



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2004/77  
4 March 2004  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第六十届会议  
临时议程项目 14(c)

特定群体和个人

人口大规模流亡和流离失所者

负责国内流离失所者问题的秘书长代表弗朗西斯·登先生的报告\*

---

\* 本文件迟交是为了列入最新资料。

## 内容提要

本报告主要叙述负责国内流离失所者问题的秘书长代表自前次向委员会提交报告以后的活动。报告概括介绍代表这些年为履行职责所做的工作，并思考未来完成任务将面临的挑战。

去年，国内流离失所者总人数基本维持未变，约有 2,460 万人。这种情况不是因为新的人口外流有所减慢。相反，2003 年又有 300 多万人背井离乡，其中大部分在非洲，包括布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹和乌干达以及哥伦比亚和印度尼西亚亚齐等其他地区。在世界其他地区，如安哥拉、阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那以及印度尼西亚部分地区，约有 300 万流离失所者返回原住地，但许多人归路艰难，收回不动产困难重重，人权屡遭严重侵犯。当然，由于南高加索等地区的长期或“胶着性”冲突，多年来外流的成百上千万人无法返回家园。

2004 年，国内流离失所问题仍是危机，尽管国际社会关注这一问题已有多年，但国家和国际各级应对危机的努力不够。受影响的国家和社会面临的挑战以及代表的任务是克服悲观情绪和沾沾自喜心理：面对如此巨大危机和与之相关的后勤、政治、行政和观念问题时感到悲观；看到国际社会应对危机取得进展而沾沾自喜。

在本报告中，代表记录了过去一年应对挑战取得的进展，展望未来完成任务面临的挑战。报告的结构反映了代表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。这些主题是：宣传和提高意识；制订和促进规范框架；在国际、区域和国家各级经常评估机构安排；聚焦国别情况和与政府对话；通过与国家和当地行为者合作增强地方应对危机能力；不断进行政策研究，以取得可实地应用的结果。

代表认为，国际社会应对全球国内流离失所危机已取得很大进展，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。

2003 年进行的各种研究和评价已经明确地找出现有差距和需要协调努力的领域。国际社会正在形成的共识是更加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多的保护和援助。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和改进业务行动，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，还需要继续注意机构弱点，随时克服这些弱点和重新评估已证明无效的现有做法。

代表认为，他在全球宣传和全面促进的保护和援助流离失所者可靠制度的任务将继续受益于报告所述的六个活动领域。代表在报告结束时作出某些个人思考，回顾这些年如何努力履行自己的职责，特别是如何对待国际社会处理按定义属于国内事务的危机时必须面对的国家主权这一敏感问题。他还思考了未来执行任务将遇到的各种挑战以及国际社会对这一全球危机的反应。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 6	5
一、宣传和提高意识的努力.....	7 - 12	6
二、制订和促进规范框架.....	13 - 21	7
三、促进有效的机构安排.....	22 - 42	9
四、国别情况.....	43 - 52	15
五、与民间社会和国家人权机构的伙伴关系.....	53 - 57	17
六、以政策为重点的研究.....	58 - 60	18
七、思考和结论.....	61 - 68	19

## 导 言

1. 在以前提交人权委员会和大会的报告(E/CN.4/2003/86 和 A/58/393)中,负责国内流离失所者问题的秘书长代表回顾了过去十年面临的挑战和取得的进展。他指出,虽然在规范制订、机构安排和应对国内流离失所者需要的业务活动方面取得了重大进展,但规范标准、体制结构和业务活动与对流离失所人口的持续保护和援助需要之间仍存在着巨大差距。他还指出,全世界国内流离失所人数以惊人的速度增长,从1982年的约120万人增长到2003年的近2,500万人,是难民人数的两倍多。

2. 去年,国内流离失所者总人数基本维持未变,目前估计有2,460万人。<sup>1</sup>在世界某些地区,如安哥拉、阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那和印度尼西亚部分地区,约有300万国内流离失所者返回原住地。但是,新的人口外流没有减慢,2003年又有300多万人背井离乡,其中大部分在非洲国家,包括布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹、乌干达以及哥伦比亚和印度尼西亚亚齐等地区。当然,由于南高加索等地区的长期或“胶着性”冲突,过去几年外流的成百上千万人无法返回家园。

3. 与过去几年一样,原有或新的流离失所者大多生活在冲突环境中,亟须援助和保护。无力满足其需求的一些国家请求国际社会给予支持,以便向国内流离失所者提供必要的援助和保护。有些国家似乎不愿意积极应对边界内的流离失所危机,所以急需与这些国家的政府继续对话。同样重要的是,国内流离失所者本人和当地民间社会已开始就这一问题进行呼吁,期待自己的社会内部发生变化;对此种努力必须加强,并倾听它们的意见。

4. 在国际上还有大量工作要做。去年就国际社会应对国内流离失所问题行动的范围和质量进行了四项重要研究。每项研究都认为,国际社会远没有达到加强国家援助和保护努力的自身目标。

5. 受影响国家和国际社会面临的挑战以及代表的任务是克服悲观情绪和沾沾自喜心理:面对如此巨大危机和与之相关的后勤、政治、法律、行政和观念问题时感到悲观;对国际社会应对国内流离失所危机的进展表现出不应有的满意和沾沾自喜。因此在面临国内流离失所问题时,必须振作精神,克服悲观和沾沾自喜的情绪。

