發佈：2022-07-20, 週三 14:26
點擊數：23485



近期由於「時代革命」紀錄片的上映，各界對於難民的議題又開始討論，民間有倡議制定「難民法」、有修改「港澳條例施行細則」，有引用「港澳條例」第18條專案處理，政府則以「現行相關法制完備，可以運作」回應。本文嚐試從過去

台灣處理過的案例，分析台灣過去處理難民及庇護經驗及現況，釐清癥點所在。

一、難民之定義及處理原則

有關難民的定義，在1951年關於《難民地位公約》，以及1967年《與難民地位有關之議定書》，

Phoca PDF

前者的訂立是基於處理二戰後歐洲地區的難民問題，所以加上了特定期間與地域的限制，即僅限於處理1951年1月1日前歐洲地區的難民。但在1967年，各國考量到60年代非洲的去殖民地化及拉丁美洲的動盪，認為所有符合公約定義的難民，都應享有同等的地位，因此議定刪除1951年《難民地位公約》中有關難民期間及地域的限制。截至目前為止，《難民地位公約》締約國有146國，《與難民地位有關之議定書》則有147國。[1]

(一)定義

依據《難民地位公約》第一條，難民定義為：

「因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於其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本國保護的人；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。」因此，依照公約的定義，僅限於政治難民。而戰爭難民、經濟難民，以及因為氣候變遷所產生的環境難民等新型態的難民則不在公約定義的難民範圍中。

聯合國難民署(UNHCR)則採較廣義的定義，協助除了公約定義外之難民，也涵蓋戰爭難民，以及包括尋求庇護者、無國籍者、國內流離失所者(Internally Displaced People)、自願遣返歸國者(Returnees)等等。[2]

難民通常指的是符合公約的定義，並給予難民地位，而庇護可能是正在等待難民審核的決定，或是不符合難民定義，但仍因受到人權侵害而尋求保護者。在各國實踐上，亦有國家以「難民」及「人道救援」分兩種類型提供協助。

Phoca PDF

發佈：2022-07-20, 週三 14:26
點擊數：23485

(二)基本原則及難民權利

由於難民是基於種族、宗教、國籍、屬於其一社會團體或具有某種政治見解的原因，而在本國不能受到保護，因此處理難民的核心原則

是「不遣返原則」

。其次，針對非法進入締約國的難民，若該難民入境後立即自行向當局說明其非法入境或逗留的正當原因，則不得因該難民的非法入境或逗留而加以刑罰。

此外，在權利方面，公約也規範了難民的財產權、公共教育權、工作權、結社權、行動自由、法律申訴權等等，這些權利都不應低於一般外國人之待遇。

(三)難民認定的程序

在各國實踐難民認定的程序上，各國法令及國情各有不同。難民在入境後或境外申請庇護皆有，通常經過初審、審查、面談等機制。審查的時間及認定的機關各異，例如英國是經過檢視(screening)後，經審查、面試，最後由內政大臣於6個月內做出難民申請人的資格決定，但視個案情形也會延長審查時間，例如需要驗證文書、多次面談、有刑事定罪、或正被起訴等；美國是經過面談或聽證程序，由檢察總長於180天內做出裁量決定，並且依據每年所訂配額發出難民許可；日本設有難民調查官、難民審查參與員，進行審查、面談與證據調查等工作，最後由法務大臣裁決；南韓則是在面談、審理後，由法務部長於6個月後作出決定；德國亦為6個月，由聯邦移民及難民局負責審核並做出是否接受申請之決定；加拿大則是分為「難民」及「需要保護之人」，前者透過獨立機關難民暨移民委員會審理難民資格，後者則透過移民、難民及移民公署處理，並透過公

Phoca PDF

私合作接收難民。[3]

有關難民在申請難民資格認定後，多久可申請永久居留權？從美國的一年、德國三年、英國、日本、加拿大五年等，各國規定及相關條件及限制皆有所不同。此外，亦有國家提供難民生活津貼、補助或是住宿等，有些國家也提供語言課程，依照語言能力的程度，作為核發居留權或津貼的標準。

