



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

国内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告

概要

本报告介绍了国内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼在报告期内(2012 年 1 月至 2013 年 2 月)的任务和开展的活动。报告还载有对国内流离失所妇女特殊状况的专题分析，回顾了保护和援助这类妇女方面取得的进展，研究了在切实落实其人权和需要方面仍然面临的一些挑战，并就如何解决这些问题提出了初步建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 任务的活动	3-19	3
A. 主流化活动	3-5	3
B. 与区域组织和国际组织的合作	6-10	4
C. 国别接触	11-19	5
三. 国内流离失所妇女：进展、挑战和前进方向	20-53	7
A. 导言和概述	20-22	7
B. 回顾保护和帮助国内流离失所妇女的努力	23-31	8
C. 展望未来：对主要挑战的分析	32-53	11
四. 结论和建议	54-96	19
A. 对国内和国际利益攸关方的一般建议	55-64	20
B. 就具体挑战对国家、联合国机构及其他国际行为方的建议	65-94	20

一. 导言

1. 国内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼依据人权理事会第 14/6 号决议提交了本报告。第一部分介绍了特别报告员自上次向人权理事会提交报告以来开展的活动。
2. 本报告第二部分分析了与国内流离失所妇女有关的主要问题，并明确了加强对她们的有效保护和帮助应采取的行动，同时指出国内流离失所妇女的关切和能力各不相同，往往在保护家庭和社区方面发挥重要作用。在应对她们的特殊状况和切实克服重要障碍方面，特别报告员强调，必须开展一项尽可能广泛的进程，不仅让国内流离失所妇女参与，而且将民间社会成员，包括社区/传统领袖、妇女团体和男性纳入其中。

二. 任务的活动

A. 主流化活动

3. 本报告期内，特别报告员继续通过参加机构间常设委员会(机构间常委会)，将国内流离失所者的人权作为联合国系统以及广大人道主义机构的工作重点。他还与联合国主要组织保持密切合作，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民署高级专员办事处(难民署)和人道主义事务协调厅。他就当前挑战、国内流离失所应对和潜在合作领域等问题，在总部和实地与这些机构开展了建设性对话。他还定期通报专题或国别活动。
4. 特别报告员还参加了联合国机构组织的若干活动，包括：全球保护专题的定期会议和年度务虚会；宣传《非洲联盟关于保护和援助非洲国内流离失所者的公约》(《坎帕拉公约》)的活动；人权高专办在日内瓦举行的“应对气候变化对充分享有人权的不利影响”的专题研讨会(2012 年 2 月 23 至 24 日)；消除对妇女歧视委员会在土耳其组织的南欧、东欧和中亚关于冲突和冲突后局势中妇女的区域协商(2012 年 5 月 11 日)；人权高专办和法语国家国际组织在日内瓦共同举办的“在冲突和冲突后局势中增进和保护妇女权利：以非洲法语区为例”高级别小组讨论(2012 年 10 月 18 日)；以及难民署在日内瓦举行的关于限制条件下的人道主义进入和保护援助的研讨会(2012 年 11 月 7 日)。特别报告员对这些机构的持续合作表示感谢。
5. 去年也是该任务设立 20 周年。为此，特别报告员与相关合作伙伴及赞助方共同举办了一系列活动，包括在日内瓦举办了关于“对我们共同的未来产生影响：国内流离失所妇女在恢复、建设和平及持久解决办法方面的作用”专题小组讨论(2012 年 3 月 7 日)；人权理事会关于居住在营地外的国内流离失所者问题的会外活动(2012 年 6 月 29 日)；大会关于“任务的演变和国内流离失所状况：20 年后的成就和挑战”的会外活动(2012 年 10 月 24 日)，这也是特别报告员向

2012 年大会提交的报告的主题(A/67/289); 以及在日内瓦举行的关于“回顾国内流离失所问题: 20 年历程”的磋商(2012 年 11 月 28 日至 29 日)。特别报告员还在日内瓦举行了研讨会(2012 年 9 月 18 日), 与众多人权机构、人道主义机构和发展机构的专家以及在流离失所和保护妇女人权领域具有特别专长的民间社会组织专家开展了磋商。研讨会的讨论为本专题报告提供了信息。

B. 与区域组织和国际组织的合作

6. 特别报告员很高兴报告其正在与区域和国际组织, 例如非洲各区域组织和机制、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及国际移民组织(移民组织)开展的合作。除其他外, 他与非洲的区域组织就在国家一级宣传、批准和执行 2009 年《坎帕拉公约》开展了密切合作。为此, 他参加了在坎帕拉举行的各国议会联盟第一〇六届大会(2012 年 3 月 31 日至 4 月 5 日)。他高兴地注意到, 《坎帕拉公约》——第一份具有法律约束力的区域文书——于 2012 年 12 月 6 日生效, 这是各国政府、民间社会和国际社会为消除几百万国内流离失所者的苦难努力奋斗 20 年的结晶。

7. 此外, 特别报告员于 2012 年 9 月 4 日在维也纳欧安组织人类问题委员会上发言, 以期使人们进一步认识到该任务的工作, 以及持久解决国内流离失所状况与欧安组织区域内的国内和区域安全之间的重要联系。他那次还参加了在维也纳举行的“自然灾害与流离失所状况”研讨会(2012 年 9 月 5 日)。他还参加了移民组织在纽约举行的关于自然灾害导致的流离失所的小组讨论(2012 年 7 月 20 日)。此外, 他还向人道主义联络工作组介绍了任务的优先事项和国别访问的情况(2012 年 10 月 24 日)。

8. 特别报告员与日内瓦、纽约和实地的民间社会组织保持密切联系。他要感谢布鲁金斯——伦敦经济学院国内流离失所问题项目为其任务提供的支持, 以及国内流离失所问题监测中心就共同关心的各项问题给予的合作。他还与国内流离失所者机构间联合概况调查处(联合概况调查处) 签署了合作协定, 确立并加强现有合作。在实地, 民间社会组织为支持其任务发挥了重要作用, 它们分享信息, 阐明不同情况下的国内流离失所状况对人权的影响, 并特别是在国别访问期间, 担任与流离失所社区的联络方。

9. 2012 年 6 月 18 日至 23 日, 特别报告员参加了布鲁金斯——伦敦经济学院项目、国际人道主义法研究所、难民署以及人权高专办在意大利圣雷莫共同举办的第八次每年一度的国内流离失所法律课程。来自 14 个受流离失所影响国家的 18 名负责国内流离失所问题的政府官员参加了课程。他还高兴地宣布, 新开设的为期一周的圣“雷莫国际法与自然灾害中的法律保护年度研讨会”已于 2012 年 12 月启动, 对象为法律从业人员和立法工作者。

10. 特别报告员还参加了民间社会组织及其他有关方举办的许多关于国内流离失所问题的论坛和活动, 包括: 布鲁金斯——伦敦经济学院项目分别在华盛顿特区和日内瓦举办的关于“冲突局势下妇女的作用”(2012 年 5 月 2 日)和“过渡时

期司法和流离失所问题”(2012年6月28日)的小组讨论;以及美国国际开发署(美援署)在华盛顿特区主办的“当前与国内流离失所有关的首要任务和挑战”圆桌讨论(2012年3月23日)。

C. 国别接触

阿富汗

11. 特别报告员应阿富汗政府邀请,于2012年7月12日至16日与政府官员进行了几次对话,并于7月15日和16日参加了在喀布尔举行的国内流离失所问题国家政策制定全国协商研讨会。难民和遣返事务部在民间社会和联合国支持下主办了这次研讨会,目的是为制定国内流离失所者政策的关键阶段绘制路线图。特别报告员祝贺阿富汗政府采取这一重要举措,并承诺继续在这方面提供帮助。

