

# 西藏流亡政府現況及 西藏議題可能發展

曾建元\*

## 《摘要》

2021 年 5 月，流亡西藏藏人行政中央第五任民選司政邊巴次仁領導的噶廈和第十七屆西藏人民議會議員宣誓就任，新一屆的西藏流亡政府在全球性的武漢新型冠狀病毒肺炎疫情中經由選舉而成立，任期到 2026 年為止。這一年的年初，拜登出任美國總統，繼承並正式公開了前任總統川普所規劃的印太戰略架構，這也宣告美國將中華人民共和國視作競爭對手，並且將印度納入成為戰略夥伴；拜登也宣佈美國重返聯合國人權理事會，直接挑戰中華人民共和國的人權立場，而在西藏人權議題上展開交鋒。

在美國聯合印度圍堵中華人民共和國的國際格局下，西藏議題會如何發展，流亡西藏將如何利用國際形勢打開與中華人民共和國的談判僵局，使西藏民族人權的保障獲得突破，從而可在促成返回故國、實現名副其實的民族區域自治目標的期待上有所進展，正考驗著邊巴次仁政府的政治智慧。

**關鍵詞：**流亡西藏、藏人行政中央、邊巴次仁、中間道路、印太戰略

---

投稿：2023 年 10 月 11 日；修正：2023 年 12 月 15 日；採用：2023 年 12 月 16 日。

\* 國立臺灣大學國家發展研究所法學博士、國立中央大學客家語文暨社會科學學系暨淡江大學資訊傳播學系兼任副教授、華人民主書院協會暨公民監督國會聯盟理事長。

## 壹、前言

2021 年 5 月，流亡西藏藏人行政中央第五任民選司政邊巴次仁（Penpa Tsering）領導的噶廈和第十七屆西藏人民議會議員在印度喜馬偕爾省（Himachal Pradesh）坎格拉縣（District Kangra）達蘭薩拉鎮（Tehsil Dharamsala）宣誓就任，新一屆的西藏流亡政府在全球性的武漢新型冠狀病毒肺炎疫情中經由選舉而成立，任期到 2026 年為止。（曾建元、詹佳宜，2022：178）這一年的年初，拜登（Joe Biden）出任美國總統，繼承並正式公開了前任總統川普（Donald John Trump）所規劃的印太戰略架構，這也宣告美國將中華人民共和國視作競爭對手，並且將印度納入成為戰略夥伴；拜登也宣佈美國重返聯合國人權理事會（UN Human Rights Council），直接挑戰中華人民共和國的人權立場，而在西藏人權議題上展開交鋒。而與邊巴次仁就職同時的是，中華人民共和國國務院新聞辦公室發布了題為《西藏和平解放與繁榮發展》的白皮書。

在美國聯合印度圍堵中華人民共和國的國際格局下，西藏議題會如何發展，在印度保護下的流亡西藏將如何利用國際形勢打開與中華人民共和國的談判僵局，使西藏民族人權的保障獲得突破，從而可在促成返回故國、實現名副其實的民族區域自治目標的期待上有所進展，正考驗著邊巴次仁政府的政治智慧，而臺灣與流亡西藏關係如何持續發展，也是值得雙方政府思考的問題。

以下本文將先就西藏流亡政府的現狀及其所坐落的國際處境做一分析，進而說明當前國際社會對西藏議題的看法，再就中華人民共和國在習近平主政下第二代民族政策以及 2021 至 2025 年國民經濟和社會發展第十二個五年規劃期間治理西藏政策的未來發展走向進行分

析，而在此一基礎上，探討西藏流亡政府對西藏議題之策略，最終則就臺灣與西藏關係以及臺灣的西藏政策提出建議。

基本上，本文認為西藏流亡的狀態一日不改變，追隨達賴喇嘛的藏傳佛教法脈和西藏噶廈政府無法回到西藏，西藏就永遠會是國際議題，是中印的地緣政治問題、中華人民共和國的殖民以及種族文化滅絕人權問題、環境生態治理的問題，其本質是專制中國的民族壓迫，因而是民主也是民族問題。流亡西藏全賴國際支持方得以存續，也因此西藏問題在某種意義上，也具有國際社會制衡中華人民共和國霸權的工具性價值。因此，本文的分析架構，係環繞著當前的西藏議題如何地鑲嵌在國際關係中而發展而鋪排，而正因中華人民共和國在習近平時代的西藏政策如何地挑戰普世價值底線，這就使邊巴次仁政府有了議題操作與政策開展的空間。

## 貳、西藏流亡政府的現況及處境

### 一、2021 年西藏邊巴次仁新政府就任

邊巴次仁於 2021 年 5 月 27 日宣誓就任流亡西藏第十六屆噶廈司政（噶倫赤巴）。邊巴次仁是流亡印度的第二代藏人，曾任西藏人民議會議員、議長、達賴喇嘛駐北美代表，在本屆司政選舉中，因全球面臨武漢肺炎疫情，他在競選時與當選後，都表示將竭盡全力提高境外藏人的福利待遇。這是流亡藏人對邊巴次仁的期待，也是他勝選的關鍵。流亡藏人 55% 居住在印度、尼泊爾、不丹喜馬拉雅山脈南麓，印度作為藏人行政中央最大的財政支持者，近年因有取代中華人民共和國成為世界最大工廠與最後市場之勢，經濟突飛猛進，因而邊

巴次仁計劃在未來十至二十年間，通過印度政府的援助，以多種形式提高流亡藏人在教育、醫療、就業等方面的待遇。至於移居北美、歐洲、澳洲、東南亞等地區的流亡藏人，邊巴次仁承諾將通過在上述國家、地區的代表處，保障新一代流亡者學習藏語、藏文化及藏傳佛教知識的權利。（楊克林，2021）

在司政就職演說中，邊巴次仁就如何解決西藏問題，有兩段重要發言：「

一、噶廈的主要職責是努力解救處於艱難與危機中的西藏和西藏人民。這就要通過尊者達賴喇嘛制定的，受西藏境內外廣大人民高度支持的，並得到西藏人民議會表決通過的『中間道路』政策。在此基礎上，我們將與中國政府以互利共贏，接觸磋商，及非暴力途徑解決中藏問題。若能如願，有望這將對解決世界各地衝突樹立典範；

二、直至西藏問題得到解決，我們將要作為境內同胞的代言人，盡心竭力將在國際上通過集思廣益，彙集每一個藏人的能力優勢，優化我們在全球性的宣傳工作。我們將對毀壞西藏生態環境和藏人身份的基本問題進行監督和深入研究。揭發和改正中共的錯誤對藏政策。同樣，我們將盡一切努力尋求境內外藏人之間的更多互動，並努力實現達賴喇嘛尊者訪華意願得到支持，同中國政府盡力建立接觸管道。」（邊巴次仁，2021）

由上述發言內容，吾人可就其中國政策歸納出兩項重要宣示，一是基於中間道路政策，推動恢復自 2010 年起中斷了十年多的藏中和談，以求中藏問題之解決；另一則是為了促成第十四世達賴喇嘛丹增嘉措訪問中華人民共和國山西省忻州市五臺縣文殊菩薩道場五臺山，同中華人民共和國政府盡力建立接觸管道。邊巴次仁於 2021 年 6 月

進一步表達，如果中華人民共和國對於達賴喇嘛第十四世訪問北京或拉薩有所顧忌，流亡西藏方面也接受只讓達賴喇嘛回到青海省海東市平安區故鄉或內地其他地方訪問。（曾建元、詹佳宜，2022：184-188, 193-194）

中間道路政策最早由達賴喇嘛於 1974 年提出，係基於當時中美關係因為尼克森（Richard Nixon）和季辛吉（Henry Alfred Kissinger）聯中制蘇大戰略的浮現而出現結構性變化，而認為在中華人民共和國統治下依《中華人民共和國憲法》實施西藏民族區域自治，是最符合藏人利益的政治地位安排。

2008 年，西藏流亡政府向中華人民共和國遞交了《全體西藏民族實現名副其實自治的建議》，（李偉東、邊巴次仁，2017）所謂名副其實的自治，其意義在於依照《流亡藏人憲章》實施的世俗化憲政民主經驗在西藏實行不受中國共產黨與其西藏自治區委員會宰制的完全的民族自治，其次，則是落實民族區域自治，將西藏自治區連接的各省藏區全部納為統一的西藏民族自治區域，結果這一建議戳破了中華人民共和國的畫皮，中華人民共和國不可能放棄黨國體系對西藏實施的全面控制，也不可能放棄對藏人分而治之的權術，中華人民共和國惱羞成怒，指流亡西藏的主張是組織大西藏和變相獨立，而自 2010 年起中斷談判。

邊巴次仁深信中間道路政策能夠解決西藏問題並帶來很多益處。首先，西藏不脫離中國；其次，能夠保護西藏文化；第三，西藏的宗教文化可以幫助中國重建道德。（李偉東、邊巴次仁，2017）中間道路政策的法理基礎為民族自決，其國際法上的依據為 1966 年聯合國《公民與政治權利國際公約》（*International Covenant on Civil and*

*Political Rights*) 和《經濟、社會及文化權利國際公約》(*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) 的共同第 1 條規定：「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。」流亡西藏接受中國主權的中間道路政策，是基於利害評估的自主決定，是民族自決權的行使，因此流亡西藏堅持主張西藏原本是一個主權獨立國家，自古不屬於中國，但中華人民共和國則根本否認西藏有自決獨立的權利，主張西藏原本就屬於中國。

邊巴次仁為了實現其關於解決西藏問題的兩大目標，乃於 2021 年當年 8 月 13 日設立了藏中和談策略規劃小組作為幕僚單位，並解散了 1998 年即成立至今的 16 人藏中和談籌備小組，兩者的差別，主要為人事組成，藏中和談策略規劃小組由藏人行政中央決策官員組成，成員分別為：安全部秘書長噶瑪仁青 (Karma Rinchen)、外交與新聞部秘書長噶瑪曲英 (Karma Choeying)、西藏政策研究中心主任跋熱·達瓦才仁，以及內閣政務秘書長扎西嘉措 (Tashi Gyatso)，其中噶瑪曲英與跋熱·達瓦才仁兩人均為前和談小組成員，曾擔任達賴喇嘛特使的格桑堅參、前內政部長丹巴次仁 (Tenpa Tsering)、駐德里辦事處代表忠瓊歐珠為顧問，形成「4+3」的人事組合；藏中和談籌備小組則為旅居或派駐海外的政治菁英。(蘇嘉宏，2021)

邊巴次仁出任司政之際的國際形勢，已遠遠不同於前任洛桑森格 (Lobsang Sangay) 時期。中華人民共和國與印度甫於前一年 2020 年 5 月在藏印邊境的錫金邦與西藏日喀則地區亞東縣亞東鄉之間的乃堆拉山口 (Nathu-La Pass) 爆發過軍隊鬥毆衝突，其後糾紛不斷至今，

甚至不甚暴露出由藏人組成的印度邊境特種部隊（Special Frontier Force）的存在。（潘美玲，2021）雙方持續累積敵對情緒。2023 年 5 月，印度選定在查謨和喀什米爾（Jammu and Kashmir）首府斯利那加（Srinagar）舉行二十大工業國（Group of Twenty）旅遊工作組會議，印度與巴基斯坦於當地有領土爭端，中華人民共和國為了挺巴基斯坦，也為自己出氣，和巴基斯坦共同杯葛了此次會議。（李志良，2023）

## 二、印太戰略架構成形

2021 年初拜登一出任美國總統未幾，即公開了由日本前內閣總理大臣安倍晉三與美國前總統川普共同主導的印太戰略架構，宣告對中華人民共和國的霸權擴張展開圍堵。3 月，拜登與日本內閣總理大臣菅義偉、印度總理莫迪（Narendra Modi）、澳大利亞總理斯科特·莫里森（Scott Morrison）以視訊會議方式共同召開第一屆四方安全對話高峰會（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD），印度因地控南亞與印度洋的戰略地位，而與日本、美國、澳大利亞共同成為印太戰略架構下亞洲海洋民主國新聯盟的四個領袖國家。

早在 2006 年第一次出任首相，安倍晉三便雄心勃勃地提出從俄屬遠東、沿中國周邊延伸到歐洲的外交夥伴關係與後勤聯繫概念的「自由與繁榮之弧」（Arc of Freedom and Prosperity）大戰略，主張建立亞洲海洋民主國新聯盟，並且建立日本、美國、澳大利亞與印度四方正式的領導人峰會，而形成亞洲版的小型北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）。2007 年 8 月 22 日，安倍晉三蒞臨印度國會，發表演講〈兩洋交匯〉（Confluence of the Two Seas），首次

提出印度洋與太平洋兩大洋自由和繁榮有機融合的願景，將以往日本所坐落的亞洲太平洋（亞太）或遠東的地緣政治空間，擴大到印度洋，而與印度在自由與繁榮之弧中互為犄角，安倍晉三顯然有意重塑日本及亞洲地區的地緣政治與國際格局，終結在美日安全保障同盟下區域事務完全依附於美國的吉田（茂）主義時代。安倍晉三復出之後，便全力恢復他的政策主張，持續推動日本的國家正常化以及印太自由與繁榮之弧的海洋民主國家聯盟大戰略。他在 2012 年 12 月，以〈安全鑽石〉一文重新誓師出發，主張以對「民主、法治、與尊重人權」的共同承諾，建構將澳洲、印度、日本與夏威夷結合在一起的「從印度洋延伸到西太平洋的海洋公共區」。（Michael J. Green, 2022: 178-179）

