

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.01.001

# 从“驻藏大臣”制度看清朝对西藏的统治政策\*

周 强

(中央民族大学 法学院,北京 100081)

**摘 要:**驻藏大臣是清朝总理西藏一切事务的最高行政长官。驻藏大臣从最初设立到最终形成稳定的制度经历了一个长期的历史过程,这一过程也可以说是清朝对西藏统治政策的一个“法制化”过程,在这一过程中,清朝政府制定了较为全面、完善的治藏法令。这些法令的颁布和实施对维护当时国家的统一,促进西藏地方的稳定与发展都发挥了重要的作用。本文就从驻藏大臣制度的建立及其完善的过程出发,分析清朝政府在这一过程中相继颁行一系列治藏法令的内容及其发挥的作用,以期对当前我国民族政策和法律的制定提供一些借鉴。

**关键词:**清朝;驻藏大臣;民族政策

**中图分类号:**D691.72 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)01-0001-06

## 一、驻藏大臣的设置及其沿革

驻藏大臣的全称是“钦差驻藏办事大臣”,又称“钦命总理西藏事务大臣”,乃中国清代中央政府派驻西藏地方的行政长官。其初始设置时间为雍正五年(1727)<sup>[1]</sup>,至宣统三年(1911)历经一百八十四年;驻藏大臣共八十三任,计五十七人(内有再任及三任者);帮办大臣共五十二任,计四十九人。

1727年,西藏发生了上层统治集团的内讧,噶伦阿尔布巴、隆布籍、札尔籍三人联合反对首席噶伦康济籍和颇罗籍,康济籍被阿尔布巴等杀害,之后清朝把西藏政务委任于颇罗鼎一人总理<sup>[2]</sup>。在这一事件平息之后,清朝政府正式任命内阁侍读学士僧格和副都统玛拉往西藏办事,不仅设立了驻藏大臣衙门,并且定时间、定人员、定职责地派臣到西藏行使国家主权。在西藏正式设立驻藏

大臣办事衙门,直接派遣驻藏大臣2人,协助地方政权处理政务。<sup>[3]</sup>这些措施,有利于清政府加强对西藏地方的施政。

1747年,颇罗鼎死后,其次子珠尔墨特那木札勒承袭其爵位,继续总理藏政,但他并不像其父亲一样对清朝政府一贯效忠,反而秘密与准格尔部相勾结,企图叛清自立。1750年,珠尔墨特那木札勒行将发动叛乱时,当时的驻藏大臣付清、拉布敦定计将其诱杀<sup>[4]</sup>,在这一事件之后,清王朝对西藏地方行政体制做了重要变革,鉴于“以前珠尔墨特那木札勒因有藏王称号,是以拥兵太重”<sup>[5]</sup>,决定废除在西藏封授君王的制度,正式建立委员制的噶厦。噶厦设噶伦4人,由1名僧官和3名俗官组成。噶伦之间地位平等,遇事不得专断独裁,在驻藏大臣和达赖喇嘛的领导下,共同处理地方政务<sup>[6]</sup>。清朝还决定在达赖喇嘛的系

\* [收稿日期]2010-12-01

[作者简介]周强(1981—),男,山东淄博人;中央民族大学法学院2008级民族法学博士生,主要从事少数民族人权保障及少数民族法律史研究。

统下,设置全部由僧官主管的译仓,即秘书处,噶厦的政令、公文必须经过译仓的审核并加盖由译仓保管的达赖喇嘛印信,方能生效。这次改革,使驻藏大臣的地位有所提高,加强了对西藏地方的直接管理。

1791年,西藏发生了廓尔喀人大举入侵的事件。由于当时的清政府意识到西藏地方各项制度弊端严重,官吏贪污的现象更是普遍,以致强敌临境,根本无法抵御,于是决定大力整顿西藏地方吏治。其中最重要的行为之一就是1793年颁行《藏内善后章程》29条,详细规定了驻藏大臣的地位和职权,明确指出驻藏大臣督办西藏事务,地位与达赖、班禅平等,使得驻藏大臣行使职权有了专门的法律依据。

19世纪中期,清王朝由盛而衰。在中国的西南边疆先后发生了森巴入侵西藏事件和英国人(披楞)侵略廓尔喀事件。琦善担任驻藏大臣以后,试图改变这一局面而推行改革。琦善的改革除了重申驻藏大臣的地位、规定了她的权限外,还完善了各项制度,约束了僧俗官员的不法行为,减轻了人民的部分负担,有利于地方政教局面的稳固。总体上来讲,到了清朝末年,由于清政府的衰败,驻藏大臣的权力有所削弱,但其法律地位和职权没有改变。

