



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/71
12 January 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
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人权问题的 秘书长代表，瓦尔特·卡林的报告

内容提要

负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表，瓦尔特·卡林欢迎借此机会，根据委员会第 2005/46 号决议，向人权委员会提交有关其任务第一个整年的详情报告。除了正在从事应付武装冲突造成的国内流离失所现象的工作之外，去年由自然灾害造成的流离失所现象，也显示出了人员蒙受的惨重规模和极端的脆弱境地。与此同时，人道主义改革和更为广泛的联合国改革进程提供了可就任何原因造成的国内流离失所现象加强采取对应性措施的新机会。本报告为根据代表的任务开展的一切活动确立了以人为中心的综合方针，并审查了他去年与各国政府的对话、他为使国内流离失所者人权问题融入联合国系统所有各部门工作主流所作的努力、他在区域和国家各级具体推行《关于国内流离失所问题的指导原则》以及各类增强国内流离失所者人权的活动。他最后对迄今为止其任务的总体影响做了评估，并就今后行动提出了一系列建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 3	3
一、保护国内流离失所者：概念框架	4 - 12	3
二、与各国政府的对话	13 - 33	7
三、将人权融入联合国国内流离失所问题对策的主流	34 - 42	14
四、增强实施《关于国内流离失所问题的指导原则》	43 - 58	16
五、结论和建议	59 - 63	22

导 言

1. 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表，瓦尔特·卡林根据人权委员会第 2005/46 号决议欢迎借此机会向委员会提交其第一个任务整年的详情报告。全世界武装冲突造成的流离失所现象继续影响着几百万人，只有一些长期性状况中取得若干逐步的进展。除了在全世界发生的一系列冲突造成了广泛的人道主义痛苦之外，去年的情况尤为严重，因一系列极严重的自然灾害造成了一轮又一轮新的国内流离失所现象。

2. 9 月份在纽约第六十届大会举行的高级别全体会议上，全世界国家首脑回顾并增强了他们处理国内流离失所问题的决心。与此同时，联合国及其他人道主义合作伙伴在力争改革人道主义体制，以便更好顺应需要援助和保护的人，它所认识到了过去在国内流离失所现象集体对应措施上出现的失误，并努力制定更可预见的和负责任的安排，以全面解决陷入国内流离失所困境者的需要和脆弱境地。

3. 去年，代表一直密切参与了这方面的国际发展并就此作出了反应，而且尤其通过一系列国别访问和工作访问，与各国政府开展工作。他还大幅度地参与了将国内流离失所者人权问题融入联合国系统主流的工作，以在区域和国家各级深入推动实施《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, 附件)，并且通过一系列新项目，为得到处理程度较低的国内流离失所问题提供新的政策推动。代表在报告最后说，对去年取得的进展做出了评估，为巩固已取得的进展和创造有利的环境，深入加强预防、做出有效反应并为实现全世界国内流离失所现象的长期解决，提出了一些具体建议。

一、保护国内流离失所者：概念框架

4. 保护国内流离失所者是代表任务的根本，并且是一切运作和提出务实建议的基本出发点。因此，全面了解流离失所各阶段和不同情况所需的保护，是代表工作方法的核心。代表在依其任务所开展的所有活动中，运用《指导原则》为框架，着重强调《指导原则》所体现且所符合的国际人权、人道主义和难民法的基本准则。代表根据其任务，通过与各国政府及各非政府组织和其他相关行为者进行对话，在

国际上以协调方式不断宣传并采取行动加强保护和尊重国内流离失所者的人权，¹ 代表以对在下述内容上建立的保护的理解为指导。

5. 根据定义，国内流离失所者是仍滞留在其惯常住国境内，并为此有权享有经有关国家批准或根据国际习惯法对其领土适用的国际人权和人道主义法一切保障的保护。这些人由于流离失所，需要有别于非流离失所人口的具体需求。这就要采取具体保护和援助活动解决他们的需求。《指导原则》体现并具体阐明了国内流离失所者的这些需求和相关权利，为解决国内流离失所问题提供了基本的国际框架。《指导原则》从国内流离失所者的需求角度处置流离失所问题，并认明了与他们得到保护相关的权利和保障。² 《指导原则》注重所有流离失所情况的三个阶段：提供保护，免遭流离失所、流离失所期间的保护和返回或重新安置期间即，当地融合或重新迁移到该国其他地方期间的保护。《指导原则》确认，“国内流离失所者”的概念涵盖“被迫或不得不逃离或离开其家园或惯常居住地的人或群体，逃离原因特别是要为了躲避武装冲突、普遍的暴力、侵犯人权行为或天灾人祸的后果，而逃离并未跨越国际公认边界”。

6. 国家当局负有保护和援助受其管辖范围的国内流离失所者的首要义务和责任。国内流离失所者有权要求并得到国家当局提供的此类保护和援助(指导原则 3)。代表在 2005 年提交委员会的初次报告(E/CN.4/2005/84)中讨论了指导原则 3 的执行情况。他强调，保护不只限于保障流离失所者的生存和人身安全，而且还涉及国际人权和人道主义法律为他们提供的一切保障。出于实际原因，这些权利可划分为四大类，即(a) 与人身安全和健全相关的权利(包括保护生命权和免遭酷刑和残忍及不人道待遇、袭击、强奸、任意拘留、失踪、绑架，以及与上文所述相关的种种威胁)；(b) 与生活基本必需品相关的根本权利(即，享有粮食、饮用水、住房、充足衣物、充分保健服务和卫生条件的权利)；(c) 与其他经济、社会及文化保护需求相关的权利(例如，工作、因财产损失获得偿还或赔偿以及或者获得或得到教育的权利)；(d) 与其他公民和政治保护需求相关的权利(例如，宗教自由言论自由、个人身份证件、政治参与、向法庭投诉和免遭歧视权利)。国家有义务：(a) 防止发生或者再发生侵犯此类权利的现象；(b) 通过确保国家机关和当局尊重有关权利，或保护受害者免遭第三方侵权的方式，制止正在发生的侵权行为；(c) 确保一旦发生侵权行为，给予

弥补和充分的康复。只有完全尊重这些权利(或尊重上述各组权利)，才可确保对流离失所者人权的充分保护。

7. 从切实可行角度并按世界各地的最佳做法，鼓励国家政府采取 12 项关键性步骤，以履行其职责。³ 各国政府应：

- (a) 采取有效措施，防止流离失所现象并将其影响降低到最小程度；
- (b) 在发生国内流离失所时，承认其存在并提高全国对此问题的认识；
- (c) 收集关于国内流离失所者人数和状况的数据；
- (d) 支持对所有各级政府官员开展关于国内流离失所者权利的培训；
- (e) 制订维护国内流离失所者权利的法律框架；
- (f) 根据此类立法，制定有关国内流离失所问题的国策或行动计划；
- (g) 指定一个关于国内流离失所者问题的机构协调中心；
- (h) 只要设有国家人权机构，就应鼓励这些机构在其工作中融入国内流离失所问题；
- (i) 确保国内流离失所者参与涉及到他们的决策；
- (j) 支持在所涉国内流离失所者自由选择基础上实现持久的解决办法，包括返回其家园、在流离失所的当地融合或在国家其他地方重新安置；
- (k) 为此问题拨出充分的资源；
- (l) 如按国家能力不足，寻求国际社会进行合作。

