

# 民国初年的边疆治理思想与机构演变(1912—1919年)\*

孙宏年

---

**【提要】** 中华民国成立之初,中央政府治理边疆的思想既继承了中国历代边疆治理的优良传统,特别是“大一统”的治边思想,又出现“五族共和”“民族平等”等新理念。在此基础上,边疆治理的机构也发生相应变化。因此,阐述1912—1919年我国边疆治理的主要思想和机构、分析其特点与得失,具有重要意义。

**【关键词】** 民国初年 边疆治理思想 边疆治理机构

---

清王朝覆灭后,帝国主义列强乘机侵略中国边疆地区,各界爱国人士普遍关注边疆治理问题,“大一统”“五族共和”“民族平等”成为边疆治理的主导思想,历届中央政府也设立了相关机构,致力于稳定边疆形势。学术界对于民国初年中国边疆治理思想、机构的研究已有一定成果,<sup>①</sup>但仍有深化研究的空间。本文拟在借鉴前人成果的基础上,阐述1912—1919年我国边疆治理的主要思想、机构,分析其继承又有创新的特点,不当之处,恳请方家指正。

民国初年,中国国内政局经历多次重大变动。1912年南京临时政府成立,1913年二次革命爆发,1915—1917年间相继发生“洪宪帝制”、护国运动、张勋复辟、护法运动。在中国政权更替之机,列强加紧侵略我国蒙古、西藏、新疆等边疆地区,特别是沙俄策动外蒙古反动王公搞“独立”,建立“大蒙古国”;英国干涉中国内政,利用西姆拉会议、1917年前后川边与西藏的战争,企图侵占中国领土、把西藏从中国分裂出去。

面对严峻的边疆形势,1912年1月1日中华民国临时大总统孙中山发表《宣言书》,郑重宣告:“国家之本,在于人民,合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人,是曰民族之统一”;武昌起义后各行省的“独立”,“对于清廷为脱离,对于各省为联合,蒙古、西藏意亦如此。行

---

\* 本文是中国历史研究院重大项目“中国历代治理体系研究”(项目编号:LSYZD2019005)的阶段性成果。

① 相关成果涉及多个领域:1. 近代国家观念、边疆治理理念方面,如方素梅、刘世哲、扎洛主编《辛亥革命与近代民族国家建构》(民族出版社2012年版),暨爱民著《民族国家的构建——20世纪上半期中国民族主义思潮研究》(社会科学文献出版社2013年版),沈松桥的《振大汉之先声——民族英雄系谱与晚清的国族想象》(《中研院近代史研究所集刊》第33期,2000年6月),孙宏年的《辛亥革命前后治边理念及其演变》(《民族研究》2011年第5期),等等。2. 治边机构、机制方面,如赵云田著《中国治边机构史》(中国藏学出版社2002年版),张羽新的《蒙藏事务局及其对藏政的管理》(《中国藏学》2003年第1、3期),邱熠华的《民国政府任命的西藏办事长官——以陆兴祺研究为中心》(《中国藏学》2011年第3期),等等。

动既一,决无歧趋,枢机成于中央,斯经纬周于四至,是曰领土之统一”。<sup>①</sup>这表明,中华民国是统一多民族的共和国,“汉、满、蒙、回、藏诸地”是中国领土不可分割的一部分,“汉、满、蒙、回、藏诸族”是多民族大家庭的重要成员。3月,孙中山颁布具有宪法性质的《中华民国临时约法》,第三条明确规定中华民国的领土“为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海”;第五条规定中华民国人民“一律平等,无种族、阶级、宗教之区别”;第十八条则规定参议院的参议员“每行省、内蒙古、外蒙古、西藏各选派五人,青海选派一人”,其选派方法“由各地方自定之”。<sup>②</sup>这就强调“二十二行省”与“内外蒙古、西藏、青海”等边疆民族地区都是中国领土,从法律上明确了“内外蒙古、西藏”等边疆地区的法律地位,而且强调人民无论“种族、阶级、宗教”都“一律平等”,使“五族共和”“民族平等”的思想首次载入中国的根本大法。孙中山的《宣言书》和《中华民国临时约法》在边疆治理思想上既继承了“大一统”的传统治边思想,<sup>③</sup>又凝结了资产阶级民主革命运动中“民主”“共和”“平等”等思想,明确地提出“五族共和”“民族平等”的主张。

南京临时政府成立后,各界人士积极参与新生国家的建设,各地出现组织社团、剪辫易服、从军助饷、妇女解放、革新礼俗的社会新风。<sup>④</sup>正是在这种背景下,1912年4月,临时政府迁都北京,袁世凯就任临时大总统,4月22日发布命令时仍重申孙中山所宣布的原则,强调“现在五族共和,凡蒙、藏、回疆等各地方,同为我中华民国领土”,蒙、藏、回等少数民族“同为我中华民国国民”,不能“如帝政时代,再有藩属名称”;对于“蒙、藏、回疆”地区,中央政府将“通筹规画,以谋内政之统一,而冀民族之大同”。<sup>⑤</sup>这一命令重申“五族共和”的思想理念,提出“民族大同”思想,强调“蒙、藏、回疆等各地方”都是中华民国领土,重申西藏、蒙古等边疆地区的法律地位。

1913年二次革命爆发,以孙中山为代表的革命力量遭到镇压,袁世凯在国内的政治地位更加巩固,1914年5月1日公布《中华民国约法》,其中第三条规定“中华民国之领土,依从前帝国所有之疆域”;第四条规定中华民国人民“无种族、阶级、宗教之区别,法律上均为平等”;第六十五条规定1912年2月12日“所宣布之大清皇帝辞位后优待条件,清皇帝待遇条件,满蒙回藏各族待遇条件,永不变更其效力”。<sup>⑥</sup>该《约法》与1912年《临时约法》相比,一方面对中国疆土的规定显然不如1912年《临时约法》明确,不再专门强调“内外蒙古、西藏、青海”等是中国领土一部分,只是以从前“帝国所有之疆域”含糊其辞地表达中华民国继承了清朝“所有之疆域”。这是以袁世凯为首的统治集团希望得到英、俄等国的承认、支持,与英、俄交涉蒙藏问题之后有所妥协、退步的表现,但他们又怕遭到国内人民的反对,在外交上留有余地。另一方面,该《约法》仍然强调各“种族、阶级、宗教”的人民平等,和清逊帝优待条件、“满蒙回藏各族待遇条件”永不变更,既表明中国是多民族统一国家,又有安抚边疆民族上层、前清贵族的用意,其目的是稳定边疆形势。

