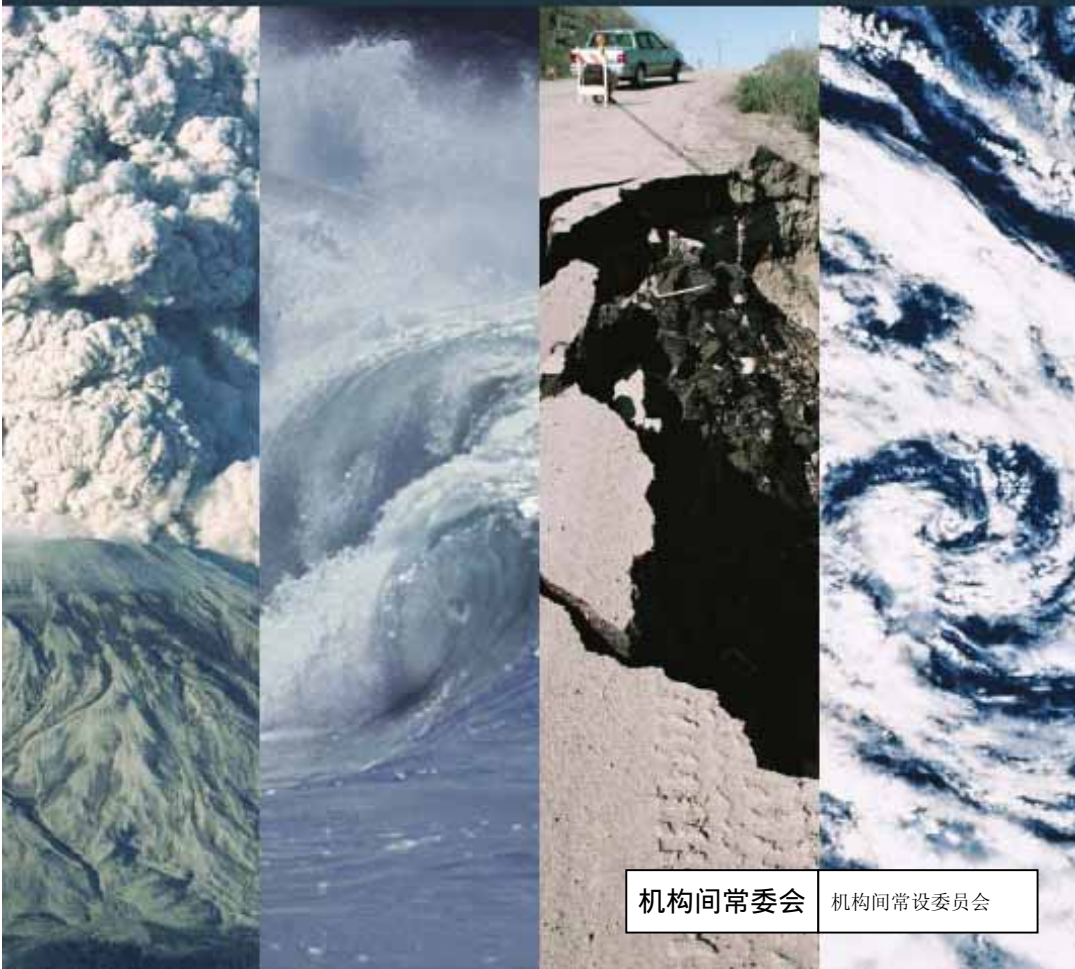


# 如何保护受自然灾害影响的人员

机构间常委会

关于人权和自然灾害的业务准则



机构间常委会

机构间常设委员会



出版者：

布鲁金斯-伯恩（Brookings-Bern）境内流离失所问题项目  
出版地：

哥伦比亚特区华盛顿

NW 马萨诸塞大街 1775

邮政编码：20036

电话：（202）797-6186

传真：（202）797-6003

电子邮件：[brookings-bern@brookings.edu](mailto:brookings-bern@brookings.edu)

网址：[www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)

