

中國大陸難民滯留泰國問題之研究*

曾建元**

國立中央大學客家語文暨社會科學學系兼任副教授

摘要

在第九屆立法院閉會之後，基於立法屆期不連續原則，《難民法草案》因未完成審議三讀通過，已進行的立法程序盡皆作廢，準用難民法的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》以及《香港澳門關係條例》相關修正條文自也無從附麗而相應完成立法。一切等待第十屆立法院成立後重新計議。

但我國關於難民法制的建立問題，仍不能說是前功盡棄，因為 2019 年初中國大陸政治難民劉興聯、顏克芬由泰國來臺跳機，以及 6 月後香港大量參與反對《逃犯條例修訂草案》運動人民來臺避難，使難民法制的問題受到臺灣社會空前的關注，立法策略的辯論在公民社會成了重大議題，因此使得民主進步黨政府對於原先的《難民法草案》立法有了新的看法，延緩了立法的進度，而使其胎死腹中。儘管如此，這一曲折的過程卻也提高了臺灣社會對於難民法制的整體認識，對於臺灣應盡的國際義務有所認知，對未來立法的完善周全也未嘗不是一件好事。

我國難民法制不能閉門造車，這是臺灣對國際社會是否願意主動承擔人道責任的選擇，因此一旦決定實施，就要對於聯合國難民法制及其實踐應當有所合作協力，對於難民的可能範圍要有所掌握，各國的經驗要有所參考，對臺灣社會的影響要有所評估。聯合國難民事務高級專員辦公處在曼谷設有辦事處，而泰國對中華人民共和國人民之入境提供落地簽證的服務，中華人民共和國難

* 本文原題〈當代滯留泰國中國大陸難民問題之研究〉，2020 年 10 月 23 日上午宣讀於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會與國立臺南大學行政管理學系假臺南臺糖長榮桂冠酒店紅鶴廳會議室舉辦之 2020 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨《2020 的新世代願景：全球在地化下公共治理的傳承與創新》國際學術研討會「兩岸治理」分場，感謝南華大學國際事務暨企業學系張心怡主任的評論。

** 國立臺灣大學國家發展研究所法學博士。

民也就通常循此管道至泰國向聯合國提出難民申請；但由於人數眾多，聯合國處理作業難以負荷，也就形成了大量滯留於泰國的當代中國難民問題。基於同文同種的理由，臺灣一向是中國難民最嚮往的去處，所以我國難民法制首要處理的對象，必屬中國難民無疑。有基於此，本文乃欲針對當代滯留泰國中國難民的相關問題進行研究，主要方法為訪談和文獻，而嘗試解答以下三個問題：

- 一、中國大陸滯留泰國難民申請聯合國難民證的經驗；
- 二、泰國政府對待中國和各國難民的政策；
- 三、對我國因應中國難民策略的參考。

關鍵字

難民、聯合國、中國難民、泰國、難民法制

壹、前言

在第九屆立法院閉會之後，基於立法屆期不連續原則，《難民法草案》因未完成審議三讀通過，已進行的立法程序盡皆作廢，準用難民法的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》以及《香港澳門關係條例》相關修正條文自也無從附麗而相應完成立法。一切等待第十屆立法院成立後重新計議。

但我國關於難民法制的建立問題，仍不能說是前功盡棄，因為 2019 年初中國大陸政治難民中國人權觀察祕書長劉興聯、前北京公盟新公民運動宣傳工作成員（時任中國民主黨全國聯合總部副祕書長）顏克芬（伯鈞）由泰國來臺跳機（王軍濤，2018；許銘洲，2018），以及 6 月後香港大量參與反對《逃犯條例修訂草案》運動（反送中運動）的人民來臺避難，使難民法制的問題受到臺灣社會空前的關注，立法策略的辯論在公民社會成了重大議題，因此使得民主進步黨政府對於原先的《難民法草案》立法有了新的看法，延緩了立法的進度，而使其胎死腹中。儘管如此，這一曲折的過程卻也提高了臺灣社會對於難民法制的整體認識，對於臺灣應盡的國際義務有所認知，對未來立法的完善周全也未嘗不是一件好事。我國難民法制不能閉門造車，這是臺灣是否願意在國

際社會主動承擔人道責任的選擇，因此一旦決定實施，就要對於聯合國難民法制及其實踐應當有所合作協力，對於難民的可能範圍要有所掌握，各國的經驗要有所參考，對臺灣社會的影響要有所評估。

聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會（United of Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）前身為亞洲和遠東經濟委員會（Economic Commission for Asia and the Far East），成立於 1947 年，總部原位於中國上海市，1949 年 1 月遷移泰國首都曼谷，1974 年改為現名，¹ 是聯合國五大區域組織之一，聯合國及其所屬機構在亞太地區的集中地。1972 年聯合國難民事務高級專員辦公處（聯合國難民署 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR）在曼谷設立辦事處（UN. Department of Public Information, 1972: 408），1975 年中南半島變色，柬埔寨、寮國，乃至於越南等國難民大量湧進泰國，泰國政府乃邀請聯合國難民署就近協助泰國處理難民。² 由於泰國對中華人民共和國人民之入境提供落地簽證的服務，中國大陸難民也就通常循此管道至泰國向聯合國提出難民申請；但由於人數眾多，聯合國處理作業難以負荷，形成了大量滯留於泰國的當代中國難民問題。基於同文同種的理由，臺灣一向是中國難民最嚮往的去處，所以我國難民法制首要處理的對象，必屬中華人民共和國難民無疑。有基於此，本文乃欲針對當代滯留泰國中國難民的相關問題進行研究，主要方法為訪談和文獻，而嘗試解答以下幾個問題：

- 一、中國大陸滯留泰國難民申請聯合國難民證的經驗；
- 二、泰國政府對待中國和各國難民的政策；
- 三、對我國因應中國難民策略的參考。

1 “ESCAP History”, *United Nations ESCAP*, Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <https://www.unescap.org/about/history>。

2 “UNHCR Thailand”, *UNHCR Thailand*, Bangkok: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in Thailand, <https://www.unhcr.org/th/en/unhcr-in-thailand>。

貳、泰國的難民問題

依照 1951 年聯合國《關於難民地位的公約》(*Convention Relating to the Status of Refugees*) 第 1 條規定，難民的概念係指「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」，因此「國家」成為難民身分認定和相關規定上的一個重要界限。其次，難民問題的本質是政治性的，難民本身乃客觀上屬於特定群體，或主觀上具有某種政治見解而對於本國的保護產生畏懼者，所以在《關於難民地位的公約》當中，是不討論因戰爭、內亂、自然災害、環境危機所產生的戰爭難民、經濟難民或環境難民的（甘開鵬，2010：136）。《關於難民地位的公約》原始目的僅在處理第二次世界大戰後歐洲地區的難民問題，而不適用於 1951 年 1 月 1 日以後發生事件所衍生之難民，亦不適用歐洲地區外的難民。鑑於難民已是全球共同面臨的議題，聯合國乃在 1966 年 11 月通過《關於難民地位的議定書》(*Protocol Relating to the Status of Refugees*)，並於 1967 年 10 月 4 日正式生效，刪除了「時間」和「地域」的限制，而將原公約關於難民地位的定義擴大至全球範圍，但也允許已批准 1951 年公約的簽約國家，可自行選擇保留「地理限制」的效力。非洲團結組織（Organisation of African Unity）於 1969 年通過了《關於非洲難民某特定方面公約》(*Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*)，則擴張了「難民」一詞的內涵，規定：「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、佔領、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」，這一定義不討論在本國是不是會受到政治迫害的問題；另一方面，在國境內流離失所者則不屬於難民，而是國內流離失所者（Internally displaced people）。所以我國討論中的難民法，其中有關於中華人民共和國的人民，究竟要不要適用難民，涉及到兩岸關係之定位：如果視中國大陸地區為外國，自然適用上無問題，但如果認定其為中華民國大陸地區，在國境之內，則就無《關於難民地位的公約》的適用，只有是否準用的問題，這就是難民法之所以在臺灣爭論四起的原因。不過這一問題，在泰國並不存在，中華人民共和國之於泰國，就是外國。

