



大会

Distr.: General
21 August 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

暂定项目表**项目 132(B)

人权问题, 包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

国内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨按照大会 1999 年 11 月 11 日第 54/167 号决议和人权委员会 2001 年 4 月 24 日第 2001/54 号决议, 向大会成员转交国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登格先生编写的报告。

* 由于技术上的理由重新印发。

** A/56/50。

国内流离失所者问题秘书长代表的报告

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 关于国内流离失所问题的规范性框架	4-45	4
三. 逐步建立有效的体制框架	46-68	12
四. 访问各国	69-74	16
五. 应研究的新问题	75-78	17
六. 结论	79-81	18

执行摘要

1992 年, 针对国际社会对全世界各地庞大的国内流离失所者人数以及对他们的援助和保护需要越来越感到关切, 人权委员会请联合国秘书长任命一名关于国内流离失所者问题的代表(人权委员会第 1992/73 号决议)。弗朗西斯·登格先生获任这一职务, 按照与委员会其他特别程序一样的办法, 在自愿的基础上以部分工作时间履行这项职责。

要求秘书长代表开展全面研究, 查明保护国内流离失所者的现有法律和机制、加强落实这些法律和机制的补充措施和解决现有文书未能充分考虑到保护需要的替代方法。此后委员会连续四次延长对秘书长代表的任务授权(第 1993/95 号决议、第 1995/57 号决议、第 1998/50 号决议和 2001/54 号决议)。请他继续对国内流离失所问题的起因, 流离失所者的需要, 预防措施和加强对国内流离失所者的保护、援助和解决问题的途径作出分析, 并通过与各国政府以及政府间组织、区域组织和非政府组织开展对话, 结合具体形势来完成这项任务。

本报告概述了自提交大会第五十四届会议的报告(A/54/409)以来秘书长代表工作的进展情况, 重点说明这项任务范围内各方面工作进展情况, 即: 规范性框架, 尤其是促进《关于国内流离失所问题的指导原则》; 确立有效的体制框架方面的努力; 国家任务; 需要研究的新问题。

一. 导言

1. 大会第一次审议该问题的八年之后，国际社会继续寻求以各种方式有效、全面地处理全球的国内流离失所问题。这一期间确实采取了若干积极的步骤。特别是提高了国际上的注意力，因此，国内流离失所者的需要得到了普遍确认和了解。此外，《关于国内流离失所问题的指导原则》向各国政府和其他有关行动者提供有效的指导，这表明已经建立了规范性框架，以满足国内流离失所者的保护和援助需要。另外，过去 18 个月期间进一步强调必须建立更有效的国际体制安排，处理国内流离失所危机，因此在联合国作出协调一致的反应方面取得令人鼓舞的进展。
2. 虽然取得了这些进展，但全球国内流离失所问题危机依然很严峻，影响到全世界至少 40 个国家的 2 000 至 2 500 万人，导致他们离乡背井，面临身心危险，无法满足基本需求。因此，依然亟需将规范性和体制性反应转换为适用于实地的有效战略，以解决国内流离失所者对保护和援助的需求。
3. 本报告主要阐述秘书长代表向大会第五十四届会议提交报告(A/54/409)以来他的四个主要任务领域的进展情况：关于国内流离失所问题的规范性框架；体制框架；国家重点；研究议程。

二. 关于国内流离失所问题的规范性框架

4. 如上次提交人权委员会和大会的报告所指出，秘书长代表任务的主要重点从一开始就是为保护和援助国内流离失所者制定一个规范性框架。这方面最主要的进展是应人权委员会和大会要求制订了《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)。在编撰了两部分法律准则并进行分析(E/CN.4/1996/52/Add.2 和 E/CN.4/1998/53/Add.1)之后，在几年期间制订了《指导原则》，在 1998 年 1 月奥地利政府担任东道国进行的专家协商时合并为一份文件，并最后定稿。这一进程具有广泛的基础，世界各地的法律专家、包括国际组织、区域政府间机构、非政府组织以及研究和学术机构的代表为此汇聚一堂。
5. 《指导原则》反映了、而且也符合国际人权法和国际人道主义法律，依此推理，也符合难民法，其中载列涉及在流离失所各个阶段所涉的权利和保障，确保不发生强行迁移现象，在流离失所以及在重返家园或重新定居和融入社会的过程中提供保护和援助。《原则》向所有有关方面提供指导：在秘书长代表执行任务时；在各国发生国内流离失所现象时；在所有其他当局、团体和个人处理与国内流离失所者的关系时；以及政府间组织和非政府组织。
6. 《指导原则》于 1998 年提交给人权委员会第五十四届会议。委员会在第 1998/50 号决议中注意到秘书长代表在制订法律框架方面取得进展，注意到《指

导原则》以及秘书长代表已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利用《指导原则》，并请秘书长代表就他在这方面作出的努力和所收到的意见提交一份报告。

7. 委员会和大会(第 54/167 号决议)在后来的几项决议中欢迎秘书长代表在他与各国政府、政府间组织和非政府组织的对话中利用《指导原则》，并请他继续在这方面努力。此外，人权委员会最近一届会议在第 2001/54 号决议中赞赏地注意到越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织运用《指导原则》，并鼓励进一步分发和实施《指导原则》。

8. 秘书长代表向大会第五十四届会议报告了各国政府、政府间组织和非政府组织对《指导原则》提出的意见以及它们为促进、传播和实施《指导原则》而作出的努力。现将这些努力以及此后的进展情况说明如下。

