



人权理事会

第十三届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林  
的报告\*

内容提要

本报告在讨论了现任负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表在其任期内  
执行任务时取得的成绩和开展的活动之后，确认了业已取得的进展和依然存在的  
重大挑战，这些挑战涉及境内流离失所者的人权问题。

\* 本报告迟交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-8	3
二. 任务取得的成绩和开展的活动 .....	9-38	4
A. 以《关于境内流离失所问题的指导原则》 为基础加强规范性框架 .....	10-16	4
B. 将境内流离失所者人权问题纳入任务的主流 .....	17-22	6
C. 国家参与 .....	23-36	7
D. 培训和能力建设倡议 .....	37-38	10
三. 2010 年境内流离失所问题：有哪些重大挑战？ .....	39-79	11
A. 摆脱冲突和离开营地 .....	40-51	11
B. 应对多重的脆弱性和歧视 .....	52-55	14
C. 与国家共同努力履行对流离失所者的职责 .....	56-58	14
D. 体制进展：从挑选和选择转向采用更系统 和可预测的办法 .....	59-62	15
E. 确认人道主义作用与军事作用的区别 .....	63-64	16
F. 捍卫人道主义空间 .....	65-68	17
G. 确保追究对境内流离失所问题的责任 .....	69-73	17
H. 消除造成长期流离失所现象的政治因素 .....	74-79	19
四. 让流离失所者好好活下去：持久的解决办法 .....	80-83	20
五. 结论和建议 .....	84-90	21

## 一. 导言

1. 负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林的第二届任期将于2010年届满。这是他的最后报告。他表示感谢人权理事会、理事会成员和观察员对他的信任和向他提供的合作。
2. 本任务是由人权委员会于2004年设立的，2007年人权理事会第6/32号决议延长了任务的任期。本任务为秘书长代表进一步开展其前任弗朗西斯·登进行的杰出的工作提供了良好的基础。代表的任务特性使他拥有特别的权力，能与联合国机构、会员国、民间社会和其他利益攸关方进行联系、获得它们的广泛支持并与之建立伙伴关系。<sup>1</sup> 至关重要的是，代表已成功地将他负责的任务与包括和平进程、人道主义援助和发展、自然灾害以及气候变化的宽泛的国际环境相挂钩。
3. 代表的任务要求他开展多种活动，包括参与同政府的对话，将境内流离失所者人权问题纳入联合国系统的工作主流，并努力争取加大国家、区域和国际应对境内流离失所问题的力度。由于联合国系统没有其他实体负责执行保护境内流离失所者的任务，代表的工作具有深远的意义，并要求他持续地从事这项工作。代表十分感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)经常向他提供支助。然而，为了最大程度地发挥任务的多层面影响作用，代表还借助人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的更多的实质支助和后勤支助，而且代表已经与这两个机构建立了富有成效的伙伴关系。代表同这两个办事处签署的谅解备忘录改善了信息流通和交流专门知识，并使代表得以向这两个机构派驻支助工作人员，据以补充他从人权高专办获得的工作人员支助。在工作层面开展的密切互动，使代表得以将有关境内流离失所者权利的观点纳入这些机构涉及政策和业务的工作。
4. 代表与联合国其他机构切实开展合作，这些机构特别包括联合国开发计划署(开发署)预防危机和复原局、联合国儿童基金会(儿童基金会)以及负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室。在秘书处内，代表同秘书长以及秘书长办公厅、紧急救济协调员、政治事务部(包括其调解支助股)、维持和平行动部、建设和平支助办公室以及法律事务厅保持密切联系。他还得到包括世界粮食计划署、世界卫生组织和联合国妇女发展基金(妇发基金)等其他机构的支助，并得益于各维持和平特派团和政治特派团提供的后勤、安保和其他支助。
5. 代表尤其感谢布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目及其项目主任 **Roberta Cohen** 和 **Elisabeth Ferris**、项目工作人员和项目各捐助方。除了大力推动全面了解和认识境内流离失所问题外，该项目还有助于加大代表的工作力度，尤其是加强与国家责任、持久解决办法、协商机制、和平进程以及在发生自然灾害

<sup>1</sup> 见 A/64/214, 第 34 段。

的情况下提供保护事宜相关的研究和编写出版物的工作。该项目为编写《立法者和决策者手册》及《和平调解员指南》以及为在圣雷莫开设培训课程提供了支助，并在区域和国家两级举办了促进保护境内流离失所者问题的研讨会。

6. 代表还与挪威难民事务理事会签署了谅解备忘录。由该理事会设立的境内流离失所情况监测中心在筹备国家访问期间向任务提供了宝贵的支助，并在访问后开展了培训和其他后续活动，从而有助于代表开展能力建设活动，并推广落实《关于境内流离失所问题的指导原则》。

7. 代表的主要调查结论之一是，只有在他能对之进行访问、与有关当局保持不断对话、并获得联合国伙伴机构和联合国及机构间常设委员会(机构间常委会)国家工作队以及秘书长各特别代表提供实地支助的地方，境内流离失所者的处境才能在一段时间内取得显著的改善。

8. 代表特别感谢众多捐助方提供了慷慨支助，使他能通过布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目开展研究和能力建设活动，并获得更多的支助人员。

## 二. 任务取得的成绩和开展的活动

9. 要做到充分尊重境内流离失所者人权并为他们流离失所的处境找到持久的解决办法，这至少要具备四个要素：(a) 健全的保护和援助流离失所者的规范性框架；(b) 充分落实此种框架的政治意愿；(c) 国际、区域、国家和地方各级开展这项工作的能力；(d) 应对新挑战的能力。代表在执行任务期间以这四个要素为重点开展了活动。

### A. 以《关于境内流离失所问题的指导原则》为基础加强规范性框架

10. 境内流离失所者是本国的公民或长期居民，享有国际法和国内法载明的所有权利和特权，并在冲突局势中享有国际人道主义法的保护。由于居住在本国境内，他们不像难民那样享有国际法规定的特殊身分，但像难民一样，他们有着因流离失所现象产生的各种具体需求。代表受权促进实施的《关于境内流离失所问题的指导原则》就是要应对这些需求。《指导原则》反映并符合国际人权法和人道主义法，重申现有的各种规范，并使之适应流离失所者的需求。

11. 代表高兴地报告指出，在他就任任务负责人以来，《指导原则》的权威已在国际一级得到了加强。参加 2005 年 9 月在纽约举行的世界首脑会议的国家元首和政府首脑一致认识到《指导原则》是“保护境内流离失所者的重要国际框架”，人权理事会和大会后来也同样认识到这一点。<sup>2</sup> 最近大会认识到，“对境

<sup>2</sup> 《2005 年世界首脑会议成果》，大会第 60/1 号决议，第 132 段；人权理事会第 6/32 号决议，第 5 段；大会第 62/153(2008)号决议，第 10 段；第 64/162 号决议，第 11 段。

内流离失所者的保护已通过查明、重申和巩固保护他们的具体标准，特别是通过《关于国内流离失所问题的指导原则》得到了加强”。<sup>3</sup> 有迹象表明，《指导原则》正逐渐成为习惯法，对以这些原则为基础的国际法律规范作了具有约束力的解释。<sup>4</sup>

12. 区域和次区域组织正在依据《指导原则》加紧制定规范性框架。非洲在这方面的进展最大，现已成为唯一有专门保护境内流离失所者的有约束力文书的区域。《大湖区保护和援助境内流离失所者的议定书》责成 10 个成员国将《指导原则》纳入其国内法。

