

一、中国统一多民族国家的历史演进及西藏纳入元朝中央政权的直接治理

（一）“中华民族多元一体格局” 是正确认识我国统一多民族国家历史演进的钥匙

我们中国“是一个由多数民族结合而成的拥有广大人口的国家”。^①她历经了漫长的历史发展过程，始终保持着文化的延续性，是世界上唯一没有中断、一脉相承的古老文明之国。中国在古代就是一个统一的多民族国家。中国各民族的先民们，自古以来就生活在西起帕米尔高原，东到包括台湾在内的太平洋西岸，北起沙漠戈壁，南到南海诸岛，西南起喜马拉雅山脉，东北到黑龙江的辽阔版图内，以自己的辛勤劳动和智慧共同开发、缔造伟大的祖国。

中国作为统一多民族国家是中华五千年文明史的产物，是包括汉、藏、蒙、维吾尔等 56 个兄弟民族认同并凝聚而成的民族共同体——中华民族的政治实体，而中国这个政治实体，又是以 56 个民族形成的不可分割的民族实体——中华民族为

（毛泽东选集》合订本，人民出版社，1966 年，第 616 页。

基础的。历史是不以人们的主观意识为转移的客观存在，问题是人们对历史的认识总是受到时代等诸多因素的制约，是有其局限性的。新中国建立前中国史的著述且不说，建国后力图以马克思主义唯物史观来研究中国历史的论著，应该说是硕果累累，但从总体上看，都相当程度地忽略了对中国历史的发展总进程的论述。这不能不说是一大缺憾。近年来，在这方面终于有了新的突破。1988年社会学、民族学大师费孝通教授在香港中文大学作学术演讲，“驾轻就熟地运用丰富的资料，特别是考古学、语言学、人类学、民族学和历史学等方面的资料，在几万年的文化史和近千万平方公里国土这一对时与空所构成的宏大坐标系统里纵横驰骋，举重若轻地娓娓而谈，深刻地追溯了中华民族格局的成因，并指出了这一格局的最大特点，即一体中包含着的多元，多元中拥戴着的一体”。^①“中华民族多元一体格局”理论的推出，在国内外学术界引起广泛反响，被誉为中华民族研究的新探索，是正确认识中国统一多民族国家历史演进总体格局的钥匙。

费孝通教授指出：“中华民族作为一个自觉的民族实体，是近百年来中国和西方列强对抗中出现的，但作为一个自在的民族实体则是几千年的历史过程所形成的。”^②这个精辟的结论，既切合中华民族的形成发展，也切合中国统一多民族国家的形成发展。国家与民族是两个不同又有联系的概念，从宏观上看，这两个范畴又是可以一致的。中国几千年的历史发展过

林耀华《认识中华民族结构全局的钥匙》，载《中华民族研究新探索》，中国社会科学出版社，1991年，第9页。

^② 费孝通等《中华民族多元一体格局》，中央民族学院出版社，1989年，第1页。

程，就是中华民族的形成发展过程，也就是中国统一的多民族国家形成确立的过程。“多元一体”理论的内涵十分丰富，主要为：第一，中华民族从起源到形成是多元一体的，中国作为统一的多民族国家，从孕育、形成到发展、确立，也是多元一体的历史演进；第二，在历史造就的中华民族共同体中，存在一个凝聚中心，即生活在中原地区的汉族，以儒学为核心融合佛、道的炎黄传统文化为其精神纽带；第三，各民族间存在的你中有我，我中有你的血肉联系，各民族区域经济文化的互补交融，终于凝聚确立为不可分割的统一的多民族国家；第四，中华民族和中国多民族的统一国家是个历史范畴，其历史演进过程不能随意人为割断。中华民族是中国的构成实体，中国版图是其活动存在的疆域，都是沿着“多元一体”的历史轨迹演进的，在历史上是前后承续相对稳定的。

