



清至民国时期 蒙古法制研究

——以中央政府对蒙古的立法及其演变为线索

乌力吉陶格套 著



内蒙古大学出版社

清至民国时期 蒙古法制研究

——以中央政府对蒙古的立法及其演变为线索



内蒙古大学民族学研究丛书

乌力吉图格套 著

内蒙古大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

清至民国时期蒙古法制研究/乌力吉陶格套著. —呼和浩特:
内蒙古大学出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 81115 - 287 - 6

I. 清... II. 乌... III. 蒙古族 - 法制史 - 研究 - 中国 - 近代
IV. D929. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191537 号

书 名	清至民国时期蒙古法制研究
著 者	乌力吉陶格套
责任编辑	理 绥
封面设计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市昭乌达路 88 号(010010)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	880 × 1230/32
印 张	7.5
字 数	193 千
版 期	2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 81115 - 287 - 6
定 价	22.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

内蒙古大学民族学研究丛书

MZX 002

内蒙古大学民族学研究丛书编委会



主 任 连 辑

委 员 杨 劼 呼格吉勒图 齐木德道尔吉

宋生贵 白音门德 石 斌 郭晓川

张志忠 那顺巴依尔 任维德

序 言

民族学,顾名思义,就是研究民族的学问,它要研究民族的起源、发展以及消亡的过程,研究各族体的生产力和生产关系、经济基础和上层建筑,也就是说要对民族这一族体进行整体研究。我国是一个统一的多民族国家。在建设中国特色社会主义的过程中,对各族体的发展应当予以科学的关注,对其历史、文化、经济、社会生活、家庭婚姻、风俗习惯、宗教信仰、语言文字、文学艺术、道德规范、思想意识等作不断的研究,为各民族平等发展,提供可靠的学术支撑。在我们国家,民族学学科一直受到广泛的重视,从中央到地方都设有民族研究机构,在民族院校以及一些综合性大学设有民族学学科,以开展民族学研究和民族学人才的培养。经过几十年的发展,我国的民族学学科成为一门独立的学科,在学科门类中占据一级学科的重要位置。作为一级学科的民族学,涵盖着以民族为研究对象的多个学科,包括民族学(文化人类学)、民族史、民族理论、民族经济、民族艺术等二级学科。

内蒙古大学民族学学科是在已有的强势学科蒙古学以及经济学、法学、艺术学等学科中得到孕育和发展起来的。随着国家人文社会科学学科设置的逐步完善,我校民族学建设自然而然地提到学科建设的议事日程上来。于是,从1998年开始,学校组织力量规划和建设民族学学科,因而于2001年获得民族学、少数民族经济两个二级学科硕士学位授权点;2003年获得中国少数民族史二

级学科博士学位授权点。由此奠定了内蒙古大学民族学学科发展的基础。

随着我校“211 工程”十五阶段建设目标的全面实现,内蒙古大学学科建设进入了快速发展阶段。2006 年年底,学校召开内蒙古大学学科建设工作会,对全校学科建设工作进行了全面的分析与总结,认为内蒙古大学民族学学科具备了加快发展的基本条件。主要表现在以下几个二级学科建设方面:

一、中国少数民族史

该学科的主要力量集中在蒙古学学院和蒙古学研究中心,是我校民族学体系的中坚。2003 年,获得博士学位授予权;2004 年,开始招收博士硕士研究生;2007 年,已经有博士研究生毕业,开创了我校授予法学博士学位的先河。该学科有雄厚的学术积淀,在国内外具有一定的影响。

二、民族学

在蒙古学学院设有民族学系,从 2001 年开始招收本科生,至今已两届毕业生;2001 年获得民族学硕士学位授予权,2002 年开始招收硕士研究生,已有两届硕士研究生毕业。相应的教师队伍已经形成,蒙古文化研究所也设在该系,成为该学科科学研究的支撑力量。