A. 最近各国在联合国对《指导原则》的反映

9. 在 1998 年之后人权委员会的各届会议上，若干国家赞扬《指导原则》协助有关方面解决国内流离失所者的保护和援助需要。¹最近，在委员会第五十七届会议上，格鲁吉亚代表指出，《指导原则》是保护国内流离失所者权利的有效工具，格鲁吉亚政府正在采取措施，以使某些国家立法条款符合《指导原则》中的标准。在委员会关于运用《指导原则》的公开会议上，安哥拉和布隆迪代表也解释了两国政府如何将《指导原则》作为国内法律 and 政策的依据。瑞士代表指出，《指导原则》在处理国内流离失所问题方面具有极其重要的作用。奥地利代表指出，《指导原则》是各国政府、国际、区域和非政府组织以及其他行动者面临国内流离失所情势时的一个重要手段。奥地利政府感到鼓舞的是，联合国系统和越来越多的国家在实地运用《指导原则》，并指出，《指导原则》在国际上已得到广泛确认。印度代表回顾其在委员会上一届会议上提出的评论，并指出，《指导原则》不具有法律约束力，但也确认，必要时它们可以成为各国有效的准则。但是，印度认为《原则》中提及发展所引起的流离失所现象不属于国际范畴。

10. 秘书长代表提交大会的上一次报告指出，若干发言者在安全理事会讨论武装冲突期间保护平民问题时强调，必须为处理国内流离失所者的困境建立一个规范性框架。²1999 年 9 月³和 2000 年 4 月，⁴安理会进一步审议该问题时，有人发表了同样的意见。秘书长提交安理会的报告(S/1999/957)指出，在尚未制订具体的国际法律框架阐明国内流离失所者各项权利和自由的情况下，秘书长代表在现行国际人道主义法和人权法的基础上编撰了该《原则》。秘书长建议安全理事会鼓励各国在发生大规模流离失所情况时，遵循《指导原则》所提供的法律指导。

11. 安全理事会在其 2000 年 1 月的“非洲月”及审议对非洲难民实行人道主义援助项目期间，发表了一项主席声明，其中指出，联合国各机构、各区域组织和非政府组织正在与东道国合作，在非洲等地采用《指导原则》(S/PRST/2000/1)。就这个项目进行辩论期间，一些国家的代表团就国内流离失所问题和目前缺乏法律框架的问题发了言(S/PV. 4089)。该月晚些时候，安全理事会通过了一项关于布隆迪局势的决议(第 1286(2000)号决议)，其中指出，联合国各机构、区域组织和非政府组织正在与东道国合作，在非洲等地采用《指导原则》。

12. 2000 年 3 月，各国代表在安全理事会讨论“维持和平与安全：安全理事会面前的人道主义问题”时(S/PV. 4110)以及 2000 年 7 月下半月审议秘书长关于儿童与武装冲突的报告(A/55/163—S/2000/712)时，就国内流离失所问题和《指导原则》发表了意见，各国也对国内流离失所问题和《指导原则》发表了意见。秘书长在报告中建议安理会呼吁武装冲突各方遵守《指导原则》(S/PV. 4176 和续会 1)。

13. 经济及社会理事会在 2000 年 7 月举行的人道主义部分会议上审议了国内流离失所问题。记得经社理事会在第一次人道主义部分会议的第 1998/2 号议定结论中赞扬了提倡拟订综合性战略，着重预防流离失所情况以及妥善保护、援助和培育流离失所者所作的努力，并指出在制订法律框架方面所取得的进展。理事会还在关于经济、人道主义和灾难特别救济援助问题的第 1998/1 号议定结论中提到了《指导原则》，它注意到了机构间常设委员会就《指导原则》作出的决定。次年，它在第 1999/1 号议定结论中呼吁各国对国内流离失所者实行国际公认的准则，并注意到机构间常设委员会正在使用《指导原则》。

14. 2000 年，人道主义部分会议在加强联合国对紧急人道主义援助这一更为广泛的主题范围内审议了国内流离失所问题。秘书长在他提交经社理事会的关于加强协调联合国紧急人道主义援助的报告(A/55/82—S/2000/61)中指出，秘书长代表在促请国际社会注意国内流离失所者问题并查明他们的具体权利和需要方面取得了实质性的进展。《指导原则》被列为是上述努力的结果，它以现行国际法原则为基础，提供了重要的指导。秘书长指出，各机构认为《原则》是在流离失所的各个阶段加强援助和保护之间关系的宝贵手段。⁵

15. 人道主义部分会议期间的非正式讨论没有达成任何议定结论，若干政府的代表对《原则》没有经各国政府起草或者予以正式通过，表示关切。但是，有人指出，这些国家曾投票赞成委员会和大会各项决议，这些决议鼓励制订《指导原则》，建议广为分发并请秘书长的代表在与政府的对话中使用《原则》。实际上，各区域的政府表示支持《原则》所载的指导意见，并强调《原则》对照料流离失所者的工作人员极为重要。

16. 大会第五十五届会议期间，在每年一度审议关于联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的决议时，《指导原则》也引起人们的注意。大会前两届会议曾在这项决议中指出《指导原则》的相关性，重申支持难民专员办事处对国内流离失所者提供援助和保护的作用(第 53/125, 第 54/146 号决议)。在第五十五届会议上，埃及代表要求对提到国内流离失所问题的段落进行表决，结果以 139 票对零票，31 票弃权予以通过。决议本身未经表决获得通过(第 55/74 号决议)。

