新疆的文化，以前都是馬列主義，新哲學辯證法，唯物論，研究得熱烈，電影全是蘇聯供給，內地也沒有片子運到新疆去，話劇很好，其天幕都是絨製的，盛世才的女公子也是參加表演，這是十年來文化的進步。這是楊增新金樹仁盛世才三人主政的概況。抗戰以來，增加了新疆和中央聯繫的密切，譬如蘇聯的物質，經過新疆到內地來，前幾年張冲甘肅的建設廳長到新疆去，新疆和重慶航空線的開闢，因此把新疆和中央關係一天一天密切起來。其次是政治上的接近，過去新疆懸掛的旗也和內地不同，以六個星代表六大政策，現在國旗黨旗同內地一樣在新疆各處飄揚了。外交特派員是中央派去的，過去新疆五領館那種畸形狀態，現在沒有了，形成外交的統一。今年一月間成立了新疆省黨部，最近省政府也改組過，省府的改組，似乎新發表的人員很多，實際上也沒有更換幾個人，因為過去新疆省委廳長，並不呈報中央。這次省府改組，除了中央派去的少數人員而外，其餘都不過加委重新正式發表而已。軍官學校也改爲第九分校，新疆省議員有六十名，較廣東省爲多，今後新疆政治方面，完全聽命中央，這是政治的大概情形」。三十三年盛世才調長農林部，吳忠信繼任新疆主席，是年十月發生伊寧事件，回民武裝與政府軍隊衝突，且有要求「東土耳其斯坦共和國」之傳說，事件逐漸擴大，中央派大員張治中氏，前往與伊寧代表商談解決。張氏於本年（三十五年）三月十二日，在二中全會報告「新疆問題解決方案」，甚關重要。茲錄全文如次：

（丙）新疆問題解決方案

張氏報告，首述新疆伊寧事件，發生於三十三年十一月七日，迄去年七月間漸次擴大。渠奉中央訓示，偕同梁寒操、鄧文儀等，於去年九月十月間，兩次赴迪化，伊寧人民代表拉合木臣，阿不都哈依爾吐烈，及阿合買提三人，亦前來迪化商談。隨即詳述談判經過，並雙方同意簽訂「以和平方式解決武裝衝突之條款」，共分十一條，主要內容有：（一）政治方面：各縣短期內成立縣參議會，選舉縣長，各縣參議會成立後，可選省參議員，而成立省參議會，代表人民之公意，監督並協助省政府。在憲法未頒布普選未確定前，新疆省政府暫擴大組織，委員名額增至二十五人，由中央直接派定，及各區人民代表保薦中央任命之。（二）宗教文化：人民有信仰宗教之完全自由，國家行政機關與司法機關文書，國文與回文並用，但人民上呈政府機關之文書，准予單獨使用其本族文字，小學可用本族文字，中學以國文爲必修科，大學則國文回文並用，民族文化與藝術，自由發展，有出版、集會、言論之自由。（三）經濟方面：按人民實際生產力量而規定稅率，商民可以對國內自由貿易，對外貿易則須依照中央政府與外國所訂商約之規定。（四）軍隊：地方軍隊參照國軍編制，重新改編，並應由政府派遣教練人員，協助訓練。

張氏謂簽訂此項條款時，渠堅持中央政府之訓示，即：（一）不損害國家主權，（二）不違反三民主義與國策，及（三）不違背中央法令。盼伊寧方面同胞迅速執行已簽訂之條款，而得和平解決。伊寧代表亦表示誠懇接受，但最近間接獲得新疆方面消息，伊寧方面同胞，仍希

望本人最近再往迪化商談，目前尙難成行。

至此張氏乃提出渠個人感想及治理新疆之意見，略謂從歷史上言：新疆與中土之建立關係，遠在二千年前張騫班超通西域之後，歷史悠久，關係密切；然而近百年來之新疆，實爲一部極黑暗的歷史。吾人應坦白檢討，對於新疆同胞，尤應寄予極深之同情。從地理上言：因距離寫遠，交通艱阻，使新省孤懸塞外，其與中央脫節，實爲勢所必然。新疆有整潔健康之優秀民族，有回教教義所產生之優良文化，有遍地之石油、金、銀、鈾、鎢等寶貴資源，中國如須建立五族共和之現代國家，毫無理由可忽視新疆問題。

