

第 一 章

清朝的民族事务管理制度

一、理藩院的设置

清代设置具有与六部同等地位的理藩院，作为专管边疆民族事务（西南各省例外）的中央行政机构。理藩院的设置，为清代所特创 历代封建王朝所无。

自秦朝建立我国古代规模较大的第一个多民族的统一的封建国家起，历代都有相应的管理少数民族事务的制度，成为它们政治制度的重要组成部分。在中央机构中，有的是设置一定的官职，司理有关民族事务；有的将民族事务划归某个衙门（如鸿胪寺、礼部等）管辖，从来没有职权单一的专门机构。^②清代于六部之外设置管理民族事务的理藩院，一方面反映了清朝统治者对边疆民族问题的重视，同时也说明，我国长期以来逐渐形成的统一多民族国家，在清代已经最后得到确立，标志着我国民族关系发展的新阶段，影响后世甚深。

满族统治者在入关前，因与蒙古交往繁多，于崇德元年（1636）特设蒙古衙门，专理蒙古事务。以后，蒙古各部尽行归附，

王鍾翰：《清代官制（一）——满汉杂糅的中央官制》，《文史知识》1987年第11期。

史筠：《民族事务管理制度》，吉林教育出版社1991年版。

而与其他各兄弟民族的往来日密，事务日增，为适应需要，乃于崇德三年（1638）改蒙古衙门为理藩院，隶礼部，职权扩大为“掌内外藩蒙古、回部及诸番部，制爵禄，定朝会，正刑罚，控驭抚绥，以固邦汉”，即全面管理国家的民族事务。顺治十八年（1661），理藩院改为与六部相等。咸丰五年（1855）起至总理各国事务衙门设立（咸丰十年底，1861年初）前，理藩院还与礼部协同，分管一部分外交事务。光绪三十二年（1906）理藩院更名为理藩部。

理藩院初设时，其主官与六部同，亦称承政、参政。顺治元年（1644），与六部同时改为尚书、侍郎。其间曾一度把尚书称为“礼部尚书掌理藩院事”，左、右侍郎称“礼部左（右）侍郎协理理藩院事”，但不久即诏改更正了。

理藩院设官虽与中央六部同，但主官员数和民族成分则又不同于六部。满族以一少数民族入主中原，统治全国最广大的汉族，遂以“满、汉一体”相标榜。在六部长官设置方面，尚书与左、右侍郎皆满、汉复职，因之一部有两尚书（满、汉各一）、四侍郎（左、右侍郎亦满、汉各一）。而理藩院并无复职，尚书及左、右侍郎，各一人，以满员充任，间亦有蒙员为之者。僚属有郎中、员外郎、主事、笔帖式各若干人，皆满、蒙缺，除笔帖式中有数名例由汉军充任外，余皆为满、蒙缺，而无一汉缺。

理藩院在康熙初置录勋、宾客、柔远、理刑四清吏司。以后，随着清朝统治势力向喀尔喀、青海、西藏，以及新疆天山南北两路伸延，其管辖的范围也在不断地扩大。乾隆二十九年（1764），经调整最后确定设置六司：

旗籍清吏司（原柔远司改）掌“内札萨克”即内蒙古 24 部 49 旗的疆里、封爵、谱系、盟会、邮传、游牧诸务，还兼稽归化城土默特、黑龙江布特哈等游牧内属各部职官的选任引见。

王会清吏司，掌内蒙古的俸禄、朝觐、贡献、赏赐诸务。

典属清吏司，掌包括漠北喀尔喀蒙古、青海蒙古、套西蒙古，以及科布多和新疆金山、天山之间诸部蒙古在内的“外札萨克”各部旗的划界、封爵、编旗、盟会、简军、邮驿、屯田、互市诸政令，对蒙古、西藏等地的喇嘛发放度牒、监典活佛转世和行施赏罚。还兼稽游牧内属的察哈尔、巴尔虎、额鲁特、扎哈沁、明阿特、乌梁海、达木蒙古、哈萨克、锡伯等部官员的拣选引见。

柔远清吏司，掌外札萨克众部的宗教，朝贡诸务。

徠远清吏司，掌哈密、吐鲁番札萨克政令，新疆回部、四川金川土司年班，内附布鲁特诸部给衔、马税，以及霍罕（浩罕）、博罗尔、巴达克山、塔什罕、爱乌罕的职贡。

理刑清吏司，掌蒙古（内外蒙古）、番部（藏族）、回部（新疆天山南麓维吾尔族等各族）诸民族的刑狱讼，制定律例条规。

理藩院的直属机构还有“主章奏文移”的蒙古繙译房；“主客馆缮完涂除”的内馆、外馆，分别接待内外札萨克年班来京人员；俄罗斯馆，安顿沙俄商人、传教士和留学生；培养熟谙蒙文、藏文、托忒文人才的咸安宫蒙古学、唐古特学和托忒学；编拟理藩院则例的则例馆等。

