



人权理事会
第三十二届会议

议程项目 3
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

本报告说明境内流离失所者人权问题特别报告员开展的活动。它考虑了特别报告员查明的在关键优先领域取得的进展，以及在境内流离失所者人权方面需要引起新的注意或予以进一步注意的主要挑战，包括人道主义和发展活动的一体化、发展引起的流离失所、边缘化群体易于流离失所的问题以及在实现持久解决的进展方面与流离失所者协商并使他们参与的必要性。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	4
A. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统内外的主流.....	4
B. 与各国的合作.....	5
C. 在境内流离失所的关键优先事项方面的进展.....	7
三. 境内流离失所方面的主要挑战和新问题.....	11
A. 将早期恢复和抗御力建设纳入当前和长期的流离失所情况.....	11
B. 解决全球境内流离失所方面被忽视的肇因.....	14
C. 通过协商、参与、情况分析和提供信息等 恢复境内流离失所者的人类能动性.....	19
四. 结论和建议.....	21

一. 引言

1. 境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的本报告系依照人权理事会第 23/8 号决议提交。它是该任务负责人提交给理事会的最后一份报告。
2. 特别报告员向 1992-2004 年担任秘书长境内流离失所者问题代表的 Francis Deng 和 2004 年至 2010 年担任秘书长境内流离失所者人权问题代表的 Walter Kälin 表示致意。他真诚地感谢他们在他担任特别报告员期间毫无保留地提供支持。
3. 在第一节，特别报告员概述了他在报告所述期间开展的活动以及他就他的工作所确定的关键优先事项方面的进展情况。在第二节，他讨论了所有利益相关方就境内流离失所者人权问题所需要考虑的一些重大挑战和新问题。
4. 特别报告员感谢许多实体，包括会员国、联合国机构、国际和国家非政府组织、民间社会组织、自愿团体、学术和研究组织以及其他许多利益相关方原本在他任职期间对他的任务提供支持和协助。他感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供的支持。为了尽量扩大这项任务的影响，他也依靠人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的额外支持，他与这两个机构建立了有效而富有成果的伙伴关系。与这两个办事处签署了谅解备忘录，因此信息得以流通，专门知识和倡议得以交流，也使额外的任务辅助人员能够安置在这两个机构中。
5. 特别报告员承认境内流离失所问题监测中心和境内流离失所者情况联合分析处开展的工作和做出的贡献，他与这两个机构建立了宝贵的合作关系。在研究、情况分析、实地支持、能力建设、培训和倡导等领域开展的创新工作，帮助加强了国内和国际对境内流离失所问题的反映，为各国政府和其他利益相关方提供了不可或缺的工具。
6. 特别报告员向民间社会组织表示致意，他直接受益于这些组织。国内的民间社会团体、非政府组织和志愿团体永远站在援助努力的前列，在支持境内流离失所者方面承担很大的社会责任，而且往往在资源极少的情况下。
7. 特别报告员真诚地感谢布鲁金斯境内流离失所问题项目对他的任务提供的支持。该项目完成了他的工作，并在 2015 年与秘书长代表和特别报告员各自的任任务结成了伙伴关系。
8. 本任务已经而且必须一直是国际社会关于全球数百万境内流离失所者的问题以及为他们发出的一个重要呼声。人权理事会和大会等等机构承认这项任务在提高对人数惊人的境内流离失所者的认识水平，满足他们的发展和具体需要等方面所发挥的推动作用，包括通过将境内流离失所者的人权纳入联合国所有有关方面的主流。大会第 70/165 号决议请秘书长在现有的资源内继续向特别报告员提供一切必要协助，以切实加强和执行其任务。特别报告员认为必须采取措施，以加

强该任务的效力，提高其业务能力以及它在使最高层的所有利益相关方参与方面的能力。

9. 将这项任务从秘书长代表的任务(1992 年 2010 年)重新指定给人权理事会的特别报告员(2010 年至 2016 年)，削弱了任务负责人在作为推动者发挥内部人的作用并将境内流离失所者人权问题纳入联合国系统的主流方面的长期的体制能力。特别报告员以自愿、外部和独立身份开展工作，这已经不足以处理当今全球境内流离失所问题的复杂性及其范围。这个问题于 2013 年 12 月在难民署境内流离失所问题高级对话中提出，联合国难民事务高级专员和其他主管机构在这次对话中呼吁加强这项任务。特别报告员认为，加强秘书长境内流离失所者问题特别代表的任务，配备适当的工作人员和资源，在联合国内部和外部开展工作，并与会员国和所有利益相关方开展对话，将证明联合国和国际社会对有效解决境内流离失所问题的承诺。

二. 特别报告员的活动

10. 人权理事会第 23/8 号决议授权特别报告员处理境内流离失所问题，尤其是要将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有相关部门的主流，加强对境内流离失所问题的国际应对，为改进保护和尊重这些人的人权开展协调的国际宣传和行动，并继续开展和加强与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织及其他相关行为方的对话。

A. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统内外的主流

11. 特别报告员继续支持将境内流离失所者问题纳入联合国系统和更广大的人道主义界的主流。他参加负责人一级的机构间常设委员会，在这方面至关重要，有助于确保和加强合作方法，以及与联合国各机构、其他国际组织和民间社会的牢固联系。他赞扬委员会密切聚焦流离失所问题，包括最近组建了持久解决问题咨商小组。

12. 2015 年 12 月 16 日和 17 日，特别报告员参加了难民署关于保护的挑战，关于了解和解决流离失所的根源等问题的对话。他强调说，防止流离失所，需要协同努力处理除了流离失所其他原因之外的如下一些根源：贫穷、歧视和整个人口阶层的边缘化，因为这些问题会导致暴力和冲突。他强调说，解决流离失所的根源，关键的是要在武装冲突中遵守国际人权法和国际人道主义法，并加紧努力防止和解决冲突。

世界人道主义首脑会议

13. 特别报告员认为，2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议是一次及时而独特的机会，能借以将注意力重新集中于境内流离失所者的情况，并探讨国内和国际层面保护和援助的新方法。他欢迎题为“同一群人类：共同责

任”的秘书长关于世界人道主义首脑会议的报告，¹ 以及该报告及时地在关键时刻呼吁制定一项目标，在 2030 年前将新的和长期的境内流离失所减少 50%，并通过具体目标和指标予以监测。特别报告员强调说，这一目标必须通过可持续的永久解决以及防止新的流离失所来实现。

14. 这一重要的行动呼吁将要求制定预防和应对的策略和国家行动计划，同时认识到国内政府对保护境内流离失所者负有主要责任。尤其重要的是，首脑会议着重于获得会员国的高级别承诺。特别报告员支持秘书长呼吁人道主义和发展行为方以不同的方式开展协作，共同努力实现可衡量的减少流离失所的集体成果，并就这些问题实现长期解决。

15. 特别报告员参加了首脑会议的筹备活动，出席了三次区域磋商，分别是：2014 年 6 月 19 日和 20 日在科特迪瓦举行的西非和中非区域磋商，2015 年 3 月 3 日至 5 日在约旦举行的中东和北非区域磋商，2015 年 5 月 5 日至 7 日在危地马拉举行的拉丁美洲区域磋商，还出席了 2015 年 10 月 14 日至 16 日在日内瓦举行的全球磋商。2016 年 1 月，他出席了亚的斯亚贝巴的非洲联盟首脑会议，参加了一次关于激励非洲领导人继续参与首脑会议筹备进程和加强非洲国家之间对话的活动。他促请加强注意境内流离失所问题，包括通过执行《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）。

