



• 蒙藏專題研究叢書之六十三 •

對中共「西藏白皮書」引用史實之辯正

• 著 銘 嘉 楊 •
• 行 印 會 員 委 藏 蒙 •

對中共「西藏白皮書」引用史實之辯正

目次

| | | |
|---|--------------------|----|
| 壹 | 前 言 | 一 |
| 貳 | 元朝部份 | 三 |
| | 一 關於所設機構數量 | 三 |
| | 二 關於所設機構性質 | 五 |
| 參 | 明朝部份 | 五 |
| | 一 關於在今西藏中部和東部設兩行都司 | 五 |
| | 二 關於西藏各行都司隸屬於陝西行都司 | 八 |
| 肆 | 清朝部份 | 九 |
| | 一 關於行政區劃 | 九 |
| | 二 關於平定西藏 | 一 |
| | 三 關於駐藏大臣的地位權限 | 一三 |

| | | |
|--------|-------------------------------|-----|
| 附錄 | 附註 | 伍結語 |
| 至清朝部份) | 中共一九九二年「西藏白皮書」第一節——西藏的主權歸屬(序言 | |
| 二一 | 一七 | 一五 |

對中共「西藏白皮書」引用史實之辯正

楊嘉銘

壹、前言

西藏地方，青海、西康兩省的大部份地區，以及甘肅、四川、雲南三省毗鄰青康的若干地區是我國藏族的主要分布地（其中西藏地方和西康省的西半部現今已被中共劃設為「西藏自治區」，範圍與清朝駐藏大臣管轄的西藏相當接近）。這一片廣袤的土地自古以來相繼歸入中國版圖的過程，在漢、藏文史籍中都有明確的記載，在藏區和內地，迄今都仍留存著極其豐富的相關史蹟文物，可資佐證，本屬無庸置疑的一項鐵的事實。

惟自從近世西方勢力東侵以來，許多外國人士對西藏——甚至整個藏族地區歷史上的政治地位提出背離事實的說法，這些說法在近幾十年來，由於獲得部份不滿中共統治的流亡海外藏族的唱和，以及被其他各族的所謂「異議人士」持為攻擊或困擾中共政權的籌碼，而更囂塵上。

一九九二年九月二十二日，中共「國務院新聞辦公室」在北平發表了「西藏的主權歸屬與人權狀況」白皮書。該文件由「西藏自治區外宣領導小組」組織編寫，中共「中央外宣小組」修改，全文三萬七千字，分前言和十二節。第一節引用大量史料追溯西藏為中國的一部份的久遠歷史，中共宣稱其目的在藉以闡明「西藏是中國領土不可分割的一部份」的事實。①

不過，經仔細閱讀之後，發現其中內容間有以偏概全之處；亦有部份取材失當，以致不符事實。並未充份運用現存史料，有力地闡明「西藏是中國領土不可分割的一部份」的事實。

令人遺憾的是，兩年多來，這些疏誤之處迄未聞海內外學者為之探討補正。而在另一方面，卻不斷有包括流亡海外的大陸漢族異議人士在內的「藏獨」支持者，猛烈抨擊中共此份文件，指稱其內容立場僵硬、了無新義或悖離事實。

據個人瞭解，中共該文件中出現的缺失，大部份也是目前海峽兩岸相關論著中常見的謬誤。茲就其中元朝至清朝部份的明顯錯誤，提出個人淺見如下，敬祈指正。

貳、元朝部份

白皮書中提到：

「（元朝）在西藏地區成立了地方軍政機構，名為『宣慰使司都元帥府』，隸屬於宣政院。宣慰使司下面還轄有管理民政的十三個萬戶府、千戶所等。」

此段文字最少有以下兩點應作修正：

一、關於所設機構數量——

元朝確實曾在今西藏自治區境內設立宣慰使司都元帥府及萬戶府、千戶所等機構，但白皮書中稱「宣慰使司下面還轄有管理民政的十三個萬戶府、千戶所等」，則使得全文文字與史實不盡相符。

