



国内流离失所者



ICRC



ICRC

红十字国际委员会东亚地区代表处

北京市建国门外大街9号齐家园外交公寓B2

邮编: 100600

电话: +86 10 8532 3290 传真: +86 10 6532 0633

电子邮件: beijing.bej@icrc.org

网址: www.icrc.org

© ICRC, October 2007

封面照片: Thierry Gassmann/ICRC



Christopher Anderson/ Magnum Photos

在武装冲突及其它暴力局势中，尊重平民居民的权利能有效防止人们流离失所。



Boris Heger/CRC

国际人道法

1949年通过的四个《日内瓦公约》构成了国际人道法的基础。这四个公约自2006年8月以来已经得到世界所有194个国家的批准。1977年通过的两个《附加议定书》及2006年通过的一个《附加议定书》对四公约作出了进一步的补充。如今，国际人道法的许多条款已被视为习惯法，即成为了对所有国家均具约束力的通行规则。

保护和援助国内流离失所者

因战争或自然灾害而导致人们在本国境内迁移已经在世界范围内，特别是在人道工作者中，引发了越来越多的关注。这种关注合情合理，因为国内流离失所者反复遭受着危及其生存的极度困苦。

在流离失所的逃亡途中，甚至是返回故里或在异地重新安顿时，他们都会面临许许多多的危险。流离失所者，特别是儿童、老人和孕妇的死亡人数常常达到惊人的程度。而那些失去亲人的家庭及收留社区所经受的苦难也使问题更加复杂。

国内流离失所通常是由以下原因所致：一是在武装冲突中违反了国际人道法，二是未能在暴力局势下遵守旨在保护人类的其它规则（如人权法）。平民逃离冲突地区充分说明交战方对国际人道法所规定的平民应享有的权利熟视无睹，或更糟的是，故意以平民作为攻击目标。国际人道法明确禁止武装冲突的任何一方强迫平民离开家园，并为国内流离失所者提供与其他平民居民相同的免受敌对行动影响的保护和援助。



法律框架

国际人道法明确禁止迫使平民离开家园。另外，国际人道法旨在使平民免受敌对行动影响的规则在防止流离失所方面也起到了重要作用。通常，平民逃离家园都是由于违反这些规则的行为所导致。

其中主要的相关条款如下：

- 禁止攻击平民或平民财产，禁止不分皂白的攻击；
- 禁止以使平民陷于饥饿作为作战手段，禁止摧毁平民生存所必不可少的物体；
- 禁止对平民或平民财产进行报复；
- 禁止将平民作为“人体盾牌”；
- 禁止集体惩罚，在实践中，这种行为通常是指摧毁家园从而导致流离失所；
- 冲突各国和各方均有义务允许平民生存所必需的救济物资以及向其提供的援助无阻碍通过。

这些有关保护平民居民的基本规则在国际性及非国际性武装冲突中均适用。

谁是国内流离失所者以及 法律如何对其提供保护？

5

国际社会最常使用的“国内流离失所者”的定义来自于联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》：

“……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、对人权的侵犯或是天灾人祸，而这种逃离并没有穿过国际承认的边界。”

(UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998年2月11日)

与难民不同，国内流离失所者并非某一具体国际公约的主体。不过尽管公约中未明确提及，但他们仍然受到不同法律部门的保护，特别是国内法和人权法，如果他们身处受武装冲突影响的国家，那么也将受到国际人道法的保护。

国际人道法规定，禁止迁移平民。一旦出现这种状况，国内流离失所者有权享有与其他平民相同的保护。他们逃至地区的控制方必须使他们免受敌对行动的影响，并确保满足他们对食物、水及住所的基本需要。



Max Vaterlaus/CRC

对流离失所者 安全的共同威胁

- 直接攻击和虐待
- 家庭被拆散，特别是儿童与父母或其他亲人离散的风险加剧
- 妇女和女孩遭强奸或性暴力的危险增加
- 健康受损的危险增加
- 财产被剥夺
- 难以获得包括卫生保健在内的基本物资与服务
- 为满足基本需要而面临的间接危险
- 收留社区与流离失所者之间关系紧张
- 营地内出现武器携带者
- 被迫参军
- 在不安全或不合适的地方定居
- 被迫返回不安全地区

流离失所者有哪些需求？

受武装冲突和其它暴力局势影响的人有许多近期、中期与远期的不同需求。这些需求包括食物、水、住所和其它必需品；安全；身心健康；帮助恢复家庭联系；卫生保健；教育、经济及社会重建等。

