

清朝安边治国 民族立法文献汇编

1

张羽新

徐中起

欧光明

主编

中国民族摄影艺术出版社

张羽新 徐中起 欧光明 主编

张双志 苏钦 副主编

清朝安边治国 民族立法文献汇编



中国民族摄影艺术出版社

前 言

清朝在统一全国的历史进程中，以巨大的政治勇气和超凡的智慧，比较稳妥地解决好了民族问题。同时，因时因地制宜地进行民族立法，颁行了一系列颇有成效的法律法规。这对于边疆民族地区向心力的加强和社会稳定，抵御外来侵略，以及巩固多民族国家的统一，奠定近代中国版图等，都起到了巨大的推动作用。对之后中华民族的发展历程同样产生了重大影响。对这份珍贵的历史文化遗产，我们应该继承，并作为新时期研究、解决民族问题的借鉴。

我国自古就是统一的多民族国家，各族人民共同创造了辉煌灿烂的中华文明。各族人民政治、经济、文化的交流与融合，是推动中华民族历史发展的永恒动力。当然，由于生活环境、文化传统、社会发展不平衡等原因，在历史上，各民族之间，也曾发生过碰撞，甚至兵戎相见，从而造成一定时期内的社会动荡与国家的暂时分裂。但是，多民族统一的历史主流，总会以不同的方式为中华文明的进步开辟道路，从而在新的历史条件下，重新实现国家的统一。纵观中国历史，社会安定与动荡、国家的统一与分裂，几乎都与民族问题密切相关。历代中央王朝为了维护政

权稳定，都十分重视民族问题，其经验与教训也都为后来清朝处理民族问题提供了历史借鉴。

清朝从一六四四年入主中原到一九一一年灭亡，统治全国二百六十余年。清朝作为一个少数民族政权，在入主中原、进而统一全国的历史进程中，曾遭到作为国家主体民族的汉族以及边疆各少数民族的顽强的、长期的抵抗。如何稳妥地解决这个问题，是其夺取和巩固全国政权的关键。所以清朝比历代王朝都更加重视民族问题。另外，作为末代王朝，与其他王朝相比较，清代历史有一个最显著的特点，就是边疆民族问题和反对西方殖民者的侵略紧密地联系在一起。几乎与清朝入关同时，一六四〇年英国爆发了工业革命，标志着世界开始进入资本主义时代，各国的事情开始连在一起了。中国成了西方殖民者侵略的大目标。边疆民族地区成为反对外来侵略的前沿，其在国家政治生活中的地位空前提高，它不仅关系着一代王朝的兴亡隆替和各族人民的苦乐盛衰，而且直接关系到国家的安危和民族的存亡。用清朝统治者的话来说，边疆地区是『国门锁钥』，边疆民族为国家『屏藩』。因此，清朝对于民族问题给予了特别关注，在借鉴历代王朝经验教训的基础上，采取了一系列重大的政策措施，并使之法制化，制订了一套比较系统、完备的近代意义上的民族法，主要有：

设置理藩院作为管理全国边疆民族事务的中央机构，其地位与吏、户、礼、兵、刑、工六部平等，直接听命于皇帝。作为主官的尚书，均由皇帝亲信的满蒙大臣充任。以行政法形式颁行的清朝典章制度汇编——《大清会典》和《大清会典事例》，对于理藩院的职官设置与职掌，以及其处理边疆民族问题的责权和基本方针、原则等都做了详细、具体的规定。同时，将有关边疆民族问题的政策法规汇编成《理藩院（部）则例》，作为处理有关问题的法律根据，其实质是一部清代民族法，也是历史上首部由中央政府正式颁行的国家民族法。

不过，理藩院管理的主要是蒙藏事务，其《则例》的主要法律条款，多是关于蒙古族地区和藏族地区的。所以，就全国而言，它还是很不完备的民族法。因此，清朝又陆续制订了一些与之衔接并加以补充的有关民族问题的法律法规。

