



第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(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/76/150。



## 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-达玛丽论述了在武装冲突和暴力普遍存在的局势下防止任意使人流离失所的问题。她分析了关于禁止任意使人流离失所和防止任意使人流离失所义务的国际法律标准，并分析了这些标准与整个流离失所周期中应对流离失所问题措施的联系。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 适用的国际和区域法律标准 .....	5
A. 禁止任意使人流离失所 .....	5
B. 任意使人流离失所行为成为国际罪行 .....	8
C. 防止任意使人流离失所的义务 .....	9
三. 当代武装冲突、普遍暴力和任意使人流离失所.....	10
四. 在整个流离失所周期中防止任意使人流离失所.....	12
A. 采用基于人权的预防方法 .....	12
B. 预防任意使人流离失所的国内法律、政策和体制框架.....	14
C. 通过流离失所期间的援助和保护预防流离失所 .....	16
D. 在寻求持久解决办法的过程中防止再次发生任意使人流离失所.....	16
五. 国际社会的作用 .....	19
六. 结论和建议 .....	20

## 一. 引言

1. 到 2020 年底，全球武装冲突和暴力导致的境内流离失所者人数达到 4 800 万。<sup>1</sup> 这是有史以来的最高数字，反映了冲突和由此产生的流离失所的性质不断变化。作为流离失所的推动因素，冲突和暴力局势还可能因灾害而加剧。自 2020 年以来，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行及其深远影响也会加剧冲突和暴力局势。

2. 这些令人担忧的趋势和对人道主义援助日益增长的压力表明，必须开展更多工作预防危机，消除流离失所的根源和诱因。<sup>2</sup> 根据国际标准预防任意使人流离失所是各国的首要责任，保护民众免受流离失所带来的伤害。预防任意使人流离失所也符合各国的利益，原因是预防工作可能比在流离失所现象发生后加以应对费用更低、更容易。

3. 然而，必须指出的是，迁徙自由和选择住所的自由是受国际人权法保护的权利，<sup>3</sup> 使人流离失所可能具有保护性，预防遭受其他伤害和侵犯人权行为，特别是在人们为了寻求安全而离开家园或惯常居住地的情况下。还必须认识到被困在冲突地区人员的危险处境，必须允许并协助他们离开该地区。因此，预防措施必须符合国际标准，重点消除导致流离失所的条件，保护人们不被强迫离开家园，但不得阻碍平民寻求安全，也不得阻止人员流动。

4. 国际社会越来越重视预防危机及其后果。以人权为基础的《2030 年可持续发展议程》承认和平、安全和可持续发展的相互依存关系，并承认需要加倍努力解决和预防冲突。国际社会也认识到人权的重要性以及人权与安全和发展在保持和平方面的相互联系。<sup>4</sup> 2016 年，秘书长呼吁到 2030 年，将新的、旷日持久的境内流离失所现象至少减少 50%。<sup>5</sup> 秘书长在其 2020 年人权行动呼吁中，回顾说，预防是联合国各组织的首要任务，“预防的最佳保障是各会员国履行其人权责任”。<sup>6</sup> 特别报告员和其他利益攸关方在“关于境内流离失所问题的指导原则”二十周年<sup>7</sup> 之际发起了“推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的行动计划”。预防是该行动计划的支柱之一，也是秘书长境内流离失所问题高级别小组正在审查的一个领域。

5. 显然，预防危机和冲突的措施对防止导致流离失所的条件至关重要。然而，这些措施旨在防止导致一系列侵犯人权行为的更广泛背景下的危机，这些侵犯人权行为包括但不限于任意使人流离失所。在本报告中，境内流离失所者人权特别

<sup>1</sup> 挪威难民理事会和境内流离失所问题监测中心，《2021 年境内流离失所问题全球报告》。

<sup>2</sup> 同上，“认识流离失所的根本原因：寻求全面的预防和解决办法”，2015 年 12 月 8 日。

<sup>3</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第 12 条。

<sup>4</sup> 安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议。另见 A/72/707-S/2018/43，其中断言人权是保持和平的重要基础。

<sup>5</sup> A/70/709，第 81 至 85 段，以及附件第 54 和 55 页。

<sup>6</sup> 联合国，安东尼奥·古特雷斯，“最高愿望：人权行动呼吁”。

<sup>7</sup> 见 [www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf)。

报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽旨在为预防领域提供关键信息，特别关注在武装冲突和暴力普遍存在的局势下预防任意使人境内流离失所，采取以国际人权和人道法为中心的基于人权的方法。

6. 在编写本报告的过程中，特别报告员与广泛的利益攸关方磋商，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国际移民组织、全球和外地保护群组以及秘书处政治和建设和平事务部，并从中受益。特别报告员感谢所有参加磋商的利益攸关方分享他们的观点。她还要感谢牛津公益会为本报告而进行的国家法律和政策比较研究，<sup>8</sup> 并感谢温德斯海姆荣誉学院的专业理论研究。<sup>9</sup>

## 二. 适用的国际和区域法律标准

7. “关于境内流离失所问题的指导原则”根据国际人权法和国际人道法，重申并澄清了与境内流离失所者有关的国际法律义务，明确指出存在不被任意置于流离失所境地的权利，这被认为是国际法下的隐含权利。<sup>10</sup> 不被任意置于流离失所境地的权利包含以下内容：(a) 禁止任意使人流离失所；(b) 当局有义务防止任意使人流离失所。

### A. 禁止任意使人流离失所

8. “关于境内流离失所问题的指导原则”原则6规定了每个人都有权受到保护，免遭任意使人流离失所行为，并提供了一份任意使人流离失所情况的不完全名单，承认在某些情况下，使人流离失所可被破例允许。然而，在应对境内流离失所问题时，无论强迫流离失所是任意还是被允许的，当局都有义务向境内流离失所者提供援助和保护，并支持为他们提供持久的解决办法。

9. 人权事务委员会解释道相对于生命权，“任意”这一概念“不能和‘违法’划等号，必须给予更广泛的解释，使其包括不适当、不正当、缺乏可预见性和适当法律程序，以及合理性、必要性和程度等要素”。<sup>11</sup> 因此，要确定使人流离失所的行为是被允许还是任意的，该行为仅仅合法是不够的；必须根据国际法对其进行评估。特别是，这一确定过程必须遵守三项主要标准：使人流离失所的理由、使人流离失所过程必须遵守的正当程序和保障措施以及流离失所的持续时间。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 见 [www.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/oxford-pro-bono-publico/oxford-pro-bono-publico-project-work](http://www.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/oxford-pro-bono-publico/oxford-pro-bono-publico-project-work)。

<sup>9</sup> G. M. van Selm, “The prevention of arbitrary displacement: a grounded theory approach”, Windesheim Honours College, 2021。可查阅 [https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit\\_windesheim:oi:surfsharekit.nl:d7fa7846-1d51-4a0e-bbf3-2f7a19bc5a42](https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit_windesheim:oi:surfsharekit.nl:d7fa7846-1d51-4a0e-bbf3-2f7a19bc5a42)。

<sup>10</sup> E/CN.4/1998/53/Add.1, 第4和88段。

<sup>11</sup> 人权事务委员会, 第36号一般性意见(2018年), 第12段。

<sup>12</sup> 见 E/CN.4/1998/53/Add.1; Romola Adeola, “The right not to be arbitrarily displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement”, *African Human Rights Law Journal*, vol. 16, No. 1 (2016)。

