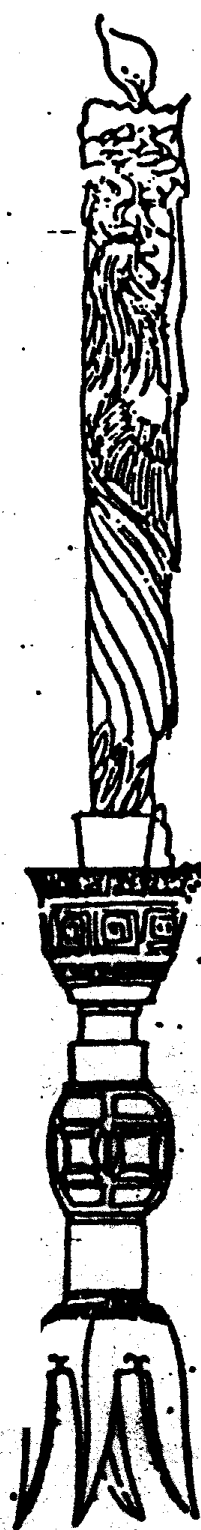
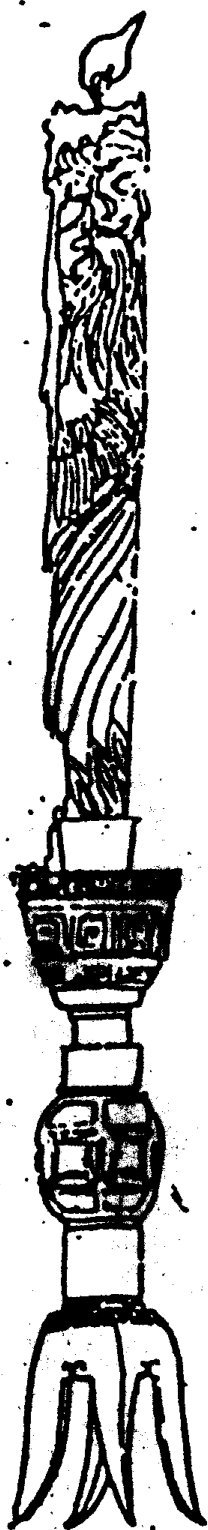


姜子匡教授主編

國立北京大學
中國民俗學會
民俗叢書

專號 ② 民族篇





邊政公論

第七卷 第一期

FRONTIER AFFAIRS

VOL. VII

No. 1

戰後我國邊緣形勢之變化

西藏環境與藏人文化

行憲與邊疆地方自治

行憲與西藏及西藏問題

行憲與新疆水利建設

憲法實施與蒙古自治

蒙古盟旗地方建設之我見

由憲法上看蒙古政治地位的變遷

請確定西南邊疆政策

邊官邊民與邊政

西康粟粟水田民族之圖騰制度

王成組

張印堂

芮逸夫

孔慶宗

鄒豹君

尹景伊

魏德勝

謝再善

江應樑

徐益棠

陳宗祥

邊政公論社編印

中華民國三十七年三月



扉頁說明

書名題字，係前任中國國立故宮博物院副院長莊莘陵（展）教授的金體手筆。

字旁秋長掉圖兩式：一為旗桿，一為燭臺，前者象徵高官晉爵，後者象徵子孫繁昌，兩者如今已成為上代殘存之物，特煩當代畫家陳海虹氏寫真垂述。

古越 婁子匡 謹識 五九年三月

戰後我國邊緣形勢之變化

王成組

我國近代的邊緣形勢，在戰前是受着俄英法日四國的包圍侵略，以至領域日促。十九世紀末年，日本異軍突起，繼而獲得英國的暗助，居於一步迫使帝俄退讓。但是我國陸地邊界，終究是在俄國的方面延長最廣，而她的勢力範圍，仍然延長到我們的邊界之內。帝俄傾覆，蘇聯繼起，外交上的壓力曾經一度減低，只是暫時的局部讓步。在這種情形之下，易於由海陸諸路分頭向我國逼進，外交與軍事上的壓力，日本，正好侵佔我們的繁盛地區，獲利最多。其他各國，儘管鉤心鬥角，只能在很發達的偏僻之區或暗藏或明的施展侵略手段。所以戰前的最後一個階段，中日的關係最是緊張複雜。

第二次世界大戰結束之後，我國的邊境形勢，比較戰前大不相同。簡括的講，主要的變化是下列五點：（一）日本的衰落，（二）法國在越南的掙扎，（三）英國對於緬甸印度的讓步，（四）蘇聯勢力在我國境內外的進展，（五）美國勢力的擴大。我國八年的抗戰，雖則已經取得五強之一的榮譽，周旋於其他四強之間，終究是一種精神重負的處境。全世界再沒有第二個國家直接受到這樣的包圍。因此我國戰後的處境，比較戰前，只有變化，並非改善。

我國四周與鄰邦接壤，大致都是列強的屬地，而並非本土。惟獨日本的本土最是接近，而且特別接近東北。日本這一次的窮兵黷武，終於屈服，使我們少一勁敵。但是除去收復戰爭時期的失地之外，我國所得的利益很是有限。最重要的要算對台灣的收復，不但使我們得回許多重要的資源，而且使我們重又控制台灣海峽，福建方面的海峽要隘，也以解脫。不幸朝鮮雖是脫離日本，並不能及實現獨立，而東北並沒能由我國直接從敵人手中完全接收，