1913年后,尽管人们逐步看清“无量头颅无量血,可怜购得假共和”的事实,但是值得重视的有两点:一是民国初年的中央政府以法令明确规定蒙古、西藏等边疆地区的法律地位,1912年4月22日袁世凯重申“凡蒙、藏、回疆等各地方,同为我中华民国领土”,都强调“满蒙回藏各族”是中国多民

① 《孙总统宣言书》,《东方杂志》第8卷第10号,1912年4月。

② 《中华民国临时约法》,《东方杂志》第8卷第10号,1912年4月。

③ 中国传统治边思想,参见马大正主编《中国边疆经略史》,中州古籍出版社2000年版,第436—455页。

④ 胡绳武、金冲及《辛亥革命史稿》(四),上海人民出版社1991年版,第1—136页。

⑤ 《中国大事记》,《东方杂志》第8卷第12号,1912年6月。

⑥ 西藏社会科学院等编《西藏地方是中国不可分割的一部分(史料选辑)》,西藏人民出版社1986年版,第453页。

族大家庭的重要成员,而且注意到“蒙、藏、回疆等各地方”与内地的差异性,反映出对中国古代因俗、因地、因时治边思想的继承。

这些法令有利于增强人们对“蒙、藏、回疆等各地方”都是“我中华民国领土”的认同感,强化各族人民的“五族共和”意识。面对列强对中国蒙古、西藏等边疆地区的侵略,全国人民奋起反抗,这些法令是凝聚各族人民的“思想武器”。1913—1914年,国内各界就非常关注西姆拉会议的进展,1914年4月27日中国中央政府代表陈贻范在英印政府外务大臣麦克马洪诱逼下在“英、中、藏条约草案”画行草签,此消息传到国内后,中国政府多次严正声明,坚决不承认陈贻范所签草约。<sup>①</sup>肃政史夏寿康、江绍杰还联名弹劾陈贻范,他们呈文中央政府,强调《中华民国约法》第三条规定“中华民国之领土,依从前帝国所有之疆域”,只要是“中国国民,就要以‘保全领土为第一要义’”,但西姆拉会议议约专员陈贻范“不考疆界,不遵权限,一味媚外,将英人开出条款,未经政府训示,遽行私自认可画行”,对于这种“误国擅专,签押变更领土”的行径,应参照清末严惩崇厚、有泰的事例,将陈贻范“按律治罪”。<sup>②</sup>这表明《中华民国约法》等法令宣示的国家领土观念和“五族共和”理念,不仅成为反抗列强侵略、保卫中国领土的法律依据,而且发挥着凝聚各族人民、团结固边的积极作用。

二是“五族共和”“民族平等”思想逐渐深入人心,逐步成为国家治理、边疆治理的主导性思想观念。正因为如此,1915年袁世凯的“洪宪迷梦”、1917年张勋复辟帝制均遭到全国声讨,在全国人民抵制和护国运动的枪炮声中破产。而且,当外国企图侵占中国边疆领土、干涉中国内政时,中国各族人民奋起抗争,共同抵御外侮,维护“五族共和”、国家统一。1917年“川藏纠纷”前后中国人民的反应就是典型例证。1917年9月,西藏地方军队与川边镇守使所辖“边军”发生冲突,这场“川藏纠纷”是当时“帝国主义利用军阀势力互争中国霸权的混战”之一。在英国支持下,西藏地方军队击败川边驻军,到1918年8月共占领了原属川军驻防的昌都、同普、江卡、德格、瞻化、武成等12个县,英国副领事台克满乘机跳出来“调停”并“主持”由边军分统刘赞廷、西藏噶伦降巴邓打参加的三方谈判,拟定《停战合同十三款》。<sup>③</sup>

“边藏战争”爆发时,第一世界大战即将结束,英国再次提出召开所谓的“中、英、藏三方会议”。1919年5月,朱尔典再次催促中国政府召开三方会议,解决西藏问题。北京民国政府考虑到边藏战争一年的停战即将到期,若再拒绝,“藏军”就有可能在英国挑唆下发动战争,再次引发纠纷,就一方面表示同意谈判,另一方面在9月5日由外交部通电全国,把1914年以来中英藏事交涉,特别是1919年前后的情况通告全国。一时间,全国舆论哗然,各地各界纷纷谴责英帝国主义的侵华野心。四川省议会、四川督军熊克武、川边镇守使陈遐龄、云南督军唐继尧、甘边宁海镇守使马麒纷纷致电中央,反对向英帝国主义妥协,坚决要求民国政府维护国家领土主权。其中,马麒表示“西藏本中国属土”,边藏纠纷本是“兄弟阋墙,自应由兄弟解决,万不能任他人从旁干涉”,而且表示我国“苟有一息生气,所有划界会议,应从根本否认,此约一签,终古难复,大好江山,一笔断送,凡属五族,谁不解体”。<sup>④</sup>面对国内的爱国反帝呼声,民国政府决定不顾英国的威胁,对英交涉的态度渐趋强硬,拒绝英国“调停”、重开所谓的“三方谈判”的要求。

① 卢秀璋《论“西姆拉会议”——兼析民国时期西藏的法律地位》(修订版),中国藏学出版社2014年版,第190—280页。

② 《夏寿康等为请严惩议约专员陈贻范擅自签押事致袁世凯呈》(1914年7月11日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》,中国藏学出版社1994年版,第2426—2427页。