理藩院的机构完备，职责全面，举凡有关少数民族的行政、立法、军事、封爵、设官、俸饷、朝贡、会盟、司法、监察以及民族语言文字的翻译与专业人才的培养等事务，无不责有所司，法有定章，巨细悉备，控驭可循。它是历代民族事务管理制度的总结，又是在新的历史条件下的发展。

清朝统治者十分注意根据国内不同少数民族的情况，制定区别对待的政策。有清一代，既有全国通行的《大清律例》，又有适

理藩院机构设置见《清史稿·职官二》。另参见《民族事务管理制度》第24页，郭松义、李新达、李尚英：《清朝典制》，第198～199页，吉林文史出版社1993年5月版。

用于民族区域或某个少数民族的《理藩院则例》、《蒙古律例》、《回部则例》、《西宁番子治罪条例》等法规。这些法规对不同民族的迁徙、出外经商、互相通婚、拜师求学等方面，均有严格的限制性的规定。这些法规对于巩固祖国统一和领土完整，曾经起了积极的作用，同时对各民族间的友好往来以及经济、文化的交流，也产生了消极的作用。

二、东北三省旗民分治

东北三省为清朝发祥之地，定为封禁之区。东北又是多民族居住的地区，除满、汉族以外，还有蒙古、锡伯、达斡尔、鄂伦春、鄂温克、赫哲、朝鲜等族。因此，清朝在东北的行政设施，既不同于其他省区，又不同于民族边疆地区，而是体制崇尊，旗民分治。

盛京地区，约相当于明辽东都司地。后金天命十年（1625），努尔哈赤在攻占辽东大部分地区后，乃迁都于沈阳。天聪八年（1634），皇太极将其更名为天眷盛京，于是始有盛京之名。清统治者进关后，以盛京为留都。初设内大臣为留守，驻辽阳。顺治初，改为昂邦章京（汉名总管）。康熙元年（1662）改称“镇守辽东等处将军”。四年改称“镇守奉天等处将军”。乾隆十二年（1747）改称“镇守盛京等处将军”，但习惯上仍称奉天将军。

清朝政府在边疆和内地的许多军事重镇，设置将军、都统、大臣等职。派驻内地的将军、都统（均从一品），负责节制八旗驻防军，有的还兼辖绿营，但都偏重军务。派驻边疆的将军和都统，是代表皇帝全权处理各个地区镇抚事宜的，不只是军事长官，也兼具行政职能，有时还负有外交使命。大臣主要是指参赞大臣、办事大臣和领队大臣，亦系军职。他们或佐助将军，掌划机宜，也

有独领一方 通筹全盘事务的。

盛京作为留都，设官同于京师，除不设吏部外，其余五部同时并建，秩视京师六部。由于盛京的地位特殊，这里既有如同内地府州县厅的建制，同时又有为管辖旗民和驻防兵丁而设置的军职系统。盛京将军外，尚有副都统四人，分驻锦州、熊岳、金州、兴京（今辽宁省新宾县）四处；城守尉八人，分驻盛京四人，兴京、凤凰城、辽阳、开原各一人。下设协领、防守尉、佐领、防御、骁骑校等若若干人。

顺治十年（1653），清政府将宁古塔（今黑龙江省宁安县）驻防官改为宁古塔昂邦章京，与盛京昂邦章京同为镇守一方之最高官员。康熙元年（1662）改称为“镇守宁古塔等处将军”。十五年（1676）移驻吉林乌拉城。乾隆二十二年（1757）改称为“镇守吉林等处将军”。将军以下，设副都统、协领、佐领、防御、骁骑校等官，管理辖境内满洲、蒙古、汉军、锡伯、巴尔虎等旗户，以及“打牲之部”。“打牲之部”是清代对黑龙江、嫩江流域及大小兴安岭一带鄂温克、达斡尔、鄂伦春、赫哲、费雅喀等渔猎民族的总称，由满语“布特哈”（意为“虞猎”或“打牲”）引申而来。顺治初，设总管一人，驻打牲乌拉，管理其印务、捕务、采务事宜。打牲乌拉，原名布特哈乌拉，在今吉林省吉林市北乌拉街。长期以来，吉林无府州县厅，只以副都统分驻吉林、宁古塔、伯都纳（今扶余）、阿拉楚喀（今阿城）、三姓（今依兰）等地。后因关内流民迁往渐众，于雍正五年（1737）置永吉州。嘉庆五年（1800）又在长春堡置长春厅。咸丰五年（1855）再置伯都纳厅。打牲乌拉城仍设总管未变。

