



## 人权理事会

### 第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年之际举行的境内流离失所者人权问题小组讨论会纪要

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 概要

本报告系根据人权理事会第 35/101 号决定提交，概述在纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年之际举行的境内流离失所者人权问题小组讨论会的情况。讨论会是 2018 年 6 月 26 日在理事会第三十八届会议期间举行的。报告还介绍小组讨论会关于借助《指导原则》通过二十周年的势头进一步促进和保护境内流离失所者人权的结论意见。



## 一. 导言

1. 人权理事会在 2017 年 6 月 22 日第 35/101 号决定中对世界各地境内流离失所者规模惊人、问题复杂且长期得不到解决深感不安，注意到 2018 年正值《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年，决定举办一次境内流离失所者人权问题小组讨论会以纪念《指导原则》通过二十周年，重点讨论《指导原则》的执行情况、这方面成就、最佳做法和挑战以及应对这些挑战的建议。
2. 小组讨论会由人权理事会主席沃伊斯拉夫·苏克(Vojislav Šuc)担任主席，由境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达玛丽(Cecilia Jimenez-Damary)主持。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权理事会和条约机制司司长亚当·阿贝德穆拉(Adam Abdelmoula)及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)保护事务助理高级专员伏克·图尔克(Volker Türk)致开幕词。奥地利欧洲、融入和对外事务联邦部长 Karin Kneissl 缺席。小组成员包括：非洲人权和人民权利委员会难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所者问题专员兼特别报告员 Maya Sahli Fadel、洪都拉斯人权事务副部长 Alba Marcela Castañeda、斐济常驻联合国日内瓦办事处特命全权大使兼常驻代表 Nazhat Shameem Khan。
3. 在随后的讨论中，有 23 个国家和欧洲联盟、1 个国际组织、国家人权机构全球联盟和 5 个非政府组织的代表作了发言。

## 二. 开幕发言概述

4. 人权高专办人权理事会和条约机制司司长在开幕发言中强调，人权是共同理解境内流离失所问题复杂动因的关键。虽然流离失所的影响不加分别，但处境弱势群体最有可能流离失所并因此受到更大伤害。他指出，《指导原则》体现并且符合国际人权法，是保护境内流离失所者的标准。流离失所者作为公民，无论流离失所原因如何，均有权要求本国政府承担关照的义务，不应有任何例外和歧视。
5. 司长强调境内流离失所与跨境流动的关联时指出，二者通常存在共同动因，因此应将境内流离失所者视为更大移民问题的一部分。需要进一步分析侵犯经济、社会及文化权利以及公民权利和政治权利与移民问题之间的关联。他强调，需要从促使人们迁徙的因素入手，以保护他们的权利和尊严并妥善应对流离失所的后果。
6. 他还强调，境内流离失所者通常是最贫困人群，而妇女儿童受到的冲击尤其严重。边缘化问题十分普遍，境内流离失所者通常无法行使自身的经济、社会及文化权利及公民权利和政治权利。由于他们经常无法行使这些权利，流离失所问题的持久解决方案难以找到，越来越多的人长期流离失所就说明了这一点。一些境内流离失所者可能前往邻国成为弱势处境的难民或移民。“不让任何一个人掉队”是《2030 年可持续发展议程》的核心承诺，为实现这一承诺，需要解决通常影响境内流离失所者遭受排斥和不平等的权力关系模式。解决这些模式又需要有法律、政策、体制和其他措施的辅助，采取促进平等和融入的以人权为本方针，以支持可持续的解决方案。这也意味着需要全体公民，特别是境内流离失所者自身自由、积极、真正地参与全部这些进程，以确保问责和可持续。

7. 他最后表示，高质量的循证决策所需要的优质分类数据缺乏。他还指出，可持续发展目标的具体目标无一涉及境内流离失所者这一特定群体，也很少有国家在自愿国别评估中提及境内流离失所者问题。必须积极邀请境内流离失所者参加改进数据采集、分类和了解其经历的工作，同时尊重他们的隐私权和遵守数据保护标准。还需要利用这些数据衡量境内流离失所人群实现可持续发展目标的进展。他最后表示，只有从流离失所的根源入手解决问题，才可确保加强社会的复原能力并预防未来的流离失所。

