



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 日

议程项目 3

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

愿景和专题优先事项：应对新挑战和巩固成果

境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔的报告

概要

本报告根据人权理事会第 50/6 号决议提交，境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔在报告中概述了她打算在任期内采取的工作方向，包括她的工作方法及其战略和专题优先事项。她还介绍了自 2022 年 11 月 1 日被理事会任命以来，她为了履行任务而开展的活动，并描述了前任特别报告员在报告所述期间开展的活动，直至 2022 年 10 月 31 日其任期结束。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 前任任务负责人进行的访问.....	3
B. 前任任务负责人开展的对话、宣传和利益攸关方参与.....	3
C. 本特别报告员在任期开始时进行的清点.....	5
D. 特别报告员开展的对话、宣传和利益攸关方参与.....	7
三. 愿景和专题优先事项：应对新挑战和巩固成果.....	9
A. 方针和工作方法.....	9
B. 境内流离失所问题的现状和战略方向.....	12
四. 专题优先事项.....	16
A. 普遍暴力造成的境内流离失所.....	16
B. 和平进程、和平协议及建设和平与境内流离失所.....	16
C. 气候变化与境内流离失所.....	18
D. 境内流离失所者的融入和重返社会.....	19

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 50/6 号决议提交，系现任任务负责人保拉·加维里亚·贝坦库尔的第一份报告，她于 2022 年 9 月被理事会第五十届会议任命为境内流离失所者人权特别报告员，并于 2022 年 11 月 1 日履职。她是境内流离失所问题高级别小组的成员(2019-2021 年)，负责就如何更好地应对境内流离失所问题提出具体建议。特别报告员谨感谢人权理事会成员和观察员在她上任之初给予她的信任和合作。
2. 本报告介绍了前任任务负责人在本报告所述期间开展的活动，直至 2022 年 10 月其任期结束；新的任务负责人自 2022 年 11 月 1 日起负责各项活动。报告还概述了特别报告员的战略方向和专题优先事项，它们将在今后三年指导其任务规定下的工作。
3. 如同人权理事会和大会等机构，特别报告员承认其各位前任在提高对境内流离失所者困境的认识方面发挥了催化作用，并为满足境内流离失所者对保护、援助和持久解决办法的需求做出了不懈努力，包括将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流。她感谢其前任对努力阐明让境内流离失所者作为公民和权利持有者参与影响他们的决策的至关重要性作出贡献。

二. 特别报告员的活动

4. 前任任务负责人在提交大会的最后一份年度报告¹ 中反思了她六年的任期，并审查了发展所导致的流离失所及其对流离失所者人权的影响。本特别报告员依靠这一审查，来确定任务下以后工作的优先领域。

A. 前任任务负责人进行的访问

5. 应有关国家政府的邀请，前任任务负责人于 2022 年 8 月 29 日至 9 月 9 日对墨西哥进行了正式国家访问，并于 2022 年 9 月 26 日至 10 月 7 日对日本进行了正式国家访问。这些访问的结论和建议分别载于 [A/HRC/53/35/Add.2](#) 和 [A/HRC/53/35/Add.1](#)。

B. 前任任务负责人开展的对话、宣传和利益攸关方参与

6. 前任任务负责人在其任期结束时，在国际人道主义法研究所和联合国难民事务高级专员公署(难民署)共同主办的一次活动中，推出了一个 35 集的视频系列：《关于境内流离失所问题的指导原则：他们为何和如何重要》。² 随后，难民署在日内瓦主办了一次多利益攸关方网络研讨会，讨论特别报告员在人权理事会任期结束时的反思和展望。在本报告所述期间，特别报告员通过华威大学数据和流离失所问题从业人员咨询小组，向学术界提供咨询意见，并向伦敦大学境内流离失所问题研究方案提供咨询意见。特别报告员延续了任务负责人十年来的传统，

¹ [A/77/182](#)。

² 可查阅 <https://www.youtube.com/channel/UCHNw5X5DGUG12QVrfy3tYLQ>。

即共同介绍国际人道主义法研究所为从事境内流离失所问题工作的政府主管当局、民间社会和联合国实体提供的法律和政策课程。³ 她在各种场合发表演讲，包括在第一个中东境内流离失所问题暑期学校，⁴ 以及在墨西哥第一个联合国系统和红十字国际委员会境内流离失所问题联合课程上发表演讲。特别报告员参加了加拿大约克大学难民研究中心举办的一次专家研讨会。她支持国际移民组织提供的关于境内流离失所者问题持久解决办法的电子学习课程，⁵ 为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制作的宣传视频作出了贡献，这两个视频，一个关于非洲人权和民族权委员会特别程序与人权理事会特别程序之间合作的亚的斯亚贝巴路线图十周年，⁶ 一个关于人权理事会特别程序的作用。⁷

7. 在世界人道主义日，特别报告员和难民署保护事务助理高级专员发表了一份联合声明。⁸ 特别报告员还发布了一份新闻稿，⁹ 欢迎启动秘书长的境内流离失所问题行动议程，并几次会见了新任命的解决境内流离失所问题特别顾问。

8. 特别报告员主持了由国际人道主义法研究所和难民署联合组织、由保护境内流离失所者问题专家组主办的关于保护境内流离失所者方面主要挑战的第一次圆桌会议。在她向人权理事会第四十四届会议提交的专题报告的基础上，¹⁰ 特别报告员在残疾人权利委员会第二十六届会议上做了发言，其后则向德国人权研究所组织的关于武装冲突中老人和残疾人权利的研讨会供稿。她在美洲人权法院发表了演讲，并继续参与被迫流离失所问题行动网——妇女是变革的推动者。特别报告员支持在联合国儿童基金会(儿基会)领导下，起草并最终确定《关于气候变化背景下流动儿童的指导原则》。¹¹ 在住房、土地和财产领域，¹² 她应联合国人类住区规划署(人居署)邀请担任小组成员，参加在世界城市论坛上举行的境内流离失所问题的讨论。为了促进境内流离失所者的参与，¹³ 特别侧重于选举进程，¹⁴ 特别报告员在人权理事会第五十届会议期间举行了一次会外活动，由奥地利、联合国政治和建设和平事务部、人权高专办和难民署共同赞助。

9. 在华盛顿特区举行的美国国际法学会第 116 届年会上，特别报告员参加了一个专家小组的讨论，主题是“气候变化和全球移徙：在界定我们时代的危机时定

³ 见 <https://iihl.org/courses-on-internal-displacement/>。

⁴ 见 <https://researchinginternaldisplacement.org/wp-content/uploads/2022/02/Summer-School-ID-Middle-East.pdf>。

⁵ 见 <https://gp2point0.org/>。

⁶ 见 <https://vimeo.com/764103333>。

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>。

⁸ 可查阅 <https://www.unhcr.org/news/announc/2022/8/62ff55d94/collective-efforts-needed-protect-internally-displaced-people.html>。

⁹ 可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/un-secretary-generals-action-agenda-internal-displacement-time-lead-example>。

