

现代国家建设视角下蒙藏委员会制度简论

刘 芳^{*}

〔摘 要〕 蒙藏委员会是南京国民政府中央主管蒙藏事务的专门机构。蒙藏委员会不是严格意义上的民族事务机构或边政机构,也不是单纯的中央行政主管机关,其施政对象为“蒙藏”地区,其制度使命是:在训政体制下革兴蒙藏地方行政,扶植蒙藏民族自决自治,实现三民主义的国家建设目标;而其职能主要体现在:一是在中央层面针对蒙藏各项行政革新计划发挥决策设计、组织协调的作用,二是代表中央政府指导、监督乃至直接举办蒙藏地方行政。然而,一方面由于国民政府缺乏有效的民族政策,蒙藏委员会的机构地位和职能要求不匹配,对其他中央职能机构缺乏约束力,其决策协调功能无法有效发挥;另一方面,由于蒙藏地方行政制度的特殊性,中央权威对地方控制的乏力,导致改革职能无法有效贯彻。由此导致国民政府试图通过自上而下的行政改革一举解决蒙藏问题和推进国家建设的目标未能实现。

〔关键词〕 蒙藏委员会;蒙藏院;民族—国家;训政体制;中央与地方关系

蒙藏委员会是南京国民政府主管蒙藏事务的中央机关。在南京国民政府时期,蒙藏委员会对遏制蒙藏分离主义危机,维护国家主权和领土完整发挥了积极作用。然而,蒙藏委员会改革蒙藏行政和建设新蒙藏的目标使命未能取得实质成效。制度设计的缺陷是造成其陷入运行困境的直接原因,而更深层次原因则在于国民政府缺乏针对性的民族政策,无法在现代国家建设的过程中对边疆少数民族地区实行有效的政治整合。

一、蒙藏委员会的历史渊源

中华民国建立之后,北京政府先后于1912年设立蒙藏事务局,1914年设立蒙藏院,管理蒙藏事务。国民政府奠都南京后设立蒙藏委员会。蒙藏院、蒙藏委员会与清朝理藩院有历史继承关系。在中央专设民族事务主管机构是将少数民族地区纳入统一国家中来的制度化途径,但在大一统封建王朝和现代国家建设的不同背景下,其制度内涵和任务使命都有所不同。中华民国建立之后,蒙藏事务政治化的直接原因是蒙藏地区的分离主义危机,是在蒙藏地方行政具有事实上的特殊性背景下的制度化应对。

^{*} 政治学博士,中国人民大学书报资料中心副编审,100087。

（一）清朝理藩院对蒙藏地区特殊管理体制

清朝在加强和巩固我国多民族国家的统一方面成效显著,尤其是蒙藏回等边疆民族地区被正式纳入国家版图,并对其实施了有效的统治。制度上的创新之一是掌管这些民族地区事务的中央机构“理藩院”的设置。“理藩一职,历古未有专官,唯周大行人差近之。秦汉以降,略存规制。遐荒绝漠,统治王官,为有清创制。”^①理藩院“掌内外藩蒙古、回部及诸番部,制爵禄、定朝会,正刑罚”,其地位与六部并立。理藩院的设置表明:第一,理藩院所辖地区是被正式纳入清朝版图的“内属”地区,由于采取不同于汉族地区的特殊地方行政体制,需要专设中央机构进行统一协调管理。^②理藩院在中央行政机构中的地位、与蒙藏地区行政管理体制的隶属关系,以及在漠南蒙古地区行使的“编户”、“比丁”、“刑罚”等治权,充分说明其所辖是清朝直接行使统治权的地区。第二,理藩院是满蒙政治联盟的制度保障。理藩院对民族事务的管理有其针对性,并不是管理所有少数民族的中央机构,而只限于蒙古和与蒙古有密切关系的西藏、青海藏族,以及新疆回部等。抵抗北方游牧民族的内侵一直是历代王朝社稷安全的重大问题,而清代第一次将广大的蒙古地区纳入到统一国家的版图中来。作为由少数民族满族贵族建立的政权,清政权与同为少数民族的蒙古“结成了密切而持久的联盟”^③,并通过一系列制度化的政策措施加强了对蒙古的管辖。早在灭明之前,东北诸部和漠南蒙古就归附了清政权。清政权在归附的蒙古地区仿照满族八旗制创设了盟旗制,由世袭王公“札萨克”担任旗长,后又将盟旗制度扩大到所有蒙古地区。“凡蒙、回部所属旗札萨克都受理藩院管辖,和统治汉族地区的行政系统分开。”^④《理藩院则例》还规定了诸如满蒙联姻制度、会盟制度、王公随从征战制度等具体制度,作为羁縻笼络蒙古贵族的手段;满蒙联盟的另一面则是实行隔离蒙汉的民族政策。《理藩院则例》对禁止蒙古人入禁,严禁内地汉族农民到蒙古地区开垦土地,禁止蒙古人民学习汉文等都有详细规定。理藩院内部组织则以满人为主,蒙古人为辅,汉人不得担任理藩院大臣。

