



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/86
21 January 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十九届会议
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

秘书长代表弗朗西斯·登先生根据人权委员会
第 2002/56 号决议提交的关于国内
流离失所者问题的报告 *

内 容 提 要

1992 年出于国际上对全世界日趋增多的国内流离失所人数及其所需援助和保护的关注，人权委员会第 1992/73 号决议要求联合国秘书长任命一位国内流离失所者问题的代表。弗兰西斯·登先生(苏丹)被任命为代表。从那时起，委员会(通过第 1993/95、1995/57、1998/50 和 2001/54 号决议)连续四次延长了代表的任务。

在承担这项任务的十周年之际，代表在本报告中不仅阐述了他提交委员会上届会议的报告(E/CN.4/2002/95 和 Add.1-3)以来的发展情况，而且还概要综述了过去十年来所取得的进展以及面对国内流离失所问题的全球性危机，须采取有效反应行动，应付这些挑战的问题。报告首次审查了《国内流离失所问题指导原则》的编纂工作，以及全世界所有各区域的国家政府、区域组织、国际机构、非

* 本文件依照大会第 53/208B 号决议第 8 段延迟提交，以便尽可能地列入最新的资料。

政府组织和地方团体越来越多地援用《指导原则》的情况；然后，报告回溯了，推行体制改革，旨在增强就国内流离所问题采取的反应行动、注重阐述了过去几年来代表对各国进行的走访(国别走访报告列为本报告的增编)，以及他拟在不久后访问的国家，并简要介绍了代表调研议程的拟订情况和目前的方向。最后，报告审查了任务的进展情况，并且在报告讨论的结尾，强调了必须解决流离失所问题的根源。

本报告附有六份增编。增编一、二、三和四分别载有代表对苏丹、土耳其、墨西哥和菲律宾的访问报告。增编五叙述了，2002年4月25日至26日在莫斯科举行的一次“俄罗斯联邦的国内流离失所问题研讨会”的报告。增编六载载列了，于2002年11月25日，秘书长代表、布鲁金斯大学高等国际问题研究所国内流离失所问题项目和联合国儿童基金会在苏丹伦拜克联合主办的“苏丹南部国内流离失所问题研讨会”报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 3	4
一、危机综述	4 - 7	4
二、国际反应行动的演变	8 - 9	5
三、与任务有关的活动	10 - 66	6
四、对所取得进展以及今后挑战的评估	67 - 77	22
五、结 论	78 - 81	25

导 言

1. 1992 年，联合国人权委员会请秘书长任命一位国内流离失所者问题代表。从那时起，弗朗西斯·登先生承担起了这项职责。在 2002 年是承担起这项任务的达十周年之际，代表认为，本次报告不仅应恰当地汇报，自委员会第五十八届会议以来的发展情况，而且还应当全面回顾过去十年来所取得的进展以及国际社会日益面临的挑战，因此，他的任务是处理全球性的国内流离失所危机。这也确实成为奥地利和挪威政府 2002 年 12 月在维也纳主办的一次国际性研讨会的主题。这次研讨会汇集了，多年来处置国内流离失所问题的联合国各机构、各区域组织、非政府组织和各研究机构的代表。本报告反映了，研讨会上提出的拟在今年晚些时候发表的许多重要的深邃见解和建议。¹

2. 总的来说，过去十年来取得了重大进展，尤为突出的体现是，全世界提高了对国内流离失所问题的认识，制定出了《国内流离失所问题指导原则》并日趋用于作为保护国内流离失所者权利、制定国际、区域和国家各级政策，以及增强各类体制安排和反应行动的规范框架。然而，国内流离失所问题仍然是规模巨大的世界性危机，仅仅由于冲突、国内纠纷和公然侵犯人权行为的原因就造成了约 2,500 万流离失所者，其中许多人依旧在苦难中，得不到各国政府和国际社会的充分援助或保护。尽管许多国家、国际机构、区域组织和非政府组织承认这个问题的广度和严重程度并且致力于采取支助国内流离失所者的行动，但这些承诺与实地的现实之间仍存在着重大的差距。若要弥补实地一级援助不足的差距，不仅得依照任务业已确立的工作方针重振努力，而且还得采取变革性的做法，确保各国、各国际机构和区域组织在更大的程度上承担起保护和援助国内流离失所者的责任。

3. 本报告概述了国内流离失所问题的全球性危机，审查了对国际反应行动所作的评估、制定了任务活动的蓝图、评价了所取得的进展和辩明了面临的挑战，并且在讨论的最后强调必须从根源上解决国内流离失所问题，才可真正确保有效长期的解决。

一、危机综述

4. 1982 年首次评估国内流离失所问题的幅度时，据称，在 11 个国家内共有 120 万国内流离失所者。十年之后，秘书长向委员会报告(E/CN.4/1992/23，第 5

段), 流离失所者人数已上升至 2,400 万。今天, 全世界约 50 个国家中的国内流离失所者人数估计达 2,500 万。此外, 1982 年难民人数远远超过境内流离失所者, 其比率是 10 比 1, 而今国内流离失所者的人数已是难民人数的两倍。尽管就国内流离失所者问题开展了十年的工作, 今天这个问题的严重程度, 远比以往更为严重。

