昆明学院学报　2017, 39(1):24~30,98　ISSN 1674-5639　CN 53-1211/G4
Journal of Kunming University
【边疆治理研究】

编者语:本期栏目共有三篇文章,作者分别来自云南、广西。马玉华教授从事民国边疆史研究多年,有着非常深厚的学术积淀,发表在本期栏目的文章是关于国民党中央边疆政策的研究。梁银湘博士就读于复旦大学,是一位具有独到思想的青年学者,发表在本期栏目的文章是关于中华民族形成与边疆权力结构的研究。杨梅博士已经任正高职多年,主要从事云南地方史与地方文献研究,因此在云南史与云南文献领域多有建树,本期的文章便是对近代云南海关史料《十年报告》的研究。

国民党中央的边疆政策研究

——政策设计篇

马玉华
(云南大学 历史系,云南 昆明 650091)

摘要:边疆是国家领土的一部分,边疆事务涉及国家的统一和稳定,而边疆政策体现的是国家的大政方针。20 世纪三四十年代,国民党中央逐步形成了三民主义的边疆政策,其设计涉及边疆民族政策、边疆政治制度、文化教育与医疗卫生设施、边疆经济政策、边疆宗教政策、边界界务问题等诸多方面。

关键词:边疆政策;边疆民族政策;国民党中央;政策设计
中图分类号:K258　**文献标识码:**A　**文章编号:**1674-5639(2017)01-0024-07
DOI:10.14091/j.cnki.kmxyxb.2017.01.005

On the Design of the Frontier Policies for Chinese Nationalist Party

MA Yuhua
(Department of History, Yunnan University, Kunming, Yunnan, China　650091)

Abstract: The frontier is part of the national territory, and the frontier affairs is related to the national unity and stability, while the frontier policy reflects the major policies of the state. During 1930s to 1940s, Chinese Nationalist Party designed their frontier policies based on the Three Principles of the People. Their policies included different aspects varying from ethnic groups, politics, facilities for education and health, economy, religion and boundary services etc.

Key words: frontier policy; frontier ethnic policy; the central committee of Chinese nationalist party; design of policies

近年来,民国时期的边疆治理问题引起了学者们的关注,并出现了一些研究成果。边疆治理与边疆政策紧密联系,从某种程度上说,边疆治理的成效与政府的边疆政策密不可分,因为政治的实施需要凭借一定的政策和机构,边疆"各项政务的推行,都必先有其一定不易的政策,这于边疆行政尤为需要"[1]。因此,有必要对民国时期国民政府的边疆政策进行系统研究。

收稿日期:2016-11-30
作者简介:马玉华(1965—),女,云南昭通人,教授,法学博士,历史学博士后,主要从事中国近代西南边疆历史、西南民族学史研究。

目前,国内学术界对于国民政府(包括整个民国时期)的边疆民族政策①、边政管理机构②、边疆民族教育③、移民垦殖等问题都有涉及。虽然学者们从不同的视角对边疆政策进行了一些研究,但迄今仍未见有关边疆政策的较为完整、系统的叙述。又因为民国时期国民党的边疆政策与边疆民族政策在某些内容上有重复,因而出现了把国民党的边疆政策与边疆民族政策相混淆的问题。这种现象不仅在民国时期存在,也影响到了现在对国民党政府边疆政策的研究。

民国时期的边疆政策涉及的内容较多,既有国民党中央层面的政策设计,也有各地方政府制定的边疆政策和边区开发方案,本文重点仅就国民党中央边疆政策的制度设计进行梳理,关于其边疆政策的实施将有另文叙述。

一

1928 年 10 月,中国国民党中央常务委员会制定的"训政纲领"第一条规定:中华民国在训政时期由国民党的全国代表大会,代表国民大会,领导国民,来行使政权。也就是说,在训政时期国民政府是以党治国,"所有政府的政策都秉命于中国国民党,边政亦然,故此时的边疆政策,亦即中国国民党的边疆政策"[2]71。

