

## 【论 文】

# 民族主义与民国制宪：“各民族一律平等”入宪续论<sup>1</sup>

——从政协会议到制宪国大的考察

娄贵品<sup>2</sup>

**摘要：**在1946年政协会议中，由中国共产党提出，经会议各方讨论通过，“聚居于一定地方之少数民族应保障其自治权”成为宪草修正原则内容。在政协会议宪草审议中，“五五宪草”第五条“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”被改为“中华民国各民族一律平等。”“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权”则以附条的形式加入。在制宪国大召开前夕，蒋介石将附条删去。制宪国大召开期间，有不少人提出修正主张。最后，《中华民国宪法》维持“中华民国各民族一律平等。”同时，另增条文规定保障边疆地区各民族地位，扶持边疆地区各民族各项事业。

**关键词：**民族平等 民族主义 政协会议 制宪国大

在中国史上，“各民族一律平等”入宪，始于南京国民政府制宪活动中的吴经熊《中华民国宪法草案初稿试拟稿》，在宪法草案起草委员会初稿主稿人审查中，该条因焦易堂及傅秉常反对而被删除，后宪草初稿审查委员采纳西南政务委员会及周鲠生的意见，使其再次得以列入，但条文内容有所改动。立法院在修正稿审查中又采纳陈长蘅的意见，再次对条文作出修改，此后又经立法院两次议订，均得以维持不变。1936年5月5日，国民政府明令宣布《中华民国宪法草案》，时称“五五宪草”。“五五宪草”第一章“总纲”第五条规定“中华民国各民族，均为中华国族之构成分子，一律平等。”<sup>3</sup>1937年，国民政府对该草案重加修正，于同年5月公布修正案，但第五条无变动。抗战胜利初，国共和谈确定召开政协会议，商讨制宪。至国民政府完成制宪，“各民族一律平等”屡经曲折之后，在《中华民国宪法》中得到明确规定。

### 一、政协会议与“聚居于一定地方之少数民族应保障其自治权”之提出

1945年9月至10月，在国内民意与美苏大国政治的双重压力下，国共两党在重庆举行和谈，10月10日，双方经协商签订《政府与中共代表会谈纪要》，确定以军队国家化、政治民主化、党派平等、地方自治之途径达到和平民主建国，提出尽速召开政治协商会议，商讨制宪事宜。1946年1月10日至31日，国民党8人、共产党7人、民主同盟9人、青年党5人、无党派人士9人，共38位代表在重庆召开政治协商会议。<sup>4</sup>

政治协商会议共分为五组，与宪法草案关系最密切的是宪法草案组。1月19日，政协会议宪法草案组讨论宪法草案。“五五宪草”由国民党一手包办起草，其所规定的制度最适于领袖个人独裁。因此，一经提出，立即遭到各方面的强烈批评。在这种情况下，崇拜英美民主制度的民盟代表张君勱、罗隆基等人决定利用这个机会，运用英美民主的精神来改造国民党的“五五宪草”，

<sup>1</sup> 本文刊载于《社会科学战线》2018年第1期，第231-245页。

<sup>2</sup> 作者为云南大学历史与档案学院历史系副教授，研究方向：近代中国民族史与边疆史。

<sup>3</sup> 参见娄贵品，《民族主义与民国制宪：“各民族一律平等”入宪考论》，《贵州民族研究》2017年第7期。

<sup>4</sup> 严泉：《南京国民政府的宪政运动（1945—1948）》，《二十一世纪》2012年6月号，第42页。



使之成为具有真正民主精神的宪法。对此，中国共产党代表也表示赞同。根据以上思路，政协宪法审议小组综合各党各派的意见，最后形成宪草修正原则十二条。<sup>1</sup>其中，第九条“人民之权利义务”丁项为“聚居于一定地方之少数民族应保障其自治权。”<sup>2</sup>

关于这十二条原则的产生，薛化元认为，其固然不完全如张君勱所言，是他以个人的身份（此时为民盟代表）一边说，其他与会者一边写，而完成的。但大体上，从参加政协诸人及同时其他重要政治人物的回忆，张君勱对此用力最多，似乎已无容置疑。当然，这十二条原则并不完全由张氏构思而成。如第十一条有关宪草基本国策的各项，便是由周恩来提议并得到通过的。<sup>3</sup>据此，似乎第九条“人民之权利义务”丁项“聚居于一定地方之少数民族应保障其自治权”也是张君勱提出来的。问题是，薛氏的结论，是根据参与其事的民主人士张君勱、梁漱溟，及国民参政会副秘书长、政治协商会议秘书长、国民党党员雷震所留下的资料得出的，未注意到重要参与者中共代表，也未利用相关资料，不符合“综合各党派的意见”的事实。所以，其结论自然也是值得商榷的。梳理相关文献，不难发现，这一条的提出与中国共产党关系甚大。

1945年12月5日，为准备中国共产党参加政治协商会议的“和平建国纲领”提案，周恩来向中共中央提出书面报告。关于国民大会及其有关问题，报告指出中国“需要中央与地方均权及民族自决权”。在“今后的谈判方针”中，关于国大问题，提出应着重于宪草原则的讨论。而讨论中必先确定中国民主宪法的几项主要原则必须坚持，“民族自决权与自由联合”是其中之一。<sup>4</sup>但是，在政协会议中，共产党的提法发生了重大转变。

1946年1月15日第五次会议讨论施政纲领，董必武代表中共说明草案内容，称共产党方面预备拟一草案，但尚未脱稿，只能略述概要以供参考。其中，第五为“实行地方自治，废除保甲制度”，其中之四为“少数民族区，应承认其民族地位，及其自治权，这是符合于中山先生的主张的”。<sup>5</sup>1月16日，以周恩来为首的中国共产党代表团提出的《和平建国纲领草案》，第五为“地方自治”，其中之六为“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权。”<sup>6</sup>1月26日议定、31日通过的《和平建国纲领》第三部分“政治”之六为“积极推行地方自治，实行由下而上之普选。迅速普遍成立省县（市）参议会，并实行县长民选。边疆少数民族所在之各县，应以各该民族人口之比例，确定其实行选举之省县参议员名额。”<sup>7</sup>