无论迁移的原因是什么，人们背井离乡时总是特别容易受伤害。他们常常被残酷地剥夺了熟悉的生活环境，其满足自身基本需求的能力也因此受到威胁，特别是当家庭离散或亲人被杀或失踪时。

为了使人道行动更为有效，考虑国内流离失所者在迁移过程中每一阶段的所有需求至关重要。只有采取全面措施才能确保同时提供援助和保护，二者是有效人道行动中的紧密相联的两个方面。国内流离失所者的需求无法严格地分门别类。



Boris Heger/CRC

迁移的几个阶段

- 逃离 (避免迁移的努力已经不复存在或归于失败)
- 抵达收留社区或是临时地点的紧急避难所 (可能是一个营地)
- 在收留社区、营地或是城区长期定居
- 返回并重新融入原居住地
- 最终重新定居 (除原居住地之外的其它地方)

控制国内流离失所者所在地区的国家和当局义不容辞的负有保护国内流离失所者并满足其基本需求的首要责任。负此责任者必须制止人口迁移，而如果出现了迁移的情况，他们必须确保国内流离失所者免受伤害并得到保护，同时确保其基本需求得到满足。有关国家和当局可以通过以下方法实现上述目的，即：保证提供使人们能够留在家乡的生活条件（如获得食物、水、卫生环境、衣物、住所、医疗服务等）；保护那些被迫背井离乡的人，以及在局势安全、物质条件令人满意时，鼓励人们重返家园。国内流离失所者返回家园通常会对当局及居住社区带来巨大的挑战。当局常常无法或不愿履行他们保护并援助国内流离失所者的义务。当这种情况出现时，人道组织需要在确保国内流离失所者的生存方面发挥作用。



Pedram Yazdi/CRC

国际红十字 与红新月运动

国际红十字与红新月运动（简称运动）由各国红十字会和红新月会（简称各国红会）、红十字会与红新月会国际联合会（简称联合会）以及红十字国际委员会组成。代表会议是召集红十字国际委员会、联合会和各国红会代表讨论共同关注问题的机构。

应对人道需求

11

鉴于国内流离失所问题的严重程度，一般认为对此问题的全面应对超出了任何单一组织的能力范围。

因此，红十字国际委员会在保持其自身的独立、中立与公正的同时，致力于和其它组织间的有效协调。几年来，红十字国际委员会一直努力在实际资源共享而非单纯意向的基础上，建立与其它人道组织在行动上的有效互补性，以便尽可能以最有效的方式应对其面临的挑战，并向受武装冲突及其它暴力局势影响的人提供最大限度的保护与援助。

在应对人道需求的过程中，红十字国际委员会和国际红十字与红新月运动内的其它伙伴一直努力在满足国内流离失所者特定需要的行动与旨在帮助更大范围人群的一般性努力之间寻求平衡。对所有居民提供帮助是必要的，特别是因为常住居民常常与国内流离失所者分享所有现有资源，他们也一样需要帮助。



Marko Kokic/ICRC

国际红十字与红新月运动代表会议有关国内流离失所者的决议

“……继续对以下方面表达严重关切：对成百上千万因武装冲突、违反人道法及侵犯人权的行为以及天灾人祸而离别家园、流离失所的人增强保护与援助的需求；以及因躲避危险局势迁移到新的国家或居住地而认为自己处于易受伤害之境的人；注意到难民及国内流离失所者返回故土时出现的极端脆弱性；……”

- 1、呼吁运动成员根据其各自的使命并在尊重运动基本原则的基础上，继续开展并拓宽其帮助难民、国内流离失所者和移民的行动。努力采取一种全球方法来应对迁移的各个阶段（从预防、迁移到返乡、重新定居和重新融入），并遵循公正原则满足常住居民的需求。”

2003年11月30日至12月2日，国际红十字与红新月运动代表会议，决议十。

基于其在世界各地长期积累的经验，红十字国际委员会将平民居民作为一个整体制定了一套行动方法，旨在同时满足收留社区与国内流离失所者最迫切的人道需求。

为了应对保护与援助两方面的需要，红十字国际委员会开展了广泛的专门活动，并由来自各相关领域的经验丰富的人员对行动进行评估。红十字国际委员会针对迁移的不同阶段调整其应对措施，因此能够快速部署任务、开展行动并达到长期目标。

红十字国际委员会的保护及援助行动旨在恢复基本符合要求的居住条件，让人们能够继续在其通常生活环境尽量相似的环境中生活，直到他们能够重新自力更生。

红十字国际委员会援助项目的一个主要目标是促使受影响社区的人们自力更生。这些项目通过确保满足人们最基本的需要，帮助避免迁移的发生；并且，由于流离失所者及其营地的出现给常住居民带来了额外的负担，这些项目也有助于在必要时改善社区收留国内流离失所者或为他们兴建营地的能力。



