

## 清朝的理藩院

文/赵云田

2013年第4期 责任编辑 徐飞

作者系中国社会科学院近代史所研究员

我国自秦代以降，历代封建王朝几乎都设有专职官吏管理少数民族事务，如秦代“典客”，汉代“大鸿胪”，隋唐时期“鸿胪寺卿”等。但是，设立一个中央机构专管民族事务，则是从清代理藩院开始的。

理藩院，初名“蒙古衙门”，设立于崇德元年(1636)六月，崇德三年(1638)六月更名理藩院，光绪三十二年(1906)改称理藩部。理藩院在清朝历史中占有一定地位。意大利格拉迪尼·彼罗曾说：理藩院“所关注的是中国北部以及中亚各国家及人民的关系问题，正是这个最后一个王朝的政体，作为帝国的一个行政机构，为满清人是做出过杰出的贡献的”。

## 理藩院的机构设置

依据《大清会典》及《清代理藩院则例》，理藩院组织由中枢机构部分、直属机构部分、附属机构部分和派出机构(人员)部分构成。清代理藩院组织系统庞大，在编人员众多，实是清朝的一个重要机构，正如康熙皇帝所说“理藩院专管外藩事务，责任重大”。

理藩院在组织上有着自身的特点。首先，组织基础是以满洲人为主、蒙古人为辅，形成为满蒙联合体制。一方面，在一定程度上体现了清朝统治者对蒙古王公贵族的优宠和重视。另一方面，这种体制也适应了清王朝的统治需要。

其次，理藩院是清朝的国家机构，在组织上也表现出中央集权的特点。理藩院唯皇帝的旨意办事，其大臣的升降赏罚、荣辱安危，也全然取决于皇帝。在理藩院内部，则一切取决于尚书、侍郎，“大事上之，小事则行”。

再次，组织上的严密性。在广大蒙、藏、维少数民族居住地区，几乎都派有理藩院官员。从理藩院尚书、侍郎，中经各司属机构，直到基层办事人员，组成了一套完整的严密的系统。理藩院组织系统和清王朝派到少数民族地区的将军、大臣等行政机构相辅相成，从而确保了清王朝对少数民族比较有效的统治。

最后，理藩院在组织上设有典属司以及俄罗斯馆等管理对俄事务的机构，因而使它不仅掌管国内少数民族事务，而且领有对外的职能。理藩院掌管对外事务，主要是处理和俄国的交涉。由于沙皇俄国出于侵略扩张的需要，特别是出于经济侵略的需要，急于和清朝接触，所以才在相当长的一段时间里，在外交文件中把理藩院译为“中国外事衙门”，用以掩饰对外交上不平等待关系的忍受。

## 理藩院的职能

清代理藩院职能，随其机构的不断完善，也有一个逐渐扩大的过程。最初，只管理漠南蒙古各部事务，并负责处理对俄外交。康熙年间扩及到厄鲁特蒙古和西藏地区。乾隆朝中叶开始管理新疆回部及大小金川土司诸事。根据《大清历朝实录》和清代其他官书以及档案所提供的材料，可知清代理藩院职能有如下几项：

首先，理藩院具有参与议政的职能。理藩院大臣在顺治年间(1644~1661)就已参与议政，康乾时期(1662~1722)和(1736~1796)更是经常参与国家大政方针的讨论和执行。在清代，理藩院大臣有的是内阁学士，有的在议政处行走，有的参与军机处工作，还有的直接兼任地方大员，统掌一方军政事务，为清王朝军国要务，特别是对少数民族地区的统治筹划谋略。

其次，理藩院参与军事。“三藩之乱”爆发后，理藩院积极组织漠南蒙古各部，决定各旗出动兵员的人数，选拔统兵将领，提出进击方向。理藩院官员还亲自统率蒙古军兵，奔赴江西、陕西等地。在平定察哈尔布尔尼之乱时，理藩院官员奔赴漠南蒙古各部各旗，调集兵力围剿，并率领军队防守地方。噶尔丹之乱发生后，理藩院几乎参与了平叛的全过程。对平叛中有功官兵的提职和奖赏，理藩院也要提出初步意见，供皇帝参考采纳。

