

「拒絕准予居留」：持印度旅行文件的流亡藏人與台灣的入境管控*

潘美玲

國立陽明交通大學人文社會學系教授¹

摘要

流亡印度的藏人是本文所要討論的難民群體，自從中共在 1959 年佔領西藏，達賴喇嘛流亡印度，隨後十多萬的藏人也陸續逃到印度、尼泊爾等地尋求庇護成為難民，至今已經超過 60 年，難民的身份已經延續到第二或第三代的身上。印度政府提供他們特殊的身份證明以及旅行的文件——「Identity Certificate，簡稱 IC」，得以在出境之後再入境印度，是世界上許多國家也認可的有效證件。

但持有印度旅行文件的流亡藏人被台灣的中華民國政府視為「具高度滯留風險之特定國家人士」，會構成潛在社會安全問題。因此對於流亡藏人入境的申請，長期抱持駁回或拒簽的態度，不論是弘揚佛法、學習語言、或是婚姻依親等理由，即使接受入境，頂多也只能給予 2 到 6 個月的停留簽證，多不准申請延期或給予更長時間的居留簽證，並在來台文件上註記「不得改辦居留」，採取風險控管社會安全的優先考量，排除人道考量與人權的措施。為何台灣的政府針對流亡藏人的簽證政策，即使歷經了數度的政黨輪替、蒙藏委員會組織調整以及台灣藏傳佛教勃興的條件改變，不但沒有因勢調整，甚至採取排除的態度？本文將從台藏關係的變遷、無國籍者身份的多重性等面向分析這些現象的根源與人權議題，並指出發展國家人權戰略思維觀點的可能性。

* 本文為國科會研究計畫（MOST 105-2420-H-009-006-MY2）部分成果，初稿發表於「台灣與印度的流亡藏 研究國坊」，2022 年 10 月 22 日，由國立陽明交通大學人文社會學系、國立成功大學人文社會科學中心主辦。

¹ Email:mlpan@nycu.edu.tw

關鍵字

流亡藏人、無國籍、國家安全、難民人權、台藏關係

壹、前言

2022 年 2 月 24 日俄羅斯發動對烏克蘭的武力攻擊，許多平民百姓的家園被毀，甚至遭受佔領，更有許多人在無情的戰火下失去生命，處於戰爭地區的烏克蘭民眾，為了活命只好離鄉背井到鄰近與其他國家尋求庇護而成為難民。他們和世界上許多難民一樣，都希望有朝一日能夠重返家園，結束難民的身份，重新回歸原有的生活。對於收容難民的國家而言，同樣基於人道理由提供難民臨時的安頓，而不是長期的接待。但烏俄戰爭尚未結束，烏克蘭人成為難民的理由就繼續存在。當前世界上屢創新高的難民人口數，就說明世界各地的難民因為各種因素，無法實現回鄉願望的現況，而這些難民的處境也隨著所在庇護國所給予的條件，有著不同的挑戰與境遇。

流亡印度的藏人是本文所要討論的難民群體，自從中共在 1959 年佔領西藏，達賴喇嘛流亡印度，隨後十多萬的藏人也陸續離開西藏，逃到印度、尼泊爾等地尋求庇護成為難民，至今已經超過 60 年，難民的身份已經延續到第二或第三代的身上。印度政府提供藏人聚居點，興建自己的學校，也提供他們特殊的身份證明及旅行文件——「Identity Certificate，簡稱 IC」，得以在出境之後再入境印度。世界上許多的國家都認可這些文件為有效的證件，藏人享有跨國移動的自由，不受難民或無國籍身份的限制。

然而，台灣政府對於流亡藏人持有印度政府旅行文件的入境申請，長期抱持駁回或拒簽的態度，不論是因公來台、弘揚佛法、學習語言等理由，即使准予入境，頂多也只給予 2 到 6 個月的停留簽證，多不准申請延期，或給予更長時間的居留簽證。婚姻依親則是歷經多年的爭取才得到准予居留的待遇。這是按照中華民國內政部的《外國人停留居留及永久居留辦法》第六條的規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」外交部於領事事務手冊第 2 輯第 13 章規定：「持旅行證書申請居留簽證者，原則上不予受理。」²

2 內政部。2008。臺內移字第 0971028413 號。

這些持有印度旅行文件的流亡藏人被中華民國政府視為「具高度滯留風險之特定國家人士」，³ 因為無國籍的身份具有構成社會安全的潛在風險，對於持有印度旅行證的藏人來台一律採取緊縮的規定，在他們的來台文件上註記「不得改辦居留」。

這個以風險控管的社會安全鐵律，基本上排除宗教自由、難民救援、學生交換學習、婚姻依親等人道考量與人權的措施。儘管台灣已經由威權戒嚴走向民主自由，持印度旅行文件的流亡藏人會造成台灣社會安全威脅論述依然沒有改變。為何即使歷經了數度的政黨輪替，蒙藏委員會也已經隨著政府組織的調整而成為歷史，台灣政府針對流亡藏人的入境控管政策卻沒有因勢調整，甚至採取幾乎將之排除的態度？本文將從台藏關係的變遷、無國籍者身份的多重性以及國家人權戰略的角度，來理解這些現象以及可能產生的後果。

貳、台藏關係的擺盪

一、大中國國族主義與蒙藏委員會

1949 年中華人民共和國成立，承襲國民政府主張西藏是「中國不可分割的一部分」的政策。雖然西藏政府宣稱，自 1913 年以來就是實質上的獨立國家，中共憑藉著武力的優勢，開始執行「解放西藏」的政治過程，1951 年西藏政府被迫簽訂十七條協議，逐步被中共佔領。1959 年 3 月爆發了「拉薩事件」，⁴ 當時年僅 24 歲的十四世達賴喇嘛丹增嘉措，喬裝成平民從拉薩出走印度，從此成為流亡的難民，隨後十多萬的藏人也陸續離開西藏逃難到印度、尼泊爾。

台灣和西藏相距數千公里，兩者的語言和宗教歷史文化，幾乎是兩條平行線。藏人流亡的路線以印度、尼泊爾南亞等地為主，雙方並沒有地緣上的親近性。1949 年由中國國民黨執政的國民政府在中國大陸被共產黨打敗退居台

3 根據外交部 100 年 7 月 29 日部授領二字第 1006800616 號函，其他特定國家名單為阿富汗、阿爾及利亞、孟加拉、不丹、緬甸、柬埔寨、喀麥隆、古巴、迦納、伊朗、伊拉克、寮國、尼泊爾、奈及利亞、巴基斯坦、塞內加爾、索馬利亞、斯里蘭卡、敘利亞。