就历史发展而言，以 19 世纪 40 年代的鸦片战争为界限，中国的演进过程可分为古代与近代两大阶段。古代发展阶段，是中华民族自在发展和中国统一多民族国家孕育、形成、确立的历史时期；近代发展阶段，中华民族进入自觉的民族实体发展过程，中国统一多民族国家遇到历史上从未有过的外来挑战，西方列强时时企图侵略、宰割我国，反对民族分裂、维护国家统一和主权完整自始至终成为这一历史时期的中心问题。当世界历史进入近代，西方资本主义势力入侵之时，中国作为一个统一的多民族国家，已经历了漫长的古代发展阶段，即秦以前华夏族体的形成与统一的多民族国家的孕育阶段，秦汉至隋汉族主体的形成与统一多民族国家的开端阶段，隋唐五代两宋时期民族大融合与统一多民族国家的发展阶段，元明清时期当代中国各民族全部形成和统一多民族国家的确立阶段。统一是一个

历史的发展的概念 在中国‘多元一体格局’数千年历史演进过程中 边疆各少数民族及其建立的地域性政权 不管处在什么历史演进阶段 也不管当时是否纳入中央政权的直接管辖 都是中国统一多民族国家历史演进中不可分割的组成环节，都是中国历史的一部分。因此“，中华民族多元一体格局”同样为我们研究中央政权对西藏地方治理的历史提供了极为有用的理论。

（二）中国统一多民族国家历史 演进中的几个问题

探讨中国统一的多民族国家的形成发展，不能不注意到地理环境的影响，尤其是在人类社会的早期，地理环境因素的作用相对具有决定性的意义。人类最初为了生存、生活，不能不首先依赖并受制于其生存空间的自然环境。

中国统一的多民族国家“多元一体格局”演进的历史长卷，有时空两个坐标。首先从生存空间来看，地理环境的影响在中国孕育形成阶段的作用更值得研究。中国坐落于世界第一大洲亚洲的东部，西起号称“世界屋脊”之巅的帕米尔高原，东临世界第一大洋太平洋，北起戈壁荒漠，西南以世界最高山脉喜马拉雅山脉与南亚相隔，“这片大陆四周有自然屏障，内部有结构完整的体系，形成一个地理单元”。^①这一单元内部又分为若干地理区域。疆域辽阔，决定了中华大地上分处于各

费孝通等《中华民族多元一体格局》，第2页。

个地理区域的原始人群不可能拥有同一来源；与各大陆以海洋、高山、大漠相隔而自成单元，决定了他们在单元内凝聚并走向一体。因此，中华民族的起源是多元的，又是从多元走向一体的。同时，内部地理区域的特点又决定了黄河中下游文化即中原文化的率先发展和向四方边远地区的辐射，从而成为中华民族凝聚发展的主体，中原地区也就成为中国版图的历史中心。

就地势而论，中华民族的生存空间是一块从西向东倾侧，高度逐级下降的大地。西部主要为藏族聚居的海拔 4000 米以上的青藏高原，而东部则为海拔不足千米的丘陵和平原，这东西落差甚大又由江河将东西连成一体的地势，从某种意义上说，是青藏高原文明从一开始就与东部文明发生深刻的渊源联系，并且迅速强化东向发展，从而最终融汇归属于中华文明这一大格局的一个重要原因。

其次，从时间坐标来看，在中国统一多民族国家的历史演进过程中，作为维系中华民族多元一体格局的凝聚核心的汉族聚居的中原地区，早在原始文化时期，诞生出炎黄部族的黄河流域就成为全国多元新石器文化的中心。它一度向西渗入黄河上游文化区，影响了包括青藏高原在内的中国西部的新石器文化。“黄河中游的新石器文化，构成了中华诸多文化区的主干。由此可见，中华新石器文化，既是多元呈区域性发展，又是交互影响，相对统一的”。^①当各族先民在祖国大地分别进行初步开发之时，生活在黄河流域的一些部族率先由多元向一体演

陈连开《中华新石器文化的多元区域性发展及其汇聚与辐射》，（北方民族）1988 年第一期。

进，经过夏、商、周三代逐步融合，首先完成了华夏族团从多元到一体的历史过程，形成汉族的前身。

有文字及实物可考的新石器时代末期到铜器时代是从夏开始的，这也是中华民族多元一体格局孕育时期的开端。夏、商、周将传说时代的黄帝及炎帝奉为华夏族团的始祖，以炎黄二帝为代表的华夏文化，是由黄河中下游的不同文化区交融、汇集而凝聚成的。黄帝击败并联合炎帝后，又兼并融合了四周的蛮夷戎狄等边远族团。据《史记·五帝本纪》记载，舜时曾把反对他的氏族部落放逐于包括今西藏东部在内的三危地区去化改其俗，传播华夏文明。到夏禹时，又在涂山大会九州诸侯，大体包括黄河中下游及长江下游地区的各族团，结合成日益壮大的华夏集团。

