



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(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

境内流离失所者的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告，该报告系根据大会第 [74/160](#) 号决议和人权理事会第 [41/15](#) 号决议提交。

* [A/75/150](#)。



境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告

摘要

在本专题报告中，境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽审查了气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题。她分析了这类流离失所对包括特定群体在内的境内流离失所者享有人权的影响。她研究了各国、国际社会、企业和国家人权机构在应对气候变化缓慢不利影响背景下境内流离失所问题上的人权义务、责任和作用，并向这些行为体提出建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 适用法律和政策框架	5
三. 了解气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题.....	7
A. 流动模式	7
B. 气候变化缓慢不利影响与武装冲突之间的相互联系.....	9
C. 数据和证据	10
D. 对包括特定群体在内的境内流离失所者享有人权的影响.....	11
E. 冠状病毒病(COVID-19)大流行的直接和间接影响	14
四. 应对气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题.....	14
A. 国家的人权义务	14
B. 国际社会的作用	18
C. 企业的责任	19
D. 国家人权机构的作用	20
五. 结论和建议	21

一. 引言

1. 与气候变化不利影响相关联的境内流离失所现象预计在未来几年和几十年内都将会有显著增加。预测显示，如果不采取具体的气候和发展行动，到 2050 年，由于气候变化的缓慢影响，仅撒哈拉以南非洲、南亚和拉丁美洲就可能有超过 1.43 亿人被迫在本国境内流动。¹ 虽然这一数字涵盖了不同类型的人口流动，但它表明了这三个地区预期的流动规模，并且意味着全球规模将会更高。气候变化将影响到每个区域，尽管一些国家和社区包括小岛屿发展中国家和最不发达国家更容易受到影响。与气候变化的缓慢不利影响有关的大多数人口流动预计仍在国界之内。

2. 在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽提请注意境内流离失所问题在气候变化缓慢不利影响背景下构成的特殊挑战及其对受影响者享有人权的影响，以期推动以人权为基础的预防、应对和解决办法。气候变化的不利影响² 可能包括缓发事件和突发事件。缓发事件的定义为“从多年来发生的渐进式变化或从重复发生事件的频率或强度的增加逐渐演变而来的事件”(FCCC/TP/2012/7, 第 20 段)。缓发事件包括海平面上升、气温上升、海洋酸化、冰川退缩及相关影响、盐碱化、土地和森林退化、生物多样性丧失和荒漠化(FCCC/CP/2010/7/Add.1, 第 1/CP.16 号决定, 脚注 3)。缓发事件和洪水或风暴等突发事件也可以相互交织在一起，因此需要采取全面的方法来考虑它们之间的相互关系。

3. 特别报告员指出，灾害流离失所问题已列入《2018-2020 年推进预防、保护和解决境内流离失所者行动计划》。该计划是她在 2017 年与联合国难民事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅共同发起的。她欢迎秘书长 2019 年 10 月设立的境内流离失所问题高级别小组也将在灾害和气候变化不利影响背景下审查境内流离失所问题，并希望本报告能为其工作提供参考。

4. 特别报告员感谢广泛的利益攸关方提供的宝贵资料，包括所有响应她的呼吁而提供投入的各方。³ 在本报告中，她借鉴了前任特别报告员的报告(例如见 A/66/285 和 A/64/214)，并在编写报告过程中受益于与各国和各伙伴的丰富磋商，这些伙伴包括联合国人权事务高级专员办事处、国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署、灾害流离失所平台、政府间发展组织、挪威难民理事会和拉乌尔·沃伦贝格人权与人道主义法研究所，以及全球保护问题集群召开的与亚太灾害流离失所工作组和全球各保护问题群组的虚拟磋商。

¹ 世界银行，《风潮：为境内气候移民活动做准备》(2018 年，华盛顿特区)。

² 例如，《联合国气候变化框架公约》第 1(1)条将“气候变化的不利影响”定义为“气候变化所造成的自然环境或生物区系的变化，这些变化对自然的和管理下的生态系统的组成、复原力和生产力、或对社会经济系统的运作、或对人类的健康和福利产生重大的有害影响”。

³ 提交给特别报告员的资料将可在 www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/CallforInputs_IDPs_climate_change.aspx 查阅。

二. 适用法律和政策框架

5. 气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题涉及包括国际人权法、国际环境法、国际救灾法、减少灾害风险和可持续发展在内的各个法律和政策领域，并需要采取协调一致的行动。

6. 有大量证据表明气候变化对享有人权的广泛影响，如生命权、健康权、住房权、食物权、水权和教育权、文化权和土著人民权利和自决权等集体权利。⁴ 现在至少有 155 个国家在法律上承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的人权(A/74/161, 第 43 段)。这些影响导致流离失所，而流离失所则进一步影响人权的享有。根据反映国际人权法和国际人道法的 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》，禁止任意流离失所，包括在发生灾害情况下，除非受灾者的安全和健康需要他们撤离(原则 6)。

7. 根据国际环境法，各国已就减缓和适应气候变化作出承诺，这对防止和解决流离失所问题至关重要。主要文书包括 1992 年《联合国气候变化框架公约》和随后在其框架下谈判达成的各项协定。在《2010 年坎昆适应框架》中，缔约方大会承认必须采取措施应对气候变化引起的流离失所、移民和有计划搬迁，作为适应行动的一部分，并呼吁各国加强与气候变化有关的减少灾害风险战略(FCCC/CP/2010/7/Add.1, 第 1/CP.16 号决定, 第 14(e)和(f)段)。2015 年《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》明确提到了人权。气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会授权设立了一个与气候变化不利影响有关的流离失所问题工作队。⁵ 缔约方大会在其工作的基础上欢迎一系列建议，包括在考虑到人权义务和其他相关国际标准的情况下，制定法律、政策和战略，以反映在更广泛的人口流动背景下对气候变化造成的流离失所问题采取的综合办法(FCCC/CP/2018/10/Add.1, 第 10/CP.24 号决定, 附件, 第 1(g(-))。1994 年《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》确认了荒漠化与气候变化之间的关系，并提及流离失所问题(序言、第 8 条第(1)款、第 10 条第(3)款(a)项和附件二第 2 条(d)款)。

8. 《2030 年可持续发展议程》承认气候变化破坏可持续发展，而目标 13 则专门针对气候行动。《2030 年议程》还承认减少灾害风险的重要性，并在这一目标和其他目标下设定了若干相关的具体目标(如具体目标 1.5、11.b、13.1 和 13.2)。该《议程》以国际人权法为基础，并规定不让任何人掉队，包括境内流离失所者。

⁴ 例如见 A/HRC/10/6; A/HRC/32/23; A/HRC/35/13; A/HRC/36/46; Teitiota 诉新西兰 (CCPR/C/127/D/2728/2016)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和灾害流离失所平台，《气候变化的缓慢影响和对跨界移民的人权保护》，2018 年；与气候变化有关的特别程序任务负责人报告一览表，可查阅：

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/List_SP_Reports_Climate_Change.pdf; John H. Knox, “Human rights principles and climate change”, in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Cinnamon P. Carlane, Kevin R. Gray, and Richard Tarasofsky, eds.(2015 年, 牛津大学出版社)。

⁵ FCCC/CP/2015/10/Add.1, 第 1/CP.21 号决定, 第 49 段; FCCC/SB/2019/5/Add.1; “职权范围：流离失所问题工作队”，可查阅：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TFD_ToR.pdf。

