



国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

元代至民国 治藏政策法规汇要

上

学术顾问 赵曙青 张皓 张羽新

张双智 编著

學苑出版社



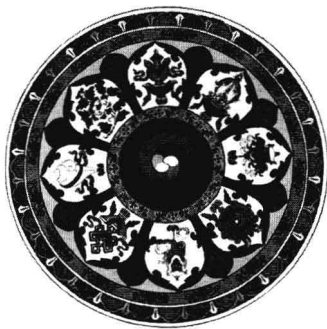
国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

元代至民国 治藏政策法规汇要

上

学术顾问 赵曙青 张皓 张羽新

张双智 编著



學苑出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

元代至民国治藏政策法规汇要 / 张双智编著. —北京: 学苑出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-5077-3589-5

I. ①元… II. ①张… III. ①中央政府—治理—西藏—法规—汇编
IV. ①D929. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 107543 号

出版人: 孟 白

责任编辑: 洪文雄

装帧设计: 徐徐书装

出版发行: 学苑出版社

社 址: 北京市丰台区南方庄 2 号院 1 号楼

邮政编码: 100079

网 址: www.book001.com

电子信箱: xueyuan@public.bta.net.cn

销售电话: 010—67675512、67678944、67601101

经 销: 新华书店

印 刷 厂: 河北三河灵山红旗印刷厂

开本尺寸: 720×980 1/16

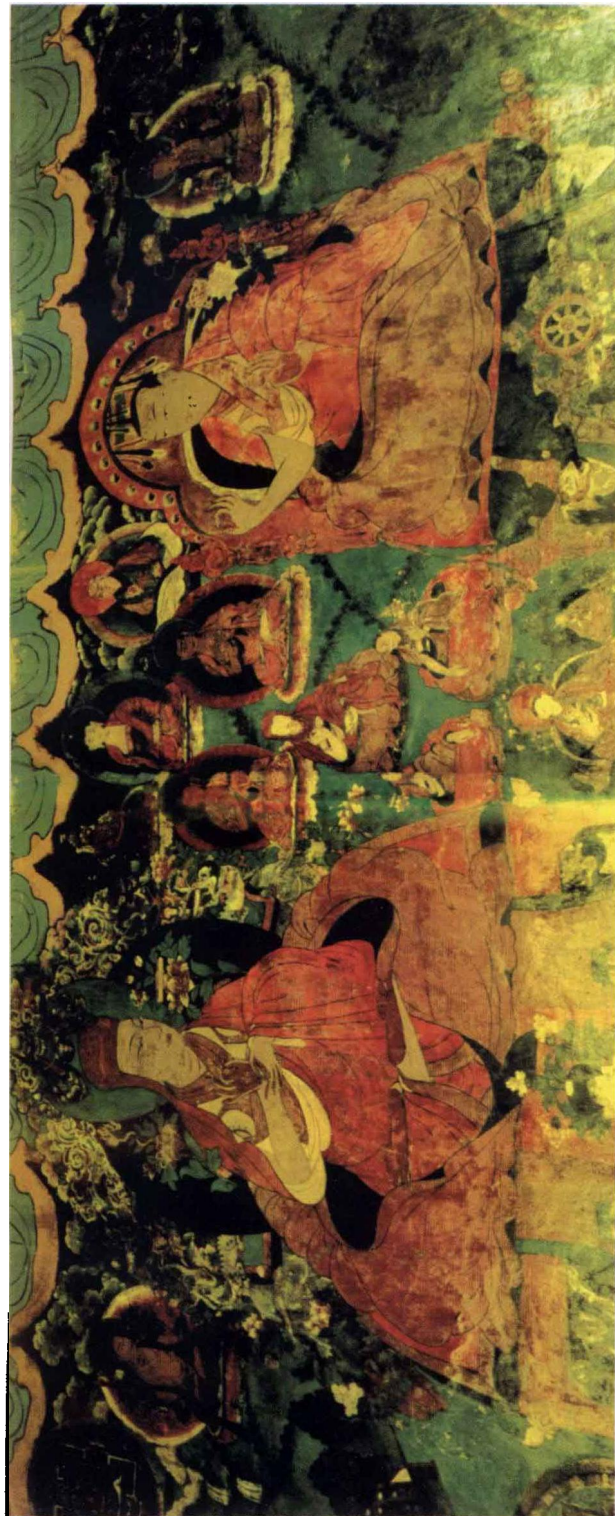
印 张: 74

字 数: 1100 千字

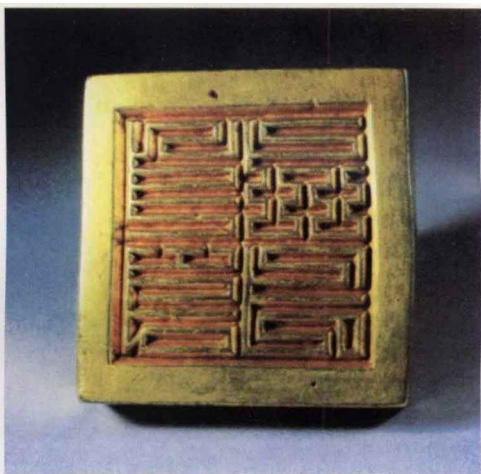
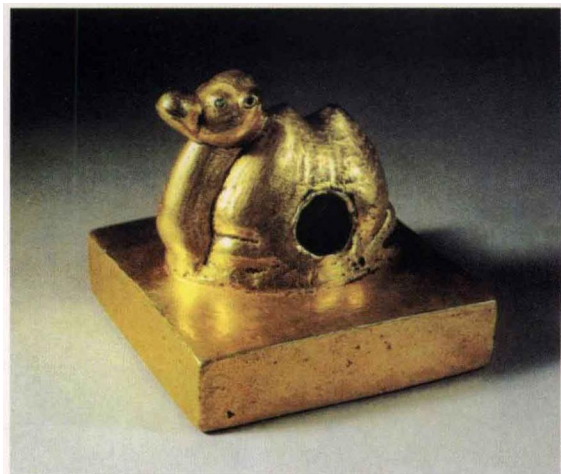
版 次: 2010 年 6 月北京第 1 版

印 次: 2010 年 6 月第 1 次印刷

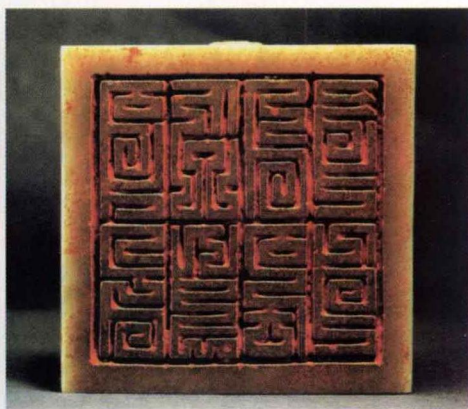
定 价: 590.00 元 (上、下)



忽必烈会见八思巴(萨迦寺壁画)



元朝敕封的白兰王印(印文为八思巴字)



元朝颁给萨迦派僧人的“统领释教大元国师”玉印(印文为八思巴字)

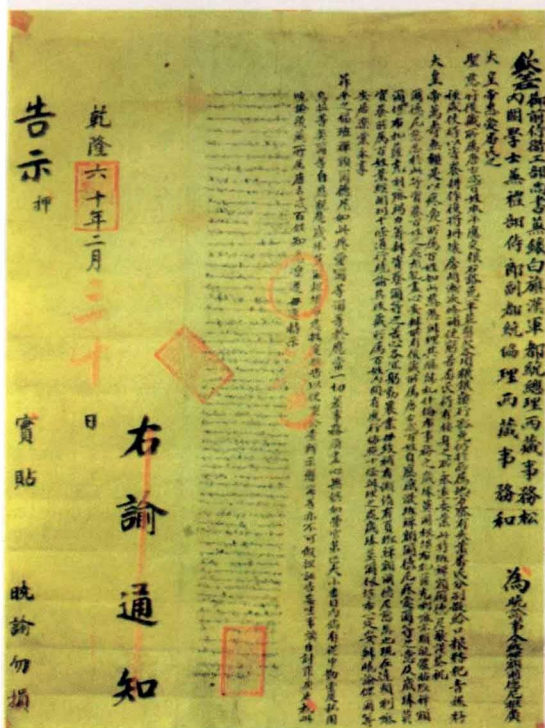
皇帝聖旨中書省官我根前題奏西安行都衛
文書裏呈來說烏思藏哈尔麻刺麻卒尔
普寺在那里住坐修行我想修行是好的
勿當教他穩便在那里住坐諸色人等休
教搔擾說與那地面裏官人每知道者

