



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1993/35  
21 January 1993  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第四十九届会议  
临时议程项目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

### 秘书长的说明

秘书长荣幸地向人权委员会委员转交所附的根据委员会  
1992年3月5日第1992/73号决议编写的研究报告

秘书长关于人权问题的代表Francis M. Deng先生  
根据人权委员会第1992/73号决议,就境内  
流离失所问题编写的综合研究报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 23	3
A. 国际关切.....	4 - 8	3
B. 职责和方法.....	9 - 19	5
C. 对职责的看法.....	20 - 23	7
二、 境内流离失所问题的综述.....	24 - 54	8
A. 原因和后果.....	25 - 32	8
B. 境内流离失所者的认定.....	33 - 52	10
C. 结束语.....	53 - 54	14
三、 国际法律标准.....	55 - 88	15
A. 现行法律的原则.....	57 - 70	15
B. 新标准的建议.....	71 - 86	18
C. 结束语.....	87 - 88	21
四、 国际机制.....	89 - 131	23
A. 现有机构的概况.....	90 - 106	23
B. 体制安排的建议.....	107 - 126	27
C. 结束语.....	127 - 131	30
五、 境内流离失所问题的动因.....	132 - 261	32
A. 境内流离失所问题的背景.....	134 - 154	32
B. 从实地观察到的情况.....	155 - 253	36
C. 结束语.....	254 - 261	56
六、 结论.....	262 - 294	58
A. 保护原则.....	264 - 276	58
B. 结论和建议.....	277 - 292	61
C. 结束语.....	293 - 294	64

## 一、导 言

1. 秘书长提交人权委员会第四十八届会议的关于境内流离失所者的分析报告指出,在本国境内的流离失所者估计有2,400万,主要是妇女和儿童,而难民人数估计为1,700万(E/CN.4/1992/23,第5段)。武装冲突、强迫迁徙、社团暴力、自然和生态灾害、有计划地侵犯人权的行为以及传统的迫害原因共同造成了此种境内大规模非自愿迁徙的现象。因为易受伤害和找不到安全地方,境内流离失所者的基本人权经常遭到持续的侵犯,他们的人道主义需要也得不到满足。

2. 国际社会对境内流离失所者所面临的问题作出的反应必须从冷战后时代这一更大的范围来看待。在冷战后时代,世界上许多地方爆发了压制已久的民族和宗教冲突。同时,国际社会也更加愿意解决这些问题并试图为境内流离失所者确立与援助和保护难民相类似的标准和机制。如何向境内流离失所者提供给予难民的保护和援助而又不妨害难民制度确立的传统保护,即离开一国寻求避难的权利,是冷战后时代一项比较艰巨的挑战。

3. 从国际社会的观点来看,境内流离失所者的危机在于他们属于本国管辖的范围,因此不为通常向跨越国际边界的难民提供的保护所涵盖。在一些情况下,国际上对他们的紧急情况的反应是由难民署或儿童基金会这样的机构作出的,但是由于没有明确的职责和缺乏对保护境内流离失所者负有特殊责任的国际机构,国际反应一直是临时性的、有限的和不能令人满意的。国际关心的日益增加使秘书长于1991年任命了一位紧急救济协调专员以改进向陷于人道主义紧急情况的人员提供救济和援助的方法。同年,人权委员会讨论了境内流离失所保护方面的问题(第1991/25号决议)。本研究报告的授权强调应重视人权机构在增进保护流离失所者方面可能发挥的作用。

### A. 国际关切

4. 1988年8月在奥斯陆举行的关于南部非洲难民、回返者及流离失所者处境的国际会议上,联合国首次主动提出了向流离失所者提供经常性援助的问题。1989年在危地马拉举行的关于中美洲难民的国际会议也集中关注流离失所者的处境。一年以后,经济及社会理事会讨论了这一问题,通过了1990年7月27日第1990/78号决

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。

5. 人权委员会在1991年3月5日第1991/25号决议中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关于国内流离失所者的分析报告”。

6. 顾问雅克斯·奎诺德先生编写了一份关于难民、流离失所者和回返者的报告;并提交给1991年经济及社会理事会第二届常会(E/1991/109/Add.1)。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。报告指出政府间机构在设法援助和保护境内流离失所者方面正在作出重要贡献,尽管其职责既未明确允许它们向境内流离失所者提供保护和援助,也未允许它们只是临时性地这样做。报告特别叙述了难民署、联合国其他机构和红十字委员会在援助和保护境内流离失所者方面的作用。但是,报告得出结论说,“在联合国系统内,没有任何实体负有确保向贫困的境内流离失所者提供援助的责任。对这一群体的物质援助是临时提供的”(第117段)。

7. 因此,奎诺德报告认为保护流离失所者的人权需要联合国人权机构的更大参与。报告认为特别是人权委员会可能希望考虑创设处理境内流离失所者的人权问题的机构。这将使委员会能够“以必要的紧迫感和切实的方式处理这一领域内的现有问题,提请国际社会注意这些问题并争取所有关心和关注的政府都能给予合作”(第51段)。

8. 根据委员会第1991/25号决议,秘书长于1991年6月28日向各国政府发出了一份普通照会并向各有关组织发函,要求提供有关这一问题的资料的意见。作为对上述函文的答复,有34个国家政府和政府间及非政府组织提供了资料。秘书长根据从这些来源收到的资料编写了分析报告。报告论述了造成流离失所的原因和后果以及向流离失所者提供保护和援助的人权标准和国际机制。在审查了保护流离失所者的国际机制之后,报告得出下述结论:“如果大规模流离失所问题需要象奎诺德报告所建议的那样动员联合国系统的所有主管部门,那么保护境内流离失所者的人权则需要联合国人权系统的更多参与”(第109段)。

## B. 职责和方法

9. 人权委员会1992年3月5日第1992/73号决议确定了秘书长关于流离失所者问题的代表的职责。这项决议得到了经济及社会理事会1992年7月20日第1992/243号决定的核可。委员会“对全世界大量的国内流离失所者及其所受苦难正在为国际社会造成的严重问题将感不安”，确认“国内流离失所者需要救援和保护”。

10. 委员会在注意到分析报告的同时，请秘书长“指定一名代表再次向各国政府征求与国内流离失所者有关的人权问题的意见和资料，包括探讨现有国际人权、人道主义及难民法律和标准，以及这些法律和标准对保护和救援国内流离失所者的适用性。“委员会鼓励秘书长”还向各专门机构、有关联合国机关、区域政府间组织和非政府组织及所有区域内的有关专家征求意见。”

11. 委员会请秘书长“向委员会第四十九届会议提出一份综合报告，说明为保护国内流离失所者目前已有的法律和机制，为加强执行这些法律机制而可能采取的其他措施，以及关于现有文书未能充分涵盖的保护需要的替代措施。”委员会还决定“在其第四十九届会议继续审议这一问题。”

12. 第1992/73号决议的似乎请秘书长及其代表就收集资料和编写报告履行两套不同的职责。一方面请秘书长代表向各国政府征求意见和资料，另一方面请秘书长向各专门机构、有关联合国机关和其他有关来源同样征求意见和资料。还请秘书长向委员会“提出”一份“综合”报告。在同秘书处和其他了解委员会审议这一项目背景情况的人员磋商之后，大家一致同意不能要求秘书长及其代表分别行动；应同时向各国政府和决议中指定的所有其他来源征求意见和情况；根据收到的资料而只编写一份报告而且秘书长的代表要履行所有这些职责，包括编写报告，然后由秘书长将此报告提交委员会，作为其代表在有关流离失所者的人权问题方面的工作成果。

13. 根据这样解释的职责，秘书长的代表拟定并向各国政府、决议中指定的组织和机构发出了问题单，要求就规定的研究报告的有关主题提供资料，提请注意分析报告，特别是一些问题。秘书长的代表在信中重复了主管人权事务副秘书长在转达任命和职责范围的信中所说的话，他写道：

“我相信你会同意保护流离失所者的人权是国际社会当今面临的一项最紧要的挑战，因为这影响到非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲的数十万人。这个问题只是到了最近才开始着手解决，而且可以指望人权委员会要求编写的报告将会对确定联合国在这方面将要采纳的法律措施和政策方法作出重要贡献。”

14. 为了能够完成决议规定的秘书长的报告义务,确定1992年10月15日为接收问题单答复的截止日期。到编写报告时,收到了下列16个政府的答复:阿根廷、亚美尼亚、奥地利、中国、塞浦路斯、埃及、爱沙尼亚、危地马拉、香港、约旦、吉尔吉斯斯坦、挪威、巴基斯坦、卢旺达、瑞士和美利坚合众国\*。在联合国系统内,收到了下列机构的答复:人道主义事务部、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、世界粮食计划署、联合国环境与发展会议、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、世界银行和国际农业发展基金。还收到了国际移民组织的答复。有一个区域性组织美洲人权协会作了答复。作出答复的非政府组织有,国际慈善和社会行动天主教组织联合会、公谊会世界协商委员会、国际天主教移民委员会、日本帮助切尔诺贝利协会、促进人权律师委员会、难民政策小组、美国难民事务委员会、无代表国家和民族协会和世界基督教协进会教会国际事务委员会。红十字国际委员会也寄来了答复。

15. 除了征求对问题单的答复以外,秘书长的代表还同秘书长和联合国高级官员、各国常驻日内瓦代表团代表、难民署、国际移民组织和红十字委员会的代表以及一些非政府组织包括公谊会世界协商委员会、世界基督教协进会教会国际事务委员会、国际拯救儿童联盟、国际红十字会和红新月会联合会和无国界医生组织进行了磋商。

16. 该代表还咨询了哈佛法学院人权项目和耶鲁法学院谢尔人权中心的法律学者以及布鲁金斯研究所和难民政策小组的专家,他们都提供了很有价值的支持并且为进一步咨询成立了特殊工作小组。他还从人权事务中心职员所作的大量贡献中获益匪浅。

17. 为了使报告具有实用性,秘书长代表挑选了一些特别关注这一问题的国家或者境内流离失所问题将要或可能变得特别显著的国家进行了现场访问。这些国家依次是:前南斯拉夫、俄罗斯联邦、索马里、苏丹和萨尔瓦多。对前南斯拉夫的访问是根据人权委员会1992年8月14日第1992/S-1/1号决议所载的职责进行的。人权委员会在该决议中任命了一位关于前南斯拉夫人权情况的特别代表,吁请委员会的“现有机构”,包括关于境内流离失所者问题的秘书长代表,向特别代表提供合作和协助并且在他提出要求的情况下陪同他访问前南斯拉夫。访问俄罗斯联邦的建议是在同该国政府出席委员会的代表协商时提出的,这突出了流离失所问题的全球性。

---

\* 在截止日期之后才收到哥伦比亚和卡塔尔的答复,因此没有列入。

索马里和苏丹是具有严重流离失所问题的国家,而萨尔瓦多则是有可能解决流离失所问题的国家,该国政府为实现和巩固和平与重建方面同联合国进行了合作。

18. 必须强调这些访问的目的不是监测这些国家的情况和就此提出报告,而是就职责和有关问题同政府当局交换意见并且到现场深入了解境内流离失所这个引起全球关切的一般危机性问题。

19. 在所访问的国家同国家领导人、当地的非政府组织、流离失所者社团和少数人群体的成员、联合国机构及其他政府间和非政府组织的代表,当然还同在城市中心附近或农村村落的收容营或住所中的流离失所群众,进行了广泛的磋商。

### C. 对职责的看法

20. 秘书长代表在履行其职责时遇到了一些问题,这些问题表明在联合国系统内就流离失所者的责任而言还存在空白,因此委员会应在这方面采取主动行动。这些问题包括: 职责范围;委员会为其将来在这方面的工作可选择的种种机制;以及需要采取综合、多方面的方法解决境内流离失所者的问题。

21. 许多回答都设想职责涵盖了境内流离失所者问题的各个方面以及联合国系统内保护和援助他们的体制机构。有些回答集中讨论了哪种机制最适合于人权委员会,其他回答则讨论了在联合国系统内缺乏关于流离失所者的全面职责这一范围更广的问题,并且建议采取补救办法,例如按照难民署的模式创立一个保护境内流离失所者的新机构或者扩大难民署和人道主义事务部的职责范围,使其涵盖流离失所者。

22. 在同秘书处就此问题进行磋商时,有人建议秘书长代表说,研究报告要集中讨论在委员会的特殊程序和机制范围内可以采取什么措施来更好地保护境内流离失所者的人权。因此,任何建议联合国超越这一范围采取行动的主张虽然有可能成为研究报告的有益副产品,但是委员会不能将其视为就此问题可能采取行动的基础。

23. 因此,本研究报告建议作出的安排主要是在乃至完全是在人权委员会的范围内构想出来的,而不是根据一些答复中比较不切实际的观点和期待构想出来的。但是,希望报告中阐述的体制安排的广泛领域将会提供一种就措施进行思考乃至采取行动的基础,以便能够更有效地应付保护境内流离失所者这一更广泛的挑战。同时,切实可行的做法是在现有体制安排的基础上树立和促进一种更为积极的认识,并为有效的国际援助和保护境内流离失所者的制度贡献出人力和物力资源。

## 二、境内流离失所问题的综述

24. 秘书长的分析报告已很好地反映了境内流离失所问题的严重性和普遍性。因为本研究报告基本上是该报告的补充,因此不必要再重复该报告就境内流离失所的规模所提供的证据。但是为了加深对此问题的看法,就境内流离失所的原因和后果以及受其危害者的划分标准作一简单综述,可能是有益的。

### A. 原因和后果

25. 秘书长关于境内流离失所者的分析报告列出了造成流离失所的六种原因:武装冲突和国内斗争、强迫迁徙、社团暴力、自然灾害、生态灾害和有计划地侵犯人权的行为。秘书长代表所收到的资料有助于证实这一点。

26. 武装冲突及其造成的侵犯人权的行为是造成境内流离失所的最普遍原因。埃及和卢旺达以及人道主义事务部、粮食计划署、红十字委员会、美洲人权协会和几个非政府组织的答复都指出,武装冲突是导致流离失所的首要原因。当群体试图逃命和寻求安全和可靠的生存途径时,经常会发生大规模迁徙。但是,流离失所有时候是由武装冲突各方的战略或战术政策造成的。

27. 难民政策小组提交的报告指出,在非洲估计有1,500万境内流离失所者,造成境内流离失所的最普遍原因是内战。其他原因有:“国内秩序的紊乱、民族冲突、强迫重新安置和遣散。”发生的严重侵犯人权行为有:故意使平民挨饿、强迫服劳役、强迫征召人员加入政府军或叛军以及用高强度武器和地雷杀人。就强迫重新安置而言,难民政策小组的报告指出,虽然“有些强迫迁徙是在内战期间作为一种抚慰有可能同冲突一方或另一方站在一边的地区的方法而采取的”,但是也有一些“是在政府试图控制少数人群体或政治反对派而将其成员迁移出传统居住地时发生的”。难民政策小组特别关注遣散这一日益引起流离失所的原因:“由于越来越多的地区性和国内冲突找到了解决方案,重新使大约几十万军事人员融入社会的需要正在造成严重的窘境。这些被遣散的士兵中有许多人可能无家可归,实际上已成为境内流离失所者”。

28. 难民政策小组提请注意的另一类境内流离失所者是“不能融入以前的村子或城镇的回返难民”。人们注意到在有些情况下难民返回祖国“不是因为那里的情况有了好转,而是因为庇护国的情况正在恶化”。特别是在这种情况下返回本国



的索马里和苏丹难民”经常发现由于这些地区发生战斗不可能返回自己的社区。他们就这样成了境内流离失所者”。

29. 一些答复,例如人道主义事务部、红十字委员会和美洲人权协会的答复强调侵犯人权和违反人道主义法是造成流离失所的原因。国际农业发展基金列举社团暴力(例如 1979年在毛里塔尼亚和塞内加尔发生的骚乱)是造成境内流离失所的原因。塞浦路斯、埃及和约旦的答复指出,外国侵略或占领部分国家领土也应视为造成境内流离失所的一种原因。这些国家以及挪威、人道主义事务部和美洲人权协会还论证说,自然灾害是造成流离失所的另一原因。美洲人权协会的报告提请注意贩毒者(例如在哥伦比亚和非政府武装组织(例如在秘鲁)的活动可以造成流离失所。但是,关于由核灾害或化学灾害等因素造成的流离失所的资料收到甚少。另一方面,日本帮助切尔诺贝利协会提请注意重新安置世界上核灾害受害者的需要。

30. 分析报告讨论了境内流离失所在人权受到危害方面造成的后果,其中有获得粮食的权利、得到住房和适当生活条件的权利、得到卫生保健的权利、享有生命和人身安全的权利、工作和得到合适工资的权利、居住和迁徙自由、家庭团聚、受教育的权利、法人资格以及思想、结社、言论和集会自由。秘书长的代表从各国政府、政府间和区域性机构以及在对各国进行的访问过程中所收到的资料有助于确认分析报告中所述的对流离失所后果的分析。

31. 美洲人权协会的报告所包括的国别研究还强调,需要把流离失所者组织起来,以便保证其社区和民族群体的凝聚性和活力、鼓励自助来满足其物质需要,并促请主管当局注意他们的需要和问题。另一方面,美洲人权协会的报告还指出在某些国家,被认定为流离失所者会使人推测此人是“颠覆分子”,而如果流离失所是由武装组织反政府活动造成的,则这种人可能被认为是“叛徒”或“告密者”。

32. 应该注意到,总的来说,在流离失所的原因和后果之间,其造成的需求问题和有关政府的反应之间有很大的相互关系。虽然原因是自然产生的,但是可能形成一种提供保护和援助的国民意识,而且政府应经常对国际社会的援助承担责任。只有当国家分裂和受危害的人疏远或远离政府时,政府才可莫不关心或者甚至反对提供保护和援助。但是最严重的情况是由冲突造成的;在这种情况下,流离失所者更可能陷入因为武装冲突而造成的无人负责的地带或者受到冲突一方或另一方的危害。特别是在武装冲突的情况下,经常急需国际社会的保护和援助,尽管通常很难提供这种保护和援助。

## B. 境内流离失所者的认定

33. 由于需要查明哪些人受到境内流离失所的影响,这就提出了定义问题。但是,这个问题与其说是一个法律界定问题,还不如说是一个为确定谁应得到援助和保护而制定实用标准的问题。根据原因和后果界定境内流离失所者有助于确定范围和 提高人们对目标人口的关注。另一方面,对概念的任何界定都有范围太窄或者太广的危险,结果可能把需要保护或援助的人排除在外或者使这类人包括的范围太广,无法进行管理。因此,两方面都需要考虑。

34. 秘书长的报告提及了经济及社会理事会第1990/78号决议,在使用“境内流离失所者”一词时是指“因为武装冲突、国内斗争、有计划地侵犯人权或者自然或人为的灾害而突然或出乎意料地被迫大批逃离其家园但仍留在其本国境内的人。”为本研究报告目的所收到的答复既肯定了分析报告提出的定义,又补充了反映不同观点的其他因素。约旦指出,它同意分析报告提出的工作定义。难民署说,定义是“考虑境内流离失所者问题的一个良好出发点。”教科文组织赞同这一定义,但补充说“鉴于巴尔干和东欧的最近形势发展...以及新独立国家境内不同民族群体之间提出互相冲突的领土要求的情况,可能有必要稍作一些修改”。

