



国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

元代至民国 治藏政策法规汇要

下

学术顾问 赵曙青 张皓 张羽新

张双智 编著

學苑出版社



国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

元代至民国 治藏政策法规汇要

下

学术顾问 赵曙青 张皓 张羽新

张双智 编著



學苑出版社

八、改革行政管理体制，整顿并法定官制

废除封授郡王制度，建立驻藏大臣 与达赖喇嘛共理藏政行政体制

策楞奏钦奉不设藏王谕旨当恪遵办理折

乾隆十六年(1751)正月十八日

四川总督臣策楞谨奏，为钦奉上谕事。

乾隆十六年正月十六日臣途次洛龙宗地方，接到廷寄，奉上谕：“据策楞、岳钟琪折奏，抵炉之后，有后藏喋巴稟称，珠尔默特那木扎尔暴虐肆行，若不照从前将藏王另安一个，众百姓都要逃散。等语。前于珠尔默特那木扎尔伏诛之后，已屡经传谕策楞等，抵藏之日，会同达赖喇嘛酌设格〔噶〕隆二三人，以分其势，庶不致事权太重，易生事端。策楞等接奉谕旨，自当遵循筹办，若仍照从前颇罗鼐故事议设藏王，是去一珠尔默特那木扎尔而又立一珠尔默特那木扎尔矣。喋巴所稟，或因平时怀怨已久，倡为是说，不可稍为摇惑，且安知非班第达图得藏王，令其散布谣言者。并谕策楞等，务宜留心详慎，遵旨酌量办理。钦此。”

臣捧读之下，仰见我皇上睿虑深远，训示周详。臣惟有恪遵敬体，俟抵藏后，会同达赖喇嘛，并钦差臣兆惠等遵旨详慎妥办，断不致为浮言摇惑，有负圣主委任至意。除到后会同办理，再行具奏外，所有臣奉到谕旨缘由，合先恭折奏复，伏乞皇上睿鉴。谨奏。

朱批：览。

(一史馆藏宫中朱批奏折)

乾隆十六年(1751)二月丁酉

四川总督策楞奏：“到藏详看达赖喇嘛，意甚感悦，公班第达并各番情形恭顺。现在实转关一大机会。随与班第酌议，先令公班第达将振兴黄教之处，与老噶隆、众卓呢尔秉公拟开阅看，再与达赖喇嘛商办。其除应

查办各事件，仍与班第次第料理。俟兆惠等到后，公酌妥办。务期达赖喇嘛得以专主，钦差有所操纵，噶隆不致擅权。”得旨：“览奏俱悉。”又批：“甚是。汝四人和衷从长计议。”

（《高宗实录》卷三八三）

敕諭班第达与增设噶伦和衷共济

乾隆十六年（1751）正月二十七日

敕諭公班智达：

据尔奏书内称，两位驻藏大臣将奸宄珠尔默特那木扎勒诛戮，安抚藏地人众，尔感激朕加恩宽免尔未能救护之罪，擒获贼匪罗布藏扎什等人，严加防守关隘，恭敬达赖喇嘛，与新设噶伦同心协力，竭诚尽职。等因。

珠尔默特辜负朕恩，与达赖喇嘛为仇，肆意妄行，故两位大臣未及候奉谕旨，相机将其正法。其属下罗布藏札什等妄滋事端，尔班智达理应前去阻拦，彼时尔势单力薄，朕亦明鉴，故宽免尔罪，仍赏给噶伦职衔。尔感激朕恩，意欲查缉恶贼罗布藏扎什等，严加防守关隘，会同新设噶伦同心恭敬达赖喇嘛，虔诚效力。所办甚是，朕极欣慰。

尔班智达尚年轻，藏地极为重要，关系兴广黄教，一人办理商上事务，难以周全，朕特降旨给四川总督策楞，侍郎兆惠、那木扎尔，副都统衔班第，命彼等与达赖喇嘛商酌，由藏地大族内，拣选晓事安分，为番众所信服者，奏准与尔办理噶伦事务。尔惟当感激朕恩，同新设噶伦等和睦相处，恭敬达赖喇嘛，爱惜下属唐古特人众，办理事务，严防关隘，以绥靖地方。倘有难办不明之事，彼处驻有大臣，可陈情询问。尔诚能遵行朕旨，照尔所奏效力，将承恩不尽。特谕。

（一史馆藏军机处满文西藏档）

敕諭达赖喇嘛与策楞商办增设噶伦事

乾隆十六年（1751）正月二十八日

敕諭达赖喇嘛：

尔之奏书，朕皆览之。所称嗣后凡有具奏事项，与驻藏大臣等商酌，相继具奏等语，朕极欣悦。

前因奸宄珠尔默特那木扎勒不抵福分，辜负朕恩，肆意妄行，两位朝臣未及具奏，相机讨伐，彼等亦遭杀害。朕念彼等为国捐躯，于其家室皆

施以重恩。

尔僧乃承佛教之大喇嘛，藏地对振兴黄教，至关重要，朕极挂念安定地方，以利尔僧，故朕特降谕旨，命四川总督策楞，侍郎兆惠、那木扎尔，副都统班第，凡事与尔商办。噶伦公班智达年轻，独自一人办理藏务，难以周全，故令彼等与尔僧商酌，议奏由藏地大族内，择其晓事安分，为番众所信服者数名，会同班智达办理噶伦事务，以期永无事端。等因。班第不及接此谕旨，已抵藏地，伊本系派驻西藏办事大臣，理应办理彼处诸务。再，抵藏所办数项事务，经奏宜行，故朕允准施行。现策楞等均已抵藏，相应将拣补噶伦等一应事务，尔僧与彼等商办，务期永远宁谧，议定具奏。朕定便利尔僧及所有唐古特等办理。特諭。