12月31日，即制宪国大结束几天后，李维汉追述说：“中国是多民族国家，作为民主宪法，它又应该是少数民族自治权利的保障书。依孙中山国内民族平等的原则，保障一切少数民族的自治权利，所以政协基本原则之一：‘聚居一定地方的少数民族，应保障其自治权’。”<sup>8</sup>可见这一项是由中国共产党提出来，并经各方讨论通过的。宪草修正原则第三条“监察院为国家最高监察机

<sup>1</sup> 张国钧：《孙科与1943—1946年的宪政运动》，《二十一世纪》1998年6月号，第58—59页。

<sup>2</sup> 《关于宪草问题的协议》（1月25日），历史文献社编选：《政协文献》，编者，1946年，第135页。

<sup>3</sup> 薛化元：《张君勱与中华民国宪法体制的形成》，《近代中国历史人物论文集》，台北：中央研究院近代史研究所，1993年，第228—229、232页。

<sup>4</sup> 周恩来：《关于国共谈判》（1945年12月5日），《党的文献》1996年第1期，第61、62页。

<sup>5</sup> 《施政纲领问题》（1月15日第五次会议），《政协文献》，第67、68页。

<sup>6</sup> 《和平建国纲领草案》（中国共产党代表团提出），《政协文献》，第71、72页。

<sup>7</sup> 《和平建国纲领》（1月26日），《政协文献》，第80页。

<sup>8</sup> 李维汉：《人民无权 独夫卖国——蒋记伪宪的真面目》，《人民日报》1947年1月6日第一版。按：因该条加入宪草时“于”字被删去，受此影响，李这里也没有“于”字。另外，该文最先作为“社论”，以《人民无权，独夫集权——蒋记伪宪的面目》为名刊于《解放日报》（1947年1月3日），又署名“李维汉”，以《人民无权，独夫集权——伪宪的假面目》为名刊于《群众》（香港版）1947年第2期、《群众》第14卷第3期（1947年）。湖北师专马列主义教研室1957年编印的《第三次国内革命战争参考资料》收录《人民无权，独夫集权——蒋记伪宪的真面目》，署名“李维汉”，但未标明来源。北京师范大学政治系1981年编印的《中共党史教学参考资料》第四册收录《人民无权，独夫集权——蒋记伪宪的面目》。目前引用者多未注明出处，或多系转引。



关，由各省级议会及各民族自治区议会选举之，其职权为行使同意弹劾及监察权。”<sup>1</sup>说明当时还通过成立民族自治区，这显然也是共产党提出并经各方讨论通过的。

中国共产党的转变涉及两个问题，一是由民族自决向民族自治的转变，二是寓民族自治于地方自治。关于由民族自决向民族自治的转变及其原因，中国共产党在成立后曾主张效法苏联，长期宣传少数民族自决、建立联邦制国家。在1949年中华人民共和国建立前夕，才突然放弃了上述主张，实行单一制下的民族区域自治制度。<sup>2</sup>抗战时期，中国共产党曾有过民族自治的主张和实践，但主要是出于当时现实斗争的需要，是斗争策略意义上的变化，并不足以表明共产党此时就已经彻底改变和完全放弃了民族自决和建立联邦制共和国的主张。<sup>3</sup>基于不同的民族理论、民族政策，国民党为解决国内民族问题所采取的办法与中国共产党基本上是反方向的，因而坚决反对中国共产党的做法。受到国民党等国内外各种因素的牵制和影响，中国共产党不得不在实践中收回民族自决的做法。<sup>4</sup>关于寓民族自治于地方自治，同样也是共产党因应现实斗争的暂时性措施。面对从清末到1920年代末期，中央政府在内蒙古及藏语区东部以行省化为目标的双重行政设置，以及随之而来难以阻挡的汉人移民和农业开发，蒙、藏等族菁英退求其次，转而从“五族共和”的口号中找寻对策，标举“民族自治”，试图寻求在中国体制内最大限度地保障本族群的利益。中央政府则担忧“民族自治”将弱化权力核心的控制力，甚至可能成为分离的前奏，因而在不得不承认非汉人群体平等权益的同时，尽力回避非汉人群体“民族自治”的诉求。出身汉民族主义革命派的中国国民党，一方面强化以同化主义为核心的“中华民族”论述，另一方面，以中国“地方自治”的普遍问题混淆民族问题的特殊性质，藉以化解“民族自治”诉求的冲击效应。

1929年3月，国民党以三中全会决议案取代了《一中全会宣言》，将孙中山的“同化论”加以明确化、政策化；不再承诺“扶植弱小民族自治”，而代之以三民主义中民权主义的“地方自治”之下促进民族团结与进步的政策。<sup>5</sup>在抗战结束以后的一段时间内，由于在理论上仍然存在着与中国国民党合作共同建立统一的民主共和国、共同建立举国一致的民主联合政府的可能性，为了维护中共及其领导的解放区之独立地位和独立自主权，中国共产党在处理中央与地方关系方面继续沿用了抗战时期提出的“地方自治”原则。在国共重庆谈判和筹办“旧政协会议”期间，为了全面实现国内和平、共同建立统一的民主共和国、共同建立举国一致的民主联合政府，中国共产党再次向中国国民党提出以“地方自治”原则处理中央与地方关系的政治主张。<sup>6</sup>这样，民族自治也被寓于地方自治中来得以实现。

对于保障少数民族自治权这一项，当时正反两种意见都有。赞同者如高銓认为，“丁项规定乃避免多数压迫少数，以保障少数民族的利益，也很适合中山先生‘国内各民族一律平等’之趣旨。”<sup>7</sup>河南大学法学教授熊绪端认为，“近代各国本于正义及实利之要求，大都注重于国内各民族之平等待遇，欧战后如捷克，波兰，罗马尼亚，土耳其，苏联，苏俄等国宪法，均明定国民无种族之别，一律平等，捷克宪法并设少数民族之保护一章，以保障其自由平等。我国自秦汉以后，向为一个民族造成之国家，现在国内除汉族占最大多数外，尚有满蒙回藏及苗瑶等各民族，遗教上主张民族主义即国族主义，其含义一方为中国民族对外自求解放，一方为中国境内各民族一律

