

---

# 西藏流亡組織的變革（1960-2012）

---

徐桂香 | 蒙藏委員會參事

24

《蒙藏季刊》· 第二十二卷  
第三期

## 摘要

達賴喇嘛於1960年代開始推動海外藏人組織的變革，實施半個世紀以來，由達賴喇嘛所帶領的海外藏人組織截至2011年3月已經舉行過3任首席部長<sup>1</sup>直選以及15屆西藏人民議會選舉。同時，達賴喇嘛也於2011年啟動了修改憲章的流程，於同年8月交卸政治與行政權力。本文考察了西藏流亡組織歷經了半個多世紀的民主進程，以及分析流亡藏人舉行的第3任首席部長直選、第15屆人民議會改選與達賴喇嘛移交政治權力的過程，將流亡藏人的組織變革依其民主化歷程分為四個階段，以深入探討流亡藏人在流亡期間所實施的民主歷程與特色。

**關鍵詞：**西藏、達賴喇嘛、流亡藏人、藏人行政中央

---

1 首席部長，藏語稱噶倫赤巴，也稱首席噶倫，意為首席部長、行政首長或總理之意，本文統稱首席部長。

## 一、萌芽的改革思想

提到近代西藏的改革，要溯及上個世紀末第十三世達賴喇嘛土登嘉措（1876—1933）在西藏開啟的大幅度改革。1911年辛亥革命，清朝覆亡，十三世達賴喇嘛宣布西藏獨立，將漢人的勢力逐出西藏，並在西藏實施一系列改革，改革的範圍涵蓋了政治、軍事、教育、宗教、經濟、文化、農業、社會階層與醫療衛生等各方面，包括成立了多所學校，選派藏族子弟出國留學，還開設銀行、造幣廠、警察局、郵政局、電報局、水電站、採礦業等。<sup>2</sup>十三世達賴喇嘛也曾試圖擴大人民代表的權利，他讓各宗谿的代表（原各宗措本之類的非正式官員）常駐拉薩，有意仿照西方的議會民主模式，將西藏政府的一些事宜交給會議討論並提出建議。這項新作法並未成功，主因是在階級制度森嚴的西藏社會，會議的發言權幾乎完全被高級官員代表和三大寺代表所壟斷，各宗谿的代表根本不敢貿然發言，反而成為會議的陪襯。此外，這些代表常駐拉薩的膳宿費用與其他貴族官員一樣，需自行籌措，西藏政府不予負擔，成為他們難以承受的支出，紛紛以請假等方式逃避會議，十三世達賴喇嘛有鑑於此不得不遣散了這些代表。<sup>3</sup>十三世達賴喇嘛所推動的這些改革，範圍雖然廣泛，但在西藏的社會與經濟條件並不成熟的背景下，加上有些貴族和宗教勢力的抵制，在他圓寂後，這些改革大都隨之消亡。

十四世達賴喇嘛丹增嘉措（1935～）的改革思想從少年時代就開始萌芽。他在自傳中表示，西藏人視自己的制度為天經地義，從未想過政府要什麼理論，等他長大後看到了西藏社會制度的缺失，才想要進行一些根本性的改革。他親政後，曾於1952年指派了50位僧俗官員和寺院代表組成一個改革委員會，並成立一個由15人組成的常務委員會，負責檢討必要的改革。由常務委員會負責檢討必要的改革，再向改革委員會彙報，進而向他報告。他提出許多西藏社會亟待整頓的沉痾舊制，如稅收、土地、私人

2 參見格桑達吉、喜饒尼瑪，〈十三世達賴喇嘛新政〉，《中國藏學》，1996年第2期，頁60-68、秦永章，〈試論十三世達賴喇嘛對藏軍的近代化改革〉，《民族研究》，2007年第5期，頁76-84、趙君，〈試論十三世達賴喇嘛的西藏地方近代教育改革〉，《西藏研究》，2008年12月第6期，頁80-86、本擦·達瓦，〈論十三世達賴喇嘛推行新政的主要策略〉，《中國藏學》，2009年第2期，頁11-14及頁22與〈試評十三世達賴喇嘛推行新政時期對英帝國主義的利用策略〉，《西藏研究》，2009年8月第4期，頁12-17。

3 多杰才旦，〈十三世達賴喇嘛阿旺洛桑土登嘉措淺析〉，《中國藏學》，2004年第3期，頁93。

莊園、運輸以及人民的債務等。他表示改革未竟其功，中共勢力就進入西藏，最後這些改革計畫只能放棄。<sup>4</sup>但是，從上述他所提及有意改革的領域，並未觸及西方式的民主制度，他推動民主化的改革是他流亡到了印度以後的事情。

## 二、民主實踐的歷程

### （一）第一階段（1960至1980年代）：實行類君主立憲制民主

1959年3月，十四世達賴喇嘛流亡印度，在抵達中印邊界的隆子宗，宣佈成立了臨時政府。<sup>5</sup>同年4月，他落腳於印度慕蘇里（Mossoorie），就開始計劃要建立「有憲法的民主制度」，包括要成立行政機關，以及由民選產生的議員所組成的國會。

1959年12月，達賴喇嘛赴菩提迦耶（Bodhgaya）朝聖3個月期間，這是首次有各難民營的藏人聚集在一起的場合，達賴喇嘛於次（1960）年1月在法會結束前，就地召集一千餘名流亡藏人，向他們提出民主的重要性，表示需要成立一個代表人民的委員會，要求流亡藏人選出代表。<sup>6</sup>經召開過多次會議，後來決定成立一個由西藏三區的流亡藏人所組成的議會，每個地區各選出3名代表、四大教派各選出一名代表。<sup>7</sup>

1960年4月，達賴喇嘛一行人遷居至達蘭薩拉（Dharamsala）。他表示，1960年一整年都致力於改革西藏的行政制度，並且跟噶廈（西藏政府）及其他人共同努力，展開民主化的艱難歷程。<sup>8</sup>

1960年夏天，達賴喇嘛促成了流亡藏人的第一次選舉。大多數的藏人

4 第十四世達賴喇嘛丹增嘉措著，丁一夫譯，《我的土地，我的人民》，（臺北：臺灣圖博之友會，2010年），頁62-67。

5 同前註，頁218-219。

6 〈西藏人民議會〉，達賴喇嘛西藏宗教基金會官方網站，[http://www.tibet.org.tw/tibet\\_legisl.php](http://www.tibet.org.tw/tibet_legisl.php)。

7 1976年產生的第6屆流亡議會（1976/5/5-1979/9/1）才出現苯教代表，參見〈歷屆流亡西藏人民議會之簡況〉，藏人行政中央官方網站，<http://xizang-zhiye.org/tibetan-exile/tibetan-peoples-assembly#2-3>。

8 達賴喇嘛著，康鼎譯，《達賴喇嘛自傳（Freedom in Exile: The Autobiography of the Dalai Lama）》，（臺北，聯經出版事業公司，民79年），頁195。

從來不知何謂選舉，選舉活動變成了不拘形式，流亡藏人在各個築路工地集合，沒有候選人名單，他們就在紙上寫上自己最敬重的人士的名字，唯一的要求就是要投票選出本地區的一名代表，僧侶則投票選出苯教派的代表。選票最多的13人，全都是地位顯赫的喇嘛、貴族以及來自康區和安多的部落頭人。<sup>9</sup>

1960年9月2日，成立了第一屆「西藏人民代表委員會」（西藏人民議會的前身），選舉產生的13人來到達蘭薩拉與達賴喇嘛共事，此後這一天被訂為流亡藏人民主日。第一屆西藏流亡議會的第一個議案是與流亡組織的官員一起討論西藏社會制度的利弊和改革的步驟，並且任命了29名藏人擔任流亡組織各部門的秘書長、主管與各級幹部。<sup>10</sup>

在達賴喇嘛的推動下，西藏流亡組織開啟了政治改革。達賴喇嘛在自傳中表示，在國際憲法專家的幫助下，根據佛陀的教義和《世界人權宣言》的原則，為西藏起草一部新的憲法。他同時透露，當時有人建議他不要採行議會內閣制，而採總統制，因為如此則流亡組織可以由達賴喇嘛來任命和監督。<sup>11</sup>

西藏流亡組織於1961年10月10日頒布了《西藏未來憲法綱要》草案，徵求藏人的意見，草案中規定，根據《憲法》和議會的決定可以罷免達賴喇嘛的職權，這一條受到流亡藏人的強烈反對。<sup>12</sup>達賴喇嘛表示：

我們得到很多反應，主要是針對有關達賴喇嘛一職的重要條款，為了正式脫離神治，展開民主政治，我加入了一條規定：只要國民大會三分之二票數通過，就可解除達賴喇嘛職權。很不幸，「達賴喇嘛可以罷免」這種念頭，令很多西藏人大吃一驚。我必須對他們說明，民主完全符合佛教的原則，而且幾近專制的堅持保留這項條款。<sup>13</sup>

可以看出，達賴喇嘛近乎以「強迫式」的方式，要求流亡藏人接受改革。

9 約翰·F·艾夫唐著，尹建新譯，《雪域境外流亡記》，（臺北：慧炬出版社，民80年），第115頁。

10 同註6。

11 第十四世達賴喇嘛丹增嘉措著，丁一夫譯，前揭書，頁242-244。

12 同註6。

13 達賴喇嘛著，康鼎譯，前揭書，頁199。

這份憲法草案仿照印度憲法<sup>14</sup>，由達賴喇嘛親自修訂<sup>15</sup>，並將名稱定為《未來西藏憲法草案》<sup>16</sup>，於1963年3月10日拉薩起義4週年紀念日正式頒布。<sup>17</sup>《未來西藏憲法草案》共10章77條，這部憲法公布了西藏全體人民的基本權利，包括普選權、平等權、生存權、自由權、財產所有權、宗教自由、言論自由和集會自由。在實施社會主義方面，規定了土地國有制，並禁止在對人民有害的情況下聚斂財富和生產資料。<sup>18</sup>這部憲法草案也規定了達賴喇嘛是國家與精神領袖，除了規定國民大會與地方議會由民選產生外，其餘如首席部長、部長、大法官、地區省長等職務，均由達賴喇嘛指派，連修憲也需要他的同意才可以進行，達賴喇嘛的權力極大。<sup>19</sup>由一個具有轉世活佛身分的僧人擔任國家領袖，同時沒有任期的限制，已類同於君主立憲的政權本質。達賴喇嘛後來表示：由於根據人民當時的願望，規定西藏政府的主要職權由達賴喇嘛負責，因此他貫徹民主的願望，未能得到充分實現。<sup>20</sup>達賴喇嘛於2011年5月10日赴美國訪問時，曾與美國前總統喬治·布希會面，他還將這份《未來西藏憲法草案》藏文手稿副本贈給小布希作為「喬治·布希圖書館」的文獻收藏紀念品。<sup>21</sup>

1963年4月4日，鑒於《未來西藏憲法草案》規定的「全國人民代表大會」難於召開，通過決議由現有的西藏三區和宗教代表組成的議會來擔任「全國人民代表大會」的職能，並規定議員的任期為3年。<sup>22</sup>1985年7月，又將任期延長為5年。<sup>23</sup>

14 〈第五十一屆西藏民主日噶倫赤巴講話〉，《西藏通訊》，2011年9月至10月號，頁5。

15 〈達賴喇嘛尊者與喬治布希的民主對話〉，《國際西藏郵報》，2011年5月11日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1682-his-holiness-meets-george-w-bush-talks-on-de...>。

16 西藏流亡組織的譯名未統一，有譯為《西藏未來憲法草案》、《西藏民主憲法》以及《未來西藏憲法草案》等。

17 〈西藏政教領袖達賴喇嘛閣下於西藏人民起義抗暴四週年紀念日致詞全文〉，1963年3月10日，第十四世達賴喇嘛官方國際華文網站，<http://www.dalailamaworld.com/topic.php?t=301&sid=97033c67c257396eb529c46b413832d>。

18 “Constitution of Tibet (1963).” Tibet Justice Center website, <http://www.tibetjustice.org/materials/tibet/tibet2.html>；另參見約翰·F·艾夫唐著，尹建新譯，前揭書，頁115。

19 “Costitution of Tibet (1963).” Tibet Justice Center, <http://www.tibetjustice.org/materials/tibet/tibet2.html>。

20 第十四世達賴喇嘛著，丹津格桑譯，《西藏未來政治道路與憲法精華》，（達蘭薩拉：西藏流亡政府外交與新聞部，1993年），頁5。

21 〈達賴喇嘛會晤美國前總統喬治·布希〉，挪威西藏之聲，2011年5月11日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

22 同註6。

23 同前註。

從1964年產生的第2屆流亡議會開始，流亡議會又決定西藏三區各增加一名婦女保障名額，另外再由達賴喇嘛從教育或科技領域直接任命一名議員。<sup>24</sup>其後，西藏流亡議會於1965年通過決議，宣布收回舊西藏的所有封爵，同年也指定了議會的工作章程，逐步建立制度。因為剛當選的議員不瞭解政府事務，議會決定將所有議員安排進入流亡組織各機構中見習，藉以學習與累積經驗。<sup>25</sup>

流亡議會於1966年鑒於議員已經瞭解流亡組織的事務，宣布議會單獨辦公，還宣布議長和副議長的地位等同於流亡組織的內閣部長，議員的地位等同於部長助理。<sup>26</sup>這種議員到政府部門見習，然後宣布議員地位比照部長助理的作法也是少見的權宜性措施。

1974年11月21日，西藏流亡議會規定原由流亡組織主持的預算審查工作改由議會負責，並制訂相關法規。<sup>27</sup>而流亡議會的名稱則自第7屆（1979年9月2日至1982年9月1日）開始，由「西藏人民代表委員會」改為「西藏人民議會」。<sup>28</sup>

西藏流亡組織的最高行政機構的藏語稱為噶廈（Kashag），由稱為噶倫（Kalon）的成員所組成，由達賴喇嘛直接任命產生，1979年規定噶廈的任期為5年。<sup>29</sup>由流亡初始至1980年代，噶廈的主要工作是「在達賴喇嘛尊者的同意和允許下，制訂所有關於流亡藏人社區問題的決策，以及努力促使西藏問題的持續存在。」<sup>30</sup>

這一階段，雖然有了一部徒具形式不能運作的未來憲法，民選的議會在1974年以前都在學習如何成為立法機構，但是西藏流亡組織已經逐漸奠定基礎，有了民選的議會與達賴喇嘛所領導和指派的流亡組織，在筆路藍縷的艱困條件下，西藏流亡組織存續下來了。

---

24 同前註。

25 同前註。

26 同前註。

27 同前註。

28 同前註。

29 同前註。

30 The Information Office of His Holiness the Dalai Lama, Tibetans in Exile 1959-1980. (Dharamsala: Information Office, Central Tibetan Secretariat, 1981.) p.3.

