



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1998/53/Add.2  
11 February 1998  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十四届会议  
临时议程项目 9(d)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，  
包括委员会的工作方案  
和方法问题

人权、人口大规模流亡和流离失所者

秘书长的代表 Francis M. Deng 先生  
根据人权委员会第 1997/39 号决议  
提出的报告

增 编

关于国内流离失所的指导原则

### 关于指导原则的介绍性说明

1. 国内流离失所在世界上约有 2,500 万人,已日益被公认为当今世界上最悲剧性的现象之一。流离失所往往是暴力冲突、严重侵犯人权和有关事故所造成的惨痛经验,一般都为受影响的人民带来最严重的困难和痛苦。流离失所会使家庭分裂,切断人与人之间的社会和文化联系,中断可靠的雇员关系,摧毁教育机会,使人们无法获得食物、住房、医药等关键的日常生活需要,使无辜人士易于遭受营地受攻击、失踪和强奸等种种暴力行为。国内流离失所者不管他们是集中在营地中,逃到乡间避难,或混入其他穷苦人们的社区中,他们仍然是最易受迫害的人群,急需要外界的保护和援助。

2. 近年来,国际社会已日益注意到国内流离失所者的困境,并采取步骤去解决他们的需要。1992年,联合国秘书长应人权委员会的要求,任命一名国内流离失所者问题的代表,专门研究国内流离失所的起因和后果、国内流离失所者在国际法上的地位、现有国际体制安排所给予他们的保护、以及如何通过同各国政府和其他有关方面的对话,改善对国内流离失所者的保护和援助。

3. 于是,秘书长的代表在他职权内进行活动时,以拟订适当的准则和体制构架作为工作焦点,以求保护和援助国内流离失所者,同时进行国别访问,以便同各国政府和其他有关方面保持对话,促使大家对国内流离失所人民的困境作出有系统的国际反应。

4. 自从联合国首先提请国际社会注意国内流离失所的危机之后,许多政府间和非政府组织已扩大了它们的职权和活动范围,设法更有效地解决国内流离失所者的需要。有些国家政府已作出了反应,承认它们首先有义务保护和援助在它们管辖下受影响的人民。而即使它们没有能力履行这项义务,它们也越来越不怕开口向国际社会求助。同时,国际社会也日益愿意拟订准则、建立体制,以便有效地应付国内流离失所的现象。但是,也可以看出,在这方面它还是心有余而力不足。

5. 至少有一个领域秘书长代表在他的职权范围内取得了一定的进展,就是拟订一项准则构架,针对国内流离失所的所有方面。秘书长代表同一组国际法律专家密切合作,拟订了一项《法律准则汇编和分析》,列出国内流离失所者的需要和权利,

同时也阐明国家和国际社会保护、援助国内流离失所者的相应责任和义务。这份《汇编和分析》已由秘书长的代表于 1996 年提交人权委员会(E/CN.4/1996/52/Add.2)。

6. 值得注意，联合国难民事务高级专员办事处已根据该《汇编和分析》编写了一份手册，专供难民署的人员在外地执行任务时使用。有迹象表明，其他的组织和机构也会学难民署的榜样使用这个文件。

7. 《汇编和分析》审查了国际人权法、人道主义法律、相应地也审查了难民法，作出结论认为，虽然现行法律对国内流离失所者提供一定的保护，可是还有不少领域法律不足以成为保护和援助的基础。此外，现行法律的条文出现于许多不同的国际文书内，非常分散，没有一定的针对性，很难凭此对国内流离失所者提供适当的保护和援助。

8. 为了响应《汇编和分析》，纠正现有法律的不足之处，人权委员会和大会要求秘书长的代表拟订一项适当的构架，专门保护和援助国内流离失所者(分别见大会 1995 年 12 月 22 日第 50/195 号决议和人权委员会 1996 年 4 月 19 日第 1996/52 号决议)。由此，秘书长代表继续同编制《汇编和分析》的专家组合作，开始拟订一套指导原则。人权委员会在其 1997 年 4 月的第五十三届会议上通过了第 1997/39 号决议，注意到指导原则的拟订工作，并要求秘书长的代表就此向人权委员会第五十四届会议提出报告。《国内流离失所指导原则》将于 1998 年完成，附于本报告后面。

