

# 人 权



## 人权与难民

概况介绍第 **20** 号

世界人权运动

---

# 人权与难民

## 导 言

世界难民和在国内流离失所者问题是国际社会当今面临的一个最复杂的问题。联合国对此问题进行了大量探讨，一直寻求以更有效的方法保护和协助这些极易受害的群体。

有些人呼吁各救助机构加强合作与协调，有些人则指出，国际立法存在漏洞，因此呼吁在此领域进一步订立标准。不过，人们一致认为，这是一个多方面的全球性问题。因此，必须采取全面的解决办法，解决各方面问题，即既要找到造成大规模外逃的根源，又要制订必要的应对措施，对付从紧急事态到遣返等一系列难民情况。

在辩论中，有些事实是不容置疑的。首先，虽然可以预防某些大规模外逃事件，但没有人会自愿外逃。没有人喜欢或选择沦为难民。成为难民，不仅意味着流落异乡，它还意味着，栖身国外，要仰赖他人才能满足诸如吃、穿和住等基本需求。

一般而言，已有大量关于全世界难民的数目、地理分布、以及外逃原因的材料。从时间上来看，这些材料表明，在过去五十年中，难民问题已有了极大的变化。

联合国自成立起一直致力于保护世界各地的难民。1951年，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)成立。难民署当年需照顾约 100 万难民。而今天，难民署照顾的难民人数已增至 1,750 万难民，此外，另有 250 万难民获得联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的照顾，在本国流离失所者则已高达 2,500 多万人。

1951 年，多数难民为欧洲人。而今天，多数难民是非洲和亚洲的难民。与过去个人逃难不同，今天越来越多的难民是大规模外逃难民。目前 80% 的难民为妇女和儿童。

---

外逃原因也越来越多，其中包括自然或生态灾害和赤贫。因此，今天的许多难民并不符合《关于难民地位的公约》中的定义。该《公约》所指的难民是因种族、宗教、国籍、某一社会团体成员的身分或政治见解而遭到迫害者。

近些年，在本国流离失所者人数大增，联合国系统对此非常关注。“本国流离失所者”指的是被迫逃离家园但并未逃离本国领土的人。<sup>1</sup> 由于他们仍生活在本国境内，他们不能享受目前保护难民制度的保护。多数流离失所者生活在发展中国家，而且大多为妇女和儿童。有些国家的流离失所者占本国人口的 10% 以上。

难民情况是表明国际社会相互依存的典型例证。它充分表明，一国的问题会立即对其他国家造成影响。它还表明，各个问题是相互关联的。

难民问题与人权问题紧密相连。侵犯人权行为不仅是造成难民大量外流的主要根源，而且，只要继续存在这类行为，难民就不可能自愿遣返。越来越多的侵犯少数民族权利的行为和民族冲突也是造成难民大量外流和人民流离失所问题的根源。

难民和在本国流离失所者的最起码的权利往往遭到蔑视，从中也可以看出这两个问题之间的关系。越来越多的人在寻求庇护期间受到各种措施的限制，不能安全到达目的地。有时，寻求庇护者和难民遭拘留或被驱回原籍地，使其生命、自由与安全受到威胁。有些人遭武装团伙射击，或被编入武装部队，被迫在本国冲突中为某一方卖命。寻求庇护者和难民还受到种族主义的侵害。

在难民申请庇护期间和前后，应尊重他们的各项权利。尊重人权是预防并解决今天难民外流问题的一项必要条件。联合

---

<sup>1</sup> 《秘书长关于在本国流离失所者的分析报告》，E/CN.4/1992/23 号文件，第 4 页。

---

国难民事务高级专员绪方贞子曾说过：“必须以难民问题检验各国政府和各国人民尊重人权的诚意。”

## 联合国与难民

在二十世纪，由于交通运输技术日新月异，大量人民、货物和信息得以跨境流动。

但并非本世纪所有的人员流动都是自愿流动。现代技术也带来了大规模毁灭性武器。结果，暴力成为迫使人们离乡背井最大的因素。两次世界大战，再加上 1945 年以来大约 130 次武装冲突，造成全世界数以百万计的人逃离家园，流离失所。

《联合国宪章》的起草者没有忘记关于普遍暴力和大量人民深受其害的痛苦往事，他们呼吁各签署国“……欲免后世再遭……战祸……”。他们要求联合国协助实现“国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，‘且不分种族、性别、语言或宗教，促进并鼓励‘对于全体人类之人权及基本自由之尊重’”。

难民、流离失所者、无国籍者和“回归者”命运是当时列入联合国议程的一项最早的议题。这些人因战祸逃离家乡，需要获得协助。显而易见，这一问题是国际人道主义问题。

## 国际难民组织

联大在 1946 年下半年第二届会议上设立了国际难民组织。该组织接管了联合国善后救济总署的工作，临时登记、保护、安置并遣返难民。

当时的难民来自约 30 个国家，主要来自东欧。从 1947 年 7 月至 1952 年 1 月，国际难民组织协助在第三国安置了 100 多万难民，遣返了 73,000 名难民，并对留在本国的 41 万名流离失所者作了安排。

---

由于战后政治紧张局势，该组织的活动引起争议，并且缺乏活动资金。在当时的 54 个会员国中，只有 18 个会员国向该组织捐了款。而该组织的活动开支却急剧增加，到 1951 年，已达 4 亿美元。

人们很快意识到，国际社会必须在联合国组织下作出进一步努力，承担保护难民的责任。因此，人们早在该组织任期满之前就已开始讨论建立一替代组织问题。

### 联合国难民事务高级专员

联大在 1949 年 12 月 3 日第 319A(IV)号决议中，决定设立联合国难民事务高级专员办事处(难民署)。难民署为大会一附属机构。它于 1951 年 1 月 1 日成立，最初期限为 3 年。

此后，难民署期限定期每 5 年延一次，本届任期将于 1993 年 12 月 31 日到期。目前，难民署照顾的全世界难民人数高达 1,700 多万人。难民署位于瑞士日内瓦，其工作人员遍布 100 多个国家。1991 年，它共有约 2,300 名工作人员，其一般和特殊方案下的总支出约达 86,250 万美元。

根据《难民署规程》第一条，高级专员的主要任务是，为难民提供国际保护，协助各国政府促进难民自愿回国或促进难民在新国家同化，以此一劳永逸地解决难民问题。高级专员的工作“纯属非政治性质”和“人道及社会”性质。

《规程》规定，为行使保护职能，高级专员的任务有：

- (a) 促进缔结和批准国际保护难民公约，监督其执行情况，并提出修正案；
- (b) 促进采取措施，改善难民处境，减少需要保护难民的数目；
- (c) 协助促进难民自愿回国或促进在新的国家中同化；
- (d) 促进各国准许难民入境；

- 
- (e) 促进准许难民转移财产；向各国政府索取境内难民数目和境况以及有关法律和规章的情况；
  - (f) 与各国政府和各政府间组织保持密切联系；
  - (g) 与处理难民问题的私人组织保持联系；
  - (i) 促进协调私人努力。