13. 2009 年 10 月，非洲联盟(非盟)国家元首和政府首脑特别会议通过了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)。这是第一项针对涉及整个区域的境内流离失所问题的公约。代表对这项《公约》的制定工作作出了贡献。这一历史性文件规定了各缔约国、非盟和人道主义机构在流离失所现象各阶段应尽的义务。在本报告定稿时已有 17 个国家签署了这项文件。

14. 另一些区域组织参考《指导原则》通过了保护和援助境内流离失所者的建议和决议。<sup>5</sup> 代表鼓励按照《指导原则》制定区域规范性框架，因为此种框架可使会员国应对各自区域特有形式的境内流离失所问题。

15. 代表尤其高兴地报告指出，他已协助格鲁吉亚、尼泊尔、土耳其和苏丹等会员国制定了有关境内流离失所问题的法律和政策。代表愿意随时继续与土耳其、乍得和大湖区域问题国际会议成员国(特别是中非共和国)共同工作。

16. 此外还可能需要制定处理新专题领域的文书。与武装冲突局势相比，适用于灾害和流离失所现象的具有约束力的规范少之甚少。国际法委员会有关在发生

<sup>3</sup> 大会第 64/162 号决议，序言部分第十段。

<sup>4</sup> 《伊拉克关于流离失所问题的国家政策》宣布，《指导原则》已成为“国际法的组成部分”。《伊拉克关于流离失所问题的国家政策》(2008 年 7 月)，第 5 节，第 3 段。德国政府已采取立场表明，“《指导原则》现可被视为国际习惯法”，见 *Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*, 第 150 页。

<sup>5</sup> 见欧洲委员会(2006 年)第 6 号建议：部长委员会提交成员国的关于境内流离失所者问题的建议(2006 年 4 月 5 日通过)；关于欧洲境内流离失所问题的议会第 1631 号建议(2003 年 11 月 25 日通过)；题为“欧洲被遗忘的人：保护长期流离失所者的人权”的议会第 1877(2009)号决议(2009 年 6 月 24 日通过)。西非国家经济共同体(西非经共体)，《关于西非气候变化和保护平民的洛美宣言》(2009 年 9 月 16 日通过)；政府间发展管理局(伊加特)，《伊加特次区域境内流离失所者问题部长级会议喀土穆宣言》(2003 年 9 月 2 日通过)；法语国家国际组织，《圣卜尼法斯宣言》，由预防冲突与人类安全问题部长级会议通过，加拿大(2006 年 5 月 13-14 日)；美洲国家组织大会，关于境内流离失所者问题的大会/第 2508 (XXXIX-0/09)号决议(2009 年)；欧洲安全与合作组织(欧安组织)，部长理事会关于容忍和不歧视的第 4 /03 号决定，(2003 年 12 月)。

灾害时保护受灾者的工作很具启发性。<sup>6</sup> 代表对该委员会的工作曾有所贡献。代表在机构间常委会的框架内开展工作时得出了进一步的结论，认为现行的国际法未能向因遭受灾害(例如因气候变化致使海平面不断上升而淹没整个岛屿国家)而别无选择、不得不离开本国的人提供保护。<sup>7</sup>

## B. 将境内流离失所者人权问题纳入任务的主流

17. 任务的主流化问题一贯是代表开展的工作的重要组成部分。在他整个任期内，代表一直是机构间常委会的长期受邀者，该委员会是在人道主义领域进行协调、制定政策和进行决策的论坛。他经常参加机构间常委会主要负责人员级别的工作，支助工作人员则参加其他级别的工作，包括参与保护和早期恢复问题全球分组的工作。参与机构间常委会的工作对以下两个方面至关重要：在人道主义界增进境内流离失所者的人权，以及确保人道主义行为体顾及流离失所现象的各种具体关切问题。令代表感到鼓舞的是，大会最近要求他继续参与机构间常委会的工作，<sup>8</sup> 并希望他的继任者将享有相同的参与工作、包括参与主要负责人级别工作的机会。

18. 代表已经在机构间常委会内编写了两份重要的政策文件，即《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》(A/HRC/13/21/Add.4)以及《人权与自然灾害问题业务准则》(A/HRC/4/38/Add.1，目前正在根据实地试用的结果予以修订)。机构间常委会认可了这两份文件，这在很大程度上促进了人道主义行为体应用这些文件。

19. 代表促进了机构间常委会开始并确定对气候变化的人道主义影响问题的分析，这项分析的结果，是采用了相同的术语说明不同的受影响民众的情况，并对保护这些民众的规范性框架以及法律和体制缺陷有了共同的理解。这项工作的最终成果，是在谈判制定《联合国气候变化框架公约》时就气候变化的人道主义影响开展了联合宣传运动。

20. 代表继续与世界银行交往，并为世行制定为期 3 年的被迫流离失所问题新工作方案作出了贡献。

21. 为了按照人权理事会的要求，在和平进程、和平协议以及重新融合与恢复正常生活进程中增进境内流离失所者的人权和具体的保护和援助需求(见第 6/32 号决议)，代表加强了与建设和平委员会的交往。他与难民署一起，在 2008 年举

<sup>6</sup> 见国际法委员会关于这一主题的特别报告员爱德华多·巴伦西亚－奥斯皮纳的第二次报告，A/CN.4/615。

<sup>7</sup> 见题为“气候变化、移徙与流离失所：谁将受到影响？”的工作文件，由机构间常设委员会(机构间常委会)移徙/气候变化问题非正式小组 2008 年 10 月 31 日提交《联合国气候变化框架公约》秘书处，可查阅 <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>。

<sup>8</sup> 见大会第 64/162 号决议，第 17 段。

办了有关在建设和平期间应对境内流离失所问题的经验教训学习会议。此外，他还促进制定了中非共和国建设和平战略，并打算将他的合作范围扩大到制定布隆迪建设和平战略的工作。代表高兴地报告指出，供调解员使用的境内流离失所问题及和平进程指南即将出版，这是他与政治事务部调解支助股以及人道主义、人权和调解事务专家合作编制的文件。<sup>9</sup>

22. 在联合国系统外，代表还十分重视与区域、次区域和其他国际组织的合作。去年，代表于 2009 年 4 月 9 日在亚的斯亚贝巴举行的各国议会联盟大会第 120 次大会上发了言，并于 2009 年 6 月 24 日在斯特拉斯堡举行的欧洲委员会会议上发了言(A/64/214, 第 74-75 段)。2009 年 7 月 9 日至 10 日，大湖区问题国际会议执行秘书处与代表、人道协调厅、人权高专办、境内流离失所情况监测中心以及和布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目在内罗毕共同举办了《保护和援助境内流离失所者的议定书》执行情况研讨会(A/64/214, 第 76 至 79 段)。代表在 2009 年 10 月 22 日在具有历史意义的非洲境内难民、回返者和流离失所者问题非洲联盟国家元首和政府首脑特别峰会上发了言。该会议通过了《坎帕拉公约》。

### C. 国家参与<sup>10</sup>

23. 根据其任务规定，代表一直努力争取在建设性、透明和持续对话的基础上与各国交往，鼓励采用基于权利和务实的办法解决已查明的关注问题，同时确认良好的做法和取得的进展。

