



第六十七届会议

议程项目 69(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

保护和援助境内流离失所者：叙利亚境内流离失所者状况

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 67/262 和第 66/165 号决议及人权理事会第 6/32 和第 23/8 号决议，向大会转递境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告概述阿拉伯叙利亚共和国境内流离失所者在人道主义、保护和人权方面遇到的严重处境，分析在满足受影响社区迫切需要方面不断面临的挑战。报告还概述了一些重大考虑因素，为拟定今后持久的解决战略提供指导，并提出了一套初步建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的任务和方法	4
三. 背景	4
A. 政治和军事背景	4
B. 社会经济和人道主义背景	6
四. 境内流离失所问题概览	6
A. 境内流离失所问题的规模和形态	6
B. 流离失所问题的次要原因	7
五. 提供保护以防强迫流离失所	8
六. 向境内流离失所者和流离失所期间受影响社区提供保护和援助	8
A. 最近的事态发展和对危机的应对	8
B. 优先需求	9
C. 提供保护和援助遇到的阻碍	13
七. 叙利亚政府的立场	16
八. 特别弱势群体	16
A. 巴勒斯坦难民	16
B. 儿童	17
C. 妇女和女孩	18
九. 持久解决方案	19
A. 原则	19
B. 解决叙利亚流离失所问题的考虑	19
十. 结论与建议	21
A. 结论	21
B. 建议	22

一. 引言

1. 大会在 2013 年 5 月 15 日第 67/262 号决议中请境内流离失所者人权问题特别报告员在 90 天内向大会提交一份报告，说明叙利亚境内流离失所者在安全以及基本权利和生计方面面临的极为严峻的形势，并就此提出建议，以满足援助和保护需求，加强流离失所国际应对措施的有效性(第 21 段)。

2. 本报告是应上述要求提交的。报告概述了阿拉伯叙利亚共和国境内流离失所者在人道主义、保护和人权方面的状况，分析在满足受影响社区的迫切需要方面面临的重大挑战，以及为拟定今后的持久解决框架提供指导的一些考虑因素，并提出了一套初步建议。

3. 特别报告员感谢大会向他提供机会介绍本报告，并感谢提供信息的所有利益攸关方和对口部门。他注意到叙利亚政府提供的书面意见、在与叙利亚常驻联合国日内瓦办事处代表团会晤时听到的政府言论和政府发出的访问叙利亚的邀请。

二. 特别报告员的任务和方法

4. 本报告是根据大会第 66/165 号决议和人权理事会第 23/8 号决议为特别报告员规定的任务而提交的。特别报告员的分析和建议以《关于境内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)、¹ 立足人权的方针和国际人权、难民和人道主义法总框架为依据。特别报告员注意到，《指导原则》已被广泛接受并得到国际公认，包括被 2005 年参加纽约世界首脑会议及后来的国际论坛的各国国家元首和政府首脑视为保护境内流离失所者的重要国际框架。²

5. 本报告的编制基于对叙利亚境内人道主义、人权和流离失所者状况现有信息的全面案头审查和分析，以及各利益攸关方，包括联合国对应部门、国际组织、叙利亚政府和民间社会组织的情况介绍和书面意见。由于叙利亚境内的安全局势恶化以及提交本报告的时间有限，特别报告员对不能访问该国表示遗憾。本报告以例说明为某些部门提供的人道主义方案和人道主义应急计划，但不可能在报告篇幅内充分顾及所有方面。可通过各专门机构、基金和方案以及部门领导定期通报的最新情况，了解人道主义行为体开展部门活动的详细信息。

三. 背景

A. 政治和军事背景

6. 叙利亚冲突已升级为给人类、社会和经济带来严重后果，造成区域和地缘政治问题的国内武装冲突。国际人权和人道主义法受到践踏的性质和程度更加清楚

¹ E/CN.4/1998/53/Add.2。

² 大会第 60/1、第 62/153 号决议和人权理事会第 6/32 号决议第 5 段。

地说明政府军正在犯下战争罪和危害人类罪，不同政见武装团体犯下了战争罪，这些罪行导致叙利亚境内外近 600 万平民流离失所。作为一项战争策略，人口稠密地区继续不分青红皂白地受到袭击、围攻、集体惩罚和强迫流离失所，³ 至少有 93 000 人被杀害。⁴ 关于使用化学武器或生物武器的报告促使秘书长决定要求就这些指控进行调查。⁵

7. 政治权利、法治和政府的能力受到侵蚀，无法在其有效控制下的地区提供基本服务和确保安全，不同政见武装团体之间的分裂加剧，⁶ 这一切导致产生一个更加不稳定和难以控制的局面。有迹象表明，政府日益倚重已合并为国防军的军事或准军事部队。⁷ 还有报道称，人数不断增加的各种外籍战斗人员和叙利亚境内的军事派别，包括来自黎巴嫩的真主党成员站在政府一边，而与伊拉克境内基地组织有关联的“救国战线”派别则与反政府团体站在一边。据报，后者正在叙利亚境内越来越多的不同政见武装团体和区域极端主义团体中扩大影响力——使人担心叙利亚境内的战争已成为恐怖主义和全球圣战利用的一个平台。⁸

8. 外籍战斗人员投身到叙利亚，以及一些武装团体获得外国财政或物质支持，突出了这场冲突的区域层面。黎巴嫩、土耳其、约旦和伊拉克已感受到叙利亚战争所带来的重大军事或政治影响。周边一些国家还担心叙利亚冲突和叙利亚难民的涌入对其国内政治、经济和社区关系产生影响，因此使人关切对寻求安全庇护的难民临时或永久关闭边界。⁹

9. 在国内采取的政治举措，如 2013 年 3 月 24 日为促进民族和解启动的叙利亚国家对话论坛和提出大赦条件的 2013 年 4 月 16 日《第 23 号总统令》没能为达成政治解决方案增加势头。¹⁰ 国际举措也可能对冲突产生影响。2013 年 4 月，欧洲联盟放松了对叙利亚石油的制裁。在采取这项缓解人道主义需求的措施的同时，出现了武装团体为控制德尔祖尔和哈塞克油田发生内讧的报道。欧盟还取消了向叙利亚反对派运送武器的禁令，这有可能导致叙利亚境内和该区域武器的进一步扩散，⁹ 增加冲突升级的潜在因素。与此同时，仍在继续作出外交努力。已

³ A/HRC/23/58，摘要。

⁴ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，新闻稿，“联合国最新调查表明，在叙利亚冲突中至少有 93 000 人被杀”，2013 年 6 月 13 日。

⁵ 见大会第/67/262 号决议，序言部分第 17 段。

⁶ A/HRC/23/58，第 12 段。

⁷ 同上。第 22 段。

⁸ 同上。第 14 段。

⁹ 叙利亚需求分析项目，“叙利亚区域分析”，2013 年 5 月 30 日，评估能力项目，见 <http://www.acaps.org/en/pages/syria-snap-project>。

¹⁰ A/HRC/23/58，第 10 段。

宣布于 2013 年 6 月召开一次国际会议(第二次日内瓦会议)，作为对前一年会议采取的后续行动，那次会议是俄罗斯联邦和美利坚合众国的一项联合政治举措，导致叙利亚行动组于 2012 年 6 月 30 日发表了最后公报。¹¹ 但是，在编写本报告时，这些计划尚未最后完成。

B. 社会经济和人道主义背景

10. 据联合国估计，截至 2013 年 7 月，叙利亚境内约有 680 万人需要人道主义援助，几乎每三个叙利亚人中间就有一人需要援助。在此群体中 60%是境内流离失所者，儿童人数超过 300 万。另有 170 万人寻求在邻国和北非避难。¹²