自拟订《规程》之后，多年来，保护任务甚至更为多样化。

## 国际难民法

若干国际文书建立并确定了难民待遇基本标准。最重要的文书是《1951 年联合国关于难民地位的公约》和《1967 年关于难民地位的议定书》。

### 《1951 年关于难民地位的公约》

《1951 年公约》是根据刚刚成立的联合国人权委员会的建议拟订的，它是确定难民待遇标准的里程碑。

《公约》第一条对“难民”一词作了一般性定义。它规定，该词适用于下列任何人：“由于 1951 年 1 月 1 日以前发生的事情并应有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”

该《公约》规定了难民待遇的最低标准，其中规定了难民应享有的各项基本权利。它还确定了难民的法律责任，并就以下问题作了规定：获得有偿就业和福利的权利、颁发身份证和旅行证件的问题；增收财政费用适用性问题以及难民将其财产转移到收容该难民之外的另一国家的权利问题。

---

该《公约》禁止驱逐或强行送回具有难民地位的人。第三十三条规定：“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回（“推回”）至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。第三十四条涉及入籍和同化问题。其他条款则规定了向法院申诉以及享受教育、社会保险、住房和迁移自由等权利。

### 《1967 年关于难民地位的议定书》

《1951 年公约》只能保护由于 1951 年 1 月 1 日之前发生的事件而沦为难民者。但 1951 年之后的事态表明，难民流动不只是第二次世界大战及其后果引致的短期现象。

在 50 年代末和 60 年代，尤其在非洲，出现了新的难民。这些难民需要得到保护。而根据《1951 年公约》有限的时间规定，他们并不能获得保护。

《1967 年议定书》规定，《公约》也适用于“新难民”的情况。“新难民”指因 1951 年 1 月 1 日之后发生的事件成为难民并符合《公约》难民定义者。

截至 1992 年 4 月 1 日为止共有 111 个国家加入了《1951 年公约》和/或《1967 年议定书》。

## 其他国际文书

其他一些公约和宣言也载有可能与难民相关的条款。其中有：

《1949 年关于战时保护平民的第四份日内瓦公约》：该《公约》的目的是保护平民免遭伤害。第四十四条就难民和流离失所者作了规定《1977 年附加议定书》第 73 条规定，应根据《第四份日内瓦公约》第一部分和第三部分保护难民和无国籍者；

---

《1954 年关于无国籍人地位的公约》：该《公约》确定“无国籍人”一词指任何国家根据本国法律不认为属其国民的人。它进一步规定了关于无国籍人待遇的标准；

《1961 年减少无国籍状态公约》：该《公约》的缔约国同意给予在其领土上出生的无国籍人国籍。缔约国还有条件同意，如果剥夺某人国籍将使他成为无国籍人，将不采取这样的措施。《公约》规定，不得以种族、民族、宗教或政治为理由剥夺任何个人或团体的国籍；

《1967 年联合国领土庇护宣言》：这是一份联合国大会的宣言。它规定了关于领土庇护的一系列基本准则。它规定，给予领土庇护“为和平之人道行为，任何其他国家因而不得视这为不友好之行为”。它坚持不驱回这一基本人道主义准则，并重申了《世界人权宣言》第 13 条和第 14 条的规定。这两条分别规定了离开任何国家和返回本国的权利以及寻求和获得庇护的权利。

## 区域性文书

### 非 洲

自五十年代后期以来，越来越多的非洲难民逃离战祸和内乱，由此导致该地区通过了关于难民问题的公认最全面和最重要的区域性条约。1969 年 9 月 10 日，非洲统一组织通过了非洲统一组织关于非洲难民具体方面的公约。该项公约的主要意义在于扩大了难民的定义。非洲国家认为，作为一项标准(有重大理由畏惧迫害)含意不够宽，不能包括非洲所有的难民情况。

《非洲公约》第 1 条第 2 款规定：“‘难民’一词也适用于凡由于外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原住国或国籍所属国的一部分或全部领土上的公共秩序上的事件而被迫离



---

开其常驻地到其原住国家或其国籍所属国以外的另一地区避难的人。”

《非统组织公约》补充、而不是重复了《1951年公约》。除确定更广泛的难民定义外《非统组织公约》还就庇护问题作了规定(第二条)。它还载有关于自愿遣返(第5条)和禁止难民从事颠覆活动的重要规定(第三条)。

截至1992年2月为止,已有42个国家批准了《非统组织公约》。

## 欧 洲

欧洲委员会通过了几份难民问题文书,其中一些最重要的文书有:

- (a) 《欧洲取消难民签证协定》(1959年);
- (b) 关于庇护可能遭迫害者的第14号(1967年)决议;
- (c) 《欧洲转移难民责任协定》(1980年);
- (d) 关于协调各国庇护程序的建议(1981年);
- (e) 关于保护虽非正式难民、但符合《日内瓦公约》者的建议(1984年);
- (f) 《都柏林公约》(1990年)规定了申请人在共同体一个或多个成员国申请庇护时确定由何成员国负责审查庇护申请的标准。

关于引渡和社会保障问题的欧洲各项公约也就难民问题作了规定。下面还列有欧洲共同体成员国缔结的其他文书。

## 拉丁美洲

拉丁美洲提供庇护的历史十分悠久。1889年签署的《蒙得维的亚国际刑法条约》是第一份关于庇护问题的区域文书。后

---

来还有 1954 年签署的《加拉加斯领土庇护公约》以及关于庇护问题的其他文书。

在 1980 年代，在中美洲爆发了内战，近百万人蜂拥外逃，对外逃终点国带来了严重的经济和社会问题。

1984 年，这些“东道”国通过了《卡特赫纳难民宣言》，为如何对待中美洲难民奠定了法律基础，阐明了不驱回原则和融合难民的重要性并承诺将努力消除难民问题根源。

该《宣言》对“难民”的定义与《非统组织公约》的定义相似，确定难民为“因普遍暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权行为或严重扰乱公共秩序的其他情况生命、安全或自由受到威胁而逃离本国者。”(第三部分，第 3 段)。

《卡特赫纳宣言》对国家没有拘束力，但若干拉美国家实际上应用了这一《宣言》，有的甚至将其纳入国内法。

## 人权与难民

寻求庇护者和难民有权享受各项国际人权文书规定的权利和基本自由。因此，必须从保护人权这一更广泛的角度看待保护难民问题。第二次世界大战后各国建立了两个单独的组织分别处理人权和难民问题，但这并不意味着，这两个问题没有关联。

保障人类尊严是联合国和难民署的共同宗旨，因此，联合国人权领域的工作和难民署的工作是密不可分的。联合国人权方案处理各国境内个人权利问题，而难民组织则负责促进离开原籍国的难民恢复最起码的权利。

人权与难民之间的实质性关系会产生以下几个问题：

首先，谁是难民？国际法为难民规定了何种权利？不符合《1951 年公约》和《1967 年议定书》所定难民资格的寻求庇

---

护者享有什么样的权利？如何区别难民与经济移民？国际社会能拒绝保护自称在原籍国得不到保护的人吗？

此外，侵犯人权与难民流动之间究竟有什么样的联系？侵犯人权行为对人们大规模外逃起了什么程度的作用？难民在东道国寻求庇护期间，其权利会遭何种形式的侵犯？

最后，遣返与人权之间的关系如何？当原籍国不能或不愿保障尊重本国公民的民事、政治、经济、社会和文化权利时，能说遣返是真正自愿的吗？

## 难民的权利

目前的国际保护概念是逐渐演变而成的。今天，接受这一概念还不行，还需采取一系列体制和法律措施。难民事务高级专员的两大任务是，保护难民，并寻求持久解决问题的办法。

实际上，国际保护任务包括防止驱回难民、协助处理庇护申请、提供法律咨询和援助、促进保护难民的人身安全、促进和协助自愿遣返以及帮助难民重新定居(《难民署规程》第 8 条)。