8. 难民署保护事务助理高级专员指出，当前有 4,000 万人因冲突、暴力和侵犯人权行为而背井离乡，人数是二十年前通过《指导原则》时的二倍多。他还强调，也不应忘记数以百万计的因灾害而在境内流离失所的人。仅 2017 年就记录有约 1,880 万起灾害所致流离失所事件，其中很多人已多次流离失所。目前比以往任何时间更需要重新凝聚力量逆转这一趋势。

9. 解决境内流离失所已取得重大进展，特别是在《指导原则》出台以后，但还有很多事情需要做。《指导原则》对于保护境内流离失所者至关重要，它集中了专门处理因冲突、暴力或灾害而被迫流离失所的人处境问题的相关国际人道主义法和国际人权法。长期以来，《指导原则》已成为制定法律规范和体制框架的权威参照物。24 个国家在本国法律或政策中直接引述这些原则。非洲联盟一些成员国参照《指导原则》通过了《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》），这是关于境内流离失所问题的具有分水岭意义的区域文书，该文书 2019 年将迎来十周年纪念。《指导原则》为国家和国际组织预防、应对和解决境内流离失所问题提供了参考，也是境内流离失所者自身赋权的重要依据。

10. 提供保护本质上是人权行动，因此必须以人和社区为导向，才能让境内流离失所者不受歧视地享有尽可能广泛的人权和基本自由。保护还需要推动人道主义行动，同时激励行动的设计、协调与执行以及与发展、人权、安全和政治行为方的互动。他强调，保护工作必须以受到流离失所影响的人和社区为中心，主张保护他们的权利，让他们参与影响自身的决定，理解其遭遇的深层原因，通过他们亲身参与业务活动来改善他们的处境。必须为境内流离失所者提供切实的优质保护服务，例如为遭受性暴力者及时提供专业照顾和法律援助以确保其能够诉诸司法；为面临迫切危险的境内流离失所者进行呼吁和干预。协助登记和取得个人文件，包括实现住房、土地和财产权利所需文件，至关重要。2017 年良好做法的实例包括为逃离摩苏尔紧急状态的人员迅速发放替代文件，为逃离洪都拉斯暴力事件的人员登记遗弃的财产。他还指出，应继续开展帮助中非共和国、刚果民主共和国、尼日利亚、南苏丹等国被遗弃和离散儿童与家人团聚的工作。

11. 保护考虑应该纳入国际社会提供的每项服务或任何形式援助的主流，成为制定庇护所、WASH(水、环境卫生和保健)、卫生和教育方案的基础。例如，未经透彻考虑的营地布局可能令妇女和女童面临强奸、绑架和其他严重侵权行为的风险。与境内流离失所相关的法律和政策也应以保护为宗旨。《指导原则》明确指出，保护的首要责任在国家。拟订境内流离失所问题的国家文书，无论是法律还是政策，都是履行国家责任的具体行为。这方面，鼓励各国在制定境内流离失所问题相关法律和政策时征求境内流离失所者与收容社区的意见。例如，2016 年尼日利亚和尼日尔就开展了这种磋商。

12. 应重视和推动境内流离失所问题的法律和政策，当前最大挑战之一是法律政策出台后的执行。为此需要妥善的专职体制机构，并赋予其必要的政治权力、人力和资源，以开展预防和保护活动，并制定境内流离失所的解决方案。成功执行还要求国家对本国公民，包括对流离失所者负责。强有力的国内机构，例如哥伦比亚和格鲁吉亚的司法系统，是确保问责的关键因素。

13. 展望未来，在《指导原则》通过二十周年之际，国际社会必须稳步开展预防行动，寻找强迫流离失所问题解决方案。按照《指导原则》表达的理念有可能实现这一目的，尤其是如果能将这些原则体现在法律规范和体制框架中，将国家负有首要责任的理念转化为行动。

