



大会

Distr.: General  
11 August 2010  
Chinese  
Original: English

---

第六十五届会议

临时议程<sup>\*</sup> 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人  
权和基本自由切实享受的各种途径

## 向境内流离失所者提供保护与援助

### 秘书长的报告

秘书长深感荣幸地向大会成员国转发负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表瓦尔特·卡林根据大会第 62/153 号决议、人权理事会第 6/32 号决议以及第 14/6 号决议所做的报告。

---

<sup>\*</sup> A/65/150。



## 负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表的报告

### 摘要

本报告概述了秘书长特别代表于 2009 年 8 月至 2010 年 7 月期间开展的主要活动。此外，报告还就成员国提供人道主义援助的义务与境内流离失所者获得此类援助的权利进行了主题审查，境内流离失所者获得人道主义援助的权利与人道主义准入问题密切相关。

# 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 任务和活动 .....	4
A. 任务 .....	4
B. 国家干预 .....	4
C. 与区域和国际组织的合作 .....	9
D. 能力建设及其他活动 .....	10
E. 在联合国系统内实现境内流离失所者人权问题主流化.....	12
三. 专题部分：国家提供人道主义援助的首要职责与境内流离失所者的相应权利 .....	14
四. 结论和建议 .....	23

## 一. 导言

1. 现任负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表的任期于 2010 年 10 月结束，本报告是其提交的最后一份报告。它是根据大会第 62/153 号决议、人权理事会第 6/32 号决议以及最近于 2010 年 6 月通过的关于将秘书长特别代表任期再延长三年的第 14/6 号决议提交的。

2. 本报告概述了秘书长特别代表于 2009 年 8 月至 2010 年 7 月期间所开展的主要活动。报告还载有关于“国家提供人道主义援助的责任与境内流离失所者的相应权利”的专题部分，境内流离失所者获得人道主义援助的权利与人道主义准入问题密切相关。

## 二. 任务和活动

### A. 任务

3. 人权理事会第 6/32 号决议以及第 14/6 号决议授予秘书长特别代表的任务如下：解决境内流离失所这一复杂问题，尤其是，在联合国系统所有相关方面实现境内流离失所者人权主流化，通过国际协作倡议与行动，促进保护和尊重境内流离失所者的人权，以努力加强国际应对（分别见第 6/32 号和第 14/6 号决议第 6 和第 11 段）。

4. 特别代表依照其任务授权，通过与政府开展建设性对话，以及在联合国和区域组织框架内开展广泛的主流化活动，努力推动一种基于权利的方式来应对境内流离失所问题。为了有效解决境内流离失所者人权问题，必须在以下不同方面开展活动：人权促进与保护、人道主义行动、重建与发展以及建设和平。

5. 在其任期内，特别代表获得了联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的大力支持，并在与人道主义事务协调厅（人道协调厅）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）的密切合作中受益。此外，他还得到了 Brookings-Bern 境内流离失所问题项目的支助，特别是在研究、能力建设与宣传领域。

### B. 国家干预

6. 2009 年 8 月至 2010 年 7 月期间，特别代表与多个国家有过接触。他希望向那些对他发出邀请或以其他方式在当前任期及过去六年任职期间参与其任务的各国政府表示感谢。

## 1. 阿塞拜疆

7. 2010 年 5 月 19 日至 24 日期间，特别代表对阿塞拜疆进行了一次后续访问。<sup>1</sup>他上一次访问该国是在 2007 年。尽管自此取得了重要进展，如关闭帐篷营等，特别代表强调，持续近 20 年的流离失所问题仍迟迟得不到解决，并继续对该国近 60 万名境内流离失所者的人权构成影响，其中很多人目前生活状况艰难。

8. 政府动用了大量资源，为境内流离失所者建造了大量房屋和公寓，以改进住房条件。不过，绝大多数流离失所者仍然没有房屋，无法获得充足的住房仍然是他们面临的最严峻问题之一。应继续致力于改善和确保住房权利，特别是针对那些仍旧居住在农村地区“成品房”、城市集体住宿中心（如集体宿舍等）者以及城市中心面临被驱逐风险的人。

9. 有必要采取更加一致的行动，改进境内流离失所者的就业和生计机会，他们的失业和贫困率仍然远远高于其他人口。需针对居住在城市地区和位于较偏远地区新建定居点的人口执行具体方案，终止或减少其依赖模式。

10. 在健康方面，特别代表赞扬世界卫生组织（世卫组织）对境内流离失所者开展心理健康评估，以及政府根据评估结果制定行动计划和新的刺激方案，以改进农村地区合格医务人员的供给。

11. 在教育领域，尽管官方废除了对流离失所者社区的隔离政策，并修建了新的校舍，不过，对目前向境内流离失所儿童和青少年提供教育的质量仍旧令人担忧。特别代表建议对境内流离失所者的教育质量和教育需求开展评估，并鼓励采取措施，以促进同校就读，增加当地儿童与境内流离失所社区儿童之间的互动机会。

12. 特别代表还突出强调了若干需要政府关注的其他问题，其中包括：开展需求评估，以确定继续需要援助的境内流离失所者的人数；制定一份全面的回归计划，解决与返回原籍地有关的诸多复杂问题。他还进一步强调，有必要加强努力，将境内流离失所者纳入与影响其自身问题的相关咨询和参与性进程。最后，他强调缔结一项和平协议以便结束这一困境的重要性，并指出，此种协议必须解决流离失所者的权利问题。

## 2. 波斯尼亚和黑塞哥维那

13. 2009 年 11 月 11 日至 13 日，特别代表访问了波斯尼亚和黑塞哥维那，以讨论在《执行〈代顿和平协定〉附件的修订战略》方面遇到的僵局。2010 年 6 月，国会最终通过了《修订战略》。特别代表欢迎针对本国境内流离失所者寻求持久解决方案所取得的这一重大进展，并呼吁所有利益攸关方立即执行这项战略。

<sup>1</sup> 任务报告将提交人权理事会第十六届会议。

### 3. 中非共和国

14. 2010 年 7 月 9 日至 17 日，特别代表对中非共和国开展了一项后续访问，<sup>1</sup> 这是自 2007 年起他对该国进行的第三次访问。他指出，在该国西北地区，尽管上次访问后局势已经稳定，很多人业已回归，但仍然处于流离失所状态的人继续面临着人道主义危机，并面临着因抢劫带来的不安全风险。几年以来，他们的子女始终无法获得受教育机会。此外，返回村庄的那些人急需获得支助，以重建他们的生活。

15. 特别代表对 Ndélé 周边（巴明吉-班戈兰省）的局势表示关切，在那里，由于近期发生武装冲突，很多人纷纷逃往丛林。访问期间，他们仍然呆在那里，没有任何人道主义援助，食物、饮用水短缺，卫生服务完全没有。此外也有报道称，那里对平民施加了严重的暴力行为。

16. 由于上帝抵抗军对平民的残忍袭击，数千人已流离失所，该国东南地区（姆博穆省和上姆博穆省）的局势也令人担忧。特别代表呼吁，在国际社会的支持下，政府应确保对平民的保护，其中包括，加强安全部门在本地区的存在。

