

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

蒙藏委員會與中華民國

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 100-2410-H-004-101-
執行期間：100年08月01日至102年07月31日
執行單位：國立政治大學民族學系

計畫主持人：藍美華

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：胡詩怡

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 102年11月02日

中文摘要：在中華民國建國一百年後，有一個歷史悠久的機構即將默默消失，宣告一個時代的結束，這就是在討論了好幾種可能性後，確定將被併入大陸委員會的蒙藏委員會。它究竟會在陸委會裡面保留何種面貌，目前尚未完全決定，但很顯然地，由清代理藩院、清末理藩部、民初蒙藏事務處、蒙藏事務局、蒙藏院轉型為於民國十七年設置的蒙藏委員會，在這波變動中即將結束其八十多年的任務，踏入歷史。對蒙藏委員會來說，這是天大的事，而對成立一百年的中華民國來說，象徵的意義更是不容忽視，因為這是在某種意義下中華民國政府與現實政治妥協而將領土主權限縮於台澎金馬的一種延伸。

為了不讓這個從其前身算起已有數百年歷史、和中華民國命運密切相關、但在目前這個小島的氛圍下顯得怪異的機構默默消失，筆者決定將未來幾年的研究重點放在蒙藏委員會的設置及其八十多年來的轉變與意義，算是對這個機構及其代表的過去致敬，也是從蒙藏事務的觀點對中華民國百年歷史的一種回顧與反省。

本計畫將利用檔案史料以及訪談蒙藏委員會相關人士與在台蒙藏人士所得資料，經過整理分析，探討蒙藏委員會的前身與中央政府對設置邊政管理機構的理念及其變遷，並將蒙藏委員會設置後的施政、影響及其意義分為三期（民國17年到抗戰前、抗戰時期與播遷來台後、解嚴後至今）加以解析。

中文關鍵詞：蒙藏委員會、蒙古、西藏、中華民國、國族認同、族群政治、領土主權

英文摘要：After the Republic of China celebrated its one hundredth birthday, one significant thing to which few people may pay attention is going to take place soon with the reorganization of the government, i. e., the quiet disappearance of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission and its being absorbed to the Mainland Affairs Council. It is not totally clear how the Mongolian and Tibetan Affairs Commission will be placed in the Mainland Affairs Council. However, this administrative unit that succeeded Lifan Yuan 理藩院 of the Qing, Lifan Ministry 理藩部 of the very late Qing, the Office of Mongolian and Tibetan Affairs 蒙藏事務處, the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs 蒙藏事務局, the Mongolian and Tibetan Affairs Yuan 蒙藏院 of the early Republican period, and was

established in 1928 is going to complete its more-than-eighty-year mission and walk into the history. To the Commission itself, this is going to be a tremendous change. It is also a very significant change to the hundred-year-old Republic of China. The symbol and meaning of this change cannot be overlooked. It signifies that the Republic of China is willing to make a compromise with Realpolitik and reduce its territorial sovereignty to the region of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu.

In order not to let this historically and symbolically significant Commission disappear quietly, the author decides to focus her research of the following years on the establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as its transformation and meaning. She considers this a tribute to the Commission and the past it has represented. It is also meant to review and reflect on the hundred year history of the Republic of China from the aspect of Mongolian and Tibetan Affairs.

This research project will make use of archival materials and data collected from interviewing members of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as the Mongols and Tibetans living in Taiwan. It will investigate the precedents of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as the concept and its transformation of the Qing and Republican governments concerning the affairs of ethnic minorities. Furthermore, the applicant will focus her research on the duties, impacts and meaning of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission in different periods, from 1928 to 1937 to 1949, and to the present.

英文關鍵詞： The Mongolian and Tibetan Affairs Commission, Mongolia, Tibet, Republic of China, National Identity, Ethnopolitics, Territorial Sovereignty

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

期中進度報告
期末報告

蒙藏委員會與中華民國

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC100-2410-H-004-101-

執行期間：2011年8月1日至2013年7月31日

執行機構及系所：國立政治大學民族學系

計畫主持人：藍美華

共同主持人：無

計畫參與人員：無

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 0 份：

移地研究心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

中華民國 102 年 10 月 31 日

目錄

中文摘要及關鍵字	2
英文摘要及關鍵字	3
報告內容	4
前言	4
研究目的	4
文獻探討	5
研究方法	6
結果與討論	6
參考文獻	7
成果報告自評表	9
附錄	10
From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities.....	11
從理藩院到蒙藏委員會：相關法規之轉變與分析.....	21

中文摘要及關鍵詞

關鍵字：蒙藏委員會、蒙古、西藏、中華民國、國族認同、族群政治、領土主權

在中華民國建國一百年後，有一個歷史悠久的機構即將默默消失，宣告一個時代的結束，這就是在討論了好幾種可能性後，確定將被併入大陸委員會的蒙藏委員會。它究竟會在陸委會裡面保留何種面貌，目前尚未完全決定，但很顯然地，由清代理藩院、清末理藩部、民初蒙藏事務處、蒙藏事務局、蒙藏院轉型為於民國十七年設置的蒙藏委員會，在這波變動中即將結束其八十多年的任務，踏入歷史。對蒙藏委員會來說，這是天大的事，而對成立一百年的中華民國來說，象徵的意義更是不容忽視，因為這是在某種意義下中華民國政府與現實政治妥協而將領土主權限縮於台澎金馬的一種延伸。

為了不讓這個從其前身算起已有數百年歷史、和中華民國命運密切相關、但在目前這個小島的氛圍下顯得怪異的機構默默消失，筆者決定將未來幾年的研究重點放在蒙藏委員會的設置及其八十多年來的轉變與意義，算是對這個機構及其代表的過去致敬，也是從蒙藏事務的觀點對中華民國百年歷史的一種回顧與反省。

本計畫將利用檔案史料以及訪談蒙藏委員會相關人士與在台蒙藏人士所得資料，經過整理分析，探討蒙藏委員會的前身與中央政府對設置邊政管理機構的理念及其變遷，並將蒙藏委員會設置後的施政、影響及其意義分為三期（民國17年到抗戰前、抗戰時期與播遷來台後、解嚴後至今）加以解析。

英文摘要及關鍵詞

KEYWORDS: The Mongolian and Tibetan Affairs Commission, Mongolia, Tibet, Republic of China, National Identity, Ethnopolitics, Territorial Sovereignty

After the Republic of China celebrated its one hundredth birthday, one significant thing to which few people may pay attention is going to take place soon with the reorganization of the government, i.e., the quiet disappearance of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission and its being absorbed to the Mainland Affairs Council. It is not totally clear how the Mongolian and Tibetan Affairs Commission will be placed in the Mainland Affairs Council. However, this administrative unit that succeeded Lifan Yuan理藩院of the Qing, Lifan Ministry理藩部of the very late Qing, the Office of Mongolian and Tibetan Affairs蒙藏事務處, the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs蒙藏事務局, the Mongolian and Tibetan Affairs Yuan蒙藏院 of the early Republican period, and was established in 1928 is going to complete its more-than-eighty-year mission and walk into the history. To the Commission itself, this is going to be a tremendous change. It is also a very significant change to the hundred-year-old Republic of China. The symbol and meaning of this change cannot be overlooked. It signifies that the Republic of China is willing to make a compromise with Realpolitik and reduce its territorial sovereignty to the region of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu.

In order not to let this historically and symbolically significant Commission disappear quietly, the author decides to focus her research of the following years on the establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as its transformation and meaning. She considers this a tribute to the Commission and the past it has represented. It is also meant to review and reflect on the hundred year history of the Republic of China from the aspect of Mongolian and Tibetan Affairs.

This research project will make use of archival materials and data collected from interviewing members of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as the Mongols and Tibetans living in Taiwan. It will investigate the precedents of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as the concept and its transformation of the Qing and Republican governments concerning the affairs of ethnic minorities. Furthermore, the applicant will focus her research on the duties, impacts and meaning of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission in different periods, from 1928 to 1937 to 1949, and to the present.

報告內容

前言

這是本研究計畫之期末成果報告，除說明此計畫之成果外，也將就此計畫之執行情形進行說明與檢討。本計畫獲得補助前，筆者已經開始進行此研究計畫之構思，並於2011年春天受邀前往德國參加由Max Planck Institute for Social Anthropology主辦之Administrative and Colonial Practices in Qing Ruled China: Lifanyuan and Libu Revisited學術研討會，發表"Mongolian and Tibetan Questions and the Establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission"一文，之後增修為"From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities"一文。筆者計畫持續將蒙藏委員會作為個人學術研究的重點之一，希望日後能以此為基礎出版一本有份量的學術專書。

研究目的

中華民國已經建國一百年，雖然談不上是多長的時間，但這個國家成立百年來確是步履蹣跚，道路上充滿荊棘，好不容易走到一個富裕開放、多元民主的時代，有其歷史意義。但很快地，在政府組織調整中，有一個歷史悠久的機構即將默默消失，可能不會有太多人為其惋惜，想來也不會引發太多討論，但這將宣告一個時代的結束，一個意義的終止，這就是即將被併入大陸委員會的蒙藏委員會。它究竟會在陸委會裡面保留何種面貌，目前尚未完全決定，但很顯然地，由清代理藩院、清末理藩部、民初蒙藏事務處、蒙藏事務局、蒙藏院轉型為於民國17年設置的蒙藏委員會，在這波變動中即將結束其八十多年的任務，踏入歷史。對蒙藏委員會來說，這是天大的事，從有到無，從存在到消失；而對成立一百年的中華民國來說，象徵的意義更是不容忽視，因為這是中華民國甘願將自己縮成小小的台澎金馬最具體的表現。在目前的台灣，這麼重大的事，可能只是一兩天的新聞而已，沒有甚麼人會為其哀悼，也沒有甚麼人會想多講兩句話。