6. 本报告论述过去一年应对挑战取得的进展,展望未来执行任务的各种挑战。报告的结构反映了代表过去几年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。这六个主题是:宣传和提高意识;制订和促进规范框架;在国际、区

域和国家各级经常评估机构安排；聚焦国别情况和与政府对话；与国家和本地行为者合作增强地方应对危机能力；不断进行政策研究，以取得可在实地应用的结果。

## 一、宣传和提高意识的努力

7. 作为该问题的秘书长代表，负有委员会赋予的使命，他的一项主要工作是提高全球对国内流离失所危机的意识，并为国内流离失所者进行呼吁。事实上，他作为国内流离失所者权利的全球监察员和发言人的作用体现在其所有主要工作中。他在与政府、联合国机构和方案、国际和区域组织、捐助国和非国家行为者对话中设法反映流离失所者的声音，确保他们的权利、关切和需求得到考虑。

8. 代表进行宣传工作的前提，是认识到国内流离失所是国家主权和国家政府范围内的问题，主权的一项主要内容是有责任保证国家管辖范围内个人的福祉和保护他们的权利。代表坚信对话的力量，他的主要手段是与国家政府和其他主管机构进行建设性接触。如果国家当局了解并接受保护和援助其管辖范围内个人的责任，并在必要时为履行职责而寻求国际社会的援助，国内流离失所者的境况可以得到改善。以合作方式满足国内流离失所者需求符合这些国家的利益，因为作出积极、有效反应能够赢得国际赞同，反之则注定吸引消极注意和国际审视。

9. 在国家、地区和/或国际社会没有对国内流离失所者权利和需求采取有力措施时，代表可以在必要时“拉响警报”。通过传媒或在公众活动上发表公开讲演，可以有助于国际社会了解被遗忘的国内流离失所情况或面临严重危险的国内流离失所者境况。去年，代表提请注意伊拉克、利比里亚、苏丹的情况，在巴姆地震后又提请注意伊朗伊斯兰共和国的情况，还提请注意乌干达和俄罗斯联邦的情况。

10. 代表意识到，为世界上成百上千万国内流离失所者呼吁不是一个人的任务。因此，他积极鼓励并经常与其他行为者合作，为国内流离失所者作出各种努力。这些行为者包括联合国人道主义、人权和发展机构和官员，特别是主管人道主义事务助理秘书长/紧急救济协调员、联合国人权事务高级专员、人道主义事务协调厅国内流离失所者股(IDP 股)、人权委员会设立的各人权机制、监测各国加入的人权条约执行情况的人权条约机构，以及挪威难民理事会全球国内流离失所者项目、地方民间社会、国家人权机构和国内流离失所者组织等非政府组织。

11. 代表还意识到有必要加强与国家和国际传媒的接触,以提高各国对全世界国内流离失所危机的认识。他在每次国别访问后,都在有关国家召开记者招待会,动员社会对国内流离失所者和受影响国家的支持。既然各国政府已承认这是国际社会理应关切和参与的领域,就明确需要采取更有针对性的宣传活动,传播国别访问的主要结论和研究成果。与布鲁金斯/约翰-霍普金斯大学高级国际研究学院(SAIS项目)合作研究的议题有:维持和平部队的作用与国内流离失所者;国内流离失所者的表决权;努力全面地保护强迫移徙的受害者。《强迫移徙周刊》已成为本代表广泛宣传所做工作的重要渠道。例如,他去年发表了数篇关于主权问题和访问乌干达情况的文章。<sup>2</sup>

12. 在处理国内流离失所危机的过程中,国内流离失所者的声音常常被遗忘。一个旨在增强向受益人负责制的新生运动正在国际人道主义界和捐助界不断壮大,但还必须做更多工作来倾听最受影响者的意见。为提高人们对这一问题的关注,代表建议研究是否可以召开一次会议,将各国国内流离失所者聚集在一起,讨论他们的问题,让他们为国际社会所了解,协助找到更好的保护和援助方法。可在代表的主持下,同在该领域与联合国系统密切合作的其他伙伴共同进行这项活动。

## 二、制订和促进规范框架

13. 在代表开始履行任务时,委员会就提出适当的规范框架对满足国内流离失所者需求和保护其权利的关键重要意义。为此,在人权委员会和大会的要求和不断支持下,代表和他的法律专家小组制定意义《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)(E/CN.4/1998/53/Add.2),其中汇编和重申了现行国际人权和人道主义法,以及类比适用的难民法。《指导原则》涉及流离失所的“所有阶段”流离失所期间的预防、保护和援助;与返回、安置和融入社会有关的问题。

14. 自1998年《指导原则》提交委员会以来,代表在国际、区域和国家各级积极推动《指导原则》的适用和接受,并取得重要进展:一些国家通过了基于《指导原则》的法律;人权委员会、经济及社会理事会、大会和其他国际机构通过了支持性决议;世界各地的许多区域组织议定了宣言和声明;积极将《指导原则》纳入联合国和其他国际人道主义组织的工作;非政府组织、地方民间社会和国内流离失所者协会积极促进和使用《指导原则》。

15. 自代表向委员会提交上份报告以来,这些领域出现一些进展。在国际一级,大会在最近决议(58/177)中表示“赞赏《关于国内流离失所问题的指导原则》,认为是处理国内流离失所情况的重要工具,欢迎越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织适用《指导原则》这一标准,鼓励所有相关行为者利用《指导原则》处理国内流离失所情况。