因此，国际保护工作是有法律根据的。高级专员必须提供国际保护。虽然受保护权并未被定为一项单独的权利，但《1951 年公约》及其根本规定、特别是不驱回原则已隐含了这项权利。

此外，许多公认人权也直接适用于难民，其中包括生命权、免遭酷刑和虐待权、获得一国国籍权、迁徙自由权、离开包括本国在内的任何国家并回到本国的权利以及不被强行送回的权利。

《国际人权宪章》及《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际盟约》以及《经济、社会、文化权利国际盟约》申明了这些权利以及其他公民、政治、经济、社会和文化权利。所有人，无论是否是公民，都可享受这些权利。

- 
- (a) “任何人不得加以逮捕、拘禁或放逐”(《世界人权宣言》第 9 条);
  - (b) “人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。”(《世界人权宣言》第 14 条);
  - (c) “人人有权享有国籍。”(《世界人权宣言》第 15 条);
  - (d) “人人在各国境内有权自由迁徙和居住。人人有权离开任何国家,包括其本国在内,并有权返回他的国家。”(《世界人权宣言》第 13 条;《公民权利和政治权利国际盟约》第 12 条)。

### 不驱回原则

《国际人权宪章》并未具体罗列难民所有的重要权利。国际保护的一项核心内容是,有权不被强行送回或驱逐到生命或自由受到威胁的地方。这就是《1951 年公约》第 33 条载述的不驱回原则。

《联合国禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条就不驱回原则作了进一步规定,该条规定:“如有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险,任何缔约国不得将该人驱逐、遣返或引渡至该国”(第 1 款)。此外,“为了确定这种理由是否存在,有关当局应考虑到所有有关的因素,包括在适当情况下,考虑在有关国家境内是否存在一贯严重、公然、大规模侵犯人权的情况”(第 2 款)。

---

## 是难民还是经济移民？

一些国家坚持认为，多数寻求庇护者事实上不是难民，而是经济移民。目前，在这些国家中，大约仅有 10-20% 的寻求庇护者获得难民地位。

当代难民流动不同于第二次世界大战后不久出现的难民流动情况。现在，造成人们离乡背井的原因往往很复杂，而不仅仅是因为直接受到迫害。造成人们逃难的原因有：国内冲突、大规模侵犯人权行为、外国侵犯和占领、贫穷、饥荒、疾病和生态灾难。许多人不符合联合国的难民定义。

只有“政治”难民才符合难民资格。《1951 年关于难民地位的公约》强调“畏惧迫害”，但并未对此作出明确定义。第三十三条提到个人“因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解”而生命和自由受到威胁的情况。这一定义是在战后几年中确定的，因此，并不符合今天的许多难民情况。

因此，一些国家，特别是一些非洲国家和拉美国家，扩大了“难民”一词的定义。但其他许多国家则严格根据 1951 年的定义拒绝了大多数庇护申请。

从人权角度来看，这一情况令人极为关注，因为并不总能明确区分难民和经济移民。可以说，如果将重点放在生命和自由受到威胁上，那么，行将饿死的人和因政治见解遭到任意处决威胁的人并无多大差别。

撇开这些考虑不谈，事实上，不管是难民还是经济移民，不管是否为公民，也不管是因受迫害、武装冲突、生命受到威胁而逃难，还是因不堪赤贫而逃难，逃难者都有权享受起码的人权和最低待遇标准。

---

## 侵犯人权行为与难民

### 侵犯人权行为是造成人们大规模外流的根源

1980 年以来，无论是联合国大会，还是人权委员会，都设法防止发生大规模外逃现象。人权委员会已将人权与大规模外逃问题列入其每年的议程，并在若干决议中强调了侵犯人权行为与难民流动之间的关系。近些年，人权委员会还审议了在本国流离失所者的窘境。

这两个机构在各项决议中请秘书长编写关于“为防止难民新的外流进行国际合作”的专题报告，它们任命了一名特别报告员研究人权与大规模逃难问题，并设立了由 17 名成员组成的为防止新的难民外流进行国际合作的政府专家小组。

特别报告员向人权委员会 1982 年第三十八届会议提交了研究报告<sup>2</sup>。该报告指出，大规模外逃不仅使人倍受磨难，而且也为国际社会增添了日益沉重的负担。鉴于难民的性质不断变化，虽然自愿遣返、就地定居和重新安置这三种传统方法仍然有效，但还必须采取其他办法。

该特别报告员强调指出，造成人们大规模外逃现象的根源多种多样，十分复杂。他认为，侵犯人权行为是造成人们大规模外逃的主要根源：

“大家十分清楚，除非能够找到对抗践踏人权或公开违反人权的方法，除非能够更公平地分享世界的资源，除非能够克制而宽容，使每一个人，不论其种族、宗教、社会出身或政党都有所归属——或能循一定的途径寻找工作，追求象样的生活，免于争斗——这个世界将继续发生大批人口外流的问题。这个问题

---

<sup>2</sup> E/CN.4/1503 号文件。

---

如不加以解决，对世界的和平和稳定会造成越来越大的威胁。”<sup>3</sup>

政府专家小组的最后报告<sup>4</sup>还强调指出，造成大规模外流的政治、经济、社会和自然根源十分复杂，而且往往相互关联。该小组建议大会呼吁各会员国通过以下方式避免再度发生大量难民外流现象：尊重《宪章》准则，尤其是不威胁使用或实际使用武力，和平解决争端，促进人权或不制造可能导致大量难民外流的情况，相互合作，防止以后出现难民外流现象，并遵守关于难民待遇的国际法。

秘书长根据特别报告员在其报告中提出的一项建议，设立了研究和收集信息办事处(1987年至1991年)。该办事处是负责避免再度发生大量难民外流的早期预警活动、监督关于可能发生的难民和流离失所者流动以及类似紧急情况的各种因素以及制订应对计划的中心。联合国政治事务部目前接管了这些职能。

这类活动是国际社会为防止发生大量难民外流事件考虑采用的新综合方法的重要组成部分。要预防难民外流，就必须铲除问题的根源。人们现在越来越重视难民原籍国的政治和经济状况，如内外纷争、侵犯人权行为、发展水平以及经济状况等。这些问题都是相互关联的。各国反复强调，各项人权相互依存，人权不仅包括公民权利和政治权利，而且还包括经济、社会和文化权利。尊重所有这些权利是实现人类发展和维护人类尊严的必要条件。

除了防止大规模外流工作外，人权委员会近些年还考虑了在本国流离失所者的困境。1992年，秘书长指定一名代表收集关于在本国流离失所者的人权问题情况，并审查现有的国际人权、人道主义和难民法律与标准及其对在本国流离失所者的适