# 如何保护受自然灾害影响的人员

机构间常委会

关于人权和自然灾害的业务准则

机构间常委会

机构间常设委员会

2006年6月



## 目录 >

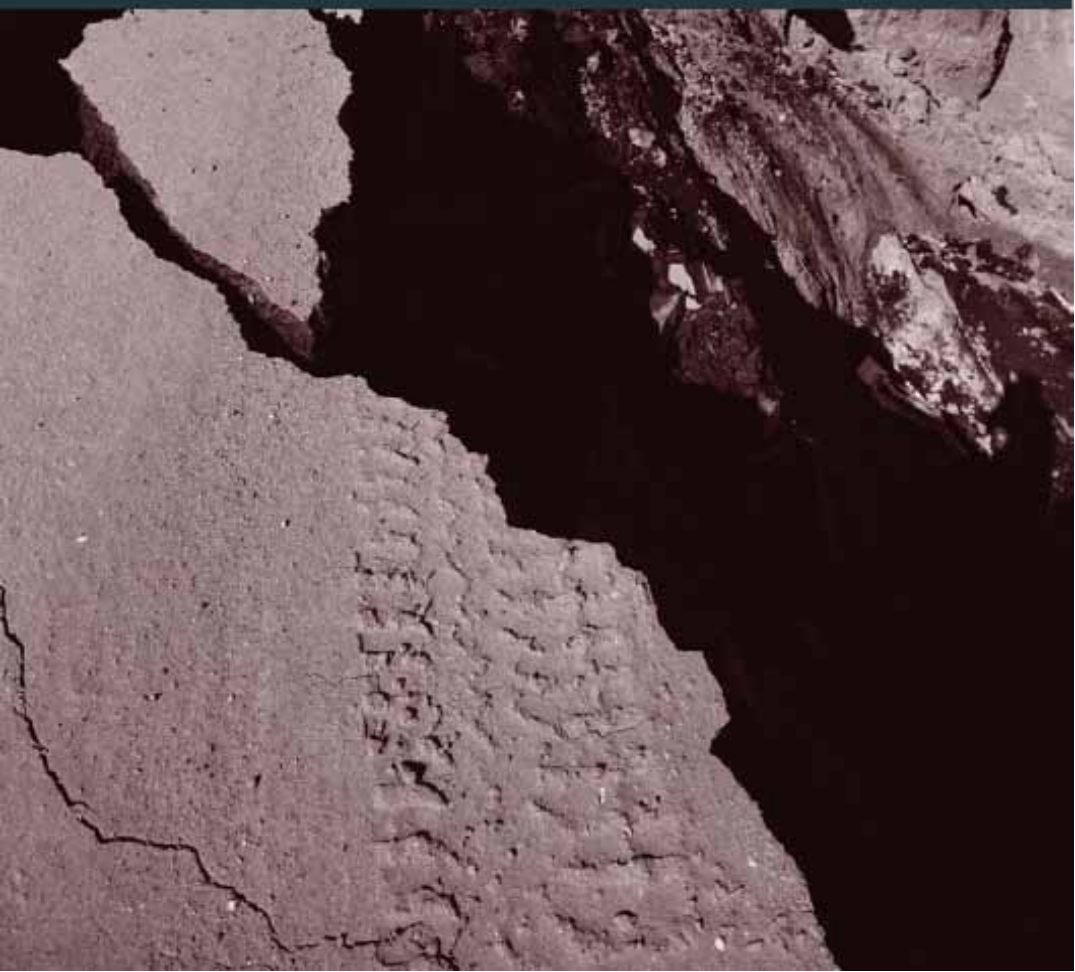


序言 .....	4
导言 .....	7
一般原则 .....	13
业务准则 .....	16
<b>A 保护生命、个人安全、人身安全与尊严 .....</b>	<b>19</b>
A.1 疏散、迁移及其他救生措施 .....	20
A.2 保护人员不受自然灾害的负面影响 .....	21
A.3 保护人员不受暴力，包括基于社会性别的暴力的影响 .....	21
A.4 难民营的安全 .....	22
A.5 保护人员不受杀伤人员地雷和其他爆炸装置的伤害 .....	22
<b>B 保护与获得基本生活必需品相关的权利 .....</b>	<b>24</b>
B.1 能够获得物品和服务以及人道主义行动的援助 .....	25
B.2 提供充足的食物、饮水和卫生、住房、衣物和基本 的医疗服务 .....	25
<b>C 保护其他经济、社会和文化权利 .....</b>	<b>29</b>
C.1 教育 .....	30
C.2 财产和所有物 .....	30
C.3 住房 .....	32
C.4 生计与工作 .....	32
<b>D 保护其他公民与政治权利 .....</b>	<b>33</b>
D.1 证件 .....	34
D.2 迁徙自由与重返权利 .....	34
D.3 家庭生活与失踪或死亡的亲人 .....	35
D.4 言论、集会和结社以及宗教 .....	36
D.5 选举权 .....	36





序言 >



**洪**水、地震以及暴风雨一如既往地使全球成千成万的人流离失所。在过去几年中，国际社会已经能够更加迅速、更加熟练地应对这些灾难。但是，到目前为止，我们只专注于迅速提供救生援助，却很少关注这些流离失所人员的权利问题。

这份《业务准则》的出台说明，我们已经认识到必须建立人道主义体系，为工作在一线的救灾人员提供必要的指导，确保因灾害侵袭而无家可归人员的权利得到保护。

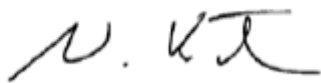
本文件是一年多来各方协作完成的结晶。联合国秘书长境内流离失所者人权问题代表瓦尔特·凯林（Walter Kälin）先生拟订了《关于人权和自然灾害的业务准则》草案，并且就这些准则与机构间常设委员会工作小组成员进行了交流。在协作过程中，机构间常委会的每一位成员都贡献了自己的专长、业务经验与见解，从而保证了最终确定的这些准则能够满足那些受灾害影响人员的需要。2006年6月9日在日内瓦召开的一次会议上，机构间常设委员会正式通过了本准则。我们对所有有关人员的工作和参与表示感谢。

这些准则简短易懂，并附有一本《手册》，为这些准则提供了人权背景。《手册》同时还规定了实际操作步骤，为人道主义工作人员提供了范例，指导如何最佳实施这些准则。

对于我们所救援和保护的人员而言，人权是他们生命的一部分，如同他们需要食物和住房一样重要。这些准则将首次为救灾人员提供他们所需的信息，使以人权为导向的办法成为应急的一个组成部分。



扬·埃格兰（Jan Egeland）  
主管人道主义事务副秘书长兼  
紧急救济协调员



瓦尔特·凯林（Walter Kälin）  
负责境内流离失所者  
人权问题的秘书长代表

2004/2005 年侵袭了亚洲和美洲部分地区的海啸、飓风和地震充分表明，对于受这些灾害影响人员所面临的诸多人权问题，我们必须予以关注。他们的人权问题往往未能得到充分考虑。





導言 >

自然灾害，<sup>1</sup>即自然灾害引发事件所产生的后果，这种自然灾害超越了当地人们应急能力，并对某个地区的社会 and 经济发展造成严重影响。通常认为，自然灾害是指引发了主要为人道主义性质困难和问题的局面。对于人权保护的关注不多，而在这一特殊的背景之下应该对人权进行保护。

