



大会

Distr.: General
26 September 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

议程项目 117(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

保护和援助国内流离失所者*

秘书长的说明

秘书长根据大会 2001 年 12 月 19 日第 56/164 号决议和人权委员会 2003 年 4 月 23 日第 2003/51 号决议，谨向大会成员转交负责国内流离失所者问题的秘书长代表弗朗西斯·登的报告。

* 本文件迟交，以便列入最新的资料。



负责国内流离失所者问题的秘书长代表的报告

摘要

2002 年是创造负责国内流离失所者问题的秘书长代表的任务第十周年。在本报告中，该代表深思过去十年的成就以及未来的挑战。报告审查代表在四个工作领域取得的进展，这四个工作领域就是“四根支柱”，包括规范性框架，促进有效的体制安排；通过国家访问同政府对话；对新的和出现中的领域进行研究。最后，报告概述未来的一些挑战。

自 1992 年创造该代表的任务以来，在制定规范、体制安排以及在作业上响应国内流离失所者的需要各领域已取得大量进展。关于任务工作的规范方面，通过拟订《关于处置流离失所者问题的指导原则》，已完成很多工作。这些原则现在是被广泛接受的标准，也是处理国内流离失所者的保护和援助需要的有用的工具。作为对全球性的国内流离失所危机在体制上较好的对策，也已经有协作办法，此外，代表的国家访问已成功地代表国内流离失所者同各国政府和其他有关行动者建立建设性对话模式。此外，通过布鲁金斯研究所和约翰·霍普金斯大学高级国际研究所（高级国际研究所）关于国内流离失所问题项目以及最近成立的高级国际研究所关于流离失所研究中心，已稳固地建立关于流离失所危机各方面的面向政策的研究议程。

尽管这些成果，代表认为，在一方面是假设的标准、体制结构和业务执行，另一方面是流离失所人民仍迫切需要保护和援助，这两方面之间仍存在重大差距。未来的挑战可能是必须更准确地评估：国际社会在回应全球性的国内流离失所危机实际成功或失败的程度，在满足国内流离失所者的保护和援助需要所存在的差距，以及必须做什么来弥补差距。这意味着在继续做现在正在做的以及加以改进，还需要更彻底评估这个制度及其作业，以确定能使它更有效到何种程度，以便向全世界的国内流离失所者提供全面的保护和援助制度。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 过去十年——任务的制定和活动	4-65	4
A. 制定和促进关于国内流离失所问题的规范性框架	4-37	4
B. 推动有效的体制安排	38-53	12
C. 国家访问	54-58	15
D. 研究领域	59-64	16
三. 未来的挑战	65-67	18

一. 导言

1. 2002 年是创造负责国内流离失所者问题的秘书长代表的任务第十周年。它也是自秘书长开始在联合国系统内指定专人负责协调援助和保护国内流离失所者的第十二年。回头看，在这一段期间已取得很大的成果。最重要的是，全球对这个问题的了解以及同意必须提供有效解决国内流离失所者的困境的方法，都已大量增加。逐渐不把主权当作是解决国内流离失所者问题的障碍，而当作是各国照顾和保护它自己的人民积极的责任来源。已制定一种规范性框架，形式是《关于国内流离失所问题的指导原则》，各国政府、区域和国际组织、非政府组织、民间社会、国内流离失所者本身都日益利用这个指导原则。此外，已在联合国系统内成立机构，以加强协调和改进对国内流离失所情况的回应。在世界各地的学术和研究机构、学者、教师和有知识的鼓吹者越来越注意与国内流离失所有关的问题。

2. 然而，国内流离失所者人数（在大约 50 个国家，当前估计有 2 500 万人）继续上升，他们最迫切的需要——特别是在保护领域——大部分时间仍未得到满足。在许多情况下，在表示将致力于实现国内流离失所者的权利，以及在当地实际的国家和国际的回应，这两者间仍存在着令人不安的差距。

3. 鉴于这个周年及前面的十字路，本报告将细思过去 10 年的成果以及仍存在的挑战。报告的主要部分审查在该代表的四个工作领域取得的进展，即包括下列的“四根支柱”的进展：规范性框架；促进有效的体制安排；通过国家访问同政府对话；对新的和出现中的领域进行研究。最后，报告概述前面的挑战，并且审查关于未来工作和任务的角色所做的一些建议。

二. 过去十年——任务的制定和活动

A. 制定和促进关于国内流离失所问题的规范性框架

1. 指导原则的起源

4. 在 1992 年制定代表的任务时，人权委员会请代表“审查现行国际人权、人道主义和难民法律和标准，及其对保护和援助国内流离失所者的适用性”。1993 年，代表编制了一份研究报告，阐述了他就此问题同各国、国际组织、非政府组织和学术机构磋商的结果，并提议详细汇编和分析有关国内流离失所者的国际法律标准（E/CN.4/1993/35）。委员会在得到大会支持的一项决定中表示赞赏代表的报告和建议，并延长了他的任期，以便他继续这项工作。

5. 代表后来召集了一个国际法律专家组，着手编纂两个部分的有关国内流离失所者问题的国际法律准则汇编和分析报告。1996 年提交给委员会的第一部分（E/CN.4/1996/52/Add.2）审查了适用于已背井离乡外流者的国际法律。两年之后提交的第二部分（E/CN.4/1998/53/Add.1）审查了有关防止任意制造流离失所

现象的国际准则。这两项研究报告均得出结论，虽然现有的国际法为国内流离失所的情况提供了重要保护，但在解决一些具体的需要方面，仍存在着许多空白或灰色区域，并建议制定一项更为全面的框架以解决这些疏忽的遗漏之处。

6. 针对这些报告和建议，委员会请代表“根据他的法律规范汇编和分析，继续……为保护国内流离失所者制订适当的框架”（第 1996/52 号决议）。至于这项框架应采取的形式，代表和法律专家组确定，并不需要制订一项新的国际法律文书形式的新法律，而是要重述现行的国际法，现行国际法虽涵盖与国内流离失所者有关的许多方面，但太分散、冗长，不易采用和有效地应用，还有，因为有灰色区，因此在一些情况下必须加以澄清。此外，特别是在外地迫切需要关于各种有关准则的简明扼要的指导说明，以解决国内流离失所情况产生的具体关切事项。因此，代表及其专家组选择了拟订一套指导原则，以易懂、可行的方式重述与国内流离失所者有关的现行人权、人道主义和（类似的）难民法。委员会和大会鼓励代表本着这些方针行事，并在整个拟订过程中，不断通报他取得的进展。在这进程中，代表与一系列区域和国际机构以及各国专家进行了磋商。