《關於難民地位的公約》的難民認定係採個人主義，對每一個申請難民者的情況作政治性的個案審查，導致大多數的難民無法充分得到國際保護，特別是大規模難民中的個人。在《關於難民地位的公約》制定之前，聯合國針對流離失所者，也就是被母國驅逐出境，或是被德國國家社會主義黨（納粹黨）政府徵募出國強制勞動者，是採取遣返回國的做法；至於難民，則是指受到德國國家社會主義黨政府或各個法西斯主義國家政治迫害而去國流亡的人，所以中東歐各國境內 1300 萬的德國人，不屬於流離失所者也不屬於難民，而是經由聯合國各國的安排，遣返而安置於德國西部佔領區。而在此同時，聯合國也遣返了總數約 700 萬的各國流離失所者和難民回到其母國。然而在美利堅合眾國和蘇維埃社會主義國家聯盟的盟國關係因德國重建和東歐各國建立社會主義政權等問題而發生變化以後，美國主導下通過的 1946 年 12 月《國際難民組織憲章》（*Constitution of the International Refugee Organization*）及其所成立之國際難民組織，便對於東歐難民改採重點遣返以及尊重個人意願進行安置的作法。1947 年美國國會在總統杜魯門（Harry S. Truman）的遊說下放寬移民限制，接納了 40 萬因忠誠於民主自由原則而窮困並受壓制的東歐難民；1951 年美國主導聯合國通過《關於難民地位的公約》並設立聯合國難民署，受到蘇聯和社會主義國家的嚴厲譴責，不認同其關於難民的政治性定義，並認為其阻礙了難民的遣送回國。（甘開鵬，2010：134-135）

由於泰國地處東南亞水陸交通輻輳中心，加上經濟發達、社會穩定，以致於成為各國難民競相投奔之地。聯合國難民署在泰國曼谷設有辦事處，申請聯合國難民證者必須親自送件與接受面談，因此又加大了各國難民集中泰國的壓力。截至 2020 年 7 月，泰國與難民署合作，境內有 93,138 名緬甸難民被安置在泰國政府設立於泰緬邊境的九個臨時收容所裡；除此之外，還有來自超過 40 個國家的 5,000 名城市難民（urban refugee）和庇護尋求者（asylum seeker），以及 47 萬 5 千名泰國政府列案的無國籍者（UNHCR in Thailand, 2020）。這裡嚴重呈現出《關於難民地位的公約》個人主義式難民庇護規範不足的問題，因為只有城市難民有能力到達聯合國難民署曼谷辦事處提出難民證的申請，並請求協助政治庇護；緬甸克倫族、羅興亞族難民都屬於大規模的戰

爭難民，被隔離在泰北的昔日中華民國難民也屬於這類，他們當中的個人，也未必具有政治意識，但卻因身屬種族、宗教、政治上的少數，而被國家壓迫，集體流亡；緬甸以鄰為壑，結果就變成泰國邊境的戰爭難民問題。雖然泰國境內各國難民數量龐大而驚人，泰國對待難民態度卻比較消極。泰國自始至今沒有簽署《關於難民地位的公約》和《關於難民地位的議定書》，蓋公約締約國有義務保障難民的法律上地位、司法地位、提供身分證件、接受正當法律程序審判的權利、財產權、有償工作權、結社權利、遷徙自由，福利救助例如：居住權、與締約國本國人民同等之公共救濟與援助、房屋優遇。泰國並非該公約的締約國，因為避居該國的國際難民為數眾多，尾大不掉，被泰國當作是對國家主權和國家安全的威脅（劉暢，2018）。泰國有特殊的人情主義（personalism）政治文化，崇拜個人和英雄主義，軍人自視為政治菁英，沒有政治中立觀念，導致軍人干政以及從 1932 年立憲軍事革命至今累計有多達 21 次的政變（陳鴻瑜，2006：407-409，422-423），以致政府政策朝令夕改，無法長期規劃。這一特殊的政治生態和文化，恐怕也是泰國政府從未認真看待難民問題的原因。

事實上，泰國難民問題的根源不在泰國本身，而主要是鄰國緬甸或中國的政治動盪或民族政策失靈所產生者，所以要解決泰國難民問題，不可能單憑泰國一己之力，而必然要依賴國際合作。2001 年亞非法律協商組織（Asian-African Legal Consultative Organization）在印度新德里（New Delhi）通過 1966 年《曼谷關於難民地位和待遇的原則》（*Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees*）的最終版本，³ 為包括泰國在內亞洲與非洲各國國際難民問題的處理和國際合作提出了解決的方向。該原則第 8 條指出，自願遣返（voluntary repatriation）、就地定居（local settlement）和第三國重新安置（third country resettlement）仍是解決難民問題的主要三種傳統方法，各國應在政府間和非政府組織的協助下，以各種發展措施促成三種傳統終局方案獲得接納。2015 年 9 月，包括聯合國難民署在內的各國和各個國際組織共同促成聯合國通過《變革我們的世界：2030 年可持續發展議程》（*Transforming Our World:*

3 <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>.

the 2030 Agenda for Sustainable Development)⁴，該議程於2016年1月1日生效實施，第29條規定乃有關於難民問題，強調國際合作而宣示：「我們將在國際上開展合作，……人道地對待難民和流離失所者。這種合作應能加強收容難民的社區、特別是發展中國家收容社區的活力。」2016年9月聯合國解決難民和移民大規模流動問題高級別全體會議上，全體一致通過《關於難民及移民問題紐約宣言》(*New York Declaration for Refugees and Migrants*)⁵，更進一步展現了國際社會處理此議題的共同決心。該宣言主張通過國際合作，特別是來源國或國籍國、過境國和目的地國之間的合作，來解決單一國家接收難民的應對能力問題，因而承諾更公平地按照各國能力，來分擔收容和支助世界難民的負擔和責任，並建議針對每個難民大規模流動局勢，制定和提出難民問題全面響應措施，而就此主張應採用多利益攸關方辦法，廣泛動員國家和地方當局、國際組織、國際金融機構、民間社會夥伴（包括信仰組織、僑民組織和學術界）、私營部門、媒體和難民本身參與其中，從而在該宣言附件一《難民問題全面響應框架》(*Comprehensive Refugee Response Framework*)中，具體提出全面處理難民問題的政策建議清單，以期協助收留國管理難民所遇到的資源匱乏問題，也藉此改善收留國與難民之間的關係，並提供當地政府保障難民必要社會權如醫療、教育等的誘因（李永然，2016：1；李柏翰，2018）。2018年12月聯合國大會通過《難民問題全球契約》(*Global Compact on Refugees*)⁶，將近170個國家承諾，對接納逃避戰爭和迫害的難民的東道國伸出援手。《難民問題全球契約》基於人道和國際團結的基本原則，主張落實負擔和責任分擔原則，以更好地保護和援助難民，支助收容國和收容社區。《難民問題全球契約》有四個主要目標：減輕對接納大量難民的東道國的壓力；加強難民自力更生能力；擴大通過第三國或者其他安置程序解決難民問題的途徑；支持難民安全有尊嚴地返回原籍國。在行動綱領方面，《難民問題全球契約》主張在尊重收容國主權的情況下，本著夥伴關係精神，在難民署和其他相關利益攸關方的協助下，由收容國根據國家政策和優先事項，制定由國家主導的全面計畫，確

4 <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

5 <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>.

6 <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-73-12.shtml>.

定政策優先事項、機構和業務安排、需要國際社會提供的支助（包括投資、資金、物資和技術援助），以及解決方案（包括重新安置、第三國接納難民的輔助途徑及自願遣返），收容國也可針對特定難民建立支助平臺，邀集各國或國內外各方力量，共同援助收容國和收容社區。而在籌資和切實有效地利用資源方面，《難民問題全球契約》也祈使國際社會對收容國提供的援助具體內容，能夠包括人道主義援助及其所需的多年期資金、發展直接惠及收容國、收容社區以及難民的合作計畫，以及最大限度地發揮私營部門的貢獻，如開展私營部門投資、加強基礎設施和創造就業的機會等等。在有關難民的新的國際公約問世之前，《關於難民及移民問題紐約宣言》、《難民問題全面響應框架》和《難民問題全球契約》，都可以作為各國處理當代難民問題的政策準則。