4 1959 年 3 月 10 日拉薩數萬名民眾包圍達賴喇嘛的夏宮羅布林卡，阻止他按照原定計畫前往西藏軍區司令部觀看文藝演出。隨後民眾集會遊行，喊出要求解放軍撤出西藏，以及西藏獨立的口號，史稱「1959 年拉薩事件」（李江琳，2010）。

灣，國民政府延續中華民國的政權，即使對西藏沒有實質管轄權，仍然認定西藏是中華民國領土的一部份⁵，並在政府的組織架構上將「蒙藏委員會」的建置沿襲下來，成為藏人來台灣的管道，以及負責管理在台藏人的機構。

蒙藏委員會成立的宗旨：「維持中華民國憲法精神，保障民族地位平等、加強扶植蒙藏地方自治、協助蒙藏地方經濟教育建設、宣揚蒙藏文化、尊重蒙藏宗教信仰、維護蒙藏社會習俗，以達促進民族和諧，維護主權的目標。」西藏被視為地方政府，藏人被視為中華民族的少數族群。這個機構的存在用以宣示國民黨政權的持續，以及為了未來重返大陸國土作準備，具有高度的政治意涵。至於達賴喇嘛在印度成立的「流亡政府」堅持西藏的獨立主權，則被認為是分裂中國的主張。雖然國民黨政府和西藏的流亡政府都是反共的立場，但國民黨政府不承認西藏的主權，並積極籠絡部分藏人菁英，企圖創造其統治西藏的形象（劉學銑編，1996：100、129-130）。

當時能夠來到台灣的藏人，都是與國民政府黨政高層有關，或是與達賴喇嘛流亡政府意見相左者之政治人物、少數宗教領袖等菁英階層，包括收容曾經擔任噶倫（西藏政府的內閣）的蘇康（Surkhang）和宇托（Yuthok），還有兩位宗教領袖格賴達吉、阿旺旦僧等數十人來台定居。國民黨政府藉由爭取這些人物來台。給予禮遇與生活照料，維持中華民國統治中國正統地位的象徵意涵⁶（劉學銑編，1996：129-130）。

冷戰時期的中華民國政府，自我定位為「自由中國」的反共堡壘。當時藏人來台的管道，都必須透過蒙藏委員會安排。1980年代透過當時的「中國大陸災胞救濟總會」接運六到十四歲的西藏兒童到台灣，成立「西藏兒

5 歷史上中國和西藏的關係，一直存在著雙方各自表述的狀態。例如五世達賴喇嘛曾經接受清代康熙皇帝的冊封，自18世紀以來，在拉薩派有駐藏大臣。從中國的角度而言，西藏屬於清朝政治影響力所及的藩屬之地，康熙時擴大設立「理藩院」，專責處理蒙藏等少數民族事務，至清末光緒年間改為「理藩部」。但從藏人的角度來看，中國和西藏的傳統關係是佛教概念上的施主和上師的關係，只是宗教上的儀式性關係，而非政治上的臣服。直到1950年10月中國入侵之前，西藏政府一直掌握充分的內政和外交的自主權，藏人並以此證明西藏作為獨立國家的權利（Shakya, 1999）。

6 這兩位重量級政治人物的出走台灣，引發流亡藏人社群強烈的不滿，宇托在70年代早期移居加拿大，蘇康在1977年在台灣辭世，家人隨即遷往美國。兩人終老未能得到藏人社會的接納（Tethong, 2006: 63-64）。

童之家」，直到 1992 年止，總共接來 107 名藏童（劉學銚編，1996：100、129-130）。接收藏童的計畫原來是要安置國民黨駐印度同志的子女，之後發現可作為中華民國照顧流亡難胞而宣稱主權的象徵，當成政治宣傳的樣板。希望他們能夠產生對中華民國的認同，學成回到印度或尼泊爾的藏人社區，儲備未來光復大陸後統治西藏的幹部人選。這些人擁有中華民國國籍可以在台灣長期居留（陳式武編，1990：72）。

流亡藏人另一個來台的途徑，是參加蒙藏委員會所開辦的職業訓練。蒙藏委員會從 1983 年起開辦藏族青年職業訓練計畫，提供年滿 16 歲到 35 歲的年輕人三到六個月的職業訓練，目的是希望能夠讓這些學員學習一技之長，提供他們日後創業的機會，改善流亡藏胞的經濟。學員完成訓練後，必須在一週內返回僑居地。1983 到 1991 年一共辦理了 16 梯次，共 235 人，其中來自印度 103 人，尼泊爾 132 人，職訓類別包括汽車修護、駕駛保養、水電訓練、電器修護、電腦訓練、烹飪、縫紉、基本車繡等（劉學銚編，1996：186-191）。

接運藏童和青年來台就學職訓的政策因為成效不彰而結束，但蒙藏委員會反而在 1990 年代更積極地透過私下的管道與流亡藏人團體接觸，主動提供合作援助的計畫，造成藏人流亡社會內部的不安與分裂⁷。流亡政府和藏人社會認為台灣的中華民國和中共一樣，不承認西藏主權，因此禁止西藏人和蒙藏委員會接觸，台藏之間處於半敵對的狀態，並不存在正式的官方互動管道。至於那些被蒙藏委員會接來台灣就學或職訓計畫者，被西藏社會視為受到國民黨和蒙藏委員會收買的叛徒，直到 1997 年當時還是西藏政教領袖的達賴喇嘛訪問台灣之後，才改變這種形象。

二、台灣民主化與國際人權

（一）達賴喇嘛訪台與「達賴喇嘛西藏宗教基金會」

1987 年台灣解除戒嚴，1996 年李登輝當選第一位民選總統。他上任之後重新擬定西藏政策，首先停止蒙藏委員會對流亡藏人社區的分化行動，接著開

7 這是所謂的 1994 年「四水六崗事件」（Zablocki, 2009: 403-404; Tethong, 2006: 65-66）。

始推動台藏關係正常化。他透過當時中國佛教會理事長淨心長老向達賴喇嘛提出訪台的邀請，達賴喇嘛接受邀請，在完全排除蒙藏委員會參與的情況之下，以漢藏佛教交流的方式，1997年3月22日首度訪台弘法，李登輝總統與達賴喇嘛的正式會晤，是台藏關係的重大突破。

