

图书在版编目 (CIP) 数据

蒙藏委员会档案中的西藏事务 / 喜饶尼玛, 苏发祥编著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006. 5

ISBN 7 - 81108 - 163 - 6

I. 蒙... II. ①喜...②苏... III. ①西藏—地方史—历史档案②蒙藏委员会—档案—汇编  
IV. ①K297.5②D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 031160 号

蒙藏委员会档案中的西藏事务

---

编 著 喜饶尼玛 苏发祥

责任编辑 晓 默

封面设计 马钢工作室

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)

68932218 (总编室) 68932447 (办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张: 14.375

字 数 360 千字

印 数 2000 册

版 次 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 81108 - 163 - 6/K · 104

定 价 30.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 目 录

中央民族大学藏学专业的现状与发展（代序） .....	（1）
序 .....	（1）
前言 .....	（1）
一、蒙藏委员会与国民政府的治藏政策 .....	（1）
（一）设立蒙藏事务局 .....	（2）
（二）改蒙藏事务局为蒙藏委员会 .....	（9）
（三）制定宗教管理条例 .....	（16）
（四）蒙藏委员会处理蒙藏事务方面发挥的作用 .....	（33）
（五）蒙藏委员会加强与西藏宗教上层的联系 .....	（41）
二、十三世达赖喇嘛圆寂前后 .....	（47）
（一）十三世达赖喇嘛倾心中央政府的曲折经历 .....	（47）
（二）刘曼卿入藏室传中央政策 .....	（58）
（三）贡却仲尼赴藏宣慰 .....	（62）
（四）国民政府协调藏尼纠纷 .....	（69）
（五）黄慕松入藏致祭十三世达赖喇嘛 .....	（80）
三、康藏纠纷·青藏纠纷 .....	（104）
（一）“民七事件” .....	（104）
（二）“大白事件” .....	（110）
（三）康藏战争爆发 .....	（114）
（四）唐柯三奉命赴甘孜调查 .....	（124）
（五）青藏纠纷 .....	（144）
（六）十三世达赖喇嘛告全藏官民书 .....	（153）

(七) 安置大金寺僧徒规约 .....	(156)
四、九世班禅在内地 .....	(170)
(一) 九世班禅出走内地 .....	(170)
(二) 九世班禅请求返藏 .....	(178)
(三) 国民政府任命九世班禅为“西陲宣化使” .....	(186)
(四) 九世班禅与十三世达赖喇嘛之间的矛盾激化 ...	(194)
(五) 九世班禅返藏计划 .....	(210)
(六) 九世班禅返藏受阻 .....	(219)
(七) 九世班禅圆寂 .....	(235)
五、十四世达赖喇嘛的认定与坐床 .....	(241)
(一) 转世灵童之争 .....	(241)
(二) 吴忠信入藏主持十四世达赖喇嘛坐床庆典 .....	(251)
(三) 蒙藏委员会庆祝十四世达赖喇嘛坐床 .....	(276)
(四) 设立蒙藏委员会驻藏办事处 .....	(286)
六、“热振事件”与英帝国主义的阴谋 .....	(290)
(一) 十三世达赖喇嘛圆寂后的西藏形势 .....	(290)
(二) 英帝国主义在西藏的阴谋 .....	(296)
(三) 热振事件 .....	(308)
七、十世班禅的认定与坐床 .....	(316)
(一) 寻找九世班禅的转世灵童 .....	(316)
(二) 国民政府加强对转世灵童工作的管理 .....	(326)
(三) 青海、拉萨关于转世灵童之争 .....	(328)
(四) 噶厦拒绝中央派员护送青海灵童入藏 .....	(350)
(五) 国民政府派员主持十世班禅坐床庆典 .....	(361)
八、“西藏商务代表团”与驱逐国民政府驻藏官员事件 ...	(366)
(一) “西藏商务代表团” .....	(366)
(二) 黎吉生的阴谋 .....	(375)

