



第六十三届会议

临时议程* 项目 67(c)

促进和保护人权：人权状况
及特别报告员和代表的报告

对流离失所者的保护和援助行动

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林先生依照大会第 62/153 号决议和人权理事会第 6/32 号决议提交的报告。

* A/63/150 和 Corr. 1。



负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告

摘要

负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表依照大会第 62/153 号决议向大会提交第四次报告，介绍 2007 年 8 月至 2008 年 7 月期间他根据授权任务开展的活动。

本报告提交时适逢《关于境内流离失所问题的指导原则》十周年纪念，秘书长代表借此机会回顾了十年里取得的主要进展以及为妥善保护流离失所者的权利仍需克服的挑战。

最后，他在本报告结尾部分向各国、各人道主义机构和捐助方提出了一些建议，以加强对境内流离失所问题的回应。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 《关于境内流离失所问题的指导原则》十周年纪念	4-7	4
三. 2007年8月至2008年7月期间秘书长代表的活动	8-81	5
A. 实地考察	11-25	6
B. 工作访问和后续活动	26-44	8
C. 与自然灾害所致流离失所有关的访问	45-62	11
D. 与区域组织的合作	63-66	13
E. 将流离失所者的基本权利纳入联合国系统所有主管实体的活动	67-75	14
F. 能力建设及其他活动	76-81	15
四. 结论和建议	82-86	16

一. 引言

1. 本报告是负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林依照大会第 62/153 号决议和人权理事会第 6/32 号决议提交的。
2. 同以往报告一样，秘书长代表首先介绍了 2007 年 8 月至 2008 年 7 月期间他为履行授权任务开展的活动。他为此继续与各国政府、区域组织及联合国各机构保持对话。他还参加了人权理事会为延长其任期而进行的辩论，并在辩论时概述了根据授权任务开展的活动以及在保护境内流离失所者的权利方面持续存在的挑战。
3. 本报告所述期间，秘书长代表还致力于深入研究自然灾害造成的流离失所问题，考虑到当前气候变化进程的后果，他认为这个问题尤其值得所有行为体特别关注。

二. 《关于境内流离失所问题的指导原则》十周年纪念

4. 本报告提交时适逢《关于境内流离失所问题的指导原则》十周年纪念。《指导原则》借鉴并遵从国际人权法和国际人道主义法，自拟订以来威信大增。不仅大会确认其为“保护[境内]流离失所者的重要国际框架”，¹ 许多国家也确认其与国家一级具有强制力。例如，在大湖区问题国际会议框架内通过的关于保护和援助本国境内流离失所者的议定书要求各国遵守国际人道主义法和国际人权法中适用于保护境内流离失所者的各项原则，尤其是《指导原则》中列出的原则。² 一些国家政策也已将《指导原则》纳入其中，特别是最近于 2008 年 7 月推出的《流离失所问题伊拉克国家政策》，除其他外，强调《指导原则》已成为国际法的组成部分（第 5 章）。同样，德国政府最近也在 2008 年德国人权政策报告中确认，《指导原则》已成为习惯国际法的组成部分。³
5. 依照人权理事会关于延长其任期的决议，秘书长代表继续努力促进《指导原则》的宣传、推广和适用，并为能力建设活动和使用这些原则以及制订国家法律和政策提供支助。⁴ 在这方面，他复核并发表了《对指导原则的评注》，⁵ 作为

¹ 见大会第 60/1 号决议，第 132 段。

² 大湖区问题国际会议，关于保护和援助本国境内流离失所者的议定书，2006 年 11 月 30 日，第 3 条。

³ 德国联邦政府关于对外关系及其他政策领域人权政策的第八次报告，报告期间：2005 年 3 月 1 日至 2008 年 2 月 29 日，第 6.2.2 节。

⁴ 人权理事会第 6/32 号决议，第 7(c) 段。

⁵ 瓦尔特·卡林，《对境内流离失所问题指导原则的评注》（订正版），由美国国际法学会和布鲁金斯研究所-伯尔尼大学境内流离失所项目联合发行，《跨国法律政策研究》，第 38 期，美国国际法学会，华盛顿，2008 年。

一项工具，方便获取《指导原则》引以为据的法律来源。《评注》第一版深受欢迎，大湖区问题国际会议通过的议定书甚至要求成员国同意将这些评注作为解释如何适用《指导原则》的权威来源。⁶ 新版《评注》于2008年4月10日在美国国际法学会年度会议期间举行的《指导原则》十年圆桌会议上推出。

6. 为庆祝《指导原则》十周年纪念，挪威政府将于2008年10月16日在奥斯陆举行高级别国际会议。此次会议由挪威难民理事会、负责流离失所者人权问题的秘书长代表和布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目共同举办，将尤其关注在国家立法和政策中纳入《指导原则》、《指导原则》与自然灾害及其他环境因素造成的流离失所的相关性、以及在区域和次区域制订关于保护和援助流离失所者的具有法律约束力的文书的前景等问题。

