

第二章

人口遷移與邊境管制



公民關係是一種對人影響至深的關係，即使大多數人的公民身分是與生俱來而非基於個人選擇，但公民之間仍有一些特別的道德責任，例如共同建立與維持合於公義的社會制度。然而，每個人都應有權選擇何時離開這種關係，以確保沒有人會被迫接受一些強加於他們身上的義務。

西方自由民主社會的公民身分是現代版的封建特權——此世襲地位大大提昇一個人的各種機會。就如封建制下與生俱來的各種特權一樣，排他性的公民身分在審視之下根本站不住腳。

——約瑟夫·卡倫斯 (Joseph Carens)¹

湯馬斯·佛里曼 (Thomas L. Friedman) 在《世界是平的》(*The World Is Flat*) 中揚言「世界正被抹平」，² 此書一紙風行，但我們的世界可是處處有高牆——例如國域邊界。人口遷移每每被這些高牆所阻隔，而大部分人早已接受這種制度。邊境管制會影響很多人的命運：有幸生於富裕社會的人，因為國界把大量貧窮人口擋住了，得以獨享各種社會和經濟機會，不用擔心外來競爭，同時可以受惠於別國廉價勞動力所生產的貨品。相反，生於貧困國家的人們，資源和機會均相當有限，難以受惠於所謂全球一體化。如果他們想移居到其他國家去改善生活狀況，則是困難重重。絕大部分富裕國家都有嚴格的移民限制，如非家財萬貫（投資移民）或有一技之長（技術移民），更是機會渺茫。

國域邊界同時限制了許多人的自由。在現時的國際秩序下，主權國有權實施邊境管制，控制誰人能進入該國國境。值得注意的是，這些邊境管制的手段往往是強制性 (coercive) 的：邊防人員能以武力阻止任何外國人進入；非法入境者可以隨時被遣返，甚至監禁。³ 每年就有不少非洲人冒險坐小艇橫跨地中海前往歐洲，途中遇

1 Joseph Carens, "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders," *Review of Politics*, Vol. 49, No. 2 (1987), pp. 251–273. 譯文為筆者所譯。

2 佛里曼著：《世界是平的：把握這趨勢，21世紀才有競爭力》（台北：雅言文化，2005）。

3 Arash Abizadeh, "Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders," *Political Theory* 36 (2008), pp. 37–65.

難者不計其數，其旅途之險惡、邊防之嚴厲，可想而知。

從上述種種可見，人口遷移絕對是關乎全球正義的問題。國家可以在什麼情況之下拒絕讓外國人入境？移民是一種權利嗎？在一些特殊情況下，國家會否有道德責任接收某些外國人？移民會否對發展中國家造成傷害？在開放邊境以外，是否有其他方法可實踐全球正義？這些問題將會在本章中得到討論。在全球貧富極為懸殊的情況下，人口遷移問題更為適切。假如國際間的發展差距大幅收窄，移民問題可能沒有那麼重要。

邊境管制：封閉與開放

國家有權拒絕外來移民，以保障國人的利益，似乎是很多人的共識。在全球化浪潮的衝擊下，民族國家的影響力大不如前，但對邊境的管轄仍掌握於國家之手，為主權不可分割的一部分。然而，國域疆界本是人為制度，並非不證自明，於是我們必須追問這制度的道德基礎。主張國家有權控制邊境以限制外來移民，首先可以是因為生活在一個國家的人應有權集體決定是否容許外國人進入，並最終成為他們的一分子，這是他們集體自決 (collective self-determination) 的一種實踐。⁴ 除實踐集體自決以外，限制外來移民亦有助維繫國民對民族文化的認同。例如限制外來移民的數目，就有助於保全主流的生活方式免受外來文化衝擊。簡而言之：

- 一、保存民族文化是重要的道德價值。
- 二、要保存民族文化就需要對移民有所限制。

4 Michael Walzer, *The Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983), pp. 46–48.

三、因此，國家有權限制移民。⁵同時，國家亦可選擇接收文化背景相近的移民以減低新移民與原居民的文化隔閡。政府亦可以要求移民在正式成為公民之前通過語言、當地歷史文化知識等測試，以助他們融入主流社會。從集體自決和捍衛民族文化的角度來看，限制移民對國家比較有利，也可以說部分限制移民的措施是建基於一個國家的合理利益之上。然而，在決定限制移民的措施在道德上是否可欲之前，必須一併考慮其他道德理由。

另外一種支持限制移民的論據乃建基於結社自由 (freedom of association)。結社自由——與其他人結合而成特定群體的自由——是一種非常重要的自由。而如果我們在生活中應享有結社自由，例如有自由與其他志同道合的人組成政黨或者興趣小組，那麼在政治社群的層次上我們是否應享有類似的自由？例如集體決定誰可進入這個政治社群而成為其一分子？擁有這種結社自由即代表國家的一眾公民有權拒絕其他人加入他們的國家。而與什麼人合作組成政治群體對我們的生活的影響極為重大，因此這方面的結社自由理應受保護。⁶然而，這種結社自由的道德基礎是什麼呢？一般而言，活在同一國度的人們彼此有一種合作關係，維繫國家各種制度正常運作——社會穩定、法律保障個人權利以至各種公共服務，促使各人能依自己意願實踐自己的人生計劃。因此，公民之間的關係是一種特

5 David Miller, "Immigration: The Case for Limits," in Andrew I. Cohen and Christopher Health Wellman eds., *Contemporary Debates in Applied Ethics* (New York: Wiley-Blackwell, 2005), pp. 193–206.