科特迪瓦

12. 特别报告员应科特迪瓦政府邀请,于2012年7月23日至31日访问了该国。他考察了位于阿比让和该国西部的返回、重新安置和融合点的受国内流离失所影响社区。他认为该国政府在国际社会的支持下,在稳定2010年选举后暴力局势方面取得了显著进展,重新确立了法律和秩序,并为危机高峰时背井离乡的估计100万人返回家园提供了便利或采取了其他解决办法。不过仍然存在巨大挑战。主要包括:确保创造有利于持久解决问题的条件,包括为国内流离失所者提供住房、服务和保障其安全,使他们可以开始新生活。还必须消除暴力和流离失所的根源,这些因素在过去十几年来多次危及国家稳定。

13. 虽然访问时营地里已经没有国内流离失所者,但是特别报告员注意到在他们返回和融入当地的地区,许多国内流离失所者和东道社区,特别是该国西部和阿比让市内及周边的非正式城市定居点,生活条件十分恶劣,包括缺乏住房、基本服务、谋生机会,以及对安全部门缺乏信心。他强调需要应对脆弱的国内流离失所者,例如没有男丁的家庭、老年人和残疾人,以及与家人失散的儿童的特殊需要。在这方面,他称赞政府和国际社会近期作出收集数据的决定,这项工作将努力明确脆弱的国内流离失所者和东道社区的需要,还称赞它们决定在科特迪瓦的冲突后局势下,试行秘书长关于持久解决办法的决定和框架。

14. 要想避免今后进一步的流离失所,必须应对结构性挑战以及其他深层次的挑战,例如与土地、司法和安全部门改革有关的挑战、和解以及影响到许多人的人权的其他问题,例如缺乏个人身份文件(例如出生登记、国籍证明)。鉴于土地在以往社区间冲突中的角色及其与身份问题的联系,改革进程必须全面而透明,促进地方自主解决问题,并考虑国内流离失所者的具体情况。

15. 特别报告员指出,虽然取得了一定进展,但是由于相关改革进程缓慢,该国的安全局势仍然脆弱。特别是在西部,许多国内流离失所者仍然对自身安全深感担忧。他强调,需要全面启动安全部门改革,以及裁军、复员和重新融入社会

的进程。全面磋商进程应当有所帮助，包括实施审查进程，将士兵的人权记录作为应征条件，以及采取具体措施，解决该国部分地区，尤其是西部存在非国家武装行为者及其他非正规武装力量的问题。特别报告员谴责 2012 年 7 月 20 日对 Nahibly 难民营的袭击违反了《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)、国际人权法和国际人道主义法规定的对国内流离失所者的保护，该袭击造成至少 8 人死亡、60 人受伤。他感到遗憾的是，该事件至今未公布调查结果，未实施逮捕，敦促该国政府作为优先事项采取这些措施。他还呼吁国际社会继续支持科特迪瓦的人道主义事务、发展、和平建设和政府改革，改革应基于立足人权的方针，并让受流离失所影响的社区切实参与。

苏丹

16. 特别报告员应苏丹政府邀请，于 2012 年 11 月 14 日至 22 日访问了该国。他考察了达尔富尔北部、西部和南部以及喀土穆受流离失所影响的社区，但是很遗憾出于安全原因未能考察南科尔多凡省。他称赞该国政府和国际社会努力应对国内流离失所问题的根源及后果。他认为，虽然苏丹仍然存在严峻挑战，但是也取得了重大进展，存在重大机遇，所有相关行为方必须抓住这些机遇，以实现可持续的和平和持久解决办法。

17. 以达尔富尔为例，2011 年签署《多哈达尔富尔和平文件》就是一个这样的机会。特别报告员相信，如果所有利益攸关方全面、有效地执行这份文件，可以为该区域的和平与稳定作出贡献，该文件载有关于国内流离失所者、安全、能源和财富分配以及和解问题的持久解决办法。他敦促为此作出努力，并加大实施该协定的势头。他指出，其他因素也有助于有效应对达尔富尔长期的国内流离失所状况。这些因素包括：以开放、可预测和持续的方式接触受影响人口，这将能够评估他们的人道主义需要和长期打算；全面采取持久解决办法，这有助于融入当地、重新安置和自愿返回；以及齐心协力将国内流离失所者(很多情况下已经城市化)纳入城镇规划、发展和生计项目。国内流离失所者强调的其他领域包括：加强安全、提供服务和谋生机遇，以及返回家园后获得土地。必须齐心协力，满足达尔富尔的国内流离失所者的保护和援助需要，其中大多数人已经在极其恶劣的环境下生活了很多年。

18. 关于南苏丹裔的人，特别报告员欣见苏丹签署了“四项自由”协定，这将为希望留在苏丹的人的居留正常化进程提供便利。他敦促各方采取务实措施，尽快落实该协定，并适当放松可能很难达到的行政要求。他还呼吁苏丹和南苏丹政府为建立人道主义走廊提供便利，以实现安全和自愿返回。不过，在找到持久解决办法之前，必须保护南苏丹裔人的人权。在这方面，他敦促苏丹政府在苏丹推动尊重其权利的氛围，并充分调查和起诉任何侵权行为。一些出入境口岸的条件十分恶劣，包括供水和卫生、庇护所、医疗和其他基本服务，也需要特别关注和监测。

19. 在南科尔多凡省和青尼罗河省，特别报告员注意到苏丹政府努力确保在政府控制区域提供人道主义援助。他进一步敦促各方执行 2012 年 8 月的谅解备忘录，在所有区域提供安全获得人道主义援助的机会，并加倍努力，在国际社会的支持下，和平地解决导致危机蔓延的所有未决问题。他注意到苏丹继续经历国内流离失所的各种原因和状况。其中包括新出现的和长期存在的流离失所；武装冲突和族群暴力引发的流离失所；以及气候变化和自然灾害导致的资源冲突引发的流离失所。因此，他敦促政府通过批准《坎帕拉公约》，实施一项保护国内流离失所者人权的综合框架，并尽早通过执行该公约的法律。

三. 国内流离失所妇女：进展、挑战和前进方向

A. 引言和概述

20. 自二十世纪九十年代以来，国家、国际机构、民间社会组织及其他相关行为方更加关注紧急状态和后冲突局势中妇女和女童的权利和需要，倡导以考虑性别因素的方式提供人道主义和发展援助¹ 以及早期恢复。一系列决议、政策、指导方针和手册，以及性别问题主流化努力和大量专门方案都证明了这一点。这一主要以妇女、和平和安全为重点的总体框架越来越关注难民，近年来的举措更多地将国内流离失所妇女纳入其中。

21. 虽然有所进展，但是应对国内流离失所状况时，很多时候仍然没有充分考虑妇女的关切，² 而妇女约占国内流离失所人数的近 50%。³ 作为国内流离失所者，这些妇女面临流离失所状况特有的各项人权挑战，这些挑战通常使国内流离失所者比其他大多数受影响人群面临更高的风险。这些挑战通常包括：失去谋生方式和遗失重要文件，以及无法切实享有许多重要权利和服务。许多这类情况下已经普遍存在的模式和歧视在冲突期间更加变本加厉，导致妇女的住房、土地和财产权遭到侵犯。国内流离失所妇女还经常因为性别歧视，以及性别与年龄、所属群体(例如属于少数群体成员)、残疾、婚姻状况、社会经济状况和流离失所状况本身等其他因素的交织，而遭受人权挑战。因此，特定群体或类别的国内流离失所妇女可能面临特别的危险，当然她们面临的具体危险取决于流离失所状况(例如紧急状况、长期流离失所、难民营环境等)。理事会表示“特别关注许多国内流离失所妇女和儿童面临的严重问题，包括暴力和虐待、性剥削和劳务剥削、贩运人口、强行征募和绑架等”(第 14/6 号决议)。其他主要人权问题包括：援

¹ 对《北京宣言》和《行动纲领》及大会第二十三届特别会议成果文件的回顾和评价。

² Susan Martin, “Refugee and displaced women: 60 years of progress and setbacks”, *Amsterdam Law Forum*, 第 3 卷, 第 2 号(2011 年)。