《新城市议程》包含了与气候行动、减少灾害风险和防止强行驱逐和任意流离失所有关的承诺。

9. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》旨在大幅降低灾害风险和损失，并在其中多次提及灾害造成的流离失所问题。认识到应对气候变化作为灾害风险驱动因素之一的重要性，以及减少灾害风险对于保护人权和实现可持续发展至关重要的事实。在 2015 年《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》中，“南森倡议”的参与方承认境内流离失所和跨界流离失所之间的联系，并确定了加强原籍国灾害流离失所和风险管理的优先行动领域。《安全、有序和正常移民全球契约》也涉及灾害、气候变化和环境退化问题，其中包括一些与防止流离失所有关的行动。

10. 在区域一级，根据 2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，缔约国有明确义务采取措施保护和援助因自然或人为灾害，包括气候变化而流离失所的人(第 5(4)条)。大湖区问题国际会议通过的 2006 年《保护和援助境内流离失所者议定书》也涵盖了灾害造成的流离失所问题。与减少和管理灾害风险、移民和气候变化有关的若干区域和次区域政策和战略都在不同程度上处理了气候变化不利影响背景下的人口流动问题，包括流离失所。例如，《太平洋韧性发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法(2017 年至 2030 年)》、《中美洲综合灾害风险管理政策》和《政府间发展组织区域移民政策框架》。

11. 许多国家法律和政策也与此有关，特别是关于移民、流离失所和重新安置、减少灾害风险、减缓和适应气候变化以及保护人权的法律和政策，尽管许多法律和政策并未明确处理气候变化的缓慢不利影响。许多与人口流动有关的国家法律和政策都提及气候变化、灾害和环境退化是人口流动特别是流离失所的驱动因素，并提及需要减少灾害风险和达成持久解决办法。⁶ 一些关于气候行动的国家法律和政策，如国家适应计划，提及了人口流动，或者特别提到流离失所者的需要；在根据《联合国气候变化框架公约》作出的几项国家自主贡献中，各国强调了它们将采取的具体行动，以解决与气候有关的流离失所问题。在通过《仙台框架》的国家中，截至 2018 年，只有不到一半的国家通过了国家减少灾害风险战略，但在拥有此类战略的国家，这些战略往往涵盖了灾害突发性和缓发性灾害，并提及人口流动问题，尽管程度各不相同。⁷ 许多国家的法律和政策也规定了疏散和

⁶ 例如见瓦努阿图 2018 年通过的《关于气候变化和灾害导致流离失所的国家政策》；孟加拉国 2015 年通过的《管理灾害和气候引起的境内流离失所问题国家战略》；南苏丹 2019 年《境内流离失所者保护和援助法》。

⁷ 灾害流离失所平台，“绘制基线图：流离失所和其他形式的人口流动在多大程度上纳入国家和区域减少灾害风险战略？”，2018 年。

有计划搬迁。⁸ 其他一系列国家法律和政策与本专题相关，例如与农村、林业和渔业、城市规划、就业、住房、教育和卫生有关的环境和发展政策和条例。⁹

三. 了解气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题

A. 流动模式

12. 在气候变化缓慢不利影响背景下的人口流动可以有多种形式，包括流离失所、移民和有计划搬迁。¹⁰ 在大多数情况下，人口流动不是完全自愿或完全强迫的，而是处二者之间的某个连续体上，具有不同程度的自愿和被迫。根据《关于境内流离失所问题的指导原则》的定义，境内流离失所被认为是在人们撤离或逃离家园或惯常居住地时发生的，无论是为了避免灾难的预期影响，还是在灾难发生后留在国家境内。

13. 灾害是危害与暴露条件、脆弱性和能力相互作用的结果，导致不利的损失和影响。¹¹ 《联合国气候变化框架公约》下的流离失所问题工作队确定了气候变化的缓慢不利影响可能演变为灾难并增加流离失所风险的四种主要方式。¹² 首先，缓发事件可能会减少重要资源如水、食物、住所和能源生产的可得性。例如，气温上升可能导致土壤更加干燥，并影响施肥和作物开花的时间；海平面上升可能导致耕地土壤盐碱化和作物减产，影响农牧业产品供应；而海洋温度上升可能影响海洋生态系统和渔业。所有这些都导致粮食不安全。其次，缓发事件可能会变成由突发事件引发的灾难，例如，当海平面上升变成洪水，荒漠化变成野火，或者气温上升变成热浪。第三，缓发事件可能会侵蚀社区抵御更多灾害的能力，加剧社区面对下一次灾害的脆弱性。最后，缓发事件是一个隐藏的加剧因素，成

⁸ 例如见斐济经济部，“有计划搬迁指南：进行与气候变化有关搬迁的框架”，2018年。

⁹ 提交给特别报告员的文件载有关于各国和各区域框架的丰富量资料。另见灾害流离失所平台，“绘制基线图”；Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law，“Asia-Pacific research on displacement in the context of disasters and climate change”，可查阅：<https://rwi.lu.se/disaster-displacement/>。

¹⁰ 见人权高专办和灾害流离失所平台，“气候变化的缓慢影响和对跨界移民的人权保护”，2018年；境内流离失所问题监测中心，“更好地了解与缓发事件有关的流离失所问题的综合知识状况：流离失所问题工作队——活动一.2”，2018年；大不列颠及北爱尔兰联合王国政府科学办公室，“移民与全球环境变化：未来的挑战和机遇——最后项目报告”，2011年；Koko Warner and others, *Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security, and Migration* (法国关爱组织和联合国大学环境与人类安全研究所，2012年，波恩)；McAdam and others, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights*, FNI Report 1/2016 and University of New South Wales Faculty of Law Research Series (Lysaker, Norway, Fridtjof Nansen Institute；悉尼，新南威尔士大学)；Alexandra Bilak，“从岛屿到贫民窟：孟加拉国安静的流离失所危机”，境内流离失所问题监测中心，2019年3月；提交给特别报告员的资料，包括国际移民组织(移民组织)和境内流离失所监测中心提交的资料。

¹¹ 见联合国减少灾害风险办公室使用的定义，可查阅：www.undrr.org/terminology/disaster。

¹² 见流离失所问题工作队先期报告，2018年9月17日。可查阅：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf。

为经济、社会、文化和政治等危机因素的威胁系数。气候变化的不利影响也可能影响自然灾害的频率和强度。¹³

14. 由于气候变化以不同方式影响不同地区，包括流离失所在内的人口流动模式也因具体情况而异。世界不同地区受到自然灾害影响的方式各不相同，取决于与其地理和气候有关的许多因素。社区受到的影响也各不相同，不仅取决于环境因素，还取决于社区与社会、经济和文化因素的互动，以及社区的韧性和适应力。当人们不能再适应不断变化的气候，除了离开别无选择时，他们就会流离失所，例如因为一个地区已经变得不适合人类居住或太危险。在这种情况下，人们被迫离开，而那些某种程度上已经自愿离开该地区的人也被迫远离。¹⁴

15. 因此，个人和家庭的脆弱程度对其流动性有着重要作用。那些不那么脆弱的人可能适应缓发事件并能减轻其影响，从而能够留在家园，或者他们可能在局势演变为导致流离失所的灾难之前搬迁到其他地方。在这种情况下，流动可以成为防止流离失所的一种有效适应战略，并可能包括季节性和临时性的迁徙。在危机的早期阶段，迁移可能是较短暂的、临时的，只涉及家庭中的一些成员，并有更多的选择。大多数弱势群体可能没有适应这种方式的必要资源，可能会留在本地，直到他们别无选择，只能离开并流离失所。其他社区譬如土著人民可能不会搬迁，因为他们对自己的土地和文化有着特殊的依恋。当缓发事件过程变得更糟，通常是最贫穷、最脆弱的人因无法适应而留在原地。通常他们的搬迁移是作为最后的手段，以确保自己活下去，而且对搬去哪里并无多少选择。气候变化缓慢不利影响背景下的流离失所预计将主要是长期的和境内的，当然有些人最终可能会跨越边界。