## 二、清朝对西藏的统治政策——“依法治藏”

从驻藏大臣最初设立到驻藏大臣制度不断完善的过程,实际上可以说是清朝对西藏统治政策的一个“法制化”进程。在这一过程中清政府颁布了一系列较为全面、完善的法令。所以,从一定层面上来讲清朝对西藏的统治政策可谓是“依法治藏”。驻藏大臣制度形成和完善的过程可以分为三个历史阶段:

### (一)从雍正五年(1727)至乾隆十四年(1749)为第一个历史阶段

雍正五年,清政府正式派遣大臣二人,常驻西藏办事,对西藏地方政权实行直接监督管理。设置伊始,对于其职权范围,并未有明确的文字规定<sup>[7]</sup>。按照《清高宗实录》记载:“所以命大臣驻藏办事者,原为照看达赖喇嘛,镇抚土伯特人众。遇有应行办理及王颇罗鼎请示事件,自应按理裁处。”<sup>[8]</sup>乾隆十一年,皇帝谕户部右侍郎傅恒说:

“西藏乃极边之地,非内地可比,其生计风俗,自当听其相沿旧习,毋庸代为经理。”<sup>[9]</sup>所以,这一阶段基本上都是由颇罗鼎来总理一切西藏政务,清政府并没有专门制定相关法令来规范驻藏大臣的职权,清廷对驻藏大臣的原则要求就是监督西藏政务,对于西藏旧俗,听任沿袭,不必代为经理。这一时期是驻藏大臣制度形成的雏形阶段。

### (二)从乾隆十五年(1750)平定珠尔莫特那木札勒之乱至乾隆五十七年(1792)为第二个历史阶段

珠尔莫特那木札勒事件发生后,清朝中央政府认识到郡王主政制度的弊端,必须对治藏体制进行改革,以保障西藏地方的政局安定和社会发展。乾隆十六年(1751)三月,经皇帝批准颁布了“酌定西藏善后章程十三条”,这是清代处理西藏地方事务的第一个比较系统的文件。“酌定西藏善后章程”十三条的核心原则体现为西藏地方政务“必须达赖喇嘛得以主持,钦差大臣有所操纵,而噶隆不致擅权。”<sup>[10]</sup>这一章程作为清政府处理、整顿西藏事务的第一个重要文献,对西藏地方行政体制作了一次重大的改革,西藏地方的郡王主政制度就此被彻底废除,由第七世达赖喇嘛和驻藏大臣领导下的噶厦体制建立起来。此外,该章程还明确了驻藏大臣的职权作用,使驻藏大臣享有与达赖喇嘛共同处理西藏地方政务的平等地位和权力,对清政府在西藏进一步强化行使主权产生了积极影响,清朝治藏政策的“法制化”进程也往前迈进了一大步。

### (三)从乾隆五十八年(1793)颁布“二十九条”至清末为第三个历史阶段

十八世纪末,廓尔喀入侵西藏,清政府及时派遣重兵进藏驱逐了入侵者。清军凯旋班师后,遵乾隆皇帝“趁此将藏中积习湔除,一切事权归驻藏大臣管理”,以“永靖边隅”的旨谕<sup>[11]</sup>,福康安与驻藏大臣等反复酝酿,拟定善后章程,即《钦定藏内善后章程二十九条》,报请中央王朝批准,颁布实施。

《钦定藏内善后章程二十九条》是对乾隆十六年(1751)颁行的《钦定西藏善后章程》(十三条)的补充和完善,是一部具有深远历史意义的治理西藏法典性文书,是清政府统治西藏地方的最高法律<sup>[12]</sup>。尤其对驻藏大臣的职权作了进一步的规定,将其职权范围扩大到行政、军事、经济、

宗教、外事等各个方面,这些规定进一步从法律层面明确了驻藏大臣的职责,巩固了驻藏大臣在西藏的政治地位,确保了清王朝治藏方针政策的全面贯彻落实。《钦定藏内善后章程二十九条》颁布实施可谓是清政府治藏政策“法制化”的最高成果,它直接影响了此后一百多年清政府在西藏地方的施政,此后的一个时期是清朝统治西藏的全盛时期,西藏地方也得到进一步的稳定和发展。