35. 有几个组织建议分析报告中的定义不必那么窄而将一些需要保护的人或群体排除在外。例如,美国反对数量规定并且评述说,分析报告中提出的定义“可以解释为将属于小批人或几个人的境内流离失所者排除在外。虽然初步研究报告可能只集中讨论具体的大批流离失所者,但是我们不想忽略小批人和/或几个人也可能遭受流离失所之苦这样一个事实。”国际移民组织也反对将小批人排除在工作定义之外,特别是鉴于受危害的权利主要是个人权利。难民署指出,要求把“大批”作为一个标准“会涉及一种主观评价,导致某种不精确的因素”。它注意到难民定义就没有包含这种规定。

36. 粮食计划署也论证说,分析报告所载的境内流离失所者定义“看来作了不必要和不妥当的限制。我们认为应删掉‘突然或出乎意料地’这几个词,用‘离开’代替‘逃离’这个词,并且把‘大批’删掉...虽然这一‘大批’定义可适用于战争类型的情况,但是粮农组织(粮食计划署是该组织的业务机构)认为定义应涵盖‘数以千计’的许多被驱逐和流离失所的人。”粮食计划署认为,所有流离失所问题,不论其规模如何(只有到评估之后才能知晓规模大小),都应逐案加以审查,以便提供妥善援助。

37. 红十字委员会回答说,分析报告中的定义“太空泛,不能作为一项具体文

书的基础”。红十字委员会的根本关切问题似乎是，不宜将因武装冲突而流离失所的平民同虽未流离失所但具有类似需要的平民区别开来。

38. 一些非政府组织提出了一个定义，将境内流离失所者看作“境内难民”。公谊会世界协商委员会是首先将流离失所者问题列入国际议程的一个非政府组织，它提出了下列定义：“被迫逃离其家园而又没有跨越国际边界的人”。

39. 美洲人权协会建议使用1989年关于中美洲难民的国际会议采用的定义，该定义建议应将境内流离失所者理解为在其本国内与难民处境相同的人。这一定义指出，“流离失所者系指因为其生命、安全或自由受到一般性暴力、大规模侵犯人权、正在发生的冲突和其他已经或正在严重破坏公共秩序的情况的危害而被迫离开其家园或放弃通常从事的经济活动但仍留在其本国境内的人”。这一定义主要是基于《1984年卡特赫纳难民宣言》所提出的广义难民定义，而不是《1951年关于难民地位的公约》中的狭义难民定义，这一狭义定义规定“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因”而逃离本国。

40. 促进人权律师委员会采取了类似的立场，提出了一个范围广泛的概念“被逐者”。这一用语包含了下述四类人：“国际难民”，包括符合1951年公约定义的国际难民；“国际被迫移居者”，包括“符合非统组织公约和卡特赫纳宣言中使用的广义定义的人”；“境内难民”，被定义为有正当理由畏惧由于1951年公约中所列举的任何原因而受到迫害但仍留在其本国境内的人；“境内被迫移居者”，包括因非统组织和卡特赫纳宣言所承认的原因而逃离家园但仍留在其本国境内的人。

41. 同样，国际移民组织也主张用流离失所者这个一般用语来界定这一概念，而不是将此局限在“境内”流离失所者。这将避免冒险采用一个新的概念，因为这一新概念虽然实际上赋与国际社会负责(除了难民之外)第二类人的权限与责任，但没有涵盖处境相似然而既非难民又非境内流离失所者的人。用流离失所者这一措词界定这一概念将有可能解决不符合传统难民定义的国际流离失所者的处境。此种定义将确保流离失所者或回返者的概念适用于已返回其本国但未返回其家园因而仍然流离失所的前难民。

42. 卫生组织的答复也指出定义范围不够广，主张承认那些因赤贫、环境退化等原因或者象民族或种族关系紧张等社会问题而逃离家园的人。卫生组织认为，“流离失所的根本原因主要是社会经济性的，即全球发展进程的受挫导致国家之间财富分配的不均”。虽然卫生组织的思路指出了流离失所的一个重要方面，但是在境内流离失所者的概念里包括所有因为基本的社会经济问题而移居的人是无益的。振兴全球发展进程是一项大大超出本研究报告职权范围的联合国系统的职责。

43. 其他答复者还指出了不发达这一更大的问题与境内流离失所者这一具体问题之间的关系,但没有主张把所有受贫困、发展不平衡或环境退化危害的人包括在内。这主要是萨尔瓦多当局在同秘书长的代表讨论中所持的观点。

44. 在某种程度上,人道主义事务部也持这一观点,它强调“需要”概念,但不象卫生组织所主张的范围那么广。人道主义事务部认为分析报告中的境内流离失所者的定义暂时是合适的,但接着引用了难民事务高级专员的观点:“让难民署救济和保护一批遭受苦难的人(即1951年公约规定的难民)而忽视其他遭受折磨的人的悲惨处境,是没有道理的”。人道主义事务部建议根据需要来界定概念并指出

“重要的是扩大需要援助的目标人口的范围,使之包括所有其需要可能得不到当局的满足因而依赖国际社会救济和保护的受苦受难的群体。就人道主义救济组织而言,重要的问题不是划分人员的类别而是根据现行标准来客观评价有关人员是否需要人道主义援助”。

45. 难民署强调的是需要保护的人。它指出,它对难民的权限“是基于这些人的流离失所及其保护需要”之上的。它根据相同的理由“为出于与难民相同的原因而在其本国境内流离失所的人开展活动”。“缺乏其本国的保护是使境内流离失所者引起国际社会关切的关键方面。”难民署指出,难民定义“没有涵盖因为灾荒或自然灾害而背井离乡的人”。

46. 值得一提的是,在给秘书长代表的答复中还有其他几种有关定义问题的主张。埃及的答复主张境内流离失所者的定义为:

“因为无法预测或防止的政治或其他自然情况而突然事先毫无准备地被迫成群离开其原先居住地逃往其本国境内另一地点并在此具体地点永久或正常居住的一批人,而在这一地点没有作好必要准备确保其享有最起码的生活水平”。

这一定义特别注意到存在着不合标准的生活条件或者在流离失所者逃往的地区缺乏准备。因此,需要注意或者因为生活条件不够、受到歧视、镇压或者因为所有这些因素而使流离失所者的权利受到危害的情况。

47. 塞浦路斯建议把不能回返的因素加入定义中。这意味着应把精力集中在已经流离失所并且不能返回如果不是严格意义上的家园那么也是其生息的地方或地区的人。难民署也强烈主张逗留或返回家园的权利。

48. 返回的愿望是秘书长的代表在苏丹调查的结论要点,在苏丹,尽管附近的战区存在着不安全的危险,一些人仍返回了其生息的地区,而且似乎比呆在首都附近营地的人处境更好。这也说明了为什么许多萨尔瓦多农民决定返回其村子,即使那

些地区依然存在激烈的战争。

49. 这些担心是与保护和援助流离失所者相关的,不论其是否符合流离失所的定义。它们强调流离失所的受害者不仅应包括被迫流离失所者,而且应包括因外来者的大量涌入而可能遭受贫困并危害其人口组成、文化自治和其他权利的土著居民。毫无疑问,在境内流离失所者的类别和其他得到国际人权或人道主义法承认的类别之间存在着不同程度的重叠,例如受武装冲突危害的平民和处于饥饿危险的居民。但是,鉴于境内流离失所者群体共同具有某些问题和特点,因此集中关注世界上属于这一特定群体的数以百万计人的权利和需要不仅是合适的,而且甚至是紧迫的。

50. 也许最重要的问题是,研究这一现象的努力和此后保护境内流离失所者的权利的努力是只应集中于因为与难民相同的原因而离开其家园但仍留在其本国境内的人,还是应扩大到因其他原因而被迫离开其家园的移民。有许多理由支持这样一种论点:境内流离失所者的工作定义应重点针对那些如果离开本国就会被认为是难民的人。这部分境内流离失所者将包括因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因会受到迫害而离开家园的人和根据卡塔赫纳宣言(同样还有非统组织1969年9月10日关于非洲难民问题具体方面的公约中)“因为其生命、安全或自由受到一般性暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或严重破坏公共秩序的情况的威胁”而被迫移居的人。

51. 因为自然或人为灾害例如水灾、火山爆发、地震以及核事故或化工事故而造成许多人的流离失所可能使这些人经历一些与因为战争、迫害、一般性暴力和类似原因以及突然和大规模的移民而被迫离开家园的人相同的问题。也有一些重要的区别:在大多数情况下,他们不可能受到歧视,也没有任何原因可假定当局会不愿尊重他们的权利和在财力所及的范围内或者用国际社会的捐助提供需要的援助。但是,有一些得到文件充分证明的例子表明,在自然原因和种族、社会或政治原因共同造成大规模流离失所的情况下发生了严重和普遍侵犯人权的行为。为此,在有更多情况表明可能需要采取不同解决方法之前,把这种特定类别的流离失所包括在有关境内流离失所的职责范围内是更为可取的。

52. 起草有关这一概念的合适定义的任务应与防止歧视和保护少数小组委员会的工作相协调。该小组委员会一直在讨论“人口转移”的问题。小组委员会根据第1990/17号决议决定把人口转移的人权方面问题列入未来工作计划中,并且在第1992/28号决议中指定了两名特别代表编写有关这一问题的初步研究报告。虽然特别代表还未提出工作定义,一些非政府组织的文件已提出了人口转移的定义,使之区

别于流离失所的概念。随着小组委员会就此问题继续开展工作,有必要确保秘书长关于境内流离失所者问题的代表和关于人口转移人权方面问题的特别代表的努力互相补充和协调。

### C. 结束语

53. 总的来说,秘书长的代表认为此刻可能不必要提出一个结论性的定义。虽然讨论定义问题很重要,但这不应该意味着就定义达成一致本身会导致这一基本问题得到解决或者缺乏单一的定义会妨碍目前提供援助或者保护。就现在的目的而言,只确定工作定义的主要特点是有益的。这应有助于秘书长代表的工作并推动标准的制定。分析报告中提供的定义应起到这一初步作用。可以根据收到的评述和经验来进一步拟订、推敲和修改定义。当作出决定需要更确切地制定关于境内流离失所者的国际标准时,必须精心确定合适的定义,作为制定标准的工作的一部分。

54. 本研究报告所载建议的主要出发点不是为了创造具有特别权利的新类别人员,而是为了把在某些情况下已被承认为个人权利的保护扩大到处于类似情况下的其他人的身上,进而促使对人权采取一种更为和谐和一贯的态度。作为一个优先考虑的问题,有必要集中关注大批人流离失所的情况。实际上,这可能不仅仅是一个优先考虑的问题,而且是一个涉及问题本身性质的问题。换言之,现有的国际人权标准、学说和程序可能合理地适合于被迫离开家园的个人或少数人的情况,但不太适合于解决在造成大批人从本国一个地方逃往另一个地方的情况下所产生的问题。

### 三、国际法律标准

55. 现有国际法律文书是否为境内流离失所者提供了充分的保护?需要的是更多的法律规定呢,还是只需要更好地执行现行法律?对此存在着争论。秘书长关于境内流离失所者的分析报告认为境内流离失所问题非常严重和特殊,因此靠适用于保护人权的一般法律不能充分解决问题,而应针对这个问题来单独加以解决。1949年8月12日日内瓦公约及其附加议定书所给予的保护涉及因武装冲突而流离失所的人,并且只适用于缔约国。一些学者认为,以指导原则、行为准则或宣言的形式编制和重申现行标准不仅有助于说明情况,而且有助于特别是在声称非原先文书缔约国的国家中加强法律和道义方面的约束力。

56. 对有关境内流离失所者的人权的现行国际标准和法律的讨论可以划分为:实用法的主要渊源;得到法律保证的具体权利;这些标准与法律事实上提供充分保护的程度;以及可能使其更为有效的方法。

#### A. 现行法律的原则

57. 人权和人道主义法可以看作是保护境内流离失所者的现行法律的主要渊源;它们同难民法一起还可能成为明确表达提供进一步保护的根据的基础。虽然这些法律从概念上来说是不同的,但它们却互相影响并且还促使一般法律能够适用于境内流离失所者所遇到的问题。

#### 1. 人权法

58. 与难民法(主要只适用于跨越边界的情况)或者人道主义法(适用于武装冲突的情况)不同的是,人权法宣布广泛保证所有人的基本权利。由《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际盟约》和《公民权利和政治权利国际盟约》构成的《国际人权宪章》是人权法的基本内容,承认了人人固有的尊严和平等并且为实现其权利确定了共同的标准。这些文书保证保护在境内流离失所者通常遇到的情况下适用的权利,有所谓的“否定的”权利,例如准则规定任何人不得受到酷刑,其家庭、住宅或私生活不得任意干涉以及根据《世界人权宣言》第十七条其财产不得任意剥夺;还有“肯定的”权利,例如享有适当生活水平的权利及人身自由和安全的

权利。

59. 《公民权利和政治权利国际盟约》及其附加议定书阐述了《世界宣言》中所宣告的原则并且为正式申诉和调查规定了程序。《经济、社会、文化权利国际盟约》是采取肯定措施以逐步确保所有人的经济和社会福利的义务的主要渊源。具体宣告的构成援助境内流离失所者基础的权利有获得食物、衣着、住房和医疗的权利。其他国际法律文书例如《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》或者《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》所载的条款提供了广泛的有关人权的保证。

60. 区域性人权文书,包括《非洲人权和人民权利宪章》、《欧洲保护人权与基本自由公约》和《美洲人权公约》,提供了类似的、在某些情况下附加的保证。

61. 虽然人权法为保护和援助境内流离失所者提供了基础,但它没有直接解决影响境内流离失所者的一些情况,例如被迫流离失所和得到人道主义援助的方法。

## 2. 人道主义法

62. 1949年日内瓦四公约和1977年附加议定书重申了这样一个原则,即在武装冲突的情况下不直接参加战事之人员应予以人道待遇。日内瓦四公约的第三条都绝对禁止在“一缔约国之领土内发生非国际性的武装冲突”的情况下对生命与/或人身施以暴力、扣留人质和损害个人尊严”。它肯定了正当程序的需要并进一步提出了一项肯定的义务,向病人和伤员提供医疗。实施第三条的义务不是取决于对等原则,“冲突各方”必须履行。

63. 《日内瓦公约第二议定书》(1977年)也适用于涉及“在负责统率下”对领土行使控制权的“…有组织的武装集团”的国内冲突(第一条)。第十七(一)条承认了保护国内冲突造成的流离失所者的具体需要,指出“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”,在必须进行迁移的情况下,“应采取一切可能的措施,使平民居民能在满意的住宿、卫生、安全和营养的条件下被收留”。根据第十七(二)条,“对平民,不应基于有关冲突的理由而迫其离开其本国领土”。第二议定书在被禁止行为之列增加了集体惩罚、恐怖主义行为、强奸、强迫卖淫、奴隶制度、抢劫和以从事任何上述行为相威胁。

64. 日内瓦公约赋予红十字国际委员会以特别地位,因为国际红十字和红新月运动的章程授权红十字委员会保护和援助人道主义法所规定的武装冲突的受害者。

65. 但是,特别是有关人道主义法规定的境内流离失所者的权利的现行国际标



准具有局限性。虽然《日内瓦公约第二议定书》第十七条是一项有益的条款，但是它只适用于因武装冲突而造成的流离失所者，而且只适用于第二附加议定书的缔约国。此外，进行迁移的安全理由可作广义解释。这一条似乎还没有涵盖因为一般性暴力和畏惧而造成的人口迁移--与被命令或者被迫迁移形成对照--境内流离失所者往往就是这样迁移的。

### 3. 难民法

66. 境内流离失所者与难民有许多共同之处；关键的和在某些情况下的唯一区别在于如果跨越国际边界，境内流离失所者就成了难民，虽然一些人争论说这是一项武断的区别，限制了难民法对境内流离失所者的适用，但是它具有巨大的后果，因为一个流离失所者在他国的存在意味着将适用一套早已确立的保护制度并给予他得到国际法承认的权利。特别是，跨越边界对于作为难民保护的核心的不驱赶概念即不回返权利是极为重要的。对境内流离失所者来说，实际上从难民法中得到的一项最重要权利可能是寻求庇护权。最近，在伊拉克和前南斯拉夫这类国家中，创设了“空中安全”区以保护境内流离失所者。重要的是这些区不会阻止人们行使其离开本国和寻求庇护的权利。

67. 虽然没有为1951年公约和1967年议定书规定的国家义务的目的再次正式界定“难民”这一措词，但是难民署的职权已扩大到解决以公约没有预见到的方式而被驱逐的人的处境。在有些情况下，难民署的职权扩及不属于有正当理由担心由于公约中所列的原因而受到迫害的情况但由于其他原因而流离失所的人，甚至扩及没有跨越国家边界的人。

68. 区域性文书，例如非统组织公约和卡塔赫纳宣言，考虑到了造成流离失所的其他原因，如在国籍国的一部分或全国发生了外来侵略、占领、外国控制或者严重扰乱公共秩序的事件，提供了扩大“难民”定义范围的各种定义，尽管这些定义间保留了跨越边界的标准。难民署认为这些人应引起它的关注，大会于1981年承认了难民署向因武装冲突而流离失所的“事实上的难民”提供了保护和援助，即使这些难民不符合公约定义的严格解释，即要求逐个确定是否受到迫害。此外，难民署应秘书长和大会的要求，通过行使其“斡旋”职能，在迅速增加的国家中向境内流离失所者提供了援助。因此，难民署的做法增强了这样一种看法，即现在国际上普遍关切着更多类别的流离失所者。

69. 与此同时，经常强调的是建立保护境内流离失所者综合体制的任何尝试不

应破坏现行人权和难民法中确立的义务,特别是寻求庇护免遭迫害的权利和不驱赶的权利。

70. 总的来说,难民法给与的保护就境内流离失所者来说是有限的,因为与难民不同的是,受危害者是在其本国境内,而且造成其流离失所的原因不总是与造成难民的原因相同。难民法所涉范围只能部分扩大适用于他们,因而它只能提供部分保护。

## B. 新标准的建议

71. 在答复中出现了对立的意见,一些人认为现行法律充分涵盖境内流离失所者的权利,另一些人则主张建立新的制度。他们都是出于政策考虑的目的。认为现行法律合适的人想通过重申法律和集中注意执行和实施机制来加强法律保护。主张建立新制度的人特别担心境内流离失所者会经常遭受特别的苦难、贫困及其人权受到严重侵犯,需要引起特别注意和采取补救措施。

72. 人们几乎不会怀疑境内流离失所者会碰到个人在一般情况下不会遇到的严重问题。人人都可享有人身安全。住宿、食物、饮水。卫生保健和其他基本享受的权利,而且在一般情况下,人人都在不同程度上与社会中的他人一起接受这些服务。流离失所经常是由通常人们想当然地认为应该享有的权利遭到严重损害的危机情况造成的,而且又反过来造成了这种危机情况。在这种情况下,准则及其适用需要作出调整,以适应危机的性质和规模。实际上,面临的已不仅仅是实施和机制的挑战。正象一些易受伤害的群体如难民、残疾人、妇女和儿童一样,境内流离失所者也需要特别的保护制度。

