

【孙镇平 王立艳 著】

民国时期 西藏法制 研究

知识产权出版社

北京建筑工程学院博士科研启动基金项目

民国时期西藏法制研究

孙镇平 王立艳 著

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国时期西藏法制研究/孙镇平, 王立艳著. —北京:
知识产权出版社, 2005.8
ISBN 7-80198-336-X

I. 民… II. 孙… III. 法制—研究—西藏—民国
IV. D929.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 085039 号

内容提要

本书在剖析民国时期各类法制建设成果的基础上, 对民国法藏法制的
特点、经验和教训进行了客观评价, 揭示出民国治藏法律的历史继承性和
创新性, 给予新中国西藏法制建设以启迪。全书分六章, 分别为: 民国时
期西藏法制概况、强化国家对西藏行使主权的民国宪政、民国治藏宗教管
理法规、民国西藏教育管理法规、西藏地方法律制度。

本书适于法制史及民族法研究者参考使用。

民国时期西藏法制研究

孙镇平 王立艳 著

责任编辑: 刘 睿

封面设计: SUN 工作室

责任校对: 董志英

责任出版: 杨宝林

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

电 话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000889

印 刷: 北京白帆印务有限公司

开 本: 889mm×1194mm 1/32

版 次: 2006 年 1 月第一版

字 数: 270 千字

邮 编: 100088

邮 箱: BJB@cnipr.com

传 真: 010-82000893

传 真: 010-82000889

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 10.5

印 次: 2006 年 1 月第一次印刷

定 价: 25.00 元

ISBN 7-80198-336-X/D·354

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序

中国自古以来就是一个统一的多民族的国家,历代王朝都十分重视民族法制建设。民国时期治藏法律制度的建设对于巩固国家在西藏的主权作出了一定贡献。

辛亥革命爆发后,民国肇始。民主共和国的创始人孙中山先生对资产阶级法制赋予了极大的期望,他希望能够通过法制的建设,达到“三民主义”的实现。他本着资产阶级的法制原则,提出了民族平等、宗教信仰自由;倡导“五族共和”,维护国家主权的统一和领土的完整;重视根本法的制定,颁布了具有资产阶级宪法性质的《中华民国临时约法》,为民国法制的建设奠定了理论基础和实践基础。在民国统治的38年间,历届中央政府都十分注意宪政建设,都十分注意边疆特别是西藏地区的政权建设,致力于实现在西藏行使完整的领土主权。

民国时期的法制主要是围绕宪政运动而展开的,民国治藏法律也是围绕宪政运动的斗争而逐步建立起来的,无论是中央政府在西藏的施政,还是排斥外国帝国主义对西藏的侵略;无论是对西藏内部矛盾的解决,还是与分裂势力的斗争,中央政府都表现出国家主权的立场。在38年的民国政权时期,西藏尽管与中央政府之间始终保持着若即若离的关系,执行着摇摆不定的骑墙政策,但最终没有脱离中国而“独立”,民国政府为维护国家对西藏的主权作出了贡献。

在法制建设上,由于民国的短暂和政权动荡,始终没有制定出一部像《钦定理藩院则例》那样的民族法,但是民国法制又有不同于以往朝代法制的特点,呈现出时代性、规范性、系统性、自治性等特点。西藏地方法制的传承性,使得西藏地方法律呈现出落后性、野蛮性以及王法、教法、道德、戒律合一的特点。

在政权建设上,中央政府能够采取各种怀柔手段,吸引西藏地方上层人士参与国家政权建设,逐步缓和了中央政府与西藏地方政府之间的关系,为维护国家的统一和边疆地区的稳定作出了一定贡献。

作者在剖析了民国时期各类法制建设成果的基础上,对民国治藏法律的特点、经验和教训进行了客观评价,揭示出民国治藏法律的历史继承性和创新性,给予新中国西藏法制建设以启迪。民国统治西藏时间是短暂的,其法制建设的成果也是有局限性的,但是它能够始终坚持国家统一和领土完整的立场,这对于民族法制建设具有深远的影响。重新翻开历史画卷,探究其法制建设的成败得失,对当今的民族法制建设应该是不无现实意义的。

近年来,法制史学界的年轻学者已经开始注重少数民族法制的研究,这是难能可贵的,他们的研究成果丰富了中国法制史学术研究的内容,也给法制史学研究开创了新的研究天地。衷心祝贺本书的出版!