眾所週知，元朝在藏區所設置的「十三萬戶府」均位於烏斯藏境內，白皮書既明確提出「十三」這個數字，則所稱元朝在藏成立的宣慰使司都元帥府，應僅指烏斯藏納里速古魯孫宣慰使司都元帥府，而未及其他。然而，事實上元朝在今西藏自治區範圍內，除烏斯藏納里速古魯孫之外，尚設有朵甘思宣慰使司都元帥

府。

在清人曾濂所撰元書中有如下記載：

「宣政院……又統吐蕃河州、脫思馬、朵甘思、烏斯藏等處宣慰使司都元帥府四。……所屬官皆別見寰宇志。」②

又，明永樂大典載：

「皇慶二年十二月，擢思班武靖王令旨，言於宣政院，謂烏思藏、朵甘思、朵思麻三路站赤，近年以來馬匹病死，人戶貧乏，請聞奏賑濟事。」③

此項說法有藏文記載可以相互印證。例如，藏史「漢藏史集」載：

薩嘉於朵（脫）思麻的臨羌、朵甘思的館覺和烏斯藏三地各設有總管

政務的「本欽」一名。④

其中，館覺位於昌都東南方，元明兩代又譯作管覺，民國設貢縣，屬西康省，今縣名貢覺，屬西藏自治區。明代曾封該地一位宗教領袖為護教王，並曾封其地頭目任朵甘衛的官職。元代朵甘思宣慰使司都元帥府既以館覺為行政中心，其轄區顯然包括今西藏自治區東部貢覺一帶地區。

由於「朵甘思宣慰使司都元帥府」為明修元史所未載，也因而被大部份學者所忽略。⑤

二、關於所設機構性質——

白皮書此段文字稱「宣慰使司都元帥府」為「軍政機構」，從其下屬機構有管理民政的萬戶府、千戶所，以及設有「本欽」等記載，應修正為「兼管地方行政的軍事機構」，始符合事實。

參、明朝部份

白皮書稱：

「明朝……在今西藏中部和東部分別設立『烏思藏行都指揮使司』與『朵甘行都指揮使司』，隸屬於陝西行都指揮使司，相當於行省級軍區機構，兼理民政。」

這一段文字最少有以下兩點值得商榷：

一、關於在今西藏中部和東部設兩行都司——

據明實錄，僅洪武、永樂兩朝即在該地設置了以下五處行都司：

(一) 朵甘衛行都指揮使司：洪武七年七月己卯由指揮使司升置。

(二) 烏思藏衛行都指揮使司：同上。

(三) 俺不羅（養卜魯）衛行都指揮使司：洪武十八年正月壬午升置。⑥俺不羅，今譯羊卓。

(四) 牛兒宗寨衛行都指揮使司：永樂十一年二月己未。牛兒，今譯柳梧。宗，藏語，城寨之意。

(五) 領思奔寨衛行都指揮使司：永樂十四年五月庚申。領思奔，今譯作仁布。今見史籍如：明史兵志、職官，明會典西番（見古今圖書集成方輿彙編邊裔典卷八四）……等所載均未及洪武七年以後之建置，文中又缺乏建置時間之說明，歷來許多學者未加細察，誤以為明朝在藏只設朵、烏二行都司，本白皮書亦發生同樣錯誤。⑦

除了各行都指揮使司之外，明朝在今西藏地方及康西還設有其他許多地方機構，以及分封許多僧俗首領。

洪武，永樂年間重要建置情形如下表：

| 中國紀元 | 西元 | 建置情形 | 備註 |
|--|--|--|--|
| 洪武 四 五 六 七 八 八 一 四 永樂 | 1371 1372 1373 1374 1375 1385 1406 1407 1413 1415 1416 | 十月置朵甘衛指揮司 置烏思藏衛指揮司 二月置宣慰司等共廿四處 七月朵甘烏思藏升行都司 十二月置朵甘宣慰司等共卅處 正月置俄力思軍民元帥府等 正月烏思藏俺不羅衛升行都司 二月封闡化王 隴答衛 三月封贊善王 護教王 二月置牛兒宗寨衛行都司 五月封闡教王 輔教王 五月置上邛部衛 五月置領思奔衛行都司 | 三年明軍下河州 封元故官六十人 封土官五十六人 俄力思今作阿里 此際或前此已置，位於當時 青藏驛道上⑧。 位於當時青藏驛道上⑨。 |