### 三. 小组成员发言

14. 境内流离失所者人权问题特别报告员兼小组讨论会主持人在开幕发言中指出，《指导原则》制定二十周年之际，既需要盘点成绩，也需要认识到日益严峻的挑战。还可借此机会加大力度预防和应对境内流离失所问题，并努力寻找解决方案，同时调动各方力量一起这样做。截止 2017 年底，有 4,000 万人因冲突和暴力而在境内流离失所。同年还新登记另外 1,880 万起灾害所致境内流离失所事件。此外，据估计发展项目每年导致 1,500 万人流离失所——是《指导原则》承认的流离失所原因之一。还有数以百万计的其他人，包括因土地被抢夺、暴力犯罪事件和干旱等缓发灾害而背井离乡，未经系统登记。若不重视为境内流离失所者提供预防、保护和解决方案，人们将继续一直这样流离颠沛下去。

15. 特别报告员强调，《指导原则》仍然具有重要意义。《指导原则》强调主权权利是一种责任，境内流离失所者需要参与影响自身的决定，这套原则适用于所有流离失所情况，涵盖应对措施各个方面，从预防到可持续解决方案。《指导原则》是全世界若干境内流离失所问题国家法律和政策的基础，但这些法律和政策通常并未得到充分落实，主管境内流离失所问题的政府部门缺少资源，难以优先解决境内流离失所问题。

16. 特别报告员强调，境内流离失所问题的规模和持续时间突显了这一问题人道主义应对措施局限性，促使人们在世界人道主义峰会和《2030 年可持续发展议程》中重新审视联合国系统的有效性。然而，如果没有分类数据就无法衡量成绩，便真有可能无法取得预期成果。应对境内流离失所，特别是长期流离失所问题本身就是一项人道主义挑战，因为它牵涉到人权、人道主义、发展等层面，并可能牵涉到建设和平工作。只有对根本原因进行全面人权分析和提出应对措施，才能帮助境内流离失所者实现可持续的解决方案。这种方针还必须确保境内流离失所者参与可持续发展目标并从中获益，正如“确保不让任何一个人掉队”这一联合国概念框架所述那样。以人权为本方针还有助于确保世界人道主义峰会做出的援助本地化以及增进受影响人群参与的承诺得到落实。

17. 她最后表示，需要有力的领导和集体行动。她解释道，借助多方伙伴纪念《指导原则》通过二十周年时表现出的能量，她已与成员国、联合国机构和非政府组织等众多利益攸关方合作，确定境内流离失所问题的优先行动领域，由此提出了《推动预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划(2018-2020 年)》。《行动计划》提出了四个相互关联的优先领域，以便为应对境内流离失所问题采取更具战略性的协调合作行动。

18. 非洲人权和人民权利委员会难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所者问题特别报告员在谈及非洲境内流离失所问题的具体特点时指出，武装冲突、国内危机、灾害、气候变化的不利影响、公然侵犯人权、发展项目和城市化都是可能导致强迫流离失所的因素。非洲联盟 55 个成员国中，有 35 个国家受到境内流离失所问题的影响。尽管非洲国家多次承诺预防境内流离失所问题，但非洲仍长期受到这一问题的严重困扰。2017 年，非洲有 1,300 万境内流离失所者。2016 年，70% 的新增境内流离失所者是为了逃离冲突和暴力。

19. 非洲国家自愿为几百万流离失所者提供保护与援助。为此，多个非洲国家已将《指导原则》纳入本国立法、政策或战略。例如，2006 年，一些国家联合起来通过了《大湖地区安全、稳定和发展协议》，其中包括一项关于境内流离失所者保护与援助问题的专门议定书。《议定书》纳入了《指导原则》的条款。尽管非洲大陆持续受到大规模流离失所的影响，但《议定书》是第一份规定国家有义务通过并执行《指导原则》的具有法律约束力文书，也是大湖地区为境内流离失所者提供保护与援助、颁布国家立法以便将《指导原则》本国化并确保国家法律系统执行《指导原则》的区域框架。安哥拉、布隆迪、中非共和国和肯尼亚等国率先采取了这类保护措施。

