

我国难民立法问题研究

王 璨 杨晓梅

(中南财经政法大学 湖北武汉 430073)

【摘要】 文章分析了当前我国难民立法的现状及存在的问题,指出我国目前关于难民问题的法律规定较为匮乏,不仅没有单行法,在其他法律法规中也没有单独设立关于难民问题的专门章节,致使难民的法律责任比较模糊,解决难民问题的法律规范空白较多。文章分析介绍了世界加拿大、英国、美国、日本、韩国等其他国家关于难民的法律规定。提出我国应借鉴其他国家制定难民法的经验专门制定难民单行法。文章并就我国的难民立法应包括的内容,如关于难民的界定、难民身份甄别及难民权利保障等提出建议。

【关键词】 难民;立法;甄别;权利保障;注意事项

联合国难民署2019年6月19日发布的报告中显示,2018年全球难民人数仍呈快速上升趋势,比前一年增加50万,达到了2590万人。严峻的难民问题构成了全球的巨大挑战,联合国难民署呼吁各国对其提供更大支持。

难民问题是全球性的重大社会现实问题,解决好难民问题事关我国内安全和经济发展大局,也是塑造我国负责任大国国际形象的重要举措。我国目前暂时还没有大量难民涌入,但近年来我国经济快速发展,工作机会与生活福利比一些国家越来越具明显优势,对难民的吸引力增加,而且我国的周边一些地区,存在着较高的政治风险,可能会产生大批难民。可以预见,未来我国将要面对的难民数量可能会只增不减。然而,我国缺乏解决难民问题的详细法律规定,在实践中必然会带来一系列问题,完善难民立法迫在眉睫。

一、我国难民立法现状及存在的问题

1950年,联合国成立了难民事务高级专员署,负责领导和协调全球难民保护行动,寻求难民问题的解决方案,督促世界各国建立、完善难民立法。我国尚未制定关于难民问题的专门法律,解决难民问题的法律依据不足。

1、我国现行关于难民问题的法律规定

到目前为止,我国在解决难民问题方面还没有出台单行法,除我国加入的相关国际公约外,只是在个别国内法的相关规定之中对难民问题有所涉及。

(1)国内法方面。①《宪法》。该法第32条第2款规定:“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利”;第33条第3款规定:“国家尊重和保障人权”。②《出境入境管理法》。该法第46条规定:“申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留;被认定为难民的外国人,可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留。”

(2)我国加入的与难民问题相关的国际公约。我国分别于1956年、1980年和1982年加入了涉及难民问题的5个国际公约。分别是:《1949年8月12日关于战俘待遇之日内瓦公约》(1956年12月签署加入)、《1949年8月12日关于战时保护平民之日内瓦公约》(1956年12月签署加入)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1980年签署)、《关于难民地位公约》(1982年9月24日签署加入)、《关于难民地位议定书》(1982年9月24日签署加入)。此外,在上个世纪70年代末期,还与老挝政府共同签订了解决在华难民问题的《关于遣返在华老挝难民的议定书》。

2、我国在难民立法方面存在的问题

通过梳理可以发现,我国目前关于难民问题的法律规定较为匮乏,不仅没有单行法,在其他法律法规中也没有单独设立关于难民问题的专门章节,致使难民的法律责任比较模糊,解决难民问题的法律规范空白较多,主要存在以下问题。

(1)缺乏对难民的身份界定。我国国内法中只是提到了“难民”二字,并没有对其进行法律界定。我国加入的《关于难民地位的公约》(下文均简称为《公约》)和《关于难民地位的议定书》(下文均简称为《议定书》)中虽然有难民的定义,但其对难民的界定并不完全符合我国的具体国情。特别是随着时代的发展,国内外形势发生了巨大变化,难民身份需要根据社会发展和我国实际情况进行准确界定。

(2)缺乏对难民甄别的相关规定。我国法律目前还没有明确难民甄别的相关规定,如关于难民甄别和管理机构的职能权限、甄别的标准和程序等,使我国几乎无法展开难民甄别工作。比如,因缺乏难民主管机关设立的法律依据,我国还没有明确的难民主管机关,致使我国基本没有实质性参与难民地位认定工作,而是由联合国难民署来主导我国的难民认定工作。又因为缺乏对难民甄别程序的法律规范,对于来华寻求避难者的甄别,只能根据联合国的相应章程来进行。

(3)对难民在我国居留期限的规定不够明确。我国国内法没有对难民在华居留期限作出规定。虽然《出境入境管理法》第30条中有相关的规定:“外国人工作类居留证件的有效期最短为九十日,最长为五年;非工作类居留证件的有效期最短为一百八十日,最长为五年。”但其主体适用对象并非难民。即使将难民视为此规定的适用对象,但其期限仍然较模糊,弹性空间太大。因为无论是工作类居留证期限的九十日至五年,还是非工作类居留期限的一百八十天到五年,都还可以划分为多个时间段。而对于什么样的难民适用哪一个时间段的居留区间,此法及其他国内法并没有明确规定。在《公约》和《议定书》中,也没有关于难民在缔约国家居留期限的规定。