5. 国内流离失所者因种种原因, 最通常地包括武装冲突、普遍泛滥的暴力、公然侵犯人权行为等其它一些情况, 以及自然或人为的灾害等原因, 不得不逃离家园或背井离乡地出走。尽管所有陷于此状况之下的人们都蒙受了苦难, 然而, 这些被彻底赶出家园的人们更易受害。流离失所者的死亡率远远高于普通人口; 1992 年索马里人的死亡率增长了 50 倍。² 流离失所者还极易遭受人身袭击、强奸和绑架的风险, 往往被剥夺了适当的住所、食物和健康服务。国内流离失所者的绝大多数是妇女和儿童, 其基本权利极易遭侵犯, 加剧了蒙受侵害的痛苦经历。国内流离失所者往往比难民们更易遭封锁或陷入冲突区域、夹在交战双方之间, 很可能沦为交战双方利用的卒子、打击的目标或人体盾牌。

6. 许多国内流离失所者一旦跨越国家边境即可被视为难民。在这种情况下他们可享有国际难民法规定的权利和地位, 并得到联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的保护和援助。按照定义, 国内流离失所者系指仍滞留在本国境内的人们。因此, 本国政府承担起对这些人进行保护和援助的首要责任。然而, 这些流离失所者的本国政府, 尤其在冲突情况下, 往往无法或不愿意提供此类援助, 甚至有时, 这些国家政府本身实际上就是制造流离失所问题的首要根源。

7. 为了解决这种矛盾的情况, 代表一直在推广国家主权即是一种国家责任形式的概念, 必须为国家管辖下的那些面临风险的人们提供保护和援助, 若有必要, 可寻求国际合作。按照这一含义, 主权虽赋予了不得干涉国家内政的特权, 然而, 亦必须承担起保证保护其公民和其领土内所有人人权的义务。这项国家责任的基本原则, 是《联合国宪章》、《国际人权法案》以及其它人权和人道主义法文书和渊源的一个主题。³

二、国际反应行动的演变

8. 国内流离失所人数的爆炸性增长以及对国际反应行动的演变, 都源于冷战结束后剧烈变化的情势。在许多受害国中, 引起大批流离失所的冲突的核心因素

如种族、宗教、阶级和社会分裂在超级大国的长期冷战期间就已形成和加深。超级大国的两极控制机制，在许多情况下遏制或管制住了这些分裂倾向，在后冷战背景下，随着战争性质的转变，由国家间的抗衡对峙，转变成以平民为主要受害者的族群性冲突占主导地位时，分裂就采取了暴力的表现形式。与此同时，东西方之间僵持局面的打开，使得国际社会能以原先认为不可想象的方式，共同处置公然侵犯人权行为情况。

9. 国内流离失所问题首先是通过非政府组织、国际传媒，最终通过某些国际机构和国家政府的宣传部门，引起了国际社会的关注。但是，由于国家主权的敏感意识为问题的中心，即产生了国际社会如何才能采取最佳反应行动的问题。结果形成了以秘书长代表为形式的这种委员会特殊机制，而未采取特别报告员的方式。1992 年任命了为期一年的代表；随后，将他的任期延长到两年，然后，最近于 2001 年，又延长到三年。

三、与任务有关的活动

10. 代表过去 10 年来所承担的任务，发挥了国内流离失所者支持人或“监察专员”的作用，提高对国内流离失所危机状况的认识，作为一个催化机制，促使国家、区域和全球各级采取有效的反应行动。本着这一职能，特别代表辩明了四项主要的工作“支柱”，且拟在下文中逐一探讨各项支柱：发展和增强应付国内流离失所问题的准则框架；促进在国际、国家和区域各级形成有效的体制安排；重点关注具体的情况，包括进行国家访问；并开展研究，以加深对国内流离失所问题的理解，并且辩明处置这一问题的最有效办法。

A. 制定和推广准则框架：《关于处置流离失所问题的指导原则》

11. 在承担任务之初，委员会要求代表“审查现行国际人权、人道主义和难民法和标准，及其对保护和援助国内流离失所者的适用性。”1993 年，代表提交了一份研究报告，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, 第 97 段)。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,以便他继续开展工作。

12. 1994 年,代表召集了一个国际法律专家组,着手按两个部分编纂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流离失所的困境提供了重要保护,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。

13. 针对代表所作的评估和建议,委员会请他“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,并不需要制订一项条约形式的新法律,而是要重整现行的国际法,弥补那些涉及流离失所者的法律,在许多方面过度琐碎杂散和混乱无章的状况,以便利于援引和有效地应用,而且因存在着一些灰色领域,还需对某些情况做出澄清。此外,在这一领域尤其迫切需要明确和简洁地阐明各类相关准则,以处置国内流离失所情况下的某些令人关注的具体问题。因此,他希望制定出一套指导原则,以便按简洁综合的切实可行模式,重整、汇编和运用关于国内流离失所者的现行人权、人道主义和难民法律。委员会和大会鼓励代表本着这些方针行事,并在整个编纂过程中,不断通报他这方面工作所取得的进展。代表与一系列区域和国际机构以及各国专家进行了广泛的磋商。

14. 1998 年提交给委员会的《处置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、援助和发展需求问题的众多准则。《指导准则》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新融合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;而且理所当然地包含流离失所者本人。

1. 对《原则》的反应

15. 在《原则》定稿后不久，由各主要国际人道主义、人权和发展机构和组织的首要负责人组成的机构间常设委员会，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，并且在为流离失所者开展的活动方面，运用这些原则。

16. 在随后的一个月中，委员会未经表决通过了由 55 个国家提出的第 1998/50 号决议，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；并注意到了《原则》而且颇感兴趣地注意到，机构间常设委员会的决定，以及代表准备在与各国政府、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。

