

绪 言

清朝是一个由少数民族建立的统一的封建政权，它是封建社会走向衰落的最后一个王朝。清朝的法制是在中国二千多年封建法制建设成果基础上继承和发展而来的，具有鲜明的特色，仅就少数民族法制建设而言，它创造了历史上前所未有的光辉成就，创制了令人叹为观止的法律制度。在清代民族法制建设中，清中央政权尤其注重西藏地区的民族法制建设。

西藏的法制建设历史悠久，值得研究。西藏位于被世人喻为“世界屋脊”的青藏高原之上。据考古发现，早在石器时代，藏族的祖先已经披荆斩棘，辛勤劳动，用自己的双手，开拓了这“世界屋脊”上的富饶土地，并创造了灿烂文明。由于历史的遥远，藏族人究竟来自何方、始于何时已不可考，但据《尚书·舜典》记载“窜三苗于三危”另据清代《续文献通考·舆地考》记述“西藏，上古三危之地，虞舜流三苗于此，亦即禹贡昆仑织皮西戎之一”^①，可以看出西藏这块土地文明发祥之早。藏族祖先在漫长的社会文明的发展中，创造了先进的定居农业经济、狩猎畜牧经济，并随着简单商品的生产与交换，扩大了交换与交流区域，逐渐形成了固定群体与群体的融合。“假如我们以金属工具出现作为西藏父系氏族阶段军事民主制时代的开端，那么小邦时代则有可能延续了 400~500 年时间，即大约从公元前 1000 年到公元前 5~6 世纪”^②。在小邦时代，由于小邦之间的长期战争兼并，至公元前 4 世纪左右，西藏范

① 弘学主编：《藏传佛教》四川人民出版社 1996 年 10 月版 第 2 页。

② 弘学主编：《藏传佛教》四川人民出版社 1996 年 10 月版，第 5 页。

围内逐渐形成了象雄、吐蕃、苏毗三个势力强大的部落联盟，公元7世纪初，吐蕃统一王朝建立。吐蕃统一王朝的建立是西藏地区政治经济文化发展的必然结果。统一的吐蕃王朝又促进了各地政治经济文明，特别是他们在与大唐帝国的交往中，从这个当时在世界上都屈指可数的文明帝国中学到了先进的文化、典章制度，并与本民族的传统紧密结合，创造了独具本民族特色的法律文明。制定法律是吐蕃文明的重要体现，是一个成熟的专制统治集团进行统治的必要手段，此前“吐蕃没有统一的法规，各邦、诸侯部落各居一方征战，民不聊生，忍受痛苦。如果现在仍无统一的法律，罪祸横行，我的臣民会再受痛苦”^①，于是《吐蕃基础三十六制》诞生了，西藏从此有了《六六大计法》、《度量衡标准法》、《伦常道德法》、《敬强护弱法》、《判决权势者的法律》、《内库家法》从而将刑事法律、民事法律、诉讼法律、军事法律熔为一炉，将“王法”、“自法”、“教法”合为一体。吐蕃统一王朝的法律是西藏历代统治者制定法律的源头，中经宋、元、明、清，虽代有发展、革新，但最终无法摆脱它的影响。究竟是什么原因赋予了它如此顽强的生命力，是什么原因成就它代有传承的内动力，这是一个非常值得研究的问题。至清代，西藏地方法律得到了空前的发展，这种发展不同于以往的任何朝代。如果说吐蕃时代西藏的法律是土生土长并独立于祖国内地的法律体系，并在民族关系上还需要用“和亲”、“会盟”来加以维持的话，那么在清代，西藏版图则是完全纳入祖国内地政权之下，清廷在充分总结了以往历朝治理少数民族的成败得失的经验教训后，充分地认识到“边疆一日不靖，内地一日不安”的道理，在“从俗从宜”的法制建设总方针指导下，借重于西藏地方的宗教影响和政治势力，在认可西藏地方法律效力的同时，积极干预西藏地方法制建设，实现了在法律建设上中央立法与西藏地方立法的相互渗透、

^① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》 西藏古籍出版社等 1996年1月版，第48页。

相互吸收、相互融合，西藏地方法律融进了中央王权的意志，中央立法维护了西藏地方政权的利益。民族的融合使得法制的融合达到了空前程度，于是中国古代历史上第一部成文中央民族立法法典——《钦定理藩院则例》应运而生，并开创了此后上百年治藏法制建设的先河。是什么原因使清代西藏法制建设达到如此成就？这一成就是如何一步步走向辉煌的？它存在着什么样的缺陷，又给我们以什么样的启迪？这是摆在我们面前的一系列艰巨而光荣的研究任务。以古鉴今，探古溯源，追踪法制运动的历史轨迹，以一斑而窥全豹，不仅能使我们加深对历史的了解，更重要的是它能够为我们今天实现“形成比较完备的社会主义民族法规体系”的宏伟目标提供源源不断的可资借鉴的宝贵经验。

清代西藏法制建设的成果是中华法制文明的重要组成部分，必须给予其客观公正的评价，赋予其应有的地位。古老的中华法系的一个突出特点就是它融合了以汉民族为主体的各民族的法律意识、法律原则和法律制度。^② 作为中华法系的重要组成部分，清朝的法制建设是在中华法系文明走到顶峰并面临崩溃的时代诞生的，这就赋予了它不同于以往任何朝代法制的特点，那就是它不仅拥有了中国几千年来法制文明的积淀，而且还面临着资产阶级法制文明的挑战，从清代整个法制建设的全局来看是这样，从清代西藏这一微观的法制建设区域来看也是这样。就中华法系古老的文明积淀来看，中华法系文明从一开始便是一个汉民族与少数民族法制共同发展、相互渗透与融合文明，中华民族自古以来就是一个多民族的大家庭，自公元前 2 世纪起就建立了统一的多民族的中央集权的国家，从古代法制文明的朝代传递性来看，古籍中说华夏族的法律就是从苗人那里援引而来。在封建法制发展中起着承

① 杨侯第等主编：《民族法制教程》 中国社会出版社 1994 年 9 月版，第 239 页。

② 张晋藩：“再论中华法系的特点”载《政法论坛》1985 年第 4 期。

上启下作用的北魏拓跋族的《北齐律》，是以汉律为宗并揉和了南朝各律而成的，《北齐律》无论体系结构与基本内容，都为隋唐律奠定了重要的基础。至封建社会后期辽、金、元等法律，除保持其民族特色外，均以唐宋律为渊源，并对明律的某些方面有所影响，特别是清朝入关以前就奉行“参汉酌金”的立法原则，入关后更将这项原则推广到全国。从这一法制文明的传承关系上来看，少数民族的法制建设文明已经深深地根植于中华法系文明的肥沃土壤之中，汉民族与少数民族法制的融合与发展，创造了开放性的能够包容各民族法律传统、法律原则、法律制度的统一的中华法系文明。从民族法制的建设传承关系来看，自二千多年前第一个封建统一的多民族国家秦朝的建立，便制定了调整中央与少数民族关系的《属邦律》，确立了王朝的统一和少数民族相对独立的关系，特别是创制了“道”这种民族法的形式，^① 实施借助少数民族部落的习惯法律来管理民族地区的重要举措，将此前一贯制的“甲兵天讨”臣服手段，逐步转向了“同化”而又“保俗”的道路，^② 从而改变了奴隶制时期少数民族邦国臣服朝贡的松散关系，实现了统一政权之下的民族相对独立的发展关系。《属邦律》的民族法律形式，一直影响着后来的民族法制的直线发展，并确立了王政统一于中央的民族立法的核心。“保俗”是封建统一王朝治理少数民族的前提基础，“同化”是封建王权统一、民族融合的保证，只不过这两种中央集权的立法出发点在不同时期、不同朝代所反映出的倾向不同而已，但归根结底是王政统一问题。在秦朝，对待少数民族的法律政策主要是“齐其政，不易其宜；改其教，不易其俗”的“羁縻统治”^③。

吴宗金：《民族法制的理论与实践》，中国民主法制出版社 1998 年 4 月版，第 389 页。

^② 吴宗金：《民族法制的理论与实践》，中国民主法制出版社 1998 年 4 月版，第 390 页。

^③ 《史记·司马相如传》。

汉承秦制，继续推行秦代的属国制，使之“各依本国之俗而属于汉”^①，同时为争取少数民族贵族对汉中央王朝的承认和支持，西汉、东汉都大力推行授爵封册法，据《汉书·景武昭宣元成功臣表》记载，仅汉武帝一朝就册封异姓诸侯 89 人，其中匈奴人封侯者多达 23 人，百越贵族和将吏受封者达 12 人（南越 8 人 闽越 4 人）其中有 11 人是在南越和闽越灭亡之后所受封的，通过实施授爵封册法，加强和扩大了汉中央政府在少数民族地区的影响，汉族文化开始融合到少数民族区域之中。三国两晋南北朝是中国由统一又进入分裂和民族分布格局发生大变动的时代。这一时代，随着北方少数民族入主中原之势的汹涌发展，汉族也开始了向南方的大迁徙。民族的大迁徙，造成了民族的大变动，入主中原的北方少数民族与当地汉族形成犬牙交错的杂居局面，南迁的汉族与南方少数民族加强了联系，从而导致了历史上民族同化第一次浪潮的形成。民族同化法成为这一时期统治者民族立法的重要内容，尤以曹魏、孙吴和南朝为代表，他们基本上采用“编户齐民”的方法。入主中原的北方少数民族政权制定和推行同化法，不是强制汉族少数民族化，而是强制少数民族汉化，其中以北魏孝文帝的汉化法尤为典型，他们“参赞初基”^②以制定法律，“置官班禄”^③以制定官制爵禄，“编户齐民”以立行政体制，究其根本便是“迁邑于辽东北，于是渐慕诸夏之风矣”，而“吾先公以来，世奉中国，且华裔理殊，强弱固别，岂能与晋竟乎”^④？于是汉族先进的法制便成为了推动少数民族同化的动力，少数民族的法制文化便融进了汉族的法制文化之中。隋唐宋时期，是民族由分裂到统一、再由统一到分

《史记·卫将军骠骑传·正义》。

② 《魏书·许谦传》、《魏书·张袞传》。

《魏书·高祖纪上》。

《晋书·慕容廆载记》。

裂的时期，较之前代的民族法制融合又有了进一步的发展，在从唐到宋之间的近 500 年的时间里，中原地区实际上是一个以汉族为核心的民族熔炉。^①正是祖国内地的先进政治、经济、法律文化制度，成为吸引少数民族主动同化的内动力，从而形成了中国历史上“夷狄入中国则中国之”的少数民族汉化的局面。隋朝时期汉族统治者广泛采取“以理绥静，可不劳兵而定”的原则，通过招抚法使少数民族内附和归降，在法制上，以国家大法形式确立“诸化外人，同类自相犯者，各依本俗法”^②的统一法制下因俗制宜的法制原则，少数民族的法制纳入到王朝中央法制体系之中，自此奠定了中央王朝民族法制建设的基本体制，延至清代而不废。纵观中国古代法制建设的历史，不难看出少数民族法制建设对于中华法系的缔造是作出了应有的贡献。就西藏民族法制而论，自 7 世纪统一吐蕃王朝建立，它的法制便深受祖国内地汉族法制文明的影响，特别是唐蕃和亲与会盟，加深了吐蕃与内地汉族的沟通与融合，汉族先进的文化与制度源源不断地输入到吐蕃社会肌体中，其所制定的《在家道德规范十六条》无疑反映出儒家的忠、孝、信、义等思想观念。迨至元代中央统一政权的建立，实现了中国历史上空前的统一，结束了自唐末五代以来分裂、对峙的局面，促进了国内各民族的联系和边疆地区的开发，在历史上形成了第一个以少数民族贵族占据统治地位的统一的多民族国家，西藏也正式纳入到中国的版图。元代在中央设立总制院（后改名宣政院），在西藏地方设立“宣慰使司都元帅府”，将元代的法律和政策一揽无遗地贯彻到西藏地方，并通过册封“国师”、“帝师”以及“万户长”的方式将西藏的宗教上层人物和世俗贵族纳入统治麾下，其治藏诸多方略演化

费孝通等：《中华民族多元一体格局》，中央民族学院出版社 1989 年版，第 14 页。

《唐律疏议》“名例·化外人有犯”。

为西藏的地方法律制度，如户口计算标准、土地清查制度、乌拉差赋征调制度 历明至清直至 1959 年西藏民主改革之前相沿不改。元代在西藏的民族法制建设方面作出了巨大贡献。有清一代，在西藏民族法制建设上更胜一筹，自开国伊始，清政权便设立了理藩院主管少数民族事务，制其爵禄，正其刑罚，以国家大法《大清律例》“化外人有犯”条确立了中华民族大家庭中的少数民族一律适用大清律，以示国家法制的统一，并深刻地认识到西藏地域、民族、历史传统的特殊性，采取“从其教，不移其俗”的治藏方针，认可西藏地方政府的《十三法典》实行“番依番例”的法律适用准则 并通过颁行一系列单行章程的方式，吸收西藏立法成果和法律制度进入到国家大法之中，深得西藏僧俗民众的欢迎。如对《钦定西藏善后章程十三条》，西藏地方官员就表示：“大皇帝与文殊菩萨无别……为我藏民，……酌定适宜的章程，颁发实施，实乃宏恩。除此再无别言。”^①“西藏安宁的纲领十三条，现在仍被众人视为标准，如风一样 家喻户晓。”^②清代的民族立法最具成就的是《钦定理藩院则例》，它是中华法系中不可多得的法制瑰宝，是中华各民族团结向上的体现，不仅在清代被奉行不渝，而且成为此后的中华民国南京临时政府、北洋军阀政府，直至中华民国南京政府调整中央与西藏地方法律关系、实施西藏民族法制统治的最为根本的援引法，足见其法制建设成就的魅力。由是观之，中华法系中流淌着少数民族法律原则、法律意识的血液，决不能忽视少数民族法制建设的成就而孤立地谈民族法制建设，我们要看到它们的存在和它们的价值所在，要给予它们在中华法系中应有的地位。清代西藏法制建设的成就是中华法系优秀的民族法律的重要组成部分，自然也应给予它一个客观公正的评价。

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》 西藏古籍出版社等 1996 年 1 月版，第 724 页。

② 恰白·次旦平措等：《西藏通史》 西藏古籍出版社等 1996 年 1 月版，第 724 页。

西藏西南与南亚次大陆的印度、尼泊尔、不丹、锡金等国邻接，西北隔帕米尔高原与中亚声气相闻，东部为进入祖国内地“天府之国”的川藏门户，战略地理位置十分重要。特别是西藏物产丰富，更为西方殖民主义者所垂涎，自清朝末年开开始，由于国力的衰微，国家主权在西方列强的炮舰下不断地遭到侵夺，西藏也难以例外。正是由于西藏处于如此重要的战略地位，自西藏纳入元朝版图之后，历代中央政府都围绕着国家主权在藏行使的核心进行法制建设，在清朝，这种倾向表现得最为突出，可以说整个清代都是在强化西藏地方与中央政权之间的关系、强化国家主权在西藏的行使，清代中央在西藏颁行法律之多、颁行法律之频繁，对西藏政治、经济、军事、法律改革力度之大，都是任何一个朝代所不能比拟的。但是清政府中的某些爱国人士，虽有“固我主权”的雄心壮志，但积贫积弱的清政府已是日薄西山无力回天了，他们没有能力将外国帝国主义侵略势力赶出西藏，只有等待后来之人来完成这一历史使命了。所谓“西藏问题”即“西藏独立”问题，是与国家主权紧密联系的问题，它常常是西方帝国主义国家侵犯中国主权的阴谋，也是其干预中国内政的借口，这一问题产生于清代，延续至今。关于它的斗争即国家统一与民族分裂的斗争，直到今天也从来没有停止过。早在清代后期，英帝国主义侵略势力通过武力手段侵入西藏，并强迫清政府签订了一系列关于西藏的不平等条约，严重地损害了中国主权和中国人民尤其是西藏人民的利益，清朝末期在西藏所推行的新政及其一系列法律政治改革，都服务于抵制帝国主义侵犯中国主权这一根本宗旨，西藏人民所进行的历次不屈不挠的抗英斗争也表明了西藏人民维护国家主权和领土完整的坚强决心。迨至清朝灭亡，英帝国主义继续炮制分裂西藏的新政策，并企图建立所谓的“大西藏国”，欲图把西藏分裂出去，以达到变西藏为他们的殖民地的梦想，但是第二次世界大战结束后，大英帝国的殖民地政策破产了，中国人民已日益觉醒起来，大英帝国长期精心设

计的“西藏独立”阴谋化为了泡影。大战结束，冷战开始，美苏对垒，敌我分明，美国继英国成为西方世界的领袖后，英国“西藏独立”的阴谋为美国所继承，他们积极插手西藏事务，阻挠中国人民解放军和平解放西藏，严重干涉中国的内政，西藏反动势力在美帝国主义的支助之下，最终于 1959 年 10 月发动了所谓“西藏独立”的暴乱事件，但是“西藏独立”的阴谋破产了，第十四世达赖喇嘛逃往印度，并组成了所谓的“西藏流亡政府”。“西藏流亡政府”从来就没有停止过分裂西藏、破坏祖国统一的反动活动，并在世界各地大肆游说、拉拢反华的敌对势力，为他们所谓的“独立”梦想张目。美国国会就曾于 1991 年 5 月通过一项“西藏决议”案，同年 10 月又在通过新会计年度法案时声称西藏是一个“被侵占的国家”。1997 年 6 月，美国众议院通过法案，要求美国总统指派“西藏事务特别协调员”，欲图再次干涉中国的内政。^① 2000 年 3 月 9 日，美国国会参议院通过了“西藏国庆日”决议案，肆意歪曲西藏和平解放的历史事实，对中国政府进行无端攻击和污蔑，并鼓吹将 2000 年 3 月 10 日确定为“藏人国庆日”，^② 美国参议院上述做法无视事实和国际关系基本准则，对中国内政进行粗暴的干涉，中国政府 and 中国人民对此表示了强烈的不满和坚决反对，表示了政府和中国人民维护民族团结、国家统一的坚强决心，这是政府和中国人民长期同帝国主义分裂西藏阴谋作斗争的继续。翻开历史画卷，“‘西藏独立’在二十世纪以前是没有的 那个时候藏语中就没有‘西藏独立’这个说法，西藏是中国的一部分，西藏地方政府归属中央政府统辖，这在那个时候是天经地义的、毋庸置疑的。”^③ 大

[美]沈已尧：“‘西藏问题’的由来与出路”载《中国西藏》2000 年第 1 期。

^② 新华社：“我坚决反对美参院通过所谓‘西藏国庆日’决议案”，载《光明日报》2000 年 3 月 15 日第 4 版。

^③ 阿沛·阿旺晋美：“‘西藏独立’是帝国主义侵略西藏的产物”，载《中国西藏》2000 年第 1 期。

量的历史史实雄辩地说明了西藏自古以来就是中国领土的不可分割的组成部分，清代治藏时期关于这个问题在法制建设方面也表现得相当突出，“固我主权”成为其施政的主旋律。我们不应忘记历史，也不应忘记中华各族人民所应当承担的“维护国家统一和民族团结”的宪法义务。剖析清代西藏法制建设的内容及其运动轨迹，以铁的事实揭露那些鼓吹西藏独立的政客和学者的丑恶嘴脸和险恶用心，这无疑是一个重磅炸弹。

本人力求以辩证唯物主义、历史唯物主义观点为指导，坚持科学严谨、实事求是的治学态度，努力发掘关于西藏法制建设的历史资料，力图有根有据地阐明自己的观点，但由于民族文化的差异，藏文资料使用上的限制以及本人的认识水平的不足，诸多宝贵材料有可能被遗漏，概括总结偏颇之处在所难免，诚恳地就教于各位方家，希望批评指正。

本书写作过程中得到了中国政法大学终身教授、博士生导师张晋藩先生的指导，得到中共北京市委“北京市优秀人才培养专项经费”的资助，得到知识产权出版社的大力支持，最终使本书付梓刊行，值此表示衷心感谢。

孙镇平

2003 年 12 月 1 日

第一编

(1642 年—1793 年)

第一章 清朝前期西藏地方政府的法制建设概况

第一节 清朝前期西藏地方政府—— 甘丹颇章政权的建立

“西藏 唐宋为吐蕃 元明为乌思藏。俗称其国曰图伯特 又曰唐古忒。”^① 清朝前期，西藏的行政区域由清中央政府加以界定，并以国家大法的形式确定下来，这反映在《理藩院则例》稿案本之中。乾隆朝内府抄本《理藩院则例》“柔远清吏左（前）司上·疆理”中记载：“西藏 其地在四川、云南檄外 东西距六千四百余里 南北距六千五百余里，东至四川界，东南至云南界。南至功布部落，西至大沙海 北至青海界。其地有四 曰卫、曰藏、曰喀木、曰阿里 共辖城六十余。”“卫”在四川打箭炉西北 即乌思藏 居诸藏之中 又名中藏，东自木鲁乌苏西岸、西海部落界，西至噶木巴岭，南自鄂木拉刚冲岭，北至牙尔佳藏布河，至京一万二千余里。“藏”在卫西南，东自噶木巴岭卫界，西至麻尔岳木岭阿里界，南自巴里城之巴木岭，北至赫巴部落之北达鲁克雨木撮池，至京一万三千余里。“喀木”在卫东南，近云南丽江府之北，东自雅龙江西岸，西至努卜

^① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》，乾隆朝内府抄本《理藩院则例》“柔远清吏左（前）司上·肇封”。

公岭，南自噶克拉雪山，北至木鲁乌苏南岸，东南自云南塔城关，西北至索克城青海部落界，东北自青海部落界阿克达穆岭，西南至塞勒木雪山，至京九千余里。“阿里”，东自藏界麻尔岳木岭，西至巴第和木布岭，南自匝木萨喇岭，北至乌巴岭，为西藏极西边鄙，至京一万四千余里。上述记载，使得西藏在行政区划上同邻省四川、云南、青海的边界区分开来。这一行政区域的界定，实际上就是清朝前期五世达赖喇嘛创建西藏地方政府——甘丹颇章政权的行政辖区范围。

在西藏这块雪域高原，很早便有了人类居住。约在公元 1 世纪，佛教正式传入吐蕃之前，西藏各部族普遍信仰苯教，也就是西藏原始的、土著的巫教。^① 公元 1 世纪，印度佛教经中亚越过葱岭传入西藏，在中国广阔的地域生根、发展，逐渐嬗变为中国佛教，并形成很多的教派。11 世纪中叶，西藏封建社会有了进一步的发展，在封建统治者的支持下，佛教也得到了长足的发展。在佛教与地方封建割据势力相互结合的过程中，封建割据势力借助于弘扬佛教的名目大肆扩张与兼并，佛教也在扩张与兼并中得到了发展，同时，一些封建割据势力演化成僧侣集团，一些僧侣集团也演化成封建割据势力。至 11 世纪以后，西藏各地因门户之见而陆续出现了二三十种教派和教派支系，其中主要有宁玛教派（又称“红帽教派”或“红教”）、萨迦教派（又称“花帽教派”）、噶当教派、噶举教派（又称“白帽教派”或“白教”）。这些教派中的大部分在长期的发展中都建立过自己的地方政权，在元、明统治时期，一些教派及其所建立的地方政权也为中央政府所认可和支持。至 15 世纪初期，噶当派僧侣宗喀巴在噶当派教义的基础上，对西藏佛教进行了整顿与改革后，于明永乐七年（公元 1409 年）在甘丹寺创立“新噶当派”又称“甘丹派”。因为“甘丹”一词在藏文读法上

^① 弘学主编：《藏传佛教》，四川人民出版社 1996 年 10 月版，第 9 页。

习惯略为“迦鲁”，一般人俗称为“格鲁”，所以称其为格鲁派。从1388年起，宗喀巴改戴桃形尖顶黄帽，表示他重视戒律，后来持律的大德们都戴黄帽，并逐渐成为一家的标志，所以又称格鲁派为“黄帽教派”，简称“黄教”。格鲁派是藏传佛教诸派中形成最晚的一个教派，但其发展速度之快、势力之大、影响之深，是其他教派所不能比拟的。1408年6月，明永乐帝派使臣召宗喀巴进京，因他忙于筹备第二年在 大昭寺举行的大法会，遂派大弟子释迦智进京，受永乐帝封为“大善法王”，黄教开始得到了明中央政府的重视。此后，宗喀巴及其弟子共同努力，建立了甘丹寺、哲蚌寺、色拉寺、札什伦布寺黄教四大寺。格鲁派四大寺院建成以后，势力逐渐扩大，并逐渐由西藏传布到四川、青海、蒙古和内地其他地方，逐步形成一个庞大的寺院集团。到公元16世纪前半期，在黄教寺院势力迅速发展的同时，也遭到了噶玛噶举派仁蚌巴势力和止贡噶举派势力的武力围攻，黄教势力受到很大打击，这使黄教教派深刻地认识到，如果既要 将既得经济利益保持和继承下来，又要对外与其他封建势力进行抗衡和角逐，就需要一个固定、统一的领袖人物来主持教务，于是明嘉靖二十五年（公元1546年），哲蚌寺的上层僧侣迎请三岁的索南嘉措为活佛，让他做黄教寺院的领袖，这是格鲁派活佛转世制度的开始，也是黄教寺院集团形成的标志。

索南嘉措的最大功绩就是把黄教传到了蒙族，使蒙族各部落人民改信黄教，因而黄教与蒙族人民结下了不解之缘。蒙古族首领俺答汗赠送索南嘉措“圣识一切瓦齐尔达喇达赖喇嘛”的称号，索南嘉措也回赠俺答汗“咱克瓦尔弟彻辰汗”的尊号，从此西藏黄教的领袖被称为“达赖喇嘛”。据此，格鲁派的后人，追认根敦朱巴为“第一世达赖喇嘛”、根敦嘉措为“第二世达赖喇嘛”。“达赖喇嘛”的名号在当时仅具有宗教含义，并不具有深刻的政治含义，也不体现其政治地位和政治权利。

五世达赖和四世班禅时期，被噶玛噶举派倚为靠山的第悉藏巴统治着前后藏（1618年～1642年）。由于噶玛噶举派与格鲁派之间因教派之争而严重对立，到藏巴第悉丹迥旺布统治藏地之时，藏巴第悉又与噶玛噶举派结为福田与施主关系，越发从政治上仇视与压制黄帽教派。加上占据青海的蒙古喀尔喀部却图汗与甘孜地区的白利土司都是苯教的施主，他们互相呼应，对所有的佛教派别，尤其是格鲁派深加仇视。由于政治、经济、宗教利益的趋使，藏巴第悉、却图汗、白利土司三方联合了起来，共同排挤、打击黄教势力。但是，黄帽教派在阿里、前后藏、多康、青海、蒙古等地都形成了牢固的基础，特别是自第三世达赖喇嘛索南嘉措与内蒙古的俺答汗结为福田与施主关系后，厄鲁特蒙古族便与黄教建立了友好的关系，在黄教面临着生死攸关的关头，五世达赖和四世班禅决计派人到新疆准噶尔地区恳请厄鲁特蒙古部首领固始汗派兵入藏。1637年，固始汗率兵占领青海，消灭了却图汗的势力，之后于1639年消灭了白利土司及其追随者，1642年消灭了藏巴第悉政权。固始汗将元明时期西藏的十三个地方势力集团即十三万户全部奉献给了第五世达赖喇嘛，“固始汗将第五世达赖喇嘛从拉萨请至日喀桑珠孜（即日喀则），把西藏的全部政教大权以及自己的族系人等，尽皆效与第五世达赖喇嘛，作为佛法属民。”^①1642年，以达赖喇嘛的驻锡地甘丹颇章宫为名字，正式建立了甘丹颇章地方政府。从此甘丹颇章地方政权建立，发挥着治理西藏地方事务的职能。

第二节 清朝前期西藏地方政府法制建设的概况

甘丹颇章地方政府建立后，前后藏的形势并没有得到完全的统一，噶举派的信奉者及藏巴第悉的残余势力依然存在。达赖喇

^① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》 西藏古籍出版社等 1996年1月版 第604页。

嘛、固始汗以及随从人员等返回拉萨以后不久，以红帽系噶玛巴和黑帽系噶玛巴为首的藏巴第悉一派的势力便发动了叛乱。在蒙古军队的帮助下，叛乱被镇压了下去，甘丹颇章政权才得以巩固。

固始汗和甘丹颇章政府取得了西藏地方政权以后，凡是对黄教进行过迫害和摧残的教派所属的土地和农奴，悉被没收，一部分赐给黄教的大小寺院（藏语称为曲溪），一部分赐给拥护黄教或对黄教有过贡献的贵族（格溪），一部分留作政府直接掌管的财产（雄溪）。这就是西藏三大领主封建制的发展与完善。据后来《圣武记》记载的雍正十一年（公元 1733 年）五世达赖报理藩院的数字，当时黄教寺庙共 3 477 所，喇嘛 316 230 人（其中属于达赖方面的寺庙为 3 150 所，喇嘛 302 560 人，属于班禅方面的寺庙为 327 所，喇嘛 13 670 人）属于寺庙的农奴共为 128 190 户（其中属于班禅方面的农奴为 6 752 户）。五世达赖虽为法王，但政事并不亲自处理，而是设“第悉”（西藏俗称藏王）一人总理政事。

甘丹颇章政权建立之时，正是明末清初之际，并没有得到明中央政权的认可，但作为政教之主的五世达赖喇嘛凭借高度的政治敏锐感，认为明朝已不足恃，并开始与关外清政权通好。1644 年清政权定鼎中原，西藏地方政府被清朝中央政府正式认可。1652 年五世达赖进京朝清，清顺治十年（1653 年），清廷册封五世达赖为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”，并册封当时实际上控制着西藏局势的固始汗为“遵行文义敏慧顾始汗”。从此，“达赖喇嘛”这个封号和达赖在西藏政治上的地位才正式确定下来。

康熙十八年（1679 年），五世达赖任命桑结嘉措为第五任第悉，并为此发布告示说：“遵照皇帝敕封‘西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛’谕，特致天下众生、三围、四如、六岗等大西藏境内僧、俗人等、蒙古四十大部、厄鲁特四部、青海湖边驻牧之王及王族等一切上中下之属：……因本人无暇兼顾

政、教二务，故任命数辈第悉负责统摄世俗政务。……（因第四任第悉洛桑金巴任满）任命新第悉已成为大势所趋。他人皆不堪任此职，便以过去卜卦所得预言等现象为由，再次向仲麦巴·桑结嘉措恳切说项……吾以‘养白海螺为除鳄鱼’之谚开导，不容其推辞，于是他只得领命。……自甘丹颇章政、教二制得以发扬之初的甲、僧二第悉迄于我朝……尤其是目前，我派已超过帕木竹巴和藏巴第悉曾有过的势力，成为东部打箭炉以远的主人。为了管理，需要军事、法律等各种武力的严厉措施，仅凭梵行一条来衡量是否严守戒律，其难亦大矣。……是因我无暇应付世间俗务，令其做我代理而已。其所做与吾所为毫无区别，众人不得说长道短，皆须遵命而行。”^①于是桑结嘉措便担任了第悉，肩负起了甘丹颇章地方政权的政、教两种职责。

为了制定与完善法律制度，桑结嘉措根据甘丹颇章政权之前的“十五法”、“十六法”以及甘丹颇章第三任第悉索南饶登时期删定的“律法十三条”经过改订、校勘确定为《十三法典》。《十三法典》成为甘丹颇章地方政权正式制颁的西藏人民普遍遵守的行为准则。此外，为回答锡金土司丹松朗杰提出的关于执法的疑难问题他还专门撰写了《锡金问答》一书。

此外，桑结嘉措还根据吐蕃时期、萨迦政权时期制定的关于政府职官履行公务的“职官十三种”，发展并完善了西藏地方政府机构职能，增设了摄政、噶伦、军官、协结瓦（法官）、工艺管理人、司管理员及执事人、米本、各地方的宗本、溪本、寺庙扎仓管事、收粮入库及收发粮食官等以往职官类属中未包括的职位以及履行职务的详细程序，名为《法典明镜二十一条》，又称《明述取舍直线水晶宝鉴二十一条》。

^① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996年 1月版，第 636 ~ 637页。

清朝前期西藏地方的立法主要是《十三法典》和《法典明镜二十一条》。这两部法律，前者是西藏地方的根本法，它包括行政、民事、刑事、借贷、赋税、婚姻、家庭继承、诉讼等法律内容，是一部诸法合体的综合性法典；后者则是西藏地方政府的职官法，也是西藏地方政府的行政法，它主要是西藏地方政府的行政职官的行政规则。这两部法律虽然制定于清朝前期，但效力深远，此后再也没有出现过效力高于上述两部法律的地方立法。《十三法典》一直沿用到新中国成立后的 1959 年西藏民主改革之前。^①《法典明镜二十一条》则沿用到 1793 年清廷颁行《钦定藏内善后章程二十九条》，除对其中与驻藏大臣职权相冲突的部分加以调整外，其余条款一直沿用到清末。

此外，在清朝前期，西藏地方政府还创制了很多“定制”（又称“例规”），如西藏地方政府的“珍宝服饰”官服定制、官阶高低座次定制、达赖喇嘛紫色铃印定制、拉萨祈愿大法会新定制以及喇嘛寺庙名额定制等，这些定制既有行政管理方面的法律效力，也有宗教管理方面的法律效力，是清朝前期西藏地方政府立法的重要组成部分，属于行政法的范畴。

纵观西藏的法制建设历史，清朝前期西藏地方政府的立法建设，奠定了清代西藏地方法制建设的基础，它的影响十分深远。

^① 国务院新闻办公室“西藏自治区人权事业的新进展”，载《国务院公报》1998 年第 6 号，第 282 页。

第二章 清朝前期西藏地方政府的法制建设

第一节 西藏地方政府制定的 根本大法——《十三法典》

一、《十三法典》制定的目的

《十三法典》是五世达赖罗桑嘉措时期制定的。他借鉴吐蕃、元代及帕木竹巴等时期制定一整套的法律制度而使得社会稳定、经济繁荣的经验，决定建立一套完整的法律制度。他命令第悉索南饶登负责制定法典。索南饶登按照五世达赖喇嘛所规定的法律原则，将藏巴第悉噶玛丹迥旺布时期制定的《十六法典》进行了综合调整，删去第一条“英雄猛虎律”、第二条“懦夫狐狸律”和第十六条“异族边区律”，形成了“律法十三条”。后经第五任第悉桑结嘉措对前言和个别条目作了修订、补充，对一些名词重新作了解释，最后确定下来编成了《十三法典》。

《十三法典》的制定者认为，法律制定的直接目的是为了满足不同人们自我修行的需要，是实现功德圆满的工具。历史唯物主义认为，法律是阶级统治的工具，它是一个阶级压迫另一个阶级的暴力武器，这种暴力性，不仅反映在占有统治地位的阶级集团用以压迫、约束和打击处于被统治地位的阶级集团，还反映在约束、打击本集团内部的敌对势力。中国古代法律主要以“刑”为表现形式，不禁使人们往往谈法色变。这种令人畏惧的法的外化形态，往往刺激和加剧了统治阶级和被统治阶级的矛盾，尖锐化了统治阶级与被统治阶级之间的关系。但是中国古代历史上却没有任何一个

朝代、任何一个律学家能够用委婉美妙动听的语言来掩盖这种法的阶级性和暴力性，而大多数人强调的是法的“绳墨、尺寸、衡石、斗甬”的社会规范功能或者是“禁暴止奸”、“以刑去刑”的社会救济功能。不论怎样表述，法终究像枷锁、铁链一样令人望而生畏，它无法使人心甘情愿地去接受和遵守，以希冀达到利于自己的圆满结果。这是中国古代社会残酷的阶级斗争和王朝更替斗争的结果，它没有也不可能有改变这种表达的社会环境和土壤。但是，这种改变却在清朝治下的西藏发生了，究其根本，是因为它具有不同于中国古代历史上任何一个朝代的政治制度——政教合一的制度。

西藏政教合一 是以宗教为先 以政治为后 宗教领导政治 政治服务于宗教。属民是教徒，而不是普通的属民。从甘丹颇章政权建立之始，固始汗便将西藏的元明时期十三万户及其自己的族系人等作为佛法属民奉献给了第五世达赖喇嘛罗桑嘉措，并确立了五世达赖在西藏实际主持政教大权的地位。而清朝治藏的第一步措施，也是从确立五世达赖喇嘛的宗教地位入手。因为这样做，不仅使五世达赖及其甘丹颇章治下的属民和追随者在“领天下释教”的名义下形成共同的宗教信仰，而且还可以使作为西藏黄教的“施主”的庞大的固始汗部族成为清朝皇帝的“屏辅”。宗教淡化了阶级成分，淡化了阶级矛盾，超越了历史和行政的空间，在追求众生平等的佛法面前，法成为人们修行、追求功德圆满、转世轮回的法器。于是法便更换了面孔 成为人们获得“福德”、“智慧”的“利乐之源”。《十三法典》强调指出，人们居于崇佛藏界，必须通过自身修持达到修行的最高境界，但是人们在修行过程中，又少有达到“福德”、“智慧”都圆满的境地 因此只有通过法律的制定与实施才能实现这一艰难的历程，从而实现法律的目的而达到“吉祥”。正如法典序言所讲：“人间涅槃圆满路宽广，稀有福德、智慧俱圆满，赐法与僧伽具妙善、吉祥。如同光明之劫来临。供施宛如日月。转

动法律之轮，……愿得吉祥！’^①可见，在西藏法律具有了宗教的法身。

西藏法律的发展是一脉相承的，这不仅是因为在吐蕃奴隶制向封建农奴制转型过程中，其社会结构和政治统治形式没有太大变动的缘故，也因为自佛教传入西藏之后，虽有林立的教派，但都宗于其一，佛教发展的一脉相承性，也为这种服务于宗教的统治工具的传承奠定了基础。不过所有这些都赋予了宗教神秘色彩的光环。在西藏法律创制问题上，他们不仅认为早期的法律创制是源于宗教，是“雪域净土先后显现祖孙三法王、大译师、贤哲、师友、君臣……均为圣观世音利益众生之预言和智慧所致”^②。而且认为现在创制的法律，也同样依赖于宗教及其追随者。为此，法律的制定者认为“政教合一制为众生有情……此所有业绩均系佛之福田所为”^③，它指出了法律的创制和政教合一体制均系佛的弟子所创，作为“圣观世音之化身——仲敦巴·甲瓦迥乃，其化身又为一切知者根敦朱巴和一切知者根敦嘉措，此二位贤哲双具智者之化身为遍知一切的索南嘉措，其之化身为圣贤遍知一切之大德……云丹嘉措，……云丹嘉措的转世洛桑曲吉嘉措犹日月之明显，执掌政教两权。此时，蒙古法王呈现异常之奇兆，遂奉天承运，授其藏区雪域之王，而为法王、佛主，即为政教之首领”^④。这种法律创造的理论，不能一概抹杀它的合理性，但同时也必须看到宗教掩盖下的

① 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 83～89 页。

② 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 83 页。

③ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 84 页。

④ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 85 页。

真正决定法律发展与传承的原动力是社会生产力发展水平和阶级压迫的政治需要。

既然法律制定的根本目的是让一切众生都享受仁政，让“大小寺院的堪布和僧人为佛教尽心尽职，所有僧伽认真学习，遵循戒律，不得犯遮性罪、他性罪，发挥闻思与说闻的技能”^①，让“所谓弱小的父母官，确为名符其实，人们在自由的天地里享受天伦之乐”^②，因而法律要求，无论是政教合一的甘丹颇章政权的各位大臣，还是执掌一方的地方长官，“无论事之大小，均要依法而办。执法官与中间人必须不偏不倚，以三宝为证，做到支持公正之人，防范狡诈之徒，安慰幼弱之人，揭发有罪之人，宽容无辜之人，总之要依照事实，公正处理。属民无论做什么事，均要遵从首领。善行必得善报，因而中部人须照此正确取舍。”^③ 从而就社会而言，“即会呈现太平盛世”；对个人而言，“虽系凡俗之人亦会积德行善，事久如意”^④。

二、《十三法典》的法律渊源

探究《十三法典》的法律渊源，就不能不研究西藏这块古老土地上最早产生的统一王权的法律，就不能不提及统一吐蕃时期的《吐蕃基础三十六制》和《吐蕃法律二十条》，这是整个西藏地区法律发展过程中有文字可考的基本法律渊源，探究它不单纯是因为要看它究竟有什么制度，更重要的是看在后世法律中还流淌着它

周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 86 页。

^② 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 87 页。

^③ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 88 页。

^④ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 89 页。

多少血液，究竟它对后世法律还有多大的影响力。

（一）吐蕃时期的《吐蕃基础三十六制》

统一吐蕃时代，松赞干布的伟大功绩之一，就是着手建立了吐蕃的社会管理体制和法律条文，合称为《吐蕃基础三十六制》。它成为《十三法典》的法律渊源。《吐蕃基础三十六制》的内容包括六大制共三十六小制，是关于吐蕃社会管理的基本制度的总和，它包括行政管理、军事管理和法律的实施，是一部综合性的社会管理法律规范的集合。它的产生标志着统一吐蕃时期，西藏的法律制度建设已经达到了非常完善的程度，并为后世法制建设提供了蓝本和依据。它主要包括：第一，六大法典制，包括吐蕃各行政区的界限、行政与军事法律制度、大臣等官员的地位及任务、社会分工、人的美德、度量衡的标准、君主执政要求等法律。第二，六大政要制，是一些关于施政法规的规定。第三，六种褒奖制，是关于如何奖励有功臣民等级的规定。第四，六种标志制，是关于国王的主要功绩标志的规定。第五，六种诰身制，是关于奖善惩恶的法规。第六，六种勇相制，是关于对国家安定、巩固边疆作出贡献的英雄奖赏的规定。

综观《吐蕃基础三十六制》的内容，不难看出这部法典是一部杂糅行政管理法、军事管理法、度量衡管理法、刑法、道德伦常法、财政管理法、诉讼法的诸法合体的综合性法典。《六大法典》中涉及到行政管理法、军事管理法、刑法、诉讼法、度量衡法等内容，而《六大政要》、《六种褒奖》、《六种标志》、《六种诰身》、《六种勇相》则主要是行政管理法。

1. 行政管理法律

吐蕃时期的行政管理法已相当完备，涉及到行政区域的建置、职官的设置和社会分工、赞普执政的要求和社会各种奖惩办法。

（1）以法确立吐蕃的行政区域建置

松赞干布统一吐蕃之后，吐蕃各部落首领继续统领原统治辖

区 作为他们的“采邑境界(地方势力范围)”并根据统治需要 将这些辖区确定为 18 个地方行政区域,从而建立起了统治西藏地方的基层组织机构。^① 这些由法律确定的地方势力集团,到元明时期演化成为了“十三万户”为元、明封授“十三万户长”作为西藏地方一级行政组织提供了参考依据。

(2) 以法建立职官体系,划分社会阶层

吐蕃时期在完成行政区划之后,建立了完善的从中央到地方的行政职官体系,对社会人群进行了划分和分工,每一个社会阶层各有不同的职守要求,不得紊乱。

首先,吐蕃建立了赞普之下的政府机构职官体系,各职官各有分工,专司其职。政府中设大中小三公伦、大中小三囊伦、大中小三噶伦为首席大臣,九伦之下设七类地方官:“小地法律生活”者,即五如^②下的 16 类地方官,主管征收政府税赋。战争中的“伏敌”者即 61 个豪奴千户,为指挥战争而派遣的 61 位将领。厩吏,收养管理君臣的坐骑和军马的职官;恩本,掌粮食与金银财物的度支官,赤本,畜牧官,岱本,各部落酋长,章本,主司法审判的法官。除此之外还有香本(农业官)、会计、税官、纳木切巴等各级官员。这是关于吐蕃时期统治阶级及其代理人的职官、职责的划分,它是吐蕃政权施政的国家机构,为清初甘丹颇章地方政府机构的设置奠定了基础,其中诸多官称如“噶伦”、“代本”(戴琫)即源于此。

其次,在地方上根据 18 个行政区域的划分,设立了 61 个豪奴千户。所谓“豪奴”是指臣民中拥有奴隶和财产者,是能组织参加战争的人。61 个豪奴千户各有千户长,共 61 位。另有未接受册封的小千户长,还有大五百长等官员。这些千户不是常设的正式

① 恰白·次旦平措等:《西藏通史》,西藏古籍出版社等 1996 年 1 月版,第 54 页。

② 五如:松赞干布时期,在吐蕃地区设立的五个军事行政组织,即卫如、天如、也如、如拉、苏毗如。

军队，他们出则为兵，入则为民，是兵民结合的军事组织。

最后，确立了吐蕃社会最底层的奴隶和再奴隶的范围和分工。赞普统治下的庶民分为豪奴和驯奴。豪奴是能够参军作战的人，驯奴是不能参军的庶民。驯奴内部又分为主奴五个等级。在各级下面有各种大小主管权限，但是必须向赞普缴纳赋税，供献礼品，承担差役，所以属于庶民。属于小王一级的人又分为九王、七牧、六匠、五商；其余一切，如经营政府的牲畜，或者管理其他行业、承担政府事务的人，均属于驯奴的范围。属于他们之下的庶民被称为“奴隶”。五级主奴是“努尔王斯巴等九王，洛昂达孜等七牧，噶热噶堪等六匠，买茶汉商等五商，达尔家畜等三持，这些由分为奴隶、再奴、贱奴的人当差……属庶民”^①。九王，是指拥有势力范围、土地、牲畜、奴隶等，并遵循赞普的律令，依法缴纳差税的九个小邦，他们是努尔王斯巴、洛氏王朗巴、列氏王朗巴、琛氏王尚巴、聂尼·恰巴、绛阿·桂巴、却乃·泽巴、协乌·琼巴、索切巴。七牧，直属赞普，从事管理政府所经营的官方牲畜的人，又称“牧人”，共分7种，分别是洛昂牧马人、达木巴牧牛人、惹喀牧山羊人、喀尔巴牧绵羊人、桂氏牧驴人、恰氏牧狗人、俄氏养猪人。六匠，是管理手工业的人，共分6种：噶尤为铁匠、噶茹为鞍匠、娑为弓匠、惹夏为剑匠、恰巴为铠甲师、充孜为天师（神师）。五商，是承办不同商品生产部门和交易的人，分5种：汉地茶商、突厥玉商、吐谷浑刀商、丹玛帛商、兰地盐商。三持，是掌管特殊物品的人，即达氏掌管家畜、娘波掌管铁、卓氏掌管家禽。上述规定，确立了吐蕃社会被统治阶级阶层及其社会分工，为元明清之际的被统治阶级的差巴、堆穷、朗生的形成奠定了基础。

(3) 以法确立赞普的六大执政措施

吐蕃赞普的六大执政措施被称为《六大政要》，它是赞普执政

^① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996年1月版 第57页。

的基本准则，不仅要求国王遵守，而且要求各级官吏、军人、庶民一体遵守，其主要内容包括：第一，孝养主人，偿清利息。即政府职官要努力精进，忠诚君主，恪尽职守，做好本职工作；庶民要按期缴纳各自承担经营生产的土地、牲畜税。第二，抑制豪强，扶助臣仆。即依法抑制专横或有权势豪奴的欺压，扶助再奴即劣贱弱小庶民，使之不受任何人欺凌。第三，守卫边界，不践禾苗。即要求军人职在镇守四方边界，行军作战，驻边戍守，不得将马放于百姓耕种的田园中，也就是军人不得袭扰百姓的农业生产。第四，驯奴不充豪奴，王政不及女人。即依照法律规定，豪奴、驯奴各有职分，驯奴不能充当兵丁，妇女不能干预政治。第五，征服敌人，抚育臣民。即法律规定赞普职在抵御外辱，保守境土，关心国家臣民的生活，维护臣民的安乐。第六，奉行十善，舍弃非十善。即王臣庶民要长期奉行十善法，即不杀生、不偷盗、不奸淫、不欺诈、不咒骂、不说谎、不造谣、不嫉妒、不起恶意、不反教。舍弃非十善的东西和做法。

(4) 以法确立社会各种奖惩办法

吐蕃社会的法律明确规定了对于献身国家事业、勤于职守的国家工作人员给予各种奖励，并以法律确立了 6 种褒奖制度、6 种标志制度、6 种称号制度、6 种勇相制度，其中也包含对于歹徒恶棍、懦夫降者的羞辱称号，以激励人们尊敬勇者和勤劳的人，谴责败坏社会风气和惧怕战争的人，以弘扬社会正气。它包括：第一，6 种褒奖，这是吐蕃时期赞普褒奖上下臣民的 6 种文书的法律规范，等级严格，不准紊乱。6 种褒奖的上等是珊瑚、黄金，中等是银镀金、银，下等是铜、铁。这 6 类各分为大小两种，共 12 种，代表 12 个级别。另外，还有响铜与波纹白木文书。褒奖是按照等级颁发的：大相为大翡翠（珊瑚）文书；副相与内大相为小翡翠书；小相与内副相、大噶伦为大金书；小内相、副噶伦为小金书；小噶伦为银镀金书；寺院轨范师和座前法师（密咒师），上下权臣为大银书；侍身本教师与持寝官、羌塘堪舆师、边防哨兵、城堡警卫为小银书；千户

长、如本等为铜书；英雄为铁书；普通臣民为木纹书。第二，6种标志 这是赞普摄政时 表示赞普、大臣等功绩、业绩或权威的 6种标记 叫做“标志”或“相”。它们是 宣布王令的标志 称为“诰命匣”；营相的标志是能够表示赞普军队，高挂在军旗上的标志；国王住所的标志是王宫的圣神；国王奉行佛法的法相标志是新建祖拉康等佛殿；镇慑敌人英雄相的标志是各位英雄身着虎皮战袍；精通国务而有才能的户相的标志是以翡翠、金书等褒奖九大臣。第三，6种称号（诰身），是对于有功于国务者给以善号，对于做恶者给以恶号的 6种称号，即虎豹以誉英雄，狐尾以表懦夫，出世是佛法高贵之号，艺人是苯教驯奴之称，贤者被称作垂书卷，歹徒恶保被叫做窃贼，这是针对摄政之臣和臣民划分的。第四，6种勇相，主要是一种表彰对国家稳定、固守边界等工作有成绩的战斗勇士的措施。根据英雄大小和成绩大小分为 6种：虎皮褂、虎皮裙、大麻袍（纤维）、小麻袍、虎皮袍和豹皮袍。凡是作出突出贡献，被称为英雄的人都能获得 6种勇相。

2. 军事管理法律

为了加强统一吐蕃的军事管理，镇抚被征服地区的地方势力和人民，松赞干布时期，把吐蕃地区以军事组织为主的行政地区划分为五大如（翼）即卫如（中翼 以拉萨大昭寺为中心）、禾如（左翼 以雅隆昌珠为中心）、也如（右翼 以雄巴蔡为中心）、如拉（以杜瓦纳拉为中心）、苏毗如（以嘉雪达巴蔡为中心），从而建立起了统一吐蕃王统时期的军事管理体制。《六大法典》详细划定了五大翼的东南西北界址及其首府，是有效地进行军事管理的法律依据。同时，该法还规定了除苏毗如之外的四大如的军队编制，即上中翼、下中翼、上左翼、下左翼、上右翼、下右翼、上如拉、下如拉军队的指挥官，如本、副如本分别是谁，各翼马的颜色，军旗的标识分别为何种图案、颜色以及各军的不同特点。可见，该法是关于军队编制法律。

3. 度量衡标准法

统一王政的建立，加强了各统治区域之间的经济往来和交流，促进了各民族区域的发展和民族的融合。为了经济发展的需要，松赞干布时期，制造了统一衡量粮食、酥油、金、银的衡量秤标准。据《贤者喜宴》说：“秤、斗、普、掬、钱、厘、豆，宣布为法二法典，取名‘度量衡标准法’。”^①

容量计量标准：21 掬粮食为 1 升，35 掬为 1 普，6 普为 1 藏升，20 升为 1 克。这是当时计量粮食的斗升标准，升为木制升。

秤肉和秤酥油的重量计量标准是：2 大粒青稞、2 中粒青稞、2 小粒青稞共大小 6 粒青稞的重量为 1 厘，10 厘的重量为 1 钱，10 钱的重量为 1 两，4 两或 4 波为 1 秤，20 秤即 80 两为 1 克。据说秤是木制的。金、银等的重量为：7 豆为 1 分，7 分为 1 钱，10 钱为 1 两。

长短度计量标准：一般 12 指为 1 卡，2 卡为 1 时，4 时为 1 寻（平伸两臂之长度），这种量法一直流传到近代。

统一度量衡标准，对当时的农牧业产品交换和商业等经济顺利发展产生了很大作用。这些标准基本被后世元、明、清时期西藏地方政府和人民所普遍采用。

4. 伦常道德法

伦常道德法是调整人们行为准则的基本法，它强调人们用道德规范自我约束，也就是所谓的“自法”。《六大法典》所确立的伦常道德法律规范，主要包括法律十五条、在家道德规范十六条。

所谓法律十五条，包括三做、三不做、三褒奖、三谴责、三不迫害。“三做”，即赞普必须亲自实施的法律或政治的三条优良传统，即抵御外侮使国家太平；内修政理，使百姓安乐；信奉实施十善法，利益后世。“三不做”，即国王不应该实行的行为，即不为无信仰的

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年 1 月版 第 62 页。

普通人讲授佛法；不能把密咒当作财富去卖；不能荐举傲慢者为官员领主。“三褒奖”，即关于奖励军、政、民中涌现出的优秀人才方面的规定。它规定，对于战场上胜敌有功的英雄，以虎皮战袍褒奖；对精于内政之臣和各有功者，以诰身褒奖；对君臣之事而热诚工作的优秀人才，以物质褒奖。“三谴责”，即关于除恶扬善的法律。它规定，对遇有战时或社会动荡之际而屈膝投降或者放任失职的懦夫，以狐狸尾巴套在他的头上进行羞辱谴责；对做恶多端者要严加处治；对违法犯纪者要严厉处治。“三不迫害”，即关于孝敬父母、爱护徒弟、亲朋友善等众人必须遵循的法律和美德。“法律十五条”是国王执法之时必须重视的法律，是关系到培育和发扬社会良好风气的大事。它是法律与道德规范的结合，是国王执政的准则与臣民应守的法则，其中诸多规定，如“以虎皮战袍褒奖英雄”、“以狐尾羞辱懦夫”为此后《十六法典》“英雄猛虎律”、“懦夫狐狸律”的出现提供了法律渊源。

在家道德规范十六条是：敬信三宝；求修正法与文字；尊敬报恩父母 尊重有德 敬贵尊老 义深亲友 利济乡邻 直言小心 追踪上流 远虑高瞻 饮食有节 货财安分 酬报有恩 秤斗无欺 慎戒忌妒；温语寡言；忍修大度；不听妇言。道德规范十六条严格意义上说不是法律，而是为人的美德，但有些内容在实践中却被看作法律加以施行 实有道德律的功效。这就是《十三法典》所谓的“自法”。上述规范直到清末西藏新政之时仍在适用。

5. 刑事法律

统一吐蕃时期的刑事法律 主要集中在《六大法典》被称为“七大法律”的规定中，它是松赞干布在佛教十善法中关于杀生、偷盗、奸淫、说谎等四根本罪和饮酒罪等五条规定基础上增加了奴不反主（民不造反）、不盗掘坟墓两条而成的 称为“禁行之七大法律”。

不杀生法。法律禁止杀人、伤人，凡杀伤人的，要以死命价与活命价两种方式赔偿结案。“死命价”指的是相互间发生争斗或骚

乱而杀人者应当赔偿，此类赔偿称为死命价。它包括赔偿死人的祭祀和墓葬所需的费用以及赔偿亡人之命的费用。“活命价”是指在争斗或骚乱之中致伤或其他原因创伤，制造创伤者必须交付给受伤人的医疗费用。偿付死、活命价时，要参考受伤人的地位高低，然后决定赔偿的粗略数额。关于当时履行人命价方面的情况，《敦煌本吐蕃历史文书》记载：狩猎时发生人中箭死亡和被犏牛、牦牛踩死或唆使狗咬死人等事，狩猎者或牛、狗的主人在赔偿命价方面要根据死亡的情况和死者的地位高低，决定是否需要偿付命价、偿付多少以及死者亲属与报案者所得份额等。^①“不杀生法”所确立的杀伤人按人的地位高低酌赔命价的制度，为此后《十三法典》制定“杀人命价律”提供了法律依据。

断偷盗法。这是关于惩治盗贼的刑法，对于普通盗窃行为主要采用罚赔财物的方法进行处理，对于聚众盗窃他人财物的主犯要判处死刑或流放，与案件有牵连的其他人罪的轻重是根据被盗者在当地的地位高低和所盗财物的数量而定的，故《盗窃追赔律》规定：“若盗窃价值四两黄金以下、三两以上之实物，为首者诛，次者驱至近郊，其余一般盗窃者分别赔偿。”^②另外，还有枷号、罚服劳役的处罚手段，如“赞蒙、夫人、小姐、女主人之财物和尚论以下、百姓以上之财物被盗，对行窃者惩治之法为戴上一小桄，厚一札之颈枷，刑官于其上盖印加封，责以大板，罚劳役修城堡一个月……劳役未死，由其长兄（长子）戴上颈枷（代服劳役一个月）……”^③。上述规定成为后世“盗窃追赔律”的蓝本，只是在处

王尧、陈践译注：《敦煌本吐蕃历史文书》，民族出版社 1980 年版。转引自仁青著：“吐蕃法律初探”载《西藏研究》1983 年第 4 期，第 77 页。

王尧、陈践译注：《敦煌本吐蕃历史文书》，民族出版社 1980 年版。转引自仁青著：“吐蕃法律初探”载《西藏研究》1983 年第 4 期，第 77 页。

③ 王尧、陈践译注：《敦煌本吐蕃历史文书》民族出版社 1980 年版。转引自仁青著：“吐蕃法律初探”载《西藏研究》1983 年第 4 期，第 77 页。

断方法上更趋统一，主要以退赃、科罚、赔新三种方法解决。至于诛、驱逐、枷、桎、责板、罚服劳役等手段在处罚盗窃犯罪时已不使用。

禁止邪淫法。奸污与私通历来被看作是侵害国法的重罪。赞普时的法典规定，私通者，割其肢，贬为奴隶，流放边地。奸淫王妃等高贵妇女者，判刈肢。《弟吴教法源流》说：“私通者，刈其鼻，剜其眼，流放边地，重者处以死刑。”由此可见吐蕃时期的邪淫罪在处罚方法上主要采用了死刑、肉刑、流放的刑罚措施，而对于有些时候，有夫之妇被其他男人奸污，或者有妇之夫与其他女人通奸，对男人判以“奸淫罚金”，并视活命价高低进行必要的赔偿。后世的法律主要发展了“奸淫罚金”的处罚方法，并发展成为“奸污罚鍰律”，死刑、肉刑、流放等刑罚措施已不再使用，这似乎与吐蕃时期受儒家伦理思想影响深而后世受元蒙伦理观念淡薄和罚服观念影响有关。

禁止说谎法。主要是规定在诉讼时，诉讼当事人如果拒绝承认错误，或者想法抵赖罪行逃脱法律，难以说清事实原委之时，必须发誓以各自的护法神为证人，以证明事实的真相。这条法律被后世直接承袭称为“狡诳洗心律”。

禁止饮酒法。佛教戒律禁止饮酒，如果饮酒过量酿成大罪要受到法律的制裁。

奴不反主法。这是禁止奴隶起义之法，它要求庶民和奴隶必须遵守各自主人的统治，承担纳税义务，不得叛离主人和进行集体起义。它为后世“重罪肉刑律”所承袭。“重罪肉刑律”规定，不得“犯上作乱”否则处以肉刑。

不盗掘坟墓法。其目的在于禁止盗窃坟墓中的财物而挖掘坟墓的行为。该法在后世传播中消亡了，主要是在吐蕃时期之后，佛教得到了极大发展，天葬、水葬、地葬、火葬等丧葬习俗成为主流，该法因为不具有现实的指导意义而消亡。

6. 执政官法

为了强化吐蕃各级行政官吏的管理职能，确保王令畅通无阻地加以执行，各级职官有义务督促本辖区内应差的属民恪尽职守，完成为王政所需要的各种差赋和人役，对于拒不履行法定义务的，各级执政官有权运用法律进行判罚。

7. 仓库管理法

该法在《六大法典》中被称为“内库家法”它是关于保管赞普王室仓库财物的库管法律。

8. 诉讼法律

该法在《六大法典》中被称为“敬强护弱法”它是关于法官职守的法律，即要求法官在法庭上，对诉讼双方的呈词，进行真伪分析后，必须公正合理地作出判决，照顾到有权势者和贫弱各方。它发展成为《十三法典》的“听讼是非律”。

由此可见，《吐蕃基础三十六制》既有行政管理法、军事管理法、度量衡管理法、刑法、道德伦常法，又有诉讼法，具有实体法和程序法相互结合、法律与道德规范及宗教戒律相互融合的法律特点。这里提出的吐蕃社会基本制度和法规是松赞干布征服吐蕃小邦和零散部落后制定的统一吐蕃的基本体制以及统一的法规，根据史料断定，这是统一吐蕃社会制定的基本体制和首部法规。它不仅对社会阶层有所分工，而且明确了尊卑高低贵贱之分；它不仅维护奴隶主对奴隶的压迫，而且歧视妇女。所有这些，不仅是立法风格，也包括法律制度本身，都对后世立法产生了深远的影响，成为后世立法的重要蓝本。它的诸多制度被元、明时期的西藏地方政权立法所吸收，并间接传承到清代西藏地方法制建设之中。

（二）吐蕃时期的《吐蕃法律二十条》

吐蕃在松赞干布时期逐步统一了邻近一些较有势力的部落，逐步建立了国家组织，并在大相噶尔·东赞的协助下，制定了服务于奴隶主阶级的严酷法律。《西藏王统记》在记述当时的立法情形

时说：“松赞为了使百姓按十善法行事起见，用法术幻化为实行恐怖的法律机关，作威严之相，将罪人擒来捆绑，挖眼断足，恫吓人们，要求人们守法，不要违背佛法和吐蕃法律，……从此就建立了十善法律。”^①

吐蕃初期的立法，即是以佛教的“十善法”即十条戒律（不杀、不盗、不淫、不嫉妒、不愤恨、不愚痴、不道谎、不巧辩、不挑拨、不恶骂）为依据，作为全社会共同遵守的法律，成为《吐蕃基础三十六制》中六大法典之一的“伦常道德法”的组成部分。之后，松赞干布又依照佛教的“十善法”，制定了各氏族、部落都应一体遵守的王法二十条，即《吐蕃法律二十条》，其基本内容是：(1) 争斗者罚款，杀人者以大小论抵；(2) 偷盗者，除还原金外，还处以 8 倍的罚款；(3) 奸通者，断其肢体，流放异方；(4) 撒谎者，断其舌；(5) 要虔敬 皈依三宝；(6) 要孝敬 侍奉父母 报父母恩；(7) 要敬老尊长，以德报德；(8) 要以贤哲为模范；(9) 勿与贤哲贵胄相争；(10) 一切行为要随正人学；(11) 要学习佛法及文字，了解其义理；(12) 要信因果报应 戒绝恶行；(13) 要亲邻助友，勿作侵害；(14) 品行要端正；(15) 酒食要有度，要具羞愧之心；(16) 要如期还债；(17) 勿伪造斗秤；(18) 未受委托，勿多管闲事；(19) 商议要事，应当自主，勿听妇言；(20) 若值是非难明，当对神祇发誓。

以上 20 条 前 4 条是止人为恶，后 16 条是引人向善。这 20 条规范严格来讲，只有前 4 条是法律，具有刑法的性质，后面 16 条，实际上是道德规范。究其法律沿革和内容，《吐蕃法律二十条》实际上是《吐蕃基础三十六制》中《六大法典》的“不杀生法”、“断偷盗法”、“禁止邪淫法”、“禁止说谎法”和《在家道德规范十六条》的集合。可见，吐蕃当时是以佛教的道德观念作为思想基础，把道德和法律紧紧地揉合在一起，用法律的强制力量来推行道德规范，复用

^① 《西藏王统记》手抄本第 160 页。

道德的精神力量强化法律的规范作用。

（三）吐蕃时期的教法（戒律）

公元 7 世纪，西藏藏区存在两大法律系列，即教法和王法。教法即规范僧侣的戒律。王法是赞普制定的各部落成员均须共同遵守的世俗法，它包括《吐蕃基础三十六制》、《十善法》和根据《十善法》制定的《吐蕃法律二十条》，以及芒松芒赞时期制定的《狩猎伤人赔偿律》、《盗窃追赔律》、《唆犬伤人赔偿律》等法律规范。

佛教认为，僧人要超出生死轮回的范围，达到涅槃或解脱的最高境界，摆脱痛苦与烦恼，必须遵守一切戒律，它包括：不能嫖风；不能做贼；不能杀人；不能挑拨；不能说谎；不能打人；不能喝酒；不能呆望；不能放账取利；不能调戏妇女；不能叫女人洗自己的衣服；不能做买卖；不能给别人说媒；不能策动（启发）老百姓的思想；不能看队伍；水里不能耍；不能责备格隆；不能谋害格隆；不能和女格隆一起坐；不能和女格隆一起站等等。

这些戒律，引人向善和止人为恶的规定都有，有些行为规范是合理的，但近于荒谬的规则也不少；还有一些戒律是不符合情理，根本行不通的，它对人的思想信仰和行为举止都一概强行干涉，这些清规戒律不能说明别的，只能说明寺院上层喇嘛对下层贫苦僧人统治的严酷性。

佛教要求僧侣循规蹈矩，严守戒律，以佛为榜样，自愿忍受一切苦难，放弃一切所能得到的和应当得到的幸福。它教导人们说，如果能按教规办事，那么他的灵魂可以得到幸福的转生，可以在来世变成富豪或英雄，甚至可以成仙成佛；如果违反教规，死后灵魂就要受到各种处罚，永远不能超生。佛教的教义说，受苦的人都是咎由自取，是前世造孽的报应；如果不愿来世再受苦难，就要以自己的操持即顺从的行为积修来世的幸福。这实际上是统治阶级利用宗教神权和“轮回转世”学说，对广大信教群众和僧侣进行精神恐吓，以使其服从宗教神权的压迫，接受寺院集团的统治和剥削。

（四）元代帕竹政权的《十五法》及其他法规

绛曲坚赞是元代统治西藏时的帕竹万户长，也是帕竹政权的开创者和第一位执政者。在他执政之初，西藏旧的势力和大大小小的互不统属的政权一直困扰着绛曲坚赞，绛曲坚赞后来以武力统一了西藏地区，巩固了帕竹政权。

针对当时西藏法制败坏的状况，他一针见血地指出了西藏“大都被那些极善钻法律空子的人搞得不能安宁”^①。而“萨迦现在也是侍从比喇嘛的权力大，俗民比官员的权力大，妇人比一切人的权力都大，现今萨迦派的教法衰落，就是因为这个缘故”^②。为此，他“根据往昔西藏法王所制定的十善法戒，制定了一种必须惩强扶弱、洞鉴真伪、分清皂白的法规”^③。后世的五世达赖对此颇加赞赏：“彼止贡、蔡巴、雅桑、萨迦本钦等肇事之徒，自恃权势财富，醉心于争斗，犹如豺狼，非时吼叫，狮子并不以其为敌手，于不经意之间，就使进犯者变成毒蛇献珠一样。（大司徒）最终以军力夺取各方的权势，统治直到西方水神边疆。其威严号令，如同黄金牛轭一样沉重，使众人俱入法令之下。”^④

在帕竹政权时期，绛曲坚赞在法制建设方面作了很有益的规定。

1. 军事管理法律

以法确定战场所得的战利品归士兵和兵差户所有。元代帕竹绛曲坚赞统治西藏时期，正是统一吐蕃王朝走向崩溃后，各封建割据势力相互征战、相互兼并的时期，为此帕竹万户在政权建设中，曾为维护统一、抵御外侮而多次从自己辖区征集部众参战，因此给

① 绛曲坚赞：《朗氏家族史》 西藏人民出版社 1986 年版 第 284 页。

② 绛曲坚赞：《朗氏家族史》 西藏人民出版社 1986 年版 第 373 页。

③ 五世达赖：《西藏王臣记》 郭和卿译 民族出版社 1957 年版 第 121 页。

④ 五世达赖：《西藏王臣记》 郭和卿译 民族出版社 1957 年版 第 121 页。

百姓造成空前沉重的负担。为了弥补在战争中的部分损失，大司徒绛曲坚赞规定，在历次战争中所获得的战利品，帕竹政权不征收、不占有，而是归参战的官员、士兵和兵差户百姓自己所有。这种规定，是西藏以前的历史上没有过的，是他的团结部众一心对敌的重要战争策略，在帕竹军队战胜其他各种势力的过程中发挥了重大作用。

2. 经济管理法律

以法确立减轻差税制度。连年征发差税劳役，使得百姓无力负担，百姓受到官府催逼，无法进行正常的农牧业生产。大司徒绛曲坚赞为了使百姓休养生息、减轻负担，特发布命令，对广大群众实行减少差税，给以赈济的办法，有的连续几年实行减差，对百姓的劳役则规定限额，任何人不得额外需索，从而促进了农牧业的发展。这种减差税措施，对恢复农、牧业生产发挥了重要作用，因此出现了“无边的农田麻雀飞不到边，山谷所有闲土尽都辟为耕地”^①、人民群众生活改善的升平景象。

3. 自然资源保护法律

在自然资源保护方面，绛曲坚赞发布了封山育林法令，强调发展林业，加强自然资源管理，这种规定为后世立法者所吸收和发展成为“封山蔽泽令”。

4. 行政管理法律

在行政管理法律建设上，绛曲坚赞强调帕竹政权的继承人须恪遵佛教戒律，以能否遵行戒律作为第悉继承人是否有资格执政的依据。他要求第悉的继承人在年轻时就应出家，戒行整洁，根本不饮酒，过午不食，闲暇之际闭关修持，不可私下占有政府属下的穷苦百姓，不可偏私不公，不可做让兵士、百姓失望的事，从而为后世执政者提出了自我修养的规范。对于担任此职不遵守上述规定

绛曲坚赞：《朗氏家族史》，西藏人民出版社 1986 年版 第 407 页。

的人，“不论他是我们后裔中的什么人，都得从这一官职上下台”^①。

5. 综合法典《十五法》

绛曲坚赞在统治西藏时期，继承并发展了前代的法律制度，制定了包括英雄猛虎律、懦夫狐狸律、官吏执事律、听讼是非律、逮解法庭律、重罪肉刑律、警告罚锾律、胥吏供应律、杀人命价律、伤人处刑律、狡赖赌咒律、盗窃追赔律、亲属离异律、奸污赔偿律和过时渝约律在内的《十五法》^②。当时他针对元蒙法律规定杀人者应当偿命的规定，从佛教教义出发，认为执行死刑的法律是一种造孽（佛教认为伤害生命是一种恶业），同时继承了吐蕃赞普的法律，规定对杀人者罚交命价的制度，以适应藏族的传统习惯和当时的社会实际状况。

绛曲坚赞所作的上述规定和《十五法》的颁行，对后来西藏法律产生了重大影响，其基本内容一直为以后西藏地区的统治者制定法律时所沿袭，其基本内容与《十六法典》相同。该法颁布后，“境土安宁 教法兴盛”^③，“一切民众都处在安乐吉祥的环境中”，“当时他所作利益众生的事业，德泽光辉，普照人心，使民众常年不忘”，“从此他的政教事业，好比那婆罗树王播出发芳的清风，吹向大西藏所有众生，而将他们一切烦恼和恐怖都消灭干净，同时降下利乐的甘霖，润泽了西藏的全境。”^④

元代帕竹政权制定的《十五法》及其他法律，由于适应了当时政权统一的需要，减轻了对属民的剥削和压迫，得到西藏人民的支持和拥护是可以想见的，但能否就像后人所记述的那样，其政教

绛曲坚赞：《朗氏家族史》 西藏人民出版社 1986 年版 第 363 页。

② 五世达赖：《西藏王臣记》 郭和卿译 民族出版社 1957 年版 第 139 页。

达仓宗巴·班觉桑布：《汉藏史集》，陈庆英译，四川民族出版社 1985 年版 第 236 页。

五世达赖：《西藏王臣记》 郭和卿译 民族出版社 1957 年版 第 136 页。

“泽被西藏、光芒四射”是值得辩证地分析的，因为帕竹政权毕竟是一个封建农奴主的专政政权，其阶级实质决定了其法律的阶级压迫性。

（五）宗喀巴宗教改革奠定了西藏僧侣的基本法律规范——教法

1372年，明朝在西藏设置了乌思藏行都指挥使司的管理机构，并对当时西藏地方最主要的掌政者历任帕木竹巴的第悉及各教派贤哲给予优崇。

西藏在帕竹政权时，格鲁派得到了长足的发展。格鲁派是15世纪初叶由宗喀巴创立的，明永乐七年（公元1409年）甘丹寺的建立，标志着该派的正式形成，此派又名甘丹派，又由于该派僧人头戴黄色僧帽，所以俗称黄教。格鲁派是在宗喀巴进行“宗教改革”的基础上建立起来的。在此之前的13世纪初叶，整个佛教界僧人腐化，教律荡然，出现了“颓废萎靡之相”。它们逐渐丧失民心，走向衰落。特别是到了14世纪末，藏传佛教内部不同流派相互斗争，因受杂说而形成的颓败之风也在滋长。当时某些教派的喇嘛一味传习密法，研究吞刀吐火、肉体飞升、入水不溺、入火不焚法术，念诵邪咒，偏离佛教宗旨。有些宗教上层人士争权夺利，互相攻讦，不守戒律，教风败坏，佛教便逐渐失去了群众的信仰。还有一些僧人在修寺院僧房的过程中，随意收取钱财，勒索百姓，引起僧俗群众的不满。甚至还有僧人拦路抢劫，口念咒语伤人，或闯入民宅，肆意妄为，至于不守戒酒、过午不食的戒律，游山玩水、沉缅歌舞者随处可见。今人王森先生说：“元朝对卫藏地区采用释教化导犷俗，设官分职，常用僧徒，……百年之间，学风不变，不复以戒行经义相约，唯以官职权势相倾。有不少人贪图权势，追逐名利，在宗教方面走上了炫奇斗异，哗众取宠，以求自售的道路。他们已

失去了为统治者教育民众的作用。”^① 在这种情况下，封建统治者认识到需要一个有号召力的能帮助自己进行统治的新教派来代替那些相形见绌的旧教派。另外，人民群众虽然厌恶旧教派里那些腐化的僧人，但他们自己还有宗教信仰，也要求有个新教派出来整肃教律，斩断佛教僧人与世俗社会的联系，使僧人过真正的宗教生活。到 15 世纪初叶，宗喀巴便适应当时的形势，根据封建统治阶级与信教群众的要求，进行宗教改革，他主要依据噶当派的教义，主张僧侣“敬重戒律”提倡“苦行”、不娶妻、禁饮酒、戒杀生，严格寺院的组织和管理制度，弘倡显宗与密宗两者并重之说，强调显密兼修及先显后密的修行次第。在戒律方面，他主张重新制定教规，提倡遵守戒律。公元 1401 年，他和仁达瓦·熏努贝、贾乔贝等人共同制定了戒规，提交僧众遵行。自此之后，西藏的戒律成为西藏僧侣的基本戒律。

宗喀巴所进行的宗教改革，为西藏僧侣规定了基本戒条，特别是为修习密法的僧人制定的戒律，对于藏传佛教和藏族社会政治、经济、文化、教育事业的发展，都产生了巨大的影响。特别是在他圆寂后，他的两大弟子分别创立了达赖喇嘛世系和班禅额尔德尼世系，更把此戒律一脉相承地传承下去。

宗喀巴创制的宗教戒律中的不杀生、不偷盗、不妄语、不邪淫、不饮酒等规定在吐蕃时期《六大法典》中便已上升成为法律条文，而沙弥戒中的十戒仍是佛教的基本戒律，但在吐蕃时期也曾以“十善法”的面目出现。上述不同的戒律，其基本、主要的内容是一致的，但是这些戒律并没有上升到当时地方政权的立法中，这主要是因为格鲁派与掌政的噶玛噶举派之间不仅不是统一的，而且它还是当时地方政权排挤、打击的对象，对于一个有别于当时政权的教派戒律是不可能也不会为政权立法所吸收的。也正是从那时起，

^① 王森：《宗喀巴传记》。

宗教戒律走上了与世俗法律分离的道路，戒律仅成为寺院僧侣及在家修行的佛教徒的行为规范了。

（六）明末清初噶玛丹迥旺布制定的《十六法典》

公元 1618 年被噶玛噶举派倚为靠山的第悉藏巴建立了统治前后藏的政权，第二任第悉藏巴噶玛丹迥旺布从公元 1621 年到公元 1642 年执政 22 年，至 1642 年被蒙古厄鲁特部固始汗击败，固始汗把西藏献给达赖喇嘛作为养赡之地。

《十六法典》产生于 17 世纪初的西藏噶玛政权时代，此时噶玛巴的实权已掌握在藏巴第悉的手中。噶玛丹迥旺布吸取了昔日仁蚌巴因给所属百姓摊派税务太重而引起百姓不满、聚众造反的教训，借鉴了以往因没有法律，致使小邦离散、犯罪猖獗、人民遭殃等历史教训，为维护农奴主阶级的利益，加强对人民的统治，保证内部稳定，他命令贝色草拟一部法典。贝色遵循第悉噶玛丹迥旺布的旨令前往乌思藏、蒙古、门隅、珞渝等地考察达 11 年之久。在漫长的岁月里，他每到一处皆细心地观察当地的风俗，并先后参考了帕木竹巴时期的《十五法》以及《蔡巴法律》和古代法典的附则和传记，尔后依据法律最基本的条文制定出了《十六法典》。

《十六法典》重申了法典三种属性的法律内容，即教法、王法、自法。教法即是用佛教所说的十善法去压伏十不善以治理天下；王法像金牛轭一样沉重，使暴力杀人、邪淫和偷盗者以及说假话、贪心和使恶意者，接受法律的制裁；自法要求人们自觉遵法守纪，做“有愧知羞和高尚美德者”，即善于领会官员之意图者、完成官员所下达的任务者、正慧善妙者、非异想天开者、非随意行事者、以所有圣贤上流为榜样者、无遗漏误差者，而不要做不认识上级者、不认识知心朋友者、口蜜腹剑者、能用针治好蚂蚁病之智者、能取出虱子筋络者、能舐出虻子的脑汁者、把前所未闻之事铭记于心者、

不计较因果关系者。^①

《十六法典》强调法律的至高无上性，要求把佛经所述的根本善恶和法律所述的根本王法的汉文高挂于空，藏文平铺于地，世间文武官员、僧俗众人皆要把此十六法铭记于心。宗本们（地方官）要严格执行法典，秉公办事，才能治理好地方，达到天下太平。

《十六法典》包括 16 种法律规定。这 16 种法律为英雄猛虎律、懦夫狐狸律、镜面国王律、听讼是非律、逮解法庭律、重罪肉刑律、警告罚锾律、使者薪给律、杀人命价律、伤人抵罪律、狡诘洗心律、盗窃追赔律、亲属离异律、奸污罚锾律、半夜前后律、异族边区律。

1. 军事法律

噶玛丹迥旺布时期的军事法律相当发达，这主要是因为噶玛丹迥旺布统治时期，西藏一直处于武力兼并的战争阴云笼罩之下，军事管理成为当时政权的最为主要的政治问题。因此，《十六法典》把军事管理的法律《英雄猛虎律》和《懦夫狐狸律》放在法典的首位。

英雄猛虎律，是关于在政权遭受外敌进攻时，用和平或武力的手段制伏敌人的一些措施。该律规定，要制伏敌人，须具备摧毁、极多施、引诱、辨别和完成部队诸项任务的 5 种能力。

关于“摧毁”的能力。就是要正确分析敌我双方的实力，随机应变。既要了解敌情，又要想方设法分化瓦解敌人，同时在军队内部要相互团结，相互帮助，共同抗敌。

关于“极多施”的能力。即在战争中，要不惜为敌人多施舍钱财和物品，或给予城池、地盘、房舍等，以分化瓦解敌军内部，造成

^① 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 16~17 页。

离心力，削弱敌方主力。

关于“引诱”的能力。即是在战争中要善用计谋，使敌人上当受骗，然后摧毁敌人。它包括使用甜言蜜语诱骗的方法、颠倒是非的方法、掩藏制敌之术的方法、赠送礼品的办法、乔装敌军人马的方法、说假话办坏事的方法、给敌人传送假信号的方法、造成敌人内部混乱的方法等，但决不可用渝盟、掺毒等办法制伏敌人，否则将不齿于人类。

关于“辨别”的能力。即要求行军作战要善于观察，制伏敌人要从何处下手，还要观察敌方所处的地理位置，包括山川是否险峻，敌方军队的人数和实力，辨别敌人从何处而来，来的动机是什么。同时也要观察我方所处的地理位置，自己防备以及与敌交战的能力等。总之，要善于观察敌我双方利弊，做到知己知彼，百战不殆。

关于“完成部队诸项任务”的能力。

(1) 战斗准备及作战原则：与敌作战要做好充分的作战准备，要讲究作战原则，才能战无不胜，因此法律要求：第一，参战之时，全体官兵要上下一心，齐心协力，围剿敌人。第二，对于不可靠之人，要清退出部队。第三，要派遣“敢死拼而勇于转动轮回者、知晓将利害关系看作如磐石压羊毛团一样重要者、伺机乘隙者、思想不在乎敢于在刺堆上睡觉者、善于向他人问释者、能在暗地注视敌情者”的英雄前往战场，布置阵地。第四，对敌人要凶猛、残酷、果断，而不能心慈手软；同时又要依法律办事，以防止出现内战、内乱、内盗的后果。第五，选拔将官，训练军队。

(2) 民兵组织：参战民兵要与长官订立服从命令的契约，其根本目的就是确保民兵不做有损于公众的事。契约一旦签订，即具有不可改变的法律效力，“虽是一张小小的白纸，一旦用墨水写上

字，盖上印，即成为不可动摇之准则。^① 参战民兵须自备战马、帐篷、铠甲、护身服装，上述武备须适用于战争。

(3) 军队编制及驻扎：第一，军队编制中必须设置救治伤病员的医生、预示吉凶的卦师、卜算测天象物候的星相师、祈祷战神的巫师。战争开始要由星相师卜算吉日良辰，搜集天相资料，供行军打仗时参考。第二，军官、将领、英雄、士兵均分营造册，依花名册安营扎寨。第三，要把所有的兵器对准敌人的营门，随时准备进击敌人。第四，指挥员要将军队的组织、驿站的位置、哨位的位置以及敌我双方的暗语毫不保留地告诉自方官兵。

(4) 军队转移纪律：军队转移时要处理好篝火，将军营的全部帐篷收起来，从军队右翼起依照侦察兵所探线路按队列顺次行进，以防敌人的追击。第一，军队转移时，不能把牲口大驮子和小驮子掺杂在一起，以利于快速行军。第二，不要抛弃病员，而要把他们放在坚固的牛皮船内进行救护。第三，对路途脱逃者，不发放食品；对临阵脱逃者，要加倍惩处。第四，对抢劫者要处罚其抢劫财物 8 倍的赔款。第五，在军营中白天盗窃者要实行偿旧、科罚和赔新等 3 种处罚办法；对晚上盗窃者除让其交待情况，不需要做任何惩罚；行窃者被擒后，除将双手绑缚外不准殴打；小偷误被当作敌人或被流箭、流石等武器打死则不追究责任。第六，由于内讧而武装残杀，肇事者要被罚赔双倍的命价以及罚赔双倍的平息愤怒费，受伤者也要按上述规定赔偿。第七，遭到祸害，比如被盲人或被称之为“带角凶手”的带角动物杀死的，要以带角的动物给予赔偿命价。第八，对摧毁象征护卫地方的旗幡以及袭击自己一方势力的军队，首先要把这种反势力的头人的马匹、铠甲扣押至中营，然后使其有实物的人交付实物，无实物的人交付赔偿品。对那些惯犯

^① 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 21 页。

则要把其所有的财产的 1/10 交出来。

(5) 侦察规则及方法：第一，侦察规则是，如果军队向山谷转移，要提前一天多的时间派遣一位猎人和一只猎狗前往侦探，派富有经验的老人观察地形。到藏北高原侦察敌情，则须派遣一位熟悉当地情况的骑士前往。第二，侦察方法是，白天观察敌情，要正确区分敌人的运输队伍和野兽群；黑夜观察敌情，要正确区分敌人的假火把和军营中的火把。

(6) 行军布阵：与敌人进行交战时，需要 3 支如（部队）、3 种智慧、3 支鼓号队。3 支部队指的是，第一支军队右前方为火枪手，左前方为弓箭手，中间为拿戟和板斧的士兵，后面是拿铁链的士兵；第二支军队为骑兵和步兵的混合队伍，行军必须如同神兵一样疾速；第三支军队为身上插着鸟毛的队伍，左右角为身带弓箭囊的骑士和驮着箱子的战马。前进时，以军旗为先导，以鼓乐为信号；转移时，要相当快速；驻扎时，要相当威武。3 种智慧是指预示吉凶的卦师、卜算测天象物候的星相师和祈祷战神的巫师。此 3 种人要善于卜算过去和未来的时辰，选择作战时机，最后赢得胜利。3 支鼓号队是指分驻于 3 支部队的鼓号队，在进攻时，以鼓乐为信号，所有的长号角和胫骨号筒要吹得震天动地，以壮军威。

总之，三军将士要服从部队的命令，听从指挥，那么战争必将取得最后的胜利。所有的参战人员就可获得“英雄猛虎”的美名。

懦夫狐狸律，是关于军队在遭受强敌进攻而无法克敌制胜时，用以避免失败的一些措施。该律规定，当城堡被包围时，不要过多言谈和探望。固守阵地时，不要乱投弹掷石，谨防关隘和陷阱。正确区分敌、我、友，不要攻击善良的调解者。

2. 行政法律

为了加强噶玛丹迥旺布时期的政权建设，发挥行政机关和行政职官行使政权的管理职能，《十六法典》规定了《镜面国王律》又称《地方官吏律》。该律是关于地方官吏应当遵守的法律，其内容

与《十三法典》“ 镜面国王律 ”基本相同。

3. 诉讼法律

为了强化司法审判职能，法律规定了法官的审案断罪的司法原则、应当拘押审判的犯罪情节以及司法审判方式，这主要体现在《听讼是非律》、《逮解法庭律》和《狡诳洗心律》的规定中。

听讼是非律，是关于听审诉讼，辨明诉讼双方是非的法律。同《十三法典》相比较 其中一点有差别 该律规定“ 如对诉讼双方的情况不甚清楚，则可暂缓审理。等澄清事实后，方可判决 ”。而《十三法典》则规定“ 对诉讼双方情况不甚清楚，可暂缓审理，先使其修性后发誓 ”。其余内容与《十三法典》“ 听讼是非律 ”基本相同。

逮解法庭律，是关于逮捕犯人依法惩治的法律。同《十三法典》相比 该律规定了 6 种情形需要逮捕，而《十三法典》规定了 9 种情形，其中“ 在王宫前上告吵闹者拘捕 ”、“ 不怀好意探查揭露秘密者拘捕 ”、“ 流寇打家劫舍者拘捕 ”属《十六法典》所不备。“ 恶意起诉者拘捕 ”系《十三法典》所不备。其余内容与《十三法典》“ 拘捕法庭律 ”基本相同。

狡诳洗心律，是关于诉讼中神明裁判的法律，它与《十三法典》“ 狡诳洗心律 ”基本相同。

4 刑事法律

刑事法律是《十六法典》的核心所在，它主要规定了西藏社会的主要犯罪的刑名、处罚手段、处罚标准，该内容涉及到《重罪肉刑律》、《警告罚锾律》、《杀人命价律》、《伤人抵罪律》、《盗窃追赔律》、《奸污罚锾律》。

重罪肉刑律，是关于肉刑适用的罪种和肉刑刑种的法律。该律规定了 6 种犯罪情形适用肉刑，而《十三法典》规定了 8 种犯罪情形 其中“ 谋害上师、轨范师者 ”、“ 施咒、骨肉残杀或奸淫者 ”系本法所不具备。该律在刑种方面规定了“ 屠杀刑 ”，系《十三法典》所不备。其中对造反等共同犯罪的主犯适用“ 溺水刑 ”，而《十三法

典》规定作为常刑，不分共同犯罪主从地位，亦不分共同犯罪或一般犯罪。其余内容与《十三法典》“重罪肉刑律”基本相同。

警告罚锾律，是关于对未构成肉刑罪的违法者所处的财产刑的处罚办法，用以警告犯罪人。其中规定了罚锾的具体适用办法、罚锾的计量单位和换算办法。其内容基本与《十三法典》“警告罚锾律”相同，惟有“关于肖的计量方法”系《十三法典》所不备。关于肖的计量方法，该法引用《蔡巴法律》规定，肖分上中下三等，其中一上等肖分别折合犏牛、马、骡各 1 匹；一中等肖折合公驴 1 匹；一下等肖折合母驴或小牛 1 头，以上均以官方秤斗为标准计算。其余内容与《十三法典》相同，详见“警告罚锾律”。

杀人命价律，是判令蓄谋杀人已遂的凶手赔偿命价的法律。

第一，废除不合时宜的法律规定，并作了相应的调整规定。具体包括：(1) 废除“普通人被杀，依各自的主人、父辈及女婿的势力大小论处”的规定。重新规定，凡杀人凶手除交付命价的赔偿品外，不再付赔偿金。如果死主家属利用势力加以胁迫，法官将依情节轻重进行判决增减赔偿金。(2) 废止旧法律中关于凶手的命价为 1 两的规定。重新规定凶手的命价为 $1/10$ 两，以严加惩处凶手。(3) 废除旧法律中关于命价及其赔付的规定。旧法律规定，命价分为白命价、斑命价和黑命价。赔付的财物又分为玛尔（财）、查（珍宝）和松（货物）3 种。如今规定，设置“肖”的计量单位，肖分为玛尔肖、查肖、松肖 3 种，统一采用 8 藏斗为 1 肖的官家秤斗的算法。

第二，依法确定命价和善事费用（积德赔偿金），俗话说“官吏善知诸法律”，因此法官要按照既定章程依法办事。对于杀人凶手，如果是中等命价，那么就要根据凶手的罪行大小，确定凶手适当赔偿命价和善事费用。交付时，自始至终要把时间、人员登记清楚。双方要向主持审判的官员敬献吉祥的洁白哈达、中等茶叶、十二面薄绫等 5 包或 7 包，还要交付 4 份写判决书的笔墨费用和工

作人员的 3 顿茶叶、碟子、整腔羊肉、牛腿肉、4 桶酒、6 藏斗糌粑。作积德善事用的青稞、酥油等须交付自家生产的。如死者有重大罪过，其命价则要以死者在世时的年龄为标准计算。

第三，关于命价及积德赔偿金的交付规则。（1）积德行善费从命价中支付的规则：若有利于积德行善，交付命价按双倍计算；若不利于积德行善，交付的命价只按原价计算。对于究竟是否有利于积德行善以 49 天为限。凡在 49 天内交付命价的为利于积德行善，超过 49 天不交付的为不利于积德行善。若偿金恰巧在第 49 天交付，不管积德行善程度如何，均以双倍计算。（2）判决书书写规则：首先，偿付命价和交纳积德行善费要根据罪行的大小而定，在凶手交付完各种赔偿物后，代表人需在判决书的背面注明，必须保证判决书所述各项赔偿费全部如数交还。同时双方要签字盖章，注明是什么人作证，盖的是什么样的章等。其次，如是仓库管理官或宗本进行审判，则要写明年、月、日，判决书要一式两份，凶手须向法官交付训诫费一两半合金，积德行善费及命价的多少均要按照上述规定的章程办理。（3）撤诉调解规则：案件审判中允许中间人进行撤诉调解，但必须弄清事故的缘由。例如何年何月何日发生的事故，并以足够的理由设法使双方满意。中间人所述之证词皆要与事实相符，要考虑死主和凶手双方各自的利益，须进行认真的调查核实。中间人要向法庭说明缘由、自己的身份，并介绍其与家主或尸主之关系如何，然后将协商统一的呈文上交，双方各以此呈文为证，并加盖印章，双方各执一份。写调解书时要立下誓言，保证调解书的执行。各方应该向中间人交付调解费。

第四，命价分等计算原则。人分为上中下三等，其中上等又分为上上、上中、上下三等；中等又分为中上、中中、中下三等；下等又分为下上、下中、下下三等。上上者即“英雄猛虎律”所规定的人，其命价为金 1 000 两；上中者即有 300 以上仆从的头领、政府宗本寺院堪布等，其命价为金 300 ~ 400 两；上下者即扎仓之活佛、比

丘、政府仲科及有 100 名仆从的官员等，其命价为金 80 两；中上者是仲科官员的骑士、寺院扎仓的执事、掌堂师等，其命价为金 140 ~ 150 两。侍卫兵、各扎仓的老僧、小官吏、骑士等，其命价为金 80 两；中中者即运送粮草、弓箭武器者及小寺院的僧人，其命价为金 50 两、60 两、70 两；中下者即世俗贵族，其命价为金 30 ~ 40 两；下上者即无主独生者、政府的勤杂人员、屠夫，其命价为金 20 两；下中者即有差地的铁匠、屠夫、乞丐等，其命价为金 20 两；下下者即流浪未有固定居所的铁匠、屠夫和乞丐，其命价为金 10 ~ 15 两，也有慈悲者赔偿二十余两的习俗。

伤人抵罪律，是关于对斗殴伤人致人出血者，依伤势轻重责令其赔偿财物的法律。该律同《十三法典》“伤人赔偿律”基本相同。

盗窃追赔律，是规定对盗窃公私财物者，依情节轻重责令其交还原赃并加倍赔偿的法律。

第一 关于对盗窃的处罚方法 主要是采用退赃、科罚、赔新三种方法对盗窃者进行处罚。

第二，盗窃追赔额的处理原则：盗窃赞普的财物罚赔原物的万倍。赞普一级人员包括官员、地方首领和头人。盗窃至宝的财物罚赔原物的 80 倍。至宝包括上师、僧人的物品和寺院的供品。偷地方上与己同等地位百姓的财物，须罚赔原物的 7 ~ 8 倍。偷盗邻居的财物，须罚赔原物的 8 ~ 9 倍。偷盗距离远而未能返家的盗贼，须对其以退赃、科罚、赔新等三种方法进行惩处。傻子或边地语言不同的流浪者，因饥饿不能忍受而进行盗窃，须给予所谓的“羞耻同情费”即给予适量的食品和衣服。

第三，对诬陷盗窃的处罚规定：对诬陷他人为偷盗者的人，实行诬告反坐，即视诬陷者如同盗窃者一样，除进行依法惩处外，诬陷者还须赔偿如同盗窃者相等的财物。

第四 对拣到遗失物不还的规定 法律规定对“比拣坏和比偷好”的行为，即捡到财物不归还失主者、将财物隐匿他处者、狡诈欺

骗者等，均须对其进行退赔和赔新的处罚。

第五，对拾金不昧的奖励规定：对拣到财物能在集市或大庭广众之中叫喊认领者，失主须将财物的 $\frac{1}{3}$ 作为奖赏品赐予该人。对拣到财物原封不动者，例如拣到马或毛驴未上鞍鞯，拣到羊未剪羊毛，1 年后归还失主，失主须将财物的 $\frac{1}{4}$ 赐予此人。此外，对于普通拣物者，还可以用饮食和酒类款待等法律规定的方式进行奖赏。

第六 对“盗者被抢”的规定 所谓“盗者被抢”即指盗窃者所偷之物又被别人抢夺下交还给失主。失主须将所盗财物的一半作为奖赏品赐予此人以作奖励。

第七 对打伤、杀死、监毙盗贼的规定 打伤盗窃者不需付赔偿费用；用弓箭或石块打死盗贼者，除给予的命价补偿外，不须交付积德行善的费用；已捕获盗贼后又将其杀死的，要依照法律交付其命价及积德行善的费用；对于捕获入狱而监毙的盗贼，要根据盗贼的罪行的轻重，酌情给予金 1~5 两的命价赔偿费。

奸污罚鍰律，是关于对强奸和通奸给予处罚的法律规定。该律与《十三法典》“奸污罚鍰律”基本相同。

5 赋税管理法律

维护西藏的封建农奴制度，强迫差民按数支差纳税，是地方政府官员的重要职责。调整西藏催征差税的法律制度称为《使者薪给律》。

使者薪给律，是关于西藏人民为官家派来的差役所应供应食宿、支付脚力的法律。该律中有两处规定系《十三法典》所不备：其一，该律规定了纳税人除如数交纳税金外，还应交纳“垫”、“筵宴”的费用。“垫”，即不可使公文摆置于地上之意，令其交付公文之“垫”费为税金总量的 $\frac{1}{4}$ ；“筵宴”即打开公文之费用，即纳税者应交付宴会费 $\frac{1}{4}$ 、脚钱费 $\frac{1}{4}$ 、惩罚金 $\frac{1}{4}$ 。其二，该律规定，涉及到杀人命案，要在判决书上写明代金数量，还规定，犯人应另交付 $\frac{1}{4}$

的税金作为书写判决的笔墨费。另《十三法典》中有两条规定系该律所不备：其一，主事的根保在减免税差时，要为催税官员准备膳食；如不能减免，则须从村民中收取肉类、青稞酒等，每日两次交予税官。其二，除特殊情况、且持盖有布达拉宫涅巴之印的公文外，不得为个人私利派人催税，否则即视为无理；即使盖有其他各类印章，亦不应付任何款物。相关之人视情况给予处罚。其余内容与《十三法典》“使者薪给律”基本相同。

6. 婚姻家庭法律

调整婚姻家庭关系，依法确立西藏婚姻关系的解除与分家析产的处理原则，对于化解婚姻家庭矛盾、正确处理财产的分割和子女的抚养问题是有着十分重要的意义的。这些规定称为《亲属离异律》。亲属离异律，是关于夫妻离婚和家庭分家析产时财产分配的法律规定。

关于夫妻离异的规定，除规定“对于夫有理而被妻抛弃，妻方须分三次付给夫方十八钱黄金，且赐予一套衣服或照管好饮食、衣服等。对身份高的人须赔偿其活人命价，对身份低的人赔偿其三分之一的活人命价”外，其余规定均与《十三法典》“亲属离异律”相同。

关于分家析产的规定，除规定“女性应分得财产为男性的四分之一，土地、房屋和财物等所有家产须按人头合理分配，父母及其长辈有权优先自由选择所需财产，剩余的财产可用掷骰子等方法轮流挑选”、“如果有即将出嫁的姑娘，其嫁妆等陪嫁物要从共有财产中提留”外，其余的规定均与《十三法典》“亲属离异律”相同。

7. 民事侵权法律

调整西藏民事法律关系的法律制度称为《半夜前后律》。半夜前后律，是关于租赁牛马等牲畜，在归还当夜发生死亡时，即判定夜半以前死去由承借人负责，夜半以后死去则由畜主负责等法律；还包括关于公平买卖、一般民事侵权的法律规定。

关于公平买卖的规定：倘若店主在秤斗方面欺骗顾客，店主须以物价的 $\frac{1}{3}$ 赔偿给顾客；店主若以变质的肉食或破损的物品出售，买者则可进行退货，根据物品的价格，依照法律条款要求卖主赔偿，但买主要交付退货的手续费用。对劣质掺假货物，买者亦可退还，但不必交付退货费用；退货时效为 1 年。

关于租赁牲畜的责任规定和一般侵权的法律规定，同《十三法典》“半夜前后律”相同。

8. 少数民族边区法律

关于调整西藏周边少数民族的法律，称为《异族边区律》。

异族边区律，专指适用于西藏周边的门巴族、珞巴族和蒙古族等聚居地方的法律。

关于蒙古金字使者的规定：蒙古金字使者所需的马匹及“乌拉”，无论到所属自己部落或他人部落皆可任意挑选马匹；无论何时到达驿站，均可根据金字使者及随行人员之人数及食量，除挤奶和驮运牲畜外，可任意挑选牛、羊宰杀享用，但不可将牲畜的内脏、头和皮张带走。

关于门巴、珞巴、蒙古族内部斗殴伤害的处置规定：关于处置斗殴的规定，如果上述地区内部之人发生口角及殴斗，要设法使双方和解。对不听劝解的顽固者，要采用武力加以制服。关于杀人命价规定，在门巴地方被杀死的中等官员，其命价为 80 眼绿松石，若以每眼的价值为 1 头黄牛计算，则应交付 80 头黄牛。在蒙古地方被杀死的中等官员，其命价为 60“牛载”的财物，每“牛载”的价值为 1 头挤奶犏牛或 1 头驮运牦牛。“压悲的补偿品”待凶手女儿订婚后交付。

关于猎人标志的规定：猎人的标志有 3 种，即持牛尾是快马骑士、持皮张是获胜壮士、持铃舌是英勇战士。谁先用箭射死野牛，谁可获得上述标志，较重的奖赏为牲畜的前肢或 1 条前腿和 1 条后腿。

对盗窃行为的处罚规定：如果盗窃官员的马鞍垫子，那么盗窃犯要交出自己的马匹作为赔偿。如果是盗窃与自己地位相同的人的财物，那么赔偿牛或羊均可。如果盗窃情节较为严重，那么就应责令盗窃犯将家中的一半财产拿出来，其中一半交给官员作为惩罚，另一半交给失主作为赔偿。

对追回被盗物品的奖励规定：如果财物被盗，被盗财物是失主的助手跟踪追回的，失主要把被盗物品的一半分给助手作为奖励。

对“带角凶手”逃跑的规定：“带角凶手”即长角的牲畜。如果带角凶手造成了人死亡后逃跑的，则要派一快马进行追赶，无论是何人骑快马追上带角凶手，带角凶手即归谁所有；如果几个人骑的马跑得同样快，则要依骑士所扔鞭子的前后计算，马鞭子所扔到的地方，全部财物归属其所用。

对强盗的惩处规定：对强盗的惩处办法有三种，一种是“格格儒儒”，一种是“松坠”，一种是“齐响尔”。“格格儒儒”是较轻微的惩处方法。法律规定，对驱逐政府牧群的人要用“格格儒儒”的办法惩处，行为人有实物的要退还实物，无实物的要赔新。除吃喝完的食物，行为人要把手上剩余的财物全部交出来。若现有财物不足以补偿，要将现有的实物全部交出来后，等来年一定要补齐。“松坠”，是中等的惩处方法。法律规定，凡盗窃政府的牧群和北方民族的黑帐篷的人，要用“松坠”这种方式加以惩处。“齐响尔”是最为严重的惩处。法律规定，对于门巴地方的人，如果盗窃政府的牧群和北方民族的黑帐篷的人，要用“齐响尔”的办法加以惩处。

总之，《十六法典》强调了法律执行的公正性。强调指出不论是谁做法官和中证人，无论事情大小，凡是对违背法律的人，都要毫无偏见地作出公正的惩处，从而对正直者给予支持，对狡诈者予以防备，对初犯者让其安分，对犯罪者大胆揭发，对无罪者恢复自由。总而言之，要依照事实公平处理。

综观《十六法典》的内容，我们可以看出它有几个明显的特点：

1. 法典的继承性

由于西藏封建农奴制的稳定性，其社会政治、经济结构基本与噶玛丹迥旺布以前的社会制度状况相一致，这是法典内容得以存在与继承的基础。但需要注意的是，噶玛丹迥旺布时期的政权毕竟与此前的政权有所不同，这表现在噶玛丹迥旺布政权是在武力征服中建立起来的，因此其军事法律比较丰富、全面，对行军布阵、军事组织、作战规则、战士的奖罚、军中犯罪等都有详细的规定，这是对前世法律的补充与增加。另外，噶玛丹迥旺布虽建立了统治前、后藏的政权，但其统治中心在后藏，因此前代前藏的诸多法律被修改、摒弃。而其中关于社会基本制度方面的法律则基本保持不变，这是噶玛丹迥旺布对社会生活状况的深刻认识，也是社会物质基础决定上层建筑的结果。

2. 法典的传承性

社会制度的一脉相承性，决定了法律制度的传承性，从《十六法典》与《十三法典》内容的比较中，可以看出其绝大部分内容被《十三法典》所继承从而成为《十三法典》的直接法律渊源。

3. 法典的刑事性

《十六法典》是一部含政治、经济、军事、婚姻家庭继承等方面的诸法合体的综合性法典，是刑事法律、民事法律、军事法律等的综合体，但更突出了刑事的惩罚性，也就是无论是刑事案件、民事案件一体采用刑罚的处罚方法加以处理，这是古代法律的基本特点，也是噶玛丹迥旺布政权主张“武力压服”的政治需要。

三、《十三法典》的基本内容

《十三法典》直接渊源于明末清初噶玛丹迥旺布制定的《十六法典》但《十三法典》又不是沿袭《十六法典》而是根据当时特定的历史状况，对《十六法典》的有关内容进行了删改、厘订，使其内容更加完善、系统。

（一）行政法律

甘丹颇章政权建立之后，逐步完善了政府机构设置及其管理职能。为强化各级官员的职守，《镜面国王律》（地方官吏律）规定了地方官吏为官当政应当遵守的行为准则，系规范国家公职人员（包括僧、俗）的行政准则。它规定：凡任公职者，均须舍弃自私的恶习，以公务为主，尽力效忠于历代第悉。法王传承是为推行佛法，不准改同派衣冠，不准崇信异教；祈祷期间，湟仓工作不得中断，故临时物资支出除加盖该处印章之批文外，宗本不得擅发指令；凡私人欠公债者，不得由个人前往索要；除因战乱流离失所者外，不办理粮食租借手续。对已满 1 年到期的旧账，应尽多收回，但不必彻底清算，其主要目的在于政府放债，以期实现利滚利的超经济剥削；要公平办差，要做到属民与官吏之间差别不至太大；依法维护法庭秩序，坚持依法办案。要敢于督促法庭对混淆是非的违法者进行处罚，要维护、关心守法者。对内外纠纷均不可进行挑拨。对在法庭喊冤者，要立即进行规劝协调，对其讲清事理，使之满意，不得以权压人。执法者在法庭上，无论亲仇，均须公正处理。总之，各官对于上述职官操守均不得明知故犯，不得不顾是非偏袒一方，公职事务无论大小均须认真妥善办理，从而实现“法王预言如太阳，光芒照耀地方官，臣民百姓如莲花”^①的理想境界。

（二）刑事法律

依法确定罪名、刑罚处罚原则，以严厉打击刑事犯罪，是甘丹颇章地方政府的立法重点，其关于调整刑事法律关系的条文主要见于《重罪肉刑律》、《警告罚锾律》、《杀人命价律》、《伤人赔偿律》、《盗窃追赔律》、《奸污罚锾律》。

1. 关于肉刑适用的罪种和肉刑刑种的规定

^① 喜饶尼玛译注：《五世达赖喇嘛时期制定的十三法典》，中央民族大学出版社 1994 年 4 月版，第 87 页。

法律规定，凡犯有下列罪行者，须依法处以肉刑：行五无间（即弑父、弑母、弑阿罗汉、破僧舍、恶心出佛身血）之罪孽者；谋害上师、轨范师者；抢掠僧尼物品及王者之库者；使人身领主出丑者；投毒、施咒、骨肉残杀或奸淫者；耍弄阴谋者；强行杀人盗马者；太平世界，而行打家劫舍、绑架肇事、持械行凶、犯上作乱者。