17. 针对上述情况，秘书长代表与一些政府、包括埃及政府举行了会议，对于这些政府所关注的问题，他打算根据他在访问期间并在双边或多边会议上，就《指导原则》以及如何以最有效的方式使用《原则》支持国内流离失所者问题，扩大和加紧与各国开展协商。

B. 提倡、传播和实施《指导原则》

18. 各国政府、非政府组织和政府间组织正在国家、区域和国际各级作出重大努力，提倡、传播和实施《原则》。

国家一级

19. 在国家一级，自从秘书长代表上次向大会提出报告以来，在提倡和实施《原则》方面取得了一些重大发展。例如哥伦比亚宪法法院在作出的两项判决中引用《指导原则》支持照料国内流离失所者的行动。尽管法院在其中一项判决中指出《指导原则》不是国际条约，但它声明《原则》弥补了现行国际法中的缺陷，澄清了其中的灰色区域，已经得到国际人权组织的广泛接受，因此，应该以它作为确立规则和解释 1997 年关于被迫流离失所问题的第 387 号法律的要素。此外，哥伦比亚总统办公室认为《原则》激励其制订了关于国内流离失所者的综合政策。秘书长代表于 1999 年对哥伦比亚进行后续访问以后，监察专员办事处将《原则》列为它对国内流离失所问题的宣传资料，主要从事国内流离失所问题的政府机构社会团结之红(Red de Solidaridad Social)将《原则》编入该机构出版的书籍：《注意因武装冲突造成的流离失所者》。此外，哥伦比亚卫生部和泛美卫生组织将《指导原则实施手册》译成了西班牙文，以便促进它在哥伦比亚和美洲其他国家的使用。

20. 另一个实例是，安哥拉政府与联合国一些机构合作，根据《指导原则》制定了重新安置国内流离失所者最低标准。2000 年 10 月，这些标准由部长理事会制定为一项法令，经多斯桑托斯总统签署以后，成为重新安置国内流离失所者的规范，其中序言部分指出，《指导原则》确立了处理国内流离失所者方面的基本原则。

21. 国内流离失所问题机构间高级网络视察之后(见下文)，布隆迪政府与联合国国家小组合作，于 2001 年 2 月设立了保护国内流离失所者常设框架。该框

架由两个机构组成——保护流离失所者委员会和后续行动技术小组，这两个机构将在《指导原则》提供的框架内为流离失所者采取监测行动和补救行动。

22. 亚美尼亚政府已将《指导原则》译成亚美尼亚文，并作为小册子出版，分发给政府有关各部和非政府组织以及教育机构。

23. 一些政府继续要求举行或参加关于《指导原则》的培训和研讨会。秘书长代表的上次报告提及在乌干达和哥伦比亚举行的这类研讨会。2000年5月，亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚等国政府的代表参加了欧安组织和其他组织举办的高加索南部国内流离失所问题的区域讲习班(见下文)。此外，2000年，安哥拉政府官员和军官参加了挪威难民委员会和难民专员办事处举办的《指导原则》训练班。2001年，与国家和区域人权监察员办公室及挪威难民委员会合作，在哥伦比亚举办了一次训练班，最近当选的45名市镇人权监察员参加了训练班。

24. 还计划在国家一级举行《指导原则》讲习班。譬如，计划于2001年6月在印度尼西亚举行一次国内流离失所问题讨论会。讨论会将由联合国秘书处人道主义事务协调厅、难民专员办事处、开发计划署和布鲁金斯学会/纽约市立大学国内流离失所问题项目联合主办。

25. 国家一级的另一项主动行动是，通过国内人权机构促进《指导原则》。在亚洲流离失所问题区域会议上(2000年2月，曼谷)，有人建议国内人权机构以伸张国内流离失所者的权利作为工作重点，促使遵守《指导原则》，为保护国内流离失所者采取具体步骤。2000年8月，亚太国家人权机构论坛表示支持这些机构在照料国内流离失所者方面发挥更大的作用。

26. 国家一级的非政府组织都认为《指导原则》是促使当局改善国内流离失所者待遇的重要工具，它们在全世界若干国家积极使用《原则》监测、评估和宣传国内流离失所者问题。例如，哥伦比亚国内的非政府组织广泛传播《指导原则》，将其用作监测和评估国内政策和立法的基准，并用它促进和加强就国内流离失所者的权利问题与政府对话。亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚的国内律师组织在欧安组织民主制度和人权办公室以及布鲁金斯/纽约大学项目的支持下，正在根据《指导原则》审查国内立法和行政程序。在斯里兰卡，非政府组织人道主义机构联合会编制了一个“材料袋”，以促进向政府官员、非国家人员、国际和国内的非政府组织以及在斯里兰卡照料流离失所者的国际机构人员传播和实施《原则》。

27. 为协助在国家一级推广、散发和实施《指导原则》，《原则》的译文越来越多。目前正在将这些译文贴上人权专员办事处的网址。《原则》的翻译和出版工作，是经常开展协作的这方面行动者、各国政府、联合国及其机构、国际和地方非政府组织倡议下开展的。难民署技术合作项目框架可以对增加这种努力

提供支持。人权专员办事处将在技术合作项目范畴内支助其他工作。人权专员办事处在《2001 年年度呼吁》中列入了一个项目，即把《指导原则》译成若干有国内流离失所问题的国家的当地语文并予以出版。