国民党边疆政策的形成和演进大多反映在中国国民党的历次全国代表大会及历届中央执委会全会的各种提案和决议案中。例如,1924 年中国国民党"第一次全国代表大会"宣言和 1938 年临时"全国代表大会"宣言中对国内民族问题的指示;又如 1929 年国民党"第三届中央执行委员会"第二次全体会议、1931 年国民党"第四次全国代表大会"、1932 年国民党"第四届中央执行委员会"第三次全体会议和 1935 年国民党"第五次全国代表大会"宣言中关于边区(边疆)建设的决议案;1941 年国民党"第五届中央执行委员会"第八次全体会议通过的"关于加强国内各民族及宗族间之融洽团结以达成抗战胜利建国成功目的之施政纲要案"(以下简称"边疆施政纲要")等。可见,国民党中央的边疆政策散见于国民党有关民族问题与边疆建设的宣言和决议案中。

因为民国时期国民党中央有关边疆问题和政策的文献,"前后散列,易为一般人所忽视",所以给人造成一种印象,认为国民党中央没有一定的边疆政策[3]。1942 年,凌纯声在《十年来中国边疆民族研究之回顾与前瞻》一文中也说:国民党历届中央全会对于边疆民族问题曾屡次表示密切的注意,"然迄未规定具体的边疆政策设施纲领,故数年以来,如关于边疆的行政机构常有'无所适从'之感"[4]。

民国时期,国民党中央是否有一定的边疆政策?答案是肯定的。但其边疆政策的形成较晚。抗战期间和抗战胜利后。当时,重庆、成都、昆明等地,以及西北、西南有关边疆的学术团体和刊物,都曾注意到此问题,并有许多关于历代边疆政策的文章发表。同时,民国时期的官员和学者也有专文介绍国民党的边疆政策,其中具有代表性的有:周昆田的《三民主义之边政建设》、卫惠林的《如何确立三民主义的边疆民族政策》、朱之爽的《中国国民党边疆政策》等。另外,在黄奋生著的《边疆屯垦员手册》中,专门用一章阐述了国民党的边疆政策。综合民国时期关于边疆政策的论述和国民党有关会议的决议,下

①目前,研究边疆民族政策的论著有:[日]松本真澄的《中国民族政策之研究:以清末至 1945 年的"民族论"为中心》、李国栋的《民国时期的民族问题与民国政府的民族政策研究》、马玉华的《国民政府对西南少数民族调查之研究(1929—1948)》等;论文有:马玉华的《国民政府边疆民族政策初探》,杨作山的《民国时期边疆民族政策刍议》,张双志的《南京国民政府时期的民族思想和民族政策:以蒙藏问题为中心》,李玉伟的《民国时期国民党的民族政策及内蒙古的民族问题》,严昌洪、李安辉、吴守彬的《论民国时期的民族政策》;学位论文有,周琼的《抗战时期国民政府的边疆民族政策:以蒙古、西藏、新疆为中心》等。

②例如:赵云田的《近代我国边疆民族中央管理机制演变》、周竞红的《南京国民政府初期十年边疆民族事务管理机制与政策》、马玉华的《云南省边疆行政设计委员会述论》和《贵州省边胞文化研究会述论》、段金生的《南京国民政府的边政机构述论》、[日]岛田美和的《战时国民党政权的边疆开发政策》等。

③例如:马廷中的《民国时期云南民族教育史研究》、孙懿的《抗战时期民国政府的边疆教育政策》、马玉华、李艳的《民国时期的边疆教育》、徐中林和王希隆的《试论民国时期中央政府对西藏的文化教育政策》等。

面对国民党中央政府边疆政策的指导思想、原则等进行介绍。

中国国民党以孙中山的三民主义作为其立国、建国的基础,故国民党的边疆政策“乃以实行三民主义为依归”[3],其边疆政策称为三民主义的边疆政策,即边疆政策以三民主义为指导。周昆田、黄奋生等人也将国民党的边疆政策分为民族主义、民权主义和民生主义三个部分进行阐述。

中国的边疆区域多为满族、蒙族、回族、藏族等各民族同胞居住,故边疆地区的政治和行政,应当以民族主义为核心,将民族主义放在边疆政策的首位。民族主义对内有两层意义:消极方面是为求国内各民族的平等,积极的方面是求国内各民族(宗族)成一整个的中华民族。民族主义在边疆的实施需要遵循三个原则:即民族平等、民族团结、尊重各民族的宗教和生活习俗。

第一,各民族(后改为宗族)一律平等,并扶助其发展。民国时期的民族观已发生较大的变化,即由中国古代的民族歧视和不平等的观念变为民族平等观[5],国民党主张中国各民族平等,并将民族平等写入中华民国的约法和宪法,故“中国境内各民族一律平等”[6]是国民党边疆政策的基点。中国的边疆环境特殊,边疆较内地各方面都落后,因此《国民政府建国大纲》第三条规定:对于国内之弱小民族,政府当扶助之,使之能自决自治[7]。

