



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/53
11 February 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 9(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

秘书长代表弗朗西斯·登先生依照人权委员会
第 1997/39 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	2
一、规范框架.....	4 - 25	2
A. 免遭任意流离失所的权利.....	9 - 14	4
B. 关于国内流离失所问题的指导原则.....	15 - 25	5
二、体制框架.....	26 - 50	7
三、国别重点.....	51 - 64	15
四、加强任务授权的能力.....	65 - 72	19
五、结 论.....	73 - 77	22

导 言

1. 自人权委员会于 1992 年首次审议国内流离失所项目，导致当年任命了秘书长国内流离失所问题代表以来，国际社会在克服这一全球性危机方面取得了显著的进展。然而，国内流离失所继续构成国际社会所面临的最大和最紧迫的挑战之一。这部分是由于问题的幅度，目前至少已影响到 2,500 万人，同时，也由于他们需要保护和援助的严重程度所致。国内流离失所未跨越边界，而且尤有甚者，大部分往往发生在武装冲突之下的事实，对国际社会致力于解决这些需求形成了额外的挑战。此外，作为处于严重危机社会的一个确切无误的迹象，国内流离失所往往只是下列各种情况的先兆——这些情况可具有更广泛的国际所涉影响；不仅包括大规模的难民潮，而倘若危机不限于各区域的话，亦可导致各国整体政治和经济的动荡不安。因此，解决国内流离失所现象，是一个保持区域和国际和平与安全极为紧迫的问题，因为它牵涉到如何回应每个受影响者对人道主义援助和人权保护的需要。

2. 作为应付此项挑战的第一步，秘书长应人权委员会的要求，于 1992 年任命了一位国内流离失所问题代表。自他任命时刻起，该代表即承担了一项促进性的作用，促进提高各方对国内流离失所困境的意识，并鼓励采取解决这一问题的有效行动。在履行这一职责时，代表所承担的任务可归纳为下述三个工作领域：(a) 制订出一项指导解决国内流离失所者保护和援助需求的适当规范框架；(b) 形成拟将这些权利转化为现实的有效体制安排；和(c) 集中注意那些国内流离失所者的具体情况，以致力于实现确保这些问题得到有效解决的目的。

3. 本报告通盘审议了过去几年在这三个活动领域中每一领域所完成的工作，辨明了今后的一些重大挑战。总地来说，在头两个领域已经取得进展，特别是在制订解决国内流离失所问题经改善的规范和体制框架方面已经有了进展。如今的一项挑战大体上是运作上的，即如何把在规范和体制上取得的进展加以监督并转化为有效的行动。

一、规范框架

4. 当政府间和非政府组织参与为国内流离失所者提供保护和援助时，它们必须以人权法、人道主义法律和类推的难民法中类似的众多条款为其活动基准。没有

一项关于国内流离失所问题的具体文书可作为它们的指导。因此，一项专门针对国内流离失所者需要的规范框架，是增进对他们保护和援助的一个重要组成部分。

5. 过去三年来，为制订出保护和援助国内流离失所者的适当规范框架作出了相当大的努力。在与一个国际法律专家组的合作下，代表撰写了两份研究报告，分析有关国内流离失所情况的现行法律标准，并基于上述研究报告，制订一整套全面解决国内流离失所者需要的指导原则。代表向委员会提交的前几份报告详细地载列了对提交委员会第五十二届会议有关国内流离失所者法律准则的汇编和分析的结果(E/CN.4/1996/52/Add.2)。依赖这些调研结果的同时，本报告特别集中探讨了规范框架方面的一些新的发展，包括审查国际法为防止强迫迁徙所规定的保护程度以及有关国内流离失所问题指导原则的拟订情况。

6. 有关国内流离失所者法律准则的汇编和分析，审查了国际人权法、人道主义法律和类推的难民法中各项有关条款，以确定它们是否可充分解决对国内流离失所者保护和援助的需要，或是否有必要增列一些标准。汇编和分析得出的结论是，虽然现行法律涵盖了与国内流离失所者相关的许多具体问题，然而，仍存在着一些重大的疏漏之处和灰色区域，致使法律未能提供足够的保护。因此，汇编和分析提出了一些杜绝这些疏漏和灰色区域的建议，以建立更有效的保护和援助制度。

7. 委员会 1996 年 4 月 19 日第 1996/52 号决议要求秘书长公布这份汇编并广为散发。委员会在对此重申的 1997 年 4 月 11 日第 1997/39 号决议中，要求迅速以联合国所有工作语言发表这份汇编。人权事务高级专员办事处目前正在最后完成此汇编的英文本。

8. 委员会于其第 1996/52 和 1997/39 号决议中也呼吁代表根据该汇编，制订出保护和援助国内流离失所者的一项全面的规范框架。为了推动研订一项可包含预防在内的全面保护制度，代表再次与法律专家组合作，编写了一份研究报告手册，审查国际法为防止任意遭受流离失所而提供的保护，及其规定免遭任意流离失所的权利的程度(E/CN.4/1998/53/Add.1)。基于上述两项研究报告，代表制订了一整套全面解决国内流离失所者需要的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)。

A. 免遭任意流离失所的权利

9. 研究报告手册调查了现行国际法为防止任意遭受流离失所而规定的保护程度，并发现虽存在着许多国际法律标准，如这些规定得到尊重时，可减少任意制造的流离失所现象，但如明确地规定免遭任意流离失所的权利，可大大地增强规定保护免遭流离失所的法律依据。

10. 明确阐明这项权利将有助于清楚地界定目前国际法不明确表达的含义。正如研究所发现的，人道主义法律和有关土著人民的法律明确禁止任意制造流离失所。与此相反，人权法则只是在某些条款中暗示性地禁止，具体包含在有关迁徙和选择住所自由、个人住家免遭干扰的自由和住房权利条款之中。然而，这些权利却未充分和全面地防止一切任意流离失所情况，因为它们并未阐明，在何种情况下可允许实行迁徙，而且也没列明在何情况下，此权利才可受到限制和减损。然而，它们均确实指明了一项通则，据此，只有在例外的情况下，才可造成强制性流离失所，而即使在例外情况下，仍不可以歧视地或任意的方式造成这种情况。

11. 对国际法的分析揭示出，准许强制性流离失所是有限度的。只有在特殊的情况下才可这么做，但必须适当地考虑到必要性和相应程度的原则，并不得超出紧急情况的需要。此外，绝不可在歧视基础上发生此事。因灭绝种族、“种族净化”、种族隔离和其它惯常形式的歧视、酷刑或不人道和有辱人格的待遇等造成的流离失所现象，或有理由预期这种现象会造成这种现象，须绝对予以禁止，并可依据国际法追究个人责任。只要强制人民流离失所是非法的，而且是主动的或被动的国家政策的后果，即会产生国家责任问题。

12. 在实施迁移之前，可望当局探讨一切可能的备选办法，以避免或至少减少强制迁移的幅度。在实行迁移的情况下，应当保证提供适当的住所和令人满意的卫生条件，且保证不拆散家庭。拟被迁移的人员应充分地了解有关他们迁移的情况、赔偿和迁徙程序、有效的补救办法，以及酌情对土地或其它资产丧失作出赔偿。应努力征得那些拟被迁移者自由和了解情况后的同意。如没有上述诸项保障，即为任意性迁移的作法，因此属非法行为。据此，就免遭任意迁徙的权利所作的说明，应具体阐明不允许迁移的理由和条件，而一旦要实施迁移时，则须遵循的最低程序性保障规定。