综上,清朝正式将蒙藏地区纳入国家版图,并通过制度化的手段实施集中统一管理,对我国封建大一统国家的巩固和发展意义深远。但另一方面,在地方行政体制上,蒙藏地方政权拥有较大自治权。这种统治体制一方面延续了历史上封建王朝一贯采取的羁縻政策;另一方面,也是保障少数民族上层之间统治联盟的政治考虑。随着清政权的覆灭,地方与中央之间建立在族群结盟基础和宗教维系基础上的关系纽带不复存在,在外来势力的干涉下,辛亥革命前后,对国家统一和疆域完整的威胁正是来自蒙藏地区。

（二）蒙藏事务特殊化:中华民国蒙藏事务主管机构的创设

中华民国是中国历史上第一个民主共和国,是中国现代国家的初创。在确定的领土范围内拥有主权是现代国家的首要特征。《中华民国临时约法》规定:“中华民国领土,为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海。”^⑤这就明确了国家领土主权范围。其中内外蒙古、西藏、青海是清朝理藩院管辖地区,地方行政上保留着封建的或宗教的权力结构,是省之外的特别行政区。如何将尚由传统权威“自治”之下的蒙藏地区纳入到统一的国家中来,是现代国家建构必须解决的首要问题。在中央制度层面,北京政府经过了不设蒙藏事务主管机构到特设蒙藏局、蒙藏院的变化过程。

①《清史稿》(卷115),志第90,职官二。

②理藩院职掌范围是随着清政权对蒙古、新疆、青海等地的武力征服的完成而不断扩大的。乾隆《大清会典》卷八十,《理藩院·典属清吏司》载:“国初蒙古北部喀尔喀三汗同时纳贡,厥后朔漠荡平,庇我宇下,与漠南诸部落等。承平以来,怀柔益远,北逾瀚海,西绝羌荒,青海厄鲁特、西藏、准噶尔之地咸入版图。其封爵、会盟、屯防、游牧诸政,事厥有专司。”

③参见戴逸主编:《简明清史》(第二册),北京:人民出版社,1980年,第209页。

④参见戴逸主编:《简明清史》(第一册),1980年,第276页。

⑤张宪文等:《中华民国史》(第一卷),南京:南京大学出版社,2006年,第97页。

中华民国继承了清朝奠定的合“满蒙汉回藏五族完全领土”^①的大一统局面,在建国初期,以“五族共和”作为国家构建的意识形态。“五族共和”要求国内各民族在平等联合的基础上建民国。^②共和国“以人民为主体,以政府为公仆,无贵族、平民之阶级,无主国、藩属之制度”^③。民国元年,袁世凯发布撤销理藩院的大总统令,宣布:“现在五族共和,凡蒙、藏、回疆各地方,同为我中华民国领土,则蒙、藏、回疆各民族,即同为我中华民国国民,自不能如帝政时代再有藩属名称。此后,蒙、藏、回疆等处,自应统筹规画,以谋内政之统一,而冀民族之大同。民国政府于理藩不设专部,原系视蒙、藏、回疆与内地各省平等,将来各该地方一切政治,俱属内务行政范围。统一政府业已成立,其理藩事务,著即归并内务部接管。其隶于各部之事,仍规划各部管理。在地方制度未经划一规定以前,蒙、藏、回疆应办事宜,均各仍照向例办理”。这说明:第一,中央不再特设专门机关掌管蒙藏事务,将蒙藏事务分属各行政职能部门管辖,借以明确蒙藏地区与各省区俱属统一国家中的地方问题的性质;第二,表达了将蒙藏改建为行省,划一地方政制的意愿。

1912年5月,北京政府内务部下增设蒙藏事务处,处理地方行政事务。但仅月余之后,内务部便以蒙藏事务归并后,职掌繁多,以及蒙藏问题关系重大两点理由,向参议院提出增加一名内务次长。这一变更官制的要求引发参议院关于是否应特设一机关专门管理蒙藏事务的讨论。大多数意见认为,蒙藏事务具有事实上的特殊性,且涉及范围不仅仅限于内务行政,应将蒙藏行政事务合并一处,特设机关掌管。后经表决通过设立专门机构蒙藏事务局,直隶于国务总理。1912年7月蒙藏事务局正式成立,独立于各部,“管理二十二行省以外的蒙藏事务”。组织设总裁一人、副总裁一人,内设民治、边卫、劝业、封赏、宗教五科。1914年5月蒙藏事务局重组为蒙藏院,直隶于大总统,设总裁一人、副总裁二人。内设民治、劝业、边卫、封叙、宗教、典礼六科。蒙藏局、蒙藏院的机构设置和职掌内容在理藩院的基础上有所变更和创新。第一,统一事权。清朝不同民族地区的行政管理体制有所不同,理藩院的机构设置也体现了区域性。各司职掌在事务类别上有所重叠。蒙藏局、蒙藏院内设机构均按事务类别设置,将原理藩院六司整合成民治、封叙、宗教、典礼等科,各科具有明确的职能分工。第二,强化治权。蒙藏院“民治科”除行使传统的“编户”、“审丁”、“词讼刑罚”职能外,还增加了“选举”、“警务”、“教育”、“赋税”等现代国家行政治理的内容。第三,增设“劝业科”、“边卫科”,加强边疆开发职能。“劝业科”职掌“田产垦务森林牧畜牲猎渔业事项;工业商务矿产事项;盐业碱业事项;邮电铁路事项”;“边卫科”职掌“边界卡伦事项;外人游历及护照事项;台站驿递事项;制兵戍防团练屯田各军队及购械买马军饷及一切军政事项”。^④这两科的设置是对清末新政官制改革精神的延续。清末理藩部官制改革计划中曾拟增设殖产、边卫两司,清政府认为改革的“精神所注,全在殖产、边卫两司,御侮保边莫急于此”^⑤。表明晚清以来,随着国家观念的转变,主权观念的明确,对边疆的治理方式开始注重开发与建设;而国家边防的内涵也由传统国家强调防边民内侵转向抵御外侮。