17. 在随后的几年中，委员会和大会在未经表决通过的及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》；欢迎代表在与各国和政府间及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。委员会第五十八届会议表示赞赏将《指导原则》作为处置国内流离失所情况的重要工具。此外，委员会和大会均欢迎，越来越多的国家、联合国机构，以及区域和非政府组织在应用《指导原则》，并鼓励深入利用和适用这些原则。决议在赞赏宣传和运用，尤其在关于流离失所问题的区域研讨会及其他研讨会上宣传和运用《原则》之际，进一步鼓励代表在与各区域组织、政府间和非政府组织以及其它有关机构的磋商下，继续发起或支持这种研讨会，并支持致力于增进运用《原则》方面的能力建设。

18. 委员会还注意到，2001 年 9 月在《关于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议》上通过的《德班宣言和行动纲领》，鼓励联合国系统各组织和机构以及有关方案推广并利用《指导原则》，特别是那些有关不歧视的规定。

19. 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》，注意到了机构间常设委员会关于《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，并还注意到机构间常设委员会正在适用《指导原则》(第23段)。在经社理事会2000年举行的务实会议上，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。2001年，在人道主义问题分会结束时，经社理事会决定不通过结论。然而，在关于人道主义援助协调问题的第2002/32号决议中，经社理事会注意到，越来越多的国家、联合国各组织和区域以及非政府组织鼓励增强保护国内流离失所者的法律框架。

20. 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、各区域性组织和非政府组织正与各东道国，尤其是非洲各国合作运用《指导原则》(S/PRST/2000/1)。同月，安理会在有关布隆迪情况的第1286(2000)号决议中重申了上述观点。

21. 代表增强了与那些对制定《原则》的程序表示关注的各国政府开展的对话。去年在纽约尤其成功地举行了由瑞士政府主持的一系列会议，以增强关于《原则》的建设性对话。若干原先曾提出关注的国家政府，对上述讨论表示了赞赏，并说明它们的目的确实旨在扩大对《原则》的支持范围。为此与瑞士常驻联合国代表及若干代表团展开了磋商，以举办一个探讨《指导原则》及其适用问题的研讨会。与此同时，代表继续与各国政府进行对话，包括瑞士政府和紧急救济协调员于2003年初在纽约增加举行的会议上展开的对话。

2. 推广、宣传和运用《原则》

22. 除了上述就《指导原则》做出的反应，以及正如代表上一次提交委员会的报告更为详尽地指出的，各国政府、地方团体、区域组织，国际机构和非政府

组织，根据委员会和大会的要求，于国家、区域和国际各级，已经而且仍在为推广、宣传和运用《指导原则》做出重大的努力。

(a) 国家一级

23. 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，安哥拉成为第一个国家，特别依据《指导原则》，颁布有关“重新安置准则”立法。次年，布隆迪政府签署了，以推广和运用《原则》为关键目的的《创建保护流离失所者常设合作框架议定书》。在哥伦比亚，宪法法院强调，《原则》重申国际法的权威性，并且在得到总统 2001 年所颁布法令支持的两项判决书中援用了上述原则。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。与此同时，阿富汗运用《原则》作为起草国内流离失所者安全返回法令的参考。

24. 《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)的民主体制和人权事务署、布鲁金斯大学高等国际问题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，分别与所涉国家的政府官员、民间组织和各国际参与机构举行了会晤，以讨论上述审查的调研结果和建议，并在国家立法改革方面取得重大成果。上述各赞助方和美国国际法协会拟于 2003 年出版的一本书籍，将登载上述各项法律审查和研讨会的记录，为世界其它地区提供一种可仿效的模式。

25. 此外，各国政府继续对有关国内流离失所问题和《指导原则》的培训讲习班表示了兴趣。挪威难民事务委员会的全球国内流离失所者项目与人权事务高级专员办事处(人权高专办)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、民间组织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。人道主义事务协调处新设立的国内流离失所者事务股也响应了各国政府和其它行为者举办国内流离失所问题培训的要求。例如，2002 年 8 月，该股为苏丹政府官员举办了一期培训讲习班。

26. 代表本人继续按委员会和联大的要求，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(见增编五)。俄罗斯的非政府组织，Memorial，随后决定将”对《原则》的附加说明”(见下文)转译为俄文，并在案文中插入，俄罗斯法律的参照条款。

27. 全国人权机构也构成了在国家一级推广《指导原则》的重要论坛。正如代表在提交委员会的上几次报告中所指出的，各国人权机构组成的亚太论坛表示支持上述这些机构在国内流离失所者问题方面发挥更大的作用，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。报告应当为其它各国的全国人权机构提供有助的指导。⁴ 欧洲地中海区域的各国人权机构也承诺增进流离失所者的人权。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。⁵ 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代表，讨论了他们在国内流离失所者方面的作用。在 11 月份访问菲律宾的期间，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。

28. 《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(Ossetia)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提出，将《原则》转译成阿布哈斯语是有助益的。这项提议在人权高专办的支持下于 2002 年得到实现。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 月在人道主义事务协调署的国内流离失所者问题股，在代表办公厅的援助和参与下，于伦拜克组织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、儿童基金会和布鲁金斯大学高等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/军的官员重申，他们考虑起草基于《原则》的一项政策，以便于 2003 年提交苏解运动/军的领导层批准。2002 年 11 月，在对菲律宾访问期间，代表与摩洛民族解放阵线的代表进行了会晤，并强调了《指导原则》的相关性。