散居在黑龙江下游、松花江、乌苏里江两岸，直至库页岛广阔地域内的赫哲、费雅喀、鄂伦春、奇勒尔、库页、恰克拉等人，

被称为“边民”。其中一部分早期曾被编入满洲八旗，另有相当部分则实行“编户”贡貂制度。“边民”都以姓氏为名（满语“喀拉”），共有 56 个喀拉，每个喀拉都表示了一定的血缘关系组合。“边民”又以村屯为单位，集中聚居（满语“噶珊”）。清政府据此“各设姓长、乡长，分户管辖”^①。姓长（喀拉达）、乡长（噶珊达），都是各氏族或部落的头人，经清政府任命后，即为具有一定行政、司法权的地方基层官员。他们定期向清政府贡纳貂皮，清廷“赏赐”蟒袍、妆缎、布匹，以体现中央政府的有效统治。咸丰十年（1860）以后，沙俄通过不平等条约占领我国黑龙江以北、乌苏里江以东大片领土，“边民”多数被划入俄境。对仍留境内的赫哲族“边民”，清政府采用编旗设佐领的办法，代替“姓长”、“乡长”制，并在松花江下游距与黑龙江交汇不远处的富克锦地方，设协领衙门，作为三姓副都统的下属机构，以进行管理。

康熙二十二年（1683）清朝设“镇守黑龙江等处将军”驻瑷琿旧城（新瑷琿上游十二里许），故亦称“瑷琿将军”。后移至黑龙江城（即新瑷琿，今黑龙江省瑷琿县南 60 余里之瑷琿乡），二十九年（1690）移驻墨尔根城（今黑龙江省嫩江县城），三十八年（1699）又移驻齐齐哈尔城（今黑龙江省齐齐哈尔市）。黑龙江将军统率全境驻军。将军下设副都统、副都统衔总管等官，管理满洲、汉军、巴尔虎、索伦、达斡尔、鄂伦春、毕拉尔、额鲁特等旗户。19 世纪中叶以前，黑龙江将军分领齐齐哈尔、墨尔根、黑龙江三个副都统和呼伦贝尔总管。又于齐齐哈尔城北置打牲处，管理散布于从嫩江到黑龙江南北的“打牲之部”。在东南部的呼兰城置城守尉，同治元年（1862）设呼兰厅，负责民政事务。

《清朝文献通考》第 271 卷，舆地 3。

《清朝典制》，第 243～244 页。

今鄂温克族。

东北三省虽各置将军，盛京实兼辖吉、黑两省之事。例如，三省向有每届五年巡查一次之例，“奉天则京卿往，吉林、黑龙江则盛京侍郎往^①”。初，三省将军分别掌管三省军、民诸政。康熙元年任命盛京将军时，其官职全称本是“总管盛京等处地方兼管盛京巡抚事”。乾隆三十年（1765）后，将军专管旗人事务。将军衙门、都统衙门及旗佐衙门等均为专治八旗旗人而设，只理旗务不问民人之事。

“八旗”，是清代一种“兵民为一”的特殊社会组织形式。努尔哈赤起兵后，根据战争的需要，把女真族原来行军狩猎时采用的临时性组织形式——“牛录”制，加以改组扩大，编成长期的组织形式——“旗”。规定每300人编一牛录（意为“射兽用的大披箭”），设牛录额真一人统领之；每五牛录（1500人）设一甲喇额真；每五甲喇（7500人）构成一个“固山”，即“旗”。旗的最高长官称“和硕贝勒”，或叫“固山贝勒”，即旗主。明万历二十九年（1601），努尔哈赤初设黄、白、红、蓝四旗。四十三年（1615）又增设镶黄、镶白、镶蓝（以上三旗均镶红边）、镶红（镶白边）四旗，合为满洲八旗。后金全部人丁均编入八旗。平时耕猎为民，战时从征为兵。其军政费用、官役公差皆分派给八旗各牛录承担。于是，八旗制度成为兼具军、政、财、经各方面职能的根本制度，是后金国家政权的特殊组织形式。皇太极即位后，为加强中央集权，抑制八“固山贝勒”权力，在其下另设“固山额真”，作为每旗最高管理人，掌管一旗的军、政、财、经等事。每一固山又设左右“梅勒额真”（“梅勒”，满语“左右肩”的意思）各一人，作为固山额真之副手。天聪八年（1634）改额真为“章京”（汉语“将军”之还音），牛录额真称牛录章京，甲喇额真称甲喇章京，梅勒额真称梅勒章京。天聪九年（1635）皇太极仿