³ 难民署, *Global Trends 2010: 60 years and still counting* (2011 年), 第 33 页。

助、教育、培训和谋生机会方面的不平等；生殖健康服务水平低；以及被排除在决策制定过程外。

22. 难民和国内流离失所妇女往往面临类似的援助和保护问题，例如性暴力和基于性别的暴力风险较高，在某些情况下，类似的考虑性别因素的干预方法有助于解决这些问题。⁴ 不过，必须注意到这些群体内部的多元性，他们面临的具体挑战，以及他们的流离失所状况(例如在国内或国外流离失所)带来的法律、社会及其他影响，应对他们的需要时必须考虑这些因素。例如，国内流离失所者平均获得的国际援助水平低于难民，这是因为国内流离失所妇女获得的生殖健康服务相对较差。⁵ 相反，与难民相比，国内流离失所妇女作为本国居民或公民，在行使行动自由权和工作权时，通常不会面临同样类型(或程度)的法律和行政障碍。

B. 回顾保护和帮助国内流离失所妇女的努力

1. 关于性别和国内流离失所的不断演变的框架

23. 过去二十年来，制定了一系列与性别和被迫流离失所有关的工具和标准，越来越多地涉及国内流离失所妇女。一些标准和做法侧重生殖健康⁶ 及性暴力和基于性别的暴力⁷ 等具体问题，另一些则以跨领域的方式处理性别和流离失所问题。指导原则是首个列出了国内流离失所妇女的许多具体权利的规范框架，包括不受歧视的权利，以及孕妇、有年幼子女的妇女和女户主享有“考虑其特殊需要”的保护和援助的权利。⁸ 指导原则明确指出应保护国内流离失所妇女免遭的各种暴力和剥削，包括性暴力和基于性别的暴力，强调国内流离失所妇女有权获得所有必要文件、教育和培训，并呼吁妇女在流离失所的所有阶段积极参与决策制定。⁹ 此后关于国内流离失所妇女的文书和框架，例如《坎帕拉公约》和国内流离失所者问题持久解决框架都参考了这些指导原则。

⁴ Chaloka Beyani, “An International Legal Perspective on Refugee and Displaced Women”, 见 *Legal Status of Refugee and Internally Displaced Women in Africa*, Christopher Mulei 等(编), (联合国妇女发展基金/危机中非洲妇女方案, 1996 年)。

⁵ Dale Buscher, “Refugee Women: Twenty Years On”, *Refugee Survey Quarterly*, 第 29 卷, 第 2 号(2010 年), 第 8 页; 难民署, 《对难民和国内流离失所者生殖健康服务的机构间评估》(2004 年 11 月)。

⁶ 危机中的生殖健康机构间工作组, 《人道主义环境下生殖健康机构间实地手册》(2010 年)。

⁷ 难民署, 《对难民、返回者和国内流离失所者的性暴力与性别暴力预防和应对指导方针》(2003 年); 机构间常设委员会, 《人道主义背景下对基于性别的暴力的干预指导方针: 重视对紧急情况下性暴力的预防和应对》(2005 年)。

⁸ 原则 4, 第 2 段。

⁹ 原则 11, 第 2 段、原则 19、原则 20, 第 3 段和原则 23。

24. 应对国内流离失所妇女的需要和权利的其他工具和框架包括：机构间常委会《人道主义背景下对基于性别的暴力的干预指导方针》和 2006 年《人道主义行动性别手册》；难民署执行委员会 2006 年第 105 号结论(LVII)；难民署 2008 年《保护妇女和女童手册》；联合国关于归还难民和流离失所者住房和财产的原则；¹⁰ 《太湖地区返回者财产归还议定书》；消除对妇女歧视委员会关于妇女和保健的第 24(1999)号一般性建议和关于老年妇女问题的第 27(2010)号一般性建议。特别报告员正在协助委员会拟定关于冲突中和冲突后局势中的妇女的一般性建议，他对这项工作表示欢迎，认为这将为不断演变的保护框架做出贡献。

25. 人权理事会的多项决议针对与国内流离失所妇女特别有关的问题，包括获得保护和援助、¹¹ 性暴力、¹² 人口贩运、¹³ 以及和平、和解和发展。¹⁴ 理事会关于妇女、和平和安全的决议，包括标志性的第 1325(2000)号决议是加强和系统应对国内流离失所妇女权利和需要的重要工具。¹⁵ 制定执行第 1325(2000)号决议的国家行动计划是将国内流离失所妇女纳入其中并使其参与的宝贵机会。迄今已有 35 个国家政府以及欧洲联盟、欧安组织和北大西洋公约组织(北约)批准了行动计划，许多其他国家正在起草行动计划。¹⁶ 一些存在国内流离失所状况的国家，包括科特迪瓦、格鲁吉亚、尼泊尔和菲律宾已制定了计划。要想确保国内流离失所妇女从中获得最大好处，必须为有效执行这些行动计划提供一致的支持。

2. 将性别因素纳入国内流离失所问题的应对措施中

26. 目前，广泛认识到需采取双管齐下的方针，协调针对流离失所妇女的方案与性别主流化努力。¹⁷ 然而，许多组织仍然没有看到国内流离失所妇女面临问题的复杂性并应对这些问题。¹⁸ 为了更好地提供保护和援助，难民署于 2011 年

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/2005/17(“皮涅罗原则”)；《流离失所者住房和财产归还问题手册：落实“皮涅罗原则”》(粮农组织等，2007 年)。皮涅罗原则除其他外，强调男女的平等权利(包括补救、继承权、租赁保障、所有权和土地控制权方面)；归还和上诉程序中需考虑年龄和性别因素；国际和国家行为方需确保考虑潜在的弱势群体，例如女户主的特殊关切。

¹¹ 安全理事会第 1674(2006)号、1894(2009)号和 1379(2001)号决议。另见 Sanjula Weerasinghe 和 Elizabeth Ferris, *Security Council, internal displacement and protection: recommendations for strengthening action through resolutions* (华盛顿特区，布鲁金斯—伦敦经济学院项目，2011 年)。

¹² 安全理事会关于刚果民主共和国的第 1807(2008)号决议和关于苏丹的第 1556(2004)号决议。

¹³ 安全理事会第 1674(2006)号决议。

¹⁴ 安全理事会第 1265(1999)号和第 1296(2000)号决议。

¹⁵ 安全理事会第 1820(2008)号和第 1889(2009)号决议。

¹⁶ <http://peacewomen.org/naps/list-of-naps>。

¹⁷ 难民署，“2011-2016 年年龄、性别和多样性主流化先期计划”，第 1 页；Buscher，“Refugee Women”，第 18 页。

¹⁸ 见机构间常委会性别和人道主义行动工作分组对性别主流化努力的分析。

6 月发布了新的“年龄、性别和多样性政策”，以及配套的 2011-2016 年先期计划。这些文件参考了对难民署主流化工作的主要障碍的分析，其中包括倾向于将流离失所者视为“援助的被动受益方”，而非“拥有权利的平等伙伴”，以及需要积极的领导和跟进参与式评估的结果，这些是年龄、性别和多样性主流化工作必不可少的组成部分。¹⁹ 主流化工作要想取得进展，还需要加强行为方之间的协调，²⁰ 以及制定更加具体的评估主流化政策实施情况的指标。

27. 编制预算时未考虑性别因素是主流化的一个重大障碍。目前，许多预算编制过程没有对性别因素给予充分关注，削减预算往往过分影响对女性至关重要的领域。2009 年，机构间常委会为加强性别主流化工作，在联合呼吁程序中提出了性别标记工具，该工具可以有效追踪考虑性别因素的资金划拨，促进制定更多考虑性别因素的项目。不过，解决预算编制中的性别主流化问题，包括实现国内流离失所妇女的权利和满足其需要还需各机构进一步发挥领导作用，收集分列数据和加强培训。²¹