首先，应该说明的是《钦定八旗则例》。八旗是清朝政权的根基，直接关系到王朝的兴衰存亡。所以清朝特别重视对八旗的管理，用行政法规定了八旗内部满族、蒙古族、汉族（八旗分为八旗满洲、八旗蒙古、八旗汉军）之间权益分配、关系协调，以及八旗与民人（府县所管辖汉族人民）之间关系的处理原则，从而形成了这部独具特色、兼具行政法和民族法性质的法规——《钦定八旗则例》。这是一部处理

八旗内部事务的民族法。由于八旗制度随着清王朝灭亡而消亡，这部独特的民族法也就成了千古绝唱。

清代还根据不同地区、不同民族的特殊性，颁布了一批地方性的民族法规。

最早的是《蒙古律例》。始颁于清朝入关后第二代皇帝康熙统治时期，后来又多次加以修订。对于清朝来说，蒙古有着特殊的重要性。早在入关之前，占据东北广大地区的满洲贵族就与蒙古王公结成了政治联盟，并借助蒙古铁骑夺取了中原，蒙古王公成为清朝政权的重要支柱。清朝前期，来自北方沙俄的侵略成为威胁国家主权和领土完整的主要危险。为此，清朝多次武装反击沙俄的入侵。在这场关系国家命运的大搏斗中，蒙古始终处于反击外来入侵的最前线。所以，康熙说，蒙古各部为国家『屏藩』。正是在这种历史背景下，清朝颁布了《蒙古律例》，力图运用法律手段稳定蒙古地区的社会秩序，加强蒙古各部的向心力，构筑抵御外敌侵略北部边疆的『政治长城』。

清朝颁布的另一部地方性民族法规是《回疆则例》。清朝夺取全国政权后，经过百年左右，到乾隆统治时期，才彻底统一了割据天山南北的厄鲁特蒙古准噶尔部，并平定大小和卓之乱，设官治理。随着沙俄、英国对我国西北边疆侵略的加剧，新疆对国家安危的重要性空前提高，被视为『北门锁钥』、『西北屏藩』，『乃

国家根本』重地^①，它『东捍长城，北蔽蒙古，南联卫藏，西依葱岭，以为固居神州大陆之背，势若高屋之建瓴。得之，则足以屏卫中国，巩我藩篱；不得，则关陇隘其封，河湟失其险，一举足而中原为之动摇』^②。正是在这种大的历史背景下，基于上述认识，清朝把安定新疆作为维护国家安全的首要问题。当割据北疆的准噶尔部被平定以后，天山南麓的维吾尔族地区（清代称为『回疆』）就成为新疆稳定的关键。因此，乾隆二十四年（一七五九年）彻底统一天山南北之后，陆续颁布了一系列有关维护维吾尔族地区社会秩序稳定的政策措施。在此基础上，嘉庆和道光时期根据当时的社会情况又加以修订、补充，正式形成法律条文，于道光二十三年（一八四三年）刊刻颁行，名为《回疆则例》。这部法规本着强化国家统一和因俗而治、因地制宜的原则，对于维吾尔族地区的伯克制度，以及年班和赏赉、度量衡和货币、赋税和贸易、军事、卡伦设置及巡察、集市和农田水利、宗教管理、司法制度等都用法律条文进行了规范。这是我国历史上第一部由中央政权颁行的维吾尔族地区民族法，对于维吾尔族历史的发展和新疆地区的稳定，都产生过重大影响。

清朝颁行的以『钦定藏内善后章程』二十九条（简称『二十九条章程』）为代表的关于西藏地区和藏族的一系列法规，是清代著名的民族法规，在历史上产生过重大影响。清代的西藏，不仅是西南国门，而且作为藏传佛教的发源地和中心，通