雖然筆者並非蒙藏人士，但從學生時代就領取蒙藏委員會蒙古語文獎學金，之後長期從事蒙古研究與教學，和蒙藏委員會互動頻繁，因此對蒙藏委員會即將消失這件事感慨很深。為了不讓這個從其前身算起已有數百年歷史、和中華民國命運密切相關、但在目前這個小島的氛圍下顯得怪異的機構默默消失，筆者決定將未來幾年的研究重點放在蒙藏委員會的設置及其八十多年來的轉變與意義，算是對這個機構及其代表的過去致敬，也是從蒙藏事務的觀點對中華民國百年歷史的一種回顧與反省。

蒙藏委員會在台灣二十多年來本土化的浪潮中，地位與意義有了很大的變化，它從原本八部二會中的重要機構轉為預算很少、幾乎沒有能見度、聲音也不被聽見的邊緣單位，終於到了即將結束的時候。一個存在八十多年、具有重要象徵意義的機構即將結束，如果不能對其加以研究，省思其存在的意義與作用並提出較完整的評論，似有虧做為一個蒙藏研究者的職守。因此，筆者認為這個研究具有很大的重要性。尤其是，近年來大陸學者開始重新對邊政研究感到濃厚興趣，也開始研究蒙藏委員會，已經出版好些篇論文，如果台灣學者不儘速研究蒙藏委員會，要等大陸學者來研究詮釋，那可真是一大諷刺。

文獻探討

本研究主要藉助檔案資料與訪談。檔案資料方面，有些已經出版，但仍有許多檔案並未出版。已出版蒙藏委員會相關檔案資料方面，南京的中國第二歷史檔案館根據其館藏檔案，和中國藏學研究中心合作，相繼編輯出版了一系列檔案資料，主要包括《中華民國史檔案資料彙編》、《十三世達賴圓寂致祭和十四世達賴轉世坐床檔案選編》、《九世班禪內地活動及返藏受阻檔案選編》、《奉使辦理藏事報告書》、《元以來西藏地方與中央政府關係檔案史料彙編》、《康藏糾紛檔案選編》、《民國時期西藏及藏區經濟開發建設檔案選編》等。此外，馬大正主編《民國邊政史料彙編》第十六冊。台灣主要出版的有蒙藏委員會郭玉琴主編的《蒙藏委員會駐藏辦事處檔案選編》。此外，陳錫璋的遺作《西藏從政紀略》、孔慶宗的《黃慕松入藏紀實》等亦具有較高的史料價值。不過，這些檔案資料主要是和西藏相關的資料。尚未出版的蒙藏委員會相關檔案主要收藏在國史館，在國民政府、蔣中正總統文物、陳誠副總統文物以及相關單位等卷宗中，其中部分可以上網查到檔案全文，但有許多仍未開放線上下載閱讀。除國史館外，國民黨之黨史館也是相關檔案資料收藏的重要機構，裡面多數檔案也不開放線上閱讀，必須申請後方可影印。大陸方面，主要藏於中國第二歷史檔案館，根據多位使用者轉知，前往查閱資料，近年相當不便。

雖然蒙藏委員會多年來出版了不少蒙藏研究相關的著作，但對於蒙藏委員會本身的研究卻很少，相關的博碩士論文在台灣也付之闕如。至今比較重要的研究有《蒙藏委員會簡史》(1971)以及劉學鈞的《蒙藏委員會之設置及其意義》(1992)與《蒙藏委員會簡史續篇—附歷任委員長簡歷》(1996)，均是由蒙藏委員會出版的。這三本書雖然收入一些重要文件、描述了蒙藏委員會的由來、記錄了蒙藏委員會的大事記以及委員長等簡單人事資料，對了解蒙藏委員會有很大幫助，但由於這幾本書屬於官方出版品，而非學術研究專書，在解讀蒙藏委員會的地位與意義上面仍有填補加強的空間。大陸方面，和蒙藏委員會直接相關的碩博士論文有河北師範大學馬丹丹的碩士論文《蒙藏委員會與蒙藏事務研究》(2011)與中央民族大學張子新的碩士論文《蒙藏委員會涉藏事務研究》(2007)。

在期刊論文方面，近年關於蒙藏委員會的研究有Fabienne Jagou「關於蒙藏事務委員會的初步研究」(2003)、楊嘉銘「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」、陳立華「蒙藏委員會駐藏辦事處論評」、王入仕「近三十年來大陸關於蒙藏委員會研究綜述」；劉學鈞在其「設立大陸民族事務單位此正其時」一文中主張值此蒙藏委員會併入大陸委員會之際，希望政府能作通盤考量、合理調整，應高瞻遠矚涵蓋大陸所有邊疆少數民族，設立「民族事務單位」。大陸方面出版的有陳立華「簡論蒙藏委員會駐藏辦事處的歷史作用」、劉茗「蒙藏委員會在蒙藏施政的積極作用」、朱慈恩「蒙藏委員會與民國時期的邊疆教育」、左芙蓉「蒙藏委員會與蒙藏佛教」、楊思機「20世紀30年代內蒙自治聲中蒙藏委員會改組芻議」、王華「民國時期蒙藏委員會設立及淵源探析」及「蒙藏委員會對後世的影響與啟示」、王川「孔慶宗時期蒙藏委員會駐藏辦事處對在藏漢人的管轄及其意義」、張羽新「蒙藏事務局及其對藏政的管理」、張子新、喜饒尼瑪「南京國民政府蒙藏委員會治藏措施評述」、賀冬「蒙藏事務局官制草案頒佈實施始末」、孫宏年「蒙藏事務局與民國初年的邊疆治理論析」等。這些多是針對蒙藏委員會治理蒙藏的某一方面進行研究的，較少從整體上系統地進行研究，但可明顯看出大陸學者對蒙藏委員會相關研究的重視。

研究方法

在研究計畫執行的第一年，筆者主要重點放在文獻史料蒐集，先整理從蒙古衙門、理藩院以降到蒙藏委員會設置期間朝廷與中央政府對設置邊政管理機構的理念及其變遷，並將蒙藏委員會成立後的施政依其性質分期，開始撰寫民國17年到抗戰前的蒙藏委員會。第二年持續第一年的研究，繼續蒐集整理抗戰時期與播遷來台後的蒙藏委員會的相關資料，進一步確認論文撰寫之章節架構，並持續撰寫資料較為齊全之部分。

為了進一步獲取內部觀點，本計畫將對仍然可以聯繫上的蒙藏委員會退休或在職的委員、委員長、主管與職員進行深度訪談，進一步了解該機構的工作與轉變；也會訪談部分在台或海外蒙藏人士，了解他們與蒙藏委員會的互動情況以及蒙藏委員會對他們的意義。由於筆者多年來與蒙藏委員會互動甚多，與其人員有著學長姐、同行與友情誼，在訪談方面可以獲得支持與協助。

除了深度訪談外，本計畫主要運用歷史研究法，將蒐集到的檔案資料與相關著作加以歸納分析，試圖從國族認同的角度切入，以更廣更全面的視野來審思蒙藏委員會在中華民國體制中所扮演的角色，以及對蒙藏事務與蒙藏社群的影響與意義。此外，也希望透過蒙藏方面的資料，進一步了解蒙藏民族對蒙藏委員會的期待與看法。

總之，此計畫主要採歷史文獻分析方法，加以深度訪談。

結果與討論（含結論與建議）

本計畫原是以三年期計畫申請，但僅獲一年補助，後雖同意延長為兩年，但補助費並未增加，第二年無法聘用研究助理，加上個人兼任行政職務，事多繁雜，研究時間受到壓縮，故僅達到原定計畫之部分目標。

筆者在此計畫期間，發表蒙藏委員會與蒙古研究相關研討會論文三篇如下：

- 甲、發表於2011年12月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「國家治理與民族認同」學術研討會。
- 乙、「蒙古民族認同研究的方法論」，發表於2012年12月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「民族研究的方法論與研究方法」工作坊。
- 丙、「陳籙眼中的蒙古」，發表於2013年6月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「民族互動與文化書寫—漢人在邊疆」學術研討會。

在甲文結論中，筆者比較了蒙藏委員會與理藩院的異同，指出蒙藏委員雖是承繼理藩院以下各邊政、蒙藏事務機關，但自其成立之初，即受限於當時歷史與政治現實，無法發揮應有功能，所能扮演的角色也與理藩院相差甚遠。乙文為筆者之前國科會計畫之後續成果之一，

筆者說明個人調查經驗，提出關於研究跨境民族之民族認同方法的心得，並附上「蒙古民族認同」調查問卷。丙文以民初庫倫辦事大員陳籙日記為基礎，描述他眼中蒙古人的形象，指出陳籙保全領土主權之心明顯，但若以農耕定居視角判斷游牧蒙人，則無法同理蒙人，想要進一步挽回外蒙對中國之信任，放棄獨立建國想法，無異緣木求魚。

此外，如前所述，筆者獲邀將之前在德國發表之"Mongolian and Tibetan Questions and the Establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission"一文改寫後收入英文專書出版，在第一次修改中，筆者將其增修並更名為"From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities"。筆者也參與張玉法與張憲文兩位先生主持之海峽兩岸四地中華民國史專題研究，與張啟雄先生共同完成「民國時期中蒙關係」之撰寫，筆者負責1921年以後的部分，預計不久後出版。雖然這些論文並非全部和此研究計畫相關，但筆者希望在做好教學與行政服務工作外也能持續進行學術研究的態度是很清楚的，畢竟學術研究是大學教師的重要任務，也是做好教學工作的基礎之一。

除撰寫論文外，筆者在此研究計畫期間擔任國立政治大學人文中心「現代中國的形塑」頂大計畫「少數民族與現代中國的形塑」研究團隊召集人，除學期中每個月定期辦理學術研討活動外，在研究計畫期間也辦理了以下三項學術活動：1.「國家治理與民族認同」學術研討會（2011年12月）；2.「民族研究的方法論與研究方法」工作坊（2012年12月）；3.「民族互動與文化書寫——漢人在邊疆」學術研討會（2013年6月）。這些研討會與工作坊均直接間接與筆者之研究計畫相關，有助於擴展筆者知識與思考，而此研究團隊也受到兩岸相關學者相當重視，也有多位學者來台時參加了此研究團隊的研討活動。

