

# 民国时期地方政府行政治理权在民族社会的确立 ))) 以青海藏族游牧区为例

张福春<sup>1</sup>

(青海师范大学 人文学院, 西宁 810008)

**摘要:**民国建立以后,青海省政府加强了对青海藏族游牧区的管理力度,其基本方式是任免部落头人,取消部落的治民之权,废除寺院的政教合一体制,重组部落等。伴随着这一过程,青海省政府的行政治理权在藏族游牧社会得以确立。

**关键词:**地方政府;藏族游牧区;行政治理权

**中图分类号:** K258 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-117X(2010)01-0060-04

The Establishment of Local Administrative Management  
in Minority Society During the Period of the Republic  
))) Taking Tibetan Nomadic Areas of Qinghai as an Example

ZHANG Fuchun

(College of Humanities, Qinghai Normal University, Xining Qinghai 810008, China)

**Abstract** Qinghai Provincial government strengthened its management of Qinghai Tibetan nomadic area after the establishment of the Republic of China. Tribal chiefs were appointed and dismissed, tribes' power over their citizens and the temples' political and religious double power abolished, and tribes reorganized. It is through means mentioned above that the administrative management of Qinghai Province was established in Tibetan nomadic areas.  
**Key words** Local government; Tibetan nomadic area; administrative management

清朝建立后,在广大青海藏族游牧区分布着无数的藏族部落,由于这些部落从事游牧生产,流动性非常大,清政府本着因俗而治的原则对其进行非常松散的控制,其基本方式是册封各级土司,与部落进行会盟等。各部落在政治、经济、文化、司法、军事等方面均享有很大的自治权:部落头人世袭产生,部落社会以习惯法处理各种民刑案件,经济制度不受外部干涉。除此之外,藏传佛教寺院在很多地区建立了独立的政教合一的统治体制。民国建立后,地方政府的行政治理权开始进入藏区,游牧社会的这种权势格局被打破。

## 一、地方行政机构的建立与施政

民国建立以后,以县治为代表的各级地方行政

机构纷纷在青海藏族游牧区建立并开始施政。县治设立以后,青海省政府采取各项措施,逐步取消部落头人的各种权力,试图把处于部落管理下的游牧民变为国家的编户。这些措施包括,国家任免部落头人,取消头人拥有的司法权力,废除藏传佛教寺院建立的政教合一统治体制。

1916年4月,甘边宁海镇守使马麒呈准北洋政府任命香生木为阿曲乎部落千户,这是地方政府第一次任免部落头人。1928年,布庆百户确群桑周死后,由其弟尕马希拉继任百户。尕马希拉原为布庆百户家族的出家子弟,1935年死后无嗣。布庆百户原为囊谦千户的外甥,千户按旧例拟以其女招赘格吉巴麻百户之子土多继承百户职位。玉树司令以德

<sup>1</sup> 收稿日期: 2009-09-15

作者简介: 张福春(1984-),男,山东高密人,青海师范大学硕士研究生,主要从事中国民族史研究。

格人尕柳精明强干,既给司令部当过翻译,又在布庆百户手下当过管事多年为由,呈请青海省政府批准任命尕柳担任布庆百户。这是青海省政府对千百户世袭制度的第一次冲击,从此,布庆百户均由青海省政府任命。1941年,青海省政府又委任湟源籍汉族通事蔡有寿为布庆百户;1933年,阿克文保被青海省政府委任为海南茫拉地区达如玉部落千户,同曲乎被任命为海晏达如玉千户,统管海晏藏族部落和其领地范围内各族农牧民的政教、赋役等事务;1943年,达如玉千户华布藏去世后,青海省政府又任命丹科为汪什代海千户;1934年,加吾部落千户被青海省政府任命为同仁县总千户;1936年,刚察千户华宝藏被青海省政府任命为环海八族总千户;1939年,青海省政府在都兰设立香日德设治局,百户昂秀死后,百户世袭制度被废除,沟里部落头人由青海省政府委任;1941年,加巴被青海省政府任命为英努乎部落千户,并被授予/大明千户0的头衔。

