

難民或移民—審慎處理香港變局

張競

中華戰略學會研究員

本稿件係針對 2020 年 5 月 21 日中國大陸第十屆全國人大第三次會議於預備會議階段，決定審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）》的議案」後，香港社會引發強烈反應，而政府有意針對此等變局擬定應對方案，特別提出下列分析，期能提供相關先進參考運用。

謹慎遵循國際規範

首先必須嚴肅指出，從 2019 年香港社會因為審議逃犯條例引發抗爭活動與社會動亂後，香港參與該項行動相關人士不斷來臺，籲請執政之綠營政府予以協助並提供難民待遇。但當時就已經遭致閣揆蘇貞昌斷然拒絕，同時蔡英文總統亦表示依據目前相關法制規範，已足以支援與因應香港情勢。

但此種回應立場確實引起香港方面核心人士負面反應，甚至還曾經發生過香港浸信會大學學生會長透過臉書嚴辭批評，甚至在年初贏得總統大選，香港方面認為綠營勝選受惠於香港情勢，因此再度不斷提出呼籲，但綠營執政團隊立場堅定並未有所退讓。

面對目前香港變局，在此必須提醒政府，必須仔細思考國際社會對於難民所持定義，審慎分辨難民與移民區別，才能在處理香港民眾希望轉赴臺灣時，能夠採取適當妥善安排，而不致因為政治考量給予過當待遇，另生枝節引發爭議。或是過分切割停止適用港澳人民關係條例，引起香港同胞負面感受，對於中華民國在香港信譽受損，損傷國家利益。

目前國際社會係依據 1951 年 7 月 28 日由聯合國所通過，並於 1954 年 4 月 22 日正式生效之《難民地位公約》(Convention Relating to the Status of Refugees) 所明確表述針對難民之定義，並再經 1966 年 11 月 18 日由聯合國通過，並於 1967 年 10 月 4 日正式生效之《有關難民地位的議定書》(Protocol Relating to the

Status of Refugees)修訂既有定義，將其適用範圍從二大大戰後歐洲，跨大至涵蓋全球。

依據前揭定義，難民為「具有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人；或者不具有國籍並由於上述事情留在他以前經常居住國家以外，而現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人。」(owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.)

不過非洲團結組織(Organization of African Unity)在1969年9月10日所通過，並於1974年6月20日所生效之《關於非洲難民某些特定方面的公約》(Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)則是提出新定義為：「難民一詞亦適用於由於其居住國或國籍國部分或全部地遭到外來侵略、占領、外國統治或出現嚴重危害公共秩序事件，而被迫離開自己的習慣居住地而在其居住國或國籍國以外尋求避難的任何人。」(Every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.)

而1984年11月底由拉丁美洲十國在於哥倫比亞卡塔赫納(Cartagena)集會研商後，所共同發表之「卡塔赫那難民宣言」(Cartagena Declaration on Refugees)則是將難民定義為：「基於其生命、安全或自由受到普遍性暴力、外來侵略、內部衝突、大規模違反人權或是其他狀況所構成，並且嚴重擾亂公共秩序之威脅，而必須逃離其本身國家者。」(persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.)

2011年聯合國難民高級專員公署更是在1951年所通過定義上再加註：「在其本身國籍國或是居住國外，由於受到來自普遍性暴力或是嚴重影響公共秩序之事件影響，對其生活、人身完整或是自由產生嚴重並且無差別性之威脅，而無法返回者。」(who are outside their country of nationality or habitual residence and unable to return there owing to serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order.) 因此國際社會對於難民定義相當明確嚴謹，在法律詮釋上所具備彈性空間其實不多，因此政府在定位接應香港有意移居來臺者時，必須仔細思考，謹慎遵循國際規範。

在此更要提醒，原則上難民是不計一切代價必須離境，甚至願意承擔在外逃途上之安全威脅，以及其他國家是否將提供收容之不確定性風險。但從另個方面來看，移民則是經濟條件供需取捨所決定，並且當事者必須考量其外移至其他國家或是國內其他地區後，能否獲得更理想生活環境與發展條件。因此當初蘇貞昌堅持原則拒絕專門為香港特定人士制定難民法，顯然是經過嚴肅考慮，絕非輕率就予以回絕。

臺灣社會在過去數十年間，曾經處理過越南難民與大陸客偷渡來臺問題，並且針對越南難民分別設立過高雄九曲堂接待站，西嶼鄉竹篙灣「越南難民臨時接待所」，以及澎湖白沙鄉講美村「中國大陸災胞救濟總會中南半島難民接待中心」；對於大陸、港澳以及其他外籍非法入境來臺人士，則是分別設立位於新竹市崧嶺路簡稱為「靖廬」之「大陸地區與港澳地區人民處理中心」，該處日後並改名為「內政部移民署新竹收容所」，再加上宜蘭冬山鄉被俗稱為「宜蘭靖廬」之「內政部移民署宜蘭收容所」。因此對於處置難民來說，不但是具有實際經驗，恐怕相關安排收容措施，亦與香港提出相關呼籲人士之期待差異甚大。

