



第七十二届会议

临时议程\* 项目 73(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

境内流离失所者的权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告，该报告是依照大会第 [70/165](#) 号决议和人权理事会第 [32/11](#) 号决议提交的。

\* [A/72/150](#)。



## 境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告系现任境内流离失所者人权问题特别报告员向大会提交的第一份报告，概括介绍了她工作中的专题优先事项。在专题部分，特别报告员对国家当局及其国家和国际人道主义、发展和人权伙伴如何加强境内流离失所者在境内流离失所的所有阶段参与对其有影响的决策问题进行了思考。

## 目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 特别报告员的活动和专题优先事项.....	4
三. 加强境内流离失所者参与对其有影响的决策.....	6
A. 导言.....	6
B. 境内流离失所者参与决策的基础.....	7
C. 参与原则.....	10
D. 参与决策是应对境内流离失所问题新办法的一个关键组成部分.....	11
E. 加强境内流离失所者参与决策的基本要素.....	13
F. 参与决策的目的是防止流离失所.....	17
G. 参与决策在解决长期流离失所局势方面所起的作用.....	17
H. 确保营地外境内流离失所者的参与.....	18
I. 将性别、年龄、残疾和多样性问题纳入参与进程.....	19
四. 结论和建议.....	21

## 一. 导言

1. 本报告系境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽依照大会第 70/165 号决议向大会提交的。

2. 第二节概括介绍了特别报告员的专题优先事项。第三节对境内流离失所者参与决策的专题进行了思考，并对意在加强境内流离失所局势中协商和参与实践的各项措施和积极做法进行了探讨。第四节提出了与本专题有关的一系列结论和建议。

## 二. 特别报告员的活动和专题优先事项

3. 特别报告员于 2017 年 6 月向人权理事会提交了她的第一份年度报告(A/HRC/35/27)，回顾了她任特别报告员第一一年里的活动情况，概括介绍了特别报告员的战略优先事项和工作实践，并以专题问题的形式概括介绍了她在 2019 年之前的工作重点。报告还简要介绍了前特别报告员查洛卡·贝亚尼在任期最后阶段的活动情况。年度报告的增编中包括前特别报告员对尼日利亚(A/HRC/35/27/Add.1)、格鲁吉亚(A/HRC/35/27/Add.2)和阿富汗(A/HRC/35/27/Add.3)的国家访问报告。

4. 特别报告员强调，2018 年是《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年，为提高人们对这一全球标准和对境内流离失所者困境的认识提供了一个重要机会。她将开展一系列提高认识活动，并与伙伴们协商，以确定将要在国家、区域和国际各级举办的纪念活动，包括举办一次专题小组讨论会以便她向拟于 2018 年 6 月举行的人权理事会第三十八届会议提交年度报告。<sup>1</sup> 特别报告员将鼓励受境内流离失所问题困扰的国家在国家一级开展活动，并做出承诺，包括采取措施将《关于境内流离失所问题的指导原则》纳入国内法律和政策。她欢迎联合国会员国和所有其他利益攸关方为此提出建议和提案。

5. 在国家与国际层面，对境内流离失所者所处困境的关注往往“最少、最后和可以忽略不计”。增加境内流离失所者问题的能见度以及对所有境内流离失所者予以有效保护是特别报告员的核心优先事项，包括那些因为流离失所而变得无形或被忽视者、最弱势人口以及因流离失所而面临最大挑战的人们。她在工作中采用以影响为导向和注重人权的做法，重点关注建设和加强建设性伙伴关系与协作，以期防止境内流离失所、为境内流离失所者提供有效援助和保护以及为所有境内流离失所者提供持久解决方案。

6. 特别报告员敦促国际社会确保坚持关注境内流离失所者面临的状况，这种关注是他们迫切需要的，并要认识到，在以难民或非法移民或被贩运移民身份越过国际边界的人中，有很多人最初只是他们自己国内的境内流离失所者，并且没有得到必要的保护和支持，如果能够得到他们所希望的保护和支持，可能会让他们

<sup>1</sup> 见 [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/L.7](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/L.7)。

留在自己的国家。特别报告员的工作重点是实现保护境内流离失所者的最重要全球目标，并对最严峻的流离失所局势和最弱势群体或部门予以必要的关注。另外，她还在下文中着重介绍了她工作中的以下专题优先事项。

## 专题优先事项

### A. 确保让境内流离失所者参与过渡期正义进程

7. 要想持久解决境内流离失所者问题，必须通过实际回返、融入本地或别处定居等一系列进程，为境内流离失所者受到的伤害、人权侵犯以及生命和财产损失伸张正义。不过，在众多境内流离失所者局势中，境内流离失所者遭受的人权侵害并没有得到伸张正义的机会，包括受到的住房、土地或财产损失，或者只是得到部分补救或赔偿。即使是在已有这种机制的国家，传统上，过渡期正义进程涉及的严重侵犯公民权利和政治权利的范围太窄，比较忽视境内流离失所者。认识到在此领域内所做的重要工作，且为了发挥现有资源的作用以及为此提供技术援助，特别报告员将与相关国家、联合国机构及其他国际组织、非政府组织和国内人权机构开展合作，以解决这个重要的关切领域。

### B. 加强对境内流离失所儿童的保护

8. 在全世界流离失所局势中，境内流离失所儿童及其保护局势仍然是一个相当重要的关切。有证据表明，流离失所儿童正在面临忽视和人权侵犯，包括暴力和强迫征兵。在很多流离失所局势中，儿童正在遭受苦难并因各国未能迅速和适当满足其特殊需求以及人道主义行为者缺少填补保护空白所需的能力和资源而在不断死去。这些挑战需要再次予以关注，并且需要重点关注具体成果。在她的工作中，特别报告员将会推动有关保护儿童的国际规范框架的制定工作，各国及其他伙伴的责任是更好地保护境内流离失所者和满足他们的需求。

### C. 加强国家人权机构在保护境内流离失所者方面的作用

9. 侵犯人权行为往往发生在流离失所之前，或者成为导致流离失所的原因，也有发生在流离失所期间或之后的。因此，国家人权机构应在保护境内流离失所者方面发挥关键作用。它们的作用包括：向从事国际人权和人道主义法律和标准工作的官员等人员开展宣传、提高认识和培训活动；监测境内流离失所者的权利；对个人投诉进行登记备案并对具体案件展开调查以便追究犯罪者的责任。特别报告员将加强与国家人权机构的合作，包括与其区域网络开展合作，以便利用其与境内流离失所者有关的经验教训和实践。她将在任期内与部分国家人权机构举行磋商，以进一步调查这些机构在保护境内流离失所者人权方面所起的现有及潜在作用。

### D. 增加对境内流离失所现象的被忽视原因的关注

10. 特别报告员确认，任务负责人的责任是提高意识和采取支助行动，以预防和应对被忽视的流离失所原因，并提高对境内流离失所者群体的认识，他们需要更大的能见度和关注。这些原因包括发展项目和广义的暴力行为，也可能包括冲突、

发展和商业利益相互交织等复杂且相互关联的原因。此种因素导致在全世界出现的境内流离失所者人数可能达到数百万人；然而，他们并没有出现在年度流离失所者数字当中，因为后者通常只是因冲突和灾难而导致的境内流离失所者的体现。