16. 流动的类型也可能随着时间的推移而演变。随着危机演变成灾难使人们无法返回家园时，危机之初发生的临时行动可能会变成流离失所。境内移民也可能受到迁移期间或在新居住地发生的其他事件的影响而使他们而沦为境内流离失所者。从高危地区撤离的人如果被迫搬到新的地点，可能面临二级流离失所，而如果疏散后无法返回家园，则可能面临长期流离失所。

17. 在气候变化缓慢不利影响背景下，预计城市地区将继续成为人口流动的重要目的地。¹⁵ 与此同时，城市将越来越多地成为风险地区，特别是沿海城市将越来越多地暴露在与海平面上升相关的危险中。当最贫穷的家庭搬到城市地区，他们往往居住在外围地区和非正式住区，这类地区也面临洪水和山体滑坡等危险，而预计随着气候变化，洪水和山体滑坡的频率和烈度将会增加。例如，位于低洼沿海地区的本已人口稠密的南亚城市一直在持续增长，这些城市的贫民窟由于农村到城市的人口流动而不断扩大，而气温上升和洪水可能会加剧贫民窟的流离失所

¹³ 见政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5°C》(2018 年)。

¹⁴ 一些出版物分析了涉及缓发事件的不同情况下流离失所的具体经验。例如见境内流离失所问题监测中心关于“气候变化中的流离失所”的专题系列。

¹⁵ 见红十字国际委员会(红十字委员会)，“城市流离失所：经历和应对营地外的城市境内流离失所”，2018 年；境内流离失所问题监测中心，“居无定所：21 世纪的城市流离失所”，2018 年；世界银行，《风潮：为境内气候移民活动做准备》。

和疾病发病率。另一方面，一些人特别是最贫穷的人，可能会搬到农村，在那里他们可能不得不面临其他环境危害或风险。

18. 在缓发事件过程中流离失所的人可能会在条件改善时返回家园，但他们可能继续面临危险和再一次流离失所的高风险，除非他们加强面对未来冲击的复原力。然而在许多情况下，境内流离失所者可能无法返回家园，因为在缓发灾难过程中，造成流离失所的局势往往不会很快改善。在某些情况下，缓发事件的影响可能变得不可逆转，使该地区不可居住，无法返回，例如由于海平面上升或完全沙漠化而淹没土地。

19. 其他因素与气候变化缓慢不利影响的相互作用也极大地加剧了这些危害对社区和相关的人口流动的影响。人类活动还可能通过温室气体持续排放和其他环境影响，加剧和加速缓发事件的过程。温室气体持续排放和其他环境影响加剧了气候变化的不利影响，促使了人口流动。在气候变化不利影响背景下，总体的人口流动，特别是流离失所，通常是多原因的，并取决于各种因素，这些因素加剧了人们面对自然灾害的脆弱性，或者削弱了人们的抗灾能力。气候变化的缓慢不利影响与人口增长、贫困和发展水平、治理不力、暴力和冲突、多种交叉形式歧视等因素相互关联，导致对不同地方的不同人群产生不同的影响。通常是各种因素的结合和相互作用增加了流离失所的风险。

B. 气候变化缓慢不利影响与武装冲突之间的相互联系

20. 缓发事件过程可能加剧流离失所的其他驱动因素，如族裔间紧张局势、暴力和武装冲突。¹⁶ 气候变化和武装冲突的交叉风险加剧人们和社区的脆弱性，并削弱他们的适应能力，增加他们流离失所的风险。

21. 气候变化的影响和武装冲突之间的相互作用是复杂的，取决于特定的具体情况，并且有多种形式。缓发事件，如海平面上升或荒漠化，可能会冲击本已费力应对武装冲突影响的社区，使它们更容易受到灾难的影响。武装冲突经常给平民造成伤亡。战争还可能导致环境破坏，从而加剧缓发事件。在贫穷、暴力、危机和不安全的背景下，社会可能注重当前的生存，顾不上对环境和自然资源的预防性规划行动和可持续治理，而这进一步削弱了社区的复原力。当缓发事件袭击这

¹⁶ 见红十字委员会，“雨过尘起：了解和应对武装冲突于气候和环境危机对人民生活的综合影响”，2020年；联合国环境规划署（环境署），《生计安全：萨赫勒地区的气候变化、移民和冲突》（2011年，日内瓦）；人权高专办和灾害流离失所平台，“气候变化的缓慢影响和对跨界移民的人权保护”；流离失所问题工作队先期报告，2018年9月17日。Lukas Rüttinger and others, “A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks”，七国集团委托撰写的报告，2015年；危机组织总裁兼首席执行官罗伯特·马利，“气候变化正在塑造冲突未来”，安全理事会虚拟“阿里亚办法”会议上发表的声明，2020年4月22日；联合国人权事务高级专员迈克尔·巴切莱特，“人权理事会第四十二届会议上的全球最新情况”，人权理事会第四十二届会议开幕词，2019年9月9日；Florian Krampe, “Climate change, peacebuilding and sustaining peace”，Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Brief, 2019年6月。此外，安全理事会和联合国环境大会的多项决议强调了气候变化和环境退化对和平与稳定的影响。

些社区时，家庭可能缺乏应对的手段，除了离开别无选择。缓发事件也可能影响到在武装冲突中本已流离失所的人们，引发多次流离失所，或者此类事件可能构成返回家园或就地融合的障碍，从而延长他们的流离失所时间。

22. 缓发事件还可能成为其他因素的威胁系数或风险放大器和隐藏的加剧因素，例如，加速资源短缺，加剧现有的族裔间和族裔内紧张局势和资源争端。虽然气候变化被认为并非武装冲突的直接原因，但它可能会加剧各种因素，这些因素加在一起，会加剧紧张局势，增加冲突风险。据了解，例如乍得湖盆地的情况就是如此，那里的气候变化影响了获得水资源的机会，给现有的社区间紧张局势和资源争端带来了额外的压力。¹⁷ 社会解决争端和管理资源的能力对于防止紧张局势升级为冲突至关重要。

23. 冲突与气候变化缓慢不利影响的综合和累积影响可能引发流离失所，而流离失所会进一步加剧现有的紧张局势。武装冲突还削弱了政府机构和治理，影响它们应对流离失所、处理气候变化和环境退化并采取预防性措施保护人民免遭灾害和流离失所的能力。与武装冲突有关的环境退化和通过开采自然资源为武装冲突供资也会加剧气候变化的不利影响。不安全也往往给试图接触需要援助和保护的内流离失所者的人道主义行为体带来挑战。

C. 数据和证据

24. 关于境内流离失所的可靠数据和证据对于为业务和政策应对以及早期预警、灾害风险管理和备灾提供信息、了解保护需求和支持持久解决至关重要。例如，了解人们在特定情况下的应对策略可以为预防和备灾战略提供信息，而在特定地区所见的异常或剧烈的人口流动模式可以突显干预的必要性。然而，在气候变化缓慢不利影响背景下，现有的流离失所数据存在很大漏洞，尽管国家和地方两级正在进行一些零散的数据收集工作。¹⁸

25. 围绕环境进程和相关人口流动的复杂性给确定流离失所者和划定受影响地区带来了挑战，对数据收集和分析产生了影响。此外，缓发事件的过程和相关的人口流动发生在较长的一段时间内，并可能会影响很大的区域，因此如果要提供完整的情况，就需要进行广泛的数据收集工作。不同的数据集可能使用不同的度量和定义，这使得数据比较变得困难。缺乏足够的分解对于设计对策也是一个问题。

26. 学术研究还提供有价值的信息，为有关境内流离失所问题的有效法律和政策提供参考。在气候变化的缓慢不利影响背景下，进一步研究减少流离失所风险的土地利用规划、城市背景下的流离失所或适应性移民对留守人员行动的影响等专题，可能对制定有效的预防和对策大有裨益。