2016 年 8 月，安倍晉三利用出席在肯亞奈羅比（Nairobi）舉行的東京國際非洲發展會議（Tokyo International Conference on African Development）的機會，正式宣佈新的「自由開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）戰略，其後則以此作為日本對外援助的準則。（Michael J. Green, 2022: 180）

2017 年 1 月 20 日，高唱美國第一的川普就任美國總統，三天後便宣佈美國退出在亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation）架構下推動的跨太平洋自由貿易區《跨太平洋夥伴協定》（*The Trans-Pacific Partnership, TPP*）。安倍晉三則起而領導《跨太平洋夥伴協定》的持續推動，而於 11 月 11 日將之改組為《跨太平洋夥伴全面進步協定》（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*）。《跨太平洋夥伴全面進步協定》在勞動者權益、環境保護以及智慧財產權保護等三個面



向皆做了嚴格的規範。（高衡權、鄧玉英，2022：55）稍早秋天之際，美國國務卿雷克斯·提勒森（Rex Tillerson）擬往訪印度，日本外務副大臣鈴木浩抓住時機以印太戰略構想向美國獻策，一舉令美國感到驚艷。提勒森旋即於當年10月18日於華盛頓戰略暨國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）發表的〈定義下個世紀的美國與印度關係〉（Defining Our Relationship With India for the Next Century）演說中使用「印太」的概念，並強調美國將與日本、澳大利亞、印度等三個民主國家發展更進一步的接觸與合作關係。11月6日，川普與安倍晉三在東京宣示，願與地區內任何共用自由開放的印太理念的國家合作，並保證將在三個基礎上共事：提升基本價值、追求經濟繁榮、以及和平與安定，12月美國總統府白宮發布《美國的國家安全戰略》（*National Security Strategy*），確立了「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）作為其國家安全戰略，自此而形成了從中東荷姆茲海峽、東南亞麻六甲海峽到東北亞宮古海峽的兩洋戰略安全網。（Michael J. Green, 2022: 180-181）2019年6月1日美國國防部發布《印太戰略報告：戰略、夥伴與區域鏈結》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*），宣示將透過戰備、夥伴和網絡化區域等途徑，確保維護印太地區和平、穩定和繁榮的承諾，直言之，這是一份基於現實主義，主張以軍事與經濟手段確保美國在印太地區國家利益的戰略規劃。國務院則另於11月4日發表《自由開放印太：促進共同願景》報告（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），強調將基於自由主義，透過公共外交（public diplomacy）方式，積極宣傳推展「自由與開放的印太地區」理念，強化與擴張美國與盟邦的夥伴關

係。

2018 年 3 月，川普宣佈依據《1974 年貿易法》（*Trade Act of 1974*）第 301 條，下令美國貿易代表署對中華人民共和國產品實施以美國第一為號召的保護性關稅，旋遭中華人民共和國反制，從此兩國的貿易戰開打，直接衝擊著成為製造業大國計劃《中國製造 2025》目標的實現。（朱雲鵬、歐宜佩，2019：39）10 月 4 日美國副總統彭斯（Michael Richard “Mike” Pence）發表〈彭斯副總統有關美國政府中國政策講話〉（Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China），揭開了美國新中國政策的序幕。彭斯承認美國由季辛吉（Henry Kissinger）開展的對中接觸／交往政策（engagement policy）的失敗，美國與中華人民共和國建交 40 年以來，非但沒有使中華人民共和國成為自由民主的國家，還坐大威脅全球與美國國內政治與經濟秩序，所以美國必須改弦易轍，要重振國力，維持威嚇的能力，以避免中華人民共和國誤判形勢，妄圖建立自己的世界霸權和價值體系。（曾建元，2022）

緊接著在 2019 與 2020 年之交，由中華人民共和國湖北省武漢市擴散出武漢肺炎全球大疫情，中華人民共和國隱匿疫情與操控世界衛生組織（World Health Organization）迴避調查的作為，引起美國和民主國家的強烈反感與警戒；再者，中華人民共和國在香港 2019 年反對《逃犯條例修訂草案》運動跨越 2020 年武漢肺炎高峰的一段沉寂後，於 2020 年 6 月 30 日由全國人民代表大會常務委員會突擊性地通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，根本摧毀了香港的高度自治，也摧毀了香港在中西貿易經濟間的橋樑地位，更嚴重威脅各國在香港和遠東的利益，中國議題也就成為 2020 年 11 月美

國總統選舉共和、民主兩黨競飆反共強度的標的。2020年5月20日川普政府國家安全會議發布了《美國對中華人民共和國的戰略取徑》（*The United States Strategic Approach to the People's Republic of China*）報告，進而佈局了系列的演講，帶出國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於當年7月23日的新鐵幕演講〈共產中國與自由世界的未來〉（*Communist China and the Free World's Future*），根本地宣告與中華人民共和國全面決裂。在這篇演講中，蓬佩奧提出了「中共非中國」的說法，否認極權的中華人民共和國是一個可以代表人民的正常國家，呼籲自由世界建立新的民主聯盟，聯手幫助中華人民共和國改革，而堅信自由世界一定能夠打敗新暴政。（曾建元，2022）12月，國會在《2021年度國防授權法》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*）中通過《太平洋威懾倡議》（*Pacific Deterrence Initiative*），（劉兆隆，2022：47）要求強化美軍在印太地區的威懾能力，加強與印太區域盟邦的合作，特別是縮小盟邦關鍵的軍事能力差距。最感受到中華人民共和國軍事威脅的越南和臺灣，正是《太平洋威懾倡議》的主要援助對象，也讓臺美關係的前景浮想聯翩。

擊敗川普而當選新一任美國總統的拜登，非但未改變川普任內的對華政策，反而更加強化對中華人民共和國的風險管控。為了填補美國在《跨太平洋夥伴全面進步協定》中的戰略缺口，拜登在2021年10月舉行的線上東亞峰會上首次提出印度太平洋經濟架構（*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*）構想。2022年2月11日拜登發布《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），揭示其主要戰略目標是「促進一個更具連結、繁榮、安全

與韌性的自由開放印太」，而有五大戰略願景，包括：現代化盟邦關係、靈活化夥伴建構、建立經濟夥伴關係、籌設美國新的國防、外交、發展與國際協助支援，以及全方位地持續專注於對印太區域的承諾，其戰略途徑則在於「強化美國角色，並建構其與盟邦夥伴和區域機構的集體能力」，為落實上述規劃，拜登的印太戰略乃有具體的十大行動計畫，包括：投入新資源於印太區域、主導印太的經濟架構、提升威懾力、強化東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations）的團結與能力、支援印度的持續崛起與區域領導地位、促進四方安全對話機制、擴大對日韓合作、協助建立太平洋島國韌性、建立良治政府與課責性（accountability）、支持科技的開放性、韌性、安全性與信賴性。《美國印太戰略》特別點名來自中華人民共和國的挑戰，其中尤以在印太區域最為嚴重。2月24日發動大規模侵略烏克蘭的軍事行動，兵鋒直抵基輔的俄羅斯，並未被視為是印太區域的威脅而隻字未提。5月23日，美國等13個印太國家在日本東京宣佈成立印太經濟架構，作為印太戰略的經濟基礎。印太經濟架構聚焦於四大主軸，包含：「貿易」、「供應鏈」、「乾淨能源和減碳以及基礎建設」、「稅收和反貪腐」，當中影響中華人民共和國與美國經濟關係最為深遠的，是規劃全球產業供應鏈與中華人民共和國的脫鉤，（BBC 中文網，2022）企圖使中華人民共和國無法再將作為全球產業供應鏈中世界工廠地位所汲取的暴利，大量投入到發展全球霸權，危害到區域安全與文明價值體系。

10月12日，拜登再公佈《國家安全戰略》（*National Security Strategy*），（Joe Biden, 2022）當中認為美國的戰略挑戰有二，第一是大國競爭：中華人民共和國是唯一企圖修正現有國際秩序，且具備

經濟、軍事、科技實力的競爭對手；而俄羅斯則是對自由開放國際體系的直接威脅；第二，跨國問題之挑戰：氣候變遷、糧食安全、疫病、恐怖主義、能源、通貨膨脹等問題影響深遠，也迫切需要國際合作。美國政府將透過三方面來應對前述挑戰，達成戰略目的。第一，強化內政，厚植國力，持續投資戰略性產業；第二，整合既有協同機制，建立強健聯盟，鼓勵盟邦、夥伴為印太與臺海之和平穩定扮演更積極角色；第三，建立現代化與強韌的軍事力量，維持大國競爭下之戰略優勢。在這一份《國家安全戰略》中，美國直接而明白地將中華人民共和國定性為競爭對手。2021年3月9日美國印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）在美國國會聯邦參議院軍事委員會聽證會上曾推估，中國人民解放軍在2027年可以完成對臺侵略準備，（李忠謙，2021）而據美國中央情報局聲稱得自中華人民共和國內部的情報顯示，習近平至少曾在2022年9月前指示中國人民解放軍在2027年為犯臺做好準備，（王山，2022）《國家安全戰略》之所以預測未來十年將是美中競爭的關鍵十年，這明顯與北京「反獨促統」下積極準備以武力解決兩岸統一有關。（鍾志東，2022）

在日本促成而由美國拜登拍定的印太戰略架構成形後，印太區域安全體系的競爭對手就是中華人民共和國，在這一個多邊化與區域化的和平架構中，臺灣海峽的安全保障不再是兩岸雙邊或是臺美中三角關係下的問題，而是印太地區和相關國家的共同問題，（賴怡忠，2022）而當印度被納入印太架構後，夾處於中印之間的西藏問題，也就應該要放入印太戰略架構的視野來重新認識。

### 三、印度：向美傾斜

印度傳統上的不結盟地位事實上已經動搖，具體表現在印度總理莫迪應日本之邀於 2023 年 5 月參與了七大工業國集團（Group of Seven）於日本廣島召開的峰會，此次會議的重點便是加大對俄羅斯侵略烏克蘭的制裁和重新錨定與中華人民共和國的關係。前者，莫迪與共同受邀的烏克蘭總統澤倫斯基（Volodymyr Zelenskyy）場外會談，表達將竭盡所能參與烏克蘭的和平方案（熊超然，2023）；而在對中關係上，七國集團在《七國集團廣島峰會領導人聯合公報》（*G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*）<sup>1</sup> 第 51 條和第 52 條中，用隱晦的字眼在談經濟韌性和經濟安全的相關議題，表示願與中華人民共和國建立穩定關係，不脫鉤（de-coupling），但要去風險（de-risking），在此同時，也要求中華人民共和國在調停俄烏戰爭中發揮作用，更對中華人民共和國在西藏與新疆等其治下各地區侵犯人權的行為表達了擔憂，並表示各方將會繼續關注。

印度進一步為了促成莫迪於 2023 年 6 月 22 日在美國與拜登會談，將 7 月主辦的上海合作組織峰會改為線上會議，形同婉拒中華人民共和國國家主席習近平和俄羅斯聯邦總統普京（Vladimir Vladimirovich Putin）的到訪。美印兩國在莫迪訪問期間，宣佈在半導體、礦產、技術、太空和國防等關係領域達成合作協議，目標要讓供應鏈多元化，減少對中華人民共和國的依賴，並搶先壟斷未來尖端技術市場。而在莫迪與拜登的聯合聲明中，兩國更不指名地警告中華人民共和國升高東海和南海緊張局勢的作為，強調國際法和航行自由

---

<sup>1</sup> [http://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders\\_Communique\\_01\\_en.pdf](http://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf)

的重要性，（中央社，2023）美國也承諾加入莫迪 2015 年提倡的《印太海洋倡議》（*Indo Pacific Oceans Initiative*），這是受到安倍晉三啟發而響應、時序早於日本自由開放的印太戰略一年提出的印度版印太戰略，只是過去未受到國際認真看待。《印太海洋倡議》是一個區域對話機制，目的在共同促進從印度洋到西太平洋間安全、可靠和穩定的海域，制定共同行動和共用威脅評估計畫，並與東非和印度洋沿岸國家進行合作。而美印兩國今年（2023 年）也將繼續舉行兩國間固定的年度聯合軍事演習「備戰演習」（Yudh Abhyas; Training for War）。（黃耀毅，2023）

由上可知，印度已靠向美國，成為印太戰略構想中圍堵中華人民共和國的重要一環。流亡西藏長期受到印度的保護，印度今後必將會更加強化對流亡西藏的支持。印度在圍堵中華人民共和國的國際統一戰線中地位日益重要，流亡西藏的問題有在人權領域與環境領域牽制和削弱中華人民共和國統治西藏正當性的作用，也將因此更加受到重視。

## 參、當前國際社會對西藏議題的看法： 西藏人權議題成國際政治焦點

美國在 2020 年 12 月，有《西藏政策及支援法》（*Tibetan Policy and Support Act*）的修法，強化了 2002 年原有《西藏政策法》（*Tibetan Policy Act*）的西藏政策內容，該法案要求中華人民共和國政府允許美國在西藏拉薩建立領事館，也要求中華人民共和國應該確保藏人宗教自由，強調達賴喇嘛轉世或繼任決定權完全屬於藏傳佛

