



# ICRC

国际人道法咨询服务处

ADVISORY SERVICE ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

---

## 国内流离失所者与国际人道法

国际人道法是一套在武装冲突时适用的规则，它出于人道原因，设法保护那些没有或不再直接参加敌对行动的人，并对作战手段和方法加以限制。因此，国际人道法规定了在一切武装冲突中均应遵守的人道行为最低标准。这些标准尤其旨在保护平民居民及其生存手段。违反国际人道法的行为——如直接针对平民发起攻击及以任何形式虐待平民、非为军事必要所需对财产进行破坏、强奸或其他形式的性暴力以及对医疗服务和其他基本服务的获得施加非法限制——是当今武装冲突中导致流离失所状况的主要原因之一。由于流离失所，平民在更加艰苦的条件下通常难以满足基本需求，而且还会面临某些威胁，如与收容社区之间的关系紧张、定居点不安全或不适宜以及被迫返回不安全地区等情况。官方身份证明文件的缺失（逃亡时往往未携带或遗失）也是影响国内流离失所者的主要问题之一，因为这使他们无法获得医疗、教育等基本服务。

国际人道法在防止平民流离失所及其带来的苦难方面做出了重要规定。同时，它还旨在确保发生流离失所状况时，国内流离失所者能够始终得到保护与援助。但是，若不加强对国际人道法的尊重并加大对武装冲突中平民的保护力度，全球的流离失所者人数仍会继续增加。

## 什么是国内流离失所者？

最常用的关于流离失所者的定义出自联合国《关于国内流离失所的指导原则》。《指导原则》将国内流离失所者描述为“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。”<sup>1</sup>

## 国际法是否保护国内流离失所者？

目前并没有具有普遍法律拘束力的文件来专门规定国内流离失所者问题。但是，联合国人权理事会于 1998 年通过的一项决议记录了《关于国内流

离失所的指导原则》。尽管《指导原则》本身并不具有法律拘束力，但它所包含的许多规定却是现有国际人权法和国际人道法的一部分。此外，《指导原则》受到国际社会的广泛支持，而且许多国家已将其纳入国内法律体系。《指导原则》所确定的一个关键概念是：各国对于防止流离失所，保护和援助其管辖范围内的国内流离失所者及提供持久解决方案负有首要责任。为了履行该义务，各国需要制定国内规范和政策框架，包括必要的实施结构和程序，以便有效应对国内流离失所者的具体需求和脆弱性。

在地区层面，非洲联盟于 2009 年通过了关于流离失所者的《坎帕拉公约》。<sup>2</sup>该公约受《指导原则》的启发，是首个在国内流离失所问题上具有法律拘束力的地区性文件。鉴于流离失所问题在非洲的严重程度，《坎帕拉公约》具有重大意义以及必要性，它重申了现有国际人权法和国际人道法规则，并对赋予国内流离失所者的保护做出了进一步的发展。<sup>3</sup>它详细规定了各国、非政府武装团体以及国际组织在防止流离失所问题以及保护和援助国内流离失所者方面的义务。《坎帕拉公约》提供了一个全面的框架，可以指导非洲各国

<sup>1</sup> 联合国《关于国内流离失所的指导原则》第二版，OCHA/IDP/2004/01，联合国，纽约，2004 年：  
<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>，所有网址均于 2017 年 10 月访问。

<sup>2</sup> African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). Adopted by the Special Summit of the Union held in Kampala on 23 October 2009: <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and->

[assistance-internally-displaced-persons-africa](https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa)

<sup>3</sup> 值得注意的是《坎帕拉公约》在某些方面的规定比国际人道法更进一步，例如《坎帕拉公约》关于平安、自愿返乡以及获得赔偿金或其他形式的赔偿的规定。

在国内采用规范性、政策性及实际措施来有效应对流离失所问题。为使《坎帕拉公约》充分发挥其作用，非洲各国批准该公约并将其规定付诸实践至关重要。<sup>4</sup>