在春秋战国五百余年内，各族之间或以自由流动或以战争方式交流融汇，终因秦王朝的建立而诞生了中国第一个统一多民族国家的中央政权，并在汉代形成了凝聚核心，即以儒家思想文化为正统的汉族这一民族共同体。汉族作为中华民族的凝聚核心，不仅仅是因为其生存空间具有优越的自然条件，及其众多的人口，更重要的是由于汉族以稳定发展的农耕生产为基础，形成政治、经济、文化上的先进地位。汉代确立了一整套政治、经济、典章礼乐、文化制度，以儒家文化及经典为代表的汉族传统文化成为凝聚的精神纽带。在其后的历史进程中，不论哪个民族入主中原，都无一例外地吸收并丰富发展这一文化，从而使华夏文明成为中华民族中各个兄弟民族认同的共同文化传统。

其三，在中华民族多元一体格局及中国统一的多民族国家由孕育到确立的历史进程中，虽是以汉族为凝聚核心，以中原

为中心地区而融汇演进，但在此演进过程中，构成中华民族的各兄弟民族共同缔造了中国统一多民族国家的历史，分别做出了各自的贡献，并形成不可分割的关系。这种关系的形成是以民族间的交融（包括民族间的友好交往、民族迁徙、民族战争与兼并等各种形式）或是以领属统治关系（包括臣属周边民族或少数民族入主中原、建立中央政权等）而形成的。其内涵又大体可分为两个方面：一是民族通婚使各兄弟民族间互相注入对方的新鲜血液；二是在文化习俗中相互吸收对方的内容。民族间的交融影响从来是双向的，汉族对周边少数民族的影响为人所熟知，而少数民族对中原传统文化在历史上也不断予以丰富和发展。尤其是少数民族入主中原之后，他们不但建立了新的多民族大一统的中央政权，成为中国的统治民族，构成中国历史演进总脉络的组成环节，而且继承并大大丰富了中国传统文化的内涵。正如费孝通教授指出的，在历史上，中华民族是“由许许多多分散孤立存在的民族单位，经过接触、混杂、联结和融合，同时也有分裂和消亡，形成一个你来我去，我来你去，我中有你，你中有我，而又各具个性的多元统一体”。^①

就历史演进的具体过程而言，中国统一多民族国家在秦汉初建之后到三国两晋南北朝时期，是以大分裂、大迁徙、大杂居、大兼并等方式第一次全面推进了中华民族中各族的大分化与大融合。当时，汉、匈奴、鲜卑、羯、氏、羌、突厥等互相交混杂居，你来我往，除羌人移居青藏高原，匈奴部分西迁外，其他民族大多融入汉族，消失于新的多元统一体中，因而此后史书不见其族名。隋唐时虽曰汉族重新统一中国，其实是

费孝通等《中华民族多元一体格局》，第1页。

仍以汉族为名的各族多元的融合体。唐李氏皇室本身就是一个民族混血的后裔，而当时时兴的赐国姓以及通婚、迁居、改姓等又使突厥、靺鞨、契丹、西羌、鲜卑、回鹘、吐谷浑、党项、吐蕃、沙陀等族数以百计的入朝番将及总数达数十万的番人成为李姓及史、王、尚、哥、张、白、冯、安等汉族的新成员，其中定居京师的吐蕃降将论弓仁，就是世代居葬于万年县（今西安市区）而变其族的。^① 在当时中国的版图内，北方地区的游牧民族不少融入汉族，南方的南诏一度臣属于唐，只有西部地区的吐蕃尚处于区域性统一的发展阶段，与中原唐政权并立，但也以和亲及会盟方式结成甥舅关系。从五代十国到北宋，中国统一的多民族国家在初步发展后，又进入新的分裂、融合阶段。这时，西南的吐蕃也处于分散割据状态。崛起于东北的契丹、女真一度称雄于黄河以北，在不断“汉化”的过程中被兴起的蒙古汗国政权兼并，新阶段的大融合大一统已逐步具备条件。而此后蒙古族、满族分别建立新的中国多民族统一王朝元与清，在数百年中居于统治地位，更加密切了中华民族各族间的紧密关系。西藏地方就是元朝时纳入中央政权的直接管辖下的，清朝时与中央王朝的辖属关系更进一步发展。随着“五族共和”的中华民国的建立，由几十个兄弟民族构成的自觉的民族实体——中华民族最终形成，而作为其政治实体的中国统一多民族国家疆域亦最后确定下来。这时期，尽管外国侵略者和西藏地方一小撮分裂势力千方百计地企图分裂中国，西藏为祖国大家庭一员的历史地位始终未有改变。