7. 1998 年提交给委员会的《处置国内流离失所问题指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)归纳了有关处置国内流离失所者具体保护、援助和发展需要的众多准则。《指导原则》确定了关于国内流离失所者所有各阶段的权利和保障条款、提供了防止任意制造流离失所的保护措施、以及在流离失所期间和返回或重新安置和重返社会期间提供的保护和援助。《原则》提供的指导适用于以下所有行为者：履行其任务的代表；面临国内流离失所现象的国家、所有与流离失所者有关的当局、团体和个人，包括非国家行为者；政府间和非政府组织；而且，理所当然地包括流离失所者本人。

2. 对《指导原则》的反应

8. 在《原则》定稿后不久，由各主要国际人道主义、发展机构和组织的主管组成的机构间常设委员会（机构间常委会），通过一项欢迎《指导原则》的决定，并鼓励其成员向各个执行理事会及其工作人员，特别是实地工作人员相互通告这些原则，并且在为国内流离失所者开展的活动方面，运用这些原则。

9. 在随后的一个月中，委员会在未经表决通过了由 55 个国家提出的第 1998/50 号决议中，认识到辩明、确认和巩固国内流离失所者应受保护的特定权利，将增强对他们的保护；注意到代表在制订法律框架，特别在汇编和分析法律准则和制定《指导原则》方面所取得的进展；注意到《原则》，而且颇感兴趣地注意到，机构间常委会的决定，以及代表宣布打算在与各国政府、政府间组织和非政府组织的对话中运用此项《原则》。委员会还请代表按照以往向委员会和大会提交报告时采取的惯常做法，报告他在这方面所作的努力以及各方面对他阐述的意见。

10. 在随后的几年中，委员会和大会在未经表决通过的及由世界所有区域各国联合提出的决议中，鼓励并欢迎宣传、推广和运用《指导原则》；欢迎代表在与各国以及政府间和非政府组织的对话中运用这些原则；并请他继续这方面的努力。

11. 委员会最近在第五十九届会议上以协商一致意见通过了第 2003/51 号决议，其中它“表示赞赏以《关于国内流离失所问题的指导原则》作为处理国内流离失所情况的一个重要工具，欢迎有越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织将《指导原则》用作标准，鼓励所有相关行为者在处理国内流离失所情况时运用《指导原则》。”

12. 在 1998 年提交经济及社会理事会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的报告中，秘书长着重指出，《指导原则》的制订是该年人道主义领域成就的“显著范例”之一(A/53/139-E/1998/67, 第 10 段)。经社理事会在第 1998/1 号商定结论中提及了《指导原则》，注意到机构间常委会关于《指导原则》的决定。1999 年，经社理事会在第 1999/1 号商定结论中，吁请各国适用涉及国内流离失所者的国际公认准则，还注意到机构间常委会正在使用《指导原则》(第 23 段)。在经社理事会 2000 年举行的实质性会议上，若干国家发言支持此《原则》，但有些国家对《原则》的编纂程序提出了疑问(参看下文)；会议未通过商定结论。

13. 秘书长在最近提交经社理事会的关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告(E/2003/85-A/58/89)中，建议经社理事会和大会“鼓励有国内流离失所者的会员国按照国际标准，其中包括《关于国内流离失所问题的指导原则》，制定关于国内流离失所的国内法律、政策和最低标准”(第 58(d)段)。经社理事会后来在第 2003/5 号决议中注意到“越来越多的国家、联合国组织和区域组织以及非政府组织在使用《关于国内流离失所问题的指导原则》，鼓励加强保护国内流离失所者的法律框架，并敦促国际社会加强支持受影响国家努力通过国家计划或倡议，为其国内流离失所者提供保护和援助”。

14. 此外，安全理事会一级也确认了对《指导原则》的运用。1999 年，安理会请秘书长递交一份报告，提出具体的建议，阐明安理会可增强对武装冲突中平民的实际和法律保护的办。秘书长在随后的报告中建议，在出现国内流离失所情况时，安理会应当鼓励各国遵照《指导原则》提供的法律指导(S/1999/957, 第 7 号建议)。次年，秘书长重申了他的建议，尤其强调了关于武装冲突中儿童问题的建议(A/55/163-S/2000/712, 第 21 号建议)，而且一些国家也指出了《指导原则》，尤其是那些与儿童有关原则的重要意义(见 S/PV. 4716)。2000 年 1 月 13 日，安全理事会主席在发言中指出，联合国各机构、区域组织和非政府组织与各东道国合作，正在运用《指导原则》，尤其是在非洲(S/PRST/2000/1)。同月，安理会在关于布隆迪形势的第 1286(2000)号决议中重申了上述观点。

15. 如前所述，1998 年机构间常委会欢迎《指导原则》并鼓励其成员国在为国内流离失所者展开的活动方面运用这些原则。从那时起，联合国及其它国际人道主

义和发展组织以及各人权机构已经做出了重大的努力，将《原则》列入他们在全世界开展的工作。前几次报告着重阐述了各类机构和组织在这方面采取的一些主动行动，包括：宣传《原则》；将这些原则列入组织政策；为工作人员以及政府官员和民间社会开展培训；将《原则》翻译成当地语言发表；运用《原则》监督和报告国内流离失所情况并开展提倡活动；以及协助各国政府和其它当局依据《原则》制定国家法律和政策。

16. 在联合国的人权机制内，人权委员会的若干国别和专题的特别程序，以及人权条约机构越来越注重国内流离失所问题，并将《指导原则》融入其工作。高级专员在宣传工作方面参照了《原则》，人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）支持翻译并且出版各种地方语言的版本，与挪威难民理事会和机构间常委会合作编纂培训材料，并且与代表联合主办关于《原则》的研讨会。