---

(三) “驱汉事件” .....	(381)
九、民国时期出席全国性政治会议的西藏地方代表 .....	(394)
(一) 召开“蒙藏会议” .....	(394)
(二) 西藏代表参加国民党第四次全国代表大会 .....	(399)
(三) 西藏代表参加国民政府的各种大会 .....	(402)
(四) 西藏代表参加“制宪国大” .....	(410)
十、民国时期西藏地方的文化教育 .....	(417)
(一) 建立蒙藏专门学校 .....	(471)
(二) 发展蒙藏地方教育事业的若干规定 .....	(421)
(三) 近代西藏地方的文化教育 .....	(432)
后 记 .....	(436)

# 中央民族大学藏学专业的 现状与发展（代序）

中央民族大学的藏学专业已走过了 50 余年的历史。回顾所走过的历程，我们欣喜地看到，在上级有关部门的关心和指导下中央民族大学为国家、为藏区培养了大批优秀人才，为藏区现代化建设事业，国家安定、民族团结作出了巨大的贡献。同时，中央民族大学在藏学研究领域也取得了引人注目的成绩。

## 一、中央民族大学藏学专业的现状

中央民族大学藏学研究院现有两个本科专业，即藏学专业、行政管理与藏学双学位专业。在学生培养上，我们注重“加强基础、拓宽专业、重视实践、培养能力、发展个性、提高素质。”目前学院已设有硕士、博士学位授予点，有学生 300 余名。

藏学本科专业的招生对象是藏文高中毕业生，主要培养适应全球化背景下中国 21 世纪现代化建设的需要，德、智、体全面发展，专业基础扎实，知识面宽广，综合素质高，工作能力强，富有创新意识和实干精神，既具有一定的传统文化知识，又掌握一定现代科学文化知识的应用型、复合型专门人才。

课程教学分理论教学和实践教学两部分。理论教学包括面授、自学与作业、辅导答疑等环节；实践教学包括实习、毕业论文与答辩、毕业实习、调查报告等环节。

藏学本科专业的主要课程有：语言学、现代藏语、古代藏语、藏文写作、历代藏文文选、藏族文学史、藏族通史、藏族宗

党史、藏族文化史、翻译理论、翻译实践、现代汉语。

经过四年本科阶段的学习后，学生能够达到以下的水平：

第一，精通藏语文，具有较高的藏语写作能力。

第二，熟练掌握汉语，通过国家少数民族汉语水平测试（MSK），并具备一定的汉语写作能力。

第三，掌握藏、汉翻译理论和技巧。

第四，外语水平达到国家二级水平，部分学生能够通过国家四级或六级水平。

第五，掌握计算机的一般应用知识及操作程序。

行政管理与藏学双学位专业的招生对象是非藏族（主要是汉族）高中毕业生。50年来，我院招收了20多届非藏族学生，有着较完整的培养方案、教学大纲和系列教材，并积累了丰富的对非藏族，特别是对汉族学生讲授藏语言的教学经验。本专业的课程体系和教学内容的总体思路是将课堂教学和实践教学相结合，打好学生的藏文基础知识，提高学生的藏语文听、说、读、写和翻译能力，将课堂教学与进藏实习相结合，提高学生的藏语言水平，培养学生在西藏工作的适应性和实际工作能力，将他们培养成通晓汉藏两种语言文字，熟悉西藏历史，了解西藏现状，掌握行政管理学的基础知识、基本理论和基本技能的实用型、复合型的专门人才。

本专业的主要课程有：藏文拼音、藏文书法、拉萨口语、藏语阅读、藏语听力、藏文文法、藏文文选、翻译理论与实践、藏学概论、行政管理学、公共关系学、统计学、民族理论与民族政策、马克思主义宗教学原理、公共管理、政治学、行政法、现代领导理论。

教学和科研兼备，以科研促进教学，通过教学提高科研，这是中央民族大学藏学专业长期以来形成的特色之一。从20世纪80年代起，中央民族大学从事藏学教学和研究的教师就用汉文和

