

民主國家能否撤銷公民的國籍？ —— 回應郭祐轄的 〈撤銷公民國籍、居住安全與民主國家〉

葉浩*

摘要

加拿大學者 Patti Lenard 在 2018 年的《美國政治科學評論》(*American Political Science Review*) 期刊中發表文章反對民主國家擁有撤銷公民國籍的權利，引起國內政治學者郭祐轄的關注，並於本刊撰寫了〈撤銷公民國籍、居住安全與民主國家〉一文做為回應。一方面，郭祐轄直指 Lenard 的論證在強調「撤銷國籍」不必然等同「驅逐出境」時，論證上卻又依賴兩者存在必然關聯，因此自我矛盾；另一方面，郭祐轄也指出，Lenard 的主要依據，亦即國家若有撤銷公民國籍的權利，恐有危及公民的居住安全之虞，並非反對撤銷公民國籍的最好理由，因為，撤銷公民的國籍不必然危及公民的居住安全，特別當公民擁有雙重國籍時；甚至，人們對於居住安全的關注反而可做為撤銷某些公民（如恐怖分子）國籍的理由才是。本文意在指出，郭祐轄與 Lenard 分別從社群與個人的角度出發來看待此一議題，因此存在立場的根本差異，但 Lenard 的論點並不涉及自我矛盾；此外，郭祐轄理解的「居住安全」亦與 Lenard 提出的界定完全不同，因此並未實質地反駁 Lenard 的論點，反而有各說各話的狀況。是故，雖然郭祐轄的文章意圖從 Lenard 的每一個論點加以提出反駁，但並未成功。

關鍵詞：公民身分、民主、居住安全、撤銷國籍、雙重國籍

* 國立政治大學政治學系副教授

doi:10.3966/2311505X2018080502003

Are Democratic States Permitted to Denationalize Citizens? In Reply to Yuchun Kuo's "Denationalization, Residential Security, and Democracies"

Hao Yeh*

Abstract

As a reply to Patti Lenard's well-received article "Democratic Citizenship and Denationalization" published 2018 in *American Political Science Review*, Yuchun Kuo offers a thorough criticism in his article "Democratization, Residential Security, and Democracies" published in this journal. According to the latter, Lenard's argument is flawed primarily for linking "denationalization" and "deportation" to make his case, while at the same time acknowledging that these two are not necessarily connected – hence self-contradiction. On the other hand, Kuo points out that the idea of "residential security" upon which Lenard's argument is based could not serve as a reason to revoke citizenship, but rather it may constitute a ground for denationalization in general, and in particular with regard to those who have dual nationality. This article argues that although Lenard and Kuo approach this issue from diametrically opposite perspectives, that is, methodologically as well as substantially from individualist and communitarian positions respectively, Lenard's claim is not flawed as a case of self-contradiction. What is more, they understand "residential security" so different that Kuo seems to be talking at cross-purposes with Lenard. For this reason, Kuo's reply, although at some points brilliant in its own right, has not successfully refuted Lenard's argumentation.

Keywords: citizenship, democracy, residential security, denationalization, dual citizenship

* Associate Professor, Department of Political Science, National Chengchi University
doi:10.3966/2311505X2018080502003

近年來國際恐怖攻擊頻繁，許多國家不僅採取國際尋求合作的方式來共同打擊與防範此類行動，也試圖憑藉國內手段來應對，而撤銷國籍即是一種選項，不僅做為老牌民主國家的英國已經制定了相關的法律，正醞釀跟進的國家也不在少數。

當然，「撤銷國籍」不是一種新穎的手段或想法，歷史上類似的作法並不罕見，例如在古希臘的民主城邦雅典，即有流放可能被判處死刑的公民以避免審判的制度。然而，此舉在當前的現實條件底下實有其困難。首先，護照與簽證是行走於國際的必要條件，被撤銷國籍的人如何進入其他國家，是個現實問題；再者，根據聯合國大會（United Nations General Assembly）1948年通過的《世界人權宣言》（*Universal Declaration of Human Rights*）第15條「人人有權享有國籍；任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其更改國籍的權利」，將一個國民驅逐出境亦有違反國際人權法之虞。

另一方面，倘若享有國籍正如政治思想家鄂蘭（Hannah Arendt）所主張，是一種「享有權利」的必要現實條件，那麼，對以人權立國的憲政民主國家來說則另有一個理論上的困難：剝奪一個人的國籍，實際上不僅奪走了他身為一個「公民」的權利，而是讓他連一個最基本的「享有權利的權利」也連帶喪失——換言之，其性質根本不同於剝奪宗教、言論、遷徙、集會結社等基本「權利」，而是徹底地去除了他享有人權的「權力」。