以言外交：則因新疆與蘇聯無論在民族、疆界、經濟、交通，實已發生極密切之關係。渠強調從整個國家觀點，尤其從解決新疆問題觀點而言，必須以最大誠意，謀取中蘇之友好關係。

次論及治新意見，渠主張：（一）除國防，外交，幣制，交通，司法諸端，須由中央辦理外，其餘地方自治，民族文化，及經濟建設，應充分予地方自由發展。（二）不應忽視新省對於國家之重要性。氏對於抗戰後「人才東流」，及中央取消服務邊疆公務員之優待而深致慨嘆。（三）不可以財政觀點而「打小算盤」。渠舉出新疆幣制之不統一，省府預算及公務人員之困難事實，加以說明，復論及新疆至蘭州之鐵路，不應以工程浩大，沿途荒涼，不能牟利，而與乘無期，並呼籲全會必須十分重視西北交通，迅速開築鐵路。

張氏結論爲：（一）以三民主義力量保障新疆。（二）以修明政治安定新疆。（三）以充分經濟力量建設新疆。張氏報告歷時一時三十分，予全場莫大之感動，掌聲不斷。

上述新疆問題解決方案，二中全會議決按照此辦法實行。吾人就此方案及張氏個人感想及治理新疆之意見，完全具有同感。因其在原則上與吾人平素之主張若合符節，在前述蒙藏問題之研究中可以看出。吾人極希望本此原則以適用於漢蒙及漢藏等各民族雜居之邊疆省份，以解決整個之中國邊疆問題。當本書付印之頃（三十五年六月三十），「伊寧事件協議全文」發表，此爲歷史上重要文獻，特附錄全文如次：

#### 附錄伊寧事件協議全文

中央政府代表與新疆暴動區域人民代表之間，以和平方式解決武裝衝突之條款：（一）政府給予新疆人民選舉彼等相信之當地人士爲行政官吏之選舉權，爲實行此種權利，其程序規定如左：事件解決後二個月內，由各縣人民選舉縣參議員，成立縣參議會，由縣參議會選舉縣長，副縣長，至縣政府科長以上人員，由縣長委用；尙未實施上項選舉以前，事變區域內，區及縣之現行行政官吏予以保留，區行政督察專員及副專員，由當地人民保薦，呈請省政府核定，專員公署職員由專員任用。各縣參議會成立以後，依法選舉省參議員，成立省參議會，代表伊寧之公意監督並協助省政府。在憲法未頒布，普選未決定以前，省政府之改組辦法如第九條所定。（二）政府對於取締宗教之歧視，並予人民以信仰宗教之完全自由。（三）國家行政機關

與司法機關內之文書，國文與回文並用，人民上呈政府機關之文書，准予單獨使用其本族文字。(四)在小學與中學用其本族文字施教，但中學應以國文爲必修科，大學則依照教學需要，並用國文與回文施教。(五)政府確定民族文化與藝術之自由發展。(六)政府確定出版集會言論之自由。(七)政府按照人民實際之生產力，並視其力量規定稅率，人民經明瞭對於政府經濟上所負之義務，自當負擔，但此項負擔之數額應以不妨礙人民之生活與經濟發展爲標準。(八)政府給予商民以國內外貿易之自由，但對外貿易，商民應遵照中央政府與外國所訂商約之規定。(九)新疆省政府之組織，應由中央予以擴充，委員名額爲二十五人，二十五名省政府委員中，十名由中央直接派定，其餘十五名由各區人民代表保薦中央任命之。中央直接派定之十名委員中，包括主席、秘書長、民政廳長、財政廳長、社會廳長、教育廳長副廳長、建設廳副廳長，衛生處副處長，及專任委員二人：由各區人民代表保薦中央任命之十五名委員中，包括副主席二人，副秘書長二人，教育廳長，建設廳長，衛生處長，民政廳副廳長，財政廳副廳長，社會處副處長各一人，及專任委員五人，餘見附文一。(十)准予組織民族軍隊，此項人員之補充，應以回教徒人民爲原則，此項軍隊，由參加此次事變之軍隊參照國軍編制重新改編。此項軍隊之數額及駐地，另行討論，作戰附文，另俟簽定後始發生效力。此項軍隊之教練及命令，以用維哈語文爲原則。此項軍隊之各級軍官，以保留原級職之方式，分期調送軍官學校補習其應受之軍官教育。此項部隊，應由政府派遣教練人員協助訓練。駐新中央軍隊不與此