16. 在区域一级,特别是在非洲和欧洲,也出现一些积极动态。2003年9月,在代表和IDP股联合发起的政府间发展管理局(发展局)分区域流离失所问题会议(详见以下和本报告附件)上,代表吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹和乌干达的发展局成员国部长们通过了《关于发展局分区域国内流离失所者问题喀土穆宣言》。部长们“注意到《关于国内流离失所问题的指导原则》是制定和评价国内流离失所问题的适当国家政策和立法的有用工具,还注意到《指导原则》汇编了关于国内流离失所问题的现行国际法”。2003年12月,欧洲安全和合作组织(欧安组织)部长理事会通过了第3/04号和第4/03号决定,其中“认为联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》是欧安组织工作和参加国处理流离失所问题的有用框架”。2003年11月,欧洲委员会议会大会也通过了提交部长委员会的第1631(2003)号建议,请求“在欧洲有力地促进《关于国内流离失所问题的指导原则》”。代表和流离失所者的其他代言人都支持落实和执行这些决定和建议。

17. 在国家一级,乌干达根据《指导原则》继续制定流离失所问题的国家政策。政府在各利益相关者中间进行了广泛磋商,并拟定一项兼顾当地需求和国际标准的案文。虽然政策问世尚需一定时间,但据报政策草案已提交内阁批准,很有希望在不久将来通过一项法律。乌干达将出现非常积极的进展,代表希望很快见到成果(详见代表访问乌干达的报告(E/CN.4/2002/77/Add.1)。尼日利亚政府也开始研究制定国内流离失所问题国家政策的可能性,代表向其提供了《指导原则》和辅导材料。

18. 在秘鲁,议会通过了一项法案,以与《指导原则》十分相近的语言阐述国内流离失所者的一些权利。法案有待总统签署才能变成法律,但有人担心法案可能因人们对法案所述国内流离失所问题机构安排的关切而遭搁置。代表希望这些关切能够得到克服,使政策变成法律。在墨西哥,政府寻求修订宪法和根据《指导原则》制订国内流离失所问题的政策和法律。

19. 除了与政府交流国内流离失所问题国际规范的专门知识，试图根据国际标准评估和促进国内法和政策的代言人、联合国和非政府组织内的合作伙伴、代表以及 SAIS 项目都支持广泛传播和翻译《指导原则》，认为这是《指导原则》得到接受和使用的必要步骤。《指导原则》现有 28 种语言文本。还编写并分发了《指导原则》辅导材料，用以说明和解释其中的规定，使人们较容易读懂。

20. 还需要安排翻译《国内流离失所问题指导原则实施手册》(SAIS 项目和人道主义事务协调厅 1999 年出版，目前已有英文、法文、俄文和西班牙文本)。今年，该项目赞助将 Walter Kalin 教授编写的《指导原则说明》译成俄文，还计划译成其他语言。此外，代表和 SAIS 项目联合编写了人权机制手册，用以指导国内流离失所者及其代言人利用国际人权机制增进国内流离失所者的保护。目前还在进行有关《指导原则》法律地位的工作，并创立了《指导原则》增强型网页，从中可查阅各法律来源对《指导原则》的引述(委员会决议、法院判决等)，还将扩展到其他来源(如民间社会研讨会)。

21. 代表和 SAIS 项目还一直积极鼓励制订《指导原则》补充规范。其中包括一些领域的研究，如：发展引起的人口外流；财产权；更多地利用其他法律框架应对国内流离失所问题，如鼓励国内流离失所者及其代言人诉诸人权条约机构和其他人权机制。还在研究流离失所何时终止的问题。此外，代表支持区域和分区域组织，通过区域论坛和会议发言等形式，进行流离失所问题规范制定活动。

### 三、促进有效的机构安排

#### 国际一级

22. 委员会和大会要求代表从事的任务之一，是评价处理国内流离失所问题的国际机构安排，提出需要改进的建议。代表最初提出的组织国际应对措施三种方案为：建立一个专门国际机构，在全球范围负责保护和援助国内流离失所者；指定一个现有机构全权负责国内流离失所者事务；联合国内外各有关机构和组织实行合作。

23. 国际社会选用了第三种方案——“合作办法”。为了执行合作办法，建立了一些机构，以促进援助流离失所者机构之间进行合作，填补协调和保护工作长期

存在的空白。在国家一级，人道主义事务协调员负责联合国机构内和与非政府组织的协调。这名官员常常也是被任命为联合国驻地协调员的同一个人。在总部，紧急救济协调员，也就是主管人道主义事务的助理秘书长兼机构间常设委员会(机构间常委会)主席，负责监管人道主义事务协调员的工作，并确保合作办法在世界各地顺利实行。其他一些总部机构也发挥了重要作用，如机构间常委会、机构间常委会工作组、国内流离失所问题高级机构间网络和IDP股，该股建于2002年，为人道主义事务厅的机构间事务股，协助紧急救济协调员进行救助国内流离失所者的工作。

24. 尽管组成了这一正式机构来确保合作，但国际社会应对国内流离失所问题的的工作仍然存在很多问题。去年进行的四项重要研究清楚地反映了这些问题。

25. 第一项研究，也可能是最令人关注的研究，是SAIS项目和IDP股联合进行的“保护问题调查”。这是一项以1999年“机构间常委会国内流离失所者保护政策文件”为基本分析框架对国内流离失所者国际保护问题进行的详细、实地调查。调查组访问了存在流离失所问题的9个国家，采访了人道主义组织的代表，了解它们的保护活动、对机构间常委会保护政策的了解和执行这一政策遇到的困难。

