

## ※重要問題簡析※

# 西藏流亡政府的財政初探

陳又新

[ 蒙藏委員會參事、師大博士 ]

## 摘 要

2001年，流亡藏人社會第一次由民選產生噶倫赤巴，組織噶廈政府，給了西藏流亡政府新的契機。新任的噶倫赤巴賴東羅桑丹津就任時就提出對流亡政府的內部改造，主要就是開源與節流。到了2007年，西藏流亡政府的預算首次擺脫赤字，顯見改造的成效。然而，在歲入預算來源的三大區塊：政府自籌款、人民稅收與外界捐款之中，政府自籌款主要依賴信託基金生息所得、人民稅收雖不多但也佔1/4，其餘都是由不穩定的外界捐款所得。在歲出方面除了執行業務所需的經費之外，每年經常人事費支出達總歲出的2/5以上。以不穩定的外界捐獻來支應固定的人事費用，對西藏流亡政府的持續運作而言，可說是備極辛苦。

**關鍵詞：**達賴喇嘛、西藏流亡政府、歲入、歲出、噶廈、稅、捐款、綠皮書、藍皮書

## 前言

從1959年以來，達賴喇嘛流亡到印度，組織西藏流亡政府，在西藏流亡政府的運作下，慘淡艱苦經營，開創出全世界矚目的西藏議題。2001年，首次由流亡藏人投票選出西藏流亡政府的噶倫赤巴（བཀའ་ཤོན་ཁྲིམས།），展現出達賴喇嘛與流亡藏人致力於西藏民主化的成果。2001年9月5日，噶倫赤巴賴東羅桑丹津（ཟམ་གདོང་ལྷོ་བཟང་བཟུན་འཛིན།）正式宣誓就職，隨後在9月20日噶倫赤巴向西藏人民議會（བོད་གཞུང་མི་མང་སྲིད་ཁྲུང་ལུགས་ཚོགས་ཀྱི།）提出的施政報告中，強調「政府收支經費公

開化，若有出入應於一定時間內說明清楚。」<sup>1</sup>，開始讓人有機會進一步認識西藏流亡政府機器的財政狀況與運作方式。儘管如此，除了已公布的資料內容數字差異外，也無法深入了解相關於國際社會的政府組織、民間機構、團體等透過專案性或臨時性等方式的經費支援或運用情形。再者，一般政府在會計制度上都有公佈預算與決算細目的資料，但在西藏流亡政府所公佈的資料裡實在難以逐一探討。因此，本文也只能從西藏流亡政府官方網站所公佈的數據來進行初步探討。

一般而言，組織的經費多寡，與該組織的工作範圍、成果息息相關；而經費的開源與節流，也是決定經費多寡的原因之一。西藏流亡政府並非在自己的土地上成立的政府，因此，在人力、財力、物力等資源極度缺乏的條件下，流亡政府運作遠比一般正常政府艱難，若再加上存在的目標與方向，更使其運作難上加難。但是西藏流亡政府在這種艱苦環境下卻能逐步成長，令人稱讚。其中原因很多，難以逐一細述，但是，其中西藏流亡政府的財政問題是值得注意的事，但由於過去對於西藏流亡政府財政來源為何？如何使用？如何控管等等情況似乎較少討論。因此，本文試圖在西藏流亡政府邁向民主，部分資料公開的基礎下，對此進行探討，以描繪出其財政概況。

## 一、預算概況

早在1962年，西藏流亡政府就成立了財政單位，到了1969年正式成立經濟部門（འབྲུག་རྒྱལ་སྐོར་ལྷན་ཁག་གི་འཕུལ་ཁུངས།），是噶廈（གཞི་རྒྱུ་ཁག་）的噶倫成員之一，接受噶倫赤巴的指揮。經濟部門的職責是管理流亡政府的財政金融工作，主要負責為西藏流亡政府的運作籌集資金，以及為西藏流亡政府噶廈各部門及其下屬機構在限定的期限內編列預算，和管理他們的財政收支情況等事宜。雖然如此，由於西藏流亡政府的財政一直無法穩定，經濟部門的工作時而擔任財政管理單位，時而兼生產單位，無法有獨立自主的工作職掌。一直到了1991年6月14日《流亡藏人憲章》制定完成，並於1992年2月26日由達賴喇嘛公佈之後，才明確規定財政單位的地位，以及政府須向西藏人民議會提出預算與一年的歲入與歲出。

根據《流亡藏人憲章》第五十二條的規定：「內閣每年要向議會就政府以及政府所屬機構來年的收入、支出等計劃以貨幣核算，毫無留置

<sup>1</sup> 西藏流亡政府官方網（བོད་རྒྱལ་སྐོར་ལྷན་ཁག་གི་འཕུལ་ཁུངས།, The Official Website of Central Tibetan Administration），《自由藏人》（བོད་རྒྱལ་སྐོར་ལྷན་ཁག་གི་འཕུལ་ཁུངས།, Tibetan Freedom Weekly Newspaper），〈新任 噶倫赤巴的施政報告〉，24<sup>th</sup>, April 2001。http://www.tibet.net/tibfreedom/vol41no38/8/。

和短缺地提出全年預算計劃。全年預算中支出部分包括：甲、政府收入中下列第二款所規定的必須支出部分款項數額。乙、其他政府收入中應該支出的計劃款項。

第一款項中所述必須支出部分包括：

- 甲、達賴喇嘛名下的相關支出。
- 乙、議會議長和副議長之職務津貼和在職津貼。
- 丙、最高法院之大法官和其他兩位法官之工資和津貼以及出勤費等。
- 丁、為消除政府所負債務以及資金利息等。

上述必須支出部分不必經過議會表決，但可以進行討論。

上述第一款中（乙）中的需要支出部分，根據議會制度的預算條例必須經議會的通過，議會根據需要可以批准和削減或退回預算報告。」<sup>2</sup>

2006年，西藏流亡政府經濟部門公佈了1971~2005年歷年的經費統計表，<sup>3</sup>如果再加上西藏流亡政府在2007年公佈的2005--2006的經費統計數，則可以在原來的統計表上加上一列，如下表1。表內金額幣值是以印度盧比為基礎，一美元大約相當於45盧比。

表 1 西藏流亡政府 1971~2005 年年度經費統計表

年份	歲入	歲出	餘 / 絀
1971	552,383.92	538,434.05	13,949.87
1972	552,692.93	625,435.87	(72,742.94)
1973	804,000.00	741,785.12	62,214.88
1974	1,084,109.93	965,753.08	118,356.85
1975	1,312,319.46	1,102,023.32	210,296.14
1976	1,997,171.12	1,648,248.15	348,922.97
1977	2,249,022.55	1,836,237.23	412,785.32
1978	2,175,770.37	2,286,703.87	(110,933.50)
1979	2,322,108.38	2,531,701.01	(209,592.63)
1980	2,821,167.20	665,772.95	2,155,394.25
1981	3,269,789.76	3,654,613.26	(384,823.50)
1982	3,271,493.57	3,378,020.55	(106,526.98)
1983	4,549,188.18	4,202,688.05	346,500.13
1984	5,826,214.53	5,471,496.17	354,718.36
1985	5,753,291.85	5,424,277.27	329,014.58
1986	6,537,071.66	6,074,742.71	462,328.95

<sup>2</sup> 西藏之頁，〈西藏流亡藏人憲章〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/liuwangfagui/index.html>。

<sup>3</sup> 流亡藏人歲賦（བཅན་ཕྱིལ་བོད་མིའི་དང་སྐད་དུ་ཁྱེད་ལྟུང་།），〈西藏政府預算〉，[http://www.chatrel.com/default.asp?LN=Budget/YearlyBudgetStatus\\_7105.htm](http://www.chatrel.com/default.asp?LN=Budget/YearlyBudgetStatus_7105.htm)。