達賴喇嘛該次訪台兼具宗教與政治的目的，一方面台灣原本就有眾多的佛教徒，隨著藏傳佛教的全球化，達賴喇嘛認為台灣是向自由世界的華人傳授佛法的最佳地點。就政治而言，達賴喇嘛表示中國大陸是一個「極權的政府」，台灣則是一個「自由的國家」，希望台藏彼此能互設一個小型辦事處，有助於雙方的了解，從而促進台灣與西藏流亡政府關係的正常化。於是在1997年9月向台灣的內政部登記立案，1998年4月16日就由西藏流亡政府在台灣成立「達賴喇嘛西藏宗教基金會」(Tibet Religious Foundation of His Holiness the Dalai Lama，以下簡稱「達賴喇嘛基金會」)，是達賴喇嘛訪台的具體政治成就。此外，流亡藏人看到達賴喇嘛訪台期間受到的禮遇與尊崇的景況，改變了他們對於台灣的觀感，由猜疑轉變為信任，也同時翻轉了在台藏人在流亡社區的形象（跋熱·達瓦才仁，2020：43）。

達賴喇嘛基金會成立的宗旨有四點：分別是「一、秉持佛陀慈悲利他之精神；本著至尊達賴喇嘛致力人類和平的理念來弘揚佛法。二、為使西藏宗教、文化、傳統得以延續及發展，舉辦各種西藏宗教文化活動。三、救助西藏難民、推動慈善事業。四、促進台灣與西藏人民之間彼此的了解，並加強雙方的合作關係。」⁸

按照台灣的法規，在台灣成立的財團法人基金會的董事長應由本國人擔任，但是達賴喇嘛希望這個基金會扮演流亡政府與台灣政府對口的單位，名義上是民間的基金會，實質上擔負流亡政府官方的工作，因此由藏人代表擔任董事長。當時透過李登輝總統主導的跨部會協調，這個基金會才得以按照藏人希望的方式成立⁹。該基金會的董事長由流亡政府外交部指派官員擔任，為流亡政

8 達賴喇嘛西藏宗教基金會。https://www.tibet.org.tw/news_ndetail.php?id=9661&type=F1by。2020/10/13。

9 這段經歷是長期擔任該基金會董事的黃瑞柔女士於2018年在台北為達賴喇嘛慶壽會的演講致詞（跋熱·達瓦才仁、雪域出版社編纂，2020：8）。

府官方駐台的最高層級代表。董事會的組成主要由流亡政府指派藏人官員，以及台灣宗教界人士擔任。雖然是以非營利的宗教文化組織在台灣設立，但具有流亡政府官方代表處的實質角色，遵循流亡議會所通過不與蒙藏委員會有任何正式接觸的命令。

此基金會的成立，除了舉辦開設佛學班，出版達賴喇嘛文集等宗教推廣活動之外，也協助來台藏人的入境申請。在基金會成立之前，流亡藏人來台只能透過蒙藏委員會以「大陸地區人民進入台灣地區旅行證申請書」的名義申請簽證，當時基金會的第一批工作人員來台也只能按照這個規定辦理，向內政部辦理居留申請。基金會成立之後，流亡藏人來台就改由基金會向內政部遞件申請入境簽證。直到 2000 年台灣首次政黨輪替之後，民進黨政府將流亡藏人視為外國人士，以無國籍的身份看待，來台簽證業務就由內政部轉為外交部負責。

（二）國際人權與「台灣西藏交流基金會」

西元 2000 年，由民主進步黨的陳水扁當選總統，相對於國民黨一貫秉持視西藏為中國不可分割的一部份的大中國西藏政策，民進黨強調台灣的主體意識超越中國國族主義的主張，承認西藏流亡政府，並積極地建立實質關係。首先在 2001 年邀請達賴喇嘛再度造訪台灣，其次，不再將流亡政府視為中華民國的地方政府，以無國籍的身分對待流亡藏人，因此處理其來台簽證的業務單位就從內政部轉到外交部。

為了更進一步展現對西藏流亡政府關係正常化的誠意，民進黨政府開始調整蒙藏委員會的角色。民進黨政府明確主張台灣領土範圍止於臺、澎、金、馬，憲法中所明訂的「8 部 2 會」的行政組織已經不合時宜，在完成政府組織再造之前，先將蒙藏委員會治理藏人的定位調整成推動族群關係的機構¹⁰。當時擔任蒙藏委員會委員的許志雄，表明人權治國及國際接軌的西藏政策立場：

台灣過去在黨國威權體制下，對於西藏問題的認識往往囿限於中國國族主義的一元意識型態，未能傾聽與理解多元的意見及聲音，也較少從人權的價值立場出發，去探索與關心西藏問題。隨著台灣的民主化與台灣主體性

10 當時的陳水扁總統在「2007 年西藏人權問題國際研討會」的致詞中，對蒙藏委員會的定位特別提出的說明（蒙藏委員會，2007: III）。

的日益確立，我們可以脫去意識型態的束縛，抱持著更開放的胸襟，促進對西藏問題持不同立場的人進行對話，而以公共論壇的精神，和尊重人權與自由的基本態度，作為討論的共識基礎（蒙藏委員會，2003：1）。

為了進一步和達蘭薩拉的西藏流亡政府建立更實質的交流，台灣政府成立「台灣西藏交流基金會」（Taiwan-Tibet Exchange Foundation）作為與流亡政府的對口單位。在 2003 年 1 月基金會成立時，陳水扁總統發表談話的內容中強調，台灣和西藏關係能夠改善和提升的關鍵，就是不再把西藏流亡政府人民視作大陸人士¹¹，「西藏的歸西藏，中國的歸中國」（蒙藏委員會，2007：3）。透過這個全新的政策方向，希望能夠解決台灣與西藏官方交流多年以來所存在的問題。

台灣西藏交流基金會成立基金是新台幣二千萬元，百分之六十由民間捐助，董事長戴勝通是民間人士，而該基金會的各任秘書長，由總統府的副秘書長擔任，另外包括外交部、陸委會、蒙藏委員會和教育部都是基金會的董、監事，因此該基金會具有半官方色彩。當時總統府國安會秘書長邱義仁以「兩個政府之間的對口單位」看待台藏基金會與達賴喇嘛基金會，因此該基金會並非取代蒙藏委員會的功能，而是超越舊有制度，解決因為該會存在所造成的障礙，彌補政府業務的不足而設立的。¹²

台藏基金會除了和達賴喇嘛宗教基金會共同在台灣推廣宗教、文化交流的活動之外，更大的突破在於透過台藏基金會，首次有機會經由流亡政府的正式管道，將台灣官方的資源用在印度的流亡藏人社區，進行醫療和農業等人道援助的工作。例如在南印度藏人聚居區捐贈該區域醫院完善的病房，解決當地長期醫療需求的問題；也捐獻了一部巡迴醫療車給流亡政府的衛生部，提供醫療偏遠的北印度藏人社區使用；也在南印度藏人社區協助有機農業的發展等工作，從流亡藏人社區需求的角度，實踐國際人權扶助難民的具體行動（台灣西