藏文撰写了一大批具有开创性，高质量和填补空白的学术论著，如《中国西藏地方历史资料选编》（藏文）则通过史料全方位地记录了唐朝与吐蕃的关系以及元代、明代、清代中央王朝与西藏地方政府在政治、经济、文化等方面的关系。全面、深刻、公正地展示了西藏社会的历史和现实，有力地揭露和批驳帝国主义及其一小撮分裂主义分子分裂祖国的图谋。对于加深了解西藏，丰富爱国主义教育内容，促进民族团结和维护祖国统一、激发民族自豪感和增强中华民族的凝聚力都起到了积极作用。1991年获北京市第二届哲学社会科学优秀成果一等奖；1995年获教育部首届人文社会科学优秀成果二等奖。

此外，其他在藏学界产生了一定影响的著作还有：《西藏地方是中国不可分割的一部分》（汉文）、《敦煌本吐蕃历史文书》（藏文）、《吐蕃金石录》（汉文）、《藏文文法教程》（藏文）、《历辈达赖喇嘛和班禅额尔德尼年谱》（汉文）、《古代藏语教程》（藏文）、《藏语语言学概论》（藏文）、《藏史纲要》（藏文）、《藏族文化史》（汉文）、《近代藏事研究》（汉文）、《清朝驻藏大臣传略》（汉文）、《藏族寺院教育》（汉文）、《清代治藏政策研究》（汉文）等，其中许多研究成果获得了国家图书奖和省、部级科研成果特等奖、一等奖等。很多教师还参加了国家或省、部级组织的大型科研项目，例如《藏汉大词典》、《敦煌大词典》、《藏族大词典》、《宗教大词典》等。

目前，藏学研究院还承担着“汉藏文化交流研究”、“拉萨民族关系研究”、“历代中央政府治藏政策研究”等一批国家及省部级重点科研项目。与此同时，我们的教学科研人员还参与了上级有关部门关于西藏问题的讨论和咨询，为上级部门的决策做出了自己的贡献。有相当一部分教师曾出国讲学、访问或进修。

## 二、中央民族大学藏学专业目前面临的问题

毋庸讳言，面对当前全球化的浪潮和国内日新月异的经济发

展速度，中央民族大学的藏学专业建设也面临着严峻的挑战：

#### 第一，师资队伍的水平 and 知识结构有待于进一步提高

教学质量是一个系科，乃至一个学校的生命线。而教学质量的高低，直接取决于师资力量的强弱。与本校其他兄弟院系及其他兄弟院校同类专业相比，目前，中央民族大学藏学院师资队伍的学历层次不高，具有博士、硕士学历的教师较少。虽然学历不能完全说明一切，但对一名合格的教师和科研工作者来说，严格而长期的学科训练是不可缺少的前提条件。此外，知识结构的不断更新和提高也是当代教育工作者和科研工作者所必需的。我们要强院，必须实施“人才战略”。令人欣喜的是，学校对此非常重视，藏学院的干部配置、教师培养和调入等均在有序地进行。

#### 第二，本科专业的课程设置需进一步论证和改进

经过半个多世纪的实践和探索，目前，中央民族大学的藏学专业从人才培养到课程设置已形成了独具特色的比较完整的学科体系。本科生专业紧紧围绕语言文学、历史学、宗教学和文化人类学四个学科而进行。但目前的困境是，其他专业的学生四年只学一门或两门相关学科，而我们的学生则要涉及四大门类的学科。本科生的课程设置看似内容丰富，实则还存在许多问题。要比较圆满地解决这一问题，首先要给藏学专业一个明确而科学的定义，而这必须取得广泛共识；同时根据藏学专业的特点与学校的实际，应真正做到有所为有所不为。

#### 第三，硕士研究生的研究方向需进一步明确

目前，中央民族大学的藏学专业设有三个研究方向，即语言学、历史学和文化人类学。从当前导师的组成和课程设置来看，还需进一步的明确，做到重点突出，特色明显，既要继承传统，又要满足现实的需要，做到与时俱进。

#### 第四，本科和研究生的英语、计算机教学需加大力度

目前，中央民族大学藏学专业的本科生、研究生英语基础由

于种种原因，本科过四级者很少。有的硕士研究生因过不了英语学位考试，毕业时拿不到学位。师生当中，计算机知识的普及率也不是很高。要培养全藏区乃至全国所需要的合格人才，强化英语和计算机教育迫在眉睫，必须下大力气抓紧抓好。