13. 制订有关防止流离失所的准则，不仅应当作为对管制当局，而且也应作为对国际社会，提醒它们应负的责任，注意避免造成流离失所的局面。例如，各国际金融机构开始更为注意因发展项目引起的迁徙，并在决定是否提供对项目的支助时考虑到这一点。有关国内流离失所问题的指导原则认为，当不存在以确凿和压倒一切的公共利益为绝对理由而实施的大规模发展项目时，这种迁移即是任意性的。在迁移被视为可能避免的情况，世界银行以及经济合作与发展组织(经合组织)各自制订了指导原则，列明一些包括社区参与、重新安置条件和提供赔偿在内的具体规定，以保证迁徙按符合国际法的方式实施。¹

14. 阐明一项不遭受任意流离失所的权利，应当有助于提高必须予以保护以防止非法造成流离失所，以及提供一项预防此种情况的行动基础两事的意识。

B. 关于国内流离失所问题的指导原则

15. 对免遭任意流离失所权利的研究以及有关适用于已遭流离失所人员的法律标准汇编和分析，这一切奠定的基础可供制订一整套原则，以全面处理国内流离失所所有各阶段情况，包括预防此类情况、在流离失所期间予以保护和援助，并促进持久性解决。

16. 委员会在第 1996/52 和 1997/39 号决议中强调，必须更好地落实现行国际法，并且确认，辨明、重申和巩固对流离失所者受保护的權利将增强对他们的保护。

17. 为实现这两项目标，代表承诺研订一整套有关国内流离失所问题的指导原则，此乃首次试图确切阐明，对国内流离失所者保护的涵义和性质。由此形成的文件(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)综合了目前过于松散的许多有关准则，以求有效确保充分保护和援助国内流离失所者。与此同时，它还澄清了法律中一些业已辨明的灰色区域和疏漏之处。

18. 1996 年 6 月初举行了一系列会议，在与一个国际专家小组合作下并经与联合国各机构、区域组织和非政府组织代表磋商后，草拟了指导原则。1998 年 1 月由奥地利政府主持的最后会议，将召集各地理区域的法律专家和联合国各机构、区域组织和非政府组织的代表，讨论这些原则及其适用性，然后再将这些原则提交给委员会。

19. 指导原则的导言载有, 经对 1992 年所拟工作定义审查后订正的流离失所者的定义。² 重新草拟的定义删除了暂时和数量标准(即“突然和出乎预料地大量”)。它继续列举国内流离失所的具体原因, 但并未详尽无遗地列出所有原因。根据订正后的定义, 国内流离失所者是“那些被迫或不得不逃离或离开他们的家园或居住地, 尤其是因为或为了躲避武装冲突局势、普遍的暴力、侵犯人权行为或自然, 或人为灾害影响的一些人员或群体人员, 但他们并未跨越国际公认的国家边界。”这在国际或区域各级上是最广义地, 且最灵活的提法。与此同时, 经修订的定义还力求在有可能排斥一些人的过狭隘定义与可能导致无法实施的过空泛定义之间取得平衡。

20. 指导原则对保护个人免遭任意流离失所, 不得强迫离开其家园或居住地的权利已经作了明确的界定和详细的阐明。同时, 还列举了当局在确切保证无其它可备选的行动办法后拟实施迁移时, 必须兑现各项保障规定。条款清楚地阐明, 迁移的方式, 不得侵犯那些所涉人员的生命、尊严、自由和人身安全。最后, 指导原则强调, 国家的一项具体义务是, 提供保护特别依赖并依附于土地的土著人民、少数民族、农民、畜牧民和其他群体, 避免他们遭受流离失所的痛苦。

21. 指导原则还力求解决国内流离失所妇女和儿童, 及其中那些尤其脆弱的群体, 诸如孕妇、携带幼儿的母亲、家庭女户主和无人陪伴的未成年人等的特殊需求。有关证件、健康和教育的原则在提出应照顾到妇孺的一些特殊需要之际, 有关人道主义援助的原则还呼吁作出具体的努力, 确保妇女充分参与规划和分发救济供应物品的工作。关于妇孺的人身安全, 指导原则明确规定实行保护, 以防止强奸, 针对性别的暴力行为, 强迫卖淫, 诸如买卖婚姻、性剥削和强迫童工等当代奴役形式和强行征募儿童的作法。原则还具体规定, 尊重国内流离失所者家庭生活的权利, 包括在流离失所期间应当让家庭成员呆在一起, 凡遇因流离失所而失散的家庭, 特别是涉及到儿童的情况, 应尽快让其团圆。

22. 除了指导原则的法定权力外, 它们应在一段时期内促进创建必要的道德和政治气氛, 以增进对国内流离失所者的保护。这些原则既有意适用于各国政府, 也有意适用于非国家性的行为者。对这些原则的广泛接受和宣传, 将鼓励所有各级行为者对原则的使用。

23. 指导原则提供了一项基准, 据此以监测并衡量国内流离失所者的待遇。有国内流离失所者法律准则的汇编和分析, 已经成为监测流离失所情况、评估流离

失所者需要和在多大程度上已解决其需要的一个参照点。值得指出的是，在这方面，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)使用此汇编为实地工作人员编撰有关保护国内流离失所者国际法律标准手册的一项依据。³

24. 指导原则应进一步地便利这些活动，并应证明对各国政府、其它主管当局、各国际机构、区域组织和非政府组织促进和保护流离失所者的权利是非常重要的。指导原则应增进对国内流离失所者保护需要的意识，并应成为起草有关国内流离失所者的国家立法时，有助益的参考点。对于一切与国内流离失所者有关的行为者，原则应为他们从事此类活动提供切实的指导。

25. 在各国政府、政府间组织和国内流离失所者本身之间广泛地传播这些指导原则一事将有助于满足国内流离失所者的需要，代表希望，委员会将呼吁采取以同样的方式宣传和印发，从而促进对汇编和分析的宣传和散发。

二、体制框架

26. 与制订有关国内流离失所者的规范框架一样，对现行体制框架的分析也揭示出了一些严重的漏洞。其中最明显的是，缺乏任何一个受命主管国内流离失所者事务的国际组织。虽然将此主管责任赋予一个新组织或由诸如难民署之类的现有组织来承担曾经是颇符合逻辑的补救办法，但眼下显然并不是一个可取的解决办法。相反，机构间的协作仍是令人较为喜爱的备选办法。确实，就国内流离失所问题超出了任何单一组织所能承担的能力，且贯穿于人权、人道主义援助和发展制度等各方面而论，继续采取协作配合的方法肯定是可付诸实施的、最现实的体制框架。然而，与此同时，这一协调配合的作法也一直是临时性的，并一直受到各种协调和忽略保护问题的限制。正如秘书长在其1997年6月改革方案中所强调的，向国内流离失所者提供保护和援助仍然是人道主义问题之一，而这恰好正是各类机构现行任务之间的一个漏洞。尽管有许多组织，不论是政府间，还是非政府组织扩大了对国内流离失所者事务的参与，但体制框架方面继续存在着的缺陷，还是造成了反应不一致和不足的状况。