③ 喜饶尼玛《近代藏事研究》,西藏人民出版社、上海书店出版社2000年版,第149—162页。

④ 《甘肃督军张广建转报马麒反对与英使会商议定西藏划界电》(1919年10月28日),中国藏学研究中心等编《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》,第2451—2452页。

## 二

中国边疆治理机构作为国家政权的组成部分,萌芽于商周时期的宾、小行人等机构,历经秦朝至明清的发展,逐步完善。在清朝中早期,理藩院主管内外蒙古、青海、西藏、新疆及四川等边疆地区蒙、藏、回等民族的事务。在边疆地区设置了不同的机构,盛京将军、吉林将军、黑龙江将军、绥远城将军、察哈尔都统、热河都统、乌里雅苏台将军、科布多参赞大臣、库伦办事大臣、驻藏大臣等将军、都统、大臣管理东北边疆、北部边疆和西部边疆事务;在东南边疆则设置巡台御使、台湾府和琼州府;在西南边疆地区沿袭元明以来的土司制度,又推行“改土归流”政策。根据居民的差异在各地设置不同的地方机构,汉族居民较多的地区设立府、厅、州、县,维吾尔族居住区实行伯克制,厄鲁特蒙古各部实行扎萨克(旗长)制度。鸦片战争以后,随着边疆危机日益加深,清朝中央政府调整边疆治理机构,1884年新疆正式设省,1888年台湾建省的工作完成,1906年理藩院改为理藩部,1907年盛京、吉林、黑龙江三个将军辖区改设行省。<sup>①</sup>

民国初年,中央政府设置了一系列的边疆治理机构,这些机构既继承了以前中国治边机构的职能,又在“五族共和”“民族平等”思想指引下有其时代特点:不仅设置热河都统、察哈尔都统、绥远都统、西藏办事长官、阿尔泰办事长官等管理边疆地方事务,而且设立蒙藏事务局、蒙藏院、翊卫处等中央主管部门,还通过历届国会的边疆地区议员让边疆各族人民参与国家事务管理。限于篇幅,下面仅就中央机构加以介绍。

### (一) 蒙藏事务局、蒙藏院

中华民国临时政府在1912年4月迁都北京,接收前清时期各衙门,组建新的中央机构,管理边疆事务提上日程。1912年春,内务部设立蒙藏事务处,接管蒙藏事务,因蒙、藏事务繁重,内务部要求增加一名次长,但在参议院未能通过,经过反复讨论,决定设立蒙藏事务局。该年7月,蒙藏事务局成立,直接隶属于国务总理,作为中央主管机构,负责管理蒙古、西藏地区事务。1914年5月,蒙藏事务局改为蒙藏院,直属于大总统,直至1928年一直掌管蒙藏事务。蒙藏事务局、蒙藏院前后承接,接管清代理藩院、理藩部职能,同时又有变化。

第一,蒙藏事务局、蒙藏院管理边疆地区的宗教事务,包括办理喇嘛的度牒札付、升迁调补,安排年班、经班和唪经,批准寺庙的兴建及名称,在雍和宫掣签确定部分活佛的转世灵童等,这是对清代理藩院职责的延续和发展,蒙藏院时期的喇嘛印务处是专门的主办机构。在办理蒙回藏王公的封爵、俸禄、年班等事务时,结合新情况制定新的法令规章。

蒙藏事务局主管蒙回藏事务后,理藩院(部)时期的部分事务、职能因时代变化被取消,如满蒙联姻事宜已不需再办;而有些职能仍在延续,如办理蒙回藏王公的封爵、年班、朝觐,代他们向大总统呈递贡品,安排他们在京及往返的车马、廩饩,呈请任免蒙回藏官员,以及办理已故王公的祭祀和某些遭难王公、官员的抚恤等。1914年5月后,蒙藏院办理的事务数量庞大,尤其是封爵和官员任免、印信三项。封爵事宜主要是按照惯例晋封爵位和预保年幼的贵族加封爵位等,封爵、官员任命有时又紧密相连,主要是由于蒙回各部王公往往就是本部族的直接统治者,一些王公加封爵位后就成为本

<sup>①</sup> 赵云田《中国治边机构史》,第1—407页。

部的管理者。如1914年6月新疆兼巡按使杨增新呈报,旧土尔扈特南部落右翼扎萨克镇国公因身患疾病,“豫保长子阿拉什班吉为四等台吉,先行署理印务”,并呈送清册、宗图,经查核相符。民国政府予以批准,并“交蒙藏院查照,并转行知照”,将“清册暨宗图粘钞存”入档。他在授予四等台吉后就署理镇国公,接印并代管旧土尔扈特南部落右翼事务。<sup>①</sup>1916年至1918年的三年间,根据蒙藏院公布的数据,“所有蒙回各部晋封及追封人员”总计39员,包括亲王3人、郡王8人、贝勒2人、贝子3人,镇国公、辅国公各5人,头等台吉共10员,头等塔布囊、二等台吉、三等台吉各1员;由“中央任命或报院有案者”共61名,包括盟长1名、副盟长2名、帮办盟务2名、扎萨克7名、备兵扎萨克2名、吉农1名、协理台吉18名、总管1名、副章京3名、管旗章京1名、参领5名、佐领5名、骁骑校9名、防御、笔帖式各1名、委官2名。<sup>②</sup>

在办理封爵、年班、朝觐、任命官员等事务时,蒙藏院采取沿袭旧制与因时创新的方式,一方面因民国伊始“法制未备”,大理院也曾批准“《理藩部则例》中除与国体抵触者外,其余一概准其继续援用”,即依据前清《理藩院则例》和相关惯例;<sup>③</sup>另一方面,又根据时代的变化、需要,陆续制定新的法令规章。这些法规在蒙藏院时期就出台了一些,蒙藏院设立后继续主持制定相关法规,或者是与其他部门联合制定有关法规,在呈报民国政府后以大总统令的名义颁布。1914年5月以后,蒙藏院主持、参与制定的新法规、制度中,比较重要的有蒙古冠服制度、《蒙人服官内地办法》。蒙古冠服制度是1915年由政事堂礼制馆与蒙藏院共同拟定、经民国政府批准公布的,先由蒙藏院“拟拟图式”,又经礼制馆“详与讨论逐一厘定”,在蒙古族的传统服装基础上略加变通,特别是对蒙古王公的服饰作了明确规定。<sup>④</sup>