29. 此外，《指导原则》成为当地公民社会展开教育、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 50 多个非政府组织构成的集团，已经在开展一项基于《原则》制定的推广方案，展开对政府官员、非国家行为者、国际组织、国际和国家非政府组织，以及流离失所族群的宣传。作为这方面工作的内容之一，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。世界各地的其它一些国家，例如，哥伦比亚支持流离失所者组织社团、格鲁吉亚青年律师协会和菲律宾支持流离失所家庭和族群的全基督教委员会也多在作出同样的努力。

(b) 区域一级

30. 委员会和大会欢迎越来越多的区域性组织利用《原则》，尤其欢迎现改组为非洲联盟的非洲统一组织，西非国家经济共同体、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织以及欧洲委员会的主动行动，并且鼓励他们以及其它区域性组织增强其活动，和包括通过举办关于国内流离失所问题讲习会与代表的合作。

31. 代表从受国内流离失所问题全球危机冲击最大的大陆着手，1998 年与非洲统一组织联合举办了，非洲国内流离失所问题研讨会，会上提出了广为宣传《原则》的建议。次年，非统组织的难民和流离失所者事务委员会“感兴趣地和赞赏地”注意到了《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项《原则》。

32. 在次区域一级，西非经济共同体各成员国于 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》并呼吁西非经济共同体成员国适用这些原则。随后，在 2000 年 12 月举行的西非经济共同体国家和政府首脑高级会议上通过了这项声明。2002 年 9 月，代表办公厅参加了，由西非经济共同体

和国际移徙组织在达喀尔为关西非经济共同体成员国，联合举办的一期西非移民问题研讨会。在这次研讨会上形成的各项建议中，提出了运用《指导原则》为框架，制定有关国内流离失所问题的国家立法。

33. 在美洲，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“对可适用于国内流离失所者的准则实行的最全面整顿”并因此提供了“在所有流离失所阶段，如何解释和运用法律的权威性指导。”⁶ 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不同家的情况。

34. 在欧洲，欧安会在向各参与国及其实地工作团进行《原则》宣传之后，还越来越多地注重原则的适用情况。2000 年 9 月，欧安会/人权高专办举行了一次关于移徙情况和国内流离失所问题会议，会议的主要目标是制定，欧安会体制、实地运作和各参与国增强对国内流离失所情况，尤其是通过《原则》的实践运用，采取有效反应行动的方式。在次年举行的欧安会关于执行方面人的层面因素问题会议上，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。在南高加索举行的国内流离失所问题区域研讨会，以及随后，在人权高专办/欧安会与代表联合主办的国家立法审查会议，均树立了欧安会如何积极地支持在国家一级增进和运用《原则》的实例。

35. 欧洲委员会也开始，参与境内流离失所问题的的工作，尤其采取了积极参与议会大会的移徙、难民和人口问题委员会的活动，例如，派出实地调查团了解国内流离失所情况，并提出尊重《原则》建议的方式。2001 年 9 月，委员会与代表、人权高专办和布鲁金斯的专题项目联合举办了一期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。作为这项会议的后续行动，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，以供大会审议。

36. 2000 年，以亚洲论坛和 Chulalongkorn 大学为主办单位，并在难民署、布鲁金斯项目、全国人权委员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，包括各个全国人权委员会、学术和研究院所；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

有涉及行为者尊重这些原则，并建议全国人权委员会着重关注国内流离失所问题并推广对《原则》的运用。

37. 会议着眼于未来，正在制订一项规划，拟由代表与英联邦，并且与政府间开发署联合举办一些研讨会，提高这些机构及其成员国对《原则》的认识并促进对原则的宣传和运用。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，审议将国内流离失所问题和《原则》列入各机构工作的途径。

(c) 国际一级

38. 如前所述，1998 年机构间常设委员会欢迎《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，各类机构和组织本身确实在此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公民社会开展培训；将《原则》翻译成当语言发表；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》制定出国家法律和政策。

39. 在联合国的人权机制内，委员会的若干国别和专题特别报告员，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。高级专员提及在宣传工作方面应参照《原则》，以及人权高专办支持翻译并且出版各种地方语言的版本、与挪威人权事务委员会和机构间常设委员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。新任高级专员表示人权高专办有意深入参与促进、宣传和运用《原则》的工作。

40. 机构间常设委员会成员国还共同通过了一项关于保护国内流离失所者的政策，并且研制了基于《原则》的培训模式。此外，机构间常设委员会 2000 年设立的高级机构间网络和人道主义事务协调署 2002 年设立的境内流离失所者事务股已经将《指导原则》列为他们的框架(见下文)。

41. 机构间常设委员会内外的非政府组织一直处于致力推广、宣传和运用《原则》的最前沿。在此，应当特别提及，挪威难民事务委员会的全球国内流离

失所者项目将增进运用《指导原则》列为其首要任务之一。挪威难民事务委员会尤为积极地参照《原则》，监测和报告关于资料库其所载的国内流离失所情况。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、难民国际社、拯救儿童组织、美国难民事务委员会，和维护难民妇女及儿童的妇女委员会，正在将《原则》作为一项监测和提倡工具。

(d) 世界范围的宣传努力

42. 正如《指导原则》在世界各地日益增长的援用和相关性所表明的，通过联合国各机构、布鲁金斯高等国际研究所的国内流离失所问题项目、非政府组织和各国政府的共同努力，这些原则继续被转译成越来越多的语言。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、Kiruni 语、马其顿语、Aguindanao 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高专办的网址(www.ohchr.org)和布鲁金斯高等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，还编纂了大众化的《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。

