



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1992/23
14 February 1992
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第四十八届会议
议程项目11(a)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，包括委员会的
工作方案和方法问题

在联合国系统内为增进人权和基本自由的切实享受
可供选择的途径、方式和方法

秘书长关于境内流离失所者的分析报告

目 录

	段 次	页 次
导 言	1 - 17	1
一、流离失所原因	18 - 39	5
A. 武装冲突和国内斗争	18 - 24	5
B. 强迫迁徙	25 - 30	7
C. 社团暴力	31 - 32	9
D. 自然灾害	33 - 35	9
E. 生态灾害	36	10
F. 有计划地侵犯人权的行为	37 - 39	10
二、流离失所对享受人权造成的后果	40 - 73	11
A. 获得粮食的权利	41 - 47	11
B. 得到住房和适当生活条件的权利	48 - 51	13
C. 享有卫生保健的权利	52 - 57	14
D. 享有生命和人身安全的权利	58 - 59	15
E. 工作和得到合适工资的权利	60 - 63	16
F. 居住和迁徙自由	64 - 66	17
G. 家庭团聚	67 - 69	17
H. 受教育的权利	70 - 71	18
I. 法人资格	72	18
J. 思想、结社、言论及集会自由	73	19
三、关于需要制定境内流离失所者新的人权 标准的问题	74 - 105	19
A. 各国、联合国机构及非政府 组织的意见	74 - 84	19
B. 关于居住和迁徙自由的标准	85 - 87	21
C. 关于流离失所者权利的标准	88 - 92	22
D. 关于得到人道主义援助的权利的问题 ..	93 - 102	23
E. 关于就境内流离失所者制定新标准的 需要的分析总结	103 - 105	25
四、保护流离失所者人权的国际机构	106 - 110	26

导言

1. 经济及社会理事会回顾了联合国开发计划署理事会通过的第90/22号决定，通过了1990年7月27日第1990/78号决议，题为“难民、流离失所者和回返者”。这一决议请秘书长“发起联合国全系统审查，评估各组织在协调为所有难民、流离失所者和回返者提供的援助方面的经验和能力以及确定其全面需要”，并根据这一审查，“就如何最有效地促使联合国系统各组织进行合作与协调提出建议”，用以解决难民、流离失所者和回返者的问题。

2. 人权委员会1991年3月5日第1991/25号决议请秘书长在其从事的全系统审查中，考虑到保护国内流离失所者的人权以及他们的需要，并且向委员会第四十八届会议提交“根据各国政府、专门机构、联合国有关机关、区域和政府间组织、红十字国际委员会和非政府组织提交的资料编写的一份有关国内流离失所者的分析报告”。

3. 顾问雅克斯·奎诺德先生编写了一份关于难民、流离失所者和返回者的报告(E/1991/109/Add.1)，并作为秘书长根据第1990/78号决议编写的说明的附件，提交给1991年经济及社会理事会第二届常会。报告分析了联合国各实体在保护和援助难民、流离失所者和回返者方面发挥的作用，以及其他政府间和非政府组织的贡献。报告中还提议对这些密切相关的群体造成的问题所涉政治(例如解决纠纷)、人道主义和发展等方面采取较为整体性和一体化的处理办法。

4. 正如经济及社会理事会第1990/78号决议的标题所表示，本报告较为广泛地阐述了近年来难民问题的演变过程。国际保护难民体制的建立，是针对第二次大战结束时欧洲出现的难民问题，以便为因“有充分理由担心受到迫害”而逃离他们本国的人们提供保护。随后，人们越来越认识到这一体制有必要考虑到其他一些地区大批人外逃的根源，特别是武装冲突和国内斗争。目前已经取得了相当大的进步，主要是制定了一些区域性文书，诸如非洲统一组织于1969年通过的《关于非洲难民问题的公约》，将保护难民的体制扩展至“由于一些严重破坏公共秩序的事件”而逃离他们国家的人，还有《1984年卡塔赫纳宣言》也赞同在拉丁美洲采取类似的步骤。

5. 随着保护难民的体制灵活程度越来越大，人们的注意越来越集中于处境类似难民的人的情况，这些人由于没有离开他们的原籍国而被排除在难民保护体制之外。根据奎诺德报告(第10段)，全世界难民人数约为1,700万，而境内流离失所者的人数约2,400万，其中大部分在亚洲、拉丁美洲、特别是非洲的一些发展中国家中。

这些国家至少有一半全世界的境内流离失所者人口。仅仅埃塞俄比亚、莫桑比克和苏丹就总共有600至700万境内流离失所的人口，而阿富汗、伊拉克和斯里兰卡合计的总数在400至500万之间。在一些受影响的国家中，境内流离失所者占全国总人口的10%以上。

6. 流离失所的人口往往大部分是妇女和儿童，而且通常原先多居住在乡村。她们被迫背井离乡的原因包括武装冲突、国内斗争、严重侵犯人权和自然及人为的灾害，对此以下将加以详细阐述。在一个国家内可能存在着多种原因，而且流离失所者人口可能具有明显的特性，有时毫无共同之处。有些流离失所者居住在一些临时营地；这些可能是开放性的营地或不准自由离开的营地。有些被重新安置在新的村庄或城市，或者建立他们自己的城区贫民窟，另外还有一些人流落在山间树林或远离人口中心的平原。其中许多人在逃离他们家园之前或逃亡期间，无论是在政府军队或其他武装部队的手中，他们的人权都遭到严重的侵犯。他们常常无法找到一个安全的栖身之处，在他们所找到的暂时躲避的地点，他们的基本人权也仍然遭到严重的侵犯，这已成为司空见惯的现象。

7. 除了极少的例外情况，有大批境内流离失所者人口的国家都是一些资源有限的发展中国家，无法应付大规模的紧急情况。此外，原籍国无法获得提供给难民的物质援助，帮助解决流离失所人口的需要，这些人口虽然没有逃离国境，但是他们的需求，如果说并不比这些越出国境难民的需求更大的话，那么一般来说也是类同的。因此，这些承受着大批境内流离失所者人口负担的国家，在争取国际援助方面处于不利的地位。

8. 流离失所者在他们本国内得不到援助和缺乏保护，可能迫使他们到邻近的国家寻找避难所。过去10年，全世界的难民人数增加了1倍，导致了国际社会的日益关注，并希望寻找出制止流动的措施。向这些境内流离失所者提供类似给予难民的援助和保护，而不要求他们离开本国才有资格得到这种援助，将是一个有效和人道主义的预防形式。联合国难民事务高级专员于1991年向高级专员方案执行委员会提交的关于国际保护的说明阐明：

“预防也需要更有效地利用人权保护和发展机制。加强遵守公民权利和政治权利，同时也遵守经济、社会和文化权利，是解决难民流动根源的根本所在”…(A/AC.96/777号文件第45段)

9. 几乎所有具有较多境内流离失所者人口的国家也同时是产生难民的国家，而且造成难民和流离失所者背井离乡的因素往往是相同的。然而，国际上并不存在适用于境内流离失所者的标准，也没有任何一个国际机构具体主管保护他们权

利的事务。近年来，在非洲、亚洲和拉丁美洲出现的若干重大的情况，使得公共舆论较为敏感地注意到较为有效的国际保护难民体制与国际社会面对境内流离失所者的迫切需要束手无策之间的明显对比。从最终关注的是所有人毫无区别地有效享受基本权利的人权角度来看，这一差别被视为是一种不公平的现象，这就需要建立一个更为有效的保护境内流离失所者权利的体制。

10. 根据委员会第1991/25号决议，秘书长于1991年6月28日向各政府发出了一份普通照会并且向各有关组织发函，要求提供有关这一问题的资料和意见。作为对上述函文的答复，下述国家政府提供了资料：奥地利、巴林、贝宁、布基纳法索、佛得角、埃及、墨西哥、巴拉圭、斯里兰卡、苏丹、瑞典和土耳其；下列组织提供了资料：联合国社会发展和人道主义事务中心、联合国开发计划署、联合国妇女发展基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国人类住区（生境）中心、联合国难民事务高级专员办事处、世界粮食规划署、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织。同时，作出答复的还有下列非政府组织：菲律宾发展问题非政府组织网络核心会议、萨尔瓦多援助流离失所者基督教会委员会、菲律宾公民灾难恢复中心、哥伦比亚社会援助协会、菲律宾社区和家庭服务国际、墨西哥普及项目协调中心、公谊会世界协商委员会、人权观察、国际自愿服务机构理事会、促进人权律师委员会、难民政策小组、拯救儿童基金（联合王国）和美国难民事务委员会。同时还采用了美洲国家组织的一些报告。

