

「近代國家的型塑：中華民國建國一百年」國際學術討論會
Shaping the Modern Nation:
International Conference on the Centennial History of the Republic of China

辛亥變局下少數族群的困境與抉擇

吳啟訥

主辦：國史館 財團法人中正文教基金會

協辦：中央研究院近代史研究所 國立政治大學歷史學系

日期：民國 101 年 9 月 13 日至 14 日

地點：國史館臺北辦公室（臺北市長沙街一段 2 號）

1-B-3

辛亥變局下少數族群的困境與抉擇

吳啟訥*

引子

100 年前，多民族的清帝國被漢人革命所建立的新國家取代，各非漢人族群面臨新的挑戰和棘手的選擇。

滿洲貴族統治集團，以及與之結盟的蒙古八旗貴族，早在清末革命派與立憲派有關民族議題的討論中，不僅主動接受「五族共和」的主張，甚至對於立憲後的「中華民族」和中華民族的國民國家充滿期待。辛亥變局發生後，革命黨接受了論敵的主張，宣示中華民國將是一個「五族共和」、各族平等的國家，這些被漢民族主義者認定為異族、「韃虜」的前朝統治者，並未產生脫離新國家，回歸滿洲或草原故土的念頭，而是在相當程度上順利地成為新國家的國民，同時順利地接受了「中華民族」一員的身分。

處在王朝南方丘陵地帶的非漢人社會，在與中原漢人超過二千年密切接觸的歷史過程中，極大程度上被動或主動適應了王朝的天下秩序，近古以來，他們基本上無意挑戰漢人或其他非漢人王朝的統治，僅將自身的訴求侷限於維護族群經濟、文化權益之上。這樣，在列強帶來的近代亞洲秩序的變局中，這些分散雜居的非漢人群體並未發展出民族主義的終極政治訴求，而只是將追尋與漢人間在政治、經濟、文化的平等地位，作為族群政治的最高目標。因此，在中華民國宣示「五族共和」

* 中央研究院近代史研究所助研究員

的國策時，他們只是期望新國家承認渠等特殊的文化歷史傳統，同時給與渠等與漢滿蒙回藏平等的國民地位，具體而言，就是承認其作為「中華民族」一員的身分，同時承認渠等與漢滿蒙回藏一樣，是「中華民族」之下單獨的「民族」。

如此看來，「旗人」與南方丘陵地帶的非漢人順向地適應了新的國民國家。

另一個潛在的焦慮者，是被稱作「回」的族群。在清朝模糊而不確定的分類體系之下，「回」時而指涉塔里木盆地的突厥語穆斯林，時而指涉分散於中國各地，使用漢語的穆斯林，同時也可被當作伊斯蘭宗教與穆斯林的整體代名詞。漢語穆斯林群體自形成之日起，即建立了「爭教不爭國」的歷史傳統，將族群訴求集中在信仰自由與維護宗教權益之上。突厥語穆斯林則具有長期而獨特的歷史傳統，其臣服於清朝統治的歷史並不久遠，在清朝針對新疆隔離化的鬆散統治之下，尚未展開與漢文化整合的過程。19 世紀 60 年代的西北「回變」期間，新疆突厥語穆斯林所在的大部分區域曾處在來自中亞的穆斯林征服者的統治之下，對於他們而言，這些征服者至少不是異教徒，在文化和地緣上，都與自身有更多的淵源。然而，清朝基於自身戰略安全所採取的軍事行動，阻絕了中亞的突厥語穆斯林在 19 世紀與 20 世紀之交出現政治統合，進而產生近代民族主義的機緣。清朝恢復對新疆的統治之後，在當地推行與內地政治整合的政策。辛亥變局發生後，在行省化近 20 餘年的新疆，政治效忠的選擇，僅僅發生在漢人與滿蒙旗人統治者範圍之內，突厥語穆斯林基本上並未面臨政治的抉擇。

陷入辛亥困境的，主要是北方草原的蒙古盟旗與青藏高原上的藏語區。本文以下將以蒙、藏兩地為焦點，探討在前所未有的政治秩序變局面前，少數族群作出不同政治抉擇的背景、直接原因和來自國際因素與不同政治勢力的影響力等因素。

清末面對「民族」與「中國」前途問題的不同解決方案

從 1830 年代起，清朝的滿洲統治階層逐漸擺脫原先「博格德汗」和中華王朝統治者的「雙重身分」，不再將漢人視為潛在的敵人，而是將之視作維護王朝統治的同盟和基礎。¹ 1864 年在陝、甘和新疆全面爆發的「回變」，1870 年代左宗棠率領

¹ John King Fairbank, *The Cambridge History of China*, V. 10: *Late Ch'ing, 1800-1911* (London: Cambridge University Press, 1978), 374.

以漢人官兵爲主的清軍進軍新疆，並推動 1880 年代的新疆建省，標示出清朝自我定位和漢人知識分子看待清朝立場的轉變。在「義和拳」「扶清滅洋」的口號之中，更隱含了近代「中華民族」國族認同的萌芽。

與此同時，「漢族」的民族自我意識覺醒的進程，並未因此而中斷。相反，它伴隨上述國族認同的出現而加快發生。19 世紀中期面臨西方白人的威脅，中國知識分子出現了「亡國滅種」的危機感。其中一部分人便將中國的危機，歸咎於中國內部「異族」的統治。這種認知，在 20 世紀初發展成爲漢民族主義；抱持漢民族主義思想者，多數轉化爲「革命派」。

「維新派」的民族理論是由梁啟超建構與完善的。梁啟超「中華民族」理論的前提，是承認中國境內各歷史—文化群體之間原本存在的差異和多元現象，但同時也樂見其一體化的趨勢。² 換言之，梁啟超的多元一體論有兩個面向，其一，認定中華民族之下的各民族有天然的文化和歷史關係；其二，承認這種關係之下仍存在諸多差異，尚不足以在現階段鑄造一個無差別的大民族，但藉由建立民族國家，如美利堅之例，則足以在未來成爲無差別的大民族。³