20. 《坎帕拉公约》是第一份也是唯一一份在大洲范围内具有法律约束力的境内流离失所问题文书，这项公约的通过体现了非洲国家的领导力和意愿，也说明它们有决心推进保护和援助境内流离失所者的工作。《公约》于 2009 年在坎帕拉举行的一次非洲联盟特别峰会上通过，于 2012 年生效。《公约》借鉴了《指导原则》及国际和区域标准，列出了广大行为方的承诺。这一具有历史意义的文书规定，国家有义务从流离失所问题根源入手寻找解决办法，保护境内流离失所者的权利，并衡量实现可持续的解决方案的进展。《公约》缔约国首次会议于 2017 年 4 月在哈拉雷举行，会上各国通报了本国的批准状态以及为执行《公约》所作努力。目前已有 27 个国家批准《公约》，17 个国家签署但未批准。11 个国家既未签署也未批准。很多国家已出台境内流离失所问题的国家法律或政策，或已责成某一机构机制负责协调。尽管已采取多项措施，但在实地工作中进步甚微。缔约国会议通过了一项行动计划和筹备多年的非洲联盟《公约》执行问题示范法。

21. 非洲人权和人民权利委员会的这位特别报告员最后提及非洲联盟采取的应对境内流离失所问题若干措施，包括 2015 年成立“移民、难民和境内流离失所者问题专门技术委员会”，于 2016 年通过了《非洲关于人道主义行动实效的共同立场》。《共同立场》将人道主义优先事项归纳为“十大支柱”，这些支柱都与保护流离失所者相关。同时委员会正在拟订关于《非洲人权和人民权利宪章》第 12 条(行动自由权利)的一般评论。最后，2019 年将纪念《坎帕拉公约》通过二十周年，非洲联盟宣布 2019 年为“非洲难民、返回者与境内流离失所者年”，也在努力按非洲联盟提议设定“境内流离失所者日”。

22. 洪都拉斯人权事务副部长在介绍洪都拉斯的经验，特别是谈及数据对设计以人权为本的全面应对境内流离失所问题方法的重要性时表示，在洪都拉斯，团伙暴力和有组织犯罪导致境内流离失所者人数增加，已影响众多家庭和社区。2013 年，洪都拉斯政府成立了暴力所致流离失所者保护问题机构间委员会。委员会为议事、建立共识和提出更加协调的应对措施提供了论坛，其本身也意味着境内流离失所问题在体制上得到了承认。委员会由 10 个国家机构、4 个民间社会组织

和 1 个市政协会的代表组成。根据委员会的执行令，委员会的主要任务是启动调查，研究境内流离失所的原因并发现受影响最严重的地区和社区。委员会已将数据采集列为优先事项，以便能够确切认识当前境内流离失所问题的状况，并从人权和人道主义角度制定充分和可持续的应对措施。

23. 委员会自成立之初即以《指导原则》作为基本参照。她提到，境内流离失所者人权问题特别报告员 2015 年访问洪都拉斯时提出的一系列建议也为访问后通过的政策提供了重要参考。

24. 委员会 2015 年进行的一项研究表明，2004 年至 2014 年，洪都拉斯 20 个省市的境内流离失所人口超过 17.4 万人。境内流离失所人数和特征的数据有助于制定有关政策和工具，包括制定境内流离失所者问题预防、支持与保护方面的法律草案，以及受影响最严重的两个省市的市政应对计划。还成立了技术委员会，负责协调 2018 年第二次特征研究，这次研究的目的是更新资料，深化对境内流离失所问题规模和影响的认识，强化国家应对措施。第一次特征研究仅限于 20 个省市，2018 年的研究则争取涵盖全国城乡地区。

25. 除特征研究外，还确定了受境内流离失所影响最严重的人群，例如妇女、儿童、男女同性恋、双性恋、变性人和两性人群体。一个市在发展规划中纳入了境内流离失所问题，在此基础上确定战略优先事项并为之预留财务和业务资源。