11. 令人遗憾的是，所收到的政府答复这么少。大部分有关流离失所的原因及其对享受人权造成的后果的资料是非政府组织提供的。本报告只参考了有关过去10年期间出现的事态发展的资料。有关流离失所者的情况往往变更很快，而且例举的一些资料，即使阐述的是最近的一些事件，也可能不再能说明目前的情况或有可能是不完全的。但是，由于本报告的目的是分析流离失所者的现象，而不是报告一些具体的情况，资料是用于说明这一现象的各个方面，不论这些资料是否阐述了现状。秘书长尽可能地采用联合国办事处现有的、最为可靠的资料。但是，在一些由其他资料来源提供的报告情况下，秘书长不能保证它们完全准确。

12. 由于第1991/25号决议并未界定“境内流离失所者”是指什么人，因此有必要为了本报告的目的确定一个工作定义。该决议的第三段阐明，委员会“对世界各地被迫逃离家乡在本国其他地方寻求避难所和安全的国内流离失所者人数增多感到忧虑”。这确认了工作定义的两项内容，即境内流离失所者被迫逃离家乡，而且他们仍然在“他们本国”的领土内。

13. “自己本国”一词，在某些情况下是比较含糊的。争取独立的斗争往往导

致迫使一些人逃离他们家园的情况。这些人是否应被划为境内流离失所者，或划为难民，取决于怎样看待他们本国。由于越来越多的国家寻求并且获得独立，国际社会的构成正在迅速发生变化。这一进程目前还在继续。因此为本报告的目的，“自己本国”的概念用于指公认的联合国会员国和在撰写本报告时具有观察员地位的国家。

14. 一群流离失所者的国籍也可能产生疑问，或者可能因民族或种族原因被剥夺国籍。在这种情况下，为了本报告的目的，“自己本国”的概念将以灵活和务实的方式加以理解，即指国籍国，或者如国籍不确定的话，则指经常居住的国家。流离失所者不仅仅包括那些从他们本国一个地方逃到另一个地方的人，同时还包括曾经逃到另一国家、后来返回他们本国但是无法返回他们原先居住地方的“回返者”。

15. “被迫逃离”的概念也需要加以澄清。虽然委员会第1991/25号决议并未提及可能迫使境内流离失所者背井离乡的因素，经济及社会理事会第1990/78号决议却提到“由于冲突、自然和人为的灾难以及战争，形成了大规模人口迁徙的现象，为人类带来了巨大的痛苦”。这表明，境内流离失所者的工作定义应当包括由于上述任何因素而被迫逃离他们家园的人。

16. 少数提交资料的政府表示，由于经济原因移民的人应当被视为境内流离失所者。但是，奎诺德报告说，由于经济原因或者长期的环境变化逐步出现的移民，并不包括在为了进行全系统审查的目的所采用的这一措词的范围：

“内乱和严重侵犯人权也会往往造成大规模的流离失所现象，这些人或划为难民或境内流离失所者，前者是指越过国界的人，后者是指留在本国境内的人。就人为灾难和自然灾害而言，可区分两类根源：一类引起人口缓慢移动（如，极度贫困和环境退化），另一类引起突然移居，原因是化工事故或核事故，或是地震、飓风和洪水。决议似未涵盖人口缓慢移动这一情况，因为此种情况不致引起突然的紧急局势；决议的重点对象是需国际社会立即采取行动的突然的和非自愿的移居现象。”（E/1991/109/Add.1号文件，第10段）。

联合国各机构和组织提出的意见也与这一理解一致。

17. 第1990/78号决议具体地提及“大规模的人口迁徙”，这表示本报告应着重于流离失所者人数较多的状况。造成几百或几千人流离失所的驱赶、迁移或人为灾害很可能牵涉到如何有效地保护这些人人权的重要问题，但所造成的问题成千上万人被迫流离失所造成的问题不同，需要分别加以研究。因此，为本报告的目

的，“境内流离失所者”一词将用于指那些突然或出乎预料地被迫大批逃离他们家园的人；其原因在于武装冲突、内部斗争、有系统地违反人权，或者自然及人为的灾害；而且这些人仍然留在他们本国领土境内。

一、流离失所原因

A. 武装冲突和国内斗争

18. 武装冲突和国内斗争是造成境内人口流离失所的主要根源。那些有较大流离失所者人数的国家几乎都出现武装冲突或内部斗争的情况，或者近期内曾经出现过冲突。仅5个此类国家--阿富汗、埃塞俄比亚、莫桑比克、斯里兰卡和苏丹--就有估计达900至1,000万境内流离失所者。上述每一国家都深受武装冲突之害，不过另一些原因，包括干旱和普遍的侵犯人权，也加剧了流离失所者的人数。

19. 在武装冲突期间，平民为了逃避战争，不可避免地会出现人口迁徙现象。然而，在某些情况下由于对平民采取的过度行为或者以平民为目标的军事战略，而使被迫背井离乡的人数成倍增长。由促进人权律师委员会和美洲观察编写的1984年研究报告，题为“萨尔瓦多的其他一些受害者：战争对流离失所者的影响”。其中报道说，在1981至1984年期间，武装部队一再对“冲突地带”的平民进行轰炸，以执行一项周密计划的战略，“清除这一地区的村落人口……达到孤立游击队以造成后勤和粮食供应问题”（援引提交给美国众议院外交事务委员会的一份报告，第33至44页）。1983年美洲人权委员会公布的一份关于危地马拉人权情况的报告，作出的结论是，在这一期间危地马拉也实施了类似的战略，所不同的是目标并不只是在迫使平民逃离双方争夺或在游击队控制下的地区，而且在重新建立“战略村”。报告说：

“为了使政府能够实现其消除政府认为的颠覆活动的目标，(它)决定将农民和印第安人口划分为两类：一类是政府认为倾向于参与政府的社会军事方案，政府已经将他们组织为自卫民防巡逻队；以及政府认为这些倾向于游击队的农民和印第安人口，而且对他们采取了一切可能的惩罚措施，包括严重侵犯人权的行为，这种行为有时甚至达到摧毁和搜索整个村落并且杀害全体居民的地步”……(第70页)

报告还补充说，

“乡村冲突地区的暴力显示出残酷和野蛮的特点，用枪、大砍刀或者大

刀大规模地杀害农民和印第安人；从地上和空中轰炸和机枪扫射各个村落；焚烧住房、教堂和村舍公房以及庄稼作物”……(第61页)

根据这些消息来源，在上述两个国家中由于此类政策产生的境内流离失所者人数，预计可达整个人口的十分之一(分别见第30页和第122页)。这些报告大体上符合联合国编纂的资料。

20. 迫使冲突地带的农民和村民参加自卫单位，也能促成大规模的人口流离失所现象。由非政府组织赫尔辛基观察撰写的报告，题为“摧毁民族特征土耳其的库尔德人”。报告阐明1990年对一些流离失所村民进行的采访报道，在这些库尔德游击队运动活跃地区，曾采用暴力和威胁采用暴力迫使村民参加村警卫单位(第13页)。一名社区的领导人被援引说，“政府不让这些不愿意卷入的人们过他们自己的生活。政府要求在这双方之间划出一条明显的界线；如果你不站在当局一方，他们就认为你是PKK(反叛运动)并且象PKK一样的对待你”(第24至25页)。根据这一研究报告，这些确实参与自卫单位的人却又成为游击队的打击目标。这种强迫征募村民的政策以及采用暴力实施这一政策，致使几千人逃离他们的村落。

21. 在政府发动或由政府默许的这些准军事自卫单位，很少或甚至不受军方控制，有些情形应对严重侵犯人权行为造成受害人口大规模逃离承担责任。在一份题为“苏丹：人权灾难”的1990年报告中，非政府组织非洲观察说，一些部落民兵团体虽然是在政府倡议下建立起来的，但在活动中却有相当大程度的独立性，他们应当对一系列的大屠杀承担责任。非洲观察在1990年4月一篇题为“达尔福尔被遗忘的战争再次爆发”的文章中报道，一支约有3,000名民兵的部队于1989年5月在达尔福尔地区烧毁了40个村庄，造成几百名平民死亡，估计有80,000人流离失所(第5-6页)。根据同一消息来源，在一个短暂的和平协议之后，1990年民兵又开始了对一些村落的攻击，目的显然是为了迫使这一地区的三个当地种族群体之一放弃他们的土地并向其他地方转移。除了对平民进行屠杀外，还有报告指称民兵焚烧住房和作物，在水井中下毒并且掠夺或屠杀牲畜(第1-2页)。