27. 秘书长的改革方案赋予了紧急救济协调员(协调员)的责任是，确保有效地解决对国内流离失所者的保护和援助问题。代表承诺致力于与救济协调员密切合

作，保证对国内流离失所情况作出更迅速和综合一致的反应。为此目的，代表与新任协调员之间已经开展了有益的磋商，这将是实现所需合作的一个良好开端。界定他们各自的职责和辨明其联合行动领域的谅解书，制订出这一合作模式，将成为一份有助的目标声明书和参照点。代表与前任协调员之间为制定出联合战略模式以保证解决对国内流离失所者保护和援助的 1996 年谅解书，须依照联合国系统最近的审查和秘书长的改革方案作出更新调整。

28. 作为根据经济及社会理事会 1995 年 7 月 28 日第 1995/56 号决议对联合国系统人道主义援助能力进行审查的一部分，机构间常设委员会(机构常设委员会)于 1997 年 5 月建议，协调员主管国内流离失所事务方面的职能须包括：鼓吹对援助和保护；筹措资源和辨明国际反应方面的缺陷；指派各机构的主管责任，包括收容营的管理责任；信息管理；和支持开展实地业务，包括展开争取人道主义通道的谈判。

29. 在信息管理方面，机构常设委员会工作组(机构常设委员会工作组)最近作为有关国内流离失所问题机构间论坛，取代了国内流离失所问题特设小组。工作组同意，协调员应监督，在与外部机构磋商情况下，建立全球国内流离失所信息的资料库。秘书长代表长期以来一直主张发展这样的一个信息系统，因为在联合国系统内并不存在一个系统性地汇集、收受和分析有关国内流离失所信息的机构。尽管该资料库至少在其实验阶段(预期为 1998 年上半年期间)由联合国系统外的机构——挪威难民委员会管理，但联合国各机构的支持则是资料库能否有效运作的关键。除已有若干机构提供的财政支助之外，还需要在信息分享方面予以合作。该资料库应成为总部和实地双方有关国内流离失所问题资料的中央信息储存库。派驻各国的协调员尤其应承担定期向机构常设委员会报告国内流离失所情况的责任。这是代表一再主张的程序，且最近也得到了机构常设委员会的赞同。

30. 秘书长代表还提议，资料库所储存的汇集资料应包括：现有情况的原因和表现形式；流离失所者可获得基本服务的程度；他们对保护的关切；各国政府为解决其保护和援助需求的能力和意愿；和国际社会对他们的困境作出的反应(见 E/CN.4/1995/50,第 98-99 段)。此外，资料还应包含有关女性的具体问题，包括女户主家庭、无人陪伴独身女性和学龄女孩的数量和需求。基于资料库所收集的资料，定期发表情况通报将是颇为有助的手段，可保证值得国际社会关注的一些具体国内流离失所情况不致被忽略或遗忘。

31. 尽管有理由提出机构间协作方式和最近一些完善此类协作的倡议，但仍有必要确保对国内流离失所者的保护和援助，不会继续因各现机构任务之间的疏漏而陷入无人照管的局势。本着这一目的，机构常设委员会决定于其 1997 年 9 月的会议上通过颁布长期邀请的办法，增强该代表参与委员会及其附属机构的会议。依照以往的安排，只有当确认证程上的问题涉及代表的任务时，才可邀请他出席委员会的会议。在机构常设委员会拟处置的任何复杂的人道主义紧急情况中，国内流离失所者几乎已不可避免地成为不幸事实的这一因素，使委员会最近认识到有必要邀请代表经常出席其会议。

32. 秘书长代表出席机构常设委员会及其附属机构的会议，通过提请注意保护和援助问题，可鼓励对国内流离失所问题采取更全面的作法。机构间会议长期以来往往注重援助的协调问题。然而，保护和援助都是对国内流离失所问题作出国际反应的两个必要的组成部分。秘书长的改革方案明确地强调了这一点。机构常设委员会向联合国人权事务高级专员发出的长期邀请也将有助于确保，在机构间的磋商中更多地注重保护问题。与此同时，所有各机构均可发挥确保对国内流离失所者的保护。

33. 为保证机构间的磋商形成对国内流离失所问题更全面和协调的反应，将需要协调员作为机构常设委员会的主席，发挥有力的领导作用。同时，整个常设委员会也必须在如下几方面发挥更大的作用：经常不断地评估机构间系统解决某些具体情况下国内流离失所者需求的程度；呼吁各不同的机构发挥强有力的支持作用，协助解决国内流离失所者的需求；督促采取政治行动解决造成人道主义紧急状况及伴随产生的流离失所问题的各种危机；和重点关注那些未引起足够注意的情况。代表承诺致力于同机构间程序密切合作，以确保在制订实地人道主义合作安排时考虑到国内流离失所者的需求。

34. 在实地一级，协调国际人道主义反应的任务典型地由驻地/人道主义协调员承担。同时，如秘书长在其改革方案中所确认的，也可能根据具体情况，指定一主导机构承担这项职能。不论选择上述那一种协调方式，其目的都是为了保证向国内流离失所者提供充分的保护、援助、以及重新融合和发展援助。因此，实地一级的职责应包括：在紧急情况之前、期间和之后，解决国内流离失所者的人道主义需求；

作为向他们提供援助和保护的提议人；和就负责解决这些需求的机构的分工提出建议。

35. 关于后者，联合国许多机构近几年来增强了它们对国内流离失所者事务的参加。此外，在一个令人欢迎的趋势中，它们通过交换谅解备忘录，开始明确地界定各自所主管的国内流离失所者事务的责任领域。然而，即使综合所有各类谅解备忘录，也未能形成对此需要作出的全面反应。

36. 在紧急情况下，不论是由驻地/人道主义协调员还是让一个主导机构通盘主管，对每一危机指定一个协调中心，承担起主管国内流离失所者事务的首要业务责任，可增进对国内流离失所者需求的关注。代表就若干针对国别紧急情况作出的国际反应开展的一项研究，显然可见这一体制性安排的优点。⁴ 无论是在前南斯拉夫境内，还是在塔吉克斯坦境内，在这两个情况下，指定一个首要负责国内流离失所者的单一机构，即难民署，是行之有效的办法，保证这些人的具体要求得到关注。相反，在布隆迪、卢旺达和利比里亚境内，没有为国内流离失所者指定一协调机构，对这些人的援助和保护亦未得到较充分的解决。就利比里亚而言，值得指出的是，机构常设委员会工作组于其 1997 年 11 月会议上认识到，指定一个国内流离失所事务实地协调中心或一主导机构的益处。在每一复杂的紧急情况下，指定一个首要负责国内流离失所者事务的业务实体，确实是颇为适当的作法。当保护需求显得极端重要时，只要属其所主管的任务范围，那么，诸如难民署或红十字委员会之类的机构即可发挥这项作用。⁵ 如上所述，难民署在前南斯拉夫和塔吉克斯坦境内就是这么做的；与此同时，红十字委员会也承担了阿富汗境内与国内流离失所者事务有关问题的“参照”机构的职能。⁶ 当儿童处于具体的危险境况时，可期待儿童基金会发挥首要作用。当物质或发展需求成为核心关注时，主管国内流离失所事务的首要责任则应赋予诸如世界粮食计划署(粮食计划署)或国际移徙组织(移徙组织)之类的组织。不论处于何种情况之下，或选择哪类组织，重要的是指出，这一指派所赋予的是首要责任，但绝不是全面包揽主管国内流离失所者事务的一切业务责任。人道主义、人权和发展体制方面的其它一些有关机构，也将预期继续开展解决国内流离失所者需求的活动，并以协调配合的方式予以实施。

