



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1995/50  
6 February 1995  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十一届会议  
临时议程项目11(d)

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

人权、人口大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者

秘书长的代表弗朗西斯·登先生依照人权委员会  
第1993/95和1994/68号决议提交的报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
导言.....	1 - 8
一、问题的概况.....	9 - 19
二、实地经验.....	20 - 91
A. 国别情况.....	20 - 45
B. 访问的作用和后续行动.....	47 - 76

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
C. 未访问的国家.....	77 - 89
D. 国别访问的能力.....	90 - 91
三、资料的收集.....	92 - 104
A. 资料来源.....	92 - 96
B. 建立资料系统.....	97 - 104
四、法律标准.....	105 - 138
A. 准则的汇编.....	108 - 115
B. 定义问题.....	116 - 127
C. 其他有关标准.....	128 - 133
D. 制定法律框架.....	134 - 138
五、体质性机制.....	139 - 211
A. 联合国和其他国际实体.....	140 - 174
B. 加强协作性安排.....	175 - 179
C. 全面处理援助与保护.....	180 - 191
D. 各人权机构增加的任务.....	192 - 197
E. 体制改革的各种方案.....	198 - 205
F. 加强职权的效力.....	206 - 211
六、加强能力.....	212 - 242
A. 区域政府间努力.....	213 - 227
B. 非政府组织.....	228 - 242
七、拟订战略.....	243 - 269
A. 信息战略.....	244 - 247
B. 预防性战略.....	248 - 257
C. 解决根源.....	258 - 260
D. 发展战略.....	261 - 266
E. 妇女和儿童战略.....	267
F. 寻求全面战略.....	268 - 269
八、结论和建议.....	270 - 287

## 导 言

1. 鉴于秘书长代表关于国内流离失所者问题的任期第二阶段即将结束，目前正是评估加强对国内流离失所者的国际保护和援助方面迄今已经取得的成绩和仍然摆在面前的挑战的一次适当时机。可以有把握地报告说，在建立和巩固必要的规范、体制和业务框架，为同时既是分离的群体又是较大范围的社会内相互联系的成员的国内流离失所者提供保护、援助和可持续发展的有效制度方面，过去几年中取得了重大进展，但是要做的工作仍然很多。从长期看，面临的挑战将需要在国际体系内进行重大革新，但从短期看，可以采取一些实际的步骤。这些步骤的重点应当是加强和更有效地利用现有的法律和体制能力。

2. 人权委员会和联大的多项决议以及秘书长本人的指示都界定了代表的作用。自代表的任命以来，这一作用已经发展成为一种催化和联络，并为流离失所者奔走呐喊的作用。现在需要的是加强职权能力，扩大、加深和巩固这一权限的概念和业务职能，以便最大程度地发挥其效力，实现建立这一职权时规定的各项目标。

3. 不妨忆及，人权委员会1992年在其第四十八届会议上请秘书长任命一名代表，研究与国内流离失所者有关的人权问题，在代表于1993年提交了综合研究报告之后(E/CN.4/1993/35,附件十)，委员会将其任期再延长两年。依照委员会的最近期决议(1994/68)和联大的最近期决议(48/135)，代表向联大第四十八届和四十九届会议提出了报告(A/48/579和A/49/538)，并向人权委员会第五十届会议提出了报告(E/CN.4/1994/44和Add.1)。

4. 人权委员会在第1994/68号决议中欢迎秘书长代表努力争取继续提高对国内流离失所者近况的认识水平，并鼓励该代表通过与各国政府和所有有关政府间组织和非政府组织对话，照其职权范围继续审查国内流离失所者的保护和援助需求，包括编纂和分析现有的规则和准则，根据具体情况审查国内流离失所问题的根源、预防办法和长期解决办法，并特别注意国内流离失所的妇女和儿童的需要。委员会还请该名代表就向国内流离失所者提供充分和有效的保护及援助的方法和途径提出提议和建议。

5. 本报告摘要说明该名代表过去三年中的工作结果、进行的活动、取得的进展、遇到的困难、以及就保护和援助国内流离失所者的问题得出的初步结论。报告评述了他对9个国家的访问及这些访问的后续活动，讨论了法律标准问题，分析了有关的体制机制和能力，并审议了为提供较好的援助和保护而正在制定的战略。最

后，本报告纲要列出了解决国内流离失所者保护和援助需要的一项行动计划的要点。

6. 本报告从许多国家政府、机构和个人的工作、经验和知识当中获益匪浅。在此必须特别提到难民政策小组和挪威难民理事会，它们分析了向流离失所者提供保护和援助的现有体制机制，<sup>1</sup> 以及美国国际法学会、路德维希·保尔兹曼人权研究所和国际人权法小组，它们汇编和分析了与国内流离失所者相关的法律标准，这将是拟定一套原则的基础。

7. 随着第二届任期即将结束，应当报告的是，这一使命继续大力依赖于日内瓦人权事务中心非常有限的现有工作人员的贡献，以及特别是为这项任务指派的两名官员提供的忘我服务。在此还特别应当感谢布鲁金斯学院外国政策研究系的现任访问学者罗伯塔·科思女士，她把大量的个人专业才能和智慧贡献给了帮助国内流离失所者的努力，而且自职权设立以来就一直在为其工作作出着重大贡献。

8. 本报告印发了四份增编：增编1、2、4分别载有代表关于访问哥伦比亚、布隆迪和卢旺达的报告；增编3和作为委员会工作文件印发的E/CN.4/1995/CRP.1号会议文件载有以上提到的三个机构编写的有关国内流离失所者的法律标准的汇编和分析。

## 一、问题的概况

9. 从范围和强度来说，国内流离失所问题已经形成一种严重的危机。其根源包括国内冲突、强制迁徙和严重侵犯人权。当委员会在1992年第一次审议这一议题时，国内流离失所者的人数估计为大约2,400万人。<sup>2</sup> 据信，这类人的总数现在已经增加为大约3,000万人，大大超过了约为2,000万人的难民数目。

10. 3,000万人这一数字尽管不是确切数字，并且有待进一步调查，但却是联合国机构、政府、非政府组织和在这类人当中工作的研究机构可能做出的最佳测算。由于在有严重流离失所现象的一些国家没有可靠的估计数字，事实上这一数字甚至可能会更高。另外，在联合国或其它国际机构业务很少或没有业务的国家或国家地区，国际社会可能没有发现这类群体，或已经把它们遗忘。<sup>3</sup>

11. 虽然这一危机是全球性的，但在不同区域之间有着重大差异。据报告，非洲的国内流离失所者人数大约为1,600万，亚洲为600万至700万，欧洲超过500万，美洲达300万。<sup>4</sup>

12. 但预计这些数字将有所增加。联合国难民事务高级专员估算，在全世界

55亿的人口当中，大约每130人就有1人被迫逃亡，成为在国外或国内流离失所的人。<sup>5</sup> 在国境以内发生的冲突是流离失所者人数不断增长的一个重大原因。这些情况在后冷战时期比在国家间战争期间更为相关。<sup>6</sup> 仅在过去两年当中，各种国内冲突每天大约迫使10,000人逃离家园，他们或者越过国境，或者在本国内成为流离失所者。<sup>7</sup>

13. 国内流离失所者人数众多的另一个主要原因是，国际上越来越偏重于预防难民流。各国在后冷战期越来越不愿意接受大批难民或为其停留在第三国提供资金，这迫使较多的人在本国内处于流离失所状态，需要得到国际援助和保护。

14. 由于国内流离失所者仍然处在国家当局的控制之下，他们与难民不同，往往不能接受国际社会的援助和保护。他们当中的大多数人生活在敌对国内环境的恶劣条件下，得到保护和援助的机会受到国家主权的制约。另外，虽然国内冲突的所有受害人都面临着严重危险，但国内流离失所者往往更为脆弱。他们会更加容易地受到围困、强制搬迁、以及任意拘留或逮捕。对于强行征役或性侵犯，他们可能更加脆弱。他们较为经常地被剥夺粮食和保健服务。有史以来在人道主义紧急情况下记录的一些最高死亡率产生于涉及到国内流离失所者的一些情况。调查表明，国内流离失所者的死亡率比在同一国家内非流离失所的人高60倍。<sup>8</sup> 在许多国内流离失所的情况下，几乎或完全没有国际努力来解决背井离乡者面临的严重问题。

15. 国际上对于国内流离失所者没有明确的责任，而使则进一步复杂化的是经常使这些人陷入困境的冲突的性质。国内冲突经常具有的特点是，几乎或完全没有各方接受的基本作战规则。一项近期的研究指出，“今天的交战者越来越愿意利用人道主义机会、救生援助、甚至平民百姓本身作为其政治--军事斗争的武器。”<sup>9</sup> 另外，当这些冲突还具有种族、民族、或宗教内容时，在无论是作为政府或是反对派力量的实际控制当局与受影响的平民人口之间经常有着严重矛盾。结果，这类人往往渗入通常与统治权相连的责任真空之中。由于这种情况带来了人的巨大苦难，因而经常呼吁国际社会介入，应付因缺乏国家责任而形成的人道主义挑战。

16. 在近年来，数量不断增多的联合国机构、人道主义组织、以及非政府团体扩大了业务领域，以应付国内流离失所者的需求。特别是联合国难民事务高级专员以及象红十字国际委员会这类人道主义组织大为加强了在国内流离失所者方面的工作。其它一些机构，如儿童基金会、世界粮食署、联合国开发计划署、世界卫生组织、以及国际移民组织也提高了参与程度，人道主义事务部已经采取步骤，尤其是通过国内流离失所者机构间特设工作队加强协调作用。这类协作性安排往往大为

增强了对国内流离失所者的援助和保护。但是，国际努力多数都是临时性的，并且经常不能触及到面临风险的大量国内流离失所者。

17. 必须强调，满足国内流离失所者需要的挑战既是一个向有需要的人提供物质援助的问题，同时也是一个确保其基本人权受到保护和尊重的问题。到目前为止，国际努力的重点往往较多地放在救济而不是保护之上。任命秘书长代表的主要原因之一是，“联合国系统内没有一个中心”<sup>10</sup>使人注意需要改进对国内流离失所者的保护和援助，并解决这一问题人权和人道主义方面。

18. 秘书长代表的地位仍然是联合国系统内特别受命处理国内流离失所问题并同时注重保护和援助唯一机制。但是，代表的能力受到严重局限。这一权限缺乏业务授权，没有直接经费，在日内瓦的人权事务中心的人员支助也十分有限。考虑到这个问题的规模和范围，除了有限的结果以外，这一职权难有其它成绩。秘书长代表在提交人权委员会和联大的报告中已经一再指出这项权限的目标和能力之间存在的差距。

19. 尽管特别在人权委员会和联大以及人道主义机构和非政府组织中间为提高这方面的意识水平作了很多工作，但关于国内流离失所问题的职权面临的挑战包括联合国系统内外人权和人道主义领域十分广泛的活动。从其性质本身看，这一职权必须关注到数百万人，他们对保护和援助的需要是巨大、紧急和迫切的，对他们来说，规范性的原则和执行机制严重不足，需要发展并有效实施。如果国际社会要对被公认为是当今时代最难应付的问题之一作出有意识的反应，那么就不得不发展适当的标准和机制，为国内流离失所者提供充分的保护和援助。

## 二、实地经验

### A. 国别情况

20. 职权的主要内容之一是实地访问有严重国内流离失所问题的国家，切身调查国内流离失所者的生活状况。这种访问有若干项目标：注重具体国家的具体情况以及为了解决有关问题需要由政府和国际社会开展的工作，掌握可能有助于加深了解整个国内流离失所问题的真知灼见，以实地访问为基础编写报告，就国内流离失所问题的各个方面提供合成资料，并用以制定应付这个问题的标准和战略。

21. 在1992年代表获得了任命之后，他访问了前南斯拉夫、俄罗斯联邦、索马里、苏丹和萨尔瓦多，在他的综合研究中对此作了报告。自1993年延长任期以

来，代表访问了斯里兰卡(1993年11月)、哥伦比亚(1994年6月)、布隆迪(1994年9月)和卢旺达(1994年12月)，并就其中每次访问编写了国别概况(E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1、2、4)。

22. 这些报告提供了国内流离失所危机的概况，重点是问题的脉络和起因，分析了其中涉及的人道主义和人权问题，并就政府和国际社会为改善这一局面可采取的步骤提出了建议。本报告这一部分摘要列出了这些访问的主要的调查结果，特别是自1993年延长任期以来进行访问的结果。

### 问题的表现形式

23. 国内流离失所问题在不同的国家有不同的表现形式。在访问的一些国家当中，例如索马里、苏丹、斯里兰卡、前南斯拉夫和卢旺达，流离失所者的特征是大批聚集在营地中的人群背井离乡，被剥夺了全部自然资源基础，结果使他们完全依赖于人道主义援助和控制当局的靠不住的的保护。另一方面，在萨尔瓦多，国内流离失所者在和平协定签署之后主要是融合于乡村地区的村民，这些人仍然面临的困难是，缺乏土地和关键性服务，安全状况也不稳定。在哥伦比亚，流离失所者约占人口的1%至3%，他们谋求平安的办法是并入社区，避免有明显的特征，但是由于他们并入其中的各个社区也同样贫困，受到的保护不足，因此他们的苦难和容纳他们的社区的苦难没有多少区别。布隆迪流离失所者占人口的10%，以上几种国内流离失所的形式在布隆迪都有某种表现：受军队保护的营地中的“流离者”是在许多国家都可以看到的典型，而为了逃避治安部队并入乡村地区的“离散者”与萨尔瓦多和哥伦比亚的流离失所者较为相象；但与后者不同，他们并不消失于农村，而是分散逃入远离公路的山区、沼泽或峡谷。

24. 国内流离失所的不同表现形式对问题的解决方法有影响。例如，当国内流离失所者集中在营地或定居点内时，就可集中向其提供援助。但是当他们融于社区时，就最好以社区为单位安排援助，以整个受影响的人口为对象，不分类别。如果国内流离失所者处在分散躲藏的状态，找到他们并提供保护可能就特别困难。

### 原 因

25. 在访问的所有国家内，流离失所的主要原因是国内冲突的暴力。但是，这些冲突在有关各国具有不同的表现形式。例如，在斯里兰卡，过去十年当中

连绵不断的内战和社区间的暴力是多数国内和国外流离失所的原因。在哥伦比亚，游击战和军队的反叛乱战略以及与毒品和犯罪相联的暴力是侵犯人权和流离失所的最主要原因。在布隆迪，出于种族动因的大屠杀每隔几年就爆发一次，造成了普遍的流离失所问题。在卢旺达，图齐少数人不断受到屠杀和镇压，这在过去是大规模国内和国外流离失所的主要根源，今天的内战也导致了占人口多数民族的大规模流离失所。

26. 各种内在的历史、政治和社区经济因素既是每个国家内部冲突的起因，也决定了这种冲突的性质。这种因素经常与具有不同的民族、宗教、经济或政治背景的群体之间的分歧有关。在斯里兰卡，人们把不同的群体看作是沿袭着种族、语言和宗教界线而划分开来，这些界线决定了每个集团在权力和土地控制方面所具有的侧重考虑和利益。在哥伦比亚，这些界线要模糊得多，主要涉及到代表不同利益并为控制权力和自然资源而争斗的各种集团（例如游击队、准军事集团、贩毒分子、武装部队）的经济和政治背景。在布隆迪，两大集团被看作是分属不同的种族，人数少的种族掌握着权力，而占多数的种族处于贫困和无权状态。在卢旺达，两大集团同样被看作是从种族上划分的，直到最近之前掌权的是多数人，而少数人处于不利地位，目前的局势正好相反，掌握控制的是少数人。

27. 一些区域性因素，如与邻国的历史和政治关系，经常会影响到有关国家的局势。印度对斯里兰卡国内武装冲突的干预、作为庇护国的作用以及代表访问时正在进行的遣返进程都是例子。卢旺达的政治局势一向对布隆迪具有的影响以及大批卢旺达难民进入布隆迪国土也都是此类因素。乌干达的作用也是如此，该国容纳了不少卢旺达难民，其中许多人在该国应征入伍，然后组织成为入侵卢旺达的卢旺达爱国阵线。扎伊尔目前容纳着前卢旺达军队的难民，其作用也影响到卢旺达的局势。

### 保护和援助问题

28. 在访问的各个国家中，普遍发现的是，国内流离失所者有着严重的保护和援助需要，在侵犯人权行为面前处于脆弱地位。流离失所者普遍缺乏适足的住房和基本保健、法律咨询及创收服务。在哥伦比亚，流离失所者被当作受排挤的群体看待和对待，这经常使其生命和福利受到威胁，有时甚至在他们逃离家园之后仍然受到迫害者的追踪。在布隆迪，许多流离失所的胡图人一连几个星期在沼泽中藏身，以求逃避图齐人领导军队对其的搜捕和屠杀，而在军队保护下的流离失所的图



齐人在想要返回家园时经常受到阻拦。在斯里兰卡，国内流离失所者较经常地在检查哨所和戒严搜查行动中受到搜查，在访问进行时，这些人面临着被送回安全局势不稳定的地区的危险。流离失所的土著人的状况，尤其是在哥伦比亚，其次是在斯里兰卡，也同样令人关注。在所有的情况下，女性户主人数众多，并面临着特殊的保护问题。

### 妇女和儿童的需要

29. 应当强调的是，在多数情况下，流离失所者的多数是妇女及在其抚养下的儿童。然而，在分发物质援助的时候，征求妇女意见的程度普遍低于男子，或者不能有效地使其参与援助的分发，这对妇女领取适足的救济援助来说会产生严重的后果。例如，在布隆迪的一个营地中，几千名流离失所者中只有25名男子，当秘书长代表要求与其中的代表讨论营地的问题时，到场的只有男子。

30. 国内流离失所的妇女还面临着严重的安全危险。许多人受到性暴力及身心创伤。有些人目睹了屠杀和暴行，失去了亲属。<sup>11</sup> 例如，代表发现，斯里兰卡流离失所的泰米尔妇女在流离之前受到强奸，前南斯拉夫的穆斯林妇女一贯遭受性虐待，联合国的一些报告已对这种情况作了记述。

31. 许多国内流离失所的妇女由于在内战中失去了丈夫，或因为其丈夫被招募进抵抗力量、残废或失踪，因而成为其家庭的唯一供养人。但是，有限的资源和机会以及歧视性的作法经常带来困难，使得难以为女性户主找到可靠的经济解决办法。在有些国家，妇女不能继承丈夫或父母的土地。例如，布隆迪和卢旺达的情况就是如此。土著背景的妇女或某种特定种族群体的妇女也面临着歧视，阻碍着她们自我谋生的努力受到阻碍。哥伦比亚的土著妇女就属于这种情况。

32. 流离失所还对儿童及其发展有着严重的不良影响。在没有住房、温暖、正常食品和保健时，儿童是最先受苦的人。在布隆迪，儿童尤其受到长期营养不良、疟疾、呼吸道感染、腹泻和痢疾的影响。许多儿童与家庭离散或失去了父母。在有些情况下，其父母死于艾滋病。据估计，在卢旺达、布隆迪和扎伊尔有200,000名无人陪伴的儿童。许多儿童在复仇的气氛下长大成人，而且多数人受教育的机会有限。

33. 各个国家流离失所的儿童还是强行征兵的牺牲品，必须参加杀伤或强奸平民的行为，这种情况在苏丹、莫桑比克和利比里亚都有报道。<sup>12</sup> 他们面临的问题是严重的，尤其是在这些儿童脱离了家庭和成人管教，生命的大部分作为作战人

员时,问题更加严重。

### 对流离失所者和难民的待遇差别

34. 难民是一般受到某一国际机构的援助和保护的人,国内流离失所者是没有任何国际机构为其负具体责任的人,这两种人受到的差别对待是一个普遍性问题。这在布隆迪表现最为明显,国际社会在那里就卢旺达难民开展的工作程度大大高于在国内流离失所者方面的参与程度。就粮食供应、保健、卫生、住房材料、营地的组织和结构以及安全水平来说,国内流离失所者住留的营地相比之下情况较差。这种不平衡状况在代表访问斯里兰卡时也表现的很明显。

35. 不同类别但同样有需要的人受到不同的待遇会产生多方面的不良后果。这会延长国内流离失所者的苦难,引起他们与得到较多国际注意的人之间发生冲突,并使国家和解和发展的努力受到挫折。例如,在布隆迪,一些流离失所者批评国际机构对其“歧视”,向返回者提供援助,却不向他们这些受害人提供援助。待遇上的差别显然会助长对同样需要粮食、住处和保健的难民及返回者的安全构成的威胁。

### 国际社会的参与

36. 由于没有机构专门负责照料国内流离失所者,因此对其需要的解决往往是不平衡的。例如,在斯里兰卡,难民署通过其“开放救济中心”在北部收容了大批国内流离失所者和返回的难民,这被证明是向流离者提供援助和保护的有效手段之一。而另一方面,在哥伦比亚,国际社会提供物质援助和人权保护的程度相当有限。布隆迪的情况也是如此,那里的政府强调国际社会同时对国内流离失所者和返回者提供援助和保护十分重要。即使是在国际社会开展了大规模的人道主义行动的情况下,这种行动对流离失所者的重视程度也没有达到应有的水平。对于工作涉及到流离失所者的任何国际机构来说,提供保护看来都没有构成一个主要的关注领域。

37. 在国内流离失所情况下的人道主义行动确实经常受到许多限制,在有的情况下这正是一些机构不愿意卷入的原因。除了需要得到政府的同意之外,这些局限包括:政府拒不承认问题的存在;妨碍人道主义努力的官僚主义和行政程序;安全局势不稳定;缺乏在武装冲突受害者当中工作的专长;资源有限;以及在有些情

况下，流离的人不暴露自己的这种身份，而是隐姓埋名地散居在不同的社区内。国际社会介入国内冲突局势的另一个困难是如何保持自己作为中立和公正实体的立场。在战争或种族争斗中间，联合国各机构也在被看作是保持一种完全中立的无党派形象方面面临着困难。

### 对政府的态度

38. 在应付许多复杂的国内流离失所的局面时，必须结合国情，结合提供充足保护和援助的障碍，并结合为改变这种局面需要政府和国际社会开展的工作来了解国内流离失所问题。做到这一点的最好办法是本着与政府合作的精神，承认国内流离失所者属于国内管辖范围，因而也就处于有关国家的主权之下。但是国家主权对于处于其管辖范围之内的事务具有一定责任。如果在国内流离失所危机过程中，政府没有能力履行职责，为其公民提供充分的保护和援助，则应替代它们邀请或至少是接受国际合作来充实它们自身的努力。在政府和控制当局不能或不愿意履行职责，又不接受国际援助的情况下，应期望国际社会声明自己的关注，填补政府不能履行职责造成的空白。

