

民国治藏法律研究简述

刘琳琳 王立艳

西藏自纳入元朝版图之后,作为中国不可分割的重要组成部分,始终和全国各地同呼吸共命运,其社会发展的脉搏,也随着国家的历史进程而跳动。在民国时期的38年里,西藏分裂与反分裂的斗争是极为激烈的,所幸的是虽然中央政权更替频繁、政令多变,但历届中央政府对西藏始终坚持国家统一、主权和领土完整的政治立场,并在吸收元、明、清三代治藏经验与教训的基础上,因地制宜制定了治藏的基本法律规范。

1911年辛亥革命爆发,英帝国主义侵略势力立即唆使策动西藏各地掀起反汉暴动,企图达到分裂西藏脱离中国的阴谋。1911年驻防拉萨、亚东、帕里的川军相继哗变,对西藏的人民和寺庙进行了劫掠,川军与噶厦政府发生了武力冲突。为此,噶厦政府以达赖的名义向西藏营官喇嘛发出命令,攻击所有在藏的各地汉军,“总期西藏全境汉人绝迹,是为至要。”噶厦发出命令以后,在英印政府的帮助下,西藏民兵在各地围攻川军,1912年7月30日,由廓尔喀驻藏之官噶卜典居间调停,交战双方缔结了条约四款,驻西藏的汉军多数由拉萨经印度返回内地。根据拉萨的和谈条件,西藏方面还同意驻藏大臣等人留在拉萨,说明达赖还不是想要脱离祖国。但犹豫是清朝的忠实奴仆,此时大清帝国业已崩溃,他不可能在西藏停留下去,因而西藏地方与中央政府之间的联系从此暂时中断。面对着外国帝国主义分裂势力在西藏的破坏活动,面对着西藏地方对中央政权的态度日益冷淡,加强中央政府在西藏的行政管理权,强调西藏是祖国领土不可分割的组成部分,成为继之而起的中华民国治政的核心内容。

一 以宪法的形式维护国家对西藏的主权

以国家根本大法的形式,维护国家对西藏的主权,是民国时期历届中央政府对西藏的主要施政方针。

1912年1月1日,中华民国正式宣告成立时,临时大总统孙中山先生在《宣言书》中就庄严宣告:“国家之本在于人民,合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,则合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人,是曰民族之统一。武汉首义,十数省先后独立——所谓独立,对于清廷为脱离,对于各省为联合。蒙古、西藏,意亦同此。行动既一,决无歧趋,枢机成于中央,斯经纬周于四至,是曰国土之统一。”袁世凯上台后,面对着英帝国主义提出的“中国不得干涉西藏之内政,并不得于西藏改设行省”的无理要求以及“对于中华民国不予承认,且当以实力助藏独立”的威胁,于1912年4月22日的临时大总统令中重申:“现在民族共和,凡蒙、藏、回疆各地方,同为我中华民族领土,则蒙、藏、回疆各民族,即同为我中华民国国民。”1912年3月11日公布的《中华民国临时约法》以“临时宪法”的形式规定了:“中华民国领土为二十二行省,内外蒙古、西藏、青海。”从而在法律上确立了民国政府对西藏地方的主权。

此后,民国时期历届中央政府在维护对西藏地方的主权问题上,都遵循这一原则。1914年5月1日的《中华民国约法》规定:“中华民国之领土,依从前帝国(指清朝时期)所有之疆域;”“中华民国人民,无种族、阶级、宗教之区别,法律上均为平等。”1923年10月10日公布的《中华民国宪法》规定:“中华民国国土,依其固有之疆域”,“国土及其区划,非以法律,不得变更之”,“内外蒙古、西藏、青海,因地方人民之公意,谋划分为省、县两级,适用本章(指第十二章“地方制度”)各规定。但未设省、县之前,其行政制度,以法律定之”

南京国民政府时期,于1931年6月1日公布的《中华民国训政时期约法》也规定:“中华民国领土为各省及蒙古、西藏”,“蒙古、西藏之地方制度,就地方情形,另以法律定之。”1947年1月1日公布的《中华民国宪法》重申:“中华民国领土,依其固有之疆域,非经国民大会之决议,不得变更之”,“西藏自治制度,应予以保障。”