## （二）第二階段（1990年代）：制訂流亡憲章、建立三權分立架構

到了1990年，達賴喇嘛仍不滿意流亡藏人的民主實踐，因為在政治權力的制衡上，立法機構的權力比較小，行政機構的權力比較大。前任首席部長賴東仁波切（Samdhang Rinpoche）以「尊者等不及了」來形容達賴喇嘛對於改革的急切心態。此時，達賴喇嘛又主動要求西藏流亡組織進行改革。<sup>31</sup>

1990年5月，西藏流亡組織根據達賴喇嘛的要求召開了一個特別大會，解散當時的議會和噶廈，選出3位部長組成臨時政府，期限一年。達賴喇嘛認為《未來西藏憲法草案》還不能執行，因為是未來憲法，還需要一部屬於流亡藏人的憲法，為此，同年還成立了專門的憲法起草小組，稱為「《流亡藏人憲法》起草小組」，由原首席部長杰欽圖丹南傑（Juchen Thupten Namgyal）負責。<sup>32</sup>

從1991年起，流亡藏人的民主實踐有了較大的轉變，這個轉變奠定了現在的基礎。噶廈和議會於1991年同時被解散，重新選舉<sup>33</sup>，產生了第11屆新議會，議員人數擴大至46人（其中有3人為達賴喇嘛指派）。這一屆新議會的主要任務是討論與通過《流亡藏人憲章》（以下簡稱《流亡憲章》）。<sup>34</sup>達賴喇嘛於同年6月28日正式批准了《流亡憲章》。<sup>35</sup>

《流亡憲章》共有11章115條，規定了未來的西藏政治是「政教結合、民主聯合」的國家，政府的最高權力屬於達賴喇嘛所有，達賴喇嘛的權力包括簽署和批准人民議會通過的法律、法規草案；公布具有法律效力的法律、法令；延後、停止、解散和召集人民議會；根據需要對議會發表講話或致函；變更或停止議會工作；任免噶廈或任何部長；可以召集緊急和重大的特別會議；可以宣布進行全民公投；<sup>36</sup>同時，包括最高法院大法官、審

31 朱瑞，〈首相桑東仁波切談西藏流亡社會民主政體的建立〉，西藏之頁網站，2009年2月5日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0902/index.html>。

32 同前註。

33 丹真宗智（Tenzin Tsundue），〈我們的民主願景（Mangsto: Our Democratic Vision）〉，原刊Tibetan Review, September 2004, 中譯發表於《自由聖火》2010年10月30日，<http://tibettalk.com/bbs/index.php?all=1280456403>。

34 朱瑞，前揭文。

35 同註6。

36 美穎·貢波措譯，《流亡藏人憲章》，（印度達蘭薩拉：西藏議會與政治研究中心，2009年11月第二版），頁8-9。

計署、選舉事務署與政府公職人員任選委員會主管等重要職務，達賴喇嘛都有權任命與解職。

《流亡憲章》勾劃了「西藏流亡政府」三權分立的架構，流亡議會的人數大幅增加，民意基礎擴大了。同時，除了原有的行政部門（噶廈）、立法部門（西藏人民議會）之外，也成立了最高法院。此外，還成立了選舉事務署、審計署、政府公職人員任選委員會等三個獨立機構，向立法機關負責。<sup>37</sup>《流亡憲章》也規定了噶廈由首席部長與不超過7位部長所組成，其部長候選人由議員分小組以祕密投票方式產生不多於21人的名單，並需獲得與會議員75%以上同意，如當選者不足3人時，經過議會三分之二以上通過可以降低百分比，但當選得票數不得低於55%。<sup>38</sup>到了1993年1月，《流亡憲章》經過修改後，部長候選人產生方式改由達賴喇嘛提出不少於14人的名單，由議會從中選出得票最多的前7名擔任內閣部長，最初設計的高門檻當選率，也在此做出修改；而首席部長則由當選的內閣部長通過選舉產生，只要多數通過即可當選。<sup>39</sup>到了1996年6月，西藏流亡組織再度修改《流亡憲章》，規定噶廈由不超過8位部長組成，由達賴喇嘛提出不少於16人的候選名單，由議會投票選出，得票最多的前8名宣布當選內閣部長。<sup>40</sup>

兩年後，《流亡憲章》再度面臨檢討，內閣部長的產生方式成為檢討目標。西藏人民議會於1998年舉行第12屆第6次會議開幕會上，公布了達賴喇嘛的一項聲明，表示內閣部長候選人不必再由達賴喇嘛提名，在下屆議會選舉之前予以修改，從這屆議會開始思考和討論使用何種選舉方式產生。1998年10月和12月，在西藏流亡組織的安排下，由噶廈副秘書長以上的官員分別進行專題討論《流亡憲章》以及《未來西藏憲法（草案）》等內容修改事宜<sup>41</sup>，預示了流亡藏人社會的制度又即將再度進行改革。

公元2000年10月，西藏流亡組織再度修改《流亡憲章》，將內閣部長人數由8人恢復為7人，由達賴喇嘛提名不少於兩名的首席部長候選人名單，由

37 同前註，頁45-52。

38 同前註，頁69-70。

39 同前註，頁68-69、87頁。

40 同前註，頁74-75。

41 索朗多吉，《西藏的政治變遷》，（高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文，民國89年7月），頁66。

議會進行投票，得票最高者當選，首席部長當選人要向議會提出不多於7人的內閣部長候選人名單，經議會同意後由達賴喇嘛任命。<sup>42</sup>

綜上所述，《流亡憲章》由1991年頒布實施至公元2000年期間，噶廈的產生也作了大幅度改變。從第1屆至第9屆（1959—1993/1）的噶廈成員都是由達賴喇嘛直接任命；<sup>43</sup>從第10屆至第11屆（1993/2—2001/8）的噶廈成員是先由達賴喇嘛提出兩倍以上的候選人名單，再由西藏人民議會投票產生，之後再由部長當選人選舉產生首席部長；到了2000年，逐漸演變為首席部長人選先由達賴喇嘛提名兩名以上的候選人，由議會投票產生當選人，再由當選人推薦噶廈成員，經過議會行使同意權後組成內閣。亦即西藏流亡組織在流亡前30年期間，內閣人選歷經由達賴喇嘛直接任命，演變為由達賴喇嘛提名部長候選人經議會同意後任命；到了2000年，再改由達賴喇嘛向議會提名首席部長候選人，經議會選舉產生首席部長後，由首席部長當選人提出內閣名單，經由議會同意後組成政府。

這一時期，達賴喇嘛仍沒有忘記要規劃未來西藏的建國藍圖。二十世紀末，從1970年代中期至1980年代末期，第三波民主化浪潮席捲歐洲、亞洲和拉丁美洲大約30個國家，民主政權取代了這些國家的威權政體<sup>44</sup>，其中最受矚目者非蘇聯解體與東歐共產國家紛紛投入民主陣營莫屬。就在世界局勢發生巨變之際，達賴喇嘛盱衡國際局勢後，於1992年2月26日發布了《西藏未來政治道路與憲法精華》（或譯為《西藏未來政體及憲法要旨》），其中規定西藏在「恢復自由」後，中國軍隊撤離西藏，在制定新憲法、產生新政府之前，應先成立一個以不超過2年運作為原則的「過渡政府」，「過渡政府」的臨時總統由達賴喇嘛任命，其主要任務是成立一個不少於250人的制憲委員會，需在一年內草擬完成新憲法，新憲法生效日起一年內完成總統以及議會的選舉工作。<sup>45</sup>在未來西藏的新憲法草案中，西藏政府是以和平非暴力為基礎，致力於「自由、社會福利、政教合一、民

42 美額·貢波措譯，《流亡藏人憲章》，頁82-88。

43 〈西藏政府—噶廈〉，西藏之頁—流亡西藏，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/lwzhengfu/index.html>，文中表示第二階段從第10屆至第12屆噶廈，後者的屆數有誤，正確應為第11屆（任期1996/6-2001/3）。

44 Samuel P. Huntington著，劉軍寧譯，《二十世紀末的民主化浪潮》，（臺北：五南圖書出版公司，民85年初版二刷），頁19-23。

45 第十四世達賴喇嘛著，丹津格桑譯，前揭書，頁13-16。

主、聯盟以及環保等各項建設」<sup>46</sup>，秉持中立為原則，摒棄戰爭，政府體制採議會制度，由兩院「全國州議會」（由各州議會選出的議員和由總統依照法定人數直接任命的議員所組成）和「全國人民代表大會」（全國選民直選產生）和各州議會的議員選舉產生總統和副總統。行政權在於行政首長以及由其所召集的「行政首長委員會」。行政首長由全國人民代表大會的委員同意產生。<sup>47</sup>各州成立由人民選舉產生之州議會，州長由總統任命。<sup>48</sup>由此窺出，達賴喇嘛受到第三波民主化浪潮的鼓舞，曾勾劃未來西藏的國家藍圖，在這份文件當中，處處流露出達賴喇嘛想要建立一個西藏國的渴望。

### （三）第三階段（2001年至2010年9月）：首席部長直選

2001年，流亡藏人的民主實踐又經歷了一次重大的轉變。西藏人民議會第12屆第11次會議於2001年3月15日至26日召開，達賴喇嘛於會中提議修改首席部長選舉制度，他建議首席部長候選人由卸任部長、議員以及各民間團體常委共同選舉產生，議會經過討論後，決定由藏人直選產生。<sup>49</sup>該次會議通過《流亡憲章》修改案，首席部長由流亡藏人直選產生，並負責組閣。<sup>50</sup>該次會議並同時通過首席部長選舉章程。<sup>51</sup>

基本上，依據修訂後的《流亡憲章》，第一屆民選首席部長選舉方式與議員選舉方式相同。<sup>52</sup>《流亡藏人選舉法》於2000年4月28日頒布實施，其後又經過多次修訂。<sup>53</sup>其中，規定海外藏人年滿18歲有選舉權（第

46 同前註，頁17。

47 同前註，頁20。

48 同前註，頁20-21。

49 〈桑東仁波切當選首席部長〉，《西藏通訊》，總第34期，2001年7-8月號，摘自西藏之頁網站，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/34/index.html>。

50 〈第十二屆西藏人民議會第十一次會議閉幕〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2001年3月26日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0103/index.html>。

51 〈全民直選首席部長〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2001年4月11日，<http://www.xizang-zhiye.org/gb/xzxinwen/0104/index.html>。

52 〈流亡西藏舉行第14屆議會預選〉，《西藏通訊》，總第56期，2005年9-10月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/56/index.html>。

