

# 基金會動態

●蘇芳誼／整理

## 「聯合國、台灣與世界難民日」座談會／2025.6.21

難民問題是一個複雜且不容易解決的國際問題。所謂「難民」（Refugee）廣義解釋是指個人為了逃避壓迫、生命或財產的威脅、貧困、內戰武裝衝突及天然災害等，逃離原來的國家或居住地，如何提供這類為了追求自由與安全而被迫流落異鄉者必要的庇護，確保其基本人權，是聯合國關切的問題。

為此，聯合國大會2001年2月通過決議，自同（2001）年起，將6月20日訂為「世界難民日」（World Refugee Day），促請各會員國政府、區域組織、各政府間與非政府國際組織，積極參與聯合國難民署對難民、無國籍者與流離失所者提供援助，以落實《聯合國憲章》「不分族群、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全人類之人權及基本自由之尊重」的宗旨。

台灣雖然目前不是聯合國的會員國，沒有正式簽署《難民地位公約》，但是透過內國法化的國際人權公約，已具備部分保護難民的法律基礎，不過仍無法有效解決尋求庇護者在台灣面臨法律地位不明、權利保障不足等問題。為了凸顯台灣人權立國的崇高價值，展現台灣與聯合國人權體系接軌的決心，台灣新世紀文教基金會於6月21日在台大校友會館，舉辦「聯合國、台灣與世界難民日」座談會。

台灣大學法律學院張文貞教授以「難民權利與國際人權法」為題發表演說。她首先指出2025年「世界難民日」的主題是「與難民團結一致」，強調2025年世界難民日是在全球充滿不確定性的時刻下，所發出的一項有力呼籲，喚起行動與同理心。在被迫流離失所的人數創下新高、人道援助面臨威脅之際，今年的主題——「與難民團結一致」——呼籲我們應超越口號，採取具體行動，支持那些被迫逃離家園的人。難民所尋求的並非施捨，而是機會：一個重建生活、貢獻社會、並以尊嚴生活的機會。

其次，張教授強調現代難民成因早已超越傳統定義，不再僅限於政治迫害，另外也納入因威權統治、氣候災難、性別與性傾向遭受歧視等原因。然而隨著國際局勢愈趨複雜，我們正經歷上個世紀末以來最嚴峻的全球武裝衝突態勢，加上獨裁威權再興所帶來的國境內的衝突及嚴重人權迫害所造成的強迫失蹤及流離失所，凸顯專責處理難民的國

際規範——1951年與1967年分別通過的《難民地位公約》及《難民地位議定書》，顯然已不足以回應多元的難民處境，需要結合《公民與政治權利國際公約》及《禁止酷刑、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》等現有人權條約的補強。根據許多實例的尋求庇護案，顯示國際人權機制具實質保護效力。

最後，從難民保障的法律與制度的啟示切入，張教授提到台灣雖然不是《難民地位公約》與《難民地位議定書》締約國，亦尚未建立成文法上的《難民法》與庇護審查制度，僅有零星個案由行政機關採裁量處理方式應對。不可否認，台灣當前所遭遇的困境，在於以「專案人道處理」處理如西藏、香港個案，但缺乏明確法律依據與審查標準，導致程序不透明、權利保障不穩定。《公民與政治權利國際公約》第6條與第7條已被聯合國人權事務委員會解釋為絕對性人權，且適用於所有在國家「有效控制」範圍內的人，無關其國籍或入境身分。台灣已是《公民與政治權利國際公約》國內法化的國家，根據《兩公約施行法》我國機關在適用國際人權規範時，應參考聯合國人權委員會的實踐與解釋，包括不遣返原則在內的保障內容，這是我國司法體系應盡之義務。最後，張文貞老師援引一位在台烏克蘭學生的話作為結論：「我想去一個獨立，卻不被普遍承認，但事實上非常繁榮與民主的地方。」她呼籲善用現行法律基礎，加速庇護制度的改革，因為難民不是威脅，當我們落實對人權的承諾，將在世界上多出許多朋友，哪天我們自己也需要幫助時，這些朋友一定會回來幫助我們。

「綜合座談」單元，邀請輔仁大學學士後法律學系姚孟昌教授、台灣人權促進會廖欣宜研究員以及國際特赦組織台灣分會林仁惠理事長，分別從《難民法》立法旨意、庇護制度設計與台灣的人權價值展開對話討論。輔仁大學學士後法律學系姚孟昌教授首先提出一個重要問題「如果你是難民，你希望別人怎麼看待你？」請教現場的與會者。接著他援引2018年荷蘭教會動員千位傳道人與眾多基督徒，進行長達一百一十天每天二十四小時不間斷的禮拜庇護來自亞美尼亞難民家庭，這個案例除了凸顯信仰社群在人道行動中的角色，也迫使荷蘭政府正視這些人庇護協助，最後這些難民特別是兒童獲得在荷蘭合法居留的權利。荷蘭政府為何做得到？在這過程中我們可以發現國家機器往往具備《移民法》與處理難民的相關規定，但是有沒有另一種出路，來妥善解決難民的問題？這是一個值得我們深思的課題。