以上，簡介說明各國處理難民之相關規定。我國在現行制度下雖然缺乏「難民法」，但相關的處理方式應衡量我國外交處境、國家安全與資源等，盡量與國際人權標準接軌，善盡國際社會成員的責任。

二、台灣歷次經驗

1977

年越戰後，越共展開清洗行動，台灣由於仍與美國為邦交國，基於人道考量協助暫時接收二、三千位越南難民以作為中繼站，送往美國、加拿大等第三國，但當時台灣已退出聯合國，中美又於1979年斷交，聯合國官員遂採非

官方身份，以觀光名義來台，與

天主教台灣普愛會、救總、僑委會等

協助難民的救援、審核及送往第三國等處置。[4]

當時透過聯合國駐日本辦事處提供載有難民之商船或貨輪資訊，以及停靠港岸等。後來這些難民接送到澎湖安置。這是最早透過聯合國、外國政府、民間、台灣政府的共同合作。

Phoca PDF

我國現行法

律上，並沒有訂立針對外國人的「難民法」，在過去的經驗中，對於中國、港澳、泰緬、西藏等人來台的安置，各出於不同原因，於「台灣地區與大陸地區人民關係條例」（簡稱「兩岸條例」）、香港澳門關係條例（簡稱「港澳條例」）、「入出國及移民法」，以及相關子法等規範：

（一）中國民運人士：專案許可居留

2004

年至2007年間包括陳榮利、燕鵬、吳亞林等中國異議人士，以及法輪功信徒在內的9名中國籍人士來台尋求政治庇護，當時依「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」第12條第二款專案許可該等人士之停留，每次三個月，可延長。停留期間原由陸委會提供生活津貼，後改由移民署編列預算核發。每個月兩萬元，每兩個月核發一次，停留期間不得工作。

直至2014年，陸委會才低調證實，專案

許可這九位由專案「停留」改為在台長期「居留」，並得取得身份證。在九位其中，2004年來台的陳榮利、燕鵬已等待11年久才取得長期居留權，2007年以觀光旅遊名義隨團來台的吳亞林，亦等待長達6年多，顯然這樣漫長

的等待期是違反難民公約的精神。

陸委會強調，「

這是一項專案，目前在沒有法令

的情況下，將不會比照辦理。」[5]

而相關中國人士長期居留的法令，訂於「大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可

Phoca PDF

辦法」第十八條第一項第五款「領導民主運動有傑出表現之具體事實及受迫害之立即危險。」

九名人士之中，曾有人想

前往第三國尋求政治庇護，但外交部無法核發旅行證件。亦有

曾透過聯合國難民署請求協助，但仍被拒絕。

在這之後，陸續有幾位中國人士來台申請庇護，但仍遭到遣返，包括今(2022)年1月自稱聲援香港

[6]

（二）滯台藏人：歷經多次修法訂立落日許可居留，但查證困難，引起外交事件

早期由於的政治因素，1980年代以前我政府除了曾赴泰國、緬甸招募華僑外，也至印度流亡藏人區招募藏人來台就學或接受職業訓練，因此「入出國及移民法」第16條曾於1999年修法訂定落日條款，專案許可泰緬西藏等該類人士居留。

自1959年中共入侵西藏，達賴喇嘛帶領7、8萬藏人流亡印度，之後中國侵害西藏人權事件頻傳，陸續有藏人自中國出逃，至今陸續已有14、15萬藏人流亡世界各地，最主要約7萬5千人居住在印度，1萬人在尼泊爾。但由於印度並非難民公約締約國，流亡藏人在印度生活、工作都有困難，也有再從印度、尼泊爾再轉往美國、加拿大、歐洲等國，甚至再返回西藏，近幾年也有輾轉來到台灣的，因此，「入出國及移民法」再於2008、2016年二度修法，基於人道立場延展落日並放寬