11. 然而，由于在接触和监测受影响民众方面面临的挑战以及迅速变化的环境，仍然很难获得有关叙利亚人道主义需求的规模的准确信息。例如，相对于上述 680 万人的数字，2013 年 5 月一份关于叙利亚北部的评估报告发现，在人口达 1 050 万人的地区，必需品、服务的获取及安全受到严重影响，他们需要获得援助。¹³

12. 所有迹象表明，由于人口大规模流离失所、学校和医院等基础设施遭破坏以及基本公用事业瓦解，导致人道主义需求急剧上升。受暴力影响的人口稠密地区和收容大批境内流离失所者的地区的需求最为迫切。在被认为有着特别迫切需求的几类人中包括：身处武装活动地区或附近地区的民众；境内流离失所者；收容家庭和社区；城乡地区因危机和经济制裁而受到社会经济影响的穷人；叙利亚境内受影响的巴勒斯坦难民。¹⁴

四. 境内流离失所问题概览

A. 境内流离失所问题的规模和形态

13. 据编写本报告时联合国的估计，叙利亚境内至少有 425 万境内流离失所者，¹² 大多数人位于受影响最大的阿勒颇省、大马士革农村省、霍姆斯省、伊德利布省和德尔祖尔省境内。此一数字比 2013 年 1 月估计的 200 万境内流离失所者人数多了一倍以上。流离失所人口中主要是妇女、儿童和老人。

14. 流离失所问题继续以大规模和流动多变形态出现，由于冲突区域扩大和前线转移，导致全家人口多次流离失所。多数境内流离失所者在逃离家园时根本没机会带走个人物品、家用物品或证件。大多数人(85%)投奔亲友和收容社区，他们从中得到了很大的支助。

¹¹ A/66/865-S/2012/522。

¹² 人道协调厅，《叙利亚人道主义简报》，第 28 期，2013 年 6 月 18 日至 7 月 1 日。

¹³ 叙利亚北部评估工作组，“叙利亚北部第二次联合快速评估：最后报告”，2013 年 5 月 22 日。

¹⁴ 阿拉伯叙利亚共和国政府和其他，订正的叙利亚人道主义应急计划，2013 年 1 月至 12 月。

15. 由于境内流离失所者的涌入，很多收容区(往往在城市中心)人口骤增。维持生存的城市服务设施已不堪重负，到了可能或实际崩溃的边缘，使所有当地居民承受的风险不断上升。有报道称，成千上万名难民也许为了查看自己的住所或因为别无他选而从邻国返回，¹⁵ 但没有提供有关其动机或需求的任何具体信息，有些人很可能回到了境内流离失所状况，原因是原籍地的局势一直不安全，房屋被毁或存在战争遗留爆炸物。由于局势多变不稳、人道主义援助准入受到限制和得不到政府的详细数据，仍然很难追踪有关境内流离失所者动向的精确数据以及获得如按年龄和性别等分类的数据。

导致流离失所的主要因素

16. 政府军和不同政见武装团体公然违反国际人权和国际人道主义法继续是导致境内流离失所问题的主要因素。据阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会称，这些违反行为除其他外，包括对平民区使用滥杀滥伤武器、进行空中轰炸和地面攻击，违背了区分平民和那些积极参与敌对行为者的原则和日内瓦四公约共同第3条。¹⁶ 除了滥杀滥伤平民外，还有迹象表明以歧视性理由(即，地域、宗教、政治派别或被认为的其他关联)有针对性地侵犯人权和违反人道主义法，也是导致大规模流离失所的一个日益重要的原因。¹⁷ 对这类攻击和煽动暴力的言论的恐惧，使人日益担心冲突具有更加浓烈的派别性质，以及有可能开始规模更大的预防性迁移。担心受到性暴力也导致家庭的流离失所。¹⁸ 此外，委员会还首次记录了在滥杀滥伤和派别攻击中强迫流离失所，特别是政府军在境内流离失所者寻求庇护的场所强迫流离失所的情况(例如，2013年4月在德尔阿蒂亚)。根据上述记载，对平民区的这种狂轰滥炸式攻击在叙利亚境内普遍存在，是政府军根据有组织的政策进行的。委员会的结论是，这些强迫流离失所的例证构成了危害人类罪和/或战争罪。¹⁹

B. 流离失所问题的次要原因

17. 国际人道主义权利和人道主义法受到侵犯和缺乏安全感已不再是导致流离失所的唯一原因，越来越多的境内流离失所者被迫逃离家园是冲突的次生影响造成的。某些地区大批住房被毁、包括水、医疗和环卫在内的基本服务中断、生计丢失，剥夺了很多叙利亚人满足其最基本需求的能力，迫使他们到叙利亚境内外其他地点寻求援助和庇护。

¹⁵ 例如，见《Daily Star》(黎巴嫩)：“6月有9 000名叙利亚人离开约旦回国”，2013年6月25日；另见第七节，第52段。

¹⁶ A/HRC/23/58，第149-151和154-156段。

¹⁷ 同上，第38-50、51-57和64-69段。

¹⁸ 安全理事会2013年4月18日第6949次会议，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的发言(S/PV.6949)。

¹⁹ A/HRC/23/58，第149-151页。

五. 提供保护以防强迫流离失所

18. 作为保护和援助境内流离失所者的国际框架,《关于境内流离失所问题的指导原则》提供了适用于流离失所各个阶段(包括预防和流离失所期间)和持久解决流离失所问题的标准和原则。已在该《指导原则》的全面框架内对第五、第六、第八和第九节提供的信息进行了分析。

尽责义务: 预防、缓解和解决根源

19. 叙利亚境内持续的违反国际人权和人道主义法行为显然违反了《指导原则》。尤其是,过去两年里政府和不同政见武装团体滥杀滥伤平民和大规模侵犯人权的行为,违反了《指导原则》中关于提供保护以防强迫流离失所,以及更具体地说,有义务避免为可能导致流离失所创造条件的第5至第8条。威胁或攻击境内流离失所者已经找到的避难场地也违反了《指导原则》第10(2)条。尽管根据《指导原则》,准军事团体和不同政见武装团体等国家和非国家行为体均须承担责任,但是,国家当局须承担确保在其管辖下的人享有人权,以及向境内流离失所者提供保护和人道主义援助的首要责任(《指导原则》第3条)。在这些义务中包括尊重人权和人道主义法的义务(《指导原则》第5条);保护人权的尽责义务,即采取一切可行措施避免或尽量减少流离失所现象(《指导原则》第6、7条),比如采取适当军事战略、解决导致流离失所的根本原因和/或与相关团体和利益攸关方商谈政治解决方案;提供有效补救的义务,例如赔偿或协助为境内流离失所者找到永久解决办法(《指导原则》第28和29条)。

20. 根据现有资料,叙利亚政府似乎没有在上述方面履行职责。委员会称,记录到的违反国际人权和人道主义法、导致大规模流离失所现象的行为,广泛一致地证明叙利亚军事和政府领导人采取了步调一致的政策。而且,他们在将肇事者绳之以法方面也没有作出令人信服的努力。委员会发现,不同政见武装团体也犯下战争罪,指挥官或直接参与犯罪,或未能采取适当的纪律措施。²⁰

六. 向境内流离失所者和流离失所期间受影响社区提供保护和援助

A. 最近的事态发展和对危机的应对

21. 虽然挽救生命的人道主义援助在逐渐扩大,但提供的援助仍然不够,无法满足叙利亚迅速增长的人道主义需求。2013年初以来,联合国及其伙伴方继续开展重大努力,通过采用机构间运输队系统方法,跨越冲突线,接触境内流离失所者及收容他们的人,并向他们提供援助,通过这一方法进入到了之前无法进入或难

