

西藏自治区筹备委员会运行机制和 工作成效探析

李荟芹

(西藏民族大学马克思主义学院,陕西 咸阳 712082)

[关键词] 西藏自治区筹备委员会; 民族区域自治; 运行机制; 工作成效

[摘要] 民族区域自治制度是新中国解决民族问题的基本政治制度。1956年西藏自治区筹备委员会成立,采取了“统一协商、统一办理”与“自行办理”灵活结合的工作机制,树立了“希望的中心”,培养了大批民族干部,为西藏民族区域自治制度的最终成立奠定了基础。

[中图分类号] D625 [文献标识码] A [文章编号] 1000-0003(2021)03-0048-05

按照《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》(以下简称“十七条协议”),西藏工委进藏后开始积极筹备成立军政委员会,但是和平解放之初的西藏却没有建立军政委员会的条件,中共中央主动决定“拖一拖”。随后全国撤销了军政委员会建制,中央决定成立西藏自治区筹备委员会。1956年4月22日,西藏自治区筹备委员会成立(以下简称“筹委会”)。

目前,学术界对于筹委会的机构建设、性质和意义等方面有一定研究,但对筹委会成立后的运行机制、工作成效等方面的研究尚有一定空间。时值中国共产党成立100周年、西藏和平解放70周年,有必要对筹委会的运行机制、工作成效进行梳理,以期更深入地了解筹委会的运行机制和工作成效。

一、中国共产党提出成立“西藏自治区筹备委员会”

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》,西藏地方有实行民族区域自治的权力。那么西藏应该通过怎样的路径和步骤实现民族区域自治?1950年3月,《对西藏各种政策的初步意见》中提出“实现中央人民政府对西藏地方政府的领导及人民解放军与西藏政府的联系”,“最适宜”的政权形式是“成立西藏军政委员会”。后来随着全国形势的变化,“军政委员会”虽然被写进“十七条协议”,但并未成立。

1954年十四世达赖和十世班禅到北京参加第一届全国人民代表大会。9月11日,毛主席在同达赖、班禅的谈话中首次提出不再建军政委员会,准备成立西藏自治区筹备委员会^[1]。为了使十四世达

[收稿日期] 2020-07-14

[资助项目] 本文受2020年度教育部人文社科研究项目“西藏民族区域自治制度确立史研究(1950—1965)”(项目编号:20XZJJA710001)资助。

[作者简介] 李荟芹(1977—),女,陕西略阳人,教授,法学博士,主要从事西藏近现代史基本问题研究。

赖进一步了解建立筹委会的目的,10月9日,毛泽东在会见十四世达赖时再次提出“军政委员会西藏恐怕不再搞了,因为内地都已经取消了,宪法也颁布了。现在可以把前藏、后藏、昌都各方面代表人物团结起来组织一个西藏自治区筹备委员会。究竟好不好,你们研究一下……大家谈得成熟了的事情,就办,不成熟的就摆一摆。要照顾到各方面的关系,不要使各方面互相怕。”^{[2]230}次日,毛泽东与十世班禅的谈话也提及此事:“我们的意见西藏可以不成立军政委员会,而是搞一个西藏自治区筹备委员会。这是一个过渡性质的机构,有几方面的人都参加,共同商量办事,筹备在西藏成立统一的自治区工作,解决这一问题。总之,这次要解决问题,军政委员会也好,筹备委员会也好,总得有一个,你们商量一下,哪一个好。”毛泽东一再强调“西藏只能成立一个自治区。你们(班禅)对达赖、班禅的主、副问题,应该采取合情合理、实事求是的态度,才能站稳脚跟。达赖方面也是这样。只要双方的脚都站稳了,事情才能好办。”^{[2]237}

经过反复考虑,十四世达赖也认为“军政委员会可以不成立,成立自治区筹委会,大家会更满意的。”^{[2]252}自治区筹委会的筹备过程,可用四年五年或者更长时间,并不会立即改变西藏的政治格局,这对噶厦来说也留有等待的余地,因此,十四世达赖和噶厦基本上同意了筹委会的提案,并同意在北京期间将班禅、达赖的矛盾予以比较彻底的解决。

噶厦对成立军政委员会非常排斥,担心新的行政机关会取代西藏地方政府,危及他们既得利益。那为什么他们同意成立筹委会呢?实际上这是一个折中的结果。历史上,噶厦和班禅堪布会议厅委员会(以下简称“堪厅”)之间存在许多矛盾,特别是噶厦和堪厅的地位和职权关系问题,虽然经过多次协商,但仍然达不成共识。堪厅代表计晋美坚持堪厅不隶属于噶厦,是并列关系。历史上二者的关系一直由驻藏大臣协调。另外,1951年1月2日成立的昌都地区人民解放委员会(以下简称“昌都解委

