



人权理事会
第十届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

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*

增编

对于因自然灾害而流离失所者的保护

* 本报告因要纳入任务执行人的最后定稿而迟交。

内容提要

本增编是根据人权理事会第 6/32 号决议提交的。该决议要求负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表(代表)“继续通过同有关国家政府、政府间组织及非政府组织的不断对话,……努力促进对于因自然灾害而流离失所者的保护”。¹报告首先提出了有关的法律框架,然后审查了在突然发生洪水、地震或龙卷风等自然灾害,造成流离失所现象时,在保护人权方面通常会出现的挑战。报告还审查了如何加强保护因这些灾害而流离失所者,并且最后由代表向各国政府和国际社会提出了建议。

¹ 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表的任务, HRC Res. 6/32, 第 7 段(g)分段。

目录

	段次	页次
导言	1-8	4
一. 相关的规范框架	9-20	6
A. 人权条约的解释	10-11	6
B. 关于保护因自然灾害而流离失所者的具体规定	12-16	7
C. 其他相关的文书和举措	17-20	8
二. 建立保护圈	21-27	9
三. 因自然灾害而流离失所者的具体保护需要	28-65	10
A. 跨部门的保护挑战	31-38	11
B. 保护生命、人身安全以及身体和精神健康	39-48	13
C. 保护关于享有生活基本必需品的权利	49-50	15
D. 保护其他经济、社会及文化权利	51-56	16
E. 保护其他公民权利和政治权利	57-61	17
F. 具有特别需要的群体	62-65	18
四. 结论和建议	66-73	19

导言

1. 本报告是根据人权理事会第 6/32 号决议提交的。该决议要求负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表(代表)“继续通过同有关国家政府、政府间组织及非政府组织的不断对话,……努力促进对于因自然灾害而流离失所者的保护”。² 自从 2004 年接受任务以来,代表一直密切注意对于因自然灾害而流离失所者的保护。《国内流离失所指导原则》(以下称为《指导原则》),除其他外,包括“尚未跨过国际承认边境线的因为或者为了避免天灾人祸的影响”而在国内流离失所者。³

2. 灾难事件使得越来越多的人流离失所,但是人们往往不大注意流离失所者在这些情况下可能面临的多种人权挑战。代表在审查了因自然灾害而流离失所者的处境之后发现,他们的人权之所以在发生灾害和流离失所之后受到侵犯,往往不仅因为采取救灾对策不力,而且还因为在发生灾难之前,预防和应付灾害的措施没有得到实施或者没有充分实施;而根据国际人权法,恪尽职责的政府是有义务这样做的。今后,可以估计得到的气候变化的影响可能会使得自然灾害和随之而来的流离失所问题更为严重。⁴

3. 妇女和儿童,特别是作为户主的妇女和儿童、老人、残疾人、患有重病或者受伤的人、穷人、遭到社会边缘化的群体的成员(在很多情况下包括:移民、土著人民或者少数群体)往往受到最大的打击,因为他们的应付能力有限,而且救灾行动往往没有考虑到他们的具体处境和需要。此外,在发生自然灾害之后,以前就已经存在的容易受到歧视和人权受到侵犯的情况往往更为严重,从而使得已经边缘化的群体和弱势群体的人权更加容易受到侵犯。

4. 其结果可能是:没有向由于灾害的影响而不断受到威胁的人提供足够的或者适当的保护;在获得人道主义援助方面的不平等,特别是对于流离失所的妇女;在提供援助方面的歧视;性暴力和基于性别的暴力,特别是在庇护所或者营地;侵犯教育权利,例如:学校被长期用作庇护所;不补发已经遗失的、被收缴的或者已经毁掉的文件;在无法取得足够援助的情况下,特别是在恢复阶段的初期,对儿童进行性剥削和经济剥削;不安全的或者非自愿的返回原居地或者在国内其他地方定居;没有补偿地产和重建房屋或者确保赔偿;或者无法获得法律补偿。

5. 这种不顾受害者人权的行不不一定是故意的,往往是不适合的政策、缺乏能力或者纯粹忽略或失察而造成的。因此,在以人权为基础的情况分析指导下进行

² 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表的任务, HRC Res. 6/32, 第 7 段(g)分段。

³ E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件, 第 2 段。

⁴ 见瓦尔特·卡林所著《气候变化影响引起的流离失所》,提交联合国机构间常务委员会气候变化工作组文件(2008 年 10 月 10 日)网址: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx。

预防灾难和减轻灾情是极为重要的。因此，在分析受影响民众具体困难的基础上的人权考虑应当尽早纳入国家机构和人道主义组织所制定的国家灾难管理政策，特别是在紧急规划阶段。这将加强所有有关的行为者处理相关人权问题的能力，因而有助于防止侵犯人权。将以权利为基础的方法纳入国家灾难管理政策以及国际机构和组织的人道主义行动之中并且使用这种方法对于防止发生侵犯人权事件是必要的。

6. 代表在过去四年中在自然灾害引起的流离失所领域中的活动构成了本报告的基础。为了更好地了解在保护因自然灾害流离失所者方面的挑战以及吸取面临严重自然灾害的国家政府的经验，代表在过去一些年中进行了一系列的工作访问，本报告特别反映了这些访问的调查结果。2008年1月14日至18日，代表访问了美国的休斯顿和墨西哥湾地区，以便研究飓风 Katrina 对于因为这场灾难目前仍然流离失所者的影响；这场灾难在2005年8月29日至9月1日期间蹂躏了美国的东南沿海地区。⁵ 在同一年的5月6日至10日，代表访问了洪都拉斯，以便确定1998年年尾飓风 Mitch 以及在此以后飓风季节期间的救灾行动的教训；⁶ 1998年的风灾摧毁了33,000所房屋和损坏了其他50,000所房屋。2008年6月和7月，代表接连访问了莫桑比克(该国经常发生的水灾每年使得数千人流离失所)和马达加斯加(该国每年遭受龙卷风侵袭)。⁷

7. 本报告的资料还来自代表举办的一系列国家和区域讲习班的成果。在访问新奥尔良期间，代表在为该市的官员和受影响民众举办的两个讲习班上具体强调了在发生自然灾害的情况下应用《国内流离失所者长期解决办法框架》的问题。2008年5月12日至13日在巴拿马城举办了为期两天的讲习班。参加者包括：来自洪都拉斯、危地马拉、萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴拿马、联合国以及国际移民组织和捐助方的减少灾害风险和采取对策问题专家。在2008年7月，分别在马达加斯加 Antananarivo 为国家行为者和在约翰内斯堡为南部非洲区域的有关机构举办了类似的讲习班。这些讲习班的主要目的是强调以权利为基础的方法对于救灾行动的重要性。2008年6月29日至30日在莫桑比克首都马普托举办了另外一次全国性讲习班，其重点在于：在被迫撤离和重新定居方面的人权挑战。