B. 与各国的合作

16. 特别报告员根据他的任务一直在与各国开展合作，并寻求与他们开展建设性和透明的对话，他与许多国家开展了协作或者进行了访问，他感谢这些国家提供的合作。在他担任任务负责人期间，到 2016 年 3 月为止，他对以下国家进行了 15 次正式访问：阿塞拜疆、科特迪瓦、格鲁吉亚、海地、洪都拉斯、伊拉克、肯尼亚、马尔代夫、菲律宾、塞尔维亚(包括科索沃)、² 南苏丹、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰。在他的任务结束前还缔结了关于正式访问阿富汗和尼日利亚的协议。特别报告员还向哥伦比亚和墨西哥提出了正式访问的申请，他鼓励这些国家对于他的申请作出肯定的答复。

17. 特别报告员在他担任任务负责人期间对于许多国家进行了工作访问和后续访问。在报告所述期间，他从 2015 年 8 月 17 日至 9 月 26 日对设在埃塞俄比亚的非洲联盟以及肯尼亚、苏丹、乌干达和赞比亚进行了工作访问，以便与这些国家的政府、联合国和其他利益相关方就执行《坎帕拉公约》的进展情况进行磋商。他还计划在任务结束前对阿塞拜疆、布隆迪、刚果民主共和国、格鲁吉亚、

¹ <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org>。

² 本文件对科索沃的所有提及都应按照安全理事会第 1244 (1999)号决议去理解。

海地、洪都拉斯、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚和乌克兰进行工作访问和后续访问。

伊拉克

18. 特别报告员从 2015 年 5 月 9 日至 15 日对伊拉克进行了一次正式访问。³ 境内流离失所者的人道主义情况非常严重，必须高度优先重视加强人道主义援助和保护。流离失所的新浪潮增加了对政府和已经超负荷的人道主义伙伴的压力。所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊斯兰国)所施行的暴力似乎是一项系统战略的一部分，目的是将某些族裔和宗教社群永久地驱逐出他们生活了几百年的地区。

19. 政府必须加紧努力，在法律和政策框架的基础上，并按照为了更好地满足境内流离失所者直接和中长期的需求以及他们的人权而制定的国际标准，来保护和援助境内流离失所者。伊拉克尽管是一个中等收入国家，但它的资源在减少，需要捐助方的额外供资来帮助减缓境内流离失所者的痛苦，并在持久解决他们的问题方面取得进展。国际社会必须一直是经久而可靠的人道主义和发展伙伴。

阿拉伯叙利亚共和国

20. 从 2015 年 5 月 16 日至 19 日，特别报告员访问了阿拉伯叙利亚共和国。冲突已造成一半以上的叙利亚人作为境内流离失所者和难民逃离自己的家园。如果不采取紧急行动停止冲突，还有几十万人可能会成为境内流离失所者。保护和人道主义需求的范围之大，令人吃惊。虽然许多人决定在国外寻求安全，但还有许多人则在境内流离失所或者被困在阿拉伯叙利亚共和国。他们遭受暴力和人权遭受侵犯的风险最大。

21. 当务之急是在阿拉伯叙利亚共和国境内的境内流离失所者加以注意和保护，这是他们迫切需要的。对这些人的主要责任在政府，但是冲突各方都必须履行他们的国际法和有关标准的责任。需要政府作出一贯和协调的响应，与伙伴一起合作，并确保人道主义行为自由和不受阻碍地进入所有受影响地区。同样也应该加紧落实生计、教育和早期恢复的方案。

菲律宾

22. 特别报告员从 2015 年 7 月 21 日至 31 日对菲律宾进行了正式访问。⁴ 台风“海燕”造成数千人死亡，400 多万人流离失所。政府在向境内流离失所者提供临时住所和恢复基础设施方面取得了显著的进展。认识到菲律宾首当其冲地受到气候变化相关的极端天气事件的不利影响，因此采取了一些诸如“更好地重建”倡议等的逐步进展的政策，以争取减缓今后的事件所造成的影响。但是，两年来

³ 见 A/HRC/32/35/Add.1。

⁴ 见 A/HRC/32/35/Add.3。

对境内流离失所者的注意以及拨给他们的资源似乎在缩小。许多境内流离失所者没有适足的住房，得不到基本服务、水、卫生设施和电。

23. 一项关于境内流离失所者权利的法律已经辩论了十多年，但一直没有通过。这在政府的承诺方面发出了一个错误的信号。在棉兰老，由于冲突和灾害造成的多重流离失所已成为有些地方的常见现象，需要加紧努力，争取实现持久和平，并向境内流离失所者提供持久的解决办法。在土著人(卢马德人)的祖传领地上发生的武装冲突、采掘活动、伐木活动和开发项目造成了破坏性的影响，使他们流离失所，人权遭受侵犯，威胁到了他们独特的社群、文化和生活方式。

洪都拉斯

24. 从 2015 年 11 月 23 日至 27 日，特别报告员对洪都拉斯进行了一次正式访问。⁵ 普遍的暴力以及被称为 *maras* 的犯罪团伙所造成的境内流离失所，是一种看不见的流行病，影响到整个社群。与团伙有关的谋杀事件经常发生，在一些街区，敲诈勒索使所有小企业主面临危险，受到威胁的家庭放弃了自己的家。由于在洪都拉斯几乎没有可行的办法来提供安全、保障和生计，因此需要保护的境内流离失所者成为“轨道上的移徙者”，面临人口贩运者和偷渡者的剥削。他们被跨境国和目的地国称为“经济移民”，面临迅速的驱逐，根本不考虑他们在保护方面的真正关切。

25. 政府必须加强法律、政策和体制框架，采取综合性的行动，处理流离失所的根源，保护境内流离失所者的权利。在就地融入和重新安置方面提供支助和可行的办法，应当成为由境内流离失所者所采取的持久解决办法的战略组成部分。优先事项必须包括处理有罪不罚的问题，重新建设对制度的信任，包括对警察和刑事司法系统的信任，因为它已受到了严重的侵蚀。特别报告员欢迎政府保证在 2016 年就境内流离失所问题起草一项法律。

C. 在境内流离失所的关键优先事项方面的进展

26. 2014 年底，3,800 万人因冲突、普遍的暴力和侵犯人权而流离失所，1,100 万人是这一年期间的新的流离失所者。这一数字说明与 2013 年相比总体增加了 470 万人，而在境内流离失所的有 3,300 万人。⁶ 新的流离失所者在以下五个国家占了约 60%：伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、刚果民主共和国和尼日利亚。乌克兰的冲突造成了大规模的被迫流离失所，那里的境内流离失所问题可能成为一个长期问题。流离失所问题在地域上的扩散表明所有区域都有可能受到

⁵ 见 A/HRC/32/35/Add.4。

⁶ 见境内流离失所问题监测中心，《2015 年全球概况：冲突和暴力所致在境内流离失所的人》(日内瓦，2015 年)。可查阅：www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