三、中国少数民族经济

经过蒙古学学院和经济管理学院联合申报,于 2001 年获得硕士学位授予权,并从 2002 年开始招收硕士研究生,至今已两届毕业生。研究生课程基本形成体系,积累了非常宝贵的研究生培养经验。现在该二级学科归内蒙古大学经济管理学院建设,为以后的良性发展创造了条件。

四、中国少数民族艺术

主要力量集中在艺术学院。经过近些年的建设,艺术学院于 2006 年获得艺术学和音乐学硕士学位授予权,于 2007 年开始招收硕士研究生。该学院人才荟萃,成果显著,特色鲜明,具备了中

国少数民族艺术,尤其是北方民族及蒙古族艺术学科建设的良好基础和条件。

五、民族理论与政策

该学科本是我校的强势学科,但是由于近年在学科调整过程中没有形成集中的力量而显得较为薄弱。主要研究力量分散在公共管理学院、人文学院和法学院等单位,至今尚未获得硕士学位授予权。法学院开展民族法学研究、公共管理学院开展民族理论与政策和民族政治研究、人文学院开展中共民族政策发展史研究,所产生的成果为该学科领域的建设和发展奠定了较好的基础。除此以外,还有以下几点值得我们予以肯定:

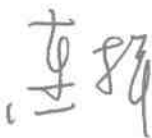
一、学术梯队结构合理,展现出强劲的发展态势。以上5个二级学科共由38名教授、50名副教授和33名讲师构成本学科学术梯队。其中博士生导师有14人,具有博士学位的有44人,具有硕士学位的有76人。教授队伍的年龄结构为36—45岁的15人,46—55岁的18人,56—60岁的1人,61岁以上4人;副教授队伍的年龄结构为35岁以下3人,36—45岁34人,46—55岁12人,56—60岁1人;讲师队伍的年龄结构为35岁以下29人,36—45岁4人。

二、科研成果丰硕。目前,我校民族学学科承担各级各类科研项目144项,其中国家及国务院各部门项目28项,国家自然科学基金、社会科学基金项目38项,科研经费达407.7万元。2002年到2006年底,发表论文422篇,高级专业技术人员平均每年每人达2.9篇;出版学术专著39部,译著41部。获国家级奖15项,省部级奖58项。

基于以上的分析,内蒙古大学党委和行政作出全面建设内蒙古大学民族学一级学科的决定。学校成立了民族学一级学科建设领导小组,下设办公室,全面开展了工作。经过半年多的努力,学校整合蒙古学学院所属民族学系以及公共管理学院所属社会学学科力量,于2007年6月正式成立了内蒙古大学民族学与社会学学

院,为民族学二级学科博士点以及一级学科博士点的建设提供了实体保障。对民族学所属 5 个二级学科的建设也作了全面的安排,任务分解到具体学科带头人。

如此强大的学术力量,必然产出大量的学术成果。在调查研究过程中,发现有不少研究成果亟待发表。针对此类问题,学校决定拨出专款,对已经完成的优秀研究成果,以“内蒙古大学民族学研究丛书”形式由内蒙古大学出版社编辑出版。经过严格的筛选,现有第一批 10 本学术专著入选。这是民族学学科落实学校全面建设内蒙古大学民族学一级学科任务的具体体现,必将为促进民族学研究的蓬勃开展,产生积极的效果。以后,该丛书还将继续收录我校优秀的民族学研究成果,成为内蒙古大学特色学术精品,以推动内蒙古大学民族学研究的继续发展。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '李红' (Li Hong).