8. 本报告提出了有关的法律框架，然后审查了在突然发生洪水、地震或龙卷风等自然灾害，造成流离失所现象时，在保护人权方面通常会出现的挑战。报告还审查了如何加强保护因这些灾害而流离失所者，并且最后由代表向各国政府和国际社会提出了建议。代表根据其任务强调了自然灾害受害者之中的流离失所者，但是报告中所提到的许多调查结果也适用于受到灾难事件影响的非流离失所者。

⁵ A/HRC/8/6, 第51至53段和A/63/286,第47至50段。

⁶ A/63/286, 第51至54段。

⁷ A/63/286, 第55至62段。

一. 相关的规范框架

9. 国家不仅在尊重所有居住在该国领土上或者受其管辖的民众(包括流离失所者)的人权方面,而且在保护和实现这些人的人权方面,都负有首要责任。⁸ 因此,国际人权法要求各国尽可能防止或者至少减轻自然灾害的负面影响,特别是在紧急情况下及恢复和重建阶段保护因自然灾害流离失所者不受虐待及其人权免遭侵犯。

A. 人权条约的解释

10. 在主要的国际人权公约中没有关于保护因自然灾害而流离失所者的具体规定。然而,无论其流离失所的原因为何,这些条约都适用于国内流离失所者。联合国条约组织已经开始处理因自然灾害流离失所者所面临的人权问题,并且强调必须确保自然灾害管理政策符合人权标准。因此,人权委员会强调指出,“必须就涉及预防灾害、紧急援助和救助措施的事项,审查旨在确保全面履行关于保护生命的义务、禁止直接或者间接歧视以及履行《联合国国内流离失所指导原则》的有关做法和政策”。⁹ 关于飓风 Katrina 的问题,委员会还强调指出,“在制定关于住房、教育和医疗服务的重建计划时,必须确保充分考虑穷人,特别是非洲裔美国人的权利”。¹⁰ 同样,消除种族歧视委员会建议,“加紧努力以便在可行的情况下推动因为飓风 Katrina 而流离失所者返回家园;或者在可能的情况下在其原居地为他们提供适足的和负担得起的住房”。该委员会还建议,“尽一切努力确保在制定和实施所有影响到流离失所者的决定时,同他们进行真正的协商和请他们参与”。¹¹ 消除对妇女歧视委员会建议,“确保促进和宣传男女平等成为国家发展计划和政策的一个明确组成部分,并且加以充分实施”;其中一些计划和政策旨在“自然灾害管理”和“采取适当措施在发生紧急和自然灾害的情况下获得住房和粮食方面消除一切形式针对妇女的歧视,并且确保在这些情况下为妇女提供足够的保护,使她们免遭暴力侵害”。¹² 从这些提法中可以得出一个结论:在救灾行动的所有方面,包括预防灾害、撤离、紧急援助、救助措施以及流离失所者返回家园和重新融入社会,国家都负有保护人权的具体义务。

⁸ 《指导原则》第 3 条强调指出:“国家机关在向在其管辖下的国内流离失所者提供保护和人道主义援助方面负有首要义务和责任”。

⁹ 人权委员会,美利坚合众国,CCPR/C/USA/CO/3,第 26 段。

¹⁰ 同上。

¹¹ 消除种族歧视委员会,结论性意见,CERD/C/USA/CO/6,第 31 段。

¹² 消除对妇女歧视委员会的结论性评论:印度尼西亚,CEDAW/C/IDN/CO/5(2007 年),第 39 段。

11. 在区域一级，欧洲人权法院曾经规定国家有责任在预防措施、预警系统和撤离等方面保护自然灾害的受害者。该法院强调指出，保护的责任涉及有义务采取积极措施保护民众免遭迫在眉睫的自然灾害的危险，并且在由于政府部门疏忽而造成人员伤亡的情况下向受害者提供补偿。¹³

B. 关于保护因自然灾害而流离失所者的具体规定

12. 《国内流离失所指导原则》载有关于保护因自然灾害而流离失所者的具体条款。《指导原则》依据并且反映了现有的国际人权法，并且被各国公认为“保护国内流离失所者的重要国际框架”。¹⁴

13. 在非洲，2006年12月14日至15日通过的《大湖区和平、安全、民主和发展问题宣言》的《保护和援助国内流离失所者议定书》特别具有针对性。《议定书》的第一条采用了《指导原则》所载的关于国内流离失所者的定义，因此也包括因为自然灾害流离失所者。关于“保护国内流离失所者责任问题”的第三条第2款规定：“缔约国应当尽可能减轻自然灾害和自然原因所引起的流离失所的后果”。同一条第5款要求缔约国“设立和指定政府机构负责紧急救灾、协调保护以及援助国内流离失所者”。此外，各国还必须“将《指导原则》全部纳入国内法律，并且为在国内法律系统实施《指导原则》提供法律框架”(第六条第3款)。在这一方面，必须确保这种法律具体规定，政府机构不仅负责“向国内流离失所者提供保护和援助”，而且还“提供预防灾害措施”(第六条第4款(c)项)。

14. 希望于今年早些时候通过的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》草案有可能载有关于处理由自然灾害引起的流离失所问题的具体规定。

15. 在美洲，美洲国家组织于2008年6月3日通过的关于国内流离失所者的第AG/RES.2417(XXXVIII-O/08)号决议第7段呼吁：“各缔约国在向因为天灾人祸国内流离失所者提供援助时，通过全面救灾和重建的方法保护他们的人权，遵守国际人权法和国内法律，同时考虑到《国内流离失所指导原则》。”

16. 欧洲联盟成员国部长委员会关于国内流离失所者的第Rec(2006)6号建议明确承认：“联合国的指导原则以及其他有关的国际人权文书或者人道主义法适用于所有国内流离失所者，其中包括因为天灾人祸而被迫离开家园或者习惯居住地的流离失所者”(第1段)；同时强调：“必须采取适当的和有效的措施，确保国内流离失所者之中以及他们同其他公民之间的平等待遇；……可能涉及关于审议专门为满足国内流离失所者的需要而规定的具体待遇的义务”(第2段)。

¹³ 特别见欧洲人权法院，Budayeva 及他人诉俄罗斯，申请号：15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 和 15343/02, 2008年3月20日的裁决。详情请见下文第39段。

¹⁴ 2005年世界首脑会议成果，联合国文件A/60/L.1, 第132段；人权理事会第6/32号决议(2007年)，第5段；大会第62/153号决议，联合国文件A/RES/62/153(2008年)，第10段。