洪武八年正月

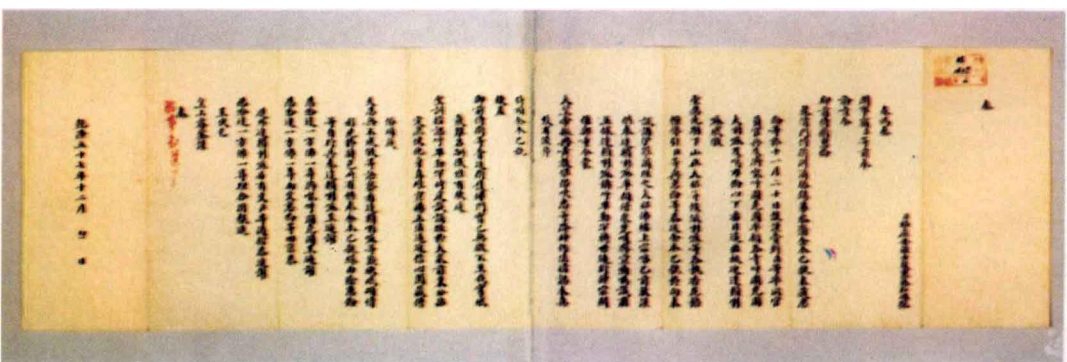
日



明太祖洪武八年賜給哈尔麻刺麻卒尔普寺之聖旨



驻藏大臣告示和令牌



福康安等关于供奉金本巴瓶于大昭佛楼的奏折

稿 府 政 民 國

第一明令批准拉木登珠第十四世達賴喇嘛由
由二明令批准拉木登珠第十四世達賴喇嘛之由

主

二二

行政院院長

秘書長 魏 俊
文書長 許 世英
副秘書長 王 振

國民政府令

青海 拉木登珠

特著：拉木登珠第十四世達賴喇嘛為第十四世達賴喇嘛

即免予追諡，特准繼任為第十四世達賴喇嘛。此令。

第十四世達賴喇嘛拉木登珠，業經明令特准繼任第十四世達賴喇嘛，其生前大興寺需經費，着由行政院給與財政部撥款四十二萬元以資彌補。此令。

監察院院長

中华民国国民政府就认定拉木登珠为第十四世达赖喇嘛事发布的命令

前言

藏族是中华民族的重要成员，西藏地区自古就是中国领土不可分割的重要组成部分。13世纪，西藏归附元朝，从此和其他边疆地区各少数民族一样，纳入中央王朝的统一管理。从元朝开始，历代中央政权在加强对西藏管理的同时，都制定了一系列相应政策法规。今天，它们虽然已经失去了政治、法律的社会约束力和强制力，化为尘封的历史档案和文献，但其作为历史发展的见证和先人智慧的结晶，我们应该认真总结，继承这份珍贵的历史文化遗产，以为史鉴。

正是受这种想法的驱动，我们花费了十余年的时间，从浩如烟海的历史档案和文献中，选辑近二千种（条），大体参照我国传统史书“会要”^①的体例编撰成书。所谓“参照”，就是略仿其例而多有变通。主要是为了适应现代读者需要，采用了一些现代书刊编撰惯例。例如，以朝代为序，分为元、明、清、民国四章，大体囊括了近七百年间，历代中央政权治藏政策法规的主要内容。每章前面有简述，是笔者根据多年研究心得体会，概述本章主要内容及其各种政策法规的得失和历史意义。对研究者来说，这只是一家之言，引玉之砖；对于一般读者来说，算是导读。之后，便是按问题分类编选的各朝代有关政策法规原文。通常是全文照录，只有个别冗长的才略加删节。目的是保留原汁原味，方便研究利用。同时，为适应专家以外的广大读者，书名题为“汇要”。

世间任何事物都有产生、发展和演变的规律，历史研究就是找出这些规律并加以记述。我们现在做的就是这样的事。研究，需要尽可能掌握全

^① “会要”是我国历代所修史书的一种体裁。历代所修各项经济、政治制度的汇编，称为“会要”。《唐会要》创修以后，代有编修。《元典章》和明、清所修会典，是历史上著名的官修“会要”，但在体例上又有创新，略书经济，主要写政治典章制度，但不详述史实。各典之前，均有提纲挈领案语（提要）。本书多参照其例。书之所以题名“汇要”，是便于广大读者的理解。这也是编写的初衷。