红十字国际委员会为国内流离失所者采取的行动

- 介入并劝说当局和武装团体履行其保护平民居民的义务
- 努力帮助重建家庭联系
- 分发救济物品，如食物、水、家庭日用必需品、种子和农具
- 急救和外科手术，卫生与保健项目
- 支持生计项目，如倡导个体经济，支持农业及家畜养殖
- 包括预防在内的反地雷行动项目
- 提供假肢

同时，红十字国际委员会努力维持居民或国内流离失所者所使用的现有应对机制，并避免任何可能加大不同团体间差距从而导致或加剧紧张局势的行动。在条件允许的地区的，该组织还会促进社会的融合。应对长期流离失所问题需要不同的方法，它在应对行动的类型与持续时间方面也给人道组织提出了难题。

人道组织及捐助社区内部将国内流离失所者及居民的需要分别予以考虑的倾向不断增加，红十字国际委员会反复表达了对此问题的关注。确实，将人道应对行动进行划分，并将受益者（如国内流离失所者）分成不同类别可能会引发使某些受影响团体被忽视的风险，而他们很可能是最需要帮助的。



苏丹，达尔富尔，
朱莱达营地，法图玛

“如果没有战争，我现在不会站在你面前。我不能把孩子们带回战争中去，所以我会等到战争结束。我希望我能够尽早回家。如果其他人想回去，我会跟他们一起回去。要跟我的父母一起回去，我只是个女人，没有办法独立生活。

想象一下，我在大中午搬动那些砖块。酷热难耐。但没办法。我丈夫在世时，我从不干这些活。现在，唯一的选择就是为我的孩子们做些什么。

我不识字，从没上过学，但无论如何我也要让孩子们上学。”

为防止达尔富尔的流离失所问题所做的努力

17

在苏丹西部的达尔富尔地区，尽管为了解决持续了三年的冲突，非洲联盟派了大约7000名维和士兵，还有国际社会的持续施压与斡旋，安全形势在过去几个月还是恶化了。政府部队、民兵联盟与反对派武装间的冲突继续使地区紧张局势加剧。分裂组织与众多规模虽小但装备精良的地方民兵组织雨后春笋般发展起来。处于无序状态的范围不断扩大。

违反国际人道法的行为已经影响到当地居民。村民们通常不敢出去种地、打水、去市场或是去看病。游牧民传统的迁徙路线有时被封锁，马贼也偷盗他们的牲畜。经济发展受到抑制，食品时常短缺。约200万流离失所者居住在城市周边地区，主要是在拥挤的营地中，或是住在乍得东部的难民营中，依靠援助过活。另有200万人受到冲突的影响。随着局势的恶化，敌对状态升级。在一连串安全事故后，许多援助机构已经减少或放弃其行动。

红十字国际委员会反复提醒冲突各方履行其义务，禁止攻击平民、平民财产及公共基础设施，并确保人们自由活动。红十字国际委员会代表已经将受指称的违反国际人道法的情况记录在案，并与有关方面进行秘密的口头或书面交涉，同时监督其反应。他们还努力加强武装部队及其它武装团体对国际人道法的了解。

红十字国际委员会在冲突之初即来到达尔富尔。其行动包括分发种子、工具及基本日用品；恢复供水系统；开展兽医项目；部署一支紧急一线外科小组；为农村医疗诊所提供医疗品以及支持推广疫苗接种行动。红十字国际委员会还帮助在被暴力拆散的家庭成员间收集和传递信息，并帮助他们重聚。

在城区国内流离失所者营地内展开大型国际救助行动的同时，红十字国际委员会重点扶持农村及偏远地区的居民，帮助他们获得一些自给自足的能力，并缓解偏远地区资源紧张的局势，使他们不至被迫迁移到营地去。红十字国际委员会帮助居民维持生计的方式包括：提供经济作物和粮食作物的种子及农具，修复供水系统并帮助提供牲畜医疗。分发的食物通常可直接食用，这样可以减少妇女为寻找做饭用的水和柴火而遭到暴力行为的威胁。

多亏了这些工作，红十字国际委员会的许多受益者已经能够留在他们的村子里并保持有收入来源。





哥伦比亚，波哥大，
埃琳娜

“我离开了家园，因为那些武装团体强迫我们洗衣、做饭，为他们做所有的事情，不然他们就威胁要把我们的孩子带走。我想有一天能在我们村子里有自己的房子，并和孩子们一起回去。”