更是枝節叢生。何況日本的勢力依然存在？至於目前的參加管制日本，只不過在形勢上表示我國勢力的擴張，因為我們連得附近海面上的控制勢力，尚且不能取而代之。

法國在二次世界大戰之中的遭遇，幾乎與我國相仿。在屬地之中，其最大的損失，就是越南的受制於日軍，日軍降服的時候，還是由中英兩國代為接收，越南的獨立運動却早已乘機爆發。我國佔領越南北部，並不像英美蘇四軍在朝鮮進駐時日，法軍一到，就慨然訂約移交。不過我國因此而得以收回雲南境內的滇越鐵路，將來恢復之後，也可以利用海防作為自由港。這樣一來，西南的商業出路較前改善，非但雲南可以得益，廣西兩部也是一樣。但是法國對於越南的獨立，決不是輕易所肯容許，而對於我國的態度，並沒有大改變。南沙羣島的爭執，戰後一度重演，尤其是一個明證。這一項爭執，以後只是以不了了之，並不是我們已經獲得有利的解決。至於法越之間的衝突，將來勝利雖屬，一時也還難以確定。越南的獨立如果竟能實現，法國在遠東的勢力就無所寄托。但是這種變化，是否能夠對於我國有利，還要看我們自己的國力與外交手腕。

英帝國的勢力，大戰以來，也比戰以前衰落，特別是在亞洲。從緬甸到巴勒斯坦，許多屬地或是附屬地的人，都在掀起反英運動。工黨在英國執政以來，應付的債務大致還是開明。對於我國的邊境具有密切關係的緬甸與印度，前者已經正式獨立，而後者也可以在短促的幾個月內獨立。在不久的將來，也許只剩下小小的香港九龍一區，成為中英外交上的芒刺。但是英國的勢力，在印緬各國

未必完全消滅，而獨立後的印緬各國，未必會完全改變舊觀，除英國以往的侵略政策。同時我們對於英國的將來，不宜於過分的低估，要知道她的實力，在亞洲以外，並沒有同樣的衰落，間或還比較以前增強。

香港九龍一區，面積極其狹小，然而華南的主要門戶，在商業上和軍事上都具有重大作用。太平洋戰爭爆發之後，英軍幾於不戰而退，但是我國既沒有能利用機會，以反攻收回失地，戰後仍由英方接收。最近所發生的九龍舊城的拆屋問題，即使英國既然讓步到承認舊城之內我國可以繼續管理，並不足以搖動英國在香港的港面及其附近的權益。香港附近的租借地，最低限度我們可以等舊租期屆滿收回。所有鴉片戰爭結束的時候割讓的地方，到那時候如果英國感覺到範圍過於狹窄，而同時交還，真是我們的幸運！也許我們還得另覓途徑。英國的佔據香港，無形中也是我國沒有能收回澳門的一個重要因素，港澳兩埠分據粵江口的東西兩角，成犄角之勢，而當佔澳門的葡萄牙，自從國勢衰落以來，久已受英國的壓迫。港澳兩埠的連私，同樣是我國對外貿易管制的阻力。

雲南界外的緬甸，曾經在日軍佔領之下，獲得形勢上的獨立。英軍與我軍聯合反攻，只收回北邊的小部份，等到日軍降服才全部收回，對於緬甸的要求獨立，英政府很痛快的應許了，已經在去年秋實現。在滇緬邊界附近，野人山等廣大的地區，久已被英人佔領，我國拒不承認，所以至今在滇緬還有一大段未定界。目前中緬兩國邦交，雖則已經樹立，對於邊界懸案，恐怕還不容易得到對我們有利的解決。這些爭執的地方，雖則先前是隸屬於我國，既已由英人侵入緬甸治理，現成的產業緬甸人何樂而不受？一有相當機會，我們應當向緬甸提出要求，但是像目前的情形之下，我們不宜過於奢

望。至於抗戰時期曾經一度佔重要的滇緬交通，早已事過境遷，由於地形位置種種的關係，這些路線在平時決不能發生多大效用。未經修築的緬緬鐵路，因此恐怕就不必能實現，但是已經築成的公路，應當保留着，一方面便利邊疆區的商業，一方面供應國防上的需要。

在康藏之南與新羅羅西南，我國大段的邊界，向來是與英領印度為鄰，其中雖是有兩小段隔著尼泊爾不丹兩小國，其實他們早已成為英國的勢力範圍。印度向來是英帝國在東方——亞洲大陸以及印度洋周圍——的主要基地，太平洋戰爭期間，久已在爭求恢復自由的印度各民族，竟能協助英軍阻止日軍的西進，顯明的工黨政府，因而在戰後就毅然應許印度獨立。不過由於印緬兩大宗教集團的不相容，在英方撤退之後，今夏將正式把印度分成印度斯坦與巴基斯坦兩個新國；另有若干向來算是只受英國保護的王公，或是繼續隸屬於英國，或是自己宣佈獨立，還沒有完全確定。目前巴基斯坦與印度斯坦之間，還在為着領土的野心而發生爭執，前者對於將來的政治地位，究竟完全獨立或是仍為英帝國的自治領之一，似乎還有作最後的決定。