¹⁰ A/HRC/44/41。

¹¹ 另见 A/74/261 和 A/74/261/Corr.1。

¹² 另见 A/HRC/47/37。

¹³ 另见 A/72/202。

¹⁴ 另见 A/HRC/50/24。

位国际法”。作为小组成员，她谈到预防和减轻气候变化对境内流离失所者的影响。应澳大利亚和联合国减少灾害风险办公室的邀请，特别报告员出席了 2022 年在澳大利亚布里斯班举行的亚太减少灾害风险部长级会议。会上，她在关于解决灾害所致流离失所问题的有效方法的小组讨论中作了发言。她还作为发言者参加了由民间社会团体组织的伙伴活动，该活动有关将灾害所致流离失所问题置于减少灾害风险战略和政策的前沿。在题为“亚太地区灾害所致流离失所问题的持久解决办法”的网络研讨会上，特别报告员就新出现的问题作了发言，该研讨会是由亚太地区灾害所致流离失所问题工作组和建设复原力和减灾问题专题联盟组织的。特别报告员加入了气候移民理事会发起的一项集体宣言，¹⁵ 并就气候、冲突和面临风险的人权专题，与联合国新闻一起录制了一个播客，¹⁶ 充实了她向大会提交的关于气候变化缓慢不利影响背景下境内流离失所问题的报告。¹⁷ 她在为内部推出难民署气候变化和灾害问题指南而举行的区域研讨会上，以及在全球保护群组举办的关于气候变化、流离失所和人权问题的人权参与网络研讨会上发言。在她的整个任期内，特别报告员保留了她在灾害所致流离失所问题平台咨询委员会的成员身份。

10. 通过保护境内流离失所者问题专家组，特别报告员率领一个高级专家代表团，在联合国驻地和人道主义协调员的支持下，向联合国南苏丹国家工作队提供咨询意见。在其任期结束之前，特别报告员继续在日内瓦、朱巴、马尼拉、纽约、梵蒂冈城和华盛顿特区就境内流离失所者人权相关问题，与联合国会员国和政治实体进行接触。

C. 本特别报告员在任期开始时进行的清点

11. 本特别报告员感谢她的各位前任在标准制定的丰富遗产和此项任务的体制沿革基础上继续努力，特别是在合作发展和促进《关于境内流离失所问题的指导原则》、《国家责任框架》、¹⁸《自然灾害情况下人员保护业务准则》和《境内流离失所者持久解决办法框架》中规定的大量国际人权和人道主义标准方面。她感谢会员国及其各自的政府、区域组织、联合国实体、民间社会组织、包括国家人权机构在内的人权实体以及学术机构对任务规定的工作作出宝贵贡献。

12. 本特别报告员致力于巩固迄今取得的成果。这将包括与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织、联合国系统和其他相关行为体协作，处理并加强国际社会对武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为、气候变化的不利影响和灾害等原因所致复杂的境内流离失所问题的应对，并参与协调一致的国际宣传和行动，以改善对境内流离失所者人权的保护和尊重。

13. 特别报告员赞扬她的前任成功实施了其路线图，¹⁹ 除其他外，采取了立足人权的方法，协调一致地宣传境内流离失所者的权利，并提高对被忽视的境内流

¹⁵ 可查阅 <https://www.climatemigrationcouncil.org/declaration>。

¹⁶ 可查阅 <https://news.un.org/en/audio/2022/10/1129622>。

¹⁷ [A/75/207](#)。

¹⁸ Brookings Institution and University of Bern School of Law, “Addressing internal displacement: a framework for national responsibility” (2005)。

¹⁹ [A/HRC/35/27](#)。

离失所驱动因素的认识，以及对境内流离失所者中特定弱势群体的认识。她还倡导将《关于境内流离失所问题的指导原则》作为保护境内流离失所者的基础。具体而言，在《指导原则》发布二十周年之际，前任务负责人、难民署和人道主义事务协调厅在奥地利、洪都拉斯和乌干达的支持下，推出了《推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的 2018-2020 年行动计划》(GP20 行动计划)，该计划鼓励国际社会支持各国履行保护境内流离失所者权利的责任。

14. 多利益攸关方参与促使制定了关于境内流离失所者权利的标准，这些标准深深植根于国际人权和人道主义法；现在重点已经转移到在国家和国家以下各级的法律和政策文书中反映出这些标准。特别报告员赞赏正在为此类法律和政策举措做出贡献的国家和利益攸关方。她希望通过立法和政策框架，以及关于国家治理、体制建设和有效应对境内流离失所问题的良好做法，加强并支持国家在表达其主要责任方面的领导作用。

15. 特别报告员认为，对境内流离失所问题采取多利益攸关方方针，对于确保立足人权的应对措施具有交叉性至关重要。关键是确保没有流离失所者或流离失所群体因多重和交叉形式的歧视，包括基于性别、残疾、种族或族裔、少数群体地位、性取向或性别认同的歧视，而进一步掉队。

16. 特别报告员欢迎其前任决定与难民署和全球保护群组合作，设立保护境内流离失所者问题专家组，作为向国家领导人提供专家咨询和支持的协作资源，并协调国际社会对全面保护对策的支持，包括建设有利于预防和解决境内流离失所问题的保护性环境。

17. 特别报告员强调，各国在预防境内流离失所和协调实施境内流离失所者保护和解决办法方面负有首要责任，这一责任伴随着复杂的人权、人道主义、发展、建设和平和适应气候变化方面的挑战，而且仍有待得到普遍履行。各国应根据国际人权标准，承认保护的重要性，并确保保护在人道主义应对措施中的核心地位²⁰。为了取得成功，为此作出的具体努力，如将保护视角纳入适用于联合国政策、战略和业务优先事项的秘书长人权行动呼吁，²¹ 必须以有效实施立足人权的办法为基础，这对于防止任意迁移和确保提供保护和解决办法至关重要。²²

18. 机构间常设委员会的《境内流离失所者问题持久解决办法框架》进一步强调了保护和立足人权的标准的根本性质，在该框架中，机构间常设委员会对“持久解决办法”进行了界定，并规定了实现持久解决办法的立足人权的程序和实质性标准。在前任特别报告员牵头之下，开发了机构间持久解决办法指标库和持久解决办法分析指南，²³ 以指导该框架的实际应用，²⁴ 它对以下事项提供了了解情况的分析：协作性的持久解决办法；国家法律、政策和持久的解决战略；联合国人道主义国家工作队战略；以及《境内流离失所者统计问题国际建议书》。虽然已经取得了这些进展，特别是在人道主义利益攸关方之间取得了进展，但若解