第二,团结中国各民族(宗族)成为一整个的中华民族,以组织一个民族的国家。1923 年 1 月,国民党宣言明确宣示:中国国民党要“团结国内各民族,完成一大中华民族”的任务。在国民党“三大”的决议案中提到:“于民族主义上,乃汉满蒙回藏人民密切的团结,成一强固有力的国族”[8]。孙中山也说:“吾人必须团结四万万人民为一大国族,建立三民主义的强固充实之国家,始足以生存于今日世界”[9]。由此均说明民族主义的最终目的,就是国内各民族的团结,以完成“大中华民族”的建设。在边疆地区,则重边政,宏教化,以固国族而成统一。

第三,尊重并融洽各民族的宗教习俗与优良社会习惯。孙中山先生认为,民族的形成有五个要素:即血统、生活、语言、宗教与风俗习惯。中国幅员辽阔,加之地理及历史文化不同,各民族间的风俗习惯也不同。因而,对于边疆地区的宗教和风俗习惯,须持和平诚恳的态度;记载边疆各民族的宗教和习俗的文字,不可有令人反感的地方。国民党“五届八中全会”通过的“施政纲要”明确提出“尊重各民族之宗教信仰及优良社会习惯”[10]。

孙中山民权主义的目的,在于实现政权在民的政治。要达到这个目的,必须使人民对政治有明确的认识,并能充分运用选举、罢免、创制、复决四种权利。孙中山在辛亥革命之前,即将革命程序分为军政、训政和宪政三个时期。在训政时期内,以筹办自治为根本办法,以县作为自治单位,一方面调查人口,测量土地,办理警务,修筑交通;一方面教育民众,训练民众。关于民权的使用,在文化水准较高的内地,都需要经过训政时期,由政府训导人民的政治能力,以行使选举、罢免、创制、复决的四权。人民要行使“四权”,首先要养成使用“四权”的知识能力。国民党“第三次全国代表大会”对于政治的决议案中有“于民权主义上,乃求增进国内诸民族自治之能力与幸福,使人民能行使直接民权,参与国家之政治。”[11]166文化较为落后的边疆地区和边疆社会,普通民众对政治的了解,亦较内地低。故训政的过程在边疆地区是必经之阶段[3]。

边疆政治最主要的任务就是培植各民族(宗族)的自治能力,“对于边疆各民族,其一切设施应以扶植自治能力,改善生活文化,以完成自治之基础为目标”[10]。而边疆人民要参加他们的地方政治,同样需要养成地方自治的知识能力。这种知识能力的养成,须由政府来培养和训导。这里有两个要点需要引起注意,“第一是边疆各宗族要有‘自治能力’;第二自治能力的养成需要政府的培植扶助。前者是使用民权的必具的条件,后者是获得这个必具的条件的一个阶梯”[11]166。

人民的自治能力,是以文化水平和生活水平为基础,因此要培植各民族的自治能力,需要从振兴教育和改善生活入手。其中,发展边疆教育为其重要的途径,教育乃是“化民成俗提高人民智能水平最大之力量”[3]。为培养边地人民的自治能力,中央和各级政府应尽量任用边疆人才,同时鼓励边地人民参与政治[11]167。边疆各民族同为国家的人民,同样享有参加政治的权利。而且边人参加政治后,能够得到政治知识能力的训练,将来对于在边疆地区推进自治,更有重要的作用。中国国民党“第四次

全国代表大会”关于边远省区实业文化建设方针案中要求:“中央各重要机关须注意于录用边远各地人才。”国民党“第五次全国代表大会”宣言称:政府应培养边地人才。

民生主义的目的是解决人民的生存问题。边疆的开发建设,也就是要解决边疆各族人民的衣食住行等,改善其生活,实行民生主义的边疆政策。同时,改善边疆人民的生活也是培养边疆人民自治能力的基础,是实现民权主义的要求。对此,民国时期的国民党中央政府曾规定了以下原则[11]167:

