



第六十届会议

临时议程* 项目 73(a)

人权问题：人权文书的执行情况

人权和人口大规模流亡

秘书长的报告

摘要

秘书长在其改革报告《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》中确定了人权、安全与发展之间的联系。这种相互联系在人口大规模流亡方面尤其明显。在大规模流亡中，人权问题之后往往紧跟着出现安全日益恶化的状况，后者又导致人们大规模流离失所，成为难民，或在国内流离失所，尤其面临着人权遭受进一步侵犯的危险。大规模流亡的情况结束后，接下来的挑战是创造有助于回归和长期融入社会的安全与发展条件。秘书长提出了若干改革建议，这尤其将增强联合国迅速全面应对大规模流亡局势的能力，无论这种流亡是起因于武装冲突还是类似 2004 年 12 月海啸的大规模自然灾害。

为了设计适当的保护战略，有必要进行监测。有的监测是在国家层面通过全国人权机构等各种行为者进行，也有的是在国际层面上通过人权委员会、其特别程序及人权条约机构进行。这些机构已经在发现侵犯人权的模式方面形成了专长，特别是在发现种族歧视和民族歧视方面。侵犯人权通常是普遍暴力情形的先兆，最恶劣的情形是灭绝种族罪。因此这些机构起着预警机制的作用，有助于预防大规模流亡。

国内流离失所者占大规模流亡受害者的三分之二左右。已经采取步骤处理这些人的境况。人权委员会第 2004/55 号决议通过之后，任命了一位负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表，从而将重点重新集中于这些人的人权问题上。在

* A/60/150。



人道协调厅设立了国内流离失所问题司。通过这些行动，联合国系统努力以更为协调一致的方式应对国内流离失所的状况，补充联合国难民事务高级专员办事处工作的各机构的责任和问责也更加明确。

本报告是遵照大会第 58/169 号决议提交的。

目录

| | 段次 | 页次 |
|---------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 1-2 | 4 |
| 二. 当前挑战的范围：秘书长的改革提议 | 3-16 | 4 |
| 三. 监测大规模流亡者的人权状况 | 17-27 | 7 |
| 四. 人权与大规模流亡：预警机制 | 28-30 | 9 |
| 五. 国内流离失所者的人权 | 31-41 | 9 |
| 六. 自然灾害引起的大规模流亡 | 42-49 | 12 |
| 七. 结论 | 50-51 | 14 |

一. 引言

1. 大会在第 58/169 号决议中请秘书长就该决议执行情况编写一份报告提交大会第六十届会议，说明有关人权与大规模流亡的各方面问题，特别重点说明联合国系统为加强保护在大规模流亡期间流离失所的人及便利他们返回和重新融入社会所作的努力，并提供相关资料，说明在继续加强联合国能力以防止出现新的难民和其他流离失所者的流动及解决这种流动的根本原因方面所作的努力。本报告是依照该要求而提交的。

2. 向有关机构发出征求意见的请求之后，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）以及负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表提供了评论意见。

二. 当前挑战的范围：秘书长的改革提议

3. 秘书长在题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的 2005 年报告（A/59/2005 和 Add.1-3）中说明了发展、安全和人人切实享受人权之间根本而深刻的相互关系。这三方面的相互关系在世界各地大批人流亡和无家可归的情况下最为显著。关于正在变迁的世界所面临的挑战，秘书长指出，自从联合国《千年宣言》通过以来，至少有 40 个国家经受了暴力冲突的创伤，不可避免地造成了人民流离失所。

4. 秘书长指出，除了造成大规模流亡的传统原因，还有若干特别的环境问题，将来有可能引发大规模流亡。他指出，由于环境大规模恶化，几百万人不得不离乡背井，因为农业和游牧生活方式已经无以维持。还有数亿人可能成为环境难民。他强调了史无前例的生物多样性消失的状况，指出这严重损害了健康、生计、粮食生产以及清洁水，使得民众易受自然灾害和气候变化的伤害。他指出，预计温室气体聚积现象会加剧，全球地面平均温度也会相应上升，很可能导致气候更加变幻莫测，致使飓风和干旱等极端气象事件更加频繁，更加严重。对于上述每一个问题，秘书长都呼吁国际社会迅速采取具体的行动，以防止问题进一步恶化，并扭转这些有可能造成大批人流离失所和流亡的现象的发展趋势。