### 处于反叛控制之下的地区

39. 当国内流离失所者处在反叛控制地区时会出现一些特殊问题。在一些此类状况下，由于正在发生冲突，进入的机会有限或根本没有。例如，斯里兰卡的贾夫纳半岛就属于这种情况。另外，由于政府方面担心这会意味着承认反叛力量，进入的机会也可能受到限制。另一方面，儿童基金会、难民署和红十字国际委员会这类人道主义机构长期在不同的国家与政府和非政府力量建立对话，以便就进入到分属冲突各方的人群中去进行谈判。<sup>13</sup> 一些非政府组织也曾经设法在反叛政权后方工作，近年来已经开始监测非政府力量遵守国际人道主义法和人权原则的情况。有些政府确曾提请注意，反叛力量经常违反人道主义法，因此应予追究。

40. 在监测国内流离失所者的状况方面，职权获益于人道主义组织创造的机会以及从这些组织和非政府组织了解有关在非政府力量控制的地区国内流离失所者所受待遇的资料。有关斯里兰卡的报告呼吁反叛力量遵守人道主义法原则，停止侵犯人权，允许人民离开其控制的地区。该报告还呼吁付出国际努力，以政府和反叛力量为对象争取谈判解决。

41. 应当承认,在紧迫和适宜的人道主义条件下,与反叛当局直接接触是职权中不可缺少的一个方面。另外,由于和平是最终解决流离失所问题的办法,显然职权具有把这一信息转达给各方的相关责任,因此,从实际角度看,与双方进行接触势在必行。

#### 特定情况下的行动建议

42. 在实地访问后编写的各份国别概况报告中可以找到为了改善特定国家国内流离失所状况而向政府和国际社会提出的详细建议。但是,有必要在下面摘要列出其中一部分建议。

- (a) 关于访问苏丹的报告建议,应允许首都以外营地中流离失所者作出选择,返回其原籍地区,或者最接近其自然条件的定居点,为恢复正常和自己组织的农村生活提供必要的保护和援助。如果他们作出不返回的选择,应当帮助他们自由地前往国内的任何地区,包括市中心,并提供必要援助,使他们融合为普通公民。该报告还提出,应具体改进向一些所访问的特定地区发放急需救济物资的办法,以及国际社会与政府合作向受影响人口提供援助的方法;
- (b) 关于斯里兰卡,报告强调,在国内流离失所者返回家园地区之前需要改善安全条件和安全保障;改善住房和卫生;加强努力查明失踪者;加强努力谋求和平解决;并需要采取措施纠正基于种族、宗教和语言的明显歧视性作法;
- (c) 由于哥伦比亚的流离失所情况多变,有关该国的报告强调,对于国内流离失所者,需要制定较为清楚的定义,由当局和非政府组织使用,需要进一步努力争取流离失所问题的“非政治化”;需要加强对土地和财产权的保护;较严格地遵守人道主义法,特别是关于禁止流离失所和保护生命和人身完整权利的规定。政府部门和非政府组织较密切合作,向流离失所者提供援助和保护;
- (d) 关于布隆迪的报告提请注意难民和国内流离失所者待遇中的明显差别,呼吁对所访问地区的国内流离失所者提供特定的服务,特别是提供塑料薄膜和药品和关于营地组织工作的专长;增加人权和和平教育活动;加强在该国内的国际人道主义、政治和人权活动之间的协调;进一步发展区域性的全面方法。各个人道主义和人权机构还建议,由代表

在该国派驻一名代表为流离失所者的前途奔走；

- (e) 与卢旺达当局进行的讨论强调，必须确保营地内平民的安全和保障，以及希望返回家园的人在返回过程中和在返回以后的安全。政府解散营地的政策不仅是要使国家恢复正常，而且还要揪出藏在营地中的犯罪份子，这项政策使得与该国政府进行建设性对话变得尤为紧迫。报告中强烈主张政府和联合国，尤其是联合国卢旺达援助团与实地中的人权官员进行密切合作，确保国内流离失所者得到适足保护和援助。另外还强调，必须遵守人权和人道主义标准，这是政府和国际社会间合作的基础。

43. 人权委员会请代表特别注意妇女和儿童的保护和援助需要，根据这项要求，已经向各国政府和整个国际社会提出了关于其特定需要的建议。已经促请各国政府批准《消除一切形式对妇女歧视公约》和《儿童权利公约》。另外还主张联合国机构和非政府组织积极监测遵守这些文书条款的情况。代表的建议摘要如下：

- (a) 在国际机构和非政府组织开展工作的地方，应尽一切努力监测妇女的状况，记录侵犯妇女的行为，代表妇女与有关当局进行对话。另外还建议，采取实际步骤加强对其人身安全的保护并防止她们受到进一步暴力。另外，建议提供咨询服务，在妇女遭受性暴力的前南斯拉夫就提供了这种服务；
- (b) 难民署关于保护难民妇女的指导原则和关于保护难民儿童的指导原则对于这些脆弱类别的人的保护需要十分相关。应当向在实地当中就流离失所的妇女和儿童开展工作的各个机构广为散发这些指导原则，并应努力执行其中的规定。保护难民妇女指导原则列出了妇女面临的具体保护问题，并认明了为其增强人身和法律安全可采取的步骤。这些原则还把援助与保护相挂钩，并且说明，营地的安排方式或妇女必须走多远才能找到燃材可能会对保护产生直接影响。原则还列明了加强人身安全可采取的具体步骤；
- (c) 在营地的管理决策当中应当较好地体现流离失所妇女的代表权，因为将其排除在外可能会对其福利产生严重后果。例如，人所共知，不征求妇女意见或没有妇女参加而建立的粮食和物资分发系统可能会产生的后果是，妇女及其子女得到的比应得的要少，或者为求得粮食和物资而出卖肉体。平等分发粮食和物资应当是为流离失所者开展工作的各个机构的优先目标之一；

- (d) 对国内流离失所者中寡妇和女性户主的状况一再表示了特别关注。凡是当地妇女团体参与了有关国内流离失所妇女的工作时，都产生了良好效果。由于流离失所的妇女经常不能在经济上自我维持，她们需要特别的培训和创收方案。联合国妇女发展基金发现，甚至在无从了解传统的发展方案需要的冲突情况下，仍有可能组织创收活动并培训流离失所的妇女。<sup>14</sup> 各开发机构和国际金融机构应当较大规模地为创收项目提供支助，使得流离失所的妇女，特别是女性户主能够摆脱依赖，求得自立；
- (e) 男女之间法律待遇上的差异以及没有措施确保公正待遇的情况也需要加以纠正，使妇女特别是作为家庭户主的流离失所妇女能够自我谋生。在有些国家，需要采取法律措施在财产和继承权方面改善妇女地位；
- (f) 就儿童而言，尤为重要，人道主义机构迫切注意帮助无人陪伴的儿童找到家庭成员并帮其团聚。在布隆迪，难民署与儿童基金会一起管理着一个关于无人陪伴儿童抚养家庭的方案。需要更为密切地研究此类行动，以求为妇女和儿童拿出更多的补救办法。

44. 另外还建议，根据人权委员会第1994/69号决议在咨询服务方案下于不同的国家内开展特定项目。例如，关于哥伦比亚的报告(Add.1, 第130段)和布隆迪的报告(Add.2, 第108段)建议为民事和军事当局并为评估人权领域的需要开设人权教育项目。

45. 加强政府应付国内流离失所问题的能力可证明是在一定情况下寻找解决办法的一个重要步骤。据了解，在政府机构之间有地方或全国通信渠道的地方，或在政府与国际机构及非政府组织建立了有效渠道的地方，有可能为协调应付这一问题提供更好的机会。例如，在斯里兰卡和哥伦比亚就有这种通信渠道，但是需要加强。联合国的发展和救济机构必须现在就开始把重点放在援助政府发展这方面的能力上。

## B. 访问的作用和后续行动

46. 实地访问的重要性怎样强调也不过份。各国政府对实地访问相当积极，并普遍欢迎这些访问产生的报告，认为这是对了解其本国的危机并促成适当的合作解决办法的建设性贡献，这的确是令人鼓舞的。访问不仅得到了政府而且也得到了社

会其他方面的注意,并且由此而展开了推动应付这个问题的国内行动的讨论。挪威难民理事会(见第6段)进行的调查发现,代表的访问提高了国内对这个问题的意识,并且有助于鼓励政府部门、非政府组织和救济机构拿出解决办法。实地工作者发现,政府部门与代表之间的对话起了一种“敲门砖”的作用:它表现出了向国内流离失所者提供保护和援助的真诚国际合作,鼓励政府部门更加严肃地对待这个问题,并最终有助于各组织以更高的效率开展工作。据斯里兰卡和哥伦比亚的非政府组织反映,代表对这两个国家的访问提高了国内的讨论程度,鼓励了非政府组织相互之间并与联合国和捐助方继续合作,而且启发了区域性的行动和项目。

47. 尤其重要的是,这些访问提供的机会,与政府和国际组织讨论具体问题并达成能够使局势有实际改善的协议。例如,在访问斯里兰卡的过程中,政府重申了向所有流离失所者,无论其族裔如何,提供粮食援助和初级教育的承诺。哥伦比亚政府强调的是改善人权状况和加强与非政府组织的合作。卢旺达政府虽然坚持关闭国内流离失所者营地的政策,但再度保证不使用武力和其他高压形式,而且保证在这个问题上与联合国合作。

48. 但是,目前没有监测所访问国家内的情况并确保议定的要点得到实施的既定程序和机制,也没有进行后续访问的资源。要做的工作还很多,既要为后续活动提供资源,又要与实地内各个机构协调,掌握其业务领域内的相关后续活动资料。人权委员会在第1994/68号决议中强调后续活动十分重要,而联合国各机构也已经表示承诺,在这方面与代表进行合作。例如,联合国开发计划署署长最近请野外的驻地代表/驻地协调员向代表提供关于其驻在国内流离失所状况的资料并说明所访问的国家执行建议,改善向国内流离失所者提供援助和保护的情况。这是其他机构可以仿效的一种模式。由人道主义事务部主持的国内流离失所者机构间特别工作队也可发挥作用,监测特定国家国内流离失所者的状况是否已正在改善,并向代表不断通报国内情况。非政府组织也可这样做。<sup>15</sup>

49. 已经开展的活动尽管十分有限,但表现出了能够发挥的潜力。这涉及到哥伦比亚、斯里兰卡和苏丹这三个经过访问的国家的后续通信往来有关。除了这些国家的政府应代表的具体要求发来的资料之外,关于代表曾经访问的国家的特别报告员提出的报告载有关于国内流离失所者的详细材料,都关系到这一职权的后续问题。其中包括苏丹和前南斯拉夫。

50. 关于哥伦比亚,代表于1994年8月22日向哥伦比亚政府发出了一项紧急呼吁,要求向桑塔德尔省面临立即流离失所威胁的一些家庭提供保护,但此后没有收到政府的答复,就目前来说,除了提及这一情况之外,没有其他内容可以报告。

## 斯里兰卡

51. 代表于1994年8月29日致信斯里兰卡政府,要求提供关于他1993年11月访问该国以来国内流离失所者状况方面的动态资料(参阅E/CN.4/1994/44/Add.1)。在1995年1月3日的一封信中,该国政府向代表通报了主管部门就流离失所状况最近采取的行动。与斯里兰卡政府进行的这一后续通信表明,政府不仅愿意与代表交流情况,而且也愿意采取措施改善国内流离失所者的处境。

52. 此外,还收到了驻地协调员和难民署关于自代表访问斯里兰卡以来所采取步骤的详细后续报告。

53. 在1993年11月访问斯里兰卡期间,使人明显可以看出的是,如果不能实现和平,流离失所问题就会继续发生,因此,将继续迫切需要政府提供的粮援,同时必须提高住房和卫生的质量,并且必须把创收项目放在议程上的优先位置,用以补充政府提供的援助。政府报告说,正在继续向流离失所者提供粮援,并向自愿返回原籍地的人提供六个月的粮食,而且已经采取措施,为流离失所者提高住房和卫生设施的质量,并增加了用于建造房屋的赠款。联合国官员报告说,正在特林科马里地区审议一个试验项目,向流离失所者提供现金补贴,取代粮食配给。他们还报告说,各方面为援助国内流离失所者提供的资源在访问以后并没有实际增加,创收项目尽管在政府的政策议程上处于优先位置,但仍然受到局限。

54. 访问的初步报告中建议,加强努力查找过去的十年内在种族和政治武装冲突中失踪的数千人,其中的一个特别原因是,家庭安全的一些方面可能取决于失踪者的状况。政府在后续通信中报告说,已经于1994年11月颁布了一项特殊法律,将消除在失踪者和假设死亡者的家庭的继承和婚姻方面目前存在的困难。政府还报告说,已经任命了三个总统委员会,分别负责该国的一个地区,为自1988年1月1日以来非自愿消失或失踪的人进行调查。

55. 初步报告还建议,应阻止军事集团进入国内流离失所者栖身的福利中心,一般而言,应努力尽量减少军事和保安部队在这些中心以内和周围的行动。政府在后续信件中表示同意这一建议,并报告说,“已经采取实际步骤在这些地区进行治安行动时避免(引起)对流离失所者造成困难。”驻在该国的联合国官员报告说,总的治安形势有所改善,东部省的改善尤为明显,福利中心附近或以内的治安行动大为减少。

56. 在访问期间及以后的报告中探讨的主要问题之一是,国内流离失所者返回



家园和家园地区的问题。由于这种返回并不总是自愿返回，因此提出了确保不以强制手段实施重新安置的建议。政府在其答复中坚持说，包括临时迁居在内所有重新安置都是自愿性的，联合国官员也报告说，最近没有关于重新安置过程中采用强迫手段的报告。但是，他们报告说，仍然存在让流离失所者具结重新安置愿望书的非正式手续，重新安置指导原则并非一向得到遵守。新任港口、航运、康复和重建部部长在1994年中期就任时宣布，他希望在一年之内解决国内流离失所问题，并希望看到不再有容纳中心，国内流离失所者重新安居乐业。据报告说，该部目前正在完成对局势的分析，并拟定一项行动计划，与可能发挥作用的所有各方进行讨论，包括在该国开展活动的各联合国机构。与此同时，重新安置工作在安全状况有所改善的地区，如东部，已经加快；但在发生对峙的地区放慢了速度。政府表明，对于没有能力返回的群体，目前正在探讨“临时安置”方案的可能性。联合国官员注意到，不能返回家园的群体（主要是来自北部的穆斯林流离失所者和来自北部现在已成军事基地地区的流离失所者）面临的各种问题仍然没能解决，原因是，估计会与临时安置地区的本地人发生冲突，以及土地和种族平衡方面的考虑。

57. 在法律方面，初步报告促请该国政府签署和批准1949年日内瓦公约的第二附加议定书，并考虑签署和批准尚未加入的其他人权文书，从法律角度处理基于种族、区域和语言的任何现存歧视性作法，并扭转可能不利于少数人的任何公众倾向。政府签署了《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇和处罚公约》，并报告说，准备研究加入尚未加入的人权文书的可能性，为促进少数人和处于不利地位群体的人权建立一个全国人权委员会。

58. 初步报告鼓励律师协会更为积极地维护国内流离失所者，并促请人道主义方面的非政府组织在非政府组织参与有限的地区开展活动。据报告说，有一个非政府组织计划利用准法律官员在13个区中心开办普法讲座，另一个非政府组织正在着手办理流离失所者提交的案件。

59. 尤为值得注意的是，政府在后续答复中说，“如代表指出，和平是国内流离失所问题的持久解决办法，按照对谋求国内和平的坚定承诺”，建议于1995年1月3日重新开始与泰米尔猛虎组织的第二轮会谈。政府还在答复中指出，“在会谈中达成共识的各点当中，需要遵守停火仍然是特别重要的”。政府重申了关于这一问题是国内问题，不需要国际干预的原有立场，并且指出，为了争取改善人权状况并以政治方法解决北部和东部省份的问题而已经采取的步骤，证明了它为了争取主动实现这些目标而作出的积极安排，解决国内流离失所问题的关键就在于解决这些问题。

60. 访问报告还呼吁泰米尔猛虎组织遵守国际法原则，停止进一步驱赶穆斯林

或其他种族群体,允许泰米尔人自由离开其控制的地区。联合国的来源报告说,1994年没有报告新的驱赶情况。泰米尔猛虎组织继续对平民离境保持严格的控制,尽管自1994年5月以来确曾允许一些人离开。另外看来该组织还在加强努力对非政府组织的活动和去向实行较严格的控制。

61. 对国际社会在该国的作用也提出了一些具体建议。难民署为国内流离失所者和返回者在北部管理的开放救济中心继续运行,而且难民署也返回了由于不安全而于1993年11月撤离的马德胡开放救济中心,这是值得称道的。据联合国官员说,尽管正在着手解决北部和东部各种项目的互补性,但在发展涵盖全岛的项目方面取得的进展仍然缓慢。为此目的,正在建立一个由联合国机构、政府、捐助方和非政府组织代表组成的指导委员会管理下的资料小组。政府在答复中表示认为,最好通过一个联合国组织协调支助方的援助。联合国官员报告说,捐助方对于减轻冲突对平民人口特别是北部和东部的平民人口造成的影响感到关心,正在通过难民署或非政府组织发放用于这一方面的资金。尽管在“模糊”地区很难对项目进行监测,但有些捐助方确实计划在这些地区发挥较为积极的作用。在北部和东部确有余地开展一些小型的项目和行动,对经济和公民社会给予支助,从而保持有助于促进和平进程的条件。

## 苏丹

62. 代表在其任期的第一阶段于1992年访问了苏丹(E/CN.4/1993/35,附件,第202-235段),基于这一事实,他于1994年9月28日致信苏丹政府,就他访问时与有关部门达成的一些谅解提出询问。

63. 政府在1994年10月10日的信中作出了积极的反应,其中指出,所提出的问题与苏丹人民有人道主义的关系,因此极为重要,引起了政府的关注。信中承认,秘书长报告中的主要提议需要全面贯彻,应当请有关部门注意,采取行动。政府指出,报告所提出的“一切”均已“就绪”,重申致力于与国际社会合作执行报告中的建议。

64. 不妨忆及,代表关于访问苏丹的报告赞许了当时正在向代表访问过的营地中的流离失所者提供的服务,包括母婴保健、出生儿保健、免疫保健、幼儿喂养方案、一般医疗保健、教育和分发食品,同时指出,流离失所的安置位置刚好在城市以外,既不属于城市社区,又脱离了他们本人的自然环境,那里的条件本身正在恶化,从其简陋的居住条件看,流离失所者所处的实际状况并不比把他们从城市中迁出

更好。因此,代表建议,营地中的流离失所者应有权选择返回其原籍地或最靠近其自然环境的定居点,并向他们提供恢复正常和自给自足的农村生活所需要的保护和援助。另一方面,对于选择不返回的人来说,应当帮助他们自由地迁入国内任何地区,包括市中心,并向他们提供融合为普通公民所必需的援助。报告中提出的第三种办法是,对选择留在营地中的人,不仅应当提供向代表说明的那些服务,而且还应当向他们提供材料,帮助他们为自己建造较为舒适和健康的住所。为其隔绝于城市条件提供补偿。

65. 政府在后续信件中报告说,正在鼓励营地中的人返回家园,重新安置于原来的村镇。政府报告说,许多人的确已经回家,或者已经重新安置在能够做到自给自足的其他农村地区。政府还重申致力于改善营地中国内流离失所者的状况,并欢迎任何愿意给予援助的组织按照《联合国宪章》的原则和政府规定的政策作出贡献。

66. 访问苏丹的报告中还载有关于向代表访问的阿布耶地区发放救济物资的其他几项建议,并且指出,在访问阿布耶时派出代表的一些政府和非政府机构后来举行会议,并保证向该地区增加提供服务,包括增加农具、医药、粮食和其他物资。政府机构“和平与发展基金会”请求给予国际合作,修建一条连接阿布耶和北部的穆格拉德镇的一条全天候公路,以便打破该地区在雨季的隔绝状态,并保持不断将物资运到当地居民手中。该基金会还呼吁提供国际支助,执行这些流离失所者需要的各种项目,尤其是住房项目。以与有关各方进一步磋商和协议为条件,与该基金会达成了一项初步谅解,可与联合国和其他国际机构合作组织一次关于苏丹流离失所问题的国际会议。

67. 代表在访问之后,就修建连接阿布耶和穆格拉德的全天候公路问题举行一次有关苏丹国内流离失所者国际会议的提议与人道主义事务部进行了接触。人道主义事务部的官员对这些提议表示感兴趣,但是指出,关于此事的任何进一步行动都取决于目前与苏丹政府就人道主义关注进行谈判所取得的结果。

68. 政府在后续信件中除了一般性地承诺“促进和改善苏丹流离失所者状况”,还欢迎人道主义事务部对于发放人道主义援助的基础设施及在苏丹举行国内流离失所者国际会议的提议表示了它的初步兴趣。

69. 与苏丹政府进行的通信往来和与斯里兰卡进行的通信一样,都表现出了在代表和有关政府之间建立合作关系,争取为国内流离失所者加强援助、保护和可持续发展的共同目标的潜力。

70. 但是,苏丹国内流离失所者的境况一直严峻。苏丹人权情况特别报告员最近向大会提交的报告(A/49/539)强调提出了这个事实。报告表明特别报告员严肃

关注该国政府在南部,特别在国内流离失所者密集的地方不分青红皂白地空中轰炸平民目标。报告描述了设在Wau, Juba, Bor Torit, Abyei和Meiram等地及周围地区的一些难民营,由于政府不允许国际救济努力进入这些地区并且还由于苏丹人民解放军各不同派系掳掠护送车队,卫生和粮食情况不断恶化。报告特别提请注意遭受南部战争之害的800,000名儿童,其中无人照料的未成年人和那些被冲突各派强迫招募的儿童。报告对有关强迫人们返回苏丹人民解放军控制或喀土穆外围地区的报导表示震惊。但是特别报告员表示深信在北方的南方人和努巴人愿意返回故里,只要必要的政治和安全条件允许他们这么做。他呼吁政府“立刻停止其蓄意和不分青红皂白地对平民目标的空中轰炸。”并且“应允许区域和国际人道主义和人权组织自由进入全国各地,特别是努巴山区和苏丹南部城市;”特别报告员也敦请国际社会“解决冲突各方不断干扰直接和立即影响战争地区平民百姓的人道主义援助和救济物品的分配”。他特别呼吁政府和参与苏丹中部和南部武装冲突的其他各派同意停火,加紧努力寻求和平解决方法,并解决流离失所的问题,为流离失所者和难民返回家园创造适当的条件。

