

【论 文】

国民政府与噶厦围绕“西藏高度自治”的较量

——以 1946 年国民大会为中心¹

张双智²

摘要：清末民初，英国制造了“西藏独立”问题，导致北洋政府、南京国民政府难以解决藏事。以孙中山为首的中国国民党人一直坚持在中央统一管辖下实行民族地方自治，反对隐有分裂之实的所谓“民族自治”、“民族自决”的主张。在抗日战争胜利后，国民政府承诺西藏“高度自治”，并制定了初步的方案。面对英人的阻挠、威胁，蒙藏委员会驻藏办事处长沈宗濂宣传中央的政策，力邀西藏噶厦派国大代表赴南京参会。噶厦不顾英人的反对，以“慰问同盟国”的名义派代表团经印度到南京，提出西藏“独立”的九项要求，遭到了后藏代表的反对。1946 年的国民大会通过了赋予西藏“高度自治”的宪章，却为噶厦拒绝接受。

关键词：国民政府 西藏 国民大会 高度自治

清末民初，英国制造了一系列分裂中国西藏的侵略活动。1888 年、1904 年，英国发动两次侵藏战争，逼签《拉萨条约》、《中英续订藏印条约》，得以驻军西藏及拥有了治外法权，并于 1907 年与俄国签订《西藏协定》，公然否认中国对西藏主权。中华民国成立后，英国唆使十三世达赖搞“驱汉运动”，外交威逼北京政府参加“西姆拉会议”；³扶植达赖喇嘛新政，培养亲英势力，售卖军火，在递交中国政府的备忘录中，单方面宣布承认中国对西藏的“宗主权”以及西藏事实上的“自治”地位。在英国蓄意谋划和教唆下，西藏上层分裂分子不断制造事端，进攻西康、青海地区，阻绝汉藏交通，大肆宣传“西藏独立”主张，影响了中央政府与西藏地方正常关系的恢复。

面对英国与西藏上层分裂分子的勾结，北洋政府、南京国民政府忙于内战，无暇也无力经营西藏地方，维持现状成为一个无奈的被动选择。在抗日战争中，中、英、美结成同盟国，提高了中国的大国地位。随着世界反法西斯战争胜利的临近，英国实力的下降，都似乎为中国政府解决西藏问题带来了良好的契机。

但是，1943 年 5 月 20 日，在太平洋会议上，英国首相丘吉尔却突然称“西藏为独立的国家”，激起了蒋介石和宋子文的愤慨。1943 年 7 月，英国内阁通过了涉藏决议，声称“西藏维持自治地位有 30 年”，只有中国政府承认西藏“自治地位”的前提下，英国才能承认中国“宗主权”，再次为南京国民政府战后解决西藏问题制造了障碍。⁴

1943 年底，稍具政治常识的人都明白德、日两国战败只是时间问题。自 1937 年以来坚持抗

¹ 本文原刊发在《青海民族研究》2014 年第 3 期，第 108-118 页。

² 作者为北京师范大学历史学院讲师，研究方向近现代民族问题、政治史。

³ 1914 年英国代表麦克马洪与西藏地方代表夏扎签订了西姆拉条约草案，虽然袁世凯主政的北京政府拒绝承认，但是英国一直强调在谈判中除了内藏、外藏的边界没有达成协议外，中方默认了西姆拉条约的其他内容。此后，30 多年里，英国一直以西姆拉条约作为对中国政府及西藏地方政府交涉的依据，声称西藏是自治的，中国对西藏仅拥有宗主权。参看冯明珠：《中英西藏交涉与川藏边情》，中国藏学出版社 2007 年版。

⁴ 1943 年中英西藏交涉内容可以参看陈谦平：《抗战前后中英西藏交涉》，三联书店 2003 年版，以及《抗战前后中英关于西藏问题的交涉》，《历史研究》1996 年第 4 期。



战而赢得声誉的蒋介石也意气风发，要着手解决战后的国内问题，举办有各党派、边疆各省民族代表参加的制宪国民大会，满足国内强烈的宪政要求，进而在法理上赢得国内外公认的国家领袖地位，成为蒋介石的一项重要筹划。如何应对边疆各省的少数民族上层人士怀有异心的“民族自治”主张，并乘机解决久为悬案的西藏问题也就顺理成章的进入了南京国民政府视野。在英国的干涉阻挠下，国民政府与噶厦围绕 1946 年召开的国民大会展开了一场较量。¹

一、秉承孙中山地方自治学说，国民政府允诺西藏高度自治

不管今天的民族区域自治，还是民国时期的联省自治、民族自治、高度自治等等，都脱胎于西方地方自治学说。在清末，近代西方地方自治学说传入我国后，广受知识界、政界的追捧。美国总统威尔逊、苏俄列宁的“民族自决”论又为国内年青的知识分子和革命者所拥护。20 世纪 20 年代，革命大潮席卷而来，地方自治、民族自治、民族自决成为一种时髦的名词，似乎各省人民、各民族都有管理本地区和本民族事务的权利，形成一种颇有影响力的政治理论。之所以它广受人们拥护，概如孙中山所言地方自治是“最好之民权制度”，²是建国的基础。

如果将“地方自治”学说用到中国边疆民族地区又比较复杂。中国国民党第一次全国代表大会宣言集中体现了国民党人民族自治、民族自决的主张，相关内容：一是中华民族对外自决，实现国家和中华民族的独立；一是“承认中国以内各民族之自决权”，“对于国内之弱小民族，政府当扶植之，使之能自决自治”。³意思是中央政府允许国内各民族有自治的权力，并帮助国内各少数民族用自治的办法来解决国内民族问题，意味着孙中山为代表的国民党人不赞成蒙藏等少数民族从中国分离出去。

据苏俄顾问回忆在国民党一大宣言起草时，鲍罗廷与代表汪精卫谈话涉及了“民族自治”、“民族自决”内容：

鲍罗廷：宣言起草委员会是否承认前中华帝国各少数民族享有自决权？

汪精卫：我们承认各民族的自决权。我们希望能在平等的基础上，把所有各民族都联合起来。

鲍罗廷：宣言起草委员会是否把统一的共和国理解为实行自决的各民族的统一的共和国？

汪精卫：孙先生所赋予的涵义是：中国不仅仅是中国内地，所有地区，包括西藏、蒙古和其他少数民族地区，都不是单独的国家。当我们将来组织统一的共和国时，这些地区将处于同其他各省相同的地位。因为我们将让各省得到十分广泛的权利。他认为中国最需要的是统一的国家，而不是联邦制的国家。我们的宣言中，有关于省级自治的条款。因此，让其他民族地区也称省吧，而所有的省都平等地获得十分广泛的自决权利。

鲍罗廷：我很担心，‘统一的’这个词会引起这些民族的误解，既然给予自决权，统一的这个词就不合适。区域自治或各省自治同样不合适。⁴

¹ 对于 1945-1946 年期间的中英西藏问题交涉，可以参看相关研究陈谦平：《抗战前后的中英西藏交涉》，三联书店 2003 年版；张永攀：《英帝国与中国西藏》，中国社会科学文献出版社 2007 年版；上述著作主要论及中国政府对西藏政策的调整以及英国对“西藏独立”政策的评估，“麦克马洪线”以南中国西藏领土的交涉问题，沈宗濂与古德、霍金森等英印官员在西藏的活动问题，基本上没有涉及到 1946 年的南京国民大会召开，以及国民政府高度自治问题。周伟洲主编：《西藏通史·民国卷》，中国藏学出版社 2008 年版；梅·戈尔斯坦：《喇嘛王国的覆灭》，中国藏学出版社 2005 年版。周毓华：《慰问同盟国代表团活动考述》，《西藏民族学院学报》2002 年第 6 期，主要利用西藏代表强俄巴的个人回忆文章，描写了 1946 年的南京国民大会召开，没有谈及国民政府的地方自治、民族自治以及民族理论等方面的问题。

² 中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室等合编：《孙中山全集》第 3 卷，中华书局 1984 年版，第 328 页。

³ 广东省社会科学院历史研究所等合编：《孙中山全集》第 9 卷，中华书局 1986 年版，第 127 页。

⁴ 乌里扬诺夫斯基等编《共产国际与东方》，莫斯科 1969 年俄文版，第 310 页。参见 黄修荣：《共产国际与中国革命关系史》上层，中共中央党校出版社 1989 年版，第 208-209 页。

上述可以清楚的看出孙中山所主张的“民族自治”、“民族自决”是在统一国家之内的民族地方自治，这也代表了当时多数中国国民党人的主张。民族地区的自治、自决首先应维护国家领土和主权的统一，这符合国家的最高利益。故国民党一大宣言将“中华联邦共和国”，修正为“统一国家中的民族自决权”，是解决中央与边疆地方各省建政分歧的、比较符合当时实际情况的政治纲领。