C. 其他相关的文书和举措

17. 涉及气候变化问题的举措对于保护因为自然灾害流离失所者具有特别重要的意义。《2005 年兵库行动框架》¹⁵ 强调指出，“各国在采取有效措施减少灾害风险方面负有首要责任，其中包括保护在其领土上的民众免遭灾害的影响”，¹⁶ 并且规定了五个优先行动项目，也即：(1) 将预防灾害作为“当地和全国的优先项目，并且提供坚实的机构实施基础”；(2) 在确定、评估和监测灾害风险的基础上“加强预警”；(3) “在各级树立安全和应变的文化”；(4) “减少基本的风险因素”；(5) “在各级加强防灾意识，采取有效对策”。¹⁷ 有效的救灾行动对于保护生命以及防止或者至少减少自然灾害影响所引起的流离失所来说是极为重要的。

18. 为了加强人道主义行为者的保护能力，机构间常务委员会(IASC)于 2006 年 6 月通过了最初由代表拟定并且于 2007 年 3 月提交人权理事会的《人权和自然灾害行动准则》。¹⁸ 旨在解释《行动准则》的基础并且载有关于实施步骤建议的《试用手册》已由 Brookings-Bern 国内流离失所项目出版并于 2008 年 3 月散发。¹⁹ 该手册在实地试用之后目前正在修订。

19. 红十字会和红新月会国际联合会于 2002 年发起了国际救灾法律举措；这种协商进程最终导致在 2007 年 11 月 26 日至 30 日举行的第三十届红十字会和红新月会大会上通过了《国际救灾和初步恢复援助国内便利和管理准则》。这些准则旨在“向有兴趣改进其关于国际救灾和初步恢复援助的国内法律、政策和机构框架的国家提供指导，从而加强这些国家在法律方面的防灾能力”。²⁰

20. 2007 年，联合国国际法委员会第五十九届会议决定将“保护灾难受害者”纳入其工作方案。²¹ 必须将这个项目作为朝向制定和加强适当的法律框架之目标迈出的重要一步。

¹⁵ 《2005-2015 年兵库行动框架》：“建立社区和国家应付灾难的能力”，世界减灾大会的最后报告，A/CONF.206/6(2005)。

¹⁶ 同上，第 13 段。

¹⁷ 同上，第 14 段。

¹⁸ A/HRC/4/38/Add.1。

¹⁹ 见 A/HRC/4/38，第 62-64 段。

²⁰ 《国际救灾和初步恢复援助国内便利和管理准则》导言，目标和范围，第 3 段(301C/07/R4 附件，第 1 页)。

²¹ 大会第六十二届会议正式记录，补编第 10 号(A/62/10)，第 375 页。也见特别报告员 Eduardo Valencia-Ospina 先生提交的关于在发生灾难的情况下保护民众的初步报告，A/CN.4/598(2008)。

二. 建立保护圈

21. 国家在发生自然灾害的所有方面都负有保护其民众权利的责任。国家的责任不仅包括在发生灾难之后立即开展救灾行动，而且还包括在发生灾难之前预防灾害以及在吸取经验教训的基础上在恢复、重建和加强预防等方面采取措施。挑战在于形成一种保护圈，随时应付自然灾害带来的威胁，并且为受到影响的民众提供最佳保护，以便减轻灾害的影响，防止流离失所以及其他的负面后果，并且为流离失所者找到长期解决办法。

22. 早在灾难发生之前，国家就应该为此负起责任。有些人争辩说，不能要求国家为自然灾害的发生承担责任。代表同意他们的以下观点：不可能阻止台风或者飓风的发生，阻止火山或者地震的爆发。但是，国家可以减轻这些自然灾害对于人类生命的影响，其中包括努力养护维持生命和保护人民免遭自然灾害的环境。即使在关于气候变化的辩论之外，人们还是日益认识到，自然灾害和环境破坏是同人类的灾难性活动联系在一起的。例如，大雨侵袭毁林地区可能会造成某个国家灾难性的山泥倾泻、大规模破坏以及数百人丧生；但是在成功养护大量森林植被的邻国却几乎没有受到影响。

23. 此外，必须铭记，多数类型的自然灾害是屡次发生的。鉴于这种情况，各国可以(实际上是必须)实施预防灾难计划。代表在这一方面回顾说，《兵库行动框架》规定各国义务采取措施减轻和减少灾难的风险，其中包括制定预防灾难计划、建立预警系统以及事先确定撤离路线。

24. 预防灾难战略也需要包括和处理预防违反或者侵犯人权的问题，其中包括侵害流离失所者人权的问题。必须要对以下情况进行分析：人权可能遭到违反或者侵犯的对象、侵犯人权的时间和具体情况、肇事者以及预防侵犯人权的措施。在发生自然灾害之后的危急局面可能会使得早已存在的歧视和边缘化现象更为严重，这就需要保护行为者开展深入的情况分析，以便了解哪里存在真实的风险和挑战。例如，妇女在重建和恢复的努力中遭到边缘化使得她们容易受到进一步侵犯；这种情况已经在许多受灾地区被确认为人权关注问题。²²

25. 虽然国际人权法为具有特别需要的群体(例如：妇女、儿童、土著人民或者残疾人)作出了具体规定；但是并不是所有这些人在任何时候都处于危险之中。与此相反，虽然国际公约没有明确规定为其他人(例如：老人或者慢性病患者)提供特别保护，但是他们可能在发生自然灾害的情况下面临危险。²³ 通过情况分析，各国和人道主义行为者在制定用以指导救灾行动(包括救助流离失所者的具体行动)的法律和政策时，可以考虑到这些风险因素。

²² 例如，见适当生活水准权所含适当住房及不受歧视的权利问题特别报告员 Miloon Kothari 所著《妇女和适当住房》，联合国文件 E/CN.4/2006/118，第 58-65 页。

²³ 《残疾人权利公约》第 25 条和第 28 条中提到老人的问题。

26. 还必须通过仔细分析指导恢复和重建工作。关于为流离失所者制定长期解决办法的必要性问题，机构间常务委员会所通过的《国内流离失所者长期解决办法框架》为实现长期解决办法的进程和条件提供了指导。²⁴ 各国和人道主义行为者可以总结他们的经验教训，将其纳入紧急救灾计划，并且进一步实施救灾和减灾措施。渴望返回原来状况(也即发生自然灾害之前的状况)往往是不够的，在所采取的防灾和减灾措施不足的情况下尤其如此。

27. 如果流离失所者的人权遭到侵犯(无论是故意的或者出于疏忽)，肇事者都必须为此承担责任；并且为受害者提供补救办法。

三. 因自然灾害而流离失所者的具体保护需要

28. 代表在他于 2005 年和 2006 年提交人权委员会的报告中，建议制定关于保护国内流离失所者人权的概念框架。²⁵ 根据机构间常务委员会所使用的保护概念，²⁶ 在自然灾害方面的保护可被理解为涵盖所有旨在根据有关法律(特别是人权法)的字面意义和精神实质确保完全尊重包括国内流离失所者在内的所有受到自然灾害影响民众的权力的活动。

