

《关于难民地位的公约》及其议定书

作者：盖伊·古德温-吉尔
牛津大学万灵学院，高级研究员

引言

1951年《关于难民地位的公约》及其仅有的一份于1967年通过的“修订”与更新《议定书》（详见后文）是当代国际难民保护制度的核心角色，（截止到2008年8月，联合国全部192个会员国中）已有144个国家批准了此两份文件或其中之一。该《公约》于1954年生效，是迄今为止最广为认可的难民问题条约，并对联合国难民事务高级专员办事处（难民署）开展的保护性活动起着中心作用。

第二次世界大战之后，难民及流离失所者问题被置于国际议程的突出位置。联合国大会1946年第一届会议不仅认识到了该问题的紧迫性，而且也认可了“难民及流离失所者……最后确实……作有效之表示拒绝归还其原籍国者，不得强迫其归还各该原籍国”这一最主要原则（1946年2月12日第8（I）号决议）。为此，联合国在战后的第一个举措是建立一个专门机构，即国际难民组织（IRO，1946-1952年），然而，尽管在提供保护与援助以及推动寻求解决办法方面成效显著，该组织开展的活动却代价高昂，且难逃冷战政治的桎梏。因此，联合国决定以一个临时组建的、最初为非业务性质的机构将其取代，并修改有关难民地位的条约条款，作为对这一新设机构的补充。

这种历史背景也有助于解释《公约》的性质以及其中一些显而易见的局限性。就在《公约》缔结六年前，《联合国宪章》即已确认，主权原则、独立原则以及不干涉国内管辖事务之原则是本组织成功运作的根本所在（《联合国宪章》第二条）。1948年12月，大会通过了《世界人权宣言》，《宣言》第14条第1款确认：“人人为避迫害有权在他国寻求并享受庇身之所”，但仅从那时起，个人才开始被视为国际法人权保护的受益者。这些重要因素有助于理解1951年《公约》的起草形式（《公约》最初且主要是作为各国间处理难民问题的协定）以及国际难民保护制度本质上的“反应性”（即：该系统仅由人员跨境流动而引发，因此，对境内流离失所者的预防或保护均不在其范围内）。

联合国难民事务高级专员办事处与1951年《公约》

经第三委员会深入讨论后，联合国大会（依据《联合国宪章》第二十二条规定）提议以一个附属机构取代国际难民组织，并且通过1950年12月14日第428（V）号决议，决定设立联合国难民事务高级专员办事处。该办事处于1951年1月1日正式成立，最初计划为期三年，但自成立之日起，高级专员的任期每隔五年即延展一次，直到2003年，当时大会决定“办事处应续设下去，直至难民问题得到解决”（2003年12月22日第58/153号决议，第9段）。

第428（V）号决议所附《规程》第1段规定，高级专员的首要职责是向难民提供“国际保护”，并通过协助各国政府而寻求“永久解决难民问题”的途径。其保护职能具体包括“促成国际保护难民公约之缔订与批准，监督各公约之实施，并对各公约提出修正案”（《规程》第8（a）段）。

早在一年之前，即1949年，联合国经济及社会理事会就任命了一个特设委员会以“考虑是否适宜制定一个有关难民和无国籍人国际地位的，经修订且统一的《公约》，并在认为适宜的情况下起草该公约文本”。

该特设委员会决定重点解决难民问题（无国籍人事实上被涵括进下一个《公约》，即 1954 年《关于无国籍人地位的公约》），并正式起草了一份公约草案。其临时草案借鉴了国际难民组织依据其《宪章》而有的惯例，区分出若干种类难民，如纳粹党或长枪党体制下的受难者，以及根据早期国际协定认定的难民。同时，该临时草案还确定了针对因迫害而产生的有正当理由的畏惧以及保护的缺乏的一般性标准（见联合国 E/AC.32/L.6 号文件，1950 年 1 月 23 日）。

1950 年 8 月，经济及社会理事会将草案退回特设委员会，以期在大会审议前对其进一步修改，并最终确定了“序言”内容及“难民”定义。1950 年 12 月，大会决定召开全权代表会议，以最终确定《公约》内容（1950 年 12 月 14 日第 429（V）号决议）。

这次会议于 1951 年 7 月 2 日至 25 日在日内瓦召开，会上的讨论以难民及无国籍人问题特设委员会制订的草案为基础，但“序言”部分采用了经济及社会理事会通过的草案内容，第 1 条（定义）是大会建议的，载于第 429（V）号决议附件中。在通过最终文本后，会议又一致通过了一项《最后文件》，其中包括五点建议，涉及旅行证件、家庭团聚、非政府组织、庇护以及《公约》在其缔约范围之外的适用。