孙中山先生逝世后，国民政府奉其遗教。1929年3月15日，中国国民党在南京召开第三次全国代表大会，27日会上通过“对于政治报告之决议案”，其中涉及到“蒙藏与新疆”部分：郑重宣布

“本党致力于国民革命，既以实现之三民主义为唯一目的，则吾人对于蒙古、西藏及新疆边省，舍实行三民主义外，实无第二要求。……中国境内之民族，应以互相亲爱，一致团结于三民主义之下，为达到完全排除外来帝国主义目的之唯一途径。诚以本党之三民主义，于民族主义上，乃求汉、满、蒙、回、藏人民密切的团结，成一强固有力之国族，对外争国际平等之地位。于民族主义上，乃求增进国内诸民族自治之能力幸福，使人民能行使直接民权，参与国家之政治。于民生主义上乃求发展国内一切人民之经济力量，完成国民经济之组织，解决自身衣食住行之生活需要问题”。“诚心扶植各民族经济、政治、教育之发达，务期同进于文明进步之域，造成自由统一的中华民国”。

1929年6月17日，国民党第三届二中全会通过“关于蒙藏之决议案”，要点是：“阐明蒙藏民族为整个的中华民族之一部，并释明三民主义为蒙藏民族唯一之救星。”“说明蒙藏民族所处地位之危险，帝国主义者侵略阴谋之恶毒，及第三国际曲解民族自决之煽动宣传。”中央政府协助西藏地方政府进行交通、经济、教育建设，“惟军事、外交及国家行政，必须统一于中央，以整个的国家力量，谋蒙藏民族之解放。”“督促蒙藏民族人民积极培养自治之能力，完成自治之组织。”¹ 夺取全国政权的中国国民党在第一个蒙藏决议案中公开宣布在蒙藏地方实行地方自治。

1929年，十三世达赖喇嘛主动派代表贡觉仲尼来京洽商，蒋介石明言：“中央应本总理之宽大之主义，许藏人完成自治。”²蒙藏委员会拟具了和平解决西藏问题的具体办法，会呈蒋介石：“一、西藏与中央关系恢复如前；……四，外交、军事、政治均归中央办理；五，中央予西藏以充分自治权”。³蒋介石又提出问题征询达赖喇嘛的意见：“一，中央与西藏之关系应如何恢复？二，中央对西藏之统治权如何行使？三，西藏地方自治权如何规定？范围如何？”⁴蒋介石决定派贡觉仲尼作为国民政府的代表，携带其致达赖喇嘛、噶伦擦绒信函和蒙藏委员会委员长阎锡山致达赖喇嘛信函以及解决办法之意见返藏联络。国民政府承诺在中华民族大家庭内实行民族自治，无疑在思想上顺应了国际潮流，也是一种政治妥协，照顾到了民族地区的特殊情况。虽然绝不同于西藏激进民族主义分子提出的“高度自治”，但对全藏僧俗来说，也是颇有诱惑力的政治解决之道。九世班禅在内地也多次呼吁：“希望中国以民族平等之观念，扶助及领导西藏人民，使之能自决自治。”⁵不幸的是，1930年大白纠纷引发了康藏战争，持续达3年之久，和平解决藏事似乎遥遥无期。

¹ 熊耀文编：《总理对于蒙藏之遗训及国民政府对于蒙藏之法令》蒙藏委员会1934年印，载张羽新主编《民国藏事史料汇编》第2册，学苑出版社2005年版，第251—252页。

² 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《赵戴文为派贡觉仲尼会见蒋介石声明达赖喇嘛不背中央不亲英人等意致阎锡山电》，《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第6册，中国藏学出版社1995年版，第2475页。

³ 《赵戴文为派员与贡觉仲尼等洽商会呈蒋介石解决西藏具体办法致阎锡山电》（1929年9月11日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第6册，第2478页。

⁴ 《赵戴文为政府派贡觉仲尼等入藏向西藏当局提出八项办法致阎锡山电》（1929年9月22日），载《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第6册，第2482、2483页。

⁵ 中国藏学研究中心、中国第二历史档案馆合编：《九世班禅内地活动及返藏受阻档案选编》，中国藏学出版社1992年版，第8页。



此时的内蒙古上层人士也涌动着自治的浪潮，1930年5月在蒙藏委员会召开的蒙古会议上，哲里木盟代表提出“内蒙地方政务委员会为内蒙古最高政治机关”，欲摆脱各省对盟旗事务的干涉。1933年，在日本的怂恿下，内蒙古西部以德王为首的一批蒙古王公发动“内蒙古高度自治运动”，要求独立的治权，国民政府被迫制定《蒙古自治办法原则》、《蒙古地方自治政务委员会暂行组织大纲》，做出了妥协让步，但完全拒绝了建立蒙古自治政府的主张。

蒙藏地方的纷扰，以及日本的侵华，使得一心想剿匪的国民政府自感“张皇无措”。蒋介石认为在国家没有实力的情况下，可以本着民族自治和民族平等的精神解决边疆问题，尝试提出了“五族联邦”制。1934年3月7日，蒋介石在南昌演讲：

“在此恶劣环境下，对于复杂之边疆问题，即无实力可用，便不可不有相当之政策，在各个帝国主义利害冲突之中求生存之路，一面充实国力，静待时机……但目前首要之图，即须树立一明确之政策。予以为目前最适当之政策，莫若师苏俄‘联邦自由’之意，依五族共和之精神标明‘五族联邦’之政策……由过去所得之教训，吾人应知一种切实而得当的政策之确立，乃今日对付边疆问题最切要之事……依据总理‘国内各民族一律平等’之原则，确立‘五族联邦’制，简言之，即采允许边疆自治之放任政策。诚以国家大事，完全为一实际的力量问题，国际关系，乃纯粹决于实际的利害打算，依此而筹边，在今日情势之下，虽欲不放任，事实上也只能放任。放任自治，则边民乐于自由，习于传统，犹有羈縻笼络之余地……并认定唯有宽放的自治政策，方可以相当的应付边疆问题。予意除本部应为整个的一体以外，边疆皆可许其自治而组织‘五族联邦’之国家，如此则内消‘联省自治’之谬误，外保岌岌可危之边疆……故实行‘五族联邦’加紧充实国力，乃今日应付边疆之唯一有效途径”¹。

蒋介石承诺给予边疆民族宽松的自治权利，以消解边疆民族的“高度自治”和隐有割据之实的“联省自治”的影响，效仿“中华联邦共和国”之意，提出“五族联邦”制，这与“五族共和”相比，似乎是退了一步，却反映出国民政府的无力和焦灼。

第二次世界大战为殖民地的民族解放提供了绝佳的历史机会。1941年8月14日，英、美发布《大西洋宪章》，表示“尊重所有民族选择他们愿意生活于其下的政府形式之权利；希望看到曾经被武力剥夺其主权及自治权的民族，重新获得主权与自治”。²这也得到了中国知识界和政界的广泛拥护。民族自治已经成为处理民族问题的一项深入人心的、能为各方接受的政治理论。具体到西藏问题，英国所主张的“西藏自治”无疑是打压中国的一张牌，也时不时成为西藏当局抵制中央政府的借口。正是在这种背景下，国民政府准备考虑赋予西藏“高度自治”，在政治和舆论上争取主动。1942年12月25日，国防最高委员会秘书厅拟定了《西藏之政治制度及其对于中国之关系》指导性文件，认为中央对西藏不外采取两种可能之关系，即“甲、恢复藩属之地位（准备兵力，行使统治权）；乙、中央给予西藏以自治权，除国防、外交及一部分交通、经济、财政与教育由中央主持外，余皆允许其高度自治”，“似宜采取乙种关系较为切合西藏环境，适应世界潮流”。³提出拟赋予西藏“高度自治”的权力。

体现蒋介石意旨的《中国之命运》提出：“我国父首先宣布五族共和的大义，以解除国内各宗族的辄辄，而至之于一律平等的境域。由此以至于今日，我国民政府仍一本我国父的遗教，以及中国国民党历次宣言……务使国内各宗族一律平等，并积极扶助边疆各族的自治能力和地位，赋予以宗教、文化、经济均衡发展的机会……这是中国国民党革命的一贯精神，亦即是中国国民党对内政策的唯一使命。”⁴这说明国民政府在战后解决国内民族问题的指导原则仍是扶植边疆各