²⁰ 机构间常设委员会，“关于保护在人道主义行动中的中心地位的声明”（2013 年 12 月）。

²¹ 可查阅 www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml。

²² A/77/182，第 10 段。境内流离失所问题高级别小组的报告《探明解决境内流离失所问题的方向：未来愿景》（2021 年）也呼应了预防这一专题。

²³ 可查阅 <https://inform-durablesolutions-idp.org/>。

²⁴ 例见“机构间常设委员会持久解决办法框架十年以来”，GP2.0 政策简报（2021 年）。

决境内流离失所问题，该框架需要得到传播，根据具体情况加以调整，并得到人道主义、发展与和平行为体更广泛的应用。

19. 实现解决办法还涉及获得补救和归还住房、土地和财产权。²⁵ 赔偿是帮助境内流离失所者重建生活的关键；它们还促进社会凝聚力，有助于防止新的暴力循环。不幸的是，这种机制很少到位。各国政府需要进一步努力。

20. 如同其前任，特别报告员希望《境内流离失所问题行动议程》的实施以及解决境内流离失所问题特别顾问的工作，将有助于确定主要侧重于境内流离失所者实现其人权的解决方案。特别报告员重申在《行动议程》中表明的承诺，即推动落实人权，作为预防流离失所危机和确保更好地保护和援助境内流离失所者和收容社区的关键步骤，保护和人权仍然是联合国工作的核心。

21. 特别报告员感到鼓舞的是，在她的前任支持下，在国家承担主要责任，监测和生成全面、准确和分类的境内流离失所者数据和统计资料方面取得了进展。虽然旨在提高数据、分析和统计质量和标准的全球举措令人鼓舞，但进行详细的概况分析和需求评估，包括对最弱势群体进行概况分析和需求评估，仍是全世界不可或缺的需要。

22. 特别报告员承认统计委员会难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组的工作非常重要，为各国和国际组织提供了一个商定框架，以改进关于境内流离失所者的高质量官方统计数据的制作、协调和传播，这些数据在时间上是一致的，在区域和国家之间是可比的。她期待协助各国努力落实这些建议，特别是投资于系统收集可靠、充分、集中和分类的数据，为循证和有针对性的预防和保护干预措施以及有效和立足权利的境内流离失所对策提供材料，并为实现持久解决办法提供支持。²⁶

23. 特别报告员赞扬其前任在推动心态转变方面所做的工作，即不再将境内流离失所者仅视为人道主义援助的受益者，而是让他们更加积极主动地参与。²⁷ 她强调，必须通过法律和政策、治理结构、执行和实地评估，促进境内流离失所者的参与，让受影响的人以各种身份和各种能力参与。

D. 特别报告员开展的对话、宣传和利益攸关方参与

24. 特别报告员自履职以来，与在国家和全球层面工作的高级和技术利益攸关方举行了会议和双边磋商。这些会议为境内流离失所问题的国家和区域事态发展和趋势的全球前景扫描，以及境内流离失所问题高级别小组的报告和建议的后续行动提供了信息。它们也有助于形成特别报告员未来三年的愿景和优先事项。特别报告员作为高级别小组成员，并通过高级别小组，与数百个利益攸关方和 12,500 多名境内流离失所者和收容社区成员进行过接触，在由此获得的知识的基础上，她会见了会员国代表、驻地协调员、联合国系统代表、非政府组织代表和机构间常设委员会其他成员、其他国际组织代表和学术界人士。

²⁵ 见 [A/HRC/47/37](#)。

²⁶ 人权理事会第 50/6 号决议，第 25 段。

²⁷ 见 [A/72/202](#)。

25. 作为其任期第一个月的优先事项，之后也有几次，特别报告员会见了解决境内流离失所问题特别顾问，讨论《境内流离失所问题行动议程》的后续行动、共同关心的国家和专题、各自工作中的潜在协同作用和互补性。他们同意定期交流信息，在他们的团队之间进行规划，并传达共同的关键信息。2023 年 3 月，他们在境内流离失所问题机构间联合概况调查处为合作伙伴举办的活动中与该处接触，以支持其工作，并强调协作数据流程、国家自主权以及制作和使用数据的能力的重要性。在 2023 年 4 月举行的《关于境内流离失所问题的指导原则》二十五周年纪念活动上，特别报告员和特别顾问作为该活动的共同主持人强调指出，各国将承诺转化为保护境内流离失所者并为其建立解决途径的法律、政策、战略、体制框架和措施，这一点至关重要。

26. 与特别报告员大力促进国际标准的核心承诺有关，在具有约束力的《保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)生效十周年之际，她与难民署保护问题助理高级专员发表了一份联合新闻声明，强调该公约规定的国际标准的重要性。在国际人道主义法研究所提供的关于境内流离失所问题的第十一期在线课程开始后，特别报告员于 2022 年 11 月 22 日和 2023 年 2 月 13 日发表了在线主旨演讲。该课程为参与执行境内流离失所问题立法和政策的政府官员所开设，也面向能够对保障境内流离失所者权利和倡导保护这些权利产生积极影响的民间社会成员和学术界人士。

27. 2022 年 11 月 28 日和 2023 年 5 月 23 日，特别报告员出席了机构间常设委员会负责人会议，这是一个高级别利益攸关方论坛，对于她履行将境内流离失所者的人权纳入联合国系统主流的核心职责十分重要。在机构间常设委员会代表小组指导下，正在对境内流离失所问题人道主义应对措施进行独立审查，在此背景下，作为对境内流离失所问题高级别小组报告的后续行动，特别报告员积极参与了委员会咨商小组的工作。3 月 29 日，她参加了代表小组会议，讨论审查小组组长提交的初期报告。

28. 2022 年 11 月 30 日，在墨西哥，特别报告员在由人权高专办和境内流离失所问题联合概况调查处联合举办的关于境内流离失所数据系统、国际规范和做法的研讨会开幕式上发表了视频讲话。3 月 31 日，也是在墨西哥，她在由难民署、人权高专办、国际移民组织和联合国其他实体、红十字国际委员会和境内流离失所问题联合概况调查处组织的境内流离失所问题机构间课程上发表了视频讲话，墨西哥政府、民间社会和私人行为者的代表出席了课程。2 月 16 日，在“教育不能等待”组织举行的高级别筹资会议上，特别报告员做了关于境内流离失所儿童和青年与教育相关的权利和需求的主旨发言。

29. 2023 年 4 月 17 日，特别报告员与难民署共同举办了一次全球在线活动，纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十五周年。该活动汇集了参与相关国家活动的全球专家和利益攸关方，包括受流离失所影响的人口，以在《世界人权宣言》七十五周年、《行动议程》和《2030 年可持续发展议程》的背景下，思考在法律、政策和实践中执行《指导原则》所取得的成就和遇到的突出挑战。6 月 6 日至 9 日，特别报告员与难民署和国际人道主义法研究所共同主办了一个跨区域论坛，讨论境内流离失所问题方面法律和政策的执行情况，来自十几个国家的有关当局参加了论坛的讨论。

三. 愿景和专题优先事项：应对新挑战和巩固成果

A. 方针和工作方法

1. 方针

30. 设立和延长特别报告员任务的决议确定了特别报告员的任务范围。²⁸ 这项任务在联合国人权架构中具有独特的重要性：它是唯一一项侧重于加强国际应对复杂的境内流离失所问题的任务，包括将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流，协调国际宣传和行动，以及与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织保持持续对话。²⁹