2004/2005 年侵袭了亚洲和美洲部分地区的海啸、飓风和地震充分表明，对于受到这些灾害影响人员所面临的诸多人权问题，我们必须予以关注。他们的人权问题往往未能得到充分考虑。受自然灾害影响的人员所遭遇的问题通常包括：获得援助的机会不平等、提供救助时存在歧视、强迫迁移、基于性社会性别的暴力、遗失文件、征募儿童兵加入武装力量、不安全或非自愿返家或安置以及财产归还问题。由于居住的房屋和住房被火山爆发、海啸、洪水、干旱、塌方、地震或旋风所破坏，受灾人口往往被迫离开自己的家乡或居住地。因此，由于这些灾害或者由于担心日后再度遭受损失，大量人员也成为境内流离失所者。

经验表明，尽管在发生灾难后的紧急状态阶段可能已经存在歧视与忽视经济、社会和文化权利的情况，但是流离失所情形持续的时间越长，发生违反人权情况的可能性就越大。

通常情况下，影响遭受自然灾害人员人权的状况，不是我们有意规划和实施计划的结果，而是政策不当或忽视所导致的后果。受灾人员的脆弱性往往则是由于规划不足和备灾不周所致。正如秘书长所言，“与自然界灾害相关的灾害的危险和可能危险，基本是由当前所采取的防灾、减灾和备灾措施的脆弱性水平和有效性决定的。”<sup>2</sup>但是，人们一旦受到灾害的影响，则通常会遭遇进一步的困难，无法全面行使自己的权利。

---

<sup>1</sup> 为了简便起见，使用了“自然”灾害一词。但是，重要的是要认识到，突发的自然灾害所产生的影响严重到何种程度，这是个人和社会对自然灾害所带来威胁的认知的直接结果。因此，影响的严重程度取决于人类行动或者缺乏人类行动。

<sup>2</sup> 秘书长为大会所作的报告，题为“自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作”，A/60/227。

如果一开始，国家和国际行为者能考虑到提供相关的人权保障，则可以避免出现这些困难。

人权问题是所有与自然灾害相关的人道主义工作的法律基础，目前还没有指导这类活动的其他法律框架，特别是在没有武装冲突的地区。如果人道主义援助工作未能以人权框架为基础，这种工作的关注面就可能很窄，不能将所有受灾者的需要纳入到一个整体规划进程之中。另外还有可能忽视对日后恢复和重建起着重要作用的一些因素。此外，忽视受自然灾害影响人员的人权问题本质上意味着我们未能考虑到这样一个事实，即这些人并不是生活在法律真空地带。他们所生活的国家有法律、法规和制度，应该对他们的权利予以保护。

各国直接负责使本国公民和其他在本国领土或管辖范围内的人员的人权能够得到尊重、保护和履行。各国国内的人道主义组织受本国法律的约束，而国际人道主义组织虽然不直接受到国际人权条约的约束，但是，国际人道主义组织承认，人权问题是其所有行动的依据。因此，即使从严格意义上而言已经超越了自己的职责范围，国际人道主义组织应该，以直接受灾人员的利益为出发点，竭尽全力确保这些权利都得到了保护。所有人道主义组织都不得宣传、主动参与、或以其他形式帮助或支持已经或可能导致国家侵犯人权的政策或行为。我们通常所面临的挑战往往是在面对具体的执行情况，特别是发生人道主义灾难，可能面临各种人道主义和人权困境时，应该如何适用这些规定。

我们已经制定了关于包括自然灾害在内的紧急状态下的人道主义行动准则。还制定了在武装冲突、境内流离失所和难民情形下如何保护人权的标准。但是，还没有制定关于如何保护受自然灾害影响人员人权的准则。

本《业务准则》主要面向在自然灾害到来之前或发生之后，响应号召参与救灾的政府间和非政府人道主义行为者。《业务准则》中不包括国际法中所规定的人权，而重点关注人道主义行为者在发生自然灾害的

情况下，应该如何正确实施以人权为导向的人道主义行动。<sup>3</sup>《业务准则》要求人道主义行为者放眼于自己的核心职责之外，对自己所要救援人员的需求有一个整体认识。尽管起草这些准则的过程中针对的是自然灾害的影响，但是大部分对于备灾或发生其他形式灾难<sup>4</sup>的善后也具有意义。

这些《业务准则》的制定参照和参考了相关的国际人权法律、有关人道主义行动的现行标准和政策以及关于发生自然灾害时人道主义标准的人权准则。《业务准则》涵盖了相关的公民和政治权利以及经济、社会和文化权利。虽然武装冲突环境下也可能发生自然灾害，但是国际人道主义法律本身并没有对这种灾害的影响予以管制。但是，在这种情形之下可能会实施人权法律。

以下是我们对救灾过程中人权问题的认识，这些认识为《业务准则》的拟订提供了灵感：<sup>5</sup>

遭受自然灾害影响的人员，包括因这些灾害而流离失所的人员，作为所居住国居民或更多时候作为该国公民，有权受到相关国家所认可的国际人权保障措施的保护；如若可行，他们也有权利受到国际人道主义法律或国际习惯法的保障措施的保护。人们不因流离失所或在其他方面遭受灾难而丧失普通民众所拥有的权利。同时，他们有着不同于未受灾人员的具体需求，需要对他们施以特别援助并采取保护措施。