2007 年 6 月 20 日

目 录

导言	1
一、关于主题	1
二、国内外研究概况	3
三、基本史料	11
四、论述范围及各章节主要内容	12
第一章 清朝对蒙古的立法及蒙古特别法体系的确立	16
第一节 清代历朝对蒙古的立法及其制度化	17
一、清朝入关前对归附蒙古各部的立法	17
二、清朝入关后对蒙古立法范围的扩大	23
三、《理藩院则例》的制定	27
四、《大清律例》与“蒙古例”	32
五、《大清会典》与“蒙古例”	39
第二节 清朝对蒙古立法的主要内容	42
一、清朝对蒙古的行政管理体制	42
二、蒙古王公上层的封爵、年班制度	47
三、清代蒙古的刑罚制度	49
四、清代蒙古的司法审判制度	50
五、宗教领域的“喇嘛事例”	51
第三节 清朝对蒙古立法的特点	53

一、“因俗而治”的立法原则	53
二、清代蒙古盟旗的特殊地位和待遇	55
三、蒙古王公上层在盟旗内部的特殊权利	58
第二章 清末改制对蒙古法制的冲击和影响	62
第一节 近代以来的国内局势与清朝对蒙政策的转变	63
一、近代以来的国内局势	63
二、清朝对蒙政策的转变	66
第二节 理藩部官制改革与蒙古“旧例”的变通	69
一、理藩部官制改革	69
二、《理藩部则例》部分条文的废除	78
第三节 清末法制改革对蒙古传统法制的的影响	79
一、《大清现行刑律》的修订	79
二、蒙古刑罚的减轻	81
三、司法制度改革对蒙古司法审判制度的影响	82
第四节 清末“藩属宪政”及其对蒙古的影响	86
一、理藩部筹划“藩属宪政”	86
二、资政院和谘议局的设立及其对蒙古的影响	90
第三章 民国北京政府时期的蒙古法制	96
第一节 民国北京政府对蒙古的立法及其统治的确立	97
一、《蒙古待遇条例》的公布	97
二、民国北京政府统治在蒙古的确立	101
第二节 民国北京政府对蒙古的行政管理体制	105
一、蒙藏院对蒙古的行政管理体制	105
二、驻边机构对盟旗的监督体制	110
第三节 蒙古封建制度的延续及其变化	113
一、蒙古王公封爵制度	113
二、蒙古王公上层年班制度	116

三、蒙古的司法审判制度	122
四、其它封建旧制	128
五、修订《蒙藏则例》的尝试	130
第四节 民国北京政府的真假“立宪”及蒙古的政治参与	132
一、《中华民国临时约法》相关规定及蒙古议员选举	133
二、袁世凯的“制宪”活动与蒙古	135
三、袁世凯死后的“立宪”政治与蒙古	137
第四章 国民政府统治下蒙古法制的演变	141
第一节 国民政府成立初期对蒙施政方针及统治措施	142
一、国民政府对蒙古的施政方针	142
二、“改省令”的发布与“蒙古会议”的召开	145
三、蒙藏委员会对蒙古的行政管理体制	150
第二节 走向解体的蒙古封建制度	154
一、《蒙古盟部旗组织法》的制定及盟旗制度的改革	154
二、对王公封爵制度的态度及措施	160
三、对王公上层年班制度的改革	162
四、对蒙旗司法审判制度的改革	165
五、对喇嘛教的整顿和限制	169
第三节 国民政府对蒙古自治问题的有关规定	172
一、内蒙古“高度自治”要求的提出	172
二、《内蒙古自治办法原则》的产生及相关条例的公布	174
三、自治机关的改组及相关规定的变迁	180

四、战后《蒙古盟旗地方自治方案草案》的拟定及其流产	183
第四节 国民政府的“制宪”活动及蒙古的政治参与 ...	187
一、《训政时期约法》制定前后	187
二、《中华民国宪法草案》及相关规定	190
三、《中华民国宪法》的制定及相关规定	192
第五章 近代蒙古法制演变进程中贯穿的几个问题	194
第一节 对蒙政策的连续性与来自蒙旗的阻力	194
一、“与内地一体化”政策的连续性	194
二、传统和利益的双重阻力	197
第二节 旧法体系的解体与新秩序的建立过程	199
一、旧法体系的解体趋势与盟旗权利的不断衰弱 ...	199
二、新秩序的建立过程及其结局	201
主要参考文献资料	203
附录一：民国北京政府颁布有关蒙古的主要法规条例一览 ...	219
附录二：国民政府时期有关蒙古的主要法规条例一览	223
后记	228