²⁰ 见 A/HRC/19/69, 第 69 和 126 段, 和 A/HRC/23/58, 第 154-156 段。

以进入的地点，包括阿勒颇、哈马、霍姆斯、伊德利布、德拉和塔尔图斯。联合国还通过与当地建立更多伙伴关系，以及在霍姆斯和塔尔图斯建立人道主义中心，扩大了人道主义援助准入。

22. 联合国及其人道主义伙伴经与叙利亚政府协商后，制定了叙利亚人道主义援助应急计划。2013年6月启动了2013年订正计划，延长应急计划的时限，以应对不断恶化的人道主义局势。为满足该计划中确定的各项需求共需要资金14.1亿美元，截至2013年6月28日，已收到约5亿美元。²¹

23. 还扩大了该计划的目标，以涵盖以下领域和活动：宣传对平民，特别是有特殊需求的人的保护、早期恢复、维持生计和恢复公共服务、以及加强本国和国际人道主义应急机构的业务能力。在此方面向前迈出的重要一步将是相关行为方制订在上述各个方面应对叙利亚危机的实施战略。在作出这些努力时需要人道主义行动方继续奉献，以及其他各行为方提出互补且独特的意见和战略。此外，虽然人道主义活动对于拯救生命和减少痛苦必不可少，但同时还需承诺确保尊重国际人权和人道主义法，以及找到政治解决冲突的办法，这是消除人道主义痛苦和流离失所的根源，营造有利于和平和早期恢复的环境的根本。

B. 优先需求

1. 保护

24. 持续冲突导致境内流离失所者在逃亡和流离失所期间面临严峻的保护问题。鉴于几乎没有哪个地区能保障安全，因此他们往往面临遭受持续暴力的风险，包括不分青红皂白的袭击、针对特定社区的袭击、以及针对他们寻求避难地点的袭击或以袭击相威胁。²² 这些行为违反了国际人权和人道主义法、以及《指导原则》第5、第6、第10和第11条。

25. 在保护方面存在的其他一些风险也对境内流离失所者产生特别影响，包括在逃亡期间与家人分离，以及面临受到骚扰、性暴力和被贩运的更大风险(见第八节)。在境内流离失所者逃离、颠沛流离或回返途经区域存在战争遗留爆炸物也是保护方面的一个风险。

26. 邻国限制逃离叙利亚的叙利亚人入境也越来越成为一个严重关切的问题，这损害了境内流离失所者寻求庇护的权利，违反了《指导原则》第15(c)条。²³ 因此，成千上万的叙利亚人被迫在土耳其和伊拉克边界地区的临时境内流离失所者

²¹ 人道主义事务协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第28期，2013年6月18日至7月1日。

²² 例如，2013年5月在霍姆斯郊区 Al Wa'er 发生战斗期间。

²³ Amnesty International, "People on the move: 'For many displaced Syrians, going back home is out of the question'", 2013年5月22日；Reuters, "Plight of Syrian refugees stranded near Jordan border worsens", 2013年5月29日。

营地住下来。与土耳其接壤的边界地区遭到炮轰等事件表明这些营地面临保护风险。²⁴

27. 迄今为止，人道主义行为方的保护措施在很大程度上侧重于社会服务，例如社会心理支持、社会咨询和社区赋权、与儿童等有特殊需要群体有关的广泛活动以及预防和应对性暴力和性别暴力。

2. 食物

28. 整个国家的粮食安全状况已经恶化，越来越多的人需要紧急粮食援助。据2012年的一项评估估计，400万人被认为粮食安全无保障。²⁵ 但2013年在阿拉伯叙利亚共和国北部的评估发现，890万人居住的地区粮食安全无保障，谋生机会不足，²⁶ 这表明情况可能更加严峻。

29. 此外，畜牧业受到的严重影响以及谷物产量的下降预计将大大增加对粮食的需求，以至超出人道主义行为方的应对能力。²⁵ 粮食供应网络遭破坏，进入粮食市场的机会中断，导致粮食价格和燃料等相关费用急剧上升。面包等主食价格上涨对境内流离失所者的影响尤其大，因为大多数人因流离失所失去了收入和谋生手段。如果出入限制导致人民不能及时获得援助，境内流离失所现象很可能会加剧，因为人们将离家去寻找生计和生存方式。

30. 与去年相比，人道主义行动方分发的粮食大幅增加。截至2013年6月，世界粮食计划署(粮食署)与阿拉伯叙利亚红新月会及地方慈善机构合作，向叙利亚全国各地225万人提供了粮食援助。²⁷ 粮食署计划到2014年年底将援助人数提高至400万人，但粮食分发依然要视安全情况而定。世界粮食计划署还应对人道主义需求突然激增的问题。6月份，粮食署向13 500名逃离Al-Qusayr冲突的境内流离失所者紧急提供了食物。²⁸ 2013年1月以来，联合国粮食及农业组织(粮农组织)向55 000名小农和牧民提供了紧急支助方案。²⁹

3. 住所和非粮食物品

31. 据估计，120万栋房屋遭破坏或被摧毁，占阿拉伯叙利亚共和国全部住房的三分之一。受损房屋大多是霍姆斯、大马士革、阿勒颇、德拉和塔尔图斯等冲突

²⁴ 信息由安全和安保部提供，2013年4月30日；Reuters，“Syrian air strike on Turkish border kills five”，2013年4月30日。

²⁵ 阿拉伯叙利亚共和国政府及其他，“2013年1月至12月订正的叙利亚人道主义援助应急计划”，第3.1节。

²⁶ 叙利亚北部评估工作组《叙利亚北部第二次联合快速评估：最后报告》，2013年5月22日。

²⁷ 人道主义事务协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第28期，2013年6月18日至7月1日；世界粮食计划署在叙利亚国内和约旦、黎巴嫩、土耳其、伊拉克和埃及等邻国采取的应对措施，2013年5月18日至6月5日。

²⁸ 人道主义事务协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第27期，2013年6月4日至17日。

²⁹ 同上，第25期，2013年5月7日至20日。

地区的非正规住区(穷人住的地方)。³⁰ 对于那些逃离或失去家园的人而言,住房选择很少。叙利亚大多数境内流离失所者(85%)住在收容家庭,但这些收容家庭本身也在艰难度日。越来越多的境内流离失所者住在公共集体收容所或是在被废弃的房屋、未完工的建筑、帐篷营地、以及学校、体育中心、医院等公共建筑里搭建临时住所。根据地方行政部的数据,截至2013年5月21日,阿拉伯叙利亚共和国各地850多个政府的官方集体收容所共收容了173 401名境内流离失所者,占境内流离失所者总人数的4%。³¹

32. 令人关切的是,没有得到政府或地方当局支持的社区中心人满为患,没有清洁饮水、电、绝缘物、卫生和废物管理设施,增加了爆发疾病的风险。在阿拉伯叙利亚共和国北部的评估发现,住在集体收容所中的境内流离失所者,特别是妇女和女孩缺乏隐私,缺少适当的卫生设施,在各方面都面临最大风险。²⁶

33. 正在对集体收容所进行一些整修:联合国难民事务高级专员公署(难民署)的执行伙伴已开始整修83个集体收容所;国际移民组织(移民组织)正在与地方行政部最终确定有关68个集体收容所的协定;预计叙利亚社会发展学会将提供收容所门窗防漏包,以帮助改善霍姆斯一些家庭的条件。²⁸ 总之,机构间收容所工作组2013年针对400多个地点提供收容所援助。

34. 受影响较小地区过去租房住的家庭因收入来源中断现在越来越难继续支付租金。迫切需要为收容社区和独自生活或住在收容家庭中的境内流离失所者,以及生活在过度拥挤的社区收容所的那些人制定更可持续的住房解决方案,提高吸纳能力。

