

中国少数民族文库

民族事务 管理制度

MZSHWGLZHD

史 筠 著

吉林教育出版社

561217

史 筠 主 编

中国少数民族文库
民族事务
管理制度

史 筠 著

吉 林 教 育 出 版 社

中国少数民族文库 民族事务管理制度

史 筠 著

责任编辑：房海滨

封面设计：王劲涛

出版：吉林教育出版社 787×1092毫米32开本 8.5印张 5插页 146 000字

发行：吉林省新华书店 1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数：1—1 500册 定价：4.60元

印刷：长春新华印刷厂 ISBN 7-5383-1379-6/K·42

内 容 提 要

从政治学和法学的角度综合研究多民族国家的民族事务管理制度，是一门新的学科。本书作者经过多年研究，广泛利用了历史学、民族学和法学的有关资料，对中国历史上的民族事务管理制度作了深层探索。系统地论述了历代中央王朝和民国政府管理民族事务的中央机构和地方建制，并着重论述了清代和民国时期的民族法制。

这是我国第一部系统论述民族事务管理制度的专著，是学术界的一项新的研究成果。

GDA77123

24 编者的话

◇—————◇

22

中国是世界上历史悠久的多民族国家，各民族人民共同创造了光辉灿烂的历史和文化。《中国少数民族文库》的编辑和出版，是为了汇集各族学者、专家对少数民族历史和文化的新的研究成果，从不同侧面反映少数民族的历史文化面貌及其对祖国、对世界文化的贡献，以满足读者能较深入地了解少数民族某些专科性问题的需要。经过文库各书作者和吉林教育出版社的努力，希望它的问世将对揭示各民族历史文化内涵的深度和广度，丰富祖国的历史文化宝库，促进民族之间的相互了解，加强民族团结，发挥一定的作用。

文库所收内容，包括：研究现在的五十多个少数民族的历史文化的著作；研究古代少数民族历史文化的著作；各少数民族的有代表性的历史人物传记；综述国内外对我国少数民族研究情况的著作。

竭诚欢迎对文库提出批评和建议，敬希学术界和各方面人士对编好出好这套文库大力扶持。

史筠

1986年4月1日

目录



第一章	历代中央王朝的民族事务管理制度	
	制度.....	(1)
一、	秦王朝的民族事务管理制度	
二、	从汉至明各代的民族事务管理制度	
三、	清王朝的民族事务管理制度	
第二章	清王朝的民族法典《理藩院则例》的纂修.....	(27)
一、	康熙、雍正两朝《大清会典》中的理藩院例案和乾隆内府抄本《理藩院则例》	
二、	《大清会典》编纂体例的改变和《蒙古律例》、嘉庆朝《理藩院则例》	
三、	道光朝两修《理藩院则例》	
四、	光绪朝最后一次纂修《理藩院则例》	
五、	《回疆则例》的纂修	
第三章	《理藩院则例》的主要内容.....	(54)
一、	对中央民族事务管理机构理藩院	

的建制和职掌的规范

二、《蒙古则例》的主要内容

三、《西藏通制》的规定

四、《回疆则例》的主要内容

第四章 北洋军阀政府的蒙藏事务管理制度… (120)

一、蒙藏事务局和《蒙古待遇条例》

二、蒙藏院的机构设置和职掌

三、理藩部、西北筹边使及恢复蒙藏院

四、蒙藏地方行政制度

第五章 国民政府的蒙藏事务管理制度

(上) …………… (146)

一、国民政府中央的蒙藏行政机构

二、蒙藏委员会组织法

三、蒙藏委员会成立初期的“施政
纲领”和工作内容

四、蒙藏委员会的派出机构

第六章 国民政府的蒙藏事务管理制度

(下) …………… (172)

一、对少数民族地区行政建制的变更

二、对西藏的管理

三、对蒙古盟旗的管理

附录：蒙古盟部旗组织法

四、边疆各地领袖人员及行政长官

“展觐”制度

第七章 旧中国的宪法等国家法对蒙藏民

族问题的规定……………（215）

一、清朝末年及北洋军阀统治时期的

宪法、国会法等有关规定

二、国民政府的约法、宪法等的有关

规定

三、国民政府的选举法等有关规定

附 中国宗教事务管理制度……………（244）

一、历代中央王朝的宗教事务管理制

度

二、民国时期的宗教事务管理制度



第一章

历代中央王朝的民族事务管理制度

在我们这个多民族国家的古代史上，历代中央王朝都有自己的管理民族事务的机构和办法。

最早沟通中央王朝与周边民族联系的应是翻译官。

《礼记·王制》载：“五方之民，言语不通，嗜欲不同。达其志，通其欲，东方曰寄，南方曰象，西方曰狄鞮，北方曰译。”这里所称的“寄”、“象”、“狄鞮”、“译”，是周代以前分别通译东、南、西、北各方不同民族与中原华夏族之间的语言的官员。