29. 此外，代表还强调指出，保护不得只限于保证国内流离失所者的生存和安全，而且应该包括他们根据国际人权法享有的所有有关保障。为实际应用之目的，这些权利可以分为 4 类：(a) 涉及身体安全和健康的权利(包括对于妇女生命权和免遭暴力权利的保护)；(b) 涉及生活基本必需品的根本权利(例如：享有食物、饮用水、适足的庇护所、医疗服务以及环境卫生的权利)；(c) 涉及其他经济、社会和文化保护需要的权利(例如，关于工作、为被毁坏财产获得补偿或者赔偿以及接受教育的权利)；以及(d) 涉及公民和政治方面其他保护需要的权利(例如：关于个人资料、政治参与、诉诸于法律以及不受歧视的权利)。头两类权利并不限于流离失所的紧急阶段，只是当时更有针对性；而第三和第四类权利在后阶段(包括返回和恢复阶段)更为重要。

30. 代表在其工作访问的过程中确认了一些典型的人权挑战；在下文中叙述的这些挑战可能在发生灾害以后出现，可能会引起流离失所或者影响国内流离失所者。将人权考虑系统地纳入救灾计划和活动将有效地预防和减少侵犯人权的情况。

²⁴ 可上网查阅 IASC《国内流离失所者长期解决办法框架》，网址：www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf 也请参看文件 A/HRC/4/38 第 38-42 页。代表审查该框架之目的在于纳入因自然灾害流离失所的具体内容，并在下次报告中向理事会汇报。

²⁵ 见 E/CN.4/2005/84，第 33-80 段和 E/CN.4/2006/71，第 4-12 段。

²⁶ 机构间常务委员会，“实施对于国内流离失所的合作对策：为联合国人道主义和/或驻地协调员及国家工作队提供的指导”(2004 年 9 月)。

A. 跨部门的保护挑战

31. **不歧视：**根据《指导原则》第 4 条，国内流离失所者的权利必须予以实现，而不受任何形式的歧视，例如：种族、肤色、性别、语言、宗教或者信仰、政治或者其他见解、民族、人种或者社会出身、法律或者社会地位、年龄、残疾、财产、出生、或者任何其他方面的歧视。与此同时，在流离失所者之中的特别弱势群体(例如：儿童、孕妇、儿女幼小的母亲、妇女户主、残疾人、重病或者重伤的人以及老人)有权获得所需的保护和援助以及考虑到他们特别需要的待遇。

32. 正如在发生冲突的情况下一样，在获取和分配援助方面的不歧视仍然是一种重大挑战。有时，属于某个种族或者宗教少数群体的受影响民众可能被政府机关故意置于不利地位。然而，在多数情况下，造成歧视的原因在于救灾部门没有考虑流离失所者之中特别弱势群体的具体需要。例如，代表发现，在他访问过的多数国家中，老人或者残疾人的具体需要没有得到充分照顾。马达加斯加一个村庄的个案说明了这个问题；一个国际组织在确定分配种子的需求评估名单时没有列入拥有土地的单身母亲，因为有关人员认为，只有男性农民才会使用这些种子。在莫桑比克收到的申诉表明，计划用于特别弱势家庭的援助被当地社区领导人截用。洪都拉斯没有采取任何措施以满足流离失所的土著人社区的特别需要，例如：食物、衣服和住房。

33. 贫困是增加被排除在外风险的另外一个因素。代表在洪都拉斯获悉，一些城市贫民在飓风 Mitch 发生十年之后仍然无法完全恢复以前的生活。在新奥尔良，²⁷ 在制定撤离计划时的假设是：民众将使用私人交通工具，因此将没有汽车的穷人置于不利地位。在发生飓风 Katrina 之后，重建努力集中在经济上可行的地区，而不是根据基于需要和困难程度的标准。在飓风 Katrina 发生几年之后仍然处于流离失所境况的人们之中，绝大多数来自在社会和经济方面处于不利地位的地区。同代表会晤的市政府官员说，绝大多数的中产阶级成员在发生灾难之后的 6 至 8 个月内已经返回新奥尔良。此外，虽然代表对于整体的重建努力印象深刻，但是他亲眼见到新奥尔良最贫穷地区(下九区)的重建速度十分缓慢。代表还注意到了来自遭到 2004 年海啸袭击的国家的报告，其中指出，已经实施划区法，以便阻止在靠近海岸的潜在危险地区开展重建工程，但是旅游业可以例外。

34. 代表还注意到在发生自然灾害的情况下性别方面的问题。在发生 2004 年海啸和龙卷风 Nargis 之后，妇女受水灾影响的比例明显过大。不仅妇女的死亡率要高得多，而且她们在发生灾难之后更加容易受到基于性别的暴力和虐

²⁷ 也见人权委员会，“关于美利坚合众国的结论性意见”(CCPR/C/USA/CO/3)，其中第 26 段就以下信息提出了关注：在飓风 Katrina 袭击美国时实施的救灾和撤离计划将穷人，特别是非裔美国人，置于不利地位；在执行重建计划时也是如此。

待。²⁸ 这种情况表明，旨在防灾和救灾的措施必须具体考虑到妇女在发生自然灾害情况下的具体困难。

35. **信息、协商和参与：**根据《指导原则》，在作出影响到他们的决定时，国内流离失所者有权获得有关信息和参加协商，从而参与决策程序(特别见《指导原则》第 7 条第(3)款(c)项和(d)项、第 18 条第(3)款及第 28 条第(2)款)。虽然受影响民众的协商和参与在发生灾害的紧急情况下可能是困难的或者取决于当时实际情况，甚至是不可能的，但是正如《指导原则》第 28 条第(2)款所指出，这种做法对于国内流离失所者的返回、重新安置或者恢复是特别重要的。联合国条约组织也已经承认这一点。²⁹

36. 代表认为，受到灾难影响的民众所面临的一个长期挑战是没有被纳入关于防灾、救灾和恢复措施的决策程序，甚至没有被纳入关于防止流离失所现象再次发生的决策程序。代表在一些情况下获悉，曾经作出一些努力同受到影响的民众进行协商；例如当时的休斯敦市长在因新奥尔良水灾流离失所者进入该市圆顶运动场之后，立即采取行动，要求社区领导人建立协商机制。然而，在代表曾经访问或者审查的多数地方，几乎没有证据说明，曾经作过共同努力将流离失所者以及其他受影响的民众纳入直接影响他们生活的关于防灾、救灾或者重建事项的决策进程。这种情况使得灾难幸存者更加感到无助、混乱和不安全。

