

1.1 難民的定義

要界定一個人是不是難民頗不容易，因為對於難民的定義有許多不同看法。通常認為，難民是指「一個為了逃避戰爭、迫害、或是自然災害而被迫離開自己的國家的人」，他們多數會「為了逃避危險和迫害而逃往另一個國家或政權」。¹ 根據《大英百科全書》的描述，難民是指「一無所有、無家可歸的非自願移民，他們被迫離開本國，而且得不到原籍國政府的保護」。《大英百科全書》中提到的一個例子，是 1949 年後大量「難民」逃往台灣和香港。² 而按照法學家的意見，難民是「因為戰爭，或一國內部暫時的秩序紊亂，為了逃避死亡迫害或虐待，不得已而捨棄其本國在外國尋求庇護的人」。³ 由於失去國家或原居地政府的保護，難民時常流離失所，境況淒慘。綜合上述說法，難民是由於人為迫害而被迫離開原籍國或原居地的

1 Angus Stevenson, ed., "Refugee," https://www-oxfordreference-com.ezproxy.lb.polyu.edu.hk/view/10.1093/acref/9780199571123.001.0001/m_en_gb0696940?rsk=7rQ3PK&result=3 (Oxford Reference Online), 9 November 2019; "Definition of Refugee," <http://www.m-w.com/dictionary/refugee> (Merriam-Webster Online Dictionary), 5 March 2007.

2 "Refugee," <http://www.britannica.com/topic/refugee> (Encyclopædia Britannica Online), 3 November 2019.

3 胡鴻烈：〈香港難民與聯合國〉，載於胡鴻烈、鍾期榮：《人權與國籍》（香港：圓桌文化，2010年），頁 106。

人。這些迫害主要包括戰亂、宗教和種族排斥、政治打壓、經濟崩潰等等，這應該也是涵蓋較廣的難民定義。至於純因自然災害而逃亡的則應被視作「災民」。

實際上，不同組織、國家、地區、時代對何謂難民有不同界定，反映不同的歷史文化背景和政治社會考慮。早於 1920 年代初，國際社會即開始舉行活動和會議以表達對難民問題的關注。因缺少有關難民問題的國際性法律文件，各國建議設立國際機構和鼓勵國際合作，並且在法律層面上界定、保護和援助難民。1933 年公佈的《關於難民國際地位的公約》（*The Convention Relating to the International Status of Refugees of 28 October 1933*）提出廣泛的難民救濟原則，並且令難民獲得了法律上之正式保障，這包括締約國非因國防安全及公共秩序之理由，不得將經常居留其境的難民驅逐，而難民也享有和締約國國民相同的司法求助待遇等。更有意義的是，該公約成為日後聯合國擬定難民定義的重要參考。⁴

第二次世界大戰造成了嚴重的難民危機，聯合國在 1946 年成立「國際難民組織」（International Refugee Organization），其後為更有效應對世界難民問題，尤其是「幫助受大戰影響的歐洲流離失所人士」，聯合國大會通過《1950 年 12 月 14 日第

4 Louise W. Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972* (New Jersey: Scarecrow Press, 1975), pp. 158-160; 胡鴻烈：〈香港難民與聯合國〉，頁 116-117。

428(V) 號決議案》，決定組建聯合國難民事務高級專員署（The Office of the United Nation High Commissioner for Refugees，以下簡稱難民署），並於 1951 年 1 月 1 日正式成立。難民署最初計劃只運作三年，但直到現在該署仍一直為處理難民問題而努力。⁵ 難民署剛成立時，其中一項重要工作是草擬適當的難民定義，為難民救濟提供指引，並且爭取世界關注。到 1951 年 7 月 28 日，聯合國特別會議通過了《關於難民地位的公約》（*The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*，以下簡稱《公約》），當中訂明難民是指一個人「現居住在原籍國或慣常居住國以外的地方；因種族、宗教、國籍或政見，有確鑿理由害怕遭到迫害；不能，或者因為懼怕迫害而不願接受原籍國的保護，或返回慣常居住國」。⁶