5. 在这一背景下，秘书长列出了国际社会在应对中所面临的挑战。他指出，从印度洋海啸、达尔富尔危机到刚果民主共和国东部危机，最近数月的事件说明，对国际人道主义应急系统的要求在范围和规模上日益扩大。在联合国的领导和协调下，由人道主义机构和非政府组织组成的应急系统在这些境况下取得了较好的成绩。各机构之间工作重叠的现象有所减少，非政府和政府间行动者在当地的协调效果也有所改善。他指出，应急系统能够在几个星期内向印度洋所有受灾社区提供大规模的救助。但是，向达尔富尔无家可归者提供的援助，却远远没有达到认捐水平，应付重大危机的资金仍然严重不足。

6. 为了提高人道主义应急措施在各种紧急情况中的可预测性，秘书长提出了三点快速进展的建议。第一，人道主义应急系统应该在目前经常存在差距的领域提高反应能力的可预测性。这些领域包括供水、环境卫生、住房和营地管理。如果危机已经发生，则应迅速采取灵活行动。在复杂的紧急情况中，尤其应该如此，因为人道主义需要已经与冲突局势挂钩，而且局势可能迅速发生变化。一般而言，由人道主义协调员领导的联合国国家工作队最能发现机遇和制约因素。显然仍应该加强外地协调结构，尤其应该使联合国国家工作队做好更充分的准备，并进一步充实其能力，加强人道主义协调员的领导，并确保迅速提供充足和灵活的资源，为外地结构提供支助。

7. 第二，为满足灾区的需要，应该有可预测的资金。与捐助界一起在人道主义机构工作的基础上继续努力，并与新的捐助国政府和私营部门进行更系统的合作。要确保对危机作出前后一致和及时的反应，就要把认捐迅速转变为实际资源，并要特别在紧急情况初期以可预测程度更高和更加灵活的方式为人道主义行动提供资金。

8. 第三，联合国人道主义工作者和外地行动应该具有可预测程度更高的出入权和安全保障。

9. 秘书长说，应该特别注意日益严重的国内流离失所者问题。与跨越国际边界的难民不同，因国内暴力和战争造成的国内流离失所者不受既定最低标准的保护。然而，这个极为脆弱的群体大约已有 2 500 万之众，是难民估计人数的两倍。因此，他敦促会员国接受他的负责国内流离失所者人权问题的代表拟定的“国内流离失所问题指导原则（E/CN.4/1998/53/Add.2）”，作为保护流离失所者的基本国际准则，并承诺通过国内立法推动采用这些原则。他指出，难民事务由联合国难民事务高级专员办事处负责处理，而国内流离失所者及其需要则常常由各人道主义机构分散处理。最近采取了一些步骤，以确保各机构在各自职责的范围内采取集体行动，向这些群体提供援助。但是，还应作出更大的努力。

10. 这一分析为了解导致大规模流亡的问题和其后侵犯人权的现象的范围和相互关系提供了一个综合框架。这还为国际社会、包括联合国系统和参与处理人道主义问题的民间社会团体未来的行动提供了一套明确的建议。

11. 难民专员办事处的评估证实了秘书长的担忧。2004 年底，难民专员办事处所负责的总人数达到了 1 920 万人，其中包括 920 万难民，840 000 寻求避难者，150 万回返的难民，540 万国内流离失所者，148 000 回返的流离失所者，以及 200 万其他各类人。这大大高于 2004 年初的数字，主要反映了两个具体类别。第一，新估计的哥伦比亚国内流离失所者人数比以前统计的人数至少超过 430 000 人。第二，2004 年的年终报告新加入了难民专员办事处统计报告股以前没有注意到的几批无国籍人。这些总数也反映了新的流入和遣返人数。

12. 据难民专员办事处的信息，在遣返方面，在 2005 年中之前的 18 个月里，大批难民可以回到自己的原籍国，特别是阿富汗和几个非洲国家。更具体地说，与前几年的遣返情况相似，人数最多的难民从伊朗伊斯兰共和国（515 000 人）和巴基斯坦（424 500 人）返回了阿富汗。还有大批难民返回了伊拉克（194 000 人），主要是从伊朗伊斯兰共和国返回的。约 90 000 名难民返回了布隆迪，主要是从坦桑尼亚联合共和国返回的，80 000 多名安哥拉人从赞比亚（46 500 人）和刚果民主共和国（34 000 人）返回。其他大规模自愿返回的情况是大批难民返回利比里亚（56 900 人）、塞拉利昂（26 300 人）、索马里（18 100 人）、卢旺达（14 100 人）、刚果民主共和国（13 800 人）和斯里兰卡（10 000 人）的难民。

