



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

保护和援助境内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨依照第 66/165 号决议向大会提交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。

* A/67/150。



摘要

本报告概述 2011 年 8 月至 2012 年 7 月期间该项任务开展的主要活动。本报告还对过去二十年来境内流离失所问题的演变和取得的成绩以及与该问题有关的新挑战和趋势进行了专题审查，该专题恰逢确立境内流离失所者人权的任务二十周年。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的任务和活动	3
A. 特别报告员的任务	3
B. 国家参与	3
C. 与区域组织、国际组织和民间社会组织合作	4
D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流	5
三. 专题部分：境内流离失所问题的演变、挑战和趋势	6
A. 导言	6
B. 目前的境内流离失所现象：数字和原因	6
C. 历史性演变：阐述与境内流离失所者的需求具体相关的人权	7
D. 激发联合国人道主义全系统审查的因素	9
E. 境内流离失所领域的第二波进展：接受和使用《指导原则》	10
F. 这一任务的作用和影响力	15
G. 趋势和重点领域	16
四. 结论和建议	19

一. 引言

1. 本报告概述 2011 年 8 月至 2012 年 7 月期间境内流离失所者人权问题特别报告员开展的主要活动。本报告还包含关于过去二十年来境内流离失所问题的演变以及有关的挑战和趋势的专题部分，就该主题进行讨论的目的是在这项任务二十周年以及境内流离失所问题的持续挑战和不断变化的现实的范畴内进行反思。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 特别报告员的任务

2. 人权理事会第 6/32 和 14/6 号决议授权特别报告员处理境内流离失所这一复杂问题，尤其是将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的所有相关部分，努力加强国际社会应对境内流离失所这一复杂问题的措施，开展协调一致的国际宣传和采取行动进一步保护和尊重境内流离失所者人权，并加强与各国政府、非政府组织和其他相关行为体的对话。

3. 特别报告员根据其任务规定，通过与各国政府对话，以及在联合国和区域组织内部将该问题纳入主流及开展宣传活动，从而努力促进采用基于人权的办法来处理境内流离失所问题。他感谢有些政府已经发出邀请或以其他方式与这项任务协作，并感谢联合国各组织及其他国际组织支持其为执行任务而开展的活动。

B. 国家参与

肯尼亚

4. 特别报告员于 2011 年 9 月 18 日至 27 日对肯尼亚进行了正式访问，考察该国境内流离失所者的现况，包括 2007/08 年选举后的暴力以及自然灾害和环境保护项目等其他原因造成的流离失所者的现况(见 A/HRC/19/54/Add. 2)。他发现，肯尼亚政府已经采取一系列重大步骤来处理该国境内流离失所问题，包括制定了关于境内流离失所者的一项政策草案和一项法案，包括协助受选举后暴力事件影响的一些流离失所者的返回和重新安置，选举后的暴力事件导致超过 65 万人流离失所。然而，鉴于肯尼亚在近期历史上发生一波又一波的境内流离失所现象及其多种原因，特别报告员认为，有必要采取一种全面的策略，防止今后出现被迫流离失所现象，并为受流离失所问题影响的社区提供有效的援助、保护和持久解决方案。

5. 他在流离失所地点进行实地考察后发现，那里亟须紧急人道主义援助，以改善许多境内流离失所者目前的生活条件和人权，包括 2007/2008 年选举后暴力导致的流离失所者和从“茂森林”中被驱逐者的境况和人权。特别报告员还发现，缺乏准确、高效的登记和分类数据收集系统，导致许多境内流离失所者没有被纳

入援助、保护和持久解决办法方案之内的情况。鉴于其考察结果，他建议当局审查这些制度，以帮助仍需要得到帮助的境内流离失所者；制定更加全面且囊括所有类别境内流离失所者的数据收集系统；建立关于境内流离失所者的法律和政策框架，批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》；采取宽泛的办法来持久地解决这个问题，并确保返回是安全、自愿和知情的。他强调，协助境内流离失所者找到持久的解决办法，是肯尼亚走向和解与和平的重要一步。

阿富汗

6. 特别报告员应阿富汗政府的邀请，于2012年7月12日至16日与政府官员进行了几次对话，并参加了7月15日和16日在喀布尔举行的境内流离失所问题国家政策全国协商研讨会。这次研讨会是难民和遣返事务部在民间社会和联合国支持下主办的，其目的是为拟定境内流离失所问题政策的关键阶段绘制路线图。特别报告员祝贺阿富汗政府采取这一重要举措，并表示他承诺将继续在这方面提供援助。

科特迪瓦

7. 特别报告员应科特迪瓦政府的邀请，于2012年7月23日至31日对该国进行了正式访问。他赞扬该国政府已努力在国内恢复法律和秩序。该国政府还与国际社会合作，在很大程度上确保境内流离失所是自愿返回的，在2011年3月大选后危机最严重时，境内流离失所者估计达100万人。

8. 然而，他指出，有必要解决科特迪瓦境内流离失所者在人权、援助和保护方面的持续需求，其中许多人仍然缺乏持久的解决办法、谋生机会以及对安全部门缺乏信心。必须对受流离失所问题影响以及接受流离失所者的社区提供援助，帮助它们协助境内流离失所者，必须确保境内流离失所者在重建生活和参与和解进程时获得充分援助。还必须充分开展目前正在进行的安全部门改革、解除武装、复员和重返社会进程以及加强法治的措施，以确保返回具有可持续性，恢复对安全机构的信心，并制止侵犯人权的行为。这些改革对于巩固和平是必要的，都应采用有原则和透明的方式进行，并适当考虑到与境内流离失所者有关的问题和关注。还必须应对其他挑战，如有关土地改革和出生证等个人身份证明文件，以处理造成流离失所的根本原因，并对所有人提供有效的人权保护。

9. 特别报告员自接受任务以来，已要求访问下列国家：孟加拉国、哥伦比亚、海地、缅甸、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、塞尔维亚、南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。他感谢海地和苏丹政府对他的请求作出了积极答复。

C. 与区域组织、国际组织和民间社会组织合作

10. 特别报告员高兴地就其正在与非洲区域各组织和机制以及国际移民组织(移民组织)等区域和国际组织开展的合作进行报告。譬如，他与非洲各区域组织密

切合作，以期在国家一级宣传、批准和执行 2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，这是第一个具有法律约束力的保护和援助境内流离失所者的区域文书。为此，他参加了一系列活动，包括 2011 年 12 月 14 日至 16 日在坎帕拉举行的大湖区问题国际会议国家首脑会议，以及 2012 年 3 月 30 日至 4 月 5 日也在坎帕拉举行的各国议会联盟大会第 126 次会议。

11. 除了开展定期对话之外，特别报告员还参加了一些关于境内流离失所问题的活动，例如 2012 年 7 月 20 日国际移民组织在纽约举办的自然灾害引起的流离失所问题小组讨论，并于 2011 年 10 月 19 日向人道主义联络工作组等团体通报了其任务重点以及访问各国的情况。