11 中華民國總統府。2003。〈總統參加台灣西藏交流基金會成立茶會〉。

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=693>。2020/03/23。

12 台藏基金會雖然有一席董事來自蒙藏委員會，但並不隸屬於蒙藏委員會，才能執行與西藏流亡政府互動的窗口角色。蒙藏委員會在 2011 年出版的《百年蒙藏專刊》（2011：98-99）將當時已經被國民黨政府解散的台藏基金會列入該會的工作成果之一，是不符歷史事實的作法。

藏交流基金會，2005：2-6）。

在 2008 年再度政黨輪替之後，國民黨政府回歸中國國族主義的立場，延續「西藏屬於中國不可分割一部份」的既有政策，將原先具有半官方色彩的台灣西藏交流基金會以財務狀況不佳為理由加以解散（蘇永耀，2009），此後台灣再也沒有設立類似專門與西藏流亡政府的對口單位，台藏關係重新回到原點。此時流亡藏人被視為無國籍身份的政策雖然得以延續，卻在入出境簽證的規定上，對於持旅行證之西藏人士加註「不得改辦居留」的限制。

（三）中國陰影與民間人權連線

台灣和西藏雙邊關係的進展，一直都受到來自中國北京方面的注意，以及高分貝批評為對中國的分裂活動，台藏雙方也都意識到問題的敏感性，試圖避免作出過度挑釁的舉動，如 1997 年 3 月達賴喇嘛首次訪問台灣時，強調只是宗教之旅，而無政治目的。2002 年 9 月達賴喇嘛的特使與北京進行談判，直到 2010 年一共舉行了八次中藏會談，中藏歧見仍深，沒有達到任何決議，卻有效牽制了台灣和西藏關係的進展。雖然民進黨政府一再邀請達賴喇嘛再度訪台，皆因顧慮到中藏談判的進行無法成行。

西元 2008 年國民黨籍馬英九當選中華民國的總統，隨著再度政黨輪替，台灣的西藏政策也再度回歸在一個中國的架構下。蒙藏委員會在中華民國的憲法架構下繼續存在。按照政府組織再造的規劃應自 2012 年起裁撤，但是直到 2016 年政黨再度輪替之後才完成。2017 年 9 月 15 日蒙藏委員會裁撤後的業務分別交由文化部成立的「蒙藏文化中心」，以及陸委會設立的「港澳蒙藏處」辦理，並由外交部承接簽證事宜。

雖然台灣官方的西藏政策回歸中國國族主義，台灣和西藏流亡政府的關係也不是完全歸零，支持流亡西藏社會的民間力量日漸深厚，2009 年因為台灣發生八八風災，受災的南部七縣市首長，以宗教與人道的理由，突破馬政府的顧忌，聯合邀請達賴喇嘛三度來台，透過宗教的力量為災民祈福，提供心靈的慰藉。除了達賴喇嘛基金會繼續在台灣推展宗教、文化交流事務，各種支持西

藏的民間社團成立¹³，2016年成立的「台灣國會西藏連線」，串連台灣跨黨派的立法委員（國民黨除外），以及西藏人民議會的議員，凝聚支持西藏議題的政治力量。

台藏之間關係由於歷史的因素而串連，隨著台灣民主化與政黨歷次輪替的過程，從大中國的國族主義的意識型態逐漸朝向國際人權的關注。從1996年台灣首次民選總統以來，達賴喇嘛首次來台，隨後成立達賴喇嘛基金會，西元2000年台灣首度政黨輪替，成立台灣西藏交流基金會，建立官方互動的窗口。而流亡藏人的定位也從中華民國的難胞，重新定位為無國籍的外國人。2008年台灣再度政黨輪替，台灣西藏交流基金會被解散，蒙藏委員會回歸負責西藏事務，藏人被認定無國籍身份而一律不得改辦居留，往國際人權開展的進程從停滯到倒退。2016年民進黨再度執政，雖然蒙藏委員會正式裁撤，除了民間成立友藏團體，以及民意代表所建立的連線管道，政府並沒有提出任何與西藏有關的政策，而是持續以無國籍的身份對待流亡在印度或尼泊爾的藏人。不論其來台的原因是交換學生、宗教弘法的喇嘛、或是和台灣人結婚的配偶，雖然透過達賴喇嘛基金會遞件申請簽證，仍常遭遇拒絕或駁回，即使能夠順利入境，通常只有短期停留且不被准予居留的狀態。這種完全排除流亡藏人入境的簽證政策，並沒有隨著台灣的民主化與數度的政黨輪替、蒙藏委員會組織調整而改善。

參、持印度 IC 流亡藏人身份的多重性

一、從藏胞到潛在逾期居留者

如前文所述，1980年代之前，中華民國政府將流亡的藏人視為「西藏難胞」，成立「西藏兒童之家」，接來的藏童可以直接取得中華民國的身份證。當台灣社會經濟發展之後，「藏胞」又成了廉價勞動力的來源（Pan, 2015）。蒙藏委員會在1983年起開辦藏族青年職業訓練計畫，這些來台受訓實習的藏

13 包括在台藏人福利協會（Taiwan Tibetan Welfare Association）、西藏青年會台灣分會（Regional Tibetan Youth Congress, Taiwan）、西藏婦女台灣分會（Regional Tibetan Women's Association, Taiwan）、以及台灣民間人士成立的台灣圖博之友會（Friends of Tibet, Taiwan）、台灣自由圖博學生聯盟（Students for a Free Tibet, Taiwan）、台灣漢藏友好協會（Taiwan-Tibet Friendship Association）等。

人青年必須在受訓完返回「僑居地」，政府是以「海外僑胞」的身分發給停留簽證（徐正光編，2001：134-135）。在 1990 年代台灣社會經濟發展，生活水準提高，這群藏人被視為有價值的勞動力：「檢視國內基礎勞力嚴重缺乏，許多業者開始引進外籍勞工，政府既然一再強調藏胞皆為中華民國國民，設若對接運回國接受職技訓練之藏胞青年，於其專業結訓後，結合工廠給予實習機會，既可視為在職訓練，職訓藏胞也可獲得些許實習津貼，又可抒解業者勞力不足之困境。…」（劉學鈞編，1996：192-194）。

在 1990 年發生有些人自行離開工廠，其中 20 多名以所持的入境證，當時戶籍規定仍不嚴謹，各政府機關尚未連線之時，在各地辦理流動戶口設籍，從而取得中華民國的身份證。1991 年政府修改「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」後，除了來台依親或商業投資之外，來台接受教育的藏人已經無法自動取得中華民國身份證。那些離開工廠，又沒有取得身份證的藏人，變成逾期居留。這些藏人因為生活困難，在 1999 年出面集體陳情，2001 年共有 113 名藏人因此取得身份證（徐正光編，2001：241-247）。2008 年 12 月又有一批沒有趕上特赦或在之後逾期居留的藏人，發起「自首」行動，政府以專案的方式給予居留證和工作許可證¹⁴。