Phoca PDF

限制，針對滯台藏人專案許可居留。但卻因少數個案衍生後遺症，甚至幾乎成為外交事件。

依據外交部報告，「入出國及移民法」

第一次於1999修法後，專案核准140名滯台藏人在台居留。第二次2008年修法係因另有134名滯台人士以持偽變造印度、尼泊爾護照或印度旅行證來台後，以過期無法換領新照（證）為由，再次請求就地合法在台居留，經修法專案核發其中89名，其餘14人遣返，33人行蹤不明。第三次於2016年修法，再度有16名自稱為滯台藏族人士者（其中13人持尼泊爾護照，且7人係來台弘法藏僧）請求專案准予居留。[7]

外交部表示，在過去協助查證相關滯台藏人所持印度及尼泊爾護照之真偽，其中尼泊爾駐印度大使館基於政治因素，原則上不回復我國。至於

印度駐台代表印度–台北協會則針對該協會過去曾確認為真之36本印度護照持照人，又被我政府認定為「無國籍」人士，屢次請求外交部說明，幾衍生為外交事件。

依據2008年8月1日施行之「入出國及移民法」第16條第4項規定，「88年5月21日至97年12月31日入國之印度或尼泊爾地區無國籍人民，未能強制出國，且經蒙藏委員會認定其身分者，入出國及移民署應許可其居留」，對照於實際情形為，部分滯台藏人於入境後均稱其護照係冒用並遺失，且無離台意願，此項規定無異鼓勵非法。此一作法已產生不良後遺症，例如藏族國人取得我國籍及護照後轉赴加拿大逾期停留，再改以藏族身分向加國政府請求庇護之情事，類似案例高達近30件，其中亦有加國政府查獲後要求我駐處協助遣返。[8]

上述這類滯台藏人來源類型多元，除了曾有受中國迫害而流亡之藏人，亦有為流亡印度之藏人第

Phoca PDF

二代，其於印度、尼泊爾出生之藏人，已取得在印度、尼泊爾之居住、工作權等，僅因經濟因素來台；有部分僅是因弘法來台的藏族僧人，因此多數顯未符合政治難民的資格。

三、2019年香港反送中事件

（一）香港情勢

2019年3月起，香港民眾展開

反送中運動（反對《逃犯條例修訂草案》運動），該草案容許將香港的犯罪嫌疑人引渡至中國受審；反對者不信任中國大陸的司法制度，擔憂將嫌疑人引渡至大陸會出現不公平審訊的情況，損害香港在「一國兩制」及《基本法》下所列明的獨立司法管轄權地位，因此展開示威運動。至6月16日達到最高峰有200萬人上街，是香港有史以來參與人數最多的遊行。之後歷經7月21日元朗、8月31日太子站

等警民衝突愈演愈烈。11月16日理

工大學圍城衝突再次升級。[9]

直到2020年初Covid-19疫情爆發，示威活動逐漸暫緩。2020年6月30日中國通過《港版國安法》，英國政府認為違反《中英聯合聲明》，因此放寬英國海外國民(BNO)資格的申請，美國則訂立《香港自治法》反制。

根據香港保安局表示，截至2021年7月底，就反送中事件，警方共拘捕10265人，當中4009人為學生，2684人被起訴，當中1102人為學生。[10]

目前有

Phoca PDF

多位知名反送

中人士已公開表示流亡，包

括前往英國的前香港立法會議員羅冠聰、張崑陽；

前往美國的前議員梁頌恆、前往澳洲的前議員許智峯；前往德國的鄺頌晴等。在反送中事件後來台的香港人，目前有公開的主要以投資、專業技術移民等身份申請來台，除了銅鑼灣書店店長林榮基外，包括港星杜汶澤、作詞人林夕[11]、852郵報的游清源等。