部资料（实际上这是很难做到的），了解全过程，找出规律。而记述则是要首尾俱备，条分缕析，脉络清楚，这样才能让人了解事物的本来面目。这是我们开展这项专题研究之前给自己设定的“框框”。现在研究工作暂告一段落，需要做的是记述——将研究成果整理成书。

记述通常是从头说起。谈到历代治藏政策法规，当然需要从元代（1271—1368）说起。13世纪，蒙古汗国在统一全国的过程中，通过凉州会谈统一了吐蕃（当时把今西藏地区和藏族统称吐蕃）。蒙古汗国建立元朝，上升为全国政权，在吐蕃设治建政，开创了中央政权治理西藏地区的历史，从而历史上才有了治藏政策法规。这些政策主要是：通过会谈和平统一吐蕃；“因其俗而柔其人”——尊奉和保护藏传佛教；建立帝师制度，以萨迦派僧人任之；“帝师之命与诏敕并行于西土”——以教辅政；联姻封王——以亲谊与西藏上层僧俗缔结政治联盟；蒙古宗王受命领吐蕃等地；设立宣政院作为管理吐蕃及全国佛教事务的中央机构；中央政府直接处理吐蕃重大事务；设治建政，委派官吏；帅臣以下，僧俗并用，军民通摄——推行政教合一制度；将吐蕃封授八思巴作为香火地，同时又清查编户纳入国家统一管理；免除赋税差徭并予赈济与赏赐；设置驿站并予补助。历史已经证明，元朝首倡和制订的治藏政策法规取得了成功。其基本原则多为后代所镜鉴。当然，它的产生不是偶然的，而是中国历史发展的必然结果。从7世纪开始，生活在青藏高原的吐蕃就与中原王朝联姻，形成“合同一家”的密切关系，后来虽经历数百年风风雨雨，政治、经济、文化的联系与交流不仅没有中断，反而更加亲密无间。13世纪时，吐蕃归附蒙元，正是这种历史发展的必然结果。这也正是元代治藏政策法规之所以能够产生的历史渊源。元代治藏政策之所以适宜，并能取得成功，也有当时特定的历史环境和条件。建立元朝的蒙古族，也是我国的边疆少数民族之一，其生活的蒙古高原与藏族生活的青藏高原，自然条件有许多相似之处，其社会生活和心理素质也有许多相近处，容易互相沟通理解（例如，蒙古族很快就接受了吐蕃的宗教文化），所以元朝提出的一些治藏政策能够比较适宜吐蕃情况，吐蕃也容易接受。另外，作为元朝治藏（吐蕃）政策的首倡者和主要制订者的元世祖忽必烈，早在“创立国号”、正式建立大元王朝之前，就已经崇奉藏传佛教，接受了藏族文化，并吸收八思巴等藏族高僧参加国家政权，为治理全国（包括吐蕃）出谋划策，所以有吐蕃僧俗上层人物参与提出和制定的有关政策，比较适宜吐蕃，并卓见

成效。

1368年建立的明朝取代元朝成为全国政权，自然也就顺理成章地接管了中央政府对西藏的管辖权。因此，太祖洪武帝朱元璋及其政治继承人成祖永乐帝，连续推出了一系列加强西藏管理的政策措施。

立国之初，洪武二年（1369），从刚刚平定陕西开始，朱元璋即多次遣使招抚，起用前元旧官，建立行政管理机构，任命官吏，稳定社会秩序。这是汲取前元通过凉州会谈统一吐蕃的历史经验，避免武力，利用和平手段统一西藏，同时参考前元郡县吐蕃、设治建政的成功经验，在西藏及甘青川滇藏区建立各级行政管理机构，共设置都指挥使司二、指挥使司一、宣慰使司三、招讨司六、万户府四、千户所十七，各设官抚治。大量起用前元旧官和当地僧俗首领，以避免因改朝换代引发社会动荡，尽快稳定社会秩序。对于西藏宗教，明朝和前代一样采取尊崇扶植政策，但不再独尊萨迦派，而是对各教派一视同仁，“多封众建”——册封三大法王和五王，保持各教派势力均衡，使之共同尊奉朝廷。同时，敕赠各种荣誉封号，崇奖“化导”藏族有功绩的藏传佛教僧人。其实，这也是明朝对西藏宗教政策的重要内容。当时藏族各部落之间矛盾很多，经常发生冲突，一些高僧则常常利用自己的社会影响和特殊身份，往返协调，使之和解。而对刚刚建立的大明王朝心存疑虑观望的，则进行说服、疏导，使之归顺新生的中央政权。经查有实绩的，敕赠法王荣誉封号（与前所述实封不同），以及西天佛子、大国师、国师、禅师、都纲等封号（其中，也有的同时封授领地或部落）。目的在于充分利用藏传佛教僧人的社会地位和影响，调动其积极性，为巩固政权服务。