17. 应当特别提及，挪威难民理事会的全球国内流离失所者项目将增进运用《指导原则》列为其首要目标之一。该项目参照《原则》尤为积极地，在其资料库上监测和报告国内流离失所情况。许多其它国际非政府组织包括大赦国际、国际助老会、人权观察社、耶稣会难民服务社、和平队国际、难民国际社、拯救儿童组织、美国难民事务委员会，和妇女维护难民妇女及儿童委员会，正在将《原则》作为一项监测和提倡工具。在许多国家，当地的非政府组织也正在根据《指导原则》拟订保护国内流离失所者的方案，如下述。

3. 宣传、传播和应用《指导原则》

18. 代表及其伙伴已继续努力，将使世界各地都可得到《指导原则》。通过联合国机构、布鲁金斯研究所关于国内流离失所问题项目、非政府组织和各国政府的联合努力，已广泛翻译和传播了《指导原则》。自从最初译为联合国的正式语言（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文）以来，《原则》已经译为 26 种新的语言版本：阿布哈斯语、阿尔巴尼亚语、亚美尼亚语、阿塞拜疆语、印度尼西亚语、缅甸语、Cebuano 语、Chin 语、Dari 语、Dinka 语、格鲁吉亚语、Luo 语、Kirundi 语、马其顿语、Maguindanao 语、普什图语、葡萄牙语、Serbo-Croat 语、Sgaw Karen 语、僧伽罗语、索马里语、丝斯瓦希里语、Tagalog 语、泰米尔语、Tetum 语和土耳其语，总共 32 种语言版本。《原则》的若干种翻译版本以手册形式发表，而大部分上载于人权专员办事处的网址 (www.ohchr.org) 和布鲁金斯高级国际研究所的国内流离失所问题项目的网址 (<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/idp>)。此外，为向更广泛的阅读民众展开宣传，正在编纂大众化的《原则》版本，诸如，在印度尼西亚境内工作的各国际机构和非政府组织赞助下，以印度尼西亚语编制了《原则》的卡通版。

19. 为了便利切实引用《原则》，代表支持了辅助材料的编纂。1999 年，布鲁金斯项目和人道主义事务协调厅（人道协调厅）印发了《指导原则运用手册》，用易懂的语言阐明了《原则》的内容，并叙述了推广运用这些原则的方式。已将《手

册》翻译成阿尔巴尼亚语、印度尼西亚语、法语、马其顿语、葡萄牙语、俄语和西班牙语，代表鼓励将《手册》翻译成其他语文，特别是联合国所有正式语文。1999 年，机构间常委会还编纂了《国内流离失所问题实地实用手册》，提供来自世界各地的例子，说明联合国各机构和非政府组织按照《原则》规定，处理国内流离失所者在保护、援助和发展需要及权利方面所采取的一些主动行动。2000 年，美洲国际法协会和布鲁金斯项目发表了 Walter Kälin 教授编纂的《关于处置国内流离失所问题指导原则的说明》，阐述了这 30 条原则每一条的国际法的基础。最近，布鲁金斯项目于 2002 年印发了《关于处置国内流离失所问题指导原则的性质和运用情况的近期评论》的小册子。

国家一级

20. 这些努力已在国家一级开花结果，在国家一级，最为重要的是，越来越多的国家在制定国家立法和政策时，运用《指导原则》。2000 年，安哥拉在制定“重新定居准则”方面，成为一个专门根据《指导原则》制定法律的国家。次年，布隆迪政府签署了《创建保护流离失所者常设合作框架议定书》，其关键目的是推广和应用这些《原则》。在哥伦比亚，宪法法院已强调原则的权威为重述国际法，并在两项判决中援引它们，2001 年颁布的总统指示支持这两项判决。截至写本文时，秘鲁立法机构正在考虑大部分根据《指导原则》拟订关于国内流离失所问题的本国法律，这是代表欢迎的主动行动。同样地，乌干达政府目前正在审议根据《原则》起草的关于国内流离失所问题的国家立法，预料不久将予以通过。与此同时，阿富汗正运用《原则》作为起草国内流离失所者安全返回法令的参考。在本国法律框架内重申国内流离失所者的权利是一项重要的工作。支持国内流离失所者的权利的法律，不仅有助于提高国内流离失所者的能见度，并且常常能作为在冲突后和解的工具。

21. 《原则》还证明是一项促进对现行立法改革的推动因素。2001 至 2002 年间，代表、欧洲安全与合作组织(欧安组织)的民主体制和人权办公室(民主人权办)、布鲁金斯高级国际研究所的国内流离失所问题项目以及格鲁吉亚青年律师协会联合赞助了由地方青年律师社团进行的以下审查：亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚诸国立法在多大程度上与《指导原则》相符。在上述每一个国家中，举行了由政府官员、民间社会和国际机构参加的会议，以讨论审查的结果和建议，并在国家立法改革方面取得重大成果。法律审查和研讨会的记录已载于赞助者和美国国际法协会已于 2003 年出版的一本书，为世界其它地区提供一种可仿效的模式。¹

22. 此外，各国政府继续表示有兴趣参加关于国内流离失所问题和《指导原则》的培训讲习班。全球国内流离失所者项目与人权事务高级专员办事处联合主持了 1999 年在乌干达首次举办的《指导原则》培训讲习班，积极地参与了为全世界各国政府官员、民间社会和国际组织和非政府组织工作人员开办《原则》方面培训的活动。2002 年 1 月在人道协调厅新设立的国内流离失所者事务股也在响应各国

政府和其它行为者包括联合国工作人员关于为其举办国内流离失所问题培训的要求。

23. 代表本人继续按委员会和大会的要求，发起和支持有关国内流离失所问题和《指导原则》的研讨会。他在任期内，1999 年在哥伦比亚 (E/CN. 4/2000/83/Add. 2)、2000 年在包括亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚在内的南高加索 (E/CN. 4/2001/5/Add. 2) 以及 2001 年在印度尼西亚 (E/CN. 4/2002/95/Add. 3)，联合举办了有各国政府官员与联合国各机构、国际组织、地方和国际非政府组织以及研究机构的代表们共同参与的本国研讨会。2002 年 4 月，在俄罗斯科学院的国家与法律研究所和移民合作伙伴组织的联合主持下举行了俄罗斯联邦境内国内流离失所问题的研讨会。俄罗斯的非政府组织，Memorial，随后决定将对《原则》的说明译成俄文，并在案文中插入俄罗斯法律的参照条款。