7. 将于奥斯陆举行的会议还将推出秘书长代表与布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目合作三年为立法机构编写的手册。该手册旨在为如何将境内流离失所者的人权纳入国家一级有关境内流离失所的法律和政策提供指导。2008年5月16日和17日，奥地利政府为此邀请负责处理流离失所问题的联合国各机构专家和各国政府代表以及学术界和民间社会的代表开会，对第一份文本草案作了订正。

三. 2007年8月至2008年7月期间秘书长代表的活动

8. 秘书长代表参加了人权理事会第六届会议的辩论，辩论期间决定延长负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的任期，以便除其他外，处理复杂的流离失所问题和努力加强对流离失所局势的国际回应。⁷ 秘书长代表在发言中指出，目前仍有2500多万人由于冲突而流离失所，而且这一流动还在继续。他强调，在履行授权任务时他选择的战略包含多项内容：制订保护境内流离失所者的扎实规范框架；树立执行这些规范的清晰政治意愿；加强对保护和援助流离失所者担负首要责任的国家的能力；以及国际社会对流离失所领域的新挑战作出共同回应的能力。他最后表示，目前提出的授权任务拥有足够的灵活性，他能够在不同层级以不同方式开展活动，从而更好地保护流离失所者。在这方面他着重提到，授权任务之一是将流离失所者的权利纳入联合国系统各机构的工作，他认为这将促使他与许多机构开展丰富的合作。

9. 在人权理事会第八届会议期间，秘书长代表提交了年度报告以及他对中非共和国、阿塞拜疆、斯里兰卡和刚果民主共和国的考察报告。同前几年一样，他在提交报告后同与会代表团进行了互动对话。秘书长代表已在向大会第六十二届会

⁶ 大湖区问题国际会议，关于保护和援助本国境内流离失所者的议定书，2006年11月30日，第6(2)条。

⁷ 人权理事会第6/32号决议，第6(b)段。

议提交的报告中列出他在考察中非共和国和阿塞拜疆之后提出的结论和建议摘要。因此在这份新报告中，他将只介绍对斯里兰卡和刚果民主共和国的考察情况。

10. 在与各国政府进行定期对话方面，除实地考察外，秘书长代表继续尽可能地开展工作访问以及针对他或他的前任进行的考察作后续访问。

A. 实地考察

斯里兰卡

11. 应斯里兰卡政府当局的邀请，秘书长代表于 2007 年 12 月 14 日至 21 日对该国进行了正式访问。⁸ 此行除首都科伦坡外，他还访问了普塔勒姆、瓦武尼亚、亭可马里和拜蒂克洛县。考察的目的是查明持久解决流离失所者问题所面临的主要障碍。

12. 通过考察，秘书长代表注意到斯里兰卡境内流离失所现象的复杂性及其规模。他的结论是，民众基本上都是因为冲突而流离失所。自 2006 年以来，冲突导致流离失所的人数估计超过 30 万。同时，有些民众已流离失所 15 年以上，贾夫纳和普塔勒姆县境内的北方穆斯林就是这种情况。

13. 秘书长代表还注意到，东方省仍有极少数因海啸而流离失所者处于流离失所状态。

14. 秘书长代表在考察结束后得出结论，认为安全问题是斯里兰卡境内流离失所者和回返者的主要忧虑，而造成这一不安全局势的原因包括安全部队使用的方法、泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的持续侵犯和袭击、泰米尔猛虎人民解放组织等非法武装团体的威胁和袭击、冲突所有各方强迫失踪及不明身份者绑架、抢劫以及局部排雷等。秘书长代表还对安全原因导致流离失所者的生计手段受到限制表示忧虑。

15. 秘书长代表确认，斯里兰卡政府正在努力改善流离失所者的处境，也有意为长年流离失所者的处境找到持久解决办法。但他首先针对保护平民和尽力防止出现新的流离失所提出了一些建议。他奉劝冲突所有各方遵守国际人道主义法和国际人权法规定的义务，特别是协助向寻求安全的平民提供人道主义援助和无障碍通道。此外，根据《指导原则》，秘书长代表鼓励斯里兰卡政府制订涵盖境内流离失所所有方面的总体政策、清晰查明机构责任、并确保对流离失所者各项权利的保护。

16. 秘书长代表还请斯里兰卡政府扩大与流离失所者、回返者以及人道主义行动者的协商和信息分享进程，以加强人道主义回应和减轻不安全感。

⁸ 秘书长代表对斯里兰卡的考察报告已提交人权理事会，编号为 A/HRC/8/6/Add. 4。

17. 在此次考察的后续行动方面，秘书长代表准备参加关于持久解决斯里兰卡境内因武装冲突而流离失所者问题的国家协商会议。协商会议定于 9 月底举行，由斯里兰卡政府、联合国难民事务高级专员办事处和秘书长代表共同举办。会议通过的结论和建议将作为有关当局考虑制订持久解决流离失所者问题行动计划的依据。

刚果民主共和国

18. 应刚果民主共和国政府的邀请，秘书长代表于 2008 年 2 月 12 日至 22 日对该国进行了正式访问。⁹

19. 秘书长代表在访问结束后得出结论，认为刚果民主共和国东部正经历一场严重的人员保护和人道主义危机，突出表现为该国流离失所现象范围之广。流离失所者人数估计超过 120 万。

