

民国时期的民族问题与民国 政府的民族政策研究

A Study on Ethnic Problem of the
Republic Period and the Ethnic Policy
of the Republic Government

李国栋 著

民族出版社

《西北少数民族学术研究文库》
编委会名单

主 任：杨建新

副主任：马曼丽 牛汝极

编 委：王希隆 王洲塔
杨 青 孟 楠
徐黎丽

内容摘要

本书充分利用历史文献资料，运用民族学理论和历史学的解释与分析、政治学的政策分析、比较与综合等研究方法，从宏观与微观、历史与现实、理论与实践相结合等角度进行研究；以历史阶段的演进嬗变为纵线，遵循实事求是的原则，客观系统地论述了民国政府实行的各项民族政策；并进行了考察、分析和比较研究，评述了其利弊得失及历史作用；有选择地继承前人的研究成果，阐述了作者对民国政府民族政策的观点和看法，总结出一些能为当今所用的历史经验和教训。

本书包括绪论及十一章内容。其中，绪论部分主要介绍了学界对民国政府民族政策的研究概况、存在问题以及本书的研究意义、研究内容、研究方法、研究资料等；第一章主要内容为清末民初的民族问题与边疆危机，以及关于民族问题的一些论争；第二章主要探讨孙中山民族思想形成与发展的过程，并进行了历史总结；第三章内容为南京临时政府的民族政策；第四章为北洋军阀政府的民族政策；第五章至第十章为南京国民政府的民族政策，分专题进行探讨；第五章主要探讨了蒋介石的民族主义思想，以及南京国民政府民族政策的历史发展过程；第六章主要介绍了南京国民政府的少数民族政治管理机构与制度；第七章主要论述了南京国民政府对少数民族实行的政治政策；第八章主要论述了南京国民政府的少数民族经济政策及西北开发；第九章主要探讨了南京国民政府的少数民族教育政策；第十章主要介绍了南

京国民政府的少数民族宗教政策。第十一章是本书的一个总结，主要总结了民国政府民族政策的特点等。

总的来说，本书探讨和揭示了民国政府实行民族政策在稳定社会、发展经济、巩固国防、安定边疆等方面的经验和教训，总结了民族政策体系中政治、经济、文化各种具体政策之间及政策各层面之间的互动规律，从中归纳出为我们当今所用的历史经验和教训。

关键词：民国时期 民族问题 民国政府 民族政策

序

杨建新

早在 20 世纪的 60 年代，兰州大学几位青年教师就开始了西北少数民族历史和西北地方史的教学和研究。那时候搞这方面研究的人很少，资料缺，经费更缺，形不成力量，但几个年轻人对此兴趣很浓，抱着咬住青山不放松的劲头，拳打脚踢，立志要在民族研究方面做出一番事来。好日子不长，没过几年，一场文化浩劫袭来，一折腾就是十年。在这十年中，我们遇到了一个机会：那是 70 年代初，由于当时中苏关系紧张，国务院安排一些学校抽人力组织编写沙皇俄国侵略中国的史书，西北几个院校接受了这一任务，着手编写一部《沙皇俄国侵略西北边疆史》，兰州大学承担了 1840 年以前中国西北边疆历史、民族、边界等问题的研究。这个任务促使学校抽调一些原来搞过西北少数民族研究的教师和有关人员，在“文化大革命”中，投入了研究工作。以此为契机，兰州大学的西北少数民族研究工作，在中断了六七年之后，再次得以恢复。中共十一届三中全会后，兰州大学西北少数民族研究驾着改革开放的风帆，激流勇进，驰入了民族研究的主航道。1986 年，经国务院学位委员会批准，取得了民族学硕士学位授权点，1990 年经国务院学位委员会批准，获得了民族学博士学位授权点，2001 年兰州大学成立西北少数民族研究中心，并被教育部批准，与新疆大学联合建立“教育部人文社科百所重点研究基地”——兰州大学、新疆大学西北少数民族研究中心。2002 年西北少数民族研究又被列入兰州大学第二期“211