9. 《指导原则》是针对全世界国内流离失所者的具体需要，确定哪些权利和保证是同保护有关。《指导原则》反映、而且也符合国际人权法和国际人道主义法律，重申了分散在现有文书中的适用于国内流离失所者的有关原则，澄清了一些可能存在的灰色领域，填补了《汇编和分析》所指出的一些空白。《指导原则》适用于各种不同的流离失所阶段，对强迫流离失所提供了一定保护，说明在流离失所的过程中如何取得保护和援助，并在返回原籍地、或另地定居和重新融合的过程中如何得到保证。

10. 《指导原则》的目的是要提供一套准则，帮助秘书长的代表执行其任务，帮助国家应付国内流离失所的现象，帮助所有其他的当局、集体和个人同国内流离失所者保持关系，并帮助政府间和非政府组织应付国内流离失所的问题。

11. 《指导原则》让秘书长代表更有效地监测流离失所的情况，以国内流离失所者的名义同各国政府和有关方面保持对话，请各国政府为国内流离失所者提供保

护、援助、重新结合和发展支助的时候适用这些原则，并发起国际机构、区域政府间和非政府组织在这些《指导原则》的基础上作出响应。因此，《指导原则》的目的是作为一项说服性的声明，不但能够提供实际的指导，而且也可以成为一项对公众实行教育、提高认识的政策工具。同样，在碰到全球性国内流离失所危机、急迫需要作出反应时，这套《指导原则》也可能发挥一种预防性的作用。

12. 《指导原则》在拟订过程中，得益于许多机构和个人的投入、经验和支持。除了上面提到的法律小组之外，各国际人道和发展组织、联合国人权事务高级专员办事处、区域机构、学术研究所、非政府组织和法律界的许多专家都作出了宝贵的贡献。特别值得赞赏的是美国大学华盛顿法学院的人权和人道主义法中心、美国国际法协会、伯尔尼大学法律系、维也纳大学的 Ludwing Boltzmann 人权研究所和国际人权法小组。

13. 《指导原则》的拟订工作还得到下列单位的支持：福特基金会、Jacob Blaustein 人权促进会、欧洲人权基金会、Hauser 基金会、John D. 和 Catherine T. MacArthur 基金会。我们要对此表示感谢。

14. 《指导原则》的拟订工作还受益于 Brookings 研究所的国内流离失所问题难民政策小组项目。该项目得到各方的慷慨支持，其中包括荷兰、挪威、瑞典等国的政府，以及 McKnight 基金会。

15. 奥地利政府于 1998 年 1 月在维也纳主持了一次专家协商会，就是为了完成编写《指导原则》的工作。对此也表示感谢。

## 附 件

### 国内流离失所问题指导原则

#### 导言：范围和宗旨

1. 《指导原则》针对的是全世界国内流离失所者的具体需要。《指导原则》确定了一些权利和保障，确保任何人不被强迫迁移，保证他们在流离失所以及在返回原籍地定居和重新融合的过程中可获得保护和援助。

2. 根据《指导原则》的定义，国内流离失所者是被强迫逃离其家园或习惯住处的个人或集体，逃离的原因特别是要避免武装冲突、普遍的暴力、对人权的侵犯或天灾人祸，而这种逃离并没有穿过国际承认的边界。

3. 《指导原则》反映、也符合国际人权法和国际人道主义法律。《指导原则》帮助：

- (a) 秘书长国内流离失所者问题代表执行他的任务；
- (b) 任何国家面对国内流离失所的现象；
- (c) 所有其他当局、集体和个人同国内流离失所者建立关系；
- (d) 政府间和非政府组织处理国内流离失所的问题。

4. 《指导原则》应广予散发、广予适用。

#### 第一节：一般性原则

##### 原 则 1

1. 国内流离失所者应在充分平等的条件下同国内其他人民一样享受国际法和国内法所保证的同等权利和自由。他们不得由于在国内流离失所而受到歧视，享受不到任何权利和自由。

2. 《指导原则》不影响任何个人根据国际法所应承担的刑事责任，特别是当这种责任涉及种族灭绝、侵犯人类罪行和战争罪行。

## 原 则 2

1. 《指导原则》应得到所有当局、集团和个人的遵守，无论它们的法律地位如何，也不能有任何歧视性的划分。遵守《指导原则》不影响任何有关当局、集团或个人的法律地位。

2. 《指导原则》不得被解释为限制、修改或影响任何国际人权法或国际人道法律文书的条文或任何国内法授予个人的权利。特别是《指导原则》不影响任何人向其他国家要求庇护或在其他国家享受庇护的权利。