提供这种保护和援助的主要义务与责任由受灾国家的权威部门承担。遭受自然灾害影响的人员有权利要求和获得本国政府的这种保护和援助。因此，有关国家的政府和行政部门是主要的责任者。

保护不限于为遭受自然灾害影响人员提供生存和人身安全的保障。

---

<sup>3</sup> 对于自然灾害救济过程中国家所应承担的其他责任，目前已开展的一些进程正在设法解决这个问题。这些进程与人道主义机构一样迫切需要指导。

<sup>4</sup> 诸如一些缓慢发生的灾害，即所谓的“人为”灾害，例如大旱。

<sup>5</sup> 参加秘书长代表所作的关于国内流离失所者的人权问题的报告，E/CN.4/2006/71，第4-8段。

它包括国际人道主义法律以及国际人权法律（如若适用）所赋予的一切相关保障措施：公民和政治权利以及经济、社会和文化权利。这些权利在实践中可以分为四大类型，即（A）与人身安全与完整相关的权利（例如：对生存权利和不受攻击、强奸、任意拘留、绑架的权利保护以及对这些权利不受威胁的保护）；（B）与基本的生活必需品相关的权利（例如：享用食物、饮用水、住房、足够的衣物、充分的医疗服务和卫生的权利）；（C）与其他经济、社会和文化方面的保护需求相关的权利（例如：提供教育、接受教育、丢失财产获得归还或补偿，以及工作的权利）；以及（D）与其他公民和政治保护需求相关的权利（例如：宗教自由权利与言论、个人证件、政治参与、向法庭申诉的自由权利以及不受歧视的自由权利）。前两类权利是紧急状态，即挽救生命阶段最重要的权利。但是，只有充分尊重这四种类型的权利，才能确保遭受自然灾害影响的人员，包括流离失所人员的人权得到充分保护。

在任何情况下，国家都有义务尊重、保护和履行本国公民及其所管辖领土上居住的其他人的人权。因此，国家有义务：（a）保护这些权利不受侵害或防止再度发生对这些权利的侵害；（b）对正在发生的侵害这些权利的行为予以制止，确保国家机构和有关当局尊重相关权利，并保护受害者不受第三方侵害；（c）侵害发生时，确保受害者能够获得补偿和完全复原。

如若有关当局充分履行自己的职责的能力和/或意愿不够充分，国际社会应该对政府和地方当局部分予以支助和补充。许多自然灾害规模大，情况复杂，需要联合国系统内外、包括来自流离失所和遭受灾害的社区以及来自民间社会的具有特殊专门知识和资源的组织和团体的积极参与。

本《业务准则》一直在反复强调，必须保证提供没有歧视的人道主义援助，而且必须征求受灾人员的意见。这不仅仅是一个基本人权的问题，而且也是为了开展良好的人道主义行动和承担责任，同时可以避免为日后冲突制造隐患。

最后，为了确保受自然灾害影响人员，包括境内流离失所者的人权能够得到有效保护，必须建立有效的监测机制、基准和指标。应该对灾害预防、救济和恢复工作进行评价，检查这些工作的实施是否遵守了《业务准则》所规定的国际人权和人道主义标准。





一般原则 >



- 一、根据人权法律，遭受自然灾害的人员应与本国其他公民享有同等权利和自由，不应遭到歧视。如若基于而且仅限于一定程度上基于不同的需要、为援助和保护受灾人口中的特殊群体而采取的有针对性措施不构成歧视。
- 二、国家在为遭受自然灾害人员提供援助和保护他们的人权方面肩负着首要义务和责任。
- 三、为遭受自然灾害人员提供保护和援助的组织承认，人权问题是所有人道主义行动的基础。因此，在发生自然灾害时，这些组织应该一贯尊重受灾人员的人权，并在最大程度上倡导促进和保护他们的人权。人道主义组织不得宣传、主动参与、或以其他形式帮助或支持已经或可能导致国家侵犯人权的政策或行为，而应该设法帮助受灾人员行使属于自己的权力。
- 四、在发生自然灾害时提供保护和援助的组织的一切行为，特别是对形势和受灾人员的需求进行监测和评估过程中，在自身制定和实施行动的过程中，以及在按照国际人权和国家人道主义与难民法律（如若适用）与政府部门就国家的义务和责任进行对话的过程中，都必须以这些业务准则为指导。在这一过程中，这些组织要向所有相关的利益有关者，特别是受自然灾害影响的人员负责。
- 五、所有受自然灾害影响的社区都有权利便捷获得与如下内容相关的信息：（a）所遭受灾难的性质和严重程度；（b）可能采取的减轻灾情的措施；（c）预警信息；（d）关于进行中的人道主义援助、为恢复所做的努力以及受灾社区各自的权利。应该对这些社区进行实质性协商，并且给予这些社区在最大程度上掌管自己事务的权利、参与各个救灾阶段工作的规划和实施的机会。
- 六、本《业务准则》旨在促进对保护人权的国际文书的切实执行。不得将本准则解释为是对国际人权或国际人道主义和难民法律（如若适用）规定的限制、修改或损害。这些准则应该与其他相关的行为守