是故，對一個現代民主國家而言，撤銷一個公民的國籍並將其驅逐出境，不但是否涉及了國際現實、國際法的「經驗性」問題，也是關乎公民的基本人權之屬性、內涵、範圍的「規範性」（normative）問題，以及「公民資格」（citizenship）做為一種得以享有任何能羅列出來的具體人權項目之前提（precondition）——對曾經多年身為無國籍者的鄂蘭來說，這個「前提」不是哲學家能提出的道德正當性，而是一個現實上能賦予人國籍的國家，正如以色列建國之前的猶太人所需要的具體條件。

加拿大政治理論學者 Patti Lenard 大抵延續了鄂蘭的思路，認定享有國籍乃基本人權。在 Lenard（2018）刊載於《美國政治科學評論》（*American Political Science Review*）期刊的一篇論文〈民主制度下的公民資格與撤銷國籍〉（Democratic Citizenship and Denationalization）中，她援引了鄂蘭的思想以提出一種「享有公民身分的權利」（the right to citizenship），並據此否定了民主國家撤銷國籍的權利。

該文一方面將民主國家能否撤銷國籍的難題置於國際政治理論的脈絡當

中，讓我們看清國內政治與國際政治無論在現實或理論上乃兩個不可切割的層次，且同時涉及了經驗現實與規範性考量；另一方面則試圖藉此議題之討論，探究公民身分做為一種權利之基礎為何，以填補公民權相關文獻上的一個重要缺口，畢竟，相關學者長期聚焦於公民權的內涵，或說公民應該享有的權利清單，但對於「公民身分」本身為何重要，卻討論不足。而貫穿此一論文的論點是「居住安全」(security of residence)的概念——根據 Lenard 的主張，居住安全是公民身分或所謂「公民權」的核心，民主國家絕不可陷任何個人於「無國籍」(stateless)的狀態當中，使之遭受各種相關利益的損失。

Lenard (2018) 的這篇論文也引起了國內長期從事國際正義研究的學者郭祐轄 (2018) 撰文回應，其以〈撤銷公民國籍、居住安全與民主國家〉一文載於《民主與治理》期刊。筆者應邀對郭文做出回應，因此，本文僅就該文提出幾點評論。

為了方便討論，讓我們略為回顧 Lenard 的基本論點，其論證要旨如郭文的摘要：

Lenard 認為擁有國籍是基本人權。從國際秩序的角度來看，為了避免無國籍狀態對個人造成的傷害，每個人必須至少擁有一個國家的國籍。從民主政治的國內運作來看，擁有國籍的重要性在於確保個人的居住安全。此外，居住安全的重要性優先於其他公民權利，如投票權與擁有護照的權利，因為當一個人被驅逐出境後，這個人很難行使其投票權與擁有護照的權利，所以，「擁有公民身分的權利首先是奠基於個人對於居住安全的根本利益」。居住安全指的是「個人能確信期望在可見的未來繼續居住在他們現在所居住的地方，並允許他們決定該如何過他們的生活」。有鑑於撤銷國籍會危及公民的居住安全，民主國家不應該擁有撤銷公民國籍的權力。(郭祐轄，2018，頁 65)

筆者同意，這是 Lenard 的基本主張，同時涉及了國際與國內兩個層次的政治運作，且論證上一再援引「居住安全乃不得侵犯之基本人權」的主張。

除此之外，Lenard (2018) 本人亦指出文獻上存在兩種支持撤銷國籍的論點：第一種聚焦於國家安全之上，其要旨為撤銷國籍可保護民主體制的運作；第二種則是針對擁有雙重國籍的族群。其主要理由為：撤銷這類人的其中一個國籍，並不會導致他們淪為無國籍狀態。這兩種論點當然存在許多種變奏的可

能，因此在〈民主制度下的公民資格與撤銷國籍〉一文當中，Lenard 以過半篇幅來針對所有設想得到的論點一一反駁。

姑且不論細節，「居住安全」在 Lenard 的文章當中所扮演的角色，以法政哲學家德沃金（Ronald Dworkin）的術語來說，是論證功能的最後一張「王牌」（trump），一旦祭出，所有權利與考量皆必須俯首稱臣。之所以如此，是因為對「權利」的理解採取了一種相當個人主義式的理解，認定其為凡人皆與生俱來即有的「基本」人權，既不容讓渡，國家也不得以任何「社會／集體的利益」做為依據而侵犯。是故，雖然 Lenard（2018）的論證過程涉及了國際與國內層次的個別運作，以及兩者之間的相互關聯，但她的出發點是個人層次，因此其國際政治的主張其實是個人基本權利的延伸推論。