12. 特别报告员与日内瓦、纽约和实地的民间社会组织保持密切联系。他表示特别感谢通过布鲁金斯-伦敦经济学院境内流离失所问题项目(布鲁金斯-伦敦经济学院项目)对其任务提供的支持。他还感谢境内流离失所问题监测中心就共同关心的各种问题给予合作。在实地，民间社会组织在支持其任务方面发挥了至关重要的作用，它们分享信息，阐明各种情况下的境内流离失所问题对人权的影响，并与流离失所社区进行联络。2012 年 6 月 18 日至 23 日，特别报告员在意大利圣雷莫参加了布鲁金斯-伦敦经济学院项目、国际人道主义法研究所、联合国人权事务高级专员办事处(难民署)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)共同组织和支持的第八次每年一度的境内流离失所法律课程。参加这一课程的有来自受流离失所问题影响的 13 个国家的 23 名政府官员。在这方面，特别报告员高兴地宣布，已经开设了一个为期一周的新的圣雷莫国际法与自然灾害中的法律保护年度研讨会，其对象为从业者和立法者。第一次研讨会将于 2012 年 12 月 3 日至 7 日举行。

13. 特别报告员参加了民间社会和其他有关各方举办的关于境内流离失所问题的一些其他论坛和活动，包括布鲁金斯-伦敦经济学院项目在华盛顿市和日内瓦举行的关于适应气候变化(2011 年 10 月 7 日)、冲突情况下妇女的作用(2012 年 5 月 2 日)和过渡时期司法和流离失所问题(2012 年 6 月 28 日)的小组讨论；美国国际开发署(美援署)在华盛顿市主办关于境内流离失所问题当前首要任务和挑战的圆桌讨论(2012 年 3 月 23 日)。

D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流

14. 在本报告所述期间，特别报告员参加了机构间常设委员会，这是将境内流离失所者的人权纳入联合国系统以及更广泛的人道主义界的关键平台。特别报告员与联合国各主要实体，包括人权高专办、难民署和人道主义事务协调厅保持密切合作。他与这些机构开展协助，就当前的挑战和如何应对境内流离失所问题开展对话，偶尔交流信息和简报，并讨论在总部和外地潜在的合作领域。任务执行人还参加了这些机构举办的一些活动，包括全球保护专题的定期会议和年度务虚会；宣传《坎帕拉公约》的活动；以及 2012 年 2 月 23 日和 24 日人权高专办在

日内瓦举行的“处理气候变化对充分享有人权的不利影响”的专题研讨会和 2012 年 5 月 11 日消除对妇女歧视委员会在土耳其组织的南亚、东欧和中亚关于冲突和冲突后局势中的妇女的区域协商。

15. 为纪念这项任务设立二十周年，任务执行人与相关合作伙伴和赞助方一道举办了一系列的活动，包括关于“对我们共同的未来产生影响：境内流离失所妇女在恢复、建设和平及持久解决办法方面的作用”的专题小组讨论(2012 年 3 月 7 日)和人权理事会关于居住在难民营以外的境内流离失所者问题的会外活动(2012 年 6 月 29 日)，这两项活动都在日内瓦举行。

三. 专题部分：境内流离失所问题的演变、挑战和趋势

A. 引言

16. 2012 年，人权委员会第 1992/73 号决议所设立关于境内流离失所者人权的任务庆祝其二十周年。为了纪念这一时刻，本报告这一专题部分概述过去二十年的来境内流离失所问题的演变、成绩、挑战和趋势；这一专题的目的是提供一个机会，以便在处理新的和长期存在的流离失所问题挑战时，对关键的里程碑进行反思，并开展前瞻性思考。设立这项任务的原因是人们认识到必须处理境内流离失所问题，因此，该项任务及其编写的《境内流离失所问题指导原则》以及 1990 年代所开始加强人道主义应急系统的努力仍然具有现实意义。

B. 目前的境内流离失所现象：数字和原因

17. 根据最近的估计，2011 年底，武装冲突、广义的暴力行动和侵犯人权行为导致的境内流离失所人数为 26 400 000 人。¹ 这个数字包括非洲和中东等若干区域新的大规模流离失所现象。² 长期流离失所，包括一代或一代以上的人在流离失所状态中成长，也是 2011 年流离失所趋势的一个重要特征，影响着大约 40 个国家。³ 目前全球境内流离失所者人数将近 27 万人，这反映出，过去 15 年来，由于出现新的流离失所现象，加上旷日持久的流离失所情况得不到解决以及持续存在国内冲突，流离失所人数不断上升。⁴

18. 特别报告员在 2011 年给大会的报告(A/66/285)中强调指出，自然灾害(其中大部分是与气候有关的灾难造成的)是在世界各地造成境内流离失所现象越来越重要的原因。2011 年，至少有 61 个国家受到影响，共有将近 1 500 万人沦落为

¹ 境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，“2011 年全球概览：冲突和暴力行为造成的境内流离失所者”2012 年 4 月，第 13 页。

² 同上，第 13 至 14 页。

³ 同上，第 14 页。

⁴ 同上，第 13 页。

新的流离失所者，就是与突发性自然灾害相关的灾难的严重威胁或影响造成的，亚洲受到的影响最为严重。⁵

19. 过去四年中出现的这种流离失所现象大多是为数有限的大灾难和超大灾难造成的。虽然超大灾难比较罕见，但它们对境内流离失所人数具有极大的影响。⁶ 就境内流离失所者人数而言，2011 年排名前 10 位的灾难依然发生在亚洲，包括中国、菲律宾、斯里兰卡和日本发生的多个灾难。⁷ 与显而易见的大灾难和超大灾难不同，对许多小规模灾难的报道不足。然而，这种灾难对低收入家庭和社区的影响，尤其是在这种影响一再发生的情况下，会破坏复原能力，加剧脆弱性，或产生新的灾难。因此，这是值得人道主义和发展行为体进一步关注的问题。⁸

20. 虽然关于突发性灾害造成的流离失所现象已有大量数据，而且开展了许多研究，但是，缓慢发生的自然灾害和灾难(例如干旱和荒漠化)及其对境内流离失所问题的影响是气候变化的一个特点，人们对气候变化的了解较少，这方面的现有数据更是寥寥无几。必须继续开展这方面的工作，以前改善对流离失所模式的监测、数据的可获得性、数据收集的质量，并建立适当的预防和应对系统。