¹ 林恩显：《国父民族主义与民国以来的民族政策》，台北国立编译馆1994年版，第193-195页。

² 世界知识出版社编：《国际条约集1934-1944年》，世界知识出版社1961年版，第337-338页。

³ “西藏之政治制度及其对于中国之关系”（1942年12月25日），中国国民党党史委员会藏国防最高委员会档案，005/14。

⁴ 蒋介石：《中国之命运》，正中书局1943年3月单行本，第12页。

民族的自治能力，而绝不可能应允所谓的“民族独立”。

抗日战争胜利在望，中华民族迎来解放的光明前景，似乎也看到了国家统一的曙光。威望增高的国民政府要趁此良机解决国内问题。1945年5月5-22日，中国国民党在重庆召开了第六次全国代表大会，对战后统治中国政策进行全面阐述，其中包括对西藏的政策。5月18日，大会通过“本党政纲政策案”，宣称：“实现蒙、藏各民族之高度自治，并扶助各民族经济、文化之平衡发展，以奠定自由统一的中华民国之基础。”21日，大会通过宣言：“为贯彻民族主义之目的，本大会特重申第一次代表大会时，‘于革命获得胜利以后，当组织自由统一的中华民国’之宣言，必以全力解除边疆各族所受日寇劫持之痛苦，亦必以全力扶助边疆各族经济、文化之发展，尊重其固有之语言、宗教与习惯，并赋予外蒙、西藏以高度自治之权。民族主义彻底实行之日，即为我国家长治久安永保团结之时。”¹国民党正式宣布赋予西藏“高度自治”的权利。康区藏族代表格桑泽仁等人，响应国民政府的号召，在7月召开的国民参政会四届一次大会上，提交了“请确立蒙藏自治区制度载诸宪法案”，称“实现蒙藏各民族之高度自治”，“不仅使蒙藏同胞同深感奋，而国际听来亦为之一新”，建议“外蒙、西藏各设为特别行政区，实行高度自治”。²

1945年8月24日，蒋介石在国防最高委员会与中央常务委员会临时联席会议上发表讲话：

“我今天代表本党的同志根据国父的遗教说明我们今后对省区以外边疆民族问题，换言之，就是对于外蒙和西藏民族问题的方针，我们中国国民党，自民国十三年改组以来，外蒙古就派代表来参加祝贺，我们国父对他们的礼遇，有如上宾，从没有视他们为藩属的意念与态度，决不像北京政府对他们视为殖民地加以压制。我们国民政府成立以来不仅对于外蒙如此友爱，就是对于西藏也莫不如此。我全国同胞必须知道如果我们忽视这些民族平等自由的意志，抑制他们独立自治的能力，这不仅违背我们国民革命的精神，且足以增加我们国内各民族之间的纷扰，贻误我们建国的百年大计，亦影响到世界的和平与安全。……如果外蒙以友好的精神循合法的程序，提出他独立的愿望，我们政府自当予以承认。……在省区以外的边疆民族，具备自治能力，与有独立意志，而在经济政治上到达了可以独立程度之时，我们的国家对他们必以亲爱友好的态度和精神，自动的扶助他们独立自由，永久视为中国平等的兄弟之邦。不因其离开祖国而发生恶感或歧视，而我们各民族，亦必须对其祖国以和睦亲善的态度，循合法的程序，向其政府提出愿望，以达成其目的，不可采取反抗祖国的行动，以引起民族之间相互的仇恨。

……西藏民族的政治地位，也是久悬未决的问题，我可以负责声明，如果西藏民族此时提出自治的愿望，我们政府亦必将赋予高度的自治。如果他们将来在经济条件上能够达到独立自主的时候，我们政府亦将如对外蒙一样的精神扶助他们的独立，但必须其能巩固其本身永久独立的地位，不可蹈袭高丽过去的覆辙。”³

蒋介石指示宋子文、王世杰在莫斯科于1945年8月14日深夜，秘密签署了《中苏友好同盟条约》，承认了外蒙古通过“全民投票”可以实现独立。此时蒋介石讲话的目的是“说服”党内同志接受外蒙古即将独立的现实。其中所谈及西藏等边疆地区的“独立自由”问题，有两点需要注意的是：一是所允诺的“独立”，仍指的是在中央主导下实施的民族地方高度自治。二是，西藏只有在经济等条件具备的情况下，政府才会扶助其所谓的“独立”，加上了限定条件。这也意味着西藏高度自治与外蒙古独立的性质不同，蒋介石并不支持“西藏独立”。

正是基于这种认识和主权坚守原则。1945年8月，国民政府拟定了《西藏地方高度自治方案草案》：

¹ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），光明日报出版社1985年版，第934页。

² 国民参政会秘书处编：《国民参政会第四届第一次大会纪录》，1946年1月印，第194-196页。

³ 蒋介石：《完成民族主义维护国际和平》（1945年8月24日演讲），秦孝仪主编：《先总统蒋公思想言论总集》第21卷，中国国民党中央委员会党史委员会印行，第171-173页。



“甲 原则：一、在国家领土主权完整之前提下中央允许西藏地方高度自治。二、西藏地方自治政府必须遵行中央建国原则，凡地方一切设施不得与之抵触。三、西藏地方自治政府之权限应予明确规定。四、西藏地方自治以旧有之区域为范围。乙 办法：五、西藏地方除国防、外交权属于中央外，其余均由地方自治政府负责办理，中央予以经费及技术之协助。六、西藏原有军队视实际需要，由中央整编后改编为国防军或保安警察队，保安警察队之编练、配备、经费及指挥、调遣等事项，由地方自治政府负责，国防建设及国防军之编练、配备及指挥、调遣等事项由中央统筹办理。七、西藏过去与外国订立之一切条约完全无效，如有订约必要，由中央与该订约国重行商订新约。八、西藏地方各级政治机构之形成(如噶厦及宗)暂仍其旧，各级官吏比照内地，简任职者呈由中央任命，荐任职者呈请中央备查，其薪体由中央支給之。九、充实西藏原有之人民大会为西藏地方议会(除政府及寺庙代表外，各宗应有代表)人民大会得选举国民大会代表出席国民大会，其名额另定之。十、中央派遣驻藏办事长官正付各一人，办理国防、外交及行政上之联络，暨经费及技术之补助等事宜。十一、西藏地方人民居住内地任何地方或内地各处人民居住西藏地方均享有与当地人民相同之一切权利义务，不得别为违反民族平等原则之待遇。十二、内地及西藏地方人民之往返旅行及贸易运输等事应绝对自由。十三、中央尊重西藏人民之愿望，对其信仰习俗概予维护。十四、西藏宗教首领如达赖、班禅及各大呼图克图等之转世事宜应报请中央依照旧例办理。十五、康藏划界由中央召集关系各方以会议方式解决之。十六、中央扶助西藏文化、经济、交通、卫生等事业之发展，办法另定之。”¹

国民政府比较具体的提出了实施西藏高度自治的指导方案，核心原则是遵照孙中山民族平等的遗教及建国大纲中的地方自治，在国家领土主权完整之下中央允许西藏“高度自治”，中央辖西藏地方的国防、外交权，任命各级官吏，尊重藏族宗教风俗，国家再以人力、财力扶植西藏地方的经济、交通、文化、卫生等事业的建设。所谓西藏“高度自治”，并非脱离中央造成割据局面，而是在不违背国家根本大法之下，由西藏藏族管理自己地方之事，实施的是民族地方自治。

二、沈宗濂入藏冲破英人阻挠，力邀西藏代表团赴南京

围绕战后的国民大会，蒋介石要着手解决藏事。鉴于蒙藏委员会驻藏办事处处长孔庆宗为噶厦所不容，已经无法开展工作。1943年10月，国民政府决定派遣军事委员会委员长侍从室第四组秘书沈宗濂入藏接替孔庆宗。蒋介石亲自任命侍从官员赴任驻藏办事处，打破了用人成例。沈宗濂可不通过蒙藏委员会直接言事，俨然是一特派大员，名义上为处长而不变更，是恐怕引起英人的怀疑。²蒋介石亲自召见沈宗濂面示入藏后工作方针：“应着重于宣扬中央德意，尽力为藏胞谋福利，以增进感情，泯除隔阂，故对于当地社会福利事业尤应注重，当囑照此方针拟订具体计划呈核。顷据呈拟工作计划前来，查所拟充实办事处组织，增设宣传科及附设医疗所及流动医务队暨图书馆各项，尚切实扼要，应准照办。兹核定该处经常费每月印币五万盾，并一次拨发临时费印币四十八万盾。”³这显示出蒋介石解决西藏问题仍是以政治为主的策略，对藏工作侧重于社会民生福利方面，目的是争取人心。

沈宗濂秉承蒋介石意旨，到藏后发现所面临的困难超乎想象，不仅面对噶厦中的分裂分子，还要应付更为难缠的英国人。1944年4月15日，沈宗濂抵达加尔各答，停留1月之久，期间与