28. 此外，相关立法工作中也需要考虑性别因素，以确保在国家(议会)和地方一级(地方政府机构)的立法程序中落实国内流离失所妇女的权利。最后，特别报告员强调，特别是受流离失所影响的国家，制定计划时也应考虑性别因素。

3. 应对主要的保护问题

29. 应对某些主要的保护问题方面有所进展，不过仍有很多问题有待研究或解决。生殖卫生领域进展最大，主要归功于危机中的生殖健康机构间工作组制定的《人道主义环境下生殖健康机构间实地手册》和紧急情况下处理生殖健康和性暴力问题的最低初步成套服务。该手册于 2010 年修订，以便更好地将国内流离失所者及其他受人道主义危机影响的人纳入其中。²² 不过，生殖健康服务方面仍然存在重大不足，包括应向残疾妇女和少女提供充分的孕产妇和生殖健康服务；应加大最低初步成套服务系统和平等的覆盖面；并且应在长期危机及恢复阶段持续提供这些服务。

30. 以下方面也取得了一定进展：制定预防和应对性暴力和基于性别的暴力的指导方针；²³ 制定将性暴力问题纳入和平协定和停火协定的标准；²⁴ 实施培训

¹⁹ 难民署执行委员会，《关于年龄、性别和多样性主流化的报告》，EC/59/SC/CRP.14, 第 3 页。

²⁰ 同上。

²¹ 机构间常委会，《2012 年机构间常委会性别标记：结果分析和吸取的教益》。

²² 《人道主义环境下生殖健康机构间实地手册》；另见 Martin, “Refugee and Displaced Women”，第 86 页。

²³ 2005 年机构间常委会《人道主义背景下对基于性别的暴力的干预指导方针》；2003 年难民署，《对难民、返回者和国内流离失所者的性暴力与性别暴力预防和应对指导方针》。

²⁴ 政治事务部，《调解人指南：关于在停火协定及和平协定中处理与冲突有关的性暴力问题》(2012 年)。

方案，以预防维和人员和人道主义提供者实施性剥削；开展监督分析并报告一些国家依据安全理事会第 1960(2010)号决议做出的安排；制定关于性暴力的早期预警指标；²⁵ 以及确立在 2014 年前将维和行动中女警官比例提高到 20% 的目标。不过，这些问题仍然是严峻挑战。

31. 以下方面取得了一定进展，但尚未得到巩固：将妇女纳入援助分配系统，²⁶ 以及实施燃料战略，降低流离失所妇女外出拾柴时遭暴力侵害的风险。²⁷ 在某些情况下，通过向返回家园的妇女提供法律援助等措施，在捍卫国内流离失所妇女的住房、土地和财产权方面取得了些许进展。同样，一些国家的国内流离失所妇女越来越多地参与决策制定过程，例如在哥伦比亚和菲律宾建立了强大的国内流离失所妇女联盟。²⁸ 2011 年，难民署举办了第二次与妇女的全球对话，并首次让国内流离失所妇女参与这一进程。²⁹ 虽然一直存在限制，但是在冲突中和冲突后局势中收集分列数据方面还是取得了一定进展，³⁰ 包括建立了联合概况调查处，收集按年龄、性别和地点分列的数据以及其他指标，例如向国内流离失所妇女提供保护和援助的情况、她们的住房、土地和财产权。

C. 展望未来：对主要挑战的分析

32. 虽然取得了这些进展，特别报告员发现仍然存在许多挑战，包括平等地开展文件记录工作、系统地培训政府官员、安全部门工作人员和实地工作人员采用考虑性别因素的方针、提高社会，特别是东道社区对国内流离失所者的认识，以避免流离失所妇女遭到双重鄙视(作为国内流离失所者以及女性)，以及让妇女参与早期预警系统和备灾战略。他认为缩小“执行缺口”可能是最大的障碍，由于存在执行缺口，保护、援助和支持国内流离失所妇女发挥领导作用的框架无法充分发挥作用。此外，他还指出国内流离失所妇女面临的一些主要挑战，这些挑战

²⁵ 将在刚果民主共和国和南苏丹测试这类指标，将特别考察流离失所状况下的性暴力问题。

²⁶ 红十字会与红新月会国际联合会，《灾难管理中采取考虑性别因素的方针的实用指南》(2010 年)。

²⁷ 这类战略认识到，只提供柴禾而不提供更多的生计支持是不够的，因为没有其他谋生方式的流离失所妇女和女童还是会经常捡柴禾卖，从而更加容易遭到伤害：Buscher, “Refugee Women”，第 16 页；机构间常委会人道主义背景下安全获得柴禾和替代能源工作组的工具，包括“关于人道主义背景下燃料战略选择的影响因素的决策树形图”(2009 年)和“确保人道主义背景下协调和多部门燃料战略的机构作用和职责矩阵图”(2009 年)；世界粮食计划署关于安全获取柴禾和替代能源的举措。

²⁸ 布鲁金斯—伯尔尼国内流离失所问题项目，*Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters* (2008 年)。

²⁹ 难民署，《幸存者、保护者、提供者：难民妇女不再沉默》(2011 年)。全球对话报告的标题未能反映哥伦比亚的 80 名国内流离失所者参与了这一进程。

³⁰ 联合国经济和社会事务部(经社部)，统计司，《2005 年世界妇女：数据中体现的进展》(2006 年)ST/ESA/STAT/SER.K/17，第 vii-ix 页。另见世界银行的性别数据门户网站，<http://datatopics.worldbank.org/gender>。

或是本身具有战略意义，或是反映了长期存在、被忽视或新出现的重要问题，因此值得关注。

1. 收集详细的分列数据

33. 必须按性别、年龄、地点及其他重要指标收集分列数据，才能有效地宣传并制定方案，以应对国内流离失所者在冲突、灾害或其他因素引发的流离失所的各个阶段的具体需要。³¹ 数据对于执行、监测和评估这些方案同样重要。虽然《北京行动纲领》及之后的报告、³² 建议³³ 和决议³⁴ 呼吁收集详细的分列数据，但是绝大多数受流离失所影响的国家没有这类信息，这些国家通常缺乏收集和更新这类数据所需的基础设施以及人力和财力。³⁵ 此外，即使收集了这类数据，缺乏政府的正式认可也可能阻碍分发数据，以及在方案中采取纠正措施，尤其是针对国内流离失所妇女的措施。加强按性别分列数据的报告和分析一直是机构间常委会性别和人道主义行动工作分组的工作重点。今后，不仅需要更加关注收集分列的定量数据，而且需要收集定性数据，以反映国内流离失所妇女和受流离失所影响社区的其他成员的特殊经历和关切。例如，按性别分列的数据应当进一步按年龄分列，以考虑少女、青年妇女和中老年妇女的具体需要，从而更加平等地为这些不同群体提供援助。除收集这类数据外，国家人口普查办公室在分析和传播数据时也应系统地采用性别视角。

2. 在国内流离失所背景下预防和应对性暴力和基于性别的暴力

34. 虽然有大量培训、指导方针和手册，但是流离失所妇女和女童仍然遭到严重的性暴力。在某些情况下，故意将性暴力或其他形式基于性别的暴力作为一种煽动恐怖情绪、强迫迁移或防止国内流离失所者要求其权利的战略。性暴力和基于性别的暴力或已察觉的这类风险不仅是流离失所的主要原因，严重侵犯人权，而且可能减少妇女获得各项权利和服务的机会。³⁶

35. 因此，迫切需要采取更具预防性的方针，以应对这些挑战。在这方面，《太湖地区预防和禁止性侵犯妇女和儿童议定书》(2006 年)及附件所载示范法、2011 年《欧洲委员会防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》以及《美

³¹ Buscher, “Refugee Women”, 第 15 页; Nina M. Birkeland、Edmund Jennings 和 Elizabeth J. Rushing(编), *Global Overview 2011 People internally displaced by conflict and violence* (2012 年, 国内流离失所问题监测中心和挪威难民委员会), 第 2 页。