革命派則由「大漢民族主義」論述中，得到必須發動「種族革命」的結論。孫中山和鄒容率先提出了漢民族主義的政治主張，即民族革命的最終目標是民主共和政體，但由於滿、漢利益的根本對立和不可協調，這個民主共和體制中必須排除漢種以外的一切異種。⁴ 爲此，孫中山明確主張「驅除韃虜，恢復中華」。⁵

維新派警告，「革命派」的「排滿」種族革命主張，可能導致國家分裂和列強干預的危險。⁶ 維新派的主張，導致「五族共和」論——後來成爲新的中國人「國

² 梁啟超，〈政治學大家伯倫知理學說〉（1903 年），見《飲冰室合集》文集之十三（北京：中華書局，1989），頁 75-76。

³ 梁啟超，〈變法通議〉、〈論變法必自平滿漢之界始〉（1898 年），收入《飲冰室合集》文集之一（北京：中華書局，1989），頁 77-83。梁啟超，〈政治學大家伯倫知理學說〉（1903 年），見《飲冰室合集》文集之十三（北京：中華書局，1989），頁 75-76。

⁴ 孫中山種族觀的形成與他少年時期受到參與太平天國起事者「奉天討胡」說的影響有關。參考姜義華，〈孫中山的民族主義和近代中國形成過程〉；又見孫文，〈支那保全分割論〉，刊於《江蘇》第 6 期，1903 年。鄒容仿照法國革命所標舉的「自由、平等、博愛」精神，設計了「中華共和國」的國體；但其所抱持的人種差別和種族復仇的觀念，卻又是違背「自由、平等、博愛」精神的。見《革命軍》。

⁵ 孫中山修正增補，《興中會章程》（1895 年）將興中會的目標確定爲「反清」：即「驅除韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權」。

⁶ 康有為在〈答南北美洲諸華商論中國可立憲不可革命書〉（1902 年）中，嚴厲警告革命派，主張將滿洲

民國家」立國理論之基礎——的成型。⁷

值得注意的是，立憲運動期間，留日滿蒙旗人和滿洲官員對梁啟超、楊度等人消除滿漢畛域主張做出了十分正面的回應。⁸ 旗人菁英同樣強調滿、漢乃至蒙古人之間內在的聯繫與一體性。⁹ 留日旗人特別指出，中國各民族，尤其是滿漢兩族，具有共同的命運、利益與責任。¹⁰ 有人更具體論證中國境內各民族融合為一體的必然性與現實可能。¹¹ 不僅滿、漢，整個「中國之人民，皆同民族異種族之國民也」，

人驅逐至其故地東北，其實是一種將中國置於印度式分裂小國之境，以至滅亡之道。

⁷ 學術界就「五族共和」口號來源的看法漸趨一致，即否定長久以來流行的「孫中山主張『五族共和』」之說，確認維新派對這一口號的「版權」。見林冠群，〈試論孫文「五族共和」思想〉，收入《中山思想與人文社會科學學術研討會論文集》（民雄吳鳳技術學院主辦，台北國父紀念館協辦，2004年4月出版），頁107-118。「五族共和」一詞的內涵及精神，首先係源於維新派基於推動君主立憲的考量，力主「必滿漢不相排，然後蒙、回、藏、苗可內附，比六種族混為一民族的國民，然後可以立國」的主張而出現的。張枬、王忍之編，《辛亥革命前十年間時論選集》第3卷下冊（北京：生活·讀書·新知三聯書店，1978），頁125-126。

⁸ 恒鈞、烏澤聲等留日滿蒙旗人在東京創辦《大同報》，不久，又在北京創辦了性質相同的《北京大同日報》，提倡「滿漢人民平等、統合滿、漢、蒙、回、藏為一大國民」。並且結合民族與立憲政治議題，認定，滿漢問題之所以出現，是由於滿漢在政治、經濟、軍事、法律上都不平等之故，而歸根結底又是君主專制獨裁造成的惡果。因此，要想根本解決民族問題，就必須改革政治，實行君主立憲政體，開設國會。見烏澤聲，〈大同報序〉、恒鈞〈中國之前途〉，《大同報》第1號；烏澤聲，〈論開國會之利〉，《大同報》第3號。《大同報》第3號還登載64位「本社名譽贊成員姓名」，其中滿蒙旗人居80%以上，另有漢、漢回、土爾扈特蒙古等（如楊度、汪康年、土爾扈特郡王等）。

⁹ 滿人御史貴秀指，「時至今競言合群保種矣，中國之利害滿與漢共焉者也。夫同舟共濟，吳越尚且一家，況滿漢共戴一君主，共為此國民，衣服同制，文字同形，言語同聲，所異者不過滿人有旗分無省分，漢人有省分無旗分耳」。〈御史貴秀奏化除滿漢畛域辦法六條摺〉，收入（北京）故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊（北京：中華書局，1979），頁922。

¹⁰ 烏澤聲認定，「國興則同受其福，國亡則俱蒙其禍，利害相共，禍福相倚，斷無利於此而害於彼之理。……又豈獨滿漢為然也。凡居於我中國之土地，為我中國之國民者，無論蒙、藏、回、苗，亦莫不然。我有同一之利害，即亦不可放棄救國之責任也」。烏澤聲，〈論開國會之利〉，刊於《大同報》，第4號，頁2。

¹¹ 穆都哩為文稱，「蓋民族之成，國民之合，其絕大之原因，全由於外部之壓迫及利害之均等，而他種之原因，則一緣於居於同一之土地，一緣於相安於一政治之下。至於言語、風俗習慣，雖為成立民族及國民之要素，然有時不以此而亦能判定其為某國之國民。若專以風俗、言語等而定民族之異同，則英人與美人之問題，必難解決矣。雖然，中國之人民皆同民族而異種族之國民也，言語、風俗間有不同之點，有時而同化也。故同化者，亦造就新民族之一要素。以滿漢兩方面而言，則已混同而不可復分，推之及於蒙回藏，則其大多數雖未收同化之效，而其近於內地之人民，則其言語風俗已一於內地之人民。雖欲使其不同已不可得矣。再加之以經營，施之以教育，則數年以後可用者將不遑計。不然，委之於不顯，或奴隸視之，則三年之後，其地必非我有」。見穆都哩，〈蒙回藏與國會問題〉，刊於《大同報》第5號，頁15。還有人引證日人高田早苗之民族要素說，即「同一的言語；同一土地住所、