区域一级

28. 区域组织也继续注意促进和落实《原则》。大会和委员会分别在 54/157 号和第 2000/54 号决议中赞赏地注意到，各区域组织都在工作中运用《指导原则》，并鼓励它们进一步传播和实施《指导原则》。委员会特别对非洲统一组织(非统组织)、美洲国家组织和欧安组织采取的主动行动表示欢迎。

29. 我们记得，非统组织感兴趣并赞赏地注意到《指导原则》，并于 1998 年合作主办了一次研讨会，讨论如何在非洲采用《指导原则》。该组织参加了《关于国内流离失所问题的指导原则》的国际讨论会(见第 43 和 44 段)，审议了非统组织在传播和实施《原则》方面的努力以及今后可能采取的各种行动，包括在监测国内流离失所情况和促使各国政府处理这个问题方面发挥更加积极的作用。非洲人权和人民权利委员会也参加了国际讨论会。该委员会的代表指出，它在实况调查、一般性的宣传工作和与政府对话等方面具有巨大的潜力，可以将国内流离失所问题和《指导原则》系统地纳入其工作方案。

30. 在分区域一级，西非经共同体各国部长在 2001 年 4 月间由加纳和加拿大在加纳合办的西非受战争影响儿童问题会议上通过了一项宣言，对《指导原则》表示欢迎，并呼吁西非经共同体成员国实施《原则》。西非经共同体一名代表也参加了《指导原则》国际讨论会，并表示该组织打算进一步促进《指导原则》。

31. 南部非洲发展共同体(南共体)计划于 2001 年 6 月同难民专员办事处驻比勒陀利亚办事处、秘书长代表和布鲁金斯学会/纽约市立大学项目共同举办被迫流离失所讨论会。但是，由于实际原因，它决定推迟这次讨论会。目前正与难民专员办事处区域办事处协商，秘书长代表希望定于明年举办讨论会。

32. 在美洲，美洲国家组织的美洲人权委员会及其国内流离失所者问题报告员经常在工作中实施《原则》，根据《原则》对不同国家的情况作监测。在国际讨论会上阐述了他们的活动，委员会的一名代表参加了讨论会，国际讨论会就委员会今后应采取的行动提出了一些建议。

33. 欧安组织及其民主体制和人权事务处(民主人权处)已开始日益着重实施《原则》。2000 年 9 月，民主人权处与奥地利政府一起举行了一次补充性人的因素会议：移徙和国内流离失所问题，秘书长代表作了基调发言。这次会议的主要目的是阐述欧安组织各机构、外地业务活动和参加国应如何加强它们对国内流离失所问题的反应，特别是如何切实实施《指导原则》。会议提出的建议包括：呼吁将国内流离失所问题纳入欧安组织的活动，以《指导原则》作为准

绳。它也建议外地工作团团长根据《原则》评估其业务活动，并根据《原则》监测和审查新的和长期得不到解决的流离失所情况。⁶

34. 欧洲委员会越来越多地参与国内流离失所问题的的工作，主要是通过议会及其移徙、难民和人口委员会开展活动，设法解决流离失所的情况，例如对受流离失所问题影响的国家作实况调查，建议遵守《指导原则》。⁷移徙、难民和人口委员会请秘书长代表于 10 月份在巴黎举行的会议上就《原则》发表演讲，有人以他的名义作了发言。2001 年 9 月，移徙、难民和人口委员会和秘书长代表将在日内瓦共同主办一次讨论会，商讨欧洲的国内流离失所问题以及如何实施《指导原则》。

35. 英联邦的代表也参加了国际讨论会，它过去曾表示支持秘书长代表为制定国内流离失所者问题规范性框架所作的努力。讨论会就英联邦应该如何加强开展有关国内流离失所问题和《指导原则》的活动问题提出了一些建议，譬如举办讲习班和召开会议。

36. 委员会对在区域研讨会和其他研讨会上传播和推广《原则》的努力表示赞赏。委员会鼓励秘书长代表继续与区域、政府间和非政府组织以及其他有关机构磋商，发起或支持这类研讨会(第 2001/54 号决议)。

37. 2000 年 2 月，应秘书长代表的邀请，在难民专员办事处、布鲁金斯纽约市立大学项目、挪威难民委员会和美国难民委员会赞助下，由亚洲论坛和朱拉隆功大学作为东道主，在曼谷举行了一次亚洲国内流离失所问题区域会议。与会者来自 16 个亚洲国家和其他国家，包括各国人权委员会、学术和研究机构、地方、区域和国际非政府组织、媒体和国际组织的代表。会议的目的是在亚洲促进《指导原则》的传播和实施；交流亚洲区域国内流离失所问题的情况，拟定处理这个问题的有效做法。与会者对《指导原则》表示欢迎，认为《原则》可以切实促进保护和援助工作，并促请一切有关方面遵守《原则》。难民专员办事处在《难民调查季刊》的亚洲国内流离失所问题特刊中刊载了会议的讨论情况。⁸

38. 欧安组织民主人权处、布鲁金斯/纽约市立大学项目和挪威难民委员会于 2000 年 5 月在格鲁吉亚的第比利斯联合主办高加索南部国内流离失所问题区域讲习班。⁹参加讲习班的有亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚等国政府的代表，秘书长代表、国际组织、国内非政府组织的代表和国际专家。讲习班用《指导原则》作为出发点，讨论处理该区域内各国流离失所问题的战略。与会者赞扬《指导原则》的作用，认为它重述了涉及国内流离失所者的国际法，也是在现行国际法的灰色区域提供明确指导的一项文书。