综上,北京政府在中央特设蒙藏局、蒙藏院,是认识到蒙藏地方的政治制度,社会结构,经济文化发展状况均有事实上的特殊性和重要性,为了“合精通蒙藏之人于一处以期将来各种事业之发达”^⑥而不得不特设机关“以重事权而专责成”。最终目的还是要划一地方行政制度,将蒙藏地区改为行省。如,针对英国插手我国西藏问题,北京政府于1912年12月给英国的照会中明确指出,在西藏改设行省

①参见《清帝退位诏书》(1912年2月12日),《宣统政纪》(卷七十),宣统三年十二月戊午。

②“孙中山在《中华民国临时大总统宣言书》中阐释了“五族共和”的思想:“国家之本,在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人。——是曰民族之统一。”

③孙中山:《在张家口各界欢迎会的演说》,《孙中山全集》(第二册),北京:中华书局,1982年,第451页。

④参见《蒙藏院办事规程》,中国第二历史档案馆整理编辑:《政府公报》(第30册),上海书店(影印本),第296—301页。

⑤参见《理藩部官制草案》,《东方杂志》(第六卷增刊)“官制草案”,上海:上海商务印书馆发行,光绪三十二年,第41页。

⑥《政府公报》(第1册),第174—175页。

“为民国必要之政务,各国既承认中华民国,即不能不承认中国改西藏为行省”^①。整个北京政府时期,地方行政建制一个重要的变化是内蒙古地区增设热河、察哈尔、绥远三个特别区。原来由于汉民流入增设的府厅州县正式划归三特别区,特别区行政长官为都统,掌军民两政,兼管蒙旗事务。这一举措改变了长期以来形成的蒙汉分治格局,进一步削弱了王公的权力,为下一步建省做了准备。

二、蒙藏委员会制度特点

1928年中国国民党二届五中全会决议成立五院制国民政府,同年通过新修订的《国民政府组织法》,规定:“行政院设各部,分掌行政之职权。关于特定之行政事宜,得设委员会掌理之”^②。决定在行政院下设立蒙藏委员会,决策体制采取委员会制。1928年12月国民政府特任阎锡山为蒙藏委员会委员长,任命阎锡山、恩克巴图、班禅额尔德尼、李培天、诺那呼图克图为蒙藏委员会委员。1929年2月1日,蒙藏委员会在南京正式办公。《蒙藏委员会组织法》规定,蒙藏委员会掌理事务包括两点:“一,关于蒙藏行政事项;二,关于蒙藏之各种兴革事项。”^③因此,蒙藏委员会与一般行政职能机关相比,不同之处在于:一方面,蒙藏委员会主管对象是特定地区,主管事务包括地方行政的方方面面,具有统揽性质;另一方面,蒙藏委员会对地方行政不是一般性的指导监督,而是被明确赋予了主导改革的使命。