姚元之：《竹叶亭杂记》卷1

满洲八旗制，把蒙古降众和原先编在满洲八旗下的部分蒙古人编成“八旗蒙古”。崇德七年（1642），又就降附的汉人再设“八旗汉军”。满洲八旗、蒙古八旗、汉军八旗合为二十四旗，习惯上仍称八旗。顺治十七年（1660）定固山额真汉名为“都统”，梅勒章京为“副都统”，甲喇章京为“参领”，牛录章京为“佐领”。雍正元年（1723），取消原固山额真称呼，改称为“固山昂邦”，汉称都统仍旧。

旗、民分治，也就是地方行政设施的双轨制。以盛京为例，专理民人之事者，又有府、州、县衙门。盛京附近各州县，设奉天府，府有府尹，同于京师首府之顺天府；而以辽河以西各州、县设锦州府，府有知府，同于一般的府。府、州、县之设，用以专治盛京等处地方之民人，与都统、旗佐衙门之专治旗人，同行于一省之内。

清廷采取区别旗、民，分而治之的政策，是出于满族最高统治者维护八旗制度和优厚旗人的总方针。八旗制度为满洲贵族夺取政权、维护统治发挥了特殊的极其重要的作用，成为清王朝统治的最基本的支柱。为了保持八旗制度的“纯洁性”与“战斗力”，清朝最高统治者自必尽力排除外界对八旗的影响，使八旗与外界处于隔绝的状态。旗、民分治不过是其措施之一而已。旗、民分治，实已标榜旗与民身份、地位之相异，分治之初已寓优厚旗人之意。即以旗、民官员之品秩而言，彼崇此卑，十分明显。例如，都统为从一品，副都统为正二品，均高于正三品之奉天府尹。而基层组织辖三百人之牛录佐领，官秩正四品，竟与各省道员相同而高于从四品之知府，正七品之知县更难与之相衡。治旗官品秩高于治民官，旗人社会地位高于民人，其实质是相一致的。旗、民虽分治，然旗、民户田、婚丧互相争讼之事不时发生，州、县不敢受理；判处旗人减民人一等，旗人又有折赎之例，可见旗、民之间存在着事实上的不平等。

光绪三十三年（1907），改盛京为奉天省，又改盛京将军为东三省总督，并兼管三省将军事务；同时吉林、黑龙江改省，废吉、黑两将军。

三、在内、外蒙古与青海的行政设置

内、外蒙古，历史上曾称漠南、漠北，是蒙古族的主要聚居区。漠南蒙古，指长城以北、大漠以南的广大塞外地区。漠北蒙古，是漠南蒙古以北的喀尔喀蒙古游牧地。清朝在蒙古族中的施政并不完全相同。对内属蒙古推行八旗制，外藩蒙古采用盟旗制。

女真族崛起于东北，非常重视蒙古骑兵的作用。努尔哈赤将蒙古降众编在满洲八旗下，皇太极进一步把蒙古降众和原先编在满洲八旗下的部分蒙古人分编成蒙古八旗，成为八旗组织的三个组成部分之一。蒙古八旗为清王朝的建立连年厮杀，立下了汗马功劳。

游牧于内蒙古东部的科尔沁、扎鲁特、敖汉等蒙古诸部，先后归附后金。漠北喀尔喀蒙古车臣汗部首先与后金通贡。1636年，漠南蒙古各部首领同满、汉贝勒大臣一道，尊皇太极为皇帝，后金改国号为大清，漠南蒙古正式成为清朝的一部分。

嗣后，漠北喀尔喀蒙古车臣汗、札萨克图汗、土谢图汗诸部都遣使要求归附清朝，并形成了固定的朝贡关系。西北厄鲁特蒙古和硕特部首领固始汗（即顾实汗）派使要求通贡，后又与达赖喇嘛一道遣使向皇太极表示称臣纳贡。这样，清朝在入关以前，就与漠北喀尔喀蒙古和西北厄鲁特蒙古建立了紧密的联系。

清政府真正实施对漠北蒙古的统治，是在康熙三十年（1691）多伦会盟以后。1688年，沙俄策动厄鲁特蒙古准噶尔部首领噶尔丹发动叛乱，并向喀尔喀蒙古进攻。外蒙古宗教领袖哲布尊丹巴呼图克图率领喀尔喀各部南迁内蒙古，清政府作了妥善安

