



• 蒙藏專題研究叢書之五十五 •

蒙藏委員會之設置及其意義

• 著 銚 學 劉 •

• 行印會員委藏蒙 •

蒙藏委員會之設置及其意義

目次

前言	一
一、中央設置蒙藏專責機關之沿革	二
二、蒙藏委員會爲掌理特殊地方行政之中央機關	八
三、蒙藏委員會現行體制不應改變	一七
結語	二四

蒙藏委員會之設置及其意義

前言

中國自秦漢統一以來，到目前的兩千多年間，統一是非常態，分裂是非常態的、暫時的，因此任何一個具有國家意識的中國人，都必然會具有大一統的觀念，即使在歷史上分裂時期的君主，也莫不以統一中國作爲其王朝君民奮鬥的目標，武侯出師表所表達的正是一股凜然的正氣。中國土地廣袤、民族眾多，爲因地制宜，所以在不同的地區，保有不同的地方制度，這不僅是理所當然，而且也是一種民主的、進步的措施，遠者不論，近如清初的蒙古衙門及其後的理藩院、理藩部，以至民初時期的蒙藏事務局、蒙藏院，迺至北伐完成後設立的蒙藏委員會等，都是在這種理念與需要下所設立的處理特殊政務的中央級機構。近年來有人誤以爲蒙藏委員會只是掌理蒙、藏兩個民族事務的機關，於是基於民族平等的理念而認爲中央不該獨厚蒙藏兩族，而應該兼顧所有邊疆民族（中共稱作少數民族），因此主張改蒙藏委員會爲邊政委員會（或少數民族事務委員會或民族事務委員會）

會），甚至有人要求撤消蒙藏委員會，另設「原住民委員會」。其實這些主張都是由於對蒙藏委員會設置的原因不夠了解，對整個中央政府的結構未作通盤考量所致。試看中央所有各部會及至各級政府機關其職掌都是針對某種行政，而非針對某一種人，因而在此有必要將蒙藏委員會的屬性（也就是蒙藏委員會是掌理特殊地方政務的中央級機關，絕不是處理純民族性事務的機構。）作一簡略的說明。

一、中央設置蒙藏專責機關之沿革

滿清龍興於白山黑水之間，深知單憑女真一族之力，絕不可能統一中國，因此籠絡蒙古科爾沁部，並且得到蒙古科爾沁部的助力，力量大增，再加上許多客觀因素，因緣際會，遂得以入關而成就了統一中國的霸業，其最初的助力是來自蒙古，因此一方面給予科爾沁部莫大封賞，另一方面又深恐蒙古原有的部落組織，機動力大、凝聚力強，隨時都有可能統合力量，形成威脅，必須加以防範，因此滿清在入關之前，就設有蒙古衙門，到清太宗崇德三年（其時尚未入關）改蒙古衙門為理藩院，此外，當清廷綏服漠南各部蒙古之後，在漠南地區實行變相的

滿洲八旗制，也就是後來蒙古地方盟、部、旗制度，其最大的特色是劃地爲旗，將一個部落分爲一旗或若干旗，每旗各有固定的疆域，不得越界放牧，如有違越，雖貴爲王公貴族，也嚴懲不貸，如此一來，蒙古民族遂喪失了原有逐水草而居的機動性，也減輕了滿清王朝對蒙古民族的戒心。然後再合若干旗，定期會盟「比丁」，這也就是盟制的濫觴，久而久之，會盟機關化，而部落原是血緣體，劃爲若干旗後，有時更分隸不同的盟，從此部就成爲虛級了；至於漠北蒙古，在清太宗以前，並未列入版圖，康熙時爲準噶爾部所侵凌，舉族南遷，清康熙使其暫居達里崗崖牧場，給以牛、羊、糧食等以爲濟助，不但如此，更率軍御駕親征，終於逐退準噶爾部，於是漠北喀爾喀蒙古感念清廷恩德，願意內附，清廷於是仿照漠南蒙古之例，設立盟、旗，不過漠北蒙古各部力量還在，因此原有的部落組織仍然存在，並且擁有實際的力量，而漠北喀爾喀蒙古的「盟」這一級，就成爲虛級了，在漠北喀爾喀蒙古，部才是實級，這是漠南、漠北蒙古最大不同之處。

根據清會典理藩則例所載：「大漠以南曰內蒙古，爲部二十有四，爲旗四十有九。：：踰大漠曰外蒙古，喀爾喀部四附以二，爲旗八十有六。」這就是後來內蒙古、外蒙古名稱之由來。當然蒙古地區絕不止這些「部二十四、爲旗四十有

九。：：喀爾喀部四附以二，爲旗八十有六」，另外還有呼倫貝爾、布特哈、察哈爾等內屬蒙古，以及伊克明安、土默特、額濟納舊土爾扈特及阿拉善和碩特四個特別旗，此外還有在天山北路的青塞特奇勒圖、巴圖塞特奇勒圖、烏納恩素珠克圖（東、南、西、北）等盟，在青海北部的青海左、右翼盟，以及在科布多地區的賽音濟雅哈圖左、右翼盟，再加上唐努烏梁海都是蒙古地區，這些地區由於地方制度是盟部旗制，迥異於內地的省縣，因此都歸理藩院掌管。