項軍隊同駐一處，並應相互間保持友好關係，不得有互相仇視情事，餘見附文二。（十一）事變迄至現在，雙方拘捕之人士，於事件解決十天以內，相互開釋，並保證今後不得以任何藉口加以歧視。中央政府代表張治中，人民代表（維文簽字）。中華民國三十五年一月二日於迪化。

附文（一）：關於中央政府代表與新疆暴動區域人民代表所簽訂以和平方式解決武裝衝突條款之第九條規定，新疆政府組織辦法一節，經雙方同意補充規定如左：（一）在各區人民代表保薦中央任命之省府委員十五人中，事變區內之三區可保薦委員六人。（二）上項之委員六人中，包括副主席一人，副秘書長一人，教育廳長或建設廳長一人，民政廳副廳長或財政廳副廳長一人，衛生處長或社會處副處長一人，及專任委員一人。（三）其他七區共保薦委員九人，包括副主席一人，及除中央直接派定與上述三區所保薦以外之其餘廳長、處長、或副廳長、副秘書長、副廳長各一人，及專任委員四人。中央政府代表張治中，人民代表（維文簽字）。中華民國三十五年一月二日於迪化。

附文（二）：中央政府代表與新疆局部事變人民代表，依據本年一月二日所簽定之以和平方式解決武裝衝突之條款第十條，關於事變區域內之參加部隊，重新改編問題，雙方商得同意，補充規定如左：（一）參加事變之各民族部隊，參照國軍編制編成騎兵三個團，步兵三個團，總人數以一萬一千名至一萬二千名爲限。此六個團中之兩個騎兵團，一個步兵團爲國軍，兩個步兵團，一個騎兵團爲本省保安部隊。（二）政府准伊寧方面就當地回教徒中保薦一人，派

爲伊犁、塔城、阿爾三區部隊指揮官，指揮節制以上六個團。該指揮官應遵照西北行營核定之制組織指揮部。該指揮官應從新疆省警備總司令及全省保安司令之命令，並由政府派該指揮官兼任全省保安副司令。(三)以上六個團之駐紮地點，應以伊犁、塔城、阿爾三區爲限，該三區之治安，由政府責成祇准由該指揮官所管轄之六個團負責維持，國境之守備由中央擔任邊防之軍隊負責，其辦法可參照事變以前之辦法辦理。(四)該指揮官派定之後，政府准其協商會同迅將阿克蘇喀什兩區之保安部隊改編，其補充辦法均由當地回教徒人民補充之。(五)該六個團之待遇供應及其將來之武器裝備，其三個國軍團，准予按照駐新國軍之規章及標準辦理，由中央補給之；其三個保安團按照本省保安部隊之規章及標準辦理，由省政府撥交保安司令部補給之。(六)參加事變之各民族部隊之改編事宜，由該指揮官對政府負責辦理。此項部隊編成六個團以後之駐紮地點，應分別呈請新疆警備總司令及全省保安司令核定之，該六個團之人馬武器實數應分別呈報新疆警備總司令及全省保安司令備查。中央政府代表張治中，人民代表（維文簽字）·中華民國三十五年六月六日於迪化。

