

HUMAN
RIGHTS
WATCH

摘要

版权© 2014 年 人权观察
文字及照片版权所有
美国出版

国际组织人权观察致力于保护世界各地人员的人权。我们站在受害者和活跃人士的同一阵线上，力求制止歧视、维护政治自由、保护人员战争时免受不人道的行为、将罪犯绳之以法。我们调查并揭露侵犯人权行为，向侵权者追究责任。我们向各国政府和掌权者提出挑战，要求他们终止侵权行为，尊敬国际人权法。我们邀请公民社会和国 际社会支持所有人员得到应有的人权。

人权观察是一个国际组织，其职员遍布全球 40 余国家，办事处位于阿姆斯特丹、贝鲁特、布鲁塞尔芝加哥、日内瓦、约翰内斯堡、伦敦、洛杉矶、莫斯科、内罗比、纽约、巴黎、旧金山、东京、多伦多、华盛顿特区以及苏黎世。

想索取更多信息，请浏览我们的网站：<http://www.hrw.org>（英文）；
<http://www.hrw.org/zh-hans>（中文）

摘要

我们在难民政策上有自己的价值观。〔我〕们的政策是以地缘政治敏感性为导向。

— 副总理兼外交部长纳拉扬·卡吉·什雷斯塔（Narayan Kaji Shrestha），2012年9月

非法越过边境的西藏人不是难民。

— 中国驻加德满都大使馆发言人，2012年3月

我以为到这里就安全了。但现在我发现中国在指导尼泊尔如何对待我们。

— 西藏难民多杰慈仁（Dorje Tsering），加德满都，2013年3月

中国政府自2008年西藏起义--藏人数十年来最大规模、最广泛的抗暴运动--之后，即全面加强对中国国内各藏区的控制。同时，中国政府开始向共享漫长边界又住著众多藏人社群的尼泊尔施压，企图使该国成为与中国协力限制藏人基本权利的伙伴。

自2008年以来，尼泊尔和中国签定了数项有关安全和“情报分享”的协定；开展了边界安全合作；片面实施了对藏人公开示威的禁令；严密监视藏人社群、领袖和实际或被认定的维权人士；并且每逢政治敏感日期，例如达赖喇嘛生日、国际人权日（12月10日），或有中国贵宾进行高级访问时，派遣大量尼泊尔武装警察威摄藏人社区。

藏人社群普遍感受到这种政策的影响。部分由于这种压力，藏人经常遭受警方滥用武力、预防性拘押、拘留期间的酷刑及虐待、侵犯性的监视以及任意套上定义过于模糊、宽泛的安全罪名。

确达南嘉（Chodak Namgyal），一位20多岁的前僧侣，2009年1月逃难到尼泊尔。他原本在安多（Amdo）的东科寺（Tongkor monastery，位于四川省甘孜州）修行，2008年4月，中国安全部队对西藏示威群众开枪杀死十余人后，他花了数月的时间逃匿躲藏。许多僧人和参与这次冲突的民众为免遭逮捕而逃进山区，忍饥挨冻好几个月，以躲避当地中国政府为捉拿漏网之鱼而进行的大规模持续搜捕行动。当局将他们的照片刊登在通缉告示四处张贴，并对他们的家属监视、施压以获取有关他们藏身处的情报。

确达和一位同行伙伴于是决定逃出西藏。他们设法到达尼泊尔边境，先躲在卡车后面，然后改为步行，昼伏夜出。2009年1月，他们在樟木镇（Dram）附近找到一名藏人向导带他们趁夜穿过边界进入尼泊尔。从边界到加德满都，他们一路上乘著摩托车，并步行绕过沿途许多尼泊尔警方检查哨。俩人在加德满都谷地的一座藏传佛寺中躲了几个星期，直到不得不离开佛寺，躲进加德满都市区的藏人聚居区。

我很怕万一被抓到会被送回中国。中国人把我的照片放在甘孜的〔通缉〕告示上，而且说我们是逃犯。他们不希望任何人泄露枪杀群众的真相，所以他们会

假借各种名义逮捕我们。我刚到这里〔尼泊尔〕时非常兴奋，以为我终于成功逃出西藏了。我以为自己安全了，终于可以公开顶礼〔达赖喇嘛〕尊者。但现在我发现尼泊尔对藏人来说也不安全。警察不停监视，还有许多线人。就连寺院里也有他们的线人，就因为这样我们不得不离开先前保护我们的寺院。