¹⁷ Janani Vivekananda and others, “Shoring up stability: addressing climate and fragility risks in the Lake Chad region”, paper prepared by adelphi, 2019年5月15日，柏林；Amali Tower, “Shrinking options: the nexus between climate change, displacement and security in the Lake Chad basin”, Climate Refugees, 2017年9月18日。

¹⁸ 见境内流离失所问题监测中心，“灾害流离失所：2008-2018年全球审查”，2019年5月；提交特别报告员的资料，包括移民组织和境内流离失所问题监测中心提交的资料。

D. 对包括特定群体在内的境内流离失所者享有人权的影响

27. 流离失所对享有人权的影响是广泛的，首先是对迁移自由权和选择居住地的权利。当人们流离失所时，他们丧失了家园和生计，并可能被剥夺住房、食物、水和卫生设施、医疗保健、教育和财产的权利。他们被迫离开他们的土地和社区，还可能无法践行他们的文化传统和宗教，不能说他们的语言，这使他们的文化和宗教权利受到影响。他们可能在流离失所过程中丢失了身份证件，或者在获取或更新公民证件方面遇到困难，这可能会对享有基本服务、社会福利、就业和住房、土地和财产权、政治参与和诉诸司法造成障碍。他们留下的财产可能会遭到摧毁、损坏、侵占或偷盗。

28. 虽然气候变化是全球性的，但其不利影响和相关的流动对人们的影响是不同的。生活在某些地区的社区，如低洼沿海地区、小岛屿国家和北极生态系统，更容易受到缓发事件的影响，因此面临更高的灾害流离失所风险。依赖当地自然资源谋生的人们受到更直接的影响，流离失所的风险也更高。缓慢事件过程和相关的流离失所现象还与性别、年龄、族裔、社会经济地位、文化背景和残疾状态交织在一起，对不同群体造成不同影响，并加剧了本就存在的不平等现象和脆弱性。

特定群体

29. 土著人民和其他生计严重依赖生态系统的人对气候变化的危害最小，但却遭受了气候变化的一些最严重影响。¹⁹ 土著人民的生活和文化习俗高度依赖他们的土地、领土和自然资源并在面对气候有关的流离失所时特别脆弱。气候变化的不利影响威胁着他们祖传的土地、生计、文化、习俗、宗教实践、身份和语言。在世界各地，由于海平面上升、永久冻土融化和土地侵蚀，土著祖传土地和圣地已经被淹和消失。缓发事件过程对耕地、海洋生态系统和野生动物的影响也影响到土著人民的生活。如果设计和实施适应和缓解气候变化的发展项目未曾得到土著人民的参与及其自由、知情的事先同意，这类项目不仅剥夺了他们参与影响他们的决策的权利，而且可能进一步破坏他们的生计和传统，增加他们流离失所的风险。

30. 其他直接依靠自然资源谋生的人们，如农民、牧民和渔民，直接受到气候变化缓慢负面影响的影响，因为气候变化可能影响农业、鱼类种群和牧场，破坏生计和文化习俗。例如在非洲，牧业生产被认为是文化遗产的一部分，非洲 66% 的土地专门用于牧业。牧民们带着牲畜穿越广阔的地形，寻找水源和草场。荒漠化和干旱等环境变化减少了牧场，杀死了牲畜，迫使他们改变传统路线，最终使他们告别自己的社区、传统的生活方式和文化习俗。²⁰

¹⁹ 见 A/HRC/36/46；Norwegian Refugee Council and Alaska Institute for Justice, “Climate change, displacement and community relocation: lessons from Alaska”, 2017 年；提交特别报告员的资料。

²⁰ 境内流离失所问题监测中心，“他们称之为外逃：打破尼日尔困境移民的循环”，2019 年 9 月；挪威难民理事会、境内流离失所问题监测中心和南森倡议，“身处边缘：肯尼亚的牧民”，2014 年 3 月。

31. 由于前几代人历史性的温室气体排放，儿童和年轻人将遭受最严重的气候变化影响。²¹ 由于他们年龄小，资源有限，他们适应不断变化气候的能力是有限的。鉴于受气候变化不利影响最严重的国家的人口主要是年轻人，这一点尤其令人担忧。在缓发过程的早期阶段，处于工作年龄的男子和男童可能会迁移，去寻找更好的生活机会，这使他们面临许多风险。他们很可能从事不安全和低报酬的工作，并居住在不安全地区，住房不足。虽然他们在迁移的最初阶段可能有一定程度的选择，但当缓发事件达到灾难的门槛时，他们可能无法返回原籍，从而被迫流离失所。留在受影响地区的儿童暴露在不断变化的环境影响中，并面临发生灾害的风险，这种情况可能导致他们逐渐贫困化并最终流离失所。相反，一些家庭可能决定将妇女和女童送到营地以便可以接受援助，而男子和男童则留下来照看房子、牲畜或田地。对于那些迁移和留下来的人来说，风险是不同的，但这两种情况都有风险。在这两种情况下，家庭分离使儿童更有可能辍学并工作以养活自己或家人，增加了容易使他们遭受童工和强迫劳动、剥削和虐待包括性剥削的可能，而在某些情况下，在武装冲突中儿童被招募和使用。

32. 此外，由于性别角色和资源分配不均，妇女和女童特别容易受到气候变化的不利影响，并在流离失所中面临更高的暴力风险。²² 在一些社区，她们可能参与采集或生产食物和取水，而这些活动更直接地受到缓发过程的影响。妇女获得土地、财产所有权和生计的机会可能有限，这增加了她们对其他家庭成员的依赖，加剧了她们对缓发事件的脆弱性，并对她们实现持久解决构成障碍。当男子和男童在危机早期阶段迁移时，妇女和女童往往留下来，生活在越来越危险的环境中。与境内流离失所的其他情况一样，当妇女和女童流离失所时，她们的谋生机会和获得医疗保健的机会往往更为有限，并面临更高的性暴力和性别暴力、强迫劳动、剥削、虐待和贩运人口的风险。在一些社会，没有男性家庭成员陪伴的妇女和女童在获得基本服务和获得公民证件方面可能遇到歧视和障碍。在危机情况下，妇女和女童更有可能承担家务和照料职责。女童可能辍学，妇女和女童可能遭受童婚或强迫婚姻。

33. 在流离失所背景下，其他群体也受到不成比例的影响。例如，老年人(见 [A/HRC/42/43](#))往往行动不便，最终可能被困在受缓发事件影响的地区。当家庭逃离灾区时，老年人不可能随性而留下来，并面对危险。那些流离失所的老年人，因其他成年人与家庭分离，可能会承担更多的照料角色，包括照料孩子和受抚养的家庭成员。他们还可能失去获得他们过去控制的自然资源的机会，影响他们的生计和他们在家庭和社区的地位。在流离失所中，他们面临一些挑战，包括获得

²¹ 见 [A/74/261](#)；[A/HRC/37/58](#)；儿童权利委员会，关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15(2013)号一般性意见([CRC/C/GC/15](#))。人权理事会第 32/33 号决议；提交特别报告员的资料，包括联合国教育、科学及文化组织和联合国儿童基金会提交的资料；联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特，“第 25 届缔约方大会高级别活动‘我们敢于：儿童和青年与气候变化’”活动上发表的声明，2019 年 12 月 9 日，马德里；秘书长安东尼奥·古特雷斯，“最高抱负：对人权采取行动的呼吁”，向人权理事会发表讲话，2020 年 2 月 24 日，日内瓦。

²² 见消除对妇女歧视委员会，关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37(2018)号一般性建议([CEDAW/C/GC/37](#))。提交特别报告员的资料，包括国际计划提交的资料。