71. 尽管该国政府不同意特别报告员的具体调查结果,但是毫无疑问国内流离失所者的总的状况始终严峻,战争地区的状况更为严重。

### 前南斯拉夫

72. 代表于1992年和特别报告员一起访查前南斯拉夫之后撰写的报告中提请注意引起大规模国内和国外流离失所情况的“种族清洗”做法。他还论述了塞尔维亚当局对待塞族流离失所者和非塞族人截然不同的情况。自那时起,每况日下。根据特别报告员,迄今在欧洲出现的最广泛流离失所现象发生在波斯尼亚--黑塞哥维那境内在事实上的波斯尼亚塞族当局控制下的地区。

73. 特别报告员在其1994年11月4日的报告中(A/49/641-S/1994/1252)说,自1994年7月中旬发动恐怖和侵犯基本人权运动之后,来自波斯尼亚塞族控制地区的非塞族人流离失所规模大大扩大。近几个月来,大批流离失所者从Bijeljina地区涌向Tuzla。还有一些流离失所者从Rogatica等地区流向萨拉热窝,从Bolanski Most流向Turbe,总的来说,在1994年7月中旬至9月19日之间,至少有7,000人背井离乡。此外,1994年6月中旬至9月中旬期间约4,700人从Bijeljina和Janja地区流向政府控制的地区。最近一次的被迫和因恐惧引起的流离失所浪潮是1992年夏季以来规模最大的一次。穆斯林,波斯尼亚克罗地亚人、罗马人都遭到了杀害,暴力行为,包括强

奸、财产遭窃、和丢失工作等。他们还被剥夺获得教育和医疗服务设施。

74. 泽尼察的波斯尼亚塞族人的情况也是令人关注。尽管没有证据表明有任何形式的有组织恐怖运动,但可强烈地感觉到有骚扰和歧视的现象存在。近几个月来,大批妇女、儿童和非当兵年龄的波斯尼亚塞族男性逃离泽尼察去萨拉热窝的Llidza等地,结果至1994年7月时泽尼察的波斯尼亚塞族人口已从8,000人降至5,000人。自1994年夏末,比哈奇孤立地区内的敌对行动也造成大批国内流离失所者。

75. 就克罗地亚而言,前南斯拉夫问题特别报告员报告,至1994年7月22日时,在克罗地亚总共有197,000名克罗地亚人和非塞族人流离失所者来自所谓的“塞尔维亚克拉伊纳共和国”控制之下的地区。在联合国保护区内,在1994年9月得到国际社会援助的约有110,000人,包括流离失所者。其中大多数人是塞族人。联合国保护区内的流离失所人口的百分之六十是妇女,儿童约有43,000名。

76. 缔造和平努力陷入僵局,发生侵犯基本人权的形势一直拖下去。由于冲突继续不停,目前很难查明流离失所者的困境。前南斯拉夫问题特别报告员呼吁全面恢复迁移自由,使流离失所者能返回他们的家园。他还呼吁地方和国际各方保证在隆冬岁月期间提供足够的人道主义援助。

### C. 未访问的国家

77. 从各种各样的来源定期收到有关大量国家国内流离失所者人权情况的资料。一些资料用于撰写国别报告。但是大部分得不到处理或没有采取适当的后续行动,原因是可供行使职责的资源极为有限,有关这些事项的通讯可能被搁置一边不予理会或得不到适当的答复。显然需要一个有效的机制来与有关政府定期进行对话以便研究和分析它们各自国家内的问题,并一起设法找出解决方法。增加对外交干预可有力防止流离失所情况或防止国内流离失所者的情况进一步恶化的受影响国家进行的访问可以最佳地达到此目的。

78. 代表感激委员会其他特别报告员和代表<sup>16</sup>提供有关他未能访问的各国的资料,并敦促这些国家的政府适当考虑载于这些报告内的建议以及直接或间接处理特定国家的国内流离失所者困境的其他人权机制和条约机构的建议。<sup>17</sup>

79. 以下是各特别报告员和代表提供的一些资料的概要,因为它关系到代表未访问的国家。

## 阿富汗

80. 阿富汗人权情况特别报告员报告(E/CN.4/1995/64)说,长年累月的冲突所带来的问题是不断地在国内产生大量流离失所的人。人口大规模流亡,包括难民和国内流离失所者,始于1979年12月苏联军事干涉之后,1989年2月苏联撤军,1992年4月建立阿富汗伊斯兰国。自1994年1月起国内冲突激化。主要发生在首都喀布尔属于一些政治党派联合体的武装集团之间。由于持续不断的轰炸,发射火箭和炮轰,约243,000人逃往阿富汗东部的楠格哈尔省,而27,280人逃至该国北方。除在难民营内的人外,几十万人在他们自己的村庄避难或从喀布尔邻近的一个村庄转至另一个村庄。特别报告员建议通过有关国内流离失所者的国际和国内法律措施,立即停止战斗,刻不容缓地寻找和平解决该国冲突的方法。

## 柬埔寨

81. 代表在其全面的研究报告内分析了柬埔寨国内流离失所者的情况,他从该国收到的各种各样报告表明,国内流离失所者的状况和曾一度为柬埔寨--泰国边界的难民后为柬埔寨境内的返回者之间的状况有着天壤之别,因为后者得益于国际组织的服务设施,后来,联柬机构行动及其伙伴制定了社区范围的方法,更为全面地解决这些差异,避免在社区之间引起冲突。

82. 此外该国国内流离失所状况仍然是个严重问题。柬埔寨人权问题特别代表在其向大会提交的最近一次报告(A/49/635)内提请注意国内一些地区继续存在柬埔寨人流离失所的情况,并且因连续不断的冲突许多流离失所者无法返回家园。他还关注返回者将遭受歧视的情况和柬埔寨和越南边界越南族柬埔寨人的困境。特别报告员建议从政府移民法内删除限制合法住在柬埔寨境内的人的迁移自由和居住自由的条款,因为这些条款对流离失所者返回其家园和家乡有着不利的影响。

## 伊拉克

83. 在伊拉克国内流离失所者的问题还伴有长期镇压和某种形式的公然侵犯人权。伊拉克问题特别报告员报告说,1991年3月,在伊拉克南方和北方的群众起义之后伊拉克政府为了重新控制这些领土采取了军事行动,这些事件促使了几乎2百万人流亡到土耳其和伊朗伊斯兰共和国,几千人逃至约旦和沙特阿拉伯。联合国机构

大量和齐心协力的人道主义反应得到了安全理事会1991年4月5日通过的第688(1991)号决议的支持。根据第688号决议,一些国家联合在纬度36度以北建立“禁飞区”并创建一个“庇护区”,促进了大批难民返回Arbil, Dohuk和Suleymaniyah等省的大片地区。伊拉克北部的“庇护区”内有成千上万名来自重归政府控制地区的国内流离失所者,他们主要来自Tamim(Kirkuk)省。即向居住在伊拉克南部沼泽地区泽地阿拉伯人发动军事活动之后,不计其数的国内流离失所者从这个前沼泽地区外逃。此外,经常有伊拉克公民从该国某处被驱逐至另一处的报告,通常是伊拉克库尔德人被驱逐至政府控制外的更北地区或被赶至南边各省。最近的报告还表明,法律要求许多居住在巴格达的人返回其祖籍各省以减轻首都人口众多造成的社会压力。

84. 特别报告员在其最近向大会提交的报告(A/49/651)内提出若干建议,这些建议若能予以执行照办将直接影响到国内流离失所者的状况。这些建议包括:政府应立即停止疏干沼泽地的水,并将水放回去,停止对南部沼泽地区的平民人口进行军事活动;停止恫吓其一般平民人口;停止对北部和南部地区实行内部经济禁运,采取步骤和国际人道主义机构合作向整个伊拉克境内贫穷的人提供救济;同意在全国各地派驻联合国人权监督员。

## 缅甸

85. 以往六年中,缅甸境内大规模强迫重新安置和国内流离失所问题是发生流离失所现象的又一种不同方式。缅甸问题特别报告员在向大会提交的最近一次报告(A/49/594/和Add.1)内和以前的诸份报告内指出,缅甸自1948年摆脱英国的殖民统治获得独立以来,经历了多次该国大多数少数民族和中央当局之间悬而难决的冲突。这些冲突在该国各地引发了一次次叛乱,据报导结果造成大量国内流离失所者。此外,据估计过去六年内一百多万人被迫在新的城镇、村庄和安置营重新安置,且不给予任何补偿,事实上他们被扣留在那些地方。流离失所现象还归咎于政府开展的大型发展项目,在这一过程中许多人被赶出项目指定用地,而没有帮助他们重新安置亦没有给予适当的赔偿。

## 扎伊尔

86. 扎伊尔的国内流离失所者大部分在北基伍和沙巴。他们背景离乡是因为这些地区发生的种族和政治暴力行为所致。这些问题和Banyarwanda人(世代居住在

扎伊尔的卢旺达人有着密切的联系,和卢旺达胡图难民最近大量流入该国也有密切联系,这表明需要解决国内流离失所情况的区域性和全面办法。扎伊尔问题特别报告员在其向委员会提交的报告(E/CN.4/1995/67)内建议,立即帮助流离失所者,特别是沙巴的流离失所者返回和重新融入社会。他还指出北基伍的种族对峙和流离失所问题只有找到解决卢旺达难民大批外流问题的方法后才可得到解决。

### 其他国家

87. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员(E/CN.4/1995/61)报导了危地马拉和土耳其大规模国内流离失所情况,这是由于政府方面采取反叛乱战术,不分青红皂白地轰炸平民居住区而造成的。他表示关注关于哥伦比亚、秘鲁、吉布提城市地区据称治安部队对国内流离失所者实施法外处决和进行威胁的报告。他呼吁所有国家不遗余力地避免人口大规模流亡,并提出一些目的在于防止反叛乱行动中对平民人口生杀予夺横行霸道的建议。

88. 非政府来源报导了国内流离失所是许多国家的严重问题而没有具体的联合国国别机制报告这些国家的情况。这些国家包括:安哥拉、阿塞拜疆、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、危地马拉、海地、印度、利比里亚、莫桑比克、秘鲁、菲律宾、俄罗斯(车臣)、塞拉利昂和土耳其。此外,在一些情况下,几乎没有任何形式的国际支援。

89. 代表敦促专题人权机制和条约机构以及联合国在这些国家内的机关特别注意国内流离失所问题,并向他提供所有有关资料以及任何合适的行动建议。

### D. 国别访问的能力

90. 显然国内流离失所问题是全球性的现象,需要不断地予以监视并采取后续行动。但是资源严重受到限制大大削减了代表可以进行国家访查的数量,访查的时间为访查作后勤准备、伴随代表和进行后续工作的工作人员人数(目前仅一名)。这些因素严重影响了代表按情况之需有效地监测国内流离失所情况的能力。目前,每年仅能开展有限数量的访查任务,未能为后续活动提供任何必需品和资金,亦没有招聘和征用专家自愿人员的职权。尽管人权事务中心在过去一年内想方设法弄到资金资源,略微提高了访查任务之数量,但需要进行更为广泛的实地监测,每次访查的期限必需足以能够和当局、国际组织、非政府组织和流离失所者进行有意义的讨论。



91. 还需要增加资金和工作人员以加强实地监测。已设想和委员会的国别报告员或专题报告员一起开展访查任务,并将于以执行,因为这样做对有关国家和联合国系统可获得的资源而言都是经济有效的。还应考虑是否可能利用能够就具体情况和问题提供专门知识的非政府组织成员和其他专家自愿人员。代表的职权还可大大获益于研究探讨国内流离失所情况的联合国机关、非政府组织和专家机构的实地访查。与专家和专门机构携手合作有助于更有效地履行代表的职责。由于在满足国内流离失所者的需求时兼顾主权和责任的问题很敏感,在选择、接受和管理来自私人自愿组织的支持方面须备加小心。

### 三、资料的收集

#### A. 资料来源

92. 无论是对一具体国家进行访查还是撰写一国的概况或是为了进行后续行动或预防活动,能够得到可靠的最新资料对代表履行其职权是不可少的。目前,提供有关国内流离失所者情况的主要资料来源是事实调查团;人权事务中心处理过的其他联合国人权机制的报告;外地联合国机构的报告;非政府组织的报告和各国政府的来文。

93. 在外地的许多机构收集了有关国内流离失所情况的资料,其中一些资料以报告形式公布,特别是非政府组织发表的报告,但是许多资料,尤其是由政府间机构收集的资料属保密性的。在人道主义事务部的领导下,一些有关具体国家国内流离失所案件的资料由各机构共同使用。但这一资料尚未系统地予以收集亦不能通过计算机查阅。

94. 难民署难民文献中心已试图系统地收集资料。在准备国别访问和撰写国别报告时已利用了难民文献中心有关国内流离失所者的一些数据库;但是还不能自动查阅数据库的资料,因为人权事务中心的有关办公室尚未和INTERNET或其他电子网络连接上。应当指出难民署代表处收集的资料有些是保密的,不能不加区分地使用。而且,由于难民署并没有在所有的国内流离失所情况中都出现,它没有所有情况的资料。

95. 难民文献中心尽管协调有关预报大规模流离失所情况的机构间磋商,但尚未建立一个收集有关国内流离失所情况的资料系统,紧急救济协调员已成为协调对国内流离失所者的援助的中心。1994年12月机构间常设委员会建议,紧急救济协调

员建立足够的能力以便协调国际社会对国内流离失所问题作出的反应(见第五章)。这意味着发展足够的资料收集和处理能力。

96. 若干非政府组织已开始收集积累国内流离失所的文件和资料,一些已试图把一些国家的资料收集系统化<sup>18</sup>,但至今未形成全面的资料系统。

## B. 建立资料系统

97. 需要有一个类似难民署设立的难民文献中心的资料中心以便在全世界收集国内流离失所人口的数据。特别为满足国内流离失所者的需要设立的这一中心,在查明流离失所者面临的问题和提请联合国机构警觉需注意的情况方面尚有许多工作要做。创建一个中心是一个重要的步骤,可以保证国内流离失所的情况不被忽略或遗忘,并保证察觉和详细记载所有严重情况。

98. 收集资料需系统化,以及提供一个有关国内流离失所问题各个方面的资料库,包括国内流离失所问题在个别国家的表现方式,政府和国际社会提供了何种补救方法,尚有何种空白缺陷需填平弥补。具体地说此类资料应包括流离失所的各种事实,如经济、政治和历史背景;徙移传统、流离失所者人数和他们是怎样界定或确定身份的;不同群组的流离失所者;人口统计数据;维持生计的方式、住房安排;获得食物的方式、获得基本服务设施的情况,对生命和人身健全免受威胁的特殊保护问题;徙移、就业、教育和向法院申诉的权利等方面限制、解决流离失所问题的政治和方案困境;其培训、创收项目和自立的机会;解决这些问题的全国和地方体制框架以及政府和国际社会作出对应的能力。

99. 应特别注意收集有关妇女的资料。目前几乎没有关于下列情况的数据:国内流离失所者中女性为首的家庭数目、单身无伴妇女人数或当龄女孩人数。无疑,紧急状况和接触问题往往使收集此类资料相当困难。但是准确的有关妇女的资料对有效地制定方案是至关重要的,设在内罗毕的联合国妇女发展基金非洲妇女危机方案已开始在计划为流离失所妇女开设项目的地点收集人口数据。由于救济和发展机构越来越投入到国内流离失所者中去。有关这些人口的技术和能力的资料将成为重要的情报。

100. 还应制定一套方法,以保证始终如一地收集有关国内流离失所人口的数据并汇编准确的统计数据。可以设想一个处理此类资料的标准格式。这可成为一个丰富的资料来源,使用电子网络还能使它更为简化便利,并希望人权事务中心在不久的将来能开始参与网络。发掘资源用于公开发表关于有严重国内流离失所问题的国

家情况的定期报告,也是有益的。

101. 联合国系统内没有一个中心点,汇总有关国内流离失所者的资料是个严重的缺陷。尽管有一些人希望难民署或人道主义事务部能承担创建国内流离失所者资料中心的重任,但至今这尚未成为现实。目前没有一个联合国办事处系统地收集关于所有国内流离失所严重案例的数据。

102. 代表办公室应能够汇总难民署难民文献中心、人道主义事务部、在外地的人道主义机构,人权事务中心,联合国外的组织和机构和流离失所者本人提供的资料。为实现此点,需要足够的工作人员和资源。已建议非政府组织协助代表一起建立资料网络,并建立区域资料交流网络。应鼓励有关挖掘必要资源和分享资料的合作安排。

103. 在国内流离失所者人数多的地区部署人权外勤工作人员是收集资料的重要一步。例如,将来日趋重要的一个资料来源是由人权事务高级专员建立的外地工作机构。因而有必要制定一套关于收集有关国内流离失所问题的资料的准则,以便分发给人权外地办事处、委员会及小组委员会的有关报告员和工作组以及在外地的人道主义机构和非政府组织。

#### 早期警报信息

104. 多年来早期警报始终列在许多组织的优先项目清单之内。非政府组织和各国政府再三呼吁建立一个更为先进的快速处理来自紧急地区的大量信息的联合国系统。但是,它们的经验表明,除非国际社会方面有相应的“早期倾听”,否则早期警报是徒劳之虚之事。预期新大量难民和流离失所者预警特设协商委员会将于1995年向行政协调委员会提交其最后报告。该报告内将论述有关这个过程的一些特出的问题。已提议应该邀请代表参加特设协商委员会的工作,他应了解其会议之结果。代表应和早期警报活动和所设立的机制保持密切联系,以便他能更好地确定可能会引致大规模流离失所的形势并采取行动解决这些形势。

#### 四、法律标准

105. 须有一个更具体针对国内流离失所者需要的法律框架,其价值日益显而易见。目前没有明确制定的适用于国内流离失所者的法律原则,亦没有针对他们具体需要的文书。制定一项有的放矢的文件特别有助于和受影响国家的政府和其他行

为者开展对话和讨论。联合国难民事务高级专员和人道主义事务部都强调了建立法律框架的重要性,以供人道主义组织在和有关当局进行讨论时使用。

106. 尽管对于国际法现有条款是否充分包括国内流离失所者的问题,律师们各持己见,但已达成协商一致意见同意汇编现有的准则、评估这些准则,确定其是否充分包括并弥补可能存在的所有空白。尽管实施这些准则始终是主要的挑战,但是一致公认值得界定适用于流离失所者的法律原则,提高国际社会对此问题和需找出解决方法的认识水平。1993年综合研究报告的结论是:有必要编制与保护国内流离失所者权利最紧密相关的现有国际标准的汇编/评论,并使其进一步完善,归入一套原则。人权委员会和大会都鼓励编制有关现有准则的汇编和评论。

107. 报告的这一节论述了汇编和分析标准和确定法律空白方面所完成的工作。还讨论了定义问题和委员会和小组委员会在制定强迫驱逐、人口转移、免遭流离失所和连接人权和人道主义活动等领域内的标准的工作。最后论述了制定法律框架所取得的进展。

#### A. 准则的汇编

108. 在代表的要求下,准则的汇编工作由三个享有盛誉的学院担任。Ludwig Boltzmann人权学院(维也纳)编制一份汇编和评论,美国国际法学会和国际人权法小组(华盛顿市)一起编制另一份。1994年10月由奥地利政府主办的法律圆桌会议提供了一个机会使专家和各国际机构的代表能够对这两份汇编/评论进行比较并作出评论。这些文件以工作文件形式载于本报告的增编/会议室文件(Add.3和E/CN.4/1995/CRP.1)分发;它们将为起草一套原则奠定基础,这套原则将在不久的将来提交委员会供其审议。

109. 第一份文件先选择被认为与保护国内流离失所者最有关的权利(“权利办法”),然后在国际人权法和人道主义法中找出有关的条款加以汇编。第二份文件采取了“需要办法”,即,设法确定国内流离失所者的需要,然后将符合这些需要的有关人权和人道主义法分成三类加以描述:国内局势紧张和动乱和/或灾害之状况;非国际武装冲突;和国际武装冲突。第二份文件现仍在编写之中,将提交1995年在维也纳举行的第二次专家会议审查。该次会议预期还将就适用于国内流离失所者的一套原则草案进行工作。

110. 迄今所完成的工作预期将提供一个重要的法律基础,可以供代表,有关政府和为向国内流离失所者提供援助和保护工作的政府间和非政府组织使用。它已澄

清现有法律保护的范围。在一些情况下,可能从现有的一般准则推断出具体的法律权利,而在另外的情况下,更可取的做法是清楚阐明更适当地针对国内流离失所者需要的种种保护。

111. 国内流离失所者目前缺少国际法规定的保护,主要是他们所处的情况是在适用人道主义法的阈值之下,同时对流离失所者至关重要的人权保障被合法地贬损或限制。在国家未批准编纂人权和人道主义法的关键条约的情况下,亦可能存在类似的法律真空。非政府行为者施加控制或影响的武装冲突以外的情况,也会出现流离失所者得不到法律保护的现象。这种情况可能涉及私人行为者引发的暴力行为,这样的施虐无道行为一般并不构成国际侵犯人权行为,而是违反一个国家的国内法。

112. 各国义务向人道主义机构提供进入机会以便提供保护和援助,这是需要进一步探究的一个领域。无论是在法律上还是在实际上,一般需要得到有关国家的同意。同时,希望人道主义组织积极寻找接近的机会<sup>19</sup>,安全理事会决议亦向或要求给予接近机会。<sup>20</sup>一名评论者说:任意拒绝允许向国内流离失所者提供人道主义救济是侵犯了他们的人权,可能构成侵犯权利罪,因而不能阻止联合国执行《宪章》授与它的任务。非洲人权和民族权利委员会最近敦促“各国政府和所有有关各方承认战争受害者和流离失所者得到人道主义援助的权利,并允许人道主义组织接触所有这些人口,特别应尊重人道主义援助的公正性和中立性并允许其安全地提供。”<sup>22</sup>

113. 代表委托编写的两份文件得出了类似的结论,都认为有必要制定一套原则,力图首先解决似乎存在法律疑问或澄清准则将会获益非浅的领域。

114. 设想汇编/评论定本将包括国际人权和人道主义法、有关判例法和“软法”的现有条款汇编以及评述最有关的标准广泛评论。在可能的情况下,每项已确定的需要将有一项条款或准则,内载相应的权利或其他法律保护这一文件对参加保护国内流离失所者的政府、政府间和非政府机构的执行者将很有用。

115. 必须强调充分执行现有的人权和人道主义法标准能大大减缓国内流离失所者所面临的问题的严重性。这就是为何政府间机构和会议,如非洲人权和民族权利委员会关于保护非洲难民和国内流离失所者的讨论会(哈拉雷),1994年2月16日至18日)和纪念关于难民的卡塔赫纳宣言发表十周年国际学术报告会(1994年12月5日至7日在圣何塞举行)在会议闭幕发言中敦促各国政府和其他有关各方尊重人权和人道主义法并遵守具有约束力的文书。