## 使人流离失所的理由

10. “关于内部流离失所的指导原则”原则 6 规定了允许强迫流离失所的少数例外情况。在武装冲突中，武装冲突各方因冲突导致的原因强迫他人流离失所是任意的，除非是为了所涉平民的安全或出于迫切的军事原因(原则 6(2)(b))。流离失所在被用作集体惩罚或“基于旨在/或导致改变受影响人口的族裔、宗教或种族构成的种族隔离、族裔清洗政策或类似做法”时，都属于任意的(原则 6(2)(a)和(e))，原因是国际法绝对禁止这些做法。

11. 原则 6 中提出的禁止任意使人流离失所的规定源于国际人权法关于迁徙自由和选择住所(包括留在家园的权利)、<sup>13</sup> 家园不受任意干涉的自由<sup>14</sup> 以及适当住房权的规定，意味着有权安全、和平和有尊严地居住某处。<sup>15</sup> 由于这些权利不是绝对的，在必要、相称并基于客观原因的情况下可以破例受到一些限制，因此在某些情况下可以破例允许强迫流离失所。根据国际人权法，在某些情况下可以对迁徙自由和选择住所施加限制，以保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由，必须在民主社会的背景下看待这些问题，并必须遵守若干标准(列举如下)。<sup>16</sup>

12. 在武装冲突局势中，原则 6 中提出的禁止任意使人流离失所的规定源于国际人道法。与国际人权法不同，国际人道法明确禁止强迫流离失所，尽管范围较窄。根据国际人道法，冲突各方不得因与冲突有关的理由将平民驱逐出境或强迫其流离失所，除非所涉平民的安全或迫切的军事原因导致不得不这样做。以上包括了允许冲突各方因武装冲突而强迫流离失所的所有理由。这一禁令稍加改动适用于与被占领土有关的国际武装冲突以及非国际武装冲突，并已获得习惯法地位。<sup>17</sup> 该禁令涵盖了强迫流离失所，无论是在国家领土之内还是之外。<sup>18</sup>

<sup>13</sup> 《世界人权宣言》，第十三条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条；《美洲人权公约》，第二十二条款第一款；《非洲人权和民族权宪章》，第十二条第一款；《欧洲人权公约第四议定书》，第二条第一款；《阿拉伯人权宪章》，第二十六条第一款。另见《难民和流离失所者住房和财产归还原则》原则 9。

<sup>14</sup> 《世界人权宣言》，第十二条；《公民及政治权利国际公约》，第十七条；《美洲人权公约》，第十一条；《欧洲人权公约》，第八条第一款；《阿拉伯人权宪章》，第二十一条。

<sup>15</sup> 《世界人权宣言》，第二十五条；《经济社会文化权利国际公约》，第十一条；《阿拉伯人权宪章》，第三十八条。另见经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)。

<sup>16</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十二条第三款；《经济社会文化权利国际公约》，第四条；《美洲人权公约》，第二十二条款第三和第四款；《欧洲人权公约》，第八条第二款；《欧洲人权公约第四议定书》，第二条第三和第四款。

<sup>17</sup> 《日内瓦第四公约》，第四十九条；《1949 年日内瓦四公约第二附加议定书》，第十七条；红十字国际委员会，《习惯国际人道法》(英国剑桥，剑桥大学出版社，2009 年)，第 129 条。另见《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》，第五十一条第七款和第七十八第一款；《1949 年日内瓦四公约第二附加议定书》，第四条第三款第五项。

<sup>18</sup> 《日内瓦第四公约》，第四十九条；《1949 年日内瓦四公约第二附加议定书》，第十七条第二款。另见红十字国际委员会，《习惯国际人道法》，对规则第 129 条的解释。

13. 因此,并非所有冲突导致的强迫流离失所都违反了国际人道法。要构成违反国际人道法的行为,冲突一方必须以不被允许的理由(即两种被允许的例外情况之外的理由)迫使平民流离失所,例如命令平民从一个地区离开或亲自将其运走。此外,如果冲突一方违反国际人道法(例如,针对平民或民用物体发动袭击或不分青红皂白地攻击),意图强迫民众离开,这也构成国际人道法所禁止的强迫流离失所。

14. 在区域一级,《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》)重申并进一步阐述了国际人权和国际人道法的这些规则。第 4 条第(4)款重申了原则 6(2),并在任意使人流离失所情况的(非详尽)清单中增加了一些情况,提到在武装冲突局势中故意用作战争手段或作为其他违反国际人道法行为结果的流离失所,也提到因普遍暴力或侵犯人权行为导致的流离失所,还提到有害做法导致的流离失所。

#### 正当程序和其他保障措施

15. 使人流离失所还必须符合正当程序和其他保障措施的最低要求,要求列举如下:必要性、相称性、合法性、参与以及自由和知情同意;流离失所期间的保障措施;提供补救办法。<sup>19</sup>

16. “关于境内流离失所问题的指导原则”原则 7(1)规定:“在作出任何需要将人员迁移的决定之前,有关当局应确保探讨所有可行的替代办法,以完全避免流离失所。在没有替代办法的情况下,应采取一切措施将流离失所现象及其不利影响降至最低。”这一原则体现了必要性和相称性的要求。强迫流离失所必须是保护构成使人流离失所理由的正当利益所必需的,必须是在没有其他可行的替代办法来保护这些利益时的最后手段。使人流离失所必须与受保护的合法利益相称,是实现这一保护的适当手段,并且是可用来实现这种保护的最不具干扰性的手段。

17. “合法性”是指该决定必须由法律规定,并由法律授权的机构作出,不得损害受限权利的存在,并且必须符合其他人权,包括平等和不歧视原则。在使人流离失所之前,必须征得受影响者的自由和知情同意。受影响者必须被充分告知被迁移的原因和迁移方式,并被告知他们的权利。受影响者有权参与决策,参与对迁移的规划和管理。<sup>20</sup>

18. 使人流离失所也必须遵守人权规定的其他义务。特别是,必须制定保障措施,以确保达到令人满意的安全、营养、健康和卫生条件,同时考虑到妇女、儿童和残疾人的具体需要,并保持家人团聚。必须保护境内流离失所者,特别是保护他

<sup>19</sup> 见“关于境内流离失所问题的指导原则”原则 7 和 8,无论使人流离失所是否具有任意性,这两项原则均适用。另见人权事务委员会,第 16 号一般性意见(1998 年)、第 27 号一般性意见(1999 年)和第 31 号一般性意见(2004 年);经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年);Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (American Society for International Law, 2008); Deborah Casalin, “Prohibitions on arbitrary displacement in international humanitarian law and human rights: a time and a place for everything”, in *Convergences and Divergences between International Human Rights, International Humanitarian and International Criminal Law*, Paul de Hert, Stefaan Smis and Mathias Holvoet, eds. (Intersentia, 2018)。

<sup>20</sup> 见 A/72/202。

们的生命权、尊严、自由和安全。不应在夜间或特别恶劣的天气下转移人员，必须尽最大可能为流离失所者提供替代住所。

19. 最后，流离失所者必须能够诉诸司法和获得有效的补救措施，包括对导致他们流离失所的决定进行司法审查，并能够获得赔偿。应消除任何阻碍流离失所者利用司法系统的障碍，并尽可能向其提供法律援助。

20. 然而，在武装冲突局势中，需要结合国际人道法规定的义务来看待适用的要求。例如，在需要疏散的情况下，鉴于局势紧迫，当局可能无法完全遵守合法性的要求，以及参与和自由知情同意的要求。“关于境内流离失所问题的指导原则”承认这一点，其中规定，“如果使人流离失所发生在武装冲突和灾害的紧急阶段以外的情况下”，应遵守若干上述要求(原则 7(3))。