依最初的意图，难民署的职责与这一新《公约》的范围应互为补充，但事实上，两者之间已经有了一个显著的差异：难民署的职权在世界范围内具有普遍意义，不受地域或时间的限制，而大会在会议上提交的定义却仅适用于因 1951 年 1 月 1 日以前的事件而成为难民的人（会议打算为该条款添加一个选项，允许各缔约国仅对因上述重要日期以前在欧洲发生的事件而出现的难民承担义务），从中可以看出，各缔约国不情愿为未来将至的数量难以估算的难民签发“空白支票”

《公约》中难民的定义

在 1951 年《公约》第 1A 条第 1 款中，“难民”一词首先适用于根据先前制订的国际文书而被认定为难民的人。第 1A 条第 2 款（如今可与 1967 年《议定书》一并阅读并不受时间限制）在当时为“难民”一词提供了一个概括性定义，即：难民包括因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而留在其本国之外，并且由于此畏惧而不能或不愿回返或受该国保护的人。在此意义上，无国籍人也可能是难民，其“本国”（即国籍国）当理解为“以前经常居住国家”。对于具有多重国籍的人，仅在其他国籍无效（即其他国籍国不为其提供保护）时，才可被认为是《公约》之下的难民。

按照一般理解，难民须身处其本国“之外”，历经逃亡并跨越国界这一事实是称其为难民的根​​本条件。然而，因为畏惧迫害而逃亡抑或事实上遭受了迫害并不总是必要条件。对迫害的畏惧虽着眼于未来，但也可能在一个人远离祖国的时候产生，比如，因对政变的干涉而产生。

迫害及迫害的原因

尽管迫害的危险是难民定义中的核心元素，但“迫害”这一概念本身并未在 1951 年《公约》中得以界定。第 31 及 33 条述及生命或自由“受到过”或“将要受到”威胁的人，因此，这显然包括死亡威胁，以及酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的威胁。如今，对该问题的全面分析需要将这个一般性概念与广阔的人权领域发展相结合（参照：1984 年《禁止酷刑公约》第 7 条；1966 年《公民及政治权利国际公约》第 3 条；1950 年《欧洲人权

公约》第 6 条；1969 年《美洲人权公约》第 5 条；1981 年《非洲人权和人民权利宪章》）。

与此同时，对迫害的畏惧与保护的缺乏是彼此相关的两个因素。受迫害者必然无法受到本国保护，而国内外层面上保护缺乏的迹象也会使人料想到迫害发生的可能性以及畏惧产生的合理原因。然而，迫害与政府机构之间并不一定存在关联。根据定义，《公约》之下的难民须“不能”或“不愿”接受其国家或政府的保护，而无法确保获得国家保护这一说法范围极广，以至于包括了政府机构不能或不愿针对非国家行为者带来的迫害提供保护的情况。

《公约》要求，使人产生畏惧的迫害应出于“种族、宗教、国籍、属于某一社会团体（1951 年会议上加入）或具有某种政治见解”的原因。这一措辞让人联想到《世界人权宣言》以及后续的人权文书中关于不歧视的措辞，揭示了被认为与难民保护相关的个人与群体的诸多特征。出于上述原因的迫害意味着对人权的极大侵害，它可能是诸多事件累积的结果，或是多种虐待行为的叠加，但也可能仅包含单一的酷刑行为。

因此，《公约》所针对的迫害现象是由多方面原因、利益及举措综合而成的统一体。出于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因，种种举措影响到或被施加于群体或个人。这些原因又表明，上述群体或个人是参照一种与基本人权之享有无关的分类加以认定的。

但《公约》并未仅仅指明难民的认定方法，而是进一步规定了难民地位终结的情形（第 1 条 C 项；例如：自动返还本国，取得新的有效国籍，或本国形势改变等情形）。特别是，在论及政治原因时，《公约》将巴勒斯坦难民置于《公约》所涉范围之外（至少当他们还在继续获得联合国其他机构的保护和援助时（第 1 条 D 项），并且将被认为是避难国国民的个人排除在外（第 1 条 E 项）。最后，《公约》定义将下述人员毫无例外地排除在难民地位的受益范围外：有重大理由被认为曾犯过战争罪的，在进入避难国之前犯过严重的非政治性罪行的，或者曾有违反联合国宗旨和原则的行为的任何人（第 1 条 F 项）。因此，1951 年《公约》开篇即涵括了内容详实的条款，从而确保重罪犯和恐怖分子不会从国际保护中受益。