37. 对国内流离失所问题作出的协调性反应，必须是一项全面解决各项需求的措施。如前所述，为援助国内流离失所者的体制性安排虽已达到了合理的妥善程度，

但对保护需要缺乏足够的注重意味着，全面的人道主义反应仍然不够完备。难民署和红十字委员会虽在向国内流离失所者提供保护和援助方面具有广泛的经验，但出于所承担任务的原因，它们不可能介入一切国内流离失所的情况，而即使在它们业已卷入的某些情况下，对保护的需要也可能超出其单独的能力。因此，至关重要是其它各业务机构也作出贡献，致力于解决国内流离失所者的保护问题。为此，代表与总部和实地两级的若干人道主义机构密切合作、鼓励它们在其业务活动中更多地注重国内流离失所者的保护需要。例如，儿童基金会由于认识到其在促进对《儿童权利公约》尊重方面所发挥的保护作用，一直较注意侧重于国内流离失所儿童的保护需要，而且目前正在完成一份应急手册，为此目的制订基于实地的具体战略。更广泛而论，值得一提的是，秘书长在其改革方案中着重指出了将人权保护融入一切联合国业务活动的重要性。人道主义和发展机构越来越意识到，这么做对实现其各自方案的实效是至关重要的。

38. 当一些业务机构正在发展其保护方面的作用之际，人权系统也需要扩大其本身的业务能力。侵犯人权行为不仅是流离失所的根源，而且也继续威胁着那些流离失所者，一旦他们出逃，则往往阻碍着他们的返回。解决人权关注问题的核心在于，对国内流离失所情况采取全面的处置措施。因此，人权体制可在流离失所的三个阶段发挥提供保护的作用：防止发生流离失所；在流离失所期间，包括在收容营处境下；以及通过返回或重新安置实现问题的解决。

39. 联合国人权事务高级专员基于她前任致力于为向国内流离失所者提供实地保护作出贡献的承诺，表示有意加强其办事处处置流离失所情况的能力。⁷她还具体地要求难民署的协助，帮助查明一些通过建立人权存在可有助于流离失所的情况、提出可辅助难民署业务的一些活动，并为其办事处的实地活动提供某些后勤支助。高级专员还着重指出了，当难民署的任务限制其本身的卷入，尤其是限制了对返回和重新融合工作的支持时，实地人权存在能够对冲突后期保护方面缺陷作出弥补。例如，部署在卢旺达的联合国实地人权事务工作人员所承担的任务，包括了协助便利流离失所者和难民们的返回。同样，格鲁吉亚的阿布哈兹境内人权监察团也承担了便利于创造该地区估计约 275,000 名流离失所者返回条件的具体任务。在其它一些情况下，联合国人权实地办事处也被请求，包括受政府的请求，对流离失所者返回情况进行监督。人权事务高级专员办事处对这些要求作出的响应，得取决于

是否符合上述有关国内流离失所问题指导原则所界定的某些标准。根据这些原则，返回必须在安全和有尊严的情况下实施。除非能符合这些条件，否则实地人权事务工作人员将无法开展工作。最近的经验表明，人权事务工作人员也可在流离失所者聚集的收容营、安置处和安全区域中发挥重要的保护作用。委员会第 1996/52 号决议呼吁联合国人权事务高级专员与各国政府、有关的国际组织同代表合作，通过咨询服务和技术合作方案，促进国内流离失所者的人权。高级专员应及时派出实地人权事务工作人员，以及更频繁地提供咨询服务和技术合作方案，以援助更大数量的国内流离失所者。这又反过来要求增强联合国人权机构的能力，它可以发挥积极作用，协助解决为流离失所者提供实地一级的保护。

40. 向国内流离失所者提供保护的能力不仅需要从资源方面予以增强，而且需要充实这方面的专门知识。对人权事务高级专员办事处的实地工作人员、联合国所有有关机构业务行为者，包括人道主义机构、发展机构、民警和维持和平部队人员的培训，从流离失所者权利来看甚为关键。依照机构常设委员会的建议，并在与代表磋商的情况下，应付复杂紧急情况培训计划(紧急培训计划)业已开始制订一项有关国内流离失所者问题的培训模式。指导原则应为此培训模式提供一项重要的基础，因为原则阐明了有关对国内流离失所者的保护和援助的法律准则。然而，这一培训模式也必需列入一些解决流离失所者需要的切实措施和战略。在秘书长代表编写的上述研究报告《大规模逃亡》中已经提及了若干项此类战略。⁸ 在儿童基金会、协调员和代表目前正在机构常设委员会框架内审议一些因不同的倡议而显然形成的新战略，以辨明在解决流离失所者的实地需求方面，“最佳作法的指导准则”。各国政府和非政府行为者在国际、区域、国家和地方各级对这些指导准则和培训模式的利用，应促进对国内流离失所者的保护和援助需求更大程度的可预测性和全面性。

41. 正如保护人权必须列为援助方案的一项组成内容一样，救济与发展机构之间也应当增进有关国内流离失所事务方面的联系。为取代连续性的“救济渐进至发展的过程”，发展组织必须采取“并行的作法”，早期诉诸于人道主义应付措施。将发展展望融入救济业务的制度中去，可在流离失所的紧急阶段就规划出重建方案，并增进更长期的解决。⁹ 在意识到需要采取这种作法的情况下，联合国协调行政委员会目前正在拟订一项更有效地融合救济与发展的概念框架。开发署为紧急情况新拨的 5,000 万美元重新恢复资金，是朝此同一方向迈出的、令人欢迎的步骤。更令

人鼓舞的是，世界银行决定将流离失所者的重新融合列为冲突后重建活动新领域的组成部分，而且目前正在考虑是否为此目的设立一个全球重建信托基金。¹⁰

42. 国内流离失所问题的幅度和复杂性，必须为解决这一问题形成一个超出联合国系统范围、同时囊括区域性和非政府组织的协作体制。这两类行为者近几年来以类似联合国各机构间的明显趋势，扩大了其援助国内流离失所者的作用。

43. 随着预期各区域组织在其各自地理区域内出现的紧急情况中发挥更大的作用业已成为更广泛趋势的一部分，人们越来越认识到他们必须承担起国内流离失所方面的更大责任。区域性作法的根本原因是，世界所有各区域严重的流离失所情况和在这一问题所表现的各区域性特点。此外，就各区域性组织可能比国际社会更早地意识到流离失所遭到的威胁或实际情况以及那些可能对区域稳定和安全造成的各种问题而言，它们更能够较深刻地理解这些情况并对此采取更迅速的对应措施。

44. 该代表在其先前的一些报告，包括提交委员会的最近一届会议的报告(E/CN.4/1997/43,第26段)中概述了就美洲、非洲和欧洲的国内流离失所者所采取的一些区域性主动行动。代表的上述题为《大规模流亡》的研究报告，较详细地审议了各区域组织包括亚洲和中东区域组织，以及次区域组织在国内流离失所方面的作用。¹¹从研究报告显然可看到，就具体有关国内流离失所事务的体制机构而论，美洲体制的发展最成熟，最为显著的是，在与秘书长代表磋商后，美洲国家的美洲人权委员会任命了一位国内流离失所问题报告员。此外，政府间和非政府组织还创建了美洲国内流离失所问题常设磋商会议，向各国派出了访问团，力求扩大对流离失所人口的保护和援助。与此同时，在业务活动一级，只有欧洲派出了实地工作人员，尤其是欧洲安全和合作组织(欧安组织)和欧洲共同体派出了人员，以缓解那些造成流离失所的典型紧张局势，并保护国内流离失所者。