《蒙人服官内地办法》是1915年由陆军部、内务部与蒙藏院联合拟定的,在呈报大总统后于5月6日批准实行,之后又出台了配套的《蒙人甄试章程》。这一办法是针对一份《蒙人准服官内地说贴》(以下简称《说贴》)出台的,内称“前清别异汉蒙,故蒙人无为汉官之例”,而现在“内蒙如哲里木等盟识汉字之人已不为少,亦有曾经战阵足备驱策者”,建议以后“蒙人如有明晰汉文、堪用文职及有武官资格者,准该旗呈送各特别区域都统、办事长官”及各省巡按使考核,推荐到中央录用。针对这份《说贴》,1915年5月陆军部、内务部与蒙藏院拟定了《蒙人服官内地办法》,认为清代“蒙古名人甚多,惟以满汉分途之故,蒙人罕为汉官。当今五族一家,已无畛域,凡有贤俊宜与同升”,该《说贴》的建议既有利于“沟通情谊”,又有利于“征求人才”,决定采取如下办法予以实施,即各盟、旗从本旗挑选“通晓汉文、汉语,年在二十以上之蒙古人”一名,宁缺毋滥,而后“出具保结”送到各都统、办事长官及各省巡按使处,经考核“毫无劣迹方予给咨送京”;到京后,其“原有武职资格者”由陆军部甄试,非“武职资格者”由内务部、蒙藏院甄试,不合格者“飭令回旗”,合格者则“呈请核定”,分别留京试用,“俾其练习职事”,两三年后“或派往各省办事,或仍留京办事”。<sup>⑤</sup>

1915年11月,以《蒙人服官内地办法》的思想为指导,陆军部、内务部与蒙藏院又联合制定了《蒙人甄试章程》(以下简称《章程》),是年11月26日获得大总统批准。作为实施《蒙人服官内地办

① 《大总统批令》,《政府公报》第765号,1914年6月23日。

② 蒙藏院总务厅统计科编《蒙藏院行政概要(民国五年至七年)》,蒙藏院总务厅统计科1920年印,第75—78页。

③ 马福祥《蒙藏概况》,蒙藏委员会1931年印行,第64、72—73页。

④ 《政事堂礼制馆呈遵令拟订蒙古冠服制绘具图说呈请鉴核文并批令》,《政府公报》第1086号,1915年5月17日。

⑤ 《大总统批令》,《政府公报》第1076号,1915年5月7日;《陆军部、内务部、蒙藏院呈会拟蒙人服官内地办法请训示文并批令》,《政府公报》第1078号,1915年5月9日。

法》的配套规章,该《章程》首先强调其适用范围,即凡是依照1915年5月4日“内务部、陆军部、蒙藏院会同呈准《蒙人服官内地办法》,由各巡按使、都统、办事长官考核给咨送京之蒙人,均照本章程甄试”;接着申明其“原有武职资格者”由陆军部甄试,“非武职资格者由内务部、蒙藏院会同甄试”。对于甄试程序、内容,这一《章程》规定,甄试共有论文、面试两方面,论文包括“法制大意”“行政概要”、蒙古历史和“军事大要”四项;面试包括“蒙古民情风俗习惯”、应试者的“经验学业”两项提问,“有军人资格者”现场考察“其所有技能”。最后,该《章程》还强调甄试时“由部、院长官亲自校阅”,经甄试合格者由“部、院会同呈请大总统录用”,不合格者“给咨回旗”,以强调其公正性。<sup>①</sup>

第二,在新的历史条件下推进边疆治理的近代化。该项工作主要体现在四个方面:1. 组织边疆事务调查,蒙藏事务局成立后就派人到内蒙古、甘肃、新疆、青海、云南、西藏等边疆地区调查;2. 发展蒙藏地区经济和社会事业,包括开垦荒地、交通发展、台站管理及赈灾等;3. 组织、推进边疆文化教育事业,蒙藏事务局建立不久就着手出版蒙藏回文的《白话报》,蒙藏院时期设立了蒙藏专门学校;4. 遵照大总统命令,嘉奖边疆地区爱国上层人士,任命边疆民族地区的官员,办理少数民族领袖的爵位晋升、承袭、封授等事务。<sup>②</sup>

边疆地区爱国上层人士对于维护国家统一和边疆稳定具有重要影响。因此,民国政府多次予以嘉奖。如1915年3月6日,根据哲里木盟科尔沁和硕图什业图亲王业喜海顺呈报,该旗绰尔济呼图克图广楚克吹木丕勒“率领徒众倾向民国”等语,经蒙藏院呈请,民国政府下令“著赏坐黄围车”,以表彰他的“率众输诚”、深明大义。<sup>③</sup>而且,嘉奖爱国人士与惩罚不法人员相结合,对于一些曾经有过背叛行为的边疆上层人士,一旦悔罪投诚,民国政府也既往不咎,一般是恢复原来封爵予以肯定,以鼓励同类情况的边疆上层人士幡然悔悟,迷途知返。比如,民国建立之初,镇国公拉什敏珠尔参与反叛活动,被革去镇国公爵位,1915年“悔罪投诚赴京请觐”,民国政府表示他在“国体初更,地处边陲,不谙时局,致成嫌衅,其情尚有可原”,现在既然已经悔罪,“实属倾心内向”,10月13日下令“先行开复镇国公原爵,以资观感”。<sup>④</sup>