31. 2022 年，人权理事会对境内流离失所者人数众多深感不安，它赞扬特别报告员的工作和贡献，并通过其第 50/6 号决议，将特别报告员的任期延长了三年。理事会请特别报告员在执行任务时，与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织、国家人权机构和其他相关行为体持续对话，从而继续分析境内流离失所问题的根源和驱动因素，所有流离失所者的需求和人权，预防措施，包括与保护和援助面临流离失所风险者相关的措施，加强保护的方法以及对境内流离失所者的援助和持久解决办法，同时考虑到相关信息，特别是统计数据和分类数据，并将这方面的可靠信息列入任务负责人提交人权理事会的报告。

32. 根据该决议，特别报告员将继续努力促进全面和包容性战略，重点是预防流离失所、提供更好的保护和援助、持久解决办法、将与境内流离失所者有关的问题纳入国家和地方发展计划和预算，以及境内流离失所者参与和平进程和协议并参与融入、重返社会和恢复进程，同时强调各国在这方面的主要责任。

33. 根据人权理事会的授权，特别报告员将继续在与各国政府、处于冲突后或其他局势中的国家、政府间组织、区域组织和非政府组织以及其他相关行为者的对话中，使用《关于境内流离失所问题的指导原则》。她将强调和加强境内流离失所者人权的主流化，维持和加强作为任务基石的后续行动和能力建设活动，并将与相关行为体，特别是各国政府接触，以采用和执行符合《指导原则》、《境内流离失所者问题持久解决办法框架》和在任务领导下开发的其他相关工具的国家政策、战略和立法。

34. 特别报告员认为，《指导原则》二十五周年提供了一个极好的机会，可以总结自《GP20 行动计划》通过以来取得的成就、做出的承诺和吸取的经验教训，包括从汇编国家经验取得的教训，³⁰ 目的是重申对《指导原则》的承诺，将其作为落实境内流离失所者权利和对其提供保护的共同框架，并为实施持久解决办法开辟道路。

35. 特别报告员将继续关注国际社会在应要求向受影响国家提供援助以努力满足境内流离失所者的保护和援助需求方面的作用，并将在其宣传活动中强调调动充足的资源。特别报告员感到关切的是，在预防和解决流离失所风险的可预测供资

²⁸ 人权理事会第 50/6 号决议。另见大会第 76/167 号决议。

²⁹ 《境内流离失所问题行动议程》，第 11 和 12 页。

³⁰ 难民署和其他机构，《共同努力，更好地预防、处理和找到境内流离失所问题的持久解决办法：国家实践汇编》(2020 年)。

方面，以及在将这种预防和解决办法系统地纳入旨在促进国家责任和问责制的发展供资方面，存在差距。特别报告员敦促捐助方与受流离失所问题影响的国家、联合国系统、民间社会和私营部门协调，并在其参与下，尽可能在当地提供资金，并支持市政当局和当地民间社会行为者加强其机构能力；探索在人道主义、发展与和平关系中补充资金的机会；为国家和地方的计划和战略提供财政和技术支持；并促进业绩监测和问责制。³¹

36. 在国家一级，特别报告员将继续支持联合国国家工作队并与其协作，倡导当局，包括政府以及非国家武装团体和类似的非国家行为者，特别是在冲突局势中，履行国际人道主义法、人权法和标准规定的其义务，让人道主义和发展伙伴自由和不受阻碍地向受境内流离失所影响的个人和社区提供基本服务和援助。

37. 特别报告员将继续提醒各国，解决境内流离失所者的需求是实现《2030 年议程》的核心，在这方面，风险指引型的可持续发展对于减少流离失所风险、促进持久解决办法并因此确保不让任何一个人掉队至关重要。³²

38. 特别报告员在执行任务时，将采取以人为本的方法，承认境内流离失所者是权利的持有者。她将利用一切机会加强他们有意义的参与，并扩大他们作为关键推动者和合作伙伴的声音。她回顾说，境内流离失所者参与选举进程至关重要，为了支持他们充分享有权利，消除妨碍他们参与政治的障碍也至关重要。

39. 特别报告员将在其整个工作中纳入考虑到性别多样性的观点，并将特别关注流离失所妇女和女孩的需求。她将敦促各国有效解决业已存在的性别歧视和不平等的模式和结构，以及妇女和女孩在实现有效参与影响其决策的权利时可能遇到的障碍。她将努力确保各国政府制定对性别问题有敏感认识的保护和援助措施。她意识到，不解决这一严峻局势，将会加剧性暴力、性别暴力和不平等，并加剧危机局势中交叉形式的歧视，因此她将敦促当局和国际社会共同努力，有效预防和应对性暴力和性别暴力，保护人权，援助受害者，并解决性暴力和性别暴力的根源，打击有罪不罚现象。

40. 需要解决流离失所问题对最弱势群体的过度影响。在其为这些群体开展的工作中，任务负责人将采取交叉办法，这些群体包括儿童、特别是孤身未成年人、青年、妇女、孕妇、有年幼子女的母亲、女户主、残疾人、老人、有精神健康和社会心理支持需求的人、有不同性取向和性别认同的人、属于少数群体和土著民族的人、农村工人、牧民和其他特别依赖和依恋其土地的群体。

41. 在流离失所问题上，亟需更加突出境内流离失所问题并采取集体行动。《境内流离失所问题行动议程》及其 31 项联合国承诺，即实现预防流离失所危机、保护和援助境内流离失所者以及寻找流离失所问题的持久解决办法的目标，是朝着这个方向迈出了一步。特别报告员将支持联合国各机构、基金、方案和国家工作队执行《行动议程》，并将继续在每个阶段，包括在防止被迫流离失所、流离失所阶段本身和寻求持久解决办法方面，与受这种情况影响的国家 and 社区接触。

42. 特别报告员将加强任务办公室与解决境内流离失所问题特别顾问、解决境内流离失所问题指导小组和联合国驻地协调员在建设和平委员会框架内建立的合

³¹ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向》，第 33 至 36 页。

³² 人权理事会第 50/6 号决议。

作，以及与其他国际和区域组织的合作。在特别顾问牵头下，为履行联合国开启和有效支持境内流离失所者持久解决办法的承诺调动了资源，特别报告员将在当前势头的基础上，抓住机遇和利用协同作用，为人道主义、发展、和平和气候变化利益攸关方制定稳定的路线，逐步对境内流离失所问题采取更加全面、协作和一致的对策。

43. 特别报告员将在其活动中纳入区域和次区域层面，与相关区域和次区域组织保持对话，并考虑到趋势和相关国家境内流离失所问题应对措施以及规范和治理框架的区域共性和特性，以及在人权、人道主义援助、发展、和平和气候变化领域的行动。