24. 全国人权机构构成在国家一级推广《指导原则》的重要论坛。各国人权机构组成的亚太论坛表示支持与国内流离失所者有关的这些机构发挥更大的作用，而且论坛的成员机构探讨了《原则》与其工作的相关性。正如最近的报告所述，这项探讨促使斯里兰卡全国人权委员会着手将国内流离失所者问题列入其活动。该报告应当为其它各国的全国人权机构提供有用的指导。² 英联邦国家把协助落实《指导原则》确定为是全国人权机构的最佳做法。³ 代表在 8 月份访问墨西哥期间，会晤了全国以及恰帕斯州和格雷罗州的人权委员会的成员，讨论了他们在国内流离失所者及应用《指导原则》方面的作用。在 2002 年 11 月访问菲律宾的期间，代表就《指导原则》与全国人权机构工作的相关性发表了演讲，并会晤了菲律宾人权委员会主席和成员。他们均表示有意将《原则》列入他们的工作。

25. 《指导原则》还得到非国家行为者的承认和运用。代表在 2000 年访问格鲁吉亚期间 (E/CN. 4/2001/5/Add. 4)，与南部的奥赛蒂亚以及阿布哈斯实际政权展开了基于《原则》的建设性对话。阿布哈斯事实上的总统确实建议，将《原则》译成阿布哈斯语会有助益，这项倡议在 2002 年开花结果。在苏丹，苏丹人民解放运动和人民军 (苏解运动/军) 目前正在审议基于《原则》起草关于国内流离失所问题的政策。这项政策是 2002 年 9 月在人道协调厅的国内流离失所者问题股、在代表办公厅的援助和参与下，在伦拜克举办的培训讲习班上，由苏解运动/军代表起草的。2002 年 11 月，在代表、联合国儿童基金会 (儿童基金会) 和布鲁金斯高级国际问题研究所的国内流离失所问题项目联合赞助下，在苏丹南部举办的国内流离失所问题研讨会上，苏解运动/军的官员提出其政策并重申、他们打算提出该政策，以便苏解运动/军的领导层在 2003 年批准。2002 年 11 月，在访问菲律宾期间，代表与摩洛民族解放阵线的代表会谈，强调了《指导原则》的相关性。

26. 此外，《指导原则》已成为当地民间社会展开教育、监督和宣传的重要工具。在斯里兰卡，人道主义机构联合会，一个由 30 多个非政府组织构成的集团，已

经在开展一项基于《原则》的推广方案，对象是政府官员、非国家行为者、国际组织、国际和国家的非政府组织、以及流离失所族群。作为这些工作的一部分，联合会以英文、僧伽罗语和泰米尔语印发了关于《指导原则》的“配套工具书籍”，以及其它各类培训材料，用于正在举办的讲习班和圆桌会议。在世界各地的其它一些国家也在作出同样的努力，例如，格鲁吉亚的青年律师协会和菲律宾的支持流离失所家庭和族群的全基督教委员会。

区域一级

27. 委员会和大会欢迎越来越多的区域组织利用《原则》，尤其欢迎现称为非洲联盟的非洲统一组织，西非国家经济共同体（西非经共体）、美洲国家组织、欧安组织以及欧洲委员会的主动行动，并且鼓励它们以及其它区域组织增强其活动以及与代表的合作，包括通过关于国内流离失所问题的讲习会。

28. 1998 年，代表与非统组织联合举办了关于非洲国内流离失所问题研讨会，研讨会建议广为宣传《原则》。次年，非统组织的难民和流离失所者事务委员会在阿尔及利亚的建议下“感兴趣地和赞赏地”注意到《原则》，并向非统组织部长理事会提出建议，请各成员国与代表合作落实这些《原则》。

29. 西非经共体各成员国的部长们于 2000 年 4 月在西非受战争影响儿童问题会议上通过了一项声明，欢迎《原则》并呼吁西非经共体成员国采用这些原则。随后，在 2000 年 12 月举行的西非经共体国家和政府首脑会议上通过了这项声明。2002 年 9 月，代表办公厅参加了由西非经共体和国际移徙组织在达喀尔为西非经共体成员国举办的西非移民问题研讨会。在这次研讨会上出现的建议包括利用《指导原则》为框架，制定关于国内流离失所问题的国家法律。

30. 在东非、非洲之角和大湖区，各国政府在由国际移徙政策方案召开——获得非洲联盟协作——的会议上重申它们保证以《指导原则》作为处理国内流离失所情况的有用工具和标准。⁴

31. 美洲国家组织的美洲人权委员会欢迎并且表示全面支持《原则》，指出这些原则是“最全面地重申适用于国内流离失所者的准则”并因此提供了“在流离失所各阶段，关于应如何解释和运用法律的权威性指导。”⁵ 委员会及其关于国内流离失所者问题的报告员经常使用《原则》为基准，评估诸如哥伦比亚和危地马拉等国家的情况。

32. 在欧洲，欧安会在向各参与国及其外地特派团传播《原则》之后，越来越注重原则的适用。2000 年 9 月，欧安会/民主人权办举行了一次关于移徙和国内流离失所问题会议，会议的主要目的是制定方法，使欧安会各机构外地行动和各参与国能增强对国内流离失所的回应，尤其是通过《原则》的实践运用。在次年举行的欧安会人的层面的执行会议上，若干国家发言支持增强欧安会在国内流离失所问题上的作用以及支持以《指导原则》作为框架的价值。在南高加索举行的国

内流离失所问题区域研讨会，以及在民主人权办/欧安会与代表联合主办的关于国家立法的后续审查会议上，提供欧安会如何在国家一级积极支持宣传和应用《原则》的实例。这个势头继续下去，欧安组织议会 2003 年 7 月的“鹿特丹宣言”就是证明，议会在该宣言中敦促欧安组织的部长们考虑“赞同联合国关于国内流离失所问题指导原则或通过那些指导原则的关键方面作为欧安组织的承诺”。