其四，中华民族各族成员共同缔造中国统一的多民族国家

马驰《唐代蕃将》第七章，三秦出版社，1990年。

的历史，不仅是上述推进民族交往融汇，在政治、经济、文化发展等方面作出了各自的贡献，还体现在共同开拓和捍卫了祖国的辽阔疆土。

中国各少数民族大多数自古以来就居住在边疆地区。考古学的不断发现一再证明，远在旧石器时代，除黄河中下游的中原地区外，北到黑龙江，西南到云南、西藏，东到台湾岛，都有早期人类的活动。人类学家、考古学家及历史学家根据考古发现研究论定，早在公元前 6000 年前，中华大地上已存在有包括今汉藏两大民族先民在内而分别聚居在渭河、黄河、长江、珠江、雅鲁藏布江流域等不同地区的许多远古人类群体，特别是新石器时代中国大地上形成许多互不相同又相互联系的许多文化区。这些“不同的文化区可以作为我们认识中华民族多元一体格局的起点”。^①迄今我国各地先后发现的新石器文化遗址达七千多处，呈多元分布格局，同时出现了多元相互交融和汇集的趋势，相互吸收比自己先进的优秀文化又不失其原有的个性。这已为近年来在西藏发现的卡若等多处新石器时代文化遗址所证实。

我国辽阔的疆域是中华民族各族先民共同开拓的。近代，外国资本主义势力入侵中国后，反抗外来侵略、保卫祖国疆土、维护国家统一与主权完整的历史使命就神圣地落在中华民族各族人民肩上，而聚居于边疆地区的少数民族更是首当其冲，进行了不懈斗争。认真研究我国统一多民族国家的历史演进，充分揭示其内在规律，对于深入探讨中央政权对西藏治理的历史，正确阐明西藏地方是中国不可分割的一部分，是一个

费孝通等《中华民族多元一体格局》，第 4 页。

不可缺少的前提。

（三）西藏远古文化多元发展和区域性统一是中国统一多民族国家历史演进的组成环节

前文述及，中华民族由多元走向一体，我国统一多民族国家的孕育、形成、发展、确立是逐步完成的，有一个渐次演进的历史过程。从中华民族多元一体的进程看，先是各地区分别有它的凝聚中心，各自形成初级的统一体；就统一的多民族国家形成发展过程而论，由各地区区域性统一到全国统一，则是一个普遍的规律。在中华民族自在发展的历史时期，即统一多民族国家的古代发展阶段，中国的疆域大体上可以分成三大部分，即黄河、长江、珠江流域的内地农业区，长城以外的游牧区，包括青藏高原在内的西部农牧区。这三大部分都是先经过分散的多元发展，出现各自凝聚中心，形成区域性统一，再逐步推向完成中华民族统一体的历史进程和最终实现全国大统一。地跨黄河、长江、珠江主要为汉族聚居的内地农业区经过远古文化的区域发展从夏、商、周三代至秦始皇吞并六国完成了区域性的多元统一。此时，长城以外辽阔的游牧区也由诸游牧部落、部落联盟并立、纷争逐步走向区域统一。秦末汉初匈奴冒顿单于首次统一长城以外的游牧区，实现了地区的多元统一。长城内外两个统一政权的先后出现，为尔后这两大区域的大统一创造了前提条件。至于西部的农牧区由于地理、人文的