37. 代表还在一些方面注意到，有关国家政府满足于让民间社会组织同受影响的民众进行协商，并且由这些组织以它们认为最合适的方式将民众的意见传告有关国家机构。但是，在多数有关个案中，这些组织本身并非救灾协调机构的成员。在这种情况下，它们无法将意见反馈给主管部门，因此受影响民众的意见和愿望也不可能纳入救灾计划。

38. **人道主义援助：**由于基础设施的限制，例如：道路和桥梁被毁坏，因为地形而引起的对于拯救人员的安全关注、受灾地区偏远以及可能的次要危险(例如：余震和遭到损坏建筑物倒塌)，在发生灾害的情况下人道主义援助往往是有限的。然而，缺乏政治意志可能也是提供援助的一种障碍，在缅甸发生龙卷风 Nargis 之后的初期情况正是如此。正如代表在 2004 年发生海啸之后所强调指出，³⁰ 同国内武装冲突的情况相比，各国可能更加愿意迅速作出反应，为受到自然灾害影响的民众提供人道主义援助，并且在此过程中同国际社会合作。受到

²⁸ 见三方核心小组“龙卷风 Nargis 之后的联合评估”(2008 年 7 月)，第 26 页 [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)；国际乐施会“灾难反思”(2008)，http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oxfam_india_rethinking_disasters.pdf。

²⁹ 见上文参考资料第 10 页。

³⁰ 见“保护因自然灾害流离失所者”——负责国内流离失所者人权问题的联合国秘书长代表瓦尔特·卡林对于亚洲的工作访问，2005 年 2 月 27 日至 3 月 5 日。网址：http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04_tsunami/200504_tsunami.pdf。

影响国家的政府，出于各种原因，可能更加愿意由本国提供所有必要的援助；这是出于国家主权和责任的合理举措。然而，如果有关国家政府拒绝国外主动提供的人道主义援助，而同时自己又无法或者不愿意向本国民众提供足够的援助，那么，正如《指导原则》第 25 条所重申，它们就没有根据国际法履行其职责。

B. 保护生命、人身安全以及身体和精神健康

39. 保护民众生命和安全的义务：在许多人权公约中所体现的并且在《指导原则》第 10 条中所具体强调的生命权不仅仅涉及尊重生命的义务，而且也涉及保护生命的义务。最近，欧洲人权法院就因为山泥倾泻而丧生的案件澄清了这项义务的内容。该法院回顾说，在发生自然灾害的情况下，生命权“要求国家承担明确的义务，采取适当的措施，保护在其管辖范围内民众的生命”；同时强调：“这种明确的义务首先涉及国家在实施旨在提供有效措施解除对于生命权威胁的立法和行政框架方面负有的首要责任”。³¹ 这项裁决表明，在自然灾害方面，国家机关有义务：**(1)** 制定和实施涉及救灾行动所有相关方面的法律，并且建立必要的机制和程序，采取必要的行政措施，其中包括监测潜在的危险形势的措施；**(2)** 告知民众可能存在的危险和风险，其中包括建立有效的预警系统；**(3)** 组织可能受到影响的民众撤离；**(4)** 对于由于玩忽职守而导致民众在灾难中丧生的官员开展刑事调查和提出起诉；以及**(5)** 向因为官员玩忽职守而丧生的受害者家属提供补偿。因此，欧洲人权法院表明，如果国家机关在本来可以采取有效方法减少风险的情况下，因为玩忽职守而没有针对可以确定的迫在眉睫的自然灾害采取预防措施，而导致民众丧生，国家必须承担责任。这些意见符合人权委员会的做法；人权委员会曾经就一个个案回顾指出，“根据《公约》第 6 条，国家有义务保护该国公民的生命”；同时对以下情况表示关注：“没有采取措施，同国际社会合作，处理旱灾以及严重影响该国民众的其他自然灾害的原因和后果……”。³²

40. 防灾、预警和警戒：主管部门为履行其关于保护民众的生命和安全之义务而采取的积极措施包括：建立高效体系，定期开展紧急规划等活动；建立预警和警戒系统，警告民众可以预测得到的危险迫在眉睫(例如：水位升高可能会引发水灾或者风暴即将来临)；以及储备粮食和其他物品。这就需要政府各级的所有相关利益攸关者同其国家和国际伙伴以及当地社区进行紧密合作。莫桑比克在降低每年在水灾中丧生人数方面取得了令人赞扬的成就，³³ 从而证明这种机

³¹ 欧洲人权法院，Budayeva 及他人诉俄罗斯，申请号：15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 和 15343/02, 2008 年 3 月 20 日的裁决，第 128-129 段。

³² 人权委员会结论性意见，朝鲜民主主义人民共和国。CCPR/CO/72/PRK(2001)，第 12 段。

³³ 在 2000 年以及随后几年中，死亡人数往往超过 100；而近年来，已经低于 20。

构、政策和行动方面的措施会对拯救生命产生直接影响；而不采取这些措施会在许多国家中在发生灾害的情况下直接造成大量伤亡。

41. 保护受到自然灾害影响民众的生命和安全工作的一个重要方面是必须实施和加强救灾措施。代表在其访问过程中见到，在一些情况下，由于建筑物不符合标准或者由于国家机关玩忽职守以致没有确保定期维修和加固公共工程，而造成房屋被毁坏和民众生命受到威胁。在一些情况下，这种现象造成在发生自然灾害之后的流离失所；在另外一些情况下，这种现象是造成不必要伤亡的一个原因，其中一些伤员留下终生残疾。在发生飓风 *Katrina* 之后，许多人声称，真正的灾难是需要加固的 *Pontchartrain* 湖的堤岸崩塌，而不是飓风本身。在马达加斯加，首都 *Antananarivo* 附近的运河年久失修同附近低洼地区经常性洪涝之间有着直接的联系。在容易遭受灾害的地区建立没有规划的定居点是另外一项风险因素。在洪都拉斯，由于人们从农村地区移居到城市中心和容易遭受灾害的地方，特别是在首都 *Tegucigalpa*，结果造成民众集中居住在非常容易遭受自然灾害的地区。马达加斯加首都 *Antananarivo* 的低洼地区也是属于这种情况。在这种情况下，进行适当的城市规划已经成为一种重要的减少灾害风险的措施。一般来说，应当根据《兵库行动框架》第五项行动的优先次序将减少灾害风险作为一个优先项目，³⁴ 从而使其成为发展项目的一项正式内容。