置。1691年，康熙皇帝在多伦诺尔召见了外蒙古各部首领和内蒙古各旗札萨克，并按照内蒙古已经实行的盟旗制度，在外蒙古也编制了盟旗。噶尔丹之叛平定后，1697年，喀尔喀蒙古各部全部返回外蒙古。自此，外蒙古地区包括唐努乌梁海全部统一于清朝。

清政府委任固始汗管辖西北厄鲁特蒙古四部（和硕特、杜尔伯特、土尔扈特、准噶尔）。各部不断派使向清政府朝贡，即远牧于伏尔加河下游的土尔扈特部首领也表示归附清朝，并多次派官员不远万里向清朝进贡方物。1771年，远离故土的土尔扈特部在首领渥巴锡的率领下，历尽艰辛，终于返回祖国。至此，厄鲁特蒙古各部也全部统一于清朝。

清朝在统一蒙古各部的过程中，逐步在蒙古地区建立了盟、旗制度。

在内蒙古，早在皇太极时即根据蒙古固有的组织“鄂拓克”（领地）为基础，再参照满洲八旗制度，把漠南蒙古编制为六盟（哲里木、卓索图、昭乌达、锡林郭勒、乌兰察布、伊克昭）四十九旗。另有直属于清廷的察哈尔蒙古八旗、归化城土默特二旗。此外，位于甘肃龙首山北和黄河河套西部的阿拉善地区，在清初是厄鲁特蒙古和硕特部的牧地，康熙三十六年（1697）归入清朝统治，正式编制为（阿拉善）西套额鲁特旗。又有原为远徙于伏尔加河流域的厄鲁特蒙古土尔扈特部一支的部众，因到西藏朝佛时归途被阻，而留在阿拉善西的额济纳河流域，康熙四十三年（1704），清廷乃赐地以居，不久编为额济纳土尔扈特旗，成为正式的一个行政单位。

清朝政府在内蒙古分别设置绥远城将军、察哈尔都统、热河都统，监督、统辖和节制各盟旗。

绥远城将军原驻归化城，称右卫将军。乾隆二年（1737），新筑绥远城（今呼和浩特新城），改驻绥远城，故称绥远将军。绥远将军辖归化城土默特二旗，共四十九佐领，每旗各设副都统一人；

并负责统驭内蒙古的乌兰察布盟和伊克昭盟的军务。

察哈尔都统，统领宣化、大同边外的察哈尔八旗，共六十二佐领；另有依附的科尔沁七佐领，乌喇特三佐领，茂明安四佐领，苏尼特一佐领，伊苏特一佐领，喀尔喀三佐领，巴尔虎十五佐领，额鲁特十八佐领，新额鲁特六佐领（大体上康熙到乾隆十九年间归附的叫旧额鲁特或额鲁特，在此以后归附的叫新额鲁特）。他们直隶于理藩院典属清吏司，各设“总管等官临治，与各札萨克之袭有世爵者不同”^①。察哈尔原来亦系外藩蒙古中的一员，并列内札萨克的首位，因康熙时发动反清叛乱，其首领被消除亲王爵位，而且取消了整个部落设置札萨克的权利，改由朝廷派官进行直接治理。察哈尔部中，有一部分后来被派驻新疆，其中属于伊犁将军的编为八旗十六佐领，归塔尔巴哈台参赞大臣的为一个佐领。察哈尔都统还兼管太仆寺和内务府牧厂，监理锡林郭勒盟军务。

热河都统，负责警备承德地区，兼辖达什达瓦额鲁特两佐领，以及昭乌达和卓索图两盟、科尔沁三旗的军务。

在外蒙古，初将原喀尔喀蒙古土谢图汗、车臣汗、札萨克图汗三部编为三十七旗，后来增为五十五旗。雍正三年（1725），又从土谢图汗部分出赛因诺颜部，共四部七十四旗，乾隆时又增为八十六旗。乌梁海，据传即明代兀良哈部，后从属于厄鲁特蒙古，分唐努乌梁海、阿尔泰乌梁海和阿尔泰诺尔乌梁海，他们都不是蒙古族，从康熙中叶到乾隆二十年（1755）左右，陆续归入清朝的统治，并编旗设佐领，计唐努乌梁海五旗八佐领，阿尔泰乌梁海七旗七佐领，阿尔泰诺尔乌梁海二旗二佐领。