第一,“土著”人民利益优先原则。中国边疆地广人稀,资源丰富,就整个国家国民经济的平衡发展而言,国家应该重视边疆经济发展,移植大量的人力物力到边疆开发。但是边疆地区多为游牧经济、原始的生活,必须先要考虑到其经济的状况,增进他们本身的利益。为此,国民党“四届三中全会”在慰勉蒙古族、藏族来京人员案中,提出“应以仅先为各该地方土著人民谋福利为原则。”此后,国民党的许多大会和决议案都强调:边疆一切施政纲领,“以仅先为当地土著人民谋利益为前提”[12]53,54。

第二,边地固有产业发展原则。边疆地区的生产事业,主要有畜牧、织造、农林、皮革等类,但生产的技术比较原始,生产力量不够,需要加以改良。因此,国民党“第五次全国代表大会”提出:对于边疆各地的经济建设,“应取保育政策,于其原有之产业与技能,应尽量设法使之逐渐改良,俾人民能直接获益”。国民党“五届八中全会”通过的“施政纲要”更明确规定:“对于边疆人民原有之各种生产事业,政府当尽量予以资本及技术之协助”[12]55,58。

第三,边疆经济建设的重点:一是开辟边地交通,二是移民屯垦。开发边疆的首要工作是交通,交通对于国家而言,犹如人的血脉。交通如果不开发,移民垦殖、开发边疆经济和发展边疆文化等项计划,都难以实现,所以边疆建设的重点首先是边疆交通建设。孙中山在《实业计划》中,对于东北、西北、西南高原铁路建设有详细的规划。国民政府建立后,对于铁路、公路等也多有计划和建设。移民屯垦既是中国传统的治边政策,也是国民政府开发边疆的重要措施。

综上所述,20 世纪二三十年代,国民党中央开始关注边疆问题和边疆发展,形成了三民主义的边疆政策。但那时只是提出边疆政策的指导方针和一些原则,“在民族上以各民族一律平等为基点,一方扶植其发展,一方力求各民族的精诚团结,并以尊重及融洽各民族的宗教习俗”为重要途径。“在民权上,则积极培植边疆各民族的自治能力,使能了解四权的运用,并延揽边疆人才参加中央党政,以增加民族团结之实力,及其对政治工作之了解……”在民生上,以“为土著人民谋利益”为一切建设的根本原则[2]71。

二

国民党中央对于边疆政策曾经考虑或者讨论过哪些问题?其边疆政策涉及哪些方面的内容呢?

边疆政策针对的是边疆地区,应考虑人、地、制度、文化等要素。人就是指居住在边疆区域内的人民,地指的是边疆地区的自然环境,制度是中国边疆旧有的政治制度,文化为边疆(边地)的区域社会文化。可见,影响中国边疆治理的因素主要有①:第一,民族问题;第二,政策与制度问题;第三,文化教育和医药卫生设施问题;第四,经济问题;第五,宗教问题;第六,边界问题。因此,中国边疆政策的内容应从这些方面进行设计和制定。

民国时期,中国的边疆②面积约占全国土地面积的 60% ~70%,广大的边疆区域大多为各少数民族所居住。边疆少数民族人口约为 2 000 ~ 2 500 万,只占中国总人口的 6%[13],但却分布在中国广大的东北、北方、西北、西南以及青藏高原等地区。边疆各民族,由于传统不同,生活方式殊异,语言复

①卫惠林在《论现阶段的边疆问题》一文中,认为影响中国边疆的因素有四个方面,即民族问题、政策与制度问题、文化教育问题、经济问题。笔者借用了他的说法,特致谢忱!根据档案材料,笔者增加了宗教问题、医药卫生设备问题、边界问题。

②民国时期的边疆概念有多层含义,可分为地理的边疆、政治的边疆、文化的边疆和经济的边疆等,因此当时中国的边疆范围很大,不仅包括东北、蒙古、新疆、西藏、云南、广西、台湾等,而且还包括热河、察哈尔、绥远、甘肃、宁夏、青海、西康、以及四川和贵州的一部分。参见《民国时期边政学研究中相关问题辨析》一文。