教，若中華人民共和國官員干涉，將面臨美方依《全球馬格尼茨基人權問責法》（*The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*），對違反人權及顯著腐敗人士實施制裁，例如禁止入境、凍結並禁止官員在美國的財產交易，此外，該法也提出「水資源安全的區域架構」，就如何監督西藏環境的議題，促進藏人參與和中華人民共和國的對話。（中央社，2020）在此之前，美國於 2018 年尚有《對等進入西藏旅行法》（*The Reciprocal Access to Tibet Act*）的立法，要求中華人民共和國政府允許美國記者、外交官和遊客不受限制地前往西藏。（夏小華，2018）

2021 年 8 月 27 日，中華人民共和國召開中央民族工作會議，習近平宣示要鑄牢中華民族共同體意識，（新華社，2022）這一政策方向無疑將鼓動大漢族主義及其對少數民族形同文化滅絕的壓迫，擁有自身獨特的文化、宗教、民族特性和流亡政府的西藏人民乃首當其衝。蓋防範流亡印度的達賴喇嘛和藏人行政中央對中華人民共和國殖民控制西藏的影響，可以說是中華人民共和國西藏治理的基本工作，而這也就是西藏人權惡劣的根本原因，而今習近平強調中華民族偉大復興的中國夢，在同化主義的思維下，對西藏人權的迫害更將如雪上加霜。邊巴次仁對此憂心忡忡，形容西藏在中華人民共和國統治下正在「慢慢死去」。（楊明娟，2023）

西藏人權問題一直是國際社會關注的問題，但因為聯合國人權理事會受到中華人民共和國等流氓國家長期和全面的影響，美國一度於 2018 年由川普宣佈退出拒絕參與，拜登政府於 2021 年 10 月重返該會，決心與中華人民共和國在人權議題上正面交鋒。（陳政嘉，2021）



2021 年 12 月 20 日，美國拜登政府國務卿布林肯（Antony Blinken）任命副國務卿烏茲拉·澤雅（Uzra Zeya）兼任美國西藏事務特別協調員，這是依《西藏政策法》所設立的職位，中心任務是推動中華人民共和國政府和達賴喇嘛或其代表的實質性對話，其職責包括：協調美國政府的涉藏政策和專案；積極推動尋求保護西藏獨特歷史、宗教、文化和語言認同及尋求改善人權的政策；保持跟西藏人民宗教、文化和政治領袖的緊密關係，包括對中華人民共和國藏區和印度、尼泊爾西藏難民定居點的常規性訪問；跟國會協商涉及到西藏和西藏人民未來與福祉的政策；努力跟其他國家外交部建立關係以尋求西藏問題的協商性解決。布林肯在任命聲明中說，「澤雅特別協調員將根據經 2020 年《西藏政策和支持法》修訂的 2002 年《西藏政策法》，協調美國政府有關西藏問題的政策、計畫和項目。具體而言，她將促進中華人民共和國政府與達賴喇嘛、其代表或民主選舉的西藏領導人之間在沒有先決條件的情況下進行實質性對話，以支持通過談判達成西藏問題的協議。」布林肯又說，「她將促進對藏人的人權和基本自由的尊重，包括他們的宗教或信仰自由，並將支持為保護他們獨特的歷史、語言、文化和宗教遺產所做的努力。澤雅特別協調員將進一步支持美國努力解決西藏難民和散居社區的人道主義需求，包括那些在美國面臨中華人民共和國鼓動的威脅和恐嚇的人。她還將促進保護環境和可持續管理西藏高原的水和其他自然資源的活動。根據 2018 年《對等進入西藏旅行法》，她還將尋求增加美國官員、記者和其他公民進入西藏的機會。」（弗林，2021）

2022 年 4 月，邊巴次仁應美國國會眾議院議長南西·裴洛西（Nancy Patricia Pelosi）的邀請，前往美國做就任司政後的首次訪

問。期間邊巴次仁會晤了澤雅、以及裴洛西等多位國會議員，接著於 5 月訪問加拿大，會晤了加拿大移民、難民及公民部（Immigration, Refugees and Citizenship Canada）部長艾哈默得·胡塞因（Ahmed Hussen），出席加拿大國會參議院外交與國際貿易常務委員會的《西藏人權狀況》聽證會。回國後，隨即接待由澤雅率領的美國國務院代表團的來訪。西藏政治領袖與美國、加拿大政府高級官員的公開互動，這樣的會晤十年前絕對不可想像的。（桑傑嘉，2022）10 月，邊巴次仁再前往歐洲的比利時、德國、瑞典訪問。（格桑，2022）

2023 年 3 月聯合國人權理事會第 52 屆會議在日內瓦召開，在美國的協助下，藏人行政中央駐日內瓦辦事處代表赤列曲吉以受威脅民族協會（Society for Threatened Peoples）代表身份參加並發表聲明，這是二十年來西藏官員首度進入聯合國出席會議。（夏小華，2023）國際特赦組織（Amnesty International）同時發布《國際特赦組織 2022/23 年報告：世界人權狀況》，在《2022 年度中國人權報告》中針對西藏人權問題提出批評，也抨擊西方國家的雙重標準，使中華人民共和國肆無忌憚。稍早於 2 月，3 名聯合國人權理事會特別報告員，少數族群議題專員德瓦雷納（Fernand de Varennes）、受教權議題專員沙希德（Farida Shaheed）及文化權利領域專員尚塔基（Alexandra Xanthaki）出面指控 100 萬西藏兒童被送進寄宿學校涉及強迫同化，因教材內容幾乎只體現漢族學生的生活經歷，沒有提供藏族語言、歷史和文化的實質學程。藏族兒童被迫以漢語完成義務教育課程，無法學習藏族傳統文化（張茗暄，2023）；4 月，又有 6 名特別報告員指控 2019 年起在西藏實施的《農牧民培訓和勞動力轉移行動計劃》，被用於破壞西藏宗教、語言跟文化認同，以及監控並灌輸

西藏人思想的藉口，乃涉嫌強制勞動與同化。（陳又嘉，2023）

邊巴次仁於4月21日至5月9日間，訪問英國、挪威、丹麥和德國，會見了各國國會議員、政要及援藏人士、參加各種推介西藏運動的活動，包括演講、研討會與聽證會，同時還接受各國媒體的採訪，並會見各國流亡藏人。邊巴次仁結束歐洲行程後再訪問印度喜馬偕爾省與阿魯納恰爾省（Arunachal Pradesh），（扎錯，2023a）阿魯納恰爾省地域包括西藏自治區藏南地區林芝市與山南市部分地區，係1914年中英藏西姆拉（Simla）會議中西藏同意以喜馬拉雅山脊為藏印邊界而劃入英屬印度者，但為中華民國袁世凱政府拒絕接受，自此主權爭議不斷，紛擾至今。1993年9月，印度與中華人民共和國就藏南現狀邊界秩序簽訂有《關於在中印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定》。（王維洛，2018：170-173）邊巴次仁即就藏南主權爭議表示，西藏問題解決了，藏南等中印邊界衝突也就能夠迎刃而解，流亡西藏的立場與中華人民共和國不同，自令中華人民共和國十分惱怒。（扎錯，2023a）

5月20日七國集團在日本廣島發布聯合公報，當中提醒中華人民共和國注意西藏人權問題。

聯合國人權理事會第53屆常會於6、7月間在日內瓦召開，聯合國人權事務高級專員的全球最新報告，在中國人權的調查中，抨擊中華人民共和國破壞包括西藏人民在內各個民族身份的同化政策。高級專員告知理事會，高級專員辦事處正在尋求與中華人民共和國進一步接觸，包括首次在中國設立聯合國人權辦事處。而在高級專員介紹了全球最新情況後，包括澳大利亞、捷克、德國、瑞士、瑞典和英國在內的聯合國成員國在各自國家的聲明中都提出了西藏問題。

捷克和英國都敦促中華人民共和國履行其國際義務，保護所有人的普遍人權，包括結束目前在西藏發生的嚴重和系統的侵犯人權行為。瑞士、瑞典和德國則都對西藏的人權狀況表示深切關注，澳大利亞贊同消除對婦女歧視委員會（Committee on the Elimination of Discrimination against Women）關於中華人民共和國侵犯人權的調查結果，並對西藏婦女受到的虐待表示關切。

美國則代表聯合國 65 個成員國發表了一份聯合聲明，提請人們注意國家對屬於宗教、語言、民族和種族少數群體的人犯下的令人遺憾的侵犯人權行為，其目的往往是為了減輕所認為的安全威脅。美國發表的聯合聲明提出了一系列侵犯人權的行為，包括專門限制和壓制屬於少數群體身份和文化生活的做法的法律和政策：當局破壞文化遺產、墓地和宗教場所；壓制語言；通過教育系統強行同化兒童；嚴格限制行動；並限制獲得生計、教育和醫療保健的機會。此外，在關於具體專題的互動對話中，美國讚揚了聯合國教育問題特別報告員提請人們關注中華人民共和國政府在西藏開辦的寄宿學校。這一政策強迫近百萬藏人兒童與他們的家庭強行分開，存在嚴重的人權問題。藏人行政中央駐日內瓦辦事處同時與受威脅民族協會聯合組織了一次會外活動，提請國際社會關注中華人民共和國政府對西藏和其他少數族群實施的壓制政策，並提出了中華人民共和國對西藏婦女的歧視性做法以及中華人民共和國在西藏的殖民式寄宿學校的問題。（卓瑪，2023；國際西藏郵報，2023）

在強勁的國際輿論壓力下，中華人民共和國於 5 月 23 日在北京召開 2023 中國西藏發展論壇，習近平致賀詞，希望「努力建設團結富裕文明和諧美麗的社會主義現代化新西藏，讓人民过上更加幸福美

好的生活」，試圖以中國特色社會主義人權觀來迎戰普世價值，更重申要鑄牢中華民族共同體命運，（新華社，2023）而在此之前，中國共產黨則指控西藏自治區人民代表大會常務委員會原副主任紀國剛嚴重違背新時代黨的治藏方略和新發展理念等違法亂紀犯行，將其開除黨籍，其犯行經國家監察委員會調查終結，移送最高人民檢察院審理，而依法以涉嫌受賄罪、國有公司人員濫用職權罪對其作出逮捕決定。紀國剛是習近平在中共第二十次全國代表大會連任第三任總書記後第四位因貪污遭到懲處的黨國高級幹部，（陳進安，2023）他是吉林省籍漢人，卻在西藏擔任區人大代表，在民主國家，他不可能輕易當選，縱使當選，也不會如此肆無忌憚貪污濫權，一切都因為這是一個漢人的殖民體制，他是殖民國家派任的統治集團成員，他不是西藏人，所以西藏的在地社會關係無法制約他的行為，只能依賴統治集團內部非制度性的權力鬥爭。

## 肆、中共治理西藏政策未來發展走向

### 一、習近平時代的民族政策

中華人民共和國宣稱其民族政策為民族區域自治，第一代的民族區域自治是將以文化多元主義為指導的民族文化個殊性發展，納入以漢族為中心的黨國威權體制之中，基本上是以漢人的黨國對各個少數民族進行政治上的外部控制，但中華人民共和國認為多元族群文化的發展是強化了各個民族與族群的民族意識，而因為與大漢族主義黨國統治的鑿柄難容，而形成各民族的政治反對意識與民族自由運動（分離主義運動）。由於中華人民共和國敵視民主，不願從尊重各民族自

決權和民族自治權的立場著手解決民族問題，卻反而反其道而行，不但強化警察控制手段，還要根本消滅各個民族的民族意識、民族識別與文化特徵，乃有以同化為其內容的第二代民族政策新民族政策的提出。

新民族政策係偷換了美國的「民族融爐」概念，刻意捨去當中的多元文化精神，而曲解為民族融合，進而理解為以漢文化同化其他少數民族文化為中華文化，（達瓦才仁，2013：123-124）以期在政治、經濟、文化、社會等各方面促進各民族交融一體。在不斷淡化族群意識和民族觀念的同時，不斷強化中華民族的身份意識和身份認同，推進中華民族一體化，促進中華民族繁榮一體發展，以共同構建中華民族大家園，實現中華民族的偉大復興。（胡鞍綱、胡聯合，2011）

新民族政策的推動，乃是先進行政策思維的典範轉移，這是由 2011 年「兩馬兩胡一朱」的系列文章首先展開觀念的鋪墊的，「兩馬兩胡一朱」指的是北京大學社會學系教授馬戎的〈如何理解馬克思、恩格斯論著中的「民族」和「民族主義」〉、兩胡為清華大學國情研究中心主任胡鞍綱與其學生胡聯合的〈第二代民族政策：促進民族交融一體和繁榮一體〉，以及中共統一戰線工作部常務副部長朱維群、中國社會科學院中國邊疆研究所研究員馬大正的〈國家利益高於一切〉，（達瓦才仁，2013：124-127；張海洋，2012）朱維群做為負責民族事務的統戰幹部，公然主張弱化各民族意識，他的文章和言論到處照轉照傳，沒有人會認為這僅僅是他個人的意見。

習近平終於在 2014 年 5 月，於第二次中央新疆工作座談會上提出「中華民族共同體意識」，並在同年 9 月的中央民族工作會議上，

強調「堅持打牢中華民族共同體的思想基礎」。2017年10月，中共第十九次全國代表大會正式將「鑄牢中華民族共同體意識」寫入《中國共產黨章程》，指出鑄牢中華民族的共同體意識，就是要引導各族人民牢固樹立休戚與共、榮辱與共、生死與共、命運與共的共同體理念。（劉燈鐘，2021：22）