43. 为了便利于切实引用《原则》，代表支持了辅助材料的编纂。1999 年，布鲁金斯项目和人权事务协调署印发了《指导原则运用手册》，用易懂的语言阐明了《原则》内容，并叙述了推广运用这些原则的方式。《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。1999 年，机构间常设委员会还编纂了《国内流离失所问题实地实用手册》，列举了联合国各机构和非政府组织按照《原则》规定，在为国内流离失所者提供保护、捐助和发展需要及权利方面采取的一些主动行动的实例。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 条原则的每一项国际法基础。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。

B. 致力于有效的体制安排

44. 审查为境内流离失所者提供保护和援助的国际体制安排并提出建议，始终是这项任务的关键工作组成部分。可提醒的是：代表在承担任务之初，即斟酌考虑了下列若干体制安排的备选方案：建立一个主管国内流离失所者问题的新专门机构；指定某个现行机构承担这项责任；以及在各类有关机构之间实现合作。过去十年来证明，最后一项备选方案是联合国系统的最佳方式，虽然从历史上看，协调配合的方式并非总是充分，仍需要予以大幅度地增强。

45. 自从代表承担起这项工作以来，若干发挥着保护和援助境内流离失所者方面作用的联合国办事处和机构已得到了稳步增强：目前包括了下列机构：联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、人权高专办、难民署、联合国开发计划署、儿童基金会、世界粮食计划署、世界卫生组织，和联合国系统外的红十字国际委员会和国际红十字和红新月运动以及国际移徙组织。无疑上述这些及其它一些组织参与援助国内流离失所者困境的工作是令人欢迎的，然而，若要实现它们之间活动的协调配合，亦是各项重大的挑战问题。

46. 应该回顾，1990 年大会指派联合国各驻地协调员承担起协调实地援助境内流离失所者的责任。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做出的反应。次年，建立了由所有主要人道主义和发展机构以及各非政府联合团体参与的机构间常设委员会。虽说设立了有代表参与在内的一个境内流离失所者们问题机构间特别工作组，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，为境内流离失所者提供保护和援助，在各类机构所承担的现行任务之中，仍然是尚属空白的一项人道主义挑战问题。

47. 为了弥补这些空白，紧急救济协调员受命负责确保各不同机构有效地解决境内流离失所者所需的保护和援助问题。紧急救济协调员呼吁机构间常设委员会的全体成员机构，指定一个境内流离失所问题的协调中心。机构间常设委员会在向代表发出参与机构间常设委员会及其下属各机构及其工作组的长期邀请同

时，将国内流离失所者问题列为其议程上的常设项目。这些为便利于就国内流离失所问题实行机构间协调的重要的步骤，在若干领域取得了成果。

48. 首先，设立了收集和传播有关境内流离失所情况资料的系统。代表在早先提交委员会的各报告中一再提及，而且委员会亦重申，必须建立一个收集和传播关于境内流离失所者数据的综合系统，作为解决境内流离失所者需求的第一个基本步骤。1998 年，机构间常设委员会工作组决定，拟把建立关于国内流离失所问题综合数据库的责任，“承包”给挪威人权事务委员会。由挪威人权事务委员会全球境内流离失所者项目创立并管理的数据库(www.idpproject.org)是一意义重大的工具，同时可用以提高认识和便利于了解，全世界 50 个国家的国内流离失所者境况。

49. 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。紧急救济协调员向代表指出，其部分问题是在协调配合的方针中缺乏对保护的共识。为解决这项概念上的空白，代表与紧急救济协调员和人权高专办于 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，成为机构间常设委员会有关此问题政策文件的基础，并随后由人道主义事务协调署编印成手册广为散发。鉴于保护一直是国际反应行动方面的主要空白点，而且，是人道主义和发展机构长期以来不太愿意面对的一个问题，不论如何强调这项关于保护国内流离失所者的机构间政策的重要意义亦不会过分。单凭一项政策文件肯定是不够的。然而，在清楚地阐明，各机构认识到国内流离失所者需要保护，以及各机构各自及共同有责任解决这种需要之际，这项文件即在国际体制中引进了填补保护方面空白迫切需要的责任感。

50. 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，支助为解决国内流离失所者具体需求的方案。2000 年，在儿童基金会和布鲁金斯项目的支持下，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者问题。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了这方面的因素，然而，在增强联合国国别小组的关注并针对各具体情况，尤其在保护领域采取反应行动方面仍差距相当大。机构间常设委员会工作组欢迎这项研究报告，并将报告散发给各国别小组，从而可使各国对小组在筹备今后的呼吁时，将这项研究的结果和建

议列入考虑。代表继续积极地参与监督和促进更大幅度的资源筹措，包括参与每年度发起的全球性综合呼吁程序，以解决国内流离失所者的困境。

51. 当然，检验为增强国际反应采取的这些以及其它一些措施是否足够的真正标准是，这些措施对改善国内流离失所者实地情况的影响力。尽管取得了一些进展，但国际反应仍然不足，存在着重大的缺陷，而且其程度之严重，势须引起安全理事会的关注。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)。某些国家政府指出，各类机构间的责任分摊，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最为严重的危机状况为合作体制未能解决国内流离失所者问题的缩影。

52. 归根结底，联合国的反应是继续推广各类机构间现行的合作方针，但是并未致力于增强这项方针的执行情况。作为第一步，机构间常设委员会向人道主义/常设协调员，以及任何被指定为某一国内“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十多年来已存在的责任，但文件吁请注意（过去几年来，一些协调员在若干情况下显然未意识到）这项责任，并详细阐明这项责任所涉及的内容。例如这项责任包括不仅确保切实做到提供必要的援助，而且给予必需的保护，以及一再提醒国家和地方当局铭记，依照《指导原则》保护和援助国内流离失所者的首要责任。