26. 研究报告初稿显示，虽然联合国和非政府组织工作人员在一些受影响国家作出了很大努力向国内流离失所者提供保护，但机构间常委会保护政策的基本规定在实地很少执行，甚至不为人们所知。调查认为，“联合国保护国内流离失所者的措施大体上是临时性的。它的活动与其说是执行机构和全系统的议程，不如说主要依赖于实地个人的人格和信仰。联合国的实地保护工作还因缺少联合国总部和联合国会员国的政治和资金支持而受到影响。”保护问题调查报告初稿已于2003年11月送交高级网络和机构间常委会工作组，以便人道主义事务机构可以立即着手评估报告结果和制订纠正计划。SAIS项目将于2004年公开发表载有所有利益相关者意见的研究报告。

27. IDP股自己也做了一项调查，称为“IDP应对行动汇报表”，设法在一份图表中绘制人道主义行为者在所有受影响国家处理国内流离失所问题的情况，并审查合作办法的效果。该股为此目的拟订了一份网上询问表，要求各联合国机构、联合国国家工作队，特别是人道主义事务协调员和非政府组织填写。调查结果似乎证实需要加强机构反应能力。在分析保护问题调查结果和汇报表时，IDP股注意到两项研究都建议：需要所有有关行为者坚定实行合作办法；需要程序更加透明和可预

测；需要加强对国内流离失所者的保护；需要在整个系统内增加问责制，确保切实地执行合作办法。

28. 第三项研究是机构间常委会委托进行的独立审查，审查自己作为联合国系统和更大的国际人道主义界之内的决策、协调和联络机构过去十年取得的进展。虽然不是专门注意国内流离失所问题，但机构间常委会的评价指出，改进国际社会应对国内流离失所问题的活动是机构间常委会工作组过去几年的主要任务。审查者认为，机构间常委会及其工作组在缩小任务与实际应对行动的差距上没有取得预期的进展，但预计该问题将很快列入工作组议程的中心位置。

29. 最后，2003年还按照IDP股的职责范围，对该股的工作进行了独立评价。独立评价评估了IDP股实现职责范围所订目标的程度。<sup>3</sup> 还审查了该股的规划以及它与主要机构包括与代表的关系。评价认为，合作办法在实地没有取得预期效果，该股也没有对整个系统产所希望的影响。评价还强调，整个系统，包括各机构和捐助国，对合作办法的执行不力负有责任。评价要求IDP股应该具有重点突出的战略视野，使它的活动侧重于核心任务，力求对联合国系统产生更大的影响，紧急救济协调员和各机构承诺至少在未来两三年中支持它。如果这些努力无法成功，它建议该系统应重新思考解决国内流离失所问题的组织结构。

30. 评估之后，加拿大政府于2004年2月4日在日内瓦与各联合国机构、非政府组织和捐助国代表举行研讨会，进一步澄清各机构的作用，提出前进的步骤。在代表和紧急救济协调员参加的这次研讨会上，与会者广泛接受IDP股的评价结果和亟须改进“合作办法”的建议。与会者强调有必要：(a) 制订一套更明确、更有预测性的程序指定各机构的作用；(b) 努力促使驻地协调员/人道主义事务协调员认识他们对国内流离失所者的责任；(c) 需要以创造性方法解决保护问题。IDP股提出、与会者也认为值得讨论的一个此类建议是建立对国内流离失所者的“快速保护能力”或“保护预备力量”。这一建议涉及编制一份合格保护人员名册，在没有联合国机构负责保护国内流离失所者的情况下，立即从中挑选部署人员。难民事务高级专员办事处还提出了“IDP任务分类”的意见，即列出各行为者在处理国内流离失所者问题上的各自作用。

31. 在高级网络和机构间常委会工作组后来的会议上，这四项研究成为讨论如何改革和增强“合作办法”的基础。预计不久将向机构间常委会负责人会议提出一

份详细的“路线图”，以期实现这一目标。代表办事处积极地参加了这些讨论，并应该继续提供指导和援助，以改进合作机制。

32. 虽然明确地指出如何增强国际应对措施和国际应对措施应该取得哪些效果还为时过早，但从以上简述的进程可以看出值得一提的若干问题。第一是强调合作机制在商定如何加强国际社会应对国内流离失所问题上取得了进展，但应对措施的质量、协调和范围目标远远没有实现。为使合作机制更有成效，需要认识和处理几个因素。各方特别是业务机构必须承认和支持紧急救济协调员的领导作用。同时，紧急救济协调员在同行中还必须是一位善于说服的领导人，以便行使他的领导权。IDP股是紧急救济协调员合作机制中的助手，必须充分支持它履行职责。它的主要责任是协助紧急救济协调员确保各业务机构各司其职帮助流离失所者。IDP股也必须顺利地履行职责。为此，还必须通过紧急救济协调员最终通过秘书处行使问责制。

33. 为了使合作办法有效、全面地满足国内流离失所者的需求，IDP股和紧急救济协调员以及各业务机构都必须积极地支持这一办法，缩小已发现的差距，发挥各自比较优势。在保护领域尤其如此，应该欢迎难民署等具有专门保护经验的机构更多地参与。此外，还应该与其他行为者——IDP股、挪威难民理事会全球IDP项目和代表与SAIS项目等支持机构密切合作，在充分尊重三个实体独立性的同时，加强合作机制。它们已经制订并彼此交换了工作计划，以加强密切和战略性合作。