诸多因素，形成区域性多元统一相对难一些，所以其推向全国大统一较之中国古代疆域的上述两大部分必然也要晚些。

地处西部农牧区并为藏族世代聚居的青藏高原，除江河谷地外，绝大部分海拔在 4000 米以上，号称“世界屋脊”，自然环境较差，但是这里自古即有人类居住。近几十年的考古资料证明，青藏高原是中华古人类文明的发祥地之一。1958 年，在西藏林芝发现古人类的头骨。其后，在藏北申扎和那曲、藏南定日、阿里日土等地先后发现旧石器时代文化遗存多处。旧石器时代是人类最初阶段，这说明青藏高原有可能是中华大地的又一人类发祥地。西藏发现的旧石器在类型与加工方式上，与中原的旧石器有共同的工艺传统，带有华北旧石器时代的常见特征，同时又具有一定的地方特点。中石器文化是旧石器向新石器文化的过渡阶段。在西藏发现代表这一阶段文化特征的细石器数量甚多，分布甚广，从藏北高原到藏南谷地多有发现。西藏细石器器型属于以我国华北为中心的非几何形细石器传统。延续时间长至新石器晚期及至铜石并用时代，则构成西藏细石器文化的地区特征。新石器时代的文化遗址或遗存在西藏发现更多，东起昌都西至阿里，北自那曲南到山南，每个地区境内都有发现。在山川阻隔史称“隐秘之地”的林芝墨脱县境内亦有发现。昌都卡若遗址是西藏具有典型意义的新石器时代文化遗址，这一面积达万平方米遗址的发现，为我们再现了人类文明曙光时期藏族先民在青藏高原上生息、劳动，开发中国西部疆土的情景。^①卡若人制作和使用磨光石器，能够烧制

《西藏昌都卡若遗址试掘简报》，《文物》1978 年第九期；《西藏昌都卡若新石器时代遗址的发掘及其相关问题》，《民族研究》1983 年第一期。

彩陶，已能建造地穴式和地上房屋居住，会制作骨针，有了缝制品和装饰品，社会生产从单纯的狩猎、采集发展到饲养家畜、进行农耕，遗址中出土有人工饲养的猪骨骼和种植的粟类谷物。卡若出土的磨制石斧、石锛的型制与华北出土的同类器物相近，房屋建筑形式则类似中原原始文化。从陶器上的纹饰来看，卡若文化亦属于仰韶文化系统。至于遗址中出土的粟米，据研究是最早在我国中原渭黄流域培育成功的。这一切表明，新石器时代西藏原始文化与中原有关文化的联系至为密切，大可作为我们认识中华民族多元一体格局及藏族和祖国其他兄弟民族结成不可分割的统一体的起点。

考古发现，西藏新石器文化遗存形成了三种类型，即藏北细石器文化遗存，以卡若文化为代表的藏东新石器文化遗存和拉萨、工布等地的新石器文化遗存。当时，高原上至少存在三大支互不相同、文化面貌各异的原始居民，分别创造他们具有特色的文化，呈现出西藏原始文化的五彩缤纷及藏族形成的多元性。在这多元格局中，同时明显存在原始文化的多元交融和汇集，相互吸收比自己优秀的文化，显示出多元一体的趋势。地处雅鲁藏布江中游的雅隆部落兴起后，逐渐兼并毗邻诸部。公元7世纪，松赞干布完成区域统一，建立吐蕃王朝，标志着这漫长的多元一体的历史演进到一个关键时期。

吐蕃王朝统一青藏高原是藏族多元一体演进的重大事件，同时也是中国统一的多民族国家演进历史中具有进步意义的重大事件。中国的大一统，是由许多局部的统一创造了必要前提才逐步完成的。吐蕃王朝统一青藏高原，为西藏纳入中央政权直接统辖，最终实现全国三大区域的大一统创造了必要的历史前提。由于吐蕃王朝的统一，西藏地方与中原地区、藏族与汉