1987	8,038,730.31	7,937,493.44	101,236.87
1988	8,949,775.56	10,108,046.72	(1,158,271.16)
1989	15,033,137.70	15,660,449.76	(627,312.06)
1990--91	10,344,625.85	14,845,377.68	(4,500,751.83)
1991--92	21,672,295.49	25,897,115.92	(4,224,820.43)
1992--93	45,734,450.36	46,984,905.87	(1,250,455.51)
1993--94	62,918,015.46	55,025,227.41	7,892,788.05
1994--95	64,144,527.33	52,023,686.80	12,120,840.53
1995--96	67,496,599.28	68,705,176.18	(1,208,576.90)
1996--97	62,851,724.24	67,828,184.78	(4,976,460.54)
1997--98	67,629,070.02	76,848,609.58	(9,219,539.56)
1998--99	66,632,749.97	79,779,322.73	(13,146,572.76)
1999--2000	80,604,805.25	79,189,612.69	1,415,192.56
2000--2001	85,553,529.50	99,266,021.31	(13,712,491.81)
2001--2002	109,507,651.86	104,980,739.74	4,526,912.12
2002--2003	140,021,410.70	140,082,705.02	(61,294.32)
2003--2004	142,507,464.00	143,875,820.30	(1,368,356.30)
2004--2005	155,173,185.94	901,231,396.24	7,634,679.94
總 額	1,116,660,480.23	1,887,542,004.53	(18,556,990.36)
2005--2006	171,380,000.00	130,870,000.00	40,590,000.00
總 額	1,288,040,480.23	2,018,412,004.53	(59,146,990.36)

從上表看來，西藏流亡政府的預算制度是採曆年制，每年核算一次。在記載上，從1971到1989年，以單一的年份為單位，從1990年開始採用包含前後年份的方式呈現。主要是在1990年，舊的西藏流亡人民議會與噶廈成員全面解散，並改選新的組織成員，從而在西藏流亡政府的預算登錄方式有所改變。從1971到1988年的17年間西藏流亡政府的收入預算一直在8,949,775.56盧比以下緩慢成長。但是，到了1989年，也就是達賴喇嘛榮獲諾貝爾和平獎的一年，西藏流亡政府當年的預算收入成長為15,033,137.70盧比，成長將近2倍，也突破了千萬盧比的關卡。此後的12年（1989~2001）間，西藏流亡政府的年度預算收入都在千萬盧比。其次，2001年時，是首次由流亡藏人投票選出噶倫赤巴，當年度的預算是109,507,651.86盧比，自此以後，達到以億盧比計的年收入。

然而，2004--2005年西藏流亡政府卻發生統計上的問題，因為，當年度的歲入是：155,173,185.94盧比，歲出是：901,231,396.24盧比，收支平衡卻是：7,634,679.94盧比的盈餘。（表1中的（）內數字是屬於預算赤字）。發生這種不平衡情況大致有：1.若歲入與歲出的統計無誤，則當年度的預算赤字應該是：746,058,210.30盧比。2.若歲入與收支平衡統計無誤，則當年度歲出應為：147,538,506.00盧比，3.若歲出與收支平衡統計

無誤，則當年度歲入應為：908,866,076.18盧比。但是，再根據西藏流亡政府所公佈的2004—2005年度的總預算細目，如下表2<sup>4</sup>的統計，則該年度的歲入與歲出的統計是沒有錯誤的，因此，2004—2005年度的預算赤字應該是：**-746,058,210.30**盧比。然而，除了對於統計數目的誤差，並仍須再進一步確定之外，箇中原因更是耐人尋味。

表 2 西藏流亡政府 2004~2005 年年度預算細目統計表

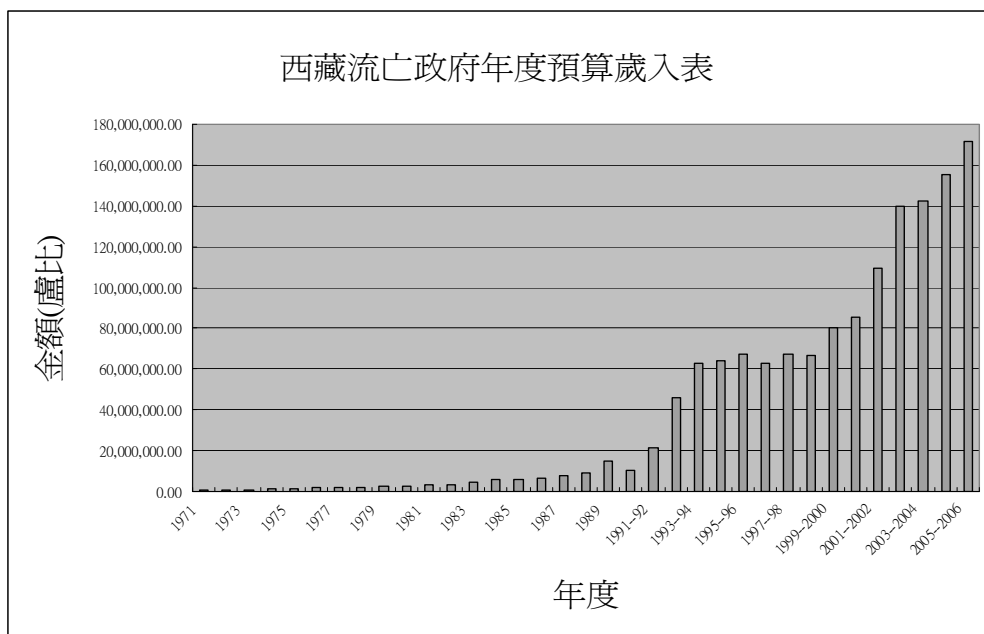
歲入分支單位	歲入數額
Private office of HH the Dalai Lama	18,000,000.00
Kashag's contribution	60,000,000.00
Proceeds from Departments	9,835,314.00
Chatrel contribution & 15% net profit from business undertakings	40,000,000.00
Department of Finance Contribution	3,000,000.00
Interest from Corpus Fund	4,400,000.00
Collection as per budget speech	12,303,192.00
Deficit	7,634,679.94
<b>總 額</b>	<b>155,173,185.94</b>
歲出分支單位	歲出數額
Private office	686,880.00
ATPD Chairman & Vice Chairman	225,984.00
Chief Justice & Justice Commissioner	758,984.00
ATPD	6,770,207.40
Tibetan Supreme Justice Commission	6,112,063.00
Local Justice Commission	644,105.00
Kashag Secretariat	120,823,255.00
Department of Security	4,424,973.91
Research & Analysis Centre	941,380.00
Dept. of Information & Intrl. Relations	16,291,215.00
Narthing Press	1,418,420.00

<sup>4</sup> 流亡藏人歲賦，〈西藏政府預算〉，  
<http://www.chatrel.com/Default.asp?LN=Budget/CurrentYearBudget.htm>。

Bureau of HHDL New Delhi	12,113,989.05
Indo-Tibetan Co-ord. Office	3,307,738.00
OOT, New York	14,119,834.00
OOT, Geneva	11,324,843.24
OOT, London	10,679,376.80
OOT, Tokyo	18,247,368.36
OOT, Kathmandu	10,577,371.95
OOT, Budapest	2,669,506.00
OOT, Moscow	3,482,227.00
OOT, Paris	18,571,043.80
OOT, Canberra	4,836,360.25
OOT, South Africa	3,840,894.00
OOT, Taiwan	7,994,348.25
Envoy Office, Brussels	9,838,942.00
Election Commission	1,285,491.00
Public Service Commission	1,037,869.00
Office of the Auditor General	4,515,670.00
Audit Office, South Branch	607,560.00
Audit Office, Nepal Branch	635,778.00
Audit Office, Dekyiling Branch	480,495.00
Department of Finance	118,666,321.99
Tib. Computer Resource Centre	2,214,634.80
Dept. of Religion & Culture	36,453,121.00
Dept. of Home	176,553,489.50
Representative Office, Bangalore	3,926,223.84
9 Settlement Offices	55,552,776.49
Dept. of Education	117,563,859.49
Dept. of Health	69,868,712.00
Planning Council	2,834,636.12
Tibetan Reception Centre	18,333,388.00
<b>總 額</b>	<b>901,231,396.24</b>