45. 尽管采取了这些重大的主动行动，总体和各区域对国内流离失所情况作出有效反应的能力，仍然处于早期的发展阶段，尤其在保护和援助国内流离失所者方面的能力仍最为薄弱。在区域一级，只有欧洲和非洲建立起了，不仅有潜力熄灭冲突，而且还可解决随之发生流离失所问题的预防与维持和平机制，然而即使在这两大洲内，也仍缺乏必要的能力。此外，如上所述，只有欧洲的区域性组织开始保护工作的业务作用。与此同时，对协助国内流离失所者社会恢复和重新融合工作的区域性参与，只有在美洲才成为现实。有碍于各区域性机构发展其作用以协助解决国

内流离失所现象各领域问题的一个主要障碍是，缺乏资源和专门知识。显然，倘若期待各区域机构与国际社会分担责任，一起解决国内流离失所问题，那么它们必须得到国际上的支持，协助发展它们履行这一职责的能力。

46. 国际和区域机构已经开始合作建立处置流离失所问题的区域性框架，并合作制订解决和遏制这种现象的战略。在联合国与区域共同主持下召开的各次美洲及独立国家联合体(独联体)和大湖地区流离失所人口问题会议具有重大的意义，为建立全面的区域性框架，包括预防和发展战略，由此解决现今和今后流离失所现象达成了协议。然而，在独联体和大湖地区，还需要建立起实施后续行动的机制，以确保这些协议得到真正的落实。同时，亚洲和中东虽然存在着重大数量的国内流离失所者，但却不存在具体针对国内流离失所现象的区域性体制。去年刚刚在这两个区域举行过的流离失所人口问题会议，可成为某些令人乐观的原因。虽然这两次会议重点是难民问题，仅仅提及国内流离失所问题，然而对此问题的确认，可成为对这两个区域国内流离失所问题给予更大关注的开端。¹² 要使各区域组织对国内流离失所问题日益增强的意识，最终按要求形成这些组织承担起解决这一问题更大的责任，其关键在于必须为一切所有此类后续性的主动行动提供国际支持。

47. 就该代表本身而论，他计划加强与各区域性组织的合作，以促使它们在更大程度上参与解决国内流离失所问题。非统组织、美洲国家组织和欧安组织，以及亚洲和中东的法律和人权专家们，都被邀请出席 1998 年 1 月在维也纳举行的会议，以最后确定《国内流离失所问题指导原则》。所有各区域代表的出席不仅应有助于确保指导原则具有普遍的相关性，而且也促使每个区域都展开更广泛的活动，落实这些原则。

48. 该代表在其先前的报告(具体参见，E/CN.4/1995/50,第 228-242 段)中已经着重指出了国际和区域非政府组织发挥的重要作用，而代表在其研究报告中对此又作了更详细的审查，且在其报告中列入了具体增强非政府组织活动，特别是保护方面作用的一些建议。¹³ 这就需要对与保护问题有关的非政府组织业务工作人员开展培训，为此，指导原则以及汇编和分析可提供有助的参考工具。各非政府组织之间更佳的合作，也将增进这方面的努力。此外，也必须建立起国际与当地非政府组织之间的关系。这么做可为增进当地能力，特别是可为诸如在前苏联这种原本无当

地非政府组织传统的情况，作出重大的贡献，而且还可成为当地非政府组织的保护工作一个重要来源。

49. 国际与地方非政府组织之间正在进行密切合作的一个领域是，发展有关国内流离失所情况的全球信息系统。在这方面值得指出的是，挪威难民委员会(挪难委)正在开展一项有关国内流离失所者情况的全球性普查，拟于1998年公布其结果。作为此项普查的筹备工作，已经创建了全球信息网络。以这些信息网络为基础，联合国与挪难委联合建立了前文提及的国内流离失所情况资料库。为协助开展普查，挪难委与美国难民事务委员会和布鲁金斯学会国内流离失所项目组成了联合工作组。

50. 在另外一些目前正在探讨的主动行动方面，挪威教会援助社，一个在若干国家内开展业务的非政府组织，与该代表业已举行了一些讨论，使这一组织的实地工作人员参加为国内流离失所者制订的具体方案，特别是从事返回工作的方案，以期争取挪威政府的资助。为持续其促进作用，该代表主动提出协助查明一些可能的项目，并便利挪难委与各国政府之间的磋商，以达成由这一组织展开这些活动的正式协议。虽然仍处于规划阶段，但该代表在与其它非政府组织合作和筹措资金时，值得仿效上述这类联合主动行动。

三、国别重点

51. 当然，为保护和援助国内流离失所者而发展规范和体制框架的效力将在实际中最清楚地表现出来。正是由于这一原因，国别访问是这一职权中特别重要的一部分。访问的注意力集中于特定的国内流离失所情况，通过与有关政府进行着眼于解决办法的对话和与国际机构及当地的非政府组织开展合作，这些访问使秘书长代表能够向国家有关部门以及国际社会建议为更有效地应付局势而采取的措施。国别访问也有助于增进对于国内流离失所问题各个方面的了解并制订正确解决这个问题的全球和区域性战略这类较普遍性的目标。

52. 秘书长代表自获得任命以来对下列12个国家进行了访问：布隆迪、哥伦比亚、萨尔瓦多、前南斯拉夫、莫桑比克、秘鲁、俄罗斯联邦、卢旺达、索马里、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦，在提交委员会和大会的报告中说明了他的访问结果并提出了建议。由于全世界有35个以上的国家存在着严重的国内流离失所问题，还需要进行更多的国别访问，包括对已经访问的国家进行后续访问。尤其是因为关于

国内流离失所者的规范和体制框架现在已有了合理的良好发展，需要把评估这些发展在何种程度上转化成实地的有效行动的国别访问作为任务的主要重点。但是，加大对国别访问的侧重将要求把超过目前水平的人力和物力资源交由秘书长代表支配。

53. 这还将需要那些有国内流离失所问题的所有国家政府给予合作。秘书长代表与联合国人权机制的其他代表和报告员一样，进行访问需要得到有关国家的国家主管部门邀请。虽然他收到了若干国家的此种邀请，但一些国内流离失所问题严重的国家尚未发出邀请。自相矛盾地是，秘书长代表到目前为止通过访问加以集中注意的国家都是些较为合作的国家，政府承认国家内存在着国内流离失所问题，并请代表帮助加以解决。应当提出，人权委员会在上届会议通过的第 1997/39 号决议中呼吁各国政府——尤其是出现国内流离失所情况、但尚未邀请秘书长代表前往访问或尚未积极回应他关于提交资料之要求的政府——为秘书长代表的活动提供便利。