张晋藩

2004年12月24日

目 录

绪 言	(1)
第一章 民国时期西藏法制概况	(8)
第一节 民国时期西藏地方法制概况	(8)
第二节 民国时期中央政府治藏法律制定的概况	(15)
一、中华民国南京临时政府时期的治藏法律	(15)
二、北洋军阀政府时期的治藏法律	(16)
三、南京国民政府时期的治藏法律	(17)
第二章 强化国家对西藏行使主权的民国宪政	(18)
第一节 以宪法确立民国政府对西藏的主权	(18)
一、以根本大法确立西藏的法律地位	(18)
二、《西藏全体僧俗大众今后取舍条例》的制定及其 性质	(22)
第二节 以政权组织法确立西藏地方的参政议政权	(25)
一、参加国会,制定《参议院法》	(25)
二、参加约法会议,制定《中华民国约法》	(28)
三、参加善后会议,制颁《中华民国宪法案》	(30)
四、参加国民会议,制定《训政时期约法》	(37)
五、参加国民参政会,制定治藏的单行法律	(43)
六、参加国民大会,制定《中华民国宪法》	(52)
第三节 中央治藏机构和西藏地方驻内地办事机构 管理的法制化	(67)
一、中央治藏机构管理的法制化	(67)
二、中央派驻西藏地方机构管理的法制化	(73)

三、西藏地方驻内地派出机构管理的法制化·····	(78)
第四节 拒签不平等条约·····	(84)
一、民国时期的反帝和对待不平等条约的政策·····	(85)
二、抵制不平等条约的签订与维护主权的统一·····	(88)
第五节 反对西藏分裂的规约和规章·····	(105)
一、《停战合同十三款》与续议藏约·····	(105)
二、《解决中藏问题条件》的提出·····	(113)
三、康藏纠纷善后办法的签订·····	(119)
四、争取班禅回藏与制定《班禅行辕善后办法》·····	(129)
五、国民党政府为维护国家主权所作的努力·····	(145)
第三章 民国治藏宗教管理法规·····	(165)
第一节 对清代宗教管理法规的援引·····	(165)
一、援引前清宗教管理法规的法律依据·····	(165)
二、理藩部则例·····	(168)
第二节 民国宗教管理法规的具体内容·····	(171)
一、寺庙管理制度·····	(172)
二、喇嘛管理制度·····	(175)
三、喇嘛印信管理·····	(193)
第四章 民国治藏行政管理法规·····	(195)
第一节 对西藏王公待遇的规定·····	(195)
第二节 西藏人员进京展觐管理制度·····	(197)
一、《边疆宗教领袖来京展觐办法》·····	(198)
二、《达赖班禅代表来京展觐办法》·····	(199)
三、《蒙藏回疆各地方长官及各宗教领袖人员来京 展觐节单》·····	(199)
四、《蒙藏新疆回部来京展觐人员招待规则》·····	(200)
五、《蒙藏回疆各地方长官及各宗教领袖人员来京 晋谒颁赠办法》·····	(200)

第三节 对西藏人员的奖叙任用制度	(201)
一、西藏武职官銜叙授制度	(201)
二、西藏人员派赴各机关服务制度	(202)
三、西藏地区人员任用制度	(203)
第四节 失业救济法律制度	(205)
一、主管机关	(205)
二、救济的条件	(205)
三、救济登记审核	(205)
四、不予登记和取消登记的情节	(205)
五、救济费的核发	(206)
六、被救济人员的安置	(206)
第五章 民国西藏教育法规	(207)
第一节 民国时期教育立法与民国初期西藏学校	
教育概况	(207)
一、教育部组织法	(208)
二、各类学校组织法	(209)
三、民国初年西藏教育状况	(212)
第二节 南京国民政府时期的西藏教育管理法律	
制度	(213)
一、国民政府西藏教育总体规划	(214)
二、西藏的党治人才教育制度	(219)
三、西藏的政治人才教育制度	(221)
四、寺庙教育制度	(222)
五、捐资兴学褒奖制度	(223)
六、教育补助制度	(224)
七、西藏学生保送制度	(226)
八、西藏学生待遇制度	(227)
九、贯彻《实施蒙藏教育计划》的其他规章	(227)