不推回原则

除认定难民的基本特征外，各缔约国还接受了一系列事关保护目标之实现的具体义务，并进而达成了适当的解决办法。

在这其中，最为重要的便是“不推回”原则。正如《公约》所言，这一原则泛泛规定了不得以任何方式将难民推回至其将面临迫害危险的任何国家（另见 1984 年《禁止酷刑公约》第 3 条，该条将同等保护推广至有充分理由相信在被推回至另一国后将有遭受酷刑危险的人）。

“不推回”源自法语“refouler”一词，意指驱回或驱逐。各缔约国在某些情况下不得将个人驱回其他国家这一观点，在 1933 年《关于难民国际地位的公约》第 3 条中首次被提出，根据该条规定，各缔约国均承诺不“以动用警力，如以驱逐或不准予入境（推回）的方式”移除居住于该国内的难民或将其阻挡于该国境之外，除非为国家安全或公共秩序所需要。每一缔约国均承诺，“在任何情况下都不将难民拒于其本国边境之外”。

1933 年《公约》并未得到广泛批准，但当大会于 1946 年通过了“曾作有效之表示拒绝归还其原国籍者，不得强迫其归还各该原籍国”（见上文，第 8 (I) 号决议）这一原则时，一个新纪元即已开始。无国籍人及相关问题特设委员会最初提出的禁止“推回”的建议是绝对性的，无例外情况（联合国经济及社会理事会，第二十次会议简要记录，无国籍人及相关问题特设委员会，第一届

会议，联合国E/AC.32/SR.20号文件，（1950年），11-12，第54至55段）。但1951年全权代表会议在添加了一段内容后方才批准了这一原则，新增内容规定：“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”，则该难民不得要求获得“不推回”利益。然而，除上述限制性特例外，1951年《公约》的起草者们仍明确了不得将难民驱回到其将面临危险的本国或他国这一规定。

《公约》下的待遇标准

除“不推回”这一核心保护外，1951年《公约》还规定，难民不应因非法入境而受刑罚（第31条），并且除因重大理由另作考虑外难民不应受驱逐（第32条）。根据第8条规定，不应仅仅因难民所属国籍而对其适用可能对其产生影响的特殊措施，第9条则允许各缔约国保留其出于国家安全考虑而对个人采取“临时措施”的权利，但仅“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”方可采取该临时措施。

各缔约国还同意向难民提供某些便利，如行政协助（第25条）；身份证件（第27条）及旅行证件（第28条）；资产转移许可（第30条）；以及为难民入籍提供的便利（第34条）。

由于进一步提出了寻求解决办法（同化或并入）的目标，《公约》中“难民地位”这一概念提供了一个出发点，以考虑制定缔约国境内难民所受待遇的适当标准。就这一问题，《公约》重点针对社会安全、定额供应、就业以及自由职业等方面做出了规定。正是在这些方面，《公约》与作为其主要来源的欧洲做法之间产生了分歧；正是在这些方面，在有关社会与经济权利的条款中，人们仍可发现最大数量的保留，尤其是发展中国家提出的保留。

《公约》提出了一个最低标准，即难民至少须获得外国人普遍获得的待遇。对于结社权利（第15条）以及从事挣工资的职业的权利（第17条第1款），应给予难民最惠国待遇。为寻求有效的解决办法，后一种权利对于难民而言至关重要，但也正是在这一条上提出的保留最多。许多国家强调，最惠国待遇的提出不应理解为难民有权享受特殊及地域性关税利益，或经济、政治协定带来的利益。其他缔约国则明示反对最惠国待遇，仅将其义务限于普遍适用于外国人的待遇标准，还有一些缔约国认为第17条不过是一条建议，或者仅同意在“法律允许的范围内”适用这一规定。

在极广的领域内，难民应享受到与所在国国民所获待遇无异的“国民待遇”，这些领域包括：举行宗教仪式的自由以及对其子女进行宗教教育的自由（第4条），对艺术权利和工业产权的保护（第14条）；向法院申诉、获得法律援助以及免于提供诉讼费用担保（第16条），定额供应（第20条），初等教育（第22条第1款），公共救济（第23条），劳动立法和社会安全（第24条第1款），以及财政征收（第29条）。

《公约》第26条规定，难民应获得一般外国人在同样情况下享有的行动自由。有十一个国家对此提出了保留，其中八个国家明示保留在一般情况下或出于国家安全、公共秩序（*ordre public*）或公共利益的考虑而指定居住地的权利。

