



西藏基层政权 建设研究

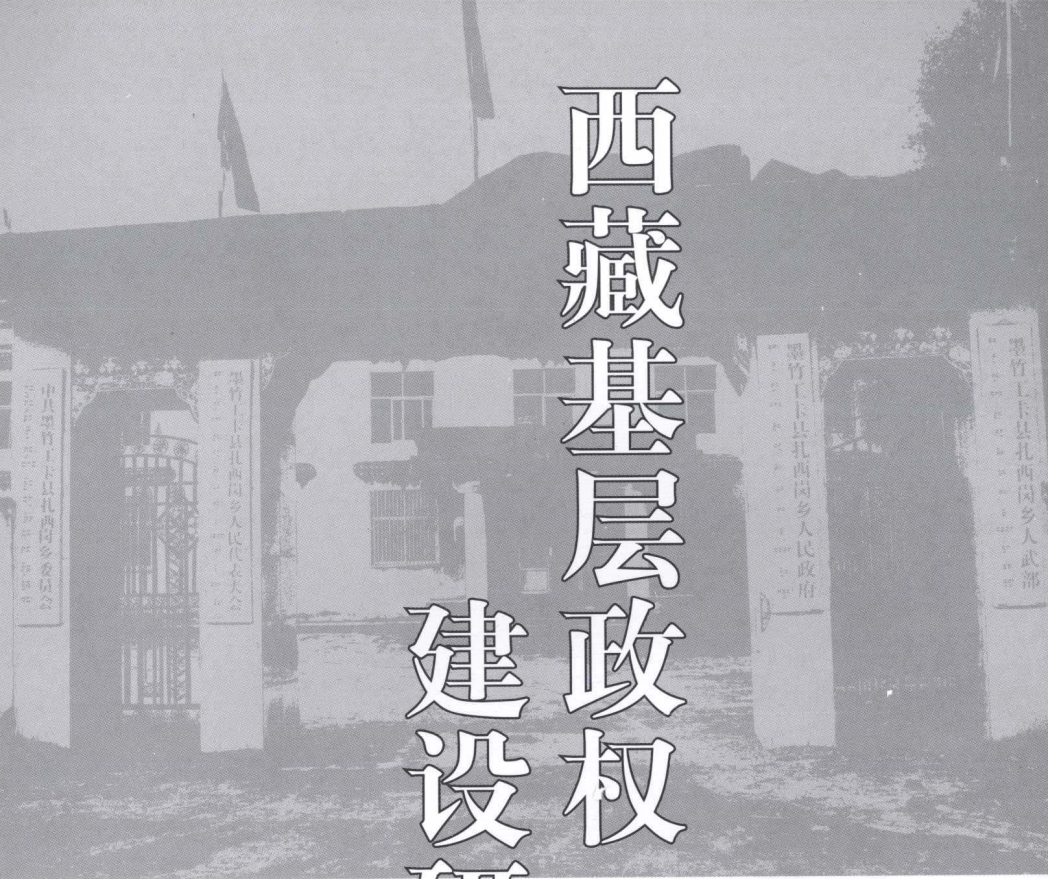
XIZANG

JICENGZHENGQUAN

JIAN SHEYAN JIU

孙宏年 倪邦贵 主编

中国藏学出版社



西藏基层政权 建设研究

XIZANG

JICENGZHENGQUAN

JIANSHEYANJIU

孙宏年 倪邦贵 主编

中国藏学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西藏基层政权建设研究 / 孙宏年, 倪邦贵主编.