³² 对《北京宣言》和《行动纲领》的回顾和评价。

³³ 消除对妇女歧视委员会关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议。

³⁴ 安全理事会第 1889(2009)号决议。

³⁵ Birkeland 等, *Global Overview 2011*, 第 27 页; Martin, “Refugee and displaced women”, 第 91 页; 经社部, 统计司, “概况介绍: 国内冲突和极其落后的状况影响了统计能力”, 2006 年 1 月 18 日。

³⁶ 秘书长关于妇女参与建设和平的报告, A/65/354-S/2010/466, 第 22 段。

洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》(《贝伦杜帕拉公约》)在法律框架方面提供了一些重要切入点和实例。针对流离失所妇女和女童以及潜在流离失所者的燃料战略和生计举措是降低性暴力风险的进一步实际措施。降低遭受性暴力的风险还需要确保幸存者能够获得适当支助,包括生殖健康和社会心理服务,以及确保为考虑性别因素的营地规划投入充分的资源。

36. 鉴于近 50% 的性侵犯幸存者都未满 18 岁,³⁷ 特别报告员对于普遍忽视儿童和青年在这方面的需要表示关切。此外,流离失所家庭和社区内部需更加重视预防性暴力和基于性别的暴力。目前,大多数预防和应对性暴力和基于性别的暴力的方案都将重点放在“陌生人”强奸问题上,而不是更为普遍的家庭和社区内部的性暴力(例如亲密伴侣的暴力行为),以及国内流离失所妇女可能被迫采取的不妥当的应对方法(例如早婚)。³⁸ 此外,在非流离失所背景下,残疾妇女已经比一般人更加容易遭到性暴力和性侵害,流离失所和受冲突影响的残疾妇女和女童可能更容易遭到性暴力。³⁹

3. 早期恢复

37. 早期恢复是有效应对国内流离失所状况的一项重要内容,因为它以人道主义救助阶段之后的危机恢复、抗御能力建设和发展机遇为目标,并且可鼓励社会变革。因此,早期恢复是在国内流离失所背景下推动性别平等的重要机遇。不过,鉴于紧急状况下以及恢复阶段对性别问题不够重视,往往错失良机。特别报告员强调,没有尽早将性别视角纳入决策制定过程可能会对国内流离失所妇女造成长期影响,特别体现在政府结构、政策和实践中,这可能加剧男女在社会经济方面已有的不平等。

4. 诉诸司法和对国内流离失所妇女负责

38. 对于大多数国内流离失所妇女而言,诉诸司法和问责制度的机会仍然十分有限。在某些情况下,妇女不得诉诸民间法律制度,这种制度往往歧视妇女,适用的原则违背国内和国际标准。有时,正式的司法机制也可能对妇女存在歧视,因此无法为国内流离失所妇女提供最佳结果。特别报告员认为,最明显的不足体现在性暴力幸存者诉诸司法方面。确保幸存者诉诸司法可以带来变革,因为这传递了拒绝这一恶劣罪行不受惩罚的明确信息。不过,国内流离失所妇女有时不仅无法获得有效补救,而且在起诉国家安全部队人员在营地实施强奸时,自己反而

³⁷ 妇女难民委员会,“Peril or Protection: Making Work Safe”。

³⁸ 危机中的儿童保护学习网络,“Rethinking Gender-Based Violence”,政策改革简报(2010 年),第 2 页。

³⁹ 世界卫生组织(卫生组织)和世界银行, *World Report on Disability* (马耳他,2011 年),第 59 页;卫生组织和联合国人口基金, *Promoting sexual and reproductive health for persons with disabilities: WHO/UNFPA guidance note*, 第 6 页;暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员提交大会(A/67/227)和理事会(A/HRC/20/5 和 Corr.1)的关于暴力侵害残疾妇女和女童的报告。

遭到指控。⁴⁰ 如有可能，法律援助非常有助于国内流离失所妇女起诉性暴力和基于性别的暴力，以及起诉其他罪行和提出法律要求。

39. 此外，在缺乏法治(许多冲突和冲突后局势的共同特点)的情况下，以及因缺乏文件、不识字和没有司法机构或交通不便等因素导致妇女无法诉诸正式的司法机制时，人道主义组织应采取替代争端解决程序(包括民间、宗教和地方治理机构)，以促进妇女获得土地和住房，解决遗产等重要问题的争端。⁴¹ 国际发展行为方也应当与国家行为方一道应对这些关切，并为评估干预和明确该领域最佳做法的一致努力提供支持。

40. 除了推动国内流离失所妇女诉诸刑事和民事司法制度外，还应考虑如何通过过渡时期的司法程序为他们解决问题。过渡时期的司法措施，例如恢复原状、赔偿、审判以及真相和解委员会可帮助确认国内流离失所妇女遭受的暴力并提供补救，从而为可持续地解决流离失所问题提供支持。要想尽可能发挥这些措施的作用，必须确保其可获得性、平等性以及与国内流离失所妇女优先事项的相关性。例如，可调整赔偿方案，以减少业已存在的结构上的不平等，例如遗产分配不公或其他不公平的做法，方法包括认可旧式婚姻，以推动对继承权和遗产权的认可，承认男女流离失所者为共同要求方，或通过以个人而非家庭为单位分发赔偿金，加大妇女对其份额的控制。⁴² 在地方一级正式司法机构有限的国家，替代争端解决机制或民间司法事实上是可诉诸的主要司法形式，因此方案应考虑向这些机制的工作人员介绍国内和国际标准，逐步纠正具有歧视性的惯例。

41. 国际和国内行为方也应当负责为国内流离失所妇女提供有效的保护和援助方案，不过目前基本没有做到。更多地将性别视角纳入各项举措，例如“问责和质量管理中的人道主义责任伙伴关系标准”，以及在地方一级提供更方便和值得信赖的申诉和应对机制是应对这一挑战的重要措施。加大捐助方对国际流离失所妇女的责任需要采用性别标记等工具，更加有效地将性别问题纳入捐助事务。

⁴⁰ 人权观察，“Somalia: Alleged Rape Victim Convicted”，2013年1月29日。可查阅 www.hrw.org/news/2013/02/05/somalia-alleged-rape-victim-convicted。

⁴¹ 例如挪威难民委员会信息、咨询和法律援助方案。

⁴² Lucy Hovil, “The Nexus Between Displacement and Transitional Justice: A Gender-Justice Dimension”，见 Roger Duthie (编), *Transitional Justice and Displacement* (纽约，过渡时期司法国际中心和布鲁金斯—伦敦经济学院项目)；布鲁金斯—过渡时期司法国际中心，“Transitional Justice and Displacement: Challenges and Recommendations” (2012年)；暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员向理事会提交的关于为遭受暴力的妇女提供赔偿的报告 (A/HRC/14/22)。

5. 采取切实的参与方针，支持动员国内流离失所妇女

42. 以考虑性别因素的方式应对国内流离失所问题需要妇女充分、平等地参与流离失所各个阶段的决策制定和建立和平的进程。⁴³ 这种参与对于有效推动和保护人权、防止权利遭到侵犯、采取持久解决方法，以及支持可持续的和平进程、冲突后重建和发展至关重要。⁴⁴ 要弥补性别政策与实际操作之间的“执行缺口”，确保国家和国际支持下的保护措施作为妇女自我保护战略的补充，并应对她们不断变化的需要和关切，必须开展参与式需求评估，以及“自下而上”的参与式规划进程。