影响，因此要求采取全球性的预防、准备、风险评估、加强数据收集以及统一人道主义和发展行动等措施。

27. 难民署证实了这种负面趋势，它说战争、冲突和镇压迫使人们逃离家园，比开始有记录以来任何其他时期还要多。⁷ 从全世界看，流离失所创历史记载最高水平，到 2014 年底被迫流离失所的人数达 5,950 万人，而前一年的人数则为 5,120 万人，十年以前为 3,750 万人。从全球来看，每 122 人中有一人是难民、境内流离失所者或寻求庇护者。2014 年，每天平均有 42,500 人成为难民、寻求庇护者或境内的流离失所者，在短短的四年里增加了四倍。

28. 当前流离失所的程度前所未有的高，既涉及新的趋势，也涉及过去的局势，都决不应予以忽视。问题的总体严重性还指向了长期境内流离失所的持续性现象，这个现象一直没有得到解决，对此必须要有持久的解决办法以及区域和国际合作，例如在阿塞拜疆、哥伦比亚、在刚果民主共和国、格鲁吉亚、塞尔维亚和科索沃等国。

29. 因自然灾害造成的境内流离失所呈现上升趋势，与气候变化不利影响有关的极端天气事件越来越频繁，造成更严重的境内流离失所。境内流离失所问题监测中心估计，2014 年在 100 个国家因灾害而被迫逃离家园的人有 1,930 多万人。⁸ 数十万人在前几年的灾害后仍然在流离失所。2008 年以来每年平均有 2.640 万人因灾害而流离失所，相当于每秒钟有一个人流离失所。

30. 2015 年，大会第 70/165 号决议鼓励特别报告员继续探讨灾害所致境内流离失所现象的人权方面的影响及其规模，以帮助会员国努力建立当地恢复力和能力，防止流离失所或者向那些被迫逃离者提供援助和保护。特别报告员呼吁根据 2015 年由《南森倡议》阐述并经 100 多个国家核准的保护议程，在保护和援助灾害所涉境内流离失所者和灾害所涉跨境流离失所者方面加强协同。⁹

1. 为境内流离失所者实现持久解决

31. 2013 年，经过与利益相关方的磋商，特别报告员特别着重于为境内流离失所者实现持久解决并推动《机构间常设委员会境内流离失所者持久解决办法框架》。¹⁰ 全球有太多的境内流离失所者继续生活在长期的流离失所情况中，在持久解决方面迟迟没有进展。对持久解决的理解仍然普遍不足，在实施这些解决

⁷ 见难民署《2014 年全球趋势：战争中的世界》(日内瓦，2015 年)。可查阅：<http://unhcr.org/556725e69.html>。

⁸ 见境内流离失所问题监测中心，《2015 年全球估计：灾害所致流离失所者》，P.8(日内瓦，2015 年)。可查阅：www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf。

⁹ 见 www.nanseninitiative.org。

¹⁰ 见布鲁金斯—伯尔尼大学境内流离失所问题项目，《机构间常设委员会境内流离失所者问题持久解决办法框架》(华盛顿特区，2010 年)。可查阅：www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

办法方面有疏忽。难民营的关闭、现金付款或者得不到必要支持的返回，常常被政府认为足以宣布流离失所情况得到解决，而实际则不是。即使是返回或重新定居，在许多国家的情况下仍然在实现持久解决方面有很多事情要做。

32. 政府有主要的责任提供持久解决办法，这种解决办法只有当境内流离失所者不再有与他们的流离失所有关的特殊援助和保护需要，并能够不因其流离失所而受到歧视地享有他们的人权时，才能实现。¹¹ 这种解决办法，不管涉及的是返回、当地融入还是国内其他地方的定居，都需要国家领导、强大的政治意愿和承诺。它们必须以国家的法律和政策框架为基础，但在实际上，有时没有这种解决办法，或者得不到落实。国家常常把返回到原籍地看作是主要的或者是唯一的解决办法，但忽视了这样一个事实，即：在冲突局势中，当地融入或重新定居可能是更好的或者是更可行的选择，对解决长期流离失所至关重要。

33. 特别报告员一直在鼓励各国和国际社会采取新的和创新办法，以实现持久解决，包括在境内流离失所情况的早期阶段加强与发展伙伴等等行为者的协作更有他们予以介入。发展伙伴的这种早期介入，对建设恢复力，将人道主义和发展活动统一起来确保没有“空缺”，并确保发展进程和援助的对象及受益者是境内流离失所者。在本报告第三节中，特别报告员强调必须作为过渡性步骤采取早期恢复和抗御力建设，即使在实现持久解决方面有障碍的危机情况和长期境内流离失所情况中。

34. 目前正在开展一些支持持久解决的积极进程。2014年4月成立解决方案联盟，这是在通过创新、以伙伴关系为导向的方法来努力解决长期流离失所问题方面的一个重要步骤。国家小组努力对流离失所的局势，包括在索马里、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国开展持续的战略介入，争取将专门知识以及理论和实际方法应用于流离失所的情况，并与各国政府和其他利益相关方建立长期的伙伴关系。解决方案联盟的资源 and 能力应得到支持，以使其能够在全世界更多的国家情况中更有效地参与解决境内流离失所问题。

35. 特别报告员与流离失所者情况联合分析处，¹² 发起了一个项目，题为“提供应对措施方面的信息，支持境内流离失所者问题的持久解决”，以促进落实《境内流离失所者问题持久解决办法框架》。其目标是支持各国政府以及人道主义和发展行为方采取基于证据的联合应对方法，以支持流离失所者并实现持久解决。利用同多重流离失所情况中获得的经验，并有一个技术指导委员会成员机构间小组，该项目将拟订和整合一套关于落实《框架》的议定指标，以及将这些指标用于流离失所情况的工具和指导。这些活动将促进国家一级的持久解决分析和

¹¹ 特别报告员在他提交大会的各次报告中就持久解决办法向各国和其他利益相关方提出了分析和建议，尤其是2013年的报告(A/68/225)，他在其中讨论了人道主义和发展行为者在通过冲突后和平建设实现持久解决方面的作用；他在2014年关于城市环境中实现流离失所者持久解决的报告(A/69/295)；他在2015年关于境内流离失所问题治理结构的报告(A/70/334)。

¹² 见 www.jips.org。

应对以及技术工作组在解决方案联盟和早期恢复全球小组的持久解决方面的工作。2016年1月在日内瓦举办了一次研讨会，2016年3月完成了该项目的第一阶段，合作伙伴承诺继续进行协作。¹³

36. 2016年4月4日至6日，特别报告员出席了一次关于对长期被迫流离失所问题采取新方法的论坛，该论坛由世界银行、难民署、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部举办，在联合王国的威尔顿公园举行。该论坛是一个理想的模式，能够使人道主义和发展行为方介入真正的国家情况，以对长久流离失所问题提供有创造性和创新的方法。特别报告员强调必须加强对境内流离失所者在他们本国的国家保护系统，同时尊重他们离开自己的国家或者寻求庇护的权利。他提出了一些具体措施，包括拟订多年期和多伙伴框架，以实现明确的目标；制订立法、政策和战略，以支持保护境内流离失所者；加强重视自我依靠和抗御力。

2. 促进《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）

37. 特别报告员在2010年承担他的任务时说，他任期内的一个关键优先事项是促进落实《坎帕拉公约》。《公约》是作为处理非洲境内流离失所问题的一个工具而设计和通过的。他于2014年向人权理事会提交了一份关于《公约》的专题报告，¹⁴他在报告中就落实该公约的问题提出了一系列全面的建议。