如前所述，在二手資料方面，筆者蒐集了許多論文，發現大陸學者今年來對大陸時期的蒙藏委員會相關事務很感興趣，也撰寫了許多篇論文，內容水準參差不齊，多數並不深入，但呈現出活躍景象，相信持續會有更多更好的研究成果出現。筆者也必須加緊努力，希望可以撰寫出好的論文，共襄盛舉，並取得相關學術研究上的發言權。

透過本計畫，有助於我們對蒙藏委員會在中華民國體制中所扮演的角色，以及對蒙藏事務與蒙藏社群的影響與意義有進一步的理解，若將蒙藏委員會與之前的邊政機構以及大陸民族事務委員會加以比較，更可獲得進一步的啟發，在邊政研究及國族認同研究上均可有所貢獻。

對於參加此計畫的助理人員除了史料蒐集閱讀、學術研究上的訓練外，也可藉此參與蒙藏研究及民族研究社群的活動與交流，增廣其研究視野。當然，賺取薪資也是他們不可避免的目的之一。只可惜兼任研究助理僅能參與此研究計畫一年。

參考文獻

一、檔案資料

1. 中國藏學研究中心、中國第二歷史檔案館合編，《十三世達賴圓寂致祭和十四世達賴轉世坐床檔案選編》，中國藏學出版社，1991。
2. 中國第二歷史檔案館、中國藏學研究中心編，《九世班禪內地活動及返藏受阻檔案選編》，中國藏學出版社，1992。
3. 中國第二歷史檔案館、中國藏學研究中心編，《九世班禪圓寂致祭和十世班禪轉世坐床

檔案選編》，中國藏學出版社，1990。

4. 中國第二歷史檔案館、中國藏學研究中心合編，《康藏糾紛檔案選編》，中國藏學出版社，2000。
5. 中國第二歷史檔案館、中國藏學研究中心合編，《民國治藏行政法規》，五洲傳播出版社，1999。
6. 中國藏學研究中心、中國第二歷史檔案館、西藏自治區檔案館等合編，《元代以來西藏地方與中央政府關係檔案彙編》(六)，中國藏學出版社，1994。
7. 中國第二歷史檔案館，《中華民國史檔案資料彙編》，江蘇古籍出版社，1991。
8. 中國藏學研究中心 中國第二歷史檔案館，《民國時期西藏及藏區經濟開發建設檔案選編》，中國藏學出版社，2005年。
9. 中國第二歷史檔案館，《中華民國史檔案資料彙編》，江蘇古籍出版社，1994年。
10. 孔慶宗，《黃慕松入藏紀實》，《西藏文史資料選輯》，第五輯，1985年。
11. 馬大正，《民國邊政史料彙編》第十六冊，國家圖書館出版，2009年。
12. 陳錫璋，《西藏從政紀略》，《西藏文史資料選輯》，第三輯，1984年。

二、專書與論文

1. 王入仕，「近三十年來大陸關於蒙藏委員會研究綜述」，《中國邊政》189期，2012年3月。
2. 左芙蓉，「蒙藏委員會與蒙藏佛教」，《西藏民族學院學報》(哲學社會科學版)，2009年第4期。
3. 朱慈恩，「蒙藏委員會與民國時期的邊疆教育」，《民族教育研究》，2008年第5期。
4. 馬丹丹，「蒙藏委員會與蒙藏事務研究」，河北師範大學碩士論文，2011。
5. 張子新，「蒙藏委員會涉藏事務研究」，中央民族大學碩士論文，2007。
6. 陳立華，「簡論蒙藏委員會駐藏辦事處的歷史作用」，《中國藏學》，2009年第2期。
7. 陳立華，「蒙藏委員會駐藏辦事處論評」，《蒙藏季刊》，20卷2期，2011年6月。
8. 蒙藏委員會編譯室，《蒙藏委員會簡史》，台北：蒙藏委員會，1971。
9. 劉茗，「蒙藏委員會在蒙藏施政的積極作用」，《西藏大學學報》，2008年第1期。
10. 劉學鈞，「設立大陸民族事務單位此正其時」，《中國邊政》183期，2010年9月。
11. 劉學鈞，《蒙藏委員會之設置及其意義》，台北：蒙藏委員會，1992。
12. 劉學鈞，《蒙藏委員會簡史續篇—附歷任委員長簡歷》，台北：蒙藏委員會，1996。
13. 楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，《蒙藏季刊》，18卷2期，2009年6月。
14. Fabienne Jagou，「關於蒙藏事務委員會的初步研究」，《古今論衡》，第9期，2003年7月。

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

- 達成目標
 未達成目標（請說明，以 100 字為限）
- 實驗失敗
 - 因故實驗中斷
 - 其他原因

說明：原計畫是以三年期計畫申請，但僅獲一年補助，後雖同意延長為兩年，但補助費並未增加，第二年無法聘用研究助理，加上個人兼任行政職務，事多繁雜，研究時間受到大幅壓縮，故僅達到原定計畫之部分目標。

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

- 論文：已發表 未發表之文稿 撰寫中 無
專利：已獲得 申請中 無
技轉：已技轉 洽談中 無
其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

從清代理藩院延續而來的蒙藏委員會，其研究至今未受到應有的重視，也沒有一本相關的學術專書。本研究計畫在蒙藏委員會即將併入大陸委員會之際為其撰寫歷史紀錄，並分析其在近代史上扮演的角色，自然有其學術價值與時代意義。

附錄

1. Lan, Mei-hua. "From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities."
2. 藍美華，2011/12/17，「從理藩院到蒙藏委員會：相關法規之轉變與分析」，發表於國立政治大學「現代中國的形塑」頂大計畫「少數民族與現代中國的形塑」研究團隊、國立政治大學人文研究中心共同主辦，國家治理與民族認同學術研討會，台北。

From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities

Mei-hua Lan

Associate Professor, Department of Ethnology
National Chengchi University, Taiwan, ROC

(draft, not for citation)

Abstract

The Mongolian and Tibetan Affairs Commission (MTAC, *Mengzang weiyuanhui* 蒙藏委員會) which was established in 1928 is a successor to the Court of Colonial Affairs (*Lifanyuan* 理藩院). This paper first of all purports to study how the MTAC was evolved from the Lifanyuan, the Ministry of Colonial Affairs (*Lifan bu* 理藩部), the Office of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu chu* 蒙藏事務處), the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu ju* 蒙藏事務局), and the Board of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang yuan* 蒙藏院).

Since the founding of the Republic of China, China proper itself split politically and Mongolia and Tibet were continuously under significant influence of Russia, Japan, and Britain. Although the governments of either northern or southern China tried to deal with the questions concerning Mongolia and Tibet, they had made little progress. After China was reunited in 1928, the government in Nanjing established the MTAC and set up a timetable for this new administrative unit to complete a series of work. This paper also plans to examine the organization of the MTAC and the lists of its work supposed to do in the following years in order to understand the nature of the MTAC.

Keywords:

The Mongolian and Tibetan Affairs Commission, Mongolia, Tibet, The Republic of China, Ethno-national Policy

Introduction

While the Republic of China is going to celebrate its one hundredth new year, one significant thing to which few people may pay attention is going to take place soon with the reorganization of the Taiwanese government, i.e., the quiet disappearance of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission (MTAC, *Mengzang weiyuanhui* 蒙藏委員會) and its being absorbed to the Mainland Affairs Council. It is not totally clear how the Mongolian and Tibetan Affairs Commission will be placed in the Mainland Affairs Council. However, this administrative unit that succeeded the Court of Colonial Affairs (*Lifanyuan* 理藩院) of the Qing, the Ministry of Colonial Affairs (*Lifan bu* 理藩部) of the very late Qing, the Office of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu chu* 蒙藏事務處), the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu ju* 蒙藏事務局), the Board of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang yuan* 蒙藏院) of the early Republican period, and was established in 1928 is going to complete its more-than-eighty-year mission and walk into the history. To the Commission itself, this is going to be a tremendous change. It is also a very significant change to the hundred-year-old Republic of China. The symbol and meaning of this change cannot be overlooked. It signifies that the Republic of China is willing to make a compromise with Realpolitik and reduce its territorial sovereignty to the region of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu. Mainland China, including the regions where ethnic minorities live, is no longer considered a part of the Republic of China.¹

In order not to let this historically and symbolically significant Commission disappear quietly, the author decides to focus her research of the following years on the establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission as well as its transformation and meaning. She considers this a tribute to the Commission and the past it has represented. This research is also meant to review and reflect on the hundred year history of the Republic of China from the aspect of Mongolian and Tibetan Affairs.

This paper takes the first step of such an effort. It plans to examine the establishment of the MTAC in 1928 and the lists of its work supposed to do in the following years in order to understand the nature of the MTAC.

The Perspective of the Qing Empire on Ethnic Affairs and the Functions of the Lifanyuan

The Manchus successfully took over China proper with the help of the Mongols and officially become the ruler of China in 1644. However, earlier in the spring of 1636, forty-nine princes from sixteen Southern (Inner) Mongolian tribes went to Shengjing 盛京 (Mukden, now Shenyang 瀋陽), the Manchu capital, to participate in a ceremony in which Hung Taiji accepted an honorable title of Chinese form, *kuanwen rensheng huangdi* 寬溫仁聖皇帝, and changed the name of his dynasty

¹ Lan Mei-hua 藍美華, "Mengzang weiyuanhui de cunfei wenti 蒙藏委員會的存廢問題," *Guozheng pinglun* (May 2, 2002), <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-175.htm>.

from Jin 金 to Qing 清.² The ceremony not only symbolized the Manchu founding of the Qing dynasty, but also symbolized that Inner Mongolian tribes all came under the rule of the Manchus. In the same year, the Mongol Office (*Menggu yamen* 蒙古衙門) was established to supervise relations with Mongolia. Two years later this office was renamed the Court of Colonial Affairs (*Lifanyuan*) to deal with its increasing attention to affairs not only in Mongolia, but also in Tibet and later in the Muslim states west of China proper.³ Inner Mongolia became an integral part of the Manchu state.