会”)直接属中央人民政府管辖。1950—1955年,噶厦和中央人民政府之间一个主要矛盾就是噶厦要求将“昌都解委会”管理的昌都地区归还给他们管辖,但一直未能实现。现在要成立一个新的行政机构,有利于协调噶厦、堪厅和昌都解委会三方的关系,十四世达赖和大多数西藏地方上层僧俗官员,正是看到了这一有利因素,对筹委会的成立也由反对转向了至少是表面上的赞成。同时他们还看到,筹委会计划设51人,除了5名汉族干部外,绝大多数是藏族人士。他们可以凭借绝对的优势在其中发挥决定性的影响力,使新的政府继续维护自己的利益。下面这则材料就能反映出当时部分西藏上层的心态。1956年10月阿沛·阿旺晋美与李维汉谈话“达赖方面希望成立自治区筹备委员会,动机多是不愿意搞军政委员会,而不是从成立自治区筹备委员会对西藏更有利这一点出发。李维汉问,‘他们赞成筹委会搞成什么样子的?是否想搞个不做事的,挂个名的?’阿沛答,‘只有一两个人主张应该做些事,多数想把它放在旁边挂个名’。”^{[3]234-235}

但是不管怎样,噶厦和堪厅都同意在西藏成立自治区筹委会。1956年4月22日,西藏自治区筹备委员会成立。4月26日,中共中央电示西藏自治区筹备委员会公布4月20日国务院常务会议通过的西藏自治区筹备委员会各委、厅、处主要领导干部人员名单。5月1日,筹委会公布名单,宣布了筹委会主要干部的任职^[4]。51名筹委会委员中,藏族48名。筹委会的成立是中央人民政府在西藏政权建设过程中的一次重大举措,具有里程碑式的意义。

二、筹委会采取“统一协商、统一办理”与“自行办理”相结合的工作机制

筹委会成立前,西藏地方呈“三面四方”政治格局。“三面”是指西藏的三个区域性政权组织:一是西藏地方政府;二是昌都地区人民解放委员会;三是班禅堪布会议厅委员会。“四方”是指西藏这三个区域性政权和中国共产党西藏工作委员会(以下简

称“西藏工委”)。西藏工委实际上是西藏“三面四方”政局的主导者。

筹委会成立后,从形式上初步统一了“三面四方”政治格局,此时西藏的地方政权特点是“国务院领导,中间一个带有政权性质的筹委会,下面三个政权同时并存”。筹委会成立后,西藏地区有了一个统一的机构,对于三个区域性政权能够“统一协商,取得一致”的事情,由筹委会“统一办理”,这是一个大的进步。对于三个区域性政权暂时不能协商一致的事情,则依然由原来的区域性机构自行办理。简而言之,筹委会的工作机制就是“统一协商、统一办理”与“自行办理”相结合,有利于整合西藏各种社会关系,减少社会矛盾,扩大对民族区域自治的共识。

筹委会是一个“统一协商、统一办理”的工作机构。当时有人提出希望筹委会只是个临时性、过渡性的协商机构,不应是权力机关、办事机构,筹委会应该只负责协商筹划,不负责办理,办理应由噶厦、堪厅、昌都解委会各自进行,即“统一协商,分别办理”。阿沛·阿旺晋美坚决反对筹委会“只说话不办事”,认为筹委会应是一个办事机构。他认为,如果筹委会的工作只是“统一协商,分别办理”,不会“有任何良好的效果”。阿沛认为“筹委会不仅是一个协商机关,而且根据条件的成熟,可以逐渐办理各种实际工作,如当前西藏的一切建设事业,以及培养干部等工作。这样,逐步创造条件,在双方同意的原则下,各项政府工作(指噶厦、堪厅的各项政府工作),如税收等,也一项一项地划归筹委会统一管理,让噶厦和拉章办的事慢慢地结束,让筹委会的作用和职权慢慢地增长。这样,待条件大致成熟了的时候,就正式转变到自治区政府……这样一个筹委会的组织,它与各方面的关系是这样的,即筹委会是一个过渡性的、介乎中央与西藏三个单位之间的又是协商又是执行的统一组织机构。就是说,噶厦、堪厅、昌都解委会三方面的钩都挂在筹委会之下,它向上对中央负责,向下对三方面负责,条件已成熟的

(事)筹委会管,条件未成熟的(事)暂各归原单位管。只有这样,筹委会才不至于变成一个光说空话不办实事的机构。”^{[3]242-243}最终经过讨论,大家一致同意筹委会是带政权性质的机关。筹委会对各方力量进行整合,通过协商,取得一致意见并积极落实这些意见和建议。同时筹委会达成一致原则:在新的基础上求得团结进步和统一于“进步”(将来的自治区筹委会或者自治区人民政府),而不是统一于旧的政府——噶厦的基本原则。