2. 工作方法

44. 特别报告员将继续加强利益攸关方联盟，并在他们中间传播、推广和鼓励使用《关于境内流离失所问题的指导原则》，以协助他们进行能力建设，应用《指导原则》中体现的具有约束力的国际规范。她将在以下情况下这样做：与当局就《指导原则》作为设计和实施应对措施的实用工具价值进行对话时；就通过法律和政策履行国际承诺提供技术咨询时；就国际应对措施和对各级当局的支持与全球和区域利益攸关方进行协调宣传和接触时；在促进对境内流离失所者人权的理解和在尊重、保护和实现这些权利进行能力建设时；途径包括支持境内流离失所者作为拥有权利的公民和居民进行参与，并支持履行对他们的义务。她将努力确保与其他相关任务负责人和联合国机制和机构的协调和互补。

45. 特别报告员将在工作中采取注重影响和立足人权的方针，侧重于建立和加强建设性的伙伴关系和协作，以便在实地提供有效的援助和保护。她打算采取协商的方式编写专题报告。这将需要与各国和其他利益攸关方进行建设性接触，包括在新出现的、持续的和长期的境内流离失所情况下，与受流离失所问题影响的社区和流离失所者协会进行协商。特别报告员将继续在国家、区域和国际各级与民间社会组织协作，通过提供信息和提高其行动能力来扩大它们的声量。她还打算通过不同渠道，以灵活和有效的方式进行定期沟通，考虑受影响群体的具体需求、声量、能力和才能，并通过与青年领袖和活动人士、艺术家和媒体工作者等各种行为者的对话和活动，让整个社会参与进来，以促进文化转变以及境内流离失所者的被接纳和充分融入。

46. 特别报告员认为，开展她的活动，保护境内流离失所者的人权，与联合国系统其他机构协调，以及将她的愿景与它们的愿景相结合，都需要民间社会和私营部门坚定不移的根本性支持。任务应提供一个讨论和宣传境内流离失所者人权的场所；一个把民间社会、各国、私营部门、联合国系统，当然还有境内流离失所者的愿景、观点和利益汇聚于此的空间。

国家访问

47. 特别报告员高度赞赏马绍尔群岛政府发出的邀请，并期待商定双方都方便的访问日期。她对其前任向瓦努阿图发出的国家访问请求采取了后续行动，并向刚果民主共和国、莫桑比克和南苏丹发出了初步访问请求。她打算跟进悬而未决的请求，并根据她正在进行的分析提出新的请求。特别报告员鼓励各国政府，特别是那些存在境内流离失所情况的国家政府，对她的访问和信息请求作出积极和迅速的回应，并请它们主动邀请她访问她可能提供帮助的地方。她强调指出，根据

其任务，她需要不受阻碍地出入，并敦促各国政府和联合国系统有关机构有效落实她的建议，并提供信息，说明在这方面采取的措施。特别报告员将高度重视那些流离失所情况最严重、最具挑战性和最持久的国家，并将设法在分析国家情况时采取更具区域性或次区域性的方法。根据任务惯例，特别报告员还将应各利益攸关方的邀请进行工作访问，以审议境内流离失所问题，并与包括国家当局在内的一系列行为者进行接触。

48. 联合国系统根据《境内流离失所问题行动议程》，在十几个受影响国家加强了行动和动员，并且正在对境内流离失所问题人道主义应对措施进行独立审查，在此背景下，特别报告员正在根据特别程序访问的既定职权范围，请求、安排并与国家当局规划她的正式国家访问，同时适当考虑特别顾问在同一些国家的活动。她也在规划其工作访问时考虑到《行动议程》规定的共同目标，并传达她在所有活动中与特别顾问的合作。

49. 特别报告员强调指出，必须采取有意义的后续行动，以确保持续提供咨询意见，并尽可能提供技术支持。在这方面，她希望，与民间社会和国际非政府组织的伙伴关系将有助于确保对她的建议采取具体的后续行动，并加强对具体情况的应对。

信函

50. 特别报告员将与民间社会组织和其他利益攸关方合作，努力提高对这项任务的认知。在这方面，她打算进一步促进与各国和其他当局的沟通，以此作为宣传工具，加快努力接收关于可能的人权方面指控的信息，并就此采取行动，发送信函，涵盖需要保护境内流离失所者的一系列广泛问题，或已经发生或有可能发生与任务有关的侵权行为的情况。

B. 境内流离失所问题的现状和战略方向

1. 境内流离失所问题的现状和国际应对措施的演变

51. 2022 年底，有记录以来最高人数的境内流离失所者——惊人的 7,100 万人——生活在境内流离失所状态之中。³³ 这一数字反映了世界各国政府亟需预防、减轻和应对境内流离失所的人道主义后果，并解决武装冲突、普遍暴力、侵犯人权、气候变化和灾害等原因。

52. 数字本身并不能概括境内流离失所者面临的全部挑战。他们面临失去生计、生存手段以及社会和文化方面人际网络的危险，这可能导致贫困、边缘化、排斥和污名化。许多人继续遭受人身攻击、性暴力和性别暴力以及严重的心理压力，或者仍然处于这种高风险之中。妇女、儿童、弱势和边缘化群体成员受影响最大。对许多境内流离失所者来说，重建其生活的前景在几年甚至几代人的时间里仍然渺茫。大规模长期流离失所正在危及社区和整个社会在发展、和平和繁荣方面的进展。³⁴

³³ 境内流离失所问题监测中心提供的资料。

³⁴ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向：未来的愿景》，概要（2021 年）。

53. 随着《关于境内流离失所问题的指导原则》被广泛认可为共同的全球框架，在采用国家框架和应对措施方面取得了很大进展，截至 2022 年 10 月，关于境内流离失所问题的法律和政策全球数据库中有 27 个国家的 62 项文书。³⁵ 然而，前所未有的流离失所程度令人震惊，表明在执行国家立法和其他保护措施方面，许多国家未能履行其处理和解决境内流离失所者困境的首要责任。

54. 2019 年，秘书长设立了境内流离失所问题高级别小组，以确定具体和切实可行的建议，表明如何更好地应对境内流离失所问题，特别是在其长期存在的情况下，并实现政府主导的境内流离失所问题解决办法。³⁶ 设立高级别小组是为了回应人们对境内流离失所问题在国际议程上的地位不够高的关切。因此，特别报告员的一个核心优先事项，是提高所有境内流离失所者的可见度和促进对他们的有效保护，特别是那些已经变得无形或被忽视的人——最脆弱者。

55. 高级别小组的报告概述了在境内流离失所问题全球和区域行动重要里程碑背景下的全球危机。根据高级别小组的调查结果和建议，《境内流离失所问题行动议程》为联合国系统进行迫切需要的变革，包括在寻找境内流离失所问题的解决办法，防止未来的流离失所危机，确保更好地保护和援助境内流离失所者和收容社区方面的变革，提供了一个框架。

56. 特别报告员承认发展在持久解决办法中的作用，但强调境内流离失所者的保护、安全、保障和权利应指导解决办法的所有方面。她重申，立足人权的解决办法必须包括收容社区以及流离失所者的参与，必须采取全系统和基于地区的方针。³⁷