关于施以肉刑的刑种，法律规定有剜眼、月₁₁膝、割舌、剝肢、弃崖、溺水等刑。

2. 关于对未构成肉刑罪的违法者所处的财产刑的处罚办法

《警告罚鍰律》详细规定了罚鍰的具体适用办法、罚鍰的计量单位及其换算办法。该律规定，对于那些未构成肉刑罪的违法者都要予以罚鍰警告。实施警告罚鍰的准则是：警告罚鍰的处罚须由法庭作出判决执行。警告罚鍰的处罚轻重，依据所犯罪行轻重，用黄金的两数来定。黄金的两数或以合金（半纯金）的两为单位，或以“玛肖”（纯金）的钱为单位计算。凡聚众作乱杀人、寺院骚乱、因仇视报复而抢劫、阴谋反叛等重罪，法庭根据罪行轻重，给予8~15两黄金的处罚。对罪行较轻的误杀，因饥寒而被迫行窃者，需根据情况罚合金3~5两。对一般性的违法者，据情罚“玛肖”2~3两。关于警告罚鍰计量单位换算的规定：警告罚鍰计量一般以黄金两数为依据判罚，除重罪者不得以物替金外，对于罪行较轻者或一般性违法者可以物替金接受处罚。1钱黄金计为24厘，8钱为1两，犏牛、牦牛等则按价值判罚。1钱黄金计为24厘折合24克青稞。合金1两中含金4钱，黄金4钱即为1“玛肖”。按商品质量换算，1驮砖茶可换合金1两，1头牦牛可值黄金1钱。

3. 杀人罚赔命价

《十三法典》规定，杀人者要依据被杀者的地位等级赔偿命价。早在松赞干布时期（公元7世纪）即有类似的法律，如“不杀生法”就有赔偿命价及医药费的规定，但不具体，未形成完善的法律条文。到后来由吐蕃赤松德赞的大臣桂墀桑雅拉最初确定，其时大

贡伦 大宰相 被杀 偿命价 11 000 两，次贡伦与大内相被杀，偿命 10 000 两，小贡伦、次内相等被杀为 9 000 两，下级内相等命价为 8 000 两，小噶伦命价为 7 000 两，属民等也逐一明确了命价，并编订了法律文书。《十三法典》关于杀人命价的确定是以吐蕃的法律规定一脉传承而来，只是随着社会的发展，稍有变动而已。该法规定，凡以箭、刀、石等各类武器酿成他人伤害的，须根据发生上述伤害的事由，酌定超度命价或将罪犯绳之以王法。

依人等的划分确定命价的标准。法典规定，人分上中下三等。上等上级者命价为最高；因上等上级者除逢战乱外，不会被杀，倘若被害，则须酌情因时制宜判以土地与沙金，而不以命价及财货珍宝判罚；上等中级者及下等下级者，命价之多少，均有定例，判以财货珍宝等。上、中、下三人须按其血统之尊贵、地位之高低、职能之大小而定。对此三等人的划分，通常以身份或地位而论，同时也可根据其实际权之大小、公私之情份而定。上等中级者为善知识、轨范师和大寺院管家、高级俗官，其命价为 120 两金，凶手须付惩戒罚金 6 大两。此款可付金银，亦可钱、物各半。如何交付，酌情而定。上等级者为中等俗官和受持戒律的出家人。中等上级者系一般俗官、侍寝小吏、官家的办事员。中等中级者为政府职员等，命价为 60 两，惩戒罚金为钱物各半，计 3 大两。中等下级者以中等世俗贵族为例，按以上命价计算，视罪犯罪之大小（杀死妇人不多见，付给部分钱财即可），实际收到命价为 60 两，超度粮食 60 克 超度酥油 6 克，惩戒罚金为钱物各半，计 3 大两。下等下级为妇女、流浪乞丐、铁匠、屠夫 偿命价为草绳 1 根。

命价的交付要依规则进行。为顾及上层僧侣的脸面，并根据“佛教减差”的规定，僧侣在赔偿命价时可以减交 6 两。为死者做佛事的粮食、酥油必须用于佛事，于 49 天内付清。所用计量单位为 8 钱为 1 两。凡用牲畜抵交的，均按每头牲畜 6 钱的标准计算。法律上判罚用的两、升都是根据日喀则的计算方法而定。前藏习

俗，除了命价，还要加上见面礼，后藏则不用。执法人办事的费用根据命价的高低规格收取。每 80 两收取 1 块茶叶、1 条哈达以及铠甲为主的 5 种 1 份或 7 种 1 份的礼品，多少酌情而定。其中的 1/4 要扣下以作他用，另有 1/4 为墨水费。

法律确认前藏习惯法中关于命价的规定：凡属民无罪而亡，领主不用给付命价。倘被狗咬致死，要向狗的主人追偿命价。8 岁以下的孩子扔物打死人的则依对神经错乱者的法律而定，只须给付进行佛事活动的费用，不偿付命价；神经错乱者用箭、石、刀等各类武器致伤人命，导致死亡，亦只付进行佛事活动的费用，而无须付命价；但因神经错乱而导致较大事件，则要负担命价的 1/3。边远蛮荒之地的小偷被抓住处死，要给予超度的钱、物。盗者初次被擒后死亡，不需给付命价。在斗殴中致死人命者，如其本人也受伤，则不再追究死者的伤害罪，即旧法典所说的“死后不问伤害罪”。

4. 关于伤人赔偿的规定

凡斗殴伤人至出血者，依伤口大小轻重，责令致伤人赔偿财物及医疗费用。该律规定，地方官吏要认真公正地处理斗殴致伤案件，根据致伤的轻重程度作出赔偿的处理决定，在处理过程中要不分亲疏，严格依法办事，做到不偏不倚。同时必须遵守下列原则。

伤人上下有别原则：旧法典中曾记载“尊者滴血值 1 钱，卑者滴血值 1 厘”，就是强调法的等级性，强调伤人赔偿的上下有别原则，在此原则指导下，法律规定，属民伤官，视伤势轻重，要砍断致伤人的手足；领主失手打伤仆人，治伤费用视医生的治疗情况而定；领主殴打仆人致伤，要视具体情况决定是否赔偿；地位同等者则可互相治伤。

伤人赔偿的处理原则：法律规定要正确理解旧法典中的“伤人弃赔偿”的规定，不是笼而统之地讲，凡是主人伤了仆人均可免于赔偿，而是要根据事实，判明伤人的缘由。如果以暴力殴打他

人，被打者无法忍受而奋起还击，由此致伤对方，除负给伤者治伤的责任外，无需进行赔偿。特别是在斗殴中先拔刀者要给予严惩。

伤人赔偿的具体规定：伤人赔偿须依伤势的轻重而决定赔偿的钱物。(1)相互间因私利而持刀行凶，除赔偿医疗费用外，另加命价 1 两或 0.5 两合金，作为合乎情理的判决，受伤者若系贵族，则还需赔偿其“命价胜利金”和“补养费”。(2)对中等受伤者，要按其伤势之轻重和事由的真伪而定赔偿，对内伤严重要偿付 2~3 两金；对虽无内伤，但外伤面积达 4 指宽者须付赔偿金 1 两。(3)殴斗中发生缺臂断腿之事，要按伤豆粒大之骨，即须赔偿 1 钱金的规定执行；对流血过多者，酌情给予血垫毯褥等；倘若受伤者无理，则伤人者不必付赔偿费；如斗殴双方均受伤，则按各自伤势之轻重，折算所付赔偿费用。(4)废止旧法典中“失牙偿马 掉发赔羊”的规定。对斗殴中被打掉牙或扯掉头发的赔偿采用新规定，即对打掉牙者判罚的赔偿费要比致人骨折者之偿金略多。而拔掉二三根头发，酌情偿付 1 钱金。(5)对于斗殴造成五官之中的眼、手、脚等残疾，要根据伤害部位作用的大小而判罚偿金，其偿金额分别为受害者命价的 1/3、1/4、1/5。

5. 盗窃犯罪要处以罚赔财物的处罚

法律规定，凡盗窃他人财物者，要依情节轻重判令盗窃犯交还原物并加倍赔偿失主。适用本律的条件是，被盗物品需值藏币 1 钱以上。该律规定：(1)盗窃罪的判罚要根据所盗赃物，采取退赃、科罚、赔新三种方法进行判罚。若所盗原物尚在，则要退赃；原物已不存在，则要赔新。但赔新须按所盗物品种类退赔。(2)关于科罚，仍按旧制，即窃藏王财物罚赔原物万倍；偷僧寺财物罚 80 倍；偷与己同等人的财物罚 7~8 倍或 8~9 倍不等。(3)如果当事人对判决有争议或者窃贼对此狡辩抵赖，除退赔外，法庭应根据双方提出的确凿事实进行判决。

6. 奸污犯罪或通奸行为要处以罚鍰的处罚

法律规定，凡奸污尼姑、佛妻一类以及普通邻居主妇等，均予以惩罚。惩罚的办法分四类：一是刑罚处罚，二是赔偿，三是赔礼费，四是罚金。关于刑罚处罚的情形主要是针对强奸、诱奸高僧、官员等上层人物的妻子而采取的惩罚措施，对此类奸污犯要刖肢后，放逐异乡。关于赔偿的处罚，针对普通奸污犯罪，要判决奸污犯赔偿金钱、羊、羊皮、快马、耕牛等。关于判罚罚金和赔礼费，一般结合使用。判罚金额不等，即有 3 两活人命价或与身体等量的 1/4 命价。赔礼费则系以茶叶为主的 7 份。(1) 犯有事实确凿的奸情，判罚淫金、活人命价等，一般为 2~3 两不等；赔礼费系以衣食为主的 5 份或 7 份即可。(2) 犯有事实确凿的奸情，系妇女本身有一定的责任，则要罚奸污犯淫金 1 两，赔礼费以瓷碗为主的 3 份，毋庸赔命价。(3) 奸污尼姑，按寺庙法规处罚。(4) 丈夫被邻居妇女所勾引而发生奸情，则勾引之妇要据情付予通奸犯主妇以茶叶为主的 7 份或瓷碗为主的 5 份赔礼费。

(三) 赋税管理法律

赋税管理法载于《使者薪给律》中。使者薪给律，是关于百姓为官家来人催税供应食宿支付脚力的条文。吐蕃时期，赞普赤松德王妃最早将“富豪放债”作为一条法律公布，这一时期的借据等便明显载明偿还日期，到期不还，即依法惩治。对于应纳差税户，官家在催讨时，依据税金多寡，要求纳税户支付相应的食宿。这既是对催税官员的约束，又是对纳税户约束的规范。针对现实中有些人无视法纪、公私不分、依仗权势，手持盖有布达拉宫大印的文书，在布达拉宫下面带领一些无业游民四处敲诈，根本没有法度的状况，律条要求官员行事须遵循合理章法，百姓亦须尊重官员，真正实现“前往讨税之官员，须持合法之文书，抛却贪欲之恶念，以法护佑众百姓”。

在催税依据方面，官员催税须持合法有效之文书，不得循私枉法。

在支付食宿脚力标准方面，官员临行时，政府要给每人口粮 2 升，1 人 1 天为 3 升，所到之处都要按此标准供应。

关于食宿脚力的支付规则方面，凡政府派出的催税官员，若税户税金不足 1 两，税官不得要求设宴进行敲诈。凡政府派出的催税官员，若税户税金达到 1 两，则应以税金的 $\frac{1}{4}$ 为官员设宴，并支付脚力价钱。对零散黄金判罚较多者，除令其为官吏及其随从添加狗、马、骡之费用外，还要支付羊腿 1 支、物品 1 驮及脚力价钱等。在未交付税款前，拖欠税金者须每日 2 次为税官分别提供大小羊腿各 1 支，并要求每日 3 次给所有随行人员提供小羊腿 1 支，茶叶 5 包，青稞酒适量；另供应每匹马骡饲料 2 升，还需付给膳后金 1 钱。膳后金的计算是酌情根据催税官吏到日至结清账款之日付给，所需物款及脚力价钱等费用加在一起，但其数额不能多于所欠税金。凡政府派出的催税官员，若纳税户税金超过 1 两，一般可派 2 人或 2 人以上前往催收。税款额未到手期间，纳税户须向催税官员支付膳食羊腿，每日 2 次支付小羊腿、茶、青稞酒。对乘马者，还要交付适当马料。对于欠税仅几钱的税户，可以不派催税官，但到完税之前，这期间要如上面所规定的交付膳食羊腿半只，脚力价钱等则不得超过税金的 $\frac{1}{4}$ ，并为催税官员准备好必要的膳食。主事的根保在减免税差时，要为催税官员准备膳食，如不能得以减免，则其须从村民中收取肉类、青稞酒等，每日 2 次交予税官。凡按时交纳税金的属民，不再支付脚力价钱；延误支付税金的，每天须交纳价值 5 升青稞的脚力价钱，时间系根据税官抵达所在地之日算起，催税官员所到之处，每日收青稞 3 升作为膳食费用。除特殊情况并且持盖有布达拉宫涅巴之印的公文外，不得为个人私利派人催税，否则视为无理，即使盖有其他各类印章，税户亦可不付任何款物。对于刁滑投机之人，假公济私，借收税而谋私利的行为，可酌情判罚金每月 2~3 钱。

关于审判中罚金的适用规则：审判盗贼，官员有权收取事主

1/10 的钱财作为审判费用，由盗贼交纳所有罚金。对审判中竭力争辩喊冤者，要收取罚金 1 钱。审判中不遵守誓言者，责令其重复誓言并处以 1~2 两罚金。在罚赔命价方面，逮捕罪犯后，可将罪犯身上所有的衣服拿去，作为偿付超度命价费，并将杀人凶器作为罚金。

（四）婚姻家庭法律

调整婚姻家庭的法律主要见于《亲属离异律》。亲属离异律，是关于夫妻离异或家庭分家析产纠纷所适用的法律。其核心指导思想是理屈一方用钱财赔偿理直一方而化解矛盾的方法。

夫妻离异的处理原则：法律规定，夫妻离异，不论其财产情况如何，均须按最初结合时的协议，认真查清离异的原因，以事实为重，务必公正判决。（1）夫有理而遭妻抛弃，妻方须分 3 次付给夫方 18 钱，并付一定欠理金，还须给予其衣、食和服侍费。要向理多者赔偿活人命价。（2）妻有理而被夫抛弃，男方要付给女方 12 钱；另付所谓服侍赔偿费，日薪为青稞 3 藏升，夜薪为青稞 3 藏升，或付日薪 1 厘金和夜薪 3 藏升。（3）女方独身期间，男方要保持女方出嫁前由其父所给的衣食水平。（4）父亲所给的财物由女方所有，男方所带财物为男方所有，女方即使有理，丈夫也不必因理亏而送与女方。（5）子女的归属，则遵循子归父、女随母的原则。儿子的乳金，根据年龄判付女方。分属女儿的食粮及母亲的口粮、土地、房屋、衣饰等均须合适。

兄弟父子的离异（分家析产）的处理原则：（1）兄弟父子的离异，根据人口的多少合理分配财产；（2）女性分得的财产为男性的 1/4；（3）在女性内部，土地、财物所有财产则需平均分配；（4）父母及老人由其依个人意愿选择家产，剩余者可通过抓阄等法在其他人中间公平分配；（5）如妻子回娘家，其所有嫁妆一般应留下；（6）家有出家在外的僧人，也须给予其厨具、份地或者代分其僧粮、衣物等，有尼姑者，同等对待；（7）朋友共妻的家庭在分家析产时，要

据情查清双方结合之初，各自拥有财产的多寡，作出合理的判决。

（五）民事侵权法律

民事侵权法律主要见于《半夜前后律》。半夜前后律，是关于对租赁牛马等家畜在交还的当夜发生死亡时，判定夜半以前死去的由承借人负责，以后死去由畜主负责的法律。无论借骡、犏牛、牦牛等各类牲畜，如其死于借者之手，则必须赔偿。牲畜如非意外过夜而亡，则不得归咎于借者。但是如果牲畜非意外归还后不足半日而亡，借者须付偿金；如逾半日，则不需赔偿。牲畜如因鞍疮等疾而亡，则须根据牲畜优劣等级，赔付偿金；其他物件的借还，照上述规定办理。烧毁他人柴草，也须依前面规定办理，讲明情况，并向物主付清偿金及适当赔礼费；如果出于居心不良，而于夏日放水冲淹邻人田地，或践踏青苗，或纵牲畜入田，则须酌情予以惩处。赔付的钱款等必须与主人春播撒下的种籽及可能收获的庄稼相符。对有意将牲畜赶入他人所属草地，则按牲畜进入范围，公正判罚；但如系牲畜自行进入者，可不付偿金。

（六）诉讼法律

为了规范诉讼程序，确保司法公正，严惩扰乱社会秩序的行为，甘丹颇章地方政府制定了《听讼是非律》、《拘捕法庭律》和《狡诳洗心律》。

听讼是非律，是法官审案的庭审准则，系诉讼法的范畴，同时也包括了对扰乱诉讼行为的处罚。据传松赞干布时期（公元7世纪）吐蕃法典中判明是非的三大基本法为：诉讼双方俱有罪者，并惩双方；双方均有理，则指令修好，皆大欢喜；两方地位不等，则敬强扶弱。本律条也体现了上述精神。它规定：在诉讼程序上，要求“两造俱备”，即诉讼双方均须到场，若一方缺席，则不能当堂对质，因此庭审应当中止。在审问的问题上，要求明察暗访，明辨是非；对诉讼双方情况不甚清楚的，可暂缓审理，或令当事人发誓。在判决问题上，要正确适用法律，做到在海洋似的法律公文中取舍有

准 即“讲清取与舍”经法庭诉讼 是非辨明 即应依法判决。对一些胡作非为之徒，以一己之私为重，在法庭上相互告发的，要予以惩罚。对诬告者必须严惩。如果争讼双方均不能详陈事实，则各负一半责任，依情节轻重予以判决。允许调解结案，尽管当事人已向法庭提起诉讼，但又想协调解决，经双方将情况如实上报法庭，法庭应予允准。上述规定，希望法官严格遵守，真正做到“法律公文如海洋，听讼是非是明月，光照正义之甘露，驱除虚假之黑暗”。

拘捕法庭律，是对各种违法犯罪实施拘捕的各种情形的表述，同时包括对有关罪行的处罚的法律。该律条规定，凡有下列情形者应予以拘捕：在王宫前上告吵闹者拘捕；持刀斗殴者拘捕；乞丐为盗者拘捕；不怀好意探查揭露秘密者拘捕；流寇打家劫舍者拘捕；对头人造反者拘捕；与高于本人地位者争辩拘捕；与官殴斗者拘捕；对重罪犯要强行拘捕。针对拘捕各犯，该律条还规定了相应的处罚措施 对重罪犯要强行拘捕 加盖关防 并套上锁脚架 对肉刑犯须发布告示，严厉惩处；杀人者除按被害人身份地位赔偿命价外 并应赔礼道歉、认罪。

狡诘洗心律，是责令狡赖欺诈的诉讼双方，以在神前发誓、沸油取石、沸泥取石等神明裁判方式判明是非的法律条文。

关于立誓准则：凡狡赖欺诈的诉讼人必须立誓。立誓须出于公正心 而且必须以具智慧眼、幻化身、能预见的护法神为证 才能明辨事情的真伪。

关于非立誓之人的规定 旧法典规定：“金鹅不得用网擒 毒蛇勿须赶下坡，以石击鸦行不得，路遇母狗不可打，小绿松石勿串链。”这一说法，实际上就是对不列入立誓之人的限定。格言中所谓的“金鹅”意指喇嘛、善知识、上等人 他们勿需立誓 故不在立誓人之列；“乌鸦”指饥寒交迫之人 因为这类人衣食无着 常心存衣食之欲，不能正确取舍本意，以致于常常随意发誓而不顾及发誓后果 所以其誓言效力值得怀疑 故不在立誓人之列 所谓“母狗”，

比喻妇人，这类人往往虑及丈夫和子女，也经常随意发誓，所以也不在立誓人之列；“小绿松石”，指不谙世事的儿童和傻子等，也不在立誓人之列。

关于立誓人的条件：法律规定，凡是能够知晓自利和他利、明事理、崇公正、心胸开阔、能化敌为友的人均可立誓。

关于立誓方式：立誓方式分三类，一类是以言词立誓，一类是以“沸油取石”或“沸泥取石”或“火中取石”的方式，一类是以手试油方式。

第一类，以言词立誓者，须将他人的头巾缠于自己头上，在此头巾下针对自己所要做之事发誓，尔后扔掉头巾。如此，即会出现山盟神证的征兆，对立誓过失者，要进行惩处。凡立誓要有一位执法人员或中间人进行决断，该中间人须具备慧眼以分辨过去、未来、现在 3 个时间内的真伪。立誓者以崇拜的阳神等为证，供养其神饮誓水。

第二类，是以“沸油取石”或“沸泥取石”或“火中取石”的方法以辨真伪，但需事先准备好神帘、神垫、铁匠工具和完好无损的石子。

“沸油取石”是在铜或铁锅中放入干净的菜油，油量以淹没拳头为宜，然后把拇指大小、重量相等的黑白各一的石子放入锅内；“沸泥取石”则是在锅内倒入稠如乳酪的泥浆浊水，以淹没拳头为宜，随后投入拇指大小，重量相等，黑白各一的石子。人们看不见石子（用火烧沸后）方可用手去抓。这种仪式要与盟誓相互结合而行。立誓人要把自己的愿望和誓词如实地写于文书上。立誓人首先要表明心愿，报上姓名。如果当事人对立誓仪式有争议时，可以掷骰子判定，由获胜者挑选中证人，由负者选择立誓仪式。中证人要向立誓人宣读 3 遍誓词，使之入耳，牢记心中，并能熟练地念一二遍。如果这些都做到了，即可将立誓人引入护法神殿，而后令其披散头发，卸去罩衣，解去佩刀和护身符，裸露上身。立誓人在奉

献上神水后，即在文书上盖印，然后用唾沫沾上。识字者要念诵誓词，不识字者也要先念“按誓词而办会有好事，否则恶运缠身”等语。如果要用石子发誓，须用像“吉热拉康”那里的石子。取捞之时，立誓者要净手。油沸之时，即由第一个在判决书上签字者先取。取者将手伸入油中一搅，无论抓到哪个石子，都要取出来。如果抓到的是光滑闪亮的白石子，除留下石子痕迹外，不会出现其他问题。如不能抓出，便会呈现油溢火旺之状。如搅到油后，抓出的是黑石子，手上出现水泡或被烫伤，便为无理。若手被烧伤，抓到的却是白石子，则表示占有一半之理。

火中抓石时，要先将洗净之石放于誓物之上，表明真理是立足于雄厚的事实基础之上，并非碰运气，找窍门。随即由铁匠分别点燃各灶之火，将拳头大小的耐火石放入灶内。此时，抓石者要用奶和水将手洗净，要将手上原有的疤痕等记清。当石头烧成灰白色后，取出放入铁锅内，从中挑选出没有尘土和灰烬的石子，置于碟中，再由两位立誓人拿起行走 3~7 步，两手来回搓动，然后放下。如果石头 7 次都未到手而碎于火中，则视为有理，不需抓取。于是将手用布裹住，由执法人员盖上封印，待 3~7 天打开，如在手上发现称为“夺朗”的一点黄斑，即属有理。手上无痕，仅出现豆状水泡，系有轻微过失，算作非真非假。若 3 天后仍不出现其他症状，不可把原有的伤疤、黑痣记号等算在内，而是需要重新进行分辨是非的仪式，即用神帘、神垫、“阿聂”的财路、锅和碟的选择、铁匠的财路等仪式辨别。

第三种，以手试油方法，即不用石子，而是将手在沸油锅中搅动后，最终以是否被油烫伤及伤势之轻重论真伪。

此外，根据佛教戒律而行的用铁立誓之法，大多地区已不实行，但仍有部分立誓人沿用，其做法则与取石类同，即以是否受伤来判明是非。

四、《十三法典》的社会功能

（一）维护封建农奴制土地所有权制度

1. 西藏土地领主占有制的形成

（1）土地赞普所有制的瓦解与土地私有制的发展

吐蕃王朝时期，实行以赞普为首的奴隶制土地王有制。这种土地所有制的形式一直持续到 9 世纪中叶，吐蕃奴隶制政权在卫藏地区的“邦金洛”^①和边远地区“温末”^②起义的爆发中被动摇和摧毁，奴隶制时代的土地国有制也就不存在了，地权在分散和下移，出现了土地私有制的迅速扩大。旧有的奴隶主贵族包括王室大臣对土地的占有几乎变为完全私有，他们在迅速地向封建领主演变。从 9 世纪中叶到 13 世纪中叶，吐蕃几乎经历了 400 年的时间，才基本上完成了奴隶制向封建制的过渡。

封建农奴制度的发展与确立，完全符合当时的社会政治经济生活的背景，这种新兴制度的出现之所以能够成为社会改革的主流，能够为统治阶级和被统治阶级所接受，归根到底是因为这种制度先进于奴隶制度。这种先进性表现为生产、剥削方式的变革和人身依附关系逐步松懈的变革，也就是生产关系的变革。这种生产关系的变革表现在奴隶主贵族对奴隶、农户的剥削基础由人身占有，逐渐转变为土地占有；由对奴隶劳动的剥削转变为对农奴的劳役地租和混合地租（即劳役地租和实物地租的结合）的剥削。封建成分的扩大，也包括奴隶向农奴转化，因为对奴隶人身完全占有到对农奴人身的不完全占有，是农奴化过程的内容之一，同时也是奴隶主贵族演变为农奴主贵族的重要标志之一，而在改革中实现这种经济生产方式转变的主要形式，是奴户口粮田的确立^③以及

刘立千编译：《续藏史鉴》 华西大学出版社 1945 年版，第 1 页。

见《新唐书·吐蕃传下》。

王忠编：《新唐书吐蕃传笺证》 科学出版社 1957 年版，第 116 页。

卫藏地区奴隶、奴户“溪约地”、“支差地”的确立。^① 值得注意的是所谓“溪约地”、“支差地”就是卫藏地区的奴隶主把自己庄园村落的一部分，拨给或佃给自己的奴户或奴隶，作为维持奴户为他们服无偿劳役的报酬，后来这类土地形式成为全藏的一种土地形式，并作为计算征派差役的依据。

吐蕃王朝崩溃后，私有制的发展带动了经济交往的活跃，大量的商人、私有者成为巨额财富的拥有者，他们反过来又将大量资本投入到土地的买卖中，甚至依仗势力侵夺村落中的公地，他们成为了后来世俗农奴主贵族的重要来源和统称，一些有钱有势的僧侣，开始向宗教领主转化。在这一转化过程中，以 10~11 世纪封建化的土地兼并即剥削者对劳动者的兼并为主，它为农奴制的形成奠定了基础；又以 12~13 世纪统治者之间的兼并为续，它为西藏地方权力机构的形成和在此基础上发展而成的领主占有制奠定了基础。在整个西藏领主占有制形成过程中，僧侣或主要是寺庙同世俗贵族的势力是紧密结合在一起的，他们之间相互利用，相互配合，为西藏封建农奴制下的领主占有制的形成起了推波助澜的作用。寺庙以世俗力量为基础、为后盾，世俗力量又以寺庙作为自己的精神支柱和进行精神统治的手段。到 13 世纪中叶，西藏大部分地区都出现了教派力量和豪族世家相结合的地方政权，地方政权的相对稳定与统一为西藏封建农奴制、领主占有制的形成起了最后的催化作用。如果说地权的兼并是领主占有制形成的前提的话，那么强有力稳定的政权的存在便是领主占有制形成的手段。因为没有这样的政权存在，土地大规模的分封、调整、没收和差赋的摊派征调是根本做不到的；没有这样的政权存在，土地领地化、农民农奴化、村落庄园化是根本无法实现的，即使实现了也很难稳

^① 刘忠：“试析西藏奴隶制庄园的残存形态”载《民族学研究》第五辑，第 82~83 页。

定和巩固，它们的存在为西藏政教合一制度的确立奠定了雏型。至元代封赐西藏 13 个万户长时，便把这种自发形成的地方政权演化为国家权力的组成部分了。

西藏地方权力中心的形成，并不是在地方实力派之间的相互兼并中自发形成的，而是借助了蒙古军队的强大武力和政治影响，才使西藏最终走向统一。13 世纪中叶萨迦派萨迦班智达应阔端之召，代表西藏各地方势力归顺蒙古族王室，从此西藏初步结束了互不相属、分裂割据状态，正式归入大元帝国的版图。这种主权关系的确立，既推动了领主占有制在全藏范围的发展，又开始了封建时期土地最高所有权在西藏的建立。

(2) 封建土地国有制在西藏的确立

吐蕃王朝崩溃后，在西藏即已出现了领主制，直到元朝在西藏确立了统一的政权后，全藏土地领地化才真正开始。只不过这种中央政权统治下的封赐是以西藏原有地方势力归顺蒙古为条件，^① 向元朝中央政府纳税进表，元廷对旧有地方势力已占属民和土地加以确认。早在 1244 年，萨迦班智达应召赴凉州会见阔端后，萨迦班智达便向全藏地方势力提出了使西藏成为蒙古属民的归顺条件，由于各地方势力同意接受这些条件，西藏从此正式归入元朝版图。此后元廷封八思巴在宗教上为国师，兼领总制院，又委派萨迦教派萨迦本钦为西藏地方势力的首领，并确立起了萨迦教派的权威，凡“卫藏地区的较高官员，都必须由持有金字诏书之人，秉承蒙古汗王的旨意而任命之，各官员未商得萨迦持金字诏书官员的同意，不得擅行其事，否则即为违法”^②。至 1268 年，元朝授权萨迦本钦释迦桑波，任命了 13 个万户的万户长，表明了元中央政府对西藏各地方势力所属土地和属民占有的合法性。元朝政权在

① 参见李有义译：《西藏中世纪史》第 14~19 页。

② 参见李有义译：《西藏中世纪史》第 14~19 页。

西藏的确立，再次把下移的地权重新上移，而成为封建的土地国有制，正如马克思所说的“在这里，国家是最高的地主。在这里主权就是在全国范围内集中的土地所有权。但在这里，因此也就没有土地私有权，虽然对于土地，既有私人的也有共同的占有使用权”^①。在土地国有制下，元朝中央政府还以领地形式将西藏某些具体地区直接封给各个地方势力，进一步表明元代中央对西藏土地握有最高所有权，这反映了土地国有的效力和深度，当然，作为元代帝师的八思巴也有代表皇帝封赐下属土地的权力。

(3) 封赐制度是封建领主获得土地使用权的重要途径

元朝在西藏行使主权的确立，不仅在西藏奠定了政治统治的基础，而且也奠定了用以拱卫政治统治的经济统治，那就是对西藏国有土地的封赐而确立起来的封建领主的土地使用权。元代对西藏的土地封赐，主要表现在以下三种方式：

采邑地的封赐。元代采邑地的封赐，是指元朝初年中央把西藏地区作为领地分封给元室直系子孙，这种分封具有明显的采邑性质。公元 13 世纪 40 年代，窝阔台（太宗）将包括西藏在内的全部藏区，作为领地封给阔端，这种封赐制度代有传承，直至终元之世。^②

供奉地的封赐。供奉地多是指土地的世俗占有者在与寺庙结为施主关系后将土地封赐给寺庙。《续藏史鉴》记载“初蒙哥王崇止贡巴，元世祖崇刹巴，旭烈兀崇帕摩主巴，各所辖御轸域有别，故所崇敬喇嘛亦异，因之受其供上为王者亦多，各领其封地为雄”。

自营地的封赐。自营地的封赐多是由元代中央在封区封户之外，直接以领地形式将西藏某些具体地区封给各个地方势力。如元中央政府册封帕竹派朗氏家族属下多吉贝为万户长，且“元主乃

① 《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 891 页。

② 扎奇斯钦：《蒙古与西藏历史关系之研究》正中书局印 第 371~372 页。

赐颇章岗、冲杜扎喀、那摩、哈那岗、塘坡齐、林麦、崔吉迦、门喀扎喜洞、甲塘、贾孜至库、雀登林、伽迦，建十二座房并保有领地甚多’^①。止贡派也有领地系得自元室的直接封赐。^②

上述三类的土地或庄园的封赐，都是直接来自中央，最直接地体现了国有土地制度的特点。

另外，在中央直接封赐土地之外，受封为元帝师的八思巴也有代表皇帝封赐属下土地的权力。如“他曾对格西仁钦尊珠赏赐土地，为了报答他在元廷中勇敢地保护了萨迦巴的利益，封给他珠恰、美达果、仓堆喀莱、章康格拉、披果等地”^③。由此可见，元朝对西藏各地方势力除有名号、官职、品第的册封外，在土地封赐上又有具体领地的实封。总的来看，西藏地区地权方面存在着多重的领属关系，诸多元代的土地制度为后世所承继。

西藏的最高土地所有权属于元朝国家所有。元世祖封萨迦派首领八思巴为帝师，奉命掌握卫藏十三万户。在元朝给西藏地方的许多圣旨中也有大量记载，充分说明西藏的最高土地所有权属于中央这一铁的事实。元仁宗延祐六年（1319年）十一月八日，历任三朝帝师的萨迦昆氏家族后裔，八思巴侄孙贡噶罗卓坚赞贝桑波在大都（北京）发给西藏的法旨说：“奉皇帝圣旨：帝师贡噶罗卓坚赞贝桑波法旨：军官、军人、断事官、金字使者、万户长、地方官、地方守卫、来往收检者、佳木切、官员、百姓们一体知晓：经师仁钦衮属下的波东艾管辖之秋桑、卡瓦龙、洋玉、若错热雄的寺院庄园、僧人、弟子、土、水、草三者 牧场牲畜等无论什么 依皇帝圣旨里所谕，前所未有的差、食物、乌拉不得征收，不得牧养牛马，不得强使驮畜支乌拉，不许破坏寺院庄园和不得强行买卖，不得强取豪夺，

① 刘立千编译：《续藏史鉴》 华西大学出版社 1945年版 第 36~37 页。

② 刘立千编译：《续藏史鉴》 华西大学出版社 1945年版 第 36~37 页。

③ 参见李有义译：《西藏中世纪史》 第 65 页。

为使安稳地生活，而发此法旨，若见法旨还逆行，那么不害怕法旨吗？宣诸法旨者亦不得违法。’^①

明成祖沿袭元制，分封西藏地方藏传佛教主要教派的代表为法王，此外又封帕木竹巴等领有份地的政教首脑为阐化王等五王，这更全面地发展了中央和地方的统属关系。到清代授权达赖、班禅分管西藏地方，分封贵族和领地的事实，以及西藏封建政权历来在给僧、俗农奴主的谕文里有关封地的记载，都充分说明西藏的土地权关系是秉承于我国历代中央政府的。

2. 维护清代国家土地所有权制度

清朝统治西藏时期，清朝国家拥有对西藏土地的最高所有权。这主要是通过清廷颁布谕旨的方式来加以确立的。清朝雍正皇帝在颁给西藏的谕旨中说：“尺地莫非王土，率土莫非王臣，番苗种类固多，皆系朕之赤子。”^②同时，作为西藏土地管理的根本法律文件，《铁虎清册》明确指出，西藏的土地和人民“皆乃奉天承运大皇帝和遍知遍观大怙主胜王之庶民与领地，仅归其（寺庙、贵族）使用，并非各自背负而来”。一语中的地指出了清朝治下的西藏，自土地到人民皆属清廷所有，其土地的最高所有权属于清朝国家毫无疑问。

清廷以法确立西藏土地的占有权和使用权的合法凭证是清中央政府谕旨或代表清中央政府的西藏地方政府颁发的土地文书或土地清册。土地是西藏的主要生产资料，在清朝国家拥有西藏全部土地的最高所有权的前提下，西藏地方政府中的中上层官员、世袭头人、贵族和寺庙上层僧侣等各类领主，占有西藏所有庄园的全部土地；同时在全类领主中，自清朝中央册封了五世达赖喇嘛，并

吴从众：“民主改革前西藏农奴制度的生产关系”，载《西藏封建农奴制研究论文选》中国藏学出版社 1991 年 8 月版 第 104 页。

^② 《清世宗实录》卷 39。

确立了达赖喇嘛在西藏的政教地位以来，以达赖为首的西藏地方封建政权握有高一级的土地占有权。它可以代表中央把一些庄园留归自己直接占有和经营，或拨给噶伦、代本等作为薪俸，而把另一些庄园分封给各个贵族、活佛、寺庙等，并给他们颁发庄园封文。一些大的贵族、活佛和寺庙，也可把自己所占有的一部分庄园，再封授给他们属下的扈从、侍从、僧官、分寺等。封授者要保护被封授者，所有被封授者也要忠诚地为巩固封授者的地位和权力效力。否则，他们的庄园就会被没收。这种封建领主间层层封授庄园和互有一定封建义务的关系构成了西藏封建领主等级土地占有制关系。正是西藏土地占有制的这一特点，西藏地方政府可以向官府的百姓征敛内差，又可以向三类领主的百姓征收外差，而贵族、寺庙只能向其所属百姓征敛内差。

西藏土地的占有分三种情况：一是属于地方政府，二是属于贵族世家，三是属于寺院，包括活佛和上层喇嘛在内，他们被称为西藏的三大领主。须指出的是，这里所说的土地不单指耕地而言，而是包括山、水、草、木、建筑以及非耕地等在内。

西藏地方政府是最大的土地占有者，西藏地方政府不仅对西藏地方全部土地有占有权，而且还有分配权。如政府以领主世代在政府为官为条件，将卫、藏地区原由各地领主占有的庄园土地收归西藏地方政府管辖，并没收敌对者的庄园土地，封赐给对政府有功的贵族及黄教寺院。政府还直接经营大部分庄园。自此明确了政府对僧俗领主的封地有封赐和没收的权力，而领主对于封建土地关系的变动和转移、赏赐、布施等，亦必须通过西藏地方政府批准。政府以封地文书形式规定了领主们世代对庄园土地的使用权。政府直接管辖的庄园，一部分给政府官员作为薪俸田，一部分按比例分给各级政府机关，各机关又将分到的庄园以一定的租额承包给大差巴，再由大差巴转租给农奴耕作。

政府虽和其他僧俗领主一样直接领有一部分土地，但实际上

它对土地具有较高一级的占有权，同时代表清中央政府在西藏行使土地的管理权，西藏地方政府实际上是清政府的代理人，它凌驾于贵族、寺院之上。因此，在西藏对土地的所有权、占有权和使用权各有其不同的内涵，形成了西藏封建土地关系上的阶梯形式。政府对土地的占有权具有以下几点内容：政府对所辖僧、俗领主的一切土地有封赐和没收的权力；政府对所辖领主可以根据其土地摊派并增减各种差役，包括劳役、实物、货币三种形式；凡开垦荒地，必须由政府批准，否则，政府可以没收；凡土地纠纷最后须由政府裁决；严禁土地买卖。凡因贵族分家、并家或寺院之间的土地转移，须经政府核准备案，方始有效。凡以土地布施、赠送、抵押、典当都不能影响其对政府支应的差役。以上是政府对土地所有权管理与土地占有权行使的内容。

世俗领主的土地称“格溪”，世俗领主的土地占有实际上是清中央政府对前代西藏地方所形成的各地方贵族势力集团占有土地及其持有的封地文书或铁券文书的认可，它包括三类土地的占有：一是贵族私有的祖业；二是要对政府承担各种差役的领地；三是贵族在政府中担任噶伦、代本等要职时，政府给予的薪俸地。这种薪俸地原则上只有在任职内才归他们占有，作为薪俸，到任满交卸时是应当归还政府的，这在清朝治藏中期的《钦定藏内善后章程二十九条》中有明确的规定：“过去对噶伦及代本，达赖喇嘛照例拨给宅第庄园，今后卸任时，应一律移交给新任官。”由于官府往往并不十分严格执行这项规定，所以这种庄园成为私有性质的领地了。

宗教领主的封地叫“曲溪”，“曲溪”也和世俗领主的封地一样可分为不向政府支差的内差地和需要向政府支差的外差地。可是宗教领主对土地的占有又分两种不同的情况，一种是寺院集体占有，另一种是活佛和上层喇嘛私人占有。西藏一些较大的寺庙都直接隶属政府并由政府授予土地。此外还有许多隶属于这些大寺院的属寺以及由各地方大施主捐赠土地的大小寺、庙等，基本上属

于集体占有的一类。另一类是属于所谓“喇让”私有的土地。“喇让”是活佛和上层喇嘛的官邸，正如一个贵族有他的私邸一样，一个活佛或上层喇嘛亦有他私人的“喇让”，拥有庄园土地和农奴、牧奴，“喇让”的土地即属于这个活佛或上层喇嘛所私有，一切归他享有，有别于寺院的公产。

通过清王朝中央对西藏土地占有权的多方式的确认，封建领主不仅垄断了西藏的主要生产资料、土地和大部分牲畜，而且有政教合一的农奴主政权做后盾和支柱，西藏法律保障农奴主按官府封赐文书拥有领地和农奴人身的占有权，对一切敢于违抗农奴主命令的农奴，有处以重刑、酷刑乃至极刑的权力。早在黄教上层统治集团执政之初，五世达赖就曾在授予贵族谕文中写道：“如果你们（指农奴）贪图自由舒服，我特授予拉日孜巴权力，将你们鞭打、砍杀。”

在清朝西藏土地国有制下，政府不仅可以决定土地的封赐与占有，而且有权剥夺那些严重危害清中央政权和西藏地方政权的领主的土地占有权。西藏土地占有权在三大领主之间确定后，基本保持稳定，但有时也会发生土地占有权的转移，这种转移主要是通过封赐和剥夺土地占有权的方式进行的。由于清初基本沿袭了前代西藏土地占有事实，因此，打破原有的土地占有范围，重新封赐土地几乎成为不可能，因而在清朝治藏中所发生的封赐，主要是以剥夺土地占有权为先决条件，即先剥夺土地占有权然后重新封赐，如乾隆五十六年（1791年）清廷严惩了勾结廓尔喀入侵的红帽系第十世活佛沙玛尔巴，并剥夺其庄园和土地就是例证。这是因为庄园的世袭性，并且领主都持有政府颁发的正式地契文件，因此，统治者不能简单地夺回一个庄园，而必须寻找一个在法律上站得住脚的口实，那就是对领主地契合法性的否定或给领主任以反对政府的某种罪名。特别是在西藏，由于达赖喇嘛和摄政的转世传承，使得每更换一次执政者，无论是达赖喇嘛还是摄政，都必然

带来对土地（庄园）的新需求，新的掌权者总是代表着不同于他前任的另一团体的利益，并且必然不断扩充他的团体的财富。但由于庄园是最宝贵的经济财富，任何家族都不会主动奉献出来，于是没收就成为土地剥夺和土地转移的重要手段，有些领主的庄园就被没收了，变为其他一些人的财产。这种剥夺地权的威胁并不是普遍地轮到所有领主头上的，贵族领主比宗教领主所受的威胁要大得多。由于清代西藏是政教合一的政权体制，西藏政府的基本方针是为宗教、僧侣体系的兴旺提供有利条件，由于僧侣主要是靠他们的庄园生活，没收寺庙庄园，就会直接损害宗教组织，因此很少这样做。但这并不是说，寺产就从来不会被没收。个别的寺庙和喇让的领导犯下严重政治罪行时，他们的庄园也会被没收。例如 1895 年发生的谋杀达赖喇嘛的未遂事件，原摄政第穆仁布齐活佛和他的兄弟被处以终生监禁，他转世时取得的所有庄园即被没收。但这种没收通常是因为寺院或喇让的领导犯有极其严重的罪行，而且没收也不是永久性的，不过太长时日，许多此类庄园有时甚至是大多数，都退还给这些寺院的“无罪僧侣”。贵族阶层却不具备这种伸缩性，因此，没收的庄园主要来自这个集团，当然，即使在贵族阶层的内部，也并不是所有的贵族都受到同等的威胁，那些只有一个庄园的小家族受到的威胁不大，因为他们仅有的庄园一旦被剥夺，实际上就意味着丧失了贵族的地位，所以除非该贵族犯罪情节严重到需要毁灭这个家族，西藏地方政府是不轻易采取这种行动的。所以，大量庄园的剥夺主要来源于拥有多数庄园的领主。

辛亥革命后清政府被推翻，但西藏的封建农奴制度并没有改变，清朝用以调整西藏封建农奴制、土地制度的法律得以继续维系，民国十八年（1929 年），国民政府司法院还把清朝政府关于蒙、藏族地区各项封建制度的法典——《理藩院则例》提交最高法院解释，继续认定为特别法之一，得酌予援用。1930 年，第十三世达赖

喇嘛也表示：“若照以前旧规办理，西藏人民无不悦服。”这是借人民之口，表达了三大领主的愿望。正是这样的历史原因以及和平解放后的其他客观原因，西藏封建土地制度的基本格局，都一仍清代旧制基本上原封未动直到 1959 年西藏民主改革。

（二）维护封建庄园制经济制度

清代西藏法律严格维护封建庄园制经济制度及其在庄园制度下的农奴主对农奴的人身占有关系。清代西藏的封建庄园制度已十分发达。庄园主在清国家拥有土地最高所有权之下，享有占有、使用土地及奴役庄园土地上的农奴的权利，从而形成西藏社会的农奴人身占有关系，这种占有关系是得到清中央政府和西藏地方政府的保护的。《铁虎清册》就说：“较大寺庙及公、噶伦等大官贵族之顿差百姓、俸地等，皆乃奉天承运大皇帝和遍知遍观大怙主胜王之庶民与领地，仅归其使用，并非各自背负而来。直到现今，依然允其使用。”以法保护西藏的封建庄园制经济，是巩固西藏地方统治、保证西藏地方政府拥有取之不竭的剥削财源。

封建领主庄园大多分布在卫藏地区，这些地区属吐蕃故土，历史悠久，是各个历史时期地方政权和大的宗教集团活动中心。庄园是由封建主控制的从事生产和经济活动的社会组织，其主要职能是用经济手段和对农奴人身部分占有的政治特权，迫使农奴在庄园的土地上从事生产，以获取农奴的剩余劳动和剩余产品。领主让农奴使用份地以束缚农奴，领主又利用对农奴人身的部分占有，即人身隶属关系，以奴役农奴。

西藏封建农奴制庄园基本分为政府庄园、贵族庄园和寺院庄园，即三大领主，而领主又有其特殊的地位。以达赖喇嘛为首的西藏地方政府，拥有对土地、草场等主要生产资料和对全体农奴人身的最高占有权，贵族和寺院的占有权是在西藏地方政府之下低一级的占有权。他们占有的土地连同这些土地上耕作的农奴，都是不同历史时期从清朝中央政府和西藏地方政府那里获得的。贵

族世家多系祖业，历届西藏地方政府亦予以确认。也有新封赐的，如新达赖喇嘛被认定时，其家属要获得封地和农奴。寺院占有的土地和农奴，由政府拨给或贵族布施。

宗政府是西藏地方政府的基层政权组织，是封建领主利益的代表者，各庄园均要服从当地宗政府的管辖。一般庄园没有对外的行政、司法权，所以山南地区有“溪卡各有各的主，共同的主子是藏政府”的说法。也有个别特殊的贵族庄园，不受地方政府管辖，那就是古代王族后裔。

庄园是封闭的自给自足的自然经济实体，以农业生产为主，兼营畜牧业、手工业。庄园的土地经营主要有差地和自营地两种，另有小块出租地作为前两种经营方式的补充。差地即租税地，由差巴耕种。差巴是交租税的人，他们对土地有长期的使用权，按照差地的多少交纳地租。地租分为劳役地租和实物地租。自营地由庄园自己经营，由差巴提供无偿劳役耕种，这部分无偿劳役就是差巴支付给领主劳役地租中的一部分。小块出租地是庄园临时租给堆穷耕种的。堆穷是农奴中的小户，无差地，靠种庄园或大差巴的小块出租地过活，生活不能维持时做零工。庄园内手工作坊的劳动由朗生负担，朗生的处境极似奴隶。庄园的农奴中，有少数是只交人役税的农奴。人役税是农奴为免于承担劳役而向领主缴纳的代役金。交纳人役税，表示庄园贵族与这些人有领属关系，领主的目的在于通过人役税以维系对这部分农奴的人身占有权，正如有的领主所说：“怕农奴走丢了，用人役税把他们拴起来。”一语道破了领主对农奴的奴役关系。

在封建农奴制庄园经济之下，贵族与农奴不得通婚，贵族和农奴之间，主奴界限分明，不得逾越。在农奴之间，同一领主的农奴通婚，领主不予干涉，因为农奴婚后所生子女仍属该领主的农奴。领主不同的农奴之间通婚，须事先经双方领主协商，若系女方嫁到男方，男方要派一人作为交换条件，反之亦然。婚后，这对夫妇所

生子女，男孩属于父方的领主，女孩属于母方的领主，因此往往出现同一家庭成员分属不同的领主。为了使全家人不因属主不同而分散，一部分成员须向属主交人役税，以表明其领属关系，这就是封建农奴制的人身奴役在婚姻关系上的反映。

此外在西藏管辖的康区昌都地区还存在着土司、头人制经济形态，在藏北牧区还存在着部落首领制经济形态。在这两种经济形态之下，不论农奴还是牧奴，都与所属的领主形成被奴役与奴役的人身占有关系。

从西藏的封建农奴制庄园经济来看，它是西藏农奴制度发展的产物，其社会职能单一化，庄园与政府的行政、军事组织分离。它只是在政府行政管理下从事生产的社会经济组织。庄园内部虽然也有一套严密的组织，其主要职能是维护庄园的生产秩序，行政和司法职能是由政府来完成的。少数庄园虽然设有监牢和配备有刑具，那只是私监和私刑具。卫藏庄园制度具有历史的典型性，毛泽东同志曾说：“我看，西藏是个农奴制度，就是春秋战国时代那个庄园制度。”^①

在西藏封建农奴制庄园经济制度下，农奴和农奴主之间存在着人身依附关系。关于农奴制条件下的人身依附关系，列宁曾精辟地论述过：“农民对地主的人身依附是这种经济制度的条件。如果地主没有直接支配农民个人的权力，他就不可能强迫那些得到份地而自行经营的人来为他们做工。”^②而在清代，西藏农奴主虽不完全占有农奴人身，依然是为所欲为。一个农奴的人身可以属于一家农奴主甚至两家、三家农奴主。农奴主可以不准农奴迁徙，甚至把农奴用于买卖、交换、赠送、抵押或赌博。

农奴主可以吞食被迫逃亡的农奴和绝嗣户的微薄财产，可以

《西藏自治区概况》西藏人民出版社 1984 年版 第 238 页。

② 《列宁全集》第 3 卷 人民出版社 1959 年版 第 158 页。

强迫农奴顶替逃亡户、绝嗣户的差役和负担。农奴分家，农奴主要侵占优厚的一份。农奴家有死丧，农奴主要没收死者的财产。农奴主主宰着农奴的生死婚嫁。农奴生要登记，死要销名，并被勒索登记销名税。农奴婚配要先交厚礼，才予考虑。不属同一农奴主的男女，也要先送礼，交纳“本单”（赎身费）才许婚配。农奴主为防止支差农奴的减少，两家农奴主的农奴联姻时，有的采取男换男、女换女的交换，有的规定将来生男孩归夫方领主，生女孩归妻方领主，若发生逃跑或死亡，其简陋的住宅、家具什物和为数不多的畜禽由两方农奴主瓜分。上述已足够表明农奴没有人身自由，几乎完全被农奴主当作一份财产占有。人役税是农奴主控制农奴的重要手段，即使逃亡到异地未被原属主查获的农奴，当地的封建政权也要向他们强收人役税，以建立新的领属关系。对于这种人身占有关系，在西藏的封地文书中就曾记载：“贵族拉日孜巴在龙切都地方的土地、人、草、水、森林、牧场等收入的权力原系后藏王、拉孜羌王给予，后来五世达赖和登贞曲吉（固始汗）曾予以承认。”^①这说明了农奴是随土地封给僧俗农奴主的，土地既是剥削农奴的主要手段，也是束缚农奴的缰绳。在封建庄园或部落里，农奴主的意志就是法律，在刑堂、监狱，代理人和打手对不驯服的农奴和奴隶轻则打骂，重则处死。对于逃亡或者被认为“违法”的农奴和奴隶，可以任意施刑，除了一般的鞭打之外，还有挖眼、割鼻、抽脚筋、剁手脚、剥皮、活埋、投高崖等酷刑。

（三）维护社会等级制度

清代的西藏，基本上可分为封建领主和农奴两大阶级。宗教封建主和世俗封建主占据统治阶级地位，农奴、普通僧人、商人、手工业者和艺人等处于被统治阶级的地位。在甘丹颇章地方政府建

^① 吴从众：“民主改革前西藏农奴制度的生产关系”载《西藏封建农奴制研究论文选》，中国藏学出版社 1991 年 8 月版，第 107 页。

立之初，西藏地方政府便确立了《十三法典》来强调对统治阶级的人身与财产的保护，确立统治阶级对被统治阶级的奴役关系，确立西藏的人等制度，划分了上中下三等九级的社会压迫体系。

在西藏地方政府，代表统治阶级的是世俗封建主与宗教封建主及其代理人。早在清初之时，固始汗便通过武力使西藏地方政权归于一统，并将西藏十三万户的世俗地方势力集团及其治下的属民奉献给五世达赖喇嘛，做为其佛法属民。清廷册封五世达赖喇嘛，使五世达赖喇嘛拥有了至高无上的“领天下释教”的政教大权。对于西藏地方政府所建立的职官体系和所形成的统治阶级集团与统治阶级阶层，清中央政府一体认同，未加丝毫改变。对于维护西藏上层统治阶级利益的《十三法典》的人等制度也在“从其教，不易其俗”的政策下予以庇护。

西藏社会等级森严，即使是同为贵族亦分清等级。西藏地方政府的结构是由各级官吏终生充任的一套等级森严的官僚制度，这些官僚可分为两大部分，一部分是世俗的贵族（俗官），另一部分是格鲁派僧侣（僧官）。

所有俗官一律来自贵族集团，这种资格是生来就有的，虽然西藏的贵族作为一个特殊的社会阶层，有其鲜明的生活方式和各种独特的标志和权利，但是贵族内部在声望、地位和财富上又分为不同的阶层。贵族阶层中地位最高、威望最高的称为尧西，其主要是各辈达赖喇嘛出生的受封家族的成员。其次阶层称为代本，这些家族是古代贵族的后裔。再次阶层是一个比较庞大，然而还是地位很高的阶层，称为“密扎”，他们的祖先是西藏不同历史时期的功臣，由此而取得特殊的地位。有这样身份的人往往能当到政府最高级的职务，例如噶伦。其余小贵族加在一起算作一个阶层，这一阶层成分复杂而且人数较多。虽然出身一般的贵族官员原则上有可能在政府担任任何职位，甚至担任最高的职务，但一般说来，最重要和最有权的政府职务由前三种家族的最高层控制着，几乎加

以垄断。因而他们实际上独占了世俗贵族的官僚结构中的决策地位。世俗封建领主大多受到清廷的重用，成为维持地方政治经济权力的支柱，封建领主在清廷的庇护下不断地得到发展。以帕觉拉康庄园为例，17世纪40年代末，清朝统治西藏初年，帕觉拉康家族的始祖从不丹来到西藏投靠了西藏地方政府。至18世纪90年代初，清朝统治西藏的中期，因帕拉·丹增朗杰在反对廓尔喀侵略的战争中立有战功，受到清中央政府和西藏地方政府的奖励封赐，官拜噶伦。帕觉拉康庄园也初具规模。嘉庆二十二年（公元1817年），帕拉·格顿才旦会同其他僧俗官员前往理塘验视九世达赖喇嘛的转世灵童；嘉庆二十四年（公元1819年）和道光八年（公元1828年）帕拉·白玛顿丹两次随驻藏大臣巡视后藏地区；道光十一年（公元1831年），清宣宗皇帝任命帕拉·索南结波为噶伦；咸丰七年（公元1857年），帕拉·沃噶会同僧俗官员迎回十世达赖喇嘛的转世灵童，咸丰十年（公元1860年）清朝文宗皇帝任命帕拉·白结布为噶伦，光绪三年（公元1877年）清朝德宗皇帝任命帕拉·扎西达吉为噶伦。正是因为帕觉拉康家族受到清廷的庇护，因此其庄园也日渐扩大。

西藏的宗教封建领主组成政权机构中的另一系统，即所谓的僧官系统。他们代表宗教封建领主直接参与政权。僧官中最有权力的是四个世袭的呼图克图（如功德林、策满林）。在清代，历代达赖喇嘛圆寂后，就由这四个呼图克图轮流担任达赖喇嘛的摄政。摄政实际上是清朝中央政府为解决达赖喇嘛未成年之前处理政教事务而设立的一个“帮手”，由清中央政府任命，以达赖喇嘛的名义操纵西藏地方政府。自从七世达赖喇嘛圆寂之后，清廷就从格鲁派的活佛上层人物中遴选摄政，摄政权就成为少数格鲁派喇嘛的特权。由于摄政也是大活佛，因此也通过转世制度而逐步形成庞大的家族，逐步成为僧官中的经济、政治上的势力派。自1757年清政府任命第一任摄政至清灭亡，共任命了10位摄政。这些摄政

都拥有大量的土地和农奴。

被《十三法典》所确认的西藏被统治阶级是生活在重重压迫之下的农奴，它可分为“差巴”、“堆穷”以及地位类似奴隶的“朗生”这三个阶层。

西藏的封建庄园制经济决定了农奴对领主的人身依附关系，也决定了农奴的被压迫地位。他们的人身权为领主占有，世代被束缚在差地上。领主可以把农奴连同庄园领地转让、抵押、租让、赠送给其他领主，领主可以自备刑具刑杀农奴，农奴的婚丧嫁娶也受到领主的限制，甚至脱离原领主也还要交纳人役税。对不同的阶层来说，这种依附关系还有差别。

差巴意为支差人，是在农奴中地位最高的阶层，凡是差巴都普遍种有差冈地，要向官府支差，这是差巴不同于堆穷、朗生的地方。清代西藏历次清查户口只计算差巴，而不计算堆穷和朗生。差巴大体可分为小康户、富裕户、自给户和贫困户四类。堆穷的意思是小户，可再分为内差户、烟火户和手工业者三种，除极个别的例外，堆穷的生活比差巴要苦，社会地位低于差巴。清代西藏的手工业者，尤其是铁匠是被视为贱民的。尽管他们在经济上创造了丰厚的物质财富，然而他们在社会上的地位是最低下的，生活在西藏社会等级结构的最低层。这主要是因为西藏，土地是决定社会地位重要的基础，没有土地的人在社会上就没有地位。五金匠人是最早脱离土地进入城市的劳动者，在视土地为生存命脉的西藏农奴制社会里，五金手工业者没有社会地位也就在所难免了。无论是在《十六法典》还是《十三法典》，铁匠等手工业者都是被视为下等人的。朗生的意思是家奴，他们是西藏农奴中社会地位最低、生活条件最苦的农奴，他们没有农具、牲畜、份地，甚至没有一个家，因为朗生是根本不准结婚的。他们终生仅供主人驱策，赤贫如洗，因此，有人认为朗生是藏族奴隶制社会的残余。

差巴、堆穷、朗生都是“大皇帝之百姓”^①；均属达赖喇嘛所属”，都是被大皇帝和以达赖为首的西藏地方政府作为庄园土地的附属物，封授给各个领主的财产的一部分，而被登记在各宗政府的户籍册和各庄园的庄册上。差巴和堆穷被封建土地制度束缚着，他们“勿得抛荒田地，躲避差事，致于重处”^③。同时，在法律上，西藏地方政府也宣布过任何人“不得反政府命令之意越权专断，杀害属下人众”^④。所以，他们已不再是领主“所能当作牲畜买卖屠杀的奴隶”^⑤，而是为领主所不完全占有的农奴。而朗生，由于基本上没有任何生产资料，“要靠别人的生产条件来劳动，并且不是独立的”^⑥，对领主等的人身依附关系，较之差巴和堆穷更加严酷。

差巴、堆穷、朗生作为社会的受压迫阶层，在清代的惟一逃避属主压迫的办法就是逃亡。但是这种逃亡，只逃出了本属主的压迫，却无法逃出整个农奴主阶级的压迫。法律明文规定，属民如果抛荒地，寻找新主子“得惩以鞭笞，决不宽恕”^⑦。各领主也“不得将前来投靠的（原属他人的）小户属民收容、保护起来，归为自己占有”^⑧，未经请示，“不准……百姓与其他领主的属民结婚，造成属民外流”^⑨。

由此可见，清代西藏存在着两大根本对立的阶级，即农奴主阶级和农奴阶级。农奴主阶级拥有统治权、经济权和压迫权，而

① 松筠《卫藏通志》卷 14 第 2 页，光绪年间刻本。

② 张其勤辑：《藏事辑要》卷 6。

③ 松筠《卫藏通志》卷 14，载清代驻藏大臣衙门公告。

④ 达赖签署的每年照例张贴的《封山蔽泽令》。

⑤ 斯大林：《列宁主义问题》莫斯科外文局 1950 年版 第 727 页。

⑥ 马克思：《资本论》第 3 卷，人民出版社 1968 年版 第 1041 页。

⑦ 中国社会科学院民族研究所西藏农奴制组《西藏农奴制藏文资料译稿》之一。

⑧ 达赖签署的每年照例张贴的《封山蔽泽令》。

⑨ 中国社会科学院民族研究所西藏农奴制组：《西藏农奴制藏文资料译稿》之一。

农奴阶级只有被统治、被剥削和接受被压迫的苦难。虽然统治阶级内部也分俗官系统和僧官系统，每个系统内部又有高低等级之分，但他们基本都是中上等人，他们的利益被封建法典所保护。这些统治阶级的成员，不仅因受到封建法律的庇护而可以奴役、驱遣农奴，而且在他们各自的领地内，他们的意志就是法律。他们残酷的剥削和压迫使农奴们几无立锥之地，却要求农奴们不得“犯上作乱”；他们可以根据自己的意愿任意刑罚农奴，却要求“奴不得杀主”；他们过着一夫多妻的生活，却限制农奴结婚；他们加在农奴身上的差税多如牛毛，却不准农奴抛荒逃跑……，如此种种不公平、不合理的规定，正是西藏农奴制度下的等级制度使然。《十三法典》所规定的上中下三等九级的等级制度成为西藏乃至清政府加在农奴项上法定的枷锁，而农奴只有寄希望于“转生来世”了。

（四）维护封建剥削的差税制度

清代西藏法律维护封建农奴制经济制度，维护政教合一政权赖以存在的封建经济剥削——差税制度。

1. 支差制度

西藏农奴主对农奴的剥削叫做差。西藏农奴支的差基本分外差和内差两类。

外差是西藏农奴，基本上是差巴，对国家和西藏地方政府负担的各种差役，一般叫做“乌拉”，作为制度在藏始于元代。乌拉原指为驿站服役，后来不仅驿站派乌拉，许多权贵也随意摊派，趋弊成风。正如乾隆十六年（1751年）三月四川总督策楞等向清廷所奏：“乌拉牌票，就应请达赖喇嘛颁给。查旧例，所有达赖喇嘛差务，均由地方百姓供应。自颇罗鼐、珠尔默特那木札勒任事以来，旧例废弛。凡噶隆、代奔人等，差人前往西宁、打箭炉、巴尔喀马、阿里等处地方买卖交易，均私出牌票，一切食用乌拉，皆取资于各地方。

以致百姓差徭加倍，苦累不堪，因此而致流离失所者甚多。”^①可见，至少至清以后乌拉已远远不只是为驿站服役，而是更大范围的劳役差了。后来支乌拉也成为包括为庄园耕种自营地、为领主送粮运货、修房造屋、跑腿送信等各种无偿劳役的总称。

从清初某些文献记载来看，差冈的主要承担者是差巴。当时全藏两万余冈差地中，贵族世家的只有五千余冈，寺庙更是寥寥无几，其余几乎都是为官府收编管辖的差巴的差地。差冈土地制度的作用是固定封建领主对封建国家和地方官府的义务。官府一次又一次地清查土地、进行编冈，推行差冈地制度，加强对所属领主的控制，客观上起到了运用行政力量维系封建庄园的作用。

以达赖为首的西藏地方政府，在清乾隆六十年（1795年），直接占有庄园 187 个，有自营地 22 442 克，耕牛 649 头，每年从自营地收粮 133 400 克^②；而它向政府差巴和贵族、寺庙（包括活佛）庄园属民征收的外差，则不仅有兵役、运输、建筑等各式各样的徭役，而且有西藏能够出产甚至不能出产的各种各样的实物以及少量货币，总数远远超过直接经营庄园自营地的收入。它的开支，同样主要用于达赖等上层僧侣的生活消费及大昭寺、小昭寺、布达拉宫、拉萨三大寺僧众的粮饷，传昭法会及平时念经，修建寺庙、佛塔，购置法器、经书等宗教方面；另外是用于政府官吏及藏军军费；而用于维持简单再生产的费用在其开支总数中所占比例很少。

外差的征派办法，一开始是按差民的外差地面积划定各户的外冈差，尔后按当地外冈总数均摊。由于当时外冈多落到官府外差户头上，以致使他们“穷苦已极，不能交差，所以逃走”^③的情况

^① 西藏自治区社会科学院、中央民族学院藏族研究所编著：《中国西藏地方历史资料选辑》三联书店 1963 年版 第 106 页。

^② 松筠：《卫藏通志》卷 14 下 光绪年间刻本 第 35~36 页。

松筠：《卫藏通志》卷 14 下 光绪年间刻本 第 16 页。

不断发生。清朝在 1751 年制定的《酌定西藏善后章程十三条》中强调“务使闾阎徭役均平”^①，但要使贵族、寺庙的百姓和官府的外差户同样地负担外差，也会损害各个领主的内差剥削。因此，1830 年清朝驻藏大臣和西藏地方政府又一次清查全藏的土地、人口，汇制《铁虎清册》时就开始对贵族、寺庙庄园改为以“顿”为单位计征外差。对官府外差户，则仍以冈计。每冈有土地 40 克左右，每顿则有土地 80 ~ 150 克左右，而在同一个支差区内，每外冈和每外顿所支付的外差数都是完全一致的。这就是说，同官府的外差户比较，贵族、寺庙庄园的外差负担，只及他们的 1/2 甚至 1/3。再如铁虎年后，西藏地方政府根据清朝中央政府关于有功于地方的“大族人户和大寺喇嘛”可以免差的规定，又给他们分别豁免了若干“俄顿”（即自营地的顿）的外差，这些庄园的外差就更比官府的外差户轻了。因此，当贵族、寺庙领主在其庄园内调编差户时，他们即可把外差顿分解后，转嫁到农奴们头上，他们的自营地则可不负担外差，并保持其对农奴的内差剥削。相反地，对于负担外差的农奴，即使有的破产逃亡了，当地出现了“空冈”，其原来的外冈或外顿，也只得在当地的外差户中进行“内部减免”，意思是破产逃亡户的外差要由其他差户承担，该支差区对政府负担的外冈或外顿总数不得减少。据不完全统计，仅差民向西藏地方政府所要支应的外差项目就不下百种，足见其差民“差”的沉重和西藏地方政府对广大差民压迫的残酷。

内差即是差巴无偿承担的农奴主溪卡内部的各种劳役地租、实物地租以及各种货币地租。从有关资料来看，差民向领主承担的内差主要包括为领主自营地提供无偿耕种劳动差、割草差、炒青稞差、捻毛线差、售粮差、刷白灰差、背水差、盖房顶差、织氍毹差等

^① 西藏自治区社会科学院、中央民族学院藏族研究所编著：《中国西藏地方历史资料选辑》，三联书店 1963 年版，第 106、137 页。

等。内差的征敛办法，是先按农奴耕种的内差地面积划定他们负的内差“冈”数，而后再按各户的内差冈数均摊各种内差。

领主阶级通过内外差等方式，榨取了广大农奴的血汗，从他们身上攫取了大量财富。据福康安在 1792 年给清廷的奏折记载，当时的西藏地方封建政府，每年“除（人民）所交各项本色外，约计所入银两十二万七千有零”^①，1795 年，每克青稞市价二钱二分五厘纹银^②，上述银两可折青稞 564 400 克。另据札什伦布 1795 年给驻藏大臣的报告说，该寺每年的收入“共折算粮食三十七万六千四百零五克”^③，即 1 050 万斤，这主要来自内差的剥削。

2. 地租制度

清代西藏封建农奴制经济下，土地出租与转租的现象比较普遍，由此便产生了地租问题，清代西藏的地租基本上分“婆玛”租和“协”租两类。地租制度为清代西藏法律所维护，清朝中央政府及西藏地方政府在历次土地清查的清册中都明确规定了这种强制性的封建剥削制度。

(1) 婆玛”租

藏语中租地叫“婆薪”租子叫“婆玛”。出租土地者，有农奴主及其代理人，也有差巴。

少数农奴主有将整个庄园出租的，这或是出自对亲戚、亲信的恩典，或是庄园太多无力全部自营。至于租额，有的土地出租者规定：“如果是出自佃地人的请求，租额没有定规，通常中好地年租三克，次地年租二克。”^④

租地手续先是送礼请求，获许后一般都立文契，写明地块、租

① 松筠：《卫藏通志》卷 9 光绪年间刻本 第 5 页。

② 松筠：《卫藏通志》卷 9 光绪年间刻本 第 37 页。

③ 松筠：《卫藏通志》卷 14 下 光绪年间刻本 第 4~10 页统计。

④ 中国社会科学院民族研究所：《东噶宗调查材料》，1962 年 9 月印。

额、租种年限等。地租以青稞为主，租额视土质而论，悬殊颇大。地租或是定额，或对半分成，由双方议定。

差巴中也有出租土地的，差巴出租土地的租额与租佃手续与领主出租土地有质的不同。领主是以剥削承租人的剩余劳动供自己享受为目的，而差巴收来的地租要用来抵偿已出租的土地所负担的差税，并不能从中得到更多利益。

(2) 协 租

在许多农村还存在一种叫做“协”的租佃形式。用土地放协的有领主也有差巴，其手续与租地类似。承协人很像内地封建社会里的佃户，但西藏农村的这些佃户多是差巴或堆穷，而不是自由农民。

协租的交付有两种基本形式：一种是固定协，即租额是固定的，不以年成好坏为转移，租额一般占中等年成土地总产的 50% 左右；另一种是对半分成协，即租佃双方平分秋色。协地的全部农事由承协人负责，平分收成时，有扣与不扣种子的两种做法。对半分成协又分为平分净粮和连秸均分。

在租地和协地中，租佃双方不一定有人身依附关系，任何领主可以把土地租给非自己的属民或自己的属民，农奴与农奴之间也可以发生租佃关系；租佃双方以立契约的方式来固定租佃关系，都有立约和解约的自由。租地的交租时间是按约履行。

3. 纳税制度

清代西藏的税种主要是商业税和畜牧税，这是封建农奴制经济税收剥削的主要方式。

西藏的商业税叫“肖”或“肖差”。肖大体分两种：一种是坐路卡，就是在商旅来往的重要通道上设卡收税。肖差多实行包税制，包税人向政府有关官员交纳一定的包税金后，即可设卡收税，其特权受政府保护。另一种是集市交易税。收税点设在商人交易的集市上。如错那宗就设在亚东，拉康溪就设在乃噶，因这些地方是商

人集中之地。税率一般是见十抽一。肖差具有一般商业税的明显特点，即收交双方不一定有人身隶属关系；税金都以商品和货币为交付手段；私人财物，只有在发生商业性行为时才交纳肖差，否则是不必交税的。

在清代西藏广大的牧区，还存在着畜牧税的税种：一种藏语叫“节约其约”即有生有死税；另一种叫“节美其美”即无生无死税。节约其约税是，牧主把他们的一定数量的牲畜交给牧奴强迫放牧，每年生多少牲畜，死多少牲畜，要向领主报告，死了牲畜要有死畜的皮为证。凡新生小牛的奶牛每年交酥油 4 藏斤；头年生小牛的奶牛，可交酥油 3 藏斤；两年前生小牛或不生小牛的母牛，每年交酥油 2 藏斤。天然死亡的牲畜，其畜皮须向领主交纳，即免该牲畜的负担。节美其美税是，领主把一定数量的牲畜强迫交给牧奴放牧，每年不管生多少，死多少，都按规定的税额交纳畜牧税，规定母牛每头年交酥油 2 藏斤；公牛每头年交砖茶 2 块；每只羊，年交羊毛 $1/5$ 藏斤。

西藏封建农奴制社会发展过程中所形成的差税制度，在清代是得到法律承认并予以维护的。西藏的差税制度与土地紧密相联，清中央政府和西藏地方政府对差税制度的干预主要是通过清查差地、厘订差税来实现的。《铁虎清册》就记载：“驻藏大臣念及政府官民皆崇奉释教，奉大皇帝谕旨，发来之咨文，并由摄政诺们罕认真审核后，委任以噶伦夏扎瓦为首之查办员，先后对卫藏宗溪所属政府、贵族、寺庙之所有冈顿差地进行勘查，厘定差税，制定清册，加盖汉藏双方印章，同样，对各宗溪亦按其承担差赋情况，制定清册，加盖摄政诺门罕之印章。”对于差地和差税确定后，各大领主的差民要一体支应，不得拒绝纳差，而且政府有权派官吏到各处催税、征差并通过《十三法典》的“使者薪给律”来保证政府催税官员的催税行为的合法性，“汉藏双方商定照章征派，任何政府、贵族、寺庙等无论高低贵贱不得藉口提出任何要求”，如果有个别人拒不

支差纳税，“定当惩办干系人。如果依权仗势，逾越旧规，不支纳差赋等情，须向本府禀报……若稍有非议者，应立即捉拿，视其罪过，以法惩治”^①。西藏的地租、税赋是与西藏封建农奴制经济制度紧密相联的，它也是西藏三大领主剥削、压迫广大农奴的经济手段，在法律上也是得到认可和保护的。

（五）调整借贷法律关系

1. 借贷法律关系

清代西藏借贷法律关系中，债权人与债务人的身份较祖国内地复杂，很多债权人和债务人兼具双重身份，既是债权人又是债务人。在债权人之中有西藏的三大领主、差巴和堆穷，在债务人中有世俗贵族、差巴和堆穷。但总体上说，三大领主都是债主，绝大多数的差巴、堆穷都是债务人，而尤以差巴为甚。

在三大领主中，放债最多的是寺院领主。寺庙的债约占西藏三大领主放债总数的 80% 左右。而在寺院领主中，放债最多的是哲蚌寺。哲蚌寺的高利贷几乎遍及西藏所有地区，它不分寺庙差巴、政府差巴、贵族差巴，只要有人借，它就放。西藏其他寺院的债虽然没有哲蚌寺那么多，但不放债的寺庙是根本不存在的。

寺庙债主之下是政府债主。政府的债是强迫性的，每年有固定的数量，放给各个溪卡。政府的债粮，每年必须交清利息，再放新债时也只用利息放债，老本一般不收回，因此旧债加新债，政府债也是年年增多。政府放债的利息在西藏是最低的，是借十还十一，即借青稞 10 克，到年底还 11 克。

政府债之下是贵族债。贵族债一般是只借给自己的差巴，而且是年放年收。有时是领主借政府的债，然后又放给差巴，因为政府债利息轻，贵族债利息重。贵族债的利息一般是借四还五，或借五还六，后改为借七还八。

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版，第 2 页。

西藏放高利贷的债主，除了三大领主之外，极少数富裕的差巴和堆穷也有放债的，这种现象极其罕见，在高利贷中只占很小的比例。

西藏的高利贷，主要是放粮食，少数放藏银。粮食的利息是：政府是借十还十一，即借青稞 10 克，年底还 11 克；寺庙和贵族一般是借四还五，贵族也有借五还六或借七还八，即借青稞 7 克，年底本息共交 8 克；少数富裕差巴或堆穷放债的利息是借五还六，即借青稞 5 克，年底本息还 6 克。借藏银的利息有以下几种：借藏银 1 品，年利 30 两，此种高利贷只有个别寺庙才放；借藏银 1 品，年利 15 两，此种利率占多数；借藏银 1 品，年利 10 两，此种利率也较普遍；借藏银 1 品，年利 10.5 两，此种利率为数较少。西藏的高利贷，除借粮食和藏银外，也有借牛羊的。借牛羊的利息没有一定的数字。

综观西藏的借贷关系，可以看出其具有如下几个特征：

(1) 寺庙是最大的债主。西藏大小寺庙没有不放债的。债权人是以哲蚌、色拉、甘丹三大寺为主的寺庙以及各寺庙中掌权的上层喇嘛。寺庙的放贷量与利息高于政府、贵族和其他债主，这表明寺主在社会经济中的地位与作用重大。

(2) 政府是西藏的第二大债主。西藏地方政府中有许多机构放债，各地方的“基恰”、宗政府等机关和官员都放债，并把放债和收息作为各级官员的行政职责。

(3) 贵族（头人）的放贷对象一般都是自己庄园的属民，但贵族的放债收入远不如寺庙和政府。甚至有的贵族既是债权人又是债务人，这是西藏地方较之中原内地在借贷关系中一个突出的特点。一些贵族为满足大肆挥霍的生活需要，从政府那里借入低利贷，再以超经济的强制手段把它变成高利贷转贷给属民，从中获利。

(4) 百姓包括代理人、大差巴、堆穷、牧民之间也发生借贷关系。这种借贷以小额互助的较多，也有“堆穷”等小户将余粮、藏银

借出。借贷的形式与种类较三大领主的借贷简单，比较大额的仍需立据以保证归还。

(5) 西藏的借贷资本以粮食、牲畜、畜产品为主，以货币借贷为辅。寺庙放贷的粮食年利为“借四还五”政府为“借十还十一”贵族为年利“借四还五”，也有“借五还六”。粮食的利率基本相同，表明“贷”与“还”的相对稳定。在货币借贷上，利率相差较大，以寺庙为最高，其次为贵族，最后是政府。

(6) 西藏的借贷关系反映的是人身依附关系。封建社会里的借贷关系，并不直接反映人身依附关系，但是在西藏由于领主庄园制度的存在，社会结构中存在着两大直接对立阶级的人身依附关系，这表现在借贷上就是限定了借贷范围，即贵族、寺庙的庄园只许属民向其所属庄园借贷，而不允许向他人借贷，以免百姓和土地为他人占有使用。借贷形式中的“子孙债”、“铁链连手债”就是为了控制稳定自己庄园的属民。如果还不了债，有权势的债权人就会将债务人投监上刑，或以人抵债，或以无偿劳动抵债。借贷制度加强了属民的人身依附，使农奴被严格地束缚在庄园内，社会活动仅限于本地，人口流动受到限制。因而直接影响了先进的文化和生产技术的交流和吸收，却保护了落后的生产方式，延缓了社会的发展与进步。下列契文便充分体现这种借贷关系的人身依附性。

契约一：属民次旺饶登夫妇以女儿幼子抵债契文，“夺松庄园之属民次旺饶登夫妇，因欠乃东德康大宗银粮无力偿还，不得已将女儿根松顿单和幼子白玛单增抵送德康还债务。上述子女的后代为德康属民”。^①

契约二：扎西曲达让妹次仁拉姆为喇让无偿劳动 10 年以抵债

^① 丹增伦珠：“近代西藏借贷制度研究”，载《中国藏学研究中心藏学论文选集》，中国藏学出版社 1996 年 5 月版，第 73 页。

的契文，“那日庄园扎西曲达因欠喇让 40 克粮 无力偿还 让妹次仁拉姆为喇让服务 10 年劳役以抵债”^①。

2. 借贷形式

西藏的借贷形式主要有三大领主的借贷形式和百姓借贷形式。借贷形式是以借贷甘结（契约）或借据来表现的。借贷者申请借贷和办理借贷手续时，借贷者和保人要向借主写立借据甘结，写明借债者，为何事、借何物、何时还债，如违约如何处罚，保人签字等。在甘结中，还债是极为重要的内容，因为它是借贷利益得以实现的根本目的。西藏地方法律保护借贷关系，而且，西藏地方政府也把催缴欠债作为地方官员的一项重要职责写在法典之中。十三世达赖曾在给哲蚌寺属民的命令中强调：依照我历次下达的命令，既要懂得借，又要懂得还，不能丝毫损害作为供僧众之基金。派到前后藏收粮的“颇本”（噶厦收债息的官员），应予协助。以下是四种借贷文书，基本上反映了西藏借贷协议的内容和格式。

(1) 百姓向政府借贷所呈之甘结

利乐之源 法律主宰足下 敬禀者 下列签名盖章人 呈上永不食言之甘结。

事由：上官大人已批准敝等江达宗的政府、贵族、寺庙所属的头人、百姓迫不得已上报的禀贴。按每户的人口和经济情况，从政府存放在各宗、溪的贷粮中，给所有冒烟户每人贷给口粮和种子粮三克。这里由于本地宗本、头人及时转报百姓的情况，使得我们犹如久病得到了医治。以后，一定按时偿还本金粮十升，绝不借故拖延，永不违反这一决定。倘有人届时有意推诿，而违反此甘结，听凭上官大人处罚，咎由自取，罪有应得。

① 丹增伦珠：“近代西藏借贷制度研究”，载《中国藏学研究中心藏学论文选集》，中国藏学出版社 1996 年 5 月版，第 73 页。

依次签名盖章

政府属下缙绅 格桑云登
 工布江达岗仲丁代表达肖
 贵族阿沛大官家代表彭康仲益·阿西
 噶丹寺色公康村和理塘米村的公众代表强佐
 丹增和代理堪布强佐桑珠

(2) 寺庙借贷的甘结形式

寺庙借贷的借贷手续与政府一样 贷者需交“请求费”同时必须有两个保人，一个为寺内的 另一个为寺外的 即“内保外保”。

债务人给寺庙之甘结：

利乐之源，法律主宰足下：下列签名盖章的当事人，在此立下信誓不变的甘结。

事由：感谢救世主对贫苦百姓的无比恩德。从扎仓内库管理处秋季法令的僧俸粮中，按照借五还六的利率，借给敝等每户麦豆混合粮十八克，保证在九月一日为寺庙运僧俸粮时还清利息，将利息粮晒干弄净，做到无砂土、无石头、不潮湿、无粮秕，而且不向过斗人行贿。如不按时付息，则全村人共同担保在十二月二十五日以前，各户得自动把利息粮送往寺庙，并将本金粮一律还清。此甘结内容清楚，无可置疑。倘有丝毫违反，甘愿按照罚款例规，接受任何处罚。

此据

顿珠彭措本人盖章 ②

(3) 贵族 头人 借贷的甘结形式

扎西旺都编：《西藏历史档案公文选水晶明鉴》，民族出版社 1988 年版，第 12 页。

扎西旺都编：《西藏历史档案公文选水晶明鉴》，民族出版社 1988 年版，第 34 页。

贵族头人的借贷形式与政府和寺庙相同 贵族头人在自己的“溪卡”属民中放贷，也有贵族向政府借贷的形式。

贵族借贷的借据：

自愿不悔立此借据。事由：台吉索普巴呈奉书有君臣各……呈文，加盖噶厦公章的所签批注的意见……你如承担贷款利率……由扎西机关下属放贷之公款中，在可能的条件下借予藏银九千品，并指出，（已同意前往与各单位协商解决。在扎西电机厂总管共同账上每年息大利，贷给了本金十五万两，满足愿望为谢），每年承付利息期，决不迟延付清的同时，何时通知归还本金，债户保人谁的经济条件好，则无条件不违意愿地付清，决不在任何时候背负此约。倘若有轻微的违约出现，在法律前愿受罚金一百五十两以上黄金，原债依旧承担。

债户台几索普巴朗杰旺秋盖章

保证人雪几波雪仲来村加者巴旺青诺布盖章

滕书贡嘎仑珠、仔仲洛桑丹增盖章

(4) 百姓借贷的甘结形式

立借据和保证书如下：

事由：敝鞋匠顿珠彭措家中，开支拮据，从拉萨桑珠颇章府上的仆人次洛手中借得藏银一百秤，深感重恩。每秤每年交利息银十两，保证六年后本利一起还清。到期决不违背诺言，出尔反尔，推卸责任，以怨报德。不管该字据措词清楚与否，到期一定按时奉还。

此据

顿珠彭措本人盖章

① “扎西勒空”档案第 7 号。

② 扎西旺都编：《西藏历史档案公文选水晶明鉴》，民族出版社 1988 年版，第 13 页。

上述西藏地方四种借贷形式，在契约中无不详细规定了借贷本金、利率、还贷期、违约金以及贷款人、保人、放贷人，并明确了保人与贷款人的连带责任是“债户、保人谁的经济条件好，则无条件不违意愿地付清”，从而确保了放贷收回的可能性。从上述借贷契约形式看，其契约内容已发展到比较完善的程度。

在残酷的剥削制度下，广大农奴为了生存，不得不向三大领主借贷。而三大领主利用这种借贷关系进行剥削，使得广大农奴更加负债沉重，有的农奴甚至几代、十几代早已还了本金的几倍、几十倍、几百倍，还仍然不清债务，就像谚语所说的：“什么时候乌鸦头上长了白毛，就可以算还完了。”可是农奴主却并不放过欠债的农奴，他们可以任意抢走农奴的粮食、牲畜、农具以至他们的子女来抵债务。当有些家庭实在无物索取时，农奴主便夺走农奴份地。以地抵债户大约要占债户的 $1/3$ ，这种状况正如马克思所指出的：“如果高利贷者不满足于只榨取他的牺牲者的剩余劳动，而逐渐取得了对后者的劳动条件本身的所有权，即土地、房屋等等的的所有权，并用这种办法不断地对后者进行剥夺……”^①

（六）调整婚姻家庭继承法律关系

调整西藏婚姻家庭继承关系的法律制度，主要是西藏地方长期以来形成的习惯法，这种习惯法在西藏各个地区所表现出来的效力是各不相同的，而且这种习惯法是根深蒂固的，它不仅深刻地影响了清代，甚至影响到新中国建立之后五十多年的今天。

1. 婚姻制度

（1）婚姻形式

西藏地区的婚姻形式呈现出多样性和繁杂性，形成这种繁杂性与多样性不仅有历史演变的因素，也有西藏特殊的封建农奴制经济因素，还包括其封闭的自然地理环境等因素。在整个清代统

^① 《马克思恩格斯全集》卷 25,第 673 页。

治时期，西藏地区的婚姻形式是一夫一妻制、一夫多妻制、一妻多夫制三大形式。一夫多妻制又有姊妹共夫、母女共夫、普通一夫多妻等形式；一妻多夫制又有兄弟共妻、朋友共妻、父子共妻等形式。

一夫一妻制的婚姻形式。根据史料记载，吐蕃王朝建立以前传说时期的王族史，是深受母系氏族社会影响的母权社会，即使“在吐蕃早期王统中，从止贡赞普到第 23 代赞普德珍赞以前，男子的地位有一定的提高，但母权仍处于较为重要的地位”^①。随着“男子在政治生活中权力的增长，或者说父权制的真正确立，大约始于‘五赞王’之一的结多日隆赞前后”^②，“由于私有制的不断发展在公元 6 世纪左右出现了藏民族历史上的第一个统一集权社会——吐蕃王朝。阶级社会的形成与走向成熟，是古典的一夫一妻制婚姻和相应的一夫一妻制家庭形成和最后确立的基础。在阶级社会中，家庭劳动被排斥于社会劳动之外，男人成为家庭内唯一参加社会经济关系和产品分配关系的人，女人集团的地位实际上变成了男人的附属品和社会的牺牲品。这一残酷的事实反映在家庭婚姻关系中，就使得古典的一夫一妻制婚姻和一夫一妻制家庭带有浓厚的父权制和家长制的色彩。妻子过着严格的一夫制婚姻生活，而男人则往往过着多妻制婚姻生活。”^③在一夫一妻制的婚姻家庭形式中，还有一种是属于事实上的一夫一妻制的婚姻家庭形式，即“碰咀婚”。这种婚姻形态基本上出现于贫苦的堆穷和朗生等级农牧民之间，其婚姻关系的形成没有经过任何手续，男女相爱后，各自离开自己的父母，双方结合共同生活的一种婚姻关系。

张云：“论藏族妇女的地位”载《西藏研究》，1992 年第二期 第 113 页。

② 张云：“论藏族妇女的地位”载《西藏研究》，1992 年第二期 第 113 页。

张权武：“近代西藏特殊家庭婚姻种种试析”载《西藏研究》，1988 年第 1 期 第

当时的政府，特别是大庄园领主、牧主并不反对这类婚姻，因为这种特殊的组成家庭方式的结婚者依然是他们的属民，而出生的下一代自然毫无例外地变为廉价的劳动力。《十三法典》“亲属离异律”就规定，这种家庭产生的后代，男孩归男方属主所有、女孩归女方属主所有。

一夫多妻制婚姻家庭形式。如果说在奴隶制时代，多妻是作为最高统治阶级的特权和利益的象征，那么在社会进展到封建时代以后，其表现形式更加社会化。西藏的一夫多妻制发生于社会各个阶层。如白兰人的婚姻，是“富家厚出聘财，窃女而去。父卒，妻其群母；兄亡，妻其诸嫂^①。这表明，在西藏母系氏族向奴隶制过渡过程中，一夫多妻已经作为一种习惯渗透到社会肌体里。在西藏的史籍中，有关世家贵族占有二妻、三妻的记载是不少见的，如 12 世纪到 13 世纪间萨迦派著名寺主萨班，其弟桑擦索南坚赞娶过 5 妻，生 4 子。^② 作为普通的平民百姓之家，一夫多妻是姊妹共夫的婚姻家庭。关于这种婚姻家庭，恩格斯有过一段话：“在北美的至少四十个部落中，同长姊结婚的男子有权把她的达到一定年龄的一切妹妹也娶为妻子——这是一整群姊妹共夫的遗风。”^③ 西藏姊妹共夫的家庭，一般也是先由姐姐招赘，后来丈夫与她达到一定年龄的妹妹发生了关系，或者先娶姐姐，后来又和妹妹形成了姊妹共夫的家庭。母女共夫家庭，一般是丧夫的妻子带着幼女招赘或再嫁。后夫先与母亲建立家庭婚姻关系，待带来之女长大成人后，又与她同居而形成事实上的一夫多妻——母女共夫家庭。这种家庭的本质和内容同一般的一夫多妻并没有多大的差别，父

① 《册府元龟》卷 961 外臣部土风三。

② 王森：《关于西藏佛教史的十篇资料》，中国社会科学院民族研究所 1965 年编印第 95 页。

恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社 1972 年版，第 36 页。

女之间也并不存在血缘关系。

一妻多夫制婚姻家庭形式。一妻多夫制婚姻家庭主要存在于占有有一定生产资料的小私有者阶层中，尤其是在差巴等级中表现突出。西藏的封建农奴制经济基础，决定了广大农牧民要发展就必须集中有限的生产资料，优化适应社会经济发展需要的基本生产单位的合理结构，于是一妻多夫的婚姻家庭制度便适应了小私有者阶层发展经济的需要，“中国社科院的调查资料也可证明，一妻多夫制家庭婚姻关系正是近代西藏多夫制的基本形式”^①。西藏的一妻多夫制家庭，多数是兄弟共妻、朋友共妻和表兄弟共妻。一妻多夫家庭，除了在朗生和牧工中没有以外，几乎在各个阶层中都有。其中又以富裕户和领种差地的差巴等级中的比例为大，在贫困户和没有直接领种差地的“堆穷”等级中比较少。一妻多夫的表现形式主要有：其一，兄弟共妻家庭。一般先由长兄出面迎娶妻子，建立家庭婚姻生活，其后兄弟又逐渐加入婚姻关系，造成共妻事实。其二，朋友共妻家庭。这一家庭的合成，往往是主人早已建立家庭婚姻关系，在生产过程中，由于劳动力或财力不足，因此便招人上门共同建立新的家庭婚姻关系，后来者一般是劳动力强或有一定财产的单身男子，能对家庭生产有所帮助。

(2) 婚聘制度

农奴主之间在通婚过程中逐渐形成了一套请媒、择偶、选期订婚、结婚、宴客等习惯程序。在农奴阶级中，由于小私有经济的影响，一些分化上升的富裕家庭，对待子女的婚姻，也要考虑对方的财产，计较妆奁和聘礼的多少。因此也有包办或买卖婚的现象。在敦煌发现的古藏文书《礼仪问答》写卷，即伯字第 1283 号及第 2111 号，其中一份关于吐蕃时期买卖婚的记载：“妻子无论怎样美

^① 张权武：“近代西藏特殊家庭婚姻种种试析”，载《西藏研究》，1988 年第 1 期 第 97 页。

貌可以买来、找到。”这种买卖婚的遗风在清代西藏也是存在的。广大的贫苦农奴、牧奴阶层，虽然也是封建家长制的家庭，但是强制性就松弛得多，他们的恋爱自由是基本上得以保障的。青年男女在共同劳动生活中产生了感情之后，家庭是很少阻拦的。对象如果是父母选择的，通常也要和子女商量，很少硬性包办。订婚中虽有媒妁，但约束不多。由于经济条件限制，婚礼程序和仪式都十分简单。

1) 订婚

西藏地区婚姻中的订婚是多种多样的，基本上分为农奴主阶级子女的婚姻和广大农牧民等社会底层的藏族人民的婚姻。

西藏婚姻制度是建立在农奴制基础之上的阶级内婚制的婚姻，农奴主和农奴之间是禁止结婚的。至于一般农奴和朗生以及最受社会贱视的铁匠、屠宰人、猎人等级之间的通婚，虽然也受着某些传统的影响，但是，这种影响在广大的贫苦农奴中是比较少的，他们中的许多有情人还是成为眷属，没有被阶级等级观念所束缚。

农奴主阶级子女的婚姻，订婚权完全操纵在家长之手，并限制在本阶级之内，讲求所谓门当户对、父母之命和媒妁之言。所以“中产以上人家，多凭媒妁之言，即男家先请媒人持哈达至女家征婚，同意后，由媒人送聘礼及聘酒，富贵之家，聘礼有值数万金者”^①。统治集团内部的婚姻，正如恩格斯所说的“结婚是一种政治的行为，是一种借新的联姻来扩大自己势力的机会；起决定作用的是家世的利益，而决不是个人的意愿”^②。西藏农奴主阶级中的通婚内幕，正是如此。在豪门望族之间，世代联姻，形成一个个裙

中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》，中国藏学出版社 1993 年版 第 167 页。

^② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社 1975 年版 第 76 页。

带网罗的政治集团。在清代，雍正五年（1727年），西藏地方执政的贵族之间爆发了一次争夺权势的变乱，以噶伦阿尔布巴为首的一小撮贵族，即把联姻作为结党倾轧的一种手段。^①

在西藏农奴之间，恋爱婚姻比较自主，没有严格的订婚程序，婚姻权掌握在男女双方自己手里。男女青年在共同生产生活中挑选中意的伴侣，而不甚重视门第和民族的界限。像门巴族就流传着一首歌谣：“东北的山再高，遮不住太阳；父母权再大，挡不住子女的前途。”它反映了门巴族青年对待婚姻的态度。门巴族的婚姻虽然形式上由父母主办，但实质上还是男女自己做主。青年男女通过平时的互相了解，双方有了感情之后，多由男子先征得父母的同意，派能说会道的亲戚朋友找女方父母求婚（也有少数不请媒人，父母带上一筒酒，若干条哈达，亲自到女方请婚）。媒人向女方父母提上二三次亲，一经同意，双方父母请两个证人写下“订婚书”，婚成之后，男方送媒人一张山羊皮或一个至数个银元作为报酬。

由于农奴存在着与农奴主之间的人身依附关系，因此，农奴的订婚要向领主报告。不同领主属下的农奴，双方必须先征得领主的同意，向属主交纳一笔名为“本单”的赎身费，或提出从对方换回一个具有劳动力的农奴作为条件，才能准许订婚。

生活在社会最低层的朗生和牧工没有财产，甚至也丧失了人身权利，有些农奴主甚至不准朗生结婚，剥夺他们建立家庭的权利，因此他们也没有严格的订婚程序，所以“游牧之人民，多为苟合式之自由恋爱。男女相悦，即随意结合，结合之后，始禀明父母，实行同居”^②。

① 《东华全录》卷 10。

② 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》中国藏学出版社 1993 年版，第 167 页。

2) 聘礼

聘礼的多少，视男方的经济状况而定。一般的家庭订婚后需向女方送几次礼，多少不限，用以表示对女方父母的敬意，希望早日将女儿嫁给男方。聘礼不重，有时女方的陪嫁远远超过男方的聘礼。根据《十三法典》“亲属离异律”的规定：“夫妻离异时……若妻有理，被夫抛弃，……赔偿时，妻子出嫁之前由父方赐给的衣服和粮食归女方。无论是给男方的，还是女方的，只要是父方赐给的，不论是否有理均归女方所有。若以夫方之名义所赐给的财物，皆归夫方所有，女方虽有理，丈夫亦不必因理亏而将财物送给女方。”^①由此可见，男方的聘礼和女方的嫁奁都是存在的。《册府元龟》在记述西藏白兰人的婚姻时说“富家厚出聘财，窃女而去”^②。

富裕人家的彩礼稍重，送牛、猪等大牲畜及值钱的首饰；“聘礼有值数万金者”。家境贫穷送不起财礼的，有的需到女家帮工二三年才能娶回媳妇。如果毁约，女方需向男方赔偿聘礼。

3) 婚龄及婚期

西藏的婚龄，男女一般十七八岁，也有十四五岁的女孩就出嫁的。人们普遍认为早婚好，早生子女早得福，可增加劳力和财富。订婚送聘礼后，一般是经半年或更长时间才能结婚。婚前，男方要去女方家商定婚期，具体日子由男方请喇嘛根据男女双方生辰属相择定吉日；日期一定，男方要送给女方及家人一定的礼物，以示约定。

4) 婚礼过程

通过订婚，给付了聘礼之后，“至迎娶时，不用轿、车，多为乘以

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 54 页、第 107 页。

^② 《册府元龟》卷 961，外臣部土风三。

马。男亲至女家迎娶，亲友均馈赠食品，新婚夫妇携手同男家。向例三日欢乐而婚事告毕”^①。“迎娶时，女家亲友须以衣服银物助奩，父母以田地牛羊陪嫁。结婚期至，女家搭棚于门外，内设坐褥，以麦子撒为衣，女盛服上坐，父母旁坐，亲友坐两侧，中间几上陈列肉菜糖果茶酒等物。食后，女家以哈达赠亲友，即送女步行，远则乘马至男家，富贵之家亦有乘轿者。抵家后，新郎新娘并坐，食以茶酒，移时分坐。亲友各以哈达为赠，旋即共进酒食，食毕各携果肉散去，礼即告成”^②。

(3) 关于离婚的法律规定

西藏的婚姻制度的复杂性，也使得西藏的离婚制度变得复杂。作为西藏地方的基本法——《十三法典》规定了“亲属离异律”这条法律不仅规定了婚姻的解除要采用判决的方式，而且还规定了婚姻解除的过错责任、离婚财产和子女的分配等，成为整个清代乃至近代西藏的基本法。它规定“夫妻欢乐而离异或由中间人调解而离异等，无论彼等高兴还是痛苦离异，皆按最初结合之誓约，查清夫妻离异之主要原因，认真判处，务须公正”^③。“事实上若夫有理而被妻抛弃，妻方须分三次付夫方十八钱黄金，且赐予一套衣服或照管好饮食、衣服等。对身份高的人须赔偿其活人命价，对身份较低的人须赔偿其三分之一的活人命价。总之，要根据占理的多少来赔付”^④。“若妻有理，被夫抛弃，男方须给女方十二钱黄金，

中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》中国藏学出版社 1993 年版 第 93 页。

^② 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》，中国藏学出版社 1993 年版 第 168 页。

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 54~55 页。

^④ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 54~55 页。

以及交付称之为‘服侍赔偿费’，日薪为三藏升青稞，夜薪亦为三藏升青稞。具体赔法还要根据女方人口的多少及占理的多少来判定’^①。在离婚时关于财产分割方面，《十三法典》规定：“出嫁之前由父方赐给的衣服和粮食归女方。无论是给男方的，还是女方的，只要是父方赐给的，不论是否有理均归女方所有。若以夫方之名义所赐给的财物，皆归夫方所有，女方虽有理，丈夫亦不必因理亏而将财物送给女方。”^②关于离婚时子女的抚养问题，《十三法典》规定：“子女的归属则须遵循‘子由父养女由母养’的原则儿子的乳金依其年龄的大小酌情判定。分属女儿之粮食及母亲之口粮、土地、房屋和衣物等均须合情合理。”^③

另外 还应注意的是 在西藏婚姻中的“碰咀婚”没有严格的结婚与离婚程序，正所谓“夫妇悦则相守，反目则自择所欲而适焉”^④。可见，这种离婚方式是比较自由的，不受官府法典的约束。

(4) 婚姻多样性的原因

西藏的婚姻制度的复杂性，有其历史传统的因素，也受其自然的地理环境的因素影响，更与清代时期西藏的社会经济制度相关。特别是西藏的封建农奴制度所产生的婚姻家庭观念起了决定性的作用。因为经济基础决定上层建筑，决定了在西藏封建农奴制度下群婚制得以遗存的必然。

西藏所处的地理环境几乎是一个近于闭塞的环境，自封建农

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 54~55 页。

② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 54~55 页。

③ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 54~55 页。

张权武：“近代西藏特殊家庭婚姻种种试析”，载《西藏研究》，1988 年第 1 期，第 98 页。

奴制度 10~12 世纪在西藏确立后，整个清代几乎无丝毫的改变，这种社会政治经济制度由于受到环境的局限性影响，很少受到外部力量的冲击，所以长期以来在西藏所形成的传统的婚姻习惯难以得到改变。

兄弟共妻、朋友共妻和姊妹共夫等群婚制残余的存在，是封建农奴制经济制度在婚姻制度上的反映。人们普遍认为，上述婚姻制度的存在是有利于生产发家的，人多力量大，在这样的婚姻家庭中，家庭成员之间不仅可以多样化分工，而且能够应付沉重的封建内差、外差，不致于因为繁重的差赋和突然降临的灾祸而使家庭解体。相反，如果兄弟、姊妹分了家，财力和劳动力都要分散，不仅会影响生产，而且难以抵御来自自然或社会的各种冲击。多夫、多妻制在一定程度上弥补了在生产力极为低下而差赋极为繁重的劳动力的不足，适应了西藏封建农奴制度的需要。另外，人们认为兄弟、姊妹能够长期生活在一起乃是人生的一大幸事。因此，社会上对这种婚姻家庭制度毫无非议，对于无血缘关系的朋友共妻那更是倍加赞赏。而作为统治阶级的上层人物则把这种婚姻制度作为巩固自己地位、保证门第不衰的一个手段。

此外，黄慕松在谈到西藏的一妻多夫制时说：“西藏一妻多夫制，多在后藏及游牧民族。……或之（云）藏俗人户以女为主，番人尤盛，故兄弟共娶一妇，以避徭役，后遂定俗。或云西番全（地）肃杀，所以免外番多丁之道也。两说中当以后者为近似，盖山岭高原之地，食物不甚丰富，土地难施改良，欲图生存，惟有减少人口之法，一妻多夫正减少人口之法。”^① 把一妻多夫制看作是“减少人口”的方法，也有一定的道理。

2. 家庭制度

^① 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》，中国藏学出版社 1993 年版，第 93 页。

西藏多种形态的婚姻制度也带来了西藏多样化的家庭形式，主要是一夫一妻制的家庭、一夫多妻制的家庭、一妻多夫制家庭，但无论是在什么样的家庭形式中，都反映出以下几个方面特点。

(1) 神权、族权、夫权、政权一体化

早在吐蕃时期，西藏由于受到佛教的影响，吐蕃时期的法律便把神权、族权、夫权、政权固定在婚姻家庭成员的关系之中。如法律规定“对说谎的人拔断其舌头，又令臣民皈依三宝，恭敬信奉，报父母恩，孝敬奉侍，对恩人及父叔长辈的意志不可违背，以德报德。对贤良的人和出身高贵的人不能与他们争斗，要听从他们的吩咐。谋划事情时应自持主张，勿听妇人之言，是非难以判断时，请地方神祇护法作证立誓赌咒”^①等。由于吐蕃法律为后世立法所吸收，至清代的《十三法典》便全部把吐蕃法律吸纳进去。因此，即使是在民主改革前，这一状况也未加改变，正如黄慕松在《奉使入藏册封并致祭达赖大师报告书》中说：“西藏缔婚，注重门户……婚姻手续多由家长做主。”^②特别是在清代，作为上层贵族，把婚姻作为政治联合的手段，更注重父权、夫权在家庭中的地位与作用。虽然在西藏的“碰咀婚”中，男女双方的结合较为自由，但家长在缔结婚姻中的作用是绝对不能忽视的。如吴忠信在《奉使入藏主持第十四世达赖喇嘛坐床典礼报告》中说：“游牧之人民，多为苟合式之自由恋爱。男女相悦，即随意结合，结合之后，始禀明父母，实行同居。”^③在《十三法典》中规定，在分家析产时“父母及其长辈有权

转引自仁青：“吐蕃法律初探”载《西藏研究》1983年第4期，第79页。

^② 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》中国藏学出版社1993年版，第93页。

中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编：《黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤奉使办理藏事报告书》，中国藏学出版社1993年版，第167页。

优先自由选择所需财产”^①。由此可见，在人与人不平等的社会里，无论是在奴隶制社会里，还是在封建社会里（包括西藏的封建农奴制社会里），父权家长制在家庭中是根深蒂固的。

夫权在西藏的婚姻家庭中，表现的虽不像祖国内地那样强烈，但由于夫权的存在，妇女的地位显得十分卑微。从总体上看，妇女是处于一种被支配、受人歧视的地位。在夫妻关系中，造成婚姻破裂的一方要承担一定的赔偿责任，但在夫方和妻方之间这种赔偿的力度、数额是不一样的，体现出夫压迫妻和妇女不受重视的情形。如《十三法典》关于“亲属离异律”中规定“弃夫者罚金十八钱，称为虎纹赔偿法；弃妻者罚金十二钱，称为豹斑赔偿法”，可见，同样是导致婚姻关系破裂，在处罚赔偿上，夫方对妻方的赔偿则少6钱金。当然，这样状况较之内地封建社会法律所规定的夫方单方解除婚姻的“七出”、强制离婚中对夫权的保护来说，对妇女有一定的权利保护，这是较之内地先进的地方，也是儒家“三从四德”观念影响较少的缘故，更主要的是西藏母系社会制度残迹的深刻影响。同样，在婚姻家庭中，婚外奸情是法律所不允许的，它包括强奸和通奸的规定，在对通奸处罚过程中，对男方的处罚轻于对女方的处罚。《十三法典》“奸污罚锾律”规定：“如系女方主动勾引男方所致，则处罚男方奸金一两，赔礼费是以瓷碗为主的三份，勿须赔偿活命价。……若有女人勾引邻居有妇之夫，勾引之妇须交付其妻赔礼费以茶叶为主的七份，或以瓷碗为主的五份不等。……若丈夫偶尔一二次犯奸，后可改邪归正，则勿须交付赔礼费。”^②可见，对于奸情的发生，从总体上说，通奸男女都要受到奸金的处罚，但

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 107 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 108 页。

男方的奸金数额要较女方少，而女方的淫金则要高于男方的奸金。特别是法规规定男子偶有犯奸，只要能改邪归正，则可以不受处罚，这实际上是对夫权的维护，也就是在西藏的婚姻家庭中，法律保护男方在外姘居通奸而不受制裁，但女方必须谨守妇道，安居家中。

(2) 妇女在家庭社会中的地位低下

吐蕃时期的《六六大计法》中规定了“杀人命价律”把社会上的人分为三六九等，清代的《十三法典》予以了继承。在《十三法典》的“杀人命价律”中规定第九等即“下下人”是妇女，妇女的命价为“草绳一根”^①。当然，同样是妇女，其地位也不一样，属于上等人的贵妇人其地位就高于普通妇女，如《十三法典》中的“奸污罚锾律”就规定了男子与妇女通奸，根据通奸妇女地位的不同，对男子的处罚也不一样，如规定：“与不同地位者之妻通奸，则要处罚为三两罚金以及活人命价之总数为二至三两金，赔礼主要是以衣服和食品为主的五份或七份均可。”^②当然，妇女在家庭中的财产权也体现了男女不平等，上文已论述。

西藏妇女在家庭中的地位低下，在社会中的地位也同样毫无二致。在吐蕃时期的《在家道德规范十六条》中规定“不与女议”、“莫听妇人言”，都是社会现实的直接反映。在吐蕃法律中还有关于犯罪人家属的处理问题，如《狩猎伤人赔偿律》规定“绝嗣之家，其妻室有父归父，无父归其兄弟近亲”或者“无父，则将其女人与另一半牲畜、库物给其兄弟近亲中之一人等”^③。另外，该法还规定：“……若从牦牛身下救出，被救者则以女儿赏之，无女则给妹，无女

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 96 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 56 页、第 108 页。