22. 在题为“动乱的十年：秘鲁的境内难民”的报告中，美国难民事务委员会——一个非政府组织——阐明，特别是在1983至1985年期间，秘鲁大力促进创建各村自卫单位，以此作为抵制“光辉之路”游击队运动的战略。这一政策造成的后果如下：

“军方同时也开始迫使农民参与民防巡逻队，即人们所知的‘montoneros’或‘rondas campesinas’”。男女年龄在15—60岁之间都必须加入。农民接受一些军事训练，但是除了偶然发给一些手榴弹之

外，必须自行武装。不愿加入者都有可能被称之为颠覆者。1984年，有些巡逻队与对一些村庄进行的一系列血腥攻击有牵连，这些村庄都有同情游击队的嫌疑。这些巡逻队实际上由于往日的宿怨，向邻近的村庄讨还旧债，将长期的水土争端称之为游击队与民防的冲突。

23. 反叛部队的倒行逆施也造成了人口逃离。美洲观察1987年的报告，题为“某些消极状态：未能遏制秘鲁的侵犯人权行为”。报告表明“光辉之路”运动采用酷刑和暗杀迫使村民宣布他们支持这一运动，迫使年轻人加入其队伍并惩罚这些犯有支持或与政府协作的嫌疑，此外，还暗杀民防巡逻队成员、政治活动者、当选的官员，包括各村的村长、工会和农民领导人、教士和牧师(第18至24页)。这些做法加剧了逃离冲突地带的人数。

24. 在武装冲突或国内动乱期间，逃离的许多人都是不加区别的暴力行动的受害者，对此政府和反对派力量都应承担责任。《动乱的十年》中援引了一位居住在城镇贫民窟来自安第斯村庄的一位农民妇女的话，这可说明全世界无数流离失所者的困境：

“‘光辉之路’烧毁了我的住房，一无所剩，甚至连衣服或毯子也没有。然后，士兵们来了并说‘你跟那些恐怖主义者去说，你给了他们吃的’。他们还杀人。他们走了之后，光辉之路又来了，他们说‘你给那些士兵们去说’，然后又杀人。现在，帮助这些士兵的是民防。他们也杀人。他们搞得我的一个表亲‘失踪’，把我妈妈、舅舅和其他两位表亲抓走关起来。他们抢走我妈妈的牛并把它们杀掉。我们逃出来了……然后就直接到了这儿。现在我们的村镇已经荒废。没有人住在那儿。人人都住在这儿。”(第11页)

B. 强迫迁徙

25. 一些政府有时故意采取某种政策迫使居住在某一地带的一些或所有人口撤离，一般是为了重新安置或迁移至某些选定的营地或地点。将此类重新安置与这些人口自动决定逃离一些难以忍受的境况加以区别是有用的，尽管在某些情况下，实际上难于作出这样区别。这里所指的强迫重新安置，可能是作为镇压叛乱战略的一部分或是因应自然灾害而发生的。这种重新安置可能以不同的方式加以执行。治安部队可能直接地驱赶有关的人口，并以武力或威胁采用武力迫使人口迁移。如果重新安置与正在进行的武装冲突有关，一个居住区域可能被宣布为“自由交火地

带”，那里的平民人口在任何时候都会遭到军事攻击（例如，轰炸或炮击）。这一撤出的地带可能有系统地撤除了生存所必需的物质，例如掠走或杀死牲畜、水井中下毒并拆毁住房，或是为了防止这些物质流入敌方手中，也可能是为了防止已经迁徙的人口返回。

26. 美洲国家组织于1984年公布了尼加拉瓜 Moskito 族人口的人权现状，在这一报告中美洲人权委员会评估了1982年事件的合法性，当时的尼加拉瓜政府将约8,500 Moskito 印第安人从他们邻近边境地区的家园迁移至约50多英里外的营地。这一迁徙是由武装部队执行的，而且在大部分情况下，这一人口只是在几个小时前才接到通知。美洲人权委员会认为强迫移置是合理的，因为来自跨越边界的军事侵入造成了对该国安全和这些已迁移人口生活的威胁（第118页）。

27. 中东观察在1990年发表的题为“伊拉克境内人权”的出版物中，报道了在1978至1979年期间，土耳其与伊朗边界地区附近的一些村庄约有250,000库尔德人被迫迁移（第86页）。根据这一出版物，政府称，这一迁移是为了保护有关人口免遭与邻近国家军事冲突后果的影响，以建立一个宽30公里、长1,200公里边境地区的无人地带。但是，观察员们则表示，许多在这一边境地带以外的村庄也受到影响，表明其主要原因并不是为了保护库尔德人口避开外国军队，而是将这些人口限制在较大城镇，从而可使伊拉克军方较为容易地加以控制，并剥夺以山区为基地的库尔德游击队获得他们的支持（第87页）。这一出版物宣称，几千个城镇和村庄被夷为平地，估计远远超过半数以上的伊拉克库尔德地区的人口遭受这一强迫移置的影响，这超过了1991年对伊拉克库尔德人发动的军事攻击造成的流离失所人数，产生了新的难民和流离失所者的大规模流动（第90页）。

28. 赫尔辛基观察在上述报告中阐明，土耳其内阁于1990年4月4日通过的第413号紧急法令授权土耳其东南区域的省长，除其他之外，命令凡“有反政府行为”者迁移至由内政部选定的地点，并且命令出于安全原因不事先通知撤出一些村庄（第13页）。根据这一报告，有些靠近伊朗伊斯兰共和国边界的村庄已根据这一法令实行了撤出（第26页）。

29. 强迫移置并不一定限于有实际或潜在反叛可能影响的边境地区。美国难民事务委员会发表的“世界难民概览--1991年”报道说，在缅甸有众多人于1988年至1990年被迫离开他们在首都仰光的家园并在城外未开发地区重新定居。政府坚持，这一重新安置构成了美化方案的一部分，但是，《概览》的出版者估计受影响人数多达500,000人，并指称“这一驱赶的形式表明针对这些居住区主要是出于政治原因”（第60页）。

30. 在某些情况下，反叛部队迫使平民人口迁移至受其控制的地带。非洲观察在1991年题为“安哥拉：遭受15年战争摧毁的平民百姓”报告中，估计“居住在争取安哥拉彻底独立全国联盟地区的600,000至1,000,000平民中大部分人是被争取安哥拉彻底独立全国联盟绑架和被迫迁移至那里的”(第2页)。报告表明，在某些情况下，男女和儿童一起遭到绑架，为争取安哥拉彻底独立全国联盟开荒种地，而在另一些情况下仅将儿童抓走，以便对他们进行思想灌输最终加入武装队伍(第2页)。在莫桑比克，据估计境内流离失所人口达2,000,000，根据《世界难民概览》(第48页)，其中大部分流离失所者是由于RENAMO反叛运动实施杀人和残暴行为而被迫背井离乡的。

C. 社团暴力

31. 在有些国家为数众多的人被迫逃离他们的家园，原因在于由于民主或宗教仇恨推动的社团暴力，但是这种暴力并不采取不断进行政治--军事斗争的形式。赫尔辛基视察组织在1991年题为“处于危险中的开放：苏联的人权”的报告中，估计在当时的苏联国境内，从其他加盟共和国逃入亚美尼亚的人数有300,000，估计逃往阿塞拜疆的有240,000人，主要来自亚美尼亚、乌兹别克和哈萨克，并估计有150,000俄国人从一些中亚地区的加盟共和国逃入俄罗斯共和国(第29-31页)。

32. 《1991年世界难民概览》表明，斯里兰卡境内流离失所者多达100万，其中大部分人是泰米尔人，他们由于泰米尔反政府部队与政府之间的战斗而逃离他们的家园(第103页)。但是，根据同一份报告，其中有些流离失所人口是穆斯林人，他们是为了逃避泰米尔人的屠杀和暴力威胁。《世界难民概览》宣称，1990年期间印度锡克教徒与穆斯林民兵之间的战斗造成3,000多人死亡，并迫使几千人逃离(第92页)。