清朝政府在外蒙古设置乌里雅苏台定边左副将军、科布多参赞大臣、库伦办事大臣，管理外蒙古蒙旗事务。

乌里雅苏台定边左副将军，有参赞大臣二人为之副，驻乌里

^①《清朝文献通考》第291卷，《舆地》23。

雅苏台城。旧城位于杭爱山西、乌里雅苏台河北，雍正年间筑城，咸丰年间毁而复筑（今蒙古人民共和国扎布汗省省会扎布哈朗特）。乾隆中叶后，定边左副将军统辖喀尔喀蒙古四部和科布多、唐努乌梁海二区，辖区相当于今蒙古人民共和国、前苏联的图瓦自治州、戈尔诺阿尔泰州、哈卡斯自治州和克美罗沃州的南部，和我国新疆阿勒泰地区的北部。以上地区，清季通称外蒙古。嘉庆初，四部中的土谢图汗部和车臣汗部，归由库伦办事大臣承办。库伦办事大臣、科布多参赞大臣等均归定边左副将军节制。

科布多参赞大臣、办事大臣各一人，驻科布多城。科布多位于杭爱山以西、阿尔泰山以东广大地区，是主要属于漠西厄鲁特蒙古的游牧地。科布多城位于科布多河畔，雍正八年（1730）建成，乾隆后为科布多参赞大臣驻所。乾隆二十八年（1763）因水灾迁至布杨图河旁，现为蒙古人民共和国科布多省省会。自乾隆十八年（1753）起，一些原牧于天山北麓乃至欧洲伏尔加河流域的厄鲁特蒙古部众，陆续投归清朝，其中相当一部分被安顿在科布多，并编旗设盟。科布多参赞大臣统辖阿尔泰山南北两麓厄鲁特蒙古八部三十二旗和阿尔泰、阿尔泰诺尔两乌梁海部落。同治三年（1864）沙俄强迫清政府签订《中俄勘分西北界约记》，割占了阿尔泰诺尔乌梁海，光绪七年（1881）沙俄又迫使清政府签订了《中俄伊犁条约》和以后的《中俄科塔界约》，割去了阿尔泰乌梁海的西部地区，剩余部分清廷于光绪三十一年（1905）从科布多划出另设阿尔泰办事大臣，1919年并入新疆。

库伦办事大臣、帮办大臣各一人，驻库伦城（今蒙古人民共和国乌兰巴托）。库伦，蒙古语音译，意为“圈子”，旧地名，17世纪中期为哲布尊丹巴呼图克图驻地，始建城。乾隆前期始派设库伦办事大臣，开始时只负责中俄两国交涉和双边贸易事。嘉庆初，清廷诏令将喀尔喀蒙古四部中的土谢图汗、车臣汗两部事务划归库伦办事大臣承办，遂为名符其实的镇抚大员

青海向为蒙古诸部所据。明清之际，先是东部蒙古右翼土默特部首领俺答汗入据青海湖一带。他大力扶植西藏黄教。以后，喀尔喀蒙古却图汗统治青海，他信奉噶玛噶举，嫉视黄教。驻牧于新疆天山南麓的信奉黄教的厄鲁特蒙古和硕特部首领固始汗率部进入青海，杀却图汗；又用兵康区，率兵入藏，自为青、康、藏全藏区的大汗。

康熙五十六年(1717)厄鲁特蒙古准噶尔部首领策妄阿拉布坦派兵突袭西藏，杀固始汗之曾孙拉藏汗。康熙皇帝命其十四子胤禵带兵进驻青海，后委任理藩院额外侍郎常寿驻扎西宁办事。藏事告藏，清朝政府决定不再恢复蒙古诸部对西藏的统治，任命若干藏族领袖人物为噶伦，共同管理西藏政务。

青海和硕特部首领罗卜藏丹津(固始汗之孙)等反对清廷的措施，勾结准部首领策妄阿拉布坦，于雍正元年(1723)发动叛乱。清廷迅速平息了叛乱，把青海蒙古编为五部二十九旗，把藏族限制在黄河以南，与蒙古族以河为界，对藏族各部落恢复以前的土司制度，改隶道、卫、所，解除他们与和硕特部蒙古的隶属关系，追缴明朝赐给各寺庙喇嘛的国师等印敕，取消他们的名号与世袭，并限制寺庙的规模和喇嘛的人数，严禁隐藏兵器。

康熙六十年(1721)，应抚远大将军胤禵奏请派设西宁办事大臣，原称“钦差办理青海蒙古番子事务大臣”。雍正三年(1725)正式颁发关防，作为常驻差遣官。清廷在平息西藏三噶伦之乱后，于雍正九年(1731)把唐古拉山以北玉树地区划归西宁办事大臣管辖，以进一步缩小西藏地方势力统辖的地盘。西宁办事大臣任期初无定制，至乾隆元年(1736)始定为三年一任，额设一员。西宁办事大臣统辖青海各部之兵，监督、限制藏族与青海蒙古各部

