

## 【移民政策】補充資料

廖震老師 提供

一、2022 年 5 月，根據聯合國難民署 ( UN Refugee Agency ) 數據顯示，從俄羅斯 2 月 24 日開始侵略烏克蘭後，已有超過 600 萬難民逃出烏國，而許多難民到鄰國後，還會繼續前往其他歐洲國家。請問上述烏克蘭「難民問題」如何衝擊「人類安全」( human security ) 問題？並影響歐洲相關國家的「國家安全」( national security ) ？以及烏克蘭的「國土安全」( homeland security ) ？ ( 25 分，111 年國境警察三等國土安全與國境安全管理第二題 )

### 【試題詳解】

#### (一) 烏克蘭難民問題現況之掌握與聯合國之觀點

- 1.2022 年，由於俄羅斯在烏克蘭發動的侵略戰爭，造成全球流離失所之人數首度突破 1 億大關，難民人數以前所未見之速度增長。2022 年 6 月 16 日聯合國難民署發布警告，表示俄烏戰爭之持續與全球難民人數之激增間將形成惡性循環，不僅導致重大糧食危機，亦將會迫使更多人逃離家園。
- 2.從數據上看，依據聯合國難民署之報告，2021 年末，有紀錄的 2710 萬人具備國際法上所稱之難民身分，同時尋求庇護之人數亦增加 11%，達 460 萬人。因戰爭而在自己國內流離失所的人數也連續第 15 年攀升，達 5320 萬人。故而難民問題已因為俄烏戰爭而形成全球化之問題。
- 3.承上開說明，因特別事變而流離失所者，並非全屬國際法上所稱之難民，而通常屬於廣義或實質上難民之範疇。一般來說，依據《1951 年難民公約》第 1A ( 2 ) 條以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》第 1 條規範，就難民之定義係指：「任何人，具充分正當理由，恐懼因種族、宗教、國籍或特定社會團體、政治見解之成員身份而遭受迫害，致不能或是不願接受其原國籍國或原居住國之照護，因此不在其原國籍國或原居住國內 ( 居留在其原國籍國或原居住國之外 ) 。」故而國際法上之難民，乃指國際難民，且以受壓迫者為難民之認定基準，故而國內流離失所者，尚非國際法上所定義之難民；而本題所指因受戰火波及之烏克蘭難民，似仍得認定為因戰爭所生之國際難民，而得受國際法上難民待遇之保護。

#### (二) 人類安全之基本框架與內涵

- 1.自 1943 年 Walter Lippmann 首次提出「國家安全」一詞後，國家安全幾乎成了軍事安全的同義語；直到 70 年代，安全研究的主題均著重在軍事面向，研究指涉對象亦仍以國家為主。這種對於軍事層面的重視，使得傳統安全在性質上與戰略研究相似，以致有學者將戰略研究與安全研究視為等同。亦即，傳統之安全概念，乃以國家安全、軍事安全與戰略研究之發展為其重心。
- 2.然而，隨著冷戰的結束與國際社會政治局勢之變遷，雖然「國家」仍為安全維護之核心對象，然非傳統安全概念之出現與發展，深化並且拓寬了安全研究之領域與範疇，將安全之概念延伸至環境、經濟、貧富差距等不同層面，人類安全之概念從此慢慢發展，並進入整體安全領域之討論與發展範疇。



3.以 1994 年聯合國《人類發展報告》為基礎，其明確揭櫫了人類安全的七大類型，即：經濟（指工作上的基本收入有保障）、糧食（確保人人獲得所需糧食的充足供應）、健康（免於疾病和傳染）、環境（能夠獲得清潔水源、清新空氣及其它無污染的自然資源和未土質未惡化之耕地）、人身（免於受到肢體暴力與威脅）、社群（不同文化、宗教、種族、語言等權利的被尊重）、以及政治（指基本人權與政治自由的保障）。本報告並特別指出，人類安全是一「複合式概念，人們要有能力照顧自己，並有機會達成其最基本的需求」。此外，本報告亦歸納出有關人類安全之四項本質如下：