## B. 定义问题

116. 应如何界定“国内流离失所者”的问题是许多审议的中心问题。三年前当联合国经济及社会理事会首次审议国内流离失所者的问题时,依照了秘书长1992年分析报告内载的定义,该定义把国内流离失所者描述为:“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。”<sup>23</sup>这一定义曾为秘书长代表职责之目的作为工作定义。它在很大程度上适当地描述了国内流离失所者的现象。它包含国内流离失所的两个关键因素:强迫徙移和留在本国国界内。<sup>24</sup>它还包括了流离失所的主要原因。

117. 该定义似乎预料其将用于确定一类人的目的,一适当机构在紧急状况下可向这类人提供援助和保护。<sup>25</sup>据报告外地工作人员似乎同意:定义必须从工作观点出发是有用的。<sup>26</sup>

118. 但是关于应把什么包括在定义之中设有任何肯定的一致意见。例如有人倾向于把国内流离失所者界定为处于类似难民境况但没有跨越其本国边界的人。如以往的报告指出的那样,定义应针对那些如离开其本国将被视为难民的人,<sup>27</sup>许多人支持这一论点。尤其是,赞成采用类似载于1969年《非洲统一组织公约》<sup>28</sup>和1984年《卡塔赫纳宣言》<sup>29</sup>的难民定义的定义,依照该模式的定义是1989年中美洲难民国际会议通过的定义,<sup>30</sup>和美洲国内流离失所者问题常设协商会议使用的定义。<sup>31</sup>这些定义的重点放在害怕遭到迫害的假定因素和因此需要保护以免遭受因内乱或武装冲突引起的大规模侵犯人权之害。<sup>32</sup>这符合委员会本身对国内流离失所者的关切和行动。

119. 一些人反对把自然灾害包括在定义内,因为因自然灾害流离失所的人不符合难民的条件。<sup>33</sup>但是,其他人认为这类流离失所者应在职权范围之内。他们认为:有举不胜举的事例是自然灾害如水灾事实上是“人为”的灾害或者国家当局的反应麻木不仁以致需要唤起国际社会注意的情况。此外,有记载详尽的案例是因自然原因加上种族、社会或政治原因造成大规模流离失所,因而发生了严重和广泛的侵犯人权现象。当然,如果很明显那些因自然灾害流离失所的人可不受任何歧视地从其本国政府或从国际社会得到援助和保护,那么将无须国际社会注意解决这些情况。

120. 有些人希望扩大定义,把造成重新安置的发展项目和“返回的流离失所

者”，或那些从国外返回家园但失去其土地，房屋或生产手段的人包括在内。<sup>34</sup>

121. 人们对“大批逃离”一词提出了疑问。一些联合国机构赞成这个措词，因为它描述了触发国际社会最为严重关注的悲剧。但是其他人担心这一提法排斥了单独或少数个人外逃的情况，这是人权团体，各国政府和救济组织提出的一个问题。在视察哥伦比亚时这个问题更为突出，因为那儿的国内流离失所者是少数人一起外逃的。<sup>35</sup>

122. 人们还提出了一个问题，即对所有流离失所者都用一个定义，无论是他们是在其本国内或本国外，<sup>36</sup>是否较为可取。但国际社会似乎不大可能愿意考虑这一步。此外，跨过国际边界意味着那个人隶属于一不同的主权实体管辖，该实体对这个人具有的义务所依据的法律基础不同于确定该主权实体对其公民应负的责任的法律基础。

123. 应指出有些人提问，是否一定须有个定义。他们告诫，不要定一个把不符合“形式”标准的人排除在外的定义。据他们之见，重点应放在所有“需要帮助”的人。援助对象应是社区，根据需要，而不是根据个人的身份是难民或流离失所者提供。<sup>37</sup>在这样的情况下，应向所有处境危险的人提供援助和帮助。例如，红十字国际委员会向非国际武装冲突的所有平民受害者提供援助和保护，而不论他们是否是流离失所者。难民署把所有受害者作为援助对象。然而一致公认那些国内流离失所者往往具有某些共同的问题和特征，需要予以界定。把焦点对准全世界属于这一具体群体的几百万人的权利和需要，不仅恰如其分而是刻不容缓的。往往得到援助和保护的目标人口的范围没有适当地包括那些国内流离失所的人。例如无可置疑的是，难民和国内流离失所的人，即使他们面临类似的问题，有时甚至处于完全一样的情况之下，但国际社会看待和对待他们的方式截然不同。定义的主要目的不是要另辟一类具有特别权利的人，而是确保将处于某些情况下的人被认为有权利得到的保护扩大适用于同样情况的其他人，从而促进更为和谐和连贯一致地处理人权问题。

124. 预期“国内流离失所者”的定义将在各种各样的情况下被用于分配个人和当局的权利和责任。由于理解和执行按法律采取的行动时须适当考虑到其对权利和责任分配的影响，在国内流离失所者的情况下，应适当考虑到国际社会保护他们的具体职责，因而定义应保持一定程度的灵活性并允许宣告式的初步承认。例举原因应是说明性的，不应详尽无遗。同时，定义应有足够程度的确切性，以便符合法律主体必须明白如何在权利和职责方面规范其行为的原则。<sup>38</sup>

125. 维也纳法律圆桌会议建议代表进一步考虑国内流离失所者的工作定义，特别是考虑“家园”、“大批”和“其本国”等术语。它建议通过修正工作定义解

决这些问题,把其改为如下:由于武装冲突、内部斗争、有系统地侵犯人权或者自然或人为灾害突然或出乎意料地被迫逃离他们家园或长期居住地的人或人群,而且这些人并未越过国际公认的国家边界”。

126. 可以预计在拟订关于国内流离失所的一套原则草案时,将讨论这些和其他问题,最后定下一个工作定义。一个定义将通过将促进汇集国内流离失所者的统计数据和其他数据,并有助于在外地开展工作的机构。同时,定义须足够地灵活和具体以便包括那些最需保护和援助的人。显然,定义需兼顾得当,不能太狭窄以免排除一些人,亦不能太广泛,以致于执行起来无法控制。

127. “保护”术语也需澄清。许多地方非政府组织认为保护仅是人道主义问题,是援助的一个组成部分(一个非政府组织把其表达为通过提供援助拯救生命),而不认为主要是人权问题。仅少数地方非政府组织在挪威难民理事会调查中把人权作为保护之基础。原因有二,不是人权基础太明显,不值一提,就是外地工作人员习惯于认为流离失所者有困难须予以解决,而不是有法律权利必须予以促进。

### C. 其他有关标准

128. 防止歧视及保护少数小组委员会最近的主动行动直接关系到国内流离失所者的标准,其关于迁徙自由和禁止强迫人口徙移的实例的工作更是如此。小组委员会第1990/117号决议中决定考虑人口转移包括安插定居移民的人权方面的问题,在第1992/28号决议中委任其两名成员为特别报告员,编写关于人口转移所涉人权问题的初步研究报告。已向小组委员会提交了两份报告(E/CN.4/Sub.2/1993/17和Corr.1和E/CN.4/Sub.2/1994/18和Corr.1)第一份报告以通观全局的方式审查了强迫人口转移的现象。第二份报告着重论述具体的领域,目的在于评估适用于人口转移的规范结构。它指出人权标准有益于界定各国在保护人口免遭任意流离失所和在流离失所过程中的行为。总的说来,它建议国际法禁止人口转移和定居者的安置并论述了为人口转移提供根据的国际法许可标准。它还认为不实现经济、社会和文化权利可能引起大规模人口迁移。它还进一步申明适用于国内和国际冲突的一般标准禁止强迫重新安置平民。最后报告讨论了国家责任和人口转移问题。

129. 此外小组委员会在其第四十六届会议上通过了题为“迁徙自由权利”的第1994/24号决议,该决议申明人人有权平安地居住在自己的家里、自己的土地上和自己的本国;还申明难民和流离失所者有权安全且尊严地返回自己的原籍国,和/或在其本国内则返回其出生地或其选择的地方;敦促各国政府和有关的其他主事各方



尽可能而为,以便立即停止违反国际法律标准的各种强迫流离、人口转移和“种族清洗”的做法;决定在题为“迁徙自由”的议程项目下增列一个与流离失所问题有关的分项,题为“人口流离失所”,并对尊重迁徙自由权利,包括留在本国和返回本国的权利,经常加以审查。这是个重要的发展,因为它精简了小组委员会有关流离失所的工作。

130. 还和国内流离失所问题的法律方面有直接关系的是《人道主义最低标准宣言》(《图尔库/奥布宣言》)(见E/CN.4/1995/116),小组委员会已于1994年8月将其转交委员会审议,以期进一步完善和最终通过该宣言。《宣言》申明人道主义最低标准适用于或应适用于所有情况,包括国内暴力行为、骚乱、紧张局势和公众紧急状态,在任何情况下不得减损。

131. 委员会和小组委员会的其他职责与国内流离失所者的职责也有直接关系。尤其是,土著居民问题工作组在小组委员会第四十六届会议通过的土著人民权利宣言草案中论述了强迫重新安置土著人民的问题,并宣布在未得到土著人民自由和知情的同意之下,不应强迫他们迁徙和重新安置。关于联合国在国际人道主义活动和援助以及实行人权方面的作用的小组委员会报告(E/CN.4/Sub.2/1994/39)、人权与环境特别报告员(由小组委员会第1990/7号决议委任)和适当住房权利特别报告员(由小组委员会第1992/26号决议委任)都提出了其他有关问题。秘书长关于强迫驱逐做法的分析报告(E/CN.4/1994/20)已提交委员会第五十届会议。报告的结论是,尽管强迫驱逐做法的形式各异,可能影响个别家庭,也可能影响整个社区,但都有一些共同的特点,即:受害者几乎总是社会上最贫困的,社会条件最不利的阶层,并涉有一定程度的暴力。它强调需有针对防止强迫驱逐的新立法和有效机制。经济、社会和文化权利委员会特别在住房权利方面的工作和其他条约机构的工作也具有重要意义。代表已同小组委员会人口转移问题和人权与环境问题特别报告员建立了联系。

132. 生产和使用杀伤地雷问题是联合国已提请大家注意的另一个领域。<sup>30</sup>地雷是自由迁徙,特别是流离失所者返回的主要安全障碍。据报导成千上万人在重新定居过程中被杀害。附于《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的地雷议定书没有管制地雷的生产、储存、转让或出口。秘书长于1994年9月提交大会的报告(A/49/357)建议彻底禁止生产、使用和转让所有地雷。大会四十九届会议通过了题为《暂停出口杀伤地雷》的第49/75号决议,其中大会敦促尚未这么做的国家尽早宣布暂停。

133. 最后,保障外地工作人员本身的安全并确保他们安全接近人道主义紧急

状况的受害者是最近制定了标准的一个领域。1994年大会通过了《联合国人员和有关人员安全公约》(第49/59号决议,附件)。该文件规定了确保此类人员的安全和释放被捕或被扣的此类人员的义务。

#### D. 制定法律框架

134. 根据法律机构拟订关于适用于国内流离失所者的准则的两份报告,并根据和广大专家进行的磋商结果包括维也纳圆桌会议,得出的一个普遍协商一致意见:制定一套原则将是有益的。这套原则不仅要设法弥补法律空白,而且还要重申现有准则框架内的诸义务。这样的文书将提高对国内流离失所者所面临问题的认识并促进实施有关标准。

135. 专家们认为,现有的人权和人道主义法条款没有明确阐明适用于国内流离失所者的权利,因此认为有必要更为恰当的阐明针对国内流离失所者需要的种种保护。他们特别建议明确地阐明以下原则:保证流离失所者安全得到生存所必需的基本设施和用品;禁止蓄意制造饥饿;提供取得文件的权利,以便保证行使所有法律权利的方式;保障国内流离失所者的迁徙和居住自由,保护他们免遭任意的个别或大规模转移,除非由于百姓安全或紧急军事原因需这么做;禁止强迫返回危险环境;给予返回其习惯居住地或在另一安全地方重新定居的权利;尊重和确保行使寻求庇护权利的自由和方法;要求征兵做法符合国内和国际法律标准,特别应符合有关正当程序和非歧视的国际法律,要求所有冲突的当事方不征募或雇佣儿童参与敌对行动;禁止生产和使用杀伤地雷(流离失所者往往是受害者);为国内流离失所的妇女、儿童和其他易受害群体提供特别保护。

136. 在制定一套原则时应适当考虑到有关的工作,如:《图尔库/奥布人道主义最低标准宣言》,关于非国际性武装冲突中敌对行为的国际人道主义法律规则的《圣雷莫宣言》和小组委员会的有关工作。如上文所述,已计划在人权委员会和联合国其他机构审议之前召开专家会议审查这套原则草案。

137. 国际法协会国内流离失所者委员会认为涉及国内流离失所问题的国际法,可以下列方式加以区别:适用于发生国内流离失所情况之前的准则(即与纠正根源、因而有助于防止国内流离失所情况发生有关的准则);适用于国内流离失所情况的准则(即:与提供国内流离失所者急需的援助和保护有关的准则);和为解决国内流离失所情况须适用的准则(即与落实个别国内流离失所者返回其家园之愿望以及有关国家和国际社会应承担的相应义务有关的准则)。<sup>40</sup>这套原则草案应注意到法律

的这些不同领域。

138. 难民署执行委员会在1994年10月通过的一项结论中欢迎为汇编有关国内流离失所者待遇的现有国际标准和制定包括指导原则的行动法则所作的努力。1994年非统组织和难民署组织的讨论会通过的《关于非洲难民和强迫人口流离失所问题的亚的斯亚贝巴文件》表示支持秘书长代表推动为更好地保护和援助国内流离失所者建立适当法律机制所作的工作。1994年12月,所有拉丁美洲国家政府通过的《关于难民和流离失所者的圣约瑟宣言》,承诺鼓励和支持制定关于保护和人道主义地对待所有国内流离失所者的原则和基本规则国际宣言。人权事务高级专员进一步强调代表把人权、人道主义和难民法结合起来和制定适用于国内流离失所情况的准则的工作是很重要的。”

## 五、体制性机制

139. 由于国际系统内没有一个执行机构对国内流离失所者负有责任,现阶段最有效的制度是建立在现有能力上的制度。报告本节审查了这些能力和其目前为国内流离失所者发挥的作用,以便评估在何种程度上可最佳地解决援助和保护需要。

### A. 联合国和其他国际实体

140. 近几年来,国际社会越来越愿意为国内流离失所者承担更大责任。当然,援助和保护国内流离失所者的责任首先应由本国承担。但是如果该国无能力或不愿意满足人道主义或人权法所要求的最低标准,这些保障可通过国际援助实现。在联合国系统内外、政府间、区域和非政府机构正积极探索和制定新的方法,提高对国内流离失所者的援助和保护,在制定更连贯的方法方面已取得一定的进展。

141. 在履行有关国内流离失所者的任务中与各国际机构进行了紧急合作。代表和秘书长本人、人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员,主管人道主义事务副秘书长、开发计划署署长和红十字国际委员会主席保持紧急的联系。他还和这些组织的区域局高级官员和主任保持联系,交流有关外地发展情况的信息和可能开展合作的意见。他参加了由人道主义事务部主持的国内流离失所者机构间特别工作小组的工作,并于1994年5月在难民署高级专员方案执行委员会关于国际保护的全体小组委员会上作了发言。

142. 代表在去外地考察时同联合国和其他人道主义机构的驻地官员进行了广

泛的磋商。例如途径内罗毕停留时，他会见了参加肯尼亚、非洲角和中非洲救济和发展工作的联合国机构的代表，并与开发计划署的肯尼亚国内流离失所者方案和联合国妇女基金会的非洲妇女危机方案举行了汇报会议。在哥伦比亚时，他会见了流离失所者、难民和返回者发展方案的代表，这是在中美洲开展的一项试验性项目。

143. 尽管联合国系统内尚未有全面的计划来完善其应付国内流离失所情况的能力，但是在涉及国内流离失所者的所有人道主义机构的工作中已有了重要的发展。联合国难民事务高级专员办事处。

144. 在所有联合国机构内，难民署在援助和保护国内流离失所者方面发挥了最广泛的作用。尽管其职责不包括国内流离失所者，难民署在秘书长和大会的要求下日益卷入国内流离失所的情况。1993年难民署通过了其参与国内流离失所者工作的标准，以明确其参与情况。该标准规定，在和其难民基本活动有“直接连系”的情况下，特别是返回难民和国内流离失所人口混合一起的情况下，和国内流离失所者“有很大可能”成为难民问题的情况下，难民署将承担“首要职责”。尽管标准范围广泛，但难民署并未卷入所有国内流离失所的情况。

145. 在难民署确实承担有关国内流离失所者的工作的职责时，其参与是全面的，既包括保护又提供援助。高级专员申明“人道主义行动并不仅仅是提供救济品，最重要的是确保冲突所有各方的受害者的基本人权和安全。”<sup>42</sup>

146. 由于难民署日益投入到国内流离失所者的情况中，其作用，特别是在保护领域的作用必须扩大。提交其执行委员会的最近一份报告指述了要求难民署工作人员为保卫国内流离失所者履行的许多新的任务。这些包括：监测遭威胁的少数人群体的待遇，同当局交涉要求其采取保护行动，在临时救济中心提供援助和保护，帮助各国政府提供个人文件。在武装冲突或大规模侵犯人权的情况下，难民署的活动已扩大到包括帮助平民百姓安全通过前线，从冲突地区撤走平民人口并重新安置，帮助无法或不愿离开其家园的被围困人口，和地方当局交涉以防止国内流离失所者非自愿返回危险地区，提请政府和公众注意侵犯人权的行为，促进国内流离失所者自愿返回其家园的权利。难民署还参与返回的流离失所者和当地居民间的调停与和解工作。<sup>43</sup>

147. 难民署努力急国同流离失所者之所急，满足他们对援助和保护的特殊需要，但在此过程中愈发觉得，所需要的专业知识和资源已超过自己能力范围，它已难以独自解决所有这方面问题。需要开展培训，增加对国际人权和人道主义法律的了解，这些也是对国内流离失所者进行保护和开展有关活动的法律基础。保护流离失所者人身安全的实际措施，也需要通过培训加以掌握。难民署的保护历来是保护难民寻

求庇护和不被赶回的权利,但保护一国之内的本国难民颇为不同。难民署的一份作业经验报告讲述了向处在国内冲突中的流离失所者提供援助时所遇到的困难。“在许多情况下,难民署须与其他方面特别是与红十字会和各人权团体扩大协作,以制订满足保护之需的战略。

148. 难民署更多地介入国内流离失所者问题引起人们对该机构的严重关切。有人担心如此介入会改变该机构的特性,会脱离帮助停留在庇护国的难民的基本职责。还产生了其他问题:资金不足,法律上无据,武装冲突中难以提供保护,工作人员有性命之危,最重要的是,一方面要保护身在本国之人民,另一方面要捍卫其离国避难之权利,两者难以兼顾。难民署想同时解决一国内的难民和流离失所者问题时,更会产生问题。

149. 尽管如此,难民署愈来愈多地表示,对国内流离失所者和难民加以区分,可能不是永远合理或可行。正如最近提交执行委员会的报告所说:

“难民流动与国内流离失所现象起因相同时,单是处理人口流动现象的跨国界方面显然没有多少道理,不论是解决人道主义之急需,还是寻求长远解决办法,都是如此。难民署作为负责难民问题的国际机构从全局出发认为,只要有可能,显然应尽力排除离国出走--因而成为难民--以追求安全并获得急需的人道主义援助的必要。”“

大会要求该机构继续探索并开展保护和援助国内流离失所者的活动,并对难民署作出的防止难民问题产生的努力表示支持(大会1993年12月20日第48/116号决议)。1994年10月执行委员会通过了关于国内流离失所者的结论,鼓励高级专员继续努力,落实难民署介入国内流离失所情况的内部标准和指南。大会还要求在处理国内流离失所问题时与秘书长代表、与紧急救援协调员,并与现有的人道主义机构和非政府组织更密切地合作。大会1994年还承认了联合国难民事务高级专员与秘书长代表以及与红十字会密切合作在防止、保护、人道主义援助和解决办法诸方面所具有的意义。

### 红十字国际委员会

150. 红十字会有保护武装冲突中平民的长期经验,最近更是扩大了保护和援助国内冲突中平民的能力。在处理国内流离失所者问题的所有机构中,红十字会所担负的协助和保护国内冲突受害者的任务无疑最为明确。在国内流离失所者中,受国内冲突之害者如果不是占比例最大的一群,也是情况最为复杂的一群。红十字会

还行使《国际红十字和红新月运动章程》所赋予该组织的主动权,直接介入国内冲突的形势。红十字会的代表理事会最近通过的决议赞同红十字会介入多种多样的形势,红十字会的外勤活动预算80%以上用于保护和援助非国际武装冲突中的平民。

151. 红十字会对援助和保护活动不予区分。虽然救援和发展机构经常认为保护职责可能损害援助职责,但红十字会已被政府和叛乱力量都视为担负着援助和保护双重责任的组织。红十字会在组织方面有一长处,即它的代表向冲突形势下的双方都提供保护,并设法照顾其他人道主义组织因安全条件恶劣或因政治障碍而无法顾及的人群。而且,红十字会是向冲突的受害者负责,这与联合国不同,后者基本上是向各国政府负责。另外,与其他机构不同的是,红十字会从不把外勤工作委托别人去做,这使它能保证其一切活动都符合红十字会的标准。

152. 与此同时,红十字会的独立性和对保密的要求有时使它难以在实地中与其他机构合作。人道主义紧急形势规模之大,使协作很有必要。但进行协作有时并不容易,这或是由于红十字会有其自己的业务规则,或是由于联合国的活动并不总被认为是中立的。在后一种情况下,红十字会可能要保持距离,以求其独立性和中立性受到尊重。当国内流离失所现象与战争无关,或者当介入的条件不成熟时,红十字会也可能被排除在外。在这种情况下,它需要继续探索与联合国机构和非政府组织合作的方式;这些机构和组织在保护方面可提供额外的支助。近年来,红十字会在保持其独立性的同时,努力寻找各种方式,以便通过密切协商与其他机构一道工作。

### 联合国开发计划署

153. 开发计划署的驻地代表通常以两种身份行动:作为开发计划署派驻在有关国家的高级官员,和作为联合国系统设在该国的驻地协调员。作为驻地协调员,他们所负的任务是与政府、捐助国和在实地工作的联合国机构密切合作,“协调对国内流离失所者的援助”(大会1989年12月15日第44/136号决议)。但最近出现的趋势是扩大驻地协调员的招聘范围,以便可以选用驻地代表以外的人士到复杂的紧急形势中工作。

