

邊政通論

胡耐安編著

邊
政
通
論

胡耐安編著

中華民國四十九年九月初版

邊政通論（初稿）全一冊

實價新台幣肆拾元正

編著兼
發行人

胡耐安

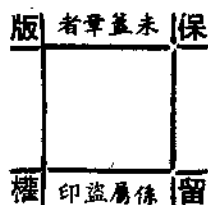
承印者 桃園榮民工廠印刷部

桃園內壢興仁里

訂購處 國立政治大學邊政學系辦公室

台北縣木柵鄉

郵局劃撥號碼：第貳捌零叁號胡耐安戶



弁 言

一、本書係編著者彙集教學講義成書，各章文體，間或不甚齊壹，語文駁雜，是所難免；諸希鑒原。

二、編著者此番來臺，備極行色倉皇之苦，隻身而外，篋筭未具，文獻資料，了無一有。是故參考引徵，自知難語詳盡，至希

閱讀諸君子賜予補正，無任感荷！

三、本書所附地圖承蔡正倫先生繪製併此誌謝

除

勘誤表外尚有數處應予更正。

第六頁十五行「北非大蹟」之蹟應更正為「蹟」。

第七頁十二行「後列羅馬郡」應更正為「後列羅馬里郡」。

第十四頁一行「青海千九族」之族應更正為「族」。

第十五頁八行「或稱黃帽教」應更正為「仁帽教」。

第十六頁九行「或稱紅帽教」應更正為「黃帽教」。

第十七頁三行「應更正為百分之四點五」應更正為「應更正為百分之四點五」。

第十八頁三行「一百六十餘萬公衆」應更正為「一百七十一萬公衆」。

第十九頁二行「十九族」下之「及」持別族」五字應刪去。

此為試讀，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

邊政通論目次

第一章 邊政總論	一
第二章 歷代疆域形勢考	五
第三章 現代邊疆族系志	一一
第四章 邊疆政治型態與邊疆宗教類別	一九
第五章 歷代治邊政策綜述	二三
第六章 土司沿革	二七
第七章 喇嘛教源流	四五
第八章 回教與回教	五三
第九章 蒙古	六三
第十章 西藏	七五
第十一章 新疆及西北邊疆	八三
第十二章 東北邊疆	九一

第十三章 西南邊疆·····	九七
第十四章 中央主理邊政機構沿革·····	一〇三
第十五章 邊疆建設要旨·····	一一一
附 錄	

歷代有關邊疆大事年表·····	一一五
我國邊疆地區之人文觀·····	一四九
中華民國邊疆地區各民族概況·····	一九〇
中共所公布之少數民族概況·····	二〇〇
中共所建置之民族自治區概況·····	二〇五

邊政通論

胡耐安編著

第一章 邊政釋義

邊政，此一詞稱，聽來不免新穎；或許可以說這是「行政學」詞彙裡的一個特殊詞稱【註一】。邊政，顧名思義，說來可也就極其尋常，無非是指邊疆地區之「區域性」的治理而言。若然，首先須對我人今茲所應研討的「邊政」之「邊疆」涵義，了解其不祇是地理用語的邊疆，而是具有「人文」「政治」涵義的邊疆。

邊疆，就國疆境界言，如我國，則有陸疆海疆之分，地理上的邊疆（Border, Margin），亦即邊疆「境界」（Boundary—邊界）和邊疆「區域」（Region, Frontier Region or Border Area—邊區）；然此不足以概盡我人今茲所欲探討之「邊疆」的範疇。邊疆的疆界劃分，不外乎（一）天然的（自然的）山嶺向背與河海阻隔；（二）人為的政治因素，加上其間「居民」歷史性的沿襲和現實「國土」所屬的關係。

我人今茲所應探討之邊疆，一面就地理上之邊疆，了解其歷代形勢的沿革；一面就「人文」的邊疆，明辨其人文文物的衍殖。所謂人文的邊疆一詞，在歷史文物悠久與民族昌大繁衆的我國，其在應用上，毋寧謂較之地理上的邊疆一詞，涵義尤廣。如政治特有型態之西藏與蒙古二地方的「政治邊疆」，與雲南、貴州、青海、新疆等省之人文歧異性的「文化（人文）邊疆」「民族邊疆」；可不較純地緣的與地權的邊疆，涵義尤廣。實質說來，便是我人所應從事探討的邊疆，就地理言，不盡是地理的方位，而是地理的形勝；就人文言，不祇是部族居處的境界，而是社會文化的類型【註二】。