17. 此外，特别代表还深感关切的是，出于安全原因，该国几个地区的人道主义准入严重受限。不过，令他深受鼓舞的是，在访问结束之际，Ndélé 周边和之外的地区停止了对人道主义准入的军事限制。

18. 特别代表强调，建设可持续和平的努力必须将现有 20 万境内流离失所者的权利考虑在内，他对《中非共和国 2009-2011 年建设和平战略框架》涉及境内流离失所问题的事实表示欢迎（见 PBC/3/CAF/7）。与裁军进程以及武装人员复员、重新融入社会一样，流离失所者回归并重新融入社会，参加即将举行的选举，是实现可持续和平的关键要素。

19. 特别代表有机会参加了 7 月举办的讲习班，在该讲习班上，政府和其他利益攸关方致力于制定一个国家法律与体制框架，以解决境内流离失所问题的现状。他鼓励迅速制定并执行该框架。

### 4. 乍得

20. 作为 2009 年 2 月访问乍得的后续行动，特别代表参加了 2010 年 3 月在东乍得举办的“境内流离失所者持久解决方案”讲习班。讲习班由乍得经济规划部、联合国开发计划署（开发署）、联合国人道主义事务协调厅（协调厅）、难民署和特别代表共同组织，来自政府、国际社会和民间社会的重要利益攸关方齐聚一堂，共同讨论战略，以解决与持久解决方案相关的挑战。4 月 30 日，代表向乍得政府发送了一封后续信件，就如何在回归和融入本地社会方面推进持久解决方案提供建议。代表进一步强调，境内流离失所者持久解决方案的实现是巩固东乍得

和平局势的关键因素。目前正在利用在讲习班上提出的各项建议、特别代表的建议以及涵盖受流离失所问题影响的不同区域机构间访问团得出的结论，制定一项旨在支持持久解决方案的联合战略。

## 5. 刚果民主共和国

21. 应人权理事会请求，特别代表和另外六位特别程序任务执行人就刚果民主共和国人权状况提交了一份联合报告。专家们认为，人权状况未有改善，仍然令人担忧。他们特别指出，政府无视其保护和协助境内流离失所者及回归者的责任（见 A/HRC/13/63，第 106 和 111 段）。

## 6. 伊拉克

22. 2010 年 4 月，特别代表与联合国和其他人道主义机构以及外交和捐助者在阿曼召开了一系列会议，以讨论他们当前在解决伊拉克境内流离失所者现状方面的参与情况和所做出的努力。讨论的焦点是，有必要将与境内流离失所者持久解决方案相关的工作有计划地融入发展倡议，同时不得无视他们的人道主义需求。

## 7. 肯尼亚

23. 2010 年 1 月至 3 月，特别代表支持制定肯尼亚流离失所者问题国家政策草案，为政府牵头的流离失所者问题保护工作组提供技术支持，这一政策正是由该工作组主持制定的。包括境内流离失所者社区代表在内的多个不同行为者积极参与了这一进程，这给特别代表留下了深刻印象，同时，特别代表还称赞肯尼亚政府为将《关于境内流离失所的指导原则》（下称《指导原则》）（见 E/CN.4/1998/53/Add.2）纳入国家立法做出的努力，称赞政府努力履行它在《2006 年保护和援助境内流离失所者议定书》（《大湖议定书》）中的义务，该议定书获得了大湖区国际会议成员国的通过。

24. 肯尼亚所做的努力与《大湖议定书》大大加强的不断发展的趋势保持一致，那就是要求成员国将《指导原则》纳入国家立法。随着《非洲联盟保护和援助境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）的通过，对制定与境内流离失所相关的国家政策和立法的需求预计会上升。特别代表强烈支持这些国家倡议，并鼓励国际社会（尤其是直接涉及与境内流离失所相关的法律问题的行为者）支持国家机构的这些努力。对此，《保护境内流离失所者：法律与政策制定者手册》<sup>2</sup> 为国家和国际行为者提供了一个有效工具。

<sup>2</sup> 《保护境内流离失所者：法律与政策制定者手册》，布鲁金斯研究所，伯尔尼大学境内流离失所问题研究项目，2008 年。

## 8. 索马里

25. 2009 年 10 月 14 日至 21 日，特别代表访问了索马里（见 A/HRC/13/21/Add.2）。对平民，尤其是索马里中部和南部地区境内流离失所者的施暴程度令他大为震惊，在那里，对平民施加严重违反国际人道主义和人权法律的行为却不受到惩罚。在逃难其间以及在寻求避难的定居点，150 多万境内流离失所者，其中大部分为妇女和儿童，其人权仍然极其容易受到侵犯，尤其是性暴力。很多人试图在邦特兰或索马里兰的城市中心区寻求安全，这令本已有限的本地资源和基础服务面临巨大压力。很多当地人（尤其是在邦特兰）认为，来自索马里南部和中部的境内流离失所者对当地安全构成了隐患，这仍然是一个重大担忧。

26. 在这次访问后，作为一项后续行动，特别代表参加了 2010 年 3 月在内罗毕举行的联合国索马里行动会议。当时，索马里南部和中部地区的人道主义空间急剧缩小，以致于世界粮食计划署不得不推迟援助行动。人道主义准入严重受限，以及人道主义工作者的安全风险依然是索马里行动面临的重大挑战。特别代表敦促国际社会重点关注这场极为严重且长期存在的人道主义危机。

## 9. 斯里兰卡

27. 尽管安全局势有了重大改善，但在特别代表于 2009 年对斯里兰卡的第二次访问<sup>3</sup>时仍有 25 万多名境内流离失所者被关在封闭难民营中。为履行它对国际法中的承诺，恢复这些人的迁徙自由已成为斯里兰卡政府的当务之急。访问期间，特别代表与政府讨论了解除封闭难民营拥挤现状的策略，并敦促他们将恢复迁徙自由列为优先事项。自这次访问起，有 20 多万流离失所者从封闭的难民营中被释放或重新安置，这是一项了不起的成就。不过，针对这些流离失所者以及另外 30 万名长期流离失所者，如何找到持久解决方案仍是一项严峻挑战，特别代表敦促斯里兰卡政府依据公认的国际法标准解决这一问题。

## 10. 茨欣瓦利地区/南奥塞梯

28. 作为 2008 年 10 月对格鲁吉亚进行访问的一项后续行动，特别代表于 2009 年 11 月 5 日和 6 日访问了茨欣瓦利地区/南奥塞梯（A/HRC/13/21/Add.3）。特别代表注意到在冲突期间发生了严重侵犯国际人道主义法律的行为，包括有计划地破坏财产、抢劫、不加选择地袭击平民以及与人道主义准入和迁徙自由有关的种种挑战。

<sup>3</sup> 特别代表第一次访问的详细情况见 A/64/214，第 58 至第 64 段。



## 11. 也门

29. 特别代表于 2010 年 4 月 4 日至 10 日访问也门，当时也门正处于从武装敌对向脆弱的停火协议过渡。Sa'ada、Amran 和 Al-Jawf 省部分地区人道主义准入受限，继续妨碍联合国和其他人道主义组织在这些地区为流离失所者提供援助和监测回归运动。流离失所状况要求继续向难民营内外所有流离失所者提供人道主义援助，然而，由于缺乏人道主义援助，此类援助受到阻碍。特别代表对人道主义组织的做法表示赞许：不仅寻求满足居住在难民营内流离失所者的需求，而且还努力满足居住在分散定居点、租赁公寓和寄宿社区中流离失所者的需求。他建议，在流离失所地区，在提供人道主义援助的同时应辅之以小规模生计项目，以限制对援助的依赖程度。