十、民国时期西藏教育状况	(232)
第六章 西藏地方法律制度	(237)
第一节 清朝法律在民国西藏的持续效力	(237)
一、《钦定藏内善后章程二十九条》在民国的持续效力	(239)
二、《水牛年决定》的持续效力	(250)
三、《铁虎清册》的持续效力	(253)
四、《钦定理藩院则例》的持续效力	(270)
五、《新治藏政策大纲十九条》的持续效力	(271)
第二节 西藏地方法律的持续效力	(272)
一、《十三法典》存续的必然性	(273)
二、《十三法典》的主要内容	(277)
三、《十三法典》存续的意义	(279)
第三节 西藏地方法律的其他形式	(293)
一、十三世达赖喇嘛的封文、训令	(293)
二、摄政文告	(295)
三、噶厦令	(297)
四、地方官员令	(299)
五、寺庙寺规	(300)
第四节 从热振案件看西藏地方司法审判	(301)
一、监狱设置	(301)
二、刑事处罚	(302)
三、财产处罚	(304)
四、行政处罚	(305)
五、宗教处罚	(305)
六、涉外案件的处理	(308)
结 论	(310)
一、民国西藏法制的特点	(310)

二、民国西藏法制建设的经验和教训	(315)
参考文献	(320)
后 记	(323)



绪言

中华民国南京临时政府是资产阶级性质的共和国,它仿效西方的“三权分立”建立起了中国的议会民主制,并在推翻清朝皇权专制统治的基础上推行着宪政运动。在民国执政时期,围绕宪政所展开的议会斗争、武力讨伐、政权更替是极其惨烈的,从政权形式和统治方式上,先后出现了孙中山的民主共和、袁世凯的帝制自为、宣统皇帝的封建复辟、北洋派系的军阀专制、蒋介石的一党专政,不管是哪种政权形式和统治方式,宪政始终是治政中不可替代的主题。就拿民国西藏法制建设来说,西藏地方政府与中央政府之间的关系问题、国家对西藏的主权问题和国家的统一与分裂的问题,始终贯穿于各个阶段民国政府治藏的法制建设中。特别是1923年10月10日北京政府正式公布、实施的《中华民国宪法》,更是根据民国10年的历史,“民族分裂是近代中国面临的最大威胁”^①的状况,将“统一”作为最根本的国家制度列于第一章第一条的显著位置,在很大程度上体现了资产阶级民主派反对民族分裂、建立并巩固资产阶级民主政治的要求。

民国时期是社会的大变革时期,充满了民主与反民主的斗争。辛亥革命的成功本质上就是民主对专制的胜利,是宪政对皇权的胜利。一旦在中国开启了民主宪政的风气并建立了民主宪政的政权体制,任何变相地破坏宪政和复辟皇权都是社会所不能容忍的。1912年孙中山制定颁布了《中华民国临时约法》,确立了资产阶级