这些法律有关西藏地方的规定,其基本精神和核心内容,都是强调西藏地方是国家领土不可分割的组成部分和中央政府对西藏的主权。这种以宪法的形式所确立的中央在西藏的主权,打破了西方帝国主义分裂西藏的阴谋,也反映了西藏民族及其人民的根本愿望,正如英国侵华分子在《西藏之过去与现在》一书中所说的“西藏之官吏僧侣人民中,有左袒中国党,自无容讳,盖自然之亲近,及两国联合以久,有以致之耳。……在农民中,吾等亦时闻其盼望中国复来。……西藏虽倾向自主,尚不欲其在政治上联合已久之中国完全分离”。^⑩

二 以法确立主管蒙藏事务的中央机构的运行机制

西藏地方自13世纪正式纳入中国版图之后,元朝设立宣政院作为中央政府管理西藏地方的专门机构,此

后,历代中央王朝都设立了主管西藏地方事务的中央机构。民国时期,也继承这一历史传统,设立蒙藏局(后改称蒙藏院和蒙藏委员会)作为主管西藏地方事务的中央机构。

民国建政之初,撤销清代的理藩院,将西藏地方事务划归内务部管理,但是,边疆危机,西藏地方严重动荡,人少事杂的内务部难于应付,急需成立专门管理西藏、蒙古等边疆民族地区事务的中央机构。于是,决定成立蒙藏事务局,直属国务院,作为主管西藏、蒙古地方事务的中央机构,并于1912年7月24日公布了《蒙藏事务局官制》,规定:“蒙藏事务局直隶于国务总理,管理蒙藏事务。”^⑩1914年蒙藏事务局改为蒙藏院,于5月17日公布《蒙藏院官制》,6月5日公布《蒙藏院办事规程》。蒙藏院的性质和职权,一如蒙藏事务局,只是机构有所扩大。

1924年,中国国民党第一次全国代表大会通过了《组织国民政府之必要提案》,确定了孙中山先生倡导的“以党建国”的政治原则,据此决定国民政府采取委员会议制,之后蒙藏院进行了改制,正式设立蒙藏委员会。1928年3月30日公布了《蒙藏委员会组织法》以法确立了蒙藏委员会直属国民政府,掌理蒙藏行政事项及蒙藏各种兴革事宜。1929年2月7日再次公布《蒙藏委员会组织法》,1932年7月25日,公布修正组织法。之后,1942年、1944年、1947年,又多次修正、公布蒙藏委员会组织法,但其性质、职能始终保持不变,即掌理“关于蒙古、西藏之行政事项;关于蒙古、西藏之各种兴革事项”,只是在机构设置、职官配备等方面,根据变化了的情况有所损益或变通。为了加强中央政府与西藏地方政府之间的联系,根据《蒙藏委员会组织法》的规定,西藏在南京设立了办事处,中央政府也在西藏设立了办事处。1935年11月27日,行政院颁布了《修正西藏驻京办事处组织大纲》,明确规定西藏驻京办事处设在国民政府首都,秉承达赖大师意旨,受蒙藏委员会的监督指导,办理关于西藏在京应行接洽事宜。办事处设处长一人,由达赖喇嘛选任;下设秘书室、总务科、会计科、宣传科、交际科五科。^⑪同时,为了强化蒙藏委员会在西藏的作用,1940年5月13日国民政府颁布了《蒙藏委员会驻藏办事处组织规程》,根据规定设置处长一人,秉承蒙藏委员会综理处务,下设第一科掌理文书、印信、出纳、庶务、人事等事项;第二科掌理政治、宗教、教育、建设、调查、宣传等事项。办事处可以在必要的情况下,派员分驻札什伦布、江孜、昌都以及其他重要地方。^⑫

蒙藏事务局和蒙藏委员会以及西藏驻京办事处、蒙藏委员会驻藏办事处的建立,使民国时期中央政府对于西藏地方主权有了组织机构上的保障,加强了中央政府对西藏地方行政的能力;特别是蒙藏地区一些有重要影响的僧俗上层人物,例如九世班禅、十三世达赖和西藏地方政府的驻京代表等都参加了蒙藏委员会,这些对于加强中央政府与西藏地方的联系,推进中央政府对西藏地方政令的贯彻执行等,都有着重要意义。