38. 撒哈拉以南非洲和北非部分地区境内流离失所的数字和趋势展现了一个暗淡的图景，反映了当前和新的冲突。在布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、尼日利亚、南苏丹、索马里和苏丹等等国家的新的的大规模新流离失所和长期危机进一步表明亟需采取行动。2014年底，在撒哈拉以南非洲有1,140万人横跨22个国家流离失所，占全世界境内流离失所者总数的三分之一以上。¹⁵在有些情况下，关闭难民营或返回等等措施不能被看作是对境内流离失所者问题的适当持久的解决办法。

39. 特别报告员继续使非洲联盟参与促进、批准和执行《公约》。截止2016年2月，该公约已经得到54个成员国中的40个签署，25个批准。最近批准的有：科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提和毛里塔尼亚。特别报告员促请非洲联盟所有成员国批准《公约》。

40. 批准了《公约》的国家必须予以实际落实。一些国家最近采取的积极步骤包括：拟订国家立法、政策和措施，以使《公约》内在化。中非共和国就境内流离失所者拟订了一项新的法律草案，尼日利亚正在努力通过一项国家政策草案，赞比亚已采取步骤将《公约》纳入国内立法，肯尼亚虽然没有参加《公约》，但它已根据2006年大湖区问题国际会议通过的《保护和援助境内流离失所者议定

¹³ 见 www.jips.org/en/profiling/durable-solutions/measuring-progress-towards-solutions。

¹⁴ A/HRC/26/33。

¹⁵ 见国际流离失所问题监测中心《2015年全球概况》，p.8。

书》就境内流离失所者问题实行了综合性的立法。特别报告员促请各国制订国家行动计划，履行它们根据这种区域标准作出的承诺。在就此向它们提供技术援助方面，一直可以利用他的任务。

41. 执行《公约》至关重要。2016 年亟需召开一次缔约国会议，以建立一个缔约国秘书处，并通过一个落实和执行框架。特别报告员呼吁为此提供国际支持。他强调国家间分享经验和良好作法的重要性，以推动全非洲在实现持久解决境内流离失所者问题方面的团结互助。

42. 非洲联盟将 2016 年指定为“非洲人权年”，为该大陆应对境内流离失所问题造成的大量人权挑战，并采取具体行动面对这些挑战提供了又一次机会。非洲年特别着重于非洲妇女权利，特别报告员促请特别注意流离失所的妇女。他强调他在 2013 年就境内流离失所妇女问题提交人权理事会的报告中所载的建议。¹⁶

43. 《坎帕拉公约》对其他区域来说是一个良好做法的典范。特别报告员促请其他区域组织加强它们防止和减少境内流离失所的活动，包括通过拟订新的区域标准。在世界人道主义首脑会议召开前的区域磋商中强调了制订境内流离失所者问题区域框架的重要性，并促请区域组织根据首脑会议作出承诺。2016 年 1 月，特别报告员出席了关于阿拉伯世界人权问题的一次国际会议，这次会议的结果是将这类人纳入会议的成果，这是该区域在筹备首脑会议方面跨出的重要一步。

三. 境内流离失所方面的主要挑战和新问题

44. 特别报告员在下面突出论述了几个问题，这些问题在他的工作和国别访问期间不断出现，他认为需要各国政府和国际社会予以进一步的注意。

A. 将早期恢复和抗御力建设纳入当前和长期的流离失所情况

45. 最近的流离失所危机再次表明境内流离失所情况、境内流离失所者的权利以及造成难民和移徙者跨界移动的进程之间有着相互的联系。境内流离失所者和难民往往因类似的情况而被迫离开家乡，对有些人来说，境内流离失所之后可能是跨越边境的流离失所。进一步跨边界移动的关键原因是国内保护制度失灵，境内流离失所者对自己原籍国找到解决办法没有希望。境内流离失所者和难民之间的关系以及境内流离失所者与移徙者之间的关系需要引起更大的注意，但也必须回顾，因冲突和暴力而被迫流离失所的人大多在自己的国家流动并寻找解决办法，境内流离失所，其本身就是一个至关重要的人道主义问题，而不是移徙旅程中的第一阶段。

¹⁶ A/HRC/23/44.

46. 最近在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的冲突特别显著的证明了境内流离失所者与难民之间的联系。这些冲突的特点是：极端暴力和对平民的生命和人权的无视，包括伊斯兰共和国的这种所作所为，以及政府没有履行它们的保护和援助承诺。其他的长期冲突情况，包括在阿富汗、中非共和国、南苏丹和苏丹等国，都造成了类似的长期流离失所情况，它也是跨境逃离的因素之一。

47. 虽然在有些危机情况下，对生命的威胁极其严重，而唯一安全的办法是在国外寻求庇护，但是必须采取更多的努力保护和支持境内流离失所者，并向他们提供可行的办法，以在他们本国实现他们所渴望的安全。在长期流离失所的情况下，国家和国际对受影响的人的注意常常随着时间的推移而减少，个人资源随着国内和国际援助资金的减少而减少。即使在有行的安全情况较好的情况下，他们也可能长期生活在不稳定的状态中，有刚能满足需要的住所，但必须依靠援助，因此他们不可避免地要另外想办法考虑跨过国际边境。

48. 加强对流离失所刚开始阶段的人道主义和发展努力的融合，对建设抗御力和自力更生至关重要，因为抗御力和自力更生是在基于权利和保护方法的框架内实现持久解决的关键因素。采取新的方法处理长期流离失所问题，需要人道主义和发展行为方纳入早期恢复。如《境内流离失所者问题持久解决框架》所述，早期恢复是始于人道主义背景的一个多方面进程。它遵循发展原则，并以人道主义方案为基础，扩大可持续发展的机会。它的目标是为危机后恢复创建自我维持、国家拥有的抗御力进程。它包括基本服务、生计、住所、治理、安全和法治、环境和社会层面等的恢复(包括流离失所者的重新融入)。

49. 虽然应进一步提高和加强改善生活标准和生计方面的过渡性解决办法，但决不能将这种措施误用为持久解决办法。特别是在长期流离失所的情况中，对过渡和抗御力建设措施给予更大的注意和提供更多的资源，证明能提供收入、自力更生和尊严、稳定和正常感，这是逐渐走向持久解决的基础。这种从依赖转为不依赖的办法能产生对未来的希望，以使境内流离失所者在自己的国家实现自我赋权和重建生活，并重新开始生计。

50. 特别报告员在 2015 年 5 月访问阿拉伯叙利亚共和国期间，目睹了一些主动行动，向境内流离失所者和收容社区提供当地融入方面的援助，建设抗御力、早期恢复和生计。联合国开发计划署(开发署)和当地伙伴总共支持了 100 多个与生计有关的项目，这些项目都针对受影响的省和东道社区，因为认识到它们接纳境内流离失所者的负担很重。2014 年和 2015 年，开发署的支助成功地达到了总共 450 万受影响者，他们直接或间接地受到了这些方案的影响。

51. 方案包括紧急就业、恢复和稳定被中断的生计、紧急支持弱势群体、能力开发、倡导和技术援助。这些项目包括采取鼓励当地生产和采购的方法，恢复小型企业，包括粮食生产和加工、小规模制造业、瓦砾和废物清除、市场重建以及刺激当地经济，职业培训通过创业促进活动予以提供，它特别注重弱势群体，包