<sup>1</sup> 《关于宪草问题的协议》（1月25日），《政协文献》，第134页。

<sup>2</sup> 李国芳：《关于李维汉建议中共中央实行民族区域自治制度问题的考证》，杨凤城主编：《中共历史与理论研究》第2辑，北京：社会科学文献出版社，2015年，第234页。

<sup>3</sup> 陈扬勇：《〈共同纲领〉与民族区域自治制度的确立》，《中共党史研究》2009年第8期，第15页。

<sup>4</sup> 李国芳：《中共民族区域自治制度的形成》，《近代史研究》2012年第6期，第88页。

<sup>5</sup> 吴启讷：《中华民族宗族论与中华民国的边疆自治实践》，黄自进、潘光哲主编：《蒋介石与现代中国的形塑》（上册），台北：中央研究院近代史研究所，2013年，第164-165、190页。

<sup>6</sup> 齐鹏飞：《中共在新中国成立前夕对于“国家统一”目标和模式的理论探索以及历史选择》，《学海》2017年第1期，第17页。

<sup>7</sup> 高銓：《政协会“宪草修正原则”注释》（续），《民主世纪》第八期，1946年8月16日。





平等，即举国内各民族在同一政治组织下互居平等地位，自然融合，共同构成中华国族，以渐进于世界大同，五五宪草本此遗教，明定‘中华民国各民族，均为中华国族之构成分子，一律平等’。而于少数民族之自治，则无明文，政治协商会议拟定之宪草修改原则，主张‘集居于一定地方之少数民族，应保障其自治权。’惟在国家统一体制下，应于如何限度，保障一定地方少数民族之自治权？殊有慎重考虑之必要，此则属于立法技术问题矣。”<sup>1</sup>

反对者如原立法委员陈长衡则认为，这一项“亦无足取。岂少数民族应有其自治权，而多数民族则不必有自治权乎。五五宪草第一条既明定‘中华民国为三民主义共和国’。则对于民族主义之精神，自应予以贯彻。建国大纲第四条关于民族主义明定‘对于国内之弱小民族，政府当扶植之，使之能自决自治。对于国外之侵略强权，政府当抵御之。并同时修改各国条约，以恢复我国际平等国家独立’。假使仅保障少数民族之自治权，而不顾及全民族之独立自由，则不啻根本违反民族主义。况五五宪草第一章总纲第五条原定有‘中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等’之专条。表示中华民国各民族无论其为多数或少数，均为整个中华国族之构成分子。彼此利害相同，休戚与共，不得任意脱离。亦不得互相歧视。比之协商会议所拟修改原则仅保障少数民族之自治权一点，实远较完善周妥。”<sup>2</sup>

可见，各方的依据都是孙中山的民族主义思想，但理解和取舍不尽相同。中国共产党对孙中山民族主义思想的理解，完全根据《中国国民党第一次全国代表大会宣言》的解释。毛泽东1940年发表《新民主主义论》，承认“三民主义为中国今日之必需，本党愿为其彻底实现而奋斗”，但又指出：“这种三民主义不是任何别的三民主义；乃是孙中山先生在《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中所重新解释的三民主义”，因为“只有这种三民主义，才是真三民主义，其他都是伪三民主义”。只有《中国国民党第一次全国代表大会宣言》里对于三民主义的解释才是“真释”，其他一切都是“伪释”。毛泽东并不注意《宣言》之后孙中山在1924年讲演“三民主义”时讲述的具体内容。<sup>3</sup>高鏗所谓中山先生“国内各民族一律平等”，源于《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中民族主义的对内方面。熊绪端则在参考一战后部分宪法保护少数民族权利的基础上，综合了《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中民族主义的对内方面及《三民主义》所阐述的民族主义。而陈长衡对于孙中山民族主义的理解，则是综合了《中国国民党第一次全国代表大会宣言》《建国大纲》及《三民主义》所具体阐述的民族主义，并以维护和巩固中华国族的团结与发展为最高目标，所以强调要全面顾及《建国大纲》民族主义的对内对外两个方面，不能仅保障中华国族的部分构成分子，而忽视其他构成分子及作为整体的中华国族。但陈长衡此时并不反对各民族一律平等，只是认为必须强调各民族同属中华国族，是这个整体的平等成员，命运与利害相同，不可分离及互相歧视。陈氏对保障少数民族自治权原则的批评，亦不乏合理之处。因为“聚居于一地方之少数民族应保障其自治权”确实有其模糊性，首先，人口占多大比例叫“聚居”？其次，多大的范围叫“一定地方”？再次，这样的少数民族应包括哪些群体？

## 二、保障少数民族自治权与宪草审议修正

政治协商会议在订定宪草修改原则十二条之后，又决议组织宪草审议委员会。委员会由中国国民党、中国共产党、民主同盟、青年党、社会贤达五方面各推五人组成，另外公推会外专家10人。委员会的职责是，根据协商会议拟定的修改原则，并参酌宪政期成会修正案、宪政实施协进会研讨结果及各方面所提出的意见，汇综整理，制成五五宪草修正案，提供国民大会采纳。

<sup>1</sup> 熊伯履编著：《宪草新评论》，开封：民权新闻社，1946年，第201-202页。

<sup>2</sup> 陈长衡：《评政治协商会议所拟定之修改原则》，《中华法学杂志》第五卷第二三期合刊，1946年3月15日。

<sup>3</sup> 林家有：《中国国民党“一大”宣言和孙中山的三民主义讲演》，中山市孙中山研究会编：《孙中山研究文集》，广州：广东人民出版社，1996年，第227页。



宪草审议委员会于1946年2月14日上午举行首次会议，讨论会议程序及国民大会问题，决将连日举行大会若干次，讨论专题，然后分组研讨，并成立协商小组，作综合之协商，决定就国民大会、中央政制、地方制度、人民权利义务、选举制度、基本国策诸问题，继续举行若干次大会，广泛讨论后，再行分组起草。