39. 2001 年 5 月 31 日至 6 月 4 日，布鲁金斯学会/纽约市立大学与马其顿斯科普里难民和被迫移徙研究中心合作举办了题为“国界内的大逃亡：全球国内流

离失所危机”的系列讲座。学术机构、研究机构、国际组织和非政府组织专家在前南斯拉夫的马其顿共和国、阿尔巴尼亚和保加利亚作了这些讲座，其目的是促使人们认识到全球各地的国内流离失所问题，重点关注巴尔干区域。讲座中特别注重《指导原则》。听众包括政府官员、国际组织、区域组织、国际、区域和国家军队和警察、非政府组织、学术界人士、专家和学生。电视、无线电和报纸都报道了这些讲座。在马其顿所作的讲座部分是马其顿斯科普里 St. Cyril and Methodius 大学社会、政治和法学研究所、难民专员办事处斯科普里办事处和开放社会学会共同赞助的。保加利亚的部分由难民专员办事处驻索菲亚办事处、保加利亚红十字会、难民机构和保加利亚赫尔辛基委员会共同赞助；阿尔巴尼亚部分由地拉那难民和移徙研究中心赞助。

国际一级

40. 人权委员会始终强调必须将国内流离失所问题纳入委员会特别程序(国家报告员和专题报告员)和人权条约机构的活动。因此，委员会的一些特别程序在其报告和发言中以及在发出紧急呼吁时提及《指导原则》。人权条约机构也越来越多地处理国内流离失所问题和《指导原则》。

41. 人权专员办事处继续从事促进、传播和实施《指导原则》的工作。高级专员在就具体国家的情况倡导人权时使用《指导原则》，在涉及国内流离失所者的特定主题事项方面，也提到了《指导原则》。此外，已向联合国派驻外地的人权机构分发了《指导原则》，这些机构正在开始予以实施，这些机构几乎都设在受国内流离失所问题影响的国家内。

42. 由人道协调厅担任主席的国内流离失所问题高级别机构间网络(见第 48 至 50 段)将《指导原则》作为其活动以及视察不同国家的框架

C. 今后促进执行《指导原则》的步骤

43. 在秘书长代表和奥地利政府联合召集下，布鲁金斯/纽约市立大学项目举办了一次《关于国内流离失所问题指导原则》的国际讨论会(2000 年 9 月 21 至 23 日，维也纳)。讨论会的主要目标是审查和评估国际、区域和国家各级采纳《指导原则》的情况，并探讨如何以最有效的方式进一步促进执行《原则》。50 名与会者来自不同地理区域，是各种国际、区域和分区域组织、国家人权委员会、地方和国际非政府组织以及研究和学术机构的代表。

44. 讨论会的主要重点是促进将《原则》纳入现有行动者、特别是联合国人权系统、机构间常委会范围内的国际人道主义组织和发展组织、区域组织和非政府组织的工作。讨论会的行动计划见：

www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/vienna200009/summary.htm。

45. 总之,《指导原则》显然已经成为国际组织、区域机构和非政府组织照料流离失所者工作的重要宣传工具。各国政府也已开始发现《指导原则》对于制定国内流离失所问题的法律和政策是一种有用的指导。鉴于对话在执行任务中具有主要作用,秘书长代表打算扩大目前正在与政府进行的磋商,以探讨它们所关注的事项以及如何按照各国的主权愿望以最有效方式实施《原则》。

三. 逐步建立有效的体制框架

46. 就国际社会向国内流离失所者提供保护和援助的体制问题提出建议,是秘书长受权执行任务以来的主要工作,因此也是秘书长代表定期报告的内容。秘书长代表原先提出的各种办法包括建立负责处理国内流离失所问题的专门机构,指定一个现有的机构全面负责照料流离失所者,以及各有关机构进行协作。

47. 最后一项办法是国际社会希望采取的办法,虽然已经证实它并不能始终确保保护人身安全和人权。尽管根据秘书长 1997 年的《改革方案》采取了一些重要步骤弥补这一缺陷,特别是指定了紧急救济协调员负责确保在机构间框架内有效地解决国内流离失所者的援助和保护需要,但是,对具体的国内流离失所情况作出的反应一直是临时性的,而且在很大程度上仍然侧重于援助。

48. 鉴于上述严重的缺点,2000 年再次提出了指定一个机构负责国内流离失所者问题的建议。但是,机构间常设委员会的反应是重申开展协调是大家所接受的意见,但是,委员会也承认需要加以改进,以便切实解决国内流离失所者的保护和援助需要。委员会认为,必须明确责任,针对各国情况制订全面战略,并且开展能力建设,特别是提供保护的能力建设。因此,于 2000 年 9 月设立了一个流离失所问题高级别机构间网络。机构间常设委员会还确立了一种机制,以审查在外地全面有效地对国内流离失所问题作出反应的情况。

49. 这一网络的任务是对有国内流离失所者问题的若干国家进行审查,并就如何改进机构间对其需求的反应提出建议。进行国家审查也是为提出关于加强今后反应的建议提供依据。《指导原则》是审查进程的参照基准。