43. 不过，国内流离失所妇女积极参与决策制定过程的机会仍然十分有限。例如，虽然国内流离失所妇女在不同场合显示了在制定和执行相关政策及方案方面发挥领导作用的能力和决心，但是她们基本没有参与制定、执行和监测关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划。⁴⁵ 遗憾的是，用于找出对国内流离失所妇女保护不足的参与式方式通常无法确保国内流离失所妇女在制定、实施和评估应对方法方面有发言权。因此，应当让国内流离失所妇女有机会积极参与和平进程；参加关于持久解决办法的磋商、参加返回、重新融入或重新安置的规划进程；以及参与冲突后的重建工作。妇女参与人道主义规划应进一步体现人口多样性，尽量包括少女、青年妇女和残疾妇女。

44. 加强国内流离失所妇女切实参与的战略也应当让男性积极参与到维护国内流离失所者权利的工作中。不过，这也是一项严峻的挑战。让男性参与赋予妇女经济权利的方案在某些情况下有好处，加大了男性对这类举措的支持，但是也有可能增加男性控制这一进程的风险。⁴⁶ 同样，就制定和实施保护和援助方案征求国际流离失所者意见时，如果不分别征求意见，国内流离失所妇女通常可能会让男性作为代表参加磋商。⁴⁷ 明确和交流良好做法、有效的宣传方案，以及采

⁴³ 安全理事会第 1325(2000)号和第 1889(2009)号决议；难民署，《保护妇女和女童手册》(2008 年)。

⁴⁴ 理事会第 20/9 号决议。

⁴⁵ Leslie Dwyer 和 Rufa Cagoco-Guiam, *Gender and Conflict in Mindanao* (2011 年，亚洲基金会)，第 27 页；消除对妇女歧视委员会关于保护冲突中和冲突后局势中妇女人权的会议的一般性讨论概要(有国内流离失所妇女参加)，纽约，2011 年 7 月 18 日。

⁴⁶ Lesley Abdela, *Case Study: Nepal. United Nations Security Council resolution 1325: Women's Meaningful Participation in Peacebuilding and Governance* (维也纳/加德满都，2011 年，援外社国际协会)，第 11 页；Gary Barker 和 Jennifer Schulte, *Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment: Strategies and Recommendations for CARE Country Offices*, (挪威援外社，2010 年)。

⁴⁷ 布鲁金斯—伯尔尼项目，*Moving Beyond Rhetoric*。

取新的方法，让男性加入并为国内流离失所妇女提供支持，应当是保护和援助工作的重要支柱。⁴⁸

45. 除磋商和参与进程外，动员国内流离失所妇女积极要求其权利可以为在社区一级推进和持续提供公平的援助、保护和发展战略发挥重要作用。在哥伦比亚和格鲁吉亚等国，国内流离失所妇女建立了组织，在各级主张她们的权利，获得了重要的政治技巧和能力，为其他面临人权问题的妇女提供信息和咨询。不过，捍卫自身权利的国内流离失所妇女往往面临更多风险和威胁，包括国家或非国家武装人员实施的性暴力和基于性别的暴力。⁴⁹ 国家和国际行为方应记录、监测这些侵权行为，追究责任人，并确保全面保护这些国内流离失所者。同样，这些行为方还可以通过鼓励她们参与政策制定和执行过程，推动培训，以及提供与参加动员工作的其他妇女交流经验的机会，为她们的发展提供支持。此外，动员国内流离失所妇女的意义不仅限于流离失所阶段，因为社区的动员工作使妇女成为积极、平等的公民和领导者。因此，提供机会让年轻的国内流离失所妇女参与动员进程尤为重要。

6. 支持可持续的生计

46. 目前普遍认为，男女都能获得可持续的生计是在流离失所背景下提供保护的一项重要内容，是确保持久解决国内流离失所者问题的关键。⁵⁰ 流离失所期间失去谋生方式对于国内流离失所妇女和女童的影响特别大。例如，出于安全考虑，她们可能比以前更容易被困在家里，无法出门谋生或从事其他必要活动。她们可能因为失去土地和牲畜而无法谋生，在从农村向城市生活方式转变的过程中可能面临特别的困难(反之亦然)，并且因教育和文化水平或其他障碍，无法选择其他谋生方式。迫不得已时，国内流离失所妇女和女童可能铤而走险，例如靠出卖肉体养家糊口。她们往往最容易辍学，打工养家；早婚几率普遍上升；可能面临更大的贩运风险。规划和倡导针对国内流离失所妇女的方案或计划时，需考虑这类风险，以及遭到性暴力、骚扰、人身虐待和剥削的危险。⁵¹

47. 在某些情况下，例如在菲律宾，流离失所者妇女的就业率高于男性，部分原因是女性不被交战方视为威胁，因此享有更大的行动自由。⁵² 国内流离失所

⁴⁸ 例如见国际救援委员会，Part of the Solution: Engaging Men as Partners to Prevent Violence Against Women and Girls-- Principles and Promising Practice (2009 年)；男性资源国际机构，Engaging Men in Ending Gender-Based Violence in Liberia: Case Study and Promising Practices: Male Involvement Project - Year One。

⁴⁹ 人权维护者处境问题特别报告员关于女性人权维护者和女性权利或性别问题工作者处境的报告，A/HRC/16/44 和 Corr.1。

⁵⁰ 联合国开发计划署(开发署)，Livelihoods & Economic Recovery in Crisis Situations, (2013 年)，www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/20130215_UNDP%20LER_guide.pdf。

⁵¹ 妇女难民委员会，“Peril or Protection”。

⁵² Dwyer 和 Cagoco-Guiam, Gender and Conflict in Mindanao。

妇女找到新工作可能导致关系紧张，特别是家庭内部以及两代人之间的关系紧张，因为男人觉得自尊、地位和尊严受到挑战。如果男人不转变角色，承担更多家务工作，这些女性可能面临更大压力。⁵³ 不过，新的谋生机会可以加强国内流离失所妇女的信心、领导能力和影响力。为了发挥更大作用，应充分认可并更加全面地支持国内流离失所妇女的技能和资源。这就要求纠正秘书长强调的将冲突后生计方案等举措的资源“绝大部分分配给男性”的“普遍偏向”。⁵⁴ 应当进一步制定针对国内流离失所妇女的安全和可持续的生计方案，并使妇女免遭保护措施意外后果，包括性暴力和基于性别的暴力风险上升。

7. 推进考虑性别因素的持久解决办法

48. 寻找持久解决办法给国内流离失所妇女带来了一系列问题。虽然持久解决办法的选择原则是个人选择，但是实际上通常是家庭或社区做出关于持久解决办法的决定，往往忽视妇女的偏好。例如，特别是在她们曾经遭到性暴力和基于性别的暴力的情况下，国内流离失所妇女可能不应该回到可能引起痛苦回忆或担心再次遭到袭击的地方。⁵⁵ 然而，家庭或其他行为方有时会不顾这些问题，强迫妇女返回。

49. 此外，危机、冲突和流离失所的经历往往对已经形成的性别观构成威胁。背井离乡时，许多妇女有了新的角色，她们担任领导并养家糊口，在流离失所状态结束后，她们通过新建企业或是在基层推动和平共处继续维持这样的角色。不过，许多妇女在返回或重新安置后很难维持已取得的地位，通常被迫回到传统的女性角色中。这种性别角色的转变，特别是当男性回到家里和社区后，无法恢复养家糊口和一家之主的传统角色时，可能导致家庭暴力增加。因此，必须积极动员男性，以便平等地提供人道主义援助，促进国内流离失所妇女的参与以及对她们的保护。此外，流离失所和返回的妇女可能在住房权方面处于弱势，无法获得所有权保障，往往被排除在关于土地要求的谈判之外。⁵⁶ 那些身患残疾的国内流离失所妇女在获得持久解决办法方面也可能面临特别的障碍，包括基本无法参

⁵³ Olivia Bennett 和 Christopher McDowell, *Displaced: The Human Cost of Development and Resettlement* (纽约, 帕尔格雷夫·麦克米兰出版社, 2012), 第 85–87 页; Rogaia Mustafa Abusharaf, *Transforming Displaced Women in Sudan: Politics and the Body in a Squatter Settlement* (芝加哥, 芝加哥大学出版社, 2009 年), 第 46 页; Priscilla Joseph, “Effects of War on Women and Children”, 2001 年在喀土穆举办的苏丹妇女和平论坛, 引自 Abusharaf, 第 45–46 页。