(4)没有明确规定难民在我国居留期间的权利。我国国内法虽然规定了,难民在身份甄别期间和被认定为难民者有权在我国停留居留,但却没有涉及难民保障问题,并未明确难民在居留期间的权利。《公约》和《议定书》中虽然有关于难民权利保障的相关规定,但因缺少国内法的法律支撑,难民的权利保障难以得到有效落实。

二、其他国家关于难民问题的立法情况

当今世界,对难民问题单独立法已经成为了一种国际趋势。特别是在西方发达国家,如美国、德国、日本等都制定了专门的法律,对难民的身份界定、难民的甄别程序、难民的权利保障等作出了明确规定,有着完善的法律制度。总的来看,各国关于难民的法律在遵守《公约》和《议定书》这两个国际公约基本宗旨和原则的前提下,又结合本国国情作出了个性化规定。

1、关于难民的界定

难民的身份认定是决定其能否在入境国享受到难民待遇的关键因素,各国立法都专门对难民进行了界定。主要采用两种界定形式,第一种是引证条款形式,直接引用其他法

规或条约。如日本,在其《出入境管理和难民认定法》中明确:“难民指根据难民地位条约第1条的规定及难民地位认定书第1条规定承认适用难民条约的难民”;第二种是叙明条款形式,即在法律条文中进行详细说明。如韩国,在其《难民法》中明确了难民的定义:“难民”指因人种、宗教、国籍、特定社会群体成员的身份或政治见解为由迫害,可能会受到承认的有充分根据的恐惧,由于得不到国籍国的保护,或者无法返回进入韩国之前的国家的无国籍者。

2、关于难民的甄别

由于世界各国政府机构的具体设置和工作流程、习惯各不相同,各国关于难民甄别的具体法律规定也有所不同。

美国法律规定,难民甄别主要由国土安全部移民局完成,联合国难民署从旁协助。难民的甄别步骤包括:初步筛选和面谈。面谈通过后进行健康检查,健康检查通过后对其进行安置保障。

德国法律规定,难民甄别由联邦移民和难民办公室负责,避难官员进行具体审理。申请难民身份的避难者首先需要进行登记,尔后政府相关部门将登记对象分配到初步安置中心临时安置。申请者到初步安置中心后还需要重新进行正式登记,然后再将难民身份申请提交联邦移民和难民办公室设在申请者所在地的分支机构。确认难民身份需要经过以下步骤:登记、面试和书面审理决定。当难民对书面审理决定有异议时可以向行政法院提起诉讼。

日本法律明确,难民身份认定由法务大臣负责。对于申请成功者,赋予其长期居留权,并签发难民证明书。其甄别程序包含以下步骤:提交难民身份申请、面试、向地方入国管理局撰写调查报告呈交法务省入国管理局。申请避难者若对结果不认同则可以申请复议或提起行政诉讼,如对复议结果不满意还可以再次提起诉讼要求重新审批。

3、关于难民的权利保障

(1)在难民身份审查期间的权利保障。国际公约中没有关于难民身份审查期间权利保障的相关规定,各国对其居留、就业和医疗等方面权利保障的规定各有不同。

加拿大、英国、美国等国家允许外国人在难民身份审查期间就业。韩国《难民法》对于难民地位申请者在身份审查期间的居留权、就业权、医疗援助等生活保障的规定较为完备,不仅规定难民地位申请者在审查期间可以在韩国居留,还明确法务部长官可以根据总统令的规定向其提供医疗援助、向审查期间的申请者提供生活费等援助。对于超过6个月仍未认定是否为难民的,还允许其就业。

日本法律则只允许部分申请者暂时居留,并规定暂时居留的具体期间由法务大臣进行自由裁量。同时,禁止获得暂时居留许可的难民申请者从事能够获得报酬的活动。并且规定,已经居留日本一年以上,或者拥有滞留一年以上合法居留资格的,才有资格享受医疗保险、儿童津贴等。

(2)难民身份认定后的权利保障。联合国《公约》规定,在公共救济和援助方面、报酬,包括家庭津贴等、社会安全等事项方面,难民享有与本国国民同样的待遇。此外,《公约》和《议定书》中对于难民的受教育权、获得行政协助等权利,也有相对全面的规定。世界各国在此基础上,也对难民身份认定后的权利保障进行了法律规范。

韩国规定难民及其家属中的未成年人可以获得初等和中等教育,且其水准与韩国国民同等。同时,他们在外国接受的学校教育也能够获得韩国相应的学历认证。而且规定,可以享有与韩国国民同等程度的社会保障。