#### 流离失所的持续时间

21. 即使使人流离失所的理由被允许，并且符合规定的正当程序和保障措施，但如果流离失所的时间延长，并且超过了必要的时间，也违反了国际人权法规定的必要性和相称性，即对迁徙自由和选择住所的权利以及家园免受干扰的自由施加了限制。<sup>21</sup> 因此，起初被允许的使人流离失所可能因持续时间过长而变得具有任意性。国际人道法规定，在武装冲突局势下，疏散的持续时间仅限于情况所需的时间；一旦使人流离失所的原因不再存在，例如该地区的敌对行动已经停止，流离失所者就有权自愿安全返回其家园或惯常居住地。<sup>22</sup> 这一标准在“关于境内流离失所问题的指导原则”原则 6(3)中得到承认，该原则指出，流离失所的持续时间不应超过情况所需时间。<sup>23</sup>

### B. 任意使人流离失所行为成为国际罪行

22. 在某些情况下，任意使人流离失所的行为可能构成国际罪行，除了根据国际法可能导致的国家责任外，还带来个人刑事责任。《国际刑事法院罗马规约》规定，驱逐或迁移平民，如果在广泛或有系统地针对任何平民进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下作为攻击的一部分而实施，则构成危害人类罪。<sup>24</sup> 在这种情况下，该规约将“驱逐出境或强行迁移人口”定义为“在缺乏国际法容许的理由的情况下，以驱逐或其他胁迫行为，强迫有关的人迁离其合法留在的地区”。<sup>25</sup> 《罗马规约》包括在国际和非国际武装冲突中根据国际人道法强迫流离失所行为所导致战争罪的规定。<sup>26</sup> 该规约还规定，强迫转移某一团体的儿童至另一团体，如果意图是全部

<sup>21</sup> Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, annotation on Principle 6 (3).

<sup>22</sup> 《日内瓦第四公约》，第四十九条第二款；红十字国际委员会，《习惯国际人道法》，规则第 132 条。

<sup>23</sup> 另见国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约，第 16 条第(3)款。

<sup>24</sup> 《国际刑事法院罗马规约》，第七条第一款第 4 项。

<sup>25</sup> 同上，第七条第二款第 4 项。

<sup>26</sup> 同上，第八条第二款第 1 项第(7)目、第 2 项第(8)目和第 5 项第(8)目。另见红十字国际委员会，《习惯国际人道法》，对规则第 156 条的解释。

或局部消灭某一民族、族裔、种族或宗教团体，则构成种族灭绝罪。<sup>27</sup> 《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》、《卢旺达问题国际刑事法庭规约》、《塞拉利昂问题特别法庭规约》以及《设立柬埔寨法院特别法庭法》也载有将上述行为中的几种定为刑事犯罪的规定。<sup>28</sup> 其他国际罪行也可能与任意使人流离失所的情况有关。例如，基于歧视理由强迫流离失所可能构成危害人类罪——迫害，<sup>29</sup> 任意使人流离失所可能是危害人类罪——种族隔离的一部分。<sup>30</sup> 强行转移可能构成危害人类罪的“其他不人道行为”。<sup>31</sup>

23. 然而，任意使人流离失所行为并不总是构成国际罪行。任意使人流离失所行为若要构成国际罪行，须满足该罪行的所有要素。<sup>32</sup> 例如，国际罪行(战争罪、危害人类罪或种族灭绝罪)的背景要素必须存在。犯罪人的行为必须已促成被迫流离失所，例如，下令让人迁移，或制造迫使人迁移的局势(例如，破坏平民财产或故意制造恐惧环境)。此外，必须证明存在犯罪意图(即造成流离失所的意图)。

### C. 防止任意使人流离失所的义务

24. “关于境内流离失所问题的指导原则”第二节规定了各国和其他义务承担人有义务采取预防措施，保护个人免遭被置于流离失所的境地，包括但不限于任意使人流离失所。提“保护”而不提“防止”是为了避免误解：不能阻碍平民寻求安全和人员流动，上述行为不应被阻止。

25. “指导原则”原则 5 规定，所有当局和国际行为体都必须尊重和确保尊重人权和人道法，以预防和避免可能导致人员流离失所的情况。这一原则认识到，流离失所的推动因素，例如武装冲突和普遍暴力以及助长冲突和暴力的社会结构性因素，以及在特定背景下造成流离失所的具体诱因，如对平民和平民财产的攻击或其他针对民众的暴力，往往与侵犯人权行为和违反国际人道法行为有关。因此，保护人权可以防止危机的发生，这些危机使民众面临一系列威胁，使人们别无选择，只能逃亡。特别报告员尽管不打算在本报告中讨论这些问题，但承认预防冲突、建设和平、司法和问责、预防犯罪和执法等领域措施的关键作用，并承认必

<sup>27</sup> 《罗马规约》，第六条第(五)款。

<sup>28</sup> 《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》(更新版)，第 2 条(g) 款、第 4 条第(2) 款(e) 项和第 5 条(d) 款；《卢旺达问题国际刑事法庭规约》第 2 条第(2) 款(e) 项和第 3 条(d) 款；《塞拉利昂问题特别法庭规约》第 2 条(d) 款；《设立柬埔寨法院特别法庭法》，第 5 和 6 条。

<sup>29</sup> 《罗马规约》，第七条第(一)款第 8 项；《卢旺达问题国际刑事法庭规约》第 3 条(h) 款。另见前南斯拉夫问题国际刑事法庭，检察官诉 *Krnjelac* 案，案件编号 IT-97-25-A，上诉判决书，2003 年 9 月 17 日，第 218 段；Guido Acquaviva，“强迫流离失所与国际罪行”，《法律和保护政策研究丛书》(日内瓦，难民署，国际保护司，2011 年)，第 14 页。

<sup>30</sup> 《罗马规约》，第七条第(一)款第 10 项。

<sup>31</sup> 同上，第七条第(一)款第 11 项；《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》(更新版)，第 5 条(i) 款；《卢旺达问题国际刑事法庭规约》第 3 条(i) 款。另见前南斯拉夫问题国际刑事法庭，检察官诉 *Stakić*，案件编号 IT-97-24-A，上诉判决书，2006 年 3 月 22 日，第 317 段。

<sup>32</sup> 涉及《罗马规约》，见国际刑事法院，“犯罪要件”(荷兰海牙，2011 年)。另见 Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court – Sources and Commentary* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003)。

须消除暴力和冲突的根源，如持续贫困、缺乏谋生机会和社会经济不平等，以及经济、政治或社会排斥导致的不满情绪。在武装冲突局势中，国际人道法通过限制武装冲突各方的行为，在防止导致流离失所的条件方面发挥了根本作用。<sup>33</sup>

26. “指导原则”原则 6 规定了受保护免遭任意使人流离失所的权利。<sup>34</sup> 这项权利要求各国承担保护个人免遭国家或非国家行为体任意使人流离失所行为的义务，手段包括立法、司法和其他措施。《坎帕拉公约》进一步阐述了这些义务。特别是，《坎帕拉公约》第 3 条第(1) 款规定，各缔约国承诺避免、禁止和防止任意使人流离失所((a)项)；确保根据适用的国内和国际刑法，使个人对任意使人流离失所行为承担责任((g)项)；确保包括跨国公司和私营军事或保安公司在内的有关非国家行为体对任意使人流离失所行为或共谋参与此类行为负责((h)项)。第 3 条第(2) 款列出了各国在将《公约》纳入国内法方面的义务，手段包括在国家一级建立适当的法律、政策和体制框架并将《公约》原则纳入和平谈判和协议。第 4 条第(6) 款规定，各缔约国应宣布构成灭绝种族、战争罪或危害人类罪的任意使人流离失所行为是应依法惩处的罪行。关于武装冲突局势的第 7 条第 5 款(a) 规定，应禁止武装团体成员开展任意使人流离失所的活动。