### 三. 加强境内流离失所者参与对其有影响的决策

#### A. 引言

11. 确保境内流离失所者从一开始就被纳入针对他们的行动和决策的设计、规划和实施过程，这是国家政府、地方当局和所有人道主义、发展及其他相关行为方应对这一问题的核心。不过，与境内流离失所者的互动通常表明：没有在流离失所的所有阶段为他们提供信息；主管当局未经常或未持续参与；缺少或没有充分的协商和参与机制和进程；以“自上而下”为特点的决策进程未能充分考虑到他们的观点、需求和目标。这损害了境内流离失所者对各种人权的享受，阻碍了在持久解决方面取得进展，而这种解决取决于境内流离失所者有权参与对其有影响的决策的基本原则。

12. 缺乏切实参与意味着为追偿所做出的努力更有可能失败，可能无法达到境内流离失所者社区的预期，并且可能导致贫穷、怨恨和不公的程度进一步加深和更加持久，因为他们在无法满足其愿望和需求的情况下面临恢复正常生活和生计的挑战。没有有效的参与，国家和地方当局就无法了解境内流离失所者的预期，无法将他们纳入其直接和较长期规划进程，从而降低了在实现持久解决方面取得成功的前景。有效的参与对了解和恰当应对流离失所期间出现的各种保护关切至关重要。

13. 在这次专题讨论期间，特别报告员力图考虑到境内流离失所者参与的基本要素，查明阻碍他们参与的各种问题，并就如何帮助克服这些障碍和促进包容性参与提出建议措施。她强调，这次不是对境内流离失所者参与问题的所有方面进行全面考虑；其目的是推动就下一步行动开展必要的持续讨论，包括在世界人道主义峰会成果框架内，以及在需要采取新的工作办法来加强所有利益攸关方之间联通能力以便共同实现更好地满足境内流离失所者需求和保护其权利的背景下。促进境内流离失所者参与对其有影响的决策将成为特别报告员的持续工作主题。

14. 特别报告员承认，包括布鲁金斯学会—伯尔尼大学境内流离失所项目在在内的其他各方也在这一领域做了出色的工作，除其他贡献外，该项目在 2008 年出版了《超越言辞：因冲突或自然灾害而流离失所的群体的协商与参与》<sup>2</sup> 一书。她充分肯定一些国家以及各国家和国际人道主义和发展行为方所采取的积极做法。本报告还号召各方采取行动，以确定在与境内流离失所者接触方面的积极做法，并认识到不仅应该找到解决境内流离失所问题的办法，而且这些办法必须为境内流离失所者提供尽可能最好的结果。

<sup>2</sup> 见 <https://www.brookings.edu/research/moving-beyond-rhetoric-consultation-and-participation-with-populations-displaced-by-conflict-or-natural-disasters/>。

15. 2017年1月25日，特别报告员就确保境内流离失所者参与问题召开了一次专家讨论会，以便进一步思考遇到的问题和挑战，了解联合国和国际非政府组织主要伙伴的看法，并对已经实施的积极做法进行审议。另外，她还在2016年12月向联合国所有会员国发出一份调查问卷，以了解其包括与确保境内流离失所者参与的措施有关的经验、政策和实践。她对做出回复的各国政府表示衷心感谢。

16. 特别报告员指出，她将在拟向人权理事会或大会提交的具体专题报告中更加详细地探讨境内流离失所者在一些特定背景下的参与问题，包括在过渡期正义与和平进程和机制以及在因发展问题引起的流离失所背景下的参与。

## B. 境内流离失所者参与决策的基础

17. 境内流离失所者有权按照本国加入的各项人权条约及做出的其他相关承诺享有对其所有人权的充分保护。在对待境内流离失所者问题上采取立足于人权的方针是基于同境内流离失所者面临的局势和情况直接相关的人权规范标准。虽然《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条对所有公民直接或通过其自由选择代表参与公共事务的权利做出了规定，但获取信息、切实协商和参与那些影响个人和社区的决策通常被视为享有国际法所确立的所有人权的基础。境内流离失所者并没有因为他们不得离开自己的家园而丧失其参与决策的权利；实际上，需要在他们处于流离失所期间采取特殊措施来保护这些权利。非公民也有人权，他们也可能是境内流离失所者，并且有权在处于流离失所期间获得对其各项权利的充分保护。国际法中规定的体面生活的权利和获得保护和保障的权利使境内流离失所者享有参与决策的权利得以巩固。

18. 《关于境内流离失所问题的指导原则》是有关保护境内流离失所者的主要国际标准，是以国际人权和人道主义法律为基础，并且参考了国际人权和人道主义法律，其中载有关于同境内流离失所者进行协商以及境内流离失所者参与决策的许多要求。《指导原则》规定，境内流离失所者有权要求并获得国家当局提供的保护和人道主义援助，不得有任何歧视。《指导原则》强调了境内流离失所者全面参与对其有影响的各项方案和决策进程的重要性。《指导原则》第4条强调，在实施《指导原则》时不得有任何形式的歧视，某些群体的境内流离失所者应有权获得其条件所需的保护和援助，并有权获得顾及其特殊需求的待遇。

19. 根据《指导原则》第7条第(3)款，如果在武装冲突或灾难紧急状况以外其他情况下出现流离失所现象，应采取的保证措施包括：采取适当措施，保证被流离失所者得到充分的信息，了解其被流离失所的理由和程序，并酌情给予其适当的赔偿和重新安置；征得被流离失所者的自由知情同意；以及被影响者特别是妇女参与其重新安置的规划和管理。《指导原则》第18条第(3)款要求做出特殊努力，以确保流离失所妇女能充分参与基本用品的规划和分配。《指导原则》第22条涉及参与经济和社会事务的权利、投票及参与政府和公共事务的权利以及用境内流离失所者所能了解的语言进行沟通的权利。《指导原则》第23条第(3)款对境内流离失所者获得教育的权利以及妇女和女童充分和平等参与教育方案的权利做出了规定。《指导原则》第28条规定应作出特别努力，以确保境内流离失所者充分参与对其回返或重新定居和重新融入工作的规划和管理。

20. 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》<sup>3</sup> 载有关于境内流离失所者参与决策的若干要求。必须征求境内流离失所者的意见并让他们广泛参与规划和管理有关支持持久解决办法的各项进程。必须将包括妇女、儿童(按照其年龄和成熟度)、有特殊需求的人以及被潜在边缘化的人在的所有境内流离失所者充分纳入其中。另外,“涉及境内流离失所者的进程也应该尊重境内流离失所者社区内的现有社会结构、组织形式和决策进程”,条件是它们未因文化和社会因素而将包括妇女在内的一些境内流离失所者排除在参与之外。如果境内流离失所者身在城市地区或分散居住,或自发地寻求持久解决办法,则必须在向其提供持续援助或满足其保护需求方面征求其意见。

21. 《机构间常设委员会框架》建议采取积极做法,例如,请境内流离失所者的代表们参观其回返或在国内其他地方定居的条件并对其进行评估。参观中应有机会与居住在这些地区的人进行协商,以便发现可能产生冲突的问题。《框架》强调,要确保妇女参加与境内流离失所者的协商,包括在和平进程框架内。《框架》还强调,民间社会要参与政府官员与社区之间的外联活动、讨论或提供便利的对话,因为这可能有助于确保扩大境内流离失所者及其他受影响人口的参与范围。此外,根据该框架,还需要在影响境内流离失所者权利、利益和前景的立法和政策提案上为征求他们的意见做出特殊努力,以便实现持久的解决。

22. 与参与有关的其他国际标准包括《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)《1989年土著和部落人民公约》(《第169号公约》),该公约对土著人民有关在其自己的土地和领土上规划或开展活动的权利做出了规定。《公约》要求在影响土著和部落人民的问题上征求他们的意见,并且要求能够让他们自由和知情地参与各项政策和发展进程,以便这些进程能够与其文化和特点相适应。同样,属于少数群体的人们也经常成为流离失所的受害者。《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》强调了少数群体切实参与事关少数群体或其生活所在区域的决策的权利,<sup>4</sup> 这一点应该同样适用于流离失所和可能面临境内流离失所的少数群体。