藏人在这这里终日惴惴不安。我没有任何身分文件，一张纸也没有，又不会说尼泊尔话。我很害怕一旦被抓会怎么样。甚至有一次我在这边〔博达那（Boudhanath）〕的寺院参加为尊者祈福的法会，警察竟持枪闯进寺院，拆掉绘有尊者画像的横幅。我害怕参加〔藏人的公开〕活动，但我们的弟兄姊妹在西藏，那么多人自焚了，我们怎能默不吭声？每次活动，警察都会抓走一些人，只因为他们参加和平的祈祷会。警察在现场拍照，我想一定是帮中国拍的。现在〔博达那〕大街小巷布满了摄像头。我们怎么知道这些影像被拿去做什么？拉萨也是满街摄像头，我担心博达那已步上后尘。就我们所知，中国警察很可能现在正坐在拉萨监视著我们的一举一动。

多杰轮珠（Dorje Lhundup），出生于加德满都定居点的 24 岁藏人，告诉人权观察说，他在 2008 到 2009 年多次因为参加藏人公开活动而被逮捕。此后，他受到尼泊尔警察严密监视，每逢中国高官访问或藏人公开活动前夕，他常被警方拘留。

我上一次被捕是在某位中国官员到访的前一天。我什么也没做，警察就来我家把我抓走。到派出所后，有个警员对我说：“哦，你真是爱找麻烦，我们要把你送回中国，知道吗？我们可以轻而易举地把你送回中国，神不知鬼不觉的。”我在这里出生，但我没有任何身分证件。幸好，我的尼泊尔话很流利。他们好像希望西藏人全都消失不见。但我们若停止抗议，一切问题就能解决了吗？如果我们西藏人都沉默下来，那不久将来我们就会消失了。

中国把矛头指向尼泊尔，因为长久以来藏人都把这里当做永久或暂时逃离中国、或把子女送出中国的第一站。翻越喜马拉雅山脉走到尼泊尔的路途，虽然既遥远又可能非常危险，却是通往北印度达兰萨拉（Dharamsala）的捷径，达赖喇嘛、西藏流亡政府和近 8 万西藏人都在那里。

尼泊尔的藏人社群大约有 1.5 万到 2 万人，包括 1959 年达赖喇嘛逃到印度后抵达尼泊尔的第一波难民的亲属和后代，以及陆续由西藏逃出或由印度返回的新难民。

从 1959 年到 1989 年之间，尼泊尔政府承认跨越边界而来的藏人是难民，而且让他们办理登记。1989 年中尼两国恢复邦交之后，尼泊尔国王即不再允许西藏难民在尼泊尔永久居留。不过，根据尼国政府和联合国难民事务高级专员（UNHCR）之间非正式、不成文的“君子协定”，尼泊尔继续允许西藏难民“安全通过（safe passage）”前往印度。

在 2008 年西藏爆发抗议后的几个月，加德满都成为声援西藏政治活动的中心，几乎每天都有人举行示威游行、集会或政治活动。在中国强烈外交压力——有些是公开表明——之下，尼泊尔政府开始打压藏人示威，警方经常与示威群众起冲突或将他们怀疑策划公开行动的藏人限制

行动。国际媒体被禁止进入西藏境内，于是大幅报导在尼泊尔发生的这些冲突事件。人权观察曾在 2008 年 8 月发布一份报告，题为“讨好中国：尼泊尔对藏人权利的限制（**Appeasing China: Restricting the Rights of Tibetans in Nepal**）”，说明西藏政治运动者在尼泊尔受到镇压的情况。

本报告则分析最近五年来藏人在尼泊尔的情况。藏人权利在尼泊尔和尼中边境所受到的限制自 2008 年后变本加厉。尽管尼泊尔仍维持对藏人的某些基本保护，但也限制他们的集会和言论自由，并持续任意逮捕拘押示威者或被怀疑策划示威活动的人士。同时，尼国政府收紧对藏人申请身份证件的限制，使他们难以就学、找工作、做生意或从事其他活动。