二、關於西藏各行都司隸屬於陝西行都司——

明實錄載：

「洪武七年七月己卯，詔置西安行都指揮使司於河州，陞河州衛指揮司韋正為都指揮使，總轄河州、朵甘、烏思藏三衛。陞朵甘、烏思藏二衛為行都指揮使司。」

同書，洪武二十九年四月甲寅條稱：陞韋正為都指揮使，進驃騎將軍，「提調朵甘、烏思藏都衛」。

同書又載，洪武十年河州設左右二衛，十二年七月撤西安行都司。河州左衛調洮州，改右衛為河州衛軍民指揮使司，隸陝西都司。

綜合以上記載，朵烏二行都司曾於洪武七至十二年之間隸屬於設在河州的西安行都司，至於洪武十二年西安行司撤銷後，朵烏二司是否隨河洮二衛亦隸屬於陝西都司，仍待查考。因此，以洪武七至十二年之間的情況而言，朵烏二司係隸屬於西安行都指揮使司，而非陝西行都指揮使司；以洪武十二年以後的情況而言，朵烏二司可能隸屬於陝西都指揮使司，而非陝西行都指揮使司。

肆、清朝部份

白皮書所述清朝統治西藏的情形，須加修正補充之處相當多：

一、關於行政區劃

白皮書稱：

「（清帝冊封達賴班禪確定其政教地位）達賴喇嘛在拉薩統治西藏的大部份地區，班禪額爾德尼在日喀則統治西藏的另一部份地區。」

將清代的西藏簡單劃分為前後藏兩個行政區（分別歸達賴班禪治理）是一項極常見的錯誤。事實上，清代西藏在駐藏大臣管轄之下，除了前藏、後藏之外，還有許多地位與前後藏平行的行政區。

各區統治者獲得中央冊封、授職之情形如下：

（一）前藏：順治十年封達賴「西天大善自在佛所領天下釋教普通瓦赤喇怛喇達賴喇嘛」；康熙卅四年封代達賴掌政之「第巴」桑結嘉措「圖伯特國王」；「平藏」後至乾隆十六年以貴族掌政，封以郡王、貝勒、貝子、公、台吉等爵位。乾隆十六年之後以歷輩達賴掌政，當達賴年幼或因其他原因不

克掌政時，所派攝政一般冊封為「管理黃教巴勒丹諾們罕」（巴勒丹，藏語，具德之意，有時冊印之文採用滿語同義字的音譯：厄爾德蒙額），並視功績加賞其他名號。

(二)後藏：康熙五十二年封班禪「班禪額爾德尼」，道光二十四年加「宣化綏疆」名號。

(三)察木多：康熙五十八年封察木多大呼圖克圖帕克巴拉為「大闡黃教額爾德尼諾們罕」。同治間賞「呼圖克圖」名號，換給敕印。二呼圖克圖錫瓦拉、三呼圖克圖甲拉克於光緒年間分別獲封為「通誠禪師」、「博善禪師」。

(四)乍丫：康熙五十八年封乍丫呼圖克圖為「闡揚黃教諾們罕」，乾隆間改封「黃教傳法呼圖克圖諾們罕」，同治間賞「呼圖克圖」名號，換給敕印。光緒二十九年，加封「普濟禪師」名號。

(五)類烏齊：雍正九年封「協理黃教諾們罕」。

(六)三十九族：雍正九年招撫，封各處首領為千戶、百戶、百長。

(七)達木蒙古八旗：乾隆十六年由前藏分出，每旗設協領、佐領、驍騎校。⑩

此外，元代統治「土番三區」的薩嘉派，在清代雖未獲冊封，而實際上亦自成一區^⑪；又，唐代吐蕃王朝後裔拉加里，以及少數幾處教派領地，在政治上都保有與上述各地區平行的地位。^⑫