（一史馆藏军机处满文西藏档）

策楞等奏商酌添设喇嘛噶伦情由折

乾隆十六年（1751）二月二十一日

臣策楞、那穆扎尔、兆惠、班第谨奏，为钦奉上谕事。

窃臣等接准廷寄，乾隆十五年十一月二十日奉上谕：“前经降旨，令班第达管理噶隆事务，再分立噶隆一人，协同办理，原欲使彼此铃制，则事权不致太专，乃安辑藏地之要。著策楞等到藏，或告知达赖喇嘛，令伊秉公举出，或博采舆论，就彼处大族内为番众素所信服者，择其晓事安分之人，俾任噶隆之事，断不可出自班第达之意，使得树其党羽。将此传谕该督等，令其留心。钦此。”仰见我皇上睿虑周详，实属安辑藏地之要务。

臣等沿途留心密访，博采舆论。缘旧例，噶隆系属四人。一系公班第达，余系彻凌汪扎尔、色耀特塞布腾、布隆管三人，俱系藏内大族，根基深厚，素为番众所信服者。内布隆管双目失明，久为珠尔默特那木扎尔革除；其彻凌汪扎尔，人老成明白，善于办事；色耀特塞布腾亦系老实安分之人。然珠尔默特那木扎尔平日均不信用，屡欲加害，种种凌辱难堪。即当罗布藏扎什变乱之时，彻凌汪扎尔、色耀特塞布腾均被珠尔默特那木扎尔故为差遣草地，并未在藏。臣等到后，接见彻凌汪扎尔、色耀特塞布腾二人，留心察看，人果明白老成，并深感此番皇恩。复遵旨密询达赖喇嘛，令伊举出自行可信之人。据称：番众内向无深知者，若论根基，办事为番众素所信服，惟现任噶隆彻凌汪扎尔一人。至将来是否始终如一，我亦不能深信。但喇嘛中尚有可信之人，若得选派一人，与噶隆一同办事，

于我甚属有益。惟是向无此例，未识可否，统惟大人等裁酌。臣等窥达赖喇嘛情形，亟欲添一喇嘛，方可深信不能掩其耳目。但不肯出自伊口，致启番众滋怨之意。随公同会商得，此际仍应查照旧例，设立噶隆四人。除班第达业已钦奉谕旨，勿庸另议外，其现有之旧噶隆彻凌汪扎尔、色耀特塞布腾，平日既为番众信服，而又并无过犯，未便舍此另选。至瞽目之布隆管遗缺，尚未补放，即以番众不能深晓黄教，此缺一喇嘛，协同办理，于佛地有益，并晓谕僧众，事属可行。且我皇上几番睿虑，无非为尔喇嘛。我等即照此议定，入于章程案内奏闻，并传知各噶隆遵照办理。达赖喇嘛闻之，甚为欣喜，遂用手加额，回称：果能如此办理，则有我徒弟卓呢尔呢吗坚参，人明白可信，恳即奏明，不啻我一人受大皇帝之恩于无穷，即藏卫僧俗人等均可保永享宁谧之福矣。臣等复将此事作臣等意见，与班第达商酌，而班第达亦甚情愿。惟是现任之噶隆，一系公爵，其余俱有扎萨克、台吉名色。今添设喇嘛，若不加以名号，似与体制不符。臣等谬拟奏请赏给扎萨克喇嘛职衔，以便公同办理。

除遵旨将一切善后事宜，彻底熟筹，一一酌定章程，飭遵办理，再详细汇案具奏外，所有商酌添设噶隆情由，理合先行奏闻，优乞皇上睿鉴。为此谨奏。

朱批：好。知道了。

（一史馆藏宫中朱批奏折）

乾隆十六年（1751）三月初四日

臣策楞、那穆扎尔、兆惠、班第谨奏，为善后章程已定，据实奏请睿裁事。

窃照臣等奉命来藏，公同办理善后事宜。奉上有谕，内开：“西藏经此一番举动，正措置转关一大机会，若办理得当，则可保永远宁谧；如其稍有渗漏，则数十年后又滋事端。钦此。”复节次钦奉圣明指示绥辑番地永远宁谧之要旨，令臣等随宜调度，详悉逐一奏闻。钦此。钦遵。