泰國的中國難民，可以分成兩大類，一是 1949 年從雲南省撤出的中華民國國軍李彌第 13 兵團第 8 軍和隨軍的難民，由緬甸、寮國輾轉終於來到泰緬邊境，因為替泰國政府清剿泰國共產黨的泰國人民解放軍，換得繳械後在泰北高地居留的權利，當中與泰國皇家軍隊從征的官兵，則可取得泰國公民資格（陳文，1996：75-87；泰緬權促會，2008；曾建元，2020：218）。歷年由雲南追隨國軍逃抵泰北的中國難民，現主要分布在泰國北部清萊（Chiang Rai）、清邁（Chiang Mai）、夜豐頌（Mae Hong Son）三府，沿泰、緬、寮國邊境約 400 多公里，散落著成約 108 個村落，居民近 20 萬華人（明大軍、李穎，2015）；另一類中國難民屬於城市難民，則是中華人民共和國建國後成長，因反對共產黨黨國統治而流亡至泰國者。三十年來改革開放下的經濟發展成果，使中華人民共和國的人民生活普遍獲得改善，經濟難民幾乎絕跡而難以想像，政治迫害因而是中國大陸人民主張難民地位而為尋求政治庇護清一色提出的理由。因政治原因滯留泰國而不願返回中國大陸的中華人民共和國難民總數難以估計，至少有數百人；但如以獲得聯合國難民證者計算，則約有二至三百人，主要居住在曼谷、清邁等地區，其中 180 位是法輪功學員，其他有許志永公盟團隊成員、秦永敏玫瑰團隊成員、維權訪民、公民運動者，還有曾被中華人民共和國判處煽動顛覆政權或顛覆政權的政治犯等等（張健，2018；貝嶺，2018）。當代中華人民共和國難民還有因為種族、宗教或／和政治主張受

到迫害的少數民族難民，如西藏人和維吾爾人，他們都是因為家園遭到中華人民共和國軍事占領和鎮壓，宗教和文化面臨滅絕的危機，而出現大規模的逃亡潮。2014年起，開始有維吾爾人以化整為零的方式投奔泰國南部伊斯蘭教地區，泰國在是否將其遣返回中華人民共和國的問題上，受制於接納能力、國際形象和中華人民共和國的壓力，始終舉棋不定（Luke Hunt, 2014）。

參、聯合國難民署難民證的申辦與核發

對於喪失母國保護或躲避母國迫害，又尚未取得其他國家居留權或公民權的流亡者而言，難民身分的確認，是使其得以獲得《關於難民地位的公約》所保障的各種難民權利的基礎，也使其得以免於推回、遣返本國的對待，並能從事國際間的旅行。當然，難民身分要有意義，則必須他所避難之國是《關於難民地位的公約》締約國或者是在國內法上立法承認難民地位；否則，在不承認難民地位的國家裡，流亡者在超過合法停留期間後，就會變成非法停留，不僅不能正常生活，更會隨時面臨受到逮捕、關押和遣返的命運。

難民身分的確認，可以經由流亡所避難國家的難民法制，也可以向聯合國難民署提出申請。聯合國難民署在難民確認上的工作，嚴格說還是補充性的，主要是針對沒有加入《關於難民地位的公約》或《關於難民地位的議定書》的國家的難民身份進行確認。由難民締約國收容的難民稱為公約難民（convention refugee），由聯合國難民署認定的難民稱為章程難民（mandate refugee）（武文揚，2016：40），泰國因非《關於難民地位的公約》締約國，本身原來亦無難民立法，所以在泰國的各國難民身分確認，必須依賴聯合國難民署曼谷辦事處，通過後都屬於章程難民。聯合國難民署在泰國所有工作人員人數為180人，曼谷辦公室之外，過半的工作人員配置在北碧（Kanchanaburi）、夜豐頌、夜沙良（Mae Sariang）和美索（Mae Sot）各府的臨時收容所（UNHCR Thailand, 2020）。無疑地，以曼谷辦公室的人力，要來進行幾十萬難民的甄別，負擔之大，可想而知。

聯合國難民署則制定有《關於難民地位甄別程序和標準手冊》（*Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*），作為各國政府和署內全球各地承辦官員進行難民甄別審查的程序標準，以及尋求庇

護者的權利手冊。「難民」的甄別，有其積極標準和消極標準。積極標準規定於《關於難民地位的公約》第1條第1項乙款，其客觀條件為滯留於本國或經常居住國之外，並且不能或不願返回；主觀條件為有正當理由畏懼遭受由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因的迫害；消極標準見於《公約》第1條第1項第3款以下各款：該人已自動接受其本國的保護；該人於喪失國籍後，又自動重新取得國籍；該人已取得新的國籍，並享受其新國籍國家的保護；該人已經在過去由於畏受迫害而離去或躲開的國家內自動定居下來；該人由於被認為是難民所依據的情況不復存在而不能繼續拒絕受其本國保護，或該人本無國籍而可以回到其以前經常居住的國家，除非他有受到種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因的迫害的重大理由，而拒絕受其本國或其以前經常居住國家的人的保護；已受到聯合國機關或機構或得保護或援助的人；被其居住地國家主管當局認為具有附著於該國國籍權利和義務的人；沒有破壞和平罪、戰爭罪、危害人類罪、嚴重政治罪行、違反聯合國宗旨和原則並經認為有罪的情形。

章程難民地位甄別的正當程序，須遵守以下核心標準：

- 一、難民地位甄別的申請必須依照透明、公平的程序，以最即時、最有效的方式在無歧視的基礎上進行。
- 二、在個別的難民地位甄別程序中，申請人必須有機會在合格官員所主持的面試中親自提出要求。
- 三、應該制定程序來識別和協助有特定需要的尋求庇護者。
- 四、在決定是否以及如何面試兒童申請人時，必須首先考慮兒童的最大利益。
- 五、親赴聯合國難民署辦公室的申請人，應有機會接觸聯合國難民署辦公室的工作人員和程序，並應獲得必要的信息，以使他們了解並得參與難民地位甄別過程和聯合國難民署的程序，並向他們提供適當的支持。
- 六、申請人應該可以使用自己理解的語言進行說明並參加程序。
- 七、保密和資訊保護擴及與當下和先前尋求庇護者和難民的所有溝通，以及聯合國難民署工作人員和合作夥伴在其活動過程中，從他們那裡獲得的所有

有關的個人資訊或訊息。

- 八、難民地位甄別決定最初為否決的申請人，有權對該否定的難民地位甄別決定提出申訴。
- 九、難民地位甄別程序的所有層面，都必須與聯合國難民署關於處遇標準的既定政策相一致，包括年齡、性別和多樣性方面的考慮。(UN High Commissioner for Refugees, 2020: 15)

聯合國難民證的申請可分為兩個階段，申請人須備妥個人身分證明文件以及申請難民原因事實的相關被政治迫害證據，親自送件；申請人會當場收到收件證明和保護信，等待通知面談。通過初步面試審查後即可獲發申難卡 (asylum seeker, 亦稱臨時保護卡)，此即取得庇護尋求者的暫時身分證明，效期一年，等待一年內通知第二階段的正式申難面談。這一階段的面談涉及迫害事實的核對，所以可能進行好幾天，通過後即可獲發難民證 (Refugee status)，效期兩年，屆期可再延簽。如果未通過核發，申請人可以提起申訴 (UNHCR in Thailand, 2019)。難民證是一種身分證明，雖然泰國非《難民公約》締約國而在法律上不承認其效力，但在事實上則予以認可；因此，凡在泰國因護照逾期非法居留或非法打工，被泰國移民警察關押至移民收容中心 (Immigration Detention Centre) 者，只要出示聯合國難民署發給的難民證、申難卡，甚至保護信，都有機會優先獲得保釋。

通過難民證核發的聯合國難民，理論上，聯合國難民署會協助依其具體情況來找出身分解決恢復自由的方案，比如自願遣返、在地融入 (local integration)，或重新安置到第三國獲得政治庇護 (UNHCR in Thailand, 2019)。聯合國難民署在個案的協助上，會將難民的個人生存狀況和其所屬群體的集體處境列為考量因素，故而會以弱勢者為優先進行安排。不過，第三國也會基於其國家利益的立場，來決定要接受甚麼樣的難民。通常而言，收容國會要求政治庇護申請者必須是健康的，並且最好能為該國提供專業貢獻。加拿大、美國、瑞典是少數願意接受重新安置難民 (resettled refugee) 的國家，但是每年提供的名額有限。而政治難民相較於種族滅絕難民、宗教迫害難民及武力屠殺及軍警血腥鎮壓下的難民，生命受到危險或威脅的情形較不急迫，所以

在緊急接受安置的優先性上會相對落後；加以泰國難民數量龐大，中華人民共和國難民一般又被認為在經濟上較不虞匱乏，所以使得中華人民共和國難民羈延在泰國的情形難以消化。在地融入的方案，因泰國在法律上不接納難民，所以難民不可能在泰國取得合法居留身分，因而沒有實現的可能性。