50. 网络由特别协调员主持,由成员机构和机构间常设委员会常设成员的高级别协调员组成。网络的职权范围规定,秘书长代表具有全球宣传职能和专业知识,在网络中发挥特殊作用,特别协调员应就所有活动征求他的意见并与他密切联络。因此,秘书长代表办事处是网络成员,积极参加网络的工作。

A. 明确责任

51. 2000 年 4 月,机构间常设委员会各负责人(在秘书长代表办公室的积极参与下)编制并通过了题为“人道主义/驻地协调员对国内流离失所者的责任补充指导”的一份文件,确认并处理了明确对国内流离失所者的责任的必要性。

52. 这份文件统一了以前的政策指导，回顾了各级对流离失所者的国际责任。它特别重申了人道主义/驻地协调员或牵头机构(如已指定)国家主任有责任对联合国解决国内流离失所者的需要作战略协调。人道主义/驻地协调员或牵头机构国家主任应与联合国国家小组和其他有关伙伴协商，向紧急救济协调员提出建议，说明如何分配向国内流离失所者提供保护和援助的责任，并确保有计划地处理解决其需要的不足之处。

53. 此外，人道主义/驻地协调员或国家主任还应承担宣传领域的责任，特别是与国家或地方当局开展对话，使它们认识到它们在保护和援助国内流离失所者方面负有主要责任。此外，人道主义/驻地协调员或国家主任应支持秘书长代表的倡导作用，提出咨询意见，说明秘书长代表可以如何同有关当局和国际社会开展对话，以支持向国内流离失所者提供保护和援助。

54. 补充指导文件的主要价值在于再度指出和突出了长期责任，强调切实落实这些职责的问责制。因此，必须密切监测该项指导的落实情况。

B. 确保作出全面反应

55. 在履行对国内流离失所问题的责任方面，由人道主义/驻地协调员或国家主任负责监督针对国内流离失所者的援助和保护需要拟订综合计划的工作。该计划将考虑到政府和地方当局的作用。它还将体现在保护方面有专门知识的组织发挥保护作用并获得任务授权。它还要解决国内流离失所人口中易受伤害的群体，如女性户主、儿童、老年人和残疾人等的具体需要。

56. 这项计划将在《联合呼吁》及其《人道主义共同行动计划》中得到反映。联合呼吁程序是联合国及其人道主义伙伴携手工作的一种机制，目的是拟订、执行并在必要时修订解决某些国家人道主义危机的计划。联合呼吁进程是在复杂的人道主义紧急情况中以更有效的方式对国内流离失所者的需求作出反应的一个重要工具。实际上，因武装冲突而流离失所的人占联合呼吁进程所涵盖人口的绝大多数，即 90%。机构间常设委员会关于保护国内流离失所者的政策文件强调在筹措经费时务必有系统地首先考虑到如何保护国内流离失所者。

57. 为了协助机构间常设委员会从事这项工作，去年秘书长代表在儿童基金会和布鲁金斯/纽约市立大学项目的支持下，委托它们研究 2000 年的联合呼吁能够在多大程度上支助国内流离失所者。¹⁰ 这项研究的结果指出，大多数呼吁都认识到国内流离失所者的特别脆弱状态及其需要。然而，这项研究的结果也发现，呼吁文件在加强对国内流离失所问题的分析和反应方面，特别是在保护方面，仍然有相当大的改进余地，并为此提出了一系列建议。机构间常设委员会工作组欢迎该报告，并促请将其建议提供给参与编制 2001 年呼吁的国家办事处。对 2001 年呼吁文件进行初步分析的结果表明在注意国内流离失所问题方面取得了重大进展。

58. 但是，还必须指出，国内流离失所情况不仅仅是在联合呼吁进程所包括的“复杂的紧急情况”中发生。有一些情况也会导致发生国内流离失所现象，国际社会却不认为这些是“复杂的紧急情况”，或者了解这种情况的途径受阻。而且，国内流离失所情况在人道主义情况紧急阶段后仍然可能长期存在。还必须注意解决所有这些情况中国内流离失所者的保护和援助需要，并提供所需资源。

C. 保护：从政策到实践

59. 人们已普遍认识到，保护加上援助和解决，是有效对付人道主义危机的关键。即使如此，在全面对付国内流离失所者的困境方面，保护工作仍然是一个不足的环节。秘书长代表获悉，问题的部分原因是，在概念上对保护的意义不明确。因此，秘书长代表与人权事务高级专员和紧急救济协调员一起着手澄清“保护”国内流离失所者的意义。他们的办事处编写了一份联合文件，并提交给机构间常设委员会工作组，这份文件后来成为 1999 年 12 月机构间常设委员会通过委员会关于这一问题的政策文件的基础。

60. 这份政策文件是机构间常设委员会处理国内流离失所问题的核心文件和制定战略的重要基础。但目前面临的挑战是，如何将文件所述保护活动的各种战略化为具体行动。国内流离失所问题高级别机构间网络开展的国家审查可以在这方面作出重要贡献。

61. 2000 年 10 月对埃塞俄比亚和厄立特里亚进行了机构间访问，并于 12 月访问布隆迪，从而开始了国别审查进程。2001 年期间，网络如秘书长代表办公室所预期，访问了安哥拉，并访问了阿富汗，还计划访问印度尼西亚和哥伦比亚。