则、准则和手册<sup>6</sup>一道应用。

七、发生自然灾害时提供保护和援助的组织应该设法建立适当的机制，以确保《业务准则》得到适用，受灾人员的人权得到了保护。

---

<sup>6</sup> 关于与自然灾害相关的行为守则、准则和手册的详细情况，请参见随附的《手册》部分。



业务准则 >



<b>A</b>	<b>保护生命、个人安全、人身安全与尊严</b> .....	19
A.1	疏散、迁移及其他救生措施 .....	20
A.2	保护人员不受自然灾害的负面影响 .....	21
A.3	保护人员不受暴力，包括基于社会性别的暴力的影响 ..	21
A.4	难民营的安全 .....	22
A.5	保护人员不受杀伤人员地雷和其他爆炸装置的伤害 .....	22
<b>B</b>	<b>保护与获得基本生活必需品相关的权利</b> .....	24
B.1	能够获得物品和服务以及人道主义行动的援助 .....	25
B.2	提供充足的食物、饮水和卫生、住房、衣物和基本的医疗服务 .....	25
<b>C</b>	<b>保护其他经济、社会和文化权利</b> .....	29
C.1	教育 .....	30
C.2	财产和所有物 .....	30
C.3	住房 .....	32
C.4	生计与工作 .....	32
<b>D</b>	<b>保护其他公民与政治权利</b> .....	33
D.1	证件 .....	34
D.2	迁徙自由与重返权利 .....	34
D.3	家庭生活与失踪或死亡的亲人 .....	35
D.4	言论、集会和结社以及宗教 .....	36
D.5	选举权 .....	36

受自然灾害影响的人员与本国其他公民享有同等权利和自由，不应遭到歧视。





A. 保护生命、个人安全、人身安全与尊严



## A.1 疏散、迁移及其他救生措施

- A.1.1** 如若发生严重自然灾害，对受灾个体和社区的生命、人身安全或健康造成严重威胁，应在最大程度上采用一切必要的恰当措施来保护处境危险的人员，特别是弱势群体（例如，安排紧急住所）。
- A.1.2** 如若这些措施不够充分，应该允许并帮助处境危险的人员离开危险区域。若处境危险的人员自身无法离开，应该采取一切可利用的办法将其撤离危险区域。
- A.1.3** 实施这些疏散行动时，应该充分尊重受灾人员的生存权、尊严、自由和安全。应该采取措施对危险地区的家园和共同财产予以保护。应该对被疏散人员进行登记，对疏散工作应该予以监测。
- A.1.4** 当自然灾害已经发生时，应该允许受灾人员迁移并居住在本国的其他地区。这项权利不应受到任何限制，除了法律规定的为保护国家安全、受灾人口安全与安保、维护公共秩序、公共卫生或其他人的权利和自由所必须的规定。
- A.1.5** 由于遭受自然灾害或受其影响，被命令或被强迫逃离或离开自己家乡或居住地的人员，包括被疏散者或为避免受其影响而已经离开的人员，如若尚未跨越国际公认的国界线，应按照《1998年关于国内流离失所问题的指导原则》规定的境内流离失所人员类型来处理。
- A.1.6** 紧急状态阶段过后，应该给予遭受自然灾害被迫流离失所的人员机会，由其自由选择回归家园和原籍地，或继续居住在流离失所地，或到本国其他地区重新定居。他们的选择权利不应受到任何限制，法律规定的为保护国家安全、受灾人口安全和安保、维护公共秩序、公共卫生或道德或其他人的权利和自由所必须的规定除外。特别是，如若因自然灾害而流离失所者原先的家园或原籍地处于对受灾人员的生命或人身安全和健康构成真正威胁的地区，应该禁止流离失所者返乡。这种限制只存在于这类危险持续

期间，而且只有在无法或不可能采取其他侵入性更小的保护措施时才能实施这种限制。

- A.1.7 在任何情况下都不得强迫遭受自然灾害人员返回或重新定居在对他们的生命、安全、自由和/或健康产生进一步威胁的地区。
- A.1.8 除非必须保护受害者不受严重的迫在眉睫的危险对其生命、人身安全或健康的威胁，即使得到有关部门的指示，为遭受自然灾害人员提供保护与援助的组织亦不得对违背受害者意愿的疏散以及禁止他们重返家园的行为予以支持。这类组织不得以任何方式参与违背受害者意愿的疏散工作。

## A.2 保护人员不受自然灾害的负面影响

- A.2.1 受自然灾害影响的人员，无论是否流离失所，都应得到保护，免遭潜在的二次灾害和其他灾害的侵害。

## A.3 保护人员不受暴力，包括基于社会性别的暴力的影响

- A.3.1 在紧急状态或之后，应鼓励执法人员和地方有关当局采取有效措施确保遭受自然灾害人口的安全。
- A.3.2 应立即建立适当的机制来处理暴力行为以及其他侵犯人权的案例以及违反国际人道主义法律所规定的相关保障问题。特别是，应要求向法律和秩序可能或已经崩溃的灾区派遣执法人员，包括发生性暴力、基于社会性别的暴力、盗窃、抢劫的地区。
- A.3.3 应尽早尽快采取适当措施，保护受灾人口特别是妇女和儿童免遭贩卖，强迫劳动和当代形式奴隶制，诸如买卖婚姻、强迫卖淫和性剥削。
- A.3.4 如若存在武装冲突的国家发生自然灾害，应尽快采取适当措施，以确保受自然灾害影响的儿童受到保护，使他们免遭被征募入伍或者与武装部队或组织有所牵连。