## 第四章 邊疆宗教

### 一 喇嘛教

喇嘛教係佛教在西藏的別名，喇嘛意爲「上人」，就是內地的「和尚」，喇嘛教是藏人尊稱至上之教，實在說就是佛教。西藏佛教的演進，在上章中已經講過。自宗喀巴本佛教正義革新後所稱的黃教，在明朝末年，由第二輩達賴傳佈到蒙古，從此蒙藏兩族，一體信奉黃教，至今不衰，故佛教在蒙藏，亦可稱爲黃教，通稱爲喇嘛教。西藏蒙古的大喇嘛有：達賴、班禪、哲布尊丹巴（現未轉世）、章嘉、及各呼圖克圖、諾們汗、班第達、堪布、綽爾濟、達喇嘛等，蒙藏人對大喇嘛乃至一般喇嘛，極爲敬信，喇嘛的生活，爲人民所供養。喇嘛在社會上既有甚大的權威，而其生活又比較容易，因此蒙藏的人家，凡有子三人者，必使其中的一位或二位充當喇嘛。蒙藏地方的寺廟，不但衆多，而且都莊嚴輝煌，西藏的甘丹、色拉、別蚌三大寺，各有三四千或七八千喇嘛不等。喇嘛教在藏既這樣發達，所以蒙藏的一切制度，及人民思想，無一不表現濃厚的宗教色彩。現在印度的佛教已漸衰微，西藏的三大寺，却成爲世界佛教的中心，佛教的教理博大精深，非篤信博學之士，不能窺其底蘊。我們僅依據班禪大師的說

法，及蔣竹莊先生的論述，介紹佛教的要義如次：

佛教的立足點，在乎人生的多苦觀。人生痛苦多，快樂少，生老病死的痛苦，轉瞬備嘗。佛教爲解決人生的痛苦問題，故其目的爲明心見性，反妄歸真，造乎不生不滅的境界。佛教分「世間法」及「出世法」兩種，世間法是「諸惡莫作，衆善奉行，自淨其意，是諸佛教」四句，無非是教人行善止惡。出世間法有大乘小乘之別，這是佛教當時隨人之根器不同而分別說法，因此人之成就，有大小乘之不同，小乘是偏重自我的，大乘是利他的，所謂捨己爲人，發菩提願，救衆生出苦。也可以說小乘是大乘的基礎，如同儒家由修齊而治平，並非佛法有大小。照佛家的說法：人生的苦，是因爲上世的「惑」和「業」與生以俱來，惑就是煩惱，煩惱是貪、瞋、癡、三種造成。人們對於飲食男女名利，沒有不貪的。貪而不得，就形之於瞋怒，以致害事。迷誤於貪瞋，不了解身心及一切都是變幻無常的真理，而去尋找煩惱，就是癡愚。所以貪瞋癡三種根本煩惱，又叫做三毒，亦叫做惑。這個惑之不除，就是發現於身、口、意方面而造成三業。現之於身業的有三，口業的有四，意業的有三，共有十條，又叫做十惡。三身業是：「偷賊、邪淫、殺生」。四口業是：「妄言、綺語、兩舌、惡口」。三意業是：「慳貪、瞋恚、邪見」。佛家的說法，人們犯了這十條惡行，不入地獄受苦，就轉生畜生受罪。因此佛家勸人趕快除十惡，行十善。十善是：「有信心、知慚愧、知報恩、無邪念、不瞋恚、不愚癡、精進、博學、知顧忌、不害人」，而大乘菩薩修行的十波羅密，更爲普渡衆生從生死大海

的此岸渡到涅槃的彼岸的重要法門。菩薩梵語是菩薩埵（朵），菩提是智慧，薩埵是衆生，意思是他拿智慧去上求佛道，拿慈悲來下救衆生，簡單稱爲菩薩。波羅梵語爲彼岸，密爲到，波羅密是到彼岸，簡稱爲度，內地佛書上是六度，班禪講過十度（十波羅密），其大意：「第一是佈施，一切財施法施，凡犧牲自己，利益他人，以及使人脫離痛苦煩惱等行爲，皆屬於此。第二持戒，是要人遵守去惡向善降伏自心的法律。第三忍辱，凡他人以橫逆相加，皆當忍受。第四精進，是要努力自修善行，未得者得，得者不退。第五禪定，是調伏自心，使歸於清淨而不放逸。第六智慧（般若），是修習諸佛法而成圓明大智。第七方便，是調和一切，濟度衆生，應時行化的方法。第八力，要有能行、難行、苦行，能勝過一切內外煩惱障的力量。第九願，是度已度人，同入淨土的大願。第十智，是成就一切的智能」。佛教徒做到了這十度得大涅槃果的，就叫菩薩。佛教徒自身修行的次第是：「信、解、行、證」四字，就是第一步要有信仰，第二步才能瞭解，第三步要努力實行，第四步就完全證實，這時心裏就可得到最大的主觀的快樂。佛教徒關於宏揚佛法，爭取信徒，以「四攝」爲其法門，四攝是第「布施攝」，就是衆生樂財則布施財，樂法則布施法，使之生親愛之心，而接受佛法。第二「愛語攝」，就是隨衆生之根性，善言慰喻，使之生親愛之心，而接受佛法。第三「利行攝」，就是起身口意之善行，利益衆生，使之生親愛之心，而接受佛法。第四「同事攝」，佛家的說法，是以法眼觀衆生之根性，隨其所樂，分形示現，同其所作，使霑利益（用現在的說法，是用不同的身