27. 根据“指导原则”原则 9，各国还有一项特别的义务，即保护土著人民、少数族裔、农民、牧民和“特别依赖并依恋其土地的其他群体”免遭流离失所。该原则借鉴了国际人权法，其中明确禁止强迫土著人民离开其土地造成流离失所的行为，也禁止影响土著人民权利的任何形式的强迫流离失所。<sup>35</sup>

### 三. 当代武装冲突、普遍暴力和任意使人流离失所

28. 各报告指出，武装冲突的性质不断变化，变得更加复杂、不对称和支离破碎，往往涉及多个国家和非国家行为体。在某些情况下，冲突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)的暴力普遍存在的局势交织在一起。<sup>36</sup> 所涉武装团体在组织程度、凝聚力和有能力方面可能有很大差异，并可能与地方、区域和国际权力经纪人有复杂的联系。气候变化、数字化和新技术也导致冲突的复杂性加剧。除其他外，这些趋势增加了加强遵守国际人道法和人权的难度，并增加了侵犯人权行为的风险。政治解决方案变得更加难以达成，流离失所现象越来越普遍持久。

29. 城市战争、滥用简易爆炸装置、在人口稠密地区使用爆炸性武器以及平民中存在非国家武装团体的情况使民众面临的风险加剧。在许多冲突中，平民受到了冲突各方违反国际人道法的侵害行为。平民、医院、学校和人道主义人员被蓄意当作目标或不分青红皂白地攻击。各方实施了性暴力，并故意将平民人口生存所

<sup>33</sup> 另见红十字国际委员会，《习惯国际人道法》，对规则第 129 条的解释。

<sup>34</sup> 另见《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》原则 5。

<sup>35</sup> 劳工组织第 169 号公约，第 16 条；《联合国土著人民权利宣言》，第 8 条第(2) 款(c) 项和第 10 条。

<sup>36</sup> 见 [www.un.org/en/un75/new-era-conflict-and-violence](http://www.un.org/en/un75/new-era-conflict-and-violence)。另见联合国和世界银行集团：《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》(华盛顿特区，2018 年)。

必需的物品，如食品和农田作为目标，导致了饥荒。各方在敌对行动中招募和使用儿童，并实施杀戮、任意剥夺自由和强迫失踪。<sup>37</sup>

30. 同时，数字显示，与武装冲突无关的凶杀案造成的死亡人数大大超过所有武装冲突的总和，在一些国家，帮派和有组织犯罪推升了凶杀率，特别是在中美洲部分地区。<sup>38</sup> 暴力普遍存在的局势也非常复杂，有时涉及多个团体，其成员构成、组织水平和网络不透明，并且效忠对象、利益和动机不稳定。有组织犯罪网络已经跨越国界，造成了复杂的区域动态。在许多情况下，帮派和犯罪集团对民众实施暴力，如杀戮、绑架、恐吓和威胁、勒索、侵犯儿童行为和性别暴力，影响到家庭、学校、医院、当地企业和生计，迫使人们逃离家园寻求安全。<sup>39</sup> 然而，在各种情况下，暴力普遍存在局势下的流离失所问题基本仍未得到承认。

31. 随着武装冲突和暴力普遍存在的局势变得越来越持久棘手，周期性的流离失所已成为许多社群所面临的现实，这些社群所在地区经常受到军事和安全行动的影响，在政府部队没有能力保卫领土的地区更是如此。<sup>40</sup> 在国家部队经常进行临时进入或突袭清除武装分子并随后撤出的地区，居民往往会在短时间内流离失所，但一旦战斗停止就会立即返回。这些居民反复面临敌对行动或暴力和流离失所的风险，并经常在流离失所安置区受到国家部队和避难地当局的歧视，在返回家园时受到武装分子的报复。

32. 作为流离失所的推动因素，武装冲突和暴力普遍存在的局势还可能因灾害而加剧。<sup>41</sup> 自 2020 年以来，危机局势还因 COVID-19 大流行及其社会经济影响而加剧，这对包括境内流离失所者在内的最弱势群体产生了不成比例的影响。<sup>42</sup> 大流行病导致的行动限制也对人员流动性产生了影响，对跨境行动的限制可能促成了 2020 年观察到的境内流离失所增加现象。本报告认为，这场大流行病也对冲突动态产生了影响，冲突和暴力导致的境内流离失所现象增加。<sup>43</sup>

33. 当前武装冲突和暴力普遍存在局势中这些令人担忧的趋势，以及因暴力和冲突在境内流离失所的人数不断增加，需要各国政府和国际社会紧急关注，加以预防。

<sup>37</sup> 见 [S/2021/423](#)。

<sup>38</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《2019 年全球凶杀案研究报告》(2019 年，维也纳)。

<sup>39</sup> 例如见 [A/HRC/32/35/Add.4](#) 和 [A/HRC/38/39/Add.1](#)。

<sup>40</sup> 联合国和世界银行集团，《和平之路》。

<sup>41</sup> 例如见 [A/75/207](#)。

<sup>42</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx); [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763); 红十字国际委员会，《令战乱雪上加霜：COVID-19 时代坚韧不拔的故事》(日内瓦，2021 年)。

<sup>43</sup> 国际移民组织，《COVID-19 与 2020 年人口流动状况》(日内瓦，2021 年)。

## 四. 在整个流离失所周期中防止任意使人流离失所

34. 首先采取预防方针，这要求各国、国际社会和其他行为体愿意审视风险，及早采取行动，而不是等待问题的出现。缺乏政治意愿、不愿在危机早期阶段承认风险以及资源限制可能会导致行为体未采取预防措施，使他们陷入被动应对。预防需要采取战略思维，以避免危机和任意使人流离失所行为对人民生活和社会带来深远后果。收集数据并对其分析和使用是预防工作的核心，从而能够识别、认识和监测风险的出现和演变以及受影响社区的潜在脆弱性。保护人民不受流离失所之苦，需要以人权为基础，采取整体政府和全社会办法，全面消除危机和流离失所的根源，并在危机出现时采取有针对性的措施，防止任意使人流离失所的行为。

### A. 采用基于人权的预防方法

35. 秘书长在 2017 年 2 月对人权理事会的讲话中说：“也许我们拥有的最佳预防工具是《世界人权宣言》及其衍生的条约。该宣言规定的权利不仅点明了许多冲突根源，而且提供了现实世界的解决方案，途径是实地的切实变化。”

36. 人权被看成如此有效的预防工具的原因有很多。首先，流离失所的根本原因和直接诱因通常与侵犯人权有关。<sup>44</sup> 侵犯人权行为往往是导致流离失所的武装冲突和暴力普遍存在的局势的根源。基于种族、宗教或其他原因的歧视；社会不平等和排斥，如不能平等地获得谋生机会、自然资源和社会服务；贫困；对经济、社会及文化权利的侵犯往往构成冲突和暴力的结构性原因。