姚老師指出，人類的發展歷史是流離、動盪、定居、共生不斷激盪而成，顯然這是一波又一波難民所寫下來的，每一個人所扮演的是不同意義下的難民，不斷的掙扎、反抗、調適與尋求平安。因此，我們在討論普世人權時，必須認識到每一個人都有追求自由與平安的生活，這是一個基本人權，在滿足別人這個需求時是一項義務。對此，我們在討論時，並不是單純著眼於討論絕對的權利或絕對的義務，而是隨著不斷的思考過程中，理解該用什麼態度來面對難民或人權價值？

他強調《難民地位公約》清楚界定對於有關難民法律地位的部分，清楚界定難民的



個人身分、動產與不動產、藝術權利與工業財產以及結社的權利，作這些區別的目的乃在於凸顯難民與本國人的身分是不相同的。另外，《難民地位公約》第33條所定「禁止遣返」已成為普遍的國際習慣法，即使非締約國也不得規避，因此台灣必須以人性尊嚴為本重新檢討難民政策。基本上，法律所處理的應該是比較末端的事務，我們政府行政機關一再強調要落實兩公約，但是至今仍未制定《難民法》？這反映的不只是制度空缺而已，而是社會普遍缺乏對人權義務的深刻理解，以及對難民庇護議題的認知普遍不足。影響所及，造成我們大多數人對世界難民議題始終抱持「事不關己」態度。

姚老師再提到有一本著名的小說《黃禍》，在該書中提到假設中國內部發生動亂，台灣是一個島嶼，與中國大陸隔著一個台灣海峽，一旦有超過一百萬的難民逃離中國湧向台灣，我們的政府該如何處置？這已經不是單純透過軍事力量可以來處理。或是中國對台灣發動武力攻擊，一大群台灣人逃難到宮古島請求日本政府收留，日本政府會如何處理？這都是我們應該進一步思考的問題。最後，他援引「世界人權宣言」第1條的內容，重申「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待」，這是處理難民議題最基本的重要立場。

台灣人權促進會廖欣宜研究員指出台灣政府於2013、2017與2022年舉辦《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》國家報告國際審查會議，三次國際獨立專家均在關於《公民與政治權利國際公約》第6條生命權保障與第7條禁止酷刑的結論性意見與建議中催促我國建置相應的庇護制度。台灣身為國際社會的政治實體，與各國同負國際保護責任；同時作為法治國家，有將庇護業務制度化之義務。廖研究員重申人人都應享有至少一個國家的保護，這是台灣作為一個人權社會不可迴避的責任，對此，期待我國立法機關修正台灣現行法制在國際保護上的缺位，訂定不亞於國際人權公約的庇護審查標準、設置專門辦理庇護案件的行政單位、保障受庇護人長期居留的權益、保障尋求庇護人暫時性權利、賦予法律扶助與社會救助的請求，積極回應在台灣的國際保護需求與責任。

國際特赦組織台灣分會林仁惠理事長強調「國際特赦組織」（Amnesty International）成立的功能是倡議、監督與施壓，並為庇護申請人提供資訊與支持，當時的對象就是處理葡萄牙難民的問題。至於，國際特赦組織台灣分會的成立是三十一年前，當時成立的主要目的則在聲援台灣在海外的黑名單或政治犯，許多知名的人士例如彭明敏教授，當初逃離台灣成為難民，前往瑞典得到庇護。或是大家都知道的「四二四刺蔣事件」的兩位主角鄭自才、黃文雄，其中鄭自才在事發之後，棄保逃亡前往瑞典獲得政治庇護也成為難民。除此之外，早期台灣不少為台灣民主打拚的鬥士，他們都受惠於國際難民庇護申請的制度，得以擺脫當時中國國民黨政權的政治打壓與逼迫。

林理事長談到，剛剛主持人、演講人以及與談人都提到全球目前超過一億三千兩百萬位難民，其中僅有35%的人符合《難民地位公約》所定義的難民資格，男性與女性性

別分配的比例相當，而最讓人擔心則是未成年的兒童與婦女，其中不滿十八歲者達到四千兩百萬人之多。台灣至今尚未通過《難民法》，對於尋求庇護者的權宜之計，就是兩年前剛提出「臨時外僑登記證庇護專案」，只能依靠個案審查與不透明的專案申請，難以獲得有效保障。雖然每四年的兩公約審查，我們都會提出呼籲，但是政府機關內政部的被動回應則是提到因應的作法符合「不遣返原則」，現行體制導致部分來自香港、緬甸、烏克蘭的庇護者陷入「不遣返卻又無法生存」的困境，甚至出現強迫勞動、失聯等人權侵害情況。這一些在台灣落腳的難民只好找到台灣人權促進會、國際特赦組織台灣分會等組織尋求協助，而我們能夠幫忙的也有限，因為台灣目前沒有《難民法》可以協助他們申請庇護，使得他們在台灣生存相當不容易。