23. 目前,具有法律约束力的保护境内流离失所者区域标准仅限于非洲区域。《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》)对参与原则做出明确规定。该公约第9条第(2)款(k)项要求缔约国征求境内流离失所者的意见,并允许他们参与事关其保护和援助问题的决策。此外,第11条第(2)款还规定,缔约国应让境内流离失所者能够就是否回返、融入当地或重新安置问题做出自由知情选择,就这些问题及其他选择征求他们的意见,并确保他们能够参与寻找可持续的解决办法。

24. 为帮助指导人道主义和发展行为方开展工作,机构间常设委员会承诺推动问责和参与,并将有关对受害民众责任的5项承诺纳入其各项政策和业务准则,以及在人道主义国家工作队内部以及在各组群成员之间向业务伙伴推广这些承诺。

<sup>3</sup> <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>。

<sup>4</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>。



这些承诺侧重于确保受危机影响社区有效参与的一些关键要素：<sup>5</sup> (a) 领导/治理：确保设立反馈和问责机制，证明对受害民众责任的承诺；(b) 透明度：及时向受影响人口提供与事关他们的组织程序、结构和进程有关的可获取信息；(c) 反馈和申诉：在方案编制过程中，积极征求受影响群体对改进政策和实践的意见，确保反馈和申诉机制合理、适当和健康；(d) 参与：通过制定明确的准则和实践，使受影响群体能够在事关自己的决策进程中发挥积极作用；(e) 受影响群体参与方案各项目标的设计、监测和评价。

25. 作为一项核心标准和业务守则，经与各种人道主义行为者协商而在 2014 年制定的《关于质量和问责的核心人道主义标准》<sup>6</sup> 列出了 9 项承诺，要求参与人道主义应对活动的组织应该利用这些承诺来提高所提供援助的质量和成效。该标准增强了对受危机影响社区和人民的权利。社区参与原则使整个标准得到加强，第 4 项承诺明确要求受危机影响社区和人民了解其权利和应享权利，拥有获取信息的渠道，并参与对其具有影响的决策。

26. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)是以社区参与、参与和增强权能为其战略愿景核心的人道主义行为者之一。难民署《2017-2021 年战略方向》<sup>7</sup> 强调要让所涉及到的所有人员参与确定和分析其需求及其面临的风险，并参与各项业务的设计、实施和评估过程。该战略方向承诺采取创新方式，放大所涉人民的声音，并利用新技术加强与他们的对话。高级专员方案执行委员会的常设委员会(第六十九次会议，于 2017 年 6 月 7 日举行)<sup>8</sup> 强调，难民署在各方案部门采取立足社区的参与性办法，并让其工作人员掌握更好实施这些办法所需的知识、技能和资源，确保不仅要向所涉及到的所有人员征求意见，而且还要让他们切实参与影响其生活的所有决策和行动。自 2006 年以来，难民署一直在其业务中利用参与性评估，<sup>9</sup> 并为交流有关社区干预的良好做法创建了一个在线实践社区。<sup>10</sup> 此外，国际移民组织(移民组织)也将致力于向境内流离失所者提供以人为本的援助作为其工作方向，将帮助他们获得复原力和自力更生的能力作为维护其尊严和促进其增强权能以及参与影响其生活的各项决策的一种手段。<sup>11</sup>

27. 确保国家级参与需要将各种国际和区域法律和标准纳入国内法律和政策。有些国家已在其通过的一些法律和政策中明确纳入了与参与有关的条款；这些条款的实施仍然至关重要。阿富汗关于境内流离失所者的国家政策纳入了《指导原则》

<sup>5</sup> 见 <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-people>。

<sup>6</sup> <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>。

<sup>7</sup> <http://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>。

<sup>8</sup> 见 <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>。

<sup>9</sup> <http://www.unhcr.org/publications/legal/450e963f2/unhcr-tool-participatory-assessment-operations.html>。

<sup>10</sup> <http://www.unhcrexchange.org/old/topics/15211/contents?PHPSESSID>。

<sup>11</sup> 见 [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom\\_draft\\_internal\\_displacement\\_framework\\_consultation\\_2017.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom_draft_internal_displacement_framework_consultation_2017.pdf)。

中的一些条款，并承认需要在体制上对境内流离失所者的参与问题予以关注。省内流离失所者工作队被要求确保建立能够同省内流离失所者进行协商的机制，并对有关能够让妇女、老人、青年和其他特殊群体发出声音的条款做出了规定。<sup>12</sup> 肯尼亚的 2012 年《预防、保护和援助境内流离失所者和受影响社区法》载有关于流离失所者和受影响社区参与决策的大量规定，特别是在预防境内流离失所方面。<sup>13</sup>

### C. 参与原则

28. 首先，有必要全面了解参与的含义是什么。根据《超越言辞》研究报告，切实协商和参与的特点有几个核心要素：(a) 各方的明确目标和期待；(b) 关注成果：参与者在切实参与时能够实际影响决策结果；(c) 社区参与进程的每个步骤；(d) 组织协商的人员充分了解社会、文化和政治背景并对现有阶层有充分的认识；(e) 感觉自己将会受到影响的所有利益攸关方的参与，包括收容流离失所者的社区；(f) 利用受过培训的协调人来开展协商；(g) 各机构和社区之间的有效协调。<sup>14</sup>

29. 确定了不同的参与阶段或参与程度：<sup>15</sup> (a) 受影响者知情但未听到其意见的被动参与或共享信息(通过散发文件或举行公开情况通报的形式)；(b) 信息传递：受影响者提供信息但未参与决策，也未影响决策进程(往往通过实地调查或面谈的形式)；(c) 协商，包括举行重点小组讨论和面谈：受影响者被要求发表意见、建议和观点，但未参与决策，也未参与项目的实施；(d) 协作：受影响群体直接参与需求分析和项目实施，并且可以通过提供人工和其他技能的方式为机构牵头的项目做出贡献；(e) 决策和控制资源：受影响者参与项目评估、规划、评价和决策(这可能涉及到机构与地方领导阶层之间的一个工作组或联合委员会)；(f) 地方倡议和控制：受影响群体构思并实施项目，并可能得到机构的支持。

30. 参与进程必须有意义，并让境内流离失所者相信他们的意见和期待能够被听到，并根据其意见和期待采取行动，或使之在规划进程和决策中得到体现。不过，境内流离失所者必须认识到和理解可能无法满足所有人的期待；因此，对期待进行管理是参与性进程的一个重要组成部分。明显具有象征意义的协商和参与将会减少信任，并且可能会产生挫折感并引起紧张关系。由谁参与的问题至关重要，参与应该尽可能具有包容性，包括妇女、青年、老人、残疾人、少数群体等最弱势或最边缘群体。下文 I 节将对包容性参与作进一步思考。

31. 必须采取措施，通过每一级流离失所问题应对制度来确保向上传递信息和反馈，并让每一级都要适当关注这些信息和反馈。一项重要挑战是确保信息和意见流不要卡在最低级别，也不要变弱，而是要掌握这些信息和意见，并且能够影响往往在物理、社会或政治方面远离境内流离失所者实地的较高级别决策进程。参与性方法应该允许地方直接或通过可信的中间机构发出声音，参与所有适当级别

<sup>12</sup> [http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English\(1\).pdf](http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English(1).pdf)。