54. 在这方面，再作如下说明或许是有帮助的，即秘书长代表采取的方式坚持了对国家主权的尊重，同时又突显了由这一主权而来对处于国家管辖之下的所有人负有的责任。具体而言，国家主权意味着对人民的安全和福祉负责，理想地说，这应当确保最高的人类尊严标准，但最起码的，是应当保障各项基本人权、粮食、住房、人身安全和基本卫生服务。当国家证明没有能力履行这些职责时，它们就应当请求或至少是接受国际合作，满足其管辖下的人口的保护和援助需要。在尊重国家主权和援引国家主权责任这两项并行前提的基础上，秘书长代表与政府和其他主管部门的讨论是比较诚挚的，有着建设性的坦率气氛，政府方面和其他国家行为者在对话中找到了利益的共同点。但应当承认，这种交流仅限于接受了秘书长代表访问的国家。现在需要委员会给予支持，使对秘书长代表的请求不那么积极的国家直接研究国内流离失所情况，甚至说明在何种程度上满足了受影响人口的需要。作为起点，应当把援引指导原则作为一种有用手段，要求政府和非国家方面的行为者为在这些国家管辖之下的国内流离失所人口受到的待遇，负更为清楚的责任。

55. 因此，为国内流离失所者利益付出的国际努力，其目标是充实政府为其本国流离失所人口提供保护和援助的能力。政府负有解脱其国内流离失所人口的苦难的首要责任，就此而言，为这个目标建立或加强国内体制是秘书长代表在所有的国别访问中都提出的一项建议，而且可以想见，这个建议对于秘书长代表尚未有机会

访问的国家也有其相关性。鼓励在个别国家框架之内建立一个处理流离失所问题的联络点是鼓励各国政府对国内流离失所者承认和承担其责任的一种方法。如有专门处理流离失所问题的国家机制，将能为政府和国际社会就这个问题进行交流和协调提供便利。同时，必须承认，仅有为国内流离失所者设立的联络点并不意味着形成了能全面有效解决其苦难的一个国家框架。

56. 即使处理国内流离失所问题的国家机构有了充分的政治意愿、资源和专长作为后盾，就范围而言它们可能仍然不够全面。例如，秘鲁政府自秘书长代表 1995 年访问以来为改进国内流离失所者的处境采取了若干实际步骤。这些措施包括任命一名调查专员对侵犯人权的事件进行调查，发起一次全国性的行动为国内流离失所者提供文件凭证，另外据报告说，为 Programa del Apoyo para el Repoblamiento 方案增加提供了资助，使得能够按照秘书长代表的呼吁(E/CN.4/1996/52/Add.1 第 104-106 段)在该国更多地区开展活动。这些主动行动肯定是值得欢迎的，但提供文件凭证方案的完成时限为 5 年，看来这为期较长，另外仍然需要这项方案扩大其活动，不仅是为返回提供支助，而且也开展援助重新融合的工作。因此，虽然该国政府取得了重要进展，但需要更为有效和迅速地落实秘书长代表访问期间议定的措施。

57. 国家机构无论多么完善，其效力不可避免地会受到武装冲突的限制。例如，在斯里兰卡，自秘书长代表 1993 年访问以来，政府为了向国内流离失所者提供人道主义援助付出了很大努力，但这些努力由于该国北部再度发生大规模敌对行动而往往受挫。因此，据报告说，许多国内流离失所者得不到政府援助，医药供应量尤其不足，而且供货总是发生长期拖延。¹⁴ 与许多其他国内流离失所情况一样，国际人道主义组织加大参与力度可有助于填补解脱流离失所者苦难的国家努力中的关键不足。

58. 除了援助领域之外，可能还需要外部支助来加强国家保护机制。人权事务高级专员办事处的咨询服务和技术援助方案在这方面可作出重大贡献，但这个方案需要加强，以便能够更经常地加以利用，对国内流离失所者保护需要更加侧重。¹⁵ 国际社会不仅可在支持国家机构方面发挥作用，而且还可以在监测其有效性方面发挥作用。

59. 监测国内流离失所情况的一个重要手段是在实地开展国际人权活动。在实地建立或加强国际人权机构一向是秘书长代表国别访问后的一项建议。在塔吉克斯

坦，尽管仍然没有一个人权机构，然而人权事务高级专员已经开始响应秘书长代表的这一建议(见 A/51/483/Add.1 附件，第 125 段)，派出了一个人权需要评估代表团，并与该国政府合作开始拟订计划，处理人权问题，其中包括流离失所者的具体问题。在卢旺达，人权事务高级专员实地活动的任务包括一项具体责任，为国内流离失所者的返回提供便利。同样令人欢迎的是，人权事务高级专员格鲁吉亚阿布哈兹驻地办事处在任务规定中特别重视促成创造有利于国内流离失所者返回的条件。然而，如果要有效地执行这一任务，在现场就需要有大于目前派遣的单一联合国人权官员的国际代表机构。

60. 可通过培训加强高级专员外地工作团对国内流离失所者保护需要的注意。高级专员的外地工作人员理应受到培训，并应密切注意国内流离失所者的各方面需要。实际上，他们应当率先促进关于国内流离失所问题的指导原则的执行，这类原则也应当是他们监测和报告国内流离失所者的需要在何种程度上得到解决的依据。在布隆迪的联合国人权驻地工作团所给予的注意，就有助于增强国际对于胡图族人被迫“重组”的理解，自秘书长代表访问以来，这已经成为一种常见的作法。驻地工作团在确保受影响的人安全和体面返回方面，也可发挥同样重要的作用，尽管现在设想这一附加作用可能需要相应扩大外地工作人员的数目。在哥伦比亚，据报导，国内流离失所现象现在影响到大约 100 万人，高级专员在近期设立的办事处为一般性加强保护人权的国内法律框架起到了重要的推动作用，但仍然可到实地中开展活动，可在那里满足既出于防范也出于补救的监测人权需要，特别是促进国内流离失所者自愿和安全返回。同时，还需要各人道主义和发展组织，特别是难民署、开发计划署和儿童基金会更多地帮助哥伦比亚的国内流离失所者。自秘书长代表 1994 年访问以来，国内流离失所者的保护、援助和发展需要仍然没有得到充分解决，而且还确实更扩大了范围，对这些需要作出全面的反应要求联合国人权、人道主义和发展制度都扩大其参与程度。

61. 为了确保秘书长代表在访问一国之后提出的建议能够得到执行，必须对有关局势保持监测。在这方面，如果在秘书长代表访问的国家内的联合国人道主义和人权机构办事处能够协助和报告建议落实的情况，并在局势发生变化或恶化的情况下就是否需要进行一次后续访问或提出进一步建议提出报告，将是特别有帮助的。在那些缺少关于秘书长代表建议的落实情况资料或国内流离失所问题始终特别严

重的国家，如国内流离失所人口最多的苏丹，再度进行访问并且重申和在必要时修改建议可能极具价值。

62. 秘书长代表与紧急救济协调员于 1996 年交换的谅解备忘录规定，双方就监测国内流离失所情况和就秘书长代表的访问之后续工作进行合作。另外，在秘书长代表访问过的国家内，驻地协调员定期报告国内流离失所者的情况也可发挥一种非常有益的后续职能。同时，应当把这作为查明秘书长代表和整个联合国系统应当予以更多注意的国内流离失所情况的一种重要方法。