臣等陆续抵藏后，留心察访，博采舆情。不但珠尔默特那木扎尔暴虐性成，乖张用事，即自颇罗鼐以来，一切旧例废弛，已属权在下而不在上矣。为今之计，欲期永远安宁，总不出圣明洞照指示之内。而全藏僧俗，自达赖喇嘛以至番众人等，引领望复旧例，不欲设立王爵之情形，更与我皇上先事预筹之睿虑，暗相符合。不特此番皇恩宽大，出于各番意想之

外，咸庆光天化日，且从来恩威远播，久孚要荒，蛮服之俦共为感戴欢欣。即班第达于珠尔默特那木扎尔诛后，哲理藏务，虽闻有无知僭越之行，然自我皇上开诚训谕，免其不救护大臣之罪，仍以公爵办理噶隆事务以来，感激之诚，不但情词恳切，竟时至言出泪随，事无大小，必向臣等请示遵行，凡所交办之事，亦无不尽力黽勉。留心察看，其人尚系明白晓事，即禀赋亦属醇良，并无诡譎假饰之状，兼之僧俗欢畅，藏卫敦宁，因此而臣等诸事易于办理。随一一凛遵节次圣训，矢公矢慎，彻底熟筹，公同酌定十三条。先与达赖喇嘛、公班第达商定，继复传集噶藏噶隆、代奔、喋巴。中科尔大小头目，并各寺之堪布、擢尔吉、喇嘛人等，按条逐一共加斟酌。臣等并将皇上珍念西藏僧俗，期于永远宁谧之圣意，一一宣布：“即今日所定章程，亦并非夺尔西藏之权，实为防范将来无知不守法度者，且无非为尔等坐享升平，共保身家性命，俾尔子孙等世世永受大皇帝之厚恩并达赖喇嘛庇佑之意。”是日僧俗人等闻之，俱为欢欣慰从，复向臣等回称：我西藏数十年来，前后几次扰乱，均荷大皇帝天恩拯救。今珠尔默特那木扎尔之凶恶，又复蒙恩剪除；至钦差大臣被害后，即停止遣发大兵，番地毫无惊扰；又恐累及无辜，免追钱粮；并钦差各位大人来藏代为筹画万全。我等虽属无知，各具有良心。大皇帝有何所图于西藏，而如此操费圣心，并远劳官兵，糜费帑项，即聒聒亦咸知无非疼爱达赖喇嘛，并为我僧俗人等永享太平之恩耳。现在所定章程，实属久远有益。等语。臣等即率领众番，再至布达拉，将众情告知达赖喇嘛。据称：此番所定章程，实为我达赖喇嘛并僧俗人等永垂裨益，而众人异口同声感激庆幸，亦具征各有天良。惟是大皇帝为我西藏上廕宸衷，一一出自睿虑指示，而各大人即能仰体圣心，如此周详办理，我大小僧俗人等实万难报答，容我等另行恭折奏谢天恩。臣等连日察看大小番众欢感情形，将来守此章程不失，则可期达赖喇嘛有所主持，钦差大臣得以操纵，而噶隆等不致擅作威福，僧俗共享宁谧，以仰副圣天子柔远绥众之天心于万一耳。

除将所定章程抄发诸噶隆、代奔等暂为查照办理，仍候谕旨到日，一体钦遵，并另缮清单，恭呈御览外，是否有当，理合奏请睿裁，伏乞皇上睿鉴施行。为此谨奏。

朱批：览奏俱悉。著照所定行。该部知道。

（一史馆藏宫中朱批奏折）

“西藏善后章程十三条”中有关西藏地方官制条款

一、应查照旧例，添放噶隆。查西藏向例，办事噶隆原系四人。内除噶隆布隆管双目失明，又被珠尔默特那木扎勒革退，现存者系班第达、策楞旺札勒、色裕特塞布腾三人。班第达业已钦奉特旨，仍以公职办噶隆事务，毋庸另议外，其策楞旺札勒、色裕特塞布腾，于逆党变乱之前，均为珠尔默特那木扎勒故为调遣他处，并未在藏。不但平日并无过犯，不知叛逆情形，且原系奉旨所放之噶隆，仍应照旧留办噶隆事务。所有布隆管一缺，应选放深晓黄教一人，公同办理一切，庶于僧俗均有裨益。但查得现在噶隆内，班第达系公爵，其余均系奉旨赏有札萨克头等台吉职衔。今添设喇嘛一名，若不赏给名号，似于体制未符。应奏恳天恩，一体赏给札萨克大喇嘛名色，庶得以公同办理。

一、噶隆办理事务，应在公所。查旧例噶隆会办事件，原有噶沙之公所衙门，自颇罗鼐后，各噶隆竟不赴公所，俱于私宅办事。又舍官放之卓呢尔、笔七格齐等员不用，各将私人任意添放卓呢尔等种种官员，故致罗布藏札什等得以专擅，任意纠合。今噶隆业已照例补放，自应遵照旧例，遇有应办事件，俱赴公所会办。所有私行添放之官，尽行裁革，仍应用官放之卓呢尔等员办事。凡地方之些小事务，众噶隆秉公会商，妥协办理外，其具折奏事重务，并驿站紧要事件，务须遵旨请示达赖喇嘛并驻藏大臣酌定办理，钤用达赖喇嘛印信、钦差大臣关防遵行。倘嗣后噶隆内，仍有各怀私见，并不遵照章程办理者，准各噶隆公同举出，以凭参奏治罪。