35. 许多境内流离失所者被迫离家出走时没有带任何日用品,因此迫切需要床垫、毯子、卫生用品、厨房用具等基本的非食物物品。截至2013年6月底,难民署共向120万名境内流离失所者提供了非食物物品,还实施了一次性的现金援助计划,帮助一些家庭(26 000名境内流离失所者)满足基本需求。鉴于冬季就要来临,及时接触到境内流离失所者和其他需要帮助的人,以便向他们提供过冬物品,对于他们的生存至关重要。

4. 其他领域的紧急需求

(a) 医疗

36. 叙利亚人道主义应急计划提到医疗行业的需求“迅速增加”,原因是受伤的人很多,而叙利亚的保健系统遭到严重损坏;至少57%的公立医院被摧毁或损坏,大多数救护车或者受损或者无法使用,当地的药品生产下降了90%。²⁵ 医疗方面的需求巨大,在无国界医生组织经营5个保健设施的叙利亚北部地区也是如此。无国界医生组织除协助处理战争伤员外,还设法提供其他服务,该组织强调,与

³⁰ 媒体的独立审查与分析,《联合国报告:叙利亚冲突损坏了三分之一的房屋》,2013年4月11日。

³¹ 阿拉伯叙利亚共和国政府提供的数据,2013年6月12日。

医疗需求的规模和多样性相比，其开展的活动非常有限。无国界医生组织报告称受到许多因素的制约：将医务人员和保健设施作为袭击目标、不给他们发放工作许可、在提供援助方面设置更多限制、以及袭击人道主义车队。³² 在叙利亚北部的评估发现，获得保健服务是最严重问题，包括境内流离失所者在内的 1 030 万人生活的地区缺乏保健服务。报告尤其强调指出，尤其是大批境内流离失所者涌入的地区需要药品、救护车、医疗设施和医疗设备；在冲突激烈区域需要外科医生、急诊医生，以及提高一线救护人员开展伤检分类的能力。²⁶

37. 据估计，满足叙利亚医疗部门抢救生命的优先需求所需资金为 1.77 亿美元。³³ 世卫组织警告，供水系统遭破坏带来严重的公共卫生风险，因为这影响到人们的卫生习惯，造成流行病爆发的危险，特别是在人口稠密地区和境内流离失所者居住的集体收容所。疫苗接种率低、缺乏卫生服务、固体废物的收集和处理中断更加剧了这一风险。²⁵ 与保健有关的援助除其他外，包括各行为方(如世卫组织、难民署、联合国人口基金(人口基金)、无国界医生组织)进行疫苗接种、提供流动保健服务，以及提供基本药品、外科手术用品、生殖保健支助和急救包。即使提供了这些物资和服务，但由于政府限制，进入准入困难地区的医院仍然是一项挑战。³⁴ 关于心理创伤、性暴力和性别暴力以及暴力侵害儿童行为的报告表明，很多境内流离失所者，特别是妇女和儿童需要心理健康服务和心理社会支助。

(b) 供水和环境卫生

38. 阿拉伯叙利亚共和国人均可用水比冲突之前的水平下降了三分之一，供水系统遭破坏导致这一水平持续下降。特别是，水处理厂遭到破坏、氯短缺增加了未经处理的废水的排放量，污染了地下水和地表水，影响了饮用水的安全和数量。因此，供水时断时续，而且取自其他潜在的不安全和未经处理的水源；私人供水卡车提供的水得不到控制。收容境内流离失所者的社区人口密度加大加剧了这种情况。住在集体收容所和私人住宅内的境内流离失所者的居住条件也普遍很差，无法充分获得安全的饮水或卫生设施。²⁵

(c) 营养

39. 有重大迹象表明，各种因素结合起来正在导致 5 岁以下儿童，以及哺乳期妇女和少女等其他弱势群体的营养状况不断恶化。²⁵ 根据收到的资料，冲突正在阻碍约 10 万名已经严重营养不良的 5 岁以下儿童、近 870 000 名同一年龄段营养

³² 无国界医生组织主席 Mego Terzian 在 2013 年 6 月 7 日联合国关于阿拉伯叙利亚共和国的捐助方会议上的发言。

³³ 世卫组织总干事，“阿拉伯叙利亚共和国的人道主义呼吁”，在日内瓦发表的演讲，2013 年 6 月 7 日。

³⁴ 人道主义事务协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第 25 期，2013 年 5 月 7 日至 20 日，第 28 期，2013 年 6 月 18 日至 7 月 1 日。

不良儿童以及 30 万名哺乳期妇女接受治疗。流离失所家庭正在艰难地维持适当的饮食，并为幼儿提供必要的补充食品。³⁵ 在集体生活环境中缺少食物和隐私加上压力等因素也对母乳喂养等儿童喂养做法产生了不利影响。²⁶ 在婴儿奶粉问题上，重点是营养需求，以及推动和促进母乳喂养方法，特别是在紧急状况下婴儿奶粉的安全配制和人工喂养受到阻碍时。迫切需要在境内流离失所者人口集中区域进行营养评估，以便充分评估和应对他们及收容社区的情况。

(d) 教育

40. 局势不安全、因害怕炮击父母不愿送子女上学，以及缺乏财政手段，导致许多境内流离失所儿童受教育的机会有限，或根本没有机会；女孩受到的影响更大。收到的资料显示，有迹象表明，在所有境内流离失所儿童中，近一半已经辍学，叙利亚 22 000 所学校中，超过 20% 因遭到破坏、被摧毁、或作为境内流离失所者收容所已经不再授课。许多学校被交战各方占领。³⁶ 据报告，在叙利亚北部的 7 个省，只有 43% 的学校还在运转，并用于教育目的。²⁶ 其他挑战包括缺乏教师、需要学习材料、以及必须翻修被抢掠的教学办公室。

41. 随着新学年的到来，预计与教育有关的需求将大幅增加，尤其是在境内流离失所者收容社区。为解决其中一些需求，联合国儿童基金会(儿基会)与其伙伴方一道向 113 000 多名儿童提供支助，其中包括境内流离失所者，参加学校俱乐部(提供补习教育)，推动修缮学校并提供教学材料，计划在需要额外学习场所的学校搭建 104 个预制教室。³⁷

C. 提供保护和援助遇到的阻碍

1. 准入限制和安全考虑

42. 包括安全考虑、行政和作业限制在内的各种因素合并起来，阻碍了叙利亚境内的人道主义准入。与安全有关的阻碍包括交战和军事行动、冲突双方不遵循国际人道主义法、持不同政见的武装团体数量多且分裂以及所有各方均对国际人道主义行为体持有怀疑和误解。此外，关闭通行道路、正式和非正式检查站以及出入仓库受到阻断，持续构成障碍。越来越多的人道主义工作人员和联合国工作人员被杀害、受伤和遭到绑架，包括联合国车辆在内的货物和设施受到袭击，这种趋势令人担忧。³⁸ 这些行动违反人道主义原则和国际法，剥夺人道主义工作人员的生命，使得境内流离失所者等需要援助的人无法获得拯救生命的援助。

³⁵ 人道主义事务协调厅，《叙利亚：人道主义需求概览》，2013 年 4 月 26 日。

³⁶ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表在安全理事会第 6949 次会议上的发言，2013 年 4 月 18 日(S/PV. 6949)。

³⁷ 儿基会，与特别报告员的通信，2013 年 6 月 5 日。

³⁸ 安全理事会 2013 年 4 月 18 日第 6949 次会议，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员关于叙利亚的情况通报(S/PV. 6949)。

43. 由于叙利亚主要公路沿线的道路通行取决于安全局势，在一些区域，例如霍姆斯省老城和巴勒斯坦难民营，通往境内流离失所者等受影响人群的通行受阻，使其长时间无法获得基本援助。进入反对派控制下的热点位置和地区仍然是个挑战，因为地域控制权经常易手且指挥权分散。