至於西藏方面，從廣義的角度來看，凡是藏胞聚居地區，幾乎從元朝之後，都是實行政教合一制的地區，與內地的省縣制，也絕不相同，因此也是歸理藩院掌管。

從以上所述蒙古、西藏地區的地方制度以及理藩院的由來，很自然的可以了解，滿清最初是爲了因應結合蒙古力量而設置蒙古衙門，入關統一中國之後，才兼及於西藏地區以及回部（今新疆），因此從理藩院的組織架構上看，很明顯的偏重於蒙古，如清代邊政通考首篇首章「理藩院」條所列的組織架構計有下列幾個單位：

理藩院尚書侍郎

滿漢檔房、司務廳、當月處

旗籍清吏司

王會清吏司

典屬清吏司

柔遠清吏司

棟遠清吏司

理刑清吏司

蒙古房、內外館、銀庫

從右列幾個單位中，可以看出來「理藩院尚書、侍郎」是規定理藩院首長、副首長的員額與職掌的條文；「滿漢檔房、司務廳、當月處」、「蒙古房、內外館、銀庫」這兩個單位的職掌大略如下：

一、滿檔房：掌本衙門替缺出差之政令。

二、漢檔房：掌漢題本，譯其檔案而藏之。

三、司務廳：掌治吏役，收外衙門之文書。

四、當月處：掌監堂印，鈔事於內閣，收在京衙門之文書。

五、蒙古房：掌蒙古翻譯。

六、內外館：掌監察內外館之事。

七、銀庫：掌庫藏出納。

從這些職掌可以明白都是理藩院的幕僚單位，至於另外六個司才是理藩院的業務單位，這六個司的職掌據清代邊政通考所載爲以下各項：

一、旗籍清吏司：專司內蒙之疆界、王公之封爵、譜系、及官屬、部眾、會盟、軍旅、郵傳之事。

二、王會清吏司：專司內蒙札薩克之俸祿、朝貢及燕饗、賚予之事。

三、典屬清吏司：專司外蒙之郵驛，頒布互市之禁令，並掌內外蒙之喇嘛等事。

四、柔遠清吏司：專司外蒙札薩克、喇嘛祿廩、朝貢之事。

五、徠遠清吏司：專司回部札薩克之政令，及回番之年班朝貢等事。

六、理刑清吏司：專司外藩各部刑罰之事。

從上列理藩院各業務單位的職掌看，理藩院的職掌顯然偏重於蒙古事務，這與理藩院設立的背景相一致。

但是在清代邊政通考的第二編共有二十章，這二十章分別爲：理疆、封爵、喇嘛封號、設官、戶丁、耕牧、賦稅、兵制、邊務、會盟、朝覲、貢獻、俸祿、康餼、捐輸、燕費、優卹、儀制、禁令、刑法；在這二十章中，除第十章「會盟」只提及內札薩克會盟及外札薩克會盟二節，與西藏事務全然無涉外，其餘十九章，都涵蓋了西藏的各種政教制度。因此我們可以肯定的說：清朝的理藩院是掌管內地以外、地方制度特殊地區政務的中央級機構。

按清代邊政通考一書，是輯錄大清會典有關邊政部份法令專書，其權威性不容置疑。清初設置理藩院一直運作了二百多年，到了清光緒十年，新疆設立了行省，在理論上與內地的各省已無二致，依理已不再是理藩院職掌所及的地區了，到了清光緒三十二年（西元一九〇六年），清廷爲求中央機構的一致性，就改理藩院爲理藩部，但是其內部組織依舊，職掌也沒有改變。

中華民國肇建，倡言五族共和、民族平等的政治主張，認爲「理藩」兩字與民族平等的精神有違，也不合於民國的體制，同時更鑒於當時除內、外蒙古、青、康、藏地區之外，都已設立行省，只有蒙、藏地區仍然沿用已有悠久歷史的特殊地方制度，簡言之，就是內外蒙古的盟、部、旗地方制度，藏族聚居地區的政

教合一制度。基於歷史傳統與現實的需要，於是就在民國元年七月廿四日，在國務院下設立蒙藏事務局，以掌管蒙藏地區特殊地方行政，然而由於蒙藏地區遼闊，事務繁劇，兼以位處邊陲，不僅是國防的重鎮，而且更久為帝國主義者陰謀分化與侵奪的對象，原設立的蒙藏事務局格局過小，無法適應當時的需要，於是在民國三年五月十八日，改蒙藏事務局為蒙藏院，直隸於大總統，這種組織架構，一直運作到民國十七年北代成功前夕。

北代完成，國民政府奠都南京，於民國十七年十二月二十七日，在行政院下設立蒙藏委員會，其地位與各部平行，這種組織型態既延續了歷史傳統精神，也顧及了時代的需要，從民國十七年一直到現在，運作無礙。

二、蒙藏委員會為掌理特殊地方行政之中央機關

蒙藏委員會的前身是蒙藏院、蒙藏事務局，再追溯到前清則為理藩部、理藩院及蒙古衙門，其設置背景與沿革經過在上節中已作交待，於此不贅，而理藩院的職掌在上節中也根據清代邊政通考略加引述，都是針對蒙古、西藏兩地區的特殊地方行政，也就是說，是以地區行政為對象，並不是純以民族為對象。在清光