8. 联合国各机构、国际非政府组织和其他相关国际行为者在宣传流离失所者权利方面可发挥着至关重要的作用。此外，它们可协助各国政府的工作并增强国家对国内流离失所者权利的保护。在各国政府缺乏意愿或能力的情况下，国际行为者必须更为直接地参与对流离失所者权利的保护，但参与方式必须是设法增强而不是替代国家责任。正如机构间常设委员会关于国内流离失所者政策着重强调的，国际行为者的保护活动可更具体针对性，“制止、防止或减轻任何[正在发生的]侵权行为模式”；补救行动“旨在通过恢复、归还、赔偿和补救的方式，恢复人的尊严并在发生某种模式侵犯行为之后，确保适足的生活条件”，或环境建设，“旨在创造和/(或)巩固有利于充分尊重个人权利的政治、社会、文化、机构、经济和法律环境”。⁴ 从权利角度出发必须强调，国际行为者的保护活动决不仅限于严格地确保国内流离失所者的基本生

存需要，还应涵盖上文概述的四大类权利所载的一切保障。换言之，所需要的是采取基于权利的方针实施人道主义行动。

就自然灾害造成的国内流离失所境况提供的保护

9. 迄今为止，未对由自然灾害造成的国内流离失所所涉的人权问题展开彻底的审查，只是在 2004 年年底和 2005 年自然灾害带来了巨大灾难之后，才开始引起较为广泛的关注。在代表对南亚进行了工作访问之后，他在访问报告中说明了自然灾害引起的一些人权问题。⁵ 此外，代表提议制定联合国人权和人道主义组织关于自然灾害背景下国内流离失所者人权的执行指导方针。机构间常设委员会工作组欢迎这一提议并将于 2006 年向机构间常设委员会提交这项指导原则。代表相信，这些业务指导将成为有价值 and 切实可行的工具，可协助联合国各机构处理由自然灾害造成的国内流离失所现象引起的一些人权问题。

国家人权机构的保护作用

10. 国家人权机构凭借其对地方条件的专门知识和机构能力，在增进和保护国内流离失所者的人权方面尤应发挥重要作用。⁶ 过去一年来，国家人权机构在处理 2004 年 12 月海啸方面发挥的重要作用尤为显著。尤其是，亚洲太平洋国家人权机构论坛(亚太论坛)在与南亚国家人权机构举行了会议之后，决定制订关于在自然灾害情况下国内流离失所者人权问题的指导准则：各国人权机构的共同做法。这些指导准则根据《指导原则》确立各项建议、在灾前和灾后阶段，增强国家人权机构的能力并与各国政府、联合国、民间组织及其他非政府行为者携手提高认识，处理各项申诉并参与区域性合作。2005 年 8 月 26 日，在蒙古举行的亚洲论坛年度会议上全体成员核准了准则。会议之后，布鲁金斯——伯恩关于国内流离失所问题项目和斯里兰卡人权委员会于 2005 年 10 月 26 日至 28 日在斯里兰卡的科伦坡举行了各国人权机构和国内流离失所者问题区域讲习会。讲习会的与会者包括各国人权机构、联合国机构和非政府组织的代表，该会敦促该区域各国人权机构运用准则和《指导原则》，作为协助它们发挥保护国内流离失所者人权的作用，包括履行诸如监测流离失所状况、进行研究并鼓励就流离失所现象根源、影响及预防手段展开独立调研，辨明各种流离失所形式的人权方面问题，受理申诉和采取行动，并与当地和国家当

局倡导加强对国内流离失所者的保护。代表赞扬这项重要的工作，认为可作为其他国家人权机构处理此类问题的模式。

11. 代表还认为，国家人权机构必须组织有关国内流离失所问题的国家论坛，从而可在各国就各不同类型的国内流离失所问题展开讨论。例如，代表于 2005 年 12 月 9 日至 10 日在菲律宾出席了由菲律宾人权委员会组织的一个多方利益攸关者论坛，审查了菲律宾国内流离失所情况并提出了一项国家行动计划。

国际人权机制的保护作用

12. 国际人权机制可在监测和监督层面上发挥重要保护作用。联合国各条约机构以审查国家报告以及对个人申诉的作出判决的方式，越来越多地参与处理流离失所问题。委员会的其他任务负责人承担起了各个方面的问题，而区域性机制也更为突出国内流离失所者的人权问题。代表本人在其国别访问和与从事国内流离失所事务的行为者进行对话时惊讶地发现，国内流离失所者在相当大程度上不了解他们可诉诸国家和国际法院以维护其人权的法律渠道。因此，为了提高对国际人权保护机制的认识，代表作为布鲁金斯——伯恩项目联合主持人，正在编制一项综合手册，以列出区域和国家各级现有的主要人权保护机制。手册提供了有关各不同机制的任务、程序、成果和相对优势等实用信息，以协助国内流离失所者及其律师按具体案情确定可诉诸的适当机制。代表计划将在人权委员会第六十一届会议召开之际颁布这项手册。手册可成为增强国内流离失所者诉诸国际和区域保护国内流离失所者权利机制的重要工具。

二、与各国政府的对话

13. 代表的任务核心是与各国政府就国内流离失所问题进行对话。他的重点是与国家各有关当局展开建设性对话，以期增强保护国内流离失所者的人权，并酌情阐明持久的解决办法。展开对话的重要途径是进行国别访问和工作访问。此外，在某些情况下，代表在日内瓦和纽约举行会晤或以信函交往方式，就具体关注的问题与国家当局代表进行交涉。去年与各国展开的重要对话概述如下：

国别访问和工作访问

14. 国别访问和工作访问使代表得以亲自评估实地情况、与相关国家当局就问题进行讨论、会见流离失所者聆听他们的关注，并向从事此问题事务的所有行为者提出务实建议。自从上次提交委员会的报告以来，代表进行了五次国别访问。他访问了尼泊尔(2005年4月13日至22日)、克罗地亚(2005年6月6日至8日)、波斯尼亚和黑塞哥维那(2005年6月9日至15日)、塞尔维亚和黑山，包括克索沃省(2005年6月16日至24日)和苏丹(2005年10月4日至13日)。