2019年10月23日，中共中央辦公廳與國務院辦公廳共同印發《關於全面深入持久開展民族團結進步創建工作鑄牢中華民族共同體意識的意見》，指示各民族地區開展民族團結進步創建工作，加強民族團結進步示範區建設。（新華社，2019）

2021年8月27日，中共召開第五次中央民族工作會議，習近平發表了有關新民族政策的重要講話，提出十二個必須：

一、必須從中華民族偉大復興戰略高度把握新時代黨的民族工作的歷史方位，以實現中華民族偉大復興為出發點和落腳點，統籌謀劃和推進新時代黨的民族工作；

二、必須把推動各民族為全面建設社會主義現代化國家共同奮鬥作為新時代黨的民族工作的重要任務，促進各民族緊跟時代步伐，共同團結奮鬥、共同繁榮發展；

三、必須以鑄牢中華民族共同體意識為新時代黨的民族工作的主線，推動各民族堅定對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的高度認同，不斷推進中華民族共同體建設；

四、必須堅持正確的中華民族歷史觀，增強對中華民族的認同感和自豪感；

五、必須堅持各民族一律平等，保證各民族共同當家作主、參與國家事務管理，保障各族群眾合法權益；

六、必須高舉中華民族大團結旗幟，促進各民族在中華民族大家庭中像石榴籽一樣緊緊抱在一起；

七、必須堅持和完善民族區域自治制度，確保黨中央政令暢通，確保國家法律法規實施，支持各民族發展經濟、改善民生，實現共同發展、共同富裕；

八、必須構築中華民族共有精神家園，使各民族人心歸聚、精神相依，形成人心凝聚、團結奮進的強大精神紐帶；

九、必須促進各民族廣泛交往交流交融，促進各民族在理想、信念、情感、文化上的團結統一，守望相助、手足情深；

十、必須堅持依法治理民族事務，推進民族事務治理體系和治理能力現代化；

十一、必須堅決維護國家主權、安全、發展利益，教育引導各民族繼承和發揚愛國主義傳統，自覺維護國家統一、國家安全、社會穩定；

十二、必須堅持黨對民族工作的領導，提升解決民族問題、做好民族工作的能力和水準。關於加強和改進民族工作的重要思想，是黨的民族工作理論和實踐的智慧結晶，是新時代黨的民族工作的根本遵循，全黨必須完整、準確、全面把握和貫徹。（劉燈鐘，2021：19-20）

十二個必須是鑄牢中華民族共同體意識的不同工作面向，習近平時代中華人民共和國的新民族政策，就是要強化中國共產黨黨國體制對各個民族的統治，以習近平新時代中國特色社會主義包裝的大漢族主義歷史觀形塑中華民族共同體意識，其實質就是民族同化和消滅真正的民族區域自治。



## 二、習近平時代的西藏政策

2011年7月19日，時任國家副主席的習近平出席了拉薩西藏和平解放60周年慶祝大會，發表講話，提出了關於西藏的六個重要：重要的國家安全屏障、重要的生態安全屏障、重要的戰略資源儲備基地、重要的高原特色農產品基地、重要的中華民族特色文化保護地、重要的世界旅遊目的地。2013年3月9日，已出任國家主席的習近平，在第十二屆全國人大第一次會議上，於參與西藏代表團的審議時，提出了「治國必治邊，治邊先穩藏」的戰略思想，（安樂業，2021：353-354）和實現「西藏持續穩定、長期穩定、全面穩定」的指示，並強調要發揚「老西藏精神」。（小彬，2015）老西藏精神是指解放軍進藏時克服艱困環境的精神，解放軍所謂的和平解放其實以戰爭手段逼迫西藏噶廈訂下城下之盟，其本質是侵略、是征服，但在中華人民共和國的角度，則將老西藏精神詮釋為「黨領導西藏各族人民維護國家統一、反對分裂的愛國體現」，（孔川，2023）整個習近平時代統治西藏的基本思路，可以說是傾黨國之力求取穩定壓倒一切。

2013年8月1日至6日，中國人民政治協商會議主席中共中央西藏工作協調小組組長俞正聲視察西藏，作出了「樹立依法治藏、長期建藏、爭取人心、夯實基礎」的指示。次年8月6日，習近平於川藏、青藏公路通車60周年，以1950年11萬軍民投入西藏公路建設的歷史，提出兩路精神主張，其內涵為：一不怕苦、二不怕死、頑強拼搏、甘當路石、軍民一致、民族團結。（小彬，2015）2014年8月25日對口支援西藏工作20週年電視電話會議上，於正聲再提出西藏工作指導思想，為「一個中心、兩件大事、四個確保」，即以經濟建

設為中心、發展和穩定兩件大事，以及確保經濟社會跨越式發展、確保國家安全和西藏長治久安、確保各族人民物質文化生活水準不斷提高和確保生態環境良好。（安樂業，2021：355）

習近平執政之初，一改過去胡錦濤任內中華人民共和國對達賴喇嘛的辱罵做法，使達賴喇嘛和藏人行政中央感到意外和大抱希望，2014 年 9 月 18 日前後，習近平訪問印度，達賴喇嘛即向印度政府表示，希望能會見習近平，傳言習近平也同意了，但是出任總理不久的莫迪態度十分謹慎，所以該一計劃未能實現。（桑傑嘉，2014）事實上，對待達賴喇嘛的不同態度，很有可能只是因為涉藏部門檢討過去宣傳調性後調整的結果，習近平在外交上對流亡西藏的打壓反而更加積極和細膩，2014 年 9 月訪問印度時即公開要求莫迪關閉藏人行政中央，除了繼續向各國政府施壓堵截達賴喇嘛訪問或者會晤各國領袖，更寫信給每個歐洲議會議員，試圖阻止其支持與參與歐洲議會跨黨派議員西藏小組（The European Parliament's Tibet Intergroup），導致該小組於 12 月起遭到取消，不再獲得財務支持，（桑傑嘉，2014）此後雖維持其運作與名稱，但實際上已非歐洲議會的官方編制。

2015 年 4 月 15 日，國務院發表《西藏發展道路的歷史選擇》白皮書，是中華人民共和國首度以政府身分，也是習近平政府首度對西藏中間道路政策公開表態，提出了改善藏中關係的條件：公開聲明西藏自古以來就是中國不可分割的一部分；放棄西藏獨立的主張；停止分裂祖國的活動。（安樂業，2021：386-387）事實上，藏人行政中央從來就認為主張中間道路就是放棄西藏獨立，其也無意分裂中華人民共和國，藏中雙方對於中間道路和分裂主義存在著定義和事實認定上的歧異，但至少還有對話與共識的空間，關於西藏自古以來是否屬

於中國不可分割一部分的問題，對流亡西藏而言，是歷史事實問題，不容造假，也是西藏民族自決權的基礎，不容讓步。這一命題便成了藏中雙方在現階段習近平與邊巴次仁間的重大歧見。

5月22日，習近平在中央統戰工作會議的總結階段上提出「宗教中國化」主張，強調要引導宗教努力為促進經濟發展、社會和諧、文化繁榮、民族團結、國家統一服務。宗教中國化除了教義被要求要依中華人民共和國國情調整之外，更多表現在與境外關係的切割措施，（張淑伶，2017）如中國天主教有自治自養自傳愛國教會，不受梵諦岡城國天主教教宗節制，而另一個擁有敏感境外關係的宗教，則是藏傳佛教。

2015年8月24日至25日，中共中央召開第六次西藏工作座談會，習近平對西藏工作發表重要講話，強調西藏治理有五個問題需要認識：一、為什麼西藏如此重要？因為西藏是國家的兩個屏障：國家安全、生態安全；二、為什麼首先提「統一、團結、反分裂」？因為統一團結不保，經濟走不遠；三、為什麼發展是解決西藏問題的所有基礎？因為部分居民特別是農牧民還比較困難；四、為什麼在西藏最寶貴的是精神？因為沒有這股勁頭，很多事都沒法幹；五、為什麼要用「六個必須」概括治藏方略？體現了大方略、新思路。至於習近平時代中共的治藏方略六個必須，則為：必須堅持中國共產黨領導，堅持社會主義制度，堅持民族區域自治制度；必須堅持治國必治邊、治邊先穩藏的戰略思想，堅持依法治藏、富民興藏、長期建藏、凝聚人心、夯實基礎的重要原則；必須牢牢把握西藏社會的主要矛盾和特殊矛盾，把改善民生、凝聚人心作為經濟社會發展的出發點和落腳點，堅持對達賴集團鬥爭的方針政策不動搖；必須全面正確貫徹黨的民族

政策和宗教政策，加強民族團結，不斷增進各族群眾對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同；必須把中央關心、全國支援同西藏各族幹部群眾艱苦奮鬥緊密結合起來，在統籌國內國際兩個大局中做好西藏工作；必須加強各級黨組織和幹部人才隊伍建設，鞏固黨在西藏的執政基礎。此處對於西藏問題的認識，就是習近平對西藏問題的認識，我們完全看不到他對於西藏民族與宗教文化的重視，而認為只要經濟民生問題改善了，就可以憑藉黨國漢化殖民體制同化西藏和牢牢控制住西藏。六個必須將「堅持中國共產黨領導」放在第一位，對中國的四個認同增加了認同中國共產黨一項，對流亡西藏的態度由向來宣稱「與達賴喇嘛接談的大門始終是敞開的」應付策略轉變為強硬的「堅持鬥爭」，統籌國際大局被置入西藏工作，這都是治藏方略新思路的重心。（安樂業，2021：358-360）

2016年4月，全國宗教工作會議由中共中央與國務院共同召開，習近平再次宣示「宗教中國化」，2017年9月國務院頒布了依全國宗教工作會議宗教中國化結論修訂的《宗教事務條例》，新修訂《條例》增加了不得利用宗教危害國家安全、不得宣傳和支持宗教極端主義、不得利用宗教破壞民族團結、分裂國家和進行恐怖活動等規定，（王作安，2017）內容對於流亡西藏印度的藏傳佛教法脈極具針對性。

2020年1月11日，西藏自治區第十一屆人大第三次會議通過《西藏自治區民族團結進步模範區創建條例》，自5月1日起施行，這是習近平新時代新民族政策和治藏方略以法的形式對西藏自治區的強制要求，而特別凸顯五個中國認同和落實漢藏雙語教育以及公共使

用，而對於藏傳佛教，則要求各寺院應堅持宗教中國化和自覺抵制境外宗教勢力即流亡印度各個法脈的滲透破壞。

2020年8月28日至29日，中央第七次西藏工作座談會在北京召開，習近平以老西藏精神開場，提出了六個要：要加強對群眾的教育引導，廣泛發動群眾參與反分裂鬥爭，形成維護穩定的銅牆鐵壁；要深入開展黨史、新中國史、改革開放史、社會主義發展史教育，深入開展西藏地方和祖國關係史教育，引導各族群眾樹立正確的國家觀、歷史觀、民族觀、文化觀、宗教觀；要重視加強學校思想政治教育，把愛國主義精神貫穿各級各類學校教育全過程，把愛我中華的種子埋入每個青少年的心靈深處；要培育和踐行社會主義核心價值觀，不斷增強各族群眾對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同；要挖掘、整理、宣傳西藏自古以來各民族交往交流交融的歷史事實，引導各族群眾看到民族的走向和未來，深刻認識到中華民族是命運共同體，促進各民族交往交流交融；要積極引導藏傳佛教與社會主義社會相適應，推進藏傳佛教中國化。習近平復基於四個確保，對治藏提出十項必須新方略如下：

一、必須堅持中國共產黨領導、中國特色社會主義制度、民族區域自治制度；

二、必須堅持治國必治邊、治邊先穩藏的戰略思想；

三、必須把維護祖國統一、加強民族團結作為西藏工作的著眼點和著力點；

四、必須堅持依法治藏、富民興藏、長期建藏、凝聚人心、夯實基礎的重要原則；

五、必須統籌國內國際兩個大局；

六、必須把改善民生、凝聚人心作為經濟社會發展的出發點和落腳點；

七、必須促進各民族交往交流交融；

八、必須堅持我國宗教中國化方向、依法管理宗教事務；

九、必須堅持生態保護第一；

十、必須加強黨的建設特別是政治建設。（鄧志慧、宋子節、曾秋雲，2020）

從 2015 年的六個必須到 2020 年的十個必須，習近平增加了「維護祖國統一」和強調「宗教中國化」，其實這是「對達賴集團鬥爭」的另類表述，「必須堅持生態保護第一」也是在回應外界長期對於西藏過度開發以致資源遭到掠奪的質問，蓋習近平已多次確認西藏在國家安全和生態安全問題上的重要性，該年下半年美國如火如荼修正的《西藏政策及支援法》，即特別提到水資源安全的問題，中華人民共和國在西藏開發計畫當中，很早就注意到保護生態環境是西藏開發的先決條件的問題，（李濤，2004：139）但並未被認真落實到政策執行面，以至於屢屢引起國際議論。

《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書由國務院新聞辦公室發表於 2021 年 5 月所謂西藏和平解放七十年之際，其正反映了中華人民共和國最新對於西藏治理的基本立場，也表達了中華人民共和國未來的政策走向。

《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書的前三節，係有關於中華人民共和國對於占領西藏的說法，其後四至十章，則在介紹中華人民共和國占領西藏後的各種政策作為，包括社會經濟與公共服務提高了人民的生活水準、西藏語言文字與文化傳統的保存、民族區域自治的落