建立朝贡制度——“贡有定期，人有定数，物有定品，印信有定据”。这是明王朝利用行政立法的方式，对于各藏族部落和大喇嘛朝贡期限、贡使人数、进贡物品和公文凭证等做出制度规定，是利用经济手段体现政治隶属关系的特殊方式。贡品一般都是数量有限的土特产品，而赏赐则是西藏生活必需的茶叶、绸缎、布匹等，其实质则是对西藏的经济支持。

“差发”制度（计户纳马充赋）与茶马互市的建立，是明太祖朱元璋创立的政策，当时统一全国的战争仍很频繁，急需大量战马，于是规定甘青川边等产马藏族部落，以户为单位，每年交纳一定数量的马匹，充作应向国家交纳的租赋，然后，国家按马匹时价赏给一定数量的茶叶。良马为朝廷急用，茶叶为藏族生活必不可少，需求量很大。交易的利润很高，自

然会引起逐利者蜂拥蚁聚，这就妨碍了朝廷利益，所以伴随“差发”制度的是官家对茶马互市的垄断，并采取了许多相应的限制措施。但是，禁令被不断冲破，势难禁止，国家又不得不承认民间茶马互市，这是明代经营西藏的一个突出特点。

设置僧录司、四夷馆、驿传，分别掌理涉藏事宜。其中，僧录司管理藏传佛教事务，四夷馆负责涉藏公文翻译，驿传管理贡使接待、转运贡品和传递公文等，都是一些保证治藏政策贯彻执行的制度措施。

清代（1644—1911），是我国历史上最后一个封建王朝，它在汲取元、明两代经验教训的基础上又因时变通制定的治藏政策，比起前两代来都要系统而完备。

最主要的是订立章程，治藏立法。朝隆时期曾将前代和本朝治理西藏的成功经验，汇编成“治藏章程”，以国家行政法的形式颁行，使之法制化，意在行之久远，不致因人事或历史变迁等原因而发生变乱。第一部治藏章程是乾隆十六年（1751）颁布的《西藏善后章程十三条》。后来，又陆续颁布一些。其中，最著名的是乾隆五十八年（1793）颁行的《二十九条章程》，它以行政立法的形式，将西藏的行政体制、职官和军事制度，以及经济、宗教、涉外等社会的方方面面，规范为法律条款，因此，有的专家将其称为清代的“西藏基本法”。它不仅在当时中央政权强化对西藏的治理有着重大意义，而其基本原则也多为后来所遵循。

法定行政区划，设置理藩院主管藏政，钦差驻藏办事大臣主持藏政，改革行政管理体制和整顿并法定官制，建立朝贡与赏赐制度。这是清朝比起元、明两代来说，进一步强化对西藏地方主权管理的几项主要政策措施，把西藏地方与中央政府的隶属关系提高到一个历史新水平。法定行政区划，这是近代国家行政才有的，反映了中央政府管理西藏地方的历史发展进步。设置理藩院和驻藏大臣，是中央政府（或通过其派驻代表）直接掌理西藏重大事务的行政管理体制，目的在于加强中央政府的权威。

敕封达赖和班禅，尊崇扶植藏传佛教并加强管理，创立金瓶掣签制度。这几项关于西藏宗教的主要政策，出发点和基本精神是继承了元、明两代的，但做法不同。它不沿袭元代独尊萨迦派、明代“多封众建”的做法，而是尊崇新兴的、势力强大的格鲁派，并敕封两大宗教首领，暗寓双强并峙，合为我用。创立金瓶掣签制度的实质，是由中央政府掌控西藏宗教首领的选任权，有着重要的历史意义，并形成历史定制，为后世沿用。