At the central level of the Qing administration, the institution charged with Mongolian affairs was the Lifanyuan. This was a Manchu innovation with no equivalent among previous Chinese institutions of colonial affairs. As mentioned above, the Lifanyuan was established in 1638 as the successor to the Mongol Office. The status of the Lifanyuan was equal to the one of the Six Boards, but its organization was different. There was only one *shangshu* 尚書 (president, *chengcheng* 承政 until 1644) in the Lifanyuan, different from the dual-head system of the Six Boards. It was relatively independent, communicating directly with the officials posted in Mongolia and other minority areas. All these combined structures helped the office to carry out its business more efficiently.⁴ After the Kangxi Emperor ordered the elimination of four Chinese *zhushi* 主事 (second-class secretaries) from the Lifanyuan in 1699,⁵ all its officials were either Manchus or Mongols. Thus, the territory of Mongolia, Tibet and East Turkistan was under the control of the Manchu Emperor, who wanted no Chinese involved in the management of ethnic affairs.

The name of Lifanyuan remained unchanged until 1906 when it was renamed the Ministry of Colonial Affairs (*Lifan bu*) due to a reform of the central administrative system. Mongolia, Tibet, and Qinghai were then considered significant for defending China's border territory, the institution dealing with Mongolian, Tibetan, and Qinghai's affairs thus should enjoy an equal status of a ministry. With the renaming, the internal structure and staff were reorganized. When there was a reshuffle of the Cabinet in 1911, *shangshu*, the president of the Lifan bu, was renamed *dachen* 大臣, and *shilang* 侍郎, the vice president, was renamed *fu dachen* 副大臣.⁶

The reorganization of the Lifanyuan showed that the Qing court tried to modernize the institution. However, the various reforms of the Qing Empire brought little success. The Qing Empire collapsed and the Republic of China came into being in 1911. With the downfall of the Manchu Empire, Mongolia and Tibet declared their independence.

The Manchu Policies toward Mongolia and Their Change

The strategic goals of the Manchus' Mongolian policies were to utilize the Mongols as a reserve of mobile military strength to defend the Manchu empire's northern limits, and to keep the Mongols

² *Taizong shilu* 太宗實錄, 28/10b-17b.

³ Zhao Erxun 趙爾巽, ed., *Qingshi gao* 清史稿 [Draft History of the Ch'ing] (Peking: Guoshi guan, 1928), juan 122, zhiguan zhi 2, p. 2b; *Taizong shilu*, 42/2a.

⁴ Lü Shipeng, "Qingdai de Lifanyuan," pp. 61, 64.

⁵ Huangchao wenxian tongkao 皇朝文獻通考, 82/1b.

⁶ Zhao Yuntien 趙云田, "Qingdai de lifan zhidu 清代的理藩制度," *Zhonghua Wenhua Wang* 中华文化网, http://www.qinghistory.cn/qsyj/ztyj/ztyjzz/2009-11-13/4362.shtml#_edn13, accessed February 22, 2011.

from reuniting under a powerful leader. In order to control the Mongols, the Manchus employed the banner system to restrict migration between banners, established administrative bodies of various levels, secured the loyalty of the Mongolian nobles with a system of hierarchical ranks, titles, salaries, rewards, and marriage alliances, created a system of control and punishment to keep the Mongolian princes in check, and, for a long time, tried to insulate the Mongols from Chinese influence and exploitation in order to prevent possible alliance between the two nations as well as limiting Chinese immigration to a level which would not provoke Mongolian resentment.

The early Manchu policies towards Mongolia were successful, and the situation there was relatively peaceful. Nevertheless, as the Manchu dynasty evolved into a Chinese-style regime and was dragged into international maritime entanglements, the role of the Mongols became less important, and the Manchus began to pay increasing attention to China proper, altering relations between the Mongols and the Manchus. Additionally, as the dramatic increase of the Chinese population put a strain on land resources in China proper, more and more people were forced to migrate to Manchuria or Mongolia to survive. The increasing presence of Russia and Japan in Manchuria and Mongolia required the Manchus to consolidate their control in the regions to fend off these new pressures. All these factors led to a change in Manchu policy toward Mongolia. The Manchu court officially abolished the prohibition against Chinese immigration and began to actively enforce the New Administration in Mongolia, inciting the threatened Inner Mongols to strongly demonstrate their opposition. The Khalkhas of Outer Mongolia, to whom the Manchus had previously left more administrative power than to the Inner Mongols, felt even more provoked by the aggressive colonialist approach and decided to seek independence in 1911. After several months of preparation, the Mongolian state officially came into being in December 1911. The Jebtsundamba Khutughtu was enthroned as the emperor.

The Reorganization of Government Agencies Dealing with Ethnic Minorities after 1912

While trying to persuade Outer Mongolia to relinquish its independence, Peking also moved to retain control in Inner Mongolia and to prevent the Inner Mongols from joining or supporting Urga's struggle for independence. One of its first steps to carry out this task was to familiarize the Mongols with the idea of a republic. The term *Lifan* was considered contrary to the republican concept and the notion of "a republic of five ethnic groups (*wuzu gonghe* 五族共和)". Under the principle of the equality of the Han Chinese, Manchus, Mongols, Muslims, and Tibetans, the Republican government decided that Mongolia, Tibet, and Sinkiang should no longer be treated as dependencies, and the affairs of these regions should be administered by the Interior Ministry (*Meiwu bu* 內務部). The fact that Mongolia and Tibet were the only regions left as special administrative regions after East Turkistan had been made into a province called Xinjiang in 1884 was also taken into consideration. Therefore, on April 21, 1912, Yuan Shikai 袁世凱 formally ordered that the Lifanyuan be abolished, and its responsibilities be assumed by the Interior Ministry. The Office of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu chu*) was organized on the next day

under the Ministry.⁷

In July, the Office was raised and reorganized into the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu ju*), directly under the supervision of the Prime Minister.⁸ In September, Peking appointed the progressive Inner Mongolian prince Güngsangnorbu of Kharachin as head of the Bureau.⁹ In May 1914, the Bureau of Mongolian and Tibetan Affairs was elevated to the Board of Mongolian and Tibetan Affairs (*Mengzang shiwu yuan* 蒙藏事務院 or *Mengzang yuan*), under the direct supervision of the President. Güngsangnorbu remained its head.¹⁰ The renaming and administrative change from *Lifanyuan* to *Mengzang yuan* indicated the change of China's governing concept regarding Mongolia and Tibet. Besides the change from *Lifan bu* to *Mengzang shiwu chu*, this government agency was considered more and more important and was elevated twice.

Under the Board of Mongolian and Tibetan Affairs, besides Counselor's Office (*Canshi shi* 參事室), Secretary's Office (*Mishu shi* 秘書室) and the Department of General Affairs (*Zongwu ting* 總務廳), there were two departments (*si* 司). The First Department was in charge of civic affairs (*minzhi* 民治), economic affairs (*chuanye* 勸業), and frontier defense (*bianfang* 邊防), and the Second Department was in charge of personnel (*fengxu* 封敘), religion, and ceremony. The First Department dealt with the affairs of Mongolian and Tibetan land, and the Second Department dealt with the affairs of Mongolian and Tibetan peoples, especially the princes and lamas.¹¹ The duties of the Second Department included duties of which the *Lifanyuan* used to take charge.

While comparing the duties of the *Lifanyuan* and the *Mengzang Yuan*, besides the naming and the difference of the related regions of their duties (East Turkistan or Xinjiang included or excluded), there was still an obvious difference between the two. According to *the Encyclopedia on Institutions of the Great Qing* (*daching huidian* 大清會典), the major duties of the *Lifanyuan* were governmental orders, feudal titles and the emoluments, imperial audiences, and punishments, mostly concerning the princes and people of the border regions. However, the duties of the *Mengzang Yuan* were clearly divided into two halves: affairs regarding the Mongolian and Tibetan regions and the affairs regarding the Mongolian and Tibetan people. The shift from policies mostly toward people to policies towards both land and people indicates the continuity and change of these two government agencies.

In spite of the elevation and enlargement of the *Mengzang Yuan*, it did not better Beijing's governing in Mongolia and Tibet because China itself was stuck in the mud of power struggles between warlords and was unable to pay much attention to the situation in Mongolia and Tibet. Russia, Japan, and Britain seized the chance to strengthen their control in Outer Mongolia, Inner Mongolia, and Tibet. Diplomatic disputes with these imperial powers increased, but the *Mengzang Yuan* was unable to handle such problems.

⁷ *Linshi gongbao* 臨時公報, April 24, 1912, gongchi.

⁸ *Zhengfu gongbao* 政府公報, July 25, 1912, no. 86, falü.

⁹ *Zhengfu gongbao*, September 10, 1912, no. 133, ming-ling.

¹⁰ Liu Shoulin 劉壽林, ed., *Xinhai ihou shiqi nien zhiguan nienbiao* 辛亥以後十七年職官年表 (Taipei: Wenhai chubanshe, 1974), pp. 8, 110.

¹¹ *Mengzang weiyuanhui, Mengzang weiyuanhui jianshi* 蒙藏委員會簡史 (Taipei: Mengzang weiyuanhui, 1971), pp. 9-10.