53 美穎·貢波措譯，《流亡藏人選舉法》，（達蘭薩拉：西藏議會與政治研究中心，2009年），頁61-62。

18條），年滿25歲可以參選議員（第39條），年滿35歲可以參選首席部長（第63條）。其選舉過程分為預選與正式選舉兩輪。預選是選出正式候選人，正式選舉才是選出當選人。此外，有意參選議員者也可以依循程序自薦成為候選人，但需獲得本選區的25人以上連署，以及繳交保證金（第41條至第45條）。首席部長選舉則沒有自薦程序。這種選舉方式十分少見，雖是採取二輪式選舉，卻與一般選舉制度的「兩輪決選制（Runoff Election）」不同<sup>54</sup>，在初選階段沒有特定候選人供選民作選擇。設計這種制度的考量是因為西藏流亡社會缺乏具有普遍民意基礎的政黨，當時僅有的極少數政黨在流亡藏人社會中影響力極為微弱<sup>55</sup>，有關候選人的產生方式一直困擾著西藏流亡組織，經過第12屆議會最後一次會議通過《流亡憲章》的修正案，有關首席部長的產生方式在預選階段比照議員產生方式，先由藏人根據自己的意願填寫候選人名字，再由得票最多的前幾名作為正式候選人。<sup>56</sup>依據《流亡藏人選舉法》第67條規定，正式候選人名單沒有確定前的20日內，預選結果公布後可以提名不超過6人的候選人名單。但是證諸前述產生正式候選人的過程當中，並未徵詢當事人的同意，被動性質居多，因此《流亡藏人選舉法》也作出規定，被提名的候選人如無意參選，可以在規定期限內提出退選要求。<sup>57</sup>

第一次的首席部長直選並沒有與人民議會改選同時舉行。第13屆西藏人民議會的正式選舉已經於2001年3月31日舉行，於同年4月27日公布選舉結果，於同年5月31日宣誓就職。<sup>58</sup>而首次首席部長直選的預選於同年5月12日舉行，同年5月29日宣布正式候選人名單，並且公布得票率最高的前6名將有資格成為首席部長正式候選人。<sup>59</sup>預選得票率如下：

---

54 王業立著，《比較選舉制度》，（臺北：五南圖書出版公司，民88年），頁22-24。

55 〈流亡西藏舉行第14屆議會預選〉，《西藏通訊》，總第56期、2005年9-10月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/56/index.html>。

56 〈西藏流亡政府首席部長候選人選舉結束〉，《西藏通訊》，總第33期、2001年5-6月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/33/index.html>。

57 美額·貢波措譯，《流亡藏人選舉法》，頁39-40。

58 〈第十三屆西藏人民議會選舉揭曉〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2001年5月1日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0105/index.html>。

59 〈西藏流亡政府首席部長（總理）候選人已產生〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2001年5月29日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0105/index.html>。

表1 2001年首席部長預選前6名得票率一覽表

人名	得票數	得票率	背景
賴東仁波切	31,444	82.75%	西藏流亡組織第13屆議會議長
杰欽圖丹南傑	3,732	9.82%	前西藏流亡組織首席部長
嘉樂頓珠 (Gyalo Thondup)	2,304	6.06%	達賴喇嘛二哥，前西藏流亡組織首席部長
嘉里洛地堅贊 (Gyari Lodoe Gyaltzen)	330	0.86%	前西藏流亡組織部長、達賴喇嘛駐美特別代表
丹增哲通 (Tenzin Namgyal Tethong)	104	0.27%	前西藏流亡組織部長、首席部長
薩迦教主 (Sakya Trizin)	84	0.22%	薩迦派教主
總數	37,998	99.98%	

(資料來源：“Result of the preliminary round of Kalon Tripa election,” Central Tibetan Administration website, May 29, 2001, <http://www.tibet.net>.)

首次辦理的首席部長預選，由於籌備匆促、宣傳不足、藏人對於預選不熱衷以及個別推薦人太多造成票數不集中等原因，這次預選的投票人數未達4萬人<sup>60</sup>，相較於同年3月所舉行的流亡議員選舉投票人數有73,714人<sup>61</sup>，冷清多了。賴東仁波切得利於藏傳佛教界地位崇高、現任議會議長以及受到達賴喇嘛倚重之優勢，得票數最高。西藏流亡組織選舉事務署於2001年5月29日宣布了得票數最高的前5名名單，除了賴東仁波切與杰欽圖丹南傑外，其餘幾位都宣布退選。正式選舉於2001年7月29日舉行<sup>62</sup>，投票結果由賴東仁波切獲得84.54%得票率，杰欽圖丹南傑得票率為11%，由賴東仁波切當選。<sup>63</sup>達賴喇嘛並於同年8月20日簽署任命書。<sup>64</sup>依據《流亡憲章》第22條規定，首席部長當選人應向屆時召開的西藏人民議會提出不超過7名內閣成員名單，經過與

60 覺媚桑度，〈西藏流亡政府噶倫赤巴選舉簡析〉，《蒙藏現況雙月報》，第十卷第5期（臺北：蒙藏委員會，民國90年9月），頁76。

61 〈第十三屆西藏人民議會選舉揭曉〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2001年5月1日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0105/index.html>。

62 〈流亡藏人大選首席部長（總理）〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2001年7月30日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0107/index.html>。

63 〈前西藏人民議會議長被選為西藏總理〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2001年8月20日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0108/index.html>。

64 〈西藏政教領袖達賴喇嘛簽署新總理任命書〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2001年8月23日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0108/index.html>。

會議員50%以上通過後，由達賴喇嘛批准後生效，任期5年。<sup>65</sup>

賴東仁波切當選後，於2001年9月19日向人民議會提名3位部長候選人，經議會「無異議通過」，成立了精簡的4人噶廈<sup>66</sup>，這也是第一個不是由達賴喇嘛提名的噶廈。次日，新內閣成員都在達賴喇嘛法座前舉行宣誓就職儀式<sup>67</sup>，賴東仁波切隨即於一個月內提出新噶廈未來的施政方針。<sup>68</sup>

當時，達賴喇嘛就曾表示他從此不過問西藏流亡組織的事務，但是賴東仁波切表示無法接受，他表示：達賴喇嘛顯然以為西藏流亡組織的民主制度已經趨於成熟，可以自行發展下去，但是他認為時機尚未成熟，達賴喇嘛還不能夠撒手不管。他表示，有關行政管理，他可以不再向達賴喇嘛請示，但是其他有關西藏的未來等重大問題，西藏人民仍然沒有辦法離開達賴喇嘛。<sup>69</sup>後來，達賴喇嘛就一直對外宣稱他已經不再參與西藏流亡組織的日常行政事務，處於「半退休狀態」<sup>70</sup>，但是他無疑仍是西藏流亡組織的最高政教領袖。

第二次的首席部長直選活動於2005年開跑，選舉事務署於2005年7月30日宣布第14屆西藏人民議會與首席部長的預選時間不同，但正式選舉同時舉行；前者的預選將於2005年9月11日，後者的預選將於同年12月22日，兩者的正式選舉均訂於次（2006）年3月18日同時舉行。<sup>71</sup>但是因為首席部長的預選時間屆臨年底，大部分流亡藏人都要出外工作，經過流亡藏人社區的要求，選舉事務署決定將首席部長的預選日期延後，改於2006年3月18日舉行預選，同年6月3日舉辦正式選舉，但是對於人民議會改選的日期則維持不變。<sup>72</sup>第二次首席部長直選與議會改選，兩者的時間有一天重疊，基本上仍是

65 美額·貢波措譯，《流亡藏人憲章》，頁11、98-99。

66 〈西藏議會召開會議 西藏流亡政府將產生新的噶廈（內閣）〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2001年9月19日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0109/index.html>。

67 〈西藏流亡政府新噶廈（內閣）宣誓就職〉，《西藏通訊》，總第35期、2001年9-10月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/35/index.html>。

68 覺媚桑度，〈西藏流亡政府新任噶倫赤巴施政報告〉，《蒙藏現況雙月報》，第十一卷第三期（臺北：蒙藏委員會，民國91年5月），頁65-73。

69 〈西藏流亡政府新噶廈（內閣）宣誓就職〉，《西藏通訊》，總第35期、2001年9-10月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/35/index.html>。

70 〈西藏領導人致函西藏議會傳達退休決定〉，《國際西藏郵報》，2011年3月14日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1525-his-holiness-the-d...>

71 〈西藏議會和首席部長選舉〉，《西藏通訊》，總第55期、2005年7-8月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/55/index.html>。

72 〈西藏首席部長選舉日期延後〉，《西藏通訊》，總第56期、2005年9-10月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/56/index.html>。

分開舉辦。

流亡藏人登記參加第二次首席部長預選的合格選民共有72,771人，參與投票者有37,421人，投票率為51.4%。預選結果於2006年4月10日揭曉，共產生了166名候選人，選舉事務署將前6名列為正式選舉的參選名單，預選結果由現任首席部長賴東仁波切獲得最高票。前6名得票率如下：

表2 2006年首席部長預選前6名得票率一覽表

人名	得票數	得票率	背景
賴東仁波切	30,934	82.66%	現任首席部長
杰欽圖丹南傑	2,604	6.96%	前西藏流亡組織首席部長
嘉樂頓珠	488	1.30%	達賴喇嘛二哥、前西藏流亡組織首席部長
杰尊白瑪 (Jetsun Pema)	477	1.27%	達賴喇嘛妹妹、西藏兒童村總負責人
嘉里洛地堅贊	368	0.98%	達賴喇嘛駐美特別代表
烏堅多杰 (Ugyen Dorjee)	177	0.47%	第13屆西藏人民議會議員
合計	35,048		

(資料來源：〈西藏流亡政府首席部長初選與十四屆議會選舉揭曉〉，《西藏通訊》，總第58期、2006年3-4月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/58/index.html>)

與此同時，在第14屆西藏人民議會選舉揭曉之際，達賴喇嘛也已經宣布他將不再行使直接任命3名議員的權利<sup>73</sup>，亦即達賴喇嘛從2006年開始即不再參與內閣與議會的組成，完全交由海外藏人決定。

選舉事務署於2006年5月5日宣布預選得票數最高的前二人 賴東仁波切與杰欽圖丹南傑為首席部長候選人。<sup>74</sup>競選期間，由選舉事務署於2006年5月20日在達蘭薩拉政府會議室為他們舉行一次與民眾對話會（而非辯論會）。兩人各自表述獲選後的政治立場及行政政策，西藏流亡社區非政府組織代表、媒體記者及民眾與會。兩人也回答了民眾提出有關政治立場、行政管理政策以及漢藏問題的解決等問題。美國之音、自由亞洲電台、挪威西藏之聲及印度媒體等，都予以報導，西藏流亡組織的網絡電視、達蘭薩拉電視台等媒體

73 〈西藏流亡政府首席部長初選與十四屆議會選舉揭曉〉，《西藏通訊》，總第58期、2006年3-4月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/58/index.html>。

74 〈西藏流亡政府首席噶倫預選結果出籠〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2006年5月5日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0605/index.html>。

還進行現場轉播。<sup>75</sup> 額東仁波切表示，如果他當選，除了繼續原有的政策外，不會有其他的變化。他也表示，根據他以往的政策，在政治上，他將會繼續致力於推動與北京政府的和談，在堅持西藏民族應建立統一的行政區域，並根據中華人民共和國憲法施行民族區域自治的原則同時，將會在其他方面儘可能地配合北京政府的立場。在教育上，將會繼續推行以藏語文作為教學語言的本土教育政策。在經濟上，除了已經完成的政府部門經營的企業全部私有化，以及完善稅收和募捐制度，充實和累積資金的政策外，在各農業定居點將繼續推動綠色農業。<sup>76</sup>

第二次首席部長直選的正式選舉於2006年6月3日舉行，七萬多名登記註冊合格的流亡藏人分別於印度、尼泊爾與世界各地所設立的53個投票點投票。<sup>77</sup> 同年7月1日選舉事務署公布選舉結果如下：

表3 2006年首席部長正式選舉得票率一覽表

候選人	得票數	得票率
額東仁波切	29,216	90.72%
杰欽圖丹南傑	2,989	9.28%
合計	32,205	

（資料來源：〈額東仁波切連任首席噶倫〉，摘自〈九十五年六月至九十五年七月網路蒙藏重要訊息彙編〉，《蒙藏現況雙月報》，第15卷第4期，（臺北：蒙藏委員會，民95年8月），頁117。）

這次的正式選舉共有32,205張選票，額東仁波切以超過90%的得票率大勝，但是投票率僅有44.3%，亦即有一半以上選民都沒有去投票。額東仁波切於同年8月15日在達賴喇嘛面前宣誓就職。<sup>78</sup>

這段期間，因應北美地區的流亡藏人逐年增多，西藏人民議會的北美地區議員人數增加1名。第14屆西藏人民議會第10次會議於2010年9月7日召

75 〈西藏流亡政府首席噶倫競選者與民眾對話〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2006年5月20日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0605/index.html>。

76 〈直選流亡政府首席部長〉，《西藏通訊》，總第59期、2006年5-6月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/59/index.html>。

77 〈流亡藏人選舉首席噶倫〉，摘自〈九十五年六月至九十五年七月網路蒙藏重要訊息彙編〉，《蒙藏現況雙月報》，第15卷第4期，（臺北：蒙藏委員會，民95年8月），頁110。

78 〈西藏流亡政府首席噶倫宣誓就職〉，西藏之頁—西藏即時新聞，2006年8月16日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0608/index.html>。

開，次日通過一項議案，修改《流亡憲章》第37條規定，有關人民議會組成部分，北美地區將產生兩席，亦即在選舉產生的43席議員基礎上，新增1席北美地區議員，議員席次自下屆起增為44席。<sup>79</sup>