73. 特别应该铭记的是,法律不是脱离政治、经济和社会情况等现实的一套抽象规则。恰恰相反,法律反映了社会进程的动力,在这种进程中人们无论是个人或群体都通过业已设立的机构和利用资源来追求一些具有短期和长期结果的目标。法律是决策过程的结果。在这种决策过程中,几个权威决策者发挥着关键作用,但是社会成员也视各种不同因素(包括是否拥有资源)或多或少地参与决策过程。因此,其结果,即法律,将根据某些机构或具体利益集团的影响而有很大的不同。

74. 长期没有得到实施本身可能表明现有的人权和人道主义标准可能没有作出充分的调整以对付危机的挑战。因此,目前反应的不足可能表明了一种更深的准则缺陷。

75. 分析报告实际上得出结论说,目前尚无关于境内流离失所者或有成为境内

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,有些部分适用于所有人,有些只适用于流离失所者中的某些群体,例如因武装冲突造成的流离失所者,而有些部分在某些情况下不能适用,如威胁到国家生存的紧急情况,或者相反只适用于紧急状态,世界上大约有2,400万境内流离失所者,其中大多数人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。这构成了严重的人道主义和人权危机,需要制定可适用于所有境内流离失所者的明确准则,而不论何种原因导致其流离失所,涉及哪个国家或者目前的法律、社会、政治或军事情况如何。

76. 根据分析报告,制定这样的准则将至少部分地包括:确定现有的关于境内流离失所者的人权和人道主义法的含义,并根据现有标准制定一套全面的、普遍适用的原则以解决这些人的主要需要和问题。建议考虑的问题有:有理由限制或暂停行使居住自由的情况;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;关于保护和享受因流离失所而常常受到影响的基本人权的权利,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;关于提供和得到紧急救济、医疗及基本服务的一般原则;关于流离失所状况持续时间、赔偿和返回权利的原则。

77. 主管人道主义事务副秘书长的答复强调了现行法律的不足和有必要制定将会收入并且补充有关境内流离失所者的国际文书的规定的标准,他写道:

“显然,在各类流离失所者的法律保护方面存在着空白;就流离失所者的基本法律保护而言,目前的情况是不能令人满意的。因此宜更加详细地审查现有的国家和国际立法,并据此考虑是否需要制定新的文书以改进流离失所受害者的安全和福利”。

78. 布基纳法索、塞浦路斯、危地马拉和挪威等国政府也指出需要制定特别旨在保护境内流离失所者的新标准。俄罗斯联邦的官员在同秘书长的代表讨论中说,虽然现有的文书没有给境内流离失所者提供充分保护,但它们为制定某种提出更加充分保护的文书提供了基础。这些官员把制定公约视为一项长期的目标,但是赞成制定指导原则或宣言并认为这将有助于为将来制定一项具有法律约束力的文书铺平道路。教科文组织、难民事务委员会和促进人权律师委员会也支持制定新的国际标准。

79. 难民政策小组提出了宜制定新标准的具体领域:

“虽然我们强烈主张应更加重视人权和人道主义法现行标准的更好实施以及汇编现有标准是有益的,但是我们认为制定新准则和标准是必要

的。新标准和准则应该明确禁止由于政治、种族、宗教或者民族原因强迫人们迁徙以及严格限制战时人口的迁徙；应该充分阐明获取食物的权利并且重点解决妨碍人们生产或者寻找食物能力的问题以及对人道主义援助的干扰，应该包括关于妇女、儿童、老人和残疾人等易受伤害群体的特别条款。即使在实施紧急状态时也不允许损害这些标准。这些标准不仅应适用于政府，而且应适用于控制着大量流离失所者经常所在地区的起义组织。”

80. 美洲人权协会提交的报告也支持通过一项关于境内流离失所者的宣言，以此作为第一步，在将来某个时候再制定一项公约。公谊会世界协商委员会建议，作为第一步，应编制一部保护境内流离失所者权利的现有标准的汇编。然后，应该请秘书长的代表（或者委员会决定的任何替代机构）“列出现行法律中的空白之处，并且编制准则或原则草案以便填补空白和补充现有的标准。”

81. 其他答复强调有必要实行现有的标准。也许还需要汇编和重新制定标准。红十字委员会的答复只集中于其权限范围内流离失所者的权利，没有涉及是否可能需要制定关于所有流离失所者包括因非武装冲突原因造成的流离失所者的标准的问题。总的来说，答复强调有必要更好地遵守现有的标准。国际移民组织的答复同样认为现有的标准似乎是合适的，主要问题在于没有遵守人权和人道主义法。

82. 认为现行法律是合适的观点与汇编和整理现有文书和准则的益处似乎并不矛盾。即使对制定新标准的需要持有疑问的人也对努力重申现有标准的想法表示了较少的保留甚至支持，而有些则说明需要制定一套“行为准则”来确定最低限度的权利。

83. 新标准需要广泛考虑的一个领域是得到人道主义援助的问题。当然有国际法律根据支持对大量处于饥饿、死亡、种族灭绝或其他人道主义灾难等危险中的人提供援助。难民专员办事处指出，“为了向境内流离失所者提供有效的保护，人道主义机构有权向需要者提供援助和境内流离失所者有权获得安全与救济是必须涉及的基本原则……可以作出更大努力来确定得到人道主义援助的法律概念；根据大会第46/182号决议，这应该得到受影响国家的同意。应该考虑设立一个机构，以用来征得此种同意并进而保证使人得到人道主义援助。”

84. 但是在有些情况下，正是得不到同意才构成人道主义危机的基础。最近的事件表明《宪章》第七章的适用范围已日益扩大，当人们的一致同意大规模饥饿和其他侵犯人权行为威胁到国际和平与安全时，可将其包括在内。在这种情况下，各国根据这一规定有义务在向需要者提供人道主义援助方面给予便利和合作。这对于境

内流离失所者来说当然是关键性的,因为其生存常常需要得到人道主义援助。人道主义事务部在其给秘书长的代表的答复中说,

“本部和人道主义机构的一个关键问题是向紧急情况和流离失所的受害者提供援助问题。许多国家的政府认为管理提供人道主义援助的活动基本上是一个国家主权的问题。虽然这一观点可以令人理解,国际社会的共同意见似乎是朝着一种新的方向逐步前进,正如在安全理事会最近有关索马里的决议中所见到的那样。除了去年大会第46/182号决议制定的指导原则之外,进一步的思考将有助于保证向人道主义紧急情况和大规模流离失所的受害者提供援助的国际准则的发展。这基本上是一个既要考虑主权又要声援处于困难中的人的问题。”

85. 粮食计划署的答复强调需要制定关于得到人道主义援助的权利的标准;

“粮食计划署同联合国的一些其他业务机构一起,更加频繁地参与了在冲突和内乱的情况下向境内流离失所者提供救济援助。有时候就象在索马里、利比里亚、莫桑比克和卢旺达那样,粮食计划署被迫在法律和秩序已遭到完全破坏以及没有当局确保救援行动安全的地方和时候采取行动。在这些情况下,食物经常是最易消耗类型的援助,成为吸引武装分子的磁石;这些武装分子以提供保护为由勒索食物或金钱,或者干脆把所有寄存物洗劫一空。”

86. 得到公认的是,只有在严格界定的紧急情况下才可减损保护某些基本权利的国家义务。实际上在许多情况下,导致流离失所的紧急情况不应成为一国克减其根据法律承担的义务的理由。但是,这并没有阻止国家拒绝向境内流离失所者提供保护。一些法律学者认为,在增加执行机制的效能方面存在着挑战。另一些学者认为,如果制定了特别适合于境内流离失所的紧急情况的新标准,就更有可能确立更有效的保护和援助制度。

### C. 结束语

87. 回顾和分析给秘书长的代表寄来的各种答复后,可以得出结论,即编制一部有关保护境内流离失所者权利的现有国际标准的汇编是有益的。汇编和评价应包括对这些标准的意义、其解决境内流离失所者面临问题的程度以及执行标准的实用建议的评书。这一汇编对各国政府和国际机构会具有很大的实用价值。需要制定特别关于境内流离失所者的补充标准的问题,将在完成现有标准的汇编之后着手解

决。

88. 同时,作为一个紧迫问题,必须强调在某些情况下,有效保护流离失所者的人权,如满足其食物、饮水、住所、医疗保健等生存需要和保护其免受非法暴力和军队的侵犯,取决于能否获得人道主义援助。这些权利人人都应享有,而且各国都有义务尊重。但是经验表明,当面临着几万或几十万人或许几百万人的生命危在旦夕的大规模危机时,有必要进一步确定这些普遍接受的标准特别是各国和国际社会的有关权利和义务所涉及的种种问题。

#### 四、国际机制

89. 向境内流离失所者提供援助,首先是本国的责任,但在一国没有能力或不愿意执行人道主义法或人权法规定的最低限度标准时,则只能通过国际协助实现这些保障。严重侵犯人权行为,尤其是涉及大量人口的严重侵犯人权行为,往往由于公众舆论的压力,越来越引起国际社会的注意。此外,国际社会愈加重视人道主义和人权原则以及这些原则对境内流离失所者的适用。为保护严重侵犯人权行为的受害者,已设立了并在继续设立各种国际机制,无论严重侵犯人权的人是谁,这类行为发生在哪里,均将对受害者提供保护。国际社会在采取措施,执行外交劝导到较积极的国际行动等新的规范。这些趋势相互重叠,彼此补充,应被看作是维护保护境内流离失所者原则和行动机制的理论基础。

##### A. 现有机构的概况

90. 国际保护基本人权的近期发展确立了两个对处理境内流离失所者十分重要的概念。第一,现已存在一套有益于所有人包括境内流离失所者的公认权利。第二,当这些权利受到威胁时,对所涉人口的保护,包括提供人道主义援助,变成了国际关心的问题。

91. 例如,大会确认,在发生动乱和自然灾害时,境内流离失所者的境况是国际社会关心的问题。关于向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助的大会第43/131号决议,认为原有“难民”定义以外的人员亦属于国际社会即联合国关心的范围。大会在1991年12月19日第46/182号决议中设立了紧急救济协调员的职位,重申对自然灾害和其他紧急情况受害者的人道主义援助是国际关心的问题。秘书长还批准了一套指导方针,其中“强调各国有责任照顾发生在其领土的紧急情况的受害者,并有必要救济那些需要人道主义援助的人”(A/47/277-S/24111,1992年6月17日)。

92. 然而,在对境内流离失所者救济需要日益关注的同时,并未增加对保护的注意。联合国人权系统尚未有任何机制在职权上明确包括对境内流离失所者的保护需要。人权委员会在被迫或非自愿失踪、即决处决或任意处决、酷刑、任意拘留、宗教不容忍、雇佣军问题和贩卖儿童问题等方面均设有特别报告员和工作组。但境内流离失所者总的处境和状况不属这些类别,所以一般而言仍在委员会审议的范围之外。任命代表是承认这一缺陷,尽管权限在第一阶段预计仅仅是编写本报告。

93. 有几个国家表示,人权委员会应在改善境内流离失所者人权状况上发挥更大的作用。塞浦路斯敦请联合国系统内的人道主义和人权机构加强协调,并补充说,“人权机构应对难民和流离失所者问题更加关注,尤其应重视侵犯人权情事和保护方式”。危地马拉和约旦也回答说,人权委员会应在促进和保护流离失所者人权方面发挥更大作用,并将此当作一项经常性任务。瑞士回顾,其联邦主席在人权委员会第四十八届会议上发言,建议设立一个由五名专家组成的工作组,审查境内、境外迁移问题,找出原因,协助创造使难民和流离失所者返回家园的条件。对于人权委员会应在这方面起更积极作用的意见,没有任何国家表示反对。

94. 在专门机构中,世界卫生组织认为,经常地监测和促进流离失所人口的人权与旨在避免导致冲突和迁移情况的预防性行动密切联系。它也认为,人权委员会在联合国总体协调战略中可起重要作用。

95. 在联合国系统内,难民署的作用可能与境内流离失所者的需要最直接相关。在对秘书长代表的答复中,难民署简要但全面地介绍了它参与保护境内流离失所者的地区。例如,在非洲之角和伊拉克,难民署援助的遣返人员与在同一地区生活的境内流离失所人员混杂在一起。再就是在秘书长或大会请求下采取的“特别行动”,如指定难民署担任前南斯拉夫救济活动的领导机构。领导机构这一机制,已证明对调动其任务重点可能不在境内流离失所者方面但在某些情况下可给予宝贵的保护和援助的各组织的资源却十分重要。海三,是参加向难民和境内流离失所者提供发展和人道主义援助的国际或区域安排,如南部非洲关于南部非洲难民、遣返者和流离失所者处境国际会议与中美洲的中美洲难民问题国际会议。

96. 1992年的一份关于国际保护的说明(A/AC.96/799),反映了一个内部的国际保护工作组(为在如何处理难民署面临的新挑战方面向高级专员提出建议而设立的机构)的结论和建议,详细地介绍了难民署积极参与向世界各地境内流离失所人口提供保护的地区。从所描述的一系列活动中可以看出,难民署参与如此多方面的大量活动,已将它的保护作用扩展到新的地区。难民署为处理被迫流离趋势向国际社会提出的日益严重挑战看来已有所准备。正如说明指出的:

“从审查难民署主管的各类群体的共同需要可以看出,保护是难民署职责的核心,而与保护需求相联系的流离失所则是难民署援助这些群体的基础。流离失所的性质,连同保护需求,也必须决定难民署的参与内容。

工作组认为,同样的推理也适用于出于类似难民的原因在其本国境内被迫流离的人员。虽然难民署对这类人员没有任何全面的职权,但可依据他们的保护和援助需要,对他们承担某些责任。为此,难民署应根据秘书长



或大会的请求,在逐案基础上,表明其向境内流离失所者提供人道主义援助技能的意愿。”(第15-16段)

97. 难民署认为它的作用在辅助性机构间合作,特别是与人权委员会合作方面。说明中呼吁与“各人权机构,特别是人权中心和联合国人权委员会合作,制订一项关于监测境内流离失所者基本人权和人身安全的联合战略”。然而,应由难民署规定这类参与的条件,包括:先由秘书长提出请求,经所有各方同意,提供足够的经费,国际社会在政治上给予支持。难民署在保护境内流离失所者权利方面可做出重要贡献,但这样做不应混淆难民署职责和一个针对境内流离失所者的专门机制之间的实质区别。难民署向秘书长代表所作的答复中明确提到,“关于境内流离失所者,尚未有任何具体的法律文书论及他们的特殊保护需求,更不必说有一个明确负责保护那些在本国得不到保护的境内流离失所者的机构。”高级专员本人在会见秘书长代表时也表示,难民署对有机会与人权委员会更密切合作,保护境内被迫流离者,包括通过委员会可能决定建立的任何专门程序这样做表示欢迎。

98. 国际红十字会指出,在这一领域,与各组织现场合作,对避免救济工作的重叠常常是必要的,只是这种合作不应导致有关机构和组织之间“各自职责的混淆,不应损害红十字会作为“旨在限制武装冲突时人的痛苦的规则的监护者”的独特作用。

99. 国际人道主义法律研究所大力支持人权委员会设立一种具有监测职能的专门机制。

100. 作出答复的非政府组织也赞成设立一种专门负责境内被迫流离者的机制,有的还就它的可能职责提出建议。公谊会世界协商委员会提出的职能清单包括:索取和接收信息;与联合国系统的有关部门和有关的区域组织进行联络,与有关各方进行谈判;派员进行调查,监测现有情况;对境内被迫流离问题进行案例研究;起草新的保护原则;就改善境内被迫流离者的处境的措施向秘书长提出建议;向秘书长提供境内被迫流离问题和潜在难民流动的早期预报。

101. 难民政策小组的发言强调有必要进行国际监测,并就全世界被迫流离者的情况提出报告。“目前,对境内流离失所者的资料没有系统的搜集,对他们的保护需求也没有任何公开的国际报告制度”。为有效地解决境内流离失所问题的人权方面,“应成立一个常设专门机构,具体考虑境内流离失所者的特殊需求”。难民政策小组的发言建议赋予负责境内被迫流离失所者问题的秘书长代表(假定这是委员会选定的机制)以调查、监测和报告职能,以便由他/她填补有关境内流离失所者的报告和监测空白。

102. 难民政策小组还建议秘书长代表应有权促进对话和补救措施,并进一步强调与人道主义机构协调的必要。由于参加向境内被迫流离者提供援助和救济的有难民署、人道主义事务部、联合国驻地协调员以及各专门机构,所以有必要由秘书长代表本人或通过秘书长办公室与联合国各部门“保持直接联系”,以便加强联合国机构的人道主义工作。

103. 有些答复认为秘书长代表的职责相当广泛,甚至提出整个联合国系统如何对境内流离失所者的处境较有效地作出反应的问题。危地马拉的答复建议设立联合国保护被迫流离者办公室,行使保护和援助双重职能。苏丹代表提出了类似建议。他们认为,联合国应设立相当于难民署那样的保护境内流离失所者的机构。秘书长代表后来访问苏丹与当局举行会谈时听到了同样的意见。

104. 中国和世界公共卫生协会联合会建议对难民署的职权范围作出正式调整,把境内流离失所者也包括在内。公共卫生联合会建议的主要内容有:第一,把境内流离失所者、难民和遣返者合在一起,作为一类受害者;第二,联合国人权系统应在现有联合国应急业务机制内活动,通过这一机制对各受害者的福利包括人权产生直接影响;第三,难民署应成为处理流离失所人口问题的主要机构,就象它目前处理难民问题那样。第四,人权事务部是紧急行动包括对流离失所者和难民的主管机构。

105. 因为国际社会保护境内流离失所者的现有机制存在大的空白,指定专门人员与秘书长保持密切的机构联系,并保证秘书处和联合国系统各机构之间的合作这一意见得到了一致赞同。主管人道主义事务副秘书长在向秘书长代表的答复中要求人道主义事务部与新的境内流离失所者问题机制之间密切合作:

“我们对您被任命为主管与境内流离失所者有关的人权问题秘书长代表表示欢迎。境内流离失所者面临的处境,他们的人数不断增多,这要求全面、有效地满足他们的法律保护和人道主义援助需要。在我们努力协调和统一联合国系统对紧急情况,包括自然灾害作出人道主义反应过程中,应付境内流离失所者需求的问题是尤其困难的问题。因此,我们认为有必要并准备协力改善他们的法律、经济和社会状况。

“我对您已开始的工作极为重视。这项工作很及时,无疑将有助于国际社会对整个被迫流离问题采取行动。迄今为止,这一进程多半着眼于实际做法,但法律方面无疑也十分重要。应鼓励人权委员会在促进和保护被迫流离者的人权方面起更大的作用。我坚信,协调地监测人权状况,加强人权委员会的工作与人道主义事务部和人道主义机构活动之间的联系,必能改善对被迫流离人口的照顾和保护。当然,这样做也将协助人道主义事务

部履行第46/182号决议赋予它的职责”。

106. 难民署将它的保护职责临时性延伸到境内流离失所者,而人道主义事务部在人权问题上不行使保护职责,所以难民署和人道主义事务部之间的合作十分重要。这种情况表明,在有关境内流离失所者的体制政策制订和业务活动上存在着空白,需要一项特别授权予以补充。难民署和人道主义事务部都认为,人权委员会应在保护境内流离失所者问题上发挥更大作用。

## B. 体制安排建议

107. 在联合国人权系统内建立一个有关流离失所者问题的协调中心,是既及时又适当的。这一中心采取的形式,可以是重申和扩大秘书长代表的职能,或任命一位委员会特别报告员,或成立一个由独立专家组成的工作组。