(一) 针对特定地区的制度设计

作为蒙藏委员会主管对象之“蒙藏”,并非指称民族特性,而是指蒙藏地区。具体而言,是针对那些“方言习俗与他省不同,在国家行政上稍呈特殊之形式”^④的蒙古、西藏地区。在1928年3月颁布的第一个《蒙藏委员会组织法》中曾有明文规定:“本法称蒙藏者指未曾改设行省及特别区之蒙古西藏地方”^⑤,指明了“蒙藏”的地区属性。将边疆民族地区改建行省是南京国民政府的既定方针。从1928年末到1929年,南京政府共计增设青海省、热河省、察哈尔省、绥远省、宁夏省五个新省。其中,青海、宁夏是从甘肃省分设;热、察、绥三省系由特别区改建。而根据1928年的组织法,以当时的行政区划,属于该会管辖范围的应只有外蒙古和西藏。1929年2月蒙藏委员会正式成立,之后颁布新修订的《组织法》,一个重要变动是删去了“本法称蒙藏者指未曾改设行省及特别区之蒙古西藏地方”的限定。之后组织法数次修订,均未再对蒙藏地区范围做出规定。不再有“建省”这一限制条件,意味着蒙藏委员会管辖之“蒙藏”地区范围的扩大。从实际情况来看,除外蒙古和西藏之外,已经建省的青海、宁夏、热河、察哈尔、绥远境内的内蒙古盟旗和藏区均被纳入蒙藏委员会主管范围。这一变动与建省计划未能顺利推进有关。主要是热、察、绥三特别区改省计划引发了部分蒙古王公和知识精英的反对,在内蒙古自治运动的压力下,南京政府最后不得不决定保留盟旗制度。三十年代通过的《蒙古盟部旗组织法》规定,“蒙古各盟部旗以其现有之区域为区域”,“蒙古各盟及各特别旗直隶于行政院”。^⑥这就造成内蒙古地区地方行政上的特殊情况:在同一区域内行政上有双重组织,即省县与盟旗并存,“有跨数旗而设置一县者,有一旗而设置数县者”。各旗保留了固有的地方自治权,旗辖于盟,盟直隶于中央,由蒙藏委员会直接主管。据1930年蒙藏委员会拟定的蒙藏地区行政区划表,省

①张双志主编:《民国治藏法规全编》(第一册),北京:学苑出版社,2008年,第140页。

②屈武:《国民党政府政治制度档案史料选编》(上册),合肥:安徽教育出版社,1994年,第89页。

③《蒙藏委员会组织法》,《中华民国国民政府公报》(第24册),中华民国十八年二月七日,国民政府文官处印铸局印行。

④荣孟源主编,《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(上册),北京:光明日报出版社,1985年,第646页。

⑤《中华民国国民政府公报》(第15册),民国十七年三月三十日。

⑥中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》(第五辑第一编·政治·五),南京:凤凰出版社,1994年,第45页。

区之内设治的蒙古盟旗计有：青海蒙古两盟29旗，宁夏西套蒙古，热察绥三省区之内蒙古六盟，东北各省未设县治地方之盟旗牧群，以及新疆蒙古等，共计十二盟部一百二十九旗。^①此外，青海等边疆省份藏族土司制度在未改县制之前也由蒙藏委员会按照“蒙藏地方特殊情形”与省政府协商办理。

（二）以革兴蒙藏行政，建设新蒙藏为制度使命

蒙藏委员会“乃历史上沿袭下来的机关，但前之理藩部蒙藏院一则认为蒙藏为藩属，因管理藩属之必要而设立之机关，一则敷衍塞责以羁縻王公为能事。今日之蒙藏委员会是中央要造成真正五族共和之民主政治而完成革命统一之新国家，惟蒙藏有特殊之关系故根据事实上之必要沿设本会以促进三民主义之实现。”^②因此，虽然蒙藏委员会上承北京政府蒙藏院，与清朝理藩院有历史渊源关系。但在南京国民政府的制度设计中，蒙藏委员会与理藩院、蒙藏院的制度使命有本质的区别，设置该机构的目的，是要按照三民主义的要求，“建设新蒙藏”。^③蒙藏委员会内部组织由蒙事处和藏事处组成，分别职掌蒙古和西藏地方行政及兴革事项。以蒙事处为例，下设三科，“第一科，掌管蒙古民政、财政、军事、外交之兴革、调查、设计事项；第二科，掌管蒙古教育、卫生、宗教、司法之兴革、调查、设计事项；第三科，掌管蒙古农矿、垦牧、工商、交通之兴革、调查、设计事项。”^④藏事处组织与职权与蒙事处相同。因此，蒙藏委员会的主要职能就是在蒙藏地区进行全盘的行政改革。

“三民主义”是国民政府制定蒙藏政策的指导方针和理论依据。1929年3月召开的中国国民党第三次全国代表大会宣告了军政结束，训政开始。会议通过的政治决议案中，规定对于“蒙古、西藏及新疆边省，舍实行三民主义外实无第二要求”：“于民族主义上，乃求汉、满、蒙、回、藏人民密切的团结，成一强固有力之国族，对外争国际平等之地位。于民权主义上，乃求增进国内诸民族自治之能力与幸福，使人民能行使直接民权，参与国家之政治。于民生主义上，乃求发展国内一切人民之经济力量，完成国民经济之组织，解决自身衣、食、住、行之生活需要问题也。”^⑤即在训政时期对蒙藏等少数民族地区的施政方针，就是要实现三民主义的民权政治、民生经济和民族团结。而中心任务是实现少数民族的自决自治，即《建国大纲》所规定的，“对于国内之弱小民族，政府当扶植之，使之能自决自治”。