### 国际人道法如何保护国内流离失所者？

国际人道法含有许多关于防止流离失所以及将国内流离失所者作为平民居民的一部分加以保护的规定。这些规定主要见于 1949 年《日内瓦第四公约》、1977 年《第一附加议定书》和《第二附加议定书》以及习惯国际人道法。<sup>5</sup>各国负有实施国际人道法的责任，包括将国际法规则纳入其国内法律

框架的义务。在制定国内立法时，应特别考虑以下条款：

### 禁止被迫流离失所和平安、自愿返回家园的权利

国际人道法明确规定，除为有关平民安全或迫切的军事理由所要求外，禁止武装冲突各方在国际性和非国际性武装冲突中强迫平民迁移（《日内瓦第四公约》第 49 条和第 147 条；《第一附加议定书》第 85 条第 4 款第 1 项；《第二附加议定书》第 17 条；《习惯国际人道法》规则 129。另见《第一附加议定书》第 51 条第 7 款和第 78 条第 1 款以及《第二附加议定书》第 4 条第 3 款第 5 项。）与其他可以防止流离失所的国

际人道法规则一样，此禁止性规定同样保护平民免受间接流离失所的风险。而且，一旦迁移之理由不复存在，国内流离失所者有权平安、自愿地返回其家园或者惯常居所地（《日内瓦第四公约》第 49 条和《习惯国际人道法》规则 132）。

### 不歧视

由于流离失所，国内流离失所者通常有特定需求和问题，需要各国政府采取有针对性的措施予以应对。与此同时，国内流离失所者必须受到人道待遇，并不得因其流离失所状况或其他理由对其加以歧视。国内规范性和政策框架给予国内流离失所者的待遇不得低于普

<sup>4</sup> 2016 年，红十字国际委员会在约 25 个非洲国家开展评估活动，总结了经验教训、良好实践，以及缔约国在有效履行《坎帕拉公约》规定的有关国内流离失所者的义务时面临的主要挑战。See ICRC, Translating

the Kampala Convention into Practice: A Stocktaking Exercise, ICRC, Geneva, 2016:

<https://www.icrc.org/en/publication/4287-translating-kampala-convention-practice>

<sup>5</sup> 让-马里·亨克茨和路易丝·多斯瓦尔德-贝克，《习惯国际人道法》，第

一卷：规则，第三版，红十字国际委员会/剑桥大学出版社，剑桥，2009 年。

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pcustom.htm>

通大众享有的待遇，这一点十分重要。不得对平民加以任何不利的区别待遇。（《日内瓦第四公约》第 3 条、第 13 条和第 27 条；《第一附加议定书》第 75 条；《第二附加议定书》第 2 条第 1 款和第 4 条第 1 款；《习惯国际人道法》规则 87 和 88）。

#### 作为平民居民予以保护

国内流离失所者是平民居民的一部分，作为没有或不再直接参加敌对行动的人，他们因此有权受到保护。（《日内瓦第四公约》，特别是第 4 条和第 27 条；其他重要条款是《第一附加议定书》第 51 条和第 75 条；《第二附加议定书》第 4 条和第 5 条；《习惯国际人道法》规则 1 和规则 7）。与所有平民一样，国内流离失所者除直接参加敌对行动并在直接参加敌

对行动时外，不得成为直接攻击的对象。同样，国内流离失所者的避难所也构成民用物体，因此除用于军事目的外必须受到保护。（《第一附加议定书》第 51 条；《第二附加议定书》第 13 条；《习惯国际人道法》规则 1、7、14、15 和 22）。

#### 尊重生命、尊严并给予人道待遇

应尊重国内流离失所者的生命和尊严。国内流离失所者应受到保护和人道对待。（《日内瓦第四公约》第 3 条、第 27 条和第 32 条；《第一附加议定书》第 75 条；《第二附加议定书》第 4 条；《习惯国际人道法》规则 87 和 89）。