30. 由于所处环境不同，也门境内流离失所者对于回归的看法也不尽相同。对于部分不怕被报复或不得不面对家园被摧毁的人来说，他们可能会选择回归。而其他人，特别是那些家园被炸毁或遭受重创的人而言，可持续的回归行动取决于大规模的重建工作以及国家机构的重新设立。另外，还有一些人根本就无法回归，需要为这些人提供支持以及真心实意的协助方案，帮助他们融入当前的生活环境。

31. 因此，回归存在多重障碍，除非予以充分解决，否则，这可能会令大量近期无法回归或回归无法持续从而再度流离失所的人面临长时间流离失所的局面。特别代表对政府愿意与联合国以及特别代表技术支持小组共同制定一项全面的境内流离失所国家战略表示欢迎，该战略的目的在于改善流离失所者的生活状况，促进持久解决。

## C. 与区域和国际组织的合作

### 1. 欧洲联盟

32. 2010 年 4 月，代表与欧盟的重要同行在布鲁塞尔举行了一系列会谈。代表就国家具体现状（尤其是也门）和境内流离失所相关专题与欧洲联盟委员会对外关系总署、欧洲联盟理事会总秘书处和欧洲联盟委员会也门科、欧洲联盟委员会扩大事务总局的同行举行会谈。特别代表还与欧洲议会发展委员会主席、欧洲联盟委员会人道主义援助署举行会谈，并向欧洲议会人权小组委员会介绍情况。

### 2. 世界银行

33. 2009 年，世界银行启动了一项境内流离失所方案，其目的是加强国家机构的能力，为境内流离失所者寻求持久解决方案做出贡献。特别代表积极参与了该方案的设计，并参加了 2010 年 6 月的方案审查工作。世界银行已将境内流离失

所问题提上议程，并让联合国参与其方案的制定与执行，这一事实令特别代表深受鼓舞。

### 3. 国际红十字委员会

34. 特别代表一直在总部和外地办事处与国际红十字委员会进行合作。应红十字委员会副主席邀请，特别代表于 2009 年 6 月在日内瓦与其几位代表会面，就双方关切的问题进行公开对话，其中包括近期在保护境内流离失所者方面所面临的挑战；有关规范制定问题；红十字委员会就保护境内流离失所者采取的行动做法。特别代表对富有成果的对话表示赞许，并对红十字委员会关于境内流离失所问题的新政策表示欢迎。

### 4. 民间社会

35. 在报告所涉期间，特别代表继续在日内瓦、纽约以及所访问的国家与民间社会组织保持联系。在对各国进行访问期间，除与民间社会行为者进行正常信息交流和会谈外，特别代表还在能力建设和培训活动方面与民间社会开展合作。特别代表非常感谢境内流离失所问题监测中心的密切配合，该中心为访问各国提供信息，协调讲习班工作，推动就多个与境内流离失所问题有关的未来项目和问题开展讨论。

## D. 能力建设及其他活动

### 1. 编写工具和手册

#### 《将境内流离失所问题纳入和平进程与协定：调停者指南》

36. 为境内流离失所者找到持久解决方案，这是冲突后社会面临的一个重大挑战。境内流离失所者回归往往被看作是成功和平进程的基准，不过，不可否认的是，未能就境内流离失所者找到持久解决方案也可对和平进程产生负面影响，甚至会构成破坏。在遇到大规模流离失所或当境内流离失所社区对政治进程具有决定性影响时尤为如此。

37. 经验表明，在和平协定中解决境内流离失所问题是为境内流离失所者实现持久解决方案以及加强和平进程主导权的关键所在。然而，在和平协定中，即便提及境内流离失所问题往往也是作为边缘或特别附加条款。谈判双方往往不愿与境内流离失所社区接触，在这种情况下，调停者有责任将境内流离失所问题纳入和平谈判。

38. 正是考虑到这一点，特别代表与联合国政治事务司调停支持小组和调停专家密切合作，编写了一份调停者指南，其中载有关于如何将境内流离失所问题纳入

和平进程与和平协定<sup>4</sup>的建议。该出版物指导调停者如何在调停过程中创造必要空间，使围绕境内流离失所问题的讨论得以继续，它还详细介绍了与受影响人群接触的不同模式，查明应当在和平协定中予以解决的与境内流离失所问题有关的人权问题。

39. 该出版物已在伯尔尼、布鲁塞尔、日内瓦、内罗毕和纽约等多个新书发布会上向不同读者推介。

#### 《自然灾害中的保护问题行动指南（修订版）》

40. 2010 年，应保护问题工作组和全球保护自然灾害中保护问题特别工作组请求，特别代表着手修订《人权与自然灾害行动指南》的工作。修订版《指南》对特别代表于 2006 年制定的《指南》原版和 2008 年制作的配套手册进行了合并与改进，<sup>5</sup>《指南》就突发事件应对阶段如何保护受自然灾害影响者的人权问题提出了实用建议。

41. 基于早前这些文件，在机构间常设委员会委员的密切配合下，特别代表在过去两年里与伯尔尼大学布鲁金斯研究所境内流离失所问题项目举办了一系列讲习班。约有 300 位政府官员、人道主义和发展行为者、安全部队和消防队成员参加了中美、南非、南亚/东南亚八次讲习班。修订版《指南》借鉴并反映了在这些讲习班上以及从不同组织那里得到的反馈意见。修订版《指南》于 2010 年 7 月提交至机构间常设委员会，有望于 2010 年 9 月初获得通过。

#### 机构间常设委员会境内流离失所者持久解决方案的框架

42. 2009 年，特别代表与全球保护问题工作组和早期恢复问题工作组密切合作，修订了《2006 年机构间常设委员会持久解决方案的框架》。本次修订考虑了 2008 年 5 月举行的大型讲习班的结果以及实地反馈意见。新框架<sup>6</sup>于 2009 年 12 月获得机构间常设委员会通过，并于 2010 年 3 月提交人权理事会。

43. 《框架》强调，当境内流离失所者不再有任何具体、与流离失所有关的援助和保护需求，并且能够不受流离失所问题影响、不受歧视地享有人权时，持久解决方案才算实现。由此，必须将实现持久解决方案看作一个渐进过程，其实现方

<sup>4</sup> 伯尔尼大学布鲁金斯研究所境内流离失所问题项目，《将境内流离失所问题纳入和平进程和协定》，（华盛顿特区，2010 年）。可访问 [www.id.cdint.org](http://www.id.cdint.org)。

<sup>5</sup> 伯尔尼大学布鲁金斯研究所境内流离失所问题项目，《保护受自然灾害影响者：机构间常设委员会人权与自然灾害行动指南》，（华盛顿特区，2006 年 6 月），可访问 [www.brookings.edu/reports/2006/11\\_natural\\_disasters.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2006/11_natural_disasters.aspx) 和 [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc)。