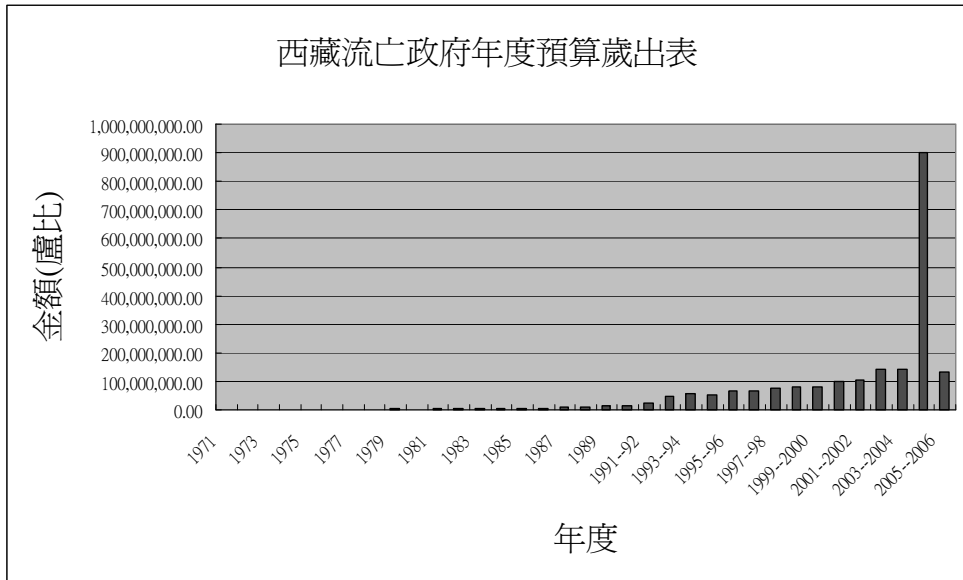
總體而言，西藏流亡政府年度預算的歲入與歲出都是逐年緩慢成長之中。同時，在比較表1中的各年度預算增減的統計時，其歷年年度歲入增加的情況，有如下表3。從表3所呈現的年度歲入發展趨勢，顯示了一個訊息，也就是當流亡藏人社會中有舉世矚目的事件發生時，則西藏流亡政府年度的歲入與歲出金額也跟著增加。

表3 西藏流亡政府年度預算歲入表



其次，從1971年到2005年的34年之間，西藏流亡政府年度歲出趨勢，也可以用下表4來呈現。從表4裡可以明顯的看到，1989年與2001--02年度是西藏流亡政府年度預算歲出的分界點，分別是以千萬盧比計與以億盧比計。這二個時間點，也是前面所提及的：達賴喇嘛獲諾貝爾和平獎與噶倫赤巴民選。但是其中較引起注意的是年度歲入與歲出的餘絀平衡問題。計有：1972、1978、1979、1981、1982、1988、1989、1990-91、1991-92、1992-93、1995-96、1996--97、1997--98、1998--99、2000--01、2002--03、2003--04、2004--05，總共有18個年度都是赤字預算，尤其是2004-05赤字更達歲入的6倍。到2005—06年度止，西藏流亡政府的年度預算計有59,146,990.36盧比的赤字，也就是西藏流亡政府的年度經費運用，幾乎有一半的時間都是處於財政赤字的情況下度過。

表 4 西藏流亡政府年度預算歲出表



最後，若再將西藏流亡政府，自1971至2006年34年來，年度的歲入與歲出經費額度作比較，如下表5、表6所示，則可以清楚瞭解到西藏流亡政府財政的情況--歲出一直大於歲入，且有擴大的趨勢。

表 5 西藏流亡政府年度預算歲入歲出比較表

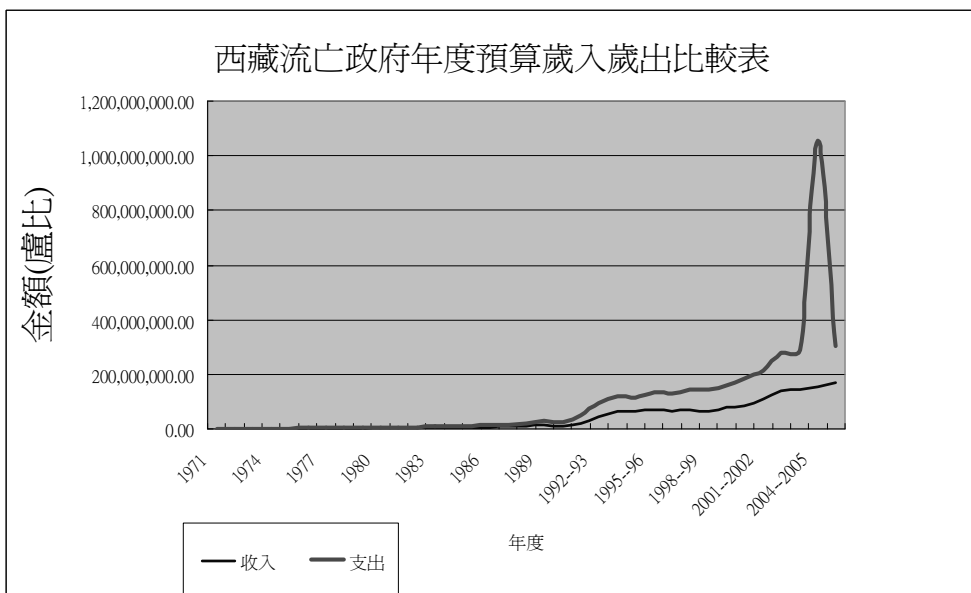
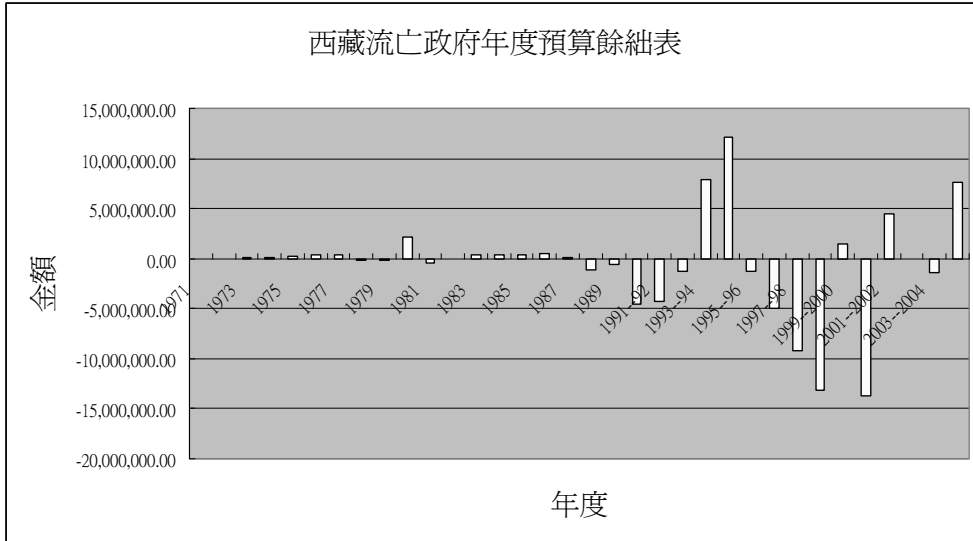




表 6 西藏流亡政府年度預算餘絀表



每年的三月是西藏流亡政府的重要月份，除了3月10日是西藏抗暴的週年紀念日，達賴喇嘛等都會按例到場發表相關聲明，在世界各地以及流亡政府的所在地達蘭薩拉，都有舉辦各式的活動，表明政策訴求，吸引世人目光之外，這段期間也是流亡政府的人民會議開會期間，主要的任務是審核流亡政府行政部門所提出來的預算。2007年3月14日，第十四屆西藏人民議會第三次會議在達蘭薩拉召開，就西藏流亡政府所提出的工作報告，與西藏流亡政府的財政進行審核。除了專門款項之外，2006--2007年度西藏流亡政府的歲入為171,380,000盧比，歲出為130,780,000盧比，盈餘40,590,000盧比。2007--2008年度西藏流亡政府的業務歲出預算為189,080,000盧比，除較上年度歲出增加9.98%外，加上各種專項和特別支出共615,690,000盧比；因此，西藏流亡政府所提的2007--2008的總預算比前年度增長9.18%，共計804,220,000盧比。各項歲入經費所佔的比例為：1.基金利息所得10,380,000盧比，佔7%，2.外界捐獻13,000,000盧比，佔12%，3.達賴喇嘛捐獻50,000,000盧比，佔25%，4.噶廈自籌款45,000,000盧比，佔22%，5.各單位營收7.85,000,000盧比，佔4%，6.稅收60,000,000盧比，佔30%。經過議會討論之後，共刪減470,000盧比，通過西藏流亡政府2007--2008的總預算額度為80,4220,000盧比。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第14屆人民議會提出2007與2008年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2007/vol13>。

雖然，根據2007--8年度西藏流亡政府噶廈的工作報告，西藏流亡政府的財政來源主要是：人民的稅款、達賴喇嘛的撥款、信託基金的利息和外界的資助。<sup>6</sup>但是，再從預算報告裡，西藏流亡政府的年度歲入仍有其他重要的來源，例如：公營事業與各部門的自籌經費等等。因此，對於西藏流亡政府的年度歲收來源將不依其多寡程度作為標準，而依資料的重要性，續予說明。