^③ 王尧、陈践编译：《敦煌吐蕃文献选》，四川人民出版社 1983 年版。

无妹则给银二百两，或任其选择。’^① 在这里，被救者之女或妹的身价是 200 两银，用来酬谢救命恩人，且赠品的多少又依被救者身份的高低而定。但就妇女不准参政，作为物品、牲畜一样的被馈赠，说明妇女们皆属于无权自宰的受压迫者。

妇女在家庭与社会中成为主要的劳动力，成为社会与家庭重负下的奴隶。西藏佛教进入“后宏期”以后，相继出现了宁玛、噶当、萨迦、噶举等派别，寺院日趋增多，加之历代王朝对寺院僧侣的保护，入寺成为时尚。入寺者不仅可以免差，而且可以入仕，并且在格鲁派出现之前，寺僧可以娶妻，十妻八妾不受限制。藏族普遍信教及男子纷纷入寺的情况，对妇女的社会生活产生了极为重要的影响。社会的生产劳动完全转嫁到妇女的头上。据清代的《西藏新志》记载“西藏男子怠惰，女子强健。普通男子所操之业，在藏中大抵为妇女之职务，或耕作田野，或登山采樵，或负重致远，或修缮墙壁，建造房屋。凡普通男子所为概为之。贸易亦多属妇人”^②。由于大批男子入寺为僧，使得妇女成为社会与家庭生活的主要劳动力，西藏地方政府的差役随之落在妇女身上。《西藏图考》记载“土民之服役者，名乌拉，凡有业之人，勿论男女，皆与其选”^③；“其俗女强男弱 遇差徭辄派及妇女”^④。《西藏记》也称 乌拉差役“凡有生业之人，毋论男女皆派。即他处来者，或仅妇女，但能置立烟灶租房居住者亦派”^④。在家庭生活方面，因男子入寺为僧，妇女成为一家之中的劳动主干，操持家务，各项繁重的劳动均不得推诿。“在家自庖厨纺织裁缝，以及老幼之梳发等事亦为之，……男子间亦耕作，不过为妇女之辅助。使牛马负载货物，非

① 王尧、陈践编译：《敦煌吐蕃文献选》 四川人民出版社 1983 年版。

② 许光世、蔡晋成编：《西藏新志》 上海自治编辑社印宣统三年七月版 第 48 页。

③ 黄沛翘：《西藏图考》卷六 西藏人民出版社 1982 年版 第 188 页、第 193 页。

④ 《西藏记》 商务印刷馆中华民国二十五年六月印 第 13 页。

得女子之助不能”^①。从生育、抚养子女到担水、砍柴以至筑墙、放牧，皆由妇女承担。即使不出家的男子，也只是从事缝纫、打猎之类的劳动，只是妇女的帮手。藏族妇女生产劳动过于沉重的情况长期未能得到改变，直到近、现代，民国时期及解放以后的民族地区调查材料都证实了这一点。《川西边事辑览》载其时“男子以耕种牲畜打猎采药及经商为职业，女子性质类多恭顺，既执汲水负薪炊爨各役，复助男子经理农事及一切家政，且随时手执牛羊毛，捻线以备织毡之需，虽无重男轻女之恶习，但考其工作状况，恒男逸而女劳，似不平等”^②。

(3) 家庭其他成员之间的关系相对平等

家庭其他成员之间的关系，指的是父母子女之间的关系、兄弟姊妹之间的关系、妻子之间的关系、丈夫之间的关系等。从上文的婚姻、家庭制度的相关史料来看，除了丈夫在家庭中地位高于妇女，父家长对家庭有一定的控制权，如控制子女的婚配外，妻子之间、丈夫之间、子女之间地位基本上是平等的。

首先，在一妻多夫的家庭中，无论是兄弟共妻、还是朋友共妻，丈夫之间地位是平等的。如在家庭分家、父子分家的问题上，《十三法典》规定：“对家庭兄弟分家、父子分家，须根据其家庭人口的多寡，合理分配财产。……土地、房屋和财物等所有家产须按人头合理分配，父母及其长辈有权优先自由选择所需财产，剩余的财产可用掷骰子等方法轮流挑选，总之，须酌情合理分配。若由非血缘关系组成并且以往能同甘共苦的家庭离异，则须查清团聚时双方拥有财产的数量，作出公正的判决。”^③

许光世、蔡晋成编：《西藏新志》，上海自治编辑社印宣统三年七月版，第 48 页。

② 谢培筠：《川西边事辑览》，中华民国二十四年二月印。

③ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 55 页、第 108 页。

其次，家庭成员中的子女，无论是婚生子女还是非婚生子女，大家的地位都是一样的，人们对非婚生子女并不歧视。各阶层都有私生子，他们在家可以继承财产当家长，在社会上可以做官。私生子入寺当喇嘛也不受什么限制。但应注意的是，家庭中的子女之间，女性地位较男性低，这反映在分家析产时，“女性应分得财产为男性的四分之一”^①。

最后，家庭中不分妻妾，诸妻平等。在吐蕃时期一夫多妻家庭中，妻、妾之间的地位、身价是一样的，如敦煌发现的古藏文文书《礼仪问答》写卷中记载，作为儿女“对生母和庶母要同样亲热，平等对待，……大妻小妾合于当地风俗，表面要相等而不应有特殊”^②。在《狩猎伤人赔偿律》中也规定“……无告身诸人及其继母、儿媳、妻、媵、未婚之妹诸人被别人因狩猎身箭所伤赔偿相同”^③。沿及清代，在家庭中则不分妻、妾，诸妻平等。

在西藏婚姻家庭中，“从妻居”的招赘家庭和“从夫居”的娶妻家庭，其社会地位是一样的、平等的，没有封建社会一般歧视入赘者和寡妇再嫁的观念。这主要是儒家的伦理观念在西藏几乎没有影响。另外，西藏本身的婚姻家庭模式也是导致高离婚率和寡妇再嫁的重要原因。

3. 财产继承制度

西藏地方法中有关继承的规定虽不同于封建制度下的汉族地区的嫡长子继承制，但也讲究身份。继承一般以男子为限。西藏谚语说：“屋顶再高，高不过顶上的旗幡；女儿年龄再长，产权终归儿子。”这里指的是财产方面的继承。

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 55 页、第 108 页。

王尧、陈践编译：“敦煌藏文（礼仪问答写卷）译解”，载中央民族学院藏族研究所编《藏族研究文集》第二集。

转引自仁青：“吐蕃法律初探”载《西藏研究》1983 年第 4 期第 81 页。

在财产继承方面，由于受到佛教的影响和当地习惯法的影响，一般民户有子 2 人 就要遣 1 人出家当喇嘛；有子 3 人 就要遣 2 人去当喇嘛，家中只留 1 子承嗣，承嗣的儿子享有财产继承的权利。承嗣者、入寺者都由父母决定或由喇嘛卜卦决定。对于已入寺、出嫁、入赘者，都不能再从本家获得财产继承的权利。

在“从妻居”的招赘家庭中 赘婿享有财产继承的权利 特别是继承产业的权利。在“山南专区隆子宗的加玉等地区，有的由于父亲早死，又无男嗣，用母亲名义留下的差冈地，在女儿招赘以后，仍由赘婿继承，顶立门户”^①。

另外，在某些情况下，寺院成为财产继承人。《西藏志》记载：“凡人死，……量其贫富，将死者所有之物尽出，以一半布施布达拉，以一半变卖作延请喇嘛念经并熬茶及一应施舍之需，即父子夫妇亦不肯存留一物。”另外有一些“绝户”由于没有继承人，习惯上也把其财产捐献给寺院。

4. 对清代西藏婚姻家庭继承制度的评价

清代统治西藏时期，关于西藏的婚姻、家庭、继承制度多是沿袭传统习惯的调整而形成的，不仅根深蒂固，而且极有别于祖国内地。这不仅是西藏特殊的地理环境所致，而且也是其特殊的社会经济制度所致，更是清代“不移其俗”治藏方针在西藏婚姻、家庭、继承制度的反映。从总体上说，产生清代西藏婚姻、家庭、继承特殊性的原因主要在以下几个方面。

(1)清政府的“不移其俗”的治藏政策对西藏的婚姻家庭制度的影响

清政府在西藏获得了统治权之后，便确立了对西藏“不移其俗”的治藏政策，从而使得清代的基本法《大清律例》关于户婚继承

吴从众：“民主改革前西藏藏族的婚姻与家庭”，载《西藏封建农奴制研究论文集》中国藏学出版社 1991 年版 第 486 页。

的有关规定在西藏基本没有什么影响，西藏的地方法成为调整西藏婚姻家庭关系的主要法律。

《大清律例·户律》规定：“嫁娶皆由祖父母、父母主婚，祖父母、父母俱无者，从余亲主婚。其夫亡携女适人者，其女从母主婚。”^①从而确立了父母主婚权，禁止男女私定终身，否则按法“未成婚者，从尊长所定，违者，杖八十（仍改正）”^②。但从上文西藏的婚姻缔结来看，除在上层贵族之间强调父母的主婚权，那主要是出于政治因素考虑外，在普通家庭中并不是很强调父母的主婚权，特别是在“碰咀婚”中排斥了父母的主婚权，这也是西藏传统法律所允许的。另外如在离婚问题上，《大清律例》强调“七出”、“三不去”、“义绝”之制，特别是《大清律例统纂集成》更说“妇人义当从夫，夫可以出妻，妻不得自绝于夫”而清代西藏《十三法典》中“亲属离异律”却沿用旧例，不仅丈夫可以去妻，妻也可抛弃丈夫，即所谓的“虎纹赔偿法”^③这两者是格格不入的。

另外在家庭问题上，《大清律例·户律》规定，父母在，子孙不得“别籍异财”^④。而《十三法典》“亲属离异律”却明确规定了分家析产的办法；在继承问题上，《大清律例》设置了宗祧继承制度，并规定了“立嫡子违法”条，这在西藏的继承制度上是没有规定的。在财产继承上，《大清律例》确立了“诸子均分”^⑤原则，基本排斥了女儿的继承权，除户绝情况之外。^⑥但在内地民间习惯上，往往

① 《大清律例》卷 10，《户律·婚姻·男女婚姻》。

② 《大清律例》卷 10，《户律·婚姻·男女婚姻》。

③ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 55 页、第 108 页。

《大清律例》卷 8，《户律·户役·别籍异财》。

⑤ 《大清律例》卷 8，《户律·户役·卑幼私擅用财》。

⑥ 《大清律例》卷 8，《户律·户役·卑幼私擅用财》。

嫡出子分割的份额高于庶出的份额，^①但在西藏的《十三法典》“亲属离异律”中却规定了男子间分割财产份额的绝对平等。

这些差别规定都突出反映出清代“因俗而宜”的治藏方针，尊重西藏地方风俗、习惯和地方传统法律。

(2) 西藏的佛教制度对西藏的婚姻家庭制度产生深刻影响

在西藏，藏传佛教在社会政治与精神生活中都占有至高无上的地位。由于藏传佛教的弘扬，寺院得到了封建领主阶级的支持，在经济上取得坚实的成果，僧人们也因为封建主的倡导和支持，更紧密地依赖于寺院，并成为社会上的特殊阶层，他们的身份与地位也得到了法律的保护。如《十三法典》把人分为九等，而居于“上上人”等的人中就有“上师”喇嘛。由于有了世俗的封建地主的支持和统治者的支持，僧人们的地位得到了空前的提高，僧人们既有生活保障，又有接受教育的权利，入寺为僧就成为普通人改善家庭生活状况、贵族子弟进入仕途的良好出路。特别是在格鲁派出现之前，僧人大多拥有妻室，既可成佛又无须禁欲，于是出家为僧蔚然成风而经久不衰。特别是西藏地方的习惯法规定，凡家有儿子 2 人必须送 1 人入寺，使得寺院人口急剧膨胀。至清代乾隆二年（1737 年）达赖喇嘛辖下的寺庙 3 150 座，喇嘛 302 560 人，班禅额尔德尼辖下寺庙 327 座，喇嘛 13 671 人。这样，仅格鲁派僧人就有 316 231 人。^②其中男僧人数占绝大多数，远远多于女尼。

大量男子的入寺为僧，导致了西藏社会生产力结构发生了重大的变化，妇女成为社会、家庭中的主要劳动力角色，而男子则成为妇女劳动中的配角，因此，在社会家庭中男子的地位虽然高于女子，但却不能改变因为妇女是社会的主要经济活动者而在经济活动中的地位，因而也不存在男子对女子的完全奴役，女子们拥有财

张晋藩：《清代民法综论》中国政法大学出版社 1998 年版，第 234 页。

② 《西藏志》西藏人民出版社 1982 年版，第 47 页。

产权利 而不受制于丈夫的完全控遏 这也是《十三法典》在“亲属离异律”中对妇女的财产权加以规定的重要原因，也是藏族习惯中男女能够私自配婚在经济地位上的重要原因。同时，由于世俗男性的减少，也为一夫多妻制的延续和发展起了推波助澜的作用。另外，由于大量男子的入寺，使得世俗男子所负担的差赋日益加重 又因为西藏的土地贫瘠 要想生存下去 只有减少人口之法 这就是所谓的“西番全(地)肃杀 所以免外番多丁之道也”。这正是—妻多夫婚姻制得以延存的重要原因。

另外，佛教对妇女极为歧视，这自然影响到妇女的社会家庭地位。佛教认为，妇女是不洁之物，不能参与宗教活动。^① 史书称“凡妇女见喇嘛 俱用红糖或儿茶涂其腮 否则谓呈妍迷惑僧人 罚不宥。其家居亦习用之”。这虽然是戒律，也同样是法律，反映了佛教对妇女的歧视。而且按照教规，除重大节日可让妇女参加之外，一般情况下不准妇女进入寺院 唯恐她们‘玷污圣地’”这就是史载的“大凡女子、妇人一概忌人人家，以为不祥也。庙宇内更严忌之”^②。尤为残忍的是，在古老的苯教习俗中，甚至佛教活动中，寺院往往以做法事、做法器为名 杀害妇女 特别是杀害少女 取其人皮、头骨、胫骨或关节骨做法器 用许多少女做‘助缘’进行修行，从而达到玩弄女性的目的。

西藏藏传佛教的发展，深入到社会的方方面面，深刻地影响了社会生产力的分布结构，大量男子入寺为僧以逃避差赋，使得社会上世俗男子为劳动力的状况日趋衰落，女子在经济活动中的主角地位与其所应享受的政治权利、经济权利都相差甚远，这不仅与政治、经济制度的原因，更重要的是佛教的发展排斥了妇女在佛教中的地位，排斥了妇女获得佛教佑护的权利，在一个兴盛佛教的封闭

① 黄沛翘：《西藏图考》卷六 西藏人民出版社 1982 年版 第 192 页。

② 《西藏志》 西藏人民出版社 1982 年版 第 23 页。

区域里，妇女不能同男子一样享有家庭、社会的政治、经济权利，这是必然的，也是佛教发达的结果。

(3) 西藏社会经济制度对西藏的婚姻、家庭、继承的影响

自西藏在清初五世达赖之时建立了政教合一的甘丹颇章政权之后，三大领主，即贵族、寺院、政府便开始了对广大西藏农奴进行双重压迫。农奴不仅要向自己的庄园交纳内差，还要向政府支应外差，内差、外差达数百种之多。繁重的差役是以家庭为单位进行支应，这就导致了許多农奴家庭不堪重负而纷纷解体，这在《铁虎清册》及其他清册中多有反映。为不至于家庭破产，就需要把有限的人力、物力、财力集合到一起，抗拒来自社会经济压力、自然灾害的侵蚀，这就为一夫多妻和一妻多夫制的形成奠定了经济上的基础。由于妇女是经济活动中的主要力量，使得妇女在家庭生产劳动中具有不可替代的作用，她们不仅可以自己创造财富，而且可以在家庭分家析产中获得财产。妇女拥有自己所掌握的一定财产，即使是在离婚中，这一部分财产（嫁奁）也不会被丈夫剥夺，这就有可能使得在妇女享有一定独立经济权利基础上，为“碰咀婚”的形成提供前提。经济基础决定上层建筑，西藏特殊的经济结构和经济制度也必然产生与其相适应的婚姻、家庭、继承制度。

上文所说清政府对西藏‘不移其俗’的政策使得西藏传统的婚姻、家庭制度不仅没有受到外部力量的同化，甚至也没有受到外部力量的影响，至清代灭亡之后的中华民国南京临时政府、北洋军阀政府、中华民国南京政府在西藏又几乎无所作为，这使得西藏的婚姻家庭制度可以毫无拘束地顺利发展，直到 1951 年中国人民解放军和平解放西藏。中央人民政府首先考虑到西藏的特殊性，在《中国人民解放军西南军区、西南军政委员会布告》中明确指出：“一切有关西藏各项改革事宜，完全根据西藏人民意志由西藏人民

及西藏领导人员采取协商方式解决。”^①《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》第 11 条也规定：“有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。”^②1950 年 4 月 30 日中央人民政府发布《中华人民共和国婚姻法》，并自 5 月 1 日起正式实施。该法确立了废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度，实行男女婚姻自主、一夫一妻、男女平等、保护妇女和子女合法权益的婚姻制度的基本原则。但此时，由于西藏继续执行《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》的规定，因此，新中国第一部新型的社会主义婚姻法对西藏没有产生根本的触动，直到 1959 年西藏进行民主改革以后，新型的社会主义婚姻家庭制度才逐步建立。但毕竟西藏传统的婚姻家庭制度根深蒂固达数百年之久，这不能不深刻地影响到社会主义的婚姻家庭制度。1981 年 1 月 1 日《中华人民共和国婚姻法》施行，1950 年的婚姻法于同日废止。第二部婚姻法规定，“民族自治地方人民代表大会和它的常务委员会可以依据本法的原则结合当地民族婚姻家庭的具体情况，制定某些变通的或补充的规定”。于是 1981 年 4 月 18 日西藏自治区人民政府通过了《西藏自治区施行中华人民共和国婚姻法的变通条例》。它规定，废除一夫多妻、一妻多夫等封建婚姻。又规定，对于 1982 年贯彻新婚姻法前形成的一夫多妻和一妻多夫的婚姻关系，凡当事人不主动起诉离婚的，照顾民族习惯，准予维持；对农牧区藏族群众在贯彻新婚姻法后形成的一夫多妻、一妻多夫的婚姻关系，不按重婚论处。这主要是由于中央政府较尊重西藏地方的婚姻家庭风俗习惯，注重宣传教育，让大家自觉接

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 99 号档影印件，文物出版社 1995 年版。

^② 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 100 号档影印件，文物出版社 1995 年版。

受新型的社会主义婚姻家庭关系和调整婚姻家庭的法律。但由于受到传统习惯的影响，一夫多妻、一妻多夫现象仍十分严重。据昌都中级人民法院经济审判庭庭长吕昌林撰文介绍，1999年4月从西藏贡觉县三岩区的一夫多妻、一妻多夫的调查情况来看，“三岩区现辖沙东、克日、罗麦、雄松、敏都、木协六乡共有居民2232户，人口13318人，其中一夫多妻的家庭有304户1964人分别占总户数和总人口的13.6%和14.7%。在一夫多妻的家庭中，妻子最多的达到6个，也存在极少数母女共夫的现象。从三岩区所辖以外的贡觉县相皮、哈加、漠洛、拉脱、阿旺、则巴六乡调查情况看，六乡共有居民4753户38515人，其中一妻多夫的家庭就有3201户20245人，分别占总户数和总人口数的67.3%和52.7%。在一妻多夫的家庭中，丈夫最多达到5个，还有极少数叔侄共妻和父子共妻的现象。1996年上半年对芒康县二区一镇23个乡的调查显示，全县总户数为10875户，总人口70149人，一夫多妻家庭472户，占总户数的4.34%。其中1980年以后形成的有157户，占总户数的1.44%。全县一妻多夫的家庭有4597户，占总户数的42.27%。其中1980年以后的家庭1715户，占总户数的15.77%。在一妻多夫的家庭中还有极少数同一家庭（户）中存在父辈系一妻多夫、子辈系一妻多夫的现象。1994年上半年，察雅县牧区的婚姻状况调查情况显示，一妻多夫的婚姻家庭占60%~70%左右，其中左贡县车坝乡角荣村一妻多夫的婚姻家庭占90%以上，一夫一妻的家庭不到5%”^①。

纵观清代西藏的婚姻家庭制度，由于几乎没有受到《大清律例》等中央颁行法律的影响，特别是西藏的社会制度、自然环境，使得调整西藏的婚姻家庭关系的法律主要是西藏地方习惯法，这些

^① 吕昌林著：“浅论昌都地区一夫多妻、一妻多夫婚姻陋习的现状、成因及对策”，载《西藏研究》1999年第4期，第55页。

习惯法有的在清代形成，有的在清代以前就已存在，它们左右了西藏的婚姻家庭制度及其表现形态，并深刻地影响到今天。

（七）维护喇嘛寺庙的封建特权和剥削

西藏是喇嘛教盛行的地区，西藏的喇嘛教又分为五个教派，即格鲁（黄教）、噶举（白教）、萨迦（花教）、本布（黑教）和宁玛（红教），其中以格鲁（黄教）势力最大，达赖喇嘛和班禅额尔德尼即属于黄教这一教派。

格鲁（黄教）创始于宗喀巴（1357年～1419年）。公元17世纪中叶，四世班禅和五世达赖依靠固始汗的武力推翻了当时噶玛噶举的统治，特别是由于清朝中央政府的支持和封赐，由五世达赖执掌了西藏地方的政权。黄教掌权以后，第一，加强了僧俗贵族专政的“政教合一”制，所有西藏地方各级官吏一律僧、俗并用，并明文规定世俗贵族必须信奉黄教，不得改信其他教派。第二，巩固自13世纪以来的西藏农奴制，规定农奴逃亡为非法，甚至明令授予农奴主以施行剜眼、割鼻、斫脚等残酷肉刑的权力。第三，用政治力量扩充黄教的实力，他们借政治上的优势使其他各派处于自己领导之下，迫使若干他派寺院改宗为黄教属寺。新建若干属寺，对新归黄教寺庙给予土地、农奴，并令各宗按时、按量长期供给黄教寺院宗教活动费用。这样黄教的寺院总数逐渐超过了其他各派寺院数目的总和，在西藏地区占了绝对优势。公元1642年，五世达赖时按各寺规模，规定了全藏所有寺庙常年居住的人数，由西藏地方政府拨给各寺一定数额的田庄和农户作寺产，即供养庄园和寺庙百姓，由寺庙派人管理，征收租粮。此时的寺庙不光是起着统治人民的工具作用，其自身业已成为领主阶级的一员，跻身于统治阶级的主要席位，直接掌握政治、经济及各种特权。

西藏的喇嘛寺庙占有大量的土地和农奴，为西藏三大领主之一。寺庙中大权操在上层喇嘛之手，一般喇嘛毫无权力，也不能公平地享受寺院收入。这些上层当权喇嘛是披着宗教外衣的大农奴

主，他们享有封建特权，对所属农奴进行惨重剥削。农奴耕种寺庙的土地，每年交纳的谷物最低要占到全部收入的 70% 以上。农奴领种寺院土地，除缴实物外，还要无偿为寺庙耕种自营地。所支出的劳动日约占农户全部劳动日的 70% ~ 80%。寺庙还占有大量的牲畜，分给牧奴代为放牧，规定其每年要交的畜产品，数量一般都占全部产品的 70% 左右。据不完全统计，民主改革前哲蚌寺、色拉寺、甘丹寺三大寺占有溪卡 321 个 耕地面积 174 535 克；占有牧场 261 个 农牧奴 9 591 户，计 75 834 人，有牲畜 111 093 头。整个西藏寺庙所占土地约占全藏土地的 30%。

农奴为寺庙支差主要是“乌拉差”，这是一种不定期的无偿劳役。最重的差是为寺庙无偿地供应交通运输用的人工和畜力，包括寺庙来人的食宿，供他们驱使的人夫，给他们运东西的牦牛、驴子和供他们乘骑的马匹。农奴在沿途的人、畜食用要自备。寺庙的庞大建筑，每年修缮粉刷以及新建、扩建房屋都是勒令所属农奴自备食物、用具来为他们完成的。农奴每种 1 冈差地（约 15 克），每年除支内差外，还要支各种乌拉差 30 个劳动日以上。此外，寺庙向农奴征收的苛捐杂税多如牛毛，难逐一系列数，简言之，有牲畜税、山税、拾牛粪税、拾柴税、地皮税、水税、人畜饮水税、家禽税、草税、死人背尸税、天葬场地皮税、林园税、耳朵税、过路税、下雪税、抗雹税等等。其中，最厉害的剥削莫过于高利贷剥削。

寺庙又是最大的高利贷者，他们放出去的债，大宗的利率一般年息为 30% ~ 50% 小额的有的高达 100% ~ 150% 而且大部分只许还利，不许还本。到期不能纳利，便将利作本，利上加利地积累下去，不少农奴世代代是寺庙的债务人。还有所谓“派债”（非借不可的空头债），这种债，只是由寺庙管事人通知某一农奴说，你欠了寺里多少债，农奴就得每年按数向寺里送利息。寺院放债数字之大是惊人的。

寺庙还采用垄断性商业的方式对属民进行剥削，几乎每一较

大寺庙和每一较大活佛的喇让里都设有经营各种商业的专门机构。各教派的主寺和大活佛都享有免征商业税的特权，在西藏地区以内还可以沿途支用乌拉，让属民无偿地为他们运送货物。他们以低于市场的价格向属民买进土特产品，以高于市场的价格派销他们贩来的货物。

此外，寺庙还假借宗教名义对属民进行剥削。清代西藏地方政权掌握在黄教上层喇嘛手中，他们规定官家所属各宗，须按时、按量向黄教寺庙送缴各种实物，名义是供给寺院宗教活动的需要。一般各宗上缴寺庙的东西，要占全宗全年收入的 50% 左右，有的高达 60% 以上，这些剥削额外加重了农、牧奴的负担。贵族们为了勾结上层喇嘛，谋取地方政府里的较好职位，也时常向他们送重礼，或向他们的寺庙发放布施，这些财物自然也是从贵族所属的农、牧奴那里摊派剥削来的。这样，喇嘛寺庙借宗教名义直接或间接地剥削着全体藏民。另外，寺庙还经常利用各种名义向所属农、牧奴进行剥削，例如念防雷经、防风经、求雨经、平安经等等，向属民任意摊派费用。属民统名为“派经”，意即摊派下来的、非交不可的念经费用，这种剥削也占农奴收入相当大的部分。

寺庙上层当权喇嘛是披着宗教外衣的大农奴主，为了维护其对下层喇嘛及其庄园里的农牧奴的压迫和剥削，他们在寺内私设刑狱，非法处理属民之间的民、刑事案件，两者的胜负，不是论是非曲直，而是凭贿赂多寡。若是牵扯到寺庙喇嘛的利益，那就更没有什么公正可言了。西藏各教派上层喇嘛，在修行密法时向来以残害人命作供品。14 世纪的汉文记载，已经提到十三四世纪到北京来的喇嘛，使用人头盖骨、胫骨、人皮等。当时的喇嘛自己还说，有时使用血淋淋的人心、人肝作供佛的供品，这种残酷、野蛮的事实，历元、明、清，一直到近代都在西藏上层喇嘛间秘密流行着。

上述种种充分说明，西藏寺庙内部反映着两大阶级的矛盾，寺庙上层当权喇嘛是宗教封建领主，下层的普通喇嘛是披着袈裟的

农奴和牧奴。清代的西藏喇嘛寺庙的封建特权和封建剥削制度是受法律保护的，在西藏地方政府制定的《十三法典》中，就明确地规定了喇嘛的人身和财产不得加以侵害，凡“谋害上师、轨范师、抢掠僧尼物品的”要施以肉刑，处以剜眼、剔膝、割舌、剃肢、弃崖、溺水等刑。即使在寺庙集团与人争讼之时，作为“金鹅”的喇嘛和“毒蛇”的咒师也毋庸立誓，因为他们至高无上，这在《重罪肉刑律》、《杀人命价律》和《狡诳洗心律》中都是有明文规定的。在清代治藏过程中，为均衡西藏三大领主的差赋矛盾，在清代作为西藏土地纳差根本依据的《铁虎清册》中，寺院减差、免差也占有相当大的比重。可见，西藏寺庙集团在西藏地方的特权地位，不仅是宗教发展的结果，也是清代西藏法律保护的结果。

五、对《十三法典》的评价

《十三法典》是西藏封建农奴制社会的基本法典，它上承吐蕃、元、明时代西藏地方政权的法制建设成果，下启清、民国时期西藏地方政权法制建设之先河。它针对客观社会情况的演变而演化法律，使之为社会服务，为封建农奴制度服务。这部法典体现出中国古代法典的“诸法合体、民刑有分”的基本特点。它既是刑事法律、民事法律、经济法律等的集合，又是实体法与程序法的竞合。在政教合一的政权下，它既保护西藏的宗教上层人物——活佛、高僧等的宗教地位和宗教神权，又保护封建农奴主的世俗剥削与压迫；既表现出维护西藏社会的人等制度的不平等性，又在局部方面表现出一定的平等性。西藏封建农奴制社会，由于其受中国传统法律思想影响的程度没有内地那样深刻，因此其法典没有表现出中国传统法律所要维护的“三纲五常”的明显性。就拿夫妻离婚而言，在中国传统法律中，妇女在离婚的问题上一直是处于被动的地位，在“夫为妻纲”的精神指导下，离婚的决定权完全取决于夫方。所谓“七出”、“义绝”都是为夫方把持离婚主动权寻找借口，所谓妇女的“三不去”，也不过是对夫方离婚权的微乎其微的限制而已。妇

女是完全不享有离婚的主动权的。而《十三法典》所体现出的夫妻离婚权的行使，则明显地表现出夫、妻各方对离婚权行使的主动性、相对平等性。这在中国古代社会是难能可贵的。

清代西藏地方政权，毕竟是阶级压迫与剥削的工具，毕竟是维护西藏上层喇嘛、宗教领袖、世俗贵族利益的暴力机器。它有着以下显著的特征。

（一）法典严格维护农奴主阶级的根本利益

《十三法典》有着鲜明的阶级性，是维护农奴制度和农奴主阶级利益的。法律所规定的农奴阶级的行为准则，就是要使他们成为不死不活的顺民，从而满足统治阶级的需要。《拘捕法庭律》规定：“凡于王宫前持刀殴斗者拘捕；饥寒行窃者拘捕；向头人造反者拘捕；恶意起诉者拘捕；以恶语攻击地位高于自己者拘捕。”《盗窃追赔律》为维护农奴主阶级的利益，也规定：“凡盗窃王、官员、头人之财物须罚赔原物之万倍，偷寺院僧人之财物须罚赔八十倍，偷与己同等地位人之财物须罚赔七倍至八倍或八倍至九倍不等。”由此可见，盗窃赔偿的办法也主要依据官阶高低、身份贵贱来决定，这非常明显地反映了保护农奴主阶级利益，镇压劳动人民的根本指导思想。《伤人赔偿律》规定：“伤人上下有别，民伤官，视伤势轻重，断伤人者手足。主仆之间，主失手伤仆，除治伤不再判罪，主殴仆致伤无赔偿之说。”从上述法律的基本内容来看，非常明显地反映了它是为农奴主阶级服务的，平民百姓的一言一行都要受到法律的约束和制裁，而农奴主的所做所为都会得到法律的允许和保护。

（二）法典严格维护西藏封建农奴社会的等级制度

清代西藏，统治阶级与广大农奴和奴隶之间的法律关系是一种压迫与被压迫、剥削与被剥削的关系，封建贵族阶级的种种特权受到法律的保护，而广大农奴和奴隶在法律上被当作法律关系的客体，根本不把他们当成人看待。西藏的法律明确将社会成员分

为三六九等，严格区分尊卑贵贱，保护封建等级制度。同样的人身——生命的血肉之躯，在封建农奴制的法律中却表现着完全不同的价值。《十三法典》在《杀人命价律》中明确规定：“人有上、中、下三等，每等人又分上、中、下三级。”其中，上等人包括藏王、大小活佛、僧俗官员和贵族等，中等人包括职员、僧人、商人等，下等人包括农民、铁匠、屠夫等。与此相应，法律还规定各等级人之间的命价是有很大差别的。对于王者的命价，法律规定：“上部雅孜王被霍尔所杀，其尸价与黄金等量；下部格萨尔王被丹玛行刺，至今命价尚未偿还清。”可见王者的命价是无限的。而下等人的命价则规定：“流浪汉、铁匠、屠夫等三种人，彼等命价值草绳一根。”不仅按等级规定命价，而且按等级量刑，对于农奴、奴隶和下等人犯上的行为，法律的惩罚是极为严酷和野蛮的，施行的肉刑有“剜目、刖膝、割舌、刖肢、投崖、溺水等”。而对于上等人侵害下等人的行为处罚则从轻甚至可免除刑事责任。这种不以客观事实为依据，而是根据等级来划分命价和量刑的做法，实际上就彻底否定了广大农奴、奴隶的生命权，广大农奴和奴隶与少数统治者之间根本没有任何平等可言。

（三）法典严格维护西藏封建领主占有制的社会关系

在封建农奴制时代，绝大多数的劳动人民没有生产资料，而且连人身都依附在只占人口少数的封建农奴主那里，西藏的全部土地和牧场以及依附在土地上的农、牧奴都是属于农奴主的。农奴主依靠封建土地所有制，通过地租形式（劳役地租、实物地租、货币地租）和超经济的强制，占有农奴的剩余劳动。农奴主把大量肥沃的土地作为自营地，领种份地的差巴世代被束缚在贫瘠的土地上，在庄园管家的监督下，为领主无偿服役。

封建土地占有制和农奴人身占有制是农奴制社会生产关系的主要特征，也是封建农奴制度的统治基础。在当时生产力极其低下的情况下，统治阶级为了维护封建农奴制度，制定出一整套向属

民摊派、索取差税和罚金等特殊政策，并从法律条文上固定下来。

《使者薪给律》规定：“凡讨税者所到之处，纳税者为官吏及随从人员交纳狗、马、骡之费用外，还要为其提供一条羊腿和一驮货物。未还清差税之前，纳税者须为官吏每日分二次分别供应大小羊腿各一条，同时要为所有的随行人员每日三次分别供应小羊腿一条、茶叶五包和青稞酒，每日供应每匹马、骡饲料二升，并支付膳后金一钱。”还规定：“若拖延交纳差税者，每日要交纳脚钱为五升青稞，天数要从讨税者抵达之日算起，讨税者一旦离开纳税者之家门，即可无须支付脚钱。对于个别不服从差头之令而拒绝交纳税金者，讨税者要对其严加管制，且令其交出所有天数的脚钱。对于狡猾强辩喊冤者须处罚一钱黄金。”

（四）法典严格维护宗教神权的至上性

在阶级社会中，统治阶级往往操纵、利用、掌握宗教，他们自己往往以“天神之子”自居，借助神的崇高威力来麻醉、统治、剥削、奴役人民。在长期的政教合一制度的统治下，统治者把阶级统治、阶级压迫美化成充满“仁爱”、“欢乐”的社会内容。因此，下属平民百姓把教主的所做所为皆看作是真理和善行，遵从听命，不可有丝毫的不从，倘若一旦违犯了佛的旨意（亦即教主的旨意），就认为应该受到严惩。《重罪肉刑律》中明确规定“行五无间之罪孽者；抢劫上师、僧人和国王之财物者；严重损害官方之名声者”等皆要处以重罪肉刑。

藏族社会生活中，宗教的影响无处不在。藏传佛教作为藏族社会中惟一统治的思想，犹如水银泻地，无孔不入，一切皆由“天命、神权”安排的宿命思想，束缚着人们的行动。人们认为神灵是世界万物的主宰，人间的祸福、吉凶、扬善惩恶都由神安排，因此，人们一遇到难以辨别的事情往往借助神灵的指点，当事人之间的争讼，是非难辨时都求助于神的裁决。《狡诳洗心律》规定：“对是非狡诳者须进行立誓。所谓‘立誓’亦要由具有智慧眼和幻化身等

先知先觉的护法神作证，以明鉴真伪。”遇到这类案件，负责审判的法官命令当事人发誓，发誓者要以自己崇拜、信仰之神作证，供献神饮誓水。宣誓后则认为誓词可靠，不敢宣誓则被认作犯罪属实。此外，还用沸油抓石和沸泥抓石等方式来辨别是非。进行这两种仪式时，“要事先准备好神帘、神垫以及完好无损之铁匠用具和石子，而后于铜锅或铁锅中倒入干净之菜油，油的多少一般以淹没拳头为宜，此后将两块相同的黑白石子放入锅中，以人们看不见为准，则可用手下锅去抓”。抓得白石者为胜，抓得黑石者为败；抓石之手未被烫伤者，亦认为真实无过。

《十三法典》述及的立誓目的是借助神意来判断是非用神的力量让有罪者败诉，无罪者胜诉。但神判是毫无科学根据的，根本无法断定事实的真伪，致使奸滑不轨者侥幸取胜，无辜者受不白之冤。

综上所述 清朝前期西藏地方政府制定的《十三法典》作为西藏封建农奴制社会的根本的典型的法典，反映了法律的阶级性、残酷性和欺骗性。它既保护农奴主阶级的根本利益以及对广大农奴阶层的政治压迫和经济剥削，而且也反映了封建农奴制社会的一些基本特征。尽管制定法律的目的是为统治阶级服务的，但是客观上也起到了保境、安民，稳定社会秩序，推动社会前进的作用。

第二节 西藏地方政府制定的其他法律规范

一、《法典明镜二十一条》

清政府定鼎北京以后，五世达赖开始执掌西藏政教大权。第五任第悉桑结嘉措根据藏巴第悉噶玛丹迥旺布时期的《十六法典》制定了《十三法典》，同时继承了萨迦政权时期 13 个部门的编制。这 13 个部门包括：司膳、司寝、司祭、知客、司书、管家、厨师、敬膳人、陈坐人、马夫及马匹、犏牛、家犬等管理人员。公元 1681 年，为

了规范甘丹颇章行政人员的职权和行政程序，第悉桑结嘉措在萨迦时期所创立的 13 个部门的基础上又新增设了摄政、噶伦、军官、协结瓦（即法官）工艺管理人、司管理员及执事人、米本、各地方的宗本、溪本、寺庙扎仓管事、收粮入库及收发粮食官等以往职官类属中未包括的职位，共 21 个，并制定了《法典明镜二十一条》作为政府部门的办事规则，成为政府行政的根本法。五世达赖时期第悉桑结嘉措规定的《法典明镜二十一条》，是根据政府设立的 21 个公职部门而作出的政府办事规则，它包括：

- (1) 关于摄政王或第悉工作的办事规则；
- (2) 关于公职人员工作的办事规则；
- (3) 关于大臣或丞相（噶伦）工作的办事规则；
- (4) 关于军官和达本工作的办事规则；
- (5) 关于法庭工作的办事规则；
- (6) 关于卓尼工作的办事规则；
- (7) 关于缮写者工作的办事规则；
- (8) 关于物资供应者工作的办事规则；
- (9) 关于孜康工作的办事规则；
- (10) 关于马牛官工作的办事规则；
- (11) 关于孜雪管家及市民监工作的办事规则；
- (12) 关于饮食、起居管理人员工作的办事规则；
- (13) 关于匠业及乌拉管理人员工作的办事规则；
- (14) 关于内传达或守卫人员工作的办事规则；
- (15) 关于香灯师工作的办事规则；
- (16) 关于羌地达绕卡工作的办事规则；
- (17) 关于去四方商人及使臣工作的办事规则；
- (18) 关于收粮官工作的办事规则；
- (19) 关于传令者工作的办事规则；
- (20) 关于驻守各宗官员工作的办事规则；

(21) 关于驻守各溪卡官员工作的办事规则。

由此可见，清朝前期西藏地方政府组织法规日益完善起来。直到 1751 年开始设置噶厦，1793 年实施《钦定藏内善后章程二十九条》开始整顿西藏的各项制度，西藏的行政编制、职权制度变得更加完整，但作为政府各职能部门的办事规则，特别是不涉及到与驻藏大臣交涉的事宜部分，都基本保留不变，直到清末。

二、清朝前期西藏地方政府创制的例规

“例规”是西藏法律的重要形式，它是通过谕旨、诏旨或法旨以及习惯的形式来创立的，是经过长期实践并得到人们的普遍认同、具有法律约束力的一种做法、规定，它往往源于某一具体事例，久而久之成为人们普遍遵守与因循的准则，在西藏又称“定制”。凡是通过谕旨、诏旨创制的例规，一般都会被中央立法所吸收与肯定，从而成为法律的组成部分。凡通过法旨以及西藏地方习惯创制的例规，往往受到适用空间的约束，一般不会成为国家一级立法的组成部分，而只是作为西藏地方政府地方法律的独立组成部分。

清朝在治藏前期，由于缺乏专门的民族法对西藏法律关系进行调整，因而通过谕旨、诏旨形式创制了许多例规。而清朝前期西藏地方政府——甘丹颇章政权的新建，也同样面临着治藏乏术的困难，大量例规的创制也就势在必行了。

(一) 行政法律方面的例规

1. 确定‘珍宝服饰’官服定制

在五世达赖喇嘛执政时期，西藏地方政府确定了政府官员的最隆盛的官服制度，即“珍宝服饰”制度。据史料记载，西藏在吐蕃“祖孙三代法王”时期便养成了佩戴以松耳石制作的长耳饰及灵魂松耳石等各种珍贵饰物的习惯。后来由于雪域高原陷入分裂夺权的混乱之中，各地有权势者便随心所欲地制作各种各样的饰品。自蒙古薛禅皇帝将藏地三区赐给八思巴大师后，藏地便兴起佩戴

5 种“周”帽或官帽，使用内地刑律及以 13 种官位为代表的重大制度。大员须穿戴外罩官服、官帽、饰品。明清之际，藏巴第悉继承了这一传统，而未加以废除。后来，随着连年的战争，这种传统的服饰逐步变得模糊不清。至五世达赖之时，第悉洛桑图多在向藏巴第悉时期的官员达纳·欧伦巴询问情况的基础上制定了“珍宝服饰”35 种式样。自公元 1672 年，即藏历第十一饶迥水鼠年新年初二开始，在甘丹颇章政权举行大典时，执香者、司膳、引路者、知宾等官员都由穿戴着“珍宝服饰”列队的做法正式开始，自此成为定制。

2. 官阶高低座次的规定

在五世达赖执政时期，西藏地方政府举行典礼时，对坐垫高低作了具体规定，以表示参加典礼人职位的高低与身份的不同。规定坐垫高低的原因，正如《五世达赖喇嘛自传》所说的“以往之坐垫册籍内容参差，坐垫高低无有定准。以至成为人们找岔、疑惑、希冀、埋怨之根源”^①。为此，五世达赖规定：

以五世达赖喇嘛座位高度为标准，划分为五等分。

坐于四分高的垫上者为上下禅林（萨迦寺、孜东寺）的寺主。若是孜东寺尚未正式登上法王八思巴的莲花宝座，则其坐垫须低于萨迦寺主。

坐于三分半高的垫上者为达隆寺主。噶玛噶举派红、黑帽法王。

坐于三分高的垫上者为甘丹寺法王、札什伦布寺（班禅大师）、主巴噶举派法王、岗布、楚布寺仲巴等活佛。已坐床的岗布活佛后裔、康地类乌齐寺法王，止贡噶举派活佛的后裔尚有之时，其坐垫与达隆寺主等高。但现今，此类人员的坐垫应比达隆寺主略低。

坐于二分高的垫上者为多吉扎寺主，普东觉热切瓦、羊卓桑顶寺主，森康孔、康区达擦、第穆瓦、甲桑巴、喀尔喀嘉央强巴，杰康

^① 《五世达赖喇嘛自传》木刻版第二部，第 140 页。

孜、东科瓦等活佛，以及乃宁寺堪布（不论其戒律是否清净）、戒律清净之格尔拉巴。

坐于有大靠背的三层垫上者为夏鲁寺主、四措第之堪布、桑普寺二法王、洛扎第擦寺主、巴俄活佛、雅日察雅寺主、四司徒活佛、芝沃霍仓诸法王。

坐于五层薄垫上者甘丹寺绛孜、夏孜二扎仓法王，乌堆森巴、嘉色、噶举派芝沃、洛松追、土赛达瓦、热琼普、马尔康阿旺、觉热准贡、拉孜楚旺等活佛，那烂陀寺纠介巴、扎西孜温、堆类乌齐巴及格尔巴瓦家族成员中的法王，康·甲顿巴、杰列谢林、未就堪布任之岗布后裔、凯尔拉巴后裔、昂仁、阿里赤孜、桑丹、吉丘、君阔伦布、达尔敞莫切、隆子、岗坚群培、纳塘、欧尔、森多间、边阔德庆、土登朗杰、土登羊井、向类乌根培、吉蔡孔、查强林、查塘、类乌德庆、泽当阿确巴、尖耶巴、聂德珠、塔巴、帕德喜、真纠、古热甘丹热丹、热振、觉木隆、桑阿卡等寺堪布，恰玉、墨竹切嘎、德庆羊八井三寺责任堪布，法王第尔达林巴、桑耶寺嘎布瓦、羊伍达那卓玛瓦、玛沃觉巴、奈西瓦等大密咒师后裔。

坐于三层薄垫上者为查觉查巴、艾扎那瓦、拉堆塞甲卡瓦、贡嘎寺香灯僧官、法王扎桑巴、泽当钦布强巴瓦、年多瓦等真正掘藏师之后裔。色拉、哲蚌、甘丹三寺，典科杰寺，札什伦布寺之轨范师。

隆重时坐于有靠背之三层垫上，简约时坐于地毯上铺的绸垫、正方形垫及卡垫上者为浪卡子、拉布加、吉雪、达隆巴等地方头领。上下禅林之主母坐四层正方形垫，乃东主母坐三层卡垫。坐于地毯上铺的缎垫者为支巴、伦波孔、吞巴、森夏洛巴、各地方大首领之夫人。

上等囊索坐三种草豹皮垫，一般囊索、直纳牧民头人、相敦、塔丁、日兴楚仓瓦人员等坐兽头皮所制三种垫、三种兽尾皮拼接垫或三种虎皮垫中的任意一种。

坐于紫、蓝、红三种镶边毛织垫上者为桑普钦波、白利活佛、佐钦活佛、孔拉艾桑森赤寺上师、查塔丁巴、各大上师之司库。

坐于以上三种不镶边垫上者为前后藏萨迦、格鲁、噶举诸派各寺的守清规之轨范师。尼泊尔各小邦之邦主、印度各小邦邦主之人员应坐比红色毛织垫好的坐垫。

坐于双色、绿色、黑色垫上者为僧尼、出世上师之属。

坐于适当长条垫上者为俗官、定本、各寺管家、执事人员等。

坐于五层薄垫上者为清朝皇帝正副使者，执上方（清朝皇帝）所赐印信之内囊素等。

坐于适当高度座位上者为喀尔喀王，坐于比其略低的座位上者为登位之丹增达赖汗、厄鲁特薛禅汗等。

坐于地毯上两层有絮物之缎垫上者为喀尔喀官员，坐于低一层有絮物之缎垫上者为蒙古小官员及各官员夫人。为使者或派遣来的人员铺设坐垫，要视其为一般或特殊身份而相应铺设。

于新年等大型集会时在达赖喇嘛座位近旁为仲表阿瓦（桑结嘉措）铺地毯，其上铺双折有絮物之缎，其上再加铺正方形垫及卡垫，设长方形矮桌。

为司寝官、司供官等较大官员铺设带镶边之毛织垫及兽头皮垫。若为诸如上下密院、色拉寺、哲蚌寺之扎仓堪布等铺设小型带靠背之三层垫子，则上述诸人（司寝官、司供官）所铺坐垫应相应加高，至于须铺三层或五层坐垫，视该人情况而定。

吉雪等地大头人平时与蒙古人聚会之际，只能坐上蒙古大官员同等之坐垫。

对穿戴“珍宝服饰”者，可予特殊照顾，坐大型带靠背之三层坐垫。

为波孔巴等其下之人员铺设小型带靠背之三层垫子，其他坐垫，则视地点、时间及具体情况加以变更。

至于“特殊用品的使用，是借鉴帕木竹巴的制度而定”^①。

上述坐垫高低的规定说明，这种制度的确定是为了规范典礼中的身份座次，使其不致于紊乱，它既是礼仪制度，又是身份的象征，是执政中不可或缺的组成部分，成为行政法的一部分内容。五世达赖喇嘛坐垫高于全体僧俗之上，表明了达赖喇嘛在西藏地方政府中的凌驾地位。萨迦派、帕木竹巴派后裔被列在首席表明了格鲁教派对前朝皇帝所赐教派地位的认同。把一些活佛、上师的坐垫规定高于格鲁派的三大寺活佛，可以看出五世达赖喇嘛并未像此前的仁蚌巴和藏巴第悉在统治前后藏部分地区时所表现得那样心胸狭窄，而是名副其实地对“所领天下释教”采取了宽宏大量的办法。规定对清朝皇帝所遣一般人员给予“五层薄垫”的厚待，得到皇帝赏赐印信的内地官员给予适当高度的坐椅，都表明了达赖喇嘛对清中央政权的尊重。可见，该规定不仅仅是一个简单的典礼座次问题，而且包含了深刻的宗教政治问题，是决不能紊乱的，该规定成为后世定制。

3. 体现政教大权于一身的紫色钤印定制

甘丹颇章政权立政之初，由第五世达赖喇嘛负责管理宗教事务，由达赖任命的第悉管理政务。在首任第悉索南群培与固始汗共事期间，甘丹颇章所颁发的文件用印时，在固始汗的红色印旁，加盖第悉索南群培的方形黑色印，这种文件被称为“前代福田施主红黑印长效执照”。1654年固始汗去世，1658年第悉索南群培去世，在1660年第二位第悉仲麦巴·赤列嘉措任命之前的两年时间里，由五世达赖署理政务，这期间的文件钤用达赖喇嘛印，使用在朱红色印泥内掺入黑墨汁调成的紫色的印泥，并由此形成定制，它标志着达赖喇嘛主宰政教事务的最高权力。

^① 《五世达赖喇嘛自传》，木刻版第二部，第140页。

（二 宗教管理法律方面的例规

1. 喇嘛寺庙名额定制

为了加强对西藏黄教寺庙的管理，五世达赖又给全藏所有黄教寺庙规定了常年居住的僧数，其僧众在百人以上的寺庙主要有：布达拉宫规定为 5 000 名、札什伦布寺规定为 3 800 名、哲蚌寺规定为 7 700 名、色拉寺规定为 5 500 名、甘丹寺规定为 3 300 名、帕克巴拉寺规定为 2 500 名、锡瓦拉寺规定为 2 500 名、贾拉寺规定为 2 500 名、滚都寺规定为 2 500 名、详堆穷寺规定为 1 500 名、详堆启仓寺规定为 1 500 名、贾隆阿里寺规定为 700 名、济仲寺规定为 5 500 名、结登寺规定为 500 名、竹拉寺规定为 500 名、沃色寺规定为 500 名、德柱寺规定为 400 名、呼征寺规定为 300 名、洛桑巴寺规定为 300 名、达巴寺规定为 300 名、觉勒寺规定为 300 名、宜迭寺规定为 300 名、达普寺规定为 300 名、杨棍寺规定为 300 名、孜巴寺规定为 300 名、觉有寺规定为 250 名、桑阿曲岭寺规定为 250 名、厦柱领寺规定为 250 名、曲打寺规定为 250 名、第穆寺规定为 200 名、斯足寺规定为 200 名、普尔觉寺规定为 200 名、栋噶寺规定为 200 名、昔章棍寺规定为 200 名、济咙寺规定为 160 名、布贡绷寺规定为 150 名、库玛江热寺规定为 130 名、大昭寺规定为 500 名、小昭寺规定为 500 名、上温都逊寺规定为 500 名、下温都逊寺规定为 500 名（大、小昭寺，上、下温都逊寺所有僧众均由他寺调往。桑叶寺、纳摩寺、箭头寺、博底寺为四大护法寺，每遇降神，延请僧众诵经，事毕即各自回寺，本寺无常住僧侣）^①。此外，不足百人的寺庙也规定了名额。在规定僧数之内，由西藏地方政府拨给各寺一定数目的田庄和农户，即成为寺产。各寺庙确定了僧侣员额后，各寺院不得擅自增加，违者要予以处罚，遂成为定制。

2. 拉萨祈愿大法会新定例

^① 妙舟法师著：《蒙藏佛教史》江苏广陵古籍刻印社 1993 年版 第 19~24 页。

为了加强对西藏祈愿大法会的管理，西藏地方政府创制了拉萨祈愿大法新定例——《新颁大祈愿法会条例》。1722年，西藏地方政府决定，自本年度起，“延长祈愿大法会一天，诵经为大皇帝祝寿，祈愿佛法永驻，成为惯例。达赖喇嘛每日莅临法会，向各位僧人发放布施，诵回向文”。

1723年，在拉萨大昭寺祈愿法会上，丹萨替寺卸任堪布阿旺贝桑宣布了《新颁大祈愿法会条例》，决定甘丹寺僧人参加一年一度的祈愿大法会，而且规定达赖喇嘛莅临每年的法会，自此成为定制。

第三章 清朝前期清廷治藏法律制度

第一节 清朝前期治藏法律制度的历史渊源

一、元代在西藏的施政

(一) 诏册西藏僧侣“教法”“世法”并行

在元蒙政权征服西藏的过程中，元蒙统治阶级采用了恩威并用的治藏方略，通过发布诏令，册封西藏上层喇嘛、高僧大德的治藏方式，确立了西藏寺庙、僧侣的特权地位，有力地实现了西藏对元蒙的归服，特别是通过颁布诏旨，确立了西藏上层管教喇嘛“国师”“帝师”的名号并赋予其“法旨”的法律效力，使元蒙的“世法”与西藏的“教法”成为治藏并行不悖的两套法律体系。特别是元蒙依据西藏佛教发达的历史状况，因地制宜，采用以教治教的方针，将“国师”、“帝师”纳入国家行政编制，成为国家机构的组成部分，使得元蒙统治阶级控制的西藏上层喇嘛不仅拥有极高的政治地位，而且拥有极高的宗教地位，为元蒙在西藏的施政提供了有力的保障，这为明清治藏提供了经验和做法。清代西藏政教合一的地方政权的建立，便是这种治藏方略在政治制度上成熟的结果，在明清治藏之端，无一不是从诏册西藏僧侣、优崇喇嘛地位开始。元蒙治藏的这种思路，开启了明清治藏方略的先河。元代诏册西藏僧侣与实施“教法”“世法”并行的体制早在 1244 年便开始了，当时元蒙为使西藏纳入版图，阔端致信萨迦班智达，以恩威并用的方法，迫使萨迦班智达接受邀请到凉州去和阔端见面。信中说：“……皇帝圣旨。萨迦班智达贡噶坚赞贝桑布知之。若是你以年

迈为借口（不来），你难道不惧怕我依边地的法规派遣大军前来追究会给无数众生带来损害吗？请尽快前来，我将使你管领西方的僧众。”^① 凉州会见，确定了西藏归顺蒙古的条件，也确立了元中央在西藏的治藏权威。《萨迦班智达致番人书》中转达了元蒙中央对归服的西藏教派及各世俗势力集团的认可和约束，文中说：“……八思巴兄弟前此已谙番土之教，仍着八思巴习之，恰那多吉可令习霍尔语文，吾以世法护之，尔若护以圣教，则释迦牟尼之教岂有不遍弘海内者’。……又谓‘尔可令尔所部土番民户善习法规，吾当使其乐业安居者’。……要言之，此霍尔之军旅无算，窃以为瞻部洲已悉入其辖土矣。顺彼者与彼共苦乐，心怀厌恶不遵功令而空言归顺则不许，且终有因而覆灭者。……又谓‘若能遵行功令，则尔等之地，各处部众原有之官员仍然照委供职，召萨迦之金字、银字使者来，吾任之为达鲁花赤极为妥当。此事可广事宣谕，应派干练之使者从事之。另将各地官员姓名、部众数字、贡物之量缮写三份，一送吾处，一送萨迦，一由各地长官执掌。萨迦金字使与各地官员善为商榷，利乐众生有情，勿擅作威福；各地长官亦毋不与萨迦金字使议而擅权自主，法规中无不议擅权之条款，若触及刑律来此申诉亦难矣尔等其协心同力焉’”^②。

萨迦班智达在信中首先竭力赞扬阔端信奉佛教的虔诚，以表明西藏的归服不会对西藏的佛教构成破坏性的威胁，接着以例证辨证地剖析了归服蒙古为大势所趋，并指出归服的条件是，西藏的全体官员和百姓属民都要承认自己是蒙古的属民，世俗事务由蒙古派人管理，寺庙和宗教的管理权由蒙古委派萨迦派的领袖人物来主持，在此前提下，西藏各地的僧俗官员都可照常供职，而由蒙古派出的官员对他们重新加以委任，给以达鲁花赤的名义。自此、

贡噶索南扎巴坚赞：《萨迦世系史》德格木刻版 第 676 页。

② 达钦阿旺贡噶索南：《萨迦世系史》民族出版社 1986 年版 第 135 ~ 140 页。

从 13 世纪 40 年代起，西藏地方即已处于蒙古汗国的统治之下，从而初步确立了“吾以世法护之，尔护以圣教”，“令尔所部土番民户善习法规”的法律适用体系。

此后，元蒙中央又多次以诏书的形式确立了对西藏僧侣的免差和对西藏高僧大德的优崇地位。在蒙哥汗即位之时，他便向西藏发布了“对僧人免除兵差、劳役、贡赋，使臣们不得在僧舍住宿，不得向僧人们摊派乌拉。使僧人们依照教法为朕告天祝祷，所有僧人之事俱由萨迦派掌领”^①的诏书。1254 年薛禅汗赐给萨迦派“褒护僧人的诏书”再次强调了对西藏僧众的佑护。诏书中说：“因为我为教法及僧众之主，看视上师八思巴的情面，故而以此护持藏地方三宝之所依处及僧众不受侵害之诏书奉献于佛法。……你等藏地方的僧人，当知晓此意，不然如何遵奉诏令。你等僧人不可争官位，……亦不可依恃诏书欺凌他人。你等僧人不从军、不征战，依着释迦牟尼的教法，……为我祈福。……你等僧人已免兵差、赋税、劳役，……你等僧人不可做歹事，不可使我在人面前丢脸。你等应依照教法行事，告天祈福，你等的施主由我担任。”^②从而以诏令的形式确立了西藏僧众免兵差、赋税、劳役的规定，这一规定一直沿及清代至西藏民主改革以前。1260 年，忽必烈即大汗位后，八思巴被“尊为国师，授以玉印，任中原法主，统天下教门”。1264 年经八思巴向薛禅汗请求，皇帝颁发了《珍珠诏书》明确规定金字使者和蒙古军人等不得在寺院或僧舍住宿，不得向寺院派乌拉差役，不得向寺院征税。《诏书》中说：“皇帝圣旨。谕示僧人每根底，俗民各部：求今世之福乐，当依成吉思皇帝之法度而行，求来世之利益，当依止教法。故此，……上师八思巴封为国师，并命其为所有僧众的护持者。上师奉行佛法，管教僧众，僧众们不可违

① 《萨迦五祖全集》德格木刻版 B 函，第 320 页。

② 《西藏地方是中国不可分割的一部分》西藏人民出版社 1986 年版，第 71 页。

了上师之法旨。……朕驻于大道，对遵奉圣旨、通晓教法之众人，不分派别一体尊崇奉养。对依法而行的僧人们，其余军官、军人、守城官、达鲁花赤、金字使者等，无论何人，俱不得对僧众欺侮，不派兵差、赋税、劳役。汝等（僧人）不可违了释迦牟尼之道，应祈愿祷告上天，为朕祈福。朕颁赐扎撒与汝等持有，僧人们之殿堂、僧舍，金字使者不得住宿，不得征派供应及乌拉。属于寺院之土地、水流、水磨等，任何人不得抢夺、不得征用、不得倚势出售。僧人们亦不可因为有了扎撒，做不遵释迦牟尼教法之事。”^①

册封西藏上层喇嘛为“国师”、“帝师”，优崇他们的地位，并纳入国家行政机构建制，是元蒙治藏的最为重要的举措。1260年，八思巴被册封为大元“国师”，统领天下教门。1270年，薛禅汗封八思巴为“皇天之下、大地之上、西天佛子、创造文字、化身佛陀、辅治国政、诗章之源、五明班智达八思巴帝师”，并赐给专门的诏书。1280年，八思巴在萨迦去世后，忽必烈又一次赐给封号：“皇天之下，一人之上，开教宣文辅治，大圣至德，普觉真智，佑国如意，大宣法王，西天佛子，大元帝师板的达巴思八八合失。”^②从公元1270年八思巴受封“帝师”开始，一直到元朝灭亡，历代皇帝都封有帝师，在藏、汉文史籍中提到的帝师共有十几位。元代帝师地位十分优崇，它是元朝特别设置的一个职位，在百官上朝，排班列队时，在皇帝座位边上，专为帝师设有座位。^③朝廷对于帝师的敬礼和尊信：“无所不用其至，虽帝、后、妃、主皆因受戒而为之膜拜”^④。基本上每一位皇帝即位时，都要对帝师“降诏褒护”，而且这种诏书

《西藏地方是中国不可分割的一部分》，西藏人民出版社 1986 年版，第 160 ~ 162 页。

② 陶宗义：《南村辍耕录》中华书局 1980 年版，第 154 页。

③ 《元史·释老传》卷 202。

④ 《元史·释老传》卷 202。

“络珠为字”被称为“珠诏”^①。“珠诏”不仅确立了国师、帝师“法旨”的至高无上的法律效力，而且直接赋予了庇佑僧人的法律内容。《萨迦世系史》在谈到忽必烈给八思巴的《珍珠诏书》时记载：“……上师八思巴，朕已向其请求灌顶，封其为国师，委其管理所有僧众。上师奉行教法，总领僧众，明降讲经、听法、修习之法旨，僧人们不可违了上师的法旨，此是佛教教法之根本。”^②诏书还说：“僧人们的佛殿和僧舍，来往使臣不得住宿，不得征派供应、乌拉差役，属于寺庙之土地、水流、水磨等，任何人都不得夺占。”^③不仅如此，元中央政府还以诏旨和法律的形式确立了西藏僧人的人身不受侵害性规定“凡民殴西僧者 截其手 詈之者 断其舌。”^④

这些规定，无疑为后世治藏提供了教法、世俗法并行的法律建设宝贵经验。清代便是这种法律综合运用最好的朝代，也是加强民族立法最有成就的朝代，这不能不说与元蒙在藏的施政有关，并且是毋庸置疑的。

（二）元朝在西藏地方行政机构之建立

建立西藏地方行政机构，是元蒙中央治藏的重大举措，是保证政令畅通于西藏的基本手段和有效管理的方法，它是西藏政教首领在元蒙政权许可的情况下一手操办的。这与清代五世达赖喇嘛创建甘丹颇章西藏地方政权有异曲同工之处。

公元 1265 年，上师八思巴按照《珍珠诏书》的旨意返回西藏。八思巴作为《珍珠诏书》所确定的“所有僧众的护持者”而成为西藏地方的政教各方的首领，而各种具体的事务则是由萨迦的本钦按照上师（八思巴）的心愿去执行。第一任萨迦本钦是仲巴·释迦桑

《元史·释老传》卷 202。

② 《元史·释老传》卷 202。

《元史·释老传》卷 202。

《元史·成宗本纪》卷 18。

布，他是由八思巴提名，由皇帝薛禅汗赐给“乌思藏三路军民万户”的名号和银质印章任命的。在本钦之下，有五组职官，即索本、森本、却本为一组；司宾、仲译、司库为一组；司厨、接引、掌座具为一组；管鞍具、管马为一组；管牛、管狗为一组。共计 13 种职官作为西藏地方政府原创机构的十三侍从官，这一行政职官的设置一直到 17 世纪清朝政府统治西藏之初作为五世达赖重新组建原西藏地方政府的依据和基础，这一制度详见于五世达赖时制定的《法典明镜二十一条》。

（三）元治藏机构的设置

建立上通下达的中央治藏机构和地方组织机构，是元蒙中央强化西藏行政组织体系、完善行政管理的重要举措，它保证了除西藏上层喇嘛之外的西藏封建地方实力派也被纳入到国家管理体系之中。1264 年，元中央政府便设置了总制院，负责管理全国佛教事务和藏族地区的军事、行政，依据《珍珠诏书》，八思巴成为总制院的首脑。1288 年，总制院更名宣政院，帝师成为其最高负责人，并在其下设立了各级官职，从而“帅臣以下，亦必僧俗并有，而军民通摄。于是帝师之命，与诏敕并行于西土”。宣政院还在西藏设立了乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府，辖卫、藏、阿里地区。在宣慰使司都元帅府之下，还有一系列的官员和组织机构，如宣慰使都元帅、元帅、转运、万户以及部分千户，都是由帝师或宣政院提名，最后由皇帝加以任命的。元廷确定了十三万户的管理地方权，标志着元代在西藏地方行政管理组织体系的完全建立。

（四）驿站制度

驿站制度是元蒙政权为加强西藏管理，在军事要地设立的驻守地方、负责运转物资、传递信息的具有军事、行政职能的交通站。元蒙在藏驿站的设立，为明清驿站的设立及制度的沿袭提供了借鉴。

藏族地区虽然在吐蕃王朝时期即在交通线上设立驿站，并有

一套完整的系统和管理办法，但随着吐蕃王朝的崩溃，这套驿站制度已不复存在。因此，元朝在藏族地区分设驿站，可以说是延续到清代及近代藏族地区驿站及乌拉差制度的开端。

（五）户口清查制度

“清查”是蒙古的一种老习惯，它标志着被清查的对象一定是蒙古汗国的领土。在元代“清查”就成了征服的象征。按照《汉藏史集》的记载，在吐蕃乌思藏地区，最初“蒙古成吉思汗取得汉地的皇位，镇摄整个国土，对诸皇子分封土地之时，以及后来在历代皇帝之时，出现了划分拉德、米德，清查土地，计算户数的各种制度等”^①。对西藏地区来说，元朝大的清查进行了三次，第一次是 1260 年，第二次是 1268 年，第三次是 1287 年。第三次清查重新制定了被称为大清册的户口登记册。元代的清查实行以“霍尔堆”为计户单位，“霍尔堆”是以土地、人口、牲畜的数量为基础进行统计的单位。一个富裕户可计为几个“霍尔堆”，而一个贫穷户，则可计为一个“霍尔堆”的几分之几，这样才能较合理地确定每一户人家负担的乌拉差役和赋税，直到清代及民主改革前的西藏地方政府时期所谓的“冈顿”的差税计算就是这种元代计算“霍尔堆”的办法的延续。确立户口清查制度的根本目的，在于使元代治下的西藏各万户有支差的依据，这使得驿站制度与户口清查制度成为不可分割的一体。

（六）驻兵制度

元代中央政府在西藏实行驻兵制度，是元代中央政府强化对西藏管理的最重要的军事举措。据史料记载，当时元代在西藏的蚌波岗驻兵 160 名、在西路蒙古的哨所驻兵 700 名、在南木衮色地方驻兵 400 名，在塞绒、甲孜、哲古、羊卓、当雄那玛尔、朗绒等地都

^① 达仓宗巴·班觉桑布：《汉藏史集》四川民族出版社 1985 年 6 月版，第 270 页。

驻有蒙古军队。^① 从而表明了元中央政府在西藏拥有完全的驻军权，这不仅是守土之责，更重要的是主权的象征，它对于西藏的安宁和抵抗外侵发挥了积极的作用。清王朝在西藏驻军权的行使也正是这种历史经验的展续。

（七 封授《铁券文书》制度

元中央政府对西藏地方势力派的封官授职，对西藏地方的政治权力、土地、房屋、属民的占有，甚至对征调差赋等各个方面都发挥着实际上的根本效力，而其法律依据便是《铁券文书》。《铁券文书》不仅在当时起到了作用，而且涉及到土地、属民的占有、差赋的征调等事项，直到明、清，乃至民主改革前都发生着持续的效力。

《铁券文书》多由元帝师秉承皇帝圣旨而发布“法旨”来加以确立。元英宗时帝师、萨迦派首领贡噶洛追坚赞白桑布给娘科哇的铁券文书（帝师法旨）指出：“皇帝圣旨里，贡噶洛追坚赞白桑布帝师之法旨。谕藏、乌思、纳里速古鲁孙宣慰司官员（米本）军官、军人、金字使者、来往僧俗人等、驿站官、掌印官、掌库官、牧养牛马者、地方官员、百姓（米德）等：娘科哇为皇帝祈福的法事点酥油灯，并按俄色僧格（萨迦本钦之一）为首的宣慰司的官员（米本）所定税额交纳应承担之差税，依法度住坐。你等不论何人，不可依仗权力对其欺凌，不可增派差税，不可令其牧放牛马，不可令其打猎，不可令其捕鱼，让彼等安居。如此宣谕并赐给执把的文书。若见了文书仍违令行事，将奏报皇帝，对妄行者加以惩处。彼等亦不可因有了文书做违背法度之事。”^② 帝师萨迦派首领贡噶洛追坚赞白桑布赐给夏鲁寺的护持寺院的铁券文书也说：“皇帝圣旨里，帝师贡噶洛追坚赞白桑布之法旨。晓谕藏、乌思宣慰司的官员、朗索之管事、各拉章之侍从（官员）招讨司官员、达鲁花赤、断事官、金字使者、

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年版 第 350 页。

② 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年版 第 372 页。

收检及往来僧俗人等、万户、塔巴林寺之堪布经师、千户、办事人等：对于两个嘉措地方的各个拉德，以前曾历次发布圣旨及文书，让彼等为在夏鲁祝延圣寿及服事僧伽佛殿出力，现今仍然依照先前规定 保持不变。你等无论何人 均不得夺占 不得收取 不得借故纠缠争执，使彼等平安祝祷。若违背此谕示而行，难道不知畏惧么？”^① 上述铁券文书清晰地表明了帝师的法旨是依据“皇帝圣旨”而来，它体现了元中央政府对西藏地方官的封授是主宰西藏地方政教大权的法律依据。

乌思藏的各个万户和大的地方首领等占有土地和属民也都是以元朝皇帝的诏命和圣旨为主要依据而保持下来的。如在忽必烈时就曾“让所有的万户和千户都尊重夏鲁家族，还赐给让夏鲁家族世代管理万户府的诏书”^②。元成宗也曾赐给蔡巴万户“自拉果冬孜以上到当拉云木措以下的地区由洛追仁钦及其后裔管辖”^③。元仁宗曾赐给羊卓万户长“世代担任羊卓万户长的诏书”^④。此外蔡巴万户、止贡万户、拉堆万户、帕竹万户、拉堆洛万户、雅桑万户、阿里贡塘万户也都在不同时期受到过元皇帝的诏书封赐，而千户受封的更是不胜枚举，这说明西藏贵族的政治权势和对土地、属民的占有与元朝皇帝的圣旨诏书是密不可分的。从 13 世纪中叶开始，元朝的历代皇帝对西藏发布的诏书、命令，全都对当时西藏的政治、经济、法律、军事等各个方面发挥着实际的最高的法律效力，它成为西藏地方官员主管一方的法律文凭和法律依据。这种以诏书形式确认西藏地方势力派的主政做法一直到清代灭亡都是保持不变的，这与清代历次清册中所体现的“铁券文书”

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》 西藏古籍出版社等 1996 年版 第 372 页。

② 达仓宗巴·班觉桑布：《汉藏史集》 四川民族出版社 1985 年 6 月版 第 370 页。

③ 达仓宗巴·班觉桑布：《汉藏史集》 四川民族出版社 1985 年 6 月版 第 406 页。

④ 达仓宗巴·班觉桑布：《汉藏史集》 四川民族出版社 1985 年 6 月版 第 361 页。

字样是完全一样的。

元中央政府对西藏地方势力派封授的“铁券文书”，不仅具有任命职官的效力，同样，元中央还可以通过诏旨剥夺、打击、惩处破坏西藏稳定的各封授职官。在帕竹政权向萨迦政权夺权的过程中，帝师贡噶坚赞就曾向朝廷奏报，要求免去帕竹大司徒绛曲坚赞的万户长的职务。当萨迦本钦甲哇桑布在萨迦被非法监禁时，绛曲坚赞率兵前去营救，在与萨迦代表夏钦巴对辩时说：“本钦甲哇桑布（比本钦贡噶桑波）的官职更高，是官居一品的官员，是荣禄大夫宣政院使，要撤销其官职、要杀他，皇帝（指元朝皇帝）才有权。……我是来营救本钦和帮助实施法律的，在格卜加岱平章和司徒达玛坚赞（元朝皇帝派到西藏的金字使者）迎请来的圣旨中说‘要打击犯法的顽固者、反叛者，直至杀死他们，然后派人向我奏报’。这件圣旨的抄本我们众人都有，遵照圣旨，对顽固的反叛者可以处死和打击，然后派人向朝廷奏报。”^①这不仅表明了元中央政府对西藏地方职官的任免权，而且还表明了西藏地方各实力派对中央法律的认同。对敢于擅自杀害、监禁中央任命的官员的，地方实力派也可按照中央的法律和旨意予以武力惩罚之。

二、明中央政府在西藏的施政

（一）沿袭元制 荣宠俗僧

明朝管理西藏地方事务的办法与元朝的基本政策一脉相承，也专门设置了管理西藏的地方机构乌思藏行都指挥使司，并任命西藏地方实力派领袖人物做元帅府元帅。洪武皇帝就曾颁旨任命了搠思公失监为俄力思军民元帅府元帅，并在圣旨里表明了明中央政府的怀远之意，以使西藏靖安无事。^②此外，明政府还沿用元

绛曲坚赞：《朗氏家族史》，西藏人民出版社 1986 年版，第 254 页。

西藏自治区档案馆编：《西藏自治区档案荟萃》第 23 号档影印件《洪武皇帝颁给搠思公失监的圣旨》，文物出版社 1995 年版。

朝旧制，对西藏地方实力派和高僧、活佛进行封授，更直接鲜明地表明了明政府怀柔抚绥的治藏之道。1413年明朝封授西藏地方势力派刺咎肖的诏书中说：“奉天承运皇帝制曰：天地之大包含覆载而万物亨，帝王之道怀柔抚绥而天下治。故命官赐爵，各因其宜，所以顺人情而广恩泽也。尔锁巴头目刺咎肖早从佛教，悟解真乘，以清净而为宗，以慈悲而化导，敬顺天道，尊仰朝廷，竭诚奉职，始终一致，爰申宠命，用示褒荣，兹特授尔为司徒，益加精进，肆扬阐于宗风，懋笃忠诚，永膺承于恩典。”^① 在册封高僧大德方面，明政府也给予了很高的礼遇。1415年颁给高日斡琐南观的敕谕中说：“奉天承运皇帝敕曰：……尔高日斡琐南观，……今特封尔为慧普祥师。尔尚弘宣法教，庶扬阐于宗风，永笃忠诚，式丕承于宠命。”^② 《成化皇帝颁给南葛扎失坚参叭藏卜的敕谕》中也有类似的内容。上述史料的记载，是明中央政府对西藏地方实力派和高僧的荣宠的表现，尽行柔远之意。

（二）因袭元制，优礼僧人

明朝治理西藏之初，是宗喀巴大师进行宗教改革创立格鲁派喇嘛教的时期，且格鲁派势力渐在西藏宗教上占据了主导地位，为此，明朝中央不能不加以重视。关于对僧人的褒护与优礼，明朝永乐皇帝赐给大慈法王的诏书中说：“大明皇帝圣旨，谕上师释迦喜年，依朕所思，佛陀教法弘传以来，已历多代，西土人众，昔已久奉佛法。……现今上师释迦喜年，使众人入于善道。彼方之地方官、军人、民众（米德）等对彼等僧众自在修行，发大誓愿等，依敬奉佛法之规，广为敬奉。同时，因彼等是为彼方众人作福德，若众人对

西藏自治区档案馆编：《西藏自治区档案荟萃》第25号档影印件《永乐皇帝颁给刺咎肖的敕谕》。

^② 西藏自治区档案馆编：《西藏自治区档案荟萃》第26号档影印件《永乐皇帝颁给高日斡琐南观的敕谕》。

彼等欺凌、诬害，做此等坏事，危害佛法，不遵圣旨，法律绝不宽贷。’^①从这份诏书的内容来看，与元朝皇帝薛禅汗赐给萨迦派的优礼褒护僧人的诏书大致相仿，这不仅是明朝对元朝治藏经验的借鉴，也是治藏的必要手段。

总之，明中央政府对西藏地方僧俗荣宠、优礼，颁赐名号、官爵，发给他们管理地方的诏书，并确立了诏书和诏书内容至高无上的效力即“不遵圣旨，法律绝不宽贷”。

明朝治藏的施政措施主要因袭元代，并无太多创新，它为清代治藏沿袭旧制旧规和治藏经验提供了直接的传承作用，特别是此间创立的写造《甘珠尔》例规、拉萨祈愿大法会例规、五供节法事例规、札什伦布寺正月祈愿大法会例规、封山禁猎例规等佛教例规，成为西藏佛教界不可动摇的定制，在此后的清代一直沿用不废。

第二节 清朝前期清廷治藏的法律制度

一、确立西藏宗教领袖和政治领袖的法律地位

直到目前，学界一般将 1639 年清朝派人人藏迎请高僧和 1642 年西藏地方朝清使团到达盛京作为清朝满族统治阶级和西藏佛教建立关系的开端。满清统治阶级在入关前就十分尊崇和笼络西藏佛教，主要是因为清朝的满族统治者要利用西藏佛教这一武器来安定蒙古各部，巩固自己对内蒙古地区的统治，扩大对外蒙古的影响，进而有利于完成统一全中国的大业。据《清实录》记载，1639 年 10 月，皇太极就曾派遣以察汉喇嘛为首的一批人员去西藏，致信给当时掌管西藏地方政权的藏巴汗和“掌佛法大喇嘛”，表示了清朝发展佛教的愿望。几乎与清朝派人人藏同时，西藏地方出于

^① 西藏自治区社会科学院、中央民族学院藏族研究所编著：《中国西藏地方历史资料选辑》生活·读书·新知三联书店 1963 年版 第 317 页。

政治上的需要也派出一批人员到盛京与清朝通好。这一举动，对于当时的西藏地方政府是具有现实的和长远的利益的。西藏地方政府刚刚成立，遭到失败的藏巴第悉残余势力大约两年多的反抗，后来虽被固始汗之子达赖汗率藏、蒙双方的军队镇压下去，但是为了巩固新成立不久的西藏地方政权，尚需一种有效的政治力量的支持。当时，祖国内地的明朝已经衰落，濒于崩溃，清朝政权已在东北建立，正向全国范围内扩充势力，明王朝已不足恃。为此，达赖喇嘛和班禅大师与固始汗商议，决定任命赛钦曲结为使者，前去与清朝皇帝联络。崇德七年（1642年）赛钦曲结到达盛京，受到了清太宗及其王公、贝勒的隆重礼遇，充分给予了笼络与怀柔。从此，清政权与西藏地方政府建立了政治上的合作关系。

清朝入关之后，顺治在皇权斗争中赢得了胜利，南方的反清势力也次第削平，全国形势进一步趋于稳定，顺治帝已牢牢掌握了对全国的统治权力，而五世达赖终于决定朝清了。1653年达赖五世到达北京，顺治帝在南苑会见五世达赖时，赐座、赐茶、赐宴，待以殊礼，当天即由户部拨给供养白银90000两。达赖喇嘛在京居住2个月余，一直住在清廷专为他建造的西黄寺中。五世达赖离京之时，顺治帝又赐给他黄金550两，白银12000两，大缎100匹以及其他贵重礼品多种；皇太后也赏赐黄金100两，白银1000两，大缎1000匹。^①清廷之所以这样做，一方面是为了笼络西藏上层佛教人物，另一方面是为了“喀尔喀部亦随之而来，大有裨益”^②。同年5月，清廷以满、蒙、藏、汉四体文字的金册、金印册封五世达赖喇嘛为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”^③。清廷对五世达赖喇嘛的册封，同明朝相比，其中“西天大善

① 妙舟法师：《蒙藏佛教史》江苏广陵古籍刻印社1997年3月版第67页。

② 妙舟法师：《蒙藏佛教史》江苏广陵古籍刻印社1997年3月版第67页。

③ 《清实录》世祖卷74，顺治十年四月丁巳条。

自在佛所领天下释教”这几个字是沿用了明朝对噶玛噶举派黑帽系五世得银协巴（1384年～1415年）的封号的部分，所不同之处则是清朝比明朝的封号多加一个“所”字。这一字之加表明了清廷对五世达赖喇嘛地位的确定，以及所授封号与元明之差别。明朝封得银协巴的封号是“万行具足十方最胜圆资妙智慧善者应佑国演教如来大宝法王西天大善自在佛领天下释教”^①，即得银协巴管辖全中国的释教。其实，这一封号只是明朝对元朝帝师领天下释教的简单沿袭，而没有体会出元帝师封号的真意。元代帝师领天下释教，是因为元帝师兼领宣政院首脑，统辖汉藏乃至全国佛教。而明时对得银协巴的封号虽名为领天下释教，其实得银协巴作为西藏教主噶玛噶举派黑帽系活佛，并不统辖汉地佛教，而仅管理西藏佛教，这是明朝只得元之封号皮毛而不得其实之误。而清廷在封号中以“所”字为标志，表明了清朝认为达赖喇嘛并不管理全中国佛教事务，而是管辖一个很大范围内的佛教事务，实际上是指蒙古、西藏等信奉西藏佛教地区的佛教事务。从这个封号可以看出，清朝只是封五世达赖喇嘛为西藏的宗教领袖，而不是封他为政治上的领袖，这在清廷统治者的心目中是十分明晰的。

清朝在册封五世达赖的同时，又派大臣携金册、金印入藏，以汉、满、蒙、藏四体文字的金册、金印正式册封西藏地方的实力派和硕特蒙古部首领固始汗为“遵行文义敏慧固始汗”，“作朕屏辅，辑乃封圻”^②。从这个封文可以看出，清朝册封固始汗完全是为了安抚这位已经控制了全部藏族地区的蒙古汗王。封文以“庶邦君长”认可固始汗的实际统治地位，并使他成为“作朕屏辅，辑乃封圻”的助皇帝理疆的好帮手，这是明确地把固始汗当作领有封地的汗王来对待的，这是清朝在蒙古族各部中首次对一个汗王赐给封号。

① 《明史·乌思藏大宝法王传》卷 331。

② 《清实录》世祖卷 74，顺治十年四月丁巳条。

清王朝通过对五世达赖喇嘛宗教领袖的册封和对固始汗政治领袖的册封，初步实现了清初对西藏的怀柔政策，达到了巩固边陲，笼络蒙古各部的目的。

二、重新创建西藏地方政府

改造、革新西藏甘丹颇章地方政府，使之成为清廷在藏的治理工具，是清廷前期治藏首要的也是最为根本的举措。这一历史使命的完成，是在西藏经历了几次大的政治事件的基础上，循序渐进地加以完成的。

（一）武力平定准噶尔叛乱及任命西藏地方政府首脑

西藏地方政府建立后，管理西藏地方事务的是由达赖喇嘛及其委托的第悉，而主要是由第悉来处理，但实际上则是由固始汗及其后裔与达赖的代理人共同负责管理。第悉作为达赖的代理人，虽名义上与达赖的命令一般无二，但是第悉未经中央册封，其政治地位无法与固始汗授封的子孙相抗衡，其权力的行使受到了蒙古汗王的监护和控制。特别是五世达赖圆寂、固始汗死后，西藏政局十分不稳，固始汗的后裔拉藏汗利用第六世达赖喇嘛与第悉桑结嘉措的矛盾，在 1706 年将第悉桑结嘉措杀害，并不遵宗教仪轨，擅自认定阿旺益西嘉措为第六世达赖喇嘛。拉藏汗把持了西藏政教大权，从而使得达赖喇嘛与蒙古汗王并行的行政管理双轨体制遭到破坏，体现皇权意志、作为皇帝在藏代言人的达赖喇嘛政教大权遭到了剥夺，这极大地损害了清廷在藏的利益。特别是 1717 年准噶尔策妄阿拉布坦率兵入侵西藏，并占据西藏 3 年之久，造成西藏社会秩序的极大混乱。为恢复清廷在藏的治理权威，重塑西藏地方政府的管理职能，1718 年康熙帝派兵入藏平定准噶尔叛乱，并取得成功。此后将第斯达孜哇、加拉热丹和噶伦扎西孜巴、噶伦阿曲等准噶尔兵占领西藏期间的掌权者处死，部分官员和大寺院中的准噶尔僧人依法予以押赴内地问罪。同时赐封德钦巴图尔康济鼐·索朗杰波为贝子，委任为总理西藏事务的首席噶伦。敕封阿尔

布巴·多吉杰波为贝子，晋升为噶伦，敕封隆布鼐·扎西杰波为公爵，敕封颇罗鼐·索朗道吉和扎尔鼐·洛追杰波为台吉，成立了总理西藏地方政权的事务机构，从此，西藏开始了五噶伦联合执政的制度。直接任命西藏地方政府噶伦，这在清廷治藏中还是首次，它标志着清廷对藏治理方面已经开始深入到基层政权，标志着清廷对西藏地方行政权的进一步控制。这种新的不是出自达赖喇嘛任命而是出自清廷直接任命西藏地方政府官员的体制便确立下来，使得西藏政权几经变乱之后，重新掌握在清廷手中，意义十分重大。

（二）平定噶伦内讧，确立新的西藏地方行政管理体制

自 1721 年清廷任命首席噶伦德钦巴图尔和阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐、颇罗鼐之后，西藏地方政府一直实行集体联合执政制度。但在执政中，阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐等前藏官员与德钦巴图尔、颇罗鼐等后藏官员发生了矛盾，前藏官员认为“在甘丹颇章的历史上没有把后藏人士安排要职的成规”，从而导致了前后藏噶伦之间的内讧。1727 年前藏官员杀死了德钦巴图尔，并派兵去后藏捕杀噶伦颇罗鼐。颇罗鼐率兵进行了反击，并于 1728 年 5 月 26 日兵占拉萨全城，拘禁了阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐。同年 9 月 1 日，清廷派首席钦差查朗阿和迈禄率军抵达拉萨，奉旨将阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐、觉隆喇嘛、南杰扎杰的管家以及阿尔布巴洛桑和其他有罪之人共 17 人押到巴玛日山前的草坪上处死，他们的部分亲属解赴内地问罪。针对西藏政权的替迭多变，清政府遂于 1727 年正式任命两名驻藏大臣，首席驻藏大臣为副都统玛拉，帮办大臣为大学士僧格，总理西藏事务，同时封颇罗鼐为“郡王”，赐“办理危危即卫——作者注藏噶伦事务多罗郡王之印”从而使颇罗鼐成为主管西藏地方事务的最高行政官员。驻藏大臣制度的确立，将西藏地方政府的一切行政管理纳入到驻藏大臣的监控之下，使得清中央政权在藏的施政更为直接，更为便捷，防止了西藏地方政府不受中央节制的现象发生，有力地维护了西藏的安宁。

（三）平定珠尔墨特那木扎勒叛乱，重建西藏地方政府机构

1746年，清廷授封颇罗鼐长子珠尔墨特策布登为阿里公，掌管阿里地区的兵马事务，其次子珠尔墨特那木扎勒为头等台吉，管理藏北三十九族和达木（当雄）蒙古八旗。1747年颇罗鼐去世，珠尔墨特那木扎勒被清廷封为“多罗郡王”，承袭父职，管理藏务。但珠尔墨特那木扎勒执政以后，“仗恃大皇帝器重，……抹杀大皇帝的恩德，对待达赖喇嘛态度恶劣，给喇嘛、善知识制造障碍，影响他们安心修法，怨杀生灵，加重全体藏民的苦难，倒行逆施，挥霍政府财物，诱杀阿里公”^①。为此，驻藏大臣傅清和拉布敦根据乾隆帝敕谕，于乾隆十五年（1750年）诱杀了那木扎勒，两位驻藏大臣也同时遭到那木扎勒党羽的戕害。为此1750年11月18日清廷降旨敕谕达赖喇嘛，办理噶伦事务公班第达：“朕向因珠尔墨特那木扎勒素不信奉达赖喇嘛，心怀仇隙，是以屡加训饬……至念颇罗鼐一生恭顺效力，是以施恩格外，令其袭爵。乃伊自管理藏事以后肆虐逞威，骄纵日甚，又因朕许其撤回驻藏官兵，伊更自鸣得计，荼毒所部番众，贪淫无忌。且诬奏兄策布登叛逆，派遣噶伦领兵杀害伊兄，屠戮其子及众头目等，占班第达家产，离其妻分驻后藏，而羁留其子驻前藏随侍左右。复阻绝沿途塘汛，计欲尽害官兵，罪恶不可胜数。然朕静而思之……朕实深为追悔，由今观之，办理噶伦之人权势不可使太专，是乃朕所加恩永辑藏地亿众生灵之要道也。”^②至于代理西藏地方政务的公班第达，“著仍以公爵办理达赖喇嘛噶伦事务。总督策楞等到藏之日，会同达赖喇嘛，于彼处头人内晓事安分而番众素所信服者，再采择一人为噶伦，与班第达同办事。其所属寻常细事，仍听噶伦二人照旧承办。至具折奏事及兵务驿递等重务，则令钦差驻藏大臣会同噶伦二人办理，钤用钦差大臣关

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第709页。

② 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第710页。

防，永为定例。其驻防官兵，安设台站及一切事宜，著总督策楞、提督岳钟琪、侍郎兆惠、驻藏大臣纳穆扎尔、班第等会同达赖喇嘛及班第达等悉心筹酌妥议具奏”^①。针对西藏的此次叛乱，乾隆帝认为“此措置唐古忒一大机会也，若经理得宜，自可永远宁谧，否则久复别生事端，珠尔墨特那木扎勒敢怀逆志，由于地广兵强，事权专一，嗣后唐古忒应多立头目，以分其势，尔等其详议善后事宜，为一劳永逸计”^②。为此，清廷采取了一系列措施。

（四）达赖喇嘛奉旨亲政并重新组建噶厦机构

1751年，乾隆皇帝敕谕，达赖喇嘛执掌政教权力。达赖喇嘛根据皇帝的谕旨，在西藏重新组建了地方政府机构，由中央任命了扎萨克多卡夏仲策楞旺布扎那、扎萨克吞巴色玉特色布腾、公班第达、扎萨克喇嘛尼玛嘉木灿^③为噶伦，任命日喀则的扎西托巴、拉萨察楚哇、墨竹冲巴嘉瓦为四噶伦的秘书，委任聂塘德吉林巴为卓尼（知宾），^④并向他们颁发了委任状，政府机构噶厦置于达赖喇嘛的直接领导之下，自此，重新组建噶厦机构的任务完成。这一机构的组建是以《酌定西藏善后章程十三条》为依据，各政府官员均应依照该章程行事，西藏地方政府机构开始纳入法制的约束之下。从此，西藏建立了三俗一僧四噶伦联合执政制度。这是清王朝第一次以国家大法的形式，确立了西藏地方行政组织及其官员的任免权，也是第一次以法制的方式确立了达赖喇嘛的政教地位。达赖喇嘛第一次在法制的监督下亲自管理西藏政务，这同前世达赖喇嘛委托第悉理政有着根本的不同，是西藏历史上史无前例的大事件，从此到1959年西藏民主改革，噶厦组织和一切职权持续了

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第710页。

② 牙含章：《达赖喇嘛传》人民出版社1984年版第46页。

③ 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第715页。

④ 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第717页。

二百余年。可以说《酌定西藏善后章程十三条》奠定了西藏的地方行政体制和达赖喇嘛的法律地位，是国家行使行政管理权的重要体现。

（五）防止政府权力真空 创立摄政制度

达赖喇嘛主管西藏政教大权，西藏的安危就完全系于达赖一身。西藏的活佛转世虽然有效地解决了达赖喇嘛传承问题，但却不能达到政治上统治的连续性。由于转世灵童都是幼儿，根据清廷谕旨的规定，达赖喇嘛年满 18 周岁时才能亲政，在这漫长的过渡时期，必须设立某种制度或建立某种机制来帮助达赖喇嘛掌握这一过渡时期的政权统治，以避免产生权力真空。在这个问题上，清政府创立了摄政制度。清乾隆二十二年（1757 年）二月初三，第七世达赖喇嘛圆寂。七世达赖喇嘛圆寂后，藏中政权事务一时无人主持，为此乾隆下诏委任第穆呼图克图为代理摄政。敕谕说：“朕以为：卫藏地域辽阔，持金刚达赖喇嘛的灵童降世前，委任一位大呼图克图理事，对西藏所有民众有利，故委任第穆呼图克图为首领，敕封‘持黄教者吉祥诺门罕’之名号，第穆呼图克图你须承办达赖喇嘛的一切事宜，弘扬黄教，秉公办事，使藏民幸福，凡事应合于朕慈爱所有众生之意趣，达赖喇嘛灵童未明确前惟令遵办，恭顺勿怠。诸位噶伦应勤于自业按达赖喇嘛在世时，善护法规。”^① 上述记载表明：第一，确立了在达赖喇嘛转世至亲政（18 岁）之前，由西藏大喇嘛代理摄政的制度，该制度自 1757 年第一次任命第穆德勒嘉措为代理摄政，到 1886 年任命第穆洛桑称勒为摄政，中间一百多年，西藏的代理摄政共有 10 位，这些人都是由清朝皇帝亲自委任的。第穆登上摄政宝座，实际是其他喇嘛活佛世系掌握西藏政权之始；第二，第穆摄政的职权仅是承办达赖喇嘛的一切事宜；第三，政府官员须维护法规，承认代理摄政的法律地位。附摄政表：

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年版，第 729 页。

| 达赖喇嘛 | 统治时间(年) | 摄 政 | 统治时间(年) |
|---------------------------|-----------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 七世:格桑嘉措 (1708年~1757年) | 1724~1757 | | |
| 八世:强白嘉措 (1758年~1804年) | 1781~1804 | 第穆活佛一世 策墨林活佛一世 | 1757~1777 1777~1786 |
| 九世:隆朵嘉措 (1806年~1815年) | | 功德林活佛一世 | 1789~1810 |
| 十世:楚臣嘉措 (1816年~1837年) | | 第穆活佛二世 | 1811~1819 |
| 十一世:凯珠嘉措 (1838年~1856年) | | 策墨林活佛二世 热振活佛一世 震扎(贵族) | 1819~1844 1845~1862 1862~1864 |
| 十二世:赤烈嘉措 (1856年~1875年) | 1873~1875 | 德珠活佛 功德林活佛二世 | 1864~1872 1875~1886 |
| 十三世:吐登嘉措 (1876年~1933年) | 1895~1933 | 第穆活佛三世 热振活佛二世 达扎活佛 | 1886~1895 1934~1941 1941~1950 |

自 1757 年七世达赖喇嘛圆寂后，清中央政府首次任命第穆活佛一世作为八世达赖喇嘛强白嘉措的摄政一百多年来，由于自然死亡和人为阴谋，西藏大部分时间是由摄政统治的，西藏地方政治的领导权实际上掌握在摄政手里。当时有些达赖喇嘛（例如八世达赖喇嘛）即使达到了亲政年龄，却仍旧要保持一个摄政来处理宗教事务。研究一下上列的数字，可以看出从 1757 年到 1895 年，摄政统治的时间约占 90%。另外，由于活佛转世制度的存在，摄政活佛的转世灵童不可能立即成为幼小的达赖喇嘛的摄政，因此，在清代统治西藏时期，摄政权实际上是由四个摄政活佛世系掌握着。

纵观清廷统治西藏时期，无论是达赖喇嘛亲政还是摄政理政，都要经过清中央政府的册封和任命，这标志着西藏地方政府的政权已牢牢地控制在清中央政权手中。上述制度的确立和因袭，都通过清廷治藏法律《酌定西藏善后章程十三条》和后来的《钦定藏内善后章程二十九条》加以确认。通过上文的记述可看到，清廷治

藏的摄政举措一直沿用到 1950 年为止，足见这些制度的可行性和有效性。

三、创制治藏例规

（一）册封班禅定制

“多封众建以分其势”是清廷治藏的一个重要指导思想。这一思想落到实处的最主要表现，就是在政权建设上设立驻藏大臣，在宗教管理上，册封班禅系统的宗教地位。拉藏汗掌握西藏大权之后，对第六世达赖仓央嘉措多方责难，由于拉藏汗与第悉桑结嘉措的矛盾，拉藏汗派人进京向康熙皇帝进谗言，康熙帝下旨废除了六世达赖喇嘛仓央嘉措，这在西藏僧俗中间引起了极大的震动。1707 年在拉藏汗的一手操纵下，确立了益西嘉措为第六世达赖，西藏僧俗（尤其是拉萨三大寺的上层喇嘛们）对拉藏汗擅自决定达赖喇嘛废立的做法坚决反对。康熙皇帝对西藏僧俗各界不拥护拉藏汗所立的达赖六世、人心浮动的情况是有所了解的，为此康熙敏锐地感觉到“西藏事务不便令拉藏独理”，遂于 1709 年派遣侍郎赫寿到西藏“协同拉藏办理事务”^①。这是清朝直接派人管理西藏事务的一个开始，也是“多封众建”的一个方面。尽管如此，这并没有从根本上解决西藏的宗教问题，西藏僧俗公认的六世达赖仓央嘉措被废，新立的六世达赖益西嘉措又不为西藏僧俗所接受，而宗教地位很高的班禅还从未受到朝廷的正式册封。为了安定人心，稳定社会局势，清朝决定正式册封班禅五世，这样西藏一旦发生意外变故，除有争议的达赖喇嘛益西嘉措外，还可由清朝正式册封的班禅来主持格鲁派的事务。于是 1713 年，康熙帝下诏册封第五世班禅洛桑益西为“班禅额尔德尼”，并赐金册、金印。自此，历代班禅的“额尔德尼”名号以及历代班禅都须经过中央政权的册封成为定制。这是清廷治藏的“多封众建”的体现，在宗教管理和行政管理

^① 《清实录》圣祖卷 236 页，康熙四十八年正月乙亥条。

方面具有重大意义。

（二）创制达赖喇嘛 18 岁亲政的例规

1724 年，第七世达赖喇嘛已年满 18 岁，雍正帝向达赖喇嘛颁赐诏书、金册、金印，授予政教权力。从此，开始了历代达赖喇嘛年满 18 岁亲政的例规。这是清廷加强西藏地方政府行政权管理的重大举措。

（三）补给地方财政定例

1738 年 5 月 19 日敕谕：“闻西藏地方大小寺庙千有余所，其各寺庙养赡喇嘛及往来喇嘛布施人等所需之费，俱于达赖喇嘛公项内支給，是以用度繁多，不敷支給。从前皇祖、皇考俱优恤达赖喇嘛，不时加恩赏赉。今达赖喇嘛用度不敷，著于打箭炉所征税银内每年给银 5 000 两。俟达赖喇嘛差人赴打箭炉取茶叶之便，今将此项赏银一并带回。”^①自此，将打箭炉税银每年拨 5 000 两给达赖喇嘛以补财政不敷成为定例。这是清廷怀柔达赖喇嘛的一个方面。

四、颁行《酌定西藏善后章程十三条》

乾隆十六年（1751 年）三月，策楞、班第等根据皇帝谕旨，提出了《酌定西藏善后章程十三条》（以下简称《章程》）这是清朝政府整顿西藏事务比较系统的第一个法律文件。该章程是在充分总结了七世达赖奉旨执掌西藏政教权力前几十年政局更迭、夺权屡现，尤其是珠尔墨特那木扎勒破坏法规，西藏地方政府的制度遭到破坏的教训基础上，在中央大员与西藏地方官员共同会商的基础上制定出来的，以力图恢复政治组织制度，并使之日趋完善。其主要内容包括以下几方面。

（一）政府机构方面

为加强对西藏地方政府的行政管理职能，清廷对珠尔墨特那

^① 《清实录》卷 69 第 10~11 页。

木扎勒作乱之时对清廷原有旧制的破坏之处进行恢复、完善，使之更加体现清廷意志，把西藏统治政权更大范围地确立给驻藏大臣，它标志着清廷依法治藏的开端。为此，该章程规定：第一，西藏地方政府实行三俗一僧四噶伦制，重新启用在珠尔墨特那木扎勒做乱之时被调往它处的策楞旺扎勒噶伦、色玉特色布腾噶伦以及班第达噶伦。对于因双目失明被那木扎勒革退的布隆赞一缺，添设通晓黄教喇嘛一名任噶伦，并赏给札萨克大喇嘛名号，从而形成三俗一僧四噶伦办差制。第二，强调噶伦应在公所办差。对自颇罗鼐后，噶伦均在私宅办公的做法予以禁止。清查政府官员，凡属于私自任命的官员一律裁撤，原官方任命的卓尼尔、仲译、德钦格齐（笔帖式）等官员仍应任用。地方细小事务由四噶伦会办，对于必须具折奏请的要务以及驿站紧要事件，必须经请示达赖喇嘛和驻藏大臣后酌定办理，钤用达赖喇嘛印信和钦差大臣关防。对于噶伦中违法乱纪者，允许各噶伦举报，由驻藏大臣参奏治罪。第三，不得任意私放、补放碟巴头目等官。凡补放碟巴头目等官，噶伦必须秉公办理，禀报达赖喇嘛和驻藏大臣酌定后，执达赖喇嘛和驻藏大臣颁发的印信文书供职。凡在现任内，有私自补放家奴代理碟巴头目办差的，一律撤换，另行补放。凡原任内碟巴头目属于珠尔墨特那木扎勒党羽的，一律由公班第达派人替换，暂行补放。如果任内有人地不宜，应行调换的，也必须秉公举出，报达赖喇嘛和驻藏大臣，另行选放。第四，淘汰不合体制的冗员。对于在颇罗鼐封王时所设立的卓尼尔、商卓特巴、曾本、随本等官职，应依新的政府组织体例查明革除，仅在公所设立卓尼尔二人，率原设的仲译、笔帖式办差。

（二）军事机构方面

加强军事管理体制建设，实行高级军官由中央任命，军事指挥权由驻藏大臣行使的管理机制。为此，第一，在卫地设代本二人，管理兵马，防范卡隘，遵照达赖喇嘛和驻藏大臣颁发的印信文书执

行公务。恢复被珠尔墨特那木扎勒私行革除的后藏代本章罗金巴的职权。第二，任免噶伦、代本均应报部。噶伦、代本均由理藩院颁发敕书，以资信守。补放添设噶伦、代本，均由驻藏大臣商同达赖喇嘛拣选，请旨补放，颁给敕书。对于不遵奉达赖喇嘛，犯法不能尽职而应予以革职的，由达赖喇嘛会同驻藏大臣参奏，革除后，原颁发的敕书一律撤回缴部。

（三）司法方面

为使西藏司法审判有章可循，该章程规定，凡碟巴头目等官员，如果涉嫌犯法，不论抄没财产还是革除官职，噶伦、代本都必须秉公查明，分别定拟，请示达赖喇嘛和驻藏大臣后，根据指示办理。

（四）宗教管理方面

严格规定了对各寺坐床堪布喇嘛的任免权由达赖喇嘛行使，噶伦不得专擅办理，任意私自补放调换。对于犯法喇嘛的处理，噶伦也应禀明达赖喇嘛，请示遵行。

（五）经济管理方面

为加强西藏的差赋、乌拉、达赖喇嘛的财政管理，该章程有如此规定：第一，在差民占有方面规定，全藏人民均为达赖喇嘛所属，禁止私占。凡系在颇罗鼐、珠尔墨特那木扎勒任职期间私自占有属民、擅持免差文书或无端加征差徭的人，噶伦、代本应依照旧档，对那些确因有功于地方而受赏的不需缴回外，凡珠尔墨特那木扎勒任意无故私赏的属民，均应秉公查出，禀明达赖喇嘛撤回。凡属于滥行发给的免差文书，均应查明撤回，仍令其照旧当差。凡加派的一切差役，也应禀明达赖喇嘛，一概减免。对于出力应赏的人，由噶伦、代本报达赖喇嘛和驻藏大臣，酌定赏给。第二，在发放乌拉牌票方面规定，所有达赖喇嘛差役，均由地方百姓供应。噶伦、代本等因做买卖差遣人役的，不得擅自发放牌票，即使因公事必须使用乌拉，也要禀明达赖喇嘛发给印信遵行。凡属于随时在拉萨附近应役的，仍然由噶伦办理乌拉牌票。第三，在达赖喇嘛库管方

面规定，达赖喇嘛仓库仍由仓储巴根据达赖喇嘛印信管理。除零星日用物品由仓储巴经理外，凡因公事动用库管物品的，噶伦等必须共同请示达赖喇嘛遵行，禁止私行动用。

（六）边地管理方面

为加强边界和边远地区的管理，该章程规定，阿里、哈拉乌苏等地驻扎人员，均由达赖喇嘛选择遣派，并将所派人员报送理藩院，奏恳圣恩，赏给号纸，以资弹压，以昭信守。同时还规定，在达木蒙古设固山达、佐领、骁骑校各 8 人，发给顶戴，逐级节制，归驻藏大臣统辖。每佐领派人 10 名，共计 80 名，驻藏以备差遣，并护卫达赖喇嘛。所食用口粮，由达赖喇嘛仓上支取。一切调拨，均依驻藏大臣印信文书遵行，噶伦、代本等不得私自差遣。官员的革除与补放，均由驻藏大臣商明达赖喇嘛后施行。

以上 13 条“酌定西藏善后章程”有两个较明显的目的，一是提高和巩固达赖喇嘛的地位与职权，二是强调驻藏大臣与达赖喇嘛地位平等。就该章程本身来看，还是属于就事论事的性质，针对性较强，主要是针对珠尔墨特那木扎勒乱政所致此前几十年创立的各种制度遭到败坏的恢复，另有根据时宜的创新。这是清廷在治藏前期对治藏成败得失的一次重大总结，是清廷深入藏政管理并使之纳入法制轨道的开端，具有十分重要的意义。该章程深得乾隆帝满意，未交军机大臣审议，即颁旨执行。

策楞、班第按该章程，首先将珠尔墨特那木扎勒的同党捕杀多人，珠尔墨特那木扎勒的家产全部没收充公，原归珠尔墨特那木扎勒管辖的藏北三十九族和达木蒙古八旗，划归驻藏大臣直接管辖，一方面是为了削弱西藏统治集团的实力，另一方面也可补驻藏兵力之不足。其次宣布废除第悉制，以后西藏不再设置第悉，政务由噶厦管理，直接受达赖喇嘛与驻藏大臣的领导，噶厦内部设噶伦四人，规定三俗一僧，地位平等，使其四人互相牵制，僧俗相互牵制，事权不能专于一人。“又向达赖喇嘛建议成立译仓，内设四大仲

译，均为僧官，噶厦之一切政务公文，非经译仓审核不得上行下达，以削弱和牵制噶厦的权力。又在布达拉宫设立僧官学校，训练各寺僧人委派为各宗、溪宗本、溪本或在噶厦所属各勒空机关中任职”。所有这些措施，贯穿了一个目的，即抬高喇嘛、削弱贵族，造成喇嘛和贵族之间的均势，使其互相牵制，不能“为乱”。乾隆帝又下令禁止西藏任何官民今后与准噶尔蒙古信使来往，并命班第继任为驻藏大臣，纳木扎尔继任驻藏帮办大臣。

对于该章程的制定和实施的情况，当时在职的噶伦策楞旺扎勒说：“此后，色拉、哲蚌、甘丹三大寺的喇嘛、执事和公噶伦、代本、札萨克、仲科、执事等大小官员汇集桑珠康萨大经堂，钦差大臣策楞公爷等清朝官员到会，策楞介绍了《酌定西藏善后章程十三条》的过程和内容，然后对我说：‘你是藏族，有何意见？’我答道：‘大皇帝与文殊菩萨无别，达赖喇嘛的政教兴旺，希望永久太平，没有痛苦，公正无私，永护众生。为我藏民，您等至藏，抛弃前后陋习，酌定适宜的章程，颁发实施，实乃宏恩。除此再无别言。’”^① 这表明，对于该章程的颁布实施，西藏僧俗及西藏地方政府的大小官员都是极为赞同的。那么究竟其执行情况如何呢？公班第达的侄子多仁丹增班觉说：“西藏安宁的纲领十三条，现在仍被众人视为标准，如风一样，家喻户晓。”^②