108. 境内流离失所者问题秘书长代表、报告员或工作组可作为涉及三组相互联系职能的一个战略过程的协调中心。这一过程包括:收集有关流离失所人口的资料;调查指控;与政府和流离失所人口进行接触,促进对话和补救措施;提出报告和与联合国其他主管机构保持联络。与侧重于个案的现行专题程序不同,代表、报告或工作组的工作主要涉及各群体的境况。在所设想机制的监测、调查和调停职能上虽存在矛盾或冲突,代表、报告员或工作组在承担各方面任务时,可能需要得到“独立”机构的协助,“授权”这些机构行使调查或监测职能,以对双方保持有效的中立性、客观性或可信性。

109. 在有关国家同意下,实地访问应成为工作方法的组成部分。其中主要是代境内流离失所者提出请求。秘书长代表1992年7月任职后访问五个发生或曾经发生大量境内流离失所者的非洲、欧洲和拉丁美洲国家,就已开始了这一程序,尽管程度有限。他与这些国家的政府以及驻这些国家的联合国机构、外交使团、非政府组织接触中,深信这一办法不仅是可行的,而且对取得具体成果是有效的。

110. 代表、报告员或工作组这一机制设立后,委员会可通过它采取许多措施,例如派驻区域国家实地人权观察员。除提供有关境内流离失所者需求的信息外,观察员对侵犯人权行为还可作为一种威慑。大会和人权委员会最近要求秘书长向前南斯拉夫人权情况特别报告员提供人员,派驻在前南斯拉夫领土,确保有效、连续监测那里的人权情况。

111. 建议的机制可向人权委员会提交综合性年度报告。此外,它还应在发生紧急情况时提交报告,供委员会在新近建立的紧急程序下审议。报告可介绍向境内被

迫流离者提供救济援助的情况。正如开发计划署在其为分析报告提交的文件中指出的,国际社会应该能够承认,拒绝接受向需要的人员提供的救济援助是根本性侵犯人权行为,应采取实际步骤,“把监测这类侵犯人权行为和对其采取行动当作人权团体包括联合国人权委员会的主流工作。”

112. 代表、报告员或工作组应与开发计划署、人道主义事务部、难民署、公共卫生联合会、世界卫生组织、国际移徙组织、红十字委员会以及向流离失所者提供救济和援助的其他机构和组织在活动上相互协调,以确保它们的各自努力相互补充。在尊重这些机构的职责和技术能力的同时,代表、报告员或工作组能够帮助这些机构在规划和实施救济流离失所者的活动中充分了解和考虑到人权标准。在这方面,秘书长代表发现,参加前南斯拉夫人权情况特别报告员的访问团的经验对一个人权机制在与其他联合国和国际机构和访问团合作上可起到的建设性和相互支持的作用很有帮助。

113. 加强所建议的机制与不同国家机制的合作,必能有助于增加委员会对流离失所者的保护。由于关于特定国家的报告仅侧重于有关国家的情况,而且述及各种人权问题,不能指望它详述境内流离失所者的保护需求,所以国家机制可成为所建议的境内流离失所者机制的补充。

114. 所设想的机制与区域一级人权机构之间的合作大有助于推动对境内流离失所者的保护。这些组织主要有:中美洲人权委员会、非洲人权和民族权利委员会、欧洲安全和合作会议。值得注意的是,秘书长代表已通过非洲委员会主席与非洲委员会建立了联系,并在他访问前南斯拉夫时,与欧洲安全和合作会议的驻地代表相互合作,这些驻地代表也认为前南斯拉夫人权情况特别报告员的访问对他们的工作很有帮助。

115. 保护的关键所在,是制订预防战略,处理造成人员大规模迁移的侵犯人权行为。有些国家建议每年审查引起大规模外流的那些国家和地区的侵犯人权行为。也有的国家建议委员会要求秘书长与产生大规模人口外流的各国政府建立直接联系。实际上,这正是委员会1980年(第30(XXXVI)决议)提出的建议。使政府对大规模人口外流负责,是国际合作防止新的难民流动政府间专家组1986年向大会提交其最后报告(A/41/324,附件)中所载建议之一。

116. 需要一个有效的早期预报系统,以提请国际社会注意即将发生的大规模人口流离失所。在这方面,应注意1991年4月行政协调委员会决定建立一个关于新的难民和流离失所者流动的特设早期预报工作组,以着手建立一个有效的联合国早期预报系统。工作组在提交行政协调委员会的报告中提出,建立联合国早期预报系统需

要有一个过程,应首先成立一个联合国机构间协商机制。

117. 所建议的协商机制需要每一联合国参与组织均收集和分析各自主管领域的有关资料。它们每月将这些资料,连同要求联合国采取行动的提议,送交一个协调中心。资料收集和分析的工作大部分可在国家一级进行。

118. 该协调中心每月定期组织参与组织进行协商,集体提出结论和建议,提交秘书长、主管人道主义事务副秘书长、各联合国参与组织和机构的首长。紧急情况下还可酌情安排专题性特别协商,并编发报警通讯。

119. 特设工作组的报告把人权中心列为应参加磋商机制的机构或办事处。人权中心在收集人权资料和协助查明将产生大规模人口流离失所的情况方面可发挥作用。然而人权中心的能力有限,因为它目前还没有驻地办事处能作出系统的评估和迅速提供可靠的第一手材料。然而,通过代表、报告员或工作组的实地访问,以及在国家或地区设置观察员,对有可能导致大规模人口迁移的事态发展,常常可以发现,并提请国际社会特别是人权委员会予以注意。

120. 例如,前南斯拉夫人权情况特别报告员的报告提出了一些可能发生大规模侵犯人权和人口流离失所的地区。如果所有的专题机制和国家机制都能够这样做,及时查明有可能产生大规模人口流离失所的人权情况迅速恶化的态势,那将是很有帮助的。这些情况发现后,委员会可提请秘书长注意,以迅速采取国际行动。

121. 委员会还可考虑它自己的监测机制如何帮助难民署这样的相关业务机构查明何时条件充分安全,足以保障境内流离失所者和难民返回家园。它还可探讨是否可成立一个国际监测系统,以报告难民情况,并设法保证在安全情况下行使返回家园的权利。秘书长代表访问苏丹时看到有的人可以返回家园享受相对安全和体面的生活,而有些人则在难民营往往十分恶劣的条件渡日。

122. 主管人道主义事务副秘书长在向秘书长代表的答复中指出,“这项工作还需要包括另一项内容,即寻求机会使流离失所者返回家园,与自己的社会重新融合,以及制定长期社会经济发展战略,促使流离失所者在本国或第三国在安全和稳定的条件下恢复正常生活。”与苏丹当局和援助社会进行协商,促使喀土穆周围难民营流离失所者中愿意返回原住地的人返回原住地,是秘书长代表访问苏丹的一项积极成果。

123. 由于流离失所问题的人权方面常常与有关国家的政治和安全问题相交叉,所以出现了以下问题:原有授权中设想并在本研究报告中阐述的代表、报告员或工作组的作用是否能充分应付这一挑战,是否需要在秘书处和广大的联合国系统增设机制。如前所述,危地马拉和苏丹表示,联合国应致力于建立一个与联合国难民事务

高级专员办事处保护难民的机制相类似的保护境内流离失所者的机制,尤其因为国内冲突造成的流离失所者数量多于第二次世界大战以后促使设立难民机制的欧洲流离失所人口。

124. 在这一体制问题解决之前,联合国系统内其任务与境内流离失所者有关的主要机构,在职能上无论是业务性的或制订标准性的,均需要在各自内部建立单位,负责境内流离失所者问题。

125. 使专题任务有效地为世界各地流离失所人口提供大量保护,必然涉及大量的需要,所以代表、报告员或工作组需要大量依赖人权中心的协助和支持,尤其在收集和處理有关境内流离失所者境况的资料方面。这需要改善中心目前用于这一目的的稀少资源,并允许在严重情况下使用观察员。

126. 在设想的体制框架内,代表、报告员或工作组将侧重于问题的人权方面,在参与政策制订和业务方案的联合国各机构之间发挥联系和促进作用,必要时向人权委员会、秘书长,并通过秘书长向大会和安全理事会提出报告。

### C. 结论

127. 目前,联合国系统内还没有一个专门的组织负责境内流离失所者的保护和援助。有几个组织,特别是难民署,在业务上涉及援助境内流离失所者的方案,但仅是临时性的。鉴于这一问题的严重程度和境内流离失所人口的可能增加,要求联合国创立某种机制,无论是以秘书长代表、报告员的方式还是以工作组的方式,作为提供国际保护的一个协调中心,协助调动现有参与援助和保护的国际机构的力量,并采取行动代表境内流离失所者进行对话和呼吁。

128. 因为境内流离失所者问题涉及的需求和挑战跨越联合国系统内的许多业务和组织界限,所以这一机制要行之有效,必须在体制上同秘书长办公室建立联系。

129. 如果任命一位境内流离失所者问题的秘书长代表,他将有两项任务。第一是监测情况,必要时提请国际社会注意,以采取必要行动。第二是业务作用,包括与各国和其他有关方面协商,以缓解问题,协助提供保护和援助。由于这两项任务在某些情况下可能相互冲突,所以需要尽量确保两者都不受损害,不妨考虑由秘书长代表使用独立的观察员。

130. 从长计议,联合国最好明确授权难民署负责这项工作或建立一个相当的机制,以具体地满足境内流离失所者的需要。秘书长代表的次要目标之一,是研究可供考虑的各种选择,并在适当时候建议采取行动。

131. 同时,对境内流离失所者面临的危机不能等到体制上的含混不清解决之后才去考虑,为缓解危机,目前迫切需要采取实际的规范和业务性措施,即使在已对境内流离失所者适用现行国际规范的地方,也执行得十分不够。所设想的秘书长代表这一机制一旦向国际社会通报即将发生的或现存的问题,国际社会便可使用它的各项资源,向需要者提供保护和援助。

## 五、境内流离失所问题的动因

132. 了解流离失所问题的关键,是认识到大多数流离失所者是在或来自建国问题严重的发展中国家。问题可能是:民族认同和统一上的危机,权力和管理机构不起作用,经济生产力和资源分配的能力有限,特别是中央政治和经济力量与下属部分要求民主和公平参与之间的紧张关系。国际法律标准和执法机制对制止国内冲突产生的严重侵犯人权行为固然重要,但了解这些冲突的内在原因,对拟订适当的措施,从国内根源上解决问题,或在问题达到危机程度之前采取扭转的行动,是不可避免的。

133. 发生大规模人口流离失所时,提供紧急救济必须兼顾保护人权的措施和消除根本原因的长期战略。要使外部的普遍标准与国内的事态发展相适应,必须扩大全球对保护境内流离失所者原则最终所依据的对人的尊严的尊重的共识。除非相对主义观点与普遍标准相一致并强化这些标准,否则这种观点在一个全球意识和积极关切不断增加的世界中是持续不下去的。

### A. 境内流离失所问题的背景

134. 为了认识国际社会应付日益严重的境内流离失所问题所面临的挑战,有必要深入了解目前境内流离失所危机的演变过程和全球对此危机开始关切的基础。这个过程发生在三个主要阶段:帝国和冷战占统治地位的阶段,为摆脱统治,自我解放是被统治者的集体事业;独立阶段和冷战的压制影响,兴起的民主要求形成的冷战后挑战和对基本人权及人道主义原则的保护。

135. 许多受影响国家开始时都是殖民地国家。国家把不同群体统一起来,同时吊诡的是,又把它们分开,使其不相融和。民族群体被分裂,与新的国家制度的人为边界内其他群体结合在一起。殖民大国是民族共存和相互作用的第三方仲裁人,同时又建立了一套通常按种族、民族、文化和宗教差异以及不平等划定阶层的法律和秩序上层建筑。虽然生存的基本需要由国家来提供,但社会、经济和政治发展在殖民国家的管理议程中却占据次要地位。

136. 独立运动强化了新建立民族国家框架内的统一概念。大多数国家获得独立是集体的成就,开始时没有把已集中的权力和财富分开,明确谁应从中得到什么。诚然,殖民主义的管理结构和程序剥夺了当地社会和民族团体大部分固有自治权利和可持久的生计,代之以某种程度的中央集权和对国家制度的依赖。



137. 在前苏联和东欧国家存在类比情况。权力和管理的上层建筑维持一种法律和秩序制度,压制各民族、种族和其他群体的愿望。虽然人民的基本物质需求由国家来提供,但大规模侵犯或剥夺基本政治和公民权利最终酿成了民主运动,促使该制度崩溃。

138. 对这些集权机构和生存来源的管理一旦转到民族主义者手中,必然的结果是争夺权力、财富和发展机会的冲突。这些冲突常常导致严重侵犯人权、剥夺公民自由和破坏经济社会生活,以致妨碍发展,削弱国家满足众多人口基本需求的能力。

139. 在冷战弥漫国际体系的条件下,这些全球行动者所偏重的是意识形态或战略方面的考虑,而非国内为权力和资源的竞争。对峙的意识形态阵营向它们的盟国或卫星国提供军事和经济援助,往往加剧冲突。发起和平解决的行动是很少见的。然而,冷战的上层建筑有效地控制了这些内部一触即发的热点,以维持全球秩序的概念,尽管它关心的是表面或形式上的稳定,而不是实质和质量内容方面的和平、民主、繁荣和对人的尊严的尊重。

140. 冷战的终结得益于苏联和东欧的民主进程,反过来促进了这一民主进程。在冷战形将结束时,许多人看到一个新的、充满希望的时代正在地平线上出现。他们没有完全预料到冷战的两极对峙被苏联的解体所取代,曾作为不同民族团结样板的南斯拉夫四分五裂,民族关系紧张和冲突在世界许多地方此起彼伏。

141. 冷战的结束,不仅消除了对当地合法权利要求漠不关心、按意识形态划分的联盟,也取消了充作仲裁人的超级大国和相互制衡同盟的“全球安排”。结果是,在世界许多地区出现了肆无忌惮的残暴和破坏。

142. 可以不无道理地认为,这些境内冲突既提供了机会,又构成了挑战性的矛盾。那些靠殖民主义胶液粘合和拼凑在一起并经冷战秩序强化的民族碎片,现在正在逐步散开,重新提出实现公平的民族统一要求,有的还要求自治或独立于中央集权的控制。被民族国家制度的结构、价值和体制所破坏而处于休止状态的特性正在重新兴起,重新界定参与、分配和合法性的标准。新的群体认同也在出现,坚持自己的权利,并对权力、财富和其他资源分配的格局提出质疑。

143. 两个相互矛盾的趋势--扩大联合和进一步分裂,似乎在同时出现。欧洲、北美和其他地区扩大的区域安排趋势是第一种,苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克和埃塞俄比亚的继承国与其他许多国家的情况属第二种。这两种模式表明,那些受中央集权压迫的国家要求表现自己和得到承认,而已经自由的国家则选择务实地朝向组成更大合作框架。这样,挑战便是如何平衡各群体权利,特别是多数人和少数

人权利的平衡。当所涉问题关系到众多人的苦难达到了饿死和严重侵犯基本人权的程度时,国际社会不能孰视无睹、无动于衷,而必须采取行动。境内流离失所者常常是这些人道主义悲剧中受影响最大的群体之一。

144. 这些容易导致冲突的内容条件并没有引起国际一级和平缔造者的重视,因为冷战的全球政治转移了国际社会对人权问题的注意,在主要国际组织中造成了僵持局面,阻碍共同采取有效行动。

145. 发展中国家的某些领导人利用超级大国的争夺,获取军事和经济资源,供以维护自己的权力。在冷战竞争中站在一个或另一个大国一边,这些领导人便从两极化的国际制度中取利,从而无视本国公民要求更多注意人权和民主的呼声。许多独裁领导人通过参与冷战全球体系,得到了国际支持--如果不是合法性的话。这种格局在那些被认为对一个超级大国有着战略意义的地区尤其明显。在对美国或苏联较不重要的地区,冷战的竞争对当地政治和社会发展的影响亦较小。一些领导人明确寻求避开外部竞争的纠纷,设法保持不结盟或建立针对欠发达南方的组织。

146. 值得庆幸的是,冷战的结束为国际保护境内流离失所者开辟了新的纪元。现在,国际社会可以合作处理境内冲突,并协助各国从根源上解决流离失所问题。在发展中国家,正在兴起的冷战后国际秩序消除了导致超级大国争夺的外部因素,将它们的问题置于各自区域或国家背景。原因和影响越来越被看作是内部的,这一发展情形具有积极和消极的两重影响,既提出了尖锐问题,又提供了挑战性的机会。

147. 积极的方面是,注意力正集中于国家建设的国内任务--公平的民族团结、政治权力的分配、经济增长和分配模式这些内部挑战上。消极的方面是,除非未雨绸缪。从根源上解决内部冲突,避免它们的后果,否则严重侵犯人权和由此产生的人道主义灾难将继续折磨众多人口。在这方面,还应意识到,民族问题常常与阶级问题相重叠。说到底,区域差别是不同的现代化或发展水平的差别,可成为等同于民族阶级差别。所有这些因素在制订境内冲突问题包括贫穷和经济匮乏引起的流离失所问题的解决办法时,均应起关键性作用。就是这种复杂的情况,加以境内流离失所问题的社会经济影响,使所需要的保护不仅仅是一项法律规范或规定,尽管法律标准可提供重要的指导原则。

148. 这类国际援助和保护的目标可产生两套原则:一是通过向受影响的群体或个人提供紧急救济、保护和援助,缓解目前的困境;二是建立结构和体制安排,以便使合乎国际文书规定的人的尊严最低限度标准的实际保护制度得以长期维持下去。

149. 国际对索马里和前南斯拉夫--仅提及许多实例中两个--目前所遭受的巨大人道主义悲剧的关心,以及为缓解人们痛苦采取的行动,都不能半途而废,仅仅提供救济援助而已。国际援助的范围最终要从短期救济和保护扩展到国际社会协助重建公共秩序和公民社会。

150. 这两个阶段的行动原则,必须是公平、正义和人的尊严这些保护基本人权所体现的原则。遵守这些原则,往往需要第三方充作调解人、仲裁人和调停人。区域组织可起关键性作用,尽管由于缺乏资源和政治意愿限制了它们有效行动的能力。在某些出现大规模人道主义危机的情况下,具有全球合法性和负全面责任的最高权力机构是联合国。建立和平、公正、安全以及保护基本人权这一作用,具有令人信服和正当的道义理由。

151. 国际社会关心这些基本人权问题,是与主权的根本原则相吻合的。任何政府都不能正当地援引主权原则,蓄意把它的人民饿死,或拒绝给予他们保护和对其生存及福利不可缺少的资源。假设政府没有能力提供保护和援助,国际社会就必须应东道国的邀请或经国际协商同意,采取行动,填补真空,这样做是完全符合主权原则的。

152. 最近,人权决策机构越来越多地使用任命特别报告员、工作组或代表这样的方法,让他们承担有关向境内人员提供保护和援助等敏感、复杂问题的任务。这些程序与联合国过去采取的程序形成鲜明对比,表明在普遍人道主义和人权保护和援助方面取得了相当大的进展。

153. 从秘书长代表访问一些国家的现场证据判断,这些新的趋势把全球关切的信息大量地传递到众多受影响的境内流离失所者。他们要求国际保护和援助的热望相应提高。随着愿望和期望的上升而出现的乐观意识和更大的信心,又促使政府和其他管理当局合作作出反应。国际合作、外交劝导以及在特殊情况下采取的集体国际行动,这些前景的相互作用都可促使对受影响人口的权利和需求给予更大的注意。