中國難民的理想方案是重新安置至第三國。筆者曾經保護過持有聯合國難民證，而在臺灣桃園國際機場跳機的泰國中國大陸難民劉興聯和顏克芬。他們雖早已得到加拿大的同意入境，但排隊在前的難民人數實在太多，他們等在泰國多年，還不知要再等幾年，因不耐久等，便到臺北來插隊。臺灣和泰國皆非《難民公約》締約國，也無國內難民立法，所以對於城市難民完全沒有任何身分甄別和安置照顧的制度性安排；但泰國作為難民收容大國，擁有豐富的國際救助和本國民間支援機制，是臺灣所一付闕如者。因此每個難民個案，都在為臺灣累積處理的經驗。劉興聯和顏克芬在長期滯留機場達半年之後，中華民國政府和我本人共同為劉興聯和顏克芬找到替代難民安置的做法，也就是央請永久和平發展協會理事長黃千明出面邀請劉興聯和顏克芬專業交流，我則在形式上代表邀訪單位永久和平發展協會擔任劉興聯和顏克芬的保證人，兩人安排居住於中國大陸流亡詩人貝嶺於臺北承租的平房裡，等待中華民國政府與加拿大洽商重新安置於加拿大的結果，而這本來就是加拿大和聯合國難民署早已談妥的方案。最後他們都順利獲得加拿大的接納，顏克芬先行飛往加拿大，加拿大則要劉興聯在臺北把身體養好，確認他昔年得過的肺結核已經痊癒，才允許他入境（張淑伶，2019）。難民身分的確認程序非常重要，因為這將影響其他國家政府對難民的信任；因此，聯合國難民署官員會詢問很細節的問題，也必須一一查證。但是，尋求庇護者多經歷非常恐怖的事，在身心受創下，往往難以敞開心扉，甚至擔心如果說錯話，機會就沒了。另一方面，難民署也必須提防有心人士造假，這些查證和審查都需要時間；而等待的期間，長則數年（羅世宏主持，2020：18）。前中國民主黨全國聯合總部秘書長韓武向筆者分享過其申難的經驗，他利用泰國免簽制度由中國大陸入境，旋即向聯合國難民署提出難民申請。他在面談時並未備足在中國大陸遭受政治迫害的完整證據，但他如實陳述事實經過，以供聯合國難民署查證核對，最後也獲得核發難民證；他

再利用受邀赴美國出席會議的機會，向美國申請政治庇護而獲准，投奔自由成功。韓武指出，面談時要掌握三個重點：一、在中華人民共和國受到過政治迫害；在海外時，由於客觀情形的變化，如公開言行或文字，導致回到中華人民共和國有可能受到政治迫害；懼怕回到中華人民共和國受到政治迫害。聯合國難民署要查核事實，有其實際上的困難，因為中華人民共和國不會向聯合國提供不利於其國家形象的資料。所以最後發或不發給難民證的判斷標準，主要在於：一、申請人陳述的受政治迫害事實是否符合邏輯；二、受政治迫害事實最好有證據呈示，至少也必須經得起查證（韓武，2020）。

以全球最大的難民接收國美國為例，尋求庇護者無論以何者方式抵達美國，皆可在美國境內申請政治庇護；人若在美國境外，則必須向聯合國難民署申請難民證取得章程難民身分，只是聯合國難民署核發難民證時，無法指定由特定國接收。美國每年接收聯合國章程難民有其總額上限，由總統決定（Breanna Cary, 2021）。加拿大對章程難民的安置收容並無上限，但以申請者在加拿大是否已獲得政府援助或私人捐助的安置為條件（陳孟綺，2014：59, 71）。政府援助安置有其政策和政府財政上的考量，但私人捐助則提供了接納人數上彈性的空間和財務的保證。由此亦可知，第三國在考慮是否給予政治庇護，聯合國難民證之有無只是一個參考，並不保證任何國家都會收留。這是因為各國都有主權，都會基於國家立場或利益來選擇是否對申難者給予政治庇護。當然，如果有聯合國難民署的協助而取得難民證，個人多少就更擁有容易取信於第三國而獲得政治庇護的優勢。

然而，就現象面而言，中華人民共和國難民要在泰國獲得聯合國難民證，或者取得證件後順利獲得聯合國安排第三國接收安置的情形，可能比其他國家難民更來得困難。首先，由於申難者眾，而聯合國難民署人力有限，所以多半會優先處理情況較為緊急和棘手的敘利亞難民申請案；其次，戰亂的原因確實比較能夠提供聯合國調查官足夠的實際事證，這就會排擠到中華人民共和國難民申難和安置的處理（Jack Huang, 2017）。更者，2008年亞洲金融風暴後，聯合國經費大減，聯合國難民署曼谷辦事處有許多西方雇員於2009年下半年離職，職務由泰國本地人接手。中國大陸難民社群感覺自此之後，中國大陸難

民申難獲得批准的機率驟降，可能和泰國人對於經濟能力日益提高的中國人民何以還要經由泰國逃難前往歐美的情形缺乏同理心有關。2011年泰國大洪水之後，中國法輪功修練者大多數獲得批准，則可能和以佛教為國教的泰國人對於佛教徒的同情心有關；純粹以從事民主運動為由申難而獲得批准的比例，據說不到兩成（曾節明，2012）。

不論該一說法能否有真實的統計資料加以證實，至少反映了中國大陸難民群體裡的某種不平之鳴。而與其他亞洲國家難民不同的是，中國大陸難民對滯留現況有難以接受的心理焦慮，他們擔憂中華人民共和國政府已經用捐助聯合國難民署逾億美元經費的方式，變相中止了聯合國難民署和其他國家合作接收安置中國大陸難民的進程，因而出現過中國大陸申難者對聯合國難民署曼谷辦事處「不積極作為」的激烈抗議行為。中國大陸難民更擔憂中華人民共和國政府施壓泰國政府，雙方可能會合作將之遣返。故聯合國難民署也承受著中國大陸難民愈發強烈的壓力（羅世宏主持，2020：19）。

聯合國難民署和泰國在滯泰難民的處理上各行其是，實在是一大奇觀。2003年泰國大選，難民問題成為選舉議題，聯合國難民署被批評在難民問題處理上不尊重泰國。聯合國難民署遂利用這一機會，建議與泰國共同處理（Vitit Muntarhorn, 2004: 9）。2005年，聯合國難民署和泰國政府就緬甸難民甄別程序達成共識，設立府級接納委員會（Provincial Admission Boards），由雙方共同甄別鑑定緬甸難民，確認者則由各地難民營加以收容安置；但緬甸以外的難民，泰國政府則仍拒絕將其納入規範和保護。（UN High Commissioner for Refugees, 2006: 5）

2014年泰國軍事政變。2016年9月，總理大臣巴育·占差（Prayuth Chan-o-cha）在聯合國解決難民和移民大規模流動問題高級別全體會議上，代表泰國接受《關於難民及移民問題紐約宣言》，承諾將對泰國境內難民加強保護。2017年1月，軍政府國家和平暨秩序維護委員會（National Council for Peace and Order）決議建立泰國自身的難民和非正規移民甄別制度。2019年12月底，總理府頒布《佛曆2562年總理府關於進入王國但無法返回原籍國的外國人審核規則》（*Regulation of the Office of the Prime Minister on the Screening*

of Aliens who Enter into the Kingdom and are Unable to Return to the Country of Origin B.E. 2562），並預告將自頒布後 180 天後，即 2020 年 6 月 23 日起實施，屆時泰國將依此建立之國家篩查機制（national screening mechanism），對難民全面進行審核，決定是否給予受保護人（Protected Person）身分；包括境內已經獲得聯合國難民證而尚未安置於第三國的聯合國難民，都需要經由泰國政府全面重新審核決定是否給予保護。自泰國建立難民甄別與保護制度之日起，聯合國難民署曼谷辦事處的難民甄別業務則將結束，以尊重泰國主權；但聯合國難民署所持有的在泰國所有難民相關資料，則基於個人資料和隱私權保護的理由，將不會移交給泰國政府。由於新型冠狀病毒（COVID-19）疫情不止，以及在包括所需人員配備和相關決定程序準備不及的緣故，泰國政府並未在屆期公告實施前揭《無法回國外國人審核規則》，故而事實上已將原訂實施的日程推遲（Asia Pacific Refugee Rights Network, 2020）。