¹ 中国第二历史档案馆藏：“国民政府蒙藏地方高度自治案会议拟定西藏地方高度自治方案草案”(1945年8月)，国民政府蒙藏委员会档案(一四一)25580。

² 陈锡璋遗作：《西藏从政纪略》，载《西藏文史资料选辑》第1辑，民族出版社2007年版，第277页。

³ 《军委会为面示沈宗濂入藏工作方针及照准所拟工作计划并拨经费等事致蒙藏委员会代电》(1943年12月29日)，《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3125页。



英印政府外交部长卡罗以私人身份会谈五次，借机试探英人对战后西藏地位的态度。卡罗说：“在西藏人之观念中，西藏为一独立国家，事实上三十年来亦确如此；在中国人看来，西藏为中国之一部份。此两种观念，距离过远，不易融合。在英人态度，一面不愿令西藏人感觉不快，一面对中国之宗主权亦向所承认，此实为一种折衷办法。”沈宗濂指出：“中国正在推行宪政，全国各处均实施自治制度，西藏当然可以配合其特殊之人情风俗实行自治。宗主权虽可有各种解释，然宗主国对其属地必须有外交代表权，否则宗主权即无异不存在。”纵观卡罗谈话主要表达的意思有三点：一是说出英国的目的不是侵占西藏而是希望西藏成为“独立国”。二是中国对西藏拥有“宗主权”。三是，中英谈判解决西藏问题。¹这体现了英国一贯的政策，并没有什么新意，反映出经过二战的摧残，大英帝国仍抱着不合时宜的帝国梦，想维持旧有的势力范围，殖民主义思维仍在做祟，不愿接受世界政治格局已经改变的现实。

1944年7月1日，英国驻锡金政治官古德邀请沈宗濂到岗多盘桓三日，设宴并彼此以私人资格讨论西藏问题。沈反复向古德说明西藏为中华民国领土一部分，中英关系现在并肩作战，战后经济复兴，尤需密切合作。古德一再声明，英国对西藏无任何野心，不应因西藏使两大民族情感发生裂痕，主张签订类似西姆拉条约一样的协定，打算在印度独立之前解决西藏问题。”²古德对沈宗濂表达的意思与卡罗是一样的，并暴露出英国急迫解决西藏问题的一个真实原因，就是唯恐印度独立后，自身已无力顾及。

1944年8月8日，沈宗濂抵拉萨，与达札摄政、噶伦、僧俗官员及三大寺广泛接触，首先着重联络感情，连续三日演戏，招待贵族官员、三大寺堪布及大小活佛，分别访问、宴请、赠送礼物，对三大寺僧众发放布施。随着世界反法西斯战争胜利趋势越来越明朗化，西藏地方政府觉得战后中国的强大是不可避免的，英国将失去在亚洲的霸权地位。这无形中促使噶厦有意向中央靠拢，汉藏关系一时颇为融洽，感情较前确为好转。

英国的一些官员并不愿看到汉藏关系的改善。按照一贯的对策，只要中国中央官员入藏，英印政府必派遣锡金政治官入藏牵制，向噶厦重申英国的政策和立场。这次也不例外。8月31日，古德携带厚礼到达拉萨。9月7日，古德与噶伦进行会谈，表示英国赞成噶厦同中国直接谈判，对其近来的软弱态度非常不满，竭力诱导和鼓动噶厦公然提出“自治”、“边界”问题，并与中国政府直接谈判。

1944年12月1日，沈宗濂向蒙藏委员会报告古德在藏煽动独立，要求噶厦“（一）派外交代表常川驻印；（二）停派赴中央代表。”³12月9日，沈宗濂报告：“英驻西藏沙利文少校及驻锡金行政官果尔德最近以我桂战失利，遂在拉萨作不利于我之宣传，煽动藏人脱离中央独立。”⁴“据闻（古德）对藏方提出保证于将来战后和会中，英国决提出西藏独立问题讨论，并支持西藏达到此一目的”。⁵

在拉萨，沈宗濂告诉古德：蒋介石只接受西藏是中国的一部分的观点，不能忍受除此以外的任何关系；也不容忍中国、西藏、英国的三方协议，但中国不会改变西藏现行的制度。⁶中国愿

¹ 《沈宗濂与英印政府外交部长卡罗谈话记录》（1944年5月），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3154—3155页。

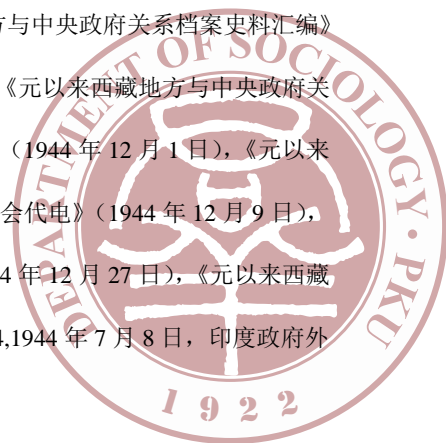
² 《沈宗濂为与古德交谈有关西藏问题情形事致吴忠信函》（1944年7月8日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3158—3159页。

³ 《沈宗濂为报古德在藏煽动西藏独立噶厦拒绝英割地要求等情致蒙藏委员会电》（1944年12月1日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3166页。

⁴ 《蒋介石为详查沙利文煽动西藏脱离中央独立及英军渐向崔南推进致蒙藏委员会代电》（1944年12月9日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3167页。

⁵ 《国民党组织部关于古德提出保证支持西藏独立等情致蒙藏委员会代电》（1944年12月27日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3168页。

⁶ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/18/4217 ext.3043/1944,1944年7月8日，印度政府外交部致印度事务部电。



意让西藏自己管理，但是中国民众不能接受西藏 Autonomy（自治），更不能接受 Suzerainty（宗主主权）的主张。¹明确指出西藏是中国的一部分，反对借“自治”之名行“独立”之实的行径。

1945年8月29日，蒋介石指示蒙藏委员会电告沈宗濂：“中央现拟予西藏以高度自治，希遵照余八月二十四日在国防最高委员会与中央常务委员会临时联席会议时所宣示之方针，探询西藏地方政府之意见报核，并切实宣扬中央政策为要。”² 沈宗濂按照国民党六大会议决议精神广泛宣传中央将给予西藏“高度自治”，并敦促噶厦派代表参加国民大会。古德在向印度外交部报告沈宗濂在西藏的活动时，也称他首先要做的是消除西藏的不信任，宣传中国承认“西藏自治”，但西藏地方的外交事务必须在中国管理之下。³

英人则在拉萨鼓动噶厦效仿外蒙古搞“独立”。1945年11月30日，国民党组织部接获情报：“近来英方更加紧分化中藏工作。前英代表曾向藏当局提出，英帝国向以谋西藏之自由与独立为目的，并护助西藏以大量军火及金钱。现国际战事已息，各民族皆得有平等独立之权利，西藏可向中国要求与外蒙同样之独立。他如国际会议、国际联合会均可由英方提出邀请西藏参加。”⁴据沈宗濂报告：“惟英人近藉口外蒙独立，鼓动西藏仿效，并表示可首先承认。”⁵

此时，噶厦的态度甚为关键。在古德的鼓动下，噶厦向英印政府询问，“西藏是自治的，渴望在英国的帮助下与中国对话。”⁶此时的英印政府官员都普遍对英国在印度的统治有强烈的危机感，积极主张在军事、经济、外交上全方位的支持西藏上层分裂集团。英国政府则需要重新评估对西藏政策。中国为世界反法西斯战争做出了重要贡献，国际地位显著提高。中、英友好将会在国际上发挥重要的作用。在这种情况下，英国不愿意因为西藏而损害自身的长远利益，打算支持由中国政府和西藏当局达成一种所谓的“双边”协议，由英国躲在幕后以一种温和“中立”的姿态给予西藏有力的外交支持，不希望过激的举动触怒中国，令双边关系陷入困境。正是基于整体利益的考虑，英国不愿意对西藏“独立”活动给予直接的军事援助，指示英印政府答复噶厦：“英印政府全力外交支持西藏取得他想要的结果。”⁷英国政府的“温和”政策对英印政府内部的强硬侵藏分子是一个制约。但是，英国政府、英印政府对藏政策并没有根本性的分歧，只不过考虑的角度不同。英国政府的“保留态度”使得以达札为首的分裂分子不敢公开宣布“独立”。

1945年11月6日，沈宗濂向蒙藏委员会报告西藏地方各界对中央赋予西藏“高度自治”一事反应和态度：“全藏官员对于中央深仁厚德，同深感戴。在民众方面，久苦差役繁重，极度剥削，纵能获得自治，仍望中央予以扶持，出诸水火。在僧侣方面，全藏僧众来自西康、青海者占十之六七，因宗教种族关系，向来倾中央。西藏自治后，仍愿拥护中央，保持密切联系。在官吏方面，老成一派深知西藏缺乏独立条件，惟冀保全禄位、财产，今得中央许以自治，认为私人权利不受影响，表示欣慰庆祝，推选代表在渝参加国大。此派在藏政府会议中极力主张，可见中央政策已收实效。此外仅有少数意志薄弱者，则在中央势力未达到前，不敢吐露真意。揣其心理，