医疗保健和其他基本服务的机会，以及受保护风险。残疾人(见 [A/HRC/44/41](#) 和 [A/HRC/44/30](#))也可能行动不便，在试图逃离危险地区时遇到挑战，这可能迫使他们留下来，面对自然灾害。当残疾人流离失所时，他们有特定的保护需要，例如获得医疗保健的特殊需要，而他们在获得基本服务和基本信息以及参与决策方面往往面临多种形式的歧视和障碍。他们经常受到忽视，并面临更高的暴力、剥削和虐待风险。在许多情况下，环境人权维护者被针对，面临流离失所的风险。²³

作为积极变革推动者的弱势群体

34. 尽管特定群体特别容易受到气候变化缓慢不利影响和相关的流离失所的影响，但他们也有很大的影响力。在许多情况下，他们在面对灾害和流离失所时表现出非凡的力量、智谋和韧性，尽管他们面临挑战、障碍和歧视。他们还拥有传统知识和有价值的观点，有助于设计方案对策、减少灾害风险战略和持久解决办法。

35. 土著人民拥有关于当地环境和气候变化影响的传统知识。它们制定了应对战略，可为适应气候变化和减少灾害风险的办法提供信息，并在环境保护和气候行动中发挥中心作用(见 [A/HRC/36/46](#))。事实上，在《巴黎协定》中，土著人民的知识体系对指导适应行动的重要性得到了承认(第 7 条)。负责评估与气候变化有关科学的国际机构——政府间气候变化专门委员会也认识到，“土著、地方和传统知识体系和做法，包括土著人民对社区和环境的整体观，是适应气候变化的主要资源”。²⁴ 土著人民还积极主张自己的权利，并寻求追究政府和对气候变化的责任。²⁵

36. 儿童和年轻人发出了反对气候变化的声音，并集体采取行动保护地球的未来，因为气候变化对他们的影响将比其他任何人都更大。他们的领导力、动员能力和对气候行动的呼吁跨越了国界，感动了群众，并引发了抗议活动。儿童和年轻人决心捍卫自己的权利，并要求采取气候行动，而且他们的声音必须得到倾听。²⁶ 气候行动不仅是代际团结的问题，也是人权义务和代际正义的问题。

38. 其他群体也在气候行动中发挥了关键作用。例如在许多情况下，妇女在农业、保护和自然资源管理方面贡献了独特的地方知识；在政治权威职位上，妇女经常倡导对环境更负责任的政策([A/HRC/41/26](#)，第 26-30 段)。

²³ 人权理事会第 [40/11](#) 号决议。

²⁴ 政府间气候变化专门委员会，《2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性》。A 部分：全球和部门方面。第二工作组提供给政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的资料(剑桥大学出版社，2014 年，纽约)，第 26 页。

²⁵ 例如见 Business and Human Rights Resource Centre，“Kivalina lawsuit (re global warming)”；Sabin Center for Climate Change Law，“Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the rights of Arctic Athabaskan peoples resulting from rapid Arctic warming and melting caused by emissions of black carbon by Canada”，2013 年。

²⁶ 例如见 Voices of Youth，“COP25: join the Declaration on Children, Youth and Climate Action”。

E. 冠状病毒病(COVID-19)大流行的直接和间接影响

38. 冠状病毒病(COVID-19)大流行以及各国为应对该疾病和相关的社会经济危机所采取的措施也对境内流离失所者的流离失所模式和享有人权产生了影响。虽然难以衡量,但各国政府为遏制病毒传播而实施的行动限制预计将在气候变化缓慢不利影响的背景下阻碍人口流动,包括阻碍有可能将发生灾难的风险降至最低的适应性流动,以及缓发影响已达到灾难门槛的社区的流离失所,从而将人们困在危险地区。其他人可能在大流行和行动限制的情况下已经流离失所,使他们在流动期间面临感染该疾病的风险,并遭遇更严重的歧视。

39. 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响对最弱势人们的打击最严重,并加剧了现有的不平等现象和脆弱性,包括社区在灾害多发区遭受灾害的脆弱性及其流离失所的风险。由于获得医疗保健、水、卫生设施、食物和适足住房的机会有限,境内流离失所者无论其流离失所的原因为何,接触冠状病毒病的风险都很高,而且他们经常遭到歧视。²⁷ 由于持续的危机,许多境内流离失所者失去了生计,正在滑向贫困,买不起必需品和住房,并面临被驱逐的风险。冠状病毒病危机加剧了社区面对自然灾害的脆弱性,而气候变化加剧了自然灾害的频率和强度,二者共同导致了更高的灾害和流离失所风险。缓发事件过程和环境退化的增加也可能加剧未来大流行病的风险。²⁸

40. 在从冠状病毒病(COVID-19)大流行及其影响中恢复的过程中,至关重要的是,包括经济刺激方案在内的各项努力必须根据各国政府关于减缓气候变化、可持续发展、减少灾害风险、人权和防止导致流离失所的局势的承诺,专注于可持续性和更好的重建。²⁹

四. 应对气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题

A. 国家的人权义务

41. 根据国际人权法,各国不得以自己的行动侵犯人权,必须保护其管辖范围内的个人和社区免受第三方侵犯人权或灾害等可预见威胁造成的伤害,并必须实施和执行实现人权的法律和政策。在气候变化和灾害流离失所的背景下,各国必须

²⁷ 人权高专办,“冠状病毒病:不要忘记境内流离失所者,联合国专家敦促世界各国政府”,2020年4月1日。

²⁸ 联合国难民事务高级专员公署和波茨坦气候影响研究所,“冠状病毒病、流离失所与气候变化”,情况介绍,2020年6月;境内流离失所问题监测中心,“冠状病毒:境内流离失所”;Cristina O'Callaghan“Planetary health and COVID-19: environmental degradation as the origin of the current pandemic”,Barcelona Institute for Global Health,2020年4月6日;提交特别报告员的资料。

²⁹ 见联合国,“纪念2020年地球日,秘书长称冠状病毒病‘警钟’要求建立在绿色经济基础上的复苏”,新闻稿,2020年4月20日;联合国,全球传播部,“气候变化与冠状病毒病:联合国敦促各国‘更好地恢复’”,2020年4月22日。

采取积极行动，通过采取预防和补救行动的两方面措施，保护人民免受可预见的自然灾害和相关流离失所对生命和其他人权的直接威胁。³⁰ 通过关于减少灾害风险、人口流动、环境保护和可持续发展的适当的法律和政策，包括关于城市规划、住房、土地和财产的法律和政策，必须成为这些努力的组成部分。各国有关义务和责任防止和避免导致流离失所包括灾害流离失所的局势，向境内流离失所者提供人道主义援助和保护，并支持持久解决办法。这些义务和责任在《关于境内流离失所问题的指导原则》中都有规定。

防灾备灾

42. 与气候变化的缓慢不利影响相关的灾害流离失所现象已经在世界许多地区发生，而且随着气温的继续上升，预计还会显著增加。³¹ 因此，预防至关重要。各国必须采取措施以减缓、适应和减少灾害风险，以此作为预防和减轻气候变化对享有人权的影响并防止出现导致灾害流离失所风险局势的手段。各国还必须保护处境特别脆弱的群体免受气候变化、灾害和相关的流离失所的不利影响。³² 国家参与减少灾害风险的责任也在《仙台框架》和国际法委员会关于发生灾害时保护人员的条款草案中得到承认。³³

43. 在气候变化缓慢不利影响背景下，可以通过多种方式降低流离失所的风险，例如，通过减轻气候变化的影响、降低家庭面对气候相关灾害的脆弱性以及减少面临危险的人数。

44. 气候变化缓解措施减少了温室气体排放并增加碳汇，从而限制全球变暖。根据《联合国气候变化框架公约》和随后的各项协定，各国承诺减少排放，并采取了诸如设定排放限制、创造温室气体排放市场、促进能源效率和节约以及开发可再生能源行业等措施。