—北京: 中国藏学出版社, 2010.10

ISBN 978-7-80253-287-8

I. ①西... II. ①孙... ②倪... III. ①地方政府-建设-研究-西藏 IV. ①D625.75

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第213813号

西藏基层政权建设研究

孙宏年 倪邦贵 主编

出版发行 中国藏学出版社

印刷 北京牛山世兴印刷厂

开本 880毫米×1230毫米 1/32

印张 11.25

字数 282千

印次 2010年10月第1版第1次印刷

书号 ISBN 978-7-80253-287-8/D·38

定价 21.00元

图书如有质量问题, 请与本社联系

E-mail: dfhw@zzcb.com.cn 电话: 010-64892902

版权所有 侵权必究



堆龙德庆县乃琼镇
岗德林村文体活动
中心



墨竹工卡县扎西岗
乡政府



乃东县昌珠镇政府



乃东县克松居民
委员会



隆子县隆子镇政府



隆子县隆子镇政
务公开栏



隆子县日当镇政府



错那县错那镇政府



错那县勒布
办事处



错那县勒乡
勒村村民委
员会



双湖特别区原嘎尔措人民公社旧址



双湖特别区嘎尔措乡人民政府

说明：除最后两张照片由徐伍达于2010年8月拍摄外，其余照片均由孙宏年于2006年7月至2010年8月拍摄。

目 录

前 言	1
一、本书中有关概念的说明	1
二、我国基层政权简况与西藏地区的特点	3
三、西藏基层政权研究的意义、价值与现状	15
四、本书研究的资料、方法与思路	20
 第一章 1951 年以前西藏的基层政权情况	24
第一节 明代西藏地区的基层政权状况	25
一、明代西藏地区的基层政权简况	25
二、《明实录》中有关西藏行政建置的记载考证	27
三、明代在卫藏及康区分封的八大法王	33
四、明代西藏的地方势力辖地	35
五、寺院势力	38
第二节 清代的西藏基层政权分布及演变简况	
——以噶厦辖区为中心	39
一、目前可考的地方：以噶厦辖地为重点	40
二、《铁虎清册》中所列达赖所辖卫藏地区的辖地	48
第三节 1912 ~ 1951 年间西藏的基层政权状况	
——以阿里、亚东等地区为中心	50

一、1911 ~ 1951 年西藏地区基层政权的特点	51
二、1951 年前西藏各地的不同情况	53

第二章 1951 年以来西藏地区基层政权的建设与发展 ..77

第一节 西藏基层旧政权的终结与新政权的萌芽

一、1951 ~ 1959 年西藏基层政权简况	80
二、昌都地区：各级解放委员会的建立及其影响	85
三、噶厦管辖下的基层政权状况及其早期变化	93
四、班禅堪布会议厅辖区的基层政权及其早期变化	107

第二节 人民当家作主的西藏基层政权的建立与渐趋稳固 ..108

一、人民当家作主的基层政权在平定叛乱、民主改革中诞生	109
二、1961 ~ 1965 年：民族区域自治制度的建立与基层政权的渐趋稳固	116

第三节 人民公社体制的确立与演变

——兼述“文化大革命”对西藏基层政权的影响 ..127

一、西藏地区的“文化大革命”及其对基层政权的影响	128
二、西藏地区人民公社体制的确立	137
三、“文革”后人民公社体制的变化与终结	140

第四节 新时期西藏基层政权的发展

一、政社分开，建立乡政府：基层政权体制的重大变革	144
二、1987 年以来：基层政权的调整与完善	148

第五节 当代西藏基层政权的作用、影响

第三章 个案之一：乃东县的基层政权建设

第一节 乃东县基层政权的演变与社会变迁

一、自然环境与资源物产	189
二、1959 年以前的经济、社会与历史变迁	191
三、1959 年以来的基层政权建设与经济社会发展	198
四、新时期的民族宗教工作	201
第二节 昌珠镇的基层政权建设历程	204
一、昌珠镇概况	204
二、经济社会发展状况	207
三、昌珠镇行政管理机构的演变	209
四、昌珠镇的组织机构	211
第三节 克松谿卡基层政权的演变与社会变迁	219
一、克松谿卡的由来与发展	219
二、克松谿卡建立克松乡农民协会	222
三、1960 ~ 1987 年克松乡基层政权的演变	225
四、1987 年至今：从克松村到克松居委会	228
 第四章 个案之二：林芝县的基层政权建设	 239
第一节 林芝县基层政权的演变与社会变迁	239
一、林芝县基本情况	239
二、林芝县基层政权的历史演变	240
三、新时期基层政权建设与经济社会发展的互动 ——以“九五”期间为例	265
第二节 鲁朗镇的基层组织政权建设情况调查	267
一、鲁朗镇概况	267
二、鲁朗镇基层组织政权建设情况	268
三、鲁朗镇的经济社会发展	270

四、鲁朗镇旅游村的调查	274
五、当前存在的主要问题	278
第三节 布久乡的基层政权建设与经济社会状况	278
一、布久乡的经济社会发展	278
二、布久乡多当村党政组织建设与经济发展状况	283

结语：西藏基层政权的相关问题与思考

——以当代西藏基层政权建设为中心	287
一、基层政权的设置与影响因素	287
二、当前西藏基层政权设置情况的初步评估	294
三、当代基层政权的基础设施建设问题	297
四、当前西藏基层政权与基层党组织、村（居）委会的关系	304
五、基层政权的干部队伍建设问题	310
六、基层政权与寺庙、信教群众的关系问题	333

参考文献	344
一、西藏地方史研究藏、汉文文献	344
二、当代民族、宗教问题研究文献	348
三、当代中国基层政权建设的法规、文件、论著类	350
四、其他文献	353