筹委会成立后,西藏地方政权构架呈现“三权并立、两制并存”的特点,即“上有国务院,中间有筹委会,下面有三个政权并存”。西藏政治格局呈现两种不同性质的制度并存的特点。噶厦和堪厅是典型的政教合一的封建农奴制政权。昌都解委会和筹委会代表了新生力量,将来要过渡到民族区域自治制度。新生力量虽然弱小,却显示出强大的生命力。

在日常公务方面,筹委会各部门与三个相对独立的政权相应部门之间通过会议、通信、访问等形式定期沟通、交流学习,并在具体工作中互相配合、互相支持^[5]。具体到日常公务办理,也体现了筹委会“统一协商、统一办理”与三个政权“自行办理”灵活结合的机制。比如,进藏干部要去农牧区工作,既需要筹委会的介绍信,也需要噶厦的介绍信,缺一不可。虽然仍要通过噶厦,但是也表明中央的权力开始通过筹委会向西藏地方基层延伸,尽管只是形式上的,但其所具有的意义重大,标志着向西藏自治区人民政府的建立迈出了一大步。

三、筹委会成为西藏“希望的中心”,奋力完成西藏自治区人民政府的建立工作

筹委会成立的主要任务就是筹备成立统一的自治区的各项具体工作。一方面筹委会要在汉族干部中进行关于民族区域自治政策和统战工作的教育,并做好自治区筹委会成立后的统战工作,加强对统战人物的团结和教育,防止汉族干部害怕麻烦,厌恶同贵族合作,包办代替,或不让贵族人士有职有权等

错误思想和行为;另一方面筹委会也要同企图用自治区筹委会维持僧侣贵族专政、扩大其统治范围或者是打算把它变成一种咨询机关的反动阴谋作坚决斗争。同时,筹委会成立后,要充分开展中央各方面工作,以达到早日成立统一的西藏自治区的目的。鉴于筹委会的工作繁多,尤其是1959年筹委会成为真正的政府实体,工作任务更为繁杂,在这里仅简要概括其两个重大工作的成效。

(一) 筹委会树立了权威,成为西藏“希望的中心”

西藏自治区筹委会一经成立,西藏各阶层有了统一的、筹备实行民族区域自治的、带政权性质的领导机构。

“筹委会成立以后,西藏工作进入了一个新的阶段”^[6],1956年到1958年,筹委会作出了一系列有利于西藏发展的决议和决定,发挥了一些积极作用。比如,《关于西藏自治区筹委会在各地建立各级办事处的决议》《关于大力培养藏族干部的决议》《关于创办拉萨中学的决议》以及有关交通管理、财经贸易等许多规定办法等。1957年,筹委会下属8个基巧级(相当于专区)办事处、各宗的机构建设圆满完成,为筹委会的工作开展奠定了基础。

关于西藏自治区筹备委员会的工作,周恩来对阿沛·阿旺晋美讲“开始一个时期(筹委会)工作不可能太多。已经做起来的……就一定要把它做好。这样,藏族同胞看见筹委会做了好事,就会对它产生希望,使它成为在西藏希望的中心。”^[7]对于筹委会的作用,最值得一提的是其对江孜地区头人本根却珠毒打藏族学员旺钦平措事件的处理和决定。旺钦平措原是本根却珠的朗生(奴隶),已参加工作。本根却珠以旺钦平措没有为其支差为借口将其毒打数小时。筹委会经过调查,判处本根却珠拘役四个月,赔偿医疗费藏银3000两,并规定对爱国、进步的国家干部或参加学习的人员不得进行直接或者间接的伤害^[8]²²⁴。同时,还颁布了《关于免去西藏各族人民参加国家机关工作人员、学员的人役的决

定》,这些措施树立了筹委会的权威和形象,打击了反动农奴主的嚣张气焰,冲击了封建农奴制度,为培养民族干部提供了有利的条件^[9]。筹委会真正成为藏族人民希望的中心。