政治压力是显而易见的。2009 年 3 月，在一家中国报纸的专访中（全文见附件 II），尼泊尔警察副总监巴拉特·巴哈杜尔·GC（**Bharat Bahadur G.C.**）曾谈到尼泊尔加强压制藏人的政治言论。据他说明，有关命令是由政府最高层所下达：

尼泊尔总理普拉昌达（**Pushpa Kamal Dahal**）和副总理兼内政部长高汤姆（**Bam Dev Gautam**）命令全力打击在尼“藏独”势力。普拉昌达总理指示，尼泊尔是中国的友好邻邦，政府不允许任何人在尼泊尔领土上搞反华“藏独”活动。高汤姆部长好几次亲自给我打电话，要求在打击“藏独”问题上“不留余地，不讲人情，不惜代价，坚决打击”。领导人的决心给我们警方吃了定心丸。

同样在这篇专访中，巴拉特·巴哈杜尔非常自豪尼泊尔大幅提升对藏人的监控，并且宣称，在 2008 年西藏起义后，“打击‘藏独’是我的首要任务。”

中国对尼泊尔的压力

中国逼迫尼泊尔压制藏人或镇压其在尼国境内的政治活动并不令人意外。北京不断宣称十四世达赖喇嘛和支持西藏诉求的流亡或海外人士是鼓动中国境内藏人不满情绪的主要幕后黑手。北京也不断指责这种负面影响严重阻碍其对境内藏人灌输团结效忠党国的意识。基于这些理由，自 2008 年藏区抗议后，采取各种措施限制国外和跨境影响力就成为北京的政策重心。

相关政策包括以军事手段封锁西藏的国际边界，以阻止藏人不断外逃。这种措施似已收到成效：每年跨越边界的藏人人数在 2008 年以前平均有 2,200 人，但在 2009 到 2012 年之间降到共千人以下，2013 年更只有 171 人。可得的证据显示，因违规越界进入尼泊尔而被中国当局拘押的藏人，通常会在中国遭到监禁和肢体虐待。

中国当局没收许多藏人的护照，并要求所有藏人必须在出国前和回国后向警方汇报才允许出国旅行。凡有家人在海外的藏人都必须向当局登记。西藏境内的藏人在国内旅行也必须事先申请许可，并接受严格审查。近年来，许多藏人因为传递、接收或仅仅阅读批评中国治藏政策的信息而被逮捕判刑。

目前已有确切证据足以证实中国政府监听和审查电子通讯、互联网活动和通讯，并且通过占用频率或没收碟型卫星天线以加强限制藏人收听境外藏语广播。中国当局还加大力度防范邻近国

家藏人社群援助、纪录或抗议西藏自治区及周边藏区的情况。下文将详述，中国经常对未经许可离开中国的藏人加以监禁、酷刑或其他不当待遇。

中国政府的官方报告和尼泊尔官员的证言显示，遵循中国的整体策略，即压制达赖喇嘛和藏人流亡社群对中国境内的影响力，以及抗衡或尽可能缩减国际压力，北京针对尼泊尔有三项主要目标：

1. 确保尼泊尔有效配合中国的努力，终结藏人为寻求庇护和移民而偷越国境，包括儿童被家人送往印度接受藏文教育；
2. 在尼泊尔执行不成文的禁令，杜绝声援西藏的政治动员，包括示威和一切与达赖喇嘛或流亡政府有关的活动；
3. 运用尼泊尔情报和执法机关监视、渗透尼国藏人社群，以便为中国提供最即时情报。

北京似乎早已了解尼泊尔政府没有足够能力或资源，根据北京的期望大幅扩张其安全部门。北京也认识到，约束这个社群并非尼泊尔的国家利益，因为他们一向在尼国和平安居，并且数十年来在尼国观光业和出口经济上扮演重要角色，而美国和一些欧洲国家又一贯关切他们的福祉。中国在 2008 年后决定大幅提升与尼泊尔之间的经济和外交关系——随著时任总理的温家宝于 2012 年进行国事访问和中国跃升为尼国首要外国直接投资者之一而达到高峰——部分原因即是为了影响尼国对本身国家利益的衡量。这种战略显然至少已取得部分成效。