前言

本书以西藏基层政权为研究对象，在吸收中国基层政权研究、当代边疆研究等领域成果的基础上，简要论述了1951年以前西藏地区宗、谿、卡政权的历史变迁，重点研究了1951年以来西藏地区县（县级市）以下的区、乡（镇、街道）政权的演变、现状及其作用，并论及乡（镇、街道）政权与村级组织（含村民委员会、居民委员会）的关系。

一、本书中有关概念的说明

本书涉及许多概念，下面首先作简要的说明：

1. “西藏”的概念及其范围

对于“西藏”的概念、范围，特别是在汉语、藏语、英语中的不同概念及其变化过程，吐蕃时期辖境的变化，宋、元、明、清、中华民国时期西藏区域的变迁，以及如何从中华民国时期西藏的辖区发展到今天西藏自治区的范围等情况，学术界已有很多研究成果，如王贵、喜饶尼玛、唐家卫著《西藏历史地位辨》（民族出版社，2003年2月第1版），陈庆英、高淑芬主编《西藏通史》（中州古籍出版社，2003年5月第1版）等论著中就有相关论述。这些论著见仁见智，但总体上已经很好地解决了这些问题，为本书的研究工作提供了重要基础。限于篇幅，笔者

在此不再赘引相关论述。本书在研究中坚持如下原则：

西藏地方政权历史上管辖的地域不断变化，本书研究的范围以今天的西藏自治区为主，1951年以后的研究范围都在今天西藏自治区的范围之内；对于1951年以前西藏地方政权历史管辖的区域，本书将尊重历史，可能涉及今天中华人民共和国西藏自治区以外的地区，其中就包括现在已经在中国边界线以外的境外地区，既包括中国与尼泊尔、不丹等邻国划定边界前中国西藏地方政权按照传统边界线管辖的区域，又包含了近代以来被帝国主义侵占的中国领土。

2. 基层政权的概念及其特点

基层政权，是指国家政权体系中最底层的环节，或者说是建立在基层的国家政权。由于世界各国的发展历史、现状存在很大的差别，政治制度、体制也千差万别，基层政权在不同国家的不同时期包含不同的内容，那么哪些层级的政权属于我国的基层政权呢？这在我国历史时期的基层政权和当前的基层政权问题上又有不同。对于中国历史时期的基层政权，我国学术界一般认为，从秦汉时期开始出现的乡、里到宋元明清时期的乡、里、都、图，再到中华民国时期的乡、镇、保、甲等都是历史上曾经出现的基层政权形式。当然，我国历史上的边疆民族地区的基层政权有其独特性、地域性特点，我国学术界却关注较少。笔者认为，唐宋至明清出现的土司、部落、宗、谿、卡、版纳等也是历代中央政府和地方政权认可的基层政权形式，许多形式一直延续到中华民国时期，有的在中华人民共和国成立后的一定时期内仍然存在，比如云南的版纳既是小于县、大于区的行政单位，又是基层政权的形式之一，1957年7月经国务院批准在云南原来的12个版纳设立了勐遮、勐海、易武、勐腊、景洪5个县级版纳，1959年7月又把这5个县级版纳改为景洪、勐海、勐腊3个县。又如宗、谿、卡长期以来是西藏的行政单位和基层政权形式，直到1960年前后在民主改革中才被新的基

层政权形式取代。

对于当代中国基层政权所包含的范围、层级，我国多数学者认为，目前的乡（含民族乡）、镇一级的政权是我国的基层政权，也有部分学者认为基层政权是我国不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的政权。这两种观点都认为乡（含民族乡）、镇一级的政权是我国的基层政权，分歧在于乡镇以上的不设区的市、市辖区是否可以纳入基层政权的范畴。上述分歧之所以出现，笔者认为既有学术上观点的差异，又有客观上的原因，主要是：1949年新中国成立以来，人民民主专政体系中的最底层环节在各个时期不断变化，在内地和边疆的不同地区也经历了不同的发展轨迹（详见下文），都使当代中国各地的基层政权的发展既相近又有差异。在这种状况下，学术界见仁见智，也就在所难免了。

我们根据内地与云南、西藏、新疆等边疆省区基层政权发展的不同状况，在广泛吸收已有研究成果的基础上，认为本书中涉及的基层政权的范畴如下：

（1）1959年前，它包括特定时期县、乡（镇）级的政权及相当于这一级别的宗、谿、卡、版纳等的政权。

（2）1959年后，它主要包括县以下的区级、乡级政权（含民族乡、镇、街道），尽管县（含市辖区、县级市）所辖的区、街道在法律上仅仅被视为派出机构。尽管目前学术界一般把村级组织视为自治组织，不作为基层政权的组成部分，但由于区级、乡级政权与村级组织（含居民委员会）关系密切，因此在研究中又不得不对区级、乡级政权与村级组织的关系问题有所关注。