在國民黨再度執政之後的蒙藏委員會，將這些事件定位為「集體抗爭、要求准予就地轉換身分，造成政府對非法滯留境內者管理之困難。」為了防堵繼續有流亡藏人透過管道來台，並循此取得身份證，因此對於持有印度旅行證的藏人採取緊縮的規定。內政部在 2008 年 8 月增訂實施《外國人停留居留及永久居留辦法》第六條第四項的規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」外交部於領事事務手冊第 2 輯第 13 章規定：「持旅行證書申請居留簽證者，原則上不予受理。」並在他們的來台文件上註記「不得改辦居留」以絕後患，在「國家安全」的考量下，成了潛在的難民人球嫌疑犯。雖然台灣曾經在 2016 年對滯台的流亡藏人給予居留的特殊考量，仍是在既有的「拒絕准

14 《外國人停留居留及永久居留辦法》第六條的規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」但對於 2007 年 12 月 26 日之前在臺設有戶籍國民之持印度旅行文件之藏籍配偶及未成年子女，只要取得停留簽證入境者，皆可以向移民署申請居留，就是針對這些自首成功的藏人配偶與子女而下的但書。

予居留」原則下的例外¹⁵。

二、無國籍者不得申請居留：來台身份與際遇

過去透過蒙藏委員會來台就學、或接受職業訓練管道來台的藏人，主要符應機構的目的而給予身份或居留。自從 1997 年達賴喇嘛訪台之後，台藏關係改善促進雙方人民的交流，由於台灣國境控管不得辦理居留的限制，對於持印度旅行文件的流亡藏人來台依親的配偶、宗教傳法的喇嘛，或就學的學生而言，就因為身份而遭遇各種阻礙或不公平的對待。

（一）台藏家庭的配偶依親

對台灣社會而言，跨國婚姻以及外籍配偶的現象從 1990 年代開始出現，漸漸構成台灣結婚率的重要成分，也一直是亞洲國家當中跨國婚姻比率偏高，甚至高居首位的國家¹⁶。台灣的政府發展出對應的依親與婚姻移民的管制政策，即使針對不同國家身份的外配，有不同的居留與歸化的規定，但至少家庭團聚並沒有因此限制。但是由台灣妻子與流亡藏人丈夫所組成的台藏家庭取得居留，卻得費盡心力才爭取到家庭團聚的基本權利（潘美玲，2016）。

當時的蒙藏委員會認定台藏婚姻是流亡藏人設法入境台灣的手段，堅持「為了避免政府人道關懷遭濫用，課予國人藏族配偶申請之年限條件，實屬必要」（蒙藏委員會，2013）。此外，政府官員認為台藏婚姻的結合是另有目的，存在著「假結婚」的風險，而對於流亡的難民必須限制其自由進出國境的權利加以控管。這和其他國家的外配相比，甚至和被視為兩岸敵對狀態之下的陸配的國境管控程度還要嚴格（潘美玲，2016）。

那些在 2008 年起陸續成家的台藏家庭，即使有合法的婚姻卻被以「IC 旅行證不等於護照」為理由，拒絕藏配申請居留。這些針對流亡藏人的規定，在 2012 年的監察院調查報告中，指出明顯違反中華民國《憲法》第 7 條：「中

15 在 2016 年 11 月修正通過的《入出國及移民法》第 16 條，對於「中華民國 105 年 6 月 29 日以前入國之印度或尼泊爾地區無國籍人民，未能強制其出國，且經蒙藏事務主管機關組成審查會認定其身分者，移民署應許可其居留。」則是將以專案的方式給予居留證和工作許可證的期限，從原先的 1999 年 5 月 21 日到 2008 年 12 月 31 日，放寬到 2016 年的 6 月 29 日之前來台的藏人，也就是所謂的「落日條款」。

16 社會指標統計年報。2009。http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/3419155471.pdf。

華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，及《憲法》第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」同時也違反《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會與文化權利國際公約》等各項國際人權。在監察院委員的報告中，詳述了各項違法的事實，以及藏配所遭受的不公平待遇（沈美真、趙榮耀，2012）。然而，在同一份報告中呈現政府機關的強硬態度：對於無國籍人士的「國家安全」考量優於個別的家庭團聚權，且給予持旅行證的藏配 180 天簽證，為兼顧家庭團聚與政府防範非法的雙重考量（沈美真、趙榮耀，2012：18）。

監察院的調查報告雖然指出「以國籍護照之有無為差別歧視待遇」，但在行政機關的堅持下，並沒有改變當時藏配的處境，於是台藏家庭在 2012 年成立了「台藏家庭人權聯盟」，並向民間人權團體「白刷刷黑戶人權行動聯盟」請求協助。開始向政府機構，以及民意代表陳情，她們的訴求很簡單，不要求特別待遇，只希望比照台灣的外配待遇。在台藏家庭人權聯盟持續各方陳情，歷經幾次修法的情況下，行政院在 2016 年 11 月 4 日召開會議決議停止適用「國人藏配居留審查處理原則」¹⁷。台藏家庭的藏族配偶才可以比照國人之外國籍配偶申請在臺居留，歷經七年的陳情才終於爭取到原本就是應有的家庭團聚權利（龔尤倩等，2020）。

（二）藏傳佛教喇嘛（僧侶）來台弘法

藏傳佛教喇嘛（僧侶）來台弘法也是因為持有印度 IC 旅行文件，在申請簽證時遭遇到類似的問題。台灣社會對於宗教信仰相當尊重，民眾享有宗教信仰的自由。對於來台傳教的外籍人士制訂明確的入境申請簽證規定，並給予居留的權利，原先只給予一年期限，目前已經延長到 6 年，最多可再延長 4 年，共 10 年的期限。¹⁸ 然而，在台灣擁有廣大信眾的藏傳佛教，不但在申請入境常遭遇拒絕或駁回，經常只能拿到最多 60 天的停留簽證，或被註記不得延簽的

17 行政院開會後的決議，並沒有公告。相關訊息得自陸委會的網頁：「落實人權保障 符合規定之國人藏族配偶、滯台藏人及藏族人士之未成年子女可申請專案居留」。http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/ctdf03.html?xItem=116538&ctNode=5630&mp=1。2022/10/01。

18 內政部。《宗教團體申請外籍人士來台研修宗教教義要點》。https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=700。2022/09/06。