15. 代表选择访问的国家以及指导他动用可用的有限资源进行国别访问的一些因素可划分为几大类。第一，在某个国家内出现的流离失所现象是一种新的问题，和往往是原先未认识到的问题，其范围要么不清楚，要么被疏忽，未被视为国内流离失所问题。在这种情况下，正式访问可以实地澄清事实，并尽可能作为独立的调查者和事实评估者采取行动，提高对国内流离失所情况实际范围的认识。尼泊尔情况即是一个实例。然后，代表可向各国政府、联合国系统和捐助方尽早提出咨询意见，协助预防正在出现的国内流离失所现象升级。第二，往往长期性的国内流离失所现象会出现不断的演化情况，虽在解决此问题方面逐步有所进展，但是随着时间的推移这个问题在国家和国际各级的优先地位降低。进行正式访问审查此类国情，可再度集中对这一问题的关注，可再度施加压力，为长期的国内流离失所状况寻求持久的解决办法和战略。代表对波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚，以及包括对克索沃在内的塞尔维亚和黑山进行的访问属于这一类别的访问。第三，在有些情况下，某些国家或国际的事态发展可对长期解决办法的持久性和持续性，包括大规模的返回形成有利或不利的重大潜在影响。在这类情况下，代表的访问目的是尽可能地增强有利的事态发展，以在实地协助促成、取得持续性进展的可能性的条件。与此同时，代表力求认明各种风险，指导各行为者避免采取具有风险的行动方针，以免对流离失所者权利造成损害性影响。他对苏丹进行的访问属于这一类。

16. 除了正式访问之外，代表认为进行工作访问对各国也是有助益。工作访问较不注重对实地状况的详细评估，其重点是通常与任职首都的官员、立法者和决策者以及民间组织建立起关系，并增强它们的能力，以有效地解决国内流离失所问题。就这些访问不另外编写报告，提交委员会。在本报告汇报期间，代表于 2005 年 2

月 28 日至 3 月 1 日和 2005 年 3 月 2 日至 5 日分别对斯里兰卡和泰国进行了颇有成效的工作访问，⁷ 并于 2005 年 5 月 4 日至 6 日成功地对土耳其：进行了工作访问⁸

17. 在报导期内，共进行了五次正式访问，单独访问报告附于本报告增编。⁹ 在他向大会提交的第一份报告中，¹⁰ 代表简要阐述了他对尼泊尔、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及对包括克索沃省在内的塞尔维亚和黑山四国首次正式访问的主要结论和建议。根据这一方针，代表利用本次报告以简要形式阐明了他(在向大会提交了报告之后进行的)访问南部苏丹的主要结论和建议。¹¹

苏 丹

对南部苏丹的正式访问¹²

18. 代表于 2005 年 10 月 6 日至 13 日进行了访问，当时正值民主团结政府刚刚建立，并在发生了副总统 John Garang 死亡事件之后，武装冲突期间背井离乡的 400 万苏丹人中有许多人希望返回家园，而且确实已有几千人开始返回。这次访问重点在于从苏丹南部流出和在境内的流离失所者问题，并力求查明目前和今后他们面临的人权风险，和评估国际社会和苏丹当局面对大量人员可能即将返回苏丹的情况，做好了多大程度的准备，以解决提供保护的挑战问题。为此，代表访问了喀土穆和邻近一些流离失所者收容营以及 Shikan、Al Fatah 3 和 Mayo 各定居点，并前往 Abyei、Kadugli、Malakal、Malualkon、Rumbek 和 Juba。他会晤了外交部长、人道主义事务部长和规划和公共工程部长、南部苏丹副主席、喀土穆副省长和 Malakal 省代理省长、人道主义援助委员会和苏丹救济和重建委员会代表以及其他一些官员、地方当局、司法机构成员、联合国和其他国际组织代表、社区领导人、民间组织成员和流离失所者本人。

19. 代表在这次访问结束时得出的主要结论是，缺乏资源和基础结构、依然岌岌可危的安全局势和南部地区没有牢固的政府基础结构，对流离失所者以及其他开始返回南部地区者的人权造成威胁。若全体相关行为者，即国际社会、该国各级相关当局、民间组织和受影响的社区携手努力及时采取必要步骤，确保全体流离失所者得到可持久的解决，即可避免今后的问题。代表呼吁所有相关行为者，尊重流离失所者的权利，包括完全知情并就以上各种选择方案与之磋商，以及按照《指导原则》规定，让他们自由选择返回、在当地融合或在别处重新安置。代表尤竭力促请

喀土穆当局在未向流离失所者提供其他可靠的另选居住处情况下，重新考虑准备迁移收容营和非正式定居点的计划。此外，此类计划有可能造成非自愿返回情况。代表还提醒，未经成熟考虑地推行返回，有可能对流离失所者造成严重的人道主义问题。

20. 代表指出，尽管签订了和平协议，由于民兵的活动、武装平民和地雷，许多地区的返回者仍对自己的安全感到担心。有些返回者被非法征税，并在返回的漫长旅途中物品遭抢劫。在抵达之后，许多人没有住房、得不到充足的食物、干净饮用水且无法获得医疗服务。子女在北部地区流亡期间上学的家长们担心，当他们在返回后其子女得不到受教育机会，因为南部地区极少几座学校已经负担过重。一旦较大数量国内流离失所者返回之后，这些问题只可能加剧恶化。

21. 代表着重指出，须立即为返回者提供人道主义援助和保护，而政府须发放实现上述目标所需的资金。他呼吁苏丹当局以及国际社会，尤其是人权监测机构、维持和平和人道主义发展机构，增派各自在南部地区各地的人员，以更好地监测和保护仍在苏丹南部流离失所者和那些返回原籍地的人。代表还强调，必须加强诸如警察和司法机构等国家执法机构，并建立解决争端，尤其是解决土地和财产争端的机制。他指出，为了能返回乡村地区，人道主义援助和复原活动，诸如重建基本设施活动，应当携手并进，且具有灵活性，不受官僚主义过度的延误，以避免在资金发放时出现不必要的拖延。此外，应竭尽全力将民兵部署在远离返回区域的地方和解除武装分子的武装。

22. 代表表示希望，当局的积极态度和各个收容社区的慷慨态度将转化为实际行动，并形成可赢得各国际机构、非政府组织和捐助方支持的有效和可持久的措施，有效地促进结束过去受冲突影响的众多民众的苦难。最后，代表向联合国派驻苏丹任务团提出了若干建议，旨在增强该使团的体制框架。

达尔富尔的国内流离失所情况

23. 达尔富尔几十万流离失所者的状况仍是受到极为关注的问题。代表尤其关注正在发生的政府军队和武装民兵侵害流离失所者生命和尊严的暴力行为，尽管当局做出了某些努力，追究了少数保安部队人员的责任，但仍存在着法不治罪氛围。