13. 尽管有上述进展，但世界各地无休止的冲突和侵犯人权的现象在其他地区造成了新逃亡或再次逃亡。据难民专员办事处统计，2004 年间，在大量难民外流的若干事件中，有 232 000 多名难民逃离自己的国家，从而在某些情况下造成了新的大规模紧急情况。例如，金戈威德民兵对苏丹达尔富尔地区平民人口的袭击使成千上万人逃到乍得，还有好几千人沦为国内流离失所者。11 个庇护国报告各自接收了 1 000 多名初步判定为难民的人。外流难民主要有逃往乍得（130 000 人）、乌干达（14 000 人）、肯尼亚（2 300 人）的苏丹难民。另据报告，有新难民从刚果民主共和国逃至布隆迪（20 700 人）、卢旺达（11 300 人）、赞比亚（4 300 人）、乌干达（1 600 人）。大批新难民从索马里逃到也门（16 600 人）和肯尼亚（2 400 人），从伊拉克逃到叙利亚阿拉伯共和国（12 000 人），从科特迪瓦逃到利比里亚（5 500 人）。

14. 随着《保护议程》的六个目标和相关宗旨纳入主流，难民专员办事处的保护活动集中于加强实施关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书，在更广泛的移民流动范围内保护难民，更加平等分担负担和责任并建设保护和接受难民的能力，更加有效地解决与安全有关的问题，进一步努力寻求持久的解决办法，满足妇女难民和儿童难民的保护需要。

15. 2004 年，确保难民得到保护、使主要的自愿遣返行动持续下去以及促进解决长期存在的难民情况等难题仍然有待解决。难民的最低生存需要不能一直得到满足，身在庇护国的难民也不一定安全，2004 年 8 月布隆迪的加通巴临时收容中心遭袭事件就证明了这一点。那次事件中刚果难民有 152 人死亡，100 多人受伤。难民专员办事处将难民营搬离了局势不稳的边境，如巴拿马的哥伦比亚难民营和乍得的苏丹难民营，解决了有关人员的这类人权难题。在其他情况下，例如在塞拉利昂，难民专员办事处可以与当局谈判达成“一揽子安全计划”，以便稳定当地局势。

16. 难民专员办事处要有效执行任务规定，合作伙伴关系是必不可少的。在这方面，应该提到的是与秘书处维持和平行动部之间的合作增强了，特别是在维和部有明确的保护难民任务规定的地区，如利比里亚或布隆迪。此外，“公约补充”

倡议继续与会员国和难民专员办事处的其他合作伙伴紧密合作，为通过增强责任和分担负担来解决难民状况问题作出更坚定的承诺。

三. 监测大规模流亡者的人权状况

17. 向大会提交的前四份人权与大规模流亡问题报告（A/52/494、A/54/360、A/56/334 和 A/58/186）表明了人权与大规模流亡及被迫流离失所之间深刻的联系。侵犯人权往往是大规模流亡的根源和直接原因。流离失所者还是最易受伤害的，常常亟需保护和援助。保护这些离开家园的人往往是困难的，因为人口大规模流亡一般是在国家当局无力甚或不愿向民众提供最基本援助和保护的和冲突情况下发生的。

18. 当原籍地情况已改变，自愿回返和融入社会成为流离失所者一项现实的选择时，人权也是一个核心要素。评估原籍地人权局势对协助流离失所者作出自愿返回家园的知情选择是至关重要的。在流离失所者返回后，必须密切监测人权情况，不容许人权情况恶化，因为这将危及返回的可持续性。这项工作要求有切实有效的国家人权保护机制。对有些人而言，返回永远不是实际可行的选择，因为在原籍地他们的权利不太可能受到保护，所以必须寻找诸如安置于其他地区或在流亡地区内融入当地等其他持久的解决办法。