据学术界对西周铜器铭文考证，早在周康王时，就曾设有专门管理“戎”、“狄”等少数民族事务的官员，叫“司戎”，而且这种官员还是一种终身职务，《大盂鼎》载：孟曾被任命为“死司戎”^①。

据文献记载：周朝设置“大行人”的职官，“掌大宾

① 参见段连勒：《北狄族与中山国》（河北人民出版社1982年版）转引陈梦家：《西周铜器铭文断代（三）》，《考古学报》1956年第1期。

客之礼仪”。周所设六官中，大行人属秋官^①，后来还设过“小行人”。大行人的主要职责是接待远方的宾客。在周朝的秋官中，还设有“象胥”的官职，这是掌管“异国”来使的语言通译的翻译官。^②

一、秦王朝的民族事务管理制度

秦王朝是我国古代规模较大的第一个多民族的统一的封建国家。秦朝的统一，包罗了当时的许多少数民族。秦王朝如何统治少数民族，是秦朝政治制度的重要组成部分，对后世影响甚深。关于秦朝如何管理已入版图或已臣服的少数民族的制度问题，史书记载不详。根据近年来的考古发现，并参证史书资料，大体可以肯定以下几点：

（一）秦行郡县制在少数民族地区设“道”

关于秦朝实行郡县制时在所征服的少数民族聚居地区设置“道”这个问题，《睡虎地秦墓竹简》整理小组和《云梦秦简初探》的作者已有所揭示。^③对秦朝是否设

① 周所设六官为：天官冢宰、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇、冬官司空（即考工记）。秋官司寇是“使帅其属而掌邦禁，以佐王刑邦国”，是刑官。

② 《周礼·秋官司寇第五》。

③ 《睡虎地秦墓竹简》，文物出版社1978年版，第16页注；高敏：《云梦秦简初探》，河南人民出版社1979年版，第201页。

道，《汉书》和《汉旧仪》的记载是含糊不清的。《汉旧仪》载：“内郡为县，三边为道，皇后、太子、公主所食为邑”；《汉书·百官公卿表》载：“县令、长，皆秦官，掌治其县。万户以上为令，秩千石至六百石。减万户为长，秩五百石至三百石。皆有丞、尉，秩四百石至二百石，是为长吏。……县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡、亭亦如之，皆秦制也。列侯所食县曰国，皇太后、皇后、公主所食曰邑，有蛮夷曰道。”以上两书所记“有蛮夷曰道”或“三边为道”，究竟只是汉朝有道的设置，还是秦朝就已有道的设置，未作明确表述。《后汉书·百官五》对此作了肯定的补充：“凡县主蛮夷曰道。公主所食汤沐曰邑。县万户以上为令，不满为长。侯国为相。皆秦制也。”说明汉朝在所征服的少数民族地区设道，早在秦朝就已如此。《睡虎地秦墓竹简》（以下简称“秦简”）也充分证明了这一点。

秦简有两处提到“道”：

“语书”简文载：“廿年四月丙戌丁亥，南郡守腾谓县、道啬夫：古者，民各有乡俗，其所利及好恶不同，或不便于民，害于邦。是以圣王作为法度，以矫端民心，去其邪避（僻），除其恶俗。法律未足，民多诈巧，故后有间令下者。凡法律令者，以教道（导）民，去其淫避（僻），除其恶俗，而使之之于为善殿（也）。”①