与此同时，他对一些反叛集团袭击人道主义工作者和阿拉伯游牧民感到担心，并对这些非国家行为者不尊重国际人道主义法的基本保障感到遗憾。

24. 为了努力将重点放在非洲联盟在达尔富尔地区部署形成的行动影响上，代表以布鲁金斯——伯恩项目的联合主任身份，委托展开一项研究，以审查非洲联盟部队能在多大程度上保护国内流离失所者和平民。2005年11月发表了报告，题为“保护200万国内流离失所者：非洲联盟在达尔富尔部署的成功与缺陷”，¹³查明虽然达尔富尔的武装冲突继续使几百人无家可归、易遭暴力和面对潜在威胁生命的疾病，非洲联盟维持和平部队促使该地区情况有所改观。根据过去7个月期间与非洲联盟部队、国内流离失所者及人道主义和人权事务工作人员的面谈编写的报告，非洲联盟士兵“表现出了巡逻、显示存在并力图遏制暴力的意愿”，而且非洲联盟士兵的存在遏制了对妇女的强奸行为、减少了武装部队征募儿童兵现象、保护了人道主义走廊及援助车队、减少了抢劫阿拉伯游牧民牲口事件，且协助流离失所者返回家园。然而，报告也确认了许多不足之处，尤其是为该项任务部署的部队和民警人数“远远不足”，使命软弱且装备有限。然而，报告还认为，非洲联盟士兵既无实力，也无权力从流离失所者收容营赶走金戈威德民兵和其他准军事部队或解除其武装，而且并非始终积极地打击严重侵犯人权行为。

25. 报告建议，部队实力至少应当部署20,000士兵左右，承担起更加强有力的保护使命。报告为实现这一点提出了三项主要备选方案：(a) 为非洲联盟提供物资和财政支助，使非洲联盟部队能够迅速地壮大和部署；(b) 在苏丹南部实现非洲联盟部队与联合国维和部队的合编，从而赋予这些派驻达尔富尔的部队所需的更强有力的使命，并允许派驻部队更多地汲取联合国的维和资源与经验；或(c) 呼吁北约组织或欧洲联盟派出各自的部队，加强非洲联盟并承担维和行动责任。

26. 在此期间，报告建议：

- (a) 扩大后勤、运输和通信支持，以维持增派部队和警察，加速向达尔富尔派遣并全面部署军队和警察；
- (b) 加强非洲联盟总部的指挥、规划和信息管理能力；
- (c) 制订授权非洲联盟动用武力保护陷入危境平民和流离失所者的明确接战规则；

- (d) 提高行动能力，尤其是增加飞机和车辆、卫星监测，以便能对威胁流离失所者和维和部队的情况做出迅速反应；派出夜间巡逻队防卫流离失所者收容营，尤其继续向众所周知的高风险收容营内和周边派驻部队(迄今为止，只有两个非洲联盟部队 24 小时巡守的收容营)；
- (e) 扩大非洲联盟任务团文职部分主管政治事务、人道主义和人权问题干事以及性和基于性别的暴力问题专家；
- (f) 解决非洲联盟部队性别不平衡问题，从而能更为有效地处理广泛的性和基于性别的暴力问题；
- (g) 增强非洲联盟部队与警察，非洲联盟部队与业务应受非洲联盟保护的人道主义工作者之间的协调和联络；
- (h) 通过培训方案和非洲联盟坦率和公开报道违反停火行为、扰乱人道主义援助工作和对平民百姓的侵害行为，促使苏丹士兵和警察承担的更大的责任；
- (i) 促使反叛部队承担更大的责任。

27. 代表呼吁相关国际行为者紧急考虑专家提出的这些建议，视之为增强对达尔富尔流离失所者现行保护的及时和建设性方式。

即将进行的访问和工作访问

28. 在本报告提交时，代表计划准备应政府要求于 2005 年 12 月 21 日至 24 日对格鲁吉亚进行一次正式访问。在制订 2006 年访问计划时，代表提出了对哥伦比亚、科特迪瓦和刚果民主共和国进行正式访问以及对尼日利亚和乌干达进行工作访问的要求。他欢迎阿塞拜疆和尼日利亚在大会第六十届会议会场上向他发出前往该两国访问的邀请。他希望 2006 年期间上述邀请的访问能得以安排并成行。若干国家已经就邀请代表访问进行了直接接洽。他对上述这些态度表示赞赏，并赞赏在规划访问日程时，这种接洽灵活处理了时间相当短促和资金相当拮据的问题。

与各国政府就国内流离失所问题采取的其它一些干预活动

29. 除了正式访问和工作访问之外，代表还就国内流离失所问题与若干国家进行接洽，探讨了根据其任务规定所提出的一些具体国别问题。鉴于他的任务范围涵

盖特定和相当大群体的所有人权问题，并考虑到他可运用的资源有限，代表力求强调他不是根据对个别人权问题案件，而是对更具普遍关注性质的状况采取的干预行动。

30. 2005年7月29日，代表致函津巴布韦常驻联合国日内瓦办事处代表，说明了他在规划和实施 Murumbatsvina 行动时感到的关注。据报告，Murumbatsvina 行动约造成 70 万名流离失所者。他强调，这种情况可适用《国内流离失所者问题指导原则》，并呼吁该国政府尊重流离失所者的人权并对所蒙受的和正在发生的侵权行为采取补救。津巴布韦常驻代表于 2005 年 8 月 18 日答复，请代表注意，针对秘书长负责津巴布韦人类住区问题特使 Anna Tibaijuka 的报告，政府提出的一般性答复。

31. 2005 年 9 月 2 日，代表致函美利坚合众国常驻联合国日内瓦办事处代表，提请注意在卡特里娜飓风过后，南海湾国家受当时危机影响的人的紧迫需求，并提醒地指出对由自然灾害造成的流离失所状况可适用《指导原则》，以及围绕上述《指导原则》框架，制定长期应策的可取性。

32. 2005 年 11 月 16 日，代表与其同事，土著人民人权和基本自由情况特别报告员罗道弗·斯泰芬哈根和适足生活水准权所含适足住房问题和关于这一方面的不受歧视权特别报告员米隆·科塔，联合致函博茨瓦纳常驻联合国日内瓦办事处代表，表示对据称从中部 Kalahari 野生动物保留地强制将土著丛林居民，即 San 族人从其传统的住所和生活地迁移出去的指控感到关注，并要求提供资料，而且表示愿意出面斡旋。