緒十年以前，天山南路的回部、甚至天山北路準部的若干地方，都還盛行「伯克」制度，這也是一種特殊的地方制度，因此也成為理藩院管轄的範圍，但是在左宗棠平定天山南北路之後，於清光緒十年，將天山南北路設立為新疆省，在理論既已省縣其地，依理就不再是理藩院管轄的對象了；蒙藏委員會既是承襲這一個歷史傳統，因此蒙藏委員會也應該只是掌管蒙藏兩個地區特殊地方的中央級機關。

我們從蒙藏委員會的組織法來看，蒙藏委員會的職掌有下列兩項：

一、關於蒙古西藏之行政事項。

二、關於蒙古西藏之各種興革事項。（見附件一蒙藏委員會組織法）前引第一項職掌已經明指蒙藏委員會所掌管的是「關於蒙古西藏之行政事項」，而不是蒙藏兩個民族的事務，這個道理顯而易見是無庸置疑的；至於第二項職掌，是「關於蒙古西藏之各種興革事項」，我們都知道只有制度，才有所謂興革，而民族是無從興革的，因此我們可以肯定的說：蒙藏委員會所掌管的仍然是蒙藏地區的特殊地方行政，易言之，蒙藏委員會所掌管的是蒙古各盟、部、旗地方行政，以及西藏地區的地方行政，其中道理應該是

很容易明白的。

論者或則認爲、事實上也已經有人這麼說，興安、遼北、嫩江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、新疆既然都已設省，應該已無內蒙可言，這種說法初看起來，似乎頗有道理，但是如果深加討論，就會發現無論在法理或事實上都站不住，現在先就法理層面上看：

民國肇建之初，國民政府在民國元年八月十九日公布「蒙古待遇條例」，其中第二項明白規定：

「蒙古各王公原有之管轄治理權一律照舊。」

這項規定等於明白宣布內、外蒙古原有的盟部旗地方制度仍然合法的存在，到了民國三年，雖然在塞北地方設立了熱河、察哈爾、綏遠等特別行政區，但是並無任何法令宣布廢除原有的任何內蒙古盟部旗制度；及至民國十七年北伐完成後，國民政府又先後設立了熱河、察哈爾、綏遠、寧夏等省，但是原有的內蒙古各盟部旗制度還是仍然存在，換言之，熱、察、綏、寧等省設立之後，內蒙古地區形成了盟旗與省縣併存的雙軌地方制度，大致而言，蒙古族同胞歸盟旗政府管轄，漢族同胞則屬省縣政府管轄，這是一種屬人主義的地方行政制度，由於這種雙軌行

政制度本身不夠明確，引起當時內蒙古蒙胞的疑慮與不安，當時中央政府爲表示尊重蒙古傳統的地方制度，於是在民國十九年召開全國性的「蒙古會議」，所有內蒙古各盟部旗都有代表參與會議，經過充分的討論後，政府就於次年，也就是民國二十年，頒布了「蒙古盟部旗組織法」，明白確定了盟部旗制度的法律地位，規定盟部及特別旗等於內地的省、直轄市；旗等於內地的縣（該組織法第五條規定：「蒙古各盟及各特別旗直隸於行政院」，等於確定盟及特別旗約等於內地的省、直轄市；該組織法第七條規定：「蒙古各旗，直隸於現在所屬之盟，……」等於確認旗等於內地的縣。）這一部民主化的蒙古盟部旗組織法，現在仍然是有效法律，換言之，盟部旗制度仍然是於法有據的地方制度，絕不因熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海等省的設立而受到任何影響。

到了民國二十三年二月二十八日，政府爲確保蒙古盟部旗行政組織的完整性、以及徹底消除蒙古同胞的疑慮，又頒布了「蒙古自治原則八項」，其中第二、第四及第八等三項饒富法律意義，茲將其引述如次，以便能進一步了解盟旗制度存在的法律意義：

二、各盟公署改稱盟政府，旗公署改稱旗政府，……

四、各盟旗管轄治理權，一律照舊。

八、盟旗地方，以後不再增設縣治或設治局。

就上引第二項言，盟旗若非合法的地方行政制度，豈能稱之爲盟政府或旗政府？就第四項言，原有的管轄治理權，絕不因熱、察、綏、寧……的建省，而有所變更；就第八項言，徹底保障了政府不會在盟旗地方增設縣治或設治局。「蒙古自治原則八項」是由當時中央政治會議所通過的，迄今也仍然是有效的政策宣示，換言之，蒙古盟旗制度到目前爲止，仍然是於法有據的地方制度。

除此之外，從更高層次的憲法來看，如所週知，憲法是國家的根本大法，任何法律與憲法抵觸者無效，中華民國憲法與蒙古、或盟、特別旗、旗有關的條文舉其要計有下列諸條：

第二十六條：國民大會以左列代表組織之：

二、蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。

第六十四條：立法院立法委員依左列規定選出之：

二、蒙古各盟旗選出者。

第九十一條：監察院設監察委員，由各省市議會、蒙古西藏地方議會、及華僑

團體選舉之，其名額分配依左列之規定：

三、蒙古各盟旗共八人。

第一百十九條：蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。

以上所引憲法有關條文除了證明蒙古盟旗制度存在的合法性外，其中第二十六條尤其值得深入的解說，該條文規定國民大會代表，蒙古每盟選出四人，每特別旗一人。只要對蒙古稍有研究的人都知道，在整個內、外蒙古地區中，只有四個特別旗，這四個特別旗名稱如下：