這些行政區中，前藏、後藏、察木多和乍丫的政教領袖都有遣使入京奉貢的資格，薩嘉亦曾爭取過此項待遇，但未獲准，貢品由駐藏大臣代呈。^⑬簡言之，前、後藏只是清代西藏眾多行政區之一，達賴、班禪都只是清代西藏眾多行政區中的領導者之一，白皮書此段文字宜作修正。

二、關於平定西藏

白皮書：

「一七一九年，清政府派軍隊進入西藏，驅逐盤踞拉薩三年之久的準噶爾部，……清朝皇帝封西康地區的一個青年活佛為七世達賴喇嘛，護送入藏；任命四名有功有名望的藏官為『噶倫』，管理政務。」

這一段文字至少有以下三點有待商榷：

(一) 清軍進入西藏驅逐準部的時間

康熙五十八年（一七一九），清軍經略喀木（康）地區，兵至巴塘。同年招

撫察木多、乍丫……等地。入藏驅逐準噶爾是次年之事。

康熙五十九年四月，分兵兩路擣藏。八月二十三日，由喀木進軍之定西將軍率兵進入拉薩。不久，由青海進軍的平逆將軍亦抵達。

這段用兵經過，史載甚詳。清軍進入西藏驅逐準部的時間應為一七二〇年，而非一七一九，應無庸置疑。

(二)當時冊封之達賴的輩數

第五世達賴圓寂後，第巴桑結所立第六世達賴倉央嘉措於桑結被拉藏汗所殺之後被廢，平藏時送赴拉薩之達賴格桑嘉措，雖然後來被尊為第七世，不過冊封之時稱為「宏法覺眾第六世達賴喇嘛」。

(三)當時所置噶倫員額

康熙平藏，派大臣率兵鎮駐其地。任命藏官「噶倫」管理政務，初為三名，雍正年間增加兩名。

藏史頗羅鼐傳載：驅走準噶爾後，阿里首領康濟鼐和東方工布的阿爾布巴被委任為噶丹頗章的噶倫，不久又一同封為貝子。另一位噶倫是洛黑達河畔的隆布鼐，詔封公爵。雍正繼位後，撤回駐藏官兵。不久，欽差侍郎鄂賴抵藏，言道：

「奉聖旨委任兩位新噶倫」。先在達賴「佛父」支持下，委任頗羅鼐為噶倫，又到哲蚌寺從「佛父」和其他噶倫推薦的七個人選中抽出扎爾鼐為另一噶倫。^⑭清實錄康熙六十年二月己未條所載分封有功藏官，亦只有阿、康、隆三人，與頗傳同。

清史稿西藏列傳稱，康熙六十年二月阿、康、隆、頗四人「各授噶卜倫」，此種錯誤的說法在清人著作中早已屢見不鮮。事實上，任命四位噶倫共治前藏的制度，是乾隆十六年才確立的。

三、關於駐藏大臣的地位權限——

白皮書所提駐藏大臣之地位權限，以乾隆五十八年（一七九三）「欽定藏內善後章程」為本，稱：「駐藏大臣地位與達賴喇嘛、班禪額爾德尼平等」。事實上，欲了解清代駐藏大臣的地位權限不能只依據此項章程，這是探討此一問題不容輕忽，而卻為大部份學者所忽略的重要事實。

乾隆五十七年，清朝遠征軍征服廓爾喀之後，籌辦善後事宜。翌年，乾隆皇帝作了一首紀功詩，詩名：「福康安等奏西藏善後事宜詩誌」，頭尾分四十韻，共七十八句，三百九十字，詩中有云：