第五，对重大现实问题和与之相关的理论问题关注和研究不够

改革开放以来，藏区社会经济迅速发展，人民生活发生了巨大变化。但随之而来也出现了许多新问题、新情况，如传统文化与现代化调适问题，城镇化、都市化问题，开发利用和环境保护问题等。但我们一些教师的科研工作重传统、轻现实，在研究方法、理论和研究内容方面缺乏创新和突破。

第六，急需加强与国内外同行的交流与合作

时至今日，藏学已成为一门国际性的学科，每两年一次的国际藏学会议，其举办规模、与会人数和会议水平，可以和国际上任何一门学科所召开的学术会议相媲美。近年来，虽然我院不断有教师出访美国、加拿大、英国、法国、日本、尼泊尔等国，学院也与其他兄弟单位合作，成功地举办了“于道泉教授诞辰100周年暨中央民族大学藏学50年回顾与展望学术研讨会”、“海峡两岸少数民族教学研究学术讨论会”、“第三届全国民族院校藏学暨藏语文教学研讨会”、“中国少数民族文化国际学术研讨会”等，但毋庸讳言，中央民族大学藏学院与国内外同行的交流、合作与科学研究等还远远不够，这方面的工作亟待加强。

三、中央民族大学藏学专业的前瞻

新千年伊始，中央民族大学迎来了前所未有的新的发展时期，先后进入了“211工程”和“985工程”，遵循国家教育方针和“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”的指导思想，按照学校“建设世界一流民族大学”的总体奋斗目标，藏学研究院确定了今后若干年的奋斗目标，即“保持目前在藏学研究领域

某些方向的国内领先地位，整合一切可利用资源，培养新的增长点，达到或超过国际水平。”这就是要根据时代的需要，建立一套规范的、成熟的藏学专业主干课程和藏学人才培养体系，既体现藏学学科的真正内涵，又符合藏学学科现实需求、顺应藏族地区未来发展的人才需求。具体地讲，就是从以下几个方面开展工作：

1. 树立课程体系和人才培养的正确指导思想，这就是坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，与时俱进，开拓创新，使藏学专业教育不断达到更高的水平。

2. 论证和确立藏学专业在中央民族大学学科建设中的地位，确立具体而又符合当前藏学研究院实际情况的短期和长期奋斗目标。

3. 结合学校“人才强校”战略，采取举措，全力提高在职教师的学历层次和教学水平，争取到2015年时，全院一半以上的教师具有博士学位，90%以上的教师具有硕士研究生以上学历。

4. 引进若干名高学历、高层次的优秀人才，坚持“有所为有所不为”的原则，在继续加强传统优势的同时，凝练研究方向，确定突破重点，培养新的研究增长点，牢固树立中央民族大学藏学专业在全国的优势地位。

5. 充分抓住当前学校整体发展的大好时机，打造中央民族大学藏学研究院的精品课程和系列拳头科研成果，进一步扩大中央民族大学的藏学专业在国内外学界的影响和知名度。

6. 本科专业的课程设置以加强“基础知识、基本理论和基本技能”为原则，以藏语言文学为主干，在继续提高学生汉语文水平的同时，争取英语教学三年乃至四年不断线，全力提高学生的英语水平，培养国家和藏区需要的复合型人才。

7. 硕士研究生培养的目标定位为：奠定学生较为扎实的藏学

基本功，使其具有较强的研究能力。

8. 博士研究生的培养目标定位是：与国际学术研究前沿相接轨，在自己的研究领域有所创新，有希望成为我国藏学研究领域科研和教学一流的人才。

9. 在现有基础上，注意招收非藏族学生，尤其是外国留学生攻读藏学研究生学位，促进藏族与其他民族文化之间的交流和相互学习。

10. 条件成熟时，考虑实施本硕、硕博连读，丰富和完善藏学专业人才培养体系。

总之，随着中央民族大学在全国高校中地位的不断提升和国家投入的逐年增长，中央民族大学的藏学专业也迎来了一个千载难逢的发展、提升机会。但机遇和压力同在，如何应对新的挑战仍是一个不可避免的严峻问题。相信在学校的关心和大力支持下，我们的藏学专业会取得更大的成就。