26. 副部长在发言最后强调，正因为有了代表性数据，妥善分类并按人权与国际标准利用这些数据，才可能制定适合国家现实的措施，并最终更好地保护境内流离失所者，为他们提供可持续的解决方案。她指出，洪都拉斯认为，为推进《2030 年可持续发展议程》和履行“不让任何一个人掉队”的承诺，国家提出的应对措施务必涵盖境内流离失所的人权、人道主义、发展与建设和平等各个层面。

27. 最后一位小组成员、斐济特命全权大使兼常驻代表谈及灾害和气候变化所致境内流离失所问题时强调，干旱、洪水、严重飓风、台风和海平面上升可能破坏土地维持人口生计的能力。然而，各国和国际上与这些问题相关的政策都不清晰，导致对各国政府和社区如何对待流离失所的关注不足，因此仅采取未以人权为基础的临时应对措施。此外，对灾害、人口流动与可持续发展的讨论也不够。

28. 2017 年登记的新增台风和洪水等突发气候相关灾害所致境内流离失所者逾 1,880 万，占新增境内流离失所者总数的 61%。此外，在一定程度上因干旱和荒漠化等缓发灾害或发展规划和项目而搬迁的人数则无法跟踪。此外，流离失所有多重原因，直接将人口流动归因于气候变化极为困难。移民的多种驱动因素复杂又相互关联，阻碍了分析工作，同时由于数据方面的重大挑战，结合气候变化评估移民和流离失所更成问题。她强调，应将气候变化与人口流动的关联纳入可持续发展进程。

29. 流离失所问题的应对措施应具有包容性、参与性和转化性，而不应深化现有不平等，应对措施必须能够赋权、增进平等和人类尊严。因此，《指导原则》仍然具有重要意义，不仅能够帮助各国规划重新安置和通过重新安置原则，还可以帮助各国引入社区实质民主的概念。以人权方针应对流离失所问题可以转变社会，使之能够更加充分地提高自身权能。同样，自动或有规划的人口流动带来的机会有助于适应气候变化，其本身也是一种适应措施。顾及风险的发展战略与政策至关重要，有可能减少脆弱性，提高个人、社区或国家面对和应付气候变化等

因素所引起的冲击和压力，以及获取必要技能的能力。国家自主贡献、国家适应和灾害管理进程可发挥重要作用。她认为，迁徙不应视为适应气候变化的失败，而应视为适应战略的一部分。

30. 流离失所管理进程和重新安置规划如安排妥善并获得必要资源，有可能减少脆弱性并确保个人、社区和国家有能力处理并应对气候相关灾害，同时赋权移民与流离失所工人和社区。还可转变社会机制并使之民主化。也可消除歧视做法，改变阻碍有效参与和磋商的文化习俗。

31. 大使强调了灾害所致流离失所问题平台和国际移民组织等国际机构对支持各国政府将人口迁徙问题纳入宏观政策主流所起的重要作用。《2030 年可持续发展议程》提出的可持续发展目标兼顾气候变化与移民，对境内流离失所者有很大影响。

32. 大使还提及将于 2018 年定稿的《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》，她指出，这两项文书为了解气候风险的行动提供了空间，二者的关键都在于参照《指导原则》和采取综合方针。在实际工作中，发展、人权和气候变化之间显然可以协同增效，尤其是在斐济这样的小岛屿发展中国家。气候变化、发展与境内流离失所问题不可分割，计划移民至关重要，它体现了在移民工作中以人为中心的需要。这一方针也是斐济采纳的方针，它依据的前提是，有计划的自愿安置可减少贫困，实现收入多元化和增收，并进一步减少易受气候变化影响的程度。等到必需移民时再作规划难免加剧易受影响程度和不平等。计划移民还可提高移民顺利融入的机率。可以创造新生计和新机会，协助发展新技术和新技能，增加文化社会知识。还可以通过引入新的磋商模式，例如与妇女儿童磋商，而转变社区。也可以提高残疾人的可见度并使收入来源更加多元化。