24. 代表赞赏地注意到，绝大多数国家都重视人权理事会和大会的号召，对他关于进行访问和获得信息的要求作出了积极回应。在任职期间，截至 2009 年年底，他总共对下列国家进行了 16 次访问以及 26 次后续访问和工作访问：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、格鲁吉亚、洪都拉斯、以色列、肯尼亚、黎巴嫩、马达加斯加、莫桑比克、尼泊尔、尼日利亚、塞尔维亚、索马里、斯里兰卡、苏丹、东帝汶、土耳其、乌干达和美利坚合众国。他希望在任期结束前再进行一次出访，并对下列国家进行为期较短的访问：布隆迪、乍得、中非共和国和土耳其。代表感谢那些欣然同意接待他访问或在有些情况下甚至主动邀请他访问尤其是进行后续访问的会员国。

25. 代表感到遗憾的是，鉴于他的安全状况或时间限制，他未能访问一些面临严峻的流离失所问题挑战的国家。他遗憾地指出，2009 年 8 月，菲律宾拒绝签

<sup>9</sup> 《将境内流离失所问题纳入和平进程和协议：调解员指南》，调解员工具系列，美国和平研究所和布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目，华盛顿特区，2010 年。

<sup>10</sup> 代表于 2009 年 2 月访问了乍得，在代表先前与理事会的互动对话期间已讨论过这次访问，详情见 Add.5。



发邀请信，所提的理由是鉴于“棉兰老岛目前的和平和秩序局势以及其他一些同样重要的政府优先事项”。2006年，俄罗斯联邦同意他进行访问的要求，但从未提出合适的访问日期。代表表明他依然有意访问苏丹(特别是达尔富尔区域)，该国政府也在2007年对此表示同意，但遗憾的是，尽管一再进行了讨论，政府仍然未能确认此种访问日期。

### 斯里兰卡

26. 代表对该国进行了两次工作访问，一次是在敌对行动结束前不久的2009年4月2日至6日，另一次是2009年9月23日至26日，当时该国的安全局势已大为改善，但封闭式的营地内仍然收容着逾25万名境内流离失所者。恢复他们的行动自由已成为紧迫问题，因此当务之急是斯里兰卡政府必须履行它根据国际法的规定所作的承诺。代表与政府讨论了缓解营地人满为患现象的三管齐下的战略，战略的基础是使境内流离失所者返回家园，使他们离开寄宿家庭，以及在他们能返回家园之前将他们暂时转移到设在回返地区的福利中心。代表敦促政府在实施各种最高优先事项的同时落实这些备选方案。在他访问之后已经开始了这一进程。编写本报告时，近达149,000名境内流离失所者已离开了寄宿家庭，或回到了贾夫纳、马纳尔、亭可马里、拜蒂克洛以及瓦武尼亚和基利昂诺奇。

27. 留在营地的135,000名境内流离失所者的行动自由有所改善，这是值得欢迎的步骤，因为这将促成全面恢复斯里兰卡境内所有流离失所者的行动自由，并为他们找到持久的解决办法。2009年11月23日灾害控制和人权事务部给代表的信函指出，政府正在努力争取在2010年1月底前完成重新安置工作，包括处理有关境内流离失所者的遗留案例，同时充分重视他们的人权。

28. 代表强调指出，回返行动必须按照国际标准进行，确保回返的境内流离失所者的人身安全。他证实正在回返地区开展排雷和重建工作，但指出了关于雷区的关切问题、行动自由受到限制以及依然缺乏基本服务的现象。重新安置和赈灾事务部提供了更多有关境内流离失所者的资料，国家非政府组织也获得了更多的机会可以出入一些回返地区，这些都是积极的动态。代表鼓励政府也向其他非政府组织包括国际非政府组织提供此种机会。

### 继2005年访问塞尔维亚和黑山后的后续访问

29. 代表在2005年访问了当时的塞尔维亚和黑山(E/CN.4/2006/71/Add.5)，后来在2009年6月28日至7月4日进行了后续访问(A/HRC/13/21/Add.1)。科索沃<sup>11</sup>境内有20多万境内流离失所者，其中许多人尚未找到持久的解决办法。普里什蒂纳当局表示愿意致力于协助不论属于哪一族裔的流离失所者返回家园。然而，由于根深蒂固的歧视行为和缺乏支助(这些情况在市一级尤为严重)，可持续的回

<sup>11</sup> 本文在提及科索沃、无论是其领土、机构或人口时，都充分尊重了安全理事会第1244号决议，并按按照联合国关于科索沃地位严格的中立政策予以理解。



返事例屈指可数。代表尤感关注的是，米特罗维察北部的境内流离失所罗姆人包括儿童依然遭受有毒铅废物的危害，虽然在将他们迁往较安全地区的工作有所进展。

30. 值得称道的是，塞尔维亚政府已采取更多的措施，改善尚未回返的境内流离失所者的经济和居住条件。但是，在集体中心居住逾十年的处境脆弱者以及许多罗姆人，尤其是没有登记居住地的人，他们的境况依然十分艰难。

### 乌干达

31. 代表于 2009 年 7 月 13 至 17 日对乌干达进行了后续工作访问(A/64/214, 第 70-73 段)。原先的 180 万境内流离失所者大多已返回自己的村庄，代表对政府的不断努力表示赞赏。不过，使回返行动可持续进行的任务依然十分艰巨，因此必须实施速效恢复和发展项目予以应对，而这种项目需要得到发展机构和捐助方的大力支助。尽管迄今已取得了重大进展，但留在营地的有着紧急人道主义需求的处境特别脆弱者的人数相当之多，在逐步取消人道主义援助与开展发展活动两者之间又缺乏统筹安排，因此，这些人的命运以及目前的这种状况都依然令人关切。

### 索马里

32. 代表于 2009 年 10 月 14 至 21 日访问了索马里(A/HRC/13/21/Add.2)。使他感到震惊的是，平民百姓、尤其是索马里南部和中部的境内流离失所者遭受暴力侵害的程度十分严重。在有罪不罚的环境中，严重违反国际人道主义法和人权法的行为时有发生，并成为流离失所现象的主要起因。绝大多数是妇女和儿童的 150 多万名境内流离失所者的处境仍然十分脆弱，他们在逃离家园期间以及在境内流离失所者安置点内遭受严重侵犯人权行为特别是性暴力行为之害。许多人都试图安全地抵达邦特兰或索马里兰的城市中心，从而使那里现有的有限资源和基本服务遭受了巨大的压力。人道主义行动空间日渐缩小，人道主义准入受到严重限制，人道主义工作人员的人身安全冒受风险，捐款数量急剧减少，这些都加剧了这场旷日持久和被人忽视的人道主义危机。

### 继 2008 年访问格鲁吉亚后对茨欣瓦利区域/南奥塞梯的后续访问

33. 代表于 2009 年 11 月 5 日至 6 日访问了茨欣瓦利区域/南奥塞梯(A/HRC/13/21/Add.3)，以此作为他于 2008 年 10 月访问格鲁吉亚(A/HRC/10/13/Add.2)的后续访问。逃离茨欣瓦利区域/南奥塞梯或在其境内流离失所的现象涉及严重违反国际人道主义法的行为，尤其涉及基于族裔政治原因蓄意破坏和抢劫若干格鲁吉亚族人村庄的行为，还涉及肆意袭击茨欣瓦利市区及周遭地区的行为。国际人道主义准入和跨越事实边界的行动自由依然是最紧迫的挑战。因此必须找到全面的解决办法，促成自愿和有尊严的回返行动和归还财产，并顾及近期和过去的冲突。