<sup>13</sup> <http://bcckenya.org/assets/documents/PrevProtAsstoInternDisPersAffComsAct56of2012.pdf>。

<sup>14</sup> file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf。

<sup>15</sup> 同上。

的决策进程。这可能包括找到境内流离失所者自身利用群组系统及其他危机应对决策机制切实参与决策的机会。

32. 切实参与规划使包括收容社区在内的受流离失所影响的社区能够得到当局及其人道主义和发展伙伴的帮助，并为其提供至关重要的知识和观点，而这又使他们能够更好地了解本地能力和做出更加知情的决策，并且能够更有效地制定和建设积极的本地应对战略和能力。正如难民署所说，“加强问责的办法包括：建设社区之间的关系，维持有效的反馈机制和确保有关社区的优先事项和观点直接为规划和方案制定提供参考”。<sup>16</sup> 虽然参与和社区参与的好处经常得到认可，但积极参与理论和方法在实践中的运用仍然不多。

#### D. 参与决策是应对境内流离失所问题新办法的一个关键组成部分

33. 在帮助兑现世界人道主义峰会上所做关于采取新办法实施人道主义行动的承诺方面，将新的关注点放在参与问题上将会起作用。事实上，现在，参与性办法被认为是构成有效对策基本要素的必要先决条件。因此，从流离失所问题出现伊始，境内流离失所者参与对其有影响的决策、参与协商及获取充分信息的权利就被赋予了更高的优先级。峰会已经明确呼吁增强受危机影响社区的本地能力和实施基于社区的办法。

34. 在世界人道主义峰会报告中，秘书长表示：“民众是其生活的核心推动者，是任何危机最先也是最后的应对者。任何降低民众脆弱性、加强民众应对能力的努力都必须从地方一级开始，国家和国际努力应当建立于当地专门知识、领导力和能力的基础上。受影响的民众必须始终参与决策，并确保妇女在各级进行参与。在每种情况下，都应当有系统地在领导层配置社区的合法代表。民众还必须能够影响关于如何满足其需求的决策，并能够依赖所有行为方以透明、可预测的方式落实决策。”<sup>17</sup>

35. 在确定到 2030 年以有尊严和安全的方式将境内流离失所者人数至少减少 50% 的宏伟目标中，峰会强调，政府对解决境内流离失所问题、支持持久解决办法以及采取包容性政策以便更好地将流离失所者纳入社会和社会安全网负有首要责任。重点是涉及境内流离失所者和收留社区的方案和供资实现本地化以及需要让境内流离失所者积极参与方案的制定和实施。拟议的“新的工作方式”强调不同行为方需要为取得集体成果而做出努力，而且这些努力应巩固和加强国家及地方层面已有的能力。<sup>18</sup>

36. 解决境内流离失所问题的新办法强调了消除人道主义发展差距和确保发展伙伴在境内流离失所局势出现的最初阶段以及参与援助、恢复和实现持久解决的整个过程的好处。发展伙伴有采用参与性方法的长期经历，应在具有短期和较长期惠益的境内流离失所解决方案中发挥更加重要的作用。除人道主义行为方常用

<sup>16</sup> 见 <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>。

<sup>17</sup> A/70/709，第 114 段。

<sup>18</sup> 见 [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002\\_0.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf)。

的资源 and 战略之外，发展伙伴也拥有可与境内流离失所者合作利用的资源和复原力建设战略。世界银行强调，被迫流离失所成为必须通过发展办法解决的发展挑战，人道主义和发展行为方应在此方面发挥补充作用，社区参与应作为一个关键组成部分。<sup>19</sup>

37. 联合国开发计划署(开发署)在阿拉伯叙利亚共和国实施的“生计和早期恢复方案”证明了建设受流离失所影响社区复原能力的潜力，以便稳定生计和加强应对危机影响的能力。利用利益攸关方摸底和分析的方式，了解目标行政区的社会经济动态并确保将受影响群体纳入本地应对计划。除了境内流离失所者和收容社区的代表外，外地小组还与包括非政府组织、宗教组织和本地技术管理部门在内的本地利益攸关方合作，将应对计划转化为以地区为基础的干预措施，确保干预措施是以需求为导向并为本地所有。<sup>20</sup> 在 2015 年，开发署报告称，通过 100 多项恢复和生计干预措施，加强了 2 193 451 名受影响民众的复原力，降低了他们对人道主义援助的依赖程度。

38. 在加强知情决策进程方面也见到了积极参与的成果。另一项目标是通过互动参与和自我动员，增强个人和社区的能力。加强社区参与和采用互动方法可成为促进恢复和复原力建设的重要组成部分。切实和有效参与使流离失所社区不仅能够表达他们的需求和期待，而且还可交流他们的能力、技能和恢复潜力。正如难民署所强调的，采取基于社区的保护办法对利用流离失所和收容社区的资源和能力以及增强其能力使之更具复原力非常重要。

39. 世界人道主义峰会强调，本地民间社会组织的存在和参与使境内流离失所者的参与得到加强。他们通常雇用本地社区成员或讲本地语言并与本地社区建立联系的境内流离失所者。他们了解境内流离失所者的境况、需求和愿望，并且非常了解各种文化、社会、历史和政治因素。此种本地伙伴在促进境内流离失所者的参与方面可能非常有效，并且可在受影响社区与国家与国际伙伴之间架起一座桥梁。《坎帕拉公约》明确承认了代表和支持境内流离失所者的民间社会组织所起的重要作用，并在其条款中对其予以了相当大程度的关注。

40. 参与性进程需要长期支持和供资才能维持下去，并要做大量的准备和基础工作。应将参与与规划系统性地纳入人道主义应对计划和发展方案编制当中。但在重点关注提供关键人道主义援助或其他业务优先事项时，则参与性进程难以获得供资或找到供资的正当理由。因此，捐助方和人道主义及发展伙伴从一开始就应确保拥有充足和长期的供资，以执行旨在包含参与性方法的项目和方案。这将有助于确保在流离失所的所有阶段甚至包含在实施持久解决办法的所有阶段，参与活动都能得以持续下去。

41. 有意义的参与需要灵活的应对办法，而这并非始终显而易见。参与性进程可能导致不易与现有人道主义或捐助优先事项相符的应对措施和预期，例如，境内

<sup>19</sup> 见世界银行集团，《被迫流离失所：采用发展办法支持难民、境内流离失所者及其收容者》(华盛顿特区，2017 年)。

<sup>20</sup> file:///D:/downloads/UNDP-Syria-Annual-Report-2015-Web-LR.pdf.