伊克明安特別旗

土默特特別旗

額濟納舊土爾扈特特別旗

阿拉善和碩特特別旗。

這四個特別旗都不在內蒙古境內，換言之可以說是都在內蒙古境內，而第二十六條，是整部憲法最早出現有關蒙古的條文，既然條文中的特別旗在內蒙古界域之內，則其他所有條文中有關蒙古或蒙古盟旗制度的條文，必然涵蓋內蒙古，這是應該毫無疑問的，至於憲法中的蒙古是否兼指外蒙古，這是另外一個問題，

在此不必多加著墨。既然憲法有關蒙古的條文一定涵蓋內蒙古各盟旗地方，等於明白確定內蒙古所有盟旗的合法存在，換言之，熱、察、綏、寧……的建省，與內蒙古盟旗制度的存續是兩件根本不相抵觸的事。

以上是從法律層面看，內蒙古絕不因相關省的建立而受到影響，此外再從事實層面來看，內蒙古各盟旗都有盟長、旗札薩克或總管（內屬旗的一旗之長稱總管，外藩旗的一旗之長稱札薩克），中央政府對這些職位都予以承認，抗戰勝利後，內蒙古盟旗復員，中央也任命了若干旗的札薩克，這些都是實例。民國卅六年行憲後，內蒙古各盟旗也都依法選出了國民大會代表暨立法院、監察院委員，這也是一項合法存在的事實，而包括蒙藏國大代表在內的首屆國民大會，更先後依法選出八任中華民國總統，這些都是不容否定的事實。

基於以上所舉法理層面及事實層面的理由，在在證明內蒙古各盟旗始終合法有效的行使其職權，與熱、察、綏、寧……的建省，並無抵觸。由於盟旗制度的存續，掌管盟旗政務的蒙藏委員會當然是不可或缺的。這也明白的告訴我們，蒙藏委員會是專責主管特殊地方行政的中央級機構，而不是掌管所謂「民族事務」的機關。

至於西藏情形則較為單純，西藏地方的政教合一制度，從來沒有人懷疑過，據吳忠信先生的「奉派赴藏主持第十四輩達賴轉世事宜報告書」頁五十一至五十三所述當時（民國二十八年）所見西藏地方行政組織的實況，有如下的說明：

西藏係由達賴喇嘛，總攬一切政教大權，其下分設二部，一爲噶廈，一爲伊倉、噶廈辦理政務，伊倉辦理教務，另置司倫一人，地位在噶廈之上，幫辦政務，蓋相當於一國務總理也。噶廈內設噶倫四人，一僧三俗，凡事取合議制，例以僧官爲首席。噶廈爲政府之中心組織，其下轄二十餘機關，分掌司法行政各事。政府中之次要事件，由噶倫自行處理，重要事件，須擬具意見，呈由司倫轉呈達賴裁決。十三輩達賴逝世後，熱振呼圖克圖代攝藏政，司倫受停職之處分，噶廈在行政系統上，乃與攝政發生直接關係，現十四輩達賴，須年滿十八歲時，始能親政，在未親政前，仍由攝政者代行職權。

依倉內設大仲譯四人，均係僧官，凡關於宗教事務，均由大仲譯擬具意見，直接呈請達賴裁決，十三輩達賴在世時，權力甚重。現則所有一切意見，均須呈由噶廈轉呈攝政核定，而攝政對於噶廈之意見，又極重視，故事實上噶廈已形成西藏政教事務之中心，大仲譯之地位，無形低落，亦十三輩達賴逝世後之一大變

動也。

此外又有所謂民眾大會者，以大仲譯四人及存本四人爲主席團，其參加會議之份子，計有（一）全拉薩之僧俗官員、（二）三大寺堪布、（三）四大林呼圖克圖代表、（四）工人團體代表。所有政府不能解決之重大問題，均交民眾大會會議。但議案之提出，純由達賴或噶廈交主席團提會，參加會議之人員或代表，並無提案之權，且會議時，亦不取會議方式，僅由主席團，將原案說明後，以徵求同意之口氣，向大眾詢問，大之所能置答者，僅「是」或「否」，並無發表意見之餘地。事實上，議案之通過，多經事先授意，絕無與政府意見相反之情形，故所謂民眾大會者，乃西藏政府推卸責任之一種方法耳。據云民眾大會爲第十三輩達賴所創設。

後藏教務，原由班禪主持，與前藏分治，自班禪出走後，十三輩達賴派一扎薩喇嘛管理該處教務，全藏政教，逐趨統一，後藏扎薩之下，僅設中譯及卓尼等官，辦理宗教各事，組織較爲簡單。

西藏之地方政府爲宗，全境共有九十宗計大宗六十六、小宗二十四，各設宗本一人或二人，管理地方行政及司法事務。

西藏地方之上述制度，吳忠信先生以其親眼所見，故其所述者應極可靠，從上引吳氏對西藏地方制度的描述中，可以發現其為政教合一制，此種政教合一制也為內地各省所無，其為特殊之地方制度，自無庸置疑，蒙藏委員會掌管西藏事務，也足以說明蒙藏委員會為掌理特殊地方行政之機關。