① 译文、注释，见《睡虎地秦墓竹简》，第15～19页。

“秦律十八种”简文载：“道官相输隶人妾、收人，必署其已稟年日月，受衣未受，有妻毋（无）有，受者以律续食衣之。属邦。”^①

以上两则简文，对秦朝道的设置情况说明了下列几点：

第一，简文中的“廿年”，学术界已确认为秦王政二十年，即公元前227年。^②秦王政二十年的简文就已有关于道的记载，说明秦国设道早在秦统一全国的公元前221年之前。

第二，秦国的南郡是昭襄王二十九年（前278）设置的^③，郡守在原楚都郢，即今湖北江陵一带。这里是南方许多少数民族聚居的地方。简文“南郡守腾谓县、道啬夫”，说明秦在南郡少数民族聚居地区设有道，而且道和县是平行的，都属郡守管辖。南郡有道，到汉朝仍是如此，据《汉书·地理志》，南郡有夷道。

第三，秦朝不仅在郡所属的少数民族地区设道，还可能在为归降的少数民族而设的“属邦”^④之下，也设有道。简文“道官相输隶臣妾、收人”条是归入“属邦”

① 译文、注释，见《睡虎地秦墓竹简》，第110～111页。

② 见《睡虎地秦墓竹简》第16页注；高敏：《云梦秦简初探》第37页；舒之梅：《珍贵的云梦竹简》，《云梦竹简研究》，中华书局1981年版。

③ 《史记·秦本纪》：“（昭襄王）二十九年，……取郢为南郡，……。”

④ 关于“属邦”，详见下文。

律，说明属邦之下可能也有设道的。

第四，从上引“语书”简文可以看出，秦朝对道的管理体制与对县大体相同。对道的少数民族，也和对待县的华夏人一样，都要用“圣王”所制定的“法度”，“以矫端民心，去其邪避（僻），除其恶俗”。道所管辖的少数民族的“乡俗”，是要用秦朝统一的法律来加以规范的；这里的少数民族的“民心”，是要用秦朝的“法度”来“矫端”即“矫正”^①的。秦朝的道所管辖的少数民族地区，实际是要“秦”化的地区。

第五，从简文“属邦”律看，秦朝的属邦、道，有向秦中央政权输送奴隶“隶人妾、收人”的职责，说明秦朝已存在以少数民族人民为奴隶的制度。

（二）秦朝对归降的少数民族置“属邦”管辖

关于秦朝设“属邦”管理归降的少数民族的问题，秦兵器铭文有过记载，《睡虎地秦墓竹简》整理小组已指明。^②根据上引秦简“秦律十八种”中“属邦”律简文的记载，参证汉代文献，可以增进我们对秦朝属邦的认识。

秦简“属邦”律简文，确证秦朝时设置有属邦，以管理归降的少数民族。设置属邦的秦制，汉朝因袭了下来，只是由于汉朝避高祖刘邦讳，改称属邦为“属国”。^③

① 矫端即矫正。秦简“语书”写于秦始皇时期，为避秦王政讳，故以“端”字代“正”字。见《睡虎地秦墓竹简》第16页注。

②③ 《睡虎地秦墓竹简》，第110页注释。

《汉书·百官公卿表》载：“典属国，秦官，掌蛮夷降者。武帝元狩二年（前121），（匈奴）昆邪王降，复增属国，置都尉、丞、侯、千人。属官，九译令。成帝河平元年（前28）省并大鸿胪。”《汉书》称“典属国”，秦时应称“典属邦”。典属邦是秦朝的中央职官，它的职掌是“掌蛮夷降者”的。秦朝的属邦是一种地方行政区划，是专为归降的少数民族设置的；秦中央机关管理属邦的官员称典属邦。

秦朝属邦的具体设置办法，史籍记载不详。大体是秦朝的“属邦”又称“臣邦”、“外臣邦”，设“臣邦君长”或“臣邦君公”。

《睡虎地秦墓竹简》简文对秦朝所统治的少数民族首领及人民，有下列称谓：

1. “臣邦君长”：“……官其男为爵后，及臣邦君长所置为后大（太）子，……”①

2. “臣邦君公”：“真臣邦君公有罪，致耐罪以上，令赅。……”②

3. “外臣邦”：“使者（诸）侯、外臣邦，其邦徒及伪吏不来，弗坐。……”③

4. “臣邦人”：“臣邦人不安其主长而欲去夏者，勿

① 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第182页。

② 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第227页。

③ 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第229页。

许。……”^①

以上简文说明：秦朝时的属邦，又可称为“臣邦”、“外臣邦”。“臣”、“属”同义；至于称“外”，显然是为了所谓“夏”和“夷”内外有别而已。对属邦中的少数民族人民，秦朝称为“臣邦人”。