19. 在这期间的每一个阶段，大规模流亡者都有国际法规定的具体人权，其来源是多种多样的。在发生人员流亡和流离失所情况的国家，该国管辖下的所有人都有权得到保护，这是适用于该国的国际人权义务所规定的，无论是该国所属的国际人权条约所表达的，还是国际习惯法施加的具普遍约束力的规范所表达的。通常，大规模流亡者或受大规模流亡影响的人是不是该国的公民并不重要，因为除了选举和参与公共事务的政治权等几项权利之外，人权是人人都应享有的。如果流亡者跨越了国境线，受另一个国家的管辖，那么这个国家的人权义务就发生作用。此外，有关难民地位的公约和议定书等其他国际文书也可能适用于这种情况。

20. 在大规模流亡中，对切实享有人权的情况进行监测变得极为重要。有关国家的国家机制往往无法履行监测的基本责任。因此，负有保护任务的联合国机构承担了这一角色。近年来，在多种情况下，难民专员办事处调遣了监测员和调解员评估人们享受人权的情况，特别是处于大规模流亡或流离失所境况下的人；维持和平行动部各特派团人权小组的活动以及难民专员办事处和联合国儿童基金会的活动也起到了至关重要的作用。

21. 在国际层面上，人权条约机构和人权委员会的特别程序在发生大规模流亡事件或受其影响的国家监测与评估大规模流亡情况下的人权问题方面也发挥了同样重要的作用。在这一方面，尤其是难民专员办事处和儿童基金会向人权条约机构通报情况，对于提出影响到大规模流亡者的人权问题、增强条约机构对这些人特殊需要的敏感性，以及提供事实依据以便同各条约的缔约国就这些情况进行

建设性对话，都是至关重要的。同样，特别程序的特派团和随后的报告也为联合国内部不同论坛提供了对局势的独立评估。除了负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表，主题任务一直涉及大规模流亡受害者的移徙者人权问题特别报告员和适当生活水准权所含适当住房问题特别程序，以及其他专题和国别特别程序，在其工作中也经常提出大规模流亡受害者的人权问题。

22. 难民专员办事处和联合国人权机构各部门之间稳定的合作牢固地植根于对难民问题与人权问题的多方面联系的了解，以及对难民各阶段的经历均受制于国家对人权和基本自由的尊重程度的认识。在联合国系统的大力支助下，人权条约机构在其结论意见或评论中，越来越多地包括了所关切的大规模流亡和流离失所状况下的人的人权问题，也向有关的缔约国提出了建议，以停止侵犯人权行为，提供适当补救办法，并确保不再发生此类侵权行为而建设一个有利的体制环境。

23. 人权条约机构也更多地了解到，大规模流亡者和流离失所者的境况是特别脆弱的，其相应的需要和敏感问题往往可能不同于其他权利享有者。同时，人权条约机构也已经努力使大规模流亡者在条约所规定权利的整体框架内得到确认。难民专员办事处等联合国机构参与了就此问题进行的专题辩论。辩论结束后，消除种族歧视委员会通过了关于非公民权利问题的第 30（2004）号一般性意见。这项一般性意见回顾了《德班宣言》，反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议在《宣言》中确认，对移民、难民和寻求庇护者的仇视是当代种族主义的主要来源之一，侵犯这些群体成员人权的的行为的形式普遍是歧视性、仇外性和种族主义的做法。

24. 人权委员会则通过了关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31（2004）号一般性意见。人权委员会强调，享受《公约》权利者并不限于缔约国的公民，而且必须包括任何国籍或无国籍的所有个人，例如：正好在缔约国的领土上或者受其管辖的寻求庇护者、难民、移徙工人以及其他。委员会说，这项原则也适用于在境外采取行动的缔约国武装部队的权力范围内或有效控制下的所有人，而不论这种权力或有效控制是在何种情况下获得的，例如，这种武装部队是缔约国因为参加国际维持和平行动或执行和平行动而派出的国家特遣队。难民专员办事处一直密切注意这些条约机构在一般性意见和一般性建议方面所做的工作，并特别承认这两份一般性意见作为支持难民专员办事处国际保护工作的重要法律工具的价值。

25. 在报告所涉期间，难民专员办事处和儿童基金会就儿童权利委员会正在审议的草拟对司法行政的一般性意见之事交换了看法，提出了对大规模流亡的儿童受害者有特别意义的问题。这两个机构还与儿童权利委员会密切合作，草拟该委员会的第 6（2005）号一般性意见，内容是在原籍国境外无人陪伴的失散儿童的待遇问题。该一般性意见将为解决包括难民儿童在内的这类儿童的困境发挥重要价