派驻官兵，整编藏军并将其纳入国家正规军序列，辟治交通和加强台站建设，整顿和加强财政经济管理、减轻乌拉与租赋，严守国门与加强边政建设。这几项政策措施是清朝根据当时的历史环境提出来的。乾隆末年，廓尔喀（尼泊尔）曾两次入境武装抢掠，鸦片战争期间森巴侵扰，清末英国两次大规模武装入侵。虽然，我爱国军民进行了英勇的抵抗，但也付出了惨重代价。历史给清中央政府敲响了警钟：西藏地方是西南国门，关系国家的安危，这是历史给清朝提出的新课题。所以，清朝提出和推行的上述几项政策措施，主旨都是巩固边防，建设边疆，维护国家主权和领土完整。

民国时期（1912—1949年9月），时间虽短，但在历史上有划时代意义，这就是，它结束了两千年封建君主专制制度，开辟了通向新中国的历史道路。民国时期可以大体分为两个阶段：1927年前的北洋政府时期，之后直至1949年9月的国民政府时期。前期的历史特点是政局动荡，政权更替频繁；后期除了内战之外，主要是强敌入侵，从九·一八事变到日本宣布投降，前后十几年，战争几乎贯穿了整个国民政府时期，但就西藏而言，最危险的则是来自英国的干涉侵略，及其煽动、支持下西藏地方当局的分裂独立活动。所以总的来说，民国时期的治藏政策，主要包括两方面的内容，一是维护中央政府管理西藏地方的权威和国家的统一与领土完整，二是抵制英国的干涉侵略，同时制止西藏地方当局的分裂活动。这两者又是相辅相成的。

1912年元旦，孙中山先生宣誓就任临时大总统，庄严宣布：中华民国是“民族之统一”、“领土之统一”的汉、满、蒙、回、藏五族共和国，明确回答了举世关注的清朝灭亡之后，中国向何处去、建立一个什么样国家的历史大课题。它说明了新生民国的国家性质，规定了建国纲领和治国基本政治理论基础和指导思想。之后，民国颁行的国家根本大法——宪法（包括初期的具有宪法性质的《临时约法》、《约法》，以及后来的各种临时宪法），都明确规定五族共和的国家性质，西藏和蒙古地区为中华民国领土组成部分，这当然也就成为民国时期历届中央政府制定治藏政策法规的基本指导思想和政治原则。

任命驻藏办事长官，设立管理藏务中央机构；选举立法，西藏代表参加国会及国家权力机构；制订管理西藏事务的规章制度；坚持中央政府对西藏摄政册封权等等。这些，都是在借鉴元、明、清各朝治藏政策的基础

上,损益变通,力图运用任命驻藏长官、设立机构和订立规章制度、吸收西藏上层僧俗人物参加中央政权,以及任免中央僧俗官吏等政策措施,努力维护中央政府对西藏应有的权威。

建立藏传佛教管理制度和办法;优礼达赖、班禅,主持其转世事宜等,主要是因袭清朝的藏传佛教政策而稍加变通。十三达赖和九世班禅对当时的西藏政局和人心向背,有着重大影响。民国政府力图通过这些政策,争取他们倾向民国政府,稳定西藏政局,并确保国家对藏传佛教的管理和中央政府对其首领人物的选任权。

兴办蒙藏教育,优待蒙藏学生。这是民国政府适应历史潮流提出并推行的政策。清以前各朝各代不曾有过,是当时教育兴国思想在治藏政策中的体现。从历史发展的角度来说,有利于藏族和西藏地区文明进步。由于当时特殊的历史环境,这些政策措施的贯彻执行,曾经大打折扣,有的甚至成为一纸空文。但是作为历史见证,它说明,民国政府始终坚持对西藏的主权管理,并为之进行了种种努力,同时,用现代方式举办教育,培养建设边疆有用人才,对于蒙藏边疆地区的社会发展进步,及弘扬五族共和思想观念,还是起到了一定的历史作用。

民国时期,对于西藏来说,最大的危险是来自英国的干涉、侵略及其煽动、唆使西藏地方当局搞的分裂活动。这是民国政府治藏需要应对的最重大历史课题,也是检验其有关政策得失成败的关键。

抵制英国干涉侵略,维护国家主权和领土完整;坚持国家统一,谴责、制止西藏地方当局的分裂活动。这是关乎西藏命运、国家前途而又相辅相成的两项基本政策。历史的审视,应该说,无论是北洋政府还是国民政府,还都是一贯坚持这两项最重要、最基本治藏政策的。