秦朝究竟设置过哪些属邦，史书记载不详。以巴、蜀为例，《史记·西南夷列传》仅有如下记载：“秦时常頌（按：《汉书》作‘嘗破’）^②略通五尺道，诸此国颇置吏焉。”这里只记为“诸此国颇置吏焉”，究竟这里的“诸此国”是否就是属邦，这里又是怎样“置吏”和怎样管辖，不详。

《后汉书·南蛮西南夷列传》载：“及秦惠王并巴中^③，以巴氏为蛮夷君长，世尚秦女，其民爵比不更，有罪得以爵除。其君长岁出赋二千一十六钱，三岁一出义赋千八百钱。其民户出幘布八丈二尺，鸡羽三十緌。汉兴，南郡太守靳疆请一依秦时故事。”从这段记载，我们大体可以理解为巴中应是秦朝属邦之一。巴中这个属邦的具体情况如下：

第一，巴中属邦是以当地少数民族巴氏为“蛮夷君长”。这里的“蛮夷君长”应就是秦简中的“臣邦君长”、

① 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第226页。

② 《汉书·西南夷两越朝鲜传》。

③ 秦惠王更元九年（前316）占巴蜀。见《史记·秦本纪》。

“臣邦君公”，是秦朝“属邦”、“臣邦”或“外臣邦”的邦君，是当地少数民族的首领，但臣属于秦王朝。

第二，巴中属邦的君长还是“世尚秦女”为妻。据秦简“法律答问”简文，秦朝法律允许少数民族与华夏人通婚。^①

第三，巴中属邦是“其民爵比不更”，也就是《史记正义》和颜师古所说的，“各依本国之俗”，“存其国号”。保持少数民族的社会制度不变。

第四，巴中属邦少数民族的统治者，“有罪得以爵除”，他们犯了罪允许以爵宽免。秦朝对属邦少数民族统治者在法律上给予宽待，秦简多处有记载^②，学术界也已论及。^③

第五，巴中属邦的君长和民户，都有向秦王朝出纳赋物的义务。即属邦的君长要“岁出赋二千一十六钱，三岁一出义赋千八百钱”。属邦的老百姓，要每户“出帛布八丈八尺，鸡羽三十铍”。

秦朝管理巴中属邦的这套办法，到汉代仍沿袭不变，仍“一依秦时故事”。

（三）秦朝严“主”和“客”、“夏”和非夏之别

① 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第227页。

② 《睡虎地秦墓竹简》“法律答问”，第200、227页。

③ 见《睡虎地秦墓竹简》，第200页，“可（何）谓‘贓鬼薪盜足’”条注释：于豪亮：《秦王朝关于少数民族的法律及其作用》，《云梦秦简研究》第316页。

秦简“法律答问”中，“邦客与主人斗”^①的简文，称属邦少数民族为“客”，而称秦人为“主人”。

“法律答问”中，另一简文载：“盗出朱（珠）玉邦关及买（卖）于客者……。”^②这里的“客”，也是指“邦客”，即指少数民族为客。

称少数民族为“客”，还可以从秦朝中央官制中有“典客”官得到说明。如前所述，《汉书·百官公卿表》载：“典客，秦官，掌诸归义蛮夷。”

称少数民族为“客”，到汉朝仍沿用。譬如，汉朝主管匈奴人事宜的官员称“主客”。汉元帝拜金岑为郎，“使主客”，服虔注称：主客，“官名，属鸿臚，主胡客也”^③。

上文引“臣邦人不安其主长……”一简的全文是：“‘臣邦人不安其主长而欲去夏者，勿许’。可（何）谓‘夏’？”^④欲去秦属是谓“夏”。”这里又是把臣属于秦的属邦的少数民族的人称为“臣邦人”，而把秦人称为“主”，把秦人奴隶主或统治者称为“主长”。同时，这里是秦人自称为“夏”，这是秦朝沿袭夏商周以来的称谓。《尚书·尧典》：“蛮夷猾夏，寇贼奸轨，汝作士。”秦以前的中原王朝是严蛮夷与华夏的区别的，秦朝仍沿袭了下来，也

① 《睡虎地秦墓竹简》，第189页。

② 《睡虎地秦墓竹简》，第211页。

③ 《汉书·金日磾传》。

④ 《睡虎地秦墓竹简》整理小组注：“夏，应为去夏的省称。”第226～227页。