

# 论我国对难民的立法保护

宋明慧

辽宁大学法学院 辽宁 沈阳 110036

摘要:3岁叙利亚小难民艾兰伏尸土耳其海滩的一张照片刺痛了全世界公众的心,他的悲剧也引起了人们对于难民危机的关注,难民潮所引发的一系列问题,暴露了国际社会对难民保护的缺陷,中国在国际上地位不断提高,有关难民的国内立法上应当跟上国际的脚步,制定出与国际衔接的法律。本文浅析国际上有关难民的基本规定,对我国的难民立法提出完善的建议。

关键词:难民法律制度;立法保护

中图分类号:D922.1;D998.2

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2016)09-0248-01

作者简介:宋明慧(1992-),女,辽宁抚顺人,辽宁大学法学院研究生在读。

## 一、难民的定义

广义上的难民定义指由于其生命、自由、安全受到严重威胁而逃离其国籍国或经常居住国的人,这种威胁可能来自普遍的暴力、外国入侵、国内武装冲突、大规模侵犯人权或其他严重危害其国籍国或经常居住国的一部分或全部领土上的公共秩序的其他情况,有关文件为1969年《关于非洲难民问题具体方面的公约》和1984年《卡特赫纳宣言》。本文采用的主要是广义上对难民的定义。

## 二、难民的甄别条件

根据难民的定义,对难民的甄别条件主要有以下几个方面。

### (一) 其生命、自由安全受到严重威胁

作为人生存的基本条件,生命权自由权是必不可少的,若一个人的基本的生存权不因自身的违法行为而受到严重威胁,在本国之内已经得不到庇护时,就需要其他国家及国际组织对其进行保护。而基于这类人以保护的前提就是对其进行划分甄别,以便于赋予这类群体相应的权利。

### (二) 这种严重威胁无法避免且得不到保护

严重的威胁一般要求来自特定的情况,但基本条件还是限定在对公共秩序的破坏,而世界的发展使得条件也不仅仅限于公共秩序的破坏,如因环境破坏而产生的环境难民,并没有公共秩序被破坏的情况。因此有些国家和地区及国际组织采用了明确列举的方式,对认定难民的条件做出规定。

## 三、国际社会对难民保护的立法

### (一) 各国对难民的立法

美国对难民的政策比较严格,在叙利亚难民问题爆发后,美国国会通过了一项加强对叙利亚难民身份背景核查的法案,任何一名难民进入美国需要得到美国安全机构认定其入境或不会造成威胁的严苛证明。澳大利亚同样采取严苛的移民法律,与此相反的是德国较为宽松的难民政策,根据《德国避难申请者救助法》,政府除了承担基本费用外,还向难民发放生活费和补助。

### (二) 国际公约

大部分难民问题都是由战争引起,因此在二战后国际社会开始重视难民问题,包括1951年制定《关于难民地位的公约》,1967年的《关于难民地位的议定书》,1969年《关于非洲难民问题特定方面的公约》和1984年一些美洲国家通过的《卡特赫纳宣言》,还包括世界范围的公约,这些公约与议定书对于难民的界定、难民权利保护内容与方法起到了极大的推动作用。

## 四、我国立法现状及其问题

### (一) 立法现状

#### 1. 国内法

我国在宪法中规定了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。在宪法中的尊重和保障人权的条款也可以对难民适用。通过宪法来保护难民的权利,也是各国的采用的基本方法。此外在我国的《外国人入境出境管理法》第十五条也规定了针对难民权利所制定的条款。

### 2. 我国加入的国际公约

我国加入的人权方面的国际公约,有很多都可以在难民保护上适用,联合国的《世界人权宣言》的宗旨为保护全世界的人权,因此对于我国也适用。此外,我国还于1980年签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》,1982年签署了《关于难民地位的公约》及其议定书等。

### (二) 存在的问题

我国并没有针对难民保护的专门立法,虽然加入了部分国际条约,国内立法的不到位可能会导致与国际公约的衔接不当。我国解决难民问题的经验主要为印支难民事件,在当时通过行政手段得以解决,取得了较好的效果,也得到了国际社会的认同,但由于行政行为针对性较强,仅适用于当时的紧急情况,并没有后续的法律依据,因此印支难民在我国的后续保障问题至今仍有一部分没有解决。

## 五、我国对策

### (一) 难民保护法的基本原则

难民问题不仅简单的涉及到人权保护,而且还涉及到一个国家的国家主权和边境安全的问题。应当在确保国家利益不受侵害的前提下,遵循《联合国宪章》的宗旨对难民权利进行保护。具体来说,就是维护国家利益时应以管理难民所要达到的效果为限。对难民实施的保护措施应当符合国家利益原则和比例原则。

### (二) 难民的甄别程序

国际公约上难民的甄别程序的规定比较笼统,一般是缔约国根据本国的实际情况做出国内立法的规定,我国应当考虑国内实际情况和国家实力,对难民的甄别程序做出大致的规定。建议立法通过行政程序对难民进行甄别,配套相关的法律规定,能够比通过司法程序进行甄别效率更高,减少审查成本,也有利于保护国家利益。

### (三) 后续保障

我国严格的户籍管理制度导致难民在我国停留居住的过程中易产生较多的问题,因此在现行立法上可以对难民身份认证以及身份证的发放做出一定的修改,例如可以增加对难民身份证及签证的区别和发放。对于在一定时期居住在我国境内的难民可以做出配套保障措施的规定。

## [参考文献]

[1]王元君.关于建立我国难民保护法律制度的几点思考[J].公安研究,2005.

[2]张爱宁.难民保护面临的国际法问题及对策[J].政法论坛,2007.

[3]刘红岩,张丽施.对中国难民立法的若干建议[C].21世纪出入境(移民)管理研讨会论文集,2008.