154. 然而,国际社会对境内流离失所者一事日益关切的程度不应被夸大,认为已充分战胜了保护和援助这类人员的人道主义和人权议程上所提出的挑战。秘书长代表现场观察得出的一项主要结论是,受影响国家内人们的愿望和期望大大超过在实地的各联合国机构向需要者提供保护和援助的能力。面对这一挑战,当然不是减少联合国在实地的存在,而是加强联合国的供给能力。

## B. 从实地观察到的情况

155. 秘书长代表随同特别报告员Tadeusz Mazowiecki先生访问了前南斯拉夫。除这次访问外,对前述一些国家的访问不是为了监测和报告这些国家境内流离失所和侵犯人权的情况,而是为了进行协商,至少象征性地表明处理这一问题的方法不是一个总体的抽象概念或理论框架,而是一个具体反映实地情况的实际步骤。在所访问国家观察到的情况大体证实了这些主要原则。同时,各国的情况千差万别,难以列明境内流离失所问题的所有方面。

156. 在几乎所有情况下,内部冲突、社会秩序崩溃、民族关系紧张和各种各样的分裂,在流离失所的原因上,或当局对政府或通过国际合作向境内流离失所者提供保护和援助的态度上,都是中心题目。

### 1. 前南斯拉夫

157. 特别报告员Tadeusz Mazowiecki先生的报告(E/CN.4/1992/S-1/9和E/CN.4/1992/S-1/10)详细地介绍了前南斯拉夫的情况。Mazowiecki先生是根据人权委员会第一届特别会议通过的1992年8月14日第1992/S-1/1号决议任命的。这项决议载明委员会对“不断收到的有关在前南斯拉夫特别是在波斯尼亚-黑塞哥维那领土上发生的普遍、大规模和严重侵犯人权现象感到震惊”。委员会对主要由塞尔维亚人实行的“民族净化”观念和作法“尤为憎恶”。这一作法“至少导致公然侵犯人权、驱逐和大规模强迫转移人民或将其逐出家园,目的在于迁移或毁灭民族群体、种族群体或宗教群体”。特别报告员的任务是“直接调查前南斯拉夫境内特别是波斯尼亚-黑塞哥维那的人权情况,不间断地收取各政府、个人、政府间组织和非政府组织发来的与该地人权情况有关的可信情报,并得到人权委员会现有机制的协助。”

158. 特别报告员在1992年8月12日至22日首次访问后指出,“在前南斯拉夫的大部分领土,特别是在波斯尼亚-黑塞哥维那,目前正发生大规模和有系统侵犯人权以及严重违犯人道主义法的情况”(E/CN.4/1992/S-1/9,第6段)。报告还指出,“歧视、骚扰和虐待塞尔维亚族人在克罗地亚也是一个严重、普遍的问题”(第26段)。报告承认穆斯林人被指控蓄意实行把塞尔维亚人赶出他们所控制的领土的政策。特别报告员在访问波斯尼亚-黑塞哥维那一个穆斯林控制的地区后,根据所获得的资料得出结论认为,“在该地区正实行无法比拟的种族净化政策”(第24段)。

159. 特别报告员10月12日至22日第二次访问前南斯拉夫时,邀请境内流离失所者问题秘书长代表以及两个专题特别报告员、任意拘留问题工作组主席、一些医学和法学专家陪同和协助他一道访问。大家分头执行任务,把贝尔格莱德和萨格勒布作为基地。秘书长代表代表特别报告员访问了几个地区,其中有波斯尼亚的Batovic和 Bijelina,伏伊伏丁那的Backa Topola(在Sombor附近)和Subotica。他还陪同特别报告员访问了波斯尼亚-黑塞哥维那的Banja Luka、Trnopolje 和 Sarajevo,与代表团其他成员一道访问了Vukovar--克罗地亚东部的一个城市,1991年11月南斯拉夫军队进攻克罗地亚时“几乎完全被炮击摧毁”(第19段)。

160. 从以上可以看出,秘书长代表访问前南斯拉夫的目的与其他访问的目的是不同的。对前南斯拉夫的访问是搜集材料和进行调查,对其他国家的访问是在委员会的提议下,以境内流离失所者的名义与政府或其他行为者进行协商。

161. 访问得出的一般性结果载于特别报告员的第二份报告。该报告称,“在前南斯拉夫领土上继续发生严重和大规模侵犯人权的行为。为了实现民族净化的波斯尼亚-黑塞哥维那军事冲突,仍然是特别和最迫切关心的问题”(E/CN.4/1992/S-2/10,第1段)。报告接着说,“由于访问之所见,特别报告员愿意着重强调,自他1992年8月第一次访问以来,在波斯尼亚-黑塞哥维那继续发生普遍和严重侵犯人权的情况,在某些方面,更形加剧...。这些侵犯人权行为,使许许多多人遭受痛苦,失去了生命。还有成千上万的人们生活受到威胁,人的尊重被玷污。除非立即采取行动,否则许多人将无法活过即将到来的冬天。如第一份报告所指出的,穆斯林人口是主要的受害者,实际上受到被灭绝的威胁”(第5段)。

162. 代表在访问期间,亲眼看到在那些事实上被塞尔维亚当局控制的克罗地亚和波斯尼亚-黑塞哥维那地区实行的“民族净化”政策。人权委员会第二届特别会议通过的“第1992/S-2/1号决议,要求各国根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》审议在波斯尼亚-黑塞哥维那和克罗地亚所犯下行为构成种族灭绝的程度。在这些地区,控制某一领土的民族群体使用各种方法,对其他民族群体的成员实行“民族净化”。目的似乎是强迫敌对群体离开该领土。在人口中实行恐怖所使用的手段包括:法外处决、酷刑、强奸、恐吓、骚扰和威逼;对住宅、店铺和商业场所进行射击或使用爆炸物;摧毁礼拜场所和重要文化建筑;强迫人口迁移。事实上控制某些波斯尼亚-黑塞哥维那地区和联合国保护区的塞尔维亚族人,为那里进行的“民族净化”负主要责任。正如特别报告员在其第一次报告中所指出的,“冲突各方都犯有侵犯人权行为”。各方也都有受害者。然而,穆斯林人口的状况尤为悲惨;他们认为他们受到被灭绝的威胁(第52段)。

163. 塞尔维亚人当然不认为自己是暴力行为的主要制造者。相反,在与塞尔维亚难民的讨论中,也听到有关穆斯林人侵犯人权的指控。塞尔维亚军事当局把它们的暴力行为解释为对国际社会肢解其国家的反应。他们说,国际社会试图助长一种以民族为基础的国家概念。他们对肢解其国家的行为和联合国实行的制裁,怀有极其强烈的不满。一些人冷嘲地说,他们是为了塞尔维亚民族的生存,为了在波黑免受穆斯林的统治而战。

164. 秘书长代表有机会访问了两个塞尔维亚族人控制的波黑地区--Batcovic 和 Trnopolje,证实了塞尔维亚人对穆斯林人和非塞尔维亚人采取的歧视态度。Batcovic 拘留营是秘书长代表以特别报告员名义访问的波斯尼亚东北部的地区之一,据说在波斯尼亚-黑塞哥维那是最好的,被拘留者也确实没有抱怨受到虐待。他们有一个诊所,有一名医生。他们看起来很健康,营养状况良好。虽然有些人对被迫在农田里劳动提出疑问,但他们似乎接受了当局的解释:他们需要劳动,劳动对他们有好处,因为劳动消磨时间,又使他们进行体格锻炼,保持身体健康。但是,令人震惊的是,上千人(开始时为1,373人)挤在两个没有取暖设备的“谷仓”或“马厩”,在稻草上盖上毛毯席地而睡。当时已经是九月份了,冬天很快就要到了,还不见有暖气的踪影。事实上的塞尔维亚当局说,被拘留者实际已参与或即将参与战斗。但所有被拘留人员都说是平民,被莫名其妙的原因而被抓起来和被拘留的。

165. 在Sombor 附近Backa Topola的塞尔维亚人“难民”营,条件则完全不同。难民们被安置在艺术家的“聚居地”。几个人一组,有单独的睡房,床上铺有床垫和被褥。餐厅很舒适,吃的食物很好,是在干净、整洁和现代化的厨房准备的。虽然他们的房间很拥挤,他们也抱怨战争的残酷和他们受到的非人待遇,但是他们的生活条件尽管谈不上正常,却是相对比较舒适的。

166. 秘书长与特别报告员访问的Trnopolje难民营,用特别报告员第二份报告中的话说(第10段),条件十分恶劣。三千多名男女和儿童(都为希望逃避塞尔维亚“民族净化”的穆斯林人和克罗地亚人)挤在没有暖气的三间房子里。代表团在一个寒冷的阴雨天抵达难民营,看到那里的艰苦条件因寒冷阴雨而更加恶化。难民们睡在仅铺有毛毯的水泥上,食品缺乏,又受到骚扰和暴力。特别报告员在第二份报告中写到,“Trnopolje难民营的条件令他感到震惊”。那里的人们:

“生活在无法描述的肮脏环境中,睡在薄薄的毛毯和虱子充斥和稻草上面,喝着被污染的水,吃着仅维系生命的最低量的食物配给。有些人已在难民营呆了四个多月。陪同特别报告员访问的医生说,上呼吸道感染就象野火一样蔓延。儿童和成人患有腹泻,可能是饮用水污染和几乎完全缺乏

卫生所致。此外,糖尿病患者没有胰岛素,心脏病患者没有洋地黄制剂,高血压患者没有药物”(第10段)。

167. 正象Batcovic 难民营被拘留的穆斯林人的条件不同于Backa Topola难民营的条件一样,Trnopolje难民营的条件与塞尔维亚人在Banja Luka办的中心的条件形成鲜明对照。Banja Luka 的中心是安置塞尔维亚“难民”的,所谓的塞尔维亚难民实际上是塞尔维亚籍的流离失所人员。他们睡在有床垫和床单的床上,餐厅里摆着餐桌,餐桌上罩有桌布,一日开三餐。孩子们吃的、穿的都很好,并上学读书。塞尔维亚当局抱怨说,国际访问者忽视了塞尔维亚人办的难民和流离失所者中心,坚持认为应把该中心也纳入计划中。事实上的塞尔维亚当局之所以决定让代表团参观该中心--尽管由此暴露了两个营地之间的巨大差别,一些观察员认为是因为塞尔维亚人对其本民族成员和穆斯林人实行不同的标准。“难民”或“流离失所”人员也抱怨他们在原地受到各种残暴待遇。

168. 在Vojvodina的Subotica镇,镇长和非塞尔维亚少数民族--匈牙利人(代表在日内瓦会见了他们的一些领导人)、克罗地亚人、乌克兰人和斯拉夫人--的领导人详细地叙述了塞尔维亚人的歧视政策,特别是在就业、包括警察和行政职务就业上的歧视政策。他们还介绍了目的在于将他们赶走的恐吓行为。他们预言集体暴力和社会混乱将进一步发展。

169. 必须始终记住的是,蒙受这些悲惨和不幸的众多受害者都是个人。在Bijelina,一位被塞尔维亚人宣传为民族间和宗教间团结象征的穆斯林人虽公开确认了这一观点,但在私下、秘密的采访中则透露了一副完全不同的情景。这位证人详细地描述了穆斯林人受到的骚扰、恐吓和暴力,恳求帮助他返回家园,尽管那里仍然存在危险。

170. 另一位证人是塞尔维亚人,他吹嘘说,他住在一位生活在瑞士的穆斯林人的房子里,是这位穆斯林人委托他代为照看的,他提及这件事,是将其当作该地区塞尔维亚人和穆斯林人之间团结的证据。但是,后来在询问时他坦白说,该住房的穆斯林房主已逃到外国。这无意之中披露了塞尔维亚人惯用的策略:把房主逼走,空出住房,再由塞尔维亚人占用。

171. 在Trnopolje营地,一位年轻妇女走上前来,她被塞尔维亚人强奸数次。许多证人,包括萨拉热窝的穆斯林社区的领导都列举了这一罪行,称之为对穆斯林人犯下的共同罪行。也是在Trnopolje,一位老年母亲在几个人的帮助下,设法抱住癫痫病正在发作的年轻儿子。她说,他在服药,但药用完了。

172. 在萨拉热窝的访问,包括与宗教界(穆斯林、天主教和犹太教)领导人以

及总统委员会的会见。犹太社团的领导人概述了情况。他对代表团说,在这场冲突中人道原则不再受到尊重,他们需要的任何帮助可能都太迟了。谈到被破坏的文化遗迹时,他强调说,当冲突结束时,萨拉热窝可能是一片沙漠,活下来的人可能没有文化或人的价值,就象灵魂濒于死亡的人一样。”但是,在与总统府的成员会见时最后听到的话是“请,请救救我们吧。”

173. 尤其具有讽刺意味的是,对宗教差异突出了内在的民族色彩,从而使同一种族和民族的人们变成非常不同的认同群体。观察员包括不站在任何一边的塞尔维亚人所介绍的情况都表明,混合家庭的成员尤其脆弱,有的家庭因分裂而遭受精神创伤。有些人仍把自己看作是南斯拉夫人,拒绝接受其他身份。仇恨和残暴的程度,加重了分歧,使不久以前还是一个国家的公民、并向多元化国家展示多样化团结样板的民族成为四分五裂。民族的怨恨掀起了旧的伤疤,伤疤的历史裂痕又将这一样板转变成一部小说、一篇神话,或者是一缕想象。

174. 难民营的人如此绝望,许多人必然视特别报告员的访问为希望的象征,他们拼命地抓在手中,有时眼睛里流着泪水。有些人则坐着或躺着,没有感情或漠然处之,表现出无能为力和丧失希望的样子。在这两种反应之间,是他们未来前景的迷团。

## 2. 俄罗斯联邦

175. 据说在俄罗斯联邦有100多万流离失所者,有大约40万难民,在保护和援助上对当局构成了严重的挑战。然而,最令官员们担心的是,预计在联邦内其他国家和现在为独立国家的前苏联其他共和国会发生更严重危机。长期被苏联帝国压制下去的民族分裂和对抗现在都表面化了,已有成千上万人流离失所。

176. 在阿美尼亚和阿塞拜疆,战争在肆虐,迫迁已在发生,大批人们离开家园。在俄罗斯联邦,上一世纪在亚洲共和国定居下来的俄罗斯人突然发现自己不受欢迎。确实,不仅仅是从斯大林时代--当时成几百万苏联公民被迫迁移--开始,流离失所者和“难民”问题便在该地区造成了严重危机。

177. 在整个前苏联,固守权力以对抗不断增强的政治敌对势力或面对分裂主义力量而维护领土完整的斗争,导致了武装冲突,剥夺了成千上万人的基本自由。虽然确切的数字难以得到,但据专家们估计,近年来主要由于民族冲突的升级,多达100万人从边远共和国迁出和向这些共和国迁入。美国国际开发署1992年委托进行的一项研究估计,截止1992年底,俄罗斯本身将收容20万难民和多达40万自愿迁移者。据



一个难民政策小组估计,1990年有多达30万人离开了亚洲的克尔格、塔吉克、土库曼和乌兹别克共和国。

178. 虽然难民和流离失所的人分成各种类别,他们迁移的理由反映了他们被迫流离的主要原因,但因民族和民族关系紧张而被迫离开的人们常常容易遭受各种侵犯人权行为的迫害。随着民族关系紧张状况在前苏联的蔓延,6,500万生活在他们原籍共和国以外的前苏联公民首当其冲,处于十分脆弱的地位。其中数量最大的俄罗斯人,他们可能构成最大的流离失所群体。在他们世代生活的土地上一夜之间变成了外国人,并受到歧视,特别是在摩尔多瓦、波罗地海国家和中亚共和国造成了危险的民族关系紧张情况。同时,生活在这些共和国的人民常常认为,俄罗斯人过去占据优越的地位,对他们的语言和文化进行歧视。现在反过来对俄罗斯人加以歧视,似乎是他们在新的秩序下的反应。

179. 就流离失所者和难民问题与俄罗斯当局进行了坦诚和实质性讨论。正如联邦移民局负责人所说的,“没有什么需要掩饰的”。她把被迫流离和迁移的根本原因归结为民族间的冲突,特别是在1980年代后期更是如此。她预测,这一进程将继续下去,并因迫迁而加剧,可能到1994年会逐步稳定下来。她认为,苏联的情况比世界各地包括前南斯拉夫的情况都复杂,这是由于同前共和国的关系的性质所决定的。她敦请秘书长代表所进行的研究在对待这一问题时应尽可能坦率和切合实际。她同意境内流离失所定义的主要内容,但又对该定义的国际和当地目的加以区别。她强调,在俄罗斯情况下,拥有俄罗斯国籍--可以给予前苏联的任何公民--的任何流离失所人员将被视为境内流离失所人员,而不是难民。她公开地反省了可利用主权来掩盖国家责任的程度,强调国际社会应规定有关主权责任的标准。她欢迎委员会以境内流离失所者的名义提出的倡议,赞成就该问题设立一种经常性机制。她还明确地主张在国家没有履行它对境内流离失所人口所负义务的某些情况下,采取国际行动这一原则。

180. 俄罗斯联邦最高苏维埃难民事务小组委员会主席还深入回顾了被迫流离和迁移的历史,将其归结为原来强迫人们在其民族家园以外定居的作法。这一作法加上歧视性行为,加剧了民族关系紧张和怨恨,最终爆发成冲突。他认为这一问题源于深刻的政治、经济和社会因素。他承认宗教的作用,但倒不如说宗教是领导人为了政治利益而试图利用的一个要素,而非民族冲突的一个主要因素。他解释说,1987年以前国内虽没有冲突,但潜在的敌意已深深地扎根于支配民族对某些民族的歧视中。他明确地把民族关系紧张和冲突归咎于国家领导人的目光短浅。他们在战前的镇压和大批放逐撒下了仇视和怨恨的种子。他认为布尔什维克把国家分成共和国,

又在这些共和国中把人隔离开,对此应负部分责任。不仅俄罗斯人,而且其他民族如格鲁吉亚、各中亚共和国和波罗地亚都是如此。

181. 促进这一问题的另一因素是某些政治力量对1980年代和1990年代的成果的利用。随着集权主义的放松,政府和其他领导人试图利用民族间冲突来增加他们的政治影响。按着他的说法,西方鼓励戈尔巴乔夫任由苏联解体是计算错误,这样做使形势更加恶化。西方这样做,是希望削弱苏联,以此当作结束冷战的手段。虽然它们在这方面是成功了,但产生了新的危机:取代两个竞争的超级大国的,是许多可能不容易遏制的其他力量,而且有些拥有核武器。

182. 他认为,一个有关的危险情况是俄罗斯人的自豪感被严重挫伤了。俄罗斯以外的俄罗斯人仍把自己看作是苏维埃帝国的公民,他们被伤害的民族主义感情在被许多民族主义领导人所利用,这些领导人对俄罗斯人有着特别的号召力。按着民族主义的设想重新建设俄罗斯的政治愿望在加强,如强迫每个人在整个俄罗斯联邦都讲俄语。