过宗教，对于甘、青、川、滇，以及蒙古和新疆北部厄鲁特蒙古等地区的许多少数民族，在政治、经济、文化、宗教，乃至社会生活的方方面面都产生了重大影响。有鉴于此，清朝十分注重对西藏的治理和法规建设。雍正五年（一七二七年），设驻藏大臣，由其直接管理西藏的重大军政事务，并开始逐步进行行政立法。乾隆十六年（一七五一年），平定珠尔墨特那木扎勒之乱，废除郡王制之后，由清军统帅班第疏奏、乾隆皇帝批准，正式颁行《西藏善后章程》十三条，对西藏的职官制度、差徭制度等重大问题作了法律规定。这是清代由中央政权正式颁发的第一部西藏地方行政法和民族法规。乾隆五十四年（一七八九年），鄂辉奏定《藏中各事宜》十条，对有关藏事章程条文做了补充，使之更加系统化、法制化。乾隆五十六年（一七九一年）、五十七年（一七九二年），在第二次反击廓尔喀侵藏的过程中和胜利之后，统军人藏的大将军福康安、驻藏大臣和琳等，根据西藏的具体情况，就社会稳定、藏政改革提出了一系列政策措施，经乾隆皇帝分别批准施行。福康安等将上述各项政策措施，汇编成《藏内善后章程》二十九条，经清政府批准后正式颁行。这些章程对西藏的行政管理、地方官制、财政金融、活佛转世、宗教管理、军事与边防、涉外事宜等都做了明确、具体的法律规定，特别是法定了驻藏大臣《总揽藏政》的行政管理体制，成为有清一代治藏纲领，也有人称之为清代西藏《基本法》。道光二十

四年（一八四四年），驻藏大臣琦善等奏定『酌拟裁禁商上积弊章程』二十八条，根据当时西藏的具体情况，对『二十九条章程』做了一些具体补充、修订，但基本原则未做改动。清朝末年，曾掀起一股『新政』之风，欲图挽救即将倾覆的危局。在这种形势下，张荫棠、联豫先后提出了改革、整顿藏政的主张，并疏奏清中央政府批准，成为清朝末年整顿藏政的政策性文件，同时据此采取了一些具体措施，学术界将其称之为『筹藏新政』。但仅过了几年，清朝就进了历史的坟墓，『筹藏新政』的许多政策并没有形成正式的法律条款，只是保留在张荫棠、联豫的奏稿中，因此，我们将这些奏稿作为附录，供研究参考。

青海及甘肃、四川北部的藏族地区，清代称之为『安多』。清朝对于安多地区颁行了三部民族法规。青海联结着西藏地区和汉族地区，明代以前，在这一带生产、生活的主要是藏族。明朝末年，厄鲁特蒙古和硕特部从天山北麓游牧到青海，其首领顾实汗应四世班禅、五世达赖之邀，率兵入藏，掌握了西藏的军政大权，死后由其子孙继承汗位。他的另一支子孙则留居青海，成为青海的统治者。康熙末年，清朝派军队入藏，清除了扰藏的准噶尔势力，清中央政府开始直接任命官员管理西藏地方事务，顾实汗家族在西藏的统治宣告结束，因而心怀不满。雍正元年（一七二三），留居青海的顾实汗之孙罗卜藏丹津以『复先人霸业，总长诸部』为号召举兵

反清，清朝任命年羹尧为大将军率兵平乱。第二年，青海平定，年羹尧疏奏《青海善后事宜十三条》，经雍正皇帝批准实施。其主要内容是关于青海的蒙古地区和藏族地区的行政管理制度、藏传佛教的管理，以及驻防、屯垦制度等的规定，是历史上第一部关于青海地方的民族法规。年羹尧同时还奏定了《禁约青海十二事》，对《青海善后事宜十三条》的一些内容加以补充和具体化，增加了关于刑法和民事法的部分内容。雍正三年（一七二五年），在西宁设置『总理青海蒙古番子事务大臣』（简称『西宁办事大臣』），掌管青海事务，这两部法规就成为其执政青海的法律依据。之后，雍正十一年（一七三三年），西宁办事大臣达鼐等奉命据《蒙古律例》和上述两部法规，以及青海蒙藏民族的习惯法，编纂《西宁青海番夷成例》，这是一部以刑事法为主要内容（只有少量的民事法和军事法内容）的地区性民族法规，其适用范围也扩展至甘肃、川北藏区。有清一代就是靠这三部法规治理安多藏族地区的。