第三，会同刑部制定少数民族刑法，审理少数民族地区发生的刑事诉讼案件。清王朝在少数民族居住地区曾颁行《蒙古律》、《番律》、《回律》等，用以加强对少数民族人民的控制。其次，这些法律也维护各少数民族上层统治阶级的利益。《蒙古律》和《番律》规定：王公贵族致死致伤家奴属下人等，仅受罚体处分；而“奴杀家主”，则要“凌迟处死”。另外，从维护清王朝封建国家的根本利益出发，这些法律对少数民族王公贵族也有所约束。刑事诉讼，一般案件为各旗札萨克审理，不能决者，报盟长会同审讯，再不能决者，或判断不公，即将全案遣送理藩院审理。驻有理藩院司官的地方，“司官会札萨克而听之”，内属蒙古各部，“将军、都统、大臣各率其属而听之”，和地方民人有关案件，“地方官会听之”。有些案件也可直接理藩院审理。判刑时，流放罪要报理藩院会同刑部议定，死罪要会同三法司奏定。

第四，理藩院负责管理藏传佛教。清人昭琿说：“国家宠幸黄僧，并非崇奉其教，以祈福祥也。只以蒙古诸部敬信黄教已久，故以神道设教，借仗其徒，使其诚心归附，以障藩篱。”一般说，清朝在管理喇嘛教方面采取了两种办法。一是尊崇喇嘛教上层人士，赐他们以各种封号，给以印册；二是在少数民族广大地区以及重要地方修建喇嘛庙，使其成为少数民族上层人士的活动场所，并用以管理少数民族广大劳动人民。理藩院管理喇嘛事务，主要包括：(甲)登记造册喇嘛呼毕勒罕。(乙)掌雍和宫金奔巴瓶掣签。(丙)给予喇嘛度牒、札付，办理敕印。凡没有度牒的喇嘛，由该管大喇嘛具结报理藩院察覆。(丁)办理呼图克图喇嘛的年班、请安，达赖喇嘛、班禅额尔德尼进丹克书，在京喇嘛考列等第、升迁、调补以及奏请寺庙名号和寺庙工程。

第五，管理会盟、驿站、稽察蒙古地区户丁。蒙古族盟制度始于皇太极时期。根据各旗不同情况，规定不同的会盟地点，届时清王朝派大臣前往。每盟设正副盟长各一人，率所属每三年会盟一次，内容主要是“清理刑名，编审丁籍”。会盟有十分隆重的仪式和相当严厉的惩罚措施，均由理藩院安排。康熙三十一年(1692)，康熙帝谕示：为“不致迟延误事”，“设立驿站”。理藩院尚书班迪等前往漠南蒙古地区设立驿站，共有5道，驿57站，通往蒙古各旗。此外，由赛尔乌苏还可西达乌里雅苏台至科布多，北到库伦至恰克图，是为北路。驿站由理藩院派出司员管辖。往来驰驿之人，由理藩院颁发乌拉票作为验证，各站则按定例，行则供应马匹，宿则给以羊只。

清朝为了稳定统治和满足兵源，还命理藩院经常稽察户丁。按规定，蒙古地区年60岁以下、18岁以上，皆编入丁册。3丁披甲一副，150丁编一佐领。每隔3年稽察户丁时，漠南蒙古由理藩院题请奉旨后，马上飞递行文49旗，每旗各给予印空白册档一本，令管理王公台吉以下、

章京十家长以上，均按佐领查核，分户比丁，造具丁数印册，令协理旗务台吉，会同管旗章京，在十月内送交理藩院。喀尔喀蒙古等，由理藩院题请奏旨后，马上飞递行文定边左副将军、科布多参赞大臣、喀尔喀四部落盟长，阿拉善札萨克和硕亲王、旧土尔扈特札萨克贝勒、哈密郡王衔贝勒、吐鲁番郡王，每旗各颁予印空白册档一本，令其将三年内裁添人丁数目详细载入，在十月内报理藩院，并行文西宁办事大臣。