流离失所者要求现金转账而不是提供特定食品或非食品物资，或境内流离失所者强调早期恢复和复原力建设援助问题，但这个部门通常缺少资源。认识到这一点，“大交换：共同承诺更好地为人民服务”提供了一个重要的、与参与性办法一致的人道主义供资新办法。提出这个办法的背景是，“大交换”承诺促进现金方案编制、为国家和地方响应者提供更多资金和更多未指定用途资金，以及增加多年期供资来确保加强人道主义对策中的可预测性和持续性。

42. “大交换”要求发起一场“参与革命”，以便让接受援助的民众能够参与对其生活有影响的决策过程，并表示“我们需要提供可获得的信息，确保建立有效的参与和反馈进程，并确保对决定的设计和管理能对受影响社区和民众的观点做出响应”。<sup>21</sup> 该协议援引《核心人道主义标准》和机构间常设委员会《承诺对受害民众负责》，寻求确保最弱势群体的意见能够得到倾听并相应采取行动，以及确保能够根据社区反馈意见对方案进行修改。

#### E. 加强境内流离失所者参与决策的基本要素

43. 境内流离失所者全面和切实参与决策面临诸多障碍，国家当局必须首先找到并克服这些障碍。这类障碍可能源于缺乏资金、资源或可用能力，也可能源于缺乏应对境内流离失所问题的经验。缺乏适当的应对结构、机构和机制以及受过训练的人员来执行参与措施也可能导致缺乏对参与问题的关注。人道主义行为方可能面临类似的资源和能力制约以及与其任务范围和业务优先事项有关的障碍。对境内流离失所问题的善治寻求在制定法律、政策和体制框架的基础上来应对这些挑战，这些框架构成有效和包容性应对的坚实基础。

44. 前特别报告员在其 2015 年报告(A/70/334)中审议了预防和管理境内流离失所问题对策的治理架构和制度安排。他着重强调了境内流离失所者的参与问题，并强调，必须倾听他们的声音，并对其有影响任何决策上必须同他们进行协商，必须建立协商机构和进程，作为流离失所问题治理的一部分(同上，第 37 段)。在他向大会提交的 2016 年报告(A/71/279)中，他进一步强调了以法律、政策和体制框架为基础制定战略性国家行动计划以应对和解决流离失所问题的重要性，并且要确定明确的时间表以及建立参与、监测和评价机制。这类行动计划为可将境内流离失所者纳入其中的参与性进程提供了一个重要框架。

45. 但是，在实践中，境内流离失所者参与领域的工作往往主要落在国内和国际非政府组织以及联合国机构身上。国家当局有时在这类活动中发挥的作用最小，这削弱了参与性进程的主导权以及对参与性进程及其成果的承诺，并最终影响到各项活动的开展和解决办法的落实。各国政府应在参与倡议中发挥领导作用，以便在实现持久解决办法之前确保它们的可持续性。

46. 切实参与需要采取自下而上的社区办法，而不是在管理流离失所局势时经常采用的自上而下的办法。这需要受影响社区的充分参与，承认他们的权利和尊严，“没有我们的参与，就与我们无关”的说法充分体现了这一点。用尼日利亚约鲁

<sup>21</sup> [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand\\_Bargain\\_final\\_22\\_May\\_FINAL-2.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf).

巴人的谚语来说：“要给人家剃头，就得让人家亲自来”。境内流离失所者不仅应是受益人，而且从一开始就要让他们积极参与解决办法的制定工作，包括在为他们执行以及与他们一起执行这些解决办法过程中。采取基于人权的办法有助于从境内流离失所者参与发展为建设性伙伴关系，并将境内流离失所者视为人权持有者，应成为拥有促进其自身恢复的能力和复原力的变革推动者。

47. 国家当局或国内和国际伙伴的活动必须以加强而非削弱基于社区的应对策略为目标，这取决于通过基于社区的保护办法对他们有全面的了解。境内流离失所者对他们自己的境况了如指掌，应以他们的能力和复原力为基础采取干预措施。正如红十字国际委员会(红十字委员会)所强调的，即使在人道主义援助到来之前，境内流离失所者就做出了拯救生命的决定，根据本地知识自我组织，寻找安全路线和目的地，对他们的选择和周围环境进行持续监测并自我维持，而且经常与武装行为方进行谈判。尽管处于流离失所状态，但他们制定应对策略，并根据不断变化的情况进行调整。<sup>22</sup>

48. 必须尽早开始参与决策，并在所有阶段始终参与，在可能的情况下，包括在流离失所发生之前、流离失所期间以及在持久解决以及对其进行监测方面。在持久解决办法得到落实并被证明具有可持续性之前，参与活动不应结束。必须以结果为导向，确保境内流离失所者的看法、问题和关切在决策进程中得到体现。流离失所各阶段的不同优先事项可能需要使用不同的方法。无论在任何阶段，参与性进程的关键目标都应该是降低和克服脆弱性。

49. 在各种方案和倡议中，包括在人道主义紧急情况阶段，与流离失所社区协商以及流离失所社区的参与都非常重要。尽早采用互动参与办法对确定受益人、保护评估和行动及营地管理(包括选址和建设营地)等问题至关重要。<sup>23</sup> 参与提供包括食品、住处、水和卫生设施在内的基本需求有助于确保中短期对策符合境内流离失所者的需要，例如，包括提供与文化相适应的食品和住处。参与性进程有助于展现关键性保护关切，并有助于迅速做出拯救生命的对策。

50. 在紧急情况开始阶段，参与可能必然更多地属于提供信息和协商类别，因为这些要先于其他优先事项和拯救生命的干预措施。但是，随着境内流离失所问题进入恢复和复原力建设阶段且变得更为持久或进入讨论持久解决办法阶段，参与应逐步形成并迅速进行调整，以便变得更为实用和具有互动性质，重点是转到涉及境内流离失所者的决策、增强权能和本地倡议上。

51. 必须将参与扩大到实现持久解决办法的整个过程。在特别报告员领导下，由境内流离失所问题机构间联合概况调查处负责协调的“为采取对策帮助持久解决境内流离失所者问题提供信息”项目<sup>24</sup>旨在帮助实施机构间常设委员会的《持久解决办法框架》。该项目旨在为采取全面但务实的办法对持久解决办法进行分

<sup>22</sup> 见 Angela Cotroneo 和 Marta Pawlak, 《基于社区的保护：红十字国际委员会的做法》。

<sup>23</sup> file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf。

<sup>24</sup> <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>。

析以及对流离失所局势进展情况进行监测制订各类指标、工具、方法和指南。重点领域包括以强调社区参与的方式，确保在持久解决办法的规划过程中倾听境内流离失所者的声音。

52. 参与程序不应繁琐和困难，也不应给受流离失所问题影响的社区带来负担或支出。参与地应为境内流离失所者偏好的地点，并且应在他们偏好的时间框架内进行，例如在社区会议上、在提供社会和其他服务过程中、在供餐站、在技能培训和创收方案中以及在境内流离失所者聚集的其他环境中。在境内流离失所者自发重新安置的城市地区，这需要做出特殊努力，确保他们能够收到协商通知并有获取信息的途径。

53. 冲突和其他不安全环境下的参与面临特殊的挑战和风险，必须采用一切方法加以解决，同时要顾及“不伤害”原则。受冲突影响者及人权遭受侵犯者的参与可能会让他们面临更大的风险，例如，如果是在公开环境下参与。在一些高风险情形下，应采取特别保护措施，确保保密和提供安全场所及保护措施。同样，在冲突后和暴力后环境下，必须让境内流离失所者有机会参与建设和平对话，应该让他们积极参与各种评估进程，以便对建设和平和冲突后发展工作有所了解。<sup>25</sup>

54. 红十字国际委员会为了解和支持社区自我保护机制制定了一种方法，并为受武装冲突或暴力影响的社区利用该方法制定了积极应对策略。基于社区的保护允许与社区进行公开和安全的对话。在红十字国际委员会工作人员主持的研讨会框架内，挑选社区成员来确定其优先关切；讨论这些问题的原因和后果；以及为解决这些问题提出具体建议，加强积极的应对策略和避免有害的策略。红十字国际委员会对建议进行评估，并在必要时开展可行性评估。然后与社区讨论可实施的活动，社区参与对选定活动的设计和实施。