- 5 〈聯合國難民署的歷史〉，<https://www.unhcr.org/hk/about-us/history>（聯合國難民署網站），2019 年 11 月 7 日；蓋伊·古德溫—吉爾（Guy S. Goodwin-Gill）：〈《關於難民地位的公約》及其議定書〉，http://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_c.pdf（United Nations Audiovisual Library of International Law），2015 年 7 月 16 日，頁 1。
- 6 〈蓋伊·古德溫—吉爾：〈《關於難民地位的公約》及其議定書〉，頁 2；漢布茹（Edvard Hambro）著，中國大陸災胞救濟總會節譯：《香港中國難民問題》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1958 年），頁 5；〈關於難民地位的公約〉，<https://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/82.PDF>（聯合國網站），2019 年 9 月 21 日。該定義的英文原文為：“Any (other) person who is outside the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reason of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear,

《公約》在 1954 年生效，令「普遍性的難民定義得以產生」，甚至被譽為全球難民問題的一大突破，有助於難民的廣泛權益受到重視和得到更適當援助，以至國際組織能按照該定義對難民提供更直接和正式的救濟。⁷ 不過，《公約》中的定義是針對第二次世界大戰後歐洲的政治難民潮而制定的，比較突出「政治迫害」的逃亡原因，令符合難民資格和獲得援助者也以歐洲逃離共產主義國家的難民為主。而且，《公約》只適用於 1951 年 1 月 1 日前的難民。⁸ 事實上該定義存在不少缺陷，如明顯忽略戰亂和饑荒等逃難原因以及歐洲以外的逃難者。因此，《公約》定義較著重於第二次世界大戰後和冷戰初期政治和意識形態鬥爭下產生的難民問題。從人道主義立場考量，難民署理應擴大其救助範圍。《公約》也強調，如欲取得難民身份，必須證明可能被迫害而不能或不願接受原籍國的保護或返回慣常居

（接上頁）

is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or, if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.” 見 Edvard Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report Submitted to the United Nations High Commission for Refugees* (Leyden: Sijthoff, 1955), p. 4; “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees,” <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (Website of United Nations High Commissioner for Refugees), 21 September 2019.

⁷ Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time*, pp. 158-160.

⁸ 蓋伊·古德溫—吉爾：〈《關於難民地位的公約》及其議定書〉，頁 2。

住國。但問題在於，《公約》並沒清楚說明「迫害」這一概念，⁹ 逃亡者有時也難以為自己「害怕遭到迫害」提供確鑿的理由。

因應國際形勢的轉變和救濟的需要，《公約》的定義也隨之作出修訂。1967年，聯合國頒佈《關於難民地位的議定書》（*The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*），廢除了原有定義中難民需「現居住在原籍國或慣常居住國以外的地方」的規定，以及取消了適用期限，¹⁰ 令更多難民可以獲得援助。部分國家或地區也修訂了《公約》的定義，以適應當地的情況。1969年，非洲便根據本身的社會狀況，在《非統組織 / 非盟關於非洲難民問題特定方面的公約》（*OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*）中將難民的定義擴展至「因原居地或原籍國的部分或全部領域發生外來侵略、佔領、外國統治或嚴重擾亂公共秩序的事件，被迫離開慣常居住地，在原居地或原籍國以外的地方尋求庇護的人」。¹¹ 顯而易見，非洲的定義補充了戰亂這個引發難民潮的原因。一直以



來，戰爭造成的社會動亂和生靈塗炭不斷導致大小規模的人口流徙。因此，較完整及合理的難民界定和救濟考慮應該涵括「因戰亂而逃難的人」。

縱使存在限制和不足，《公約》的定義依然受到國際重視和認可。除非某類人符合《公約》的定義，否則他們不被聯合國認定具難民資格，也代表可能無法獲得難民署的援助。以本書探討的「中國難民問題」為例，《公約》的定義和相關的討論是當中的重要議題，對難民的界定時常涉及政府之間的利益衝突和政治鬥爭。各國對南下香港的內地民眾是否具備聯合國難民署所承認的難民身份意見紛陳。出於冷戰時期反共產主義的需要，美國和「中華民國」強調「中國難民」為逃避內地共產主義政權而離鄉背井抵達香港，呼籲難民署和國際社會對他們施以援手。台灣方面稱呼他們為「難胞」、「義胞」，是「冒著生命危險投奔自由世界的義士」。中華人民共和國、蘇聯等共產主義國家則認為他們並非難民，只是「外逃者」或普通移民，否認香港存在所謂「中國難民問題」。其後聯合國曾派員到香港調查，但各會員國仍就居港內地民眾的身份爭辯不休。