C. 历史性演变：阐述与境内流离失所者的需求具体相关的人权

21. 1990 年代，人们开始认识到需要解决境内流离失所问题并为境内流离失所者制定国际标准。1982 年，据估计在 11 个国家中，只有 120 万人被迫流离失所，到 1995 年，这一数字达到顶峰，预计在全球 40 多个国家中有 2 000 万至 2 500 万流离失所者，主要原因是内战、族裔冲突和侵犯人权的行为不断蔓延。⁹ 这些人员离乡背井，但依然在本国境内，因此，1951 年《关于难民地位的公约》不适用于他们，也没有任何国际制度来援助他们，或指导各国。冷战的结束是突出境内流离失所者状况的另一个因素。跨境流动变得更加容易，现有的主权观念正在发生变化，而且人们日益认识到需要对被困于本国境内的流离失所者提供保护和援助。¹⁰ 但是，缺乏保护和援助境内流离失所者的明确标准是一个突出的问题，显然需要制订规范性指导，以界定境内流离失所者及其特定权利，并需要建立能及时、可预测和全面应对他们需要的制度性措施。

⁵ 境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，“2011 年全球估计：自然灾害所致灾难造成的流离失所者”，2012 年 6 月，第 4 和 5 页。

⁶ 特大灾难的定义是“造成 100 万人以上流离失所的事件”，同上，第 4 页。

⁷ 同上。

⁸ 同上，第 5 页。

⁹ Roberta Cohen, “The Guiding Principles on Internal Displacement: an innovation in international standard setting”, p. 460, in *Global Governance*, 10 (2004), pp. 259-480.

¹⁰ 同上，第 461 页。

22. 1992年，联合国秘书长指出，目前的确尚无关于境内流离失所者的人权的明确阐述，这方面的国际法是各种惯例标准和传统标准的拼凑(E/CN.4/1992/23，第103段)。他呼吁制定准则，澄清现有关于境内流离失所者的人权法的含义，并按照现有标准制订一套全面、普遍适用的原则以解决这些人的主要需要和问题(同上，第104段)。

23. 发出这一呼吁的主要原因是一些非政府组织作出努力，它们在1990年开展了一次联合行动，着重说明关于境内流离失所者的国际体系中的缺口，并主张制订相关国际标准以及任命境内流离失所者问题的联合国代表。¹¹ 1992年，当时的人权委员会通过了第1992/73号决议，其中呼吁秘书长任命一名境内流离失所者问题代表，其首要的活动之一是审查国际人权及人道主义法和难民法是否适用于对境内流离失所者的保护。来自苏丹的学者和外交官弗朗西斯·登被任命为特别代表，他连同一批国际法律专家和机构，着手完成这项任务，包括在几年期间开展广泛协商。

24. 特别代表和法律小组在设法根据境内流离失所者的特殊需要查明这一类人的具体权利时，发现存在一些灰色地带和缺口。他们的结论是，虽然改善对境内流离失所者的保护确实需要重申与他们的特定需求更加相关并且解决存在的缺口的法律，但是，为达到这一目的，也可以编纂和修订现有的国际法，使其适应境内流离失所者的需求，因而没有必要制定新的法律。《指导原则》的创新和主要特点是各国已经商定在现行法律范畴内开展工作，以及制定准则将这种法律具体适用于境内流离失所者。¹² 这些准则是基于而且反映出现有的国际人权法和人道主义法，而且据此类推，也是基于并反映出国际难民法，加强了它们的地位，各国也更加乐于接受。

25. 关于境内流离失所问题的《指导原则》是在1996至1998年期间起草的，并就此开展了基础广泛的协商过程，最终在奥地利政府在维也纳主办并有50名国际专家出席的会议上定稿的。1998年，特别代表向人权委员会提交了这项工作成果，人权委员会一致通过了第1998/50号决议，其中注意到《指导原则》以及特别代表所表明打算在与各国政府和其他有关行为体持续进行的对话中使用这些准则的意图。2000年印发的附加说明的《指导原则》详细阐明了《指导原则》中每一项原则所依据的硬法律，使人们进一步理解《指导原则》的法律依据。¹³

¹¹ Roberta Cohen, "The Guiding Principles", p. 462.

¹² 同上，第464页。

¹³ Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed, *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 38, American Society of International Law and Brookings Institution (Washington, D.C., 2008)。

D. 激发联合国人道主义全系统审查的因素

26. 面对者境内流离失所者问题的各个层面，加上缺乏解决这个问题的明确机构或业务框架，国际社会不仅要求制订关于境内流离失所者的规范标准，还要求审查联合国系统内提供人道主义援助的能力和协调安排。

27. 1990年，经济及社会理事会第1990/78号决议要求秘书长启动一项联合国全系统的审查，评估各组织协调对所有难民、流离失所者和返回者提供援助的经验和能力，并建议如何在联合国系统各组织之间充分开展合作和协调，以确保有效应对这些群体的问题。当时的人权委员会在其第1991/25号决议中还特别请秘书长在全系统审查中考虑到保护境内流离失所者的人权问题，并向委员会提交一份关于境内流离失所者问题的分析报告。

28. 在秘书长提交关于全系统审查的报告(E/CN.4/1992/23)之后，采取了一些重大措施，以加强联合国紧急人道主义援助的协调，包括指定一名紧急救济协调员并设立了机构间常设委员会，由紧急救济协调员担任主席(见大会第46/182号决议，附件，第34和38段)。机构间常设委员会的成员包括联合国所有业务机构、这项任务、政府间组织(如红十字国际委员会(红十字会)和国际移民组织)以及非政府组织(经长期有效的邀请或临时邀请)。因此，机构间常设委员会成为为确保连贯和及时应对人道主义紧急情况而进行机构间协调和制订政策的主要机制(见大会第48/57号决议，第6段)。

29. 后来，作为1997年联合国改革的一部分，大会明确责成紧急救济协调员在机构间协调对境内流离失所者的保护和援助方面发挥核心作用(见A/51/950，第186段)。1999年12月，机构间常设委员会通过了秘书长特别代表弗朗西斯·登提交给它关于保护境内流离失所者的政策文件，这就意味着联合国各机构负责人确认，保护境内流离失所者是“所有人道主义/发展机构关注的问题”，并确定“协作办法”是机构间应对境内流离失所者的需求的主要方式。¹⁴

30. 然而，几年之后，2003年开展的一项研究发现，虽然在一些国家已经作出相当大的努力，但是，联合国保护境内流离失所者权利的做法依然基本上大量临时性，得不到充分的政治和财政支持，破坏了在实地作出的努力。¹⁵大会重申，需要进一步加强机构间安排以及联合国和其他相关行为体的能力，以期应对国内流离失所问题的巨大挑战，并强调必须采取有效、负责、可预测的协作办法(第58/177号决议，第13段)。这导致机构间常设委员会采用一项政策，寻求加强合

¹⁴ “保护境内流离失所者”，机构间常设委员会政策文件系列，第2号，纽约(2000年)，2；机构间常委会关于在境内流离失所者情势中执行合作应对措施的一揽子政策，2004年9月。

¹⁵ Simon Bagshaw 和 Diane Paul, “保护还是忽视？逐步采取更加有效的联合国方式来保护境内流离失所者”，机构间境内流离失所问题司人道主义事务协调办公室和布鲁金斯- SAIA 境内流离失所问题项目，2004年11月，第六.3至5页。