The Establishment of Mongolian and Tibetan Affairs Commission

While the KMT government successfully unified China, it moved the capital from Beijing to Nanjing in April 1927 and planned to establish the Mongolian and Tibetan Affairs Commission (Mengzang weiyuanhui 蒙藏委員會). In January 1928, the Nationalist government appointed Zhang Ji 張繼 and six others to be the commissioners, with three of them as executive commissioners, to make preparations of the establishment of the MTAC. However, they were all busy with other occupations and had little progress with this regard in spite of the fact that they did meet often for discussion. The government decided to make the MTAC an agency with a single head called Weiyuanzhang 委員長 (Chairman of the Commission). General Yan Xishan 閻錫山 was appointed as the head of the MTAC on December 18. Zhao Daiwen 趙戴文 was appointed as the deputy head acting for Yan to take charge of the administrative affairs. The number of the commissioners was increased to eleven, and the Mongols and Tibetans made up more than a half of them.

The MTAC began its official duties on December 27, under the supervision of the Executive Yuan. In addition to Department of General Affairs, Counselor's Office, Secretary's Office, Compilation and Translation Office, and Investigation Office, there were Department of Mongolian Affairs, Department of Tibetan Affairs, and Committee of Mongolian and Tibetan Education. A branch office was set up in Beijing (Beiping then). Under the MTAC, there were a Mongolian and Tibetan school in Beijing, a guest house, a political training class, a newspaper called Mongolian and Tibetan Ten-Day Newspaper (*Mengzang Xunbao* 蒙藏旬報, later changed to Mongolian and Tibetan Monthly, *Mengzang Yuekan* 蒙藏月刊), a news agency in India, and four offices for managing relay stations in Kalgan (Zhangjiakou 張家口), Shahukou 殺虎口, Gubeikou 古北口, and Xifengkou 喜峰口. The head, deputy head, and commissioners took oath to assume their offices on January 5, 1929.¹²

According to a research of Yang Jiaming 楊嘉銘, a former staff member of the MTAC, before a Weiyuanzhang was made the head of the MTAC, at the beginning a president (*zhuxi* 主席) and then members of the executive committee (*changwei* 常委) had been considered to take over the leadership of the MTAC. Nevertheless, it soon decided on the weiyuanzhang system. In the Organization Law of Mongolian and Tibetan Affairs Commission promulgated on March 30, 1928, the MTAC was formed with five or seven commission members and one of them served as the president.¹³ On June 8, the number of commission members was increased to seven or nine, all nominated by the government, and three of them formed the executive committee to take over the duties of the president. In December, the 168th political meeting of the Central Executive Committee of the KMT (Kuomintang, Chinese Nationalist Party) adopted a resolution to increase the number of commission members to nine to thirteen, and change the system to the weiyuanzhang

¹² *Mengzang weiyuanhui jianshi*, p. 13.

¹³ For the content of the Organization Law of the MTAC, see *Guomin Zhengfu Gongbao* 國民政府公報, no. 45 (March 1928), pp. 15-16.

system.¹⁴

The Nature of the MTAC and the Institutional Continuity from the Lifanyuan

In early 1990s, while the movement of indigenous rights was going vigorously in Taiwan, there was a discussion of establishing a governmental agency to take charge of the affairs of aboriginal people. The MTAC unexpectedly got embroiled in the discussion. Some suggested that the MTAC should be reorganized into a commission dealing with all ethnic minorities, not only with the Mongols and the Tibetans. Some asked the MTAC to be abolished, and to set up a commission dealing with only Taiwan's aboriginal people instead. In order to legitimize the existence of the MTAC and to maintain its present organizational structure, Liu Xueyao 劉學鈺, who served as chief secretary of the MTAC for many years, wrote a paper to explain how the MTAC was established and the meaning of it. According to Liu's paper, the MTAC is a governmental agency dealing with local administration of Mongolian and Tibetan regions (two special regions different from regular provinces), not with the affairs of Mongolian and Tibetan peoples. Therefore, it would be a misunderstanding of the nature of the MTAC if someone suggested that the MTAC deal with other ethnic minorities in addition to the Mongols and the Tibetans. Due to the same reason, it was unlawful to replace the MTAC with a commission dealing with aboriginal people.¹⁵

The Organization Law of the MTAC promulgated in March 1928 defined the functions of the MTAC as (1) to examine critically the administrative affairs of Mongolia and Tibet, and (2) to sketch various reform plans in Mongolia and Tibet. There would be three sections in the MTAC: the Secretariat, Department of Mongolian Affairs, and Department of Tibetan Affairs. On February 7, 1929, a new version of the Organization Law of the MTAC was promulgated. In this new version, the terms "examine critically" (zhangli 審議) and "sketch reform plans" (jihua 計畫) were abandoned and replaced with "be in control of" (zhangli 掌理). That is, the MTAC legally became a government agent with practical power.¹⁶

Besides, according to the fourteenth clause of the Organization Law of the MTAC of March 1928, the term *Mengzang* 蒙藏 indicates the two special regions of Mongolia and Tibet.¹⁷ Thus the business affairs of the MTAC covered only part of the land where the Mongols and Tibetans inhabited. However, this clause was eliminated in the revised organization law announced on February 7, 1929. The business of the MTAC extended beyond Mongolia and Tibet.¹⁸ As a matter of fact, although the government agents dealing with Mongolian and Tibetan affairs applied Mongolia and Tibet in their names, the business affairs they were in charge of were not limited to

¹⁴ Yang Jiaming, "Mengzang weiyuanhui zhi shezhi yu chuqi tizhi biange 蒙藏委員會之設置與初期體制變革," *Mengzang Jikan* 蒙藏季刊 18:2 (June 2009), pp. 28-33.

¹⁵ Liu Xueyao, *Mengzang weiyuanhui zhi shezhi jiqi yiyi* 蒙藏委員會之設置及其意義 (Taipei: Mengzang weiyuanhui, 1992), pp. 1-2, 8-18.

¹⁶ Yang Jiaming, "Mengzang weiyuanhui zhi shezhi yu chuqi tizhi biange," p. 33.

¹⁷ *Guomin zhengfu gongbao* 國民政府公報, no. 45 (March 1928), pp. 15-16.

¹⁸ Yang Jiaming, "Mengzang weiyuanhui zhi shezhi yu chuqi tizhi biange," pp. 33, 36.

those of Mongolia and Tibet, but also those of Xinjiang and the Muslim peoples.¹⁹ This was actually a heritage from the Lifanyuan.

According to Kong Xiangxi 孔祥熙, representative of the nationalist government, who gave a speech at the Mongol Conference (Menggu huiyi 蒙古會議) held from May 29 to June 12, 1930 in Nanjing, the government established a commission, not a ministry, to take charge of the Mongolian and Tibetan affairs because a commission could benefit by mutual discussion and the Mongolian and Tibetan people would have opportunities to express their thoughts to the MTAC while a ministry led by only a few people could not have such benefit.²⁰

In July 1933, Prince Demchüdongrub (De Wang 德王), leader of Inner Mongolian autonomy movement, held an important conference for autonomy in Beile-yin Sume, demanding to establish an unified Inner Mongolian autonomous government in the name of a high degree of autonomy. At that time, both the Manchus and the Muslim peoples asked for the establishment of an administrative agency with ethnic peoples as the units served and the participation in political affairs. The KMT tried to comply with the demand of establishing Commission of Ethnic Peoples (minzu weiyuanhui 民族委員會) and the request of the Manchu and Muslim peoples by means of reforming the Commission of Mongolian and Tibetan Affairs. Shih Qingyang 石青陽, Chairman of the MTAC, suggested a change of the name of the MTAC to Ministry of Frontier Affairs (Bianwu Bu 邊務部), consisting of four bureaus (namely, Bureau No. 1 to No. 4) to take charge of affairs literally of Manchuria, Mongolia, Xinjiang, and Tibet. Dai Jitao 戴季陶, chairman of Central Committee of the Readjustment of Administrative Laws and Ordinances (zhongyang xingzheng fagui zhengli weiyuanhui 中央行政法規整理委員會), agreed to change it into Ministry of Frontier Affairs and set up four bureaus literally of Manchuria, Mongolia, Tibet, and Xinjiang. Both Shih and Dai focused on regions, not ethnic peoples. Bayantai (Bai Yunti 白雲梯, also named Serengdongrub), leading Inner Mongolian figure, also positively agreed with the reorganization of the MTAC. However, due to budget and personnel problems, this plan was not carried out. The idea that the issue of the participation of various ethnic peoples in political affairs should be considered from the aspect of administrative regions, not of ethnic peoples, had been for long a principle of the KMT while making related policies.²¹

Based on the fourteenth clause of the Organization law of 1918, Yang Siji 楊思机 also admits that the business affairs of the MTAC was originally designed to be limited in Mongolian and Tibetan regions. However, while more and more people asked the MTAC be reorganized as a commission of ethnic affairs in the 1930s, in reality, the business affairs of the MTAC was not limited to Mongolian and Tibetan regions, but also included those of Mongolian and Tibetan peoples.²² I agree with Yang in this regard.

In the beginning of 1929, the chairman, vice-chairman, and members of the MTAC took oath to assume their offices and approved two documents: the policy outline and procedures of the MTAC (Mengzang weiyuanhui shizheng gangling ji jinxing chengxu 蒙藏委員會施政綱領及進行

¹⁹ Yang Jiaming, "Mengzang weiyuanhui zhi shezhi yu chuqi tizhi biange," p. 34; *Mengzang weiyuanhui jianshi*, p. 77.

²⁰ *Mengzang weiyuanhui jianshi*, p. 63.

²¹ Yang Siji, "20 shiji 30 niandai neimeng zizhi shengzhong mengzang weiyuanhui gaizu zouyi 20世纪30年代内蒙自治声中蒙藏委员会改组刍议," *Minzu yanjiu* 民族研究, 2010, no. 5, pp. 96-102.

²² Yang Siji, "20 shiji 30 niandai neimeng zizhi shengzhong mengzang weiyuanhui gaizu zouyi," pp. 102-103.