借此机会谨向 50 余年来关心支持中央民族大学藏学事业的领导、前辈、同行们表示衷心的感谢！

喜饶尼玛

2006 年 4 月 18 日

# 序

孙中山先生领导的 1911 年辛亥革命，虽然推翻了统治中国两千余年的封建社会的末代帝制，但并未从根本上改变中国各民族人民受压迫受剥削的悲惨命运，相反，随着帝国主义势力的不断入侵和各地区连绵不断的军阀混战，中国各民族人民的苦难更加步入深渊。我出生于 1913 年，也就是民国政府正式宣告成立、孙中山先生就任中华民国临时大总统的第二年，耳闻目睹了从 1912 年到 1949 年发生在中国历史上的重大历史事件，那时候国弱民穷，列强横行，战乱频仍，民不聊生，边疆不靖，国无宁日。这一切都在我们这些生活在上个世纪前半期的中国人心目中留下了难以忘怀的伤痛。

1934 我进入燕京大学后，即师从著名历史学家邓文如（之诚）先生和洪煨莲（业）先生研习中国史，尤其是清史。从上个世纪 40 年代开始，我致力于清史、满族史的研究。从事学术研究六十余年，春去秋来，寒暑交替，从未敢苟且偷安于一旦，其中甘苦得失，人间冷暖，自不敢擅自淡忘，亦唯当深自默记耳。藏族是我国五十六族之一员，我虽未对其光辉灿烂之历史和文化进行过深入的研讨，但在长期的清史研究活动中，对清代藏族历史、清代中央政府对藏族地区的民族政策亦不无涉猎。尤其是 20 世纪 70 年代我在校对《清史稿》及 80 年代主编《中国民族史》的过程中，对清代藏事多有接触和了解。从 50 年代初到中央民族学院从事教学和研究工作迄今，我也结识了许多优秀的藏族同仁和同学，并与他们成为忘年之交，结下了深厚的感情。此外，我的长女湘云在哈佛大学攻读博士期间，兼习藏语文，也一直从

事藏学研究。20世纪90年代我与湘云还去了甘肃、青海藏区进行实地考察。勤劳好客的藏族人民和博大精深的藏族文化，均给我们留下了深刻的印象。我和藏族与藏学研究的缘分不可谓不长，亦不可谓不深矣。为此，当喜饶尼玛教授和苏发祥博士持其新著《蒙藏委员会档案中的西藏事务》相示，并希我作序时，我虽感力有不逮，然盛情难却，自不敢不勉从命，爰为之序。序云：

西藏自公元13世纪中叶正式纳入中国版图后，元、明、清三代中央王朝均对其施行了有效的治理。辛亥革命后，由于时局混乱，政令不出京门，西藏地方政府和中央之间的关系一度陷入极不正常的状态，于是，当今一些西方反华御用文人和流亡国外的“藏独”分子借此大肆宣扬，说什么：“自1912年，西藏就脱离了中国，成为一个独立国家”、“在1912年至1949年期间，西藏是完全独立的”等种种谬论。事实上，民国时期，中央政府一直非常重视边疆事务，对包括西藏在内的边疆少数民族地区主权问题上从未发生动摇和放弃过，民国政府时期中央设立蒙藏事务局、蒙藏院，国民政府时期中央设立蒙藏委员会便是明证。蒙藏委员会同元代的宣政院、清代的理藩院一样，都是中央政府管理我国少数民族地区，尤其是蒙古族、藏族地区事务的中央政府机构，为我国统一的多民族国家的形成和巩固起到了积极的作用。不言而喻，研究蒙藏委员会对近代西藏历史上发生的重大事件之处理和举措，具有十分重要的现实意义，而这一点恰恰是过去近代史研究的薄弱环节。因此，我们可以说这正是《蒙藏委员会档案中的西藏事务》一书的第一个特点。