五、颁行《设站定界事宜十九条》

《设站定界事宜十九条》制定于乾隆五十四年（1789年），其核心内容是关于西藏的驻兵制度以及强化西藏边境管理和西藏地方管理的措施。

乾隆五十三年（1788年），西藏与廓尔喀之间发生了严重的边境冲突。由于后藏边境聂拉木地方的西藏所派税官，增加了对廓

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第724页。

② 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年版第724页。

尔喀商人的课税数目，廓尔喀派头人苏尔巴尔达布出兵西藏，占领了济咙、聂拉木、宗喀等三个地方。于是乾隆帝派理藩院侍郎巴忠赴藏查办，并派四川成都将军鄂辉等率兵入藏平乱。待清军集结于拉萨之时，廓尔喀又通过后藏的红帽喇嘛沙玛尔巴请求讲和，巴忠派总兵官穆克登阿，噶厦派噶伦丹津班珠尔同往边境谈判。廓尔喀方面答允退还所占地方，驻藏大臣巴忠和噶厦代表答允给廓尔喀方面每年元宝 300 锭（合银 9 600 两）作为赔偿，为期 3 年并写了一张字据。但此事八世达赖喇嘛和噶厦并不同意，而巴忠等人为了“将就了事，贪功邀赏”，故而对西藏噶厦的意见置之不理，这就为廓尔喀第二次侵藏埋下了隐患。1789 年正月，巴忠遵旨“致札什伦布寺 将三处 聂拉木、济咙、宗喀 第巴逐加研讯 惟聂拉木第巴桑干私增税课，致酿事端。照唐古忒例，应斩之犯，深透刺字，发往烟瘴桑盖囚禁地方。其济咙、宗喀第巴，贼至不能堵御，拟解至前藏枷号 1 个月，满日重责，再发往唐古忒近边地方，充当苦差”^①。清廷“谕令巴忠会同鄂辉等与巴勒布头目议定界址，然后将藏内操演兵丁、防守要隘及补放噶布伦、第巴等事一一酌定章程”^②。乾隆五十四年（1789 年）六月，鄂辉会同成德、巴忠、舒濂、普福于收复巴勒布侵占藏地后，奏定《设站定界事宜十九条》，其加强西藏管理的重要举措主要有以下几个方面。

（一）加强军事管理方面

关于军队的驻扎与管辖。为了提高西藏驻防军队的机动灵活性，《设站定界事宜十九条》对驻藏大臣的驻扎、驻藏大臣管辖的台站以及西藏驻兵、台站的设置作了规定。鉴于驻藏大臣二人原本驻扎一处即前藏拉萨，自从珠尔默特那木扎勒叛乱之后，为便于管理才开始分驻前藏、后藏，但分驻前、后藏，不便于信息沟通，遇事

^① 《清高宗实录》卷 1320 第 14 页。

^② 《东华录》乾隆卷 109，第 13 页。

往往掣肘，而“同居一处，遇有公事，即可随时商办”。为了强化军事管理职能，避免遇事扯皮、推诿，《设站定界事宜十九条》规定：实行川、藏军事分区管理，“自南敦以西一路，凡属西藏所辖之地，照旧归驻藏大臣管理；其巴塘以东土司地方，归川省将军、提督衙门就近管理。至江卡、乍丫、察木多并移驻后藏各营汛台站，统归驻藏大臣综理。其巴塘、里塘安设塘汛官员，就近归臬和协副将管辖”。鉴于廓尔喀巴勒布侵入后藏的教训，决定在后藏设立驻防军队，从而实现前后藏共同驻军制度。后藏驻兵“于察木多抽拨外委一员、兵六十名，江卡抽拨兵三十名，硕板多抽拨都司一员、兵二十名，前藏抽拨兵四十名；以上四处，共抽拨兵一百五十名，即令抽拨之都司、外委管领。另外从马兵内挑拨二名，作为军功外委，管束兵力”。同时，为了加强前后藏驻军的联络，“由后藏至前藏一路应分立塘汛十二处，以唐古忒番兵安设。每塘挑选附近番兵四五名，并交噶布伦等办给口粮，均令驻防后藏都司随时稽查管束”。充实各地驻军，建立卡伦碉堡也是加强军事管理的重要内容，为此规定在“拉子地方，添设唐古忒番兵二百名，并添第巴二名管领。按年一次更换。至胁噶尔番兵亦不敷防守，于拉子防兵内拨出三十名，安置胁噶尔地方。其萨喀一处距拉子不远，亦即于防兵内拨出三十名，轮赴该处巡哨。再宗喀、聂拉木、济咙等处，远在极边，其紧要处所，仍须修砌卡碉，以资了望而严防守”。

关于建立并操练西藏地方军队。西藏地方军队原无固定数额，他们以耕牧为主，入则为民，出则为兵，为提高西藏地方军队的战斗力，驻藏大臣“饬噶布伦等按寨落名多寡，编定数目”。至于操演军武，“前藏派唐古忒兵八百名，后藏四百名，于每岁九月望后操演，至十月底止，随同绿营驻防，一体练习。至操演枪箭，于绿营内挑取千、把、弁员数十名，充为教习，令其分领番兵，逐日操演。惟唐古忒兵向无钱粮，今定于派出操演日期至散操日止，令噶布伦等酌给口粮。又，达木兵向驻达木角地方换班支差，又并归操演番兵

内一体教习，仍照旧令达赖喇嘛自给口粮。又，查达赖喇嘛山上旧存大小铁炮二十余位，编写号数，令绿营兵带领番兵演习施放”。对于后藏驻兵番众的管理，由驻藏大臣“于二人内按年分为两次，轮赴后藏。巡查之便，亲加操演，分别劝惩。至藏众散居各处，耳目难周，该处有噶布伦四人管理地方事务，每年轮派一人于春秋农闲时亲往稽查”。

关于粮饷、赏需。为确保驻藏官兵的军粮，在札什伦布城建立粮仓，拉里粮台、察木多粮台、里塘粮台、巴塘粮台共同收贮粮食。由清政府每年拨款给噶伦购买裸麦 3 000 石 交给驻藏粮员 在札什伦布城粮仓收贮 采买 2 年后 按年出陈易新 以 6 000 石为常贮额。鉴于以往解赴西藏的兵饷先是元宝，后是碎银的情况，在运输过程中易于损失，而且各塘站又易于推卸责任，且西藏买卖交易“均以元宝成色为足 嗣后仍照旧 以元宝起运”。另外 西藏添设唐古忒兵员，也应当照旧例每年一次给予奖赏。

整饬应役官兵。由于驻藏大臣衙门历来挑选官兵应役没有定额 从而导致下级军官纷纷效仿“应酌定名额 按期更换。……并饬禁兵丁雇役番妇，以肃营伍”。

（二）加强行政管理方面

关于西藏官员的补放。西藏噶伦、代本、第巴等职都属于办理地方、管束兵丁的紧要官职，“应于诚实勤妥子弟中慎选承充”。紧要地方的第巴、营官、商卓特巴等官，由驻藏大臣补放；偏远地方的第巴，由达赖喇嘛自行补放；西藏所属的各个寨落的第巴由噶伦补放；均不得擅差家丁代理。

关于关防、号纸的给发。为了提高驻藏官员的办事效率，以便应付突发事件，由理藩院铸给办理藏番事务章京关防一颗、驻藏游击关防一颗，以重事权。同时由理藩院发给宗喀、聂拉木、济咙等地方官号纸，以责专成。

关于驻藏官员任满的保举升迁。自四川打箭炉至西藏的文武

官员均系由内地文职内委州、县、丞卒 武职内派游击、都司、守备、千总分别驻扎，办理地方军政事务，3 年 1 次更换。这些官员在边地任职 3 年 往返将近 4 年 历来期满 并没有保题升转的先例 为此规定由驻藏大臣对于 3 年期满的驻藏官员，出具考语，奏明咨送本省将军、提督考察保题，仿照边俸报满之例，一体升用。

关于乌拉牌照的发放。由于西藏地方政府在差遣堪布囊素赴京进贡和差人赴打箭炉购办茶叶之时，差人经常借故向沿途勒索夫马，苦累百姓，为此规定由“驻藏大臣会同达赖喇嘛及噶布伦等拣选妥人，给与护牌。将需用夫马酌定数目，注明牌内，沿途照给，以杜需索”。

关于盐务管理。为加强西藏盐务管理，《设站定界事宜十九条》规定了盐的成色、盐的价格的基本管理原则。

（三）加强外贸管理方面

鉴于廓尔喀巴勒布因为后藏税收而引发侵藏事件的教训，故规定，聂拉木、宗喀、济咙三处，“以后只准减半收取，并令勒碑界所，长远遵循”。同时，派遣老成第巴协同入藏贸易的外番头目，专管卡契回民及巴勒布等入藏贸易人员。第巴等人要悉心管护，秉公调处纷争，不得倚势强买强卖，否则依法由驻藏大臣究治。

（四）加强诉讼管理方面

关于西藏地方诉讼，历来由西藏地方政府的朗仔辖审理。根据西藏地方法律区别情节轻重，采用罚金、银、牛、羊的方法进行处理。为避免朗仔辖在案件审理中有失公允，故规定，凡关涉汉、回、外番的案件，均由朗仔辖呈报驻藏大臣，由驻藏大臣派员会同朗仔辖共同审理。

鄂辉奏定的《设站定界事宜十九条》奏入以后 清廷下旨“依议速行”。

六、颁行《酌议藏中各事宜十条》

廓尔喀第一次侵藏以巴忠议和而结束。在鄂辉向清廷奏请

《设站定界事宜十九条》的同时，又针对改革西藏地方事务提出了《酌议藏中各事宜十条》。乾隆五十五年（1790年）九月，军机大臣会同理藩院议复了鄂辉等《酌议藏中各事宜十条》。该十条主要内容如下。

（一）关于西藏地方官吏的任免与堪布的拣放

《酌议藏中各事宜十条》规定，凡补放代本、第巴头目，均由四噶伦拣选保送，由达赖喇嘛和驻藏大臣共同验看后，由达赖喇嘛发给执照。对于违法乱纪的第巴，原规定由噶伦查出后，禀明驻藏大臣、济咙呼图克图黜革，仍禀明达赖喇嘛，其所遗员缺，由噶伦拣选提名，与济咙呼图克图商定人选后，先送驻藏大臣验看，再禀达赖喇嘛验放。这种做法，虽然是为了慎重起见，但对于应行拣选之人，驻藏大臣也难以了解其贤否，故规定补放代本、第巴头目，应先由驻藏大臣与噶勒丹锡勒图禅师公同酌定，再送达赖喇嘛验放。对于寺庙堪布喇嘛的拣放，虽然由济咙呼图克图会同罗布藏根敦遴选人选报达赖喇嘛验放，但仍须禀明驻藏大臣。对于跟随达赖喇嘛的孜仲进行仔细筛选之后，对于不尽职人员，予以革退。

（二）关于免差执照的发放

西藏旧例，不管僧俗，只要有劳绩的，都可以由达赖喇嘛发给免差执照。在办理免差执照的过程中，一些属下人私用达赖喇嘛的印信，发放免差执照，从而使得西藏百姓多有怨言。为此，《酌议藏中各事宜十条》规定，对于已发执照要重新核查，对“实有劳绩应行发给者，仍用达赖喇嘛印信，补用济咙呼图克图、噶布伦钤记，另行换给”对“不应发给及贿赂者，概行撤毁”对于新发放的“赏给田庐、蠲免差务”的执照，“噶布伦等与济咙呼图克图商定后，再禀达赖喇嘛发给，仍禀知驻藏大臣”。由济咙呼图克图、噶布伦清查达赖喇嘛商上有没有擅自夺人田产、赏人入官等事，查清后禀知达赖喇嘛，其中对于应当退还原主的，“令达赖喇嘛、济咙呼图克图发给执照退还”，对于不应退还原主的财产，“入于达赖喇嘛商上，以为

公用”。总之，凡“以前所给免差执照以及有无夺产、赏人等事即交噶布伦等先行查办”，由噶勒丹锡勒图禅师“再行详查，与驻藏大臣酌定，再禀知达赖喇嘛给与执照”，从而使得驻藏大臣享有了对西藏免差、赏赐田产、赏人入官事宜的决定权和监管权。

（三）确立抄没与赏赐田产等物的办理程序

针对西藏旧例中查抄与赏赐田产均由达赖喇嘛一人决定、噶伦无权干预、也无档可查的弊病，《酌议藏中各事宜十条》规定，凡达赖喇嘛赏人田产或查抄他人家产，均由噶伦详查，禀明驻藏大臣办理。

（四）关于达赖喇嘛商上仓库的管理

达赖喇嘛商上仓库历来由商卓特巴专管，一切物品的支出均使用达赖喇嘛的印信。现规定除零用物件仍交商卓特巴支用，所用数目按季呈明济咙呼图克图核查外，凡开闭仓库，由达赖喇嘛、济咙呼图克图派人会同噶伦监视，仍按季详察，核对出入总数，从而防止了达赖喇嘛滥用无度，也加强了驻藏大臣对西藏商上财政的监管力度。

（五）熬茶口粮的发放管理

凡是前来西藏熬茶的蒙古番子，按规定从到藏之日起支给全部口粮，但是主管该口粮发放的商卓特巴往往私自从中克扣，减半支给。为防止今后商卓特巴再从中舞弊渔利，特规定，“俱交噶布伦等按人满支，其赏赐熬茶人等物价，亦交噶布伦登记转给”。

（六）驻藏大臣的职权

为了加强驻藏大臣在西藏地方的权威，《酌议藏中各事宜十条》规定，凡藏中一般公事，由噶伦与济咙呼图克图公商后，禀知达赖喇嘛酌定。但如果属于重大事务，则由济咙呼图克图与驻藏大臣决定。

《酌议藏中各事宜十条》在《酌定西藏善后章程十三条》的基础上，对《酌定西藏善后章程十三条》中所未规定的内容加以规定，既

有对《酌定西藏善后章程十三条》的规定加以深化的内容，又有因时制宜的内容。总之，它是在清朝前期强化驻藏大臣地位、加强清中央政府对西藏管理的有力措施，为此，清廷谕旨“从之”。

《酌议藏中各事宜十条》是清中央政府强化对藏管理的延续，它与以前的《酌定西藏善后章程十三条》、《设站定界事宜十九条》共同为《钦定藏内善后章程二十九条》的制定奠定了基础，它成为清朝前期治藏的一个重要立法。

七、《理藩院则例》稿案本

我国自秦代就是疆域辽阔的多民族统一国家。历代封建王朝为加强对边疆地区的统治，大都设有主理边疆民族事务的机构。清代设立专管西、北边疆地区的中央机构理藩院，对促进清朝统一多民族国家的巩固、发展西北边疆地区起了极为重要的作用。

理藩院初名蒙古衙门，于崇德元年（1636年）设立，^①崇德三年（1638年）更名理藩院。^②顺治十八年（1661年）七月设立理藩院四司，即录勋司、宾客司、柔远司、理刑司。康熙四十年（1701年）理藩院柔远司划分为柔远前司和柔远后司。乾隆年间理藩院组织机构趋于完善，改录勋司为典属司，宾客司为王会司，柔远后司为旗籍司，柔远前司仍为柔远司。清政府平定霍集占兄弟叛乱后，乾隆二十六年（1761年），乾隆帝又谕示军机大臣：“理藩院专管蒙古事务，尚可兼办回部。著将理藩院五司内派出一司，专办回部事务。”^③于是，理藩院司属机构再行调整，并旗籍、柔远为一司，增设徠远司，专管回部事务。乾隆二十七年（1762年）闰五月，鉴于原来柔远、旗籍“二司所办事件各有不同，若责成不专，恐办理日

① 《清史稿》卷 115，《职官志》中华书局点校本。

② 《清太宗实录》卷 42 北京中华书局本。

③ 《清高宗实录》卷 648 北京中华书局本。

久，不免舛错弊溷”^①，旗籍、柔远仍分为二司。至此，理藩院下属六司机构最后完备。乾隆二十九年（1764年）因旗籍司、典属司“就其职掌按之司名究亦未符”^②，便再改典属司为旗籍司，其旧旗籍司仍为典属司。理藩院机构的调整与完善，使其职掌的事项与内容也日益丰富和完善。

《理藩院则例》是清朝治理蒙古族和西、北地区其他少数民族的综合性民族法规，但据《理藩院则例》原修则例原奏，清初很久一段时间内并没有刊版《理藩院则例》。顺、康年间，理藩院有旧例209条，但多系远年成例及军政会盟诸款，不是则例。乾隆五十四年（1789年），理藩院奏旨编修则例。因人员不足，未能成行，故该院办理事件，仍多援引稿案本。嘉庆十六年（1811年），理藩院重新编纂则例，嘉庆二十二年（1817年）刊行汉文本，不久满蒙文本陆续问世。在此之前，关于《大清会典》中理藩院资料的有关记载，均是稿案本内容，在理藩院诸司分职的情况下，诸多条款是依年代顺序记载，各朝代《大清会典》记录的理藩院内容，有沿袭的一面，又有因时制宜的一面。它们是在嘉庆二十二年（1817年）正式刊版之前，将历朝关于治理少数民族相关谕旨、规定进行简单排列，并没有进行科学的分类和组合，也没有将治理西藏的有关规定单独详列，而是使其隐藏散布于各相关条款中。同嘉庆二十二年（1817年）后刊刻、纂修的各版本相比，其既有分散性，又有内容的丰富性，诸多记载包括对西藏相关问题的记载是嘉庆二十二年版本及其后的版本所不备的。了解这些正式颁行前的《理藩院则例》关于西藏问题的有关记载，对于弄清当时清朝治藏的相关规定是十分有益的。

清朝建立了统一的政权之后，以国家大法《理藩院则例》确立

① 《钦定大清会典则例》卷143，嘉庆年间刊本。

② 《钦定大清会典则例》卷143，嘉庆年间刊本。

了西藏的疆域。乾隆朝内府抄本《理藩院则例》“柔远清吏左（前）司上·疆理”记载：“西藏，其地在四川、云南檄外，东西距六千四百余里，南北距六千五百余里，东至四川界，东南至云南界，南至功布部落，西至大沙海，北至青海界。其地有四，曰卫、曰藏、曰喀木、曰阿里，共辖城六十余。卫在四川打箭炉西北，即乌斯藏，居诸藏之中，又名中藏，东自木鲁乌苏西岸、西海部落界，西至噶木巴岭，南自鄂木拉刚冲岭，北至牙尔佳藏布河，至京万有二千余里。藏在卫西南，东自噶木巴岭卫界，西至麻尔岳木岭阿里界，南自巴里城之巴木岭，北至赭巴部落之北达鲁克雨木撮池，至京万有三千余里。喀木，在卫东南，近云南丽江府之北，东自雅龙江西岸，西至努卜公岭，南自噶克拉雪山，北至木鲁乌苏南岸，东南自云南塔城关，西北至索克城青海部落界，东北自青海部落界阿克达穆岭，西南至塞勒木雪山，至京九千余里。阿里，东自藏界麻尔岳木岭，西至巴第和木布岭，南自匝木萨喇岭，北至乌巴岭，为西藏极西边鄙，至京万有四千余里。”^①

关于清中央政权在西藏的确立，“柔远清吏左（前）司上·肇封”记载：“西藏（唐宋为吐蕃，元明为乌思藏），崇德七年，番僧遣使归诚。顺治十年来朝，赐以金册金印，授为西天大善自在佛，领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛。俗称其国曰图伯特，又曰唐古忒。最尊者曰达赖喇嘛，班禅喇嘛。代喇嘛理事者，曰第巴。又有汗，则蒙古部长为之。康熙三十三年，封第巴为图伯特国王，赐金印。后与厄鲁特噶尔丹通。达赖汗之子拉藏，诛第巴以闻。四十五年，上封拉藏为辅教恭顺汗，赐金册金印。四十九年，允拉藏所请，封伊西扎穆苏为六世达赖喇嘛，赐金册金印。五十三年，准噶尔侵藏，杀拉藏，旋即平定。六十年，封康济鼐、阿尔布巴为贝子，隆布

中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之《乾隆朝内府抄本理藩院则例》全国图书馆文献缩微中心 1988年10月版，第88页。

鼐为公，总理其地。雍正五年，阿尔布巴等杀康济鼐以叛，后藏办理噶卜伦事务之札萨克台吉颇罗鼐走避以闻。六年，阿尔布巴等伏诛，封颇罗鼐为固山贝子。七年，封达赖喇嘛之父索诺穆达尔扎为辅国公。九年，封颇罗鼐为多罗贝勒，给册印，辖卫、藏噶卜伦事务，封颇罗鼐之长子珠尔默特策布登为辅国公，封噶锡巴纳穆扎尔塞卜腾为辅国公。十二年，封颇罗鼐之弟诺颜和绍齐为札萨克台吉。乾隆四年，晋封颇罗鼐为多罗郡王。十二年，以颇罗鼐之次子珠尔默特纳穆扎勒袭封多罗郡王。十五年，珠尔默特纳穆扎勒以罪伏诛。十六年，议设噶布伦四人，代本五人，各颁给敕谕，第巴三人，堪布一人，均给本院执照，分辖藏务，受驻藏大臣及达赖喇嘛管辖。^① 上述记载，清楚地表明了清中央政府设官分职在西藏权威的确立，特别是在行政管理权上确立的驻藏大臣与达赖喇嘛的共管西藏地方的政权体制，标志着清中央政府对西藏行政管理权的调整日臻完备，起到了清中央政府监护和管理西藏地方的作用，把国家主权通过国家大法对西藏各方面的职能调控贯彻到西藏少数民族边陲，并逐步确立了清中央政府在西藏统治的权威。这使得在清政府统治西藏时期乃至在其后的长时间里，中国在西藏的主权，虽然在不同时期遭到了来自外国帝国主义以及西藏内部分裂主义势力的挑衅与叛卖，但他们的阴谋无一得逞，都未能使西藏的主权与中央政权的属统关系有任何动摇，这首先应归功于西藏人民维护祖国统一的长期斗争，另外，有清一代在西藏地方的各方面的法制建设对此也是有贡献的。

（一）西藏行政职官的设立

清政府定鼎北京之后，为加强对少数民族的统治，设立“理藩院”，并制定了《理藩院则例》，西藏地方事务即隶属于理藩院典属

中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之《乾隆朝内府抄本理藩院则例》全国图书馆文献缩微中心 1988年10月版 第94页。

清吏司，其中央派遣驻藏官员及对西藏官员官品的设置，在《理藩院则例》中都有规定。

1. 设置西藏职官

《理藩院则例》稿案本对西藏职官的设置作了说明，从职官的称谓、官品、额数、职掌、分布等无不尽表其详，足见清廷不仅纳西藏于治下，而且有效地行使着对西藏地方政府职官的任免权。西藏达赖喇嘛驻拉萨，掌全藏政令。班禅喇嘛驻札什伦布，掌后藏寺院与其教务，百姓归驻藏大臣管辖。前藏唐古特，设行政职官三品噶伦 4 人综理藏务，其中喇嘛 1 人，不给顶戴，设四品仔本 3 人掌稽商上事务，四品商卓特巴 3 人掌库务，五品业尔仓巴掌粮务、朗仔辖掌治拉萨番民、协尔帮掌刑名、雪第巴掌治布达拉番民、六品达本掌马厂、大中译各 2 人、六品卓尼尔、七品小中译各 3 人并掌噶厦事务。设武军四品代本 6 人、五品如本 12 人、六品甲本 24 人、七品定本 120 人、第巴 13 人（其中管草 1 人，管糈粃、柴、账房各 2 人，管门、牛羊厂各 3 人）五品边营官 23 人（江卡、喀喇乌苏、官觉、补人、工布硕卡、绒辖尔营各 1 人，堆噶尔本、错拉、帕克里、定结、聂拉木、济咙、博窝、达巴喀尔营各 2 人，喇嘛营 1 人、无顶戴，下同）大营官 19 人（桑昂曲宗、工布则岗、昔孜、协噶尔、纳仓营各 1 人，乃东、琼结、贡噶尔、仓孜、江孜营各 2 人，喇嘛营 4 人），六品中营官 59 人（角木宗、打孜、作冈、江达、古浪、沃卡、曲水、突宗、僧宗、杂仁、锁庄子、夺营、直谷、朗营、墨竹宫、卡尔孜、文扎卡、达尔玛、聂母、拉噶孜、岭营、岭喀尔营各 1 人，洛隆宗、巴浪、仁本、仁孜、朗岭、宗喀、撒噶、达尔宗、硕板多营各 2 人，桑叶、冷竹宗、茹拖、结登、拉里、沃隆、辖鲁、策堆得、纳布、错朗、羊八井、麻尔江营各 1 人，喇嘛营 7 人），七品小营官 25 人。后藏唐古特设武官三品大营官 4 人，六品中营官 17 人，七品小营官 16 人。僧官有国师、禅师、札萨克大喇嘛、札萨克大喇嘛副喇嘛和堪布。藏地分卫、藏、喀木、阿里四部，各设噶伦管理，职任綦重，仔本以下为佐理国事

官，代本以下为各城典兵官，边营官以下为各城治民官，自国师至喇嘛专司教务，由驻藏大臣统辖。乾隆五十七年，又于噶伦之下增设代本 1 人。如本 12 人，定本 120 人的升补各按等第，噶厦小中译卓尼尔从仲科即世家子弟的优秀者中选拔。^①

2. 设置驻藏大臣

驻藏大臣制度，是清廷治藏在行政管理体制上的重大举措，它的设置及其发展，是清廷治藏日益深化的体现，把这一制度规定在《理藩院则例》中，无疑是把它作为一项永远遵行的制度而要求历代奉守。稿案本中规定：“置驻藏大臣，以统前藏后藏，而理喇嘛之事。”^② 驻藏大臣的职权，在稿案本中也规定得十分详细，主要有：

(1)“正其官族”^③。即驻藏大臣有权对西藏官员进行监督考核、拣放革除，使西藏地方官员俱隶驻藏大臣统辖之下，从而确保清廷的政令在西藏的畅通无阻。

(2)“治其营寨”^④。清廷在西藏设立驻兵制度，根据军事需要，清廷设立了分驻前后藏的大、中、小三类兵营，由驻藏大臣统摄，以资弹压地方，靖安边防。在前藏设立乃东营、琼结营、贡噶尔营、仓孜营、桑昂曲宗营、工布则冈营、江孜营、昔孜营、协噶尔营、纳仓营，共 10 营，为大营。洛隆宗营、角木宗营、打孜营、桑叶营、巴浪营、仁本营、仁孜营、朗岭营、宗喀营、撒噶营、作冈营、达尔宗

① 《清史稿·职官志四》“藩属各官”第 25 页。

② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 85 页。

③ 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”，全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 85～90 页。

④ 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 85～90 页。

营、江达营、古浪营、沃卡营、冷竹宗营、曲水营、突宗营、僧宗营、杂仁营、茹拖营、锁庄子营、夺营、结登营、直谷营、硕板多营、拉里营、朗营、沃隆营、墨竹宫营、卡尔孜营、文扎卡营、辖鲁营、策堆得营、达尔玛营、聂母营、拉噶孜营、岭营、纳布营、岭喀尔营、错朗营、羊八井营、麻尔江营 共 43 营，为中营。雅尔堆营、金东营、拉岁营、撒拉营、浪荡营、颇章营、扎溪营、色营、堆冲营、汪垫营、甲错营、拉康营、琼科尔结营、蔡里营、由隆营、扎称营、折布岭营、扎什营、洛美营、嘉尔布营、朗茹营、里乌营、降营、业党营、工布塘营，共 25 营，为小营。江卡营、堆噶尔本营、喀喇乌苏营、错拉营、帕克里营、定结营、聂拉木营、济咙营、官觉营、补人营、博窝营、工布硕卡营、绒辖尔营、达巴喀尔营，共 14 营，为边营。在后藏设立拉孜营、练营、金龙营 共 3 营，为大营。昂忍营、仁侵孜营、帕克仲营、翁贡营、干殿热布结营、托布甲营、里卜营、德庆热布结营、央营、绒错营、葱堆营、胁营、干坝营 共 14 营，为中营。彭错岭营、伦珠子营、拉耳塘营、达尔结营、甲冲营、哲宗营、擦耳营、晤欲营、碌洞营、科朗营、扎喜孜营、波多营、达木牛厂营、冻噶尔营、扎苦营 共 15 营，为小营。每营设营官或 1 人或 2 人，以分理各寨番民。

(3)“练其兵队”^①。校阅营武，操练士兵，是驻藏大臣重要的军事管理权的内容。根据规定，清廷在西藏额设番民 3 000，前藏、后藏各驻 1 000，定日、江孜各驻 500，制以十之五习鸟枪，十之三习弓箭，十之二习刀矛。兵皆剃发。鸟枪兵服红褐背心，弓箭兵服白褐背心，刀矛兵服红镶白褐背心，各书番兵 2 字。每兵 25 人，籍以定本 1 人，五定本 籍以甲本 1 人，二甲本 籍以如本 1 人，二如本，籍以代本 1 人，各按期操演。驻藏大臣，每岁于五六月农隙之时，

^① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料，典属清吏司，全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 85 页。

亲巡查阅一次。其操演所用火药，由驻藏大臣委千总、把总等，并令噶伦派出番目，同赴工布地方制配，铅丸、火绳由四川省解送，并于前藏贮炮为 11 位 后藏贮炮 2 位。

(4)“固其边隘”^①。这是驻藏大臣守边保土，防止外敌入侵的重要职责。为此，规定在西藏西南，与布鲁克巴、哲孟雄、作木、朗洛敏汤、廓尔喀各部落接界，自萨迦宗喀、聂拉木、绒辖、定结、帕克里一带，皆特设汛防。驻藏大臣每岁于阅兵之便亲加巡察。

(5)“核其财赋”^②。这是驻藏大臣进行西藏地方财政和贸易税收管理的重要职责。为此，规定西藏的番赋，或征粮或征寨落，各以藏钱折交。牧放牛群羊群者，每 2 头牛交 1 藏钱，每 10 只羊交 1 藏钱。番民死亡的，交一半服饰物件。前藏所属地区赋税交达赖喇嘛，后藏所属地区赋税交班禅额尔德尼。凡公用或达赖喇嘛、班禅额尔德尼自用，前藏由商上商卓特巴管理，后藏由岁本喇嘛管理。一切财政收入与支出皆由驻藏大臣核查。乾隆五十八年定制，由前藏商上铸藏钱，皆用纯银。济咙聂拉木税课，凡进口之米 每包米抽税 1 木碗 出口之盐 每包盐抽税 1 木碗。凡巴勒布商货，均于进口时由营官报知商上，待运货到藏之时，每包货交纳 1 文藏钱。

(6)“平其刑罚”^③。确保司法公正是驻藏大臣代表清中央加强西藏地方司法审判管理的重要职责。为此，规定番民犯罪，仍依

① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 86 页。

② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”，全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 87 页。

③ 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 88 页。

本俗论罚，按照罪名轻重，确定纳赎多寡，作为定例，由驻藏大臣存档。凡经协尔帮、朗仔辖、噶伦审断的刑事案件，皆呈驻藏大臣核定。除贪赃甚多的人，仍按籍没家产处罚外，其余犯公、私罪的，不准擅自使用查抄办法。

(7) “定其法制”^①，以使西藏各坐床堪布喇嘛的拣选，各寺庙喇嘛名数、寨落人户数，各营户口、路票的颁发，乌拉差的减免及境外人员的往来等事项有所规矩。

(二) 刑事法律规定

1. 理藩院拥有西藏刑事管辖权

理藩院是清代主管少数民族事务的中央机构，对于少数民族的诸多事务，由理藩院各职能部门管理，正如乾隆朝《大清会典》中理藩院则例‘典属清吏司’所说：“青海、厄鲁特、西藏、准噶尔之地，咸入版图，其封爵、会盟、屯防、游牧诸政事，厥有专司。”^②“尚书掌内外藩蒙古、回部及诸番部制爵禄，定朝会，正刑罚，控驭抚绥，以固邦翰。……徠远掌回部、扎萨克、伯克岁贡年班，番子土司亦如之……理刑掌蒙古番回刑狱争讼……”^③。由此可见，诸番部的“正刑罚”事宜，当然包括西藏在内，其刑事管辖权在中央。

2. 禁止违例贸易

清代实行民族隔离政策，防止各蒙古王公等与西藏地方进行贸易、联姻等交结行为，除规定西藏在四川打箭炉定期贸易外，禁止擅自与西藏贸易，否则依律治罪。稿案本中规定“王以下至闲散人等，

中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料‘典属清吏司’全国图书馆文献缩微中心 1988年 10月版，第 89页。

^② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之《乾隆朝内府抄本理藩院则例》全国图书馆文献缩微中心 1988年 10月版，第 16页。

^③ 《清史稿·职官志二》“理藩院”第 1页。

违禁与喀尔喀、厄鲁忒、汤古忒、巴尔虎等贸易结亲 照定例治罪’^①。
“喀尔喀、厄鲁忒、汤古忒、巴尔虎等处 私遣人往贸易 遣人探亲，
出斥堠迎往贸易招揽贸易者，系王罚马一百匹，贝勒、贝子、公等罚
马七十匹，台吉等罚马五十匹，都统副都统革职，罚五九，参领、佐
领革职，罚三九，骁骑校革职，罚二九。拨什库、什家长鞭一百，罚
一九 贖财入官 为首贸易之人绞 籍其家 余各鞭一百 罚三九 贖
财入官。如斥堠人不行缉获，被人首发者，官员革职，籍其家，兵丁
鞭一百 罚三九 半入官 半给出首人 令赴愿往旗分”^②。

（三）宗教管理法规

为加强西藏的宗教管理，《理藩院则例》不仅规定了西藏宗教
管理权的行使，而且确立了各地区大喇嘛活佛的驻锡地，不得相互
混淆，而应界限清楚，并且详定了西藏各大喇嘛名号，以及转世灵
童报部备案，实行金瓶掣签的制度。为规范喇嘛的服色，又详细确
定了服色定制，对于违律擅带达赖喇嘛处的班第要予以严惩，对喇
嘛涉嫌犯罪也一体究治，可谓全面而详尽，很多规定与制度是刊刻
本《钦定理藩院则例》所不备的。稿案本中记载：“凡喇嘛之辖众
者，令治其事如扎萨克焉。喇嘛之众曰沙毕那尔，其治即统于喇
嘛。……西藏有达赖喇嘛，班禅额尔德尼，察木多帕克巴拉呼图克
图，乍雅达呼图克图，类乌齐呼图克图，八所喇嘛，硕般多喇嘛，琼
科尔结喇嘛，墨竹宫喇嘛，工布硕卡喇嘛，邦仁曲第喇嘛，噶勒丹喇
嘛 赞坚喇嘛 琼结喇嘛 仁本喇嘛 江孜喇嘛 冈坚喇嘛 协噶尔喇
嘛 聂拉木喇嘛 杂仁喇嘛 撒噶喇嘛 朗岭喇嘛 乃东喇嘛 松热岭
喇嘛，文扎卡喇嘛，羊八井喇嘛，呼征喇嘛，布勒绷喇嘛，色拉喇

^① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》雍正朝《大清
会典》中的理藩院资料 理刑清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版 第 45 页。

^② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》康熙朝《大清
会典》中的理藩院资料 理刑清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版 第 24 页。

嘛。……达赖喇嘛所居曰布达拉，是为前藏，班禅额尔德尼所居曰扎什伦布，在布达拉西南，包于前藏境内，是为后藏。前藏东与四川边外土司接，东北与西宁大臣所属土司接，北与卓书特部落为界，西北逾戈壁与和阗、叶尔羌接，西与拉达克汗部落为界，西南与廓尔喀为界，南与哲孟雄部落为界，东南与云南维西厅接。其余各喇嘛皆属于达赖喇嘛，东起乍雅，东与四川边外土司接。其西为察木多，又西为硕般多，又西为类乌齐。硕般多、类乌齐之北皆与西藏大臣所属土司接。硕般多之南为八所，又南为工布硕卡。类乌齐之西为墨竹宫，又西为噶勒丹。类乌齐之西北为赞坚，介居西藏大臣所属土司各族之间。其西为呼征。噶勒丹之西为色拉，西与布达拉接。噶勒丹之南为琼科尔结。琼科尔结之西为文扎卡，又西为松热岭，又西为邦仁曲第，又西为乃东，北与布达拉接。乃东之西为琼结。布达拉之西北为布勒绷，又西北为羊八井。羊八井之西为朗岭，西与扎什伦布接。朗岭之南为仁本，其西南为江孜，又西南为冈坚。冈坚之西为协噶尔。协噶尔之西南为聂拉木。朗岭之西逾后藏境为撒噶，又西为杂仁。^①

关于西藏喇嘛名号及转世灵童需报理藩院的情况，特别是关于“金瓶掣签”制度的执行，《理藩院则例》作了详细规定。它规定，西藏喇嘛除达赖喇嘛、班禅额尔德尼外，还有第穆呼图克图、噶喇吧呼图克图、色把呼图克图、布鲁克巴呼图克图、嘉拉萨赖呼图克图、鄂朗济永呼图克图、朋多江达笼庙之呼图克图、摩珠巩之志巩呼图克图、贡噶尔之嘉克桑呼图克图、奈囊保呼图克图、朗呼仔之萨木党多尔济奈觉尔女呼图克图、觉尔隆阿里呼图克图、楚尔普嘉尔察普呼图克图、多尔吉推灵沁呼图克图、伦色之觉尔泽呼图克

^① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料“典属清吏司”，全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 15~16 页。

图、协布隆呼图克图、摩珠巩之志巩小呼图克图、达拉罔布呼图克图，共 18 人，以及沙布隆 12 人，都出呼毕勒罕，均需报理藩院注册备案。勒正呼图克图，原系沙布隆，今为呼图克图。对于上述西藏喇嘛中“有行者，能以神识转生于世曰呼毕勒罕，皆人名于奔巴金瓶而掣定焉。凡达赖喇嘛、班禅额尔德尼、哲布尊丹巴呼图克图，及西藏、蒙古各处已出数辈之呼图克图大喇嘛圆寂后，将报出之呼毕勒罕数人名字生辰，缮签入奔巴金瓶内，令喇嘛等唪经，驻藏大臣监看，掣出一人以为呼毕勒罕。其王公扎萨克等子弟指为呼毕勒罕，及呼毕勒罕复出于达赖喇嘛、班禅额尔德尼本族者，概行禁止。惟青海察汉诺门罕拟呼毕勒罕时，无论系察汉诺门罕亲族，有为沙毕那尔等帖服者，准其一体入签掣定。其寻常喇嘛，不准寻呼毕勒罕。有证，则疏闻以候钦定”^①。

关于喇嘛禁令 稿案本中规定 喇嘛等服黄红色 非奉上赐 不准用五爪团龙。班第等服红色，并用黄帽，余色不得服用，曾蒙恩赏赐者，各色均准服用。^② 为限制喇嘛势力，《理藩院则例》还规定，除理藩院册籍有名号的喇嘛以外，不准擅自增设。也禁止以民田展修庙宇。西藏喇嘛徒众，非奉旨不准私来。在京喇嘛奉使赴藏，不准擅带彼处班第回来。除达赖喇嘛、班禅额尔德尼以外，不准使用噶舒克字样。如果喇嘛因事涉讼，应先将喇嘛革退，方可审讯；如果申明无罪，再开复喇嘛名号。^③

中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料 典属清史司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 82~85 页。

^② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之《乾隆朝内府抄本理藩院则例》 全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版 第 119~120 页。

^③ 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料 典属清史司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版。

（四）关于西藏朝贡及赏赉

西藏地方政府及达赖喇嘛等活佛向清廷进贡，表明了西藏与中央的臣属关系。进贡一方面加强了西藏与清中央政府的联系，另一方面也加强了西藏民族与祖国内地的民族融合，它是清廷怀柔西藏上层领袖人物的重要手段。稿案本中规定了西藏的贡期、进贡人、贡物，以及进贡赏赉、护卫、住锡地及其进贡事项的发展演变历史。它规定第一：“西藏之贡以期至”。西藏每年遣使进贡 1 次，前藏后藏各间 1 年轮值，贡物有哈达、铜佛、舍利、珊瑚、琥珀、藏香、氍毹。随同前藏达赖喇嘛之使进贡的人，有由京派往西藏办事的呼图克图 曾恩赐名号的呼图克图 噶布伦 4 人 闲散辅国公 1 人 空闲扎萨克一等台吉 1 人 闲散台吉 4 人。随同后藏班禅额尔德尼之使进贡，有曾恩赐名号的诺们罕及商卓特巴 1 人，其贡使堪布也随同进贡，各贡哈达、铜佛或数珠、红花、藏香、氍毹。前藏达赖喇嘛 及由京派往西藏办事的呼图克图、四噶伦、后藏班禅额尔德尼，各呈进庆祝之礼，名为丹舒克，包括吉祥哈达、银曼达、吉祥佛、金字经、银塔、七宝八珍。察木多帕克巴拉呼图克图，每 4 年遣使进贡 1 次，贡物有金碗、黄连。嘉喇呼图克图随同帕克巴拉呼图克图进贡，无固定时间限制。第二，“各优其赉予而遣”。为优崇西藏地方政府及其宗教上层领袖人物，《理藩院则例》规定，在达赖喇嘛、班禅额尔德尼贡使回时，均降敕慰问。赏赐达赖喇嘛镀金银茶筒 1 件 镀金银瓶 1 件 银钟 1 件 各色缎 20 疋 大哈达 5 件 小哈达 40 件 五色哈达 10 件 正使二等雕鞍 1 件 银茶筒 1 件 银茶盆 1 件 缎 30 疋 毛青布 400 疋，豹皮 1 张 虎皮 3 张 江獭皮 5 张 副使三等蟒缎 1 疋 方补缎 1 疋，大缎 1 疋 三梭布 24 疋 从人彭缎各 1 疋 三梭布各 8 疋。赏赐班禅额尔德尼银茶筒 1 件 银瓶 1 件 银钟 1 件 各色大缎 20 疋 大小哈达各 20 疋 来使金黄蟒缎 1 疋 银茶盆 1 件 缎 1 疋 毛青布 62 疋 从人缎各 2 疋，毛青布各 20 疋 从役缎各 1 疋 毛青布各 10 疋。赐察木多帕克巴拉呼图克图银茶筒 1 件 各色大缎 12 疋 大小哈达各 7

件 正使三等蟒缎 1 疋 缎 2 疋 布 24 疋 副使缎 2 疋 布 12 疋 从人布 6 疋。第三“廓尔喀(进贡)亦如之”。廓尔喀额尔德尼王 每 5 年遣使进贡 1 次 贡物有象、马、孔雀、麝币、象牙、犀角、孔雀尾等不固定的物品。赏赐廓尔喀额尔德尼王及来使等，由内务府办理。第四“凡贡使堪布 入境出境皆卫”。前后藏贡使 都由堪布充任。堪布等来京回藏，按例派理藩院官员及沿途省分官员带兵护送，并报明理藩院入境出境日期，堪布回藏，所用骡马、人役各有定额，不准违例多带，否则由护送官员具折参劾，予以惩办。第五，关于贡道。西藏进贡由四川打箭炉进京；达赖喇嘛、班禅额尔德尼进贡，贡道由西宁进京。^①

(五) 驿递

为确保西藏官员进京和传递信息，《理藩院则例》有为来自西藏的不同级别的官员提供车马服务的规定，各有定数，不得违反。顺治十三年就规定，达赖喇嘛处使者，给精奇尼哈番 13 匹驿马，7 辆车；给阿思哈尼哈番 10 匹驿马，4 辆车；给郎中、员外郎各 5 匹马，2 辆车；给笔帖式 3 匹马，1 辆车；护军领催等，各 3 匹马，每 2 人 1 辆车。^②

稿案本《理藩院则例》是刊刻本《钦定理藩院则例》的前身 它虽没有正式刊颁印行，但其法律效力是不能低估的，因为其形成是以皇帝的谕旨为依据的，是谕旨指导下具体事例的记录。当然这些具体事例和办法，在此后编纂的过程中，有普遍指导意义或有具体操作办法性质的，都上升成为则例的内容，那些纯粹属于事件发生记录的 如“顺治十年 给厄鲁特顾实汗金册印”“康熙十五年 后藏班

中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之嘉庆朝《大清会典》中的理藩院资料 典属清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1981 年 10 月版。

^② 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》雍正朝《大清会典》中的理藩院资料 理刑清吏司”全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版 第 12 页。

禅胡图克图遣使来京进贡”一类则在后续的编纂中被删除了。

理藩院作为清代主管边疆少数民族事务的中央机构，行使着对少数民族地区设官封职、朝贡赏赉等事项的管理权。从《理藩院则例》稿案本中关于理藩院各司的演化情况看，清廷通过多次调整理藩院各职能部门的职掌，真正实现了对“青海、厄鲁特、西藏、准噶尔之地……其封爵、会盟、屯防、游牧诸政事，厥有专司”^①的管理。通过对驻藏大臣的设置及其职权的规定，确认了驻藏大臣在治藏中的合法地位，拥有对西藏政治、经济、军事等各项管理权，并把“正其官族”“治其营寨”“练其兵队”“固其边隘”“核其财赋”“平其刑罚”“定其法制”写进国家大法之中，从而使得驻藏大臣职权法定化。同时，对西藏地方政府和西藏的各大喇嘛活佛的进贡、赏赉、驿递等事项作出明文规定，真正实现了对西藏“制爵禄，定朝会，正刑罚，控驭抚绥，以固邦翰”的作用。对西藏事务管理权的法律化，标志着清廷治藏权威的完全确立。

^① 中国社会科学院中国边疆史地研究中心编：《清代理藩院资料辑录》之《乾隆朝内府抄本理藩院则例》，全国图书馆文献缩微中心 1988 年 10 月版，第 16 页。

第二编

(1793 年—1840 年)

第四章 清朝中期西藏法制建设概况

第一节 清朝中期西藏法律制定的简况

清朝中期西藏法制建设的主要内容是：一方面，在清廷“因俗治宜”的思想指导下，清朝前期西藏地方政府的法制建设成果继续沿袭不变，如关于调整西藏地方民事、经济、婚姻家庭继承、借贷、差赋等法律关系仍一体适用《十三法典》，而不作具体干涉；西藏地方政府在这一时期基本没有大的立法活动，其立法活动处于停滞状态。另一方面，清廷在西藏的治理权威日益树立，驻藏大臣职权日益加强，清廷决定将前期在西藏已经获得的管理权全面、系统地法律化，这是本时期清朝西藏法制建设的核心内容。

在清朝前期的法制建设中，清廷通过颁布谕旨、诏旨以及通过制“定例”和颁布一系列章程的形式，逐步把清廷管理西藏的各项制度法律化，但是，清朝前期的西藏法制建设仍然是零散的、不系统的，而且多是就事论事，一事一论，还没有完全上升到一个理性的立法高度。要加强对西藏的管理，就必须建立起一套行之有效的系统的法律制度，时代与机遇为这种历史使命的完成创造了条件。

1793 年到 1840 年正是清朝发展到‘康乾盛世’的顶峰 同时也是开始走下坡路的时期，清朝对西藏施政的主要政治目标和内容，

是对西藏的各项社会制度进行一系列重大改革，进一步加强中央政权对西藏的直接统治。乾隆五十七年（1792年）清朝大军平定了廓尔喀侵藏军队，惩办了西藏引发廓藏之争的罪魁祸首。之后，清廷充分地利用了这一千载难逢的强化施政的契机，决定对西藏事务进行一次彻底的整顿，并指示大将军福康安等人“妥立章程，以期永远遵循”。^①为此，福康安会同西藏掌办商上事务的济咙呼图克图、噶伦、班禅方面的代表后，共同议定了《西藏善后章程二十九条》，乾隆五十八年（1793年）颁行了《钦定藏内善后章程二十九条》，对西藏的各项制度实行了全面改革。这个章程不仅吸收了乾隆十六年（1751年）的《酌定西藏善后章程十三条》的主要精神而且内容上又有极大的丰富和发展，它将此前在西藏实行的各项行之有效的措施加以制度化、法律化，成为清代比较完备的一部治藏法典。它的核心内容是进一步提高驻藏大臣的职权，由驻藏大臣总揽藏政，它把清朝对西藏的治理推进到一个全新的历史阶段。

《钦定藏内善后章程二十九条》的颁行产生了积极的社会效果，它对清朝治政产生了深远的影响，也为清廷完善国家民族立法奠定了基础。自清初设立蒙古衙门到更名理藩院，《理藩院则例》一直没有正式刊刻颁行，其中关于治藏的法律规范仅是按年代简单地罗列和摘记，其中各朝各有抄本，这些都是未制颁的稿案本，在援引时不免相互抵触，意见参差，而官吏又可高下其手。这种状况的存在，一方面是因为清代前期对西藏的法制建设很少干预，另一方面也是因为清廷对治藏尚未形成一整套的治政制度。此状况自清初一直到嘉庆二十二年（1817年）延续了近150年，这是极不利于清廷对西藏的统治的。而《钦定藏内善后章程二十九条》的颁行，标志着清廷对西藏治理经验的成熟，也标志着清廷对治藏法律制度的完善达到一个新的层面。其中诸多制度是在长期治藏过程中经验的积累，是被认为行之有效的可操作的措施，把这些措施、

规范、制度法律化，已成为清廷加强民族立法的重要基石。于是在嘉庆二十二年（1817年）清廷在多次纂修《理藩院则例》稿案本的基础上，增加了“西藏通制上、下”，把调整西藏的法律规范分门别类地加以系统化，几乎把《钦定藏内善后章程二十九条》的全部内容加以吸收，从而提高了《钦定藏内善后章程二十九条》的法律效力。而《钦定理藩院则例》的正式刊刻颁行则标志着清朝加强民族立法的经国大典的诞生，这是清廷加强西藏治政法制建设的最重大成果。

第二节 清朝中期西藏法律执行的简况

清朝中期的法制建设因有了《钦定藏内善后章程二十九条》和《钦定理藩院则例》而使治藏有了法律依据，但这些规范仅仅是文字上的东西，能否落到实处，能否恪守不渝地坚持贯彻下去，成为这一时期法制建设的主要任务。应当说，《钦定藏内善后章程二十九条》是得到了很好的贯彻实施的。

《钦定藏内善后章程二十九条》的核心内容之一，便是加强驻藏大臣对西藏的宗教监管权，这不仅反映在驻藏大臣严格按照“金奔巴瓶”掣签制度来确定西藏各大活佛世系的灵童转世，而且对于西藏坐床堪布喇嘛的拣选、违法犯罪的活佛和喇嘛的查处都拥有管理权。特别是“金瓶掣签”制度，它不仅确立了“金瓶掣签”的程序、仪制，而且确立了驻藏大臣在掣签中的地位，以及中央在灵童转世问题上的最终认可权，这一定制通行于清，沿至新中国建立后的今天。按照宗教仪轨和历史定制确定灵童转世已成为西藏人民和崇奉黄教的各族人民普遍认同和接受的习惯做法。这一定制沿至今日，不能不说是清代各驻藏大臣奉守不渝的结果。此外，为加强对西藏喇嘛、僧人的管理，《钦定藏内善后章程二十九条》规定了西藏喇嘛登记造册制度，于是便有了嘉庆十九年（1814年）驻藏大

臣和西藏地方政府共同完成的《西藏、康、汉等地之喇嘛活佛之本生册》。

另外，《钦定藏内善后章程二十九条》的另一个核心内容就是全面提高驻藏大臣的地位，把驻藏大臣的职权法律化。落实驻藏大臣的行政权、差赋管理权、赈济管理权、货币管理权也是这一时期的法制建设的重要任务之一。值得注意的是，这些职权的落实过程，也是各项制度的立法过程。各种具体制度的建立和具体法律的制定，一方面完善和丰富了《钦定藏内善后章程二十九条》，另一方面把《钦定藏内善后章程二十九条》的各项规定推向了深入。如为了落实西藏差赋的支纳制度，乾隆五十八年（1793年）钦差总理西藏事务大臣和琳就会同达赖喇嘛及济咙呼图克图，为解决达赖属民和班禅属民在支应差税方面的争执，作出了《水牛年决定》；1830年，西藏地方政府根据清廷的旨意，会同驻藏大臣制定了平均西藏差民差税负担的《铁虎清册》。《水牛年决定》和《铁虎清册》不仅是经济文件，而且是法律文件，特别是《铁虎清册》，直到西藏民主改革前的129年间，一直是作为政府、贵族、寺院三大领主占有土地农奴、派差收租的基础规定。如《钦定藏内善后章程二十九条》规定了驻藏大臣对西藏地方官吏的任免权以及对西藏地方政府官员的额定编制权。为了落实这一制度，驻藏大臣就曾督促西藏地方政府编定了官品文书——《甘丹颇章的内外机构官职及其品级——文案宝串》和《甘丹颇章政府孜仲官内外机构的官职品级文册——珍珠宝串》，将西藏地方政府的僧俗官员的品级、名额作了法律上的确定。这些文册及文册所确定的制度一直沿用到西藏民主改革之时。再如，在驻藏大臣减差赋、恤黎庶的措施中，为了落实《钦定藏内善后章程二十九条》第9条、第21条、第24条、第29条减免差赋与乌拉的规定，驻藏大臣松筠、和瑛就曾于乾隆六十年（1795年）颁行《酌定章程十条》，并以《驻藏大臣松筠等为藏民迁移及应差等事给后藏商上的印照》和《为晓谕后藏百姓安居当

差等事发布告示》的形式，督促西藏地方政府遵行。上述种种史实，足以证明清朝中期西藏法制建设的重大任务在于落实《钦定藏内善后章程二十九条》和在落实中丰富、完善西藏的立法建设。

清朝中期西藏法制建设的方向十分明确，既重视立法建设，又重视法律的落实，它保障了这一时期西藏地方的相对安定。与前期法制建设经验不足和后期法制急于执行相比，这一特点是十分明显与突出的。

清朝在西藏法制建设中期所缔造的成就——《钦定藏内善后章程二十九条》及其在现实中的不折不扣的执行，为清朝末期的法制建设奠定了基础。清末《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》就是在此基础上制定出来的，只是有些法律制度有所败坏而已。因此，对清朝中期西藏法制建设的成就是应当给予高度重视和评价的。

第五章 清朝中期西藏法制建设的主要内容

第一节 《钦定藏内善后章程二十九条》 的颁行与实施

乾隆五十三年(1788年)、乾隆五十六年(1791年)廓尔喀两次侵藏。乾隆五十七年(1792年)福康安平定侵藏喀军,班师回藏,并将引发廓藏之争的罪魁祸首予以惩办。首先废止了战争祸首红帽活佛沙玛尔巴转世,其金银、田庄、牛羊、百姓完全充公,每年收入作为藏军兵饷,寺院房屋赏给掌办商上的济咙呼图克图,寺内原有红帽喇嘛103人,一律强迫改奉黄教,拨给三大寺管制。对于六世班禅之兄仲巴呼图克图,鉴于其在廓军入侵中不率兵抵御保护寺庙而先行逃跑的行为,乾隆帝下令将仲巴呼图克图解赴北京治罪。至于廓尔喀人攻占木扎寺时,济仲喇嘛托词占卜不可抵抗,以致造成廓军对木扎寺的大肆掠夺,决定将济仲押至前藏,对众剥黄正法。

平定廓军入侵后,乾隆帝决定利用这次时机对西藏事务进行一次彻底的整顿。因此指示福康安等人“将来撤兵后,必当妥立章程,以期永远遵循”^①。福康安根据指示,向七世班禅表示:“藏内办事之人,不知计虑深远,一切章程未能周妥,若不革除积弊,终非经久之策,俟至前藏时,会同驻藏大臣逐一筹议,兴利除弊,请大皇帝训示,俟奏定后,再当寄知班禅额尔德尼,谕后藏僧俗人等一一

牙含章编:《达赖喇嘛传》,人民出版社1984年版,第61~62页。

奉行，永远遵守。”此外，福康安向八世达赖提出：“此次官兵来剿贼，全为保护卫藏僧俗起见，今贼匪输诚服罪，固可永无反复，惟藏中事务向来毫无制度，达赖喇嘛惟知坐静安禅，不能深知外事，噶伦等平时任意舞弊，有事又不能抵御，必当更定一切章程，俾知遵守，今蒙大皇帝训谕周详，逐加指示，交本人将军等详细筹议，以期经久无弊 藏番永资乐利。”^① 八世达赖也表示：“卫藏诸事上烦大皇帝天心，立定法制，垂之久远，我及僧俗番众感切难名，何敢稍有违拗，将来立定章程，惟有同驻藏大臣督率噶伦及番众等敬谨遵照，事事实力奉行，自必于藏地大有裨益，我亦受益无穷。”^② 于是福康安等人会同达赖方面掌办商上事务的济咙呼图克图、噶伦、班禅方面的扎萨喇嘛等人，共同议定了 29 条章程。

《钦定藏内善后章程二十九条》对西藏的政治制度和宗教制度作了明文规定，概括起来可以归纳为 10 个方面：(1)关于达赖、班禅及其他呼图克图灵童转世问题的规定；(2)关于达赖、班禅与驻藏大臣的相互关系及职权问题的规定；(3)关于西藏地方政府（噶厦）官员任免、升降、待遇等问题的规定(4)关于建立西藏地方部队问题的规定；(5)关于西藏地方币制问题的规定；(6)关于西藏地方财政、税收、乌拉差役等问题的规定；(7)关于减免负担、减免旧欠赋税地租等问题的规定；(8)关于整顿司法和建立诉讼手续的规定；(9)关于寺庙的管理、堪布任免、僧众供养以及青海、蒙古迎请西藏活佛的批准手续等问题的规定；(10)关于外事、外侨管理、对外贸易以及边界出入检查等问题的规定。

一、“金奔巴瓶”掣签制度的法律化

清代乾隆年间为加强对西藏的管理、使呼毕勒罕（即转世灵童）的转世秩序化，同时为提高驻藏大臣的职权，特设“金奔巴瓶”

① 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 61～62 页。

② 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 61～62 页。

掣签作为灵童转世合法认定的一种制度，即“金瓶掣签”制度。这一制度的确立，加强了中央对西藏的行政管理和宗教管理，并且在长期反抗外来入侵的斗争中，始终如一地得到贯彻，为维护国家主权和领土完整以及西藏民族、宗教的繁荣昌盛起了极其重要的作用，同时标志着清政府完善西藏宗教管理的工作已告完成。

（一）设立“金奔巴瓶”掣签制度的历史动因

一统华夏 笼络蒙、藏 确立达赖喇嘛管理黄教的宗教地位 是设立“金奔巴瓶”掣签制度的原因。顺治十年（1653年）清廷册封五世达赖喇嘛为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”同时又封固始汗为“遵行文义敏慧固始汗”由此清政府便正式确立了达赖喇嘛综理黄教的宗教地位和固始汗在藏的政治权限。

为维护西藏秩序，清政府直接参与西藏的政教管理，以确保黄教的正统地位。顺治十一年（1654年），固始汗死后，达颜汗夺得王位。康熙七年（1668年），达赖汗嗣位，1674年，五世达赖为不致藏政旁落，任命桑结嘉措为第巴，管理西藏政务。康熙二十一年（1682年）五世达赖去世，桑结嘉措与蒙古汗王矛盾激化。此值西藏与拉达克战争之际，为维护、巩固自己的权势和统治地位，安定时局，防止蒙古汗王随时可能发生的夺权事件，桑结嘉措将达赖亡故匿丧不报于清中央政府长达15年之久。康熙四十五年（1706年），拉藏汗杀害第巴桑结嘉措，废除六世达赖喇嘛。清廷认为一旦六世达赖喇嘛仓央嘉措被准噶尔领袖策妄阿拉布坦迎去，西域、蒙古等地则从此多事，康熙帝遂于1706年11月25日命护军统领席柱、学士舒兰为使去藏，任命拉藏汗“翊法恭顺汗”，拘押六世达赖赴京。拉藏汗废除仓央嘉措不久，他另立益西嘉措为六世达赖喇嘛，遭到西藏三大寺僧侣及青海众台吉的反对，乱形已具。为

① 《清世祖实录》卷237，第24页。

稳定动荡不宁的藏局和安抚僧俗民众，清廷命内阁学士拉都浑率青海众台吉之使赴藏勘验，益西嘉措被认定为达赖转世灵童，这是清中央首次派大臣干预呼毕勒罕转世之事。同时依拉都浑奏报，藏务不应唯拉藏汗独理而遣大臣赴藏协理，以加强清政府对西藏地方的直接领导，防止和硕特蒙古再度控制西藏，这亦开启了清中央官员长期驻藏之先声。康熙五十六年（1717年）蒙古准噶尔部策妄阿拉布坦叛乱，出兵围攻布达拉宫。为维护祖国统一，清廷二次对藏用兵，重创准噶尔军，迎封西宁塔尔寺达赖喇嘛“呼毕勒罕”格桑嘉措为“弘法觉众第七辈达赖”，赐金册、金印，受到蒙藏僧俗热烈拥护。此后，清廷废除独揽藏政的第巴职务，创设四噶伦制，使之联合掌政，共主政务，更好贯彻中央政府管理西藏地方的措施，不致事权专一。总之，在清廷统治西藏期间，屡次出现谋害、擅自废立达赖喇嘛之事，目的就是控制藏政，而清廷屡次用兵、遣臣入藏，无不与此息息相关。在多次平定藏乱、扶持黄教的斗争中，清政府已清楚地认识到蒙藏等族笃信佛教，唯达赖喇嘛之言是从，而达赖喇嘛对于蒙藏地区的安定，对于边陲的巩固起着举足轻重的作用。正如《清高宗御制喇嘛说碑文》中记载的，足以说明清中央政府用心良苦地保护、推崇黄教的目的就是“中外黄教总司此二人，兴黄教，即所以安众蒙古，所系非小，故不可不保护之”^①。可见，清政府扶持、保护黄教，提高达赖、班禅地位，旨在藉达赖对西南、西北地区的宗教影响，以及人们对藏传佛教领袖人物的崇拜心理，以期求得蒙藏地区的社会稳定。而为了达到此目的，清政府派驻藏大臣赴藏“照看达赖，镇抚土伯特人众”^②；于照料之中，寓以防守之意^③，并且与他们共同办理藏政、处理各种事件，而设立

松筠：《卫藏通志》卷首 西藏人民出版社 1982 年版，第 149 页。

② 《清高宗实录》卷 186 第 17 页。

③ 《清高宗实录》卷 7，第 9 页。

“金奔巴瓶”掣签制度也正是完善驻藏大臣职权，强化中央管理的一项重要举措。

为加强中央对西藏的管理，自雍正年间设立驻藏帮办大臣、协办大臣、驻藏大臣，期限有长有短，权限大小不一。驻藏大臣往往徒有虚名，藏务往往旁落，由噶厦、噶伦、第巴掌握，导致各方因争权夺势而藏乱纷起。为将藏政揽于清廷之手，加强驻藏大臣职权，以达到与达赖、班禅地位平等，清廷整饬吏治已势在必行。原因在于驻藏大臣庸碌无能，惟知坐镇，从不预闻藏内事务，一切委之达赖喇嘛转付噶伦等，没有控制其实权；“内不足镇抚番众，外不足绥和外藩”，导致乾隆五十三年、五十六年廓尔喀的两次侵略，远劳王师，疲于应付，噶伦等因达赖喇嘛清静焚修，不能留心政务，遂假达赖喇嘛的声势，营私舞弊，诸事擅专，噶伦、代本等缺，向来虽由驻藏大臣奏补，但实系由达赖喇嘛酌定补放，交驻藏大臣具奏；其余商上孜本、商卓特巴及各大小营官亦均由噶伦等酌拟人数，然后由达赖喇嘛挑定，驻藏办事大臣俱不过问；达赖及其亲属管理事务，倚仗权势，妄为滋事。噶伦缺出时，本应以代本升补，但事实上常由世家子弟补放，杂乱参差，不成体制，甚至营求贿嘱，弊窦丛生。不仅代本一项徒为虚设，即使代本之下的如本、甲本、定本等员，亦空有其名。为了惩前毖后，乾隆帝指示“将来撤兵后，必当妥立章程以期永远遵行”，并以此为契机，铲除藏中积弊，使治权收归驻藏大臣，确保边疆永靖。为此，特立《钦定藏内善后章程二十九条》，明确阐明驻藏大臣职权。而关涉呼毕勒罕转世的“金奔巴瓶”掣签制度首列第 1 条，其意图是使驻藏大臣从灵童转世开始便对达赖喇嘛行使监督、管理、任免、奖惩的权力，从此驻藏大臣真正与达赖、班禅平起平坐，而行政权、人事权尽归驻藏大臣。“金奔巴瓶”掣签制度标志着清中央政府对西藏人事权、行政权的管理和宗教管理权的行使已进入了完善阶段。

藏传佛教出自多门，为争‘呼毕勒罕’转世屡出祸端，这是设立

“金奔巴瓶”掣签制度的直接原因。从藏传佛教创立之始，达赖喇嘛的呼毕勒罕一世、二世出自后藏，三世出自前藏，四世出自蒙古，五世出自前藏，六世出自里塘，并非一地一族。班禅及各大呼图克图也一样。但到了乾隆末年，各大喇嘛转世灵童大多是兄弟叔侄传承，而且大多出自蒙古汗、王、贝勒子弟。甚至哲卜尊丹巴圆寂后，恰逢土舍图汗的福晋有了身孕，大家即擅自指为“呼毕勒罕”，结果出生后是个女孩，实在有损于蒙古各族人民的敬仰。传说始祖宗喀巴曾经预言，达赖六世、班禅七世后，不复再来，所以登位者不再有真观密谛，只能求助于垂仲降神指示，而垂仲往往受人嘱托，假托神旨任意徇情妄指，以致达赖、班禅等“呼毕勒罕”或出自族属姻亲，或出自蒙古王公家，递相传袭，总出一家，以致众心不服，事端屡出。此外，非垂仲降神指示而擅废立达赖喇嘛的情况也时有发生。这些对于清中央政府来说也是一种潜在的威胁。为了革除弊习，整饬藏务，乾隆五十七年（1792年），乾隆发布了“金奔巴瓶”掣签上谕。对设立此制的原因、目的和实施方式给予了充分的、详实的说明，它奠定了“金奔巴瓶”掣签制度的基本内容，并成为《钦定藏内善后章程二十九条》中的首要组成部分，自此这一制度法律化。

（二）“金奔巴瓶”掣签制度的内涵

“金奔巴瓶”掣签制度的根本目的是在于提高和强化驻藏大臣的职权，但其直接目的便是确保“呼毕勒罕”转世秩序化和合法化。综观这一制度，它基本上涵盖了三个层面，现分别予以说明。

1. 确立了达赖喇嘛、班禅额尔德尼等各大小活佛世系转世灵童掣签上报中央的制度

从乾隆五十七年（1792年）“金奔巴瓶”掣签上谕，不难看出，“金瓶掣签”制度不仅仅适用于达赖喇嘛、班禅额尔德尼的转世童的掣定，而且还适用于哲卜尊丹巴、噶勒丹锡勒图、第穆、济咙及在京掌印大呼图克图及藏中大小呼图克图之呼毕勒罕的认定和上

报中央制度。根据上谕的精神和西藏各活佛世系执行上谕的实际情况看，除达赖喇嘛、班禅额尔德尼的呼毕勒罕转世应予以掣签外，对于哲卜尊丹巴呼图克图、济咙呼图克图、第穆呼图克图及呼征诺们汗圆寂，凡出呼毕勒罕掣定，一面奏闻皇帝册封，一面上报理藩院。对于温结色呼图克图、礞喀济仲呼图克图、罗色木巴呼图克图、布鲁克巴呼图克图、彭多所属江达隆寺呼图克图、墨竹工所属直工呼图克图、楚尔普嘎拉木巴呼图克图，以上 7 个呼图克图倘若圆寂，所出呼毕勒罕掣签确定，则仅咨报理藩院。掣签已定，虽声称咨院，并不咨报理藩院，也不泄露，以杜垂仲喇嘛作弊。对觉尔隆阿哩呼图克图、公噶尔所属嘉克萨木呼图克图、彭多达隆呼图克图、多尔济札邻泽呼图克图、墨竹工所属智功小呼图克图、达拉冈布呼图克图、伦孜所属觉尔孜呼图克图、囊喀尔孜所属雅尔卓越萨木定多尔济南觉尔叩客音呼图克图、奈囊保呼图克图、协布隆呼图克图以上 10 个小呼图克图，倘圆寂出有呼毕勒罕，掣签已定，则仅咨报理藩院。对于达布珠木丹噶勒丹拉木丹沙布咙、纳克舒的达克普沙布咙、磋纳所属滚色勒沙布咙、伦孜所属觉拉沙布咙、哲鸟类沙布咙、工嘎尔德钦穹科尔沙布咙、工嘎尔德曲曲古勒沙布咙、滚布洞嘎尔沙布咙、布赉绷岭沙布咙、达尔宗边坝寺沙布咙、伊拉康工沙布咙，以上 11 个大沙布咙，倘圆寂出有呼毕勒罕，掣签已定，则仅咨报理藩院。察木多帕克巴拉、锡瓦拉、加克喇、察木多珠古塘嘉喇、乍丫大呼图克图、乍丫二呼图克图、类乌齐呼图克图，若圆寂出有呼毕勒罕，掣签已定，则仅咨报理藩院而已。由此，中央政府已基本上完全控制了西藏各活佛世系灵童转世的掣定工作，强化了清中央政府对西藏宗教的管理权。^①

2. 掣签典礼固定化、规范化

^① 《西藏研究》编辑部编、吴丰培校订《西藏宗教源流考·番僧源流考》，西藏人民出版社 1982 年 11 月版，第 5 页。

达赖喇嘛、班禅额尔德尼二大喇嘛乃西方弘扬黄教、掌管佛法之宗，西藏南北所有地方一切僧俗，皆归达赖喇嘛管辖，所以达刺喇嘛必须是聪慧有福相之人，方能护持佛法而有裨益于黄教。为杜绝垂仲受贿妄指以示公正，金瓶掣签上谕明确指出：“出有呼毕勒罕时，禁止拉穆吹（垂）仲看龙单，著驻藏大臣会同达赖喇嘛、班禅额尔德尼将所出呼毕勒罕有几人，今将伊等乳名各书签放入瓶内，供于佛前虔诚祝祷念经，公同由瓶内掣出一签，定为呼毕勒罕……拉穆吹（垂）仲更不得从中舞弊，恣意指出，众心始可以服。”^① 据此，清中央政府对西藏“金奔巴瓶掣签”制度仪制化、规范化、固定化。

在仪制上规定万岁牌、金瓶供奉于拉萨大昭寺释迦牟尼佛像前，其下西席是达赖喇嘛席、班禅额尔德尼席，东席是驻藏大臣席、驻藏帮办大臣席，在其下首面对万岁牌、金瓶的是掣签本家跪席，紧跟其后的是众僧列排正对念经席。^② 依此座席举行掣签仪式。

掣签典礼的进行必须依层次进行。首先是仪制中的各类人等进门先挨座次入座，献清茶，次献酥茶，完毕。令满印官房人将原文呈阅，核对入掣牙签上所写满洲文、蒙古文、藏文名字、年岁是否相符，又令官员送至达赖、班禅阅看后，将该入掣各本家之人唤来跪看签上名字、年岁有无舛误，以去疑心。然后交满印房官人规面，用黄纸包妥，供在瓶前。又俟僧人诵经念到应将签入瓶时，喇嘛回请该帮办大臣，起立行至瓶前，行一跪三叩首礼毕，不起立即跪，将签双手举过额入瓶内，以手旋转两次，盖瓶盖，起立仍归旧座。其帮办大臣将签入瓶时，正办大臣在左傍侍立礼毕，同归本

^① 《西藏研究》编辑部编、吴丰培校订《西藏宗教源流考·番僧源流考》，西藏人民出版社 1982 年 11 月版，第 7 页。

^② 《西藏研究》编辑部编、吴丰培校订《西藏宗教源流考·番僧源流考》，西藏人民出版社 1982 年 11 月版，第 9 页。

座。又待念经到掣签时，仍由喇嘛回请正办大臣，也行一跪三叩首礼毕，跪启瓶盖，用手旋转掣签一枝。帮办大臣在左侍立，拆开黄纸，同众人一起观看，然后让掣得本家人跪听，让其观签后，又使满印房官人送至达赖、班禅前阅看，将签供设瓶前，又将未曾掣出之签拆阅与众人观看，又给各本家之人观看，以除疑义，然后用纸擦去。^① 值此，整个掣签仪式便举行完毕。这一仪式程序的固定化、规范化，杜绝了吹仲喇嘛的舞弊行为，同时确立了驻藏大臣在呼毕勒罕掣签问题上与达赖喇嘛、班禅额尔德尼的平等地位，确立了驻藏大臣及其所代表的清中央政府参与灵童转世及参与宗教管理的合法地位和职权。这一仪制自创立至今未改。

3. “金瓶掣签”的具体实施

“金瓶掣签”不仅在宏观上确立了藏中各活佛世系呼毕勒罕的掣签制度，而且还具体规定了呼毕勒罕掣签的方法，并使之法律化，极具操作性和可行性，且永成定制。

《钦定藏内善后章程二十九条》第 1 条首列了“金瓶掣签”的操作方法，文中称：“关于寻找活佛灵童事宜，经各方认真考查，并问卜于四大护法神之后，将在御赐金瓶内放入写有拟定为灵童者名字及出生年月的令牌，选派学识渊博的喇嘛，祈祷七日后，由众呼图克图会同驻藏大臣于释迦牟尼佛像前认定。又若四位护法神认识一致，则将有灵童名字之签牌同一无名签牌一并放入瓶内。若抽出无名签牌，便不能认定之，需另外寻找。再者，认定达赖、班禅灵童时，须将其名以满、汉、藏三体文字书于签牌，如此则可取信于天下民众。”^② 并且规定各札萨克图蒙古所遵奉的呼图克图，其呼

^① 《西藏研究》编辑部编、吴丰培校订《西藏宗教源流考·番僧源流考》，西藏人民出版社 1982 年 11 月版，第 9 页。

^② 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 50 档影印件 1~4，文物出版社 1995 年 9 月版。

毕勒罕将要出世，必须报名理藩院和住京的章嘉呼图克图掣签，金瓶供于雍和宫，这是自元、明以来所不具有的。这一制度的具体化和法定化，消除了在呼毕勒罕掣签问题上的人为舞弊行为，确保了灵童认定的规范性和公开性。

（三）“金瓶掣签”制度的实施状况

“金瓶掣签”制度自乾隆五十七年（公元 1792 年）确立以来，有清一代及此后的中华民国南京政府、中华人民共和国中央人民政府都对此制执行不渝，极大地稳定了藏传佛教在西藏的正统地位，确立了不同时期中央政府对西藏宗教的管理权，杜绝了在“金瓶掣签”中的各种违法现象，打击了各个时期西藏分裂主义分子的分裂活动和阴谋，确保了中央政权行使的畅通无阻，并加强了民族团结，有力地维护了国家的统一。

自“金瓶掣签”制度确立后至今，对达赖、班禅系统共掣定了 7 位转世灵童，其中 3 位是班禅额尔德尼转世灵童、4 位是达赖喇嘛转世灵童。另外免掣了 1 位班禅额尔德尼转世灵童、3 位达赖喇嘛转世灵童。其具体情况如下：1857 年从待选的 2 名灵童中掣出七世班禅转世灵童，经驻藏帮办大臣赫特贺申报，咸丰帝批准，1858 年由驻藏帮办大臣赫特贺主持坐床典礼，取法名丹白旺修，即八世班禅额尔德尼；1887 年从 3 名待选的灵童中掣出八世班禅额尔德尼转世灵童，经驻藏大臣文硕申报，光绪帝批准，1892 年由驻藏大臣升泰主持坐床典礼，即第九世班禅额尔德尼；1995 年从 3 名待选的灵童中掣出十世班禅额尔德尼转世灵童，经中华人民共和国中央人民政府批准，于同年 12 月 8 日举行了坐床典礼，取法名吉尊·洛桑强巴伦珠确吉杰布·白桑布，即第十一世班禅额尔德尼。1822 年从 3 名待选灵童中掣出第九世达赖喇嘛转世灵童，经驻藏大臣文干申报，道光帝批准，1822 年由驻藏大臣文干主持坐床典礼，取法名楚臣嘉措，即第十世达赖喇嘛；1841 年从 3 名待选灵童中掣出十世达赖转世灵童，经道光帝批准，1842 年由章嘉呼

图克图主持坐床典礼，取法名凯珠嘉措，即第十一世达赖喇嘛；1858 年从待选 3 名灵童中掣出第十一世达赖喇嘛转世灵童，经驻藏大臣满庆主持坐床典礼，取法名赤烈嘉措，即第十二世达赖喇嘛。另外，由中华民国南京国民政府蒙藏委员会委员长许世英申报，经代总统李宗仁批准，第九世班禅额尔德尼转世灵童免于掣签，1949 年由中华民国政府蒙藏委员会委员长关吉玉主持坐床典礼，取法名确吉坚赞，即第十世班禅额尔德尼；由驻藏大臣玉宁、文弼申报，嘉庆帝批准，第八世达赖喇嘛转世灵童免于掣签，1808 年由都楞郡王主持坐床典礼，取法名隆朵嘉措，即第九世达赖喇嘛；由驻藏大臣松淮申报，光绪帝批准，对第十二世达赖喇嘛转世灵童免于掣签，1879 年由驻藏大臣松淮主持坐床，取法名吐登嘉措，即第十三世达赖喇嘛；由中华民国政府蒙藏委员会委员长吴忠信申报，经中华民国政府批准对第十三世达赖喇嘛转世灵童免于掣签，1940 年由中华民国政府蒙藏委员会委员长吴忠信主持坐床典礼，取法名丹增嘉措，即第十四世达赖喇嘛。由是观之，在转世灵童认定问题上除了“金瓶掣签”之外还有一部分是属于免于掣签的，但应当注意，免于掣签仅是“金瓶掣签”的特例。从“金瓶掣签”实施情况看，第一个免于掣签的是 1808 年坐床的八世达赖转世灵童，对于这一破例的情节，嘉庆帝在御制碑文中说：“设当我皇考时，遇有此奏，必立时加恩，无须于金瓶掣签。……前此金奔巴瓶之赐，实虑彼教中有假托者，借以去伪存真；兹既真者现前，则一切杜弊之法，原不可设，即此权衡措置，心心相印，默鉴同符，实理之必然者。然事期可久，法不厌详，此后设遇呼毕勒罕出世，未必能如此次之灵验无疑，仍当恪守前规，书名签掣。方可以绝诈妄，而泯觊觎。爰详记此事始末，以见吉祥出现，为世间仅有之奇，故不拘常行之例，是法非法，孰一孰二，即以长言为说，倡可耳。”^① 这一碑文足以证

^① 柯羽操：《游走记》（清影印本）。

明，免于掣签不足为制，仍应“恪守前规”。对于不加征考，擅自奏请免于掣签，不仅会遭到训斥，而且还有可能治罪，以维护“金瓶掣签”定制的稳定。第十世达赖喇嘛圆寂之后，访得里塘灵童一人，驻藏大臣玉麟向清中央政府上奏“藏中僧俗人等求定达赖喇嘛呼毕勒罕折”，请求免于掣签。嘉庆帝降旨指出：从前各处呈报呼毕勒罕出世，每多附会，争端渐起，弊窦丛生，皇考高宗纯皇帝洞烛其情，设金奔巴瓶缄名掣定之制，睿漠深远，自当万世遵行。今里塘所报幼童，其所述灵异，何足征信？若遽听其言，与从前指定一人者何异？玉麟等不严行驳饬，实为错误，著传旨申饬。此次里塘幼孩，即作为入瓶签掣之一，俟续有报者，再得其二，方可将三人之名一同缄封入瓶，照定制对众颂经、掣签。著将此旨明白传谕第穆呼图克图，毋许再渎，若来京求情，即查拿治罪。^① 遵照此旨，后又在察木多寻得灵异之童二人，已符合掣签之例，遂依“金瓶掣签”之制于道光二年（1841年）在大昭寺掣出第十世达赖喇嘛转世灵童，从而维护了“金瓶掣签”制度的稳定性，杜绝了变相指定的现象发生。在此后免于掣签的转世灵童中，或鉴于其聪慧敏睿、灵异卓著，或鉴于其能述及前世之事或识别前世圣物，并特经中央政府批准方为合法。

（四）“金瓶掣签”制度的评价和意义

“金瓶掣签”制度的确立应当说是清中央政府为实现华夏一统、强化中央政府对西藏政教管理的时代要求所决定的，它是顺应时势的产物。它不仅确立了清中央政府对藏传佛教及各活佛世系的宏观管理，而且确立了清中央政府对呼毕勒罕掣定的微观管理，并使之制度化、规范化和法律化。这一制度还确立了呼毕勒罕掣定必须申报中央并经中央政府册封的制度，从而完全杜绝了旧例中垂仲受人贿嘱妄指灵童的现象再度发生，并粉碎了西藏分裂主

^① 《大清会典事例》卷 975。

义分子利用认定灵童之机分裂祖国的各种阴谋。这一制度从根本上确立了驻藏大臣和达赖喇嘛、班禅额尔德尼的平等地位。清中央政府从灵童掣定入手以提高驻藏大臣的政治地位，从而实现了中央政府对西藏的宗教、人事、行政、外交、军事、税收、司法的全面管理。这一制度成为清中央政府治藏法律的一部分，在一定程度上稳定了西藏的政治秩序，实现了国家的统一。所有上述问题的解决，是有着深刻的历史意义和现实意义的。

1.“金瓶掣签”制度的历史意义

清政府自与蒙、藏有了联系之后，便采取了利用藏传佛教巩固边陲的政策，使蒙、藏一心归之，且信黄教区域极广；“土伯特四部，青海二十九族，厄鲁特汗王各族，喀尔喀八十二族，蒙古游牧五十九族，滇蜀边番数十土司”，无不信奉。甚至土尔扈特，弃置伏尔加河下游草地，归还祖国，足可见藏传佛教对于巩固西北、西南边陲之重要。自五世达赖喇嘛入觐，便确立了历代达赖受清中央政府册封的制度，有效地加强了清廷对藏教的控制与管理，而“金瓶掣签”制度则是这种控制与管理的深化。自此制设立之后，有清一代掣签确定了十世、十一世、十二世达赖喇嘛以及八世、九世班禅额尔德尼。九世、十三世达赖喇嘛因灵异卓著，经驻藏大臣勘验无误后，在中央政府特许下免于掣签手续。“金瓶掣签”制度使呼毕勒罕转世法定化，并通过清中央政府的册封，确立了其总领藏教的正统地位，再加之赏赐极多，故使此制长久不衰。再者，藏教远播千里，民心归服，谁拥有了它，谁便可主蒙、藏沉浮，所以清廷“诏达赖、班禅两汗僧当世世永生西土，维持教化”^①。清中央政府根据西藏习俗创立“金奔巴瓶”掣签制度，意义即在于此，它达到了“卫藏安而西北之边境安，黄教服而准、蒙之番皆服”的目的，其意义可谓深远。

^① 魏源：《圣武记》第 219 页。

“金瓶掣签”所确立的“呼毕勒罕”是真活佛转世，一旦掣定不可更改，它标志着妄废立灵童时代一去不返了。“金瓶掣签”制度确立了转世灵童的认定必须由中央委派的驻藏大臣主持或报中央免于掣签，任何人不得私立，这是中央对西藏行使主权的重要表现。在中华民国南京政府统治期间，为十三世达赖喇嘛转世灵童掣签坐床，中华民国政府于 1939 年派遣蒙藏委员会委员长吴忠信入藏主持，却遭古觉大堪布之阻挠，掣签的 3 名灵童竟只剩 1 人，且声称该童灵异，公认为第十三世达赖化身，经民众大会决议，不再举行掣签，并阻挠吴忠信“察看灵儿”，有造成既成事实之势。最后，吴忠信以中央人员全体离藏相要挟，才得以察看灵童，并得以主持了达赖坐床典礼。不管怎样，它毕竟象征了中华民国政府在西藏行使了主权。

2.“金瓶掣签”制度的现实意义

1982 年《中华人民共和国宪法》明确规定国家保护正常的宗教活动。它意味着国家对各宗教团体的宗教信仰、宗教制度、宗教规范、宗教活动等的认可，其中就包括对西藏历史上所形成的“金瓶掣签”灵童转世制度的肯定。这一历史定例成为中华人民共和国管理西藏宗教的重要措施，在第十世班禅额尔德尼转世问题上就反映出了中华人民共和国中央人民政府与十四世达赖喇嘛分裂势力所进行的坚决斗争。

1989 年 1 月 28 日，第十世班禅大师圆寂于西藏自治区日喀则市班禅大师的新宫德虔格桑普彰。1 月 30 日，中华人民共和国国务院作出了《关于第十世班禅额尔德尼·确吉坚赞逝世后治丧和转世问题的决定》，决定由札什伦布寺民主委员会负责，并视必要请中国佛教协会西藏分会协助，办理第十世班禅额尔德尼·确吉坚赞转世灵童的寻访、认定等事宜，报国务院批准。1989 年 8 月，经中央批准，成立了班禅转世灵童寻访小组，严格按照宗教仪轨和程序寻访班禅转世灵童。首先是诵经祈祷、卜算、观湖，确定转世灵童

的方位、属相 进行密访。自 1994 年 2 月至 1995 年 10 月共访得灵异儿童 28 名。1995 年 1 月寻访人员齐集拉萨，经反复比较、参验，确定出 3 名候选对象上报中央，中央决定依据宗教仪轨和历史定制办事，通过“金瓶掣签”认定十世班禅转世灵童。中央的决定及寻访小组的工作完全符合藏传佛教的宗教仪轨，也符合历史定制。所谓宗教仪轨，是指自“金瓶掣签”制度形成后，掣签大权一直掌握在中央政府手中，在具体实施中，其形式或细节虽有所变通，但达赖、班禅等大活佛转世必须经中央政府批准，否则即视为非法已成定制。这种历史定制主要包括如下几个方面：（1）成立以札什伦布寺活佛、高僧为主的寻访班子；（2）按照宗教仪轨和程序进行转世灵童的寻访；（3）将参加掣签的候选儿童报请中央政府批准；（4）由中央政府派员主持举行“金瓶掣签”；（5）将认定的灵童报请中央政府正式批准继位；（6）由中央政府派员主持举行转世灵童坐床典礼。

1989 年 1 月 28 日十世班禅大师圆寂，中央决定成立班禅转世灵童寻访工作领导小组，通过“金瓶掣签”认定班禅转世灵童，这是完全符合宗教仪轨和历史定制的正确之举。而正当班禅转世灵童的寻访工作取得重大进展时，叛逃国外的达赖喇嘛却于 1995 年 5 月 14 日在印度突然宣布一西藏儿童为“班禅转世灵童”，此举违反了历史惯例，践踏了宗教仪轨，亵渎了佛教教义，干扰了寻访认定班禅转世灵童的正常进程。

达赖利用班禅转世大做文章，其意不在宗教，实际上他是企图通过反对中央政府在班禅转世灵童问题上的最后决定权来否认中央政府对西藏拥有的主权，在西藏制造混乱。他企图通过争夺转世灵童认定权实现对另一大活佛系统的操纵、控制，改变班禅爱国爱教的历史传统，进而影响整个西藏信教群众，以推行他“西藏独立”、分裂祖国的阴谋，这才是达赖不顾一切地插手班禅大师灵童转世的真实目的。历史事实说明，任何妄有此种企图的人的阴谋

都是不能得逞的。

1995年11月29日，认定十世班禅大师转世灵童的“金瓶掣签”仪式在大昭寺释迦牟尼像前，严格按照藏传佛教仪轨举行，最后掣定嘉黎县坚赞诺布为第十世班禅转世灵童，取法名吉尊·洛桑强巴伦珠确吉杰布·白桑布。同日，国务院发布了《关于特准经金瓶掣签认定的坚赞诺布继任为第十一世班禅额尔德尼的批复》，并在拉萨班禅大师的行宫雪林多吉颇章，举行了册立第十一世班禅额尔德尼典礼。1995年12月8日，第十一世班禅额尔德尼坐床典礼圆满完成。1996年6月3日，札什伦布寺举行了第十一世班禅额尔德尼受戒庆典。自此，第十世班禅转世灵童寻访、认定工作全部顺利完成，它成为了藏传佛教界的一大盛事与喜事，充分体现了在灵童转世问题上的中央权威，粉碎了十四世达赖喇嘛否认中央政府权威、分裂祖国、破坏藏传佛教的阴谋。

中华人民共和国中央人民政府在建国46年第一次处理班禅灵童转世问题上，态度是严谨的，工作是细致的，一切依照历史定制和宗教仪轨以及西藏各僧俗民众之意愿，顺利完成了第十世班禅转世灵童的认定工作，加强了藏族僧俗人民与中央的联系。从中国历史上看，周边少数民族的稳定，有利于中央政权的稳定，因此加强周边少数民族的团结与稳定，是历届政府的一个重要举措，而金瓶掣签无疑是加强中央与西藏僧众团结的一个至关重要的举措。而这也正是“金瓶掣签”制度的核心精神所在。这里所说的“核心精神”就是自1793年“金瓶掣签”制度法律化后，西藏各大活佛喇嘛的灵童转世必须按照宗教仪轨和历史定制进行寻访，掣签候选的儿童必须呈报中央政府，必须由中央派员主持“金瓶掣签”确定转世灵童，由中央政府册封灵童并派员主持坐床典礼，坚决杜绝任人妄指灵童的现象发生。十四世达赖喇嘛擅自指定十世班禅的转世灵童，违背了“金瓶掣签”确定转世灵童的历史定制，也严重地违背了中央政府对灵童转世认定的决定权和管理权，是企图分

裂西藏、破坏藏传佛教的恶劣之举。这不仅是中央人民政府所不能允许的，也是广大爱国爱教的僧侣所不能允许的。十四世达赖喇嘛的这种倒行逆施的丑行，最终是以自取其辱而告终。中华人民共和国宪法明文规定，国家保护正常的宗教活动，但决不能允许任何人利用宗教破坏国家统一和民族团结的行为存在。十世班禅灵童转世认定工作的顺利并成功完成，就是宪法对违宪的胜利，就是国家统一对民族分裂的胜利。

二、驻藏大臣职权的法律化

在西藏设立驻藏大臣，是清中央政府加强西藏行政管理的最为重要的举措，它的设立及其地位的法律化，标志着清中央政权在藏实施行政管理权已纳入到法制轨道，成为清代始终不衰的制度。

康熙四十五年（1706年），清中央政府为处理因拉藏汗与第巴桑结嘉措的矛盾而引发的西藏内乱，派护军都统席柱、学士舒兰为使去藏册封拉藏汗为“翊法恭顺汗”拘押六世达赖进京这是清政府开国以来首次派钦差大臣赴藏办差。当时康熙对于西藏的基本政策仍然是“乱则声讨治则抚绥”及“惟愿帝土之人咸跻雍和共享安乐”^①的政策，仍由蒙古贵族与西藏宗教领袖共同主持藏政，由中央政府加以控制而已。后拉藏汗擅立益西嘉措为第六世达赖喇嘛，引起西藏僧俗极大不满，西藏政局动荡不安，为此清廷派内阁学士拉都浑入藏亲验益西嘉措是否为达赖转世灵童，这是清廷第二次派员入藏办差。康熙四十八年（1709年）清廷鉴于拉藏汗独理藏政，不利于清廷对西藏的直接领导，第三次派有“管理西藏事务”头衔的赫寿入藏“协助拉藏汗办事”。赫寿驻藏办差一年余（1711年奉旨返回），首开清朝官员长期驻藏先声，至雍正五年（1727年）清政府正式设立驻藏大臣制度之前，清廷已先后五次不定期的派员入藏办差，但这些入藏官员多系短期，且针对具体

^① 《清圣祖实录》卷18，第23页。

事务，无固定职权，而真正确立驻藏大臣职权及其法律地位的是《钦定藏内善后章程二十九条》。

（一）设置驻藏大臣的动因

1. 安定藏政，固我主权

在清廷颁布《钦定藏内善后章程二十九条》之前，西藏政局一直不稳，自西藏纳入大清治下之后，清廷为安定藏政，巩固主权，曾五次对藏用兵，虽每次用兵的对象不同，但根本目的都是一致的。第一次对藏用兵是康熙五十七年（1718年）第二次对藏用兵是康熙五十九年（1720年），两次都是针对准噶尔蒙古侵藏事件；第三次对藏用兵是雍正六年（1728年）平定西藏噶伦内讧事件；第四次、第五次对藏用兵是乾隆五十三年（1788年）和乾隆五十六年（1791年）平定廓尔喀侵藏事件。五次出兵西藏，都是清廷以武力方式维护国家行政管理权和行使主权的重要体现，是清廷“乱则声讨，治则抚绥”治藏方略的贯彻实施。

康熙二十一年（1682年），五世达赖圆寂后，第巴桑结嘉措与拉藏汗发生了尖锐的矛盾，康熙四十五年（1706年）拉藏汗杀死了桑结嘉措，废除了六世达赖喇嘛仓央嘉措，并于康熙四十六年（1707年）另立益西嘉措为六世达赖，遭到了西藏三大寺特别是青海众台吉的强烈反对。为稳定西藏政局，康熙四十八年（1709年）清廷派侍郎赫寿赴藏与拉藏汗协办藏事。康熙五十六年（1717年），新疆准噶尔蒙古军在桑结嘉措旧部复仇遥结之下，派大将台吉策零敦多布率6000精兵入藏，杀拉藏汗，禁锢新达赖喇嘛于札克布里寺。准噶尔军占领西藏之后，不服清廷节制，并威胁到四川、云南、青海等省安全。清廷遂于1718年（康熙五十七年）对藏第一次用兵，结果进藏部队在黑河全军覆没。清廷为维护祖国统一，于1720年（康熙五十九年）第二次用兵西藏，同年8月，清军进入拉萨，逮捕了隐藏在哲蚌寺、色拉寺、甘丹寺的准噶尔喇嘛101人，并将其中5个头目立即斩首：将准噶尔委派的第巴达仔娃黄职将

拉藏汗所立的六世达赖拘押赴京。此后，清廷拒绝了固始汗之孙青海亲王罗布藏丹津提出恢复和硕特蒙古部在藏管理权的要求，彻底结束蒙古和硕特部对西藏长达七十余年的统治。并根据清廷的旨意，废除第巴建制，创设中央委任四噶伦联合执政制度，从而实现了“安宁百姓，保护地方为先”的用兵西藏的宗旨。雍正元年（1723年），罗布藏丹津叛乱，次年叛乱被清廷平定，但罗布藏丹津投奔了新疆准噶尔部策妄阿拉布坦，再次成为威胁西南边陲安全的重大隐患，为此，清廷决定在西藏“于通准类各路严设卡伦”^①，并派“驻藏弁兵，保护唐古忒人等，以防准噶尔贼类侵犯”^②。事后，留驻3000名满汉官兵于上述地方，每年夏季，巡逻防范，成为定制。还于入藏必经之大路沿途，设置驻军粮台塘汛等。可见，就当时的形势而言，在西藏地方设立代表中央的机构，派遣驻藏大臣及军事官员，领兵驻守，预防准噶尔侵藏，已是大势所趋，势在必行。

1727年，西藏发生了大农奴主之间争权夺利的武装冲突，噶伦阿尔布巴与辅国公隆布鼐、台吉扎尔鼐联合，杀了贝子康济鼐，台吉颇罗鼐逃到后藏。1728年，清廷派都察院左都御史查朗阿为正帅，护军统领迈禄、西宁镇总兵官周开捷为副帅，率领满汉官兵8400余人，自西宁进藏；命散秩大臣周瑛率川兵四千余人，自西康甘孜一带进藏，命云南鹤丽镇总兵官南天祥率滇军3000人，自云南进藏，三路共计马、步兵15400人，这是清朝对藏的第三次用兵。在清军未抵藏之前，雍正六年（1728年）七月，颇罗鼐台吉率兵攻占了拉萨，擒获了阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐及其叛匪，在查朗阿、迈禄会商驻藏大臣僧格、玛拉后，阿尔布巴、隆布鼐和扎尔鼐及其妻子、支持者计17人被处死，内讧遂平。

① 《西藏图考》卷2，第6页。

② 《清世宗实录》卷129第1页。

综上所述，雍正二年（1724 年）清平定罗布藏丹津之乱于青海后，雍正四年（1726 年）议准设立驻藏大臣二人，驻守西藏。雍正五年（1727 年）正式派遣了僧格、玛拉为驻藏大臣赴藏办事，并设立了驻藏大臣衙门，其目的是把处理藏政的大权交由钦差直接掌管，加强对西藏地方的施政，行使国家主权，这是治藏历史经验的总结，是固邦安边的重要举措。这一非常措施一旦形成和实施，在此后的 184 年间，贯彻始终如一，直到清朝灭亡。

2. 褒护黄教以安蒙、藏

15 世纪初，宗喀巴大师在西藏进行了宗教改革，格鲁教派日益昌隆至 15 世纪中叶已在西藏宗教地位上获得了公认。当时，满清政权为一统华夏，极力笼络蒙、藏，而格鲁教派遵行历史做法，急需得到中央王朝的册封，以使自己教派在西藏拥有合法的教主地位。是历史的机遇，把格鲁教派与满清政权拴在了一起。自清廷定鼎北京后，册封五世达赖喇嘛“领天下释教”之后，便初步确立了格鲁教派在西藏宗教中的崇高地位。自拉藏汗叛乱，妄废立达赖喇嘛事件的发生，为使格鲁教派不至于为外人所控制，清廷又册封了后藏班禅为“额尔德尼”名号，从而以中央政权的名义确立了达赖、班禅综理黄教的两大活佛世系。黄教地位的提高和中央政府的册封，对内、外蒙古产生了深刻的影响，谁掌握了黄教的命运，谁便能笼络住蒙藏社会各阶层。而当时叛军准噶尔部首领策妄阿拉布坦意欲迎请达赖喇嘛，企图借重藏传佛教的影响来巩固自己的地位。清廷深刻地认识到“蒙古素崇佛教，有达赖之名皆皈向之，倘被策妄阿拉布坦迎去，则西藏、蒙古皆向策妄阿拉布坦”^①。为此，康熙四十五年（1706 年）十月钦令护军统领席柱押解仓央嘉措赴京。乾隆十六年（1751 年），清廷又利用平定珠尔墨特那木扎勒叛乱之机，颁行了《酌定西藏善后章程十三条》，以法律形式初步

^① 《皇朝藩部要略》卷 17 第 13 页。

确立了驻藏大臣与达赖、班禅的政治地位，以加强对西藏的施政领导。推崇达赖、班禅是因为“中外黄教总司此二人(达赖、班禅)各部蒙古一心归之，兴黄教，即所以安蒙古，所系非小，故不可不保护之”^①。而派驻藏大臣则是为了“照看达赖，镇抚土伯特人众”^②并“于照料之中，寓以防守之意”^③。自此便以法律形式确立了驻藏大臣与达赖、班禅共同办理藏务的双管行政体制，这为更好地贯彻清廷依法治藏方针奠定了基础。

（二）驻藏大臣的设置

雍正五年（1727年），清廷正式设置驻藏大臣，此前，清廷虽5次派7人人藏办差，但都是一时一事的临时处置，并无与驻藏大臣相应的制度。而雍正五年之后正式任命内阁侍读学士僧格和副都统玛拉入藏办差，不仅设置了驻藏大臣衙门这一办差常设机构，而且在员额、职责、轮换等方面也初步形成了制度，并直到清末历久不衰。初设驻藏大臣并无任期的额限，直至雍正十年（1732年）十一月雍正谕令：“嗣后驻藏大臣、章京、笔帖式等皆酌量于绿营换班之期三年一换。”^④自此驻藏大臣3年轮换1次遂成为定制迄清末终未有废。

作为驻藏大臣的员额，自雍正四年（1726年）议定设立伊始，规定为2员，至乾隆元年（1736年）四月驻藏大臣员额减为1人，自乾隆十四年（1749年）重新恢复驻藏大臣2员员额的制度，直到清末。

驻藏大臣的办事机构——驻藏大臣衙门，设在前藏，一切公务由驻藏大臣在衙门办理。

① 《卫藏通志》卷首第149页，西藏人民出版社1982年版。

② 《清高宗实录》卷186，第17页。

③ 《清高宗实录》卷7，第9页。

④ 《清高宗实录》卷252，第13页。

（三）驻藏官员的设置

清代设置驻藏大臣及帮办大臣，总管全藏各项事务，并在其下设立各官，建立起了完善的西藏地方行政组织体系。它包括：夷情官 1 员，管理达木蒙古八旗官兵三十九族事务，承办驻藏大臣衙门清文稿件 笔帖式 1 员，专司驻藏大臣衙门传送文件、翻满译汉各项工作；满印房委笔帖式 4 员；唐古忒通事译字 2 名；廓尔喀通事译字 2 名 前藏粮务 1 员 经理支放兵饷 副粮务 1 员，专司监造银钱 后藏粮务 1 员，经营后藏江孜、定日三汛官兵粮饷、汉夷民情。上述官员，系驻藏大臣衙门行政职官，主要负责驻藏大臣衙门行政管理事务。此外，驻藏大臣衙门还负责统摄西藏各地的驻军，并建立了军事组织系统，各尽其职，各负其责，它包括：在前藏设立游击 1 员 统领前藏江达、拉里官兵 守备 1 员，管领前藏江达、拉里官兵 总管钱粮营伍事宜 千总 2 员 教练兵丁 把总 2 员，操练兵丁；外委 5 员，随同操兵，共辖兵丁 435 名。在后藏设立都司 1 员，统领后藏江孜、定日官兵，专管钱粮营伍事宜 把总 1 员，专管城防事务 外委 1 员 操练兵丁 共辖兵丁 140 名。又于前后藏东西台站，设立江孜汛、梨树汛、石板汛、阿足汛、乍丫汛、昂地汛。在察木多台站迤西设立粮务 1 员 游击 1 员，千总 1 员 把总 1 员。另设硕板多汛、拉里汛（属前藏）江达汛（属前藏）江孜汛（属后藏）定日汛（属后藏）以上共计官员 41 员，兵丁 1 273 名。另外有达木蒙古官兵共 538 户，在藏当差官兵 83 名 其余均在达木地方游牧 听候调遣。又设达木八旗固山达 8 员 佐领 8 员 骁骑校 8 员。39 族总百户 1 员，百户 13 员，百长 53 员。上述规定，均为定额，当然实际官兵不止此数。

上述官制，沿用百年，至光绪十六年（1890 年）驻藏大臣升泰奏请于仁进岗吉码桥地方设驻边同知 1 员，靖西内关格林地方设游击 1 员、千总 1 员、外委 1 员，亚东靖西外关设千总 1 员 吉码设外委 1 员 帕克里设把总 1 员 裁撤江孜守备 其外委 1 缺 即移驻

格林。上述的行政组织体系才有所变化。

（四）驻藏大臣职权的法律化

乾隆五十八年（1793年），清政府颁布了《钦定藏内善后章程二十九条》，依法确定了驻藏大臣的行政人事任免权、宗教监督管理权、军事领导指挥权、司法审判决定权、外事活动独断权、财政税收管理权。驻藏大臣上述职权的依法确定，是在总结以往清廷治藏经验和教训的基础上的归纳与提升，是清廷对驻藏大臣职权由草创到完善的认识逐步加深的结晶，充分认识到这一点，便能更加充分地认识到《钦定藏内善后章程二十九条》颁行的重要意义。

1. 《章程》颁行前的驻藏大臣职权情况

自雍正五年（1727年）至乾隆五十八年（1793年）是清廷创设驻藏大臣制度到驻藏大臣职权完善并法律化的时期，在近半个多世纪的时间里，清廷为了更好地在藏行使国家主权，行使行政管理权，不失时机地先后利用各种事件颁行了各种章程条款，逐步地扩大、提高和完善了驻藏大臣的职权，对安定西南边陲，抵御外侵产生了巨大的作用。

1727年，清廷首次派驻藏大臣僧格、玛拉入藏时，权限并不十分明确，但就史籍记载而言，不外乎“照看达赖喇嘛，镇抚土伯特人众，遇有应行办理及王颇罗鼐请示事件，自应按理裁处”^①。“指挥在藏的部分驻军，保证与北京的交通畅通，以及向皇帝报告藏王的行为，很少直接插手西藏地方政府的行政事务”^②。乾隆十五年（1750年），西藏“郡王”珠尔墨特那木扎勒叛乱，杀害了驻藏大臣傅清和拉布敦，为此，乾隆帝指示：“噶伦事务于事权极有关系，必须驻藏大臣管理 呼应方灵。”^③ 并命“详议善后事宜，为一劳永逸

^① 《清高宗实录》卷 186 第 16 页。

^② （意）伯戴克著 周秋有译：《十八世纪前期的中原和西藏》第 297 页。

^③ 《清高宗实录》卷 377 第 7 页。

之计”^①。为此，策楞、班第对西藏地方行政体制作了重大改革，废除“郡王”制，建立噶厦政府在驻藏大臣和达赖喇嘛的指示下实行三俗一僧四噶伦执政制。中央驻军西藏。乾隆十六年（1751年），清廷颁布了《酌定西藏善后章程十三条》，突出地提高了驻藏大臣的地位，加强了对西藏地方的直接治理。驻藏大臣的职权也从初期设置时的含混不清到责任分明，明确规定：凡卫藏重大事务，由驻藏大臣并达赖裁决。在地方官员的任免权上，决定分设噶伦4人，由驻藏大臣会同达赖喇嘛奏请补放；第巴头目等官亦应由噶伦报达赖并驻藏大臣酌定补放；后藏设代本3人，前藏增设代本1人，弹压地方，遇有调兵防卡事项，听候驻藏大臣并达赖印信文书遵行；在军事指挥权上，有鉴于傅清、拉布敦被戕，身边竟无兵可资抵御，以及准噶尔窜藏寻衅滋事，借端图谋藏地，因此，清政府驻藏兵额恢复到雍正初年的1500名，同时又将藏北三十九族（今丁青、索县一带）和原颇罗鼐所属达木蒙古八旗（今当雄）收归驻藏大臣统辖指挥，一切调拨均依驻藏大臣印信文书遵行。清政府还令驻藏大臣班第、那木扎尔等于准噶尔通藏的四条道路（即那克桑一路、拉达克至阿里一路和腾格里诺尔、阿哈雅克两路）上添设卡碉，遣兵堵御。^②其领兵大员，则令噶伦等报请达赖拣选，由驻藏大臣咨部奏给号纸。^③这样削弱了西藏统治集团的实力，补充了驻藏兵力之不足，扩大了驻藏大臣指挥兵力的范围，从而也就加强了驻藏大臣的兵权。《酌定西藏善后章程十三条》是清政府以法整顿西藏事务第一个重要法律文件，它不仅对西藏地方行政体制作了一次重大的改革，关键还在于明定了驻藏大臣的职权，这对后来清中央政府在西藏地方进一步强化行使主权产生了积极的影响。它说

① 牙含章编：《达赖喇嘛传》第50页 人民出版社1984年版。

② 《清高宗实录》卷407第12页。

③ 《清高宗实录》卷385第17页。

明清中央政府加强了对西藏的管理，为巩固和发展祖国内地与西藏地方的关系奠定了良好的基础。

乾隆五十三年（1788年），廓尔喀军侵藏。乾隆五十四年（1789年）二月，清廷谕驻藏大臣鄂辉等人：“此事虽易完结，而藏内诸事究无一定章程，倘日后复有匪徒侵扰，又需再为经理，藏众也不得长享安全。从前补放噶伦、代本、第巴等缺，俱由达赖喇嘛专主，驻藏大臣竟不与闻。……以致噶伦、第巴等肆意妄行，酿成边衅。嗣后藏内遇有噶伦等缺出，亦当照回部伯克之例，由驻藏大臣拣选请补，较为妥协。”^① 8月17日，驻藏大臣鄂辉等遵旨逐条上奏了收复巴勒布所侵藏地，设站定界事宜计19款，以厘剔藏政弊端。得旨：“依议速行。”^② 1790年10月15日，军机大臣会同理藩院酌议回复鄂辉所奏藏中各事一折。这一时期驻藏大臣的职权，与前一阶段比较又有了新的进展，除了再次重申西藏地方官员任免权、统管驻防守备、操练兵丁以及减免或增派差徭权应由驻藏大臣牢牢掌握外，又补充和增加了一些内容，如对地方官员的任免、考核、查办等等，非仅限制到噶伦、代本、第巴等重要官吏，而扩展到了寺院堪布、孜仲、驻藏官弁等，还将监管地方的诉讼权交给了驻藏大臣。