55. 国家人权机构在启动、鼓励和支持参与性进程方面所发挥的作用非常重要。在流离失所的所有阶段，境内流离失所者经常会遇到各种人权问题和侵犯人权行为。因此，国家人权机构应采取积极举措，参与、代表和向国家当局反映境内流离失所者的人权关切，并推动包括参与性进程的政策和方案。特别是在境内流离失所者与当局之间失去信任的情况下，他们可能会相信与当局无关的中间人。国家人权机构可发挥协调、促进和调解作用，帮助确保系统性实施参与进程，包括组织各类会议、确定代表身份、记录和报告参与结果以及提出建议。国家人权机构设立的投诉机制为境内流离失所者提起诉讼或申诉提供了机会，而这些案件或申诉有可能会影响决策。免费法律援助可帮助境内流离失所者主张他们的权利和获得救济的合法渠道。由国家人权机构开展的人权监测活动必然包括对境内流离失所者参与涉及其权利的决策的程度和性质进行评估。

56. 在对尼日利亚进行正式访问期间，前特别报告员被告知，国家人权委员会正在受博科哈拉叛乱影响地区以多种身份与境内流离失所者开展合作。作为保护部门工作组的一部分，它开展了保护监测活动，目的是确定和加强基于社区的保

<sup>25</sup> 见 <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/Report-of-UNGA-event-on-durable-solutions-October-25-2013.pdf>。

护机制，并通过社区对话来了解与保护关切有关的情况。委员会设立了一个机构间任务小组，以确保自愿和安全回返，并且正在进行评估访问。同样，在境内流离失所者参与下，菲律宾人权委员会为其地区办事处开发并开始利用一种境内流离失所者监测工具；这种工具为评估不同境况下境内流离失所者的人权情况，提供了一种系统性的方法，以便决定具体的干预措施和预期成果。

### 数据在参与性办法中的作用和价值

57. 数据对确定应对措施至关重要，是决策进程的基本组成部分，并提供了重要证据基础。确保境内流离失所者参与决策面临的一项重大挑战是准确摸底、记录和监测其数量和所在地点以及追踪他们的流动情况，这对与他们保持接触至关重要。包括营地外的境内流离失所者在内，许多境内流离失所者是“看不见的”，因此，与他们没有接触和联系。必须将这些境内流离失所者作为确保全面参与进程的一部分，为应对这项挑战，可采用各类机制和方法。尽管数据不是境内流离失所者全面积极参与的替代，但它们是参与进程的重要要素，通过定量和定性数据方法，补充和证实境内流离失所者表达的观点。

58. 通过可靠数据和分析来反映境内流离失所者的看法、需求和愿望对确保他们的观点得到充分考虑非常重要。特征类型分析作为流离失所背景下做出决策的一种重要工具正在越来越得到认可。通过参与性办法，使境内流离失所者社区能够积极参与创建其境况证据基础，并顾及性别、年龄和其他多样性因素。此外，特征类型分析还包括对境内流离失所者实现持久解决办法的优先事项以及实现过程中面临的障碍进行分析。境内流离失所者问题联合概况调查处与各国、人道主义和发展伙伴合作，证明了提高流离失所者境况特征类型分析和循证决策程度和复杂性的价值。

59. 移民组织运用了其流离失所问题跟踪模型，这是一个用于跟踪和监测流离失所和人口流动情况的系统。其目的在于定期和系统性掌握、处理及分发信息，以便更好地了解营地内或路上流离失所人口的流动情况和新出现的各种需求。同样，由两个国际非政府组织(技术合作与发展援助机构和影响推动变革与发展组织)与联合国训练研究所业务卫星应用项目(业务卫星应用项目)共同发起的联合倡议即“再接再厉消除儿童饥饿”项目旨在通过在紧急情况前、期间和之后的有效数据收集、管理和分析，加强援助行为方的循证决策。

60. 社会调查、需求和意向评估以及其他形式的数据收集和分析可能成为极为重要的补充工具，使境内流离失所社区的很多成员能够自愿秘密地为参与性进程做出贡献。意向调查越来越多地被用作了解境内流离失所者动向和定居意愿以及其他各种关键信息的手段，有助于更好地满足这些意愿。

61. 移民组织针对境内流离失所者开展回返意向调查，例如，移民组织于 2016 年 10 月在尼日利亚东北受博科哈拉姆叛乱影响的博尔诺州首府迈杜古里开展调查。<sup>26</sup> 调查表明了境内流离失所者的意向以及影响其做出决定的因素，例如，安

<sup>26</sup> <https://nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/IOM%20Nigeria%20Return%20Intention%20Survey%202016Final.pdf>。



全状况得到加强、在他们回返时需要有更好的经济形势和谋生的机会，以及粮食安全和提供住房。该调查及难民署开始的额外对话均表明，虽然许多人认为经济援助是让他们能够返回家园的最重要的援助要素之一，但安全才是影响他们回返的压倒性因素。这类数据能够让境内流离失所者做出与其自己愿景相符的回返或融入当地和长期援助的知情战略规划。极好的移民组织实践使境内流离失所者能够根据新的《境内流离失所者政策框架》、按照自己意愿做出决策。

#### F. 参与决策的目的是防止流离失所

62. 世界人道主义峰会着重强调了防止出现新的流离失所问题。参与性机制和进程应在防止出现流离失所问题、减少灾害风险和减缓流离失所现象的规划和措施方面发挥更大作用，特别是在那些经常经历灾害导致流离失所或有冲突或暴力导致流离失所历史的国家。善治包括：对流离失所事件和及早接触可能受流离失所影响的社区做出规划，以便提升对风险的认识；考虑通过地方项目缓解流离失所现象的机会，例如，加强住房或水灾防护；参与备灾方案；以及查明可能出现流离失所现象的社区偏好。及时与社区接触有助于树立信心、增进了解和建立对当局的信任。

63. 到目前为止，这类对未来流离失所问题的参与性规划以及对预警和及早行动的投入仍然很少。在一些灾害频发的地区，这类行动需要制定和持续运行能够开展外联和参与性进程的政策及体制框架，以便在灾害爆发和流离失所问题出现前应对自然灾害引起的流离失所的主要风险。没有社区充分参与的风险管理糟糕做法可能包括在未与受影响社区充分协商且未能考虑到包括土地、财产和生计在内所有相关关切的情况下将社区搬离自然灾害频发地区的社区搬迁方案。

64. 因发展项目造成的境内流离失所需要真正流离失所问题发生前开展宣传、协商和参与活动。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》<sup>27</sup> 为应对与发展相关的流离失所问题人权影响提供了指导，以确保那些面临流离失所风险者能够依据国际法和标准受到保护。土著人与其土地和领土的关系尤为紧密，对他们来说，劳工组织《第169号公约》所确定的自由事先知情同意原则至关重要。《指导原则》和《坎帕拉公约》强调，各国应尽可能防止因公共或私营行为开展的项目导致流离失所问题，并且规定，缔约国应确保探索可行的替代方案，为受影响者提供充分信息并与他们进行协商。在提到与受世界银行供资项目影响者进行协商时，需要更为有效地监测和执行《世界银行关于非自愿重新安置操作手册 OP4.12》<sup>28</sup> 等由国际供资机构制订的标准，以便让境内流离失所者真正参与决策。

#### G. 参与决策在解决长期流离失所局势方面所起的作用

65. 在流离失所久拖不决的情况下，国家当局和国家及国际伙伴与受影响社区的接触可能会因为关注度降低和资源减少而随着时间流逝逐渐减少或完全停止。可

<sup>27</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)。

<sup>28</sup> <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>。

能仍有接触，但主要是以当局方面的特定偏好为主，例如，境内流离失所者返回原籍地或争议领土，甚至是在社区偏向其他选择或现实不允许他们回返时。作为旨在解决长期流离失所问题和寻找符合境内流离失所者偏好的可行持久解决办法工作的一部分，坚持与境内流离失所者进行协商以及让他们参与决策至关重要。事实上，加强参与对于解决长期流离失所问题和找到必要解决办法以帮助境内流离失所者走出依赖循环至关重要。