喇嘛教派之一。因最重视口授(藏语:噶)密法的传承(藏语:举)故称噶举派，噶玛为其一支系。因该派喇嘛穿白色裙子和衬衣，故俗称“白教”。

之间的联系，监临蒙古盟会、刑讼，发给藏族各土司委牌，管理藏、蒙等族的贡马赋税与互市，节制西宁镇道文武及贵德、循化等厅的民事，并协助驻藏大臣筹办粮饷、督饬入藏驿路运输等事宜。

青海蒙古设旗，置官悉如内、外蒙古，惟有旗无盟。虽亦有盟会，却长期不设盟长，一直由西宁办事大臣负责。道光三年（1823）清廷分黄河以北二十四旗为左、右二翼，每翼添设正、副盟长各一员，情况始变。

清朝政府在多数蒙古地区推行类似满族八旗制的盟旗制。盟旗制最早施行于漠南蒙古各部。到康熙时，已推行至喀尔喀蒙古以及阿拉善、额济纳等地。雍正初，扩及到青海。至乾隆平定准噶尔部和土尔扈特部回归祖国后，在厄鲁特蒙古中也普遍实行盟旗制。

蒙古盟旗的旗，既是军事组织，又是行政单位。规定所有精壮男丁（喇嘛等除外）都编造入册，每 150 人称一佐领。其中三分之一为现役兵，三分之二为预备兵。他们定期集合，接受盟长或将军、都统的检阅。各旗编审户丁、划定牧地，不得任意变更、侵越旗界。放牧迁徙，必须彼此会齐同时移动，不许参差。每旗设札萨克（旗长）一人，由清政府于该旗王公贵族中选定任命，称执政王公，余称闲散王公。旗内牧民，既是旗内贵族的属民，须向主人服役纳贡，同时又是国家的子民，受政府法律保护，为国家服兵役。札萨克既是旗内贵族，又是政府的行政长官，有权处理全旗的行政、司法、驿站以及征税、婚嫁、恤赏等事，并有任命管旗章京以下职务的用人权。

盟，起源于盟会。早在努尔哈赤、皇太极时期，满、蒙已实行会盟制度。满族统治者非常重视盟会，入关后此制沿用不废。康熙皇帝曾于康熙三十年（1691）亲自主持多伦会盟，影响深远。乾隆十六年（1751）奉旨停遣，嘉庆初年重新恢复。初时三年一会，

康熙四十九年（1710）后一度改为五年一次。青海各部盟会则为隔年一次。

盟的组成，大致是集相近的若干旗为一盟，设盟长（大札萨克）。雍正六年（1728）增设副盟长，道光二年（1822）又在漠南蒙古的一些盟添帮办盟务一至二人。盟长、副盟长由理藩院挑选，报请皇帝简任。事实上，漠北喀尔喀蒙古的诸汗就是当然盟长。各盟都有确定的会盟地点，时间是在春秋两季。会盟时，宣读敕书，传达朝廷旨意；操演兵丁，验看器械；编审丁册；清理刑名案件，民事交理藩院具题，军务报所在驻防将军、都统或大臣会办。盟本不属于正式行政机构，无专设衙门，盟长、副盟长无权干涉各旗内部事务。但至清朝晚期，盟长权力上升，逐渐成为凌驾于旗以上的一级行政长官。盟由虚变实，从一个侧面反映了清代中央政府权威的逐步衰微。

从努尔哈赤起，联合蒙古就是满族统治者的一项基本方针。为此，清廷采取了许多重要措施，其中最为突出的是联姻与厚爵。通过满皇族、贵族之间的婚姻纽带，捆紧了他们的政治联结。努尔哈赤和皇太极一共娶了 9 个蒙古贵族的女子为妻妾，例如曾经辅佐皇太极及其子孙三代成就霸业的著名的孝庄皇后博尔济吉特氏，即属于内蒙古科尔沁部。顺治皇帝的 2 个皇后、7 个妃子，也都出自蒙古族。他的姊妹中，有 6 个被嫁往蒙古。康熙皇帝抚养、领养的 9 个公主中，有 8 个下嫁蒙古。清朝为优待蒙古贵族而特设外藩蒙古世爵。凡位七，即亲王、郡王、贝勒、贝子、公、台吉、塔布囊。其中，公以上爵位称号与宗室觉罗世爵相同，台吉则是清朝沿用蒙古族贵族的尊称（出自汉语“太子”，原为皇子尊称，后为皇族后裔的通称），塔布囊为蒙古语“驸马”的音译，清朝用以封赠与清室通婚的喀喇沁部三旗贵族，为“驸马”、“郡马”、“额驸”的通称。可以对照的是，清朝对汉族及其他各民族之有军功大臣则另设民世爵，凡九位二十七等：公、等三侯、伯、