份態度語言，深入不同的各階層中，打成一片，得到他們的同情信仰，使之生親愛之心，而接受佛法。班禪曾謂「若一切政治教育，均能採用此四法而推行之，則天下無不可化之人，無不可成之事」。所以有「一切善法攝歸於四」之稱。再言蒙藏人常誦之六字真言要義，據班禪開示：「唵：卽瑜珈正體，身口意相應成就，念此字時，當念佛及觀世音菩薩成正等正覺時，身口意淨業悉皆相應成就，由此佛力加持，我等之身應於佛身，我等之口應於佛口，我等之意應於佛意，成爲一體，妙淨莊嚴。更以此三密相應，發爲五智：一法界體性智，二圓鏡智，三平等性智，四妙觀察智，五成所作智，卽心卽佛，卽時成佛，無有二義。嘛呢：嘛呢卽梵語摩尼（如意），此寶出自龍王腦中，若得此珠，以之入海，無寶不聚，以之入山，無珍不得，故曰聚寶。佛法能聚萬善，能生萬法，猶如摩尼，故假此義，以顯妙法。叭囉：梵語蓮花，蓮花出泥不染，妙潔莊嚴，以喻真如法性，出塵不染，具足無漏。吽：祈願成就，凡人所作，悉賴佛力加持，方得成就正覺，以此至心，祈求加持，成就一切，普渡衆生，悉成佛道」。最後談到佛家修行的根本工夫，在「戒」「定」「慧」三學，戒是防止惡業而定的規條，如不殺、不盜、不淫、不妄等是。定是治心最要功夫，在一寂靜的地方或淨室，實行打坐，調伏身心，排除妄念。慧是由定力所生的大智慧，斷妄惑，證真理，心性顯露，如明鏡照物，朗然無遺。三藏中的律藏是講戒學的，經藏是講定學的，論藏是講慧學的。上面所舉的大乘菩薩的十度，就是有關戒定慧三學。

## 二 伊斯蘭教

伊斯蘭教是阿拉伯文的譯音，它的意思是「順從」或「皈依」，在公元六百一十年創自阿拉伯地方的穆罕默德，遠在唐代已傳入中國，新疆在唐以前，還是信奉佛教，唐以後才信伊斯蘭教。到了元代，就比較盛行。穆罕默德的二十六世孫叫做瑪墨德者，於明朝末年，來到新疆，這是新疆有伊斯蘭教教主之始。因為新疆的維吾爾族（回族），全部信仰伊斯蘭教，因此一般稱為回教。伊斯蘭教的教長，叫做「伊瑪姆」，內地稱為「阿訇」，有極大的權威，每寺設有一人，職司每日五次禮拜式之引導。有「師海伊斯拉穆」，為掌理教務最高級的人員，全省只設一人，居於疏勒，職司宗教上一切事務，遇有死亡，由其領導送殯贊禮。有「穆夫替」，每城設有一人，職司發佈宗教法令。伊斯蘭教有五大信仰，就是信真宰、信先知、信天經、信仙使、信後世。信真宰就是信造物主、萬物、人類、聲、光、化、電、無所不能、無所不知、無配偶、無方向、無所在、無所不在、非被生、亦不生的真宰，真宰以外不信尚有其他的神。信先知是信穆罕默德是真宰最後所遣的先知，在穆罕默德降生前，真宰曾遣過十二萬四千多先知，回教徒都相信，但他們認為在穆罕默德以後，再無其他聖人先知或宗教產生。信天經是信可蘭經所寫的真宰的話。信仙使是信愛真宰遣使與世界人類發生關係的無陰陽老幼的一種仙體。信後世是信遵可蘭經行事作了好事的人，能得真宰歡喜，將來享天堂快樂，不遵行古蘭經未作