---

<sup>3</sup> 同上，第9段。

<sup>4</sup> A/41/324号文件，附件。

---

用性。第二年，该代表向人权委员会第四十九届会议提交了报告。<sup>5</sup>

该报告建议，应在国际制度中建立一全面机制处理流离失所者的问题，并确认这一问题既涉及人权，又具有人道主义、政治和经济性质。这一机制的一项重要职能是，监督各种情况，以便发现流离失所的早期症状。这一早期预警制度可以是有条不紊地减轻流离失所者的痛苦和避免更多的人离乡背井的第一步。

### 侵犯难民人权的行爲

国际社会现已意识到，侵犯人权行为是导致人们大规模外流的主要根源。国际社会仍力图从根本上解决这一问题，与此同时，人们日益关注离开原籍国的寻求庇护者遇到的各种困难。有三个问题令人关注。首先，拒绝寻求庇护者的趋势令人不安。其次，寻求庇护者在申请庇护期间和在获得难民地位之后最起码的权利遭到侵犯。在许多地方，偏狭、种族主义、排外、侵略、民族和种族紧张气氛以及冲突越来越猖獗，许多群体深受其害，寻求庇护者和难民则首当其冲。第三，由于原籍国长期存在侵犯人权行为，因此，必须先解决这些侵犯人权行为问题，然后才能安排难民自愿遣返。

### 限制性措施

拒不接受申请庇护者的趋势越来越严重。有些政府继大量寻求庇护者、经济移民以及非法外侨大量涌入后，实行了限制性措施，阻止这些人入境。这些措施包括对一些国家的国民作

---

<sup>5</sup> E/CN.4/1993/35 号文件。



---

了复杂或繁琐的签证规定，并对运载无证外侨的航空公司处以罚款。

## 寻求庇护者遭受虐待

有时，寻求庇护者的最低待遇标准未获尊重。在机场和边境，由于甄别难民程序不当和驱回政策，一些寻求庇护者遇到巨大问题。有时，驱回做法极不人道，例如强行将寻求庇护者送回其生命、自由和人身安全可能会遭到威胁的原籍国。有的寻求庇护者试图在某些地方登陆上岸，但连人带船被赶到海上，之后，要么饿死，要么遭海盗洗劫，要么被鲨鱼吞噬。

其他的虐待方式有：殴打、长期无理拘留寻求庇护者以及审问程序过于严格等。政府还可能不充分保护难民和寻求庇护者，使其容易受到种族主义和排外行为的侵扰。

## 剥夺寻求庇护者的权利问题

当寻求庇护者终于跨过边境和进入第一阶段的寻求庇护时，问题并未结束。如上所述，他们在此阶段往往被拘留和/或审讯。在其庇护申请被审理期间，甚至在他们获得难民地位之后，他们仍会遇到许多障碍，并受到多种限制。

有时，难民被关在难民营中，得不到法律协助，也得不到法院审理。此外，难民可能会找不到工作，也不能兴办企业或购买土地。事实上，在许多情况下，难民并不是被强行押送回去的。由于在庇护国生活毫无尊严，他们被迫离境回国。

---

## 侵犯生命、自由与安全权利的行为

在有些地方，难民常常受到袭击和侵害。许多人在军人或武装团伙袭击难民营和定居点时丧生。年轻男子和未成年人则往往被拉进武装团伙或游击队，被迫在内战中卖命。

联合国大会在许多决议中谴责了袭击难民营行为。人权委员会也很关注某些事件，例如在黎巴嫩难民营中的巴勒斯坦难民遇袭事件和泰柬边境难民遇袭事件。难民妇女与儿童是特别容易受害的群体。《儿童权利公约》(1989年)具体规定，必须为难民儿童提供“适当的保护和人道主义援助”(第22条)。在全世界的难民中，妇女的比例很高。她们往往在避难国遭到殴打和调戏。

## 难民与排外或种族主义侵扰行为

近些年，袭击难民和寻求庇护者事件明显增加。今天，在某些国家中，这些现象十分普遍，难民一直生活在恐惧之中，生怕遭到殴打或生命与安全受到威胁。

难民是特别容易受害的外国人，他们往往沦为某些人发泄种族仇恨的目标。在一些国家的政治辩论中，人们往往把涉及外国人的所有问题混为一谈。寻求庇护者、难民、经济移民、移民以及季节工往往被笼统罗列为外国人。

这造成了三种后果。首先，保护难民和不驱回难民准则经常遭到违背。其次，难民遇袭事件有所增加。此外，人们渐渐从政治角度，而不是从人道角度看待难民问题，从而使移民政策与难民政策的界限开始变得模糊不清。

---

## 侵犯人权行为与自愿回国

最后，在持久解决办法上，难民问题也关系到人权问题。

《关于难民地位的公约》第一条 C 款规定，难民地位并非是永久地位，并列举了该《公约》可停止适用的条件。

对难民来说，流放外国既不是长久之计，也不是真正的人道办法。流放是被迫开祖国的一种方式，这只是一种暂时修养生息的办法。但只有在自愿基础上和尊重难民人权的情况下才能遣返难民，否则，则为不人道行为。

只要原籍国仍存在侵犯人权行为，任何难民是否会决定自愿回国很成疑问。因此，在原籍国恢复尊重和促进各类人权以及停止暴力冲突是难民自愿回国的必要条件。

## 结 论

国际社会仍必须面对难民问题的挑战。接受难民国应履约保护难民，鼓励宽容异己，而难民原籍国则有责任防止出现造成本国人民大量外流的事件。

同时，各国必须就如何以最佳方式防止再度出现难民外流问题达成协议。应进一步研究和纠正造成这些情况的根源。如果贫穷是造成移民外流的主要原因，可以通过发展援助或技术援助来解决问题。如果侵犯人权行为是造成移民大规模外流的主要根源，则可通过联合国各人权机构不断监督、国际社会谴责侵犯人权行为并指定特别报告员研究具体情况并提出建议等方式，解决这一问题。如果暴力冲突是造成人们外流的原因，则可通过外交活动加以预防，力争通过调解消除冲突，并尊重人道主义法的各项规定。

国际社会应时刻准备应付各种紧急情况。在此方面，联合国秘书长设立的早期预警制度可能极为有用。它可以发挥重要

---

作用，预报何种情事会造成大量难民外逃。由整个系统采取协调一致的对策永远是对付各种紧急情况的最有效的方法。

在本国流离失所者的问题是另一新的挑战。他们未能跨出国境，未能抵达其他领土，因此无法获得急需的保护和援助。据估计，在全世界，共有 2,400 多万人在本国流离失所。许多流离失所者苦不堪言，他们往往被迫滞留在作战地区，营养不良，得不到干净用水，也没有医药供应。在今后一些年中，在本国流离失所者问题可能是国际社会将面临的最大挑战。