（二）台灣政府因應作為

蔡英文總統多次針對反送中事件表達關心

但不介入，表示「對於過程中，香港人民需要人道協助，會按照法律提供必要的協助。」因此，

由於反送中參與者近半數是學生，

教育部首先於2019年11月宣布「

協助在港台生返台學習銜接措施專案」、12月宣布

「在港

就讀港澳生、

外國學生及港澳具外國國籍

之華裔學生來台入學及轉學試辦計畫」，

以台大為例，截止2019年12月11日到該校領取學生證旁聽的香港籍及外國籍學生計174人;另各大學每年也依外國學生、僑生及港澳生來台就學相關規定，提供10%外加名額，透過「單獨招生」、「個人申請」、「聯合分發」等多元招生管道，招收各級畢業生。[12][13]

Phoca PDF

2020年6月18日，陸委會公布「香港人道援助關懷行動專案」並成立「台港服務交流辦公室」，

大致上，台灣政府採兩種途徑處理港人來台，第一種即

循一般管道協

助港人來台就學、就業、創

業技術、投資等，第二種即循港澳條例第18條，「

對於因政治因素而致安全及自由受有

緊急危害之港人」，以專案方式審酌相關條件，給予專案處理。

1.循就學、就業投資來台：

此類屬於「居留」、「移民」的

範圍，根據陸委會今(2022)年3月對立法院的報告，目前仍

因應香港情勢變化，繼續強化延攬香港人才來台，包括：協請教育部擬具「香港澳門居民來台就學辦法」修正草案，放寬港澳學生比照外國學生得以就學事由來台就讀高級中等學校；協助國發會於110年7月7日修正公布「外國專業人才延攬及僱用法」，港澳居民可準用相關規定，包括放寬世界頂尖大學畢業來台工作者無須具2年工作經驗；協助內政部移民署修正「香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法」，增訂尋職期及在台修讀碩博士得折抵居留期間等。[14]

事

實上，有關港人較關注的

來台工作申請薪資需達47971元。這是2004年

依勞動部職類別薪資調查我國專業人員平均總薪資結果所訂，這個門檻當初為了保障台灣勞工的

Phoca PDF

工作

權，但已

經有18年沒有調整

，因此不算太嚴苛，亦曾被台灣勞工

團體批評門檻太低。且此指的是月平均薪

資，即包括經常性薪資及非經常性薪資。經常性薪資包括本薪、專業加給、按月發放之各種獎金及房屋、水電、交通、膳宿等固定津貼。非經常性薪資包括加班費、非按月發放之獎金及津貼，如三節、特別假獎

金及誤餐費等。全部加總後的月平均

薪資達47971元即可。2.循「港澳條例」第18條的專案處理：

據相關政府官員透露，相較於英國針對港人採取難民審查模式，曠日廢時，大都超過審查期間六個月的期限。根據英國內政部數據，2020及2021年共有174名港人向英國提出庇護申請，目前只有15名港人獲批庇護。[15]

台灣則著重在港人職涯的立即協助，在運作上，政府都希望他們來台安身立命，因此在制度上放寬很多，不論是就學或就業的門檻，都

是專案輔導。實際上，

在就學幾乎都有積極轉介學校；在就業上，甚至提供不固定職務的工作證等；在定居的門檻也都較循一般管道專案放寬。但政府目前的立場，受限於兩岸的情勢，以專案方式，採取「不修法、不說明、不公佈」。

下表數據顯示，2019-2020年以就學、就業、投資、創業等因素來台居留人數已迅速成長一倍(58

Phoca PDF

58人上升至10813人)，顯見政府的政策已有相當程度上的助益。而定居(即在一定期限後可取得身份證成為我國國民)之人數仍需經過一段時間才有可能看出變化：

近年港人來台居留、定居、就學、投資之成長

類別　　年度	2018年	2019年	2020年	20
香港居民居留許可人數	4148	5858	10813	1
香港居民定居許可人數	1090	1474	1576	
香港來台就讀大專院校學生人數	8432	7482	8724	
核准香港來台投資件數	874	1,553	1,186	
核准香港來台投資金額（單位：千元）	346,832	646,411	553,761	30