20. 秘书长代表认为，民众被迫背井离乡在很大程度上是由于刚果民主共和国武装部队与该国内部各类武装团体的对抗以及武装团体内部的对抗所造成。他还关切地注意到，治安不佳和暴力盛行也是大部分人流离失所的原因。这一不安全局势主要集中在北基伍和南基伍，因为武装团体和国家武装部队成员在这两省对平民犯下大量屠杀、蓄意强奸、强行招募儿童和青少年以及其他形式的暴行和侵犯人权事件。

21. 秘书长代表注意到，流离失所者的生活极其动荡，成为暴力行为、特别是性暴力和强行招募儿童行为的对象。此外，许多流离失所者丢失了作为身份证的选民卡，并因此陷入更加易受伤害的境地。

22. 在人道主义援助方面，秘书长代表注意到，虽然绝大多数流离失所者寄宿他人家中，但援助却主要流向自发或有组织成立的流离失所者营地。寄宿社区和家庭收到的援助相对较少，其中许多由于新来者不断涌入而不堪重负，常常处于接待能力的极限。此外他还注意到，对最易受伤害者的人道主义援助往往有限。

23. 秘书长代表在访问结束后得出结论，认为当局对刚果民主共和国境内流离失所现象盛行所带来的挑战和流离失所者的生存状况已经有所了解。然而令他遗憾的是，虽然对于这个完全处在过渡期的国家，资源限制已经受到重视，但却没有作出更多努力来提供帮助和援助，也没有制订一个法律框架来处理这些问题。他认为，为终止刚果民主共和国东部流离失所者深受其害的严重侵犯人权行为，必须和平解决当前冲突，放弃暴力，让所有行动者严格遵守人道主义法和人权文书规定的保障，并坚决打击有罪不罚。他认为，继续对话是该国摆脱冲突的唯一途

⁹ 秘书长代表对刚果民主共和国的考察报告已提交人权理事会第八届会议，编号为 A/HRC/8/6/Add.3。

径，诉诸武力只会给平民带来灾难性的后果，特别是成千上万已经流离失所或者不得不因此逃离的人。

24. 在这一背景下，根据《指导原则》，秘书长代表建议围绕以下两点制订一项战略：

(a) 一方面，政府继续与各类武装团体和其他有关行为体进行政治对话。在这方面，2008年1月在戈马召开的北南基伍和平、安全与发展会议发表的承诺书，以及2007年11月9日在内罗毕签署的关于采取共同对策终止两国及大湖区和平与稳定所受威胁的联合公报（S/2007/679），都有可能带来真正的稳定机会，并让流离失所者返回家园；

(b) 另一方面，加强对流离失所者的人道主义援助和保护活动并在已经考虑或正在进行回返的地区采取早期恢复措施；同时，加强对寄宿家庭的支持。

25. 秘书长代表感到忧虑的是，自他访问以来流离失所仍在继续，2008年第二季度报告的新案例超过6.5万个。大范围治安不佳，暴力侵害平民现象盛行，侵犯人权行为使民众面临流离失所的风险并阻碍已经流离失所的民众返回家园，这种气氛长期持续，也令他深感不安。

B. 工作访问和后续活动

阿富汗

26. 秘书长代表于2007年8月11日至17日访问阿富汗，参加了由联合国举办的保护平民会议。他在访问期间与副总统卡里姆·哈利利、各部部长以及国际机构和非政府组织的代表就该国境内流离失所者的处境进行了交谈。

27. 秘书长代表关切地注意到，如果持续当前的冲突势头，该国南部军事行动和战斗导致的流离失所人数就有可能大幅上升。他还认为，如果从巴基斯坦或伊朗返回的难民无法回到原居住地或融入其他地区，或者回返难民的人数超过了阿富汗社会的接纳能力，局势就会继续恶化，而流离失所者的人数也会攀升。此外，秘书长代表对人道主义行动者因为总体治安不佳而难以接触这些民众并向他们提供援助感到遗憾。

28. 在防止流离失所方面，秘书长代表呼吁冲突所有各方遵守国际人道主义法，以尽量减少流离失所的范围和持续时间。他尤其强调必须尊重平民与战斗人员之间的区别，遵守比例原则，并采取一切必要的防范措施。秘书长代表还呼吁政府和人道主义机构注意，在为流离失所者寻找持久解决办法时必须特别关注获得安全、简易住所和生计手段的权利，以及解决土地冲突和土地重新分配问题的必要性。

29. 秘书长代表建议国家当局和国际人道主义团体在寻找持久解决办法的框架内对流离失所者的援助和保护需求进行评估。他还鼓励制订流离失所问题国家战

略，清晰确定协调机制和责任分工。在此期间，评估工作已经完成。秘书长代表继续就这些问题与联合国国家工作队进行对话，并对当前的评估和改善协调工作表示赞赏。

挪威和加拿大

30. 秘书长代表于 2007 年 11 月 9 日和 2008 年 2 月 5 日分别访问了挪威和加拿大。访问期间，秘书长代表延续了与两国当局的良好关系，并讨论了共同感兴趣的问题。