---

## 附 件

### 附 件 一

#### 《关于难民地位的公约》

按照联合国大会一九五〇年十二月十四日第 429(V)号决议召开的联合国难民和无国籍人地位全权代表会议于一九五一年七月二十八日通过

生效：按照第四十三条的规定，于一九五四年四月二十二日生效

#### 序 言

缔约各方，

考虑到联合国宪章和联合国大会于一九四八年十二月十日通过的世界人权宣言确认人人享有基本权利和自由不受歧视的原则，

考虑到联合国在各种场合表示过它对难民的深切关怀，并且竭力保证难民可以最广泛地行使此项基本权利和自由，

考虑到通过一项新的协定来修正和综合过去关于难民地位的国际协定并扩大此项文件的范围及其所给予的保护是符合愿望的，

考虑到庇护权的给予可能使某些国家负荷过分的重担，并且考虑到联合国已经认识到这一问题的国际范围和性质，因此，如果没有国际合作，就不能对此问题达成满意的解决，

表示希望凡认识到难民问题的社会和人道性质的一切国家，将尽一切努力不使这一问题成为国家之间紧张的原因，

---

注意到联合国难民事务高级专员对于规定保护难民的国际公约负有监督的任务，并认识到为处理这一问题所采取措施的有效协调，将依赖于各国和高级专员的合作，

兹议定如下：

## 第一章

### 一般规定

#### 第一条

##### “难民”一词的定义

(一) 本公约所用“难民”一词适用于下列任何人：

(甲) 根据一九二六年五月十二日和一九二八年六月三十日的协议、或根据一九三三年十月二十八日和一九三八年二月十日的公约、以及一九三九年九月十四日的议定书、或国际难民组织约章被认为难民的人；

国际难民组织在其执行职务期间所作关于不合格的决定，不妨碍对符合于本款(乙)项条件的人给予难民的地位。

(乙) 由于一九五一年一月一日以前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。

---

对于具有不止一国国籍的人，“本国”一词是指他有国籍的每一国家。如果没有实在可以发生畏惧的正当理由而不受他国籍所属国家之一的保护时，不得认其缺乏本国的保护。

- (二) (甲) 本公约第一条(一)款所用“一九五一年一月一日以前发生的事情”一语，应了解为：(子)“一九五一年一月一日以前在欧洲发生的事情”；或者(丑)“一九五一年一月一日以前在欧洲或其他地方发生的事情”；缔约各国应于签字、批准、或加入时声明为了承担本公约的义务，这一用语应作何解释。
- (乙) 已经采取上述(子)解释的任何缔约国，可以随时向联合国秘书长提出通知，采取(丑)解释以扩大其义务。
- (三) 如有下列各项情况，本公约应停止适用于上述(甲)款所列的任何人：
- (甲) 该人已自动接受其本国的保护；或者
  - (乙) 该人于丧失国籍后，又自动重新取得国籍；或者
  - (丙) 该人已取得新的国籍，并享受其新国籍国家的保护；或者
  - (丁) 该人已在过去由于畏受迫害而离去或躲开的国家内自动定居下来；或者
  - (戊) 该人由于被认为是难民所依据的情况不复存在而不能继续拒绝受其本国的保护；
- 但本项不适用于本条(一)款(甲)项所列的难民，如果他可以援引由于过去曾受迫害的重大理由以拒绝受其本国的保护；

---

(己) 该人本无国籍，由于被认为是难民所依据的情况不复存在而可以回到其以前经常居住的国家内；

但本项不适用于本条(一)款(甲)项所列的难民，如果他可以援引由于过去曾受迫害的重大理由以拒绝受其以前经常居住国家的保护。

(四) 本公约不适用于目前从联合国难民事务高级专员以外的联合国机关或机构获得保护或援助的人。

当上述保护或援助由于任何原因停止而这些人的地位还没有根据联合国大会所通过的有关决议明确解决时，他们应在事实上享受本公约的利益。

(五) 本公约不适用于被其居住地国家主管当局认为具有附着于该国国籍的权利和义务的人。

(六) 本公约规定不适用于存在着重大理由足以认为有下列情事的任何人：

(甲) 该人犯了国际文件中已作出规定的破坏和平罪、战争罪、或危害人类罪；

(乙) 该人在以难民身分进入避难国以前，曾在避难国以外犯过严重政治罪行；

(丙) 该人曾有违反联合国宗旨和原则的行为并经认为有罪。

## 第 二 条

### 一 般 义 务

一切难民对其所在国负有责任，此项责任特别要求他们遵守该国的法律和规章以及为维持公共秩序而采取的措施。



---

### 第 三 条

#### 不 受 歧 视

缔约各国应对难民不分种族、宗教、或国籍，适用本公约的规定。

### 第 四 条

#### 宗 教

缔约各国对在其领土内的难民，关于举行宗教仪式的自由以及对其子女施加宗教教育的自由方面，应至少给予其本国国民所获得的待遇。

### 第 五 条

#### 与本公约无关的权利

本公约任何规定不得认为妨碍一个缔约国并非由于本公约而给予难民的权利和利益。

### 第 六 条

#### “在同样情况下”一词的意义

本公约所用“在同样情况下”一词意味着凡是个别的人如果不是难民为了享受有关的权利所必需具备的任何要件(包括关于旅居或居住的期间和条件的要件)，但按照要件的性质，难民不可能具备者，则不在此例。

---

## 第七 条

### 相互条件的免除

(一) 除本公约载有更有利的规定外，缔约国应给予难民以一般外国人所获得的待遇。

(二) 一切难民在居住期满三年以后，应在缔约各国领土内享受立法上相互条件的免除。

(三) 缔约各国应继续给予难民在本公约对该国生效之日他们无需在相互条件下已经有权享受的权利和利益。

(四) 缔约各国对无需在相互条件下给予难民根据第(二)、(三)两款他们有权享受以外的权利和利益，以及对不具备第(二)、(三)两款所规定条件的难民亦免除相互条件的可能性，应给予有利的考虑。

(五) 第(二)、(三)两款的规定对本公约第十三、十八、十九、二十一和二十二条所指权利和利益，以及本公约并未规定的权利和利益，均予适用。

## 第八 条

### 特殊措施的免除

关于对一外国国民的人身、财产、或利益所得采取的特殊措施，缔约各国不得对形式上为该外国国民的难民仅仅因其所属国籍而对其适用此项措施。缔约各国如根据其国内法不能适用本条所表示的一般原则，应在适当情况下，对此项难民给予免除的优惠。

---

## 第九 条

### 临 时 措 施

本公约的任何规定并不妨碍一缔约国在战时或其他严重和特殊情况下对个别的人在该缔约国断定该人确为难民以前，并且认为有必要为了国家安全的利益应对该人继续采取措施时，对他临时采取该国所认为对其国家安全是迫切需要的措施。

## 第 十 条

### 继 续 居 住

(一) 难民如在第二次世界大战时被强制放逐并移至缔约一国的领土并在其内居住，这种强制留居的时期应被认为在该领土内合法居住期间以内。

(二) 难民如在第二次世界大战时被强制逐出缔约一国的领土，而在本公约生效之日以前返回该国准备定居，则在强制放逐以前和以后的居住时期，为了符合于继续居住这一要求的任何目的，应被认为是一个未经中断的期间。

## 第 十 一 条

### 避 难 海 员

对于在悬挂缔约一国国旗的船上正常服务的难民，该国对于他们在其领土内定居以及发给他们旅行证件或者暂时接纳他们到该国领土内，特别是为了便利他们在另一国家定居的目的，均应给予同情的考虑。

---

## 第二章

### 法律上地位

#### 第十二条

##### 个人身分

(一) 难民的个人身分，应受其住所地国家的法律支配，如无住所，则受其居住地国家的法律支配。

(二) 难民以前由于个人身分而取得的权利，特别是关于婚姻的权利，应受到缔约一国的尊重，如必要时应遵守该国法律所要求的仪式，但以如果他不是难民该有关的权利亦被该国法律承认者为限。