<sup>6</sup> 见 A/HRC/13/21/Add.4。也可登录 [www.brookings.edu/reports/2010/04\\_durable\\_solutions.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx) 和 [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc)。

法如下：回返并且可持续地重新融入原籍地；在流离失所地区或定居点，可持续地融入当地；在国内其他地方，可持续地融入当地。《框架》定义了有待考虑的重要原则，实现持久解决方案需考虑的中心元素以及确定持久解决方案实现程度的基准。

## 2. 培训课程和讲习班

### 境内流离失所法律年度课程

44. 特别代表、伯尔尼大学布鲁金斯研究所境内流离失所问题项目、国际人道主义法律研究所和人权高专办共同组织了第六期境内流离失所法律年度课程，为全球各地负责解决境内流离失所问题的高级官员提供培训。课程于 2010 年 6 月 7 日至 12 日在意大利圣雷莫举办，来自受流离失所问题影响的 13 个国家的 22 名代表参加了本期课程。

### 区域讲习班：在东南亚自然灾害中保护和促进权利

45. 2010 年 5 月 14 和 15 日，特别代表在印度尼西亚日惹参加了一场关于在东南亚自然灾害中保护人权的地区讲习班。讲习班由伯尔尼大学布鲁金斯研究所境内流离失所问题项目、印度灾害缩减研究所、安全与和平研究中心和加札马达大学组织。来自政府、联合国、国际红十字与红新月运动、国际和国家非政府组织 35 名代表参加了本次讲习班，讲习班上，他们分享了良好做法，并了解了《人权与自然灾害问题行动指南》。

## E. 在联合国系统内实现境内流离失所者人权问题主流化

### 机构间常设委员会

46. 根据特别代表的任务授权，机构间常设委员会是特别代表将流离失所者人权问题纳入联合国系统和更广泛的人道主义社区主流的重要平台。特别代表及其工作人员参与了机构间常设委员会各个层面的工作（负责人、工作组、特别工作组）。

47. 特别代表就主要政策文件——《机构间常设委员会境内流离失所者持久解决方案的框架》（2009 年 12 月通过）和《人权和自然灾害问题行动指南》（拟于 2010 年 9 月通过），牵头开展了两次重要磋商。有关这些政策文件的详细信息可见本报告 D 节。他密切参与了机构间常设委员会关于“气候变化对人道主义援助的影响”的宣传工作，并与该委员会其他负责人共同参加了 2009 年 12 月哥本哈根联合国气候变化大会的高级专家组讨论。

48. 特别代表还就“难民营外境内流离失所者保护工作”与他人合编了一份工作报告，机构间常设委员会工作组于 2010 年 7 月对此进行了讨论。鉴于大部分境

内流离失所者居住在难民营外的事实，他希望这份讨论报告可引起反思，鼓励人道主义行为者切实做出改变，以确保对居住在难民营外的境内流离失所者的现状采取更加公平的应对措施。

### 人道主义事务协调厅

49. 在特别代表任期内，人道主义事务协调厅的一名工作人员一直在纽约与其合作，这使他能够在总部更好地接触到不同的行为者，尤其是与人道协调厅开展合作。这也使他能够与主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员进行定期对话并为其活动提供协作。此外，人道协调厅还为特别代表执行任务提供定期支持，并为制定政策文件提出重要建议。在 2010 年 3 月人权理事会会议之余，特别代表还与人道协调厅和人权高专办就海地的人权与持久解决方案问题共同组织了一场会外活动。

### 联合国人权事务高级专员办事处

50. 应人权理事会请求，人权高专办为特别代表开展的活动提供了实质性和后勤支持，包括主题报告和其他涉及多个主题的工作报告，并在准备和执行国家任务期间还为特别代表提供了实地支持。另外，人权高专办还帮助确保特别代表的工作与其他特别程序的工作之间的沟通与互补（例如，刚果民主共和国联合报告及联合通讯等），并协助或共同组织联合会议，如专题特别会议、培训活动和小组讨论等。

### 联合国难民事务高级专员办事处

51. 特别代表继续执行与难民署达成的谅解备忘录，以此加强协作，并使其能够在难民署内安置一名外部供资工作人员。在这种情况下，难民署在总部和外地为特别代表提供支持，其中包括，为特别代表准备、执行和后续国家访问提供协助。尤其是开展了多项支持国家战略和规划进程的工作访问，例如，有关持久解决方案或与境内流离失所问题相关立法和政策倡议等方面。

52. 在这一协作机制内，特别代表也对能够有机会在不同场合与难民署就其授权任务相关问题开展积极协商并充当消息人士表示欢迎。此外，他还支持在难民署实现境内流离失所问题主流化，例如，参加难民署高级管理层境内流离失所问题学习方案，参与专题及国别圆桌会谈，以及就当前与境内流离失所问题相关的关切问题参与对话。

### 儿童和武装冲突问题秘书长特别代表

53. 特别代表和儿童与武装冲突问题秘书长特别代表开展定期对话，并对儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室已将武装冲突中流离失所儿童的权利列为

宣传工作重点的事实表示欢迎。他为有关这一主题的工作报告做出了贡献，该报告拟于 2010 年发表，并将为人道主义和人权工作者提供一个极佳的宣传和保护工具。

### 建设和平委员会

54. 特别代表与建设和平委员会定期互动，互动与国家特定局势尤为相关，如中非共和国的局势。就中非共和国而言，他努力与委员会协作，开展与该国相关的活动，并为拟于 2010 年 12 月进行的委员会国家战略中期审查做出了贡献。他还就提议的新的回归政策向布隆迪国家机构主席提供意见，并于 2010 年 7 月的会议上对机构成员发表讲话。

## 三. 专题部分：国家提供人道主义援助的首要职责与境内流离失所者的相应权利

55. 在提交给人权理事会的上一份报告中，特别代表确定了当前在流离失所问题上国家、国际社会和境内流离失所者面临的八大关键挑战（见 A/HRC/13/21，第 39 至第 79 段）。本小节突出强调其中一个挑战，即，确保为境内流离失所者提供人道主义援助。

56. 根据《关于境内流离失所的指导原则》，向辖区之内的境内流离失所者提供人道主义援助是国家的首要义务和责任（见《指导原则》第 3 和第 25 条）。《指导原则》是基于并反映了国际人权和人道主义法律，被公认为“保护境内流离失所者的重要国际框架”。<sup>7</sup>

57. 提供人道主义援助<sup>8</sup>绝不仅仅是出于感情而随意做出的行为。境内流离失所者（以及其他受冲突或自然灾害影响的人）始终有权充分享有他们的人权，包括生命权、获得食物、水、卫生、衣着、住房、保健护理和教育的权利，这些权利合在一起可以解读为，他们有权获得人道主义援助。另外，国家权力机关，不论是直接提供还是促成第三方提供人道主义援助，必须善意实现这些权利。

58. 然而，现实又是另外一番景象。境内流离失所者仍然无法领取对其福祉、甚至是生存而言至关重要的物品和服务，这已经是司空见惯的事，产生这一问题的原因往往是虐待或忽视。与此同时，国际和非政府行为者提供的人道主义援助正

<sup>7</sup> 见《2005年世界首脑会议成果》，大会第60/1号决议第132段；第62/153号决议第10段；第64/162号决议第11段；以及人权理事会第6/32号决议第5段和第14/6号决议第9段。