33. 在某些情况下，代表与人权委员会的其他特别程序联合就共同关注问题发表新闻稿。2005 年 5 月 20 日，代表与法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员菲律普·奥尔斯顿联合发表了一份新闻稿，对苏丹治安部队 2005 年 5 月 18 日在喀土穆以南 Soba Eradi 流离失所者地区试图迁移住在那儿的 23,000 名流离失所者时引起的暴力冲突，造成若干人死亡事件表示了极大的不安。2005 年 11 月 21 日，代表与适足住房问题特别报告员米隆·科塔、人人享有可达到的最高身心健康程度问题特别报告员保罗·亨特、教育问题特别报告员，弗农·穆尼奥斯·维拉罗波斯和食物权问题特别报告员让·齐格勒联合发表了一项声明，提请对 2005 年 10 月 8 日南亚地震引发的巴基斯坦危机，出现的人道主义困境给予紧迫关注，并呼吁各捐

助方毫不拖延地提供必要援助，以使当局和国际机构能解决受害者，包括由于自然灾害而流离失所的人的紧迫需要。与此同时，他们呼吁巴基斯坦政府在其能力范围内竭尽全力为人道主义行为者提供不受阻阻挠的准入，承认受影响人口迁徙自由和选择居住处的自由，并全面尊重和确保受害者的人权。

三、将人权融入联合国国内流离失所问题对策的主流

34. 去年，针对苏丹发生的人道主义危机和遭受海啸影响地区采取的应策措施之后汲取的双方面教训，以及在受紧急救济协调员委托进行的《人道主义应策审查》提出的建议基础上，联合国通过机构间常设委员会进程已极大地关注，增强联合国各方面行为者和外部人道主义合作伙伴就人道主义紧急状况和灾害，包括对国内流离失所者状况所采取的综合应策措施的全面性、可预见性和责任性。

35. 为响应上述呼吁，联合国各机构及其他合作伙伴，由机构间常设委员会主持，就国际人道主义应策制订了一项“集群办法”。新办法包含 9 项一般性办法——保护；营养；水和卫生条件；保健；收容营协调和管理；应急住房；后勤；电信；和早期恢复；新办法，寻求指定某个单一机构，承担协调所有从事该具体部门活动行为者的活动。这个协调机构或“集群办法主导”对在每个国家中落实这一方针的人道主义协调员负责和承担责任，而人道主义协调员又向负责实地人道主义全面应策事务的紧急救济协调员负责。

36. 对国内流离失所状况事先采取的“协作的做法”目的是，以使所有相关行为者协同寻求就某一国家情况的工作进行协调，但这一做法有缺陷，这是十分明显的，而且普遍得到确认。这种做法未能够消除过度或重复调拨稀有的人道主义资源的弊端，因为各机构或捐助方已不感兴趣，尽管出现了紧迫的人道主义需求，其它的情况却仍被忽视。往往在紧急状况下，保护流离失所者是最为显著的空缺。与此同时，疲弱的责任制结构削弱了人道主义协调员责成应策措施既承担责任又具全面性的能力，而总部与实地责任分工的冲突，也削弱了实地个体机构的效力。

37. 按代表认为他的任务只限于保护流离失所者的看法，若能为就人道主义反应措施的集群办法拨出适足的资源并加以实施，可大幅度改善人道主义事务机构应付严重的国内流离失所状况的实绩。集群办法还可望以综合方式加以实施，既确保对紧迫需求的关注，又兼顾早期恢复状况。代表在机构间常设委员会各主管一级及

其机构间常设委员会工作组和保护集群工作组的工作人员一级一直积极地推行改革。他们主张做出涵盖由于冲突，也包含因自然灾害所造成的所有国内流离失所者，可为国内流离失所者的人权提供全面的保护，并具备尽可能的可预测、负责和承担责任的安排。

38. 从这个角度来看，代表欢迎联合国难民事务高级专员办事处(难民署)通常表示愿意在由冲突造成国内流离失所者的地区的复杂紧急状况下并就所涉居民人口，作为保护、紧急安置所和收容营协调和管理等集群办法的主导机构行事。然而，代表关注的是，集群办法未能够充分解决由于自然灾害造成的国内流离失所者以及属冲突/复杂的紧急状况框架之外其他一些国内流离失所者的需要。他还注意到，其他六个集群办法中那些同意作为集群主导机构行事的机构，不区分由冲突引起，还是由自然灾害造成的流离失所者。在保护方面，三个承担保护任务的机构——联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、难民署和联合国儿童基金会(儿童基金)——一致同意，在一些已超出了由冲突引起流离失所现象的复杂紧急情况的情势下，大多由三个机构中的一个机构出面担当起集群保护的主导机构，这无疑是向前迈出的一步。代表认为，在所有国内流离失所的情况下，必须由某个单一机构在集群办法框架内就保护问题承担起责任和职责。同时必须避免在同一国家内，由一个机构(难民署)负责在复杂紧急情况下保护由冲突造成的国内流离失所者，而另一个机构则负责保护其他国内流离失所者。

39. 此外，在此进程中，代表还主张以《指导原则》为有助参照工具，对“保护”作出涵盖一切人权的广泛界定。代表遗憾地感到，并不是所有的机构对保护运作理解持有同样的想法，并注意到，这个问题已提交机构间常设委员会工作组的人权和人道主义行动特别小组，供各机构进一步讨论。代表还主张，不要把人权保护和人权视为一个单独和零星的问题，而应视为影响所有部门人道主义反应的通盘主题。代表特别力求强调在所有部门中都会出现保护需要。例如，以歧视方式提供食品或者保健服务，将产生保护问题。看来，正在建立的国际责任结构必须反映这些现实并能够有效地应付这些现实。随着人道主义改革进程进入落实阶段时，代表将继续敦促对这些问题的承认。

40. 关于国内流离失所者人权的纳为主流的问题，代表得以与难民署、人权高专办和人道主义事务协调厅密切携手工作，主张将人权融入各个机构的立场和政

策，尤其融入各机构在具体国家中处理国内流离失所问题的个体行动。他还欢迎就他应邀对涉及各国国情的各类政策问题展开磋商并征求意见。在实地一级，专家与机构间常设委员会的国别小组在适当进行合作，以就他的访问进行筹备、实施和采取后续行动，并与各国别小组磋商，提出对国家和国际实地行为者的建议。代表还力求在这方面与人道主义事务协调厅的国内流离失所问题司的工作配合，并采取基于明确、综合权利方针，辅助该司的工作。代表认为，对尼泊尔的联合访问和对其他国家采取的协调行动以及探讨国内流离失所问题的国际论坛会议，展示了这些作用之间相辅相成的性质。

41. 除与人权事务协调厅国内流离失所问题司和(当初)挪威难民事务委员会(现为“国内流离失所情况监测中心”)全球国内流离失所者项目达成的三边谅解备忘录之外，专家表示赞赏，国内流离失所状况监测中心在他访问和工作访问之前提供的具体国别资料和评估以及对政策的拟定所作的投入。代表认为，上述三方以各自分别在机构间运作协调、专家的数据收集和分析，以及外部独立宣传和监测方面分别持有的专门知识，形成了互为补充，相辅相成的做法，而他期待着三方之间就国内流离失所问题深入协调配合。