日本法律规定,获得难民资格者享有包括获得工作的机会和领取最低生活补贴等权利在内的日本缔结或参加的有关难民公约规定的一切最低限度权利。

三、对于我国难民立法的思考

我国与难民相关的法律不系统、不完善,在解决难民

问题方面基本处于无法可依的境地,亟需制定一部完善的难民法。

1、制定关于难民问题的单行法

我国虽然是《公约》和《议定书》的缔约成员国,但生搬硬套国际公约势必会在实践中产生问题。从国外情况看,很多《公约》和《议定书》缔约成员国,都制定了本国的难民法。我国应借鉴国外经验,专门制定一部适合我国国情的难民法。可以按照“统一规划、分步推进”的思路,由全国人大常委会及其常务委员会总体筹划,先以行政法规的形式制定难民管理条例,经实践检验后,再制定正式的难民法。

2、制定难民法时应注意的问题

(1)关于难民的界定。难民身份界定,是难民申请者能否被认定为难民的关键。因此,对难民进行法律界定是难民立法中最重要的一环。我国在界定难民身份问题上,需要遵守国际公约,同时还要紧密结合自己的国情,本着既对难民负责、又对国家负责的精神,对难民进行从严界定。

目前,由于国际社会对难民问题的关注度持续增长,“难民”一词被频繁使用,其内涵已经突破了国际法的界定范围,因战争而产生的流离失所者、因自然灾害或经济原因而引起的跨国移民、因各种原因导致的国内流离失所者均被涵盖其中。但是,从《公约》和《议定书》的规定可以看出,因战争、自然灾害和经济贫困等原因导致个人产生畏惧而不能或不愿接受其本国保护的人员并不属于难民的界定范围。而且《公约》中明确的难民必须是流落在国外,在国内流离失所也不在此范围之内。国外法学界从理论上已经发出了严格界定难民概念的呼声,国外也出现了对难民进行严格界定的实践。如日本,对以经济理由申请难民资格的就不予审批,而是按非法移民进行处理。

因此,我国在难民立法时,必须进行严格界定,防止将难民概念泛化,无限扩大其内涵,无端增大我国责任和负担。

(2)难民的甄别。当前全球难民形势比较复杂,特别是近年来,恐怖分子冒充难民进入欧洲国家实施恐怖活动的事件屡有发生。我国也面临着民族分裂势力、宗教极端势力、恐怖势力的威胁。因此,必须对难民甄别做出严格规定。

对于难民甄别、管理机构,可借鉴其他国家的经验,以法律的形式予以明确,如成立难民事务管理局,赋予其难民身份审核和难民接纳、安置等相应权限。

对于难民甄别程序,可参照其他国家法律规定,在法律中规范以下步骤:①难民身份申请者向难民事务管理机构提出书面申请;②管理机构对申请材料进行初审;③对通过初审者进行面试;④对面试通过者进行健康检查,合格者方可取得难民身份;⑤对结果不满意者可申请复议或提起诉讼。

(3)难民的权利保障。①难民身份审查期间的权利保障。在司法实践中,各国往往只重视难民身份确认后的权利保障,而忽视在身份审查期间的权利保障。然而,申请难民身份的人通常都是潜在难民,他们往往处境困难,需要援助。因此,在难民身份确认前对其进行权利保障是十分人道的。

目前我国在这一方面的立法十分薄弱,只在《出境入境管理法》第46条有“申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留”寥寥数语,虽然赋予了其居留权,但是并未明确其他权利。然而,难民甄别的流程往往需要数月时间,在此期间申请者若得不到保障,将无法维持其基本的生活。而且面临生存问题的难民往往会实施抢劫、盗窃等行为,从而严重影响我国的治安秩序。因此,在难民身份甄别期间,可以借鉴韩国的法律规定,向其提供必要的基本生活保障或者赋予其工作的权利。

(下转第51页)

种形式,进入技能人才服务业新领域,为南通乡村振兴打造一批实力雄厚、影响力大、核心竞争力强的技能领军人才。南通工贸技师学院系全国职工职业技能实训基地、国家级高技能人才培训基地、江苏省高端制造高技能人才培训基地、南通职业技能公共实训中心,现有省级技工院校特色、示范、重点专业共计21个,与131家知名企业建立了紧密型合作关系,完全具备了培养高端制造业技能人才的实力,将更加有效助推乡村高端制造业实体经济持续发展。