## A.4 难民营的安全

- A.4.1** 应该尽最大努力为因灾害而流离失所者提供复原的办法，并能够自己生存下去（即时是在暂时流离失所之地）；或者为其提供迅速复原的援助，帮助其重返家园。设立难民营是最无措之举，只有在无法自己生存或无法提供迅速复原的援助时才应设立难民营。
- A.4.2** 为流离失所者设立的难民营和居住地的位置和布局应处在遭受自然灾害风险较小的地区。难民营和居住地的设计应在最大程度上为受灾人员，包括妇女和其他人身安全存在较大危险的人员（如儿童、老人、残疾人、单亲家庭以及宗教团体和少数民族或土著居民成员）提供安全和保护。
- A.4.3** 执法人员和由从受灾社区中选出的人员组成的难民营委员会尤其应通过监督来确保难民营的安全。应建立适当的机制，处理暴力问题以及其他形式的侵犯难民营居民人权的案例。
- A.4.4** 应允许受灾人员自由出入难民营。除非因保护营地居民或附近人口的安全或健康所必须，不得限制或禁止这类行动。如若有这样的限制，除非绝对必需，否则这种限制不再具备效力。
- A.4.5** 为了一贯保持难民营的平民特征，应采取适当措施，避免在营中和居住地出现无节制的武装因素。如若出现了这样的因素，应将营中的平民与武装因素相分开。只有当绝对需要提供安全保护时，国家武装警察或安全部队方能出现在难民营。
- A.4.6** 最紧迫的紧急状态一旦结束，武装部队或团体设立的难民营应交由民政部门或组织管理。警察和安全部队的作用应仅限于提供安全保障方面。

## A.5 保护人员不受杀伤人员地雷和其他爆炸装置的伤害

- A.5.1** 应尽快促进得到专业组织的帮助，以便采取适当措施，包括提供信息和提高认识运动以及隔离和标注出相关区域，以保护受自然

灾害影响人员，不管其是否流离失所，能够免遭在自然灾害发生过程中可能被移出、隐藏或掩藏的杀伤人员地雷和其他爆炸物的危险。



## B. 保护与获得基本生活必需品相关的权利





## B.1 能够获得物品和服务以及人道主义行动的援助

- B.1.1** 应采取措施，确保受自然灾害影响人员，特别是流离失所者能够未受阻碍和不受歧视地享有能够满足其基本需求的物品和服务。
- B.1.2** 人道主义行动应以估定的需求为基础，应提供给所有受自然灾害影响人员，除了不同的需求不同之外，不应作任何不利的区分。
- B.1.3** 应保证所有需要援助的人员都能够安全、不受歧视地享有可利用的人道主义援助。特别是，应采取措施给予诸如少数民族、单亲家庭、老年人、残疾人以及无人陪伴和失散儿童等弱势群体以优先权。
- B.1.4** 特别是，若有关当局没有能力或不愿提供所需的人道主义援助，国际人道主义组织和其他适当的行为者应向受自然灾害影响和需要人道主义援助的人员提供支持。
- B.1.5** 人道主义行动的实施应坚持人道、公正的原则，在发生武装冲突的国家，还应坚持中立原则。人道主义援助不得改作其他用途。
- B.1.6** 提供人道主义援助的国际组织和机构以及其他行为者应确保彼此之间的行动协调，以及与国家和地方权威机构之间的行动协调。应将一些特定机构和组织受命开展某些领域活动所承担的责任问题考虑在内。

## B.2 提供充足的食物、饮水和卫生、住房、衣物和基本的医疗服务

- B.2.1** 灾难的紧急状态期间或之后，应向受自然灾害影响而需要物品和服务的人员提供充足的食物、饮水和卫生、居住地、衣物以及基本的医疗服务。物品和服务的提供不得因种族、肤色、性别、语言、政治或其他见解、原籍或社会出身、财产、出生、年龄、残疾或其他身份地位而进行任何形式的歧视。充足的物品和服务意味着：（一）有物品和服务可提供；（二）可以获得物品和服务；（三）物品和服

务可以被接受；（四）提供物品和服务的方式灵活：

（一）有物品和服务可提供，这意味着有数量充足、优质的物品和服务提供给受灾人口；

（二）可以获得物品和服务：这就要求（a）不加歧视地将这些物品和服务发放给需要援助的人员；（b）每个人，包括弱势群体和处于社会边缘地位的群体能够切实安全地获得这些物品和服务；（c）这些物品和服务为受益人所知。

（三）物品和服务可以被接受：这是指所提供的物品和服务应符合受灾人员的文化习俗，并且应顾及社会性别和年龄差异。

（四）提供物品和服务的方式灵活：这就要求能够灵活地提供这些物品和服务，能够适应紧急状态不同阶段、重建阶段以及流离失所者重返家园阶段的需求变化。在最紧迫的紧急状态阶段，如果能保证所有需要援助人员能够生存下来，则可以认为所提供的食品、饮水和卫生、住房、衣物以及医疗服务很充足。

## B

**B.2.2** 若食物、饮水和卫生、住房、衣物以及医疗服务不够充足，应确保向最需要救援的人员提供这些物品和服务。应在非歧视性和客观的标准基础上对“需要”进行定义和评估。

**B.2.3** 若未直接遭受自然灾害侵袭的东道国民与遭受自然灾害侵袭的人员一样缺乏饮水和卫生、住房、衣物以及基本的医疗服务，应在平等的基础上同样为前者提供这些物品和服务。

**B.2.4** 获得收容安置的权利应被理解为安全、和平而且有尊严地生活在某个地方。规划和实施住所计划过程中应将这些标准作为基准，并考虑到紧急状态阶段期间和之后的不同情况。

**B.2.5** 如若必要，应向受自然灾害影响人员提供社会心理援助和社会服务。应特别关注妇女的卫生需求，包括提供合适的衣物和卫生用

品、使其能够享有女性医疗服务以及诸如生殖健康保健的服务。

**B.2.6** 应特别重视为性虐待或其他形式虐待的受害者提供社会心理保健服务。

**B.2.7** 应特别重视在受灾影响人口，特别是因灾害而流离失所者当中预防传染病，包括艾滋病毒/艾滋病。

经验表明，尽管在发生灾难后的紧急状态阶段可能已经存在对经济、社会和文化权利的歧视与忽视情况，但是，流离失所情形持续时间越长，发生侵犯人权的可能性就越大。



## C. 保护其他经济、社会和文化权利



## C.1 教育

- C.1.1 应在灾后尽早尽快为儿童，不论其是否流离失所，提供重返课堂的便利。所提供的教育应尊重他们的文化特性、语言和传统。
- C.1.2 初级阶段的教育应是免费的义务教育。对于因遭受灾难而没有能力支付高等教育费用的学生，应采取措施确保他们能够继续接受高等教育。
- C.1.3 应做出特别努力，确保受自然灾害影响的妇女和女孩能够充分而平等地参与到教育方案中来。