19日下午三点，宪草审议委员会举行第六次会议，讨论人民之权利义务、选举、基本国策，及宪法之修改权等问题。到会者有王宠惠、林彬、戴修骏、周炳琳、莫德惠、吴尚鹰、吴经熊、史尚宽、章伯钧、傅斯年、陈启天、常乃惠、杨永浚、曾琦、余家菊、董必武、秦邦宪、何思敬、邵力子等19人。会议主席为王宠惠，秘书长为雷震，首先讨论人民之权利义务问题。时任考试院秘书长兼法规委员会主任委员、以会外专家身份与会的史尚宽，“谓保障少数民族自治权之条文，应置于地方制度章内。”国民党第六届中央监察委员、以会外专家身份与会的林彬对“‘少数民族自治权’，应否明白规定，认为值得注意。”青年党代表陈启天认为“就地方自治原则而言，少数民族原应有自治权，宪法中应予以保障，以纠正过去之统制，同化，甚至征服之错误政策。”以社会贤达身份与会的“莫德惠氏对于保障少数民族自治权，亦谓依目前事实，实有规定之必要，惟认为‘少数民族’一语，应有确定界说。”以社会贤达身份与会的“傅斯年氏分析我国（原文误‘我国’为‘我们’）少数民族历史，详为说明，并称：‘少数民族’名词不可抽象引用，宪法中应予以具体之规定，再以法律列举之”。将各项问题讨论结束后，主席宣布，各项意见交由协商小组决定原则后，再行分组起草条文。<sup>1</sup>可以看到，对保障少数民族自治权，多数发言委员认为必须入宪，只有一位委员认为应否明白规定，值得注意。由于当时未对全国“少数民族”展开全面调查，各委员对少数民族的情况不甚清楚，为避免引起麻烦和纠纷，所以有委员提出应予以明确界定并采列举式。

3月份，十二条原则在国民党内遭到反对。此后几经曲折，经各方努力，使转机屡现。最后，虽然宪法条文小组从4月16日开始通过宪法草案的条文，并在4月底初步完成全部条文的讨论。但是，由中共代表周恩来倡议让步的行政院与立法院的关系，以及法官民选的部分，则因中共代表李维汉声明“保留”的态度，使它终究只是成为《政治协商会议对五五宪草修正案草案》而已。关于这一草案，民社党的机关刊物《再生》1946年10月刊载的《五五宪草修正案初稿》，注记较其他记录者为多，系目前掌握较原始的记录。<sup>2</sup>《再生》杂志加按语说：“此初稿为宪草审议委员会起草委员会在还都前所商拟，尚待最后决定。”《五五宪草修正案初稿》第一章“总纲”第五条规定“中华民国各民族一律平等。”条内另立附条“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权。”<sup>3</sup>“聚居”后之“于”字则被删去，因为不影响原意。所以，孙科所谓宪草第五条“中华民国各民族一律平等”下，原遵照政协决议加“聚居于一地方之少数民族，应保障其自治权”（详后），及参加“政治协商会议后之宪草审议与再协商”的王云五所谓五五宪草第五条“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”政协修正宪草中被修正为第五条“中华民国各民族一律平等。”<sup>4</sup>均不尽准确。“五五宪草”第五条“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”在政协修正中是被改为“中华民国各民族一律平等。”再以附条的形式加入“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权。”

从1946年4月底至11月中，国共的谈判几乎毫无进展。7月3日，国防最高委员会宣布本年度11月12日召开国民大会。这一单方面宣布召开国民大会的做法，显然完全违反了政协决议中由改组后的政府召集国民大会的规定，自然招致中共和多数民主党派的反对。<sup>5</sup>

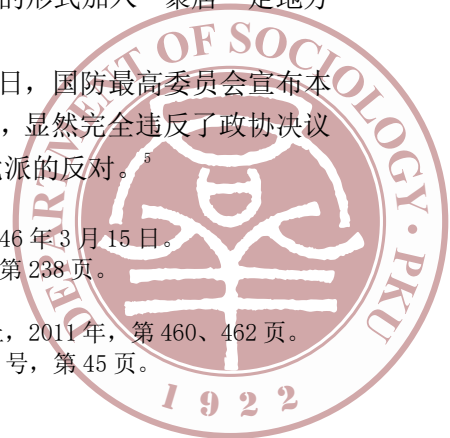
<sup>1</sup> 《最近各方关于宪法草案的讨论》，《中华法学杂志》第五卷第二三期合刊，1946年3月15日。

<sup>2</sup> 薛化元：《张君勱与中华民国宪法体制的形成》，《近代中国历史人物论文集》，第238页。

<sup>3</sup> 《五五宪草修正案初稿》，《再生》第一三五期，1946年10月19日。

<sup>4</sup> 王云五著：《王云五文集》卷6《岫庐八十自述》上册，南昌：江西教育出版社，2011年，第460、462页。

<sup>5</sup> 严泉：《南京国民政府的宪政运动（1945—1948）》，《二十一世纪》2012年6月号，第45页。



到1946年11月国民大会召开前，蒋介石在内外压力下被迫改变了在国民党六届二中全会时的态度，暂时放弃了五五宪法草案的总统制，基本上接受了政协宪法草案的议会制和责任内阁制，于11月上旬，指令国防委员会秘书长王宠惠、原宪法草案初稿起草人吴经熊、前政协秘书长雷震等人，对《政治协商会议对五五宪草修正案草案》加以整理和补充。草毕，名曰《五五宪草修正案草案订正稿》，送蒋介石修订。<sup>1</sup>《五五宪草修正案草案订正稿》第一章“总纲”第五条与《五五宪草修正案初稿》第一章“总纲”第五条相同。<sup>2</sup>此外，《五五宪草修正案初稿》《五五宪草修正案草案订正稿》均在第三章“国民大会”第二十六条“国民大会以左列代表组织之”以下第一二两款，规定：（一）由各省区及民族自治区直接选出之立法委员，（二）由各省议会及民族自治区议会选出之监察委员。且在第六章“立法”、第九章“监察”、第十一章“省县制度”中对“民族自治区”有相应规定。

蒋介石修订后，于1946年11月9日致函立法院长孙科，令该院于15日以前审议完毕并呈覆。11月19日，审议完成。22日，转交立法院完成立法手续。该院完成立法程序后，将其更名为《中华民国宪法草案修正案》。23日，立法院将《中华民国宪法草案修正案》送国民政府提交国民大会。<sup>3</sup>