中国当局不让某些藏人返回中国，其标准因人而异。从 2013 年 1 月至今，超过 20 名中国藏族公民持著有效的中华人民共和国身分证件寻求返国，却遭中国官员拒绝入境而被迫停留在尼泊尔境内。理由并不十分明确，但显然是因为中国试图阻止藏人暗中前往达兰萨拉。

近年来，中国官员更日益积极干涉尼泊尔国内的西藏议题。2008 年，中国大使馆曾试图影响尼泊尔最高法院有关藏人福利救济办事处（Tibetan Welfare Office）在尼国注册的一项判决。该办事处实际上是达赖喇嘛和西藏流亡政府的代表处。中国的干涉是成功的，尽管一个非正式的办事处仍获准在原地点继续运作。

尼泊尔和中国之间早已达成协议“不允许本国领土被用来从事对抗另一国的活动”，并例行性地在各种外交声明中重申这项协议。尼泊尔在中尼两国的所有会议中均一再重申遵守“一个中国政策”及反对“允许其领土被用来进行对抗中国的活动”。然而中国对尼泊尔的期待还在不断提高。尼泊尔现已进一步宣示“不允许本国领土被任何势力用来进行‘反中’活动”，并承诺“打击反中活动”。

从 2009 年起，中国的外交政策日益强调各国应尊重其“核心利益”，其意义并不明确，但普遍认为包括台湾、西藏和新疆。2012 年 1 月，尼泊尔总理，隶属共产党（毛主义派）的巴布拉姆·巴特拉伊（Baburam Bhattarai），曾在中国总理温家宝国事访问时宣布：

尼泊尔高度重视中国的核心利益，坚守一个中国政策，同意台湾和西藏均为中国的一部分。尼泊尔政府绝不允许国内发生任何反中活动。

中国的压力大部分是枱面下的。一位前政府幕僚长接受人权观察访谈时指出，尼泊尔无力抗拒中国的要求：

来自中国的压力非常强大，而且通常看不见。这种压力从外面观察不到，但它就是这么运作的。多年来，我常看到中国低级人员却能接触到尼泊尔高级官员。两国关系完全不对等。尼泊尔没有任何能力反抗这种压力。美国是唯一仗义执言的国际力量。

君子协定

尼泊尔和联合国难民署之间有一项“君子协定”，保障西藏难民可以“安全通过”前往印度。根据这项协定，西藏难民若被尼泊尔当局逮捕，他们会被移交联合国难民署处理，再转送到达兰萨拉。中国则拒绝将逃离西藏的藏人列为“难民”。

在我们开始这项研究时，许多难民专家和分析家说他们认为这项君子协定已充分实施于所有在尼泊尔的西藏人。对于在尼泊尔境内深处被捕的藏人而言，该协定似乎运作得不错，但对那些在边界附近被捕者而言，则没有完全实施，而且非常难以预测。

我们的研究发现，边界警察强迫许多在边界或抵达民居地区之前遭到拦截的藏人返回中国。一位前尼泊尔内政部资深官员告诉人权观察，在中国压力下，每年有 300 到 1,000 名在中国边界附近被查获的藏人被强迫遣返，由边防警察自做主张作赛选。

另一位了解边境状况的官员也向人权观察表示西藏人经常被强迫遣返。这位前内政部官员说：

武装警察确实有将成功越界进入尼泊尔的藏人遣返。但我们这么做是依据我们国家的法律。我们会先检查，确保每个越界进入尼泊尔的人都有合格的旅行文件，而且不会威胁国家安全，也不是经济性移民。边防警察会决定是否将这些
人送回西藏...

每年的人数不一样；有时 300，有时多达 1,000。唯有当边防警察认定某个人具有申请庇护的正当理由，我们才会适用与联合国难民署之间的协定。

尽管人权观察无法证实这些声明，但我们对其可靠性有信心并认为值得进一步调查，因为这些人若被送回中国即面临受迫害的风险。尼泊尔禁止联合国难民署人员到边界地区直接监测情况。联合国难民署登记的西藏难民人数于 2013 年下降到 171 人的空前低点，而在 1991 年到 2008 年之间平均每年都在 2,200 人以上。