## 二、主要歲入

### （一）流亡藏人的稅

1972年7月30日，一批西藏自由正義運動（བོད་རང་དབང་གདོན་པོའི་ལས་འགུལ།, Tibetan Freedom Movement）成員，在印度達蘭薩拉召開會議，通過了所有流亡藏人向流亡政府納稅的決議。由此，流亡藏人除了有經常性的捐獻之外，開始向西藏流亡政府納稅（དུད་འགུལ།），同時也代表著西藏流亡政府設法擺脫完全依賴外援的窘境，走向財政自立的道路。為了確認納稅行為，凡是有納稅者就發給一本「自由手冊」（རང་དབང་གཅེས་འཛིན་དང་སྤང་ལག་དེབ།），由於擁有此手冊的藏人人數越來越多，使之原來是屬於民間自發、志願性質、類似繳稅與捐獻憑證的冊子，變成一種制度。到了1992年公佈《流亡藏人憲章》之後，依該《憲章》第十三條第四款的規定，流亡藏人有納稅的義務。因而，「自由手冊」，也就自然而然的成為流亡藏人正式納稅的證明文件，更成為西藏流亡政府作以辨識是否是流亡藏人身份的工具之一。

#### 1. 稅的徵收

西藏流亡政府人民的稅款收入，主要來自於居住在中國以外地區的西藏人民，流亡政府除了規定流亡藏人應繳的稅額之外，也鼓勵主動捐款，這些都統歸入稅收之內。然而，流亡藏人散居世界各地，且都各有自己需要解決的生活問題與狀況，因此使西藏流亡政府徵收藏人稅款的工作並不容易。但是，從資料顯示，流亡藏人的納稅收入，在西藏流亡政府年度歲入中的比重也在不斷地增加中。在開始納稅的1971年，當年政府財政歲入為552,383.92盧比，人民稅收為68,518盧比，佔總歲入的12.73%。到2001年，西藏流亡政府的年度歲入為109,507,651.86盧比，其

<sup>6</sup> 同前註。

中人民稅收為46,028,424盧比，佔總歲入的43.84%。從1971至2002年，31年之間，流亡藏人的納稅金額總計超過256,000,000盧比，佔西藏流亡政府財政歲入的30.27%，其中1997至2002年則有大幅度的上升。其次，再從1997—2002年來，五年內流亡藏人的納稅情況，如下表<sup>7</sup>所顯示的，到了2002年初，西藏流亡政府的年度稅收較1997年增加了73.75%，其中的印度和美國則增加了100%。

表7 1997至2001年流亡藏人納稅表（萬/盧比）

年份	印度	不丹	尼泊爾	美洲	歐洲	其他
1997	1150	9.2	267.5	667.1	383.2	27.1
1998	1099	9.5	278.9	745.1	363.9	41
1999	1380	9.8	327.6	1120	325.4	79
2000	1585	9.3	439.4	1129	410.6	124.5
2001	2284	10.4	169.2	1296	549.9	41.5

然而，究竟有多少流亡藏人履行了納稅的義務？由於西藏流亡政府對流亡藏人並沒有進行過精確的人口統計，尤其是對納稅人口更沒有相對應的資料。根據西藏流亡政府的報告數據顯示，在印度境內的流亡藏人大約有11萬左右，其中六歲以下的兒童以20%計，納稅人口應該在96,000人左右。但以2001年納稅的情況為例，當年實際納稅的人口計81,748人，佔總納稅人口85%左右。除了印度地區之外，定居在其他國家的流亡藏人人數，根據西藏流亡政府計劃委員會（འཕེལ་འཇུག་པོ་ལྷན་ཁག་།, The Planning Commission）1998年提供的藏人人口數，以每年2%的人口增長率估算，在尼泊爾，應納稅的流亡藏人估計在15,000人左右，其中納稅的有14,743人，佔納稅人口的98%。在不丹境內有七個藏人定居點，應納稅人口約在2,000人左右，實際納稅的有1,473人。在加拿大和美國，應納稅的藏人人口約為4,800人左右，實際納稅的只有2,975人，只佔應納稅人口的50%左右。其中在加拿大估計應納稅藏人人口為1,500人，但實際納稅的只有297人；在瑞士，應納稅藏人人口約為1,630人，實際納稅的有1,492人，其他八個國家估算應納稅人口約有2,000人以上，但實際納稅的

<sup>7</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》（總第44期、2003年3--4月號），  
<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/44/index.html#1>。

只有413人。<sup>8</sup>而再以2002年以前的台灣地區為例，有如下表8：全台灣地區應納稅的藏人人口為200人，實際納稅的只有186人。<sup>9</sup>

表 8 2002 年以前全台灣地區流亡藏人納稅統計表

地區：台灣 城市：全台灣	
全台灣稅收統計表 / 盧比	
總人數	200
繳稅人數	186
1997-98	0.00
1998-99	29,286.00
1999-00	108,384.00
2000-01	590,759.00
2001-02	0.00
總數	728,429.00

2003年，流亡藏人向西藏流亡政府繳納稅款的總收入為50,763,000盧比，其中：（1）印度22,674,000盧比（2）不丹106,000盧比，（3）尼泊爾，4,455,000盧比，（4）美國13,691,000盧比，（5）加拿大3,109,000盧比，（6）瑞士5,853,000盧比，（7）英國120,000盧比，（8）丹麥20,000盧比，（9）法國170,000盧比，（10）比利時163,000盧比，（11）澳洲148,000盧比，（12）俄羅斯與蒙古17,000盧比，（13）台灣247,000盧比。<sup>10</sup>2004--2005年西藏流亡政府歲入中的人民所繳款稅，則有40,000,000盧比以上。<sup>11</sup>

## 2. 稅收的改革

在某些國家，如加拿大，流亡藏人的納稅率偏低，其主要原因是，當地幅員廣大，西藏流亡政府在該國的機構少，且藏人散佈各地，納稅必須要個人前往政府機構或代行收稅業務的團體所在地辦理；同時也沒

<sup>8</sup> 同前註。

<sup>9</sup> 流亡藏人歲賦，〈流亡藏人的差稅〉，  
<http://www.chatrel.com/default.asp?LN=Stats/ComboTax.asp>。

<sup>10</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，（總第48期、2004年1--4月合刊號），〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>11</sup> 同前註。

有專人負責或督促，因而降低了納稅者的納稅意願和積極性。2005年，西藏流亡政府為了更有效徵收流亡藏人稅款的工作，以充實歲入，提出了一系列改革措施，包括：於8月改造並換發新的納稅手冊--「自由手冊」，通稱為「綠皮書」(ལག་རྟོག་ལཱ་ཁྲུ) <sup>12</sup>，其樣式如附錄1、2，它除了設法作為簡化納稅手續的工具之外，同時為使其具有流亡藏人身分證明的功能，於「綠皮書」中為每一個流亡藏人在電腦中編定程序號碼，以資統計。此外，西藏流亡政府除了追繳以往沒有繳納的稅款，規定對未履行納稅義務之流亡藏人的處罰措施，也就是從2004年以前沒納稅者，除了需繳納該付的稅之外，還要另外支付適當數額的10%作為懲罰。<sup>13</sup>在稅收制度的改革上，西藏流亡政府區分以居住在印度、尼泊爾和不丹的流亡藏人與前述地區以外的藏人兩種，並配合年齡層，來訂定稅率多寡。一般而言，流亡社會規定藏人從6至18歲間，每年要徵36盧比，18歲以上每年增加10元，教師或公務員則以薪資總額的2%，或基本薪資的4%，並以較多者作為納稅標準。在印度、尼泊爾、不丹之外的流亡藏人則是每人每年繳交50美元。<sup>14</sup>教師或公務員則依2003年所劃分的10等職位，以薪資總額的2%或基本薪資的4%為繳交金額。在平時，先由經濟部門把繳稅單寄出去，再由各地方的「西藏自由正義運動小組」(བོད་རང་དབང་བདེན་པའི་ལས་འགུལ་གྱི་ཚོགས་པུང་།, The respective members of Tibetan Freedom Movement)負責收款。<sup>15</sup>目前，每位住在印度、尼泊爾和不丹的流亡藏人每年需交46盧比，以及依照個人一年基本的薪資所得的4%或總薪金的2%，以其中較高者作為納稅標準。其餘非居住於印度、尼泊爾和不丹以外國家者，則每年不得少於US\$ 50.00。<sup>16</sup>其納稅額度詳細情形，有如下表9。<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 西藏流亡政府官方網，《自由藏人》，〈流亡藏人納稅問答〉，  
<http://www.tibet.net/tibfreedom/2005/vol45no34/data/page16.html>。