34. 代表赞赏地注意到，自他于 2008 年访问格鲁吉亚以来，政府已通过并开始实施一项行动计划，据以重点改善依然居住在集体中心的长期国内流离失所者的住房条件。

#### 波斯尼亚和黑塞哥维那

35. 2009 年 11 月 11 至 13 日，代表对波斯尼亚和黑塞哥维那进行了短暂的访问。他利用访问的机会，与轮值主席团主席和高级官员讨论了有关迟迟未能通过执行《代顿协定》附件七的订正战略的问题。代表强调指出，通过一项订正战略将有助于改善境内流离失所者的境况，同时建议消除妨碍可持续回返的因素。尽管有许多境内流离失所者依然希望返回家园，但人数众多的遭受过创伤和脆弱的流离失所者则要求融入当地社会，这些人包括仍然居住在破旧不堪的集体中心的 7,500 名境内流离失所者中的多数人。

#### 伊拉克流离失所问题多哈会议

36. 代表继续将伊拉克作为工作重点，因为该国在境内流离失所者人数方面仍然名列世界第三位。代表于 2009 年 11 月 18 至 19 日参加了布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目在多哈举办的为期两天的伊拉克流离失所问题会议，与会者有伊拉克和该区域其他会员国、国际组织、非政府组织和捐助者的代表。鉴于境内流离失所者以及少量的难民已开始返回，伊拉克政府正面临着为流离失所者找到持久解决办法的挑战。会议强调指出，必须采用有发展行为体诚心诚意参与而且设有有效协调机制的全面方针，统筹实施人道主义行动、长期发展努力和各种举措，以求加强安全、政治稳定和善政。

### D. 培训和能力建设倡议

37. 代表继续努力开展能力建设，促进更好地理解《指导原则》，并促进制定健全和基于权利的有关境内流离失所问题的国家政策和法律。他强调指出，必须对每天面临境内流离失所问题挑战的官员和其他国家利益攸关方进行培训。代表据以开展这些努力的基石，一是综合性的《立法者和决策者保护境内流离失所者问题手册》<sup>12</sup>，二是将再次在 2010 年 6 月举办的旨在培训世界各地高级别官员的圣雷莫境内流离失所问题法律年度培训班。

38. 2009 年，代表和布鲁金斯—伯尔尼项目继续与来自各区域的代表一起，举办了下述自然灾害期间保护问题能力建设研讨会：印度钦奈(2009 年 4 月 9-10 日)、危地马拉城(2009 年 5 月 28-29 日)和曼谷(2009 年 6 月 18-19 日)。

<sup>12</sup> 布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目：《立法者和决策者手册》(10 月)。全文可见 [http://www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_internal\\_displacement.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx)。

### 三. 2010 年境内流离失所问题：有哪些重大挑战？

39. 在代表任期内，国际一级在确定保护和援助境内流离失所者的概念、体制和规范性框架方面有所进展。然而，这种进展在很大程度上仍然有待变成实地的积极行动。必须应对的一些重大挑战如下。

#### A. 摆脱冲突和离开营地

40. 媒体的报道强化了境内流离失所者固定刻板形象，这些依然是逃离冲突区而最终在营地或集体住房中过赤贫生活的人的写照。现实状况要更复杂得多。与暴力和冲突相比，自然灾害和发展项目每年会造成更多的流离失所者。流离失所者多数住在寄宿家庭或收容社区，或与城市贫民混为一体。

##### 1. 自然灾害、气候变化与境内流离失所问题

41. 自然灾害造成流离失所者的人数比任何其他原因造成的要多，但这些灾害造成的流离失所现象的持续时间往往比冲突或暴力造成的要短。<sup>13</sup> 气候变化的影响有可能进一步增加灾害造成的流离失所者的人数。<sup>14</sup> 这不仅是气候变化会加重风暴或洪水的严重程度和加快发生突发性灾害的频度，它还可能加剧缓慢发生的灾害，包括干旱、荒漠化和海平面上升，而这些灾害也会迫使民众迁移。<sup>15</sup> 由于气候变化的这些影响，到本世纪中叶时，可能会有 5,000 万至 2.5 亿人成为长期或暂时的流离失所者。<sup>16</sup> 他们之中有很多人将按照家庭和社区适应战略自愿迁移，另一些人则别无选择，只得离开家园。这些流离失所者多数将留在国内而成为境内流离失所者。

42. 虽然 1998 年的《指导原则》已确认自然灾害是境内流离失所现象的起因之一，但长期以来，人们并没有从境内流离失所现象的角度考虑自然灾害及其对人造成的后果。在发生了 2004 年的卡特里娜飓风和 2005 年的海啸等大规模灾害之后，这种情况有所改变，代表则强调了《指导原则》与这种情况的相关性。

<sup>13</sup> 根据境内流离失所情况监测中心/人道主义事务协调厅(人道协调厅)的报告《监测气候变化环境下由灾害造成的流离失所现象》(2009 年 9 月)的数据，2008 年的突发自然灾害至少使 3,600 万人流离失所，同年因冲突和暴力造成的新的境内流离失所者则为 460 万人。

<sup>14</sup> 见 A/64/214。

<sup>15</sup> 见政府间气候变化专门委员会(气候专委会)第四次评估报告，《2007 年气候变化状况》，可查阅 <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>。

<sup>16</sup> 气候专委会第一次评估报告(1990 年)指出，气候变化最严重的一项影响可能是对人类移徙的影响，并估计到 2050 年时，可能有 1.5 亿人因与气候变化相关的荒漠化、水源日见稀缺以及洪水和风暴等现象而流离失所。较近的研究对同期的估计数为 2 亿人(《2006 年斯特恩评论》)和 2.5 亿人(基督教援助组织(2007 年))，《人潮汹涌：真正的移徙危机》。

43. 在访问了若干个遭受因灾害引起流离失所现象之害的国家之后，代表认为，这些国家往往没有充分重视它们在这些情况下面临的多重人权挑战。<sup>17</sup> 因自然灾害而流离失所的人的权利经常受到侵犯，其原因不仅在于救灾反应不力，还在于没有充分实施备灾和减灾措施。灾害造成的流离失所现象往往会加剧本已存在的歧视行为，加剧已处于社会边缘地位的弱势群体的人权遭受侵犯的风险。结果可能是提供的保护不充分或不适当，难以抵御灾害影响造成的威胁；获得人道主义援助的机会特别是流离失所妇女的此种机会不平等；提供援助时有歧视行为；发生性暴力和基于性别的暴力行为，尤其是在集体住所或营地发生此种行为；受教育的权利遭受侵犯；不补发遗失、被没收或销毁的文件；儿童在没有充分援助的情况下遭受经济剥削和性剥削；不安全或非自愿返回家园或被迫迁往国内其他地区，或不归还财产和重建住房或提供赔偿。

44. 漠视受自然灾害影响者的人权未必是故意的行为，但往往是不适当的政策以及缺乏妥善应对灾害和重建挑战的能力所致，或完全是疏忽的结果。因此，必须采用基于人权的方法进行预警、制定紧急应灾规划、进行灾害管理和减灾活动，并努力为流离失所者找到持久的解决办法。

## 2. 因发展造成的流离失所现象

45. 另一个必须更加重视的方面是保护因发展项目、包括城市规划和建造活动而不得离开家园的人。这些人无疑是境内流离失所者。<sup>18</sup> 应对发展项目造成的流离失所现象的《坎帕拉公约》明确承认了这一点。

46. 非政府组织维护住房权利反对驱逐房客中心估计，2007年和2008年期间有160万人遭到强行驱逐，这种行为有许多是在未进行协商、未提供适当的选择或赔偿的情况下进行的，因此违反了《指导原则》。<sup>19</sup> 联合国人居署警告说，强行驱逐事件正在日渐增加。<sup>20</sup> 迅速发展的城市中心发生深刻的社会经济变革，加紧努力开发自然资源(包括可再生能源)，以及诸如国际体育赛事等超大规模活动<sup>21</sup>，都是滋长强行驱逐行为的因素。