33. 大使继续谈及斐济的案例，并指出，根据大量借鉴《指导原则》并以社区同意为优先事项的重新安置指导原则草案、参与式磋商和社区赋权方针，有 63 个当地社区近期需要考虑重新安置。她最后强调，需要制定国家政策与机制，处理气候引发的移民和境内流离失所问题，引导当前和未来的人群流动。这种政策必须体现可持续发展目标、人权与政策之间必要的相互关联。

#### 四. 讨论情况概要

34. 以下国家的代表在随后的讨论中发言：亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、博茨瓦纳、中国、哥伦比亚、丹麦、厄瓜多尔、欧洲联盟、伊拉克、爱尔兰、科威特、莱索托、挪威、俄罗斯联邦、塞尔维亚、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、多哥（代表非洲国家集团）、突尼斯、阿拉伯联合酋长国（代表阿拉伯国家联盟）、大不列颠及北爱尔兰联合王国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。此外，国家人权机构全球联盟、联合国开发计划署、来自尼日利亚东北部博尔诺州的一名境内流离失所者和 5 个非政府组织也参加了讨论。

35. 各代表团普遍表示关切的是，全球境内流离失所人口规模之大，以及境内流离失所者缺少可持续的解决方案，导致越来越多的境内流离失所者长期颠沛流离。对此，多个代表团指出，《指导原则》在过去二十年中为强调境内流离失所者困境发挥了重要作用，并强调，这些原则对于从人权角度解决境内流离失所问题仍具有重要意义。多个代表团欢迎人权理事会在纪念《指导原则》二十周年之

际举行境内流离失所者人权问题小组讨论会，借此机会及时重申境内流离失所者的权利以及《指导原则》对预防、应对和可持续解决境内流离失所问题的重要作用。

#### A. 解决境内流离失所问题：国家的责任

36. 亚美尼亚、博茨瓦纳、中国、丹麦、欧洲联盟、莱索托、多哥(代表非洲国家集团)、突尼斯和阿拉伯联合酋长国(代表阿拉伯国家联盟)等多个代表团强调，首先国家当局负有为辖区内境内流离失所者提供保护和人道主义援助的首要义务和责任。丹麦指出，成功解决境内流离失所者处境问题需要国家的领导力和主导作用。

37. 多位发言者承认解决境内流离失所问题的首要责任在国家当局，但也强调预防流离失所及保护和援助境内流离失所者，包括支持寻找可持续解决方案，任务十分艰巨，只有共同努力才能实现。多个代表团强调需要在国际和区域层面建立伙伴关系，并指出国际社会在支持受影响境内流离失所的国家方面可发挥重要补充作用。

38. 与会者还强调了国家人权机构和民间社会组织在解决境内流离失所问题方面的作用。国家人权机构全球联盟指出，国家人权机构作为独立机构，担负着广泛的人权任务和职责，可以为保护和促进境内流离失所者权利做出独特的重要贡献。该联盟列举了阿富汗、哥伦比亚、尼日利亚和乌克兰的良好做法，这些国家的国家人权机构开展的活动包括监督和报告境内流离失所者的处境，重点是风险最大的群体，例如妇女和女童、老年人、残疾人和未成年人。国家人权机构采取良好做法的其他实例包括就修订法律法规和行政惯例以及拟定符合国际标准的新法律向当局提供咨询意见；对执法人员和境内流离失所者等人群开展培训；为境内流离失所者提供法律援助等事宜。欧洲联盟还强调，民间社会和志愿者与志愿者组织通常处于国际应对境内流离失所的前沿，鼓励它们参与执行《指导原则》至关重要。

39. 哥伦比亚、丹麦、欧洲联盟代表团和小组成员均提及，确保境内流离失所者的参与并关注收容社区的需求是解决境内流离失所问题的关键。各代表团指出，《指导原则》重申了境内流离失所者参与影响自身的方案与决策的权利，真正参与不仅限于磋商、同意和信息共享，还包括让境内流离失所者实际加入方案制定和实施。