当时,嘉奖边疆上层人士的方式很多,既包括传令嘉奖、加封名号、开复爵位、晋封爵衔、给喇嘛“赏用黄围车”,还包括颁发匾额和勋章等。颁发奖章是其中重要的一项,《蒙藏院行政概要(民国五年至七年)》称“蒙回藏各部风气究未大开,戴翎枝扭于习惯非一时所能变易,故拟具变通办法,所有蒙回藏王公及章京等在蒙地出力,由本院酌量资劳,按其爵职请奖各等勋章,在旗准其戴用翎顶。”根据蒙藏院的统计,仅仅1916—1918年的三年间,经蒙藏院呈请,民国政府就给“蒙回藏王公及章京等”颁发嘉禾章105人次,包括一等12员、二等大绶8员、二等18员、三等24员、四等21员、五等2员、六等10员、七等6员、八等4员;二等宝光嘉禾章9人次;文虎章11人次,包括一等6员、二等2员、六等1员、七等2员。<sup>⑤</sup>无论对蒙回藏各地王公、官员还是喇嘛的嘉奖,无论什么形式的表彰、嘉奖,都激励了边疆地区上层爱国人士,加强了中央政府与他们的联系,有利于安定边疆地区的人心和

① 《大总统批令》,《政府公报》第1277号,1915年11月27日;《陆军部、内务部、蒙藏院呈会拟蒙人甄试章程缮单乞鉴文并批令(附单)》,《政府公报》第1279号,1915年11月29日。

② 孙宏年《蒙藏事务局与民国初年的边疆治理理论析》,《中国边疆史地研究》2004年第1期;孙宏年《蒙藏院与民国时期的西藏治理述论(1914—1928)》,《中国边疆史地研究》2008年第4期。

③ 《大总统策令》,《政府公报》第1015号,1915年3月6日。

④ 《大总统策令》,《政府公报》第1233号,1915年10月14日。

⑤ 蒙藏院总务厅统计科编《蒙藏院行政概要(民国五年至七年)》,第80—81页。

维护国家统一。

## (二) 翊卫处

翊卫处是北京民国政府为安置、管理前清的御前行走而新设的边疆治理机构。早在1912年12月23日,民国政府发布命令,决定“所有蒙回王公充前清御前行走年久者应改授都翊卫使,御前行走年分较浅者应改授翊卫使,充乾清门行走差使者应改授翊卫副使,充乾清门侍卫及大门侍卫者应改授翊卫官,即由国务院查明衔名分别拟请改授”。<sup>①</sup>1913年,民国政府曾将达儿汗亲王那木济勒色楞等人分别授予翊卫使、翊卫副使、翊卫官,但人数较少、范围较小,尚未形成制度。1915年制定了专门翊卫处管理办法,陆续任命一大批翊卫使、翊卫副使、翊卫官,1919年又根据情况变化进行了必要的修订。

1915年2月2日,蒙藏院呈报大总统“拟设立翊卫处,酌定员额,并量给夫马费,统由公府开支,以来优异”,经批准后颁布《设立翊卫处办法》。该办法共七条,内容包括:1. 公府设翊卫处,其经费由公府支給;2. 驻京王公中应派都翊卫使一员,翊卫使四员,翊卫副使六员,翊卫官人员,均由蒙藏院按照资、俸开单请简;3. 都翊卫使给车马费200元,翊卫使给车马费100元,翊卫副使给车马费80元,翊卫官给车马费50元;4. 都翊卫使、翊卫使、翊卫副使应充庆贺各侍班、祀天祀孔陪祀、捧经典礼派往行礼等差,翊卫官应充坛庙站班及蒙回藏王公觐见、筵宴时招待等差,临时均由都翊卫使呈请大总统派充;5. 年班来京之王公等得由蒙藏院酌其勋、劳、资、俸呈请赏给翊卫使、翊卫副使、翊卫官等差;6. 年班来京得有翊卫使、翊卫副使、翊卫官者,其在京期内应随同当差,酌给夫马费以在京日为限;7. 都翊卫使、翊卫使、翊卫副使当差时均着蒙古王公制服,翊卫官着所定制服。<sup>②</sup>

1915年2月,民国政府任命了一批翊卫处官员。1日,任命阿穆尔灵圭为都翊卫使,苏珠克图巴图尔、扎噶尔、熙凌阿为翊卫使,达赉、阿拉坦巴图尔、海永澂、鄂多台为翊卫副使,鄂伯噶台、鄂索尔图、车林端多布为翊卫官;14日,又任命业喜海顺、沙木胡索特为翊卫使,任命达克丹彭苏克、吹库尔僧格、丹巴达尔齐为翊卫副使。<sup>③</sup>2月16日,根据《设立翊卫处办法》第五条的规定,即“年班来京之王公等得由蒙藏院酌其勋、劳、资、俸呈请赏给翊卫使、翊卫副使、翊卫官等差”,“年班来京得有翊卫使、翊卫副使、翊卫官者,其在京期内应随同当差,酌给夫马费以在京日为限”,蒙藏院又开列清单,呈请将年班来京蒙古王公、台吉等照章请授翊卫使、副使、翊卫官,得到大总统的批准。<sup>④</sup>接着,这些新任命的官员陆续觐见大总统,如3月15日觐见的有都翊卫使科尔沁亲王阿穆尔灵圭,翊卫使奈曼亲王苏珠克图巴图尔、喀喇沁郡王熙凌阿、科尔沁郡王那逊阿尔毕吉呼、阿拉善亲王塔旺布鲁克扎勒,翊卫副使科尔沁亲王色旺端鲁布、科尔沁贝子达赉、科尔沁贝子阿拉坦巴图尔、喀喇沁辅国公海永澂、喀尔喀辅国公鄂多台、科尔沁辅国公阳仓扎布、科尔沁郡王丹巴达尔齐,翊卫官敖汗辅国公阿拉玛斯图呼、土默特台吉特古斯巴雅尔、喀喇沁塔布囊鄂齐尔巴图、喀尔喀台吉鄂伯噶台和喀尔喀台吉车林端多布、车林诺尔布等18名之多。<sup>⑤</sup>5月31日,觐见的是三名翊卫官,包括巴林亲王扎噶尔、喀