杂,文化类型有较大差异。可以说,民族问题是边疆政策中影响极大的因素,民族政策是边疆政策的一个重要组成部分。

国民政府边疆民族政策的要点是:中国境内各民族一律平等是其原则。消弭狭隘的民族界限,培植各民族自治能力,促进边区文化经济建设。为此,“提倡内地人民与边民通婚、奖励内地人民移住边地及边地人民移住内地、推行国语逐渐统一边区语文”[9],主张通过民族的通婚、统一语言文字、统一风俗习惯等,来实现民族的同化。实施方法是:树立中华民族一元论理论基础并向边民普遍宣传,宣传各民族利害共通关系增强各民族的向心力,普遍实施国民教育激发边民的国家意识,普遍实施卫生教育增进边民健康。总之,国民政府的边疆民族政策以“民族平等,民族同化,培植各民族自治能力,发展边疆经济,发展边疆文化教育”为主要内容[14]。

边疆治理需要有一定的边疆政策。中国传统的边疆政策多采取羁縻和抚绥,所用的手段有和亲、封赠、宣慰、安抚、驻屯等,是所谓树德立威的刚柔互济政策,其目的是“只求边民向化,边境安谧”[15]。国民政府的边疆政策既是对中国传统边疆政策的继承,又是在近代边疆危机和中华民族危机下形成的应对政策。

清代疆域辽阔,故对边疆区域进行分别的统治,形成了边疆地区的 7 种政治制度,即满洲的八旗制度、蒙古地区的盟旗制度、新疆回部的伯克制度、西南的土司和部落制度、西藏的政教合一制度以及对周边藩属国的宗主制度等。民国时期,在边疆仍然存在着盟旗、土司、政教合一和部落等地方政治制度,这不仅与中央省县两级的地方制度不同,而且使边疆政治制度不一,“制度既属封建,民权亦毫无保障。同时,除西藏的政教合一制度外,盟旗、土司、部落既都间杂在省县的地方制度以内,又都分散在好几个省区之内,因此,政令便不能推行,省县与盟旗土司之间,便不免时时发生纠纷,形成互不统辖对立之势”[16]。这于国家统一、民族团结和边疆巩固不利。

对于边疆旧有的政治制度,如西藏的政教合一和蒙古的盟旗制度,国民党采取了“维持原制”[2]66。国民党在《边疆行政制度》的文件中表示:“西藏政教合一,自昔即以寺庙僧俗为行政主体,在政教分立未达成熟时期,只能沿袭前清驻藏大臣之先例,由中央于西藏地方设置驻藏长官公署,以为监督指导筹划改进藏政之主管机关。外蒙此时惟有先从恢复固有关系入手”[17]。对于内蒙古,国民党中央在 1931 年颁布了《蒙古盟部旗组织法》,设置察哈尔、绥远境内蒙古各盟旗地方自治政务委员会[2]72,75。为了“确实推行中央统治权,实施中央扶植边疆共存共荣之政策”[17],国民党专门制定了边疆行政制度的有关方案,提出了改进内蒙行政机构的有关意见。对于土司制度则要求彻底废除,规定 1931 年以后中央对于呈报土司补官袭职之事,不再核准。[18]

民国时期,边疆各地有其特殊的文化背景,如广大的边疆区域还处于游牧社会,还有不少地区为半农半牧的定居社会,西南山区的少数民族有的还处于刀耕火种的原始状态。边疆地区地处边陲,交通闭塞,文化落后。要改善边疆人民的生活,提高其文化,必须重视边疆文化教育。因此,边疆的文化教育是边疆政策的重要内容之一。

对此,国民党中央决定:“在教育部特设专管蒙藏教育之司科。”“在首都及其他适宜之地点,设立收容蒙藏青年之预备学校;特定国立及省立之学校优遇蒙藏新疆西康等地学生之办法。”[19]可见,政府是重视边疆教育的。“实行普及国民教育,厉行识字运动,改善礼俗,使其人民能受三民主义之训育,具备自治之能力”,明确指出了边疆教育对于民权主义的实现具有重要的意义。

另外,国民党中央还提出边疆教育的五项原则:“边疆教育之最高目的,在求本国境内各族文化现象之统一;边疆教育系有时效之教育;边疆教育之对象,应以文化现象之异同为标准;边教之训练思想,训练应较重于技术训练;边教推进之进度,与邻近边教区域之普通教育应同时并进。”[20]其边疆教育政策从学制、师资、经费、宗教之运用、毕业后出路问题等方面做了具体规定。其中,边疆学制分为初级学校和中等学校。对于边疆的初等教育,是依据国民基础教育办法实施的。“惟其学制,可酌视当地教育环境,加以变通”,如纯粹游牧区或半游牧区,其学制可创“帐篷式流动学校”。而农业区的初等教育,可采用一般之初等教育学制。在完成初等教育后,边疆教育即可与一般中等教育相衔接,这是最理想的。从事边疆教育初级、中等教育的师资,“应由