科学研究的生命力在于创新，历史研究也是如此。所谓历史研究领域内的创新，无非包括三方面的内容，即材料新、方法新和观点新，这就是我们常说的“三新”。“三新”中我认为材料新是基础。研究者就像一名厨师，如果没有上好的原材料，再好

的方法，再高超的技术也毫无用处。俗称“巧妇难为无米之炊”是也。时至今日，市场经济大潮之猛烈冲击，具备“三新”，甚至于其中一新的研究成果已是凤毛麟角。《蒙藏委员会档案中的西藏事务》充分利用近十年来发掘的汉、藏、蒙、满文等档案，不断章取义，不轻下断语，让史实说话，可谓本书特点之二。

本书两位作者均系近年涌现出来的优秀藏族中青年学者，在藏学研究领域内已取得了令人瞩目的成就。喜饶尼玛教授目前是中央民族大学副校长，享受国务院颁发的政府特殊津贴的专家，长期从事藏族近代史的研究，他与人合著的研究成果曾获北京市社会科学优秀成果特等奖。另一部专著《近代藏事研究》也获北京市社会科学优秀成果一等奖。他曾率中国藏学家、活佛代表团赴美国进行学术访问，在国内外学术界已有一定影响。上个世纪80年代初，苏发祥博士是中央民族学院历史系的本科生，他曾选修了我主讲的清史和满族史。本世纪初，他的博士论文《论清代对西藏地方的治理》一文荣获首届全国百篇优秀博士学位论文奖，是迄今为止中央民族大学获此项殊荣的两位博士生之一（另一位是我的博士生达力扎布教授），是一位很有发展潜力的青年学者。藏族人写藏族史应该说是本书的第三个特点。

展诵此书，我感到了一种欣慰，它不同于那种充满说教、解释的“教科书”，而是用确凿的史实将西藏历史上这段曲折的历程娓娓道来，发人深省，这才是历史研究者的本职。两位藏族学者都是中央民族大学培养出来的，从他们身上可以看到这所中国少数民族最高学府的希望和未来。

值此国泰民安、新人辈出之际，我更感到中国学人肩负的重担和辉煌的前景，衷心祝愿藏学研究这朵学术之花在藏学的故乡中国大地上开放得更加灿烂、更加芬芳。

王锺翰 于2002年，时年八十有九

# 前 言

中国是一个由 56 个民族组成的统一国家，藏族是其中的重要一员，分布于西藏自治区和青海省大部地区以及甘肃省南部、四川省西北部、云南省西北部等地区。

早在统一的藏族形成前后，她的各部分就和汉族以及中国西部、西北部的其他一些民族有着密切的联系。公元 7 世纪初，唐朝建立起强大的统一政权，结束了中原地区的分裂局面。与此同时，藏族的民族英雄松赞干布也统一了青藏高原上的藏族诸部，正式建立起吐蕃王朝，定都逻些（今西藏拉萨）。松赞干布与唐朝皇室交往频繁，于公元 641 年迎娶了唐太宗的宗室女文成公主，中原的生产技术等也被引入。松赞干布还被唐高宗封为“驸马都尉”、“西海郡王”等。唐蕃间的“甥舅亲谊”一时传为佳话。公元 710 年，吐蕃赞普赤德祖赞与唐金城公主再次联姻，标志着藏汉民族间的政治、经济、文化关系迈入了一个新的阶段。拉萨大昭寺前至今尚存的“唐蕃会盟碑”记载了那个时期藏汉民族间的团结和睦。

9 世纪中叶，统一的吐蕃王朝崩溃后，青藏高原上的藏族各部分裂成许多互不统属的地方势力集团。宋朝开国以后，这些地方势力集团中的一部分（原吐蕃王朝所属藏族部落）归附宋王朝，进一步发展了藏族和其他兄弟民族的关系。