## C.2 财产和所有物

- C.2.1 应要求主管当局在最大程度上打击抢劫、破坏、任意或非法挪用、占有或使用因遭受自然灾害而流离失所人员或社区的财产和所有物。
- C.2.2 未动用的私人财产和所有物可暂时分配给因遭受自然灾害而流离失所的人员，但是只限于绝对必需之时。应要求主管当局确保这些受影响的财产的主人因这些财产被挪作此种用途而得到充分补偿。应确保各方都受到适当程序的保障，并且都有公平公正的法律程序可依。
- C.2.3 应尽快为返还因遭受自然灾害而流离失所人员或社区的财物提供便利。
- C.2.4 对于地契或财产证明在自然灾害侵袭过程中遭到遗失或损坏的主人或者其地界已经被毁坏的主人，应为他们提供可依据的程序尽快索回自己原先的土地和财产。
- C.2.5 鉴于可能出现土地和财产索赔方面的争议，应立即制定法律程序，并且要以适当程序作为保障。如若双方当事人均不服判决，应确保有独立法院或法庭可供其上诉。

- C.2.6** 应做出具体安排，使妇女，特别是寡妇以及孤儿能够索回/拥有住所、土地或财产，并能够以他们自己的名义获得住所或土地业权契约。
- C.2.7** 应做出具体安排，帮助和便利受灾人员，特别是土著民族在缺失正式土地业权的情况下，确定长期拥有的土地业权和所有权的索回。
- C.2.8** 应采取适当措施保护受自然灾害影响的人员或社区，特别是穷人、妇女、少数民族成员或土著民族或流离失所人员，防止地主、投机者、地方当局和其他行为者剥夺他们的财产和所有物。
- C.2.9** 除非以法律为依据，在个别情况下，鉴于必要的安全、健康、预防灾害或实施重建和发展计划等方面的原因，否则，不对禁止受灾人员继续停留于某地或重返某地和/或进行重建的做法予以支持。如若禁止受灾人员继续停留于某地、重返某地以及进行重建，则应采取措施为当事人提供适当的程序保障，包括倾诉权和向独立法院或法庭申诉以及获得公正赔偿的权利。
- C.2.10** 在采取上文 A.1.3 和 C.2.3 所提到措施过程中，若不可避免地发生了驱逐，应提供下列保障措施：(a) 提供机会，与受灾人员进行真正的协商；(b) 在驱逐日期确定前公布充分而合理的通知；(c) 及时提供关于驱逐和土地的未来用途方面的信息；(d) 驱逐过程中应有政府官员在场；(e) 所有实施驱逐工作的人员均须身份恰当；(f) 禁止在恶劣天气条件下或夜晚进行驱逐；(g) 提供法律补救措施；(h) 如若需要，提供法律援助，通过法院寻求补救。
- C.2.11** 实施驱逐时，特别是发生在疏散过程中的驱逐以及对受灾人员所留财物的次级占有者的驱逐时，不能使被驱逐者无家可归或沦为弱势个体，使其其他人权遭到侵犯。应采取适当措施，确保为那些无法自立的人员提供其他的适当住房、对其重新安置或使其能够拥有自身无法获得的生产性土地。

## C.3 住房

**C.3.1** 应尽快采取适当措施，不加任何歧视地为实现从临时或过渡性住房向临时或永久性住房的迅速过渡做好准备，满足国际人权法律有关适足住房的要求。

**C.3.2** 适足的标准包括：可获得住房、支付得起住房、适于居住、有地权保障、文化适足、位置合适、能够获得诸如保健和教育方面的基本服务（见 B.2.1）。尊重旨在减少未来灾害损失的安全标准也是一项适足标准。

**C.3.3** 为了确保对灾后重新安置和重新建设工作进行可持续的长期规划，在规划和实施住房方案的过程中，应征询所有受灾群体和人员，包括妇女、土著民族和残疾人的意见。在满足了必要的安全标准的前提下，应在最大程度上允许被损坏房屋的主人自行决定如何重建自己的房屋。

## C.4 生计与工作

**C.4.1** 由于遭受灾害而被中断的恢复经济活动、经济机会和生计的项目应尽快而全面地启动。应在紧急状态阶段即在最大程度上采取此种措施。

**C.4.2** 若有个人因自然灾害原因无法继续依靠原来的工作谋生，则应采取适当措施，包括提供再就业培训或小额信贷。这些个体都可以不受任何歧视而获得这些措施所创造的机会，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他意见、原籍或社会出身、财产、出生、年龄、残疾或其他身份地位而遭到任何形式的歧视。