善功的人，受最後判入地獄，同時相信人類有復活的一天。伊斯蘭教修行的功夫有五種，就是：「念」「禮」「齋」「課」「朝」，又稱五功。念是念念不忘真宰，如點念着「一切非主，只一真宰，穆罕默德係其欽差」，由此正心並統一回教徒的信念。在作事時要念着：「我憑至慈至悲，真宰遵名起」，意思是憑良知善心，在真宰全知之下作某一件事。禮是按時禮拜真宰，規定每日禮拜五次，稱為「躬禱子」，每七日一聚禮拜，稱為「主瑪爾」，拜時動作有法度，有定時及定數，禮拜的地點，除教堂外，清潔的地方亦可。齋是每年回曆九月，守齋一月，每日有太陽的時間不進飲食，至日落後才可進食，男女老幼亦受約束。課是捐助禮拜寺，每人每年應捐其收入四十分之一，來作慈善事業，沒有財產的窮人，亦有出力的天課。朝是往阿拉伯麥加城朝謁天闕及教主的陵寢，這是最大的一件事，朝聖回來會增高個人在社會上的聲價，這多是有錢人的事，窮人不必去「朝天房」。回曆十二月十日為犧牲節（亦稱忠孝節），阿拉伯語稱作「古爾邦」，是近主的意思。它的儀禮有「大瞻禮」，就是七次舉手大讚，含有禮念兩種功修意義。有「大會」，就是集合城區的教徒於郊野，講經膜拜，含有朝覲的意義。有「宰牲」，分給親友和貧窮的人，用意在施捨。有「半日不飲食」，表示齋戒的意思。所以「古爾邦」是含有各種功修的綜合意義。伊斯蘭教 典分三乘，就是「禮乘」、「道乘」、「真乘」。「禮乘」總載天道，一切事功之條例，為勤德敬業者所取法。「道乘」總載人理物理盡人合天之法程，為窮理盡性者所取法。「真乘」總載無我無物天人一致之微言，為克己



完真者所取法。伊斯蘭的教旨是尚忠孝、行仁愛、重信義、講和平、拒暴力、講平等、勸施捨、貴犧牲，在個人生活方面是戒嗜好、崇節儉、尚整潔、重禮儀，這都是伊斯蘭教高尚偉大的地方。

關於回族的飲食男女生活，多與教規有關，梁寒操先生的記事詩，寫得非常貼切有趣，特選錄數首，讀之既明瞭，又易記，以代筆者之敘述。

#### 家庭

家庭生活特殊風，宗教規程永所崇。朝晚餅茶餐至簡，午時魚肉飯才豐。男婚可向他邦娶，女嫁難同異教通。家產女能分半份，婚姻人每結多重。

#### 婦人

女誠森嚴鎖更封，伊斯蘭教古來風。頭懸帛似喪中婦，面罩紗如繭裏蟲。隻眼偷窺從幕隙，雙趺半護總靴中。祇餘兩手客人看，色與榴皮賽紫紅。

#### 男女

禮防別男女，穆教稱最嚴。鰥寡鄰亦避，少幼坐不兼。伯叔兄弟舅，相見始無嫌。不過淫亂家，不窺異教簾。客來女遁匿，帕裏覷莫潛。長衣密密遮，面幕密密筓。視女爲至弱，律女何苛纖！