「事權歸二臣，親巡祛弊徼；昔為羈與縻，今如臂與肘。」^⑮從詩名可知此詩作於福康安等奏西藏善後事宜之後，所言「事權歸二臣」，已表明駐藏欽差權位高於達、班等人。

清高宗實錄載，乾隆六十年達賴喇嘛派員赴京祝賀皇帝「在位六十年大慶」，嘉慶元年正月戊辰，乾隆特頒敕諭：

「爾喇嘛乃黃教大眾皈依之大喇嘛，嗣後益宜感戴朕恩，一切事務咸遵欽差大臣指示而行。」^⑯

這「事權歸二臣」之規定並非討平廓爾喀後的暫時性措施，而是持續到滿清覆亡前夕仍在實施的一項固定的制度。

在清代，自從第五世達賴入覲獲頒金冊後，每世達賴轉世靈童掣定，朝廷即製作金冊一份，於靈童坐床時換發。至咸豐間十二世坐床時未予換發，同治六年明令，嗣後歷輩承襲均免更換。在換發給十一世的金冊——亦即沿用至清末的金冊中刻有以下「聖旨」：

「奉天承運皇帝制曰：

……

特依前輩達賴喇嘛之例，封爾為西天大善自在佛所領天下釋教普通瓦赤拉怛喇達賴喇嘛，改受金冊。

爾尚振修黃教，主持烏斯，本利濟以佑民，迓麻祥而護國。所有圖伯特事務，具悉依例董率噶布倫等悉協商辦，報明駐藏大臣轉奏。」⁽¹⁷⁾
光緒三十年，英軍入拉薩，達賴棄城出亡。三十四年入覲，請求准予遇事直接上奏，勿須透過駐藏大臣。得旨：

「所有事務，依例報明駐藏大臣隨時轉奏，恭候定奪。」⁽¹⁸⁾

伍 結 語

中共此份白皮書雖屬宣傳資料而非學術論文，但宣傳資料亦須講求事實根據，始能發揮有力的宣傳效果。綜上所述，此一文件對歷代治藏重要制度的陳述，有待修正、補充之處甚多。

中共稱此份白皮書係「西藏自治區外宣領導小組」組織編寫，又經中共「中央外宣小組」修改後發表，其撰寫過程可謂極其慎重。然而，其內容單就主權歸屬這一部份而言，即出現上述許多缺失，顯示大陸藏史研究雖比臺灣較佔地利之

便，但至少在藏區傳統政治地位問題方面之研究，仍極待加強。

反觀本地的情况，大部份民眾對於遠處大陸西陲的西藏，認知亦相當有限。最令人擔心的是，大部份人對西藏僅有的些微知識，多半得自日常媒體報導。而多年來這些資訊絕大多數來自海外，本地絕大多數傳播工作者，由於對西藏事物缺乏了解，大都只是將所得到的外電照譯後刊登，有的還加上極具聳動性的標題，用以吸引讀者，誤導民眾對西藏問題的認知，為別具用心的外人利用宣傳而不自知。

至於學術研究方面，由於從事西藏研究的學者較少，雖然不乏取材審慎立論嚴謹的相關論著，但所發揮的影響畢竟相當有限。

綜觀中共此件白皮書對史料之運用情形，以及常見相關著作之內容，可見傳統上學術界重中原輕邊疆，對邊地歷史較缺乏研究的現象，迄今猶然。職是之故，此時此地對於攸關民族團結的歷代藏區與中央關係的研究，確有特加重視之必要。

附註

註①：中共「西藏日報」，一九九三年三月九日，第一版：白皮書編寫人員受表彰。

註②：元書，職官志上，文海，民國七十七年六月，元明史料叢編，第三輯，據宣統三年層漪堂版，頁八上—八下。

註③：永樂大典，卷一九四二一，站赤六，經世大典。

註④：達倉宗巴·班覺桑布撰，漢藏史集，陳慶英漢譯，西藏人民出版社，一九八六年十二月一版，頁二二七。

註⑤：元史以朵甘思為名的建置相當多，有：元帥府、管軍民萬戶府、田地裏管軍民都元帥府、招討使、錢糧總管府等，這些建置與朵府有何沿革關係，待考。又，柯劭忞新元史，亦為現今學者常參考引用之史書，所載較元史簡略。另外，元史百官志三載，宣政院所屬有「土蕃等路宣慰使司都元帥府」，其轄區未見明確記載。據同書本紀英宗二及泰定帝一載，至治三年（一三二二）征討「西番參卜郎諸族」，泰定帝二年（一三二五）正月戊戌參卜郎來降，十天後，「戊申，以乞剌夫思八班藏卜為土蕃等路宣慰使都元