實與宗教信仰的保障、生態環境的維護與建設，然後譴責所謂西方反華勢力以西藏遏制中國、支持達賴喇嘛從事分裂活動，宣示堅決維護國家安全和西藏穩定，白皮書在第 10 節〈新時代新征程〉中說明了中華人民共和國在習近平新時代的十個必須治藏方略和所謂現代化建設新征程的未來治藏政策走向。（中華人民共和國國務院新聞辦公室，2021）

在《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書發表不久後，習近平即於當年 7 月 21 至 23 日，以慶祝中共建黨百年以及西藏和平解放七十週年名義到西藏巡視，這是有史以來第一位中國國家元首到訪西藏，向全球宣示中國擁有西藏主權的用意乃不言而喻。習近平此行的路線安排，具有相當的治邊穩藏象徵意義，也對印度示威。他首站即到藏南的林芝，中華人民共和國新通車的拉林鐵路終點，藏南中印邊界衝突的前線；而後到雅魯藏布江的尼洋河水電站，完工後這裡將控制著雅魯藏布江的水資源，威脅著下游印度的用水安全；第三站則搭乘拉林鐵路火車到拉薩，實地勘查川藏鐵路總體規畫與進度。在拉薩期間，習近平則特地到達賴喇嘛所屬格魯派最大寺院哲蚌寺參觀，顯然有穩教穩藏的考慮。《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書通篇在訴說中華人民共和國統治西藏以來新舊西藏的差別，（王信賢，2021）習近平藉由巡視西藏，要向國內外呈現的是奠基在中華人民共和國統治基礎的習近平新時代治藏政策的階段性成果，但帶給世人反思的，是黨國殖民威權體制與神權王朝之於藏人的意義，而至少這都不是嘗過自由的滋味的流亡藏人想要的政治體制。

綜合歸納當前習近平時代治藏方略的特點，大略如下：

一、中共中央將持續派駐區委書記，作為西藏的實際統治者。基

本上即是以漢人主導的黨國極權體制全面控制西藏，架空民族區域自治，因此鞏固黨國的政治建設，方成為治藏的首要任務；

二、以宗教中國化和依法管理為名，粗暴介入藏傳佛教教務，甚至插手活佛轉世靈童的尋訪與認定，目的在排除流亡國外的藏傳佛教怙主達賴喇嘛法脈對西藏民族的影響；

三、強化以大漢族主義為基礎的中華民族共同體意識教化之民族同化政策作為，同時以改善民生經濟加速藏人融入漢人社會，使之難以脫離中國而獨立；

四、以改善民生經濟證成中國特色社會主義以生存權為優先的人權觀，以抵擋民主國家對於西藏人權狀況的批評，衡平西藏在政治與公民權利保障上的虛有其表、嚴重不足。

### 三、未來治藏政策走向

在治藏政策走向方面，《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書指出，習近平新時代中共的治藏方略下，有四件大事：穩定、發展、生態、強邊，「穩定」即維持社會與政治穩定，也包括防堵達賴喇嘛和流亡西藏的政治影響；「發展」為民生經濟；「生態」為生態與環境保護，此因西藏有世界屋脊之稱，號稱地球南北極外的第三極，為亞洲各大水系的源頭，環境敏感而脆弱，一旦生態特別是水資源受到破壞，會造成下游中國與印度、東南亞各國的環境災難，如異常氣候和糧食短缺甚至引爆經濟、社會乃至政治危機；「強邊」則指向與印度間的邊界糾紛，而欲利用西藏高原的地勢，居高臨下，在國防上對印度強力壓制，其實也是在防備流亡西藏的武力藉機反攻。強邊政策會使藏印邊界武裝升高，中印雙方都在邊界建設戰備公路與鐵路，主要



目的在運送戰備物資與軍隊，但也會因為交通條件的改善，為移民實邊，鞏固中華人民共和國在西藏的統治夯實了基礎。

西藏和平解放七十週年，也是 2021 年 3 月 12 日第十三屆全國人大第四次會議第三次全體會議決議通過的《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》的開局之年，在 2021 到 2025 年的這一週期中，中華人民共和國在習近平的第三個任期中，因為民主國家對於中華人民共和國的霸權擴張深懷疑慮，乃對中華人民共和國的國家發展形成國際圍堵和資本出走的壓力，所以《十四五規劃》的工作，是要中華人民共和國走出西方國家主宰的全球自由貿易秩序，以挽救中華人民共和國日薄西山的經濟厄運，因而「要加快構建雙循環的新發展格局」。此之所謂新發展格局，最早出於 2020 年 5 月 14 日習近平主持之中共中央政治局常務委員會，係指「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的發展格局」（國內國際雙循環），即指擴大內需，注重中華人民共和國國內市場，不依賴中華人民共和國以外市場，此因中華人民共和國自信擁有包括 4 億多中等收入群體在內的 14 億人口所形成的超大規模內需市場，而可抵消國際市場疲弱不振對中華人民共和國經濟的影響。（王子暉，2020）七國集團在《廣島公報》聲言基於經濟安全將共同對中華人民共和國在產業鏈、供應鏈和智慧財產權保護問題上去風險化，而中華人民共和國也早已意識到中美貿易戰和武漢肺炎疫情對其國際貿易造成的衝擊，特別是經歷了武漢疫情爆發後相當一段時期的半導體晶片荒，因此而認識到美國和臺灣對於高端半導體晶片專利技術和製程的掌握，將使中華人民共和國未來在科技發展與其經濟乃至政治軍事應用和全球競爭上永遠受制於人，因而在《十四五規劃》中強調尋求科技發展自

主，要重視關鍵產業和高科技產業的國產化進程，以提高產業鏈供應鏈的穩定性和競爭力，而更內含著。但中華人民共和國可能萬萬也沒想到，拜登在 2022 年 8 月簽署了《晶片和科學法》（*CHIPS and Science Act*），該法明文規定透過補貼與租稅扣抵，獎勵國內外半導體廠商入駐美國，且規定受補助之企業 10 年內不得於中國大陸擴大投資 28 奈米以下製程，無疑以中華人民共和國為假想敵，要求廠商選邊站。這可謂是美國打擊中華人民共和國的釜底抽薪之舉。

《十四五規劃》可以說是對於中美貿易戰的回防，目的是在為遭受以美國為首的民主世界圍堵的中華人民共和國經濟尋找出路。2018 年 3 月 22 日，美國總統川普根據《1974 年貿易法》第 301 條，認定中華人民共和國違反智慧財產權，以不正當手段取得技術，並指責中華人民共和國經濟侵略損害美國利益，對中華人民共和國輸美產品課徵懲罰性關稅，中美貿易戰開戰。在此同時，中華人民共和國國家標準化管理委員會工業標準二部主任戴紅在第 10 屆電子信息產業標準推動會上透露，正會同中國工程院和其他國家級智庫展開標準化戰略研究，制定《中國標準 2035》行動綱領。當中國製造 2025 目標因中美貿易戰而當下幻滅之後，中國標準 2035 成了中華人民共和國新的經濟發展目標，而其用意，就是要憑藉中國大陸廣大的市場，為電子科技產品制定新的規格，擺脫對美國的技術依賴，進而建立以中華人民共和國為中心的市場秩序。（周慧盈、繆宗翰，2020）

中美貿易戰開打後，雙方展開談判，於 2020 年 1 月簽訂《美中第一階段貿易協定》（*Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China*）。協議內容主要涉及貿易平衡、關稅、智慧財產

權及貨幣等議題，中華人民共和國承諾大幅進行經貿體制改革，並增加對美國 2000 億美元的採購以降低貿易失衡。但是中華人民共和國因武漢肺炎疫情而無法完全履行協定，2022 年 2 月，俄羅斯入侵烏克蘭，中華人民共和國態度曖昧，並藉機擴大對臺灣海峽的軍事騷擾程度，中美關係乃益形緊張，美國對大陸制裁持續加碼；即使 2022 年 11 月美中領導人拜登和習近平藉二十大工業國峰會在印度尼西亞峇里島會外見面，也未改變情勢，美中後續貿易協定更無以為繼。（陳文彬，2020：13；《經濟日報》社論，2023）

中華人民共和國目前尚非日本領導中的《跨太平洋夥伴全面進步協定》會員國，而印太經濟架構作為印太戰略架構的經濟基礎，原本就是以中華人民共和國的一帶一路作為假想敵，美國等七國集團又形成對中華人民共和國產業鏈去風險化的共識，對於中華人民共和國經濟與貿易進一步的全球擴展構築了重重的樊籬，造成很大的阻礙。

《十四五規劃》的 2035 年遠景，是中華人民共和國於 2021 年全面建成小康社會的中共建黨一百年第一個一百年目標實現後，全面建成社會主義現代化強國戰略安排的第一步，目標在基本實現社會主義現代化；第二步則是從 2035 年到本世紀中葉建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。（習近平，2022）2035 年社會主義現代化如果還要保留其實現的可能性，則 2023 年 6 月 2 日因對菲律賓正式生效而以東南亞國家為中心在亞太地區全面生效的 15 個簽署國《區域全面經濟夥伴關係協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*），則可能是中華人民共和國在經濟圍堵形勢下的一個突破點。《區域全面經濟夥伴關係協定》對東南亞國家協會（*Association of Southeast Asian Nations*）10 國和澳大利亞、紐西蘭、

中華人民共和國、日本、韓國等全面生效，會員國之間有關稅減免等貿易優惠待遇。中華人民共和國在《十四五規劃》中提出的 2035 年遠景目標，無論是否對於外循環環境惡化下的內循環條件過於樂觀，畢竟表達了十年後國家發展的政策目標，也預告了國家資源投入的優先配置。

《十四五規劃》中與西藏有關的大計劃，為中華人民共和國鞏固西南邊境的戰略性工程，包括雅魯藏布江下游水電站開發項目，也包括串聯西藏與外界聯繫的鐵、公路交通大動脈。雅魯藏布江下游水電站有三倍大於三峽大壩的蓄水量，一旦雅魯藏布江截流，位於下游的印度，可能會在水源和氣候出現變化，釀成農業和牧業的災難。鐵路則有青藏、川藏之外的第三條鐵路新建，由新疆和田至日喀則而直抵西藏尼泊爾邊境的吉隆，公路則有新藏公路沿著藏印國界線的興築，其皆加大增強了中華人民共和國在藏印邊境進行人員和重武器機動部署的能力。（江流，2021）

2021 年 1 月，西藏自治區人大第十一屆第四次會議根據《十四五規劃》通過了《西藏自治區國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》，西藏的 2035 年遠景目標，基本上與全國 2035 年遠景目標是相同的，期許新型工業化、資訊化、城鎮化、農業農村現代化、基本公共服務均等化能在西藏基本實現，各族群眾共同富裕取得實質性進展。

## 伍、西藏流亡政府對西藏議題之策略

### 一、等候藏中復談，開啟和解過程

當前的國際形勢，顯示以美國為首的民主國家陣營對中華人民共和國的圍堵只會持續加壓，特別是美國 2024 年總統大選的各黨初選已經開跑，日本也有可能在 2024 年舉行國會大選，在這種政治氣候下，美國和民主國家在對中政策立場上，除非中華人民共和國放軟，否則只會更加強硬。俄烏戰爭重挫俄羅斯的國力與國際聲望，印度的轉向支持烏克蘭，一葉知秋。中華人民共和國支持與同情俄羅斯，加上在喜馬拉雅地區、臺灣海峽、南海主權聲索的政治動作頻頻，已經使自身成為俄羅斯之外，另一個挑戰國際法體系與國際關係現狀的大國，可想而知，如果中華人民共和國不知懸崖勒馬，約束內部中華民族主義和大漢族主義的極端主義傾向，一旦俄烏戰爭結束，它就會被視為是完善全球民主治理與普世價值體系的最後障礙，成為人類公敵。2025 中國製造已因中美貿易戰而破局，2035 社會主義現代化也因軍事圍堵和產業去風險化的政策外溢效果所形成的經濟停滯而出現警訊。習近平既然已經實現了國家主席和中共總書記第三個任期，也就沒有必要再利用危機動員來鞏固領導核心，因此降低中外緊張關係，收斂戰狼外交，也才有機會挽回資本出逃和與全球產業鏈脫鉤導致的經濟倒退走勢，回頭穩定統治基礎。

固然西藏問題的終極解決，只有中國民主化，藏中雙方對於共同的未來，才有真誠對話的空間。但當前藏中關係的改善，讓西藏民族治理更加和諧，還是值得期待的，因為藏方並未改變中間道路的立場，至少願意接受中華人民共和國的主權而給予一定尊重，中方甚至

大可以利用藏中對話來扭轉世人的偏見。只是恢復和談和同意達賴喇嘛回國，決定權在中方，藏方只能做好準備，被動等待。

2023 年 7 月 6 日，達賴喇嘛 88 歲米壽生日，他公開表示，北京曾以正式或非正式管道向他接觸，希望與他聯繫。對此，達賴喇嘛表示，他一直都願與北京對話，而中華人民共和國「現在也意識到西藏人民的精神非常堅強，為了處理西藏問題，他們想聯繫我。我也準備好了」。（德國之聲，2023）邊巴次仁其後也對藏中非正式接觸予以證實，只是內容細節未便公開。（洛桑，2008）達賴喇嘛與藏人行政中央始終不設前提地歡迎對話或恢復談判，只要復談，西藏議題就會成為國際焦點，國際壓力會湧向中華人民共和國一方，但這也是中華人民共和國減壓的機會，而流亡西藏的態度與反應，就決定著中華人民共和國釋出的誠意是否會受到國際社會的接受，從而可改變國際社會對中華人民共和國的不信任感乃至敵意。