33. 欧洲委员会也开始探讨国内流离失所问题，特别是通过议会的移徙、难民和人口问题委员会的活动，例如它派出实地调查团了解国内流离失所情况，并建议尊重《原则》。2001 年 9 月，委员会与代表、人权专员办事处和布鲁金斯的专题项目联合举办了关于欧洲国内流离失所情况和《指导原则》运用问题的研讨会。作为这次会议的后续行动，委员会任命了一位国内流离失所问题报告员，并且正在编纂一份报告，载明向欧洲委员会成员国提出的建议，供议会审议。

34. 2000 年，以亚洲论坛和 Chulalongkorn 大学为主办单位，并在联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、布鲁金斯项目、挪威难民理事会和美国难民事务委员会的联合支助下，在曼谷举行了亚洲国内流离失所问题区域会议。来自 16 个亚洲国家的与会者，包括全国人权委员会、学术和研究机构、地方、区域和国际非政府组织；传媒和国际组织的代表一致认同了在本区域宣传和推广《原则》的重要性，敦促各国政府和所有有关行为者遵守这些原则，并建议全国人权委员会重视国内流离失所问题并推广对《原则》的运用。

35. 从 2003 年 8 月 30 日至 9 月 2 日，该代表共同主办了政府间发展管理局（发展局）的第一次国内流离失所问题区域会议。代表同其共同主办者、发展局组织和人道协调厅的国内流离失所问题股合作，由苏丹政府当东道，代表召集到近 100 个与会者，包括发展局每个成员国（即吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹和乌干达）的政府代表团、地方和国际的非政府组织、联合国及其他国际机构以及区域和国际的专家，来参加一个专家会议，审查在发展局成员国的国内流离失所情况、助长这些问题的区域动态及采取一致的区域行动的可能性。这次会议的结论和建议于是在一次部长级会议上得到审议和通过，部长级会议发表了“关于发展局分区域的国内流离失所者的喀土穆宣言”。专家们和部长们都注意到《指导原则》是制定关于国内流离失所问题的本国政策的“有用的工具”，因为它们“汇编关于国内流离失所问题的现行国际法”。他们还要求在发展局秘书处内成立一个专门单位，来处理强迫流离失所问题，包括收集关于分区域内的流离失所的数据，传播《指导原则》，向成员国提供在制定和监测关于国内流离失所问题的政策方面的技术援助，以及探讨关于强迫流离失所的分区域合作的其他方法。部长宣言进一步确定每年的 9 月 2 日为“发展局的国内流离失所者日”。⁶

36. 也正在讨论由墨西哥主办一次拉丁美洲区域会议的计划。代表还希望看到诸如东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟、南亚区域合作协会以及南部非洲发展共同体之类的区域机构，审议有何方法可将国内流离失所问题和《原则》列入其工作。

国际一级

37. 这些年来，许多国家在委员会、大会、经济及社会理事会和其他论坛上发言支持《指导原则》。最近在委员会第五十九届会议上，来自阿尔及利亚、奥地利、克罗地亚、厄立特里亚、墨西哥、挪威（还代表丹麦、芬兰、冰岛和瑞典）的代表们都赞赏地提到《指导原则》。另一方面，有时候一些国家对拟订《指导原则》的过程提出疑问，并指出它们不是具有约束力的法律。为了消除这些关切，代表在过去两年已加紧同各国政府进行关于《指导原则》的对话。例如，他在开罗和喀土穆已同政府官员讨论了那些原则。此外，由瑞士政府和紧急救济协调员负责，在纽约举办了一系列建设性的会议。结果，一些早些时候表示关切的政府现已表示它们赞赏这些讨论，并且解释它们的目标事实上是为了扩大支持原则的范围。还有，已在同瑞士常驻联合国代表和一些代表团、包括埃及政府协商，以便举办一个研讨会来讨论《指导原则》及其应用。与此同时，代表继续在纽约、日内瓦、区域研讨会以及在访问各国时，同各国政府讨论《指导原则》及其利用。

B. 推动有效的体制安排

38. 代表还负责就国际体制上对国内流离失所问题作出回应提出意见和建议。在确认各国最终有责任协助和保护国内流离失所者的同时，代表已断言，在国家不愿意或无法这样做时，国际社会就需发挥关键作用。在这方面，代表已强调主权就是责任的观念，国际社会逐渐接受这种观念。国际社会的作用可以有不同的形式。事实上，代表当初提出的各种抉择包括建立一个主管国内流离失所者问题的专门国际机构；指定某个现行机构承担关于国内流离失所问题的全部责任；以及在各种有关机构和厅之间实现合作。

39. 迄今，最后的抉择是国际社会选择的那种。自从代表承担起这项工作以来，在保护和援助国内流离失所者方面起作用的联合国办事处和机构的数量不断增加，目前包括下列机构：联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、人权专员办事处、联合国开发计划署（开发计划署）、难民专员办事处、儿童基金会、世界粮食计划署（粮食计划署）、世界卫生组织（卫生组织），和联合国系统外的红十字国际委员会（红十字委员会）和国际红十字和红新月会运动的其他组成部分以及移民组织和无数非政府组织。这些及其它组织关心国内流离失所者的困境当然是受欢迎的，但也引起协调方面重大的挑战。

40. 应该回顾，1990 年大会指派联合国驻地协调员负责协调向在外地的国内流离失所者提供援助。1991 年，大会设立了紧急救济协调员职位，以协调全系统对紧急情况反应，次年，建立了机构间常设委员会，以支援紧急救济协调员的工作。

机构间常设委员会提供一个论坛，使主要的联合国和非联合国人道主义、人权和发展伙伴、非政府组织总括团体以及红十字和红新月会运动都能在一起讨论。它的主要任务是拟订政策，确保对复杂的紧急情况和自然灾害作出协调的、有效的人道主义回应。