警察和行政机关对个人和企业的控制程度大幅提升，使他们越来越容易遭到任意罚款和轻微的贪污征敛。教育、住房、迁徙、就业和公共及私人服务（如换新驾照、银行服务和各种行政登记要求）也变得阻碍重重，因为尼泊尔政府日益将藏人视为与中国交往的负面刺激。据藏人指出，越来越多的尼泊尔人也受地方传媒负面报导的影响而常常接受了这种看法。

尽管这类问题大多存在已久，但在 2008 年以前并不严重，因为地方当局经常采取弹性做法，特别是各地区首长（**central district officers**，简称 **CDOs**）即尼国 75 个地区的最高阶公务员。然而本报告访谈的藏人们告诉我们，现在这些地方官员远不如以往愿意考虑藏人社群领袖的要求。

自从 2008 年以后，尼泊尔政府官员为了辩护他们对藏人日益增强的限制性政策，总是援引“地缘政治敏感性”、尼泊尔政府坚守“一个中国原则”以及他们认为理所当然的不许“尼泊尔领土被用于反中活动”的义务。

上述这些政策并无法律依据。所谓“反中活动”在尼泊尔法律上既缺乏意义也没有效力。任何政策措施若专门以藏人的政治言论为目标，显然构成歧视且违反国际法。即使尼泊尔一律禁止公民进行和平的政治抗议，这本身也违反了普获公认的国际人权法：尼泊尔有义务保障所有国内居民的言论和集会自由；任何限制必须通过国内立法，且不得限制和平表达政治言论。尼泊尔政府援引中国的意见为基础来决定特定活动是否‘反中’，几乎等同无异于接受任何藏人批评中国以及促进西藏认同的活动都应受到压制。

尼泊尔提升对藏人社群的监听和监视，助长了藏人受到的歧视，使他们更易受到警方和刑事司法系统的不当对待，无论当事人是否积极参与政治活动。当地主要非政府人权组织的一位成员告诉人权观察，“藏人受到的待遇正在破坏整个尼泊尔司法系统…它反映一种观念，即某些类别的人可以被排除在法律的保护之外。今天是藏人，但明天会轮到谁呢？法律应该对所有人平等适用，没有例外。”

尼泊尔政府强调在处理西藏议题时要顾及中国的地缘政治敏感性，这种看法已日渐扩散到尼国公民社会和传播媒体。一位重要非政府人权组织的负责人告诉人权观察，倡导西藏议题“太过敏感，并可能损害在其他较主流议题上面的工作。”一位报社编辑坦承，各大报都会自我审查，使西藏和中国人权纪录之类的“争议性”议题受到冷落。持续监测西藏社群人权状况的非政府组织，例如尼泊尔人权组织（**Human Rights Organization of Nepal**，简称 **HURON**），则受到压力并被抹黑为不忠于国家。

尼泊尔对许多藏人来说是很重要的避难所。随著西藏政治危机持续加深，尼泊尔政府的政策措施对保护藏人而言也变得更为关键，而且是中国政府能否成功逼迫邻国共同侵害藏人自由表达及其他权利的指标。本报告的发现说明，中国的影响力正急剧上升，导致藏人面临比以前更加艰困不安的处境。

主要建议

对尼泊尔政府

- 立即停止强迫藏人返回中国，包括在边界被阻挡或在尼泊尔境内被逮捕的藏人，除非他们寻求庇护的权利受到保护。
- 严格遵守并尊重国际法禁止遣返（**refoulement**）的规定。
- 立即提供所有合格藏人难民身分证（**refugee identification certificates**）；

- 适当地签发难民身分证给 1989 年以后逃抵尼泊尔、且无法或不愿到印度申请政治庇护的藏人。
- 简化更新证件的程序，对合格的藏人及其家属（配偶及子女）签发难民身分证。
- 保护尼泊尔境内所有人，包括藏人，的言论与集会自由权，不分其法律地位，并停止压制藏人的和平抗议。
- 取消对藏族居民财产、工作、创业、商业活动和自由旅行的限制。

对中国政府

- 立即停止对未获有效证件而穿越或企图穿越国界被捕的藏人施加酷刑和其他虐待。
- 提供护照且不再限制有意离国的藏人
- 允许所有具中国公民身份的藏人重新入境。
- 停止对尼泊尔政府或个别官员施压，使其采行违背国际人权法和难民法的政策或措施。