^① 谢振民编著,张知本校订:《中华民国立法史(上册)》序言,中国政法大学出版社2000年1月版。

的民主共和政体,北洋军阀袁世凯为了满足一己私欲,制定并颁布了与封建皇帝一样的总统高度集权的《中华民国约法》,并最终在这部约法的掩盖下,走上了复辟封建皇权的道路。袁世凯的复辟引起了全中国追求民主的人士的坚决反对,轰轰烈烈的护国运动迅速席卷中国,袁世凯在全国人民的声讨中命丧黄泉。张勋的复辟、曹锟的贿选宪法,都引起了全国人民的坚决反对,这种逆历史潮流而动的反民主、反宪政的行为,最终都在历史的滚滚洪流中被淘汰。国民党所建立的一党专制,实行着反人民、反民主的阶级压迫和民族压迫,以中国共产党为代表的进步力量,代表人民与国民党反动派进行武装斗争,并在建立的红色革命根据地内部实行着与国民党截然不同的民族政策和民族法律制度。在祖国内地进行民主斗争的过程中,西藏也在发生着近代化的变革。清朝末年第十三世达赖喇嘛逃亡印度,接触了西方的先进文明和制度,在返藏后自1913年开始在西藏进行了一定的政治改革和经济改革,引进了先进的生产技术和生产工艺,建立了一批近代化的工厂,并在部分继受清末西藏改革成果的基础上,对社会风俗和社会制度进行了改良,西藏在逐步向近代化转变。当然,西藏在传统的封建农奴制度和贵族统治制度下,这种有限的改良是不可能像内地那样发生本质的变化的,但它毕竟为西藏近代化的开端作出了有益的贡献,从这一点上看,西藏的民主风气已经开始得到了培养。在整个民国统治时期,中央政府与西藏地方政府之间也存在着民主与反民主的斗争,从民国历届中央政府颁布的宪法或宪法性文件的内容来看,中央政府对于西藏地方的传统政治制度都基本上予以尊重,更明确地表述在宪法文件中的提法就是实行民族自治,这是一种治理多民族国家的民主态度,当然,这种民族自治是否能够得到执行或执行多少则是另外一回事。对于西藏,由于清末以来中央对西藏的错误政策,导致了西藏与中央政府之间的隔阂,西藏地方政府所认为的民族自治就是“民族独立”,就是要摆脱中央政府对

西藏的控制,这对于有着根深蒂固传统的“大一统”思想的中国人民来说,是绝对不允许的,于是,民国治藏过程中就始终围绕着一个主题而进行,那就是民主与反民主、分裂与反分裂的斗争,这种斗争贯穿了整个民国统治的始终,由此形成了一系列关于维护国家主权和领土完整的政策和法律文件。

在民国统治时期,反对帝国主义分裂斗争的任务也是相当艰巨的。清朝末年在西藏签订的一系列不平等条约,为帝国主义主要是英国帝国主义对西藏的侵略、干涉和分裂活动提供了可乘之机。民国时期,英国帝国主义继续图谋侵略西藏和分裂西藏,不断地挑唆中央政府与西藏地方政府之间的关系,不断地激化中央政府与西藏地方政府之间的矛盾,不断地利用西藏地方政府中的亲英派势力挑起分裂西藏的事端。民国肇始,驻守西藏的川军哗变,英国帝国主义分裂势力乘机挑动西藏发动了“驱汉事件”,从此西藏与中央政府之间的联系几乎隔绝。为了达到分裂西藏并在西藏攫取更多利权的目的,在西姆拉会议上,英国帝国主义强迫中央代表陈贻范在西姆拉草约上签字,并利用袁世凯复辟政府急于得到国际承认和善后借款的迫切心理,逼迫袁世凯政府承认裂土分疆的西姆拉条约,当然英国这种分裂活动遭到了全中国人民的抵制而未能得逞。在泛亚洲会议上,又是因为英国分裂主义势力的挑唆和帮助,会场竟然悬挂象征西藏“独立”标志的雪山狮子旗,英国在印度的殖民政府在亚洲地图上公然将西藏行政区域划在中国国境之外,并在会议上叫嚣西藏“独立”。在民国统治后期,英国帝国主义分裂势力又利用西藏地方政府内部的“亲英派”势力打击“亲汉派”势力,将倾向中央政府并经中央政府册封的热振摄政囚禁杀害。在中国共产党领导的中国人民解放军解放西南边省的过程中,英国帝国主义分裂势力再次怂恿西藏地方政府炮制了第二次“驱汉事件”。在中国人民解放军解放西藏的过程中,英国帝国主义分裂势力仍然丧心病狂地资助西藏地方政府军械弹药,企图阻