子、男、轻车都尉，各等四；骑都尉，等二；云骑尉、恩骑尉，各等一），最高的为公。以实际而言，一盟一旗之长即封王公，而闲散王公为数更多。汉员如被称为“中兴名臣”的曾国藩，不过列侯而已，彼厚此薄，显而易见。

清朝初期在蒙古地区曾采用封禁隔离办法，以推行蒙汉分治的政策。规定凡内地汉民出口外，于蒙古地方耕种、贸易，不得携带妻室，或娶蒙古妇女为妻。私相嫁娶者，令夫妻离异，妇归母家，私娶之民，照地方例治罪，主婚的蒙古人等罚牲畜。不许蒙古人学习汉语文、用汉人名字。垦种农民必须春去秋归。嗣后潜居蒙古的汉民日渐增多，近边地区已成农牧并营、蒙汉共居之乡。由是，清政府在内蒙古西部蒙旗地方，于雍正、乾隆年间先后设置归化厅及和林格尔厅，治理汉民。清末在内蒙古推行移民实边后，大批汉民涌入蒙古垦种地亩，致使许多蒙旗的汉民人口激增，遂在开垦地区增置若干厅、县，实行“以县辖民，以旗治蒙”的蒙、汉分治办法。这些府州县厅，在行政上分别归属于直隶和山西省，其游牧事务仍由各旗统领，这是一种复式的管理体制。但是，事实上在旗县并存地区，旗县交错，机构重叠，因而纠纷丛生，冲突不断。^①旗县并存，一方面表明封建统治者封禁隔绝的主观意图，终于挡不住历史车轮的冲击，另一方面又表明他们仍然坚持蒙、汉分治的不合时尚的政策，主观愿望与客观形势的矛盾依旧存在，因而不可避免地出现了管理体制混乱的局面。

《清朝典制》第 212~216 页，第 229~237 页 王鍾翰：《清代官制（三）——边区特殊设置》，《文史知识》1988 年第 1 期 编写组：《沙俄侵略我国蒙古地区简史》，第 15~16 页，内蒙古人民出版社 1979 年版。

四、驻藏大臣制度的确立

藏族是我国统一多民族大家庭中的光荣成员之一，西藏地方是我们伟大祖国不可分割的一部分。藏族主要分布在我国西藏自治区和青海、甘肃、四川、云南四省部分地区。分布地区之广约占全国总面积的四分之一。西藏自治区是藏族的主要聚居区。

藏族是汉语的称谓，藏族自称为“博”，都是以藏族主要聚居地区汉语称之为西藏和藏语称之为“博”而得名。藏语对居住在不同地区的人又有不同的称谓：居住在西藏阿里地区的人自称“兑巴”，后藏地区藏语称作“藏”，居住在这里的人自称“藏巴”；前藏地区藏语称为“卫”，居住在这里的人自称“卫巴”；西藏东境以及四川西部现今四川省甘孜藏族自治州、青海省玉树藏族自治州部分地区藏语称为“康”（过去也译作“喀木”）居住在康区的藏人自称“康巴”；居住在西藏北境和四川北部、甘肃南部、青海等地区的藏人自称“安多娃”。统称为“博巴”。

早在公元7世纪时，部分藏族先民就自称为“博”。当时的汉文史籍上称作“蕃”或“吐蕃”。“蕃”古音读作博。在元代汉文史籍中，把前后藏称作“乌思藏”，清代称作“卫藏”。“乌思”、“卫”是藏文一词的不同音译，同指前藏地区。“藏”也是藏文的音译，指后藏地区。清代对西藏地方的藏族称“图伯特”、“伯特”，显由“吐蕃”一词演变而来；对川、康和甘、青一带的藏族称“番”或“番子”，是一种侮辱称谓，但清朝统治阶级同时又称藏族为“图伯特”，称甘、青一带的藏族为“唐古特”。^①

自7世纪起，西藏地方与中原地区开始发生政治关系。奴隶制的吐蕃王朝与中原地区的大唐王朝发展了各方面的交往。在唐、

黄奋生：《藏族史略》，第229页，第236页注释，民族出版社1985年版。