國家篩查機制的建立，是長期刻意忽視難民問題的泰國向《難民公約》締約國邁進的一大步；這意味著該國在法制上承認有需要保護的外國人，也願意對難民問題分擔國際義務，儘管實際上難民湧入的問題本就長期困擾該國。巴育政府推遲難民保護，自然使外界對於泰國政府的能力和意願感到憂慮。因為泰國的國家篩查機制將取代聯合國難民署曼谷辦事處的功能，聯合國難民署曼谷辦事處將不會再受理難民甄別，縱使辦理難民甄別，在疫情未解決之前，也不可能進行第三國安置，所以泰國政府這一拖延，將會使泰國難民問題陷入進退維谷的窘境。而更根本的問題是，《無法回國外國人審核規則》並沒有採用聯合國《關於難民地位的公約》第 1 條關於難民的概念和定義，而是根本迴避使用「難民」一詞，也沒有納入《關於難民地位的公約》第 33 條有關難民不推回或不遣返原則（non-refoulement）作為難民處置的指導原則，即：「任何締約國，不得以任何方式，將難民驅逐或送回至其（母國或其他國家，若這可能導致難民的）生命或自由因為他的種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解而受威脅的領土邊界。」（Asia Pacific Refugee Rights Network, 2020）《無法回國外國人審核規則》第 25 條第 1 款是有規定，對於被保護人，有關機關不得將其遣返原籍國，除非被保護人自願離開王國或王國國

家安全受到威脅。但畢竟總理府規則並不是法律，只是行政命令，法位階不高，且賦予有關機關判斷國家安全威脅的餘地，會導致遣返與否成為有關行政機關的政策形成選擇，而不存在法律保護和司法介入的空間，日後實應朝立法定位以求根本解決爭議。然值得一書的是，泰國政府也通過《無法回國外國人審核規則》第 25 條，間接宣布其對難民的在地融入政策，即允許被保護人可以依照該國《移民法》（*Immigration Law*）辦理居留權和公民權；此外，該條文第 4 款也規定應對兒童被保護人提供泰語文教育。

肆、泰國政府對待中國和各國難民的政策

泰國由於地緣政治因素，極不願民族問題複雜的緬甸內戰戰火延燒至境內，也不願得罪大國中華人民共和國，更不願與歐美國家交惡，所以在難民政策上，十分謹慎和保守，一心求取明哲保身而不得，所以欲拒還迎，不希望給難民太多的錯誤期待。

泰國並非《難民公約》締約國，以往又無難民法制，等同於不承認難民，也不願承擔義務安置難民。矛盾的是，聯合國難民署在該國又設有辦事處，吸引著周邊國家難民湧入。泰國不承認聯合國難民證，所以獲得聯合國難民證的難民，如未獲泰國的合法停留簽證或居留權，也會構成非法入境，而面臨隨時會受到逮捕的危險，或者甚至被泰國遣返；如此導致一種尷尬的局面，許多城市難民千辛萬苦、千方百計要到曼谷向聯合國難民署遞件，他們也可能因為逾期居留，同時要躲避泰國警察的追捕，而惶惶不可終日。然因聯合國難民署的難民證核發審查以及第三國安置的處理，往往需要經年累月的耐心等待，這又在考驗著難民在泰國長期的求生能力。難民既無工作權，泰國政府又不承認難民而未給予工作權或臨時安置照顧；為了謀生，難民許多也就淪為泰國地下經濟的勞動力供應者。

難民的臨時保護和安置照顧，泰國政府過去雖然表面上不聞不問，但實際上則歡迎並高度依賴國際機構和民間非政府組織介入協助處理。對聯合國和泰國來說，泰緬邊境的十萬緬甸少數民族戰爭難民，對泰國的國家安全造成很大壓力，才是最需要優先處理的問題。泰國對於邊境的緬甸戰爭難民，係基於人道考慮，也是因為難以全面阻擋，所以才同意其入境居留避難，因而有九座

難民營的設立。但泰國政府除了甄別難民和管制難民進出營區，其他糧食、建設、物資、教育、醫療等服務工作，都全部放手由國際機構及非政府組織提供（全球在地行動公益協會，2018）。目前有十餘個泰國和國際非政府組織在泰國邊境服務，並作為壓力遊說團體，向泰國政府溝通難民政策，其中最重要的機構是泰境難民服務聯合會（The Committee for the Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand, CCSDP），成立於 1975 年，目前有 13 個團體會員，是泰國政府、相關國家大使館和援泰難民非政府組織的對話平臺，其下有多個國際合作單項計畫，服務對象涵蓋邊境難民和城市難民。⁷ 泰境難民服務聯合會的領導團體是英國的邊境聯合會（Thailand Border Consortium），我國駐泰國代表處在中華人權協會駐泰北的臺北海外和平服務團的牽線下，自 2009 年起通過邊境聯合會長期資助泰境難民服務聯合會的工作專案計畫，是唯一直接提供政府經費支持的國家（呂欣懋，2019；Lin Wei Tang, 2010）。泰境難民服務聯合會的團體會員中，天主教的耶穌會亞太地區難民服務協會（Jesuit Refugee Service Asia Pacific, JRS）⁸，是總部位於羅馬、設立於 1980 年的全球性難民救援機構，亞太地區的分會就設在曼谷，多元和全方位地為曼谷和九座難民營裡的難民提供服務，重視教育和職業技術培訓，給予應急的金錢援助，也免費提供難民庇護相關的法律諮詢。天主教難民緊急救濟組織基金會（Catholic Office for Emergency Relief and Refugees, COERR）⁹，是 1978 年由泰國主教會議的決議成立的本國組織，有關泰緬邊境的難民工作重點在對於極端創傷受害者（Extremely Vulnerable Individuals）的照顧，該會下設有曼谷難民中心（Bangkok Refugee Center, BRC），與聯合國難民署共同合作，主持針對城市難民失去收入來源或面臨重大危機時的短期現金補助計畫（Cash-based Interventions, CBI），也對城市難民做社區訪視。

7 <http://www.ccsdp.org/theborderconsortium>.

8 https://www.caphailand.org/about_us.

9 <https://www.coerr.org/Eng/project.html>.

庇護保護中心（The Center for Asylum Protection, CAP）¹⁰ 和泰國庇護組織（Asylum Access Thailand, AAT）¹¹，都是從事協助難民向聯合國難民署申請難民證的法律諮詢和扶助工作。而臺灣佛教慈濟基金會泰國分會，則是從 2015 年開始，與聯合國難民署合作，在每個月第四個週日於曼谷慈濟會所為各國難民提供社區醫療義診服務，2017 年增設牙科診所，2018 年，再從難民醫療擴大關懷到難民孩童教育，為斯里蘭卡難民師生提供教育補助。慈濟最早是應行政院僑務委員會委員長章孝嚴之請，從 1995 年起執行《泰北三年扶困計畫》，協助我國政府支援泰北難胞而進入泰國，1998 年正式在泰國立案（慈濟基金會，2018）。慈濟的醫療服務對於不諳外語的中國大陸難民，給予了極大的幫助。

泰國政府對於緬甸難民的在地融入就地安置方案始終以國家安全有疑慮而拒絕，就算是允許難民離開難民營工作或求學，得以部分自給自足。聯合國則從 2004 年起開始協助泰國安排難民第三國重新安置，主要的接收國家為美國、歐洲、澳洲和日本。其實泰國最歡迎的方案，就是志願遣返。事實上，緬甸難民也只是為躲避戰禍而來，如果緬甸民主化和民族和解能夠實現，緬甸難民大多數還是想要回國重建家園，因為第三國安置離鄉背井，還有許多文化差異、生活適應、職業問題要考慮。緬甸內政問題解決了，泰國的難民問題也就解決了大半，所以泰國政府對於與緬甸的關係十分重視，原本對國務資政翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）實質領導的緬甸政府有所厚望，只是沒想到緬甸政府一波未平，一波又起，竟又製造出羅興亞族難民問題出來。泰國對於緬甸難民遣返作業，為昭公信，主張返家計畫應有難民代表參與，並充分與難民代表諮詢溝通，也強調難民返家計畫必在須在「難民自願」及「安全無虞」兩個原則下進行，而且遣返作業必須由協力團體執行，並由相關國際組織從旁協助觀察（李榮源，2012）。2016 年泰國軍政府國家和平暨秩序維護委員會改變了原先泰國政府的難民政策立場，接受《關於難民及移民問題紐約宣言》，承諾願意承擔難民責任；當年泰國便和緬甸達成了一項推動自願遣返的方案，聯

10 https://www.caphailand.org/about_us.

11 <https://tzuchithailand.org/chn/>.