中華民國憲法：第三章（國民大會）第二十六條——國民大會以左列代表組織之：（一）每縣市……（二）蒙古……（三）西藏……（四）各民族在邊疆地區……第六章（立法）第六十四條——立法院立法委員依左列規定選出之：（一）各省直轄市……（二）蒙古……（三）西藏……（四）各民族在邊疆地區選出者。第十三章（基本國策）第六節（邊疆地區）第一百六十八條——國家對於邊疆地區各民族之地位應予以合法之保障；並於其地方自治事業特別予以扶植。第一百六十九條——國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極籌辦並扶助其發展；對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。

由此顯示此之所謂「邊疆地區」與夫所謂「各民族」的涵義，絕非單純的「地理用語」和「社會用語」所可概括。因之我人今茲所用「邊疆」這個詞語，也應依據此其間「章」「條」的內在，為適應適稱的運用。

邊政可並不祇是「邊務」(Frontier-matter)，邊務是應付邊疆地區所偶發的事務，並且是「外滲」的重于「內在」，如鄰國交涉鄰國相侵之類的「外務糾紛」為多。即或有其所謂區域性（永恆性）的邊務，如屯墾之類，也大率是消極性的因事理事。「邊政」則直如其他地區「政」之為用，所謂安其社會（管衛），長其人民（教養），是永恆無間的積極性的自發於建設之境的，于改革中事其建設的。淺鮮點說，邊政也就是國家的「內務行政」，邊政和內地（腹地）的「內政」，實質上是不應有所殊異。於此，仍得復述前面所說的話，由于歷史文物悠久與民族昌大繁衆，邊疆地區之于中原腹地，邊疆地區各民族之于內地人口，固然是「同土齊民」，可還得有其應予特殊的注視所在。因此，邊政之為邊政，在中華民國的「內務行政」裡，必然的有其不尋常的而且成為重要的一個環境。

【註1】邊政原是一個新穎的詞稱。邊政學系，無疑也未免予人以新穎的或且是不甚了解的一個學系。因此，我們對外的譯稱是Ethnology and Sociology——民族社會學系。較用直譯的Frontier Administration，更易了解。邊政學系就我記憶所及，似乎，最先是私立朝陽大學所創始，時在民國二十年有蒙文俄文課程。九一八事變後，東北大學遷北平，亦曾設置邊政系，有日文俄文課程。對日抗戰後期，國立中央大學與西北大學，都設有邊政學系。國立政治大學在台灣復校後，大學部第一屆六個學系（教育、政治、外交、新聞、西語、邊政）中，即有邊政學系。我在「邊政學系的課程安排」（爲「大學生」季刊寫），有一段話：「無庸諱言的，邊政學系之爲學系，是我中華民國大學裡所特殊的一個學系，任何國家的大學，不會有如此名稱的一個學系設置。勉強一點來說，在（帝國主義）也就是（殖民主義）世紀，那些（殖民）他處的國家，爲適應殖民地的要求，自必有一套（殖民人才）的培植教育。可是那（時）是（帝國主義）（殖民主義）的世紀，那（地）是帝國主義國家的（殖民地），那（人）是和他們本國國民有所不同的（外國人）。我們可不同，我們是（時）當民主世紀，（地）屬本國版圖，（人）更是我們自己的同胞。在中華民國憲法的條文裡，明確的規定了（邊疆地區各民族）的權利。因此，我們要設置一個邊政學系，其實也祇有像我們歷史文化如是悠久，版圖幅員如是廣大，民族人文如是繁賾的國家，才配設置一個邊政學系」。並非過分的夸誕之言，對於邊政的透視，也可作如是觀。

【註2】其實所謂「邊緣的文化」（Marginal Culture），亦即「文化的邊緣」，固不祇在實際的邊緣，在內部的中央地區，亦復有其文化的邊緣；例如非邊際的貴州湖南等省之「邊疆民族