作应对措施，¹⁶ 但随后在 2006 年用专题分组的方式予以取代，这一安排旨在人道主义应对措施九个方面建立更可预测和负责任的领导作用。¹⁷

31. 这一人道主义改革进程和目前实行的专题分组做法力图让不同的组织对具体类别的应对措施承担领导责任，从而使人道主义应对措施(包括在境内流离失所的情况下)更具有可预测性。这种做法已经大大改善了可预测性、更加明确的责任关系和更好的协调。它还提出了一系列的挑战，包括有着不同组织任务、工具和做法的许多不同行为体之间的协调挑战。目前开展的工作，例如精简某些做法和工具，加强协调和信息分享系统，从目前对世界各地各个专题小组工作进行评估中汲取经验教训，以及进一步能力加强人道主义系统构架(例如通过当前的“变革议程”这样做)，对于不仅因其自身结构上的复杂性、而且因复杂而且不断变化的人道主义环境和需要而受到挑战的一个系统的演变都是必要的。

32. 在很大程度上由于需要以更加连贯一直、系统性和可预测的方式来应对境内流离失所局势，人道主义改革议程对整个人道主义部门具有更为广泛的影响和好处。即使人道主义系统的改革议程已经扩大，但仍然不能忽视境内流离失所状况的具体细节和境内流离失所者的权利，机构间常设委员会和紧急救济协调员必须继续努力在应对境内流离失所者特殊需要的方式、指导准则和结构方面取得积极进展。处理境内流离失所者的需要和权利，不仅根本不会构成对其他群体的歧视，而可以阐明预防和防范的具体措施，并向流离失所者提供有针对性的援助、保护和持久解决办法，这可以更有效地支持各国和受影响的社区，从而加强遵守国际人权规范和促进包容、稳定和安全。

E. 境内流离失所领域的第二波进展：接受和使用《指导原则》

33. 制订《指导原则》是为境内流离失所者的待遇确定国际最低标准而建立规范性框架必不可少的第一步。由于各国广泛接受《指导原则》，加上《指导原则》的权威不断得到加强，将《指导原则》转换为实地的具体方案及法律和政策框架的第二波规范和业务方面的进展最终将成为可能。

34. 在全球层面上，齐聚于纽约出席 2005 年世界首脑会议的各国国家和政府首脑一致确认《指导原则》是保护境内流离失所者的重要国际框架(大会第 60/1 号决议，第 132 段)，随后，人权理事会第 6/32 和 20/9 号决议及大会第 66/125 号决议也确认了这一点。大会还欢迎越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织将《指导原则》作为标准，并鼓励所有相关行为体在处理境内流离失所的情况时运用《指导原则》(第 62/152 号决议，第 10 段)。此外，大会还确认，

¹⁶ 机构间常设委员会，“在境内流离失所者情势中执行合作应对措施：联合国人道主义和(或)驻地协调员和国别小组”，机构间常设委员会，2004 年 9 月。

¹⁷ 机构间常设委员会，“关于采用分组方式加强人道主义应对措施的指导说明”，2006 年 11 月 24 日。

通过确定、重申和强化境内流离失所者的具体保护标准，特别是《境内流离失所问题指导原则》，加强了对他们的保护(第 66/165 号决议，序言部分第 10 段)。

35. 根据各国和红十字会与红新月会的要求，红十字会于 2005 年对国际人道主义习惯法进行了研究，这项研究确认《指导原则》作为习惯法来源的作用。¹⁸ 这项研究根据各国的惯例，制订了适用于境内流离失所者的规则。这些规则明确提及《指导原则》。

区域发展态势

36. 在以往 20 年中，区域和次区域政府间组织日益确认、依赖、甚至采用《指导原则》。这些组织包括非洲联盟、大湖区问题国际会议、西非国家经济共同体、美洲国家组织美洲人权委员会、欧洲安全与合作组织和欧洲委员会。¹⁹

37. 2006 年，《指导原则》将在非洲具有新的法律地位时，非洲大湖区国际会议成员国制订了在法律上正式通过和实施《指导原则》的法律框架。作为会议进程的一部分，非洲大湖区 11 个国家于 2006 年通过了具有约束力的《大湖区安全、稳定与发展条约》，²⁰ 附有 10 项单独的议定书，其中包括确认《指导原则》重要性的两项议定书，即《保护和援助境内流离失所者议定书》和《返回者财产权问题议定书》。2008 年 6 月生效的《境内流离失所者问题议定书》规定，大湖区国际会议成员国必须制定国家立法，将《指导原则》充分成为国内法，为在国内法律体系内实施《指导原则》提供法律框架(第 6.3 条)，并确保让境内流离失所者切实参与制订此类立法(第 6.5 条)。

38. 《境内流离失所者问题议定书》推动非洲联盟起草了《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》)。²¹ 2009 年 10 月，非洲联盟在坎帕拉举行的有史以来第一次难民、返回者和境内流离失所者问题特别首脑会议通过了《坎帕拉公约》，这是保护境内流离失所者的国际法的分水岭。拟定《坎帕拉公约》持续了 5 年时间，本任务执行人应非洲联盟的要求提供了协助，该《公约》将《指导原则》纳入其中，并规定了缔约国、非洲联盟和人道主义机构在流离失所所有阶段的义务。

¹⁸ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vols. I and II, International Committee of the Red Cross and Cambridge University Press(2006); www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home. See vol. I, “Rules”, chap. 38.

¹⁹ 见 www.brookings.edu/about/projects/idp/laws-and-policies/regional-policies.

²⁰ Chaloka Beyani, “Introductory note to the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region” in *International Legal Materials*, 46 (1), 2007, pp. 173-175, American Society of International Law.

²¹ Chaloka Beyani, “Recent developments: the elaboration of a legal framework for the protection of internally displaced persons in Africa” *Journal of African Law*, 50(2), 2006, Cambridge, pp. 187-197.