11月13日上午，立法院举行全院审查会，审议《五五宪草修正案草案订正稿》。由法制委员会委员长林彬主席，王宠惠、吴经熊列席参加。王宠惠报告《订正稿整理经过及根据修改原则》，“对订正稿主要内容及与五五宪草相异处一一加以说明”。<sup>4</sup>并声明“蒋主席对修正案亦曾作数点之修改”。<sup>5</sup>李维汉所谓根据王宠惠在立法院的报告，蒋介石至少删去了“聚居一定地方的少数民族保障其自治权”一项。<sup>6</sup>显然是指这次报告。但是就报道来看，王宠惠并未提到这一点。实际上，透露这一点的是孙科。

1946年11月22日上午，立法院五委员会联席审查会议遵照中常会议决议案通过《中华民国宪法草案修正案》，于午后开立法院第四届第四次临时会议，讨论通过宪草问题。在林彬报告五委员会联席会议审查《中华民国宪法草案修正案》经过后，立法委员、蒙古人吴云鹏起立发言，希望宪法明文规定各民族应有之地位，俾予保障而符各民族一律平等之真义。吴氏认为，立法院对宪法草案若一字不改即予通过，则最好能将此种意见附送国大。立法委员狄膺亦主张将蒙古代表11月13日来立法院请愿时所提请求，由立法院拟成书面意见，转送国大。但此时各立法委员多不愿讨论内容。

对吴云鹏所提盟旗问题，孙科称，宪草第五条“中华民国各民族一律平等”下，原遵照政协决议加“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权”，其后蒋介石以大小民族待遇应一律平等，不应特别指出，故将此款删去。宪法草案国民大会章廿六条“国民大会以左列代表组织之”以下一二两款，原为：（一）由各省区及民族自治区直接选出之立法委员，（二）由各省议会及民族自治区议会选出之监察委员。经研究后，以“民族自治区”一词，过于空泛，严格而论，内地实亦为“民族自治区”，同时该词有一种解释，为指蒙藏而言，何不直接改为蒙古各盟及西藏，故有目前之规定。孙氏继称，中常会第四十六次会讨论该案时，亦有新意见提出，亦有主张加以修改者，最后决定因该案尚将交付国大，当时乃不作条文之修正，原则通过交立法院审议。<sup>7</sup>相

<sup>1</sup> 张学仁 陈宁生主编：《二十世纪之中国宪政》，武汉：武汉大学出版社，2002年，第220页。按：《五五宪草修正案草案订正稿》，该书误为《五五宪草修正草案订正稿》。

<sup>2</sup> 国民大会秘书处编：《五五宪草修正案草案订正稿》，南京：南京印书馆，1946年。按：原稿将“自治”误为“自由”。

<sup>3</sup> 张学仁 陈宁生主编：《二十世纪之中国宪政》，第221页。

<sup>4</sup> 《立法院全院审查会听取宪草订正经过》，《中央日报》1946年11月14日第二版。

<sup>5</sup> 《宪草审议》，天津《大公报》1946年11月14日第一张第二版。

<sup>6</sup> 李维汉：《人民无权 独夫卖国——蒋记伪宪的真面目》，《人民日报》1947年1月6日第一版。

<sup>7</sup> 《宪草完成立法程序，呈送政府提交国大》，《申报》1946年11月23日第一张第1版。按：11月13日，立法





应地，立法、监察、省县制度诸章中涉及“民族自治区”的内容或被修改，或被删除。

这样，《中华民国宪法草案修正案》第一章“总纲”第五条条文变为“中华民国各民族一律平等。”经蒋介石删改的《五五宪草修正案草案订正稿》将“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权”删去后，国民大会、立法、监察诸章中的“民族自治区”也被改为蒙古各盟及西藏，省县制度章中涉及“民族自治区”的内容则被删去。<sup>1</sup>王云五说，《中华民国宪法》维持修正宪草第五条。因为“五五宪草多一说明语‘均为中华国族之构成分子’，似无必要，故删去为宜。”<sup>2</sup>所述不确，《中华民国宪法》维持的是蒋介石订正过的条文，而不是政协修正条文，但似可说明“均为中华国族之构成分子”被删去的原因。

因11月2日国大筹备会秘书长洪兰友称：此次国大制宪，宪法草案将以政协宪草审议者为蓝本，将于会前设法完成立法程序。五五宪法草案现既经政协修改，故不作为蓝本。宪政期成会所提者亦仅作为参考。<sup>3</sup>11月4日，中共方面声明，政协宪草审议委员会自五月还都以来，即已停顿，更未拟定任何宪草修正案，仅在四月中旬一度指定“起草小组”，对宪草修改提出问题及意见。因此“以政协宪草审议委员会拟定之宪草为蓝本”云云，无论在法律上和事实上，都是没有根据的。<sup>4</sup>在制宪国大结束后，李维汉又说：政协会议只议决了些五五宪草的修改原则，并无具体修正案。而这些原则中的重大优点（少数民族自治权是其中之一），先被三月国民党二中全会基本推翻，又被伪国大破坏干净了。政协综合小组虽因国民党反动派要求推翻政协基本原则，曾在三月间集议数次，但迄无最后协议，更说不上修正案。政协宪草审议委员会虽曾就张君勱修正草案作过审议，但只限于第一、第二两章，而且也保留有争议未决之点。在中共代表王若飞、秦邦宪两同志遇难期间，审议委员会曾指定一个小组继续工作，但其职权仅限于研究问题提出意见，无权作任何协议。该小组的工作，不但在章节上有一部分未曾涉及，而且对已经涉及过的章节，更因为议论不一，搁置了许多重要问题（民族自治是其中之一）。<sup>5</sup>

其实，国民党六届二中全会虽然推翻了政协决议，但国民党代表在3月20日晚上的综合小组会议上，又推翻了国民党六届二中全会的决议，从而使僵局得以打破。<sup>6</sup>《五五宪草修正案初稿》《五五宪草修正案草案订正稿》不仅规定“聚居一定地方之少数民族，应保障其自治权。”而且在国民大会、立法、监察、省县制度诸章中亦有相应规定。因此，李维汉所述，并不完全属实。

### 三、制宪会议国大代表对“各民族一律平等”条的意见

制宪国大召开期间，很多代表对第五条“中华民国各民族一律平等”提出意见，归纳起来，主要有以下几种：

（1）恢复“五五宪草”原文。国民党代表陈长蘅建议，第五条拟于“中华民国各民族”之下，增加“均为中华国族之构成分子”一句。<sup>7</sup>五五宪草第五条中的“各民族”“中华国族”，由