香港政府對難民沒有明確清晰的定義，但其對難民的彈性界定和運用反映出港府「難民政策」的轉變。1950年代初期，對於內地逃亡來港人士，港府常稱他們為「難民」，有時也會將他們和部分香港人並稱為貧民、災民、木屋居民等。其後為了獲取國際援助，港府強調香港存在大量的「中國難民」，認為他

⁹ 蓋伊·古德溫—吉爾：〈《關於難民地位的公約》及其議定書〉，頁2。

¹⁰ “Covention and Protocol Relating to the Status of Refugees.”

¹¹ 蓋伊·古德溫—吉爾：〈《關於難民地位的公約》及其議定書〉，頁6；“OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adopted by the Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session, Addis-Ababa, 10 September 1969,” <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html?query=OAU> (Website of United Nations High Commissioner for Refugees), 15 September 2019。

們符合聯合國難民署的救濟資格。而到 1950 年代中後期，港府改變「難民政策」，計劃把「難民」整合到本地社會，因而減少使用「難民」這一字眼，又強調難以區分「難民」和其他居民，開始統稱他們為「居民」、「市民」。從 1960 年代中期到 1970 年代後期，「非法入境者」和「偷渡者」等詞語的使用頻率遠比「難民」高，「中國難民問題」也很少在官方言辭和論述中出現。1970 年代中後期，香港的難民通常指稱逃往香港的部分越南民眾。由此可見，港府根據管治和發展的需要去決定哪些人「是」或「不是」難民，以至藉字眼的運用改變「難民」的身份認同。

1.2 粵港出入境歷史及戰後「中國難民問題」的形成

香港一直是一座移民城市，外來者塑造了香港的特色和社會風貌。如呂大樂所言，「移民」的存在對香港人來說不是個陌生概念。¹² 其中，許多移民又是來自內地的「難民」。自從 1842 年英國正式殖民管治香港，由於兩地分屬不同政權管轄，香港一直是內地民眾的「避難所」。當內地出現天災人禍時，民眾常逃到香港暫避或定居。這與兩地出入境不設管制有關。基於社

¹² 呂大樂：《唔該，埋單——一個社會學家的香港筆記》（香港：牛津大學出版社，2007 年），頁 23。



會和經濟交往的需要，作為《南京條約》的補充，1843 年的《虎門條約》規定，所有華籍居民可自由進出香港以從事貿易或採購。而 1898 年中國被迫把後來稱作新界的地區租借予英國而簽訂的《展拓香港界址專條》當中也列明，「至九龍向通新安陸路，中國官民照常行走」，¹³ 意指內地和香港的華人仍可經陸路不受限制地往返兩地。因此，太平天國運動發生後，大批內地民眾逃難至香港，又或由香港轉往海外。其後辛亥革命和中日戰爭的爆發，也都令香港出現難民入境潮。¹⁴ 以出入境的角度看，香港並非被英國管治的殖民地，它只是中國南部的一個城市。

冼玉儀指出，1949 年以前，華人可隨意進出香港，兩地邊界是「不存在」的邊界。¹⁵ 除非中國內地發生瘟疫，否則香港殖民政府不會限制華人出入境。直到 1937 年日本全面侵華，大

¹³ G. B. Endacott and A. Hinton, *Fragrant Harbour: A Short History of Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press, 1962), p. 33, 95; 中國第一歷史檔案館編：《香港歷史問題檔案圖錄》（香港：三聯書店〔香港〕有限公司，1996 年），頁 138-139；劉蜀永主編：《簡明香港史》（香港：三聯書店〔香港〕有限公司，1998 年），頁 74；〈駱克先生香港殖民地展拓界址報告書〉，載於劉智鵬主編：《展拓界址：英治新界早期歷史探索》（香港：中華書局〔香港〕有限公司，2010 年），頁 211。

¹⁴ G. B. Endacott, *A History of Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press, 1973), p. 85, 116; John M. Carroll, *A Concise History of Hong Kong* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2007), p. 56, 83.