#### 第十三条

##### 动产和不动产

缔约各国在动产和不动产的取得及与此有关的其他权利，以及关于动产和不动产的租赁和其他契约方面，应给予难民尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于在同样情况下给予一般外国人的待遇。

#### 第十四条

##### 艺术权利和工业财产

关于工业财产的保护，例如对发明、设计或模型、商标、商号名称、以及对文学、艺术、和科学作品的权利，难民在其经常居住的国家内，应给以该国国民所享有的同样保护。他在

---

任何其他缔约国领土内，应给以他经常居住国家的国民所享有的同样保护。

## 第十五条

### 结社的权利

关于非政治性和非营利性的社团以及同业公会组织，缔约各国对合法居留在其领土内的难民，应给以一个外国的国民在同样情况下所享有的最惠国待遇。

## 第十六条

### 向法院申诉的权利

- (一) 难民有权自由向所有缔约各国领土内的法院申诉。
- (二) 难民在其经常居住的缔约国内，就向法院申诉的事项，包括诉讼救助和免于提供诉讼担保在内，应享有与本国国民相同的待遇。
- (三) 难民在其经常居住的国家以外的其他国家内，就第(二)款所述事项，应给以他经常居住国家的国民所享有的待遇。

---

## 第三章

### 有利可图的职业活动

#### 第十七条

##### 以工资受偿的雇佣

(一) 缔约各国对合法在其领土内居留的难民，就从事工作以换取工资的权利方面，应给以在同样情况下一个外国国民所享有的最惠国待遇。

(二) 无论如何，对外国人施加的限制措施或者为了保护国内劳动力市场而对雇佣外国人施加限制的措施，均不得适用于在本公约对有关缔约国生效之日已免除此项措施的难民，亦不适用于具备下列条件之一的难民：

(甲) 已在该国居住满三年；

(乙) 其配偶具有居住国的国籍，但如难民已与其配偶离异，则不得援引本项规定的利益；

(丙) 其子女一人或数人具有居住国的国籍。

(三) 关于以工资受偿的雇佣问题，缔约各国对于使一切难民的权利相同于本国国民的权利方面，应给予同情的考虑，特别是对根据招工计划或移民入境办法进入其领土的难民的此项权利。

#### 第十八条

##### 自营职业

缔约各国对合法在其领土内的难民，就其自己经营农业、工业、手工业、商业以及设立工商业公司方面，应给以尽可能

---

优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇。

## 第十九条

### 自由职业

(一) 缔约各国对合法居留于其领土内的难民，凡持有该国主管当局所承认的文凭并愿意从事自由职业者，应给以尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇。

(二) 缔约各国对在其本土以外而由其负责国际关系的领土内的难民，应在符合其法律和宪法的情况下，尽极大努力使这些难民定居下来。

## 第四章

### 福利

## 第二十条

### 定额供应

如果存在着定额供应制度，而这一制度是适用于一般居民并调整着缺销产品的总分配，难民应给以本国国民所享有的同样待遇。

---

## 第二十一条

### 房 屋

缔约各国对合法居留于其领土内的难民，就房屋问题方面，如果该问题是由法律或规章调整或者受公共当局管制，应给以尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇。

## 第二十二条

### 公共教育

(一) 缔约各国应给予难民凡本国国民在初等教育方面所享有的同样待遇。

(二) 缔约各国就初等教育以外的教育，特别是就获得研究学术的机会，承认外国学校的证书、文凭、和学位、减免学费、以及发给奖学金方面，应对难民给以尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇。

## 第二十三条

### 公共救济

缔约各国对合法居住在其领土内的难民，就公共救济和援助方面，应给以凡其本国国民所享有的同样待遇。



---

## 第二十四条

### 劳动立法和社会安全

(一) 缔约各国对合法居留在其领土内的难民，就下列各事项，应给以本国国民所享有的同样待遇：

(甲) 报酬，包括家庭津贴——如此种津贴构成报酬一部分的话、工作时间、加班办法、假日工资、对带回家去工作的限制、雇佣最低年龄、学徒和训练，女工和童工、享受共同交涉的利益，如果这些事项由法律或规章规定，或者受行政当局管制的话；

(乙) 社会安全(关于雇佣中所受损害、职业病、生育、疾病、残废、年老、死亡、失业、家庭负担或根据国家法律或规章包括在社会安全计划之内的任何其他事故的法律规定)，但受以下规定的限制：

(子) 对维持既得权利和正在取得的权利可能作出适当安排；

(丑) 居住地国的法律或规章可能对全部由公共基金支付利益金或利益金的一部或对不符合于为发给正常退休金所规定资助条件的人发给津贴，制订特别安排。

(二) 难民由于雇佣中所受损害或职业病死亡而获得的补偿权利，不因受益人居住地在缔约国领土以外而受影响。

(三) 缔约各国之间所缔结或在将来可能缔结的协定，凡涉及社会安全既得权利或正在取得的权利，缔约各国应以此项协定所产生的利益给予难民，但以符合对有关协定各签字国国民适用的条件者为限。

---

(四) 缔约各国对以缔约国和非缔约国之间随时可能生效的类似协定所产生的利益尽量给予难民一事，将予以同情的考虑。

## 第五章

### 行政措施

#### 第二十五条

##### 行政协助

(一) 如果难民行使一项权利时正常地需要一个对他不能援助的外国当局的协助，则难民居住地的缔约国应安排由该国自己当局或由一个国际当局给予此项协助。

(二) 第一款所述当局应将正常地应由难民的本国当局或通过其本国当局给予外国人的文件或证明书给予难民，或者使这种文件或证明书在其监督下给予难民。

(三) 如此发给的文件或证书应代替由难民的本国当局或通过其本国当局发给难民的正式文件，并应在没有相反证据的情况下给予证明的效力。

(四) 除对贫苦的人可能给予特殊的待遇外，对上述服务可以征收费用，但此项费用应有限度，并应相当于为类似服务向本国国民征收的费用。

(五) 本条各项规定对第二十七条和第二十八条并不妨碍。

---

## 第二十六条

### 行动自由

缔约各国对合法在其领土内的难民，应给予选择其居住地和在其领土内自由行动的权利，但应受对一般外国人在同样情况下适用的规章的限制。

## 第二十七条

### 身分证件

缔约各国对在其领土内不持有有效旅行证件的任何难民，应发给身分证件。

## 第二十八条

### 旅行证件

(一) 缔约各国对合法在其领土内居留的难民，除因国家安全或公共秩序的重大原因应另作考虑外，应发给旅行证件，以凭在其领土以外旅行。本公约附件的规定应适用于上述证件。缔约各国可以发给在其领土内的任何其他难民上述旅行证件。缔约各国特别对于在其领土内而不能向其合法居住地国家取得旅行证件的难民发给上述旅行证件一事，应给予同情的考虑。