<sup>17</sup> 见 A/HRC/10/31/Add.1。

<sup>18</sup> 见《指导原则》6(2)(c)。关于与发展相关的流离失所现象，另见 A/HRC/13/21/Add.1，第 53 段。

<sup>19</sup> 维护住房权利反对驱逐房客中心，《强行驱逐问题全球调查：2007-2008 年侵犯人权行为》(日内瓦，2009 年)，可查阅 <http://www.cohre.org/globalsurvey>。同期，有 430 万人受到威胁实施和实际实施的强行驱逐行为的影响。另见《指导原则》7。

<sup>20</sup> 人居署执行主任强行驱逐问题咨询小组，“为世界各地的强行驱逐问题找到解决办法：实现千年发展目标与实施人居议程的优先任务”(2007 年 4 月)。

<sup>21</sup> 见适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员的报告，A/HRC/13/20。

### 3. 城市地区的“无形流离失所者”和寄宿家庭

47. 境内流离失所者往往分散在城市地区，因此必须找到自己的住处，住在集体中心和学校等公共建筑物内，或住在寄宿家庭。城市境内流离失所者的人数今后可能大幅增加，这主要是当今迅速的城市化所致。<sup>22</sup> 确认和保护他们并应对他们的具体需求，但又不忽视城市贫民和来自农村地区的移徙者，这些都是应该更加重视的挑战。在这方面，必须特别认识到对市政当局造成的压力。

48. 在农村地区，境内流离失所者往往住在寄宿家庭或收容社区。以刚果民主共和国为例，按照非洲的好客传统，估计寄宿家庭已接纳了 70% 的境内流离失所者。<sup>23</sup> 国家主管部门及其人道主义伙伴往往没有充分优先重视与这些境内流离失所者及其寄宿家庭进行联系并予以支助的要求。

49. 由于流离失所者大量涌入，收容社区和寄宿家庭往往最终要承受重大的负担，从而可能造成社会紧张关系和更多的涉及保护的关切问题。<sup>24</sup> 在这方面，“受流离失所现象影响的社区”的概念有助于人们承认到，受流离失所现象影响的不仅有流离失所者群体，还有收容这些人或使之融入或重新融入其生活的社区。代表一贯鼓励捐助者和人道主义者扩大它们的工作重点，向范围更广的受益人提供保护和援助。这些活动不应该仅限于提供人道主义援助，而是还应该采取发展干预措施，改善用水和环境卫生设备等基础设施以及卫生和教育等基本服务，加强粮食保障并提供更多的住处。从长远来看，这些干预措施的成本可能较低，不但有助于应对流离失所者的需求，还能促进收容这些人的地区和社区的发展。

### 4. 未受到承认的境内流离失所者

50. 代表感到关注的是，若干国家收容了大量境内流离失所者，但无视国际承认的《指导原则》对境内流离失所者身分的说明(见上文第 11-14 段)，不承认他们是境内流离失所者，有时甚至不厌其烦地将他们改称为“流动的弱势群体”、“迁离住处者”或“境内移徙者”。

51. 未得到承认的境内流离失所者的具体需求往往未得到充分对待，包括无法得益于以弱势群体为对象的援助方案。令人遗憾的是，代表在要求访问否认存在境内流离失所现象的国家时曾遇到种种难题。

<sup>22</sup> 预测到 2030 年时，城市地区居民将约达 50 亿人，目前为 33 亿人。见联合国人居署，《2006/7 年世界城市概况》(2006 年)。

<sup>23</sup> 见 A/HRC/8/6/Add.3。

<sup>24</sup> 另见 A/HRC/13/21/Add.2。

## B. 应对多重的脆弱性和歧视

52. 有些观察家依然质疑针对境内流离失所现象的特别保护和援助干预措施，认为这往往会转移对诸如贫穷、性别或少数族裔身分等造成脆弱的真正起因的关注，或是会无视无法抵达国内较安全地区的其他受影响人群的需求。

53. 虽然境内流离失所者的处境未必一定不如非流离失所者，但他们需要得到特别的保护和援助，因为流离失所现象造成了其他人不会有的特殊需求和脆弱性。境内流离失所者失去了家园，迫使他们必须寻找其他的住所，或是带着特殊的问题在营地或集体住所居住。他们还失去了生计、谋生手段、社会和文化联系，因而往往陷入贫困、处于社会边缘地位、无法享有基本服务、甚至遭受污辱。与留在自己家里的人不同，流离失所者被迫丢下了财物而很可能被别人侵占，如何收回这些财物则成了艰难的问题。他们丢失的文件可能无法得到补发，或是无法自由参加选举。最后，只有流离失所者才需要谋求持久的办法解决他们流离失所的问题。

54. 流离失所现象加剧了本已存在的脆弱性，并造成了新的脆弱性。在许多危机局势中，流离失所者尤其是其中的儿童和老年人遭受营养不良和缺乏饮用水的影响格外严重。<sup>25</sup> 据世界卫生组织报道，境内流离失所者特别易受有害健康因素的危害。<sup>26</sup> 城市地区境内流离失所者的处境往往不如非流离失所的城市贫民。<sup>27</sup> 迁往他们在族裔、宗教或其他方面属于少数群体的地区的人会遇到特殊的问题。<sup>28</sup>

55. 具有多重脆弱性和需求的人往往会遭到忽视，在没有专门负责保护他们的权威机构或人道主义组织的情况下尤其如此。代表认为，老年人、残疾人和土著人民的成员在适应新环境时往往面临着各种特殊问题，但在流离失所的情况下，这些人通常会受到忽视。

## C. 与国家共同努力履行对流离失所者的职责

56. 代表指出，许多国家正在加大力度，履行向境内流离失所者提供保护和人道主义援助的主要职责和义务(指导原则 3(1))。同时，许多最严重和最棘手的流离失所局势出现在没有多大能力履行其职责的弱势国家。代表曾参与处理了一些局势，在这些局势中，国家当局未能履行对流离失所者的职责，结果是国际人道

<sup>25</sup> 实例见 A/HRC/13/21/Add.2, 第 49 段。

<sup>26</sup> 《保护境内流离失所者》，机构间常委会政策文件系列，第 2 号，1999 年，英文本第 21 页。

<sup>27</sup> 实例见 Karen Jacobsen (范因斯坦国际中心，塔夫茨大学)和境内流离失所情况监测中心，《向城市地区蔓延的境内流离失所现象：塔夫茨—境内流离失所情况监测中心概况研究》，苏丹喀土穆：案例号 1(2008)，英文本第 8 页。

<sup>28</sup> 实例见 A/HRC/13/21/Add.2, 第 19 段。

主义、政治和军事行为体力图取代国家，这通常可见于在安全状况岌岌可危和人道主义空间日见缩小的情况下。但当国家本身蓄意和专横地造成当时呼吁它予以保护和援助的本国人民流离失所时，这个问题就变得特别令人烦恼不堪。

57. 在紧急情况下，为了拯救生命，由国际社会在某种程度上替代国家权威的做法通常是不可避免也是必要的。但从中期和长期来看，替代的做法不可持续，这是由于国际社会的能力、部署的时间以及对实地动态的了解通常有限。

58. 代表认为，国际社会必须加大力度，同弱势国家的国家和地方主管当局共同努力并加强它们的能力，而不是采取较容易的替代的捷径，因为这种做法往往会导致走向穷途末路。鼓励制定有关境内流离失所问题的法律和政策，可以成为使有关当局参与工作的第一步。当然，法律和政策不会自动变成实地行动，但它们是使主管当局发挥预期作用的必要的先决条件。如果法律和政策拟定得妥善，它们就可规定政府内部的职责，建立协调机制，并确定国家预算项目和专项捐助资金可与之挂钩的优先事项和活动。