① 《公文》,《政府公报》第292号,1913年2月28日。

② 《大总统批令》,《政府公报》第984号,1915年2月3日《蒙藏院呈请设翊卫处谨拟办法缮单请示文并批令(附单)》,《政府公报》第986号,1915年2月5日。

③ 《大总统策令》,《政府公报》第983号,1915年2月2日《大总统策令》,《政府公报》第996号,1915年2月16日。

④ 《蒙藏院呈年班来京蒙古王公台吉等照章请授翊卫使、副使、翊卫官等差缮单呈请明令施行文并批令》,《政府公报》第999号,1915年2月19日。

⑤ 《三月十五日受勋及觐见大总统人员衔名单》,《政府公报》第1024号,1915年3月16日。

尔喀台吉鄂尔海、辅国公銜台吉湍多布。<sup>①</sup>此后,又有一些王公陆续被任命,如8月19日任命色旺端鲁布为翊卫使、祺诚武为翊卫副使。9月6日由翊卫处带领他们觐见大总统。<sup>②</sup>

无论是都翊卫使、翊卫使,还是翊卫副使、翊卫官,都是礼仪类型的官职,其职务仅仅是“充庆贺各侍班、祀天祀孔陪祀、捧经典礼派往行礼”,或者是“坛庙站班及蒙回藏王公觐见、筵宴时招待”,但又因为只有驻京王公中“资、俸”和年班来京王公中“勋、劳、资、俸”达到一定规定时才授予,并给予一定的“夫马费”,且翊卫处又设在总统府(即“公府”)之内,有保卫总统之意,故在该处得到任命又成为蒙回藏王公们的荣誉。因此,翊卫处制度承接清代的御前行走制度,实际上是管理蒙、回、藏王公的重要方式,目的有两个:一是通过翊卫处管理那些与中央关系较为疏远的王公,特别是控制那些可能有离心倾向的王公,抑制离心倾向;二是通过这种荣誉性的官职,笼络蒙回藏爱国王公,形成对中央政府的向心力,维护国家统一。

已有史料表明,民国政府设立翊卫处的两个目的基本实现:一是通过翊卫处加强了对边疆地区王公贵族的管理,一些被授予翊卫使、翊卫副使、翊卫官的王公们遇事都向中央请假,有的因事开去驻京差使,还有的因病辞职,少数未经批准擅自离职的王公受到惩处。如1915年3月,哲里木盟科尔沁扎萨克亲王銜多罗宾图郡王丹巴达尔齐被任命为翊卫副使后留京当差,因本旗事务未了,请蒙藏院“代呈给假一月,俾便回旗整理”,蒙藏院认为“该郡王所称各节尚系实情,应否给假一个俾得回旗宽筹治理”,随即被批准给假一个月。<sup>③</sup>此后不久,翊卫使、昭乌达盟巴林亲王扎噶尔因“料理旗务请假回旗”,“假期届满”仍未了事,又经蒙藏院代为呈请续假一个月;翊卫官、绰罗斯二台吉讷钦布因病请假一个月,接着因病未痊经批准辞去翊卫官之职。<sup>④</sup>同年8月,翊卫使苏珠克图巴图尔被任命为昭乌达盟盟长,蒙藏院为此呈文民国政府,认为他“现在既简任昭盟盟长,职务重要,自应令其回旗任事”,至于翊卫使一职,经批准“照年班王公例,仍留差使名目开去专缺无庸常川在京供差,以专职守”。<sup>⑤</sup>类似的情况还有很多,比如翊卫副使阳仓扎布经批准“请假两月回旗料理藉以省亲”,假期已满后因病“未痊续假两月”;<sup>⑥</sup>又如翊卫副使色旺端鲁布“因福晋病故请假一月”,<sup>⑦</sup>翊卫官特古斯巴雅尔“侍亲回籍请假两月”,假期届满因病“未痊”又经批准续假两月等。<sup>⑧</sup>对于那些不守规章、擅离职守的王公,民国政府加以惩处以儆效尤,比如翊卫使、巴林亲王扎噶尔曾“并未请假,擅离职守”,都翊卫使阿穆尔灵圭呈请予以惩处,1915年8月经批准“罚俸一月以示薄惩”。<sup>⑨</sup>通过这些请假、续假、准假、惩处,民国政府强化了对蒙回藏王公的控制,也进一步加强了蒙回藏地区与中央政

① 《五月三十一日觐见大总统人员衔名单》,《政府公报》第1101号,1915年6月1日。

② 《政府公报》第1180号,1915年8月20日《九月六日觐见大总统人员衔名单》,《政府公报》第1198号,1915年9月7日。

③ 《大总统批令》,《政府公报》第1031号,1915年3月23日《蒙藏院呈翊卫副使丹巴达尔齐请假回旗代呈请示文并批令》,《政府公报》第1033号,1915年3月25日。

④ 《蒙藏院呈翊卫使扎噶尔请续假一个月转呈请核示文并批令》《蒙藏院呈翊卫官讷钦布因病请假一月转陈请示文并批令》,《政府公报》第1025号,1915年3月17日《大总统策令》,《政府公报》第1054号,1915年4月15日。

⑤ 《蒙藏院呈苏珠克图巴图尔授任盟长拟令回旗任事所有翊卫使一职拟照年班王公例仍留差使名目开去专缺无庸在京供差并批令》,《政府公报》第1176号,1915年8月16日。

⑥ 《大总统批令》,《政府公报》第1087号,1915年5月18日《大总统批令》,《政府公报》第1231号,1915年10月12日《都翊卫使阿穆尔灵圭副使阳仓扎布请假两月回旗料理藉以省亲据情转呈文并批令》,《政府公报》第1089号,1915年5月20日。

⑦ 《大总统批令》,《政府公报》第1104号,1915年6月4日。

⑧ 《大总统批令》,《政府公报》第1153号,1915年7月24日《大总统批令》,《政府公报》第1218号,1915年9月28日《都翊卫使阿穆尔灵圭呈翊卫官特古斯巴雅尔假期届满病仍未痊恳请续假两月乞示文并批令》,《政府公报》第1222号,1915年10月2日。