66. 随着时间的推移，长期流离失所者的个人偏好可能会发生变化，这取决于众多因素。在流离失所发生之后不久表达的观点可能不再有效，因为境内流离失所者在其原籍地之外建立了经济、社会和其他联系。生活条件可能会恶化，人道主义援助减少，导致应对机制面临挑战。因此，参与必须具有经常性和长期性，使境内流离失所者的观点和情况随时得到反映。必须对参与机制做出必要调整和充实，不仅要满足对所在地、住处和基本服务方面的偏好，而且还要考虑到新的生计选择、复原力建设倡议和新技能培训或活动方面的偏好和能力。

67. 秘书处人道主义事务协调厅委托编写的题为“打破僵局：共同减少长期境内流离失所现象”的报告<sup>29</sup>强调，陷入长期流离失所状态的全球境内流离失所者数量不断增加，这表明仅靠人道主义行动是不够的。扭转这种趋势需要受影响国家的政府有强大的政治意愿和领导能力；人道主义、发展以及视情况而定的人权、和平与安全或减少灾害风险行为方的一切努力；以及境内流离失所者和本地社区的参与。特别报告员认可报告中提出的建议，包括确保就所有对境内流离失所者有影响的事务向其提供信息、与其进行协商以及让他们参与决策。

68. 为解决长期境内流离失所问题和摆脱对援助的依赖，将关注点从人道主义办法转向纳入发展办法至关重要。参与性进程和活动必须认识到并明确适应新的情况以及注重实现持久解决办法的长期优先事项和成果。国家当局应确保境内长期流离失所人口被完全纳入并能积极参与专门的参与性进程，以及国内发展活动和进程，包括在《2030年可持续发展议程》以及在国家和地方履行实现可持续发展目标义务的各项计划背景下。

## H. 确保营地外境内流离失所者的参与

69. 尽管营地内或其他集体环境下境内流离失所者的参与问题构成相当大的挑战，但接触和确保营地外和在收容社区分散居住的流离失所者的参与仍是一个更加严峻的问题，特别是在接触受影响人员方面。居住在城市内营地或非正规住区以外的境内流离失所者通常变成无形人，难以与之接触，特别是在贫穷的城市地区，经常被国家援助和可持续发展方案所忽视。尽管如此，必须确保他们的权利受到保护以及尽一切努力查明其身份及促进其参与，这一点非常重要。

70. 对于反映未参加正式参与性会议和进程的人员的意见而言，替代性的研究、数据收集和外联方法是必要的。这类方法可包括在境内流离失所者营地、聚居地或收容社区内部署受过训练的联络小组和社工。电话及其他通讯方式以及社交媒

<sup>29</sup> <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>.

体技术为人道主义行为方提供了重要信息，包括了解城区内、难以触及的地点和受非政府武装团体控制的地区内境内流离失所者的境况，并为接触境内流离失所者提供了额外的途径。

71. 电话热线在不同流离失所环境得到运用，从而成为与营地外境内流离失所者进行沟通以及了解他们的情况的一种手段。这类热线可作为从难以触及的个人和社区那里收集的一种手段，包括那些可能不会参加参与性进程的人(例如，一些境况下的妇女)，并且也可成为交流各种问题或保护关切的一种秘密手段。它们成为提供信息的一种基本手段，使用户能够与相关行为方和服务提供者接触、被纳入规划进程以及可能在决策中提出意见。

72. 大众媒体或媒体运动的使用可成为与很多自发定居的个人接触的最有效方式。建议更广泛使用信息和通信技术，特别是针对那些在城市地区居住的流离失所者，因为城市地区使用互联网更广泛，包括国际救援委员会在其报告中建议“利用信通技术便利城市地区受影响人口获取信息和对其负责”。<sup>30</sup>

73. 在伊拉克库尔德斯坦地区，难民署利用执行伙伴针对境内流离失所者开展群众宣传活动，促进与社区进行双向交流，使受影响者能够表达其需求、关切和反馈。在乌克兰，难民署利用合作伙伴管理的热线作为个人和社区投诉和转达意见的机制，作为其致力于对受影响民众负责的一部分。红十字国际委员会在乌克兰设立了一条电话热线，以接收境内流离失所者对其现金援助方案的反馈和投诉。关于致电原因的关键指标被记录在案，并进行系统分析和用于调整方案制定工作。在尼日利亚，红十字国际委员会正在设立电话热线，以接收反馈和投诉以及系统性与难以抵达区域的境内流离失所者接触，从而确保他们能够获得为其提供的援助。

74. 收容社区深受流离失所问题的影响，并且成为大多数境内流离失所者的基本支助的提供者。但是，它们的能见度通常很低，容易被人道主义者忽视。它们通常自身拥有的资源和应对机制有限，又受到境内流离失所者到来所带来的显著压力，可能加重它们的贫穷并造成挫败感、怨恨和紧张关系。评估和应对收容社区的需求以及制定方案以确保他们的参与以及与他们进行协商是预防出现保护问题和紧张关系的关键。

## I. 将性别、年龄、残疾和多样性问题纳入参与进程

75. 对境内流离失所者问题的设计往往仅限于在社区、人口和受影响群体。但是，人权属于个人权利，尽管经常是集体行使，但每个人可能经历不同的流离失所境遇，并因其性别、身份或年龄等因素而有不同的保护关切。找到满足其具体需求的解决办法是每个人的权利。例如，在发生暴力行为的情况下，包括对妇女的性暴力行为，个人有权拒绝要求其返回他们曾经遭遇创伤、暴力或亲人被杀害的地方。

<sup>30</sup> <https://www.rescue.org/report/using-ict-facilitate-access-information-and-accountability-affected-populations-urban-areas>。

76. 实现满足境内流离失所者个人需求和权利的解决办法需要境内流离失所者个人和家庭有一定程度的协商和参与，但这在实践中往往无法做到。这一点具有挑战性，但在冲突导致流离失所的情景下或因普遍或有针对性的暴力行为导致流离失所的情况下，这一点又是特别恰当的。尽管整个社区的回返可能是当局希望实现的解决办法，但假定这是所有境内流离失所者都希望的办法是危险的，可能会构成侵犯人权的行为。

77. 境内流离失所妇女的经历及其看法和优先事项可能与男性大不相同。文化和其他障碍可能成为妇女参与协商和确保妇女参与方面面临的挑战。可能不会向妇女提供与男性领导几样同样多的消息，从而使其处于不利地位。因此，在尊重社会和文化规范的同时，国家当局和其他利益攸关方有责任尊重妇女参与决策的人权，并采取措施确保她们的意见得到倾听和尊重。

78. 与妇女直接协商能够了解在保护方面面临的挑战，对营地管理和具体保护措施的需求等问题产生重大影响。同样，确保妇女能够与男性一起或代替男性加入参与性进程的措施会增强妇女的权能，使她们能够担任领导角色。秘书长的世界人道主义峰会报告指出：“有不容置疑的证据证明，妇女的切实参与提高了人道主义援助的成效……。妇女团体和妇女的参与已经产生并继续对和平进程、打击性别暴力和为社区提供服务产生重大积极影响。”<sup>31</sup>