183. 关于在其他共和国的俄罗斯少数民族问题,他敦请国际社会提请这些共和国的领导人注意,虽然它们的主权得到了承认和尊重,但不应允许主权损害人民的人权。虐待这些共和国内的俄罗斯人,可能迫使他们返回俄罗斯,成为可能危害该地区以至整个世界和平和稳定的政治运动的一部分。他认为,需要对新的国家施加压力,促使它们保护少数,因为对少数人的虐待可危及民主进程。

184. 与内政部当局的交谈既回顾了历史背景,又介绍了当前的发展情况,并列举了具体统计数字说明前苏联各地的被迫流离和迁移情况,还叙述了政府为帮助流离失所者和难民在立法和行政上的努力。内政部代表强调难民署在这方面的作用。他们认为内政部的职能主要是确保公共秩序和安全,但对保护和协助流离失所者和难民--把两者都当作需要救济的人--的国际安排也表现了浓厚的兴趣。由于俄罗斯情况复杂,人们不断地从其他共和国流入,对迁移人口的确定是很模糊的。有时把他们视为境内流离失所者,因为他们具有俄罗斯国籍,有时则被视为难民,因为他们来自其他共和国。内政部的代表提过一句,在俄罗斯没有境内流离失所者问题,只有难民问题。

185. 外交部当局着重谈到境内流离失所问题的新性质,对委员会指定秘书长代表研究这一问题的倡议表示欢迎,并欢迎这次访问提供了一次交换意见的机会。他们认为国际社会应正视这一问题。他们尤其认为有必要在国际责任和主权之间求取平衡。实现这一平衡的法律和体制方法应公开地加以讨论和制订。如前所述,他们认为制订公约是一项长期目标,作为委员会和大会首先考虑的步骤,是制订一套有

关原则、行为守则或宣言的文件以及建立明确的执行机制。他们表示,国际社会对境内流离失所者的援助和保护最好经有关政府同意后再进行,但需要时,应采取集体行动。

186. 还在人权中心与各团体的代表进行了大量的讨论,有些人是流离失所者和难民的代言人。他们强调人权的保护方面,认为政府对各共和国内的俄罗斯人提供保护的能力很有限,迫切需要这一领域的国际合作。他们视流离失所者和难民问题是整个社会问题的组成部分。他们认为这些问题与解决办法主要与经济因素相联系。要把流离失所者和难民问题当作全球危机--在不同地区可能有不同的表现形式--来对待,他们呼吁就这一问题召开一系列区域和国际听证会和大会。

187. 从以上叙述可以看出,俄罗斯当局最关心的是难民和境内流离失所者的类别问题,他们根据需要交替使用这两个词语。他们认为他们应得到人权委员会和大会的最优先考虑。在这方面,他们对援助和保护境内流离失所者的国际合作表现出十分愿意接受的态度。这种态度与冷战时候苏联对这一问题的态度形成鲜明对照。

### 3. 索马里

188. 在访问索马里时,摩加迪沙事态的发展促使联合国索马里行动部队封锁了该城市的北部,由于这种情况,秘书长代表只能会见控制了该城市最大部分的一个派别领导人 Mohamed Farah Aideed 将军。摩加迪沙两位军事领导人的另一位 Ali Mahdi 被普遍认为和国际社会比较合作,要求联合国索马里行动部队封锁了他在该城市所控制部分,可能是害怕 Aideed 部队的进攻。

189. 索马里的情况是迄今众所周知的一个人道主义和人权悲剧,这促使联合国通过了一系列决议和措施,最后由安全理事会于1992年12月3日通过了第794(1992)号决议,授权进行军事干预以向索马里饥民提供紧急援助,帮助该国恢复和平和公共秩序。

190. 在上述决议的序言部分中,安理会认识到“索马里目前局势的独特性质,还承认“索马里人民对重建其国家负有最终责任”。安全理事会“对人们遭受极大痛苦深切不安,“对索马里人道主义形势的恶化十分震惊,强调急需向全国迅速提供人道主义援助”,认为该国形势对该地区的国际和平与安全构成了威胁。特别是安理会“深表震惊的是源源不断的报告声称索马里境内正在发生普遍违反国际人道主义法的情况,包括以暴力伤害或威胁合法参与公正的人道主义救济活动的人员;蓄意

袭击非战斗人员、救济物品和车辆、医疗和救济设施；以及阻碍运送平民生存所必需的粮食和医疗用品”。安理会“惊悉继续有种种状况阻碍向索马里境内目的地运送人道主义物资，特别是据报发生掠夺运给饥民的救济物资、袭击运送人道主义救济物资的飞机和船只以及袭击驻在摩加迪沙的联索行动巴基斯坦分遣队等情况”，表示决心“尽快建立必要的条件，以便运送人道主义援助物资前往需要援助的所有地区”。安理会还决心“恢复和平、稳定和法律秩序，以便利在联合国的主持下展开政治解决进程，争取索马里境内的民族和解”。

191. 在执行部分中，安理会重申要求索马里境内所有各方、运动和派别立即停止敌对行为，维持全国停火，并同秘书长特别代表合作，以促进索马里境内分配救济物资、和解及政治解决的进程。安理会还要求索马里境内所有各方、运动和派别采取一切必要措施，为联合国、其专门机构和人道主义组织向受影响居民提供紧急人道主义援助提供便利。强烈谴责一切违反国际人道主义法的行为，要求所有各方立即停止所有违法行为，安理会赞同秘书长的建议，即应当采取《宪章》第七章中规定的行动，以便为索马里境内的人道主义救济行动尽快建立安全的环境。安理会欢迎会员国为建立这种安全环境作出贡献。

192. 特别值得提到的是，联合国非洲小组举行会议讨论了索马里日益恶化的形势，联合国秘书长要求本组织采取新的军事行动以制止土匪和非法行为，为向索马里人民分配救济物资提供便利(NY/OAU/AG/1/92)。非洲小组完全同意秘书长的要求并支持他的意见，即：索马里的形势要求采取《宪章》第七章规定的行动。非洲小组赞扬了美利坚合众国堪称典范的主动行动，即为联合国提供了一只正规部队以帮助实现索马里受苦大众所十分需要的救济。在联合国准备采取新的军事行动时，非洲小组表示了它的支持并希望不能提供部队的会员国为帮助这一行动取得成功提供慷慨的后勤援助。非洲小组认为，联合国采取行动的这一新的决心是人类对一场必须结束的悲剧作出的反应。

193. 索马里情况的一个特点是，该国一直被认为是非洲少数几个纯一国家之一；从表面上看，这一特点是和关于制造难民和流离失所者的内部冲突的原因在于种族、文化、语言或宗教多样性和歧异性的论断相对立的。但是，更仔细地观察索马里社会就会发现，多样性本身是一个相对概念。索马里的社会体制属于人类学家称为“无头”社会的那种体制，即一种血统部族体制，其社会秩序是通过社会结构中同一级部族之间微妙的对立平衡维持的。

194. 在这一社会阶梯的上层是相互对立的氏族和部落，在其下层则是相互对抗的血统、家族以至个人。虽然家族、血统、氏族或部落的成员能联合起来对付外

部威胁,但即便是这种联合也往往因为内部竞争和外部联盟的需要而受到破坏。这些社会文化因素是为什么索马里社会在穆罕默德·西亚德·巴雷独裁21年以后因各个派别争夺权力而陷入四分五裂的部分原因。

195. 西亚德·巴雷非常善于利用竞争第三世界盟友的超级大国,时而站在东方一边,时而站在西方一边,从两边都获取大量武器,挑起与埃塞俄比亚的战争,他的将版图扩展到肯尼亚领土的“大索马里”运动使肯尼亚不断处于忧虑之中,由于得到外国在意识形态上无可非议的所有支持,他对国内形势保持了牢固的控制。

196. 当这种外部支持开始减少、最终化为乌有时,对其权力的内部威胁逐渐增加,西亚德·巴雷转而采取了操纵部族系统的战略战术,利用一些部族反对另一些部族,一些家族反对另一些家族,最终,利用一些个人反对另一些个人,直到1991年1月整个系统全部崩溃。到西亚德·巴雷政权最终跨台时,一些反叛集团已经有效地控制了该国的各个地区。由于许多派别的领导人利用部族认同在这个多难的国家争夺尽可能大的地盘,索马里作为一个统一的国家已不复存在。

197. 除社会的纯一性和派系林立的矛盾以外,在秘书长代表访问期间索马里情况所表现的另一个突出特点是,各派领导人在外部力量的作用问题方面存在着很大分歧。参与竞争的领导人之一Ali Mahdi接受了联合国,竞争领导人中军力最强的Mohamed Farah Aideed将军则强烈反对任何外部干预。Aideed将军在会见秘书长代表时所谈的几乎完全是西亚德·巴雷独裁时期的惨痛历史,他反对国际干预的立场似乎也是毫不妥协的。Aideed后来接受了联合国的干预这一情况表明对外国卷入的敌视、实用主义和接受不可避免的事的自身利益等因素都各自起了作用。在一个严重分裂的国家,总是有一些方面赞成外部干预,另一些方面反对这种干预,立场往往随着势力均衡情况的变化而变化。

198. 然而,索马里情况中必须面对的另一挑战是,不仅要对付症状,即普遍的饥饿和流离失所,而且要应付危机的根本原因,即国内秩序的崩溃和造成崩溃的各种因素。重建社会和恢复自我保持的社会秩序将是最终解决索马里危机的唯一可行办法。一旦提供了保护和援助,联合国的工作重点将必须是促进重建具有增进人权的机构和保障的文明社会。

199. 在会见Aideed将军及其助手时,他们强调,援助内部流离失所者的目的应当是帮助索马里人恢复自立生活。他们认为,燃眉之急是提供食物、住所和其他必需品以挽救生命。在此之后,应当尽快将人们迁移到可进行农业生产的土地上定居,并向他们提供其他服务,如教育、保健设施、供水、住房、农具,向沿海居民提供捕鱼材料。

200. 他们说,国际社会应当通过地方当局向人们提供援助。对任何可能的活动领域,都应当首先进行调查以确定应当通过其提供援助的地方控制当局。为恢复秩序,可有效地利用各区和州当局。他们甚至谈到可恢复活动的区一级和州一级司法系统的组成部分。专家们,包括索马里人自己都把传统领导看作是重建的宝贵资源。

201. 可设想一种自发地利用地方资源和智谋的政治、经济和社会制度以调和崇高的统一理想和索马里社会支离破碎的规律。作为参与和社会指导的单位,家族、部族和部落的确可对国家起辅助作用而不是与国家对抗。

#### 4. 苏丹

202. 秘书长代表对苏丹的访问比对其他国家的访问更为复杂,其中部分原因是他有本身是苏丹人的背景,曾在本国担任公职,亲自参与正在进行的争取和平的对话。因此,和对其他国家的访问节目相比,为他安排的对苏丹的访问节目相当广泛、紧凑。这是报告的本部分比较长和情况分析比较详细的原因。

203. 在过去十年中,由于自然灾害和武装冲突,苏丹一直存在着大规模流离失所问题。1983年至1985年苏丹西部和东部的旱灾以及由此引起的饥荒造成该国大量人口死亡,这些地区的居民大规模逃亡。虽然当时的政府最初对是否要求或欢迎国际救济行动的问题保持沉默,但各种外交压力最终改变了情况,一场空前的国际紧急救济行动开始进行,从而制止了危机。

204. 造成苏丹的多数流离失所问题的原因是,自1983年以来就在历届政府和以南方为基地的苏丹人民解放运动及其军队之间激烈进行的内战。约500万南部苏丹人被迫离开家园,约50万人逃到邻国避难,其中一些人逃到埃塞俄比亚,在门格斯图上校的政府被推翻后又返回,约300万人迁移到北部农村地区或城市中心,在城市外围作为非法定居者生活在恶劣的条件下。多数流离失所者留在南方,在战区的艰苦条件下生活。

205. 三年的国际救济行动在北方减轻了由旱灾引起的饥荒,在南方,武装冲突的规模及其给居民带来的后果达到了空前的程度:仅在1988年,就有约25万人,其中几乎全是平民,在冲突引起的饥荒中饿死。国际社会于1989年作出了反应,经谈判开始执行第二次大规模援助方案,名为“苏丹生命线行动”,参与者有在联合国协调下的各国政府和非政府组织,该方案取得了广泛成功,避免了1988年悲剧的重演。“生命线方案”曾几次经过再谈判,被广泛称赞为人道主义的胜利典范,在其他危机情况

下执行了其模拟方案。

206. 尽管有这种称赞,苏丹南部战区,特别是朱巴城的居民继续处在内战的战火中,陷入道义责任的真空中,他们唯一的得救希望是国际社会的同情。

207. 要理解那些饥民,特别是南方的饥民所感受的道义责任真空的性质,就必须了解冲突的性质及其所造成的分裂。苏丹无疑是非洲最严重分裂的国家之一,种族、民族、文化、语言和宗教等各种因素都促成了“民族主义”分裂。虽然在全国都存在着相当大程度的种族和民族重合,但这些因素仍然把北部的穆斯林阿拉伯人和南部的更早定居的非洲人分为两个对立的阵营,后者的现代领导人多数是基督教徒。由于这些差别,再加上政治、经济、社会和文化发展水平不同,北方比南方发达,苏丹从1955年独立之初就不断遭受战争的灾祸。在前总统加法尔·穆罕默德·尼迈里的军事统治下,通过受到高度赞扬的1972年亚的斯亚贝巴协定冲突停止了,因为该协定授予南方区域自治权。但是,1983年,由于尼迈里总统自己单方面废除该项协定,冲突再起。最近,战火已蔓延到民族特点和社会经济条件接近南方的北方一些地区。

208. 宗教,更具体的说是shariah(伊斯兰法律)在公共事务中的作用,最近变成了冲突的一个核心因素,这在很大程度上是分裂原因的一个象征性化身。更确切的说,这是一个引起一些基本问题的因素,这些基本问题则影响到对侵犯人权问题的看法。

209. 虽然宗教(具体而言,伊斯兰教)和国家间的关系问题从苏丹独立时就开始辩论,尼迈里总统第一个通过总统法令实行shariah;1989年6月30日以救国革命阵线的名义夺取政权的奥马尔·哈桑·巴西尔中将有政府则在意识形态上最坚定地致力于实行shariah和建立一个伊斯兰国家。从获取政权开始,表面上是为了挽救shariah与反叛运动迫在眉睫的妥协,救国革命阵线就宣布了jihad(圣战)以动员穆斯林社会反对苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军,并且有计划地逐步执行全国伊斯兰阵线的伊斯兰日程,该组织是建立伊斯兰国家的最强大和最有组织的鼓吹者。

210. 但是,政府面临着各种严重挑战,不仅在南方,而且在北方,被推翻的政党领导人、军队长官、穆斯林世俗主义者和其他派别与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军联合起来成立了叫做“全国民主联盟”的组织,该组织的明确目标就是现政权。全国民主联盟对政府的对抗不仅是因为该政权在一个多宗教的国家中所具有的原教旨主义(或穆斯林所称“复兴主义”)性质,而且是因为其军事性质以及它对多党政治的反对态度。政府试图利用伊斯兰概念和由系统内部协商产生的思想吸收民众参加决策。

211. 在人权方面,现政权的复兴主义倾向引起了国际保护标准的相对性和普遍性之间的潜在或实际矛盾。相对主义可以解释为两种相反的意义。一方面,可以解释为:各种文化有其不同的促进和保护人权的方式,从这种意义来说,相对主义加强了人权的普遍性原则,而不是与其相矛盾。对相对主义的另一种不同的解释会坚持不同的人权标准以使可能和国际文书中所规定的普遍标准相矛盾的地方习俗辩护。在和苏丹当局的讨论过程中,经常听到这样的说法:国际社会所建议或要求的人权标准是西方式的,不一定反映穆斯林社会的价值观或愿望。这再加上该政权决心坚持己见不惜使用武力维护其伊斯兰日程,使苏丹成为国际瞩目的中心。这种严重关注则被苏丹当局视为西方反对该政权伊斯兰倾向的一场运动,而不是对该国侵犯人权现象的正当反应。

212. 已经指出、但在这种情况下需要再强调的一点是:和前南斯拉夫人权情况特别报告员(秘书长代表在其第二次访问时曾给予陪同)的目的不同的是,他访问苏丹的目的不是检查苏丹违反人权的情况,正相反,是和苏丹政府商讨他的任务以保证人权委员会为该国内部流离失所者所采取的主动行动得到支持。然而,苏丹在国际社会中的人权形象问题却是该国政府严重关切的一个问题,也是在讨论中很突出的一个问题;的确,秘书长关于内部流离失所者的分析报告提出了在关于苏丹人权情况的辩论中所涉及的某些问题(第43和66段)。在总结非政府组织特别是关于苏丹内部流离失所者的有关调查结果时,分析报告提到了所指称的1987年在议会民主阶段使用暴力将来自南部和西部的流离失所者赶出喀土穆的事件(第59段)。

213. “非洲观察”的一篇题为“苏丹:在自己国家内的难民”(1992年)的报告说,政府用推土机推倒并烧毁了喀土穆约50万人的住宅,强迫他们进入城外的流离失所者集中营。“非洲观察”的题为“苏丹:消灭努巴人”(1992年)的另一篇报告说,政府的政策是强迫努巴人移居科尔多凡高原南部。的确,在过去几年中,“非洲观察”和其他人权组织不断指控苏丹严重侵犯人权的情况。最近,对据称与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军合作的南部苏丹人和在南部朱巴城为美国国际开发署工作的苏丹人的处决引起了一系列反应,特别是在美国,最后,美国参议院于1992年10月2日通过一项决议,谴责在苏丹发生的侵犯人权现象。

214. 1992年12月18日,联合国大会通过了关于苏丹形势的第47/142号决议。在秘书长代表访问该国时,这项决议的草案正在散发和辩论过程中。这部分解释了为什么苏丹内外的许多方面都把这次访问看作一次调查任务。

215. 在最后通过的决议中,大会“对苏丹境内严重侵犯人权包括即审即决、未经法定程序加以拘留、强迫逐离家园和施加酷刑的情况表示深切关注”。它促请



苏丹政府“充分尊重人权”，并吁请所有当事方合作以确保人权得到尊重”。大会还吁请苏丹政府“遵守适用的国际人权文书，特别是苏丹为缔约国的国际人权盟约和《消除一切形式种族歧视国际公约》，并确保在其境内和受其管辖的所有个人、包括所有宗教和族裔群体的成员享有这些文书所确认的权利”。

216. 关于被处决的美国国际开发署雇员和提供人道主义援助的问题，大会吁请法外、即决或任意处决问题特别报告员“处理外国政府救济组织的苏丹籍雇员被杀害的问题”，并吁请苏丹政府“确保由一个独立的司法调查委员会立即全面彻底调查这些杀人事件，将肇事者绳之以法，并对受害者家属给予公正赔偿”。

217. 关于内部流离失所问题，大会“震惊地注意到苏丹境内有大批国内流离失所的人和受到歧视的人，其中包括在其人权遭到侵犯下被强迫流离失所的少数群体，而这些人需要获得救济援助和保护”，又“震惊地注意到大批难民涌入邻国，认识到这种情况为这些国家所带来的负担”，“吁请所有当事方容许国际机构、人道主义组织和捐助国政府向平民人口运送人道主义援助，并与秘书处人道主义事务部最近的行动合作”。（主管人道主义事务的副秘书长刚对苏丹进行了一次访问，并就提供人道主义援助问题与有关各方一起采取了行动。）