D. 自然灾害

33. 根据世界粮食计划署提交的文件，由于菲律宾皮纳图博山的暴发，100,000人无家可归。赫尔辛基观察在上述这份有关苏联的报告中指出，由于1988年的地震，造成了125,000人死亡并导致成千上百万人口流离失所，至1991年亚美尼亚仍然有200,000无家可归者居住在帐篷和临时拼凑的窝棚内(第30页)。

34. 为对付自然灾害，可能出现自愿或非自愿的人口迁移。从1984-1988年，埃塞俄比亚作了极大努力进行大规模迁移，部分原因是由于干旱和某些人口过度稠密

的地区环境恶化。非洲观察在1991年题为“不幸的岁月：埃塞俄比亚三十年的战争和饥荒”的报告中指称，虽然说迁移工作是自愿性的，政府的研究报告则表明，这些被重新安置的人们中多达38%属于被强制参与的别类，其中包括城市失业者、拖欠支付税款者、被指定为保护区和放牧区的居民（第211页）。此外，该报告还指称援助这些受危机影响地区人口的粮食救济被扣留，以便劝使这些人迁移至能够获得粮食的地区（第227-229页），而且迁移工作是以暴力来实施的，包括采用对那些在遣往重新安置地区途中试图逃跑的人们或试图从重新安置地区逃走的人们开枪射击（第219页）。

35. 自然灾害可能与其他一些重新安置动机夹杂一起，被政府用来寻求国际支持带有政治或军事以及人道主义动机的移置方案。从1984年到1988年约600,000人从埃塞俄比亚的北部迁移至南部，看来是由于干旱和饥荒。但是，上述非洲观察报告则指称迁移方案的真正动机出于某些军事考虑（第214-215页）。

E. 生态灾害

36. 1986年在切尔诺贝里发生的核灾害是一个重要的人口流离失所实例，这是由于人为造成生态灾害。题为“处于危险中的开放：苏联的人权”的赫尔辛基观察报告指出，从白俄罗斯、乌克兰和俄罗斯共和国被污染地区迁移出来的总人数估计达1,500万。报告还进一步指称，对受害人口的危害并没有充分和及时地加以揭露，导致千百万人无必要地遭受严重的健康危险，而且被迁移的人直至事件发生四年之后也未得到重新安置（第29-30页）。

F. 有计划地侵犯人权的行为

37. 上述各段表明，严重和广泛侵犯基本人权的行为往往与引起大规模人口流离失所有关，无论是境内或跨越边界的迁移。如上所述，奎诺德报告认识到严重侵犯人权的行为是使难民或境内流离失所的人被迫和常常是大规模迁移的原因，联合国难民事务高级专员也确认，大规模侵犯人权的行为是造成难民和其他流离失所的人逃亡的一个原因。

38. 根据第1991/25号决议收到的资料表明，侵犯人权的行为往往与造成大规模流离失所的其他原因夹杂在一起，特别是武装冲突。正如以上第一章A节所述，在武装冲突期间，平民由于不加区别的暴力行为而饱受煎熬。此外，在内战或内部斗争

的情况下,这种不加区别的暴力行为还可能伴随着有计划的镇压,旨在于恐吓或在实际上消除反对派的成员以及反对派的同情者,镇压所采用的办法是暗杀、酷刑、摧毁家园、作物和牲畜,以及其他一些严重的侵犯人权行为。在分析所报道的流离失所原因时,在这类有计划地侵犯人权的行为与另一些侵犯行为之间加以区别是有用的,因后一类侵犯行为同军事行动的实施有着更为密切的内在联系。

39. 按照第1991/25号决议提交的有些资料载有若干由于有计划地侵犯人权行为造成的流离失所实例。哥伦比亚社会援助协会提交的1991年有关哥伦比亚一群流离失所者的调查报告表明,仅12%的人由于军方的行动致使他们逃离家园,而有65%表明是由于准军事集团施加酷刑、制造失踪、强行征募、暗杀以及其他一些侵犯人权行为,而迫使他们逃亡的。(《可憎的战争和流离失所:普图阿约事件》,第9页)1984年题为“萨尔瓦多的其他受害者:战争对流离失所者的影响”的研究报告报导,在1983年期间有1,7942人被行刑队杀害或在显示与行刑队有牵连的情形下失踪,这些杀害是造成流离失所者的一个主要原因,此外还有为了躲避军方对冲突地带平民的袭击以及为了回避反对派力量的一些肆意行为而离乡出逃的人(第36页)。在第一章B节中非洲观察提供的有关埃塞俄比亚的资料指称,严重侵犯人权的行为包括殴打和谋杀,一直被用于强行重新安置。第一章A节所反映的其他一些资料提供了在村庄一级建立民防单位情况下所犯下的侵犯人权行为实例,从而助长了这些国家内流离失所的复杂相关的原因。

二、流离失所对享受人权造成的后果

40. 境内流离失所者的情况因国别而异,而且受到许多社会、经济和政治因素的影响。全世界境内流离失所者没有一个单一的共同特征。当然,现有资料显示,境内流离失所者是特别容易遭受伤害或冒着高度危险的群体,而且他们往往受到各种侵犯人权行为的伤害。下述是一些最常报导的侵权行为。

A. 获得粮食的权利

41. 流离失所者在他们被迫离乡背井之前或之后,都可能由于各种原因被剥夺粮食。剥夺获得粮食的权利有时被故意用来作为一种策略,迫使人口群体离开他们原来的生息之地。那些居住在受武装冲突影响的或被反对派力量控制地带的人们,由于被怀疑可能与反对派力量分享粮食而故意被剥夺粮食,以此作为怀疑他们支持

反对派力量或不忠于政府的一种惩罚，以赶走这一地带的人口作为镇压叛乱战略的一个部分或是出于这些原因的结合。切断粮食供应也可能是采用某些军事措施的结果，但由此对平民造成的后果确毫不加以应有的考虑。例如，肆意以及往往过度使用地雷以阻止进入或利用这些地区生产粮食，即便地雷的埋设本意并非如此。在某些情况下，剥夺流离失所人口的粮食看来是故意的，至少有部分这方面的动机，以便于当局控制地区。

42. 缺乏粮食往往是流离失所人口面临的最严重问题，往往达到威胁生命的程度。开发计划署在其提出的资料中指出，政府和反对力量都应当承担责任。一些非政府组织提供的资料展示了如下一些详细的实例。

43. 1988年由于饥荒，据估计苏丹有250,000人死亡。非洲观察组织在1990年题为“苏丹：人权灾难”的出版物中分析饥荒是由于下述原因：

“饥荒是由战争造成的。造成这一饥荒的最重要的原因是由于政府和苏丹人民解放军双方采取的蓄意政策造成的。最为重要的政府政策包括运用民兵和准军事部队。军队和苏丹解放军的策略包括‘焦土’政策，苏丹解放军还诉诸于对政府驻守的城镇执行围困。政府和苏丹解放军双方都剥夺了战争地带平民的粮食。拒绝救济的政策并未造成饥荒，但是在饥荒发生时却使得灾情更为严重。这些策略包括阻断救济供应线、阻碍或扭曲商品粮市场和阻止遭受饥荒的人口采取‘渡荒’战略（例如，在灌木丛中寻找野果）。”（第103页）

44. 同一报告的下述资料阐明了这些政策对流离失所人口的影响：

“目前只有关于 el Meiram 营的一些可靠数字。这些数字表明在6月19日至10月9日之间，流离失所人口中有3,600人死亡。这些数字意味着死亡率几乎达到每周7.1%或每天1%人，确是令人难以置信的程度。救济机构估计，1988年夏季，南科尔多凡军方卫戍部队目击由于饥荒死亡的流离失所总人数达30,000人，而同时在附近的铁路岔道上却闲置着装有救济粮的火车车皮。”（第119-120段）

45. 美洲观察编写的题为“危地马拉：囚徒之国”的1984年报告阐明，居住在战略村庄的一些农民说，在他们进入战略村之前几个月一直得不到足够的粮食，因为武装部队限制他们的行动，阻止他们从事作为季节农工的日常工作（第122页）。

46. 题为“动乱的十年：秘鲁境内难民”的研究报告表明，军方活动不尊重平民权利对获得粮食的权利可能产生“附带”后果：

“政治暴力实际上摧毁了一些地区的农业经济。农民们被期待着向双

方提供粮食，耗竭了业已为数极少的存粮。一些在不同高地种植作物或放养牲口的家庭，发现仅为照顾农作也会遭到如下风险：或是被游击队强行征募，或者遭到一些搜寻…恐怖主义者的士兵们的枪击。”（第10页）