## 原 则 3

1. 国家当局首先有义务和责任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。

2. 国内流离失所者有权向国家当局要求应得到保护和人道主义援助。国内流离失所者在要求庇护的时候不得受到迫害或惩罚。

## 原 则 4

1. 《指导原则》在适用时不得有任何歧视，例如基于种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、国籍、族裔或社会阶层、法律或社会地位、年龄、残疾、财产、出身或任何其他类似的标准歧视。

2. 若干国内流离失所者，如儿童、特别是无人照顾的未成年者、孕妇、幼童的母亲、单身妇女家长、残疾人、老年人等等，应有权按照他们的情况得到保护和援助，并得到考虑到他们的特殊需要的待遇。

## 第二节：关于保护人不受迁移的原则

## 原 则 5

所有当局和有关国际方面应随时遵守及确保遵守它们按国际法所应承担的义务，包括人权法和人道主义法律，以避免任何会造成人民流离失所的情况。

## 原 则 6

1. 凡是人都有权受到保护，不被迫从家园或习惯住处任意迁移。
2. 被禁止的任意迁移包括下列形式的迁移：
  - (a) 根据种族隔离政策、“族裔清洗”或其他类似的迁移，意图或导致改变受影响人民的族裔、宗教或种族组成；
  - (b) 在武装冲突情况下的强迫迁移，除非是为了保护有关平民的安全，或由于绝对必要的军事原由；
  - (c) 在大规模发展项目下的迁移，除非是为了绝对的、不可抗拒的公共利益；
  - (d) 在灾难情况下的迁移，除非是为了受灾难影响的人的安全和健康而需要他们迁移；
  - (e) 用以作为集体惩罚的迁移。
3. 迁移不得长于当前情况所需要。

## 原 则 7

1. 在决定需要群体迁移之前，有关当局应确保事先探讨所有可行的备选方法，以避免任何程度的迁移。如果不存在任何备选方法，那么就应采取所有措施，设法尽量减少迁移，也尽量减少其反面的影响。
2. 监督迁移的当局应在最大可行的范围内确保被迁移的人得到适当的居住条件，确保这种迁移是在较令人满意的安全、营养、健康和卫生的条件下进行，并确保同一家庭成员不被拆散。
3. 除非迁移是在武装冲突或灾难的紧急阶段进行，否则应遵守下列保证：
  - (a) 应有法律授权命令这种措施的国家当局作出具体决定；
  - (b) 应采取适当措施，保证被迁移者得到充分的情报，说明迁移的理由和程序，并酌情说明赔偿和重新安置的条件；
  - (c) 设法争取被迁移者的自由的、彻底了解情况的同意；
  - (d) 有关当局应设法争取受影响的人、特别是妇女参与迁移的计划和管理；

- (e) 任何绝有必要之执法措施应由受权之主管法律当局执行；
- (f) 有效之补救权利，包括对适当司法当局决定之复审，应得到尊重。

### 原 则 8

执行迁移的时候，不得侵犯被迁移者享受生命、尊严、自由和安全的权利。

### 原 则 9

国家有特别义务保护土著人民、少数人民、农民、牧民和其他特别依靠土地、同土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移。

## 第三节：有关迁移过程中的保护的原则

### 原 则 10

1. 任何人对生命有固有的权利，这种权利应受到法律保护。任何人不得被任意剥夺其生命。在国内被迁移者应得到保护，免受：

- (a) 种族灭绝；
- (b) 谋杀；
- (c) 即审即决或任意处决；
- (d) 强迫失踪，包括劫持或不被承认的扣留、以死亡恐吓或造成死亡。

禁止以任何上述行为进行恐吓，或煽动人犯下任何上述行为。

2. 在任何情况下禁止攻击没有参与、或已经不参与敌对行为的国内流离失所者，或对他们施行其他的暴行。国内流离失所者应受到保护，特别是禁止对他们：

- (a) 进行直接的、不分青红皂白的攻击，或对他们施行其他暴行，包括划出一些允许对平民滥行攻击的地带；
- (b) 利用饥荒作为一种战斗的手段；
- (c) 利用流离失所者作为军事目标的挡箭牌，或掩护、帮助或阻挠军事行动；
- (d) 攻击流离失所者的营地或定居点；