63. 在联合国系统以外也有与区域组织和非政府组织一道开展后续工作的机会。在区域一级堪称模范的行动中，美洲国家组织任命的国内流离失所者问题报告员最近对哥伦比亚进行了一次访问，作为对秘书长代表 1994 年访问的一次后续行动，美洲国内流离失所问题常设协商会议对秘书长代表尚未有机会访问的危地马拉进行了一次访问。

64. 非政府组织在后续活动方面也可发挥重要作用，为定期监测和评估已经查明的国内流离失所者需要在何种程度上得到了解作出贡献。联合国和挪威难民委员会共同建立的数据库，应当成为国别监测全世界国内流离失所情况的一种特别有用的工具。人权观察、美国难民委员会和妇女保护难民妇女及儿童委员会等非政府组织进行的国别访问，越来越多地特别侧重于国内流离失所者问题，因而成为提供关于秘书长代表已经访问的国家的后续资料的另一宝贵来源。

四、加强任务授权的能力

65. 在联合国系统对于国内流离失所状况缺少一种综合、系统和有效对策的情况下，看来仍将需要秘书长代表所发挥的这种催化作用。从这一设想出发，任务授权第三阶段将遇到的挑战应当是，全力确保规范和体制框架中的发展能够转化为实际中的有效行动。由此而来的活动范围将超出联合国人权机制而包含整个机构间框架。所设想的活动范围将包括：传播关于国内流离失所问题的规范标准并促进政府、国际组织和非政府组织利用这些标准；协助拟订和推广关于国内流离失所者的紧急培训计划的培训模式，使联合国工作人员能够更好地了解如何处理国内流离失所情况；既在总部也在外地就国内流离失所者促成协作性更强的体制安排；提请机构间会议特别是机构间常设委员会及其工作组注意国内流离失所情况，这个工作组现已

被指定为关于国内流离失所者的机构间协商讲坛；密切监测 35 个以上有严重国内流离失所问题的国家；促进国家、区域和国际及各方面行为者更为有效地应付国内流离失所情况，特别是发展与各区域组织的更密切关系；对国内流离失所情况尤为严重的国家派出工作团；对这些工作团进行后续活动；特别注意妇女和儿童的需要；编写提交委员会和大会的定期报告，详述所有这些方面活动的事态发展。

66. 开展这样的多种多样活动将需要得到相应水平的资源，既包括人力资源也包括物力资源。这就提出了一个什么样的体制安排最适合任务授权的需要并且能够通过这种安排向秘书长代表提供各方面资源的问题。将秘书长代表置于联合国系统之外并在志愿基础上任职的目前安排既有利，也有弊。就积极的方面说来，目前的安排给秘书长代表相当大的自主权，使他能够自由地提出调查结果，采用创新的办法执行任务授权，与联合国系统之外的专家和机构密切协作，并征求各国政府、基金会、非政府组织和研究机构的外部支助。

67. 例如，在政府、基金会和研究机构的支持下，使得国内流离失所者的法律准则的汇编和分析有了发展，制订了指导原则，深入分析了各方面的体制安排。将由布鲁金斯学院今年出版的重大研究项目“Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement and The Forsaken People: Case Studies of the internally Displaced”也必须依赖于外部资金。这项研究是该代表应秘书长的请求进行的，由布鲁金斯学院难民政策组的国内流离失所项目实施，吸取了大量联合国官员、学术界人士、律师、难民和人权专家以及众多研究机构和非政府组织的专长知识。

68. 同时，目前的安排也有其局限：这个职务的非专任和志愿性质妨碍着秘书长代表始终和积极参与机构间进程，从事监测，或进行访问和开展后续活动的范围。为这项任务提供的资源不足，同样妨碍着数目有限的工作人员从人权事务高级专员办事处内部为这项任务提供服务的能力。即使是按照人权委员会的说明达到最起码的任务要求，秘书长代表也不得不依赖外部支助，最初是哈佛大学提供的一名实习生，在她去年离任之前一直通过短期任命续聘。这个职务随后由挪威政府慷慨提供的一名助理专家所充任，但其合同也已期满。为弥补这一损失，高级专员办事处最近任命了一名新的工作人员，其短期合同尽管可以续延，但今后究竟如何是个未知数。

69. 除了人权事务高级专员办事处内可加利用的支助有限以外，秘书长代表的任务授权和活动范围涉及联合国系统内多方面的机构，这就要求超出人权机制的范围去争取支助。作为协助秘书长代表和增强机构间协作的一种方法提出并似乎得到了广泛支持的方式是，每个与任务授权相关的不同人道主义和发展机构调派一名工作人员，立足于各自的体制岗位为秘书长代表的任务提供服务。这种联络点制度将符合国内流离失所问题的性质，也符合秘书长在改革方案中表示的设想，即人权应当与联合国系统的人道主义、发展、经济与社会及安全领域的工作相结合。

70. 此外，秘书处内必须有一名高级工作人员负责管理任务授权的落实和建立在各个机构内的联络点形成的网络。该名工作人员将有权在机构间决策进程中发挥积极作用，并在秘书长代表因另有公务不能出席高级别代表会议时以其名义行事。

71. 仍需解决的一个问题是秘书长代表可用于其任务授权责任的时间。目前，秘书长代表的职务是志愿性的。他的雇主是布鲁金斯学院，他在那里担任外交政策研究方案的一名高级研究员，按照与该学院的协议，他可用于任务授权工作的时间不得超过他工作时间的四分之一。从任务授权预想的活动范围看，这种时间量是严重不足的。为弥补这个缺陷，有人建议，应把这个职务改为全时职务，纳入联合国秘书处，并为之提供适足的工作人员和经费。这个建议除了会遇到的预算困难之外，还引起了一些关注，有些方面认为，这样做会有损于人们公认任务授权应当具有的独立性。对于这些似乎相互抵触的考虑，一种调和的解决办法是，联合国重新设计这个职务，使得秘书长代表能够在置身于联合国系统之外的同时把更多的时间用于其任务授权的责任，以便保持受到各方珍视的任务自主权。这既可以通过本组织或本组织的一个或多个机构的经常预算实现，也可以利用秘书长代表从政府、基金会和其他潜在捐助方能够筹集的部分资金实现。

72. 使秘书长代表能把更多的时间用于其任务授权的责任和为其配备借调人员将是一种满足任务需要的创新方法，从而使任务授权的能力大为提高，同时又不必建立新的机构或进行重大的组织调整。如前所述，在联合国系统还不能比国际对策通常采用的临时性办法更为有效地处理国内流离失所情况之时，秘书长代表的催化作用看来仍然是必要的。不论他的职务处于联合国系统之内或之外，是非全任或是全任工作，是志愿还是有酬，提供持续性和不断增强的支助使秘书长代表有效地执行任务都是同等重要的。

五、结 论

73. 当委员会 1972 年首次审议国内流离失所问题并请秘书长任命一名代表研究这个问题并提出方法建议，使联合国系统能够更好地对国内流离失所者的需要作出反应时，秘书长代表考虑了几种替代性安排，从建立一个新的机构，将全部责任委托给一个现有机构，直到通过协作方式更有效地利用联合国系统之内的现有能力。随着时间的推移，最后一种替代办法似乎最为现实，但需要加强和完善，以确保国内流离失所者的各方面需要能够得到适当解决。在协作方法的框架内，秘书长代表的作用被逐步设想为一种必要的催化作用。据此，任务授权在 1993 年和 1995 年两次续延，并将由委员会在本届会议予以审议。