一、补放碟巴头目等官，不得任意私放。查各处碟巴等官，有管理地方、教养百姓之责。自珠尔默特那木扎勒乖张用事以来，各将私人指名，混行补放，并不前往，仅差一家奴，赴彼代办，扰害地方者甚多，于民生大属无益。嗣后凡遇补放碟巴头目等官，噶隆等务须秉公查办，公同禀报达赖喇嘛并驻藏大臣酌定，俟奉有达赖喇嘛并钦差大臣印信文书遵行。其现任内，如有家奴代办者，概为撤回，另行补放。至珠尔默特那木扎勒被诛后，凡属逆党，均经公班第达遣人换回，但系一时仓猝，暂行补放。如有人地不宜，应行调换者，亦秉公举出，禀明达赖喇嘛并驻藏大臣，另为选放。

一、官员革除治罪，应酌定章程。查旧例，凡选放碟巴等官，均系择

其根基深厚、明白妥协之人，如有不能办理事务，或任意犯法者，自应秉公治罪。乃珠尔默特那木札勒，妄作威福，不论贤愚，擅将无辜之旧人，抄没革除，以致是非颠倒，怨声载道。嗣后凡碟巴头目等官，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。

一、冗员宜行沙汰。查旧例，达赖喇嘛前始有卓呢尔、商卓特巴、曾本、随本各官名色。续因颇罗鼐封王以后，亦照达赖喇嘛，添设各官名色。今噶隆并非王爵，若仍照此添放多官，不但非分，亦属僭越不合，应查明革除，只应于公所设立卓呢尔二人率领原设之仲意、笔七格齐等办理公务。

一、代奔应添设一员。查旧例，噶隆办理地方事务，代奔管理兵马，防范卡隘，今应仍旧，各专责成。但后藏地方甚小，而原设代奔三名；卫地甚大，而仅设代奔一人；一遇差遣病假，则地方各兵，无人管束。即如代奔达里札达什，被珠尔默特那木札勒差往哈拉乌苏，去后卫地无管兵之人，以致逆党罗布藏札什，得以畅肆纠合，扰乱地方。今应再行添设一员，共为管理，即或遇有差遣，卫地尚可存留一人，弹压地方，护卫达赖喇嘛。嗣后凡遇调遣兵马，防御卡隘，均应遵旨，听候达赖喇嘛并驻藏大臣印信文书遵行。代奔等仍不时留心地方，如遇有应行防范事宜，亦即禀明钦差大臣指示遵行。至后藏之原代奔章罗金巴，查系无辜，被珠尔默特那木札勒意欲侵害，私行革除之人，应仍调取管理后藏代奔事务，以示昭雪。

一、噶隆、代奔应请颁给敕书。查噶隆、代奔，均系护卫达赖喇嘛、办理兵马之大员，责任甚重，应各请颁敕书一道，以昭信守，以重体统。除现有并添设之噶隆、代奔，均查取花名，造册送部，奏请颁发外，嗣后遇有缺出，驻藏大臣商同达赖喇嘛拣选应放之人，请旨补放，仍报部一并颁给敕书。将来或有不遵奉达赖喇嘛，并犯法不能办理地方，应行革除者，亦由达赖喇嘛会同驻藏大臣参奏，革除后，原颁之敕书，一体撤回缴部。

（《清代藏事辑要》卷二。按：此为四川总督策楞等奏“西藏善后章程”的一部分，经乾隆皇帝批准施行。本书附录全文，可参阅。）

四川总督策楞奏报分设噶论情形及有关上谕

乾隆十六年（1751）四月戊寅

四川总督策楞奏：“臣等奉旨，令将藏地噶隆多立数人，以分其势，随就本地方密加访察，知旧例噶隆本属四人。一系公班第达，余系扎萨克台吉策凌旺扎勒、色玉特色布腾、布隆管三人，俱藏内大族，素为番众所服。内布隆管双目失明，难以复加录用。其策楞旺扎勒、色玉特色布腾，皆老成明白，可胜此任，应请仍放为噶隆。至布隆管所遗之缺，据达赖喇嘛以番众不能深晓黄教，保举喇嘛呢玛嘉木灿，明白可信，臣等拟请给予扎萨克喇嘛职衔，放为噶隆，公同办事。”报可。

谕噶隆公班第达、扎萨克台吉策凌旺扎勒、色玉特色布腾。扎萨克喇嘛呢玛嘉木灿等曰：“西藏广兴黄教，为清净善地，达赖喇嘛掌管西方佛教，广演经法。从前供养喇嘛一切事务，原系噶隆四人，至珠尔默特那木扎勒诸事专擅，不与众噶隆商议，负恩任性，潜怀异图，因此驻藏大臣将伊正法。今藏内已经平静，噶隆事务，不可一人专办，特令总督策楞，拣选贤能，仍旧照例，分设噶隆四员，公同办事。尔等当感戴朕恩，尊敬达赖喇嘛，和衷协力，黽勉供职，勿存私意，致生猜疑，勿分彼此，互相瞻顾。遇有紧要事务，禀知达赖喇嘛与驻藏大臣，遵其指示而行。尔等其感恩宣力，副朕兴黄教安群生之至意。”