1829年,为了增加西藏地方政府的财政收入,解决差赋负担不平衡的问题,遵照道光帝的谕示,在驻藏大臣惠显的督催下,摄政策墨林二世活佛绛贝楚臣组织了一个专门的班子,由噶伦敦珠布多尔济、孜本索诺木结布和曲本堪布洛桑称勒朗结等人任查办员,负责对达赖喇嘛所辖各宗之户籍、耕地,以及各自之封地文书、冈墩数额(按照面积各类领地应当负担的差役乌拉份额)进行认真查核。噶夏将最终核定冈墩数额及各类土地应支、应免的差项,制定清册,加盖印章,发给各宗,作为今后支纳差赋的法律文件。这就是道光十年(1830)核定的《噶丹颇章所属卫藏塔工绒等地区铁虎年普查清册》(以下简称《铁虎清册》)。

《铁虎清册》强调指出土地的最高所有者是大皇帝,达赖喇嘛是受封管理者,贵族、寺院都是受恩使用者,并从土地所有、占有的重要角度,明晰西藏地方与清朝中央的辖属关系,这是应予以肯定的,但也不可避免地触动了一些权贵的既得利益。为使《铁虎清册》得以顺利贯彻实施,清政府也采取了怀柔的政策,在1831年,清朝中央“以查办西藏商上地亩赋税出力,赏二品顶带噶布伦敦珠布多尔济二等台吉,四品仔奉索诺木结布三品顶带,曲奉堪洛桑称勒朗结达尔汉堪布名号”,<sup>[13]</sup>从而稳定了西藏上层势力,保证了《铁虎清册》的贯彻实施。

《铁虎清册》是清政府继《钦定藏内善后章程》二十九条之后,在驻藏大臣的指导督促下,为解决差赋负担不均,保证财政收入而推出的又一重要文件。它在一定程度上规范了土地的占用并均衡了属下领主与农奴的封建负担问题,防止了农奴制内部矛盾的激化,稳定了西藏当地的社会秩序。虽然这不可能从根本上改变封建农奴制下广大农奴遭受沉重压迫剥削的处境,但在一定程度上起到了缓和社会矛盾的作用,这是应予肯定的。

道光二十年(1840),英帝国主义发动鸦片战争。随着鸦片战争的失败以及在西藏发生的森巴入侵事件和英国人(披楞)侵略廓尔喀事件,西藏地方内部的各项矛盾也逐渐显露出来。道光二十四年(1844),驻藏大臣琦善偕帮办大臣钟方上奏《酌拟裁禁商上积弊章程》(共二十八条),试图改变这一局面。该章程虽然在某些方面重申了驻藏大臣的地位,规定了其权限,完善了相关制度。但是却放弃了以往驻藏大臣的一些主要权力,诸如稽核商上收支的审核权、部分兵权(巡查边界、较营伍、操练番兵)等。正如后任驻藏大臣联豫所说:“兵权财政,尽付番官。”<sup>[14]</sup>这使得驻藏大臣的权力在很大程度上受到了削弱。

### 三、对清朝“依法治藏”政策的评价

#### (一)维护了当时中国的统一和领土完整

清代,西藏地方势力之间为了维护自身的利益,矛盾突显,纷争迭起,甚至发展为内乱,严重影响了西藏地区的社会安定。为了消除西藏地方政务中的许多弊端,一方面,清政府颁布实施了一系列针对西藏的法令,授予驻藏大臣一系列职权,尤其是在《钦定藏内善后章程二十九条》颁行后,驻藏大臣已经集行政人事权、宗教监管权、军权、司法权、外事权、财税权于一身。驻藏大臣在履行清廷中央所赋予的使命过程中,在客观上起到了加强和发展中央与地方的关系,密切西藏本地各民族之间的联系,安抚社会秩序,发展社会生产,巩固祖国边防,抵御外族入侵的作用,有效地维护了当时中国的统一和领土的完整。

另一方面,《钦定藏内善后章程二十九条》正式确立的“金瓶掣签”制度是清王朝对藏传佛教大喇嘛转世制度的一种改革,是清王朝扶植黄教宗教政策之重要内容之一。通过这个制度,清王朝不但更有效地加强了对黄教势力的控制和利用,达到了对西藏地方从宗教上分而治之的政治目的,而且也是西藏地方的黄教上层领袖更加倾心于中央政权,积极配合清朝地方大员忠实地贯彻执行清王朝在西藏地方的各项统治政策。这一制度对于革除昔日喇嘛转世中存在的弊病,防止西藏地方贵族权力集中,体现中央对大喇嘛转世灵童的认定权力等,具有十分重要的意义。这一制度被《钦定藏内善后章程二十九条》确立后,被载入《大清会典》,成为流传至今的西藏宗教制度。