合國難民署、聯合國姊妹機構及合作夥伴則提供支援，逐步展開緬甸難民自願回國返家的作業（Rungtiva Karphon, 2019）。不過，隨著緬甸國防軍指控翁山蘇姬及其領導的全國民主聯盟（National League for Democracy）在 2020 年 11 月舉行的緬甸聯邦議會選舉中舞弊，全國民主聯盟在中央人民院和民族院囊括八成選票，國防軍不願政權旁落，乃於 2021 年 2 月 1 日發動政變，建立全國管理委員會（State Administrative Council）取代民選政府（Jack I. C. Huang, 2021）。但這次政變遭到緬甸人民的反抗，全國民主聯盟另行於 4 月組織民族團結政府（National Unity Government）（翁婉瑩，2021），5 月成立人民國防軍（林輝智，2021），內戰蠢蠢欲動。緬甸政變導致新一波的難民湧入泰國，泰國面臨沉重的緬甸難民壓力，出現了阻擋難民於邊界和強迫遣返的行徑（蔡姍伶，2021），既有泰緬間的緬甸難民自願回國方案勢必難以為繼。

當代中國大陸難民主要為城市難民，集中在曼谷，過去聯合國難民署財務較寬裕時，會給聯合國難民發救濟金，但現在聯合國難民署已經無法負擔了，所以難民和尋求庇護者的照顧，就得依賴民間非政府組織。曼谷有免費提供生活必要服務的地方，例如教會、慈善組織會發放食物，曼谷難民中心會提供難民住屋補助，慈濟基金會泰國分會的義診有翻譯志工協助溝通，位於曼谷唐人街的天華慈善醫院，也有免費醫療的服務，醫療人員可以通中文（羅世宏主持，2019：42）。不過，難民不可能長期依賴接濟生活，畢竟公共資源有限，所以中國大陸難民的生活支出，主要還是自己的積蓄或在中國大陸的親友接濟，或者從事違法的臨時工作，如二房東、小買賣、送貨、打理民宿房或餐廳零工（羅世宏主持，2020：44）。因為在泰國逾期居留是非法的，按照泰國《移民法》，泰國政府還是要將滯泰難民遣送出境，但泰國警察基於歷史傳統或佛教教義同情中國大陸難民，會將中國大陸難民從曼谷地域送到邊境，還沒有出國，就把人給放了。有時候，中國大陸難民也會給點錢賄賂押送的泰國警察。如果沒有遞解出境或第三國安置的安排，被捕而關押在移民局收容中心的難民，除非能有泰國人願意出面保釋，付出最高可達 20 萬元泰銖的保釋金，並且願意每週和被保釋人一起去收容中心報到，否則難民將會被拘留至本人願意自籌返國機票返回原籍國，或是聯合國難民署找到願意接收安置的國家，由

收容中心直接送上飛機（羅世宏主持，2020: 34）。

在政治上，由於緬甸和中東戰爭難民議題受到全球關注，所以聯合國難民署優先安置第三國的難民，是被認為有急迫生存困難的羅興亞和敘利亞難民，中國難民被送往第三國安置的機會自然受到擠壓，因此顯得更加遙遙無期。中華人民共和國與泰國軍政府關係緊密，所以中國大陸難民在泰國處境也更加艱辛，隨時可能被抓捕回中國大陸。2015年10月13日，就有持有聯合國難民證並將在11月18日送往加拿大安置的中國大陸難民中國民主黨東南亞分部副主席姜野飛和被譽為河南鄭州十君子之一的董廣平，被中華人民共和國大使館人員帶著泰國警察逮捕遣返回中國大陸判刑定罪（蕭蔓，2018）。

泰國違反政治犯不遣返原則的紀錄可以說是罄竹難書，這並不能以非《難民公約》締約國來卸責，因為政治犯不遣返原則已經是一個普世價值，是文明國家應當遵守的國際法原則。國際特赦組織（Amnesty International）曾歸納出泰國違反不遣返原則的三種情形：

- 一、按照外國政府的要求，強行將人們送回到他們可能面臨迫害或嚴重人權侵犯的地方。如2014年12月，巴林青年異議人士阿里·艾哈邁德·易卜拉欣·哈龍（Ali Ahmed Ibrahim Haroon）被強行遣送回巴林，且在回程飛機上遭到肢體虐待，回國後遭到酷刑；2015年7月，109名維吾爾尋求庇護者被中華人民共和國國家安全人員戴上黑色頭罩，強行押上飛機強行遣送回中國；2017年5月，穆哈邁特·福坎·蘇克曼（Muhammet Furkan Sökmen）在聯合國官員警告下仍被強行遣送回土耳其，隨後和其他數以千計被視為政治反對派的人一起受到監禁。
- 二、在邊境對從海空兩路抵達的難民置之不理。2015年，泰國將載有數以百計緬甸羅興亞難民和孟加拉移徙者的船推回大海，哪怕他們知道船上的惡劣人道境況。
- 三、因為未能賦予難民和尋求庇護者正式保護和權利，難民無法維持在泰國的生活，從而促成了「實質性遣返」。國際特赦組織也引用難民的陳述，指控泰國收容非法入境者的收容中心「衛生環境惡劣、醫療保健不足，而且牢房擁擠到犯人不得不輪流睡覺」（國際特赦組織，2017：4-5）。

相對於受到國際關懷的緬甸和伊斯蘭難民，中國大陸難民因為中華人民共和國的國力強大和對泰國有相當大的影響力，聯合國、泰國和各國都不願太過刺激中華人民共和國，導致中國大陸難民反而形同國際棄兒，前途不明，擔心隨時被捕和被遣返；還有和泰國的文化隔閡、非自願的自我社會隔離，更有懷疑中華人民共和國奸細滲透出賣，而對難民群體人際關係缺乏信任而來的高度不安全感；長期下來，個人身心健康都難免會出現狀況。最近（2020年9月）便有北京抗議清除低端人口而流亡的前衛藝術家華湧，在泰國四處逃避泰國和中華人民共和國警察的聯合追捕，情況危急。他也對外透露了曼谷中國難民圈的悲慘狀況（海彥，2020）。

至於泰北的中華民國難民，隨著國軍雲南人民反共志願軍段希文第93師、李文煥第3軍、和段希文第5軍從緬甸和寮國撤退轉進泰北之後，泰國政府便劃出區域由其自治。除了1981年，泰北山區地方自衛隊以泰北志願自衛部隊名義，參與平定泰國人民解放軍的碧差汶府（Phetchabun）隆沙縣（Lom Sak）考牙（Khao Yai）考科（Khao Kho）戰役，有功官兵及其眷屬可獲得泰國公民權外，其餘軍民都只能獲准居留（泰緬權促會，2008），這些流落異鄉的中華民國國民，於是成為無國籍的難民。1984年泰國政府對第3軍和第5軍提供財政援助，第5軍在1987年終止援助，第3軍終止於1989年，泰北山區地方自衛隊終因戰士逐漸凋零而解散。失去軍隊系統的財政支持，泰北中華民國軍民必須設法融入泰國本地，自謀生活（Wen-Chin Chang, 2001: 1096-1197），但泰國政府以畫地為牢的方式，限制難民走進主流社會。泰國發給無國籍國軍官兵及其家屬白卡難民證和隨身證（居留證），難民需要有臨時通行證，才能離開所居住的華人難民村或所屬縣、府地界範圍。在泰北出生的中華民國後裔，接受完整的泰文教育後通過考核，可取得泰國公民紙獲得公民權。（劉小華，2018）。惟泰國基於政策，且因無難民法，並不輕易舉辦泰文考核，授以中華民國難民和其後裔以公民權。

1980年代晚期緬甸內亂，緬甸難民大量湧入泰國，而緬甸華人有許多選擇躲入泰北華人村，其人口比例甚至已達泰北中國難民總額的三分之一到二分之一，為逐漸老化的當地華人人口補充了新血（Wen-Chin Chang, 2001: 1101-

1002)。這些華人難民並不居住在泰緬邊境的緬甸難民營，所以難民身分並未得到府級接納委員會的甄別確認。在泰國沒有合法居留身分，所以滯泰緬甸華人較之一般緬甸人的處理恐怕更加麻煩。他們就住在華人村，像緬甸人願意接受安排志願遣返回國的情形恐怕會有所差異。