42. 代表还感谢难民署，通过汲取该署的业务专业知识和对国别的深刻了解，扩大了对访问的规划和落实以及对详尽国别简介和评估的广泛合作。代表期待扩大与难民署的合作，包括在履行“集群主导”职责，尤其在由冲突引起的国内流离失所状况下履行保护职责的合作。截至 2005 年 8 月，在难民署支持下，布鲁金斯——伯恩项目在难民署内“安插”了一位工作人员，建立了便利与代表合作的安排。他还感谢紧急救济协调员的协助，使得他能够接触在纽约的一个工作人员。除了他在提交大会报告中提及的上述机构之外，代表还在总部与维持和平行动部、联合国开发计划署、政治事务部、儿童基金会和秘书长海啸灾后复苏特使办公厅展开了讨论，以期阐明各合作领域，他期待在下一年增强上述这些关系。

四、增强落实《国内流离失所问题的指导原则》

43. 按照人权委员会和大会要求制定并且于 1998 年推出的《指导原则》被广泛地确认为，它是以一种综合可援用的模式，重振国际人权、人道主义和难民法相关准则确实可行的参照点，因此，为保护国内流离失所者提供了重要的框架。代表

坚信，当《指导原则》在国内一级得到体现，并融入以区域和国家为背景的法律和/(或)政策时，《指导原则》可发挥最大的效力。为此，代表在联合国及区域和国家各级展开了各类讨论，以推动对《指导原则》的承认和执行。他尤其高兴地报告在这一领域取得的进展。鉴于各国家和地区情况各异，若《指导原则》顺应当地情况适当地融入并在所涉国家和地区的法律和政策框架、语言和结构中得到体现，可加深《指导原则》的价值、含义和可诉诸性。

国际一级

44. 代表尤其欢迎大会第六十届会议高级别全体会议国家和政府首脑达成一致，“确认《关于国内流离失所问题的指导原则》是保护国内流离失所者的重要国际框架，并决心采取有效措施，加强对国内流离失所者的保护”。¹⁴ 国际社会确认《指导原则》的意义和地位能大力协助代表力促切实贯彻这些标准的工作。

区域各级

非洲联盟

45. 代表欢迎非洲联盟方面对国内流离失所问题的关注。他欢迎 2004 年 6 月 25 日至 7 月 3 日第五十届常会执行委员会关于难民、返回者和流离失所者情况的决定¹⁵，以及执行委员会审查非统组织/非盟条约专家会议的决定。¹⁶ 后一项决定阐明，“[国内流离失所者]诸如保护之类的具体需求应通过另外的法律文书[而不是 1969 年规约非洲难民问题一些具体问题的《非洲联盟组织公约》]加以解决，并授命为此展开一项初步研究”。代表鼓励非洲联盟专家根据《指导原则》进行讨论，并随时准备应要求提供技术咨询和协助。

非洲人权和人民权利委员会

46. 代表欢迎非洲人权和人民权利委员会在处理流离失所问题方面的作用，尤其是该委员会申诉机制的作用，并鼓励该委员会就流离失所现象，解释《非洲人权和人民权利宪章》时，参照《指导原则》。代表还高兴地与该委员会非洲难民、寻求庇护者和国内流离失所者问题特别报告员 Bahame Nyanduga 建立了有成效的联

系。Bahame Nyanduga 的任务包括对一些流离失所地区进行实况调查访问。代表还注意到非洲人权和人民权利委员会的其他一些机制，包括非洲妇女权利特别报告员和土著居民/社区状况工作组也都是能为非洲国内流离失所者情况提供具有洞察力见解并提出可持久性解决办法的机制。代表期待增强他与这些机制之间的关系。

大湖区

47. 代表还感到鼓舞的是，非洲大湖区——安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦——致力于通过《关于保护和援助国内流离失所者议定书》的事态发展。2004 年 11 月，这些国家在达累斯萨拉姆举行了第一次国家元首和政府首脑最高级会议，达成了《关于大湖区和平、安全、民族与发展的达累斯萨拉姆宣言》。该区所有国家以通过《宣言》的方式一致同意，“按照联合国秘书处提议，尊重和运用《国内流离失所者问题指导原则》，协调一切相关法律，界定国家和区域框架，以监测和落实《指导原则》所载与援助和保护灾害受害者、沦为冲突受害者的国内流离失所者、妇女和儿童的相关标准”。自 2004 年 11 月《宣言》通过以来，该区域各国已拟订并讨论了一项有关保护和援助国内流离失所者的议定书草案和示范法草案。预期，2006 年初将最后确定上述这些拟议的文书。这些事态发展令代表感到鼓舞，并愿为落实这些文书提供支持。

南部非洲发展共同体

48. 在与南部非洲发展共同体(南共体)进行了若干年讨论之后，代表在估计国内流离失所者人数为 290 万的南共体区域举行了一次有关国内流离失所问题的区域讲习会。这次讲习会以博茨瓦纳政府为东道国，由布鲁金斯——伯恩项目与难民署联合主办。2005 年 8 月 24 日至 26 日在博茨瓦纳哈博罗内举行的讲习会汇集了南共体区域(包括刚果民主共和国、津巴布韦和安哥拉这三个有相当大数量国内流离失所人口国家在内的 14 个国家)80 多位与会者，探讨了这一区域的国内流离失所现象，尤其是国内流离失所者的需求，并制定增强国家、区域和国际性反应能力的战略。

49. 南共体成员国、南共体、非洲联盟和非洲人权和人民权利委员会、捐助方、国际组织、非政府组织、研究机构和民间组织的代表，以及博茨瓦纳和莫桑比克前

总统出席了会议。会上集中讨论了南共体区域流离失所问题和流离失所者的需求、《指导原则》的运用问题、国家责任问题，包括制定有效国家法律和政策，以及为迎接这项挑战制定区域性战略的必要性。讨论以安哥拉、刚果民主共和国和莫桑比克的情况为主要关注重点。布鲁金斯—伯恩项目将发表这次研讨会的报告。代表认为，讲习会展示出了召集政府和非政府代表坐在同一张桌前举行区域性会议的重要性。讲习会也是一次宝贵的机会，可使民间组织与国家当局和所有合作伙伴形成交互反应，为该区域国内流离失所问题得到可持久的解决展开建设性的探讨。

