
中国难民法

Chinese Refugee Law

刘国福 © 著

By LIU Guofu



世界知识出版社

World Affairs Press

本书获联合国难民署资助
(UNHCR Contract Reference No.: CHI/2013/09)

中国难民法

Chinese Refugee Law

刘国福◎著

By LIU Guofu



世界知识出版社
World Affairs Press

图书在版编目(CIP)数据

中国难民法 / 刘国福著. —北京: 世界知识出版社, 2015.2

ISBN 978-7-5012-4863-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①难民—国际法—研究

IV. ①D998.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第032914号

责任编辑 王晓娟
责任出版 赵 玥
责任校对 陈可望

书 名 中国难民法
Zhongguo Nanmin Fa

作 者 刘国福

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址 www.wap1934.com
投稿邮箱 2652857746@qq.com
电 话 010-85118128(编辑部) 010-65265923(发行) 010-85119023(邮购)
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开本印张 787×1092毫米 1/16 25印张
字 数 385千字
版次印次 2015年3月第一版 2015年3月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-4863-6
定 价 89.00元

版权所有 侵权必究

序

随着国际形势的瞬息万变，难民不断出现而且越来越多，我国也面临难民问题的挑战，保护难民的责任不断加重。中国是1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》的缔约国，如何以该两个文件规定的原则和规则为基础去保护中国境内的难民及其他联合国难民署关注人群，弘扬人道主义，并与国家利益相平衡，与国内其他法律相协调，需要我国制定相关的政策和法律，以及深入研究中国难民法。在联合国难民署的资助下，刘国福撰写了《中国难民法》，这是我国第一部关于中国难民法的专著，其《国际难民法》的姊妹篇。该专著论述中国难民法的基本理论和实践问题，展望中国难民法的未来，有助于政府部门、国际组织、学界以及有关人士加深对中国难民法的认识，有益于完善我国的难民法基本理论以及建立难民制度、开展难民立法和解决难民问题。

中国政法大学教授

梁淑英

2015年2月

目 录

第一章 难民法概论	1
第一节 难民辨析	1
一、英语中的 refugee	1
二、汉语中的难民	3
三、中国法学语义上的难民	3
四、中国法律文件中的难民	4
五、关于 Convention Relating to the Status of Refugees 的翻译	5
六、关于中国难民定义的思考	6
第二节 安置辨析	9
一、国际难民法中的安置	9
二、英语中的 arrangement, placement, settlement	12
三、汉语中的安置	13
四、中国法学语义上的安置	14
五、中国法律文件中的安置	14
六、关于中国难民安置定义的思考	18
第三节 遣返辨析	20
一、国际法中的遣返	20
二、国际法中的驱逐出境	23
三、国际法中的自愿回国 / 重新接纳	27
四、英文中的 repatriation, deportation, expulsion	28
五、汉语中的遣返、驱逐和自愿回国	29
六、中国法学语义上的遣返、驱逐和重新接纳	30
七、中国法律文件中的遣返及其相关词	31
八、关于中国难民遣返定义的思考	35

第四节 中国难民法辨析.....	37
一、难民制度辨析.....	37
二、难民法律制度辨析.....	38
三、中国难民法辨析.....	38
第二章 中国难民法制建设及保护和安置难民的国际合作.....	40
第一节 中国国内法关于难民的规定.....	40
一、宪法性文件关于难民的规定.....	40
二、出入境管理法关于难民的规定.....	41
第二节 中国加入的有关难民的国际条约.....	42
一、加入1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地 位的议定书》.....	42
二、加入有关难民的保护人权方面的国际文件.....	43
三、缔结有关难民的引渡条约和刑事司法协助条约.....	44
第三节 中国推进难民立法.....	46
一、难民立法的研讨.....	46
二、难民立法的实践.....	47
第四节 中国难民管理部门.....	48
第五节 中国保护和安置难民的国际合作.....	50
第六节 中国参加难民方面的国际活动.....	53
一、与联合国难民署高层互动.....	53
二、参加难民方面的国际组织活动和国际会议.....	54
三、与国际社会一起庇护难民、向联合国难民署捐赠和提供人道主 义援助.....	57
第三章 外国人（难民）的待遇原则和法律地位.....	59
第一节 外国人的概念和管辖.....	59
一、外国人的概念.....	59
二、外国人法律地位的概念.....	60
三、外国人（难民）的管辖.....	61
第二节 外国人（难民）的待遇原则.....	62