154. 开发计划署驻地代表当然向开发计划署总部报告。然而作为处理紧急援助的驻地协调员,他们向人道主义事务部报告。在处理经济及社会问题时,他们向主管政策协调和可持续发展的副秘书长报告。但在人权与保护领域,他们无人可报告。有人提议,人权事务高级专员由于其职权范围是协调联合国全系统的人权工作,可以承管驻地协调员的这方面报告。

155. 虽然目前正取得进展,但仍需作出较大努力才能就开发计划署官员作为驻地代表和驻地协调员所担负的双重角色作出更好的澄清。无疑,在开发计划署内部已经有人对本机构高级官员介入开发领域以外的问题提出疑问。国内冲突层出不穷,崩溃和改革的国家相继出现,饥荒旱灾的发生,在发展中国家中产生了一系列的危急形势,人们日益呼唤联合国处理这种形势。在外地工作的开发计划署官员不可避免地被要求助一臂之力。

156. 在大部分紧急形势中,开发计划署驻地代表兼任了联合国系统的驻地协调员。然而自1994年以来,代表秘书长行事的紧急救援协调员已经被授权对每一复杂的紧急情况进行评估,以确定是否需要派一名驻地代表以外的“人道主义协调员”。目前正在拟订可能担任人道主义协调员的初选人名册。

157. 为了协助开发计划署官员及其他人增加实地履行紧急职责的专门能力,开发计划署驻地代表目前正在人道主义事务部和开发计划署合办的灾难管理培训方案中接受培训。这些培训工作需要继续下去并需要扩大,以便更多的开发计划署官员了解紧急情况下的工作、冲突解决程序、早期预警方法和人权及保护原则。开发计划署还设立了处理人道主义紧急形势的特别办公室,以促进这些培训方案的开展,并鼓励开发计划署的人员更有效地投入紧急形势中,包括介于救援和发展两者之间的那些方面。

158. 这些努力所产生的结果是,开发计划署更多地认识到,其派驻外地和在总部的重要官员将不得不在很大程度上关心和介入人道主义紧急情况。一般来讲,开发计划署官员对所有困境中的人都给予重视。当他们须具体地处理国内流离失所者的需要时,其基本的注意点是物质需要。

159. 大多数驻地协调员不认为保护人权的任务与其担任开发计划署驻地代表的职责相容。作为驻地代表,他们就发展方案与政府密切合作,他们担心,介入保护问题会超越其职权范围甚至导致被驱逐。而且,一些政府反对把人道主义和人权问题与发展问题混在一起。“但与此同时,根据《宪章》,人权问题是在联合国所有活动的范围之内,这一事实没有改变。因此驻地协调员的职权需要加强,使他们能够处理紧急形势下的保护问题,或至少确保保护问题得到经常的处理。驻地协调员无力提出保护问题时,则应与那些能够这样做的人发展密切的工作关系,包括国际和当地非政府组织和非国家部门。他们还应与各人权机构联系,在国内流离失所这一具体问题上,与负责国内流离失所问题的秘书长代表联系。秘书长对代表的工作表示了极大的兴趣。代表与驻地协调员的合作性关系已经开始,并有望极大地促进他完成任务。

160. 为弥补开发计划署在促进一国发展方面所发挥的长期作用与在紧急形势下援助流离失所者的职能之间的差距,也需要作出巨大努力。1990年,开发计划署采纳了如下意见,即开发计划署的人员应更充分地及早投入于紧急情况,救援与发展工作应更密切地联系起来。实际情况已经如此,开发计划署因而须掌握更多的专门知识,以便在紧急情况下与国内流离失所者一道工作,制定合适的发展方案满足他们的长远需要。

161. 一个援助国内流离失所者的很有希望的方案是在肯尼亚,该方案把应急阶段和发展阶段两者结合起来。开发计划署的这项方案起因于1991年爆发的影响到全国各地的民族暴力事件。据估计,在动乱高峰之时,有多达300,000的人流离失所或不得不停业、停工。开发计划署发起并执行的这项流离失所者方案牵涉到政府、联合国机构、宗教组织、非政府组织和受民族冲突之害的社区。方案的目的是监督并支持涉及各方的调停与和解过程,实施恢复和可持续发展等项目,在土地租期和人身安全及经济保障等方面实行改革,并推广创造收入的活动。由于这项方案,肯尼亚建立了流离失所问题全国协调委员会,为流离失所者实施了快速见效项目,活动的重点是在住房、卫生、农业、畜牧、教育等方面,并特别重视帮助无男壮劳力家庭和提供法律援助。

### 联合国儿童基金会

162. 儿童基金会对许多国内流离失所形势的介入是通过提供医疗、教育、营养和卫生等方面的服务,改善妇女和儿童的生活而实现的。儿童基金会关心的基本问题依然是援助,但它在承认援助与保护的不可分割的联系方面是个好样板。该基金会努力解决保护问题,特别是在该问题影响到援助的送达时。例如,它采取了关于保护“特别困难的境遇”中的儿童的政策,并率先与冲突的各方进行谈判,以便把援助送达困境中的儿童手中。它设法取得了关于救援通道的协议,例如“苏丹生命线救援行动”,使它能够深入到政府军和叛乱力量的后方去援助儿童。儿童基金会是《儿童权利公约》的主要倡导者,并一直向儿童权利委员会提供情况。在特别恶劣的形势下,儿童基金会敢于公开批评和呼吁。还有人提到,儿童基金会应更多地注意保护问题,特别是强行征兵或性暴力问题。儿童基金会还开展了超出紧急阶段的长远规划工作。

163. 应牢记的是,儿童基金会的服务对象是妇女和儿童这一类有困难的人。在其他机构受命援助和保护整个一群人时,儿童基金会的立场是,这些机构--而不是



儿童基金会--应负有向所有的人包括妇女和儿童在内提供援助的责任。在决定是否把援助、保护国内流离失所者的任务交给一个机构来完成时,应考虑到儿童基金会的这一政策。

### 世界粮食计划署

164. 粮食计划署过去30年来一直向国内流离失所者提供粮食援助。粮食计划署共向4,700万人提供了援助,其中国内流离失所者占了35%,所有活动的初期阶段几乎都是以救援为特点,但在与其他机构、非政府组织或双边捐助者协作之下许多活动通常演变为发展项目。

### 世界卫生组织

165. 世界卫生组织监视成员国的卫生状况和医疗服务系统,并要求成员国提供关于该国整个国家、不同地域、男、女、城、乡人群及优先照顾的人群的一整套指示数数据。卫生组织介入国内流离失所形势是在医疗服务被中断,或当特定的国内流离失所人群被联合国确定为“特别”人群时。在这种情况下,卫生组织便担负向这些人提供医疗服务或协助提供这些服务的责任。

### 国际移民组织

166. 移民组织的任务是在有关国家同意之下向流离失所者(国内和流落到国外的都包括在内)提供移民援助,有时也提供事实上的保护。基于这一任务,该组织与众多成员国和观察员国家订立了合作协议,协议规定了移民组织如何介入国内移民事务和向国内流离失所者提供移民协助或保护。移民组织进行的各种活动在特定情况下实际上构成了一种保护,因为这种活动有助于确保基本人权的实现。

167. 移民组织介入国内流离失所问题是在以下几方面:对移民流动趋势进行快速分析;发展各国人口信息系统;人口普查;向政府提供技术援助并帮助组织国内流离失所者的运送;提供医疗服务并帮助重新安置和融入社会。在这方面,需要处理一些有关的问题:例如,为组织对国内流离失所者的登记,需建立有效的保障措施,以防止可能的滥用。把人们运回经历了战火的国家或将一些民族人群从一地移至另一地,都提出了这些移动是否自愿和那里的条件是否足以安全的问题。很可能需要制

定一些准则,以解决这些担心,另外也可能需要与各人权机构协作进行监督,以确保在返回和重新安置的过程中,保护得到落实。

### 人权事务高级专员

168. 人权事务高级专员的总任务是防止侵犯人权,促进和保护人权。对于向国内流离失所者提供更好保护的必要,他能够给之以权威和支持。高级专员能够在与政府的对话中提起流离失所的具体案件。他很希望委员会的代表和报告员所提的建议得到落实,他尤其对负责国内流离失所者问题的秘书长代表的工作表示了支持。在他的领导下,已经向卢旺达派遣了外勤干事,他们正积极地调查那里国内流离失所者的人权问题,向布隆迪也派遣了起预防作用的人员。

169. 高级专员特别重视加强人权事务中心和人权委员会对人权紧急形势作出快速反应的能力。在卢旺达问题上,经他推动,委员会举行了紧急会议。他还采取措施扩大有关紧急形势的资料向人权中心的输送,并宣布了建立人权数据库以协助报告员和代表工作的计划。与此同时,高级专员所支配的资源 and 人力却有限。如果给他增加资源,他便能够确保在联合国对人道主义紧急形势作出的反应中,人权和保护问题得到更优先的注意。

### 人道主义事务部

170. 显然,上述各国际实体在满足国内流离失所者的需要方面拥有巨大能力。近年来日益明显的是,整个系统中的弱点与其说源于能力不够,不如说是源于现有能力缺乏有效的协调。由于需要对人道主义援助加以更有效的协调,于是1991年设立了紧急救援协调员(或曰主管人道主义事务副秘书长)的职位,接着设立了人道主义事务部。

171. 人道主义事务部的职责包括:确定哪些人道主义紧急形势需要联合国的协调,向在实地工作的各机构分派任务;协调合并的求援呼吁工作,以动员为人道主义紧急行动捐款;分配紧急资金;确保紧急救援行动含有恢复、重建的内容。机构间常设委员会由联合国各主要救援和发展机构的负责人组成,<sup>47</sup>其主席由人道主义事务部担任。人道主义事务部通过该委员会发挥其在紧急形势中的协调作用。

172. 正如上文所说,主管人道主义事务副秘书长通过驻地协调员与实地工作保持着直接联系。驻地协调员在处理人道主义问题时便向他报告。副秘书长另一项

重要的任务是作为联合国系统人道主义事业的代言人出席安全理事会，人道主义事业当然涉及国内流离失所情况。

173. 虽然人道主义事务部不担任具体的保护任务，若不承认人道主义援助与保护的不可分割的联系，它便不可能有效地协调人道主义援助，或谈判进入紧急形势地区的事项。它在紧急情况发生后分派任务时，须意识到联合国和其他机构在多大程度上能够提供保护以及必须在多大程度上加强其能力。

174. 人道主义事务部的官员习惯把国内流离失所者视为人道主义紧急形势中须照顾其需要的许多群体中的一个群体，这些需要基本上是从人道主义和物质的角度加以确定的。对紧急情况下的人道主义救援活动加以协调虽然会遇到许多困难和挑战，但人道主义事务部必须设法保证在复杂的紧急形势下改善对人道主义援助的协调，而不会单是基于该部的职权不够全面这一技术理由，把基本的保护问题排除在考虑之外。人道主义事务部为鼓励对国内流离失所问题作出协调的反应而起的作用将被视为重要的标志，将考验出它在联合国系统制定处理复杂紧急形势的人道主义层面的全面战略和方法的过程中，是否愿意发挥领导作用。

#### B. 加强协作性安排

175. 联合国难民事务高级专员曾指出，国内流离失所“问题规模之大，远远超出了任何一个机构的能力和资源水平。需要联合国和其他人道主义组织采取全面一致的努力。”“动员并协调现有的能力，以及时、有效的方式处理这些形势，有助于更充分地满足国内流离失所人口的需要。缺乏协调一致的系統，已经给国内流离失所者带来了严重后果。有时过了很久才向国内流离失所者提供援助；有时他们的需要超出了在有关地区有活动的救援机构的能力；还有时，他们的保护问题基本上无人管。”

176. 为了对国内流离失所者的需要作出更有效的反应，以紧急救援协调员为主席的机构间常设委员会于1992年设立了一个国内流离失所问题机构间特别工作组，并开会讨论了如何分工负责国内流离失所者问题和更有效更全面地协调各国际机构的工作。在1993年7月会议上，常设委员会一致认为，当发生国内流离失所情况时，如果有一个分派任务的机制将是很有用的。在1994年12月会议上，常设委员会强化了这一决定，核准了特别工作组的如下建议，即紧急救援协调员应担当联合国系统内的参考点，以便针对需要作出协调的国际反应的实际或正在发展的国内流离失所形势，接受要求援助和保护请求。

177. 秘书长代表在整个1994年参加了特别工作组的工作,并赞同在联合国系统内设立一个中心参考点,以便建议联合国各机构之间如何以最佳方式分工从而解决国内流离失所者的援助和保护需要。这是1993年提交人权委员会的全面研究报告中的主要建议。设立参考点,虽不是万能良药,但至少是朝着建立更协调一致的系統以处理国内流离失所问题的目标迈出的第一步。

178. 1993年的全面研究报告还建议:联合国系统内其职权与国内流离失所问题有关的每个主要机构,特别是人道主义事务部应考虑设立专门负责国内流离失所者的单位。各机构的联系人可把国内流离失所人口的情况提交给中心参考点注意,而且秘书长代表可与各机构一起设法制定将援助和保护国内流离失所者的活动结合在一起的战略。在1994年12月会议上,机构间常设委员会一致认为,紧急救援协调员应在人道主义事务部安排足够的力量,使他能够有效地发挥参考点的作用,常设委员会还吁请所有成员组织在各自内部安排专门负责国内流离失所问题的足够力量。

179. 常设委员会达成的其他一致意见包括:一国之内处理国内流离失所问题的协调系统由灾难管理工作队或在实地建立的处理特定人道主义危机的其他机制担当;将邀请人权高级专员和秘书长代表在讨论与各自职权有关的问题时参加机构间常设委员会及其附属机构的讨论。常设委员会特别指出,国内流离失所者的援助需要和人权需要都应得到处理。

### C. 全面处理援助与保护

180. 虽然国内流离失所者一般既有援助需要又有保护需要,但至今大多数国际努力仅是向他们提供救援,对保护需要重视不够。

181. 用最笼统的话说,国内流离失所的情况可分成两大类:相对“简单的”情况,其原因单一,不涉及多种多样的保护问题,例如自然灾害引起的流离失所;“复杂的”情况,原因多重,援助和保护问题也复杂。在简单的情况时,向国内流离失所者和其他受害人提供物质援助基本上是个后勤和技术问题,现有的机构大多数能够应付。在复杂的情况下,国际社会往往在能否进入流离失所者所在地区的问题上便遇到困难,这不是由于内战冲突,便是由于有关政府或其他方面不予合作。

182. 大多数国内流离失所者都处在复杂的形势中。虽然与主权和进入权有关的许多问题已经使运送物资援助变得很困难,但向他们提供保护是更为困难的事情。国内流离失所问题机构间特别工作组列出了一些重要任务,这些任务“必须完成,以便能够进行并维持有效的人道主义干预”。这些任务包括了许多艰巨的保护

职责,例如谈判出于人道主义目的进入流离失所者所在地区的问题,就流离失所者的安全问题向有关当局表示关切,设法确定安全区,确保人权受到尊重等。

183. 在1993年7月会议上,机构间常设委员会承认,在复杂的紧急形势中提供救援必须是更大的更一体化的行动的一部分,必须同时注意到保护。常设委员会说,在紧急的国内流离失所形势下,“保护和救援的需要都须得到处理”。<sup>50</sup> 国内流离失所问题特别工作组也承认,“任何帮助国内流离失所者的方案若要成功,都不可避免地需要具备保护方面的先决条件。”<sup>51</sup> 救援和发展机构也都赞同了在处理国内流离失所问题时援助和保护需要并重的一体化做法。<sup>52</sup> 人道主义事务部在难民署国际保护问题全体小组委员会会议上发言时说:“人道主义事务部虽然侧重于向国内流离失所者提供人道主义援助并且经常是生存攸关的援助,但国内流离失所者的人权是我们人人都关心的问题,向他们提供人道主义援助与维护其人权,二者保持平衡极为重要。”<sup>53</sup>

184. 虽然在保护和援助结合起来方面有一定进展。但由于保护人权对于大多数救援和发展机构而言不是其中心任务或职责,并且人权机构有的尚未开始工作,有的不见其踪影,因此保护问题没有得到应有的注意。例如,对于人权机构在查明、公布、监视、处理国内流离失所者的保护问题方面应起什么作用,现在没有一致的意见。又例如,当通过任命特别报告员和派遣调查团而启动人权机制时,这些努力往往孤立进行,与解决受冲突之害的人群的人道主义问题无关。救援和发展机构在保护国内流离失所者方面应起什么作用,也没有一致意见。在紧急形势下,对需要进行的跨机构评估往往不关心受影响人口的人身安全或面对的危险。被派去评估紧急形势的人员一般熟悉粮食运输、营养、医疗、住房等问题,但不熟悉如何处理受影响人口的人权和保护问题。救援和发展机构的许多工作人员实际上担心如果介入保护问题,便会影响其中立性和提供人道主义援助的能力。人权机构派驻外地的办事处一般不担负人道主义紧急形势下的保护职责。

185. 当然,援助和保护原则上分开的情况也有例外。正如已经说过的,当难民署介入国内流离失所形势时,其介入是全面的,保护和援助都包括在内。其他救援和发展机构在援助过程中也从事保护活动。如果下宽泛的定义,保护包括了协调工作以及运送粮食、药品、解决住所、谈判进入流离失所者地区等方面。正如红十字会指出的,“对所谓的援助活动和所谓的保护活动加以区分往往是人为的。运送救援物资并确保物资送达受援之人手中也是一种保护。”<sup>54</sup> 单是救援和发展机构有人在那里,这又是一种保护。在许多时候,这些机构有人在场能够阻遏不轨行为,至少是个抑制因素。难民事务高级专员在人权委员会强调:我们发现,国际机构的人员在

场并能接触受害者是确保人权不受侵犯的最有效的保护手段。”<sup>55</sup>

186. 除了派遣人员和谈判进入权问题外,救援和发展机构经常能够就流离失所者的人身安全提出关切,特别是当这些机构在提供援助的框架内已经赢得政府和非政府方面的信任时。但正是在这里,一些救援和发展机构把界线划得分明。一些机构指出,援助和保护这两种角色可能产生冲突,在发生冲突时,援助应优先。例如粮食计划署在提交给国内流离失所问题特别工作组的文件中指出,在有些情况下,它与叛乱力量和政府都进行谈判,讨论其粮食物资和人员可否进入有关地区及安全通道问题。但是粮食计划署指出:

“它完全赞同确保国内流离失所者得到保护服务,但必须接受的一点是,如果有时谈判拖延不决,紧急粮食援助可能在最后达成保护安排之前即开始。这种行动不应视为故意损害关于保护的谈判,这只不过是履行其基本职责,即缓解穷人和困境中人的饥饿状态。”<sup>56</sup>

难民署的援助和保护作用,两者有时也发生紧张。在大多数情况下,其援助和保护职能是互补性的,但有时不然,特别是当难民署担心过于强调保护会危害或损害其中立立场时。

187. 然而,保护问题往往影响援助的送达,事实也证明,将两种职能区分开有时很困难。当流离失所者遭到攻击,食品和物资的运输受阻时,就必须处理保护问题。而且,对保护问题注意不够,运送援助方面的困难便很可能解决不掉。人权和人道主义机构制定运送援助的一体化战略日显必要。另外,监视国内流离失所人群的状况可能十分困难,甚至有危险,这使得共同战略更为必要。

188. 红十字会工作人员认为,保护绝对不应处于次要地位。“人道主义机构不能只满足于提供医疗和食品援助。它们为支持实地紧急救援行动必须针对导致饥荒和人权遭受侵犯的行为和政策进行交涉。”交涉虽然可能“在外交上具有敏感性、政治上有风险甚至代价很高”,但构成了“任何救援行动的不可缺少的保护性方面,没有这种交涉,就不可能保证冲突受害者的状况有持久的改善。”<sup>57</sup>

189. 显然,人道主义机构和人权组织需要开展广泛的讨论,以探讨在紧急形势下向国内流离失所者提供保护的最好方式。救援和发展机构须探讨在多大程度上它们能够介入影响到运送援助的保护问题。它们还须考虑与在各种形势下更有能力处理长远保护的其他机构发展协作关系。在卢旺达和波斯尼亚-黑塞哥维那这样的地方,保护人权所遇到的困难十分明显,令人心痛:人道主义救援被指责为延长了冲突,替代了政治上的努力,并且无意中加强了好战的灭绝种族的力量。在前南斯拉夫,帮助遇险的人群撤离招致了这样的指控,即人道主义机构间接地促进了“种族清洗”

的做法。<sup>56</sup> 讨论必须解决这些担心,必须寻找恰当方式确保提高了协调水平的人道主义援助有助于对人权的保护。全面的做法要求人道主义和人权组织之间进行更密切的协作,要求以更协调的方式解决保护问题。

190. 机构间常设委员会于1994年12月决定邀请秘书长代表和人权事务高级专员在讨论涉及各自职权范围的问题时参加委员会会议,这说明委员会承认了把人权与人道主义关切更好结合起来的必要。他们参加该委员会会议应能证明这是确保为解决保护和援助两个问题而作出努力的一个步骤。秘书长代表可设法使关于保护和人权的标准得到充分理解并在规划和执行有关国内流离失所者的活动时得到考虑。在参与政策制定和作业方案的各个联合国部门之间,他可以起到桥梁和催化剂的作用。他能够把需要得到更多的国际注意和讨论的国内流离失所形势提请常设委员会注意。他能够帮助确定是否需要动员另外的联合国实体提供所需的保护,在某些敏感的情况下是否应进行平行的活动以确保援助和保护都得到处理。

191. 为了便利代表把有关国内流离失所者的保护问题提请常设委员会注意,秘书长代表与人道主义组织之间需发展更有力的协作关系。应发展资料交换活动,以便保护问题可及时提请代表注意并通过他提请各人权机构的注意。国内流离失所问题特别工作组在向代表提供资料方面可起到重要的催化剂作用。通过举行关于具体国家形势的讨论,可使代表了解严重的形势,并可帮助拟定解决这些形势的协调战略。

#### D. 各人权机构增加的任务

192. 为发展一体化的做法,解决国内流离失所者的保护和援助需要,各人权机构也应发挥更广泛的作用。最近围绕设立战争罪法庭而进行的辩论,在紧急形势中设立人权监督员的必要,在促进冲突的解决与维持和平与发展的机会方面人们对正义与人权问题日益增多的重视和承认,促使人们产生了如下希望,即会采取创新的做法,使人权方面的能力和关切纳入到更全面的解决国内流离失所问题的全面国际战略中。

193. 1993年的世界人权会议强调了联合国各人权机构的作用并对国内流离失所问题给予了特别注意。人权事务中心已经承诺在其能力范围内为解决流离失所问题的根源和后果和向流离失所者提供有效保护和援助而发挥更积极的作用。<sup>57</sup> 按照这些目标,人权委员会可以开始更全面地探讨流离失所问题的人权层面,着重注意值得国际社会关注的具体形势,并制定针对根源的预防性战略。当人道主义机构难以