<sup>8</sup> 人道主义援助包括人的生存和基本福利所需的所有物品和服务。它还包括人道主义行为者为确保早期恢复而提供的物品和服务，如建造临时校舍、修复水源、提供牲畜、种子和工具等。

在缩减，这令国际社会评估流离失所人口的人道主义需求并为其提供援助的难度不断增加。

59. 在这种情况下，确定境内流离失所者的权利以及国家对此应当履行的义务就变得尤为重要。本节旨在概述国家在提供人道主义援助方面的义务，<sup>9</sup> 审查最经常妨碍人道主义准入的因素，并就下一步工作提供建议。

## A. 妨碍人道主义援助的因素

60. 境内流离失所者无法获得必要的人道主义援助，或者人道主义组织准入存在问题，这类情况往往是由于多方面的复杂因素引起的结果。

61. 有时，国家权力机构和其他行为者可能会希望确保为其辖区人口提供援助，而“惩罚”或无视其他人，例如，被视作与政治或军事对手或宗教少数派或少数民族有关的人。在尼泊尔国内武装冲突期间，只有那些被毛派赶出家园的人才可登记为境内流离失所者（见E/CN.4/2006/71/Add.2，第22段）。在哥伦比亚，特别代表收到指控称，登记领取国家援助的境内流离失所者往往被认为其流离失所的原因是参加叛乱（见A/HRC/4/38/Add.3，第31段）。在其他情况下，人道主义援助同样受政治目的所驱动，而与需要援助的人口特征无关。有例为证：2008年8月茨欣瓦利地区/南奥塞梯冲突过后，由于冲突双方通过封锁对手允许通过的人道主义准入路径，借以强调他们各自对领土的所有权，联合国人道主义行为者均无法进入该地区。<sup>10</sup>

62. 在武装冲突局势中，官方往往还出于其他原因拒绝人道主义准入。他们可能无法在未能取得全面控制权的领土上保障人道主义组织的安全，或者可能害怕人道主义物品会由非国家武装集团出于军事目的而改变用途。即便存在准入路径，由于强调将军事、政治、发展和人道主义干预融为一体的战略以赢得“民心”，人道主义行为者的独立性可能受损。

63. 另一个相关的趋势是，对人道主义工作者和行动的暴力行为不断增加。一项调查发现，仅在2006年至2009年期间，遭到绑架的人道主义工作者人数已增加了三倍。<sup>11</sup> 彼少有施害者被依法惩处。另外，尽管从某种程度上看，对人道主义者的暴力行为可能仅仅是弱国或失败国家整体缺乏安全所致，然而，在绝大部分

<sup>9</sup> 由于本报告篇幅有限，国际社会和国际行为者的责任问题需另行讨论。

<sup>10</sup> 见A/HRC/13/21/Add.3，第33至第36段。格鲁吉亚《被占领土法》修正案能否切实解决这些担忧尚不得而知。见A/64/819，第26段。

<sup>11</sup> Abby Stoddard、Adele Harmer 和 Victoria DiDomenico，《2009年在不安全环境中提供援助的最新情况：暴力侵害援助工作人员的趋势和行动应对措施》，人道主义政策小组政策通报第34号（伦敦海外发展研究所，2009年）。另见S/2009/277，附件，第31段。

冲突和部分最大规模、与灾害相关的人道主义危机发生的背景下，政治因素驱动的袭击也处于上升趋势。<sup>12</sup>

64. 在阿富汗、伊拉克、索马里等不对称冲突的舞台上，人道主义工作者已成为非国家武装集团的目标，在他们看来，人道主义工作者是在为军事和政治工作“添砖加瓦”，此举会加强政府实力。因此，人道主义工作者有时就成了任何一个有意推翻国家政权的人眼中的战略攻击目标。这种蓄意的、有针对性的攻击行为也对普通犯罪构成影响，原因是，人道主义工作者不再被看成是享受特殊保护的人，而是成了有利可图的攻击目标。例如，在索马里，特别代表就获悉绑架人道主义工作者的情况——绑架行为往往系普通犯罪团伙所为，绑架后他们会索要赎金，如不支付，则会通过中间人将受害者卖给有政治目的的武装集团。在乍得，该国某些地区的无法纪状态已成为人道主义准入的主要障碍。在其他情况下，由政治领袖发表的、受政治因素驱动的公开声明诽谤人道主义行为者，这令人道主义工作者更加易受伤害。

65. 整体不安全局势为人道主义行为者创造了另外一个严峻的困境。他们不得不依赖维和特派团等国际军事行为者，以保证人道主义协调员的安全，保护车队、设备等。不过，如果这些军队被授予非中立任务，或被认为支持冲突中的某一方，那么，他们所保护的人道主义组织就因与其关系密切而面临危险，损害了构成人道主义工作基础并一直保护人道主义工作者免受暴力攻击的中立和公正立场。如不存在国际指挥和控制的军队，这一两难困境更加恶化，人道主义行为者必须依靠政府军队或与地方政治存在关联的私人保安公司提供人身安全保护。目前索马里全国各地就是这种情况，如果维和部队最终撤离，乍得和刚果民主共和国也将出现同样的状况。

66. 在最困难的安全环境下，国际人道主义行为者逐步被迫采取远离危机地区的远程管理模式。这种远程援助模式将责任更多地转移给了国家工作人员和地方执行伙伴，并增加他们面临的风险。<sup>13</sup>虽然这种模式在短期内可能有效，而从长期来看，在质量、效力和问责方面都存在隐忧（见S/2009/277，附件，第39段）。

## B. 确保提供人道主义援助的义务

67. 必须在这一背景下审视这些令人担忧的进展，即国家有义务确保为流离失所者提供人道主义援助。围绕这类义务开展的任何讨论，其出发点应是这样一种共

<sup>12</sup> 海外发展研究所的研究表明，受政治因素驱动的攻击行为占比已由 2003 年的 29% 增至 2008 年的 49%。

<sup>13</sup> 根据人道主义事务协调厅获得的信息，2009 年，在对人道主义工作者最为严重的攻击行为中，约有 65% 的受害者为国家工作人员，2008 年，这一比例上升到 80%。



识，即人权问题使国家有义务采取积极措施，以实现这些权利。<sup>14</sup> 经济和社会权利，尤其是获得适足生活水准的权利，其中包括，获得充足食物、衣着、住房、保健和教育的权利，构成了国家必须保证的最低核心义务。

68. 经济、社会和文化权利委员会认为，“确保对每项权利最低必要水平的满意度，这一最低核心义务是每个缔约国义不容辞的责任。由此，举例来说，如果某缔约国内，众多个体被剥夺了必要的食物、必要的初级保健护理服务、基本住房或最基本的教育，那么可据此判断，该国未能履行它在《经济、社会、文化权利国际公约》中的义务。”<sup>15</sup> 换言之，最低核心义务涵盖了人道主义援助的物品和服务。