411	一、国民待遇	62
511	二、低国民待遇	66
511	三、超国民待遇	68
151	四、最惠国待遇	69
651	五、一般待遇	71
851	六、互惠待遇	72
161	七、专门待遇	73
551	八、难民参照待遇	76
551	第三节 外国人(难民)的入境	76
751	第四节 外国人(难民)的出境	79
751	一、外国人(难民)出境权是一项基本人权	79
851	二、限制出境权的合理性	81
141	三、公认的限制出国权的理由	83
	第五节 外国人(难民)的居留	84
041	一、外国人(难民)的义务	84
041	二、外国人(难民)的权利	86
	第四章 在华难民的权利	91
841	第一节 民事和政治权利	91
841	一、寻求庇护权、不被推回权及不被无正当理由和以合法程序驱逐出境权	91
041	二、个人身份	96
141	三、结社权	98
441	四、向法院起诉权	99
041	五、宗教仪式和子女宗教教育权	102
041	六、行政协助权	104
521	七、境内居住和迁徙自由	105
	八、获得身份证件权	107
041	九、获得国际旅行证件权	109
021	十、平等缴纳税费权	110
141	十一、资产转移权	112

十二、融入和入籍便利权	114
第二节 经济权利	117
一、动产和不动产权	117
二、知识产权（艺术权利和工业产权）	121
三、以工资受偿被雇佣权	123
四、自雇权	128
五、自由职业权	131
第三节 社会（福利）权利	132
一、获得定额供应权	132
二、住房权	133
三、公共教育权	135
四、公共救助权	138
五、报酬和社会保障权	141
第五章 在华难民的生活救助	146
第一节 难民生活救助的概念	146
一、生活救助的概念	146
二、难民生活救助的概念	147
第二节 难民生活救助的国际理论与实践	148
一、社会救助权和适当生活水准权	148
二、1951年《关于难民地位的公约》关于难民公共救助的规定	149
三、2004年《欧盟难民保护指令》关于生活救助的规定	150
四、美国等国家难民生活救助的内容	151
五、美国等国家难民生活救助的思路	154
第三节 关于中国难民生活救助的思考	156
一、中国公民的社会保障和生活救助	156
二、关于中国难民生活救助的思考	157
第六章 保护和安置归难侨、印支难民和老挝难民	159
第一节 保护和安置马来亚归难侨	159
第二节 保护和安置印尼归难侨	161

一、印尼归难侨的概况	161
二、1960年代接待和安置印尼归难侨	162
第三节 印支难民的产生和国际化	165
一、印支难民的产生	165
二、中国和越南关于印支难民问题的外交斗争	166
三、中国反对越南当局输出难民的国际斗争	169
第四节 保护和安置印支难民	171
一、确立接待和安置印支难民的方针政策	171
二、成立接待和安置印支难民的机构	172
三、印支难民的涌入、接待和转移	174
四、安置印支难民	178
第五节 再安置偷渡的被安置印支难民	187
一、被安置印支难民偷渡的基本情况	187
二、被安置印支难民偷渡的主要原因	188
三、中国和港英政府协商解决遣返偷渡的被安置印支难民	188
四、中国再安置偷渡的被安置印支难民	189
第六节 华侨农场	191
一、华侨农场的设立和面临挑战	191
二、1980年代和1990年代的华侨农场改革	193
三、21世纪的华侨农场改革	194
第七节 接收、安置和自愿遣返老挝难民	195
一、保护和安置老挝难民	195
二、在华老挝难民自愿遣返的启动	196
三、在华老挝难民自愿遣返的组织	197
四、在华老挝难民自愿遣返的成效	199
第八节 关于中国保护和安置归难侨、印支难民和老挝难民的思考	199
一、中国保护和安置归难侨、印支难民和老挝难民的历史经验	199
二、关于中国保护、安置归难侨、印支难民和老挝难民的思考	201
三、从“包办集中安置为主”向“自我分散安置为主”转变	204
四、允许大规模涌入人员中的华人恢复中国国籍	205
五、优先办理大规模涌入人员中的华侨回国定居申请	206