39. 《坎帕拉公约》在若干方面是一份开拓性文书。它确认造成境内流离失所的一系列原因，对此，缔约国有义务保护和援助境内流离失所者，这些原因尤其包括气候变化和发展项目。²² 它明确要求各国当局采取一些具体措施，如制定适当的体制机制、政策、战略和立法，并确定开展保护和援助活动的资金。该《公约》除了规定缔约国的义务之外，还列述了非国家行为体和武装团体在其控制下的地区保护和援助境内流离失所者的责任。特别报告员高兴地注意到，截至 2012 年 7 月 19 日，有 38 个成员国签署了该《公约》，14 个成员国批准了《公约》，其中 13 个国家已经交存批准书。²³ 令人鼓舞的是，非洲联盟成员国认识到自己有责任制订第一项具有法律约束力的专门关于境内流离失所问题的文书。

40. 在世界其他地区，各国也承诺遵守《指导原则》，在不具约束力的区域文书中，将其纳入国内法律框架。例如，美洲国家组织 2011 年第 2667 号决议就是这方面的突出实例，欧洲委员会 Rec (2006)6 号建议也是如此。

41. 我们也看到区域法院的判例法有了发展，加强了《指导原则》的规范权威和国家对境内流离失所者的责任。例如，非洲人权和人民权利委员会已通过关于境内流离失所者权利和自由及相关国家责任的具有里程碑意义的决定，“Endorois 案”和“马拉维协会案”即是如此。²⁴ 美洲人权法院在“‘马皮里潘市大屠杀’诉哥伦比亚案”中，坚持认为国家对准军事团体或武装团体造成的流离失所问题负有法律责任，理由是它们未能迅速采取行动立即防止出现流离失所现象，而且未能创造条件，让境内流离失所者安全返回家中。²⁵ 欧洲人权法院也处理了与境内流离失所者的权利有关的问题，包括返回、住房和财产权。²⁶ 在其中某些情况下，法院曾在评估中提及或运用了《指导原则》。²⁷ 这些裁决不仅体现了世界各个地区采用了人权保护机制，而且也表明在各种环境中都需要保护境内流离失所者，国家都负有责任。²⁸

²² 见《坎帕拉公约》第 1.k, 4.4, 5.4 条和第 10 条。

²³ 《公约》需要得到 15 个国家批准，才能具有约束力。

²⁴ 见“少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际小组代表 Endorois 福利委员会诉肯尼亚”，第 276/2003 号函文；“马拉维协会及他人诉毛里塔尼亚”，第 54/91 号函文。

²⁵ “‘马皮里潘市大屠杀’诉哥伦比亚”，判决书，2005 年 9 月 15 日。

²⁶ 例如，欧洲人权法院，“Soltanov 及他人诉阿塞拜疆”，判决书，2011 年 1 月 13 日；“Isayeva 诉俄罗斯”，判决书，2005 年 2 月 24 日。

²⁷ 欧洲人权法院：“Doğan 及他人诉土耳其”，判决书(实质内容)，2004 年 6 月 29 日，第 154 段；“Saghinadze 及他人诉格鲁吉亚”，适用性判决书(实质内容)，2010 年 5 月 27 日，第 70 和 115 段。

²⁸ Chaloka Beyani, “Recent developments” p.193.

境内流离失所问题国家框架

42. 大会、人权理事会及其前身人权委员会都确认，国家负有保护和援助境内流离失所者的主要责任，多年来，它们一再鼓励各国政府根据《指导原则》制定国内法律和政策框架。²⁹ 据估计，目前有 20 多个国家已采取或出台专门涉及境内流离失所问题的相关政策、法律、法令。³⁰ 其他一些国家，包括阿富汗、中非共和国、肯尼亚、尼日利亚和也门，目前都在拟定或已经宣布了国家政策或立法草案，这一任务执行人始终支持该进程。还值得注意的是，墨西哥通过了关于境内流离失所者的第一项州或省级法律，恰帕斯州于 2012 年 2 月通过了关于流离失所问题的法律，其中纳入了《指导原则》。

43. 虽然这些法律和政策标志着取得了积极的进展，但是，迄今通过的许多国内框架在保护和援助流离失所者的范围和保障以及有关问题的涵盖面方面存在差异。并非所有法律和政策都对境内流离失所人作了定义，或提供明确的机构责任，许多法律和政策仅处理流离失所的某一特定原因或阶段，例如冲突或返回，而其他法律和政策只专注于特定权利。在某些情况下，国内法院援引《指导原则》，呼吁政府履行其对境内流离失所者的责任。例如，哥伦比亚宪法法院裁定，在制定和诠释关于境内流离失所问题的准则时，必须将《指导原则》视为标准，国家必须关注境内流离失所者。³¹

44. 这一任务协助制定境内流离失所问题国家框架，支持这项工作的其他重大活动包括 2008 年印发了为立法者和决策者编写的一份手册，为国家当局制定处理本国境内流离失所问题的国内立法和政策提供指导。³² 早先于 2005 年印发的一份重要出版物《处理境内流离失所问题：国家的责任框架》就国家对境内流离失所者的责任向各国政府提供了指导，提出了 12 个基准，使各国能够防止、处理并持久解决境内流离失所问题。³³

45. 最近，2011 年发表的一项研究报告利用《国家的责任框架》为依据，审查了受冲突、广义的暴力和侵犯人权行为所导致境内流离失所问题影响最严重的 20 个国家中 15 个国家的当局处理境内流离失所问题的方式和程度。³⁴ 这项研究报

²⁹ 例如，见大会第 60/168 号决议和人权委员会第 2005/46 号决议。

³⁰ 见 www.brookings.edu/about/projects/idp/laws-and-policies/idp-policies-index。

³¹ 哥伦比亚宪法法院，第 SU-1150/2000 号裁决，第 38 段；并见同一法院 2004 年 T-025 号裁决。

³² 布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目“保护境内流离失所者：立法者和决策者手册”，2008 年 10 月。

³³ 布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目“处理境内流离失所问题：国家的责任框架”，2005 年 4 月。

³⁴ Elizabeth Ferris, Erin Mooney and Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, November 2011。

告的主要结论之一是，国家人权机构可以在改善国家应对境内流离失所问题的措施方面发挥举足轻重的作用。特别是，它们都发挥了重要作用，提高了人们对境内流离失所问题的认识，监测流离失所及返回的情况，调查个人的投诉，倡导并指导政府起草国家政策以解决境内流离失所问题，监测和报告国家政策和立法的实施情况。³⁵ 特别报告员高兴地看到，越来越多的国家人权机构将境内流离失所问题纳入其工作，他将继续支持这些机构发挥这一关键作用。

其他重大进展和发展

46. 其他方面的一些进展和发展情况也值得注意。其中包括制定标准、业务指导准则和其他各种工具，其目的是支持有关行为体处理境内流离失所问题的各个方面、阶段或类别。譬如，就专题分组做法而言，由联合国机构、非政府组织和政府间组织组成的全球保护专题工作组启动了一个协商进程，从而发表了题为《保护境内流离失所者》的出版物，事实证明这是在实地参与提供人道主义援助和保护的人道主义行为体和保护行为体的宝贵工具。

47. 在持久解决办法方面，这一任务多年来开展了协商和修订进程，目的是制定出持久解决境内流离失所问题的实用指南。在这一过程中最终编制了《持久解决境内流离失所者的框架》（《框架》），于 2010 年提交给人权理事会（A/HRC/13/2, Add. 4），获得机构间常设委员会的认可。该《框架》指导国家和地方当局以及人道主义和发展行为体实现持久解决，《框架》中列有基于权利的原则供指导行动，并列有指标供监测实现持久解决的进展情况。《框架》规定，在境内流离失所者不再具有与其流离失所相联系的具体援助和保护需要，而且此种人员能够在不因其流离失所而受歧视的情况下享受人权时，就实现了持久解决。（同上，第 8 段）。特别报告员还高兴地注意到，秘书长发表了“终止冲突后流离失所现象的框架”，³⁶ 这份文件提出了联合国进一步支持持久解决冲突后情势中的境内流离失所者和难民返回原籍国的战略。特别报告员完全赞同这一倡议，并承诺支持这一进程。