34. 代表认为，重要的是继续与各机构密切合作。如果紧急救济协调员和代表共同努力，可以在全球和国家宣传中发挥领导作用，为业务机构介入开展援助和保护活动提供机会，确保有效、全面的合作机制。同样，IDP股以及负责并擅长信息收集的挪威难民理事会全球IDP项目，也可以就建设性干预的地点向紧急救济协调员和代表提出咨询意见。然而，最终还是由业务机构主要负责确保彼此之间在实地的良好合作。

### 区域一级

35. 在区域一级，根据委员会和大会的决议，代表设法增强世界各区域和分区区域组织对国内流离失所问题的意识，鼓励它们积极参与解决这一问题。多年来，代表和SAIS项目与非洲统一组织、西非国家经济共同体、欧安组织、欧洲委员会、英联邦、美洲国家组织合作举行了各种研讨会和会议。今年，代表、发展局和IDP股

共同主办了第一次发展局分区域（包括吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹和乌干达）流离失所问题会议。会议由苏丹政府以发展局主席的身份主持，2003年8月30日至9月1日在喀土穆举行，包括两天的专家会议和一天的发展局部长会议。专家阶段会议的简要报告载于E/CN.4/2004/77/Add.4号文件。

36. 发展局会议因几个理由具有重要意义：如上所述，会议发表了一份部长宣言，承认《指导原则》以及国际人权和人道主义标准对国家处理国内流离失所问题的重要性和作用。部长和专家们强调，发展局成员国愿意共同努力，解决引起和加剧各成员国国内流离失所问题的区域动态，特别一些成员国之间的紧张局势、小武器扩散、气候条件和种族冲突等因素。

37. 部长们采纳了专家们的一项建议，在发展局内设立一个单位，跟踪会议提出的许多问题，协助成员国制订国内流离失所者政策，传播《指导原则》。代表期待着与发展局成员国和秘书处合作，使这些建议和其他建议产生成果。

38. 在欧洲，欧安组织向参加国及其外地办事处分发了《指导原则》，并越来越重视它们的实施。2000年9月，欧安组织与民主体制和人权事务处（民主人权处）召开了移徙与国内流离失所问题会议，主要目的是制订欧安组织各机构、外勤机构和参加国加强应对流离失所问题的策略，特别是通过实施《指导原则》来这样做。在第二年举行的欧安组织“以人为本”执行会议上，几个国家发言表示支持欧安组织在处理国内流离失所问题方面的更大作用，强调《指导原则》作为规范框架的价值。民主人权处/欧安组织与代表和SAIS项目共同发起了南高加索国内流离失所问题研讨会(E/CN.4/2001/5/Add.2)，并在会议之后对各国立法进行审查，这是欧安组织积极支持促进和实施《指导原则》的若干实例。<sup>4</sup>

39. 去年欧安组织的活动势头在继续发展。2003年7月，欧安组织议会大会通过了《鹿特丹宣言》，敦促欧安组织部长们考虑“批准联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》或通过这原则的若干个关键规定作为欧安组织的承诺”。10月在华沙举行的欧安组织“以人为本”执行会议也讨论了国内流离失所问题。几个政府以及非政府组织建议将该问题更多地纳入欧安组织工作。<sup>5</sup> 该月月底，欧安组织主席荷兰与难民署共同为欧安组织各代表团举办了关于国家和国际保护在处理国内流离失所问题中的作用的情况介绍会和信息交流会。12月，欧安组织部长理事会通过了两项关于国内流离失所问题的决定。在上文提及的第4/03号决定(见第二节)

中，欧安组织部长理事会“认为联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》是欧安组织工作和参加国努力处理国内流离失所问题的有用框架”。第3/03号决定重申了这一决定，提出了改善欧安组织地区罗姆人/欣蒂人境况的行动计划。欧安组织部长们在行动计划中承诺，将确保对被迫流离失所的罗姆人和欣蒂人进行正式登记，发给有关证件，并使他们在行使安全、体面和可持续返回中能够作出知情选择。2004年1月，欧安组织常设理事会宣布，欧安组织将在2004年11月召开“以人为本”国内流离失所问题补充会议。

40. 关于拉丁美洲，代表和SAIS项目2004年2月共同发起了国内流离失所问题会议，会议由墨西哥政府在墨西哥城主办，人权委员会土著人民人权和基本自由情况特别报告员Rodolfo Stavenhagen参与了会议。会议邀请哥伦比亚、危地马拉、墨西哥和秘鲁等国政府、国家人权机构、民间社会、国内流离失所者团体和国际机构的代表，以及美洲人权委员会国内流离失所问题前特别报告员参加，讨论了该地区国内流离失所问题的目前趋势，提出了有效的国家、区域和国际应对措施。在北美洲举行一次国内流离失所问题区域研讨会是代表2002年访问墨西哥时商定的(E/CN.4/2003/86/Add.3)。在墨西哥城举行的这次会议为代表和政府提供了回顾代表访问以来事态发展的机会，研讨会本身也使代表有机会检查以前访问哥伦比亚(E/CN.4/1995/50/Add.1和Corr.1；E/CN.4/2000/83/Add.1)和秘鲁(E/CN.4/1996/52/Add.1)所提建议以及SAIS项目1999年在哥伦比亚举行的研讨会的后续行动。<sup>6</sup> 研讨会结束时提出了一个行动框架，突出了国家责任，也强调了区域和国际应对措施，旨在向各国政府、民间社会以及区级和国际行为者处理美洲国内流离失所问题提供指导和援助。框架还可成为世界其他地区的工作指南，将列入2004年春季发表的研讨会报告。研讨会后，代表和SAIS项目与美洲人权委员会的代表会晤，重申将致力于解决美洲的国内流离失所问题，并与代表和SAIS项目合作。

