



孤立无援

落难在中国云南省的缅甸克钦族难民

概述

[来自缅甸的克钦族人]主要的是来探亲访友...经过我们的通道，得到了亲戚的安置...我们采取的是人道主义的态度，是一种以邻为伴、与邻为善的原则。我们当地政府和边境地区的群众，也给予了必要的帮助。

- 云南省公安厅厅长孟苏铁以“边民”形容克钦族难民，2012年3月10日

我们害怕中国当局会赶我们出境。他们什么也没提供给我们。

- 在中国的克钦难民，2011年8月

自从缅甸政府军和克钦独立军（Kachin Independence Army，KIA）于2011年6月在缅甸北部重燃战火，约有75000名克钦族人被迫逃离家园。多数人逃跑是为了要躲避缅甸政府军，因为政府军已袭击多处克钦村庄，还进行杀害、强奸和强迫劳动等侵权行为。仍有65000人滞留在缅甸境内，处境危险。¹至少另外7000至10000人已越过边境到中国西南部的云南省避难。

国际组织人权观察曾于2012年3月就缅甸克钦邦发生的战争期间人权侵犯发表报告；本报告则将探讨，到中国避难的数千名克钦族人面临的艰难、有时极糟的境况。本报告内容取自于人权观察与100多人的面谈，对象即在云南的克钦难民和在克钦邦的流离失所者。

2011年6月，缅甸政府军和克钦独立军再次爆发冲突，在紧接着的几个月里，一些流离失所的克钦族人因被拒绝入境中国或被强制遣返而面临巨大风险，这也导致其他滞留在云南的克钦族难民普遍害怕遭遇强制遣返。在云南的难民向人权观察反映的现实与中国政府曾作出的表态相反；他们说，自从难民2011年6月开始陆续入境中国，不但从未收到任何来自中国政府的人道援助，连主要的人道救援机构也无法接触他们。难民分散在十多个临时居住处，他们缺乏足够的房屋、食品、饮用水、卫生设备和基本医疗保健。大部分的儿童没能上学。成人因需要工作养家，而面临被当地雇主虐待的风险，还被中国当局任意施以毒品检测和长期拘留。

所有接受人权观察面谈的克钦难民均表示期待最终返回克钦邦，但不会在冲突结束前返回。人权观察以“难民”一词应用于所有在2011年6月以后入境中国的克钦族人，他们都是因为克钦邦发生武装冲突和人权侵犯而被迫逃亡，若被遣返则将面临严重的生命危险。

¹ See Human Rights Watch, *Untold Miseries: Wartime Abuses and Forced Displacement in Burma's Kachin State*, <http://www.hrw.org/news/2012/03/20/burma-reforms-yet-reach-kachin-state> (accessed March 28, 2012).

中国是 1951 年《关于难民地位的公约》（Refugee Conventions）及其 1967 年《议定书》，以及其他保护难民和寻求庇护者的国际人权条约缔约国。然而中国自身并无鉴定难民身份的相关法律和程式，联合国难民事务高级专员办事处（United Nations High Commissioner for Refugees，简称“难民署”）也一直无法获准进入中国鉴定难民身份；根据国际法，不能因为缺乏正式的认定机制而否定任何人身为难民的事实。

中国政府容许大部分的克钦难民进入和滞留在云南，并允许一些较小的当地非政府团体提供援助。地方当局已与难民进行面谈，了解促使他们离开缅甸的原因，并收集他们的基本个人资料。然而，中国政府未履行其他应有的义务：其不但未提供政府援助，也未容许难民署等人道救助机构接触难民、提供食品和其他生活必需品。

虽有数千名难民留在云南，但不是每一个难民得以入境中国或滞留在境内。据人权观察记录，两群克钦族避难者曾分别在 2011 年 6 月 17 日和 11 月 13 日，被拒绝入境中国。中国士兵也曾于 6 月两次指示当地村长们将 300 名难民遣返缅甸，并声称是北京下发的指令。村长无奈服从，难民也别无选择，只得返回缅甸——据报，三天后政府士兵还回村子确认难民已走了。在边境拒绝避难者入境及强制遣返难民这两种做法，均违反“不能强迫遣返”原则，即不能将难民遣返至生命或自由受威胁的地方。

上述强制遣返事件或许是孤立案例，不过它们已造成在云南的克钦难民普遍感到忧虑。中国不愿提供难民正式身份，使许多人以为自己无权得到庇护，因而更易受压力回国。

一些克钦难民家庭因中国当局施压或人道援助不足，而离开云南重返缅甸。他们饱受战火蹂躏、面临敌对的政府军，以及政府军和克钦独立军到处理设的地雷。人权观察曾记录政府士兵威胁和射击刚返回村庄的克钦族平民。²

* * *

人权观察吁请中国政府依国际标准创建临时保护建制，以便克钦难民滞留在云南并享有基本人权，直至能够安全和有尊严地回国。中国不能在任何情况下将云南难民和缅中边境的避难者强制遣返缅甸，让他们面临武装冲突或被迫害的严重危险。他们惧怕迫害是有根据的。此外，中国也必须允许当地团体和包括难民署在内的国际组织，完全自由接触难民、提供保护和人道援助。

至今主导提供人道援助给难民的，乃是在云南运作的克钦族私人援助网络，他们得到的支持则来自国内外的缅籍和克钦族社区、云南和缅甸的克钦族基督教会、当地救援团体和少数国际组织。但这些组织的经费和资源非常有限。国际人道援助机构仍未获中国

² Human Rights Watch, “*Untold Miseries*,” pp. 10, 37-39, 65-66.