37. 此外，侵犯人权行为是任意使人流离失所行为的后果，首先迁徙自由和选择住所、家园不受干扰的自由和适当住房权受到侵犯。在流离失所期间，人们遭受暴力以及经济、社会及文化权利受侵犯的风险更高。在危机存续的背景下，侵犯人权行为以及在适用的情况下违反国际人道法的行为，往往会引发进一步的流离失所。<sup>45</sup> 只要境内流离失所者不能在不因其流离失所状态而受到歧视的情况下享受其人权，就无法实现持久的解决办法，流离失所可能会变得旷日持久。因此，尊重、保护和实现人权是预防危机及相关流离失所现象、减轻危机发生时的影响和解决危机的主要途径。在冲突后，人权提供了通过问责和赔偿确保恢复和不再发生的工具。

38. 鉴于侵犯人权行为是危机爆发的预兆，人权和保护监测可以成为有效的预警机制，并有助于发现新出现的问题和风险。充分纳入人权的预警机制可以发现所面临风险最大的地区和社群，在危机升级之前发现新出现的危机，并向当局、人道主义行为体和面临风险的社群发出警报和警告，以便及早采取行动，防止造成更多伤害，包括任意使人流离失所。

<sup>44</sup> 另见人权高专办提交给境内流离失所问题高级别小组的材料，网址为 [www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published\\_ohchr\\_submission.pdf](http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_ohchr_submission.pdf)。

<sup>45</sup> 例如见红十字国际委员会，《武装冲突时代的流离失所：国际人道法如何在战争中发挥保护作用及其重要性的原因》（日内瓦，2019 年）。

39. 人权和适用的国际人道主义法通过澄清各国政府和其他义务承担人应如何预防和应对境内流离失所问题，规定了衡量政府和其他义务承担人行动的标准。国际人权和人道法也为利益攸关方提供了工具，供其在国家已同意承担的义务基础上与国家接触。人权标准也为义务承担人以何种方式开展方案活动提供了指导。例如，人权规定了受影响社群应参与决策，这不仅是一项权利，也是为可实施、可持续的决策提供参考的有力工具。此外，人权机制还提供了关于如何克服不足和履行人权义务的建议，为解决方案提供了指导。

40. 基于人权的方法还考虑到冲突、暴力和流离失所对不同群体的不同影响及其特殊的脆弱性、能动性和应对策略，这对为预防和保护战略提供参考至关重要。例如，鉴于各国有保护土著人民、少数族裔、农牧民免遭流离失所方面的特殊义务，必须了解武装团体对土著人民的影响。在某些情况下，武装团体进入土著土地从事犯罪活动，如贩毒和非法耕作、采矿和伐木。战略还应着眼于消除土著人民在诉诸司法系统方面遇到的任何障碍，例如文化和语言障碍、司法系统缺乏理解和保护土著权利的能力，或距离太远。随着武装分子在农村地区站稳脚跟，农牧民可能会受到不同的影响，这将对当地社区产生影响，造成不同的流离失所模式、应对策略和持久解决的前景。在某些情况下，农牧民可能直接卷入农村地区的族群间争端，即农牧民为土地和自然资源发生冲突，导致族群流离失所。<sup>46</sup>

41. 还必须考虑到特定群体在冲突和暴力局势下的脆弱性，如儿童和青年、<sup>47</sup> 妇女和女童，以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和多元性别者。通过人权分析，还可以了解其他形式的人员流动如何与流离失所相互作用。例如，如果移民或难民被送回原籍国，但根据国际人权标准，他们的返回不符合安全和有尊严标准，而且重新融入也不可持续，那么他们可能会成为境内流离失所者。或在另一种情况下，冲突可能导致正常移民进入非正常状态，增加他们的脆弱性和流离失所的风险。

42. 基于人权的方法还承认受影响者的能动性及其为保护自己免受伤害和应对危机而制定的战略的重要性。流离失所者会自发组织起来，确定迁移的最佳方式、目的地以及如何保护他们的孩子和其他人。流离失所者还采纳预警和社区保护机制。例如，难民营中的妇女保护网络可以协助绘制热点地图、描述施害者特征以及进行威胁分析，以便为预警提供信息。<sup>48</sup> 防止和应对任意使人流离失所的工作应考虑到基于社区的自我保护机制，并通过让受影响社区参与战略的设计和实施来达到加强该机制的目标。<sup>49</sup>

<sup>46</sup> 例如见 [A/HRC/38/39/Add.3](#)。

<sup>47</sup> 例如见 [A/HRC/32/35/Add.4](#)，第 13、23 和 30 段。

<sup>48</sup> 例如见 [S/2021/312](#)，第 54 段。

<sup>49</sup> 例如见 Angela Cotroneo and Marta Pawlak, “Community-based protection: the ICRC approach”, *Forced Migration Review*, No. 53, October 2016.

## B. 预防任意使人流离失所的国内法律、政策和体制框架

43. 在流离失所发生之前，甚至在发现任意使人流离失所的风险之前，各国必须审查其国际法律义务及国内立法、政策和体制框架，以找出潜在的不足。各国需要根据国际义务和标准制定或调整适当的法律、条例、政策和程序，以预防、应对和解决国内流离失所问题。这包括批准关于国际人道法和人权法的条约，如《坎帕拉公约》，并采取措施在国内履行条约义务。关于国内流离失所问题的法律和政策应明确政府内部的责任，设立相关行政机构以履行职责，并建立问责机制。

44. 有关保护境内流离失所者的法律和政策需要确保在发生境内流离失所时对其作出适当反应，以防止多次流离失所。这包括修正任何对境内流离失所者行使权利有歧视性影响、会使流离失所永久化、阻碍持久解决办法的法律和政策。例如，有些法律和政策要求境内流离失所者必须提供详细到不合理程度的证明文件才能获得教育、医疗保健、就业、社会保障、住房并享有土地和财产权。境内流离失所者往往无法出示此类文件，因为许多人的文件已被损毁、没收或丢失。法律和政策应处理所有类型的流离失所问题及其肇因，包括但不限于武装冲突、普遍暴力、灾害和发展项目。

45. 一些国家通过了禁止任意使人流离失所的立法，并在其中包含了保护人民免于流离失所的规定。例如，哥伦比亚颁布了 1997 年关于在国内武装冲突、普遍暴力和国际人权法和国际人道法遭到违反的情况下被迫流离失所的第 387 号法律，规定民众有不被强迫流离失所的权利。肯尼亚颁布了 2012 年第 56 号法，规定任何人不得故意地任意使人流离失所(第 23(2)(a)节)。最近，萨尔瓦多通过了一项关于帮派暴力造成国内流离失所问题的法律，规定必须在流离失所发生之前、期间和之后采取预防和保护措施(第 7 条)。该法规定，当局必须采取措施，查明被迫流离失所的原因，对政策进行必要调整以预防强迫流离失所，并通过预警系统，及时查明发生流离失所的地点及引发流离失所的原因和情况。

46. 《坎帕拉公约》的一些缔约国已为执行该公约通过立法，其他缔约国也在这样做。例如，尼日尔第 2018-74 号法确认民众有权受到保护，不被任意置于流离失所境地(第 10 条)，并规定应采取措施，防止出现武装冲突和普遍暴力等不同情况导致流离失所(第二章)。有几个国家已制定并正在等待通过将《坎帕拉公约》纳入国内法的法律草案。