57. 需要理解的是，境内流离失所与治理、发展、人权与和平的挑战直接相关，并与气候变化、城市化和脆弱性等相互关联的现实密切相连。在这种情况下，发展、和平和减少灾害风险方面的行为体，必须更早地、系统和全面地参与能够利用私营部门和民间社会能力的全社会方针。这些努力必须借助有力的数据和证据以及充足的资金。特别报告员认为，这些变化将对境内流离失所者、受流离失所影响的社区及其国家产生变革性的影响。

58. 预防将是任务负责人的主要优先事项之一。需要在国家和地方两级开展更多的研究，并制定具体、有效的政策，以便首先为避免流离失所创造必要的条件。防止招募儿童和利用儿童从事非法活动，防止性暴力、贩运人口、绑架以及导致人们寻求保护和迁移的其他侵犯人权行为的政策，是各国国家责任的重要组成部分。各国也有责任为预防冲突创造条件，特别是通过建设社会凝聚力和预防社区之间的紧张关系。

59. 特别报告员意识到，需要进行更多的研究，以了解和解决全球粮食日益不安全背景下的境内流离失所问题，并推进有助于防止最弱势群体遭受饥荒的保护议程。她将与不同的利益攸关方合作，探索解决这一紧迫问题的方法。

³⁵ 难民署和全球保护群组，《关于境内流离失所的法律和政策的全球报告：履行国家责任》（2022 年）。

³⁶ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向：未来的愿景》，概要。

³⁷ [A/77/182](#)，第 15 段。

60. 特别报告员回顾，越来越多的境内流离失所者正在迁入城市地区。应对战略必须考虑到城市生态系统，并让市政府参与进来；在所有情况下，应承认地方当局是核心伙伴。全社会方针，包括民间社会、国家人权机构和私营部门的大力参与，对于确保行动由当地掌控、当地了解情况，以及利用现有的各种能力至关重要。³⁸ 在这方面，秘书长鼓励各国在国家和地方发展行动以及减少灾害风险和气候变化计划中积极解决流离失所问题，并让减少灾害风险和适应气候变化方面的行为者参与这一进程。³⁹

61. 为境内流离失所者提供保护和援助，促进持久解决办法，防止任意迁移和解决流离失所的根本原因，其首要责任在于各国政府。然而，特别报告员承认，政府往往不能或不愿意提供这种援助，特别是在冲突局势下或缺乏充足资源的情况下，有时政府本身就是流离失所的主要原因。正如《关于境内流离失所问题的指导原则》所指出和《行动议程》所重申的那样，⁴⁰ 主权伴随着责任，各国应制定并实施相关法律和政策框架，以概述如何将流离失所问题作为整个政府的优先事项加以解决。尽管特别报告员看到，自 2005 年《国家责任框架》中首次提出全面解决境内流离失所问题的基准以来，在接受主权即责任的概念方面取得了重大进展，⁴¹ 但她期待在解决境内流离失所问题特别顾问任职期间将收集更多的证据。在这方面，特别报告员认为有机会与相关的政府和非政府利益攸关方一起探讨，在其任期内是否可能启动一个多利益攸关方进程，以审查和更新该框架。

2. 战略方向、取得的进展和仍然存在的挑战

62. 自任务确立以来，历任任务负责人广泛涉及各种主题，以大量的研究和提高对全球境内流离失所危机的认识为支撑，在《指导原则》的基础上加强了规范性框架，将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流，并扩大了流离失所者的参与。各位任务负责人敏锐地探讨了各种各样的问题，以期就理解境内流离失所现象、这一现象如何影响不同群体，以及从法律、政策、实践和治理结构方面有效解决这一问题所需的措施提供指导。

63. 展望未来，特别报告员提出了一些思考，涉及她认为在应对境内流离失所者的保护和援助需求、促进持久解决办法和解决流离失所的总体根源方面，她的任务将面临的挑战，以及她将如何在任期内应对这些挑战。

64. 任务负责人不断强调，从一开始，境内流离失所者的能动性就是应对境内流离失所问题的重要支柱。特别报告员将继续加强境内流离失所者，特别是流离失所妇女和女孩以及弱势群体在国家和地方城乡发展战略中的作用，并确保他们充分和有意义地参与影响他们的决策。

65. 持久解决办法仍然飘忽不定，全球许多境内流离失所者仍然生活在长期流离失所的境况中。特别报告员深信，所有利益攸关方若想以全面、协作和比较集中

³⁸ 见《境内流离失所问题行动议程》。

³⁹ 同上，第 10 页。

⁴⁰ 另见 E/CN.4/2003/86，第 68 段。

⁴¹ 人权理事会和大会关于境内流离失所问题的决议、高级别小组的报告和《行动议程》反映出在这方面进行了大量学习和共识建设。

的方式解决境内流离失所问题，立足权利的方针必须仍是人道主义和发展对策议程上的优先事项。

66. 认识到境内流离失所日益成为一种城市现象，特别报告员将寻求解决境内流离失所者在城市环境中的需求和脆弱性，同时支持收容社区并承认地方政府在应对这一复杂现象中的作用。

67. 特别报告员将继续促进《境内流离失所者问题持久解决办法框架》的运作，包括传播和使用机构间持久解决办法指标库和持久解决办法分析指南，以衡量在实现境内流离失所者持久解决办法方面的进展。她欢迎正在进行的机构间合作分析和倡议，这些分析和倡议旨在阐明协调的方针，以改进关于境内流离失所问题解决办法的数据，并解决与《行动议程》下的承诺有关的具体数据问题和差距，她回顾说，框架中立足人权的合作方针仍应是基础。

68. 特别报告员将继续开展促进制定和实施法律和政策框架的重要工作，这是在各级解决境内流离失所问题的关键。她将与各国政府、区域机制和其他相关利益攸关方密切合作，优先考虑这些政策的运作和实施，并将通过直接参与、建议、提高认识和动员支持来协助各国和其他组织。据此，任务负责人将继续积极参与由难民署牵头的全球保护群组法律和政策工作组的工作。她还将借鉴在针对流离失所问题采取强制行动方面发挥了关键作用的国内司法系统的经验教训，并将努力促进围绕这些良好做法开展的区域交流。⁴²

69. 在区域一级，特别报告员欢迎非洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、欧洲委员会和次区域组织采取举措，以解决境内流离失所者的保护、援助和发展需求，并为他们寻求持久解决办法。根据人权理事会第50/6号决议，她鼓励这些组织加强其活动，并加强与此项任务的合作。她将寻求加强与美洲国家组织的合作，努力落实境内流离失所者的人权，处理流离失所的模式，流离失所的原因，特别是有组织犯罪及其对性别暴力的影响，以及儿童和青年面临的风险。特别报告员还将加强与欧洲委员会的接触，探索解决该区域长期境内流离失所问题的途径。

70. 特别报告员看到以下做法的额外价值，即评估将《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》纳入国家法律的情况，以及促进制定区域执行路线图。在这方面，她将与非洲国家密切接触，发起和扩大对话，并提供技术合作，协助它们履行在该公约下所作的承诺。特别报告员还将继续倡导在其他区域采用保护境内流离失所者的区域标准。