讲话时,委员会应通过其决议支持其努力,并着重注意人道主义援助所遭到的障碍和国内流离失所者所受的虐待。

194. 在存在着流离失所问题的地方加强国际人员的存在是各人权机构为更好地保护国内流离失所者而贡献力量的另一重要方式。应该记住,联合国难民事务高级专员曾经强调,在发生人道主义危机时需要采取新的做法,并具体建议“应有效地加强国际人员的存在,应使人权观察员、人道主义组织和维持和平部队汇合起来。”<sup>60</sup> 向存在着大量国内流离失所者的地区派驻人权干事可以作为纠正目前实地保护系统的缺点的重要一步。在萨尔瓦多、前南斯拉夫、卢旺达的经验表明,监督员可以在下列方面发挥重要作用:收集情况;查明保护需要;就保护问题与当地政权联系;提醒各国政府和国际社会注意需要重视的问题。在防止可能的侵犯人权事件发生方面他们也能起到较大作用。例如在卢旺达的人权实地工作者就参加了这种预防性活动。此外,监督员在下列方面也可起很大作用:就何时条件成熟可以安全返回家园提出意见;监督并协助实际返回;帮助创造返回家园所需的信任。他们与人道主义组织一起还可以帮助制定把保护和援助结合起来的战略;人道主义机构往往无法求助于人权机构,因为后者没有派驻实地工作人员,或所派人员很少。在某些情况下,人权干事可以借调到救援机构,他们在那里可以成为保护问题方面的联络人,还可以向联合国有关机构寻求支持以解决保护问题。

195. 人权事务中心可以通过其咨询服务方案帮助加强各国人权保护机构,支持设立调查官和对国内流离失所者提供补救办法的其他方式。中心还可以向人道主义组织工作人员和维持和平部队提供关于人权法律和实践的培训。培训班可以讲授如何辨别侵犯人权行为,如何报告这类案件,当国内流离失所者遇到危险时应向谁发出警报。它可以鼓励各作业机构通过教育和宣传方案,传播人权和人道主义标准,提高公众对这些问题的认识。在宣传人道主义法律方面,常设委员会发挥了重要作用。为宣传适用于国内流离失所者的人权和人道主义准则,应作出同样的努力。另一项有关的任务是对社区领袖进行培训,使他们了解国际保护和国际人权标准等。

196. 1993年的世界人权会议建议向联合国各区域办事处派驻人权干事,以期提供人权领域的培训和其他技术援助。受派遣同政府一道工作以拟定人权领域全国行动计划的工作人员应把国内流离失所者的需要列入方案中。

197. 联合国为实施保护战略往往大量依靠非政府组织的合作。近年来,人道主义和人权非政府组织在保护人权方面采取了更具有前瞻性的做法。它们越来越把人权方面的努力从国际舞台转移到实地,并努力在那里实施人权方案。例如它们一直在鼓励向流离失所者提供无偿法律援助服务,帮助他们与司法机关和当地行政机



关进行联系。对于缺乏个人身份证件的内流离失所者来说,法律援助方案十分重要;侵犯人权的可能性往往因缺乏证件而增大。在黎巴嫩、危地马拉和其他国家,难民署主持了以社区为基础的证件方案。非政府组织也参加了这方面的工作,帮助加强司法制度和投诉程序,并鼓励社区参加这些方案。

#### E. 体制改革的各种方案

198. 国际社会越来越愿意承担起帮助流离失所者的更多责任,但不应忽略的事实是,许多国内流离失所形势没有得到联合国系统的处理或得到充分的处理,因为没有一个机构或一组机构专门负责满足国内流离失所者的援助和保护需要。设立一个新机构或授权现有的机构承担起责任必是值得国际社会考虑的方案。

199. 一些人认为,创立一个新的机构专门负责国内流离失所问题是解决国内流离失所问题的最佳选择。他们基本上希望参照难民署在保护和援助难民方面的作用建立新机构。然而也有人提出好几项理由反对设立新机构。最有说服力的一点理由是,国内流离失所者的需要无所不包,涉及联合国的各种机构,从紧急援助到保护到发展援助。例如,在某些情况下,提供食品援助可能是最大的需要,要求粮食计划署介入。在另外一些情况下,可能应由儿童基金会提供服务,这对解决流离失所的妇女、儿童的需要最为重要。然而也有可能出现如下情况:国内流离失所者和当地居民被围困,陷入难民一样的境地并有可能成为难民,这时难民署便成为最有力的机构。就发展方面的方案而言,开发计划署是最佳的选择。为满足国内流离失所者的需要而创立一个新机构,有可能在现有资源和能力上叠床架屋。而且,目前尚无全面的法律文书,也没有国际上一致同意的国内流离失所者定义,新机构的职权无从找到根据。另外,新机构的费用十分庞大,现在既没有政治意愿,显然也没有相应的资源,以支持设立这样的机构。

200. 另一个办法是不设立新机构,而是扩大现有的一个机构的职权,具体来说就是扩大难民署的职权,把国内流离失所者的保护和援助需要也包括进去。从法律和业务上讲,难民署一般被认为是最有能力处理这一问题的机构。然而,当有人在1993年提议联合国把目前的临时安排改成“派给难民署的一般性任务”时,难民署和其执行委员会都拒绝这一想法。<sup>61</sup> 难民署的立场是,国内流离失所问题规模巨大,超出了其能力范围;联合国与其他人道主义组织需要进行协作。当高级专员方案执行委员会的国际保护问题全体小组委员会1994年开会再次讨论此事时,高级专员十分清楚地界定了在多大程度上和在什么条件下难民署有责任为国内流离失所者开展活

动。执行委员会核准了这些准则,说“对国际社会为解决国内流离失所者的需要而作出更为一致的反应,具有重要的促进作用。”<sup>62</sup>

201. 另一种可能性是“两个机构”的办法。这种做法在机构上的表现是设立或使用两个单独机构,一个负责保护,另一个负责援助。按照这种办法,几年之后,人权事务高级专员办公室可能得到足够的配备,可能充当负责保护的机构。另外,人道主义事务部已经负有协调援助活动的职责。虽然任何方案都不应过早摒弃,但这一方案与日益增强的如下共识相矛盾,即现在需要的是以一体化方式处理援助和保护。而且这两个机构都没有办事人员在实地工作,而这一点是必要的。被提出来的另一个“两个机构”办法是,让都处理援助和保护的难民署和红十字会共同担当起帮助国内流离失所者的责任。这个意见也有严重缺点。首先,红十字会不是联合国系统的一部分,这样的安排不可能通过协调做到。其次,这个意见没有考虑到其他机构在满足国内流离失所者需要方面担负的越来越大的作用。

202. 虽然联合国系统内没有单一的组织负起保护和援助国内流离失所者的责任,但在现有的临时做法中出现了积极的方面。国际社会现在更加愿意投入力量解决国内流离失所者的需要。此外,为了发展更协调更一致的做法,目前也正在作出努力。加强并更好地协调这些不同的努力可能为发展满足国内流离失所者需要的更有效的国际系统提供良好的前景。

203. 然而,如果赞成全系统同心协力的做法,那么第一步也即最重要的一步必须是设立一个有效的协调机制,由它在出现国内流离失所的严重形势时分派任务并确保国内流离失所者的保护和援助需要都得到照顾。根据现有的机构安排,机构间常设委员会似乎是最适宜的机构,应由它审查所有严重的国内流离失所形势,探讨在多大程度上援助和保护需要正得到满足,并提出联合国各机构最佳分工的建议以确保援助和保护需要都得到处理。通过扩大机构间常设委员会、国内流离失所问题工作组以及特别工作组的职权范围,并扩大这些机构的组成,便有可能利用现有机制协调对国内流离失所者需要的反应。

204. 为确保保护与援助相结合,秘书长代表及人权高级专员须参加这些机构的会议,这也是常设委员会已经核准的一项建议。因秘书长代表的职权不同于联合国的其他机制,专门限于国内流离失所问题,所以其作用是提请对这一类人的具体需要特别是保护方面的需要加以注意。常设委员会则需要把严重的国内流离失所案件列入其议程,以便能够充分讨论,并制定出解决援助和保护需要的战略。与此同时,需要更多地注意直接有关的并且其作用基本上是解决国内流离失所者问题的各人道主义机构在实地工作中的协作和协调。

205. 希望通过加强协作性安排,解决国内流离失所问题上经常存在的责任真空并使满足保护和援助需要方面的严重缺失得到充分弥补。然而,鉴于机构间常设委员会刚就发展更为一致的做法作出决定,因此现在说上述各种方案哪种最为有效为时过早。

#### F. 加强职权的效力

206. 为了提高秘书长代表在协作过程中的催化作用,应加强其职权的效能,使之能够更有效地履行职责。正如已经说过的,人们对代表的职权的期望与他实际履行其职权的能力之间,存在着巨大差距。结果是,代表为履行其职责便求助于联合国系统之外的人士和机构。这些人士和机构愿意为其工作作出贡献这一事实本身就表明了向国内流离失所者提供国际保护和援助这一艰巨任务在人道主义层面上的紧迫性。鉴于联合国系统本身资源有限,需要支持并加强他们提供的合作。

207. 尽管已经从联合国系统外的团体和个人得到大量的协助,但在联合国系统内仍可采取一些步骤以充实其职权。

208. 需要配备足够的人员和资源,使代表能够汇集与国内流离失所者有关的所有资料并建立一个专门针对国内流离失所者需要的信息中心(见上文第三章)。另外需要增加资金和工作人员,使代表、其手下工作人员或专家志愿人员进行更多的实情调查活动和后续访问(见上文第二章E节)。向有大量国内流离失所者的地区派驻实地工作人员也会大大便利他履行职责(见上文第五章D节)。

209. 为使代表有效地履行其职权,需要为他增加人力和物力资源。目前在人权事务中心内向代表提供的支持包括:一名年轻工作人员,其合同为短期合同,需要随时延续;一名协理专家,由挪威政府提供,工作期为一年,可续为两年。他们合同期短,再加上中心向他们分配一些其他任务以及可用的支助和办公设施很有限,极大地限制了他们的工作和代表履行其职权的能力。

210. 特别需要有一名高级工作人员来协助管理与职权有关的事务,在机构间决策过程中发挥作用,并以代表的名义出席适当级别的会议。另外很需要一名协调员,负责推动在国内流离失所问题上与政府间机构和非政府组织的更好协作,鼓励它们更多参与实地工作,监视严重的国内流离失所形势并收集有关情况。此外,该职权还需要配备两名正规人权干事、充分的行政支助以及相应水平的秘书协助。这些是起码的但十分重要的服务,这些服务对于职权的有效性具有重大意义。

211. 挪威难民理事会的调查发现,非政府组织支持在联合国系统内扩大代表

的职权和能力,使他能够更有效地检查出危机形势并与政府交涉。好几个组织还提议在联合国秘书处内设立一个特别单位为代表提供服务,并从业务上全面负责国内流离失所者的援助和保护需要。<sup>63</sup>

## 六、加强能力

212. 由于国内流离失所现象在全球具有普遍性,所以国际社会不仅须依赖联合国系统内部的主动努力而且须依赖其外部的主动努力以确保国内流离失所者的需要得到充分满足。尤其是,联合国系统需要与各区域机构和各非政府组织进行更大程度的协作,因为这些机构和组织在处理国内流离失所问题方面起着日益重要的作用。

### A. 区域政府间努力

213. 在区域一级,需要与下列组织发展更密切的关系和协调:美洲国家组织和美洲人权研究所;非洲统一组织及其非洲人权和民族权利委员会;欧洲安全与合作委员会。区域性努力可以成为促进解决国内流离失所问题的巨大推动力量。这种努力尤其有益于共享资料,更重要的是,有益于强化为国内流离失所者采取的援助和保护措施。在这方面,区域一级已经开始作出一些值得注意的努力。下文叙述了其中一些努力同时提出了进一步加强其效力的建议。在制定对国内流离失所者增加援助的战略方面,区域组织与联合国之间需要进行更密切的协作。

214. 在美洲,中美洲难民问题国际会议所引发的进程充分说明了对制定区域战略以改善对国内流离失所者的保护和援助的必要性的认识。该会议于1989年召开,制定了一项援助难民、流离失所者和返回家园者并使他们融入有关国家发展计划的全面计划。这一进程使政府、捐助者、政府间机构、非政府组织和流离失所者代表汇集到了一起,这对于世界其他地区推动这方面的区域合作可能具有启发性。

215. 中美洲的另一项大有希望的努力是创立了中美洲国内流离失所问题常设协商机构,这是在中美洲人权研究所主持下工作的独立机构。该机构成立于1992年11月,由政府间组织、非政府组织的代表以及独立专家组成。其成员包括难民署、开发计划署、儿童基金会、移民组织、红十字会、粮食计划署、美洲人权委员会、美洲人权研究所、难民政策小组和世界基督教协进会。常设协商机构正在美洲各地建立国内流离失所人口资料网,正在拟定解决国内流离失所问题的法律框架,编写关

于国内流离失所者的保护和援助需要的报告,并向各国政府提供关于改进流离失所者生活条件的建议和技术援助。

216. 中美洲各国政府已经开始邀请常设协商机构进行实地访问。1994年对哥伦比亚进行了这样的访问。秘书长代表在访问哥伦比亚之后在自己的报告里指出了常设协商机构“在定义、方法和法律问题上所取得的较大进展”并吁请哥伦比亚政府实施该机构所提的建议。1995年,该机构计划召开安第斯地区国内流离失所者问题国际会议。这一机构可能成为其他地区处理国内流离失所形势所效仿的样板。

217. 美洲人权研究所除了发起常设协商机构并为之提供房舍外,也在许多国家为难民、返回者和流离失所者开展了特别方案。在哥伦比亚,它一直向天主教会举办的第一期国内流离失所问题全国研究方案提供技术支持,并与教会一起为从事国内流离失所问题工作的团体和个人举办了培训讲习班。研究所还与危地马拉的妇女组织协作,与当地的流离失所妇女一道工作。在多米尼加共和国、萨尔瓦多、巴拉圭和哥伦比亚,研究所与非政府组织一起,为移徙妇女包括国内流离失所者组织了培训方案。

218. 1994年12月,美洲人权研究所、难民署、哥斯达黎加政府联合举办了一次专题讨论会,美洲国家组织所有成员国的专家聚集一堂,纪念《卡塔赫纳宣言》发表十周年。这次讨论会通过了一项《难民和国内流离失所者问题圣何塞宣言》,宣言确认国内流离失所问题是整个国际社会关心的人权问题,对秘书长代表的工作表示支持,赞成拟订一项关于保护国内流离失所者的国际宣言,并呼吁扩大秘书长代表的职权范围。

219. 讨论会建议,美洲国家组织应把国内流离失所问题列入其议程,由美洲各国政府讨论。该组织所设的美洲人权委员会已经在处理国内流离失所者的保护问题方面开始发挥更为积极的作用。在最近访问海地之后,委员会提醒人们注意该国的国内流离失所问题和国际社会处理这一形势的必要性。讨论会建议,委员会的报告应经常论及国内流离失所问题。还有人提议,委员会应建立国内流离失所者紧急程序,与它为失踪案件设立的紧急程序相同,并且应建立早期预警机制,用以查明在美洲可能出现或正在出现的流离失所紧急形势。

220. 在非洲,为提醒人们注意国内流离失所问题已经举行了好几个区域会议。1994年2月,非统组织的非洲人权和民族权利委员会在哈拉雷举行了保护非洲难民和国内流离失所者问题研讨会。研讨会敦促人们更密切地注意国内流离失所问题,因为还没有专门的机构负责对他们的保护。研讨会还呼吁向国内流离失所者提供法律协助和援助,使他们能够获得向非洲人权委员会报告情况的渠道,纠正对人权

的侵犯。研讨会建议非统组织的难民问题二十人委员会具体处理国内流离失所者问题,并且非洲人权委员会具体关注此事。

221. 1994年9月在亚的斯亚贝巴举行了第二次非洲难民和被迫流离失所问题区域研讨会,秘书长代表在会上讲了话。此次研讨会由非统组织和难民署联合主办,参加的有非统组织几乎所有成员国的代表。非统组织秘书长指出,非洲是难民和流离失所者人数最多的大陆,并且流离失所者人数已经超过了难民人数。他呼吁非统组织与人道主义和人权组织合作,率先促进对非洲国内流离失所者的保护和援助。研讨会所通过的《关于非洲难民和被迫流离失所人口的亚的斯亚贝巴文件》吁请各国政府履行其对国内流离失所者所负的责任,敦促冲突所有的当事方容许人道主义组织进入流离失所者所在地区。该文件对秘书长代表的工作表示支持,支持他推动建立更好地保护和援助国内流离失所者的机制。

222. 正如上文所说,有人提议非统组织的难民问题二十人委员会扩大其活动范围以便能具体处理国内流离失所者的保护问题。如果非洲人权和民族权利委员会能够进行实地访问并发表关于国内流离失所问题的报告。这对流离失所的人群也有益处。有人提出,在冈比亚设立的用以支持委员会工作的非洲人权和民主中心可以在提醒人们注意这一问题方面起重要作用。

223. 《关于保护阿拉伯各国的难民和流离失所者的开罗宣言》是对流离失所问题作出反应的另一个区域性尝试。在1992年11月由难民署主持在开罗举行的研讨会上,阿拉伯各国的专家们通过了这一宣言,吁请阿拉伯国家向阿拉伯国家联盟秘书处提供其本国境内难民和流离失所者的情况和统计数字以及本国现行的有关难民和流离失所者的法律、规章和法令资料,强调需要向最大的难民和流离失所者人群--妇女和儿童提供特别保护。

224. 在欧洲,1993年,欧洲安全与合作会议首次举行了关于移民包括难民和流离失所者在内的人的问题专题研讨会。“这次研讨会讨论了预防性措施以及如何更好地保护难民和流离失所者的问题。1994年7月,欧安会的议会大会在维也纳通过了一项宣言,宣言建议,当预防性努力失败并出现大规模人员流动时,欧安会应采取办法“确保被迫流离失所者得到保护”并“为他们的福利寻求持久的长期解决办法。”

225. 1993年12月,欧安会部长理事会决定将大规模移民问题放在其议程上,这可能导致制订有关国内流离失所问题的战略和机制。它请欧安会各主要决策机构处理大规模移民问题,包括流离失所者和难民问题。提出了使欧安会更加关心国内流离失所问题的若干方式。例如,欧安会派到动乱地区长期部署的工作团可以收集有

关国内流离失所者情况的资料,并为更好地解决他们的问题寻求人道主义支助。可以举办专门讨论国内流离失所问题的讨论会以便研订解决这个问题的区域办法。欧安会常设机构和其他高级别机构可以探讨解决这个问题的区域办法。

226. 欧安会的预防性外交是设法避免人口大规模流亡和国内流离失所的宝贵手段。1992年12月任命少数民族事务高级专员来从事预警和预防性外交是设法避免发生冲突的一个重要步骤,因为少数群体成员经常是冲突的受害者,导致他们流离失所。

227. 在亚洲,有人建议应作出努力探讨象东南亚国家联盟这样的组织在多大程度上愿意将国内流离失所问题列入其议程。也有人建议,人权事务中心应设法在它在该区域组织的会议的议程上列入国内流离失所问题。代表已开始进行协商,以便在东南亚举办一次国内流离失所问题讨论会和推动这方面的活动。

## B. 非政府组织

228. 在提交委员会和大会的关于国内流离失所报告中,特别注意了非政府组织在这方面的重要作用。代表在他进行考察期间以及他在日内瓦和其他地方进行协商时经常与非政府组织代表会晤,并且注意到它们的作用很重要,特别是在国际支援有限或没有的国家中,因此他鼓励各国政府加强它们与非政府组织的合作。他还强调当地非政府组织和国际非政府组织之间以及非政府组织界和政府间机构之间需要更密切地合作。

229. 同国际机构相比,非政府组织经常是在地面有较多的工作人员,同流离失所者有较多的直接接触,与地方当局的关系比较密切,因为国际机构往往与中央政府合作。非政府组织往往一直有人在场,甚至在联合国机构还没有出现之前或因为安全理由已撤退之后,因此对于流离失所的人来说特别重要。此外,它们往往起了打开“人道主义空间”的作用,使联合国机构能够在随后进入这些空间。大多数非政府组织都富有想象力地最好地利用它们的存在,这往往是向国内流离失所者提供保护和援助的唯一渠道。

230. 非政府组织的活动一般集中于:建立国家和区域网络;促进国际提高对流离失所者的认识和支持,往往使用强有力的宣扬手段;报告流离失所者的人权和安全情况;协调作业已便增加国际支援的影响,特别是在国际机构的支援有限的地区;坚持在造反方控制的地区工作,往往不顾本身的安全;向不可能长期在场的地区派遣调查团。

231. 如上面提到的,当地组织工作的一个值得注意的内容是打开人道主义作业的“空间”。“人道主义空间”是拉丁美洲国家非政府组织发展的概念,它们利用它们的存在通过有地方当局、当地军事指挥官和当地人民参与的建立信任措施,在以前不对国际机构开放的地区开创和逐渐扩大“空间”。外地非政府组织往往通过支持当地非政府组织、教会和农民组织,或帮助流离失所者自己组织起来加强这一“空间”。“人道主义空间”在很多地方为联合国的作业铺了路。

232. 当地非政府组织的力量来自它们了解当地文化,生根于当地文化。当地社区对它们的疑心比对外地非政府组织的少,它们的成本效益比国际非政府组织高,在紧急情况下能够比任何其他行动者更迅速地行动。它们与地方当局有密切的相互关系,地方当局往往是改善国内流离失所人口的情况的关键。<sup>66</sup> 它们的弱点往往在于它们有限的体制能力和影响、缺少资源、容易卷入当地的敌对行为。在有些情况下,政府不信任非政府组织,避免与它们合作。同时,在当地人民和当局之间互相不信任的情况下,通过非政府组织的渠道提供援助可能是特别有效的将援助送达国内流离失所者的手段。

233. 关于国际非政府组织,应当指出国际工作人员出现在外地可提高人道主义方案的可信性。多数国际非政府组织的存在是建立在当地和国家非政府组织的存在上,往往向它们提供资金和技术援助。其他国际非政府组织则从事向各国政府、联合国组织、区域组织和一般民众宣传国内流离失所问题的的工作。近年来,人权组织和救济非政府组织都大大增加了保护方面的活动。例如,救济组织支持了法律顾问和代表方案、反人身或性暴力的妇女项目、增进保护的教育项目、保护儿童权利的项目和反免受惩罚的项目。国际非政府组织的另一项活动是包括为预警目的进行协调和建立网络。