「准之歷史之實例，則為同一之民族；准之列強之大勢，則受同一之迫害，以此二端，則已足繫定其國民的關係矣」。¹² 在這樣的認知下，留日旗人在其他場合更多次逕稱「我漢、滿、蒙、回、藏四萬萬同胞」。¹³

留日滿蒙人士在「國民」觀念的啓示之下，對於中國族群關係「從多元到一體」的認知，對於民國建立後族群思想與族群政治發生過不可低估的影響。很多跡象表明，清朝統治者與以維新派為代表的清朝後期的漢族士大夫之間，取得了透過「變法維新」將王朝轉化為近代國民國家的共識。立憲運動的「五族共和」族群論述事實上被晚清政府接納，成為朝廷的官方族群政策。¹⁴ 20世紀初，清廷已經開始將自身定位為合「五族」、「五地」為一體的「中央」政府。¹⁵ 清朝君主甚至在遜位詔書中表示「總期……仍合滿、漢、蒙、回、藏五族完全領土，為一大中華民國」。¹⁶

然而，歷史並未朝著維新派、滿蒙旗人政、學界和晚清朝廷所期待的方向演進。

生活職業及共同政治之下；同一宗教；人種之混同」，直指滿漢事實上是一個民族。因為民族與種族不同，民族是「歷史的產物也，隨時而變化，因世而進化……故民族以文明同一而團結，而種族則以統一之血系為根據，此民族與種族又不可不分也」。因此，「滿漢至今日則成同民族異種族之國民矣」。見烏澤聲，〈滿漢問題〉，刊於《大同報》，第1號，頁10。

¹² 穆都哩，〈蒙回藏與國會問題〉，刊於《大同報》第5號，頁15。

¹³ 〈中國憲政講習會意見書〉，刊於《大同報》第4號附錄。

¹⁴ 受到梁啟超的影響，於出洋考察時特別關注族群問題的端方，在1906年向清廷呈遞〈請平滿漢畛域密摺〉，主張當局應面對國家在整體之下存在差異的現實，「先靖內訌」，「使諸族相忘，混成一體」。見端方，〈請平滿漢畛域密摺〉，《端忠敏公奏稿》卷一，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》第10集（台北：文海出版社，1969）。1907年7月31日，端方代奏李鴻才〈條陳化滿漢畛域辦法八條摺〉，主張為杜絕革命黨「藉辭滿漢」，發動革命，「莫若令滿漢大同，消弭名稱，渾融畛域。明示天下無重滿輕漢之心，見諸事實，而不托諸空言」。具體辦法包括「切實推行滿漢通婚」、「刪除滿漢分缺」、「滿人宜姓名並列」、「駐防與徵兵辦法」等等。見（北京）故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊（北京：中華書局，1979），頁915-917。此摺上達後，清廷於8月10日特諭「內外各衙門妥議化除滿漢畛域切實辦法」。僅據《清末籌備立憲檔案史料》一書所收，到1908年4月止，朝廷已收到20餘件直接針對相關議題的奏摺。上摺者，滿洲4人；蒙古1人；漢人12人。滿人端方和志銳對此問題格外關注，各上二摺。這些奏摺，或對前述摺子中的內容進行補充、將其具體化，或提出「撤旗」、立法等新建議。

¹⁵ 清末社會「五族平等」、「五族共和」、「五族大同」等語，已流行於大小報端；五族組成國家的思潮也已流行於社會之中。見馬先彥，〈清末民初民族融合思潮考略〉，刊於《貴州民族研究》，2002年第4期，頁96-98。

¹⁶ 1912年2月12日（宣統3年12月25日），隆裕皇太后頒布懿旨，宣布清室遜位。詔書中念茲在茲的是「總期人民安堵，海宇乂安，仍合滿漢蒙回藏五族完全領土為一大中華民國，予與皇帝……，親見郅治之告成，豈不懿歟」。見中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》（南京：江蘇古籍出版社，1991）第2輯，頁72。

主張種族革命的革命派，以暴力革命的手段創建了新國家。儘管執政後的革命派基於保全清朝領土遺產的動機，放棄種族復仇主義的主張，轉而以「同化」非漢民族為條件，接受「中華民族」的觀念和「五族共和」政策，但其漢人中心主義的色彩依舊鮮明，將少數族群邊緣化、異己化的傾向依舊存在。

清朝對蒙古、西藏影響力的衰落

早在清朝的前身——後金政權時期，滿洲貴族即與漠南蒙古和喀爾喀蒙古締結了某種鬆散的政治同盟。清朝建立後國勢的倍增，除漠南蒙古順利臣服於北京的滿洲人朝廷外，喀爾喀蒙古貴族陸續歸順。到 17 世紀中後期，整個喀爾喀蒙古逐步臣服，被納入清朝以「烏里雅蘇台將軍」為名義的軍府體系當中。17 世紀後期到 18 世紀中期，清朝又擊敗由衛拉特蒙古人建立的野心勃勃的準噶爾汗國，解除了準噶爾對喀爾喀乃至北京的威脅，取得對蒙古高原以西新疆廣袤土地的完全控制。至此，清朝不唯確立了與蒙古間，在中國式天下秩序下的君臣關係，更確立了對蒙古在戰略態勢上和政治上的實質控制。儘管這樣的控制仍不同於直接統治。

清朝皇帝向蒙古貴族頒贈滿洲式封號，並在朝廷中央的「理藩院」和派駐喀爾喀的「烏里雅蘇台將軍」監控之下，維持蒙古貴族，尤其是外蒙古王公的政治與經濟自治狀態；但廢止蒙古的傳統軍事行政體系，對各部採「眾建多封」，「分而治之」的方式防範蒙古人可能的聯合，¹⁷ 並限制他們對外關係上的權利。