41. 代表和SAIS项目还参加了英联邦秘书处2003年5月在伦敦举行的国内流离失所问题特别专家会议。会议邀请英联邦国家的政府、国家人权组织、国际组织、非政府组织和民间社会参加，讨论了英联邦成员国的国内流离失所问题，提出了一套最佳做法，用以指导英联邦各国政府根据《指导原则》处理流离失所问题。报告将于2004年发表。

42. 代表和SAIS项目一直探讨下一年在南亚和南部非洲发展共同体举行国内流离失所问题区域会议的可能性。他们还计划与发展局、欧安组织和欧洲委员会继续合作，确保上述商定措施得到落实。

#### 四、国别情况

43. 迄今为止，代表已访问27个国家。这些访问有助于加深了解国内流离失所问题，提请国家和国际社会注意被忽略的危机，敦促国家和国际社会采取应对措施。访问使代表有机会实地评估国内流离失所者的境况，与政府官员、其他当局、国际机构、非政府组织、民间社会，特别是与国内流离失所者本人进行对话，寻找解决办法。代表的对话往往为政府与联合国国家工作队进行更建设性的合作辅平道路。在国别访问后，代表继续监测局势，寻找机会开展合作，改进应对措施和其建议的执行。

44. 2003年8月10日至16日，代表访问了乌干达，访问结果载于E/CN.4/2004/77/Add.1号文件。访问有助于提高国际社会对该国北部140多万国内流离失所者悲惨命运的关注。代表欢迎该国政府主动制定国内流离失所问题国家政策，期待着2004年初获得通过和执行。显然，需要国家和国际更有力地参与，确保对国内流离失所者给予最低限度的保护和援助。代表特别敦促政府确保对营地中可能遭受叛军攻击和绑架的流离失所者给予人身保护，向所谓的“夜间通勤者”提供足够保护和援助。他们约有25,000多人，大多是儿童，因为害怕受到武装反叛集团的攻击而到北部的城市中心过夜。2004年2月，据称叛军攻击里拉地区流离失所者营地，屠杀了190多人。在这之后，世界目光再次痛苦地注视这一地区，认识到亟须加强人身保护。

45. 2003年9月7日至13日，代表访问了俄罗斯联邦，并实地考察了印古什提亚和车臣。访问结果载于E/CN.4/2004/77/Add.2号文件。访问侧重于国内流离失所者自愿返回的问题以及对车臣返回者提供足够人道主义援助和保护的问题。访问期间，代表在莫斯科和北高加索与政府当局就这些问题进行了建设性会谈。代表在报告中敦促政府遵守关于尊重流离失所者自愿返回权的承诺，确保向印古什提亚和其他地方的不愿返回者提供适当的其他住处。他还敦促政府确保对车臣返回者的保护，因为他们向代表表达过对缺乏安全和保护的担心。

46. 代表计划不久将正式访问刚果民主共和国。目前该国估计接纳300多万国内流离失所者。代表将与政府进行建设性会谈，以寻找应对流离失所问题的适当措施和办法。

47. 代表还要求访问阿富汗、哥伦比亚、科特迪瓦、利比里亚、缅甸、塞拉利昂和斯里兰卡。他赞赏地注意到科特迪瓦和塞拉利昂政府欢迎他访问，哥伦比亚政府向人权委员会所有特别程序发出了长期有效的邀请。代表与联合国阿富汗援助团一直保持联系，并知道该国政府也欢迎他访问。他在日内瓦会见了缅甸和斯里兰卡的外交代表，希望两国政府很快向他发出访问邀请。

48. 根据委员会第2003/11号决议，代表于2003年7月2日致函土库曼斯坦政府，说委员会要求他与其他特别程序向其征询访问邀请，并请求该国政府为其访问提供土库曼斯坦国内流离失所人口情况。2003年10月14日，在没有得到任何答复的情况下，代表再次写信给该国政府，明确表示愿意对土库曼斯坦进行正式访问。撰写本报告时，代表尚未有收到答复。

49. 除了向委员会提供全面报告外，代表还定期、及时地向联合国机构间机构，特别是机构间常委会报告他的访问结果和建议，介绍国际应对国内流离失所者需求的差距，促进业务机构作出及时反应。近来，机构间常委会工作组与人道主义事务协调员/驻地协调员一起，在收到有关报告后，开始定期安排后续会议，确保采取所需要的行动。去年，代表向机构间常委会工作组提交了报告，并参加讨论如何落实其访问乌干达和俄罗斯联邦的结果和建议。