乾隆五十六年（1791年），廓尔喀军第二次侵藏，1792年被大将军福康安平定。乾隆帝鉴于西藏地方各事宜废弛、驻藏大臣庸碌无能“内不足镇抚番众 外不足绥和外藩”的状况 为惩前毖后、一劳永逸之计，乾隆帝决心大力整饬西藏地方的吏治，遂指示福康安等人：“将来撤兵后 必当妥立章程 以期永远遵行。”并指示：“趁此将藏中积习翦除，一切事权归驻藏大臣管理，俾经久无弊，永靖边隅，方为妥善。”^③ 乾隆五十七年至五十八年（1792年～1793

① 《清高宗实录》卷 1323 第 5 页。

② 《清高宗实录》卷 1333 第 18 页。

③ 《清高宗实录》卷 1417 第 3 页。

年)福康安、孙士毅、惠龄、和琳等经过长达 2 年时间,多方面详筹并与藏中高级官员酌议,拟定了各方面的章程,报经中央政府核准后将它们汇总一起计 29 条,正式颁行于西藏地方政府遵行,这便是对于后世颇具深远影响的《钦定藏内善后章程二十九条》(以下简称《章程》)。

2. 《钦定藏内善后章程二十九条》确立的驻藏大臣职权

(1)行政人事任免权

处理行政事务权是驻藏大臣的重要职权。《章程》规定,西藏大小事务,均由达赖喇嘛、班禅额尔德尼、驻藏大臣进行平等商议。以噶伦为首在西藏任职的大小活佛等都必须服从驻藏大臣的领导。札什伦布的事务虽有索本堪布办理,但须先呈报驻藏大臣,并由驻藏大臣在巡边时稽查。

驻藏大臣有官吏任免权。驻藏大臣有权和达赖喇嘛共同荐举噶伦、代本的候选人并呈报中央任命,有权与达赖喇嘛会同商上共同任命前藏的孜本、强佐等官员,有权与班禅额尔德尼共同任命后藏强德、索本、森本及大宗宗本等官员。

西藏官吏的选拔须严格执行有关升迁递补的规定,不得紊乱。

《章程》规定,升补噶伦喇嘛时,从大堪布中推选呈报任命;升补代本时,从边地宗本等推选二人呈报任命;升补孜本和强佐时,由业仓巴、审判官、噶厦大秘书、孜仲喇嘛中选任;升补业仓巴和雪巴等僧官时,从僧人中选任;升补大秘书时,从小秘书和仲尼中选任;升补大宗宗本及边地宗本时,从小宗宗本中选任;升补小秘书时,从军队的甲本等小头目及其他合适人员中选任;边地宗本及小宗宗本之缺额,由一般仲科尔中选任。边地等大小宗的宗本情况均须登记造册,以便管理。僧官宗本的代理人均须报经驻藏大臣选定,僧官不得擅自做主。噶厦的仲尼及秘书,须从仲科中挑选。管理造币的人员,须委任孜本、孜仲各二名,均须由驻藏大臣和达赖喇嘛协商委任。升补札什伦布的强佐时,从索本喇嘛和森本喇嘛中

选任；升补索本时，从孜仲中选任；升补森本时，从仲尼中选任。各级官员逐级升任，不得越级升任或以高职任低职。

关于任官的限制。达赖喇嘛和班禅额尔德尼在世时，其亲属不得参政。只有在他们圆寂后，其亲属才能根据才能大小安排适当职务。同时，废除门第之限，允许非仲科出身的军人升任代本等高级官职。即使世家的仲科不满 18 岁的，也不能委任为小秘书、仲尼及小宗宗本等官职。

(2) 宗教监督管理权

为加强清廷对西藏的宗教监督管理力度，清廷在《章程》中确立了“金奔巴瓶”掣签制度，将达赖喇嘛、班禅活佛世系及西藏各大呼图克图等世系的活佛转世制度规范化、法律化，纠正了以往利用灵童转世而争权夺势的做法，保证了灵童转世认定的公正性，把驻藏大臣监管宗教的大权提升到活佛转世之时起，从而实现了对西藏大活佛从转世到圆寂的整个轮回的监督，并通过上报中央册封认定的方式，杜绝了以往出现的妄废、立达赖喇嘛的情形，从此，西藏活佛转世制度被纳入到法制化的轨道。

西藏各大寺的堪布在《章程》颁布前均由达赖喇嘛派任，由于堪布作为一寺的主管，拥有很多溪卡，掌握着寺院的经济、宗教和寺院武备，并参与西藏地方政府的大政方针，属于封建领主的上层人物，直接影响着西藏政局的安定，为此《章程》规定，堪布应由达赖喇嘛、驻藏大臣、济仲呼图克图等协商选定，并颁发加盖 3 人印章的委任书。从而把各大寺堪布的任免权由单纯的达赖喇嘛任免变成了达赖喇嘛与中央驻藏代表的共同任免，强化了驻藏大臣对宗教管理权的管理力度和管理层面。

为发展生产和控制寺院规模，《章程》规定寺院不得擅自占人户，不得以出家为僧为名逃避政府差税。为此，《章程》规定了各寺庙的大小喇嘛和扎巴人数、名字，要详造清册，呼图克图的属民由噶伦造报花名册，交由驻藏大臣和达赖喇嘛各存一份备查。

针对此前青海等地官员派人入藏，迎请学识渊博的喇嘛时，有的呈报而有的未呈报驻藏大臣等情况，《章程》规定：“今后必须通过西宁大臣行文西藏之后，由驻藏大臣发给路证，并行文驻西宁大臣，以便查考。”此规定的目的，是防止喇嘛与藏外蒙古势力相互结交，杜绝引发藏境不安的隐患。

(3) 军事领导指挥权

为维护西藏地方安宁，清廷吸取了为平定准噶尔军、廓尔喀军入侵以及西藏噶伦内讧而劳师糜饷的教训，决定在西藏设立常备军，常川驻守。新建军队在前后藏各驻 1 000 名，江孜、定日各驻 500 名，共 3 000 名。每 500 名兵员委任 1 名代本管理，驻拉萨的藏军总管由驻藏游击担任；驻日喀则、江孜、定日的军队总管由日喀则的驻藏都司担任。上述新编军队的兵员，均由驻藏大臣统领。

在军队编制及升迁方面 驻藏常备军设代本、如本、甲本、定本等职衔，均由驻藏大臣和达赖喇嘛共同选定，并发给委任状。代本之下设 12 名如本，每如本管辖 250 名兵员。如本以下设 24 名甲本 每甲本管辖 125 名兵员。甲本以下设定本，每定本管辖 25 名兵员。代本由如本中升补，如本由甲本中升补，不得越级提拔。

关于粮饷，《章程》规定，驻藏官兵每人每年应发粮食 2 石 5 斗，总共为 7 500 石，不足部分以沙玛尔巴、仲巴呼图克图、丹增班觉的田产支付。凡入伍兵员，由达赖喇嘛发给减免差役执照。众代本因已有代本溪卡，不须另发薪饷，如本每人每年应发 36 两银子，甲本 20 两银子，定本 14.8 两，共计每年需 2 600 两银子，由西藏地方政府交给驻藏大臣，分春秋两季发给。

关于武备，《章程》规定 军人武器以 5/10 为火枪，3/10 用弓箭，2/10 用刀矛，从前、后藏各寺院中收购，费用由沙玛尔巴的牧场收入五百五十余两银子中支付。所需火药由政府每年派人前往工布及边坝制造。

关于校阅营武，《章程》规定 由 2 位驻藏大臣每年分春、秋两

季轮流出巡后藏进行军训校阅。操演所需弹药，由噶伦派员携带驻藏大臣印照，前往工布地区制造，运至拉萨发给各部。在后藏，设置 2 门火炮，以便军队操练打靶时用，在前藏设置 11 门火炮 以用于操练和驻防。

上述关于西藏的驻军、粮饷、武备、校阅等事项 均由驻藏大臣负责，从而实现了驻藏大臣在西藏军事指挥权的行使有章可循。

(4) 司法审判决定权

司法审判权是国家主权的重要体现，《章程》中把这一重要职权确定为驻藏大臣拥有最后的决定权，是对以往西藏司法权旁落的纠治。对于斗殴、杀人及盗掠等案的处罚，由于西藏传统的处理办法是采用“命价”赔偿的方法进行，与内地法律有较大区别，《章程》规定：“今后不能按照旧规则处罚。应按罪行轻重，区别惩处，方能取信于民。”鉴于现实生活中噶伦及米本不能秉公办案，往往利用额外罚款中饱私囊，甚至有些噶伦利用权势，擅自抄没他人家产，《章程》规定：“今后处罚多少 按例进行登记后呈送驻藏大臣，对罪大恶极之重犯，要报驻藏大臣处理。同时，需没收财物充公时，要请示大臣酌情处理。今后无论公私，如有诉讼事务，均须公正办理。噶伦中如有依仗权势无端抢占民财者，则将其革职，没收其财产充公。”对于汉官和宗本等有扰害军民等的情形的，要向驻藏大臣呈报，由驻藏大臣依法予以惩处。

(5) 外事活动独断权

外事活动是外交权的重要组成部分，它是国家主权的象征，惟有主权国家及其国家代表才有权行使这一职权。在《章程》颁行前，由于清中央政府对西藏的治政尚未深入，从而在西藏地方政府与境外他国交往的过程中，产生这样或那样的问题并引发了国家与国家的争端。随着清中央政府治藏方略的日益实施，外事活动大权逐步收归中央独揽。《章程》对西藏与境外交接的相关事宜的处理权、管理权仅赋予驻藏大臣独断，是清中央政府治藏措施日臻

完善的重要标志。《章程》规定尼泊尔、不丹、哲孟雄、宗巴等地的来藏客商，须登记造册，呈报驻藏大臣衙门备案，无论前往何地经商，均须向驻藏大臣衙门承领路证，随时接受沿途关卡的稽查。同时《章程》还规定，为防止西藏地方与境外势力相互交结，西藏对外往来信件根据具体情况由驻藏大臣酌定回复。凡廓尔喀特使面见达赖喇嘛和驻藏大臣时，其回文须按照驻藏大臣授意办理。凡来自外方的书信，均须呈报驻藏大臣过目。各藩属国给驻藏大臣的信件，可由驻藏大臣自行回复。给达赖喇嘛等的信件，由驻藏大臣酌定回复。噶伦不得擅自与外方诸国通信。外方来信均应送交驻藏大臣会同达赖喇嘛协商之后回复。

为了强化对边境口岸的管理，《章程》规定在结仲边界的日索桥、聂拉木边界的樟木桥、绒夏边界等处设界立碑，稽查尼泊尔人和西藏人出入。

(6) 财政税收管理权

关于货币铸造与兑换，鉴于乾隆五十三年、五十六年廓尔喀侵藏主要是因为廓尔喀垄断了西藏用币的造币业，廓尔喀企图通过发行新货币扩大对西藏的经济掠夺，而造成了廓藏之争，《章程》规定由驻藏大臣设置专门机构并派人铸造货币，统一货币成色，确定货币兑换比价。凡西藏用币以纯银铸造，每章喀重 1.5 钱，6 枚纯银章喀值 1 两汉银，汉银 1 两中含 1 钱银子的铸造费用。凡新制纯银章喀和尼泊尔纯银章喀，一律以上述比价为标准。旧有掺假章喀，一律以 8 枚兑换汉银 1 两。新造章喀，不得有丝毫掺假。

关于达赖喇嘛和班禅额尔德尼二人的财政收入，《章程》规定由驻藏大臣进行审核，按照圣旨，每年春、秋二季各呈报一次。

关于税收，《章程》规定政府所收税银、实物交易等所用银两差价，均须按照新旧章喀比价进行兑换，不得额外收取。结仲、聂拉木两地大米、食盐、货物等过境税抽 $1/10$ ，除非呈报驻藏大臣同

意，不得擅自增加。西藏百姓应交纳的赋税，由孜仲、雪仲负责催缴。对于个别仲科和宗本，将每年税收不交政府，致使欠款甚多，还有提前催缴来年税收及将逃亡之差役转嫁常住户、摧残百姓、加重其负担的事情，《章程》规定：“今后仲科及宗本等只准每年定时如数催收差税，不得提前催缴；对逃亡之差役应予免除，俟该逃亡户返乡后照旧承担。”

关于差役 清廷实行蠲免政策，《章程》规定 蠲免吉仲、绒辖、聂拉木 2 年的大小差税 蠲免宗嘎、定日、喀达、曲堆等地 1 年的差役，并蠲免前后藏各地铁猪年所欠差役，减去孜雪的宗科、各宗溪头领所欠差役的一半。从而相对地减轻了人民的负担。

关于乌拉差的支付，以往的旧例，支派乌拉差役应由达赖喇嘛发给执照，但噶伦、代本、达赖喇嘛的亲属均有擅自支派差马、收取食物等情况，从而加重了人民的负担，导致了人民的怨言，为此《章程》规定，凡因私往来的，一律不得支派乌拉，也不得擅发执照；凡因公务往来的，也要报经驻藏大臣和达赖喇嘛发给印照。驻藏大臣所需乌拉，也要付酬。鉴于西藏百姓支付乌拉差役，一般贫苦百姓负担苛重，而富家大户领得了免税执照，噶伦、代本、大喇嘛等溪卡的百姓也因持有执照而负担较轻。对此，《章程》规定，收回所有执照，平均负担差役。对需要特殊优待的，经达赖喇嘛和驻藏大臣协商，发给免差执照。对新招的兵员，发给免役执照，死亡收回。

关于噶伦、代本的宅第庄园移交，《章程》规定 噶伦、代本卸任时一律移交给新任官。

三、《钦定藏内善后章程二十九条》的实施

（一）宗教管理权的实施

1. 管理喇嘛僧人登记造册制度

《章程》第 22 条规定了为加强对西藏喇嘛、僧人的管理而进行登记造册的制度。为了落实这一制度和规定，嘉庆十九年（1814

年)，驻藏大臣和西藏地方政府完成了对西藏和康区、内蒙的喇嘛活佛的登记名册，称之为《西藏、康、汉、蒙等地之喇嘛活佛之本生册》。^① 在该名册前言中说：木狗年（1814年），驻藏大臣胡图礼和祥保共同下令，凡是达赖喇嘛之侍从各辈活佛的降生、出生地、名字、年岁等，须用原有名册与汉文名册进行核对，然后新造名册，内共收大小活佛 172 人，其中蒙古地区活佛 33 人，西藏和康区活佛 139 人，记载了从第一辈到现在的历辈活佛的名字、出生地、卒年、寿数等。凡选人此册的呼图克图等大活佛均须上报清中央政府，中小活佛详载于汉文名册中。

2. 依法查办活佛犯罪

《章程》规定各大寺堪布喇嘛及摄政均由驻藏大臣和达赖喇嘛共同遴选，报中央政府任命，对于那些经中央任命却不服从政教大业、危害政教实施的活佛，清廷在处理上决不手软，究其根本是为清廷在藏的施政扫清障碍。清廷对于西藏活佛极为优崇，对其阻挠施政或破坏黄教的打击也极为严厉。第穆活佛世系第九世阿旺罗布藏称勒饶结，在光绪十三年（1887年）补放为第十三世达赖喇嘛荣增正师傅。光绪十七年（1891年）因办理藏印通商，清朝中央政府赏给靖善禅师名号。史载：“嗣因第穆与弟洛策并亲戚顿垫暗议，欲将第十三世达赖喇嘛致死，用生庚名号，使以邪法镇魔。又欲藏中诸人怨恨第十三世达赖喇嘛，使以邪咒圆圈多张，令摆日追古喇嘛及瞻对喇嘛，用财物结买其心，令于布达拉四面山根并桑叶哈补热山以及凡有极灵神庙暨有道喇嘛鞋中藏埋。光绪二十五年其事泄漏，清廷将第穆寺院内外财物等项一并全行抄封，归入商上等情。十三世达赖喇嘛将第穆寺之阿旺罗布藏称勒饶结安置第穆经垣，令其一生坐净。以后若果访获始初真正第穆出世之人，准其禀明商上，迎回本寺，惟是只准列于呼毕勒罕之下，除此不得擅请

恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年联合版 第 803 页。

以上名号及掌办噶勒丹池巴荣增师傅讲经喇嘛三大寺及温都洛琿等项，至商卓特巴扎萨克喇嘛名号，永远不得任意请给。所有第穆寺第六世阿旺降白迭勒甲磋以上第穆寺原有土地人民财产，非系掌办任内新添外，旧存确系从前执照，所开地方寺院庙田僧人从役，并寺中佛尊器具经典基金，均准照旧不动。至拉萨应存佛尊财帛庙田，每年所收，一概抄作清帝及达赖喇嘛念诵平安经典之用。永为例规。”^①

此前，乾隆五十七年（1792年），后藏第六世班禅之弟红帽活佛沙玛尔巴引廓尔喀兵入寇西藏，清廷废止沙玛尔巴转世，其金银、田庄、牛羊、百姓完全充公。寺庙房屋赏给掌办商上事务的济咙呼图克图，寺内原有红帽喇嘛 103 人，一律强迫改奉黄教。对札什伦布寺济仲喇嘛托词占卜，不为抵抗，决定拿至前藏，对众剥黄正法。

另据《驻藏大臣松淮、桂丰驻藏奏稿》中的《班禅惑习红教现今改悔片》记载：“再查西藏向遵黄教，奉佛念经，惟后藏之西藏萨迦呼图克图，本系红教，而其所属素习皆然。虽奉佛相同，而其经不一，并皆养妻生子，迥异黄教。不意班禅额尔德尼被人愚惑，兼习红教，遂致西藏物议沸腾，众心不服。体制攸关，诚恐滋事。奴才巡至后藏，令见班禅额尔德尼数次，当即面谕，仰蒙圣恩，特派大臣保卫阖藏，振兴黄教，惟应上体大皇帝二百余年护持之恩，下慰前后藏数万众生皈依之念，正己教人，表率一方，何可妄习别教舍正经，以致人心惶惶，浮言四起，实属不成事体。嗣后仍宜确遵黄戒，虔心唪经，勿得任性妄为，旁习外道，以期仰副圣主保卫全藏、护持黄教之深恩也。如或执迷不悟，妄知痛改，立即严参，从重惩办，勿贻后悔，惟希自裁。该班禅额尔德尼闻听之下，俯首无言。”^②

① 妙舟法师：《蒙藏佛教史》江苏广陵古籍刻印社 1997 年版 第 43 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 422 页。

可见，清廷在治藏之中弘扬佛教，并用刑法手段打击破坏黄教和破坏清廷施政的一切不法喇嘛，以确保《章程》关于驻藏大臣宗教监督管理权的正常行使，确保西藏宗教服务于统治阶级治藏的政治需要。

（二）行政管理权的实施

1. 西藏地方政府额定官制法律化——制颁《文案宝串》与《珍珠宝串》^①

《章程》中的第 11 条不仅规定了西藏地方政府内外大小官员的任免制度，而且详细规定了官职品级的高低，并将这些规定缮写成文书以坚持执行。但半个世纪之后，由于旧有文书已破损严重，噶厦遂于 1842 年以旧本为基础重新编写了一份文书，该文书梵文名称叫“秀跋噶日”（增益善业）；汉文文书名称叫《甘丹颇章的内外机构官职及其品级——文案宝串》。其中详细记载了西藏地方政府的官品、额数及任职人员。此外还记载了由清廷赐给西藏贵族爵位和顶戴的名册。道光二十五年（1845 年）三月十五日，依据驻藏大臣联名所奏准规定西藏官署机构及官员品级的情形，将七品以上的机构和宗溪的职位记载在册，故将孜仲僧官的官职及在职人员新立清册，名叫《甘丹颇章政府孜仲僧官内外机构的官职品级文册——珍珠宝串》。

上述所说的西藏地方政府的机构职官品级名册，后来有一些增减，一部分宗溪的主管官员由僧官担任还是由俗官担任有一些微小变化，但是主要的机构、宗溪、官员品级等规定经过 160 余年一直保持到西藏民主改革之时。总之，以前西藏地方政府的内外机构、各级僧俗官员的官职、职权、品级等都是按清王朝的政府批准确定的制度执行。道光二十三年（1843 年），驻藏大臣琦善、钟

^① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》，西藏古籍出版社等 1996 年联合版，第 826 ~ 839 页。

方等人有鉴于前后藏“僧俗番目除营官番弁外，等第额数，率多牵混”，故参照乾隆五十八年（1793年）福康安等人制定的旧章，详加考订，又将前后藏增补官吏开例上报，汉文史籍中的《卫藏通志》、《蒙藏新志》等文献中均有记载。

2. 西藏地方职官任免法律化

为了强化清中央政权在西藏行政权的行使，《章程》第11条规定：“升补噶伦时由驻藏大臣和达赖喇嘛推选二人呈报任命；升补噶伦喇嘛时，从大堪布中推选呈报任命；升补代本时，从边地宗本等推选二人呈报任命。”上述委任事项均须由驻藏大臣和达赖喇嘛协商而定。除噶伦和代本须呈报任命外，其他人员的任命不必呈报，可由达赖喇嘛和驻藏大臣委任，并发给满、汉、藏三体文字的委任状。《章程》第18条规定委任大寺院的喇嘛由达赖喇嘛、驻藏大臣、杰仲呼图克图协商选定，并颁发加盖印章的委任书。

应当说在《章程》颁行前的《酌定西藏善后章程十三条》中便确立了这一原则，而且在实际生活中也本着《章程》一体操作。如乾隆四十三年（1778年）九月，噶丹赤巴额尔德尼诺门汗等为补任噶伦向驻藏大臣呈文说：“诸驻藏大臣：为噶伦札萨大汗堪布格桑丹增郎杰辞去噶伦之职补缺一事，依照皇帝所发第十三条布告内开：由熟识黄教喇嘛内选噶伦后，册颁札萨克大喇嘛封诰，如与其他噶伦一起共事，有益于僧俗民众。如此惯例，永久不变，故按传统，由达赖喇嘛内侍僧人中选任噶伦为好……请求将仲译格桑朗杰补此噶伦任缺。请予批示，祈请明鉴。……望驻藏大臣将此转奏”。^①

《章程》颁行之后，任免西藏僧俗官员的权力依然掌握在驻藏大臣手中，噶伦、代本等高级官吏的任选，多由达赖喇嘛或摄政提

^① 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第44档影印件1~4 文物出版社1995年9月版。

出候选人及其选任情由，由驻藏大臣回文表示认可或否。在《济咙呼图克图及诸噶伦为补放代本事咨驻藏大臣文》中记载：“主持黄教之济隆（咙）呼图克图与诸噶伦咨行钦差驻藏诸办事大臣：为四品官后藏代本江坚·次仁多吉病故出缺事。业经江孜守备陈玉颜及我等商量。五品官江孜如本白玛旺杰德才兼备，年富力强，祖辈劳苦功高；定日如本杰布次仁年青有为，才技优长，品貌与生计中等；日喀则如本诺增品貌与技能均优，生计中等。又据诸驻藏大臣来文内开：按照旧例裁定等因，若有适宜选拔之人可禀报，本人已与诸噶伦商量并拟从江孜、日喀则、定日等各如本当中选拔以上三名品貌端正、精明能干的如本为代本候选人。其他如本如江孜如本尼玛与定日如本索朗达杰二位，品貌与生计一般，以上如本中选谁为好，请诸驻藏大臣予以定夺。边界宗堆中有适宜之人，但极距较远，因边界事务繁重而不能上报。特呈。”^①在《驻藏大臣玉宁等为补放基巧堪布事咨济隆呼图克图文》中记录了驻藏大臣对任命官吏的批复 文中记载：“钦差驻藏大臣玉宁、文弼咨行 嘉庆十三年闰五月二十二日来文，已于六月二十五日收悉，内开：补放达赖喇嘛的侍从基巧堪布之正选、备选名单已报等因。此据玉宁所禀，将正选人强佐德庆嘉措补基巧堪布之缺。请济隆呼图克图下令遵行。”^②在《驻藏大臣喜明等补放代本事咨第穆呼图克图文》也有类似的记载 文中说：“钦差驻藏办事大臣副都统喜明、驻藏大臣副都统珂什克咨开：前驻藏大臣瑚图礼、祥保二人今年六月五日就保荐代本之事所呈折子已抄出在案。八月十八日来文旁注内开：补代本白玛顿旦之缺应拟正、拟陪等因。此据瑚图礼所咨：将

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 51 档影印件 1~4 文物出版社 1995 年 9 月版。

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 52 档影印件 1~4 文物出版社 1995 年 9 月版。

阿沛拟正，补代本白玛顿旦之缺。请第穆呼图克图下令遵行。”^①

关于补选寺院大喇嘛的问题也须按照《章程》的规定由清中央政府任命，颁发委任状。在《驻藏大臣惠显等热振寺大喇嘛补缺事咨诺门汗文》中记载：“钦差驻藏大臣都察院左副都御史惠显、驻藏帮办大臣三等侍卫广庆咨行掌办商上事务之诺门汗：据诺门汗来文内开：热振寺执事大喇嘛扎西琼乃因卒出缺，拟由当地寺庙高僧洛桑益西、洛桑扎西二人分别列为正选和备选，其中适宜者补缺等因。案查，大喇嘛应由理藩院拟选，故此事须报理藩院定夺。又据诺门汗来文内开：已呈报理藩院等因。请诺门汗颁发委任状，将洛桑益西拟正，暂主持寺庙一切活动。”^②

综上所述自《章程》颁行以后西藏僧俗高级官吏任免及西藏政教管理大权均操之于驻藏大臣及清廷之手，《章程》得以全面和彻底地执行，一直到晚清才有所变化。正如清光绪五年（1879年）闰三月七日四川总督丁宝楨上光绪皇帝《会筹藏中应办事宜折》中所说：“伏恩西藏地方从前祖宗定制自察木多、乍丫至前后藏以及江孜、定日各隘口均设有游击都司兵丁以资驾驭而临之以驻藏大臣，居中统治，凡藏中事务，其小而易办者，则由各该番官办理，层次申送，取裁于该摄政。其大而难办者，则由摄政咨送驻藏大臣核办，即其番官之拣补升除，均须由驻藏大臣主持办理，体统极为尊严，事权不容紊越，所以控驭该藏者立法至为精详。是以二百年来番官颇受汉官约束，番人自不敢轻视，汉番一体办理，一切令行禁止极为顺手。”^③

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第56档影印件1~4，文物出版社1995年9月版。

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第60档影印件1~4，文物出版社1995年9月版。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第495页。

（三）赈济制度法律化

《章程》颁行后，为了减轻西藏百姓的乌拉、差赋的负担，根据《章程》第9条、第21条、第24条、第29条减免差赋乌拉的规定，乾隆六十年（1795年），驻藏大臣松筠、和瑛为了更好地贯彻《章程》，以实现其抚恤西藏贫民的目的，遂酌定章程十条，勒令西藏地方政府减租免役，革除弊端。《酌定章程十条》要求：“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。再，唐古忒百姓本来穷苦，百姓内除出痘亡故外，又因差事繁多，逃散甚众，倘若不行查办，优加抚恤，不但商上百姓日渐逃亡，且百姓缺乏衣食，所住房屋，必然破坏，今欲招回百姓人等，给与银两，补修房屋。再有投入世家人户之百姓，亦当令归本处安置，商上给与口粮种子，各务农业，三年之内，免其交纳钱粮，不派各项乌拉差事，用示体恤。今当晓谕远近各处营官第巴、大小头目人等遵循，除各处朝佛熬茶来藏人等，及达赖喇嘛有事往各处人等，所需乌拉若干之处，商上报明钦差大人衙门，仍由达赖喇嘛、济咙呼图克图发给印照外，其余一切差事，如无钦差大人衙门汉番字样印票，不得滥行应付乌拉。再有各处营官属下世家人等，有不当差者，往后听从营官派拨，如有丝毫违抗者，一经查出，定行重处，所有各乌拉自应不分世家、穷民均各一体当差。”^①

《酌定章程十条》规定：

（1）由西藏商上拨款、雇佣人夫，整修自江卡至前藏、前藏至札什伦布寺、聂拉木、济咙一带远近乡村坍塌的房屋，以招回逃散的百姓居住。

（2）由营官、第巴清查乾隆四十二年以后因逃亡而投入贵族世家的百姓，救济以口粮、种子、土地，不使其流离失所。严惩豪势、营官、第巴霸占水源致使穷民不能按时灌溉、土地荒芜的行为。

松筠：《卫藏通志》卷14下 抚恤下 西藏人民出版社1982年版，第454页。

(3) 救济西藏的贫苦百姓，每户发给藏银 1 元，以贴补繁重的差赋。

(4) 在江卡、观角作岗、桑阿、吹忠博、罗隆宗、硕板多、边坝、甲拉墩、工布等地方 暂停征收骡马的什一税，十数年后再行抽收 以缓民力。

(5) 改变西藏地方以往分给每户百姓青稞 12 克 磨交糌粑 15 克的做法，规定分给每户百姓青稞 8 克 磨交糌粑 10 克 以抒民力。如果 3 年内众百姓能照数交纳，此即永远作为定例。同时严惩收差地方官勒索舞弊的犯罪行为。

(6) 达赖喇嘛将所属百姓及各庄头草料银 5 钱内豁免 1 钱 百姓每年只交草料价银 4 钱，永为定例。除商上必需的草料、柴薪及牛羊猪等项照数交纳外 所有其他每年应交的各项钱粮 概行豁免。

(7) 达赖喇嘛派往各处收差的地方官，应体察百姓生计及年成丰歉，核实征收，据实呈报，不得侵吞入己，违者从重治罪。

(8) 鉴于百姓赴德庆沟、德咙、喇岗、达克则四处驮运柴薪至藏，乌拉差役繁重，规定沿途每用乌拉牛 1 头 每日赏雇价银 1 钱，驴骡每匹亦赏雇价银 1 钱 每背夫 1 名 每日赏雇价银 5 分 从采买柴薪银内发给。顾差第巴需用乌拉，也须按数给价，对于从中克扣不发者，从重治罪。

(9) 清退各地世家所占因逃亡而投奔的百姓，并由该世家发给路费 使其回本处农作。噶伦、代本、营官第巴各人属下百姓 以及各寺庙种香火地的管事喇嘛等，也应体察情形，捐资抚恤，如果实在无力出资，稟请达赖喇嘛赏给银钱。倘若有能力自行出资，而谎称无力的，从重议罚。

(10) 不分世家、贫民，均应一体承当乌拉差事，以示平允。若大家人户差人到各处贸易，应向驻藏大臣衙门报明请票，按照达赖所发驮运柴薪价钱数目，沿途发给雇觅乌拉费用，如无衙门印票，

无论汉番，概不准百姓私行应付乌拉，违者重罚。^①

为了贯彻《章程》以及《酌定章程十条》驻藏大臣松筠于乾隆六十年(1795年)二月三十日给后藏商上发了印照指出：“为发给印照永远遵奉事。照得前后藏毗连大道地方各属百姓应当乌拉等项差事，前于乾隆五十八年，达赖喇嘛、济咙呼图克图四家噶伦同札什伦布寺商卓特巴莫尔根堪布、扎萨克喇嘛会商，立定图结回明前任驻藏大臣和琳成德，钤盖印信，各执一纸。按照应当差事永远遵行。至今各属大道地方百姓应付乌拉各差俱遵前立图结应付，并未抗违迟误，但恐不肖之辈日久弊生，且本部堂、阁部现经出示晓谕第六条内有他处逃荒来者，问其情由，应行遣回本处者，该管官等即酌量给与途间日需口粮、糈粃，令其返回本处，如不愿回本处，意欲新近田亩耕作者，发给口粮籽种之语。恐该管管官第巴等拘泥此例，将早年前藏所属百姓移居后藏者、后藏所属百姓移居前藏者，若一旦俱令各回本处，是使安居应差之百姓纷纷搬移，不但于各番民生有碍，且应付各差必致有误。合再发给印照，为此照给后藏商上收执遵照。前后藏所属大道地方百姓应当乌拉差事，务遵五十八年前后藏会商所立图结永远遵奉。至前藏移居后藏地方百姓、后藏移居前藏地方百姓，如果各安生业，俱仍令在于各处耕作、应差，不可拘泥晓谕之例，勒令遣回。倘有不肖之徒，日久藉词生弊，抗违差事或所移百姓业已各安生业，藉故勒令遣回本处致碍生计者，一经查出，定行从重治罪，决不稍宽，各宜永远遵行，毋稍抗违，凛遵特照。”^②

同日，驻藏大臣松筠签发了《为晓谕后藏百姓安居当差等事发布告示》，该告示说：“今班禅额尔德尼推广大皇帝惠爱番民之圣

① 松筠：《卫藏通志》卷14下 抚恤下 西藏人民出版社1982年版 第454~462页。

② 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第48档影印件1~4，文物出版社1995年9月版。

慈，将后藏所属唐古忒百姓本年应交粮石豁免一半，并旧欠各项粮银概行豁免，仍于所属地方察有失业番民，分别散给口粮、糈粃、青稞、籽种，咸使得以资养耕作，复将坍塌房间渐次修补，使穷苦番民得有栖身之所，永远安业，此特班禅额尔德尼敬谨恭祝大皇帝万寿无疆，是以疼爱所属百姓，如此慈悲办理。其总办札什伦布事务之岁琿莫尔根堪布、扎萨克喇嘛亦颇能体贴班禅额尔德尼慈悲，于此等资养百姓之处，尤能尽心妥办。所有后藏所属唐古忒百姓自应感激班禅额尔德尼疼爱尔等之意，及岁琿莫尔根堪布扎萨克喇嘛竭力筹办资养尔等之苦心，各宜躬勤农业，毋致稍有懒惰，有负班禅额尔德尼慈悲也。现在达赖喇嘛资养所属百姓，业经开列十条通行晓谕，其后藏所属百姓内，间有应行依照十条办理之处，岁琿莫尔根堪布一定妥办，晓谕俾尔等安居乐业，永享升平之福。班禅额尔德尼如此疼爱尔等，尔等于应当一切差事务须尽心无误，如营官、第巴、大小番目内倘有从中勒索及私用乌拉等弊，尔等自应亲赴岁琿莫尔根堪布处，据实控告，以便秉公查办示惩。尔等亦不可假捏诬告，妄生事端，自讨罪戾也。为此晓谕后藏所属唐古忒百姓知悉，凛遵毋违。”^①

经过松筠和宁的不懈努力，《章程》得以真正落实，西藏百姓得以抚恤，人民开始安居乐业，有数字表明，当时召回重新安置的逃亡百姓，前、后藏达 1 100 余户。除了免去全藏百姓当年本应交粮银 50 000 两外，清中央政府又捐助给前藏百姓白银 30 000 两，后藏百姓白银 10 000 两。另外，还豁免了西藏辖属三十九族番民应纳 1 年之贡马银 391.12 两。所有这些，不仅为当地百姓创造了一个休养生息的良机，同时为今后恢复发展西藏生产，改善人民最基本的生活条件起到了积极、重要的作用。

^① 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 49 档影印件 1~4，文物出版社 1995 年 9 月版。

（四）差赋制度法律化

1. 制定颁行《水牛年决定》

《水牛年决定》是藏历水牛年、即乾隆五十八年（1793年）欽差总理西藏事务大臣和琳会同达赖喇嘛及济咙呼图克图为解决达赖属民和班禅属民在支应差税方面的争执而作出的决定，它既是一件经济文件，也是一件法律文件。

《章程》规定达赖喇嘛和班禅额尔德尼同为黄教首领，政治上相互平等，西藏所有租赋分别归达赖和班禅所有。但达赖喇嘛和班禅额尔德尼属地大小不同，班禅属民较达赖属民为少，而且在许多地区，达赖属民和班禅属民插花而居，因此在支付差税方面经常发生争执。为此，乾隆五十七年（1792年）清廷降旨：“命政府、贵族、寺庙一律平均支纳差赋”^①。同时圣谕明文规定：“军差和驿站、宗站等差役，对谁也不许减免。”^②驻藏大臣和琳也说：“按管辖地区之大小，大致若需十匹乘马时，三匹由札什伦布寺属民支派，七匹由地方政府属民支应，如此较为适宜。”^③

在此以前，西藏和廓尔喀战争期间，在为支派运送大批内地官员所需的骑驮时，札什伦布寺散居在各地的寺庙庄园属民，换工帮助了拉孜、昂仁、平措林三地的政府属民去支应差役。而在乾隆五十六年（1791年）廓尔喀第二次侵藏时，地方政府属民却没有换工帮助拉孜、昂忍、平措林三地的札什伦布寺属民支应差役。针对这种矛盾，札什伦布寺称：“以后若值大皇帝之代表驻藏大臣等朝廷官员出巡，自当无条件按牌票支派差役。关于支派信差、筹办粮饷薪俸人员，所需之差役，政府属民和札什伦布寺属民若不按照过去

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 1 页。

^② 申新泰：“关于西藏封建农奴制社会差税问题的两个藏文历史档案资料”，载《西藏封建农奴制研究论文选》中国藏学出版社 1991 年版 第 212 页。

^③ 申新泰：“关于西藏封建农奴制社会差税问题的两个藏文历史档案资料”，载《西藏封建农奴制研究论文选》中国藏学出版社 1991 年版 第 212 页。

规定支派，驿站、宗站差役我们就无法承担。’^① 并称：“请求今后应按历次所颁发之执照中所规定应承担的差税和减免的差税行事。这样使各自所属百姓之间都能平均承担所规定的差役，以免今后再次出现争执。”^② 为此《水牛年决定》规定：

(1) 凡地方政府属民和札什伦布寺属民各自聚居的地区，应无条件按照过去规定，承担由本地区负责支应的驿站、宗站等差役，不得因自己差役被减免很多而抽出牲畜顶替别人支差，从中牟利。

(2) 地方政府所管辖地区中，“汗”这个地方由于为达赖喇嘛筹办衣、食等用品而负有很多差役，铁猪年（1791年）以前已承担了驿站、宗站差役，仍旧像以前那样支派。其他不论新、旧寺庙庄园，一律和政府属民一样，根据土地之多少，平均负担应当承担的驿站、宗站差役。札什伦布寺例外。

(3) 日喀则的内地官员所需的差役，西康等地人员来拉萨所需的差役，为政教安宁做法事所需的税捐，运送由各地征收的粮食、酥油到拉萨以及商旅所需的骑驮，凡有征差牌票，所需乘马在 14 匹、驮畜在 49 头以内，承担宗站距离之驮运者，均由政府属民承担。所需乘马之数满 15 匹 驮畜满 50 头者，不论是驻藏大臣还是地方政府签发的牌票 乘马、驮畜、民夫三项差役 地方政府属民支应 $\frac{3}{4}$ ，札什伦布寺属民承担 $\frac{1}{4}$ 。粮食、牲畜料、伙夫、马夫等所有杂役和实物捐税， $\frac{3}{5}$ 由政府属民承担， $\frac{2}{5}$ 由札什伦布寺属民承担。

(4) 协噶、江孜、巴浪、仁本、仁孜、拉孜、甲措、南木林、林嘎等地区 除支应上述差税外 由汉地（祖国内地）西康等地运来的货

^① 申新泰：“关于西藏封建农奴制社会差税问题的两个藏文历史档案资料”，载《西藏封建农奴制研究论文选》中国藏学出版社 1991年版 第 212 页。

申新泰：“关于西藏封建农奴制社会差税问题的两个藏文历史档案资料”，载《西藏封建农奴制研究论文选》中国藏学出版社 1991年版 第 212 页。

物到各驿站时，只要确系官家物资，由政府属民和札什伦布寺属民根据“冈”数之多少分别承担，拉章窝巴支派 1/6。拉孜地区的百姓，除以前划归地方政府的 80 多户札什伦布寺属民外，其余的差户要支应札什伦布寺的差役。班禅大师外出及其随从所到地方，按照 1793 年《章程》的规定，政府属民不必支应乌拉，由札什伦布属民自己承担。今后如果没有像“小渠盛不了洪水”那样差役过多、支应不暇的情况出现，双方各自承担差役，这样决定可以减少差民之间的争执。再者，除上述明文规定应当承担的差役之外，其他应当支应的差役，被减免的差役以及赖以支差服役的田产，应根据 1791 年以前的规定行事。

(5)色拉寺、哲蚌寺、萨迦寺、哦热寺等寺庙的新旧寺庙庄园属民，都应和地方政府、札什伦布寺下属各宗百姓一样承担差税。

《水牛年决定》是达赖喇嘛、达拭诺门罕、驻藏大臣和琳共同颁发的指令，它要求达赖喇嘛和札什伦布寺“双方应按章行事，不得有所欺蒙”。

《水牛年决定》自颁布之日起直到西藏和平解放以前是解决地方政府属民与札什伦布寺属民关于差税问题纠纷的法律依据。

2. 制定颁行《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》)

藏历第十四饶迥铁虎年(1830年)九月二十日，按照《章程》及其此后汉藏官员会同发布的命令，为平均属下差民的差税负担而进行清查，由首席噶伦夏扎·顿珠多吉、侍从却本堪布、孜本帕拉哇、噶准格桑阿旺等人在前几年进行了清查，为平均百姓苦乐，保证政府的收入，制定称为《铁虎清册》的登记文书，由藏、汉官员会同盖章。为使清册的记载规定保持不变，由僧、俗官员一致同意呈报给达赖喇嘛，并在前面的说明报告上盖印，定名为《噶丹颇章所属卫藏塔工绒等地区铁虎年普查清册》，简称《铁虎清册》。在西藏地方政府的管辖区域内，除了少数地区后来重新进行过清查重写

清册外，其他广大地区的土地占有、差税乌拉的支应、减免和维持原状，都是以《铁虎清册》的登记作为根本依据的，因此它是清代最大的一次普遍的清查。西藏民主改革前的 129 年间 政府、贵族和寺院三大领主都是以它作为占有土地和农奴、派差收租的基本法律依据。

《铁虎清册》共分四部分内容 即《铁虎年制定各项普查清册之绪论》、《关于普查清册之规定》、《至尊人天导师达赖喇嘛为全体僧俗官员呈文之批示》（附：《噶伦等僧俗官员给达赖喇嘛之呈文》、《六十件清册》）

（1）《铁虎清册》制定前的差地、差赋状况及推行调查清册的斗争

关于《铁虎清册》制定前西藏的差地、差赋的支占状况及其为推行调查清册平均差赋所进行的斗争，在西藏地方政府供职的噶伦、贵族、内侍大小堪布、俗官勒参巴等为代表的高、中、低僧、俗官员一致呈禀的《噶伦等僧俗官员给达赖喇嘛之呈文》及其《至尊人天导师达赖喇嘛为全体僧俗官员呈文批示》中体现得最为具体。

西藏地方政府的重要财政支柱主要来自属民的差赋，而决定差赋的多少以及能否实现差赋的如数交纳则取决于政府差民的多少和各宗溪、寺庙支差的状况。在制定《铁虎清册》之前，西藏地方的财政入不敷出，大量差民流离失所，各占有大量差地、属民的宗溪、寺庙却以各种借口拒不纳税当差或申请减免差赋，从而使得“多数政府差民贫困流离”^①；政府之上下恰佐、涅仓、雪巴、扎涅、辛涅等为主之各衙门，多数如‘墙塌无力支撑’，濒临无法收拾之境地。其主要缘由在于政府之百姓及封地等，多被各贵族、寺庙择优占有。对此，辗转效尤，逐渐引起呈报并顿减差等情，致差役赋税不能如数征派”^①。这种状况不仅深刻地影响了西藏地方人民的

① 格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 9 页。

安居乐业，而且在一定程度上影响了西藏地方政府能否“利乐福荫长盛不衰”、“天命噶丹颇章之政治昌隆”的统治根基问题，因此西藏地方政府官员对于土地清查是十分欢迎的，如果能够顺利进行清查，“所属贫苦百姓，则能获得有力依存生计，各衙署之亏损亦能得以恢复”，因此西藏地方政府供职僧俗官员“均沉入欣喜之中”^①。

但是，这种土地清查，在一定程度上触动了大贵族、寺庙的既得利益，因此“贵族、寺庙之某些心狠贪婪者，藉口拨出之水，难以收回，力图不予承受”^②。而且有的贵族、寺庙“呈文请求驻藏大臣和摄政诺门罕转奏大皇帝，请准予按旧差赋支纳，不另增差赋”^③。西藏地方政府的官员深刻地认识到，如果增加顿差地的贵族、寺庙不支纳差赋，势必加重贫困百姓的负担，致使其流离失所，更陷于无法收拾的境地。因此，政府官员的态度是十分坚决的，他们认为，西藏“较大寺庙及公、噶伦等达官贵族之顿差百姓、俸地等，皆乃奉天承运大皇帝和遍知遍观大怙主胜王之庶民与领地，仅归其使用，并非各自背负而来。直到现今，依然允其使用，然彼等并未感恩戴德。如今，当噶丹颇章之衙署及百姓等，处于如此不可收拾之际，却如谚语所云：‘全牲不知去向，却为肉块争吵’。略增差赋，立即叫喊难以承受而转求转奏大皇帝”，而西藏的各寺庙之中，“色拉、哲蚌、噶丹三大寺为佛教之主要基地，喇嘛上万名，而寺庙溪卡百姓，则为数不多。但是，喇嘛仅有百余人之寺院及某些贵族世家，包括百姓抛荒在内，竟拥有封地逾千冈顿之多”^④。如此不合理的占地、支差状况，某些贵族、寺庙却请求减免，拒不纳赋当差，

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 9 页。

② 格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 9 页。

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 9 页。

④ 格桑卓噶等编译：《铁虎清册》中国藏学出版社 1991 年版 第 10 页。

这是政府所不能容忍的，也是政府“岂能照准”的。^①

西藏地方政府官员之所以对推行土地清查政策十分热衷，关键在于差地、赋税的占有和承担极不平衡，这是已深刻地影响到政府职能机构的正常运转和属民生计的大问题。作为政府机构的上下恰佐、糌涅、涅仓、雪巴、杂涅、辛涅等衙署要经常承担大、小昭法会、色拉、哲蚌、噶丹三大寺、上、下密院、朗杰扎仓及乃穷为主的大量布施；另外还有为皇帝举办祈祷佛事，为政教平安举办祈福禳灾法事的援例及额外开支，政府的朗生及汉、藏、蒙三方大、中、小官员的援例及额外开支等，开支浩繁，收支又极不平衡，从而使得政府机关自身无法收拾，被迫把额外佛事的开支，从内府恰佐和布达拉宫朗色根财库中支取，而清查土地前，内府和朗色根财库业已告罄。又由于各贵族、寺庙未支付差赋，政府只得增加政府所属差民的差赋负担，以致前后藏、塔工等地的部分土地荒芜，大部分仅剩一二户，或五六户，难免不流离失所，以致于供职的僧、俗官员前往上任的宗溪中，竟见不到百姓的影子。许多上任的官员因完不成征赋和差税等，竟到了要交出自己的财产以充抵赋税的境地；另有许多官员因所欠租赋及债务无法支付，主仆的衣食无着几竟陷入流民的境地。这种状况如果持续下去，必将使政府差民皆陷于破产，而上下各政府衙门也将日益亏空，陷于不知所措的局面。这是贵族、寺庙与政府争夺赋税的结果，是统治阶级内部利益分配不均衡的体现。西藏地方三大领主之间的经济斗争，已严重地威胁到了清中央政府在藏的政治利益，这迫使清中央政府不得不作出适时调整西藏占田纳差缴赋的重大决策，并指导西藏地方政府予以推行。

为了改善这种分配不均衡的局面，重新进行利益分配的调整，西藏地方政府官员提出了有针对性的清查土地的建议。

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版，第 9 页。

第一 清查土地 规定上、中、下贵族、寺庙 均需按 2 冈 1 顿计，支应驿站差和宗间运输差。

第二 关于实物租税三薪饷方面 色拉、哲蚌、甘丹三大寺、上下密院、朗杰扎仓、乃穷等七处的供施如果有困难，则由政府自己负责。对上述七处无论给予何等特殊减免，任何贵族、寺庙皆不得攀比。嗣后 均应遵照规定 按 2 冈 1 顿计，收纳差赋。

第三，根据驻藏大臣的指示，不论寺庙溪卡或贵族世家溪卡，凡向政府呈报已经批示的减差指令，要立即收回，并安排纠正事宜。

第四，针对某些权势较大的贵族、寺庙授受土地后，自持具有盖印封诰等，竟不向政府支纳所承担的差赋；甚至某些被任命为拉涅、各溪卡的主事人，长期把持、假借有封地文诰，将土地归己所有，并以内部捐献给寺庙为名，不支纳政府差赋，反而力图请求减免，将封地重新改归领属。针对这种状况，政府俗僧官员建议，对各寺庙溪卡应按僧人多寡，对其顿额加以限定；对各贵族，亦按其各自职位的大小，规定其顿额。

铁虎年（1830 年）九月二十三日，达赖喇嘛针对僧俗官员的建议批示说：“尔等噶伦、贵族为代表之全体僧俗官员，亦共呈利弊。来呈词真意切，对奉天承运大皇帝及政府无不感戴，忠贞不渝。为虑嗣后政府公务，理应予以支持。”^① 为此决定：第一，关于部分贵族、寺庙以与清册不符为由，要求照旧支应原差赋的做法，系该部分贵族、寺庙囿于私利而不顾政府入不敷出、无法收拾的局面的做法 非常不妥。第二 自今后 除色拉、哲蚌、甘丹三大寺院的扎仓、上下密院、朗杰扎仓及乃穷等七处，可循旧规，酌情予以特殊的减免差赋外，其余无论任何贵族、寺庙均不得攀比。第三，达赖喇嘛府尧西宇妥为首的贵族、寺庙、官宦世家均应承担驿站冈差、宗间

① 格桑卓噶等编译：《铁虎清册》 中国藏学出版社 1991 年版 第 8 页。

运输差及三薪饷差等，并以 2 冈 1 顿计，纳粮支差。第四，经驻藏大臣和摄政诺们罕商定的并在清册中明文规定的征派支纳规定，均应严格遵守，对于那些以情况特殊为由，顽固申请减免的，无论是什么人一定要严惩不贷。

由此可见，达赖喇嘛及西藏地方政府对推行《铁虎清册》是十分支持的。对《章程》所规定的“不论世家属民，一体当差”是一体遵行、维护的。

(2) 土地清查的目的

土地清查的根本目的即“使属民之甘苦得以均衡，衙署之收入得以恢复”^①。以往旧例，西藏噶丹颇章所属的政府机关、贵族、寺庙在支应缴纳差役赋税问题上规定，贵族和寺庙多系按冈平均支纳，除个别第本、贵族及世家有并顿地和减免差额的情况外，其余基本上平均支纳。此后，由于从政府的差地中拨给贵族、寺庙的土地太多，大家纷纷效仿，要求并顿、减差的人日益增多。乾隆五十七年（公元 1792 年）清政府曾颁旨，命令西藏地方政府、贵族、寺庙一律平均支纳差赋，后又于嘉庆元年（公元 1796 年）经汉、藏双方商议，并经调查，对全体属民的并顿、减差等，曾作平均支纳的规定，但因为有些人仍以有铁券文书为借口，拒不纳税支差，并以各种托词申请豁免，因而未能贯彻到底，重蹈旧弊，且有发展蔓延的趋势。所有差赋则由政府差民及贵族、寺庙中的一般贫困百姓承担，导致差民衰败逃亡。由于政府收入逐渐减少，政府各衙署的财力日益拮据，重大供施活动也日趋衰败。这种状况，迫使西藏地方政府不得不下定决心，进行税赋整顿，从而实现“使属民之甘苦得以均衡，衙署之收入得以恢复”的整顿目的。

制定《铁虎清册》的直接目的是确立支应税赋的法律依据，它包括对旧清册的核定，也包括对纳税当差的新规定。制定《铁虎清

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版 第 1 页。

册》首先是彻底核查各宗溪的户籍册、清册及各自的封地文书，并将清册经噶厦加盖印章后，发给卫藏所有宗溪，作为支应税赋的法律文件。对核查的户籍册、清册、封地文书中有无冈顿数额错误、遗漏、重复，有无替代旧抛荒差户的，有无个别政府贫困差民因支纳大量空冈差赋而难以承受的，有无政府差民的土地虽拨归贵族、寺庙所有，但其差赋并未如数支纳的等等情况彻底清查。情况查清后，经宗堆和乡村公会出具甘结，按政府的规定，对有关部分认真加盖印章。同时，对查出的有关情况，再交查办员共同彻底复查，对冈顿数额有误、空冈、抛荒等均须纠正；对政府贫困差民负担过重的，可以酌情减轻差赋；对土地拨归贵族、寺庙耕种的，嗣后应追征差赋税等等，在清册中均有明确无误的规定。

西藏噶厦政府在审核土地清查方案时，经与驻藏大臣会商，决定在今后支纳差赋过程中，按以往颁发的清册，将以前的旧抛荒地、分成收益地、具誓减免地，寺庙供养溪卡的布施，以及需政府发放用斗量、用秤称的实物布施等差赋，均须通盘计算，除应该减免差税的，都应使大家收支平衡。噶厦政府外差中，驿站差应当由政府、贵族、寺庙三者按冈平均支应；宗间运输差和三薪饷差，由政府差民按冈支纳；塔波、工布等差地较劣的以及政府差民支应贵族、寺庙原定并顿差的均按照 2 冈 1 顿计收缴。

对此次厘定的清册通过西藏噶厦政府颁给各个宗溪，作为纳税支差的依据，任何人不得违反，任何人也不得对已经厘定的普查清册进行申诉，从而确立了《铁虎清册》的稳定性和法律的强制性。

（3）关于普查清册的规定

关于减免差赋的规定。关于政府、贵族、寺庙差赋的征纳问题，《铁虎清册》确定了减免与不准减免的各类情况及其支纳差赋的规定。《铁虎清册》确立的依例减免的原则有：第一，具誓减免，凡差户破落，陈年旧债，发誓无力支应的，依旧例可以减免；第二，汉营入伍减免，凡在拉萨汉式兵营中有 1 人当兵者，其差依旧例可

以减免；第三，官员在职减免，凡任村长、部落头人，负责地方传达差役通知或直接分派乌拉差役的头人即根保、定本因充当差头而对本人负担的差赋依例可以减免。上述减免者，支差纳税以冈计；以冈折顿计算的实行 2 冈折合 1 顿的办法计算。第四，对于“勒”的减免和“噶儿”的减免，要根据铁券文书，可以援例减轻内差；至于常规差和外差，除清册中明确记载个别应当减差的，宗堆和乡村公会都不得从中插手，擅自减免。同时，《铁虎清册》规定的不予减免差赋的情形有：第一，短途驿站差从无减免之例，无论清册是否载明，对过去承担的所有差赋，一律不予减免，均须全部支应缴纳。第二，对宗间长途运输差除个别确有困难的、须由政府特殊规定的以外，其余均应按各自支应范围和运送地段的官方契文执行，无论是属于哪个宗溪，均应当援例支差。无论以前属于谁所有的差民，各自必须照旧例支应宗间长途运输差，不得无端争执，标新立异。

关于各宗溪差赋征纳的规定。《铁虎清册》规定，各宗溪地方，按公认规定的乘马、驮畜、夫役等驿站差和宗间运输差的支应、替换及限额等，凡在执行过程中及根据《铁虎清册》规定没有争议的，均按照旧的规定办理，不得藉此滋生事端。《铁虎清册》颁布以后，任何人均不得重新折合代金，擅自改差役为租税。同时，今后政府差民的抛荒地，不得再有假借抛荒，而实为贵族、寺庙占有并耕种的情况发生。如果一旦发现有这种情况，则要征派这一部分土地的差赋，贵族、寺庙也不得将这部分耕地据为己有，而把相应的差役赋税强加给政府差民负担。对于逃亡在外的政府差民要立即招回，竭力使其各归其所，不得使其处于将地抛荒而又无家可归的境地。另外，在实施上述规定的同时，任何人不得寻找借口，以持有封地文书为由，对寺庙用于供养基金的土地进行争夺或新征差赋，以免影响供施而导致寺庙的衰败。

关于差赋的支纳。《铁虎清册》作为支纳差赋的依据，支纳驿站运输差及三薪饷差赋，都必须根据冈顿差地的优劣，决定其支应

的繁简。《铁虎清册》颁布后 对一般政府、贵族、寺庙之差赋支纳、减免及照旧等三种情况，不得变更转征；也不得以此生搬硬套其他差赋，导致官契及差务混乱。

关于驿站差、宗间运输差及三薪饷差赋的征纳。根据汉、藏双方的议定原则照章征派，任何地方政府、贵族、寺庙等，无论高低贵贱，均不得以任何借口提出特殊要求。

关于《铁虎清册》的法律效力。西藏地方政府对《铁虎清册》的颁行，寄予了很高的期望，对它的施行赋予了极高的法律效力。它规定，任何人不得擅自更改《铁虎清册》的规定，若有违法乱纪不遵《铁虎清册》办事的，有关人员要相互监督，互相纠正^①，各宗堆头目等不得姑息及受贿徇情。若有个别人不照章扶抑支持，定当按情惩办干系人。如有人依仗权势，逾越旧规，不支纳差赋等情，须向本府禀报。如宗本有不遵行者，乡村公会为使其不陷入歧途，须前来禀报。总之，对本规定，若稍有非议者，应立即捉拿，视其罪过，以法惩治^②。

(4) 《铁虎清册》的作用

《铁虎清册》内包括《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》、《布达拉宫雪勒空所辖各寺庙溪卡清册》以及 58 个地区清册，共计 60 件清册。每件清册，都详细地规定各该地区差地的冈数、减免差的情况及其减免差的原因、依据及支纳办法，成为政府差民、寺庙、贵族支纳差赋的法律依据。

第一，《铁虎清册》确定了全藏各地政府、寺庙、贵族的差地数额。

《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》记载，布达拉宫雪勒空所辖的 18 个宗溪共计政府差地二百二十六又十二分之一冈。

《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载，寺庙溪卡的差地三

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版 第 6 页。

百零六点五又六分之二点五零四十八分之一顿；贵族溪卡差地一百五十六点五又四十八分之一顿。《贡噶地区清册》记载，寺庙溪卡差地九十三又六分之二点五顿；贵族溪卡差地一百六十七点五又十三分之一顿；政府差民差地二百二十七点五又六分之一冈；牧户差地四十八冈。《朵地区清册》记载，寺庙溪卡差地二十又五分之一零一百二十分之一顿；贵族溪卡差地二十六顿；政府差地一百六十点五又十二分之一冈。《札囊地区清册》记载，寺庙溪卡差地五十点五顿；贵族溪卡差地八十三点五又六分之一顿；札赞差地半顿；桑颇差地一百零七顿。《乃东地区清册》记载，寺庙溪卡差地一百七十六点五又五分之一顿；贵族溪卡差地七百七十三又五分之一顿；政府差地二百二十八又六分之二点五冈；牧户十二冈。《琼结地区清册》记载，寺庙溪卡差地四十点五顿；贵族溪卡差地一百三十八又六分之二点五顿；政府差地九百一十七点五又六分之一冈；牧户差地一百四十八点五又三分之一冈。《温地区清册》记载，寺庙溪卡差地十六又六分之一顿；贵族溪卡差地九点五顿；政府差地一百零一顿。《桑鸢地区清册》记载，寺庙溪卡差地三十四点五又八分之一顿；贵族溪卡差地三又四分之一点五顿；政府差地九十七又六分之二点五零八十分之一顿。《墨竹工卡地区清册》记载，寺庙溪卡差地二百一十一点五又四分之一顿；贵族溪卡差地一百五十又三分之一顿；政府差地五十六点五又四分之一冈；牧户差地三十九点五又六分之一冈。《达孜地区清册》记载，寺庙溪卡差地五十一又六分之一顿；贵族溪卡差地六十三又四分之一顿；政府差地五十又六分之二点五顿。《卡孜地区清册》记载，寺庙溪卡差地一顿；贵族溪卡差地十四又四分之一顿；政府差地三十三点五又二十四分之一顿。《朗塘地区清册》记载，寺庙溪卡差地零点五又八分之一顿；政府差地六十六又四分之一顿。《撒当地区清册》记载，寺庙溪卡差地一百一十五又六分之一顿；贵族溪卡差地十三又四分之一顿；政府差地四十六点五又三分之一冈。《伦珠地区清册》

记载，寺庙溪卡差地四十四点五又四分之一顿；贵族溪卡差地五十一又十二分之一顿；政府差地五十一又四分之一冈。《曲水地区清册》记载，寺庙溪卡差地八十一又四分之一顿；贵族溪卡差地四十七又四分之一顿；政府差地一百五十七又五分之一冈。《堆龙蔡德地区清册》记载，寺庙溪卡差地一百零六又五分之一零一百二十分之一顿；贵族溪卡差地三十又六分之二点五零二十四分之一顿；政府差地六十又三分之一冈。《羊八井地区清册》记载，寺庙溪卡二十四点五又四分之一“牛头”和四“马头”；贵族溪卡十九点五又十二分之一“牛头”；政府差民四点五“马头”和二十五“牛头”。羊八井地区寺庙溪卡牧户八十二户；贵族溪卡牧户十五点五户；政府差民牧户五十四户。《旁多地区清册》记载，寺庙溪卡差地九十四点五又六分之二点五顿；贵族溪卡三部分自营地计五顿；政府差地二十三点五冈。《札其地区清册》记载，寺庙溪卡差地四十四点五又十二分之一顿；贵族溪卡差地六十八又三分之一顿；政府差地一百又六分之二点五冈。《沃噶地区清册》记载，寺庙溪卡差地四十四又六分之一顿；贵族溪卡差地二十一又四分之一顿；政府差地一百三十五又十二分之一冈。《隆孜地区清册》记载，政府差民应支四百二十四又三分之一冈差；贵族溪卡应支二百一十一又六分之一顿差；寺庙溪卡中不包括经调解取消者共应支一百一十三点五又六分之二点五顿差。下述除加日属下加麦计入基数顿内的耕地外，共计寺庙溪卡差地一百一十六点五又三分之五点五零二点五顿；贵族溪卡差地二百一十一又二点五零六分之一顿；札赞二冈；政府差地五百二十一冈。《错那地区清册》记载，寺庙溪卡差地八十九顿；贵族溪卡差地一百顿；政府差地三十冈。《哲古地区清册》记载，寺庙溪卡差地一点五又四分之一顿；贵族溪卡差地二十五又六分之一顿；政府差地一百点五又六分之一冈。《达玛地区清册》记载，寺庙溪卡六又四分之一点五顿；贵族溪卡差地一顿；政府差地二百八十又六分之一冈。《拉康地区清册》记载，

政府差地一百二十九点五冈。《生格宗清册》记载，寺庙溪卡差地三十九点五又四分之一点五顿；贵族溪卡差地零点五顿；政府差地一百八十五又二十四分之一顿。《多宗地区清册》记载，寺庙溪卡差地二十七点五又四分之一顿；贵族溪卡差地二十一点五顿；政府差地三百二十二又四分之一零二十四分之一冈。《江达地区清册》记载，寺庙溪卡差地十二又四分之一顿；贵族溪卡差地二百一十五顿；政府差地五十六点五冈；新抛荒地，现存差地及支差依托地二百八十二点五冈。《雪卡平措绕旦地区清册》记载，寺庙溪卡一百八十五点五顿；贵族溪卡七点五顿；政府差地四百五十九点五又四分之一点五顿。《觉木地区清册》记载，寺庙溪卡差地十六点五顿；贵族溪卡差地三十顿；政府差地四百六十点五又五分之一顿。《金东地区清册》记载，寺庙溪卡半顿；政府差地八十四又四分之一零二十四分之一顿。《孜岗地区清册》记载，寺庙溪卡差地四百二十三点五顿；贵族溪卡差地五百二十又三分之一顿；政府差地一百六十五又四分之一顿。《朗地区清册》记载，政府差地一百一十九又六分之一顿。《古朗地区清册》记载，寺庙溪卡差地十九又四分之一顿；贵族溪卡差地十九又十六分之一顿；政府差地一百五十七又四分之一点五顿。《曲科杰地区清册》记载，寺庙溪卡差地二百零四顿；贵族溪卡差地六十二顿；政府差地一百五十又四分之一顿。《拉索地区清册》记载，寺庙溪卡差地六点五又四分之一点五顿；贵族溪卡差地四十七又十二分之一顿；政府差地九十三点五顿。《协嘎地区清册》记载，寺庙溪卡差地九十四又十二分之一顿；贵族溪卡差地一百五十点五又五分之一点五顿；政府差地二百五十九点五冈；牧户差地六十三又五分之一点五冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地七点五冈；萨迦寺寺庙溪卡差地四十又二十分之一冈。《宗噶地区清册》记载，寺庙溪卡差地十六顿；贵族溪卡差地六十九顿，政府差地二百三十八点五冈，札什伦布寺寺庙溪卡差地七冈。《吉仲地区清册》记载，贵族溪卡差地二十点五又四分之一顿；政府差地四百

三十一.五又六分之一.五冈零二十四分之一冈。《聂拉木地区清册》记载，寺庙溪卡差地九顿；政府差地二百零四.五又八分之一冈，差民十八户。《卡达地区清册》、《绒辖地区清册》记载，卡达和绒辖政府差地一百五十五.五冈；差户一百零二大户、三十三个堆穷。《定结地区清册》记载，除多札、加日措、错嘎措、堆措等地之顿数外，共计：扎曲一点五顿；贵族自营地一处，计一十八.五又六分之二.五零二十分之一顿；政府差地九十五.五又十二分之一.零一百二十分之一冈；牧户差地十三.五又四分之一冈。《仁庆孜地区清册》记载，寺庙溪卡差地十三.五顿；贵族溪卡差地五顿；政府差地一百四十一顿；札什伦布寺寺庙溪卡差地二冈。《日喀则地区清册》记载，寺庙溪卡差地一百一十二.五又三分之一顿；贵族溪卡差地二百一十.五又十分之一.五顿；政府差地三百五十.五又五分之一.一冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地二千六百一十四.五冈和差户七十二.五户；萨迦寺庙溪卡差地三百二十三.五又六分之一.一冈；牧户政府差地七.五又六分之一.一冈等。《南木林地区清册》记载，寺庙溪卡差地五十七.五又四分之一.一吨；贵族溪卡差地四十二.五顿；政府差地二百二十.五又六分之二.五冈；“牧冈”十八冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地三百三十七.五又八分之一.一吨；堆穷五十六户；牧户二户。《拉布地区清册》记载，寺庙溪卡差地六.五又四分之一.一吨；贵族溪卡差地七顿；政府差地一百零二.五顿；札什伦布所属寺庙溪卡差地七.五又四分之一.一冈。《甲措地区清册》记载，贵族溪卡差地二十六.五顿；政府差地一百零五.五冈；札什伦布寺所属寺庙溪卡差地二冈；牧差十顿。《林嘎地区清册》记载，寺庙溪卡差地十八.五又四分之一.一吨；贵族溪卡差地四十四顿；政府差地七十六.五又六分之二.五零六十分之一.一冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地九十五冈和八户牧户；政府所属六户牧户；萨迦所属一户牧户。《麻江地区清册》记载，寺庙溪卡十一.五又十二分之一.一牧冈；贵族溪卡五.五又五分之一.一牧冈；政府差民七十五牧冈。《尼木地区清册》记载，寺

庙溪卡差地七十三顿；贵族溪卡差地三百九十二点五顿；政府差地九十三又六分之一冈。《仁崩地区清册》记载，寺庙溪卡差地五十三点五又三十分之一顿；贵族溪卡差地九十点五又五分之一点五零八十分之一顿；政府差地二百二十七点五又四分之一冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地一百一十九点五又六分之一顿和牧户三户。

《白朗地区清册》记载，寺庙溪卡差地十七点五顿；贵族溪卡差地七十四又四分之一点五顿；政府差地二百五十二点五冈；札什伦布寺寺庙溪卡差地五十一.五冈。《堆穹地区清册》记载，寺庙溪卡差地六又四分之一顿；贵族溪卡差地六十顿；政府差地一百五十六又四分之一冈；札什伦布寺差地一冈。《旺丹地区清册》记载，寺庙溪卡差地五又四分之一顿；贵族溪卡差地十二又四分之一点五顿；政府差地一百零九点五又六分之二点五零三十分之一冈。《江孜地区清册》记载，政府差地四百零一又五分之一零二十四分之一冈；寺庙溪卡差地一百二十六点五又一百二十分之一顿；贵族溪卡差地四百二十四又十分之一零八十分之一顿；牧户五十三户；札什伦布寺所属差地四十点五又四分之一冈。《帕里地区清册》记载，政府差地三十四点五又六分之一冈。《浪卡子地区清册》记载，寺庙溪卡差地三十一.五又四分之一点五顿；贵族溪卡差地十三顿；政府差地二百二十一点五又八分之一冈。《林地区清册》记载，贵族溪卡差地五十一顿；政府差地一百六十二点五又六分之二点五零二十四分之一顿。

第二，《铁虎清册》确立了免差原因、免差人、免差地、免差依据、免差额度、免差种类。

如《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》记载：典巴地区的政府差民由于抛荒地增多，再加上许多农田被水冲毁或被苇淖淹没的情况，在《铁虎清册》颁行前，虽然经过呈请准予交纳芦苇代金藏银一百五十两，但该笔款项未能如数缴纳，故此，曾经在木猪年《马册》中有过说明，除根保外，准其支应一匹马的差赋。后来又

规定，拉龙当松巴被水冲毁的农田需拨给替代地，但至今未予拨付。现在考虑到差民贫困的苦衷，停止征收水淹地的替代地差赋，同时豁免芦苇代金。除根保的冈数外，必须毫无短缺地承担三冈半的差赋，然后减去抛荒地的差赋。^①

又如《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载：加仲地区加仲本人所属溪卡扁然瓦二合、旺增属地三点五合、聂仲康色瓦一冈，共支零点五又六分之二点二零二十四分之一顿差，按封文执照规定，加仲照例在职免差。朗地区平措热旦巴，除旧抛荒地外，计一冈，嘎尔巴曲部瓦半冈，有地堆穷八户等，合支二又四分之一顿差，根据析产文约和寺庙溪卡清册的记载，该部土地计入哲蚌寺日雾吉札寺庙溪卡噶尔准拉康巴，如今予以豁免。^②

第三，《铁虎清册》确立了贵族吞并百姓抛荒地应当支差的制度。

政府差民的荒地，原则上予以免差，但土地需交由乡村公会管理、经营。若贵族予以侵吞而加以经营，则原耕种地的差民应承担的差赋由侵吞地的贵族承担，并按地亩计算农田费，农田费中的一部分交由乡村公会，一部分作为原差地百姓奴役费，同时，贵族要对侵吞地自负差赋，而不得再把贵族自负差赋转嫁到政府差民头上。这样既减轻了政府差民负担，又防止了政府因差地抛荒而导致差赋的减少，同时又扩大了对贵族差赋的征纳，这也正是政府与贵族斗争的矛盾尖锐之所在。在《墨竹工卡地区清册》中记载，历任宗堆经营耕种百姓的荒芜农田中，需支差九十四冈，按二冈一顿计，应支四十七顿差，每顿播种量以二十四克计，共计一千一百二

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》之《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》，中国藏学出版社 1991 年版，第 2 页。

② 格桑卓噶等编译：《铁虎清册》之《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》中国藏学出版社 1991 年版，第 21 页。

十八克，每克农田费以一两计，共计藏银一千一百二十八两。其中按上述顿数应支汉饷二十三两五钱；柴费四十七两；传召糌粑耕地每顿以二两计，共九十四两。从总数中减去汉饷、柴费、传召糌粑一百六十四两五钱，剩余九百六十三两五钱中每月需向驿站拨出十匹马和三十头驮畜的费用，每匹马以二钱计，每头驮畜以一钱计，一年一百二十匹马和三百六十头驮畜，共计费用藏银六十两。向乡村公会支宗间运输差等代金一百两，剩余八百零三两五钱，留作溪卡、奴役费用专款。历任溪堆不得对百姓摊派溪卡的奴役，而要自己支应经营耕种地的差赋。又如在《拉康地区清册》中记载，拉沃地区禀称：新抛荒地现仅存不到一点五冈等语。除旧抛荒地和一点五冈新抛荒地外，计十四冈，其中三冈差地和从旧抛荒地中划三冈免差地给现存户。其差三冈由现存户支应；其余十一冈加上上述新抛荒地一点五冈共计十二点五冈地，按一冈以种子十克计，一克按藏银五钱计，总共值藏银六十二两五钱，其中届时向各部门缴纳十一冈汉饷银四两九钱五分、柴薪税八两八钱、传召糌粑税按三分之二计银二十二两；其余银二十六两七钱五分留作现存农仆费用。历任宗堆须耕种上述土地，无缺漏地支差，不得向溪卡仆人摊派差赋。

本清册中关于车色地区、亭玛地区、达麦地区、达堆地区、定如地区、本肖曲拉等地、本麦、胁辛、玛削玛达卓地区、杰日定等地区都有关于类似上述的规定。

第四，《铁虎清册》起到了解决支差争议的效力。

《堆穹地区清册》记载 贵族颇罗鼐支应政府、贵族、寺庙溪卡之差税事，经查核颇罗鼐户籍册，七世达赖之盖印文书和堆穹地区户籍册，其地亩中，除旧抛荒地份地、分成收益地及例入兵差所依溪卡等外，现有颇罗鼐政府差地、当坚寺庙溪卡差地和贵族结林巴和格玉瓦等，按二冈一顿计，共应支政府、贵族、寺庙等三差设计四十一顿。堆穹和颇罗鼐去年虽在支派宗间运输及驿站差时发生种种纠

纷，但据铁猴年清册所示，早于土羊年摄政达擦就已签发之盖印裁决书明确规定：颇罗鼐支应宗间运输所需马匹、驮畜和驿站所需之差役，由堆穹溪卡属下按土地清册所载顿数平均摊派；本地所属骄布驿站、马匹、驮畜、饲草、柴火等大小“冈卓拉顿”差照例无缺漏地支应。堆穹雪之驿站、马匹、驮畜、饲草、柴伙等差赋支纳任务亦必须由雪巴自己承担支纳，不可推卸于颇罗鼐。“现仍保持原例”。^①

第五，《铁虎清册》起到了土地所有权的确认作用。

《林嘎地区清册》中记载，拉康嘎梅如瓦应支零点五又六分之一冈差，该宗堆禀称：该部被拉章抢去等语。但在户籍册内无批注。拉章除有文约凭据，否则应将该地退还。这是对争议土地所有权的确认 要依“文约凭据”。

《林嘎地区清册》记载 吉菜寺庙溪卡 除旧抛荒地外 白瓦等差地二冈和堆穷两户，应支一又四分之一顿差，该部并入奴通所属。这是对地权合并的确认。

《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》记载：“哲林溪卡除抛荒地、分成收益地及重新划归地外……，其余抛荒地，须妥善利用 或耕种或变卖 以利政府差民支差。”对于变卖土地“过去 均按地亩大小和土质优劣论价，地价高者每冈为藏银三十两，低者每冈为藏银十两不等。今后固然无法准确掌握各土地所有籽种数，但可按其中等数量，即以三百克籽种数计算，每克之地价，不应少于藏银一两。上述抛荒地之变卖，可由抛荒地主管人掌握，其价不得少于藏银三百两”。这是关于土地权变卖的确认。

《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载：贵族加亚巴耕地中，除旧抛荒地外，计三点五冈，按二冈一顿计，应支一点五又四分之一顿之人畜力役及实物差赋，根据水马年清册须由加亚巴支应。觉木龙曲吉因利用（贵族加亚巴属下）嘎尔布瓦之土地，故须

向加亚巴交代差粮计青稞二十五克。现须维持清册原规定，互相移交。这是对租赁土地地权的确认。

《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载：准尼达尔罕所属地区，除旧抛荒地及具誓免差地外，亚达瓦一冈，乃色杰布所属洛桑杰姆一冈，隆珠岗贡巴差地一冈，百康格年所属二合，合支一点五又八分之一顿差。据禀称，百康格年以上系无主抛荒地等语。……以有待查明属主，使其有利于乡村公会。这是关于无主土地地权归乡村公会管理的确认。

《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载：“贵族桑姆所属地划归噶东曲吉”，“日玛所属耕地中移交给哲蚌寺哈东康村之寺庙溪卡之乡村公会，其中划归寺庙管家益两顿珠承袭之地计四点五冈”。这是对划拨土地地权的确认。

(5) 《铁虎清册》的执行情况

经过此次清查厘定，在支纳差赋中，政府、贵族和寺庙之间相对地得以平衡，但未过几年，由于某些贵族寺庙又要求重新核定差赋，曾搞过水马年等好几次清册。这种不平衡是经常的，而农奴差民被压迫、被剥削的悲惨境况却是长期的、共同的。

公元 1836 年波窠波密的噶朗第巴不按《铁虎清册》的规定向西藏地方政府交纳差税，西藏地方政府发文催促亦不听从，而是凭借波密地区地势险要，倚势称雄，因此西藏地方政府派噶伦夏扎·顿珠多吉领兵前去征讨。夏扎·顿珠多吉采用文武结合的办法进行警告，噶朗第巴及其属民等表示愿意悔改，并发誓今后要遵从命令因此很快平息了事端。但到了 1837 年，波密噶朗第巴又不执行要交税支差的保证，西藏地方政府又派出军队征讨。军事征讨的结果，将叛乱的几个中心地方镇压下去，最后波密的首领们请求允许改过，并立下今后遵奉差遣的文书，纠纷才最终得以解决。^①

恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等 1996 年联合版，第 818 页。

这表明了《铁虎清册》在执行中不是一帆风顺的，要从贵族、寺庙领主手中夺回已被他们据为己有的利权，仅靠一纸文书是无法实现的。这就是为什么清廷和西藏地方政府不惜动用大批军事力量加以镇压的缘故了。当然，这种斗争是统治阶级内部的斗争，是统治阶级内部分赃不均矛盾激化的结果，但不管怎样，它表明了清中央政府维护《铁虎清册》和《章程》的决心。

(6) 《铁虎清册》所反映的政治经济制度

《铁虎清册》为我们了解西藏封建农奴制度下有关差赋的法律制度提供了第一手资料，它基本上反映了西藏历史上长期以来所形成的差赋制度的基本状况以及清朝中央政府对西藏的治理状况。

第一，《铁虎清册》为我们考察西藏封建农奴制社会有关差税问题的一些制度和规定提供了第一手资料。

关于税目。西藏封建社会的差税名目繁多，在《铁虎清册》里经常能够看到的“三薪饷差”，就是汉饷、传召柴费和传召糌粑的合称。这是清代西藏地方人民向当时中央驻藏官员缴纳的粮饷和向拉萨大昭法会缴纳的柴费和糌粑。这是三项最重要的差役税课。由于“三薪饷差”是“外差”而作为支应溪卡内部的“内差”则可依例减免。《关于普查清册之规定》规定：“凡有铁券文书者，可援例减轻内差。至于常规与外差之类，除清册中明载之个别应减者外，宗堆及乡村公会不得从中插手，擅自减免。”^①如《琼结地区清册》记载：“旦玛和贡俄瓦应支二顿差，该地昔日就为抛荒地，且共同经营，按惯例支应宗间运输差、驿站差和汉饷、柴费等差后，其余按原例免去。”《乃东地区清册》记载的“乃拉朗巴一冈应支半顿差支应汉饷、传召糌粑、柴费等差赋后，‘冈卓’差被免等语”即是例证。再如“驿站差”，它是指从一个驿站送往另一个驿站的运输力役。

格桑卓嘎等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版，第 5 页。

“驿站差”系外差，必须支应。《关于普查清册之规定》规定：“尤其支应驿站之差役，过去曾有人借口清册未载明，而不予支应等情况。短途驿站差从无减免之例，无论是否载明，对过去承担之所有差赋，一律不予减免，须全部支应缴纳”；各宗溪地方，凡早已按公认规定之乘马、驮畜、仆役等驿站差和宗间运输差之支应，替换及限额等，凡无可争议者，均须按旧规办理，不得藉此滋生事端”。《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》记载：“近来有些贵族、寺庙、差民对不按规定支应沿途宗、站运输及‘冈卓拉顿’之差赋。今后，除贵族、寺庙之清册内注明各地旧抛荒户应免差者外，其余均需按现有定数完成支应沿途宗、站运输乌拉，不得有误，并由历任宗本及乡村公会负责督促。”又如“宗间运输差”，它指的是一个宗站送往另一个宗站的长途运输力役。《关于普查清册之规定》规定：“对宗间长途运输，除个别确有困难之重要差事，须由本府特别规定者外，其余均应按各自支应范围及运送地段之官契，无论属于何宗溪，均应援例支应，不得‘山石卸平川’，导致举措失当。”《堆穹地区清册》记载：“桑林巴关于贵族索康巴之顿差事禀称：……堆穹地区其他贵族、寺庙溪卡亦须承担支应村间运输差，不得不支。”以上所举只是官方文件中最常见的几种差役，远非全部。除了官方明文规定的差税负担之外，各地农奴主还随意增加差税名目，突然征收许多临时性的苛捐杂税，致使西藏的差税达数十种甚至上百种之多，正如西藏人民所控诉的“苛税像牛毛，从生缴到死”，这是对清代西藏差税究竟有多少的悲酸回答。

差税的减免制度。清代西藏的差税名目繁多是其一个特点，减免差税的名目繁多是其另外一个特点。仅《铁虎清册》中所提到的就有以下六种。其一，“霞卡”，指对在原西藏地方政府供职的一般工作人员所减免的差税。如《布达拉宫雪勒空所辖南北政府差民清册》记载：“蔡溪卡地区……扎色巴四分之一冈，该人系贡塘觉之清洁工，故固定减免其差。”《撒当地区清册》记载：“扎瓦雪地区

……所谓塘巴瓦之一冈差地，实为朗吉札色汲水之差地。按封文执照 照旧减免‘冈卓差’。”奴培一冈 在职画师 故按封地文书，予以免差”。《乃东地区清册》记载“顿林曲郭瓦计一冈，查对封文执照，该部为太医赴藏北被免差”等。其二，“我卡”，指在职减免差，贵族家中有人在西藏地方政府充当官吏时，即可免除一部分差税。此种情况在《铁虎清册》中比比皆是，如《布达拉宫雪勒空所属各寺庙溪卡清册》记载：“贡唐寺庙溪卡热卡钦女母瓦等……应支一点五顿差 其中一顿为在职免差。”其三“玛卡”即军职减免 对应征当兵者减免其他差税。《关于普查清册之规定》规定：“在拉萨汉式兵营入伍减免。”其四“根卡”即头人减免 凡在西藏地方政府充当差头的，可对本人所负担的差税进行减免。《关于普查清册之规定》记载“对根保职务之差赋减免”，“对定本职务之差赋减免等均援旧例”。《旺丹地区清册》记载：“笨雪巴一冈地，应支半顿差 该差在其任雪仲期间 照例免支。”其五“莱卡”减免 指对于从事手工业者，因经常到官府支差，也给其减免一部分其他差税。如《朵地区清册》记载“江霞巴……只需上缴 穉穉 免去汉饷、柴薪、传召糌粑等差赋”；“丹林所属贵族吉唐巴、札林巴、波热仲琼等……因其持有 穉穉 代差之封文执照，故免去汉饷、柴薪、传召糌粑等差赋”。其六“喀尔卡”即“噶儿”减免 指有子弟在达赖喇嘛宫廷歌舞队供职者，家中也给予减免一部分差税。《关于普查清册之规定》记载：“噶儿(宫廷乐舞)之减免等 凡有铁券文书者 可援例减免内差。”以上所举亦只是该文件中常见的几种，并非全部。另外，在《铁虎清册》中还多处出现某人的差税在某某的名下减差，某人的差税按某人所发执照的眉批，予以减免的字样。政府官员、世家贵族及寺庙领主占据大量良田沃土，而不支差服役，他们被减免的这些差税，最终“所有差赋则由政府差民及贵族、寺庙中之一般贫苦百姓承担”从而“导致差民衰败逃亡”。

关于外差征调办法的改革。外差的征派办法，一开始是按照

差民耕种的外差地面积，划定各户的外差“冈”数，然后按各个支差区外差总“冈”数均摊，不论政府、贵族还是寺庙庄园，大都单独以“冈”为单位承担外差。正如《铁虎年制定各项普查清册之绪论》中所讲到的：“过去，贵族和寺庙多系按冈平均支纳，除个别第本、贵族及世家有并顿地和减免差额者外，其余基本上平均支纳。”要让贵族、寺庙庄园和官府的外差户同样地负担外差，会损害各世家贵族的内差剥削。因此，便有不少贵族、寺庙“辗转效尤，要求并顿、减差者日益增多”。1830年编制的《铁虎清册》中《关于普查清册之规定》规定，各寺庙和贵族庄园的属民，都是以“二冈并一顿”为计算单位来承担差税。从此，政府属民大体上以“冈”为单位计征外差，贵族和寺庙庄园以“顿”为单位计征外差的制度便固定下来。

第二，《铁虎清册》反映了西藏封建农奴制社会中的阶级矛盾和统治阶级内部的矛盾。

《铁虎清册》反映了广大农奴和农奴主之间的阶级矛盾。在《铁虎清册》中提到农奴逃亡的现象非常普遍，就日喀则地区而言，几乎每个支差区都有农奴逃亡后的“空冈”、“空顿”，都有因农奴逃亡而取消的差税，农奴逃亡的一个重要原因就是沉重的差税负担。在封建农奴制社会里，逃亡是农奴的一种反抗行为，由此，我们可以看出作为封建农奴社会根本矛盾的农奴和农奴主之间的阶级矛盾，在清代西藏是异常尖锐的。

《铁虎清册》反映了贵族、寺庙领主同西藏地方政府之间的矛盾，也就是三大领主之间的矛盾。《铁虎清册》中有数处提到贵族和寺庙领主占去政府庄园逃亡百姓的土地而不负担任何差税，将所亏空的差税全部转嫁到其他未逃亡的政府属民身上的现象，为此，《关于普查清册之规定》规定：“今后政府差民之抛荒地等藉口抛荒，而实为贵族、寺庙占有耕种者，则要征派土地差赋不得将耕地占为己有，而将差役赋税强加于政府差民负担。”寺庙、贵族对政府差地的侵吞以及不纳税支差，严重地侵害了政府的经济权益，从

而导致“政府之百姓及封地等，多被各贵族、寺庙择优占有……致差役赋税不能如数征派。因此，政府差民承担份外之差赋颇多，结果差民逃散流离，政府收入亦日渐减少，各衙署濒临无法收拾之严重地步”。为此，西藏地方政府和驻藏大臣奉皇帝谕旨：“惟念政府官民，着令清查所有政府、贵族、寺庙之冈顿差地，对所有差赋，均须一律平均支纳。”而对政府的规定，“贵族、寺庙之某些心狠贪婪者藉口‘泼出之水难以收回’力图不予承受”并“呈文请求驻藏大臣和摄政诺门罕转奏大皇帝，请准予按旧差赋支纳，不另增差赋”。为此，西藏地方政府作出规定，“不论寺庙溪卡或贵族世家溪卡，凡向政府呈报批示之减差指令，要立即收回，并安排纠正事宜”，“对以情况特殊为由，顽固申请减免者，无论何人定当严惩不贷”^①。由此可见，西藏地方政府同贵族、寺庙领主的矛盾的尖锐性。

综上所述，《铁虎清册》从差税问题这个角度反映了西藏三大领主对广大农奴的残酷剥削和三大领主之间经济上的利害冲突，反映了西藏封建农奴制社会的阶级矛盾和统治阶级内部的矛盾。达赖喇嘛在《铁虎年制定各项普查清册之绪论》中标榜制定本清册的目的是“本府有心将使属民之甘苦得以均衡，衙署之收入得以恢复”。实际上在封建农奴制社会里，要想“使属民之甘苦得以均衡”是根本不可能的。调解官府、贵族、寺庙领主在差税问题上的纠纷，调节他们在经济上的利害冲突，调和三大领主之间的矛盾，恢复原西藏地方政府的财政收入，增强地方政府的经济实力，缓和阶级矛盾，以加强其对广大农奴的剥削和统治，便是清朝政府和西藏地方当局制定《铁虎清册》的真实意图。当然，这一文件在客观上也起到了适当平衡政府、贵族、寺庙庄园属民差税负担的作用。

第三，《铁虎清册》体现了清中央政府在西藏治理权的行使。

格桑卓噶等编译：《铁虎清册》，中国藏学出版社 1991 年版，第 8 页。

乾隆时期制定的《章程》是清朝治藏法律的新发展，它对西藏的政治制度和宗教制度作了许多明文规定……对于安定西藏社会秩序，发展社会生产方面，起了良好的作用”^①。同时，《章程》大大加强了“驻藏大臣在西藏的政治地位，使其真正与达赖喇嘛完全平等，能够约束噶伦等人的行为，起到了代表清朝中央政权监督西藏地方政权的作用”^②，大大加强了清朝对西藏的治理。

《铁虎清册》的制定，是清朝中央政府在西藏行使经济管理权的重要体现。它的制定是以《章程》为依据，并奉清朝皇帝圣谕，由驻藏大臣主持，会同达赖喇嘛和西藏地方政府共同制定的。《铁虎年制定各项普查清册之绪论》记载：“遵照大皇帝谕示，去年，按诸驻藏大臣前来咨文，任命噶伦夏扎瓦、近侍曲本堪布、孜本帕拉瓦、本府准涅格桑昂旺等为查办员，彻底核查各宗溪之户籍册、清册及各自之封地文书，并将清册经噶厦加盖印章后，发给卫藏所有宗溪。”《至尊人天导师达赖喇嘛为全体僧俗官员呈文批示》记载：“按去年，诸驻藏大臣念及官员皆崇奉释教，奉大皇帝谕旨，发来之咨文，并由摄政诺门罕认真审核后，委任以噶伦夏扎瓦为首之查办员，先后对卫藏宗溪所属政府、贵族、寺庙之所有冈顿差地进行勘查厘定差赋制定清册加盖汉藏双方印章。”对于奉旨制定的《铁虎清册》，关于支差已“经驻藏大臣和摄政诺门罕商定，在清册中作出明确规定，均应遵照征派支纳”。为了维护这种奉旨而行的法律效力，若有违反者，特别是“顽固申请减免者，无论何人定当严惩不贷”。另规定：“对本规定若稍有非议者应立即捉拿视其罪过，以法惩治”。当时在西藏，一般来说，若值达赖喇嘛外出，其乌拉差役等由达赖属民支应；若值班禅外出，其乌拉差役等由班禅属民支应。若是清朝大皇帝的代表——驻藏大臣或其他官员、军队到藏，

① 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 71~72 页。

② 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 71~72 页。

不论达赖属民还是班禅属民，一律要按牌票支应各种差役，筹备食宿。

从《铁虎清册》可以看出清朝中央政府在西藏清查户口、清查土地、清查差税，审核各贵族、寺庙的封地文书和免差免役执照。驻藏大臣有权撤回西藏地方政府滥行赏赐给私人的土地、人户和免差文书，有权决定减免西藏人民的差税，有权签发乌拉牌票和通行证等。以上这些事实，从土地和差税问题这个角度说明了清朝中央政府是西藏土地最高所有者，清朝中央政府在西藏拥有完全的主权。这一经济法律文件是西藏地方和祖国不可分割的历史关系得到进一步加强的具体表现。这一文献再一次从土地和差税问题这个角度，说明了西藏是祖国领土不可分割的一个组成部分，也表明《章程》是得到实际遵行的。

（五）货币制度法律化

1. 西藏正规币制建立前的货币制度

清朝中央政府在 1792 年正式确立了西藏正规币制，并于 1793 年制定的《章程》中加以肯定，确立了西藏货币的面值、成色、比价及其铸造规则，从而以法律形式奠定了此后西藏币制发展的基础，为清代垄断国家造币权、行使西藏货币金融管理权发挥了重要作用，它所确立的一些原则，对后世也产生了深远影响。但在此前，西藏的货币流通体制一直是混乱不堪的，也基本上是沿袭历史上形成的货币制度。在 1792 年以前，清朝中央政府一直本着“因其教，不移其俗”的方针来对待西藏的货币制度，因此这一时期，清朝中央政府对西藏的币制几乎没有什么干涉，也没有确立任何新的制度，对西藏传统的币制保持一种默认的态度。

西藏货币的产生，经历了一个漫长的发展历程，据考证：“最早的时候，如西藏有的地方群众曾以‘贝’为币……也以盐当货币，以核桃做钱，用哈达或丝绸作支付手段。有些地区还以酥油和一种石质串珠等计算价值，进行小额交易。可以说这就是西

藏最早交换充当流通中的货币”^①。另有说法：“牛很可能是西藏古老历史阶段商品交换媒介的一种。”^②可见，西藏历史上最早的货币并不是金属，而是人们都能接受的一种能充当交换媒介的一般等价物。

据文献记载，一千多年前，聚居在雅隆河谷的雅隆部落的冶金业就已十分发达，伴随着简单商品经济的发展，金属货币的诞生便成为了历史必然。早在吐蕃王朝初建时，贵金属的金银已被吐蕃王室作为货币使用，至松赞干布时期成为定制。松赞干布时期制定的“基础三十六制”中的“度量衡标准法”中就规定了金银的货币本位。

在西藏以金为币制单位的情形持续了相当长的时间。明末清初之际，藏巴第悉噶玛丹迥旺布时期制定的《十六法典》仍然采用金本位币制。如“警告罚锲律”就规定：“惩罚的轻重，一般以黄金的两为单位，或以合金的两为单位，或以合金的钱为单位等多种形式进行处罚。金的重量只能以纯黄金计算，而不准以假充真。”^③在“杀人命价律”中规定了杀人应赔偿命价，命价的确定是以黄金为单位进行计算的。由此可见，黄金作为法定货币在明末清初之际仍然是在法典中得以确立的。作为黄金的比价，因其换算办法、采用的衡量不同，其比价表现形式多种多样。“警告罚锲律”即规定了罚金的九种换算方法。可见，古老的以金为本位的货币制度在西藏是有坚韧的生命力的，直到 1791 年廓尔喀大举入侵西藏遭到清军击败之后，才使西藏的币制发生了转变。

^① 中国人民银行西藏自治区分行金融研究所钱币研究小组：“西藏地方钱币概述”载《西藏研究》1988 年第 1 期 第 71 页。

肖怀远：“西藏地方货币的发行与流通”，载《西藏研究》1983 年第 1 期 第 16 页。

^③ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 29 页。

2. 西藏正规币制的确立

(1) 正规币制确立的动因与契机

由于西藏对外贸易发展的需要，特别是西藏造币业的落后，外来的货币制度一直深刻地影响着西藏地方币制，并进一步影响到西藏的经济发展。特别是自 16 世纪开始，廓尔喀货币在西藏的流通，严重地干扰了西藏地方货币的发展和经济的稳定，并进而引发了藏、廓之间的冲突，给清中央政权的稳定带来了消极的影响。为了强化清中央政权的管理，驱逐外国货币在西藏的流通，并为西藏建立起符合清中央政府意愿的货币流通体制，强化清中央政府在西藏的货币金融管理权的行使，清中央政府以 1791 年大败侵藏的廓尔喀军队为契机，针对廓尔喀货币在藏流通的弊端，对西藏长期保持的传统货币流通体制进行了大刀阔斧的改革。

作为一个主权独立的国家，在本国铸造货币、使用本国的法定货币是国家拥有主权和行使主权的标志；货币流通的区域，代表着国家统治权行使的区域。大凡属于中央集权的主权独立国家，一定要掌握和统一货币制度，特别是把铸币权牢固地控制起来，决不能容许任何外国势力染指。因为铸币权不但关系到社会的稳定和社会产品的分配，同时还关系到国家政权的巩固和统一。在清王朝纳西藏于治下之时，虽然内地已建立起了统一的货币制度，但西藏地方并不铸造货币，而有赖于清中央政府的支助。清中央政府支助西藏地方的货币主要是银锭，在实际使用中非常不便，流通所需的银两“专赖廓尔喀运来易换”^①。易换是用同等重量的银币兑换同等重量的银子，不再加收铸造费。此后廓尔喀三部落又制造了掺入大量铜的“合金币”运来西藏则按同等重量兑换白银从而造成了西藏白银的大量外流，廓尔喀三部落为此也发了大财。后来 普拉特维·纳拉阳·沙阿统一了廓尔喀，并继承了传统的造币

松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

业。由于纳拉阳所造新钱，质地较好，便在银、钱兑换问题上向西藏地方政府提出废除过去同等重量白银兑换同等重量货币的既定方法，改为 1 枚新钱兑换 2 枚旧钱，以便收旧用新，同时又规定 1 两白银兑换 6 枚新钱；又因新币改变了旧币只铸有宗教标志和文字的做法，正面铸有纳拉阳的名字，这就与藏族群众的宗教信仰发生了抵牾，这种兑换货币的办法加重了对西藏人民的盘剥并造成对西藏宗教的亵渎，引起了西藏官方和民间的普遍不满，廓尔喀的新币在西藏的流通遭到了抵制。由于西藏地方以白银兑换廓尔喀新币的纠葛没有得到及时、合理的解决，造成了双方贸易受阻，并酿成了公元 1788 年廓尔喀派兵犯边和 1791 年廓尔喀军队大举侵藏战争。

廓尔喀的入侵，破坏了西藏的和平与稳定，这引起了清朝中央政府的高度重视。鉴于西藏地方使用廓尔喀货币的现状和所带来的严重后果，乾隆皇帝于乾隆五十六年（1791 年）九月庚子谕：“廓尔喀所铸钱文向卫藏行使，原为贪图利息起见。后又欲将旧钱停止，专用新钱，每钱一两只肯用六个。固属贪得无厌。而噶布伦番众人等与彼交易，亦不免图占便宜。彼此唯利是图，各不相干，以致复滋事端。但卫藏地方行使廓尔喀钱文，总缘唐古忒人等向与廓尔喀交易买卖，是以不得不从其便。……我国家中外一统，同轨同文，官铸制钱通行无滞，区区藏地何必转用外番币货。况伊将所属铸之钱易回银两，又复掺铜铸钱向藏内交易，源源换给，是卫藏银两转被廓尔喀逐渐易换，尤属不成事体，若于内地铸钱运往，程站遥远，口外又多夹坝，运往维艰。莫若于西藏地方照内地之例按设炉座，拨派官匠，即在彼鼓铸。驻藏大臣督同员役监制经理，自可不虞缺乏。”^① 同时决定：“所有廓尔喀贸易人等俱不准复来交易，永断葛藤。特于藏内鼓铸官钱，令其行用。伊等旧存廓尔喀钱

^① 西藏民族学院历史系编：《清实录藏族历史资料汇编》（三）第 1217 页。

文概行销作银两，一律使用官钱。”^① 这样，在清中央政府的干预和领导下，西藏铸币业由此开始，西藏的正规币制也由此建立起来。

(2) 西藏正规币制的确立

1791 年乾隆皇帝的上谕提出了“于西藏地方照内地之例按设炉座，拨派官匠，即在彼鼓铸”的铸币政策。所谓“照内地之例”鼓铸官钱，即要求遵照内地的货币制度，在西藏铸造“乾隆通宝”铜钱作为流通之用。当时，率兵赴藏的大将军福康安在击败廓尔喀军队的大举入侵后，并没有急于按照清中央政府的决定办理，而是根据这一决定的精神，从西藏地方的客观实际情况出发，力主在西藏铸造银币而不是铸造铜币。他认为：“若设炉鼓铸宝藏钱文，铜斤必须运自滇省，而滇铜开采日久，近来矿苗渐欠旺盛，仅敷京局及各省采办，恐难冀供西藏鼓铸。自滇至藏，一路崇山峻岭，不能水运，脚价实属不资。计算采买铜价，并柴炭人工脚价等项，较之内地加至数十倍。更须内地拨运帑项，添设官员匠役，烦费滋多。即使通行使用，成本已难合算。况藏地拉里西通各部落，番民习使碎银，骤难更易。即内地铜钱，亦只行至打箭炉而止。自打箭炉直至拉里，全系使用碎银。藏内铸出铜钱，仍恐不能行使，糜费更为不值。”^② 福康安的建议得到了中央的认可。早在福康安率军进藏之时，副都统成德于 1791 年曾向清朝中央政府奏明由商上铸造银钱，以补军需。经清朝中央政府批准，于 1792 年在西藏工布地区觉木宗制造出一种“章卡”，由于 1792 年是藏历第十三饶迥第四十六年，故币面中央铸有藏文“久松西珠”，意即汉文一三四六字样。这是经清朝中央政府批准，在驻藏大臣监督下由西藏地方政府自己制造的第一种正规货币。这种

^① 西藏民族学院历史系编：《清实录藏族历史资料汇编》（三第 1217 页。

^② 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

“章卡”的发行，就近看不足以结束西藏地方币制的混乱状态，从长远看弊病则更多。即便这样，这种货币在当时的西藏也起过好的作用。因此，福康安在 1792 年给乾隆皇帝的奏折中指出：“上年经成德奏明以军兴需用，由商上铸造银钱一律通行，商民称便。”^① 货币作为一般等价物，必须价值稳定，方能取信于民，起到促进商品流通、活跃社会经济的作用。否则，就会出现市场混乱，引起社会动荡，妨碍社会的安宁。所以在铸造银币是否允许掺铜问题上，福康安作了比较明智的分析。他认为：“至于银钱成色，向来每钱一元，重一钱五分，总系掺铜，成色过于低潮。今若勒令全无掺杂，按照轻重兑换银两，则工价炭火等项赔贴太多，不免亏空太大。如准其酌量掺铜，即严定限制，而日久弊端更属难于稽查。应请嗣后商上铸造银钱，纯用纹银制造，不得丝毫掺杂。”^② 为防止日后弊端丛生，福康安坚持纯用白银铸造，保证所铸造银币成色纯正、价值十足。福康安在与西藏商上会商的基础上，于乾隆五十七年（1792 年）十一月向乾隆上奏折说：“西藏‘章卡’历来掺假很多，今后政府以纯粹汉银铸造，不得掺假，并以旧制，每一章卡重一钱五分，以纯银的六枚章卡换一两汉银。本来六枚章卡只等于九钱银子，所差一钱银子，即算为铸造费用。”^③ 福康安在奏折里建议：西藏制造银币今后一律用纹银制造，不再掺铜。银币规格为三种，一重一钱五分，六枚兑换白银一两；一重一钱，九枚兑换白银一两；一重五分，十八枚兑换白银一两。兑换时均多出一钱白银，作为铸造工本。这种兑换方法既可保证银币的颜色纯正，又避免了亏空太大。从历史上看，福康安所提出的这个兑换比例，还是比较合理的。

松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

② 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

③ 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

为了保证新币的流通，福康安还提出了新币与过去原有货币的兑换办法以及监督制造新币的体制。对原来在西藏流通的尼泊尔新币，因是纯纹银制造，规定可与西藏一钱五分重的新银币等量兑换。所有尼泊尔旧币和商上在觉木宗制造的“章卡”掺铜都有三四成之多，故确定每纹银一两，易换八元。为了保证新币制造的质量和成色，造币过程规定：“交驻藏大臣派员督同噶布伦等监造，验看成色，不许稍有掺杂。”同时，还要求新币“于正面中间逐年铸出造钱年份用资查考。设有掺铜情弊，即行按年查出，将监造之员及该管之噶布伦、铸钱之孜本、济仲并匠役等从严究问，罚赔治罪”^①。币面中央印出铸钱年份，这在中国货币史上还是首创。同时，对勤慎出力者，由驻藏大臣保奏，倘敢徇私舞弊，即行严参办理。另外，还规定新币在使用过程中，如有以新币折交租赋时，收纳者不得借此勒索。用新币采买各物，亦要求照所定兑换之数按新铸、旧铸银币分别折收，不得稍有浮多。

关于新币的模样，福康安在向中央上报三种银币的设计模样时说：“钱上正面轮廓上用唐古特字模铸乾隆通宝字样，背面用唐古特字模铸宝藏字样，以昭我国同轨同文之盛，并于正面中间逐年铸出造钱年份用资查考。”^②其中一钱五分币重五克，正面印藏文译音“乾隆通宝”，中央方框内印有藏文“五七”字样，表示乾隆五十七年制造。背面中央圆心内印有藏文“西藏珍宝”字样。福康安的上述建议，基本上得到了清中央政府的认同，仅就币样指出：“但阅此绘钱模，正面乾隆宝藏四字，背面铸宝藏二字，俱用唐古特字模模印，并无汉字，于同文规制尚为未协。所铸银钱正面用汉字铸乾隆宝藏四字，背面用唐古特字亦铸乾隆

① 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

② 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

宝藏四字，以昭同文而符体制，已另行模绘钱式发去照办。”^① 饬令照福康安建议的规格造出。因此，乾隆五十八年（1793年）西藏铸出正式流通的银币。

实行新币制一年，证明好处甚多，使“廓尔喀贸易之人在藏买卖未尝不用银钱，临行皆系易银而往；即唐古特贸易之人回藏，亦系易银前来，是两处银钱皆不出境，亦属甚便”^②。这对于维护国家的统一和货币独立，促进商品交换的繁荣，显然起到了良好的作用。

西藏币制的变革，顺应了时代的发展和西藏当地的风俗习惯，也充分体现了清中央政府对西藏地方币制的干预政策，并最终以法律形式确立下来。乾隆五十八年（1793年）清中央政府颁布的《章程》第3条规定：“西藏章喀 历来掺假甚多 今后均须以纯银铸造 并依旧制 每一章喀重一钱五分 六枚纯银章喀值一两汉银 汉银一两中含一钱银子的铸造费用。凡新制纯银章喀和尼泊尔纯银章喀，一律以上述比价为标准。新旧掺假章喀，一律以八枚值汉银一两。今后所制新章喀，不得有丝毫掺假。”^③ 自此以后，西藏的币制便有了中央政府法律的约束，这为西藏币制的发展起到法律保障的作用。

（3）西藏正规币制确立的意义

西藏地方正规币制的确立，体现了国家主权在西藏地方的行使。作为一个独立、统一的国家，就应该在自己的版图内通行本国货币，这是国家主权独立的象征。清朝中央政府在西藏地方所进行的币制变革，正是清朝中央政府维护国家货币独立、反对外国货

松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

^③ 西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 50 档影印件 1~4，文物出版社 1995 年 9 月版。

币在本国流通、依法确立清朝中央政府在西藏行使地方管理权的重要体现。清中央政府针对外币在西藏的流通所造成的经济混乱、社会动荡、国帑流失的严重状况，认识到“卫藏久隶版图，原应通行国宝”^①，西藏“商上并不铸造银钱，专赖廓尔喀运来易换”^②的状况必须要改变，否则，国家的主权和独立就难以在西藏得到保障。正规币制的确立，驱逐了外币在西藏的流通，实现了“藏内自铸银钱使用，使廓尔喀无所居奇”^③的短期治理目标和“商民交易公平，更可经久无弊”^④的长远目标。我国的白银铸币第一次作为正式流通手段在西藏出现，从此便彻底结束了西藏地方长达两个多世纪使用外国货币的极不正常的局面，这对维护国家货币统一、维护国家主权有着十分重大而深远的意义。

正规币制的确立避免了政府财政“赔贴太多”和“苦累商民”。从经济的角度分析，铸造货币本身是一件有利可图的事情。历代统治者经常采取减少贵金属重量，增加面值额或掺杂价值较低的铜、铅、锡等金属的方式，从中赚取利润，借以增加政府收入，弥补财政开支或满足统治者穷奢极欲的需要。清中央政府在西藏所铸货币成色纯正，铸币费用合理分担，不使财政“赔贴太多”，又能防止在使用新铸银币中的“苦累商民”，这一做法是有积极的历史意义的，这与清中央政府治理西藏政务，以期“永臻宁谧”^⑤的主导思想是分不开的。

正规币制的确立，防止了本国白银的外流，使藏、廓边境贸易“银钱皆不出境”，避免了西藏因使用外国货币而进行兑换，从而使大量白银外流事件的发生，起到了保证国家财产不为流失