括女性为家长的家庭、残疾人和青年人。¹⁷ 这种方案的监测和记录对于确保它们可持续地改进自力更生来说很有必要。

52. 虽然这类项目需要有初始资金和资源，但它们是可以自我维持和创造收入的，可以为境内流离失所者的当地融入并帮助重建当地经济提供一个跳板。开发署指出，这种项目能提高处理某一危机的冲击和负面影响的能力。境内流离失所者可以迁出集体住所而搬进出租房，减少他们对人道主义援助的依赖，从而使这种援助转换到别处。它们能有助于建立社会凝聚力，协助当地融合。各社会群体可参与共同的活动，以建立社区的集体感。它们可以加强当地民间社会伙伴的努力和赋权，以保持这些项目并在不同的地方予以仿效。与当地伙伴合作，有助于人们加强他们的积极应对机制，从而帮助将项目的重点从援助的分配转为服务的提供和当地恢复力的建设上。¹⁸

53. 向国家和国际社会发出的一个关键信息是，必须保持和加强超越紧急人道主义应对地对境内流离失所者以及尽快对过渡到自力更生的注意，即使是在持久解决似乎不可能的长期冲突局势中。挑战依然是填补从救济到发展之间的空缺，并确保发展行为方早日介入危机和流离失所的局势。早期恢复、抗御力和生计等的主动行动设想发展界在人道主义伙伴还在履行基本作用的阶段尽早介入和作出应对。

54. 早期恢复问题全球集团帮助境内流离失所者摆脱依赖援助的潜力尚未充分发挥。早期恢复和生计部门一直被忽视，而且资金不足。布鲁金斯协会的一份报告¹⁹ 发现，在就长期流离失所问题受到研究的三个国家，即索马里、哥伦比亚和刚果民主共和国，早期恢复集团没有从事活动，尽管在早期恢复方案方面显然有机会。适当的方法是，在一开始就加强将早期恢复原则和方案纳入其他部门，如保护、粮食、住所、保健、教育和生计等部门，因为这样做能推进实现持久解决。

55. 一个经常出现的挑战，是克服从救济到发展之间的传统差距，在这方面的进步常常因早期恢复领域资金严重短缺而受到制约。人道主义和发展伙伴如果能采取统一的办法，就能克服这种缺陷，它应具备中长期规划，因为它能够在流离失所到持久解决的整个周期进行中长期的规划、协调对抗御力和自我维持活动的供资周期和早期投资，包括保护。

¹⁷ 见联合国开发计划署，《叙利亚 365 天复原》(2014 年)。可查阅以下网站：
<http://www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html>.

¹⁸ 同上。

¹⁹ 见布鲁金斯—伦敦境内流离失所问题经济学院，《人道主义改革十年后：境内流离失所者的情况如何？》，p.23(华盛顿特区，2014 年)。可查阅：www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/12/29-idp-humanitarian-reform-reports/introduction-to-final-report-idp-study-final.pdf.

56. 人道主义和发展捐助方或伙伴应该对它们的供资周期进行调整或补充，以确保对保护、抗御力、自力更生、可持续生计和持久解决采取统一的方法。这意味着，发展行为方应该从流离失所情况的早期就能够更加平等和有效地参与并更加明确地为这种基金开展倡导活动，并能畅通无阻地这样做。实际上，发展和人道主义伙伴要能够采取有利于持久解决的较长期发展措施，就必须与当地和国家系统结成伙伴关系并开展合作。

57. 必须强调国内政府对采取行动实现境内流离失所者问题可持续解决的主要责任，它们必须通过法律、政策和体制框架以及适当的预算和发展方案措施，包括国内发展计划等来履行这项职责。但情况往往是过度依赖国际伙伴来发起和维持可持续生计等等方面的项目，而这种项目应该属于职能部的职责。国家对这种方案常常是执行缓慢，必须加强采取步骤，以确保它们根据国际标准履行自己的承诺。

B. 解决全球境内流离失所方面被忽视的肇因

58. 尽管全球流离失所的数字史无前例地大，但许多境内流离失所仍未得到承认，没有记录，政府和国际社会也没有予以应对。根据国际标准本应该受到保护和援助的几十万境内流离失所者只能自求生路。对全球许多境内流离失所者的保护方面存在着差距，这些流离失所者是造成流离失所原因的受害者，这些原因包括：普遍暴力、犯罪暴力、歧视、其他侵犯人权的情况、开发项目、商业活动或者其他被忽略的因素。这些因素造成境内流离失所者，他们特别脆弱，住在难民营或其他支助和援助场所外，受到当地社区和家庭的收容，常常“隐身”并在城市中一贫如洗。政府没有将他们认定为境内流离失所者，使他们许多人未能获得援助和支助。否认或忽视境内流离失所问题，常常意味着在国家层面没有保护或支助机制。

1. 因普遍和犯罪暴力造成的境内流离失所

59. 在一些普遍暴力的局势下，如迫害或侵犯人权等，个人、家庭或目标社群的境内流离失所，与某些冲突局势相比，其速度可能较慢，规模较小，较分散，较不明显。有的人逃离家园，但由于不了解自己的权利或者出于恐惧或希望保持匿名而不把自己认定为境内流离失所者。同样，国家当局可能因不了解或忽视自己在援助和保护普遍暴力所致流离失所者方面的有关义务而未能将这些人确定为境内流离失所。依然存在的挑战是，确保将被非法迫使或胁迫离开家园的人认定为境内流离失所者，并给予必要的援助和保护。

60. 需要根据《境内流离失所问题指导原则》和《坎帕拉公约》对确定谁是境内流离失所者采取一种广泛而包容性的方法。除了武装冲突和灾难引起的流离失所局势以外，上述两项标准明确适用于因普遍暴力造成的流离失所者。禁止境内流离失所包括因种族隔离、族裔清洗、种族歧视等政策或者旨在或造成改变受影

响人口的族裔、宗教或种族组成的其他类似做法而造成的流离失所，以及其他的侵犯人权造成的流离失所或用作集体惩罚的流离失所。

61. 普遍暴力可能在本质上与团伙有关或者是犯罪性的，也可能是针对少数族裔、宗教、政治或其他群体的暴力。它可能由于具体事件(如选举等)而引起或触发，或者与开发项目有关。它可能影响到某一限定地区的一个小团体，也可能影响到规模很大、很分散的社区。恐吓、骚扰或暴力威胁也可能触发流离失所。在有些情况下，国际社会可能会承认流离失所的情况，而国内政府会否认或掩饰这种局势。因此，处理境内流离失所问题的政治意愿，而不是予以否认，依然是适当的国内和国际行动的一个关键部分，因为在特定背景下承认这个问题，对于解决这个问题是关键的第一步。

62. 许多区域受到导致境内流离失所的普遍暴力的影响，例如中美洲、包括萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯这三个北部三角地区的国家，受到普遍暴力和与团伙暴力有关的严重影响。特别报告员于 2015 年 11 月访问了洪都拉斯，发现由于涉及团伙(maras)和普遍的暴力造成的流离失所非常广泛，有一个“看不见的流行病”在影响所有社区和街道。对许多人来说，逃离 maras 的威胁、敲诈勒索和暴力的唯一选择，是离开自己的家园，这往往是离开自己的国家。²⁰ 特别报告员赞扬洪都拉斯政府在该区域首先公开承认这个问题，并开展深入的情况分析，以更好地了解情况。他促请洪都拉斯就境内流离失所者问题制订早应该制订的保护措施。