79. 如果男性是主要决策者，可能导致妇女面临的性暴力、性剥削或性胁迫等风险得不到解决，包括与分发基本人道主义援助有关的风险。如果妇女能够安全地提出其关切，可导致营地管理的重大变化，例如，由妇女分发食品和非食品物资，从而减少此类风险。在确保妇女的声音和关切能够导致直接变化和采取保护措施以及确保其在更广泛的决策进程中得到体现方面仍然面临挑战，包括与较长期回返、融入或在其他地方定居有关的挑战。此外，妇女的真正参与必然需要为她们提供超越传统社会角色的条件。

80. 境内流离失所者群体内部属于其他弱势群体者面临特殊挑战，可能会被排除在参与进程之外。需要采取特殊措施，确保老年人和残疾人等能够参与并在对其有影响的决策中考虑到他们的声音、需求和意见。老年人可能与他们的原籍地有着更强的联系，他们支持的解决办法可能不同于那些担任领导和社区代表角色的年轻社区成员。同样，反过来也是这种情况，年轻人必须能够参与并表达其意见。在残疾人能够参与的情况下，他们提出了自己的关切，包括他们在排队领取食品和获得所需援助方面面临的挑战，已导致针对他们做出了一些特殊规定。

81. 国家当局必须按照非歧视权利行事，包括在提供援助和参与性进程方面。这需要确保包括少数群体在内的所有人都能够平等参与，少数群体更多成为冲突和境内流离失所受害者，并且可能被高度边缘化。一些研究表明，在人道主义和发展援助方面对少数群体或土著社区的歧视是基于他们的身份。<sup>32</sup> 国家当局和人道

<sup>31</sup> A/70/709，第 44 段和第 94 段。

<sup>32</sup> 见少数群体问题特别报告员 2016 年给人权理事会的报告(A/HRC/31/56)。

主义及发展伙伴不会雇用属于少数群体者。必须注意确保一般社会上存在的歧视性做法不会在流离失所对策中出现，导致一些流离失所者被排除在参与性进程或援助之外。

## 四. 结论和建议

82. 需要开展一场参与“革命”，以确保境内流离失所者参与对他们有影响的决策的权利不仅在理论上得到保障，而且在实践中得到坚持，并且作为国家人权和善治义务一部分受到更高的重视。境内流离失所者通常报告称，与当局的接触不频繁且不持续，当局采用自上而下和“我们最了解”的标准化办法，提供的信息不一致和不充分以及未能在决策进程中倾听或尊重他们的意见。虽然在确保切实参与决策方面不可避免地面临重大挑战，但这导致无人理会社区的愤怒和挫折，导致他们不确定其未来在何处、不信任当局以及面临强加给他们的对策和解决办法无法满足他们的愿望、期待或需求。

83. 参与能够增强境内流离失所社区的权能，让他们了解自己的权利，并且能够在采取切实参与或以成果为导向的办法时有助于实现社区恢复的目标。它能够使社区得到基本的尊严，使他们能够在自己的恢复和解决过程中成为合作伙伴，而不是仅仅作为受益者，而且在适应其处境过程中不仅仅依赖“复原力”。有效参与对了解和解决保护关切至关重要。缺乏切实参与会降低实现持久解决办法的可能性。因此，将参与作为解决境内流离失所问题的对策的一个关键方面必须成为一项新的规范，必须通过设立明确且有效的机制、安全供资和适应流离失所具体境况的进程来严格实施。

84. 国家当局必须从一开始且自始至终更全面地参与和支持在领导方面实施参与性进程。尽管非政府组织和国际行为方在执行和促进境内流离失所者参与决策方面仍然是重要伙伴，但这必须被视为是政府的义务，而不仅仅是民间社会和人道主义及发展伙伴的一项活动。加强参与、确保切实参与以及将成果用于决策进程是加强政府对境内流离失所者的责任的有效手段，是善治的基本组成部分。在这里，就多数境内流离失所者而言，公民权往往是行使其政治参与权利的一项重要原则。

85. 参与必须涉及流离失所的所有阶段，且要尽可能在流离失所问题发生之前。全球数百万境内流离失所者处于长期的流离失所状态，参与和社区参与可有助于“打破”这种状况。因此，在实现持久解决之前，必须坚持参与进程和机制。同样，确保营地外境内流离失所者能够获得信息并能够传达他们的问题、境况和关切并参与针对他们的解决办法仍然是必须有效应对的持久挑战。在这方面，境内流离失所者的参与必须与收容社区的参与同时进行，特别是参与有效的发展办法。

### 建议

86. 特别报告员建议各国和其他国家利益攸关方：

(a) 确保根据国际法和标准，将协商与参与问题纳入与境内流离失所者有关的国家立法和政策，并给予高度重视；

(b) 以有效实践为基础，为境内流离失所者参与决策制定明确的方案和业务方法，做出明确说明，确定时间框架，确保定期提供信息以及概述参与性进程的标准和目标；

(c) 确定一个政府机构/实体，授权其在其他国家和地方当局、国际实体和境内流离失所者配合下领导和协调境内流离失所者的参与活动；

(d) 确保为包容性参与进程以及招募、培训和部署支持参与活动的工作人员提供必要的支助和供资；

(e) 确保参与性进程将妇女、青年、残疾人、少数群体以及其他可能因身份、文化、社会、历史、政治或其他理由受到排斥或歧视的人纳入其中；

(f) 将基于传统、习俗和社区的组织、对话机构及做法纳入参与性进程，同时确保它们不会强化现有的边缘化或排斥现象；

(g) 及时向境内流离失所者提供全面信息，使他们了解拟议的参与选择和时间框架以及他们对加入参与性进程的选择；

(h) 提供信息和确保营地外境内流离失所者的参与，包括通过宣传活动、电话热线和社交媒体以及基于社区的协商；

(i) 支持民间社会组织开展工作，建设民间社会组织的能力，以便与境内流离失所者和受流离失所问题影响的社区一起开展活动，以期增强他们有效参与的能力；

(j) 建立专门的社区联络小组，以便对要求、关切和投诉做出响应，并与受流离失所问题影响的社区建立和谐、长期和系统性接触；

(k) 建立和/或加强国家统计和研究机构开展针对境内流离失所者的统计、社会调查和特征类型分析的能力；

(l) 加强和支持独立国家人权机构在启动、鼓励和支持境内流离失所者的参与性进程和投诉机制方面的作用；

(m) 始终将境内流离失所者的参与问题纳入相关国家论坛和协商，他们的声音和经验可能有助于为这些论坛和协商提供决策参考。

87. 特别报告员建议国际人道主义和发展伙伴及国际捐助方：

(a) 从流离失所问题最初阶段开始持续向含有参与性进程的方案提供支持和充足供资；

(b) 对基于共同标准的办法进行协调，以加强社区接触和境内流离失所者的参与，包括最弱势群体；

- 
- (c) 发展内部能力和向外地行动部署擅长参与性方法的专业工作人员，以领导和促进参与性进程；
  - (d) 向国家当局、国家人权机构和民间社会合作伙伴提供技术援助和培训，以增强其开展和维持参与性进程的能力；
  - (e) 允许方案和供资优先事项中有一定的灵活性，以便考虑到参与性进程的成果并作出应对；
  - (f) 加强本地对话，支持社区提供反馈意见，以便编制方案和执行项目；
  - (g) 确保将参与性办法纳入人道主义应对计划和对这些计划的战略性监测，并证明确实分析和考虑了来自受影响社区的意见；
  - (h) 在流离失所的不同阶段，加强人道主义者和发展伙伴的合作与协调，包括在参与性进程领域；
  - (i) 加强境内流离失所者在相关区域和国际论坛及协商中的参与，在这种情况下，他们的声音和经验可能有助于为国际决策提供参考。
-