邊政通論

四

「(marginal tribes) 集居區，即其例證。拙譯「人類學」(原著者 A. L. Kroeber) 第十章，可供參證。

第二章 歷代疆域形勢考

前人有言：「天下之形勢，視乎建都，故邊與腹無定所」【註一】。若然，熟識歷代疆域形勢，從而以諸識政治區域的劃分與建制，亦屬研討邊政者之一要務。

徵諸典籍：尙書「禹貢」的所謂九州，是冀、兗、青、徐、揚、荆、豫、梁、雍。「爾雅」的九州，是冀、幽、兗、營、徐、揚、荆、豫、雍。「周禮」的九州，是冀、幽、并、兗、青、揚、荆、豫、雍。據傳黃帝時已分九州，堯時洪水「懷山襄陵」，地限不清。禹治水告成，遂因之以別其土宜物產貢賦，仍爲九州。又有謂舜時，曾以冀、青二州地廣，因分冀東恆山之地爲并州，東北暨無厓之地爲幽州，又分東北遼東之地爲營州，則爲十二州。禹後子舜，舜十二州之稱，至禹則仍爲九州。爾雅所述乃駁制，係將禹貢之青合于徐，梁合于豫，而分冀爲冀、幽二州。周禮所述乃周制，係將禹貢之徐合于荆，梁合于雍，而分冀爲冀、幽、并三州。由此可以測知我中國自夏迄周之版圖形勢，惟其時所謂「中原」之區，亦即「國都」所在地，不外豫州及其附近地，約當今河南省及其毗鄰地區，從而其所謂「中原文物」所舊萃的「華夏」之區，亦大都莫外乎是。論此則東爲「夷」，南爲「蠻」，西爲「戎」，北爲「狄」，然此仍指中國版圖以內之四境。若夫中國之國界，往者則以中國居天下之中，四周皆海洋，所謂「華夏居土中生物受氣正」【註二】，所謂「中土居大地之中，瀛海四環其沿邊」【註三】，而目海洋以外爲虛無飄渺之仙境。至秦統一天下，定都咸陽，其所建三十六郡（後增四郡合爲四十郡）：東起遼東以迄南端河中，南爲南海象郡，由此可以明顯的確定中國的國境，是東南瀕海，北及西境之半以長城爲限，亦即北疆以外爲匈奴，而西疆以外爲月氏羌中。兩漢之際，開通西域，平南越通西南夷，其東界已奄有朝鮮北境，南則已建甌珠崖

，並延及交趾九真日南，於北雖逐匈奴有所伸展，惟仍限於匈奴的梗阻，未能北進。漢之國都，西漢爲長安，東漢爲洛陽。三國鼎立，北魏、西蜀、東吳，魏都洛陽，蜀都成都，吳都建業。魏于北境，采「徙人空地」之策，「五胡」族衆，相率內遷。蜀于西疆，平定南蠻，略有擴展。吳于東南疆，則聊固舊圍而已。自東西晉歷南北兩朝，則以中國多故，其國之疆域伸縮消長，時有變遷。國都則西晉爲洛陽（後爲長安），東晉爲建康（即吳都建業）。南朝四都（宋、南齊、梁、陳）悉爲建康。北朝則北魏都盛樂洛陽（盛樂一作成樂今綏遠省和林格爾縣地），北齊都鄴（今河南臨漳縣西地）。北周都長安。隋興，中國百四十年南北分裂之局，乃告統一。隋都初承北周之舊，嗣定都大興城（今西安）。及唐有國，仍建都長安。唐代疆域廣拓，東則高麗流求（即台灣），悉隸版圖。唐之盛世，就其所置安東安西安南安北單于北庭六大都護府觀之，北西東皆較漢爲廣，惟南小有不逮。降及五代以迄北宋，則遼、夏、金相與崛起，西北藩籬盡撤，疆域亦因之日形剝削。五代國都爲開封（汴）洛陽，北宋國都亦爲開封。南渡以後南宋，偏安一隅，都于杭州。元代疆土，其版圖輻員之廣大，直駕漢唐而上。元史地理志所云：「漢梗于北狄，隋不能拒東夷，唐患在西戎，宋患在西北，若元則起沙漠併西域，平西夏，滅女真，臣高麗，定南詔，遂下江南，而天下爲一」，並非夸誕之詞。不僅止也，元代國力所及之領土，則東瀕日本海，南連暹羅（泰國）印度，西盡亞洲，西北突入歐洲，遠達黑海而臨地中海，北迄西伯利亞。其國都則爲北京。明代國都，初爲南京，旋遷北京，轄其疆域，東起朝鮮，北距大漠，南至安南，西接吐蕃並囊括新疆東部。清仍都北京，當康（熙）乾（隆）盛世，其疆域東沿日本海，以瀕太平洋，南至蘇綠羣島及馬來半島，西迄印度奄有中亞細亞東部之半，北則蒙古全疆，皆在版圖以內。所謂「我朝肇興東土，入關定鼎，正位燕京，奄有十八行省之地。康熙以還，北自喀爾喀厄魯特諸蒙古，西及衛藏，南至台灣，咸就羣奉。迨高宗繼平準回，勘定金川，寧宇