¹⁵ 冼玉儀：〈六十年代——歷史概覽〉，載於田邁修（Matthew Turner）、顏淑芬（Irene Ngan）編：《香港六十年代：身份、文化認同與設計》（香港：香港藝術中心，1995 年），頁 80。

批難民湧入香港，港府規定內地民眾須攜有現金 20 元才能經海路入境，但陸路通道仍然不受限制。到日本統治香港的三年零八個月，由於廣東和香港先後被日本佔領，日軍嚴密監控兩地邊境，阻止華人尤其是居港內地名人出入境。¹⁶ 1946 年國共內戰爆發至中共建政初期，又有大批「難民」抵達香港。正如黃紹倫所指，這些人逃往香港主要是因為「容易入境」。¹⁷ 尤其對平民百姓來說，通過羅湖入境可謂輕而易舉。即使到了 1950 年代初兩地開始實施出入境管制，內地民眾仍可循海路和陸路非法抵港。¹⁸ 兩地邊境狹長的河流和低矮的山群有利於游泳或攀山等偷渡方法；潮退時利用渡河工具，內地偷渡者甚至「不用怎麼游水便可經前海灣到達新界的米埔」。¹⁹ 即使兩地政府架設鐵絲網、安裝照射燈、利用軍犬搜捕和加強巡邏，邊境的地理形勢卻減弱了出入境管制和邊境防控的成效。港府官員亦承認：「考慮到本殖民地的陸地邊界，再加上用小船進出本殖民地的水域是非常容易的事，要控制華人入境是非常困難的，並且



¹⁶ 魯言：〈香港和中國的邊界交通史〉，載於魯言編：《香港掌故》（第 3 集）（香港：廣角鏡出版有限公司，1981 年），頁 24-25；魯言：〈中港邊界兩次勘界史話〉，載於魯言編：《香港掌故》（第 5 集）（香港：廣角鏡出版有限公司，1982 年），頁 92；劉蜀永主編：《簡明香港史》，頁 212。

¹⁷ Wong, *Emigrant Entrepreneurs*, pp. 20-21.

¹⁸ 胡春惠主訪，李谷城、陳慧麗紀錄整理：《香港調景嶺營的誕生與消失》，頁 66，175，199-200。

¹⁹ 廣東省深圳市福田區下沙村村民黃先生口述（2011 年 7 月 2 日）。

圖 01-001：1950 年代中期的邊境，遠處為深圳。（圖片由高添強先生提供）

只能局部實行。」²⁰

大致上，內地民眾非法進入香港主要有四條路線。第一，他們可爬越深圳的梧桐山到達沙頭角。第二，攀過深圳河的鐵絲網進入上水和粉嶺一帶。第三，游泳或乘船經大鵬灣進入新界東部。第四條路線是游泳或乘船經后海灣進入元朗的米埔或流浮山。²¹也有內地民眾會先到澳門，再乘船偷渡入境。非法入境當然有風險，尤其是游泳偷渡者雖利用各種物件輔助，淹死者仍不計其數。天氣狀況也會影響偷渡方法，例如春天和秋天較多人選擇乘船，游泳偷渡者則多在夏天「下水」。²²另外，英國殖民管治香港後，中國內地與香港依然一直存在頻繁的跨境耕作、養蠔、捕魚等漁農業活動，成為非法進入香港的捷徑。廣東省寶安縣和香港只是一河之隔，民間交往一直極為密切，寶安縣農民的部分田地地位於香港新界地區，因此寶安縣政府會簽發特別的證件讓他們經由邊境的「特殊通道」前往香港耕作，