6 Christopher Health Wellman, "Freedom of Association and the Right to Exclude," in Christopher H. Wellman and Phillip Cole, *Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 13–56.

殊責任 (special responsibility) 的關係，亦使我們有責任維護其他公民的基本權利。而既然這種特殊責任將無可避免會限制現有成員的個人自由，在未得到他們的同意之前其他人沒有權利擅自加入該政治社群，否則便是對這些現有成員的不尊重。⁷

在全球貧富懸殊、難民日增的情況下，大部分國家均欲控制誰人能進入其國境並成為公民。然而，在特定的情況下我們有理由相信個人應有移民的權利 (the right to immigrate)。關於這種權利最直接的論證便是由個人的行動自由 (freedom of movement) 出發，推論出個人應享有移民的權利。⁸ 行動自由之所以重要，是因為當一個人要作出重要的人生決定時——例如選擇工作、組織家庭、實踐信仰等——都需要有若干行動上的自由，否則一個人便無法實現自己的人生目標，因此行動自由是每一個人的根本利益。但行動自由是否與移民權利有必然關係呢？《世界人權宣言》早已列明人人都應在各自國家的國境之內享有行動的自由和選擇居所的自由 (第十三條(1)項)，但這行動自由顯然是適用於一個國家的國境之內。問題是，假如一個人能夠自由地在自己的國家行動和選擇住處，這是否表示他已有足夠的行動自由？首先，以國家的邊界來決定個人行動自由的範圍會出現不少問題。例如某人所選擇的職業未必會出現在他身處的國家內，又或者他的戀愛對象亦不必然是屬於同一個國家的居民，又或者在信仰的追尋方面他亦難於本身的社會找到足夠的支持。然而，這些支持個人行動自由的理由似乎都不受國域所限制，

7 Michael Blake, "The Right to Exclude," *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17(2014), pp. 521-537. And Blake, "Immigration, Jurisdiction, and Exclusion," *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 41, No. 2 (2013), pp. 103-130.

8 在本章人身自由是指選擇居住地點以及往來地方的自由而非較廣義的「freedom of action」。

而如果我們接受這些理由的話，亦應該接受移民權利作為人權。此外，我們不能只要求所謂「足夠」的行動自由。例如當年南非政府實施種族隔離政策，讓黑人在某些特定的區域內自由居住，就不可能視為「足夠」的行動自由。同理，以國域疆界來限制個人的選擇居處的自由仍然是對行動自由作出的限制。⁹簡而言之，一旦我們認為移民是一種普遍權利，人為的邊境管制在很多情況下都會與這種權利牴觸。因此，國家對其邊境的管制的權力便不應再被視為絕對。

人為的疆域除了直接限制了無數人的自由外，還造成人生前景的不平等。在篇首筆者引用卡倫斯二十年前在一篇經典文章中所言，現代的與生俱來的公民身分其實就像世襲的封建特權，從出生開始便主宰一個人的前途。生於發達國家的人自小便得到優待，並有眾多機會發展自己的才能。相反，生於貧困落後地區的人往往一開始便要在逆境中掙扎求存。根據聯合國的數字，每年在非洲地區都有數以十萬計的幼童因為營養不良而出現發展遲緩，可見情況之嚴重。因此，開放邊界無疑是降低這種與生俱來的不平等的方法之一。其論據可歸納為以下各點：

- 一、每個人在道德上都是平等的。
- 二、人不應因為他出生的所在地而令他要面對較差的人生前景。
- 三、限制移民自由是構成這種機會不均的重要原因之一。

以上三項都是屬於普世主義的觀點，指出人為的邊境管制造成的不公義。由此推論，發達國家有兩個選擇：其一是開放邊境接收更多來自貧困國家的移民；其二是保持對邊境的管制，但同時撥出

9 Kieran Oberman, “Immigration as a Human Right,” in Sarah Fine and Lea Ypi eds., *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 32–53.