西非国家经济共同体

50. 代表还寻求在其前任，建立的工作基础上进一步发展。弗朗西斯·登于 2001 年与西非国家经济共同体(西非经共体)建立了高级别接触。除了同西非经共体探讨国内流离失所现象的区域性问题，尤其而且最近于 2005 年 6 月在加纳举行了西非强迫流离失所问题可持久解决区域性专家会议之外，专家欢迎有机会与西非经共体合作，举行计划于 2006 年 4 月 26 日至 28 日在尼日利亚阿布贾举行西非区域关于国内流离失所问题讲习会。代表感谢尼日利亚政府的邀请，同时也邀请了难民署，携手举办这次区域讲习会。这次会议的目的是要聚集西非经共体成员国、国家人权机构、民间组织、捐助方、国际机构和非政府组织的代表，讨论该区域的国内流离失所者现象、国内流离失所者的需求和有效的国家、区域和国际反应战略。

欧洲委员会

51. 代表欢迎欧洲委员会为解决在其成员国内发生的国内流离失所问题所作的努力。过去几年来，欧洲委员会的议会本身也根据《指导原则》通过了若干对解决这一问题极为有助的建议。¹⁷ 在这方面，专家高兴地得到委员会领土庇护、难民和无国籍者法律问题专家特设委员会的邀请，以专家身份推动起草一项将向各成员国提出的关于国内流离失所者问题的建议供部长委员会于 2005 年初将通过，并出席 2005 年 11 月 23 日至 25 日举行的第 56 次部长委员会会议。代表欢迎欧洲委员会以《指导原则》为出发点，争取在 2007 年初拟订一项部长委员会建议，说明欧洲人权法院依据《保护人权和基本自由公约》确立的案例法可提供更大保护的领域。代表认为，尤其具有积极意义的是，提及了《保护人权和基本自由公约》禁止任意

制造流离失所现象的条款，确认禁止将国内流离失所者送回他可能面临死亡、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇和处罚的国家的某一地区，以及确认国家负有绝对的义务，通过提供有关失踪人员的信息和采取积极步骤查询下落及便利于失散家庭成员团圆的步骤保护家庭生活。代表欢迎这项主动行动，并称赞这是其他区域组织参与或考虑制定类似文书的有助模式。

52. 代表还利用他对欧洲委员会访问的机会，会晤了欧洲委员会人权事务高级专员，Alvaro Gil-Robels 先生和高级官员，以期探讨与欧洲委员会各成员国展开更密切协作和协调活动的方式。代表欢迎有成效的对话并期待与欧洲委员会就属其任务范围之列的国内流离失所问题建立起更密切的关系。

国家一级

制定国家战略

53. 若干国家已经在制定消除国内流离失所情况的国家战略和方案方面取得了进展。哥伦比亚、尼泊尔、尼日利亚、土耳其和乌干达在这些方面所取得的进展引起了代表的注意。代表欢迎这些国家表示愿意直接面对流离失所情况，并从国家一级力争取对此问题的建设性、持久性解决。他呼吁各国必须就这些战略和方案做出调整以兼顾当地需要和具体国情，并确保完全以《指导原则》和国际法标准为依据。在这一方面，专家表示他愿意根据要求，就区域或国家各级，向投身实施《指导原则》的区域性论坛或个别国家提供咨询。

立法者和决策者处理国内流离失所问题手册

54. 虽然许多国家感到《指导原则》是制订预防、处理和解决流离失所问题有助法律 and 政策的有助的工具，但将《指导原则》所述一些抽象的国际法一般原则转变为具体的政府指令，往往是一项颇具挑战的工作。为了解决这一困难，代表着手为立法者和决策者编制一份手册。这项手册将考虑到最佳做法和进一步帮助各国认明各种法律和政策选择，以确保保护国内流离失所者的人权。为此，代表召集了一个由主要国际机构、区域人权组织和学术机构专家和国内流离失所问题倡导者组成的指导小组，委托该指导小组展开包括诸如财产归还问题在内的各项问题的研究。预期，2007年初将完成这项手册的编纂工作。随着广为宣传和区域讲习会，代表希

望，手册将为秘书长呼吁各国在国家法律中接受和实施《指导原则》提供进一步的支持。¹⁸

能力建设活动

55. 代表自受命以来从事了若干项能力建设活动，包括广泛参与了各国、联合国和民间组织的活动。由于篇幅有限，令人遗憾地无法全面叙述，但是代表希望在下文着重阐述若干事态发展情况。

San Remo 第一个关于国内流离失所问题法律培训班

56. 2005年9月13日至17日，代表在意大利 San Remo 主持了第一个有关国内流离失所问题法律培训班。由国际人道主义法研究所主持，并在国内流离失所问题布鲁金斯—伯恩项目的支持下，培训班汇聚了受国内流离失所问题影响的国家的官员和决策者以及联合国积极从事这项活动的官员和感兴趣的捐助国。这个培训班的目的是：(a) 加深了解国内流离失所现象、这种情况涉及的国际人权、人道主义和难民法准则，以及考虑《指导原则》确立的这些标准；(b) 为培训班参与者提供一个对话和交流国家最佳做法的论坛；和(c) 为参与者提供推进国家贯彻《指导原则》进程的工具。组织这类培训班的重要价值获得了积极的反馈，令代表感到鼓舞。为此，每年将在国际人道主义法研究所举办这样的培训班，下一期定于2006年10月举办。代表希望，上述出席者能为努力增强其各自国家关于国内流离失所者问题的法律框架，而开展后续行动。

东非难民和人道主义事务学院

57. 通过布鲁金斯—伯恩项目，代表得以支持那些受国内流离失所现象影响地区的学术界为解决出现的问题所作出的努力。因此，该项目与东非难民和人权事务学院结成合作伙伴关系，形成了达累斯萨拉姆大学(坦桑尼亚联合共和国)、莫伊大学(肯尼亚)和 Makerere 大学(乌干达)联合主动行动。在难民署的合作主持下，2005年9月5日至16日在达累斯萨拉姆大学法律系强迫迁徙问题中心举办了为期两周的东非难民和人道主义事务学院培训班，汇集了各国政府官员、研究人员、难民署和粮食计划署当地工作人员以及来自东非的民间组织代表，东非地区的国内流离失

所人口超出 170 万人。代表欢迎承认该地区。国内流离失所者问题和国内流离失所者的需要，以及由自然灾害造成国内流离失所现象所涉的各种问题，以及各国家当局就解决流离失所现象所负的责任。