印度與西藏之間，只有喜馬拉雅山脈的阻隔，而由春不谷或是薩得里河谷分別直達於加爾各答與喀拉蚩爾港口，是西藏最便利的通海出路。所以半世紀以來，英國對於西藏，極容易由印度方面發展勢力，西藏的敢於反抗中央，甚至企圖獨立，未嘗不是這一種的形勢所造成。英國如果完全退却印度，對於西藏的陰謀自然也可以放鬆，甚至放棄。但是印度境內所建立的印度斯坦與巴基斯坦兩國，都要比較緬甸更有野心與實力，恐怕他們仍然因襲英人的故智。我國一年來已經首先與尚未正式成立的印度斯坦交換使節，固然是非常適當，以適應形勢而論，同時對於巴基斯坦，發生外交關係，

也應當及早開始。我們要注意印境新國疆域的配合，使得西藏南方的出路，大部份是歸於巴基斯坦，惟有麥出在西藏之西，新疆西南的克什米爾部份，是在印巴兩方爭持之中。巴基斯坦的勢力，即使不及印度斯坦，對於我國的關係更是重要。

總之英國對於我國邊疆的威脅，正在大規模的轉變。雖則我們對於英威本身，以及在英屬地內已經將要建立的聯邦，不能不繼續的加以戒備，並且努力覓取挽回我國固有權益的機會，百餘年來嚴重的壓力，這一方面的確是在減輕。至於促進西藏的內向，我們必須在內部下功夫，增加聯繫，最重要的是改良交通，擴充商業關係。

中蘇兩國邊界的長度，據包格斯 (S. B. Boggs) 氏估量，在戰前已達九千六百公里，不愧為世界兩大大陸國的特色。根據蘇聯在中蘇協定裏面所提出的條件，我國應許外蒙在戰後舉行公民投票而正式成立外蒙人民共和國以來，我國在北方的邊界因而後退，中蘇兩國直接接觸的邊界已經中斷，於是也可以算為已經大為縮短。然而外蒙只在形式上獨立，蘇聯的勢力從此更趨於擴張。外蒙東西兩面的界綫，比較北面更長，所以中蘇兩國的接觸綫，實際上已不止九千六百公里。戰後蘇聯接管北緯三十八度以北的朝鮮北部，於是東北與朝鮮交界的九百七十里，也一變而成為事實上中蘇邊界；這種情形原本是一種臨時辦法，但是由目前的形勢看來，不會在短期內改變。旅順大連的權限由蘇軍佔領，蘇則在中蘇協定裏面，有期限，有租期，也已經另外造成一種新局面。

在外交上，軍事上，這種自治組織，一切都是聽命於蘇聯政府。在外蒙東北的邊界之外，範圍極廣的西伯利亞，全都是直屬於俄羅斯聯邦，就是蘇俄，其中也劃分若干自治共和國或自治區，但是他們的地位更不及中亞細亞的那些蘇維埃共和國。蘇聯的這種組織方式，對於許多弱小民族，很夠滿足他們的虛榮心，然而並不妨礙蘇聯的集權制度。

最後談到美國對於我們的關係，實在並沒有真正的接觸，但是在戰後更比戰前接近。由露士的關係看來，戰前美國只有菲律賓的部份，在南海方面較為相近，當時菲律賓是菲律賓的台灣，這是陷於日本的手上。雖則菲律賓的獨立，在戰後已經實現，這一區羣島雖然依舊是美國的勢力範圍，至少目前是如此。由於戰局的變化，台灣之北的琉球羣島以及日本本島，勢必將有相當時期被美國佔領，此外還發展到朝鮮南部。其中琉球羣島的部份，至少主要的沖繩島，似乎美國大有利用托管名義而久佔的野心。因此在東海與黃海的外緣，以前日本稱雄於海上的根據地，大半都已經轉移於美國之手。對於國境沿邊的海面，美海軍現今具有絕對控制力量，實際上青島至少在目前是他們的一個基地，其與蘇聯不同之處是我國的海軍也還可以儘量利用。

總之經過這一次的長期抗戰，日本勢力的消滅，正是使得美蘇兩國的勢力擴大增強。偏偏美蘇的合作，只能共患難而不能共安樂，而我國國力，在現代既不足以抵禦野心的侵略，又不能全部團結一致。雖則日本方面侵略的危機已經過去，而且英法的壓力也已減輕，我們並不能高枕無憂。邊境以來的形勢的變化，正在使得我國廣大的邊境帶，除去許多舊有的缺陷之外，又發生許多新的問題。何況邊境問題並不一定局限於局部，尤其是東北？



西之西藏全部及青海南部之玉樹一帶，境內山嶺高峻，北部稍開展，南部則山高谷深，險峻異常，拔海自一萬至一萬五千呎之間，山嶺連綿南北向，東西平行，峽谷有八，山間水流湍急，橫渡不易，遑論通航，交通困難，惟氣候比較溫潤，草木繁茂，農牧均可，地形艱險，耕地無多，故居民生活，亦為艱苦。