(2) 做大做强优势产业。目前,南通乡村振兴具有装备制造业、旅游服务业、农副产业、江海渔业、盐业、家纺业、电商服务业、新能源汽车业等优势产业,技工院校要瞄准这些优势产业,加大培养力度,努力培养输送更多更好的电子商务、智能制造、新能源汽车、工业机器人等专业技能人才,服务于乡村优势产业的发展,为乡村优势产业做大做强提供人才支撑,形成“百花齐放、各具特色”的产业发展格局。发挥好江海河优势,挖掘渔业特色元素,以海洋特色水产品、长江珍稀鱼类、紫菜、蟹、虾、观赏鱼等地方优势渔业产业为基础,整合现代乡村建设要素,创建具有本地特色的宜居宜业宜游的渔业特色小镇、全国最美渔村、全国精品渔业休闲示范基地。加强水产品电子商务建设,构建电商与实体流通相结合的现代化水产品物流体系,促进互联网+渔业的深度融合,助推乡村优势产业做大做强。

(3) 服务推进长江都市圈产业融合。结合本市“3+3+N”产业新体系建设,抢抓国家“一带一路”、长三角发展一体化和江苏沿海开发三大战略叠加的绝好机遇,挖掘国家战略与南通战略的结合点,聚焦新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料等重点领域,探索推进长江都市圈产业融合、对接上海、连接苏南苏北的优势产业,开设相应的热门专业,提升乡村振兴产业发展的质量、品位和层次。

4、落实技能人才落户乡村政策,建立长效保障机制

目前,南通普通高校热门专业人满为患,而涉农专业却在不断萎缩,大城市人才大量积压,乡村地区人才大量缺

乏,这是一种极大的人力资源浪费。为改变这一现状,在完善顶层设计的基础上,制定创新人才培养机制,进一步加大对人力资源产业的政策扶持,在行业准入、土地供给、资金支持等多个方面给予重点倾斜,将人力资源服务业列入现代服务业的重点发展领域,通过鼓励“能人回乡”、发掘“乡土人才”、培育“职业农民”、壮大“技术队伍”等措施,对在南通乡村振兴服务过程中作出突出贡献的技能人才,提供多方面的落户乡村优惠政策,保障服务乡村产业健康发展。

五、结语

“乡村振兴,人才是关键。”南通应以国家和省市第一轮乡村振兴规划为指导,主动适应南通乡村产业的发展特点和趋势,摸清乡村技能人才缺口,发挥自身专业培养优势,借助技工教育集团和社会培养力量,积极开展“政校乡企”联合培养乡村人才机制,力促农村一二三产业有效融合,以此助推新时代南通乡村繁荣振兴。

【参考文献】

- [1] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].中央文献出版社,2019.5.1-27.
- [2] 李宁.乡村振兴背景下推进人才强农战略路径研究[J].农业经济,2018(10)95-96.
- [3] 刘祖钊,李真爱,李堃.乡村振兴背景下推进人才强农战略路径分析[J].农村经济与科技,2019(10)219-220.
- [4] 安美忱.实施人才强农 助推乡村振兴[J].奋斗,2018(20)15-16.
- [5] 耿继静.农业供给侧改革背景下实施人才强农战略的路径选择[J].农业经济,2014(11)115-116.
- [6] 马亮.南通落实乡村振兴战略的若干问题探析[J].中共南京市委党校学报,2018(2)72-75.

【作者简介】

马亮(1981—)男,江苏南通人,硕士研究生,中共南通市委党校经济学教研室副教授,研究方向:三农经济、生态经济。

(上接第79页)

②难民身份认定后的权利保障。保护好难民的权利是解决难民问题的关键环节。对于身份已经认定的难民,如果不能给予相应的权利保障,将会有三个不利方面:一是不利于难民生存,不符合人道主义精神要求;二是不利于国内社会秩序稳定;三是不利于维护我国际形象,也不符合加入国际公约的初衷。因此,我国应根据《公约》与《议定书》中规定的难民权利,在借鉴国外难民法的基础上,制定详细可行的保障规范。

四、结语

随着国际形势的不断变化,难民产生的原因日趋复杂,其数量也将不断增多。作为负责任的大国,我国应在应对难民问题上做出国际贡献,塑造良好的国际形象。当前我国还没有关于难民问题的单行法,在难民立法问题研究方面的基础也较为薄弱,可以借鉴美德日韩等国的难民立法实践,加快理论研究,为我国难民法的制定进一步提供理论依据。

【参考文献】

- [1] 祁海洋.国际难民权利保护问题研究[D].广西大

学,2017.

- [2] 田汉.难民身份甄别制度研究[D].重庆大学,2018.

- [3] 温暖.从欧洲难民危机看难民法律制度的完善[D].中国社会科学院研究生院,2017.

- [4] 陈川.韩国难民法制进程及对我国难民立法的借鉴意义[J].武警学院学报,2016.6.

- [5] 向卫明.日本难民甄别制度研究[D].西南政法大学,2016.

【作者简介】

王璨(1999.2—)女,江苏南京人,中南财经政法大学刑事司法学院2017级学生。

杨晓梅(1973.4—)女,江苏南京人,硕士研究生,副教授,从事法学教学与科研工作。