第七章 保护和安置大规模涌入缅甸边民	207
第一节 大规模涌入中国的缅甸边民	207
第二节 中国处理大规模涌入缅甸边民的法律和政策	209
一、突发事件应对法	209
二、涉外突发事件应急预案	211
第三节 中国保护和安置大规模涌入缅甸边民的实践	214
一、大规模涌入缅甸边民不是难民	214
二、提供人道主义援助	214
三、缅甸武装冲突是内部事务	216
四、作为涉外突发事件,启动边境维稳机制,按照应急预案,开展安置、劝返等工作	216
第四节 国际上解决大规模涌入人员问题的措施	217
一、集体甄别/初步甄别	217
二、临时庇护的定义和意义	217
三、临时庇护的法律基础	218
四、临时庇护者的法律地位	219
五、临时庇护方案	220
第五节 关于中国保护和安置大规模涌入缅甸边民的思考	222
一、制订处理大规模涌入人员事务的专门性法律	222
二、以武警边防部队、当地公安部门为主开展边境维稳工作	222
三、给予大规模涌入人员临时庇护	223
四、给予受迫害的大规模涌入人员难民地位	223
五、给予大规模涌入人员适当的社会保障	224
第八章 保护和安置(城市)难民	225
第一节 难民的登记	225
一、外国人向联合国难民署驻华代表处寻求庇护	225
二、寻求庇护者的权利和义务	226
三、寻求庇护者和难民向中国主管机关登记	227
第二节 难民的甄别	229

一、难民的甄别	229
二、难民地位申请的批准、难民身份的终止和撤销	230
三、难民地位申请的撤回、拒绝和申诉	231
四、交付申请、申诉等文件	231
第三节 寻求庇护者和难民的安置	232
一、中国对寻求庇护者和难民的安置	232
二、联合国难民署驻华代表处对寻求庇护者和难民的安置	233
第四节 难民问题的永久解决	234
一、自愿遣返	234
二、就地融合	234
三、重新安置	235
第五节 关于中国保护和安置(城市)难民的思考	236
一、难民管理	236
二、难民立法	237
三、多元文化	237
四、入境管理	238
五、居留、永久居留和国籍管理	239
六、大国责任	240
第九章 中国难民立法的可行性	241
第一节 难民立法的可能性	241
一、实践基础	241
二、体制基础	242
三、法律基础	242
四、国际基础	243
五、理论基础	243
六、经验基础	244
第二节 难民立法的必要性	246
一、落实宪法的难民方面规定	246
二、实施出入境管理法的难民方面规定	247
三、完成难民立法计划	247

四、回应国际社会对中国难民立法的期待.....	248
五、实现加入的难民方面国际条约的国内法化.....	249
六、绕不过去的难民问题.....	249
第三节 难民立法的迫切性.....	250
一、最终解决在华印支难民问题.....	250
二、回应一些国家无端的难民指责.....	251
三、保护和安置大规模涌入人员.....	252
四、保护和安置日益增多的(城市)难民.....	253
五、主动处理难民事务.....	253
第十章 中国难民立法需要妥善处理的关系.....	257
第一节 维护国家利益与保护难民权益的关系.....	257
一、维护国家利益与保护难民权益的关系.....	257
二、处理维护国家利益与保护难民权益的关系.....	259
第二节 难民问题普适性与难民政策选择性的关系.....	261
一、难民问题普适性与难民政策选择性的关系.....	261
二、处理难民问题普适性与难民政策选择性的关系.....	262
第三节 难民管理政府主导性与被管理难民自我性的关系.....	264
一、难民管理政府主导性与被管理难民自我性的关系.....	264
二、处理难民管理政府主导性与被管理难民自我性的关系.....	266
第四节 难民融合积极性与难民融合能力不足的关系.....	267
一、难民融合积极性与难民融合能力不足的关系.....	267
二、处理难民融合积极性与难民融合能力不足的关系.....	268
第五节 难民文化与庇护国文化互长冲突的关系.....	270
一、难民文化与庇护国文化互长冲突的关系.....	270
二、处理难民文化与庇护国文化互长冲突的关系.....	271
第十一章 国际难民法制建设经验与中国难民立法.....	273
第一节 难民立法从属于移民立法.....	273
一、美国等国家和地区的难民法与移民法的关系.....	273
二、中国难民法与出入境管理法的关系.....	275

109	第二节 就难民事件特别立法	275
110	一、美国等国家的难民事件特别立法	275
110	二、中国的难民事件特别立法	277
110	第三节 特别规范寻求庇护者、重新安置难民事务	277
110	一、美国等国家特别规范寻求庇护者、重新安置难民事务	277
110	二、中国特别规范寻求庇护者、重新安置难民事务	279
110	第四节 给予难民居留资格和相应权益	280
110	一、美国等国家和地区给予难民居留资格和相应权益	280
110	二、中国给予难民居留资格和相应权益	282
110	第五节 妥善安置寻求庇护者	284
110	一、美国等国家和地区安置寻求庇护者	284
110	二、中国的寻求庇护者安置	287
110	第六节 妥善安置难民	288
110	一、美国等国家和地区社会安置难民	288
110	二、中国的难民安置	288
110	第七节 适当照顾重新安置难民	289
110	一、美国等国家适当照顾重新安置难民	289
110	二、中国适当照顾重新安置难民	290
110	第八节 非政府组织参与难民保护	291
110	一、美国等国家的非政府组织参与难民保护	291
110	二、中国的非政府组织参与难民保护	292
110	第九节 非民政部门和地方政府参与难民保护	293
110	一、美国等国家的非民政部门和地方政府参与难民保护	293
110	二、中国的非民政部门和地方政府参与难民保护	295
110	第十节 与国际组织合作保护难民	295
110	一、美国等国家与国际组织合作保护难民	295
110	二、中国与国际组织合作保护难民	297
110	第十二章 中国难民法构想	299
110	第一节 中国难民法的价值取向	299
110	一、弘扬人道主义	299