政府批准进入云南运作，只能专注为缅甸的境内流离失所者（internally displaced person）提供援助。

在确认及应对朝鲜等难民群体的需要方面，中国政府的记录向来不佳。只有对某些来自缅甸的难民，算是不完全的例外——2009年8月，一批华族（华裔）果敢难民从缅甸掸邦北部逃到云南，虽然云南当局未正式承认他们为难民，也未容许国际组织在云南与他们接触，但仍予以安置、粮食及医疗方面的帮助。

缅甸当局曾三次——2011年12月上旬、2012年3月下旬和2012年6月初——批准联合国机构到克钦邦冲突区接触境内流离失所者。虽然联合国车队只能为部分境内流离失所者载送有限的救济品，但缅甸此举是朝正确方向迈出的一步。相对而言，中国政府从未允许外界与在云南的难民作类似接触，而其应该立即予以批准。

只要克钦邦继续发生武装冲突，滞留在中国的克钦难民就无法返回家园。让他们得到人道援助和临时保护，是当务之急。正如在云南的一名25岁难民对人权观察所说：“我在这里根本都不感到安全，因为我们还在边境，离缅甸太近了。我担心如果战争持续下去，中国又不让我们入境的话，那我们还能到哪里去？我们往哪里活命？”

建议

致中华人民共和国政府

- 基于缅甸北部持续发生武装冲突，人权侵犯泛滥，中国政府应当为克钦难民创建临时保护建制。该建制必须赋予克钦难民有时间限制但可更新的身份，保护他们免受遣返，并容许他们留在中国，必要时可受聘工作或领取人道援助。中国当局应就缅甸局势进行定期且透明的评估，必要时延长临时保护建制运作期限，直到局势好转，克钦族人能安全和有尊严地重返家园。
- 前述临时保护建制应考虑难民妇女与儿童的特殊需要。
- 提供人道援助给在云南的克钦难民，满足其基本需要，如足够的住房、食品、饮用水、卫生设备、基本医疗保健和儿童教育。
- 允许非政府组织及社区团体提供人道援助给在云南的难民人口。
- 允许联合国难民事务高级专员办事处全面且不受阻碍地接触云南省内的所有难民。
- 调查克钦族难民从中国领土或缅中边境被驱逐回缅甸的指控。
- 确保边境、省级警察与中央、地方安全官员和移民官员的行为，完全遵守中国对于境内及边境难民和避难者所应负的国际法义务。任何军警安全人员若侵犯国际法赋予难民的权利，应加以适当的纪律处分或法律追诉。
- 确保在云南的难民儿童能免费接受初等教育以及国际法规定的其他教育。
- 调查难民在云南遭到劳动权益侵犯、任意药物检测、任意拘留，以及其他正当法律程序权利被侵犯的指控，并采取适当行动，制止此种行为。
- 调查云南房东和雇主在租金、工资、住房和劳动条件上歧视难民的指控，并采取必要步骤，制止此类行为。
- 批准关于强迫或强制劳动的《国际劳工组织第 29 号公约》（International Labour Organisation Convention No. 29）。
- 确保难民往后返回缅甸，是依照国际标准进行的且出于自愿，并考虑到他们的安全及尊严。
- 关于戒毒所问题：
 - 立即关闭所有劳动教养场所。
 - 针对中国劳动教养场所发生残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，以及其他人权侵犯和犯罪行为的指控，进行迅速、公正、彻底的调查。对被确认为侵犯人权加害者的人员，采取适当的法律行动。
 - 对正在和曾经遭到拘留者，在拘留期间所受到的生理或心理伤害，给予适当的补偿和医疗。
 - 扩大自愿性社区式药物依赖治疗的适用范围，并确保以医学上适当且符合国际标准的方式进行这类治疗。

致联合国难民事务高级专员

- 继续敦促中国政府允许难民署接触在云南的克钦难民和其他滞留在中国的难民。
- 配合驻缅甸的相关联合国机构，让在缅甸的克钦族境内流离失所者和在云南的难民得到人道援助及保护，并特别考量到当中妇孺的需要。

致各联合国机构和捐助者

- 继续敦促中国政府履行 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书规定的各项法律义务，包括创建临时保护建制和提供前文详述的各项人道援助给克钦难民。
- 透过中国和缅甸的非政府组织和当地社区团体，将援助扩及于克钦族境内流离失所者和难民。
- 继续敦促缅甸和中国政府，以及少数族裔武装团体，为公正的人道救助机构提供便利条件，支援克钦族和其他受武装冲突影响的人口。
- 为难民署提供必要的外交和财政支持，以便其履行扶助克钦难民的任务。
- 支持在缅甸启动清除地雷和躲避地雷危险教育等人道方案，并为地雷幸存者提供更多援助。
- 通过非政府组织，为在中国需要协助的其他难民提供更多援助。