達賴喇嘛在第二次民選首席部長產生之後，於2006年8月7日再度對媒體表達他已經是半退休，正在認真思考繼承人選，而繼承者必須來自流亡印度的藏人社區，必須為所有西藏人民所接受。<sup>80</sup>如果再度檢視由賴東仁波切於2011年3月對記者簡述《流亡憲章》所規定的達賴喇嘛職權：

根據西藏流亡憲章，尊者是國家元首，並擔任行政機關領導人。任何行政決定，任何行政命令實施，都必須得到尊者名下的核准；至於立法部分，無論任何立法機關通過的立法案，最終還是必須由尊者頒布執行才算完全通過，而尊者也需要負責指導所有由選舉產生的領導人，包括議長、副議長，以及司法專員，還有噶倫赤巴和噶倫。因此，尊者有責任給予立法、規則和評價，無論是由議會立法通過，尊者都要執行批准；任何決定和政策的執行，也需要尊者正式的批准。所以這些職能和責任在章程明言規定。<sup>81</sup>

雖然達賴喇嘛多次表達他已經「半退休」，但是《流亡憲章》未修改，達賴喇嘛仍是「國家元首」，直選產生的首席部長只是政策執行者，並沒有最終決策權。

#### （四）第四階段（2010年10月起迄今）：政教逐步分離

2010年底至2011年上半年，流亡藏人的民主實踐有了突破性進展。西藏流亡組織於2010年10月3日與2011年3月20日再度舉行第3任首席部長直選及第15屆西藏人民議會選舉的預選與正式選舉，達賴喇嘛也在同時期宣布交卸政治與行政權力，流亡藏人的民主實踐逐漸步向政教分離的新方向。

79 〈西藏人民議會會議通過增設一北美議員決議〉，挪威西藏之聲，2010年9月8日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2982](http://www.vot.org/?page_id=2982)。

80 〈達賴喇嘛：自己為半退休〉，西藏之頁－西藏即時新聞，2006年8月8日，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/xzxinwen/0608/index.html>。

81 〈達賴喇嘛尊者卸免後藏人仍須團結〉，《國際西藏郵報》，2011年3月12日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/interviews-and-recap/1521-uphold...>。

## 1. 2011年首席部長和第15屆西藏人民議會選舉分析

2010至2011年西藏流亡組織同時舉辦的這兩項選舉，預選於2010年10月3日舉行，其結果於同年11月12日公布；正式選舉於次年3月20日舉行，其結果於同年4月27日公布。茲將預選及正式選舉過程扼要分述如下：

### (1) 預選：

#### a. 選民登記：

西藏流亡組織為符合大多數藏民的方便，特別將正式選舉日期訂在接近藏曆新年的日子。選舉事務署於2010年6月10日宣布兩項選舉的預選與正式選舉將於同日舉行，選民登記設定為兩個月（自2010年6月18日至8月18日）。<sup>82</sup>根據選舉事務署公布數據，流亡藏人預選前登記註冊人數共有79,449人，較上屆選舉增加6,678人。<sup>83</sup>其經費來源則由西藏流亡組織自財政中撥款400多萬盧比，以支應各項選舉支出。<sup>84</sup>

#### b. 公開推薦：

流亡藏人的各個主要社團組織與寺院在預選之前，紛紛推薦候選人或在藏人社區舉辦以「2010年噶倫赤巴」為主題的各種研討會，以提高藏人對於這次大選的關注。除了西藏青年會與西藏婦女會為了保持中立，沒有提出推薦名單之外，流亡藏人社區的西藏三區聯誼會、各個非政府組織、各寺院、各教派，甚至連個人都紛紛提出推薦人選，以登報宣傳、張貼傳單，或舉辦演講會、辯論會、研討會、答辯會等方式提供推薦名單，並介紹候選人概況等。<sup>85</sup>各個組織也卯足了勁積極宣傳，例如「西藏人權與民主促進中心」在印度各難民社區展開宣傳活動，希望衝高

82 “Tibetan Election Commission announces dates for General Elections.” Phayul, June 10, 2010, <http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=27472&t=1>.

83 〈西藏流亡社區2011年大選初選投票正式進行〉，挪威西藏之聲，2010年10月3日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2996](http://www.vot.org/?page_id=2996)。

84 桑傑嘉，〈流亡藏人大選2011-流亡中的民主〉，《民主中國》，2010年10月18日，<http://xizang-zhiye.org/chinese/zh/documents-and-archives/article/2010-09-15-06-57-40/240--2011-?tmpl=co...>。

85 雪蓮，〈流亡藏人在大選初期的一些活動〉，觀察網，2010年9月1日，<http://www.cicus.org/info/ArtShow.asp?ID=70205>；朱瑞，〈西藏民主與中國獨裁〉，觀察網，2011年3月19日，<http://www.cicus.org/info/ArtShow.asp?ID=72553>；例如西藏阿里協會、新成立的「多堆候選人徵集志願組織」、位於南印度的的色拉寺、西藏康區四水六崗衛教軍團體等團體，都紛紛推薦候選名單。參見〈西藏阿里協會推大選候選人名單〉，挪威西藏之聲，2011年7月3日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)、〈2011康區議員候選人名單推出〉，挪威西藏之聲，2010年7月30日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)、〈西藏色拉寺在達蘭薩拉公布下屆領導候選人〉，挪威西藏之聲，2010年9月30日，[http://www.vot.org/?pag3\\_id=2994](http://www.vot.org/?pag3_id=2994)、〈流亡康區人民宣布西藏政府首席噶倫和議員名單〉，《西藏快報》，2010年6月25日，<http://www.tibetexpress.net/ch/home/2010-02-04-05-35-27/3388-2010-06-14-05-49-32>。

投票率<sup>86</sup>；「西藏國家民主黨」黨主席赴歐洲多國向當地國會議員、援藏組織以及旅外藏人宣傳大選活動以及介紹西藏境內外現狀<sup>87</sup>；該黨也在藏人社區舉辦座談會宣傳選舉活動。<sup>88</sup>南印度巴拉庫比（Bylakuppe）流亡藏人社區主辦首席部長大辯論<sup>89</sup>；青年志願組織與故鄉網（Phayul）在達蘭薩拉聯合主辦首席部長辯論會<sup>90</sup>；西藏婦女會在全球37個地區舉辦下屆首席部長模擬大選活動<sup>91</sup>；挪威西藏之聲也於達蘭薩拉舉行選舉研討會，呼籲流亡藏人踴躍投票。<sup>92</sup>

### c. 宣傳熱鬧：

競選活動在西藏流亡組織的宣傳與鼓勵之下，其競選過程與宣傳方式都較2001年與2006年多元且熱鬧。除了平面媒體的宣傳外，電子媒體在這次選舉中被頻繁使用，包括電視宣導影片、網站廣告、設立專屬網站，並且使用網路進行線上民調等等，不一而足。預選前，候選人已經透過流亡藏人社區的報刊、網路、廣播、電視以及各種宣傳品進行宣傳，有的候選人的網站甚至在一年前就開始運作。各種宣傳品在達蘭薩拉的主要街道、各難民定居點、寺院、學校等地紛紛出現，炒熱了選舉氣氛。2009年中旬，一位旅居西方國家的前西藏流亡組織官員土登桑珠新開設一個名為「噶倫赤巴 <http://kalontripa.org>」的網站，建立一個讓選民瞭解參選者的平台，逐漸在網路上造成選舉話題。<sup>93</sup>接著，流亡藏人社區的電子媒體，包括西藏時報網站、西藏快報網站、香巴拉網站、哈達網站、故鄉網站等，都開闢了噶倫赤巴選舉

86 〈爭取九成以上流亡者參加選舉〉，挪威西藏之聲，2010年4月5日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

87 〈藏民主黨在歐宣傳流亡社區選舉〉，挪威西藏之聲，2010年7月1日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

88 〈南印度舉行第二回合噶倫赤巴大選座談會〉，《國際西藏郵報》，2010年3月2日，<http://www.tibetpost.com/zh/outlook/reviews/678-second-panel-discussi...>。

89 〈印南舉行四位西藏流亡政府首席部長候選人辯論會〉，挪威西藏之聲，2010年9月4日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2994](http://www.vot.org/?page_id=2994)、〈五名噶倫赤巴候選人參與拜拉庫比辯論會〉，《國際西藏郵報》，2010年8月14日，<http://www.thetibetpost.com/zh/features/press-and-statements/1058-5-kalon-tripa-candidates-debates-in-bylaku...>。

90 〈流亡藏人踴躍參加首席部長辯論會〉，挪威西藏之聲，2011年9月10日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

91 〈萬人參與首席部長模擬大選〉，挪威西藏之聲，2010年9月27日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

92 〈流亡政府籲民眾積極參與選舉〉，挪威西藏之聲，2010年7月29日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

93 雪蓮，前揭文、朱瑞，〈西藏民主與中國獨裁〉。

專欄，討論各個候選人的優劣等。<sup>94</sup>《香巴拉郵報》（Shambala Post）於2009年4月就開始進行為期13個月的線上民調，以及提供讀者在線新聞評論。<sup>95</sup>流亡社區的知識分子新辦了一份《噶倫赤巴》藏文報，內容均與大選有關。<sup>96</sup>選舉事務署負責人親自前往印度境內的所有選舉點，向藏民介紹選舉的重要性以及在投票中應注意的事項等。參選人紛紛造勢，包括親自演講以及公開討論。<sup>97</sup>還有不少人自行資助候選人進行宣傳活動，網路上的討論活動也很熱烈。宣傳品充斥著狹窄的藏人社區，令流亡藏人眼花撩亂。<sup>98</sup>

#### d. 投票：

選舉事務署在各地共成立57個選舉事務所，其中46個設在印度、尼泊爾與不丹的西藏難民社區，其餘設在海外的11個國家。<sup>99</sup>在票務部分，西藏流亡組織於全球設了67個選舉點，其中在印度設有48個選舉點，包括特別為藏人紡織品銷售市場設立的8個選舉點、4個為各大城市就讀的學生設立的選舉點、在尼泊爾設立了8個選舉點、在美洲、歐洲等國家也設有11個選舉點。<sup>100</sup>2010年10月3日預選投票日當天，參加者踴躍，許多投票點都延長投票時間。

在尼泊爾與不丹，投票過程受到當地國政府的介入與干擾。在尼泊爾，西藏流亡組織於加德滿都設置3個投票點<sup>101</sup>，尼泊爾警方於投票日前往加德滿都大寶塔（Boudha）、蘇瓦揚布

94 朱瑞，〈西藏民主與中國獨裁〉。

95 香巴拉郵報宣布民調結果由洛桑森格贏得55.5%支持率、洛桑南札（Lobsang Nyandak，達賴喇嘛代表）獲得16.5%支持率、第3名為才嘉（Ngawa Tseggyam，達賴喇嘛辦公室秘書長）獲5.5%。參見〈下屆西藏總理大選民調出爐 最熱門人選洛桑蓋博士〉，《國際西藏郵報》，2010年5月7日，<http://www.thetibetpost.com/zh/home/48-reviews/852-lobsang-sangay-tops-tibetan-opinion-poll-for-ne...>。

96 雪蓮，前揭文。

97 桑傑嘉，前揭文。

98 〈民主發展的具體體現〉，達賴喇嘛西藏宗教基金會，2010年9月16日，[http://www.tibet.org.tw/news\\_detail.php?news\\_id=1449](http://www.tibet.org.tw/news_detail.php?news_id=1449)。

99 〈西藏流亡社區2011年大選初選投票正式進行〉，挪威西藏之聲，2010年10月3日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2996](http://www.vot.org/?page_id=2996)。

100 桑傑嘉，前揭文。

101 〈尼泊爾警方搶奪西藏難民選舉票箱〉，挪威西藏之聲，2010年10月4日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2996](http://www.vot.org/?page_id=2996)。

(Swaymbhu) 等地投票點，沒收了18個投票箱。<sup>102</sup> 西藏流亡組織選舉事務署表示尼泊爾藏人登記選民共有11,620人，其中3,623票成功計票，另有超過一千票在加德滿都警方所扣押的票箱裡，未能計入。<sup>103</sup> 在不丹的流亡藏人登記選民有1,097票，但因不丹政府下令藏人的任何選舉文件不得送出境外，損失了613票。<sup>104</sup>

選舉事務署於同年11月12日公布預選結果，登記合格選民為79,449人，總投票數為47,000人，投票率約為59.2%，其中有1,019票因為損壞或難以辨認，被視為無效票。<sup>105</sup> 選舉事務署也公布西藏三區的最後150名議員候選人（各區50人），連同20名歐美地區代表候選人名單（各區10人）、40名藏傳佛教教派代表候選人以及10名苯教代表候選人名單（各教派10人），同時也公布了首席部長候選人得票數。<sup>106</sup>

#### e. 首席部長預選結果：

有17人出線，前6名得票情形如下：

**表4 2010年首席部長預選前6名得票率一覽表**

名次	候選人	得票數	得票率
1	洛桑桑蓋 (Lobsang Sangay)	22,489	52.53%
2	丹增哲通 (Tenzin Namgyal Tethong)	12,319	28.78%
3	嘉日卓瑪 (Gyari Dolma)	2,733	6.39%
4	扎西旺迪 (Tashi Wangdi)	2,101	4.91%

102 〈尼泊爾警方沒收西藏初選投票箱〉，挪威西藏之聲，2010年10月5日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

103 〈西藏流亡政府總理大選預選結果出籠：洛桑桑蓋博士大幅領先〉，出處：Phayul.com，摘自西藏論壇，2010年11月12日，<http://tibetalk.com/bbs/index.php?all=1280456510>。

104 “Election Commission of the Central Tibetan Admin declared results of the first round.” Punjab Newslne, 12 November 2010, <http://www.tibet.ca/en/newsroom/wtn/10689>.