44. 政府和不同政见武装团体未能向平民提供安全通行并且切断了交通，因此影响了供应链。这违反国际人道主义法，也违背《指导原则》第 15 条和 18 条的规定，即境内流离失所者有权在国内其他区域寻求安全，主管当局则应至少确保境内流离失所者能安全地获取食物、水和收容等基本援助。例如，政府于 2013 年 2 月至 3 月关闭了叙利亚阿拉伯红新月会在霍姆斯省的跨界行动，实际上切断了 276 000 名需要援助之人可获得的援助；³⁸ 并且，冲突各方在 2013 年 6 月轰炸期间没有为困在霍姆斯省老城的 2 000 名平民提供安全通道。³⁹

45. 分别于 2013 年 4 月和 5 月启动的叙利亚北部需求评估和叙利亚需求分析项目报告确认，由于检查站、宵禁、封锁、现行敌对行动和基础设施损坏等限制人道主义机构自由通行的因素以及武装部队和犯罪集团等强权团体干预人道主义活动等原因，在叙利亚北部，包括阿勒颇省和伊德利布省以及在大马士革农村省、库奈特拉省、德拉省、德尔祖尔省、腊卡省，人道主义准入面临困难。⁴⁰ 安全理事会和叙利亚政府建议开展跨界行动，作为提供援助的补充形式。³⁸

2. 人道主义能力有限

46. 叙利亚的人道主义需求超出了人道主义行为体当前的能力总和。需要更多的人道主义合作伙伴，这要求放宽对当地和国际人道主义组织在叙利亚开展工作的行政程序。根据收到的信息，截至 2013 年 6 月 28 日，政府已批准 82 家当地非政府组织与联合国和 14 家获准在叙利亚工作的国际非政府组织一同工作。然而，一些人道主义行为体关切，自 2013 年 1 月以来，官僚主义障碍有所增加，表现为：政府批准的非政府组织名单少于之前的 110 家；新批准的国际非政府组织很少；由于官僚程序障碍，很少有机机构能够开展业务。³⁸ 为增加能力，必须立即解决官僚主义和行政制约，其中包括对签证、进口通讯设备和装甲车辆以及向反对派占领区提供医疗设备所做的限制，以及对人道主义援助提供和车队设定的过多行政程序。⁴¹ 缺乏燃料和司机等资源以及基础设施的毁坏也限制了准入。

³⁹ 人道协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第 28 期，2013 年 6 月 18 日至 7 月 1 日。

⁴⁰ 叙利亚北部评估工作组《叙利亚北部第二次联合快速评估：最后报告》，2013 年 5 月 22 日；叙利亚需求分析项目，“叙利亚区域分析”（见第三节，脚注 9）。

⁴¹ 安全理事会 2013 年 4 月 18 日第 6949 次会议，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的情况通报：叙利亚需求分析项目，“叙利亚区域分析”。

47. 筹资是另一个潜在制约因素。尽管 2013 年的供资情况与 2012 年相比有所改进，⁴² 但非食物物品和收容所(供资率 3.7%)、生计和早期恢复(13.6%)、教育(20%)、保护和社区服务(22%)及供水、环境卫生和讲卫生运动(23%)等基本部门至今供资不足的问题令人关切。⁴³ 这些部门急需关注。如果冲突拖延很长一段时间，则人道主义供资的可持续性令人关切。此外，即使暴力停止并达成政治和解，考虑到基础设施和国家结构遭受高度毁损，叙利亚的恢复进程也需要支持。国际社会和捐助方必须制订创新战略来应对这些挑战，包括从人道主义之外的其他预算获得资金。

3. 当前努力和战略

48. 尽管存在上述制约，联合国及其合作伙伴仍在寻求通过各种方式改善人道主义准入情况并向所有需要援助者，包括境内流离失所者提供援助。具体方式包括：

- 在中央和地方两级，与冲突各方，包括国家和非国家行为体，进行谈判；
- 联合国各机构之间加强协调，在经常方案之外，包括采取跨界行动，支持机构间车队和配送物资进入难以到达的区域；
- 在该国各地开办行动中心，实现业务下放；
- 与更多的本地社区组织和非政府组织结成伙伴关系。

49. 特别报告员鼓励联合国人道主义国家工作队继续与政府谈判，以期解除阻碍准入的各种障碍，倡议不受限制的准入并为希望离开冲突地区的平民提供安全通道，并且要求政府积极回应这些谈判。

4. 获得叙利亚境外的保护和援助

50. 最为紧迫的事项是确保在叙利亚境内增加人道主义援助和保护机会，同时，不得以这种援助为由，从政策、战略和行动上阻碍流离失所者和其他人员寻求该国境外的国际保护和援助。特别报告员赞扬迄今为止欢迎叙利亚难民的邻国，呼吁这些国家继续遵守庇护制度，维持边境开放政策，尊重流离失所者根据《指导原则》第 15 条在其他国家寻求庇护的权利，并遵循不驱回原则。特别报告员还强调所有主管当局，包括叙利亚政府和持不同政见的武装团体，应按照《指导原则》第 15 条的规定，尊重境内流离失所者到国内其他地区寻求安全、离开本国和寻求庇护的权利。

⁴² 截至 2013 年 6 月底，叙利亚人道主义援助应急计划收到 500 932 726 美元，供资率 36%。

⁴³ 与特别报告员的通信，2013 年 6 月。

七. 叙利亚政府的立场

51. 叙利亚政府就本报告向特别报告员提供了书面资料。⁴⁴ 政府将其立场表述为，叙利亚没有受到所谓“境内流离失所者”现象的困扰，而是一直在遭受武装歹徒实施的一系列恐怖主义袭击。”因此，接受援助的人员被称为“因当前事件而离家者”。政府强调对叙利亚人民施加的制裁造成了严重的人道主义后果，着重表示其与红十字国际委员会和联合国开展的合作。政府还详细列举其各项努力，如设立救济问题高级委员会负责紧急应对受影响人群、包括“离乡家庭和返乡者”的需求，设立重建委员会，执行补偿公民的财产损失并修复毁损的基础设施和公共设施等任务。政府提到的其他努力和行动包括，提供公共建筑作为临时收容所，支持慈善组织帮助受影响居民。

52. 政府还提供了以下方面的最新数据：居住在收容所中的人数、返回各省的人数(截止 2013 年 5 月 21 日，共 156 249 个家庭)、以食物和非食物物品形式提供的援助数量。政府建议的应对人道主义紧急需求的最佳方式包括：请求国际社会履行承诺，请求捐助方兑现承诺，例如向叙利亚人道主义援助应急计划所做的捐助许诺；停止本区域某些国家以提供资金的方式支持武装帮派的做法，因为这种做法延长了人道主义苦难；相关国家应解除对叙利亚的制裁，以减轻苦难；解决从被占领的叙利亚戈兰被迫离开家园的叙利亚居民的处境。叙利亚政府重申邀请特别报告员在双方都方便的时候访问叙利亚。

八. 特别弱势群体

53. 特别报告员注意到特别脆弱的境内流离失所者群体，其中包括儿童、妇女和女孩以及在叙利亚流离失所的巴勒斯坦难民所特有的保护和援助方面的主要关切。由于可获得资料有限和篇幅限制，本报告没有列明可能会影响对来自不同宗教、国籍或族裔背景的人们和老年人或残疾人等其他境内流离失所者群体提供保护方面的严重挑战。特别报告员鼓励相关行为体在这一领域开展更多工作。