（《高宗实录》卷三八六）

创立摄政制度

乾隆二十二年（1757）三月癸卯

又谕：“适据伍弥泰等奏称‘噶隆与众堪布共议，迪穆呼图克图熟习经卷，达赉〔赖〕喇嘛在日，曾分外优待，藏内亦皆敬服，请将迪穆呼图克图掌办喇嘛事务’等语。前此伍弥泰等奏到达赉喇嘛圆寂，朕念卫藏地方紧要，曾于摺内批谕遣章嘉呼图克图前往。此特因卫藏不可无为首办事之人，原系抚恤伊等之意。今噶隆与众堪布等既同推迪穆呼图克图为首办事，即毋庸遣章嘉呼图克图前往。但伊等接奉朕前批谕旨，或已向噶隆、众堪布等宣告，均未可定。今发去谕旨二道，若前批发之旨已向噶隆等告知，即将停止章嘉呼图克图，另准迪穆呼图克图为首之旨，向噶隆等宣

谕。若前旨尚未向众告知，即毋庸言及，只照伊等所请，著迪穆呼图克图为首。伍弥泰等接奉此旨后，将用何旨宣谕之处，务须据实奏闻。”

（《高宗实录》卷五三四）

乾隆二十二年（1757）三月壬子

谕军机大臣等：“前因卫藏之人，性好擅权滋事。颇罗鼐故后，办理珠尔默特那木扎勒时，曾经降旨，将卫藏一切事件，俱告知达赉〔赖〕喇嘛办理，噶隆等惟令遵办达赉喇嘛所交事件，是以数年以来，甚属安静无事。兹达赉〔赖〕喇嘛圆寂，览噶隆等请将迪穆呼图克图为首之奏，只称请掌办喇嘛事务，所奏殊属含混。噶隆等颇有擅办喇嘛事务之心，日久恐不免妄擅权柄，是以朕赏迪穆呼图克图诺门汗之号，俾令如达赉喇嘛在日，一体掌办喇嘛事务^①。除明降谕旨外，再谕伍弥泰、萨喇善务宜留心，遇有一切事务，俱照达赉〔赖〕喇嘛在时之例，与迪穆呼图克图商办，毋令噶隆等擅权滋事。将此情节，已降旨交章嘉呼图克图，命其写信，由赴藏之扎萨克喇嘛，亲身密交迪穆呼图克图矣。”

（《高宗实录》卷五三五）

两次反击廓尔喀入侵战争中改革 和完善西藏地方官制

第一次反击廓尔喀入侵战争中，鄂辉有关
西藏地方官制问题的奏折和军机大臣的议覆

乾隆五十四年（1789）六月辛巳

军机大臣等议覆四川成都将军鄂辉等条奏收复巴勒布侵占藏地设站定界事宜

……

一、西藏所属寨落，设立第巴管理，缺分甚多，其间美恶不齐，然皆有应办事件。请令噶布伦等，嗣后无论缺分美恶，一体补放，务令该第巴亲往照料，不许擅差家丁代理。至差遣堪布囊苏，赴京进贡，并赴打箭炉

^① 从此，达赖喇嘛圆寂后而转世灵童未及成年时，由清中央政府选定之大呼图克图代行达赖喇嘛职权，成为定例。藏文文献一般称之为“掌办商上事务”，汉文文献也称之为“摄政”。

办茶，皆系经行内地，往返需时，请嗣后均由驻藏大臣，会同达赖喇嘛及噶布伦等，拣选妥人，给予护牌，将需用夫马酌定数目注明牌内，沿途照给，以杜需索。……

一、西藏贸易外番，必须老成谨慎之第巴协同该处头目专管卡契回民^①及巴勒布，平日悉心抚驭。不许互相欺压争竞，以便秉公调处。仍责令噶布伦等，随时访察，倘有第巴头人，及官弁兵役，倚势勒买，苦累外番，即禀驻藏大臣拿究。……

一、西藏噶布伦、戴绷、第巴等缺，办理地方，管束兵丁，均关紧要。遇有缺出，应于诚实勤妥之子弟中，慎选承充。至第巴、营官、商卓特巴等，不下二三百缺，逐一奏补，未免过繁，应请将大处紧要地方缺出调验补放。其偏远第巴缺出，仍令达赖喇嘛自行选择。……

一、宗喀、济咙、聂拉木等处，为巴勒布往来门户，收税、行盐等事，均关紧要。现在噶布伦等，拣派第巴三人，分头安设，又选老成能事戴绷，驻劄肋噶尔地方，统辖宗喀、济咙、聂拉木三处，就近稽查，其缺较为繁重。请照阿哩第巴之例，由部发给号纸，以专责成。