伍、結語

滯泰中國難民基於個人與臺灣的文化血緣親近性和適應性，以及對於臺灣政治經濟社會文化進步發展的嚮往，許多期待前來臺灣投奔自由、開展新生活。但實際上，我國與泰國相同，亦非《關於難民的地位公約》締約國，也沒有難民法，國家立場和政策作為表現出來的態度，就是不願意承擔難民保護的國際責任。其原因可想而知，從客觀條件來看，一旦泰國開放接納難民，很可能內亂不斷的鄰國緬甸難民就會湧入，或者希望離開緬甸的人就以政治迫害為由要求泰國政治庇護，為泰國帶來國力極大負荷和社會不安；同理，如果我國開放難民，不滿中華人民共和國統治的人們，也會很容易被臺灣的自由幸福環境吸引而大舉湧入。問題是，緬甸和泰國的國家規模差距，遠遠不如臺灣和中華人民共和國間的有如天壤之別，泰國在收容緬甸難民就已經難以經受一國之力而需要依賴國際的支援，小國寡民的臺灣在面對中華人民共和國甚或香港可能的難民，在國際孤立的情況下，又怎麼期待國際社會冒著得罪中華人民共和國的風險，來為臺灣分勞解憂？在這一情況下，可以理解何以中華民國政府無論在民主進步黨或中國國民黨執政下，對於批准《關於難民的地位公約》和難民法立法，甚至專為中國大陸地區和香港澳門地區難民，分別在《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》以及《香港澳門關係條例》特別修法，都是意興闌珊。

對於難民目的國或避難國來說，難民的問題是外因的，所以要解決難民問題，一定要從源頭管理起，否則上游問題不斷洩洪，下游如何防堵都只是治標，都是枉然。泰國的中國難民分成兩類，雲南孤軍遺留下來的泰北中華民國難民，早年大多數在泰國被認定為無國籍，無法離開泰國；要來臺灣，只能購買假護照，設法騙過泰國和臺灣出入境管理部門。假護照一旦在臺灣被查獲，泰國更無理由接受假護照讓持有人回家，於是就出現泰北難民非法居留臺灣的

問題。過去我國曾經以修正《入出國及移民法》第 16 條第 3 項移民大赦的方式，讓民國 88 年 5 月 21 日至 97 年 12 月 31 日入國而係經教育部或僑務委員會核准回國就學或接受技術訓練而未能強制其出國的泰北難民取得居留權；如今又有同一原因事實的多個個案出現（陳靖偉，2015），未來實有必要再以修法大赦方式加以解決。不過，歷經 70 年的歲月，泰北難民逐漸繁衍出第二、三代，日久他鄉成故鄉，泰國政府也早已開始給予泰北難民國籍，並且承諾解決境內無國籍者的身分問題，泰北難民終將土斷成為泰國華人。我國政府與民間接力，長期協助泰國政府改善泰北農業經濟，促進觀光產業，已在當地創造出在地就業的機會，這也就根本解決了泰北難民冒險偷渡移民來臺的經濟動機。

而關於泰國城市難民中的中華人民共和國難民問題，如劉興聯、顏克芬之所以跳機來臺，是因為其仍持有效的中華人民共和國護照，因此得以登機，這在任何一個不滿中華人民共和國統治的該國國民身上，無論其從何處來，都是有可能發生的。但泰國獨有的現象，是劉興聯、顏克芬已經獲得聯合國難民證，卻遲遲無法得到第三國安置，在泰國因無身分無法工作，生活陷入困境，所以才想要來臺突破僵局。泰國已經宣布將審核甄別政治難民而給予居留權，所以未來類此長期在城市邊緣流亡的難民問題將會絕跡，只是在泰國推遲難民法制實施的過渡期間，生活的壓力，仍有可能會迫使仍持有中華人民共和國護照的難民設法離開，臺灣不啻成為他們的選項。難民的臨時保護，這是泰國的內政，我國無從干涉，泰國內政不修，責任就落在當地非政府組織身上。惟 2020 年爆發新型冠狀病毒肺炎後，泰國經濟深受打擊，連帶也影響到非政府組織的接濟能力和作為，如慈濟等機構的難民救助停止數月，已有難民出現生活無以為繼的狀況。

我國目前有多位中華人民共和國人民滯留請求政治庇護的情形，但政府對於政治庇護條件十分嚴苛，這些人並無機會獲得批准。倘若當中有人確實有恐懼在中華人民共和國遭受政治迫害的實據，我國也不應當將其遣返回國。如果我國無法尋求第三國代為安置，則這些難民在臺灣滯留期間的生活，就會出現困難。目前我國針對難民並無安置收容機構，必要時只能借住內政部移民署

收容非法入境者而等待遣返的收容所；而真正發揮照顧作用的力量，還是在民間，如貝嶺為劉興聯、顏克芬提供住處的前例（貝嶺，2019）。而筆者所知，臺灣關愛基金會安置愛滋病患的各地關愛之家，也接受移民署的委託安置替代收容的各國難民。《難民問題全球契約》已經在思考給予難民臨時工作權的問題，事實上，部分難民在臺灣替代收容期間，乃不得不以打黑工維持和改善生活，政府基於尊重生存權，既不願提供生活照顧，則只能對此放任。一旦中華人民共和國政治發生巨變，我國未雨綢繆，應當及早思考安置照顧大規模難民的政策，特別是針對無法得到政治庇護的難民，如何優先保障其飲食、居住、醫療等生存需要。

由於我國與泰國在中國難民問題的處理上，在泰北中華民國孤軍遺民的安置方面著有成就，我國又是泰緬邊境泰境難民服務聯合會工作專案計畫唯一直接提供政府經費支持的國家，與泰國在難民救援方面，以非官方形式實際進行雙邊合作已有超過半世紀的經驗和默契；所以從中分撥部份資源，透過當地華僑社會組織的協力乃至募捐，對中華人民共和國難民提供及時和必要的急難救助，只是舉手之勞。以目前國內對於難民立法問題的低迷氛圍，我國無論以何種形式加入《難民問題全球契約》的時機和社會條件尚未成熟，所以對於泰國的難民問題，包括中國難民問題，維持目前的雙邊合作架構，專案提供援助，確是現階段可行之道。

參考文獻

- 王軍濤。2018。〈滯留臺灣的大陸難民處境堪憂〉。《大紀元》2018/9/30。https://github.com/eudbut379/djy/blob/master/gb/19/8/19/n11463821.md。
- 甘開鵬。2010。〈二戰後國際難民政策的歷史演變〉。《湖南師範大學學報（社會科學版）》23，5。
- 全球在地行動公益協會。2018。〈關於泰緬邊境與美索〉。《全球在地行動公益協會》網。http://www.gloatw.org/border。
- 呂欣憺。2019。〈外交部 NGO 國際事務會，泰緬邊境力推人道外交〉。《經濟日報》2019/10/30。
- 貝嶺。2018。〈桃機中國難民與泰國難民之家〉。《蘋果新聞網》2018/10/7。https://tw.appledaily.com/forum/20181007/H4NZWY4E56B4VAI5ALY4YFM4LY/。
- 貝嶺。2019。〈聯合國難民在臺北的生活日常〉。《蘋果新聞網》2019/3/15。https://

- tw.appledaily.com/forum/20190315/6CHJZWZPWNMG7CJJEQKZNGEWI/。
- 林輝智。2021。〈緬甸民族團結政府組建“人民國防軍”抵抗軍事暴力〉。《聯合早報網》2021/5/5。https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20210505-1144513。
- 武文揚。2016。〈國際法與國際政治視角下的難民保護困境〉。《現代國際關係》5。北京：中國現代國際關係研究所。
- 李永然。2016。〈「紐約宣言」是否能為 6500 萬人的困境找到出路〉。《Tops Newsletters》2016/11/10。https://issuu.com/2363/docs/hy62a-_____2016_____feal0c79a8653f。
- 李柏翰。2018。〈人道主義在國際法中的新發展：因應超國界的難民危機與天然災害〉。《法律白話文運動》2018/030/7。https://plainlaw.me/2018/03/07/refugee-2/。
- 李榮源。2012。〈泰緬邊境難民——哪裡為家？又該何去何從？〉。《臺灣人權促進會季刊》，2012 年春季號。
- 明大軍、李穎。2015。〈探訪泰北華人村〉。《新華網》2015/04/16。https://read01.com/zh-tw/m0ymMo.html#.YYOHH55Bw2w。
- 海彥。2020。〈流亡泰國異見藝術家華湧境況折射出滯泰中國難民困境〉。《美國之音》2020/09/04。https://www.voacantonese.com/a/Chinese-dissident-facing-threats-in-thailand-on-the-run-for-safety-20200904/5570716.html。
- 翁婉瑩。2021。〈新緬甸與新國家：被視為非法組織，平行於軍政府的「民族團結政府」是什麼樣的存在？〉。《關鍵評論》。https://www.thenewslens.com/article/149911。2021/4/22。
- 許銘洲。2018。〈又 2 名中國異議人士在臺跳機／恐共迫害感謝臺灣！〉。《民報》2018/10/02。https://www.peoplenews.tw/news/45fc3639-c8eb-46b8-9aad-8c116bfb9c0a。
- 泰緬權促會（社團法人泰緬地區華裔難民權益促進會）。2008。〈流落在臺灣的亞細亞孤兒（二）〉。《社團法人泰緬地區華裔服務協會》部落格，《痞客邦》網，臺北：優像數位媒體科技股份有限公司，2008 年 5 月 18 日。
- 國際特赦組織有限公司。2017。《錘砧之間——泰國的難民政策及其違背不驅回原則的徑徑》。倫敦：國際特赦組織有限公司。
- 曾建元。2020。〈臺灣因應大陸難民問題之回顧與現況〉。陳新民教授六秩晉五壽辰文集編輯委員會編。《法治國家的原理與實踐——陳新民教授六秩晉五壽辰文集下冊》。臺北：新學林出版股份有限公司。
- 曾節明。2012。〈我的旅泰經驗——對欲赴泰國申請政庇同胞的忠告〉。《博訊博客》2012/1。
- 陳文。1996。《昆沙——金三角傳奇》。臺北：允晨文化實業股份有限公司。
- 陳孟綺。2014。《加拿大難民政策之研究》。臺北：國立政治大學外交學系戰略與國際事務在職專班碩士論文。
- 陳靖偉。2015。〈「他們不曉得，他們處理的是我們的人生」一個「孤軍」後代在臺灣被踢