清朝針對蒙古的另一個重要政治措施是，最大限度地提升藏傳佛教在蒙古社會中的地位。清朝統治期間，蒙古的僧侶與寺院數量暴增，寺院擁有的土地與供養農戶的數量也大幅增加。伴隨寺院經濟實力的提升，僧侶高層代表的政治影響力也相應升高。佛教的興盛，有助於達成逐漸中國王朝化的滿洲朝廷的戰略目標，即弱化蒙古人之前的好戰精神，甚至還有助於減少蒙古人口。

當然，滿洲貴族同時也防範漢人。本來，為保持其戰略後方的穩固，滿洲朝廷極力避免滿洲人及其親屬蒙古人漢化的可能，因而祭出禁止漢人移居於長城以外滿

¹⁷ 17 世紀後期至 18 世紀初，清朝將喀爾喀分為車臣汗部、札薩克圖汗部與土謝圖汗部，每個至少包含 20 個旗（hoshuun）除了三個部以外，1725 年再建立三音諾顏部。以「旗」的總數論，1655 年，喀爾喀共有 8 個旗，到 19 世紀初期旗的數量已達 86 個。

洲和蒙古地區，不得購買蒙古人的土地，不得與牧民貿易，不得與蒙古女性通婚等措施。這一「封禁政策」被奉行超過一個世紀。

從 17 世紀起，衛拉特蒙古和喀爾喀蒙古陸續與東擴的俄國建立了聯繫，當時各部與俄國對話的主題是俄、中間經由蒙古的運輸貿易，附帶涉及俄國與蒙古間的有限貿易關係。在此過程中，俄蒙關係逐漸呈現出政治性質。17 世紀最後 30 年當中，一些不甘服從清朝政治控制的蒙古貴族也開始向沙皇政府尋求政治上的庇護或支持。1860 年代，俄國在外蒙古設立領事館，並擴大其在蒙古的貿易特權。蒙古人與俄國之間，包括移民在內，逐漸增加的往來，使俄國對蒙古的影響與日俱增。

清朝不安地注視著蒙與俄國關係的演進，盡力在兩者間設置障礙。當情況接近危險邊緣時，清朝所祭出的手段，是開放漢人前來墾殖、經商，最終在「新政」的架構下，推動蒙古與內地政治，行政體制的一體化。

清朝的努力，依然不敵外國商業與工業資本，包括俄國、美國與日本，對蒙古市場的入侵。俄國人修建立西伯利亞鐵路讓蒙古與俄國間的貿易額在 1861 與 1900 年之間成長了 80 倍。而清朝以「移民實邊」為手段的「新政」，進一步激化了蒙古上層，尤其是外蒙古的王公僧侶對北京朝廷的恐懼與抵制。這就為俄國的政治介入提供了絕佳的機會。

俄國對蒙古的政策起源於俄國資本在蒙古市場的利益，但重點卻迅速轉向俄國在遠東更大的戰略目標。其他強權也開始投入對蒙古支配權的競逐。20 世紀初，俄國與日本的擴張在滿洲、蒙古相遇。由於俄國在日俄戰爭中敗給對手，被迫數次與日本密約分割滿洲和蒙古地區。俄國以讓出部分在滿洲與東蒙古的勢力範圍為條件，換取日本不干涉其以單獨控制外蒙古為目標的政治舉動。

同樣始自後金時期，滿洲朝廷與西藏的結盟，也在 18 世紀末清軍穿越西藏高原，甚至翻越喜馬拉雅山直抵廓爾喀的成功軍事行動下，正式轉化為清朝對西藏在戰略上和政治上的實質控制。此後，在清朝與蒙古、西藏的關係中，後兩者基本仰賴清朝對其上層權力集團合法地位的認定和軍事上的保護，但也必須接受前者在政治上的監督。

從 18 世紀到 19 世紀前期，俄國和英國分別向亞洲東部和南部擴張，俄國將中亞、蒙古與包含黑龍江流域在內的滿洲視為自己的勢力範圍；英國則將與英屬印度相鄰的緬甸、雲南視為自己的勢力範圍。19 世紀後半期，英國與俄國的擴張在亞洲大陸相遇，雙方都想制止對方的進一步擴張，隨之展開對位在各自勢力範圍之間的

新疆與西藏的爭奪。這些企圖呈現在俄國對新疆北部、英國對新疆南部和西藏的武裝入侵中，也呈現在俄、英雙方分別向達賴十三世遞出橄欖枝之上。當雙方發現都無法獨占新疆和西藏利益後，又將西藏定位為兩者間的緩衝區，一方面借助中國影響排除彼此獨占的可能，另一方面確保持西藏與中國政府間最大限度維持距離，防止中國完全控制西藏後排除外國勢力的可能。

面對英國對西藏的政治要求和武力入侵，西藏噶廈政府基於保持自身制度和權力的考量，原本抱持強硬的態度，但以噶廈當局自身的實力，絕不足以抵禦英人的入侵。此時，不論是自居中央政府，還是被噶廈當局是為保護國的清朝自身已然在兩次鴉片戰爭中慘敗，面對侵藏英軍，一味妥協退讓，既損害了西藏的利益，也損害了駐藏大臣所代表的中央政府的權威。達賴十三世等遂一方面疏遠清政府，另一方面又設法尋求俄國的庇護。由於晚清幾任駐藏大臣主動或被迫放棄多項重要權力，而噶廈方面對駐藏大臣的要求幾乎皆採陽奉陰違的策略，以致於在英國侵略軍將領榮赫鵬（Younghusband）認定「中國在藏無主權確證」。¹⁸

1904年，達賴十三世出走拉薩，前往清朝的另一塊領地——庫倫——避難，但他的經歷和感受，無疑大大刺激了外蒙古的藏傳佛教高層和王公貴族。

無論如何，在蒙古和西藏的例子中，他們都並不見得真的那樣喜歡英、俄，只是從蒙藏貴族的角度看來，在清朝的保護力不足，利益誘因下降的前提下，尋求新的有效保護，是無法完全自立的蒙、藏難以避免的選擇。