62. 2001 年 4 月，特别协调员在这些访问的调查结果以及机构间常设委员会成员和常设成员的协商情况，向紧急救济协调员提交了临时报告，其中阐述了加强机构间在外地作出反应以及加强总部一级支助能力的建议。具体说来，这份报告建议在人道主义事务协调厅内设立援助国内流离失所者活动协调股。该股的任务是有系统地审查若干国家，以评估处理国内流离失所者的援助和保护需要的国际努力，并建议如何改善工作。2001 年 5 月，秘书长核准了网络的建议，预期到 2001 年年底将设立该股。

D. 任务规定和网络相辅相成的关系

63. 秘书长代表和网络建立了一种相互合作和相互补充的关系，这有助于双方改进处理国内流离失所者需要的工作。这种相辅相成的重要作用在于双方以不同的特点促使国际社会处理国内流离失所问题。

64. 1992 年人权委员会起先所规定秘书长代表的任务是对国内流离失所问题的起因和后果作一般性研究，并针对受影响国家作具体研究。经委员会和大会要求，秘书长代表的任务演变为四个主要领域的工作：

- (a) 制订国内流离失所问题规范性框架，促进传播和实施《指导原则》；
- (b) 评价处理流离失所问题国际和区域体制安排；
- (c) 访问各国，评估当地情况，并与政府和其他行动者进行对话；

(d) 在独立的研究机构主持下，研究国内流离失所的各方面问题，并作为联合国系统的“研究部门”。

秘书长代表定期向委员会和秘书长报告他的活动情况。此外，他也以联合国秘书处之外的独立专家身份这样做。因此，他的分析表现出一定程度的灵活性，这便于他发挥作为国内流离失所者代言人的作用。

65. 与此不同的是，网络以及在适当时候人道主义事务协调厅内拟议设立的协调股将加强紧急救济协调员的作用，即确保联合国各机构与各国政府合作，加强协调和改善向世界各地国内流离失所者提供援助和保护的工作。协调股虽然尚未开展工作，但它将注重当地各机构的工作业绩，审查国际反应的效率、特别是协调问题，并就此向机构间常设委员会提出报告。协调股将支持秘书长代表的倡导工作，特别是有关网络的全面框架《指导原则》的工作。

66. 秘书长代表的工作和网络(及协调股)的工作存在一定程度的重叠是不可避免的，甚至也是必要的。重要的是，双方必须以相辅相成和互相促进的方式开展工作。

67. 在访问各国时显然做到了这一点。秘书长代表和网络在选择访问的国家和排定访问次序时进行了协调，同时确认他们的报告和访问的目的可能不同。实际上，秘书长代表和网络都利用了对方的报告以及对调查结果和建议所采取的后续行动。安哥拉就是一例，网络继秘书长 2000 年 11 月访问安哥拉之后，于 2001 年 3 月访问了该国，并在其调查结果的基础上开展工作，这特别有助于确保建立保护机制的建议得以执行。另外，秘书长代表可能得以进入网络可能无法进入的国家，或者相反，因而，一方可以加强另一方的工作。此外，如果各机构认为有必要，可以要求秘书长代表访问某一特定国家，譬如，机构间常设委员会就请秘书长代表于 2000 年 2 月访问布隆迪，以便加强其关于集结的信息。在当地执行任务的业务机构常常发现，由国家小组以外类似监察员的人士进行干预是向政府表达国际社会关注意见的有效办法。

68. 多年来，秘书长代表呼吁改善联合国援助国内流离失所者的行动。因此，他欢迎网络努力改进协调工作，特别是争取弥补国际机构提供保护和援助的不足之处。经特别协调员邀请，秘书长代表正在考虑利用其授权，在拟议设立的

人道协调厅协调股内任命一名联络员，这将有助于进一步加强该股和秘书长代表之间的合作。

四. 访问各国

69. 访问各国仍然是秘书长代表工作的主要部分。开展这种访问可以提供机会研究国内流离失所者的情况，评估国内和国际反应是否有效地满足流离失所者在保护、援助和发展方面的需要，最重要的是为了寻求解决办法与当局和其他行为者进行对话。通过访问，秘书长代表还获得机会与政府、政府间组织和非政府组织讨论《指导原则》，委员会和大会都对这种作法表示欢迎和鼓励。

70. 秘书长代表对各国进行了 19 次访问：安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪(两次)、哥伦比亚(两次)、东帝汶、萨尔瓦多、格鲁吉亚、莫桑比克、秘鲁、卢旺达、俄罗斯联邦、索马里、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦和前南斯拉夫。

71. 自从秘书长代表向大会提交上一次报告以来，对下列国家进行了五次访问：布隆迪、东帝汶、格鲁吉亚、亚美尼亚和安哥拉(通过人类安全基金获得日本政府的支助)，关于这些访问的详细报告已经提交给人权委员会第五十六和五十七届会议。希望有关政府和国际社会充分注意上述五次访问以后所提出的建议，立即予以落实。这些报告指出，目前已采取行动执行部分建议。委员会强调各国政府以及机构间协调委员会内部的联合国系统有关部门，务必在国家一级和其他级别上采取适当的后续措施落实这些建议。驻地/人道主义协调员负有特殊责任，应确保国家小组充分考虑这些建议，并就建议的落实情况提供最新资料。秘书长代表计划在其下一阶段工作中有计划地审查其访问所有国家时提出的建议，并就此向委员会提出报告。