從以上所述蒙藏委員會之職掌，應能徹底明瞭蒙藏委員會所掌理者為特殊之地方行政，簡言之，蒙古地區的政治制度為盟部、旗制，在西藏地區為政教合一制，並非掌管蒙古、西藏兩個「民族事務」之機關，既是如此，則蒙藏委員會不是掌管「民族事務」之機構，其中道理應是淺而易見，因此蒙藏委員會不可能、也不應該溢出組織法所規定之職掌，及歷史之傳統，而成為掌管所謂「民族事務」之機構。

三、蒙藏委員會現行體制不應改變

從上節所述足以明瞭蒙藏委員會之職掌僅為掌理特殊的蒙藏地方行政，不能及於職掌以外之任何事務，然而如有若干人士未能深切明瞭蒙藏委員會設置的歷史傳統及其職掌之範圍，而認為中央政府既設置蒙藏委員會掌管蒙藏兩族事務，

何不擴大編制兼及於我國其他邊疆民族？更有極少數人認為目前中央所能有效統轄之區域僅有台、澎、金、馬，因此台灣山胞事務應為邊政工作之主體，而主張改蒙藏委員會為「台灣原住民族委員會」，類若以上之看法與說法，其出發點或無惡意，但與事理之真象，則有相當出入，姑以改蒙藏委員會為「台灣原住民族委員會」之議而言，如果中國一旦統一，則全國共有五十餘個邊疆民族，基於民族一律平等之原則，是否需要設立五十餘個委員會？然而究竟什麼才是民族事務？即此兩端已知改蒙藏委員會為「台灣原住民族委員會」之議，乃不可行也不應行之事，至於蒙藏委員會是否可以更改或裁撤？本文認為基於歷史的傳承、憲法及相關法律之規定、現實的需要，蒙藏委員會都不能也不該予以改制，更不能輕言裁撤，除了上節所述之理由外，茲再補充以下各項說明：

一、蒙古（含內外蒙古）與西藏地區，各有其不同於省縣的政治制度、行政區劃、歷史背景、社會結構，更以地處邊防要衝等特殊情形。蒙古採行盟、旗制度，已有三百餘年之歷史，而西藏施行政教合一制度，更有五百年以上之歷史，皆已成為傳統文化的一部份，因此我國憲法第一百十九條及第一百二十條分別規定：「蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。」「西藏自治制度

，應予以保障。」憲法之所以特別提及蒙古、西藏之自治制度，顯然承認蒙藏地區有其特殊性。

二、內、外蒙古及西藏地區面積廣袤，約佔全國總面積百分之四十二以上，地理形勢衝要，內、外蒙古爲我國北境國防要衝，與俄國爲鄰；西藏則爲西南邊防屏障，與印度、巴基什坦、緬甸接壤，踞高臨下，益形重要，而其所界臨之地，均爲國際政治敏感政區。近百餘年來，外力侵略分化之事，層出不窮，國界糾紛迭起，自民國創建以來，中央政府對蒙藏地區均特別加以重視，因此在中央特設高層次的機構——蒙藏委員會，以專責成，準此，也當明瞭設置蒙藏委員會有其現實需要。

三、環觀世界各先進國家，對具特殊地域行政地區，皆在其中央專設機構以爲管理，如北愛爾蘭、荷蘭的安的列斯等，是則我國對具有特殊地方制度（蒙古之盟旗制度、西藏之政教合一制度）的蒙藏地區，設置專責的蒙藏委員會以爲管理，有其重要的沿革傳統；自前清的蒙古衙門而理藩院、理藩部；民國肇建以後，沿襲此一傳統，初設蒙藏事務局隸屬國務院，民國三年改爲蒙藏院，直隸於總統府；國民政府北伐成功後，於民國十七年設立蒙藏委員會，

隸屬行政院，其地位與各部同，以迄於今；這種歷史傳承，實不宜輕言變更。

四、在我國政治體系之下，除內、外蒙古、西藏地區以外都已實行省縣制度，因此各省縣、境內的邊疆民族事務，在地方概由相關省縣政府掌理，在中央則歸內政部主管，權責專屬、體系分明，從未另設主管機關；準此，台灣山地同胞的任何問題，在地方由台灣省政府或相關縣市政府掌理，在中央則歸內政部掌理，與蒙藏地區的特殊地方制度，全然不同，斷無更改蒙藏委員會職掌使其兼管台灣山胞事務，或者裁撤蒙藏委員會另行設置「台灣原住民族委員會」之理，因為這樣一來，不但破壞了原有行政體系的完整，而且化簡為繁，與行政學理論背道而馳，這豈是一個力求現代化的國家所應做的事？

五、論者或者認為無論蒙古的盟旗制度，或者西藏的政教合一制度，都涵蓋在所謂邊政的範疇之內，而邊疆民族當然也屬邊政的範疇，如是倡言設立邊政部或邊政委員會，統轄所有邊政事務；但是所謂邊政，顧名思義係指邊疆行政，然而，邊疆一詞的範疇太過籠統，既有地理邊疆，又有政治邊疆、文化邊疆、民族邊疆、經濟邊疆各種說法，即使在地理邊疆範疇內，又有所謂海疆