国民政府的蒙藏政策即以“三民主义”为理论指导，并服务于训政体制的国家建设总体规划。蒙藏行政革兴的中心任务是扶植蒙藏民族“自决自治”，所谓“自决自治”是训政意义上的地方自治，而非民族（ethnic）自治。就进行步骤而言，国民党三届二中全会规定，训政时限为六年，蒙藏委员会应根据施政纲领（见附表）及实施程序，积极筹划实施。在具体施政方针上，蒙藏委员会主管官员认为，扶植蒙藏应经过“自觉”、“自决”、“自治”三个阶段，“自觉”就是通过联络、宣传、教育，发展其文化和智识；“自决”就是通过发展农工商业，改善生活水平，培养自治能力；“自治”就是改革蒙藏行政制度，逐步实现民权政治。^⑥

（三）双向派出的权力运作机制

由于蒙古和西藏地方行政制度的特殊性，中央与蒙藏地方政府之间缺乏有效的行政链接，蒙藏委员会的权力行使很大程度上是通过央地之间互派办事机构和人员来实现的。

1. 蒙藏委员会下行派出。蒙藏委员会派驻蒙藏地区的机构和人员包括：蒙藏委员会驻平办事处、

①马大正主编：《民国边政史料汇编》（第九册），北京：国家图书馆出版社，2009年，第588页。

②④马大正主编：《民国边政史料汇编》（第八册），北京：国家图书馆出版社，2009年，第135、51页。

③根据薛澜的定义，制度使命阐释的是制度为什么而存在，“使命定位从广义上是指一类组织存在的根本目的和原因；从狭义上是指单个组织特定的战略目标”。见薛澜：《国家安全委员会制度的国际比较及其对我国的启示》，《中国行政管理》2015年第1期。

⑤荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上册），1985年，第646页。

⑥张双志主编：《民国治藏法规全编》（第三册），北京：学苑出版社，2008年，第976—984页。

蒙藏委员会驻藏办事处,蒙藏委员会派出调查组、办案专员等。其中驻平办事处和驻藏办事处是蒙藏委员会派驻内蒙和西藏地区的权力部门,秉承蒙藏委员会办理蒙古西藏行政及各种兴革事项。驻平办事处与蒙藏委员会同时期成立。北平在地理位置上邻近内蒙古地区,蒙藏委员会驻平办事处负责就近办理蒙旗事务,以及内地藏区和北平、内蒙等地藏传佛教事务。驻藏办事处设立于1940年。国民政府本来希望成立一个代表中央的、高规格的“驻藏办事长官公署”,但西藏摄政热振担心英国方面的阻挠,最后双方商定降格设置蒙藏委员会驻藏办事处。尽管如此,驻藏办事处仍被赋予了监督中央派赴西藏各机关工作的职责,一定程度上具有中央驻藏最高行政长官的色彩。^①驻外调查组则并非常设机构,早在1935年蒙藏委员会就在归绥、宁夏、酒泉、西宁、西康等地设立了调查组,之后陆续有所增减^②。驻蒙藏地区调查组不仅负责调查驻地的各种情况,同时也监督地方行政,处理突发事件。向蒙藏地方临时派出调查员、宣传员为蒙藏委员会的常规工作,每月预算均列有此项差旅费用。一般以下几种情况需要外派调查员:一为完成专门任务,如调解康藏纠纷、藏尼纠纷,调处百灵庙自治运动等;二为视察地方完成中央行政计划的情况而外派巡视人员;三是派员赴蒙藏地区进行宣慰,尤其是抗日战争爆发后蒙藏委员会多次派员分赴各盟旗宣传疏解。

2. 蒙藏地方上行派出。蒙藏地方派出机关直属于其派出地政府、民众或政教领袖,接受蒙藏委员会指导监督。分以下几类:一类为西藏驻京办事处和蒙古各盟旗联合驻京办事处。其中西藏驻京办事处代表西藏噶厦政府,“办理关于西藏在京应行接洽事宜”;蒙古各盟旗联合驻京办事处前身是各盟旗为召集蒙古会议而组织的蒙古驻京代表团。该办事处由各盟旗推定代表轮流驻京,基本功能是报告蒙旗情况,宣传中央政情。另一类是宗教领袖驻京办事机构。这些宗教领袖皆是在政治立场上倾诚内向,经主动呈请获准在首都设立办事机构。隶属于宗教领袖的办事机构除宗教职能外,还具有宣传党义,传达政情,报告地方政教情形的政治功能。第三类是派出民意机关。康藏纠纷一直是影响西藏与中央关系的重要因素,1933年,由参加蒙古会议的西康留京代表组成西康民众代表驻京办事处,“以传达中央政情、报告西康状况为宗旨”。除以上几类,由于西藏班禅大师于1925年流亡内地之后,一向采取服从中央赞襄共和的政治态度,与民国中央维持了良好的政治关系,因此较早在北京及边疆重要城市设立了多个办事机构。西藏班禅驻京办事处直属于班禅大师,职掌包括:宣传党义教义事项,政治兴革建设建议事项,改善宗教事项等。因此,蒙藏委员会下行派出是中央权力影响地方的重要途径。而蒙藏地方政府和政教领袖向内地派驻办事机构,并接受蒙藏委员会的指导监督,则是表明服从中央政府,参与国家政治的重要形式。