53. 2000年9月，机构间常设委员会采取了第二个步骤，设立了由人道主义事务协调署内任命的一位国内流离失所问题特别协调员主持的，国内流离失所问题高级机构间网络，负责进行若干国别审查工作，并在审查基础上，提出增进机构间反应行动的建议。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，最为至关重要的缺陷是，未关注到保护的需求。

54. 根据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情况下，2002年1月，在人道主义事务协调署内设立了一个国内流离失所者事务股，增配了从机构间常设委员会的各机构和非政府组织借调的工作人员，以支持紧急救济协调员协调对国内流离失所情况做出有效业务反应。该股的具体任务是监测国内流离失所问题的情况并辩明业务反应方面的空白点；进一步研讨机构间政策；向驻地/人道主义事务协调员、联合国国别小组和人道主义组织提供培训、指

导和专门知识，包括制订各项战略，以确保保护、援助和持久地解决；筹措必要的资源；支持宣传工作，包括代表的各项工作；并且促进政治、人道主义和发展部门之间反应的联系。

55. 代表强烈支持建立这样的一个单位，指出了多年来拥有一个核心协调机制，提供指导和合作方针的重要意义。人们确实认为，该股的活动是对代表本身所做努力的补充而且互为增进，加强了针对国内流离失所问题全球危机做出的全面反应。

56. 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，在相互间的调查结果基础上形成最大程度的影响，并确保有意义的后续行动；合作制定各项政策和以行动为方向的调研；展开诸如研讨会、编纂出版物和其它主动行动之类的活动，以找到运用《原则》的最佳做法；并且开展联合提倡行动。最近代表与该股正在开展的一项重要的联合行动，拟系统性地调查保护问题和在实地一级解决这些问题的有效战略。此项调查的报告将于 2003 年发表。为了便利他的任务与该股之间在上述这些及其它一些领域实行合作，代表在奥地利政府的支持下，向该股派送了一名借调人员。

C. 国别重点

57. 国别访问也是这项任务工作的关键成分并且是加深了解国内流离失所实际情况的关键。通过与政府、公民社会、流离失所人口、联合国派驻有关国家的小组和其它国际合作伙伴的对话，代表与在访问期间努力收集了有关国内流离失所者情况的材料并与各类有关行为者开展并建立起了对话，以利增强反应行动。

58. 自 1992 年被任命以来，代表进行了 25 次访问，访问了如下各国以及领土：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、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、索马里、斯里兰卡、苏丹(三次)、塔吉克斯坦、土耳其和前南斯拉夫各国。

59. 自上一届委员会会议以来，访问了下列四国：墨西哥、菲律宾、苏丹和土耳其，并且在增编 1 至 4 所载的报告中，详细汇报了四次访问的情况。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，鼓励联合国国别小组增加参与程度。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，必须重点关注那些仍流落在外者所需的保护和援助。

60. 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 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。代表迫切希望得到政府方面关于新访问日期的消息。与此同时，他与国际社会的其它各方一样感到关切的是，自夏季以来，Ingushetia 关闭了境内若干流离失所者收容营并据报告计划关闭所有剩余收容营，而这对自愿、安全和有尊严地返回车臣形成了严重的影响。代表认为最有效地解决国内流离失所问题的办法是采取同国家当局展开建设性对话的做法。他就此向政府表示了关切并且重申他希望在 2003 年访问该国期间有机会与各当局展开更为直接的对话。

61. 从今后着眼，正在拟订对若干其它国家的访问计划。代表尤其向下列各国政府表达了正式访问的愿望：阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比亚、缅甸、塞拉利昂和乌干达，并拟第三次访问哥伦比亚，以便继续与新任政府展开他于 1994 和 1999 年访问期间发起的建设性对话。

D. 调研和出版物

62. 代表的任务的第四个支柱是，开展和推动对国内流离失所问题全球危机、其根源、后果和解决办法的研究。他首先在一个独立的研究机构布鲁金斯高等国际研究所的国内流离失所问题项目的支持下展开了调研。这个项目由他与 Roberta Cohen 为联合主任、Erin Mooneny 为副主任，配备了一支精悍，充满积极和奉献精神的工作人员队伍。他们不仅以此项研究议程，而且在其一切活动方面支持这项任务。过去十年来，项目创建起了与任务工作所有各领域相关的一系列调研工作。

63. 除了以上所述的立法和体制审查之外，代表还就国内流离失所问题编写了第一批深入研究报告：《保护被驱逐者》(布鲁金斯：1993 年)；与 Roberta

Cohen 联合执笔的《大规模外流：全球国内流离失所危机》(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 Amddd 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、分析了现行的法律和体制框架、审查了区域组织和非政府组织的作用，并且提出了改善所有各级反应行动的战略和建议。随着上述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行动的现行法律和体制框架基本轮廓和特性的主要任务。

64. 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；全国人权委员会的作用；关于国内流离失所问题的若干索引；关于《指导原则》的近期评述；和伊拉克境内国内流离失所者的情况。即将发表的一些出版物包括，上文提及的，参照《指导原则》，审查亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚国家立法的书籍、关于因发展引起的流离失所问题的论文；2002 年 12 月在维也纳举行的情况评估研讨会报告摘要；关于何时结束流离失所状况问题的项目论文集；《强迫迁徙观察》就同一专题发表的特刊；和与人道主义事务署国内流离失所者事务股合作展开的保护问题调查报告。