、陸疆之分；而行政一詞的含義，尤其廣泛，舉凡民政、財政、建設、教育、衛生、保警……等莫不涵蓋其中，因此設立所謂「邊政部」或「邊政委員會」，將無法釐清與其他部會的職掌，無異另組專管「邊疆事務的行政院」，況且其轄區既難界定，事權也難劃分，其不切實際，理甚明顯。

六、近年來也有人倡言設立所謂「民族事務委員會」，其實這是惑於中共設有一「國家民族事務委員會」的政策目標所致。按中共之所以設立「民族事務委員會」，實因中共師承蘇聯的民族政策，因此在其佔據大陸之後，在邊疆地區先後裁撤了若干省的處置，而設立了五個省級的「民族自治區」，而中共的民族區域自治，本質上是分而治之的一種策略，與歷代「眾建諸侯而少其力」的政策動機相當一致，對邊疆民族並非有利，試想依蒙古盟部旗組織法的規定，盟直隸於行政院，其地位與省相當，現在中共所設立的「內蒙古自治區」，其地位僅與省相當，是則盟的地位自然下降了，我們如果抄襲中共而設立「民族事務委員會」，不但與誠信的原則有違，而且極易引起嚴重的負面作用，認為我政府的邊疆政策與中共無異，因此設立所謂「民族事務委員會」之議，絕不宜採行。

七、物之不同、各如其性，我國地大民眾，各民族間有其不同之語文、習俗……，固是事實，但是「化特殊爲普通」以求大同，正是我國歷朝政府所追求的目標，如今除蒙藏地區外，均已省縣其地，各民族間的畛域也正在消弭之中，現在如果反過頭來強調民族問題，無異違反歷史潮流，製造民族問題，將來中國民主統一後，如果將各省縣境內的五十幾個邊疆民族剔出，另行增設「民族事務委員會」以爲管理，這等於大開歷史的倒車，不僅造成「化普通爲特殊」的惡果，徒增政治的複雜性，更使相關省縣的事權產生混亂，後患無窮。

八、內、外蒙古與西藏，位處國防要衝，其爲我國領土，無庸置疑，但是國際強權對這項事實的合法性，仍透過其所謂「學術界」不斷施加陰謀與挑戰，而蒙藏委員會自設立到現在已有長遠的歷史，國際間也多公認爲我國伸張對蒙藏主權及處理蒙藏地區特殊地方行政的中央級機構，如果一旦變更蒙藏委員會的體制，勢必招致國際間的誤解，誤認我國對蒙藏主權的主張，已經有所動搖，其後果堪虞。尤其近年來，流亡海外的西藏流亡組織，其中少數人倡言「西藏獨立」、「裁撤蒙藏委員會」，因爲他們深知只要蒙藏委員會存在

一天，西藏「獨立」就不可能成爲事實，如果此時我們變更蒙藏委員會的組織，對海外少數主張西藏「獨立」的藏獨份子而言，無異是一項莫大的鼓勵。此外，自民國七十九年夏秋以來，內、外蒙古之間已有某種地下組織存在，主張內、外蒙合併運動，顯然具有「泛蒙古思想」復燃的意味，此時如輕言變更蒙藏委員會的組織或名稱，其所產生的後果，誰能負責？

九、蒙藏委員會的設置除具歷史傳承的意義、與法律的意義外，就現階段政治而言，既能加強對大陸蒙藏地區人民的政治號召，對於激發海外蒙藏同胞支持政府務實的民主統一中國政策，都能有其實質的功能和政治的號召意義，如今如果輕言更張，勢將徒增海內外蒙藏同胞的疑慮，認爲中華民國政府尊重蒙藏固有傳統、保障蒙藏之地位、維護蒙藏傳統文化、及保障其應有權益的政策，已有改變。

十、今日我們雖然立足台灣，但是中國終將民主統一，這是海峽兩岸中國人、以及海外幾千萬華僑的共同希望與信念，因此我們必須敞開心胸、放眼大陸、胸懷全中國，蒙藏委員會的運作，正足以彰顯我中華民國政府具有全國性和前瞻性的意義。

基於以上所列舉的十項理由，應該可以說明維持蒙藏委員會現行體制有其現實性和前瞻性的意義，同時也應該可以了解變更蒙藏委員會現行體制或裁撤蒙藏委員會的主張，都會對國家造成負面的影響。

此外，民國四十六年行政院及所屬機關組織權責研究委員會，曾對蒙藏委員會之權責擬就改進辦法，在該辦法中也主張蒙藏委員會應維原制（見附件二）。

結語

我們從以上三節敘述中，當可以了解：（一）我國傳統而現行的地方制度共分三種，一為施行省縣制的大部份內地，二為施行盟、部、旗制的內、外蒙古，三為施行行政教合一制的西藏地方；省縣地區政務，在中央由內政部主管，施行盟部旗制與政教合一制的蒙藏地區政務則屬蒙藏委員會主管，這是國家體制及有效的施政所必需，非依法不得變更。而且有關蒙藏的法規，必須尊重蒙藏人民的意願，這才是真正的平等和民主。（二）蒙藏委員會為督導蒙古各盟旗暨西藏地方政務之機關，施政目標明確，而所謂民族事務，很難有明確的範疇，舉凡各民族莫不有民、財、建、教、交通、農牧漁……等事務，如都歸所謂「民族事務委員會」掌管