許可。

台灣在 1987 年解嚴之前，只有少數與國民黨關係密切的西藏喇嘛在台灣，弘法只侷限少數人參與的低調活動¹⁹。解嚴之後由於人民團體社團的解禁，藏傳佛教中心得以設立，並邀請藏僧來台進駐講授佛法。由於出現假冒喇嘛以及非法居留的問題，台灣政府在 1993 年起開始嚴查喇嘛的居留與簽證，蒙藏委員會從 1995 年開始要求藏傳佛教團體立案進行登記（姚麗香，2007：119）。根據蒙藏委員會的統計，在 1996 年有 82 個藏傳佛教中心，受到達賴喇嘛訪台的影響，到了 2000 年就增加到 150 個（姚麗香，2007：118）。隨著達賴喇嘛基金會成立，於 2003 年與台灣西藏交流基金會合辦「達賴喇嘛西藏佛教講座」系列演講，邀請到藏傳佛教四大教派的法王等高僧來台講經，更帶動了台灣學習藏傳佛教的熱潮。根據文化部所屬蒙藏文化中心的統計資料，在 2018 年已經達到 473 個中心（翁仕杰，2018：34）。這些佛學團體成立的目的是修習佛法，因此有邀請弘法藏僧的需求，每個中心或團體至少申請一至二位，最保守的估計也需要至少 500 位以上的藏僧。根據文化部所屬的蒙藏文化中心所公開 2011 年到 2022 年間的統計資料，如表一所示，西元 2011 年之後，除了 2020 年因為新冠肺炎期間，台灣實施國境管制人數驟減之外，每年都有高達 1,600 到 1,700 人次以上的西藏喇嘛來台傳法，而來台弘法的藏僧在 2019 年已經超過兩千人次，這些人次應該也包括許多因為需要延長簽證而重複入境者，儘管如此，這些數字還是顯現了台灣社會對於藏僧的需求程度。

表一：海外藏僧來台人數統計表 單位（人次）

年度	海外藏僧來臺人次	年度	海外藏僧來臺人次
2010 年	1,272	2016 年	1,804
2011 年	1,589	2017 年	1,575
2012 年	1,756	2018 年	1,875
2013 年	1,596	2019 年	2,014
2014 年	1,691	2020 年	415
2015 年	1,967	2021 年	3

資料來源：文化部。<https://mtcc.moc.gov.tw/home/zh-tw/statistical/2259?mark=>。
2022/10/01。

19 1988 年之前，共有 41 個藏傳佛教中心，有藏人上師帶領的中心只有 5 個（姚麗香，2007：117）。

台灣佛學團體需要的是常駐的授課僧侶，只有核發停留簽證並無法滿足信眾的需求。這些佛學中心或團體為此每年都需要籌措多次往返機票，辦理繁複的文書簽證，以及第三國等待簽證的食宿費。加上外交部領務局為了「防杜非法」，從嚴查核證照與宗教身份認定，入境簽證取得機會充滿高度的不確定性，不但增加佛學團體的經費壓力，也不利於藏僧弘法，許多資源薄弱的佛學中心因為無力負擔，被迫中斷佛法的學習。這些佛學團體屢次向政府陳情，並在 2009 年由黃煌雄、沈美真兩位監察委員進行調查，報告中明確指出政府的簽證政策已經構成對台灣信眾宗教自由信仰的間接限制，違背了憲法保障宗教自由的意旨（黃煌雄、沈美真，2009：5）。然而，行政機關對於此案的處理方式只是增加了要說明拒簽的理由並存檔處理，並沒有任何具體的改善²⁰。

由於藏僧來台弘法無法比照其他外籍傳教人士取得居留簽證的問題，在 2017 年到 2019 年的美國在台協會有關台灣宗教自由報告中，都有提及由於藏僧使用印度 IC 旅行證件，必須每兩個月飛往泰國更新簽證的案例。台灣政府的回答：「拒絕發給居留證是依據外籍人士旅行許可的管理辦法的規定，並非因 IC 旅行證持有者申請的宗教目的而予以拒簽」（美國在台協會，2019），無法獲得如其他外籍宗教人士來台傳教弘法同等的居留簽證。

經過佛教團體不斷地爭取之下，藏傳佛教各佛學會的藏僧若是常駐法師的身份，則可以延簽取得六個月的停留簽證，但只限一位。其他的法師只能取得 60 天的停留簽證，兩個月一到，就得出境再申請入境。這樣的情況還是遠不如其他外籍傳教士的條件。

（三）來台就學的學生

達賴喇嘛基金會於 1998 年成立之後，台藏關係有了良性的進展，開啟了藏人來台就學或學習中文的管道。該年 10 月就有四位由基金會推薦，首批來台攻讀碩士學位的藏人，並以交換學生的名義取得居留簽證。當時這些學生主要到各大學的研究所就讀，學習政治、傳播、佛教、農業等專業知識，同時也具備了中文能力，扮演了台灣和西藏交流的重要橋樑。例如目前在西藏流亡政府議會任職的秘書長索朗多吉，曾經擔任達賴喇嘛基金會的秘書長多年，流利

20 098 外調 004 的法令改善內容請見《監察院調查報告 098 外調 0004》機關改善情形之附件。

的中文協助基金會在台灣推展會務。2000 年來台就讀佛教研究所的見悲青增格西，講授藏傳佛教的課程完全不需翻譯，能直接和台灣的信眾上課。

但是由於台灣的行政部門並未提供明確的準則辦理居留，只是以口頭溝通的形式處理，因此隨著外交部領務局承辦人員的調動，到了 2006 年之後就不再核發居留簽證給當時來台的西藏交換學生，也不再具有攻讀學位的管道，西藏交換學生來台只能以研習華語為主。雖然 2016 年台灣再度政黨輪替，民進黨政府 2017 年基於台藏友好關係以及促進文化交流名義，將來台學習的名額從 5 名增加到 15 名，時間以一年為限，得延長一年。但因為簽證和諸多限制，導致這些名額無法被充分使用。這些藏人學生來台都是透過達賴喇嘛西藏宗教基金會協助申請讀書簽證，從 1998 年起到 2020 年間一共有 69 位藏人學生來台學習，其中 1998 年到 2005 年共有 24 位到各大學學習專業知識，2006 年之後只限制在華語中心學習中文。從 2006 年到 2020 年的 15 年間只用到 45 個名額，平均每年只有 3 個來台學習華語的藏生，說明了實際的處境。²¹

雖然台灣政府以友好關係的名義增加藏生的名額，但由於居留簽證的問題，即使藏生拿到獎學金，或取得台灣學術機構或研究單位入學許可，基本上都無法獲得居留簽證，或甚至被拒絕核發簽證，導致藏人或達賴喇嘛基金會必須動用各種管道，包括透過立法委員、台灣人權組織等協助，以個案的方式取得簽證或居留。反而因為缺乏制度性的合理處置，造成標準不一、因人因事制宜的情況。不但容易產生政治力介入行政體系的印象，也不利於台藏關係的正常發展，以及國際人權的實踐。