45. 减少灾害风险³⁴ 和适应气候变化可以降低社区脆弱性，建立复原力，使人们能够适应不断变化的气候，并在面临自然灾害时留在家中。这样的例子包括增加生计多样化和减少人们直接依赖面临风险的自然资源的适应战略，或者改善基础设施，如建造海障以防止海岸侵蚀、洪水和咸水入侵。可以提高人民复原力的措

³⁰ 见 A/74/161；Bruce Burson and others, “The duty to move people out of harm’s way in the context of climate change and disasters”, *Refugee Survey Quarterly*, 第 37 卷, 第 4 期(2018 年 12 月); Daniel Farber, “Climate change and disaster law”, in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*; 人权事务委员会, 关于生命权的第 36(2018)号一般性意见, (CCPR/C/GC/36); 欧洲人权法院, *Budayeva* 等诉俄罗斯(申请号 15339/02、21166/02、20058/02、11673/02 和 15343/02), 2008 年 3 月 20 日判决; 提交特别报告员的资料, 包括亚太灾害流离失所问题学术网络提交的资料。

³¹ 政府间气候变化专门委员会, 第五次评估报告, 2014 年。

³² 例如, 《残疾人权利公约》, 第十一条; 《关于境内流离失所问题的指导原则》, 原则 9, 另见人权理事会第 41/21 号决议。

³³ 另见国际法协会, 《关于在海平面上升情况下保护流离失所者的悉尼原则宣言》, 2018 年。

³⁴ 另见联合国减少灾害风险办公室, “将话语付诸行动: 灾害流离失所——如何降低风险、应对影响和加强复原力”, 2019 年。

施的例子包括关于住房、粮食安全、获得基本服务(如卫生保健和教育)以及可持续生态系统管理的发展倡议,包括通过城市规划和土地改革。国家的尊重和保护义务还包括确保减缓和适应气候变化的措施和发展项目尊重人权,而且这些措施和项目本身不会引发流离失所。这方面的良好做法包括调整灾害风险管理和复原力建设方案,以抵御与特定背景相关的气候变化、暴力和冲突的不利影响的相互作用。例如,“索马里建设有复原力的社区”方案将几个人道主义组织聚集在一起,旨在帮助社区抵御和吸收干旱和局部冲突爆发等灾害的影响。³⁵

46. 各国还可以通过更好的土地使用规划和法规来减少面临危险的人数。也可以支持作为适应战略的人口流动,例如通过移民管理。作为最后的手段,各国政府可能不得不通过有计划搬迁来便利人们离开高风险地区。然而,有计划搬迁可能会对预期受益者产生严重的负面影响,例如,影响他们的生计和文化习俗,如果所需的条件得不到满足,有可能成为违反国际人权法的强迫迁离。有计划搬迁应仅限于特殊情况下进行,当某些地区的土地已变得太危险,不适合人类居住,并作为最后手段,在充分尊重人权、文化习俗和传统的情况下,并在受影响社区的参与下进行,还应包括全面的重新安置进程,以确保人们获得适当的住房、生计和基本服务,并保护社区和文化习俗。³⁶

47. 还必须为不可避免的流离失所做好准备,例如,在慢发事件和突发事件交织出现的情况下,最大限度地减少流离失所以对受影响民众享有人权的影响。这包括建立预警和早期行动系统以及应急和备灾计划。举例来说,当局可物色合适的土地和居住空间,以便在需要疏散或有计划搬迁时备用。有效的备灾还需要以社区为基础的方法,支持和传播现有的成功对策。良好做法包括利用国家信托基金和基于预测的筹资机制,为预先商定的早期行动发放人道主义资金,以便根据科学预测和风险数据更好地在危机发生之前预测流离失所需求。³⁷

48. 备灾还可以包括疏散演习。在某些情况下,各国必须进行疏散,并且在危险持续期间防止已经离开的人们返回该地区。那些被疏散或无法返回的人将沦为境内流离失所者,直到他们达成持久的解决办法。只有在为保护民众的健康和安全

³⁵ 见挪威难民理事会提交特别报告员的资料;挪威难民理事会,“索马里建设有复原力的社区”,传单,可查阅:www.nrc.no/globalassets/images/thematic/brcis/brics-leaflet.pdf。

³⁶ 见 Brookings Institution and University of Bern, IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, 2011年1月,可查阅:https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf; Brookings Institution, Georgetown University 和联合国难民事务高级专员公署,“Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation”, 2015年10月7日; Alaska Institute for Justice and Alaska Native Science Commission, “Rights, resilience and community-led relocation: perspectives from fifteen Alaska Native coastal communities”, 2017年; 提交特别报告员的资料,包括阿拉斯加司法研究所提交的资料。

³⁷ 红十字会与红新月会国际联合会提交特别报告员的资料;红十字会与红新月会国际联合会,“脆弱性和能力评估”,可查阅:www.ifrc.org/vca。

的严峻形势下，而且已经探索了所有可能的替代办法，并且满足了某些条件，才可下令疏散。这必须由法律规定，与人权相符，并尽可能短期。³⁸

保护和援助

49. 一种常见的误解是，与灾害流离失所有关的保护需要，特别是缓发的危害，不像武装冲突引发的流离失所那么重要。事实上，鉴于流离失所对享受人权的广泛影响，因灾害而流离失所的人面临重大的保护风险。然而，他们的需要可能在有关境内流离失所的法律和政策或者关于减少灾害风险的政策中被忽视，这些法律和政策可能未能解决受灾害影响的境内流离失所者的具体需求，或者解决程度有限。此外，由于人口流动的复杂性，特别是在城市地区，要在气候变化缓慢不利影响背景下确定流离失所的人可能具有挑战性。因此，对策往往集中在营地和农村环境中，而遗忘了城市环境中的保护缺口。

50. 减少灾害风险、备灾和应急计划，包括灾害流离失所的具体保护挑战和援助需求，也可以确保更有效地提供人道主义援助和保护。还应满足收容社区的需要，以防止或避免加剧与流离失所社区的紧张关系，从而损害双方利益。留在受缓发事件影响地区的人们的情况也应该得到解决。他们仍然面临着危险和流离失所的风险，以及其他脆弱性，而且这些脆弱性会因人们大量离开社区而加剧。

持久解决办法

51. 与缓发事件过程相关的境内流离失所给实现持久解决带来了特殊挑战。气候变化的缓慢不利影响往往是长期的，并在某些情况下是不可逆转的，在许多情况下人们不太可能或不可能返回家园。其他地方的就地融合或定居也可能带来挑战，例如，由于气候变化的不利影响，可用宜居土地减少，或者因为文化障碍、歧视和与收容社区的紧张关系，这些问题可能会因缓发事导致的资源短缺而加剧。在这些情况下，住房、土地和财产权可能成为持久解决的主要障碍，因为缺乏所有权可能会导致不可持续的搬迁、驱逐和多次流离失所。对于土著人民等与其领地和土地有着特殊关系的群体来说，实现持久的解决办法也可能特别具有挑战性。因此，在气候变化的缓慢不利影响背景下，长期流离失所的风险特别高。

52. 以尊重人权的方式减少灾害风险、备灾和适应气候变化对于支持这些背景下的持久解决办法至关重要。支持适应气候变化和建设流离失所者和收容社区复原力的措施可以降低家庭的脆弱性，加强收容社区接收流离失所者的能力，并促进就地融合。已报告了在受干旱和荒漠化影响的国家支持持久解决办法的良好做法，例如，提供牲畜以支持牧民重建生计，建立共同农场种植经济作物，以及提供培训和赠款以帮助实现生计多样化。³⁹ 根据人权纳入全面重新安置计划的有计划