，則無異在行政院之外，再設一個行政院，在財政部、教育部、經濟部、交通部……之外，再設財政部、教育部……各部；這樣一來，豈非模糊了行政院與各部的職掌？更何況此舉且有明顯民族歧異、誘導民族分裂之虞。(三)蒙藏事務既異於一般所謂「邊政」、「邊族」「民族」等事務，自亦與台灣山胞事務有其基本上之不同，無法混爲一談，故如欲提昇山胞事務之層次，應在內政部內考慮。(四)蒙藏地處國防要衝，攸關國家長治久安；我們欲繁華內地，首先必須安定蒙藏，而蒙藏之安定，需要蒙藏同胞的歸心，爲達此目標，因地制宜，因勢利導的施政措施是不可或缺的。

過去兩年來，李總統登輝先生曾多次在各種場合中，宣達中國必須民主統一的決心，而中央政府所有施政的終極目標，也都是爲了中國的民主統一。蒙藏特殊政務的存在既是一個不容抹煞的事實，中國的統一也是一個不可更易的目標，那麼蒙藏的特殊地方制度，自然需要一個專責機構來負責掌理，這一個機構就是既沿襲了歷史的傳承、又與法有據、更能符合當前與未來需要的——蒙藏委員會。

附件一

蒙古盟部旗組織法

中華民國二十年十月十二日國民政府制定全文

三十七條（刊國府公報第八九七期）

第一條 蒙古各盟、部、旗管轄治理權，依本法之規定。

第二條 蒙古各盟、部、旗以其現有之區域爲區域，但於必要時，得以法律變更之。

第三條 蒙古各盟、部、旗境內居住之蒙人，即爲各該盟、部、旗之人民，權利義務一律平等。

第四條 等於盟之各部，得適用本法關於盟之規定；其總管制之各旗，得適用本法關於旗之規定。車臣、土謝圖、三音諾顏、札薩克圖、塞音濟雅哈圖、唐努烏梁海、青塞特奇勒圖、烏納恩素珠克圖、巴圖塞特奇勒圖各部，其施行本法日期，以命令定之。

第五條 蒙古各盟及各特別旗直隸於行政院。

第六條 蒙古各盟及各特別旗，遇有關涉省之事件，應商承省政府辦理。

第七條 蒙古各旗，直隸於現在所屬之盟，遇有關涉縣之事件，應與縣政府會商辦理。

第八條 蒙古地方所設省、縣遇有關涉盟、旗之事件，應與盟、旗官署妥商辦理。

第九條 蒙古地方之軍事、外交及其他國家行政，均統一於國民政府。

第十條 蒙古各盟盟長，綜理盟務，監督所屬職員及機關。

蒙古各盟備兵札薩克，照舊設置。

第十一條 蒙古各盟副盟長，輔佐盟長處理盟務。

盟長因事故不能執行職務時，由副盟長代理之。

第十二條 蒙古各盟得置幫辦盟務，幫同盟長、副盟長辦理盟務。

第十三條 盟長、副盟長、備兵札薩克、幫辦盟務之任用辦法，以命令定之。

第十四條 盟長得用隨行秘書一人至二人。

第十五條 盟長公署設總務、政務二處，各置處長一人，薦任；其佐理人員之額數及處務規程，由蒙藏委員會擬訂，呈請行政院核定之。

第十六條 盟長公署因事務之必要，得咨請蒙藏委員會呈准行政院設專管機關

第十七條

蒙古各盟，各設盟民代表會議，其代表由本盟所屬各旗旗民代表會議推選之，名額大旗三人，中旗二人，小旗一人，任期一年。

第十八條

盟民代表會議之職權如左：

- 一、關於盟務之立法事項。
- 二、關於盟務之設計事項。
- 三、關於盟務之審議事項。
- 四、關於盟務之監察事項。
- 五、其他特別規定之事項。

第十九條

盟民代表會議，置常任代表五人至九人，由全體代表互選之。

第二十條

盟民代表會議及常任代表會議之議事規則，由該會議自定之，但應咨請蒙藏委員會轉呈行政院備案。

第二十一條

盟長對於盟民代表會議之議決案如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之。

第二十二條

蒙古各旗札薩克，綜理旗務，監督所屬職員及機關。

第二十三條 蒙古各旗協理、管旗章京、副章京，均改爲旗務委員，佐理旗務，

名額大旗六人，中旗四人，小旗二人。

第二十四條 旗札薩克因事故不能執行職務時，應指定旗務委員一人，或由旗務

委員互推一人代理之，呈由該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院備案。

第二十五條 旗務委員遇有缺出，由旗民代表會議推選加倍人數，札薩克保薦加

倍人數，呈報該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院選擇薦任之；其特別旗旗務委員出缺時，由旗民代表會議推選加倍人數，札薩克保薦加倍人數，呈請蒙藏委員會轉呈行政院選擇薦任之。