個人層次的基本權利，並非郭祐轄的立場。反之，他直接挑戰了上述將「居住安全」視為任何情境底下皆不得侵犯的基本人權預設，並提出關於這個概念的另一種理解，再以此針對〈民主制度下的公民資格與撤銷國籍〉一文所設想的各種支持撤銷國籍的論點，一一反駁 Lenard 的所有批評。因此〈撤銷公民國籍、居住安全與民主國家〉是一篇採取短兵相接、近距離搏鬥的回應文，其基本主張為：

居住安全並非反對撤銷公民國籍的最好理由，撤銷公民的國籍不必然危及公民的居住安全，特別是當公民擁有雙重國籍時。此外，有些公民如恐怖分子的作為危及其他公民的居住安全，所以民主國家能以保障公民的居住安全為正當理由撤銷恐怖分子公民的國籍。（郭祐轄，2018，頁 63）

從這段擷取自郭文「摘要」的段落，讀者可以預期郭祐轄將以完全對稱的論證方式徹底反駁 Lenard 的所有論點。當然，所有論點的關鍵在於「居住安全」概念。根據郭祐轄的理解，撤銷國籍不必然衝擊居住安全，因為，一來公民被撤銷國籍之後並不一定會被驅逐出境；二來，民主國家若取消了一個國民的公民資格，等同徹底剝奪其參與政治與法律制定的機會，即使允許他繼續居住，也有違民主精神。

值得一提的是，Lenard 其實也提及了撤銷國籍與驅逐出境兩者不存在必然關係；換言之，撤銷國籍是否伴隨必須離境的後果，端視個別國家的具體政策，無法在理論的層次上解決，兩者關係是一種經驗層次的問題，而非邏輯。郭祐轄注意到了 Lenard 本人的區分並且指出，Lenard 本人一方面區別撤銷國籍

與驅逐出境，一方面卻又仰賴兩者的必然關係以推論出撤銷國籍對於個人居住安全的衝擊，根本是自我矛盾——撤銷國籍與驅逐出境是經驗層次問題，不是邏輯，但 Lenard 卻把兩者等同，甚至藉此論證她念茲在茲的居住安全。

診斷出 Lenard 的邏輯矛盾之後，郭祐轄（2018，頁 67）接著指出，「對擁有雙重國籍的公民來說，撤銷他們的第二個國籍不必然會危及他們的居住安全，特別是當這些公民並沒有長住在第二個國籍的國家境內」，換言之，撤銷例如恐怖分子的國籍，現實上不會讓他們淪為無國籍者，法理上不會違背前文提及的《世界人權宣言》第 15 條，因此，民主國家有權利這麼做。

不僅如此，郭祐轄更進一步挑戰，如果「居住安全」果真重要，關乎一個人的根本利益，是一種基本人權，那麼，我們應當以此做為驅逐擁有第二國籍的恐怖分子，畢竟，是他們先危害了其他公民的居住安全。相較於 Lenard 關注的是那些危害社會者的「個人」居住安全，郭祐轄在意的是那些廣大無辜者的「集體」居住安全，不讓他們再次受害。

此刻，讀者可見郭祐轄的論證預設接近一種「社群主義」（communitarianism）的立場，從群體的角度出發而非個體，強調個人做為一個社群的成員。此一特點在郭祐轄接下來提出的兩個反駁理由當中將更為明顯。第一個理由關乎一個擁有雙重國籍的人是否享有回到長期不居住但確有其國籍的國家。Lenard 不但認為有，而且強調「返國定居」正是雙重國籍者的權利，並承認這是一種「特權」，不過，是一種不會損及任何其他人的特權。舉例而言，當一個臺灣人取得了美國國籍而成為雙重國籍者，並不會因此剝奪了其他臺灣人的任何東西——即使我們承認相對於其他臺灣人，這位雙重國籍者享有某些優勢，像是去美國生活或工作，但此一事實的本身並不建立在消滅任何臺灣人的權利之上。換言之，沒有臺灣人的權利會因此受損，因此，民主的平等精神仍然未受任何波及。

郭祐轄（2018，頁 67）對此提出質疑：「為什麼非定居公民有返國定居的權利？這權利從何而來？」Lenard 不曾對此一權利之依據做出闡釋。郭祐轄於是繼續指出，即使我們退一步將這種返國定居的權利理解為一種延伸版的「居住安全」，也挽救不了 Lenard（2018, p. 102）的論點，畢竟，這並不符合她個人的界定，亦即「個人能確信期望在可見的未來繼續居住在他們現在所居住的地方，並允許他們決定該如何過他們的生活」。畢竟，「返國居住」不是「繼續居住在他們現在所居住的地方」的一部分。