绕中国人民解放军进藏。民国时期,英国帝国主义在西藏所从事的一系列分裂活动,目的就是要将西藏分裂出中国,使西藏成为在英国帝国主义分裂势力控制之下的附庸。英国的这些企图都最终化为了泡影,这得益于民国历届中央政府对西藏分裂主义和英国帝国主义侵略政策的坚决抵制。民国时期,反对外国帝国主义的侵略、干涉和分裂贯穿了治藏的始终,由此也形成了一系列反帝反分裂的法律文件,构成民国治藏法律的重要组成部分。

西藏的法制建设历史悠久。据史料记载,早在石器时代,西藏先民就已经创造了灿烂的文明。在公元7世纪初,吐蕃统一王朝建立后,就根据本民族的传统,结合祖国内地的文物典章,创造了独具本民族特色的法律文明,诞生了《吐蕃基础三十六制》,西藏从此有了《六六大计法》、《度量衡标准法》、《伦常道德法》、《敬强护弱法》、《判决权势者的法律》、《内库家法》,形成了刑事、民事、军事、诉讼等法律为一炉,“王法”“教法”“自法”为一体的诸法合体的法律制度。吐蕃统一王朝的法律是西藏历代统治者制定法律的先河。元朝将西藏纳入国家的版图以后,在西藏管理方面创造了许多前所未有的制度,如设站驻兵制度、乌拉差赋制度、铁券文书制度、土地清查制度等等,并在明朝、清朝得到继承。元朝时期,西藏帕竹政权制定了《十五法》和其他法规,产生了英雄猛虎律、懦夫狐狸律、官吏执事律、听讼是非律、速解法庭律、重罪肉刑律、警告罚缓律、胥吏供应律、杀人命价律、伤人处刑律、狡赖赌咒律、盗窃追赔律、亲属离异律、奸污赔偿律和过时渝约律。《十五法》的颁行对以后西藏法律的制定产生了重大影响,其基本内容一直为以后西藏地区的统治者制定地方法律时所沿袭,成为后来《十三法典》的蓝本。明朝时期,继续执行对西藏的羁縻政策,沿用了元朝时期制定的法律和政策。在明朝统治西藏时期,西藏地方政府制定了《十六法典》,确立了英雄猛虎律、懦夫狐狸律、官吏执事律、听讼是非律、速解法庭律、重罪肉刑律、警告罚缓律、使者薪给律、杀人命价



律、伤人抵罪律、狡诬洗心律、盗窃追赔律、亲属离异律、奸污赔偿律、半夜前后律、异族边区律,基本上沿袭了《十五法》。清朝入关以后,清廷扶植第五世达赖喇嘛在西藏建立了甘丹颇章政权,制定了《十三法典》和《法典明镜二十一条》,基本上奠定了西藏地方民族法的发展格局,此后,西藏地方民族法几乎没有新的建树。清朝的《钦定藏内善后章程二十九条》和《钦定理藩院则例》等的颁行,将西藏地方法律制度基本加以继承,并融进了中央王权的意志,在“因俗制宜”的政策下改造西藏地方法律,形成了独具特色的民族法。《钦定理藩院则例》是清朝民族立法的集大成者,是清朝中央政府治理西藏地方法制建设经验的总结,它对于全面强化和完善中央政府对西藏地方的管理权奠定了法制基础,为清代国家主权的统一和领土的完整提供了保障。正是由于清朝的民族立法具有一定的科学性、民族性,它在颁行之后得到了很好的执行,并为民国时期制定治藏法律奠定了基础,成为民国时期继续适用于西藏的有效法律。由于西藏是一个宗教盛行的区域,执行着政教合一的政治制度,宗教首领既是宗教的化身又是最高行政长官,因此他的言行具有一定的法律效力,在西藏地方政府法律中,“法旨”是法律的重要组成部分,且具有永久的效力。西藏地方政府在长期的执政过程中,还形成了一套有机创制法律的机制,那就是创制“先例”或“定制”,这些“定制”或“先例”对于补充西藏法律的不足起到了积极的作用。这种创制法律的形式贯穿了西藏发展的整个历史。