105 〈西藏大選初選結果公布〉，《國際西藏郵報》，2010年11月12日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1240-tibetan-preliminary-election-results-announced?tmpl=...>、 “Election Commission announces final list of candidates for 2011 Tibetan Election: Update,” Phayul, January 19, 2011, <http://www.phayul.com/news/article.aspx=28948&t=0>.

106 〈西藏大選初選結果公布〉，《國際西藏郵報》，2010年11月12日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1240-tibetan-preliminary-election-results-announced?tmpl=...>。

5	洛桑金巴 (Lobsang Jinpa)	1,545	3.61%
6	索朗多嘉(Khorlatsang Sonam Topgyal)	605	1.42%
	無效票	1,019	2.38%
	合計	42,811	

(資料來源：〈西藏選舉行署事務所宣布2011年大選底定候選人名單〉，《國際西藏郵報》，2011年1月19日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1387-tibetan-ec-announces-the-final-list-of...>、〈西藏流亡政府總理大選預選結果出籠：洛桑桑蓋博士大幅領先〉，Phayul, 摘自西藏論壇，2010年11月12日，<http://tibetalk.com/bbs/index.php?all=1280456510>。)

## (2) 正式選舉：

### a. 宣布候選人：

選舉事務署負責人強巴曲桑 (Jampel Choesang) 依據預選結果與候選人聯繫後，於2011年1月19日於達蘭薩拉正式宣布首席部長與議員的參選名單。<sup>107</sup> 在首席部長部分，他表示最初有6人登記參選，最後僅剩3位，分別為洛桑桑蓋、丹增哲通與扎西旺迪等3人。在議員改選部分，確認提名94名議員候選人以競逐44個席次。<sup>108</sup> 其中，競選西藏三區的候選人有64位，23位候選人登記競選衛藏地區 (U-Tsang) 席次、21位登記競選康區 (Dotoe) 席次、20位登記競選安多地區 (Domey) 席次；其餘30人則登記競選5個宗教教派、北美和歐洲地區的議員席次。<sup>109</sup>

### b. 補登記投票：

鑒於2006年時，預選有39%選民未投票，正式選舉有73.2%未投票，選舉事務署為了提高投票率，呼籲合格選民可以再補登記<sup>110</sup>，經補登記後，選民數共83,399名<sup>111</sup>，增加了3,950人。

### c. 候選人競選活動：

競選活動期間，候選人的宣傳活動延續著預選時的熱潮，廣為使

107 〈2011西藏民主大選入圍名單正式公布〉，挪威西藏之聲，2011年1月20日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

108 〈西藏選舉行署事務所宣布2011年大選底定候選人名單〉，《國際西藏郵報》，2011年1月19日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1387-tibetan-ec-announces-the-final-list-of...>。

109 “Election Commission announces final list of candidates for 2011 Tibetan Election: Update,” Phayul, January 19, 2011, <http://www.phayul.com/news/article.aspx=28948&t=0>.

110 〈西藏選舉行署事務所宣布2011年大選底定候選人名單〉，《國際西藏郵報》，2011年1月19日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1387-tibetan-ec-announces-the-final-list-of...>。

111 〈西藏流亡政府舉行民主選舉 選民投票踴躍〉，《國際西藏郵報》，2011年3月20日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1545-tibetans-in-exile-hold-de...>。

用宣導影片、發放傳單、舉辦募款活動等傳統方式。此外，在平面與電子媒體刊登廣告仍被廣泛利用。海外藏人也利用熱門的社交網站Facebook和YouTube，發表、分享與轉載有關競選的文章、影片與評論，甚至產生不同陣營互相辯論與批評，引發部分海外藏人擔憂流亡藏人社區將因此更形分裂。<sup>112</sup>候選人也不放棄親自向選民拉票，特別是首席部長候選人都到各藏人社區去巡迴宣傳，如洛桑桑蓋與丹增哲通就到各社區去進行宣傳。以洛桑桑蓋為例，他的起步很早，經常訪問印度、美國和歐洲的西藏難民社區，對其他候選人造成壓力。<sup>113</sup>他幾乎跑遍印度與美國的藏人社區。選前兩個月，他回到印度，以「感恩之旅（THANK YOU TOUR）」爭取選前與選民面對面的機會。<sup>114</sup>西藏人民議會前任議員凱珠頓珠（Khedroob Thondup）為此評論表示，過去的首席部長選舉相當平靜，幾乎沒有競選活動。洛桑桑蓋在印度出生以及在美國受教育的背景，帶來一些美式競選策略。他到流亡藏人社區巡迴訪問，親自向選民說明理念，甚至邀請對手辯論，這對藏人來說都是很新鮮的。<sup>115</sup>

#### d. 候選人公開辯論：

首席部長公開辯論會舉行過2次，分別於2011年3月1日與3月13日。3月1日於美國華盛頓舉行首次電視辯論，由流亡藏人擔任觀眾，通過網路播放。<sup>116</sup>同月13日在自由亞洲電台藏語部主持下又舉行了一次辯論會，由3位候選人分別從華盛頓、達蘭薩拉與南印度等3個不同地點，通過廣播和網路視訊進行辯論。<sup>117</sup>議員候選人也舉行了辯論會，例如歐洲西藏青年協會（TYAE）於

112 Tenzin Yeshe, 黃凱莉譯, 〈作家在流亡藏人的民主發揮積極作用〉, 《國際西藏郵報》, 2011年3月12日, <http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews/1516-tibetans-nascent-de...>。

113 Lisa Wangsness and Maria Sacchetti, Fuge 譯, 〈哈佛研究員洛桑桑蓋可能當選西藏流亡政府領導人〉, 明鏡網, 2011年3月22日, <http://www.mirrorbooks.com/news/html/94/n-26194.html>。

114 Lobsang Sangay致支持者函的英文、中譯文本請參閱西藏論壇, 2011年2月27日, <http://tibetalk.com/bbs/index.php?all=401>。

115 “Tibetan exiles vote for prime minister.” Taipei Times, Mar 21, 2011, page 3.

116 〈西藏流亡政府總理候選人首次電視辯論〉, 美國之音, 2011年3月2日, <http://www.voanews.com/chinese/news/20110302-Tibet-Debate-117242053.html>、〈西藏流亡政府總理候選人展開最後角逐〉, 德國之聲, 2011年3月5日, <http://www.dw.de/dw/article/1/0,,6460269,00.html>。

117 〈西藏流亡政府選舉辯論受海外藏人重視〉, 自由亞洲電台, 2011年3月15日, 轉摘自西藏論壇, <http://tibetalk.com/bbs/index.php?all=511>。

同年2月5日假蘇黎世里肯（Rikon）舉辦歐洲地區流亡議員候選人辯論會，有5位候選人參加，約有250位來自歐洲各地的流亡藏人出席。<sup>118</sup>北美地區的議員候選人辯論會於同年2月20日在加州柏克萊舉行，由西藏青年會舊金山地區分會主辦，共4位候選人出席，約有200多位來自舊金山灣區的藏人參加，也可以透過網路觀看。<sup>119</sup>另一場議員候選人辯論則於同年3月14日由自由亞洲電台藏語部邀請3位候選人進行辯論。<sup>120</sup>

#### e. 投票過程：

西藏流亡組織在正式選舉時，在各地設置56處投票所（較預選少一個）。<sup>121</sup>以達蘭薩拉為例，達蘭薩拉有1萬1千多位選民，設有10個投票點，有一處投票點設於大乘法苑廣場，藏人須持俗稱「綠本子（green book）」的「西藏流亡人民自願繳稅本」，排隊等候領票、圈票和投票。<sup>122</sup>此地原設有4個投票箱，因投票人數踴躍，到了下午1時，投票箱就爆滿，因此選務人員不得不緊急增列2個額外備用的選票箱以為因應。<sup>123</sup>其中，尼泊爾首都加德滿都的藏人社區因尼泊爾政府不同意這項投票活動而未能投票，但是尼泊爾其他地區與不丹的藏人定居點未受影響，照常投票。<sup>124</sup>海外部分，西藏流亡組織於北美地區設有34個投票點，投票人數約7千多人。<sup>125</sup>在臺灣的財團法人達賴喇嘛西藏宗教基金會於臺北與桃園各設一處投票點，該基金會表示，在臺藏人有44人

- 
- 118 〈旅歐西藏議員候選人在瑞士蘇黎世舉行政治辯論會〉，《國際西藏郵報》，2011年2月6日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1434-europe-tibetan-mp-political-de...>、〈西藏人民議會歐洲地區候選議員舉行辯論〉，挪威西藏之聲，2011年2月7日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。
- 119 〈北美西藏國會議員在加州舉行政見辯論〉，《國際西藏郵報》，2011年3月8日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1506-north-america-tibetan-mp...>。
- 120 〈西藏流亡政府選舉辯論受海外藏人重視〉，自由亞洲電台，2011年3月14日，轉摘自西藏論壇，<http://tibettalk.com/bbs/index.php?all=511>。
- 121 〈流亡藏人踴躍投票 體現民主〉，中央社，2011年3月20日。
- 122 〈流亡藏人踴躍參與選舉〉，中央社，2011年3月20日。
- 123 〈西藏流亡政府舉行民主選舉 選民投票踴躍〉，《國際西藏郵報》，2011年3月20日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1545-tibetans-in-exile-hold-de...>。
- 124 〈西藏流亡社區大選選票統計正式進行〉，挪威西藏之聲，2011年4月12日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。
- 125 〈流亡藏人選舉總理 北美社區踴躍投票〉，德國之聲，2011年3月21日，<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14926929,00.html>。

持有綠皮書具投票資格，總計40人投票。<sup>126</sup>投票結束後，各地選舉事務所須於同年4月13日前將資料寄達選舉事務署。<sup>127</sup>

#### f. 國際觀察：

為使這次選舉符合國際慣例，西藏流亡組織也首度邀請國際觀察團駐點觀察。國際觀察是來自支持流亡藏人組織的建議，早在2010年9月2日西藏流亡組織在南印度巴拉庫比舉行西藏民主50週年紀念大會時，由多國國會議員於2009年成立的「國會議員關懷西藏國際網絡（International Network of Parliamentarians on Tibet, INPaT）」，就在紀念大會上呼籲「西藏流亡政府」邀請國際選舉監督機構來觀察2011年的選舉。<sup>128</sup>西藏人民議會即正式邀請該組織前來觀察。該組織乃派遣專家組成「西藏選舉觀察團」（Tibetan Election Observation Mission, TEOM），並由義大利國會議員梅卡奇（Matteo Mecacci）擔任聯合主席。這是西藏流亡組織舉行選舉後，首次接受外部觀察，但是受邀者表示將不會嚴格地按照國際公認的規範和技術要求完成全面的選舉監督工作。這個由國會議員所組成的「西藏選舉觀察團」將在歐洲、美國和加拿大的藏人投票點駐點觀察。<sup>129</sup>INPaT與TEOM聯合主席梅卡奇與INPaT成員加拿大國會議員尼諾（Consiglio Di Nino）於選前兩天抵達達蘭薩拉，INPaT於選舉日派遣專家在歐洲布魯塞爾、蘇黎世、紐約、多倫多、達蘭薩拉等地觀察藏人投票，並就已開發國家的標準提出改善建議。<sup>130</sup>選舉結束後，INPaT於同年4月29日發表一份評估報告，除給予讚揚和肯定外，並提出了7項建議。<sup>131</sup>

- 
- 126 現場開票結果是洛桑桑蓋獲得33票、丹增哲頓獲得3票、扎西旺迪獲得4票，參見〈臺灣40名藏人投票 投票率九成〉，《自由時報》，2011年3月21日，A10版、〈達賴退位 藏人今選首長〉，《蘋果日報》，2011年3月20日。
- 127 〈流亡藏人踴躍投票 體現民主〉，中央社，2011年3月20日。
- 128 〈世界各國議員高度肯定流亡西藏民主制〉，挪威西藏之聲，2010年9月3日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2994](http://www.vot.org/?page_id=2994)。
- 129 〈國會議員關懷西藏國際網絡負責觀察臨近的西藏大選〉，《國際西藏郵報》，2011年3月18日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1539-inpat-to-observe-t...>
- 130 〈流亡藏人投票 國際駐點觀察〉，中央社，2011年3月19日。
- 131 這七點如下：建議第15屆西藏人民議會能促使將來的選舉結果得以即時公布；允許獨立調查人士見證各地方的選舉活動；以符合國際標準，就競選開支方面制訂出公開及透明的規定；應對女性候選人的宣傳等方面提供更多幫助；就西藏僧尼擁有兩票選舉權等問題上，應與時俱進做出改變；為選民提供便利，應改變排著長隊等待投票的現況；就選舉工作方面，應蒐集民眾的意見等。參見〈援藏組織發表評估報告肯定流亡藏人大選活動〉，挪威西藏之聲，2011年4月30日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