42. **撤离：**保护民众的生命和安全的义务特别涉及在灾害迫在眉睫时组织民众撤离可能危及他们生命的地区。如果主管部门知道或者本来应该知道危险即将来临，而且本来有能力采取行动，但是却没有帮助无法自行离开这些地区的民众，则可能构成侵害人权的行为。代表承认，政府部门在紧急情况下可能在适当处理撤离工作方面遇到困难，但是他想强调指出，在制定撤离计划时，必须估计到特别弱势群体(例如：残疾人、老人、穷人或者不会说有关国家官方语言的移民)的具体需要。适合于多数民众的撤离措施不一定能够帮助这些人及时逃离危险地区。

43. 代表在进行国别访问时获悉，在一些个案中，受到影响的民众因为害怕丢失牲畜或者因为没有认真看待警告而拒绝撤离，结果政府部门被迫强令撤离。这些个案提出了一些特别的问题。《指导原则》承认，政府有义务通过强令受影响民众撤离而保护他们的生命，而公民享有自由迁徙的权利(其中包括坚持住在原居地的权利)；这两者之间存在着矛盾。《指导原则》第 6 条第(2)款(d)项表明，如果在发生灾难的情况下强迫受影响民众撤离对于保护他们的安全和健康是必要的，那么这种行为并不构成国际法所禁止的强迫流离失所的行为。

44. 代表注意到，强迫撤离只能作为一种迫不得已而采取的措施，必须符合法律规定，而且只能在为保护面临危险的民众的生命所绝对必需时才能采用。必须在没有歧视的情况下进行撤离；只有在考虑到特别保护需要时才能区别对待。必

³⁴ 见上文第 23 段。

须告知受影响民众撤离的原因、方式和目的地。撤离计划应该纳入受影响民众的保护需要；应该尽可能同面临撤离的社区进行协商。在经常发生自然灾害的情况下，可能需要同受影响社区进行协商(例如，通过亲自查访)以便事先确定撤离之目的地，必要时可以包括能够同时容纳牲畜的地点。应该实施一些措施，确保特别弱势群体(例如：残疾人和没有家庭照料的老人)的特别需要在撤离过程中得到考虑。在制定撤离计划时还必须考虑遗留财产的保护和土地所有权的安全等问题。³⁵

45. 所有撤离行动(无论是否获得受影响民众的同意)都必须以尊重受影响民众在生命、尊严、自由以及安全方面的权利的方式开展(《指导原则》第8条)。

46. **保护民众免遭暴力，特别是在庇护所中的暴力：**在发生自然灾害的情况下，学校、社区中心或者教堂等公共建筑物往往被改为流离失所者的庇护所。随着越来越多的民众集中于狭小的空间，在庇护所内部和附近带来了安全隐患。例如，代表获悉，在海地的流离失所者庇护所遭到了罪犯的袭击，但是安全部队或者联合国海地稳定特派团几乎没有提供任何保护。他还听到一些人声称，在十年前发生飓风 Mitch 之后，设在洪都拉斯城市地区的庇护所遭到了流氓团伙的渗透；由于这些地方几乎不存在法律和秩序，因而导致发生盗窃、强奸和谋杀等罪行。缺乏安全感也可能来自庇护所住户之间的日趋严重的暴力行为。

47. 这种风险因为庇护所过分拥挤而增加；如果这些地方是男女混居的话，风险会进一步加剧。代表在其工作访问过程中听到的一些指控声称，发生了强奸和其他形式的以性别为基础的暴力以及针对儿童的暴力。因此，有关部门必须通过和实施旨在防止在庇护所发生以性别为基础的暴力行为的政策；例如，海地政府在 2008 年 8 月 18 日至 9 月 8 日之间发生飓风 Fay、Gustav、Hanna 及 Ike 之后就采取了类似措施。

48. 最后，代表在访问中了解到，由于在发生灾害之后父母谋生困难，针对儿童的家庭暴力和对儿童的剥削情况有所增加。他还获悉，由于在自然灾害中妇女死亡人数远远超过男子，早婚和以性别为基础的暴力案件有所增加。

C. 保护关于享有生活基本必需品的权利

49. 代表发现，总体来说，各国政府和民间社会为确保流离失所者获得基本紧急服务作出了令人印象深刻的努力，即使在突然发生严重灾难的情况下也是如此。他赞扬了在洪都拉斯、莫桑比克以及马达加斯加等地为改进救灾行动而作出了努力。与此同时，他还注意到，问题往往在危急阶段结束之后出现，因为有些问题不是满足最基本需要而能够解决的，例如：提供足够的水和卫生措施；改造庇护所以供长期居留以及提供必需的非粮食日用品。

³⁵ 见下文，第 52-54 段。

50. 正如上文所指出，³⁶ 在提供人道主义援助方面的主要挑战是防止歧视和向具有具体需要的群体(例如：孕妇、婴儿、老人、残疾人或者有具体文化传统的土著人民)提供他们所需要的日用品和服务。

D. 保护其他经济、社会及文化权利

51. **教育：**在发生自然灾害的情况下在教育方面会出现一些特别问题。除了发生在飓风 *Katrina* 之后在墨西哥湾地区所使用的庇护所之外，代表在他所访问过的所有地方都注意到，学校被改为庇护所。虽然在短期之内(几天或者几个星期)，这可能是一种解决办法，但是实际上这种状况往往会长期存在。确实需要向流离失所者提供庇护所，但是安排他们长期住在学校之中不是一种适当的解决办法。这种做法阻碍受影响地区的儿童返回学校，使得他们无法恢复一种正常的和受到保护的生活。此外，代表还了解到，在一些情况下，学校在长期充当流离失所者庇护所之后没有重新开学，因为政府没有拨给必要的经费。

52. **保护拥有地产和住房的权利：**代表注意到，在发生灾难之后赔偿地产和财物会带来新的挑战。在突然发生的灾难之中房屋和其他私人财产往往遭到毁坏。代表在其工作访问过程中所见到的许多国内流离失所者仍然无法重新开始生活，因为法律和预算框架不足以帮助他们获得新的地产或者收回旧的地产和进行重建。在所有个案中，有关部门几乎没有注意到以下事实：受到自然灾害最严重影响的是房契被毁的人以及没有正式的房地产凭证但是依据习惯法或者无争议的长期使用而拥有土地和房屋的人。在为重建房屋而申请补偿或者资助时，没有房地产凭证可能成为一种障碍。

53. 关于地产和其他与土地有关的权利并没有因为流离失所(无论是否撤离命令引起的)而消失，即使在长期流离失所的情况下也是如此。不得以国内有流离失所为由在享有权利和自由方面对流离失所者进行歧视(《指导原则》第 1 条第 1 款)。除非流离失所者在其他地方找到了长期解决办法，否则必须认为，依据无争议的长期使用而拥有土地或者房屋的流离失所者保留在灾难过后条件许可的情况下重新拥有的权利。