甚至，郭祐轄（2018，頁 68）再退讓一步地說，就算我們將「確信期望」擴大到「對未來居住地的期望」，但這種期望實際上受限於第二國籍國家的具體

取得國籍政策，與一個人的確信期望之程度無關。再一次，郭祐轄強調個人的期望與第二國籍國家的實際政策之間，沒有必然的關係，因此，居住安全與居住到第二國籍國家之間，也不存在必然的關聯。無論如何，對於一個現實生活上與特定土地缺乏實際連結的人，「返回定居」不是一個合理的選項，更不是基本人權應當保障的範圍。

看重「公民與土地的連結」其實也是一種社群主義觀點的特色。郭文不但展現了此一特色，也藉此將民主理解為一種涉及人與人的互動、一種「共同決定政治、法律、社會、經濟政策與制度」的方式，從而提出另一個值得稱許的關於恐怖主義之解釋。正如郭祐轄（2018，頁 70）在其文末指出，恐怖分子不僅意圖「造成其他公民與土地的斷裂」，更重要的是，他們「透過非民主方式造成這種斷裂，衝擊其他公民的居住安全，強迫其他公民必須生活在一個新的土地上」，此一理解再次與 Lenard 的個人主義截然對立。從個人主義立場出發的 Lenard，關注基本人權實踐的同時應不忘也身為公民的恐怖分子，甚至願意檢討做為「受害者」的社會本身。對她而言，一個公民之所以會走上極端，採取最激烈的方式來抗議社會，將此「理解為政治社群本身對不起這些公民在先也不為過」（Lenard, 2018, p. 106）。雖然不到「個人無罪，千錯萬錯都是社會的錯」，但 Lenard 的論點已將基本人權的維護推到另一種極端。

理解郭文至此，本文接下來將針對上述的論點一一提出有待商榷之處。首先，必須指出的是，與其說郭祐轄的回應是針對「居住安全」提出的異議，不如說他與 Lenard 關切的主體並不相同。Lenard 在意的是恐怖分子的基本人權，因此認定即使他們犯了滔天大罪，也不該被驅逐出境，最多且更適合的方式是監禁，一方面讓他們有改過的機會，同時保住人的基本尊嚴，一方面也讓社會能感受到正義得到伸張，並確保恐怖分子不會再犯；但郭祐轄真正關切的是恐怖分子以外的社會成員。

關切對象的差異，也造成了郭祐轄與 Lenard 在進行國際政治理論思考時的方法論立場大相逕庭。如前所述，Lenard 從個人層次出發來建構國際政治理論，思慮的是國內政治社群與國際社會該不該徹底剝奪一個人的基本人權；但郭祐轄則自始即採取了政治社群的角度出發，而且置於國際層次來思考。是故，Lenard 著眼於居住安全做為一種基本人權如何在國內與國際層次上落實；而郭祐轄則在意政治社群的安全，以及在國際上那些雙重國籍人士是否享有過多、也就是相對於其他人享有更多優勢的特權，既不讓國際社會成為雙重國籍人士的天堂，也不讓另一個第二國籍國家成為恐怖分子的避難所。

置於上述國際政治理論的方法論立場差異，所有論點皆與 Lenard 截然對立的郭文，於是可以理解成一篇從反方立場的回應，其對立程度幾乎呈現一種對稱。不過，每個論點皆採取反方看法，固然使得文章因為短兵相接而精彩，但在某程度上也讓兩篇文章並列閱讀時，頗像立足於光譜上不同位置的各說各話，甚至有雞同鴨講之虞。做為一種文章的評論，此舉或許不是最好的方式。

如果多一點同情與理解，我們將會發現 Lenard 在區別「撤銷國籍」與「驅逐出境」、但又強調居住安全時，並未犯下郭祐轄所診斷出的自我矛盾。一來，Lenard (2018, p. 104) 本人對於「撤銷國籍」(denationalization) 的界定，僅止於「剝奪一個人的公民資格」(deprivation of the status of citizen from an individual)；二來，正如她強調兩者可以不必然連結，但「實際上」後者卻往往伴隨前者而來，且正是如此才需要進一步對於此舉的正當性進行討論，提出「應然上」的建議。換言之，Lenard 的論述目的在於提供一個讓人針對那些將兩者連結的具體政策之判斷基礎。兩者在現實上的距離，意味著規範性理論的空間。也因為存在此一空間，Lenard 才進而討論了幾種對待被撤銷公民權的國民之方式，驅逐出境只是其中一種方式。Lenard 並沒有自我矛盾。