47. 根据这一研究报告，秘鲁的耕地面积减少了56%，产量下跌超过78%，这大体上是由于武装冲突造成农民离乡背井的后果（第20页）。

B. 得到住房和适当生活条件的权利

48. 流离失所的一种最常见后果是，遭受灾难的人们集中居住在一些不安全的定居点，对健康以及对生命本身都构成威胁。若干组织报导了有关库尔德人的情况，他们在伊拉克军队攻击了伊拉克北部若干库尔德人城镇之后被迫逃至山顶的营地，没有粮食、水、遮掩之地或卫生设施。

49. 在按照第199/25号决议提交的说明中，人权观察如此概述了其所经历的有关流离失所者的生活条件：

“当移置的命令下达时，极少按照1949年《日内瓦公约第二议定书》第17条的规定，在‘令人满意的居住、卫生、安全和营养条件下’接待平民。由于在任何情况下乡村居民处于营养方面朝不保夕的状况，甚至没有健康照顾，他们的流离失所更易导致婴儿死亡。感染性疾病很快传遍流离失所者所集中的拥挤的设施，造成体弱者最易死亡。”

50. 即使迁移的动因在于有必要保障有关人口的生存，然而如果不是以适当的方式作出计划并加以执行，包括尊重这些受影响人口的人权，那么自然灾害可能加重人为的灾害。例如，第一章D节提及的非洲观察有关埃塞俄比亚的1991年研究报告得出的结论认为，过去十年中实施的重新安置方案的某些方面实际上是适得其反的：

“（结果）表明，人的寿命约为6年，而这个地区正常的寿命在40岁以上。这一水平可能是在科学的人口调查中前所未有的最低记录，比1972-1973年在孟加拉国发生的饥荒严重7倍……。编写者不得不将死亡率归罪于饥荒。但是，对这些数据作出仔细的审查表明，关于已在定居点定居的人的记录几乎是相同的，这一比率对于在饥荒和非饥荒地带的人都很类似。这意味着，将这一死亡率归咎于重新安置计划而不是饥荒则更符合逻辑。”（第226页）

51. 考虑到在强迫迁移和从定居点试图逃跑返回家园期间被杀的人数，该研究报告得出的结论是“重新安置计划至少杀害了约50,000人”。（第227页）

C. 享有卫生保健的权利

52. 由于食品匮乏、住房拥挤并难以挡风遮雨、住房环境不卫生及其他问题，流离失所人口的健康常常处于极为危险的状态。除了在逃难过程中及安置点所面临的这种条件对健康造成的威胁外，原居住地的条件也有可能妨碍了免疫方案等公共保健服务的实施，使流离失所者更易受到疾病的侵害。因此，他们比一般人更需要卫生保健。

53. 世界上大多数境内流离失所者的所在国都缺乏足够的公共保健服务及基础设施以满足一般人的需要。在这种情况下，国际社会有责任帮助有关国家对卫生保健的紧急需要作出反应。当地政府的责任不仅仅是在其物质能力所及范围内提供医疗服务，而且应促进向那些需要帮助的人提供紧急医疗服务和救济。关于流离失所者特别是住在收容营的那些人的状况的报告多次指出现有的医疗服务远远不够。现有资料一般来说都不充分，因此很难估计这种缺医少药的情况在多大程度上由于未能按需分配现有医疗服务和药品造成的。但是，关于对向流离失所者提供医疗服务进行干涉的报告也屡见不鲜。

54. 第一章A节所提到的1984年关于萨尔瓦多流离失所者的研究报告基本上得到联合国其他消息来源的确认。这份研究报告举例说明了某些问题会妨碍向流离失所者提供基本的保健服务：

“我们所到之处都明显存在医疗人员严重缺乏的问题。非政府救援组织越来越不容易招募到医务人员帮助解决居住在收容营的那些未经登记的流离失所者的保健需要。这些专业医务人员和医务工作人员一再遭到政府骚扰、迫害和拘留，有些甚至失踪和/或死亡”。(第176-178页)

55. 这份研究报告中提到影响到居住在收容所的流离失所者的其他问题包括药品供应不足、诊室缺乏最基本的条件、运输工具短缺，无法运送需住院或收容营内所不具备的服务的病人。该报告的结论说：

“这份研究报告所表明的流离失所者卫生保健的短缺情况令人触目惊心：64% 的流离失所者死于“其他”原因，这就是说死因不明，因为他们死前或死时没有得到医疗服务”。(第177-178页)

56. 流离失所者常常由于他们的经历而受到心理上的创伤。在《动乱的十年：秘鲁的境内难民》报告中，引用了一位研究流离失所者的心理学家的话说“令人一蹶不振的痛苦、沮丧、负疚感、思乡和失落感”十分普遍(A.M.Rebasa, 第27

页)。除了由于遭到人身暴力行为侵犯和通常导致或伴随流离失所而来的创伤之外，在陌生的环境中重新安家也有可能造成心理痛苦。美洲人权委员会在1983年关于危地马拉的上述报告中说，“对农村居民来说，离开自己的那片土地、自己的人、自己的房子，是巨大的损失，常常会造成创伤”(第122页)。然而，人们很难得到心理治疗。甚至可能没有认识到心理治疗的必要性，或认为与食品、住所及其他迫切的物质需要相比，心理治疗尚属一种奢侈的需要。

57. 儿童格外易受伤害，不仅因为他们更易受到心理创伤，而且因为他们的父母，如果还活着，常常不能对孩子心理需要作出充分的反应。在《动乱的十年》中，一位心理学家说：

“许多流离失所儿童情绪沮丧、易做恶梦、充满恐惧……。儿童被迫参加(游击)战斗，甚至在加入暗杀队的情况下，向被确认为叛徒的成人开枪作为考验是否忠诚。儿童还亲眼目睹军队屠杀、士兵强奸他们的母亲和姐姐……流离失所儿童的图画充满了他们过去生活中的形象：淌血的尸体、武装的士兵、姿态狰狞的戴着面罩的人。在学校里，他们常常远远落在后面，面临与他们所遭受到的心理创伤有联系的严重学习困难问题……每日为生存而挣扎的父母，特别是母亲，没有多少精力照顾孩子”。

(A.M. Rebasa, 第29-30页)。

D. 享有生命和人身安全的权利

58. 流离失所人们的最大威胁是缺乏食品、水、医疗及合适的卫生条件。另外，许多流离失所者在他们为寻求安全而来的地方成为暴力的受害者，这种暴力违反了关于享有人身安全的权利，而且常常导致生命权利被剥夺。这种侵权行为有时与强迫他们放弃一个安置点而到其他地方重新安置的行动有关；有时是因为在流离失所人中搜寻颠履份子所引起，也有时是出于歧视或民族仇恨。构成流离失所人口中不成比例的一大部分是妇女，她们格外容易受到人身暴力和性暴力侵犯，正如根据1990年7月在维也纳召开的一次专家会议所编写的一份关于难民及流离失所妇女和儿童的报告中所说的那样(E/CN.6/1991/4, 第26-31段)。

59. 非政府组织所提供的资料举了几个例子。美国难民委员会1990年题为《喀土穆的流离失所者》的研究报告称1987年苏丹政府开始了一场迫使呆在首都的流离失所者离开的运动。据报告称，这场运动使用了相当的暴力，包括强奸和杀人。(第11页)。据《世界难民概览--1991年》，到1990年7月在斯里兰卡，武装冲突和

宗派暴力在东北省份造成一百万境内流离失所者。据该消息来源，对该地区的狂轰滥炸导致成千上万人乘船离开本国到印度避难(第103页)。

E. 工作和得到合适工资的权利

60. 世界各地流离失所人口的主要成分是农村的农业工人，多为自耕自给的农民。其中许多人被迫逃往城市，那里没有土地让他们自耕自给，而且他们也没技能寻找其他工作。即使他们住在农村的收容营，也可能没有可供耕种的土地。在有些情况下，为流离失所者选择的安置点离有可能就业的地方很远，或可能不准随便去外地，或可能没有交通工具无法去有可能找到工作的地方。

61. 一份中东观察的研究报告《伊拉克境内人权》说：

“被重新安置的库尔德人在他们新的家园面临着各种重大问题——适应问题：以使自己从山区生活适应炎热、干燥的平原生活；以及尤其是就业问题。很少人有足够的土地，以耕种维持生计，而种地是大多数人唯一的职业。据说，有的人在轻工业部门找到了工作，但失业是普遍的”。