程序) and the timetable of work assignment in the period of political tutelage of the MTAC (Mengzang weiyuanhui xunzheng gongzuo fenpei nianbiao 蒙藏委員會訓政工作分配年表). While checking out both documents, part of the work items is not easy to know whether it was regional or ethnic work item. These consist of work items such as to give award to princes and nobles who initiated to abandon their titles, to ask schools in China proper to admit Mongolian and Tibetan students without taking entrance examination and free of charge, to send Mongolian and Tibetan students to both Central and Beijing Universities, to encourage marriages between Mongolian, Tibetan, and Chinese peoples, to regulate how Mongolian and Tibetan youths could be admitted to central military academy, etc.²³ The princes and nobles mentioned here were surely Mongols and Tibetans. However, were the Mongolian and Tibetan student and youths ones of Mongolian and Tibetan origins or students and youths from Mongolian and Tibetan regions? In practice, these work items were not only regional items, but ethnic items as well. After the nationalist government moved to Taiwan, it has been able to control neither Mongolia nor Tibet. The main subjects that the MTAC has served were naturally Mongolian and Tibetan people.

From the work items, we know that choosing and sending Mongolian and Tibetan youngsters to study in universities or central military academy in China proper is a policy of the MTAC. However, such work was never a policy of the Lifanyuan. This indicates also different nature of the MTAC from the Lifanyuan.

The Comparison between the MTAC and the Lifanyuan

If we compare the organization and business affairs of Lifanyuan and the MTAC of the Nanking government, we found several differences:

- (1) The Lifanyuan treated the Mongols and Tibetans as subjects of dependencies (藩), but the MTAC symbolically treated them as members of the Chinese nation (中華民族) that consisted of the Han Chinese, Manchus, Mongols, Muslims, and Tibetans. That is why the republican government changed the name of the Court of Colonial Affairs to office, bureau, board or commission of Mongolian and Tibetan affairs.
- (2) Lifanyuan was an imperial agency that took charge of frontier affairs during the Qing dynasty; and the MTAC was a central government agency in charge of administration of special regions of Mongolia and Tibet.
- (3) The Lifanyuan took charge of affairs of all leagues and banners of Mongolia, Tibet, and Xinjiang; and the MTAC covered affairs of regions where only part of the Mongolian and Tibetan peoples inhabited.
- (4) The presidents and vice presidents of the Lifanyuan were either Mongols or Manchus. Besides that the staff members of Mongolian archives were all Mongols and Chinese archives were staffed by either Manchus or Chinese, all other staff members were either Mongols or Manchus.

²³ *Mengzang weiyuanhui jianshi*, pp. 14, 18, 39, 42-43, 49.

However, the staff members of the MTAC consisted of Han Chinese, Mongols or Tibetans, and its presidents were either Han Chinese or Mongols.

- (5) The business affairs of the Lifanyuan included government orders, feudal titles and emoluments, audiences with the emperor, punishments related to jasaghs, princes and noblemen, and lamas. The business affairs of the MTAC were originally said to be not different from ones of the Lifanyuan,²⁴ but, in reality, the business affairs of the MTAC were more limited.
- (6) The Lifanyuan depended significantly on the close relations based on intermarriage between Manchu and Mongolian princes and nobles. It also cultivated friendly relations with Tibetan high lamas who exercised great influence over not only Tibetan but also Mongolian commoners. However, the MTAC had not such relations to use and did not want lamas to be involved in affairs of national level.
- (7) The Lifanyuan was a powerful government agency that held tremendous influence over its subjects. However, the republican government never had full control over Mongolia and Tibet. East Mongolia and Tibet were respectively under the influence of Japan and England. Therefore, the power of the MTAC was rather limited. The division of business affairs of central government agencies worsened the problem,²⁵ and thus the MTAC exercised limited influence over the regions and people of Mongolia and Tibet.

From the simple comparison between the Lifanyuan and the MTAC, it is easy to know that although the MTAC was a successor of the Lifanyuan and its succeeding government agencies in charge of frontier affairs or Mongolian and Tibetan affairs, it was restrained by historical and political realities from the very beginning and was unable to develop its assuming functions and the role it could play was thus far more insignificant than the Lifanyuan.

²⁴ An official document of the MTAC, September 20, 1928, Archives of Organizational Statutes of the MTAC, National Historical Archives, no. 001012071235143a.

²⁵ Chang Pengyuan 張朋園 and Shen Huaiyu 沈懷玉, eds., *Guomin zhengfu zhiguan nianbiao* 國民政府職官年表 [The chronicle of events of offices of the nationalist government], vol. 1, 1925-1949 (Taipei: the Institute of Modern History, Academia Sinica, 1987), pp. 308-323 ; cited from Yang Jiaming, "Mengzang weiyuanhui zhi shezhi yu chuqi tizhi biange," p. 36.

從理藩院到蒙藏委員會：相關法規之轉變與分析

(初稿，請勿引用)

藍美華

政大民族系副教授

摘要

設於 1928 年的蒙藏委員會源自於清代的理藩院，其間經過多次變更，從清末改為理藩部，再到民國時期的蒙藏事務處、蒙藏事務局、蒙藏院。

民國初創，中國本土政治勢力分立，蒙藏地區持續受到俄日英等國重大影響。儘管北京政府試圖處理蒙藏問題，但進展極其有限。1928 年中國獲得統一後，南京政府設立蒙藏委員會，並訂定了工作清單及預期完成的時程表，開始展開此新單位的工作。

本文試圖檢視蒙藏委員會的組織及其工作清單，並透過與理藩院組織工作的比較，以了解蒙藏委員會的本質。

關鍵字：蒙藏委員會、理藩院、中華民國、民族政策

前言

在中華民國剛剛慶祝其一百年誕辰後，接著要登場的就是政府組織的改組，蒙藏委員會也將在短期內併入大陸事務委員會。這個源自於理藩院，清末更名理藩部，再到民國時期改為蒙藏事務處、蒙藏事務局、蒙藏院、蒙藏委員會的民族事務相關單位，在設立八十多年後即將走入歷史。然而，多數人對此事並不關心，甚至完全不會注意。對蒙藏委員會本身或在此單位工作的人，這當然是個重大變化。實際上對度過一百歲生日的中華民國來說，亦復如此，這個改變的象徵及意義不容忽視。它象徵中華民國對政治現實的妥協，將其領土主權縮至台澎金馬，中國大陸以及少數民族居住的地區再也不被視為中華民國的一部份。²⁶

為了不讓這個歷史及象徵意義重大的單位悄然消失，筆者決定在接下來幾年將蒙藏委員會的設立、變遷及其意義作為研究工作重點，以對此單位所代表的過去致敬，也利用此機會從蒙藏事務的角度總結及進一步檢視中華民國一百年來的歷史。

本論文即是此研究工作開始的第一步，將檢視蒙藏委員會的組織及其工作清單，並透過與理藩院組織工作的比較，以了解蒙藏委員會的本質。

理藩院的設置

滿人在蒙人的協助下，順利在 1644 年成為中國的統治者，然而早在 1636 年春天，16 個蒙古部的 49 位王公前往滿人京城盛京（今瀋陽）參加一項重大典禮。在典禮中，皇太極接受「寬溫仁聖皇帝」的漢式帝號，並改其政權名稱「金」為「清」、改年號「天聰」為「崇德」。²⁷ 同年，設立「蒙古衙門」以處理蒙古相關事宜；兩年後該衙門改稱「理藩院」，其處理事宜的相關對象也不止於蒙古，還擴及西藏以及後來中國西境的穆斯林地區。²⁸ 漠南蒙古成了滿清帝國不可分的一部分。

在中央政府層級，處理蒙古事務的機構是理藩院。這是帶有滿人獨創性的機構，不同於以往中國歷史上處理藩屬事務的機構。前文曾提到，理藩院設於 1638 年，前身是蒙古衙門。理藩院的名稱一直用到 1906 年才在中央行政體制改造中更名為理藩部。理藩院的地位相當於六部，但其組織有所不同。理藩院中只有一個尚書（1644 年之前稱承政），和六部中的雙首

²⁶ 藍美華，「蒙藏委員會的存廢問題」，《國政評論》，2002 年 5 月 2 日，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-175.htm>。

²⁷ 《太宗實錄》，卷 28，頁 10b-17b。

²⁸ 趙爾巽編，《清史稿》（北京：國史館，1928），卷 122，職官志 2，頁 2b；《太宗實錄》，卷 42，頁 2a。在《太宗實錄》與《滿文老檔》中並無蒙古衙門設立於何時的紀錄。《太宗實錄》中最早提到蒙古衙門是在尼堪於 1636 年 7 月 15 日被任命為蒙古衙門承政一事中（《太宗實錄》，卷 30，頁 9a）。但《滿文老檔》中有較早的紀錄：3 月 19 日，蒙古衙門的阿什達爾漢被授與穿戴嵌瑪瑙金頂的榮譽；6 月 16 日，皇太極命令督察院與蒙古衙門中職級未定的官員等候進一步關於穿戴何種頂子腰帶的指示；6 月 27 日，吏部尚書決定蒙古衙門承政的職級相當於昂邦章京（Amban Janggin）。無論是《滿文老檔》的中譯或日譯，都把尼堪被任命為承政的 tulergi golo-be dasara jurgan（處理藩屬事宜的衙門）譯為理藩院，以和被譯為蒙古衙門的 Monggo jurgan 一詞相區分。然而，根據《太宗實錄》，蒙古衙門直至 1638 年才改稱理藩院。由於 tulergi golo-be dasara jurgan 一詞出現後，Monggo jurgan 一詞仍然繼續使用，顯然滿人在開始使用 tulergi golo-be dasara jurgan 一詞時，是上和 Monggo jurgan 一詞交替使用的，直到正式將漢文名稱由蒙古衙門改為理藩院為止。參見中國歷史地理檔案館、中國社會科學院歷史研究所譯註，《滿文老檔》（北京：中華書局，1990），第 2 冊，頁 1395、1467、1475、1508、1627、1730；滿文老檔研究會譯註，《滿文老檔》（東京：東洋文庫，1955-1963），第 6 冊，頁 942、1059、1073-74、1127；第 7 冊，頁 1335、1499。