47. 一些国家没有专门就境内流离失所问题制定法律，但在不同文书中分别就境内流离失所者作了规定。其他国家则就国内流离失所问题通过了国家政策，而不是作出法律规定。例如，尼泊尔于 2007 年通过了关于境内流离失所者的政策，规定除了为公共和国家利益的发展项目和工业/占用之外，国家不得造成流离失所。乌干达于 2004 年通过了国内流离失所者国家政策，规定每个人都应受到保护，不被任意置于流离失所境地。

48. 在一些国家，法律和政策对保护农民、牧民或土著人民免于被任意置于流离失所境地作了具体规定。<sup>50</sup> 有几个国家通过法律或政策，将超过必要时间的流离失所定义为任意使人流离失所。<sup>51</sup> 关于不同部门的法律和政策应纳入境内流离失所者的权利，并确保境内流离失所者与其他人口一样平等获得公共服务。

49. 各国还必须将任意使人流离失所定为刑事犯罪，至少在其构成危害人类罪、战争罪或种族灭绝罪时将其定为刑事犯罪。有几个国家已将任意使人流离失所定为刑事犯罪。一些国家在其刑法中作出规定，将某些任意使人流离失所的行为定为刑事犯罪，<sup>52</sup> 或比照关于战争罪或国际人道法的规定。<sup>53</sup> 另一些国家则通过法律，据以执行将构成国际犯罪的任意使人流离失所行为定为刑事犯罪的《罗马规约》或国际人道法条约。<sup>54</sup> 已通过的关于国内流离失所的法律也可能包括刑事条款。<sup>55</sup>

50. 各国政府还必须确保军事手册、行为守则、标准作业程序和条例反映适用的国际人权法和国际人道法，并向政府官员及武装部队和安全部队提供培训和能力建设，以确保法律和政策得到尊重。例如，一些国家通过了武装冲突局势下疏散平民的标准作业程序。

51. 通过适当的法律和政策是重要的第一步，随后必须采取必要措施，确保充分执行和监测这些法律和政策。不幸的是，由于资金不足，缺乏规划、协调或政治意愿，或司法执法不力，执行工作往往不足。要加强执行工作，需要建立适当的治理结构。<sup>56</sup> 在这方面，各国政府应指定一个国内流离失所问题国家协调中心，负责确保政府各相关部门之间以及政府与其他行为体包括民间社会和人道主义、发展与和平行为体之间的协调，并应在政府内部较高级别上设置该中心，使其拥有有效履行职责的权力和资源。

52. 除了国家协调中心外，还必须向地方当局分配责任和资源，并对其进行能力建设。地方当局最有能力在较早阶段识别风险并制定早期预警机制，但它们拥有的资源和能力往往最少。在这方面，权力下放和增强地方权能可能是在危机演变成更广泛问题之前有效在当地解决危机的关键。

53. 另一个至关重要的步骤是按照《巴黎原则》设立独立的国内流离失所问题国家人权机构，并为其赋予强有力的授权。特别报告员专门编写了一份报告，阐述

<sup>50</sup> 例如见菲律宾 1997 年《土著人民权利法》、哥伦比亚《国家全面援助计划》和尼泊尔 2007 年关于境内流离失所者的国家政策。

<sup>51</sup> 例如见乌干达 2004 年《关于境内流离失所者的国家政策》，第 3 章，第 3.3(vi)节。

<sup>52</sup> 例如见萨尔瓦多 1998 年《刑法》，第 152(a)条；哥伦比亚 2000 年《刑法》，第 180 条。

<sup>53</sup> 例如见哥伦比亚 2000 年《刑法》，第 159 条；萨尔瓦多 1998 年《刑法》，第 362 条；尼日尔《刑法》，第 208.3 条；卢旺达 2012 年《刑法》，第 123(7)条。

<sup>54</sup> 例如见菲律宾 2009 年《打击违反国际人道法罪、灭绝种族罪及其他危害人类罪法》；乌干达 2010 年《国际刑事法院法》和肯尼亚 2008 年《国际犯罪法》。

<sup>55</sup> 例如见尼日尔《第 2018-74 号法》，第 31 条；肯尼亚 2012 年《第 56 号法》，第 23(1)条，参看肯尼亚 2008 年《国际犯罪法》。

<sup>56</sup> 见 A/70/334。

国家人权机构在应对包括预防国内流离失所问题上的作用。<sup>57</sup> 设立国际人道法国家委员会或类似机构对于推动遵守国际人道法也很重要。<sup>58</sup>

54. 各国政府还应建立监测和预警机制，将人权和流离失所风险纳入其风险评估，并按照国际标准收集和分析关于境内流离失所的数据和证据。查明流离失所极早期迹象和趋势的能力是一个宝贵的工具，可用以消除流离失所的肇因，并防止进一步流离失所。流离失所也可以是一种指示，表明一场更广泛的危机正在浮现。保护民间社会空间也至关重要，因为民间社会可以通过其活动促进预警。非政府组织和人权维护者可在提请当局注意侵犯人权行为和正在出现的危机(包括任意流离失所)、呼吁采取行动方面发挥关键作用。

### C. 通过流离失所期间的援助和保护预防流离失所

55. 一旦危机出现，必须立即采取措施防止其升级，并减轻其最坏的影响，以避免影响更多的人。无论是在流离失所最初显现还是变为全面危机时，对境内流离失所的反应都必须符合人权义务和标准，以防止进一步流离失所。人道主义援助和保护不仅可满足国内流离失所者的迫切需要，而且也可创造条件，使民众在流离失所问题得到解决之前能安全和有尊严地停留在某个地区，从而防止二次流离失所。如果停留地不具备生存条件，境内流离失所者可能被迫再次迁移，以逃避饥饿、不安全或暴力等风险。

56. 大量境内流离失所者涌入一些地区带来的人口压力可能会让有限的自然资源、基本服务、住房和生计机会等资源额外承压，进而造成流离失所者和收容社区之间的关系紧张。气候变化和环境退化的不利影响可能会进一步加剧资源争端，族裔或宗教差异也会造成同样的后果，进而引发部族间暴力和进一步流离失所。因此，应对国内流离失所问题的预防性办法不仅必须满足国内流离失所者的需要，而且还必须满足收容社区的需要，并促进社会团结和融合。要实现这一目标，就必须在应对措施中将参与、包容和平等的人权标准与解决不满的建设和平办法结合起来。还必须与社区合作，加强和制定社区自己确定的新战略，以防止和减少他们受到威胁和受到有害应对机制的影响。

### D. 在寻求持久解决办法的过程中防止再次发生任意使人流离失所

57. 应对流离失所问题应考虑到冲突和暴力的根源，以防止冲突和暴力再次发生。在流离失所危机已经发生时，必须充分了解民众为何并通过何种方式流离失所，并将吸取的经验教训纳入应对措施，以防止再次发生流离失所。必须在危机期间制定战略，为找到持久解决办法铺平道路，例如通过在境内流离失所者的来源地和目的地进行干预，解决因习惯性受排斥而产生的不满，促进和解和社会团结。

58. 要防止任意使人流离失所再次发生，就必须采取基于人权的方针寻求解决办法，使这些解决办法可持续。在这方面，机构间常设委员会的境内流离失所者问

<sup>57</sup> A/HRC/41/40。

<sup>58</sup> 见红十字国际委员会，《国际人道法国家委员会和类似实体：尊重和执行国际人道法的成功指南》(2018年，日内瓦)。

题持久解决办法框架仍然是指导决策者和利益攸关方的宝贵工具。特别报告员希望强调对流离失所应对措施方面新出现的趋势的几点关切，因为这些应对措施实际上会引发更多流离失所。