(四) 青海高原地區：為巴都喀喇山以北之青海各地，係由大小不一之若干盆地所組成，東者如柴達木、青海、都蘭等，拔海多在萬呎以上，大部為沙漠與半乾旱之草野，低窪處多湖泊沼澤，除黃河上游外，幾為渾性，亦因地高氣寒，農牧業雖不大，以適當藏甘新之間，居民文化為漢回藏之變換地，過去以藏人文化之影響甚深，故會為大西藏文化領域之一部，但近代以來，自甘新回胞之勢力深入後，青海往非藏人文化之地位，有為回教文化取代之勢，惟在地理之環境上，仍為西藏自然領域之一部。

丁、高原之氣候特徵及其影響：西藏青之地勢既如此高亢，氣候特殊，乾燥寒冷，空氣稀薄，日曬強，寒夜長，氣溫變化急劇，乃其特徵，外來人士，以生活不慎，時感困難，旅行其地，常患暈山症，頭昏目眩，耳鳴胃反，惡心氣喘，以及鼻下流血等，時有發生，重者可死，雖是之故，地處人稀之康藏青，雖與中印人口密集之地區毗連，但迄未為所繁殖，而藏人之固有文化之得以保持至今，與此不無關係，故西藏之自然區域為天留之一藏人文化地，殆非虛語。

戊、藏人文化：西藏文化的特徵，最足以反映其環境者有五：

(一) 喇嘛教之信仰：喇嘛教是唐太宗時由中國傳入西藏之佛教，而受當地原有之崇拜自然的沙門教影響而成，為沙門化之佛教派，分紅黃二宗，紅宗是舊教派，黃教是新派，新派以西藏的勢力較大，此外尚有所謂黑白喇嘛教，是佛教化的沙門教道。世界上最

大的宗教如回耶二教，均起原於西南亞之沙漠草原，開始都是遊牧民族的宗教，蓋遊牧民族徘徊於空曠寂寞的沙漠，環境的艱苦，自然界的偉大，使他們易生神祕之感，現實生活的痛苦，使人對來世發生希望，貧瘠的沙漠草野，或以過於乾燥炎熱，或以極端嚴寒，風雪無告，容易使人憤世疾俗，加以因與外界隔離，生活單調，遭受種種刺激後，對大自然常發生恐懼心，由恐懼自然，而反省，而默思，而皈依，今生之無望，祇好寄託於來世，故舊僧重生，於是宗教信仰出焉。西藏環境的艱苦，不下於西亞之沙漠草野，漫無邊際的荒野，突入雲霄之雪山，終年籠罩在藏人的眼前，空曠的無際，有時寂靜如死，是觀之單調，社會之苦貧，較諸西亞北非，過無不及，以是之故，佛教傳入後，藏人對之，普遍信仰，西藏地勢險峻，對外往來甚難，人多愚拙，且藏人不喜外殖，若獲其自由增加，社會生活，必成問題，所以僧教為僧，出家離俗，度喇嘛的獨身生活，可限制人口之過剩，蓋僧徒初則本為一寄生階級，出家後，可免與生計之競爭，而寺院又多建於不能生計之荒山上，既可減少生產土地之佔用，又可免除人口之過於擁擠，又以寺院為社會上惟有的集會場所，而喇嘛為其惟一之所謂受教者，心計靈活，誦經之外，常操貿易副業，因之寺院便成了交易場所，以經濟有利，廟產增加，而僧徒於是亦得有土地，擁有僕役，儼然成了資產階級，對平民借貸予奪，權利日增，於是便握到社會上之政權，西藏之「神權政治」，於是演出。

(二) 神權政治：西藏的政治制度，原為專制政體，由王子治理之，但早自唐太宗時，紀元六三四年起，即依附中國，為我國邊疆之一，當時之西藏政體，雖名為君主，以薩城達蘭，地勢隔絕，實為部落組織，冬由酋長王子分治之，此種割據形勢，迄今猶然，至一五七六年土伯特（即西藏）王封為達賴喇嘛時，政體雖未改變，惟降至十七世紀，紅黃一派宗教戰起，黃派勝利後，達賴喇嘛始握





所及南太平洋新布列底羣島爲法國安置罪人之處所同，此輩非法份子，幾盡爲男性，相形之下，因而女子益少，外族之侵入康藏既非爲不可能事，但入侵之後，以環境截然不同，弱小多已去矣，生存乃多爲適者，久之即爲藏化，由此觀之，藏人女性之少，實屬當然。康藏社會，男性既多於女，一妻多夫，勢所必然（詳見下），故爲母的妻子，乃成一家之主，有當家之權，因此在此母系的康藏社會中，部落酋長們，女性者很多，故西藏在我國歷史上，有「女人國」之稱。