#### 飲食

飲食當慎選，作資裨性德。芻畜與穀禽，德良方可食。水性魚所乘，土性兔獨得。牛羊供常餐，驢馬只爲役。駝爲六畜尊，祭神方可殪。年款可食齋，惡其害稼穡。草木有良毒，食之要分析。金羸與浪蓉（毒草名食金羸身卽化濃血食浪蓉使人咆哮發狂云），見之當避易。兇獸與鷲鳥，食者性能賊。毋使肉入口，用其羽毛革。惟豕爲最汚，貪情附鬼蜮。穆教禁獨嚴，破戒必擯斥。酒爲衆惡母，聖訓戒亦力。速禍且致亂，神志變昏黑。淫暴性隨來，信虔亦爲失。誤犯宜早醒，斷之當立即。

生活

野原生活自逍遙，不似城居體脆嬌。皮帽護頭靴裹脚，羊裘蔽體帶圍腰。慣乘驢馬程千里，只帶餘糧水一瓢。教戰可能成勁旅，衝鋒萬騎猛如潮。

風俗

桃源世外說原空，十載新潮已啓蒙。車馬宛然周代式，屋廬猶有漢家風。人強馬壯刁刁羊，熟，杏熟桃肥唱舞瘋。永保淳風汲新學，爾曹幸福正無窮。

維民每平秋季舉行賽馬會，勝者得羊，名曰「刁羊」。

習慣

依然耕織舊家風，自足無需域外通。帕制蒙頭閑少婦，禮隆割勢獻男童。頭纏紗帛「阿洪」弁，壁掛氍毹「霜倚」宮。女喜（綠）裳烟唱舞，維民習俗一般同。

維族呼富人曰「霸倚」。維族幼童遵教規必延阿洪爲行割勢皮禮，意以獻於上帝也。  
表情

低頭雙手腰間拱，示敬尋常是欠身。掌舉腮旁虔拜主，腿盤背後肅陪賓。椎胸打臆鳴愁惱，合手掀髯表感欣。牢握長鬚憑右手，此時定是遇艱辛。

### 三 結論

中國邊疆蒙藏回三個民族所信奉的佛教和伊斯蘭教，二者的教義都是慈悲平等博愛，教理都是博大精深，與國父三民主義的精神，很多契合。記得班禪在世就職國府委員時，張溥泉先生代表中央致詞說：「佛即總理，總理即佛」，粗看似乎有點牽強，仔細研究，甚有至理。博愛平等自由，是三民主義的精神所託，這何嘗不與佛家穆家博愛平等慈悲的精神一貫。民族主義的忠孝仁愛信義和平，這何嘗又不與佛家的十善，和穆家的重信義講和平貴犧牲勸施捨的道德相合。偉大的宗教和偉大的主義，無不是順乎天理應乎人情而產生，所以其基本精神是契合的。佛教和伊斯蘭教行之於西藏新疆，都有千餘年的歷史，因之其政治制度或社會制度，都帶着濃厚的宗教色彩。三民主義不但是順乎天理，應乎人情，而且還有合乎世界之潮流。但佛教和伊斯蘭教反映在蒙藏回各族的政治制度或社會制度上的，保守性大，而革新性少，因此頗多不能合乎世界之潮流。如西藏的政教合一，喇嘛的統治政治，剝削經濟，人民無限制的充當喇嘛，新疆回

族的女子受束縛，同族男子單方面的與他族通婚，阿洪的權力干涉到同民各方面的生活。這些制度與宗教的要義，都無關宏旨。在這一方面，應該本着合乎世界潮流的精神，而加以改進。馬鴻逵氏對於阿洪往往穿鑿附會，曲解教義，曾深致不滿（見拙著藏疆人物誌馬鴻逵）。由此一點，就可以說明有些地方須加以改進的必要。至基於宗教的優良習慣，還應加以保持發揚。至於宗教信仰的自由，為世界人類的共同要求，完美而有意義的人生，往往寄託在宗教上面。因此我們對於佛教及伊斯蘭教，應具誠摯的崇敬，對於真正的佛教徒及回教徒，應寄予深切的同情。

中華民國三十六年五月初版

◆(38712.1)

中國邊疆  
學會叢書  
邊疆政教之研究一冊

定價國幣叁元伍角

印刷地點外另加運費

著者 黃奮生

主編者 中國邊疆學會

發行人 朱經農  
上海河南中路

印刷所 商務印書館  
商務印書館

發行所 商務印書館  
各地

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

F229.176 <sup>177</sup>  
3114.