三、流亡藏人的身份：無國籍、持印度 IC、「西藏公民」

根據聯合國難民總署的定義：「無國籍人士就是一個不被任何國家的法律承認其國籍之人士」²²。因為無國籍人士不會擁有護照，所持有的是旅行文件，政府擔心若讓其入境會出現發證國不接受遣返，成為人球問題，構成滯台的風險，並由此認定具有危及社會安全的威脅存在。鑒於之前有由蒙藏委員會接送來台，其後逾期居留的藏人，透過自首請求專案辦理居留，並取得身份證的案

21 來台學習的藏人學生數，是由達賴喇嘛基金會所提供，獲取日期 2022 年 4 月 1 日。

22 聯合國難民署。https://www.unhcr.org/hk/what-we-do/who-we-help/statelessness。2023/05/22。

例，造成相關部門嚴審其入境文件，採取僅核發停留簽證的方式，提高國境管控以阻絕對國家安全產生威脅的風險。

事實上，流亡在印度的藏人，持有由印度政府給予的「居留證」（Registration Certificate, RC），擁有「居留證」的人就有資格申請「身份卡」（Identity Certificate, IC），可以進出印度國境。世界上許多國家包括加拿大、美國、日本等歐洲多數的國家都承認印度政府頒發給流亡藏人的 IC 旅行證件等同於「護照」的效力，藏人可以到世界各國進行訪問、傳法、留學、工作、探親等活動。隨著印度政府證照的電腦化，有效防止因手寫而容易持有假證件的問題，IC 效期也從每年更新延長到 10 年更新。印度政府過去在 IC 上會有「No Objection to Return to India, NORI」字樣的戳記，保證出境之後，得以再入境印度的證明。這項規定在 2017 年被取消，調整對藏人的出境管制，也就是說藏人在一年內得以多次進出印度國境，而不必每次都重新申請 NORI，或因為 NORI 的過期而產生無法回印度的情況。

此外，藏人流亡印度之後，即在達蘭薩拉成立了流亡政府，現稱為藏人行政中央（CTA），流亡藏人都有向流亡政府繳稅的義務，領有流亡政府所發給「藏人自由捐獻手冊」（俗稱「綠皮書」），成為流亡藏人宣稱並效忠流亡政府的象徵，證明了他們的西藏公民身份（McConnell, 2013: 303）。雖然西藏的國家地位在國際沒有被正式地承認，但是藏人行政中央在世界許多國家設立駐外機構，包括在印度、尼泊爾、美、日、英、法、比、俄、蒙、澳洲、巴西、南非、南美洲等辦事處，台灣的達賴喇嘛基金會則是流亡政府的駐台代表處。如前文所述，在該基金會成立之前，流亡藏人進入台灣都必須透過蒙藏委員會以「大陸地區人民進入台灣地區旅行」的名義申請簽證，並填寫「大陸地區人民進入台灣地區旅行證申請書」向內政部申請居留證的辦理，基金會成立之後，來台藏人就透過該基金會向台灣政府申請入境簽證。

該基金會自成立以來，也扮演協助滯台藏人返回印度等相關事務的角色。雖然流亡藏人在國際法律上屬於無國籍身份，但由印度政府所發給的旅行文件等同於護照的意義，已經被世界上大部分的國家所認可，加上流亡藏人持有藏人行政中央發給的綠皮書，定義其西藏公民的身份。藏人行政中央的駐台代表

處等於政府機構，協助驗證流亡藏人的身份。然而，台灣政府忽視這些身份的機構性認證機制，單以「無國籍」來定義流亡藏人而不准予居留，不但不符國際處理慣例，更造成身份差別待遇的問題。

肆、結論：發展台藏連結的人權戰略

雖然台灣社會在民主化的進程中，已經廢除了代表大中國國族主義的蒙藏委員會，成立半官方的台藏基金會，也將藏人入境與兩岸人民條例脫鉤，朝向支持國際人權的路線，來定位台藏關係的互動。但在 2008 年國民黨執政之後，雙方的關係不但沒有進展，反而修訂法條，嚴格執行無國籍的藏人入境不得居留的政策，並在 2016 年民進黨再度執政之後被沿襲下來。蒙藏委員會雖然已經裁撤，相關業務分屬到文化部、陸委會和外交部，但是在陸委會下設置港澳蒙藏處，依然還是將藏人放置在兩岸關係架構的作法。因此有關流亡藏人在台灣的相關新聞，會在陸委會的網頁公佈，甚至媒體傳聞有關達賴喇嘛是否再次來台的問題時，曾有陸委會的官員會主動出來發言回答的例子。台藏的官方互動呈現停滯，也沒有完全擺脫蒙藏委員會時期的慣常作法與意識型態。

即使印度核發的 IC 旅行證件等同於護照的功能，加上駐台代表處的機構認證，「拒絕居留」依然是台灣政府對於流亡藏人入境的基本政策。基於國家安全的考量，防範非法超越台藏家庭團聚的需求，台藏家庭需要歷經七年陳情抗議，才獲得與其他國家外配同樣的待遇。因應台灣佛教徒的宗教修習而產生的藏僧弘法需求，沒有和其他外籍傳教人士同等的待遇，每年至少兩次出入境，影響了國人宗教信仰的自由，都是明顯違背國際人權的差別歧視待遇。雖然台灣政府每年提供名額，讓流亡藏人來台學習中文，也因為繁瑣的規定，使得執行率低落。為了解決不得申請居留的規定對於來台藏生學習的影響，達賴喇嘛基金會需要多方請託，動用非官方的管道找民代協助處理，徒增爭端及衍生不良觀感，無助於雙方關係的進展，甚至因此減損友好的基礎，早先台灣提供的專業研習管道的關閉，更是台藏交流的一大損失。

從本文呈現的台藏關係歷史進程，以及從人權角度的檢視，說明了目前台灣政府無視於世界情勢的變化，缺乏西藏政策的想像，從而對於國際人權保障採取消極作為。台灣因為歷史的因素而和流亡藏人產生連結，也成立了達賴喇

嘛基金會，作為藏人行政中心的駐台機構。2019 年 Covid-19 疫情爆發之後，隨著美中對立的局勢升高，在全球供應鏈轉移和重組的情況下，印度成為台灣海外投資設廠的新南向重點，但是如何克服因為語言、文化、社會制度等因素所帶來的管理問題，是決定新南向政策成敗的關鍵。如果可以透過流亡藏人在印度的經驗，扮演台灣廠商的橋樑，協助台灣的企業培養訓練懂中文、又瞭解印度的藏人，扮演中介的角色，將可使在地的配合順利接軌。因此，台灣政府應該重新評估持印度 IC 流亡藏人的入境居留問題，將停滯的台藏關係，轉化成積極的人權戰略，一方面可以正面回應流亡政府透過達賴喇嘛基金會要求協助的項目，另一方面也將有助於台灣新南向政策的發展，更是國際人權的實踐。