鏡清，幅員恢拓，東極于庫頁，西盡于蔥嶺，北連西伯利亞，南至西沙羣島。（中略）極昔盛時，朝鮮琉球，屏藩東國；越南緬甸，列爲南服。聲威所暨，直達蔥嶺以西雪山而南。哈薩克、布魯特、敖罕諸回，咸來稽首；廓爾喀，布魯克巴，納貢方物，詎不裨哉！」（註四）。不過降及末季，朝政不綱，外交失策，所謂服屬之國，如朝鮮、琉球、越南、緬甸，在列強虎視鷹攫下，全被吞噬。如廓爾喀（即尼泊爾）布魯克巴（即不丹）以及喀爾喀，全被脅叛。入民國後，因循清代的衰殘局勢，補苴罅漏，日形危殆。復次，我先民對於「疆域」「領土」的觀念，不免「履歷偶經，號爲疆界；聲教漸被，泛稱領土」，既未能政刑以治之，也未能德威以徠之。即如漢唐的「都護」地，宋、元、明、清的邊徼「土司」以及「衛所」區區，也祇奉正朔，貢方物的臣服稱藩。此與我人今日研討「邊政」的旨趣，所謂「君臨萬邦」的「家天下」，與號稱「民族共和」的「民主國家」自不可同日而語。鑑古識今，輿地形勝，要當盡其人文的專功。我疆我理，同土齊民，「大一統」之義，絕不祇是「版圖幅員」的所記，便算是已盡其「能事」的致用。

我國政治區域之稱謂：自秦統一天下，置三十六郡，後平定百越，增四郡，合爲四十郡。漢晉六朝，均設州以統郡縣（註五）。隋初罷郡置州，後則置州罷郡。唐原設「關內、河東、河南、河北、山南、淮南、江南、隴右、嶺南、劍南」等十道。至玄宗時，分關內爲關內、京畿、二道，河南爲河南、都畿、二道，山南爲山南東、山南西、二道，江南爲江南東、江南西、黔中、三道，共十五道。另置「安東、安南、安西（龜茲、鎮西）、安北（瀚海、燕然、鎮北）、單于、北庭」六都護府。宋原設「京東、京西、河北、河東、陝西、淮南、江南、荆湖南、荆湖北、兩浙、福建、西川、陝西、廣南東、廣南西」等十五路。至仁宗天聖間析爲十八路，神宗元豐間又析爲二十三路。元仍沿宋制爲路，但于路置行省，是爲我國有省稱之始。明置「北直隸南直隸兩京師，山東、山西、河南、浙江、湖廣、山西、陝西、四川、福建、廣東、廣

西、貴州、雲南」十三布政使司【註六】。清因明制，改北直隸爲直隸，南直隸爲江南，後分陝西爲陝西、甘肅，分江南爲江蘇、安徽，分湖廣爲湖南、湖北，合計爲十八省。清初嘗以其發祥地之東北置盛京（瀋陽），入關後改爲留都。光緒間改建「奉天、吉林、黑龍江」三省，新置新疆省，合計二十二省（台灣於清季亦嘗建省旋以甲午之役割讓於日）。其蒙古、西藏二地，則以「地方」稱之。民國建立，其初沿襲清制，未事更張。國民政府定都南京後，改直隸爲河北，改奉天爲遼寧，其後又析遼寧、吉林、黑龍江三省爲「遼寧、遼北、興安、嫩江、吉林、安東、松江、合江、黑龍江」等九省，先後增置「熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、西康」等六省。對日抗戰勝利後，台灣光復，合計爲三十五省。其蒙古與西藏兩地方則仍舊制，未予更改。

就地理邊疆言，則興安、黑龍江、合江、松江、安東、遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東、廣西、雲南、西康、新疆、台灣等省及西藏、蒙古二地方，皆屬我國邊境地帶。質言之，地理邊疆，亦即國防邊疆。

就人文邊疆言，則興安、黑龍江、合江、遼北、吉林、嫩江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、新疆、甘肅、西康、四川、雲南、貴州、廣西、廣東、湖南、福建、浙江、台灣等省與西藏、蒙古二地方，均有大部的或局部的「邊疆地區各民族」居處其間。

就政治邊疆言，除蒙古、西藏二地方有其獨特之體制外，其他則皆歸納于「整體」政制「省縣其地」的建置範疇之內。

【註一】讀史方輿紀要職轄序

【註二】通典邊防統

【註三】清朝續文獻通考輿地考

【註四】清朝續文獻通考輿地考

【註五】漢分天下爲十三部（州），州置刺史，以治郡國，而不常所治。三國魏有州十三（實得漢十三州之九），蜀有州三（實得漢十三州之一），吳有州五（實得漢十三州之三）。晉承三分之季，復一統之規，分天下爲十九州，統治郡縣。比以內亂外寇，中原板蕩，南北割裂，局勢無常，未齊（南北）梁陳魏周六朝，皆仍以州統治郡縣（讀史方輿紀要歷代州域形勢二、三、四）

【註六】讀史方輿紀要（歷代州域形勢九）：太祖定天下，京師而外，分爲十三布政使司，此即唐虞分州建牧之義，監數代而得其中者也。世俗不之考，乃襲元人舊稱，猶目之爲分省，謬矣。