导 言

一、关于主题

清至民国时期的蒙古法制,既是整个蒙古法制史的重大断代内容,又是中国法制史中具有突出特点的重要组成部分。考察这一问题,有助于了解清至民国时期蒙古社会的政治演变,对深刻认识清朝及民国政府对蒙古制定的一系列法律、法规的内容及其背景,丰富和完善中国法制史、蒙古法制史,具有重要的学术价值和实践意义。

首先,清代以来的蒙古法律在整个蒙古法律发展演变的历史中占据着十分重要的位置。从古代的习惯法、成吉思汗的《大扎撒》到《阿拉坦汗法典》以及后来的《白桦法典》、《卫拉特法典》这一阶段,调整和规范蒙古社会各种关系的各项法律法规,都是由蒙古的统治者根据其统治需要和具体社会状况而自行制定的。到了清代,蒙古各部先后被清朝所征服,调整和规范清朝政府与蒙古封建上层以及整个蒙古社会内部重大关系的法律法规,不再由蒙古的统治者自己来制定了,而是由清朝皇帝亲自主持制定发布,或由管理蒙古事务的最高机关理藩院和其它国家司法机关拟定,经清朝皇帝批准而颁布的。从这个意义上说,清代是古代蒙古法制史上的重要转型时期。然而,清政府对蒙古并没有施行其适用于内地的《大清律例》,而是在“因俗而治”的立法原则下,参照蒙古原有的法律习惯,对蒙古专门制定了另一套法律法规。从而,通过清

朝立法而形成的对蒙古的各种行政管理体制、各项法律制度以及蒙古盟旗在清朝准许的权力范围内自行制订的地方性法规制度,构筑了清代蒙古法制的基本体系。

鸦片战争以后,中国在西方列强的坚船利炮的威慑下,开始了痛苦而艰难的近代历程。此后的一百余年时间里,中国社会在政治、经济、文化教育、思想观念等每一个领域都发生了以往任何一个时期都未曾有过的剧烈变化。19世纪后,曾在内地颇有影响的洋务运动、维新思潮以及其它种种近代资本主义因素,虽然给地处北疆的蒙古地区并未带来太多直接的变化,但随着清末“新政”在蒙古地区的全面推行和清朝封建统治的覆亡,蒙古社会也进入了一个前所未有的大变动时期。这一时期也正是中国古老的中华法系以及由此而形成的各种制度体制在西方的影响下开始解体,而新的法律体系和各种新的制度、体制的形成时期。然而,自晚清一直到民国统治在大陆的结束,新的体制始终未能真正建立起来,在很多方面仍然处于新旧参半的状态,这种状况在蒙古地区尤为明显。

在这样的背景下,蒙古原有的特别法律体系开始被打破,各项法律制度也逐渐地发生了变化。民国以后,北京政府和南京国民政府从其统治蒙古的需要出发,采取了一系列新的政策和措施。在此过程中,他们对蒙古一方面继续沿用清代的“理藩部则例”,一方面还制定颁布过不少新的法律法规,从而使蒙古的法律体系处于一种新旧混杂的状态。

从目前为止的研究概况来看,学界对蒙古法制史的各个方面进行了较多的研究,在某些领域已经取得了很多重要的研究成果。例如在蒙古习惯法、元代法文化、清代蒙古法制等方面已有较多的论著成果问世。但是,将清代形成的蒙古法制在近代以来发生的诸多演变,作为一个整体来考察研究方面,还未能引起学界足够的重视,可以说仍然是一个学术空白。因此,对它进行全面系统的研究,具有重要的学术价值。