<sup>13</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》(總第44期、2003年3--4月號)，  
<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/44/index.html#1>。

<sup>14</sup> 林照真，《最後的達賴喇嘛》，時報文化出版股份有限公司，台北，2000，p.78。

<sup>15</sup> 西藏之頁，〈流亡政府〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/lwzhengfu/index.html#4-2>。

<sup>16</sup> 西藏流亡政府官方網，〈藏人中央政府介紹〉，<http://www.tibet.net/tgie/eng/>。

<sup>17</sup> 流亡藏人歲賦，〈差稅綱領〉，<http://www.chatrel.com/Default.asp?LN=guidelines.htm>。

表 9 流亡藏人納稅稅額表

印度、尼泊爾和不丹的藏人		印度、尼泊爾和不丹以外的藏人	
年齡層	稅額（每年/盧比）	年齡層	稅額（每年/美金）
6 到 14	RS\$12.00	6 到 17	US\$ 36.00
15 到 17	RS\$48.00	18 & 以上	US\$ 46（US\$36 +US\$ 10 的膳食捐）
18 & 以上	RS\$58.00（RS\$48.00+ RS\$10 的膳食捐）		

西藏流亡政府除了按照居住地區、年齡規定流亡藏人納稅額度之外，也以住在印度、尼泊爾和不丹的生活所得標準，另外訂定每位流亡藏人的全年薪資所得收入的最低稅額，作為課稅根據，其年所得稅額額度，如下表10<sup>18</sup>所顯示，稅額依其年所得的額度分為8個等級徵收。

表 10 流亡藏人年所得需繳稅額額度表

全年薪資所得範圍	所得稅額
a) 30,000.00 到 40,000.00	45.00
b) 40,001.00 到 50,000.00	60.00
c) 50,001.00 到 60,000.00	75.00
d) 60,001.00 到 70,000.00	90.00
e) 70,001.00 到 80,000.00	105.00
f) 80,001.00 到 90,000.00	120.00
g) 90,001.00 到 100,000.00	135.00
h) 100,001.00 以上	全年薪資所得 0.15%。

此外，為了確保流亡藏人順暢納稅，西藏流亡政府規定每年的5月作為納稅的期限，並依照各繳稅單位的納稅時程規定前往繳納。散居世界各地的藏人可以親自前往或透過郵寄（郵費自付）到納稅的地點，包括：西藏流亡政府的代表處、西藏自由運動或辦公室。至於，因為貧窮而免稅的西藏人，須透過西藏自由運動成員或福利救濟團體

<sup>18</sup> 同前註。

(བདེ་བསྐྱེད་ལ་གནང་བའི་སྤྱི་ཚོགས།) 的人員、或由地區人民議會，依層級提報，經審查通過後，給予免稅；但免稅的期限不超過二年，並將在免稅期間失效以後開始收稅。<sup>19</sup>

經過2005年的納稅改革的努力之後，2006年西藏流亡政府的歲入171,380,000盧比中，流亡藏人繳納的稅款總計為56,370,000盧比，其中美、加地區為25,530,000盧比，瑞士為6,400,000盧比，印度為18,100,000盧比。<sup>20</sup> 西藏流亡政府2005--2006年度收到人民的稅款，如下表11。<sup>21</sup> 另外，根據最新的統計，至2007年10月1日止，西藏流亡政府已發出了118,014冊的「綠皮書」，<sup>22</sup> 相信對於未來的稅收與流亡藏人人數確定上，會有實質上的幫助。

表 11 2005~2006 年度收到的稅款表

居住地區	金額（盧比）	備 註
印度	18,101,599.15	
尼泊爾	1,489,046.55	
不丹	96,974.00	
美國與加拿大	25,531,324.66	
瑞士	6,402,130.83	
其他國家	2,701,021.19	

## （二）公營事業

在西藏流亡政府的預算報告裡，有一項重要的歲入編列，那就是當政府的歲入不足時，需要由噶廈及其所屬的各部門自行設法籌措不足的款項。<sup>23</sup> 在噶廈所屬各行政部門裡，以經濟部門所負責籌措與經營的款數最多，主要是經營的事業收入。

<sup>19</sup> 同前註。

<sup>20</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》（總第 61 期、2007 年 1-4 月號），〈第十四屆西藏人民議會第三次會議召開〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/61/index.html#28>。

<sup>21</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第 14 屆人民議會提出 2007 與 2008 年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2007/vol13>。

<sup>22</sup> 西藏流亡政府官方網，《自由藏人》，〈關於差稅率皮書的重要通告〉，10<sup>th</sup> October 2007，<http://www.tibet.net/tibfreedom/2007/vol47no38/data/page4.html>。

<sup>23</sup> 西藏之頁，〈流亡政府〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/lwzhengfu/index.html#4-2>。

## 1. 公營收入

噶廈所屬的經濟部門轄下的企業一直從事規模不小的商業活動，包括從事編織地毯、生產各種手工業品和出版大量有關西藏歷史、宗教、文化等方面的書籍，在各旅遊點設立「西藏飯店」以及經營藏香、哈達、顏料、皮毛和藏人定居點生產的玉米等穀類作物等產品的商業活動，為西藏流亡政府的運轉發揮了不可低估的作用。此外，還經營許多福利性的非盈利項目的合法經營；經營項目雖以基金會、西藏政府福利會或經濟部門的名義登記，但其經營、監督核算、審計等等統一處於經濟部門的直接掌控下。<sup>24</sup>在西藏流亡政府的介紹裡，經濟部門所轄的事業單位計有23處<sup>25</sup>，其分布情況如下：1. 印度地區地毯與手工藝店：5處。2. 尼泊爾地區地毯與手工藝店：5處。3. 餐飲住宿店：5處。4. 其他營利事業單位：8處。5. 非營利單位：2處。除此之外，由流亡藏人開設的手工業聯合中心，地毯廠以及藏人聚居區的合作社等單位，每年徵收一定比例的年度淨利（大約所得的15%）以及各地私人攤販捐款等，都是經濟部門的重要收入來源，這些款項都作為發展的公集金，以支持西藏流亡政府的財政。<sup>26</sup>

然而，西藏流亡政府所經營的事業並不一定保證賺錢，若是景氣低迷，或是經營不善，也可能發生虧損。2001年，首任民選噶倫赤巴賴東羅桑丹津，於9月24日向第十三屆議會第二次會議報告時就提出，在經濟改革方面，將所有政府直接經營的企業進行私有化。包括：（1）由政府直接管理的各個工廠、商店、藝品店中有四個地方虧損極大，應馬上關閉，其他的部分也要在五年到十年內改為民營化。（2）政府資金應設法定存在低風險的金融機構，每年用其利息，以支付政府各項支出。（3）民眾現存於政府單位的款項，政府應規劃於一定時間內，設法還清本息。（4）聘請專家研究節省政府與地方經費支出的方法，按照官員職位等級，訂定使用車子等公物的基本條件。（5）訂定所有政府的不動產與動產相關管理規定，使之合法化，避免浪費。（6）定時向人民徵收稅款及捐款，設法使未交稅者納稅。<sup>27</sup>

<sup>24</sup> 同前註。

<sup>25</sup> 西藏流亡政府官方網，〈西藏政府財政部簡介〉，<http://www.tibet.net/finance/tib/>。

<sup>26</sup> 西藏之頁，〈流亡政府〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/lwzhengfu/index.html#4-2>。

<sup>27</sup> 西藏流亡政府官方網，〈自由藏人〉，〈新任噶倫赤巴的施政報告〉，24<sup>th</sup> April 2001，<http://www.tibet.net/tibfreedom/vol41no38/8/>。



2001年11月和2002年5月，經濟部門分別召集各企業的負責人，進行了說明與討論，隨後對處理私有化的相關工作人員就私有化過程中可能出現的問題和對應措施等進行訓練，並專設小組負責私有化的工作，透過專門小組的討論，制訂了私有化的操作程序和章程等相關細節，以便順利推動。