#### 关闭营地、回返程序和重新安置或搬迁

59. 在国内流离失所者大量涌入致使城市地区不堪重负的危急情况下，或者在流离失所变得旷日持久的情况下，各国政府通常面临解决问题的压力。太多时候，政治利益决定了政府政策偏爱一种而不是另一种解决办法，而当局推动通过的计划可能不符合要求遵守的标准。在一些情况下，各国政府强制关闭了营地，试图强行结束流离失所危机。

60. 在这种情况下，政府的政策往往将回返作为解决国内流离失所问题的首选办法，进而剥夺了境内流离失所者选择自己偏好的持久解决办法的权利，并导致出现这些人无法可持续地重新融入社会的情况。在另一些情况下，政府打着“搬迁”的旗号，转移或便利转移境内流离失所者，有时目的不明，不知是为提供人道主义援助、为持久解决问题进行重新安置，还是出于其他动机。

61. 回返、重新安置或搬迁的落实方式也各不相同，这种不同体现为在多大程度上获得了受影响者的自由和知情同意并确保他们参与了规划进程、转移工作是否尊重了人权标准、人道主义行为体有多大程度的参与。在一些情况下，政府提前关闭了营地，并在持久解决条件不到位的情况下强行驱逐了居民。一些回返、重新安置和搬迁进程没有充分发出通知或提供足够信息，以便让流离失所者自由选择是回返、留在原地还是在其他地方定居并做好相应准备，没有提供足够的交通工具，也没有提供食物、水和卫生服务，或者使民众面临不安全、骚扰和暴力风险，这都可能构成任意使人流离失所。国内流离失所者也可能经历二次流离失所，以逃避此类回返和重新安置进程，并搬到可能使自己面临被驱逐和进一步流离失所风险的非正式安置点或其他临时住处。

62. 持久解决进程必须确保安全、知情、自愿和有尊严。所谓自愿，指的是迁移必须尊重自由、事先和知情同意的要求，且必须不受任何形式的胁迫。如果有人被驱逐，并对自己的去向没有或几乎没有选择，如果中断对境内流离失所者的援助，意图迫使他们迁移，如果不向他们提供关于其旅程和回返或重新安置目的地条件的全面信息，那么迁移就不是自愿的。如果为他们提供交通协助，则必须充分通知他们做好准备，并确保他们在旅途中的人身和财物安全。不得分离家庭，妇女、儿童、残疾人、老年人、少数群体以及在特定背景下可能面临更大歧视、暴力或侵犯或侵犯人权风险的任何群体都必须得到保护，其具体需要得到满足。

63. 还必须确保回返或重新安置地区具备适当的条件。在一些情况下，由于武装行为体的存在或地雷和未爆弹药对土地的污染，境内流离失所者被带回不安全的地区。在流离失所与种族和(或)宗教紧张有关的地方，回返者也可能面临歧视、族群间暴力、骚扰和暴力的风险。回返可能会给当地服务和资源带来进一步压力，加剧回返者与社区之间的关系紧张，在某些情况下还会导致暴力和冲突，进而引发进一步流离失所。回返者可能会发现基础设施和自己的房屋已被摧毁、占据或

损坏。他们可能无法恢复生计，无法获得基本服务，如医疗保健、教育、电力、水和环境卫生服务。

64. 在某些情况下，作为搬迁或重新安置进程的一部分，民众被迁移到繁忙的城市中心以外的地点，这些地点被设定为营地或定居点，但缺乏接收人员的适当条件。在一些情况下，境内流离失所者被带到偏远的营地，并在此得到了住所和一定程度的人道主义援助，但无法获得谋生和教育机会，导致他们长期依赖援助，流离失所的时间延长。在另一些情况下，境内流离失所者分到偏远地区的土地，但由于缺乏基本服务，他们无法在这些地方定居。如果回返、搬迁或重新安置地区的条件不佳，境内流离失所者的援助和保护需求就会持续存在甚至增多，而人道主义行为体在确定和接触有需要者并相应调整人道主义反应方向时可能会遇到挑战。

65. 过早关闭营地、在无法保证可持续(重新)融入社会的条件下回返或重新安置不会结束流离失所。相反，这些措施非但不能提供解决办法，反而会导致进一步流离失所，加深危机，并扰乱向流离失所者提供人道主义援助和保护服务的工作。各国政府必须根据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，确保回返或重新安置区是安全的，并具备接收人员的必要条件。各国政府还必须确保境内流离失所者能就回返、搬迁或重新安置过程中发生的任何侵权行为诉诸司法并获得有效补救。

### 和平进程

66. 在冲突后环境下，包含流离失所问题以及境内流离失所者和受影响社区参与内容的和平进程在解决境内流离失所问题、防止该问题再次出现方面发挥着至关重要的作用。和平协议越来越多地纳入了解决国内流离失所问题、保护境内流离失所者权利的规定，尽管程度各不相同。<sup>59</sup> 这一做法值得称赞，应当予以扩大，以涵盖与国内流离失所有关的广泛问题，并将持久解决办法作为和平进程的一个具体目标纳入其中。

67. 例如，在和平协议和过渡司法进程中纳入住房、土地和财产方面的规定对于应对冲突期间实施的侵权行为、在相关时消除冲突前的不满以及引发冲突的结构性原因和不平等至关重要。住房和土地可能在冲突期间被摧毁或损坏，或在人口流离失所后被他人占据，这对寻求持久解决办法构成了诸多挑战。在许多情况下，侵犯住房、土地和财产一直是歧视性战略的一部分，目的是基于宗教、族裔、社会或政治派别理由迫使某些群体流离失所，并阻止其回返。因此，就过去发生的侵犯住房、土地和财产权行为提供补救是实现找到持久解决办法、建设和平、实现发展和恢复法治的关键。<sup>60</sup>

<sup>59</sup> 例如见 2006 年《尼泊尔政府和尼泊尔共产党(毛主义)间的全面和平协议》以及 2016 年《哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)之间关于结束冲突和建设稳定持久的最终协议》。

<sup>60</sup> 见 [A/HRC/47/37](#)。

68. 防止任意使人流离失所的义务也包括调查、起诉和惩处任意使人流离失所行为的义务。然而，境内流离失所者在诉诸司法方面可能遇到许多障碍，包括基于性别、族裔、宗教、政治派别或流离失所处境的歧视，或无法获得法律服务，无力支付费用和其他成本。冲突和暴力也可能对司法系统产生影响。必须清除这些障碍。在冲突后环境下，过渡期正义可帮助防止进一步流离失所，途径是对构成犯罪的任意使人流离失所行为的实施者提起刑事诉讼，并起诉导致任意使人流离失所的其他侵权行为。真相委员会可调查、报告并正式承认流离失所现象，并视之为严重的人权问题。无论是通过司法程序还是非司法程序，过渡期正义都能向受害者提供所受伤害的补偿，如恢复原状、赔偿、道歉和保证不再犯，帮助抚平冤情和修复社会结构。<sup>61</sup>

## 五. 国际社会的作用

69. 国际社会一直在参与许多方案，以支持各国履行各自防止任意使人流离失所的义务。例如，保护行为体支持各国政府审查其国内法律框架是否存在不足，并为起草新的立法以履行其国际义务提供技术援助。国际社会开展国内培训和提高认识活动，并与当局和冲突各方一道倡导尊重国际人权法和人道法。无论是在迅速展开、致使各国政府应对能力不堪重负的危机中，还是在旷日持久、耗尽资源的局势中，人道主义行为体都提供了生存援助。