（五）婚喪奇俗：藏人婚制，極爲自由，一夫一妻者有之，一夫多妻者亦有之，一妻多夫者更有之，外如臨時之定期夫妻，亦偶而有之，其中以一妻多夫制最爲奇異，故人稱之爲藏人之典型婚制，惟與其謂藏人婚制爲一妻多夫，莫若稱之爲婚姻絕對自由。總之，一妻多夫制爲原始社會所常有，而康藏以男多於女，故相延至今，且於其貧瘠之環境，亦甚適合，以艱險的冰天雪地與嚴酷的氣候及流沙不定的移牧，均不宜於婦女生活也，即於比較溫潤的半農半牧之谷地，以田地之狹小有限，一妻多夫，既可限制人口之增加，又可免除有限房產土地之過於分，所以原始的一妻多夫制，迄今猶存。至藏人之葬法，尤爲特殊，因境內木材缺乏，人死之後，不用棺槨，多行水葬，火葬或天葬之法，又以藏人生活，原爲游牧爲主，居無定所，無墳墓葬地，藏人葬期，多在秋後舉行，惟窮者則隨死隨葬，以水葬爲主，死後，投屍江河，順流而去。天葬即懸葬，死後任禽獸食之。凡行火葬與懸葬者，死日如不適時，須將尸體，放於袋籃，用繩懸起，待穀糧上場後，始舉行之。富者多採

火葬，焚後，將尸骨灰燼，裝於盆中，留置葬場，或用磚石磨起。若採天葬，則將尸體曝曬葬場，任禽獸食之。此外尚有精潔之天葬法，爲貴族領袖與喇嘛等所採用，如里塘活佛死後，即爲其數千僧衆，架出寺院，拖至葬場，僧衆圍坐於尸體之四週，由一人或數人將尸體四肢，用刀割下，把血肉分送各僧，各僧則伸手將血肉高舉空中，時必有似馴良鳥鴉驚騰，羣集天空，盤旋注視，見機俯衝而下，叨取食之。直至肉盡骨幹而後已，肉去之後，僧衆則再將尸骨，磨成骨粉，雜以青稞麵粉，用其飯碗製成粉球，再喂飼之。惟最後一團，必自享之，以示紀念。此種精潔之天葬法，爲最高尚，最嚴肅者，平民俗人，不得採用。此外尚有「木乃伊」法，爲達賴與班禪二最高活佛死後所採用，即死後以布將尸體裹起，置於乾處，使不腐爛，上建一塔，以便保存紀念。綜觀以上諸葬法，於康藏環境頗其適宜，葬時定在禾稼收穫後行之，正示農作之重要，葬法不採埋葬，以減土地之佔用，冰冷的岩積荒野，不宜掘坑火葬，故採水大葬之法，勢所當然。有「木乃伊」法，向爲埃及帝王所採用，於乾燥之沙漠及冰凍之高原，最爲適宜，康藏高原，既乾又冷，行之尤宜，藉此不特遺容得以長期保存紀念，且水火天葬諸法與喇嘛之信仰重生，亦甚符合，故喇嘛藏人，多樂行之。

綜上所論，藏人文化，雖似幼稚，但確爲長期適應西藏環境所演成，在原則上，鄙人信仰思想之共同，政權之統一，婦女社會地位之重要，婚姻之自由及葬法之簡省與衣食住行等生活方式對環境之適應，都值得我們深切認識的。



行憲與邊疆地方自治

芮逸夫

依據憲法民族平等的精神
提供一個邊疆地方自治的原則和一些意見

我們的憲法開宗明義第一章總綱第一條便說：「中華民國基於民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」第六條又說：「中華民國之主權，屬於國民全體。」這便充分表現出全部憲法的民主精神。再按觀全部憲法的十四章一百七十五條條文，也沒有一條不表現民主的精神。所以我們現在要行憲，就是要實行民主的憲政。而實行民主憲政的基礎則在地方。民主的憲政必須從地方做起。因為人民最關心的，是他們切身利害的事，而最易消利害關係的，是地方上的事。如是一省一縣或一市的事，還辦不好，則整個國家的事情更不會辦的好了。所以要實行民主的憲政，首先就得實行地方自治。

憲法第五條說：「中華民國各民族一律平等。」第七條又說：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」這可充分表現出全部憲法的民族及其他的平等精神。再按觀全部憲法的十四章一百七十五條條文，也沒有一條違反民族及其他平等的精神。所以我們現在要行憲，就是要實行平等的，特別是民族平等的憲政。而實行民族平等的憲政的基礎，則在邊疆地方自治。民族平等的憲政必須從邊疆地方做起。因為在邊疆地方，都是有三族或二族以上的住民錯居的，他們的生活習慣，語言文字，宗教信仰，各樣互有差異。開了這種現象，必致發生所謂「文化衝突」(Culture conflict)的現象。於是各族間便不免要發生利害衝突的事。如果一省一縣的這種實際的利害衝突的事，還處理的不好，則整個邊疆的事更不會處理的好了。所以要實行民主的憲政，同時就得實行民族平等的邊疆地方自治。

所謂地方自治，我們以為實為政治和法律的兩重意義。在法律的意義上說，是指以地方自治團體處理地方公共事務。在政治的意義上說，是指地方人民藉地方自治團體的組織，參與地方公共行政。二者相輔而成一種地方自治制度。我們看憲法第十一章規定的地方制度，除人口集中的直轄市及通商口岸的設古各縣外，地方自治制度另以法律規定。西藏地方的自治制度特予保障外，分省(直轄市)和縣(市)兩級。第一百二十二條規定：「省得召集省民代表大會，依據省自治法，制定省自治法，但不得與憲法抵觸。省民代表大會之組織及選舉，以法律定之。」第一百二十二條規定：「縣得召集縣民代表大會，依據縣自治法，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸。」我們再看第十章規定由地方立法並執行事項。第一百零九條：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：一、省教育、衛生、實業及交通。二、省財政之經營及處分。」