規定日落即回，但部分農民則乘機逃亡。²³華南地區的一些漁民則以捕魚為名，乘船非法進入香港水域，一去不返。²⁴

香港擁有的優勢也吸引內地民眾逃難至此。晚清以來內地社會的混亂接連不止，1949年後一系列的經濟、社會和文化改革運動給社會帶來了一定的負面影響，香港因被英國殖民管治而較少受到直接波及，從而有了較為穩定的政治和社會環境，以及更好的經濟發展。兩地的差距日漸明顯，香港成為許多內地民眾夢寐以求的「資本主義天堂」。²⁵相比香港，其他地區或國家更嚴格地限制中國內地民眾的入境。例如在1940年代末，很少有東南亞國家歡迎中國內地的入境者，就算是上海企業家也只能前往台灣或香港。²⁶當然內地「難民」也較傾向前往香港，畢竟當時的香港既不受北京管治，華人又佔大多數，「難民」居港既能避禍，又較易適應。²⁷

中國內地出現的各種動盪和危機始終是民眾不斷逃往香港

²⁰ Hong Kong Government, *Hong Kong Hansard, Reports of the Meetings of the Legislative Council of Hong Kong, Session 1949* (Hong Kong: Government Printer, 1950), p. 233.

²¹ 南兆旭：《解密深圳檔案》（深圳：海天出版社，2010年），頁105。

²² "Hong Kong's Population – Effects of Legal and Illegal Immigration," (2 January 1973), HKRS908-1-61: *Illegal Immigration - Effects of Legal and Illegal Immigration*; 《華僑日報》（1974年5月15日）。

²³ 周肇仁：《寶安邊境鬥爭紀事》（深圳：深圳市寶安區檔案局〔館〕，深圳市寶安區史志辦公室，2006年），頁69；萱子：〈風雨百年邊防證〉，《寶安史志》（2010年第1期；總第32期），頁48-49。

²⁴ 陳柱榮口述，唐冬晨、申晨撰：〈改革開放就是要老百姓都富裕起來〉，《寶安史志》（2010年第2期；總第33期），頁19。

²⁵ 香港無線電視：〈大逃港（下）〉，《星期日檔案》（2012年11月18日）。

²⁶ 李培德：〈略論1940年代寓居香港的上海人〉，載於梁元生、王宏志編：《雙龍吐艷：滬港之文化交流與互動》（香港：滬港發展聯合研究所、香港亞太研究所，2005年），頁67。

²⁷ Wong, *Emigrant Entrepreneurs*, pp. 20-21, 39.

的主因，這可分作三個階段。第一階段為 1945 年至 1949 年。由於國共鬥爭進一步演變成內戰，上至達官貴人、下至平民百姓都為逃避戰火而南下。第二階段為 1949 年前後，中共取得內戰勝利，並且在 1949 年 10 月 1 日建立新政權。國民黨高官、將領和支持者，及一些抗拒新中國的企業家、知識分子、平民，以至不容於共產主義政權的西方傳教士等，紛紛逃往香港，而「右派難民」的最終目的地多是台灣。第三階段則是從 1951 年到 1980 年。一連串的社會主義建設運動引致大量民眾千方百計逃亡，內地當局稱之為「外逃」或「偷渡」事件。其中，「集體化運動」、「三年困難時期」、「上山下鄉」等事件分別令 1950 年代中、1962 年和 1970 年代初出現較大規模的「外逃」。而從 1977 年至 1980 年，內地政府開始推行「改革開放」新政策，因當時成效未知，內地民眾又再成群結隊地偷渡去香港。直到 1980 年香港實行「即捕即解」，非法入境者必然被遣返內地，加上內地民眾生活改善，偷渡數目才大幅減少。

第二次世界大戰後香港出現入境潮，1945 年 8 月人口約為 50 萬至 60 萬人，到同年 12 月已飆升至 160 萬人，這主要由於日佔時期離開的華人重返香港。隨著重返潮的完結，加上內地政局稍為穩定，南下香港者便有所減少。但到國共內戰後期的 1948 年至 1950 年，國民政府節節敗退並撤離到台灣，以及中共建立新政權，大批企業家、知識分子、國民黨官兵和老