無論如何，Lenard 所謂的“denationalization”不過是「撤銷一個國民的公民權」，而非驅逐出境，我們不該望文生義。也正因如此，她必須考慮驅逐出境是否為正當的舉措。據此理解，Lenard 所念茲在茲的「居住安全」(security of residence) 指的是被剝奪公民權的人能否「繼續」住在已經長住的國家。這裡的「安全」指的是能不能按照自己的意願來選擇續住或離開，並非郭文所真正在意的：一個人居住在某處時生命與財產是否有危險。再一次地說，我們不該望文生義。

當然，這並不意味郭文在意的其他居民的安全，或說社會安全，不值得考慮，筆者在此不過是強調 Lenard 的本意。如果我們按照 Lenard 自己的界定來理解，其論述的特殊之處也將清楚浮現。根據 Lenard 自己的宣稱，〈民主制度下的公民資格與撤銷國籍〉一文的問題意識在於「公民資格」本身，而非文獻上習慣討論「公民權」時所關注的權利範圍與項目，例如參政、投票、集會結社等。更精確地說，她在意的是一個人能否在某國 A 犯下恐怖罪行之後仍繼續當 A 國的國民，不被驅逐出境。

或許 Lenard 的文章有語焉不詳之處，但這卻是她為何援引鄂蘭思想的比較適當之理解方式。鄂蘭的無國籍狀態說法，強調的是喪失國籍等同喪失了人權，畢竟，人權的落實仰賴某一個具體的國家，即實際存在的政府，當一個人

喪失國籍或被驅逐出境，且未有任何國家收留並給予公民資格時，「人權」對他來說都是空話。援引鄂蘭的 Lenard，認為此說提供了一個思考“citizenship”（無論理解為「公民權」或「公民資格」）的洞見，而且可以補足文獻上的缺口。這個缺口絕非關於公民權利的項目清單，而是更根本的有無國家可以居住的問題。Lenard 的貢獻在於將此洞見運用到討論恐怖分子身上，並藉此爭論恐怖分子是否應當被驅逐出境，成為無國籍者——亦或被迫去居住在他（即使有國籍也）不想去的國家。

誠然，Lenard 大幅延伸了鄂蘭的洞見內涵，一方面將「享有權利的權利」擴充到「享有居住安全的權利」；另一方面將「有無國家可去」放寬到「能否按照自己的意願去享有國籍的國家」。Lenard 能有如此寬容的說法，是因為她將個人自主意願放在神聖不可侵犯的地位，甚至高於社群的意願。這是她信奉的個人主義使然，也是「人權至上」的邏輯推論結果。我們不一定要同意她的立場，但不能不由此來理解她的關懷與論點，以及為何她自認為對公民權理論基礎做出了貢獻。

事實上，Lenard 與郭祐轄雙方其實有各自的關懷。正如看重「生命」的表達方式，可以將關懷放在殺人犯身上，認為他的命也是一條命，所以反對死刑；但也可以因為死者生命之不可挽回，以及看重未來可能受害的人之生命，所以支持死刑，做為保護人命的舉措。一個抽象的價值，允許從不同的角度與關懷出發，提出具體層次上彼此互相衝突的多種落實方式，但其依據卻是兩相對立、論點對稱，且各自概念一致、邏輯連貫的論述。

處於反恐時代下的我們，可以將對人的尊重延伸至恐怖分子的身上，甚至去理解他們的苦衷，相信他們有教化的可能，所以不該徹底剝奪他們的基本人權；但對他們不抱期待或希望者，亦可能為了其他還居住在這一塊土地上者的生命安全，而主張將那些危害社會安全的人驅逐出境。兩個不同的角度皆能推演出連貫的論述，但也因為前提不同，難以從「邏輯」的角度來推翻。當然，邏輯連貫是一回事，其具體建議是否能明智、足以回應時代的需求，則是另一回事，涉及了理論與經驗層次兩者之間的問題。

筆者在此僅對於 Lenard 文章的內在邏輯與郭文的理解和批評做出回應，至於前者本身對於恐怖分子與其他罪犯的差異未做區分，欠缺恐怖主義與國家認同的緊張關係之討論，乃至鑲嵌於郭文本身的國際政治理論雛形，並非簡短的篇幅所能及，也超過了本文的書寫目的。

參考文獻

一、中文部分

郭祐轄（2018）。撤銷公民國籍、居住安全與民主國家。《民主與治理》，5（1），63-72。

二、外文部分

Lenard, P. T. (2018). Democratic citizenship and denationalization. *American Political Science Review*, 112(1), 99-111.