234. 非政府组织通过开展认识地雷运动支持了联合国为防止回归流离失所者成为地雷受害者所作的努力。难民署和非政府组织都参与了在柬埔寨、阿布哈兹/格鲁吉亚、危地马拉和莫桑比克等地开展的大众宣传运动、培训当地认识地雷指导员以及成人和儿童教育。

235. 与国际非政府组织不同,许多当地非政府组织可能缺少进行有效协调所需的技巧和资源,或建立网络的权威。有些非政府组织可能不愿意参加网络,因为它们在其自然内容容易受攻击,要冒比较大的风险。它们的能力也可能太小不能应付大的紧急情况,这种能力往往是加入网络的一个先决条件。同时,国际非政府组织可能因担心必须对其他非政府组织作出的决定让步而不愿意进行协调,它们也可能不愿意受制于官僚主义安排。根据挪威难民理事会的调查,非政府组织对于它们决定同



谁合作很有选择性,有时候发现合作并不如它们所希望的那样有效。<sup>66</sup>同时,非政府组织承认密切协作很有用,并且发展了很多这种联系。

236. 拉丁美洲非政府组织有很长的联网历史。组织和协调程度很高,管理技巧很先进。一个常见的特点是,一个国家的非政府组织同另一个国家的非政府组织有密切的联系,甚至在区域网络中互相联接起来。国家非政府组织和网络充当易受害群体和国际社会之间的中间人。它们请求联合国和美洲国家组织采取行动、制订保护和援助方案、采取行动筹集所需资源。该区域的许多网络从捐助国、欧洲联盟和联合国机构得到资金。在这些网络的支持下,许多流离失所者群体得以自己组织起来。

237. 总的说来,当地非政府组织之间密切合作能够有助于阐明目标、避免工作重复、增强它们交流情报和应付紧急情况的能力。当地和国际非政府组织之间以及非政府组织、代表和国际社会之间更密切的联系,将使当地和区域机构以及联合国系统能够了解世界各地为支持国内流离失所者正在采取的各种主动行动,并使它们能够在这些主动行动的基础上开展工作。

238. 挪威难民理事会的调查发现非政府组织强烈支持联合国介入国内流离失所的情况,因为它们认为这是引起更有效的注意流离失所人口的关键。许多非政府组织还主张在规划和制订方案方面与联合国机构进行更好的协调,并且对作为关于国内流离失所者的联合国项目的执行伙伴表示兴趣。

239. 1994年6月在奥斯陆举行的行动伙伴关系会议(代表参加了会议)通过的《奥斯陆宣言》声明,非政府组织以及难民署将致力于“同联合国、其他机构和组织以及各国政府合作,制订以明确界定的法律和执行标准为基础的全面解决国内流离失所者保护和援助需要的办法”。也在该会议上通过的行动计划强调指出“当地非政府组织由于经常在场,能够提醒有关机构注意有必要对国内流离失所者的保护和援助需要作出反应”。行动计划还要求与秘书长代表更密切地合作,“收集国别资料和协助代表访查各国”。行动计划已得到世界各地非政府组织的核可,应作为非政府组织进行有利于国内流离失所者的活动的根据。

240. 关于保护,《奥斯陆宣言》在关于国内流离失所者的建议中要求难民署和非政府组织推动各国加入各项国际人权文书、促进更广泛的支持和认识难民和国内流离失所者的基本人权、鼓励各国和事实上的当局遵守适用于难民、寻求庇护者和流离失所者的人权和人道主义法。还要求难民署和非政府组织传播有关难民和国内流离失所者的人权受到侵犯的具体情况的资料,并将这种情况报告给人权事务高级专员和人权委员会等有关联合国机构,以及当地和区域人权组织。

241. 目前,联合国机构对于能够予以开发并且能够同其协调的当地、国家和区域能力很少认识。许多当地非政府团体对其他国家或区域进行的工作很少或根本不了解,也很少或没有联系。区域机构与其他区域的对应机构之前很少就国内流离失所问题进行联系。建立网络可能是解决这些差距和在各不同国家或区域建立更强的影响力的切实办法。整个网络往往比其个别成员有更高的形象,可以成为宣扬、刺激国家政策和推动跨职权、跨部门活动的讲台。行动伙伴关系行动计划已经在黎巴嫩和哥伦比亚等地促成了影响国内流离失所者的跨职权方案。

242. 联合国机构、区域组织和非政府组织之间发展更密切的伙伴关系可以鼓励进行更多有利于国内流离失所者的综合活动。为国内流离失所者建立一个国际网络并发展一批国际赞助者将是调动国际舆论支持更好地解决援助和保护国内流离失所者需要的战略的重要手段。

## 七、拟订战略

243. 显然,国内流离失所问题的范围和严重程度使得拟订一项更有效的保护、援助和发展国内流离失所者的全球战略是有必要的。在访查各国期间以及同各机构和专家进行的无数协商中,这一战略的一些要素已显现出来。这些要素还需要在一个连贯的框架内进一步予以阐明和加强,同时要考虑到本报告前面各节中描述的法律和体制参数。

### A. 信息战略

244. 确切地知道每个国家的国内流离失所者人数是战略上很重要但很难做到的问题(见上文第三节)。在有国内流离失所人口的地区无人到场,加上没有充分了解国内流离失所的意义是什么,因此很难知道国内流离失所人口的数目及其具体援助和保护需要。概念和技术问题也需要解决:例如,流离失所的时间可持续多久?已找到其他安置地方的人是否仍应算是流离失所者?如何将默默无闻地分散在国内各不同地区的人民归类?由于没有一个机构负责收集有关国内流离失所者的资料,因此收集数据的各种不同团体所用的方法并不一致。

245. 挪威难民理事会的调查发现大多数机构不独立地确定某一国家的国内流离失所者人数。它们常常利用难民署的统计数字,这些统计主要依赖政府的数字,而政府的数字可能因政治或经济理由而被伪造。例如,政府可能因政治理由而少报人

数,或多报人数以吸引国际援助。在有些国家中,联合国机构和非政府组织都承认没有估计数可得。

246. 适当地评估某一特定情况的国内流离失所者的需要当然是有效地设法解决这些需要的先决条件。不进行评估,将很难知道有什么对策选择,或最好应采用哪一类援助和保护方案。目前没有“标准的”援助或保护国内流离失所者办法或成套办法。评估需要必须有地面一级的能力以及将政府和非政府来源提供的资料汇集起来。在有些区域,政府间机构要求非政府组织进行需要评估。”不过,在另一些地区,只有少数当地非政府组织具有联合国机构所要求的进行评估工作的足够业务能力和专门知识。还有一些地方,由于非政府组织的存在很有限,因此没有进行评估。不过趋势还是国际一级和当地一级之间为评估目的建立越来越多的体制联系,国家、区域和国际非政府组织是重要的组成部分。

247. 发展收集资料和作需要评估的方法应是有关国内流离失所者的全球战略的一个重要部分。

## B. 预防性战略

248. 秘书长代表的职权的一个关键要素是预防。由于侵犯人权是国内流离失所问题的一个主要原因和后果,预防性战略是必不可少的,并且需要进一步予以探讨。

249. 联合国人权机构在拟订解决大规模流离失所的根源的战略和就如何防止大规模流离失所问题提出建议方面可发挥重要作用。预防性措施一般包括预警系统、与政府对话、保护少数的机制和部署外地人权事务干事。不过,这些措施还在初期发展阶段。

250. 人权委员会的人权执行机制一再报告了在其各自职权范围内执行的预防性措施中情况。这类活动的例子有酷刑问题特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员以及被迫或非自愿失踪问题工作组和任意拘留问题工作组经常使用的紧急呼吁程序。其他专题和国别报告员也根据从各种政府间和非政府来源收到的资料向政府发出紧急呼吁。这些程序的主要目标是防止发生侵犯人权的情况。代表也开始就即将发生国内流离失所问题的情况发出紧急呼吁。

251. 人权条约机构也审议并采用了预防性措施。各人权条约机构主持人在其第四次会议上建议应考虑“以什么方式授权秘书长和人权专家机构将大规模侵犯人权的情况提请安全理事会注意”。同一会议得出结论说:

“……各条约机构在力图预防和对付侵犯人权行径方面可发挥重要作用。因此,各条约机构应紧急审查在其职权范围内可采取的一切措施,防止发生侵犯人权行为,并更密切地监测在缔约国管辖范围内发生的各种紧急情况。如需为此改进程序,应尽早加以考虑。”<sup>66</sup>

252. 消除种族歧视委员会、人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会和儿童权利委员会采用了这种程序。<sup>66</sup>有些上述机构还审议了有关预防性行动、包括预警和紧急程序的工作文件。<sup>67</sup>各人权条约机构还为预防和其他目的对各国进行了访查。这类措施如进一步予以加强可产生重大的预防作用。

253. 也需要有保护少数的机制。许多流离失所者是少数群体的成员,他们因种族或其他出身而遭到强迫驱逐、重新安置和其他迫害。联合国通过关于少数人权利的标准同小组委员会在拟订保护少数战略方面所作的工作一样是值得欢迎的。不过,有必要建立调解与和解机制以便解决新出现的出现人问题从而有助于制止往往因此产生的大规模流离失所现象。欧安组织任命少数民族事务高级专员来从事预防性外交是其他区域可以研究并仿效的重要模式。

254. 人权事务高级专员办事处的设立应可进一步推动预防性战略的发展。在高级专员主持下部署外地人权事务干事是很有希望的预防性战略。这方面的突出例子是布隆迪和卢旺达的情况,人权事务外地工作人员同这两国政府合作发挥了预防作用。这对防止可能导致国内流离失所的根源和建立信任使国内流离失所者能够返回家园有直接影响。欧安组织外地观察员或监测员也发挥了宝贵的预防作用。秘书长在其关于联合国工作的最近报告中强调了为进行预防性外交而设立小型外地特派团并提供经费的重要性:

“虽然特使通过访问能取得很大的成果,但是就地派驻小型专职支助特派团能够保证连续性,从而大大加强特使的能力。”<sup>67</sup>

255. 人道主义和人权机构在外地的保护活动大多数都在某种程度上直接或间接地是“预防性”的。不过,如果保护人的努力是在阻止或防止他们移动时就会出现严重的窘境。在这种情况下,鼓励人们留在其本国内的战略必须符合维护难民保护基本原则--离开并寻求庇护以免受迫害的权利--的战略。为了防止人口大规模流离失所而向国内流离失所者提供保护和援助有可能变得比确保他们的长期安全的重要,特别是当保护得不到保证时。预防性保护--人道主义援助和国际介入形式的保护--不一定能够向受害者提供有效保护,也不能够防止进一步的流离失所,除非同时采取旨在化解冲突和政治解决的措施。

256. 预防性战略的进退两难在政府结构瓦解,联合国机构和非政府组织必须

同当地军事首领、部族领袖和其他非国家行动者打交道的国家中可能更加尖锐。在有组织的当局行使领土管辖权、军队在负责任的指挥下、并且存在平静的孤立地区和“人道主义空间”的比较不极端的情况下,国际社会可能有较大的可能性采取切实的对策防止情况进一步恶化并缓解流离失所的根源。难民署在斯里兰卡设立的开放救济中心,为可以开设的避难所提供了一个可能模式。

257. 代表关于国别访查的报告强调有必要支持旨在授权基层群众的预防性方法。可以从基层社区学到很多东西,因为它们往往建立了缓和流离失所影响的有效战略。参与流离失所者事务的非政府组织和政府间机构应仔细研究流离失所人口已经发展的应付战略。互助及“社区应付机制”的力量和直接性是预防和保护必不可少的内容。

### C. 解决根源

258. 将人道主义和人权问题与解决冲突联系起来是最有效的消除流离失所根源的手段。国内冲突没有得到和平解决,国内流离失所的大多数问题就不可能得到有效持久的解决。

259. 如紧急情况的人道主义、人权、政治和安全等方面同时得到处理,就能够建立信任气氛,从而对国内流离失所者的情况产生积极的影响。例如,萨尔瓦多在联合国主持下商定的结束十多年内战的和平协定,导致该国政治和人权生活的重大改革,并使它能够应付国内流离失所的危机。在布隆迪,政府和反对派在秘书长布隆迪问题特别代表的引导下最近签订的协定是另一个令人乐观但靠不住的例子。在卢旺达,必须针对灭绝种族冲突的根源采取措施,谋求全国和解和发展。关于哥伦比亚、斯里兰卡和苏丹的访查报告都强调了谈判解决冲突的重要性。国际社会为受到影响的人口采取的人道主义行动确实能够产生建立信任的影响,从而可能促进和平进程。

260. 保护国内流离失所者的战略应设法使联合国的政治、人道主义和人权机构之间有更大程度的协调,以促进解决国内流离失所危机的各种办法互相加强,从而有助于和平与安全事务。除非能够解决根源并找到冲突的政治解决办法,不大可能有希望结束冲突或解决国内流离失所问题。人道主义援助和促进人权并不能取代为促进一国的和平、安全和稳定事业须作出的更大努力。协调一致的努力是对付复杂、多面的国内流离失所挑战的最有效方法。

#### D. 发展战略

261. 在难民领域内,已有很多人主张将援助工作从面向救济转向以社会和经济发展为重点,以减轻收容国的负担并使难民在经济上比较独立。在发展机构界内,也有越来越多的人认为提供救济援助的方式应能为发展莫下基础。“救济—复原—发展连续统一方案”旨在建设难民、回归者和国内流离失所者的力量和能力,将他们纳入发展计划,建立一个发展规划者能够依赖的自力更生基础。

262. 不过,要将新的办法转变成具体行动已证明是很难的。<sup>73</sup>在紧急情况下,救济机构的重点大体上仍然是满足短期需要,而不是发展能够有助于长期解决问题的技能。即使在紧急阶段过后,重点也往往是放在提供救济援助上,而不是转到面向发展的办法上。资金筹集是问题的一部分。在紧急需要得到满足后,通常很少资源可用于发展,因为同人道主义救济比较,发展究竟不是那么迫切的问题

263. 发展机构方面并不一定愿意或能够为流离失所的人提供援助,特别是如果受援国政府拒绝将难民或国内流离失所者纳入提供给它们的正常发展援助方案。不过,如果援助方案的受益者包括当地社区以及难民和流离失所者,当地和国家当局的反应会更好。在当地社区同样需要援助的情况下,提供援助的方案有必要是以社区为基础的方案。

264. 向卷入冲突情况的国内流离失所者提供发展援助是一项特别的挑战。虽然如此,在帮助国内流离失所者开发自力更生的机会方面仍有很多事情可做。联合国妇女发展基金为遭受战争破坏的国家拟订了若干低预算项目,包括为国内流离失所妇女提供种籽和工具以及创收活动。它发现即使传统的发展要求没有得到满足,也可以实行培训和小型方案。它正在发展新的战略,以便将救济和发展援助之间的联系转变成具体行动。<sup>74</sup>

265. 救济和发展机构以及国际金融机构必须为国内流离失所者拟订战略和方案,许多这些人拥有技能和工作经验,通过创收和发展项目比通过救济援助能更好地确保他们的生存。国际人口与发展会议(开罗,1994年)的宣言建议,应采取措施确保国内流离失所者得到基础教育、就业机会、职业训练以及其他基本服务;各国政府、国际组织和非政府组织加强对国内流离失所者的发展援助,以使他们能够返回原居地。

266. 应进一步考虑将中美洲难民问题会议等区域进程推广到各有关地区,以便使各国政府、非政府组织和发展机构参与将流离失所者纳入国家发展计划的工作。

### E. 妇女和儿童战略

267. 需要为解决国内流离失所妇女和儿童的特别援助和保护问题拟订战略。本报告描述了一些严重的援助和保护国内流离失所妇女和儿童的问题并提出了若干改善他们处境的建议(见上文第二节A)。虽然大多数国内流离失所者是妇女和儿童,但很少注意记录他们遭受到的特别凌辱或拟订改善他们情况的战略。也没有充分注意妇女家长面临的困难。她们为供养家庭需要在经济上能够自立,应当是特别培训和创收方案和战略的目标。此外,变得比较自立,她们也比较能够缓和流离失所对其家庭和社区的影响。虽然儿童基金会、联合国妇女发展基金和非政府组织的方案有必要设法减少妇女和儿童的特别易受害性,应当把更多的注意放在拟订战略以解决他们在国内流离失所情况下的援助、保护和发展需要。

### F. 寻求全面战略

268. 由于全世界国内流离失所危机的规模、现有对付系统不足够和迫切需要国际补救办法,秘书长要求代表除了进行其职权要求的正常工作外,还对问题进行深入研究并就适当的法律和体制对策提出建议。秘书长要求的、并得到其职权涉及国内流离失所者的主要机构首长核可的主要研究的目的在于拟订一个满足国内流离失所者的保护、援助和发展需要的全面战略。更确切地说该研究的目标是:

- (a) 通过监测全世界的情况、同时把重点放在具有区域代表性、问题特别尖锐的若干国家,对国内流离失所危机进行研究并公布研究结果;
- (b) 拟订具体针对国内流离失所者需要的法律保护原则,这些原则应以现有国际法为基础,但也设法弥补法律可能存在的缺口;
- (c) 就现有国际和区域机构如何能够更有效地满足国内流离失所者、特别是妇女和儿童的援助、保护和发展需要提出建议,并查明可能需要的新办法和能力;
- (d) 就当地、国家和区域能力如何开发并更好地协调以解决国内流离失所问题提出政策建议。

269. 这此目标与代表职权的目标相关,可望补充和加强后一目标。研究的结果有可能使该职权对问题有更深入的了解。从而加强并促进它为更协调一致的国际对付这一全球危机的努力提供领导的能力。最后,国内流离失所问题出现在当地一

级,人们需要的是最基本的援助和保护。因此,最需要在外地一级进行防止和保护活动以及提高认识、授权和组织水平的活动。拟议的研究应有助于拟订更加明确的关于有效应付国内流离失所挑战的建议。

## 八、结论和建议

270. 从总体上说,首先应当指出,在联合国系统内外,政府间机构、区域机构和非政府组织正积极探究设计新的办法,以增加对国内流离失所者的援助保护。难民署已扩大了活动范围,把许多国内流离失所人口包括进去,别的人道主义机构一般也这样做。在法律方面也做出了努力,研究现行法律标准在多大程度上能满足国内流离失所者的需要。可是国际社会的反应仍然多半是临时性的,不敷需要,远不足以应付面对的难题。国内流离失所的危机、这种情况给身受其苦者造成的迫切需要、缺乏向这些人提供保护援助的规范原则和体制机构,这一切都急需国际社会予以特别注意,从组织上、法律上作出更协调一致的反应。

271. 应当认真考虑为国内流离失所者制定法律框架。现有国际法虽然广泛涉及国内流离失所者,却没有一份文书详细列出这些规定,而且法律上还有待填补的空白。因此必须在单独一份文件中重申并澄清现有法律,填补法律上的空白,拟订一套具体配合国内流离失所者需要的原则。这会有助于包括政府间和非政府组织在内的所有从事这方面工作的人同有关当局进行对话,并增进国际上对这个问题及其亟待解决一事的认识。

272. 原则上,为提供国内流离失所者所需的保护援助而建立一个新机构,或委托一个或几个现有组织负责这事,始终是值得考虑的办法,但目前似乎缺乏这方面的政治意愿。即使决定了指派一个现有机构负责,对于哪一个机构适合做这事仍可能众说纷纭,莫衷一是。扩大难民事务高级专员办事处的职权看来显然是最应选取的方向,因为该署对保护、援助工作都有经验,但即使这样也会引起问题。无论如何,既然在最近的将来不大可能为保护援助国内流离失所者而建立新组织,或把这项责任委派给一个现有组织,

那么,在任务和活动同国内流离失所者有关各机构之间发展协作安排似乎是最切合实际的备选办法。

273. 尽管联合国各机构比较愿意设计出更一致的协作安排,国内流离失所问题往往仍无人负责。大量国内流离失所者无人保护援助的情况仍然太多。需要建立一个中心或一种机制来审查严重的国内流离失所情况,在复杂紧急的情势下迅速指



定负责机构。机构间常设委员会批准了该委员会国内流离失所者问题特别工作组的建议，即由紧急救济协调员作为联合国系统负责接受各项援助保护国内流离失所者要求的中心，援助保护对象应是需要国际上作出协调反应的实际存在或正在形成的国内流离失所情况。为处理国内流离失所者问题建立较协调一致制度的第一步是有效落实这项建议。同时也必须更注意加强各主要直接从事解决国内流离失所者问题的人道主义机构间的实地协作与协调。

274. 进行更密切的机构间协作也要求那些职权和活动同国内流离失所者有关的机构指定工作人员，作为有关国内流离失所者工作的联络中心。特别需要加强人道主义事务部处理国内流离失所者问题的能力。紧急救济协调员办公室同机构间常设委员会、秘书长代表和外地的驻地协调员密切合作，可以有效发挥联合国系统国内流离失所者问题协调中心的作用，应通过协调联合国系统能实际进行援助保护工作各部门，设法把援助和保护的双重职责结合起来。

275. 秘书长代表在这一规定的协作框架中的作用主要应是促进作用。即使联合国系统中建立了协调对国内流离失所情况作出反应的中心，也还是需要注意保护问题，而这一点不在紧急援助协调员现有的任务范围内。当然可以重订紧急救济协调员的任务规定，把保护工作也包括进去，但目前反对这种想法的理由是，这可能有损于他目前任务的人道主义基础。因此，就国内流离失所者问题而言，秘书长代表和紧急救济协调员二者的任务可以看作是互相补充的。的确，即使扩大人道主义事务部的职权，把保护工作也包括在内，仍然很应建议在联合国系统内另有一个机制，以秘书长的权威为后盾，专门注意普世大量国内流离失所者对保护的需要。秘书长代表的任务能满足这一点。

276. 若要代表有效发挥这项促进作用，必须大为增强他的工作能力。应考虑任命一位专职代表而不是目前自愿兼职的代表，当然这事还须进一步研究。无论代表专职兼职，都必须以足够的人力物力(目前二者都极其缺乏)加强他执行任务的手段，使他能完成其任务规定的多种工作：监测全世界的国内流离失所情况，进行事实访查，同各国政府对话，协调人道主义机构的活动，发动国际舆论和行动，编写有关各国的一般性报告和具体报告，拟订预防战略，汇编关键的法律规范，审查体制安排，鼓励开发国家和区域的能力，参加早期预报系统，提倡善待妇女儿童，提请秘书长、大会和人权委员会注意具体情况，制订长期战略以便更有效地满足国内流离失所者的需要。

277. 为更多理解国内流离失所者的援助保护需要，必须再去受国内流离失所问题困扰的国家作实地访问。代表只有直接同有关国家政府、实际掌权者、联合国

及非政府组织在当地的工作人员进行接触，尤其是直接同流离失所人口接触从而得到第一手资料，才能实现他的目标：就联合国在政治、人权、人道主义领域中有关国内流离失所者的活动向联合国总部提出建议。