(e) 使用杀伤地雷。

### 原 则 11

1. 任何人有享受尊严、享受身心和道德完整的权利。  
2. 国内流离失所者，不管其自由是否受到限制，都应特别在下列方面受到保护：

(a) 免受强奸、对身体的伤残、酷刑、残忍、非人性或污辱性的待遇或惩罚、以及其他对个人尊严的侵犯，例如，针对性别的暴行、强迫卖淫和任何其他形式的淫秽侵犯；

(b) 免受奴役或任何当代形式的奴役，例如买卖婚姻、性剥削、或强迫童工；

(c) 免受意图在国内流离失所者群体中制造恐怖的暴行。

禁止以任何上述行为进行威胁，禁止煽动人去作出任何上述行为。

### 原 则 12

1. 凡是人每人都有权享受人身自由和人身安全。任何人不得受任意逮捕或扣留。

2. 国内流离失所者也应实际享受到这种权利，不得被扣留或关闭在营地。如果由于例外情况绝有必要扣留或关闭，时间也不得长于情况所需要。

3. 国内流离失所者应得到保护，不得由于其流离失所而受到歧视性的逮捕和扣留。

4. 国内流离失所者绝不得拿来被当作人质。

### 原 则 13

1. 流离失所的儿童绝不得被征服兵役，也不得要求或允许他们参与敌对行动。

2. 流离失所者应得到保护，不得由于其流离失所而被任何武装部队或武装集团征募入伍。特别是在任何情况下禁止用任何残忍的、非人性的或污辱的手段强迫人接受征募或惩罚人不接受征募。

#### 原 则 14

1. 任何国内流离失所者有权享受行动自由，并有自由选择其住处。
2. 特别是国内流离失所者有权自由进出营地或其他定居处。

#### 原 则 15

国内流离失所者：

- (a) 有权到国家别处避难；
- (b) 有权离开其本国；
- (c) 有权到另一国寻求庇护；
- (d) 有权受到保护，不被强迫遣返任何其生命、安全、自由、健康会受到威胁的地方，或被强迫在那些地方重新定居。

#### 原 则 16

1. 所有国内流离失所者均有权得悉失踪亲人的命运和下落。
2. 有关当局应设法确定据称失踪的国内流离失所者的命运和下落，并同承担任务的有关国际组织合作。它们应将调查的进展并将调查的任何结果通知近亲。
3. 有关当局应设法收回和认领死者的遗体，防止尸体受到损害，便利将尸体归还近亲，或严肃地将尸体埋葬。
4. 在任何情况下国内流离失所者的墓地应受到保护和尊重。国内流离失所者有权到死亡亲属的墓地上探坟。

#### 原 则 17

1. 任何人的家庭生活有权利得到尊重。

2. 为了使国内流离失所者确实享受到这项权利，应允许愿意团聚的家庭不被拆散。

3. 在迁移过程中分散的家庭应能早日团聚。应采取一切适当步骤便利家庭团聚，特别是有孩子的家庭。负责当局应便利家庭探询其成员的下落，并鼓励负责家庭团聚的人道主义组织进行其工作并与之合作。

4. 其个人自由由于营地扣留或关闭而受到限制的国内流离失所家庭成员有权不被分散。

#### 原 则 18

1. 所有国内流离失所者均有权享受适当的生活水平。

2. 不论情况如何、主管当局应在最低限度内不歧视地向国内流离失所者提供、并确保他们安全地获得：

- (a) 不可缺少的食物和饮水；
- (b) 基本宿处住房；
- (c) 适当的衣着；
- (d) 不可缺少的医疗服务和卫生条件。

3. 应特别作出努力确保妇女能充分参与这些基本供应的计划和分配。

#### 原 则 19

1. 所有伤、病的国内流离失所者以及残疾的国内流离失所者应在尽可能的限度内、尽可能不耽误地获得他们所需要的医疗照料，而且除了医药上的理由之外不得受到分别待遇。必要时，国内流离失所者应获得心理和社会服务。

2. 应特别注意妇女的保健需要，包括让她们得到妇女保健人员的服务，例如生殖保健、以及对性凌辱和其他形式虐待的受害者提供的咨询帮助。

3. 还应特别注意防止国内流离失所者受到疾病、包括艾滋病的感染。

### 原 则 20

1. 每个人有权利在法律面前被承认是一个人。
2. 为了使国内流离失所者享受到这个权利，有关当局应向他们散发能帮助他们实现法律权利的一切必要的文件，例如护照、个人身分证、出生证明和婚姻证明。特别是，当局应便利签发新的文件，以补还在迁移过程中失落的文件，这样做的时候不强加任何不合理的条件，例如要求流离失所者回到习惯的住处去领取这些或其他必要的文件。
3. 妇女和男子应有同等的权利取得这种必要的文件，并有权以她们自己的名义取得这种文件。