三 以法加强西藏的宗教管理

为了加强对西藏的宗教管理,民国时期汲取了历史上各个时期治藏的经验与教训,逐步通过立法的形式,对西藏的宗教包括寺庙、喇嘛以及灵童转世等问题,加以规范和管理。

(一) 寺庙登记。1929年内政部颁布了《寺庙登记条例》,明确规定凡是僧道、住持或居住的一切公建、募建或私家独建的坛庙寺院庵观及其人口和不动产要依法进行登记。寺庙登记由县政府或特别市的公安局负责执行。对登记所形成的寺庙登记总簿,寺庙人口登记簿、寺庙不动产登记簿、寺庙法物登记簿交由该管省政府民政厅备案。对于违反该规定,情节轻微者,要强制进行登记;情节重者,处以一百元以下罚款或撤换其住持。

(二) 灵童转世。为了加强西藏大喇嘛活佛的灵童转世管理,早在清朝乾隆皇帝时就曾颁布灵童转世上谕,并确定在1973年的《钦定西藏善后章程二十九条》当中,民国时期,基本上继承了清朝的做法,并作了进一步的重申和更加详细的规定,1936年2月10日蒙藏委员会颁布了《喇嘛转世办法》,详细规定了转世世系、转世程序、呼毕勒罕字样的裁撤、转世限制等内容。

(三) 喇嘛登记。为了加强对喇嘛的管理,特别是为了使喇嘛的资格法律化,民国政府通过对喇嘛进行登记的方法,加强对喇嘛的约束,对于违反喇嘛戒律戒规的,依法取消其喇嘛资格。1936年2月10日,蒙藏委员会颁布了《喇嘛登记办法》,对应登记的喇嘛种类及其不具备登记合法手续的处罚作了规定。

(四) 喇嘛作用。为了加强职任喇嘛的管理,特别是职任喇嘛的设置与任用,1936年2月10日蒙藏委员会颁布了《喇嘛任用办法》。

(五) 喇嘛奖惩。为了落实管理喇嘛寺庙条例,1936年2月10日蒙藏委员会颁布了《喇嘛奖惩办法》。该办法规定了喇嘛奖惩的方法、奖惩办法程序等内容。

民国时期的关涉喇嘛的各项规定,是对以往特别是清朝政府时期的喇嘛规范的继承,正如国民政府最高法院认定清《理藩部则例》为特别法中所说“清理藩院则例……于十八年(1929),曾经司法院交最高法院解释认为特别法之一,在未经颁布新特别法令以前,得酌予援用”。^⑬民国时期又在此基础上进一步详细化、规范化、系统化,从而实现了对于喇嘛的有效管理,这对于西藏这样的崇佛地域是完全必要的,它实现了宗教戒律与世俗法规交相约束喇嘛的规范体系。

四 以法确立西藏上层僧俗人士参加国家管理权

民国政府的政治纲领是五族共和,吸收各族人士参加国家管理是理所当然的。这在外敌入侵、政局动荡

的历史时期,对于国家的统一和边疆的稳定,尤其显得至关重要。

早在民国创立伊始,中华民国南京临时政府于1912年3月11日公布的《中华民国临时约法》就规定了西藏地区人士有权参加国家管理,在“参议院”一章中规定“参议员,每行省、内蒙古、外蒙古、西藏,各选派五人。参议员开会时,每参议员有一票表决权。”^⑩从而以国家根本大法的形式确立了西藏上层人士参加国家管理的制度。此后,在1947年12月25日中华民国政府颁布的《中华民国宪法》中也同样确立了西藏地方人士有权参加国家政权机关,在“国民大会”和“监察院”中都设有西藏地方代表的席位。^⑪总体而言,民国时期的历届国会都有西藏代表参加。

在北京政府时期,除临时参议院、第一届国会外,还曾建立过政治会议、约法会议、参议院、临时参议院等“立法”或咨询机构。在这些会议上都有西藏地方代表参加。南京国民政府时期召开的国民参政会、政治协商会、国民大会,都有西藏的代表参加。国民政府时期召开的历届国民大会也都有西藏地方的代表参加。