二、维护社会稳定	301
三、丰富中国特色社会主义法律体系	302
四、提高国际地位	303
五、输出价值观	304
六、引进需要人员	305
第二节 中国难民法的基本原则	306
一、国家主权、安全和利益优先	306
二、善意履行国际义务	307
三、难民自立和融合	308
第三节 中国难民法的主要制度	309
一、难民准入制度	309
二、寻求庇护者权利制度	311
三、难民甄别程序制度	312
四、补充保护制度	315
五、难民证件制度	315
六、难民工作制度	317
七、难民公房制度	318
八、难民国民待遇制度	318
九、难民一般待遇制度	319
十、难民融合制度	320
十一、难民自愿遣返制度	322
第十三章 《难民条例》(学者建议稿)及其说明	324
第一节 中华人民共和国难民条例(学者建议稿)	324
第二节 《中华人民共和国难民条例》(学者建议稿)的说明	332
主要引用法律	364
主要参考书目	373

第一章 难民法概论*

难民、安置、遣返、难民制度、难民法律制度和难民法是中国难民法中非常重要的六个词。难民、安置和遣返在汉语语义、法学语义和法律实践三个层面，含义都不尽相同，中国与国际社会对它们的理解也有差异。全面和客观地理解难民、安置和遣返，有助于普及和推广难民法专业知识以及有关方面认可和接受其专业意义和法律实践上的含义。难民制度、难民法律制度和难民法的含义不同，但密切相关。理清六者的含义和相互关系，有利于中国研究制定和贯彻实施难民法。

第一节 难民辨析

一、英语中的 refugee

难民，在《汉英大词典》中，对应英语词 refugee；^① 在《汉英法学词典》中，对应英语词 refugee; displaced person。^② 理解英语词 refugee; displaced person 有助于理解难民的英语本义。

（一）英语语义上的 refugee

在英语国家原版英英词典中，英语词 refugee 主要指由于宗教或政治原因逃离本国的人，类似于汉语中专业意义上的难民，与国际法以及英语国家法律关于难民的解释相差无几。根据英国《剑桥国际英语词典》，refugee 是指“由于宗教或政治原因逃离本国的人”（people escaping their country for religious or political reasons）。^③ 根据澳大利亚《麦觉理简明词典》，refugee 是指“政治剧变、战争期间为寻求庇护或安全而逃离特别是逃到外国的人”（someone who flees for refuge or safety, especially to a

* 本出版物在联合国难民署（UNHCR）的协助下完成，本书作者为其内容的唯一责任人，并不代表联合国难民署的观点。

① 吴光华. 汉英大辞典[K]. 上海交通大学出版社. 1999. 1198.

② 余叔通. 文嘉. 汉英法学词典[K]. 法律出版社. 2000. 567.

③ Procter, Paul. *Cambridge International Dictionary of English*. Cambridge University Press. 1995. 1192.

foreign country, as in time of political upheaval, war, etc.)。^① 美国《布莱克法律词典》没有收录 refugee。

在中国出版的英汉词典中, 英语词 refugee 主要指一般意义上的难民并包括专业意义上的难民, 与英语国家原版英英词典中英语词 refugee 主要指专业意义难民不吻合。Refugee 在《英汉大词典》中被解释为“避难人、流亡者、逃难者、难民”^② 在《英汉法律词典(修订版)》中被解释为“避难者、流亡者、难民、逃亡者”。^③

(二) 英语语义上的 displaced person

在英语国家原版英英词典中, displaced person 主要是指被迫流离失所者, 近似于汉语一般意义上的难民。根据英国《剑桥国际英语词典》, Displaced person 是指“被迫特别是由于战争或恶劣气候而离家者”(people who have had to leave their homes, esp. because of war or very bad weather)。^④ 根据澳大利亚《麦觉理简明词典》, displaced person 是指“被迫离开本国的平民”(a civilian who is involuntarily outside the national boundaries of his or her country)。^⑤ 美国《布莱克法律词典》认为, Displaced person 是指“由于战争而流离, 无家可归者”(person left homeless in his own country because of war)。^⑥