族及其他兄弟民族的关系史进入一个重要的发展阶段。这里要特别指出的是，统一的吐蕃王朝的建立标志着西藏地方在中国统一多民族国家形成发展的格局中，由远古文化多元分散发展进入区域性的多元统一，建立起与中原政权并存的区域政权的历史发展阶段。在这一发展阶段，西藏地方与中原的关系及各族间的分散联系为区域政权的统一交往与发展所替代，文化上的交流影响为政治、经济、文化全方位的密切关系的发展所替代，从而将西藏地方归入全国大统一的历史进程推进到一个新的发展阶段，为元代西藏纳入中央政权的直接治理，中国统一多民族国家的历史演进进入确立时期奠定了基础。无庸讳言，统一的吐蕃王朝与大唐王朝除了密切的友好交往外，还有对抗冲突的一面，而从中国“多元一体”历史演进的总结局观察，这种对抗冲突无疑是属于国内矛盾性质的。吐蕃王朝是中国历史发展演进总链条中不可缺少的一环。那种将西藏远古文化的多元发展、吐蕃王朝的统一强盛与理解西藏是中国不可分割的组成部分对立起来，甚或把西藏说成自古就是一个“独立国”的论调，显然是对藏族形成发展的历史，对中国统一多民族国家多元一体演进历史的割裂和曲解，是完全与历史事实相违背的，是根本站不住脚的。

这里，附带要说明的是，藏族先民在开发祖国的青藏高原中，创造了发达的高原农牧文明，并且传至今天，对促进祖国各兄弟民族间的交往和东西部之间的经济发展起了重要的历史作用。在牧业方面，早在殷商以前，已把远古野生的大角“盘羊”驯养为牧畜，并进而逐步改良为藏绵羊。殷代甲骨文“羊”的造形，就是藏羊的象形。当时中原育养的羊，即为藏绵羊。再如牦牛，藏语称为“雅”，本属羌塘地区原产的一种

野牛，后经藏族先民驯养成为既能力役又能肉用的耐寒家畜，并被誉为“高原之舟”。大约在汉魏之际，正是西羌南迁藏地之后，牦牛已大量输入中原。特别值得注意的是，殷周之际，藏族先民又成功地把牦牛与内地黄牛进行远缘杂交，育出新的优良畜种犏牛。先秦时，犏牛已成为青藏高原与中原经济交流的重要物产之一。而藏犬比中原地区驯养的狼犬要早，藏族先民称其为“獬”，先秦史籍中称其为“獬”。在农耕方面，藏族先民开发了雅鲁藏布江中下游的河谷地区，创造了高原农耕文明。特别是他们在世界上是最早育成的耐高寒谷物青稞，系由原生于高原的一种野生燕麦经长期选择培育而成，《诗经·周颂》称之为“来”。它早于小麦、大麦品种的选育，是藏族先民对中国文明及世界文明的不朽贡献。^① 由上述可见，新旧唐书《吐蕃传》中对唐以前吐蕃经济文化发展水平的描述显然过低，必须加以辨明。

（四）西藏纳入元朝中央政权 统辖及对统一多民族国家 进入确立阶段的推进

中国统一多民族国家的历史演进，随着元朝的建立，进入一个具有里程碑意义的发展阶段。元朝 其前身为蒙古汗国 不仅是

见任乃强《任乃强民族研究文集》，民族出版社，1990年，第361、362、366、370页。

中国历史上第一个由少数民族建立的全国性统一王朝，更重要的是，自元朝开始，中国古代疆域的三大部分最终完成了全国性的大统一，西藏地方正式纳入中央政权直接治理之下，从而开创了我国统一的多民族国家进入确立阶段的新的历史发展时期。

随着蒙古汗国的兴起 以强劲的姿态西进南征 推进全中国的统一，生活在中国土地上的包括藏族在内的各民族都融入全中国统一的历史进程之中。西藏地方对蒙古事实上的归附在 13 世纪 40 年代。1247 年萨班·贡噶坚赞与阔端会见于凉州，正式议定西藏地方归附纳贡，表明西藏地方已处于蒙古汗国的统辖之下。而蒙古贵族建立的中央政权对西藏地方的全面施政则是在忽必烈登位和建立元朝的过程中。1270 年 忽必烈改国号为‘大元’的前一年 晋升国师八思巴为帝师 将原西夏王的玉印改制成六棱玉印 连同封诏一并赐给八思巴 封其为‘皇天之下、大地之上、西天佛子、化身佛陀、创制文字、辅治国政、五明班智达八思巴帝师’^①，“大宝法王”。帝师为元朝中央重要职官之一，是皇帝宗教上的导师、王朝的精神支柱，又是全国佛教僧人的领袖和西藏地方政权的首领。从八思巴受封帝师到元朝灭亡，一百年中元朝更换了八个皇帝，每个皇帝都封有帝师。有元一代先后有十四任帝师。帝师系朝廷常设之职，因故长期离开朝廷，要任命他人代理，帝师圆寂，则新立一人继任，从而形成元代特有的帝师制度。