此外,还有不少藏族知名人士被遴选参加中央机构,参与国事管理。九世班禅、喜饶嘉措、西藏驻京代表贡觉仲尼,以及罗桑坚赞、章嘉呼图克图等都参加了蒙藏委员会,其他一些藏族人士也曾在国民政府担任要职。以法确立西藏上层僧俗人士参加国家政权建设,对于加强中央与西藏地方之间的关系,贯彻中央在西藏地方的施政措施,起到了积极作用,它反映出中央政府在西藏的主权是有效地行使的。

五 捍卫国家主权,拒签丧权辱国的《西姆拉条约》

为了维护西藏主权和领土完整,国民政府也对英美外国侵略势力企图分裂西藏的阴谋活动进行了抵制。

民国初年,英国为了达到将西藏地方从中国分裂出去的险恶侵略目的,阴谋策划了所谓的“中英藏三方会议”。这次非法会议,于1913年10月至1914年7月在印度的西姆拉召开,因而通称“西姆拉会议”。会议争议的焦点问题是所谓西藏的“范围”和“独立”问题。英国代表与西藏的所谓“代表”密谋后,抛出了划分内、外藏计划,图谋划分西藏地区与内地界限,以实现西藏“独立”的罪恶目的。同时又搞了一个所谓的“麦克马洪线”,把中国西藏的门隅、珞隅、下察隅三个地区划归英方管辖。英国为了将其分裂中国西藏的阴谋活动披上合法的外衣,炮制了一个《西姆拉条约》。中国代表秉承中央政府命令,在会议前和会议过程中,一再抗议英国代表的阴谋活动,反对西藏当局的代表以与中央政府的代表平等地位参加会议,同时,严词拒绝在《西姆拉条约》上签字,使所谓《西姆拉条约》成为非法、无效的废纸。此后,历届民国政府又多次发表声明,拒不承认《西姆拉条约》,也不承认英国同西藏地方当局订立的任何所谓“条约”或类似文件。到20世纪40年代,英国、美国分裂中国西藏的阴谋活动加剧。先后炮制了1942年夏的西藏噶厦设立“外交局事件”、1947年3月英美“泛亚州会议”阴谋、1947年10月噶厦“商务代表团”的“独立”“游说活动”、1949年7月8日的“驱汉事件”等,所有这些分裂西藏的企图都遭到了国民政府的坚决抵制。

综上所述,民国政府在处理西藏问题上是比较积极的,在西藏法制建设上是有所成就的,同以往的任何朝代相比,民国开启了以国家大法——宪法或宪法性文件形式确立中国对西藏主权的先河,自此以后,民国各个时期都遵循了这一传统,确保了西藏不被分裂出中国,这是极为难能可贵的,这一传统对于新中国在基本主权的行使起到了法制建设上的促进作用。民国时期对西藏喇嘛、宗教的管理与规范,是以往历代政府治藏法规的继承与发展,它体现了中国民族立法的因地制宜、因时制宜的立法宗旨,在尊重历史定制的基础上,把国家法律法规与西藏宗教戒律紧密地结合起来,使得中央在藏主权、治权的行使深入到西藏社会的各个阶层,起到了约束喇嘛、规范社会的目的。捍卫国家主权,抵抗外来侵略,是西藏历史上几百年来而艰巨的任务,民国的各个时期,在国家内忧外患、民族生死存亡的危急关头,始终坚持国家统一、民族团结和领土完整的政治立场,坚持抵制外来分裂主义势力和西藏分裂主义势力对国家主权的破坏,巩固了边防,强化了中央与西藏地方之间的关系。可以说,民国时期关于西藏的立法,是国家法律建设中极为重要的组成部分,它所反映出的围绕国家主权进行法制建设的立法根本宗旨,对新中国的法制建设具有极大的借鉴意义。

注:

牙含章:《达赖喇嘛传》第240页,第248页,人民出版社,1984年9月。

见《临时政府公报》。

《中国大事记》,《东方杂志》第一卷,第十二号。

^{⑫⑬⑭⑮⑯⑰}中国藏学研究中心、中国第二历史档案馆合编:《民国治藏行政法规》,五洲传播出版社,1999年12月。

^⑩藏文《白话报》,民国二年(1913年)第一期,第22页。

^⑪中国政法大学法制史教研室编:《中国法制史料》第365页至371页,中国政法大学教务处印,1991年10月。

作者单位:中国政法大学
责任编辑:于波