69. 为履行这些义务，“每一缔约国承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作”。<sup>16</sup> 如果官方了解或者应当了解人道主义需求却未能采取措施在最低程度上达到这些权利所规定的最基本生活水准，那么，该缔约国就应被视为违反了获得适足生活水准、保健服务和受教育的权利。因此，缔约国的义务包括如下责任：了解这些令人担忧的局势，善意评估相关需求；确保人道主义需求在最大程度上、尽快得到满足——通过本国或通过国家或国际人道主义机构和组织的援助。<sup>17</sup> 特别代表认为，在境内流离失所局势中，请求提供人道主义援助成为需要此种援助的初步证据，即有人需要此类援助，随后需进行公正、参与式的评估，以查明需求的性质和程度。

70. 另外，人道主义援助必须充足。据经济、社会和文化权利委员会称，在这种情况下，“充足”系指受影响人口能够获得数量和质量均令人满意的人道主义物品和服务；能够获取人道主义物品和服务系指不受歧视地向所有需要的人发放，且每个人，包括易受伤害和边缘群体都能够安全、轻松地获取；人道主义物品和服务是可接受的，即具有文化契合性，对性别和年龄敏感；人道主义物品和服务是可变通的，即提供方式足够灵活，能够适应受益人不断变化的需求。<sup>18</sup>

<sup>14</sup> 人权委员会，《第31号一般性意见：〈公约〉对缔约国规定的一般法律义务的性质》，第6至第8段。具体例子可见人权委员会《第6号一般性意见：生命权》，第5段（采取消除营养不良和流行病等积极措施的义务）。

<sup>15</sup> 经济、社会和文化权利委员会，《第3号一般性意见：缔约国义务的性质》，第10段。

<sup>16</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第1款。

<sup>17</sup> 见《指导原则》第3条和25条第1款。对法律基础的分析见 Walter Kälin, 《关于境内流离失所问题的指导原则：释义》（修订版）（华盛顿特区，美国国际法协会，2008年）。

<sup>18</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，《第4号一般性意见：获得充足住房的权利》（《公约》第11条第1款），第8段；《第12号一般性意见：获得充足食物的权利》（第11条），第7至第13段。

71. 很多国家已经认识到并在其国家法律、政策、行政指令和军事手册中明确其责任。例如，印度尼西亚共和国 2007 年第 24 号关于灾害管理的法律规定，“每一个受灾害影响的人均有权获得满足其基本需求的援助”。<sup>19</sup> 同样，《日本救灾法》也详细规定了县知事必须提供的人道主义援助。<sup>20</sup>

72. 确保向境内流离失所者提供人道主义援助的义务在《坎帕拉公约》中也得到了认可，《公约》要求各缔约国“在最大限度内并尽快提供充足的人道主义援助，援助应当包括食物、水、住所、医疗护理和其他保健服务、卫生、教育以及其他任何必要的社会服务，适当时，应将此类援助延伸至当地和寄宿社区”。<sup>21</sup>

73. 在自然灾害情况下，这一义务得到了大会的认可，大会一致决定，“各国的主要责任是，照顾在其领土上发生的自然灾害及其他突发事件的受害者。由此，受影响国家的主要义务是，在本国领土范围内发动、组织、协调和执行人道主义援助”。<sup>22</sup>

74. 各国必须安排必要资源，用以提供人道主义援助。<sup>23</sup> 哥斯达黎加和马达加斯加等很多国家均要求所有国家机关为灾害准备与应对活动划拨专项预算。埃塞俄比亚成立了国家灾害预防与准备基金以及突发事件粮食安全储备。<sup>24</sup> 为履行责任，确保本国人口的生存及基本福利，政府能够，而且应当利用国家红十字或红新月社团等地方行为者以及国际人道主义行为者的强项，以弥补其自身的缺憾。

75. 在冲突局势中，国际人道主义法律规定了提供人道主义援助的额外义务。在国际或非国际冲突中导致人口流离失所的各方（例如，为军事行动清除某地区）必须采取一切可能措施，以确保为撤离的平民提供满意的住所、卫生、健康、安全和营养条件。<sup>25</sup> 生活在被占领土上的人们、<sup>25</sup> 受伤和生病的人以及儿童，也从人道主义援助的具体保障中受益。这些国际人道主义准则并不会降低人权法律的

<sup>19</sup> 《印度尼西亚共和国灾害管理法》，2007 年第 24 号法律，第 1 条第 1 款和第 26 条第 2 款。

<sup>20</sup> 经 1984 年 12 月 25 日修订的《1947 年救灾法》（第 108 号法律），第 23 条。

<sup>21</sup> 第 9 条第 2 款 b 项。另见《非洲儿童权利及福利宪章》，第 23 条。

<sup>22</sup> 见大会第 46/182 号决议，附件，第 4 段和大会第 43/131 号决议。

<sup>23</sup> 见大会第 62/153 号决议，第 12 段；《坎帕拉公约》第 3 条第 2 款(d)项以及《东盟灾害管理与突发事件应对协定》，第 10 条第 1 款。

<sup>24</sup> 国际红十字委员会，《国际人道主义习惯法，第一卷：规则》（剑桥，剑桥大学出版社，2005 年），第 131 条。另见《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦四公约》），第 49 条。

<sup>25</sup> 《日内瓦四公约》，第 55 和第 56 条。《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》（《第一附加议定书》），第 69 条。《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》（《第二附加议定书》），第 4 条第 3 款和第 7 条第 2 款。

重要性，而是人权法律的重要补充，它继续适用于武装冲突和占领等情形。<sup>26</sup> 应将两项法律解读为，两者相互加强，从而为个体提供尽可能大的保护范围。

### C. 不得任意拒绝的义务

76. 在很多情况下，特别是在大规模或长时间的危机中，当地现有资源可能不足，政府和地方行为者可能无力满足人道主义援助和保护需求。在此情况下，国家需要依赖互补性外部资源，以履行义务，确保提供一切必要的人道主义援助。

77. 尽管大会注意到，人道主义援助“其提供应当得到受影响国家的同意”，<sup>27</sup> 然而，这并不表示，国家在所有情况下都有权拒绝同意。如上所述，《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 1 款特别要求各缔约国承担尽最大能力“个别采取步骤或经由国际援助和合作”，采取步骤，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。尊重、保护和实现人权的义务中包含了邀请、接受国际人道主义援助并为其提供便利的义务——尤其是当国家不能或不愿有效解决所有人道主义需求时，对这一看法的接受度正在不断增加。<sup>28</sup>

78. 例如，《坎帕拉公约》要求，当现有资源不足以保护和协助境内流离失所者时，国家当局需请求提供国际援助。<sup>29</sup> 《大湖议定书》规定，国家有义务“便利为境内流离失所者提供迅速、无阻的人道主义准入”（第 3 条第 6 款）。哥伦比亚关于国家流离失所问题的法律明确承认流离失所者领取援助的权利，以及国际社会提供人道主义援助的权利。<sup>30</sup>

79. 《指导原则》第 25 条第 2 款规定：

“国际人道主义组织和其他适当的机构有权向境内流离失所者提供它们的服务。当局应诚意对待这种服务，不得认为提供这种服务是不友善的行为，或是干预一国的内政。有关当局，特别是如果它无能力或不愿意提供必要的人道主义援助，不得任意拒绝别人提供这种援助。”