48. 2011 年，特别报告员提交大会的报告以气候变化及其对境内流离失所问题的影响为专题（A/66/285）。在这方面，他高兴地指出，国际社会、人道主义和人权界大力提高人们的认识，加强应对突发性及缓慢发生的气候变化造成的境内流离失所问题。³⁷ 必须继续作出努力，2010 年 12 月，由于就这个问题开展协调一致的倡导活动，取得了一个重要的突破，即联合国气候变化框架公约缔约方大会在

³⁵ 同上，第 13 页。

³⁶ 秘书长的政策委员会第 2011/20 号决定，“持久的解决办法：对秘书长 2009 年关于建设和平的报告的后继行动”。

³⁷ 例如见 A/HRC/10/61 号文件；关于气候变化和流离失所问题的南森原则，可查阅：www.unhcr.org/4ea969729.pdf；红十字会与红新月会国际联合会就灾难法开展的工作，详情可查阅：www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications。

墨西哥坎昆举行的会议上通过了一项适应框架，其中明确承认气候变化引起的流离失所问题。《坎昆协议》呼吁采取措施，加强对气候变化引起的流离失所、迁移和有计划搬迁的了解、协调和合作。³⁸ 适应框架必须综合全面，应涵盖各种可能的动态和应对境内流离失所问题的措施，例如，减少和预防灾害风险、有计划和预先的搬迁、以及持久的解决办法；必须采取基于人权的做法；必须得到充分支持(见A/66/285)。

F. 这一任务的作用和影响力

49. 从 1992 年秘书长任命其第一个境内流离失所者问题特别代表到后来任命其代表瓦尔特·卡林(2004 年)及 2010 年 9 月人权理事会任命查洛卡·贝亚尼为境内流离失所者人权问题特别报告员，这一任务在其伙伴关系、工作方法、专题知识和规范标准的基础上成功地开展了工作。

50. 在设立该项任务和采取各种人道主义改革举措的 20 年来，联合国没有指定任何牵头机构或专门机构作为境内流离失所者的代言人或承担援助他们的全面任务，在这种情况下，该项任务维持了独特的地位和倡导职能。它在国际、国家和地区各级履行倡导职能，包括最近为《坎帕拉公约》获得批准而开展了倡导工作。该项任务利用《指导原则》的影响力，努力为切实执行这些原则而制定规范标准并提供指导，协助各国政府及人道主义和发展界在流离失所的不同阶段实施《指导原则》不同方面的原则(A/HRC/13/21/Add. 4)。

51. 该项任务在将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流方面也发挥了重要作用。它参与机构间常设委员会，就始终并将继续是发挥这种主流化作用的一个核心平台，因为它继续倡导将境内流离失所问题纳入机构间常设委员会的各项政策和运作战略。该项任务与难民署、人道主义事务协调厅和人权高专办等联合国机构、大会以及其他特别程序的任务和条约机构(例如消除对妇女歧视委员会和人权事务委员会)等人权理事会的机制建立伙伴关系并密切协作，提高了对这些问题的理解，促进了将这些问题纳入联合国系统的主流。该项任务通过专题报告以及为这些机构提供投入，经常强调境内流离失所者的具体人权层面，并提出境内流离失所者权利的新的方面或被忽视的方面，例如他们参与和平进程的问题、³⁹ 气候变化等大规模现象对其人权的影响(A/66/285)、自然灾害情况下对人的保护(A/HRC/16/43/Add. 5)以及营地外境内流离失所者的情况(A/HRC/19/54)。

52. 任务执行人认识到国家负有保护和援助境内流离失所者的主要责任，因此，其任务的主要重点是支持各国履行此项责任。其具体做法是访问各国，而且十分

³⁸ 《气候变化框架公约》，2010 年 11 月 29 日至 12 月 10 日在坎昆举行的缔约国大会第十六次会议的报告，第二部分：缔约方大会第十六次会议采取的行动(FCCC/CP/2010/7/Add. 1) para. 14 (f)。

³⁹ 美国和平研究所和布鲁金斯-伯尔尼关于境内流离失所问题的项目“将境内流离失所问题纳入和平进程和协定”，缔造和平者的工具，2010 年。

重视后续访问，并采取其他形式与各国持续开展务实的协作，例如参与国家讲习班；提供技术指导和支助，协助制定国家法律和政策框架，最近在肯尼亚和阿富汗就开展了这项工作；举办各种培训课程，例如关于每年一度在圣雷莫举办的境内流离失所问题法律课程。⁴⁰ 该项任务在其存在的整个时期内，已经访问了 30 多个国家，还对许多国家进行了后续访问，这是该项任务开展工作的主要特点，目的是与各国持续对话，并支持各国执行该项任务为境内流离失所者而提出的建议及其他倡议。

53. 除了圣雷莫培训计划之外，还举办了关于境内流离失所问题的其他培训，包括在世界各地举办区域培训，该项任务定期参与这些培训，其目的是提高各方面行为体、包括民间社会的代表、联合国国家机构和国际组织的专业知识。该任务执行人在国际层面以及访问各国时，与民间社会团体和境内流离失所者持续进行接触，这样不仅能更好地监测全球各地境内流离失所的情况，也可以更好地了解其根源和后果、境内流离失所者特有的脆弱性以及他们可以给社区和国家所带来令人难以置信的资源。

G. 趋势和重点领域

1. 趋势

(a) 各个国家认识到必须解决境内流离失所问题

54. 在过去 20 年中，保护境内流离失所者领域最重要的趋势之一始终是各个国家逐步接受这样一个事实，即根据其人权和国际人道主义法的义务，它们有责任制定保护境内流离失所者的具体措施。在许多情况下，由于认识到境内流离失所问题对人口、国家预算和发展战略都具有深远的影响，各国日益对《指导原则》采取务实的做法，并在国家和区域一级订立了越来越多具有法律约束力的文书，因为它们认识到需要对境内流离失所问题进行合理的管理，并制定框架来规范应对措施。非洲联盟、美洲人权法院和欧洲人权法院等区域机构越来越多地参与处理这一问题，国际人道主义、保护和人权机构努力提供培训、宣传和业务指导框架(例如机构间常设委员会关于持久解决境内流离失所问题的框架)，进一步支持取得进展以及国家的能力和努力。

(b) 与境内流离失所相互作用的大趋势和其他因素

55. 气候变化等大趋势以及重大的社会因素或其他因素会产生压力，这种压力与境内流离失所问题产生密切的相互作用，常常会加剧这个问题。这些重大的全球大趋势包括人口增长、快速城市化、人的流动性增加、粮食、水和能源不安全。这些大趋势本身就可能对人权产生负面影响，并可能导致流离失所现象，此外，