218. 这是秘书长代表访问期间与苏丹有关的国际情况。由于国内流离失所者是任务的核心问题，围绕着这次访问进行的关于人权问题的辩论主要集中在强迫喀土穆市区公地上的南方人搬到城外荒凉地区的问题；这被广泛认为是政府为将其行为方式背离伊斯兰规范的人逐出首都所采取的一种措施，这些规范是伊斯兰救国革命阵线在穆斯林中努力提倡和灌输的。许多流离失所的妇女在当地酿制和出售各种酒类，以此作为主要收入和生活来源（如果不是唯一来源的话），这是违反SHARIA主要条例之一的一种职业；的确，这一情况加剧了不同价值观和习俗之间的冲突。在这一问题上与警察发生冲突是在喀土穆的流离失所的南方人生活中的一个众所周知的特点。

219. 在准备访问苏丹时，代表要求视察喀土穆附近的两个流离失所者集中营，恩图曼西边的达累斯萨拉姆（和平之地）和白尼罗河畔的杰贝勒奥利亚，并要求访问在科尔多凡高原的其他集中点，包括位于南北方交界处的阿比埃，这是人们为逃避南方的战争和从北方返回的人们聚集的地点。苏丹政府对这两项要求表示同意。

220. 应当指出，除了已经说明的对访问苏丹的一般目的以外，代表访问苏丹的目的是争取苏丹政府对联合国所采取的有关内部流离失所者的行动给予支持，提出的理由主要有两点。第一，苏丹是一个有严重流离失所问题的国家，需要解决这个全国性的悲剧及其所涉及的人权问题。它还需要国际合作以协助解决有关问题。第二

考虑到苏丹在人权方面的国际形象,它需要解决造成这种形象的各种问题,支持以致拥护人权委员会就内部流离失所问题采取的行动,以便从外交上改善其形象。苏丹驻日内瓦代表团已经提出,国际社会需要制订与第二次世界大战以后保护难民的措施类似的保护内部流离失所者的措施和办法。秘书长代表曾试图加强这一立场,呼吁苏丹政府在联合国系统的有关讲坛上给予强有力的支持。这些目标为这次访问时同苏丹政府进行建设性对话提供了基础,该政府曾保证支持委员会的行动并为访问两个集中营和阿比埃提供便利。的确,当地新闻媒介广泛报导了代表的访问,似乎认为这是苏丹改善在人权方面的不良国际形象的机会。

221. 秘书长代表在两个集中营都受到流离失所者的热烈欢迎,被看作是国际社会关心其境遇的表现。陪同代表的苏丹官员自豪地介绍和解释了向流离失所者提供的各种服务,如产妇保健、幼儿照料、免疫接种、幼儿哺育方案、一般医疗、教育和食物分配。流离失所者自己就地取材建造的住所和经常可以看到的他们在喀土穆城外居住的贫民窟没有什么两样,只是在荒凉土地上的分布比在城市中范围更广一些。陪同官员为政府的重新安置政策作了辩护,指出:流离失所者现在的居住条件比他们所形容的流离失所者以前在喀土穆北部工业边缘地带棚户区的非人居住条件要好的多。

222. 但是,集中营里的情况却无可置疑地暴露了据称所提供的各种人道主义服务和人们的明显不满情绪之间的矛盾;他们远离家园,与附近的城市隔离,生活条件实际上在恶化。在示范者表面上愉快的笑脸背后,是一种被抛弃、无家可归、受排斥和不安的感觉,一种绝望和希望之间的悬念,人们暗示和明示地向秘书长代表通报了所有这些情况。

223. 官员们向秘书长代表介绍了对集中营情况的调查结果,目的是说明:虽然多数流离失所者最初曾希望离开集中营返回南方,但绝大多数改变了想法,表示愿意继续留在集中营,当局对此种态度表示欢迎,认为这有利于民族一体化。但是,秘书长代表的印象是,集中营中的多数人感情矛盾,甚至对他们的境遇表示不满;他们的南方同胞也同情他们。

224. 在阿比埃,居民不是土著人就是故乡在不远的更南面的外地人,这里的情况和喀土穆附近的集中营情况形成鲜明对比。虽然由于在雨季该地区 and 全国其他地方隔绝,救济物资没有运到,但人们依靠自己的才智设法生存了下来,他们在由于安全原因而有限的土地上进行耕耘,或在周围的自然环境中收集野生食物,尽管受到战争条件的限制。他们向联合国秘书长明确表示欢迎和感谢国际社会所表现的关注,感谢政府促成了秘书长代表对他们地区的访问。

225. 关键差别主要不是阿比埃的人们得到较好的供应,而是他们享有可接受的最低程度的安全、尊严和自治,虽然许多人怀疑,在附近的冲突逐渐扩大的情况下,这些条件能持续多久。的确,阿比埃作为连接南方和北方的枢纽已有很长的历史,经常是和平交往的桥梁,但有时也是相互对抗的地点。在八十年代后期,这个地区是受到阿拉伯部落民兵打击最沉重和发生大规模饥饿的地区之一。然而,由于相邻的各部族看到依靠传统的部落“外交”和奉行睦邻原则有利于双方,关系有了显著改善。

226. 向政府介绍了从这两种成鲜明对比的情况得出的一些结论以供其在制定政策时考虑,政府基本上同意这些结论。第一,不论提供何种服务,将流离失所者安置在城外这一行动本身就是有辱人格的,他们在那里既不是城市社区的一部分,也不是在自己的天然环境中,特别是人们普遍认为,将他们赶出城区是为了“净化”城市,排除不受欢迎的非穆斯林。第二,如他们居住的简陋房屋所表明,流离失所者的物质条件没有充分补偿由于离开城区造成的损失。

227. 一种当然的备选办法是,尽可能允许人们选择回到原籍,或在离他们的天然环境最近的地方定居,并向他们提供必要的保护和援助,使他们能够恢复正常的农村自给自足生活。或者,协助那些选择不返回原籍的人自由迁移到全国任何地区,包括城市中心,并为他们作为普通公民与当地融合提供必要的援助。第三种备选办法是,对选择留在集中营中的人,不仅要提供向秘书长代表介绍的那些服务,而且要提供必要的材料以使他们能够为自己建造比较舒适和卫生的住房,以此补偿离开城市造成的损失。向流离失所者提供服务的组织自己建造了一些相当吸引人的设施,虽然这些设施是利用廉价的当地材料建造的。向流离失所者推广这种专门知识,在这方面帮助他们自力更生似乎是实现人道主义目标的一种可行的廉价办法。

228. 在向阿比埃地区提供必要的救济物资方面,还建议作出另外一些改善。在访问阿比埃时派出代表的一些政府和非政府机构后来举行了会议,保证增加对该地区提供的各种服务,包括更多的农具、医疗用品、食物和其他物资。一个政府机构--和平与发展基金会要求国际合作修建一条连接阿比埃和北面的穆格莱德城的一条全天候公路,以打破该地区在雨季与外界的隔绝,向当地居民不断提供物资。该基金会还呼吁国际支持执行解决流离失所者的各种需要,特别是住房需要的项目。与该基金会达成了初步协议,在同有关各界进一步协商和取得一致意见以后,将和联合国及其他国际机构合作作出适当安排,举行一次苏丹流离失所者问题国际会议。

229. 后来,和驻喀土穆的国际资助界代表讨论了这些意见,尽管他们基于过去的经验对此表示怀疑,但是欢迎与政府进行对话,并表示愿意支持所商定的某些措

施,如流离失所者自愿或自由返回其原籍地区和举办一次关于内部流离失所问题的国际会议,当然,这还要看其本国政府的反应和有无资源可得。

230. 秘书长代表还和各非政府组织举行了一次会议,并应其请求和苏丹教会理事会单独举行了一次会议,讨论内部流离失所者问题和向他们提供的各种服务。苏丹教会理事会曾参与早些时候的遣返项目,预期将和其他非政府组织一起申请支助以协助愿意返回的流离失所者。

231. 这次访问的另一个成果是,一些主管当局承诺采取措施以改善喀土穆周围的流离失所人口和阿比埃居民的生活条件。虽然和实际需要相比,所商定的措施还不够,但和当局达成的谅解表明将有可能作为一种增加的职责根据情况代表内部流离失所者进行对话。主管人权事务的副秘书长也曾访问苏丹,他在日内瓦的副手即将作一次后续访问,二者都听取了访问结果的详细介绍,并采取了后续措施,这一情况进一步表明了这种可能。希望政府将根据在和代表讨论的过程中所表示的意愿采取必要措施以改善流离失所者的境况。

232. 但是,苏丹情况的一个突出问题是,从实质和范围上来说,秘书长代表所讨论的问题只不过是影响到战争地区,特别是南方几百万人口的更大流离失所危机的一些很小的方面。寻求和平几乎总是突出的核心问题,是造成流离失所的内在原因。达累斯萨拉姆集中营的一首小学生歌曲的一句歌词是“给我们和平”。人们强调,流离失所问题的真正解决办法是和平。

233. 有关各方可作的选择看来已经很清楚,这应当有助于商定一项解决办法。为实现这一目的,苏丹需要有一个第三方帮助达成双方均可接受的妥协。目前,苏丹政府似乎处在一种矛盾之中:既想由苏丹人自己解决问题,又需要第三方打破僵局;既渴望和平,又要坚持SHARIA。苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军各派似乎都坚持自己的目标,特别是坚持建立一个非宗教国家。这种错综复杂的情况使妥协非常困难,如果不是不可能的话。但是,双方眼界的明朗化也使引起冲突的各种问题相当明显。如何调和这些立场是苏丹和所有具有诚意的男女国民必须面对的挑战。

234. 目前,每一方似乎都在争取从政治和军事上分裂和削弱对方,政府则试图在苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军各派和企图和北方反对派联合的运动之间打进一个楔子。秘书长代表分别向政府和苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军领导表示他认为,虽然这些分裂行动可能有利于实现短期的战术目标,但不能使国家实现和平和统一。他认为,南方和北方的内部统一将是两个地区和解的第一步,是实现全国和平和统一的一个先决条件。因此,苏丹所需要的是政治家的眼光,这是所有苏丹人公正和平等参加公共生活的基础。

235. 尽管政府军最近在战场上取得了一些胜利,但是,普遍认为,甚至政府本身也认为,所涉及问题不能通过战争得到最后解决。的确,虽然苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军最近的分裂可能会削弱其运动,但造成南方问题的原因根深蒂固,不可能靠武力解决。苏丹南部和索马里社会一样,是一种无头社会,是在部族制度的基础上组成的,时刻有分裂的可能,在这一社会中存在的真正危险是,分裂不断升级以致最后达到付出极大代价也难以解决的程度。除非苏丹能迅速结束冲突,在实现全面和平和尊重所有种族、文化、语言和宗教群体的基础上重建国家,否则,苏丹和国际社会就不可能解决该国的内部流离失所问题和一般的人权问题。

## 5. 萨尔瓦多

236. 代表访问的第五个国家萨尔瓦多是一个情况和其他国家不同的国家。在大多数情况下,它都与国际社会密切合作,这不仅是为了实现国内和平,而且是为了通过对国内形势作出重大改善以建立一种行之有效并可自我保持的民主制度来巩固国内和平。在联合国主持下通过谈判于1992年1月16日达成的和平协定结束了12年的国内战争,开始了旨在使法拉本多·马蒂解放阵线(解放阵线)能参加国家政治生活的重大改革,如改造对严重侵犯人权现象负有责任的机构,实现更公正的社会和经济生活。如果能成功执行,这些协议将不仅是更好地尊重人权的保证,而且是重建萨尔瓦多的一个重大步骤。

237. 因为流离失所主要是冲突造成的,所以,和平协议显著改善了人权情况。在圣萨尔瓦多和受战争影响最严重的乌苏卢坦和库斯卡特兰地区分别和非政府组织与农村居民举行的会议上,秘书长代表听到人们高度赞扬联合国萨尔瓦多观察团和难民署所起的保护作用。人们长时间而生动地叙述了战争时期的人权情况,从而突出了和平协议签定前后情况的鲜明对比。

238. 然后,关于难民署以及甚至联合国观察团不久将撤离萨尔瓦多的谣言使人们担心敌对行动可能会恢复,残酷的战争将重新开始。在旗帜上,发言人的发言,以至向秘书长代表递交的书面发言中,人们都强烈要求联合国和国际非政府组织继续保持在萨尔瓦多的存在。在许多方面,人们表现的情感都和代表在其访问的其它国家所感觉到的大致相同。

239. 但是,萨尔瓦多农村地区的贫苦居民比任何其它地方的人们更认为,造成冲突及其悲惨境况的原因主要不在于种族,而在于贫穷。一位发言人在解释农民在战争期间所遭受的痛苦时说,“我们的罪是我们贫穷”。的确,不管用什么标准衡

量,所访问地区看来都是极度贫穷的。在他们所关心的最紧迫领域中,首先是土地改革这一非常敏感的问题。第二个是战争期间身份证的丢失造成的证件问题,这特别是因为大批农村居民不仅背井离乡,而且被迫流落到邻近国家,后来,虽然战争仍在农村激烈进行,又返回村庄。

240. 与政府领导人,包括外交部长、副部长和其它政府机构的专家进行的讨论非常亲切而坦白。他们肯定萨尔瓦多是在国内问题上实行国际合作的一个典范,认为联合国观察团的存在是必要的,并对此表示欢迎,但也认为这是临时性的,一旦情况许可,即应撤出。

241. 政府官员认为,内部流离失所是一个暂时问题,并且已经在减少。在这一问题继续存在的情况下,他们质询为什么向不同社区提供的援助不均衡,有些地区得到大规模援助,而另外一些地区却完全被忽视。他们认为,目标应当是均衡地向贫困地区提供援助。

242. 他们认为,为了有计划地提供援助,应当承认、加强和利用政府机构,这样更具有积极作用,而不是建立平行的非政府实体,竞相向贫苦居民提供服务。代表解释说,根据他的理解,非政府组织的作用是辅助政府,特别是在部分人口被有意忽视或由于缺乏资源得不到援助的地区。他说,非政府组织提供了向官方所不能顾及的农村群众提供援助的实际手段。从这个意义上来说,非政府组织为一种更均衡的分配系统提供了一个渠道。实际上,与圣萨尔瓦多非政府组织(其中某些组织的代表曾陪同秘书长代表到外地)进行的讨论,和农民的叙述都表明,存在着相当大的相互信任。非政府组织看来代表着农村穷人的利益。

243. 从某种意义上来说,政府官员看来也从人民对穷贫的看法来看待这一问题。强调萨尔瓦多冲突的“阶级”方面有助于将其和强调种族为主要因素的多数内部冲突区别开来。这至少表明,问题可能不止是多种族的问题,而是参与和公平分配等其它多种因素带来的问题。

244. 萨尔瓦多当局、联合国机构和非政府组织代表都强调中美难民会议模式是根据需要解决难民和流离失所者问题的一种全面的综合办法,据说明,中美难民会议最初是作为一种援助难民方案设置的,但是,实践证明,要区分难民和有实际需要、但不能定为难民的人十分困难。中美难民会议人口这一概念是为了向有需要,而不是因为跨过国界而有资格得到援助的所有人提供援助确定的。的确,在萨尔瓦多进行的其它讨论中,经常有人说中美难民会议过程是一种在区域合作范围内解决更广泛意义的流离失所问题的正确方法。

## 6. 柬埔寨

245. 在联合国所参与的各种维持和平行动中,和萨尔瓦多的情况最相似可能就是柬埔寨的情况。虽然一些实际考虑使秘书长代表不能访问一个亚洲国家,但在关于人道主义和战争问题的一次会议上,他还是被提请注意和柬埔寨情况的比较;这次会议的主题是“从最近的武装冲突中吸取教训”,1992年12月10至11日在美利坚合众国,罗德岛,Providence,布朗大学举行。和萨尔瓦多的情况相似,长期的战争在柬埔寨边界内外造成大规模流离失所,这个问题于1991年巴黎通过谈判得到解决。这引起了区分难民和内部流离失所者以及国际社会如何差别地看待和对待他们的问题,即便他们所面临的是类似的问题,有时实际上处于同样的情况中。

246. 1992年,在签订巴黎协定之后,国际社会作出了很大努力以协助柬埔寨从一代的战争和社会动乱中恢复正常。过渡时期联合国驻柬埔寨权力机构(联合国驻柬机构)接受了一项艰巨任务,其中包括维持和平、民政、人权和人们的生活需要等方面的各种活动。

247. 需要援助的两大批人是在泰国边境沿线难民营中360,000名柬埔寨人,和没有跨过国际边界在本国境内流离失所的180,000柬埔寨人。

248. 国际援助的重点是那些在国境外的难民,他们是难民署遣返方案的对象,到年底已帮助边界沿线的一多半人返回。他们得到旅行援助和一些保护,并可从各种安置援助中选择一种。

249. 另一方面,内部流离失所者却不能得到有类似重点的国际方案的援助。如果他们住在难民返回的社区,他们也可以分享到一些活动带来的好处,如水的供应、学校和道路的改善。但是,这是因为他们和返回的难民在一起,而不是因为他们自己有需要而得到的。

250. 具有讽刺意味的是,曾居住在边界难民营并多年来受益于国际援助方案的人所返回的是内部流离失所者所居住的许多同样的地区和社区。他们在返回时可以比他们的新邻居具有更高的健康和教育水平。最初,重新安置的重点依然是国际难民。

251. 意识到这些不均衡现象,联合国驻柬机构官员和有关非政府组织很快制定了全社区范围的活动计划,按照这一计划,两种人不管其地位如何均可受益。但是,已证明很难消灭差别。而且,在未来几个月当境外剩下的难民返回时,人们担心,他们给稀少的土地和社会服务增加的压力可能会加剧现有的社会紧张情况。

252. 许多了解情况的人,不论是援助官员还是外界观察员都说,国际社会如果

采取更全面地解决各类人的需要,而不令人反感的区分国内和国外流离失所者的系统办法,应可加速柬埔寨社会和经济的重建过程。

253. 在一些答复,特别是难民署、卫生组织和人道主义援助司的答复中提请秘书长代表给予特别注意需要解决的问题,正是国际社会对处于类似情况和有类似需要的难民和内部流离失所者的反应的差异或不均衡。因此,柬埔寨的情况表明了冲突国家的边境地区普遍存在的一个问题。

### C. 结 论

254. 上面描述的秘书长代表所访问国家的情况表明,国际体制在两个重要方面正在经历重大变革。一个方面是人权问题成为国际社会关注的一个合法领域和审查各国政府及其它国内机构表现的依据。另一个方面是国际社会关注国内战争和其它形式的国内暴力行为,给广大人民群众带来极大的痛苦,其中的内部流离失所者受影响最大。这两个领域初步显示了一种新的世界秩序,所有各种人的尊严将成为国际社会为之进行合作的一个问题。

255. 使这一变化显得特别重要的是,直到最近,人权仍被看作一个敏感的问题,不是被忽略,就是被作为通过和有关国家政府秘密联系小心翼翼处理的一个问题。联合国有关机构接受申诉,如果认为可以受理,就转交有关国家政府征求意见。这样做的目的是希望,使有关国家政府注意到申诉,请它们作出答复,以此加强它们对问题的了解,促使它们对有关情况采取补救措施。没有为确保得到希望的结果对政府的实际行动作监督。