#### B. 国际进程中的境内流离失所问题：差距与机会

40. 奥地利、爱尔兰和瑞士等国代表团指出，近来国际社会开始认真采取措施处理大规模人口跨境流动问题，主要是 2016 年通过了《关于难民和移民的纽约宣言》以及持续开展并将于 2018 年完成的两项全球契约的工作。但这些代表团指出，这些议程没有涵盖境内流离失所者。爱尔兰代表团表示，现在应当承认需要给予境内流离失所问题以同等程度关注，因为迫使人们境内流动的因素与迫使人们前往他国寻求庇护的因素大多相同。这些代表团强调，国际社会需要拿出解决跨境流动问题的能量来解决境内流离失所问题的挑战。

41. 挪威强调，境内流离失所问题的长期存在，是对联合国会员国的共同承诺，尤其是对《2030 年可持续发展议程》的重大国际挑战。境内流离失所者通常是最为贫困和地处偏远的人群。哥伦比亚、挪威和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国代表团以及小组成员指出，国际社会如果能够认真对待“不让任何一个人掉队”的承诺，就应将境内流离失所者与收容社区作为重中之重。丹麦指出，国际和国内发展规划应将境内流离失所者的相关需求与挑战列为跨领域目标，确保采取整体社会的方针，使发展机构能够持续参与支持解决境内流离失所者困境的人道主义工作。

42. 多个代表团强调，借《指导原则》通过二十周年之机，可以唤起国际社会对境内流离失所者困境这一亟需关注问题的重视，国际社会必须抓住时机，为改善境内流离失所者处境作出努力，取得真正的成果。对此，奥地利、挪威、瑞士、多哥(代表非洲国集团家)、突尼斯和联合王国等国的多位代表欢迎《推动预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划(2018-2020 年)》，并将之视为帮助国际社会推进境内流离失所问题议程的机会。

### C. 解决流离失所问题根源和各种原因

43. 多个代表团表示关切的是，流离失所持续时间越来越长，而且缺少境内流离失所者问题的可持续解决方案。一些代表团强调一开始就需要以解决方案为重点，而中国、多哥(代表非洲国集团家)、突尼斯和阿拉伯联合酋长国(代表阿拉伯国家联盟)等其他各国代表则强调需要解决境内流离失所问题的根源。

44. 一些代表团还关切地注意到，灾害所致境内流离失所者越来越多。2017 年，全球新增境内流离失所者中有 60% 以上是灾害造成的。会上还指出，气候变化的不利影响只可能加剧这一趋势。关于流离失所，包括跨境流离失所问题的持续讨论中不应忘记灾害所致境内流离失所者。

## 五. 结论

45. 小组讨论会提供了一个重要机会，总结 1998 年《指导原则》提交人权委员会以来的成绩与挑战。《指导原则》是保护和协助境内流离失所者的基石。小组讨论会也提供机会，思考二十周年纪念形成的势头、《推动预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划(2018-2020 年)》和未来前进之路。

46. 小组讨论会的共识是国际规范和标准已存在，而且比以往任何时候都更切合现实需要。然而，切实保护境内流离失所者权利和满足他们的需求仍存在众多挑战，包括数据采集和国家主导，以便将承诺变成切实可行的法律和政策，并确保加以落实。

47. 小组讨论会上分享的经验表明，需要所有行为方，例如政府机构、国家人权机构、民间社会和人道主义与发展行为方在国家层面密切合作与协调。

48. 很多与会者强调，需要以整体方针解决境内流离失所问题。这是一种基于人权的方针，从根源入手解决问题，力求缩小人道主义、和平与发展行为方之间的差距。与会者还强调，需要国家向境内流离失所者做出坚定承诺，落实《2030 年可持续发展议程》，“不让任何一个人掉队”。

49. 会议提出，境内流离失所者在解决流离失所问题的各个阶段，从预防到寻求可持续解决方案，进行有针对性、包容性和代表性的参与，是成功开展行动的重要前提。

50. 境内流离失所问题十分复杂，如果坚持维护和保护所有境内流离失所者的人权和基本自由，则需要采取全面应对办法。主持人最后重申，《推动预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划(2018-2020 年)》提供了重要机会和论坛，以便加强协作，遵循《指导原则》，切实推进境内流离失所者问题的预防、保护和可持续解决，从而实现减少和解决境内流离失所问题的共同目标。

---