41. 虽然是一个国内流离失所者机构间工作队，代表在 1990 年代中旬参加了这个工作队，它最初存在机构间常委会之内，它大部分证明是一个分享资料的论坛，而非对于国内流离失所问题的战略协调和回应机制。然而，事实确实正如秘书长在 1997 年 7 月联合国改革方案中着重指出的，为国内流离失所者提供保护和援助，是继续落入各种机构现有任务的缺口的人道主义挑战。为了弥补这些空白，秘书长请紧急救济协调员确保各机构有效地解决国内流离失所者所需的保护和援助。结果，根据代表早些时候提出的建议，紧急救济协调员呼吁机构间常委会的全体成员指定一个国内流离失所问题的协调中心。机构间常委会同时向代表发出出席机构间常委会及其附属机构的长期邀请，而其工作组将国内流离失所者问题列为其议程上的常设项目。这些是便利就国内流离失所问题实行机构间协调的重要步骤，导致在一些领域的成果。

42. 这些步骤之一是成立一个收集关于国内流离失所问题的资料的系统。代表在早先提交委员会的报告中一再提及，委员会亦重申，必须建立一个收集和传播关于国内流离失所者数据的综合系统，作为解决其需要的第一步。1998 年，机构间常委会工作组决定将建立关于国内流离失所问题综合数据库的责任、“外包”给挪威难民理事会。后来由挪威难民理事会全球国内流离失所者项目创立并管理的数据库 (www.idpproject.org) 证明是一种宝贵的资源工具，同时可用以提高认识和便于了解全世界 50 多个国家的国内流离失所者的境况。

43. 正如代表在他的报告和发言中一再强调的，保护始终是国际反应行动中最薄弱的成分。已确定问题的一部分是在协作办法内缺乏对保护的共识。为解决这概念上的差距，代表与紧急救济协调员和人权专员办事处于 1999 年联合编纂了一份文件，阐明了对国内流离失所者保护的涵义。此后，这份在 1999 年 12 月由各机构负责人通过的文件，成为机构间常委会有关此问题政策文件的基础，并随后由人道协调厅编印成手册广为散发。通过这项关于保护国内流离失所者的机构间政策确实是重大的一步，鉴于人道主义和发展的机构历史上不愿处理保护问题。借阐明国内流离失所者的保护需要以及满足这些需要的个别和分担的责任，国际机构承担更大责任来消除此种关切。但是，只有政策文件不能证明足以满足流离失所者的保护需要。

44. 代表指出而且得到委员会认同的另一个长期令人关注的问题是，尚无筹措资金的机制，以支助为解决国内流离失所者的具体需要的方案。2000 年，在儿童基金会和布鲁金斯关于国内流离失所问题项目的支持下，代表委托开展了一项研究，以探讨该年综合呼吁程序在多大程度上解决了国内流离失所问题。⁷ 研究发

现，大多数的呼吁承认国内流离失所者特别易受害，而且许多项目活动考虑到这些问题，然而，仍需大大地提高联合国国别小组对具体情况、尤其在保护领域的注意和回应。机构间常委会工作组欢迎这份报告，并将报告散发给国别小组，从而可使国别小组在筹备今后的呼吁时，将这份报告的结果和建议列入考虑。代表继续参与监督和促进更大幅度的资源调动，包括参与每年在全球发起的综合呼吁程序，以解决国内流离失所者的困境。

45. 当然，检验这些以及为增强国际反应而采取的其它措施是否适当的真正标准是，它们对改善当地国内流离失所者的情况的影响。尽管取得了一些进展，但国际反应仍然存在着重大的缺陷，安全理事会已注意到其严重性。2000年1月，安理会对“有数量庞大的难民和国内流离失所者未获得充分的保护和援助表示严重关切”（S/PRST/2000/1）。一些国家政府指出，责任分散在各机构的做法，造成了严重缺乏责任感和领导力的体制，导致重新发出指定某个单一机构负责国内流离失所者事务的呼吁。人们列举安哥拉这个世界上国内流离失所危机最为严重的地方之一的状况为合作体制未能解决国内流离失所问题的缩影。

46. 虽然一些政府和组织认为，要消除这些关切就需要重大的体制改革，联合国的反应却是继续各机构间现行的合作办法，但是保证改进其执行。作为第一步，机构间常委会向人道主义/驻地协调员，以及任何被指定为某国的“主导机构”的负责人，颁发了关于他们对国内流离失所者应承担责任的“补充指南”。这项文件虽只重申了已存在差不多十年的责任，但文件吁请注意这项责任（一些协调员好几次表示他们不知道这项责任），并详细阐明这项责任所涉及的事。例如这项责任包括确保不仅切实提供必要的援助，而且提供必要的保护，以及一再提醒国家和地方当局依照《指导原则》保护和援助国内流离失所者的首要责任。

47. 2000年9月，机构间常委会采取了第二个步骤，设立了国内流离失所问题高级机构间网络，由在人道协调厅内任命的一位国内流离失所问题特别协调员丹尼斯·麦克纳马拉主持，负责进行若干国别审查工作，并在审查基础上，提出改进机构间反应的建议。代表的办公厅参与了高级网络的工作，包括若干国别访问，其间不断发现在国际反应方面，最严重的缺陷是，未关注到保护的需要。

48. 最后，根据国内流离失所问题特别协调员的建议并且在得到紧急救济协调员和秘书长的核准下，2002年1月，在人道协调厅内设立了一个国内流离失所者事务股，增配了从机构间常委会的各机构和非政府组织借调的工作人员以及代表（得到奥地利政府的支持）。如机构间常委会工作组赞同的职权范围所载的，该股的主要职务是协助紧急救济协调员履行职务——协调有效地响应世界各地国内流离失所者的需要的工作。为此目的，在驻地/人道主义协调员的领导下，该股在国内流离失所者危机发生时向外地回应、提供支助，象机构间常委会成员们和人道协调厅执行的。该股在其工作计划中进行旨在促进全系统改进对国内流离失所问题的回应的活动，并且对具体的国家情况提供有的放矢的支助。利用《指

导原则》和机构间常委会拟订的政策准则作为全盘的规范和体制框架，该股设法依靠其机构间的性质来确保业务伙伴间的协调以及提高国际社会对于国内流离失所者作出的反应。当前正在对该股进行评估。

49. 代表强烈支持建立该股，他多年来指出拥有一个核心协调机制，来指导合作办法的重要。2002 年 4 月，代表与紧急救济协调员签署了一项谅解备忘录，阐明了代表与该股之间合作的领域和模式。这些包括：制定推广、宣传和运用《指导原则》的战略；协调实地访问以发挥最大的影响，加强相互的调查结果，以及确保有意义的后续行动；合作制定政策和以行动为主的研究；展开诸如研讨会、出版物和其它主动行动的联合活动，查明运用《原则》的最佳做法；并且开展联合提倡活动。