由于历史的原因，清代众多的少数民族聚居于西南地区。清代官方文献中通常将云、贵、川、两广、两湖的少数民族地区通称为『苗疆』，将这些地区的少数民族（川滇藏族、回族除外）统称为『苗民』^③。为研究、利用清代文献方便，本书沿用其说。

由于苗疆地域广阔、民族众多，其社会情况、文化传统、风俗习惯、宗教信仰

等各不相同，清朝难以颁行一部适用于苗疆各民族的系统、完备的成文法，因而以『苗律』、『苗例』、『苗疆章程』、『苗疆条款』、『戒苗条约』（或称『禁约』、『禁令』等）等不同名目，作为法律约束。出现在官方文献中的这些名目，都是苗疆民族法的各种不同初级形式。本书选辑的有关文献，大体分三类：一是皇帝圣旨、上谕和大臣奏议，以及《皇（清）朝经世文编》中的『蛮防』、『苗防』等，这些是制订苗疆民族法规的指导思想和基本原则；二是正式颁行的《大清律例》、《吏部则例》等法规中有关苗疆各民族的条款；三是有关的官书和私人著述，例如《钦定平苗纪略》、《苗防备览》、《抚苗录》、《鄂尔泰奏疏》、《湖南苗防屯政考》、《平黔纪略》等。这些典籍保存有大量苗疆局部地区民族法规文献及相关背景史料，是研究清代苗疆民族法规的必备文献。由于这些官私著述历来刻本极少，搜求不易，故一并影印供学术界亟需。此外，还有许多地方是用官府告示、乡规民约（很多都刻石立碑，垂之永久）规范人们行为，久而久之，有的已经成为地区性民族习惯法，因此，辑录了一些有关碑刻资料，供研究参考。清代文献有时也将海南、闽台等东南沿海地区少数民族附于苗疆，故有关这些地区的乡规民约等习惯法史料，也附于此。

另外，为便于读者了解清代边疆民族概况，将《皇清职贡图》（其内容为清代边疆少数民族图说）附后，作为研究清代民族法的参考。

从学术研究的角度来说，清朝颁行的这些民族法，有以下几个突出特点：一、强调地方服从中央、清朝皇帝为全国各民族共主的政治原则，客观上来说，就是维护多民族国家的统一；二、借鉴历代中央王朝治理各民族地方的基本经验——『修其教不易其俗，齐其政不易其宜』，在制订不同民族地区的法规时，充分照顾到各民族的生活环境、历史传统、风俗习惯等的不同，在有利于加强国家统一的前提下，具体的法律措施、条款灵活变通，不强求一律，用乾隆皇帝的话来说，就是『从俗从宜』、『因俗习为治』；三、针对不同民族而制订的民族法，都带有鲜明的地域特征，因而也是地方性法规；四、将不同民族地区的民事法、刑法、行政法、军事法等合而为一，是一种『混合法』（也可以称为『综合法』），这是近代早期民族法的重要特点；五、清朝实行的是封建专制的民族统治，各民族之间存在着事实上的不平等，它必然反映在民族法中，这是其不可避免的历史局限性；六、清朝是我国最后一个封建王朝，在面临西方殖民主义大规模入侵的特定历史背景下，颁行了系统、完备的民族法（清代以前没有近代意义上的民族法），集历代中央王朝处理民族问题经验教训的大成。坚持多民族国家统一、地方服从中央的基本原则，为后世有关民族法规的制订提供了成功的历史经验。在法制史上具有承先启后的作用。七、清朝民族法中有不少关于防御外来侵略、巩固国防的内容，这在《蒙古律例》、《回疆则