參考書目

- McConnell, Fiona. 2013. "Citizens and Refugees: Constructing and Negotiating Tibetan Identities in Exile." *Annals of the Association of American Geographers* 103, 4: 967-983.
- Pan, Mei-Lin. 2015. "Neither Compatriots nor Refugees: Status Discrimination of Exiled Tibetans and the Contradictory Faces of the Republic of China (Taiwan)." *International Journal of Asia Pacific Studies* 11, 2: 41-59.
- Shakya, Tsering. 1999. *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*. New York: Columbia University Press.
- Tethong, Tenzin N. 2006. "Tibet and Taiwan: Past History and Future Prospects." 《蒙藏現況雙月報》15, 4: 59-70.
- Zablocki, Abram. 2009. "The Taiwanese Connection: Politics, Piety, and Patronage in Transnational Tibetan Buddhism." *Buddhism between Tibet and China*: 379-414, edited by Matthew T. Kapstein. Massachusetts: Wisdom Publications.
- 台灣西藏交流基金會。2005。《台灣西藏交流基金會通訊第三期》。台北：台灣西藏交流基金會發行。
- 李江琳。2010。《1959：拉薩！——達賴喇嘛如何出走》。台北：聯經。
- 沈美真、趙榮耀。2012。〈監察委員調查報告 101 外調 0007 號（101/9/19）〉。<https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/40952>。2022/02/18。
- 美國在台協會。2019。〈國際宗教自由：2018 台灣部分〉。<https://www.ait.org.tw/zhtw/2018-report-on-international-religious-freedom-taiwan-zh/>。2022/10/01。
- 姚麗香。2007。《藏傳佛教在台灣》。台北：東大圖書公司。
- 翁仕杰。2018。〈格魯派在台灣的發展機制：漢藏政教傳承的界限與交融〉。徐桂香編《藏傳佛教格魯派與撒迦派學術研討會論文集》：27-51。台北市：文化部。

- 徐正光編。2001。《民國以來蒙藏重要政策彙編》。台北：蒙藏委員會。
- 陳式武。1990。《蒙藏委員會施政紀要—中華民國七十四年七月至七十五年四月》。台北：蒙藏委員會編譯室。
- 華僑志編纂委員會。1962。《印度華僑志》。台北：華僑志編纂委員會。
- 跋熱·達瓦才仁、雪域出版社編纂。2020。《西藏與台灣同行：達賴喇嘛西藏宗教基金會二十週年紀念冊》。台北市：雪域出版社。
- 黃煌雄、沈美真。2009。《監察院調查報告 098 外調 0004》。<https://www.cy.gov.tw/C.yBsBoxContent.aspx?n=133&s=199>。2022/10/03。
- 蒙藏委員會。2003。《當代藏學學術研討會論文集》。台北：蒙藏委員會。
- 蒙藏委員會。2007。《西藏人權問題國際研討會論文集》。台北：蒙藏委員會。
- 蒙藏委員會。2011。《百年蒙藏紀念專刊》。台北：蒙藏委員會。
- 蒙藏委員會。2013。〈對於「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」重新審視結果報告〉。
- 劉學銑編。1996。《蒙藏委員會簡史續篇—附歷任委員長簡歷》。台北：蒙藏委員會。
- 潘美玲。2016。〈錯置的離散：台藏家庭的在台境遇〉。《台灣人權學刊》3，4：69-89。
- 蘇永耀。2009。〈馬政府抵制 台藏基金會停擺〉。《自由時報》2009/09/05。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/332823>。
- 龔允倩、鄭塔、莊惠玲。2020。〈在政治歷史裡的婚姻路：以台藏婚姻為例〉。《台灣社會研究季刊》115：285-309。

附錄一：台藏關係大事記

1949 年	中國國民黨政府戰敗，撤退來台，蒙藏委員會繼續在台灣運作。
1951 年	西藏政府簽下 17 條協議，被中共佔領。
1959 年	達賴喇嘛流亡印度，成立西藏流亡政府。
1959 年	中華民國總統蔣介石發表「告西藏同胞書」。
1997 年	達賴喇嘛首度訪台，由李登輝總統促成，中國佛教會淨心長老邀請，無須經過蒙藏委員會，來台弘法 6 天。
1998 年	西藏流亡政府在台灣成立「財團法人達賴喇嘛西藏宗教基金會」。
2001 年	達賴喇嘛第二次訪台，「慈悲與智慧之旅」10 天。
2003 年	「台灣西藏交流基金會」成立，兩個政府之間的對口單位（總統府秘書長邱義仁）。
2008 年	馬英九當選總統，「台灣西藏交流基金會」停止運作。
2009 年	達賴喇嘛應高雄市等南部 9 縣市之邀，8/30 至 9/4 撫慰八八風災受災民眾。
2016 年	「台灣國會西藏連線」成立。
2017 年	「蒙藏委員會」裁撤後業務陸續交由文化部、陸委會、外交部承接。

Refusal to Granting Residency: Exiled Tibetans Holding Indian Identity Certificates and Taiwan's Border Control Policy

Mei-Lin Pan

Professor & Chair, Department of Humanities and Social Sciences
National Yang Ming Chiao Tung University

This article discusses one specific group of refugees: exiled Tibetans living in India. In 1959 the Chinese Communist regime occupied Tibet and the Dalai Lama went into exile in India, along with over 100,000 Tibetans who sought asylum in India, Nepal and other countries. The refugee status of the first generation has been granted to subsequent generations. The Indian government provides them with identification and travel documents. Using this Identity Certificate they can re-enter India after exiting the country. The Certificate is recognized by many countries as a valid travel document.

However, the ROC government in Taiwan considers Tibetans in exile holding Indian travel documents to be “people from specific countries with a high risk of staying in the country” and hence a national security concern. Exiled Tibetans wishing to enter Taiwan have often been refused visas. Moreover, even when granted—whether for religious reasons, study or marriage—the stay is limited to a maximum of six months. No extension is permitted, nor is it possible to obtain a residence visa. All entry documents are stamped “no change of residence permitted”.

This article analyzes the root causes of this situation and the human rights issues involved. It examines the changes in Taiwan-Tibet relations and the multiple identities of Tibetan refugees and suggests the possibility of developing a new Southbound human rights strategy to grant greater freedom to Tibetans in exile who wish to come to Taiwan.

Keywords

exiled Tibetan, stateless, national security, human rights, Taiwan-Tibet relations