帮助哥伦比亚的国内流离失所者

哥伦比亚40年的冲突以及该国日益严重的经济困境已导致居民中的许多人群（包括国内流离失所者和收留社区）生活条件严重恶化。根据多份评估，1985年以来，有180万到300万哥伦比亚人流离失所，构成了世界第三大国内流离失所者群体。因为大多数国内流离失所者无法返回处于冲突易发地的故乡，他们倾向在主要城镇附近的贫困地带聚居。在那里，他们常会面临许多适应城市环境的难题。犯罪、不稳定的收入、不安全的居所、糟糕的卫生环境及无法获得医疗服务和教育等问题，这一切都使背井离乡的家庭日益脆弱。

一旦流离失所，农民们就不再拥有他们最重要的财产——土地，于是就无法种植粮食。他们别无选择，只能去购买大部分生活必需品，但他们的收入又非常有限。由于他们的技能不易用于别处，因此他们要在城市里找到工作是非常困难的。本可以投入到教育或健康方面的资源只能用于购买食物。这对于近三分之二人口在18岁以下的社会来说是个严峻的问题。

红十字国际委员会认为，政府现有的保护平民居民的政策需要更彻底地实施。现有的援助流离失所者的机制也同样需要加强并做出调整，以使国内流离失所家庭能够在经济与社会两方面实现自立。必须消除国内流离失所者在寻求帮助时遇到的障碍：现有社会服务及相关项目必须对他们的特殊需要做出反应，比如对那些必须掌握另外一套技能以更好适应新环境和当地就业市场需求的成年人进行培训。

红十字国际委员会与哥伦比亚红十字会一起向成千上万呆在临时住所等待村庄安全状况好转的新流离失所者分发了紧急救济品，如食物、垫子、毯子、卫生用品包以及厨具。另外，红十字国际委员会为波哥大的国内流离失所者发起了一个试验项目，即分发代金券，而非食物和其它基本供给。代金券可在指定市场及店铺使用，这样受益者就可以节省一些运输费用。





帮助利比里亚国内流离失所者 重新融入社会

2005年和平协议的签订后，大量人口重返被毁的村庄，他们的需求仍然巨大。到当年年底，在估算的30万国内流离失所者中，超过80%的人已离开了曾经居住的营地。不幸的是，绝大部分人无法在雨季来临前回到家里，种植粮食的时节已过，重建生活困难重重。

家园已在冲突中被毁，耕地在多年闲置后也荒草丛生。医疗、教育、供水、卫生等公用设施已破败不堪或根本不复存在。难民和国内流离失所者几乎一无所有地回到他们的故土。在一些地区，他们的返乡还会重新激起种族仇恨与土地纷争。

红十字国际委员会的首要工作是为大量自发返回利比里亚的难民以及更多返乡的国内流离失所者提供保护和援助。在返乡者最多的地区，红十字国际委员会向人们提供农具及其它救济品，并恢复或修建医疗设施以及供水和卫生系统。

红十字国际委员会向其它地区（如长期受冲突影响并有大量人员返回但只得到很少外部援助的东南部地区）也提供类似支持。它还为经过其修缮的医疗机构提供医疗物资和员工的在职培训。



利比里亚，果鲁，
洛弗

“洛弗：在战争爆发前，我们全家都住这儿。我们一起努力工作，我们有衣穿，有饭吃。这里的一切都很好，我们那时还有一个生产胡椒的农场。我丈夫是个非常友好的人，他对我很好。但战争发生后，果鲁这里就没有好日子过了。我们没有食物，没有干净的水，也没有医院。孩子没有学上。如果你没有钱的话，孩子就会病死。

问：你为什么要回来呢？

洛弗：我在这里出生。我的家在这儿。”

至2005年末，住在国内流离失所者营地和难民营中的近60万利比里亚人已有超过半数返回了故土。

红十字国际委员会当前在利比里亚的行动包括帮助失散的孩子与其家人重聚；收集并传递红十字通信；向各个家庭分发种子、工具及生活必需品；重建并配备基本医疗设施；修复水井，提供安全的饮用水。

使命

红十字国际委员会是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护战争和国内暴力事件受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。该组织负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突局势下开展的救济行动。它还致力于通过促进和巩固人道法与普遍人道原则的方式预防苦难的发生。红十字国际委员会创立于1863年，它是国际红十字与红新月运动的发起者。



Norman Ng / ICRC



ICRC

0867/006T 10.2007 2,000