¹ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/18/4217 ext.4457/1944,1944年10月4日，印度政府外交部致印度事务部电。

² 《蒋介石为探询西藏对高度自治意见致沈宗濂函》（1945年8月29日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2986页。

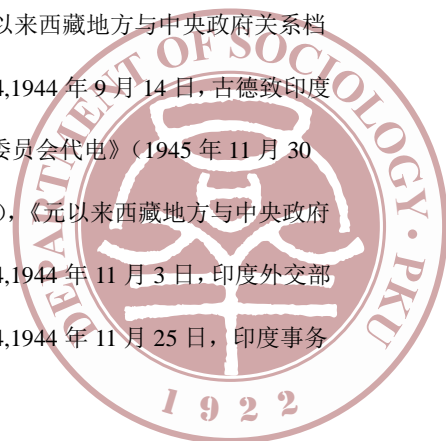
³ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/18/4217 ext.4631/1944,1944年9月14日，古德致印度外交部关于西藏形势电。

⁴ 《国民党组织部抄送英国唆使西藏当局向中央要求与外蒙同样独立情报致蒙藏委员会代电》（1945年11月30日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3172页。

⁵ 《沈宗濂为报英人鼓动西藏仿效外蒙独立等情致罗良鉴电》（1945年9月5日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2987页。

⁶ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/18/4217 ext.4382/1944,1944年11月3日，印度外交部致印度事务大臣电。

⁷ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/18/4217 ext.5258/1944,1944年11月25日，印度事务大臣致印度政府外交部电。



一系慑于英人虚声，且亚东、江孜有英驻军威力，幸未有所畏惧；一面心存观望，欲挟英以自重。倘我能向英交涉，取消驻军，此少数人之心理亦将大有改变，中藏关系必易调整。”¹沈宗瀚的汇报虽有夸大之词，但大体符合西藏实情，普通僧侣心向中央，欣闻西藏自治非常惊喜，一般官吏只要能保全个人财产，何乐不为？只有少数掌握实权的分裂分子，挟英图谋独立。更重要的是“抗战胜利与蒋主席之领导中国已跻于强国之林”，“印人反英浪潮澎湃，藏人对于英人在印势力是否能维持长久已生怀疑”。²由于得不到英国政府的公开支持，再加上大多数僧俗官员和寺院喇嘛的压力，以达札为首的当权派决定采取“骑墙”观望策略，以到南京“慰问同盟国胜利”的名义，派遣西藏代表参加国民大会。

1945年10月，据沈宗瀚报告，噶厦“连日开会讨论代表应向中央商请各项问题，虑英人阻挠，内容极密”。³1945年11月3日，摄政达札召集僧俗官员会议，决议：“（1）赴渝国大代表，应向中央报告全藏人民希望协助之意。（2）对于英人仍保持英藏和好之关系。此次会议时并未召集三大寺堪布参加。”因为三大寺喇嘛是亲汉，拥护中央的，达札摄政图谋独立，“恐三大寺堪布参加国民大会于彼不利，曾于上月二十三日召集三大寺堪布，提出决定不准三大寺堪布赴渝”。⁴在国大代表中排斥了亲中央的官员，意图在南京实现其分裂的计划。

11月12日，西藏“外交局”告知新任锡金政治官霍金森，将选派两名高级官员前往印度和中国内地，并从印度前往南京访问蒋介石政府。英印政府指示霍金森称西藏派代表违背了“西姆拉条约”，将不利于西藏“自治”，并提醒噶厦向中国政府解释“使团”访问印度和中国具有同样的性质，避免中国视代表团为出席国民大会的代表。⁵

实际上，噶厦中的分裂分子也有自己的想法。1946年1月，达札摄政召集噶厦要员，决定出席国民大会代表在月内首途，议定：“一、以保持现有特殊地位为原则，不可任意发言，引起中央对藏用武力之决心。二、如中央仍采怀柔政策，则要求独立，最低限度要求完全自治。三、如获准独立，则中藏地界之划分依据西姆拉会议之条款。”⁶达札打算在国民大会上提出“独立”要求，这才是他的真实想法。

霍金森则恫吓西藏官员、贵族：“如西藏派员参加国民大会，是无异承认西藏为中国之一部分，则西藏现行政治体制自不容存在，现任官吏及贵族亦在淘汰之列”。眼见噶厦坚持，又自我宽慰：“惟其使命，则表面参加国民大会，实际仅代表西藏向中国庆贺胜利而已，又必要时并赴英伦作同样之庆贺”。⁷

霍金森筹划邀请西藏代表先到印度新德里，再设法阻止其到南京，最理想的结果是请他们到伦敦访问，再转往南京。这样在政治上就可以表明西藏代表到南京仅是祝贺二战胜利，与到英国是同样的性质，从而淡化了西藏为中国一部分的意义。面对霍金森邀请西藏代表到新德里“参观”的建议，“藏方开会多次，迄未决定”。⁸霍金森坚请西藏代表赴新德里，理由是：印度将在3月

¹ 《沈宗瀚为报藏中各方对高度自治之态度致罗良鉴电》（1945年11月6日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2991-2992页。

² 中国第二历史档案馆藏：《国民政府蒙藏委员会委员邦达饶干关于西藏出席国民大会代表团在德里活动及西藏人民倾向中央政府情况的报告》（1946年3月19日），《国民政府蒙藏委员会档案（一四一）1017》。

³ 《沈宗瀚为西藏已派定国大代表及询开会日期支拨旅费等事致蒙藏委员会电》，《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2989页。

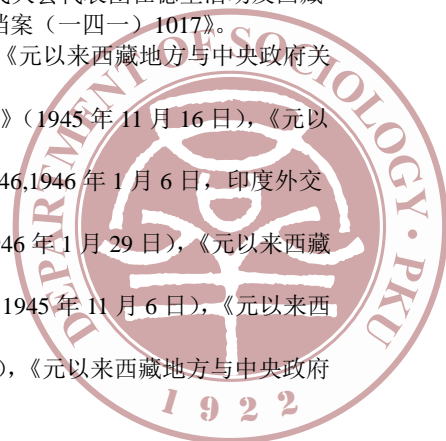
⁴ 《国民政府为转抄噶厦不准三大寺堪布参加国民大会情事致蒙藏委员会代电》（1945年11月16日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2995页。

⁵ The British Library India Office Library and Records: L/p&s/12/4266, ext.605/1946, 1946年1月6日，印度外交部致霍金森电。

⁶ 《蒋介石为西藏出席国大代表将在会上提出提案内容事致蒙藏委员会代电》（1946年1月29日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3003页。

⁷ 《军委会军令部为英人阻挠西藏选派代表出席国民大会事致蒙藏委员会代电》（1945年11月6日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第2992—2993页。

⁸ 《沈宗瀚为霍金森干扰西藏选派国大代表事复罗良鉴电》（1945年10月12日），《元以来西藏地方与中央政府



4-9日举行胜利庆典活动，有阅兵游行、表演节目，“有各土王百余人参加”。¹

霍金森的主意最终为达札当局接受。噶厦拼凑了一个所谓“慰问同盟国代表团”，宣布到印度、中国、英国、美国慰问。这包含了上层分裂分子不可告人的目的：首先，他们先到印度向英、美表示慰问，然后到南京向国民党慰问，慰问了这几个“同盟国”，就意味着向世界宣布西藏不是“同盟国”的成员，是独立中国政府以外的“国家”。其次，利用国际场合游说和到南京活动，并在国民大会上提出西藏“独立”要求，争取批准，达到目的。为此噶厦专门召开会议，拟定了向大会提出的报告，为了保密，命令昌都总管派专人送往南京交给代表团。西藏代表出席南京国民大会一事则对英人严密封锁消息。

1946年1月2日，沈宗濂先行离藏赴印筹备。西藏国大代表以札萨喇嘛图丹桑批和札萨凯墨·索朗旺堆为僧俗团长，成员包括土丹桑布、策旺顿珠、土丹参烈、土丹策丹等代表和家属、仆从，共分两批在1月14日、25日自拉萨启程赴印，预计4月抵达上海。

由于英印政府无法确定西藏代表是否要出席国民大会，不得不多次指示霍金森询问噶厦，如果西藏代表参加国民大会就违背了1914年的“西姆拉”协定，并要求得到权威的官方消息。霍金森多次向噶厦、摄政达札提出警告，要求保证西藏代表团不参加国民大会，不提出任何问题。噶厦向印度政府保证西藏代表团只是纯粹的礼节性使团。²