65. 此外，在还开展其它各类专题调研，包括：对国家责任的分析报告；非国家行为者的作用；维持和平人员的作用；西非经济共同体停火监测组(停火监组)在利比亚和塞拉利昂境内协助国内流离失所者的作用；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；参照国际习惯法，对《指导原则》的审查；各有关大学和培训班的课程纲要。

66. 此外，自他于 2002 年 6 月起参加霍普金斯大学高等国际研究学院以来，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、支助研究金并促进学术性深化调研，拟探讨流离失所问题的根源、后果和解决办法。2003 年春，代表将展开该中心活动，为高等国际研究院的研究生讲授关于国内流离失所问题

的课程。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调研活动。

四、评估取得的进展和面临的挑战

67. 过去十年来，国际上对国内流离失所问题的关注大幅度地增长。目前不妨说已成为决策者议程上一个主要的人道主义和人权问题。此外，与代表对话的许多国家政府已承认，代表就国内流离失所问题所持方针的核心以及采取有效国家和国际反应行动的关键要素，主权即为责任的概念并已日益受到国际重视。如何将主权即为责任的概念投入运作，并且在国家、区域和国际各级的反应行动中注入很大程度责任感的问题，是一项综合的挑战。

68. 主权即为责任的概念是其任务所有各方面工作的砥柱，但对于《指导原则》所载的准则框架尤其中肯。《原则》显然已构成了各国政府、区域组织、国际组织和非政府组织之类从事国内流离失所者方面事务的重要指导，而且后者本身也感到《原则》已经成为一项赋予实权的手段。

69. 代表将继续支持推广、宣传和运用《原则》的努力。他尤其希望鼓励更多的国家调整各自的政策和立法，以符合上述《原则》。他发现，促进这方面工作最有效的办法是，举行国家和区域性研讨会，汇集各方面的行为者，探讨某一具体国家或区域的国内流离失所情况，并探索采取反应行动的战略。他感到高兴的是，国内流离失所者事务股也开始举办这类研讨会。为了按照委员会的要求，增强地方能力建设，人权署及其它机构需要国际援助的支持，以提供技术合作和咨询服务，增进国内流离失所者的人权。

70. 然而，必须作出进一步的努力，以期确保在实地一贯地运用《指导原则》。即使在那些已基于《原则》通过了明确的法律或政策的国家内，也往往存在着所述准则与实际执行之间的重大差距。南高加索当地律师团体对国家立法内容和适用性的审查提供了一个实例，展示了如何促进理解和增进落实国家立法以及辨别和鼓励必要的立法改革。代表希望也支持在其它区域开展同样的工作。此外，项目正在就国家责任和非国家行为者作用进行的调研，也可对增进国家一级责任感的额外手段提供一些启示。同时，国家人权机构以及联合国人权条约机构和专门机制，参照《原则》标准，加强参与增进、监督和报告国内流离失所者的

人权情况，也可提高各国对境内问题的责任感。为此，代表高兴地感到，秘书长和其他联合国高级官员也频频地在所发表的讲话和与各国政府的外交对话中，述及国内流离失所人口问题。各区域组织在监测受影响国家的国内流离失所情况方面发挥着更有力的作用，也甚为重要。

71. 国际机构安排方面的进展喜忧参半。一方面，一系列广泛的人道主义和发展机构、人权机制和区域组织开始集中关注国内流离失所问题并承认它们有责任解决国内流离失所者所需的保护和援助问题。国内流离失所问题已经列入了机构间的讨论，结果建立起了一个收集资料、辨明最佳实地做法、制订培训模式和采取共同保护政策的制度。然而，几百万国内流离失所者，甚至在一些国际上可进入的区域内，仍然得不到充分的援助和保护，揭示出对国内流离失所者增长的关注并不保证反应行动的全面覆盖率。总之，反应行动是临时凑合、零打碎敲，不成整体的，仍然还有许多国内流离失所者被援助网络疏漏。

72. 国际社会明确地选择了合作的方针并且在最近几年采取步骤增强了，对机构实效至为重要的相互协调。各项机制，即紧急救济协调员和人道主义事务协调署的国内流离失所者事务股受命负责，消除反应行动与为增强各行为者责任所做的努力之间存在的差距，包括采取共同的政策并确保实地工作人员拥有指导文件。从理论上讲，过去几年以来虽已经确立起了基本责任体制，事实上，驻地协调员、人道主义事务协调员和各主导机构在实际承诺和有效地确保为国内流离失所者提供援助，特别是保护方面，国与国之间的差距相当大。机构间常设委员会定期颁发的责任提醒书表明，对实地情况的关注与反应行动之间的差距甚为重大。在最近对一些国家的访问期间，代表确实发现，针对国内流离失所问题的官方政策出现了相当大程度的改善，相比之下，联合国国别小组，据认为在仍沉缅于旧政策的气氛之下，继续以消极，甚至不情愿的态度，对待有意义地参与解决对国内流离失所者的援助，特别是解决保护需求的工作。

73. 国际社会必须继续致力于弥补现行反应行动制度中一直存在的差距，而且若这些差距仍长期存在下去，就应当还准备审查现行体制安排。协调方针目前虽已得到广泛的接受，但是代表原先确认的三种备选方案：设立致力于保护国内流离失所者的新机构、将这项责任赋予某个现行机构；和在各类有关机构之间实行配合协调，仍然得到人们的提倡并拥有支持者。对于在不损害目前所主张的方