#### D. 体制进展：从挑选和选择转向采用更系统和可预测的办法

59. 联合国组织和广大人道主义界没有任何组织拥有援助和保护境内流离失所者的明确任务，有鉴于此，直到 2004 年前一直是在采用所谓的协作办法。然而，2005 年有一份报告的结论指出，尽管采用了这种办法，但“在境内流离失所者特有脆弱性的主要部门缺乏业务问责和领导”的现象，是“近来对境内流离失所者危机反应的主要薄弱环节”，致使各人道主义行为体的参与不协调一致也无法预测。<sup>29</sup> 2005 年的人道主义改革倡议力求克服这些缺陷，途径是采用分组办法，使不同的组织在其专门知识领域内发挥对境内流离失所者职责的主导协调作用，从而实现透明度、一致性和可预见性并落实问责制。这项改革对联合国参与处理境内流离失所局势尤其是其紧急阶段的工作产生了显著影响，规定了更明确的职责，也进行了更好的协调。此外还成功地采用了新的筹资机制特别是中央应急基金，据以在日渐严重的危机中紧急提供救援活动经费，从而及时应对境内流离失所者的需求，并在经费不足而危机旷日持久的情况下应对各种紧迫需求。

60. 全球和国家一级的分组职责提高了可预见性，也有助于消除对境内流离失所者的人道主义反应方面的缺陷。具体就难民署而言，作为在冲突环境中对境内流离失所者提供保护、应急住所和营地管理分组的主导机构，难民署承担了重大的责任，包括发挥“最后手段提供者”的作用。为了履行这些新的诺言，难民署加大了业务参与力度，并为机制改革和预算修订作好准备。然而，与流离失所者的总体需求相比，难民署及其伙伴的能力，尤其是开展培训和拥有充分数量工作

<sup>29</sup> Costanza Adinolfi 等人合著，《人道主义应急审查：联合国主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员委托编写的独立报告》，人道主义事务协调厅(人道协调厅)，(2005 年)，英文本第 49-50 页。



人员的能力以及在保护领域提供指导的能力，都仍然十分有限。因此必须推动更强劲有力和更果断的参与。

61. 在自然灾害局势中保护境内流离失所者的国际机制往往效能不高，这是因为缺乏对灾害环境造成的威胁的了解、知识和应对能力。人权高专办、难民署和儿童基金会仍在奋力加强实地能力，据以履行它们在 2005 年人道主义改革倡议期间提出的主导在灾害环境中提供保护的承诺。因此，代表高兴地看到难民署表示决心在机构间常委会框架内并在与儿童基金会和人权高专办协商下消除这一缺陷，<sup>30</sup> 并希望据此增强它的能力。代表还鼓励人权高专办和儿童基金会加紧努力，增强总部和实地的能力。

62. 2005 年人道主义改革倡议设立了由开发署领导的早期恢复分组，<sup>31</sup> 从而认识到从紧急情况中的人道主义行动向采取全面恢复措施过渡的重要性。代表曾多次<sup>32</sup> 指出在人道主义行为体逐步撤离与发展行为体到达这两者之间出现空隙的现象。他强调人道主义行为体必须与发展行为体携手合作，并尽早开始恢复活动。早期恢复分组经费不足，这方面的筹资机制又缺乏灵活性，这些情况都加剧了目前早期恢复活动中薄弱环节的严重性。

#### E. 确认人道主义作用与军事作用的区别

63. 代表注意到，一些国家中的联合国政治或维和特派团与人道主义行为体之间存在着难以处理的关系，这在它们是属于综合特派团的组成部分时尤为明显。代表欣见已在努力加强联合国维和行动保护平民包括境内流离失所者的能力，并欣见这些特派团往往对实地的人道主义行动产生积极的影响，包括改善安全局势或为人道主义准入提供方便条件。不过，这些特派团也可能产生负面影响，甚至可能妨碍人道主义活动，这在特派团的任务是在军事或政治上支持冲突某一方时尤为明显。

64. 代表强调指出，在同时开展加大保护平民力度的人道主义努力与军事努力时，必须始终确认人道主义行动和军事行动两者的根本区别，从而不致对人道主义活动的公正性提出质疑。<sup>33</sup> 促进理解彼此的作用必将有助于加强协调一致。

<sup>30</sup> 见联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会第六十届会议上的开幕词，2009 年 9 月 28 日。

<sup>31</sup> 早日恢复的概念的定义是：在人道主义局势中实施各项发展原则，使地方和国家的能力得到稳定而不致进一步削弱，从而为全面恢复打下基础，并促进受影响民众开展自发的恢复活动。稳定和利用这些能力则又将减少所需的人道主义支助的数量。见《联合国开发计划署早日恢复政策》，(2008 年 8 月 22 日)，第 1.1 段。

<sup>32</sup> 实例见 2009 年 7 月 17 日关于代表访问乌干达情况的新闻稿和 A/64/214，第 71 段。

<sup>33</sup> 实例见 A/HRC/13/21/Add.2 和 A/HRC/8/6/Add.3。

综合特派团的政治和军事部门应该与非联合国的人道主义行为体维持联系，以求促进此种理解。

## F. 捍卫人道主义空间

65. 代表十分关注的是，为切实保护和援助境内流离失所者所必须的人道主义空间正在日渐缩小。向危机地区民众提供援助时长期存着后勤方面的困难，人道主义工作人员严重的人身安全问题又加重了这种困难。2008年，260名人道主义援助工作人员遭到杀害、绑架或在暴力袭击中严重受伤，这一数目高于以往有记录的任何一年。<sup>34</sup>

66. 遭受法治崩溃现象之害的受危机影响国家的总体不安全局势正在不断加剧。几乎所有的现代武装冲突都涉及非国家武装团体，许多此种团体的行为如同肆无忌惮的犯罪团伙一样，而不像具有尊重人道主义原则意识的武装政治运动。有些国家的人道主义行动已成为蓄意袭击的目标。境内流离失所者和受危机影响的其他民众遭受这种行为之害(而这种破坏稳定的效应可能正是对人道主义工作人员进行袭击的本来意图)。

67. 总体不安全局势以及针对人道主义工作人员的攻击行为，已导致撤离人道主义工作人员、规定国际工作人员人数的最高限额、实施严格的宵禁和限制行动自由。人道主义行为体日渐被迫对行动进行远程管理，从而产生了新的和更多的挑战。

68. 代表还感到震惊的是，某些国家以国家主权为借口，拒绝人道主义准入，或提出人道主义援助必须遵守的条件，使人道主义行为体成为违反国际人道主义法行为的同谋。此外也越来越严重的是骚扰、恐吓和任意驱逐援助人员的行为，或施加各种妨碍他们及时部署的行政官僚障碍，这些措施的目的显然是限制“以存在提供保护”的效益。

## G. 确保追究对境内流离失所问题的责任

69. 年复一年，众多的人被强制迁移，这违反了《指导原则》重申的国际人权法和人道主义法。<sup>35</sup> 制止强制迁移行为最有效的方法之一，是所有的有关行为体都严格履行义务，制止有罪不罚现象，确保追究应对强制迁移和其他侵犯人权行为负责的人的责任。