(第91页)

《萨尔瓦多的其他受害者：对流离失所者发动的战争》中引证了援助萨尔瓦多流离失所者全国委员会的一份研究报告说，向政府登记的流离失所者中73%的人没有工作(第121页)。在苏丹，有不允许流离失所者拾柴、卖柴以获得一些收入的情况，1990年，非洲观察社一篇题为“被遗忘的达尔富尔战争战火再起”的文章对此作了报道(第130页)。

62. 失业加剧了流离失所者面临的困难，使他们难以维持生活基本需要，如食品、水、住所、穿衣、教育及医疗，无法有所积蓄以便条件允许时重新恢复正常生活。就业机会的缺乏还造成精神压力，影响自尊，而这些则又削弱了家庭的稳定。

63. 据报告，还有强迫劳动或给流离失所者低于标准的工资的现象。据第一章D节中所引非洲观察1991年研究报告，在埃塞俄比亚的一些安置点流离失所者被迫在国家农场无偿劳动；美洲观察1984年一份题为《危地马拉：囚徒之国》的研究报告表明在某一流离失所者收容营，男人被迫参加收容营及周围地区的公共工程项目的劳动(分别见第233及122页)。《萨尔瓦多的另一些受害者：对流离失所者发动的战争》报告说，在政府资助的收容营从事建筑劳动的流离失所者所得报酬只有约为法定最低工资的一半(第146页)。在其题为《苏丹：人权灾难》的报告中，非洲观察还报道了有关在苏丹流离失所者在工作条件方面受到歧视的情况，包括低于市场

价格的工资、被迫以劳动换取少量的食品(第130页)。

F. 居住和迁徙自由

64. 选择住所及自由迁徙的权利在《世界人权宣言》第13条及《公民权利和政治权利国际公约》第12条中均得到承认。强迫一人放弃他或她的住所到他处寻求安全一事本身构成对住所自由的侵犯，而流离失所者常常在这些基本权利方面受到额外的限制。

65. 在某些情况下，流离失所者不得自由选择新住所，而是被指定住在某一新住所或被迫住在收容营。被迫住在收容营的那些人还可能被阻止离开那里，即便是短期离开，这样既限制了住所自由又限制了迁徙自由。没有被局限在收容营的那些流离失所者的迁徙自由也可能受到限制，常常以对他们人身安全进行威胁的方式进行限制。

66. 对流离失所者迁徙自由的限制可严重影响到其他基本权利的享受，包括工作权利和享有食品的权利。非洲观察在《苏丹：人权灾难》中指出：

“饥荒发生时，生活在农村的人很少靠救济粮免于饿死。苏丹西部野生食物丰富。农村经济中包括许多谋生方式，穷人能靠诸如种地、卖柴等方式赚取少量收入或粮食。人们还可以卖牲畜，或靠亲友接济。因此，有无迁徙自由对这些方法的成功来说是至关重要的。在1984-85年的饥荒中，南科尔多瓦省收容了大量的移民……却没有发生大规模的饿死人的情况。

“军队和民兵的活动妨碍了流离失所者……采用他们本可以用来应付饥荒的方法。这对造成大批人饿死的现象至少同救济物品运输受阻负有同样的责任。(第128-129页)

G. 家庭团聚

67. 家庭作为天然的和基本的社会单元的重要性及国家保护家庭的责任在《世界人权宣言》第16条和《公民权利和政治权利国际公约》第23条中得到承认。这项权利的一个方面是家庭成员不得被非自愿地、任意地分开。《儿童权利公约》包括几条规定，阐明了家庭团聚权利对儿童的意义。

68. 在大规模逃难或重新安置中不可避免地造成家人离散，但有时由于任意

地、突然要求人们重新安置或没有尽可能采取一切可能的措施在条件一旦许可时促成家人从新团聚，也不必要地加剧了使家人离散的情况。非洲观察在《罪恶的岁月：埃塞俄比亚战争与饥荒三十年》一文中引证了一位流离失所者的证词，这段证词表明独断专行如何加剧了家人离散的问题：

“政府告诉我们因为发生旱灾要我们去一个中心站领取配额供给的食品和生活用品。当我们集中到那里领取配额供给的东西时，被士兵从四面包围。士兵强迫我们上了一辆卡车，把我们拉到安置点。那些试图索回自己的财产或家人的人遭到殴打”。（第219页）

69. 同一消息来源还报告说有故意拆散家庭的情况，如在1985年发生的一次事件中某一流离失所者收容营200名男人被转移到别的地方，家属却留在原地（第215页）。

H. 受教育的权利

70. 儿童常常在流离失所人口中占不成比例的高百分比。流离失所儿童常常被剥夺了受教育的权利，不论他们是住在收容营里还是与一般人混居在一起。流离失所者大批涌入可能造成学龄儿童数量猛增，远远超过了所在地区现有学校设施的承受力。另外，流离失所造成财产损失和谋生手段的丧失常常使父母难以支付可能需要的学费及其他费用。

71. 在有些国家，从冲突地区来的人被认为是与反政府组织一伙的，因此遭到各种形式的歧视和压制，正如本报告在其他地方所指出的那样。结果，被迫从那些地区来首都或其他地区避难的人可能会不让孩子上学，以免被认出来。在另外一些情况下，儿童有可能因为没有身份证件或不会他们所逃来的这个地区的学校使用的语言而无法上学。

I. 法人资格

72. 在有些国家，因流离失所者丢失身份证件或很难取得新的身份证件而严重妨碍了他们享受其他各项基本人权。联合国预防犯罪和刑事司法处指出没有身份文件者面临被任意拘留的危险，若被指控犯罪，将没有资格要求审前释放。《动乱的十年》中报告说，没有身证明文件的人无法进入政府办公大楼、无法利用银行服务或寻求合法工作（第25页）。

J. 思想、结社、言论及集会自由

73. 美洲人权委员会在其1984-85年度报告中对危地马拉的情况作出结论说：

“集会与结社的权利……也受到限制和削弱，因为‘工作村’现行的安全措施及民房巡逻队的严密监视阻碍居民参加任何社会、意识形态、文化或其他集会或结社”。(第156页)。

在《危地马拉：囚徒之国》一文中，曾参观过某一流离失所者收容营的美洲观察的几位代表报告说，有关军事当局坦率地承认收容营居民须接受政治灌输，这与思想及意见自由是不相符的(第121页)。

三. 关于需要制定境内流离失所者新的人权标准的问题

A. 各国、联合国机构及非政府组织的意见

74. 根据第1991/25号决议提交的一些情况表明关于流离失所者人权的国际标准不充分，有必要进一步加以发展。主要有两个问题：现有的国际标准是否为防止强行的流离失所提供了充分的保护，是否为那些无论是因为政府政策蓄意造成的或因其他原因而流离失所的人提供了足够的保护。

75. 提交意见的大部分国家对是否应制定新标准没有明确表态。布基纳法索政府表示赞成通过一项关于境内流离失所者的文书，没有国家对此建议表示反对。

76. 同样，联合国各机构根据第1991/25号决议提供的情况也没有直接涉及可能需要制定关于流离失所者的国际新标准的问题。但是，前面提到的联合国难民事务高级专员关于国际保护的1991年说明中指出：

“在现行国际法体系中，有三套原则各自独立发展，尽管是并行的。。。这些是难民保护法、一般人权法和人道主义法。这三个法律领域加在一起----实际上相互联系，常常重迭----将十分理想地使个人不仅得以向他或她本国提出权利要求，.....而且向整个国际社会提出权利要求--要求其因人道主义原因而直接参与。换言之，如果政府不承认 个人的权利要求，或没有一个使个人一有情况即可向其求助的有效的政府，那么就有迫切的需要使那个人得以在更广泛的范围内提出权利要求。国际社会似乎已经由于最近发生的一些事件而正在朝着这个方向前进了，审查如何加强这

种发展的法律基础将是有益的”。(第56页)

77. 红十字国际委员会1991年3月提交的一份关于武装冲突或动乱造成的境内流离失所者问题的工作文件说：

“因武装冲突而流离失所者受到各项目日内瓦公约共有的第三条及在可适用的情况下第二附加议定书的保护。第二附加议定书中许多条款详细规定了保护平民不受敌对行为之害，尤其禁止强迫迁徙……目前，很难对此项法律作任何改进。重要的是从全球的观点来看保护平民及他们应有权力得到的援助。我们认为不宜另外制定一套。反之，如果在本领域内确立一项特别的任务规定，则可能被认为是对导致流离失所现象的那些有问题的作法予以容忍，而这正是我们所要防止的。