二、我国基层政权简况与西藏地区的特点

西藏的基层政权在各个时期都有自己的特点，西藏作为中国不可分割的一部分，这一地区的基层政权演变也成为中国基层政权发展史的重要组成部分，且与内地基层政权及其变迁有

一定关系。

1. 1949 年以前中国基层政权简况

中国的基层政权最早产生于商周时期，这是中国奴隶制国家逐渐发育成型的时期。据研究，商代把一个井的区域作为一邻，三邻为朋，三朋为里，五里为邑，十邑为都；周代则实行乡遂制度，把诸侯的领地划分为“国”和“野”，其间以“郊”为界，郊以内是“六乡”，郊以外的野设“六遂”。当时，为适应统治的需要，基层社会组织是生产组织和军事组织的混合体，实行乡制与军制合一的体制，这也是当时基层政权的主要特点。

春秋战国时期处于农奴制向封建制度过渡的时期，各诸侯国为适应征战与扩张疆土的需要，逐步推行郡县制，乡制开始在农村推行，同时仍保留了战时体制的特征。秦朝受商鞅变法的影响，实行五家为伍，十家为什，一家犯法，十家连坐的农战体制。汉代继续实行乡里制并加以完善，五家为伍，十家为什，百家为里，十里为亭，十亭为乡。里是最基层的居民组织，设里正、里宰、里门监，负责派徭役、查户口、维护治安，协助职官办事、组织生产等。亭是最基层的政权机构，设有亭长等职位，负责征收赋税、传达政令、维护治安等。乡设有三老、嗇夫、游徼、乡佐等职位，负责教化、收税、巡逻、缉盗等事务。至此，基层政权日趋严密，乡作为基层政权的主要形式基本定型，此后历代又有所变化：

三国时期实行乡亭制，西晋只设乡、里二级。北魏实行宗主督护制，后又演变为三长制，即五家为邻，五邻为里，五里为党，分别设立邻长、里长和党长，三长都负责检查户口、征收赋税、督办兵役徭役等。隋唐时期的基层政权更加严密，隋代畿（靠近国都的地区）内外的设置有所不同，畿内为五家一保，五保为闾，四闾为族，分别设保长、闾正、族正；畿外 25 家为一里，百家为党，分别设里正、党长。唐代，县下设乡，乡下设里，每乡管辖五里，每里管理百户，乡里之下设村，其下还

有四家为邻、五邻为保的邻保组织。

从宋代开始到清中期，中国基层政权的乡制演变成成为保甲制，其名称多次变化，宋代称为“保甲”，元代称为“村社”，明代称为“里甲”，清代是“保甲”、“里甲”并存。这一时期，虽然保甲制的形式不断变化，但已成为中国古代乡村基层政权体制的历史形态。

清末民初，中国乡制又发生较大变化，开始办理地方自治，但体制结构未能统一。民国初年，全国县以下的组织主要有两种形式：北方各省多沿用旧制，城、镇、乡都是县以下的同一级基层政权形式；南方各省多为自定新制，市、乡是县以下设立的同一级基层组织，市就是北方城、镇的合称。1915年前后，袁世凯为首的北京民国政府曾下令把城、镇、乡都改为区，县以下设立区、甲、牌的政权机构，但实际上并未真正推行，各省仍在县以下保留着城、镇、乡等机构。1921年，北京民国政府又公布《市自治制》和《乡自治制》，规定县以下组织一律变为市、乡，但军阀混战，又难以建立起统一、稳定的基层政权体系，比如在阎锡山掌权的山西省就实行自己的“村制”。20世纪30年代，国民政府又推行保甲制度，规定十户为一甲，十保为一乡（镇），乡（镇）设公所，保甲则实行“管教养卫”一体的方针，基本取代了自治的内容。

以上只是1949年以前中国基层政权演变的大致情况，不同时期不同地区又有差别，主要是：

即使同样属于内地，各地各时期基层政权的形式及其演变过程也有差别，比如在1949年以前的28年间，中国共产党领导工农群众在根据地、解放区就创立了自己的基层政权，并使之不断完善。1921年中国共产党成立后，即在广大的农村发起农民运动，建立了农民协会（简称“农会”）。农会也成为人民基层政权组织最早期的表现形式，并逐步发展成为革命政权的雏形。据研究，1921年下半年共产党员沈玄庐、宣中华