### 原 则 21

1. 任何人不得被任意剥夺财产和随身拥有的物品。
2. 国内流离失所者的财产和拥有的物品在任何情况下应受到保护，特别是避免：
  - (a) 被人掠夺；
  - (b) 被人直接或乱行打击，或施以其他的暴力行为；
  - (c) 被人用以掩护军事行动或军事目标；
  - (d) 被人用以作为报复的对象；
  - (e) 以集体惩罚的方式被人破坏或被人没收。
3. 国内流离失所者所留下的财产和拥有的物品应受到保护，避免被人破坏、任意及不合法地被没收、侵占或使用。

### 原 则 22

1. 国内流离失所者不管他们是否住在营地中，不得由于他们的流离失所而受歧视，享受不到下列权利：
  - (a) 思想、良心、宗教信仰、见解和言论自由的权利；
  - (b) 争取自由就业机会、参与经济活动的权利；

- (c) 自由结社、平等参与社区事业的权利；
- (d) 投票及参与政府和公共事业的权利，包括有必要方法实现这项权利的权利；
- (e) 用他们所能了解的语言交流的权利。

#### 原 则 23

1. 每个人有权获得教育。
2. 为了实现国内流离失所者的这项权利，有关当局应确保流离失所者、特别是流离失所的儿童能获得教育，包括获得免费、普及的初级教育。这种教育应尊重流离失所者的文化认同、语言和宗教。
3. 应作出特别努力，以确保妇女和女童能充分、平等地参与教育方案。
4. 只要条件允许，应向国内流离失所者、特别是少年和妇女提供教育和培训设施，不管他们是否住在营里。

### 第四节：关于人道主义援助的原则

#### 原 则 24

1. 所有人道主义援助工作应按照人性的原则公平地、不歧视地执行。
2. 给予国内流离失所者的人道主义援助不得被用到别处，特别是不得为了政治或军事原由用到别处。

#### 原 则 25

1. 国家当局负有对国内流离失所者提供人道主义援助的主要义务和责任。
2. 国际人道主义组织和其他适当的机构有权向国内流离失所者提供它们的服务。当局应诚意对待这种服务，不得认为提供这种服务是不友善的行为，或是干预一国的内政。有关当局，特别是如果它无能力或不愿意提供必要的人道主义援助，不得任意拒绝别人提供这种援助。

3. 所有有关当局应允许并便利人道主义援助自由地通过，并允许从事人道主义援助的人士迅速地、无阻地接触到国内流离失所者。

#### 原 则 26

从事人道主义援助的人士其车辆和供应应受到尊重和保护。这些人士不得成为攻击或其他暴力行为的对象。

#### 原 则 27

1. 国际人道主义组织和其他适当的机构在提供援助时必须注意保护国内流离失所者的需要和人权，并在这方面采取适当措施。在提供援助时，这些组织和人士应尊重有关的国际标准和行为准则。

2. 前段案文不影响到在此方面负有任务的国际组织向国家提供、或被国家要求提供服务时所应付的保护责任。

### 第五节：关于返回、重新安置和重新融合的原则

#### 原 则 28

1. 有关当局负有主要义务和责任创造条件以及提供方便，允许国内流离失所者自愿地、安全地在保留其尊严的情况下返回到他们的家园或习惯住所，或在国内另外地方自愿重新定居。有关当局应设法便利返回或另行定居的国内流离失所者重新与社会结合。

2. 应作出特别努力确保国内流离失所者充分参与计划和管理他们的返回或重新定居和重新融合。

### 原 则 29

1. 返回到家园或习惯住所、或在国内其他地方重新定居的国内流离失所者不得由于他们的迁移而受到歧视。他们有权充分、平等地参与各阶层的公共事务，并有权利平等地享受公共服务。

2. 有关当局有责任和义务帮助返回或重新安置的国内流离失所者尽可能地收回他们在迁移时留下或被没收的财产和所拥有的物品。如果不可能收回这种财产和所拥有物品，有关当局应提供或帮助这些人士获得适当的赔偿或另外形式的公平补偿。

### 原 则 30

所有有关当局应允许和便利国际人道主义组织和其他适当方面在执行其个别任务时迅速地、无阻地接触到国内流离失所者，以帮助他们返回或重新定居和重新融合。

-- -- -- -- --