“即使没有必要发展现行法律，也应请尚未批准1977年第二附加议定书的那些国家加入此议定书。

“有人建议起草并通过一项行为准则，包括所有涉及内部动乱和紧张局势的基本人道主义保障。如果各国政府协商一致赞成此行为准则，且此行为准则不削弱现行法律，那么这样一项准则将是十分有益的”。(第12页)

78. 从非政府组织方面收到的建议摘要载于下面段落。

79. 难民政策小组提交了一份题为“对境内流离失所者的人权保护”的文件，其中提出如下建议：

- (a) 应禁止“由于种族、宗教、民族或政治原因强迫境内流离失所者迁徙”；
- (b) 应明确获得食物权利的内容；
- (c) 应确立“境内流离失所者有权享受政府即使在紧急情况下也不得克减的一套人权和人道主义准则的基本核心”；
- (d) 应制定“保护救济人员及其他从事帮助及保护境内流离失所者的人员的标准”；
- (e) 应确立一项“得到国际承认的获得人道主义援助的权利”(如，救济通道和跨国境救济行动)(第23-24页)。

80. 人权观察的建议涉及有必要“加强并扩大”适用于境内流离失所者的人道主义法标准。人权观察建议：

- (a) 有关武装冲突时期平民流离失所的种种情况的国际标准过于泛泛，应加以明确；
- (b) 应就向境内流离失所者提供那些条件制定更为具体的最低标准；

- (c) 应重申关于尊重平民的义务，特别是不对未参加军事行动的非专业战斗人员使用军队的义务；
- (d) 应禁止在非国际武装冲突中使用地雷；
- (e) 重申禁止为了强迫使平民移动而使他们挨饿，特别是通过禁止“扼杀农业和商业交易的军事战术”。

81. 促进人权律师委员会建议将“对强行从新定居、阻碍人道主义援助行为的限制，如第四项日内瓦公约第42和59条所示”纳入适用于内战情况的国际标准。

82. 拯救儿童基金(联合王国)的建议主要谈到有必要在国家一级对境内流离失所者权利的充分承认和保护，并重新调整国际社会的反应；该基金会还建议“应确立保证需要帮助的人接触有关联合国机构的权利”。

83. 公谊会世界协商委员会建议人权委员会设立一名特别报告员或工作组，其任务包括“起草保护境内流离失所者原则草案”。社区及家庭服务国际和菲律宾的发展问题非政府组织网络核心小组也建议应制定一项“可导致一项境内流离失所者权利公约的国际宣言”。

84. 还有人建议在以下三个领域或可需要制定新的标准：迁徙及居住自由、流离失所者权利及国家有责任促进向境内流离失所者提供救济。对这三个领域的分析如下。

B. 关于居住和迁徙自由的标准

85. 居住和迁徙自由是流离失所者问题的关键所在。尽管这些权利在《世界人权宣言》第13条和《公民权利和政治权利国际公约》第12条中得到承认，但在有关这些权利的内容及有可能强加的界限和限制方面仍存在许多重要问题。《公民权利和政治权利国际公约》规定居住和迁徙自由可受法律所规定的为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必须的限制的约束。另外《公民权利和政治权利国际公约》允许缔约国“在社会紧急状态威胁到国家的生命时并经正式宣布时”可克减其尊重这些权利的义务，但采取与这些权利不符的措施之克减程度“以紧急情势所严格需要者为限”，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视，并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾(第4条)。但是并不是所有存在大批境内流离失所者的国家都批准了这项公约，这就引起一个问题，实质上相似的标准是否可以或应该适用于所有国家。

86. 《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》中所规定的标准是

泛泛的、一般性的、旨在包括一般情况下的而不是这种流离失所情况下的迁徙和居住自由问题。根据累积的经验，除了重申这些文书中所载的一般性标准外，也可能制定有关流离失所问题最常遇到的情况，特别是关于政府政策蓄意造成的流离失所问题的更为具体的准则。

87. 1949年日内瓦公约第二议定书第17条规定“除为有关平民的安全或迫切的军事理由所要求外，不应基于有关冲突的理由下令平民居民迁移”。这个例子可以说明专门针对流离失所问题的这类准则可以补充《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》所规定的关于迁徙和居住自由的标准，在关于流离失所问题的一项宣言中重申这些准则或许是有益的。

C. 关于流离失所者权利的标准

88. 现有的专门关于流离失所者权利的国际标准十分有限。根据1949年日内瓦公约第二议定书第17条，“如果必须进行迁徙，则应采取一切可能的措施，使平民居民能在满意的住宿、卫生、健康、安全和营养的条件下被收留”。这条规定很有用，但是它只适用于武装冲突造成的流离失所者，而且只适用于第二议定书的缔约国。有人建议应制定一项类似的规定，可适用于所有境内流离失所者，不论何种原因导致流离失所。

89. 尽管专门关于流离失所者的国际标准十分有限，但是适用于一般人的现有的人权标准也同样适用于流离失所者。问题是在没有制定新标准的情形下有关生命权、人身安全、获得食品、享受医疗保健及其他基本权利的一般适用标准是否可为保护流离失所者的权利提供了充分的法律框架。

90. 在前面提到过的“关于尼加拉瓜人口中米斯基托族人的人权状况报告”中，美洲人权委员会的结论认为将有可能受到以邻国为基地的反对派武装力量侵犯的边境地区村庄上数千名土著居民强行迁移到向内陆推进50公里处的收容营是合理的，因为紧急状态的存在威胁到国家的生命。但是，美洲人权委员会还认为只有在符合某些条件的情况下，尤其是该政府正式承认一旦紧急状态结束，这些人有返回家园的权利，对他们由于流离失所而造成的财产损失给予赔偿，并在他们可以在原来的家园重新定居的时候向他们提供援助的情况下，迁移他们的作法才不违犯所涉及到的群体的人权。（第119-122页）。美洲人权委员会对此案的结论表明了世界许多地方经常发生的流离失所者所特有的人权问题的类型。

91. 有关境内流离失所者的现有资料表明，尽管他们所遭受的不公正的待遇

和他们的需要可以用已得到承认的各项权利来加以说明，但是，他们的实际处境与一般人的情况大不相同。境内流离失所者所特别遭受到的一系列侵犯人权行为加在一起构成特有的、明显的现象。这些侵犯人权行为的日积月累的效果，再加上被迫离乡背井及不可避免地与他们的新环境有关的各种困难、危险及损失，使他们的需要与其他人相比大为不同。

92. 现有的人权标准所提供的一般原则可用来确认流离失所者所应享受的待遇，如美洲人权委员会所作的那样。起草一份案文规定关于境内流离失所者所应享待遇的更为具体的原则或准则以确保有效地保护这些人的各项基本人权，将是朝着改善千百万处于这种境况的人的命运方面迈出的建设性的一步。为面临这样问题的国家提供积极的指导，而不是将有关人权组织的作用限于事后审查这些国家所采取的行动是否与它们根据国际人权法所承担的义务相符，将会提高全球范围内国际人权方案的有效性。

D. 关于得到人道主义援助的权利的问题

93. 得到人道主义援助的权利这一问题是一个复杂的问题，不仅涉及到国际人权法，而且涉及到国际公法原则及对《联合国宪章》的解释。可以从三个不同的角度来看待这个问题：从国际公法一般原则的角度、从有关联合国组织或机构职权范围的角度或从处于危险境况的个人或群体的权利的角度，也就是人权的角度。

94. 根据第1991/25号决议提供的一些资料是从第一个或第二个角度来看这个问题的。有几个非政府组织谈到关于成立新的机构的问题，以使联合国系统能够更有效地处理境内流离失所者问题。奎诺德报告已对各联合国机构的职权范围及它们之间的相互关系进行了认真的分析。

95. 斯里兰卡政府提供的意见是“就境内流离失所这问题采取的任何国际行动都须尊重国家主权这条首要原则及《联合国宪章》所确立的不干涉、不干预各国内政等有关原则”，墨西哥政府的意见中也提到严格遵守不干预各国内政原则的重要性。奥地利政府的意见是：