⁵⁴ A/65/354-S/2010/466, 第 49 段。

⁵⁵ 综合区域信息网, “Nigeria: Boko Haram displaced fear returning home”, 2012 年 1 月 19 日。

⁵⁶ Jacque Kiggundu, 布鲁金斯—伯尔尼项目, “IDP Return Processes and Customary Land Tenure”, 在海外发展研究所的演讲, 伦敦, 2008 年 2 月 7 日。

与决策制定过程，缺乏适当的交通方式，以及返回和重新安置的社区没有适当的服务，并且普遍存在歧视。⁵⁷

50. 总体而言，特别报告员注意到，在东道社区和返回社区内讨论性别问题，以及特定的持久解决办法可以如何有助于保护国内流离失所妇女仍然是一个新兴事务。解决这些问题需要更加一致的关注，以及人道主义行为方与发展行为方之间的合作。试行秘书长 2011 年《结束冲突后流离失所状态框架》是很好的机会，有助于在寻求持久解决办法时加强对国内流离失所妇女的具体权利、需要和关切的关注。

8. 加强考虑性别和年龄因素的方针与多样性的其他内容之间的联系

51. 虽然已努力关注性别、年龄和多样性的其他要素，但是仍需加强考虑性别和年龄因素的分析与支持国内流离失所者的干预之间的联系。这一点对于少女、青年和中老年女性流离失所者尤为重要。全球人口老龄化意味着需要更加系统地采取考虑性别和年龄因素的方针，因为老年流离失所妇女，包括寡妇的比例不断上升，⁵⁸ 她们有特定的能力、保护和援助需要。⁵⁹ 当年长的国内流离失所妇女需要照顾父母过世或移居别处的儿童时，这些需要可能变得尤为明显。⁶⁰ 同样，流离失所的女童承担繁重的家庭责任，包括做家务，例如打水、拾柴和照顾弟弟妹妹。这常常导致女童辍学，并且面临更高的保护风险。⁶¹ 还需要更加关注身患残疾的国内流离失所妇女和女童面临的特殊风险和挑战，包括确保她们充分利用并被纳入人道主义方案，以及认可她们的技能和能力。

⁵⁷ 人权观察，“As If We Weren’t Human”: Discrimination and Violence against Women with Disabilities in Northern Uganda (2010 年)；国际助老会和国内流离失所问题监测中心，The neglected generation: the impact of displacement on older people (2012 年)。

⁵⁸ 例如，联合概况调查处对布隆迪的概况调查表明，国内流离失所者定居点有大量老年寡妇。

⁵⁹ Elizabeth Ferris 和 Daniel Petz, “The Old are the Future: impacts of an aging world population on the future of disaster response”，见 Elizabeth Ferris 和 Daniel Petz, The Year that Shook the Rich: A Review of Natural Disasters in 2011 (华盛顿特区，布鲁克林—伦敦经济学院项目，2010 年)。

⁶⁰ 国际助老会和国内流离失所问题监测中心，The neglected generation, 第 6 页。

⁶¹ 妇女难民委员会，In Search of Safety and Solutions: Somali Refugee Adolescent Girls at Sheder and Aw Barre Camps, Ethiopia (2010 年) 和 The Path to Hope: Congolese Refugee Adolescent Girls in Nyarugusu Refugee Camp, Tanzania (2012 年)。另见少女联盟，Missing the Emergency: Shifting the Paradigm for Relief to Adolescent Girls (2012 年)。

9. 自然灾害和气候变化引发的流离失所的性别层面

52. 近年来，气候变化引发的流离失所越来越频繁，⁶² 气候变化对妇女等潜在弱势群体产生了尤为严重的负面影响，这些问题越来越受关注。目前，普遍认为气候变化在从备灾到重建的各个阶段对男女有着不同的影响。正如政府间气候变化专门委员会(气专委)指出的，不平等的性别角色可能加剧女性受到伤害的风险，而同时女性可能“[对]应对和适应极端情况做出重要的积极贡献……”。⁶³ 女性在自然灾害中的死亡率通常高于男性，⁶⁴ 她们可能受到极为严重的身体伤害，面临更严重的性别不平等，以及较少的教育和谋生机会。⁶⁵

53. 《2010-2015 年兵库行动纲领》要求会员国将性别观点纳入灾害风险管理进程、规划和政策中(第 13(d)段)。不过，这些政策和进程目前基本没有考虑性别和妇女健康，即使考虑了这些因素，也只是将妇女作为受害者，而非行动方。⁶⁶ 鉴于自然灾害引发的流离失所今后预计将更加严重，因此需要更加一致地关注妇女在早期预警系统中的作用，以及妇女充分参与制定和执行考虑性别因素的备灾和应对战略等问题。

四. 结论和建议

54. 过去几十年来，国际社会和各国采取了重要措施，更好地应对了国内流离失所妇女在援助、保护和持久解决办法方面遇到的各类挑战。然而，很多时候对这些问题的讨论流于表面化，没有认可国内流离失所妇女的作用并动员她们积极参与，始终没有充分地应对她们的关切。鉴于这些情况，特别报告员依据指导原则及其他相关标准，提出了以下建议：

⁶² 特别报告员关于保护和援助国内流离失所者的报告，A/66/285，第 34 段；难民署关于气候变化与人权联系的报告，A/HRC/10/61，第 42 至 60 段；联合国人权事务高级专员提交的背景报告，A/HRC/SF/2010/2 和 Corr.1。

⁶³ 气专委，*Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (2012 年)，第 2.5.2.1.2 节。另见卫生组织，*Gender, Climate Change and Health* (2011 年)；联合国妇女观察，“Fact Sheet: Women, Gender Equality and Climate Change” (2009 年)；开发署，*Training Manual on Gender and Climate Change* (2008 年)；妇女地位委员会第五十二届会议报告，E/CN.6/2008/11-E/CN.6/2008/11，第 21(jj)段；《联合国气候变化框架公约》，缔约方会议第 1/CP.16 号决定，第 7 段。

⁶⁴ Eric Neumayer 和 Thomas Plümper, “The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, 第 97 卷，第 3 号 (2007 年)。

⁶⁵ 气专委，Martin Parry 等(编)，*Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (剑桥大学出版社)，第 9.7 节；联合国国际减少灾害战略(国际减灾战略)，2009 *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and poverty in a changing climate*。

⁶⁶ 国际减灾战略，*Global Assessment Report*，第 14 页；国际自然及自然资源保护联盟，*Draft Guidelines to Mainstreaming Gender in the Development of National Adaptation Plans* (2011 年)。

A. 对国内和国际利益攸关方的一般建议

1. 国家：

- 55. 根据《关于国内流离失所问题的指导原则》，确保国内法律和政策为国内流离失所妇女提供全面保护；
- 56. 启动考虑性别因素的预算编制过程，确保为国内流离失所妇女的需要和优先事项划拨充分资源；
- 57. 支持加强官员，特别是地方官员能力的举措，使他们能够以考虑性别因素的方式，就国内流离失所者问题制定政策、进行规划、编制预算和实施方案；
- 58. 为警察、军队人员、司法人员和社工开展性别问题培训，包括关于在流离失所状况下预防和应对性暴力和基于性别的暴力的培训；
- 59. 为存在国内流离失所状况的国家以及联合国维和行动招聘、培训和部署更多女警察和女军人；
- 60. 确保迅速、平等地向国内流离失所妇女提供其所需的一切个人材料；
- 61. 制定改善国内流离失所妇女与东道社区，尤其是社区中其他妇女关系的宣传方案；