第一百十條：「左列事項，由縣立法並執行之：

- 一、縣教育、衛生、實業及交通。
 - 二、縣財產之經營及處分。
 - 三、縣公營事業。
 - 四、縣合作事業。
 - 五、縣農林、水利、漁牧及工程。
 - 六、縣財政及賦稅。
 - 七、縣債。
 - 八、縣銀行。
 - 九、縣警衛之實施。
 - 十、縣慈善及公益事業。
 - 十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」
- 可見行憲以後，各地方的教育、衛生、實業、交通、農林、水利、漁牧、工程及財政、金融、警政的措施，以至公營、合作、慈善、公益等事業的舉辦，都可由各省縣地方的人民自己來立法並執行。在這範圍限度，當法律規定之下，各省各縣如能積極推行起地方自治來，我想一定可以把傳統的官治的地方，一反而為民治的地方；由向來的地方被治，一變而為地方自治。

至在有二族或二族以上住民的邊疆地區，其地方自治則較比內地及其住民純為一族人的邊疆地區問題較多。因為一省或一縣既有二族或二族以上的住民，則其文化必不能完全協調，而各族人民的相互間，也不能有深切的瞭解。舉凡教育、衛生、實業、交通、農林、水利、漁牧、工程及財政、金融、警政等等的措施，各族都各有其各不相同的或互相衝突的辦法；至對公營、合作、慈善、公益等事業的舉辦，更難獲致相同的意見。譬如說辦教育罷，教育部規定四二制小學裏的課程是要授國語、常識、算術、公民、歷史、地理、自然以及圖畫、勞作、美術、唱歌等等的。而邊疆地區，如在蒙古盟旗中，尙有由旗署聘師設塾，選拔兒童學習（譯三字經、孝經、聖諭廣訓等書，民間也有聘師設塾教其子弟攻讀經文的，其在蒙、藏、青、康等地的喇嘛寺中，則各家送去當喇嘛的子弟多終日誦讀藏文經典。至在西北各地喇嘛寺中則喇嘛教信徒的子弟，又多誦讀藏文可內經。而雲南西南的藏民又一部分喇嘛、誦人、喇嘛等族小乘佛教的信徒，則多送其子弟去佛寺（修補經）學習藏文經典。則寧、滇、黔間的侗族和苗族，又各有少數子弟在求喇嘛（釋教高僧），拜東巴（摩梭族高僧），使授傳習文和歷史文經典。

再說衛生罷，則飲當然要用開水，食宜配合肉類和蔬菜。衣則冬夏有別，依時更換，並勤洗澡。居則無論高樓、大廈、瓦屋、草房，必開窗通氣，取光。疾病自應及時診治。而邊疆地區，如蒙古人食則炒米奶渣，藏人則青稞糌粑，各佐以牛羊，蔬菜是極難得的；飲則酥漿、乳酒或酥油茶。西北伊斯蘭教徒則忌食豬肉，西南邊疆差不多終年吃的是糌粑，喝的生水。衣則蒙、藏、青、康人大都是冬夏咸宜的皮衣或氍毹，終年不換不洗。西南邊疆很多只有單衣禦寒，或則氍毹一襲，日禦風雨，夜作被蓋。居則蒙古、哈薩克及游牧藏民等都或為廬或帳房，定居藏民則居磚房。西南邊疆居



住的大都是矮屋或牲畜圈在一起的草棚，既少通光，又少通氣。疾病則窮人太都請喇嘛唸經，西南邊境又多請端公作法，以療洗瘡。以上雖是教育和衛生二者爲例。此外如交通、實業、農林、水利、漁牧等等的特殊情形，可不用細說。在這種文化衝突的環境之下，要求其地方各族人民能自處理他們地方上的公共事務，非由各族紳士共同商討，折中妥協，使一切利害衝突獲致協調，決不能收地方自治之效。所以必須實行民族平等的邊境地方自治。

所謂民族平等的邊境地方自治，其應根據的唯一原則是：

依各民族人口的比例，確定其實行選舉的各級民意機構組成分子的名額。

在這個原則之下，如一省中有二族或二族以上的住民，則依憲法第一百二十二條而召集的省民代表大會的代表，及依一百二十三條而設置的省議會議員，均須依各民族人口的比例選舉之。同樣的，如一縣中有二族或二族以上的住民，則其依憲法第一百二十四條而召集的縣民代表大會的代表，及依第一百二十五條設置的縣議會議員，也都要依各民族人口的比例選舉之。推而至於一鄉或一鎮，如有二族或二族以上的住民，則其鄉鎮民代表大會的代表也都要依各民族人口的比例選舉之。惟有各邊境地區的民意機構，一依各民族人口的比例來選舉，而後各族人民間各不相同的意見，乃有共同商討，折中妥協的可能，而後一切利害衝突，乃有獲致協調的可能。