<sup>26</sup> 见国际法院，《在被占领巴勒斯坦领土建墙的法律后果》（2004 年 7 月 9 日的咨询意见），第 106 段。

<sup>27</sup> 见大会第 46/182 号决议，附件，《指导原则》第 3 条。

<sup>28</sup> 见秘书长报告 A/ 64/819，第 24 段以及《经济、社会和文化权利委员会第 12 号一般性意见：获得充足食物的权利》（第 11 条）第 6 段。

<sup>29</sup> 见《坎帕拉公约》第 5 条第 6 款；《大湖议定书》，第 3 条第 10 款以及秘鲁共和国关于境内流离失所问题的第 28232 号法律（2005 年），第 4 条第 2 款。

<sup>30</sup> 哥伦比亚共和国第 387 号法律（1997 年），第 2 条第 1 款。

80. 这一原则反映了安全理事会、大会以及区域组织的立场，<sup>31</sup> 根据这一原则，各国必须善意并依照主权赋予的职责（包括确保提供必要的人道主义援助这项人权义务）行使主权。同样，根据适用于国际以及非国际武装冲突的习惯国际人道法，冲突各方“必须允许并便利为有需要的平民提供迅速、无障碍的人道主义救济通道，其做法在本质上应当是公正的，在执行上不存在任何不利区别”。<sup>32</sup>

81. 如果在开展人道主义援助活动时，行为者拒绝或未能尊重“人道、中立、公正”的人道主义原则<sup>33</sup> 以及行动独立原则，<sup>34</sup> 国家可拒绝接纳行为者提供的援助。<sup>35</sup> 另外，在武装冲突中，如果存在势在必行的军事需要，国家还有权临时性限制经授权的人道主义救济人员的迁徙自由。<sup>36</sup>

82. 然而，如果不提供任何理由或者所提供的理由基于错误事实（例如，未进行适当评估即否认本国的人道主义需求），那么，该国就未能尊重自身的义务。如果出于某种不符合国际义务的原因而拒绝人道主义援助，例如，如果某国无法通过其他来源获得必要援助却依然拒绝依据人道、公正、中立和行动独立原则提供的援助，那么就可称之为“该国行为随意”。<sup>37</sup>

83. 各国必须保持克制，避免出于对某一群体或某一部分人口的歧视意图或影响而选择性地拒绝接受人道主义援助。关于有援助需求的境内流离失所者，《指导原则》规定，不得有任何歧视，例如基于种族、性别、法律地位、宗教信仰、政治或其他见解、族裔或社会出身的歧视（见《指导原则》第4条第1款）。比如

<sup>31</sup> 见安全理事会第1894（2009）号决议，其关切地注意到人道主义准入受到严厉普遍的限制，并强调了“冲突各方配合人道主义工作者，以便允许和促进向受影响的平民人口提供人道主义援助”。另见安全理事会第688(1991)号、第706(1991)号、第822(1993)号、第853(1993)号和第874(1993)号决议以及其他呼吁在特定冲突局势下实现无障碍人道主义准入的决议，以及大会第A/60/L.1号决议，第169段和第62/153号决议，第15段。进一步分析见Walter Kälin,《关于境内流离失所者的指导原则》（修订版）（华盛顿特区，美国国际法协会，2008年）。

<sup>32</sup> 国际红十字委员会，《国际人道主义习惯法，第一卷：规则》（剑桥，剑桥大学出版社，2005年），第55条。

<sup>33</sup> 见第46/182号决议中对这些人道主义原则的定义。

<sup>34</sup> 见大会第58/114号决议，序言部分第五段。

<sup>35</sup> 见《指导原则》第24条第1款。为保持公正视角，很多人道主义行为者也坚持与任何国家或其他潜在非中立行为者保持中立和独立。

<sup>36</sup> 《国际人道主义习惯法，第一卷：规则》第56条。

<sup>37</sup> 基于这一原因，特别代表就将在苏丹达尔富尔地区运作的13个主要的国际人道主义组织驱逐出境一事表达关切。见特别代表2009年3月13日题为“世界正在无视重大的境内流离失所危机”的新闻稿，可登录 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?NewsID=8508&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?NewsID=8508&LangID=E) 查阅。

说，如果政府系统性拒绝向受危机影响地区——该地区的人口为支持政治反对派的民族——提供的人道主义援助，这就是歧视做法。

84. 在有些情况下，国际人道主义法进一步规定了同意人道主义准入的义务。如果被占领领土或其中的一部分地区用品不足，占领国必须同意救济计划，无权封锁真正的人道主义援助。<sup>38</sup>

85. 同样，叛乱分子、事实当局和其他控制部分领土的非国家行为者不得拒收人道主义援助，原因是，他们并不拥有与援助所指定领土相关的主权。<sup>39</sup> 因此，《坎帕拉公约》第 7 条第 5 款(g)项特别禁止武装集团“妨碍对境内流离失所者的人道主义援助以及一切救济物品、设备和人员通道”。

#### D. 协作且不妨碍或转移人道主义援助的义务

86. 境内流离失所者请求和领取援助的权利，以及由主权产生的责任，向国家施加了一项义务——就人道主义援助在国家内部或国家与互通有无的地方或外部人道主义援助提供者之间提供协作。<sup>40</sup> 对此，很多国家已设立了专门的办事处，最具实效的是设在总理办公室等核心机构。<sup>41</sup>

87. 与此同时，国家当局，以及在国际人道主义法范围内也包括非国家冲突各方应允许并便利人道主义援助自由地通过，并允许从事人道主义援助的人士迅速地、无阻地接触到境内流离失所者。<sup>42</sup> 这与不得将给予境内流离失所者的人道主义援助转用于政治或军事用途的义务相关（《指导原则》第 24 条第 2 款）。不妨碍人道主义准入的义务针对国家已接受的外部援助以及地方当局和国家自己的人道主义援助（比如，当国家人道主义机构和安全机构之间存在分歧时）。

88. 协调人道主义援助的需要与无意间可能妨碍此类援助或加剧危机之间存在冲突。对人道主义需求的程度和用于满足需求的人道主义援助的性质、数量和质量存在争议。援助接收者、捐助者和当局共同参与的联合需求评估可提供适当、

<sup>38</sup> 《日内瓦四公约》，第 59 条第 4 款。

<sup>39</sup> 《第二附加议定书》第 18 条第 2 款只提及“缔约方”的同意，即国家同意。

<sup>40</sup> 见《坎帕拉公约》，第 2 条(d)项；《大湖议定书》，第 3 条第 2 款；以及《美洲促进救灾公约》，第四条。

<sup>41</sup> 例如见《保护境内流离失所者：法律与政策制定者手册》，上注 2。

<sup>42</sup> 《指导原则》第 25 条第 3 款。另见《坎帕拉公约》，第 3 条第 1 款(g)项和第 7 条第 5 款(g)项；1949 年《日内瓦公约》的《第一附加议定书》，第 70 条第 2 款；《国际人道主义习惯法，第一卷：规则》（见上注 32），第 55 条。这一义务也成为安理会多个具有约束力决议的基础，如安理会第 1910（2010）号决议，第 17 段。