肯尼亚

31. 在人道主义事务协调厅的倡议下，经肯尼亚政府同意，秘书长代表于 2008 年 5 月 19 日至 25 日对肯尼亚进行了工作访问，以便更好地了解在 2007 年 12 月和 2008 年 1 月选举引发暴力之后流离失所者的处境，并向有关行为体提出有针对性的建议，使他们能够更好地回应流离失所者的保护需求。

32. 访问期间，秘书长代表与该国和国际负责处理流离失所问题的主要行为体进行了交谈。他还深入实地，除首都外，访问了纳库鲁、莫罗、本特森林和埃多雷特县。

33. 秘书长代表认识到，与选举引发暴力有关的流离失所在肯尼亚并非新现象，早在 1992 年和 1997 年，许多民众就曾在类似情形下逃离家园。在 2007 年 12 月和 2008 年 1 月的事件中，危机高峰时估计有 35 万至 50 万人流离失所。2008 年 2 月，估计约有 30 万人住在营地，另外可能有同样多的人寄宿他人家中。

34. 鉴于突发紧急事件带来的挑战相当广泛，秘书长代表对紧急阶段人道主义回应的速度和效率留下了深刻印象。但他注意到，在从紧急阶段通往早期恢复阶段的过程中，仍然存在许多挑战。

35. 2008 年 5 月 5 日，肯尼亚政府推出了鲁迪·纽巴尼行动（返家行动）。考虑到农民在国家粮食保障方面的重要作用，该行动的首要目标是关怀这一人口群体，使他们能够在播种季节返回田间。由于大量居所被损毁，大多数流离失所者在原住社区继续感觉不安全，回返者宁可在田间地头的集体过渡中心安营扎寨，也不愿意回到家中。秘书长代表感到忧虑的是，在回返行动进行过程中，许多流离失所者没有适当居所和人道主义援助，更没有恢复农业活动所需的工具和种子。他还对无地农民和小企业主的命运表示关切，如果当局不作出特殊努力，这些人就将无处回返，无法恢复生活。他建议肯尼亚政府放慢回返进程，以便收集更多信息，加强各个政府实体（中央政府和地方当局）之间以及政府与人道主义伙伴之间的协调和规划。

36. 另外，秘书长代表对肯尼亚当局有意愿寻找持久解决流离失所问题的办法表示赞赏。他在这方面强调，解决流离失所问题和未来防止流离失所，与确保和平

与社区和解的必要性密切相关。秘书长代表还着重表示，必须确保遵守准许流离失所者回返的四个基本要素：(a) 回返自愿；(b) 确保回返者安全；(c) 归还流离失所者的财产并重建他们的家园；(d) 创造一个有利于持久回返的环境，特别是确保回返者参与创收活动。他呼吁当局、国际机构和捐助方加强在这些不同领域的活动和承诺。

波斯尼亚和黑塞哥维那

37. 应波斯尼亚和黑塞哥维那人权与难民事务部长的邀请，秘书长代表于 2008 年 6 月 16 日至 20 日对该国进行了工作访问。此次访问是 2005 年 6 月对该国进行正式考察的后续。访问期间，他与该国和国际负责处理流离失所问题的主要行为体进行了交谈。除首都萨拉热窝外，他还访问了多博伊、科托尔城、波斯尼亚格拉霍沃、莫斯塔尔、卡皮基纳、亚布拉尼察和孔季奇。

38. 根据与人权和难民事务部的约定，此次访问有两个目标：一是评价在安置流离失所者方面取得的进展，二是结合当前对关于解决流离失所者问题特别是其回返问题的《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协议协定》（《代顿和平协定》）之附件四的执行战略的修订工作，向政府和国际社会提出建议。

39. 1992 年至 1995 年期间波斯尼亚和黑塞哥维那经历的冲突尤其造成大约 220 万人流离失所，几乎占到总人口的一半。《代顿协定》签署后，估计大部分流离失所者已经返回原产地或在其他国家重新开始生活。如今仍有大约 12 万人在流离失所。改善战后安全状况、制订 2002-2003 年物权法执行计划和重建家园，都大大有助于增加族裔少数群体流离失所者的回返。但也应注意到，近些年来，永久返回战前居住地的难民和流离失所者已经越来越少。尤其是少数群体，大部分登记为返回原住社区的人实际并未返回。回返人数减少的原因是许多地方仍不具备持久回返的条件。

40. 访问期间，秘书长代表对战后 13 年仍有大批民众继续流离失所或是生活在条件艰苦的回返地点感到惊讶。他认为，这些需要援助和保护民众可分为三类：

(a) 有些人回返后在法律、社会、经济及政治上面临障碍，导致回返无法长久；

(b) 有些人仍然流离失所，由于上文所述条件被劝阻回返；

(c) 有些人过于脆弱或选择不回返，需要人道主义支持和援助才能融入当前居住地或该国其他地点。

41. 秘书长代表高兴地注意到，最近，由于国际社会的关注日渐减少，波黑政府已作出大量努力向流离失所者提供协助。2008 年，人权和难民事务部用于支持回返进程的拨款大幅增加，其中部分资金还首次用于采取可促进持久回返的措施。