63. 对国内应对至关重要的，是立法、政策和体制框架，以明确保障对境内流离失所者的保护和援助。各国政府必须积极地确保予以落实，并不遗余力地开展活动，以查明遭受普遍或犯罪型暴力的受害者，向他们提供与持久解决有关的信息、文件、保护和援助。如果没有保护措施，境内流离失所者往往会从隐匿身份中寻找保护，变成分散而“隐身”，而且常常是在贫穷的城市社区。联系上他们，需要有信息流通，并制订热线等措施，使他们知道自己的权利以及他们可以利用的服务。情况分析也可能是有助于了解流离失所社群的情况，为有关的对策提供参考的一种实际而注重保护的工。

64. 所有国家，特别是历史上经历过暴力、种族、宗教或政治紧张局势，或者造成人口迁移的其他因素的国家，都应该对普遍暴力造成强迫或任意境内流离失所的可能性保持警惕(即使是在没有武装冲突的情况下)，确保它们作出的应对适当并符合防止和应对这种境内流离失所问题的国际标准。在这方面应该开展社会和统计学研究，以揭示流离失所的原因、程度和势态，并确定受害者的特征。随之应该开展信息活动，向可能遭受强迫或任意失踪的人告知他们作为境内流离失所者的权利以及他们可以利用的保护和援助措施。

²⁰ 为此，特别报告员就难民营外和在城市环境中的境内流离失所者的问题编写了若干报告，以便在机构间常设委员会上采取一种政策立场，实际上，常设委员会对这一倡议作出了积极的反应，但必须予以执行。

2. 开发项目和商业活动造成的境内流离失所

65. 早就应该而且亟需加强对开发引起的和与商业有关的境内流离失所问题的注意。特别报告员认识到问题的敏感性，而且在国内政府合法的开发需求和愿望与被要求离开家园的人的人权之间必须达成一种平衡。但是，全球的例子证明在开展开发项目和商业活动时没有适当注意受影响者的权利。

66. 在核准的开发项目或给予的商业特许权造成境内流离失所时，有时很少注意国际法和标准以及国内法。往往可能只是象征性地承认这种标准，包括《境内流离失所问题指导原则》。在其他令人担忧的事例中，在推行开发项目和议程时使用武力和强迫社群迁出自己的土地和领地，并采用军队或准军事部队，采用威胁、恐吓和杀人等手段。

67. 显而易见，与冲突和灾难引起的流离失所相比，在开发和商业企业所致境内流离失所方面较缺乏国家、区域和全球数字，对这种现象的注意也不够。每一项研究将开发所致流离失所者的人数计为每年多达 1,500 万人。²¹ 开发引起的流离失所与经济发展模式密切相关，这种情况在从发展中走向发达，从低收入向中高收入过渡的国家中，这种情况可能会加重，原因包括：开发以前未曾挖掘的自然资源，或者对水的需求增加，城市化和人口分布政策等。开发和流离失所可能会在没有必要的法律保障的情况下发生，流离失所者不仅没有受益，反而会受害。

68. 虽然开发所致流离失所通常与水坝等等的大项目相关，但也有许多其他活动每年在造成流离失所，包括采矿和采掘业、伐木、油管、国家公园和保护项目、港口或军事设施、体育项目和活动、工厂、城市化和基础设施项目等。小规模的开发项目也可能与较大规模的项目一样具有破坏性，而且常常较难查明和监测。虽然有些项目在搬迁和补偿、发生流离失所时的重新安置和恢复之前达到了关于协商的国际标准，但还有许多项目则没有这样做。受影响的人常常是穷人，属于边缘化或土著群体，在决策中缺乏政治代表或没有平等的声音。

69. 根据《一般性指导原则》原则 6，对任意流离失所的禁止包括“用紧迫和重大公共利益解释不了的大型开发项目事件”造成的流离失所。如同所有国际人权法的案件一样，这种解释应遵循相称性和紧迫的社会需要。此外，根据《一般性指导原则》原则 9，国家有特别义务保护土著人民、少数族裔、农民、牧民和其他特别依赖土地、同土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移”。

²¹ See B. Terminski, *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges* (Liege, 2012); M.M. Cernea, “Development-induced and conflict-induced internally displaced persons: bridging the research divide”, *Forced Migration Review*, Special Issue (December, 2006); and A. Oliver-Smith (ed.), *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement* (School for Advanced Research Advanced Seminar, Santa Fe, New Mexico, 2009).

70. 《坎帕拉公约》呼吁缔约国“努力保护由于其独特的文化和价值观而特别依恋和依赖土地的社群，除了紧迫和压倒一切的公共利益以外迫使他们从这种土地上迁离”。它要求各国“确保有关的非国家行为方，包括多国公司和私营军事或保安公司等，对任意流离失所或在这种行为中的同谋行为承担责任”，并“确保参与造成流离失所的对经济和自然资源的勘探和开发的非国家行为方承担责任”。关于商业企业业务活动的国际标准，包括 2011 年“关于商业和人权的指导原则”，要求国家和企业遵守所有可适用的法律，尊重人权。

71. 开发和与商业有关的活动可能造成或恶化复杂的流离失所情况。有些社群的权利，包括土著或少数人社群的权利，如他们的身份认同所寄托的土地的权利等，与发展或经济利益不相符合。对分配给资源开发的地区公然实行军事化，有些公司采用私人军事或保安公司来加强它们对有些领土的侵入。采用分裂社群或者绕过和削弱当地领导结构的手段，还可能涉及腐败行为或付款，导致社区社会结构的崩溃。

72. 必须建立关于开发、土地和非国家行为方的国家法律和政策框架，这种框架必须与关于境内流离失所的法律规范和境内流离失所者的权利相交叉并予以补充，还必须符合国际标准。例如，国际劳工组织《土著和部落民族公约》(1989 年(第 169 号))涉及土著和部落民族的权利，纳入了土著民族自由、事前和知情同意的权利。《公约》第六、第七和第九条规定，在将土著社群迁出或者在他们的土地上进行开发前必须获得同意。如果经过适当和积极的协商和参与进程，流离失所得核准和同意，那么境内流离失所者必须按照国际标准获得适当的补偿、支助和持久解决。

73. 实际情况常常并非如此；补偿常常少得可怜，不能维持生计；而且回避责任，没有确保通过在国内其他地方重新安置或定居来使开发引起的流离失所得持久解决。开发引起的流离失所和重新定居进程造成失去土地、就业、房屋等，以及边缘化、粮食不安全、发病率和死亡率增加、不能进入共同财产和祖先的土地、社会分裂、而且造成大规模贫穷，²² 甚至死亡等累积影响。

74. 2007 年《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》²³ 在处理与开发有关的搬迁和有关的流离失所的人权影响方面提供了宝贵的指导。它就需要采取的措施和程序向各国提供切合实际的指导，以确保出于发展目的的搬迁不违反现行国际人权标准，从而不构成“强迫搬迁”。《准则》还着重于在预防措施一旦失效的情况下向人权遭到侵犯的人提供有效的补救。对可能引起的流离

²² See Michael M. Cernea “Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”, in M. Cernea and McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, pp. 11-55 (World Bank, Washington, D.C., 2000).