北洋政府时期,在这方面,最重要的、也是最具历史影响的事件,是英国与我西藏地方当局在1913—1914年的西姆拉会议上,非法炮制《西姆拉条约》(并通过附图侵占我国约九万平方公里领土)。中国政府拒签《西姆拉条约》,并多次发表声明《西姆拉条约》是非法无效的(后来的中国政府也多次发表同样声明)。应该说,北洋政府的治藏政策经受住了这次历史的考验。

国民政府时期,英国乘我之危,对我西藏地方的干涉侵略,更加明目张胆,也更加猖狂,公然向西藏地方当局提供军火,在拉萨架设电台、发行报纸,公开煽动西藏“独立”,更为严重是派军队武装侵占我藏东南村

镇，霸占我领土，等等。国民政府或通过外交途径，或采取适当措施，针锋相对进行了抵制。在英国唆使下，西藏地方当局的分裂活动，比以前更是变本加厉，成立所谓“外交局”，以考察商务等为借口派出各种名目代表团出国游说，悍然制造“驱汉事件”。对于这些，国民政府或是谴责，或是命其改正，或是尽可能设法制止。虽然由于历史条件的限制，行将倾覆的国民政府不可能彻底制止或根本解决英国和西藏地方当局合谋制造的分裂独立活动，但应对政策是积极的，使其阴谋终未能得逞，所以应该给予历史的肯定。

此外，书末附录新中国成立后，《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（1951年5月23日），通常简称为“十七条协议”。这是一个西藏旧时代结束、新纪元开始的历史坐标性文件。它和本书各章内容虽然没有直接联系，但可以把它视为一个特殊的结束语，也可以将其作为一个历史的标尺，检验、衡量元以来历代治藏政策法规的成败得失。从历史研究的角度来说，这些治藏政策法规，虽然随着旧时代结束而失去了原有的社会约束力，但它却作为一种政治文化传承下来。在这方面，“十七条协议”给了我们许多有益的启示，可以作为我们研究历代治藏政策法规的指南。

最后，总起来说几句。

千年文字会说话，这是社会基本常识。作为历史真实记录的这些档案和文献，又一次雄辩地说明一个人所共知的真理：西藏自古就是中国领土不可分割的重要组成部分。从13世纪的元代以来，历代中央政府都对西藏实行有效的主权管理。

作为先人智慧的载体，这些历史档案和文献，给我们许多有益的启示。特别是其中一些具有规律性的东西，值得思考和借鉴。例如，元朝通过凉州会谈的方式统一了吐蕃，这为后代树立了一个很好的历史先例。之后，历代中央政权的交替，无一例外都是通过招抚或谈判等和平方式统一西藏的；法定行政区划，设治建政，派驻军队，征收租赋（明代的“差发”和清代的“朝贡”制度，以及减免赋税，都是国家征收租赋的特殊手段和不同形式），这些国家对西藏地方实行主权和行政管理的政策措施，历代中央政权代代相承；中央设置管理藏务机构并委派驻藏行政长官；西藏则设置僧俗合一的地方政府与僧俗官员并用，形成一个有别于其他边疆

民族地区、独具特色的地方行政系统；对于西藏宗教，虽然元代独尊萨迦派，明代“多封众建”，清代尊崇格鲁派，但主旨是一样的，即尊崇扶植，利用其传统的社会影响力作为稳定西藏社会秩序和维护中央政权的权威辅佐力量，但同时又无一例外，各代中央政权都制订了加强藏传佛教管理的政策措施，以遏制和防止其有害于社会的一面，总的来说，都是“以教辅政”；历代制订治藏政策法规的指导思想和基本原则，都是“从俗从宜”、“因俗习为治”，充分考虑、照顾到西藏自然地理、社会历史、文化传统、宗教信仰等各方面的特点，不与其他地方强求一律；鸦片战争前后，作为西南国门的西藏，国家安危所系，在国家发展中的地位日益提高，因此，加强边疆建设、巩固国防，应对英国侵略干涉和西藏地方当局的分裂活动，维护国家主权和领土完整，成为晚清，特别是民国政府治理西藏的重中之重，其有关的政策法规也突出地显现着这个时代特点。还有其他一些。总之，把它作为传统政治文化来研究，开掘越深，收获就会越大。^①

^① 需要说明的是，本书旨在汇编元代至民国时期重要的治藏政策法规，而不是对其进行全面的历史评价。另外，对历史文献，除必要的节录外，不作任何文字更动（包括其中一些不尊重少数民族的文字），以保持原汁原味，有利于全面、深入地解读它所蕴含的历史信息。这些，读者自能鉴察。