### g. 公布結果：

西藏流亡組織鑒於流亡藏人分布區域廣泛，部分偏遠地區交通不便，宣布選舉結果預定選後一個多月才公布。<sup>132</sup>各地選票陸續送達後，西藏流亡組織於同年4月12日上午於內閣會議廳正式計票，由選舉事務署人員、流亡組織各機構公職人員參與計票，流亡議會議員則擔任監票人員，統計工作於同月20日完成。<sup>133</sup>選舉事務署於同月27日在新聞外交部舉行記者會公布結果，登記有效選民為83,399人，投票人數為49,184人，投票率59%，相較於前二屆投票率比較如下：

表5 首席部長與西藏人民議會近三屆正式選舉投票率比較表

首席部長直選屆別（時間）	首席部長	人民議會議員	
		屆別	投票率
直選第1屆（2001年）	52.22%	第13屆	59.62%
直選第2屆（2006年）	44.36%	第14屆	52.69%
直選第3屆（2011年）	58.97%	第15屆	58.54%

（資料來源：依據西藏流亡組織選舉事務署公布資料作表，參見〈2011西藏民主大選結果正式公布〉，挪威西藏之聲，2011年4月27日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)）

相較於前二屆，首席部長的投票率成長幅度較大，較2001年成長了6.75%、較2006年增加了14.61%。議員的投票率與前二屆相比較，比第13屆下降1.08%，但較上屆選舉增加了5.85%。整體投票率有所成長，主要是因為西藏流亡組織的宣傳與達賴喇嘛的退政宣言提高了流亡藏人的投票意願，但受到尼泊爾加德滿都的藏人未能順利投票的影響<sup>134</sup>，以致投票率成長幅度不大。首席部長選舉結果正式公布，洛桑桑蓋以得票數過半獲勝，並於2011年8月8日舉行就職典禮。

132 〈流亡藏人新領袖4月揭曉〉，中央社，2011年3月20日。

133 〈西藏流亡社區大選選票統計正式進行〉，挪威西藏之聲，2011年4月12日，[http://www.vot.org/index\\_trad.html](http://www.vot.org/index_trad.html)。

134 〈西藏新政治領導人洛桑桑蓋博士〉，《國際西藏郵報》，2011年4月27日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1638-dr-lobsang-sanga...>。

表6 2011年首席部長正式選舉得票率一覽表

候選人	得票數	得票率
洛桑桑蓋	27,051票	55%
丹增哲通	18,405票	37.42%
扎西旺迪	3,173票	6.45%

(資料來源：依據西藏流亡組織選舉事務署公布資料作表，參見〈2011西藏民主大選結果正式公布〉，挪威西藏之聲，2011年4月27日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html))

在議員部分，這次選舉需選出44席議員，但僅公布42席，因競選衛藏地區議員、排列第9及10名的得票數分別為31.85%和31.40%，未達到法定選民總數的33%，因此衛藏地區應選10席，只有8席確定當選。針對衛藏地區的這2席缺額，選舉事務署另行擇期補選。<sup>135</sup>第15屆西藏流亡議會選舉結果發布後，產生了21位新面孔，其中有6位女性。<sup>136</sup>缺額的兩席衛藏議員也分別於同年6月及9月舉行預選與正式選舉，兩名當選議員隨即於9月16日加入第15屆西藏人民議會第2次會議，行使內閣部長的同意權。<sup>137</sup>

## 2. 修改《流亡憲章》以及達賴喇嘛移交政治權力的過程

西藏流亡組織正如火如荼地進行首席部長與議員改選之際，達賴喇嘛也正在策動了另一場劃時代的改革。達賴喇嘛於2011年3月10日拉薩起義52週年紀念講話中提及，他已經決定致函即將召開的第14屆西藏人民議會第11次全體會議，敦促修改《流亡憲章》及其他相關法規，將以達賴喇嘛名號所承擔的所有政治權責交付民眾直選的行政首長。他表示，他早在1960年代就多次提出這一構想，如今時機已經到來。<sup>138</sup>達賴喇嘛隨即於同年3月14日致函西藏人民議會，要求修改憲章，建立一個符合「人民共和國」的政治體制。他在信函中表達如下：

135 〈2011西藏民主大選結果正式公布〉，挪威西藏之聲，2011年4月27日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

136 Phurbu Thinley, “Lobsang Sangay to succeed Samdhong Rinpoche as the next Tibetan PM.” Phayul, April 27, 2011, <http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=29442&t=0>.

137 參加補選的藏人並不踴躍。根據選舉事務署公布結果，補選活動中註冊參選人數45,874人，共有15,870人投票，佔34.59%。得票率最高的前兩名分別為達瓦彭吉獲9,783票，得票率61.64%、晉美炯乃獲8,075票，得票率50.88%，由達瓦彭吉和晉美炯乃當選。其中，達蘭薩拉的投票人數僅有1,370人，投票率為21.47%，在所有選區中列最後一名。參見〈選舉事務署公布兩名衛藏議員獲選名單〉，西藏之聲，2011年9月13日，<http://www.vot.org/?p=992>。

138 〈達賴喇嘛尊者在3·10西藏和平抗暴52週年紀念講話〉，《國際西藏郵報》，2011年3月10日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news-in-focus/1511-tibet-leaders-statement...>。

今天，為了讓民主進程徹底圓滿，達賴喇嘛不再擔任領導人的職責、而是由人民選舉產生的領導人承擔起所有政治權責的時代已經來臨了。…我所以提出退休的想法，絕非不願承擔責任、沮喪或不願繼續從事西藏的正義事業等，而是完全基於對西藏人民眼前或長遠利益的考量。在西藏的正義獲得彰顯之前，讓流亡藏人組織持續存在、讓西藏人民的正義事業繼續進行下去是極為重要的。…因此，在目前我還健康時，就必須要讓流亡藏人組織形成不依賴達賴喇嘛，所有職責都完全自主地行使的習慣。這樣的體制如果從現在開始就得到實施，則一旦遇到困難，我還可以提供協助解決。<sup>139</sup>

同月19日，他在達蘭薩拉大乘法苑對參加祈願法會的藏人發表講話時，再度道出他交卸政治權力的動機，安慰藏人不要擔心。這段講話內容被稱為「達賴喇嘛退政宣言」。<sup>140</sup>其後，雖經議會再三懇求達賴喇嘛繼續留任，但是都遭達賴喇嘛退回。議會不得不召開座談會，成立由議會和噶廈共同組成的修憲草擬小組，公布《修憲草擬報告》<sup>141</sup>，正式啟動了修改憲章的過程。

達賴喇嘛為何在此時堅決要交卸政治權力？時任首席部長的賴東仁波切表示有三大目的：第一，健全和完整流亡藏人的民主過程；第二，從現在達賴喇嘛健在時，開始培養並適應沒有達賴喇嘛領導的行政管理和處境；第三，將流亡藏人機構能夠鞏固和完善到解決西藏問題為止。<sup>142</sup>賴東仁波切的所言再度印證了達賴喇嘛要讓西藏流亡組織獨立自主運作的長遠用意。

西藏人民議會隨即召開海外藏人代表會議，討論《流亡憲章》的修正事宜。會議稱為「第二次西藏民眾大會」（the second Tibetan National General Meeting），於同年5月21日至24日於印度達蘭薩拉召開，與會人員約418人參加。<sup>143</sup>會議分成10個小組，針對如何推行達賴喇嘛交卸政治權力以

139 〈達賴喇嘛尊者批准藏人流亡憲章修正案〉，2011年5月31日，挪威西藏之聲，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

140 〈達賴喇嘛尊者於3月19日在達蘭薩拉大乘法苑的重要講話〉，蒐錄於《達賴喇嘛尊者有關移交政治權利的重要講話》，（達蘭薩拉：西藏流亡政府外交與新聞部，2011年），頁18-22

141 〈達蘭薩拉召開「第二次西藏全國大會」專題報導〉，挪威西藏之聲，2011年5月21日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

142 〈達蘭薩拉召開「第二次西藏全國大會」專題報導〉，挪威西藏之聲，2011年5月21日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

143 指定與會人員為西藏流亡政府卸任首席部長、卸任部長、第14屆噶廈新任首席部長、西藏人民議會卸任議員、第15屆西藏人民議會議員、各部門卸任秘書長、地方議會各1名代表、西藏難民社區代表各1名、藏傳佛教四大教派和苯教教派代表各6名、各國西藏協會及西藏聯盟組織代表各1人、西藏非官方性組織代表各2人、獨立部門各1名代表、以及來自印度、尼泊爾和不丹的聲援西藏活動人士、學者、專家和社會活動人士30人及其他地區不超過20人等。參見〈「第二次西藏全國大會」明日召開〉，挪威西藏之聲，2011年5月20日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

及討論《修憲草擬報告》的「序言」和第一條內容。

流亡議會議長邊巴次仁（Pempa Tsering）於閉幕式表示，他們是在「悲喜交加中努力完成了重大任務」<sup>144</sup>，大會由他代表宣讀了致達賴喇嘛的綜合報告<sup>145</sup>，要求達賴喇嘛繼續指導噶廈和議會，對外則擔任代表性角色。達賴喇嘛於次日（5月25日）接見與會代表，拒絕與會代表要求他擔任類似英國女王制的西藏國家領袖的角色，但是他同意接受與會代表建議在《流亡憲章》中有關《修憲草擬報告》的部分新增內容。<sup>146</sup>達賴喇嘛辦公室隨即於隔日（5月26日）下午致函流亡議會，「強烈建議」立刻啟動有關修憲工作，並提議「西藏流亡政府」名稱改為「藏人組織」。函中表示已明確回絕擔任像英國女王制的國家領袖職務，不反對新增的序言部分和第一條內容，但對第一條具體內容提出一些建議<sup>147</sup>，他想讓自己完全從行政事務中退出。

第14屆西藏人民議會為此特別於同年5月26至28日召開臨時會議，以修改憲章，這是西藏流亡組織所作的第25次修憲工作。同年5月27日下午，由全體議員舉手表決，最終以30人支持制訂《修憲法案》「序言」部分、以全票支持通過第一條內容，次日（5月28日）表決通過修憲法案。達賴喇嘛於隔日（5月29日）火速批准《流亡憲章》修正案<sup>148</sup>，正式將權力移交給首席部長。茲將此次修憲之重點扼要臚列如後：

144 〈特別節目：達賴喇嘛權位與議會新憲章〉，挪威西藏之聲，2011年5月29日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

145 〈西藏全國大會：達賴喇嘛應以英國女王制擔任西藏國家領袖〉，挪威西藏之聲，2011年5月24日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。其重點如下：1.鑒於將來西藏流亡政府的合法性地位、藏中接觸、國際社會對於藏人的認同與互動等不受影響，特別在《修憲草擬報告》中新增了「序言」和第一條內容，大會一致通過，籲請達賴喇嘛在修憲時予以修改，如需增補或取代適當用詞，請達賴喇嘛提議。2.《修憲草擬報告》有關「序言」新增和修改部分，扼要闡述了第一代西藏國王聶次贊普和歷代部分國王就西藏的宗教、文化、語言、社會、經濟等所取得的發展成果，並對西藏自古是擁有獨立主權地位的合法國家做明確闡釋。3.《修憲草擬報告》「序言」中，將「西藏流亡政府」的名稱改為「流亡藏人政府機構」，經會議討論結果，再度回復現有名稱「西藏流亡政府」。4.有關《修憲草擬報告》第一條內容，除對具體用詞有不同意見外，10個小組當中，有9個小組一致或多數贊同《修憲草擬報告》新增的序言和第一條內容。其中有7個小組共同祈請達賴喇嘛應該像英國女王或國王一樣，擔任西藏國家的領袖或民族元首的職位，如果達賴喇嘛堅持原有立場，就贊同第一條的三項內容，分別為：第一，為使藏人的福祉、道德品行、宗教與文化得到保護和發揚，以及對西藏問題、藏人和藏人機構的各項事業上，達賴喇嘛應給予指導、言教和鼓勵；第二，達賴喇嘛認為有必要向領導階層進行呼籲時，就西藏民族、社會和政教等重大事務上向議會和噶廈致函，給予指導；第三，代表西藏流亡政府和西藏人民，達賴喇嘛與國際領袖和重要人物進行會談，並為解決西藏問題，繼續有限期任命代表和特使。5.在「西藏國徽」下方原有的「西藏政府甘丹頗章無往不勝」改寫為「正義必勝」的建議，各小組也提出不同意見，包括「西藏正義必勝」、「雪域民主之國」、「和平非暴力必勝」等。