然而有二族或二族以上住民的邊境地區，其各族人口的比較必定是多寡不等的。實行依各民族人口的比例，選舉其民意機構組成分子的比例，必不免引起多數民族（不一定是漢人，有很多邊境地區是漢人佔少數的）排斥少數民族（不一定是漢人，有很多邊境地區是漢人佔少數的）的問題。我們單從民主政治的正面看，民主政治就是少數服從多數的政治。在「爲最大多數，求最大幸福」的功利原則之下，少數人的犧牲，似乎是當然的，而且是無可奈何的。

但再從民主政治的反面來看，民主政治却是容許反對者存在的，只要他們的反對是在合法條件之下。憲法第十一條規定的「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」似乎可以說是含有容許反對者之義的。今日一般人把民主政治看作單純的「服從多數，犧牲少數」是絕大的錯誤，也是民主政治的一個最大的缺點。這個錯誤，我們不能不予以糾正；這個缺點，我們不能不設法補救。否則在實行民族平等自治的邊境地方，少數民族的意見將永遠被犧牲了。這個問題實非常嚴重。所以在「服從多數」的正面民主原則之下，我們同時也應該注意「尊重少數」的反面原則，我們仍須竭力去爲少數者打算。現代的民主政治，已漸漸演變爲「服從多數，尊重少數」的意義了。在「尊重少數」的原則之下，邊境地方各級民意機構中允許相當限度的否決權，我想不僅是應該，而且是必要的。而移少數民族的意見，遂不致永遠在犧牲之列。

實行民族平等的邊境地方自治，其應先決的問題有二：一爲不同族類的人民如何能加深其相互間的瞭解？一爲矛盾衝突的文化如何能獲致協調？這兩個問題實在是一而二，二而一的。因爲，如果不同族類的人民相互間能深切瞭解，則文化的矛盾衝突自然容易獲致協調；同時，如果矛盾衝突的文化能獲致協調，則不同族類的人民相互間也必容易瞭解。要求邊境文化的協調，實有賴於和內地文化的交流融和，使同處於現代化。而欲謀邊境和內地文化的交流融和，使同處於現代化，首應開闢邊境地區的主要公路和鐵路，使邊境和內地的交通日趨便利，並振興教育以提高邊境民的文化水準，而後不同族類的人民相互間始能有深切的瞭解。所以邊境地區教育和交通的建設，實爲實行民族平等的邊境地方自治的先決條件。深望政府當局本憲法第十三章基本國策對邊境地區規定「於其地方自治事業，特別予以扶植」的意旨，先行積極舉辦邊境地區的教育及交通事業，並扶助其發展，以促進民族平等的邊境地方自治的實行！憲政前途，實利賴之。



行憲與西藏及西藏問題

孔慶宗

吾人研究邊事，推行邊政，主要目的有二：首在保全國家領土，鞏固主權，使其政令推行無阻，達到建設邊疆之目的，此就中央立場言之也。次在保障邊疆民族之生存發展，改良其生活，增進其福利，俾其文化提高，物質豐裕，與內地人民，同流共進，日趨團結融洽，共負建國重任，此就邊疆立場言之也。兩者相輔相成，應同時併進，苟有所偏，則為畸形發展，而流弊不可勝言矣。其或目的不明，主張無定，徒為臨時投好之論，以亂國人對於邊疆之觀感與認識，使國家處理邊事，無所適從，則為害甚烈，固不如其已也。惟我國邊疆遼闊，各有特殊情形，建設之目的雖同，而所施之區域，所用之方法，所採之步驟，則難明整齊劃一，必須按照各邊地之實際情形，各適其宜而為之，始能適應曲當，不生捍格，不起糾紛。治藏之政，不必同於治西之法，經營西北，有異西南，推之海疆陸疆，甚至各族內部，情形亦非一律，當各別其道，而不可制足適履，作繭自縛。是故經邊之政，國家根本大法，祇能定其綱領，其一切節目，則有賴於法律之分別規定，所以留伸縮，便修改，而求合於實際之需要也。今以憲法公佈，實施在即，茲就行憲與西藏及西藏問題諸端，略抒管見，分為（一）國人對於憲法之觀感；（二）行憲於西藏之影響；（三）西藏問題之分析及（四）中央與今後藏局四項，述之於次：