百姓為逃避戰火及共產黨的統治而抵港，²⁸ 為香港帶來政治、社會、經濟、文化的影響，形成所謂的「中國難民問題」。雖然部分「難民」後來重返內地或移居台灣及其他地區、國家，但根據聯合國難民署的統計，1954 年 6 月時香港仍有 38 萬 5 千名「難民」；如把他們的配偶及子女計算在內，總數達到 66 萬 7 千人。²⁹ 其後中國內地的「土地改革」、「大躍進」等運動令內地民眾持續南逃，³⁰ 港府指 1956 年「難民」已佔 250 萬人口的三分之一，即 80 多萬人；而到 1959 年更已達到 100 萬人。³¹ 必須強調的是，關於「中國難民」的實際人數也許並不精確，甚至連港府的不同檔案所記載的同一階段「難民」數目也常有

²⁸ Hong Kong Government, *Hong Kong Statistics, 1947-1967* (Hong Kong: Census & Statistics Department, 1969), p. 14; Hong Kong Government, *Annual Report on Hong Kong for the Year, 1948* (Hong Kong: Government Printer, 1949), p. 6; Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time*, p. 661; David Podmore, "Population of Hong Kong," in *Hong Kong: The Industrial Colony: A Political, Social and Economic Survey*, ed. Keith Hopkins (Hong Kong: Oxford University Press, 1971), pp. 24-25.

²⁹ Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*, pp. 26-28.

³⁰ 李若建：〈中國大陸遷入香港的人口研究〉，<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkqb.asp> (香港中文大學中國研究服務中心中國研究論文庫)，2009 年 8 月 10 日。

³¹ Hong Kong Legislative Council, "Hong Kong Hansard: Reports of the Sittings of the Legislative Council of Hong Kong, 27 February 1957," <http://www.legco.gov.hk/1957/h570227.pdf> (Online Records of the Legislature), 6 May 2006; "Amery to Mitchison," (24 April 1959), CO1030/781: *Refugees from China in Hong Kong (1957-1959)*, p. 74; "Resettlement and Rehabilitation in Hong Kong," HKRS365-1-24: *Integrating Hong Kong's One Million Refugees, 1957-59*, p. 3.

出入，這主要是由於香港不曾也難以對所有「中國難民」進行登記統計。但無論如何，上述數據證明大量「中國難民」不斷湧到香港，其後 1962 年和 1970 年代末也再次出現偷渡潮。

戰後南下香港的「中國難民」包括商人、國民黨官兵、知識分子、工人、農民，乃至傳教士等。與其指他們為香港製造了新的困難，不如說不同身份的「難民」令財政負擔加重、治安不靖，也使政治對抗等問題惡化，對港府和民間社會的應對是一種考驗。不過，「難民」也為香港帶來資金、技術、人才、知識和風俗習慣，「難民」中的西方傳教士更為其他「難民」和有需要人士提供了各種支援。誠如王賡武所言，安置大量的新移民令香港產生結構變化；³²「難民問題」雖帶來了巨大挑戰，但也有助於社會的建設和革新，例如「難民」到來加劇的房屋短缺問題便迫使港府不得不加快處理。

二戰後中國內地局勢的持續混亂為香港的工業發展帶來機遇：許多內地企業家把他們的工廠搬到香港，成為戰後香港經濟發展的重要力量。從 1946 年開始，華東的紗廠和紡織廠企業陸續抵港。1947 年 10 月，228 名上海實業家抵港，他們被稱為「難民企業家」。而在 1947 年至 1949 年間，香港的工廠

³² 王賡武：〈序〉，載於王賡武主編：《香港史新編》（上冊）（香港：三聯書店〔香港〕有限公司，1997 年），頁 1。



圖 01-002：1950 年中國內地與香港邊境實行管制前，沿九廣鐵路抵港的內地民眾。（圖片由高添強先生提供）