（《高宗实录》卷一三三三）

乾隆五十四年（1789）六月二十七日

和坤等遵旨议覆藏地善后事宜十九条折（节略）

一、驻藏大臣与达赖喇嘛公办事件宜酌定章程，并补放第巴无论缺之美恶均当亲往办事以杜规避一款。

据称，西藏所属寨落，设立第巴管理，缺分甚多，其间美恶不齐，然皆有地方应办之事。请飭令噶布伦等，嗣后无论缺分美恶，一经补放之后，即令该第巴务须亲往管事，毋许逗遛不前，更不许擅自差派家丁代理。至差遣堪布囊素赴京进贡，并赴打箭炉购办茶包，皆系经行内地，往返需时。嗣后凡遇差使进京及赴内地购办物件，均由驻藏大臣会同达赖喇嘛暨噶布伦等，拣选体面妥人，给与护牌，将需用夫马，酌定数目，注明牌内，沿途照牌支給，以杜需索骚扰。等语。

查，西藏旧规，凡补放堪布喇嘛，向系在于众喇嘛中挑取熟习经典者补放，原可不必与驻藏大臣商办。至差遣堪布囊素，由驻藏大臣会同达赖

① 卡契：即克什米尔地区来藏商人，因信奉伊斯兰教，故当时内地驻藏军民称其为回民。

喇嘛等拣选。给与护牌之处，应如该将军等所奏，拣选体面妥当者，给予护牌，以杜沿途需索骚扰之弊。再，西藏所属寨落设立第巴管理，访问从前陋弊，若遇好缺，则所放之人亲往办理；若其地苦寒，或系偏僻之处，则令家丁代往照料，而本人竟自安居在藏。此等规避积习，实为误事之由。今据该将军等所奏，嗣后无论美恶缺分，一经补放，该第巴即须亲往管事，毋许逗遛，自为整理公务，革除积习，均应如所奏办理。仍令驻藏大臣随时查访，倘有复蹈前辙规避误公者，立即斥革，另行补放；若该噶布伦等有徇情弊混者，亦一并治罪。

一、噶布伦、戴绷暨第巴等缺应慎选承充一款。

据称，西藏噶布伦、戴绷、第巴等缺，办理地方，管束兵民，均关紧要，必须明白晓事者方克胜任。遇有缺出，亦应于诚实勤妥之子弟中慎选承充。至第巴、营官、商卓特巴等，不下二三百缺，若逐一拣拔奏补，未免过繁。应请将大处紧要地方缺出调验补放，其偏僻远处第巴等缺出，仍令达赖喇嘛自行选择。等语。

查，西藏向设噶布伦四人，总理全藏事务，戴绷系管领番兵，第巴为守土之官，皆属紧要之缺。今既据该将军等奏称，令驻藏大臣慎选端正勤能、明白晓事者，会同达赖喇嘛酌定奏补，并查出缺之子弟中果系诚实勤妥之人，方准补放。若年幼无能，亦当令其先行学习，然后酌补，不得因父兄所遗之缺，遽令承充，以致误事。等语。系为慎重藏地起见，应如所奏办理。嗣后该驻藏大臣务须会同达赖喇嘛虚衷衡量，取具众噶布伦暨各戴绷等悦服保结存案，仍留心查访，如有始勤终怠、行止不端者，立即革退惩治，另为拣补。至西藏第巴、营官、商卓特巴等缺甚多，驻藏大臣亦不能尽知其优劣，而于远途纷纷调取查验，徒致伊等跋涉之累。亦应如该将军等所奏，嗣后凡于大处紧要地方第巴等项缺出，令驻藏大臣于噶布伦等保送人内，核其才具，商之达赖喇嘛拣选补放；其偏僻遥远地方第巴等缺出，仍令达赖喇嘛自行选择妥人，令噶布伦等出具保结补放，以省调取之繁，而于紧要之缺，亦昭慎重。

一、肋噶尔新设戴绷缺甚紧要请援例赏给号纸一款。

据称，宗喀、济咙、聂拉木等处，地处极边，为巴勒布往来门户，收税、行盐等事均关紧要。现在噶布伦等拣派第巴三人分头安设，又选老成能事戴绷驻扎肋噶尔地方，统辖宗喀、济咙、聂拉木三处，就近稽查，其

缺较为繁重，请照阿哩第巴之例，由部发给号纸，以专责成。等语。

查，宗喀、济咙、聂拉木三处，在胁噶尔数百里以外，地处边远，一切收税、行盐等事，在在均关紧要，既拣派第巴三人，分头安设，又选戴绷一人统辖三处，就近稽查，其缺实属紧要。从前西藏阿哩第巴之缺，经班第奏准部颁号纸给领收执。今该将军等请照此例，由部给发号纸，亦为慎重地方起见，应如所奏，给发该戴绷收执，以重责成。三年之内如果勤慎办公，边防安贴，准令驻藏大臣遇有噶布伦缺出，奏请升用，以示优奖；所有给发号纸，即应缴回驻藏大臣，交于新调戴绷收执，以重职守。