資源扶助貧困國家的社會經濟發展，以紓解移民壓力。¹⁰ 但無論如何，我們可知道國家對於邊境的控制權已不再是理所當然，而是一種需要道德論證的安排。

基本權利必須保障：難民與家庭團聚

前文所述，主要是關於邊境管制和移民，但移民並非人口遷移的唯一形式。同時，在一些特別情況下，國家有道德責任容許部分人進入國境並收留他們。這裏有兩種情況特別值得我們關注的問題：分別是難民以及家庭團聚。

國家本應有責任捍衛自己國民的人權，但世上有無數人的基本權利偏偏就在自己的國內受到威脅。所謂的難民 (refugee) 是指任何因為人身安全受威脅或者受到迫害而不得不逃離自己原居地的人——而這些威脅和迫害可以因為政治、種族和宗教等因素。根據聯合國難民公署的統計，在2014年全球的難民人數已超過1,400萬人。當中最受人注目的是因為近年內戰不斷升溫，為避戰火而大批湧入歐洲國家的政治生態造成頗大影響。歐洲民眾對如何處理難民問題有很嚴重的分歧，而不少歐洲的右翼政黨亦乘機以反難民的政爭取選民支持而迅速冒起。

雖然現實的政治環境令難民危機日益加深，從道德的觀點來看任何國家都有責任按自身的能力為希望進入其境內的難民提供最起碼的人道支援和庇護。情況就有如當海難發生，岸邊的居民便有道德責任去拯救那些生還者，因為後者的生存權和人身安全面臨威

10 Eric Cavallero, "An Immigration-pressure Model of Global Distributive Justice," *Politics, Philosophy & Economics*, Vol. 5, No. 1 (2006), pp. 97-127.

脅。同時，這些生還者為了保存性命，甚至有權未經業主的同意下進入私人物業避難。同樣道理，難民有權越過邊境以尋求庇護。除了難民的人身安全之外，邊境制度本身是否合理亦是一個不應被忽略的因素。如前所述，邊境管制是一種最終依靠武力執行的制度，而這制度如果要在道德上被視為正當，其中一個不可或缺的條件是這制度的運作必然不能夠違反任何人的基本權利，例如生存權、人身安全和不受酷刑對待的權利。換句話說，假如有任何人因邊境管制而無法逃避危險——例如戰亂或宗教迫害——即會從根本上損害邊境制度的正當性。由於各國都是這種邊境制度的參與者和執行者，她們都有責任維持這制度在道德上的正當性。因此各國都應承擔解決難民危機的代價，以免有任何人會因邊境管制而遭受生命危險或迫害。¹¹當然，收容 (refuge) 只是對難民的其中一種責任，只屬於短期措施，當觸發難民潮的原因得以解決時——例如內戰、天災等——難民會選擇回國，否則他們便會變成一般意義之下的移民，需要符合當地甄別移民的條件，並有責任融入當地社會。不過，如果難民因各種原因需要長期滯留該國，則當地政府便有責任讓難民在這種時間過正常生活，包括給予工作和學習的機會，最終亦可能要讓難民跟其他移民一樣成為公民。

收容難民可以被視為在緊急情況下的必要措施，但這絕不是一個國家有道德責任要收容外國人的唯一情況。在收容難民之外，每個國家皆有義務讓國民的海外配偶以及直系親屬在境內團聚而不應施加任何不合理的限制，例如過長的輪候時間或使用公共服務的限

11 David Owen, "In Loco Civitas: On the Normative Basis of the Institution of Refugeehood and Responsibilities for Refugees," in Fine and Ypi eds., *Migration in Political Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 270–289.

制。¹² 相比起收容難民，家庭團聚作為申請移民的原因在許多地方包括香港都曾引發極多爭議——儘管在現實政治中難民問題亦不是毫無爭議的。根據政府的統計，目前循「單程証」來港定居的人士，有逾9成已有配偶或父母是香港居民來港作家庭團聚。¹³

在討論家庭團聚作為移民的理由時，支持限制都往往訴諸新增人口所帶來的壓力，甚至不惜煽動族群仇恨——例如香港的「蝗蟲」論和「新移民霸佔公屋」論等。然而，家庭團聚並非只關乎海外配偶和家屬的權利，因為即使國家對於這些並不屬於公民的海外配偶和家屬有任何特殊的義務，她對自己公民的福祉亦有無可推卸的責任。因此，對家庭團聚的限制其實也是對本國公民組織家庭的自由的限制。由於申請家庭團聚所面對的種種困難，以及政府對新移民使用公共資源的限制，國人在組織家庭方面的自由會受到極大影響，而且家庭長期分隔兩地所帶來的代價亦非所有人能夠承擔，因此國家應對家庭團聚的申請作特殊考慮。¹⁴

移民與人才外流

至今為止本章主要討論國家在什麼情況下有權拒絕外國人進入國境，但移民問題還有另一個面向需要考慮，就是國家是否有權限

12 輪候時間的長短當然是因地而異，但不應被用作限制移民的手段。另外，政府亦不應該限制這些新移民使用公共服務例如教育及醫療等，應讓他們能盡快融入社會。

13 民政事務總署及入境事務處，「內地新來港定居人士的統計數字」（2016年第2季），香港政府一站通，www.had.gov.hk/tc/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/surveys.htm（擷取日期：2018年10月3日）。

14 Joseph Carens, *The Ethics of Immigration* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 186–188.