2. 人道主义组织和发展组织：

- 62. 加强性别主流化努力，特别是通过向各级工作人员提供全面的性别问题培训，坚持开展性别问题分析和制定更加准确的指标，评价主流化政策的实施情况；并让高级管理人员/决策制定者以及业务人员参与这类培训和宣传活动；
- 63. 大力制定并实施认可和加强国内流离失所妇女能力，同时考虑其多样性的方案；
- 64. 让民间社会，包括民间社会组织以及东道/返回社区的妇女网络和传统领袖网络，参与磋商和提高认识活动，以便为国内流离失所妇女建立支持系统。

B. 就具体挑战对国家、联合国机构及其他国际行为方的建议

1. 考虑性别和年龄因素的数据收集和分析

- 65. 大力支持国家和国际一级收集、更新、分析和分发关于国内流离失所者(包括营地外的国内流离失所者)、受流离失所影响的社区和有流离失所风险的社区的定量和定性数据，并按年龄、性别、地点及其他相关因素分列；
- 66. 确保不仅收集这类数据，而且以考虑性别因素的方式进行分析，确保其切实体现在方案制定和实施中，且数据分发工作包括向国内流离失所妇女提供反馈；

2. 磋商、切实参与和动员

67. 通过让国内流离失所妇女和女童持续和直接地参与确定优先事项，以及制定和实施应对方法，从而确保她们切实参与制定、实施、监测和评估对其流离失所各阶段生活有影响的法律、政策、方案和活动；

68. 促进国内流离失所妇女积极参与制定和实施关于妇女、和平和安全的国家和区域行动计划，并将她们的不同关切纳入这类计划；

69. 承认社会经济和安全问题可能造成的障碍，明确并采取实际措施，使国内流离失所妇女获得更多切实参与的机会，例如提供参加会议的安全交通方式；

70. 更加齐心协力，让不同年龄、能力和社会经济背景的妇女参与磋商和参与进程，以期加强社区对决定和举措的掌控；

71. 从国内流离失所妇女以往的磋商和参与进程中吸取经验教训，以改进参与做法；

72. 特别关注为身患残疾的国内流离失所妇女创造参与和动员机会，包括加入营地管理层、社区领导层以及妇女委员会和团体；

73. 收集、归纳和分享让男人和男童参加旨在推动性别平等的参与式进程的经验教训；

74. 各国应系统地调查、记录、监测、起诉和惩处针对国内流离失所者领袖和国内流离失所妇女拥护者的犯罪行为，确保为他们本人、其家人及所在社区提供充分保护，使之免遭身心伤害和社会经济损失；

75. 鉴于动员流离失所妇女对于保护、援助和长期赋权的重要性：

(a) 为国际行为方编制指南，说明应如何以有效、合乎伦理和不歧视的方式与国内流离失所者组织合作，并为其提供支持；

(b) 增加国内流离失所妇女和女童的培训机会，加强她们在各级的组织和宣传能力；

(c) 支持国内以及国家间的国内流离失所者群体交流经验和战略；

3. 预防和应对性暴力和基于性别的暴力

76. 加倍努力，在流离失所的所有阶段预防和有效应对性暴力和基于性别的暴力，包括：

(a) 在所有存在国内流离失所者的地方加强安全措施，包括东道社区、国内流离失所者定居点和营地以及返回社区；

(b) 酌情让男性参与预防和保护工作；

(c) 支持提供炊用燃料，将其作为拯救生命的援助的一部分，支持实施基于市场的生计方案，有了这些方案，国内流离失所妇女就不必为了家用或出售，

冒险进入不安全的区域收集柴禾或其他资源，因此有利于防止性暴力和基于性别的暴力；

(d) 向受性暴力和基于性别的暴力影响的个人和社区提供精神卫生、社会心理和医疗服务以及公共教育方案；

(e) 更加关注家庭内的性暴力，并承认其普遍存在；

(f) 加大对有可能遭受或已遭受性暴力和基于性别的暴力的年轻妇女和女童，包括残疾人的专门支助；

(g) 试行并评估将身患残疾的国内流离失所妇女和女童纳入性暴力和基于性别的暴力预防方案的战略，建立证据库，并为实地工作人员提供指导；

(h) 敦促国家负责将与冲突有关的性暴力的实施者绳之以法，并报告相关解决方法的进展；

77. 在存在国内流离失所状况，以及性暴力和基于性别的暴力猖獗的地方，酌情修订维和行动的任务，使维和人员能够采取行动，制止将性暴力和基于性别的暴力作为战术而实施的侵犯(包括平民团体实施的侵犯)；

4. 司法和问责

78. 加大受流离失所影响的社区对法治和治理的投入，以纠正将国内流离失所妇女排除在司法系统外的做法；

79. 加大对国内流离失所妇女的支持，为她们提供更多的法律援助机会；

80. 收集、传播和采用让国内流离失所妇女参与过渡时期司法并应对其关切的良好做法，例如采用考虑性别因素的赔偿程序；

81. 确保让男性和社区成员加入磋商进程，以避免国内流离失所妇女被边缘化；

82. 支持在实地建立更加方便和值得信赖的申诉和应对机制，以便特别消除人道主义工作者和维和人员实施性剥削的现象；

83. 各国应采取一切措施，打击性暴力和基于性别的暴力不受惩罚的现象，包括迅速调查、起诉并惩治性暴力和基于性别的暴力的实施者，为警察、司法人员(包括法律援助提供者)和卫生部门提供必要的培训和工具，例如标准作业程序；

5. 支持生计

84. 在流离失所的各个阶段，加大对国内流离失所妇女教育、培训以及安全和可持续生计的战略支持，承认有效的谋生方式对保护工作，以及增进和维持妇女权力的重要贡献；

85. 确保生计方案立足于市场分析和参与式评估；依据分级需求模式制定，将受益人获得的具体服务与其贫困水平联系起来；避免无端加剧基于性别的劳动分

工；减少不希望出现的保护结果，包括加大妇女遭受性暴力和基于性别的暴力的风险；以及确保营地内外的国内流离失所妇女都能从中获益；

6. 考虑性别因素的持久解决办法战略

86. 确保国内流离失所妇女有权基于充分和适当传播的信息，就流离失所状况的解决办法作出自由和知情的个人决定，并充分参与规划和管理其返回、融入当地社会或重新安置等事务；

87. 制定和实施以保护为重点、考虑性别因素的持久解决办法战略，这些战略充分考虑不同年龄和社会经济状况的国内流离失所妇女的需要和权利；努力维持她们在流离失所期间可能获得的利益；并包括对东道社区和返回社区关切问题的性别分析；

88. 确保在试行、修订和实施秘书长《结束冲突后流离失所状况框架》的过程中，系统地融入性别分析，并广泛传播这一过程中吸取的经验和教训；

89. 确保在中长期系统地监测持久解决办法，以便更好地了解 and 应对它们对男女的不同影响；

90. 依据指导原则，制定关于将妇女积极纳入恢复、重建和持久解决办法进程的指导方针，并将供资与原则遵守情况挂钩；

91. 鉴于全面落实国内流离失所妇女的权利并应对其关切需要采取长期的发展方针，捐助方应在受流离失所影响的地区，促进和实现人道主义行为方和发展行为方之间的合作；

92. 关于住房、土地和财产，缔约国应当：

(a) 根据国际标准，制定并实施承认国内流离失所妇女在住房、土地和财产方面享有平等权利的法律和政策；

(b) 采取具体措施，确保平等地处理无个人持有财产或正式登记财产的人对住房、土地和财产的要求，并特别关注有可能被边缘化的人群，包括寡妇、女户主和无人陪伴的儿童；

7. 性别、自然灾害和流离失所

93. 认真研究气候变化引发的流离失所的性别层面，以便明确具体的脆弱性，以及考虑性别因素的保护、援助、适应、缓解、重新安置和重建过程中的良好做法；

94. 确保让有流离失所风险的妇女积极参与早期预警和备灾系统的制定和实施，并确保通过便捷的渠道全面传播关于灾害风险和备灾的信息。