在此必須嚴肅提醒，難民處理與安置是受到國際法條所規範，因此政府在面對香港未來情勢發展，假若真是有意接濟香港同胞，務必要充分掌握相關國際法條規範，並且理解政府將其定位成難民而非移民後，所必須承擔之道義與法理責任及義務。誠然最後決策絕對會是項政治問題，但其中各項法律要素，絕對不能夠加以忽視。

優先考慮臺灣利益

其實依據歷年香港移居來臺數量顯示，臺灣並非香港同胞向外移居首選之地，是志在諸多方面都設有限制，就算要運用投資移民方式，門檻亦不算低。再加上臺灣地區在過去多年來薪資成長幅度有限，相對於香港本身薪資水準來說，其實誘因亦不算太強烈。儘管如此臺灣在許多方面仍然具有優勢，因此才會讓涉及香港抗爭核心人士公開提出要求為其量身打造難民法。

由於考量人道因素，因此接濟難民時，基本上是沒有辦法做出太多選擇；但若是以調整移民條件來接濟與支援香港同胞，就必須優先考慮臺灣本身利益，特別是要能夠注意質量管控，並且符合「不衝擊就業市場、不影響社會穩定、不破壞治安水準」三項基本要求。

就臺灣本身利益考量，能夠運用中國大陸針對香港訂立國安法，所產生之社會疑慮氛圍，順勢吸引香港資金與我方所需優秀高級人力來臺發展，其實是完全合情合理雙贏策略。但若是來臺後成為社會負擔，不能夠創造財富，或是排擠臺灣本地勞工就業機會，這就要審慎加以考慮。

同時臺灣必須期待香港同胞很快地融入臺灣社會，不要將原先在香港時其所具有之宗族、派系、族群或是行業仇怨與矛盾繼續帶來臺灣，並且變成沒有完全結清呆帳，讓來自香港人是繼續在臺灣為原來在香港未能化解之糾紛，變成影響臺灣社會穩定因素。

最後就要談到去年在香港所發生之抗爭與動亂，假若隨著香港人士移居來臺，在臺灣安家落戶後，繼續推動政治訴求，以失根花朵卻要仍然期待盛開，恐怕就不太能夠讓人理解。特別是目前已有發現當初參與街頭抗爭者，涉及性犯罪案件，更在居所搜索發現刀械，更是讓臺灣地區民眾對於香港同胞移居來臺有所顧忌。

特別是臺灣社會絕對不希望被某個與台灣社會完全無關之議題所左右，被迫陷入同樣社會抗爭與動亂，所以運用移民審查機制，過濾涉及特定犯罪人士，其實是鄉保障臺灣本身社會安全與政治安定重要作為。吾人必須提醒，前述涉及難民之國際公約，對於涉及某些犯罪行為者，確實是可以排除其作為難民獲得收容資格，因此千萬不要誤認若是要求臺灣以難民身分接濟香港同胞，就會不分青紅皂白生吞活嚥，不論是任何貨色都要照單全收。

避免衝擊兩岸關係

由於未來所必須面對之香港情勢，不論其遠因為何，但其近因確實是源自中國大陸全國人大之立法行動。光是接濟收容香港同胞，就必然會引起北京密切注意，但更重要考量則是能否容許來台者繼續從事政治運動，未來在臺灣社會政治參與將會產生何種效應，而此等政治參與或是社會運動是否亦將影響臺北未來大陸政策，如何應對香港變局，整個政治精算必須務求避免衝擊兩岸關係。

平心而論，就目前香港人是移居來臺整體數量，以及其實際定居分布觀察，其實不論是在何處，都未曾發展出顯著之香港移居來臺民眾所構成聚落。在民主選舉上，必須在選區形成多數，才有可能獲得席次，並且進一步地提升政治參與與發言地位。但若是無法靠本身選民數量在特定選區形成勝選優勢時，就必須依附與支持特定政治勢力，但就目前港人移居來臺看來，在政治上並未構成此種現象。

儘管如此，去年香港社會抗爭與動亂期間內，許多移居來臺香港人士以及在臺就學香港學生，透過公開政治表態表達立場，證明其對於政治活動具有相當熱忱，再加上後續政府協助安置銅鑼灣書店，以及數位香港人是以抗爭活動作為開設茶餐廳布置裝潢基調，而此種現象又對於未來臺北與北京互動往來會有何影響，其實目前沒有任何人能夠提出解答，但這確實是項必須加以關注與管控之議題。

結論：理性算計國家安全

目前中國大陸針對香港國安立法最後具體文字尚未確認前，臺北與華盛頓都已經分別表示將擬訂應對策略，而其中有許多做法很可能會讓香港民眾相當失望，但對於維護國家安全來說，吾人確實必須仰賴理性算計，而不能任由感性衝動支配政策趨向。

但是在目前中國大陸尚未完成整個立法過程前，是否有必要先行對外宣布應對策略，其實值得綠營政府相關部會與國安主管政府官員再三思考。這場棋局是否有必要在北京心意已決，但舉棋未定尚未落子前，搶先出招做出具體回應與決策，其中得失損益以及如何掌握主動權，都值得再三深入思考。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)