⁴⁰ 这一每年一度为期一周的课程在其设立的 7 年期间，为世界各国从事境内流离失所问题的 190 多名政府中高层官员提供了培训。

据预测，这些趋势会与突发性和缓慢发生的气候变化的影响相互作用，影响到境内流离失所的规模和模式(A/66/285，第 28 段)。在此背景以及相关的社会和政治压力下，据预测气候变化会成为对境内流离失所现象的影响倍增器和加速器，其特点是造成死亡人数成倍增加，包括竞争资源造成的冲突和不安全或丧失生计的现象成倍增加。(同上，第 29 段)。

56. 虽然与气候变化相关的突发性自然灾害、例如洪水或泥石流的频率和强度显然已经增加，日益对各国政府构成挑战，但是，有关气候变化的适应策略还需要处理缓慢发生的事件，如日趋严重的干旱、荒漠化、环境退化和气温上升，这些现象破坏农业生计，减少了粮食安全。在这种情况下，必须监测和了解相关的流离失所型态的区域特点和各种起因，并制定和支持采用基于人权做法全面来处理境内流离失所问题的框架。为了提高认识，需要建立研究和监测机制，以便更好地理解人的流动和人口增长等全球大趋势和气候变化等因素造成的流离失所现象可能产生的影响，并使各国政府能够预测、规划和调整社会经济和发展的结构和战略。

(c) 城市背景下的境内流离失所

57. 预计将与境内流离失所现象日益产生相互作用的一个全球趋势是世界大部分地区正在发生的快速城市化。预计到 2030 年，城市人口将超过 50 亿，据估计，其中 80% 将生活在发展中世界的城市中心。目前，全世界三分之一以上的城市居民生活在不稳定的非正规住区和贫民窟中，在许多国家中，这一数字超过 50% (A/66/285，第 66 段；A/HRC/19/54)。随着未来几年发展中国家的快速城市化，而且大部分可能是毫无规划的，预计那些非正规住区会成倍扩展，住房成本也将成倍上升，预计这将是持续存在的有一种趋势。此外，与气候变化有关的因素，例如在有些国家的部分地区难以保护传统的生计，自然灾害和冲突的频率提高，成为进一步推动农村人口向城市迁移的因素，这种迁移的形式往往是被迫流离失所。

58. 虽然城市环境往往可以为境内流离失所者重建生活提供有利环境，但它们也会在保护及其他方面产生重大挑战。尤其会造成这种情况的是，流离失所者通常居住在东道社区，而不是在明显的营地中，因此，在城市环境中很难识别和帮助这种人员。现在没有精确的估计数，包括未来流离失所者的估计数，但是，与基本上无规划的快速城市化全球趋势相关的境内流离失所问题，包括二次流离失所，是一个突出的问题，应该给予更多的关注并开展数据收集工作。无计划的向城市迁徙或流离失所状况很可能造成缺乏安全、住房或土地使用权，并导致他们居住在境内流离失所者等边缘化群体或弱势群体集居的灾害易发地区。反过来，这又会导致这些地区可能发生或实际发生的自然灾害(例如洪水或泥石流)造成更多被迫境内流离失所现象；城市为实现现代化以及实施城市规划和减少拥挤而执行开发项目或出于其他原因而大规模驱逐；或城市暴力。还需要结合城市地区

的紧急事件和自然灾害、人道主义和发展援助以及发生大规模驱逐时的指导准则，继续处理城市背景下的境内流离失所问题，包括从城市规划以及将当地融合作为持久的解决方案的角度来开展这方面的工作(建议见 A/HRC/19/54)。

(d) 与犯罪行为和非国家武装团体扩散有关的流离失所问题

59. 国内武装冲突和暴力仍然是导致境内流离失所的主要原因，而且往往造成长期流离失所现象和一些最严重的侵犯人权行为。在国家与一个或多个非国家武装团体(例如民兵团伙、准军事团伙或武装匪徒)发生不对称的武装冲突以及政治暴力和武装暴力日益相互交错时，这种情况就更加恶化。譬如，非国家武装团体常常利用性暴力作为一种作战方法，或者为了强迫平民流离失所，经常妨碍或阻止人道主义援助，并留下地雷和简易爆炸装置，阻碍人们返回。

60. 人们现在日益关心并研究与有组织犯罪有关联、但没有构成武装冲突的暴力行为所造成的境内流离失所现象。有迹象表明，在这种情况下，人们越来越多地援引和运用人道主义类别、行为体以及应对犯罪行为发挥着重要作用的冲突和武装暴力情势(包括与境内流离失所相关的类别、行为体和应对措施)的措施。就贩毒集团活动造成的暴力或警察、军队与贩毒团伙之间的战斗造成的境内流离失所现象的对应措施开展的辩论就是实例。⁴¹ 必须加强监测造成境内流离失所的原因及其对人道主义和人权的影响，监测与这一问题有关的问责机制，⁴² 并提高有关各方对适用的国家和国际规则和责任、包括有关禁止强迫流离失所的规则和责任的认识。

61. 与此相关的是，人们似乎日益关心如何监管国家对导致流离失所现象的有组织暴力和武装冲突的受害者的保护、司法和赔偿方面的基本义务。⁴³ 在某些情况下，对境内流离失所者的义务已经融入对受害者的基本义务，这是一个积极的趋势，只要应对战略充分顾及境内流离失所者的具体需要。⁴⁴

2. 对重点领域的反思

62. 过去二十年来，在两性平等与流离失所、需求评估方法、数据收集以及参与方式和基于社区的做法等流离失所的关键问题和挑战方面提供了大量指导，取得很大进展。这方面的大部分工作借鉴了有关难民的工作，在某些方面，境内流离

⁴¹ 有关墨西哥这一问题的研究报告，包括 2011 年 6 月 30 日 Sebastián Albuja 撰写的“墨西哥境内的一般犯罪性暴力：人道主义介入的依据、优先事项和挑战”，见 www.internal-displacement.org/countries/mexico。

⁴² 见《指导原则》，原则 2；《坎帕拉公约》，第 5.11 和 7.5 条。

⁴³ 见关于这一问题和非国家武装团伙的文章，难民研究中心，《强迫移徙评论》，第 37 期，2011 年 3 月，第 4 至 42 页。

⁴⁴ 例如，哥伦比亚：2011 年 6 月 10 日关于受害者和归还土地的第 1448 号法律，第 3 条和第三章；www.unhcr.org/refworld/docid/4f99029f2.html。