国内流离失所者不得：

——受到集体惩罚（《日内瓦第四公约》第 33 条；《第一附

加议定书》第 75 条第 2 款第 4 款(b)项；《习惯国际人道法》规则 103），被用作人体盾牌（《日内瓦第四公约》第 28 条；《第一附加议定书》第 51 条第 7 款；《第二附加议定书》第 13 条第 1 款；《习惯国际人道法》规则 97）；

——作为人质（《日内瓦第四公约》第 3 条、第 34 条和第 147 条；《第一附加议定书》第 75 条第 2 款第 3 目；《第二附加议定书》第 4 条第 2 款第 3 目；《习惯国际人道法》规则 96）；

或，

——遭受强奸和其他形式的性暴力（《日内瓦第四公约》第 3 条和第 27 条第 2 款；《第一附加议定书》第 75 条第 2 款、第 76 条和 77 条；《第二附加议定

书》第 4 条第 2 款；《习惯国际人道法》规则 93 )。6

另外，应保护国内流离失所者享有身体上和精神上的幸福 (《第一附加议定书》第 75 条第 2 款第 1 项；《第二附加议定书》第 4 条第 2 款 1 项和 3 项；《习惯国际人道法》规则 90-93 )。

国内流离失所者应有权选择其居所并有权自由迁入或迁出临时营地或其他定居点。在国际性武装冲突中，对国内流离失所者之拘禁或安置于指定居所，仅于拘留国之安全有绝对需要时或在占领地有迫切的安全理由时方可施行。(《日内瓦第四公约》第 42 条和第 78 条以及《习惯国际人道法》规

则 99 )。在非国际性武装冲突的任何情形中，禁止任意实施拘捕或拘禁 (《习惯国际人道法》规则 99 )。

### 适当的生活水准和人道援助

如果发生迁移，须采取一切可能的措施，使流离失所者能享有满意的住宿、卫生、健康、安全和营养条件。(《日内瓦第四公约》第 49 条第 3 款；《第二附加议定书》第 17 条第 1 款；《习惯国际人道法》规则 131 )。诸多国际人道法规则均旨在确保受武装冲突影响的平民居民能够满足其基本需求并获得基本服务。这些规则也适用于国内流离失所者。

在武装冲突中，禁止对粮食、农作物、牲畜、饮水供应

或灌溉工程等平民居民生存不可缺少的物体进行攻击、毁坏或移动。(《第一附加议定书》第 54 条第 2 款；《第二附加议定书》第 14 条；《习惯国际人道法》规则 54 )。禁止使用使平民居民陷于饥饿的作战方法 (《第一附加议定书》第 54 条第 1 款；《第二附加议定书》第 14 条；《国际刑事法院罗马规约》第 8 条第 2 款第 2 项第 25 目；《习惯国际人道法》规则 53 )。

武装冲突期间，冲突各方应为国内流离失所者提供并确保其能够获得基本医疗服务，不得加以不利区别。伤者病者应在最大实际可能范围内尽快得到其状况所需的医疗照顾和注意，除有医疗理由外，不得

6 关于进一步信息，见红十字国际委员会咨询服务处题为“对武装冲突期间强奸及其他形式性暴力的预防

与刑事制裁”的法律专题概述，红十字国际委员会，日内瓦，2015 年：<https://www.icrc.org/en/document/prevention-and-criminal-repression->

[rape-and-other-forms-sexual-violence-during-armed](https://www.icrc.org/en/document/prevention-and-criminal-repression-rape-and-other-forms-sexual-violence-during-armed)