三、蒙藏委员会改革职能实现及其运行困境

在具体施政过程中,蒙藏委员会主要发挥了宣传调查、决策设计、直接办理地方行政的功能。第一,调查功能。蒙藏地处边疆,“宣传调查招待为本会特有情形”。尤其调查工作,为改革决策提供咨询参考,是开展其他工作的前提。围绕调查工作,蒙藏委员会有比较完备的组织机构和人员配置。《蒙藏委员会组织法》规定,“蒙藏委员会于必要时得呈准行政院于蒙藏或其他适当地方置驻外调查组。”^③蒙藏委员会及其驻藏、驻平办事处均设有专门的调查机构,如蒙藏委员会调查室,驻藏办事处第三科

^①1943年,行政院订定施行“中央派赴边地工作人员管理办法”,规定,“中央各机关派赴西藏工作人员应由蒙藏委员会驻藏办事处监督考核之”。参见蒙藏委员会编译室:《蒙藏委员会驻藏办事处档案资料选编》(第三册),中国台北:健琪印刷有限公司,2005年,第5页。

^②1939年决定增设西藏、滇西、新疆三调查组;据蒙藏委员会职员录(1946)所载,蒙藏委员会下辖下列调查机构有:绥蒙调查组、金川调查组、喀木调查组、滇西调查组、昌都联络站、玉树联络站等。

^③《国民政府公报》(第156册),民国二十九年十一月至十二月。

等。由蒙藏委员会调查室编印出版的边情调查报告系列,产生了很大的社会影响。^①蒙藏委员会下属机构蒙古台站管理局也承担了一部分蒙地调查工作。台站原为清代设置在蒙藏地区的官方邮驿系统,隶属理藩院,后成为蒙藏院和蒙藏委员会的附属机构。蒙藏委员会曾拟改组台站为专员办事处,使其兼办地方行政。虽然这项计划未能实现,但蒙藏委员会利用台站的地理优势,充分发挥了其调查功能。1929年蒙藏委员会筹划蒙藏交通,调查蒙藏道路里程,蒙古地区的调查工作即由台站完成。德王百灵庙自治运动期间,杀虎口台站管理局就为中央提供了第一手的情报资料。第二,决策设计功能。蒙藏委员会决策功能主要体现在主导有关蒙古和西藏改革法案的设计制订。推进蒙藏训政计划的重要步骤是召开蒙藏会议。^②蒙古会议于1930年6月召开,会议共提交议案125件,讨论通过六十件。蒙藏委员会提交了《蒙古盟部旗组织法》《解放蒙古奴隶办法》《改进蒙古司法办法大纲》《蒙藏教育实施计划》《蒙古各旗及平热等处喇嘛寺庙管理办法》《蒙古喇嘛登记条例》《蒙古交通建设案》《筹设蒙藏交通公司案》《蒙古农业计划案》《改良蒙古畜牧计划案》《蒙古垦殖计划案》《蒙藏林业计划案》《蒙古矿业计划案》《蒙古工业计划案》《蒙古商业计划案》等议案十余件。比较重要的,如《蒙古盟部旗组织法》,于1931年10月经国民政府公布成为法律。该法案保障了蒙古盟旗制度,同时对蒙旗行政加以改革,扩大普通民众的参政权,逐步取消王公世袭特权,为彻底的政治改革做准备。发展教育是养成蒙藏民族“自觉”意识的第一步。蒙藏委员会主导制定了一系列保障和奖励蒙藏学生内地求学的政策法规,计有《蒙藏委员会蒙藏学生奖励规则》《待遇蒙藏学生条例》《奖励蒙藏学生求学办法》《蒙藏教育实施方案》等。西藏建设方面,三十年代中期,国民政府拟借护送班禅大师回藏的机会一举解决西藏问题。蒙藏委员会遂会同财政、交通、铁道、实业、教育等部门共同拟定了“西藏建设初步计划”,由行政院会议修正通过。该计划分为公路、电台、邮政、教育四部分,主旨在从振兴教育和发展交通入手谋开发建设。^③抗战胜利后,蒙藏委员会又主导制定了“西藏建设计划纲领”。第三,直接举办地方行政。蒙藏委员会主管蒙藏地区综合性、全面性行政事务,又“负有建设新蒙古、西藏之使命”,^④因此,能够代表中央对蒙藏地方行使最高行政管辖权。在特定情况下,蒙藏委员会代替地方政府直接举办地方行政。首先,代表蒙藏地方与中央职能部门及边省政府进行行政协调。主要表现在受理蒙旗与省县纠纷案件。蒙古地区建省之后,同一区域行政上出现双重组织:省县与盟旗并存,分人而治。二者之间的矛盾纠纷也日益复杂。垦务纠纷、地产纠纷、界务纠纷、税收纠纷等蒙汉利益冲突时有发生。蒙藏委员会受理了大量与垦荒、划界有关的蒙旗与省县的纠纷案件,代表蒙旗与沿边省政府、中央职能部门进行协调。在协调过程中,始终秉持维护蒙旗利益的立场,使蒙民土地所有权、使用权、收益权得到应有保障。其次,直接举办教育行政。蒙藏委员会发挥自身通晓蒙藏情形的人才优势和灵活的派出制度优势,对发展蒙藏教育做出了很大贡献。蒙藏委员会在发展蒙藏教育过程中比较注重以下几点:一是普及国民教育;二是充实初等教育;三是注重喇嘛世俗化教育;四是加强职业教育。由其直接举办并取得一定成绩的有蒙藏边区学生之招收、保送入内地高校学习,蒙藏地区学校之筹办,以及喇嘛职业教育等。再次,通过派出机关直接推进地方行政改革。突出表现在蒙藏委员会驻藏办事处在西藏实行的行政改革。主要内容有:(1)加强对藏传佛教的管理,包括实行喇嘛登记,每年对西藏三大寺及其他大小寺庙传召布施。(2)发展西藏基础教育。驻藏办事处先后在江达、昌都、扎什伦布等重要地区创办了几所