50. 该股和布鲁金斯-高级国际研究所项目当前在进行的一项重要的联合倡议是有系统地调查机构间对外地的保护需要的反应。一个两人的小组已访问了九个国家，审查了现行保护政策和战略，查明最佳做法以及为了改进反应可采取的步骤。他们的发现和建议应在 2003 年发表。

51. 尽管有这些积极的发展，但是对于没有一个充分被授权处理国内流离失所问题的机构或组织仍存在着广泛的关切。该协作办法取决于协调的效果以及业务机构致力于提高其协作能力的效力的程度。也很重要，在各级——从总部到外地——反应出加强的和有效的协作，最终目标是大量改进满足国内流离失所者的需要。从这个观点来看，现在已有的这个制度仍有待改进。

52. 外地一级的观察透露，在认为国内流离失所问题是敏感问题的国家，在政府可能怀疑国际介入是对其国家主权的威胁的国家，人道主义和发展机构有时候仍倾向于避免为了国内流离失所者而要求国家当局参与处理。在一些事例中，即使政府政策开始改变，代表认为土耳其、墨西哥和菲律宾就是这样，但机构的反应往往落后。

53. 当前在进行的保护调查和国内流离失所问题股的评估，提供一个机会来审查国内流离失所者的保护和援助需要正在获得满足的程度。但是，可以这样说，虽然在提供保护和援助方面已取得大量进展，但这些需要仍未全部获得满足。

C. 国家访问

54. 国家访问继续成为代表的工作的一个关键组成部分。进行此种访问提供一个机会来研究个别的国内流离失所情况，评估国家和国际是否确实有效地满足其保护、援助和发展的需要，最重要的是同国家当局和其他行为者进行建设性的和面向解决的对话。国家访问也提供一个机会，使代表有机会同各国政府、政府间组织和非政府组织讨论《指导原则》，这是人权委员会和大会都欢迎和鼓励的事。

55. 自 1992 年被任命以来，代表进行了 28 次访问，访问了下列各国：安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪(两次)、哥伦比亚(两次)、萨尔瓦多、格鲁吉亚、印度尼西亚、墨西哥、莫桑比克、秘鲁、菲律宾、卢旺达、俄罗斯联邦(两次)、索马里、斯里兰卡、苏丹(三次)、塔吉克斯坦、东帝汶、土耳其、乌干达和前南斯拉夫各国。

56. 这些访问中的八次——访问印度尼西亚、墨西哥、菲律宾、俄罗斯联邦、苏丹(两次)、土耳其和乌干达——是代表上次向大会第五十六届会议提交报告以来进行的，详载于下列报告中：苏丹(E/CN.4/2002/95/Add.1 和 E/CN.4/2003/86/Add.1 和 Corr.1)；印度尼西亚(E/CN.4/2002/95/Add.2 和 Add.3)；土耳其(E/CN.4/2003/86/Add.2)；墨西哥(E/CN.4/2003/86/Add.3)；菲律宾(E/CN.4/2003/86/Add.4)。目前仍在拟订最近访问俄罗斯联邦和乌干达的报告，将提交人权委员会下届会议。

57. 关于墨西哥和土耳其的情况，代表提出了一些具体的建议，鉴于上述两国中出现的重大变化，鼓励联合国国家小组增加参与处理国内流离失所问题。关于苏丹和菲律宾的情况，代表强调，为了帮助那些开始返回的流离失所者，必须提供国际支持，与此同时，必须关注那些仍流落在外者所需的保护和援助。在苏丹，代表还推动制定关于国内流离失所者的本国政策。关于印度尼西亚，代表提出了具体建议来解决流离失所的根源，以及确保政府的新政策转变成综合的、协调良好的援助和保护方案，方案特别重视长久的解决方法。已确定的其他建议包括吁请政府做出更一致的努力来满足国内流离失所者的需要，特别是建立有效的全国体制安排；创建一个信息系统；满足妇女和儿童具体需要的措施；安全和保护的加强；在各种族裔和宗教团体间建立信任和团结的措施；扩大国际组织和非政府组织的作用；以及《指导原则》的广泛分发和应用。

58. 2002 年 8 月，代表收到了关于他在 2000 年 3 月 22 日要求第二次正式访问俄罗斯联邦(他曾于 1992 年访问过莫斯科)的答复，邀请他访问俄罗斯联邦，包括 Ingushetia 共和国和车臣共和国。应该国政府的要求，代表拟与暴力侵害妇女问题特别报告员共同进行访问。原计划九月初访问，后来因该地区的安全情况，政府将访问时间推迟至月底，此后再次推迟。代表乐于报告，俄罗斯联邦政府在 2003 年 8 月证实代表可在 2003 年 9 月进行访问，代表在 9 月 7 日到 13 日访问了该国。代表也乐于指出，在乌干达政府的邀请下，他在 2003 年 8 月访问了该国。将编制关于这两次访问的报告，并向人权委员会 2004 年的会议提出。

D. 研究领域

59. 代表的任务的第四个支柱是，开展和推动对全球性的国内流离失所危机、其根源、后果和解决办法的研究。他主要在一个独立的研究机构布鲁金斯研究所—约翰·霍普金斯大学高级国际研究所关于国内流离失所问题项目的支持下展开这项研究。这个项目由他与 Roberta Cohen(布鲁金斯研究所的高级研究员)共同

主持，配备了一群人数不多但充满积极和奉献精神的工作人员。他们不仅在其研究议程、并且在其一切活动方面支持这项任务。过去十年来，该项目建立起与任务工作各领域有关的大量研究资料。