① 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

② 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

③ 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

④ 松筠：《卫藏通志》卷 10 钱法。

⑤ 西藏民族学院历史系编：《清实录藏族历史资料汇编》（三）第 1337 页。

的作用。

清朝中央政府以法律确立了西藏币制改革的成果，确立了西藏铸币的监督管理体制，其用刑事惩罚的方法维护西藏币制的正常运转秩序，从而确立了中央对西藏行使管理权的权威，确立了《章程》的权威，是有着极为深远的政治意义的。

3. 西藏正规币制的确立对后世的影响

《章程》颁行以后，西藏的正规币制正式确立。它的确立带来了两方面的深刻影响。一方面，西藏铸币要按照 1792 年确立的“乾隆宝藏”样式铸造；另一方面，西藏铸币要经中央政府许可，充分体现了国家的主权和领土完整之下的统一货币制度。

自《章程》颁行以后西藏开始设立造币机构成立“铸钱局”，由驻藏大臣会同达赖喇嘛委任两名孜本、两名孜仲以专责成，并规定倘敢徇私舞弊，即行严参办理。在乾隆朝不仅发行了“乾隆宝藏”而且还发行了“后藏班禅”像银元，背面有“乾隆”二字。到了嘉庆、道光、咸丰、同治、光绪和宣统年间继续按照《章程》的规定，制造了“嘉庆宝藏”、“道光宝藏”、“同治宝藏”、“光绪宝藏”、“宣统宝藏”前后持续 120 年。

随着英帝国主义对西藏的侵略，英、印商品在我国西藏大量倾销，东印度公司制造的印度卢比也开始在西藏流通。清中央政府认为印度卢比在西藏的流通严重地侵犯了我国主权的行使，加之西藏地方政府经费短缺，为解决这一矛盾，摄政第穆呼图克图报请驻藏大臣批准，于 1890 年起又发行了三种章卡银币，即“觉阿尼西”、“格桑章卡”、“甘丹颇章”。从这时开始西藏地方政府制造的所有硬币、纸币的正面，均印有“甘丹颇章战胜四方”字样，这种字样表明了西藏地方政府不屈服英、印经济侵略而显示实力的坚定态度。

从上述事实不难看出，清中央政府对西藏地方统治期间，无论是币样遵循了《章程》的规定，还是西藏地方铸币报中央驻藏

表——驻藏大臣的许可，都充分体现了清朝中央政府对西藏行使主权的时，强调货币制度的中央管辖权和宏观干预权。在“乾隆宝藏”定制之后，在整个清王朝统治期间，《章程》都发生着积极的效力。

清朝政府灭亡之后，祖国内地政权变更频繁，军阀割据混战，直到 1951 年中国人民解放军和平解放西藏之前，中央政府虽将西藏置于主权之下，但在对西藏的政治措施，包括西藏此一时期的货币制度方面毫无建树。这一时期，无论是中华民国南京临时政府，还是中华民国南京政府，虽然宣称要实现“五族共和、天下平等”的良好愿望，但由于其统治阶级的阶级性及当时的国内政局的不稳定性，中央政府对西藏是不可能有所作为的，而西藏地方当局的一切制度仍在无拘无束地运行着，西藏的货币制度在清亡之后由于失去了中央政权的强制干预而变得混乱不堪的局面依然没有任何改观，生活在混乱币制下的西藏人民仍然在忍受着痛苦的煎熬。特别是这一时期，大量外国货币的涌入与流通，冲击了西藏地方的货币制度，加剧了西藏地方货币流通秩序的紊乱，并最终导致了藏币的崩溃，但这同时也为新中国的人民币在西藏的流通创造了契机。

西藏和平解放后，中华人民共和国中央人民政府借鉴了《章程》关于西藏币制的两种主张，发行统一式样的货币，加强中央政府对西藏地方币制的宏观调控权，为确立人民币在西藏的流通与使用奠定了基础。在西藏和平解放之后，中华人民共和国中央人民政府根据《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》“对于西藏的现行政治制度中央不予变更”¹⁶；有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决

之^①的规定，在此后的近十年，中央人民政府对西藏地方历史上形成的货币制度基本上保持默视的态度，对西藏人民长期以来所形成的货币使用习惯不加干涉，同时又因势利导，采取一系列重大币制举措，在西藏地方货币流通中自觉地影响、排挤旧币制，并获得巨大成功，为在西藏地方统一使用人民币，建立人民币的流通体制奠定了基础。早在西藏和平解放之时，西藏地方流通的货币主要有三大类：一是“藏币”，它是 20 世纪 20 年代至和平解放期间在西藏地方流通的主要货币；二是外币，包括印度卢比、尼泊尔银币、克什米尔银币、德国马克、英国站洋、墨西哥鹰洋、美国贸易银元坐人洋、俄国银卢布等多种；三是内地货币，主要表现为中央政府对西藏地方政府的财政资助，包括乾隆、嘉庆、道光、同治、光绪、宣统等朝代的铜币，以及孙币、袁币、四川军政府半元银币等。其中以袁币流通最为广泛。面对着和平解放后西藏地方币种纷繁复杂的状况，中央人民政府根据藏族人民的交换习惯，决定暂时使用“袁头银元”作为中央人民政府关于和平解放西藏在财政上采取的一项重要措施，同时，藏银币与铜币作为辅币进行混合流通，充分体现了中国共产党领导的中央人民政府对藏族人民的照顾和关怀。1955 年，中央人民政府根据十四世达赖喇嘛的请求，决定停发和收兑藏钞，普遍发行人民币已势在必行。

一个主权国家在自己所辖的版图内行使统一货币，确立统一货币的威信，不仅是国家主权要求使然，而且也是国家统一财经制度使然。1959 年 7 月 15 日，西藏自治区筹备委员会发出了由代理主任委员班禅额尔德尼·确吉坚赞、副主任委员张国华、帕巴拉·格列朗杰、阿沛·阿旺晋美共同签署的《西藏自治区筹备委员会关于在全区普遍发行使用人民币的布告》，宣布中国人民银行发行之人

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第 100 档影印件 1~4 文物出版社 1995 年 9 月版。

人民币为法定本位币，任何人不得拒绝收受和贬值使用；允许银元“袁头”继续流通。此后经国务院批准，西藏自治区筹委会于 1959 年 8 月 10 日发出收兑藏币布告，宣布“藏币”为非法货币，禁止使用。由于“袁头”银元并未明令禁止，于是不法商人乘机进行金融投资活动，甚至不顾政府法令，仍以外国货币计价行使，破坏人民币的威信，影响市场物价稳定。鉴于此，西藏自治区筹委会为维护国家主权、保护人民利益、进一步统一币制、稳定金融，同时保护金银饰品加工业的正常经营，于 1962 年 5 月 10 日公布了《西藏自治区金银管理和禁止外币、银元流通暂行办法》，再一次明确规定以人民币为本位币，禁止金、银、外币、银元计价行使流通。自此，西藏地方货币完全统一于代表劳动人民利益、又为劳动人民服务的人民币。这是西藏地方货币史上具有深远历史意义的大事件。

清代西藏正规币制的确立，是经清中央政府批准铸造、发行与流通的结果，它充分体现了统一国家对地方主权和货币管理权的行使。自清朝中央政府于 1793 年颁行了《章程》后，依法确立了中央对西藏地方币制的管理权，开启了中央政府运用法律手段干预西藏地方币制之先河，在 1792 年之后整个清代发生着深刻的影响。1951 年和平解放西藏之后，中华人民共和国中央人民政府亦同样立法定制，最终在西藏实现了统一人民币一体流通行使的权威。可见《章程》对新中国运用法律手段干预管理西藏币制也同样发生了深刻的影响。

《章程》依法对西藏币制的确立，对于驱逐外国货币在西藏的流通，抗御外国经济势力对西藏的侵略发挥了重要作用。中华人民共和国建立之后，面对着当时西藏币制的混乱局面，特别是外国货币在藏的流通，通过颁布一系列政策和法规，确立了人民币在西藏流通的法定地位，驱逐了外国货币在西藏的流通，最终完成了在西藏地方将外国政治势力、经济势力驱逐出中国的根本任务，实现了中央人民政府在西藏进行政治、经济管理的完全主权，其历史意

义是十分深远的。

第二节 《钦定理藩院则例》的颁行

一、《钦定理藩院则例》的制定颁行

《钦定理藩院则例》是清朝民族立法的重大成果，是清廷治理少数民族的根本大法。清朝治藏进入中期以后，加强了对西藏的民族立法。此前清朝为治藏颁行了诸多章程、事宜，有力地调整了西藏地方政府与清朝中央政府的关系，使西藏地方各种事务纳入到清朝根本大法调整之下，特别是乾隆五十八年（1793年）清朝中央政府颁布的《钦定藏内善后章程二十九条》对西藏的政治、经济、军事、外交、差赋、司法等方面进行了全面的改革，并将已经确立起来的各项制度法律化，这为清代完善理藩院则例的内容奠定了基础。

嘉庆二十二年（1817年）清廷正式刊刻颁布了《钦定理藩院则例》。在此之前，理藩院则例还处于稿案本的阶段，正式刊本的发行，是在经过了多次删改、纂修的基础上逐步形成的。早在乾隆五十四年（1789年）清廷就准备修订理藩院则例，只因人力不足未能成行。乾隆五十八年清廷颁布了《钦定藏内善后章程二十九条》，全面确立了清朝中央集权的代表——驻藏大臣的地位与职权，并使之法律化。同时，为加强西藏的宗教管理，确立了喇嘛禁例和喇嘛的行为规范。如何将《钦定藏内善后章程二十九条》中的有关规定上升成为国家制颁的根本大法，加紧修纂和颁行《理藩院则例》成为了当务之急。嘉庆十六年（1811年）四月十八日理藩院奏请增定则例，鉴于“旧有满洲蒙古汉字则例二百九条自乾隆五十四年校订后迄今二十余载，所有钦奉谕旨及大臣等陆续条奏事件俱未经纂入颁行”，特“请将自乾隆五十四年以来应行纂入案件增修纂

入，永远遵行。……予限三年告竣”^①。至嘉庆十九年（1814年）五月十五日，理藩院又因“系初次开馆，自康熙年以来应入例之稿案甚多”为由，要求展限1年。^②经过4年时间的努力，理藩院于嘉庆二十年十二月将《理藩院则例》修纂完毕，“将旧例二百九条逐一校阅，内有二十条系远年例案，近事不能援引，拟删。其余一百八十九条内，修改一百七十八条，修并二条外，并将阖院自顺治年以来应遵照之稿案，译妥汉文，逐件覆核，增纂五百二十六条，通共七百十三条”^③，并于嘉庆二十二年正式刊印颁行，定名《钦定理藩院则例》。

二、《钦定理藩院则例》的基本内容

《钦定理藩院则例》共64卷713条，分作通例和旗分两大部分。而其中调整西藏法律关系的规定较集中在“西藏通制（上、下）”，还有一些规定散布于其他卷中。

西藏问题由理藩院典属清吏司主管，它负责西藏汗王、台吉官员的升降袭替、过继、承嗣、田产、封赠、赐恤、致祭、议叙、议处、赈济、捐输、核奖，西藏驻扎司员、笔帖式等任满更换以及达赖喇嘛、班禅额尔德尼进贡丹书克等事务。

（一）行政管理方面的法律制度

《钦定理藩院则例》规定了西藏官员的俸禄、西藏职官的设置与任免、进贡赏赉以及驻藏大臣的设置及其职权等内容，从而确立了西藏的行政管理体系，强化了西藏地方政府与清中央政府之间的臣属关系。

^① 陈家璉、拉巴平措主编：《西藏学汉文文献汇刊》第三辑《钦定理藩院则例》，全国图书馆文献缩微复制中心1992年版，第3页。

^② 陈家璉、拉巴平措主编：《西藏学汉文文献汇刊》第三辑《钦定理藩院则例》，全国图书馆文献缩微复制中心1992年版，第4、5页。

陈家璉、拉巴平措主编：《西藏学汉文文献汇刊》第三辑《钦定理藩院则例》，全国图书馆文献缩微复制中心1992年版，第6页。

对西藏官员的俸禄方面的规定。《钦定理藩院则例》对西藏公、扎萨克等官员的俸银、俸缎作了规定，它规定：西藏辅国公每年俸银 200 两，缎 7 疋；扎萨克台吉每年俸银 100 两、缎 4 疋，噶布伦每年俸银 100 两、缎 4 疋，戴琿每年俸银 50 两、缎 2 疋，云骑尉每年俸银 42.5 两，无缎疋。上述官员俸银、俸缎均由户部直接拨给四川总督，由其按年附饷一起解往西藏。

对西藏职官的设置、任免、升迁方面的规定。西藏地方政府额设职官，确定官品、额数、官称，任何人不得违反，擅自任免、充补、升迁均属违例。它规定：西藏地方政府设三品职官噶伦 4 人，四品职官有代本 6 人、仔本 3 人、商卓特巴 2 人，五品职官有如本 12 人、业尔仓巴 2 人、朗仔辖 2 人、协尔帮 2 人、雪本第巴 2 人，六品职官有甲本 24 人、达本 2 人、大中译 2 人、卓尼尔 3 人，七品职官有定本 120 人、小中译 3 人、管理门户第巴 3 人、管理糌粑第巴 2 人、管理草束第巴 1 人、管理柴斤第巴 2 人、管理账房第巴 2 人、管理牛羊厂第巴 3 人。军队营官的设置十分重要，这些营官驻扎地方，统带士兵，是维护西藏地方安宁的重要武装力量。《钦定理藩院则例》详细规定了营官品级、驻扎地、僧俗营官员额。据此共设置五品边缺营官 23 人，其中喇嘛营官 1 人；五品大缺营官 18 人，其中喇嘛营官 3 人；六品中缺营官 60 人，其中喇嘛营官 19 人；七品小缺营官 22 人，其中喇嘛营官 10 人。对于各级职官的补放，噶伦一职由驻藏大臣和达赖喇嘛共同从代本及仔本、商卓特巴中选任；代本，从如本及边缺营官内选任；商上仔本、商卓特巴从业尔仓巴、协尔帮、大中译及济仲喇嘛中选任；雪第巴、密本、达本从大缺边缺营官、噶厦卓尼尔中选任；业尔仓巴、雪第巴系喇嘛缺出，则可挑选喇嘛补用；大中译由小中译、卓尼尔升补，大缺边缺营官由小缺营官调补或小中译补放；甲本也可调补边缺营官；小缺营官准予从仲科尔及喇嘛中拣选补用。所有营官缺出要详细区分大缺、边缺、小缺，造具清册由驻藏大臣存案办理。喇嘛补放营官不能到任

的，该喇嘛营官不能私自派人代办，而应由驻藏大臣另外选派。随同噶伦办事的小中译、卓尼尔从仲科尔中挑补。专设仔本、济仲喇嘛各二名，负责前藏商上铸造银钱事宜。总之，无论大小各缺官员，均由驻藏大臣会同达赖喇嘛发给满、汉、西番字样的印照作为凭据，至于管理柴草、门户、糈粃、账房的第巴以及管理牛羊草厂的头人等缺由达赖喇嘛自行拣补。增设代本以下各缺均要按照等第升迁，不得擅自超擢。普通番兵，如果其才干出众，也可升至代本，不得以其非仲科尔世家而加以阻挠。仲科尔虽属于世家子弟，但未满 18 岁不得在政府任职。

对进贡、赏赉方面的规定。达赖喇嘛、班禅额尔德尼每隔 2 年派遣堪布进京朝贡 1 次，并应于每年 12 月念洞礼经以前到京，第二年新正呈递丹书克，且所贡物品均有定制。清廷对朝贡的达赖喇嘛、班禅额尔德尼及其贡使、跟役喇嘛、随从均优加赏赐，赏物虽有不同，也均有定例。所赏之物均由理藩院会同内务府颁给。西藏察木多帕克巴拉呼图克图、嘉喇呼图克图均每隔 5 年遣使进贡 1 次，赏赉各物各有定例。西藏公爵应进贡物交给达赖喇嘛来使进贡之时附带进贡。西藏堪布进贡之时，沿途省份要派员妥善护送出入境。西藏来使进贡应用骡头数目及随带人员均有定额，不准违限，所需骡头到西宁时按照定额给予，同时咨行沿途各省督抚一体遵办，不得违误，也不准贡使限外勒索。此外，西藏贡使驮载正贡及携带货物也照规定发给骡价，均由沿途护送的道员按站支給。如果按规定给予的脚价银两不敷，则由甘肃、陕西、山西、直隶等省督抚、藩臬于养廉银内均匀摊扣。达赖喇嘛和班禅额尔德尼年班来京进贡，所有经过的各地方督抚要派员护送，并严饬各州、县照规定供给一切所需，不得违反规定。

西藏喇嘛来往差使所带箱包要填单验放，所验箱包与单不符之处，沿途可拒绝支应夫马。凡喇嘛来往均由理藩院与四川总督先期通知来往人数、箱包、车马数目，均填写印票，使其自执，每到

一州、县都由该地方查验印票作为支应夫马的凭据。如果没有印票，地方官一概不予支应；如果通事、伴送人员相互串通舞弊要立即惩处。喇嘛行抵成都，由四川总督给予长印单，应当支应的各项均照驻藏大臣开写的数目照单支应，如果没有印单概不支应；至于所给封条也应按驻藏大臣原报的包数与所系的木牌数目给予，如果不符，不给封条。喇嘛由西藏起程，应当将所进贡物、箱包斤重数目报明驻藏大臣。驻藏大臣按包发给烙印木牌，编列字号，沿途逐号点验，如果有浮冒，即由督抚报理藩院，将浮冒部分令其呈缴。喇嘛由西藏起程，其行李不得超过 5 000 斤，其箱包斤数给予编号木牌，如果浮冒，沿途概不支应。喇嘛回藏由北京起程，由兵部给予勘合，由理藩院给予印单，沿途传示各州、县，其所得赏物及行李等物也要如进京时一样办理箱包斤数，用木牌编号以便沿途查验。由北京出发，首站州、县用传单照抄印单各项数目，传给下站，如果所用差信听从通事等人勒索浮冒，那么该州、县就要遭到查参。喇嘛所用夫骡定给折价数目，不得多报勒索，其贡物、行李等项不准分起行走；如果人多必须分起的，各给印单，以便沿途查验。清廷官员到西藏办差，沿途各地方也要按规定支应夫马，违者由各督抚大臣参查。《钦定理藩院则例》还规定，西藏来使在途中丢失物件，准许其呈明地方代为缉获，不得私赔；如果有喇嘛贪诈妄为等情节，均照例治罪。凡属违例多带的物件，不准地方官放行，即使偶遇中途丢失，地方官也毋庸查缉。

对西藏来使的供给定额方面的规定。《钦定理藩院则例》对贡使堪布及随来的阑占巴、噶布楚、跟役等人每天所提供的宴席以及油、盐、米、面、肉、柴均有定额，且仅提供 90 天。对于察木多帕克巴拉呼图克图来使的供给定额也有规定。嘉喇呼图克图遣使、朝贡、廩饩与察木多呼图克图来使的供给定额相同。

在驻藏大臣的设置及其职权方面，《钦定理藩院则例》规定西藏设立驻藏大臣二员，办理前、后藏一切事务，与达赖喇嘛、班禅额

尔德尼地位平行，其选任更代由皇帝特简。噶布伦以下各官及管事喇嘛分系属员，无论大小事务均须禀明驻藏大臣核办。札什伦布寺事务也要一体禀明驻藏大臣办理，并于每年按例巡边之际稽查管束，这一规定实际上是对《钦定藏内善后章程二十九条》规定的翻版。驻藏大臣的职权主要有：（1）稽查商上公用。西藏商上及后藏札什伦布寺的一切收支用度均由驻藏大臣会同济咙呼图克图认真稽核出纳，如果查出有侵渔舞弊之人，均由济咙呼图克图告知驻藏大臣查办，照例治罪。至于达赖喇嘛、班禅额尔德尼平常自用及例应需用之项仍听其自便。（2）稽查商上收支。达赖喇嘛、班禅额尔德尼商上收入，除支用一部分作为喇嘛的养赡银钱外，所有盈余作为西藏藏军兵丁养赡之用，一切收支由驻藏大臣稽查。凡换班官兵及驻藏大臣公私费用不准在商上支用。（3）稽查外番差人来藏。驻藏大臣主管西藏地方的外事活动，凡廓尔喀向西藏地方政府的禀请事件均由驻藏大臣办理。其向达赖喇嘛、班禅额尔德尼赠送土产应给的谢礼、回谕也由驻藏大臣代为酌定发给。如果有关涉地方事件及有关布施等事也须报明驻藏大臣听候处理。布鲁克巴、哲孟雄、宗木、洛敏达等小部落派人人藏布施等事，均由边界营官查明人数报驻藏大臣验放，并由江孜、定日等驻扎的官兵稽查。上述部落来使在藏办事完毕，也要禀明驻藏大臣，由驻藏大臣给予谕旨返回。上述部落来使呈送达赖喇嘛的文书，也要译出呈送驻藏大臣查验，由驻藏大臣和达赖喇嘛酌定谕帖发给，查验人数再行遣回。噶伦不得私自与边外部落通信，边外部落寄给噶伦的信件，也要呈送驻藏大臣，由驻藏大臣会同达赖喇嘛商同发给饬谕，若有噶伦私通信件、沟通消息的，驻藏大臣有权将该噶伦革退。

此外，《钦定理藩院则例》还对一些上谕和绝大部分《钦定藏内善后章程二十九条》中的条款加以确认，如将打箭炉所收税银中拨5 000两赏给达赖喇嘛作为养赡僧众的费用；藏内噶伦等拨给的在任官房庄田，一经出缺即应交代新任，不许稽迟；另外各大寺坐床

堪布喇嘛缺出，要由达赖喇嘛知会驻藏大臣、办事呼图克图共同拣放，给予合印执照，小寺堪布喇嘛的缺出由达赖喇嘛自行补放。这些规定都是对《钦定藏内善后章程二十九条》规定的确认。同时，为加强西藏行政管理，完善西藏地方行政管理体制，在后藏札什伦布寺原设商卓特巴 1 人的基础上，增设四品虚衔业尔仓巴 1 人、四品虚衔小商卓特巴 1 人、五品虚衔管马代本 1 人作为定额，由驻藏大臣发给执照，出缺时按照定例拣选补放，不准私行挑补。西藏噶伦代本的任命要发给敕书，噶伦准予戴用三品顶戴，勿用给予札萨克名号，四品代本以下各官均按品级给予顶戴，其翎支除恩赏外不准戴用，非有军功，驻藏大臣等不得滥行奏请给与。另外，为了防止达赖喇嘛、班禅额尔德尼的亲属利用他们的权力干政，《钦定理藩院则例》规定，只有达赖喇嘛、班禅额尔德尼转世后，方将前辈达赖、班禅的亲族量才录用。这是对《钦定藏内善后章程二十九条》的再次确认。

（二）宗教管理方面的法律制度

加强西藏的宗教管理，是清廷治藏的一个较为重要的方面。在《钦定理藩院则例》颁行以前的稿案本时期，对于西藏的宗教管理还很不完善，诸多制度在当时还没有创制，也未见诸于有关的法律之中，只是随着清朝治藏中前期大量章程、敕谕的颁布，丰富和发展了西藏宗教管理方面的法律制度，把稿案本时代的“喇嘛禁令”发展完善成为一套完整的宗教管理法规体系。它不仅涉及到呼图克图职衔的确定，也涉及到呼毕勒罕转世制度，使各时期单行的宗教管理法律制度系统化。

对册封呼图克图职衔名号方面的规定。凡呼图克图、诺们汗、班第达、堪布、绰尔济等系属职衔，国师禅师系属名号，呼图克图等除恩封国师、禅师名号者准其兼授外，一概不许以呼图克图兼诺们汗、班第达、堪布、绰尔济等职衔，也不得以国师兼禅师名号。

对呼图克图等印信、赏物管理方面的规定。达赖喇嘛、班禅额

尔德尼蒙恩被赏册、印，为金册、金印。非奉特旨不得擅自使用玉册、玉印。其余各呼图克图被封为国师的，其印、册为银镀金制成；被封为禅师的，其印为银印并颁发给敕书。达赖喇嘛、班禅额尔德尼圆寂时，其印信由驻藏大臣奏闻，妥善保管，并俟钦差大臣等赴藏照料达赖喇嘛、班禅额尔德尼转世灵童坐床之日进行移交，由钦差大臣等带回北京呈览后交广储司熔化贮库。并将换赏的金册，由军机处奏交内阁撰拟册文，欵定之后，以满文、汉文、蒙文、唐古忒文四体缮写达赖喇嘛的金册；以满、汉、唐古忒三体文字缮写班禅额尔德尼的金册，并填写第几辈达赖喇嘛、班禅额尔德尼字样。金册由工部照旧式制成，由清廷派 1 名大臣、1 名呼图克图、1 名侍卫护送到藏。呼图克图转世灵童，不得擅自使用前辈所得恩赏物件，只有达赖喇嘛、班禅额尔德尼的转世灵童可以按例支搭黄布城和坐床使用黄车、黄轿 3 日。若有违反，一经查出，由理藩院参处。

对呼图克图等裁撤呼毕勒罕名号方面的规定。达赖喇嘛、班禅额尔德尼的转世灵童，由驻藏大臣奏请特旨，钦差大臣前往照料坐床之日裁撤呼毕勒罕名号。其他西藏的呼图克图、诺们汗、班第达、绰尔济等转世后，均要等到灵童年满 18 岁，由驻藏大臣等核实后报理藩院裁撤呼毕勒罕名号，不准擅自裁撤，否则要受到严惩。

对指认呼毕勒罕方面的规定。达赖喇嘛、班禅额尔德尼亲族内的子孙，禁止被指认为蒙古番王部落的呼图克图的呼毕勒罕。各处的呼图克图及清廷册载的大喇嘛圆寂后均可寻认呼毕勒罕，而不在册的普通喇嘛不准寻认呼毕勒罕。西藏所属各地方等处所出的呼毕勒罕均须报告驻藏大臣会同达赖喇嘛缮写名签，在大昭寺进行“金奔巴瓶”掣签方为有效。

对喇嘛禁例方面的规定。呼图克图的坐褥车帟各有规定，严禁僭越。凡转世多次并来京三次以上的住京和外来呼图克图的呼毕勒罕允许冬用狼皮、夏用红褐坐垫，使用绿帟车；转世次数较少、

来京仅一二次的呼图克图允许冬用獾皮、夏用红褐缘青褐坐垫，使用青帟车；札萨克、堪布喇嘛允许冬用貉皮、夏用青褐缘红褐坐垫，使用青帟车。喇嘛按规定只准穿金黄色、明黄色、大红色服饰，其他颜色不得擅用。除札萨克喇嘛和由西藏调动进京的堪布允许使用貂皮海龙皮褂外，其余达赖喇嘛以下以及呼图克图喇嘛的随从、徒众都不得僭服，违者照违制例治罪，失查的呼图克图喇嘛也要被查处。喇嘛、班第应邀外出治病念经的，必须报主管喇嘛允许后方准前往，事毕仍由邀请之人送回寺庙。违者一律按例处罚。此外，清廷还对喇嘛的人数加以限制，不得擅自增加喇嘛徒众；住京喇嘛也不得擅自将西藏的班第带进京，否则将该班第遣返回藏，该喇嘛罚钱、粮 1 年。此外，唐古忒喇嘛及其徒众非奉旨不得随便进京。

（三）财经管理方面的法律制度

强化西藏的财经管理制度，是驻藏大臣监控西藏商上用度支出及均衡西藏差赋的重要权力，因此规定，西藏喇嘛的钱、粮不得预支，否则由摄政呼图克图查办究治。西藏的乌拉差赋不得随意减免，为贯彻《钦定藏内善后章程二十九条》关于均衡差赋的规定，《钦定理藩院则例》对乌拉免差作了严格的限制，并明令西藏各处庄田寨落都要同样承担乌拉、人夫、马匹的差役，西藏商上不得擅自发给达赖喇嘛、班禅额尔德尼及其管事的亲族、大呼图克图、噶伦、代本、大喇嘛等所管理的庄田人户免差赋或免税赋执照。如果是确有功劳的人应当发给免差税执照的，也应当由达赖喇嘛告知驻藏大臣后方准给予执照。继续贯彻兵役免差制度，并发给免差执照，以资凭证。

（四）司法审判方面的法律制度

为加强西藏司法审判的监督管理，防止西藏地方政府任意查抄家产，以及杜绝西藏有关官员藉司法审判，擅自将诉讼罚款据为己有，中饱私囊，特规定在民事审判中，卫、藏、唐古忒人之间争讼，采用罚赎的方法进行处断。所罚额度，西藏地方政府应造具清册，

交驻藏大臣存案备查。在刑事审判中，由驻藏大臣核拟罪名。在量刑事处罚上，除贪赃过多需要查抄家产必须禀明驻藏大臣酌办外，其他罪行不得擅自使用查抄家产的处理方法。凡喇嘛涉嫌犯罪，要先将其革退还俗后再治罪；确系罪犯，应当查抄财物交西藏商上收存，用来赏给各个寺庙喇嘛；如经审查确实无罪，查抄财物应予发还。

（五）军事管理方面的法律制度

加强西藏驻军管理，巩固国防，安定地方，必须建立起一支强有力的驻藏部队，因此，《钦定理藩院则例》对西藏驻军的兵额、武器装备、兵丁号衣及其兵饷、银米的支用以及驻军纪律等都有严格的规定。

综观《钦定理藩院则例》（以下简称《则例》）和《钦定藏内善后章程二十九条》，《则例》是对《章程》的继承和发展。其发展部分主要是关于驻藏大臣地位的法律规定，而继承部分则是关于处理西藏问题的具体规定。《则例》卷六十一“西藏设驻扎大臣”条规定：“西藏设驻扎大臣二员，办理前后藏一切事务。”“西藏诸处事务均厘驻藏大臣核办”条规定：“驻藏大臣总办阖藏事务，与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平行。噶布伦以下番目及管事喇嘛分系属员，无论大小事务，俱禀明驻藏大臣核办。至札什伦布诸务，亦一体禀明驻藏大臣办理，不准岁琫、堪布等代办，该大臣巡边之便稽查管束。”这实际上发展了《章程》的第1条：“驻藏大臣督办藏内事务，应与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平等，自噶布伦以下番目，管事喇嘛，分系属员，事无大小，均应禀明驻藏大臣办理。至札什伦布诸务，亦俱一体禀明驻藏大臣办理，仍于巡边之便，就近稽查管束。”两者之规定相比较，《则例》规定的驻藏大臣权力大、地位高而《章程》规定的驻藏大臣权力小、地位略低一些。“总办阖藏事务”和“办理前后藏一切事务”的权力显然比“督办藏内事务”的权力大得多；“平行”和“平等”的概念也有区别；“平等”是彼此一样；“平行”是地位平

行 责任也有区别。《则例》相对于《章程》的这种变化 是清廷加强驻藏大臣地位与职权思想的重要体现。

在清廷治藏过程中,《则例》之所以对《章程》予以继承 主要有以下几点原因:第一,清朝前期采用“因俗制宜”的统治方法,并不过多干预西藏地方政治和法制建设,调整西藏的基本法律仍然是传统的习惯法 如《十三法典》 而清廷对西藏统治的干预 则主要采用谕旨的方法,一事一论而成定制,不成系统。第二,《章程》颁于清廷的鼎盛时期,它颁行前虽也有过其他章程的颁行,如《酌定西藏善后章程十三条》、《设站定界章程十九条》,但都过于简单或调整社会关系过于单一,其中对于西藏的诸多法律关系并没有涉及。而《章程》则对其颁行前的章程和规定、谕旨形成的定制、西藏地方习惯法进行了总结、吸收和发展,既尊重了西藏的历史传统,也体现了清廷治藏的指导思想;既调整了西藏与中央的政治关系,也规定了西藏地方的财政、赋税、外事活动等法律关系,成为一个综合性的确定西藏地方基本政治、经济、军事制度的根本章程。此后直到嘉庆二十二年(1817年)《则例》的颁行 再也没有比《章程》更好的法律规定作为蓝本,选择《章程》作为增纂《则例》的蓝本并加以吸纳其法律规定,是历史的必然,是治政的需要。

三、对《钦定理藩院则例》的评价

《钦定理藩院则例》是一部清朝官修的重要法典,这部法典在历史上曾对国家的统一和各民族的发展起过积极的作用,今天仍具有重要的借鉴意义。《则例》是清代的民族法,历经四次增修,颁行边疆民族地区,清朝各代办理民族事务皆以此为准绳。中华民国政府曾认定其为特别法,在新特别法颁行之前予以援用。《则例》延续近百年,对于加强清朝中央与地方的联系,对于边疆地区的安定和国家的统一,对于各民族间的经济文化交流,都曾发挥过推动和促进作用,在民族地区留下了深刻而广泛的影响。在西藏,直到民主改革前,还保留着清朝留下的官制、行政机构和一些旧

规、旧例。每议要事，西藏地方官员往往要查询有无例规。《则例》从法律上规定了各民族的地位、相互关系、宗教政策以及中央与地方的关系，反映了清朝处理民族事务的基本情况和经验。

清朝是我国的最后一个封建王朝，在治理边疆民族地区方面，借鉴了以往的某些经验，并且有所发展、创新。在顺、康、雍、乾四朝有不少建树，其中最重要的一条就是“从俗从宜”而治，就是按照各民族的实际情况、历史特点，采用适当的治理办法。这一条施政方针，清代大体贯彻始终，充分体现在《则例》中。特别是对蒙、藏的治理，充分体现了“从俗从宜”的方针。

利用喇嘛教统治西藏地区，是清朝的基本国策，也是“从俗从宜”而治的突出表现。清廷千方百计地争取喇嘛教的支持，重点又在于取得达赖、班禅等喇嘛教领袖人物的支持，这样做的原因和用心，正如乾隆帝在《御制喇嘛说》中讲的“盖中外黄教总司此二人，各部蒙古一心归之。兴黄教，即所以安众蒙古，所系非小，故不可不保护之，而非若元朝之曲庇谄敬番僧也”^①。尊崇喇嘛、优礼大喇嘛，元、明皆有，并不是清朝的独创，其不同的是元“谄敬番僧”，明行羁縻，对寺庙和喇嘛疏于管理，甚至放任纵容。而清朝对寺庙和喇嘛则是尊崇与管理并用，尊崇得认真，管理得也严格。对宗教事务有定制，对喇嘛教的发展有章程，对喇嘛的行为有约束。《则例》中管理寺庙和喇嘛的条款例规详细具体，例如，大喇嘛的坐褥、车帟和喇嘛的服色，都有定制式；建庙度僧，延请喇嘛念经治病，朝觐进贡以及呈请札符度牒等都必须依条款例规办理；喇嘛的日常行为，要受禁令的约束，喇嘛犯法与俗民同罪，或鞭打、或革退、或罚钱粮、或赶出寺庙，直至处死。被认定为危害中央集权和国家统一的，即使是达赖喇嘛亦不能幸免。六世达赖被废，十三世达赖两次被革除名号就是例证。

松筠：《卫藏通志》，西藏人民出版社 1982 年版，第 149 页。

设立驻藏大臣衙门、派驻藏大臣在藏理事，直接治理西藏，订立和完善治藏的典章制度，是清朝“从俗从宜”治藏的两项重大决策。驻藏大臣衙门是西藏的最高政权机关，驻藏大臣是西藏的最高行政官员，自雍正五年（1727年）到宣统三年（1911年），历时184年，是清代治藏的政治制度。直到清末国力衰微时，驻藏大臣仍在继续治理西藏，清朝仍对西藏行使着完全的主权。驻藏大臣的地位、职权在《则例》中作了详细的规定，成为以法确立清中央政府在西藏权威的重要法典。

但是，清朝毕竟是一个封建王朝，不可避免地受到时代和阶级的局限，其民族政策的出发点，首先是为了维护封建王朝的利益，其中有不少失误，如见于《则例》的民族歧视政策、民族隔离之类的禁令，限制了民族之间的交流和民族内部的发展。但这不是《则例》的主流，它的规定基本上符合了当时的历史状况，对治理西藏地区是十分有益的。

第三编

(1840 年—1911 年)

第六章《酌拟裁禁商上积弊章程 二十八条》的颁行

第一节《酌拟裁禁商上积弊章程 二十八条》的基本内容

乾隆五十八年(1793年)清廷颁行了《钦定藏内善后章程二十九条》，一直到道光二十四年(1844年)，该章程都至为有效，成为清政府中后期治理西藏地方政治的基本法规。道光二十年(1840年)鸦片战争的爆发，使我国逐渐沦为半殖民地和半封建的社会。鸦片战争并没有影响清政府继续在西藏行使国家主权，驻藏大臣仍秉承清廷的意志处理西藏地方一切军政要务，代表清中央政府督办西藏地方的行政、吏治、司法、财政，并直接掌握外交和防务大权。道光二十四年(1844年)，驻藏大臣琦善到任后，对西藏掌办达赖商上事务的噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什贪渎不法、欺压达赖的行为给予严惩。为申明《钦定藏内善后章程二十九条》以整顿藏政，同年九月，琦善协同帮办大臣钟方上奏了《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》^①重申和修改了驻藏大臣的职权、地位和地方官员应遵守的章程等。

张其勤辑：《清代藏事辑要》，西藏人民出版社1984年3月版，第417~429页。

在驻藏大臣的政治地位上，《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》重申，驻藏大臣地位与达赖、班禅平等，而非与代办的呼图克图平等，从而限制了达赖摄政的权力，要求摄政必须秉承驻藏大臣和达赖、班禅的意志行事，而不可擅自越俎代庖，紊乱西藏政治。

在外交权上，《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》重申与西藏地方接壤的廓尔喀、布鲁克巴、哲孟雄、洛敏达、拉达克等部落及其部落人员无论来藏布施、贸易，亦或交涉，事无巨细，均应遵照《钦定藏内善后章程二十九条》的规定，呈明驻藏大臣酌情办理，禁止西藏商上与外番私相交接，以肃边界，以靖地方。

在宗教管理权上，《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》规定依照旧例达赖年满 18 岁，由驻藏大臣具奏请旨，即行亲政。在达赖亲政之时所委任的掌办西藏商上事务的官员立即撤退，停用掌办印信，不得以达赖年幼、不谙政务而继续把持政务。

在人事任免权上，《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》重申驻藏大臣不得保奏达赖的正、副师傅，待达赖亲政，仰候皇帝恩赏。在官品升迁上，重新厘订了《钦定藏内善后章程二十九条》关于官员的升补秩序，指出《钦定藏内善后章程二十九条》所定仔本、商卓特巴、雪第巴、达本、边缺、大缺营官、噶厦卓尼尔等官的升补不是越级就是以五品官“升”补六品官，与体制不符，特规定四品仔本、商卓特巴缺出，以五品之业尔仓巴、协尔帮、雪第巴、密本升补；五品雪第巴缺出，以五品人员调补及六品人员升补；六品达本缺出，以六品人员调补及七品人员升用；五品边缺、大缺营官缺出，以小缺营官及七品人员升用；六品卓尼尔缺出，以七品人员升补等。从而规范了官品升补的秩序。

在财政监管权上，琦善一改前任驻藏大臣文弼强化财政监管的措施，即令西藏商上出纳每 6 个月将商上各公所用收支造册报告，由驻藏大臣咨送理藩院，以便稽核，同时又允达赖、班禅“例应需用，听其自便”，奏请清廷“商上布施出纳向由驻藏大臣稽查核

办，但凭商上呈开，仍属有名无实。嗣后商上及札什伦布一切出纳，著仍听该喇嘛自行经理”，谕旨“毋庸经理”。^①从而放弃了清中央政府及驻藏大臣对西藏商上财政权的监管，成为清中央政府放弃西藏地方财政监管权之始。故《琦善驻藏奏稿跋》中称，琦善“最大错误，就是商上经费由其自理，有损驻藏大臣管理地方财政之权，遗害匪浅”^②。

在军事武备上，琦善力图改善武备结构，调整武器装备，道光二十七年（1847年）八月清廷谕内阁：“琦善等奏请变通唐古忒番目、兵丁操练技艺一折，西藏设立番兵，前于道光二十一年间，将刀矛一项裁撤。现据该督等查明，该弁近来熟悉刀矛，可期得力。著照所请，嗣后番民三千名，准其以鸟枪、刀矛各五成，分别挑选。……所有旧设木弓、竹箭一项，著即裁撤。”^③在巡边、校阅营伍方面，琦善一改奉行了90年的旧章，以“西藏所属哈喇乌苏以外按年派员巡查卡伦，只属具文，徒滋扰累”为由，奏请停止巡查，得清廷谕旨“著即行停止”^④，从而轻易放弃了巡边之权。在校阅营伍、操练藏兵方面，又以噶伦“置身事外，不惟遇有征调兵将，素不相习，难期得力，即平日修治军装，亦恐难妥有词。且防备将备，仅此数人，川省距藏窅远，每值更换，动辄经年，遇有缺出，往往以千把外委越级暂护，官卑职微，不但难资统驭，且亦呼应不灵，似当量为变通，应请嗣后番弁兵丁一切操防事宜，均责成噶伦等经理，经禀驻藏大臣核办”^⑤，从而把部分军事指挥权让与地方。

综观《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》及琦善的一些变革，从总体上说，它是对《钦定藏内善后章程二十九条》的沿袭，诸如重

① 《东华续录》道光卷 51 第 1 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 304 页。

③ 《清宣宗实录》卷 446 第 15 页。

④ 《清宣宗实录》卷 420 第 6 页。

⑤ 张其勤辑：《清代藏事辑要》西藏人民出版社 1984 年 3 月版 第 444 页。

申驻藏大臣与达赖、班禅的平等地位，达赖、班禅及藏内各大、小呼图克图的转世，达赖灵童的掣定、坐床与亲政，摄政之拣选、任命、罢免等都由驻藏大臣奏请中央办理或依《钦定藏内善后章程二十九条》办理。至于噶伦以下僧俗官吏的任命、考核、参劾惩处，仍依《钦定藏内善后章程二十九条》由驻藏大臣主持，在司法审判权的行使、贸易监管方面也一如既往地奉行《钦定藏内善后章程二十九条》。可以说，鸦片战争之后《钦定藏内善后章程二十九条》依然发挥着清代治藏基本法的功效，不过由于琦善对部分内容的修改，这部清代治藏的基本法便以新的面目，即《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》的面目出现而已。它成为清朝后期治藏的基本法规，在实际生活中是得到贯彻执行的。

第二节《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》的实施

一、宗教管理权的行使

鸦片战争爆发后，西藏的内政外交也表现出捉襟见肘，但在西藏依照《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》行使自《钦定藏内善后章程二十九条》所确定的驻藏大臣对西藏宗教的监管权，一直是持续不衰的。这表现在对各大活佛转世灵童的认定及惩处有过错的大喇嘛活佛等问题上。

自从清朝在藏传佛教中确立了“金瓶掣签”制度后，各大活佛世系灵童的认定、坐床、亲政，都由驻藏大臣一手办理，报中央批准方为有效。

关于达赖喇嘛世系和班禅世系的转世，在清代均由驻藏大臣办理并上报中央认定、册封，这一点在前文已作介绍，不再赘述。关于其他大活佛世系的转世也同样由驻藏大臣一手办理，并报中央认定、册封，这一点是《钦定藏内善后章程二十九条》和《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》中明确加以规定的。1840年鸦片战争

爆发后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会，在西藏问题上，一直是围绕“固我主权”的路线而斗争。在清中央政府及驻藏大臣与西藏地方政府的合作与斗争中，清中央政府所委派的驻藏大臣代表清政府对西藏各大活佛世系行使宗教管理权从来没有丝毫动摇过，也没有遭到西藏藏传佛教各活佛世系的反对，这不仅表明了西藏各活佛世系灵童转世须经中央认可的法律规定已深入人心，成为不可动摇的活佛转世准则，也表明了清中央政府上述两个章程关于西藏宗教监管权的确立是符合西藏藏传佛教转世的传统的，因此能够在清中央政府日益衰败的时候依旧得到遵从。

哲卜尊丹巴呼图克图世系灵童的掣签认定。哲卜尊丹巴呼图克图是藏传佛教中可以与达赖喇嘛齐名的活佛世系，长期居住外蒙古库伦，其灵童即呼毕勒罕历来由西藏访求。道光二十二年（1842年）四月初三日清廷降旨西藏驻藏大臣孟保传谕达赖喇嘛、班禅额尔德尼寻访哲卜尊丹巴呼毕勒罕。道光二十三年（1843年）七月，据西藏地方政府噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什呈报，获寻访灵童 16 名，并经班禅额尔德尼卜视，选出“聪慧异常，祥瑞最多”的灵童 3 名，呈报驻藏大臣进行“金瓶掣签”。驻藏大臣孟保接到呈报后，“恭查乾隆五十七年六月内奉旨：嗣后达赖喇嘛、班禅额尔德尼、哲卜尊丹巴等大呼图克图圆寂后，出有呼毕勒罕时，著驻藏大臣会同达赖喇嘛、班禅额尔德尼，将所出呼毕勒罕幼子，共有几人，将伊等姓名书签放入瓶内，供奉佛前，虔诚祈祷念经，公同看视，由瓶内掣取一签，定为呼毕勒罕”^①。上述谕旨的内容被写进了乾隆五十八年（1793年）的《钦定藏内善后章程二十九条》第 1 条中，遂定为法律制度，并为道光二十四年《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》所沿袭。为此驻藏大臣孟保依法律规定，请求对 3 名灵童掣签，得到清廷“著照所奏”的批准。此后，驻藏大臣孟保根据

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 256 页。

道光二十三年(1843年)十一月十日的谕旨,“当即行知达赖喇嘛、班禅额尔德尼、掌办商上事务噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什、哲卜尊丹巴呼图克图之徒弟钦遵”。道光二十四年(1844年)二月初六日,驻藏大臣孟保与达赖喇嘛、班禅额尔德尼、噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什与哲卜尊丹巴呼图克图的徒弟达喇嘛罗布桑楚勒特木,及熬茶祈福来藏的绰尔济罗布桑巴勒丹、达喇嘛罗布藏达瓦、喀尔喀四部落图谢公巴勒达尔多尔济、公德哩克达喜、公衔台吉阿玉尔珀那、札萨克台吉济克默特多尔济,对3个灵童共同进行了详细试验,“达赖喇嘛、班禅额尔德尼等人率领众喇嘛在高宗纯皇帝圣容前念经,令伊徒弟虔心默祷,奴才等将金瓶敬谨供奉圣容前案上,三跪九叩毕,将幼丁三名及伊等父名用满洲、蒙古、唐古特三项字书签上,给幼子等父、伊徒弟达喇嘛及绰尔济、蒙古公、札萨克台吉等看视,将签弥封,放在金瓶前,俟达赖喇嘛、班禅额尔德尼等念经一次,奴才钟方敬谨将签举起,入于金瓶内,盖盖,又俟念经一次,礼成。奴才孟保开启瓶盖,在瓶内用手将签拨转数次,掣出一签,开封观看,签上书番子民绥那木之子聂尔阿,年二岁,随即给幼子等之父及伊徒弟达喇嘛、绰尔济、蒙古公、札萨克台吉等挨次观看,又将余剩二签亦皆开封,令其观看毕,共同欢忭。班禅额尔德尼彼时便照经典礼给呼毕勒罕拟取法名罗布藏巴勒垫丹悲嘉木参^①。道光二十四年(1844年)二月初十日,孟保将掣签情况上报清廷,三月十七日得到清廷批准,“均著照所奏”。可见,对于哲卜尊丹巴呼图克图呼毕勒罕的掣签也一体遵照清廷谕旨和《钦定藏内善后章程二十九条》加以办理,清廷委派驻藏大臣监管西藏藏传佛教的权力是毫无疑问的。

土观呼图克图世系灵童的掣签认定。土观活佛世系是藏传佛教活佛世系中较为重要的活佛世系,属驻京喇嘛。光绪二十年

吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》,中国藏学出版社1994年版,第279页。

(1894年)十月二十六日第五世土观呼图克图在北京圆寂,此后,土观呼图克图的商卓特巴堪布蹇木扬谟兰率众在青海附近寻得灵童4名,请求西宁大臣咨行西藏,要求照例由“金奔巴瓶”掣定。经驻藏大臣上奏理藩院,理藩院议复由驻藏大臣会同达赖喇嘛掣定。光绪二十六年(1900年)四月初二驻藏帮办大臣裕钢会同达赖喇嘛委派的罗布藏隆妥丹增前往大昭寺金瓶掣签掣出番民四楞丹卓之子伽排蹇莎,作为土观呼图克图的呼毕勒罕,除咨行理藩院外,报皇太后、皇上御批。光绪二十六年(1900年)七月二十五日奉到朱批:“该衙门知道。”^①

德柱呼图克图世系灵童的掣签认定。德柱呼图克图世系是清代西藏可作摄政的四大活佛世系(即西藏四大林——第穆活佛世系、德柱活佛世系、策墨林活佛世系、济咙活佛世系)之一,在藏传佛教中具有举足轻重的地位。驻藏大臣文海任内,曾奏请朝廷对访得的德柱呼图克图灵童免于掣签,经御批,认为“德柱呼图克图阿旺罗布藏丹贝卓美圆寂,访出幼子洛桑顿柱曲批,灵异昭著,请免入瓶掣签等情。似与定例不符,碍难照准。拟飭该寺遵例寻访幼子数名,由驻藏大臣会同达赖喇嘛缮写名签,入于大昭供奉金奔巴瓶内,公同掣定,以符定制”^②。后驻藏大臣依旨传谕西藏商上奉旨再行寻访灵童,遂访得另一灵童阿旺洛桑夺吉坚参。光绪三十一年(1905年)九月十五日,驻藏大臣有泰率同噶勒丹池巴在大昭寺金瓶掣签,掣出洛桑顿柱曲批,定为德柱呼图克图的呼毕勒罕,取法名为吐布丹坚参青饶称勒朗结,经驻藏大臣奏报清廷,于光绪三十二年(1906年)正月初五日得到批准。

察木多帕克巴拉呼图克图世系灵童的掣签认定。光绪二十六年(1900年)闰八月二十一日察木多帕克巴拉呼图克图阿旺罗布

① 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1078页。

② 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1216页。

藏济克美丹贝坚参圆寂，此后访得 2 名灵童。光绪三十三年（1907 年）六月二十四日，驻藏大臣联豫率藏汉属员于大昭寺用金瓶掣签掣出降曲曲吉坚参，即定为帕克巴拉呼图克图的呼毕勒罕，取法名为罗布藏吐丹密潘楚坚参。^①

上述记载深刻地表明了清廷对西藏藏传佛教的监督管理权，自各大活佛世系呼毕勒罕的转世认定开始，便要接受清中央政府的监督管理和认可。清中央政府从而牢牢地掌握了各活佛世系转世的秩序。

另外，对各大活佛名号的剥夺与赏赐也是清中央政府对藏传佛教进行监管的最为重要的手段。清中央政府为了控制各活佛世系，通过赏给一定的名号，从而赋予各活佛世系一定的荣誉和权力、地位，表明清中央政府对该世系的认可。但是，各大活佛世系如果有大活佛叛经背道，罪行十分严重，并足以构成对清中央政府或西藏地方政府的威胁，清中央政府便可以剥夺他们的名号，甚至永远剥夺他们的转世权，直到这些被剥夺名号的活佛改过自新或立有功劳，才可能被重新赏还名号。值得注意的是，剥夺名号仅是有过错的大活佛或活佛世系在名誉、地位、权力上的丧失，而剥夺活佛世系的转世，则意味着这个活佛世系的生命终结。处罚犯罪或有过错的大活佛是活佛个体的事件，但剥夺其转世权则涉及到这个活佛世系的集体。而清中央政府正是通过这种赏、夺名号与剥夺转世权的方法，牢牢地控制了各大活佛世系，这种怀柔与镇服的手法在清末也表现得淋漓尽致。

对达赖喇嘛名号的黜革与开复。达赖喇嘛的名号尤为尊崇，自五世达赖受封于清初，达赖喇嘛的名号便成了西藏藏传佛教的至尊。特别是在清初，西藏政教合一政权的建立，不仅使达赖喇嘛拥有了西藏藏传佛教的教主地位，而且也使达赖喇嘛获得了在西

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1503 页。

藏地方至高无上的政治权威，因此，达赖喇嘛的“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦刺喇怛喇达赖喇嘛”的名号便充满了宗教与政治的双重光环，清代各朝无不优崇达赖，以借重其权威巩固边疆。但清末之时，内忧外患之际，西藏在帝国主义侵略之下风雨摇曳，是抗争还是屈服成为在处理西藏问题上的两条泾渭分明的路线。在清中央政府的投降外交之下，以达赖为代表的西藏上层及大众极力抵制，并发出宁可“男尽女绝”也要维护西藏权利的呼声。两种路线的斗争，最终以达赖失败告终。而在这种斗争的过程中，清中央政府采取了两次剥夺达赖名号的做法，这是史无前例的，究其根本，就是达赖的政见主张违背了清廷的既定政策，为清中央政府所不容。

为了达到侵略西藏的目的，英帝国主义发动了第二次武力侵略行动。对于英帝国主义所提出的开埠通商等条约事宜，以十三世达赖喇嘛为首的西藏地方政府誓不依从，并在达赖喇嘛领导和支持之下，在西藏江孜进行了西藏人民反帝战争中的最大一次战役。这次战役表明了西藏地方政府和达赖喇嘛对清中央政府屈膝外交行为的坚决抵制和抗争，是对清中央政府媚外投降的外交路线的有力回击。但江孜战役失败了，英国侵略军直逼拉萨，十三世达赖喇嘛遂于光绪三十年（1904年）六月十五日夜出走内地。之后，英军占领拉萨。为此，驻藏大臣有泰参劾了十三世达赖喇嘛，认为“自该达赖喇嘛执掌商上事务以来，天威在所不知，人言亦所不恤，骄奢淫逸，暴戾恣睢，无事则挑衅邻封，有事则潜踪远遁，种种劣迹，民怨沸腾。……盖自有西藏以至于今，未有如该达赖之不肖者也。……查旧案，凡达赖上下山等事，均应译咨，以便据情人奏，该达赖违例远出，并未咨报，究竟有无狡谋，实难悬揣。迹其丧师违旨 跋扈妄为，若不严行纠参，实无以谢邻封而肃藩服……奏

请褫革达赖喇嘛名号……”^①。光绪三十年(1904年)七月二十五日,清廷谕旨“著即将达赖喇嘛名号暂行革去”^②。达赖被革去名号的告示贴出后,引起了西藏僧、俗的强烈反对。为此,光绪三十一年(1905年)五月二十九日,驻藏大臣有泰向清廷建议:“惟是达赖喇嘛前经被议,咎固难辞,然当离藏之时,亦属迫不得已。达赖喇嘛为黄教之主,一旦革去名号,恐难号召番众、维系人心。准将达赖喇嘛名号开复以顺番情。”^③同年九月初六有泰奉到朱批:“著俟达赖喇嘛由库伦起程后再降旨。”光绪三十四年(1908年)八月,达赖喇嘛赴京陛见,清中央政府册封达赖为“诚顺赞化西天大善自在佛”^④。

光绪三十四年(1908年)十一月二十八日,达赖离京返藏,此时西藏推行新政正如火如荼。为了稳定藏局,特别是为了推行新政,宣统元年(1909年)六月清廷派川兵入藏,同年十一月九日达赖举行回宫仪式。在进城的这一天,驻藏大臣联豫与达赖之间发生了摩擦。达赖回藏,驻藏大臣联豫率属迎于札什城东部,达赖不理,目若无人,联豫极为愤慨,遂以达赖私运俄国军械为名进行搜查无果,加剧了达赖与驻藏大臣的矛盾。宣统二年(1910年)川军入藏与达赖喇嘛率领的僧众发生了武力冲突,正月初三夜,达赖出走印度。经驻藏大臣联豫参劾,宣统二年正月二十三日清廷降旨:“达赖反复狡诈,自外性成,实属上负国恩,下负众望,不足为各呼图克图之领袖,阿旺罗卜藏吐布丹甲错济寨汪曲却勒郎结着即革去达赖喇嘛名号,以示惩处。嗣后无论逃往何处,及是否回藏,均视与齐民无异。并着驻藏大臣迅即访寻灵异幼子数人,缮写名签,

① 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版,第 1193页。

② 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版,第 1195页。

③ 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版,第 1211页。

④ 牙章含编:《达赖喇嘛传》人民出版社 1984年版,第 216页。

照案入于金瓶掣定，作为前代达赖喇嘛之真正呼毕勒罕，奏请施恩，俾克传经延世，以重教务。’^① 十三世达赖第二次被革去名号，在清代未予恢复。直到民国元年（1912年）十月二十八日，中华民国北京政府才明令恢复了达赖喇嘛的名号。

第穆呼图克图名号的黜革与开复。光绪十三年（1887年）第九世第穆呼图克图阿旺罗布藏称勒饶结出任第十三世达赖喇嘛荣增正师傅，光绪十七年（1891年）赏给靖善禅师名号。光绪二十四年（1898年）因涉嫌与其弟洛布策忍商谋，贿买瞻对喇嘛使用圆经邪咒，图害达赖生命，事发。光绪二十六年（1900年）五月经驻藏大臣文海奏奉朱批，革除第穆呼图克图靖善禅师名号，并将第穆活佛及亲族内外财物抄入商上，将第穆活佛本人造房屋圈禁，并决定第穆活佛圆寂后，再行出世幼子，准予迎归寺院列在各呼毕勒罕之下，不得再求各项大呼图克图名号。^② 宣统二年（1909年）三月二十六日，驻藏大臣联豫向清廷上了《第穆呼图克图被参冤抑据实平反折》，认为第穆呼图克图咒诅一案系十三世达赖喇嘛恶意陷害，要求清廷对第穆呼图克图据实平反，“俯准开复靖善禅师名号，赏还第穆呼图克图，准其转世。所有该寺内财物田产，饬由商上查明如数给还，以彰公道，而服人心”^③。同年五月二十三日准军机处十七日电文“本日奉上谕，此案即据联豫查明第穆呼图克图无端受祸，良堪矜悯第穆呼图克图阿旺罗布藏称勒饶结著加恩复其靖善禅师名号，并赏还第穆呼图克图，准其转世，所有该寺内财物田产，饬申商上查明如数给还”^④。同时，上谕又针对驻藏大臣所请，将已访获并迎回本寺的法名为罗布藏降白隆朵丹增甲错，认定为第

① 牙章含编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版，第 230 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1099 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1545 页。

④ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1557 页。

九世第穆呼图克图的真正呼毕勒罕，免于掣签，赏给第穆呼图克图靖善禅师名号。^①

呼征呼图克图名号的黜革与开复。同治元年（1862年）摄政呼征（又称呼正、热振）呼图克图阿旺伊喜楚称坚参因发放布施一事与哲蚌寺僧众发生冲突，哲蚌寺僧众又纠集甘丹寺喇嘛，炮击摄政府，呼征被迫带印逃走，赴京诉冤。“经驻藏大臣满庆、恩庆奏参，奉旨革去慧能名号、敕印、黄纒，不准再令转世”。后代办商上事务（即摄政）济咙呼图克图阿旺班垫曲吉坚参奏明驻藏大臣，说明呼征劳绩及被屈情形，请求代奏清廷赏还呼征呼图克图名号、敕印、黄纒，并请准予呼征呼图克图转世。光绪三年（1877年）二月十六日上谕：“著照所请，准其察访已故呼征呼图克图转世之幼子，仍掌该寺事务，并将名号赏还。”^②

噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什诺们罕名号的黜革与开复。掌办前藏商上事务噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什额尔德蒙额诺们汗阿旺札木巴勒楚勒齐木，于道光年间犯案，情节甚重，奉旨褫革职衔，追夺敕封名号、剥黄发遣，释回后不准仍回西藏，系永远不准再出呼毕勒罕之人。光绪三年（1877年）四月十六日，驻藏大臣松淮根据西宁办事大臣咨称，该诺们罕转世降生青海洮州，恳请迎接回藏，经松淮咨行西藏商上，商上恳请驻藏大臣代奏接回该转世灵童并赏还名号。同年七月二十日上谕：“松淮所请，以洮州之幼子阿旺甲木巴勒楚称甲错为该已革诺们罕转世之呼毕勒罕迎接回藏之处，著不准行。”^③

由此可见 无论是达赖喇嘛 亦或是呼图克图、诺们罕 其名号的黜夺、赏封都掌握在清廷手中，凡是对清政府的施政无论是政治

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994年版 第1557页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994年版 第429页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994年版 第433页。

方面还是宗教方面，只要构成威胁或实际上的破坏，清中央政府无论是对主管政教大权的达赖喇嘛，还是担任摄政的呼图克图都可以一体黜夺名号。特别是抄没财产、停止转世的处罚，在西藏这块实行以土地为核心的生产资料的领主庄园制及视佛教为生命的政教合一的土地上，上述两样处罚，无疑是从肉体上和宗教上对一个活佛及其活佛世系生命的剥夺。清代实行“金瓶掣签”的封册制度，并辅之以严厉的惩罚措施，其目的就是使各活佛世系纳入到清代中央及其代表驻藏大臣的监控体制之下，使宗教为政治服务，为清代统治阶级的整体利益和意志服务。

二、行政管理权的行使

鸦片战争以后，西藏驻防兵丁、文武官员也怠于管理，军纪日益败坏，时常遇公事偷安而不知奉守职责，又时常酗酒生事，藉以公差口实苛索乌拉、夹带私货，从而逐渐引起西藏人民的反感，为此，鸦片战争之后，诸驻藏大臣也相应采取了一些整顿文武官兵纪律的举措，以图强化军风军纪，固安民心。

（一）颁行《记过折罚章程》

光绪年间，西藏所属文武各员，偶遇公事错误，往往照过记过，以示轻微惩罚。原本希望其知所儆戒，改过自新，但一些记过官弁视记过为儿戏，使这种记过处分虽有记过之名而终无自新之效。1896年，驻藏大臣奎焕针对这种状况，深刻地认识到，如果这种状况长此以往，不能量为变通，就会使这种记过处分成为空文，而文武军纪更无法保障，期望振奋军威、以御外侮、以靖地方也只能成为幼稚的幻想，为此奎焕制定了《记过折罚章程》，确立了“折过罚镌”制度。

所谓“折过罚镌”制度实际上相当于行政处罚制度，它改变了以往有过错仅记过处分的办法，而是采取根据过错大小、官品高低实行记过并折过罚款的制度，使记过处罚有了新的实际上的内容。过错罚款不仅可以使过错人因过而蒙受名誉损失，而且遭到

经济上的科罚，它成为一种全新的制度。这一制度规定：

1. 西藏驻藏大臣所属各粮台同知、粮员、游击、都司等官员，每记大过 1 次，罚 30 两银；记过 1 次，罚 15 两银。

2. 上述官员以下文武各员弁，每记大过 1 次，罚 15 两银；记过 1 次，罚 7.5 两银。

3. 曾经有过记功记载的，可以与其记过处分抵销；但若过错过重，不足以以功相抵，则不在折罚之列，应依例治罪处罚。

4. 所有罚款银两由各处粮台从官弁应领薪水盐折项下坐扣，禀交西藏粮务存储，用作犒赏兵丁之用。

这一制度的本意与出发点，“仍不外古人罚锬之意，并可启各属儆畏之心”^①。该制度施行后，果然起到了儆戒文武官弁的作用，对敢于违纪的行为一体适用该折罚章程。光绪二十二年（1896 年）四月十五日，驻藏守备马友龙未经告假，擅自旷误站班，怠惰偷安，驻藏大臣对其“先行记大过二次”并“为此札仰该粮务遵照即于该守备应关盐折内，将折罚银两如数坐扣”^②。光绪二十二年（1896 年）六月十二日，驻藏大臣讷钦根据靖西游击独锡勋的禀报，将“于饷封内提扣私账”的靖西游击稿书尚鸿勋“开除名粮盐折即行住止”；对主管钱粮有失职之过的千总马永祥，“从宽先行记过一次”，“记过银两……在于该弁应关盐折内照章将其折罚银两如数坐扣解藏”^③。类似这样的玩忽职守、犯有轻微过错不至于罚罪的行为，一般都采用《记过折罚章程》的规定，记过、罚银。

（二）颁行《随从人员禁例八条》

针对赴藏官员随从兵丁往往希图携带客货以图营利，故时常勾结地方塘站官员，在法律规定之外额外勒索人役、驿马，甚至逼

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 857 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 900 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 914 页。

勒地方将额外所需夫马折价以中饱私囊，甚至私带闲杂人员，假借官差名义肆虐地方。这引起沿途百姓和地方官府的极大愤慨。为此，光绪二十一年（1895年）七月，驻藏大臣讷钦颁行了《随从人员禁例八条》^①，其内容包括不准夹带客货、不准需索番民财物、不准凌虐乌拉、不准戏虐番民妇女、不准在外招摇、不准喧嚷争斗、不准酗酒滋事、不准互相赌博。

为保证上述制度的执行，驻藏大臣又将上述规定一路牌示沿途土司、番民、塘站，以便沿途官民监督执行，同时又将入藏所带行李赏需以及幕友、随员、巡捕、兵丁、轿班人等所带各物列具所需夫马清单，由近及远，逐次传递，晓谕地方。一方面各应支差地方应严格按法律规定一体支差，另一方面又规定在清单之外决不可多索一夫一马，以便各支差地方官民一体监督。驻藏大臣讷钦身体力行，考虑到汉番语言不通，易于蒙蔽，特饬打箭炉地方官厅将驻藏大臣开列夫马数目传知西藏“土司、藏番头目人等，将应备夫马先期照数传齐，不得短少迟延，数外不准加增一只一名，以杜弊混”。同时又规定，对于清单所开“牛马夫役敢于格外需索，以图挟带商货，许该头人赴辕申诉，本大臣立即从严究办，决不姑容……并牌示前路一体遵行勿违”。

驻藏大臣的《随从人员禁例八条》虽处处为差民着想，但随员未必一体遵行。自打箭炉入藏的第一个支差辖区是明正土司辖区，而其所拣派的“通事（即翻译——作者注）”却“欺土番不通汉语，勾串前站人役，蒙蔽为奸，于正用夫马之外任情多索，希图挟带客货，甚至有逼索供应、勒令折价等事”，为此驻藏大臣更换了通事，并严饬土司，并申明若有再次发生，定将“尔等从严治罪，发交土司衙门永远拘禁，并将尔土司一并惩处”^②。同时考虑到通事的

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 883 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 881 页。

上述情节，已无法使前站人役知晓支差的具体数目，驻藏大臣又在打箭炉厅牌示之后，另行牌示前站驮马骑数。^①之后，该驻藏大臣又严惩了刀伤夷民白马汪枢的随员易四娃^②以及为易四娃求情的戈什哈廖承恩^③。从此，入藏随员风纪大改。

（三）颁行《严禁滥服顶翎牌示》

清代在西藏设立虚衔翎顶制度，用以赏赐功劳。每遇有弁兵卓有劳绩，由驻藏大臣奏保报吏部注册，以表示殊荣。另外按例应给予奖励的，则是发给翎照功牌，在奖励的同时以防滥冒。但在西藏有些兵弁，既未经奏报朝廷，又未执功劳牌照，竟擅自更改服顶花翎，已严重违反了记功授奖和法律的规定，为此，光绪二十二年九月二十九日，驻藏大臣讷钦颁行了《严惩滥服顶翎牌示》，规定：“此后各项虚衔翎顶，须经本大臣赏给发有牌照者，方准服带。如无执照，即系冒充，一经发觉，定将该弁兵革职，仍照违制律治罪。”

三、司法终审权的行使

（一）依法严惩贩卖、吸食鸦片的犯罪

道光十九年（1839年）五月，清廷在总结前期禁烟过程中的经验和教训后，制定并颁行了《严禁鸦片烟章程》，该章程共39条，是清代历史上最为全面和严格的禁烟法规，是鸦片战争前夜中国大地上轰轰烈烈的禁烟运动所依靠的重要法律武器。《严禁鸦片烟章程》总结了清代反鸦片立法的经验，把打击的锋芒指向以下方面：（1）沿海地区的鸦片走私活动，其第1条规定：“沿海奸徒，开设窖口，勾通外洋，囤积鸦片，首犯拟斩梟。为从同谋及接引护送犯，并知情受雇船只拟绞监候。该管官知情故纵者革职，失察者分别议处。”第2条规定：“沿海员弁兵丁，受贿故纵，拟绞立决。”（2）把

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第882页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第886页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第887页。

兴贩鸦片、开设烟馆作为严惩的对象，规定“开设烟馆，首犯拟绞立决，从犯及知情租屋者，发给新疆给官兵为奴”^①；栽种罂粟，制造烟土，及兴贩至五六百两或兴贩多次者，首犯拟绞监候，为从发极边烟瘴充军，兴贩一二次，数不及五百两者，为首发新疆给官兵为奴”。^②吸食者有罪，《严禁鸦片烟章程》实行“重治吸食”的主张，规定：“吸食人犯，均予限一年六个月，限满不知悔改，无论官民，概拟绞监候。”同时对在时限内吸食者规定了惩罚的措施：平民“杖流”，在官人役并官亲、幕友“照平民加一等治罪”，职官“发新疆充当苦差”，兵丁“发近边充军”，宗室觉罗“发往盛京，严加管束”。此外，对诸如官员失察、胥役得财、商船窝藏、关津偷漏、棍徒冒充、栽赃陷害等情况也都作了相应的规定。《严禁鸦片烟章程》的制定，标志着清代反毒品立法进入新的阶段。

《严禁鸦片烟章程》颁行后，清廷通飭各地方遵行。道光十九年（1839年）七月二十八日驻藏大臣孟保奉旨上谕：“前因鸦片烟流毒日甚，特命廷臣妥议章程，颁发各将军督抚府尹等一体只遵，严行查禁。因思新疆西南北各城，地处边陲，幅员辽阔，多与外夷接壤，难保无夷人人卡贸易，夹带烟土，辗转售卖之事，逢应一律严禁，以挽颓风等因。”^①可见，清廷对西藏等边隅地区的禁烟亦十分关注。驻藏大臣奉旨以后，也十分注重西藏的禁烟活动，“飭令噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什再三开导各夷人，谕以天朝法律，责以大义。……复严飭文武各员，分派员弁严密查拿，能使兵民日少吸食之，则外夷夹带烟土之来，不待禁而自息矣”^②。可见，西藏地方对禁烟是十分重视的。

依《严禁鸦片烟章程》严惩吸食鸦片烟的犯罪行为。道光二十年（1840年）七月初二日，驻西藏前藏粮员武来雨抓获吸食鸦

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社，1994年版，第151页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社，1994年版，第152页。

片烟民杨顺、周文炳、王思训、陈礼、张超隆、张国安 6 人，并起获烟枪等烟具。另有投案自首烟民袁占鳌 1 名，以及驻藏游击瑞周自行查获的买土熬膏贩卖的马兵宋廷彪 1 名。经前藏粮员武来雨审拟详解，再经驻藏大臣亲提研讯，根据情节和《严禁鸦片烟章程》之规定，对上述人犯作了判决，报刑部候旨定夺。对各犯所判如下：

杨顺，因吸食鸦片却不能供出贩卖之人，案发于《严禁鸦片烟章程》颁行之后，“合依吸食鸦片烟在一年六个月限内犯案者，不能供出贩卖之人，杖一百，流二千五百里例”，判处杖一百，流二千五百里。

周文炳 因先吸食后戒绝却存有烟灰“合依讯明 虽经改悔戒绝，但存有鸦片烟灰，未经毁弃者，杖一百例”，判处杖一百折责发落。

王思训、陈礼、张超隆、张国安因吸食鸦片，能供出贩卖之人，“合依照平民吸食鸦片，在一年六个月限内犯案者，杖一百，流二千里例”判处杖一百 流二千里。

袁占鳌 因能投案自首“于本罪上减一等例”判处徒三年。

宋廷彪 因买土熬膏售卖“合依兴贩仅止一二次 并为数不及五百两，为首发新疆给官兵为奴例”，判处发配新疆给官兵为奴。

此外，烟膏烟具验明，当堂销毁，杖责人犯折责省释。其军流各犯，应解交四川总督定地起解到配折责安置。判决之后，驻藏大臣将各人犯供词咨送刑部核查，并将定案拟罪理由奏请皇帝裁决。另马兵宋廷彪贩卖鸦片系由其该管营官瑞周自行查拿，请免瑞周失察处分。道光二十年（1840 年）八月二十四日内阁奉上谕，著即所请，瑞周加恩宽免^①

这一个案例说明：(1) 清政府颁行的刑事法律是在西藏一体适

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 152 页。

用的；(2) 在定罪量刑中实行自首减等原则；(3) 严格依律惩办吸食鸦片者；(4) 强化官吏职责，对失职官吏能自行查拿鸦片犯罪的，可免失察处分；(5) 对于西藏发生的鸦片犯罪在刑罚上仍适用大清律所定的处罚手段；(6) 清朝中央拥有西藏的刑事终审权。

依律严惩告重罪不实。道光二十年（1840年）五月，察木多台站兵丁徐崇儒呈控察木多千总陈世魁、粮书刘占春等克扣兵饷、吸食鸦片。^① 经查，徐崇儒所控，除陈世魁吸食鸦片、帮助银两尚属有因，其余各款均属挟怨捏控。经查刘占春确曾在《严禁鸦片烟章程》颁布前因病吸食鸦片数次，嗣后戒止，未将烟枪毁弃。经查陈世魁确曾收受兵丁帮银 121 两，也确因染瘴气于道光十七年八月曾经吸食鸦片，自十九年六月奉文严禁，当即戒绝。为此作出判决处理如下：

徐崇儒，鉴于该犯所控事实属挟嫌妄捏，毫无根据，特别是所控陈世魁克扣兵饷六七百两黄金一事为最重，若所控属实，陈世魁应以死罪问拟，但此系徐崇儒藉端捏词，故“应照所诬人死罪未决例，科以反坐”。除诬告各款轻罪不议外，“合依诬告死罪，而所诬之人未决者，止杖一百流三千里例”，拟判决杖一百，流三千里。

刘占春因吸食鸦片一节“合依官员曾经吸食鸦片揭参勒令休致例”，勒令休致，业已革职。其收受帮银一节，“应照官吏人等非因事而受贿坐赃致罪，各主者通算折半科罪：计得银一百二十一两，实折半银六十两，杖八十例”，拟判处杖八十。众兵帮银，追缴入官。

案件上报刑部后，刑部援引律例对徐崇儒作了改判，对刘占春和陈世魁维持了原判。刑部认为依例“告重罪不实者，发边远充军”依律“断罪无正条援引他律比附加减定拟”。原判认为徐崇儒所控各款毫无实据，应当反坐。其中所控陈世魁吸食鸦片及克

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 153 页。

扣兵饷六七百两一款为最重，若属实，则按新例，吸食鸦片应判流刑，克扣兵饷，依监守自盗例，亦应判流刑。现审理查明：陈世魁系新例颁行前吸食鸦片且已戒绝，罪止勒休。所收帮银亦属非因事而受，则例止拟杖刑，显然属于诬轻为重。若仅照从杖诬重入流罪止折杖，未免轻纵；惟该犯所控，尚非重大情事，自应比照告重事不实减等问拟。因此，“该大臣将该犯照诬告人死罪未决，律拟流，尚未允协，应即更正。徐崇儒应比依告重事不实，发边远充军，罪止减一等，拟杖一百，徒三年；系兵役，加一等，拟杖一百，流二千里”^①。

通过这一案件可以看出，《严禁鸦片烟章程》是在鼓励自首的原则下严厉打击“告重罪不实”的犯罪行为，刑部在本案中也确实起到了“凡律例轻重之适，听断出入之孚，决宥缓速之宜，赃罚追货之数，各司以达于部”^②的复核作用，并根据实际情况，实事求是地作了改判，这是清中央政府拥有西藏司法终审权的充分证明。

（二 适用《大清律例》严惩杀人凶犯

杀人命案，历来为法律打击的重点。在西藏，杀人命案亦依《大清律例》处断并详细勘验检验尸伤作为定案根据。

《六部处分则例》“刑部·人命·检验尸伤”规定“凡人命呈报到官，该地方正印官立即亲诣相验”^③。道光二十一年（1841年）七月十六日，乡约朱向荣等具报西藏粮务候补知县宝钺，汉民李正太斧伤番妇白玛错毙命，理合报乞验究。宝钺遂即带同书役，亲诣尸所，将尸舁放平明地面，当众依法勘验，验得：“已死番妇白玛错问年三十六岁，量身长四尺二寸，面色微变，两眼闭，两脚伸，左额角致命一伤，斜长一寸，宽四分，皮卷肉凸有血污深抵骨，骨未损，系

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第 167页。

② 《大清会典》卷 53，“刑部”。

③ 《六部处分则例》卷 43，“刑部”。

钝刃铁斧砍伤；左眉不致命一伤，紫红色围圆二寸二分，系斧木柄戳伤，余无别故。查验凶器，比对相符。实系生前受伤身死。”^①

经查，案犯李正太系雇工人白玛错的雇主李文斌的胞弟，白玛错与李文斌无主仆名分。案犯李正太至前藏贩牛，急需牛价，借款李文斌家，李文斌不在，李正太向白玛错索取箱钥匙，为白玛错拒绝。李犯遂以斧砸锁，与白玛错发生争执，李犯以斧吓砍，伤及白玛错左额，当夜五更白玛错因伤殒命。

根据《大清律例》规定：“凡斗殴杀人者不问手足他物金刃并绞监候。”又据《大清律例》载：“殴奴婢雇工人讯系平日共坐共食，只为使唤服役，彼此平等称呼，素无主仆名分者，合依凡人科断。”对李正太“拟绞监候”。案件上报中央后奉到朱批“刑部议奏”。^②

道光二十二年（1842年）七月初七日，乡约虎定国具报，民人马金潮戳毙民人麻成玉。勘验结果：“已死民人麻成玉约年三十余岁，量身长四尺二寸，发长二尺四寸，膀宽一尺一寸，胸高七寸，面黄无须，两眼闭，口微开，齿全，舌不出，两手微握，左腿微屈，右脚伸，小腹偏左致命一伤长四分，宽二分，深透内，皮卷肉凸，花文交出，流有血水，系刀尖刺伤。左肋不致命一伤，斜长三分，深抵骨，骨未损，皮卷肉凸，有血污，系刀尖刺伤。右膝一伤，斜长五分，系刀尖划伤，余无别故。查验凶刀，比对相符，实系生前受伤身死。”经查，凶犯马金潮因向死者麻成玉索还其曾借过的一付马蹬、一个马褥不遂，遂以裁纸洋刀吓戮，伤麻成玉，当夜二更，麻成玉因伤殒命。

根据《大清律例》规定：“凡斗殴凶人者不问手足他物金刃并绞监候。”故马金潮应“依斗殴杀人，不问手足他物金刃绞监候律：拟绞监候”。鉴于“西藏并无监狱禁卒，查照历次成案，解交四川总

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 196 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 197 页。

督饬属监禁入于秋审办理”。朱批“刑部议奏”。^①

由此可见，清廷在处理杀人、斗殴案件中，极为重视尸伤勘验，并以此作为定罪证据；严格依照《大清会典》引律的规定，“凡五刑之属三千著于律，律不尽者著于例。凡引律，必全引其本文，例亦如之。律与例无正条者，得比而科焉”^②。上述判罚均可明证。根据《大清会典》规定：“刑部掌天下刑罚之政令，以赞上正万民。尚书、侍郎率其属以定议大事上之小事则行以肃邦纪。”^③

（三）依《大清律例》严惩职官犯罪并优遇宗室犯罪

根据《大清会典》“刑部”载：“凡定例……若职官内外大小官员犯罪，所司开具事由奏闻，不得擅自勾问，若得旨推问，依律拟奏，仍候复准方许判决。”可见对于职官犯罪的处罚，态度比较审慎，大权统于中央刑部和皇帝手中。另外，对于宗室犯罪给予优遇；若宗室有犯……所犯笞、杖、枷号照例折罚责打”。又《宗人府则例》（光绪二十四年修订）律例载：“宗室犯笞杖罪名分别折罚钱粮，实行责打，宗室犯枷徒流军罪名分别次数折圈从重发遣。凡宗室犯罪按刑律科断，笞十至二十折罚养贍钱粮一月，初次犯徒三年及二年半罪者，折圈禁一年。”

道光二十五年（1845年）琦善参劾孟保等滥提官物案由四川总督宝兴会同钦差文庆审查，奏拟为：“将孟保、嵩禄依例拟流，从重发往新疆充当苦差。海朴依律拟徒。”经刑部议奏：“孟保于奏明捐赏，续行动用官物，并未先于折内声明，除二十四年赏哲孟雄蟒缎二匹系属例赏，其余各案均属冒滥；其未明立文案，即与侵欺入己无异，嵩禄于弁兵等应领赏需，发给空票，已存不合，并于捐备赏需案内挪移库物作为捐资，虽讯据事后弥补，究属侵冒，合依监守

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 226～227 页。

② 《大清会典》卷 53，“刑部”。

③ 《大清会典》卷 53，“刑部”。

盗仓库钱粮入己一百两以上例：拟各杖一百，流二千里，仍俱从重请旨，发往新疆充当苦差。海朴则依奏事不以实例：杖一百，徒三年。海朴系宗室，查宗人府例载：凡宗室犯杖一百罪者，折罚养贍钱粮一年；其徒三年罪，折圈禁一年。仍从重请旨，发往盛京充当苦差。余如该尚书拟结等因。”道光二十五年十月十七日具奏，当日奉旨“依议。”^①

（四）区别汉番 汉依《大清律例》 番依番俗处理汉番纠纷

《大清会典》“刑部”载：“凡定例，有边腹之异。凡边外与腹地立法不同。……西藏治以番律，……从其俗。”^②由此可见，清廷在西藏的刑律适用总体上是区别对待的。另外，西藏地方案件的终审权在皇帝及其代表驻藏大臣手中。

理藩院是清代管理少数民族事务的中央机构，《钦定理藩院则例》是管理少数民族事务的基本法规，但道光二十三年修订的《钦定理藩院则例》明确规定：“理刑清吏司，承办内札萨克六盟、外札萨克各部落、盛京、吉林、黑龙江、察哈尔、归化城等处蒙古命盗案件，兼核缉逃限期，咨行各处，缉拿内处寺庙喇嘛并太仆寺牧丁逃逸等事。”^③可见，理藩院并不执掌西藏的刑、民重案。另外，对于蒙古越诉案件有明确规定：“蒙古等凡有争控事件，先在该札萨克呈控。倘负屈，许在该盟长处呈控。如盟长等不秉公办理，许原告人……赴院呈控。”^④对于秋审会议，“蒙古拟定死罪人犯，由各该处审明报院，由院会同三法司定拟具奏，其应监候秋后处决者，归刑部秋审，会同九卿科道拟议”^⑤。而在西藏问题上，仅规定：“西藏议驻扎大臣二员，办理前后藏一切事务……西藏诸处事务均隶

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 288 页。

② 《大清会典》卷 53，“刑部”。

③ 《钦定理藩院则例》卷首，“通例”。

④ 《钦定理藩院则例》卷 42，“首告”。

⑤ 《钦定理藩院则例》卷 43，“审断”。

驻藏大臣核办：驻藏大臣总办阖藏事务，与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平行，噶布伦以下番目，及管事喇嘛分系属员，无论大小事务俱禀明驻藏大臣核办。至札什伦布诸务，亦一体禀知驻藏大臣办理，不准岁琿堪布等代办，该大臣巡边之便稽察管束。”^①其中对于审断、越诉无明文规定，但通过“驻藏大臣总办阖藏事务”看，驻藏大臣拥有在西藏地方审判决罚的决定权及终审权。驻藏大臣审理了“定日守备与番官戴琿互相禀讦”一案，在处理中就反映出了法律的区别适用与审判权的行使。

道光二十九年（1849年）九月十六日，定日戴琿朗结策垫之子任增与汉兵冯友私娶番妇边坝竹玛通奸，为兵丁王成玉发觉。因王成玉素与冯友有怨，欲图张扬此事，以泄其忿，又恐身单无法捉拿任增，遂捏词抢夺，喧嚷有贼，众兵丁惊醒。王成玉随即捏词任增等抢夺冯友家，抓获任增。另一名人犯为戴琿率人抢去，要求巡兵马胜云禀报。马胜云遇事惊慌，未经详查，便禀知守备。守备刘瀛令由通事骆宽和冯友暂行看管任增，次日审讯。第二日，戴琿朗结策垫闻知此事，认为不仅己子任增有应得之罪，即使自己也有失察之罪，遂与通事骆宽相商，如何化解此事。骆宽认为正在修建的武庙尚需银两，且“夷例本有罚赎之条，若认罚银两，助修武庙，或可照夷例办理”。戴琿情愿认罚。禀知守备刘瀛，守备不准，定要坐堂讯问。骆宽见番众甚多，恐生滋事，令中译暂将任增带开。冯友见人多势众，以为夺犯，遂以戴琿率众夺犯具报守备，守备未查，转禀驻藏大臣。戴琿闻知，以守备克扣兵饷、捏词抢夺妄报具禀驻藏大臣，以图抵制。经查明，戴琿所禀均属虚妄，其子犯奸又有失察之过，故此，驻藏大臣拟判戴琿，“系番官向照夷例科断，应译行掌办商上事务之阿齐图诺门罕查照夷例办理”。另通事骆宽“系番民，应与犯奸之番任增、番妇边坝竹玛，勾引犯奸之番民长寿，及将

^① 《钦定理藩院则例》卷 61，“西藏通制上”。

任增带走之中译鲁垫，均交诺门罕查明照夷例办理”。守备刘瀛有妄禀和失察兵丁私娶番妇之过，“应请交部议处”。其余人员各有罪过。拟定完判决后，驻藏大臣“除将全案供招咨送兵部刑部外，所有审拟缘由，理合恭折具奏，伏乞皇上圣鉴，敕部核复施行”^①。由此可见，在处理汉藏纠纷案件中，采用的是不同的法律规定，即汉人适用《大清律例》、藏人适用西藏地方法规即《十三法典》。但值得注意的是，虽然驻藏大臣没有对藏人的犯罪行为作出具体判罚，但其指令西藏商上处理的办法并报皇帝敕刑部核复施行，也表明了清中央政府对西藏刑事案件的终审权。

对于政治性犯罪行为的处理，中央司法审判权表现得最为明显。同治四年五月十四日，曾任色拉寺、买巴寺的格斯贵高级僧官吐多卜降巴，纠集喇嘛僧众，擅将已革钦犯罗布藏称勒拉木结接回色拉寺院，又纠集僧众 700 余名，各配枪刀器械进藏搬运财帛什物。案发后，虽经驻藏大臣和达赖喇嘛多次札谕，该犯拒不交出罗布藏称勒拉木结，并率兵抗拒军兵。后吐多卜降巴及 158 名喇嘛抓获归案。经西藏商上僧俗官员审毕，158 名涉案喇嘛均由西藏商上先后定罪发落。惟有倡首主谋吐多卜降巴罪恶深重，“必请明正典刑”。后经驻藏大臣再审，“该犯自行吐供承认，核与前供无异，该犯实属罪无可逭，应否请旨，允如前议，就地正法之处，奴才未敢擅定，理合将审讯各情形，据实具奏。伏候飭下遵循办理”。同治四年（1865 年）十二月初四日上谕：“吐多卜降巴一犯，著即就地正法以昭炯戒。”^② 在本案处理中，普通喇嘛犯人均由西藏商上审结并发落，而造逆主犯虽系藏人，但由西藏商上定拟后报驻藏大臣请旨定夺，驻藏大臣径报皇帝，谕旨决罚。可见，死刑的决定权、终审权仍掌握在皇帝手中。

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 318 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 340 页。

“就地正法”不在五刑之内，系临时措施，但自咸丰三年 1853 年创制以来，至清末未废。《清史稿》载：“惟就地正法一项，始自咸丰三年。时各省军兴，地方大吏遇土匪窃发，往往先行正法，然后奏闻。嗣军务救平，疆吏乐其便已，相沿不改。光绪七八年间，御史胡隆洵、陈启泰等屡以为言。刑部声请飭下各省，体察情形，仍照旧例解勘，分别题奏。嗣各督抚俱复称地方不靖，碍难规复旧制。刑部不得已，乃酌量加以限制，如实系土匪、马贼、游勇、会匪，方准先行正法，寻常强盗，不得滥引。自此章程行，沿及国变，而就地正法之制，迄未之能革。”^①

根据上述规定，对于西藏的杀人、抢劫杀人命案，依律例应由皇帝决罚，但“就地正法”这种决罚的特殊性，实际上在某些时候，也就把死刑决定权下放给了地方官员。当然这种决定权的下放表面上是以“例”的形式出现，而实际上是掌握死刑决定权的皇帝的默许。

同治五年（1866 年）九月驻藏大臣景纹在处理番人噶丫为首的抢劫杀人案中便证明了这一点。咸丰十一年（1861 年）八月陕西零县人朱元往藏贸易，为西藏博窝番人噶丫为首的三人抢劫杀害。驻藏大臣景纹根据《大清律例》“白昼抢夺”条“白昼抢夺杀人者，斩立决”的规定，将主犯噶丫就地正法。而后将“所有正法凶犯情由，理合附片具奏，伏乞两宫皇太后、皇上圣鉴”，并于 1867 年“同治六年正月奉到批回，军机大臣奉旨知道了”。^②

上述案件的处理，十分明确地表明了皇帝对死刑案件的终审权、决定权。而主管少数民族事务的理藩院对西藏死刑案件是没有决定权的，它仅起到一个秉承谕旨，下达西藏地方的“传达”作用。理藩院所秉承谕旨，抄自内阁。内阁是清中央政府的中枢机

① 《清史稿·刑罚志二》卷 143。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 367 页。

构，它“凡承宣谕旨，若章奏之批答者，既下，乃布于百司而抄焉”^①，即“每日钦奉上谕，由军机处承旨，其应发抄者，皆下于阁。内外陈奏事件，有折奏、有题本，折奏或奉朱笔；或由军机处拟写随旨，题本或票拟钦定，或奏旨改签。下阁后，谕旨及折奏则传知各衙门抄录遵行”^②。对于驻藏大臣的奏折，亦按上述程序办理。

同治五年（1866年）七月，西藏博窝土匪劫掠了官方折匣公文、行李、鞍马，杀伤胥折塘兵；又盘踞大道，掳掠村庄，伤害行人。驻藏大臣派兵一举剿平，并将为首滋事凶犯一律就地正法，并于同治五年十二月初八日缮写了《剿办博窝劫匪获胜生擒凶犯台站肃清并请将出力人员奖励折》，“伏乞两宫皇太后、皇上圣鉴训示”。于同治六年三月奉到批回，“军机大臣奉旨：另有旨”。“理藩院为咨行事，内阁抄出，同治六年正月二十七日内阁奉上谕：……钦遵抄出到院，相应恭录谕旨，咨行驻藏大臣遵照办理可也”。

（五 西藏除适用本族俗例、《大清律例》之外 还适用其他少数民族法

“西藏治以番律，各回城治以回律，俱各从其俗”^③，根据西藏处理刑事案件的情况看，“从其俗”，指的是属人主义的刑罚原则，因为汉人在藏犯罪基本上适用《大清律例》，而不是西藏本地法，只有藏人适用西藏本地法。这不同于蒙古人犯罪。依《大清律例》、《钦定理藩院则例》规定“蒙古等在内地犯事 照依刑例定拟 民人在蒙古地方犯事，照依蒙古例定拟”，实行“蒙古、民人各按犯事地方治罪”的属地主义法律适用原则。^④

同治五年（1866年）十二月十五日，藏属霍尔族番民结噶、布

① 《大清会典》（光绪朝）卷 2，“内阁”。

② 《大清会典》（光绪朝）卷 2，“内阁”。

③ 《大清会典》卷 53，“刑部”。

④ 《钦定理藩院则例》卷 43，“审断”。

穷在扎什城老坟园被藏番协饶曲批、协饶桑垫抢劫杀害，经署理西藏夷情怀唐武、粮员许觐光及该管番官共同研讯，恳请查照新疆拿获劫盗之例，将该犯就地正法。经驻藏大臣景纹再次研讯，核与原供无异，遂“遵照新疆拿获劫盗之例，当于是日恭请王命，立将该二犯就地正法，悬首示众”并具折奏明两宫皇太后、皇上，奉到批回，“军机大臣奉旨知道了”^①。

从本案可以看出，凶犯、死者均系藏属人丁，案发地亦在藏，《大清律例》有关于抢劫杀人的律条，而在适用法律时，无论初审的番审，亦或再审的驻藏大臣均照“新疆拿获劫盗之例”处理，并获皇上批准。究其原因何在，实不得而知，有待于进一步发掘史料加以探求。

（六）关于刑罚的处罚方法 实行汉、番两套体制并行制度

清末张荫棠在西藏推行新政过程中，向西藏地方政府传谕《藏内善后问题二十四条》以觐众志，作为应兴应革问题的一种探试，其中包括对西藏地方政府刑罚的改革的问题。张荫棠指出：“藏中刑罚惨酷，动辄抄家灭产，自应查照大清律例，酌定宽厚简易之法”^②。西藏地方政府答复：“西藏番刑（指《十三法典》——作者注），昔日迭经各贤王定明，凡杀毙、伤人、偷窃三项，唯视犯罪大小，以定轻重惩罚。至于杀人，无论何国，其罪最重。虽应抵偿，但西藏系属佛地，凡遇杀人案件，应确查其人存心极恶，情罪最重人等，向规即将此人治以死罪。其余出手杀人凶手，并未定以死罪，将其人重加责惩，饬交命价，俾作善事。此外若有违犯法度重犯，由商上查抄家产，酌定惩罚，并无不分罪过轻重以微事由商上即行抄家之事。”^③

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 376 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1333 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1340 页。

早在清朝鼎盛时期的乾隆年间，在乾隆五十八年（1793年）颁布的《钦定藏内善后章程二十九条》中，清廷就企图改革西藏的法律和刑罚制度，但又在一定程度上保留了西藏地方法，那时便形成了汉、番刑罚并行的双轨体系。《钦定藏内善后章程二十九条》第25条规定：“对于斗殴、杀人、及盗掠等案之处罚，西藏的规则与内地不同，故今后不能按照旧规则处罚。按罪行轻重，区别惩处，方能取信于民。”但又规定噶伦有处理案件权，只需“按例进行登记后呈送驻藏大臣”。于是在其后发生的道光二十二年（1842年）冯金潮杀害麻成玉案中，便适用了《大清律例》“凡斗殴杀人者，不问手足他物金刃，并绞监候”的规定予以处罚。在同治五年（1866年）番人噶丫抢劫杀人案中，便适用了《大清律例》“白昼抢杀人者，斩立决”的规定给以严惩。从而把大清律例贯彻到西藏的杀人、抢掠案中的法律适用中。同时，在道光二十九年（1849年）“定日守备与番官戴琫互相稟讦案”中，则采用了“系番民，……均交诺门罕查照夷例办理”的适用藏族地方法的规定。从而在法律适用上形成了并行的体系。同样，在刑罚适用中，也同样存在这一并行问题，在同治四年五月发生的“吐多卜降巴劫夺已革钦犯罗布藏称勒拉木结案”的处理中，就采用了普通犯人由西藏商上处理发落，而对首犯主谋吐多卜降巴则按《大清律例》“就地正法”。在道光十二年处理三十九族番民抢劫西藏哈拉乌苏、纳仓、直贡番民案中，“拿获番贼策旺雍中等男妇二十三口，分别斩梟杖流”^①。可见，在刑罚的适用上也是汉、番双轨并行的体系。而到了光绪二十五年（1899年）八月修订《大清会典》更明确了“西藏治以番律 从其俗”从而使汉、番法律双轨制更加明确。

对于处理杀毙、伤人、偷窃三项犯罪，西藏俗例是《十三法典》，在法律适用上主要是《杀人命价律》、《伤人赔偿律》、《盗窃追赔

^① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 102 页。

律》。对于伤人者的赔偿，实行“尊者滴血值一钱，卑者滴血值一厘”^①的按人等赔偿的原则。对于盗窃之罪，按其赃值判定，“窃藏王财物罚赔偿原物万倍；偷僧寺财物罚八十倍；偷与己同等人之财物罚七至八倍”^②。而对于杀人命案，则“须据所生之事因，酌情超度命价，或绳之以王者之法”^③。一般情况下普通的杀人罪，实行“上等上级者命价最高。次上等上级者除逢战乱外，不会被杀，倘若被害，则须酌情因时制宜判以土地和沙金，而不以命价及财货珍宝判罚，上等中级者至下等下级者，命价之多少，均有定例，判以财货珍宝等”^④。可见，对于普通杀人罪，主要以赔偿命价为处理手段。对于《杀人命价律》所说的“绳之以王者之法”，指的是重大刑事人命案则采用肉刑的处罚办法适用《重罪肉刑律》如“行五无间之罪孽”即弑父、弑母、弑阿罗汉、破僧舍、恶心出佛身血等犯罪行为如“谋害上师、轨范师、强行杀人盗马”等处以弃崖、溺水、屠杀等刑。^⑤由此可见，在整个清代治藏时期，西藏存在着《大清律例》与《十三法典》定罪、量刑、刑罚的双轨体系但《大清律例》的效力高于《十三法典》，对番人吐多卜降巴不适用西藏地方法而采用《大清律例》的“就地正法”就是明证。

（七）在西藏的民事案件上仅适用西藏地方法

西藏地方法律在发展过程中，代代相沿，诸多法律、道德规范

① 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 99 页。

② 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 106 页。

③ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 96 页。

④ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 96 页。

⑤ 周润年、喜饶尼玛译注：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 91 页。

在长期的演化中互相吸收，又相对独立。如吐蕃时期的《在家道德规范十六条》，其中部分道德规范被吸收到《十六法典》并传承到清初西藏地方政府制定的《十三法典》中；但这种道德规范又相对独立，并成为西藏地方法律体系中的组成部分。诸多法律的调整，如借贷、差赋、地权、婚姻、继承、人等等规范都是在长期的发展过程中，通过古老习惯法的传承、谕旨、诏令、法旨、创制例规等方式加以调整的。在封建社会中，视民事纠纷为“细故”的统治者是不可能对西藏地方民事法有所造就的。特别是在清廷“因其教，不移其俗”的治藏政策下，西藏以其自身的地方习惯法调整民事法律关系，也就不足为奇了。即使在张荫棠清末新政中，欲图改革部分西藏民事法律，也只能是望洋兴叹了。张荫棠在《传谕藏众善后问题二十四条》中提出：“妇女首重贞洁，只宜管理家务、纺织细工，不宜充差徭乌拉贱役。又一妇宜配一夫，违者应如何议罚，则男女均平，举国无旷夫怨女矣。”^①而西藏地方政府在《藏众答词》中回答：“查藏中妇女大半素以种田乌拉等事倚为生计，不能如别国，并无熟谙工艺者，恐难以饬办。至匹配一节，应遵从前贤王所定十六条事宜，即当再行出示晓谕遵行。”^②由此可见，直至清末，西藏的民事法律的适用仍以地方习惯法调整为主。

（八）西藏无官设监狱 案犯递解四川

道光二十九年（1849年）八月初五日，察木多汛兵丁蔡三元戮伤同伍兵丁王建邦毙命一案，驻藏大臣拟判绞监候，秋后处决。“口外并无监狱禁卒；应照成案解交四川成都县监禁，入于秋审办理”，另按律定拟缘由具奏，“敕部核复施行”。^③表明西藏未设官方监狱，而由四川监狱监管。死刑案件要上报刑部请旨定夺。可

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版，第1336页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版，第1341页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版，第317页。

见死刑决定权在皇帝。

道光二十年（1840年）七月，驻藏大臣依法查惩了吸食、贩卖鸦片的杨顺等人，除周文炳（籍隶湖南）杖100折责发落省释外，其他人犯如杨顺（籍隶顺天）被判杖100流2500里；王恩训（籍隶云南）陈礼（籍隶四川）张超隆（籍隶四川）张国安（籍隶四川）被判杖100流2000里；宋廷彪（籍隶四川）发新疆给官兵为奴；袁占彪（籍隶四川）判徒3年，“其军流各犯，应解交四川总督定地起解到配折责安置”^①。

道光二十一年（1841年）驻藏大臣海朴查办了察木多千总陈世魁等吸食鸦片一案，判徐崇儒（籍隶四川）杖100流2000里；刘占春（籍隶四川）杖100陈占魁（籍隶四川）杖80。“杖罪人犯分别折责递籍。其应流人犯，解交四川总督，定地起解到配，折责安置”^②。

道光二十一年（1841年）七月“李正太斧伤番妇白玛错毙命案”、道光二十二年（1842年）二月“马金潮戮毙麻成玉案”，李正太、马金潮二犯均被判“绞监候”但“西藏并无监狱禁卒查照历次成案，解交四川总督饬属监禁，入于秋审办理”^③。

道光三十三年驻藏大臣张荫棠“查办藏事”参革了刘文通等驻藏官员，经研讯，拟将刘文通解回四川永远监禁，不准释放。“藏属僻陋，问案既无刑具牢狱，又无律例可查”^④。

根据上述史料的记载可以看出，西藏没有设立像内地一样的官方监狱，原因主要有：其一，西藏地方的法律对于重刑犯的处罚极为简单或施以肉刑如《重罪肉刑律》中的剜目、月U膝、割舌、剝

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第152页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第167页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第196~197页、第226~227页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第1330页。

肢或予以处死。如《重罪肉刑律》中的投崖、溺水、屠杀，允许大多数犯罪实行命价赔偿。如《杀人命价律》、《伤人赔偿律》、《盗窃追赔律》，都以财产刑的处罚方法处理，几乎没有徒刑、监候之说，因此没有必要设立监狱，即使在西藏地方溪卡庄园、宗、噶厦政府设有类似关押人犯的场所，也不能称之为严格意义上的监狱，只能称之为私监。其二，西藏的封建农奴制下，实行土地和人身的三大领主占有制，在汉、番法律双轨并行的体制下，各领主对自己的属人在自己所辖的区域里都有自我决罚权，根本不需要政府的决罚。其三，清代在西藏设立驻藏大臣，以《大清律例》约束的主要是汉旗兵丁和政治、外交事件，很少干预西藏地方民人争讼事件，加之番人适用番律，《大清律例》在西藏民、刑事案件适用范围十分有限，也没有必要设立监狱。其四，西藏未设州、县，也不存在人犯在定案时的递级解审问题，因此也不需要设监关押犯人。

但是上述史料表明在犯人解配时，是参照《大清律例》执行的。《清史稿刑法志（三）》载：“收遣时之解配。徒囚问发隔县，军、流起解省份，预行咨明应发省份督抚，查照《道里表》，酌量州县大小远近，在配军流多寡，先期定地，饬知入境首站州县，随到随发。遣犯解至例定地方安插。”也就是说，解配徒犯一般发往相邻的州、县。军、流犯起解的省份，预先行咨文给犯人应发省份的督抚，督抚查照《道里表》，然后斟酌州、县大小远近，按规定解配到所。西藏在处理徒、流、军犯人的解配问题上，即是按照上述规定办理的。由此可见，西藏判处的汉民、汉官、驻藏兵丁等犯罪分子，从徒以上者，基本发遣四川，在四川坐监或按律例遣至配所，西藏本身无监狱也不关押犯人。真正拟建官方监狱的是晚清光绪三十四年（1908年）十月张荫棠在《上外部条议筹办藏政经费说帖》中提出来的，他说：“窃惟行政之道，不尚纸上空谈……其藏中内政，……凡百草创，一无可因。就目前拟办各端而论……粗拟大略，条列如左：一、开办费：（甲）开埠。……”

（乙）建筑。蒙小学堂五六十处，兵房、各署局所、巡警局所、监狱……至少约需费三十万。”但后来由于经费缺乏以及辛亥革命的兴起，拟办监狱一事也只能化为泡影了。

第七章 不平等条约的签订与国家主权的丧失

第一节 西藏百年耻辱第一约—— 《西藏尼泊尔条约》

正值祖国内地革命风起云涌之时，西方帝国主义加紧了对中国西南边陲的侵略。1854年，尼泊尔（廓尔喀）王在英国支持下，不断挑起边衅，并向驻藏大臣提出了将隶属于西藏的“聂拉木、济咙地方，十年归西藏管理，三年归尼泊尔管理”的无理要求，遭到清中央政府的严厉驳斥。于是咸丰五年（1855年）廓尔喀人借口西藏地方官吏在边境多收廓商税米，阻挡廓商及杀伤抢劫各案，违背了“永不侵藏”的誓约，派兵数千人侵入西藏，占领了济咙、聂拉木、宗喀等军事要地。驻藏大臣赫特贺亲赴后藏协噶尔，与廓尔喀方面的噶箕会见，根据廓方所提理由，断令西藏方面给廓尔喀赔偿汉银15000两，双方罢兵，但廓尔喀方面不接受，并继续增兵，又占据了阿里地区的补仁宗和后藏的绒辖地区，并企图消灭清军。当时噶伦才旦率领藏军向廓人反攻，收复了夏拉木，包围了宗噶，噶伦才旦又率兵攻打绒辖，战事稍有好转。廓尔喀军不甘失败，又增兵七千余人再次侵占了聂拉木。当时祖国内地太平天国革命战争正在进行，清政府无暇西顾，驻藏大臣只能从前藏抽调汉藏僧俗军兵2000人驰援，终因力不从心，在军事上未取得胜利，不得已才向廓尔喀人屈服，并于1856年订立了《西藏尼泊尔条约》10款。

《西藏尼泊尔条约》的主要内容是：(1) 西藏地方偿付廓尔喀政府每年1万卢比。(2) 廓尔喀与西藏均尊敬清朝皇帝，西藏为佛教

圣地，若有任何外国攻击西藏，廓尔喀政府应予以援助。(3)允许廓尔喀商人享有贸易税、过境税及其他种类之税的免税权。(4)双方交换战俘，退还战利品，罢兵休战。(5)允许廓尔喀政府在拉萨设立常驻代表。(6)允许廓尔喀商人在西藏拉萨开铺设店自由贸易。(7)廓尔喀政府在西藏享有领事裁判权。西藏政府不得审讯寓居拉萨的廓尔喀商人的案件，廓尔喀与西藏人民的争讼，则由廓、藏官吏共同会审，西藏人民罚款归西藏官吏，廓尔喀人民罚款归廓尔喀代表。(8)双方确立犯罪引渡关系准则。廓尔喀犯人逃到西藏，西藏应引渡给廓尔喀，西藏犯人逃到廓尔喀，由廓尔喀引渡给西藏。(9)廓尔喀商贾人民的财产，为西藏人所劫掠时，西藏官吏于审明后应强迫返还，或限定于一定时间内退还，并写立调解文书。西藏商贾人民的财产为廓尔喀人所抢劫者，廓尔喀官吏审明后亦应强迫退还，或限定于一定时期内退还并写立调解文书。(10)和约签订后，双方同意对于西藏人民在战争期间曾帮助过廓尔喀政府，或廓尔喀人民在战争期间曾帮助过西藏地方政府者，皆不得加怒于其身体或财产。^①

条约的签订，结束了廓藏战争。从此在拉萨设立了被称为“格乌丹”的尼泊尔代表处，西藏地方政府也设立了称为“廓细勒空”的办理对尼泊尔事务的机构。当时的这个条约是完全不合理的，它是清廷在西藏签订的第一个出卖西藏人民利益和国家利益的条约，通过对尼泊尔人在拉萨自由贸易权的确定和关税、商税的豁免，使得英国商品通过尼泊尔源源不断地进入西藏，为英帝国主义在西藏的经济侵略打开了方便之门，中国的关税权受到极大的损害，西藏开始逐步沦为英国商品的倾销地。尼泊尔政府在西藏地方设置常驻代表，享有领事裁判权和司法管辖权，是对中国司法主权的严重侵犯和剥夺。《西藏尼泊尔条约》所确定的不平等条款，

牙含章编：《达赖喇嘛传》，人民出版社 1984 年版 第 83~84 页。

虽然仅是清政府对外屈辱外交在西藏的一个缩影，但它却对西藏产生了深远影响。之后，英国政府变本加厉，逼迫清政府在西藏签订了一个又一个丧权辱国的条约，使得清政府成为英国奴役藏人的工具，而西藏人民也从此走上了遭受外辱和内压的漫漫长路，直到 1951 年西藏和平解放之前的百余年间，西藏都一直承担着这一不平等条约所带来的苦果。