- (1)普世性：國家不論強弱，個人不分貧富，均是人類安全關注的對象，也均有人類安全的問題。蓋對於人類安全造成威脅的因素儘管有地理區域性之差異，但上述七類安全議題乃真實存在且日形明顯的安全挑戰。不同處僅在於個別國家遭遇的實際情況和不同項目的比重有別；
- (2)連動性：全球化下的時空壓縮效應讓某國、某地之人民安全受到威脅時，其它國家也均有可能被捲入其中。諸如饑荒、傳染病、軍火走私、種族衝突等，不再是受制於地理疆界的單一或零星國家的不安全，而是往往波及區域或全球的安全危機。俄烏戰爭所導致之區域衝突、糧食供給與能源危機，以及因國際武裝衝突所生之難民問題與人道危機，均具有牽一髮而動全身之特性。
- (3)預防性：以傳染病為例，一旦事先防治工作失敗，事後往往要花數倍的人力、物力與時間才有可能將問題解決或抑制。反之，預防工作越早開始，甚至是平時就留心涉及疾病安全的細節（譬如建立人民良好的衛生習慣、就診模式與群眾模式之調整），通常效果會較為理想。2003 年中國大陸 SARS 病情的爆發可為示例，其不但揭櫫以國家為中心之安全概念的缺失，更讓世人看到中共在病情爆發後必須仰賴世界衛生組織（WHO）和其它醫療團體的協助來解決問題。此現象有助於以人為主題的安全思考；在 2020 年爆發新冠肺炎疫情後，更是如此；
- (4)人本性：當基本人權的維護已成為國際社會一項普世的價值時，每個人爭取較好生活條件與健康環境的權利應受到肯定與尊重。國家本是由一群具有主觀意識的個人所構成，在當代以民主政治為核心的社會中，基本權利之保障與個人自由發展之體系兩者作用之下，人類安全自然亦不能僅就全體而為觀察，必須兼及個人安全之照顧與保護。

### （三）烏克蘭難民問題之影響層面

- 1.難民問題當然屬於衝擊人類安全之議題，然究竟是自難民生而使得國際移民不正常增加之角度加以觀察，或是自國際難民本身所生之問題加以觀察，學說上有不同見解。而本題烏克蘭戰爭難民之發生，自國際法與國際社會之實務而言，多數均承認其難民之合法身分，而以後者之觀察為主。亦即，烏克蘭難民問題對於人類安全之衝擊，乃來自難民問題對於接納難民之國家所產生之影響，近而影響歐洲之國家安全。
- 2.2015 年 9 月，歐盟執委會（European Commission）宣布實施「難民配額制」，要求各會員國依總人口數、國內生產總值（Gross Domestic Product,GDP）、失業率與已申請庇護之人數分別接收安置難民，但時至今日仍非所有會員國都無怨言坦然接受配給定額之數字。有庇護收容國不堪負荷，無論是在邊界建築圍牆以阻止難民入境或限制發給簽證，



也接連發生遣返難民事例，更甚至殺傷難民之不人道事件，由於庇護收容國與難民皆情況悲慘，亟需國際社會之援助，其實國際組織例如聯合國難民署等，已提供向世界各國募集而來之救援經費，亦做出許多分析報告、設計緊急援助與長遠規畫，然難民短期間內大量蜂擁接踵而至，庇護收容國實在難以負荷，才會紛紛接連關閉邊界通道或產生保護無法周全之情形。顯見歐洲與國際社會面對難民議題，必須兼顧考量本國利益與難民去留間之平衡。而難民管理困難衍生出各種新安全威脅之議題。例如：社會安全 ( Societal Security )，可能增加恐怖主義活動之風險、認同安全 ( Identity Security ) 問題，以及多元文化主義 ( Multiculturalism ) 衝突，猶如因難民和庇護收容國當地文化差異 ( Cultural Difference ) 而引發族群矛盾對立，均屬國家安全之相關議題。

- 3.然而，就烏克蘭的國土安全與該國因戰爭所生之難民問題間，學說上其實甚少具有相關討論。就此一議題，實宜回歸到傳統安全之層次，即國土安全與國家安全兩者間密不可分之關係來加以觀察，或者更為明確。亦即，烏克蘭之難民問題可能影響其國家動員與防衛之能力，亦可能影響戰爭狀態解除之後其國土復原重建之規劃與能力。

二、請說明國境「自然」、「人為」方法的區分，( 10 分 ) 並請將海、空境之區分分別描述之。( 15 分，111 年國境警察三等國土安全與國境安全管理第四題 )