71. 特别报告员认为，区域和跨区域的网络和交流，是促进、支持和建设国家一级能力的极好工具。此外，还提出了创建任务之友或任务倡导者网络的想法，以确保掌握最新的情境知识和应对措施，并能够继续阐述学术界和民间社会提出的关切。将鼓励采取一种考虑到所有行为者的系统方法。跨区域交流和记录良好做法和经验教训将作为影响决策者的工具加以推广。在应对措施的制度化和地方化方面，这些工具也可以成为帮助解读《指导原则》的途径。

⁴² 例见哥伦比亚宪法法院2004年T-025号裁决；萨尔瓦多最高法院宪法庭，2018年第411-2017号保护令判决。

四. 专题优先事项

72. 根据她与会员国和广泛对话者的初步接触和讨论，特别报告员确定了以下初步专题优先事项，这将充实她的报告、对话以及向全球和国家一级利益攸关方提供的专家咨询：(a) 普遍暴力造成的境内流离失所；(b) 和平进程、和平协议以及建设和平与境内流离失所；(c) 气候变化与境内流离失所；(d) 境内流离失所者的融入和重返社会。与此同时，任务负责人将保持开放，并对新出现的问题保持警惕。

A. 普遍暴力造成的境内流离失所

73. 关于普遍暴力造成的流离失所问题，特别报告员认识到，根据任务授权，有责任继续支持采取行动，防止和应对被忽视的流离失所原因，并提高对需要更大能见度和更多关注的境内流离失所者的认识。在这方面，特别报告员将进行访问和分析，参与对话并编写专题报告，以揭示世界上造成境内流离失所的各种普遍暴力情况。

74. 前任任务负责人处理了防止武装冲突和普遍暴力情况下任意迁移的问题，分析了关于防止任意迁移义务的国际法律标准。⁴³ 普遍暴力可能与帮派有关或具有犯罪性质，或者可能针对少数民族、宗教、政治或其他群体。它可能影响一个局部地区的一个小团体或一个大的、广泛分散的社区。在某些情况下，武装冲突的性质已经演变得更加复杂、不对称和分散，冲突的动态可能与涉及其他非国家行为体，包括帮派和有组织犯罪网络的普遍暴力情况混合在一起。政治解决变得更加飘忽不定，流离失所现象日益普遍和持久。⁴⁴ 所有这些都越来越多地发生在与气候变化和灾害相关的风险增加的背景下。

75. 特别报告员感到关切的是，在各种情况下，普遍暴力情况下的流离失所在很大程度上仍未得到承认，因为这种暴力对特定群体的影响尤其严重。她将与不同的利益攸关方合作，揭示这一被忽视的流离失所驱动因素，以支持各国政府和国际社会在与境内流离失所者和受流离失所影响的社区进行有意义和包容性的协商并让他们参与的基础上，以及在人道主义、发展与和平行为体的支持下，制定积极和有效的预防战略。

B. 和平进程、和平协议及建设和平与境内流离失所

76. 国际社会已经确定人权在维持和平方面的重要性及其与安全发展的相互联系。《2030 年议程》强调了和平、安全和可持续发展的相互依存性，以及加倍努力解决和预防冲突的必要性。特别报告员同意境内流离失所问题高级别小组和《行动议程》关于必须将境内流离失所问题纳入和平进程、和平协议和建设和平

⁴³ 见 A/76/169。

⁴⁴ 同上，第 28 段；另见第 30 段。

的意见，这些进程和议程没有前后一致地处理境内流离失所问题，也没有将境内流离失所者，特别是妇女、青年和少数群体本身纳入其中。⁴⁵

77. 《境内流离失所者问题持久解决办法框架》呼吁将持久解决办法作为和平协议的一项具体目标；为此，和平协议应解决境内流离失所者的具体需求、权利和合法利益，并纳入立足人权的方针，以支持确保境内流离失所者参与和平进程和建设和平活动的持久解决办法。该框架还根据安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325/2000 号决议，强调了妇女参与的重要性。在本项任务项下，长期以来一直致力于通过与包括建设和平委员会在内的关键利益攸关方接触，支持持久解决办法。⁴⁶

78. 利用基于社区的方针，通过支持和监测和平进程，促进和解以及境内流离失所者和受流离失所影响的社区参与这些进程，和平行为体在解决和防止流离失所问题的再次发生方面，可发挥重要的作用。和平特派团促进了对平民的保护，从而防止了冲突导致的流离失所，并支持解决冲突、诉诸司法和对冲突期间所犯罪行追究责任。

79. 特别报告员回顾其前任的建议，即各国和国际社会应更多地致力于支持全面的过渡期正义框架，以解决导致境内流离失所的暴力和冲突的根源。在前任任务负责人关于境内流离失所背景下住房、土地和财产问题的报告⁴⁷ 以及关于过渡期正义的报告⁴⁸ 的基础上，特别报告员将审议所取得的进展，以确定良好做法、案例研究和遇到的挑战。她还将寻求与联合国各机构、国际组织、非政府组织和国家人权机构合作，以跟进正在进行的过渡期正义与和平进程，促进接纳境内流离失所者，并了解各自政府的经验、挑战和做法。她希望振兴并加强一系列行为者之间的必要对话，最终目标是从讨论转向改进实践。⁴⁹

80. 她注意到寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员关于国内赔偿方案实际经验的报告，⁵⁰ 特别是他的结论，即赔偿方案继续忽视境内流离失所者，她将进一步考虑这一问题。一个关键的挑战是如何最好地将他们纳入这些方案，以便他们能够获得足够的赔偿。⁵¹ 在这方面，特别报告员将借鉴她本人在原籍国的过渡期正义进程、和平谈判和建设和平方面的经验。

81. 特别报告员坚信，过渡期正义，即通过承认伤害促进从普遍的侵权行为中恢复的举措，⁵² 以及通过社区间的有效对话与和解促进社会融合的努力，是可持续

⁴⁵ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向》，第 15 和 16 页。关于确保妇女参与同境内流离失所者社区的协商，另见联合国妇女发展基金，“确保和平：引导国际社会让妇女有效参与整个和平进程”（纽约，2005 年 10 月）。

⁴⁶ 见 A/68/225。另见 A/HRC/35/27，第 56 和 57 段；和 Gerard McHugh, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements* (Endowment of the United States Institute of Peace and Brookings Institution, 2010)。

⁴⁷ A/HRC/47/37。

⁴⁸ A/73/173。

⁴⁹ 同上，第 66 和 67 段。

⁵⁰ A/HRC/42/45。

⁵¹ 同上，第 125 和 129 段。

⁵² 见 A/73/173。

续地解决冲突和防止未来新冲突出现或死灰复燃的关键组成部分。⁵³ 在这方面，她回顾了境内流离失所问题高级别小组关于这些类型的举措没有得到充分实施的结论，而这些举措有助于愈合、恢复、和解和社会融合。⁵⁴