（一史馆藏宫中朱批奏折，全文见前）

乾隆五十五年（1790）九月乙酉

军机大臣会同理藩院议覆鄂辉等酌议藏中各事宜。

一、藏中旧例，凡唐古忒事务，俱系噶布伦等查办，稟知达赖喇嘛裁定。自噶勒丹锡图禅师进京后，诸务交噶布伦办理者甚少。以致唐古忒生怨。嗣后凡补放戴绷、第巴头目，俱令四噶布伦拣选保送，达赖喇嘛、驻藏大臣验看后，仍由达赖喇嘛处发给执照。其一切应得田产，及入官抄产，并因公免差，每年金差征收钱粮等事，俱令四噶布伦缮备执照，噶勒丹锡图禅师亲用铃记，再用达赖喇嘛印信。如有需用驻藏大臣印信之处，亦令一体印用发行。

一、凡第巴内，如有办理地方事务，扰害属下者，噶布伦等查出，即稟明驻藏大臣、济咙呼图克图黜革，仍稟达赖喇嘛外，其所遗员缺，俱交噶布伦等，拣选人品端方、办事妥协者保送，与济咙呼图克图商定人数，先送驻藏大臣验看，再稟达赖喇嘛验放。此虽系慎重地方起见，但应行拣放之人，其贤否，恐驻藏大臣究难深知。嗣后噶布伦等保送之人，先令驻藏大臣与噶勒丹锡图禅师，公同酌定，再送达赖喇嘛验放，其执照仍旧办给。

一、凡拣放庙内堪布，请济咙呼图克图，会同罗布藏根敦，遴选熟悉经卷喇嘛二三人，送达赖喇嘛验放，仍稟知驻藏大臣，其应给执照，令济咙呼图克图，于达赖喇嘛印照纸尾，亲用铃记发给。

……

一、跟随达赖喇嘛之孜仲，旧例一百五十余名，今近三百名，恐一时碍难裁革，请陆续裁汰至一百六十名而止。所奏虽属可行，但三百人内，

难保无奸诈之人，著交驻藏大臣，俟噶勒丹锡呼图禅师抵藏后，噶布伦等公同详察，如有奸恶之徒，即行褫革。

一、商卓特巴、孜仲、绥绷等，人数过多，最易生弊，罗布藏根敦为人公正诚实，现管达赖喇嘛私事。请嗣后自商卓特巴以下，俱令罗布藏根敦管辖。

一、凡藏中公事，请令噶布伦等俱向济咙呼图克图公商，再稟达赖喇嘛酌定，济咙呼图克图私谒达赖喇嘛，请执师弟礼，其行礼会集坐位，与臣等对面，令其退逊一席。布达拉、大昭二处，自商卓特巴以下，内而令罗布藏根敦管辖，外而令济咙呼图克图管辖。如有滋弊，令内外公同查察，稟知达赖喇嘛严办。若事有关系，令济咙呼图克图与臣等面商。济咙呼图克图现在令其来京，已遣噶勒丹锡呼图禅师赴藏。其济咙呼图克图坐次，与谒见达赖喇嘛之处，俱毋庸议外，噶勒丹锡呼图禅师坐次，谒见达赖喇嘛仪注，俱照从前驻藏时行。

从之。

（《高宗实录》卷一三六二）

第二次反击廓尔喀入侵战争胜利前后， 福康安等遵旨酌议善后章程和有关 西藏地方官制奏折及乾隆谕旨

乾隆五十七年（1792）正月二十六日

臣福康安跪奏，为钦奉谕旨，恭折复奏事。

窃臣奉到谕旨：“卫藏一切事务，由达赖喇嘛与噶布伦商同办理，不复关白驻藏大臣，相沿已非一日。但达赖喇嘛系出世之人，岂复经理俗务，噶布伦等因达赖喇嘛不复措意，遂尔从中舞弊，以至屡次滋衅。鄂辉办理藏务，仍事事令噶布伦干预，积习相沿，不可不大为整顿。嗣后遇有应办事件，驻藏大臣与达赖喇嘛商同办理，噶布伦等应与在藏章京会办，不得稍有专擅。或驻藏大臣办事偏私，达赖喇嘛原可据实参奏，朕必当严行惩治。若达赖喇嘛虑及参劾驻藏大臣，派出审办大臣不免袒护，此尤事之必无。朕办理庶务，一秉至公，达赖喇嘛更可毋庸过虑。著福康安告知达赖喇嘛等，咸喻此意，遵照办理。等因。钦此。”仰见皇上绥辑远人，大公至正，于卫藏疲玩积习，洞烛无遗，训诫周详，永垂法制。跪诵之下，钦佩难名。

臣查藏地例设噶布伦四人，管理一切事务，设有噶厦公所，办理事件。其分管地方之第巴、营官、头人等，俱听噶布伦指挥。遇有应办事件，皆由噶布伦转禀达赖喇嘛办理。间有禀知驻藏大臣之事，驻藏大臣亦不能每事与闻。而达赖喇嘛深居习静，外事未能周悉。诚如圣谕，离尘出世之人，岂复经理俗务，因此，噶布伦等乘机干预，多至擅专。从前又有达赖喇嘛弟兄及管事喇嘛等串通舞弊，遇有事务，徇私偏袒，办理不公，番众不免苦累。积弊相沿，已非一日。驻藏大臣诸事只总大纲，于噶布伦滋弊之处，未能彻底查究。即有力思整顿之人，而事权不专，情形不熟，仍不免为其蒙混。即如上次巴勒布滋事时，噶布伦丹津班珠尔等前往说合，巴忠通晓番语，屡次催和。所有私许贼匪银两之事，自系与丹津班珠尔通同定议。巴忠系奉旨来藏办理此事之人，于外夷交涉事件如此失体，核其情罪，甚为重大。鄂辉、成德二人随同附和，均有应得之咎。而丹津班珠尔以派往之噶布伦，辄敢私议给银，并不回明达赖喇嘛办理，是噶布伦专擅径行，即此可见。将来事定后，自应另立章程，申明约束。