---

院五委员会联合审查会期间，绥远委员吴云鹏起立说，此刻有蒙古代表数人来院访问，对于宪草有意见提出，希望能给予发言的机会，接着有人打断了他的话，谓我们今天既是讨论宪草，不必请他们在此发言，吴云鹏认为他们远道而来，本院至少应派人和他们谈谈，在匆忙中，主席就指定了狄膺和张凤九两委员去见他们。本报记者宁远：《立法院五委员会联席审查会上》，《申报》1946年11月14日第一张第一版。

<sup>1</sup> 《中华民国宪法草案修正案》，《银行周报》第三十卷第四十八期，1946年12月9日。

<sup>2</sup> 王云五著：《王云五全集》第15册《八十自述》上册，北京：九江出版社，2013年，第306页。按：原文漏“之”字。

<sup>3</sup> 《国大制宪宪草蓝本将采政协宪草审议会所提者》，天津《大公报》1946年11月3日第一张第二版。

<sup>4</sup> 《关于宪草问题中共发表声明》，上海《大公报》1946年11月5日第一张第二版；《解放日报》1946年11月8日。

<sup>5</sup> 李维汉：《人民无权 独夫卖国——蒋介石伪宪的真面目》，《人民日报》1947年1月6日第一版。

<sup>6</sup> 薛化元：《张君勱与中华民国宪法体制的形成》，《近代中国历史人物论文集》，第237页。

<sup>7</sup> 《陈代表长蘅对中华民国宪法草案第一章之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》下册，南

“各族”“中华民族”修改而来，是采纳陈长衡意见的结果。陈先生认为，“中华国族”将中华民国领域以内向有历史关系之各民族皆包括在内，非独表示各民族之一律平等，而且表示各民族之不容分离。<sup>1</sup>所以陈对此条甚为看重，力主恢复。江西区域代表赖伟英认为，第五条应照五五宪草，修正为“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”理由是“既系依据国父遗教，且如此标明，显示中国各民族凝合为一团结不分、共成为中华民国之整个国族，所有土著及边疆各民族畛域之见自然泯除”。<sup>2</sup>江苏区域代表周曙山认为，“第五条对各民族的规定有欠缺，此处应重视理想，显示一大国族团结的精神，以符合国父遗教，而顾现状”<sup>3</sup>。热河区域代表赵炳琪主张将第五条改为“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等”。理由是，“明白规定各民族皆为国族之构成分子，不仅表明我国数千年以来，国内民族血统相混文化交流，彼此相互融合之事实，亦指明今后逐渐融为国族之趋向，以提高各民族一致团结之精神，而加强其向心之力量！”<sup>4</sup>后几位的主张及理由与陈长衡如此一致，很可能是陈活动的结果。

(2) 改为“中华民国各民族一律平等亲密团结”。应该是感到恢复“五五宪草”第五条的目的难以实现，担心各民族走向分裂，陈长衡又提出：“我国幅员广大，构成民族的份子很多，而且关系也很复杂，如果只在第五条中规定‘中华民国各民族一律平等’，在文字上有欠妥当，所以还应该加上‘亲密团结’的字样。”<sup>5</sup>

(3) 恢复政协会议宪草审议修正条文。特种选举蒙古代表巴文峻主张增加“聚居一定地区之少数民族应保障其自治权。”<sup>6</sup>

(4) 维持《中华民国宪法草案修正案》原文。湖北区域代表孔庚《中华民国宪法草案之修正》第一章“总纲”第五条规定“中华民国各民族，一律平等”。<sup>7</sup>

(5) 在“中华民国各民族一律平等”之下，增加“聚居一定地方之蒙藏民族，应保障其自治权。”特种选举蒙古代表白云梯等 218 人提请补订中华民国宪法草案修正案以维边疆人心而固国防案之补订要点，第一为：“总则”第五条在“中华民国各民族一律平等”之下，拟加“聚居一定地方之蒙藏民族，应保障其自治权。”十八字。并说明是基于两点理由：遵照《建国大纲》第四条“其三为民族，故对国内之弱小民族政府当扶植之，使之能自决自治。”之规定；为蒙藏同胞一致之要求。<sup>8</sup>

(6) 在“中华民国各民族一律平等”之下，增加“并扶植其自治”。白云梯等 30 余人提请补订中华民国宪法草案以维边疆人心而固国防案主张，理由与前述同名提案相同。<sup>9</sup>

(7) 改为“中华民国内汉满蒙回藏苗夷及其他各民族均一律平等。”社会贤达代表、满人溥儒等认为：“在过去三十五年，满族备受压迫，溯其致此原因，皆一般民众误解辛亥革命之政治革命意义为种族革命。即将满族打倒，代以汉族。而忽略辛亥革命乃去专制政体，而代以共和政体也。查此次国民大会制定宪法，为国家大法，用以永矢咸遵者，为长治久安致国家于磐石计，亟应在宪法上明白规定，列举标示汉满蒙回藏苗夷及其他民族等等名称，清楚昭告国内国外一切人类，中华民族为以上各民族构成，以上各民族均一律平等。凡以上各民族有苦同尝，有福同享。

京：国民大会秘书处，1946 年，第 24 页。

<sup>1</sup> 娄贵品：《民族主义与民国制宪：“各民族一律平等”入宪考论》，《贵州民族研究》2017 年第 7 期，第 204 页。

<sup>2</sup> 《赖代表伟英对于宪草第一章第五条之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，南京：国民大会秘书处，1946 年，第 33 页。

<sup>3</sup> 《周代表曙山对于宪草》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，南京：国民大会秘书处，1946 年，第 95 页。

<sup>4</sup> 《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，第 28 页。按：原文漏“均为中华国族”6 字。

<sup>5</sup> 《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》下册，第 4 页。

<sup>6</sup> 《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》（第八审查委员会审查），南京：国民大会秘书处，1946 年，第 2 页。

<sup>7</sup> 《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，第 78 页。

<sup>8</sup> 《国民大会实录》，南京：国民大会秘书处，1946 年，第 759 页。

<sup>9</sup> 《国民大会实录》，第 1016 页。《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》（第八审查委员会审查），第 1 页。