C. 气候变化与境内流离失所

82. 气候变化不仅是流离失所的驱动因素，而且是风险的倍增器。2022 年，近 2,350 次灾害引发了 148 个国家和地区的 3,260 万次新的流离失所。在 2022 年底仍处于境内流离失所状态的 7,100 万人中，870 万人因灾害而流离失所。⁵⁵ 根据政府间气候变化专门委员会，最近气候系统变化的规模前所未有；流离失所风险的规模和严重性可能会急剧增加。许多处于最大风险的国家，则是对导致气候变化的排放责任最小的国家。对一些小岛屿发展中国家来说，气候变化构成的威胁是真实存在的。⁵⁶

83. 特别报告员感谢前任任务负责人推动人们理解气候变化缓慢发生的不利影响，⁵⁷ 特别是认为解决这些情况下的境内流离失所问题需要对气候行动、减少灾害风险、发展和保护人权采取全面的、纳入多方利益攸关方的、协调的办法，以及在气候变化的不利影响与武装冲突相互作用的环境中让和平行为者参与的观点。⁵⁸ 特别报告员相信，亟需改进对气候变化、灾害和冲突之间相互作用及其如何影响流离失所动态和境内流离失所者权利的理解。她认为，需要对气候变化与境内流离失所问题采取更加综合的应对措施，克服流离失所的不同原因造成的各自为政。

84. 特别报告员重申，需要对减少灾害风险、预警、灾害应急规划、灾害管理、减灾和适应以及恢复工作采取立足人权和促进性别平等的方针，以防止、减少和解决灾害造成的流离失所问题，更好地保护和满足受影响者的需求，并找到持久解决办法。

85. 特别报告员赞同几位前任任务负责人的工作，他们认识到因灾害而流离失所的人在保护方面面临许多挑战。⁵⁹ 她还回顾了机构间常设委员会《自然灾害情况下人员保护业务准则》，准则中指出，这些保护风险涉及短期需求，包括保护生命的权利、获得救生食物、水和住所的权利，以及获得疗伤的保健服务的权利。在这方面，她将与相关行为体密切合作，包括气候变化背景下促进和保护人权特别报告员和灾害与流离失所问题平台等利益攸关方，以倡导各国采取行动，填补法律和政策空白，保护受气候变化和灾害影响的境内流离失所者。⁶⁰

⁵³ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向》，第 16 页。

⁵⁴ 同上，第 16 和 17 页。

⁵⁵ 境内流离失所问题监测中心提供的信息。

⁵⁶ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向》，第 6 页。

⁵⁷ 见 [A/60/338](#)、[A/60/338/Corr.1](#)、[A/64/214](#)、[A/66/285](#)、[A/75/207](#) 和 [A/HRC/10/13/Add.1](#)。

⁵⁸ [A/76/169](#)。

⁵⁹ 例见 [A/HRC/10/13/Add.1](#)，第 4 段。

⁶⁰ 例见灾害所致流离失所问题平台，“灾害和气候变化不利影响背景下的境内流离失所问题：提交境内流离失所问题高级别小组的材料”（2020 年）。

86. 特别报告员回顾了《境内流离失所问题指导原则》的原则 5 (当局和国际行为体在预防和避免可能导致人员流离失所的条件方面的作用)和原则 6 (每个人都有受到保护, 不被任意迁移的权利), 希望探讨现有的战略(或缺乏战略), 以预防与灾害和气候变化有关的流离失所和任意迁移的原因。这可能需要采取区别对待的方针, 考虑到冲突和灾害的交叉性、两者交织的情况以及与预警机制相关的系统准备情况。

D. 境内流离失所者的融入和重返社会

87. 特别报告员将参与正在进行的多方利益攸关方对话和支持立足人权的分析的倡议, 并编写一份专题报告, 专门讨论境内流离失所者的融入和重返社会问题, 特别是有助于持续回返、融入当地社会和在本国其他地方定居的条件, 以及境内流离失所者的生活经历和看法, 除其他因素外, 这些因素赋予他们归属感。根据《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 28, 对于创造条件和提供手段, 使境内流离失所者能够自愿返回或在该国其他地方重新定居, 主管当局负有首要义务和责任, 当局必须努力促进他们的融入或重返社会。《境内流离失所者问题持久解决办法框架》列举了八项立足人权的标准, 用以确定何时实现持久解决。如上所述, 在此基础上制定了评估实现这些标准进展情况的指标。⁶¹

88. 在该框架中, 走向可持续融入或重返社会的道路, 被描述为“减少流离失所者具体需求并确保其不受歧视地享有人权的渐进、往往是长期的过程”。融入或重返社会是有语境的、多层面的, 部分基于境内流离失所者、前流离失所者和收容社区的个人经历、看法和愿望。特别报告员将审查那些解决社会凝聚力、心理健康、关于归属、家庭和社会网络的主观感受、以及获取信息的方案, 以及这些方案如何解决境内流离失所者新的社区或原籍社区面临的歧视和边缘化问题, 特别是在持久解决办法方面取得的进展。

89. 《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 9 回顾, 国家有特别的义务, 保护土著民族、少数群体、农民、牧民和其他特别依赖和依恋其土地的群体免遭流离失所。对他们来说, 流离失所意味着失去他们的社会和文化身份。关于这一义务, 特别报告员特别侧重身份在促进融入或重返社会中的作用, 例如在文化、精神和宗教习俗方面。特别报告员回顾, 需要采取区别对待的办法来促进融入, 不仅关注境内流离失所者遭受的伤害, 而且事实上主要关注他们的复原力、能力和能动性。

90. 特别报告员将分析精神健康与痛苦之间的联系, 包括流离失所致的领土和文化根源缺失造成的跨代影响; 创伤后应激障碍; 孤独与隔绝; 歧视和偏见的影响; 以及其他与心理健康有关的挑战, 这些挑战可能阻碍境内流离失所者融入当地社会和积极参与制定解决方案。她将描述在改变生活的事件对境内流离失所者产生影响的背景下, 心理社会护理、社会支持和社区网络、保护免受歧视的自由以及获得信息和精神保健的重要性, 以及这种支持如何影响他们的融入。她指出, 在持久解决办法框架中, 精神健康很少受到注意, 往往侧重的是身体、物质和法律方面。特别报告员将审查流离失所的心理社会影响, 并就有针对性的干预措施如何支持持久解决办法提出建议。

⁶¹ 见 <https://inform-durablesolutions-idp.org/>。

91. 特别报告员还将审议在境内流离失所者中使用技术和数字工具的不可或缺的作用，以及考虑到数字鸿沟的现实、数字工具的可获得性和互联网使用中的性别差距，如何最好地支持他们和收容社区，⁶² 数字接入如何有助于他们的被接纳和融入，他们面临哪些挑战，以及如何更好地利用数字工具和解决方案来帮助这些用户群体，因为他们的境况可能由于技术而改善或恶化。

⁶² 见 [A/74/821](#)。