以县政府为代表的地方行政机构的设立,削弱乃至废除了部落或寺院的治民之权,最具代表性的是司法权,尤其是到了民国后期,很多部落和寺院的司法权被收归国家或地方政府。但此时,部落或寺院依然拥有一定的处理案件的权力,有一部分部落群众有了纠纷依然去寺院或部落头人那里接受处理,形成了部落与县政府分掌民族社会司法权的格局。在不同的地区,县府与部落在当地的权势不一,有的地区部落对社会的影响很大,基本上控制了当地的司法,如玉树县, /朱县长来谈,询藏民诉讼情形,据云来县署者,全年不过一二件,大部皆向百户处诉之,其法仍未旧日番例。又人民对县缴纳赋税,仅有少数粮与草,而对百户则纳物甚多,事实上人民仍遵旧规,虽县署成立已数年,而人民与县署关系极少也。<sup>[11]100</sup>也有的地区司法权基本上掌握在县府手中,如夏河县, /据(夏河)县长谈:近来诉讼案件,渐渐增多,前邓隆任县长时,一年半仅接诉讼案件一年半仅接诉讼案二件,现在每月越三十件,每日平均一件,刑事多,民事少。即斗殴案件最多,次为钱财或婚姻案件,盖回藏民皆好斗,而藏民对婚姻不重视也。又案件增多之原因,因人民知识渐渐进步,知县署判案有一定法律。二因回汉民在业仓败诉,不免吃亏,败诉者又来县署起诉,但藏民被告或在县署败诉者,又往往直赴业仓起诉。盖藏民心里与习惯,信任业仓较县署为深也0,<sup>[11]108</sup>再如同德县,1946年,有一牧民偷窃山羊一只,即被县长赵永瑞罚款银500元。到民国后期,随着县政府行政能力的不断

增强,部落头人主动放弃了所拥有的司法权力,有了刑民案件,交由县府处理。如兴海县阿曲乎部落,在香生木统治时期,部落独揽司法权,酷刑应用较多。到了力加本统治时期, /和家政权有了进一步勾结,他们把不听话的牧民多送交政府处理,千户自己当好人,收买人心0。<sup>[12]</sup>

国家在剥夺部落自治权的同时,对寺院的政教合一统治体制也进行了废除的尝试。针对各种不同形式的政教合一体制,国家废除的方式也不完全相同,但其基本方式是军事打击之后将所属部落划归地方政府管辖。具体而言,对于在游牧社会中拥有强大的政治经济实力的大寺院,国家通常是先进行武力征伐,虽然征伐不能把寺院建立的政教合一体制完全废除,但可以削弱寺院在民族社会中的作用。征伐以后往往建立地方政府弱化寺院权势,以达最终废除政教合一体制的目的;对于政治经济实力较弱的寺院,则直接废除其政教合一体制,将其所属牧民划归地方政府管辖。如果寺院反抗,将会招致严厉镇压,镇压以后,不仅政教合一体制被废除,寺院僧侣也会遭灭顶之灾。尽管国家的措施相当严厉,但依然无法彻底废除所有寺院的政教合一体制,有的一直持续到20世纪50年代的改革。

国家取消拥有强大政治经济实力寺院的治民之权以拉卜楞寺最为典型,中小寺院以石藏寺最为典型。针对拉卜楞寺在当地建有强大的政教合一体制(除了控制广大的牧民之外,还拥有强大的武装力量),甘边宁海镇守使署以其内部冲突为契机,经过两次武力镇压,才初步消除了其政教合一体制,国家权力始渗入其中。 /1933年,循化县所属的拉卜楞地区,改设为设治局,隶属于甘肃0。<sup>[13]</sup>从此以后,拉卜楞地区的行政事务,开始脱离拉卜楞寺的控制,直接受设治局的治理,但拉卜楞寺在当地的宗教及行政、军事等方面仍然发挥着巨大的作用。1941年,石藏寺五世班智达联合拉卜楞寺,武力对抗青海省政府。经过激烈冲突,寺属武装被击败。后经过谈判,省政府和寺院达成协议。青海省政府同意不破坏石藏寺,释放应努乎部落被俘人员,允许应努乎部落回原地驻牧。石藏寺则同意其所属部落应努乎、藏拉德接受同德县政府管辖,同时什藏寺本身也要接受同德县政府的管辖。经过这次激烈冲突,石藏寺彻底失去了治民之权,其所属部落的管辖权转入县府手中。