例》以及治藏法规中，表现得最为突出，这是清代民族法最鲜明的时代特征；八、立法、执法、监督三权归于同一机构——理藩院，这是封建专制制度的体现。清朝民族法在贯彻执行中存在许多不利于民族地区社会发展的问題，主要根源也在于此。

从历史发展的角度看问题，清代的民族法在当时的特定历史条件下，对于维系多民族国家的统一，巩固边疆，抵御外来侵略等，都起到了一定的积极作用。清朝以东北一隅之力，夺取了大江南北广大地区，统治全国二百六十余年，没有发生过大的民族分裂，处理民族问题比较稳妥，是其中一个重要原因。当然，由于其历史的局限性，政治上的民族不平等，在一定程度上妨碍了民族地区经济、文化的交流与发展。其经验与教训都是宝贵的历史文化遗产，需要认真总结，以为镜鉴。这有待于历史学家、法制史专家、民族史学者的深入研究，这套文献汇编将为之提供最主要、最基本的史料。

历史给人以启迪，又给人以智慧。回顾历史不是发思古之幽情，而是为了建设美好的今天，创造更加辉煌的明天。我们在为振兴中华伟大事业而奋斗的时候，应该继承这一份珍贵的历史遗产，借鉴历史的经验教训，从中获得启迪和智慧。例如，清代民族法中关于维护国家统一、『从俗从宜』、『因地制宜』等民族立法思想，至今不失现实意义。又如，蒙古地区的旗盟制、维吾尔族地区的政教分离、藏族地区的

活佛转世和金瓶掣签，以及安多藏族地区和『苗疆』（西南少数民族地区）的许多习惯法等，至今仍然有着广泛的社会影响。深入研究其渊源，以历史为借鉴，对于我们做好边疆民族工作是有巨大帮助的。

编者 二〇〇七年于北京

注：

①何秋涛：《朔方备乘》卷一。

②钟广生：《新疆志稿》卷一。

③清代的『苗民』和『苗疆』有狭义、广义之分。狭义的『苗民』指苗族，狭义的『苗疆』即苗族地区，如《清史稿·鄂尔泰传》所说：『苗疆四围仅三千余里，千三百余寨，古州据其中，群寨环其外』；广义的『苗民』是指包括苗族在内的西南众少数民族（藏族、回族除外），大体相当于清代以前典籍中的『西南蛮』或『西南夷』。广义的『苗疆』则是泛指云、贵、川、两湖、两广少数民族地区。

清代官方文献除特指情况外，通常是从『苗民』、『苗疆』的广义而言。例如，乾隆皇帝就说：『云贵省分，向有僮、瑶、侬等，均系苗民』（《清高宗实录》卷一四一六）；《清史稿》也说：『若粤之僮、之黎，黔楚之瑶、四川之侬、之生番，云南之野人，皆苗之类。』（《清史稿》卷五一二）这些，都说得很明确：『苗民』就是泛指西南地区的各少数民族。

关于『苗疆』也有明确所指，如雍正皇帝所说：『云、贵、川、广、湖南等省苗疆地方，请照台湾例，令文武官弁互相稽察。』（《清世宗实录》卷一四七）另外，也多次称云、贵、川、两广、两湖为『边省苗疆』（参见《清世宗实录》卷四九）其含义非常明确。

本册目录

序（丹珠昂奔）

总目录

前言

（乾隆）钦定大清会典（一）

总 目 录

第一册

(乾隆) 钦定大清会典(一)

第二册

(乾隆) 钦定大清会典(二)

第三册

(乾隆) 钦定大清会典(三)

第四册

(乾隆) 钦定大清会典(四)

第五册

(乾隆) 钦定大清会典(五)

第六册

(乾隆) 钦定大清会典(六)

第七册

(乾隆) 钦定大清会典(七)

第八册

(康熙) 钦定大清会典·理藩院典

(雍正) 钦定大清会典·理藩院典

(乾隆) 钦定大清会典理藩院则例(一)