⑨ 《大总统批令》,《政府公报》第1170号,1915年8月10日。



府的联系。

二是蒙回藏王公被授予都翊卫使、翊卫使等官职后,不断呈文谢恩,拥护中央,比如阿穆尔灵圭被授予都翊卫使后“敬陈谢悃”,熙凌阿新授翊卫使后即通过蒙藏院“代呈谢悃”,哈密亲王沙木胡索特被任命为翊卫使后又通过蒙藏院“代申谢悃”,吹库尔僧格被授翊卫副使、图什业图亲王业喜海顺被授翊卫使后由蒙藏院“转呈谢悃”,奈曼亲王苏珠克图巴图尔因“蒙给勋章并授翊卫使”也通过蒙藏院“代呈谢悃”。<sup>①</sup>一时间,被授予翊卫使、翊卫副使、翊卫官的王公纷纷呈文谢恩,形成了拥护民国政府、维护统一的良好政治氛围。需要指出的是,蒙藏院既是这一制度的制定者,又是翊卫使、翊卫官们与民国政府联系的主要中央机构,尽管翊卫处名义设在“公府”之内,但他们的许多呈请都是通过蒙藏院转达的。因此,在翊卫处发挥管理边疆地区王公、维护国家统一作用的过程中,蒙藏院发挥了极为重要的作用。

在《设立翊卫处办法》执行三年之后,由于该办法“条文内未将应授都翊卫使等职各项资格明白规定,而旧有之御前行走等差使现时已日就减少,不足以资标准”,蒙藏院认为应“酌加修改”,并“缮具清单”呈报大总统呈请修订。1919年12月,经总统府秘书厅“略为增改,呈奉大总统,议交蒙藏院查照办理”,出台了《改订翊卫处办法》,共八条,内容如下:1. 公府内设翊卫处,其经费及各员夫马费均由公府核定支給。2. 驻京王公中应派都翊卫使一员,翊卫使六员,翊卫副使八员,翊卫官十员。3. 都翊卫使一职应请大总统于翊卫中暨驻京之蒙古亲王资望较深者任用,其翊卫副使、翊卫官遇有缺出,均由蒙藏院会同都翊卫使开单请简。4. 翊卫使缺出以驻京之亲王、郡王及现任翊卫副使充补,翊卫副使缺出以驻京之贝勒、贝子及现任翊卫官充补,翊卫官缺出以驻京之镇国公、辅国公及台吉、塔布囊等充补,其都翊卫使一职应由翊卫中资望较深者开单请简。5. 都翊卫使、翊卫使、翊卫副使应充觐贺各侍班、祀天祀孔陪祀、唪经典礼及致祭蒙古王公派往行礼等差,翊卫官应充坛庙站班及蒙藏回王公觐见筵宴时招待等差,临时都由都翊卫使呈请大总统派充,其余应行职务仍照翊卫处呈准章程办理。6. 年班来京之王公等得由蒙藏院酌其爵秩资劳呈请简授翊卫使、翊卫副使、翊卫官等差。7. 年班来京得有翊卫使、翊卫副使、翊卫官者,其在京期内应随同当差,酌给夫马费,以在京之日为限。8. 都翊卫使等当差时均着军礼服。<sup>②</sup>

### (三) 1914—1919年历届国会的边疆地区议员

1912年8月10日,民国政府正式公布《中华民国国会组织法》《参议院议员选举法》《众议院议员选举法》和《筹备国会事务局官制》。根据国会组织法的规定,中华民国议会由参议院、众议院构成,参议院议员的名额为各省10名,蒙古27名、西藏10名、青海3名,中央学会8名、华侨6名;众议院议员的名额为吉林、贵州各省按人口比例从10名至46名不等,蒙古27名、西藏10名、青海3名。前述两项选举法又都对内地各省、蒙藏青海分别作了规定。比如西藏地方的参议员、众议员都分前、后藏两个选区,各有5名。“西藏选举会”负责参议员的选举,由达赖、班禅会同驻藏办事长官“遴选相当人员分别于拉萨及扎什伦布组织之”,选举监督由驻藏办事长官担任,也可“委托相当之官吏代理”,选举时间及场所由选举监督确定。至于众议员的选举,也由西藏的行政长官即驻藏办事长官担

<sup>①</sup> 《大总统批令》,《政府公报》第989号,1915年2月8日;《大总统批令》,《政府公报》第996号,1915年2月16日;《大总统批令》,《政府公报》第1012号,1915年3月4日;《大总统批令》,《政府公报》第1020号,1915年3月12日;《大总统批令》,《政府公报》第1021号,1915年3月13日;《大总统批令》,《政府公报》第1030号,1915年3月22日。

<sup>②</sup> 蒙藏院总务厅统计科编《蒙藏院行政概要(民国五年至七年)》,第78—80页。

任选举监督。<sup>①</sup> 1913年选举了第一届国会,其中蒙藏事务局总裁即为西藏地区的国会议员选举监督,共选举参议院、众议院正式议员和候补议员各20名,共计40名。1914年至1919年间,随着国内政局的变化,国会成为各派政治势力斗争的工具,几次解散,又几次恢复,而历届国会中都有边疆地区的议员参加。<sup>②</sup>

如上所述,中华民国成立之初,在国内政局多变、列强入侵边疆的背景下,中国人民反抗列强侵略、维护国家统一,“五族共和”“民族平等”“民族大同”等思想逐渐深入人心,成为国家治理、边疆治理的主导性思想,逐步成为维护统一的“精神凝聚力”。