中央(教育部)负统一训练之责”。关于经费,“应由地方教育经费内,按普通教育经费七成,边教经费三成之比率拨发”。此外,中央也有专门的边疆教育经费,也按照七三的比例拨发。这些教育政策的规定,对于提高边疆人民的文化水平具有较强的针对性。

医疗卫生水平关乎一个国家人民的健康和整个民族的素质,其重要性举世公认,“盖无健全之民族,即无构成富强国家之可能也。”[21]边疆人民是民族国家的重要组成部分,近代中国边疆地域辽阔,交通不便,人口居住分散,更因为民族性的不同,生活习惯的悬殊,医疗卫生状况堪忧。因为边疆卫生工作的缺乏和医疗设备的不全,边疆地区疾病疫疠均较内地为多,如游牧地带的花柳病;西北地区的回归热、斑疹、伤寒、白喉、脑膜炎等;西南地区的疟疾、鼠疫等,都是造成边疆民众死亡率高的原因。因此,边疆医疗卫生工作的推进,不仅可以减少疾疫、降低边疆人民的死亡率,提高民众的健康水平,而且可以借医疗卫生工作的媒介,增加各民族的接触,消除民族隔阂,调整民族关系。

国民党中央在 20 世纪 30 年代就开始于边疆地区开展医疗卫生工作,如 1933 年,因内蒙各盟旗兽疫流行,牲畜死亡甚多,民众经济损失巨大,国民党派前中央防疫处处长陈宗贤前去处理,并调派协和医学院兽医专家一起,到绥远实地考察。后经“拟具防治蒙绥兽疫计划,呈准于绥远地方,设置蒙绥防疫处”,1934 年春,蒙绥防疫处成立于归绥之新城。关于新疆、青海、西康等省,以及蒙古地方的卫生建设,国民党政府内政部在第二期战时行政计划中均列有相关规定,决定在蒙古、新疆、青海、宁夏、西康、云南等地设立卫生院和巡回医疗队,并在交通要道沿线设立卫生站。[22]“边疆地方因人才、经济、设备等均极困难,及技术方面之需要指导。故卫生设施在开办时,以由中央举办为原则。”[22]可见,国民党中央对边疆医疗卫生设施的问题已经开始重视。

边疆经济与内地相比较是比较落后的,“边疆人民的普通贫困与经常袭来的灾荒,严重到不可想象的境地,他们的生活水准低到不能再低的程度。不过他们安之若素,一切委之于命运。故经济问题虽极严重并不能构成什么社会不安。物资的缺乏常拿人口的减少与生活的刻苦来取均衡。”[15]边疆地区地广人稀,资源丰富,就整个国民经济平衡发展而言,国家必须开发边疆地区。抗战以后,国民政府西迁,西南地区成为抗日的后方基地,开发边疆,发展边疆经济愈显重要。

国民党中央根据民生主义的边疆政策要点,进一步提出了发展边疆经济的三个总原则,“一、边疆生产事业以积极发展公营事业为原则——由封建经济走向统制经济。二、边疆经济之开发以尽可能利用边疆人才为原则——对于边疆人民实施生产教育或特种技术训练。三、以边疆人民经济生活之改善为克服民族问题之重要手段。”[23]并就边疆金融政策(如设立边疆银行或殖边银行等)、边疆交通建设、边疆土地开发、边疆贸易(由政府控制边疆贸易)、边疆地权问题等做出了具体规定。

宗教在边疆的势力较大,对边疆文化具有巨大影响。在边疆地区,宗教不仅常与政治经济密切联系,而且常常是唯一的教育。边疆各民族自古以来就有不同的宗教信仰,如信仰佛教(俗称喇嘛教)的有藏族、蒙古族,信仰南传上座部佛教的有傣族等;信仰伊斯兰教的有回族、维吾尔族等;信仰本民族宗教的,如满族的萨满教、彝族的毕摩教、纳西族的东巴教;还有信仰原始宗教和巫术的,如苗族、瑶族。因此,边疆地区的宗教问题与民族问题是相联系的。清末以后,随着外国传教士进入中国,边疆少数民族地区有许多民族开始信仰基督教。“基督教传入的结果,虽然将边民的教育程度提高,但也有不少的离心力发现。”[24]这不仅增加了边疆行政工作的难度,而且还会带来外交问题。可见,边疆宗教问题的重要性。