加以区别待遇。只要情况允许，必须立即采取一切可能的措施来搜寻、收集并疏散伤者病者，不得加以不利区别。为此，医务人员、医务设施和医务运输工具也必须受到尊重和保护。(《日内瓦公约》共同第3条；《日内瓦第四公约》第16、17、18、20、21、23、55和56条；《第一附加议定书》第10-21条；《第二附加议定书》第7条第2款、第8、9、10和11条；《习惯国际人道法》规则25-29和109-110)。

武装冲突各方负有满足其控制之下平民居民基本需求的首要义务。(日内瓦四公约共同第3条；《日内瓦第四公约》第55条；《第一附加议定书》第69条)。此外，公正的人道组织，如红十字国际委员会，

及国内流离失所者的活动)提供其服务，特别是向需求未得到满足的受武装冲突影响的民众提供服务。(日内瓦四公约共同第3条和共同第9/9/9/10条)。在武装冲突局势中开展公正的人道行动须经武装冲突相关各方同意(日内瓦四公约共同第3条；《第二附加议定书》第18条；日内瓦四公约之共同第9/9/9/10条)；以及《日内瓦第四公约》第59条)。而且，不得非法否定该同意。一旦同意开展公正的人道救济行动，武装冲突各方须准许和便利救济物资迅速并无阻碍地通过，并应服从冲突各方的控制(《第一附加议定书》第70条和《习惯国际人道法》规则55)。

在国内流离失所者大量涌入的情况下，各国通常缺少必

要的人力和资金，无法履行其应对国内流离失所状况的主要职责和义务，或不愿履行其义务。在此情形下，公正的人道组织为国内流离失所者提供有效、持续的服务，是满足流离失所者和收容社区基本需求的关键因素。

### **尊重家庭生活和家庭完整**

须尽可能尊重家庭生活，并保护家庭完整。(《日内瓦第四公约》第27条和《习惯国际人道法》规则105)。在武装冲突期间的拘禁或拘留情形中，必须将家庭成员的住处安排在一起(《日内瓦第四公约》第82条第2款和第3款；《第一附加议定书》第75条第5款；《第二附加议定书》第5条第2款第1项)。必须采取一切可能的措施，保证流离失所者与家庭成员不相分离(《日内瓦第

四公约》第 49 条第 3 款和《习惯国际人道法》规则 131)。如果冲突导致的流离失所造成了家人离散，则应采取一切适当措施，以便利其家庭重聚(《日内瓦第四公约》第 26 条；《第一附加议定书》第 74 条；《第二附加议定书》第 4 条第 3 款第 2 项；《习惯国际人道法》规则 105)。在家庭成员失踪的情形中，武装冲突各方须采取一切可能措施，查明被报告失踪之人的下落，并须提供任何与其下落有关的信息(《日内瓦第三公约》第 122 条；《日内瓦第四公约》第 136 条和第 26 条；《第一附加议定书》第 32 条和第 33 条；《习惯国际人道法》规则 117)。

#### 文件

占领地内所有儿童的身份都应予以确认与登记；为此，

占领国应采取一切必要措施予以便利(《日内瓦第四公约》第 50 条)。此外，儿童在国际性武装冲突中被暂时撤退时，当局应对其进行登记(《第一附加议定书》第 78 条第 3 款)。若被拘禁平民无身份证明文件，各国尤其有义务确保向其提供基本文件。(《日内瓦第四公约》第 97 条第 6 款)。

#### 民用物体和平民财产

在武装冲突局势中，平民财产不得受到掠夺(《日内瓦第四公约》第 33 条第 2 款；《第二附加议定书》第 4 条第 2 款第 7 项；《习惯国际人道法》规则 52)，或在国际武装冲突中，不得受到报复(《日内瓦第四公约》第 33 条第 3 款；《第一附加议定书》第 51 条第 1 款和《习惯国际人道法》规则 147)。民用物体不得成为直接