清末「新政」在邊疆：易間接統治為直接統治的兩種作用

清末之前，面對位在王朝邊緣，雖臣服但並不納稅的少數族群，傳統中國王朝只能對其實施間接統治，並形象地稱之為「羈縻」。「羈縻」鬆緊不定，始終在「權宜」和「定制」（即成熟的政治制度）兩極之間擺盪。明太祖到清世宗之間，朝廷曾多次針對非郡縣制區域實行「改土歸流」，似乎有意將這類間接統治改為直接統治，但事實上，儘管「改土歸流」政策的範圍和影響程度不斷加深，其本身的主要政治目標，仍只是轉移特定土司的政治權力，而不在於改變土司制度。具體而言，

¹⁸ 張蔭棠，〈張蔭棠奏牘〉，收入《清季籌藏奏牘》第3冊（中國藏學出版社，1994）。

朝廷無意在原土司轄區推動政治、經濟制度或社會的變革。

從 19 世紀中期起，在列強環伺下，王朝中國出現邊疆危機。在喪失多數「藩屬」，割讓東北和西北大片領土，列強也已劃定勢力範圍後，清朝仍面臨俄、日進據滿洲，俄國鯨吞蒙古，英、俄覬覦新疆，英、俄、法進逼西南的即時危機。為挽救危局，清末的朝廷開始從中央到地方試行「新政」。具體而言，除了引進西洋技術外，也引進了近代西方的行政和部分政治制度；同樣將位於邊疆或「化外」，傳統的「羈縻」對象，列入試行「新政」的範圍。質言之，針對邊疆，這一變革的政治目標，是推動間接統治區域與直接統治地區在政治、經濟制度上的一體化，將間接統治轉化為直接統治。其影響範圍和程度，遠遠超過「改土歸流」。

其中，新疆早在 1884 年引進內地的行政制度，改設為行省；1902 年，新疆地方的道、府、州、縣設置完成。行省化的新疆，在推行「新政」方面進展順利。除了籌辦農林業之外，更開辦新式工礦，籌畫交通、電訊建設，同時建立了 600 餘所學堂。行省化 20 餘年的結果，是辛亥變局時，新疆並未面臨脫離中國的危機。

1. 「新政」在內蒙古

在逐漸由「滿（滿與蒙藏回的聯盟）、漢雙核帝國」轉型為中華王朝的清朝看來，到 19 世紀末，禁止漢人越過長城的原始動機已然消失，而王朝面臨新的迫切問題，其中包括漢人人口增加所形成的土地壓力，邊疆的空虛卻正需要以定居人口加以填補。

針對蒙古地區的「新政」，重點有二：一是行省化，即將王公札薩克統領之下的盟旗制度改為郡縣制；二是由「蒙地放墾」而「移民實邊」。

由於行省化直接而立即地觸及王公的現實利益，遭到王公強烈抵制，將內外蒙古分別改建為行省的設想並未達成，其中內蒙古直到國民政府時期才被分別劃入新設的 4 個行省和周邊其他省分之中。

針對內蒙古，以「蒙地放墾」為手段的「移民實邊」政策則推行得相對順利。1901 年，清政府設立墾務總局；1902 年，又任命督辦蒙地墾務大臣。為保證政策的順利推動，清政府還為此提供武力後盾。1902 年至 1908 年間，內蒙古西部和東部諸盟旗新闢土地超過 3,200 萬畝，朝廷從中收取「押荒銀」超過 650 萬兩，使蒙古牧戶和農戶的權益受到損害，上層的經濟利益也大幅縮水。內外蒙古的工礦業和郵電、交通設施建設也在新政時期起步；新式教育迅速擴展，更加深蒙人對漢人控制

內外蒙古經濟、文化前景的疑懼。

1906 年，面對將整個內、外蒙古分別改建為行省的設想遭遇抵制的狀況，清政府改採「自下而上」的策略，從廳、縣到州、府，逐級建立比照漢人地區的地方行政機構，到辛亥之前，共在內蒙古設置了 26 個府、廳、州、縣治所。這一舉措進一步壓縮到王公和僧侶貴族的傳統政治權力。

2. 「新政」與外蒙古

清朝前期的封禁政策無法阻止蒙古與漢人地區的貿易行為，而俄國與蒙古之間的貿易也在同步成長，但由於後者所帶來的政治風險遠超過前者，朝廷方面只得放鬆針對漢商的禁令。這一傾向激勵了漢人商人向內外蒙古的商業拓展，也導致無耕地的農民逐漸流入內蒙古鄰近北方省分的宜農地區。與此相伴，蒙古地區以製造冷兵器為主的傳統手工藝迅速衰落。

漢商在蒙古地區接受以原料或牲畜等實物形式償付貨款，為此形成了普遍的除欠與高利貸現象，連很多蒙古官僚都積欠漢商大量債務。統計顯示，19 世紀末，在外蒙古有數十個中型以上漢商及借貸事業，到 20 世紀初，這類事業的數量已經增加到 500 個；同時外蒙古積欠漢商的債務達到 1,100 萬兩，財政瀕臨破產。

針對內蒙古的新政取得部分成效後，由外蒙古現況引發的國家安全與主權方面的焦慮愈加突出，這使得北京朝廷調整了施政優先順序。墾務總局依照朝廷的意旨，對外蒙古的人口、牲畜與土地展開全面普查，擬定了一份移民、開發外蒙古宜農土地的計畫。1911 年 3 月，庫倫辦事大臣三多再啓外蒙古新政議題，有意改革外蒙古的行政機構，設立兵備處，統領外蒙古軍隊，並正式廢除阻止漢人到外蒙古墾荒的禁令。在 20 世紀初的外蒙古貴族和下層民眾看來，此舉不僅將進一步削弱貴族的政治權利，進一步損害下層的利益，同時更將消除俄國的影響，隔絕蒙古與俄國的聯繫。三多此舉，顯然激化了外蒙古王公的情緒，使他們醞釀獨立的行動迅速加溫。

此時的俄國乃乘機利用貴族和下層民眾的普遍不滿，鼓勵庫倫活佛哲布尊丹巴呼圖克圖等追求蒙古「自治」，甚或完全脫離中國。親俄貴族於 1911 年初開始謀畫獨立事宜，¹⁹ 至是年 8 月即獲俄國保證承認並支持其獨立。