①这一系列包括:《伊盟右翼四旗调查报告》(1939)、《伊盟左翼三旗调查报告》(1941)、《青海玉树囊谦称多三县调查报告书》(1941)、《昌都调查报告(附杂隅调查报告)》(1942)、《祁连山北麓调查报告》(1942)。

②国民党三届二中全会“关于蒙藏之决议案”规定,于民国十九年三月前举行“蒙藏会议”,由蒙藏地方政府和政教领袖推选官民代表若干人来京“报告蒙、藏之实际情况,讨论关于推行训政及蒙藏地方之一切改革事宜”蒙古会议于1930年6月召开,西藏会议则未能召集。

③中国第二历史档案馆·中国藏学研究中心编:《中国第二历史档案馆所存西藏和藏事档案汇编》(第28册),北京:中国藏学出版社,2012年,第338页。

④马大正主编:《民国边政史料汇编》(第九册),第148页。

初级小学校,并负责教育部拉萨小学经费管理和教务事宜。西藏的平民教育和国民教育在办事处的努力下获得初步发展。(3)收回在藏汉人管辖权。包括实行旅藏汉人登记;收回汉民司法诉讼管辖权;设立拉萨旅藏贫民借贷管理所,资助生计困难的内地人;对西藏与内地之间的人员往来进行管理,发放证明文件。(5)组织西藏代表参与中央政治。如组织前后藏派代表参加国民大会等等。在比较强势的处长孔庆宗掌政期间,驻藏办事处试图对西藏的政治、经济、文教等进行全面干预。

由上述可知,蒙藏委员会的诸项行政改革事业均未取得实质性进展,其权力行使在决策和实施两个层面都陷入了运行困境。制度的失效反映了国民政府民族政策的失败,以及在中央与少数民族地方关系的制度安排这一现代国家建设的重要维度上无所收获。具体而言,其体现在两个方面:

第一,协调困境。造成协调困境的直接原因是蒙藏委员会与其他行政主管部门在职能上的重叠和权限上的冲突。由于本身并不具有高于各行政机关的决策权,使得蒙藏委员会改革计划的实施实际上依赖各职能部门的支持。以教育为例,蒙藏委员会虽然制定了一系列保障和奖励蒙藏学生求学内地的优惠政策,但具体落实起来却需要教育部的配合,但是却屡与教育部之间产生行政主导权方面的争议,主要涉及人事权、财政权、组织规划权等等。与教育行政遇到的问题类似的还有交通、实业、农矿、司法等领域的改革。针对这一问题,国民政府的相关政策法规也始终未有明确的规定。国民党三届二中全会“关于蒙藏之决议案”要求蒙藏委员会在训政第一期内,“应特别注重于调查蒙藏情况,革新行政制度,兴办教育及筹备自治诸项”,但同一决议案又要求教育部内应专设蒙藏教育之司科。针对二者的权限分配却并未涉及。1931年国民党中常会曾规定,蒙藏教育由教育部办理;蒙藏宣传事业由中央宣传部、中央政治学校会商进行。^①1933年行政院制定《蒙藏委员会与内政部会办案件之标准》,规定,处理边疆各种事务,以内政部蒙藏委员会互相商办为原则。其中,凡与内政部职掌有关者,均应与内政部会商办理。1934年行政院制定《中央及地方主管机关对于处理蒙古盟旗事项权限划分办法》,规定,“关于处理盟旗事项,如发生权限问题,及其他疑义时,由各主管机关随时呈请行政院核定施行”。由此可知,对于蒙藏行政,蒙藏委员会与中央各职能机关实际上具有共同的管辖权。这反映了训政计划全国同一标准,统筹推进的要求。即,在训政时期,“政府为全国行政通盘计划,乃有蒙藏委员会之设立”。但另一方面,也造成了蒙藏委员会无法有效发挥自身熟悉蒙藏情形,根据少数民族地区的特殊情况,“综理”蒙藏行政的制度优势。