西藏国大代表抵达新德里，英印政府颇为重视，“招待甚为隆重，已派定锡金行政长官主持其事。自到岗多之日起，一切费用均归印政府负责，并准备专机专车迎送”。³霍金森在1946年1月31日就离开拉萨，急往岗多，迎接西藏代表，亲自陪同经加尔各答到新德里。

据代表团成员强俄巴·多吉欧珠回忆：英印政府在车站进行了隆重的欢迎仪式，英驻印总督维瓦和夫人接见会谈，赠送礼品，合影留念，并设宴招待。这就是所谓的对英国的慰问情况。对美国政府表示慰问的仪式是在美驻印度大使馆内进行的，代表团拜见了美国大使，转交了达赖和达札摄政的信件，大使馆设宴招待，宴会后放了电影。在新德里两个星期，应印度政府的邀请，西藏代表团参加了庆祝二战胜利的活动，如阅兵式、军事表演，参观了一些工厂、学校，游览了一些景区。

英印政府对代表团欲赴国民大会非常不满，却无合适的借口阻拦，在绞尽脑汁之后，找到了一个“绝妙的理由”。霍金森令下属“加意招待先到僧官图丹桑批，暗中监视行动，力阻他往。”由于印度天气炎热、潮湿、毒蚊成灾，代表团成员都长满了痱子。霍金森却说患了传染病，必须速返加尔各答治疗。霍金森亲自陪同他们到医院就诊，并恫吓：“你们得的是一种极其危险的传染病，不能在热带地方住下去，如果继续留在加尔各答，警察会把你们抓起来关到监狱里，你们还是回岗拖，那里的气候较凉快，又是我们的辖区，条件也很好。”代表团非常恐惧，询问久居加尔各答的藏人，才知道患的是痱子，根本不是什么传染病，这才放了心，向霍金森表示，坚决不回岗拖。霍金森气势汹汹的说：你们这些患了传染病的人住在这里，人家会嘲笑我，影响我的声誉，你们一定要回岗拖。为了摆脱霍金森的干扰，代表团找到了沈宗濂，在他的帮助下，搬到了中国驻加尔各答领事馆。⁴西藏代表受到了热情招待，并见到了秘密随行沈宗濂的达赖喇嘛的二哥嘉乐顿珠、姐夫平措扎西。⁵

关系档案史料汇编》第7册，第2988页。

¹ 《陈质平为西藏派遣国大代表等事复外交部电》（1946年1月24日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3002页。

² 1946年1月30日，霍金森致印度外交部长第7（22）-p/45号函，L/P&S 12/4266 Ext.0607/1946。

³ 《沈宗濂为报陪同西藏代表前来参见国大途径印度等情事致罗良鉴函》（1946年2月8日）《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3005页。

⁴ 强俄巴·多吉欧珠：《西藏地方政府代表团慰问同盟国和出席南京国民代表大会内幕》，载《西藏文史资料选辑》第1辑，民族出版社2007年版，第140-141页。

⁵ 《沈祖征报告英方恫吓阻止国大西藏代表赴会阴谋未逞致外交部电》（1946年3月23日），《元以来西藏地方与



英人意在阻挠西藏代表前往南京。西藏代表则非常不满英方的监视式照料，对英方人员谓：“尔等之照料吾等实不需要”。¹ 西藏国大代表 8 人、眷属 1 人，达赖亲属 2 人及仆役 10 人，4 月 4 日，自加尔各答乘飞机赴京。

英人邀请西藏代表到印度是为了抵消他们出席国民大会产生的影响，所以，也在想方设法的加大对此事的宣传。英人督促西藏代表会见事先安排好的媒体，拍了很多照片，有关新闻在印度媒体上广泛宣传。霍金森用英语在电台向全印度发表关于西藏的讲话，渲染达赖喇嘛的地位，西藏与印度宗教文化、经济贸易关系以及牢不可分的传统友谊。但是，效果并不明显。令英人感到沮丧的是，西藏代表到印度都不是致力于维护所谓的印藏友好关系。同时，西藏地方政府摆出“独立国”的架势，“慰问同盟国”，也没有得到英美及世界各国的承认。

三、国民大会通过“西藏高度自治”决议案，西藏代表团无功而返

在西藏国大代表未到京之前，1946 年 3 月 4 日，军令部拟定了与西藏代表商谈改进中央与西藏关系的范围和要点：“本总理民族主义暨主席之提示，扶助西藏发展，促进宗族感情，改进人民生活，充实自卫实力，确保领土之完整为主旨。范围与要点：促进宗族感情，加强团结。……沟通（汉）藏族间之感情，增进互助合作，为双方所必需之要务。充实西藏防卫力量。……中央对西藏之安危异常关切，基于扶助西藏之发展责任与义务。发展内地与西藏商业。所获纯利专供救济西藏政费及供佛之用。”² 上述措施都是在和平解决藏事的前提下，以收拾人心为主，唤起藏人心向中央的感情，整体政策并没有改变。1946 年 3 月 12 日，国民党中央执行委员会则建议新宪法应该规定西藏是中国领土一部分。

英印政府指示霍金森将此事告诉噶厦，使其明白国民大会包含的意义以及西藏代表团将遇到的结果，意在阻止西藏代表赴南京。西藏代表团抵达南京后，英印驻拉萨代表黎吉生认为只有中国国民大会的无限期召开才能挽救西藏代表团，使其不能在世界面前表现出是中国国会的成员。如果代表团必须参加国民大会，那么应想办法使西藏政府否认中国宣布的西藏代表参加大会的声明。同时，黎吉生马不停蹄的拜访达札摄政、然巴噶伦、“外交局”索康扎萨等主要官员，进行私下劝阻。黎吉生表示西藏代表团参加国民大会不仅破坏 1914 年的“西姆拉协议”，而且违背了之前的承诺；并将中国资助“西藏革命党”的情报转给噶厦，刺激噶厦。霍金森、黎吉生多次与印度外交部官员讨论对西藏进行经济制裁的可能性，自认为印度并没有从与西藏的贸易中获得任何好处，而西藏人却没有给予印度政府充分的感谢和报答。这些措施只有与西藏政府关系破裂的时候才会真正实施。霍金森、黎吉生等人对噶厦拒绝否认中国的声明非常恼火，认为这在世界上造成了西藏承认中国“宗主权”的印象，给了中国进一步以内政为由拒绝其他势力干涉的可能³。

国民大会延至 1946 年底召开，西藏代表不得不在内地停留。霍金森、黎吉生等人在内部通信时表示希望西藏代表不要参加大会，如果参加了，虽然很遗憾，但也不能认为西藏当局的政策发生了明显变化。英印政府应该确定西藏政府对此事的反应，并加以引导，尽力修补所造成的损害。信中透露，英国有意回避自身无力干涉的忧虑，“我们的态度处于有意的消极状态，是出于避免激发西藏问题的矛盾”，令黎吉生等人满意的是，看到西藏争取“独立”的愿望依然存在，

中央政府关系档案史料汇编》第 7 册，第 3010 页。

¹ 《国民大会代表选举总事务所抄送外交部移送沈祖征为报西藏国大代表在印对英方监视式之照料不满电事致国民大会蒙藏代表选举事务所函》，《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第 7 册，第 3011 页。

² 《军令部为送达与西藏国大代表商谈改进中央与西藏关系要点致蒙藏委员会函》（1946 年 3 月 4 日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第 7 册，第 3007-3009 页。

³ The British Library India Office Library and Records: L/P&S/12/4226 Ext.4013/1946, 1946 年 4 月 16 日，锡金政治官致印度外交部信函。



并夹杂着对中国的畏惧以及与我们保持友好关系的愿望。¹

自西藏国大代表赴京后，英人在拉萨向噶厦正式提出抗议，称根据“西姆拉条约”，要求撤回代表。噶厦指令西藏代表尽快离开南京返回拉萨。在这种形势下，1946年11月2日，蒙藏委员会呈请蒋介石：“倘在展期，藏代表即以不便久候为词，转返西藏，对中央对英国，两不得罪。现会期已迫，更感踌躇，故借题延宕，提出上述表示，我则深堪注意，拟请钧座于短期内接见西藏代表，俾其呈递公文”，并代拟接见训词，称：“所陈公文阅悉。西藏人民希望恢复前清末年西藏与中央之关系，深为欣慰。各项具体办法，当交关系部会研究后，提出即将召开之国民大会决定，诸位有何高见，亦可在大会上陈述，凡可能办到者，中央一定办理。在抗战时间，西藏与中央之关系逐渐增进，以后建国期中，仍盼精诚团结。中央允许西藏高度自治，本席曾一再申言，今后中央对藏一切设施，必能使西藏同胞满意。”²蒋介石批准，令蒙藏委员会委员长罗良鉴口头答复西藏代表。