臣于奉到谕旨后，即详细告知达赖喇嘛及济咙呼图克图、各呼图克图、大喇嘛等。据达赖喇嘛称：藏内素习疲玩，噶布伦等办事未妥，多有冒昧擅专之处，我在庙讽诵经典，不能严行查核，以致累滋事端，仰烦圣虑，我亦难辞失察之咎。今蒙大皇帝训示详明，为藏地筹计久远，僧俗人等感激愧悔，断不敢复蹈故辙。嗣后遇有公务，我当与驻藏大臣会商，噶布伦等与在藏章京同办，事事悉听裁酌，总期有益地方。大皇帝抚驭万国，一视同仁。兹因爱护唐古特人众，特命驻藏大臣主持督察，力除积弊。大臣等倘涉偏私，断难逃圣明洞鉴，我惟有遵奉谕旨，诸事与驻藏大臣酌商妥办，无可过虑。等语。臣察看达赖喇嘛等感戴情形，实能敬喻圣意。臣现在办理诸事，即令暂署驻藏事务侍卫额尔登保督率办理，不许令噶布伦等滋弊。（朱批：恐其不能得要，当令鄂辉速回管事。）将来办理善后事宜时，再当另立章程，永远遵守。

至驻藏大臣总理卫藏事务，最关紧要，因循日久，尤宜大加振作。舒濂办事精细，熟悉番情，到藏旋即病故，殊为可惜。鄂辉人甚安详，心思细密，遇事虽间有稍软之处，然于藏地情形尚为熟悉，现蒙圣恩弃瑕录用，应更倍加奋勉。其舒濂所遗员缺，自己奉旨简放有人，（朱批：此可略后）面承训示来藏与鄂辉商同办理，谅能诸事妥办。（朱批：责成彼一人，亦不致误。）臣再查奎林现系成都将军，事竣后或令在藏暂驻数月，

同鄂辉等办定章程，再行赴任，于藏地似有裨益。奎林在台湾数年，办理事务，尚属认真出力，其居官操守才具，亦久在圣鉴之中。卫藏番人见小贪利，玩愒成风，令奎林暂行在藏整饬一切，可望改观。虽奎林向不信佛，偶有偏执之处，然藏地政治宜严，僧俗人等方知畏服。臣因卫藏需人起见，不揣冒昧，附折具奏，伏祈皇上睿鉴。谨奏。

朱批：即有旨。

（一史馆藏宫中朱批奏折）

乾隆五十七年（1792）五月丙辰

又谕：“……又据和琳奏：‘自班第达病故后，只有妇女、仆从数人，俱极安静’等语。前以班第达在藏年久，族分较大，伊子丹津班珠尔现留贼巢，应行留心防范。今班第达业经病故，伊孙又属年幼，自可无事。但班第达家道素为殷实，今伊病故后，家中只有妇女、仆从数人，其幼孙自不能管理家事，将来丹津班珠尔应行解京，所有货财必致下人任意侵用，暗中消耗。丹津班珠尔本系达赖喇嘛之妹夫，藏中风俗凡遇疾病身故者，原有将家财布施喇嘛之事，现在达赖喇嘛商上正在匮乏，和琳等或设法晓谕伊家，令将家货酌量递给达赖喇嘛，于班第达身后既资冥福，而商上亦可藉资接济，岂不两得其便。设有难以措置之处，亦即奏明，不可过于勉强，致滋疑畏也。又据和琳等奏：‘现在噶布伦遗缺，已咨明福康安，先尽随赴大营及分派各路办粮之署噶布伦及戴纲等，择其奋勉出力者，知会拨补’等语。所办甚当。向来蒙古本重世家，逢前代已然，即我满洲，向亦以此为重。但世家子弟，贤否不一，若专取家世，不论其才干之能否办事，岂不可笑。至藏中办理诸事，从前总由噶布伦专擅辄行，并不关白驻藏大臣，以致任意妄为，屡构衅端。今和琳等如此办理，将来该处噶布伦，俱可由驻藏大臣与达赖喇嘛商定，奏请补放。黜陟从公，事权归一，藏务更易整饬，实属得当。”

（《高宗实录》卷一四〇五）

乾隆五十七年（1792）七月十九日

臣孙士毅、臣和琳、臣鄂辉跪奏，为准咨会放噶布伦四缺，仰祈睿鉴事。

窃查前藏向设噶布伦四缺，为达赖喇嘛办事，自上年以来，全行出