²³ See www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

失所的开发和商业活动进行独立的人权和环境影响评估，应该尽早进行，并将评估结果作为法律项目核准进程以及重新定居和恢复方案的参考。

75. 《2030 年可持续发展议程》能够提供新的推动力，以努力确保负责任地进行开发，并考虑对流离失所者的影响。它要求开发活动符合国家在国际法下，包括人权法和标准的权利和义务。决不能对这项新的全球发展议程作这样的解释：即向国家开绿灯进行开发，同时可不考虑拥有或占据可能实施开发项目的土地上的人的人权和代价。国家关于“不丢下任何人”的保证，包括“不丢下”境内流离失所者的保证，还要求因开发项目和其他触发因素造成的流离失所者得益于发展方案，而且也是发展方案的对象。

3. 承认地位不利和边缘化群体易受境内流离失所的影响

76. 在有些情况下，境内流离失所对某些社群的影响格外严重，这是因为他们的特点、地理位置、贫穷、歧视或其他特殊情况，使他们特别易受境内流离失所的影响。这种群体可包括土著民族、族裔、宗教或其他少数群体，因为他们相对于多数者社群而言人数常常较少，属于最贫穷的阶层，受到不同程度的边缘化，通常在政治机构或其他国家机构中没有代表。在有些个案中，他们可能面临针对他们的长期歧视和暴力。这种人口群体在境内流离失所者人群中的比例常常过高。

77. 上述因素以及其他因素都可能使某些边缘化社群在冲突以及族间或信仰间紧张局势中易受剧烈流离失所的影响，或者造成他们几乎没有能力抵制因开发或商业活动而迫使他们迁离自己土地的种种压力。全球必须加强研究和数据收集，以揭示流离失所对这种社区的全面影响以及流离失所的区域趋势、格局和势态。特别是，要这样做，就必须不仅要按性别和年龄，而且还要按族裔和宗教等等有实际的现实情况确定的多样性类别，对数据作分类。这种信息充分遵守数据保护和使用的国际标准，这将有助于预测和防止针对某些社群的流离失所，促进急需的对流离失所风险的评估和早期预警机制。

78. 在特别报告员 2015 年 5 月访问过的阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克，所谓的伊斯兰国组织将矛头对准基督徒、雅兹迪人及其他较小的族裔和宗教社群，这已经证据确凿，而且记载完备。他们因属于某些族裔或宗教群体而受到有针对性的暴力和流离失所。在有些个案中，境内流离失所可能是任意性的，等同于族裔清洗、危害人类罪或暴行罪，包括了对纪念碑和礼拜场所的文化破坏，目的是永久消除这些地区的一些社群。同样，在许多其他地区，对社会中某些群体的歧视，程度之严重，可能造成出于仇恨的犯罪以及武装冲突时不会发生的境内流离失所。

79. 歧视性的国家政策或做法可能会使易受流离失所的影响的程度加深。没有文件记载，拒绝给予或剥夺诸如某些族裔或宗教群体等等的群体的公民身份，会使他们无国籍。他们作为公民的权利没有得到充分承认，国家当局可能会将矛头对准他们，或者不给予充分的保护。如挪威难民理事会为关于无国籍和流离失所

问题的范围规划文件²⁴所强调的那样，无国籍者特别易受境内流离失所等等问题的影响。无国籍状态必须放在拒给法律地位而影响某些边缘化社群的国家政策的背景中加以更明确的理解。

80. 特别报告员对土著民族易受境内流离失所影响的问题感到震惊，其中包括在他对菲律宾的正式访问期间，此后他强调流离失所或流离失所的威胁对他们的影响。土著民族鉴于他们与祖先土地的联系而受到流离失所的严重影响，他们在流离失所时为生存采取应付机制方面面临更多的挑战。法律和实践必须加强保护流离失所或受流离失所威胁的土著民族的权利。关于土著民族的土地权和权利的法律规定应予以充分执行。关于土著民族权利的具体规定应予以酌情纳入关于境内流离失所者的法律。

81. 在与冲突和灾难有关的流离失所情形中，歧视和边缘化在有些情况下可能仍然是对境内流离失所者获得安全、保护和人道主义援助以及持久解决造成不利影响的一个因素。《境内流离失所者问题持久解决框架》强调不歧视对持久解决的概念及其实现的重要性。国家、国家人权委员会、所有人道主义行为方和发展行为方、民间社会，都必须确保平等和不歧视地对待有需求的所有人，包括在获得保护和援助、生计机会以及实现可持久解决方面。

C. 通过协商、参与、情况分析和信息恢复境内流离失所者的人类能动性

82. 特别报告员关注，他在许多国家局势中从事境内流离失所者的工作，表明普遍缺乏与他们有意义的协商；他们没有发言权，当他们发言或声称他们的权利时，他们得不到听取。这些人常常说，官员很少与他们协商，很少访问他们，或者就他们可利用的选择或者为他们返回或重新定居而在拟订的住所、地点或实现的计划方面不向他们提供充分的信息。境内流离失所者常常说，他们没有机会参与影响到他们的决定。协商和参与是这些人的一项权利，对于确保为他们提供的解决办法适当、知情、为各社区所接受并可持续，是至关重要的。

83. 显著的是，常常缺乏境内流离失所者方面的可靠和全面的数据，使政府以及国内和国际伙伴没有能力作出有效响应，并提供直接和长期的支持，以满足他们的保护和援助需求及为他们的持久解决。汇编和追踪关于境内流离失所者的数据具有挑战性，特别是在当前的持续性流离失所，或者他们遭受多重流离失所或居住在难民营外面等的复杂情况中。政府必须在国家和国际伙伴的支持下改善这几类数据和分析。

84. 磋商、参与和信息提供活动必须广泛地使境内流离失所者参与，包括妇女、女家长、青年人、老年人和残疾人。深入评估、情况分析和协商有助于揭示

²⁴ See Norwegian Refugee Council-Tilburg University, *Statelessness and Displacement, Scoping Paper* (May 2015). Available from www.nrc.no/arch/_img/9197390.pdf.

脆弱性、能力和障碍，对提供适当的应对措施和持久解决办法至关重要。收集居住在难民营外的境内流离失所者的数据也证明极为困难，需要找到有创意的解决办法来确保他们不从保护和支持网中漏网。特别报告员就这个问题于 2012 年提交人权理事会的报告显著着重于通过数据收集解决忽视难民营外面的境内流离失所者的原因。²⁵

85. 承认境内流离失所者拥有公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利，这至关重要。对境内流离失所采取基于人权的方法，向这些人提供人道主义和发展援助，需要根据超出基本流离失所统计数据范围的信息来评估他们的人权情况，并承认每一个个人，包括妇女、老年人、残疾人、少数群体和其他人的独特情况、挑战和要求。它还需要更深入地让境内流离失所者参与，与他们协商，以便能够更详细地了解他们的需求、关注和打算，并证明作为实现解决进程中的伙伴，而不是被动的受益者来尊重这些人的人类能动性。

86. 精细的数据收集法能够并正在用于某些流离失所情况。但是，这种方法仍然作为例外使用，而不是作为标准。详细的家庭调查、情况分析和评估活动提供了各行为方可用于方案的设计、执行和监测的重要信息。它们可能会显示被保护的认识，例如对保护曾面临暴力或可能遭受暴力的人的认识，而且能够确定返回或寻求替代解决办法的打算。这种数据和调查必须是自愿的，必须达到关于数据收集和人身安全的国际标准。在这方面，丹麦难民理事会和难民署正在带头努力更好地界定保护信息的管理方面的纪律并支持业务决策。