在中央政权机构中特设总制院，是忽必烈建立元王朝、强化对西藏地方的治理、推进全国大一统的一项重要政权建设

阿旺贡噶索南著《萨迦世系史》 陈庆英、高禾福、周润年译注 西藏人民出版社，1989 年 第 147 页。

工作。1264年忽必烈在中央设立总制院。总制院与1260年设立的中书省、1263年设立的枢密院，以及其后1267年设立的御史台，是元朝中央四大政权机构。总制院负责处理全国的佛教事务，以八思巴领院事，又直接管理西藏地方，推行政令于整个藏族地区，军政、民政、财政悉归掌握。1288年，元朝以总制院所统西蕃诸宣慰司军民财谷事务繁重，为加强对西藏地方和其他藏区的管理，将其改名升格为宣政院，秩从一品，用三台银印，地位提高到同中书省、枢密院、御史台平等。

帝师制度的建立和宣政院的设置，使全国藏族地区都纳入统一的元朝中央政权的管理之下，元王朝的国家主权在西藏地方得以牢固建立，中央政权管理西藏的政治、军事措施得以切实行使。

元朝在西藏地方建立行政机构，由中央政府直接掌管有“宣慰使司都元帅府”和“万户府（包括一些重要的千户所）”两级。忽必烈在藏族地区先后设置了三个宣慰使司都元帅府：一、吐蕃等处宣慰使司都元帅府，管辖范围包括今甘肃南部、青海东部和南部，以及四川西北部的一些藏族地区，与藏文文献所称的吐蕃三区中的“朵思麻”地面相等；二、吐蕃等路宣慰使司都元帅府，管辖范围是现今四川阿坝、甘孜两个自治州的大部分地区和西藏昌都地区的一部分，相当于吐蕃三区中的“朵甘思”地方；三、乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府，管辖范围是西藏的卫、藏、阿里等地区。其中“纳里速古鲁孙”，即阿里三围，辖区还包括今国外克什米尔及拉达克地区。这三个宣慰使司都元帅府管辖范围与西藏地方相关的则是后两个。宣慰使司都元帅府，军民通摄，即在其辖区不但管理民政，而且还管理军务，是具有双重职能的地方军政

机构。宣慰使司都元帅府设有一系列官员和组织机构。其中乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府设宣慰使五员、同知二员、副使一员、经历一员、镇抚一员、捕盗司官一员，在乌思藏设都元帅二人，在阿里地区设元帅二人，下辖万户、千户若干。^① 宣慰使司都元帅府各级官员僧俗并用，其升迁、罢黜、优奖、惩罚之权均操于中央。

元朝在西藏地方设立万户府一级的行政机构。万户在西藏地方的设置，蒙哥汗时已经开始。帕竹万户的第一任万户长多吉贝，就是在蒙哥汗之时来到朝廷，受到皇帝赏识，“因而赐给他世代管领帕竹万户的诏书和印信等”^②，但是这时期万户的机构和政权尚不完全明确。忽必烈时期在西藏划分万户，是在朝廷设置总制院统辖西藏地方的前提下，授权国师八思巴按照元朝的制度，调整和确定各万户的辖地和属民，从而使各万户成为地域性的行政组织。元朝在西藏地方划分的万户之详细情况，由于史料缺略，已难详知。藏文史料都提到乌思藏划分十三万户，《元史》亦有在西藏划分的万户之记载，但藏汉文史料均未详细述说，所载的万户又互有参差。据专家考证：“《元史·百官志》所载 11 个万户，全部可与藏文记载相印证，各种藏文资料一致载有，而《元史·百官志》失载的 2 个万户（拉堆绛、拉堆洛），共为 13 个万户。这 13 个万户，在后藏地区有 6 个：即 1. 萨迦，2. 霞鲁，3. 曲弥，4. 拉堆绛，5. 拉堆洛，6. 绛卓（又称香）；在前藏地区也有 6 个：1. 止贡，

《元史》卷八十七《百官志》。

达仓宗巴·班觉桑布著《汉藏史集》，陈庆英译，西藏人民出版社，1986 年，第 316 页。