A. 巴勒斯坦难民

54. 叙利亚冲突给该国境内估计约 525 000 名巴勒斯坦难民造成重大伤亡。位于阿勒颇省、大马士革市、德拉省、大马士革农村省和霍姆斯省的巴勒斯坦难民营和邻近地区经历了叙利亚冲突中一些最激烈的武装交战，每天都有伤亡发生。根据收到的资料，叙利亚境内全部巴勒斯坦难民中至少有 50%在冲突中有过一次流离失所经历，其中包括 54 000 名儿童，许多人多次流离失所。由于外逃至邻国的可能性有限，大部分难民成为境内流离失所者。截至 2013 年 5 月，叙利亚境内超过 420 000 名巴勒斯坦难民的基本食物需求无法得到满足。⁴⁵

⁴⁴ 叙利亚政府 2013 年 5 月 31 日和 6 月 12 日与特别报告员的通信。

⁴⁵ 人道协调厅，《人道主义公报：叙利亚》，第 25 期。

55. 巴勒斯坦难民营的平民特点和中性不再受到尊重，这违反了国际法关于武装冲突中的难民在任何情形下都应受到保护且不受不利区分的规定。⁴⁶ 人道主义行为体报告说，叙利亚境内的每个巴勒斯坦难民营都受到了武装冲突影响，在居住区内和紧邻地点发生炮击和交火，武装团体在营区内建立据点，政府部队占据营地入口及周边地区，并因战斗和行动限制而中断了食物和必需品供应。这种情形造成了严重的人道主义需求，使得德拉省、Yarmouk、Husseiniyeh、Khan Eshieh、Sbeineh和Seida Zaynab等地的巴勒斯坦难民营人员因冲突而流离失所。

56. 尽管巴勒斯坦难民在冲突中大体上保持中立，但令人关切的是，他们仍然容易受歧视，并被认为与冲突的这方或那方有关联而日益成为攻击目标。⁴⁷ 近 46 000 户家庭的房屋被损坏或摧毁。许多难民与非巴勒斯坦籍的境内流离失所者一同，在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的学校等设施中寻求临时收容，其他人则被安置在非近东救济工程处的其他设施中。他们流离失所并丧失生计，严重影响了难民的整体复原力和社会安全网以及获取适当住所、医疗和教育服务的机会。特别报告员鼓励近东救济工程处努力解决医疗和教育问题，包括采取措施在流离失所地区设立临时医疗点和替代教育设施。他还指出，叙利亚境内来自伊拉克、阿富汗、索马里和苏丹等国的移民、其他难民和寻求庇护者也很脆弱，易受冲突、二次流离失所和日益增加的人道主义需求的合并影响。

B. 儿童

57. 流离失所、经济匮乏和家庭离散的合并影响使得境内流离失所儿童遭受各种形式暴力和剥削的风险增加，包括有可能沦为童工、上街乞讨、遭到贩运、童婚和性剥削。特别报告员感到关切，有迹象表明，包括在境内流离失所者社区内，孤身和离散儿童以及终生残疾儿童的数量可能正在增加。⁴⁸ 还令人关切的是，尤其是在过于拥挤的庇护所内或东道家庭中，境内流离失所家庭和社区所经历的额外压力有时也会导致特别是儿童和妇女遭受最亲近之人的暴力行为。然而，由于目前条件所限，无法在叙利亚进行适当的儿童保护评估，因此没有充分资料显示儿童所面临的这种风险增加的确切情况。期待 2013 年 7 月底之前，在当前机构间儿童保护(远程)需求评估报告发布之后，能获取更多资料。

⁴⁶ 《日内瓦四公约的第一附加议定书》，第七十三条，联合国，《条约汇编》第 1125 卷，第 17512 号。

⁴⁷ 例如，2013 年 3 月 1 日，2 名巴勒斯坦人在 Yarmouk 被公开绞死，媒体报道称他们因为向叙利亚武装部队传递情报而被处死。

⁴⁸ 人道主义机构注意到，在过去几个月中，抵达邻国的孤身和离散儿童及残疾儿童增多，表明在叙利亚可能也存在类似情况。

58. 特别报告员曾收到过在武装冲突中招募和使用儿童的报案，⁴⁹ 但目前尚无法取得显示境内流离失所与招募之间有关系的结论性资料。涉及或可能涉及被迫流离失所或者以境内流离失所者为目标的其他严重违反国际法和侵害儿童权利的行为包括：在学校附近引爆汽车炸弹；将学校用于军事目的，使用儿童作为人盾；轰炸作为避难所的当地学校；在人口密集地区使用重武器和集束弹药，导致儿童伤亡；为勒索赎金劫持儿童；尤其是在怀疑男女儿童与敌对方有牵连时，对其进行扣押，施加酷刑和性暴力。⁵⁰ 目睹或经历过极端暴力行为的儿童会遭受巨大的精神痛苦，需要心理社会支持。

59. 有迹象表明，由于流离失所、安全制约或登记系统中断等原因，许多境内流离失所者可能没有对其新生儿进行登记。鉴于出生证是享受各种权利所需的重要个人身份文件，必须建立灵活机动的系统，颁发登记文件或替代性证明文件，并更换已经丢失或损毁的文件。还需要采取类似措施处理死亡证明和婚姻登记等其他关于民事状态和个人身份的文件，对年轻女孩尤其如此。大力鼓励并需要加大力度支持在这方面已经做出的努力，如难民署为境内流离失所者提供的法律服务。

C. 妇女和女孩

60. 联合国监测人员收到可靠指控，称在劫掠、袭击过程中，在拘押设施、检查站、被认为同情敌对方的地区，可能也在搜查房屋过程中，有妇女和女孩遭受性暴力。⁵¹

61. 尽管对性暴力行为的恐惧被认定为流离失所的原因之一，但由于家庭离散、缺乏基本的结构性保护和社会保护，且安全获取服务的机会有限，妇女和女孩在逃亡过程中和流离失所阶段也面临性暴力危险。小武器扩散以及指挥结构不明的武装团体数量增加也加大了性暴力风险。性暴力和性别暴力的幸存者获得服务的机会受到安全制约因素、服务的可取得性、距离以及家庭约束妇女和女孩行动自由的限制。因为害怕污名、社会排斥、名誉杀人或报复，幸存者也不愿意报告受到的性暴力和性别暴力。⁵²

62. 冲突给妇女和女孩、包括境内流离失所的妇女和女孩造成的社会和经济影响增加了她们遭受虐待、采取有害应对机制以及在非正规经济部门找工作的压力下受到剥削的风险。战前在叙利亚一些社区中存在女孩早婚和强迫婚姻的做法，如

⁴⁹ A/HRC/23/58，第 101 段；全球保护群组，“叙利亚境内紧急儿童保护”，2013 年 5 月。

⁵⁰ A/67/845-S/2013/245，第 151 至 160 段。

⁵¹ 同上，第 160 段；A/HRC/23/58，第 91 至 95 段。还有直接幸存者和目击者提供的关于男孩和男子遭受性暴力的报告。

⁵² 全球保护群组，“叙利亚战争的隐性成本：性别暴力”2013 年 4 月。

今包括在境内流离失所的社区中，一些家庭采取这种做法以便在缺乏男性家庭成员的情况下更好地“保护”女孩并减轻家庭经济压力。⁵² 由于流离失所和冲突造成的困境，亲密伴侣间暴力也高于战前水平，而且对妇女和女孩的影响不断增加。⁵²

九. 持久解决方案

63. 找到叙利亚冲突的政治解决方案和停止内战，是实现叙利亚稳定以及社会和经济复苏的先决条件。为已经发生的大规模流离失所现象找到解决方案，也是实现叙利亚复苏和区域稳定所面临的重大挑战。尽管目前还很难为这个仍被武装冲突撕裂的国家提供结论性建议以找到流离失所问题的持久解决方案，但许多重大原则和考虑对于解决叙利亚的流离失所问题始终是至关重要的。