第二节 英人进一步侵藏的《中英烟台条约》

英帝国主义很早就对中国的西藏怀有侵略的野心。自 19 世纪 70 年代起，英国工业在发展速度上开始落后于美国和德国，逐步失去了它在全世界工业中的优势，它的产品在世界市场上开始受到排挤。1873 年英国爆发了第一次经济危机，英国对华贸易陷入持久的不景气状态。在此情况下，英国资本家又高嚷要打开未开发地区的广大市场，他们特别指望在中国寻找摆脱危机的出路，于是把目标选在了长江上游的四川和云南。1874 年，英国当局派柏郎上校带兵自缅甸入滇，英国使馆向清总理衙门索取“游历”护照，并派翻译马嘉理由滇入缅前往迎接。1875 年 2 月，马嘉理带引探路队自缅甸入滇，22 日在蛮允附近与中国边民发生冲突，马嘉理被杀，史称“马嘉理事件”。“马嘉理事件”完全是由于英帝国主义蓄意侵略中国西南边疆而引起的。但英政府以此为借口，加紧了对清政府的威胁、勒索和敲诈，几经谈判之后，迫使清政府于 1876 年 9 月 13 日签署了《中英烟台条约》。在《中英烟台条约》中的“另议专条”中规定：“现因英国酌议，约在明年派员，由中国京师启行，前往游历甘肃、青海一带地方，或由内地四川等处入藏，以抵印度，为探访路程之意，所有应发护照，并知会各处地方大吏暨驻藏大臣公文，届时当由总理衙门察酌情形，妥为办给。倘若所派之员不由此路行走，另由印度与西藏交界地方派员前往，俟中国接准英国大臣

知会后，即行文驻藏大臣，查度情形，派员妥为照料，并由总理衙门发给护照，以免阻碍。”^① 《中英烟台条约》的签订，把英帝国主义侵略西藏的特权载进了约章，为英军侵藏提供了法律依据，这是对西藏人民抗敌御辱雄心壮志的蔑视，西藏人民是决不答应的。

光绪五年（1879年），英帝国主义根据这一条约的规定，派遣“马加国摄政义奥斯图凯来赖”等人意图从青海一路入藏“游历”，并由北京行文驻藏大臣松淮通知噶厦，拣派汉、藏弁兵前往护卫。噶厦接洋人入藏“考察”的咨文以后，召开前、后藏僧、俗头人会议，一致反对洋人入藏，并出具甘结（公禀），由达赖喇嘛、班禅额尔德尼二人领衔，给驻藏大臣上了公禀，要求转奏清朝皇帝。甘结全文如下：“掌办商上事务通善济咙呼图克图，恭奉达赖喇嘛、班禅额尔德尼率领阖藏众呼图克图、三大寺堪布、新旧佛公、台吉、僧俗番官、军民人等，公具切实甘结，恳请钦差驻藏办事大臣代为奏咨事：伏查洋人入藏游历一案，屡接驻藏大臣咨文，内称‘立定条约准其入藏奏明之件万无更改各国到时汉番一体照护勿滋事端’等因，并面谕屡次剴切晓谕，遂将藏中向无洋人来过，并习教不同，恐于佛地有碍，阖藏僧俗大众苦衷，恳求驻藏大臣代为咨报矣。而两藏（前后藏）世世仰蒙大皇上天恩，振兴黄教，保护法地，何能仰报高厚鸿慈于万一，岂敢执意抗违不遵？惟查洋人之性，实非善良之辈，侮灭佛教，欺哄愚人，实为冰炭，断难相处，兹据阖藏僧俗共立誓词，不准入藏，出具切结，从此世世不顾生死，永远不准入境，如有来者，各路派兵阻挡，善言劝阻，相安无事，如或逞强，即以唐古特之众，拼命相敌，谅在天神庇佑佛地，大皇帝恩护佛教，断不致被其欺压而遭不幸也！”^②

梁为楫、郑则民主编：《中国近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社 1993 年版 第 217 页。

牙含章编：《达赖喇嘛传》，人民出版社 1984 年版 第 106~107 页。

公禀表明了西藏人民为保卫祖国边疆誓死予以捍卫的决心，也是对清中央政府屈膝投降外交路线的公开反对。而对此种情形，驻藏大臣亦深感为难。四川总督丁宝桢、驻藏帮办大臣色楞额在《会筹藏中应办事宜折》中说：“……目前该藏应办紧要事宜约有二端：一在于各国洋人之游历无常……如有人藏洋人，必先婉言阻止，决不令其轻入。缘藏番不识时宜，愚而自用。设防闲不豫，致洋人冒昧前进，则藏番必一意胶执，设有他事，其酿祸将有甚于马嘉里者。臣宝桢现与臣色楞额筹画以后，凡有由川入藏洋人，由臣宝桢随时饬属设法拦阻，一面咨会查照妥办。……现臣等拟于藏中与各路交界之处，择要增设文报委员二人，归驻藏大臣统属，专门稽查护送游历洋人各事。如遇有洋人由外赴藏者，先行委曲阻止；倘力不能阻，则一面飞禀驻藏大臣，一面力为谕导藏番，并亲为护送出入，不少疏玩。”^① 又言：“窃思洋人入藏游历，为藏中第一要务。该藏番蛮愚成性，理谕难通，臣等时时顾虑，殊费踌躇。”^② 安抚洋人暂缓入藏，是防止引发中英冲突的应急之策，驻藏大臣在批驳西藏人民“蛮愚”之时，也深刻地认识到边陲的重要性，决不能使西藏人民因允许洋人入藏而怀有离散之心，以致失去国防的樊篱，故色楞额在《派员开导藏番折》中称：“窃惟西藏自圣朝龙兴伊始，即入版图，沐厚泽之涵濡，盖数百年于此矣。乃自光绪二年烟台英约订后，始创游历西藏之议。各国洋使接踵而来，番民誓死相阻，众志成城，……无如藏番心如铁石，百折不回。良由边氓奉佛法为正宗，视洋教如冰炭，兼以言语不通，文字不同，如操之过急，势必驱数百年归顺之赤子从而携贰于吾。”

光绪六年（1880年），英人冒险进到西康巴塘地方，“当其未到巴塘之先，藏中番众一闻洋人入境，哗然聚兵阻拦，情势汹汹。

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 496 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 496 页。

……藏番立意驱逐洋人……勒令土司出具永无洋人进藏切结，方可罢兵。……该藏番遍札巴塘、里塘、霍尔、章谷、叠盖各土司及云南所属阿墩子、中甸、维西等处寺院僧俗人等，以后一体不准洋人过境，亦不准各处迎护接送各等情”^①。英帝看到西藏人民抗英斗志异常坚决，遂暂时放弃了入藏的打算，另谋他途。

光绪十一年（1885年），英帝又派印度政府秘书马可伦从印度进入西藏前往拉萨。1886年马可伦由哲孟雄（今锡金）进入西藏康巴宗，遭到西藏宗本阻拦，双方相持了几个月，西藏人民表示：“纵使男丁死尽，即剩女流，情愿复仇抵御，别无所思。”^②而此时，英国加紧了对缅甸的侵略，并于1886年1月宣布将缅甸并入英属印度。与此同时，俄国为向中亚地区扩张，也加紧了对西藏的侵略。在此种情形下，英国政府为笼络清政府，遂在1886年7月24日签署的《中英缅甸条款》第4条中承诺：“烟台条约另议专条派员入藏一事，现因中国察看情形，诸多窒碍，英国允即停止。至英国欲在藏、印边界议办通商，应由中国体察情形，设法劝导。振兴商务如果可行，再行妥议章程；倘多窒碍难行，英国亦不催问。”^③中英关于缅甸的条款签订之后，印度政府即将马可伦从西藏康巴宗撤回，暂时停止入藏“考察”。

第三节 《中英会议藏印条约》及《藏印续约》

英帝派人第二次入藏被阻以后，即着手积极经营哲孟雄，以之作为侵藏的前沿阵地。

光绪十二年（1886年），噶厦派藏军一部，在原属西藏后给哲

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版，第500页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版，第7页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版，第254页。

孟雄的隆吐地方设立了卡房，阻止藏人与英人通商，同时防止英人强行入藏。为此 英帝向清廷提出抗议“英使华尔声言 现在藏番于边外大吉岭相近百里地方建立炮台，请驻藏大臣转饬该番不可妄为等语”^①。对于西藏军民自发的保家卫国热情，驻藏大臣文硕给予了支持并为设卡一事进行了辩解。他在《查复藏番建立炮台事件并请照会英国从缓通商片》中说：“奴才等查藏番与洋人教习不同，僧俗大众团结一心，誓死力阻，其深恶痛绝之心匪伊朝夕。嗣因上年英人有带兵入藏之举，藏番益加疑惧，拒志愈坚，均有不惜身命，同仇御侮之意。……是以在于藏属边界修建房屋围墙，实系藏番所为。然以藏番计，均有身家性命之忧，不能不思患预防，略为准备，其势不得不然，亦难禁其自卫疆园。……惟查哲孟雄实系藏属部落 已历二百余年 确凿可考 并非印度属地 不待辩而自明。至藏番在边界隆吐山修建房屋围墙，据称不但非印度属地，且距大吉岭甚远 并非大吉岭附近百里之地。’同时 考虑到西藏人民的反英情绪 驻藏大臣提醒清廷‘ 倘逼勒过甚 恐生他虞 势必外侮未临 内患先作 貽圣主西顾之忧 启边疆无穷之祸 ” 建议清廷“ 饬下总理各国事务衙门照会英使，边界通商事件总宜从缓图维，须俟开导藏番稍有转机，方能办理”^②。从以上内容可以看出，当时西藏各阶层僧、俗民众是一致坚决反对英帝侵略的，而当时的清政府害怕因此“ 增朝廷西顾之忧 ”，不敢支持西藏各阶层人民的反英斗争，从而使清廷与西藏地方政府的关系日益恶化。

1887 年 11 月，西藏三大寺和僧俗文武官员，又向驻藏大臣递交了公禀，反对清朝政府下令藏兵迅速从隆吐山卡撤退的命令，并表示了誓死抗敌的决心。 12 月，三大寺和全体僧俗官员，又向驻藏大臣上了一张公禀，直接批评了清政府的对外政策，公禀指出：

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版，第 480 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版，第 482 页。

“隆吐山为藏中门户，倘一退让，势若开门揖盗，自古及今，可有以疆域门户让人之理乎？……大概割地求全之谋，终恐不能久持，……通商本多后患，而让地尤属无此情理。”^① 特别是，作为清廷驻藏的代言人——驻藏大臣，在清廷屈膝外交路线和英帝的威逼之下，日益得不到藏人的信任，正如驻藏大臣文硕在致续侍郎信中说：“……遂疑内地官员无一不贪货赂，举凡措置是非，左祖洋人，于是拦阻委员防闲消息，种种抗违，皆从此起，且有英人不见汉官，断无进藏之事，英人见汉官，藏事终无不坏之理之语。”^②

上述历史文献，反映出当时西藏各阶层人民一方面积极反抗英帝侵略，另一方面也反对清朝中央政府的对外屈膝投降的错误路线。

1888年3月20日（藏历二月初七日）英军发动了第一次侵藏战争，藏地军民奋力抵御最终失败。1888年11月19日驻藏大臣升泰与英方代表柏尔在哲孟雄境内的纳塘地方会面，经多次争执，提出订立印藏条约如下意见：（1）撤兵，升泰秉承清廷意见“每交说帖均送保尔营中，嘱其先议撤兵。诃英官战胜而骄，必须将要说七事议妥始允议及撤退”。（2）划界，“该英官必欲将哲孟雄注明条约属于英国，划界咱利拉山，即历次来文所谓冀热勒巴拉山岭是也。……查哲孟雄全部藏番，本不干预其地方事宜，惟在西藏商上，向有年节礼物及驻藏大臣贺禀而已，其向来是何礼节均当照旧，则英国向来如何保护，亦可照旧。该英官等以此语系在八月未战之先，既战之后，又当别论。再四驳议，……（英人）必欲书入约内……奴才未敢允许”。（3）通商，“又通商一条，开来款内，英人直欲至藏（指拉萨）贸易。委员等严词以拒，百计辩说，始退至江孜。仍答以万不能行，刻又意在帕克哩。奴才查帕隘乃藏南门户……”

① 牙含章编著：《达赖喇嘛传》人民出版社1984年版第121页。

② 牙含章编著：《达赖喇嘛传》人民出版社1984年版第121页。

是以奴才坚未允许，英官意甚怫然，……察看英人心不忘藏，……每露于口角之间，诚知拒之过力，祸结难消”^①。此后，驻藏大臣升泰将“保尔开来七款，行知商上”，而“该藏番逐款顶复，竟鲜遵从”^②。后经升泰威逼胁迫，“第穆以及番官等均愿遵断了息。乃有三大寺僧众不知时局，仍多固执之心”^③。“又第穆呼图克图率领三大寺及闾藏藏番官呈送印禀，企称西藏佛土，自咸丰年间即闾藏公议，实因彼此教道不同，早经共立誓词，不与洋人交接。刻因大皇帝简派大臣赴边查办，饬令委员迭谕饬办撤兵、定界、通商三事，我藏番等不敢违旨，业经遵谕撤兵。至于定界，上年本有旧界，嗣因将日纳宗赏与哲孟雄，其隆吐山之格压倾仓地方，实系我藏番百姓游牧草场，确系藏哲旧界。至于咱利山本无鄂博，不过上年屡次在此阻挡洋人是实。若通商一事，我藏番实属万难。……万不得已遵谕通商。惟咱利以内洋人断不可来，总求施恩，能在咱利以外，实沾恩典”^④。这里可见西藏僧俗是在无奈之下才同意通商的。对于上述西藏僧俗官员的要求，驻藏大臣不予理睬，继续施压于西藏僧众。升泰在光绪十五年四月二十一日《藏番在亚东通商现经具结遵办折》中说：“奴才窃料英官万不允从，当即饬令委员再行切实开导，谕以通商之地与界地不同，并非咱利以内洋人所到之地即为他人所有，尔等尽可无虞。且通商必须设关，所定亚东地方……该藏番等又复聚议多日，委员等百计开导，夜以继日，费尽无限唇舌，始据在边僧俗噶布伦等递具遵结前来。”^⑤

升泰通过近 1 年的时间，贯彻清廷对内强压西藏民意，对外乞怜献媚的投降旨意，深得清廷赏识，遂于光绪十六年（1890 年）正

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 751 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 753 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 760 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 761 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 763 页。

月初九日电谕：“驻藏大臣升泰着作为全权大臣，与大英国所派全权大臣立约画押。”^①升泰乃于二月二十日自大吉岭前往加尔各答，会晤印督兰士顿，稍加争议，便在光绪十六年二月二十七日（1890年3月17日）订立了《藏印条约》八款，该约于当年8月27日在伦敦交换批准。《藏印条约》有汉、英两个文本，主要内容为：（1）清政府承认“哲孟雄由英国一国保护督理，即为依认其内政外交专由英国一国经办（第2款）”；（2）划定中国西藏与哲孟雄边界，“以自布坦交界之支莫挚山起，至廓尔喀边界止，分哲属梯斯塔及近山南流诸小河，藏属莫竹及近山北流诸小河，分水流之一带山顶为界（第1款）”；（3）双方以划界为据，互不侵犯（第3款）；（4）通商、游牧、交涉俟后再议。^②

《藏印条约》是清政府在西藏问题上与英帝国主义进行外交斗争的一次重大失败，从此英国占领了哲孟雄，而英国则连升泰所争的哲藏来往“照旧”一点都没有承认。此后“该部长哲孟雄暨官员等，除由英国经理准行之事外，概不得与无论何国交涉来往（第2款）”。这一条约的签订，为英国侵藏打开了方便之门。

《藏印条约》签订后西藏门户洞开中国疆界受到了来自英帝国主义的直接威胁，为此，升泰提出筹边四则：（1）设立靖西内外关，“在格林卡外之迥峰山口建关一座，拟其名曰靖西内关。复于仁进岗以外之亚东地方设立靖西外关一座，关外即藏印通商之地。俟三款议定举办通商，所有西人即准抵关贸易，不能擅入关内，以示限制”。（2）分设驻边汉番文武；“今则哲、布亡唇、强邻紧接罅漏中开。况值议办通商，则关隘之事日繁，断不可不设官分治，始可查看边情，亦藉以抚绥弹压”。（3）强化睦邻关系；“布坦、廓尔喀两部宜令藏番亟修邻好，以期相助也……庶几联为一气，使彼族无

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第775页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第269页。

隙可乘矣”。(4)设置边防驻兵，以资巡查。光绪十六年（1890年）六月二十九日清廷谕旨：“著照所请。”^①

升泰的筹边方略，并不能弥补《藏印条约》所带来的恶果。根据《藏印条约》的规定，英帝向西藏步步进逼便有了法律依据，为此，光绪十六年（1890年）9月英国政府敦促清廷继续谈判《藏印条约》中悬而不决的第四、五、六款（即通商、游牧、交涉事宜）。对于英方提出的续约要求，西藏僧俗表示了极大不满并极力反对，他们在第穆呼图克图转递三大寺及僧、俗大众图记公禀内称：“第二条在亚东地方赁买地基修建房屋，不能遵依，仍照原议，由商上在于关外修建房屋，与英国商民居住，按日收租，不得短少。第三条通商五年，出进货物概不纳税。请由商上收税。不肯延宕五年之久。第四条应禁各物，如甲噶尔地方向无盐茶进藏之规请仍照旧。至军火器械迷醉药等项，并请严禁出入。又续款第二条，日后两国均以亚东设关为无益，或改移藏内他处，或另添通商一口数口，所有章程，俱照前开通商各条办理。无论如何，誓不遵依。亚东设关，不得不勉遵大皇帝谕旨，决无复在藏内他处设关及添设商口之事等情。”^②同年6月18日，赫政税司来函：“前呈各款，皆系印度国家念切邦交再三裁减通融办法无可增删。”^③同时威胁说：“若将各条添注之意达知保君，则中英交谊不但有碍，而且藏印之事终无了局。惟有仰望贵大臣设法开导商上，即照开来各款办理，不得更易。”^④光绪十九年十月二十八日（1893年12月5日）清政府参将何长荣和英国政务司保尔在大吉岭签订中英《藏印条款》，又称《藏印续约》的附加条款英文本称为《1890年哲藏条约附属通商、

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第782页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第816页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第820页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版第820页。

交涉、游牧章程》。该约共 12 款，主要分为通商 6 款、交涉 2 款、游牧 1 款、续款 3 款。其主要内容为：(1) 中国自光绪二十年三月二十六日(1894 年 5 月 1 日起)开放亚东为商埠，允许英国商人在亚东自由贸易，租赁住房、栈所，英印政府可在亚东另设公所，派员驻扎。(2) 亚东自开放之日起，5 年之内，印度与西藏间的自由贸易“概行免纳进、出口税，俟五年限满，查看情形，或可由两国国家酌定税收，照章纳进、出口税”。至于印度茶叶，“俟百货免税五年限满，方可入藏销售，应纳之税不得过华茶入英纳税之数”。(3) 英国确立了在中国西藏的领事裁判权制度。《藏印续约》规定：“凡英国商民在藏界内与中国商民有争辩之事，应由中国边界官与哲孟雄办事大员面商酌办……如两边官员意见有不合处，照被告所供，按伊本国律例办理(第 6 款)。”(4) 凡游牧“从亚东开关之日起一年后，凡藏人仍在哲孟雄游牧者，应照英国在哲孟雄随时立定游牧章程办理(第 9 款)”。

《藏印条约》和《藏印续约》的签订，标志着清政府在西藏关税自主权的丧失、司法主权的沦丧，标志着西藏半殖民地半封建化进程的日益加深。从此，西南边隅门户大开，外国侵略势力接踵而来，西藏人民面临着清政府与外国帝国主义势力的双重压榨，西藏人民的合法权益日益遭到蚕食。对于这两个条约的签署，西藏人民表达了愤怒的呼声，他们“以固教为名，共立誓词，云藏地男女，不愿与洋人共生天地间。此后藏中无论如何，不得有违此誓。如藏中大小办事人员等，但有违犯此誓，即系有悖黄教，人人得而诛之，以为抗驻藏大臣计”。而驻藏大臣代表满清的投降外交路线，“为迁就英方，不敢违抗，对于西藏地方政府则采取压制之法……认敌为友。虽求得数年边境无事，而后患无穷，终于导致一九零四年的拉萨城下之盟”^①。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 831 ~ 832 页。

事实上，对于清中央政府一手包办的《藏印条约》和《藏印续约》，西藏人民是不承认的，因此更谈不到履行。荣赫鹏在其所著的《英国侵略西藏史》中说：“事实上 此次条约已证明毫无效用 西藏人民从未承认之，而中国当局又完全无力强制藏人也。”在自由贸易开关方面，西藏人民坚决禁止外人入关，并“示禁哲喀居住之藏人，不准入关，税司不能安居，有碍大局”^①。在关税方面，虽然条约规定免征进出口税，但“拉萨当局曾下令勿许自由贸易之实施，一切进出口货，凡经春丕谷上游之帕里者，当地官吏悉课以什一之税。……藏人仍坚持其在帕里任意征税之权”^②。在藏哲勘界问题上，西藏人民也不承认条约重新确定的藏哲边界，并坚决阻止驻藏大臣派人与英国侵略者共同划界，并拆除和捣毁了英印政府单方面竖立的新界碑和界石，所以驻藏大臣安成在奏牍中也提到：“从前界务一事，藏臣升泰虽订立约章，以支莫挚山南北流分水为界 藏番并未允从 所以迄未勘划。”^③

第四节《拉萨条约》及《续订藏印条约》

《藏印条约》与《藏印续约》签订以后 英人吞并了哲孟雄 并在西藏境内亚东地方开辟了商埠。其建立了进攻西藏的据点以后，即积极策划向西藏内地侵略。光绪二十四年（1898年）中英双方会勘印藏边界，当时西藏方面坚持印藏边界应以历史上西藏与哲孟雄的旧界为基础（旧界设有鄂博——相当于界石的石堆），英方提出如将帕里开为商埠，则可维持旧界，否则英国将进兵占领春丕。面对英帝国主义的武装挑衅，西藏人民积极备战，誓死御侮，

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 843 页。

② 牙含章编著：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 137 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1118 页。

西藏地方政府与驻藏大臣所代表的清政府所执行的投降外交展开了斗争。为此，达赖喇嘛请求驻藏大臣向清朝皇帝代奏西藏人民抗英的决心，但驻藏大臣以违例为由，拒不代奏，声言：“惟此事实属冒昧，本大臣（文海）恐干诘责，万难代为具奏。为此欲自行派人前往，本大臣亦听其自便。但经过地方应需乌拉等事，本大臣不敢违例滥给马牌，并不能代为咨行各处，以符定章。”^①于是第十三世达赖喇嘛于光绪二十五年（1899年）三月二十六日，通过外蒙古的活佛哲布尊丹巴，向光绪帝上了一道奏折，其要点如下：（1）英人以强欺凌，议和决非长久之计；（2）鉴于哲孟雄与西藏的传统关系，请将该地方赏还藏属；（3）英印相争案内，所领库银与赏拔库银不符，请求查实；（4）不可轻信英人；（5）请求与布鲁克巴（不丹）修好睦邻关系；（6）亚东商埠地方课税应交藏中，英人越境通商并不纳税；（7）亚东分界通商后，定有禁运、禁售物品，今英商所贩货物多系枪、刀、火药、烟酒等项，均与藏人所用不合，且印英赴藏应行禁止；（8）5年后亚东地方买卖地税，请赏达赖喇嘛，以济军饷，并恳请将驻藏大臣所属三十九族及喀拉乌苏八旗归藏管辖；（9）请求给予西藏军备接济；（10）鉴于驻藏大臣置若罔闻，请求给予达赖喇嘛径报理藩院代奏之权。从上述史实可以看出西藏各阶层人民当时不仅没有承认藏印条约，而且不承认哲孟雄属于英国，还提出了巩固西藏与尼泊尔、不丹之间的友谊，以巩固西藏的樊篱，并要求清中央政府解决西藏的军火与财政困难，以便准备抵抗英国的侵略等。从十三世达赖喇嘛的这一奏折可以看出，虽然当时西藏地方政府对清中央政府不满，但仍希望能够得到清中央政府的援助与支持。但是，达赖喇嘛的希望破灭了，清中央政府不仅没有接受上述要求，反而逐条加以了“驳斥”，特别是关于达赖喇嘛直奏之权，批文中称“达赖喇嘛以藏事壅于上闻，多由外间专擅，殊不知自光

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版，第844页。

绪十四年藏中多事以来，事无巨细，均经历任驻藏大臣，奏达圣聪，钦遵谕旨办理，并无壅遏专擅之弊，所请应毋庸议”^①。达赖喇嘛对清中央政府的满怀希望化为了泡影，于是转而求助于帝俄。

1902年6月，英军在怀特带领下侵入藏南康巴宗甲冈地方，强行逐出藏民，掳掠牛羊，开始了武装侵藏计划的第一步。英军的武装侵略就是要实现两个目的：其一是将通商口岸由亚东移至帕里，以图把持雄关险隘，威逼拉萨；其二就是企图甩开清中央政府，直接与西藏地方当局建立联系，欲图把西藏从中国的版图上分裂出去。所以在中英交涉中，英方态度极为恶劣。因此清廷代表巴尔在致驻藏大臣安成的函中将英国对西藏问题所提的意见进行了转达，其中主要有：(1)印政府因见华官无权，不能整治西藏，拟与有权之藏官重订约章，以后华官无治理西藏之权；(2)西藏政府倘不派员与之商议，彼竟乘机入藏，代为治理；(3)恐俄国亦由北方进兵，南印北俄，两面夹攻，强令西藏为自主，与高丽同等；(4)贵大臣须速与达赖喇嘛商议，简派干员，给予全权，随同华官办理，勿使藏官联络洋人，私订密约。^② 驻藏大臣文海接到函件，也认识到“是英人有意结纳藏番，而不愿藏使干预其事，已可概见。又三条内有强令西藏为自主，与高丽同等一节，关系甚重。奴才等若将此次巴尔意见转告达赖，……果派有权之番官自与英官立约，不使议员与闻，则我之藩服从此去矣”^③。

1903年6月3日，英军强行越界，侵入干坝宗。这种公然侵犯中国领土的行为，甚至连英国的资产阶级学者也认为是“悍然不顾国际法的起码原则对1890年条约的蓄意违反”。这样就开始了英国侵略者武装侵藏行动的第二阶段。面对英军的无理挑衅，西藏

① 牙含章编著：《达赖喇嘛传》人民出版社1984年版第155页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1119页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1119页。

地方代表对侵略者采取了严正的立场，他们拒绝在干坝宗与英军举行谈判，也拒绝接受英方代表的任何书面文件，并表示除非英国使团退回到边界上的甲冈，否则谈判代表拒绝将英方的意见转达拉萨。与此同时，西藏地方政府积极备战，并发布了征兵动员令，声言：“(英人)尚仍无理要求，吾等必献身于世间安乐的基础——佛教，只缩手等待，是决不可能的。应遵照西藏共同签订的协议所规定的，起来回击其无理的举动。”^①而清政府的驻藏大臣裕钢则极力劝诱藏人和侵略者商谈，并恫吓藏人说“如战端一开，祸患将不堪设想”^②，清中央政府亦“六百里飞递……不准开衅”^③。

1903年11月，英国组织了近二千余人的侵藏军，于12月10日偷越咱利拉，13日进占仁进岗，14日占领春丕，21日占领帕里，并继续向江孜推进，当进抵吐纳地方时，即与藏军接火，西藏人民第二次抗英战争正式爆发。1904年8月英军占领拉萨，9月7日英方强迫西藏地方政府签订了10款《拉萨条约》。英方代表荣赫鹏得意地说：“余所以坚持签订于布达拉宫者，盖欲借此昭告万国，使英国权威重又树立西藏耳。”^④《拉萨条约》的主要内容有：(1)西藏承认1890年条约所定哲孟雄与西藏的边界，并于亚东之外，开放江孜、噶大克为商埠。(2)西藏赔偿英国军费50万英镑，合750万卢比，分75年偿清；英军驻春丕75年。(3)西藏同意自印度边界至江孜、拉萨的炮台、山寨等一律削平，并将所有滞碍通道的武备全部撤去。(4)未经英国政府允许，“1. 西藏土地，无论何外国皆不准有让卖、租典或别样出脱情事；2. 西藏一切事宜，无论何外国皆不准干涉；3. 无论何外国皆不许派员或派代理人进入藏

① 恰白·次旦平措等：《西藏通史》西藏古籍出版社等1996年联合版第902页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1139页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1152页。

④ [英]荣赫鹏：《英国侵略西藏史》商务印书馆1993年版第247页。

境 4 无论何项铁路、道路、电线、矿产或别项利权，均不许各外国或隶各外国籍之民人享受，若允此项利权，则应将相抵之利权或相同之利权一律给予英国政府享受；5. 西藏各进款，或购物、或金银钱币等类，皆不许给与各外国或籍隶各外国之民抵押拨兑”。

《拉萨条约》的签订使英国在西藏获得了在军事、政治、经济方面比《藏印条约》及“藏印条款”更多的利益。从其内容上不难看出，《拉萨条约》将使中国西藏实际上成为英国独占的殖民地。增开通商口岸，为英国商品倾销西藏内地打开了更为广阔的市场，加剧了对西藏人民的鲸吞与剥削。高额的索赔，是侵略者欲图使西藏在财政上永远处于对英依附的地位，并借此长期占领在战略上自缅甸至克什米尔东北边境一带最称险要的春丕。不仅如此，该条款规定“西藏允将自印度边界至江孜、拉萨之炮台、山寨等一律削平并将所有滞碍通道之武备全行撤去（第8款）”这样使得中国放弃了在军事要地设卡驻防的军事权力，并使拉萨随时可能被英军重新占领，使西藏当局在政治上不得不听从英国的指挥。该条约规定“除将来立定税则内之税课外，无论何项征收，概不得抽取”，实际上是迫使西藏地方放弃了税收管理权。该条约还规定“光绪十九年中英条约所有更改之处，应另行酌办”，这就为1906年的《续订藏印条约》的签订埋下了伏笔。在正约之外，另附有专条规定西藏政府驻江孜的代表必要时得住拉萨与清政府或西藏官员谈论商务问题。这是英国在拉萨派驻代表的变相规定，英国侵略者企图借此达到与西藏地方当局建立直接关系的目的，最终使西藏成为受英国摆布的傀儡。

西藏地方官员在《拉萨条约》签字之后清政府才如梦方醒发现《拉萨条约》“有抢中国主权”的企图，况且西藏地方政府作为清廷的一个地方权力机构也无权与外国缔约，特别是全国人民对于这样一份严重出卖国家主权的条约表示了极大的愤慨。为此，清中央政府电令驻藏大臣拒绝在《拉萨条约》上签字画押，因此该条

约因为没有得到清朝中央政府的批准，而成为一个非法的条约，不具有法律效力。

《拉萨条约》的签订，完全暴露了英国独占西藏的野心，引起了其他列强的妒恨，俄、美、德、法、意等国也企图根据最惠国待遇的原则在西藏瓜分利益，于是各国纷纷向英国提出抗议，反对《拉萨条约》。在清政府的抵制和各国的抗议下，英国政府仍不愿放弃在《拉萨条约》中的既得利益，只是对条约作了两点修改声明：(1) 将赔款数削减 $\frac{2}{3}$ 即改为 250 万卢比，同时将英军占领春丕的期限从 75 年缩减到 3 年；(2) 取消英国代表得随时访问拉萨的专条。显然，这两点改变，并没有改变英国通过《拉萨条约》将独占中国西藏的结果。1904 年 11 月，英国政府批准了附有修改声明的《拉萨条约》，同时向清中央政府施加压力，企图迫使清中央政府承认《拉萨条约》。清中央政府对《拉萨条约》的态度是，英国须明确承认中国在西藏的主权，并须修改该条约的第 9 款。1904 年 9 月，清中央政府派外务部右侍郎唐绍仪为驻英公使赴印交涉《拉萨条约》。1905 年 2 月，唐绍仪抵达印度，和英方代表印度政府外交大臣费礼厦开始谈判。费礼厦要求唐绍仪在《拉萨条约》上签字，唐绍仪坚持中国在西藏的主权，坚持重新修订约款要写进英国明确承认中国在西藏的主权的内容。双方各持己见，交涉陷入僵局。11 月英方代表单方面中止了谈判。后因英、俄反德同盟的建立，英俄在西藏问题上达成默契，于是英国决定与清中央政府重新谈判西藏问题，并于 1906 年 4 月 27 日，由英国驻华公使萨道义与中国外务部右侍郎唐绍仪分别代表两国政府，在北京签订了中英《续订藏印条约》。

《续订藏印条约》有正约和附约两部分。其中正约为此次所订，共六款，主要内容是：(1) 清政府允认经修改过的《拉萨条约》；(2) 英国承允“不占并藏境及不干涉西藏一切政治”；(3) 英国承认《拉萨条约》第 9 款第 4 节所指的“铁路、道路、电线、矿产或别项权

利”，只有“中国独能享受”，但英国仍保留在各商埠架设电线与印度境内通报的利益。《续订藏印条约》的附约，即附有修订声明的《拉萨条约》。此次续订条约，仍然给予了英国在西藏的一定的经济特权，而关于中国要求英国承认中国对西藏主权一项，未能列入条约。但总的来看，中国毕竟在续订条约中挽回了在西藏的部分主权，抵制了英国将西藏分裂出中国领土的企图。然而英国侵略中国西藏的野心并未因此停止。

第五节 中英《修订藏印通商章程》

自 1906 年中英续订藏印条约签署后 清中央政府为了巩固在藏主权，采取防止英人和西藏地方当局直接交涉的政策，对各市场所设的办理交涉和商务的官员都派汉人而不派藏人充任。英帝国主义对此极为不满，因为和西藏地方政府直接交涉是其阴谋扩大在藏势力的一项重要手段，也是自 1899 年以来它所致力贯彻的一贯方针。《拉萨条约》第 2 款原有英国和西藏另行派员商改 1893 年通商章程的规定，于是在 1907 年，清中央政府派张荫棠至加尔各答和英方谈判，英方首先提出必须有有权力画押的藏官参加的要求。这一阴谋为张荫棠识破，他指出：“若一经承认直接交涉，西藏即成为独立国性质，所有以前代偿赔款改订藏约，均成画饼。……此次系藏印试行直接交涉之始，似宜审慎。印督有事，应行文驻藏大臣转行商上，我应不认印督可直达行文商上，商上亦无直达印督办理交涉之权。”^①但在英方坚持之下，清中央政府只得同意派藏官噶布伦汪曲结布等八人随同张荫棠参加谈判，但以他们行事须得中国钦差大臣的认可为条件。谈判从 1907 年 9 月 2 日开始直到 1908 年 4 月 20 日 双方终于达成协议 签订了《修订藏印

^① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1376 页。

通商章程》^① 并于 1908 年 10 月 14 日在北京交换批文。

中英《修订藏印通商章程》共 15 款，主要包括以下三方面内容：

1. 英国取得了与西藏地方官员直接交涉的权利

这个问题是谈判中争执最久，也是最关涉国家主权的问题，最后英国终于实现了这梦寐以求的目的。在该章程第 3 款中规定“各商埠治理权应归中国官督饬藏官管理”，这样就确认了英国商务委员可以与西藏地方官员直接交涉的权利。不但如此，在西藏地方官员和英国商务委员之间发生分歧时，“应请西藏大吏与印度政府核办”，但印度政府须“知照中国驻藏大臣”，只有在西藏地方政府和印度当局不能解决分歧时，才由“中英两国政府核办”（第 3 款）。

2. 英国在西藏又攫取了一系列的特权

英国人“得在各埠内租地建筑房栈”（第 2 款）英、印人在西藏各商埠享有治外法权（第 4 款）；英国在已开和将来新开各商埠之英国商务委员，得安排往来中印边界传递邮件所用的传递夫役（第 8 款）；英国在西藏的商务委员得设置卫队，俟中国在各商埠及往来各商埠道路上筹办巡警妥当后，即行撤退（第 12 款）。

3. 中国收回了一些权力

《修订藏印通商章程》规定，自印度边界至江孜沿途所建筑的 11 处旅舍，由中国原价收回，但仍须租给印度，每一旅舍的一半须留供英国官役使用；英国答应一俟中国电线接修至江孜，“英国可酌量将由中印边界至江孜之电线移售予中国”（第 6 款）。

治外法权是本章程的一个核心内容，《修订藏印通商章程》以 5 款的内容对英国在藏司法特权和归还治外法权的许诺作了规

① 梁为楫、郑则民主编：《中国近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社 1993 年版 第 621 ~ 624 页。

定,《修订藏印通商章程》规定:

1. 关于领事裁判权

如果英、印人在各商埠与汉、藏人有所争论,应由最近商埠的英国商务委员与该商埠裁判局的汉藏官员会同查讯,面议办法;如果意见不合,应按照被告所属国法律办理。凡属于此类交涉案件,均由被告国官员主审,而原告国官员,只能会审(第4款)。

凡英印人之间因人身和财产权利而发生争议,均归英国官员管理(第4款第2)项)。

英、印人在商埠以及在通往各商埠的商道中有犯罪的,应由地方官送交距犯罪地最近的商埠英国商务委员按印度法律审讯惩办;但西藏地方官对于这种英、印人,除可以拘禁外,不得格外凌虐。对在各商埠内或前往各商埠通道中犯罪的英、印人,应由汉藏地方官拿获,按律惩办。双方审办之法俱应至公且平。凡汉、藏人到英商务委员处控诉英、印人,汉藏官员有派员前往英国商务委员公堂观审的权利。凡英、印人到商埠内裁判局控告汉、藏人的案件,英国商务委员也有派员前往裁判局观审的权利(第4款第3)项)。

上述规定确立了被告人主义的领事裁判权制度,并确立了主审、会审、观审的制度。

2. 关于治外法权的放弃

《修订藏印通商章程》规定:“西藏大吏遵北京政府训令深愿改良西藏法律,俾与各西国律例改同一律;英国允愿,无论何时,英国在中国弃其治外法权,并俟查悉西藏律例情形及其审断办法,及一切相关事宜皆臻妥善,英国亦即弃其治外法权(第5款)。”

3. 关于债权债务案件

《修订藏印通商章程》规定:“凡因信借、揭欠、倒闭而起之控告案件,应由该管官查讯,设法追索赔偿;但如欠债者报穷无力赔偿,该管官不任赔偿之责亦不得将公产、官物扣抵(第7款)。”

4. 关于缉捕盗贼

《修订藏印通商章程》规定：“凡官商往来藏印 其公私财产、货物，途中被劫，应即报明巡警官。巡警官应立即设法拿获劫盗，交地方官立即审办、追赃。如盗犯逃至巡警局、地方官权力不及之地，不能缉获，则巡警局及地方官咸不任偿失之责（第 10 款）。”

5. 英商在藏利益的保护

《修订藏印通商章程》规定：“英国人民可任便以货物或银钱交易，任便将货物售与无论何人，任便由无论何人购买土产货物，任便雇赁运载夫马，并任便照地方常规办理一切贸易事宜，不得格外限制、刁难 亦不得抑勒、强逼（第 12 款第（1）项）。”

凡英国官商在商埠内及往各商埠道中之身家、产业，应随时由巡警局及地方官实力保护。（第 12 款第（2）项）

中国允在各商埠及往各商埠道中，筹办巡警善法，一俟此种办法办妥，英国允即将商务委员之卫队撤退，并允不在西藏驻兵，以免居民疑忌生事（第 12 款第（3）项）。

上述条约的内容，使我们清晰地看到，英国和印度通过享有单方面的贸易特权而从中国攫取了更多的经济权利。通过领事裁判权的设立和主审、观审、会审的被告人主义民、刑事审判制度的设立，中国清朝中央政府在自己的土地上原应独断的权力遭到蚕食，部分司法主权沦丧，较之以前关于西藏的条约中的内容是有过之而无不及。特别是在治外法权的放弃问题上，英国人提出以“俟查悉西藏律例情形及其审断办法，及一切相关事宜皆臻妥善”为条件，实际上是为其在西藏长期享有治外法权寻找借口。

当然，此次交涉中还有一些悬而未决的问题，如引渡问题、中国在印、锡边界附近的噶伦堡设领事的问题、关税的问题及印度茶叶入藏的问题等。关于关税和印度茶叶入藏的问题，按 1893 年条约中原有规定，在亚东开埠免税 5 年后，印度茶叶可以入藏，但应按中国茶叶入英税率征收。英方不顾以前的约定，竟无理地要求

印度茶叶入藏按 5% 税率抽税，而当时中国茶叶入英所付的税率则高达 55%。英国的茶商资本家，企图借此垄断运费较高昂的川茶在西藏的市场。清中央政府因考虑到此事将影响西藏的财政税收，坚决不同意，所以这一问题终于搁浅。

尽管清中央政府在本章程中丧失了不少权力，但是在这一次交涉中总算做到了保全在西藏对外事务上应由清中央政府出面主持交涉订约的主权，而且参加这次谈判的西藏官员的地位，在条约总纲中明确申明是“禀承张大臣训示，随同参议”，所以尽管英国侵略者心怀叵测，施用了种种伎俩，中国政府在西藏行使主权是无可争议的。

第八章 清末预备立宪与西藏新政

第一节 清末预备立宪在西藏的推行

清末立宪发生在 20 世纪初期、日俄战争以后的世界大变动中，是腐朽的清王朝被迫采取的自救措施，也是继续维持专制与有限改良之间的矛盾产物。1904 年弹丸之国日本在日俄战争中取胜，世界为之震动，中国的有识之士普遍认为“甲辰日俄战起，识者咸为之说曰：此非日俄之战，而立宪专制二政体之战也”，并指出“使以日俄之胜负为吾国政体之从违，则不为俄国之专制，必为日本之立宪”。当时中国驻英、美、法等国的外交使节以及一些朝廷大臣和地方督抚也纷纷奏请变法立宪。而此时资产阶级革命派所领导的武装反清起义正如火如荼地迅猛发展，清朝统治已经岌岌可危。为了维持专制统治，清中央政府幻想通过立宪，“则皇上可世袭罔替”遂于 1905 年 7 月发布了考察外国政治的上谕，派遣载泽等五大臣出洋考察西方政治。光绪三十二年七月（1906 年 8 月），出使各国考察政治大臣载泽向光绪帝上了一道《奏请宣布立宪密折》，^①指出实行立宪，“凡国之内政外交，军备财政，赏罚黜陟，生杀予夺，以及操纵议会，君主皆有权以统治之。论其君权之完全严密，而无有丝毫下移，盖有过于中国者矣”。并指出立宪的三大利在于“皇位永固”、“外患渐轻”、“内乱可弭”。光绪三

^① 中国政法大学法制史教研室编：《中国法制史资料》，中国政法大学教务处 1991 年 10 月版，第 249 页。

十二年七月十三日（1906年9月1日）清廷发布了《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，指出：“各国之所以富强者，实由于实行宪法，取决公论，君民一体……时处今日，惟有及时详晰甄核，仿行宪政，大权统于朝廷，庶政公诸舆论，以立国家万年有道之基。但目前规制未备，民智未开，若操切从事，徒饰空文，何以对国民而昭大信。故廓清积弊，明定责成，必从官制入手，亟应先将官制分别议定，次第更张，并将各项法律，详慎厘定，而又广兴教育，清理财务，整饬武备，普设巡警，使绅民明悉国政，以预备立宪基础。著内外臣工切实振兴，力求成效，俟数年后规模粗具，查看情形，参用各国成法，妥议立宪实行期限，再行宣布天下，……著各省将军、督抚晓谕士庶人等发愤为学，各明忠君爱国之义，合群进化之理，勿以私见害公益，勿以小忿败大谋，尊崇秩序，保守和平，以预备立宪国民之资格，有厚望焉。”^① 这道预备立宪上谕，虽然没有明定立宪的期限，但这道上谕毕竟揭开了晚清立宪的序幕，特别是上谕确立了预备立宪实行新政的步骤是“廓清积弊，明定责成，必从官制入手……次第更张”，也确定了预备立宪和实行新政的应兴应革之事务，即“将各项法律详慎厘定，而又广兴教育，清理财务，整饬武备，普设巡警，使绅民明悉国政”，从而确立了政改与预备立宪的指导政纲。上谕要求“内外臣工，切实振兴，力求成效”，这就为西藏推行新政揭开了序幕。从西藏新政的推行情况看，无论是张荫棠的《治藏刍议十九条》、《西藏善后问题二十四条》、《训俗浅言》、《藏俗改良》的提出与颁行 还是联豫的重在制度建设，都是秉承这道上谕而行的。

1906年张荫棠奉旨“查办藏事”，揭开了西藏新政的序幕。他

^① 中国政法大学法制史教研室编：《中国法制史资料》，中国政法大学教务处1991年10月版第249页。

秉承上谕精神，廓清积弊，从官制入手，认为“安边之要，首在察吏”^①，“维系边圉人心，首在澄肃吏治”^②，于是详陈藏中积弊，参劾驻藏大臣有泰及其属员，光绪三十一年（1906年）十一月二十九日清廷谕旨“刘文通、松寿、李梦弼、恩禧、江潮、余钊、范名荣等均著革职，归案申办，分别监追。善佑著革职，永不叙用，递解回旗，严加管束。周占彪、马全骥均著勒令休致。李福林著革职留任，带罪效力……有泰……著先行革职。……至噶布伦彭措汪垫番官，均著革职究办”^③。光绪三十二年（1907年）二月初六日又奉上谕“有泰身为大臣，未能洁己率属，实属辜恩。所请议罚，不足蔽辜，著改为发往军台效力赎罪”^④。

根据1906年的《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，“各省将军、督抚晓谕士庶人等发愤为学，各明忠君爱国之义，合群进化之理，勿以私见害公益”的要求，张荫棠于光绪三十二年（1907年）三月颁行了《训俗浅言》和《藏俗改良》^⑤，将藏中陋俗污点切实晓谕。改良徐遵以孔孟三纲五常之正理，爱国合群尚公尚武之新义”，百姓“颇知警悟”^⑤。

同样根据1906年的上谕“先将官制分别议定，次第更张，将各项法律详慎厘定，而又广兴教育，清理财务，整饬武备，普设巡警”的要求，张荫棠和联豫对西藏进行了一系列官制改革和机构的设置。光绪三十二年（1907年）张荫棠提议设立交涉、督练、盐茶、财政、工商、路矿、学务、农务、巡警9局以及植物园1区，并创设了章程。同时为整顿藏务，张荫棠提出“为今之计，自以破除汉番畛

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1318页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1395页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1322页。

④ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1333页。

⑤ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1395页。

域固结人心为第一要义，以收回政权、兴学练兵为入手办法”^① 特提出善后事宜：(1) 拟设西藏行部大臣，以崇体制而重事权也；(2) 政权宜收回也；(3) 汉文蒙小学堂宜广设也；(4) 练汉兵以资震慑也；(5) 番兵应由汉官充教习统带也；(6) 电线宜速设也；(7) 卫生局宜设也；(8) 矿务宜振兴也；(9) 工艺宜讲求也；(10) 官俸宜优给也；(11) 枪炮宜购置也；(12) 官银号宜分设也；(13) 噶尔古达宜设总领事也；(14) 廓尔喀宜联络也；(15) 开办及常年经费宜统筹也。上述西藏新政的构想，为在西藏推行新政进行预备立宪奠定了基础。

1907年9月清廷连发上谕，提出设资政院，以作为设立议院基础，各省速设咨议局，作为采取舆论之所。1908年7月清廷颁布了《各省咨议局章程》62条，另订《咨议局议员选举章程》115条。根据议员选举章程，享有选举权的一般条件是，本省年满25岁以上的男子，妇女没有选举权，非本省籍贯之男子，寄居本省满10年以上，在寄居地方有1万元以上之营业资本或不动产。此外，还有特殊条件，即曾在本省办理学务，及其他公益事务满3年以上著有成绩者，中等学校毕业生或贡生员以上之出身者；曾任实缺职官文七品、武五品以上未被参革者；在本省地方有5000元以上之营业资本或不动产者。至于被选举人的资格条件是：“凡属本省籍贯，或寄居本省满十年以上之男子，年满三十岁以上者，得被选举为咨议局议员。”但有下列情形之一者，不得有选举权或被选举权：品行悖谬营私武断者，曾处监禁以上刑者，营业不正者，失财产上之信用、被人控实、尚未清结者，吸食鸦片者，有心疾者，身家不清白者，不识文义者。对本省官吏或幕友、常备军人及征调期间续备后备军人、巡警官吏、僧道及其他宗教师、各学堂肄业生，停止其行使选举权及被选举权，现任小学教员也停止其被选举权。^② 经过上述

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1397页。

^② 《大清法规大全·宪政部》卷2。

条件的限制，“只有地主、绅士、大商人、学界的头面人物才有成为议员的资格”^①。咨议局的职权在于议决本省应兴应革事件；议决本省预算、决算、税法及公债事件；议决本省单行章程规则之增删、修改事件以及选举资政院议员等。1908年8月，清廷正式颁布了《钦定宪法大纲》23条，它以巩固君权为宗旨，强调大清皇帝统治大清帝国“万世一系，永永尊戴”，这实际上是用一种前所未有的法律形式，重新确认了封建皇帝的专制大权。

为了推行宪政，1909年2月，清廷谕令各地方一律成立咨议局，以备宪政实施。驻藏大臣联豫接到谕令以后，针对西藏现状，提出了虽然宪政的实施是势在必行的事，但西藏有特殊的地方，西藏宪政骤难筹办。他说：“奴才于宣统元年正月初八日，承准宪政编查馆五大臣咨开本馆于光绪三十四年八月初一日会同资政院具奏，进呈宪法议院选举各纲要，暨议院未开之前，逐年应行筹备事宜一折，奉上谕一道……窃惟当今时势，非变法无以饜民望，非立宪无以奠邦基。……就现在国势民气二者观之，非从速实现宪政，无以抵浮言而定民志，是预备立宪，实已万无可缓。惟藩属与行省诸多不同，亦不得不详加审慎。”^②

联豫认为在西藏实行宪政时机不到。当时达赖因政见不和出走内地，西藏商上不服驻藏大臣节制，“隐怀异心，私议增兵，遇事抗拒，其不度德不量力一种悖谬之行，竟不可以情理喻。惟兵力足以制之，或可相安无事。若一旦改立宪政，微论彼族程度未足，且恐其莫测理由，不善体会，于彼既无所利，于我反失主权”^③，所以目前西藏难以筹措宪政。

联豫认为应效仿西欧，在西藏不实行宪政。联豫认为“西藏教

《从鸦片战争到五四运动 下册》第 161页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1522～1523 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1522～1523 页。

化政俗，不惟与内地各省不同，即与内外蒙古亦异，地为藩属，人则异种。……夫藩属之人民，未有甘心贴服于主国者，而主国之相待，亦不能与本国人民一律”^①。况且“考西洋诸强国，从无与异种藩属以立宪政权者”，无论是英国对待印度、美国对待菲律宾、法国对待安南（安南即越南——作者注）荷兰对于爪哇 虽然各主国都设有议院“然藩属之民仍不得厕身其间 与闻政事”^②，是今我国立宪，既已取法于西欧，则对待藩属似不妨仍效其政策”^③。

联豫认为不仅上述问题使得在西藏难以筹办宪政，就是在西藏推行宪政，仍然存在以下困难，并足以使西藏宪政碍难奉行：

（1）咨议局难以筹办。《咨议局章程》规定，议员的职权在于指陈地方利害，筹计地方治安。而西藏“藏俗素崇黄教，惟以熟习经典者为上流，喇嘛之数多于士民，喇嘛之权亦大于士民。一切财利政治，多操之喇嘛之手，其士民亦唯知奉佛，于治国之大经大法既不讲求，即民间之疾苦亦从未过问，如此而欲其指陈地方利害，筹计地方治安，彼固茫然无所知”^③。

（2）自治难以筹办。实行宪政的要点在于自治，而西藏地广人稀，居处分散，牧民又迁徙无定，不仅没有团体，更无城镇、乡之可言，断难实行自治。

（3）户口难以调查。确定户口是确定选民资格的重要前提，但西藏幅员广阔，居住分散，户口调查难以周全，如此就不得不依靠各营官的支持，但由于长期以来，存在着汉、藏分歧，“番官居心叵测 若一经调查 则更心怀疑惑 梗阻横生”^④。

（4）选举难以筹办。西藏虽然作为国家的组成部分，但是州县

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994年版 第 1522～1523 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第 1522～1523 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994年版 第 1522～1523 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994年版 第 1522～1523 页。

并没有设立，选区也难以划分，从而导致选举员和被选举员无法确定。另外，根据《咨议局议员选举章程》规定，喇嘛也不能充当选举员与被选举员，而西藏掌权者为喇嘛，喇嘛人数又占相当比例，这是导致选举难办的原因。

尽管宪政难以筹办，但可以为推行宪政作一些必要而充分的准备，因此联豫主张“似宜逐渐规划，不可太骤。当先编练新军，以期震慑 开筑道路 以利交通 广设学堂 以普教育 渐增官职 以资治理，既以化其旧习，既以导其新知。俾明宪法之源流，粗具自治之能力，知时局之日迫，非立宪无以自存，等其时至，然后因势利导，与之更始，逐年筹备，颁布宪法，庶免窒碍难行，同跻郅治之域”^①。

第二节 《钦定理藩部则例》的颁行

清政府进入晚清之后，在实行预备立宪的过程中，开始进行了官制改革和修律两大活动。1906年清廷颁行了仿行宪政上谕，开始厘定官制，理藩院遂于此时更名理藩部。在修律活动的大背景下，理藩部也欲着手修纂理藩院则例，光绪三十四年（1908年）理藩部在排印《钦定理藩部则例》序言中说：“《理藩部则例》四次增修，每由各司拣案送馆核定增入，但未能统计各条，是以重复者有之，遗漏者有之，且例内所载事宜，因屡经更章，与现行者间有歧异，兼之版片毁失，存书无几，正拟请旨重新详加更订，用昭遵守。适各处纷纷咨取均无以应，因飭司用聚珍版按照旧例刷印二百部，暂时分布，以待新例修成再行分发，旧例自当另存。惟此次排印，凡经奉旨改定部院名目，一律遵照更改，用资纪实而遵国宪。谨将已改者一一列后：户部改度支部、兵部改陆军部、刑部改法部、工部

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1522 ~ 1523 页。

改农工商部、理藩院改理藩部。’^①可见，光绪三十四年（1908年）颁行的《钦定理藩部则例》仍是旧例，而不是清末新修的新例。它只不过是在更改了相关部名之后对光绪十七年（1891年）《钦定理藩院则例》的翻版。

第三节 查办藏事与《新治藏政策大纲十九条》的颁行

一、查办藏事与《新治藏政策大纲十九条》的提出

查办藏事是西藏近代史上的一件大事，它对于革除吏治弊习、振奋民族精神、内固国本、外争国权起了巨大的作用，对于重塑清中央政府在西藏行使主权的形象以及杜弊洋人侵藏和裂藏的覬觐之心，对于促进西藏由封建农奴制向近代化的转变起了巨大的推动作用。

晚清西藏，在国孱民弱的情势之下，屡遭外国的入侵，清中央政府的一味曲膝投降和驻藏吏治的日益败坏，扼杀了西藏人民抗御外侮、保家卫国的拳拳之心，一个个不平等的丧权辱国的条约像重重枷锁套在了西藏人民的头上，蚕食着中国的主权，掠夺着西藏人民的财富，西藏人民生活在水深火热之中。种种内忧外患，迫使清中央政府不得不认真地考虑对西南边陲的经营方略，考虑自己在西藏地方的主权问题。早在张荫棠查办藏事之先，1904年在中英关于《拉萨条约》的谈判中，清中央政府即指示驻藏大臣有泰：“此次自应由中国与英国立约，督饬番众，随同画押，不应由英国与番立约，致失主权，开议之始，当以力争主权为紧要关键。”^②同年

陈家璉、拉巴平措编：《西藏学汉文文献汇刻》第三辑《钦定理藩院则例》，全国图书馆文献缩微复制中心1992年版，第1页。

^② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社1994年版，第1196页。

10月又谕军机大臣：“西藏为我二百余年番属，该处地大物博，久为外人垂涎。近日英兵入藏，迫番众立约，情形叵测，亟应思患预防，补救筹维，端在开垦实边，练兵讲武，期挽利权而资抵御。”^①可见，清中央政府对西藏已有所谋略。

详细制定治藏政策的是张荫棠，清中央政府之所以派他来“查办藏事”，也正在于此。光绪三十一年十二月（1905年1月）张荫棠在《致外部电请速整顿藏政收回政权》中便指出：“我国整顿藏事，迟早皆应举办。今事机迫切，尤为刻不容缓。……所有一切内政外交，均由我国派员经理，并次第举行现办新政，收回治权。”^②光绪三十二年正月二十三日他又在《致外部丞参函详陈英谋藏阴谋及治藏政策》中指出：“英人经营西藏已非一日，耗费不下千万，阴谋百出，令人有不可思议者。……英人深知班禅与达赖不睦，劝令班禅请英保护，拒绝达赖，以图独立。……是即日本扶助高丽之故智耳。”因此他继续指出：“惟整顿西藏非收政权不可，欲收政权非用兵力不可。……所有内政外交以及一切新政，由国家简员经理，恩威并用，使藏人实信国家权力深有可恃，则倚仗之心益坚，又何敢再萌异志。况英人亦视我在藏兵力强弱能否治藏地以为因应，我能自治，外人无隙可乘，自泯其觊觎之心。”^③由于张荫棠的治藏方略与统治阶级欲图在西南改革和整顿西藏的思想不谋而合，特别是其强化主权、抵御外侮、推行改革的治藏宗旨深得清政府的赏识并予以采纳。1906年4月29日，张荫棠受命进藏“查办藏事”。

张荫棠的“查办藏事”始于整治吏治。张荫棠认为“安边之要

① 《清实录藏族史料九》第4639页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1304页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1305页。

首在察吏，必大吏廉洁，率属办事，乃能刚正而服远人”^①。于是，他在详细调查的基础上，向清朝中央政府提出了参劾以驻藏大臣有泰为首的一批满、汉、藏官员的《奏参藏中积弊请旨革除惩办》的电文，指出有泰：其一，畏敌媚外，颠预误国。“帕克里议和……裕钢一误于前，有泰再误于后，借口商上不肯支应乌拉，不能起程，……卒酿成六月之变。有泰始往见荣赫鹏，自言无权……媚外而乞怜。……有泰到任半年，毫无经画，坐误事机”。而当西藏人民抗英失败后，有泰竟“冀幸英军进拉萨为我压服藏众，诚不知是何肺肠！坐视藏僧与英军在布达拉山议约十条，无一语匡救，约城哄令画押，仓惶失措”。其二，贪污国银，朋比分肥。其三，任用亲信，卖官鬻爵，奢侈腐化，醉生梦死。“有泰信任门丁刘文通……凭权纳贿，卖缺鬻差，其门若市……藏印军务倥偬之际，警报屡至，催赴敌前开议，有泰置若罔闻。刘文通购进藏姬五六人，献媚固宠，白昼挈随员等赴柳林子，招妓侑酒，跳唱纳凉，该大臣醉生梦死，一唯所愚弄”^②。张荫棠在参劾有泰的同时，还参劾惩办了刘文通、松寿、李梦弼、恩禧、江潮、余剑、范启荣、善佑、周占彪、马全骥、李福林、齐丁温珠、荡孟等十多名满、汉、藏贪官污吏。1906年11月29日清政府发布了将有泰等十多名满、汉、藏官员革职查办的命令后，全藏僧俗群情振奋、人心大快。张荫棠查办吏治决心之坚、执法之严、效率之高，在藏人心中留下了深刻的印象，为他进一步制订和推行新的治藏政策创造了条件。

光绪三十三年（1907年）正月十三日，张荫棠致电外务部，提出了《治藏刍议十九条》，明确指出“印政府主侵略，开埠只表面明词，应急筹收回政权，练兵兴学，以图抵制而杜籍口”。刍议要点共19条，其内容是：

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1318页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1318页。

(1) 拟达赖、班禅优加封号，厚给岁俸，如印度各藩王之制，照旧制复立藏王体制，视达赖专管商上事，而以汉官监之。

(2) 拟特简亲贵为西藏行部大臣，体制事权，一如印督用王礼，……设会办大臣 1 员，统制全藏，下设参赞、副参赞、参议左右、副参议 5 缺，分理内治、外交、督练、财政、学务、裁判、巡警、农、工、商、矿等局事务。其亚东、江孜、札什伦布、阿里、噶大克、察木多、三瞻、三十九族、工布、巴塘等处，酌设道府同知，均用陆军学堂毕业生督率番官，治理地方，实行营官分治，每有番官之地应设 1 名汉官。

(3) 拟驻藏北洋新军 6 000 名，藉壮声威，3 年后递相撤回，改募土勇。

(4) 藏番民兵约可得 10 万，饷由藏拔，拟派我武备生统带训练，俸薪军械子弹药由我给。

(5) 巴塘电线应接至拉萨。

(6) 筑路通商。

(7) 广设汉文学堂，实行 6 年毕业制。所有藏中官兵，均由此选。

(8) 凡五金煤矿，准中国西藏军民人等报明矿务局开采，官收什一之税。

(9) 一律革除西藏繁重差役和苛酷刑罚。

(10) 拟于喀喇乌苏、鹿马岭等处各盐井设局征税。

(11) 拟亚东等三埠设关后酌定出入口税则。

(12) 收回铸造银铜纸币之权，并设银行。

(13) 裁撤前、后藏台站老弱额兵，改办巡警。

(14) 设汉藏文白话旬报，派送，以激发其爱国心，进以新智识。

(15) 以川茶籽输藏，教民自种，以图抵制印茶。

(16) 扩充改造拉萨制枪厂。

(17) 鉴于布鲁克巴（不丹）廓尔喀（尼泊尔）为藏门户，应订立

廓藏攻守同盟条约。

(18) 拟由部拣派驻印京总领事，侦探印度情报，报藏防备。

(19) 岁费总计 200 万，由部核议指拨。

张荫棠的治藏政策得到了清中央政府的认同，^① 十九条刍议指出：“藏属纵横七千里，矿产甲五洲，将来必为我绝好边地。经理得人，十年收效必倍，……及今不经理，恐落他人之手。”为此，清中央政府采纳了上述意见，以之作为新的治藏政策纲领文件，史称《新治藏政策大纲十九条》。

光绪三十三年二月，张荫棠向西藏地方政府发布了《传谕藏众善后问题二十四条》，指出改革藏政的本质即在于“世界上无论何国，贫者弱而富者强，智者兴而愚者亡”^②，而治藏改革的目的是“首以启发民智、日进富强为惟一之目的”。《传谕藏众善后问题二十四条》涉及政治、经济、外交、司法、风俗、教育、宗教、路矿等问题，可谓周详。其中关于法律的适用，《传谕藏众善后问题二十四条》提出了两方面的问题：其一“藏中刑罚惨酷，动辄抄家灭产，自应查照大清律例，酌定宽厚简易之法。应如何分设中高初等裁判所，以平讼狱”。其二“一妇宜配一夫，违者应如何议罚，则男女均平，举国无旷夫怨女矣”。此后，西藏地方政府逐条作了答复，特别是针对张荫棠所提司法之问作了解释。《藏众答词》中说：“西藏番刑，昔日迭经各贤王定明，凡杀毙、伤人、偷窃三项，唯视犯事大小，以定轻重惩罚。至于杀人，无论何因，其罪最重。虽应抵偿，但西藏属佛地，凡遇杀人案件，应确查其人心存极恶，情罪最重人等，向规即将其人治以死罪。其余出手杀人凶手，并未定以死罪，将其人重加责惩，饬交命价，俾作善事。此外若有违犯法度重犯，由商上查抄家产，酌定惩罚，并无不分罪过轻重以微事由商上即行抄家了

① 牙含章：《达赖喇嘛传》，人民出版社 1984 年版，第 189 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1333～1337 页。

事。所谓管刑裁判，若有书籍，应即译成藏文，大众会议再行稟复。”又“至匹配一节，应遵从前贤王所定十六条事宜，即当再行出示晓谕饬遵”。上述答词可以看出，清初第五世达赖喇嘛时期制定的《十三法典》在晚清仍然是西藏的基本法。

光绪三十三年三月，张荫棠“提议设立交涉、督练、盐茶、财政、工商、路矿、学务、农务、巡警九局，附设植务园一区，并为创定草章”^①，上述机构作为西藏地方政府机构改革的新政机构，把《治藏刍议十九条》、《善后问题二十四条》更加细化。此后“旋据噶布伦等稟复，大公所集议，询谋佥同，情愿遵办”。张荫棠拟设定的《九局办事章程》详细规划了各局职数、组织、职守、办事规则，成为新政九局办事机构的行政规章。

此外，张荫棠为开化西藏民智，推行上述各项政改事宜，颁行了《训俗浅言》和《藏俗改良》两本小册子，并指出其立意本源在于“西藏人皆是大清国百姓，当遵奉大皇帝政教”。《训俗浅言》以所谓的“中国古学”和“中国新学”训导百姓，“中国古学”包括“父子有亲”、“君臣有义”、“夫妇有别”、“朋友有信”、“博学”、“审问”、“慎思”、“明办”、“笃行”、“智”、“仁”、“勇”、“孝”、“悌”、“忠”、“礼”、“信”、“义”、“廉”、“耻”。“中国新学”包括“合群”、“公益”、“尚武”、“实业”。各主题均有解释浅说。《藏俗改良》的主要内容有“一妇只能配一夫，兄弟不得同娶一妇”、“闺女寡妇不得私通苟合”、“兄妹姊弟叔嫂婢侄不得同坑卧宿”、“赡养老人”、“人死宜用棺木土葬，勿有用天葬、水葬”、“身体每日宜洗浴”、“儿童七八岁宜教汉字学汉语”、“喇嘛白昼不必诵经，宜兼做农工商业”、“寡妇不宜改嫁”、“贸易者要勤慎、诚实、洁净”、“众人勿惮远出以生财”、“见客礼宜以合掌为常见礼，凡屈躬吐舌竖指之礼，皆不可行”、“楼下不宜养牛马有碍卫生”、“两兄弟同娶一妇，令人耻笑”、“妇人配定一

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1343 页。

夫之后，必不可与人偷合”、“每百姓每年种树十株，以为义务功课”、“西藏宜遵用大法正朔钦颁黄历书 颁行民间通用”、“敬鬼神而远之，不可谄渎祈祷”、“月蚀、日蚀、电雷、雪雹、风雨、孛彗、山崩、地震，皆天地运行自然之理，并非灾异之事，切不可听神怪之煽惑”、“藏人祭蚂蝗、狐妖、山水、树石等神 家家悬竿幡 最为可笑，其愚实甚”、“风方吉凶 时日拘忌、皆虚渺不可信 断无风水之说，又无雪山灵异圣迹之事”。

张荫棠的新治藏政策大纲，得到了清中央政府的认可，并以谕令的形式颁行，成为晚清治藏新时期的法律和章程，它对西藏的政治、经济、军事、司法、外交、文教卫生、宗教、社会风俗等提出了改革的基本构架。

（一）在政治体制改革方面

1. 事权归一，重塑政府框架

西藏自五世达赖时期创建了甘丹颇章西藏地方政府之后，便形成了政教合一的政权体制。达赖、班禅既是宗教领袖，又是行政最高长官。自 1727 年清廷在西藏设驻藏大臣，虽经 1751 年、1793 年清廷两度颁行《钦定章程》，强调驻藏大臣与达赖、班禅政治地位平等，从而确立了驻藏大臣对西藏宗教、政治、外交、军事的管理权，但随着清王朝强盛时代的一去不返，在外国帝国主义强权政治的压迫下，一系列不平等条约的签订，使得清廷在西藏的领导地位因为大量事权的丧失，日益侵夺了西藏地方和人民的利益，加之驻藏官员吏治腐败，不能事权归一，从而“政见一有参差，治理即多窒碍”，从而导致了外国帝国主义的觊觎之心，屡次兴兵侵藏，逼迫清廷在藏开埠通商，建立领事裁判权的裁判所，并欲图西藏独立，藏政已岌岌可危。为此，清廷为内固主权、外御敌侮、巩固边圉、以图徐举，采纳张荫棠所提一系列西藏政改方略，并以“查办藏事”为契机，开始了藏政改革的先声。在事权体制上，张荫棠一改驻藏大臣、帮办大臣制度，设行部大臣统制西藏，以重事权；所有达赖、班

禅等均归节制”，下设左右参赞、左右参议，分理内政外交诸务。构筑新政常设机构，在行部大臣署内设立交涉、督练、财政、学务、巡警、裁判、工商、路矿、盐茶、农务等九局，撤裁亚东、江孜、札什伦布、阿里、噶大克、察木多、三瞻、三十九族、工布、巴塘等军事重点粮台，设道府同知理政兼办巡警裁判，以汉官督率藏官治理地方，从而使西藏地方从上到下，权归于一。

2. 政教分立，恢复藏王体制

张荫棠主张政教分离，要求对达赖、班禅优加封号，厚给岁俸，“专理黄、红教事务”主张恢复藏王体制，专管商上事务，规定噶布伦和代本每日要到行部大臣署内“禀承办公”。

事权归一有利于政令统一，能够加强清中央政府对西藏地方的统治，也有利于改革的顺利进行。

（二）在经济体制改革方面

西藏封建农奴制的社会性质决定了西藏的人民和土地必然为贵族领主、寺庙领主和政府领主所占有和奴役，强烈的牢固的人身依附关系和繁重的差役制度，使得人民被牢固地控制在赖以生存的土地上，工商业、手工业十分落后。在《十三法典》中手工业者更是被确认为下等人。历史告诉人们“无农不兴，无商不富”，面对着积贫积弱的西藏地方政府，张荫棠主张发展农、工、商业，并成立了主管农、工、商、矿的农务局、工商局、路矿局、盐茶局以及为发展经济所需的财政局作为经济改革的执行机构。工商局的重要职责就是充分利用西藏出产的自然资源，鼓励藏民发展民族工商业、加工业、制造业，鼓励出口创汇，购买机器设备，培养技术工人，提高产品品质和数量，统一度量衡制度，查商稽税，以及对“藏民有能出心裁，制造新货物，或仿查实系新法自造的”产品实行专利权和商标权保护。路矿局则负责道路交通建设和矿产的探查、开采、贩运、加工冶炼。破除迷信，鼓励官民募股自由开采，实行税收优惠。农务局负责农业、果蔬业、桑蚕业，从多角度、全方位发展综合农业。

盐茶局鼓励川茶引进自种，既降低川茶入藏成本，又可抵制印茶入藏。鼓励官民贩运井盐、海盐，政府依法征税。财政局负责铸币权，掌管西藏铸币业，在一定程度上减少了来自国际货币汇兑比率变化的冲击，同时铸造新币，以新兑旧，确定货币比价，加强货币的流通，为新设立的各局提供财政支持。设银行以利资金周转，实行集股经营，确定官方利率与民间利率，实行按揭抵押。如此等等，形成了农、工、商业立体发展的格局，为西藏地方经济建设构筑了蓝图。

（三）在军事体制改革方面

针对西藏的旧有民兵制和清中央政府的驻兵轮防制的弊端，张荫棠鉴于边地之重要，设立常备军制，为增强军事实力，额定 4 万人，分伍、队、团、营、镇分级节制，以西洋技法操练士兵，济以马军、步军、炮队，形成综合军事集体。更新武备，装备以新式火器。逐步把藏军改造成由冷兵器时代向热兵器时代转变的新军。军中分工精细，以督练局总辖粮饷局、军械局、司法局、参谋局，各司其职，分工明确。鼓励尚武，强调“日日训练，务成劲旅”。

（四）在司法体制改革方面

在司法体制方面实行军、民词讼分立体制。在巡警局中附设裁判局，主管民事户婚钱债词讼案件。在督练局下设司法局，专管弁兵犯罪案件。

（五）在外交管理改革方面

在外交体制方面，专设交涉局，主管西藏外事工作。强调主权在于中央，禁止西藏地方擅自与外国人交接，订立私约；鼓励局务人员学习国际公法，研习外交，翻译外国报纸，查悉外国国情；督导局务人员及各地营官严格遵守条约，以条约为准绳，决不让条约之外分毫权利与外国人。主张睦邻友好关系，建立中国与廓尔喀、布鲁克巴的友好互助条约，以固藩篱。教导百姓“强权之下无公理”的道理，鼓励藏民勤于武备，发展生产，徐图自强。

（六）在文教卫生改革方面

鉴于西藏的教育权和受教育权均为贵族、寺庙所垄断，不利于开发民智、通达知识，主张广设学堂，在各大小寺院设立学堂一间，实行义务教育，免收学费，额设学生名额，确定入学年龄、学制，建立完善教育体制，并设学务总管。鼓励兼习中文、外文，通晓汉文、藏文；“凡天文、地理、机械、工艺、商业、农业、算学、兵刑、钱谷、水利、矿务、一切经典史书，皆要学习。至于声、光、电、化、医诸学，皆有益于民生日用，并宜设学堂，分门肄学”，提出建立武备学堂、医学堂和工艺学堂等专门学校，以培养专门技术人才。主张发展报业，建立报馆，促进文化交流，沟通信息，以激发人民的爱国心，增进新知识。为改善西藏的卫生状况，他主张成立卫生局，建立医院，设立医学堂并教以西医技法。同时发布《藏俗改良》等小册子训导人们讲究卫生，防治疾病。

（七）在宗教管理改革方面

主张达赖、班禅专管黄、红教事务，实行政教分立。主张革除喇嘛鄙习，宽僧尼嫁娶之禁，主张喇嘛不必白昼诵经，且应兼习农、工、商他业。如此便可滋生人丁，人多财旺，便可富裕持家，而不必仅求他人施舍。

（八）在社会风俗改革方面

主张以中国新、旧两学教以人伦，使民知“三纲五常”之意，并根据时势，向民灌输“合群”“公益”“尚武”“实业”精神，希冀“万众一心互相联络，以充内力，外敌自无由侵入”。主张革除社会鄙习，实行移风易俗，迎接新时代的挑战。

二、《新治藏政策大纲十九条》的实施

根据张荫棠以政令形式颁布的治藏政策大纲，光绪三十三年（1907年）三月，噶厦政府成立了交涉、督练、财政、盐茶、路矿、工商、学务、农务、巡警九局，同时在拉萨创立了报馆，设立了学校。至光绪三十三年七月，在文教方面，开办了藏文传习所和汉文所各 1 所；

初级小学堂 2 所 白话报馆 1 所 施医馆 1 所；商品陈列处 1 所。农业方面，派人往内地购买茶种、菜种、粮种、农具；在拉萨创设植物园 划分为五谷区、蔬菜区、果实区、树木区、花草区 以资示范 教民以较先进的耕作种植技术。矿业方面，派人分道勘测。商务外交方面，以维护主权反对侵略者为宗旨，采取了若干具体措施，如制订进出口税则，派得力爱国官员管理江孜、亚东等商埠以切断英人与西藏地方官的直接交往等。自 1906 年 7 月张荫棠入藏至 1907 年 7 月离藏 张荫棠在藏 1 年整，从当时的整个国家形势和西藏地方形势以及诸因素分析，张荫棠的政改方略不能全部落实是必然的。

就西藏地方而言，张荫棠的治藏大纲在西藏的反响经历了由赞同到抵制的过程。从西藏地方政府一面说，究其根本是大纲侵夺了以达赖喇嘛为代表的西藏上层贵族、僧侣的政治、经济权力；从西藏人民一面说，究其本源是大纲过于西化和汉化，脱离了西藏人生活的实际。从当时西藏地方的形势来看，政改缺乏一种社会基础和社会氛围。早在张荫棠提出《善后问题二十四条》交商上三大寺之时，“商上面诺心违，总以三大寺大公所会议未定延宕”^①。直到张荫棠“于大公所会议日亲临议场，痛陈天演物竞生存淘汰之理，怵以印哲亡国复辙。……指佛前剖心自誓”^② 西藏商上才“万众惊愕，叩头流涕曰：……及今不改图，我唐古特其为人奴隶牛马矣。从此我藏人决不存歧视汉人之心，同心协力，以御外侮，唯大人所以教之。棠徐袖出农、工、商、路矿、财政、学务、督练、盐茶、交涉、巡警九局，附设植物园草章译本，示之……百姓对此十分欣悦”^③“民间争相传抄”^④，而商上“藏官聚议月余……至二月初间

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1360 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1360 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1360 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1360 页。

噶布伦等始稟复，决计遵从’^①。但到了五月，张荫棠发现“乃数月以来，各局虽据报成立，而详加考核，于一切局务多未实力奉行’^②。为此，张荫棠指出：“今日之西藏，教宜保旧，而政必维新。凡任事僧俗各员，断不可谬执成见，仍沿陋习，不思改革，以自处于劣败之地位 将被强者之鱼肉 可危可惧。”^③此后，张荫棠发布了《谕全藏僧俗官民筹办要政亟图自强》文 指出：“本大臣所订交涉、财政、督练、农务、工商、学务、路矿、盐茶、巡警九局章程 规模虽具，任事者才识短浅，又未能切实举办。刊发藏俗改良、训俗浅言西书，民间虽颇踊跃传抄，未审真能实力奉行，以图进化否。此皆本大臣督饬无方，以致办理数月，茫无成效，……如今欲求救亡之法……尤望尔西藏官民人等按照我所订九局章程、藏俗改良各书，一一切实办理，以立基础而图精进。”但遗憾的是，张荫棠的政改方略最终未能全部实行，究其根本，“乃为政日浅，积习难除，故未克有所成效。且其所订章程俱仿欧西之法，殊失因地适宜之意义”^④。就张荫棠政改的核心“收回政权”而言，除了维护祖国在西藏的主权这一积极方面的含义之外，实际上就是夺取达赖的政权完全归驻藏大臣掌握，以汉官代替藏官。张荫棠在 1908 年 9 月上光绪帝折中就说：“则政权归我掌握，达赖特为从属耳。”^⑤这种做法，在“一切事权实握于达赖之手’^⑥情况下，必将遭到以达赖为代表的西藏上层贵族僧、俗的反对与抵制。故英人柏尔在其所著的《西藏之过去与现在》一书中说：“此最高委员（指张荫棠——作者注）所行改革，不适合拉萨大多数官吏之脾胃，故彼等行之颇为

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1360 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1371 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1371 页。

④ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1457 页。

⑤ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1444 页。

⑥ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1446 页。

困难而不纯熟，但西藏人大都视彼为抵抗英国侵略之干城，彼又新立开发西藏之规划，故初甚得众心，其后计划未有结果，彼又喜干涉旧习惯，于是众望渐减。”^① 就其改良风俗一事，虽多有道理，但某些改革因其不了解事物的本质、本源而仅注重形式的革新，是无法达到实效的。如《藏俗改良》要求：“见客礼，宜以合掌为常见礼。凡屈躬吐舌竖指头之礼，貶笑各国，皆不可行。”这一改良未被实行，究其根本是“屈躬”“吐舌”“竖指头”都有着深刻的宗教含义，而不仅仅表现为礼节的形式。《蒙藏佛教史》载：“人民来谒法座（指达赖喇嘛——作者注）时，则脱帽合掌，长伸舌头于口外，顶礼三度，垂手聚足，谨典其躬，始行前诣。此即藏民显三密之意也。顶礼曲躬者，系表身密；伸舌者系表口密；脱帽者系意密。”^② 上述三种礼仪，表明藏民对高僧大德的无限崇拜，表明高僧已深通三密之宗学。如此深含宗教色彩的礼节，是无论如何不可能以“作揖”（汉人）“握手”（外国人）这种简单的形式来代替的。如此类似情况很多。另外，教民以封建“三纲五常”儒学至义也与西藏传统的视佛为至宗格格不入，在封闭的西藏土地上和在封建农奴制度化的过程中，西藏藏民几乎没有受到内地那样的儒家文化的影响，更多的是土生土长的习惯、例规及元蒙法律的影响，因此，骤然以儒家经义革新传统的伦理道德，显系“同化汉人”的做法。虽张荫棠“指佛前剖心自誓”；“无非为唐古特计”商上也表示“从此我藏人决不存歧视汉人之心”，但毕竟“面诺心违”，终究难收实效。此外，改革方略也是仿行了部分英国统治印度的殖民政策，并称西藏“将来必为我绝好殖民地”，仅就善后问题 24 条的拟定，便可窥见其仿行西方的踪迹。张荫棠在奏折中说：“查英人治印，因其教俗，以土王治印民，而以印督驾馭其上，以印兵充兵役，而以英官督率训练

① 牙含章：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版，第 196 页。

② 妙舟法师：《蒙藏佛教史》江苏广陵古籍刻印社 1993 年版，第 40 页。

之，一切胥形贴伏。中国之治西藏，当如英之治印度。臣谨参订英印之制，与我财力所能办者，谨谒管见，粗拟善后条陈，恭呈御览。”^① 上述张荫棠的举措和政改方略，虽然反映了当时风靡全国的资产阶级维新思想，但在数百年一成不变的西藏农奴制社会里，还缺乏其实施的社会基础和社会条件，在西藏整个经济结构和社会结构当中，还没有出现资本主义经济形式和资产阶级的政治因素和要求，这就使得改革缺乏了赖以存在的经济基础和政治保障，成为超前于生产力的不切实际的空想和愿望。特别是政改政策侵夺了西藏上层封建农奴主的利益，也必然在他们的极力阻挠之下使政改走向流产。

由于西藏政改的核心是收回主权，抵御外侮，它必然遭到帝国主义的无理干涉和破坏，他们一方面向清中央政府施加外交压力，另一方面拉拢满族亲贵加以阻挠、诽谤。特别是祖国内地南方革命运动风起云涌，清朝统治已岌岌可危，在“量中华之物力，结与国之欢心”的投降外交路线之下，清中央政府最终还是以操之过急为由，于 1907 年 7 月调张荫棠到印度森罗与英谈判通商事宜，撤回了他查办藏事的权力，使他的改革不得不半途夭折。

但值得注意的是，囿于历史的局限性，张荫棠的治藏大纲虽然没有完全落到实处，但这次政改及其立法措施，开了几百年西藏农奴制社会改革的先声，诸多法律措施冲击了旧的传统势力和旧有观念，为经济、政治窒息的西藏农奴制社会带来了海外之风，引起了百姓对新政的欣然乐从，这不能不在一定程度上动摇了农奴制统治的基础，继之而起的联豫改革和 1913 年十三世达赖喇嘛推行新政，无不从新治藏政策大纲中汲取营养，为己所用。更为重要的意义是，这次西藏政改改善了清中央政府与西藏地方之间的关系，清中央政府在西藏地方的威信和地位得到了进一步的巩固和加

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1395 页。

强，并以法律的形式加以了确定，这不能不说是西藏近代史上不可忽视的法制改革的重大事件，其意义极为深远。

三、《新治藏政策大纲十九条》实施的深化

张荫棠在西藏的新政因其调离而人走茶凉，但是其新治藏政策的创意既深且远，深深地影响了清中央政府。而此时，无论国内、国际还是西藏地方都出现了继续推行新政的契机。在国际上，英、俄争夺西藏的斗争趋于缓和，1907年8月31日，俄、英两国签订了《英俄协约·西藏专约》，其中第1条双方“均允尊重西藏之领土并不干预西藏之内政”第2条双方“遵守中国为西藏主国之宗旨，故允除中国政府相商外，不与西藏商议事宜”^①。从而承认了中国在西藏的“宗主权”地位。在西藏，由于十三世达赖喇嘛出走内地，导致西藏上层领导体系颇为紊乱，其权力出现了一个利于改革的“真空”时期，特别是赵尔丰在川边藏区所推行的改土归流政策初见成效，增强了清廷继续推行西藏新政的信心和决心。同时，清中央政府下诏在全国推行新政，西藏自然不能例外。在这种情况下，驻藏大臣联豫便继起了张荫棠治藏新政的大旗，开始实力推行治藏新政。据吴丰培在《联豫驻藏奏稿跋》中所说：“联豫为清代驻藏大臣最后之一人，从光绪三十二年（1906）至民国元年（1912）四月始离拉萨，在藏时间较久。值达赖离藏之际，收回中央在藏主权，举办各种新政，颇有改革之意。……其所办理事项，如练兵、通商、兴学、设警、创办电线诸项，多为张荫棠赵尔丰之主张而创设。”联豫的新政，也是以主权为主题，从政治、经济、军事、外交和文教等五个方面着手进行的。

政治方面。联豫着手建立新的中央驻藏官吏体系。首先，宣

^① 中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心合编《黄慕松吴忠信赵守钰戴传贤奉使办理藏事报告书》，中国藏学出版社1993年版，第107页。

统二年(1910年)十一月十一日,联豫以“以一政权,而资治理”^①为由,奏请裁撤驻藏帮办大臣,改设左右参赞。所设左参赞驻后藏,设专门衙署及办事人员,禀承办事大臣旨意办理亚东、江孜、噶大克三埠事务,清廷准其奏。至此,长达180年之久的驻藏办事大臣制至此终结。办理管理刑名词讼、清查赋税、兴办学堂、振兴学务工艺、招练商贾、调查矿产、盐场等事宜,以图渐收地方管辖之权。再次,革新驻藏大臣衙门组织,设立幕职,分科办事,以专责成。改驻藏办事大臣衙门办公各房为各科,原有职掌亦做相应调整。新设科员包括秘书员1名,由驻藏左参赞兼任。另设吏法礼科、度支科、军政科、学务兼农工商科、番务兼夷情藩属科、交涉兼邮电科等,原来驻藏大臣衙署改为治事厅。各科人员汇集办公,又建议事厅1所,为遇事集议之所。

经济方面。联豫大力发展开矿、造币、通邮等实业,认为“不兴实业,不施我国家保护之实权,则虽日恃口舌辩论,文牍之往还,虚与委蛇”,毫无益处。其措施主要有:其一,在币制方面,铸造新币,以固我主权。当时在西藏流通的币种很多,既有乾隆宝藏,又有川铸藏元,还有英印卢比、商上所铸银钱。“英人经营印度,所铸银钱名曰卢比,流入藏地。每一卢比重仅三钱二分,市面交易作银三钱七八分不等,番民受亏甚巨”^②。而“商上所造银钱,形质脆薄,搀铜几半。近年又造铜币两种,一种名曰噶吗亚,每三枚合银钱一枚,一种名曰喀杠,每六枚合银钱一枚。正面中铸狮形,背面亦仅铸夷字,并无汉文。铸成之后,强迫商民行使,而商民不愿也”^③。因此“圜法参差混乱,流弊滋多”,为此“划一币制……饬试铸银圆一种,铜圆两种,银圆重一钱,铜圆一种合银一分,一种合银五厘,

① 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1591页。

② 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1554页。

③ 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1554页。

均正面遵铸宣统宝藏字样。背面中铸龙形，旁铸藏文库平一钱一分五厘字样，行使之际，不准任意低昂”^①。联豫关闭了西藏地方政府的铸币厂，收回铸币权，流通清中央政府颁定的官样货币，“亦我于西藏确有主权之一证也”^②。同时，联豫本着朱批“著照所请，银铜圆样开发”^③，拟从印度购进先进机器，扩建厂房，招募工匠。新币的发行“商民领用 极形踊跃”^④。其二，在邮政方面，所采取的一系列措施也是紧紧围绕“主权”二字，联豫认为“设建西藏电线，……议接收英线，以固主权”^⑤。同时考虑到英军侵藏给西藏在邮政方面造成的弊端，以致于“藏中机要事件，即赖英线传递，反客为主，数年以来，费报外溢，为数不资，主权一失，则利权随之”^⑥。鉴于 1908 年的《中英修订藏印通商章程》第 6 款规定“中国电线若已接收至江孜，则英国可酌量将由印边界至江孜之电线移售与中国等语”联豫于 1910 年 11 月，首先从拉萨至江孜一段入手，架设了自驻藏大臣衙门至西大关之间约 30 里的电线“试办竣工”后“传电灵捷”并准备“与英人开议 售与自江孜至印边界之线，并另议与印度接线办法”。同年，拉萨邮界成立，原有的驿站塘兵并入邮政体制。宣统三年（1911 年）拉萨设立邮政管理局；察木多、硕般多、江达、亚东、帕克里、江孜和日喀则等地设立了二等邮局；西格孜设立了邮政代办所。西藏的邮电业较以前有了很大发展。

军事方面。改革军事管理体制，是清末西藏新政的要旨。为此，西藏开始编练新军，设立督练公所，创办巡警总局。光绪三十

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1554 页。

② 吴丰培编：《联豫驻藏奏稿 卷二》 西藏人民出版社 1979 年版 第 80 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1554 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1554 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1568 页。

⑥ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》 中国藏学出版社 1994 年版 第 1568 页。

四年(1908年),联豫在西藏创设陆军小学堂1所,选西藏“年少识字而聪敏者,约得二十余人”,又调汉属达木三十九族10人、藏人10人、廓尔喀代为培训的4人,一同入堂肄业,定为速成科,1年毕业。1909年又奏请先练达木蒙古兵1营,6个月成军。1910年元月,联豫奏设西藏督练公所,巩固国防。1911年,联豫又奏请裁撤驻藏制兵,^①“兵丁中有精壮者,仍令投充陆军,或编入巡警”,并于察木多、硕般多、前藏、靖西、拉里、后藏、定日、恩达、边坝、江达等处驻扎新练陆军。1910年2月,联豫在拉萨设立警务学堂招生培训;又在拉萨设立巡警总局,其后推广至江孜、亚东。拉萨巡警总局设立巡官巡长,率督马步兵140人、马警兵24人,巡防拉萨街区,维护社会治安。警兵下班时,仍须按学科进行培训。^②

外交方面。积极自办税关,筹设驻外领事官是西藏新政的重大举措。根据《中英会议藏印条款》(1893年)、《中英续订藏印条约》(1906年)、《中英修订藏印通商章程》(1908年)的规定,西藏开放亚东、江孜、噶大克三埠通商。联豫认为“开埠设关,本属一事……开埠之后,不设税司,恐将来外人有所藉口,其出入货物亦不能按约稽征,转贻后患”^③。为此,光绪三十四年(1908年)正式开办亚东、江孜两关。税关各设监督1人,汉官商务委员1人,兼管裁判、军事,藏军商务委员1人,职司外交、军事。各关并设英文、英语翻译1人,藏文、藏语翻译1人,印语翻译1人,汉文书记官1人,汉文司书生1人,藏文司书生1人,护目3人,护兵10人,巡拦8人,分办各事。宣统元年(1909年)又经联豫奏请,将江孜关改为分卡,归亚东税务司管理,由亚东税务司1员驻其地,掌办该分关一切事宜。西藏自办亚东、江孜、噶大克税关,是中国自办海关之

① 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1570页。

② 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1541页。

③ 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版第1505页。

创举。三关自办后 掌管货物进口稽查、征税、裁判、巡警、工程、外事及当地其他事务，责权重大，已超出了海关的职权范围。关于筹设驻印领事官的问题，一方面是为了保护华侨，另一方面是防止英人与西藏直接交涉，故奏请在印度加尔各答设领事 1 员“既以保护侨民，且以探听消息”^①，“我设领事官，则藏商一并归我管辖保护，亦可明我于西藏之主权”^②。

文教方面。主要是设立印书局，创办白话报；设立学务局，兴办新学。光绪三十三年（1907 年）十月六日西藏印书局成立，1908 年创办了《西藏白话报》以开通民智、尚武功、重实业为宗旨 摘登《四川旬报》、《南方报》、《中外日报》及各官报有关文章 衍为白话，译成藏文出版，百姓欢呼雀跃，踊跃购买。光绪三十三年（1907 年）设立学务局 置汉官、总办各 1 员，下设管理员、监学员、收支员、管理书籍司事、书记各 1 员，各司其职。据西藏学务局 1911 年向学部报送的材料统计，联豫在任期内共设新式学堂 16 所，共有学生 316 人 教职工 76 人。另在察木多、拉里、靖西等处均设汉文蒙养学堂各 1 处，并拟在曲水、哈拉乌苏、三十九族、类乌齐、硕般多等地筹设新式学堂。学堂实行义务教育，免收学费，藏、汉学生一律平等。光绪三十三年四月五日（1907 年 5 月 16 日）联豫又奏设开办汉、藏文传习所，并设立藏、汉文传习所各 1 所。藏文传习所以翻译藏文、学习经典为主，录取 20 岁左右，知晓汉文、又谙藏语者入学，5 年毕业 学习藏文读法、译解、汉文、算术、修身、历史、地理、格致、体操等 9 科课程。汉文传习所，则以学习汉文、汉语为宗旨。录取 20 岁左右已通藏文者入学，5 年毕业；学习诵读、讲解、语言、文字、算术、历史、地理、体操等 8 科课程。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1521 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1521 页。

四、清末西藏新政失败的原因分析

清末徒饰空文的预备立宪没有达到清廷所冀望的“皇位永固”“内乱可弥”“外患渐轻”的目标。革命的风起云涌，最终导致了1911年10月10日武昌起义的首发，各省纷纷宣布独立。1911年11月3日，清中央政府为了维护皇统，做了最后一搏，向全国诏示了《宪法重大信条十九条》。其以“议会制”“内阁责任制”的美丽词藻来掩饰“谋中央集权，拿宪法作愚民的工具”^①的本质，《宪法重大信条十九条》已经无法挡住汹涌澎湃的革命潮流，清朝统治终于灭亡了。随着清王朝大厦的倾覆，西藏的新政也随之夭折了。究其根本，其失败的主要原因有如下几点。

（一）崇满抑藏 孤立改革

光绪三十二年九月二十日（1906年11月6日）清廷颁布了《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，开始了清末预备立宪的第一步改革——官制改革。晚清的官制改革，实际上是“阳托中央集权之名，阴行排汉之实”，经过中央官制改革，形成了以外务部为首的11个部。在新任命的13个大臣中，满洲贵族7人，蒙古贵族1人，汉官5人，形成了“皇族内阁”的满洲贵族集权，继续推行民族歧视政策。地方官制改革也同中央官制改革一样，有名无实。西藏的官制改革，正是因为走上了崇满抑藏的道路，才使得西藏新政在改革中举步维艰，最终导致了脱离西藏地方支持而“孤立改革”的局面。

在封官授职方面，强调事权归一，排斥西藏地方职官。在西藏官制改革中，联豫根据1906年的《宣示预备立宪先行厘定官制谕》的精神，提出“朝廷厘定官制，责任必专，权限必明。即如滇、闽、楚、粤督抚同城，皆荷先朝饬裁巡抚一缺，奉天巡抚现亦钦奉明诏裁并。以各行省地大事殷，尚宜归并员缺，以一政权。况藏地规模

孙中山：《辛亥革命前十年间时论选集》。

较简，所驻大臣两员，政见一有参差，治理亦多窒碍”。遂裁撤驻藏帮办大臣，改设左、右参赞，于是历行一百八十余年的驻藏帮办大臣体制告终，西藏大权尽收联豫一人之手。清廷改革地方官僚制度的目的便是削弱他们的权力，力图使地方官僚置于中央政府各部之下，以建立一个一元化的政体。联豫在西藏的官制改革，实际上也是为了摆脱西藏地方政府的束缚，以加重驻藏大臣的事权。但是联豫并不信任西藏地方政府官员，在改革攻坚之时，他也深刻地认识到西藏人才的匮乏，因此奏请随员入藏任职的奏牍即达十余件之多，经批准的咨调人员先后不下 40 人，但被调之人“以道途险远，辞不赴调者，殆居多数，余或中途辞差，或因病去藏，或差满假归”，以致于“先后奏调咨调不下四五十员，到者不及十分之一二”^①。“现值内政外交百端待理，以现在在藏人员实不敷用，自非随时延揽，无以收群策群力之效”^②。即使这样，联豫却很少增补西藏地方人士参与新政。联豫奏请补放西藏地方官员的奏牍四片，只是循旧例简放代本、颇本及噶伦等西藏地方政府的官职，无一奏请其参加新政机构的，从而使得推行新政的机构与西藏地方政府发生了脱节。

驻藏大臣不能正确处理与以达赖为代表的西藏地方政府之间的关系，是导致清中央政府与西藏地方政府关系紧张与发生冲突的主要原因，它削弱了改革的内力，是导致改革失败的重要原因。1908 年联豫主持的西藏改革正向纵深发展，四川赵尔丰所主持的川边藏区改土归流工作也取得了巨大成就，这引起了西藏上层喇嘛的极大恐慌和不满，为此，西藏地方政府处处加以阻挠。为了巩固清廷在西藏的统治，为了保住已经改革实行的制度，联豫奏请川军入藏作为后援。于是 1909 年清廷任命赵尔丰为驻藏办事大臣

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1528 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1571 页。

兼川滇边务大臣，同年 6 月，派知府钟颖率川军 2 000 人，编为 3 营，自成都出发，取道打箭炉、昌都，直逼拉萨。由于由赵尔丰兼任驻藏办事大臣并率川军入藏，导致清中央政府与西藏地方政府上层的关系发展到最尖锐的对立阶段。赵尔丰率军人藏，无疑宣布西藏地方政府将实行改土归流，这就意味着不仅要剥夺西藏贵族的权利，剥夺西藏各大寺庙的权利，而且还要剥夺达赖喇嘛的统治权力，因而引起了西藏上层的一致反对，于是西藏地方政府对新政采取消极抵制不合作的态度，以致驻藏大臣“往往扎飭一事，迟至数月，而不禀复，或藉口于达赖之未归，或托词于众议之未协，虽极力催询，置若罔闻。至于三大寺僧众，则尤为恃众藐玩，总谓佛法无边，外人决不足虑，其执迷已久，一时断难醒悟”^①。至达赖喇嘛回到西藏重掌政教大权后，又命令西藏藏军武力抵抗川军入藏，致酿成武力冲突，驻藏大臣与西藏地方政府之间的关系彻底决裂。1910 年 2 月 22 日，达赖喇嘛出走印度，宣统二年（1910 年）正月二十四日，清廷降旨革去十三世达赖喇嘛的名号，并命令驻藏大臣另外寻找灵童代替，同时宣布将随同达赖喇嘛出逃的官员革职、通缉。联豫在奏折中称：“与达赖同逃之番官，已革噶布伦边觉夺吉、大中译丹增汪布，造谋煽乱，同恶相济，逆迹昭著，情罪重大，拟矣缉获到日，即行正法，财产入官，充作西藏公益之用。已革噶布伦彭错顿柱、已革喇嘛噶布伦济汝白桑、格桑坚赞、硕第巴鲁朱，党恶横行，调兵毁汛，拟请革职，俟缉获时，发边远充军。在任噶布伦策丹汪曲及达赖私放之戴琫汪堆夺吉附和阴谋，举动狂悖，拟请即行革职，仍严缉归案讯办。”而且指出：“自己革达赖倡言自立，其左右助虐之党及事后与之同逃者，均不止此数人。”^②由此可见，西藏地方政府的高官出逃，无疑宣告了清中央政府与西藏地方政府共

吴丰培编：《联豫驻藏奏稿》卷二 西藏人民出版社 1979 年版 第 96 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1537~1538 页。

同改革关系的破裂。清廷对达赖喇嘛的名号的革除，伤害了藏族人民的感情，致使新政的推行更加困难。达赖喇嘛在藏传佛教中崇高的地位以及藏族人民对藏传佛教虔诚的信仰，是决不会因为清廷的一纸诏书而化为乌有的。另外，由于清廷对待西藏上层人物的错误政策，也为外国帝国主义势力插手分裂西藏带来了隐患。

张荫棠初到西藏推行新政之时，尚强调“以破除汉番畛域固结人心为第一要义”^①，尚能够考虑到“汉番隔膜，民信未孚，先设善后问题二十四条，交商上筹议，以覘众志”^②。而到了联豫接手推行新政之时，却提出“惟兵力足以制之，或可相安无事”^③。至川军入藏以为推行新政后援之时，西藏地方政府“番官则惟达赖之命是听……竟敢公然具禀，谓无论是何汉兵，决意阻拦，不得入藏，词意殊属狂悖”^④，最终导致了驻藏大臣与西藏地方政府之间由貌合神离到公开决裂的转变，西藏新政走向失败也就顺理成章了。

（二）外国帝国主义的干涉

清末新政失败的原因，固然与清中央政府治藏的错误方针有关，但外国帝国主义的干涉和其从事的分裂活动，也是导致驻藏大臣与达赖喇嘛决裂，并使达赖喇嘛出走外投别国的重要原因。英、俄帝国主义国家决不甘心清廷在西藏有所作为，他们极力拉拢西藏上层人物，采用各种借口，不失时机地干涉西藏改革，并利用达赖喇嘛与驻藏大臣的矛盾，公然支持达赖，为达赖张目撑腰，以图达到西藏独立、并从中国分裂出去的目的。

早在英、俄窥视西藏之时，俄英两国均各设法以笼络达赖，而达赖偏听人言，亲俄而忌英，英兵于三十年入藏，实因达赖信用俄

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1397 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1397 页。

③ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1522 页。

④ 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1525 页。

人多治夫之言，故有此举。迨藏兵败于曲水，多治夫先逃避于哈拉乌苏。嗣达赖北窜，遂与同赴京师，达赖出京行抵西宁时，即遣多治夫赴俄阴相结纳。……达赖之所以处处迟延者，实欲俟多治夫消息，并闻携带俄国戎装者二十四人及俄枪一千枝，由藏调兵往操”^①。可见，俄国为了达到侵略西藏之目的，不惜支持藏军枪械，而且还帮助练兵。

自宣统二年（1910年）达赖出走印度，达赖便落入帝国主义的掌握之中。英国帝国主义者万没有想到“达赖及其大臣今忽倾向于素来仇视之人，此为前所未有，数年前万不能望此也”。英人“利用时机，优待达赖私人，以增进西藏之友谊”^②，于是英帝国主义改变了以往军事征服与条约束缚的办法，而是拉拢达赖，策动西藏上层脱离中国，转移西藏上层的反英斗争为反祖国、反汉斗争。英帝国主义以“帮助西藏脱离中国而独立”的漂亮词句，迷惑西藏上层，企图把西藏分裂出去，从而沦为英国的保护国和殖民地。这与清廷在藏推行新政以“收回主权”为核心的改革方略是背道而驰的，且必然加剧西藏上层与清中央政府的决裂，从而为西藏推行新政带来了更大的困难。在这两种不同治藏方针斗争中，继续推行新政是不可能的了。而当川军入藏以武力推行新政之时，英军竟以重兵驻扎于印藏边界的郎塘地方，公然支持达赖回藏，策动分裂祖国西藏的活动。清宣统三年（1911年）辛亥革命爆发，英帝国主义者认为时机已到，立即唆使达赖策动西藏各地掀起反汉暴动，加之驻藏川军哗变，西藏的新政彻底在清王朝的覆灭中终结了。

（三）筹办新政资金不足是导致新政难以收到实效的经济原因
西藏新政，百废待举，练兵兴学、务农开矿、讲求实业、便利交通、添设官吏、整饬庶政，均须充裕的资金作为后盾。光绪三

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1525 页。

② 牙含章编著：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 235 页。

十四年(1908年)二月初七日清廷谕旨,由度支部按年筹拨款银五六十万两,不足部分,由四川总督接济。但实际上根本不足50万两,而四川财政困难,库储奇绌,藏饷虚悬无着。为此联豫“急迫彷徨,手足无措”^①,且“藏地与内省不同,并无别款可以暂行腾挪,万一饷源不继,不惟饥军立虞哗溃,即一切庶政亦将废于半途”^②。鉴于此,宣统二年(1910年)五月二十二日,清廷谕旨“著度支部妥速筹划议奏”,仍著四川另筹接济,而四川又屡陈无款可筹,如此则“原定额拨之款亦复虚悬,无米之炊实难措手……设有缓急不济,于大局所关,实非浅鲜”^③。事实正如联豫所料,入藏川军变乱的导火索也是兵饷迟迟不发所引起,加之辛亥革命的爆发以及西藏地方政府的驱汉政策,最终导致了西藏新政的失败。

(四) 脱离社情 忽视区域的特殊性 缺乏因地制宜的措施是西藏新政失败的根本原因

中华民族是一个多民族的国家,各民族有不同的发展历程和宗教信仰、文化观念、风俗习惯、思维方式,不区分社情,不尊重改革区域人民的感情,便不能制定出符合广大人民意志和利益的法律和施政方略,也必然得不到人民的支持,从而使施政方案成为空中楼阁。清末西藏推行新政失败的本质原因即在于此。

在政治上西藏自14世纪中叶形成了政教合一的制度,延续到20世纪初已有几百年的历史。贵族领主、寺庙领主和政府领主是西藏的三大领主,他们的代理人把持着西藏的政教大权,在政治权力中起着举足轻重的作用。在清末新政中,清廷以收回主权为核心的政治改革,其宗旨是无可非议的,但应当在加强清中央政府

吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版,第1535页。

② 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版,第1535页。

③ 吴丰培编辑:《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版,第1561页。

与西藏地方政府之间的合作与团结、共同抗御外侮的基础上，逐步收回丧失的主权，而不是简单地通过侵夺西藏地方的治理权来实现的。新政中崇满抑藏，排斥藏官加入新政机构，便是孤立了西藏地方政府，孤立了清末改革的旗手。轻率地革除达赖的名号，忽视达赖在西藏的政教地位和政治影响，这势必导致西藏地方政府为保护自己既得的权力而走向反对改革的一面。

在宗教上，西藏崇奉佛教，藏传佛教在几百年的发展过程中已深刻地影响到社会的各个方面，它给藏族人民的思维方式、道德标准乃至民族性格都打上了深深的烙印。藏族人奉佛，惟达赖喇嘛是从，清廷两次革除达赖喇嘛的名号，深深伤害了西藏人民的感情，也必然导致人们对清中央政府的抵制。在改良风俗中，关于放宽僧尼嫁娶的规定，也是对佛教戒律的干涉，是藏人难以接受的。在西藏，自古以来所受儒家影响不及内地深刻，孔孟礼教在西藏几乎没有文化土壤，而清廷在教育改革中，根据《各学堂管理总则》，在西藏新式学堂树立孔子牌位，要求学生“尊崇孔教”，也是对佛教阵地的侵夺，也在一定程度上遭到了人们的抵制。

在社会习俗改良上，诸多提法是科学的，如讲究卫生、种痘、习学等，但也有些提法是不合时宜的，如要求喇嘛不必日日奉经，要兼习他务、参加劳动，这与自元《珍珠诏书》所确定的“喇嘛不参加劳动”的例规是相冲突的。另外某些含有宗教色彩的礼仪、习俗也是骤难改变的，如天葬、水葬，谒见达赖喇嘛的脱帽顶礼三度——吐舌、竖指、曲身等藏族的风俗是百年来形成的，它的移风易俗不是一蹴而就的，即使在清朝强盛的乾隆年间，驻藏大臣和琳以“凌迟处死”严刑酷法要挟改革西藏丧葬风俗，最后也同样是未发生丝毫作用，更何况清末变乱之际。

在经济改革上，西藏长期以来是封建农奴制经济，实行自给自足的庄园溪卡制度，农奴制本身尚没有产生资本主义生产方式，经

济体制内部没有要求变革为资本主义生产方式的因素和动力，通过外敌入侵在西藏所开放的商埠毕竟很少，资本主义的生产方式和生产关系在西藏影响并不大。这种情形下，在西藏要建立具有资本主义性质的经营方式，如企业股份制、按揭制度等是根本不可能的。

总之，任何一项改革都要有它赖以存在的土壤和环境，清末西藏的改革也不是一个简单的制度的挪移，而是一个完整的系统工程，这首先需要观念的转变，然后才会有制度的转变，要因地制宜而不能生搬硬套。在清末宪政中，联豫主张宪政源于西方，其治理西藏的方法也效仿西欧各国，如法国对安南、英国对印度、荷兰对爪哇、美国对菲律宾，竟把西藏与上述列强所侵夺的殖民地等量齐观，而不赋予其参政议政之权，这是完全错误的。再者如新政中商业法规也多仿效西方而生搬硬套，也必然在西藏没有市场，其新政难见成效也是情理中事。