第二,约束困境。约束困境的根源在于国民政府对蒙藏地方政府控制乏力。由于地方行政制度的特殊性,在缺乏一套“层层授权的行政权力体系”的情况下,试图通过自上而下的方式,用行政的手段推进地方改革必然是无法实现的。以教育为例,1930年4月第二次全国教育会议通过“实施蒙藏教育计划”,要求蒙藏各地设立各级教育行政委员会,以负责筹划掌管地方教育事宜。各地教育行政委员会除特别情形外,应于民国二十年六月底前成立。但据现有史料,蒙藏地方教育行政机关在十八年内呈报成立的有黑龙江蒙旗教育委员会、辽宁达尔罕旗教育行政委员会二处;十九年内呈报成立者仅有卓索图盟喀喇沁左旗教育委员会一处,^②可以说寥寥无几。蒙藏委员会仅靠派出机构无法实现对地方政府的有效控制,驻藏办事处的施政实际上引起了西藏噶厦政府的强烈不满;而地方势力借助在内地尤其是首都设立办事机构,在影响决策的过程中,往往只是谋求本地区、本集团的权益,而不是协助中央推进既定的改革计划。

由上可知,蒙藏委员会制度运行不畅的直接原因源于其制度本身固有的缺陷。虽然蒙藏委员会是针对特定地区的制度安排,但针对蒙藏行政的特殊性,国民政府并未给予政策或制度层面的保障。蒙藏委员会谈不上任何决策权,在事权上又与行政院其他部会形成制约关系。另一方面,蒙藏委员会对蒙藏地方行政约束力的不足,根本原因在于,国民政府对蒙藏地区缺乏控制力。蒙藏问题特殊化的原

^①《中国第二历史档案馆所存西藏和藏事档案汇编》(第13册),第235页。

^②马大正主编:《民国边政史料汇编》(第十三册),北京:国家图书馆出版社,第446页。

因就在于蒙古和西藏地方行政制度的特殊性,因此,改革蒙藏地方行政制度是推进其他改革的前提。然而,恰恰在中央与地方关系的制度安排这个根本性问题上,国民政府未能取得实质进展。在封建的王公政治和政教合一的封建农奴制度不能废除的情况下,试图通过与地方教俗统治势力合作来推进包括实现民权政治在内的现代化改革必然是行不通的。

四、结语

如何将境内少数民族整合进现代国家这一多民族国家构建过程中最具挑战性的任务上,制度路径和国家能力始终是起决定性的两个因素。蒙藏委员会的得失提醒我们,在现代国家建设初期,强有力的国家权威是塑造国家合法性,克服地方分离倾向的基础性要素;另一方面,多民族国家建设过程中,制度形式应该基于少数民族特殊的社会经济情况,尊重其特定的民族情感。民国时期蒙藏问题特殊化的背后,恰恰是民族问题的非政治化。从北京政府到南京国民政府,均将少数民族问题置换成特别行政区区域问题,以划一地方行政制度为改革目标。南京国民政府本着孙中山的民族融合思想,虽然赋予了“民族平等”的内涵,但一味强调边疆民族的落后和弱小,试图通过中央政府“扶植”的方式在短期内达成全国一致的建设目标。实践证明,这一路径是行不通的。历史经验昭示我们,在多民族国家的建设过程中,任何加速同化的措施都只能削弱而不是增强国家凝聚力。

(责任编辑:杨嵘均)

Viewing the Commission of Mongolian and Tibetan Affairs from the Perspective of Building a Modern Nation

LIU Fang

Abstract: The Commission of Mongolian and Tibetan Affairs was the central administrative organ of the Nanjing National Government in charge of the Mongolian and Tibetan affairs. The commission was neither an agency handling ethnic affairs or making frontier policies in a strict sense nor a competent organ of the central government. Its policy objects were the Mongolian and Tibetan areas. Its institutional mission was, in the initial stage of People's Republic of China, to promote a comprehensive reform in Mongolian and Tibetan areas on behalf of the state, and to achieve the desired goal of building a modern nation. The commission's functions were mainly embodied in two aspects: firstly, at the central level, playing the decision-making and policy coordination functions; secondly, on behalf of the central government, guiding, supervising and directly dealing with local administrative affairs in Mongolian and Tibetan regions. However, the national government at last failed to effectively solve Mongolian and Tibetan problems through a top-down administrative reform in its drive to build a modern China. There were actually two causes for this failure. On the one hand, the national government lacked effective policies dealing with ethnic issues; this caused a mismatch between the institutional status of the commission and the functions it was expected to play so that the policies made by the commission had insufficient binding effect on other departments of the central government, thus failing to play the function of policy coordination between different governmental bodies. On the other hand, the reforms initiated by the central government cannot effectively be carried out due to its weak control over local governments.

Key words: Commission of Mongolian and Tibetan Affairs; Mongolian and Tibetan Council; nation-state; political tutelage system; relationship between central government and local government