帥，兼管長河西、奔不兒亦思剛、察沙加兒、朵甘思、朵思麻等管軍達魯花赤，與其屬往鎮參卜郎」。可能僅為軍事，或暫時性的建置。

註⑥：明實錄載：洪武十八年正月壬午，「以俺不羅衛指揮使古魯監藏為行都指揮使司都指揮僉事」。記載中未提到俺不羅行都司是否於此時陞置，至於俺不羅以外四司陞、設置時間，實錄中都有明確記錄。

註⑦：明史兵志等史籍所援引的似為一份流通極廣的記錄，明熹宗時人葉向高撰西番考，文中亦引用同一記錄，葉氏於文末特別說明：「皆洪武間所置，其後亦時有增設。」葉氏身處明世故能知全貌，後世史家則大部份轉相傳鈔以訛傳訛而不自知。葉文見皇明經世編，卷四六一，蒼霞正續集，西番，卷一。

註⑧：明實錄永樂四年三月壬寅：「命隴答頭目結失古加之子巴魯為隴答衛指揮使。」明實錄洪武七年十二月設置之六招討司中有「朵甘籠答」，明史兵志作：「朵甘隴答」。

註⑨：明時入藏驛道上有上、下邛部，邛部可能為 *Khyung Po*，清為三十九族地

註⑩：這些區域在行政上直到清末都仍互不相屬，舉達木蒙古八旗為例，在宣統間駐藏大臣聯豫的奏摺中曾提到：「二百餘年來，達木極為安靜。唐古忒屢欲侵占其地，該達木官兵等皆不允從。」見聯豫駐藏奏稿，卷一，頁四三。其中所稱唐古忒指前藏。

註⑪：清周藹聯，竺國紀游：「今薩迦胡圖克圖即紅教之首，與達賴喇嘛皆平行。」文海，民國六十六年九月初版，卷二，頁三。衛藏通志，卷五，駐藏大臣和琳奏摺：「察木多、類烏齊、乍丫、薩喀等處，各有呼圖克圖管理，一切事件從不關白藏中。而各呼圖克圖中又有紅黃黑三種，各行其教，各子其民。」其中薩喀應即為薩嘉（迦）。

註⑫：李有義等調查，與郭冠忠合寫，拉加里地區調查報告：清時拉加里未建宗，與薩嘉教主、敏珠林寺主共為三「赤欽（大座）」，在政治上保有一定獨立性。此外，還有學者把達隆噶舉亦列為一區。

註⑬：乾隆五十四年薩嘉呼圖克圖遣人赴拉薩欽差處呈交獻給皇帝的貢物，九月辛丑諭：「著傳諭舒濂曉諭薩嘉呼圖克圖：『爾請安入貢，業代奏聞。』：爾係紅教，與黃教不同，當各奉教律，毋相參越。』」見清高宗實錄，

卷一三三九，頁六。

註⑭：多卡夏仲·策仁旺杰撰，頗羅鼐傳，湯池安漢譯，西藏人民出版社，一九

八八年十二月一版，頁二〇六、二三二。

註⑮：乾隆御製詩文十全集，卷五一，詩二六首之三。

註⑯：清實錄，高宗，卷一四九四，頁三〇。

註⑰：清，孟保奏疏，廣文，民國六十七年三月初版，頁一三九至一四〇。

註⑱：清光緒朝起居注冊，聯合報文化基金會國學文獻館，民國七十六年，冊八

〇，頁四〇三五九。

附錄

中共一九九二年「西藏白皮書」第一節

——西藏的主權歸屬（序言至清朝部份）

西藏在中國的西南部。居住在這裡的藏族先民，遠在公元前就與生活在中原的漢族有聯繫。以後，經過漫長的歲月，西藏高原上分散的眾多部落逐漸統一起來，成為現在的藏族。到唐朝（公元六一八—九〇七年），藏漢雙方通過王室間的聯姻、會盟，在政治上形成了團結友好的親誼關係，在經濟和文化上建立了密切的聯繫，為最終建立統一的國家奠定了深厚的基礎。在西藏自治區首府拉薩的布達拉宮，至今一直供奉著公元六四一年唐朝嫁給藏族吐蕃王的文成公主的塑像，大昭寺前的廣場上還矗立著公元八二三年為雙方會盟建立的「唐蕃會盟碑」，碑文記載，「舅甥二主，商議社稷如一，結立大和盟約，永無渝替！神人俱以證知，世世代代，使其稱讚。」