林理事長強調，對目前留在台灣的難民來說，「不遣返原則」並不是一個對他們最好的處理原則，因為我們並沒有滿足他們在台灣生存發展所要的身心需求，更不要說提供勞保、健保與工作勞動保障。現在他們大多數是透過就學、就業或投資三個管道得到來自政府的協助，尤其是2020年香港《國安法》通過之後，政府對於來自香港的年輕人所提供的協助，就是先安排他們到師範大學僑生先修部進修，然後這些人的生活費從何而來？雖然規定一個禮拜可以打工二十個小時來維持生計，但是要找到打工的機會非常困難。最重要的，有些人離開香港之前，他們已經不是學生，而是在社會就業一段時間，他們不想要當學生，需要投入職場賺錢生活，而政府的安排卻僅有進入師範大學先修部讀書一途，幾乎沒有其他合法管道，讓他們繼續留在台灣生活下去。所以，這些來自香港的朋友大多數依靠台灣基督長老教會濟南教會的協助，其中有些人為了謀生必須工作，到最後很容易淪為人口販運或強迫勞動的受害者，出現這樣的結果讓人感到痛心與不捨。

聯合國難民事務高級專員公署（Office of the UN High Commissioner for Refugees，簡稱UNHCR）是一個負責保護和支持難民的聯合國機構，他們提出一項倡議行動呼籲與其提供暫時的資源，不如培養其長久自立的能力。首先，強調國家要履行庇護難民的責任，至於如何履行，就必須提出一部《難民法》，作為國家機關落實庇護難民的責任，避免難民陷入毫無止境的等待。顯然，《難民法》提供公務部門難民庇護的啟程，這對我們保障難民權利、提供一個尋求難民庇護的管道與機制。其次，感知難民的內心需求與傾聽他們的故事，透過他們的分享，讓台灣人或是在台灣的外國人，能夠從中瞭解他們的困難，因為這些人的身分不會是受害者。對此，她呼籲政府應該儘速立法，建立完善制度性的庇護體系，他相信「難民不是我們的負擔，而是台灣未來的夥伴。」

主持人鄧衍森教授最後總結指出，對法律的瞭解是難民救濟上的一個重要基礎，2025年「世界難民日」以「與難民團結」（Solidarity with Refugees）為主題，國際特赦組織未來可以從難民所面對的危機與困境切入，強化難民救濟的論述與事務。台灣的《難民法》至今仍無法通過，固然有很多因素，其中涉及到國會討論中各方的切入點都



不相同，若從國際法的角度來看，政府必須先將《難民地位公約》與《難民地位公約議定書》予以國內法化。難民問題之所以成為國際性問題，因為《難民地位公約》確立難民應有的地位與保障，更重要的是，各締約國必須將難民當作與外國人一樣合法的身分地位給予保障。顯然，《難民地位公約》讓國家從中知道如何提供給予難民應有的地位，獲得哪些國際保障？假使國內《難民法》能夠與其銜接，接下來台灣落實難民救濟庇護工作將更為周全。

鄧教授再補充指出，難民問題是當今國際社會一個普遍難以處理的問題，歐美先進國家在處理難民問題上也是焦頭爛耳沒有做得很好。因此，2018年聯合國通過的《全球難民契約》（Global Compact on Refugees）是一個非具法律拘束力的國際合作框架，旨在加強國際社會在接納與保護難民方面的協調與責任分擔，台灣在這方面也應該積極跟上並加入這股國際潮流。◆

## 「聯合國、台灣與世界難民日」座談會

主辦單位：財團法人台灣新世紀文教基金會

時 間：2025年6月21日（星期六）下午13：30報到，14：00～17：00

地 點：台大校友會館三樓A室（台北市濟南路一段2-1號）

議 程：

時 間	程 序
13：30～14：00	報到
14：00～14：10	主持人兼引言人：鄧衍森／東吳大學法學院講座教授
14：10～15：10	【專題演講】難民權利與國際人權法 演講人：張文貞／台灣大學法律學院特聘教授
15：10～15：30	休息
15：30～17：00	【綜合討論】《難民地位公約》不遣返原則與台灣人權 價值的對話 與談人：姚孟昌／輔仁大學學士後法律學系助理教授 與談人：林仁惠／國際特赦組織台灣分會理事長 與談人：廖欣宜／台灣人權促進會研究員 【Q&A】