A. 原则

64. 《指导原则》明确指出：主管部门的主要职责是为促成境内流离失所者的持久解决方案创造条件并提供必要的手段，特别是促成境内流离失所者自愿回返、重新安置到本国其他地区或融入当地（《指导原则》第 28 条）。此外还必须作出特别努力，以确保境内流离失所者充分参与他们选择的持久解决方案的规划和管理的工作，参与公共事务，并保护他们不受歧视的权利，包括获取公共服务的权利（《指导原则》第 28(2) 条和第 29 条）。主管当局还有责任协助境内流离失所者收回他们的财产和财物，或提供公正的赔偿或补偿；为境内流离失所者向国际人道主义组织和其他组织（包括发展组织）寻求帮助提供便利（《指导原则》第 29(2) 条和第 30 条）。

B. 解决叙利亚流离失所问题的考虑

65. 就解决叙利亚境内流离失所问题的战略而言，有几项考虑尤为关键。以下要点尽管并不全面，但却能为一项持久解决战略的关键组成部分提供建议。

1. 潜在动力和移徙模式

66. 叙利亚部分地区所受的破坏程度和基本服务的匮乏、境内流离失所者在原籍地区所经受的创伤、失去家庭、生计和经济支撑等因素，预计将影响到有关叙利亚持久解决方案的决策。此类考虑，再加上境内流离失所者可能担心遭受歧视和可能的派别分歧/从属关系（无论是作为战争的直接结果还是社区的自我保护策略），可能会给该国的人口分布和国家特色带来重大变化，对其未来的稳定构成威胁，特别是如果不能尽快解决这些问题的话。

67. 由于战争的性质表现得日益复杂，而且在大规模毁灭的背景下，国家为人数众多的境内流离失所者重返社会提供服务的能力遭到了削弱，这些因素都可能导致流离失所现象长期存在。随着战争久拖不决，这种风险越来越大，会给境内流离失所者带来可怕的后果，对本国甚至可能对整个区域产生严重的影响。当事方

(尤其是对冲突当事方有影响力的行为体)发表有力声明毫不含糊地拒绝极端主义和派别暴力,并支持为冲突找到确保政治包容性和人权的政治解决方案,可以推动各方在实现和平,找到流离失所现象的解决方案的道路上取得进展。

2. 分析和数据收集工作

68. 为确定境内流离失所者的需求、能力和意图而开展分析工作可以为未来人口迁移的规划和管理及持久解决方案提供有价值的资料。特别是数据收集工作能够为规划过程提供信息,这将有助于提高信息吸收能力,改善就地安置和复原的条件,从而降低强迫流离失所现象长期存在、多次发生或二次发生的概率。

3. 城市层面

69. 在叙利亚未来的流离失所现象管理和复原战略中,流离失所状况的城市层面预计将更为突出:境内流离失所者中有很很大一部分要么是来自城市地区,要么是在城市栖身避难;基础设施和公共服务所遭受的破坏已经严重影响到城市系统;境内流离失所者很可能在这些地区寻求持久解决方案,因为他们往往认为城市能够提供更好的谋生机会,并可以获得基本服务。⁵³这就要求实施具体的保障措施,并利用城市规划和管理的专业知识,以尽量减少人口稠密地区的健康和其他风险,遏制没有土地权保障的城市非正式定居点(在并不属于他们的土地上修建的贫民窟)的可能扩散,解决住房不足和难以获取基本服务等问题。

4. 住房、土地和财产权问题

70. 据估计,已有 120 万套住房被损坏或破坏,大多数位于冲突地区的贫困社区,如阿勒颇、大马士革、德拉、代尔祖尔、霍姆斯等省。⁵⁴冲突当事方蓄意攻击、轰炸和掠夺对手的家庭和企业,境内流离失所者留下的财产则被武装团体和士兵占为己有,从而违反了《指导原则》第 21 条。⁵⁵鉴于住房、土地和财产权对于生计和住房解决方案的重要性,侵犯这些权利的行为很可能对包括回返在内的持久解决方案产生相当大的影响。由于丢失财产记录或租赁协议等其他因素,境内流离失所者也面临着与住房、土地和财产权有关的风险。许多失去了家庭主要赚取收入者(通常是持有产权证/协议的男户主)的妇女和儿童境内流离失所者,也可能面临被剥夺继承权或失去房屋或财产的风险。

71. 希望重返家园并收回财产的境内流离失所者需要援助,包括修复或重建家园所需的住所材料、补助金和代金券以及必要的非粮食物品。在提供住房援助时,应充分考虑到避免援助方式在接收社区引发紧张局势,因为这些社区可能也有迫切的住房需求或相互冲突的权利和索赔要求。

⁵³ 联合国人类住区规划署(人居署):《叙利亚城区:城区概貌 1》,2013 年 6 月。

⁵⁴ 叙利亚需求分析项目。

⁵⁵ A/HRC/23/58, 第 127-135 段。

72. 为保护境内流离失所者的住房、土地和财产权而采取的主要措施和注意事项可以包括：在没有适当替代办法的情况下暂时停止驱逐境内流离失所者离开非正规住房和住房安排；建立能够迅速归还财产或提供赔偿的专门机制；在相关文件已毁损、丢失或从未正式注册的情况下，建立起灵活的住房、土地和财产权证明机制；建立起灵活和全面的住房援助办法，包括无障碍地获得基本服务和生计；制订战略，处理回返境内流离失所者大量涌入现有的或新的非正规住房的可能性及相关风险，尤其是在城市地区；要求所有冲突当事方停止侵犯住房、土地和财产权并保护境内流离失所者的财产。

5. 以创新的方式弥合传统差距

73. 在解决境内流离失所问题(特别是持久解决方案)的过程中，长期存在着诸多不足之处，持续影响到国家和国际应对措施的有效性。其中值得一提的两个不足之处是：很难为生活在集体设施(如境内流离失所者营地或集体收容所)以外的境内流离失所者和他们的收容家庭和社区提供援助；人道主义和发展行为体之间必须开展有效合作，以支持境内流离失所者及其接收社区的持久解决方案。考虑到叙利亚基础设施、服务业和经济所经受的损害，这是一个亟需应对的问题。了解决物质损毁和满足物质需求之外，叙利亚人民的痛苦和创伤经历也需要得到社会心理支持服务、充分尊重人权的国家对话进程以及能够解决这些方面问题的其他措施。这些办法对于复原和恢复而言至关重要，但却往往受到忽略或资金不足。

十. 结论与建议

A. 结论

74. 在叙利亚冲突持续两年之后，违反国际人权和人道主义法的行为日趋严重，由此产生的流离失所现象和破坏程度持续超出我们最坏的预期。这在人力、社会和经济各个层次所造成的后果是毁灭性的。尽管拯救生命的人道主义援助在逐渐扩大，但它仍然不足以满足叙利亚迅速增长的人道主义需求。此外，由于安全、官僚主义和行政方面的障碍，人道主义援助准入仍然面临着重大的制约因素。

75. 我们认为，暴力行为不断升级、武装团体分裂、公共服务瘫痪、生计丧失和粮食安全无保障等因素，可能会导致流离失所现象更趋严重。有迹象显示，叙利亚冲突逐渐展现出宗派性质。国际社会为满足叙利亚冲突引发的紧急人道主义需求继续提供资金的能力可能会逐步削弱，这就要求利用非人道主义资金来源。为流离失所问题找到持久的解决方案，将需要采取创新性的措施，并获得国际社会各个组成部分(包括发展行为体)的支持。提供急需的人道主义援助的人道主义任务必须持续下去，包括通过人道主义界加强国际协调和行动。但在做出这些努力的同时，我们必须认识到，这场危机并没有人道主义的解决办法。在尊重国际法