则既正国际观听，复消灭国际间一切挑拨阴谋。”主张将第五条“中华民国各民族一律平等。”改为“中华国内汉满蒙回藏苗夷及其他各民族均一律平等。”<sup>1</sup>

(8)与“国民一律平等”条合并，实际上即是主张删去。云南区域代表张仁怀等提议，原文第五条与第八条，拟合修正为“第五条，中华民国国民，无种族男女宗教阶级及党派之分，一律平等。”第八条全删。理由是“原文字义，重赘为累”。<sup>2</sup>

此外，与“各民族一律平等”条相关的意见，还有：北平市区域代表孙绳武认为，宪法条文不应该规定抽象原则，应有具体的规定，才能达到各民族真正团结与平等。<sup>3</sup>特种选举西藏代表黄正清认为，“所谓平等，自然是包括权利与义务，实行机会均等，但在宪法草案中，对于边疆民族的地位和权利，并没有包括规定，甚至有许多忽略的地方。”黄称：省属藏区既不能包括在所谓西藏地方之内，又不能与各该属省内的其他民族相竞争，如果在宪法里面还不明确规定省属藏族应选出的国民大会代表、立法委员和监察委员的名额来，那么这些占有国内广大区域的省属藏族人民的权利，无疑义地是被剥夺了，这样岂能说是中华民国各民族一律平等呢？国父孙先生在《建国大纲》第四条里面说“对于国内弱小民族当扶植之，使之能自治”，基于这点理由，实不能使我们藏族人民应享的权利遭受忽略，今天全国上下所一致希望的，是一部完满而适合国情的宪法，我们省属藏族的要求，也是基于整个国家的光明前途着想，使我国立国五千年的第一部伟大的宪法，不能有瑕疵或美中不足的地方。<sup>4</sup>西康区域代表刘家驹认为“总纲上应添国家应扶植国内各弱小民族使之自决自治。”<sup>5</sup>新疆职业代表麦焕新等提出“各民族内对突厥之名称及其区域应行规定”。<sup>6</sup>

对特种选举蒙古代表要求自治，主张于本条之末，增订“保障少数民族自治权”之语句，赵炳琪表示：“本席对于蒙古同胞之要求自治，表示同情，惟值此列强剧争之际，其所谓‘高于地方自治低于独立’之自治方式，不仅于中华民族无利，实于蒙古同胞亦不见有利！国内各民族于一律平等之原则下，施行地方自治，无可非议，倘有某民族要求特权，殊嫌有背一律平等之精神！即今要求者并无分裂之用意，而施行者未必尽为现时要求之人，恐将因自治之名演变为分裂之实矣！蒙古同胞果有问题，应就实际情况，予以合理之解决，宪法中似不应有保障所谓自治权之规定也。”<sup>7</sup>赵氏以“变”的眼光看问题，充分注意到主客观条件变化、代际更替可能造成的负面影响，颇有眼见。据参加制宪国民大会的社会贤达代表王云五说，陈长衡的意见（增加“均为中华国族之构成分子”）“增一说明语，尚无必要”；张仁怀的意见“系细节，不必加入总纲，改于宪法中人民权利和义务章增一条补充之”；白云梯的意见（增“并扶植其自治”六字）“似不适于总纲，故另列”；增“聚居一定地方之蒙藏民族应保障其自治权”一项的意见则“专为蒙藏，未及满回，列于总纲，不如改入地方制度章为妥，故皆未获采取。”<sup>8</sup>

负责审查地方制度的第八审查委员会讨论后决定，宪草第五条原文“中华民国各民族一律平等”之下，不再增加任何字句，列在讨论“基本国策”一章时，须注意少数民族问题，于第十三章第一四五条之后增加两条：第一四六条“国家对于边疆地区各民族之地位，应予以合法之保障，

<sup>1</sup> 《国民大会实录》，第 1359 页。

<sup>2</sup> 《张代表仁怀等二十三人提对宪法草案修正意见案》，《国民大会实录》，第 830 页。

<sup>3</sup> 《孙代表绳武对于宪法草案第一章第五条第二章第十四条第十二章第一百三十条及第十一章之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》上册，第 4 页。

<sup>4</sup> 《黄代表正清对于宪法草案第一章第三章之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》上册，第 27 页。

<sup>5</sup> 《刘代表家驹对总纲及第三六九修正意见》，《第一二三四组审查会参考资料》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，第 105 页。

<sup>6</sup> 《司法院职权问题综合会热烈讨论，立委名额问题再付整理》，《申报》1946 年 12 月 18 日第一张第一版。

<sup>7</sup> 《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，第 28-29 页。

<sup>8</sup> 王云五著：《王云五全集》第 14 册《一九四八大风大浪：从政回忆录；国民大会躬历记》，北京：九州出版社，2013 年，第 298 页。



并于地方自治特别予以扶植。”第一四七条“国家对于边疆地区各民族之教育文化交通水利卫生及其他经济社会事业，应积极举办，并扶植其发展，对于土地使用，应按其气候，土壤性质及人民生活习惯之所宜，予以保障及扶植。”<sup>1</sup>最终通过的《中华民国宪法》，在第十三章中增加第六节“边疆地区”，上述两条被列为第一六八条和第一六九条。

12月21日，开始进入第二读会之程序，主席团以宪法草案经各审查委员会及综合审查委员会之审查，各代表意见大都趋于一致，但尚有若干重要问题，见仁见智，未能衷于一是，特推定国民党代表蒋中正代表主席团报告对宪法草案中性质较重要争论较多各点之意见。其中一点即为“各民族地位问题”。蒋说：“宪法草案第五条‘中华民国各民族一律平等’这一句话，有许多代表尤其是满族代表，希望在本条文中叙明各民族名称。辛亥革命，总理宣言中有五族共和平等一语，五族就是汉满蒙回藏，满族已经在里面，（鼓掌）因此这一条的文字不必修正。我们大家都认定满族当然是中华民国各民族之一，这是今天要特别声明的。”宪草二读会中，通过宪法草案第五条“中华民国各民族一律平等”，不必于“各族”二字下面，叙明各民族名称。<sup>2</sup>

所以，1946年12月25日制定的《中华民国宪法》第一章“总纲”第五条条文为“中华民国各民族一律平等。”