## (二)保证了清朝政府法制的统一

清政府通过治藏立法,不断增强了驻藏大臣对西藏的实力控制,并针对郡王制的弊端,逐渐形成大权归于达赖喇嘛同驻藏大臣专主的立章定制,确立了由达赖喇嘛掌握政教大权的政教合一的政权体制,即从西藏地方来说,授权达赖喇嘛掌管政务,实行“政教合一”;从整个国家来说,驻藏大臣总理西藏事务,行使中央政府对藏的主权管辖。这些立法均充分体现了西藏地区特点,具有鲜明的针对性,是试图从根本上解决某些严重弊端、遏制西藏社会的衰败情势、缓和社会矛盾、保证政局稳定的重大举措。逐步将西藏僧俗文武官员的任免、指挥和监督之权,达赖、班禅等活佛转世的掣签认定权,西藏地方的外事权以及财政监督审核权等均正式赋予驻藏大臣,从法律上、制度上明确了驻藏大臣与达赖、班禅平等的社会、政治地位,以及驻藏大臣管辖噶伦和所有僧俗官员,领导西藏地方政府,主持前藏、后藏一切政要的职责、职权,明确了驻藏大臣作为西藏地方最高行政长官的法律地位,在一定程度上保证了清朝政府法制的统一,实现了清朝政府对西藏的有效统治。

## (三)促进了西藏本地经济和社会的发展

清政府通过一系列立法,不仅统一了货币,还对西藏进行了税赋差徭的限制。同时,一系列法令的实施也产生了更广泛的积极作用。据记载,为贯彻《钦定藏内善后章程二十九条》,乾隆六十年(1795),八世达赖强白嘉措在驻藏大臣松筠授意下决定:“除商上必需之草料柴薪及牛羊猪等项照旧交纳外,所有应交各项粮石,本色折色钱粮,普免一年。并将所有百姓,自乾隆五十六年至

五十九年之旧欠粮石,及牛羊猪各项钱粮四万余两,概行豁免。”<sup>[15]</sup>此外,达赖还提出:“我住所现有积存布施银三万两,今情愿发出银三万两,交商上查明各处穷苦百姓,按户散给口粮种籽,令其各勤农业,如有房间倒塌者,酌给银两修补,俾各穷民有所栖止。”<sup>[16]</sup>这不仅部分解决了西藏藏族人民的负担和痛苦,还使农民更有积极性地去从事农业生产,对当地经济和社会的发展产生了积极的作用。

另外,西藏噶厦政府制定的管理地方经济的《铁虎清册》,在一定程度上也增加了西藏地方政府的财政收入,解决了赋役负担不均的问题,缓解了当地的社会矛盾,也促进了西藏地方经济和社会的发展。

### [参考文献]

- [1] [3] [7] 吴丰培,曾国庆. 驻藏大臣制度的建立与沿革[M]. 北京:中国藏学出版社,1989:15,17,51.
- [2] [4] [清]松筠. 卫藏通志(卷13上,卷6)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,1982.
- [5] [6] [8] [9] [11] 清高宗实录(卷383,卷386,卷186,卷261,卷1417)[M].
- [10] [12] 多杰才旦. 元以来西藏地方与中央政府关系研究[M]. 北京:中国藏学出版社,2005:515,575.
- [15] [16] 牙含章. 达赖喇嘛传[M]. 北京:华文出版社,2000:86.
- [13] 格桑卓噶. 铁虎清册[M]. 北京:中国藏学出版社,1991:144.
- [14] [清]宣统政纪(卷17)[M].

(责任编辑:朱德东,段文娟)

## Discussion on Ruling Policy of Qing Dynasty on Tibet from System of “Minister Stationed in Tibet”

ZHOU Qiang

(Law School, Central University of China for Nationalities, Beijing 100081, China)

**Abstract:** The Minister stationed in Tibet in the Qing Dynasty is the highest Chief Executive to manage every affair of Tibet, and this system experienced a long-term historic process from the initial establishment of the Minister stationed in Tibet to the final formation of a stable system, as a result, this process can be said to be a legalized process for the policy of Qing Dynasty to rule Tibet, in this process, Qing government developed a more comprehensive and complete Tibetan Act. The promulgation and implementation of these laws played an important role in maintaining national unity and promoting the stability and development in Tibet. This article described the process of the establishment and improvement of the Minister stationed in Tibet, analyzed the contents and the function of the series of laws enacted by Qing government in the process, in order to provide some reference for the current formulation of policies and laws for nationalities.

**Key words:** Qing Dynasty; Minister stationed in Tibet; policy for nationalities