³⁸ 见《关于境内流离失所问题的指导原则》，原则 6(2)(d)；《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，第 4(4)(f)条；《公民及政治权利国际公约》，第十二条第三款。人权事务委员会，关于行动自由的第 27(1999)号一般性意见，第 15 和 16 段；Brookings Institution and University of Bern, “IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters”。

³⁹ 境内流离失所问题监测中心提交的资料。

搬迁也可以支持灾害流离失所者重建生活，特别是在他们的原籍地变得无法居住的情况下。

其他义务

53. 各国必须确保受影响人们参与决策，获得他们自由、知情的事先同意，并确保透明度和获得信息的机会、平等和不歧视、问责和获得有效补救的机会。各国应将这些原则纳入相关法律和政策框架，并采取积极步骤在实践中加以实施。

54. 制定、执行和监测法律、政策、方案和战略的所有阶段，境内流离失所者、面临流离失所风险的社区和收容社区必须参与与规划和实施预防和对策以及持久解决办法有关的决策过程。还必须确保包括妇女、儿童、老年人、残疾人和土著人民在内的特定群体的参与。受影响人们和社区的参与是制定法律、政策和方案的巨大财富，不同的群体可以分享他们丰富的知识、观点和经验(见 A/72/202 和 A/HRC/36/46)。为了能够切实参与决策，人们必须能够以他们能理解的语言和方式获得相关信息，并适应他们的需要，例如与识字、残疾状况及其所在地有关的需要。这包括关于原籍地、就地融合或其他地方定居情况的信息。即使在灾难发生之前，他们也必须被告知并准备好面对可能的危险和风险，并就迫在眉睫的威胁发出警告。此外，在采取任何影响他们的解决灾害流离失所问题的措施之前，必须征得民众自由、知情的事先同意，例如在有计划的搬迁的情况下。同样，在通过和实施立法或行政措施或批准可能影响土著人民的项目包括在其领地上减轻和适应气候变化的项目之前，必须征得土著人民的自由、知情的事先同意。⁴⁰

55. 所有法律、政策、战略和方案都必须确保平等待遇和不基于年龄、性别、族裔和少数群体地位、残疾状况或社会经济地位等理由的歧视，并确保包容最边缘化的群体。根据国际人权法，各国还必须确保对人权损害包括气候变化不利影响造成的损害追究责任并提供有效补救。⁴¹ 归还土地或赔偿损失等补救措施可大大有助于帮助境内流离失所者重建生活和实现持久解决。

B. 国际社会的作用

56. 虽然各国对解决其境内流离失所问题负有主要责任，但国际社会的参与对于预防和解决气候变化这一全球性问题的影响至关重要。

57. 各国之间必须相互合作，并与国际组织和机构合作，协助受影响国家预防、避免和应对与气候变化相关的风险，包括灾害流离失所风险，例如通过发展合作、财政和技术支持，包括技术转让和能力建设，加强并协调关于减少灾害风险、减缓和适应气候变化、人道主义援助、保护和支持持久解决境内流离失所者问题的

⁴⁰ 见《土著人民权利宣言》，第 19 和第 32 条；人权高专办，“土著人民自由、知情的事先同意”，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/ipeoples/freepriorandinformedconsent.pdf。

⁴¹ 见人权高专办，“巴切莱特欢迎最高法院保护人权免遭气候变化影响的里程碑式裁决”，2019 年 12 月 20 日；人权高专办，“关于人权与气候变化的关键信息”，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf；环境署，“气候变化与人权”，2015 年 12 月；A/HRC/10/61；A/HRC/31/52；A/HRC/36/46。

措施。⁴² 在这方面，目前正在实施许多倡议、活动和方案，包括由国际和区域组织开展的倡议、活动和方案。灾害流离失所平台由“一组国家领导并共同努力，在灾害和气候变化背景下更好地保护跨界流离失所的人”，⁴³ 在推动关于灾害流离失所的知识、行动和政策方面，包括在缓发事件的背景下，发挥着至关重要的作用。国际社会还可以向研究和数据倡议提供重要支持，以增进对与气候变化有关的流离失所问题的了解。⁴⁴

58. 根据国际环境法，各国在应对气候变化方面负有共同但有区别的责任，而发达国家承诺带头采取气候行动，支持发展中国家，因为发达国家历史上的温室气体排放量远远超过发展中国家，而且它们应对气候变化的能力更强。⁴⁵ 如果全球气温继续上升，在气候变化的缓慢不利影响背景下，预计境内流离失所现象将急剧增加，而资源可能不足的最不发达国家、发展中国家和中等收入国家受到严重影响，并且土地变得不适合居住的地区的流离失所问题可能会旷日持久，因此国际社会的支持至关重要。人道主义、发展、环境与和平行为体还必须密切合作，以确保采取协调一致的综合措施。鉴于各区域可能经历相似的环境退化过程，区域合作与协调也特别重要。⁴⁶

C. 企业的责任

59. 鉴于企业自身及其商业关系的活动排放温室气体，企业往往要对气候变化的影响及其对人权的影响包括与境内流离失所有关的影响负责。它们还可能对适应和缓解气候变化的发展项目引发的流离失所负责。公司有责任根据《工商企业与人权指导原则》，确定、预防和减轻这些不利的人权影响，并说明它们如何应对这些影响，作为其持续的人权尽职调查过程的一部分。⁴⁷ 尽职调查程序应包括评估实际和潜在的人权影响，包括灾害流离失所的风险。如指导原则 18(b)所述，人权尽职调查过程应包括与潜在受影响群体和其他相关利益攸关方进行切实的协商。因此，企业应该让面临气候变化相关流离失所风险或受其影响的社区参与可能影响他们的决策。

60. 根据指导原则 19，公司应采取适当行动应对其参与的不利人权影响，这意味着公司应停止或防止其造成或促成的影响，并利用其杠杆作用减轻任何剩余的影响。在气候变化和相关流离失所背景下，企业应采取措施减少温室气体排放，并

⁴² 合作义务作为本组织的目标之一列入《联合国宪章》，并在一些环境法协定和人权文书中提及。例如见国际法委员会关于发生灾害时人员保护的条款草案。第 7 和 8 条；国际法协会，《关于在海平面上升情况下保护流离失所者的悉尼原则宣言》，原则 4。A/HRC/10/61，第 99 段。

⁴³ 可查阅：<https://disasterdisplacement.org/>。

⁴⁴ 例如，欧洲联盟在其提交特别报告员的资料中表示，它通过欧洲联盟委员会联合研究中心和“地平线 2020”研究计划下的宜居项目，参与开展和支持与人口流动和气候变化有关的研究。

⁴⁵ 在若干环境法协定中提及，包括：《联合国气候变化框架公约》，第 3.1 和 4 条；《坎昆适应框架》，第 14(f)条；《巴黎协定》，第 11(3)条。

⁴⁶ 例如见政府间发展组织提交特别报告员关于其在区域和国家一级治理架构的资料。

⁴⁷ A/HRC/17/31，附件；人权高专办，“尊重人权的企业的责任：解释性说明”，2012 年。

积极支持减缓和适应气候变化以及减少灾害风险。⁴⁸ 此外，企业界拥有重要的优势，可以通过其创新、开发新技术、支持技术转让和知识共享的专门知识和能力，为这些工作做出重大贡献，以利于减缓、适应和减少灾害风险。例如，公司可以投资于技术，使农业实践和作物适应新的土壤条件，并分享知识，帮助社区适应不断变化的气候。