74. 最近的一些调查表明，国内流离失所者的人数有所波动，这一部分来自与国内冲突、内乱、侵犯人权和其他人为或自然灾害这类主要原因相关的实地情况发生了变化，尽管如此，但受影响者的人数仍然很多，一般估计为 2500 万人，分布于所有大陆的 35 至 40 个国家，严重程度不等。自任务授权确立以来，国际社会越来越强烈地意识到了这个问题，并大为增强了对作出有效反应的能力。然而，虽然有许多组织在国家、区域和国际各级参与帮助国内流离失所者，但整个对策是临时性的，许多国内流离失所者仍然得不到本国主管部门或国际社会的充分保护和协助，或根本得不到此种保护和协助。为了努力应付摆在面前的这个挑战，秘书长代表的任务授权一直侧重于为有效的国际对策制订规范和体制框架，代表国内流离失所者与政府及其他适当的行为者保持对话，或者为国内流离失所者的利益调动国际支助，向其提供充分的保护和援助。

75. 任务授权的工作特别为制订有效的规范对策以应付国内流离失所问题的全球性挑战奠定了牢固的基础。在汇编和分析现有法律标准的基础上，已经制订了一套指导原则，为在国家和国际一级确保保护和援助提供了法律依据。对于现有的各种国际组织安排和提高其效力的方法所进行的比较分析，也引出了旨在针对从地方到全球所有各级的流离失所者的需要制订更为一致的协作性体制对策的多种建议。但是，如果要使这些规范和体制安排能够全面和有效地应付流离失所问题的挑战，就必须能够将其付诸实施。

76. 如果续延任务授权，其催化作用将侧重于促进与国内流离失所者相关的所有各方切实适用各项指导原则，并以协作方式产生对全世界国内流离失所者困难处境的全系统体制和业务对策。

77. 当委员会初次审议国内流离失所问题时，对于介入有些人认为是敏感的国内问题，存在着不小的惶恐情绪。今天，这一危机的规模已经使人毫不怀疑，由于国内流离失所是规模巨大和有全球影响的人类悲剧，因而必须进行国际干预。这不仅是国家由于政治意愿或干脆是没有能力而在不同程度上失败的症候，而且也往往是具有严重区域和全球影响的危机。国内流离失所是人口大移动的前兆，这种移动跨越国际疆界，造成大量难民，不仅有可能破坏原籍国的稳定，而且也会破坏接纳国的稳定。现在的挑战是发展一种以国际合作为基础的有效对策体系。有关方面清楚地表达了这种合作对策的规范和体制框架。摆在面前的任务是将这些框架付诸实施，以便为全世界急需帮助的数百万国内流离失所者提供适足的保护和援助。委员会 1992 年在这方面开了头，现在已经有了规范和体制基础，应在这个基础之上建立起针对全球国内流离失所危机的较为有效和持久的国际反应体系。

注 释

¹ 世界银行 1990 年 6 月 29 日业务指示，第 4.30 号，第 8 段；经合组织，援助非自愿迁徙和重新安置机构的指导原则 OECD/GD(91)201, 1991 年。

² 阐明国内流离失所者的工作定义为“那些突然或出乎预料地被迫大批逃离他们家园的人，其原因由于武装冲突、内部斗争、有系统地违犯人权、或者自然或人为灾害；而且这些人仍然留在他们本国领土境内”。参见秘书长关于国内流离失所人口的分析报告(E/CN.4/1992/23)第 17 段。关于基于此定义的一些定义性问题的初步讨论，参见秘书长代表关于国内流离失所者的报告(E/CN.4/1995/50)，第 116-127 段。关于完善工作定义的几点深入考虑和理论载于 Roberta Cohen 和 Francis Deng 的《大规模流亡：国内流离失所的全球性危机》(华盛顿特区：布鲁金斯学院，1998 年)，第二章。

³ 难民署“适用于保护国内流离失所者的国际法律标准：难民署工作人员参考手册”1996 年。

⁴ 参见 Roberta Cohen 和 Francis Deng 的同上书，及《被遗弃的人民：国内流离失所者的个案研究》(华盛顿，布鲁金斯学院，1998 年)。

⁵ 难民署于 1993 年 4 月 28 日颁布的办事处之间备忘录第 33/93 号和实地办事处备忘录第 33/93 号界定了难民署参加国内流离失所人员事务的标准。参见《难民署关于国内流离失所者问题的业务经验》(日内瓦：难民署，1994 年 9 月)，附件一。同时，红十字委员会则仅限于从事向那些处于武装冲突情况下的平民百姓，不论他们是否属流离失所者，提供保护和援助的工作。关于这一职能如何与国内流离失所者相关的详情，参见 Jean-Philippe Lavoyer：“难民与流离失所者——国际人道主义法律和红十字委员会的作用”，《红十字国际观察》(1995 年 3 月-4 月第 305 期，第 162-180 页)。

⁶ 难民署“国内流离失所者的困境”《难民焦点：阿富汗》第 108 期(1997 年)第 7 页。

⁷ 联合国人权事务高级专员 1997 年 10 月 4 日在联合国难民事务高级专员方案执行委员会上的讲话。关于她前任就创建一个向难民和流离失所者提供持续性实地保护体制的一些具体提议，参见联合国人权事务高级专员提交第五十届大会的报告，载于大会正式记录第 36 号补编(A/50/36)第 86 至 87 段；和提交人权委员会第五十一届会议的报告(E/CN.4/1995/98)。

⁸ 参见上文注 3。

⁹ Randolph Kent，“建立桥梁”《跨界》第 5 卷(1997 年 1 月)，96 年世界援助，补编第 14 页。关于对此主题的探讨，完成具体战略的制订工作，参见 Cohen 和 Deng 的《大规模流亡》第 7 章。

¹⁰ Cohen 和 Deng 的《大规模流亡》第 7 章，列举了 Steven Holtzman 的“从发展视角观察由冲突引发的流离失所现象”，为布鲁金斯学院难民政策小组的国内流离失所问题项目编写的论文。

¹¹ Cohen 和 Deng 的《大规模流亡》第 6 章。

¹² 难民署与泰国政府于 1997 年 7 月在曼谷联合主持了一次处置亚洲难民和流离失所者问题区域性作法专家会议，本区域 18 个国家以及国际移徙组织出席了会议，共同探讨人口移徙的性质、原因和后果，以及促进区域一级的信息分享。难民署于 1997 年 3 月在约旦组办了一次关于中亚和东南亚及中东因冲突引发的流离失所问题区域性磋商会议，会议虽然集中探讨的是难民问题，但也提及国内流离失所问题。请分别参见，“亚洲：处置难民的流离失所者问题的区域性办法”《国际移徙组织通讯》第 3/97 期，第 4 至 8 页；“难民署举行的人口流离失所问题区域会议”，难民署新闻公报，华盛顿，1997 年 3 月 10 日。

¹³ Cohen 和 Deng 的《大规模流亡》第 5 章。

¹⁴ 美国难民委员会“关于斯里兰卡国内流离失所者状况的初步意见”（华盛顿哥伦比亚特区，1996 年 12 月 16 日）。

¹⁵ 在流离失所情况下，对难民和流离失所者加以保护是这一方案的明确目标之一。见人权事务高级专员提交人权委员会第五十一届会议的报告(E/CN.4/1995/98)。

-- -- -- -- --