重组部落与取消部落组织在民国初期已经出现,重组部落对游牧社会产生了重大的影响,而废除

部落组织,将部落的属民变成国家公民则是国家对游牧社会的完全改造。重组与废除部落对地方政府与少数民族的关系产生了重要影响,是地方政府行政治理权在藏族游牧部族社会确立的重要标志。

果洛地区自清以来归四川管辖。民国初年,马麒任青海蒙番宣慰使以后,曾派人前往果洛招抚,意欲逐步在此行使管辖权。马麒在征服果洛藏族部落以后,果洛地区正式成为甘边宁海镇守使署统辖的地区。马麒撤走时,为加强控制,打乱了原有的部落建制,将卡日仓、木拉、修群、康赛、康干、藏科日等部落,划归拉卜楞管理。将上、下巷欠、班玛本、德昂仓、岗巴、查浪、达武麦仓等部落,划归拉加寺管理。<sup>[5]</sup>此次对果洛部落的重组,范围较大,对果洛部落格局的影响也较深。这是青海省政府重组部落的开始,从此以后,青海省政府不断打乱原有的部落结构,对部落进行重组。1922年,上年错部落被玉树司令马海山一分为三;同年,瓜什则部落被马麒划归拉加寺管辖。1931年,玉树司令马彪将原属于百日多玛部落的歇武百长部落划归扎武部落管辖。1937年,玉树司令马禄撤销喀耐百户,将原属于永夏部落的喀耐部落划归拉布百户管辖。1933年,玉树司令马彪将原属上中坝的中中坝部落划归下中坝管辖,中中坝百户部落被取消。工贡麻部落原属和日部落管辖,1922年,马麒委任了工贡麻部落的千百户,使工贡麻部落与和日部落脱离关系。1935年,青海省政府又将工贡麻、夏卜浪部落划归拉加寺管辖。同年,青海省政府将原属海晏达如玉千户的果那部落划归汪什代海千户华布藏管辖。沙科日部落是果洛所属的一个小部落,驻牧于托所湖到花石峡之间,有牧民二十余户,百余人。1941年该部被韩有禄部军事镇压后,剩余人员被遣送至共和县恰卜恰镇,沙科日部落无形之中被取消。在同一次军事行动中,果洛阿什羌然洛部落所属的许多牧民被划归姜设置局管辖。

## 二、对青海省治理少数民族地区的评析

设置县政府是在原始与落后的少数民族地区实现有效管辖的第一步,其能否成功将直接影响到后续工作能否开展,因此这项工作通常能够引起足够的重视,一般在整个过程中易于实现。设置县政府完成以后,国家的主要任务是剥夺比较原始的游牧部族社会领导人的权力,并把部族社会的一切权力收归到县政府手中,这一过程通常非常漫长,且执行过程中困难重重,这是地方政府行政治理权确立过

程中最关键的一步。这一步完成以后,政府做的通常是废除部族社会原有的部落组织,把部族社会的属民变成国家的公民。

在行政治理权确立的过程中,最大的困难有两个,一是如何有效化解民族社会领导人对地方政府的抵制,二是如何使民族社会的群众认可县政府。化解民族社会领导人的抵制相对简单,通常采用的手法是怀柔与镇压,即一方面给被剥夺权力的部族社会领导人以高官厚禄,换取其对国家政策的支持,另一方面对坚决抵制政府的部族社会领导人给以坚决的打击。但要使部族社会的群众认可县政府则非常困难,由于部落组织存在了成百上千年,一般群众只知有部落而不知有国家,更重要的是,青海游牧区的藏族群众普遍信仰藏传佛教,宗教在人们的思想中所占的比重远远大于其他,且宗教在调节社会关系方面起着难以估量的作用,让这样一些对宗教有高度认同的群众去认可近代国家与政府,其困难可以想象。

青海省行政治理权进入藏族游牧部族社会,始于马麒担任甘边宁海镇守使时设置局的设置(此时青海省尚未设立,但甘边宁海镇守使署的管理范围大体上等于1929年设立的青海省,故将此时的活动也列入青海省的施政范围)。在以后民国的几十年中,青海省政府在游牧藏区建立了一批县政府,这些县政府每年都能从所管辖的地区征收到大量的赋税上交省政府,县政府在调节部族社会的各种关系中也起到了重要作用。从这个角度看,地方政府实现了对藏区游牧部族社会的有效治理。但从深层来看,地方政府行政治理权的施行与部族社会的抵制胶着在一起,在这种胶着状态下,呈现出很多非常显著的特点。