長制不同；此機構較為獨立，可與派駐蒙古或其他民族地區的官員直接聯繫。這些設計讓理藩院在處理業務時更有效率。²⁹ 自從康熙皇帝於 1699 年命令廢除四位漢人主事(即二等秘書)後，³⁰ 理藩院的官員不是滿人，就是蒙人。滿清皇帝不願漢人涉入民族事務的管理，透過此方式，他得以控制蒙藏回部。

理藩院的名稱一直使用到 1906 年才在中央行政制度的改革下更名為理藩部，當時認為蒙古、西藏及青海對防衛大清帝國邊疆領土極其重要，因此負責統理蒙古、西藏及青海事務的機關應該享有部級地位。隨著更名，其內部組織及人員也重新組織。1911 年內閣人事變動重組，理藩部尚書改稱大臣，侍郎改稱副大臣。³¹

理藩院的重組顯示清廷在列強勢力威脅下希望將此機構現代化的企圖，但清廷的各項改革卻是成效有限，無法挽救其帝國頹危的命運，新的共和國在 1911 年建立。隨著清帝國的滅亡，蒙古與西藏也宣佈獨立。

滿清對蒙政策及其改變

滿清對蒙政策的戰略目標是利用蒙人作為可動員的軍事儲備力量為其防衛帝國北疆，並讓蒙人無法統一在一個強大的領袖之下。為了控制蒙人，滿人利用盟旗制度限制蒙旗間的移動，建立各級行政管理機構，藉由世襲爵位、名號、薪俸、賞賜和聯姻等辦法維持蒙古貴族對清朝皇帝的忠誠，以一套控制和懲罰的制度監視蒙古王公。此外，清廷長期採取蒙漢隔離政策，試圖避免蒙人受到漢人影響和剝削，防範蒙漢民族聯盟的可能，並且限制漢人移民在不會激起蒙人反彈的程度之下。

滿清早期對蒙政策是成功的，蒙古地區也相對地平靜。然而，在滿清王朝轉變為一個漢式政權並且捲入與海事強權的國際糾結之後，蒙古所扮演角色的重要性日益降低，滿人將更多心力放在中國內地事務上，滿蒙關係也隨之疏離。此外，由於中國人口急劇增加造成內地土地資源嚴重不足，愈來愈多人民被迫前往滿洲或蒙古地區覓食。日本和俄國在滿蒙地區日益增強的野心促使清廷必須加強鞏固對該地區的控制以抵擋新增的壓力。以上種種原因導致滿清對蒙政策的改變。清廷正式取消漢人移民蒙地的限制，積極在蒙古推行新政，引發受到威脅的內蒙人的積極反抗，而原先享有比內蒙更多自治權力的外蒙喀爾喀人對激進的新殖民政政策反應更為強烈，迅速在 1911 年夏天決定尋求獨立。經過幾個月的準備，外蒙在 12 月正式宣佈獨立，哲布尊丹巴呼圖克圖成了蒙古國的皇帝。

中央蒙藏事務機構的建立

北京政府企圖勸服外蒙放棄獨立的同時，也加強對內蒙的控制，避免後者支持或加入外蒙獨立運動的行列。執行此工作的第一步就是讓蒙人熟悉共和的理念，而「理藩」一詞被視為違反「共和」的概念與「五族共和」的想法，在漢、滿、蒙、回、藏民族平等的原則下，

²⁹ 呂士朋，〈清代的理藩院：兼論清代對蒙藏回諸族的統治〉，頁 61、64。

³⁰ 《皇朝文獻通考》，卷 82，頁 1b。

³¹ 趙雲田，「清代的理藩制度」，中華文化網，

http://www.qinghistory.cn/qsyj/ztyj/ztyjzz/2009-11-13/4362.shtml#_edn13，檢索日期：2011 年 2 月 22 日。

共和政府決定不能再將蒙藏新疆等地視為藩屬，這些地區的事務應由內務部統理。在 1884 年新疆設省之後，僅有蒙古、西藏仍為特別行政區域。因此，袁世凱於 1912 年 4 月 21 日正式下令廢除理藩部，相關工作轉至內務部，並於次日在內務部下設立蒙藏事務處。³²

同年 7 月，該機構提升重組為蒙藏事務局，直接隸屬於總理。³³ 9 月，被視為進步王公的內蒙喀喇沁親王貢桑諾爾布被任命為總裁。³⁴ 1914 年 5 月，蒙藏事務局提升為蒙藏事務院（後定為蒙藏院），直接隸屬於總統，貢桑諾爾布仍留任總裁。³⁵ 從理藩院到蒙藏院期間名稱與組織的變革顯示了中國政府對蒙古、西藏概念的改變。除了將理藩部更名為蒙藏事務處外，此機構兩度被提升，顯示其日趨重要的意義。

在蒙藏院之下，除了參事室、秘書室與總務廳外，設有兩個司。第一司負責民治、勸業與邊防，涉及蒙藏土地相關事務；第二司負責封敘、宗教與典禮，涉及蒙藏人民事務，尤其是王公喇嘛相關事務。³⁶ 第二司的職掌包括之前理藩院歷來統理的事務。

將理藩院與蒙藏院加以比較，除了機關名稱與所管轄區域不同（前者統理事務區域明言包括新疆，後者則否）外，兩者還有一明顯差異。根據大清會典，理藩院的主要工作為「掌外藩之政令，制其爵祿，定其朝會，正其刑罰」，主要均與邊疆地區的王公百姓有關。然而，蒙藏院的職掌明顯分為兩部分：與蒙藏地區有關的事務以及與蒙藏人民有關的事務。由理藩院執行政策大多與人相關轉為蒙藏院執行與人地均相關的政策，可以看出這兩個機關的異同之處。

儘管北京政府提升並擴大了蒙藏院的組織，但卻未能改善其對蒙藏的統治，主要原因是中國本身陷入軍閥權力鬥爭的泥淖，根本無暇真正關注蒙藏情況。俄日英三國捉住機會擴大其在外蒙、內蒙與西藏的影響力，與這些國家的外交爭端日增，但蒙藏院根本無法處理這類問題。

蒙藏委員會的設置

國民黨成功統一中國後，於 1927 年 4 月遷都南京，同時計畫設立蒙藏委員會。1928 年 1 月，國民政府任命張繼等七人為蒙藏委員會委員，其中張繼、劉樸忱、白雲梯三人為常務委員，負責籌設蒙藏委員會。雖然委員們經常會面討論，但因均忙於其他要事，籌設工作少有進展。國民政府稍後下令改為委員長制，12 月 18 日特任閻錫山為首任蒙藏委員會委員長，趙戴文以副委員長身分代理會務，委員增為 11 位，蒙藏人士超過半數。

12 月 27 日，蒙藏委員會正式辦公，直接隸屬於行政院。其組織除了總務處、參事室、秘書室、編譯室與調查室等一般行政處室外，還包括蒙事處、藏事處與蒙藏教育委員會，並在北平設有辦事處。其附屬機構有北平蒙藏學校、蒙藏招待所、蒙藏政治訓練班、蒙藏旬報社（後改為蒙藏月刊社）、駐印通訊處，以及張家口、殺虎口、古北口、喜峰口等處的台站管理局。1929 年 1 月 5 日，蒙藏委員會正副委員長及各委員在南京國民政府宣誓就職。³⁷

根據楊嘉銘的研究，在委員長制之前，蒙藏委員會的主管曾經過主席制、常委制階段，

³² 《臨時公報》，1912 年 4 月 24 日，公啟。

³³ 《政府公報》，1912 年 7 月 25 日，86 號，法律。

³⁴ 《政府公報》，1912 年 9 月 10 日，133 號，命令。

³⁵ 劉壽林編，《辛亥以後十七年職官年表》（台北：文海出版社，1974），頁 8、110。

³⁶ 蒙藏委員會編譯室，《蒙藏委員會簡史》（台北：蒙藏委員會，1971），頁 9-10。

³⁷ 《蒙藏委員會簡史》，頁 13。

但很快就確定為委員長制。國民政府 1928 年 3 月 30 日公告的《蒙藏委員會組織法》中，蒙藏委員會由國民政府任命委員五人或七人組織之，並指定一人為主席。³⁸ 6 月 8 日，此組織法修正，委員員額增加，由主席改為常委制：「蒙藏委員會置委員七人或九人，由國民政府任命之。蒙藏委員會置常務委員三人」。12 月，中國國民黨中執會政治會議第 168 次會議決議將蒙藏委員會委員額數改為 9 至 13 人，並改為委員長制。³⁹

蒙藏委員會的本質

在 1990 年代初期，原住民運動如火如荼在台灣展開，設立原住民相關事務機構一事也廣受討論，蒙藏委員會意外被捲入其間。有主張蒙藏委員會應改組為邊政委員會或少數民族委員會，不僅限於蒙藏者；也有主張廢除蒙藏委員會，設立原住民委員會取代之。為了證明蒙藏委員會存在的合法性以及維持其現有組織架構，當時的蒙藏委員會主任秘書劉學鈞撰文說明蒙藏委員會的設置及其意義。根據該篇文章，蒙藏委員會是掌理蒙藏特殊地方行政的中央機關，而非純以蒙藏民族為對象。因此，若有人建議蒙藏委員會應擴大編制兼及其他邊疆民族，不限於蒙藏民族，則是對蒙藏委員會設置本質的誤解。基於同樣理由，以原住民委員會取代蒙藏委員會也是違法的。⁴⁰

1928 年 3 月 30 日公告的《蒙藏委員會組織法》中，蒙藏委員會掌理的事務為（一）審議關於蒙藏行政事項，（二）計畫關於蒙藏之各種興革事項；下設秘書處、蒙事處、藏事處。1929 年 2 月 7 日公布的《蒙藏委員會組織法》中，在職權方面，一改前此使用的「審議」蒙藏行政事項與「計畫」興革事項用詞，改為「掌理」行政及興革事項。此後，蒙藏委員會在法律上成為擁有實作權限的機構。⁴¹