50. 代表团一贯密切监测国内流离失所者情况，并就特别令人关注的具体情况发表公开声明，与去年就苏丹、利比里亚、伊拉克和伊朗伊斯兰共和国的情况发表的声明一样。这些声明提请各国注意令人关注的特别问题，呼吁采取更有效的国家和国际应对措施。代表和紧急救济协调员和/或IDP股按照彼此间谅解备忘录，就特别国家情况发出联合呼吁。此外，代表还进行斡旋，直接或通过书面信函与各国政府进行机密的高级别对话，敦促它们关注特别的国内流离失所情况，并建议采取措施向国内流离失所者提供保护和援助，在预先收到警告时，则防止人口任意外流。

51. 代表还在访问后鼓励召开国内流离失所者问题国家会议。他希望土耳其不久将举行这类会议，作为落实其访问报告所提建议(E/CN.4/2003/86/Add.2)的后续行动。代表欣喜地看到，土耳其政府与联合国国家工作队正在为此目的进行讨论。这

次会议将邀请土耳其当局以及国际人道主义和发展组织参加，寻找应对该国国内流离失所问题的适当机制。

52. 如上所述，代表还促进各国通过流离失所问题的国家法律和政策，希望国际社会继续提供有关国家政策和立法的技术知识和指导，支持它们的此种行动。他还希望继续促进在难以进入的国家开展研究和活动，以提高各国对这种国家国内流离失所问题的注意。

## 五、与民间社会和国家人权机构的伙伴关系

53. 国内流离失所作为基本的国内问题，无论其区域和国际影响如何，都需要有本国的力量和资源以及国际社会的坚决支持。由于制定《指导原则》所做的工作、代表所负使命在国际社会的影响和他在实地的许多联系，代表和SAIS项目与活跃在许多国家的地方组织，包括非政府组织、学术机构、国内流离失所者协会、律师协会，进行合作和结成伙伴关系，让它们提出自己应对流离失所问题的措施。

54. 2003年，美国国际法协会、布鲁金斯/约翰—霍普金斯大学高级国际研究学院项目、格鲁吉亚青年律师协会和欧安组织/民主人权处将亚美尼亚，阿塞拜疆和格鲁吉亚当地法律专家的两项研究成果编辑成书予以出版。这些研究参照《指导原则》审查了这些国家的法律规章。研究结果和法律改革建议载于《指导原则与南高加索——格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆的法律》<sup>7</sup>。SAIS项目希望未来几年在其他受流离失所问题影响的国家推广这一进程。

55. 在南亚，SAIS项目与一些组织结成伙伴关系。它与斯里兰卡人道主义机构联合会合作编写了《返回、安置、康复和发展实用手册》，以协助政府官员、非政府组织、非国家行为者和流离失所者在国内流离失所者返国期间开展活动。在印度，该项目与加尔各答研究组共同合作，不久将出版该地区国内流离失所问题一书(《南亚的国内流离失所问题与联合国指导原则》，即将出版)。加尔各答研究组还与该项目合作，每年冬季开办以国内流离失所问题为重点的被迫移徙问题培训班，还计划为民间社会举行关于《指导原则》的区域研讨会。印度Jadavpur大学与SAIS项目合作，将在今年出版《南亚地区的被迫移徙问题：流离失所、人权与冲突解决》一书，代表为该书撰写了前言，书中有几章专门论述国内流离失所问题。

56. 在苏丹，代表与政府、苏丹人民解放运动/军队、驻地协调员/人道主义事务协调员、国家工作队以及有关国际行为者，就未来的和平以及返回、康复和融入社会、重建的前景进行密切对话。他还与当地非政府组织积极合作，支持阿卜耶伊地区的基层和平和返回倡议。SAIS项目还积极与哥伦比亚和秘鲁的非政府组织合作，散发《指导原则实施手册》，并联合举行国内流离失所问题会议。

57. 代表还发现国家人权机构可成为具有巨大潜力的行为者，可以鼓励改进国家应对流离失所问题的行动，特别是在保护方面。SAIS项目目前正在与亚太国家人权机构论坛进行为期一年的合作，建设存在国内流离失所问题亚洲国家人权委员会的能力。

## 六、以政策为重点的研究

58. 研究活动是代表所有主题工作的支柱。研究内容涉及：国内流离失所的原因和后果；国内流离失所者的特殊需求；应对措施的概念、规范和机构框架；国别情况和应对措施；特别专题。在任务开始时，代表按照委员会的要求，全面研究了国内流离失所的原因和后果。在初步研究的基础上，应联合国秘书长的请求，代表与Roberta Cohen联合编写了两卷本的全球危机研究报告(《逃亡的民众》和《被遗忘的人民》)，已成为该领域的主要参考资料。

59. 现在全球国内流离失所危机已有详细记载，也为人们所熟知<sup>8</sup>，所以代表的研究议程重点开始转向国内流离失所者面临的或阻碍采取有效措施改善其境况的具体问题。研究的目的是简单地通报情况，而是影响决策者采取更有效的政策，所以在这方面发挥着重要的宣传功能。已向机构间常委会和其他机构提出了一些具体研究报告，并使政策发生变化(如《联合呼吁与国内流离失所者，国内流离失所者与选举：欧安组织地区》)。联合国也要求代表和SAIS提出具体问题的研究结果和政策指导。

60. 目前的研究领域包括：维和部队在保护国内流离失所者中的作用；编写两卷本的国内流离失所问题大学教材和培训材料；进一步研究欧安组织国内流离失所者的政治参与问题；制订流离失所终止的标准。研究的重点还有：对国内流离失所者和难民的综合保护机制；流离失所者在冲突后回收财产的经验；分析国家对国内流离失所者的责任，特别是国家人权机构的责任。还应该审查非国家行为者在流离