攻击、报复或不分皂白攻击的对象(《第一附加议定书》第 48 条、第 51 条第 4 款、第 52 条第 1 款和第 85 条；《习惯国际人道法》规则 7 和规则 11)。在任何情况下，禁止毁坏或扣押敌人的财产，除非为迫切军事必要所要求(《日内瓦第四公约》第 147 条；《习惯国际人道法》规则 50)。根据《国际刑事法院罗马规约》，该行为在国际性和非国际性武装冲突中均构成战争罪(《国际刑事法院罗马规约》第 8 条第 2 款第 2 项第 13 目和第 5 项第 12 目)。

流离失所者的财产权须受到尊重(《习惯国际人道法》规则 133)。一旦迁移之理由不复存在，国内流离失所者有权平安、自愿地返回其家园或者惯常居所地，这项权利进一步支持尊重其财产权的要求。

## 就业和社会保护

武装冲突中适用的国际人道法非歧视一般条款（《日内瓦第四公约》第 27 条和《第一附加议定书》第 75 条第 1 款）也适用于就业、经济活动和社

会安全。在国际性武装冲突中，对被强迫工作的某几类人员而言，其工作条件应符合最低标准（《日内瓦第四公约》第 40 条）。禁止无偿或肆意强迫劳动（《日内瓦第四公约》第 51 条和第 95 条；《第二附加议定书》第 5 条第 1 款；和《习惯国际人道法》规则 95）。禁止一切形式的奴役和奴隶贸易（《第二附加议定书》第 4 条第 2 款和《习惯国际人道法》规则 94）。

## 教育

在国际性和非国际性武装冲突中，儿童有权获得特别尊重和保护，包括获得教育的机会（《习惯国际人道法》规则 135）。在国际性武装冲突中，冲突各方应采取必要措施，确保因武装冲突成为孤儿或与家人离散的 15 岁以下儿童不致无人照管，并确保在一切情形下，对其教育之进行予以便利（《日内瓦第四公约》第 24 条第 1 款）。占领国也应对占领地教育机构的工作予以便利（《日内瓦第四公约》第 50 条第 1 款）。而且，基于合理原因进行撤退时<sup>7</sup>，应以最大可能的连续性向儿童提供教育，包括宗教和道德教育（《第一附加

议定书》第 78 条第 2 款）。在非国际性武装冲突中，儿童应得到教育，包括宗教和道德教育（《第二附加议定书》第 4 条第 3 款第 1 项）。这些规定也适用于流离失所的儿童。

## 禁止强迫征募儿童入伍，使用

### 儿童参与敌对行动

国内流离失所的儿童可能尤其容易被强迫征募参加武装部队或武装团体。<sup>8</sup>根据国际人道法，不得征募儿童参加武装部队或武装团体，也不得准许其参加敌对行动（《第一附加议定书》第 77 条第 2 款；《第二附加议定书》第 4 条第 3 款；《习惯国际人道法规则》规则 136 和 137）。在国际性和非国际性武装冲突中，利用 15 岁以

<sup>7</sup> 见《第一附加议定书》第 78 条第 1 款

<sup>8</sup> 如欲了解更多关于缔约国在国内可采取的措施，see the ICRC legal

factsheet entitled Domestic implementation of a comprehensive system of protection for children associated with armed forces or armed groups – Guiding principles, ICRC, Geneva, 2011:

<https://www.icrc.org/en/document/domestic-implementation-comprehensive-system-protection-children-associated-armed-forces-or>



下儿童积极参与敌对行动的行为构成战争罪（《国际刑事法院罗马规约》第 8 条第 2 款第 2 项第 26 目和第 5 项第 7 目）。

此外，联合国于 2000 年通过的《〈儿童权利公约〉任择议定书》对儿童卷入武装冲突问题进行了规定。<sup>9</sup>

### 刑事制裁

1949 年《日内瓦公约》及其 1977 年《第一附加议定书》的各缔约国以及武装冲突各方负有尊重国际人道法并保证国际人道法被尊重的义务（《日内瓦公约》共同第一条；《第一附加议定书》第 1 条第 1 款；《习惯国际人道法》规则 139）。