十三世紀中葉，西藏正式歸入中國元朝版圖。自此之後，儘管中國經歷了幾代王朝的興替，多次更換過中央政權，但西藏一直處於中央政權的管轄之下。

元朝（公元一二七一—一三六八年）

十三世紀初，蒙古族領袖成吉思汗在中國北部建立蒙古汗國。一二四七年，西藏宗教界領袖薩迦班智達·貢嘎堅贊同蒙古皇子闊端在涼州（今中國甘肅武威）議定了西藏歸順的條件，其中包括呈獻圖冊，交納貢物，接受派官設治。一六二九年成書的《薩迦世系史》記載著當時薩迦班智達寫給西藏各地僧俗首領的信中關於必須歸順和接受所規定的地方行政制度的內容。一二七一年，蒙古汗政權定國號為元，並於一二七九年統一了全中國，創建了繼漢（公元前二〇六—公元二二〇年）、唐王朝之後中國版圖內各地區、各民族大統一的中央政權，西藏成為中國元朝中央政府直接治理下的一個行政區域。

元朝皇帝設置了宣政院，直接管理西藏地區軍政要務。這一機構的人員選用，由皇帝決定，它的報告直接送給皇帝。掌握宣政院實權的是「院使」，一般由中央政府總理全國政務的右丞相兼領。

在西藏地區成立了地方軍政機構，名為「宣慰使司都元帥府」，隸屬於宣政院。宣慰使司下面還轄有管理民政的十三個萬戶府、千戶所等。所有機構和官職的名稱都是元朝中央規定的。元朝在西藏駐有軍隊，並由一位王子及其後裔率軍

駐守西藏地區的東部邊緣，逢西藏有事，即可就近入藏，以盡鎮戍邊疆的職責。一二九〇年，一名萬戶長叛亂，元朝中央派遣這位王子率軍入藏平息。

元朝中央派官員入藏，按照戶口多寡，地形險易，出產豐嗇，設立大小驛站，聯成交通線，由西藏通往大都（今北京市）。

元朝中央還派官員在西藏進行人口調查，確定各萬戶屬下可支應差役的人口數，決定沿驛路各地必須供給的力役、物資、運畜。一二六八年、一二八七年、一三三四年進行了三次人口調查，藏文史書《漢藏史集》中有關於這三次調查的詳細記載。

明朝（公元一三六八—一六四四年）

一三六八年明王朝接替元王朝，繼承了治理西藏的權力。

明朝中央對元代的官職名稱、品秩，大都保留原狀。在今西藏中部和東部分別設立「烏思藏行都指揮使司」與「朵甘行都指揮使司」，隸屬於陝西行都指揮使司，相當於行省級軍區機構，兼理民政。西藏西部阿里另設置「俄力思軍民元帥府」。這些機構的負責官員均由中央任命。

明朝第三個皇帝明成祖（一四〇三—一四二四年在位），以西藏佛教和政治

合為一體，大小派別各踞一方，為有利於治理，給西藏各地宗教領袖封以「法王」、「王」、「灌頂國師」等名號。王位的繼承必須經皇帝批准，遣使冊封，新王才能即位。按照朝廷的規定，每年元旦，王須遣使或親自來京參加朝賀典禮，呈遞賀表貢物，對於入貢期限、來京人數、所取路途、沿途各地供應，都有具體規定。至今西藏有的喇嘛寺內還保存著當年必須朝拜的皇帝萬歲牌。