資料來源：入出國及移民署，https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8883/

經濟部投審會，

https://www.moeaic.gov.tw/news.view?do=data&id=1605&lang=ch&type=business_ann

教育部，

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=FBF651729681DFD2

3.香港政府對台反制：

發佈：2022-07-20, 週三 14:26
點擊數：23485

有鑑於蔡政府對於香港情勢的關切，以及對於抗爭人士的關注

，香港政府作已於去年2021年5月18宣布暫停香港經濟貿易文化辦事處的運作至今。我駐香港辦事處也因香港政府要求我方派駐人員簽署

「一中承諾書」，作為核發工作簽證的條件，遭我方斷然拒絕，並於2021年6月21日宣布，在人力緊縮下

調整業務辦理方式。這些工作簽證被刁難的我港處人員，包括先前於2018

年7月的我港處候任處長、2020年7月港處3名組長之續簽，及1名新派秘書之簽證申請，以及2021年6月港處6名派駐人員，包括2名副組長、4名秘書的簽證續期，都面臨「一中承諾書」的刁難。駐處之人力已顯相當困窘，對於在港台人、港人影響不能說不大。

四、結論

我國自1971年退出

聯合國後，逐漸與國際人權體系脫離，因此在相關難民的處理上，也缺乏制度規範及國際合作的經驗。但因為台灣民主自由的發展，對於言論自由、宗教自由、社會安全、性別平等的保障，以及處於亞洲特殊的地緣關係，使得台灣也成為追求民主自由人權的人所嚮往之地。

一、前車之鑑 作為參考

因為外交困境，我國在尋求外國政府、聯合國難民署的協助、難民資格查證、難民接收及遣返等都受阻礙，除此之外，我政府在任何表態及作為上都有可能導致政治後果，這也是必須去承擔的

Phoca PDF

。因此政府在處理難民上，如何在兼顧人權、捍衛國家主體及國家安全上，取得平衡的確需要政府的綜合評估。但是在實踐上，相關的政策也應盡快回應，提供協助。例如，在本文前已提及，過去在處理9位中國民運人士上，顯然已具有政治難民資格，但是該等人士在台灣長期卻只能專案3個月短期停留，不斷延簽，且不得工作長達6至11年，雖移民署給予生活津貼，符合難民的國際慣例，但卻非長久之計。其次，在處理滯台藏人時，受限於身分及證件難以驗證，多次修法採人道方式寬鬆審核來台申請，但結果卻是變相鼓勵非法來台。事實上，目前已有幾例是中國人士冒充民運或維權人士企圖矇混入台，因此也不得不謹慎。

二、政府專案協助就學就業 節省難民審查等待期間

港人來台尋求庇護者都是在匆忙之下逃離，有些可能是以旅遊的短期停留簽證，時間一久，直接面對的就是就學、就業、居住生活的現實。目前我國政府採專案方式處理，或可避免難民資格審查較為嚴苛，耗時較長，且可能遭遣送回國或轉往第三國的情形。採個案專案協助，可視不同狀況彈性調整及處理，並且立刻銜接就學及就業，降低生活衝擊。否則以英國為例，目前難民等待審查期多已逾6個月，難民資格的審定是需具體受到政治迫害或威脅，而難民申請者若證據、文件不足，申請也有可能遭退回或拒絕，或再轉送安全第三國。

三、不以難民資格審查 未來較具彈性

港人選擇流亡來台的，從高中生到大學生都有，因此，政府協助盡快提供就學或就業，對於港人未來要定居台灣或返回香港，都是較具選擇的彈性，畢竟作為一個「難民」對於年輕的港人來說，是相當艱難的決定，心理的負擔較大。在「時代革命」紀錄片中，最後有一對男女也自台灣返