#### 四、结语

保障弱小民族自治权入宪并不始于1946年政协会议。1930年10月27日，反蒋的太原扩大会议议决之《太原扩大会议约法草案》第一章“建国大纲”第四条规定“其三为民族，故对于国内之弱小民族，政府当扶植之，使之能自决自治”。<sup>3</sup>这是《建国大纲》第四条首次进入宪法草案。参与其事的张知本说：“其所以以此列入首章者，盖仿法国大革命时，以‘人权宣言’列入宪法首篇之意。”<sup>4</sup>这一条在吴经熊1933年6月拟定的《中华民国宪法草案初稿试拟稿》中得到延续。该稿第二编“民族”第一章“民族之维护”第十五条规定“国内之弱小民族，应扶植之，使有实行自治之能力与充分发展之机会。”但由于备受批评，在宪法草案起草委员会初稿主稿人审查第一次会议中被删去。<sup>5</sup>

在1946年政协会议中，由中国共产党提出，经会议各方讨论通过，“聚居于一定地方之少数民族应保障其自治权”成为宪草修正原则内容。这一点的提出，还涉及共产党由民族自决向民族自治及寓民族自治于地方自治这两个策略性转变。由于各方对孙中山民族主义的理解和取舍不尽相同，时人对这一点的意见正反并存。在之后的宪草审议中，或许是仅将“均为中华国族之构成分子”视为对“各民族”的说明语，五五宪草第五条“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。”被改为“中华民国各民族一律平等。”再以附条的形式加入“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权。”这一修正在制宪国大召开前夕蒋介石指令修订完成的《五五宪草修正案草案订正稿》中得到延续，但蒋介石在修订《五五宪草修正案草案订正稿》时，认为各民族既一律平等，自不应有特别规定，将“聚居一定地方之少数民族应保障其自治权。”删去。《五五宪草修正案草案订正稿》涉及“民族自治区”的相关规定，随后也被删去。

制宪国大会议召开期间，“各民族一律平等”的规定引起很多讨论，主张维持五五宪草条文者有之，主张删去者有之，主张恢复者有之，主张恢复政协会议宪草审议修正案者有之，主张对

<sup>1</sup> 《国大宪草审查会前日分别开会情形》，昆明《中央日报》1946年12月14日第四版。

<sup>2</sup> 《总裁代表国民大会主席团说明宪法草案》（1946年12月21日国民大会第十四次大会），《中央党务公报》八卷十二期，1946年12月31日。

<sup>3</sup> 《各国宪法汇编》第一辑，上海：国民政府立法院编译处，1933年，第141页。

<sup>4</sup> 张知本著：《宪法论》，上海：上海法学编译社，1933年，第180页。

<sup>5</sup> 娄贵品：《民族主义与民国制宪：“各民族一律平等”入宪考论》，《贵州民族研究》2017年第7期，第202-203页。



各民族采列举式者有之，主张保障特定民族自治权者有之，主张增加扶植各民族自治者有之，要求具体规定者有之。各自背后的出发点，或从中华民族的角度，或从少数民族的角度，或从某些少数民族的角度，或仅从自己所属少数民族的角度。相关审查委员会讨论决定，在基本国策章规定对边疆地区各民族的地位予以保障，对其各项事业予以扶持，《中华民国宪法》第五条仍然维持《中华民国宪法草案修正案》第五条原文。

## 【论 文】

# ujɤ ur 一词在不同历史时期的含义和指谓<sup>1</sup>

——兼论学术界习用的“古代民族”概念

李树辉<sup>2</sup>

**提要：**ujɤur一词的含义和指谓经历了三个历史阶段：最初为部落集团的泛称；后发展为封建世袭制性质的汗国(εl)名称；1921年用作统一的民族称谓，自1934年开始汉译为“维吾尔”三字并沿用至今。鉴于维吾尔文等突厥语文历史著作中不加区别地使用ujɤur一词极易导致混乱，而该词在不同的历史时期也有着不同的发音形式，建议根据突厥语历史音变的特点另造若干专词用来指称不同历史时期、不同范畴的ujɤur。

**关键词：**含义；指谓；政体；族体

长期以来，学术界一直存在着两种错误倾向：一是无视汉文史籍和突厥语文献中有关天山地区“十姓回纥”的记载和“北庭之战”后回鹘进而控制天山地区的事实，坚持今新疆地区在840年回鹘西迁前没有回鹘人的陈旧观点；二是由于“古代民族”概念的滥用，从汉文史籍中出现“袁纥”、“表纥”的4世纪末开始便将ujɤ ur一词用作族名，视为维吾尔族历史的开端，甚而进一步追溯至秦汉之际的匈奴。这也正是有关维吾尔族历史和新疆历史书籍中首先应予以指明的，然而，诸书却都不曾涉及这一关键问题。

### 一、

从词源学角度看，ujɤur一词由动词词根uj-（凝结、凝固、团结、联合、统一、聚集、汇聚）附加后缀-ɤur构成。如《突厥语大词典》中便收有ujdī（uj-的第三人称过去时）、ujuldī（uj-的被动态形式，第三人称过去时）、ujturdī（uj-的使动态形式，第三人称过去时）、ujufdī（uj-的集合态或称共同态形式，第三人称过去时）等词<sup>3</sup>。-ɤur为附加于非及物动词词根后的使动态

<sup>1</sup> 本文原刊载于《青海民族研究》2015年第2期，后作者又有重要增补。

<sup>2</sup> 作者为兰州大学 西北少数民族研究中心/历史文化学院教授。

<sup>3</sup> 分见于[喀喇汗王朝]me hmut qe ʃ qe ri. *tyrki tıllar dıwanı*（麻赫穆德·喀什噶尔：《突厥语大词典》）卷一，乌鲁木齐：新疆人民出版社1980年版，第235页，第355页，第356页，第354页。ujmaq在现代维吾尔语中作ujumaq，另有ujunda（凝结物）、ujul（成块的）、ujutma（凝结物）、ujutmaq（使凝结，使凝固）、ujufma（联合会，协会）、ujufmaq（联合，统一，组织，成立）、ujufmaq（易凝结的，爱好团结的）及ujufmaq（易凝结的，爱好团结的）及ujufmaq（易凝结的，爱好团结的）