“作为一项公认的国际公法的原则，任何国家的国民都应被给予某些最低限度的权利。另外，日益得到普遍承认的是，从移民和难民问题角度来看，每个国家都应创造确保个人、法律、经济及环境安全的合适气氛，以履行其保证其公民安居乐业的首要职责。必须加强宣传国家对其公民承担责任这一概念；这还关系到必须防止境内移民潮及有必要保护自愿回归

者。……经验表明，大规模境内流离失所问题往往迅速影响到邻近国家或地区。因此，看来符合国际社会及该地区各国的利益的作法是通过向有关地方当局和流离失所者本人提供物质及资金上的援助，响应他们的人道主义需要”。

96. 在这方面，联合国难民事务高级专员关于国际保护的1991年说明中说“对境内流离失所者提供充分的保护是防止难民潮及确保遣返者在其原籍国重新融合的持久性的一个关键因素”(第56段)。

97. 为本报告之目的集中分析境内流离失所者问题的人权方面，获得人道主义援助这一问题应当从有关个人及群体的权利这个角度来考虑，如何使这个问题的人权方面与其他法律和政治的考虑结合起来的问题则交给有关联合国机构负责。获得人道主义援助的权利这一概念旨在确保境内流离失所者的生存基本条件不被剥夺----主要是食品、水、住所、卫生设备、医疗或许还包括保护其不受非法暴力及军队的侵犯。这些权利已得到《世界人权宣言》的承认。每个人均有权享受这些权利，每个国家都有义务尊重这些权利。

98. 国际人权法的初衷是作为一套权利和义务适用于在国际社会监护下一个国家与其公民及其管辖范围内的其他人之间的关系。承认获得人道主义援助的权利为一项人权将需要在个人与国家之间关系中加进新的内容，途径是承认个人有向超越国家的其他实体提出要求的权利，或承认国家的责任超越其对境内的人所富有的义务。

99. 上面所提到的联合国难民高级专员关于国际保护的说明中援引了第一种方法，建议国际法“应以理想的方式允许个人不仅能向他或她的本国提出权利要求..而且能向整个国际社会提出要求----要求其出于人道主义原因而作出直接参与”。现有的关于调查失踪问题、即决或任意处决、酷刑、任意拘留及某些其他侵犯人权行为的程序可以被看作是朝着这个方向迈出了一步。拟议中的获得人道主义援助的权利将是承认提出此类要求的权利方面的重大进展，因为受害者将不仅仅限于提出要求进行调查，而且还有权要求得到物质援助以满足紧迫的基本需要。

100. 另外，在承认国家有义务与国际社会合作履行其对其管辖下的人的责任方面是有先例的。《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第1段规定：

“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以便逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。

《儿童权利公约》第4条以更有力的措词承认这项义务：

“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施”。

101. 这条规定明确承认国家有责任在必要时利用国际合作充分保护该国所直接并主要负责的个人的经济、社会及文化权利。当然，该责任是由各国通过批准该公约而自愿承担的。但是，当危及到大批人的生命和人身安全时，在将这项责任延伸至所有国家方面不应有不可逾越的法律障碍。众多国家通过批准这两项公约接受了这项责任，这是可喜的，实际上可以证明在这样一项责任的存在方面出现了一项惯例准则。

102. 之所以对明确和发展获得人道主义援助的权利这一问题表示关切是因为在最近的历史上出现了由于有关政府拒绝允许国际组织向那些需要帮助的人提供救济物而成千上万人死亡的情况。当受害者为某一民族、人种、种族或宗教团体时，阻止运送救济物的行为可与种族灭绝罪或危害人类罪相提并论，如《纽伦堡原则》所规定的（《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条；纽伦堡审判宪章承认的国际法原则……国际法委员会1950年A/1316号文件，第四条C项原则）。建立更坚实的法律基础支持有关国际机构为防止此类悲剧重演而作的努力并帮助建立一个更为明确的框架以确定何时需要这种干预及其是否适宜。回避建立这样的框架将加重奎诺德报告中所说的“（对进来的复杂紧急状态）的反应中的主要问题之一，即其临时性质”这一点（第129页）。

E. 关于就境内流离失所者制定新标准的需要的分析总结

103. 目前尚无关于境内流离失所者或有成为流离失所者危险的人的人权的明确阐述。可适用的国际法是各种惯例标准和传统标准的拼凑，有些只适用于流离失所者中某些群体（如由于武装冲突而流离失所者），而有些部分在某些情况下根本不能适用，如威胁到国家生命的紧急情况，或相反，只适用于某些情况，如紧急状态。全世界目前约有2千万流离失所者，其中大部分的基本人权正在受到或一直受到或有可能受到极为严重的侵犯。这种严重的人道主义和人权危机促使人们呼吁制定关于受到影响的群体的人权的明确准则，可适用于所有境内流离失所者，无论何种原因导致流离失所，或有关国家目前法律、社会、政治或军事情况如何。

104. 制定这样的准则将至少部分地包括明确现有的关于境内流离失所者的人权

法的含义，并按照现有人权法的模式制定一套全面的、普遍适用的原则以解决这些人的主要需要和问题。下列一些问题或可加以处理：

- (a) 有理由限制或暂停行使居住自由的情况；
- (b) 旨在确保不强制实施或执行非自愿流离失所并确保自愿重新安置确属自愿的程序和保障；
- (c) 关于保护由于流离失所而常常受到影响的基本人权及这些权利的享受的原则，这些权利有迁徙自由、家庭团聚、不歧视和平等的法律保护等；
- (d) 关于提供和得到紧急救济、医疗及基本服务的一般原则；
- (e) 关于流离失所状况持续时间、赔偿和返回权利的原则。

105. 这些原则可能不仅对各国有用而且对国际救济及发展机构也有用，因这些机构有时对其工作中所涉人权的各个方面缺乏经验和了解。根据第1991/25号决议提供的意见及现有的适用有限的文书，如1949年日内瓦公约第二附加议定书及《儿童权利公约》都包括了许多或许有助于起草这样一份案文的建议和想法。

四. 保护流离失所者人权的国际机制

106. 奎诺德报告的结论认为，涉及大规模人口移动的紧急状态“问题的复杂性必然需要调动整个联合国系统”（第129段）。在谈到联合国人权事务中心的作用时，该报告指出人权委员会

“多次求助于设立特别报告员或工作组的方法以审查促进人权保护的方式和手段。目前，这种程序存在于被迫或非自愿失踪、即决或任意处决、酷刑、任意拘留、宗教上不容忍、雇佣军问题及贩卖和虐待儿童问题等领域。决策机构或可考虑成立一种类似的机制，处理境内流离失所者的各个人权方面”。（第51段）。

107. 开发计划署的意见是：

“或许确定获得救济权的性质尚须更多的时间，但不应因此拖延国际社会认识到拒绝让人们得到已有的救济援助而造成这些人的苦难甚至死亡构成对基本人权的侵犯。也不应因此拖延采取实际步骤，将监测此类侵权行为并就此采取行动作为包括联合国人权委员会在内的主要工作的一部分”。

108. 公谊会世界协商委员会建议成立一个关于境内流离失所者问题的工作组或

任命一名报告员；人权律师委员会的结论认为“应考虑建立一个保护难民和流离失所者的联合国法庭”。各国所提供的意见中未就此表示意见。

109. 如果大规模流离失所问题需要动员联合国系统的有关部门，如奎诺德报告所建议的那样，那么保护境内流离失所者人权的问题则需要联合国人权系统更多的参与。若干非政府组织在它们提交的意见中职责联合国对过去某些紧急情况作出的反应不够注意到救济行动所涉的各个人权方面。无论这种看法准确与否，都表明有必要加强联合国人权系统与负责人道主义救济的联合国机构之间的联系。开发计划署承认自己在人权事务方面缺乏经验：

“援助与人权和保护问题重迭的另一个领域是提供援助所采用的方式如何能加剧或减缓保护问题……有经验的专业救济人员开始认识到在他们的援助工作中考虑保护问题的重要性常常是通过痛苦的第一手经验后认识到这点的。但是，这样的专业人员供不应求，大部分实地救济工作仍要靠那些相对来说缺乏经验的工作人员来作”。

110. 承担起更积极参与联合国系统对涉及流离失所者的人道主义危机的反应的责任，则需要在人权系统内成立一个联络中心。联合国其他机构可在后勤、评估有关群体的物质需要、提供基本服务或为设法解决这一情形而进行外交谈判等方面提供他们的专门知识。联合国人权系统的作用应是根据在类似情况下获得的经验并独立地对上述情况所涉及的人权问题作出评估。

XX XX XX XX XX