工程”建设项目。

研究基地的建立和入选“211工程”，为兰州大学少数民族问题的教学与研究，提供了十分优厚的环境和条件，使兰州大学少数民族问题的研究工作有了长足的发展。至今已经建立起了一支结构合理的专兼职科研队伍；形成了培养本科生、硕士、博士研究生的教学体系，每年仅在校博士生即达50余位；形成了以研究西北少数民族历史为特长，全面研究西北少数民族问题为特色，以及研究民族学、民族理论各方面问题的学科群体。

随着学科的发展，我中心专兼职研究人员的成果日益增多。目前我中心已经组织了《西北少数民族通史》（共13部）、《中国西北跨国民族研究丛书》（共10部）、《中国民族学丛书》（共6部）等系列专著，并已陆续出版。根据我中心目前情况，我们又组织了另一套丛书——《西北少数民族学术研究文库》，拟将我中心专兼职研究人员的有关学术著作及博士研究生的毕业论文，经过筛选，编入《文库》正式出版。本《文库》是一个研究性的、开放性的学术丛书，她有起始的时间，但不一定有终结的时间，只要兰州大学、新疆大学西北少数民族研究中心在学术上繁荣昌盛并长期存在，我们这个《文库》就会不断有新著加入。我们希望《文库》能为中国民族学学术繁荣和创新做出贡献，既是展示兰州大学、新疆大学西北少数民族研究中心学术成就的一个平台，同时也能成为培养民族学新生力量的摇篮。

祝愿兰州大学、新疆大学西北少数民族研究中心不断发展壮大！祝愿中国民族学学术研究繁荣昌盛！

2003年6月于兰州大学

Contents summary

This paper intends to do research from perspectives of macroscopical and microcosmic, historical and realistic, and with the combination of theory and practice, by making full use of the historical literature, and applying ethnology theories and historical hermeneutic and analysis method, policy analysis method of politics, and comparison with synthesize study methods etc. ; According to the process of China Republic' s establishment, this research impersonally and systematically discusses various ethnic policies of the Republic Government period, with the evolution of historical stages as the vertical line, development and the perdition, and following the practical and realistic principle; This article observes, analyses and compares these policies, and reviews their advantages, disadvantages and historical function; On the basis of select past studies, it expatiates standpoints on Republic Government and ethnic policies from author's point of view, and summarizes historical experiences and lessons which are of great value nowadays.

This research consists of the exordium and eleven chapters. Among them, the exordium part primarily introduces research survey, existing problems on Republic Government and ethnic policies which have been discussed by the academe, and the

meaning, contents, method, data etc. of this research; The first chapter mainly explores the ethnic problem and border area crisis in late Qing dynasty and early Republic of China and some contestations concerning ethnic problems; Chapter 2 mostly probes into and historically summarizes the process of formation and development of Sun Yat-sen's national ideology; The third chapter is about ethnic policies of Nanking provisional government; Chapter 4 elaborates ethnic policies under the reign of the Northern Warlords Government. The content of Chapter 5 to Chapter 10 is about ethnic policies of Nanking government, which are discussed by topics; Chapter 5 mainly deals with Chiang Kai-shek's National Ideology and the historical development process of ethnical policies during Nanjing Nationalist Government period; Chapter 6 primarily introduces the political management system of national minorities during Nanjing Nationalist Government period; Chapter 7 mostly demonstrates the ethnic minority policies implemented by Nanjing Nationalist Government; Chapter 8 primarily points out the minority economic management system and northwest development policy of Nanjing Nationalist Government; Chapter 9 primarily discusses the national minority education, cultural policies of Nanjing Nationalist Government; Chapter 10 presents Nanjing Nationalist Government's religion policies; The last chapter is the summary of this study which sums up characteristics of Republic Government's ethnic policies, and their success and failure, influence and lessons, and the author also analyzes "Nationalism", "Chinese Nation", and the development of Republic Period.