42. 为了解决与冲突所致流离失所有关的余留问题，秘书长代表建议波黑政府采取紧急措施，解救陷入人道主义困境的大约 8 000 人，也就是安置目前仍然生活在集体中心或其他形式临时住所，而且没有能力回返的最弱势民众，使他们能够尊严的生活。秘书长代表还强调，回返进程的成功，取决于能否向回返者、特别是少数群体回返者切实提供在原住地重新开始生活和重新融入社会的

机会。

43. 秘书长代表还建议强调关于开展活动加强回返持久性的《代顿和平协定》之附件七的订正执行战略，并为实现这个重大目标创建所需机制和提供所需资金。这类措施尤其应重视重建住宅和基础设施，为有关人员创造长期谋生机会，打击在就业等领域对少数群体的歧视，反对使用象征性符号或者消除由于不同实体的保健制度互不兼容等原因造成的、有碍充分享受保健和社会保障权的持续障碍。

44. 最后，秘书长代表还呼吁国际社会支持波黑政府执行支助流离失所者项目，强调采取以需求为基础的办法，并优先照顾最弱势群体。

C. 与自然灾害所致流离失所有关的访问

45. 最近，秘书长代表尤其研究了在保护自然灾害所致流离失所者方面提出的挑战。除积极参与拟订规范框架，特别是与机构间常设委员会合作拟订人权与自然灾害问题行动指令之外，秘书长代表对美洲和非洲进行了几次工作访问，以便更好地了解不同行为体为应对自然灾害所致流离失所现象而采取的措施，并促成有关当局和不同行为体进行对话，以改善对此类灾害所致流离失所者的保护。通过这些访问，秘书长代表将向人权理事会第十届会议提交关于保护自然灾害所致流离失所者问题的综合报告。

46. 秘书长代表还向经济及社会理事会人道主义部分介绍了气候变化与移徙/流离失所的关系，并在人道主义部分的间隙，向瑞士政府召集的保护受自然灾害影响者研讨小组介绍了人权与自然灾害问题行动指令。

美利坚合众国

47. 秘书长代表于 2008 年 1 月 14 日至 18 日对美国进行了工作访问，以研究 2005 年 8 月 29 日至 9 月 1 日侵袭该国东南沿海的卡特里娜飓风对灾后仍然流离失所者的处境的影响。

48. 访问期间，秘书长代表前往休斯敦（得克萨斯）和新奥尔良，与政府和美国红十字会负责人、当地民选代表、民间社会成员和流离失所者进行了交谈。

49. 访问发现，大多数流离失所者属于族裔少数群体或生活贫困，其中许多人非常易受伤害，主要挑战包括获取重建家园所需的充足援助或价格适中的体面住房、就业、收入水平极低和缺乏中长期前景等。

50. 访问期间，秘书长代表主持召开了多次与市府官员和受影响社区代表的工作会议，以思考采取措施持久解决流离失所者处境共同办法。

洪都拉斯和巴拿马

51. 秘书长代表于 2008 年 5 月 6 日至 10 日对洪都拉斯进行了工作访问。访问的目的是与政府、民间社会和国际组织开展对话，以便更好地了解他们在管理自然灾害对人的影响方面的经验，以及保护此类灾害所致流离失所者的需求。对洪都拉斯的访问结束后，2008 年 5 月 12 日和 13 日在巴拿马举行了人权与自然灾害问题区域工作会议。此次会议是与布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目和人道主义事务协调厅区域办事处合作举办，大约 24 名与会者主要来自联合国机构，但也有次区域各国灾害风险管理方面的专家。除正式介绍外，工作会议还以促进对自然灾害采取基于权利的人道主义回应办法，以及促成与会者交流在自然灾害所致流离失所方面的经验和分析为目的。

52. 在访问洪都拉斯期间，秘书长代表会见了负责管理自然灾害及其影响的政府高级官员，以及国际组织和民间社会的代表。

53. 秘书长代表对当前正在制订关于自然灾害情况下国家风险管理制度的法律表示赞赏，这必将加强在该领域的规范框架。洪都拉斯是遭受自然灾害风险最大的国家之一，秘书长代表因此向当局提出了几项建议，以便更好地应对挑战。他尤其建议将有条不紊减少风险的措施纳入国家发展方案，在风险管理方面向市政当局提供财政和技术支持，并采取适当措施，系统地回应保护受自然灾害影响者的人权、包括流离失所者或受流离失所影响的土著社区方面的需求。

54. 最后，鉴于自然灾害后的主要挑战是恢复受影响者的生活，秘书长代表强调必须重视寻找持久解决流离失所者问题的办法。

莫桑比克、马达加斯加和南非

55. 2008 年 7 月，在就自然灾害所涉问题进行一系列工作访问的框架内，秘书长代表先后访问了莫桑比克和马达加斯加。访问的目的是获取该次区域在应对民众流离失所的挑战方面的第一手资料。访问结束后，秘书长代表又前往南非，参加了由人道主义事务协调厅区域办事处举办的流离失所问题区域工作会议。