一、藏人對於憲法之觀感

西藏政治，尚處於封建及貴族專政之階段中，對於近代憲政之意義，外欠了解。一般民衆，除喇嘛僧者或有最少數優秀份子，又

遇特殊機會，能得仔伸頭銜，以充僧官而外，其餘永為平民，僅充勞工或僕役，子子孫孫，不能改變其身份。至於喇嘛階級，則畢生修經禮佛，默守成規，置身世外。且自視甚高，以為西藏政府不過為保護及維持佛教而存在之工具而已。何謂憲政，何謂民主，自然漠不關心，亦不視為重要。此外則為擁有政治社會實權之少數貴族僧官。全視貴族，不過一百餘家，故俗官亦僅一百餘缺，一切大小俗官，悉出於貴族之門。故貴族子弟，無論其智愚賢不肖，皆具有為官資格。其尊嚴與保障，即恃西藏現行之政教制度為護符。僧官之數，較多於俗官，然亦有定額。俗僧官及貴族子弟中，能明習世界潮流，精研各國憲政者，迄今為止，尙所罕見。其有少數聰穎之士，目光較為遠大，常識較為豐富者，亦以藏俗極端守舊，不能表達其意志，不敢明示其主張。故綜括言之，最大多數藏人對於實行憲法之情形，不特隔膜，恐亦不感興趣。而貴族階級及僧俗官員，恐尙不免更有疑慮。蓋憲法為近代民權發達之產物，其目的在廢立政規，保障民權，使國家政令，遵照全國民意行之，而又以各種有效辦法，使全國民意，能自由表現，而為法令之所本，所以防止執政者之專橫逞威，保障人民享受自由平等之權利也。今西藏政制，一切大權，既係操諸少數僧俗官員及貴族之手，茲欲實施自由平等之憲法，以限制統治階級之權力，而使最大多數平民，增高其身份，改變其地位，行將與彼等併肩而立，同掌政權，共担國事。在此少數統治階級之眼光觀之，此項憲法，如果在藏實行，是否對於彼等固有尊榮及特殊權利，有所動搖，自不得不十分注意，謹慎疑慮矣。

然以上四果，不過就西藏一般觀察言之耳。制憲國民大會早見及此，故對於西藏內部之政制，特予保障，使其統治階級不致發生異議，逐漸習慣，徐從進入憲政之坦途，用意固善。惟迄今西藏當局，對於實施憲政，其何態度，尚未可知，故今後立法機關對於修訂西藏憲法之實施，應分別緩急，明定步驟，使國人確知保障者為何，改進者為何，有以祛其疑，解其惑，方不致推行受阻。若以爲行憲之後，遂可使國人觀感一變與我推誠合作，則未免過於樂觀矣。

二、行憲於西藏之影響

西藏情形特殊，外人習識水清，亦較內地爲低，其因僻處邊遠，交通阻塞者，尤以西康爲甚。試行憲法，實施憲政，此正步入法治之途軌，在內地雖已浸漬於共和政制者數十年，而究其實，尙祇堪以此次爲創舉，成效若何，仍未可確寄希望，而況素不注意法治觀念之邊地乎。故今後憲法實行，在西藏所生之效果如何，當視藏人了解憲法之程度與其行憲法之誠意如何以爲斷。茲根據憲法所定有關西藏各條，分別論究之。

1. 西藏爲中華民國之領土，查中華民國憲法第四條：中華民國之領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。所謂中國領土依其固有之疆域者，即中華民國之前身，原爲滿清帝國，故前清於其國建立以前所有之領土，即爲民國之領土，西藏直至清末均爲滿清領土，故仍爲民國疆域。所謂非經國民大會之決議，不得變更之者，乃規定行憲以後，變更領土之合法程序，即所以確保民國固有之疆域也。至西藏於民國元年，雖曾宣稱獨立，但既未經母國之同意，亦未得國際之承認，實未取獨立之資格。此種稱獨立事實，僅出於民族感情之偶然而動，或出於不願受中樞嚴格統治之企圖，並無真正獨立之意，此與民國初元各省割據自雄之現象，

初無二致也。此種看法，可於民元以後中央與西藏接洽間之各種合法關係證明之。民國三年，蒙藏協會議定約及其聲明文件，訂約各方面，均承認西藏爲中國領土之一部份。此章約雖未成立，我方視爲無拘束力，但可反證西藏確無獨立之意。民國二十三年，黃郛使幕入藏，致函達賴，曾與西藏當局洽談政治問題，雙方正式表示，亦承認西藏爲中國領土，惟希望中央不改西藏爲行省。二十八年，西藏政教領袖第十四世達賴喇嘛轉世坐床，國民政府特派藏委員會吳委員長忠信入藏主持大典，西藏遵照辦理，並冊封西藏攝政熱振呼圖克圖爲輔政者化時師。此後熱振辭職及達札攝政繼任，均呈中央，並遣派國大代表，益可表明西藏政教上最高主權之屬於中央，而藏地之爲中國領土，更屬毫無疑義矣。

2. 西藏與民族平等人民平等 中華民國憲法第五條：中華民國各民族一律平等。此就構成中國人民之各該個民族，如漢滿蒙藏回族等之平等而言，即不使各民族間有人爲的尊卑貴賤優劣強弱等之差別，一切觀念與待遇，均以彼此平等爲基礎。蓋滿清帝國以滿族宰制其他各族，故各族之處境與其所受之待遇，至不平等，中華民國憲法規定各民族一律平等。當爲各民族所樂於接受，而在西藏方面亦具有同感也。憲法第七條：中華民國人民，無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等，此就全國人民間之平等而言。立法者之意，原在以法律保障人民在法律上之平等，而糾正以往因男女，宗教，種族，階級，黨派各種不同之關係，所產生之人爲的不平等，遂在法律上亦生差別。故人民平等乃推行民主制度必須遵守之基本原則，否則名不副實，流於虛偽。此項規定，在內地推行，已無困難，而在西藏，則尙不足以語此。蓋西藏之政治社會，現尚實行以僧侶貴族專制一切之階級制度，無論在何方面，均表示其不平等現象。欲加改革，如用溫和政策，決非短時間內所能收效，而激烈的革命手段，又非民主政制之所許，故在西藏保障西藏