54. 代表注意到，在一些情况下，在发生灾难几年之后，虽然作出了巨大的重建努力，但是大量民众仍然无法返回某种形式的永久性住房。此外，在为公共和私人建筑提供重建援助时，并不总是保证重建经费包括有关建筑物预防今后灾害的额外开支。例如，在马达加斯加，政府部门和人道主义行为者指出，如果按照预防龙卷风的设计要求重建学校(在龙卷风季节也用作庇护所)，估计要增加 20% 的预算；但是这种设计方案无法获得捐助方的支持。

³⁶ 见上文，第 32 段。

55. **获得工作和谋生机会：**代表注意到在发生灾难之后实现获得工作和谋生机会的权利方面存在着最大的差距。来自受到 2004 年海啸影响的一些国家的一份报告指出，渔民家庭(其中也包括以妇女为户主的家庭)在灾难之后被安置在远离海岸的地区，结果变得十分贫困，因为他们在安置地区无法谋生，也无人提供谋生的机会。代表在洪都拉斯注意到，虽然重建和安置的努力本身是以一种值得赞扬的方式开展的，但是受影响民众仍然没有足够的谋生手段选择，以至在灾难发生几年之后仍然依赖救济。在飓风 Mitch 发生之前，他们无须依赖国家救济，能够以作临时工、小商人或者雇农维持生计。另一方面，美利坚合众国休斯敦市政府采取了积极措施，将新奥尔良的流离失所者纳入了本地劳动力市场，向他们提供了必要的信息和个别咨询。

56. 关于获得住房、地产和其他财产以及谋生机会的问题，代表认为，在多数情况下，问题来自于法律和预算框架不完善，其根源在于：受影响的民众往往来自传统的或者新的边缘化社会阶层，而主流社会感到可以不予理会。

E. 保护其他政治和社会权利

57. **文件：**代表注意到，在发生自然灾害的情况下，存在着同因武装冲突流离失所类似的文件问题。由于法律没有规定迅速地和顺利地补发出生证明或者其他证明个人身份的文件，因而影响到人们如何利用现有的服务和重建生活。例如，代表在访问新奥尔良时从市政府官员处获悉，由于档案在飓风 Katrina 过后的洪灾中被毁，目前已经积压了几万份要求补发出生证明的申请。斯里兰卡提供了关于如何适当处理这类问题的实例。在发生海啸之后不久，斯里兰卡人权委员会的地区办事处同当地行政官员合作，组织了流动工作队处理国内流离失所者关于补发文件的申请。

58. **迁徙和重新安置的自由：**代表注意到，主要是因为强迫重新安置或是因为原居地似乎不再适合于人类居住而无法找到返回家园的长期解决办法，从而产生了一些挑战。例如，代表在莫桑比克发现，该国的政府部门已经采取行动，准备永久重新安置原先居住在 Zambezi 河流域容易遭受水灾地区的民众。然而，在一些情况下，由于永久重新安置地区远离流域肥沃的低洼土地，因此剥夺了受影响家庭的谋生机会。由于没有任何其他谋生办法，虽然政府在重新安置地区提供了教育和基本医疗服务，他们最终还是在水灾过后回到了以前居住的低洼地区。代表在其早先的国别访问中注意到，一些受到海啸影响的国家正在认真考虑在禁止建筑工程的沿海地区设立缓冲地带，以便减轻今后类似性质的灾难所造成的破坏。然而，在一些国家中有报告指出，在建立这些高风险地带方面有时存在没有科学或者其他方面适当理由的歧视现象；例如，不允许传统社区返回家园，但是同时又批准建造旅游设施。

59. 代表注意到，一般来说，在远离高风险地带的地方建立永久重新安置区构成了对于《指导原则》第 28 条第(1)款所规定的关于国内流离失所者自由选择返回家园或者重新安置的权利的限制；而这项权利来自自由迁徙和选择居住地点的

自由。在永久重新安置同完全禁止返回家园联系在一起的情况下，《指导原则》第 6 条第(2)款(d)项所规定的标准应当适用，也即：禁止返回家园必须是保护受影响民众的安全和健康所必需的(见上文)。³⁷ 类似的标准适用于以下情况：国家将实现基本的经济、社会和文化权利的机构(例如：提供水和环境卫生的机构、学校以及医疗中心)永久撤离受影响地区，从而实际上阻止受影响民众返回家园。

60. 重新安置(无论是自愿的还是强迫的)都必须以公平的和不歧视的方式予以实施，必须平衡所有相关方面，其中包括：地理特点、对于环境保护的关注以及对于社会边缘化群体生计的影响。

61. 此外，还必须根据《指导原则》第 7 条开展重新安置工作。有关部门特别需要确保，研究所有可行的备选方案，以便完全避免强迫重新安置；政府工作人员应该同受影响的社区进行协商，征求他们的同意，并且尊重他们要求对强迫重新安置作出有效补偿的权利。政府工作人员应当努力动员受影响的民众，特别是妇女，参与关于他们重新安置的规划和管理，以便一劳永逸地解决这些社区的问题。必须向迁移到新的居住地点的民众提供谋生机会、水和环境卫生以及基本的公共服务(教育和医疗)，必须保护他们免遭当地社区的歧视。经验表明，虽然政府投资于建造房屋或者公寓，但是往往对在重新安置地区提供谋生机会和基本服务重视不够；而这些正是维持远离高风险地带的永久重新安置地区的生存所必需的。

F. 具有特别需要的群体

62. 代表最后指出，为了确保尊重所有受影响民众的人权，从防灾、救灾以及重建方面对于受影响民众的处境进行仔细分析是极为重要的。虽然对于灾难如何影响妇女和儿童以及他们如何具体行使自己的权利有一定程度的认识，但是在确保将这种认识转化为实际对策方面还需要做许多工作。

63. 关于老人，代表指出，人们往往忽视以下情况：老人具有特别需要，但是也能发挥实际的或者潜在的积极作用；正如休斯顿一家老年公民福利院中的一些成员对来访的代表所说，老人是“曾经作出贡献的”前社会积极成员；老人能够照料幼小的儿童，在洪都拉斯和莫桑比克就有这种情况。

64. 关于残疾人，代表认为，他们的特别需要似乎遭到相当系统的忽视。世界卫生组织的资料显示，全世界大约有 6 亿 5 千万名残疾人，³⁸ 几乎相当于世界人口的 10%。然而，代表发现，几乎没有计划或者方案考虑到残疾人在防灾、救灾或者重建阶段中的特别需要。人们似乎没有认识到：**(a)** 在制定防灾措施时必须

³⁷ 见上文，第 44 段，关于必须实现的具体条件的讨论。

³⁸ 见 <http://www.who.int/disabilities/en/>。

考虑到残疾人的需要；(b) 在灾难发生时大量民众可能因此而致残；例如：在发生地震时，因为建筑物倒塌，许多人会因此而截肢。代表注意到，虽然《残疾人权利公约》最近才生效，但是已经有相当数量的签字国。《公约》第十一条具体规定，缔约国必须采取一切“必要的措施，确保在危难情况下，包括在发生……人道主义紧急情况 and 自然灾害时，残疾人获得保护和安全”。