據統計，當時由西藏流亡政府直接經營的有9家，另有12處非商業性的房地產，到了2003年2月間，處理了19家事業，其中13家改為私營，6家關閉，佔企業總數的65%，售出了兩處房地產。這些被轉讓出售的企業共得款93,040,987.33盧比。在流亡政府的各企業中有雇員399人，其中上述已經私有化的企業中有雇員154人，其中除17人轉調政府其他部門之外，西藏流亡政府也為其他工作人員付出了近2,600,000盧比的遣散費用。在過去一年的公營事業私有化過程中，由於關閉了一些長年虧損的企業，因而避免了許多的經濟損失，僅僅是由於不必再繼續填補虧損一項，西藏流亡政府就減少損失11,400,000盧比。<sup>28</sup>除了私有化之外，西藏流亡政府在幾個國家進行許多商業活動，利潤全部歸政府預算中，目前共開設有六個飯館、三個地毯廠、若干商店，在美國有一個商店、一個飯店，在澳洲有一個商店，這些地方都出售藏人商品，全部工作人員共400多人。為了保存並運用經費，西藏流亡政府將所有的政府事業私有化，並將世界各地經商的盈餘收入，全部轉入政府所屬的信託基金。

## 2. 信託基金的利息

西藏流亡政府經濟部門直接掌握的資源，包括：政府信託基金管理、流亡藏人的稅收以及其他經濟來源。在信託基金管理方面，早自1995年開始，西藏流亡政府開始將部分金額存入印度的銀行，成立西藏政府信託基金（བོད་གཞིན་དུ་གཉན་པོ་ལྷན་པོ་ལྷན་པོ་གཉན་པོ་ལྷན་པོ་）。到2001年時已經累積36,650,000盧比，到2006年度本金與所孳生的利息共計110,850,000盧比。其中包括外國各支援團體捐助的11,420,000盧比，西藏流亡政府各駐外單位籌募的28,740,000盧比，透過「藍皮書」所募到的11,420,000盧比，以及2001年過去兩年來由經濟部門所屬各生產部門的3,470,000盧比，其他部分2,310,000盧比。

<sup>28</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》（總第44期、2003年3--4月號），  
<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/44/index.html#1>。

在2004--2005年度，西藏政府財政的歲入報告裡，信託基金的利息收入已達4,400,000盧比。<sup>29</sup>西藏政府信託基金，從2001年到2005年的成長情況，有如下表12。<sup>30</sup>2005--06年度110,860,000盧比，2006--07年度，本金加上利息計121,470,000盧比，此外再存入相關的捐獻等，則2007--08年度的信託基金總計158,970,000盧比。<sup>31</sup>

表 12 西藏政府信託基金 2001--05 年成長表

年份	金額（百萬盧比）	備註
2001	36.65	
2002	44.58	
2003	64.77	
2004	70.69	
2005	87.46	
2006	110.86	
2007	158.97	

### （三）外界資助

事實上，外界資助西藏流亡政府的管道非常多，無論透過政府、民間機構或者團體、個人，以公開或秘密等各種方式呈現，這種的情況外界實在難以一探究竟。不過，在西藏流亡政府的預算報告裡可以很清楚的看到，外界的資助一向是西藏流亡政府的財政來源重要支柱之一，而為了充實與增加外界捐獻的數量，流亡政府也絞盡腦汁、運用各種方法，來達到目標。

#### 1. 達賴喇嘛的支援

西藏流亡政府的成立與達賴喇嘛的流亡息息相關。當達賴喇嘛流亡到印度後，即運用個人的影響力協助流亡藏人，以「達賴喇嘛慈善基金會」（H.H.the Dalai Lama's Charitable Trust）向印度政府登記立案，透過

<sup>29</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，（總第 48 期、2004 年 1-- 4 月合刊號），〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>30</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第 9 屆人民議會提出西藏流亡政府 2004 與 2005 年財政報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2005/vol13>。

<sup>31</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第 14 屆人民議會提出 2007 與 2008 年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2007/vol13>。

這個基金會的運作，積極扶持現在稱為「西藏流亡政府」的噶廈政府組織。<sup>32</sup>達賴喇嘛是透過其私人辦公室（ལྷོ་གློ་མཉམས་ལོ་ལོ་ལོ་།, The Office of His Holiness the Dalai Lama）提供西藏流亡政府經費支援，也是西藏流亡政府經費的主要來源。由此可知，達賴喇嘛負擔著為西藏流亡政府籌措經費的重責大任。為了使西藏流亡政府持續運作，達賴喇嘛就得四處找經費，也因此他四處弘法講經或是公開演講等等，所得的善款也經常用來資助政府的預算。

達賴喇嘛的撥款，是透過達賴喇嘛辦公室進行，達賴喇嘛辦公室的撥款，同時也佔西藏流亡政府年度收入很大的比重。例如1997年，達賴喇嘛第一次訪問台灣，就曾得到達500,000美元的供養金，達賴喇嘛也都是捐給流亡政府做為日常支出所需。2000--01年度，達賴喇嘛辦公室總共捐給西藏流亡政府18,000,000盧比。<sup>33</sup>2004--2005年度，達賴喇嘛辦公室一共資助了18,000,000盧比。<sup>34</sup>在西藏流亡政府2007—08的預算裡，達賴喇嘛辦公室就提供了50,000,000盧比，佔歲入預算的25%。<sup>35</sup>從達賴喇嘛的撥款佔在西藏流亡政府年度歲入1/4的情況看來，西藏流亡政府的財政要與達賴喇嘛分割，走向真正的財政獨立，恐怕需要有更多自籌財源的管道。

## 2. 各界捐款

西藏流亡政府的歲入，有相當一部分的經費是來自於各國政府或團體的捐贈，或專案補助經費，例如：印度政府每年都是直接按照定居地與學校提供經費，而歐洲聯盟議會、挪威、瑞典、丹麥、美國等政府，則都會根據不同的項目提供專案經費。這些來自國際社會的組織、團體、個人等等的捐獻，對西藏流亡政府的歲收發揮了重要補給作用。

在2004年期間，西藏政府得到的國際援助款項，總計9,737,110,000盧比，這些支援款項的運用情況是教育佔35%，社會福利佔24%，政治方面佔3%，衛生佔10%，建設項目佔14%，農業發展佔4%，鞏固組織佔3%，

<sup>32</sup> Tenzin Gyatso, "Freedom in Exile: the autobiography of the Dalai Lama", Hodder and Stoughton Ltd., London, 1990, p.182。

<sup>33</sup> 林照真，《最後的達賴喇嘛》，p.78。

<sup>34</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，(總第48期、2004年1--4月合刊號)，〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>35</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第14屆人民議會提出2007與2008年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2007/vol13>。

宗教與文化佔1%，失業救濟佔1%，其他佔5%。<sup>36</sup>2004--2005年西藏流亡政府的財政來源，據經濟部門報告估算，噶廈：60,000,000盧比，各單位的收入：9,823,314盧比，經濟部門：3,000,000。其他，12,303,192盧比。此外各部門和各團體繳納所得捐款的一定比例等，總計大約為：147,538,506盧比。<sup>37</sup>

另外，為爭取國際民間友人的支持，於1996年，西藏流亡政府特別設計了『藍皮書』（ལྷག་དྲེག་ཕྱོད་ལྷོ།, Blue Book），以供國際關心西藏人士的固定捐獻所需，這方面美國持有藍皮書者人數最多。<sup>38</sup>「藍皮書」，也稱為「西藏事務工作基金」（བོད་རྒྱལ་དང་སྤངས་ཞུལ་འཕེལ་བའི་ལས་གཞི།），它的樣式外表與申請成為捐獻會員、額度的內容，如附錄3、4所示。從1998到2001年，透過「藍皮書」的募款，共募集了6,722,282.31盧比。自2002年開始，將「藍皮書」的捐款列入預算項目之中，這筆經費的孳息同時也作為西藏流亡政府在美國的西藏基金與各駐外國單位的活動經費。<sup>39</sup>

### 三、重要歲出

西藏流亡政府的財政支出，包括經常性固定的以及非固定的支出，也就是一般所說的業務費與人事費。其中人事費等屬於經常性的支出，業務費雖然項目大致相同但其分配額度與工作內容細節等等時有所變化，但它是西藏流亡政府為達到施政目標，推動相關工作的成敗關鍵之一，故其經費佔歲出相當重要的比例。

#### （一）業務費用

由於年度業務細項的變動，較為煩瑣而難以明確公佈，因此，西藏流亡政府將其業務分為幾個大項來說明。從2001年4月至2003年12月為止，西藏流亡政府的財政支出主要包括：1.與政治有關的支出240,676,000盧比。2.加強流亡藏人定居點的建設而支出37,396,000盧比。3.提高藏人的文化素質而支出350,664,000盧比，其中不包括為僧尼提供的75,623,000

<sup>36</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，（總第48期、2004年1--4月合刊號），〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>37</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，（總第48期、2004年1--4月合刊號），〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>38</sup> 林照真，《最後的達賴喇嘛》，p.79。