清末西藏新政的失败，是新思想对旧思想的失败，是新观念对旧观念的失败，是日暮西山的清王朝对朝气蓬勃的辛亥革命的失败。但是，毋庸置疑，新政的确在客观上促进了西藏社会、经济、文化诸方面的发展。新政中的新思想、新观念的确给西藏传统保守的封建农奴制度带来了一缕近代化的气息，继之兴起的十三世达赖喇嘛新政和 1959 年的西藏民主改革无不受到它的启发和影响。

新政的一系列举措，在一定程度上巩固了主权，遏制了英国在西藏势力的发展，也在一定程度上因为新政的失措而导致了清中央政府与西藏地方政府关系的疏远。

清末的预备立宪，无论其初衷是真立宪还是假立宪，都不能抹杀清末在西藏为预备立宪所为的重大努力和贡献，它为促进西藏迈向近代社会指明了方向，是值得肯定的。

第四节 清末西藏司法审判体系的改革

一、西藏裁判所的筹设

西藏裁判所的筹设，是西藏新政的重要组成部分，也是整个清末新政中关于司法审判改革的组成部分。

清光绪三十二年（1906年），为“预备立宪”进行官制改革，改刑部为法部，掌司法行政权；改大理寺为大理院，作为全国最高审判机关。接着在京师和各省设高等审判厅，在省会及商埠各地设地方审判厅和初级审判厅。各级审判厅的创设以及司法行政和审判的分立，是清朝依照西方“三权分立”原则，并为所谓的实行宪政创造条件而设立的，在当时，这是法制改革中的重要内容。

张荫棠在西藏推行新政之时，本着改革西藏弊政，收回国家主权的原則，在光绪三十三年（1907年）正月十三日的《治藏刍议十九条》中针对“藏人悔祸输诚，愿变法听指挥”^①的大好改革时机，提出改革西藏行政管理体制，建议设立西藏行部大臣，下设参赞、副参赞、参议左右、副参议五缺，分理内治、外交、督练、财政、学务、裁判、巡警、农、工、商、矿等局事务。其亚东、江孜、札什伦布、阿里、噶大克、察木多、三瞻、三十九族、工布、巴塘等处酌设道府同知，……治理地方，兼办巡警、裁判。由此可见，在西藏推行新政之初，张荫棠就欲图依照旧的行政体制，设置府、县建制，由府、县行政长官兼办司法审判，从而形成行部大臣及地方各级司法审判体系。

光绪三十三年二月，张荫棠在《传谕藏众善后问题二十四条》中便提出了“应如何分设中高初等裁判所，以平讼狱”^②的问题，

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第 1328页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994年版 第 1336页。

同时提出“藏中刑罚惨酷，动辄抄家灭产，自应查照大清律例，酌定宽厚简易之法”^①，从而提出了改革西藏法制的问题。但是西藏商上在回答张荫棠的问题时，以“西藏番刑，昔日迭经各贤王定明，凡杀毙、伤人、偷窃三项，唯视犯事大小，以定轻重惩罚。至于杀人，无论何国，其罪最重。虽应抵偿，但西藏系属佛地，凡遇杀人案件，应确查其人存心极恶，情罪最重人等，向规即将其人治以死罪。其余出手杀人凶手，并未定以死罪，将其重加责惩，饬交命价，俾作善事。此外若有违犯法度重犯，由商上查抄家产，酌定处罚，并无不分罪过轻重以微事由商上即行抄家之事”^②为由，认为轻重责罚各有规定，驻藏大臣所要求遵照《大清律例》改易西藏刑法的改革要求遭到拒绝。同时又由于西藏的刑罚主要是财产罚，无论是罚交命价亦或抄家，都会给西藏商上带来可观的经济效益，而改易西藏法律，无疑是剥夺了西藏地方政府及其上层人物利用司法权攫取经济利益的机会和权力，这是不会得到西藏地方当局的同意的，于是他们以“所谓管刑裁判，若有书籍，应即译成藏文，大众会议再行稟复”^③为由，婉然拒绝了在西藏设立裁判所的要求。

光绪三十三年三月，张荫棠在《咨外部为西藏议设交涉等九局并附办事草章》中提出了兴办交涉督练、盐茶、财政、工商、路矿、学务、农务、巡警九局。在《巡警局应办事宜》中规定，裁判局附设于巡警局内，“管户婚钱债词讼之事”，可见，巡警局下设的裁判局主管民事案件的诉讼。又在《督练局应办事宜》中规定，督练局下设司法局，“弁员犯罪者属焉”，可见，督练局下设司法局专管军队中的犯罪审理，从而实现了军、民分治的审判体系。

实际上，张荫棠对上述裁判所设置的构想并没有落实，他“接

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1328 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版，第 1340 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版，第 1340 页。

见噶勒丹池巴商上噶布伦三大寺大堪布等，商议善后办法……先发问题二十四条，交商上三大寺会议……商上面诺心违，总以大公所会议未定延宕”。

光绪三十二年十二月二十八日，驻藏大臣联豫在《详陈藏中情形及拟办各事折》中提出了裁撤粮员改设理事官的设想，并提出：“凡有粮员之处，均改设理事官一员，专管地方词讼之事，保护汉民。仍由四川委派。他日巡警渐推渐广，则凡有汉民居住之处，皆可遍设，而理事一官，即可兼裁判之任。”^①可见，西藏新政前期司法官改制是在旧制粮员官的基础上改良为理事官主掌词诉，即行政兼理司法的体制，初步与内地省份的行政长官兼理司法的体制相符，理事官成为未来兼理裁判的裁判官的前身。

光绪三十三年五月初十日，度支部奉谕旨议奏了驻藏大臣联豫奏《详陈藏中情形及拟办事宜折》指出：“查关外汉民本系客寄，未便径设汉官，故向章只以粮员兼辖。今既裁撤粮员，则狱讼质判势必仰息番官，而我之主权转失，该大臣请于察木多、拉里、前后藏等各处均设理事官，专理民词，自应准如所奏，于旧驻粮员之所一律改设。其山南一带，亦可酌量增添。”同时，关于理事官的秩级，批复指出：“惟地方有繁简，品秩即应有筹设，此项理事官是否照理事同知或理事通判即作为定缺。”关于俸禄和选员的问题指出：“内地应以何项人员调充，任期若干，应否照边俸例办理，原奏均未议及。仍应飭下该大臣与四川总督详细核议，再行分别奏咨立案。”^②

宣统二年二月二十二日，联豫又鉴于“西藏地方辽阔，各处自为风气，番官番僧皆可威福自专，厚敛繁刑，水深火热，小民困于压力，无所控诉，冀望汉官出为保护，以期稍苏喘息呼吁之情，已非一

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1475 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1480 页。

日”^①在后藏、噶大克、江孜、靖西已设理事官外，设驻曲水委员 1 员、驻哈拉乌苏委员 1 员、驻江孜委员 1 员、驻山南委员 1 员、驻硕般多委员 1 员、驻三十九族委员 1 员，“均令常川驻扎管理刑名词讼”^②。由此可见，在西藏新政推行过程中，新型的司法审判体系即高、中、初级裁判所在西藏地方并没有建立起来，其仿照西方欲图建立君主立宪制下的三权分立的司法独立体系的目的也没有达到，最终采取了依照内地省份行政兼理司法的传统做法，在驻藏大臣之下设立理事官或驻地委员以行政职官兼理民、刑词讼，从而形成清末西藏以驻藏大臣为一级、以理事官或驻地委员为一级的两级司法审判体制。

二、西藏治外法权的确立与商埠裁判机构的建立

根据光绪三十二年（1906 年）仿行宪政上谕进行官制改革的精神，以及在省会及各商埠等地设立地方审判厅和初级审判厅的要求，西藏也开始了在各商埠筹设建立裁判机构的活动。西藏商埠裁判机构的设立与帝国主义治外法权在西藏的确立是分不开的。

道光二十二年七月二十四日（1842 年 8 月 29 日）中英《南京条约》在南京签订，这是西方帝国主义烈强以炮舰相威胁，迫使清中央政府签订的第一个不平等条约，开创了帝国主义国家用条约形式掠夺和奴役中国人民的恶劣先例，也使中国由独立的封建国家开始变成半殖民地半封建国家，国家主权日益遭受侵夺，与国家主权紧密联系的司法审判权也在一系列不平等条约之下遭到了破坏。道光二十三年八月十五日（1843 年 10 月 8 日）中英签订了《虎门条约》（即五口通商附粘善后条款）和《中英五口通商章程》作为《南京条约》的补充条款。《虎门条约》和《中英五口通商章程》的签

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1539 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1540 页。

订，进一步侵犯了中国的主权，给中国带来严重的危害，特别是领事裁判权的确立，使中国的司法主权遭到破坏。《中英五口通商章程》规定：“英人华民交涉词讼一款：凡英商禀告华民者，必先赴管事官处投禀，候管事官先行查察谁是谁非，勉力劝息，使不成讼。管事官不能劝息，又不能将就，即移请华官公同查明其事，既得实情，即为秉公定断，免滋讼端。其英人如何科罪，由英国议定章程、法律发给管事官照办。华民如何科罪，应治以中国之法，均应照前在江南原定善后条款办理。”^① 上述规定，使得中国政府对在华犯罪的英国人既不能问又不能管，使得中国的司法主权遭到侵夺。道光二十四年五月十八日（1844年7月3日）中美《望厦条约》（即《中美五口贸易章程》）签订，进一步使中国的司法主权遭到破坏。《望厦条约》规定：“嗣后中国民人与合众国民人有争斗、词讼、交涉事件，中国民人由中国地方官捉拿审讯，照中国例治罪；合众国民人由领事等官捉拿审讯，照本国例治罪，但须两得其平，秉公断结，不得各存偏护，致启争端。”^② 又规定：“合众国民人在中国各港口，自因财产涉讼，由本国领事等官讯明办理；若合众国民人在中国与别国贸易之人因事争论者，应听两造查照各本国所立条约办理，中国官员均不得过问。”^③ 上述规定，在攫取中国司法权方面较《中英五口通商章程》更加有过之而无不及。这表现在：其一，领事裁判权所管辖的案件性质。《中英五口通商章程》规定英国领事官只能管理在通商口岸所发生的英国人为被告的刑事案件；而中美《望厦条约》却扩大到涉及美国人的一切民、刑事案件。其二，领事裁

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社1993年版，第30页。

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社1993年版，第33页。

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社1993年版，第33页。

判权管辖的区域。《中英五口通商章程》仅规定领事官署理发生在五个通商口岸（广州、福州、厦门、宁波、上海）发生的以英国人为被告的刑事案件；而中美《望厦条约》却扩大到除通商口岸外的任何中国各港口。其三，领事裁判权管辖的被告范围。《中英五口通商章程》规定，领事官管辖英国人为被告的案件；而中美《望厦条约》规定美国人之间及美国人与别国人发生词讼，各依两造所属国各国所立条约办理，中国官员也不得过问。自《中英五口通商章程》领事裁判权在中国的确立到中美《望厦条约》对领事裁判权的扩大，外国帝国主义在华领事裁判制度基本定型，这一制度深刻地影响到关于西藏的一系列不平等条约的订立。

1898年，清政府在镇压了戊戌变法运动、特别是此后镇压了席卷全国的义和团运动之后，深刻地感到统治根基已经发生了动摇，必须进行自救。无奈之下，清廷接过了戊戌变法的旗号，宣布革新政治，修订法律，以期所修之律中外通行。义和团运动虽然失败了，但给帝国主义势力上了深刻的一课，使之感到中国人民力量的强大，认识到靠武力侵略与压服是无法征服中国人民的。于是外国帝国主义者一改旧日对清廷的策略，采用“以华治华”的政策来扶植清廷势力，达到他们驾驭中国的目的，这表现在修律上，就是以美丽的词藻，许诺将来放弃治外法权作为对清政府修律的支持，这极大地刺激了清廷修律的热情，帝国主义列强也把这种似镜中花、水中月的许诺载进了约章。光绪二十八年八月初四日（1902年9月5日），中英签订了《续议通商行船条约》，其中第12款规定：“中国深欲整顿本国律例，以期与各西国律例改同一律，英国允愿尽力协助，以成此举，一俟查悉中国律例情形及其审断办法及一切相关事宜皆臻妥善，英国即允弃其治外法权。”^①此后在美、日、

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社1993年版，第485页。

葡等国修订的商约中也都列有此款。把放弃治外法权的许诺载在约章的做法也影响到清廷在关于西藏的一系列不平等条约的签订中。

于是，追求收回治外法权的梦想成为清末新政与修律的强心针，西藏推行新政也毫不例外地把司法改革作为收回治外法权的一项重要内容。于是，在西藏开放的一系列商埠中筹设类似西方司法体系的裁判所，成为西藏的一项重大改革目标。

早在咸丰六年（1856年），清廷在西藏签订了第一个出卖西藏人民利益和国家利益的《西藏尼泊尔条约》，其中第5款和第7款规定了尼泊尔政府在西藏拉萨设立常驻代表，对寓居在拉萨的廓尔喀商人的刑事案件行使管辖权，西藏地方政府不得过问，从而在西藏第一次确立了领事裁判权制度。

此后光绪十九年十月二十八日（1893年12月5日），中英两国政府签订了中英《藏印条款》其中第1款规定开放亚东作为商埠，由印度国家派员驻寓亚东；第6款规定：“凡英国商民在藏界内与中藏商民（中藏商民，即指中国政府的汉、藏等各族商民。英国政府把中国政府与西藏地方政府并列看待，反映出英国分裂西藏的企图——作者注。）有争辩之事，应由中国边界官与哲孟雄办事大员面商酌办……如两边官员意见有不合处，须照被告所供，按伊本国律例办理。”^①从而确立了在亚东地区实行领事裁判权的制度。

在议定《藏印条约》（光绪六年）之时，驻藏大臣考虑到在亚东通商，事关边境安危，决定在格林卡外的迥峰山口建立靖西内关，在亚东地区设靖西外关，关外作为通商之地。为此，在靖西内关的格林卡设游击1员、千总1员、外委1员，在亚东靖西关外设千总1员，吉码设外委1员，帕克里设把总1员，又于吉码设驻边同知1

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社1993年版，第273页。

员，管理汉番事务地方，并管军粮关务边情。可见，在《藏印条款》开放亚东商埠之前，该地区的汉番事务均由靖西驻边同知署理。

光绪三十二年四月初四日（1906年4月27日）中英《续订藏印条约》签订，其中第2款规定西藏开放江孜、噶大克及亚东为商埠。此后，驻藏大臣张荫棠在江孜、亚东、噶大克三商埠设立商务委员，并决定在商埠内的“裁判均归我自办，冀收主权。”光绪三十三年（1907年）正月十三日张荫棠在《治藏刍议十九条》中提出，在亚东、江孜、噶大克酌设道府同知，治理地方，兼办裁判事宜，一如内地州县之制。同年，张荫棠在《咨外部为西藏议设交涉等九局并附办事草章》中提出设立巡警局，巡警局内附设裁判局，管户婚钱债词讼之事。此后，在《噶大克埠务章程》中规定：“商埠内……裁判局管理英藏人争讼之事俱照西例办法等事，均由商上自行筹办。”“埠内英藏商民争讼，为裁判所审判，彼此一律照西律办理。英民犯罪如此办，藏民犯罪亦如此办，无分轻重”^①。上述规定表明：其一，商埠一切事务由商务委员经理，下设裁判局、所主持商埠刑、民事诉讼裁判；其二，英国领事享有在商埠民、刑事案件之裁判权；其三，商埠之内发生的英藏商民民、刑事案件一律适用英国的法律。于是，西藏商埠内的裁判局、所及英国领事裁判权正式确立，驻藏大臣要求商务委员“即便遵照办理，勿违”^②。光绪三十三年（1907年）六月十二日，张荫棠又奏请亚东关税司兼办三埠商务委员，设亚东为总关，在吉码桥（亚东总口）、康马（江孜总口）、噶大克各设分卡，归亚东税司节制，江孜、噶大克不再设关。

在光绪三十四年（1908年）《中英修订藏印通商章程》签订之前的谈判过程中，英方在光绪三十三年（1907年）提出了《修订藏印通商章程》共22条，其中规定：“商埠内应由中国督饬藏官……

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版，第1314页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社1994年版，第1363页。

设会审局，以管理商埠内所有商民词讼等事（第 4 条）”且规定：“凡英印商民控告中藏商民案件，应先赴英国商务官处投禀，英国商务官查明根由，先行劝息，使不成讼。中藏商民控告英印商民案件，除赴会审局投禀外，如有赴英国商务官处投诉者，英国商务官亦应一体劝息。间有不能劝息者，即由会审局委员知照英国商务官会同审讯，公平断结。俱按西律一体科罪，彼此援案办理。一俟西藏刑律改良后，英国允将英官会审之治外法权撤回（第 6 条）。”由此可见，英方在订约动议中，在商埠采取了会审公廨制度，英国驻商埠官员不仅可以审理本国商民刑、民事案件，而且还可以审理华人为被告的民、刑事案件，这是其领事裁判权的扩大，是中国司法主权在西藏进一步遭到侵害的标志。特别是英印汉藏商民一体适用“西律”，使中国人民在自己的国土上失去了自己的法律保护，其生命权、财产权已不可能有所保障，但英国人却仍在谎诺“一俟西藏刑律改良后，英国允将英官会审之治外法权撤回”。英国人对中国司法主权的侵夺太暴露、太过分，连清中央政府也感到不公允。光绪三十三年八月十八日，清中央政府电告张荫棠指出：“第六款中藏商民赴英官投诉，听候劝息，英印商民并不赴华官投诉，办法未能平允。改照烟台条约会审章程办理，视被告系何国人民，即由该国官员审判，其原告之国官员只能从旁观审。至商埠法律应各按本国律科断，如恐中律偏重，应候政府改良法律编定颁发，再行遵守。”

光绪三十三年九月十一日，英方针对中方所提商埠领事裁判权一事答复：“六删，拟增英人所有人役财产身家权利，归英国官管辖。又藏人控告英民，藏官赴英国商务官公堂观审。”^①从而使得清廷在英国领事裁判权问题上争回了一点权力。

光绪三十三年九月二十五日，英方拟定了《修订藏印通商章

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1387 页。

程》共 15 条，其中关于领事裁判权规定为：“如英国人民在西藏与西藏人民有所争论，应由最近商埠之英国商务委员与西藏官员会同查讯，面议办法。其会同面议之意，固为查明情实，公平办理也。如有意见不合之处，应按被告之国法律办理。凡英国人民因身家产业之权利而起之事，应归英国官管理。西藏人民有对于英国人民或其所用人役犯罪者，应由西藏官拿获，按西藏法律惩办。英国人民在西藏有犯罪者，应由最近犯罪之地之商埠英国商务委员按印度法律审讯惩办。两面审讯，俱应至公且平。凡控诉者为西藏人民，西藏官得有派员往英国商务委员公堂观审之权利，凡英国人民到西藏公堂控告西藏人民之案件，英国商务委员亦得有派员往西藏公堂观审之权利（第 5 条）”又规定：“西藏大员深愿改良西藏法律，俾与各西国律例改同一律。英国允愿如英国在中国弃其治外法权，或无论何时英国在中国弃其治外法权，并俟查悉西藏律例情形及其审断办法，及一切相关事宜皆臻妥善，英国即弃其治外法律（第 6 条）。”十月初七日，中方再次就上述问题作了修改，提出：其一，商埠内发生的民、刑案件不应由英设公堂或西藏公堂分别审理，而应在商埠内的裁判局会审，并根据原告的情形，确定原告所属国官员的观审权；其二，在民、刑事案件管辖权上，指出商埠会审权不局限于“西藏人民”而是“中藏人民”，一方面表明在会审权的适用上包括了汉、藏人民而不仅是西藏藏族人民，另一方面表明西藏隶属于中国，而排斥了英、藏的直接交涉的嫌疑；其三，在法律的适用上，不单纯提出适用“英国法律”和“西藏法律”而是规定适用“各犯罪人本国法律”，也表明了防止英、藏直接交涉的企图，并明确在中方除“西藏法律”外，其他大清律例的有关规定一律适用；其四，明确了“治外法权”的放弃而不是“治外法律”的放弃，“治外法权”的含义较“治外法律”含义更为宽泛，因为这不仅是法律依据的问题，还包括司法审判问题，这就是张荫棠所提出的“英军撤退后，一切地方治理权均归汉藏官管理。英国商务官、边界官或将来

所派各官不得干预地方词讼”^①的愿望与设想。故此规定：“英印人民与中藏人民有所争论，如不能劝息，应会同审讯，视被告者为何国人，即由该国官承审。其原告人之该国官只可会审，审定后，各按该犯罪人之本国法律惩办。两国审断，俱应至公且平。凡中藏人民赴英国商务官处控告英印人民之案件，中藏官得有派员往英国商务官署观审之权利。凡英印人民赴裁判局控告中藏人民之案件，英国商务官亦得有派员往裁判局观审之权利。又中国深愿改良西藏法律，俾与各西国律例改同一律。英国允愿如英国在中国弃其治外法权，或无论何时，英国在中国弃其治外法权，并俟查悉西藏律例及审断办法皆臻妥善，英国即弃其治外法权。”^②

光绪三十三年十一月，张荫棠再次提出创立裁判局的问题，并拟于江卡、察木多、拉里、三十九族、达木、哈拉乌苏、阳八井、山南、亚东、十卡子、拉兹、定日、巴尔喀、噶大克、卢多克等处设立裁判局，不限以官阶，暂用陆军巡警法律学堂毕业生署理。俟办有成效再行分别改设道、府、州、县等缺。裁判局长为四品职衔，食五口俸禄，秩级相当同知。每年给养廉银 3 600 两，公费 3 600 两。

光绪三十四年三月二十日中英《修订藏印通商章程》签订关于商埠内领事裁判权的问题最终确定下来。《修订藏印通商章程》第 4 条规定：“如英印人民在各商埠与中藏人民有所争论，应由最近商埠之英国商务委员与该商埠裁判局之中藏官员会同审讯，面议办法，其会同面议之意，系为查明实情，公平办理。如有意见不合之处，应照被告之国法律办理。凡属此种交涉案件，均由被告国之官主审，其原告国之官，只可会审。凡英印人与英印人因身家产业之权利而起之事，俱归英国官管理。英印人民在商埠及往各商埠之商道中有犯罪者，应由地方官送交最近犯罪之商埠英国

① 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1385 页。

② 吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》中国藏学出版社 1994 年版 第 1390 页。

商务委员，按印度法律审讯惩办；但地方官于此种英印人民，除应行拘禁外，不得格外凌虐。中英人民对于各商埠内或往各商埠之道中之英印人犯罪者，应由中藏地方官拿获，按律惩办。两面审办之法俱应至公且平。凡中藏人民到英商务委员处控诉英印人民，中藏官员有派员往英国商务委员公堂观审之权利。凡英印人民到商埠内裁判局控告中藏人民之案件，英国商务委员亦得有派员往裁判局观审之权利。”其第 5 条规定：“西藏大吏遵北京政府训令，深愿改良西藏法律，俾与各西国律例改同一律；英国允愿，无论何时，英国在中国弃其治外法权，并俟查悉西藏律例情形及其审断办法，及一切相关事宜皆臻妥善，英国即弃其治外法权。”

光绪三十四年三月二十日，张荫棠奏请整顿商埠事宜，提出设立以汉官充任的三埠监督各 1 员，兼办裁判局事宜。光绪三十四年（1908 年）十月，张荫棠提出，在拉萨设立巡警总局，在江孜、噶大克、亚东三商埠设巡警分局，兼办裁判局事宜。宣统二年（1910 年），巡警总局在拉萨成立，后逐步推广到江孜、亚东。

上述史料表明，在关涉西藏的一系列不平等条约中，开埠通商及商埠内裁判问题成为近代西藏司法制度变化最为敏感的区域。在光绪十六年（1890 年）中英议定《藏印条约》之时，亚东尚未开埠通商，但鉴于亚东通商势在必行，遂设立靖西内外关，以靖西同知管理亚东地区裁判事务。光绪三十二年（1906 年）《中英续订藏印条约》签订，开放亚东、江孜、噶大克三埠通商，又于三埠各设商务委员主管裁判。此后在噶大克商埠正式由西藏地方筹设裁判局，主管噶大克商埠内西藏人与英国人涉讼案件，一律适用外国法律。至此，在商埠内正式确立了在中国商务委员领导之下，由裁判局主持英藏商民涉讼案件，采用外国法律审理的制度。光绪三十三年（1907 年）英方在《中英修订藏印通商章程》22 条中提出了在商埠内设“会审局”的要求，并规定中国人（包括藏民）与英国人一体适用外国法律。光绪三十四年（1908 年）《中英修订藏印通商章程》

签订,正式确定在西藏开放的商埠内设立“裁判局”实行各依本国法审判的主审、观审制度。同时规定了英国人的民、刑事案件的领事裁判制度。此后,清廷又设三埠监督 1 员,兼办裁判局裁判事宜,至宣统二年(1910 年)江孜、亚东、噶大克设立巡警分局兼办裁判局事宜。可见,清末新政中,商埠裁判局、所的隶属及主管变化是十分频繁的。裁判局一直是行政组织的一个部分,而没有实现真正的司法、行政分离,先是同知兼办,继而是商务委员兼办,续之三埠监督兼办,最后是巡警局兼办。但不管怎样,西藏商埠裁判局毕竟是建立起来了。

至于商埠内裁判局的审级,根据光绪三十四年(1908 年)《中英修订藏印通商章程》第 3 款的规定:“各商埠治理权应归中国官督饬藏官管理……凡商务委员(此处指英国驻商埠商务委员——作者注)与地方官因意见难合不能断定之事,应请拉萨西藏大吏与印度政府核办。……如拉萨西藏大吏与印度政府不能断定之事,……由中英两国政府核办。”可见,商埠内裁判局的审级类似内地的初审,二审在驻藏大臣,三审权在清中央政府。

第四编

第九章 清代西藏法制综评

清朝的边疆少数民族立法，是中国近两千年封建统治者进行民族统治和民族立法经验的总结，是清代各民族的融合和各族封建法律交汇的产物和反映，也是清代法制建设的特点和优点所在。其中，关于西藏的法制建设集中体现了民族立法的成就，是清朝法制发展的突出标志。今天，反思清代西藏法制建设的经验和教训，对于我们加强民族立法，制定符合民族区域自治的法制，更好地保护少数民族的利益，增进祖国大家庭中各民族的团结，巩固国防，维护国家主权，反对民族分裂，意义是十分深远的。

第一节 清廷治藏法律思想的转变决定了 西藏法制建设的阶段性

清代西藏法制建设基本分三个时间段。第一阶段：清朝前期的西藏法制建设时期（1642年～1793年）；第二阶段：清朝中期的西藏法制建设时期（1793年～1840年）；第三阶段：清朝末期的西藏法制建设时期（1840年～1911年）。这三个时期所表现出的清廷西藏法制建设的不同特点和立法成就，是与清廷治藏思想的转变分不开的。

清朝前期的西藏法制建设时期，是清朝治藏法制建设的肇始，它的法制建设的脉络基本上表现出两条线索，一条是西藏地方政

府的法制建设，一条是清廷的治藏法制建设。在西藏地方政府方面，其法制建设的最大成就就是参考西藏历代法制建设的成果，加以因时制宜地删改、厘定、增纂，制定了终清朝灭亡而不改的西藏地方根本大法——《十三法典》和《法典明镜二十一条》。不仅如此，西藏地方政府还积极地吸收和沿用了此前各代所确立的调整西藏地方法律关系的规范与制度，如吐蕃时期的《在家道德规范十六条》，该法直到清末新政法制改革中，仍然作为调整西藏妇女家庭社会地位的千古不移的规范。再如调整西藏宗教管理方面，自吐蕃时期的教法戒律的初创到明朝宗喀巴进行宗教改革基本奠定了西藏喇嘛的戒律，成为此后直到今天仍在发生法律规范作用的喇嘛、僧侣的基本教法（戒律）。对清朝前期所形成的“定制”的沿用是西藏地方政府法制建设的另一方面，根据元代的《珍珠诏书》、《褒护僧人诏书》所确立的西藏喇嘛寺庙的特权如寺庙领主的土地、差民不纳税、不当差以及喇嘛不能参加劳动生产对喇嘛寺庙、寺产予以保护，任何人不得侵夺等规定，使在清朝中期制定《水牛年决定》和《铁虎清册》之时拥有庞大数量的农奴和土地的寺院领主仍然享有特权，并直到1959年的西藏民主改革之前。创制定例，是当时西藏地方政府治政的需要，如西藏地方政府的“珍宝服饰”官服定制、官阶高低座次的定制、体现政教大权于一身的紫色钤印定制、拉萨祈愿大法会新定制等，无不是因时而宜加以制定。这一时期西藏地方政府法制建设相对活跃，立法也颇有成果，在创制新法与沿用旧法的比较中，创制新法还是比较突出的。

而清朝前期清廷治藏的法制建设，一个核心指导思想就是“从俗从宜”、“恩威并用、宽猛相济、偏之以威”。^①这种状况主要是在清皇太极与西藏地方代表发生联系到康熙三十五年（1696年）之间，清统治者忙于统一全国的战争，对道路遥远的西藏地区根本无

^① 《清高宗实录》卷 1010。

暇顾及，不得不对西藏地方统治势力极尽羁縻、笼络之能事，清初优崇达赖喇嘛和班禅额尔德尼两大活佛，并册立他们在西藏的政治、宗教地位便是明证。即使到了“康乾盛世”之时的乾隆朝，乾隆对治藏的指导思想仍然是“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”^①。在这种思想指导下，清廷对治藏法律的建设很难有所成就，基本在“从俗从宜”的思想指导下对西藏地方政府的立法加以认可。但是“从俗从宜”并不意味着清廷对西藏就放手不管。对视国家统一为根本大业的清政权而言，西藏的任何不安定因素，只要威胁到清中央政府在藏的利益，清廷都会毫不手软地施以武力，将其重新纳入清廷统治的正轨。清朝前期，清廷共五次对藏用兵，每次用兵之后，清廷在治藏法制建设上都有所成就，如第一次（1718年，康熙五十七年）、第二次（1721年，康熙六十年）清军人藏平定准噶尔蒙古人侵藏，确立了四噶伦联合执政制度；^②第三次（1728年，雍正六年）清廷派军人藏平定四噶伦内讧，确立了清廷在藏驻军三年轮换制、驻藏大臣制度，并于乾隆十六年（1751年）颁布了清廷治藏的第一个大法《酌定西藏善后章程十三条》；第四次（1788年，乾隆五十六年）、第五次（1791年）清廷派军两次平定廓尔喀侵藏，开始了对西藏政治、经济、宗教制度的全面整顿，并于1793年颁行了清廷治藏的根本大法——《钦定藏内善后章程二十九条》，从而使清廷治藏法制建设进入了一个新的时期。“恩威并用，偏之以威”是清廷在“从俗”基础上用武力反对西藏分裂的方略，其目的就是巩固清王朝的中央集权统治，维护国家的统一，并加以制定相应的制度，这是清前期西藏法制建设的主要特点。

进入清朝治藏法制建设的中期之后，清廷治藏的基本指导思

^① 《清高宗实录》卷261。

^② 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社1984年版，第44页。

想仍然奉行‘从俗从宜’的思想，但又看到西藏政局的不稳定，主要是西藏地方在政治、经济、军事、外交、宗教等管理方面存在着严重弊端，必须加以革除。为此清廷逐步地从“恩威并用，偏之以威”的“从俗”而治的治藏方略，开始向“妥立章程，以期永远遵循”^①的“从宜”而治的法制建设转变，由此便诞生了对西藏全面整顿与改革的《钦定藏内善后章程二十九条》。使得西藏宗教、行政、军事、外交、经济管理进入了法制化的轨道，并经过长期的实践，于嘉庆二十二年（1817年）在正式吸收《钦定藏内善后章程二十九条》的基础上刊颁了《钦定理藩院则例》，以国家民族立法的形式将这一时期法制建设成果巩固下来，垂为久远，直到1959年西藏民主改革之前，其中诸多制度得以沿用。同清朝中期治藏法制建设的高度成就相比，西藏地方政府的法制建设显得迟滞而毫无作为，这主要是因为西藏地方政府的各项制度已完全纳入了清廷治藏法制的范畴之内，西藏地方性立法已经显得不是很必要了，西藏地方政府只有认认真真加以执行《钦定藏内善后章程二十九条》的份了。这正如八世达赖喇嘛所表示的“卫藏诸事上烦大皇帝天心，立宪定制，垂之久远，我及僧俗番众感切难名，何敢稍有违拗，……惟有同驻藏大臣督率噶伦及番众等敬谨遵照，事事实力奉行，自必于藏地大有裨益，我亦受益无穷”^②。

进入清朝治藏法制建设的末期，由于清中央政府的腐败无能，特别是鸦片战争的爆发，激化了民族矛盾和阶级矛盾，各地的改革运动和革命运动风起云涌，清廷处于内忧外患、风雨摇曳之中。在这种大格局下，西藏也毫无例外地遭到了外国帝国主义的侵略，一系列关于西藏不平等条约的签订，极大地损害了西藏人民的利益和国家的 sovereignty，清廷本应奋起调整治藏方略，但却一味执行对内保

牙含章编：《达赖喇嘛传》 人民出版社 1984年版 第 61页。

② 牙含章编：《达赖喇嘛传》 人民出版社 1984年版 第 62页。

守、因循守旧僵化的民族政策，对帝国主义采取了奴颜媚骨、屈膝投降的外交路线，最终导致清廷对西藏民族统治政策的僵化，造成了民族关系的紧张，使得清中央与西藏地方政府的矛盾达到难以调和的地步。这一时期在清廷治藏法制建设上，主要表现为继续沿用《钦定藏内善后章程二十九条》，并在立宪要求的呼声中在西藏推行新政。不管是沿用旧章亦或推行新政，这一时期法制建设的核心思想是“固我主权”。

在清末即鸦片战争之后到光绪五年（1879年）《烟台条约》签订之时英人首次入藏“考察”之前西藏的利益还没有受到根本的直接的侵略，清廷的中期治藏方略还是得到执行的。自《钦定藏内善后章程二十九条》颁行后，其间虽经道光二十四年（1844年）驻藏大臣琦善的修定，作为《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》而颁行，但其基本内容在西藏是得到一体遵守的，而西藏地方与清中央政府的关系也是较为融洽的。这正如光绪五年（1879年）十三世达赖喇嘛坐床后，西藏地方政府在向清朝皇帝呈进的谢恩折中表示的：“我们出生贫苦地，您赐我们得安宁，今后只有托靠您，不靠皇上靠何人？”^① 这表明即使在清末，西藏地方对清朝皇帝拳拳忠诚之心仍溢于字里行间。同治二年（1863年），西藏人民阻挡外国传教士入藏传教之时，清廷还发布谕旨表扬西藏人民的行动，称“至罗勒拿等意欲入藏传教，西藏官民力阻其行，具见愀忱”^②。但是光绪五年（1879年）《烟台条约》签订后，英人开始实施入藏计划，西藏地方政府的根本利益受到侵略。西藏人民坚词以拒，而此时，清廷对西藏地方政府和西藏人民却大为光火，严厉斥责西藏人民“愚顽成习”特别是此后连续发生的英军侵藏事件，清廷仍然固执地坚持奉行投降外交政策，从而导致了西藏地方政府与清中央

① 牙含章编：《达赖喇嘛传》人民出版社 1984 年版 第 97 页。

② 西藏民族学院历史系编《清实录藏族历史资料汇编》，第 1687 页。

政府走向了分道扬镳之路，清廷在西藏的地位和权威为此大为下降“；伏思西藏地方 从前祖宗定制 自察木多、乍丫至前、后藏以及江孜、定日各隘口，均设有游击都司员丁，以资驾驭，而临之以驻藏大臣，居中统治，凡藏中事务，其小而易办者，则由该番官办理，层次申送，取裁于该摄政。而大而难办者，则由摄政咨送驻藏大臣核办。即其番官之拣补升除，均须由驻藏大臣主持办理，体统极为尊严，事权不容紊越，所以控驭该藏者立法至为精详。是以二百年来番官颇受汉官约束，番人自不敢轻视，汉番一体办理，一切令行禁止，极为顺手”。面对着西藏地方遭受侵略以及清廷与西藏地方政府的分歧，清统治者也无奈地发出“自道光末年以后，抚御稍宽，番官因与汉官分而为二，各不相统，而番官之气焰渐长，其后习为故长，遂不复遵汉官约束，而汉官之呼应亦觉不灵，惟驻藏大臣之体制，一切犹遵定制，然亦不免于羸靡矣”^①。西藏地方政府与清中央政府在藏治政的决裂，使得清中央政府离开西藏地方政府的支持在藏进行法制建设的可能性很小，于是丧失了司法主权。在清末新政中，清廷虽制颁了《新治藏政策大纲十九条》，欲图进行全面的西藏改革，却也只能是望洋兴叹，无功而返了。究其原因，就是清末奉行的“量中华之物力，结与国之欢心”的投降外交政策以及对西藏人民“愚顽成习”的歧视心理所造成的。

清末，清中央政府对对待外国侵略势力的妥协退让使西藏民众产生了怨怼心理，清政府在鸦片战争后与外国列强相比所显示出的政治上的腐败，已使其在西藏人民心目中的形象黯然失色，尤其清政府一些驻藏官员的贪贿行径更使西藏人民痛恨之至。在这种情况下，清中央政府决定派张荫棠“查办藏事”，查办藏事的功效是有目共睹的，继之而来的《新治藏政策大纲十九条》的颁行，经济改革和振兴的思路是毋庸置疑的、先进的、可取的，但在政治上片面

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 494 页。

地认为剥夺达赖喇嘛的治政权而使之“专理黄教”便能收回主权、固我主权的观点是完全错误的。达赖喇嘛在西藏地方政府中的政教地位是历史形成的，抛开达赖喇嘛及其西藏地方政府，剥夺达赖喇嘛及西藏地方政府上层人物的政治经济特权，是不可行的，也是不可能的，也必然遭到西藏地方政府的极力阻挠与破坏。对于清末新政，西藏地方政府“藉口宕延”，而清廷不予理睬，甚至采用革除达赖喇嘛名号的办法以图迫使其就范，这一举措非常失策，崇信达赖的西藏人怎么可能会因一纸革除达赖名号的上谕而放弃对他的追随呢？清末西藏新政随着清朝的灭亡而夭折，但其毕竟开启了西藏法制近代化的开端，新思想、新思路、新举措并没有随着清朝的灭亡而消失。新政为西藏法制变革带来了海外之声，为继之而起的 1913 年十三世达赖喇嘛推行新政和 1959 年西藏民主改革奠定了思想基础。

总之，清代西藏法制建设的阶段性是与其统治力量和治藏思想分不开的，有什么样的统治力量就有什么样的治藏思想，有什么样的治藏思想就有什么样的法制建设成果，这是清代治藏法律演变的一个规律。

第二节 清代西藏法制建设的特点

清代西藏的法制建设包含了西藏地方政府的法制建设和清中央政府治藏的法制建设两个方面，这两个方面各有特色，但都是清代西藏民族立法的组成部分，又是清代法制建设中不可或缺的有机整体的一部分。综观清代西藏法制建设的全貌，不难发现其法制建设有着鲜明的特点。

一、诸法合体的清代西藏民族立法

综观清代西藏民族立法，无论是西藏地方政府的立法，还是清朝中央政府的立法，都表现出诸法合体的鲜明特色。

中国古代自诞生《法经》这部诸法合体的法典以来，延至清代，历代王朝的经国大典都表现为诸法合体的法典编纂体例。清代的《大清律例》共分名例、吏、户、礼、兵、刑、工 7 篇，30 门，436 条，便是杂揉行政、民事、刑事、军事、工程营造等诸多法制条文的集合，而嘉庆二十二年刊刻颁行的《钦定理藩院则例》，也同样无法摆脱诸法合体的法典编纂体例，有人认为《钦定理藩院则例》是一部民族行政法典，这是有失偏颇的。清廷在治藏过程中所颁行的各个时期的章程、事宜，无论是制定于乾隆十六年（1751 年）的《酌定西藏善后章程十三条》、制定于乾隆五十四年（1789 年）的《设站定界事宜十九条》、制定于乾隆五十五年（1790 年）的《酌议藏中各事宜十条》、制定于乾隆五十八年（1793 年）的《钦定藏内善后章程二十九条》、制定于道光二十四年（1844 年）的《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》，还是制定于光绪三十三年（1907 年）的《新治藏政策大纲十九条》，无一例外地都表现出诸法合体的特点。就拿著名的《钦定藏内善后章程二十九条》而言，其中就包括了宗教管理法律、行政管理法律、军事管理法律、外交管理法律、赋役管理法律、诉讼管理法律、贸易管理法律等各项法律制度。再看西藏地方政府的立法，西藏地方政府制定的根本大法《十三法典》，实际上是十三种法律即《镜面国王律》、《地方官吏律》、《听讼是非律》、《拘捕法庭律》、《警告罚锾律》、《重罪肉刑律》、《使者薪给律》、《杀人命价律》、《伤人赔偿律》、《狡诳洗心律》、《盗窃追赔律》、《亲属离异律》、《奸污罚锾律》、《半夜前后律》的综合。其中属于行政法律的是《镜面国王律》属于诉讼法律的是《听讼是非律》、《拘捕法庭律》、《狡诳洗心律》属于刑事法律的是《重罪肉刑律》、《警告罚锾律》、《杀人命价律》、《伤人赔偿律》、《盗窃追赔律》、《奸污罚锾律》属于赋税法律的是《使者薪给律》属于民事法律的是《半夜前后律》属于婚姻家庭继承法律的是《亲属离异律》。应当说《十三法典》更为直观和具体地体现了这种诸法合体的法典编纂形式。

当然，不是说清代西藏的立法就没有单行法，清代西藏民族立法中不仅有单行法，而且还很多。如西藏地方政府制定的《法典明镜二十一条》就是关于西藏地方政府职官行政的行政法典；《水牛年决定》、《铁虎清册》就是单独的关于西藏差赋的法律文件。另外，大量的“定制”、“例规”都是单行法。清代治藏过程中除了颁行上文讲到的“章程”、“事宜”外，也有通过谕旨创制的“例规”、“定制”，如班禅额尔德尼册封定制、“金奔巴瓶”掣签制度等。此外，驻藏大臣在治藏中也发布了一些具有法律效力的规范，如光绪二十二年（1896年）驻藏大臣奎焕颁布的《记过折罚章程》，光绪二十一年（1895年）驻藏大臣讷钦颁行的《随从人员禁例八条》、光绪二十二年（1896年）驻藏大臣颁布的《严禁滥服顶翎牌示》，都是单行的行政规范。

二、清朝中央政府充分拥有西藏司法的终审权

清初在治藏问题上，清廷采取了“从俗从宜”的治藏方略，对西藏的地方事务，包括司法审判制度不予干预。《大清会典》“刑部”载：“凡定例，有边腹之异。凡边外与腹地立法不同。……西藏治以番律。……从其俗。”^① 这表明了清廷对西藏地方司法审判权的认可。但随着时间的推移，清廷治藏力度加大，驻藏大臣制度逐步完善，清廷便有必要对这一充分体现主权的司法审判权加以干预。于是乾隆十六年（1751年）《酌定西藏善后章程十三条》便规定：“官员革除治罪，应酌定章程。……凡碟巴头目等官，遇有犯法或应抄没，或应革除，噶隆、代奔等务须秉公查明，分别定拟，请示达赖喇嘛并驻藏大臣指示遵行。”自此，驻藏大臣便拥有了代表清中央政府参与对西藏重大刑事案件审判的最终决定权。但这种最终决定权的行使是驻藏大臣与达赖喇嘛共同行使的，这是清廷首次以法律的形式确立了驻藏大臣代表中央对西藏司法终审权的行使。但这时的司

^① 《大清会典》（光绪朝）卷 55，“刑部”。

法终审权的行使还仅仅表现在程序上的行使，对于具体案件尚不具体参与审判。乾隆五十四年（1789年）《设站定界事宜十九条》颁行。为了加强对西藏司法审判的管理，清廷规定“凡有关涉汉、回、外番等事均令朗仔辖呈报（驻藏大臣）拣员会同审理（第9条）”从而使清廷对西藏地方司法审判的干预深入到有限的汉、回、外番人等具体案件的审判之中。乾隆五十八年（1793年）《钦定藏内善后章程二十九条》的颁行，全面确立了清中央政府驻藏官员在西藏的法律地位是达赖喇嘛、班禅额尔德尼、驻藏大臣三方平等；对于斗殴、杀人及盗掠等案之处罚，西藏的规则与内地不同，故今后不能按照旧规则处罚。按罪行轻重，区别惩处，方能取信于民。……今后处罚多少，按例进行登记后呈送驻藏大臣，对罪大恶极之重犯，要报驻藏大臣处理。同时，需没收财物充公时，要请示驻藏大臣酌情处理（第25条）”。那么究竟驻藏大臣如何“酌情办理”呢？嘉庆二十二年刊颁的《钦定理藩院则例》规定对于西藏的民事诉讼“卫藏、唐古忒番民争讼分别罚赎，将多寡数目造册呈驻藏大臣存案”；而对于刑事审判“如有应议罪名，总须禀明驻藏大臣核拟办理”。^①可见驻藏大臣对民事诉讼有最终决定权，而对刑事案件则有“核”和“拟”的权利。事实上早在《钦定藏内善后章程二十九条》颁行前，这种做法便开始了。如乾隆五十四年（1789年）驻藏大臣巴忠在处理引发藏廓边界之争的罪魁祸首时，就对聂拉木第巴“拟深透刺字，发往烟瘴桑盖囚禁地方。其济咙、宗喀第巴，贼至不能堵御，拟解至前藏枷号一个月，满日重责，再发往唐古忒附近地方，充当苦差。旨：即照所拟分别办理，以昭炯戒”^②。在《钦定藏内善后章程二十九条》颁行后，大量的案例都表明了对于刑事案件的终审权在中央即皇帝手中，驻藏大臣仅有“拟判”的权利，如道光二十九年（1849年）发生的“定日

^① 《钦定理藩院则例》卷61，“西藏通制上”。

^② 《清高宗实录》卷1320，第14页。

守备与番官戴琫互相禀讦案”，驻藏大臣初审完后，“除将全案供招咨送兵部刑部外，所有审拟缘由，理合恭折具奏，伏乞皇上圣鉴，敕部核复施行”^①。此类判拟程序在清末西藏大量的案例中均有体现。关于“核”定案件的权利，多数是小的刑事案件，对于个别重大的案件需要“就地正法”的驻藏大臣才有权自行“核”判，但“核”判后仍须禀报皇帝，皇帝一般均以“知道了”了事，这实际上是司法终审权和死刑复核权的下放。自咸丰三年（1853年）创制“就地正法”的刑罚后，当时规定仅适用“土匪、马贼、游勇、会匪”案件，而且规定“先行正法，然后奏闻”^②。同治五年（1866年）驻藏大臣景纹在处理“番人噶丫为首的抢劫杀人案”时，就是根据《大清律例》“白昼抢夺”条的规定，将主犯噶丫“就地正法”，而后将“所有正法凶犯情由，理合附片具奏，伏乞两宫皇太后、皇上圣鉴”，于是御批“知道了”^③。这种“先斩后奏”就是驻藏大臣的“核”判权，它的行使要么是依靠皇上的特批，要么是法律中有规定，不管怎样，它都是中央死刑复核权和司法终审权的一种授权。由此可以看出，清代在西藏法制建设中，一方面“从俗从宜”，适用西藏地方法律规定和司法审判程序，另一方面又将司法审判的终审权牢牢掌握在清朝中央政府及其授权的驻藏大臣手中，这一点，在清代司法实践中体现得淋漓尽致。

三、西藏地方法律刑事罪名少、刑罚苛酷

作为西藏地方政府的立法，《十三法典》中所确定的刑事罪名很少，主要有杀人罪、伤人罪、盗窃罪、抢劫罪、投毒罪、诅咒罪、奸污罪、侮辱罪等，较之《大清律例》所确定的刑名要少得多。但是，西藏地方法律刑名虽少，可刑罚较为残酷，其刑罚方法主要有：

(1) 死刑：奔崖、溺水；

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994年版 第 318页。

② 《清史稿·刑罚志》卷 143。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994年版 第 367页。

(2) 肉刑：剜眼、刖膝、割舌、鞭笞、拷枷；

(3) 财产刑：罚鍰、给付命价、赔礼费、退赃、赔偿金。

上述刑罚的适用，同封建五刑相比，仍然大量地保留了奴隶制时期的野蛮性、残酷性。肉刑的大量使用，就是奴隶制残余的最重要体现；财产刑的大量适用，则是西藏上层统治阶级攫取财富的一种重要手段。

西藏农奴主占有制下，为了维护政府领主、寺院领主、贵族领主的财产和人身不受侵犯，统治阶级采用重刑恐吓的方法来达到使被统治阶级（农奴）就范的目的。大卫·麦克唐纳在《西藏写真》中记载到：“西藏最严重的刑罚为死刑，而喇嘛复造灵魂不能转生之臆说，于是最重之死刑外，又加之以解体、干颅之惨状。其最普通的刑法，凡遇死罪，则将犯人缝于皮袋之内，而掷于河中，以俟其死而下沉。皮袋在河面之上约 5 分钟开始下降，后视其犹有生息，则再掷沉之，迨其已死，于是将其尸体，由皮袋取出而支解之，以四肢和躯体投之河中，随流而去……。断肢刑，用于冒犯及抗拒之确有证据者，而小贼在旷野抢劫，亦用此刑。断肢刑系将手与足切断，四肢当切断时，务须缚紧，以免血迹之溢流……。断肢之外，又有一种剜眼之凶刑，或用凹形之煨铁，置于眼内，或用滚油、或开水，倒于眼内，均足使其眼球失去视力，然后将其眼球用铁钩攫出……。西藏之罪犯，又间有鞭笞及痛拷之刑。又制一种绞链以锁其手足，且判定其期限，至期始开释之，以复其自由。有时亦用枷刑，配以铁锁。最重之笞刑，可以至一千鞭。……受笞打之刑者，两手分开，面孔贴地，由施笞之二人，各携皮鞭或柳条，以笞搥其大腿之两臀……。”^①

由是观之 西藏的刑罚较为苛酷 且溺水、弃崖、交付命价等刑

^① 转引德吉：“西方人笔下的旧西藏农奴制度”，载《中国西藏》2000 年第 1 期 第 13 页。

罚形式可谓西藏地方法律所独有。

四、人等与命价制度是西藏法律的特色

《十三法典》以法制的形式规定了社会人等制度，以及不同人等的人在遭到杀伤时所应得到赔偿的命价制度。

在中国法制历史中，虽然各个朝代都有社会等级的问题，但主要是根据阶级划分的。如元朝也有人等问题，但那是根据元蒙政权征服地区的先后而确立的，而且基本上是以民族划分的。清朝西藏的人等划分，则是在本民族内部根据“血统之尊贵、地位之高低、职能之大小”而定的，从而在西藏社会中形成了上中下三等九级的人等。命价的含义是指：“价者，皆指无价或数量之多而命其名曰价也。”^① 命价即故意杀人者应给死者家属的赔偿金，其命价的多少依人等的高低而论。在“命价”的使用上有严格的限制，对于“疯子、未成年孩童及牲畜等或其他非故意杀人者，无需交付命价。医生因医治不当而造成人死亡的，其目的是为患者康复，不仅无错无罪，而且死者家属要心记其恩德”^②。西藏的“命价”制度早在吐蕃时期就已产生，“昔日祖孙三法王（即松赞干布、赤松德赞、赤德祖赞）用法律的形式制定了判决命价的‘色哲，’^③。

祖国内地的法律，自刘邦入关中之时，就向秦人宣布了“与父老约法三章耳：杀人者死，伤人及盗抵罪”^④；“杀人偿命，欠债还钱”便几乎成为了法律的公理。直至今日，故意杀人在中国也几乎是以剥夺生命的代价来承担责任的。西藏地方的“命价”与“人等”

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 35 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 35 页。

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 40 页。

^④ 《史记·高祖本纪》。

法律制度同祖国内地几千年来的刑罚制度、社会等级制度相比，可谓是其最为突出的特色。

五、神明裁判制度是西藏地方司法审判中最主要的制度

神明裁判制度是古代奴隶制社会司法审判的产物，延至清代之时，神明裁判的司法审判方式已很少使用，代之而兴的是重证据、重口供。在西藏地方法律中，《十三法典》明确规定了“狡诘洗心律”，对于司法审判中是非不清、事实不明、证据不足的情况，法律要求当事人“立誓”或进行“沸油取石”、“沸泥取石”以辨别是非，“最终则是看实施之后是否会出现山盟神证之征兆”^①。值得注意的是，西藏《十三法典》中神明裁判的方式在使用上是有先后顺序的，也是有使用条件的，它不像内地古代社会中对神明裁判的各种方式等量齐观，也不像内地古代司法审判中对神明裁判方式的适用人不加限制。《十三法典》规定“金鹅不得用网擒，毒蛇勿须赶下坡，以石击鸦行不得，路遇母狗不可打，小绿松石勿串链”^②，即对喇嘛、善知识、上等人、具有法术的咒师、饥寒交迫之人、妇女、不谙世事的孩童、傻子等不在“立誓”之列，而可以立誓的人则是“知晓自利和他利，明事理，崇公正，心胸开阔，能化敌为友”^③的人。只有在“找不到符合上述条件者，即须用煮油抓石和煮泥抓石等方法来分辨是非”^④。神明裁判是一种唯心主义的审判方式，它置事实的真相而不顾，去求证于神证征兆，以致于出现“虽以真实为主，盟

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 104 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 101 页。

^③ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 102 页。

^④ 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版，第 102 页。

誓确切，也不能生效’^①的可怕后果。

西藏地方法律中的神明裁判制度与中国古代的神明裁判制度在本质上没有区别，但是它以“律”的形式即“狡诘洗心律”加以详细地规定，这在内地古代法律中还是不多见的。

六、清代西藏地方政府的法律呈现出法律规范与宗教戒律合中有分、分中有合的特点

清代西藏地方政府的法律是在继承传统法律的基础上发展起来的，《十三法典》与吐蕃、元、明时期西藏地方法律就是一脉相承的。在长期的发展演变过程中，由于受到宗教教义的影响，西藏地方法律呈现出法律规范、道德规范和宗教戒律竞合的特点。

《十六法典》是《十三法典》的法律直接渊源 其法律制定者贝色说，在制定十六法之前，……吾亦曾前往乌思藏、蒙古、珞渝、门域等地，按照彼等风俗习惯，依止法律最基本的条文，制定出包括教法、王法、自法等三种法律。教法像绫罗结一样柔和，即温柔和顺；王法像金牛轭一样沉重，即以武力压制；自法具有很高的德性，自觉遵守法纪。^②所谓“教法”即是“用佛教所说的十善法去压伏十不善，故祖孙三法王依照此十善法治理天下”^③。这里的“十善法”即不杀生、不偷盗、不邪淫、不妄语、不两舌、不恶口、不绮语、不贪、不嗔、不邪见，其原本是宗教戒律，在吐蕃时期被制定成为《吐蕃法律二十条》和《吐蕃基础三十六制》中六大法典之一的《伦常道德法》由此宗教戒律具有了法律效力成为“王法”的组成部分，即“在身方面，对杀人、邪淫和偷盗者要进行罚赔命价、奸淫罚金、

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 102 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 14 页。

周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 15 页。

归还偷盗之物等多种处罚；在语言方面，对说假话、贪心和使恶意者，要下令让彼等以智慧作证，发誓再不重犯”^①。同时也演化成为伦常道德规范即《法律十五条》（三做、三不做、三褒奖、三谴责、三不迫害）《七大法律》（不杀生法、断偷盗法、禁止邪淫法、禁止说谎法、禁止饮酒法、奴不反主法、不盗掘坟墓法）和《在家道德规范十六条》。道德规范实际上就是所谓的“自法”^②，人们把自法传为佳言。藏巴汗命令所有执任地方的官员们亦须遵循“让人出家，首先自身守戒”的在家道德规范^③。可见，虽然宗教戒律、道德规范与法律规范各成体系，即王法、教法、自法并存，但自吐蕃时期，三者已经开始了相互渗透与彼此包容。宗教戒律、道德规范起着法律规范的作用，而法律规范又保护了宗教戒律的执行和道德规范的传播，这一状况直到清末，乃至 1959 年民主改革之前都没有改变。当然，如同在清末修律中存在着诸如“无夫奸”能否定罪而进行道德与法律的痛苦分立的斗争一样，在西藏也同样存在这种分立的决择。当驻藏大臣在清末西藏新政中力图改革西藏法律，提出“妇女首重贞洁……一妇宜配一夫，违者应如何议罚”的问题时，西藏地方政府毫不客气地回答：“应遵从前贤王所定十六条事宜，即当再行出示晓谕饬遵。”^④足见其宗教戒律、道德规范与法律规范的结合已达到了根深蒂固的程度。

七、清代调整西藏民族法律关系的法律形式多样化

中国民族立法的形式多种多样，它随着时代的变化而变化，日臻完备。作为统一的多民族国家，在秦王朝之时，立法的形式就已经出现了律、令、式、例、法律答问等形式。到清代已经形成了律、

^① 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 15 页。

^② 周润年、喜饶尼玛编译：《西藏古代法典选编》，中央民族大学出版社 1994 年版 第 15 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1333 页。

令、格、式、典、敕、例、诏、谕、诰等多种并存且较完备的立法体系。但就民族立法而言，在清王朝以前并没有出现完善的成文法典，其他形式的成文法中关于民族法的内容也是零星的、不系统的。民族立法的形式主要是皇帝发布的诏、令、谕。当然，这些都是当时最具权威的法律形式。清代的民族立法形式有了很大的发展，有律例（如《蒙古律例》）、则例（如《钦定理藩院则例》、《回疆则例》）、章程（如《钦定藏内善后章程二十九条》、《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》、《记过折罚章程》、《酌定西藏善后章程十三条》）、令（如《苗民禁婚令》、《封山蔽泽令》）、禁约（如《禁约青海十二事》）、事宜（如《设站定界事宜十九条》、《酌议藏中各事宜十条》、《青海善后事宜十三条》）、成例（如《西宁青海番夷成例》）、条例（如《新颁祈愿大法会条例》）、禁例（如《随众人员禁例八条》）、法典（如《十三法典》、《十六法典》）、定制（如西藏地方政府官品高低坐次定制、喇嘛寺庙额定人数定制）、大纲（如《新治藏政策大纲十九条》）、法律问答（如《锡金问答》）、清朝皇帝的谕旨、达赖喇嘛法旨等。就清代西藏法制建设中所运用的法律形式而言，主要分为两大类：一类是清中央政府、驻藏大臣制定的法律文件形式，一类是西藏地方政府所使用的法律形式。

清中央政府及驻藏大臣制定调整西藏法律关系的法律文件形式主要有：（1）律例，如作为清中央政府的经国大典的《大清律例》中就有“化外人有犯”的规定，在“从俗从宜”治藏的原则下，《大清律例》中的有关规定在西藏也是得以遵行的，这在清朝治藏过程中所处理的重大刑事案件中都可以得到印证；（2）则例，如《钦定理藩院则例》，它是清朝治藏民族立法的经典之作；（3）章程，如《酌定西藏善后章程十三条》、《钦定藏内善后章程二十九条》、《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》；（4）事宜，如《设站定界事宜十九条》、《酌议藏中各事宜十条》；（5）禁例，如驻藏大臣制颁的《随从人员禁例八条》；（6）谕旨，这是清代治藏法律的渊源，因为皇帝拥有国家的最

高立法权，它具有至高无上的效力；(7) 大纲 这是清代末年才出现的一种法律形式；(8) 定制，它是通过皇帝谕旨的方式创立的一种处理具体问题的办法、规则，久而久之成为固定模式的一种法律形式，虽不见于行文，但在法律实践中，人们往往在语言表达上习惯于如此称呼，如每当人们谈起达赖喇嘛和班禅额尔德尼灵童转世定制时，人们就会自然想到“金奔巴瓶”掣签制度。

西藏地方政府所运用的法律形式主要有：(1) 法典，如西藏地方政府制定的调整各种社会关系的根本法——《十三法典》；(2) 令，这是西藏地方政府颁布的行政命令，如每年 10 月发布的保护野生动物、山林的《封山蔽泽令》等；(3) 定制 在西藏地方政府一般是由达赖喇嘛发布法旨创制或由西藏地方政府发布命令创制；(4) 达赖喇嘛的法旨，达赖喇嘛作为西藏地方政府的政教之主，他的法旨具有创制法律的效力；(5) 法律问答，是由西藏地方政府对法律适用所作的解释，如五世达赖时期第悉桑结嘉措执政时，为回答锡金土司丹松朗杰提出的关于执法的疑难问题，而专门制作了《锡金问答》。

由此可见，清代的民族立法形式是多种多样的，清代西藏法律形式也同样是丰富多采的，它为清代西藏创制完备的法律奠定了基础。

八、清末西藏法制建设的核心是“固我主权”

鸦片战争爆发后，中国的主权在帝国主义的炮舰之下通过一个个不平等条约的签订而日益沦丧，西藏在风雨飘摇中也不可避免地遭到了外国帝国主义的入侵。西藏的权利日益遭到侵害，面对着虎狼之敌，清中央政府也不得不认真地考虑对西藏的经营方略，考虑自己在西藏地方的主权问题，因此清末西藏法制建设的核心任务就是“固我主权”。

早在 1904 年，英军侵入西藏，迫使西藏地方政府签订了《拉萨条约》，这使清中央政府深受侮辱，也使清中央政府深刻地认识到

“西藏为我二百年番属，该处地大物博，久为外人垂涎。近日英兵入藏，迫番众立约，情形叵测，亟应思患预防，补救筹维，端在开垦实边，练兵讲武，期挽利权而资抵御”^①。于是“期挽利权”成为西藏新政和法制建设追求的目标。迨张荫棠提出《新治藏政策大纲十九条》之时，这种目标表现的更为直观。他说：“我国整顿藏事，迟早皆应举办。今事机迫切，尤为刻不容缓。……所有一切内政外交，均由我国派员经理，并次第举办现办新政，收回治权。”^②于是“查办藏事”、“西藏新政”便在这种目的的驱动之下拉开了序幕。

清末西藏法制建设的目的和任务十分单纯，那就是收回治外法权。自 1843 年《中英五口通商章程》的签订，英国人便攫取了在中国广州、上海、福州、宁波、厦门五个通商口岸的领事裁判权，各帝国主义国家纷纷效尤，使中国的司法主权遭到破坏。义和团运动的兴起，沉重地打击了各国帝国主义在华的势力，于是外国帝国主义也改变了他们侵华的策略，采取了“以华治华”的政策来扶植清廷势力，达到他们驾驭中国的目的。他们轻诺将来放弃治外法权，以之作为对清朝修律的支持，并使之载进约章。1902 年中英《续订通商行船条约》就规定了“一俟查悉中国律例情形及其审断方法及一切相关事宜皆臻妥善，英国即允弃其治外法权”^③。这种镜中花、水中月的诺言也同样载在了 1908 年《中英修订藏印通商章程》第 6 条之中。收回治外法权，一直是清末爱国的法学家、政治家奋斗的目标和追求的理想。清末沈家本不顾一切阻力奋力修律、制律，张荫棠、联豫顶着西藏地方政府不合作和外国帝国主义的干涉、破坏的压力，在西藏大力改革司法审判体系，建立新型的

西藏民族学院历史系编：《清实录藏族历史资料汇编》九，第 4639 页。

吴丰培编辑：《清代藏事奏牍》，中国藏学出版社 1994 年版 第 1304 页。

梁为楫、郑则民主编：《近代不平等条约选编与介绍》，中国广播电视出版社 1993 年版 第 485 页。

审判机构—— 裁判所 无一不服务于“收回治外法权”的目的 无一不服务于“固我主权”的追求目标。这是时代的必然，是那个时代西藏新政的主旋律，这是十分值得赞赏的。

第三节 清代西藏法制建设的作用

清代是一个统一的多民族的国家，它有着漫长的陆疆和海疆。清朝统治者为了求得国土完整、边疆安定、民族和谐，积极地借鉴历史经验，深刻地认识到“边疆一日不靖，内地一日不安”^①的道理，大力加强边疆少数民族法制建设，取得了辉煌的成就和良好的社会效果，特别在治藏法制建设上表现得尤为突出。

清初，清中央政府就设立了主管边疆地区少数民族事务的中央机构理藩院，并颁布律令，以加强民族地区的统治。《钦定理藩院则例》详细规定了调整西藏地方各种法律关系的“西藏通制上、下卷”，并以国家大法的形式肯定了西藏“政教合一”制度，从而既保证了清朝对西藏地区的稳固统治，又没有触动西藏封建农奴主的利益，清中央政府还依法确立了封爵、薪俸、朝觐制度，极力拉笼、抚绥少数民族上层人物，并利用喇嘛教作为精神统治工具，通过册封达赖喇嘛、班禅额尔德尼，树立了清廷在藏政治、宗教监管权的权威，特别是其广建寺庙、优待僧众，使得西藏黄教寺庙达三千余所，喇嘛近三十余万人，从而得到了西藏广大僧侣的拥护，实现了蒙古诸部“诚心归附，以障藩篱”^②的目的。驻军防边，是国防建设的需要。清廷在西藏实行驻军三年轮换制，设立卡伦、台站、鄂博，严守边界，传递军情，由驻藏大臣校阅营武，从而为稳定藏秩，防止外敌入侵发挥了应有的作用，这些都载于清代治藏的律

① 《清高宗实录》卷 527 北京中华书局本。

② 《啸亭杂录》卷 10 中华书局本。

法之中。

毫无疑问，清廷西藏的法制建设是建设性的，但是，清政府作为封建性政权，其法制建设的实质具有鲜明的阶级性，它是从维护以满族贵族为首的封建统治阶级以及各民族上层的根本利益出发的。从清政府对西藏地方法律《十三法典》的认可，便可以看出其维护西藏封建农奴制度和封建剥削制度、确认西藏地方社会的人与人的不平等性。清中央政府治藏的根本大法《钦定理藩院则例》更明显地反映出这种阶级本质，其中关于设官、职守、奖惩、军政、边禁等方面的条款，都是清中央政府为确保其治藏统治从制度方面作出的法律规定；而对西藏上层规定的品秩、袭职、擢授、俸禄、朝觐等条款，则是清中央政府对藏族统治阶级种种特权予以法律上的确认。这些都清楚地说明清代西藏法制建设的阶级本质，是服务于清朝封建统治阶级的根本利益的。尽管如此，但若以明清之际我国社会状况与历史发展趋势来看，清中央政府的西藏法制建设基本上符合当时的历史发展要求，因而在客观上显示出它的积极作用。

首先，清代的治藏法制促进了多民族国家的巩固和统一。“满族建立的清朝政权，统治了中国近三百年。清朝以前，不管是明、宋、唐、汉各期，都没有清朝那样统一。清朝起了统一作用”^①。众所周知，清政府定鼎北京之后，西藏并没有完全控制在清廷手中，而长期以来处于蒙古厄鲁特部的实际控制之下。准噶尔的扰藏、西藏上层与厄鲁特蒙古族上层的矛盾以及西藏的内讧，使西藏很长时间处于动荡之中。正是清朝前期统治者从康熙到乾隆，经近百年的努力，通过一系列的政治、军事上的有力措施，终于消除了西藏不安定的内外因素，使之完全掌握在清中央政府的控制之下，其中驻藏大臣制度的设立及其职权的法律化无疑在治藏中发挥了

^① 《周恩来选集（下卷）》人民出版社 1984 年版 第 262 页。

最为突出和主导的作用。清廷在治藏过程中，充分认识到西藏的战略地理位置的重要性，也充分地认识到西藏宗教对于蒙、藏等广大信教民族和信教地区的巨大影响，认识到蒙、藏的安宁对于中央集权统治稳定的重要意义，因此清廷在藏用兵或建立制度无不服务于建立符合清中央集权统治的社会秩序、强化清中央政府与西藏地方政府之间的主属关系之目的，并通过立法使这一系列制度法律化、固定化，有利地维护了国家的统一。

其次，清代的西藏法制建设实现了民族立法的融合。清朝前期，由于清朝统治力量所限，清中央政府在西藏的法制建设属于起步阶段，调整西藏地方法律关系主要依靠西藏地方政府的立法即《十三法典》。清初确立的“从俗从宜”的法制建设思想，固然考虑到西藏少数民族区域的特殊性的存在，但在一定程度上也是清朝统治力量所限的缘故。随着清朝江山一统，清中央政府有力量、有精力、有时间加强西藏法制建设。进入清朝治藏中期后，治藏法制建设明显较前期突出。这一时期的法制建设不是孤立进行的，而是达到了西藏地方政府立法与清中央政府立法的竞合，实现了法律的统一适用。清中央政府完全掌握了西藏地方重大、疑难案件的决定权和终审权，实现了司法权行使的统一。

当然，清朝西藏法制建设仍因其服务于统治阶级的统治需要，而表现出鲜明的阶级压迫性质以及民族隔离的治藏法律指导思想，如对于共同崇奉黄教的蒙、藏两族，清中央政府就采取分而治之的政策，使藏和蒙区的活佛各成系统，互不统属；对于灵童转世则分别在拉萨大昭寺和北京雍和宫设置“金奔巴瓶”进行掣签，从而达到分而治之的目的。此外，清中央政府利用喇嘛教，麻痹、削弱了藏民族。众所周知，喇嘛要谨守戒律，过严格的宗教生活，其教义又主张生死轮回、慈悲宽恕、不修今世修来世。这些既没有危及西藏统治阶级的实际利益，又对苦难中的西藏劳动人民有吸引力，因而得到了广泛的传播，为维护清朝国家的统一发挥了一定的

作用，但从本质上讲，却有碍于西藏地区的发展，这与清朝利用喇嘛教治藏的指导思想有直接关系。

总之，清代西藏法制建设的成就是有目共睹的，其历史作用是值得肯定和不可低估的，但是由于其受到时代和阶级统治的局限，其封建法制糟粕也是值得深刻反思的。

第四节 清代西藏法制建设的启迪

一、清代“从俗从宜”的治藏法律思想对后世的深远影响

“从俗从宜”是我国古代统治阶级治理边疆少数民族地区的传统方针。这一方针是由《礼记·正义》中“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”概括而成。清初统治者便从历史的经验教训中深刻地认识到，治理西藏只有在不改变藏族地区原有的行政制度、风俗习惯、宗教信仰与社会组织形式的情况下，因地制宜地采取统治措施，建立统治机构，以加强对西藏的统治。雍正帝曾明确指出，对西藏的治理要“从俗从宜”、“各安其习”；乾隆帝也强调“从俗从宜”、“不易其俗”。正是在这一方针指导下，清朝在西藏地区的统治基本上获得成功，这点正如清代学者李兆洛所说：由于清朝实行“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”的方针，因而使得西藏出现“旷旷然更始而不惊，靡然向风而自化”的有利局面。当然，清朝统治者“从俗从宜”的方针，并不是对过去传统治藏思想的简单继承，而是在司法实践中的发展与创新。“从俗从宜”本身包含了两个层面的含义，“从俗”是治理少数民族的前提，但为了建立符合中央集权统治的政治秩序、经济秩序、法律秩序等，仅靠“从俗”是不够的，更重要的是“从宜”，即“因地制宜”。“从俗”与“从宜”是相辅相成的，是互为条件的，“从俗”是“从宜”的基础，“从宜”是“从俗”的保证和深化。在清廷治藏的整个历史时期，两者是没有截然分开的，只不过在清廷治藏前期，由于力所不及而反映在治藏法制建设上

“从俗”的色彩浓厚一些而在清廷治藏中后期，“从宜”的色彩更浓厚些。如在“从俗从宜”的总的治藏思想指导下，颁布单独的治藏法规《钦定藏内善后章程二十九条》、《酌拟裁禁商上积弊章程二十八条》等，在藏设立驻藏大臣制度，创立西藏大喇嘛活佛转世秩序化、法律化的“金奔巴瓶”掣签制度，特别是上述制度的国家法典化——《钦定理藩院则例》的颁行对后世产生了更为深远的影响，成为清代治藏的经国大典。即使在中华民国时期，民国十八年（1929年）曾经司法院交最高法院解释，将《钦定理藩院则例》认可为特别法之一，在未颁布新的特别法令以前，得酌予援用。^①对于达赖喇嘛、班禅额尔德尼等活佛转世，国民政府蒙藏委员会仍然按照“根据旧例，加以订定”的原则，于民国二十五年（1936年）二月十日制定和颁布了《喇嘛转世办法》，重申了中华民国中央政府对西藏达赖、班禅及应转世之各大呼图克图、诺们罕、班第达转世灵童的认定的权威性，这是“从俗从宜”治藏法律思想在中华民国时期具有影响的具体事例。

1949年中华人民共和国成立后，继续奉行“从俗从宜”的治藏法律思想，同时又对旧有的西藏剥削阶级的法律制度进行改造，使之符合人民当家作主的民主专政的政权性质。这种改造始自1959年西藏民主改革时期，现如今，在西藏已完全实现了民族区域自治、民族平等、民族宗教信仰自由、民族风俗习惯得以尊重的法律化，从而使西藏实现了法制化。

早在1951年，在《中华人民共和国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》中，中国共产党便提出了治藏法律的指导思想仍然是“从俗从宜”，正如该协议所说：“在中央人民政府统一领导之下，西藏人民有实行民族区域自治的权利。对于西藏的现行政治制度，中央不予变更。达赖喇嘛的固有地位及

民国三十一年二月国民党蒙藏委员会《重刊理藩院则例序》。

职权，中央亦不予变更。各级官员照常供职。……尊重西藏人民的宗教信仰和风俗习惯，保护喇嘛寺庙。寺庙的收入，中央政府不予变更。……有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。”^① 建国初期，中华人民共和国中央人民政府对西藏所采取的“从俗从宜”的法制建设思想，有力地促进了西藏的繁荣与稳定，有力地巩固了多民族国家的统一，实现了驱逐外国帝国主义势力出西藏的伟大目标。

西藏和平解放以后，中华人民共和国中央人民政府在西藏建设上逐步实现了“从俗从宜”到“民族区域自治”的转变，从而把抽象的理论上升到具体制度的执行。这种“民族区域自治”，在法律的制定与适用上就是要考虑自治区的特殊性，而不能一刀切。这正如毛泽东同志在《关于中华人民共和国宪法草案》一文中指出的：“少数民族问题，它有共同性，也有特殊性。共同的就适用共同的条文，特殊的就适用特殊的条文。少数民族在政治、经济和文化上都有自己的特点。”^② 邓小平同志也指出：“我们对少数民族地区确定了一个原则，就是在汉族地区实行的各方面政策，包括经济政策，不能照搬到少数民族地区，要区别哪些能用，哪些修改才能用 哪些不能用。”^③ 这是毛泽东思想、邓小平理论在解决民族法制问题上的具体体现。这些指导思想，充分地反映在国家的立法之中。

1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)就确立了实行区域自治的自治机关在法律的制定与适用上的权力，《宪法》第115条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪

西藏自治区档案馆编：《西藏历史档案荟萃》第100号档影印件，文物出版社1995年版。

② 《毛泽东选集》第5卷 人民出版社1977年版 第128页。

③ 《邓小平文选》(1938—1965) 人民出版社1989年版 第166~167页。

法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法和民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。”《宪法》第 116 条、《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）第 19 条规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。”不仅如此，在法律的适用上，《民族区域自治法》第 20 条还规定：“上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或停止执行。”这些规定，都体现了社会主义民族法制的因地制宜、因时制宜的特点。

西藏作为民族区域自治地区，其法制建设也毫无例外地受到宪法和民族区域自治法的调整，并结合西藏当地的社会经济状况而立法、司法，体现出了法制的统一性和法律适用的灵活性。就具体法律制度而言，如 1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国刑法》第 80 条、1980 年 9 月 10 日第五届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国婚姻法》第 36 条、1991 年 4 月 9 日第七届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法》第 17 条、1984 年 9 月 20 日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《中华人民共和国森林法》第 41 条、1985 年 4 月 10 日第六届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国继承法》第 35 条、1986 年 4 月 12 日第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国民法通则》第 151 条等等，都基本规定了民族自治地方的人民代表大会可以根据宪法和法律规定的原则，结合当地的具体情况，制定变通或补充的规定。这样规定，使得国家大法在各民族自治地方适用过程中，能够更加具体，更切合实际，更利于执行。就拿 1980 年的《中华人民共和国婚姻法》在西藏的施行来说，

西藏自治区就根据上述规定，制定了《西藏自治区施行〈中华人民共和国婚姻法〉的变通条例》，针对着西藏长期以来形成的一夫多妻、一妻多夫的状况规定：“废除一夫多妻、一妻多夫等封建婚姻，对执行本条例之前形成的上述婚姻关系，凡不主动提出解除婚姻关系者，准予维持；对各少数民族传统的婚嫁仪式，在不妨害婚姻自由原则的前提下，应予尊重。对非婚生子女生活费和教育费的负担，应按《中华人民共和国婚姻法》第 19 条的规定执行。改变全由生母负担的习惯。”应当说，实行民族区域自治，并以法律形式确立民族区域自治制度，对于我国新时期的民族法制建设，包括西藏自治区民族法制建设都是十分有益的，它是传统民族法制建设“因俗而治”思想在当今社会主义民族法制建设中的具体体现和发展，是有着深远的历史意义的。

历史证明，尊重少数民族的社会生活习惯，根据民族特点因时、因地制宜进行法制建设，是取得民族法制建设成功的宝贵经验。

二、维护民族团结、实现国家的统一、实行民族平等是社会主义民族法制建设的核心任务

清代西藏法制建设颇有成就，但不可否认的是清代西藏法制建设中还存在着一些失误，其导致的后果也是相当严重的，这不能不引起后人的警戒。

清朝前期和中期，在西藏法制建设中较注意了民族团结问题。这种民族团结一方面主要表现在，优崇黄教领袖、朝觐、年班制度所体现出来的“怀柔”政策，另一方面不再像过去汉族封建统治者那样过分强调“内诸夏而外夷狄”的民族歧视政策，主张“严华夷之辩”。清统治者大多以“天下共主”自居，对儒家标榜的“譬如北辰，居其所，而众星拱之”的理想境界孜孜以求，往往极力显示其对藏族等少数民族一视同仁，表现其对少数民族的家长式的慷慨大度，因而在西藏法制建设上，清中央政府与西藏地方政府表现出法制

建设的趋同性。光绪年间，在十三世达赖喇嘛坐床后向清廷呈进的谢恩折中还表现出亲善的民族融合的灿烂光彩。十三世达赖喇嘛在颂圣诗中说到：“我们出生贫苦地，您赐我们得安宁，今后只有托靠您，不靠皇上靠何人？！”但到了清末，西方帝国主义列强的入侵，清政府的屈膝投降外交路线与西藏人民同仇敌忾的御侮信念发生了严重的冲突，特别是清末西藏新政的推行，清中央政府企图通过极力剥夺达赖喇嘛的事权而达到收回主权的目標，更把达赖喇嘛推向了对立面，为此十三世达赖喇嘛两次出走，清中央政府两次革除达赖喇嘛的名号。清末的一系列错误主张，极大地损害了藏族人民的感情，导致了西藏上层人物的离心离德，从而使得“达赖及其亲随等心目中由历史传统培植形成的民族‘金桥关系’，完全破灭”^①。十三世达赖喇嘛遂转而寻求外国力量的庇护，以求自立，这就为外国帝国主义分裂西藏找到了口实，其造成的恶劣影响是十分深远的。

清朝灭亡以后，中华民国南京临时政府深刻地认识到民族团结、民族平等、国家统一的重要性，并及时地采取了法律措施加以弥补，并在《中华民国临时约法》中宣称“中华民国人民，一律平等”实行“五族（汉、满、蒙、回、藏）共和”；“中华民国领土，为二十二行省，内外蒙古、西藏、青海亦在其内”。这是中国历史上第一次用法律形式昭示各民族一律平等的法律原则，第一次向世界庄严宣布：中国是一个领土完整、主权独立、统一的多民族国家。它体现了以孙中山为代表的资产阶级革命派高度的爱国主义精神，反映了中国人民反侵略、反卖国政府、争取国家独立的强烈要求，也体现了孙中山“五族共和”、民族团结的精神。1923年段琪瑞政府的《中华民国宪法》也规定“中华民国永远为统一民主国”、“中华民

^① 黄奋生：《藏族史略》民族出版社 1985 年版，第 319 页。

国人民 于法律上无种族、阶级、宗教之别 均为平等”。^① 1924 年 1 月 23 日的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》也指出：“国民党之民族主义，有两个方面之意义：一则中国民族自求解放；二则中国境内各民族一律平等。”而且“郑重宣言 承认中国以内各民族之自决权，于反对帝国主义及军阀之革命获得胜利以后，当组织自由统一的中华民国”^②。中华民国南京政府建立之后，在民国二十年（1931 年）五月十二日国民会议通过、同年元月一日国民政府公布施行的《中华民国训政时期约法》宣称“中华民国领土为各省及蒙古、西藏”、“中华民国永为统一共和国”、“中华民国国民 无男女、种族、宗教、阶级之区别 在法律上一律平等”。民国三十六年（1947 年）一月国民政府公布的《中华民国宪法》规定：“中华民国各民族一律平等。”^③ 当然，中华民国时期，北洋军阀政府和蒋介石国民政府是大地主大资产阶级的代表，他们虽然都强调各民族在法律上一律平等，具有进步性的一面，但从理论基础到实际操作，其民族立法的实质是为了进行民族歧视、民族压迫。以蒋介石国民党政府为例 它不仅从孙中山倡导的“五族共和”上倒退 而且“国民党反人民集团否认中国有多民族存在而把汉族以外的各少数民族称为‘宗族’”^④。没有民族，只有宗族，哪里谈得上民族平等？而冯玉祥屠杀甘肃回民、白崇禧屠杀广西苗族、“一九四三年对于伊克昭盟蒙族人民的屠杀事件，一九四五年直至现在对于新疆少数民族的武力镇压事件，以及近几年对于甘肃回民的屠杀事

^① 中国政法大学法制史教研室编：《中国法制史资料》，中国政法大学教务处印 1991 年 10 月版 第 313 页。

中国政法大学法制史教研室编：《中国法制史资料》，中国政法大学教务处印 1991 年 10 月版 第 334 页。

^③ 中国政法大学法制史教研室编：《中国法制史资料》，中国政法大学教务处印 1991 年 10 月版 第 363 页。

^④ 《毛泽东选集》第 3 卷，人民出版社 1966 年 7 月版 第 1032 页。

件就是明证’^①。

中国共产党以及它领导的革命政权则与它们截然相反。由于中国共产党是中国无产阶级的先进代表，无产阶级大公无私的阶级本质，决定了共产党所制定的民族法是真正代表和反映各民族利益的。共产党把反对地方民族主义和大民族主义，尤其是把着重反对大汉族主义作为民族法的一个基本点，显然，这是历代的民族法（包括国民党的民族法）所没有的。在民族问题纲领上，共产党不仅在口头上，而且更重要的是在实际中贯彻执行了。以“民族平等”来说，从党的“二大”起，中国共产党就把民族平等作为解决国内民族问题的基本原则。其不仅指各民族一律平等，而且还指各民族在一切权利上的完全平等；不仅在决议中主张民族平等，而且在实践中能切实贯彻执行。以 1931 年 11 月 7 日中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》的有关民族条款和《关于中国境内少数民族问题的决议案》为标志，中国共产党领导的新民主主义政权、人民政权的民族立法便开始创立。

《中华苏维埃共和国宪法大纲》不仅贯彻了此前中共中央关于民族问题的有关决议精神，更为重要的是，这次代表大会通过了中国历史上具有人民意志的第一个民族法律。《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属（不分男女种族，汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在中国的台湾、高丽、安南人等）宗教，在苏维埃法律面前一律平等。”^②而且中国工农兵苏维埃第一次全国代表大会决定“凡是居住在苏维埃共和国的少数民族劳动者，在汉人占多数的区域，亦须和汉族的劳苦人民一律平等，享有法律上的一切权利和义务，而不

^① 《毛泽东选集》第 3 卷 人民出版社 1966 年 7 月版 第 1032 页。

吴宗金：《民族法制的理论与实践》，中国民主法制出版社 1998 年版，第 405 页。

加以任何限制与民族的歧视”，并“明白规定对于中国境内少数民族民族自决权”。^①中国共产党领导的新民主主义革命政权之所以用宪法大纲的形式确立了少数民族的自决权、民族平等与团结纲领，究其根本，是中国共产党运用马克思主义的科学世界观和方法论并与中国革命的实际相结合，正确地认识到“在民族问题上，几千年来得不到合理和有效的解决，原因就是实行民族歧视、民族压迫和民族剥削的民族不平等的理论和政策。只有运用马克思主义的民族平等原理，并把民族问题作为革命总问题的一部分进行解决和处理，才能取得中国革命的胜利”^②的道理。为此，1949年9月29日第一届中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）第六章专门规定了民族政策，实行民族一律平等，实行民族区域自治。众所周知，《共同纲领》是在中国新民主主义革命即将取得最后胜利、即将在全国建立新民主主义制度的情况下制定的，它必然反映出这个历史时期的特点，并起着特殊的历史作用，即起着正式宪法颁布前临时宪法的作用。正是在《共同纲领》所确立的民族平等、民族团结、民族区域自治的总原则下，1951年5月23日中央人民政府与西藏地方政府签署了《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》，使西藏成为中华民族友爱合作的大家庭中的一员。1954年《中华人民共和国宪法》颁布，它以国家根本大法的形式确立了“中华人民共和国是个统一的多民族的国家；各民族一律平等；少数民族聚居地实行区域自治；各自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。从而以根本法的形式确立了新中国民族法制建设“将民族平等、民族团结和各民族共同繁荣作为解决中国民族问题的基本原则和民族法制的出发点”的总的民族

① 吴宗金：《民族法制的理论与实践》中国民主法制出版社 1998 年版 第 407 页。

② 吴宗金：《民族法制的理论与实践》中国民主法制出版社 1998 年版 第 404 页。

法制建设立法原则。

此后，中国共产党领导的中华人民共和国各级立法机关所制定的各项民族法和各级人民政府颁布的各项民族法规，其着眼点都是为了促进各民族的平等、团结和共同进步繁荣。实践证明，只有在马克思主义指导下，民族立法才能正确地规范民族关系，促进平等、团结、互助的新型民族关系的建立和巩固，促进各民族共同进步、共同发展，实现国家的安定统一。这是历史经验的总结，是中国共产党探索民族法制建设经验的总结，它也为我国未来的民族法制建设指明了方向。

结 束 语

清朝西藏法制建设的成就是中华法系中的光辉一页，它在中国法制史上起着承上启下的作用。自西藏在元朝被纳入祖国版图之后，历代中央政权都十分重视对西藏的法制建设，为清朝西藏法制建设提供了可资借鉴的法律渊源。清代西藏法制建设的成就也为其后的各个历史时期的中央政权进行西藏法制建设提供了蓝本。

西藏地方法律制度基本上是陈陈相因，没有太大的变动，这主要是由于西藏封闭的地理环境和政教合一的政权组织模式以及社会经济结构基本上没有受到外来政治势力干扰和破坏的缘故。经济基础决定上层建筑。西藏地方法律是建立在封建农奴制经济基础之上的，其法律必然维护封建农奴制政治经济制度，维护农奴主阶级对农奴阶级的人身占有关系，确认社会中不同阶层的人的不平等的地位，并维护封建农奴主阶级的统治和压迫地位。由于西藏封建农奴制发展的时间比较短暂，其社会制度各个方面受奴隶制时期和原始社会末期的遗存文化影响较大，因此就产生了不同于内地的各项社会制度和法律制度。就西藏的婚姻家庭制度而言，其身受原始社会母系氏族文化影响十分明显，西藏社会不仅存在着一夫多妻的婚姻家庭状况，而且普遍存在着一妻多夫的婚姻家庭状况，不仅在一夫多妻中不分妻妾、诸妻平等，而且在一妻多夫中也不分长幼、诸夫平等，这在祖国内地各个历史时期的社会中和法律中是绝无仅有的；再就司法审判而言，神明裁判是奴隶制时代盛行的产物，在西藏几百年的封建农奴制度下，神明裁判制度不仅没有消失，而且日趋完

备，从吐蕃时期的《禁止说谎法》到清代的《狡诘洗心律》，神明裁判制度作为单独的一项司法审判制度与其他法律制度并存于地方大法《十三法典》中，以专门的法律规定来调整神明裁判的方法、程序和要求，也是祖国内地各个历史时期的法律中所绝无仅有的。此外，西藏地方法律虽然条目较简、刑名较少，但刑罚手段较为残酷，特别是采用罚赔命价的方法处理杀人、伤害、奸污等重罪，也是西藏刑罚的特别之处，如此种种不一而足。另外，西藏是佛教十分盛行的地区，在政教合一的政权体系下，佛教僧侣和佛教寺院在西藏拥有极高的政治地位和经济地位，他们参与西藏地方政府的政治管理、经济管理和军事管理等活动，把持寺院经济，垄断文化的传播，成为西藏三大领主之一，他们在拱卫西藏政权的同时，也在法律也体现他们的意志，因此杀害僧侣和侵夺僧侣、寺院的财产的行为都要受到重罪肉刑的重处。总之，西藏法律有其独特之处，研究和了解它有着十分重要的意义。正如张友渔先生曾经指出：“藏族部落习惯法是历代藏族社会上层建筑的重要组成部分；是居于支配地位，体现部落统治阶级意志的社会行为表现，在藏区部落纷繁的生活中，有着深厚的社会基础。由此，收集、整理和研究藏族部落习惯法，有助于正确认识藏区解放前各部落所处的社会发展阶段，有助于深入地了解这些部落的社会结构及渊源。”^① 清朝在治藏的过程中，充分地认识到西藏的政治地位的重要性、宗教影响对于统治蒙藏的重要性，因此采取“从俗从宜”的总的治藏方针，在“从俗”的同时更多地是本着“从宜”的精神进行治藏法制建设。所谓的“从宜”，就是要在西藏建立符合清廷统治需要的政治、经济、宗教、军事、司法、外交等秩序，就是要树立起清廷在西藏治政的绝对

张济民主编：《青海藏区部落习惯法资料》 转引自徐晓光：《藏族法制史研究》（博士论文 第 2 页，藏于中国政法大学图书馆。

权威，因此，清廷各个时期所颁布的法律无不围绕这一主题而进行。从稳定西藏内部的秩序来看，清廷通过对西藏内乱的平定，确立了诸如驻藏大臣制度、四噶伦联合执政制度、摄政制度、金瓶掣签制度、驻兵制度、乌拉差赋清查制度等等，将西藏社会、政治、经济诸方面法律关系的调整纳入到清廷治藏的历次法律中，并上升至国家大法《钦定理藩院则例》之中。从此，西藏的政教管理大权牢牢地被控制在清中央政府手中，有力地实现了西藏的安宁。从抵抗外敌入侵来看，反侵略、反分裂，维护国家统一、维护国家主权是法制建设的核心，清末在西藏宪政的推行、《钦定理藩部则例》的颁行、《新治藏政策大纲十九条》的提出和实施，无不围绕着“固我主权”的思想进行，并有力地维护了国家的统一。正如周恩来总理所说：“满族建立的清朝政权，统治中国近三百年。清朝以前，不管是明、宋、唐、汉各期，都没有清朝那样统一。清朝起了统一作用。”^①而就清朝治藏的历史来看，这种统一的结果不能不归功于清廷在治藏过程中法制建设上的巨大成就。

就清朝西藏法制建设的启下作用而言，其意义也是十分深远的。尽管中华法系在清末解体了，但清朝治藏的法律并未因此而停止其在实际生活中的效力。继之而起的中华民国，就曾将《钦定理藩院则例》作为治藏的特别法而加以援引；即使在新中国成立后，直到 1959 年西藏民主改革以前，中央人民政府本着《中华人民共和国中央人民政府与西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》精神，在“西藏的现行政治制度，中央不予变更”的前提下，清代西藏地方政府制定的《十三法典》和清代治藏的各项法律制度都基本保持了不变。即使在今天，西藏已经建立起了新型的社会主义民族法律体系，但清代创制的某些宗教

^① 《周恩来选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版 第 128 页。

例规，仍然被赋予继续沿用的效力，其中“金奔巴瓶”掣签制度就是最为突出的一例。

任何一个政权的法制建设都是围绕着加强中央集权统治、巩固国家主权的目进行的，但是在中国古代法制史上，没有任何一个王朝像清朝那样注重少数民族法制建设，并通过对少数民族的法制建设来达到巩固中央政权的目的。清中央政府关于西藏的法制建设贯穿了整个清代始终，即使是在清末，其在西藏所推行的新政，对于西藏法制的近代化也是极具深远意义的。

参考书目

- 1 大清律例 . 北京 : 法律出版社 ,1999. 点校本
- 2 钦定大清会典事例 . 台湾新文丰出版公司影印本 . 光绪二十五年刻本
- 3 六部处分则例 . 上海图书集成印书局版 . 光绪十八年
- 4 清实录 . 中华书局影印本
- 5 赵尔巽 . 清史稿 . 中华书局标点本
- 6 大明律 . 北京 : 法律出版社 ,1999. 点校本
- 7 大元通制条格 . 北京 : 法律出版社 ,1999 点校本
- 8 西藏志 . 清乾隆五十七年 (1792) 刻本
- 9 松筠 . 卫藏通志 . 上海商务版 . 民国二十六年
- 10 松筠 . 西招图略 . 清道光二十七年刻本
- 11 五世达赖 . 西藏王统记 . 王沂暖译 . 上海商务版 . 1955
- 12 吴燕绍编 . 蒙藏回史略 . 北京 : 北京法政专科学校铅印本
- 13 吴丰培辑 . 清季筹藏奏牍 . 北平研究院历史研究会铅印本 . 民国 27 年
- 14 谢彬 . 西藏交涉略史 . 上海中华版 . 民国 21 年
- 15 吴丰培编辑 . 清代藏事奏牍 (上下) . 北京 : 中国藏学出版社 ,1994
- 16 西藏自治区档案馆 . 西藏历史档案荟粹 . 北京 : 文物出版社 ,1995
- 17 丹珠昂奔历辈达赖喇嘛与班禅额尔德尼年谱 . 北京 : 中央民族大学出版社 ,1998
- 18 金晖 . 中国西藏社会历史资料 . 北京 : 五洲船舶出版社 ,1995
- 19 中国社会科学院中国边疆史地研究中心 . 清代理藩院资料辑录 . 全国图书馆文献缩微中心 . 1988

- 20 西藏社会科学院西藏学汉文文献编辑室 . 钦定理藩部则例 . 全国图书馆文献缩微复制中心 . 1992
- 21 西藏社会科学院西藏学汉文文献编辑室 . 西藏史地大纲 (上下) . 全国图书馆文献缩微复制中心 . 1993
- 22 高潮 马建石 . 中国历代刑法志注释 . 吉林 : 吉林人民出版社 , 1994
- 23 沈之奇撰 . 大清律辑注 . 怀效锋编 . 北京 : 法律出版社 , 2000
- 24 雷梦麟撰 . 读律琐言 . 怀效锋编 . 北京 : 法律出版社 , 2000
- 25 薛梅卿 . 清末民初改良监狱专辑 . 北京 : 中国监狱学会 , 1997
- 26 张晋藩 . 清朝法制史 . 北京 : 法律出版社 , 1994
- 27 张晋藩 . 中国法制通史 . 北京 : 法律出版社 , 1999
- 28 张晋藩 . 清代民法综论 . 北京 : 中国政法大学出版社 , 1998
- 29 张晋藩 . 中国法律的传统与近代转型 . 北京 : 法律出版社 , 1997
- 30 怀效锋 . 中国法制史 . 北京 : 中国政法大学出版社 , 1998
- 31 陈景良 张中秋 . 求索集 . 南京 : 南京大学出版社 , 1996
- 32 郭成伟 . 新中国法制建设五十年 . 江苏 : 江苏人民出版社 , 1999
- 33 韩延龙 . 中华人民共和国法制通史 (上下) . 北京 : 中共中央学校出版社 , 1998
- 34 武树臣 . 中国传统法律文化 . 北京 : 北京大学出版社 , 1994
- 35 中国第二历史档案馆 , 中国藏学研究中心 . 黄慕松、吴忠信、赵守钰、戴传贤 . 奉使办理藏事报告书 . 北京 : 中国藏学出版社 , 1993
- 36 梁为楫 郑则民 . 中国近代不平等条约选编与介绍 . 北京 : 中国广播电视出版社 , 1993
- 37 妙舟法师 . 蒙藏佛教史 . 江苏 : 江苏广陵古籍刻印社 , 1993
- 38 弘学 . 藏传佛教 . 四川 : 四川人民出版社 , 1996
- 39 牙含章 . 达赖喇嘛传 . 北京 : 人民出版社 , 1984
- 40 王贵 . 西藏历史地位辨 . 北京 : 民族出版社 , 1997
- 41 周润年 , 喜饶尼玛译注 . 西藏古代法典选编 . 北京 : 中央民族大学出版社 , 1994

- 42 徐晓光 . 清代蒙藏地区法制研究 . 四川 : 四川民族出版社 ,1996
- 43 格桑卓噶等编译 . 铁虎清册 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1991
- 44 恰白·次旦平措等 . 西藏通史 . 陈庆英等译 . 西藏 : 西藏古籍出版社等 ,1996
- 45 陈庆英 . 藏族历史宗教研究 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1996
- 46 马汝珩 , 马大正 . 清代的边疆政策 . 北京 : 中国社会科学出版社 , 1994
- 47 卢明辉 . 清代北部边疆民族经济发展史 . 黑龙江 : 黑龙江教育出版社 ,1994
- 48 王辅仁 陈庆英 . 蒙藏民族关系史略 . 北京 : 中国社会科学出版社 , 1985
- 49 陈光国 . 青海藏族史 . 青海 : 青海民族出版社 ,1997
- 50 常少如 . 藏伟佛教古寺雍和宫 . 北京 : 北京燕山出版社 ,1996
- 51 吴宗金 敖俊德 . 中国民族立法理论与实践 . 北京 : 中国民主法制出版社 ,1998
- 52 吴宗金 . 民族法制的理论与实践北京 : 中国民主法制出版社 , 1998
- 53 张研 . 中国经济法制史 . 北京 : 中国审计出版社 ,1992
- 54 中国政法大学法制史教研室 . 中国法制史资料 . 中国政法大学教务处印 ,1991
- 55 王绍坊 . 中国外交史 . 河南 : 河南人民出版社 ,1988
- 56 扎西旺都 . 西藏历史档案公文选水晶明鉴 . 北京 : 民族出版社 ,1988
- 57 佚名 . 西藏宗教源流考番僧源流考 . 西藏 : 西藏人民出版社 ,1985
- 58 王尧 陈践译注 . 敦煌本吐蕃历史文书 . 北京 : 民族出版社 ,1980
- 59 薛梅卿 . 民末清初改良监狱专辑 . 北京 : 中国监狱学会 ,1997
- 印 喜饶尼玛 . 近代藏事研究 . 西藏 : 西藏人民出版社 ,2000
- 61 史金波 . 西藏人权研究 . 北京 : 中国藏学出版社 , 中国社会科学出版社 ,1999
- 62 谢振民 . 中华民国立法史 . 北京 : 中国政法大学出版社 ,2000

- 63 杨公素 . 中国反对外国侵略干涉西藏地方斗争史 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1992
- 64 中国藏学研究中心 , 中国第二历史档案馆合编 . 民国治藏行政法规 . 北京 : 五洲传播出版社 ,1999
- 65 中国社会科学院民族研究所 , 西藏自治区档案馆合编 . 西藏社会历史藏文档案资料译文集 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1997
- 66 中国第二历史档案馆 , 中国藏学研究中心合编 . 九世班禅内地活动及返藏受阻档案选编 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1992
- 67 中国藏学研究中心 . 元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1994
- 68 李步云 . 法理学 . 北京 : 经济科学出版社 ,2000
- 69 宋玉波 . 民主政制比较研究 . 北京 : 法律出版社 ,2001
- 70 祝启源 , 喜饶尼玛 . 中华民国时期中央政府和西藏地方的关系 . 北京 : 中国藏学出版社 ,1991
- 71 李盛平 张明澍 . 1976 ~ 1986 十年政治大事记北京 ; 光明日报出版社 ,1988
- 72 新华月报编辑部编 . 新中国五十年大事记 (上下) . 北京 : 人民出版社 ,1999
- 73 许崇德 . 学而言宪 . 北京 : 法律出版社 ,2000
- 74 娄云生 . 雪域高原的法律变迁西藏人民出版社 , 2000
- 75 王德禄 蒋世和 . 人权宣言 . 北京 : 中国图书期刊发行社 ,1989
- 76 王铁崖 . 国际法 . 北京 : 法律出版社 ,1981
- 77 史筠 . 民族事务管理制度 . 吉林 : 吉林教育出版社 ,1991
- 81 中国社会科学院法学所 . 国际人权文件与国际人权机构 . 北京 : 中国社会科学出版社 ,1993

参考论文

- 1 丹增伦珠.近代西藏借贷制度研究.中国藏学.1992
- 2 陈庆英.元代乌思藏本钦纪略.元史论丛.1989(4)
- 3 李鹏年.试述国民党政府主持十四世达赖喇嘛转世坐床.社会科学战线.1991(4)
- 4 黄维忠.清季筹藏新政评述.中国藏学.1995(1)
- 5 廖祖桂 陈庆英 周炜.论清朝金瓶掣签制度.中国社会科学.1995(5)
- 6 刘忠.试论西藏领主占有制的形成与演变——兼论地权的下迁与上移.中国史研究.1986(3)
- 7 牙含章.试论西藏封建农奴制度.中国藏学.1988(1)
- 8 叶鲁 禾示.西藏封建农奴制度的初步分析.民族研究.1959(3)
- 9 吴从众.民主改革前西藏农奴制度的生产关系.中央民族学院学报.1979(3)
- 10 张江华.试论西藏封建农奴制度的基本类型.民族研究.1989(6)
- 11 刘忠.试论西藏领主庄园的主要形态及其特点.中国史研究.1982(1)
- 12 郭冠忠.西藏领主庄园的经营管理.西藏研究.1984(2)
- 13 申新泰.关于西藏封建农奴制社会差税问题的两个藏文历史档案资料.藏族史论文集.1988
- 14 舒介勋.解放前西藏的差税制度.藏族史论文集.1988
- 15 郭冠忠.论西藏封建庄园的内外“差”剥削.藏族学术讨论会文集.1984
- 16 (美)邢步有.西藏旧社会的差徭制度.中央民族学院学报.1987(2)
- 17 王森,王辅仁.废除西藏喇嘛寺庙的封建特权和封建剥削.民族研

究 .1959(8)

18 仁青 .吐蕃法律初探 .西藏研究 .1984(4)

19 吴从众 .民主改革前西藏藏族的婚姻与家庭 .民族研究 .1981(4)

20 (美)梅文·C·高尔德史泰恩著 .陈乃文译 .西藏庄园的周转 .中国藏学 .1988(4)

21 冯丽霞 .试论张荫棠“查办藏事”的性质 .西藏研究 .1987(4)

22 肖怀远 .西藏地方货币的发行与流通 .西藏研究 .1983(2)

23 张克武 .福康安在处理西藏事务中的若干经济思想 .西藏研究 .1985

(1)

24 欧潮泉 .论藏族的一妻多夫 .西藏研究 .1985(2)

25 马文余 .明朝前中期中央政府对藏族地区的治理 .西藏研究 .1989

(1)

26 顾祖成 .清朝前期治藏政策述略 .西藏研究 .1989(4)

27 王远大 .英俄分裂中国西藏地方的图谋又一次破裂 .西藏研究 .1988

(1)

28 中国人民银行西藏分行金融研究所钱币研究小组 .西藏地方钱币概述 .西藏研究 .1988(1)

29 张权武 .近代西藏特殊家庭婚姻种种 .西藏研究 .1988(1)

30 许广智 .张荫棠查办藏事始末 .西藏研究 .1988(2)

31 吕昌林 .浅论昌都地区一夫多妻、一妻多夫婚姻陋习的现状、成因及对策 .西藏研究 .1999(4)

32 (美)沈已尧 .“西藏问题”由来与出路 .中国西藏 .2000(1)

33 阿沛·阿旺晋美 .“西藏独立”是帝国主义侵略西藏的产物 .中国西藏 .2000(1)

34 德吉 .西方人笔下的旧西藏农奴制度 .中国西藏 .2000(1)

35 李鹏年 .试述国民党政府主持十四世达赖喇嘛转世坐床 .社会科学战线 .1991(4)

36 西藏正在进步——澳大利亚众院副议长加里·内尔访藏观感 .中国

西藏.2000(3)

37 边吉.外国人看西藏.中国西藏.2000(1)

38 国务院新闻办公室.西藏的现代化发展(白皮书).国务院公报.

2002-1-8

39 边吉.西藏 2002 年经济发展的数据与事实.中国西藏.2003(2)

40 徐平,万德卡尔.来自新世纪初的报告.中国西藏.2002(2)

41 吕建福.浅谈宗教信仰自由政策在西藏的实践.西藏研究.1991(2)

42 白玛朗杰.现阶段西藏宗教的地位与作用.西藏研究.1989(1)

43 马玉珊.试论社会主义初级阶段的宗教问题.西藏研究.1989(4)

44 原始氏族人权初论——对人权之源的几点质疑.法学研究.1992(4)

45 江泽民.在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话.2001-

7-1

46 梁劲泰,李碧宪.卖国干涉西藏的历史过程.西藏研究.1999(1)

47 王庆山.毛泽东与西藏革命.西藏研究.1993(4)

48 华子.在藏传佛教光环的下面——我看第十四世达赖喇嘛.中国西

藏.2000(3)

49 阴法唐.百万农奴争取解放的大革命.西藏研究.1999(1)

50 杜永彬.事实胜于雄辩——评英国人权报告对我拥有西藏主权的否

定.中国西藏.2000(6)

51 班觉.十七条协议及其意义.西藏研究.1991(2)

52 国务院新闻办公室.西藏自治区人权事业的新进展.国务院公报.

1998(6)

53 李继学.党的民族理论在西藏的伟大实践.西藏研究.1989

54 张卫民.西藏地区边境贸易的发展与海关监管.西藏研究.1993(1)

55 吴健礼.毛泽东同志与西藏的经济发展——纪念毛泽东同志诞辰一

百周年.西藏研究.1993(4)

56 多穷,崔锋,查鑫.采访西藏监狱.中国西藏.2002(5)

57 贾湘云.那寺牧羊人.中国西藏.2000(1)

- 58 仓决卓玛.西藏妇女权利地位今昔谈.西藏研究.1999(3)
- 59 拉木·朗杰.普布卓玛谈西藏的计划生育.中国西藏.2000(3)
- 60 程然.与中国的中国问题专家谈西藏.中国西藏.2002(3)
- 61 张国都.向着太阳的欢歌——西藏新民歌的民俗透析.西藏民俗.2000(1)
- 62 陈凡.西藏生态环境保护面面观.中国西藏.2003(2)
- 63 车明怀.西藏社会从封建农奴制跃入社会主义的历史必然.西藏研究.1999(3)
- 64 靳薇.援藏项目效益调查报告.中国藏学.2000(3)
- 65 林芝地区宣传部.关注林芝——东部涌动援藏热.中国西藏.2000(6)
- 66 林芝地区宣传部.林芝电信事业的飞速发展.中国西藏.2000(6)
- 67 康岩.陈顺林.林芝教育的未来发展空间.中国西藏.2000(6)
- 68 孟德利.西藏现代民族教育的历史地位.西藏研究.1991(2)
- 69 王乃儒.雪域西藏:数据闪烁教育亮点.中国教育报.2002-10-16
- 70 时晓玲,王乃儒.陈至立在全国教育援藏工作会议上提出进一步做好全国教育援藏工作实现西藏教育事业跨越式发展.中国教育报.2002-10-15
- 71 朱国贤.朗杰.李京华.藏医药将成为全人类共享的财富.中国西藏.2000(6)
- 72 徐平.万德卡尔.来自新世纪初的报告.中国西藏.2002(2)
- 73 朋措扎西.关于西藏使用藏语文若干问题的探讨.西藏研究.1989(4)