65. 土著人民特别容易受到同气候变化有关的自然灾害的影响，其中包括诸如：永冻土融化、其传统生活方式所必需的植物和动物的变化或者沙漠化等缓慢发生的灾难。土著人民在流离失所时具有特别的保护需要，因为他们通常因为其土著特点而遭受歧视，有时对于在流离失所情况下生活环境的急剧改变(特别是从农村搬迁到城市)没有思想准备。此外，由于地理、语言或者文化方面的障碍，土著人民往往没有被纳入防灾计划；土著人民关于自然灾害的宝贵知识有时也常遭到忽略。此外，从事畜牧业的土著人往往不被算作流离失所者，即使他们可能被迫改变正常的迁徙路线，以便逃离或者避免旱灾、洪灾或者其他自然灾害的影响。

四. 结论和建议

66. 同《指导意见》所规定的范围广泛的定义相反，各国政府和人权行为者目前仍然倾向于将国内流离失所同武装冲突相提并论。然而，自然灾害很可能会使得相同数量或者甚至更多数量的人民流离失所。此外，在气候变化的背景之下，自然灾害可能会更为频繁地突然或者缓慢发生。目前还没有对自然灾害引起的流离失所现象作出可靠的评估；代表鼓励人道主义行为者在研究方面填补这个空白。同武装冲突的情况一样，代表对以下情况仍然感到关注：流离失所者在发生灾难之时或者之后在东道主家庭中避难；在这个问题上缺乏重视和数据。因此，他强烈鼓励各国和人道主义行为者，发展工具以便更好了解和监测流离失所者及其东道主家庭的需要。

67. 第二，目前有一种倾向认为，流离失所及其影响是不可避免的，因为它是“自然的”灾害引起的。但是，各国和人道主义行为者还是可以做很多工作，以便防止或者减轻自然灾害的影响，缩小流离失所的范围，并且改进对于受影响民众的保护。各国有责任保护所有在其境内或者在其管辖之下民众(包括流离失所者)的权利，因为(而不是尽管)国家享有主权。这种化为具体人权义务的责任可能因为忽视或者漠视而遭到破坏，实际上，这正是在发生自然灾害的情况下人权受到侵犯的通常原因。

68. 因此，需要国家采取行动。国家必须在发生灾难之前采取预防流离失所的重要措施。代表建议各国，在改进预警系统、救灾应急计划以及救灾措施等方面投入更多资源和给予更大重视，并且以此作为其发展活动的一部分，特别是要同时作出努力根据自然保护计划保护环境。各国应当认识到，保护进程必须是不断的。自然灾害往往是经常发生的，这就需要不断调整和改进行所采取的防灾和救灾

措施。对于各国和捐助方来说，往往不仅需要重建家园，而且还要投资于建造能够提供比目前更好保护的基础设施和机构。此外，还必须加强有助于促进返回家园或在其他地方重新定居的早期恢复和重建措施，特别是提供谋生机会的计划，以期加强社区的应变能力。

69. 第三，在发生灾难的情况下，将国内流离失所者视为国家照顾对象而不是自主行为者和权利拥有者的想法仍然普遍存在。在这一方面，代表建议，加紧努力在所有阶段都同受到或者可能受到灾难影响的民众进行协商。应当在更为参与性的基础上实施旨在防止流离失所和保护生命的防灾计划，在撤离规划、确定撤离目的地以及建立适合民众需要的庇护所和预警系统等方面纳入全部可能受到影响的民众，同时考虑到民众多样化的特点以及保护弱势群体或者社会边缘化群体的需要。各国政府还应鼓励其国家人权机制、民间社会团体以及受影响社区的代表参与救灾协调机制，从而建立独立的和透明的监测机制。

70. 流离失所者关于选择是返回在受到自然灾害影响地区的家园还是在别处定居的权利是最为重要的。只要能够确保提供基本的基础设施和谋生机会，就可以而且应当在同受影响社区以及这些社区中边缘化群体进行充分协商的情况下，鼓励和促进进行撤离或者在比较安全的地区永久重新安置。然而，只有在很少情况下才能允许采取强制性的撤离或者重新安置措施，而且只能在为保护受影响民众的身体安全和健康所必需的情况下作为一种迫不得已的措施。

71. 第四，代表强调指出，自然灾害并不是以同样方式影响到所有人。必须进行情况分析，以便确定在何种情况下何人具有何种特别保护需要。一般来说，自然灾害和流离失所往往会加剧在社会中早就存在的歧视和权利不对等现象。因此，妇女和儿童、特别是作为户主的妇女和儿童、老人、残疾人、重病或者重伤之人、穷人以及属于社会边缘化群体的成员(在许多情况下包括：移民和属于土著或者少数群体的成员)在自然灾害中会特别受到影响。这些群体还可能在流离失所的情况下面临更大的磨难，在同其家园完全不同的流离失所的环境(例如：庇护所或者城市贫困地区)中尤其如此。因此，代表敦促各国和人道主义行为者，在协商和参与的基础上在救灾计划中考虑到这些群体的特别需要。在执行康复和早期恢复计划以便减轻自然灾害负面影响的情况下，应该实施用以分配新的住房、建筑材料、工具、种子、粮食以及非粮食用品的以权利为基础的标准。应该监测分配过程，以便确保有可能遭到歧视的群体成员同样受益，而不致遭到进一步边缘化。

72. 最后，代表再次强调指出，关于保护因自然灾害流离失所者的要求来自各种人权准则，其中特别包括关于生命和身体健康的权利。这样国家就不能以没有办法为借口，为自己玩忽职守进行辩护。代表在访问过程中逐步认识到，一些国家在保护其人民免遭自然灾害方面做得比较好；能够提供的保护不一定同国家的贫富有关。代表鼓励所有国家，特别是最容易遭受灾害的国家，确保现有的法律和预算框架能够满足国内流离失所者(包括其中具有特别需要的群体)的具体需要，以便保障其人权。

73. 与此同时，代表认识到了贫困同自然灾害之间的联系；自然灾害的负面影响将会更加严重，因为根据估计，气候变化很可能对那些最不应该为此承担责任的 国家产生最大影响。因此，发达国家有责任(或者说：也有很大自身利益)在协助最不发达国家努力防灾、救灾以及保护流离失所者或者其他受影响民众方面投入资源和给予重视。此外，由于越来越多的因为环境因素流离失所者将越过边境线，因此可能还需要建立一种新的国际商定的保护制度，用以填补现有的空白。