民国时期西藏法制建设,除了宪政建设是以往国家法制和西藏地方法制所没有的以外,无论从中央治藏法制的角度上还是从西藏地方的法制建设角度上,都基本上对此前的法制建设成果进行了有选择性的、但几乎是绝大多数的继承,这一方面与统治阶级的因地制宜的治藏政策有关,另一方面也是西藏的传统经济制度、社会制度、政治制度以一贯之使然。当然,民国时期毕竟不同于历

史上的其他朝代,它本身具有一定的特殊性,这就是民国时期能够在法律继承的基础上创制新法律的原因。民国时期西藏法制建设没有明显的阶段性,但大规模的立法主要集中在国民党统治时期。在国民党统治之前的民国政权更迭频繁,制定民族法没有稳定的立法环境,这是民国前期西藏民族法较少的主要原因。

民国制定的有关西藏的法律,基本上还是坚持了“因地制宜”和“因时制宜”的立法原则,在坚持国家对西藏行使主权的前提下,对西藏传统的民族法进行认同,对民国前的王朝立法进行有选择的继承、改造和创新。在国民党统治时期,关于西藏立法凸显出规模性,特别是在教育立法上形成了完整的体系,涉及的方面也比较广泛,不仅确立了西藏教育的总体规划,而且对西藏党治人才、政治人才、寺庙教育、社会捐资办学、教育补助、学生保送、学生待遇、学生留学等都作出了具体的规定,对于培养符合国民党专制统治需要的西藏人才起到了保证作用,教育立法成为国民党统治时期立法的重要组成部分。在“因地制宜”和“因时制宜”的立法思想指导下,民国中央承认了清朝《钦定藏内善后章程二十九条》、《水牛年决定》、《铁虎清册》、《钦定理藩院则例》、《新治藏政策大纲十九条》和西藏地方政府的《十三法典》的法律效力;继续维护西藏传统的政教合一的政治制度、三等九级人等的社会制度、三大领主庄园的农奴经济制度,扶植和发展宗教压迫、领主压迫、社会等级压迫;继续维护西藏无序的司法审判状况,认可西藏落后野蛮的刑罚制度,呈现出新旧法律杂沓和交融的特点。

围绕民国宪政在西藏的推行,西藏地方政府与民国中央政府之间的矛盾和斗争也是十分激烈的,这种矛盾和斗争的结果就是诞生了在各个历史时期中央为解决具体争议而制定的条例、办法、细则和规约。但是,民国法制并没有从根本上解决中央与西藏地方之间的关系,也没有彻底将外国帝国主义侵略势力驱逐出西藏,民国西藏法制建设的最终任务并没有完成。但是民国政府各个时



期,都始终奉行着“五族共和”的立法思想,并建立了专门主管西藏少数民族事务的中央机构——蒙藏委员会,并在西藏成立了驻藏办事处。同时为加强中央政府与西藏地方政府之间的联系,还允许西藏地方政府在内地设立了西藏驻平、驻康、驻京办事处和班禅驻京办事处。为了防止西藏分裂,民国政府各个时期都注重对西藏上层人物的怀柔,采取各种方法吸纳他们参政议政,扶植西藏地方“亲汉派”势力,与西藏内部的分裂势力和外国帝国主义分裂西藏的势力展开坚决的斗争,对于维护国家主权和领土的完整作出了一定的贡献。

本书以马克思历史唯物主义观点为指导,坚持科学严谨的治学态度,努力发掘关于西藏法制建设的史料,力图根据自己的分析,对民国时期西藏法制作出客观公正的评价。但囿于民族文化的差异和史料使用的限制,诸多观点不免偏颇,诚恳地就教于各位方家,希望批评指正。

本书写作过程中得到了中国政法大学终身教授、博士生导师张晋藩先生的指导,得到北京建筑工程学院博士科研启动基金的资助,得到梅庆旭先生西藏全程考察资助,得到知识产权出版社王润贵先生等的大力支持,最终使本书付梓刊行,在此表示衷心感谢。

孙镇平

2004年12月24日