56. 在结束对莫桑比克的访问时，秘书长代表认识到，在联合国系统的支持下，该国政府和其他地方行为体为保护定期洪灾所致流离失所者的人权作出了令人赞叹的努力。他尤其注意到，针对这些灾害建立的制度安排大大减少了每年因洪灾造成的死亡人数。他认为，此类安排值得其他国家效仿。

57. 但秘书长代表也强调，在早期恢复阶段仍然存在一些复杂挑战。他尤其提到民众在安全区重新安置以及政府必须保护流离失所者与流离失所者有权自由流动和选择居住地这一两难境地所引起的问题。秘书长代表对当前相关民众重新安

置进程的积极方面表示赞赏，但也建议当局启动与相关人员的协商进程，以便他们充分参与影响他们生活的决策。此外，秘书长代表还强调，必须确保特别是重新安置区内的受影响民众享有适当居所权、保健权和教育权。为避免流离失所者返回风险地区，必须保证他们获得生计手段。

58. 在访问莫桑比克期间，秘书长代表与负责自然灾害影响管理问题的各部部长以及国际组织、非政府组织和流离失所者的代表进行了交谈。他访问了首都马普托，并走访了卡亚地区的重新安置中心。

59. 在经常遭受飓风、洪灾和旱灾的马达加斯加，秘书长代表高兴地看到，负责对自然灾害的影响作出紧急回应的机构已经开始改革。他还注意到，联合国系统在支持人道主义行为体的反应能力和协调方面发挥着重要作用。

60. 鉴于首先应由国家当局向遭受自然灾害影响的民众包括流离失所者提供援助，秘书长代表强调了地方当局作出努力的重要性。在这方面，秘书长代表建议采取措施，加强区域和地方一级的能力。他还强调，必须采取措施防止最弱势民众，特别是担任一家之主的妇女、无家庭支助的女童或老年人遭受歧视和剥削。

61. 在马达加斯加，自然灾害所致流离失所往往只持续几天或几个星期。但秘书长代表发现，回返者能否重新安置是一个实实在在的挑战。为了在当前阶段对通常生活在恶劣条件下的遭受影响者的保护和援助需求作出更好的回应，秘书长代表呼吁国际社会和捐助方支持马达加斯加当局继续开展修复和创收活动。

62. 访问期间，秘书长代表与多个负责灾害应急的政府部门的代表进行了交谈。他尤其对能够会见该国总理感到高兴。他还会见了联合国系统和民间社会的行动者以及遭受自然灾害影响的民众。

D. 与区域组织的合作

63. 本报告所述期间，秘书长代表继续与区域组织进行对话，并除其他外，通过加强区域一级的规范框架，力所能及地支持这些组织更好地保护流离失所者的权利。

64. 同过去一样，秘书长代表继续与非洲人权和人民权利委员会非洲难民、寻求庇护者和流离失所者问题特别报告员保持密切联系。早在两年前，他就希望与该特别报告员联合访问苏丹，实地了解达尔富尔境内流离失所者的处境以及该国南部的回返情况。

65. 此外，秘书长代表继续在他提议的拟订关于境内流离失所者的公约方面与非洲联盟一道工作。为此应非洲联盟的邀请，他积极参加了关于这个项目的讨论。他尤其还派代表参加了2008年4月的各国法律专家会议，并亲自参加了2008年6月在亚的斯亚贝巴举行的第二次专家会议。

66. 2008年，秘书长代表尤其关注非洲法语国家境内的流离失所者问题。在这方面，他希望能够与法语国家国际组织密切合作，更好地保护该组织成员国境内流离失所者的权利。秘书长代表在日内瓦首次会见了法语国家国际组织常驻联合国代表，并就经历境内流离失所现象的法语国家必须面临的挑战以及有待今后探讨的合作途径进行了富有成果的讨论。秘书长代表还感到欣慰的是，该组织首次派代表参加了在圣雷莫（意大利）举办的境内流离失所者的权利培训课程。

E. 将流离失所者的基本权利纳入联合国系统所有主管实体的活动

67. 为了继续根据授权任务作出努力，更好地将流离失所者的基本权利纳入联合国主管实体的活动，秘书长代表在本报告所述期间继续与人道主义事务协调厅、机构间常设委员会、难民事务高级专员办事处、人权事务高级专员办事处和建设和平委员会开展密切合作。

人道主义事务协调厅

68. 同过去一样，秘书长代表继续与人道主义事务协调厅和紧急救助协调员进行密切协作，后者在其办事处接待了负责协助秘书长代表执行授权任务的一名工作人员。通过这一渠道，秘书长代表应邀协助该厅编写了一些重要文件，并在筹备考察和工作访问方面得到了该厅的支持。秘书长代表还与该厅密切合作，组织实施关于自然灾害的工作访问，并在访问期间举办研讨会。他还参加了该厅举办的一些重要活动，例如2007年8月在喀布尔举行的保护平民问题研讨会。