值。有了这种分析性框架，以及联合国系统其他部门的协助，人权条约机构得以增强监测能力，并确保对大规模流亡者和流离失所者的保护。

26. 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表监测对国内流离失所者的保护情况，确切地说，是监测对他们人权的保护情况，这是他作为人权委员会特别程序所承担的任务规定的一部分。他应邀与联合国系统的其他部门密切协调合作，特别是人权部门和人道主义部门。人权高专办、人道协调厅、难民专员办事处和儿童基金会在他执行任务期间给予了协助和后勤支援，后来还帮助监测他的建议的实施情况。

27. 国家人权机构在促进国家责任和增强保护大规模流亡者权利方面也发挥了重要的作用。这些机构能够参与的人权保护活动包括引起对危机的人权方面问题的注意，监测保护情况，调查投诉，审查回返和归还财产情况，以及强调需要依照人权义务进行回应。鉴于许多大规模流亡和流离失所情况造成区域性影响，区域机构也为保护陷于这类困境的人的人权发挥了重要作用。必须把所有这些机构各自的能力与权限予以合并，对大规模流亡状况作出综合反应，以便可以提供快捷全面的救助。

四. 人权与大规模流亡：预警机制

28. 人权也是设法避免出现新的难民和其他流离失所者潮流的各项努力的核心。如果说历史一再证明，人口大规模流亡的起因是侵犯人权，自然应设法及早处理不断恶化的人权状况，以防止人们流离失所。具体地说，经验表明，根深蒂固的或体制性的民族或种族偏见常常是武装冲突的先兆，甚至带有灭绝种族罪的特征，导致难民和流离失所者大规模流亡。预警机制有助于预先发现这些情况，因而对于采取适当措施至关重要。

29. 2004年7月，秘书长任命胡安·门德斯为防止灭绝种族罪问题特别顾问，该顾问将通过秘书长向安理会和大会以及人权委员会汇报，这样，对于显露灭绝种族危险的局势和这些局势所伴随的人们大规模流离失所的问题，联合国的预警能力都增强了。

30. 在人权条约监测机构中，消除种族歧视委员会率先制定了预警措施，因而对于民族或种族歧视严重到引起特别严重关切并需要采取预防措施的局面能够发出信号，以引起更广泛的关注。该委员会依照其预警和紧急行动程序展开行动，已经通过秘书长提请安理会注意了若干国家局势，在这些局势中，蓄意侵犯人权和持续的种族歧视模式有可能升级为暴力冲突和灭绝种族罪。

五. 国内流离失所者的人权

31. 国内流离失所者是受大规模流亡影响的特殊类别的人。据估计，今天在52个国家约有2500万人仅因为冲突而在国内流离失所。从1992年到2004年，应

人权委员会第 1992/73 号决议中的请求，任命弗朗西斯·登为负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表。该代表在最后一份报告（E/CN.4/2004/77）中，凭借十多年的经验列出了他认为这是这项任务未来面临的挑战。他详细说明了在人权委员会和大会决议指导下提出的六个主题或工作领域。

32. 2004 年，该特别代表总结说，国际社会在应对全球国内流离失所危机方面已取得很大进展，从最初以国家主权为理由回避这一极为敏感的问题，到后来制订法律规范和设置机构，再到后来积极制订保护和援助国内流离失所者的原则和战略，现在则设法使这些成就更加有效和全面。国际社会正在形成的共识表明，已经准备好作出更大的努力使合作办法切实有效，确保向世界各地国内流离失所者提供更大的保护和援助。该代表强调，这样做需要所有各方的坚定承诺。联合国需要表明它有能力改进业务行动，而此种能力又取决于捐助国的有力资助和所有国家的政治支持。同时，还需要继续认识到体制上的弱点，随时克服这些弱点并重新评估被证实为无效的现有做法。

33. 2004 年，人权委员会在第 2004/55 号决议中调整了任务规定，使人权重点更为明确。人权委员会请秘书长切实以其代表所做的工作为基础，建立一个可处理国内流离失所这一复杂问题的新机制，特别是将国内流离失所者的人权问题作为重点列入联合国系统所有相关部门的工作中。决议进一步建议，这一新机制应努力加强对国内流离失所这一复杂问题的国际反应，并进行协调的国际宣传和行动以加强保护和尊重国内流离失所者的人权，同时继续进行并加强与各国政府以及非政府组织和其他有关方面的对话。为此，2004 年 9 月，任命了瓦尔特·卡林为负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表。