【試題詳解】

(一) 國境之意義與內涵

- 1.依據憲法第 4 條與憲法增修條文第 1 條之規定，我國之領土，乃依其「固有之疆域」。復依據司法院大法官釋字第 328 號解釋理由書之闡述：「國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題；其界定之行為，學理上稱之為統治行為，依權力分立之憲政原則，不受司法審查。我國憲法第 4 條規定，『中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之』，對於領土之範圍，不採列舉方式而為概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱「固有之疆域」究何所指，若予解釋，必涉及領土範圍之界定，為重大之政治問題。本件聲請，揆諸上開說明，應不予解釋。」
- 2.睽諸上開規定與見解可知，欲界定「國境」，必先掌握「領土」之概念；亦即，所謂國境，乃國家領土延伸至一定範圍之疆界，而得與其他國家或地區在自然上或管轄上有所區分者而言。故有領土方有國境，而有國境即得界定領域管轄，方得準確形成國境管理之概念與範疇。
- 3.上開憲法第 4 條與憲法增修條文第 1 條所規定之領土，並未明文採取列舉方式界定我國國境之劃分與領土之範圍，乃採固有之疆域之概括規定。就國際法之傳統而言，與 1933 年蒙特維多國家權利義務公約第 1 條界定領土為國家要素之方式相對合致，即均不採列舉方式加以規範，而容許主權國家按自然或人為方式界定其領土與疆界，國境之確立，即以此為始。
- 4.故而所謂國境，雖學說上關於界定與劃分的方式有不同標準，然其概念乃自領土、疆界之概念所生，蓋無疑問。故如自國境管理與執法之概念加以界定，國境乃指國境線，而成為我國領土與他國領土區分、劃界之基礎；而若自國土安全之概念加以界定，則國境即屬國土。



## (二) 國境之區分方式

承上開說明，國境得以自然之方式或人為之方式加以區分。所謂自然之方式者，乃憑藉自然地理上之河、海、湖、山川等自然地理之屏障或交界而為區分。如美國與加拿大交界之五大湖區，即得認為乃美、加間之自然分界；又玻利維亞與巴西之間乃以瓜波雷河為界河，亦屬其自然分界。又以人為之方式為國境之分界者，現代最顯明之例子，即為南、北韓間之軍事分界線，即北緯 38 度線；又如以色列與約旦間於 1949 年所協議劃定，而至今仍仍有爭議有關約旦河谷劃界之「綠線」，則屬人為之國境區分。

## (三) 海、空境之區分

1. 不論係憑藉自然方式或以人為方式區分國境(界)，現代國家國境線之界定，往往需要透過與他國之協議或遵循政治、歷史之因素，而以領土為基礎加以界定，並往往附加人工所為之屏障、設施或標誌、標線，以確立國境分界之所在。海、空境之區分，得透過國際法與國內法之角度為準確之觀察。按 1944 年國際民用航空公約(又稱用於國際民用航空之芝加哥公約)第 1 條與第 2 條之規定可知：

(1) 第 1 條：「各締約國承認每一國家對其領土之上的空域具有完全的和排他的主權。」

(2) 第 2 條：「本公約所指一國的領土，應認為是在該國主權、宗主權、保護或委任統治下的陸地區域及與其鄰接的領海。」

2. 承上開說明，海、空境之區分，乃與各該當事國之領土主權有直接之關係。按上開公約之規定，領空即為領土上之空域，而領海則與領陸共同構成領土之整體。故而從國際公法學說與國際社會之實踐可知，廣義之領土，乃包含領陸、領海與領空，而狹義之領土，則專指領陸，即領土之陸地領域(包含內水)。

3. 復依據 1982 年聯合國海洋法公約第 2 條之規定：「沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域，在群島國的情形下則及於群島水域以外鄰接的一帶海域，稱為領海。(第 1 項) 此項主權及於領海的上空及其海床和底土。(第 2 項) 對於領海的主權的行使受本公約和其他國際法規則的限制。(第 3 項)」故而國際法上通常公認，國家對於天空之權力，來自海洋與陸地；而海洋之權力，則來自陸地。因此，海、空境之區分，通常乃由主權國家依法加以界定之。

4. 則依據中華民國領海及鄰接區法第 2 條之規定：「中華民國主權及於領海、領海之上空、海床及其底土。」另按同法第 3 條之規定：「中華民國領海為自基線起至其外側 12 浬之海域。」復依據同法第 6 條之規定：「中華民國領海與相鄰或相向國家間之領海重疊時，以等距中線為其分界線。但有協議者，從其協議。(第 1 項) 前項等距中線，係指該線上各點至中華民國基線上最近點與相鄰或相向國家基線上最近點距離相等之線。(第 2 項)」亦即我國海境之區分，乃以領海基線為基礎，而向海延伸 12 海浬之區域，即屬領海。而領海及領陸上方我國主權所及之大氣領域，則屬領空之範疇。

5. 而關於領空，基於其飛航管制與國土安全維護之需要，我國透過民用航空法第 41 條第 2 項規定之授權，由飛航主管機關訂定飛航規則(下稱本規則)，其中乃將領空與周圍空域互相連繫、結合，而界定出飛航情報區與防空識別區兩大不同領域：

(1) 本規則第 2 條第 44 款規定：飛航情報區，指提供飛航情報及守助服務所劃定之空域。

(2) 同規則第 2 條第 79 款規定，防空識別區：指經特別指定範圍之空域，於該空域內之航空器除應遵循飛航服務相關規定外，並應符合特殊識別及(或)報告程序。