惟流亡西藏與中華人民共和國雙邊對於西藏治理的歧見極大，要形成共識需要相當的溝通過程，因此，要將和解視做是敵意消除的過程，而非等待溝通共識的結果出來。而敵意的消除，達賴喇嘛作為藏傳佛教的教主以及西藏的法王，中華人民共和國對其恢復尊重和一定禮遇，也是自身國際形象改善的重要起步。

達賴喇嘛是擁有宗教情懷的政治家，對於政治，面對中華人民共和國，有著悲天憫人的胸懷，永遠在等待著中華人民共和國就其對於西藏施行的文化滅絕作為的悔罪，勸說西藏人民不要對中國人生出民族仇恨和進行報復，這一態度使得中華人民共和國在任何時間不設下令流亡西藏無法接受的條件而恢復雙方的接觸與對話，都會受到接納與歡迎，也因此中華人民共和國對西藏釋放善意以尋求緩和中外關係

的作為，必然會因受到達賴喇嘛的祝福而達到立竿見影的政策效果。藏人行政中央噶廈於 2022 年 9 月 26 日曾聲明，達賴喇嘛於 2011 年 9 月 24 日交卸國家元首職權時已公開表示將住世至 113 歲，即 2048 年，轉世相關宗教活動必須由達賴喇嘛委託執行，故而關於達賴喇嘛轉世問題的爭論，只有他自己可以決定，哪怕中華人民共和國有《藏傳佛教活佛轉世管理辦法》，也可以休矣。（藏人行政中央噶廈，2022）達賴喇嘛和藏人行政中央在轉世問題上再次宣示立場，表明了中華人民共和國若想繞過流亡西藏在國內自立傀儡，不僅將不受承認，也將會激起西藏人民的反抗，因此西藏問題的解決，不能不面對與流亡西藏達賴喇嘛代表的談判。

## 二、西藏漢化危機與流亡藏人生存問題

流亡西藏對於保存西藏宗教、語言文化的使命感，在中華人民共和國第二代民族政策開始全面對少數民族實施漢化後，已經成為中華人民共和國統治下西藏人民最終的寄託。中華人民共和國的藏傳佛教中國化政策，在大西藏地區打壓藏傳佛教各教派的寺院和佛學院，欲強化中共黨支部對各寺院民主管理委員會的控制，介入寺院與教派傳承制度及其運作，根本削弱藏傳佛教對西藏社會的影響力，乃至於達賴喇嘛及其精神領導的流亡西藏對西藏境內包括寺院和政治的影響；中華人民共和國更欲以漢語取代藏語作為國民教育的教學語言，這將使藏語因為缺乏現代詞彙，必須直接借用自漢語，而無法應付當代的公共溝通，逐漸淪落為家庭語言；更者，為了解決農牧民家庭學童接受強制義務教育後的生活問題而設立的寄宿學校，因為配置了因應漢藏雙語教育所需的大量漢人教師，以及教授漢語和中華民族黨國意識

內容的洗腦教材，乃使西藏學童沉浸在原生家庭或故鄉的藏語學習環境受到嚴重破壞，而原來在家庭裡以藏傳佛教教義教化傳承的民族精神，早就受到中共黨文化的污染。這一現象遍及大西藏，受影響的學童達 100 萬人，幾乎整個世代語言與文化的傳承，都遭到滅頂的危機，而當中以民族團結進步模範區的情況最為惡劣。

藏人行政中央除了向國際社會揭露民族同化的弊政外，另一個政策作為，則是在達蘭薩拉高舉西藏文化復興的旗幟。這是以達賴喇嘛和藏傳佛教各法脈為中心而展開的，歷年來召喚了無數的藏人翻山越嶺蹈深涉險，攀越喜馬拉雅山峰與雅魯藏布江谷，為追求靈魂的自由和傳承西藏宗教文化而來。不過，流亡西藏在印度一甲子歲月的發展，雖然得以遠避中華人民共和國的殖民統治，但第一代流亡者在印度繁衍出第三代了，在印度，多數藏人仍是難民身分，印度規定只有 1950 年到 1987 年之間在印度出生的藏人可以申請歸化印度籍，不具有印度籍者不可以辦理貸款購買房地產，要離開印度到其他國家旅行，還要辦理難民旅行證，（楊智強，2021）尼泊爾則自 1995 年後不再給予流亡藏人難民證，（許敬柔、曾驛翔，2022）在流亡藏人返國的希望尚遙遙無期的情形下，這一方面會使得流亡藏人無法在流亡所在國安身立命，獲得較好的生活；另一方面，流亡藏人畢竟去國日久，與境內藏人的文化差異會越來越遠，鮭魚返鄉的條件會日漸渺茫，整個流亡社會的存續會陷入進退兩難的局面。近年中華人民共和國的邊境管控日嚴，加上許多印度流亡藏人選擇移民到西方民主國家，據 2018 年印度政府的統計顯示，2011 年時的 15 萬流亡藏人，在 7 年內減少達 44%，而降至約 8 萬 5 千人，可以推想而知，當前人口人力和人才雙重流失，對於印度流亡社會的發展以及西藏流亡政府的



經營都會產生不利的影響。而縱使留在印度，由於身分問題、文化隔閡和就業機會，印度流亡藏人的總勞動人口中，有 17% 處於失業或就業不足的狀態，經營小生意或為西藏流亡政府工作，是兩大主流就業選擇，事實上，確也限制了流亡藏人的生涯發展。（Hugo Sze, 2020）

流亡藏人社會夾處在中國與印度之間，如何走出流亡離散的現實處境和精神狀態，確實必須等待西藏問題的根本解決，才能等到雨霽天開，但在此之前，如何培養流亡藏人社會的多元人才，以便在日後返回西藏能夠承擔起民族自治的工作，流亡藏人中央應當有所準備，西藏長期受到漢化殖民，西藏的治理，在相當的一段時期，將擺脫不了中國的影響，因此，流亡社會裡漢語人才和中國通的培養，乃不可忽視；另一方面，藏人行政中央也應當認清一個事實，日久他鄉是故鄉，在印度出生與成長的流亡藏人，許多終將落地生根，藏人行政中央有責任為他們向印度社會爭取認同與接納。

### 三、環境議題國際化

2020 年 8 月中共中央第七次西藏工作座談會習近平治藏方略成形，「必須堅持生態保護第一」終於成為西藏政策的首要目標，並為治藏四大事之一，而明訂於 2021 年《十四五規劃》和《西藏十四五規劃》中，並在《西藏和平解放與繁榮發展》白皮書中再次鄭重宣告。事實上，中華人民共和國國務院於 2009 年 2 月便發布了《西藏生態安全屏障保護與建設規劃（2008-2030 年）》，就西藏惡化的沙漠化危機進行搶救。（楊萍、魏興琥、董玉祥、李森，2022：705）

西藏位處世界屋脊，號稱第三極，地勢平均在海拔 4000 公尺以

上，氣候寒冷、乾旱、缺氧，自然生態環境的自我恢復能力差，再者，由於高原的抬起和河谷的深切，形成了從熱帶到寒帶、從低山谷地到高原高山等多樣性生態環境，此種多樣性生態系統對周圍環境的變化十分敏感，某一種生態系統的衰落或消失，也會影響到別的生態系統的衰落或消失。一旦當中某種稀有的生態系統開始衰落，要扭轉這種衰落，回歸正常十分困難，而一旦某種稀有的生態系統消失，就沒有修復的可能了。因此西藏是一個自我恢復能力差的敏感生態環境，然卻偏偏作為亞洲的水塔，是亞洲大陸的水源，長江、黃河、黑河、瀾滄江-湄公河、怒江-薩爾溫江（*Salween River*）、雅魯藏布江-布拉馬普特拉河（*Brahmaputra*）、印度河、恆河、伊洛瓦底江（*Irrawaddy River*）等著名的大河流均發源與此，黃河水量的 49%，長江水量的 25% 瀾滄江（湄公河）水量的 10% 都直接來自西藏高原，（王維洛，2016）由此可知，西藏的環境與水源保護，乃攸關著亞洲大陸二十億人口的生存。

西藏傳統的游牧生活，是人與環境歷史進化下形成的最佳平衡狀態，使草原植被得以休息復原，而藏傳佛教則又是上天賜給人類的奇妙禮物，祂讓曾經稱霸一方、剽悍強盛的吐蕃帝國子民，安貧樂道，敬畏天地，與草木同悲喜，與大自然和諧共生，成為高原環境最忠實的守護者。相對於藏人，漢人務農、重商、人定勝天的民族性，以及共產黨唯物主義和科學主義的意識形態，當其成為主導西藏發展的政策方向，而在實踐上表現為商業化農作、圈牧、礦冶、景點和土地開發建設等等大規模的經濟活動時，便容易在西藏帶來過度開發的人為災難，為環境帶來沉重負擔，（曾建元，2015）資本主義式的過度經濟開發，加上氣候暖化，植被破壞，雨量下降，這就是西藏沙漠化危

機的根源。

西藏的生態環境保護，現已成為中華人民共和國與流亡西藏關於西藏區域發展規劃優先政策的共識，但在中華人民共和國控制西藏的情況下，流亡西藏無從施展任何直接的作為，而只能透過國際發聲，將西藏環境問題國際化，而憑藉國際力量對中華人民共和國的西藏治理發生監督與制衡的作用。以往在 1988 年 6 月 15 日達賴喇嘛《斯特拉斯堡建議》中流亡西藏主要訴求的是西藏的非核化，反對西藏的核污染，包括核廢料的存放、核能以及核子武器和使用的風險。（楊開煌，1999：6-8）但畢竟非核化訴求層次過高，人民於一般日常生活中較難切身感受。邊巴次仁上任後，西藏政策研究中心即於 2021 年 6 月 25 至 27 日間於線上召開第三屆西藏環境會議，邀請十五位來自澳洲、英國、美國與印度等國的環境學者與專家與會討論西藏環境問題，與會者都強調維護西藏高原冰川及各大河流的重要性，也皆肯定西藏河流的治理並非僅僅與藏人的生活有關，而是與西藏鄰國乃至全球的安全和生活息息相關。（刀杰，2021）

2021 年 9 月，第 48 屆聯合國人權理事會在線上召開，國際聲援西藏運動德國分部執行主任凱·穆勒（Kai Müller）以赫爾辛基人權基金（Helsinki Foundation for Human right）代表名義提出西藏生態環境和人權問題，他指控中華人民共和國違反保護人權和生態環境的國際法，並以「發展」和「扶貧」為藉口實施迫害西藏生態環境、強迫藏人放棄原始生活等系統性政策，要求中華人民共和國在不損壞藏人利益和生態環境的前提下實施發展政策。藏人行政中央駐日內瓦辦事處聯合國事務專員甘丹措姆則以受威脅民族協會代表名義，要求聯合國特別報告員和專家們重新評估中華人民共和國的「發展」政策。

(達桑，2021)

2022 年 3 月 22 日第十七屆西藏人民議會通過《**有關西藏生態環境危機的決議文**》，提出了五項主張如下：「

一、為了世界及亞洲各國社會、經濟和生態環境的穩定，需要恢復西藏高原的自然生態環境。中國政府應表裡如一地正視和尊重西藏所特有的愛護自然環境並可持續發展的文化傳統和由此產生的西藏人友善對待自然生態的傳統，而不應對維護生態環境的西藏人羅織罪名。

二、為防止西藏境內發生山體滑坡、雪崩、水災、地震等意外的自然災害，敦促中國政府停止對西藏森林的砍伐和對自然資源的掠奪性開採，應提倡植樹造林，恢復森林植被。同時，中國政府應改變過去為掩蓋行政過失而經常隱瞞西藏發生自然災害的現象，要做到公開透明。

三、中國政府在西藏進行建設工程或開採礦產之前，應科學地評估項目對當地藏人的生存和環境可能造成的損害和影響，並就所謂的建設或礦產開採等方面明文制定相關的法律法規；同時嚴禁任何隨意排放礦區或工業廢料廢水的行為。

四、藏人行政中央和人民要共同推動國際遊說工作，爭取在全球環境大會上推出由聯合國相關環保組織就保護西藏生態環境的重要性、以及保護西藏的生態環境對全球氣候變遷的影響等方面所做的科學研究成果或結論報告等。

五、呼籲世界各國的領導人認識到保護西藏高原生態環境的重要性，並在與環保相關的國際會議中持續討論西藏的環保問題，設法達成保護西藏生態環境的國際共識。」

這份決議文，明確責成藏人行政中央要推動聯合國相關環保組織中有關西藏生態環境保護的研究，並且要促成西藏生態環境保護成為國際共識。西藏環境議題影響周邊國家與全球甚鉅，因此使該一議題國際化，可用以突破中華人民共和國以內政不干涉為由拒絕干涉的界限，其實而有助於《西藏十四五規劃》理想的落實。

#### 四、臺藏關係：無關一個中國

臺藏關係在達賴喇嘛於 1997 年首度訪問臺灣後迅速升溫，次年流亡西藏於臺北設立代表處達賴喇嘛西藏宗教基金會，常設代表，與臺灣社會深入互動交往。基於類似受到中華人民共和國壓迫的經驗，以及對於藏傳佛教的孺慕，臺灣民間對流亡西藏提供了大量的援助，臺灣也自此成為流亡西藏爭取華人社會同情與支持以及進行政治理念中文傳播最重要的據點，但雙方官方往來則因承載許多政治意義，又牽涉到與中華人民共和國的三角關係，而充滿政治計算。