<sup>34</sup> 人道协调厅，世界人道主义日：《安全趋势》(2009年)。相比之下，1998年有69名援助工作人员遭受了此种暴力行为之害。

<sup>35</sup> 见《指导原则6》。

70. 代表高兴地注意到，将最恶劣形式的强制迁移行为包括种族清洗定为刑事罪行的做法有日渐增多的趋势。《国际刑事法院罗马规约》确认，某些类型的强制迁移行为可能构成战争罪或危害人类罪。<sup>36</sup>

71. 此外还值得注意的是，《坎帕拉公约》要求各国追究侵犯流离失所者人权行为包括强制迁移行为的武装团体成员的刑事责任。<sup>37</sup> 哥伦比亚等若干国家已在刑法中将强制迁移行为定为刑事罪，只是起诉和定罪的案件还不多。

72. 问责的范围不限于刑事制裁。严重违反国际人权法和人道主义法的行为包括强制迁移的受害者享有因遭受侵权行为之害而获得切实补救包括赔偿的权利。<sup>38</sup> 赔偿可采取不同的形式。在有些情况下，以恢复迁移前原状的形式提供补偿已经足够。在另一些情况下，尤其是涉及危害人类罪、战争罪和种族清洗时，强制迁移的受害者还有权获得经济赔偿。赔偿法律不得任意区分流离失所的不同类型和起因，并必须遵守法律面前人人平等的原则。

73. 强制迁移的起因也可能是出于疏忽，尤其是主管当局未能履行其义务，因而未能采取一切合理和必要的措施，保护生命、人身安全、健康和财产免受自然灾害之害。代表注意到，越来越多的法律规定应追究主管当局对此种失职行为的责任。欧洲人权法院已下令一些国家作出赔偿，因为它们因疏忽大意而没有采取适当措施，保护人民免受自然灾害或人为灾害之害。<sup>39</sup> 《坎帕拉公约》还规定，如果缔约国未能在发生自然灾害时保护和援助境内流离失所者，它们就有作出赔偿的责任。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 罗马规约确认，驱逐出境或强行迁移人口可能构成战争罪或危害人类罪(第七条第(一)款第 4 项以及第八条第(二)款第 1(7)项和第 2(8)项)，同时在作为其补充的《犯罪要件》脚注 13 中强调指出，“被驱逐出境或强行迁移”这一用语可与“被迫流离失所”相互替代。在非国际性武装冲突中，基于与冲突有关的理由下令平民人口迁移也可构成战争罪，但因所涉平民的安全或因迫切的军事理由而有需要时除外(见《罗马规约》第八条第(二)款第 5(8)项)。

<sup>37</sup> 见第 7 条，第 4 段和第 5 段(a)。

<sup>38</sup> 见大会关于严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则的第 60/147 号决议。另见《坎帕拉公约》，第 12 条。

<sup>39</sup> 欧洲人权法院，“Öneryıldız 诉土耳其案”，上诉号：48939/99，2004 年 11 月 30 日判决；Budayeva 等人诉俄罗斯案，上诉号：15339/02、21166/02、20058/02、11673/02 和 15343/02，2008 年 3 月 20 日判决。

<sup>40</sup> 见第 12 条，第 3 段。

## H. 消除造成长期流离失所现象的政治因素

74. 在至少 35 个国家中，境内流离失所者的处境已经旷日持久，<sup>41</sup> 这意味着为他们找到持久解决办法的进程已经停滞不前，流离失所者已处于社会边缘地位，他们的权利尤其是经济、社会和文化权利得不到保护。处境旷日持久的境内流离失所者往往过着非人的生活，没有获得谋生手段的切实机会。代表一贯认为，最有可能成为旷日持久流离失所现象受害者的是流离失所者民众中的最脆弱群体，并包括老年人、残疾人、户主为妇女的家庭以及各种少数群体。<sup>42</sup>

75. 在冲突局势中，政治因素往往是旷日持久流离失所现象的主要起因，致使冲突各方无意实现和平，使流离失所者无法返回家园。即使在重大的敌对行动停止之后，根本的冲突往往仍然没有解决，境内流离失所者则有受到操纵而成为冲突筹码的风险。他们无法返回家园，因为他们被视为与敌方有关联。同时，他们又往往无法融入当地的社会生活，因为政治决策者指望持续的回返压力将有利于他们的领土要求。

76. 代表一贯强调认为，允许境内流离失所者生活状况正常化的做法绝不应取消他们返回家园的权利。与此相反，已经重新控制自己生活的人更有能力最终实现持久的解决办法，同时减轻当地社区和社会服务的负担。代表曾就这一问题与阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、塞尔维亚和土耳其政府进行了接触，并注意到此种接触已促成相关政府作出了一些积极的政策变更。

77. 现代的和平协议强调了所有的流离失者都享有回返的权利，这是一种积极的趋势。但与此同时，也有一种忽视无意或无法回返的流离失所者的倾向。代表曾多次建议谈判者认识到境内流离失所者有按照《指导原则》自由选择回返、融入当地社会和在国内另一地区安家的权利。他的建议有时得到了采纳。<sup>43</sup> 代表对之进行了大量工作的一个问题是如何使所有的流离失所者群体都至少间接地参与和平进程，<sup>44</sup> 这种做法应确保和平协定和建设和平的努力反映出流离失所者的权利、需求和合法利益。

78. 长期流离失所现象也可能是国家当局、发展行为体和捐助方漠然无视的政治态度所致。在危机最紧急期间，境内流离失所者可能会获得慷慨的人道主义援助，但一旦战火平息或洪水退去之后，他们往往遭到遗忘。如果不提供援助重建他们的生活(特别是恢复他们的生计)，流离失所者将陷入一种依赖援助和旷日持

<sup>41</sup> 境内流离失所情况监测中心，《境内流离失所：2008 年全球趋势和动态综述》(2009 年)。这一数字仅涉及与冲突和暴力相关的流离失所现象，不包括因灾害和发展造成的流离失所现象。

<sup>42</sup> 实例见 E/CN.4/2006/71/Add.4。

<sup>43</sup> 见 A/62/227, 第 31-32 段(尼泊尔和平协定)。

<sup>44</sup> 见 A/HRC/10/13, 第 30-36 段。

久流离失所的恶性循环。因此，捐助界持续不提供充分的经费资助早日恢复战略和活动的情况尤其令人担忧。

79. 代表还关注的是，有时会过早地取消难民身分或取消在国外寻求保护者的其他受保护身分，使人们被迫无条件地或是在没有实施使他们重返社会的方案的情况下返回家园，从而导致产生已经回返的人最终要在境内长期流离失所的状况。<sup>45</sup>

#### 四. 让流离失所者好好活下去：持久的解决办法

80. 持久解决境内流离失所者问题的办法与旷日持久地流离失所正好相反。这些办法往往被过于简单化地等同于回返。重要的是要必须强调，实现持久解决的途径可包括 (a) 返回原籍地并可持续地融入原籍地的社会生活，(b) 可持续地融入已收容境内流离失所者的当地社会，或 (c) 在国内任何其他地区安家并可持续地融入该地区的社会生活。这些可供选择的办法没有固定的优劣之分。境内流离失所者对于他们想采用的持久解决办法有权作出知情和自愿的选择。

81. 制定持久解决办法的进程很复杂，必须在这一进程中逐步营造一种环境，使境内流离失所者在其中不再有任何与流离失所相关的特殊需求，可以不遭受与流离失所相关的歧视而享有他们的人权。因冲突或灾难而分散的家庭要团圆。境内流离失所者的生计、住房、土地和财产必须得到恢复和归还，公共服务必须得到重建，使他们能享受适当的生活水平。在涉及任意驱逐和其他严重侵权行为时，通常还必须重振正义感，并向流离失所者因遭受侵权行为之害而提供切实有效的补救措施(另见上文第三章 G 节)。