¹⁹ 外蒙古的杭達多爾濟親王、達喇嘛車林齊密特、內蒙古的海山等與哲布尊丹巴呼圖克圖。

3. 針對藏語區和西藏的「新政」

清朝在藏語區的行政體制和政策，一開始就呈現因地制宜的多元樣貌。針對雍正年間確定的，金沙江以西、唐古拉山以南的噶廈政府直轄區，清朝實行駐藏大臣監督下的達賴喇嘛、班禪額爾德尼共治政策；在青海藏語區比照蒙古的札薩克制和盟旗制；在甘肅、四川、雲南藏語區（即所謂「甘邊」、「川邊」、「滇邊」）則施行分封眾建的土司制度。

新政的準備，首先在噶廈政府影響力薄弱，同時政治動盪的川邊展開。19世紀最後10年間，清朝針對瞻對、德格等地的改土歸流計畫均告流產。英國勢力深入西藏，達賴出走，使朝廷將川邊局勢與保全西藏，防杜英人的政治考量連結起來。1905年，駐藏幫辦大臣鳳全在川滇邊推行屯墾、練兵與招商、開礦等新政，遭巴塘土司與僧侶圍攻罹難。趙爾豐獻「平康三策」，包含先在康區的範圍設置行省，繼而將西藏改建為行省，聯川、康、藏為一體，「藉以杜英人之覬覦，兼制達賴之外附」。²⁰ 1906年，四川總督錫良繼打箭爐同知於1903年升格為直隸廳後，又在打箭爐設立川滇邊特別行政區，保舉趙爾豐為川滇邊務大臣。趙上任後，以武力為後盾，強力推動改土歸流，6年間，廢除以明正、德格、巴塘、理塘為首的大小土司和查木多（昌都）、乍丫（察雅）等活佛的政治地位，同時驅逐噶廈政府在康區東部的部分官員，結束康區東部多處土司轄地由拉薩派官監督的舊例。²¹

針對川邊與西藏間的微妙關係，趙爾豐於1907年建議清楚劃分川邊與西藏的界限。1908年，趙爾豐改任駐藏大臣，仍兼邊務大臣，意在擴展川邊模式。噶廈深知北京的意圖，乃調集藏軍，試圖阻止趙入藏。1909年，主張「先威後德」的趙爾豐會同鍾穎越過金沙江，攻佔查木多、類烏齊、工部和波密，控制了雍正以來即為噶廈直接統領的康區西部；趙、鍾兩軍又招撫康區各處的土司，說服他們放棄部分政治權力，接受朝廷建立郡縣、設官治理。如此，便為趙爾豐以整個康區為範圍設置單一行省的設想奠定了現實基礎。

在軍事進展的同時，趙爾豐也展開政治攻勢。他向歸順的土司頒授都司、守備、千總、把總等世襲官職，享受一定政治特權，並按年給俸；在制度上，每於一地推動改土歸流，都會制頒「改革章程」，對於土地制度、糧稅負擔、「烏拉」支應與

²⁰ 吳豐培，〈趙爾豐傳〉，收入《趙爾豐川邊奏牘》。

²¹ 《清末川滇邊務檔案史料》。

社會風俗改革等都做出一體規定，主旨在於減輕藏民的負擔；在行政體系上，除將幾乎金沙江兩岸整個康區納入川滇邊務大臣管轄，將土司轄地改置為道、府、州、縣外，還向下廢除原土司設立的行政系統，在縣以下置路、村二級，分設由百姓公舉的保正、村長，保正、村長的俸給由官府支給。這些以行省化為目標的政治舉措，對噶廈的政治權力構成威脅。

與內蒙古的例子類似，趙爾豐也認定「移民實邊」是保障川邊安定的根本之道，更將改善交通、通訊招徠漢人屯墾、發展工礦實業視為「政中之先務」；²² 更在「興學易俗」上投入了巨大精力與財力。²³

針對青海的新政也是從兩個角度入手。其一，是利用「咸同回變」後興起的甘肅漢語穆斯林軍政勢力，就近控制青海、甘肅的藏語區與蒙古盟旗、部落，進而藉機引進郡縣制度，削弱游牧藏人與拉薩間的連結。其二，是責承西寧辦事大臣負責安撫青海蒙古，並查勘屯墾畜牧、興辦工礦的可能。

在各省與新疆、蒙古地區和川邊新政起步之際，駐藏幫辦大臣張蔭棠與繼任者聯豫也開始籌畫在噶廈政府直轄區推展新政。主要內容為：在政治方面，由新設的行部大臣總辦全藏政治事務，達賴、班禪僅專理宗教事務；行部大臣以下，比照朝廷新設的部、署，相應設置局、處，取代噶廈政府機構；地方改設道、府、州、縣，取代噶廈當局下設的谿、宗等地方行政機構。在軍事方面，訓練新軍取代藏軍和駐藏綠營。經濟方面，開墾荒地，發展農牧、工商、路礦，改善交通設施；同時由中央政府度支部發行西藏貨幣。教育文化方面，廣設新式小學堂，並選派優秀學生至內地中、大學堂深造；設藏文白話報館與翻譯出版機構。最後，還籌備針對適宜農耕的門隅、洛隅和察隅展開移民實邊，除經濟前景外，更期待收到隔絕英印與西藏直接接觸之效。²⁴

4. 「新政」的兩面效果

對清朝方面新政的推動者而言，從行省化的方向經營內蒙古、青海、川滇邊，

²² 《清末川滇邊務檔案史料》。

²³ 吳豐培，《趙爾豐川邊奏牘》。

²⁴ 張蔭棠向清政府提出全面整頓西藏政治、軍事、經濟、文化的「治藏芻議十九條」和「西藏地方善後問題二十四款」。1907年，張蔭棠離任，繼任駐藏大臣聯豫沿襲張蔭棠的治藏措施，更重視練兵，1908年5月，在拉薩設立了一所武備速成學堂。