公元 1247 年，西藏萨迦派高僧贡嘎坚赞与蒙古皇子阔端在凉州（今甘肃武威）议定了西藏诸部归顺的条件，其中包括呈献

图册、交纳贡物和接受派官设治。1271年，蒙古汗政权定国号为元，并于1279年统一全中国。西藏正是在蒙古人创建各民族空前大统一的元王朝过程中，正式纳入中国版图的。西藏萨迦派法王八思巴被元朝皇帝封为国师，兼领总制院（后改称宣政院）院事。该院下设有“宣慰使司都元帅府”，负责处理和管辖今西藏大部分地区的军政事务。皇帝赋予西藏萨迦政权在元王朝的管辖下统治西藏地方的权力，并通过八思巴的举荐，任命了总管西藏事务的行政长官和13个万户的万户长。元朝还三次派官员在西藏进行人口调查，并在西藏建了15个驿站。1354年，藏传佛教帕竹噶举派取萨迦派而代之，成为西藏地方大部分地区的统治者，该派首领绛曲坚赞被元中央政府封为大司徒。元时，蒙、汉、藏等各民族开始结成了经济、文化共同繁荣的政治联合体。

14世纪后期建立的明王朝，基本上承袭了元朝治理西藏地方的各种制度，对元代的官职名称等，大都保留原状。它设立了“乌思藏行都指挥使司”等机构管理西藏地方。这些机构的主要官员均由中央政府任命。明朝实行“多封众建”政策，先后敕封藏区各地的政教首领为“法王”或“王”，王位的继承须经皇帝批准，遣使册封。这时，藏区与中原的经济、文化交流更加频繁，藏族与中国各民族的关系有了全面的发展。

1644年后，清王朝取代明朝，对西藏的治理更趋制度化、法律化。清朝皇帝分别于1653年、1713年册封了达赖喇嘛、班禅额尔德尼，正式确定了达赖喇嘛和班禅额尔德尼的封号，以及他们在西藏的政治、宗教地位。自此，达赖喇嘛在拉萨统治西藏的大部分地区，班禅额尔德尼在日喀则统治西藏的另一部分地区。清廷还任命了西藏地方政府的上层官员。1727年，清王朝设驻藏大臣，代表中央政府监督西藏地方行政，西藏与云南、青海、四川的区界就勘定于这期间。此后，清廷废除郡王制，建立西藏地方政府（即噶厦），确立了驻藏大臣与达赖喇嘛共同管理西藏事

务的体制。清廷为了完善西藏行政机构的职能，在制度方面作了多次修订。

1793年，清中央政府颁布了关于西藏地方政府体制和法规的《钦定藏内善后章程》，共29条。这一章程对驻藏大臣的职权、达赖喇嘛等大活佛的转世、边界军事防务、对外交涉、财政税收、货币铸造与管理以及寺院的供养和管理等都作了明确的规定。此后，《钦定藏内善后章程》一直是西藏地方行政体制和法规的规范。

19世纪末，英帝国主义在侵略我东南沿海的同时，也觊觎西藏地方，除先后两次发动武装侵略外，还挑拨离间中国各民族的关系，加之腐败的清廷对内对外实行许多错误的政策，西藏地方政府与清廷中央政权之间开始出现矛盾。但是，由汉、满、蒙、回、藏等各民族共同组成的中国这一政治实体没有改变。藏、汉、满、蒙各族军民共同谱写了并肩保卫祖国抵御帝国主义入侵的光辉历史篇章。

1911年，武昌起义的枪声宣告了清朝政府的覆灭。次年，中华民国成立伊始，便举起“五族共和”的旗帜，首部宪法即明确，西藏是中国不可分割的一部分，并设立蒙藏事务局（后改称蒙藏院），还任命了西藏办事长官。其间，英帝国主义见中国内乱不已，即公开干涉我国内政，企图否定中国对西藏地方的主权，并大力培植西藏上层亲英分子，策划了企图将西藏从中国分裂出去的“西姆拉会议”等。但是，这一切遭到了西藏爱国力量的抵制和全国人民的坚决反对而未能得逞。南京国民政府成立后，也加强了对西藏地方的管理，成立了蒙藏委员会，并在拉萨设立了该会驻藏办事处作为中央政府在西藏的常设机构。尽管民国时期，在英帝国主义破坏下，中央政府对西藏地方政府的关

一度受到影响，但中国从元朝以来对西藏地方行使主权的事实没有改变，达赖喇嘛和班禅额尔德尼继续接受中央政府册封，获得