当时，国民政府正忙于从重庆迁往南京。何应钦先抵达南京，接见并宴请西藏代表。1946年11月28日，在总统府礼堂举行祝贺胜利的仪式，上午，先将噶厦赠送的锦缎画轴、藏式银盖、银座、玉器、地毯以及代表团成员个人的礼物陈列，以团长为首的10名成员按照职位高低排列等候。少顷，蒋介石率人来到主席台就座，大家三鞠躬，蒋介石点头还礼。然后，蒋介石在接待室与西藏代表交谈，大谈国民党的武力强大，他的母亲也信仰佛教。中午，蒋介石夫妇邀宴了前后藏、甘肃、青海地区的国大代表及嘉乐顿珠、平措扎西等人。³

12月13日，图丹桑批在新街口中央餐厅宴请西康、后藏代表刘家驹、计晋美、喜饶嘉措等60余人，吐露了真实的想法：“（一）希望后藏代表对本大会或向政府任何机关及长官要求条件时，应本过去前后藏一家之精神，保持政教合一不受外来干涉。（二）希望甘青康等区所属藏族同胞及各位代表应以释迦牟尼佛之传统精神设法保护西藏。（三）西藏是佛教国，故对西藏之政治地域等不能丝毫变动，更不希望在藏地驻扎国军或政府对藏方有任何举动，以免有污和平神等语”。⁴但是，他们的错误言论遭到了喜饶嘉措、计晋美等爱国藏族僧俗上层人士的坚决反对。

国民大会在1946年11月12日-12月25日召开。出席大会的西藏地方政府代表僧俗官员10人，后藏代表6人，还有西康、青海、甘南等藏族地区的代表。12月25日，国民大会通过《中华民国宪法》，其中第一百二十条规定：“西藏自治制度，应予以保障。”⁵后藏国大代表计晋美等人向政府提出九项要求：“（一）在国家领土与主权完整之前提下，前后藏应分别予以高度自治。（二）前后藏之界限以冈巴拉山以东为前藏自治区，冈巴（拉）山以西为后藏自治区。（三）西藏国防、外交由国家直接施行，其余归地方政府处理。（四）前后藏军队各留一千人作为达赖、班禅之保卫队，其余改编为地方警察，并请中央派精锐部队常驻西藏，以备国防之用。（五）自治政府成立后，简任以上之官吏，由中央直接遴派，简任以下之官吏，按当地具有历史之人士分别充任。（六）并请中央派大员二人分驻前后藏指导。（七）西藏应普遍设立民意机构，增进行政效率。（八）言论出版自由，并准许秘密通信。（九）请中央派大批技术人员前往前后藏，开发一切交通、文化等事业。”⁶后藏代表支持在西藏是祖国的一部分的前提下，实行西藏自治，而且是前后藏分治，

¹ The British Library India Office Library and Records: L/P&S/12/4226 Ext.4013/1946,1946年5月2日，英国驻锡金总督代表致印度政府外交部秘书的信函。

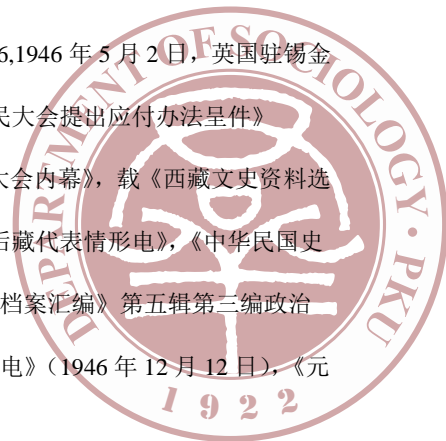
² 中国第二历史档案馆藏：《国民政府蒙藏委员会关于英帝破坏西藏代表出席国民大会提出应付办法呈件》（1946年11月2日），《国民政府蒙藏委员会档案（一四一）三〇七五》。

³ 强俄巴·多吉欧珠：《西藏地方政府派代表团慰问同盟国和出席南京国民代表大会内幕》，载《西藏文史资料选辑》第2辑，第142页。

⁴ 中国第二历史档案馆藏：《国防部第二厅报告西藏国大代表土丹桑批宴请西康后藏代表情形电》，《中华民国史料档案汇编》第五辑第三编政治（二），凤凰出版社1999年版，第790页。

⁵ 中国第二历史档案馆藏：《中华民国宪法1946年12月25日》，《中华民国史料档案汇编》第五辑第三编政治（二），第619页。

⁶ 《国民政府研讨后藏国大代表计晋美等向政府提出九项要求事致蒙藏委员会代电》（1946年12月12日），《元



争的是与前藏平等的政治地位。1947年4月11日，蒙藏委员会回复：“原呈请将前后藏分区实行自治一节，查新颁中华民国宪法中，已规定西藏自治制度应予以保障。至如何实现自治，应俟本年下季召开行宪大会时决定，该代表等意见自可届时提出商讨。”¹既没有接受也没有否决前后藏分区自治方案。

西藏代表团团长图丹桑批被安排在主席团就座，严格遵照西藏地方政府的指令：会场上不鼓掌，对决议进行表决时，不举手；在决议内容里，力争不写关于西藏的事宜。按照惯例，代表团的行动均由团长议决。西藏代表团团长既要参加会议，又不能表态，显得茫无所措，进退维谷。分组讨论时，西藏、内蒙、新疆是一个小组，组长是白崇禧。在对宪法讨论时，因为西藏地方政府指令不得表态，所以代表一直持沉默态度。宪法中有一条是关于西藏自治问题，会上代表也未敢发表意见。散会后，西藏代表回到驻地，立即商量对策，决定直接向白崇禧陈述“宪法中不能写进西藏问题的意见”。白崇禧答：“我们的国家是一个大国，就像一个大公司。有汉满蒙回藏各族人民，大家都是这个大公司的主人。我们是五族共和，这样写没有关系。”西藏代表没有提出异议。²

整个会议期间，前藏的国大代表形同“木偶”，但西藏地方政府责成昌都总管派专人将所谓的“西藏民众大会”的报告书送往南京，命令国大代表上呈中央，陈情九项，主要内容是：“第一点：我们希望中国政府尽快设法照供施关系的先例，建立一种宽松自然的关系。第二点：作为实行政教合一制度的一个独立国家，西藏将继续独立地发挥作用，维持和保护这种制度。第三点：我们将继续维护历代达赖喇嘛通过政教合一制度进行统治的西藏国家的独立。第四点：我们督促您把川西北藏区归还我们。第五点：西藏已经是一个独立国家，正在管理自己的内政外交和文化军事事务，十四世达赖将履行对各种寺院转世活佛的批准认可的权利，有权任免各级官员，有权建立各种法规。中国政府都不应进行干涉。第六点：我们希望国民政府通过设在南京的西藏办事处和通过无线电台这样的渠道和西藏进行外事磋商，尽快批准实施设立打箭炉办事处。第七点：我们希望国民政府承认噶厦政府签发的赴内地的西藏使者的护照，对西藏僧俗逃亡人员，不让他们入境。第八点：进藏的汉商及其他各阶层人士都应当通过国民政府向噶厦政府申请入境签证。第九点：如果外国政府军事入侵西藏，我们请求国民政府随时提供援助和支持。我们督促中国政府接受这些要点，并通过签订一项双边协定做出明确的承诺。”³其主要意思是：西藏是政教合一的“独立国家”、“汉藏关系是宗教供施关系”、“西藏国的疆域包括川西北藏区”，这充分暴露以达扎为首的西藏分裂分子的目的和野心。报告书通过蒙藏委员会转呈后，近半年并无音讯。西藏代表数次询问蒙藏委员会，得到的答复是“政府已成立了以蒙藏委员会委员长为首的小组，专门调查解决此事”。期间代表团团长还在南京购买了相当数量的金条，企图通过行贿的手段，促成报告能够批准。国民政府不同意西藏地方政府要求，只能采取拖延搪塞的办法，告诉他们“这是一个大问题，要西藏地方政府派权力最高人物前来协商。”代表团也认为事关重大，在南京不可能有什么结果，向噶厦电报请示，复电同意以后再说。⁴

国民政府采取搪塞的方式应付前藏代表，却又指示后藏代表滇增坚赞等人专门上书蒋介石，称前藏代表欲求造成西藏之特殊势力，力求不列入宪章，“拟继外蒙而脱离中国，阴谋毕露，无

以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3023-3024页。

¹ 《蒙藏委员会为报核议计晋美等呈请加强西藏边防议案综合要点事致行政院秘书处等函》（1947年4月11日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3031页。