從被動防衛的角度看，是在外蒙古和西藏後方構築一道抵禦外強的終極防線；從主動出擊的角度看，則是擴大中央政府的直接統治，牽制、監控外蒙古和西藏的離心傾向。例如川邊政策的目標即被界定為「保川安藏」、「保川圖藏」。

但同時從蒙古、西藏的角度來看，清朝在內蒙古的蒙地放墾政策與在川邊的改土歸流政策，也加大了外蒙古王公貴族與西藏僧侶貴族的疑懼。尤其是趙爾豐強勢的政治和軍事行動，與達賴喇嘛兩次流亡的離心舉動間，有著一定的連動關係。駐藏大臣聯豫沿襲張蔭棠的新政政策，又奏請川軍入藏，促成達賴十三世的再度出走。事實上，早在 1896 年，朝廷即曾以「保川固要，保藏尤要」為由，否決過四川總督鹿傳霖在瞻對、德格二處改設流官的建議。朝廷清楚意識到，「保川」未必可以「固藏」；「固藏」則應能「保川」。後事的演變證實，朝廷的疑慮不是沒有道理。當然，朝廷一直在等待達賴十三世對瞻對等處改土歸流事宜的諒解與配合，無異與狐謀皮。

新政一方面鞏固了對內蒙古和青甘川滇藏語區的統治，讓內蒙古和青甘川滇藏語區當地的部分上層在評估利弊得失後，傾向於選擇繼承清朝的新國家整合；另一方面也引發內蒙古和青甘川滇藏語區當地上層中另一些人的抵制，更引發外蒙古和西藏主政者的疑懼，讓他們寧願與延續清朝新政的新國家在可能的範圍內最大限度地保持距離。

外蒙古和西藏在辛亥變局中的決定

不滿北京朝廷在蒙古新政的人，涵蓋社會各階層，使得內、外蒙古人萌發出民族意識。從 1909 年開始，包含下層僧侶在內的平民階層中針對滿洲官員、漢商、放貸者和漢人地主的攻擊行動增加。1911 年 7 月，僧俗貴族密會就爭取蒙古獨立，推舉佛教領袖哲布尊丹巴為蒙古可汗達成共識，並決定派遣一支特別代表團前往俄國。以杭達多爾濟（Handdorj）親王為首的蒙古代表團到達聖彼得堡，得到抱持相同目標的俄國政府的熱烈回應。俄方同意向北京交涉，已變首先達成說服清政府放棄對蒙古的強迫殖民，立刻停止清軍向喀爾喀方向的移動。

漢人革命者於 1911 年 10 月發起反政府革命，俄國把握時機，鼓勵庫倫採取斷然措施。12 月 1 日，由喀爾喀王公與僧侶所組成的委員會即決定，宣佈蒙古脫離滿洲人的支配，恢復獨立，同時驅逐庫倫辦事大臣三多在內的全體清朝官員。

1911年12月16日，博格多活佛哲布尊丹巴呼圖克圖接受加冕，成為「大蒙古帝國」大皇帝。他任命由親俄貴族組成的內閣，大致取得對外蒙古的控制；東蒙古呼倫貝爾地區也在俄國駐海拉爾領事支持下，呼應庫倫，於1912年1月宣告獨立，俄蒙聯軍迅即控制東蒙古。而在整個內蒙古6盟49旗中，共有35旗表達響應庫倫行動的立場。同年8月，庫倫軍隊攻佔位在喀爾喀西面的科布多；而內蒙古科爾沁右翼前旗札薩克郡王烏泰亦宣佈獨立。從1913年初開始，庫倫當局向內蒙古發動一系列軍事攻勢，攻佔昭烏達盟北部、多倫、張家口以北以及陰山北麓等鄰接外蒙古的區域。

得知清朝傾覆的消息後，刻在印度流亡的十三世達賴喇嘛指揮噶廈政府驅逐駐藏大臣以下清朝官員和在拉薩、日喀則、江孜等地的川軍，並於1912年發布通告，宣示終止西藏對清朝繼承者的隸屬關係。通告稱：「內地各省人民，已推翻君主，建立新國。嗣是以往，凡漢地致西藏之公文政令，概勿遵從。身著藍色服者，即新國派來之官吏，爾等不得供應，……總期全境漢人絕跡，是為至要」。²⁵

1912年12月，十三世達賴喇嘛由印度返回拉薩，即著手褒獎在驅逐清軍戰事中立功的將士，懲罰支持駐藏大臣的西藏官員，並於1913年藏曆新年期間頒佈名為〈關於西藏全體僧俗民眾今後取舍條例〉的新年文告。文告回顧西藏自開天闢地以來的歷史，其中將西藏與元朝以來歷代中國王朝的關係定位為「檀越」，即施主與僧侶間的供施關係。文告第4條更顯示，噶廈政府決心動員民眾抗拒中華民國的主權要求。²⁶

²⁵ 「內地各省人民，已推翻君主，建立新國。嗣是以往，凡漢地致西藏之公文政令，概勿遵從。身著藍色服者，即新國派來之官吏，爾等不得供應，惟烏拉仍當照舊供給。漢兵既不能保護我藏民，其將以何方法鞏固一己之地位。願我藏人熟思之。至西藏各寨營官，刻已召集，啜血同盟，共同進行。漢人官吏軍隊進藏，為總攬我政權耳。夫漢人不能依據舊約，撫我藏民，是其信用既已大失，猶復恣為強奪，蹂躪主權，坐令我臣民上下，輾轉流漓，逃離四方，苛殘惡毒，於斯為極！推其用意，蓋使我藏人永遠不見天日矣。孰使之，皆漢人入藏使之也。自示以後，凡我營官頭目人等，務宜發憤有為，苟其地居有漢人，固當驅除淨盡，即其地未居漢人，亦必嚴為防守，總期西藏全境漢人絕跡，是為至要」。牙含章，《達賴喇嘛傳》（北京：人民出版社，1984），頁240-248。