针情况下，如何就此予以改善的问题，代表将继续研究上述备选方案作为最有效手段的可行性，以确保对国内流离失所者的保护和援助。

74. 对国家和国际对具体情况反应行动的真正检验，仍将是具体的实地情况。代表自被任命以来已访问了 25 个国家，并计划在资源许可的情况下，访问尽可能多的国家。总之，这些走访成功地开拓了对话，提醒了国家和地方当局注意到《指导原则》，增强了国家和国际上的参与程度，并且为国内流离失所人口提供了发言权。然而，主要由于资源拮据，代表感到难以在访问之后，采取有效的后续行动，以确保承诺得到兑现，其建议得到落实。为此，代表与人道主义事务协调署新设立的境内流离失所者事务股进行合作增进双方各自的调研成果，并确保有意义的后续行动的前景乐观。代表还希望，扩大与地方民间组织和国际非政府组织的伙伴关系，以协助监测落实其建议的情况，并增强对各个具体情况的反应行动。各捐助国政府的作用在这方面也很重要。

75. 在进行国别访问方面，应当指出的是，在对那些持合作态度的国家情况提出报告并进行苛查之际，那些拒绝官方访问团入境的国家则反而躲避了国际上的关注，实为讽刺之举。颇为荒谬的是，恰恰正是这些境内国内流离失所问题往往最严重，而且迫切需要引起国际社会关注的国家，最不愿意面对这个问题。因此，国家走访不可能是着重关注国内流离失所者问题并提出增强反应行动建议的惟一手段。代表曾多次通过与各国进行的持久讨论和对话提出这一问题，最终得到邀请进行访问。以土耳其情况为例，在经过了一段建设性的交行之后，代表得到访问土耳其的邀请，从而产生了颇有希望的成果。

76. 代表在提高对国内流离失所问题全球危机的意识、制定适当的准则框架、增强更有效的体制安排，和评估各具体国家的反应行动等领域的任务的工作得到一系列广泛的研究机构的支持，协助加深了对国内流离失所现象以及如何有效解决此问题的理解。正如 2001 年发表的项目索引，这一事实清楚表明的，项目的各项研究报告和出版物也促进了目前对这个可谓新生调研领域的工作。代表与布鲁金斯高等国际研究所国内流离失所问题项目的同事们将继续奉行“以行动为方向”的调研政策，首先旨在增强对全球国内流离失所问题危机的反应行动。

77. 由于全世界国内流离失所情况的范围未曾缩减，而且流离失所情况的受害者仍然得不到充分的保护、援助和解决办法，现在还不是代表以及国际社会可

感到自我满足的时刻。相反，由于对这种危机的意识已经增强，准则框架已经制定就绪，体制改革已经启动，对于实地情况已有了更好的了解，而且形成了基于国内流离失所问题的一种认知，至为关键的是继续推进过去十年来所取得的进展和形成的势头，以便能更有效地解决依旧面临的一些重大挑战。

五、结 论

78. 代表总坚持在国别访问报告的结论中专门提请注意国内流离失所情况的根源，并且认为这次十周年报告中提出同样的关注要求也是适当的。从长远来看，若不能同时解决根源问题，增强反应行动，处置国内流离失所问题的战略，就不可能取得最终的成功。

79. 每种流离失所情况必然有其不可避免的特点和其本身的政治、种族、宗教、阶级、地理和历史方面的动态因素。然而，代表通过其对这一问题的研究，特别是他开展的国别访问发现，贯穿大多数大规模国内流离失所情况的一条共同线索是，在民族身份和政府与其人民结为一体的凝聚力方面出现的危机，骤然造成了流离失所情况。结构问题，包括各不同人民群众之间和地理区域之间财富和机会的重大差别；基于种族、族裔、宗教、文化和性别的排斥和歧视；民主政体的败坏；以及不尊重人权和法治的现象，都是通常引发这种危机的各有关因素。除非上述种种情况造成的这些结构上缺陷和社会分裂状况得到解决，不然，持久和平、安全和稳定则必将无望，而且永远不可能真正解决国内流离失所的情况。

80. 按照主权即是责任的观点，国家有责任寻找其各自解决这些问题的办法。然而，代表认为，国际社会也有责任确保不回避为国内冲突找到长期政治解决办法的支持。

81. 虽然强调从根源上解决国内流离失所问题并不是新的，甚至亦非独特的提法，但仍须做出相当大的努力，以付诸于实际行动。这将依赖于如下各级有关人员的积极参与：各国政府、公民社会、区域机构、联合国及其专门机构、非政府组织及国内流离失所者本人。在第十个以国内流离失所问题为重点的任务年度结束之际，代表承诺其本人将继续努力，促进这类寻求解决办法的合作，并呼吁各方新、老合作伙伴和朋友，共同致力于这项重大的事业。

注

¹ 见 Thomas G.Weiss 教授为本次会议编写的论文“处置国内流离失所者问题十年国际努力之后：下一步怎么办？”，2002 年 12 月。

² 见世界卫生组织在 2000 年经济及社会理事会务实会议的人道主义事务部分会议上宣读的论文，“流离失所者，健康问题和卫生组织”第 5 页。

³ 例如，加拿大支助的“干预和国家责任问题国际委员会”报告《保护的責任》(2001 年，加拿大渥太华国际发展调研中心)即已阐明，这一点已经得到日益增多的国际支持。

⁴ 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》布鲁金斯高等国际研究所国内流离失所问题项目，2002 年 7 月。

⁵ 《全国人权机构的最佳做法》，英联邦秘书处，2001 年，第 33 页。

⁶ 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。

⁷ James Kunder 撰写的《联合呼吁和境内流离失所者情况：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。

-- -- -- -- --