278. 为收集全世界国内流离失所人口的资料，需要按难民署文献中心的方式建立一个国内流离失所问题信息中心。联合国系统内没有汇集有关国内流离失所者信息的中心是一项严重缺陷。需要足够的工作人员和资金，使代表可以创立国内流离失所问题信息中心。这样做，就为确保人们不致忽视忘却国内流离失所情况，确保发现所有的严重情况并掌握充分文献，迈出了重要的一步。非政府团体和研究机构可以协助建立这一信息中心，特别是协助开发用于搜集准确统计数字的方法。

279. 应同非政府组织发展较全面的工作关系，这些组织经常在当地发挥有效作用，同国内流离失所者一道工作，了解为及早做出反应所必需的当地情况。非政府组织特别可以在早期预报和收集信息方面协助代表和联合国各机构，代表和各机构又可在当地支持这些组织。还可要求非政府组织建立当地机制，以实行从国别访查中得出的有关改善国内流离失所者境况的看法和建议。而且受托人也可通过协作而获知非政府组织及其他专家团体当地访查的结果。还可鼓励非政府组织在化解冲突、缓和社区间紧张情况上发挥作用，这反过来又会为流离失所者返回家园创造较安全的条件。同非政府组织发展伙伴关系对于制订世界性战略以增进对国内流离失所者的保护援助至关重要。

280. 还应考虑在有严重国内流离失所问题的地区派驻联合国人权外勤官员，以协助满足保护流离失所者的需要，从而在行动上支持受托人和在当地积极活动各组织的工作。外勤官员有建立信任的作用，这种信任是使流离失所者能够返回的必需条件，他们也可以协助国内流离失所者返乡。人权事务中心在前南斯拉夫和卢旺达布署的外勤官员已积极参与监测国内流离失所者境况的工作。这项工作也应包括在派驻有大量国内流离失所者地点的其他人权监测员的任务中。由于联合国维持和平行动而布署的监测员也应负责提供有关国内流离失所人口的信息。有监测人员在场，除了能起保护作用之外，还可有助于防止侵犯行为，提请国际社会注意他们具体监测地区未获满足的援助需要。简言之，如果要成为有意义的保护和预防机制，受托人必须具有更大的运作能力。

281. 应加强受托人同各人道主义组织之间的合作。大会请代表同联合国各机构协调，这些机构被要求向他提供一切可能的协助。应更详细地确定这项合作的具体性质。机构间常设委员会最近批准了一项提议，委员会的讨论涉及国内流离失所问题时 应请秘书长代表参加。他可提请该委员会注意那些需要国际上进一步参与

的、尤其是参与保护的国内流离失所情况，并就他所访问各国的情况提出报告。把严重的国内流离失所情况列入该委员会议程很重要，这样就可以对这种局势进行充分讨论，拟订援助保护的策略。人权事务高级专员参加常设委员会也很有价值，因为可保证充分顾及紧急情况中的人权问题。

282. 如果所有为国内流离失所者工作的人道主义组织都把秘书长代表的任务通知它们的外地工作人员，并要他们经常把自己工作领域中有关国内流离失所人口的信息告诉他，这会大有助于代表的工作。需提供的信息应主要涉及国内流离失所者遇到严重的援助保护问题的情况。知道这种情况会帮助代表决定安排访问何地最有用处，建议何种方案比较有益。而代表同各国政府的对话也会对联合国各机构在外地的工作有所助益。人道主义组织可能发现，由一位外来的、具有国际社会道义权威的人就保护问题进行对话很有益处，尤其在有些组织本身的援助职务使它们不能这样做的时候。

283. 需要有更合适的机制来承担秘书长代表各项访问的后续工作，确保所提的建议能在当地执行。代表访问时能够依靠当地人道主义组织的工作人员为他做后勤和支持安排，如果他们也能协助进行后续活动就更可贵了。驻地代表、驻地协调员和别的联合国工作人员可以提供信息，说明有关国家在什么程度上实施或考虑了所提的建议。当地情况不容许驻地协调员履行这项职责时，可以考虑其他选择，这包括难民署的保护或外地官员、人权监测员或非政府组织。机构间国内流离失所者问题特别工作组也可发挥组织监测某些国家情况的作用。这种协作监测对当地人员和秘书长代表都有好处，因为可以达成他们的共同目标，即设法确保国内流离失所者的基本需要得到满足。

284. 虽然人们现已普遍承认有效的国际反应必须兼顾国内流离失所者在援助和保护两方面的需要，但在结合保护和援助活动并加强人道主义机构同人权机构的协调方面，还有许多工作要做。提供援助的人道主义机构同意在保护的机构之间的关系仍以极其谨慎为特色。需要对每项严重的国内流离失所情况进行机构间讨论，以便拟订如何以最佳方式既进行保护又提供援助的策略。人们公认，对国内流离失所者尤其是妇女儿童保护不足，是国际制度最需弥补的缺陷之一。

285. 还需要能在国内流离失所局面中引进面向发展的办法的战略。从根本上解决国内冲突意味着促进民主结构、尊重人权、进行可持续的发展。特别要使失去了权利、被边缘化的社区能自立更生地重新掌管当地事务和本身的发展。最好更辅以专为经济和社会项目用的资源，这种项目要立足于已有的社会结构、组织和已确立的生活方式。在国内流离失所人口与同样贫困的难民、返回者及当地居民杂居共

处的地方，这种项目要设法使整个社区都得到好处。必须把对当地发展项目的支助看作不只是帮助穷人或边缘分子，必须把这看作对社会秩序基础的投资。需要特别注意开发那些可在不符合传统发展要求的条件下进行的项目，确保妇女、特别身为一家之主的女性的经济需要得到足够的注意，足够的资源。转移发展技能、有创收机会和恢复基本设施可有助于改变受忽略社区的面貌，刺激恢复和重建。开发署、联合国妇女发展基金和国际金融机构必须更多参与这一切。

286. 重申治理流离失所的根本原因的重要性是很重要的。只有努力促进和平解决国内冲突才能为国内流离失所问题找到切实而长久的答案，使人民可以重返故里，重度正常生活。联合国的政治、人道主义和人权机构必须更加协调，提倡各种相互支持的、消弭国内流离失所危机的办法。除了促进人道主义援助和人权目标而外，代表的任务也可有助于鼓励和和平解决冲突。进行协作是解决国内流离失所危机所涉严重情况的唯一有效手段。

287. 作为最后的总结，应当重申过去几年在对日益膨胀的国内流离失所危机作出国际反应方面已取得了很大的进展。但国内流离失所问题仍然是国际社会所面临的法律和体制难题，必须刻不容缓地予以解决。关于规范性标准，人权委员会关于国内流离失所者的各项决议已要求对现有法律规范进行编纂和评价，确定是否存在法律上的空白，并拟订填补空白的指导原则。如果要在国内流离失所者需要迅速提供援助和保护的时候作出更有效的国际反应，还必须解决机构责任问题。一旦解决了法律和体制问题，直接负责者的任务就是拟订对国内流离失所危机作国际反应的策略，并同有关机构合作，协调解决根本的国家和区域安全、稳定和发展等问题，这些问题是混乱的根源，又因混乱情况而益形严重，难民和国内流离失所者都由此而来。

## 注

<sup>1</sup> 在编写本报告时参考了难民政策小组和挪威难民理事会向代表提交的报告。难民政策小组的文件“改善帮助国内流离失所者的体制安排”，是一份初步报告，将进一步研究本议题的过程中完稿。挪威难民理事会的报告“援助国内流离失所者的体制安排：实地经验”（1994年）将由该理事会出版，在人权委员会第五十一届会议上分发。

<sup>2</sup> 秘书长关于国内流离失所者的分析报告(E/CN.4/1992/23)。

<sup>3</sup> 挪威难民理事会，“援助国内流离失所者的体制安排：实地经验”。见上文

注1。

<sup>4</sup> 例如参见美国难民委员会(华盛顿特区)1994年世界难民调查;难民事务高级专员在1994年亚的斯亚贝巴PARINAC区域会议上的发言;“非洲的国内流离失所者:援助方面的挑战和机遇”,难民政策小组,华盛顿特区,1992年10月。难民政策小组指出,其估算数字来源为有统计数据的所在国、红十字会国际委员会、联合国各机构(开发计划署、粮食署)、美国外国灾害救援局、美国国务院各国别科室、以及私人性质的人道主义和人权组织。该小组说,“但是,这些估计数字可靠性不强,因为既没有负责收集资料的机构,收集资料的各个团体也没有采用同一的方法。”又见Robin Wright,“Millions Adrift in Their Own Lands”,《洛杉矶时报》,1994年3月8日。

<sup>5</sup> 难民署,《世界难民状况》(1993年,第一页)。

<sup>6</sup> 秘书长关于本组织工作的报告:和平议程的补充(A/50/60-S/1995/1),1995年1月3日。

<sup>7</sup> “Displacement or Development: Bridging the Gap”,联合国难民事务高级专员对世界银行/国际货币基金上的讲话,华盛顿特区,1994年6月8日。

<sup>8</sup> 卫生与公共服务部,疾病控制中心Michael Toole博士在美国参议院的证词,1990年4月3日,引自“非洲的国内流离失所妇女和儿童”,难民政策小组,华盛顿特区,1992年2月。

<sup>9</sup> Larry Minear 和 Thomas Weiss,《人道主义政策》,外交政策协会(1994年)。

<sup>10</sup> 人权委员会关于国内流离失所者的1993年3月11日第1993/95号决议。

<sup>11</sup> 联合国机构间利比里亚访问团发现,许多国内流离失所的妇女都遭到强奸,并染上了性传染疾病。见“支助国内流离失所状况下的妇女,开发计划署/儿童基金会/妇女发展基金/世界卫生组织/人道主义事务部联合访问团报告”,1993年10月18日至11月5日。纽约:开发计划署发展方案中的性别问题。

<sup>12</sup> 参阅“Sudan: The Lost Boys, Child Soldiers and Unaccompanied Boys in Southern Sudan”,人权观察/非洲,纽约,1994年11月。观 Bill Keller “In Mozambique and other Lands, Children Fight the Wars”,《纽约时报》,1994年11月9日及“Liberia's Civil War Takes Toll on Children”,《纽约时报》,1994年10月29日。

<sup>13</sup> 难民署、儿童基金会和其他联合国机构经常谈判以策进入反叛力量控制的

地区。一项基本的作业原则是要求全面和无阻碍地深入某一国家内的所有受影响人口。在莫桑比克,儿童基金会与政府和莫桑比克抵抗运动成功地进行了谈判,为向分属冲突各方的人发放人道主义援助开辟了“和平走廊”。这使得该机构能够支持喂养方案、保健服务和提供种籽及工具。

<sup>14</sup> 见联合国妇女发展基金年度报告,1991-1993年。

<sup>15</sup> 难民署--非政府组织1994年6月在奥斯陆举行的一次会议通过的PARINAC行动计划,其中要求非政府组织与难民署和代表一起寻找“特定情况下进行合作的潜在领域,如收集国别资料和协助代表进行国别访问”。

<sup>16</sup> 委员会第1994/68号决议呼吁各有关报告员、工作组和专家收集有关可能造成国内流离失所现象的情况的资料,并把有关资料和建议纳入他们提交委员会的报告(第9段)。

<sup>17</sup> 还请参看1994/66号决议,委员会在该决议内请研究种类侵犯人权情况的特别报告员、特别代表和工作组收集有关造成人口大规模流亡或妨碍他们自愿返回家园的问题的材料,将这些材料与他们的建议一道写入他们提交委员会的报告(第4段),还要求秘书长在其报告中纳入各人权机构提供的有关造成人口大规模流亡或妨碍他们自愿返回家园的问题的材料和建议汇编(第15段)。此类资料已纳入秘书长关于人权和大规模流亡的报告(E/CN.4/1995/49)。

<sup>18</sup> 非政府组织如美国难民委员会、难民政策小组、挪威难民理事会已开始收集国内流离失所的资料,在前南斯拉夫,非政府组织--难民署Yugo Net资料系统是在紧急状态早期在外地(萨格勒布)建立的。该机构有效地提高了非政府组织之间以及非政府组织和联合国机构之间就有关人道主义需要、人权问题和行动协调努力的问题交流资料。

<sup>19</sup> 大会在其关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的第46/182号决议的附件第3段内重申了以下原则:只能在响应受灾国的呼吁并尊重其领土完整的情况下才提供援助。但同时,它授权紧急救济协调员“……积极帮助业务组织进入发生紧急情况地区,以便在有关各方的同意下,迅速提供紧急援助”(第35(d)段)。获得同意似乎隐含采取行动征得同意的权力。

<sup>20</sup> 安全理事会1991年4月5日第688(1991)号决议。还请参看“人道主义活动对享有人权的影响”(E/CN.4/Sub.2/1994/39)第7至8页;Louis Herkin的“人道主义干预”和Roberta Cohen的“加强对国内流离失所者的国际保护”,载于《人权:下一世纪的议程》,美国国际法学会,华盛顿(首都)1994年。

<sup>21</sup> 见Richard Plender的“为国内流离失所者采取行动的管辖法律基础”,

《国际难民法期刊》第6卷,第3册第356页,(1994年)。Plender在第353页还建议:关于获得人道主义援助权利的新规范标准的建议,较为容易的可能是修正《加快提供紧急援助公约草案》第1(b)条。

<sup>22</sup> 非洲人权和民族权利委员会关于保护非洲难民和国内流离失所者的讨论会闭幕声明,哈拉雷,1994年2月16日至18日。

<sup>23</sup> 见上文注2。

<sup>24</sup> 见Francis M·Deng,“国内流离失所者的国际保护”非统组织/难民署关于非洲难民和流离失所问题的专题讨论会(亚的斯亚贝巴,1994年9月5日至7日)。

<sup>25</sup> 见Plender,同前。

<sup>26</sup> 见挪威难民理事会,“基层经验”,同前。

<sup>27</sup> 《难民署的国内流离失所者行动经验》(1994年9月)。还见关于国内流离失所者人权问题和秘书长代表Francis Deng先生撰写的综合研究报告(E/CN.4/1993/35,附件第50段)。

<sup>28</sup> 非洲统一组织1969年9月10日关于非洲难民问题具体方面的公约,联合国条约集第1001卷第14,T691号,1974年6月20日生效,定义读为如下:

“1. …“难民”一词应指由于种族、宗教、国籍、属于一特定社会团体成员或因政治观点,有充分理由害怕遭到迫害而身处其国籍国之外并且不能够或由于此类恐惧不愿意置身于该国的保护之下的每一个人…。

“2. “难民”一词也适用于因其原籍或国籍国的部分地区或全国遭到外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱公共秩序的事件,不得不离开其习惯居住的地方以便在其原籍或国籍国以外的另一个地方寻求庇护的每一个人(划线强调部分另加)。”

<sup>29</sup> 《卡塔赫纳难民宣言》,见《美洲间人权委员会年度报告》OEA/SER L/V/II 66,doc 10(1984年)。

<sup>30</sup> “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”。

<sup>31</sup> 一名国内流离失所者是“因存在下列人为的形势:国内武装冲突、国内埃或紧张局势、大规模的暴力行为、大规模侵犯人权的行为或以前形势造成的可能干扰或严重干扰公共秩序的其他情况而使他的生命或自由和人身健全受到攻击或遭到威胁而被迫放弃其居住地或其惯常职业在本国家领土内徙移。”(本报告增编1第12段

中)引用。

<sup>32</sup> 见例如Plender提议的定义：“由于军事或准军事冲突或其他严重扰乱公共秩序的形势，因而有充分理由害怕遭到迫害或杀害，身体受伤，剥夺人身自由或生活基本必需品而被迫离开他或她家乡，但不是不能逗留或返回其国籍国的任何人。”见Plender,同前。还见Rainer Hofmann,1994年8月14日至20日在布宜诺斯艾利斯举行的国内流离失所者问题国际法协会委员会第66届会议报告员(秘书处存档文件)。Hofmann建议,工作定义不应包括自然或人为灾害,因为在这样的情况下,不缺乏政府提供的援助和保护,并且如果流离失所者跨越国际边界,他们无资格成为难民,因为没有迫害因素。他提出下列定义:“国内流离失所者”一词适用于任何人只要他因种族、宗教、国籍、属于某特定社会团体而有充分理由害怕遭到迫害,或由于外来侵略、外国占领、武装冲突、国内动乱、有组织的侵犯基本人权或强迫流离失所而被迫离开他或她习惯居住地;并在他/她自己的国家领土内,但其政府不愿意或无能力有效地保护此类人员遭此类行为或者此类行为或形势造成的影响。”

<sup>33</sup> 见Hofmann,同上。

<sup>34</sup> 见挪威难民理事会,“基层经验”,同前。

<sup>35</sup> 见本报告增编1第108和110段。

<sup>36</sup> 一般参见Luke T·Lee的“国内流离失所者和难民:走向法律综合?”(1994年),秘书处存档。

<sup>37</sup> 见挪威难民理事会,“基层经验”同前。还见《难民署的行动经验》,同前,第76至77页。

<sup>38</sup> 见Derg,上文注24。

<sup>39</sup> 布托罗斯·布托罗斯--加利“地雷危机,人道主义的灾难,”《外交事务》,1994年9月/10月。

<sup>40</sup> Hofmann,同前。还见Maria Stavropoulou,“不成为流离失所者的权利”,《美国国际法和政策杂志》,第9卷,第3号,1994年春季季刊。

<sup>41</sup> 人权事务高级专员在难民署执行委员会上的讲话,1994年10月5日。

<sup>42</sup> “武装冲突中的人道主义”联合国难民事务高级专员1994年5月12日在Brookings Institution,华盛顿(首都)的讲话。

<sup>43</sup> “难民署为国内流离失所者开展的保护方面的活动”,提交高级专员方案执行委员会关于国际保护的全体小组委员会的报告,1994年5月4日。

<sup>44</sup> 见《难民署作业经验》,同前引。



<sup>45</sup> 难民署,“保护方面”,同前引。

<sup>46</sup> 秘书长关于联合国系统组织向实地派遣代表的说明:更为统一的做法(A/49/133/Add.1)(1994年4月22日)。

<sup>47</sup> 机构间常设委员会由儿童基金会、难民署、粮食计划署、粮农组织、卫生组织和开发计划署的负责人组成。国际移民组织和红十字运动(红十字国际委员会和红十字会和红新月会国际联合会)也参加其会议。非政府组织的代表是国际志愿机构理事会和国际行动理事会。

<sup>48</sup> 联合国难民事务高级专员在世界人权会议上的发言,维也纳,1994年6月15日。

<sup>49</sup> “国内流离失所者:初步调查结果”,国内流离失所者问题机构间特别工作组,日内瓦,1993年。

<sup>50</sup> “国内流离失所者:下一个阶段”,机构间常设委员会,日内瓦,1993年7月5日。

<sup>51</sup> 国内流离失所者问题机构间特别工作组1994年4月5日会议记录,日内瓦。

<sup>52</sup> 见卫生组织、开发计划署和粮农组织给国内流离失所者问题机构间特别工作组提供的文件,日内瓦,1994年。

<sup>53</sup> 人道主义事务部主任在难民署高级专员方案执行委员会国际保护问题全体小组委员会上的发言,日内瓦,1994年5月18日。

<sup>54</sup> 红十字会代表在难民署高级专员方案执行委员会国际保护问题全体小组委员会上的发言,日内瓦,1994年5月18日。

<sup>55</sup> 联合国难民事务高级专员在人权委员会第五十届会议上的发言,日内瓦,1994年2月9日。

<sup>56</sup> “国内流离失所者:粮食计划署的立场文件”,世界粮食计划署,罗马,1994年6月。

<sup>57</sup> Frederic Maurice and Jean de Courten, “ICRC Activities for Refugees and Displaced Civilians,” International Review of the Red Cross, January-February 1991。

<sup>58</sup> Minear, Larry *et al.*, Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991-1993, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Providence, 1994.

<sup>59</sup> “人权事务中心为执行《维也纳宣言和行动纲领》而制定的活动计划”，附件二，日内瓦，1993年11月10日。（内部文件）

<sup>60</sup> 联合国难民事务高级专员在挪威政府主办的联合国对国内流离失所者人权的保护问题圆桌讨论会上的发言，挪威难民理事会和难民政策小组，尼翁，1993年2月。

<sup>61</sup> 荷兰王国代表在难民署执行委员会第四十四届会议上的发言，日内瓦，1993年。

<sup>62</sup> 高级专员方案执行委员会的结论，见A/AC.96/XLV/839，1994年10月11日。

<sup>63</sup> 挪威难民理事会，实地经验，同前引。

<sup>64</sup> 欧洲安全与合作会议于1995年1月1日改名为欧洲安全与合作组织。

<sup>65</sup> 参与挪威难民理事会调查的非政府组织建议，联合国机构应与地方和区域当局建立更密切的关系。非政府组织关切的是，国际社会在制订计划时没有充分支持或了解地方当局。莫桑比克非政府组织强烈主张采取措施加强地方当局的能力。这是开展返回者和国内流离失所者复原和重新融入社会的活动的先决条件。国际非政府组织和联合国目前正在该国各地执行各种方案以实现这一目标。

<sup>66</sup> LINK是协调的一个例子。它是在国家一级代表莫桑比克非政府组织的伞形组织。其成员组织有很多为国内流离失所者工作，主要是在执行复原和重新融入社会方案方面。这一主动行动受到联合国和政府的欢迎，因为它提供了一个重要的信息和协商渠道。不过，当地非政府组织并未象国际非政府组织那样密切地参与协调工作，有些还怀疑它与联合国机构的联系太密切。

<sup>67</sup> 在中美洲和安第斯地区，有许多为使当地一级的评估能力体制化作出努力的例子。例如，难民署请安第斯法学家委员会对秘鲁的国内流离失所情况进行评估和分析，最近还请国际非政府组织和常设协商会对危地马拉的情况进行评估和分析。

<sup>68</sup> A/47/628/，附件，第44段。

<sup>69</sup> A/48/18，第7段。

<sup>70</sup> 同上，第12段。

<sup>71</sup> 秘书长的报告，第31段。见上文注6。

<sup>72</sup> 在斯里兰卡的国际和国家非政府组织都同意，开放救济中心在难民署保护下帮助国内流离失所者和返回者，已缓和了受影响地区的紧张局势并给予邻近地区的平

民一种安全感。在开放救济中心寻求庇护并不妨碍他们在别处寻求庇护的权利。

<sup>73</sup> Roberta Cohen, “难民和国内流离失所妇女”, 为世界银行特别研究报告《缩小性别差距: 投资开发和解放妇女和经济潜力》编写的文件, 华盛顿, 1995年。

<sup>74</sup> 见联合国妇女发展基金年度报告, 1991年-1993年。

XX XX XX XX XX