在“五族共和”“民族平等”“民族大同”等思想引领下,民国初年的边疆治理具有两个特点:一是在全国人民推动下,历届中央政府以法令——特别是《中华民国临时约法》——明确规定中华民国领土由“二十二行省、内外蒙古、西藏、青海”构成,强调汉、满、蒙、回、藏各民族都是中国多民族大家庭的重要成员。这既继承中国历史上治边的优良传统,特别是“大一统”的思想,又吸收近代以来“共和”“平等”等资产阶级民主观念,有利于增强边疆民族地区各族人民的“中华民族共同体”意识,有利于凝聚全国各族人民团结御侮、维护统一的决心和意志。这些促使北京民国政府在有关外蒙古、西藏、新疆的交涉、斗争中不敢妥协、让步,1914年严正声明不承认陈贻范草签的“西姆拉条约”,1918年派军队进驻库伦(今乌兰巴托)、恢复对外蒙古的主权,1919年在阿尔泰地区驱逐沙俄侵略军、设立阿山道,有力地维护了领土主权、国家统一。

二是历届中央政府设置、完善边疆治理机构,既继承1912年以前历代边疆机构的职能,又有所创新和变革,其中蒙藏事务局、蒙藏院、翊卫处等边疆治理机构发挥了凝聚边疆民心、拥护“五族共和”的作用,历届国会中西藏、蒙古、新疆等边疆地区议员参与国家政治生活,充分表明“蒙、藏、回疆等各地方”是中国神圣领土不可分割的一部分。

当然,1912—1919年间的边疆治理思想、治理机构仍有其时代局限性。比如蒙藏院是中华民国主管边疆事务的中央机构,袁世凯推动“洪宪帝制”时也参与其中,1915年12月蒙藏院呈报内蒙归化城“黄教僧众赞成君宪,虔诚推戴并讽经三日”,章嘉呼图克图在北京“率前派代表各员暨内蒙古僧俗人等奏请早登大位,巩固邦基”。袁世凯为此下令表彰章嘉呼图克图等人“倾诚爱国,深堪嘉尚”。<sup>③</sup> 这表明,蒙藏院力图借报告京内外喇嘛教“拥戴”为袁氏称帝造势,一些“黄教僧众”则深受封建思想影响支持复辟帝制,甚至把支持复辟与否等同于是否“倾诚爱国”,而袁氏恰恰利用这一点让章嘉活佛等为其称帝助威,又通过他们影响边疆的僧俗民众,进而形成“推戴”的“民意”,实现复辟帝制的迷梦。

(作者孙宏年,中国社会科学院大学教授、中国边疆研究所研究员;邮编:100101)

(责任编辑:敖凯)

(责任校对:尹媛萍)

① 《临时大总统令》《中华民国国会组织法》《参议院议员选举法》《众议院议员选举法》《筹备国会事务局官制》,《政府公报》第103号,1912年8月11日。

② 刘寿林编《辛亥以后十七年职官年表》,中华书局1966年版,第492—526页;喜饶尼玛《近代藏事研究》,第377—378页。

③ 《大总统批令》,《政府公报》第1285号,1915年12月5日;《大总统批令》,《政府公报》第1297号,1915年12月17日。

---

**The Ideology and Institutional Evolution of Frontier Governance in the Early Years of the Republic of China (1912 – 1919) // Sun Hongnian**

At the Republic of China was founded ,the situation in the frontier areas was grim ,and ,thus ,frontier governance became a major issue of common concern among the public. The idea of frontier governance not only inherits China’s outstanding tradition of frontier management of the past dynasties , especially the “Grand Unity” as an idea to govern frontier regions ,but also includes new ideas such as “the Unity of Five Nationalities” and “the equality of all the nationalities”. On this basis , the institutions of frontier governance have also undergone corresponding changes. Therefore ,it is of great significance to document the major changes in the idea and practice of frontier governance from 1912 to 1919 ,and to offer critical analysis of their characteristics along with their progress and setback.

**Chen Yinque and the Concept of “Dunhuang Studies” // Liu Dasheng**

The establishment of a new scholarly discipline demands a new set of research methodology and paradigms ,and the latter are also the significant standards by which to differentiate new scholars from the old and to measure the level of sophistication of these scholars’ research. The Founding of “Dunhuang Studies” is an embodiment of a well-defined and highly-developed modern academic thinking. In his early years ,Chen Yinque received training on specialization under the modern academic system in the West , forming the research consciousness based on scholarly disciplines and a creative energy on conceptualization. As such , he proposed the concept of “Dunhuang Studies” in a timely manner , and strived to incorporate China’s Dunhuang research into the so-called “pre-flow” of the existing scholarly disciplines , and kept it in line with Orientalism , Sinology , and Touyougaku studied in the world. However ,Chen took a conservative and even hostile attitude towards hypotheses and even in denial of theory. This became a deficiency in his academic cognition.

**From “Oriental History” to “East Asian History”: A Reflection on the Historical Discourse in Korean Academia of the Past 30 Years // An Sooyoung , Jiang Yiwei**

Since the 1990s , Korean historians have reflected on nationalism , modernism , and Eurocentrism in existing historical studies. At the same time , many researchers have endorsed conceptualization of East Asia as a regional unit of historical analysis , which led to the institutionalization of “East Asian History”. Discussions on “East Asian History” have continued to this day ,inspiring Korean historians to revise their narratives of and perspectives on historical understanding. Therefore , by reviewing the process of the institutionalization and formalization of “East Asian History” and the relevant discussions in Korean academia in the past thirty years ,we can have a glimpse of the overall context of Korean historiography. And in 2007 , “East Asian History” formally entered the national education system and beamed an independent history course. In this article , we offer an overview of the historiographical trajectory in Korea by comparing it with and relate it to their counterparts in China and Japan. By reflecting upon the changing tension between “East Asian History” and the discourse of nation-state , we strive to understand how the historiographical trends of global history and regional history have influenced historical views of East Asian countries since the second half of the twentieth century.

**National Historiography and Byzantine Studies in Greece (1821 – 1930) // Pang Guoqing**

The origin , rise , and development of modern Greek Byzantine studies have witnessed the early development and gradual maturity of the paradigms of the Greek national historiography since Greece became independent in 1821. In the first half of the nineteenth century , historians in this new-born nation