72. 秘书长代表定于 2001 年 5 月访问苏丹，迄今该国的国内流离失所者人数最多(超过 400 万人)。原定这次访问还将与在喀土穆举办的国内流离失所问题讲习班相结合，政府已同意举办这次讲习班，讲习班将由开发计划署和布鲁金斯学会/纽约市立大学项目共同赞助。在苏丹南部伦拜克，也将与开发计划署合作举办一次同类讲习班。令人遗憾的是，政府某些人员在最后一刻决定不准许进行这次访问和讲习班，他们未说明原因。但是，他们欢迎秘书长代表访问该国，讨论国内流离失所者的情况，以期就其他安排达成协议。秘书长代表就此事与苏丹政府进行了接触，希望不久能解决这个问题，可以按照原先的协议，对苏丹进行访问并举办讲习班。

73. 向前展望，目前正在计划于 2001 年下半年访问若干国家。秘书长代表定于 2001 年 6 月底访问印度尼西亚，原定这次访问将同一次国内流离失所问题讨论会和访问菲律宾相结合。但是，这两次访问都因比较充分的理由而推迟，

不过在印度尼西亚举办的讨论会将按计划举办。秘书长代表还接受了土耳其政府在当年晚些时候前往访问的邀请。

74. 此外，秘书长代表在过去的一年内还与俄罗斯联邦和墨西哥两国当局就能否前往访问进行了对话，希望能得到正面答复。秘书长代表向俄罗斯联邦当局提出了作第二次访问的要求，主要是访问车臣，并就这个问题与当局开始对话，随后委员会第五十六次和第五十七次会议通过决议，呼吁它的一些特别程序、包括秘书长代表访问车臣。委员会关于中东问题的特别会议还要求它的一些特别程序、包括秘书长代表访问被占领土。但是，以色列政府拒绝秘书长代表入境。

五. 应研究的新问题

75. 虽然在研究全球国内流离失所危机和解决这个危机的现行法律和体制框架方面的主要任务已大致完成，但还存在着一些问题，必须进一步加以研究和审议。最近人道协调厅要求秘书长代表探讨国内流离失所现象何时结束的问题。秘书长代表计划召集专家和其他人士审查这一事项。秘书长提交大会的上一次报告中提到若干新的问题，特别是如何处理居住在非政府控制地区以及受武装团伙或非国家行动者的行动影响的大部分国内流离失所者的保护和援助需要的问题；针对国内流离失所问题的捐款政策的问题，特别是他们通过双边和多边援助所资助的具体活动的性质。¹¹

76. 目前正计划在另一些领域开展研究。鉴于满足国内流离失所者的保护和援助需要的主要责任在于有关国家的国家当局，布鲁金斯/纽约市立大学项目打算就各国对国内流离失所情况的反应作比较研究，以推动各国采取更有效的政策和方案，同时帮助指导最合适的国际反应。

77. 目前还计划对区域组织有关国内流离失所者的活动作审查，以便确定区域组织在处理国内流离失所情况中应起的最有效作用。

78. 还计划研究维持和平行动在处理国内流离失所者方面的作用。具体说来，布鲁金斯/纽约市立大学项目将努力确定维持和平部队如何在其部署地点妥善满足国内流离失所者的援助和保护要求。布鲁金斯/纽约市立大学项目还计划在今后数月中集中制订全面保护难民和国内流离失所者的制度。难民们担心，向国内流离失所者提供保护，会阻碍人们逃离本国，削弱他们受庇护的权利，而这项权利是保护难民的依据。该项目计划研究难民和国内流离失所者之间有时存在的紧张关系，并制定对策，争取更好地将对这两种人的保护事项纳入一项全面的制度。

六. 结论

79. 秘书长代表提交给 1993 年大会第四十八届会议的第一次报告指出，鉴于国内流离失所危机十分严重，亟需找出解决办法，希望国际社会不久能够制订出适当的规范性原则和体制安排，切实解决全球各地人数迅速增加的国内流离失所者所面临的问题。

80. 八年之后，令人欣慰的是，这两方面都取得了进展。现在以《关于国内流离失所问题的指导原则》为形式建立了规范性框架，越来越多的国家以及政府间、区域和非政府组织正在作出重要而且往往是创新的努力，促进、传播和实施原则。关于体制安排，几个月中在妥善协调国际反应方面已经取得进展。

81. 同时，尽管这些进展令人鼓舞，但是，如果国际社会因为取得这些进展而沾沾自喜，就会令人啼笑皆非。因为恰恰相反，目前国内流离失所问题危机与八年前一样严重。此外，随着对各种问题的了解不断增加和加深，作出反应的挑战也更加艰巨。

注

¹ 见 E/CN.4/2000/83 和 E/CN.4/2001/5。

² A/54/409，第 20 段。

³ S/PV.4046 和续会 1 及 Corr.1 和 2 和续会 2。

⁴ S/PV.4130 和续会 1。

⁵ A/55/82—E/2000/61，第 131 段。

⁶ 见欧安组织，“补充性人的因素会议：迁徙和国内流离失所问题报告，2000 年 9 月 25 日，维也纳”。

⁷ 见“欧洲委员会会议会迁徙、难民和人口委员会关于车臣冲突的报告”（2000 年 1 月 25 日第 8632 号文件）。

⁸ 《难民调查季刊》，第 19 卷，第 2(2000)号。

⁹ 见 E/CN.4/2001/5/Add.2。

¹⁰ Jim Kunder,《联合呼吁和国内流离失所者：联合国 2000 年机构间联合呼吁支持国内流离失所者的程度》，儿童基金会和布鲁金斯学会国内流离失所问题项目，2000 年 8 月。

¹¹ 见 A/54/409，第 99 至 100 段。