(二) 大力培养民族干部,为西藏自治区的成立奠定了坚实基础

筹委会成立之后,一项重要任务就是积极培养民族干部。1956年筹委会第四次常委会作出决议,1956年选送500—700名藏、回族青年,到中央民族学院、西南民族学院学习。10月6日,第十四次常委会作出《关于大力培养藏族干部的决定》,并就自治区筹备委员会所属各部门、各基巧办事处、宗级办事处培养吸收藏族干部等问题作出明确规定。12月8日,筹委会第十八次常委会通过了《关于大力培养藏族干部的补充规定》,要求藏族干部的培养工作必须根据当地具体情况,并与当地负责人员进行充分协商,取得他们的同意;做好宣传教育工作,取得家庭的同意;坚持本人自愿,不得强迫;不准摊派,增加群众负担;保证吸收干部的标准,吸收有培养前途的人员,防止不正当的人、有严重病患者和坏分子混入。此后,对已吸收的藏族干部加强了组织教育和清理工作,对不够干部标准、没有培养前途的人员,区别具体情况,妥善进行了清理和安置^[10]。1957年3月,邓小平对藏族学员和藏族干部到其他省市学习、培训作出批示“藏族学员自愿来内地学习的,人数不限,不愿意的,一个也不强迫,你们西藏自己在内地办学。”^[11]1957年9月,西藏工委在陕西咸阳组建了西藏公学(西藏民族大学前身)和西藏团校,吸收参加工作的3400多名藏族青年到两校学习,为西藏民主革命培养了一批重要的后备力量。与此同时,西藏工委还选送了一批藏族干部和青年到北京、兰州、成都民族院校学习。到1958年,民族干部已达5000多名(其中在西藏公学学习的3000多名)^[12]。

到1961年底,全区藏族和其他少数民族干部达到1.5万多名,占全区干部总数的53.4%。到自治

区正式成立前夕,西藏全区藏族和其他少数民族干部已达 16 000 余名,其中 1000 余名分别担任了县级以上各级领导职务^[8]³⁵⁹。藏族干部队伍的成长和壮大,为西藏自治区的成立奠定了坚实基础。

总之,西藏自治区筹委会的成立,从形式上统一了“三面四方”的政治格局,成为当时西藏“希望的中心”,培养了大批民族干部,推动西藏民族区域自治工作稳步前进。尽管这个过渡性的政权一开始的基础还比较弱,但是它却具有十分强大的生命力,筹备并最终完成了西藏自治区人民政府的建立工作,完成了西藏民族区域自治制度的确立工作。

[参考文献]

- [1] 中共西藏自治区委员会党史研究室. 中国共产党西藏历史大事记(1949—2004): 第 1 卷 [M]. 北京: 中共党史出版社, 2005: 77.
- [2] 中共中央统战部, 国家民族事务委员会. 西藏民族问题文献汇编: 第 4 册 [G]. 北京: 中央统战部印刷厂, 1992.
- [3] 张定一. 1954 年达赖、班禅晋京记略——兼记西藏自治区筹备委员会成立 [M]. 北京: 中国藏学出版社, 2005.
- [4] 西藏自治区筹备委员会命令 [N]. 西藏日报, 1956-05-04.
- [5] 彭哲. 关于西藏自治区筹备委员会所属部门与西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会、昌都地区人民解放委员会所属部门间按照业务性质加强联系的决定 [N]. 西藏日报, 1956-07-08.
- [6] 《陈毅传》编写组. 陈毅传 [M]. 北京: 当代中国出版社, 1991: 521.
- [7] 西藏自治区党史资料征集委员会, 西藏军区党史资料征集领导小组. 平息西藏叛乱 [M]. 拉萨: 西藏人民出版社, 1995: 123-124.
- [8] 丹增, 张向明. 当代中国的西藏(上) [M]. 北京: 当代中国出版社, 1991.
- [9] 李国柱. 一个女兵的西藏人生 [M]. 北京: 中国藏学出版社, 2010: 90-96.
- [10] 克东. 关于大力培养藏族干部的补充规定 [N]. 西藏日报, 1956-12-11.
- [11] 白云峰. 忆西藏民族学院前身——西藏公学的筹建 [J]. 西藏民族学院学报, 1988(3).
- [12] 《解放西藏史》编委会. 解放西藏史 [M]. 北京: 中共党史出版社, 2008: 511.

An Analysis on the Operational Mechanism and Work Effects of the Preparatory Committee of Tibet Autonomous Region

Li Huiqin

(Marxism College, Xizang Minzu University, Xiayang, Shaanxi 712082, China)

Keywords: Preparatory Committee of Tibet Autonomous Region; Regional Ethnic Autonomy

Abstract: Regional national autonomy is the basic political system to solve the ethnic problems in New China. In 1954, the Chinese Communist Party proposed to establish preparatory committee of Tibet autonomous region and the committee was finally set up in 1956. The preparatory committee adopted a flexible working mechanism of joint consultation, joint management and self-management, established “a center of hope” and trained a large number of ethnic cadres. It has laid a foundation for the final establishment of the Tibetan Regional Autonomy System.

[责任编辑: 李国锋]

[责任校对: 张阳]