失所问题的具体细节仍在研究之中。在某些领域，正在发现先前一些做法和方法的局限性，而且仍在确定新的挑战 and 新的重点领域。

63. 由于在两性平等和流离失所领域开展了大量工作，人们认识到流离失所问题对妇女和男子产生的影响是不同的，因此，他们在保护和援助方面可能有不同的需要。然而，现在可能是适当的时机，应该审查该领域各种做法在实地影响力的程度，并考虑在各级促进境内流离失所妇女的技能、资源和有意义地参与的替代战略。因此，2013 年任务执行人提交人权理事会的报告将专门阐述境内流离失所妇女的问题。其他问题也值得研究，如应对居住在营地之外流离失所者的措施，以及受境内流离失所问题影响的移徙者在东道国中对保护和援助的具体需要。

64. 需要加强和重点关注的其他领域包括与境内流离失所问题有关的防备、预防和减缓框架；对境内流离失所者提供适当补偿或赔偿的准则；气候变化与处理缓慢发生的灾害情势中流离失所问题的做法；弥补结构性和业务方面的人道主义/发展缺口。还应该加大援助的力度，以期加强国家人权机构在保护境内流离失所者的权利方面的作用和能力；协助各国应对中央和地方当局所面临的行政和结构性挑战，这些挑战阻碍了有效应对境内流离失所现象；协助区域机构和国家依照国际标准，制定有关境内流离失所的政策和法律框架。上述列举并不详尽，但说明了今后几年中处理境内流离失所问题的某些契机和挑战。

四. 结论和建议

65. 过去二十年来，在规范、业务和体制层面上应对境内流离失所问题取得了重大进展。人们在 1990 年代初期认识到流离失所现象，后来制定的《指导原则》提供了十分必要的框架，使各国政府在发生境内流离失所问题时，能够有效地履行职责，而且也为人道主义行为体和联合国提供了重要的指导。由于各国越来越多地运用《指导原则》，加上多年来开展了能力建设和培训活动，现在许多国家已经订立本国法律和政策框架，在非洲，预计有关境内流离失所者的第一项具有约束力的区域文书《坎帕拉公约》很快即将生效。在机构和业务层面，由于该项任务在过去二十年来开展了大量工作，加上人道主义改革，因而，对境内流离失所问题采取了更加协调一致、系统性和可预测的应对措施。由于取得上述进展，加上各国当局、国际和国家非政府组织的努力，得以向数以百万计的境内流离失所者提供了保护、援助和持久解决办法。

66. 与此同时，境内流离失所仍然是世界上最重大的人权和人道主义挑战之一，由于冲突、暴力、侵犯人权、灾害和发展项目，每年都有数以百万计的人成为境内流离失所者。预计今后各种大趋势，例如快速城市化、人的流动和人口增长，加上其他因素，例如自然灾害增加和气候变化(造成社会和政治压力，并加剧对稀缺资源和生计的竞争)，将进一步影响境内流离失所的规模和模式。在此背景下，应对境内流离失所情况时，需要各国以及国际社会和民间社会行为体随时准

备采取全面的框架，处理境内流离失所的所有类别和阶段，处理需要加强应对措施的新问题或新领域，并特别重视预防和持久解决战略。

67. 鉴于上述情况，特别报告员提出以下建议：

国家当局

(a) 制定全面的国家政策、体制和法律框架，根据《指导原则》，包括备灾和灾害管理法律，以应对境内流离失所问题并建立必要的宣传、能力建设、财政和行政机制及政治意愿来加以落实；

(b) 批准和执行《坎帕拉公约》(就非洲联盟成员国而言)；执行《大湖区安全、稳定和发展条约》(就大湖区问题国际会议成员国而言)；

(c) 制订战略，并采取措施，防止出现境内流离失所现象，并促进尽早实现持久解决，具体做法包括建设复原能力和减轻流离失所现象对境内流离失所者人权的影响。事实证明具有积极成果的措施包括与下列方面有关的良好做法：解决冲突、包括土地纠纷的机制；公民地位，例如出生登记、产权登记；应急战略、预警系统和社区干预机制；境内流离失所者参与对其生活具有影响的决策的机制；加强各级政府、尤其是地方当局以及民间社会处理境内流离失所问题的能力建设措施；

(d) 采取必要措施，确保追究违反适用的国际法导致任意流离失所现象的责任，包括非国家行为者的责任；推动和促进境内流离失所者参与对他们具有影响的政治、和解与和平进程；创造必要条件，使境内流离失所者找到自己选择的持久解决办法，尽早重建生活；

国际社会以及相关的人道主义和发展行为体

(e) 继续促进和加强区域组织和机制关于境内流离失所问题各个方面的工作，包括有关以下方面的工作：依照国际标准，制订和执行关于境内流离失所问题的区域文书和指导意见；保护人权；协调人道主义和其他相关活动；宣传和能力建设；查明区域内境内流离失所具体模式和起因的监测和预警机制；

(f) 监测、支持和建设能力，以应对气候变化相关的境内流离失所现象，包括突发性和缓慢发生自然灾害造成的此种现象。在这方面，有关国际和国家行为者除其他外，应该进一步认识和了解缓慢发生的自然灾害所造成的流离失所问题；制定具体的战略和措施，落实《坎昆协定》的有关规定；在处理与自然灾害和气候变化有关的流离失所问题的所有行动和战略中，促进基于人权的做法；有关行为体也应该制定适应措施，这种措施应该是全面的，应包括减少和预防灾害风险，最大限度地减少境内流离失所现象，以及持久解决办法；促进让受影响社区参与的机制；为各国制定指南，说明如何确保在有关气候变化的辩论中考虑到流离失所问题，阐述现有的规范标准以及此类流离失所对人权的影响；

(g) 继续确定和解决造成境内流离失所问题的各种原因、出现的新问题以及需要通过更好的了解、方法、途径和应对措施来加强的领域。这些领域包括全球大趋势对境内流离失所问题的影响；对营地外境内流离失所者的应对措施；更好地促进境内流离失所妇女有意义地参与的框架和做法；振兴对旷日持久流离失所情况的务实行动和政治行动；分析和处理造成长期人道主义/发展缺口而且阻碍尽早复原和持久解决的结构性和体制性和业务方面因素，从而弥补这种缺口；

(h) 支持国际人道主义和人权系统的行为体，包括机构间常设委员会和专题分组系统成员充分应对上述挑战，确保有关政策和决定具体包括并解决专门针对境内流离失所者在保护、援助和持久解决方案方面的需要；倡导和支持发展行为体确保在执行开发项目时充分尊重境内流离失所者的人权；进一步将境内流离失所者的人权纳入普遍定期审议进程和人权条约机构的工作；

(i) 支持民间社会和国家人权机构通过进一步开展提高认识和能力建设活动，将境内流离失所者的人权纳入国家工作计划；

(j) 继续促进和支持该项任务在人权高专办支持下就境内流离失所者的人权所开展的工作，包括促进和支持该项任务继续促进制订规范性框架和指南；通过与国家和民间社会协助，具体改善实地的情况；与难民署和人道主义事务协调厅等重要的联合国机构密切合作；参与机构间常设委员会；及其独特的纳入主流和宣传方面的作用。