In the general, this article makes a discussion and theoretical analysis of the experience and lessons of different ethnic poli-

cies applied by Republic Government to find how various policies affect the stabilization of society, the development of economy, the strengthening of national defense, and the stability of boarder land and summarizes the interactional rules of the ethnic policy system and its various aspects inside diversified concrete politics, economy, culture, from which concludes historical experience and lessons which have an important value for modern society.

Key words: Republic Period, ethnic problem; Republic Government, ethnic policy.

目 录

| | |
|-----------------------------|----|
| 绪 论..... | 1 |
| 一、研究现状..... | 3 |
| 二、研究意义、研究内容、研究方法、研究资料 | 11 |
| 三、研究中的难点与特色 | 18 |
| 第一章 清末民初的民族问题与边疆危机..... | 1 |
| 第一节 清末民初的民族问题与边疆危机..... | 1 |
| 一、蒙古地区的民族问题与边疆危机..... | 2 |
| 二、西藏地区的民族问题与边疆危机..... | 8 |
| 三、新疆地区的民族问题与边疆危机 | 12 |
| 四、结 语 | 14 |
| 第二节 清末民初关于民族问题的论战 | 16 |
| 一、关于“种族”与“民族”的论争 | 17 |
| 二、关于改良与革命“排满”的论争 | 22 |
| 三、结 语 | 32 |
| 第二章 孙中山民族思想及其西部建设思想 | 34 |
| 第一节 孙中山的民族观 | 34 |
| 一、孙中山关于民族的概念 | 34 |
| 二、孙中山的民族与国家论 | 38 |
| 第二节 孙中山有关民族思想的言论 | 40 |

| | |
|----------------------------|-----|
| 一、辛亥革命前的民族思想言论 | 40 |
| 二、辛亥革命初期的民族思想言论 | 45 |
| 三、1919年以后的民族思想言论 | 50 |
| 四、结 语 | 54 |
| 第三节 对孙中山民族平等、民族团结思想的 | |
| 历史考察 | 58 |
| 一、民族平等、民族团结思想形成的基础 | 59 |
| 二、民族平等、民族团结思想的主要内容 | 62 |
| 三、对孙中山民族平等、民族团结思想的评价 | 70 |
| 第四节 孙中山西部建设思想 | 74 |
| 一、孙中山进行西部建设的意义 | 75 |
| 二、孙中山西部建设思想的主要内容 | 77 |
| 三、从民族学的视角评价孙中山建设思想 | 87 |
| | |
| 第三章 南京临时政府的民族政策 | 89 |
| 一、主张各民族一律平等、团结，并以立法的形式 | |
| 给予保障 | 90 |
| 二、坚持多民族国家统一和领土完整，维护边疆 | |
| 民族地区安全和稳定 | 92 |
| 三、创办拓殖协会开设殖边银行，扶持少数民族地区 | |
| 经济发展 | 94 |
| 四、发展民族教育，重视师资培养 | 96 |
| 五、坚持宗教信仰自由，各宗教一律平等 | 97 |
| 六、结 语 | 98 |
| | |
| 第四章 北洋军阀政府的民族政策..... | 102 |
| 第一节 袁世凯统治时期的民族政策..... | 102 |
| 一、在中央设置管理民族事务的专门机构..... | 102 |
| 二、在少数民族地区设置特别行政区与地方官职维持 | |