61. 在企业已经确认他们造成或促成了流离失所时，它们应该提供补救措施或进行合作(原则 22)。这意味着需要与受影响的人接触，以确定适当的补救办法，其中可能包括支持保护和援助努力以及持久解决办法，例如通过资助或支持境内流离失所者住房解决办法、粮食生产以及提供医疗保健和教育。⁴⁹ 虽然在确定公司对气候变化的责任份额方面存在挑战，⁵⁰ 但原则上，所有造成与气候变化相关的人权损害的公司都应该提供与其在损害责任中所占份额相称的补救措施。⁵¹ 每家公司在损害中的责任份额的确切分配将完全取决于具体情况，在每一事件里都应该通过补救程序确定，其中应包括合法的申诉机制。⁵² 值得注意的是，越来越多的气候变化诉讼案件由个人和政府机构提起，寻求追究公司对气候变化及其不利影响的责任。⁵³

62. 许多公司通过《联合国气候变化框架公约》下的“私营部门适应倡议”、《全球契约》和促进可持续发展世界商业理事会的“关爱气候倡议”等倡议参与气候行动。特别报告员呼吁更多的企业挺身而出，承担起自己应有的责任，加入气候行动，防止和解决气候变化和与气候变化相关的流离失所对人权的影响。

D. 国家人权机构的作用

63. 根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，国家人权机构在解决气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题方面可以发挥关键作用。⁵⁴ 国家人权机构可以将重点放在监测和报告与气候变化有关的流离失所问题上，包括收集分类数据。这些机构的监测还可以为缓发灾害提供早期预警。它们可以处理投诉，并促进政府和企业就其在预防和应对气候变化影响(包括境内流离失所)方面的义务和责任承担责任。例如，在一个里程碑式的案例

⁴⁸ 另见 A/74/161，第 71 和 72 段；《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，第 36(c)段。

⁴⁹ 挪威难民理事会提交特别报告员的资料。

⁵⁰ 见气候变化诉讼中提到的研究：Richard Heede, “Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854-2010” *Climatic Change*, vol. 122, 2014 年。可查阅：<https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-013-0986-y>。

⁵¹ 人权高专办，“人权高专办对 BankTrack 就《联合国工商企业与人权指导原则》在银行业的应用提出的咨询意见的请求的回复”，第 11 和 12 页。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf。

⁵² 见关于非国家申诉机制的 A/HRC/44/32 和 A/HRC/44/32/Add.1。

⁵³ 企业与人权资源中心，“气候变化诉讼”。可查阅：www.business-humanrights.org/en/corporate-legal-accountability/special-issues/climate-change-litigation。

⁵⁴ 另见 A/HRC/41/40 和提交特别报告员的资料，包括关于国家人权机构目前正在开活动的资料。

中，菲律宾人权委员会处理了一份请愿书，其中要求它调查和确定气候变化对菲律宾人民人权的影响，以及世界顶级化石燃料生产国在气候变化中的作用。该委员会发现，一些公司在气候变化中发挥了明显的作用，应该为其对人权的影响承担法律责任。⁵⁵

64. 国家人权机构还可以支持各国防止可能导致流离失所的局势，并根据其人权义务应对流离失所问题。例如，它们可以倡导将与气候变化有关的境内流离失所问题和境内流离失所者人权的規定纳入相关的国家法律和政策，并可以向各国议会提出使国家法律与国际标准相协调的建议。国家人权机构还可以促进以人权为基础的可持续发展办法，以及可持续发展目标(包括目标 13)对有可能最大限度地减少灾害流离失所风险的减缓和适应气候变化措施的重要性。

65. 冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下，国家人权机构可以评估健康和相关的社会经济危机以及各国政府为应对这一大流行病而采取的包括宣布紧急状态在内的措施对境内流离失所者的流离失所模式和享有人权的影响，并促进从冠状病毒病危机中更好地恢复的必要性。

五. 结论和建议

66. 在气候变化缓慢不利影响背景下处理境内流离失所问题，无论这种流离失所是否与突发性影响有关，都需要对这种情况下人口流动的复杂性和多重因果关系采取整体办法。需要受影响国家和国际社会采取联合行动，对气候行动、减少灾害风险、发展和人权保护采取多方利益攸关方协调一致的做法，并要求和平行为体参与到气候变化不利影响与武装冲突相互作用的场景中。

67. 因此，特别报告员向相关利益攸关方提出以下建议，并希望境内流离失所问题高级别小组在其工作中也考虑这些建议。

68. 特别报告员呼吁下列利益攸关方：

国家

(a) 加强减缓气候变化的努力，履行和增加减少温室气体排放的承诺，防止与气候变化不利影响相关的人权损害和导致流离失所的局势；

(b) 将与气候变化有关的流离失所问题纳入关于人口流动的法律、政策和方案，将包括灾害流离失所在内的人口流动纳入关于减少灾害风险和适应气候变化的法律、政策和方案，采取基于人权的办法，确保受影响社区和群体切实有效地参与决策，确保透明和获取信息、自由和知情的事先同意、平等和不歧视、问责和获得有效补救，处理对弱势群体尤为严重的影响，并支持弱势群体的代表性；

(c) 通过并分配资源，用于尊重人权的综合缓解、适应和减少风险战略，包括关于城市规划、农村发展、土地利用、可持续生计和提供基本服务的政策，以

⁵⁵ 菲律宾人权委员会提交特别报告员的资料；大赦国际，“菲律宾：人权委员会具有里程碑意义的决定为气候诉讼铺平道路”，2019年12月9日。

减少面对缓发事件的风险和脆弱性，确保采取全体政府办法，并加强地方当局和社区在这方面的能力；

(d) 确保收集全面的数据，包括分类数据，并在气候变化不利影响的背景下分析人口流动情况，包括境内流离失所情况，以便为灾害流离失所的预防、准备、应对、保护和解决以及发展规划提供信息；

(e) 加强国家和地方的数据收集、分析和风险建模能力；根据有关境内流离失所者统计的国际建议，包括难民和境内流离失所者统计问题专家组的工作，采用标准化方法和指标，并促进旨在使数据可互操作、标准化、开放和公开的做法；

(f) 说明流离失所情况，并将预防、备灾和应对的早期阶段以及灾后恢复和重建计划中的持久解决办法纳入其中；

国际社会和捐助者

(g) 通过财政、技术和发展合作，包括通过资金提供、知识共享、技术转让和能力建设，支持在易受缓发事件过程影响的国家和社区以尊重人权的方式开展减缓和适应气候变化、减少灾害风险和可持续发展的努力，以及支持保护、援助和持久解决境内流离失所者的方案；

(h) 确保将以人权为基础的气候行动、环境可持续性和复原力建设纳入与境内流离失所问题有关的所有工作和方案的主流，并确保资金和方案适用于与缓发事件有关的长期情景，并从一开始就纳入持久解决办法；

(i) 参与全球和区域两级的合作努力，通过和实施区域战略和平台，并处理气候变化和相关流离失所的不利影响的区域影响；

工商企业

(j) 将与气候变化和灾害流离失所相关的人权风险纳入政策承诺和人权尽职调查进程，并积极参与补救本公司造成或促成的损害；

(k) 支持在减轻和适应气候变化、减少灾害风险和可持续发展方面以权利为基础的努力，以及通过供资、开发和分享新技术和其他手段，支持在气候变化不利影响背景下为境内流离失所者提供保护、援助和持久解决办法的方案；

国家人权机构

(l) 将与气候变化有关的境内流离失所问题纳入人权监测，包括数据收集和预警系统以及投诉处理，并支持各国履行与气候变化和相关的境内流离失所问题有关的人权义务；

学术界

(m) 在各研究基金会、捐助者、私营部门和其他供资机构的支持下，考虑到不同群体的经验、不同环境中流离失所现象的特点和不同行为体的作用，在气候变化缓慢不利影响背景下，就流离失所现象、国家和国家以下各级的法律和对策以及如何在实践中执行这些法律和对策开展跨学科研究。