此外，根據 1928 年 3 月 30 日公告的《蒙藏委員會組織法》第 14 條，蒙藏一詞指稱的是「未曾改設行省及特別區之蒙古西藏地方」。因此，蒙藏委員會的職掌僅限於部分蒙人與藏人居住的地方。不過，這個條文在 1929 年 2 月 7 日修訂公告的組織法中被刪除了，蒙藏委員會管轄範圍不再侷限於蒙古、西藏兩個地方。⁴² 事實上，民國以後的蒙藏事務機構雖在名稱上使用「蒙藏」一詞，但其掌理事務並不限於蒙藏，也包括回疆、回民事務。⁴³

1933 年 7 月，德王召開百靈廟自治會議，以高度自治名義要求成立統一的內蒙古自治政府。當時滿、回兩族人士要求以民族為單位設立行政機構和參與政治事務，國民黨試圖通過改革蒙藏委員會化解成立民族委員會的主張與滿、回二族的訴求。時任蒙藏委員會委員長的石青陽提議改蒙藏委員會為邊務部，下設第一、二、三、四等司，分管滿、蒙、回、藏；中央行政法規整理委員會委員長戴季陶同意改為邊務部，下設滿洲司、蒙古司、西藏司、回疆司；兩者側重點都在地區，並未明確針對民族。白雲梯也積極贊成改組。然而，最終因為經費、人事問題，蒙藏委員會改為邊務部一事並未付諸實施。而各民族參政應納入行政區域範圍，而非以民族為單位，一直是國民黨制定相關政策的原則。

基於 1928 年組織法第 14 條條文，楊思機也承認蒙藏委員會原先設計的職掌僅限於蒙古

³⁸ 1928 年 3 月 30 日公告的《蒙藏委員會組織法》內容，見《國民政府公報》，45 期（1928 年 3 月），頁 15-16。

³⁹ 楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，《蒙藏季刊》，18 卷 2 期（2009 年 6 月），頁 28-33。

⁴⁰ 劉學鈞，《蒙藏委員會之設置及其意義》（台北：蒙藏委員會，1992），頁 1-2、8-18。

⁴¹ 楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，頁 33。

⁴² 楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，頁 33、36。

⁴³ 楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，頁 34；《蒙藏委員會簡史》，頁 77。

與西藏兩地方，但隨著 1930 年代日漸增多要求蒙藏委員會重組為民族事務委員會的聲浪，事實上，蒙藏委員會所掌理的事務已不限於蒙藏地方，也在某種程度上兼具民族意義。⁴⁴ 筆者同意楊思機此一看法。

1929 年年初，蒙藏委員會正副委員長與各委員宣誓就職，並制定「蒙藏委員會施政綱領及進程序」與「蒙藏委員會訓政工作分配年表」，從這兩份文件看來，有些工作項目也不易釐清是屬於地區或是民族事務，例如獎勵自動取消封號之王公，請內地各學校對於蒙藏學生免考免費、選送蒙藏學生保送入中央北平兩大學肄業，提倡蒙藏漢互通婚姻，規定蒙藏青年入中央軍校辦法等等。⁴⁵ 其中所指王公肯定為蒙藏人士，而蒙藏學生或青年是指蒙藏地區的學生、青年，還是蒙藏民族的學生、青年？實際運作上，這些工作均帶有民族色彩，而非純然地區事務。

國民政府播遷來台後，無從管轄蒙藏地方，蒙藏委員會的工作服務對象自然都轉以蒙藏民族人士為主了。

蒙藏委員會與理藩院的比較

比較理藩院與南京國民政府時期蒙藏委員會的組織與工作內容，筆者可以列出二者相異之處：

- 一、理藩院為清代中央管理邊政的機構，而蒙藏委員會則是掌理蒙藏特殊地方行政的中央機關。
- 二、理藩院掌理事務區域包括蒙古、西藏、新疆等所有盟旗部落，而蒙藏委員會事務相關區域僅限於部分蒙藏民族居住區域。
- 三、理藩院尚書、侍郎均由滿蒙大員擔任，辦事人員除蒙古房專用蒙人，漢檔房為滿漢並用外，餘皆滿蒙並用，而蒙藏委員會職員則是漢蒙藏人員均有，委員長也是漢蒙均有。
- 四、理藩院的職掌包括所轄各地區以及扎薩克、王公、喇嘛相關政令、爵祿、朝會、刑罰等事務，而蒙藏委員會原預期職責「與舊蒙藏院無異」，⁴⁶但實際上的職掌相較有限。
- 五、理藩院在清代是權責重大的機構，對其管理對象有極高影響力，而蒙藏委員會因為中央主管各項業務的分工，發揮空間有限，⁴⁷對蒙藏地區與人民影響力自然減弱。

從以上簡單比較，即可看出蒙藏委員雖是承繼理藩院以下各邊政、蒙藏事務機關，但自其成立之初，即受限於當時歷史與政治現實，無法發揮應有功能，所能扮演的角色也與理藩院相差甚遠。

⁴⁴ 楊思機，「20 世紀 30 年代內蒙古自治聲中蒙藏委員會改組芻議」，《民族研究》，2010 年第 5 期，出自新疆哲學社會科學網，http://www.xjass.com/ls/content/2010-12/04/content_178661.htm，檢索日期：2011 年 7 月 4 日。

⁴⁵ 《蒙藏委員會簡史》，頁 14、18、39、42-43、49、。

⁴⁶ 國史館，蒙藏委員會組織法令案，「對於法制局修正辦事細則提出意見請題會審核通過」，蒙藏委員會公函，1928 年 9 月 20 日，001012071235143a。

⁴⁷ 張朋園與沈懷玉合編，《國民政府職官年表第一冊--1925-1949》(台北：中央研究院近代史研究所，1987.6)，頁 308-323；引自楊嘉銘，「蒙藏委員會之設置與初期體制變革」，頁 36。

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2013/10/31

國科會補助計畫	計畫名稱: 蒙藏委員會與中華民國
	計畫主持人: 藍美華
	計畫編號: 100-2410-H-004-101- 學門領域: 中國史
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：藍美華		計畫編號：100-2410-H-004-101-			計畫名稱：蒙藏委員會與中華民國			
成果項目		量化			單位	備註（質化說明： 如數個計畫共同 成果、成果列為該 期刊之封面故 事...等）		
		實際已達成 數（被接受 或已發表）	預期總達成 數(含實際已 達成數)	本計畫實 際貢獻百 分比				
國內	期刊論文	0	0	100%	篇			
		研究報告/技術報告	0	0			100%	
		研討會論文	1	1			100%	發表「從理藩院到蒙藏委員會：相關法規之轉變與分析」一文於2011年12月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「國家治理與民族認同」學術研討會。 發表「蒙古民族認同研究的方法論」一文於2012年12月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「民族研究的方法論與研究方法」工作坊。 發表「陳錄眼中的蒙古」一文於2013年6月國立政治大學人文中心、少數民族與現代中國的形塑研究團隊主辦之「民族互動與文化書寫—漢人在邊疆」學術研討會。
	專書	0	0	100%				
	專利	申請中件數	0	0		100%	件	
		已獲得件數	0	0		100%		
	技術移轉	件數	0	0		100%	件	
		權利金	0	0		100%	千元	
	參與計畫人力 （本國籍）	碩士生	1	1		100%	人次	碩士兼任助理一名， 協助蒐集資料。
		博士生	0	0		100%		

		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%		
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%	篇	將原2011年4月發表於德國 Max Planck Institute for Social Anthropology 主辦之 Administrative and Colonial Practices in Qing Ruled China: Lifanyuan and Libu Revisited 學術研討會中之論文'''' Mongolian and Tibetan Questions and the Establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission'''' 增修為'''' From the Lifanyuan to the Mongolian and Tibetan Affairs Commission: The Perspective of Republican China on Its Ethnic Minorities'''' 一文。
		專書	0	0	100%	章/本	
		專利	申請中件數	0	0	100%	件
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之 成果如辦理學術活 動、獲得獎項、重要 國際合作、研究成果 國際影響力及其他協 助產業技術發展之具 體效益事項等，請以 文字敘述填列。)</p>	<p>擔任國立政治大學人文中心「現代中國的形塑」頂大計畫「少數民族與現代中國的形塑」研究團隊召集人，除學期中每個月定期辦理學術研討活動外，在研究計畫期間也辦理了以下三項學術活動：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「國家治理與民族認同」學術研討會（2011年12月） 2. 「民族研究的方法論與研究方法」工作坊（2012年12月） 3. 「民族互動與文化書寫——漢人在邊疆」學術研討會（2013年6月） <p>筆者在三場學術活動中均發表了論文。 此研究團隊受到兩岸相關學者相當重視。</p> <p>參與海峽兩岸四地中華民國史專題研究，與張啟雄先生共同完成「民國時期中蒙關係」之撰寫，筆者負責1921年以後的部分。</p>
---	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

原計畫是以三年期計畫申請，但僅獲一年補助，後雖同意延長為兩年，但補助費並未增加，第二年無法聘用研究助理，加上個人兼任行政職務，事多繁雜，研究時間受到壓縮，故僅達到原定計畫之部分目標。

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

撰寫研討會中英論文各一篇，分別在德國與台灣發表，但仍繼續修改中，尚未正式發表。兩篇論文為' ' ' ' Mongolian and Tibetan Questions and the Establishment of the Mongolian and Tibetan Affairs Commission' ' ' ' 與「從理藩院到蒙藏委員會：相關法規之轉變與分析」。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

從清代理藩院延續而來的蒙藏委員會，其研究至今未受到應有的重視，也沒有一本相關的學術專書。本研究計畫在蒙藏委員會即將併入大陸委員會之際為其撰寫歷史紀錄，並分析其在近代史上扮演的角色，自然有其學術價值與時代意義。本研究初步構想與成果曾在德國研討會發表，受到很大重視，主辦單位期待筆者相關論文儘速完成，以便收入其英文專書中。中文相關論文也仍在修改中。