失所问题上的作用、问责制和责任，并应该研究国内流离失所妇女和儿童面临的特别挑战。如上所述，SAIS项目将与IDP股合作出版《保护问题调查》一书。

## 七、思考和结论

61. 在代表从所负任务的视角评估国际社会应对全球国内流离失所危机时，应该指出，在我们生活的世界，国家主权原则尽管多年来在适用上已有重大修订，但仍是国际关系的基石。根据国际人道主义和人权文书，国家负有法律约束义务向其境内的贫困人口提供保护和援助，这些人的安全和基本福祉主要依赖于国家当局。国家可以以行使主权的名义，严格限制甚至完全阻止国际社会接近国内流离失所者。外交和说服有助于减少接近的困难。在极端情况下，必须采取强硬行动。

62. 通过外交对话减少狭义适用主权的消极影响，一个务实的基础是积极界定主权概念：如果主权被认为是国家责任的一部分，在资源和业务能力缺乏或不足时，国家有责任请求或至少方便国际援助，以补充国家保护和协助其公民的努力，那么主权无需阻碍国际参与和合作。在责任概念的背后含蓄地假定国家的问责制：当国家行使主权的广大人民的需要得不到满足，大批人口生活极端匮乏，面临死亡威胁时，国际社会根据人道主义和人权原则负有义务，不应该坐视不管。因此，对国家主权的最佳保障是确保它们履行自己的责任，必要时在国际社会合作下履行责任。

63. 这对存在国内流离失所危机的国家是一个挑战，危机形势按照定义属于国家主权管辖。关键的问题是国际社会如何根据国家、区域和国际责任分配原则，加强和实施主权即责任的原则。

64. 在具有种族、民族、宗教、语言和文化等不同特性的族群之间出现分裂的国家，向国家管辖下的公民和其他人提供保护和一般福祉尤其困难。在多数情况下，最受影响的是处在主导族群外围的少数群体或边缘群体。在发生冲突时，少数群体往往被视为敌人，轻则受到忽视，重则遭遇迫害。遇此情况，国籍只具有书面价值，与享受正常公民权利完全脱节。因此，边缘化等同于无国籍。

65. 国内流离失所不仅是一个人权问题，也是一个人道主义、发展和政治问题。联合国机构可以与各国政府一起发挥关键性作用。紧急救济协调员应该确保联合国机构在合作办法中，根据各自比较优势，相互补充。实际挑战是如何促使认真维护其“势力范围”和自主权的业务机构首脑实行合作。需要秘书长发挥领导和道德权

威作用，加强合作办法。还需要安全理事会敦促成员国特别是五个常任理事国超越特别国家利益或关切，更有效地实施主权即责任的原则。然而，必须看到这方面正取得的进展。通过“在武装冲突中保护平民议程”，安理会近年来一直致力解决国内流离失所者缺乏有效保护的问题。它已承认，国内流离失所情况可构成对国际和平和安全的威胁，专门要求特别注意受到骚扰和损害的国内流离失所人口的情况。

66. 代表认为，主权即责任的规范概念，尽管在国际判例法中可能不是新的，但却是一个有力的工具，在新的国际秩序中日益重要。不过，需要对它加以进一步阐释和推敲，并赋予其效力，才能具体实施。如何这样做是一个没有结论的、具有挑战的问题。对国内流离失所者来说，这一规范概念可以联合国家、区域和国际行动共同应对这场全球危机，由此建立一个有效、全面的保护制度。

67. 必须承认，国际社会在应对全球国内流离失所危机中已取得很大进展，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。

68. 2003年进行的各种研究和评价已经明确地指出现有差距和需要协调努力的领域。国际社会正在形成的共识是更加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。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，还需要继续注意机构弱点，随时克服这些弱点和重新评估已证明无效的现有做法。

注

<sup>1</sup> Norwegian Refugee Council Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, available at [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org).

<sup>2</sup> “IDPs in Uganda – a forgotten crisis”, *Forced Migration Review*, Issue No. 19, January 2004, and “In the vacuum of sovereignty: the international challenge of internal displacement”, *Forced Migration Review*, Issue No. 17, May 2003.

<sup>3</sup> According to the terms of reference, the role of the IDP Unit is, inter alia, to “advise and support the ERC in focusing on and coordinating an effective response to the needs of the internally displaced.... the Unit will provide a nucleus of expertise on IDP issues that will act as a catalyst in guiding the response to IDP crises by supporting the field activities of the IASC members and OCHA, in the context of an inter-agency collaborative approach. It will also support the mainstreaming of IDP issues into the work of IASC partners and OCHA branches.” See <http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPUnitTORFinal.pdf>

<sup>4</sup> Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), “The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus”, *Studies in Transnational Legal Policy* No. 34,

The American Society of International Law, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, the Georgian Young Lawyers’ Association and OSCE/ODIHR, 2003.

<sup>5</sup> See OSCE/ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting, 6-17 October 2003. Consolidated Summary. OSCE Doc: ODHIR.GAL/73/03/Rev.1 (31 October 2003), pp. 26-27.

<sup>6</sup> Internal Displacement in Colombia: Summary Report of the Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement, Bogota, 27-29 May 1999, available at [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527\\_colombia.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527_colombia.htm)

<sup>7</sup> See above note 4.

<sup>8</sup> Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement, Gimena Sanchez Garzoli, Research Analyst, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, December 2001.