<sup>39</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第11屆第5次人民議會提出西藏流亡政府財政報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2006/vol14>。

盧比的學費。4.衛生支出為93,855,000盧比。5.社會福利方面：為救濟貧窮的藏人而支出22,941,000盧比，為無力負擔醫療費用的藏人支付15,763,000盧比的費用。救濟和培訓殘疾人員而支出15,898,000盧比，為前政治犯提供生活保障或救濟而支付4,086,000盧比。失業青年提供就業培訓或就業機會而支出9,924,000盧比；為改善各藏人定居點的衛生條件和飲水困難而支出23,827,000盧比，修建了346個廁所和18座蓄水池等衛生設施。<sup>40</sup>

西藏流亡政府2004至2005年度的財政報告中，流亡政府經濟部門噶倫洛桑寧札（[ལྷོ་སྤེན་འཕྲུལ་མངོན་པོ།](#)）指出，本屆西藏流亡政府的宗旨是：1.為了在西藏三區實現真正的自治而尋求與中國政府進行和談。2.加強各流亡藏人定居點的建設。3.提高藏人的文化素質。4.為流亡社會謀取福利。<sup>41</sup>根據這個需要，噶廈向議會提出2004--2005年度預算，其中歲出總額是852,009,512.52盧比，包括了：經常性的支出和專項開支共為154,826,638.94盧比，較2003年增長了3.7%，加上特別支出697,182,873.58盧比，總計852,009,512.52盧比。其具體開支情況，包括：1.人民議會：21,483,093.40盧比，佔2.52%。2.有關政治：275,894,592.61盧比，佔32.38%。3.管理：127,943,899.79盧比，佔15.02%。4.宗教：36,453,121.00盧比，佔4.28%。5.社會福利：180,947,410.11盧比，佔21.24%。6.教育：117,563,759.49盧比，佔13.80%。7.衛生：69,868,712.00盧比，佔8.20%。8.其他社會項目：21,854,904.12盧比，佔2.56%。<sup>42</sup>

2006--07年預算經過議會審查通過總費用額數為：882,000,000盧比。國際資金的捐獻佔年度預算的6%。流亡政府預算主要的歲入來源有：達賴喇嘛捐獻，佔25%，噶廈籌募的資金額度，提高為25%，綠皮書稅收佔34%，以及其他部分佔10%。因而，主要的歲出分配在：西藏的問題方面：增加32.22%。福利事業方面：15%。教育方面：10%。行政管理費方面：9%。健康方面：7%。宗教文化方面：5%，以及其他。<sup>43</sup>

<sup>40</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》，（總第48期、2004年1--4月合刊號），〈第十三屆西藏人民議會召開第七次會議〉，<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/48/index.html#24>。

<sup>41</sup> 同前註。

<sup>42</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第9屆人民議會提出2004--2005年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2005/vol13>。

<sup>43</sup> 西藏流亡政府官方網，〈流亡政府預算顯示歲入大於歲出〉，<http://www.tibet.net/en/flash/2006/0306/18B0306.html>。

2007--2008年度預算歲出所佔比率為：1.經常費：23%，2.人事費：44%，3.特別費：34%。在業務費方面總金額共189,010,000盧比，各項業務所佔的比率為：1.政治：23%。2.管理：10%。3. 宗教：6%。4. 衛生：10%。5.教育：16%。6.社會福利：28%。7.其他：7%。<sup>44</sup>

## (二) 人事費

西藏流亡政府的歲出項目中，比較固定的支出就屬公職人員的薪資。在1991年頒布的《流亡藏人憲章》，於1992年2月11日成立了西藏政府公職人員選任委員會（*འོས་བསྐྱེལ་ལས་ཁང་།*，The Public Service Commission），根據《流亡藏人憲章》的有關規定，由獨立的公職人員選拔委員會選任西藏流亡政府的公職人員。根據職權和方便工作，目前西藏流亡政府的公務員職級，共分為十個級別：

1.秘書長（*བློ་ལྷོ་ཆེན་མོ།*）、2.助理秘書長（*བློ་ཆེན་ལས་འཕེལ།*）、3. 副助理秘書長（*ཟུང་འབྲེལ་བློ་ཆེ།*）、4.副秘書長（*བློ་ཆེ་གཞོན་པ།*）、5. 副秘書長助理（*བློ་གཞོན་ལས་འཕེལ།*）、6.各科負責人（*ཕྱི་ཆུང་འགན་འཛིན།*）、7.各科室行政管理員（*ལས་ཁུངས་དོ་དམ་པ།*）、8.高級職員（科級秘書）（*གཞན་བློ་ཆེ།*）、9.低級秘書（*ལས་བློ་ཆེ།*）、10. 一般工作人員和駕駛員等（*གཞོན་བློ་བཅས་ལ་གཏན་འབྲེལ་མཛེས།*）。<sup>45</sup>在2004年11月30日的統計中，西藏流亡政府的官員人數共590人，其中大學畢業27人，技術學院14人，中學以上541人，小學12人。<sup>46</sup>

開源既然不易，能做的就是儘量節流，西藏流亡政府的官員薪水，就只能壓到最低的水準，如西藏流亡政府秘書長每月待遇是5000盧比、議會議員6000盧比以上，大法官、部長等獨立單位主管6000盧比以上。由於公職人員的薪水都很低，也因此他們的子女上學不要學費，以後有退休金，也提供基本的宿舍。<sup>47</sup>雖然如此，以2007--2008年度預算為

<sup>44</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第14屆人民議會提出2007與2008年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2007/vol13>。

<sup>45</sup> 西藏之頁，《流亡西藏》，〈獨立機構：二：政府公職人員之選任委員會〉  
<http://www.xizang-zhiye.org/b5/ex/lwzhengfu/index.html#4-2>。另參見，西藏流亡政府官方網，〈政府公職人員選任委員會簡介〉，<http://www.tibet.net/public/tib/>。

<sup>46</sup> 西藏流亡政府官方網，《政治公報》，〈西藏政府噶廈向第9屆人民議會提出2004--2005年西藏流亡政府預算報告〉，<http://www.tibet.net/chapsidridak/2005/vol13>。

<sup>47</sup> 林照真，《最後的達賴喇嘛》，p.80。

例，西藏流亡政府的人事費就佔歲出的44%，可見人事費在流亡政府年度預算中負擔的沉重。

#### 四、內部控制

##### (一) 節流措施

西藏流亡政府為了加強本身財政的自主能力，採取了許多措施以開源節流，在開源方面，如前所述的，主要是加強向流亡藏人的徵稅工作，以及設法增加外界募款的數目。在節流方面，為了嚴格控制非必要的開支和浪費，政府設立了專門小組，並根據小組的評估向各部門轉發了實施綱要，其中對信託基金利息的使用、平時的應酬招待費用和規格、辦公用品的購買、電信費用和汽車的使用等方面做出了統一的規定，取消了以往在招待外賓期間可以提供酒類消費等規定，禁止公款轉用、借用以及用公款捐款，出差時必須利用政府所屬的辦事處、旅店等資源以及採取其他的節約措施，如公務汽車的使用和費用過去沒有統一的規定和措施，從2002年4月1日開始，政府各部門所有的汽車維修和使用等由噶廈秘書處專設小組統一負責，結果使汽車維修和開支只有481,000餘盧比，較2001年開支節約了579,000餘盧比。再由於政府嚴格的控制，較往年減少開支700餘萬盧比。同時，往年西藏經濟部門和各單位有大筆資金被個人或團體所借用或提前預支，為了防止以後繼續出現這類問題，制定了相關的借貸規定，詳細規定了主管與會計的職責和處罰措施，並於2002年8月12日發布，開始採取追回欠款等措施。<sup>48</sup>

2006年3月18日，西藏流亡政府經濟部門噶倫部長洛桑寧札，首先向西藏人民議會代表報告政府預算的好成績，他指出：

「47年以來，史無前例的，西藏流亡政府2006—07年的預算，可望有接近300萬盧比結餘收入。...這象徵著西藏流亡政府改善財政狀況已經有成果。...這一變動是由於政府採取嚴格的削減多餘費用措施，並開闢更多的收入來源，使得歲入金額增加。」<sup>49</sup>

<sup>48</sup> 西藏之頁，《西藏通訊》(總第44期、2003年3--4月號)，  
<http://www.xizang-zhiye.org/b5/nl/44/index.html#1>。

<sup>49</sup> 西藏流亡政府官方網，〈流亡政府預算顯示歲入大於歲出〉，  
<http://www.tibet.net/en/flash/2006/0306/18B0306.html>。