Phoca PDF

回香港，選擇繼續抗爭。

四、難民及庇護政策是主權國家的決定 仍需衡平考量

有關民間團體要求政府提供永久居留權，相較於其他國家審慎處理，例如即便是英國在2020及2021年兩年間有175人申請庇護，目前也僅給予15人的庇護資格，其他被拒絕或退回的，就必須遣返或轉送安全第三國另外尋求庇護，因此我國是否需要直接給予永久居留權仍需謹慎評估。根據英國內政部數據，2019年申請庇護的具體數字為：13人申請、1人給予難民資格通過、5人拒絕、4人初審中、3人撤回(銷)。2020年具體數字為：64人申請、1人給予難民資格通過、2人給予人道援助、3人拒絕、43人初審中、15人撤回(銷)。[16]

台灣政府目前採取協助港人來台的職涯發展，也未完全剝奪他們可採就學就業後、或是從事專門技術、證照、提出特殊貢獻等以多元管道申請永久居留權的權利。從這次烏俄戰爭來看，歐盟、加拿大針對此次嚴重的人道危機，目前的政策大多是給予這類的難民三年的居留權，也並非是永久的居留權。因此，台灣在港人來台的安置政策上，較具長遠性及普遍性，甚至有人權團體都認為採行這樣的香港模式，未來可以引用在其他國家來台的難民協助上。

總而言之，相對於國際上以難民作為資格的審查，曠日費時又不具彈性，我國採取立即協助就學及就業方式，如不能以正常管道就學、就業、投資、創業處理的，則循「港澳條例」人道專案處理，目的就是要立即銜接在台生活，避免太久的等待。

[1] UN, 檢自

Phoca PDF

https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2，2022/04/15。

[2] UNHCR, 檢自https://www.unhcr.org/who-we-help.html，2022/04/15。

[3]蔡昀昕(2020)，國際難民處理之現狀及其法制與困境，華岡法粹，Vol. 69 (2020), pp. 183-250。

[4]
天下，【難
民船上的人】雖然台灣
不在聯合國裡，我們也不會把難民推回海上，
檢自https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/345/article/5102，2022/04/15。

[5]新頭殼，9位中國尋求庇護者
將獲台灣長期居留許可2014/5/21，檢自https://newtalk.tw/news/view/2014-05-21/47516，2022/04/15。

[6]中央社，自稱異議人士偷渡客被遣返
陸委會：符合人道，2022/01/06，檢自https://www.cna.com.tw/news/acn/202201060116.aspx，2022/04/15。

[7]立法院公報第105卷第77期院會紀錄，第68-69頁。

[8]同上。

[9]
報導者，香港反送中大事記：一張圖看香港
人怒吼的285天，檢自https://www.twreporter.org/a/hong-kong-extradition-law-events，2022/4/15。

Phoca PDF

[10]香港電台，10265人涉反修例事件被捕
當中2684人被控，2020/9/29，檢自
https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1612757-20210929.htm，2022/4/15。

[11]新新聞，港人逃亡潮3分之1來台！林夕已拿到身分證
黃秋生取得就業金卡，https://new7.storm.mg/article/3615262 ，2022/4/15。

[12]教育部，歡迎在港臺生申請返臺學習
教育部會同各大學即日受理，2019/11/15，檢自
https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=DD6A344CAA1D621C，2022/4/15。

[13]教育部，跨部會與大學辦理專案招生試辦計畫
協助香港學生來臺銜接就學，2019/12/11，
https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=168906C9A87006F8，2022/4/15。。

[14]陸委會，立法院第10屆第5會期內政委員會111年3月23日大陸委員會業務報告。

檢自
https://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/MISQ3006/uploadFiles/2022031828/22260332311074211001.pdf，2022/4/15。

[15]端傳媒，《時代革命》在台上映，再度引發台灣對港人道救援的討論，你如何看？
2022/3/27，檢自https://theinitium.com/roundtable/20220327-roundtable-tw-revolution-of-our-times/?utm_source=facebook&utm_medium=facebook&utm_campaign=fbpost&fbclid=IwAR2vr04KuPxv08dGy5AKb4b6xdwaASVtetnmzu58-1ZMIAqnOgeOIgUJCMk，2022/4/15。

[16] https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/asylum-and-resettlement-datasets

作者 林恩本 為政治工作者

Phoca PDF