首先,部族社会的抵制非常强烈,地方政府对民族社会的治理是在以武力为后盾的前提下实现的。各县设置之时,各县长均率领大量军警前往,以保证设县不受到大的阻挠,甚至有时行政官员由军人充任。如青海省府在白玉寺设立行政督察专员公署,即以团长喇平福为行政长官。各县设立初期,军队的驻扎成为县政府能否保存下来的最重要因素。如(杨述先)初到时,为孙主席之军威所摄尚未名言反对,经两月后,因时局变动,孙军调甘,该寺(隆务寺)管家香错,率众僧及庄民,攻击县政府,0。<sup>[5]34</sup>从深层来看,县政府受到如此强烈的抵制,最重要的原因是游牧社会的群众对国家的不认可,也与国家赋税的沉重和官员的贪婪、昏庸有很大

关系,其所导致各部落和寺院武力反抗的事例屡见于历史记载。地方政府在行使治理权时忽视了文化的作用,没有从主观上唤起群众的国家意识,更没有使群众认可青海省府及各县政府,这是部族社会抵制乃至武装反抗的根本原因。县政府没有意识到这一问题固然与当时严酷的环境有关,但青海省政府对于文化教育作用的忽视也是很明显的,象马步芳在果洛地区从未设立过一所学校,也不让任何人到内地求学,管制十分严格。<sup>[6]</sup>从长远来看,这种文化封锁只会起到加强部落社会自身凝聚力的作用,部落社会自身凝聚力的加强,只会强化他们的自我认同,而不利於地方政府行政治理的实现。

其次,各县发展的不平性非常明显。有的县已经掌握了当地社会的大部分权力,而有的县在当地社会中所起的作用很不明显。马贺天先生在护送九世班禅返回西藏的路上看到,共和县的主要事务已经由县长管辖了;而玉树县/虽县署成立已数年,而人民与县署关系极少也0。从县的组织机构来看,有的县组织机构健全,在当地社会中有条不紊地进行施政活动;而有的县组织机构异常简单,其辖区又异常广大,县政府在当地社会中很难发挥应有的作用。如同处于游牧区的都兰、亶源(今门源县)二县,都兰县政府内仅设总务一科,而亶源县政府除了设有总务一科外,已经设有公安、建设、教育三个局。

从施政效果看,青海省政府向游牧区征收非常沉重的赋税虽然增加了财政收入,但这严重影响了游牧藏区经济的发展和人民生活水平的提高。伴随

着政府与游牧社会冲突的加剧,地方政府的施政与民族社会的抵制在很多地区演变成武装冲突,这种冲突无论谁胜谁负,对整个国家来说都是一种巨大的内耗,最终会阻碍整个国家的发展。青海省政府在数次征伐果洛各部后,便对其进行封锁,使果洛藏族得不到应有的发展,青海省政府也为此付出了沉重代价。更重要的是这种地方政府和部族社会的激烈对抗会引起少数民族的离心,严重影响民族团结,极大损害了统一的多民族国家的发展。

#### 参考文献:

- [1] 马鹤天. 甘青藏边区考察记第二编 [M]. 上海: 商务印书馆, 1947.
- [2] 青海省编写组. 青海省藏族蒙古族社会历史调查 [M]. 西宁: 青海人民出版社, 1985 27.
- [3] 姚 钧. 马麒先后镇压拉卜楞记 [C] //青海文史资料: 第二辑. 青海省政协文史资料研究委员会, 1963.
- [4] 蒲文成. 甘青藏传佛教寺院 [M]. 西宁: 青海人民出版社, 1990 3.
- [5] 青海省民政厅. 最近之青海 [M]. 南京: 新亚细亚学会出版社, 1934 34.
- [6] 康万庆. 马麒、马步芳屠杀和掠夺果洛牧民的纪实 [C] //青海文史资料: 第一辑. 青海省政协文史资料研究委员会, 1963 11.

责任编辑: 骆晓会