| | |
|---|-----|
| 民族地区旧制度，沿袭双轨管理..... | 107 |
| 三、优待和笼络少数民族上层人士；确立少数民族与汉族平等的地位；维持少数民族统治者原有管辖治理权，吸纳他们参与国家管理..... | 110 |
| 四、在少数民族经济、文化教育、宗教等方面的政策..... | 118 |
| 五、对外维护民族地区的国家主权..... | 121 |
| 六、结语..... | 121 |
| 第二节 北洋军阀混战时期的民族政策..... | 124 |
| 一、民族事务机构频繁变更、机构繁多..... | 124 |
| 二、北洋军阀混战时期等有关民族事务的法律规定..... | 126 |
| 三、变换民族地区行政机构..... | 127 |
| 四、清室优待条件..... | 128 |
| 五、北洋军阀混战时期的内外蒙古问题..... | 129 |
| 六、北洋军阀混战时期的西藏问题..... | 131 |
| | |
| 第五章 蒋介石的民族主义思想与南京国民政府 | |
| 民族政策的历史发展 | 135 |
| 第一节 蒋介石的民族主义思想..... | 136 |
| 一、蒋介石民族主义思想形成的基础..... | 136 |
| 二、蒋介石民族主义思想的主要内容..... | 139 |
| 三、结 语..... | 147 |
| 第二节 南京国民政府民族政策的历史发展..... | 149 |
| 一、南京国民政府民族政策的初步发展 (1927—1937) | 151 |
| 二、南京国民政府民族政策的充实和提高 (1937—1942) | 157 |
| 三、南京国民政府民族政策的倒退与崩溃 (1942—1949) | 161 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 四、结 语..... | 165 |
| 第六章 南京国民政府关于民族事务的管理 | |
| 机构与制度..... | 168 |
| 第一节 南京国民政府管理少数民族事务的 | |
| 中央机构..... | 168 |
| 一、蒙藏委员会历史沿革..... | 169 |
| 二、蒙藏委员会组织法..... | 172 |
| 三、蒙藏委员会成立初期的“施政纲领”和 | |
| 主要工作..... | 186 |
| 四、蒙藏委员会的派出机构..... | 188 |
| 五、蒙藏委员会的掌管范围..... | 190 |
| 六、结 语..... | 192 |
| 第二节 南京国民政府有关少数民族的法律与制度..... | 192 |
| 第七章 南京国民政府少数民族政治政策及对 | |
| 边疆民族地区的治理..... | 204 |
| 第一节 南京国民政府对少数民族实行的政治策略..... | 204 |
| 一、组织自由统一的中华民国，各民族共同参政 | |
| 建国..... | 204 |
| 二、变更少数民族地区的行政建制，加强对民族地区的 | |
| 行政管理..... | 207 |
| 三、以法律等形式规定各民族一律平等，扶植少数民族 | |
| 自治，积极推行民族同化政策..... | 210 |
| 第二节 南京国民政府对西藏的治理..... | 213 |
| 一、南京国民政府与西藏地方政府关系的初步发展..... | 213 |
| 二、南京国民政府与西藏地方政府关系 | |
| 的进一步改善..... | 216 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 三、西藏地方政府与南京国民政府关系的疏远..... | 221 |
| 第三节 南京国民政府对蒙古地区的治理..... | 224 |
| 一、公布《蒙古盟部旗组织法》，维护蒙古盟旗 旧制度..... | 224 |
| 二、改革蒙古盟旗制度，加强对蒙古地区的治理..... | 225 |
| 三、缓解民族政治危机、实施蒙古地方自治..... | 227 |
| 四、关于外蒙古问题..... | 231 |
| | |
| 第八章 南京国民政府的边疆民族经济政策及西北开发 研究..... | 233 |
| 第一节 西北开发的基础与原因..... | 234 |
| 第二节 西北开发的步骤、注意事项及其主要内容..... | 242 |
| 第三节 对西北开发的认识和评价..... | 253 |
| | |
| 第九章 南京国民政府的边疆民族教育政策..... | 256 |
| 第一节 南京国民政府边疆民族教育历史发展概述..... | 257 |
| 第二节 南京国民政府边疆民族教育的主要内容..... | 261 |
| 一、成立并健全民族边疆教育行政机构，推动 边疆民族教育..... | 262 |
| 二、制订并实施计划，逐步发展边疆民族教育..... | 265 |
| 三、利用民族语言进行三民主义宣传教育..... | 267 |
| 四、在边疆地区设置学校，筹集教育经费 提供经济保障..... | 269 |
| 五、创设边疆师范学校，培养边疆民族教育师资..... | 271 |
| 六、对边疆民族地区学生实行优惠政策..... | 272 |
| 七、开展调查研究，为实施边疆民族教育 提供依据..... | 273 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第十章 南京国民政府的少数民族宗教政策 | 276 |
| 第一节 对藏传佛教的管理 | 278 |
| 第二节 对伊斯兰教的管理 | 282 |
| 第十一章 对民国时期民族问题和民国政府民族政策的总结 | 286 |
| 第一节 对民国时期民族问题与民族关系的总结 | 286 |
| 第二节 对民国政府民族政策的总结 | 292 |
| 一、民族政策涉及面广，具有整体系统性 | 293 |
| 二、以法律的形式规范民族政策的基本内容，具有时代发展性 | 294 |
| 三、民族平等凸显历史进步性，但流于形式又具有欺骗性虚伪性 | 295 |
| 四、主张民族“自治”、“自决”发展，但实际上具有不现实性 | 296 |
| 参考文献 | 299 |
| 致 谢 | 319 |