机构间常设委员会

69. 秘书长代表继续积极参加机构间常设委员会在主要代表一级和工作组一级的审议工作。

70. 在保护工作组的框架内，他大力协助编写了流离失所者保护手册，该手册于2007年12月暂时发表，供实地伙伴试行。此外，他还是自然灾害保护工作组各项活动的联络人。在这方面，他呼吁工作组成员注意，必须更加关注自然灾害保护问题在理念和实践上带来的挑战。

71. 2008年5月28日至30日，联合国开发计划署危机预防和恢复局与秘书长代表、难民事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅合作，在设法持久解决流离失所者问题的框架内举办了早期恢复研讨会。近20个联合国驻各地办事处、捐助方、世界银行和布鲁金斯研究所的代表参加了此次研讨会，就如何克服早期恢复经常遇到的困难进行了讨论。这些困难通常牵涉到各专门机构之间的微弱合作、人道主义和发展对策之间的紧张关系、冲突或灾难后局势以及专门筹资机制的缺乏。机构间常设委员会早期恢复工作组将负责落实研讨会提出的建议。

联合国难民事务高级专员办事处

72. 秘书长代表继续与联合国难民事务高级专员办事处进行密切的合作，后者除其他外，在办事处接待了秘书长代表的一名协作人员。秘书长代表因此在组织实施实地考察方面获得了重要支持。

联合国人权事务高级专员办事处

73. 依照人权理事会第 6/32 号决议，其中要求秘书长根据联合国人权事务高级专员办事处向特别程序提供协助的授权任务，推动本机制利用该办事处的支助，秘书长代表继续在履行授权任务时接受该办事处提供的一般性协助，特别是组织安排、实质性筹备和具体开展考察活动等。此外，该办事处还参加了秘书长代表与布鲁金斯-伯尔尼项目每年在圣雷莫（意大利）共同举办的境内流离失所问题培训课程。

建设和平委员会

74. 秘书长代表很高兴能与建设和平委员会进行密切合作，特别是研究预防和解决流离失所问题与寻求持久和平之间的联系。例如，在 2007 年 5 月首次应邀向委员会作报告之后，秘书长代表又应邀参加了经验教训工作组关于境内流离失所的专题讨论，以便在各国和国际上就冲突后开展干预活动吸取经验教训。

75. 此次讨论于 2008 年 3 月 13 日举行，秘书长代表在会上提请注意，流离失所者的回返和重新安置通常是解决流离失所问题的优先办法。他同时强调，如何落实这些解决办法将对和平的持久性产生重大影响。他还希望说明以下几个基本要点：

- 单靠签署和平协定不足以持久解决流离失所问题；持久解决进程的质量是确保稳定的关键因素。
- 流离失所者的成功回返至少要以保证安全、归还财产和创造有利于持久回返的环境为前提。
- 与重建安全、归还财产和创造有利于回返的环境有关的活动应尽可能同时进行。
- 建设和平活动应顾及流离失所者和回返者的具体需求；这些活动的筹资应尽快和灵活进行，以避免在人道主义活动和发展活动之间出现习惯性分歧。

F. 能力建设及其他活动

76. 秘书长代表于 2008 年 6 月 2 日至 7 日组织举办了第四期境内流离失所问题培训课程。这一课程今年仍然是与布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目和人权事务高级专员办事处共同举办。自 2005 年创办以来，该课程首次用法语举办，以

加强法语国家管理流离失所状况的能力。撒哈拉以南非洲国家以及阿尔及利亚、海地和黎巴嫩派人参加了培训课程。参加者对这一倡议表示欢迎，并希望今后再次用法语举办。

77. 同往年一样，秘书长代表继续与布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目协作，安排开展对境内流离失所及其相关问题的研究。例如，2007年9月完成并发表了关于流离失所者与和平进程问题的研究报告最终版。¹⁰ 该报告阐述了解决境内流离失所问题与寻求持久和平之间的联系。此外还向参与和平进程的行为体提出了一些具体建议，特别是建议将流离失所者纳入和平进程，在拟订和平协定时顾及他们的具体需求，以及确保他们能够积极参与建设和平。

78. 秘书长代表还着手与联合国调解支助股和布鲁金斯-伯尔尼项目合作编写调解人手册，在其中阐述在商谈和拟订和平协定时需顾及的关于境内流离失所问题的关键原则。

79. 此外，布鲁金斯-伯尔尼项目已开始为政府、非政府组织和其他人道主义行为体编写原则和手册，说明何时及如何让流离失所者通过信息共享、协商和参与，加入决策进程。

80. 在新闻公报方面，除了与考察和工作访问有关的公报外，秘书长代表还与另外七个特别程序专家在2007年9月缅甸发生示威活动后发表了关于缅甸局势的联合声明（2007年9月28日）。他还与其他特别程序专家发表了关于肯尼亚局势的联合声明（2008年1月4日），呼吁有关行为体遵守对民众、包括流离失所者的人权义务。