87. 特别报告员欢迎境内流离失所者情况联合分析处的工作，该处是一个机构间项目，创建的目的是帮助各国政府、人道主义和发展机构获得、维持和更新关于境内流离失所情况的可靠数据和分析，包括人口数据，这类数据还以性别、年龄、地点和多样性分类。该处认识到境内流离失所者不是一个同类群体，因此必须根据对他们的特点和情况更完整地了解来实现适当和完全知情的解决。

88. 国际移民组织流离失所追踪矩阵，在这一领域的使用越来越广泛，这是一个跟踪和监测流离失所问题并查明境内流离失所者定居地点的一个工具。此外，“IMPACT”、技术合作与发展署(ACTED)和联合国培训研究所业务卫星应用方案等非政府组织于 2010 年创建了“REACH”倡议，以促进能加强人道主义社群的决策和规划能力的信息工具和产品的开发。²⁶ “REACH”系统和全面地收集数据，帮助为设计、规划和评估给予援助和证据的人道主义行动提供所需的信息，以促进更好地了解定居点内受危机影响的社群。

89. 重要的是，当地非政府组织和志愿组织坚持证明它们在当地支持境内流离失所者方面的价值和重要性，并经常使与他们有着密切关系和了解他们的受影响社群的成员参与。决策者应该支持和提高这类组织的能力，并与它们密切合作，

²⁵ 见 A/HRC/19/54，第 26 和第 27 段。

²⁶ 见 www.reach-initiative.org/reach/about-reach。

以帮助它们能更好地了解 and 满足境内流离失所者和受流离失所影响的社区的需要，并确保这些人的意见和愿望在决策机构中得到听取和尊重。

四. 结论和建议

90. 2016 年全球境内流离失所的总体情况令人吃惊，流离失所者的人数史无前例，当前和长期的流离失所情况在持久解决方面迟迟没有进展，新的大规模流离失所危机可能会进一步恶化。真实情况实际上比现有数据所述的更加出人意料，因为这些数据没有包括流离失所的原因，如开发项目、商业活动、普遍暴力和犯罪暴力。这种局势构成全球危机，需要从地方到国际各级采取勇敢、创新和协调的行动，并需要建立新的可加强的伙伴关系以及合作。

91. 联合国和国际社会必须表明它们对有效解决境内流离失所问题的承诺。将特别报告员的任务升级为秘书长特别代表的任务，并配备适当的人员和资源，以便在联合国内外，并与会员国和所有有关的利益相关方开展对话，将是这方面的一个宝贵步骤。

92. 国际社会在与国内政府合作方面需要采取新的方法。但是，复杂而大规模的境内流离失所危机数量之多，早已经是国际系统无法承受。由于资源有限，因此必须提醒各国政府对解决境内流离失所问题有主要责任，以使国际人道主义和发展伙伴能够将努力集中于最需要的领域。

93. 各国政府和国际社会应该高度优先重视提高对被忽视的境内流离失所情况的认识，因为在这些情况中的境内流离失所者得不到保护和援助，包括因普遍暴力、歧视、歧视做法和开发等造成的流离失所。

94. 必须加强审查开发和商业活动在造成和促成流离失所方面的作用。国内政府在从事或核准将会造成社群流离失所的开发或商业活动时确保这些活动符合所有有关的国际标准。如果发生开发引起的流离失所，则必须与受影响者协商，采取补偿、适当的重新定居和恢复等措施，一直到实现持久解决为止。

95. 许多国家正在对“移徙者”和寻求庇护者的跨界流动进行辩论，因此必须将注意力重新集中到在原籍国保护境内流离失所以及采取措施支持将早日恢复、生计和建设抗御力纳入的问题。传统的紧急人道主义援助模式几乎难以激励这些人，或者对他们留在自己原籍国所想要的未来的信心。虽然人道主义援助至关重要，能拯救生命，但也必须制定各种方案和持久解决办法，同时开展各种发展活动，以维持生计。

96. 在危机应对或开发项目规划的最早阶段就应加紧注意解决从救济到发展之间的差距，承认可以在短期内采取至关重要的行动，以建设抗御力，提供急需的安全、收入、希望和尊严，使境内流离失所者能够留在自己的国家。这将需要在协作、伙伴关系和供资方面进入新的层次，并以实现这些人的真正变化所必须的真诚的政治意愿和决心为基础。

97. 必须要有一个全球性的转变，进而防止强迫流离失所，查明并在最早的阶段解决流离失所的根源。在冲突地区，冲突各方必须强烈重申遵守国际人道主义法。必须作出更大的努力查明处于暴力和流离失所风险中的社区，并尽早制订必要的预防和保护措施。

98. 减少灾害风险以及处理气候变化及其对境内流离失所和其他人权问题的不利影响的行动，必须继续放在国际议程的重要位置。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议后达成的《巴黎协定》，是向正确的方向跨出的重要一步，它明确承认采取单独和集体的国家行动。所有缔约方都必须切实地执行该协定。

99. 国家当局应该收集和分享本国流离失所的所有原因方面的数据，包括普遍暴力、犯罪暴力、基于仇恨的犯罪、开发和商业活动等。平等和反歧视法，依法保护少数群体、土著民族和其他潜在的弱势群体，都应该予以落实，并包括关于禁止非法使人流离失所的规定。

100. 存在境内流离失所问题的许多国家，不管是冲突、灾害、开发还是其他原因所致，都明显的缺乏法律保护以及实际的政策和方案对策。这些国家应按照《境内流离失所问题指导原则》以及其他国际标准，体制和政策框架等，颁布国内法，以应对国内流离失所情况。

101. 在当前存在大规模流离失所危机的区域，《坎帕拉公约》至关重要；但是必须在实践中加强对该公约的执行和落实。其他区域组织应该采取步骤，作为关键的一步制订自己的区域标准，以保障境内流离失所者的人权，促进国内法、政策和方案的通过。

102. 虽然数字令人吃惊，并在全球境内流离失所情况和趋势方面向我们提供了许多信息，但我们的目光必须超越这些统计数字，承认在这些数字背后的人遭受的痛苦。在这方面至关重要，加强对政府的支持，以便为基于证据的政策、方案规划和对策等收集和分析既可靠又注重保护的信息。媒体和政治言论常常将流离失所者，不管是境内流离失所者、难民还是移徙者，当作是一个需要解决的集体而没有个性的问题，而不是一个生命、愿望和希望至关重要的一个个人和家庭的问题。

103. 承认境内流离失所者拥有公民权利和政治权利以及经济和社会权利，这至关重要，需要采取基于人权的方法。因此，所有国家必须承认、尊重和保护这些人的基本权利，包括与他们协商和使他们知情的权利以及参与影响到他们的决定，包括关于回到原籍还是选择在别处定居和融入的决定，并就这种决定行使自由选择权。

104. 秘书长在世界人道主义首脑会议前的题为“同一群人类、共同责任”的报告中阐述了关于在 2030 年前将境内流离失所减少 50% 的目标。这项目标应该鼓舞所有利益相关方加倍努力，并制订一个行动议程，以实现这一宏大的目标，包

括通过具体的承诺。他要求采取新的方法和创新行动，以通过可持续和持久的解决、必要的指标以及有效的预防活动等实现各项目标。