其次,学术研究也应该反映时代发展中人们需要知道的与现实的有关的过去。目前,我国在内蒙古自治区等民族地区所推行的民族区域自治法,是在法律地位上仅次于宪法的一项基本法律,也是最值得关注和研究的重要问题。那么,我国政府为什么制定并实施民族区域自治法?民族区域自治法制定颁行以前,民国政府或清朝政府对蒙古制订并实施的法律、法规又是什么样的?它与目前的民族区域自治法在其性质、作用等各方面有什么不同?这些问题都需要进行深入精细的研究。本书的研究虽不直接涉及民族区域自治法,但对于提高关于民族区域自治法及相关问题的认识,为更好地贯彻实施民族区域自治法,可以提供更多的经验和基础知识。这是本书的现实意义所在。

二、国内外研究概况

关于清至民国时期的蒙古法制研究,目前还没有专门的研究成果问世。但是在现有的成果当中,涉及到蒙古法制史、蒙古社会政治制度史、中央政府对蒙古的政策措施等方面的研究,对于本书主题的宏观把握和研究都具有十分重要的参考价值。所以将这几方面的研究概况及成果,择要分述于下。

(一)蒙古法制史研究方面

国外:国外对于蒙古法制史相关问题的研究,最初是由俄国学者开始的。1828年在圣彼得堡出版的卑丘林著《关于蒙古的手记》和理普布措夫著《理藩院则例》是这方面的代表之作。前者对乾隆五十四年《蒙古律例》,后者对嘉庆二十二年《理藩院则例》进行了俄文全译。接着,对蒙古法的一系列问题进行比较系统研究的是俄国学者梁赞诺夫斯基。他所著《西伯利亚游牧民族习惯法》、《蒙古民族习惯法》、《蒙古习惯法研究》、《蒙古法的基本原理》等,可称为这一研究领域的第一批重要成果。其中,除了对蒙

古的习惯与习惯法,成吉思汗的《大扎撒》、《旧察津毕奇克》、《卫拉特法典》、《喀尔喀法典》等进行了分析论述外,还对清代的《理藩院则例》等有关问题进行了初步的研究,为以后的研究奠定了基础。

日本学者对蒙古法制史的研究也开始得较早。战前,其工作主要体现在对清代蒙古法资料和相关著作的日文翻译以及对蒙古地方旧习惯调查等方面。最初于1934年,当时的伪满洲国兴安总署调查科将汉文版《蒙古律例》译成日文出版。1942年再由当时的蒙古自治邦政府兴蒙委员会出版日译本《蒙古律例》,其内容与前者相同。1937年1月由新京(长春)蒙古事情研究会出版了城台正译成的油印本《前清钦定理藩院则例(刑罚篇)译注》。它是光绪年间《理藩院则例》卷三十五至卷五十五有关刑罚部分的日译。与此同时,1937年4月由新京大同印书馆出版的《(改订日文)满洲制裁法规》所收录的“蒙古刑事法令”部分,也是光绪年间汉文版《理藩院则例》卷三十五至卷五十五刑罚部分的日译。此外,还通过对中国各地,特别是对蒙古地区的实地调查,对民国政府针对蒙古制订颁布的各项新的法规、条例也做了相应地整理和分析。

另一方面,日本学者对梁赞诺夫斯基的著作进行日文翻译,予以介绍。1929年,由伪满洲国总署将其第一部著作《Customary law of the mongol tribes》译成日文,以《蒙古民族习惯法》为名正式出版。1935年由满铁东亚经济调查局又将一部著作译成日文,以《蒙古习惯法研究》为名出版;第三部著作《Fundamental principles of the mongol law》由日本学者青木富太郎译成日文,以《蒙古法的基本原理》为名出版。这一时期专门从事蒙古法制研究的学者有青木富太郎、羽藤秀利等人。青木富太郎除了在战前翻译的梁氏著作之外,战后还曾发表《内蒙古喀尔喀右翼旗的继承制度》(《游牧民族研究》欧亚学会研究报告2,1955年)、《古代蒙古的幼子继承制》(《内陆亚细亚研究》,欧亚学会研究报告3,东京欧亚学会,