民国时期的法律规定:人民有信仰宗教的自由。国民党中央认为,“人民有信仰宗教之自由得以法律限制之”,强调宗教团体要由政府监管,故对于宗教信仰“不特别歧视与奖励”[25]。鉴于边疆地区各民族的宗教信仰的不同,国家对宗教采取了“一视同仁的态度”[26],要求“尊重各民族之宗教信仰及优良社会习惯”[10],并制定了“因俗尊教、因教宣传、因教教育、因教抚绥”的宗教政策[25]。同时,针对回教、佛教、喇嘛教等拟就具体的办法,如“化除回教的特殊集团”,对于回教“取缔含军事性之集合、取缔含政治性之集合、取缔有特殊作用之一切活动”等。

边疆界务是近代以来中国边疆的一大问题,如中英滇缅界务,其界约始订于清光绪二十年(1896年),再订于光绪二十三年(1897 年)。“中英两国已照约章划定者有两段:一为由腾冲尖高山起,迤逦而南,经盈江、莲山、陇川、瑞丽、潞江各设治局所属,以达镇康县属之南帕河流入南定河处,计立界桩一百三十六号;一为由澜沧县属之猛阿附近南卡江起,东向经五福、临江、车里各县属而至澜沧江,计立界桩六十二号。此外,有纠纷数十年,而尚未划定者两段:一是南段未定界,二是北段未定界。”[27] 对于滇缅界务问题,国民党中央在边疆政策中也有相关的设计。

综上所述,国民党中央对于边疆政策的设计曾涉及许多方面,其边疆政策的内容比较广泛,包括边疆民族政策、边疆政策和边疆政制、文化教育与医疗卫生设施、边疆经济政策、边疆宗教政策、边界界务问题的设计等,而民族政策只是边疆政策中的一个部分。

三

边疆是国家领土的一部分,边疆政策是国家对于边疆事务的大政方针,为国家政策的组成部分。国民党关注中国边疆问题和边疆民族始于 20 世纪二三十年代,而其边疆政策的形成主要在 20 世纪 40 年代。从档案资料可以看出,国民党的边疆政策或“屡参未议”,或“屡议未决”,故没有形成完整公开的边疆政策。又由于是国家政策层面的设计,“系原则性的方案,而非可以公诸社会的读物”[2]3,所以国民党的边疆政策不被大家所熟知。

20 世纪的上半叶,中国边疆危机严重,边疆问题复杂,国民党中央针对中国边疆的诸多问题,曾讨论、设计了边疆政策的有关内容,因为“缺乏成规可资借鉴”,“故对于边疆政策的树立,实系一种创造而艰巨的工作。”[1] 因此,国民党对于边疆政策的制度设计虽已涉及诸多方面,但各项具体政策缺乏完整性和系统性。由于中国所处的历史环境,又适逢日本侵略,国民党的边疆政策虽然有解决边疆问题的长期思考,但又具有战时性的特点,如把“抗战建国”作为边疆建设的主要目标。其边疆政策,有的在制定后就开始实施,如边疆的交通建设、边疆的移民垦殖、边疆民族教育等;有的只是部分实施,如边疆医疗卫生事业等。

国民党边疆政策的形成是在抗战时期,因为抗战期间及不久后的解放战争,国民党把主要精力用于应付战局,致使国民党的边疆政策没有能够很好地贯彻和落实,边疆的建设受到了限制,如边疆教育文化及卫生的设施未能臻于普遍,交通建设未能迅速推进,经济发展未能有高度的绩效,边疆人才未能有大量的培育等。由于效果的不明显,长期以来国民党的边疆政策没有引起足够的重视。

[参考文献]

[1]发刊词[J]. 边政公论(创刊号),1941,1(1):1-4.

[2]周昆田. 边疆政策概述[M]. 台北:“中央”文物供应社,1984.

[3]周昆田. 三民主义之边政建设[J]. 边政公论,1941,1(1):5-20.

[4]凌纯声. 十年来中国边疆民族研究之回顾与前瞻[J]. 边政公论,1942,1(5-6):51-63.

[5]马玉华. 国民政府对西南少数民族调查之研究(1929—1948)[M]. 昆明:云南人民出版社,2006:116-118.