根据《日内瓦公约》及其《第一附加议定书》，各缔约国对国际性武装冲突中的“严重破坏公约行为”负有实施有效法律制裁的义务（《日内瓦第一公约》第 49 条和第 50 条；《日内瓦第二公约》第 50 条和第 51 条；《日内瓦第三公约》第 129 条和第 130 条；《日内瓦第四公约》第 146 条和第 147 条；《第一附加议定书》第 85 条；《习惯国际人道法》规则 158）。各缔约国也应采取必要措施，制止严重破坏公约行为以外的一切违反《日内瓦公约》及其《附加议定书》之规定之行为。

<sup>10</sup>

另外，在国际性和非国际性武装冲突中，习惯人道法规则规定，各国必须对被控由其国民或武装部队或者在其领土上实施的战争罪进行调查，并于适当时对犯罪嫌疑人进行追诉。各国还必须对其具有管辖权的其他战争罪进行调查，并于适当时对犯罪嫌疑人进行追诉（《习惯国际人道法》规则 158）。<sup>11</sup>

这些义务要求各缔约国建立清晰的规范性框架、强有力的司法机制并采取有效措施以确保问责，以期预防战争罪并惩治罪犯。

上述义务也涵盖与平民保护相关的战争罪。更具体地说，

<sup>9</sup> 见《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，该《任择议定书》于 2000 年 5 月 25 日经联合国大会第 A/54/263 号决议通过，并于 2002 年 2 月 12 日生效：

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>

<sup>10</sup> 关于进一步信息，见红十字国际委员会咨询服务处题为“刑事制裁：惩治战争罪”的法律专题概述，红十字国际委员会，日内瓦，2014 年：<https://www.icrc.org/en/document/penal-repression-punishing-war-crimes>

<sup>11</sup> Ibid. See also the ICRC Advisory Service table entitled War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court and Their Source in International Humanitarian Law, ICRC, Geneva, 2012: <https://www.icrc.org/en/document/war-crimes-under-rome-statute-international-criminal-court-and-their-source-international>

根据《日内瓦第四公约》以及《第一附加议定书》，除为有关平民安全或迫切的军事理由所要求外，驱逐或强制移送占领地平民居民构成严重违约行为（《日内瓦第四公约》第 49 条和《第一附加议定书》第 85

条第 4 款第 1 项）。此外，根据《国际刑事法院罗马规约》，在国际性和非国际性武装冲突中，强迫平民居民迁移均构成战争罪（《国际刑事法院罗马规约》第 8 条第 2 款第 1 项第 7 目和第 5 项第 8 目）。

#### 在国内层面实施国际人道法

各国有义务在国内采取措施实施国际人道法，在国内流离失所问题上也是如此。无论是战时还是平时，各国均应采取此类措施，以惩治违反

上述国际人道法义务的行为，并确保被保护人在武装冲突期间享有基本保证。某些措施须通过新的立法或法规，其他措施则须开展教育或援助项目，招募或培训人员或引入规划和管理程序。

#### 红十字国际委员会的作用

红十字国际委员会应各国要求，通过其国际人道法咨询服务处，就各国在国内实施国际人道法的义务提供援助和咨询。如欲了解更多关于将国际人道法规则转化为行动的内容，请见红十字国际委员会的《国际人道法国内实施手册》。<sup>12</sup>

红十字国际委员会向国内流离失所者提供的援助包括分发救援物资（如食物、水和基本生活用品）、提供避难所、

急救、外科手术以及医疗卫生项目，并帮助重建家庭联系。红十字国际委员会还开展微观经济项目等生计支持项目，并提供农具和牲畜以帮助国内流离失所者重新自力更生。

2017 年 11 月

<sup>12</sup> See The Domestic Implementation of International Law: A Manual, ICRC, Geneva, 2015:

<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4028.pdf>