保留

尽管《公约》及《议定书》在一般情况下均允许缔约国提出保留，但某些条款的完整性还是受到了绝对保护，如第1条（定义），第3条（不受歧视），第4条（宗教），第16条第1款（出席法院的权利），以及第33条（“不推回”）。对于《公约》第36至46条，保留同样被禁止，在这些条款

中，有一条规定赋予了争端任何一方将该争端提交国际法院的权利（第 38 条）。1967 年《议定书》（第 4 条）中的相应条款可以作为保留的对象，并且已有国家对此提出了保留。但迄今（2008 年 8 月）为止，尚无任何国家寻求启用这一争端解决程序。

与难民署的合作

难民问题国际协定的相关高级专员被联合国大会赋予了保护性角色。1951 年《公约》/1967 年《议定书》的各缔约国均已接受了此方面的具体义务，同意与难民署进行合作，并特别“使其在监督适用（《公约》和《议定书》的）规定而行使职务时获得便利”（《公约》第 35 条，《议定书》第二条）。

条约监督机制，如依据 1966 年《公民及政治权利国际公约》、1984 年联合国《禁止酷刑公约》以及 1989 年《儿童权利公约》设立的监督机制，有其独特的作用，包括审查国别报告，裁定个人或国家间申诉。难民署则不具有上述职能，并且，尽管大会赋予难民署以法定职责，从而足以在各缔约国履行《公约》及《议定书》义务方面给予办事处充分的法定权益，但各缔约国所负义务的性质并不总能得到明确。缔约国似乎并未普遍承认，难民署有权对这些文书进行约束性阐释，但是否应本着善意原则审议难民署在法律特别是具体的难民问题上的地位，这一问题仍有待商榷。

在实践中，各缔约国通常会在难民问题的决策过程中与难民署进行合作，难民署会定期就解释问题提出指导意见。1979 年，应难民署执行委员会成员国的要求，难民署发行了《确定难民身份的程序和标准手册》，其内容虽不具有约束力，却凭借其权威性成为各国通常所依赖的指导性文件，并且一些最近的指导原则正被越来越多地用在难民身份确定程序中。

1967 年《关于难民地位的议定书》

1967 年《关于难民地位的议定书》的由来与《公约》的诞生缘由大相径庭。《议定书》的诞生缘于难民署及其执行委员会各成员国均已意识到，普遍适用而不受限制的难民署《规程》与 1951 年《公约》所涉范围之间已出现了分歧。针对这一问题，并未召开由联合国主持的任何国际性会议，而是于 1965 年 4 月 21 至 28 日在意大利贝拉焦举行了一个约有十三位法律专家出席的座谈会。这次座谈会虽不赞成对 1951 年《公约》进行全面修订，但却决定编制一份议定书，从而使未加入该条约的国家也同意适用《公约》的相关规定。这一方式得到了难民署执行委员会的批准，《议定书》草案继而提交至经济及社会理事会，再由理事会转交大会审议。大会注意到了《议定书》（对于在联合国体系之外起草的文书，大会通常会予以“注意”而非批准或通过），并请秘书长将《议定书》文本发送至各国以使其加入（1966 年 12 月 16 日第 2198 (XXI) 号决议）。该《议定书》仅需六份批准书，并于 1967 年 10 月 4 日正式生效。

该《议定书》常被认为是对 1951 年《公约》的“修订”，但正如上文所述，事实并非如此。《议定书》是一份独立文书，而不是《公约》第 45 条所指的“修改”版本。即使某一国家尚未加入《公约》，也可以批准或加入《议定书》，而《议定书》各缔约国只同意将《公约》第 2 至 34 条适用于《公约》第 1 条所定义的难民，且有关时限的规定内容应视同已被删去（《议定书》第 1 条）。截至 2008 年 8 月，佛得角、斯威士兰、美利坚合众国以及委内瑞拉仅加入了《议定书》，而马达加斯加、摩纳哥、纳米比亚以及圣文森特和格林纳丁斯仅加入了《公约》（刚果、马达加斯加、摩纳哥以及土耳其保留了地域限制）。

有关各国政府机构与联合国之间的协作的第二条与《公约》第 35 条等同。而其余几条规定（总计仅 11 条）没有为《公约》体制增添任何实质性义务。

评价

如今，《公约》有时会被描述为冷战时期的遗留物，不足以应对种族暴力和性别迫害导致的“新式”难民。还有人认为，当前的国际人权法律基本上为每一个人都提供了保护，在此情况下，对于安全问题，尤其是恐怖主义和有组织犯罪，《公约》缺乏灵敏性，甚至显得多余。