- 皮球當黑戶的五年)。《關鍵評論》網。臺北：關鍵評論網股份有限公司。
- 陳鴻瑜。2006。〈泰國的軍人與政治變遷〉。《東南亞各國政府與政治》。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 慈濟基金會。2018。〈慈濟在泰國〉。《慈濟全球資訊網》。花蓮：慈濟基金會。
- 張淑伶。2019。〈滯臺逾 290 天，中國異議人士劉興聯飛抵加拿大〉。《中央通訊社》2019/07/21。https://www.cna.com.tw/news/acn/201907210059.aspx。
- 蔡姍伶。2021。〈影／大批難民攜幼子逃離緬甸！被泰國逐回，畫面曝光〉。《今日新聞網》2021/03/30。
- 蕭蔓。2018。〈張健：緊急關注逃亡泰國處於險境的中國難民〉。《法國國際廣播電臺》2018/09/13。https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20180913-%E5%BC%B5%E5%81%A5%E7%B7%8A%E6%80%A5%E9%97%9C%E6%B3%A8%E9%80%83%E4%BA%A1%E6%B3%B0%E5%9C%8B%E8%99%95%E6%96%BC%E9%9A%AA%E5%A2%83%E7%9A%84%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9B%A3%E6%B0%91。
- 韓武。2020。與貝嶺和曾建元談話。臺北，2020 年 1 月 13 日。
- 劉小華。2018。〈望不盡，一路窮山惡水：泰北無國籍華裔難民爭取身份證的一路辛酸歷程〉。《柔光照耀的房間裡》部落格。臺北：《udn 網路城邦》，2018 年 7 月 17 日。
- 劉暢。2018。〈由羅興伽問題看東南亞地區被迫遷徙者的現狀和前景〉。《中國國際問題研究院》網，北京，2018 年 10 月 29 日。
- 羅世宏主持、曾建元協同主持。2020。《中國大陸籍難民滯留泰國問題、難民生存處境與臺灣因應策略之研究》。臺北：大陸委員會。
- Huang, Jack。2017。〈中國難民在泰國——日子若能好好的，誰想要流落異鄉——專訪滯泰難民張淑鳳〉。《鏡週刊》，臺北：精鏡傳媒股份有限公司，2017 年 6 月 5 日。
- Huang, Jack I.C.。2021。〈緬甸政變在地完整解析：從拂曉突襲、全國罷工到血腥鎮壓，軍政府為何全面失控？〉，《換日線》網。2021 年 3 月 12 日。
- Karphon, Rungtiva。2019。〈流散泰國十餘年後，緬甸難民踏上回家路〉。《聯合國難民署·中國》網。北京：聯合國難民署駐華代表處，2018 年 8 月 2 日。
- Lin Wei Tang。2010。〈本會陪同泰緬邊境聯合會 Jack Dunford 執行長拜會外交部〉。《中華人權協會》網。臺北，2010 年 6 月 25 日。
- UNHCR in Thailand。2019。〈在泰國尋求庇護的相關資訊〉。
- Asia Pacific Refugee Rights Network, 2020, “Press release: Thailand Quietly Delays Implementation of Refugee Screening Mechanism”, ReliefWeb, Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 25 June 2020.
- Cary, Breanna, 2021, “Asylum or Refugee Status: Who Is Eligible?”, Nolo Network, Berkeley: MH Sub I, LLC dba Internet Brands, 2021.
- Chang, Wen-Chin. 2001. “From War Refugees to Immigrants: The Case of the KMT Yunnanese Chinese in Northern Thailand.” *The International Migration Review*, Vol. 35, No. 4,

- Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., Winter, 2001.
- Hunt, Luke. 2014. "Uyghurs Test ASEAN's Refugee Credentials: Despite Facing Religious and Ethnic Discrimination in China, Uyghur Refugees Are Often Sent Back." *The Diplomat*, Washington D.C.: Diplomat Media Inc., March 19, 2014.
- Muntarhorn, Vitit. 2004. "Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region: Thailand as a Case Study." UNHCR Thailand. Bangkok: United Nations High Commissioner for Refugees Representation in Thailand.
- UN. Department of Public Information. 1972. *Yearbook of the United Nations, 1972*. v. 26. New York: UN Dept. of Public Information.
- UNHCR in Thailand. 2020. "UNHCR in Thailand." UNHCR Thailand, Bangkok: United Nations High Commissioner for Refugees Representation in Thailand.
- UN High Commissioner for Refugees. 2020. *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 26 August 2020.
- UN High Commissioner for Refugees. 2006. *Analysis of Gaps in Protection Capacity Thailand*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, November 2006.

A Study on the Issue of Refugees from Mainland China Staying in Thailand

Chien-Yuan Tseng*

Adjunct Associate Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences,
National Central University

Abstract

According to the principle of discontinuity of legislative terms, after the closure of the ninth session of the Legislative Yuan, all outstanding legislative procedures dealing with the draft of the Refugee Law have been invalidated. It has neither been reviewed nor passed through a third reading. The relevant amendment provisions of the Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area and the Laws and Regulations Regarding Hong Kong and Macao Affairs that shall apply *mutatis mutandis* have also not been completed. Everything will be reconsidered after the beginning of the tenth session of the Legislative Yuan.

However, all previous efforts to establish a legal system for refugees cannot be perceived as useless. Chinese political refugees, Liu Xinglian and Yan Bojun, illegally entered Taiwan from Thailand early in 2019. Moreover, a large number of advocates for the Anti-Extradition Law Amendment Bill Movement escaped from Hong Kong to Taiwan after June. Hence the issue of legal system of refugees has won unprecedented attention in Taiwan. The debate on legislative strategies has become a major issue in civil society. This has made the governing party, the Democratic Progressive Party, adopt a new point of view on refugee legislation and postponed the legislation. Nevertheless, this tortuous process has also improved Taiwanese understanding of the legal system governing refugees and Taiwan's duties in the international community. It would be helpful to promote better refugee legislation in the future.

* Ph. D. in Law, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University.

Our country's refugee legislation cannot be reckless. It is important for people to decide whether to shoulder humanitarian responsibilities. Therefore, once the Refugee Law is implemented, the Taiwanese government should ensure that the Law is dovetailed with United Nations' principles and practices, and consider the kind of refugees whom we want to protect. Best practices of other countries must be studied, and the impact on Taiwanese society must be evaluated. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees has an office in Bangkok. Since Thailand provides visas on arrival for citizens of the People's Republic of China, refugees from the People's Republic of China usually go to Thailand to apply for refugees status from the United Nations. However, due to the large number of applicants, the United Nations is overloaded. Thus there has been a large number of persons held in detention. As Chinese share the same language with us, Taiwan has always been the most favorable destination for Chinese refugees. Therefore, the primary target group of the Refugee Law in our country must be Chinese. As such, this article studies the relevant issues of contemporary Chinese refugees staying in Thailand. The core methodologies of this study are elite interviewing and a review of literature. This research explores three core issues as listed below:

1. The experience of Chinese refugees applying for United Nations' refugee status in Thailand;
2. Thailand's policy on refugees from China and other countries;
3. Taiwan's strategy for managing Chinese refugees.

Keywords

refugee, United Nations, Chinese refugees, Thailand, refugee legal system