绪 论

在我国古代汉语中，“政”与“策”基本是单独使用的。“政”一般具有政治、政权等含义，又通“正”、“征”等词，亦指政策、政令；“策”一般引申为计谋、谋略等含义。^①现代汉语中“政策”一词是外来语，是日本学者在翻译西方学术著作时，将英文中 Policy 一词译为“政策”，随后传入中国。Policy 一般是指：政策、政纲、方针、方向、方法、策略、权谋、智慧、精明的行为等^②。日文工具书中将“政策”一词的含义解释为：政治方策、政略；政府、政党所制定的方策及施政方针等^③。沈桂萍、石亚洲两位学者在所著的《民族政策科学导论》中介绍了国内外一些学者对政策的定义。比如，哈罗德·拉斯韦尔认为“政策是一种目标、价值与策略的新型计划”，托马斯·戴伊认为“政策是政府选择作为或不作为的行为”，张金马认为“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南”，桑玉成、刘百鸣认为“政策是社会公共权威在一定历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据”

① 参见王力：《王力古汉语字典》，北京，中华书局，2000。

② 《英华大词典》，1069页，北京，商务印书馆，1987。

③ 参见《广辞苑》，日本岩波书店，1978，转引自余梓东：《“民族政策”定义推究》。

等，^① 兰安洁则认为“政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而制定的行动准则和行动方向”^②。可以说，政策是理论和原则的运用和体现。在现实社会中，政策涉及社会生活的各个领域，成为管理社会的重要法则。

世界上绝大多数国家是多民族国家，在国家的政治管理过程中，各个国家总是需要制定有关民族事务的方针与措施，形成各自的民族政策。一般来说，民族政策是指“政治主体为规范国家范围内的民族事务而采取的策略、准则和措施”^③。具体来说，“政治主体为规范或引导特定集团或个人对待和处理民族问题、调控族际关系态度、行为的准则以及执行这些准则的策略，体现了政治主体在处理民族问题、调整族际关系方面的意志和利益，具有政治性、民族性、社会性、实用性诸特征，可分为不同性质和类型。”^④ 民族政策就是调节民族关系，指导民族社会政治经济文化发展，进而维护国家政治与安全稳定，促进社会协调发展的行动准则。在多民族国家社会里，民族问题往往是各种社会、政治利益矛盾的焦点，许多国家爆发的社会政治危机，往往与民族问题密切相关，与有关国家处理民族问题所采取的民族政策密切相关。

中国自古以来就是一个多民族国家。在这个统一的多民族国家中，历代王朝均面临着复杂的民族问题。民族政策的成败得失，对历代王朝的兴衰存亡，对当时社会的发展进步，对中国统一多民族国家的形成与发展，都具有重大影响。中国历代王朝的

^① 参见沈桂萍、石亚洲：《民族政策科学导论》，19页，北京，中央民族大学出版社，1998。

^② 兰安洁：《政策学》，3页，北京，中国统计出版社，1994。

^③ 沈桂萍、石亚洲：《民族政策科学导论》，20页，北京，中央民族大学出版社，1998。

^④ 余梓东：《“民族政策”定义推究》，载《内蒙古社会科学》，1996（3），36~40页。