在中国出版的英汉词典中, 对 displaced person 与 refugee 的解释比较相似, 主要指一般意义上的难民并包括专业意义上的难民。Displaced person, 在《英汉法律词典(修订版)》中被解释为“被迫流离失所者”^⑦, 在《英汉大词典》中被解释为“因战争、饥荒、政治等原因被迫流亡异国者, 失去家园者”。^⑧

(三) 英语语义上的 refugee、displaced person 与汉语语义上的难民比较

对照以上英语国家原版英英词典对 refugee 主要指专业意义上的难民的解释, 中国英汉词典关于 refugee 的解释, 主要指一般意义上的难民并包括专业意义上的难民, 过于宽泛而不太准确。对照以上英语国家原版英英词典对 displaced person 指一般意

① Deibridge, Arthur and Bernard, John. *The Macquarie Concise Dictionary*. the third edition. 975. The Macquarie Library Pty Ltd.1998.

② 《英汉大词典(编印本)》编辑部.《英汉大词典(编印本)》[K].上海译文出版社.1993.1538, 488.

③ 《英汉法律词典(修订版)》编写组.《英汉法律词典(修订版)》[K].法律出版社.2000.245, 668.

④ Procter, Paul. *Cambridge International Dictionary of English*. Cambridge University Press. 1995. 396.

⑤ Deibridge, Arthur and Bernard, John. *The Macquarie Concise Dictionary*. The Macquarie Library Pty Ltd.1998 the Third Edition. 321.

⑥ Campbell, Henry. *Black Black's Law Dictionary*. the fifth edition. West Publishing Co.1979. 423.

⑦ 《英汉法律词典(修订版)》编写组.《英汉法律词典(修订版)》[K].法律出版社.2000.245, 668.

⑧ 《英汉大词典(编印本)》编辑部.《英汉大词典(编印本)》[K].上海译文出版社.1993.1538, 488.

义上的难民的解释,中国英汉词典对 displaced person 的解释,主要指一般意义上的难民并包括专业意义上的难民,也过于宽泛而不太准确。中国词典对英语词 refugee、displaced person 的宽泛而不太准确的解释,不利于中国不阅读英语国家原版英英词典的公众甚至难民业界准确认识和理解英语词 refugee,以及接受和把握以英语词 refugee 为关键词的一些国际组织和西方国家和地区的国际移民法律文件。

二、汉语中的难民

难民是一个当代汉语词汇,古代和近现代都未正式使用过该词。定位“阅读古籍用的工具书和古典文史研究工作者的参考书”的《辞源》^①,以及以“收录明末清初至1949年前后,汉语受西方文化影响而产生的词语和少量的本族新词”的《近现代辞源》^②,都没有收录难民一词。从字面理解,难民是指有严重困难的人,这是以汉语作为母语者对难民的直观理解。从规范角度看,汉语词难民的一般意义是指“收录规范的普通话词语为主”《现代汉语词典(汉英双语)》对难民的解释,“由于战火、自然灾害等原因而流离失所、生活困难的人”。^③

三、中国法学语义上的难民

从中国法学语义看,难民是指“以字代词,集字典、语文词典和百科词典主要功能于一体的大型综合性辞书”《辞海》对难民的国际法解释,“国际法上指因为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(而遭迫害)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。难民概念产生于1920年代。1951年7月通过的《关于难民地位的公约》确定了难民地位的标准。难民在受庇护国内享有高于无国籍人而又低于本国人的待遇。”^④

1992年10月,外交部和公安部针对一些中国公民非法进入或滞留一些国家成为非法移民的情况,联合发布了《关于为非法移民补、换发护照的通知》。该《通知》第四部分规定:以“难民”身份获得外国居留权的中国非法移民,情况比较复杂。该《通知》中的“难民”是从外国法角度阐述的,是指根据所在国难民法律取得该国难

^① 广东、广西、湖南、河南辞源修订组.商务印书馆编辑部.辞源[K].商务印书馆.1983年(2010年重排).辞源修订本重排版出版说明.3625。

^② 黄河清.近现代辞源[K].上海辞书出版社.2011.前言2、543-544。

^③ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(汉英双语)[K].外语教学与研究出版社.汉英双语版前言.2002.1392。

^④ 夏征农.陈至立.辞海[K].上海辞书出版社.2011.前言1、1358。