第六，管理对俄国的外交事务。咸丰八年（1858）以前，清王朝对俄国的外交事务均由理藩院办理，主要内容有三个方面：调解两国外交纠纷；负责贸易事务；管理在北京的俄国人员。顺治十二年（1655）俄国贡使首次到中国，便是理藩院接待的。雍正五年（1727）十月，中俄签订《恰克图条约》，明文规定中俄外交信函中国方面由理藩院办理，俄国方面由枢密院办理。咸丰八年（1858）中俄签订《天津条约》，始规定今后两国政府间的信函往来，不再通过理藩院和枢密院，而是通过中国军机大臣和俄国外交大臣，至此，理藩院才结束管理俄国外交事务。

此外，赈济灾荒，管理各旗疆界、调解各部纠纷，管理少数民族王公朝觐（年班、围班）、贡物、燕贡、廩饩、封爵和俸禄，办理满蒙联姻事务，也同样归为理藩院所承担的职能。

#### 理藩院的历史地位

理藩院是清朝管理少数民族事务的中央机构，它基本上是秉承清代帝王的旨意办事的，它的职能就是清朝皇帝意志的体现，是清王朝对少数民族统治政策的反映。

首先，在17世纪中叶，它保证了清朝的顺利入关，对清朝统一全国起了促进作用。由于明王朝腐败导致的中央政权力量削弱，致使17世纪中叶陷入分裂状态。恢复统一是当时历史发展的趋势，是人民的根本要求。清朝所以能承担统一重任，其中漠南蒙古已经成了它的可靠后方和重要的借助力量，也是重要原因之一，而这与理藩院有密切关系。

其次，在清朝前期，它促进了多民族统一国家的发展和巩固。清朝是我国封建社会多民族统一国家得到空前发展和巩固的时期。有清一代，维护国家统一的力量与形形色色的分裂势力曾进行长期斗争。在这些斗争中，理藩院充分发挥了维护统一的作用。如，康熙二十五年（1686）四月，当喀尔喀蒙古土谢图、札萨克图两汗发生冲突后，理藩院尚书阿喇尼亲往喀尔喀七旗，竭力促使他们“尽释旧怨”，而“交相揖睦，共享升平”。这年八月，阿喇尼又召集喀尔喀两翼汗传达康熙圣谕，令其“同归于好”。当噶尔丹发动叛乱、喀尔喀蒙古各部率众南奔时，理藩院立即将情况上奏康熙帝，并负责安排喀尔喀蒙古各部生计。正是在理藩院安排组织下，通过“多伦会盟”，我国北部边疆很快出现了安定局面。

理藩院除在政治、军事方面促进了清代多民族统一国家的发展巩固外，还程度不同地促进了少数民族地区与中原内地的经济交流，促进了边疆少数民族地区的经济发展。多伦会盟之后，理藩院派遣官员去山西等地准备耒耜，帮助喀尔喀蒙古于膏腴之地种植农作物。理藩院还按照清王朝的意志，协助组织少数民族地区建立“常平仓”，贮积粮谷，以备赈济。

再次，理藩院在处理对沙俄外交事务中，基本上抵制了沙皇俄国的侵略扩张政策，维护了清王朝国家主权和统一。早在17世纪中叶，沙俄就对我国黑龙江流域怀有觊觎之心，强行在我国领土上修建城堡。对此，理藩院代表清王朝曾明白具文，指斥沙俄的侵略行径，并移文清朝边境乌喇等部“加意防御”，为雅克萨之战的胜利和驱逐沙俄侵略者准备了条件。乾隆三十六年（1771），渥巴锡率土尔扈特人挣脱沙俄控制后回到祖国。理藩院行文知会沙俄。不料，沙俄却诬蔑渥巴锡等“俱系悖教匪人”，清朝“不当收留”，甚至以“不守和议，恐兵戈不息，人无宁居”对清朝进行恫吓。对此，理藩院复文沙俄，代表清廷痛斥其“甚属非理”之处以及对土尔扈特人“征调繁苛”的残暴，表达了“或以兵戈，或守和好”，“唯视尔（俄国）之自取”的严正立场，维护了中华民族的尊严和我国的主权。