34. 该代表在其前任所奠定的基础上继续与各国对话，已经到尼泊尔、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那执行了公务，还对斯里兰卡、泰国和土耳其进行了工作访问。国别访问仍然是该任务规定的一个特别重要的方面，因为这为评估特定局势下国内流离失所者的保护、援助和发展需要得到满足的程度提供了方法。国别访问还为与国家政府及相关的国际组织和非政府组织进行解决问题的对话提供了机会。

35. 该代表还对正在进行的国内流离失所问题研究的进一步发展起到了推动作用。调查研究及国家和区域讲习班等其他许多活动的日常工作主要由该代表在布鲁金斯研究所和波恩大学国内流离失所问题联合项目的支助下进行。目前已经对全球国内流离失所问题危机的整体动态和总的结构问题进行了更全面的研究，所以该任务规定的研究日程着重于具体问题和政策建议，包括增强国家行动者回应国内流离失所问题的能力。2005 年 9 月，国内流离失所问题项目与国际人道主义法学院配合，在意大利圣雷莫为来自世界各地的政策制定者和执行者举办了名为“国内流离失所法”的首期课程。该项目还开始草拟立法者指导手册，内容是如妥善执行《关于国内流离失所的指导原则》。

36. 该代表在联合国系统内部长期宣传要认识特定流离失所状况的人权方面的问题，并增强应对流离失所造成的人权问题的机构能力。该代表特别参加了机构间常设委员会的会议。他还会见了难民专员办事处、人道协调厅、联合国开发计划署、儿童基金会、政治事务部和维持和平行动部等机构的高级官员，以便增强这些对应机构对该代表的任务规定的了解，并寻求未来的合作领域。

37. 2004 年 7 月，为了使国际上更有效地回应国内流离失所者的保护和援助需要，紧急救济协调员在人道协调厅设立了机构间流离失所问题司。该司以其前身国内流离失所问题股的工作为基础，首要目的是支助国家政府、紧急救济协调员、人道主义协调员和驻地协调员，以及联合国机构和其他人道主义与发展行动者确保对国内流离失所危机作出有效的、可预见的、协调一致的回应。对于“集体回应”国内流离失所危机工作明显不力、回应工作中有重大欠缺需要处理的特定的国家局势，紧急救济协调员还请该司有的放矢地提供支助。

38. 该司工作的一个重要部分是促进执行 2004 年 9 月获得认可的机构间常设委员会的“对国内流离失所局势实施协作回应”整套政策资料。其目的是为人道主义协调员和联合国国家工作队更有效、透明、全面地进行合作应对提供所需的指导和工具。这套政策资料包括一份《指导说明》，其中概述了不同总部和外地行动者在应对国内流离失所问题时的作用和责任，还有一个关于实施回应过程的程序路线图。这套资料还包含若干附件，特别是一份战略清单，其中为如何针对具体流离失所状况制定行动计划，以及计划中应反映的各部分内容提供了指导；还有一份活动清单，其中概述了不同联合国行动者和非联合国行动者在流离失所危机的某个阶段或许能进行的活动；此外还有关于保护国内流离失所者的性质与意义的指导；最后还有一份概述，内容是机构间流离失所问题司、挪威难民理事会/全球国内流离失所问题项目及秘书长代表可以提供给联合国国家行动队的支助。

39. 这套政策资料获得认可后，紧急救济协调员将其发送给所有人道主义协调员，请他们召开国家工作队会议，讨论这套政策资料及在各自国家中执行的问题。协调员还向机构间常委会负责人提供了这套政策资料，请他们分发给各自的组织总部和外地工作人员。还鼓励各机构确保将这套政策资料的关键方面纳入其组织的相关政策文件、培训材料和活动。机构间流离失所问题司还就这套政策资料为人道协调厅外地办事处主任开办了一系列区域讲习班，目的是支助人道主义协调员进行实施。机构间流离失所问题司还将直接促进和协助这套政策资料在外地、特别是在优先国家的实施。

40. 该司已经向若干国家提供了技术支助，尤其注重协调、保护和回返问题。在布隆迪、利比里亚、苏丹、乌干达，将影响国内流离失所者的问题纳入应对行动计划、保护战略和回返框架的工作得到了该司的支助。在索马里，该司推动了为评估和概述索马里兰国内流离失所者的案例而制定行动计划的工作。在刚果民主