82. 虽然为持久解决办法提供条件和相关手段主要是国家和地方当局的责任(见指导原则 28)，但往往需要国际发展、政治和人权行为体参与提供支助，包括支助度过紧急状况后的过渡期。因此代表高兴地注意到，建设和平委员会、世界银行和开发署正日益认识到流离失所、持久解决办法与它们本身任务之间的关联。

83. 2007 年，根据紧急救济协调员的要求并在进行了广泛协商之后，代表发表了《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》试用本。该《框架》为如何支持实施此种解决办法提供了指导意见，并确定了据以评估持久解决已达到何种程度的标准。实地的反馈意见为进一步审查《框架》提供了依据，《框架》的最后文本(A/HRC/13/21/Add.4)已提交人权理事会。经机构间常委会认可的《框架》的主要目的，是指导国际组织和非政府人道主义和发展行为体如何与政府共同努力支持实施持久的解决办法。由于《框架》还对理事会关于找到加强持久的解决办法

<sup>45</sup> 见 A/HRC/13/21/Add.1, 第 67-69 段，以及代表于 2007 年 8 月 20 日就阿富汗问题发表的新闻谈话。

和制定评估流离失所何时结束的基准的要求(第 6/32 号决议, 第 7 段)作出了回应, 因此它对受境内流离失所现象影响的会员国和捐赠方都有效益。

## 五. 结论和建议

84. 冲突和暴力每年使数以百万计的人成为新的境内流离失所者。因灾害成为流离失所者的人数则更多, 气候变化的影响又将加剧这一趋势。发展活动造成的流离失所现象也呈上升趋势。由于国际社会将注意力集中在境内流离失所者营地, 其他的许多流离失所者依然不引人注目, 因为他们居住在寄宿家庭, 分散在城市地区, 或是他们的存在未得到官方承认。流离失所民众中的一些弱势群体也通常受到漠视。寄宿家庭和收容社区往往受到流离失所现象的严重影响, 但它们也往往被人们忽视。代表敦促会员国以及人道主义和发展行为体扩大行动范围, 并建议它们:

(a) 按照《关于境内流离失所问题的指导原则》承认、保护和援助所有境内流离失所者, 包括因自然灾害和人为灾害而流离失所的人以及因发展活动而被驱逐的人;

(b) 加大保护和援助城市流离失所者的力度, 包括作出发展努力和采取措施, 普遍协助流离失所者寄宿家庭以及受影响的社区;

(c) 进一步注重具有多重脆弱性和遭受多重歧视的境内流离失所者, 尤其是老年人和残疾人、家庭的女性户主及其子女, 以及属于少数族裔或土著人民的流离失所者。

85. 虽然国家当局负有保护境内流离失所者的首要责任, 但许多受境内流离失所问题影响最严重的国家的国家机构功能不良, 没有多大的能力来履行此种职责。代表敦促所有会员国表明它们与流离失所者和受危机影响的其他民众团结一致, 并建议它们:

(a) 促进在国家一级承认《指导原则》, 包括通过国内法律和政策予以承认;

(b) 与流离失所者就他们的境况和需求问题进行协商;

(c) 协助国家、省和地方各级当局包括国会议员制定并实施有关境内流离失所和灾害管理或财产归还等相关问题的必要法律和政策;

(d) 继续认识到保护境内流离失所者和受影响的其他民众也是国际关注的问题;

(e) 将《指导原则》纳入人权理事会普遍定期审议和区域文书等国际监测机制;

(f) 向流离失所者提供一切必要的人道主义援助，在任意拒绝人道主义准入、或人道主义工作人员遭到袭击、骚扰或歧视的情况下，继续资助此种援助并采取协调一致的行动；

(g) 确保国际军事和民事行动拥有保护平民的任务规定和实际能力；

(h) 确保处理气候变化问题的新框架能应对气候变化的影响与流离失所现象之间的关系，并确保向最不发达国家提供用以处理气候变化对人类影响的资源和专门知识；

(i) 尊重无法在本国找到持久解决办法并因此成为境内流离失所者的人寻求和享有庇护的权利，并不得强行将他们遣返回国；

86. 当今产生的境内流离失所现象大多与违反国际人权法和人道主义法行为相关。强制迁移的行为是可以防范的，但应对此种行为负责的人往往逍遥法外，无人受到追究。代表建议各会员国：

(a) 认真履行国际人权法、国际人道主义法和国际刑法规定的义务，包括保护本国民众免受非国家行为体所作的强制迁移行为之害；

(b) 将强制迁移行为、尤其是在此种行为已相当于国际罪行时定为刑事罪，并将所有肇事者绳之以法，必要时可将案情提交国际刑事法院或其他特别机制审理；

(c) 建立和实施预警机制并采取降低灾害风险的措施，防范和减缓自然灾害造成的流离失所现象。如果主管当局因疏忽而未采取一切必要和合理的措施保护民众免受自然或人为灾害之害，国家应为此作出赔偿；

(d) 将强行驱逐的行动仅限于一些特殊情况，确保遵循所有相关的适当法律程序保障，并向被驱逐者提供适当的赔偿以及替代性住房和谋生机会。

87. 持久的解决办法是保护境内流离失所者的最终手段。同时，代表还看到了这方面的一些最严重的问题。目光短浅的政治算计往往会造成旷日持久的流离失所现象，因为此种政治算计特别难以转变成为持久的解决办法。尽管现在已经取得了一些进展，但捐助方和发展行为体依然尚未为持久的解决办法提供充分的支持，尤其是尚未为早日恢复工作进行关键的投资。代表建议各会员国：

(a) 重振解决正在进行的或处于僵局的冲突的进程，同时使境内流离失所者的生活状况尽可能正常化；

(b) 按照《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》与人道主义和发展行为体密切合作，制定和创造各种程序和条件，确保境内流离失所者能找到自我选择的安全和有尊严的持久解决办法；

(c) 确保流离失所者至少间接地参与和平进程，使和平协定和建设和平倡议反映出他们的权利、需求和合法利益；



(d) 建立更妥善的筹资机制，据以弥合因恢复活动经费经常不足而在应急筹资和发展筹资之间造成的差距。筹资机制必须机动灵活，可足以不仅应对境内流离失所者本身的需求，还能应对所有受流离失所现象影响的社区的需求。

88. 由于代表的任期将于 2010 年夏末届满，安理会将必须对未来的任务作出决定。代表认为，按任务规定开展的活动已对增进和保护境内流离失所者人权作出了重要贡献。按任务规定开展的活动促进了逐步发展相关的概念、规范和体制框架，若干特定国家的状况也得到了具体的改善。

89. 本任务是联合国系统的核心工作之一，它的性质以及它享有可同各种机构和办事处、尤其是各级机构间常设委员会(机构间常委会)进行联系的权利，一贯是有助于提高其效益的关键特性。现在也证明很重要的是，人权理事会委派了代表将境内流离失所者人权问题纳入工作主流，并明确指出了供他考虑的优先专题事项，例如在发生自然灾害的情况下保护流离失所者或促进他们参与和平进程。

90. 按照制度化安排与人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处密切合作，以及获得联合国人权事务高级专员办事处向某一特别程序任务负责人提供的经常支助之外的资源，这两个方面都是执行代表受权执行的一系列任务所必不可少的。与联合国系统外的机构和非政府组织密切合作的能力，也已加强了代表执行任务规定的职责的能力。