中華人民共和國視當前拒絕一個中國原則的臺灣民主進步黨政府為分離主義政權，也將主張中間道路、接受中華人民共和國的藏人行政中央也視為分離主義政權，所以臺藏官方的往來，極易被視為兩個分離主義政權的相互事實承認，而遭到中華人民共和國的報復。臺藏關係的溫度計，是達賴喇嘛來臺弘法的安排，1997 年 3 月，達賴喇嘛第一次訪臺，以弘法名義，李登輝總統在臺北賓館接見了他；第二次，2001 年 4 月，陳水扁總統在總統府接見；第三次是 2009 年 8 月，因南部八八風災災情嚴重，應南部七縣市首長聯合邀請來臺勘災祈福，馬英九總統未予接見。（顧美芬，2009）藏中談判自 2002 年開始，流亡西藏方面對臺藏關係降溫，婉拒邀訪達賴喇嘛。2008 年 10

月第八輪談判，流亡西藏提出名副其實民族區域自治的要求，中方冷處理，達賴喇嘛乃有次年訪臺成行，（潘美玲，2023：5-7）2010 年 1 月藏中第九輪談判，中華人民共和國以無法接受流亡西藏的大西藏統一實施民族區域自治為由中斷進程，談判從此觸礁，此遂為至今最後一次談判，（曾建元、詹佳宜，2022：189-191）臺灣在國民黨執政下，兩岸關係難得親蜜，馬英九政府乃表明達賴喇嘛來訪時機不宜。蔡英文總統於 2016 年就任後，民間屢有邀請呼聲，達賴喇嘛也表達期待再訪臺灣，但體諒兩岸關係，絕不為難主人。然等候十多年，仍不得其門而入。達賴喇嘛 2023 年 6 月 10 日於達蘭薩拉大昭寺官邸接見出席首屆《中國與國際的政治變局：希望與挑戰》國際研討會的各國華人，而於答覆有關訪臺的問題時，則口氣略帶失望地明確表示，他年事日高，不耐舟車勞頓，因此對於訪臺已無意願。達賴喇嘛在國際間享有極其崇高的聲望，許多國家不惜得罪中共，也要邀請他前去弘法。達賴喇嘛已在 2011 年交卸西藏國家元首的職務與司政，此後便純然是西藏的精神領袖，而實質上是一位僧人，我國政府看待他的來訪應當要做去政治化的操作，展現人道上的高度，才不致於教親痛仇快。

達賴喇嘛放棄訪臺，但司政邊巴次仁則表達了高度的興趣。他在議長任內曾經訪臺。從政治上的實際作用而言，司政是實質的政府首長，他的來訪，對於流亡社會爭取臺灣援助與合作的事項，更能掌握現實上的需要。

邊巴次仁認為一個中國政策是美國在 1970 年代試圖與中華人民共和國建立關係、同時維持與中華民國／臺灣關係的結果，與西藏無任何關係，所以拒絕中華人民共和國以一個中國和臺灣問題來困擾藏

中關係，（巴桑，2023）換言之，邊巴次仁認為臺灣的政治定位問題與西藏無關，和藏人之於西藏一樣，應尊重臺灣人民自決前途的權利。

流亡藏人歷經三代，恐怕未來融入印度社會的機會要遠大於返國。流亡藏人從難民身分轉化為僑民，如何進一步融入印度社會，成為印度公民，獲得生存，乃至關重要。在此一情形下，臺灣的新南向政策以及美國日本領導的印太戰略與經濟架構，適都以印度為重要夥伴，印度迅速地取代中華人民共和國作為世界工廠與最大單一國家市場的地位，這也給藏人流亡社會帶來經濟利得上的機會。藏人要能掌握這一機會，最好的方式是具備投身印度市場特定產業的相關知識與技能，而轉進印度的臺灣商人，也需要在印度擁有可靠的在地協力者，藏人憑藉其虔信、內化的宗教民族性格，完全有機會可以在當中扮演著重要角色，但這還需要完整的專業教育訓練。另一方面，面對日益漢化的西藏及其日後的治理，以及因應藏中恢復接觸談判的人才需求，流亡西藏也需要中國研究與漢語的教育訓練。臺灣的教育資源過剩，用以支援流亡西藏的需要或招徠流亡西藏留學生綽綽有餘。邊巴次仁在當選司政後接受臺灣中央通訊社訪問時，便稱讚到臺灣學習中文和國際關係是一個好的選項，因為臺灣是瞭解中國的窗口之一，而學習中文，對藏人是有幫助的，他也希望臺灣政府能提供更多獎學金給西藏學生。（林行健，2021）

邊巴次仁希望臺藏關係能在政治議題之外有所發展與調整，舉例而言，他便提到流亡西藏有許多僧人在臺灣弘法，也有許多臺灣人在印度流亡社區藏傳佛教寺院學習佛法。（林行健，2021）其他領域的合作，在文化藝術領域方面，如電影、音樂、文學等即可加強交流，

（鄭凱榕，2023）在臺灣，由蒙藏委員會到文化部接續舉辦的西藏文化藝術節，到今年便已進入第九屆，相對地，臺灣也可與藏人行政中央合作在印度各個流亡藏人定居點舉辦臺灣文化藝術節；其次，臺灣可在經濟和貿易領域協助流亡西藏企業拓展國際市場，（鄭凱榕，2023）流亡西藏也可協助臺灣開拓在南亞的地緣政治與地緣經濟視野。

不過，臺藏關係的開展與民間交流，很大的障礙在流亡藏人的難民身分，以及臺灣法令對於難民和流亡藏人的管制。流亡藏人在臺灣被政府視為「具高度滯留風險之特定國家人士」，只給予流亡藏人入境頂多 2 到 6 個月的停留簽證，多不准申請延期，內政部《外國人停留居留及永久居留辦法》第 6 條第 4 項更規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」（潘美玲，2023：5-7）這對於因受政治迫害而流亡異國的無國籍流亡藏人的來臺留學、弘法講學、甚或工作、依親、移民等行為，都構成了嚴重的歧視。2023 年 3 月 28 日，藏人行政中央外交與新聞部部長諾增卓瑪（Norzin Dolma）在臺北拜會臺灣外交部長吳釗燮，即提出流亡藏人所面臨的簽證困難。對此，吳釗燮表示臺灣後續將會與藏人行政中央溝通盡量解決。（扎錯，2023）事實上，在臺灣現行的《中華民國憲法》架構下，西藏人在法律上屬於無戶籍國民，因而可以特別法對其身分為特殊之規定，如比照《香港澳門關係條例》制定「臺灣西藏關係條例」，承認藏人行政中央發給流亡藏人的流亡藏人自由捐獻手冊（綠皮書）作為身分證明之效力，而享有相當於港澳人民的法律待遇，問題即可迎刃而解。（紀碩鳴，2016）



## 陸、結語

1951年5月，中華人民共和國在昌都戰役勝利後，迫使西藏在北京簽訂城下之盟《中央人民政府和西藏地方政府關於和平解放西藏辦法的協議》十七條，宣稱實施《中國人民政治協商會議共同綱領》第51條的民族區域自治，接著是翻天覆地的社會主義社會改造、民主改革及土地改革，激起了西藏的武裝抗暴，1959年達賴喇嘛率領噶廈政府流亡印度，中華人民共和國以漢人中心的共產主義黨國體制取代神權體制，全面接管西藏，《十七條》遭到廢除，民族區域自治蕩然無存。西藏本是農牧業為主的低度開發區域，蘊藏無數自然資源，西藏壯闊的山光水色與藏傳佛教文化風情更有豐富的觀光旅遊資源，中華人民共和國以共產與國有名義進行開發，龐大利益卻未能為西藏人民享有，這些開發利益全部為中央人民政府掠奪，以至於西藏至今仍為全國最貧困的省區，根據2022年的統計，國民生產總值為倒數第一，平均國民所得則排名25，（沖之星雲，2023）這一數字顯示，民族區域自治遭受漢人黨國體制架空的結果，無論政治、經濟與文化的表現，在在印證了西藏是典型的殖民地。

中華人民共和國依賴國家暴力對西藏的統治，在習近平時代變本加厲轉化為民族同化主義與電子極權主義，流亡西藏的存在始終使中華人民共和國感到芒刺在背，因為西藏人民並未因此而背棄達賴喇嘛，藏地的反抗始終不斷，而且流亡西藏提出的名副其實的民族區域自治主張以及已在流亡社會展開的世俗憲政主義自由民主體制，都在直接否定中華人民共和國在西藏實施漢族中心黨國體制的合憲性與正當性。

邊巴次仁政府在今後可能的十年任期內，乃處在美國領導印太國

家圍堵中華人民共和國的年代，習近平統治下的中國和西藏，將因為中華人民共和國經濟的停滯、社會的不安浮躁、黨國內部政治鬥爭的加劇，以及因之而來統治正當性的動搖，而發生政治危機。達賴喇嘛年事已高，邊巴次仁政府隨時要有獨立承擔領導全球流亡藏人社會的準備。藏中談判象徵中華人民共和國的善意，實有助於其國際形象的改變，緩和國際關係。

邊巴次仁政府與中華人民共和國的對話基礎，是中間道路，流亡西藏認為在中國的架構下實施名副其實的民族區域自治，是西藏民族最好的出路，但這裡說的是排除中共黨國極權體制的情形，所以西藏問題的根本解決，只有在中國民主化之後。在此之前，流亡西藏的作為，就是將西藏問題國際化，援引國際力量而迫使中華人民共和國不得不正視其存在。西藏問題國際化的重點，一為人權問題，即凸顯習近平第二代民族政策下西藏民族治理指向漢化的殖民本質，揭發中華人民共和國統治下西藏自治的假象；另一則為環境問題，提醒西藏作為亞洲水塔，對於亞洲水源與氣候的影響，因此西藏的環境問題，應受國際的重視，甚至共同監督。

印度西藏流亡社會的存續與發展，也是邊巴次仁政府內政上的重大問題，印度在印太架構中的大國崛起，也給了印度流亡藏人新的機會。臺灣企業在新南向政策中進軍印度，所需印度在地人才，實可透過臺藏間更密切的交流往來，自流亡藏人中培養與獲取。流亡社會中的中文和中國研究人才養成，自然也期待獲得臺灣的協助。流亡藏人無國籍者難以獲得臺灣簽證的問題，是臺藏交流中的最大障礙，此則可由臺灣修法賦予流亡藏人特殊身分而得到解決。

## 參考文獻

- 刀杰（2021）。〈流亡藏人在印北達蘭薩拉召開“第三屆西藏環境會議”〉，《西藏之聲》網，達蘭薩拉，2021年6月30日。
- 小彬（2015）。〈從援藏到建藏，發生了什麼〉，《澎湃新聞》網，北京，2015年9月2日。
- 王山（2022）。〈美中情局副局長披露習近平下令解放軍 2027 年要具備武統臺灣的能力〉，《法國國家廣播電臺》網，巴黎，2022年9月21日。
- 王子暉（2020）。〈看習近平這幾次重要講話，弄懂“大循環”“雙迴圈”〉，《新華網》，北京：新華通訊社，2020年9月5日。
- 王作安（2017）。〈學習貫徹新修訂的《宗教事務條例》〉，《人民日報》，北京，2017年9月12日，版17。
- 王信賢（2021）。〈習近平西藏考察評析〉，《遠景論壇》，第60期，臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2021年8月。
- 王維洛（2016）。〈什麼是西藏的當務之急——保護西藏的生態環境〉，《藏人行政中央》官方中文網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2016年11月25日。
- 王維洛（2018）。〈中國將失去約十萬平方公里水資源最豐富的領土——兼論西藏水救中國夢想的破滅〉，《亞洲的水塔：西藏高原的生態危機》，臺北：雪域出版社，2018年2月5日。
- 中央社（2020）。〈美國國會通過《西藏政策及支援法案》：要在拉薩設領事館、不許中國干預達賴挑選繼任〉，《關鍵評論》網，臺北：關鍵評論網媒體集團，2020年12月23日。

中央社（2023）。〈白宮紅毯迎莫迪，美印宣佈國防商業協議劍指中國〉，《中央通訊社》網，臺北，2023 年 6 月 23 日。

中華人民共和國國務院新聞辦公室（2021）。《西藏和平解放與繁榮發展》，《中國政府網》，北京：中華人民共和國中央人民政府，2021 年 5 月 21 日。

扎錯（2023）。〈藏人行政中央外交與新聞部部長圓滿結束為期一周臺灣行程〉，《西藏之聲》網，達蘭薩拉：西藏之聲廣播電臺，2023 年 4 月 3 日。

扎錯（2023a）。〈藏人行政中央司政圓滿結束歐洲行程後訪問印度阿魯納恰爾邦〉，《西藏之聲》網，達蘭薩拉：西藏之聲廣播電臺，2023 年 10 月 5 日。

巴桑（2023）。〈司政邊巴次仁：一個中國政策與西藏無任何關係〉，《藏人行政中央》官方中文網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2023 年 8 月 2 日。

孔川（2023）。〈在鑄牢中華民族共同體意識中弘揚老西藏精神〉，《西藏日報》，拉薩，2023 年 3 月 30 日。

弗林（2021）。〈美國務院任命西藏問題特別協調員〉，《法國國際廣播電臺》網，巴黎，2021 年 12 月 21 日。

江流（2021）。〈十四五規劃，鐵路、公路再加水電站，西藏邊疆將迎來怎樣的巨變？〉，《香港 01》網，香港：香港 01 有限公司，2021 年 3 月 15 日。