146 〈達賴喇嘛拒絕承擔西藏國家領袖〉，挪威西藏之聲，2011年5月25日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

147 達賴喇嘛建議將第一條第二項內容改為「向議會和噶廈（內閣）提供參考建議」、第一條第三項內容改為「代表藏人組織和西藏人民同國際領袖和重要人物進行會談，由噶廈任命的辦事處代表和特使將授與達賴喇嘛的代表名譽」、就西藏國徽下方名稱建議修改為「正義全勝」為最佳。〈達賴喇嘛強烈建議立刻啟動修憲工作〉，挪威西藏之聲，2011年5月27日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

148 〈第十五屆西藏人民議會1次會議召開〉，挪威西藏之聲，2011年6月1日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

(1) 《流亡憲章》新增「序言」：這次修憲最大的改變是在《流亡憲章》新增「序言」，載明「保障藏人行政中央（Central Tibetan Administration）是合法管理政府及全體西藏人民的主權代表」<sup>149</sup>，序言中載明了西藏的歷史傳承，從西藏的第一代國王迄至現在的西藏流亡組織，其最高領袖是達賴喇嘛，有意清楚說明西藏政府的延續性。新增一條，即達賴喇嘛雖然不再擔任西藏的政治領袖，但是達賴喇嘛作為西藏的最高宗教領袖，他在歷史上所形成的權力也予以清楚規定。<sup>150</sup>此舉是為了因應達賴喇嘛卸下政治權力後，要世人永遠不要忘記達賴喇嘛的崇高地位。

(2) 修改《流亡憲章》：最高權力方面，由首席部長代替達賴喇嘛行使；由首席部長簽署與批准西藏人民議會通過的法律、法規草案；經議會議員三分之二通過，可以罷免內閣或具體成員；制定和立法權屬於西藏人民議會，經首席部長簽署後具法律效力；最高法院大法官和兩位法官的任命方面，由最高法院大法官、首席部長和正副議長共同設立3至5人組成的評選小組，該小組提供不少於兩倍的人選名單後，經西藏人民議會選舉產生。<sup>151</sup>

(3) 更改「西藏流亡政府」的名稱：雖然「第二次西藏民眾大會」綜合報告提議保留「西藏流亡政府」的原有名稱，但是經過達賴喇嘛的提議，西藏人民議會於這次修改憲章時，仍決議將原有的名稱「西藏流亡政府」（藏語稱Tsenjol Bod Shung, 英文稱Tibetan Government-in-Exile），更名為「藏人行政中央」（藏語稱Bod Mei Drik Tsuk, 中文直譯為『藏人組織』，英文稱Central Tibetan Administration）。<sup>152</sup>數日後，西藏流亡組織也同步將官方中文網站予以更名，2011年6月2日新落成的西藏流亡組織辦公大樓的門牌也更名為「噶廈·噶廈秘書處·藏人行政中央」。<sup>153</sup>

149 〈達賴喇嘛尊者批准藏人流亡憲章修正案〉，《國際西藏郵報》，2011年5月31日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/international/1740-his-holiness-the-dalai-lama-ratifies-amendment...>。

150 〈特別節目：達賴喇嘛權位與議會新憲章〉，挪威西藏之聲，2011年5月29日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

151 同前註。

152 “Tibetan parliament amends Charter for Dalai Lama’s devolution of power.” Phayul, May 30, 2011, <http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=29582&t=1> (last visited: Jun/1/2011)、〈達賴正式交權 賦予民選首長〉，中央社，2011年5月30日。

153 〈達賴喇嘛為內閣新辦公樓揭幕〉，挪威西藏之聲，2011年6月2日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

(4) 更改「國徽」下方文字：「西藏國徽」下方名稱「西藏政府甘丹頗章戰勝四方Bod Shung Gaden Phodrang Chogle Namgyal」，改為「正義必勝Denpanyi Nampar Gyalgyur Chig」。<sup>154</sup>

達賴喇嘛堅定拒絕擔任流亡藏人象徵性的政治領袖，在新修正的《流亡憲章》中，除了序言與第一條之外，達賴喇嘛及其甘丹頗章政權已經不再擔任任何政治性角色，使流亡藏人的民主進程走向新頁。達賴喇嘛於2011年6月4日在達蘭薩拉西藏兒童村，回答西藏學生問題時也表示：他經常認為應該結束國王或女王制，特別是宗教與政治必須要分離，因此這一制度早晚要改變和結束。<sup>155</sup> 流亡美國的前任塔爾寺住持阿嘉仁波切形容達賴喇嘛的這個舉動，意味著政教合一制的結束、君主制的結束以及將達賴喇嘛的轉世問題與政治分開。<sup>156</sup> 達賴喇嘛卸下政治權力的意義深遠，不僅終結了從1642年第五世達賴喇嘛所建立的政教合一的政權，也將影響著未來達賴喇嘛的轉世問題。

### 3. 將「首席部長」更名為「司政」

達賴喇嘛交卸政權後隔年，改名運作了一年餘的「藏人行政中央」做了一次出人意表的改革。安全部部長額珠忠瓊於2012年9月20日在第15屆西藏人民議會第4次會議上提案，建議修改《流亡憲章》第19條「政府最高權力」的內容，將「藏人行政中央」噶廈最高領導人的稱呼「首席部長」更名為「司政」，藏文是srid-skyong，當日即通過修正法案，首席部長洛桑桑蓋隨即於同月26日簽署生效。藏人行政中央乃發函自2012年9月21日開始不再使用「首席部長」或「噶倫赤巴」的稱呼，而統一使用「司政」代替。<sup>157</sup>

「司政」藏文意為護持政務，即為執政之意，這是一個新創的名稱，是一個在西藏歷史上未曾有過的職位，它的職權有別於過去歷史上的「攝政」（藏文是rgyal-tshab）、「司曹」（srid tshab）或「司倫」（srid-blon）。西藏的攝政制度，始於西元1757年（清乾隆22年），是在前一世達賴喇嘛圓寂，到後世達賴喇嘛認定、坐床直到親政期間，選擇一名活佛代行達賴喇嘛

154 〈藏青會擔憂議會決議〉，《國際西藏郵報》，2011年6月7日，<http://www.thetibetpost.com/zh/news/exile/1767-tyc-apprehensive-towards-tibetan-parliament-decisio...>。

155 〈達賴喇嘛：移交政權原因之一是基於民眾重視選舉〉，挪威西藏之聲，2011年6月4日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

156 〈阿嘉仁波切：流亡藏人完成民主轉型〉，美國之音中文網，2011年4月28日，<http://www.voanews.com/chinese/news/20110428-Exclusive-Interview-of-Arjia-Rinpoche-120866064.html>。

157 〈藏人行政中央“首席部長”稱呼統改為“司政”〉，挪威西藏之聲，2012年9月27日，<http://www.vot.org/?p=16710>。

的職權，即辦理達賴喇嘛的政教事務，一般都是由格魯派的轉世活佛擔任、「司曹」意為代理政務，「司倫」意為政務噶倫，是十三世達賴喇嘛時期出現的，是在達賴喇嘛因故不在拉薩或不願管理全部政務時，委託僧人來管理其部分政務，是達賴喇嘛自己任命的部分權力的代理人。<sup>158</sup>因此，由流亡藏人選舉產出的「司政」，其權力基礎與前述三者均不同，是繼「藏人行政中央」之後，又一個新的名稱，可以窺見西藏流亡組織想要擺脫舊有歷史的框架束縛，開創出新格局的強烈意願。

### 三、流亡藏人民主實踐的特色與發展

#### （一）由上而下的民主實踐：

流亡藏人的民主是由達賴喇嘛提出，進而說服、甚至訓令他的子民去接受與實踐，這是由上而下的民主。流亡藏人一貫聲稱西藏的民主是達賴喇嘛所賜予的「禮物」，他們表示「西藏民主是尊者所餽贈的大禮」、「聖尊向流亡藏人恩賜了民主平等的好機會」<sup>159</sup>、「我們不應該浪費這個禮物」等類似說法<sup>160</sup>，藏人基於對達賴喇嘛的尊敬，自是予以領受，但是藏人對於自身的民主制度也有不少批評與期許。一位海外藏人就說：

流亡藏人的民主並不是賺來的，而是達賴喇嘛尊者不在意西藏人民的阻止，把民主的種子栽種在流亡藏人的心中。但問題是，順利得來的民主，讓藏人缺乏承擔學習民主、理想、價值，以及分享公民責任的共識。<sup>161</sup>

印度西藏之友會秘書長Tenzin Tsundue曾於2004年於《Tibetan Review》發表專文“ Our Democratic Vision”，對於人民議會的表现相當失望。他表示：

158 陳慶英教授訪問稿，2013年7月14日、申新泰，〈西藏攝政制度述評〉，《西藏民族學院學報》，2006年11月、向巴澤仁，〈淺析清代西藏攝政官職〉，《四川民族學院學報》，2010年第5期，頁24-27。

159 〈民主發展的具體體現〉，達賴喇嘛西藏宗教基金會，2010年9月16日，[http://www.tibet.org.tw/news\\_detail.php?news\\_id=1449](http://www.tibet.org.tw/news_detail.php?news_id=1449)。

160 〈南印度舉行第二回合噶倫赤巴大選座談會〉，《國際西藏郵報》，2010年3月2日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews/678-second-panel-discussi...>。

161 Tenzin Yeshi, 黃凱莉譯，〈作家在流亡藏人的民主發揮積極作用〉，《國際西藏郵報》，2011年3月12日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews/1516-tibetans-nascent-de...>。

民主不是甜糰粑球，相信只要食用，就可以增添新的生機。…雖然我們接受民主，是一種福氣，我們仍必須努力使其發揮作用。但我們卻一直不願意去做到：承擔起民主的責任。<sup>162</sup>

他表示，他發現人民議會的程序文件幾乎90%和指控、財政、法律和施行細則有關，而鮮少討論到自由鬥爭或流亡政府如何尋找流亡藏人鬥爭的方法。他對於以地域和宗派政治作為基礎的選舉制度相當反感。他也表示，多年來流亡藏人對於以藏人祖籍地作為候選人地域基礎的可行性，出現許多不同的評論。他舉一個例子，在2004年3月人民議會通過第13號決議案：「檢討中間道路作為政府政策」，卻遭到兩個地區議員的杯葛，其中一個地區的10名議員甚至表示如果此案不撤銷，他們將不惜辭職，因此他認為流亡藏人的社會仍然「尚未發展出民主文化來運作立法」。<sup>163</sup>

達賴喇嘛也於2011年6月2日勉勵新當選的第15屆西藏人民議會，避免再發生像2009年9月分議員在會議上發生分歧，導致各地藏人紛紛向議會秘書處或個別議員表達強烈不滿的前車之鑑。<sup>164</sup>總之，流亡藏人的民主來自達賴喇嘛的恩賜，自實施民主制度以來，民主思想逐漸在流亡藏人社會中生根，這是不爭的事實。以首席部長的產生方式而言，歷經了由達賴喇嘛直接任命、間接選舉、直接選舉的三個階段，雖然走了半個世紀之長，卻也顯示流亡藏人民主化的進展。未來，流亡藏人如果能在沒有達賴喇嘛的監督之下，還能繼續逐步實踐和改進他們的制度，才能真正體會到達賴喇嘛的這份禮物「民主」的真正意涵。

## （二）制度雖改善面貌仍不清晰：

歷經半個多世紀的流亡藏人的民主實踐，雖經逐漸改善，其制度面貌仍不盡清晰，即使連流亡藏人也不清楚其制度全貌。擔任過議員的白瑪德勒（Pema Delek）曾於2010年3月2日在南印度舉行的一場座談會上解釋說：「根據當前的結構和權力分配，我們的民主可以稱為既是議會民主，也是總統民

---

162 丹真宗智（Tenzin Tsundue），曾建元譯，〈我們的民主願景（Mangsto: Our Democratic Vision）〉。

163 同前註。

164 〈達賴喇嘛為內閣新辦公樓揭幕〉，挪威西藏之聲，2011年6月2日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

主。」<sup>165</sup>、「西藏國家民主黨」主席其美雍登（Chime Youngdung）也在同日表示：西藏民主還遠不及完美，因為西藏議會截至目前仍只有一個院會，他強調要堪稱為真正的民主，則必須有兩院制議會制度，並建立多黨政體。<sup>166</sup>成立兩院制議會的建議，在2010年8月於南印度召開的「2010第一次西藏民眾大會」的分組報告中，也有小組提出同樣的建議。<sup>167</sup>因而，儘管經過半個多世紀的民主發展，這個立基於政教合一的古老制度，從制定《未來西藏憲法（草案）》開始，有人建議達賴喇嘛應該要實行總統制，但是2001年以來經過3屆首席部長直選以及2011年修改《流亡憲章》之後，其制度已逐漸退去政教合一的特色，對於未來要邁向總統制或議會制、一院制或兩院制議會，流亡藏人知識分子的歧見仍多，流亡藏人對於民主制度仍然在學習與摸索當中。