256. 如前所述,冷战后时代情况的变化使内部冲突打开了大门,使国际社会能以更大的同情心更深入地了解内部情况和广大人民群众的需要。随着内部动态向外界的暴露越来越多,国际社会对这些情况有了更好的了解,与此同时,陷于国内战争和深受由此引起的严重侵犯人权之害的广大人民群众的情况引起了更严重的国际关注。

257. 和国际社会在冷战时代的反应成鲜明对比的是,现在,联合国正密切注视上述所有国家的情况。在其中四个国家都有联合国的存在,其原因都和内部冲突直接有关,其目的是提供援助和帮助恢复和平,如在前南斯拉夫和索马里,或与各方合作恢复和巩固和平,促进人权,如在萨尔瓦多和柬埔寨。如上所述,俄罗斯联邦希望联合国在保护和援助内部流离失所者的国际努力中发挥更大的作用。

258. 当然,如前面所说明,集中控制的旧秩序的取消在世界某些地方造成了动



荡,给和平和尊重人权造成了新的问题。前苏联和前南斯拉夫的情况鲜明地表现了独裁政权集中控制的垮台和冷战国际秩序的变革所带来的后果,这种垮台“波及作用”并未开始消失,而且还不清楚它们会带来什么样的其他安排。但是,即便是这些动荡也可以表明一个从压迫下解放的过程,国际社会的任务是帮助它们重新建立基于尊重基本人权的可持久安排。在没有重大的战略性或意识形态利益障碍国际合作的情况下,国际社会,更具体地说联合国,在促进和平和尊重人权方面现在可发挥更肯定和更积极的作用。

259. 可能是因为联合国在提供援助和促进和平方面能起的作用,秘书长代表的访问不仅受到受影响的居民,而且受到当局的欢迎。仅仅是代表秘书长的一名人员乘坐带有联合国标志的飞机、直升飞机或汽车来到一个偏僻的村庄这一事实就强有力地象征性地表明了国际上的关心,政府和人民对此都十分重视。它向双方表明,世界对他们并不是漠不关心,而确实是准备通过国际合作和集体行动提供援助。

260. 所有这一切都意味着全球性道义责任的新趋势正在形成,要求世界各国领导跨过国家边界履行他们对人类的义务。在今天声称比以往任何时候更重视《世界人权宣言》的各种理想的世界中,塞尔维亚难民营和穆斯林或非塞尔维亚难民营情况的差异所暗示的偏见是没有任何理由的。如果这一要求是对所有那些因为他们掌握世界性权力和权威而认为自己处于国际领导地位的人提出,很明显,这应当与联合国的作用联系起来。为了应付正在出现的全球性紧迫任务和挑战,这一作用已重新修定,联合国本身也必须从结构上和业务上进行调整以对付这种挑战。

261. 在大规模流离失所和痛苦的主要原因是内部冲突的几乎所有国家中,国际社会,更具体地说联合国,都有很多事情可做,不仅是向受影响的群众提供必要的援助,而且要帮助受困扰的国家实现持久和平。正如已经反复强调的,内部流离失所问题往往是一种更严重的危机的表现,除非从根本上消除这种危机,否则,就不仅会威胁有关国家的和平与安全,也往往会威胁到邻国,最终将威胁到人类的尊严。国际社会也不能等到情况恶化到象索马里和前南斯拉夫那样才采取果断的行动。及早采取预防行动,比在危机发生后,不仅为了有效实现各种人道主义目标、而且为了最终恢复和平与安全而进行的大规模干预,会更合算。

## 六、结 论

262. 虽然国际社会正确地把注意力集中于索马里和前南斯拉夫的悲惨情况上,但是,对基本人权的严重侵犯和由此造成的人类悲剧是一种世界性危机,影响到国界内外的千百万人民。受影响最严重的是内部流离失所者,约有2,400万人,随着世界各区域种族主义暴力的泛滥,人数几乎肯定还会增加。

263. 将注意力集中在涉及社会秩序崩溃的极端情况,由此引起的悲剧和国际社会提供必要的保护和援助并帮助恢复有效的政治和社会制度的人道主义责任上无疑是正确的,但是,对这些最坏情况的注意决不能掩盖问题的普遍性,它向国际社会提出的挑战,以及现有的解决流离失所悲剧问题的合作和外交战略的范围。要制定适合个别情况的措施,必须结合每一种情况的一般和特殊性质来看待问题。法律标准和执行机制必须考虑到世界政治、经济和社会情况,这关系到国际社会向内部流离失所的贫苦群众提供多少保护和援助。

### A. 保护原则

264. 与人权、人道主义和难民问题有关的现有体制机构无疑为国际社会解决内部流离失所者所面临的问题提供了一个基础。另外,最近,联合国还对涉及内部流离失所者的几次危机作出了反应。但是,联合国在这方面的大部分行动都是临时性的,主要是以援助为重点,保护人权只是作为一种次要考虑。内部流离失所者保护需要的人权方面还有待于得到国际社会的正式承认,目前还没有建立一个具体负责保护他们的机制。任命秘书长代表是重要的第一步,但是,为了向内部流离失所者提供充分的保护和援助,无论是在制定标准还是设计执行机制方面都有许多工作要做。

265. 紧迫需要制定原则和办法以作为防止社会动乱恶化到目前索马里和前南斯拉夫的那种程度的预防措施。这两个国家的目前情况表明,国际社会处理极端情况的能力不足,只能对严重程度较小的情况采取补救措施,明显的结论是:治疗不如预防。

266. 不论国际社会需要采取的措施是说服性的还是强制性的,都必须明确一些原则以使国际保护以及这种介入的机构安排和执行机制有正当依据。这种原则的明确也起着一种预防作用,因为这将确定侵犯人权达到何种程度会引起国际社会作出集体反应提供标准。内部流离失所问题提出的挑战涉及一些最根本的人道主义和人权基本原则,这些原则不代表任何国家或难民营的政治或意识形态利益。从实

质上来说,这些原则往往关系到最起码的人类生存和尊严--人身保护、住房、食物、衣服、基本卫生、个人和作为社会最基本单位的家庭的完整。根据现有国际法原则,各国政府和国际社会必须保证人道待遇和提供这些基本生活必需品。

267. 满足这些需要必须首先是国家政府的责任。在政府不能向内部流离失所者提供充分保护和援助的情况下,它们可呼吁国际社会提供援助。如果政府没有能力保护和援助其内部流离失所者、而又不愿意寻求或接受国际支助,在多数情况下,分歧可通过人道主义外交解决。只有在最极端情况下,国际社会才可被迫强行介入,向有需要的群众提供保护和援助。

268. 由于这种情况时常涉及政府作为一方的破坏性冲突,不能和不愿意援助处在战火中的平民造成了悲剧性后果。虽然在这些情况下对人权的侵犯往往和冲突双方都有关系,但降低人格和剥夺人权往往成为冲突本身所具有的特点。因此,如果不是确实不可能,也非常难以将人权和人道主义问题同战争与和平所涉及的安全问题分开。同样,要明确区分保护和援助需要也是不现实的。

269. 然而,虽然和平是和战争有关的流离失所问题的理想解决办法,但即使是在这种非常困难的情况下尊重人权和人道主义原则也是必须的,在武装冲突的恶劣条件下甚至更加重要。解决这类问题所需要采取的措施既是规范性的,也是制度性的。

270. 在法律标准和原则方面,在中期和长期内需要填补现行法律中的空白。但是,作为一项紧迫措施,必须编纂和整理有关的国际法律文书和标准使其成为以内部流离失所有关的人权和人道主义问题为重点的综合文件。这也将为实现较长期的目标打下基础。所设想的文件包括一项关于指导原则的宣言、一套行为准则、一项声明以及一项公约--需要逐步实现的一项目标。

271. 虽然编纂和整理法律文书、标准和原则将有助于创造保护和援助流离失所者的适当法律环境,但普遍认为,归根结底,真正问题不在于法律方面的空白,而是在侵犯人权者和国际社会方面都缺乏适当的执行措施和政治诚意。因此,有必要在国际社会中建立一种可综合处理流离失所者各种问题的全面机制,同时考虑到人权问题和人道主义、政治和经济问题的相互交叉关系。虽然造成内部流离失所的原因各种各样,而且,在很多情况下政府可能愿意提供援助或要求国际社会合作提供这种援助,但是,由内部冲突或国内战争造成的流离失所问题会引起对问题和所需补救办法的不同、而且往往是相互矛盾的看法,因此需要为内部流离失所者进行高级外交介入和对话。

272. 秘书长在其关于本组织工作的年度报告(1992年)中说,制定一种联合国

全系统解决内部流离失所问题的办法是“及时的”。虽然这项研究报告所涉及范围较大，但其重点是人权委员会的工作。人权委员会可用来向内部流离失所者提供保护和援助的现有机制是包括负责专题和具体国家的工作组、报告员和特别代表的特别程序。将有关内部流离失所者的职责赋予一位秘书长代表被普遍认为是解决与内部流离失所有关的复杂和微妙的政治、人权和人道主义问题的重要的第一步，并需要利用联合国系统的集体性机构、人力和物质资源。

273. 但是，人权委员会被要求正式决定是否为了保护内部流离失所者建立一个常设机构，如果需要，这种机构应采取何种形式。关于第一个问题的普遍协商一致意见似乎是确实有必要建立一个机构。对第二个问题，意见则各种各样，从无所偏向的提倡任何一种现有机构，到认为委员会已经决定的形式，即秘书长代表的形式应当能够很好地实现这一目的。

274. 更广义而言，有一个是否为内部流离失所者成立一个专门的联合国机构的问题。如危地马拉和苏丹所建议，如果不成立一个处理内部流离失所问题的新的业务机构，最合理的办法将是探索修订难民署和人道主义援助司的任务，使其明确包括处理内部流离失所的问题。这也确实是中国和粮食计划署的建议。另一种选择办法是，其活动和内部流离失所问题有关的所有联合国机构，更多地注意内部流离失所者的援助和保护需要。由于内部流离失所问题和解决这一问题的体制基础需要全联合国系统合作，包括联合国难民事务高级专员本人在内的许多人认为，任命秘书长代表的办法可在联合国各机构之间有效地发挥业务联系和协调作用。秘书长代表已经发现，与联合国系统各机构的合作和与主管人道主义事务副秘书长和秘书长本人的个人工作关系非常实际地丰富和加强了这一任务。在他所访问的国家，当局和流离失所者的反应也证明了这一点。因此，如果委员会决定采取同一办法，秘书长代表的作用可有助于填补秘书处和联合国系统在保护内部流离失所者人权方面的差距。

275. 委员会也不妨请秘书长授权代表组成一个专职机构或非正式特别工作组，或至少与各专门机构和联合国各机构代表协商以不断检查联合国与内部流离失所有关的工作，检测可能发生的任何保护问题，根据情况寻求解决这类问题的方式方法。

276. 要使工作全面而有效，保护和援助内部流离失所者的方案还需要委员会和联合国系统其他有关机构在几个方面采取进一步行动。首先，不论委员会决定采取哪一种机制，其责任都需要包括监督以及早发现流离失所的迹象。这个机制将向委员会并通过秘书长向大会和不时向安全理事会提交公开报告，安理会可能最终授

权采取国际集体行动。为此目的，可能还有必要在联合国系统内采取其他行动以处理和解决一些相互关联的问题。

## B. 结论和建议

277. 为了突出和阐明本研究报告的主题和更具体地将其和任务目标联系起来，可能有必要围绕着研究目的简要总结一下主要结论和建议，与保护内部流离失所者的法律和机构有关的问题以及将其付诸实施的战略。

### 1. 研究的目的

278. 本研究的目的是分析和评价国际法律文书和机制以制订一项解决内部流离失所问题的战略。更具体地说，人权委员会第1992/73号决议要求秘书长及其代表研究现有法律和机制并提出关于如何加强这些法律和机制的建议以便更有效地向流离失所者提供保护。

279. 主管人权事务副秘书长在他给指定的秘书长代表转达其任命和职责范围的信中已经阐明了问题的性质及其对国际社会的挑战。副秘书长写道：“我确信...你会同意，维护流离失所者的人权是当今国际社会所面临的最大挑战之一，这影响到非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲的千百万人”。“这是一个最近才开始处理的问题，可以预料，人权委员会所要求进行的研究将大大有助于确定联合国在这方面将通过的法律和政策方针。”秘书长代表后来在要求决议规定的各方面提供资料的信中重复了这些话。从统计学观点来看，危机的规模大于信中引用的数字所表示的规模。据估计，目前全世界的内部流离失所者约为2,400万人，但由于世界情况的最近发展，即使这一数字也可能已经过时。根据这一任务，有两类重要问题要解决：和法律有关的问题以及和执行机制有关的问题。

### 2. 法律

280. 在法律方面，存在着两种不同的观点。一种观点认为，现行标准足以包括内部流离失所问题，主要问题是没有执行。另一种观点认为，存在着一些空白需要弥补，才能将流离失所问题全面和适当地包括进去。两种观点的出发点都是需要加强对流离失所者的保护。第一种观点主张加强已有的标准。第二种观点认为，制

订新的标准不仅可以弥补存在的空白，也可以集中国际注意力，从而加强公众对问题和需要采取补救措施的了解。

281. 研究发现，就法律原则而言，人权和人道主义法律所提供的保护看来确实相当充分。但是，在现行法律中，明显缺少有关内部流离失所者具体需要的规定。正象某些脆弱群体，如少数民族、妇女、儿童、残疾人或难民需要更多注意和保护一样，一种保护流离失所者的具体制度将有助于集中力量解决其特别需要。

282. 现行法律中存在着空白以及长期不能充分执行这一问题说明有必要制定一项专门解决内部流离失所问题的法律文书。这样一项法律文书也将有助于集国际努力解决危机。但是，制定这样一项法律需要时间，只能在长时间内完成。同时，内部流离失所者的紧迫情况和需要要求有一种迅速解决办法。

283. 研究报告表示认为，虽然开始进行拟订法律文书的工作可能是有益的，但也有必要着手以其他办法解决内部流离失所问题。设想在这一过渡阶段需要做的是，初步宣布一些原则，这些原则虽然不具有法律约束力，但可以集国际注意力，加强对问题的了解，促进为减轻危机采取实际措施。这一工作还将有助于为拟订更具有法律约束力的文件奠定基础。

284. 设想在这一过渡阶段编写几个文件。一个文件是现在在各种法律文书中以各种形式存在的规则和标准的汇编。另一个是行为守则形式的文件，其中包括关于对待内部流离失所者的指导原则。第三个是最接近权威性法律文书的一项文件，可采取宣言的形式。这些文件不必按顺序拟订；实际上，同时拟订这些文件可能比较有利。

### 3. 体制机构

285. 目前，在联合国系统内没有任何单一组织专门负责保护内部流离失所者。鉴于问题的全球性规模和急待解决，联合国必须探索更好地援助和保护这些流离失所者的办法。一种办法是把援助内部流离失所者明确作为难民署或人道主义援助司的任务之一，或设立一个类似的机构以处理内部流离失所者的各种需要。在这一体制问题解决之前，联合国系统内其任务和内部流离失所者有关的各主要机构最好能考虑设立专门负责这一问题的单位。但是，联合国各人权机构仍然需要负责解决保护问题。一个由人权委员会设立的有效机制将可利用联合国系统现有的体制结构和资源来做这一工作。

286. 这样一个机制的职责可分为三类主要活动。一类活动包括监视、收集和

处理情报，向系统内有关当局提出报告，或发表警告性公报作为关于即将发生的流离失所危机的早期预警，呼吁对正在发生的侵犯人权行为采取行动。第二类活动包括与有关国家政府和其他有关方面进行联系，进行更细致的外交活动以促进对话，或寻求减轻流离失所群众痛苦的办法。第三类是，在介入和对话无效的情况下，援引其他执行机制。

287. 存在着在人权委员会--秘书长代表、报告员或工作组--目前可以利用的机制中哪一个比较适合于利用整个联合国系统的潜力的问题。每一个这些机制都有其特别的优点，但选择哪一个的关键因素可能是，是否便于和包括大会以至安全理事会在内的其他联合国主管机构进行联络，其中秘书长的斡旋可能是另外一个有利因素。如果这意味着选择秘书长代表的形式，其大概活动范围应具有灵活性以便于创造性地利用通过监视、报告、警告或利用早期预警系统所收到资料，以便在考虑采取任何更激烈措施之前加强外交活动。

#### 4. 执行战略

288. 上述法律原则和体制机构可按三个阶段战略付诸实施：监视、报告和早期预警阶段；介入、对话和调解阶段；最后一个阶段是动员人道主义集体行动。

289. 第一个阶段的目标是通过各种资料收集、评估和报告机制发现和确定问题。这一阶段应当利用有关的联合国网络，包括行政协调会建议设立的联合国早期预警系统，其目的是建立一个机构间协商制度以便积累资料。联合国的这一早期预警系统特别要利用难民署、开发计划署、儿童基金会和包括非洲统一组织和美洲国家组织等区域组织在内的其他政府间和非政府机构的外地代表和其他监督员的报告。

290. 收集、分析和报告有关资料的结果将是宣布一个问题的存在、其规模和采取某些措施的必要性。这将需要利用为第二阶段设想的机制，虽然到那时对情况可能已经有了足够了解，需要代表或委员会的其他机制参与。这意味着在监视、报告和早期预警阶段与拟议设立的代表、报告员或工作组的作用之间会产生一定的职能重叠。通过对各国的访问，代表或其他实体也可能发现会导致大规模流离失所的情况，并提请国际社会注意这些情况。

291. 代表和有关国家政府的讨论结果将决定是否需要采取行动。根据在第一阶段所获得的情报和分析结果或通过对有关国家进行的初步访问了解的情况，代表可能认为紧迫需要采取某种人道主义行动。然而，代表也可以选择继续和有关国家

进行对话。

292. 如果情况继续对生命构成威胁，代表将需要通过秘书长的亲自斡旋动员联合国系统其他机构和其他有关方面共同做出努力。在这种情况下，就需要根据法律原则，特别是行为守则中所规定的指导原则，决定需要采取何种形式的行动。如所已经说明，阐明这些原则可能是预防工作的一个重要方面。如果没有达到规定的标准，就会产生某些后果这一认识将会有效地起到威慑作用。

### C. 结束语

293. 本研究报告所说明的是，以人权委员会所关心问题为重点的一项解决内部流离失所问题的纲领。国际社会要对这一全球性危机做出适当反应，还需要在法律文书，特别是执行机制方面进行更大量的工作。同样重要的是要认识到，内部流离失所问题虽然非常严重，但不过是内战和国内暴力行为这一更大问题的一个方面，如果要全面和持久地解决问题，就必须解决这一更大的问题。因此，所设想的加强保护和援助内部流离失所者的机制和程序必须在战略上同缔造、维持和加强和平的其他有关机构、机制和程序联系和协调起来。

294. 如果联合国各机构为提供有效的保护和援助确实已经动员和协调起来，如果为发现即将或正在发生的流离失所危机已建立了监视和早期预警系统，如果已经在进行把现有的国际法律文书综合成一项守则、一项宣言或一项公约的工作，如果已经为提供保护和援助做出组织安排，如果为了避免、减轻或纠正人道主义悲剧或侵犯人权行为采取了适当的外交行动，在联合国系统和国际社会中就出现一种更有利于决策的气氛，有助于为有效地将内部流离失所者的人权提高到可接受的人类尊严标准建立一个体制基础和执行网络。

XX XX XX XX XX