²⁶ 文告第4條內容：「吾人為保護自主與安寧，即使徵收軍餉困難重重、康區道路壅塞難行，也必須召集和訓練強有力的軍隊。漢方無理地提出隸屬關係的種種理由，吾人須齊心協力，捍衛自己的土地和尊嚴。要嚴密封鎖上下南北各邊界，堅守崗位，把守隘口，不得讓外面的密探混入境內作亂。各地如有發現可疑者，立即通知各宗的驛站，報告政府」。

西藏與外蒙古觀望、反覆的現實理由

外蒙古和西藏自行宣布與中國斷絕關係，在相當程度上是辛亥變局導致清朝崩解的直接產物。然而，外蒙古與西藏並沒有像清朝的繼承國——中華民國那樣，順利地取得主權國家的地位，並得到各國的承認。蒙古除了在 1919 年至 1921 年間被迫取消獨立外，直到 1945 年前，除俄國的繼承國——蘇聯以外，它幾乎未能得到任何國家的外交承認。而西藏甚至從未正式宣布獨立建國，也未得到任何國家的外交承認，甚至未能得到它的後台——英國的外交承認。造成西藏與外蒙古觀望和反覆的原因，還是在於兩者與中國間千絲萬縷的連結。

1. 西藏的擴張與領土主張

在通常的想像中，比起清朝的「中古」色彩濃烈幾倍的西藏，在中國王朝的陰影之下，只會不斷收縮、衰微。然而，現實中，18 世紀到 20 世紀初期的西藏政權卻處在悄悄擴張的態勢之中。

17 世紀以降，無論是在和碩特蒙古還是滿洲朝廷的保護下，西藏甘丹頗章政權政令法規所及的範圍向來侷限在「衛藏」和康區南部的西半部範圍之內。青海和康區北部牧區是和碩特蒙古直轄的勢力範圍；而康區南部的東半部，亦即「川邊」，是眾多臣服於和碩特諸王的土司的勢力範圍。質言之，甘丹頗章政權實質管轄的範圍與今天西藏自治區的範圍大致相當。

清朝中期，川邊土司長期相互仇殺，清政府在制止亂局後，放棄直接處理康區政治議題的機會，允許拉薩派官員監督土司，讓甘丹頗章政權的噶廈政府成為康區的太上政府。在青海，和碩特蒙古衰微後，藏人游牧部落紛紛向青海湖環湖草原推進，到 18 世紀中後期已實質上成為青海的新主人，連殘餘的蒙古部落也陷入迅速藏化的漩渦。

控制範圍的擴大，讓長期抱持恢復 8 世紀吐蕃王朝榮耀目標的甘丹頗章政權期待，西藏政府治理範圍與藏語區、藏傳佛教區達成一致。1912 年到 1950 年期間，拉薩當局似乎將政治目標設定於在吐蕃王朝的傳統疆域內，恢復並維持薩迦以來政教合一的政治秩序與社會秩序上。

拉薩當局的理想在現實中甚至頗有進展。1911 年冬，四川總督趙爾豐其前部屬處死，康區隨即發生動亂。在改土歸流中失去權力的土司和寺廟，乘亂驅逐或殺戮

清政府委任的官員與軍隊，攻佔數座縣城，並宣示效忠拉薩。1917 年到 1918 年間，藏軍再度東進，以武力收復康區 15 個縣，不僅恢復了趙爾豐在康區改土歸流前的狀況，控制範圍甚至向東越過金沙江。儘管在 1930 年代前初期的康藏、青藏戰爭中，西藏再度失去康區東部，但金沙江以西仍保留在拉薩當局手中。

對青甘川滇藏語區的懸念一直牽制著西藏本身的前景。甚至在 1913 年至 1914 年的中、英、藏三方西姆拉會議中，噶廈政府向英方提出，由英方壓迫中國政府承認西藏獨立，並將前清雍正時期劃屬青海、甘肅、四川、雲南的藏語區劃歸獨立後的西藏；作為交換，藏方將西藏東南部喜馬拉雅山南麓的門隅、洛隅和下察隅地區約 9 萬平方公里的土地割讓給英屬印度。藏方兌現了他們的承諾，但英國只堅持了中國不得干預西藏事務，不得將西藏改置為行省的底線。西藏為此所付的代價不可謂不高。

需要注意的是，內蒙古和被英國人視為「內藏」的青甘川滇藏語區，事實上長期存在政治上「兩屬」的狀況。當地一方面效忠朝廷，另一方面又在很大程度上處於自治狀態，同時與庫倫或拉薩保持更密切的宗教往來，乃至政治連結。內蒙古的盟旗本來就是清朝政治下的自治單位，他們與外蒙古活佛、王公札薩克間又有自成體系的聯繫管道；川滇藏語區土司也在很長一段時期接受拉薩派遣官員的監督；清朝中期後，伴隨藏人游牧範圍向原和碩特蒙古目的的延伸，拉薩、的政治影響力隨之而至。這一歷史情形，導致清朝中央政府在內蒙古和青甘川滇藏語區推行新政之際，很多城鎮出現郡縣與盟旗／宗谿／土司／寺院的雙重（甚至多重）設置，行政管轄地域重疊的狀況，進而導致某些邊緣類別的百姓遭遇多重課稅的困擾。

2. 英俄對外蒙古、西藏的不同態度與兩者的不同命運

英國的本意是使西藏成為其獨占的勢力範圍，讓從阿薩姆到長江間的英國勢力範圍連成一片，²⁷ 以此為緩衝區，阻止俄國向亞洲內陸的擴張。但當英國第二次侵入西藏之際，英俄關係發生變化。俄國在日俄戰爭中戰敗，國內又發生革命，對英國的威脅減弱，與此同時，德國對英國的威脅上升。英國國會和政府中的主要意見

²⁷ Davis, 《雲南：連接阿薩姆與揚子江之間的土地》，1904 年 9 月，清政府駐藏大臣有泰與英軍指揮官榮赫鵬(Younghusband)上校簽訂〈拉薩條約〉；清政府於 1906 年 4 月又與英國簽訂〈中英續訂藏印條約六款〉，承認〈拉薩條約〉為其附約，內容規定「英國允不占藏境及不干涉西藏一切政治，中國亦不允準他國干涉藏境及其一切政治」。