### （三）沒有政黨競爭的民主實踐：

海外藏人社會有5個相當活躍的非政府組織，分別為西藏青年會（Tibetan Youth Congress, TYC）、西藏婦女會（Tibetan Women Association）、西藏前政治犯組織「九·十·三運動」（Gu-Chu-Sum Movement）、西藏國家民主黨（National Democratic Party of Tibet, 簡寫NDPT）與自由西藏學生運動（Students for a Free Tibet, 簡稱SFT）。其中，西藏國家民主黨成立於1994年9月2日，其成立背景是達賴喇嘛為建立以政黨為基礎的民主制度，於1990年8月在西藏青年會舉行一年一度的中央執行委員會致詞時，敦促西藏青年會組成政黨。西藏青年會接到訓令後，於1992年9月7日至12日舉行第8次中央執行委員會時通過決議，要著手成立政黨，隨即於2年後即1994年9月2日正式成立「西藏國家民主黨」，這是目前海外藏人社會所成立的唯一政黨。該黨官方網站中所標示的宗旨、目標與主要政治活動等項目，表示要強化由達賴喇嘛所倡議的民主化過程，透過各種活動在海外藏族學校社區逐漸灌輸民主概念，但更多的篇幅是說明要為西藏的獨立而努力，並且犧牲性命在所不惜；還要通過各種活動讓大眾及世界各國領袖瞭解西藏的悲劇，要讓西藏問題在國際舞台上持

165 〈南印度舉行第二回合噶倫赤巴大選座談會〉，《國際西藏郵報》，2010年3月2日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews678-second-panel-discussi...>。

166 〈南印度舉行第二回合噶倫赤巴大選座談會〉，《國際西藏郵報》，2010年3月2日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews678-second-panel-discussi...>。

167 〈西藏全國大會討論民主進程與發展〉，挪威西藏之聲，2010年8月30日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

續存在；要聯繫世界媒體及國際人士以提供西藏問題的新發展，要在國際間舉辦活動宣傳西藏問題云云。<sup>168</sup>對於如何透過選舉活動或議會運作，以參與政府的決策制定等內容，反而沒有任何著墨。亦即西藏國家民主黨是在西藏青年會的籌組之下成立，它的主要活動內容比較像是一個西藏青年會的分支機構，要在國際上推展各種凸顯西藏問題的活動，以爭取西藏獨立，而缺乏一個政黨該有的正常運作。

一位海外藏族作家嘉揚諾布（Jamyang Norbu）所發起成立的西藏國家獨立黨（Rangzen），總部設在美國，僅在社群網站Facebook上註冊為營利組織，也沒有一個政黨的正常運作。洛桑桑蓋於競選期間的競選團隊志工丹增熱傑（Tenzin Rabgyal），是一名尚就讀於美國麻省公共事務的學生，正在籌組成立西藏人民黨（People's Party of Tibet），他聲稱要成立西藏的第一個「在野黨」，主張爭取自治，以別於西藏國家民主黨的西藏獨立的主張。<sup>169</sup>這種提出另一種政治主張供海外藏人選擇的作法，是海外藏人邁向開放社會的一個可喜的現象，但是他形容西藏國家民主黨是一個「執政黨」，而他要成立的是一個「在野黨」，相較於一般人所認知的政黨定義，顯示出海外藏人對於政治理念仍不夠成熟。

對於政黨政治不能落實，2001年8月所出刊的《西藏通訊》就表示：

…達賴喇嘛很早以前就提出要組建政黨，建立政黨政治的主張，並且強力支持西藏共產黨、西藏全國民主黨等政黨的成立，無奈由於西藏人民的基本理念大體相同，政黨一直不能成為西藏流亡社會的主流…。<sup>170</sup>

以此說明流亡藏人社會難以組建政黨的原因，實則是流亡藏人社會的民主進程一直都是接收來自達賴喇嘛的指示，並非一個正常的政治實體，也沒有正常而成熟的社會，因此難以產生成熟的政黨制度。

#### （四）僧人有較多的政治權利：

---

168 “NDPT History.” National Democratic Party of Tibet website, <http://www.ndp4tibet.org/cont/frm.html>.

169 〈西藏人民議會第一個在野黨〉，《國際西藏郵報》，2011年5月18日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/interviews-and-recap/1709-tibetan-parliament-in-exile-to-see-fi...>

170 〈桑東仁波切當選首席部長〉，《西藏通訊》，總第34期、2001年7-8月號，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/34/index.html>。

根據《流亡憲章》規定，可以產生10名宗教代表，寧瑪派、薩迦派、噶舉派、格魯派與苯教各選出2席，因此僧人可以投兩票，一票投給他所屬的地域、另一票投給他所屬的教派。<sup>171</sup>流亡藏人對此有不同聲音。西藏流亡組織於2010年9月於南印度召開「第一次西藏民眾大會」，會中討論西藏流亡社區的民主化進程與發展問題時，有兩個小組分別提出建議，認為宗教代表不應有多餘的權利，以及認為議會中不需要各宗教教派的代表。<sup>172</sup>大會最後所發布的報告要求在選舉中堅持「一人一票制」，亦即不論選舉教派議員還是區域議員，主張在投票時每一位選民只能投一票的制度。<sup>173</sup>西藏流亡組織前首席部長丹增哲通也在「第二次西藏民眾大會」中表示：應該要完善西藏民主體制的其他方面，包括實行一人一票制。<sup>174</sup>2011年4月，前文所提「國會議員關懷西藏國際網絡」也於選後提出建言，建議「西藏流亡政府」針對西藏僧尼擁有兩票選舉權應做出改革。

### （五）將「民主制度」作為對抗共產中國的利器：

民主是當前國際服膺的一項普世價值，實施民主制度不僅有助於西藏流亡組織拉近與西方國家的距離，也有利於以此與中共的政權作競爭。換言之，達賴喇嘛實施民主制度也為了與中共政府鬥爭，因為他相信「進行民主方面的試驗是祖國鬥爭的必不可少的組成部分」，他認為：

光是批評中國是不夠的，我們自己必須拿出可供選擇的正確方法。基於這個原因，我們形成了代表性的政府體制；為了做到這一點，我們討論和制定了一部憲法草案。<sup>175</sup>

第14屆西藏人民議會議長邊巴次仁於2009年3月8日向臺灣記者表示：「西藏流亡政府的內閣制和國會制都是遵守民主政治，而這個已具相當規模的民主模式

171 李江琳，〈流亡中的民主〉，財團法人達賴喇嘛西藏宗教基金會網站，2010年10月4日，[http://www.tibet.org.tw/com\\_detail.php?com\\_id=470](http://www.tibet.org.tw/com_detail.php?com_id=470)。

172 〈西藏全國大會討論民主進程與發展〉，挪威西藏之聲，2010年8月30日，摘自達賴喇嘛西藏宗教基金會網站，[http://www.tibet.org.tw/news\\_detail.php?news\\_id=1417](http://www.tibet.org.tw/news_detail.php?news_id=1417)。

173 〈西藏流亡政府官員向民眾介紹大選注意事宜〉，挪威西藏之聲，2010年9月4日，[http://www.vot.org/?page\\_id=2994](http://www.vot.org/?page_id=2994)。

174 〈達蘭薩拉召開「第二次西藏全國大會」專題報導〉，挪威西藏之聲，2011年5月21日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

175 約翰·F·艾夫唐著，尹建新譯，前揭書，第114頁。

可以作為將來西藏自治的行政管理架構。」<sup>176</sup> 賴東仁波切也於同日向臺灣記者表示「流亡社會的政治機制進入完全民主的體系」是他們的成就之一。<sup>177</sup> 前西藏青年會副主席洛桑益西於2010年3月2日在一場座談會中也表示：「民主是西藏流亡最偉大的成就，這是我們可以向中國炫耀的重點。」<sup>178</sup> 嘉里洛地堅贊也於2011年5月21日在「第二次西藏民眾大會」場合中對記者表示：

從法律的角度上，討論改變“甘丹頗章政權”名稱，這意味著由達賴喇嘛尊者直接管理行政事務將會結束，雖然這是民主進程的偉大成就，但我們流亡的目的不光是來建立民主社會，實施民主制度只是為爭取西藏正義鬥爭鋪路，而部分人則認為我們的主要目標是民主。<sup>179</sup>

前述藏族菁英的言論，都足以證明流亡藏人實施民主的最終目標是贏得與中國大陸政府的鬥爭。

#### （六）流亡藏人領導階層正在進行世代交替：

2011年流亡藏人大選，流亡藏人社區前所未有的投入，相較於前兩次選舉，首次沒有僧人參選首席部長正式選舉，議員當選人也產生了20多位新面孔，可以說是新人輩出。從選舉結果來看，海外藏人流亡超過半個世紀，第一代逐漸老成凋謝，新一代逐漸嶄露頭角，西藏流亡組織已經逐漸進行世代交替。從1960年以克難方式選出第一批流亡藏人代表，迄今已經產生了15屆議會，議員的代表性也逐漸產生質變，年輕的流亡藏人也支持新生代出頭，洛桑桑蓋的出線就是一個明顯的例子。<sup>180</sup> 流亡藏人周加才讓對這種改變做了深入詮釋，他表示：議會的前身，由於流亡藏人尚未脫離傳統潛在的階級觀念，所以在民主進程中，仍然有著尊卑貴賤和門第的界限，使得這種普羅民

176 〈西藏流亡國會議長盼與中國和平和諧相處〉，中央社，2009年3月8日。

177 《自由時報》，2009年3月9日，第A5版。

178 〈南印度舉行第二回合噶倫赤巴大選座談會〉，《國際西藏郵報》，2010年3月2日，<http://www.thetibetpost.com/zh/outlook/reviews678-second-panel-discussi...>。

179 〈達蘭薩拉召開「第二次西藏全國大會」專題報導〉，挪威西藏之聲，2011年5月21日，[http://www.vot.org/text\\_trad.html](http://www.vot.org/text_trad.html)。

180 2011年3月20日舉行首席部長正式選舉時，多位前往投票的在臺藏人都不隱諱對於洛桑桑蓋的支持，參見“Tibetan exiles vote for prime minister.” Taipei Times, Mar 21, 2011, page 3。

主義政的門檻始終在瓶頸中迴盪，歷屆議會也總是難現新人，促使流亡民間的新生力積聚待發。2011年新產生第15屆西藏人民議會和平民出身的首席部長當選人，令人耳目一新。他也表示，新生代的年輕藏人也已經開始取得民間團體的主導權，而且在流亡政府的體系裡逐漸產生影響力。<sup>181</sup>新血輪加入流亡組織的行列，尤其是許多受過西方教育的藏族青年的加入，強化了西藏流亡組織的陣容，也帶來了更多新的作法與策略。達賴喇嘛是轉世活佛，在篤信藏傳佛教的藏人心目中是無可取代的，他的地位不會因為《流亡憲章》的修改而有所撼動，西藏流亡組織仍會以他馬首是瞻。然而，達賴喇嘛卸下政治權力以後，政教逐漸分離，洛桑桑蓋雖然受過良好教育，並且年富力強，但國際聲望不高，面臨的內外部挑戰仍多，是否能夠持續帶領海外藏人獲得國際支持，是一個值得關注的議題。

## 結語

達賴喇嘛自1959年流亡印度以來，已經超過半個世紀。他一手推動流亡藏人的民主化，流亡藏人在半個世紀中已經舉行過3屆首席部長直選與15屆人民議會選舉，對於一個寄人籬下且資源有限的流亡政權，他所推動的民主進程雖緩慢卻持續進展，儘管流亡藏人的民主制度可能無法接受政治學者的嚴格檢驗，這畢竟是一個艱難的歷程，也有了難得的成果。而達賴喇嘛於2011年8月也正式將政治權力移交給民選的首席部長，同年9月更進而宣布了有關他的轉世聲明<sup>182</sup>，表示他將在約90歲時才會檢討並決定是否延續達賴喇嘛的轉世<sup>183</sup>，當時他已經76歲了。對一個已經掌權了60年的政教領袖，在耄耋之年做出了攸關十餘萬海外藏人未來前途的重要決定，無疑也開啟了後達賴喇嘛時代。因此，西藏流亡組織不僅進行政教分離的改革，也將嚴肅面對達賴喇嘛轉世制度的存廢或改革，以及他們與中國大陸政府的艱難談判。然而，吾人必須體認，西藏流亡組織存在的最大任務是解決西藏問題、延續西藏問題，民主制度的運用只是策略之一。在此前提之下，達賴喇嘛一手催生的流亡藏人民主化，成為當今民主制度研究的一個特例。

181 周加才讓，〈流亡西藏民主政治的突破〉，觀察網，2011年6月7日，<http://www.cicus.org/info/artshow.asp?ID=73242>。

182 〈第十四世達賴喇嘛尊者關於轉世的公開聲明〉，《西藏通訊》，2011年9月至10月號，頁1-4。

183 〈達賴90歲時再決定是否轉世〉，法新社中文新聞，2011年9月25日。