[6]国民政府内政部. 民族政策初稿[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[7]国民政府建国大纲[M]//国民年鉴:第 4 编. 上海:新亚书店,1928.

[8]中国国民党第五次全国代表大会宣言[G]//中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编:第 5 辑 第 1 编 政治. 南京:江苏古籍出版社,1994:487.

[9]中国国民党第三次全国代表大会宣言[G]//中国国民党历次会议宣言决议案汇编. 杭州:浙江省中共党史学会,1986:248.

[10]中国国民党五届八中会议通过“关于加强国内各民族及宗族间之融洽团结以达成抗战胜利建国成功目的之施政纲要”[J]. 边政公论,1941,1(1):136-137.

[11]黄奋生. 边疆屯垦员手册[M]. 北京:中国青年出版社,1946.

[12]朱之爽. 中国国民党边疆政策[M]. 重庆:国民图书出版社,1943.

[13]陈小红. 政策分析理念和方法与边疆政策研究之初探[M]//林恩显. 中国边疆研究理论与方法(中国少数民族研究理论与方法). 台北:渤海堂文化公司,1992:641.

(下转第 98 页)

人翁意识。教有所值,学有所乐,师生才会其乐融融。以人为本的服务管理环境的形成绝非一日之功,也不可能凭几个规定就会立竿见影,正因为这是一个艰难的过程,才需要大学不断改进改善和提升。大学的良好管理环境很大程度上取决于以人为本的文化氛围的形成,这种文化一旦形成,教书育人会有事半功倍之效,诚如梅贻琦先生所言:“学校犹水也,师生犹鱼也,其行动犹游泳也。大鱼前导,小鱼尾随,是从游也。从游既久,其濡染观摩之效自不求而至,不为而成”[3]。著名管理学大师德鲁克曾经认为,管理就是让人做事并取得成功。那么,一所学校如果形成了良好的以人为本的管理文化氛围,并不断加以改善,让师生主动积极做事并能有成就感,能自觉维护和传承学校的共同价值观念,那么,高校管理的目的也就达到了,很多矛盾和问题可能也会迎刃而解。

总之,应用技术型高校作为高等教育发展当中的新生事物,必然面临许多新的问题和困难,也面临许多机遇和挑战。但不可否认的是,教学、师资、管理三者的良性循环和互为支撑,是保证应用技术型高校健康发展的基石。如果说,“君子不器”是对应用技术型高校人才培养的最好注释,那么,应用技术型高校在转型发展的路上,应该引领学生在大千世界里,看到别样的风景,感受丰富的人生。

[参考文献]

[1]钱穆. 八十忆双亲师友杂忆[M]. 上海:生活 读书 新知三联书店,2012:216.

[2]弗雷德里克 E. 博得斯顿. 管理今日大学[M]. 王春春,赵炬明,译. 桂林:广西师范大学出版社,2006.

[3]杨东平. 大学精神[M]. 上海:文汇出版社,2003:48.

(上接第 30 页)

[14]马玉华. 国民政府边疆民族政策初探[J]. 贵州民族研究,2007(5):98 - 107.

[15]卫惠林. 论现阶段的边疆问题[J]. 边政公论,1947,6(3):8 - 11.

[16]凌纯声. 中国边政改革刍议[J]. 边政公论,1947,6(1):1 - 12.

[17]国民政府内政部. 边疆行政制度[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[18]国民政府内政部年鉴编纂委员会. 内政年鉴(一)[M]. 北京:商务印书馆,1935.

[19]中国国民党第三届中央执行委员会. 关于蒙藏之决议案(一)[G]//中国国民党历次会议宣言决议案汇编. 杭州:浙江省中共党史学会,1986:332.

[20]国民政府内政部. 边疆教育政策草案[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[21]金宝善. 进展中之边疆卫生[J]. 边政公论,1942,1(5 - 6):17 - 20.

[22]国民政府内政部. 边疆政策设计医药卫生设备问题草案[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[23]国民政府内政部. 边疆经济政策[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[24]劳贞一. 西南边疆的宗教改革问题[J]. 边政公论,1947,6(3):12 - 14.

[25]国民政府内政部. 宗教政策[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.

[26]李安宅. 宗教与边疆建设[J]. 边政公论,1943,2(9 - 10):13 - 23.

[27]国民政府内政部. 边疆界务问题设计[A]. 南京中国第二历史档案馆藏,12 全宗 2 目 1431 卷.