必要的相关数据。有权领取援助者在援助提供过程中的协商与参与应当宽泛且具有包容性，以避免歧视，并确保特定个体不会成为人道主义援助的“守门人”。

89. 解决上述冲突，灵活性、多方利益攸关方对话以及达成务实折中方案的意愿可发挥不小的作用。例如，2010年1月12日地震爆发后的几个月里，海地政府要求逐步停止发放免费的食物援助，它担心这会增长援助领取者的依赖心理，破坏当地市场。对此，联合国及其他主要的人道主义援助提供者同意改变做法，其中包括，为有权领取援助者发放现金或食物，有权领取援助者以社区工作为交换条件（如清除瓦砾），同时，继续向最易受到伤害者执行有针对性的免费食物援助方案。

90. 在其他情况下，国家未能针对危机局势及时调整监管机制。人道主义物品在港口堆积，等待海关或技术清关，人们只得忍受苦痛。关键人员因严格的签证要求可能无法如期抵达。国家当局和人道主义行为者之间的立法预见与书面协议可保证为人道主义援助提供协作，不必然令其受到妨碍。例如，危地马拉法律规定，成立专门的流动赈灾小组，小组由来自不同部委和政府部门的代表组成，他们有权批准人员、物品和设备进入本国，借以确保国际人道主义援助得到快速处理。<sup>43</sup> 联合国与苏丹政府于2004年和2007年签署的联合声明也寻求设置快速通道路序，尽管这些协议在执行过程中一直面临着无法解释的拖延和障碍。<sup>43</sup>

91. 部分国家对人道主义援助征收关税及其他税款，代表对此表示关切。他强调，人道主义援助事实上为国家节省了巨额资金，它帮助国家履行自身义务，即，保证人道主义的提供。另外，鉴于全球人道主义资源有限，永远无法满足所有需求，一国对人道主义援助征收关税及其他税款，这会大大减少为其他国家有需要的人士提供救命援助所必需的资源。对与初期恢复直接相关的救济和人道主义援助应当免税，包括附加税和关税。<sup>44</sup>

## E. 保护从事人道主义援助工作的人员及其交通和用品的义务

92. 国家当局，在国际人道主义法律范围内也包括武装集团，有尊重和保护人道主义援助及人道主义行为者的义务。<sup>45</sup> 这包括，针对袭击和其他暴力行为，采取一切必要、合理措施，其中包括，尽职调查和起诉加害人。

<sup>43</sup> 见 S/2009/277，附件，第10段和 S/2010/213，第71段。

<sup>44</sup> 见2007年11月30日在第三十届国际红十字与红新月运动国际会议上通过的《国际救灾与早期重建协助国内便利与规管工作指导方针》，301C/07/R4 附件（见红十字与红新月联会第301C/07/R4号文件），《指导方针》第17条和第21条。

<sup>45</sup> 《指导原则》第26条；《联合国人员和有关人员安全公约》，第7条第1款；《国际人道主义习惯法，第一卷：规则》（见上注32），第31条和第32条；《大湖议定书》，第3条第7款。

93. 合理的人道主义行动保护措施与不合理的人道主义行动障碍之间的界线有时很模糊。另外，部分国家故意施加准入限制，以操纵援助流，并将碍事的人道主义组织拒之门外。代表认为，施加安全限制的理由必须合理并需对此进行审查。另外，国家当局以及施加限制的其他行为者应当与人道主义行为者开展对话，以确定哪些措施对于人道主义行动而言破坏力最小，与此同时还可提供能够接受的安全度。代表还重申，要获得冲突各方的认同及其对安全通道的许可与保障，人道主义原则——“人道、公正、中立和独立”依旧重要。

#### 四. 结论和建议

94. 境内流离失所者及其他受武装冲突和自然灾害影响者有权请求<sup>46</sup>并领取人道主义援助。国家有义务保障提供一切必要的人道主义援助。这包括具体义务，例如，计划、协调、保护和不妨碍人道主义援助的义务，以及不随意拒收人道主义援助的权利。

95. 不断增加的人道主义准入限制导致境内流离失所者及其他受冲突和灾害影响者无法享受其领取援助的权利。行政和技术壁垒经常妨碍人道主义行动的执行。随着单个国家和国家联盟寻求令人道主义行动符合自身的政治和军事议程，人道主义行为者越来越难以维护构成其工作基础的公正、中立与独立原则；这一趋势是针对人道主义工作者的暴力行为不断增加的原因之一。对人道主义工作者出于政治目的袭击以及其他类型干扰人道主义行动的不安全行为不断增加，对人道主义援助的提供程度和方法产生了深远影响，有权领取援助者成了最终的受害者。

96. 代表呼吁成员国就国际人道主义援助制定一个基于规则的框架，将《关于境内流离失所问题的指导原则》以及《国际救灾与早期重建协助国内便利与规管工作指导方针》<sup>47</sup>纳入考虑范围，特别是：

(a) 在相关的国家法律、政策、行政和军事指令中明确承认：境内流离失所者及其他受冲突或灾害影响者有权以平等和不受歧视的方式请求并获得人道主义援助；国家有义务通过便利国际援助等方式确保提供援助，特别是当地方现有资源不足时；

<sup>46</sup> 如果没有提出“请求”，若国家当局知道或应当知道此类人道主义援助需求存在时，国家义务依然适用。

<sup>47</sup> 这些指导方针是在2007年11月26日至30日在日内瓦召开的第三十届国际红十字与红新月运动国际会议上通过的。

(b) 不得随意拒收所提供的人道主义援助，准予快速、无阻地获得所有已接受的人道主义援助；

(c) 告知公众人道主义行为者在减轻人口痛苦并通过务实对话解决争端方面发挥的重要作用；

(d) 成立专门的国家人道主义协作机构，最好能在政府的中央位置。协调机构应接受审计和非行政层平民的监督，至少在冲突局势中，在制度上区分开军事与安全机构。如在国家和地方层面向相关当局提供援助，应明确权力与责任，以提供人道主义援助和必要资源；

(e) 制定清晰的程序和标准，以评估人道主义需求，确定所需的国际援助。评估应当基于范围标准等人道主义援助最低国际标准，并采用参与式方法，让当局、捐助者和受影响者及社区——尤其是易受伤害群体——参与其中；

(f) 设立有效的监测、质量控制和投诉机制，以核实和指导人道主义援助的供给；允许独立监督；

(g) 针对突发事件制定便利程序，包括，与国际行为者国内注册和法人相关的程序，国际人士签证和入境程序，人道主义救援物资和设备的海关与技术清关程序，废除当前对人道主义援助征收费用和税款的做法；

(h) 终止对人道主义工作者和行动的袭击不受惩罚的现状，尽职调查并向国家法庭起诉加害人，必要时，与国际刑事法院合作。针对阻碍或转移人道主义援助的官员，采取适当的纪律和刑事制裁措施；

(i) 在执行安全和外交政策时，尊重人道主义原则，当国家随意拒绝或妨碍人道主义准入时，确保做出强劲、原则性强、协作式的外交应对，资助基于需求并依据《人道主义捐助的原则和良好做法》提供的人道主义援助；

(j) 加强努力，就人道主义援助制定基于规则和权利的国际框架。

97. 代表呼吁人道主义组织和机构：定期审查其遵守人道主义原则的情况；拒绝接受可能会损害或被认为会损害人道、中立、公正和行动独立原则的条件；加强努力，确保有权获得援助者全面参与人道主义援助的计划、执行和评估工作。