**C.4.3** 在为因自然灾害而流离失所者规划临时难民营和迁徙地时以及永久性新住房时，应确保这些人员可获得谋生手段和就业机会。





## D. 保护其他公民与政治权利



## D.1 证件

**D.1.1** 即使在没有相关证件的情况下，向遭受自然灾害侵袭人员提供人道主义援助的组织也应该为这些人员提供救生物品和服务，或者即使是在紧急状态阶段开展人道主义行动之时也应及时颁发这些证件。在这种情况下所收集的个人数据和记录应受到保护，不得施以任何形式的滥用。

**D.1.1** 应尽早，包括在紧急状态阶段采取措施，为遭受自然灾害侵袭的人员补办在自然灾害中遗失或被毁坏的个人证件（如出生、结婚和死亡证明、保险证明、护照、个人身份和旅行证件、教育和保健证明）。

**D.1.3** 颁发各类证件时，应不论男女一律平等对待。应为妇女颁发使用其本人姓名的证件。

**D.1.4** 应为无人陪伴的儿童和孤儿颁发使用其本人姓名的证件。

**D.1.5** 个人证件遗失不得被用作：（a）拒绝提供食物和救济服务的理由；（b）阻止个人前往安全地带或重返家园的理由；或（c）妨碍他们获得就业机会的理由。

**D.1.6** 地权和所有权证件的遗失不得被用来妨碍财产权（见 C.2）。

## D.2 迁徙自由与重返权利

**D.2.1** 依据所享有的自由迁徙的权利，应向遭受自然灾害的人员提供必要的信息，使其行使自己的权利，自行选择愿意去居住的地方——他们可以选择重返家园，或者融入其流离失所之时所居住的地方，或者选择居住在本国的另一个地方。

**D.2.2** 应尽快采取措施，为能够持续、安全以及体面地重返家园创造有利条件。符合以下条件的条件被认为具有可持续性：

（一）人们感到安全和有保障，不受骚扰和恐吓，对未来自然灾害

产生的灾难性影响可能有所减轻；

(二) 人们能够重新拥有财产或家园，而且其财产和家园都已经经过充分重建和复原；

(三) 人们能够尽可能正常地恢复生活，能够不受任何歧视地享有服务、接受教育、获得谋生手段、就业以及进入市场等。

**D.2.3** 应采取适当措施，帮助受自然灾害影响人员重返家园或居住地，或自愿在本国其他地区居留或重新安置。

### **D.3 家庭生活与失踪或死亡的亲人**

**D.3.1** 在紧急状态阶段以及重返家园或重新安置过程中，应允许并且帮助那些愿意生活在一起的流离失所家庭的成员继续生活在一起。

**D.3.2** 应尽早尽快采取适当措施，帮助在灾难中失散的家庭成员，特别是儿童与其他成员重新取得联系，并且立即使他们团聚。

**D.3.3** 应按照对儿童最有利的原则对失散和无人陪伴的儿童提供援助。特别是，如若可能，应避免将儿童安置在一些机构。

**D.3.4** 应采取适当措施，确定失踪亲人的命运与下落，并且将调查进展情况和取得的结果通知他们最近的亲属。

**D.3.5** 应采取适当措施，收集死者身体残骸，防止他们的尸体被抢劫或切割，并且为将尸体残骸归还其最近的亲属提供便利。如果残骸无法归还，例如，无法明确其最近亲属或与其最近亲属取得联系，则这些残骸必须得到体面处理，以备日后复原和辨认。

**D.3.6** 应避免对无法辨认的尸体进行火化。相反，考虑到日后亲属对其进行辨认或要将其归还给家庭，应对这些尸体加以保存或暂时埋葬。

**D.3.7** 所有埋葬活动的进行都应尊重死者及其在世家庭成员的尊严和隐

私。应采用措施，为尸体残骸复原和日后可能发生的尸体辨认或重新埋葬做好准备。应考虑到本地的宗教和文化习俗以及信仰问题。

**D.3.8** 应采取措​​施，保护埋葬地点和墓碑免遭亵渎和骚扰。

**D.3.9** 应将墓地的位置完全告知家庭成员，并使他们能够进入墓地。应给予他们立碑和进行必要的宗教仪式的机会。

**D.3.10** 家庭成员应有机会为进一步的法医调查以及按照自己的宗教和文化信仰与习俗处置其逝世亲人的残骸而对其进行复原。

## **D.4 言论、集会和结社以及宗教**

**D.4.1** 应建立机制，使社区能够对救灾、恢复和重建行动提出反馈意见或者进行投诉。应尽力确保专门向妇女和有特殊需求的人员——如儿童、老年人、残疾人、单亲家庭，以及宗教和少数民族团体成员或土著民族——进行意见征询，并确保他们参与到救灾行动的各个方面。应保护受自然灾害影响的人员不因他们交流或表达了对于救灾、恢复和重建行动的意见和担忧而遭到敌视。应为受灾人员提供机会，使他们能够进行和平集会以及为此目的进行结社。

**D.4.2** 规划和实施人道主义援助时，特别是在提供食物援助、卫生保健服务以及进行生活和卫生安排时，应酌情对宗教传统予以尊重。

**D.4.3** 应在尊重他人权利和信仰以及不致引发歧视、敌视或暴力的前提下，为宗教信仰实践活动提供机会。

## **D.5 选举权**

**D.5.1** 应采取措​​施确保受自然灾害影响人员，特别是流离失所者能够在选举中行使自己的选举权和被选举权。这类措施包括进行选民登记和安排进行缺席投票。



## 图片来源

第 4、6、10、13、22 页封面图片为 PhotoDisc 公司 1999  
年版权所有©

第 2、19、24、33 页图片经 PAHO/WHO 授权许可

设计：Miki Fernández/[ULTRAdesigns.com](http://ULTRAdesigns.com)