81. 另外，在2007年11月29日于纽约举行的关于格鲁吉亚阿布哈兹境内流离失所者回返的法律问题研讨会上，秘书长代表向与会人员转达信息，提请他们注意供流离失所者选择的三个持久解决办法（返回原产地、就地融入社会、到本国其他地区重新安置）和持久回返的必要条件，包括安全、归还财产、重建住区以及创造有利于回返和重新融入社会的环境等。他对当局通过处理流离失所问题的国家战略表示赞赏，这一战略强调了流离失所者的回返权，使他们能够在可以安全和尊严地回返之前拥有正常的生活。

四. 结论和建议

82. 在《指导原则》十周年纪念之际，秘书长代表确认并赞赏过去十年取得的进展，通过这些进展可以认识到武装冲突、自然灾害和其他类似原因造成千百万民众流离失所的实情，以及对这一现象作出回应的必要性。

¹⁰ Addressing Internal Displacement in peace process, Peace Agreements and Peace Building, 布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目，2007年9月。

83. 秘书长代表赞扬各国政府和国际社会加强对流离失所者的保护和援助，由于境遇不同，流离失所者的具体需求也不同于非流离失所者。但秘书长代表希望表达他对以下问题的关切：

(a) 许多国家持续存在流离失所现象，主要原因是国家和非国家行为体犯下违反国际人权法和国际人道主义法的暴力行为；

(b) 大批民众处于长期流离失所的境地，并成为违法行为的受害者；

(c) 通常难以找到持久解决流离失所问题的办法，原本能够返回原产地或就地重新安置的人也因此陷入缺吃少穿、被边缘化和悲惨不幸的境地，既无法享有经济、社会及文化权利，也不能享有公民和政治权利；

(d) 有些国家缺乏政治意愿，或没有能力有效应对流离失所问题并向流离失所者提供必要的保护和援助；

(e) 由于有些地区缺乏安全，人道主义人员及其仓库和交通工具甚至遭受攻击，人道主义行为体在接触境内流离失所者方面遇到的困难越来越多；

(f) 针对流离失所者犯下危害人类罪和战争罪却不受处罚的现象在某些地区几乎比比皆是；

(g) 许多国家的国际和地方行为体为协调其活动和寻找充分发挥效力所需的资金，持续不断遇到困难。

84. 在这方面，秘书长代表提请注意，相关国家政府负有防止流离失所、向流离失所者提供援助和保护、以及协助寻找持久解决办法的首要责任。他还提请注意，非国家行为体有义务依照国际刑法和国际人道主义法尊重并保护流离失所者的权利。他呼吁所有相关行为体根据《指导原则》阐述的国际法，严格遵守各自义务。

85. 在《指导原则》及其执行方面，秘书长代表对世界、区域和国家各级广泛接受《指导原则》表示赞赏。他尤其高兴地注意到，一些受境内流离失所问题影响的国家正在拟订国家法律和政策，在大湖区问题国际会议框架内通过的关于向本国境内流离失所者提供保护和援助的议定书已经生效，非洲联盟内部正在商谈关于非洲境内流离失所问题的公约。在这方面，秘书长代表建议各国政府和区域组织：

(a) 依照《指导原则》拟订国家政策和立法或重新审阅现行规范，以确保流离失所者的需求得到适当回应，所有各级相关机构的责任得到明确；

(b) 根据《指导原则》制订区域法律文书，并充分执行现已生效的文书；

(c) 充分执行现有法律框架和政策，并为此提供必要资源。

86. 正如大量考察和工作访问所显示，秘书长代表尤其感到关切的是，尽管冲突或自然灾害所致流离失所者能够返回原地、就地融入社会或到其他地区重新安置，但由于对他们的保护和援助不足，加上相关区域在建设和平与发展方面缺乏努力，现有解决办法可能无法持续太久。在这方面，秘书长代表呼吁各国政府、人道主义和发展行为体以及捐助方：

(a) 确保回返或任何其他解决办法都是由个人自由作出决定，不具胁迫性，而且以充分知情为基础；

(b) 确保落实能使解决办法持久有效的三个要素：(一) 确保民众在回返或重新安置之后的安全；(二) 归还财产并建造或重建适当的住房和必要的基础设施；(三) 创造一个能促进持久回返的经济和社会环境，包括无歧视地获取公共服务、生计手段和创收活动；归还或换发在流离失所期间遗失或毁坏的身份证件；以及恢复投票权和其他政治权利；

(c) 征求流离失所者的意见，在冲突或自然灾害之后的和平协定和重建计划中顾及这些问题；

(d) 结合每一个流离失所局势的特性，更加坚决地开展早期恢复活动，同时开展人道主义、建设和平与发展活动；

(e) 制订更加适应的筹资机制，弥补目前在紧急阶段筹资与发展筹资之间造成早期恢复活动长期筹资不足的差距。筹资机制应足够灵活，以便能够回应受流离失所影响的所有社区的需求，不仅包括流离失所者本身，还包括接纳他们的社区和接收回返者或重新安置者的社区。