共和国，为评估保护问题和制定回返和重新融入社会战略纲要提供了支助。向科特迪瓦、利比里亚、乌干达和苏丹派出了国内流离失所者问题顾问，以便向联合国人道主义协调员和国家工作队提供战略意见。

41. 不过，联合国系统内仍然没有一个单独的组织负责向国内流离失所者提供保护和援助。迄今为止，所谓的协作办法一直是联合国较偏好的选择，也是唯一的选择。不过，已经为在操作层面加强系统的问责制而作出了努力，指派了在任何特定的流离失所状况下国家各部门的牵头机构，该机构向人道主义协调员负责。秘书长代表特别参与了机构间常委会框架内关于指派一个按部门责任负责保护流离失所者的机构的讨论。自 2005 年 6 月起，难民专员办事处参与了机构间常委会弥补人道主义应对中部门能力缺陷的工作，特别着重于国内流离失所者问题。难民专员办事处还重新审查了其参与处理国内流离失所者状况的程序和指导原则，以便更有效、更可预测地应对国内流离失所者的各种需要。

六. 自然灾害引起的大规模流亡

42. 2004 年 12 月 26 日的海啸在南亚和东南亚造成了 30 万人死亡，50 万人受伤，100 多万人在国内流离失所。一些遭海啸袭击的国家第一次经历了国内流离失所问题，而在其他国家，海啸袭击了正在发生武装冲突和国内流离失所问题的地区，加剧了业已存在的人道主义危机，迫使许多原本就因暴力而流离失所的人再次逃亡，给他们的困境雪上加霜。这次海啸使包括人道主义领域的联合国机构和民间社会在内的国际社会面对着一个规模空前的灾难，它在短时间内造成了大批人死亡和大规模流离失所的问题。灾害发生后的几个月里，人权问题逐渐成为应对灾害和采取步骤防止其再次发生的工作中需要深思和考虑的首要问题。

43. 灾害发生后，马上展开了工作，重点是搜救、向幸存者提供清洁的水、食品、衣物、医疗和住处，并确认和埋葬大批死者。与此同时，也出现了重要的人权保护问题，其中包括获得援助、提供援助过程中的歧视、强制搬迁、性暴力和基于性别的暴力、征募儿童加入作战部队、文件丢失、安全自愿的回返或重新安置，以及归还财产问题。

44. 这些问题突出表明，使用注重人权的办法审查并处理流离失所问题不仅在冲突造成的流离失所状况下是重要的，在自然灾害情况下也同样重要，因为被迫离开家园的人有许多共同类型的脆弱性，无论造成他们流离失所的原因是什么。这种方法对于全面有效的人道主义应对是必不可少的，它包括运用国际人权规范和标准，特别是参与权、生计权（包含食品、健康和住房等）及不歧视（少数群体、处于社会边缘地位的人、妇女儿童等）。

45. 自然灾害给在流离失所问题上履行国家保护责任带来了特殊的挑战。地震、洪水、旋风、海啸及其他自然灾害是哪个国家都无法预防的。不过，国家也可以也应该力图减轻这类现象所造成的损失，包括建立有效的预警系统。的确，正如 2005

年1月在日本神户举行的减少灾害问题世界会议通过的《兵庫宣言》所确认的，“国家负有保护境内人民和财产免遭各种危害影响的首要责任……根据本国能力和具备的资源在国家政策中将减少灾害风险的工作置于高度优先位置。”减少灾害风险不仅是善政问题，还是面临危险的人口的基本权利问题。正如适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员所指出，“可居住的”住房权是指住房规范必须有充分的规定，并得到适当执行，以尽可能地确保住房能够抵御地震之害。此外，国家法律还应当增强受灾个人维护自己权利的能力，例如，当公职人员没有采取适当措施保护民众并防止灾害造成流离失所问题时，能通过各机制要求赔偿。