(二) 根据以前国际协定由此项协定缔约各方发给难民的旅行证件，缔约各方应予承认，并应当作根据本条发给的旅行证件同样看待。

---

## 第二十九条

### 财政征收

(一) 缔约各国不得对难民征收其向本国国民在类似情况下征收以外的或较高于向其本国国民在类似情况下征收的任何种类捐税或费用。

(二) 前款规定并不妨碍对难民适用关于向外国人发给行政文件包括旅行证件在内的法律和规章。

## 第三十条

### 资产的移转

(一) 缔约国应在符合于其法律和规章的情况下，准许难民将其携入该国领土内的资产，移转到难民为重新定居目的而已被准许入境的另一国家。

(二) 如果难民申请移转不论在何地方的并在另一国家重新定居所需要的财产，而且该另一国家已准其入境，则缔约国对其申请应给予同情的考虑。

## 第三十一条

### 非法留在避难国的难民

(一) 缔约各国对于直接来自生命或自由受到第一条所指威胁的领土未经许可而进入或逗留于该国领土的难民，不得因该难民的非法入境或逗留而加以刑罚，但以该难民毫不延迟地自行投向当局说明其非法入境或逗留的正当原因者为限。

(二) 缔约各国对上述难民的行动，不得加以除必要以外的限制，此项限制只能于难民在该国的地位正常化或难民获得

---

另一国入境准许以前适用。缔约各国应给予上述难民一个合理的期间以及一切必要的便利，以便获得另一国入境的许可。

### 第三十二条

#### 驱逐出境

(一) 缔约各国除因国家安全或公共秩序理由外，不得将合法在其领土内的难民驱逐出境。

(二) 驱逐难民出境只能以按照合法程序作出的判决为根据。除因国家安全的重大理由要求另作考虑外，应准许难民提出有利于其自己的证据，向主管当局或向由主管当局特别指定的人员申诉或者为此目的委托代表向上述当局或人员申诉。

(三) 缔约各国应给予上述难民一个合理的期间，以便取得合法进入另一国家的许可。缔约各国保留在这期间内适用它们所认为必要的内部措施的权利。

### 第三十三条

#### 禁止驱逐出境或送回(“推回”)

(一) 任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。

(二) 但如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全，或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险，则该难民不得要求本条规定的利益。

---

## 第三十四条

### 入 籍

缔约各国应尽可能便利难民的入籍和同化。它们应特别尽力加速办理入籍程序，并尽可能减低此项程序的费用。

## 第 六 章

### 执行和过渡规定

## 第三十五条

### 国家当局同联合国的合作

(一) 缔约各国保证同联合国难民事务高级专员办事处或继承该办事处的联合国任何其他机关在其执行职务时进行合作，并应特别使其在监督适用本公约规定而行使职务时获得便利。

(二) 为了使高级专员办事处或继承该办事处的联合国任何其他机关向联合国主管机关作出报告，缔约各国保证于此项机关请求时，向它们在适当形式下提供关于下列事项的情报和统计资料：

- (甲) 难民的情况，
- (乙) 本公约的执行，以及
- (丙) 现行有效或日后可能生效的涉及难民的法律、规章和法令。

---

## 第三十六条

### 关于国内立法的情报

缔约各国应向联合国秘书长送交它们可能采用为保证执行本公约的法律和规章。

## 第三十七条

### 对以前公约的关系

在不妨碍本公约第二十八条第二款的情况下，本公约在缔约各国之间代替一九二二年七月五日、一九二四年五月三十一日、一九二六年五月十二日、一九二八年六月三十日以及一九三五年七月三十日的协议，一九三三年十月二十八日和一九三八年二月十日的公约，一九三九年九月十四日议定书、和一九四六年十月十五日的协定。

## 第七章

### 最后条款

## 第三十八条

### 争端的解决

本公约缔约国间关于公约解释或执行的争端，如不能以其他方法解决，应依争端任何一方当事国的请求，提交国际法院。

---

## 第三十九条

### 签字、批准和加入

(一) 本公约应于一九五一年七月二十八日在日内瓦开放签字，此后交存联合国秘书长。本公约将自一九五一年七月二十八日至八月三十一日止在联合国驻欧办事处开放签字，并将自一九五一年九月十七日至一九五二年十二月三十一日止在联合国总部重行开放签字。

(二) 本公约将对联合国所有会员国，并对应邀出席难民和无国籍人地位全权代表会议或由联合国大会致送签字邀请的任何其他国家开放签字。本公约应经批准，批准书应交存联合国秘书长。

(三) 本公约将自一九五一年七月二十八日起对本条(一)款所指国家开放任凭加入。加入经向联合国秘书长交存加入书后生效。

## 第四十条

### 领土适用条款

(一) 任何一国得于签字、批准、或加入时声明本公约将适用于由其负责国际关系的一切或任何领土。此项声明将于公约对该有关国家生效时发生效力。

(二) 此后任何时候，这种适用于领土的任何声明应用通知书送达联合国秘书长，并将从联合国秘书长收到此项通知书之日后第九十天起或者从公约对该国生效之日起发生效力，以发生在后之日期为准。

(三) 关于在签字、批准、或加入时本公约不适用的领土，各有关国家应考虑采取必要步骤的可能，以便将本公约扩



---

大适用到此项领土，但以此项领土的政府因宪法上需要已同意者为限。

## 第四十一条

### 联邦条款

对于联邦或非单一政体的国家，应适用下述规定：

- (一) 就本公约中属于联邦立法当局的立法管辖范围内的条款而言，联邦政府的义务应在此限度内与非联邦国家的缔约国相同；
- (二) 关于本公约中属于邦、省、或县的立法管辖范围内的条款，如根据联邦的宪法制度，此项邦、省、或县不一定要采取立法行动的话，联邦政府应尽早将此项条款附具赞同的建议，提请此项邦、省、或县的主管当局注意；
- (三) 作为本公约缔约国的联邦国家，如经联合国秘书长转达任何其他缔约国的请求时，应就联邦及其构成各单位有关本公约任何个别规定的法律和实践，提供一项声明，说明此项规定已经立法或其他行动予以实现的程度。

## 第四十二条

### 保 留

(一) 任何国家在签字、批准、或加入时，可以对公约第一、三、四、十六(一)、三十三、以及三十六至四十六(包括首尾两条在内)各条以外的规定作出保留。

---

(二) 依本条第(一)款作出保留的任何国家可以随时通知联合国秘书长撤回保留。

### 第四十三条

#### 生 效

(一) 本公约于第六件批准书或加入书交存之日后第九十天生效。

(二) 对于在第六件批准书或加入书交存后批准或加入本公约的各国，本公约将于该国交存其批准书或加入书之日后第九十天生效。

### 第四十四条

#### 退 出

(一) 任何缔约国可以随时通知联合国秘书长退出本公约。

(二) 上述退出将于联合国秘书长收到退出通知之日起一年后对该有关缔约国生效。

(三) 依第四十条作出声明或通知的任何国家可以在此以后随时通知联合国秘书长，声明公约将于秘书长收到通知之日后一年停止扩大适用于此项领土。

### 第四十五条

#### 修 改

(一) 任何缔约国可以随时通知联合国秘书长，请求修改本公约。

---

(二) 联合国大会应建议对于上述请求所应采取的步骤，如果有这种步骤的话。

## 第四十六条

### 联合国秘书长的通知

联合国秘书长应将下列事项通知联合国所有会员国以及第三十九条所述非会员国：

- (一) 根据第一条(二)款所作声明和通知；
- (二) 根据第三十九条签字、批准、和加入；
- (三) 根据第四十条所作声明和通知；
- (四) 根据第四十二条声明保留和撤回；
- (五) 根据第四十三条本公约生效的日期；
- (六) 根据第四十四条声明退出和通知；
- (七) 根据第四十五条请求修改。