在印度各法律学院和加尔各答调研团体举行的强迫迁徙问题年度区域培训班的系列讲座

58. 在布鲁金斯——伯恩国内流离失所问题项目支持下，加尔各答调研团体关于 2005 年 8 月 15 日至 20 日在印度组办了有关《指导原则》的系列讲座。《指导原则》主要起草者 Robert Goldman，前任美洲人权委员会主席和一位杰出的法律教授，在 Kolkata、新德里和浦那各地为 100 至 150 名法律教授、人权活动者和科学家进行了演讲。上述各地方报章都有文章报道。讲座赢得了广泛的称赞并促进对国际标准的有关设想和国内流离失所专题的交流。印度两份颇有声誉的杂志将登载他的论文，“国内流离失所现象、《国内流离失所问题指导原则》、原则的规范地位和在国内切实贯彻落实的必要性。”这一主动行动都是除了布鲁金斯——伯恩项目自 2002 年建立以来一直支持的强迫迁徙问题年度区域培训班之外开展的主动行动。

五、结论和建议

59. 除了继续采取针对冲突产生的国内流离失所现象的对策之外，去年的事态发展着重地突出了，在国内流离失所地区，尤其在因自然灾害造成的流离失所区域出现的新挑战。与此同时，去年显著突出的是一系列为推动今后势头奠定了基础的重大事态发展：大会第六十届会议高级别全体会议承认国内流离失所现象是国际社会一个必须采取优先行动的问题，而且是一个应当按照《关于国内流离失所问题指导原则》（“指导原则”）加以解决的问题。在国际一级正在实施的人道主义改革议程也具有潜力，可大幅度增强对国内流离失所者的保护、提供以可预见、负责和责任心为特点的大为增强的对策。代表本人与各国政府展开了一系列广泛的对话，以人权保护的为考量，提出切实、可持久和可执行的建议，争取实现对国内流离失所情况的长期解决。代表致力将同一观点纳入联合国系统内，作为主流，并就这项工作获得的反应感到鼓舞。区域和国家各级随时准备实施《指导原则》的态度，也令代表感到振奋。总之，代表认为，去年所取得的进展是积极的，并期待在下一年与

受影响的各国、联合国系统以及处理国内流离失所现象的其他行为者协作，推进这项以保护为方针的议程。

60. 关于访问过的国家，代表：

- (a) 鼓励各国政府落实他在具体国别报告中提出的各项建议。¹⁹ 代表随时准备提供持续不断的咨询意见，并酌情开展后续访问或工作访问；
- (b) 邀请机构间常设委员会的国别小组，以联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)可能提出的此类内容的指导，根据综合人权保护框架，形成各国别小组对国内流离失所问题的反应结构；
- (c) 邀请国家人权机构和民间组织奉行这些努力，并就与流离失所现象相关的人权问题向各有关机构提供反馈。

61. 关于其他一些面临国内流离失所问题的国家，代表：

- (a) 鼓励各国根据《指导原则》，防止和减轻国内流离失所现象，尤其力求克制，以免任意造成流离失所现象；
- (b) 请各国根据需要就上述人权问题寻求代表和/(或)人权高专办提供技术援助；
- (c) 请机构间常设委员会各国别小组本着人权高专办为可能在该国境内派驻的组织人员提出的指导，根据综合人权保护框架，构成它们对国内流离失所问题的反应结构；
- (d) 鼓励民间组织继续收集国内流离失所问题方面的人权资料，并参与同各国政府、代表、人权高专办和其他联合国系统负责国内人道主义应急事务的行为者展开的对话；
- (e) 请国家人权机构和民间组织奉行这些努力，并就人权问题向有关机构提供反馈。

62. 对一般国家，代表：

- (a) 鼓励包括目前未受国内流离失所现象影响的各国在内继续努力，为《指导原则》建立起国内法律和政策基础，作为对不论因冲突，还是因自然灾害，在国内可能出现的流离失所问题，预先采取的预防措施；
- (b) 建议继续努力将《指导原则》融入适当的区域性体制框架；

(c) 请各国继续努力建立受流离失所现象影响国家的能力，包括派出官员参加诸如 **San Remo** 国内流离失所问题法律课程之类的培训班。

63. 对于联合国及其机构间常设委员会的合作伙伴，代表：

- (a) 鼓励机构间常设委员会本着可预测、责任心和负责的安排，努力实现对不论因冲突，还因自然灾害造成的一切国内流离失所情况采取统一的综合体制性对策。这些安排，应具有充分灵活性，能兼顾具体国情，并应能有系统地对实地的全面人权需要作出反应，始终认识到，保护是一个通盘性的全系统问题，必须在所有人道主义对策领域内给予明确的关注。代表随时准备应要求提供适当的咨询和指导；
- (b) 鼓励人权高专办在设有实地办事处和未设实地办事处的两种情况下，就国内流离失所情况，在全办事处内范围采取对策，以便在早期阶段向政府对话者提出人权保护问题；向并由机构间常设委员会国别小组，以及向各条约机构和人权委员会特别程序提出人权保护问题，再由这些机构提出这些问题。代表愿提供适当的咨询和指导。

注

¹ 人权委员会第 2004/55 号决议第 24 段。

² 机构间常设委员会界定保护的概念为“根据相关法律体制的文字和精神，旨在实现全面尊重个人权利的所有活动”（保护国内流离失所者，机构间常设委员会文件，1999 年 12 月）。

³ 见布鲁金斯研究所伯恩大学关于国内流离失所问题项目：“处理国内流离失所问题：国家责任框架”，华盛顿特区，2005 年，本报告增编 1。

⁴ 实施协作性对应措施，同上第 44 段。

⁵ 见以下网址：<http://www.ohchr.org/english/issues/idp/Tsunami.pdf> 提供的“在自然灾害背景下对国内流离失所者的保护：负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表 2005 年 2 月 27 日至 3 月 5 日对亚洲的工作走访”。

⁶ 见 A/60/338，第 57 段。

⁷ 关于这次访问的结果，见上文脚注 4 有关各次工作访问的报告。

⁸ 此次访问成果，见代表提交大会的报告，A/60/338。

⁹ 根据技术性做法，增编只转载提交语文的文本。

- ¹⁰ 2005年9月7日, A/60/338。
- ¹¹ 见本报告增编6。
- ¹² 关于访问报告全文, 只有英文本, 见本报告附件5(E/CN.4/2006/71/Add.6)。
- ¹³ 在线提供 <http://www.brookings.edu/idp>。
- ¹⁴ A/RES/60/1, 第132段。文中脚注省略。
- ¹⁵ EX/CL/Dec.127(V)。
- ¹⁶ EX/CL/Dec.129(V)。
- ¹⁷ 参见例如, 1667(2004)、1652(2004)、1404(2004)、1631(2003)、1570(2002)、1569(2002)、1563(2002)、1406(1999)、1385(1998)、1377(1998)、1357(1998)、1335(1997)、1334(1997)、1305(1996)、1287(1996)、1263(1995)和1176(1992)号建议。
- ¹⁸ 参见“大自由: 实现人人共享的发展、安全和人权”。(A/59/2005), 可查阅 www.un.org/largerfreedom。
- ¹⁹ 见本报告附录2至6。

-- -- -- -- --