安樂業（2021）。《西藏——復國 vs 亡國》，臺北：亞太政治哲學文化出版有限公司，2021 年 10 月。

朱雲鵬、歐宜佩（2019）。《中美貿易戰：一場沒有贏家的對決》，

- 臺北：時報文化出版企業股份有限公司，2019年1月31日。
- 冲之星雲（2023）。〈2022年青海、西藏各市GDP和人均GDP〉，  
《騰訊網》，北京，2023年5月9日。
- 卓瑪（2023）。〈聯合國人權事務高級專員及各成員國關注中國在西藏侵犯人權的行為〉，《西藏之頁》網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2023年7月1日。
- 周慧盈、繆宗翰（2020）。〈不只中國製造2025，中國標準2035將公布〉，《中央通訊社》網，臺北，2020年4月26日。
- 李志良（2023）。〈主辦G20遭中、巴等國帶頭抵制。莫迪生氣了：不尊重印度，邊境休想和平安寧〉，《Newtalk新聞網》，臺北：先驅媒體社會企業股份有限公司，2023年5月24日。
- 李忠謙（2021）。〈《日經》專訪美軍前印太司令：中國六年內恐武統臺灣，壓力來自習近平永續執政的野望〉，《風傳媒》網，臺北：國風傳媒有限公司，2021年9月22日。
- 李偉東、邊巴次仁（2017）。〈中間道路是解決西藏問題的最好途徑——李偉東與達賴喇嘛駐北美代表邊巴次仁的對話〉，《中國戰略分析》，第3期，轉引，《中國民主黨全國聯合總部》網，天道。
- 李濤（2004）。〈中國西部開發中西藏經濟發展道路研究〉，許志雄主編，《當代藏學學術研討會論文集》，臺北：蒙藏委員會，民國93年10月，頁136-148。
- 林行健（2021）。〈藏人行政領袖：盼加強與臺關係〉，《中央通訊社》網，臺北，2021年10月6日。
- 胡鞍綱、胡聯合（2011）。〈第二代民族政策：促進民族交融一體和

繁榮一體》，《新華文摘》，2011 年第 24 期，轉引，《中國高校人文社會科學資訊網》，北京。

紀碩鳴（2016）。〈中華大學行政管理學系副教授曾建元：比照港澳處理流亡藏人身分〉，《超訊》網，香港：超訊國際傳媒集團，2016 年 10 月 14 日。

洛桑（2008）。〈藏人司政再度表示：達賴喇嘛代表與中方存在非正式溝通管道〉，《西藏之聲》網，達蘭薩拉，2023 年 9 月 28 日。

格桑（2022）。〈司政邊巴次仁開始對德國和比利時進行訪問〉，《藏人行政中央》官方中文網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2022 年 10 月 7 日。

高衡權、鄧玉英（2022）。〈中國加入區域整合的挑戰：以 CPTPP 為例〉，《臺灣國際研究學刊》，第 18 卷第 3 期，臺北：臺灣國際研究學會，2022 年秋季，頁 51-81。

習近平（2022）。〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟——為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，北京：中華人民共和國中央人民政府，2022 年 10 月 16 日。

桑傑嘉（2014）。〈習近平的對藏政策與策略〉，《中國民主黨全國聯合總部美東黨部》網，紐約，2014 年。

桑傑嘉（2022）。〈國際形勢的巨變與西藏問題〉，《民主中國》網，新澤西，2022 年 6 月 18 日。

國際西藏郵報（2023）。〈聯合國高級專員和各國提出中國在西藏侵犯人權問題〉，《國際西藏郵報》網，達蘭薩拉，2022 年 7 月

1 日。

許敬柔、曾驛翔（2022）。〈悲歌！領嚙「難民卡」，尼泊爾成藏人苦難地〉，《民視新聞網》，新北：民間全民電視股份有限公司，2022 年 12 月 22 日。

曾建元（2015）。〈西藏問題的真解決——基於中間道路的獻議〉，《民傳媒》網，臺北，2015 年 1 月 26 日。

曾建元（2022）。〈有朋自遠方來——歡迎蓬佩奧余茂春訪臺〉，《今日新聞》網，臺北：今日傳媒股份有限公司，2022 年 3 月 2 日。

曾建元、詹佳宜（2022）。〈2021 年流亡西藏選舉與藏中關係〉，《臺灣國際研究學刊》，第 18 卷第 1 期，臺北：臺灣國際研究學會，2022 年春季，頁 177-204。

夏小華（2018）。〈達瓦才仁：《西藏旅行對等法》是藏人最好的年終禮物〉，《自由亞洲電台》網，華盛頓，2018 年 12 月 31 日。

夏小華（2023）。〈西藏流亡政府代表二十年來首次在 UN 人權理事會發言〉，《自由亞洲電台》網，華盛頓，2023 年 3 月 22 日。

新華社（2019）。〈中辦國辦印發《關於全面深入持久開展民族團結進步創建工作鑄牢中華民族共同體意識的意見》〉，《人民日報》，北京，2019 年 10 月 24 日。

新華社（2021）。〈習近平出席中央民族工作會議並發表重要講話〉，《人民網》，北京：人民日報社，2021 年 8 月 24 日。

新華社（2023）。〈譜寫西藏高質量發展與人權保障新篇章，習近平

主席向“2023 中國西藏發展論壇”致賀信引發與會人士熱烈反響〉，《人民網》，北京：人民日報社，2023 年 5 月 24 日。

陳又嘉（2023）。〈聯合國專家指控中國強迫西藏人「職業培訓」〉，《中央廣播電台》網，臺北，2023 年 4 月 27 日。

陳政嘉（2021）。〈川普退出後中國很囂張！美國重返聯合國人權理事會與中正面對決〉，《Newtalk 新聞》，臺北：先驅媒體社會企業股份有限公司，2021 年 10 月 15 日。

楊智強（2021）。〈西藏、印度……哪裡是我家？不同世代流亡藏人的身分認同與未來想像〉，《報導者》網，臺北：財團法人報導者文化基金會，2021 年 8 月 3 日。

黃耀毅（2023）。〈拜登、莫迪將宣佈太空、半導體等科技與軍事合作協定，美加入《印太海洋倡議》〉，《美國之音》網，華盛頓，2023 年 6 月 22 日。

張茗喧（2023）。〈聯合國專家：百萬西藏童被迫同化忘說母語，有違國際人權準則〉，《中央通訊社》網，臺北，2023 年 2 月 7 日。

張淑伶（2017）。〈宗教中國化，陸慎防境外發揮影響力〉，《中央通訊社》網，臺北，2017 年 8 月 6 日。

張海洋（2012）。〈中國民族領域的政治生態與共和憲政座標——論民族區域自治是中國治理民族領域的根本和必由之路〉，《中央民族大學中國少數民族研究中心》網，北京，2012 年 3 月 28 日。

楊克林（2021）。〈獨家專訪西藏流亡領袖，中間道路渴望與北京和



談〉，《亞洲週刊》網，2021 年第 34 期，香港，2021 年 8 月 23-29 日。

楊明娟（2023）。〈邊巴次仁：中國統治下，西藏正慢慢死去〉，《中央廣播電臺》網，臺北：財團法人中央廣播電臺，2023 年 3 月 20 日。

楊萍、魏興琥、董玉祥、李森（2022）。〈西藏沙漠化研究進展與未來防沙治沙思路〉，《中國科學院院刊》，2022 年第 35 卷第 6 期，北京：中國科學院，2022 年 6 月 1 日，頁 699-708。

楊開煌（1999）。《達賴喇嘛（西藏問題）國際化之策略分析》，臺北：蒙藏委員會，1999 年 4 月 1 日。

《經濟日報》社論（2023）。〈美中貿易戰五周年觀測〉，《經濟日報》，臺北，2023 年 3 月 21 日。

鄧志慧、宋子節、曾秋雲（2020）。〈謀篇布局，看習近平如何為新時代西藏發展指明方向〉，《人民網》，北京，2020 年 9 月 1 日。

德國之聲（2023）。〈達賴喇嘛稱中國正在改變，願與北京談藏人議題〉，《德國之聲》網，柏林，2023 年 7 月 10 日。

鍾志東（2022）。〈拜登《國家安全戰略》與臺海安全〉，《國防安全雙週報》，第 66 期，臺北：財團法人國防安全研究院，2022 年 11 月 8 日。

達瓦才仁（2013）。〈中國的民族問題和民族政策〉，施正鋒主編，《探討中國》，新北：社團法人李登輝民主協會，2013 年 7 月。

達桑（2021）。〈藏人在聯合國要求評估中共政策對西藏生態環境的

- 影響〉，《西藏之聲》網，達蘭薩拉，2021 年 9 月 23 日。
- 潘美玲（2021）。〈印中邊界衝突升溫，以藏人為主的「印度邊境特種部隊」才曝〉，《關鍵評論》網，臺北：關鍵評論網媒體集團，2021 年 6 月 1 日。
- 潘美玲（2023）。〈「拒絕准予居留」：持印度旅行文件的流亡藏人與臺灣的入境管控〉，《臺灣人權學刊》，第 7 卷第 1 期，臺北：東吳大學，2023 年 6 月 1 日，頁 5-26。
- 鄭凱榕（2023）。〈目前國際新情勢下我們的應對之道〉，《藏人行政中央》官方中文網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2023 年 7 月 7 日。
- 劉兆隆（2022）。〈拜登時期美中問題下的臺灣安全思考〉，《歐亞研究》，第 18 期，臺中：國立中興大學國際政治研究所，2022 年 1 月，頁 47-54。
- 劉燈鐘（2021）。〈中共召開中央民族工作會議評析〉，《展望與探索》，第 19 卷第 10 期，新北，110 年 10 月，頁 16-23。
- 賴怡忠（2022）。〈觀察拜登政府與川普政府對中戰略的延續與差異，有三個較顯著的不同之處〉，《關鍵評論》網，臺北：關鍵評論網媒體集團，2022 年 6 月 17 日。
- 熊超然（2023）。〈澤連斯基同莫迪舉行會晤，邀請印度參與落實烏克蘭和平方案〉，《觀察者》網，上海：上海春秋發展戰略研究院，2023 年 5 月 20 日。
- 蘇嘉宏（2021）。〈西藏流亡政府「降編」、「縮編」藏中和談小組〉，《風傳媒》網，臺北：國風傳媒有限公司，2021 年 8 月 29 日。

顧美芬（2009）。〈三次訪臺，達賴待遇大不同〉，《New Talk 新聞》網，臺北：先驅媒體社會企業股份有限公司，2009年8月31日。

魏艾（2020）。〈中共「十四五規劃」及「2035 遠景目標建議」內容簡析〉，臺北：大陸委員會，2020年11月29日。

邊巴次仁（2021）。藏人行政中央外交與新聞部中文處譯，〈藏人行政中央新任司政邊巴次仁就職演說〉，《西藏之頁》網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2021年5月27日。

藏人行政中央噶廈（2022）。〈藏人行政中央噶廈對第十四世達賴喇嘛尊者轉世問題的立場〉，《西藏之頁》網，達蘭薩拉：藏人行政中央，2022年9月26日。

BBC 中文網（2022）。〈印太經濟框架啟動，美國與中國爭奪亞太經濟影響力？〉，《BBC 中文網》，倫敦，2021年5月27日。

Biden, Joe, (2022). *National Security Strategy*, Washington: The White House, October 12, 2022.

Green, Michael J. (麥可·葛林)，（2022）。譚天譯，《安倍晉三大戰略》，新北：八旗文化／遠足文化事業股份有限公司，2022年7月。

Sze, Hugo, (2020)。〈流亡與移民：藏人的世代差異〉，《茶杯媒體》網，香港，2020年12月7日。

# **The Current Situation of the Tibetan Government in Exile and the Possible Development of Tibetan Issues**

Chien-Yuan Tseng

Ph. D in Law, Graduate Institute of National Development,  
National Taiwan University

Adjunct Associate Professor, Department of Hakka Language and Social  
Sciences, National Central University

## **Abstract**

In May 2021, a new Tibetan government-in-exile is elected to serve until 2026, led by the fifth elected Chief Secretary of the Central Tibetan Administration, Penpa Tsering, who is sworn in as a member of the Kashag and the 17th Tibetan People's Assembly, which was established in the midst of the global Wuhan novel coronavirus pneumonia outbreak. At the beginning of the year, Joe Biden became president of the United States, inheriting and formally publicizing the Indo-Pacific Strategic Framework planned by former President Donald Trump, which announced that the USA viewed the PRC as a competitor and included India as a strategic partner; Biden also announced that the USA would return to the U.N. Human Rights Council, which directly challenged the PRC human rights position, and started a war of words over the human rights issue of Tibet.

While the international pattern of USA joining hands with India to blockade the PRC, how the Tibet's issue will develop, and how Tibet in exile will take advantage of the international situation to break the deadlock in the negotiations with the PRC, so as to make a breakthrough in the protection of the human rights of the Tibetans and make progress in the return to their homeland and the fulfillment of the goal of true national regional autonomy, is a test of the political wisdom of the Penpa Tsering

government.

**Keywords:** Tibet in Exile, Central Tibetan Administration, Penpa Tsering, Middle Way, Indo-Pacific Strategy