的基础上找到一项和平的政治解决方案，是所有各方都有责任承担起的人道主义任务。

B. 建议

76. 考虑到上述因素，特别报告员提出以下建议：

给所有冲突当事方的建议：

(a) 在对人权的承诺和由衷渴望和平的引导下，以建设性的精神加入和参与和平进程，为防止流离失所现象进一步恶化和促进持久的解决方案创造条件；

(b) 要求严格遵守并执行国际人道主义法和人权法，包括禁止因与武装冲突有关的原因强迫流离失所，以及遵守和执行进攻时区别对待(向平民提供保护)、比例原则和预防措施等人道主义规则。这其中应包括：采取措施确保防止不分青红皂白地袭击平民的行为；在军事行动前发布及时和适当的警告；确保平民逃离敌对行动区和疏散伤者的安全通道；以及提供人道主义援助。确定上述内容为建立信任措施，以促进对话和为政治解决方案铺平道路；

(c) 根据国际法规定的义务以及《关于境内流离失所问题的指导原则》中规定的职责和标准，通过最有效的途径，协助将人道主义援助以安全和不受阻碍的方式送达叙利亚全境的境内流离失所者和所有需要援助的人士。特别是必须采取一切必要的措施，为跨界救援车队和援助提供便利，保护人道主义工作者和协助他们执行人道主义任务。确保被接收的境内流离失所者能够获得有尊严、有住房、有食物、讲卫生的满意条件；

(d) 为联合国机构、国际非政府组织和非政府组织提供空间，以制定适当的应对措施，满足女性、儿童境内流离失所者和其他特殊需要群体的需求。通过赋予社区权力、社会心理支持、降低风险的提高认识活动，开展预防活动，并加强社区的复原力；

(e) 摒弃极端分子以及将派别言论作为战争战术的做法，并通过尊重国际法(包括国际人权和人道主义法)重申合法性原则，以避免流离失所现象进一步恶化，或缓解流离失所问题。

77. 给阿拉伯叙利亚共和国政府的建议：

(a) 向境内流离失所者以及面临流离失所或受伤害的风险或有需要的人们提供保护和人道主义援助，是国家当局的首要责任。应根据这一责任采取一切必要行动，根据人道主义原则、国际法和《指导原则》，促进和扩大向所有受影响人提供无区别的人道主义援助和保护。通过采取以下手段，消除妨碍及时向境内流离失所者及其他有需要人士提供援助的各种官僚主义障碍：

- (一) 加快给人道主义工作者颁发签证，以快车道方式办妥人道主义物资和设备(包括通信工具和装甲车)的海关手续；
- (二) 取消要求政府签名核准人道主义运输队的现行规定；
- (三) 为人道主义项目和叙利亚人道主义援助应急计划项目的实施加快审批手续，包括一揽子核准实地准入；
- (四) 立即解除对运送和分发医疗用品施加的限制，以将其分发给需要的人们，无论他们身在何处；
- (五) 授权在重要地点(包括德拉阿和卡米什利)开办更多的人道主义中心；
- (六) 为新批准的国际非政府组织在叙利亚设立机构采取快车道式行政程序，并增加其总数；
- (七) 扩大获准与联合国机构合作的国家非政府组织名单，并放宽落实执行协议的要求；
- (八) 授权采取跨国界行动，以方便向位于偏远地区的包括境内流离失所者在内的人们提供援助；
- (九) 与人道主义合作伙伴共享政府和驻地协调员特别助理关于流离失所问题的所有可用和相关数据；

(b) 允许独立国际调查委员会进入该国进行调查，包括有关境内流离失所者的调查；

(c) 与国际社会和民间社会合作，通过解决个人证件、财产、教育问题和满足其他需求的举措，采取措施保护叙利亚境内流离失所者(包括弱势群体)的人权。

78. 给国际社会、叙利亚的人道主义行为体和捐助者的建议：

(a) 应加倍努力，支持在叙利亚行动组发表的最后公报的基础上推动和平进程，支持联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表的工作，支持与邻国以及对冲突当事方有影响力的其他国家一起并在这些国家之间开展的国际外交努力，以期达成由叙利亚主导的包容性国家对话和政治解决方案，为所有人提供人权保障。应与各方协商，纳入与境内流离失所者有关的考虑；

(b) 采取措施限制武器转让、部署外国战斗人员和极端主义派别的影响，从而遏止冲突的进一步军事化和由此导致的流离失所现象；

(c) 通过确保2013年1月30日在科威特举行的捐助者会议上承诺提供的15亿美元援助，维持和增加对叙利亚人道主义机构和行动的支持，包括在财政上。这种支持对于确保及时和有效的人道主义援助是必不可少的；

(d) 根据国际法和《指导原则》，在其中涉及到制止强迫流离失所、流离失所期间的保护和持久解决方案的问题上，携手有关国家和国际行为体(包括境内流离失所者和受影响的社区)，采用基于人权的办法制定境内流离失所者和回返者的保护战略；

(e) 加强人道主义援助的努力，特别是通过：

(一) 增加向境内流离失所者和受影响社区提供物质援助的数量并提高质量，包括通过扩大外地存在和与当地非政府组织、社区组织和其他基层组织结成的伙伴关系；

(二) 支持努力收集有关流离失所现象和回返者数字和模式的数据，并分析其需求和意图(包括弱势群体)，以改善应对措施；

(f) 促进境内流离失所者参与各种早期恢复、国家发展和其他国家战略、改革或方案，并纳入有关境内流离失所者和持久解决方案的考虑；

(g) 加强在叙利亚承担多种任务的联合国机构和国际组织的存在，包括人权高专办(包括特别程序)等人权组织，以更有效地满足叙利亚在援助、人权、保护、持久解决方案和恢复需要等方面的多种需求。与此同时，还要针对应对叙利亚危机的各个利益攸关方和境内流离失所者，制定出独特但相辅相成的实施战略，其中包括：结合人道主义援助提供保护；更广泛地保护国际人权和人道主义法规定的权利；建立将受流离失所现象影响的社区(包括妇女)纳入其中的早期恢复和发展计划，并以各个人道主义和发展行为体之间的伙伴关系为基础。应明确阐明和维持联合国人道主义、政治和人权实体同其他组织之间的区别，以确保其有效性，防止重大进程沦为交易对象或以其他方式受到削弱，以换取开展人道主义活动的空间；

(h) 有关国家政府应考虑开展更多的研究并对制裁制度进行一次审查，以确定如何避免或减轻制裁和其他措施对叙利亚人民的负面影响。

79. 给邻国的建议：

维持边境开放政策，承认境内流离失所者在另一国家寻求庇护的权利(《指导原则》第15条)和不驱回的原则，确保尊重庇护制度。在叙利亚领土上临时搭建境内流离失所者营地的做法，即便是跨国际边界的人道主义援助所为，也不能取代境内流离失所者寻求庇护的权利。

80. 给联合国大会、人权理事会和安全理事会的建议：

(a) 促进和致力于采取具体措施，实现由叙利亚主导的和平解决方案，并确保所有利益攸关方和流离失所者(特别是女性流离失所者)的充分参与；

(b) 支持各方开展努力，确保追究严重违反国际人权和人道主义法的行为的个人责任，包括努力制止导致冲突久拖不决的有罪不罚的主流文化，并鼓励各方与对违法行为负责的团体划清界限；

(c) 加强努力，协助和保护叙利亚境内流离失所者的权利，包括让境内流离失所者人权问题特别报告员向大会和人权理事会定期通报有关叙利亚境内流离失所者的最新情况。