在開源節流並進的基礎下，西藏流亡政府的預算總算有機會擺脫赤字的壓力，實在是令人振奮的事。

## （二）監管單位

和任何一個民主的國家一樣，政府的預算是須送人民議會的審查，通過後執行。西藏流亡政府的年度預算除了需要經過西藏人民議會的審核通過之外，早在1962年，在印度的西藏流亡政府與人民第三屆的年度會談裡，為了監督各級政府單位經費的使用，經決議成立了審計室（ཚུས་ཞིབ་ལས་ཁང་།，Office of the Auditor General）隸屬於經濟部門，1975年才獨立出來的單位，負責人由達賴喇嘛任命，任期十年。審計室的主要職責是負責對所有西藏流亡政府各行政部門和相關民間團體的財務運用與效率、適當和經營成果進行檢查與評估。根據審計室提出的工作範圍指出：目前，在流亡藏人的社會裡，共有公家政府行政各部門、科、組共有78單位、西藏自由正義運動小組的95個小組、以及包括流亡藏人的福利救濟團體、同鄉會、學校、村、商會等共237處，總共有410處。其中由審計室監控的只有印度尼泊爾以外地區9處，有關於西藏流亡政府預算範圍的部門78處，各定居點地方的團體組織138處。<sup>50</sup>為了審查的需要，審計室辦理相關的教育訓練與溝通，不定期前往各流亡藏人社會組織進行審查工作。簡而言之，審計室擔任西流亡藏人社會中看門員角色。<sup>51</sup>

## 結論

2001年，流亡藏人社會第一次由民選產生噶倫赤巴，組織噶廈政府，除了標示邁向民主化之外，也給了整頓西藏流亡政府新的契機。新任的噶倫赤巴額東羅桑丹津深知西藏流亡政府與流亡藏人社會中的問題，當他第一次向人民議會提出施政報告時，就提出對流亡政府的內部改造，報告主要分為政治與行政兩個面向，前者是個人政治主張，後者是與西藏流亡政府未來的行政作為，而其行政措施也多與改善財政相關，民選的噶廈政府要改善財政，其主要的方法就是設法開源與節流。

財政獨立是組織運作的保障，有充足的經費才能順利推動政策，以及遂行各項的施政作為。西藏流亡政府的歲入預算來源，主要分為三大

<sup>50</sup> 同前註。

<sup>51</sup> 西藏流亡政府官方網，〈西藏政府審計室〉，<http://www.tibet.net/audit/tib/>。



區塊：政府自籌款、人民稅收與外界捐款。在政府自籌款方面，除了各行政部門自行設法外，流亡政府的信託基金利息提供了比較穩定的來源，但隨著銀行利息的調整或者低利時代的來臨，信託基金孳息所得恐會受到影響。為了避免公營事業的虧損，設法進行整頓，逐步民營化，以增加營收。然而，依賴這些小資本的公營事業所得，來挹注政府的歲入經費，恐怕也是杯水車薪。在人民稅收方面，雖然，目前流亡藏人每年所繳的稅款是西藏流亡政府歲入的主要部份，且西藏流亡政府也將之視為重要歲入之一，並用盡各種方法來徵收，或防止不交。但是，由於流亡藏人居住的地區不同，生活條件不同，且多居於第三世界的印度次大陸上，就業或收入本就有限。而居住於印度次大陸之外的流亡藏人，大多居於較為富裕的國家，也設法取得當地國的國籍，雖然西藏流亡政府要求的稅額實在不多，但是其卻需要付出兩個國家的稅，況且，當流亡藏人按時納稅之後，流亡政府到底提供了哪些服務？這些因素都造成納稅的積極性與稅源穩定性不足。但是，儘管流亡藏人向西藏流亡政府所納的稅額對政府歲入挹注有限，西藏流亡政府仍將之視為重要歲入之一，但實際上，人民向政府納稅的象徵意義，則大過於實質意義。

外界的捐款一向是西藏流亡政府的主要財政來源，但是它具有來源以及額度的不穩定性。再者，依照捐款者與受捐者的關係而言，受捐款者是需要將所有的捐款來源、數目與用途一併公佈，以昭公信。但是，在西藏流亡政府的預算歲入帳面上，除了達賴喇嘛的捐款之外，其他外界的捐款來源、數目、額度以及管理運用等等所需要公開的資料，卻極其有限。或許西藏流亡有其他以昭公信管道，否則將會影響各界捐助的意願。另外，重要的是，西藏流亡政府年度歲入經費來源有1/4是來自達賴喇嘛的捐助，而達賴喇嘛的捐助來源，大都來自全世界的捐獻，是達賴喇嘛不辭辛勞，運用個人在政教上影響力的結果。若是有一天，享譽世界的第十四輩達賴喇嘛圓寂，無論是否有繼承的達賴喇嘛的人選，西藏流亡政府向外界募款的能力是否將受影響，國際社會或個人的支援與捐助來源會否迅速減少，以及連帶影響到流亡藏人納稅的意願時，那麼西藏流亡政府的歲入來源立即減少1/2，同時要負擔2/5以上的人事經常費用的支出，屆時將如何繼續推動業務，維持運作，這將是西藏流亡政府必須認真面對的問題。

最後，在流亡藏人社會裡，在宗教上除了達賴喇嘛具有募款的超級能力之外，其他的派系，如薩迦、迦舉、寧瑪或者格魯派內部的高僧，

也有其信眾以及相當不錯的募款能力，這從世界各地金碧輝煌的西藏佛教寺廟或中心，不難看出他們為延續或擴充已派勢力的努力成果，他們除了培養更多的出家眾與信徒之外，是否也能像達賴喇嘛提供西藏流亡政府1/4的年度財源一樣，儘可能增加對流亡政府的捐獻？其次，雖然西藏人流亡異域，備極艱辛是可以理解，但經過四、五十年的時間，也經過了二、三個世代，應該也有生活富裕，事業有成者，除了納稅之外，是否也可以貢獻所學，增加對流亡政府的捐獻？但目前還看不出有這種無論僧俗，流亡藏人都一起合力維持西藏流亡政府運作的熱忱。這些問題背後都隱藏著流亡藏人社會中的相互糾葛問題，化解這些問題或許困難，但對西藏流亡政府而言，除了致力於達成政治目標之外，積極有效處理流亡藏人的向心，更加開放與國際社會廣結善緣，這也是達賴喇嘛一直強調西藏人認同（Identity）的效用所在。

## 附錄

### 1 綠皮書





## 3 藍皮書內容樣本



## THE TIBET FUND ~ BLUE BOOK MEMBERSHIP

*Yes, I would like to become a Blue Book Member at the level indicated:*

- \$1,000 per year  
 \$500 per year  
 \$250 per year  
 \$100 per year  
 \$\_\_\_\_\_ Other

*Method of Payment:*

*Check or Money Order Enclosed (please make payable to The Tibet Fund)*

*Credit Card (your signature below authorizes The Tibet Fund to charge your credit card as indicated):*

Amount of \$\_\_\_\_\_ for a period of: \_\_\_\_\_ months beginning \_\_\_\_\_ as follows:

- Annually  Semi-annually  Quarterly  Monthly  One-time donation only  
 Visa  MasterCard  American Express

Credit Card Number: \_\_\_\_\_ Expiration  
 Date: \_\_\_\_\_

Card Holder's Signature: \_\_\_\_\_

*Donor Information:*

Name: \_\_\_\_\_  
 Address: \_\_\_\_\_  
 City: \_\_\_\_\_  
 State: \_\_\_\_\_ Phone: \_\_\_\_\_  
 Zip: \_\_\_\_\_ Email: \_\_\_\_\_

*Please mail this form and your payment to:*

**The Tibet Fund**

241 East 32nd Street ~ New York, NY 10016  
 phone: (212) 213-5011 ~ fax: (212) 213-1219

email: tibetfund@tibetfund.org ~ web: www.tibetfund.org

*The Tibet Fund, founded in 1981, is the principal fund-raising organization for the Tibetan people, established to help preserve and promote their unique cultural heritage. The Tibet Fund assists the educational, social, and economical advancement of Tibetans, both in and outside of Tibet. The Tibet Fund is a non-profit 501(c)(3) charitable organization; accordingly, contributions are tax-deductible to the extent allowed by law.*

〔本文業於蒙藏委員會 96 年 12 月 10 日召開第 552 次委員會議暨 1105 次業務會報討論；96 年 12 月 17 日修正完成〕