下列签署人经正式授权各自代表本国政府在本公约签字，以昭信守。

一九五一年七月二十八日订于日内瓦，计一份，其英文本和法文本有同等效力，应交存于联合国档案库，其经证明为真实无误的副本应交给联合国所有会员国以及第三十九条所述非会员国。

---

## 附件二

### 《关于难民地位的议定书》

这个议定书经联合国经济及社会理事会在一九六六年十一月十八日第 1186(XLI)号决议里赞同地加以注意，并经联合国大会在一九六六年十二月十六日第 2198 (XXI)号决议里加以注意。联合国大会在该项决议里要求秘书长将这个议定书的文本转递给该议定书第五条所述各国，以便它们能加入议定书

生效：按照第八条的规定，  
于一九六七年十月四日生效

本议定书缔约各国，

考虑到一九五一年七月二十八日订于日内瓦的关于难民地位的公约(以下简称“公约”)仅适用于由于一九五一年一月一日以前发生的事情而变成难民的人，

考虑到自通过公约以来，发生了新的难民情况，因此，有关的难民可能不属于公约的范围，

考虑到公约定义范围内的一切难民应享有同等的地位而不论一九五一年一月一日这个期限，是合乎愿望的，

兹议定如下：

## 第一条

### 一般规定

一、本议定书缔约各国承担对符合下述定义的难民适用公约第二至三十四(包括首尾两条在内)各条的规定。

---

二、为本议定书的目的，除关于本条第三款的可适用外，“难民”一词是指公约第一条定义范围内的任何人，但该第一条(一)款(乙)项内“由于一九五一年一月一日以前发生的事情……”等字和“……由于上述事情”等字视同已经删去。

三、本议定书应由各缔约国执行，不受任何地理上的限制，但已成为公约缔约国的国家按公约第一条(二)款(甲)项(子)目所作的现有声明，除已按公约第一条(二)款(乙)项予以扩大者外，亦应在本议定书下适用。

## 第 二 条

### 各国当局同联合国的合作

一、本议定书缔约各国保证同联合国难民事务高级专员办事处或继承该办事处的联合国任何其他机关在其执行职务时进行合作，并应特别使其在监督适用本议定书规定而行使职务时获得便利。

二、为了使高级专员办事处或继承该办事处的联合国任何其他机关向联合国主管机关作出报告，本议定书缔约各国保证于此项机关请求时，向它们在适当形式下提供关于下列事项的情报和统计资料：

- (甲) 难民的情况，
- (乙) 本议定书的执行，以及
- (丙) 现行有效或日后可能生效的涉及难民的法律、规章和法令。

---

### 第 三 条

#### 关于国内立法的情报

本议定书缔约各国应向联合国秘书长送交它们可能采用为保证执行本议定书的法律和规章。

### 第 四 条

#### 争端的解决

本议定书缔约国间关于议定书解释或执行的争端，如不能以其他方法解决，应依争端任何一方当事国的请求，提交国际法院。

### 第 五 条

#### 加 入

本议定书应对公约全体缔约国、联合国任何其他会员国、任何专门机构成员和由联合国大会致送加入邀请的国家开放任凭加入。加入经向联合国秘书长交存加入书后生效。

### 第 六 条

#### 联邦条款

对于联邦或非单一政体的国家，应适用下述规定：

(一) 就公约内应按本议定书第一条第一款实施而属于联邦立法当局的立法管辖范围内的条款而言，联邦政府的义务应在此限度内与非联邦国家的缔约国相同；

---

(二) 关于公约内应按本议定书第一条第一款实施而属于邦、省、或县的立法管辖范围内的条款，如根据联邦的宪法制度，此项邦、省、或县不一定要采取立法行动的话，联邦政府应尽早将此项条款附具赞同的建议，提请此项邦、省、或县的主管当局注意；

(三) 作为本议定书缔约国的联邦国家，如经联合国秘书长转达任何其他缔约国的请求时，应就联邦及其构成各单位有关公约任何个别规定的法律和实践，提供一项声明，说明此项规定已经立法或其他行动予以实现的程度。

## 第七 条

### 保留和声明

(一) 任何国家在加入时，可以对本议定书第四条及对按照本议定书第一条实施公约第一、三、四、十六(一)及三十三各条以外的规定作出保留，但就公约缔约国而言，按照本条规定作出保留，不得推及于公约所适用的难民。

(二) 公约缔约国按照公约第四十二条作出的保留，除非已经撤回，应对其在本议定书下所负的义务适用。

(三) 按照本条第一款作出保留的任何国家可以随时通知联合国秘书长撤回保留。

(四) 加入本议定书的公约缔约国按照公约第四十条第一、二款作出的声明，应视为对本议定书适用，除非有关缔约国在加入时向联合国秘书长作出相反的通知。关于公约第四十条第二、三款及第四十四条第三款，本议定书应视为准用其规定。

---

## 第 八 条

### 生 效

- (一) 本议定书于第六件加入书交存之日生效。
- (二) 对于在第六件加入书交存后加入本议定书的各国，本议定书将于该国交存其加入书之日生效。

## 第 九 条

### 退 出

- (一) 本议定书任何缔约国可以随时通知联合国秘书长退出本议定书。
- (二) 上述退出将于联合国秘书长收到退出通知之日起一年后对该有关缔约国生效。

## 第 十 条

### 联合国秘书长的通知

联合国秘书长应将本议定书生效的日期、加入的国家、对本议定书的保留和撤回保留、退出本议定书的国家以及有关的声明和通知书通知上述第五条所述各国。

## 第 十 一 条

### 交存联合国秘书处档案库

本议定书的中文本、英文本、法文本、俄文本和西班牙文本都具有同等效力，其经联合国大会主席及联合国秘书长签字



---

的正本应交存于联合国秘书处档案库。秘书长应将本议定书的正式副本转递给联合国全体会员国及上述第五条所述的其他国家。

---

## 人权概况介绍

- 第 1 号 人权机构
- 第 2 号 国际人权宪章
- 第 3 号 人权领域的咨询服务和技术援助
- 第 4 号 反酷刑斗争的体制与结构
- 第 5 号 向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年行动纲领
- 第 6 号 被强迫或非自愿失踪问题(第一次修订版)
- 第 7 号 来文处理程序
- 第 8 号 世界人权新闻运动
- 第 9 号 土著人民的权利
- 第 10 号 儿童权利
- 第 11 号 即决处决或任意处决
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 13 号 国际人道主义法律与人权
- 第 14 号 当代奴隶制形式
- 第 15 号 公民权利和政治权利：人权事务委员会
- 第 16 号 经济、社会、文化权利委员会
- 第 17 号 禁止酷刑委员会
- 第 18 号 少数人权利
- 第 19 号 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号 人权与难民



---

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处人权中心出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦人权中心并申明原文为人权中心所编写。

一切询问请寄：

---

Centre for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14, Avenue de la Paix  
1211 Geneva 10, Switzerland

New York Office:  
Centre for Human Rights  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States of America

---

Printed at United Nations, Geneva  
GE. 93-15874-January 1995-350  
Reprinted at United Nations, Geneva  
GE. 01-83241-November 2001-300

**Human Rights Fact Sheet No. 20**  
**Human Rights and Refugees**

ISSN 1014-5591



# 人 权



联合国