《公约》并未就准入问题做出规定，未迫使避难国给予庇护，也未规定责任分担（如规定由某一国负责受理有关难民地位的某一权利主张）。《公约》也没有涉及逃亡的原因问题，或是做出任何防范规定；其所涉范围不包括境内流离失所者，也与改善国际移徙管理无关。在地区层面上，尽管有 1967 年《议定书》，但难民的流动问题还是催生出了更多有针对性的应对措施，如 1969 年《非统组织/非盟关于非洲难民问题特定方面的公约》以及 1984 年《卡塔赫纳宣言》；在欧洲，伴随着 1950 年《欧洲人权公约》之下保护原则的发展，有关“附属”或“补充”保护的规定在欧洲联盟法律体系中得以采纳。

然而，在将各国、难民署及其他国际组织、难民署执行委员会和非政府组织等联结到一起的国际难民制度背景之下，《公约》始终在难民保护、推动并提供难民问题解决办法、确保各国安全、共担责任以及普遍增进人权等方面起着重要的作用。为纪念《公约》缔结 50 周年，2001 年 12 月，在瑞士政府的组织下，缔约国部长级会议在日内瓦召开。这次会议明确承认了“这一国际权利与原则制度始终具有的实用性与灵活性……”

在许多国家，确定难民身份的司法及行政程序已在难民地位与保护之间建立起必要的法律关联，有助于更广泛更深刻地理解《公约》中难民定义的关键性元素，并有助于巩固“不推回”这一基本原则。尽管 1951 年《公约》最初只是作为各国间关于难民待遇问题的协定而缔结，但它却启发了原则与实践，其中对难民“权利”的表述恰如其分。

在 1951 年，人们无法清晰预见世界形势的走向，但这无可厚非；事实上，1951 年《公约》的起草者们能够在“对迫害有理由的畏惧”这一概念上认识到难民性质的恒久性及普遍性，并能提炼出难民逃离本国的基本而永不排他的原因，这的确是一种成功。尽管难民定义的范围和深度已在人权事业的影响下走向成熟，尽管当前人们越来越多地认识到加强并确保对仍在其本国境内的个人给予保护的必要性，上述事实却始终未曾改变过。

参考资料

A. 法律文书

《关于难民国际地位的公约》，日内瓦，1933 年 10 月 28 日，国际联盟，《条约汇编》，第 159 卷，第 200 页。

《世界人权宣言》，1948 年 12 月 10 日大会第 217（III）号决议。

《保护人权与基本自由公约》，罗马，1950 年 11 月 4 日，联合国，《条约汇编》，第 213 卷，第 221 页。

《公民及政治权利国际公约》，纽约，1966 年 12 月 16 日，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 171 页。

《非统组织/非盟关于非洲难民问题特定方面的公约》，亚的斯亚贝巴，1969年9月10日，联合国，《条约汇编》，第1001卷，第45页。

《美洲人权公约》：“哥斯达黎加圣何塞公约”，圣何塞，1969年11月22日，联合国，《条约汇编》，第1144卷，第123页。

《非洲人权和人民权利宪章》，内罗毕，1981年6月27日，联合国，《条约汇编》，第1520卷，第217页。

《卡特赫纳难民宣言》，中美、墨西哥与巴拿马难民国际保护问题座谈会上通过，卡特赫纳，哥伦比亚，1984年11月22日。

《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》，纽约，1984年12月10日，联合国，《条约汇编》，第1465卷，第85页。

《儿童权利公约》，纽约，1989年11月20日，联合国，《条约汇编》，第1577卷，第3页。

B. 文件

《联合国难民事务高级专员办事处规程》，1950年12月14日大会第428(v)号决议。

《无国籍人及相关问题特设委员会报告》，“关于难民地位的公约草案初稿定义条款部分的临时草案”，由该条款工作组制定（E/AC.32/L.6 和 Corr. 1 及 Rev.1, 1950年1月23日）。

联合国经济及社会理事会，第二十届会议简要记录，无国籍人及相关问题特设委员会，第一届会议，E/AC.32/SR.20, (1950年)，11-12, 第54至55段。

《根据关于难民地位的1951年〈公约〉和1967年〈议定书〉确定难民身份的程序和标准手册》，HCR/IP/4/Eng/REV.1, 重订本，日内瓦，1992年1月，难民署，1979年（欲查阅其他手册及指导性文件，可登陆联合国难民事务高级专员办事处网站：<http://www.unhcr.org>）。