60. 与上述的法律和体制审查一起，代表还就国内流离失所问题进行了第一次深入研究，这些研究是：《保护被驱逐者》（布鲁金斯：1993 年）；与 Roberta Cohen 联合执笔的《大规模外逃：全球性的国内流离失所危机》（布鲁金斯：1998 年）；与 Roberta Cohen 联合执笔的《被遗弃的人们：国内流离失所者案例研究》（布鲁金斯：1998 年）。后两个研究报告是在前秘书长，布特罗斯·布特罗斯·加利提议下编纂的。然后，现任秘书长、科菲·安南提议印发 David A. Korn 编著的《境内流落者》（布鲁金斯：1999 年）的大众版。这些出版物为国内流离失所危机提供了全球情况综述、国别案例研究、现行法律和体制框架的分析、区域组织和非政府组织的作用的审查，以及改善各级的反应的战略和建议。随着这些研究报告的出版，代表认为，已基本完成了确定国内流离失所问题以及有关反应的现行法律和体制框架的基本轮廓和特性的主要任务。

61. 近来已经将注意力转向研究国内流离失所问题的一些具体方面和寻求解决办法。为此，该项目发表了一些著名研究人员以及项目自身工作人员就若干专题撰写的论文，包括：国内流离失所妇女的发展战略、对发展差距的补救、政治参与问题、美洲国家的趋势；联合呼吁程序、美国政府和欧洲各国政府对国内流离失所问题的反应、全国人权机构的作用、关于国内流离失所问题的若干书目，关于《指导原则》的近期评述，伊拉克境内国内流离失所者的情况，以及发展引起的流离失所问题。

62. 此外，在紧急救济协调员的要求下，代表办公室开始研究何时结束流离失所这个题目。《强迫迁徙观察》探讨这个问题的特刊，由该项目和乔治敦大学的强迫迁徙研究所共同编辑，在 2003 年发表了。

63. 还在进行关于各种题目的其他研究，包括：分析国家责任；非国家行为者的作用；维持和平人员的作用；拟订国内流离失所者和难民的综合保护制度；为国内流离失所者编制的人权机制手册；审查《指导原则》所述的准则在国际法上的立场，各有关大学和培训班的课程纲要。

64. 此外，由于截至 2002 年 6 月他同约翰·霍普金斯大学高级国际研究所的关系，代表已开始设立一个流离失所问题研究中心。该中心将开设课程、支助研究金并促进对流离失所问题的根源、后果和解决办法进行进一步的学术研究。2003 年春，代表为高级国际研究所的研究生讲授关于国内流离失所问题的课程，展开该中心的活动。从更长远的角度设想，该中心预备邀请访问学者，以丰富中心的教学课程和研究活动。

三. 未来的挑战

65. 2002 年 12 月,奥地利政府和挪威政府在维也纳同布鲁金斯-高级国际研究所项目协作,主办了关于代表的任务的国际专题讨论会。该专题讨论会的主题是“审查过去和规划未来”。该会议的主要目标是评估该任务的工作和挑战以及国际社会取得的进展,以及探讨在国际、区域、国家和地方各级为促进提高对全球性的国内流离失所危机的回应今后应采取的战略。与会者包括联合国机构和办事处的代表以及与国内流离失所问题有关的其他国际组织的代表。托马斯·韦斯教授在其背景研究中总结该会议的主要结论,他预见未来的挑战,指出“尽量利用现行办法是我们的选择,这在未来五年似乎是合理的,因其他的是非常不可能或不理想的”。⁸ 这种切合实际的评估并非表示自满,而是使该系统更有效的挑战。

66. 自从 1992 年创立代表的任务以来,在制定准则、体制安排以及对国内流离失所者的需要的业务回应各领域已取得重大进展。本报告大量强调《国内流离失所问题指导原则》,因为那是取得大部分进展的领域。这些《原则》现在已被广泛接受为满足国内流离失所者的保护和援助需要的标准的、有用的工具。已经有的协作办法是现在对全球性的国内流离失所危机较好的体制回应。此外,代表的国家访问已成功地确立一种代表国内流离失所者同各国政府和其他有关行动者进行建设性对话的模式。此外,通过布鲁金斯-高级国际研究所关于国内流离失所问题项目以及最近成立的高级国际研究所流离失所研究中心,已很好地确立关于流离失所危机各方面的面向政策的研究议程。

67. 然而在下列两方面间仍存在着重大差距:一方面是假设的标准、体制结构和业务执行,另一方面是流离失所人民仍迫切需要保护和援助。该差距有多大是猜测的事,但它的存在是无可争议的。将来的挑战或许是较准确地评估:国际社会实际上成功地或失败地响应全球性的国内流离失所危机的程度;在满足国内流离失所者的保护和援助需要方面存在的差距;以及必须做什么来填补该差距。这意味着在继续做正在做的事以及加以改进之外,同时必须较彻底地评估该系统及其业务,以确定能够在何种程度上使它更有效地向全世界的国内流离失所者提供一个综合性的保护和援助制度。

注

¹ Roberta Cohen、Walter Kälin 和 Erin Mooney(作者),“关于国内流离失所问题的指导原则和南高加索的法律”,载于 2003 年美国国际法协会的跨国法律政策研究第 34 号。

² Mario Gomez《全国人权委员会和国内流离失所者问题,斯里兰卡经验的例子》布鲁金斯高级国际研究所国内流离失所问题项目,2002 年 7 月。

³ 《全国人权机构的最佳做法》,英联邦秘书处,2001 年,第 33 页。

⁴ 关于东非、非洲之角和大湖区的国际移徙政策会议的后续会议:摘要报告和结论,国际移徙政策方案,2003 年 6 月。

⁵ 美洲人权委员会“哥伦比亚人权情况第三次报告”OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 第六章, 第 10、26 页, 1999 年 2 月。还见, 美洲人权委员会“危地马拉人权情况第五次报告”OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev. 1, 第十四章, 第 12 页, 2001 年 4 月 6 日。

⁶ 部长宣言载于

http://www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/Dec_Khartoum.pdf。

专家建议载于

<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/conferences/IGADREC.pdf>。

⁷ James Kunder 撰写的《联合呼吁和国内流离失所者：联合国 2000 年机构间联合呼吁救助国内流离失所人口的程度》，布鲁金斯国内流离失所问题项目与儿童基金会，2000 年 8 月。

⁸ “国际上为国内流离失所者努力了十年：下一步怎么办？”审查过去和规划未来：关于负责国内流离失所者问题的秘书长代表的任务的国际专题讨论会，布鲁金斯-高级国际研究所关于国内流离失所问题项目，2003 年 12 月。