達賴喇嘛和班禪喇嘛兩大活佛系統屬於藏傳佛教格魯派，格魯派在明代興起，三世達賴喇嘛本是格魯派的一個寺院的住持。明朝中央特別開例，准予他入貢，一五八七年封賜他以「朵兒只唱」名號。

西藏地方官員犯法，亦由中央懲處。

清朝（公元一六四四—一九一一年）

一六四四年，清王朝取代了明王朝，進一步加強了對西藏的治理。清朝皇帝於一六五三年、一七一三年分別冊封五世達賴喇嘛和五世班禪喇嘛，自此正式確定了達賴喇嘛和班禪額爾德尼的封號，以及他們在西藏的政治和宗教地位，達賴喇嘛在拉薩統治西藏的大部份地區，班禪額爾德尼在日喀則統治西藏的另一部份地區。一七一九年，清政府派軍隊進入西藏，驅逐盤踞拉薩三年之久的準噶爾部

，著手改訂西藏的行政體制。清朝皇帝封西康地區的一個青年活佛為七世達賴喇嘛，護送入藏；任命四名有功有名望的藏官為「噶倫」，管理西藏政務。一七二七年，設駐藏大臣，代表中央監督西藏地方行政，西藏與四川、雲南、青海的界線，也於此時派員正式勘定。

為了完善西藏行政機構的職能，清朝多次頒下「章程」，整頓改革舊的制度，建立新的制度。一七九三年，頒布了《欽定藏內善後章程》，共二十九條。章程的主要內容有：

清政府掌握確定西藏各大活佛包括達賴喇嘛、班禪額爾德尼去世後轉世靈童的大權。每逢一代達賴喇嘛、班禪額爾德尼和西藏各大轉世活佛的轉世靈童覓到時，即將靈童姓名繕寫在籤上，納入中央頒發的金瓶，由駐藏大臣會集有關大活佛，掣籤確定（金瓶和籤現在仍保存在拉薩）。轉世靈童的剃髮、取法名、選定授戒的師傅和授經的師傅，也都須經過駐藏大臣奏報朝廷核准。當舉行達賴喇嘛、班禪額爾德尼的坐床和親政典禮時，中央派大員親臨監視。

駐藏大臣代表中央政府督辦藏內事務，地位與達賴喇嘛、班禪額爾德尼平等，噶倫以下（包括噶倫）都是屬員。

對西藏文武官員確定品級、名額和升補手續。最高一級藏族官員有噶倫四名、代本六名，由中央任命，噶倫、代本的年俸由中央發給。

在西藏成立正規藏軍，名額三千人，規定了軍官等級、人數，軍餉補給來源，武器配備，駐防地點。另外，從內地調駐西藏各地官兵一千四百多名，藏漢軍隊統由中央派駐的官員管轄。

決定在西藏照內地之例，設立鑄錢局，鑄造官錢行使，銀幣正面背面分別用漢藏文字鑄「乾隆寶藏」字樣。

達賴喇嘛、班禪額爾德尼每年的財務收支，由駐藏大臣稽查總核。

西藏差役由全社會平均負擔，貴族和大寺廟中實有勞績可受優待免除差役者，須經過駐藏大臣及達賴喇嘛核准發給執照。

對來西藏貿易的尼泊爾、克什米爾商人要進行登記，造具名冊，呈報駐藏大臣備案，由負責官員簽發路證。凡外人要求到拉薩者，須聽候駐藏大臣衙門審批。藏人出境至尼泊爾等地，由駐藏大臣簽發路證，規定往返日期。

西藏西南部與印度、尼泊爾等國的邊界上若干地點，設立國界標誌，駐藏大臣每年出巡各地，檢查駐軍防務及界碑情況。

一切西藏涉外事宜均由駐藏大臣全權處理，噶倫不得與外方通信，達賴喇嘛、班禪額爾德尼接到外方信件、布施，俱報告駐藏大臣查驗，並代為酌定回信。

對犯罪者的處罰，都要經過駐藏大臣審批。

從一七二七年始設駐藏大臣到清王朝覆滅的一九一一年，清中央政府先後派遣駐藏大臣達百餘人。