² 强俄巴·多吉欧珠：《西藏地方政府派代表团慰问同盟国和出席南京国民代表大会内幕》，载《西藏文史资料选辑》第1辑，第142-143页。

³ 藏文原件及译文参见【美】梅·戈尔斯坦：《喇嘛王国的覆灭》，杜永彬译，中国藏学出版社2005年版，第458-460页。

⁴ 强俄巴·多吉欧珠：《西藏地方政府派代表团慰问同盟国和出席南京国民代表大会内幕》，载《西藏文史资料选辑》第1辑，第143-144页。



可讳饰”，“仰赖钧座及国民大会各审查小组之机智，终将西藏纳入中华民国宪章，从此国权巩固，统一完成，全民欢呼”。但恐前藏政府“难改独立封建之野心，自诩西藏已得无限之自治更形嚣张，压迫人民骄横无忌，则民不堪命”。我等为顾全整个西藏人民之福利与国防安定计，“（一）恳请俯念数百万藏民之疾苦，实施宪法赋予之权利与保障，并画分中央与地方之权限，积极举办边疆教育、文化、交通、卫生、经济、社会等事业，俾使西藏人民亦得平均发展，共享民主之权利。（二）中华民国之主权必待统一，敬恳实施基本国策第一百三十八条之规定，早遣国军防守边圉，整划地方军队，其详细已经另文呈核”。¹国民政府施展政治手腕，利用前后藏的长期不和，让后藏代表全藏人民要求按照宪法实行“西藏自治”，并派驻军队到西藏。

1947年底，蒙藏委员会在回顾上一年度的工作报告中，却提到西藏代表陈请九项并殷切致意有三：“一为西藏系盛行佛法之地，请中央对西藏原有政教各权，准照旧由西藏达赖佛管理。二为请中央划定康藏界务。三为西藏地方如有外国欲加侵略之事发生，请中央帮助。”含糊描述，避重就轻，丝毫不提及前藏代表要求“独立”的内容。并提到在行政院核议后，蒙藏委员会回复前藏代表：“中央对西藏政教昌隆、僧俗福利及一般人民安居乐业负有维护之责，关于西藏政教一切旧有成规，中央历来尽力维护，绝无意加以变更。西藏达赖喇嘛之教权自应照旧维护，俾臻隆盛。关于康藏界务应如何勘划，以求合理之解决，可由西藏政府派高级负责官员前来中央，与主管机关商议。西藏地方如有外国侵略情事，中央素极密切注视，并望西藏政府遇有此类情事发生，以最迅速办法呈报中央，中央当本汉藏一体、休戚相关之义，立即负责予以保护。”蒙藏委员会并不直接答复噶厦，只是督促其派高级负责官员来京商谈，而噶厦并无明确回复。在报告书中，蒙藏委员会最后明确阐述了国民政府保障“西藏自治”的原则：“西藏地方现行政教合一制，盖有其历史渊源、地理环境及社会背景，推演已久，政俗相安，中央对藏政策在尊重人民之信仰及习俗因应地方固有之政教形态而予以合法保障，以求安定地方之秩序，及增进人民之福祉。中央历来对西藏政教当局及僧俗人民所恺切宣示者，无不一本此旨。”宪法规定的西藏自治制度“自系指西藏现行政教合一制而言”，“此种制度实际之范畴以及与中央政府之关系应如何明确规定，以及康藏界务之划勘等问题，则尚待研究，并须与西藏当局进一步商讨”。²从蒙藏委员会的答复和报告中，可以看出，国民政府仅在宪法中规定西藏自治，只有原则而没有具体的落实内容，反映出国民政府并没有打算，也没有实力解决藏事，暴露出弱势独裁政府的无奈。

1947年2月，西藏地方政府召开重要官员会议讨论国民大会所通过的宪法中有关西藏之部分，“藏方商讨结果，坚决反对国民大会所通过宪法中有关西藏之部分，并图联合西康藏族要求归还旧土”。³噶厦仍然坚持自己的主张，拒不接受中央赋予西藏高度自治的权利。1947年4月初，除了新任驻南京办事处处长堪穷土丹桑布、孜仲土丹次旦、翻译员强巴阿旺留在办事处任职，嘉乐顿珠留在南京学习外，西藏代表团乘飞机经昆明到加尔各答，返回拉萨。西藏代表团这次到内地的活动，客观上与达扎集团的愿望相反，正好说明西藏是中国领土不可分割的一部分。英印官员也承认这是英国政治上的失败，并没有公开承认“西藏独立”。

结 语

从国民党宣言和西藏高度自治方案来看，主旨都是在中央管辖下的民族地方自治。这是维护

¹ 中国第二历史档案馆藏：《国民政府文官处抄发西藏代表呈请平均分配国大代表名额和派军驻守西藏以固国防函件》（1947年3月13日），《国民政府蒙藏委员会档案（一四一）3076》。

² 中国第二历史档案馆藏：“蒙藏委员会一九四七年重大措施报告”（藏事报告）1948年2月，蒙藏委员会档案（一四一）109。

³ 《国民政府组织部关于藏政府商讨对宪法有关西藏部分及出席泛亚会议之对策事致蒙藏委员会代电》（1947年2月13日），《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第7册，第3027页。



国家统一和领土完整的重要原则，也符合国内各民族的根本利益，自是应有之义。而民国时期，边疆民族问题的核心是外国支持下的少数民族“独立”。一旦地方自治理论被国内蒙古、新疆、西藏等地区少数民族分裂分子利用，“整合”为民族高度自治、甚至民族自决就成为图谋独立的利器，脱离了其建国、民权的本意。例如，德王的“内蒙古高度自治运动”；外蒙古的“高度自治”。孙中山曾颇有远见的指出地方自治有分裂国家之虞：“中国此时，所最可虑者，乃在各省借名自治，实行割据，以启分崩之兆耳。”¹这用在边疆民族地区同样适用。经过几十年的渲染，民族自治似乎已成社会之共识。在1946年的国民大会上，内蒙古、新疆、西藏等地区的代表纷纷要求民族高度自治。群言庞杂，似乎不愿依据国内的现实，对外来“话语”与政治学说进行消化吸收、改造。

国民政府作为中央政权，要承担解决“民族独立”问题的责任。除了遵循孙中山的三民主义原则，筹划出空泛的方案外，内忧外患的国民政府也没有采取更多的具体措施。但是，蒋介石曾尝试用统一的中华民族共同体来弥合各民族之间的政治分歧和矛盾，应对边疆民族的“自治运动”。

1943年3月，蒋介石在《中国之命运》提到：“我们中华民族是多数宗族融合而成的。融合于中华民族的宗族，历代都有增加，但融合的动力是文化而不是武力，融合的方法是同化而不是征服……四海之内，各地的宗族，若非同源于一个始祖，即是相结以累世的婚姻。诗经上说：‘文王子孙，本支百世。’就是说同一血统的大小宗支。”²“在中国领域之内，各宗族的习俗，各区域的生活，互有不同。然而合各宗族的习俗，以构成中国的民族文化，合各区域的生活，以构成中国的民族生存，为中国历史上显明的事实。这个显明的事实，基于地理的环境，基于经济的组织，基于国防的需要，基于历史上命运的共同，而并不是全出于政治的要求。”就地理环境而论，“没有一个区域可以割裂，可以隔离，故亦没有一个区域可以自成一个独立的局面”，就经济组织而言，“为政治统一以至于民族融和的基础”，以国防的需要而论，内外蒙古、新疆、西藏“无一处不是保卫民族生存的要塞”。“至于各宗族历史上共同的命运之造成，则由于我们中国固有的德行，足以维系各宗族内向的感情，足以感化各宗族固有的特性”，中国五千年的历史，“即为各宗族共同的命运的记录。此共同之记录，构成了各宗族融合为中华民族，更由中华民族，为共御外侮以保障其生存而造成中国国家悠久的历史。”³他突出了在历史的长河中，中华各民族已经形成了休戚与共的中华民族共同体，试图以此来统合国内各民族，强调国内各民族都是中华民族的宗支，来论证“中国没有民族问题，没有少数民族问题，只有政治问题”。⁴国内各民族在政治、经济、教育、权利义务上，只存在是否平等的问题，进而说明“民族自治”、民族“高度自治”没有存在的必要。不足之处在于仅承认国内只有一个中华民族，否认了各民族的区别，这是对边疆民族特殊的历史文化和民族矛盾的刻意回避，反映了弱势独裁的蒋介石已没有足够的力量处理棘手的边疆民族问题。

¹ 中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室等合编：《孙中山全集》第3卷，第296页。

² 蒋介石：《中国之命运》，正中书局1943年3月单行本，第2页。

³ 蒋介石：《中国之命运》，正中书局1943年3月单行本，第5-8页。

⁴ 李祥金：《民族自治、高度自治与地方自治》，《边铎月刊》1946年第9期。