第二十六條 各旗重要旗務，應由旗務會議決定，旗務會議以札薩克、旗務委員

組織之，札薩克爲主席，其會議規則，由該會議自定之。但應呈報該管盟長咨請蒙藏委員會備案。

第二十七條 各旗公文，以札薩克、旗務委員之連署行之。

第二十八條 旗札薩克得用隨行秘書一人。

第二十九條 旗札薩克公署，設總務、政務二科，各置科長一人，其佐理人員之

額數及處務規程，由該旗擬訂，呈報該管盟長咨請蒙藏委員會轉呈行政院核定之。

第三十條

旗札薩克公署，因事務之必要，得酌設各項專管機關。但應呈報該管盟長，咨請蒙藏委員會轉呈行政院核定之；如屬特別旗，得逕咨請蒙藏委員會轉呈行政院核定之。

第三十一條

蒙古各旗，各設旗民代表會議，由本旗所屬各佐各推代表一人組織之，任期一年。

第三十二條

旗民代表會議之職權如左：

- 一、關於旗務之立法事項。
- 二、關於旗務之設計事項。
- 三、關於旗務之審議事項。
- 四、關於旗務之監察事項。
- 五、其他特別規定之事項。

第三十三條

旗民代表會議置常任代表五人至九人，由全體代表互選之。

第三十四條

旗民代表會議及常任代表會議之議事規則，由該會議自定之，但應

呈報該管盟長咨請蒙藏委員會備案。

第三十五條

旗札薩克對於旗民代表會議之議決案如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之。

第三十六條

本法施行條例由蒙藏委員會擬訂，呈請行政院核定之。

第三十七條

本法自公布日施行。

行政院及所屬機關組織權責研究委員會四十六年所擬

「關於蒙藏委員會權責改進辦法」之主張

甲、基本認定

(1) 蒙藏委員會爲行政院所屬機關中，一性質特殊之組織，根據該會組織法、蒙藏地方之全盤行政及興革事宜，應歸蒙藏委員會掌理，惟每一項行政或興革，又各有其全國性之主管部門，如無明確之劃分，則蒙藏委員會與其他主管部門，難免發生有權則相爭，見難則相推之弊。

(2) 蒙藏委員會顧名思義，職權僅及於蒙藏，而其他邊政或邊務，中央向無單獨主管之機關，爲期事有所屬，應設立機構主管蒙藏地區以外之邊疆事務，以專責成。

乙、改進辦法

蒙藏委員會與中央各部會之權責，比照憲法第十章所規定，中央與地方權限之劃分原則，作如下之調整。

(1) 憲法第一〇九條規定由省立法並執行之各事項，由蒙藏委員會督導蒙藏地方政府策劃進行。

(2) 憲法第一〇八條規定由中央立法並執行之或交由省縣執行之各事項，由于蒙藏地區之情形特殊，由蒙藏委員會因地制宜，掌理推行，但各主管部應予該會以充分協助。

(3) 憲法第一〇七條規定由中央立法並執行之各事項，由各主管部統一掌理，但蒙藏委員會應予各部以充分協助。

(4) 蒙藏委員會之名稱組織，均維原制，不必更改。

(5) 對於蒙藏以外生活習慣不同之邊疆民族，有關經濟文化生活之輔導，反共抗俄之號召，以及個別之人或事等問題之處理，爲求事有所屬，以免臨時周章，可於內政部下設司掌理。如認爲在大陸光復前，此類事務尚不甚多，則可先在民政司下設一科掌理之。

(6) 新疆業已改省、其他邊政在行政體制上，亦早各有所屬，故其一般行政，仍照普通省制或政制之體系辦理，不可再化普通爲特殊。上述內政部下之邊政科司職權，以限於生活輔導等爲度，而並非將所有邊地之一般行政均另行劃

出，歸其總理。

丙、說明

- (1) 蒙藏地區之行政興革事宜，既有蒙藏委員會之設置，倘仍依照一般省區之體制，依事之性質，分由各主管部掌理，則蒙藏委員會形同虛設，當非中央建置之原意，惟如涉及蒙藏之任何行政，概由蒙藏委員會主管，則諸如外交、國防、司法制度、國稅、國道，乃至幣制、度量衡等，有全國一致之性質者，又非所宜，故依據憲法規定原則，配合地方特殊情況，除第一〇七條規定之各事項外，餘悉劃歸蒙藏委員會主管，以求適應，此為原則。至於實施之時，自應依據事之性質與輕重，隨時與各部聯繫配合，如有必要，各部亦可提出必須會辦之事項，通知蒙藏委員會於主辦之時，加強聯繫，以利進行。
- (2) 本建議所持之原則，即認為已普通化之區域，不宜再返為特殊，故新疆既已改省，不宜再歸入蒙藏等特殊區域一併管理。若改為邊政委員會，其轄區既難確定，且與中央各主管部之事權益難劃分，徒滋紛擾，故主張仍維原制，而以內政部下增設科、司，以應蒙藏以外生活習慣不同之邊地同胞，生活輔導或聯繫之實際需要，至於一般邊地之行政，如財務、選務等，則仍歸原屬

系統辦理，而不必歸入於新設之邊政科、司。

又關於特殊與普通之問題，在調查期間，亦有謂大漠以南之蒙古，既已分別劃入省區，是否仍歸蒙藏委員會之管轄區者，經加研考，以爲內蒙雖已劃省，但其實際情形距離普通化之程度尚遠，其區域雖已分別劃歸省區，然行政系統，一向仍直隸於中樞，由蒙藏委員會掌理，況當茲反共復國時期，內蒙可爲號召外蒙之憑藉，故主張仍維原制，由蒙藏委員會管轄。