46. 即使已经采取了所有合理的预防办法，也不能完全预防自然灾害造成的流离失所问题。这种问题发生时，流离失所者有权要求并得到国家当局的保护和援助，而国家当局的首要职责和责任也是遵照“关于国内流离失所的指导原则”保护并援助其管辖范围内的民众。自然灾害发生后，在分发人道主义援助和重新融入社会援助时，以及在应对工作的其他方面，如关于搬迁和重新安置的决定中，都有可能出现歧视问题。如果受灾地区此前存在着各种形式的歧视或民族冲突，这种风险就会特别高。应对自然灾害的援助和其他措施必须依照公正中立的原则进行，不应存在种族、民族、宗教、种姓上的歧视。还需要保障避免对不同的流离失所者群体的歧视，如把援助提供给因自然灾害而逃离家园的人，而不给因冲突而流离失所的人，或只援助难民营或政府开办的搬迁中心里的流离失所者，而拒绝援助住在接待家庭里的同样需要救济的人。分发援助工作中的这些不公平做法不仅违反了公正与不歧视原则，而且可能造成不同群体之间的憎恨情绪和紧张状况，使流离失所者复原和重新融入社会的工作会因此而复杂化，流离失所者的保障也会受到威胁。应该抓住机会，确保全面回应，以制止业已存在的歧视形式，从而促进民族和解。

47. 因自然现象原因而离开家园的人，他们的迁移可能会受到限制。当局常常命令这些人去临时避难所或营地，以便为他们提供住宿，也便于进行人道主义援助，并确保他们的安全。然而，这有时违背了灾民的意志，他们可能宁愿留在离家近的地方，以防家中遭抢、保住就业来源、寻找失散的亲人，或只想在别处住宿和接受救助。国家有合法权益策划快速援助和保护受害者的办法；不过，考虑该权益时也必须权衡灾民的人身自由权利和在自己国家自由迁移的权利，包括自由出入营地和安置点的权利。

48. 流离失所的妇女儿童面临着一系列特别的危险，应重视她们的特殊需要。例如，她们更易遭受性暴力和基于性别的暴力，特别是在营地里，那里的危险还包括升级的家庭暴力和虐待儿童的行为。如果食品不是直接送到妇女手里，如果不允许妇女参与营地管理及赈灾和重新融入社会计划的设计，那么她们遭受性剥削和虐待的可能性就会大大提高。在人们流离失所、家人失散、儿童失去父母、生计遭到破坏时，还会出现一个严重的危险，就是人口贩运。

49. 家庭是最基本的保护单位，也是心理支持的基础，对儿童和老年人尤其如此。因此，应该尽早让因流离失所而失散的家人团聚，只要有儿童，就应采取快速措施。与家人失散的儿童和老人需要进行登记，以便尽快查找他们的家人，帮助他们团聚。在此期间，需要为他们提供住宿和看护，并保护他们免遭危险，特别要保护儿童免遭贩运和征募入伍。此外，依照所有涉及儿童的决定都应以他们的最大利益为指导的原则，如果他们不可能与家人团聚，甚至不可能与大家庭的成员团聚，就需要安排寄养，或做其他安排，以确保儿童的长期安全和福利。另外，无论对流离失所者如何重新安置，一家人都有权住在一起。

七. 结论

50. 秘书长的改革建议突出了人权、贫穷与发展之间相互依存的关系。对大规模流亡和流离失所的现象也必须在此框架内看待，才能有充分的了解。大规模流亡最近的例子，有武装冲突造成的，也有大规模自然灾害造成的，它们都突出表明，需要全面解决大规模流亡受害者的人权问题。这些受害者享有得到保护免于流离失所、在流离失所期间得到保护以及在流离失所之后得到保护的权力。此外，人权问题往往是冲突或其他引发大规模流亡的行为的核心。在这方面，各种形式的歧视和弱势状况如果不加制止，就有可能发展成为不同等级的暴力，可能会达到种族灭绝罪的程度。

51. 过去两年里，在处理这些问题方面已经取得了很大进展。人权条约机构和人权委员会各特殊程序与联合国系统有人道主义任务规定的单位密切联系，已经为扩大它们的预警机制做了工作，以便在早期还可能采取预防补救行动的时候发现弱势情况。在联合国系统内部，除了负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表的任务规定，还在人道协调厅设立了国内流离失所问题司，这增强了联合国在体制方面大规模流亡和国内流离失所问题作出的回应。联合国不断注意欠缺的能力和为实施秘书长的人道主义改革提议而需要采取的措施，正在努力避免造成大规模流亡的情况，如果不可避免，则努力迅速、适当地应对侵犯大规模流亡者人权的现象。