70. 早期预警和提早行动是预防和减轻危机及由此造成的流离失所的有力工具。在这方面，区域月度审查机制加强了整个联合国系统的信息共享和联合分析。该机制是根据人权先行倡议构思的联合国全系统风险评估框架，目的是通过协作努力更好地评估风险和预防危机。它利用联合国不同部门在全球汇集的专门知识和信息，结合发展、政治、人权和人道主义分析，及时向联合国领导层提供信息，协调本组织的提早行动。

71. 国家和国际两级现有预警机制面临的挑战通常是确保对已查明的风险提早采取行动。国际社会的犹豫不决有时也会推迟行动。在其他政治利益可能占上风的情况下，很难让政治行为体关注尚未完全出现的问题，并让各国政府认识到风险。各国政府的政治意愿至关重要，国际社会可以在引导各国政府注意自己的责任和预防性办法的变革潜力方面发挥至关重要的作用。

72. 国际社会还可以加强国家能力，以预防和应对国内流离失所问题，并向流离失所社区提供平等获得生计和基本服务的机会。显然，要解决国内流离失所问题并防止问题再次发生，就必须采取有人道主义、发展与和平行为体参与的联合办法。人道主义行为体可以通过提供结构性支持或进行能力建设和加强国内法律框架，改善获得基本服务的机会。发展行为体则可以支持由各国政府主导的政策，以解决导致冲突和暴力的结构性社会经济问题，应对阻碍找到解决办法、延长流

<sup>61</sup> 见 [A/73/173](#)。

离失所时间的流离失所社会经济方面问题。<sup>62</sup> 在人权框架下采取协调一致的人道主义、发展与和平行动至关重要，这样才能在预防工作中消除冲突和危机的起因和影响。这包括采取行动实现可持续发展目标，以便解决根源问题，并采取行动保持和平，以防止冲突爆发、升级、继续和再次发生。

73. 和平行为体可通过支持和监测和平进程、促进和解并推动境内流离失所者和受流离失所影响社区参与和平进程，在解决和防止再次发生流离失所方面发挥重要作用。和平特派团推进了对平民的保护，从而防止了冲突导致的流离失所，并为解决冲突、诉诸司法和追究冲突期间所犯罪行的责任提供了支持。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团设立了起诉支助小组，以支持军事和民事司法当局调查和起诉武装团体成员犯下的最严重罪行。<sup>63</sup> 联合国阿富汗援助团通过实施支持当地冲突解决机制的方案，推动解决了楠格哈尔长期存在的水资源争端，使流离失所家庭得以重返家园，使儿童得以回到学校。<sup>64</sup>

## 六. 结论和建议

74. 与普遍存在的错误观念相反，预防工作的相关性并不局限于流离失所发生之前的各个阶段，还必须在流离失所发生和得到持久解决的过程中采取预防措施，以防止多次流离失所以及问题得到解决后再次发生。有效的预防战略需要采取全政府和全社会的办法，与境内流离失所者和受流离失所影响社区进行有意义的包容性协商，吸引这两方面的参与，并得到人道主义、发展与和平行为体的支持。

75. 特别报告员呼吁下列利益攸关方：

国家

(a) 批准和执行国际和区域人权保护文书及国际人道法；

(b) 确认需要各国政府各部门采取协调一致的行动预防和应对任意使人流离失所问题，并建立适当的国家法律、政策和体制框架，以履行国家预防和应对流离失所的义务，包括：

(一) 将相关国际法律标准，包括关于禁止任意使人流离失所和至少在任意使人流离失所行为构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪时将其定为刑事犯罪的国际标准纳入国内法律体系；

(二) 建立必要的治理结构，以履行国际义务，包括为此确定境内流离失所者问题国家协调中心，在从国家到地方各级建立有效的协调机制，并划分明确的责任、提供足够的资源，重点是加强能力，特别是地方政府机构的能力；

<sup>62</sup> 另见联合国开发计划署和世界银行提交给秘书长境内流离失所问题高级别小组的文件。可查阅：[www.un.org/internal-displacement-panel/content/Inputs-from-Stakeholders](http://www.un.org/internal-displacement-panel/content/Inputs-from-Stakeholders)。

<sup>63</sup> 见 <https://monusco.unmissions.org/en/what-rule-law-section-mandate>。

<sup>64</sup> 见 <https://unama.unmissions.org/un-backed-local-peace-initiative-ends-longstanding-dispute-nangarhar>。

(三) 建立机制，以确保受影响社区，包括境内流离失所者和收容社区，参与预防和应对流离失所问题的决策；

(c) 通过人权和保护监测等方式，加强数据收集和分析并将其用于预防工作，以了解风险的演变和受影响社区的根本脆弱性；

(d) 建立和加强全面纳入人权标准的预警机制，适当考虑侵犯人权和违反国际人道法行为，包括作为流离失所问题潜在推动因素、诱因和症状的性别暴力的早期迹象；确保早期预警和提早行动机制有效触发对已查明威胁的及时应对措施和反应；推动受影响社区参与此类机制；

(e) 促进国家军事和安全部队遵守适用的国际人道法和国际人权法，途径包括：

(一) 确保在指导军事和安全行动的军事手册、标准作业程序和其他材料中充分纳入国际人权法和国际人道法；

(二) 向军事和安全部队成员提供培训和能力建设，以确保对受暴力和冲突影响社区的权利以及境内流离失所者的权利的了解和敏感，并将性别平等和多样化观点纳入主流；

(f) 确保法律、政策和当局不以任何理由歧视境内流离失所者和受冲突、暴力和流离失所影响的社区，包括但不限于当局歧视在非国家武装团体控制或影响的地区居住或从这些地区流离失所的人口，并确保在评估军事和安全行动的成功时纳入保护平民和人口的考量，以促进有利于尊重人权的体制文化；

(g) 加强对流离失所发生之前和发生期间受冲突和其他暴力(包括刑事和帮派暴力)影响风险最大的社区采取保护措施，同时考虑到因多样化而呈现出的不同脆弱性以及交叉形式的歧视和不平等；向境内流离失所者提供人道主义援助和保护，同时也满足收容社区的需要；

(h) 确保关闭营地、回返和寻求其他持久解决办法的进程符合国际义务和标准，包括这些进程应自愿、安全和有尊严，可获取信息以及与受影响者协商和受影响者参与决策和规划方面的义务和标准；

(i) 确保境内流离失所者有效诉诸司法、追究肇事者责任，加强司法系统调查和起诉任意使人流离失所行为的能力，并向受害者提供有效补救；

(j) 确保将与任意使人境内流离失所有关的问题纳入和平协议，并确保境内流离失所者和受流离失所影响社区，包括妇女、儿童和青年以及具有不同族裔和宗教背景的群体有意义和包容地参与和平进程；

国际社会

(k) 向各国政府提供将防止任意使人流离失所问题纳入国内法和执行有关国际法律标准方面的技术支持、能力建设和宣传；

(l) 支持各国政府建立和加强国家、地方和社区早期预警和提早行动机制，并通过和执行以权利为基础的法律、政策和战略，以防止任意使人流离失所和该

问题再次发生, 包括为此促进冲突解决机制、诉诸司法和追责、和解和社会团结;  
推进包容和参与性和平进程, 保护境内流离失所者和受影响社区的权利;

(m) 除采取其他措施外, 设立追责和尽职调查政策和机制, 以确保向军事和安全部队提供的任何支持都符合并能促进尊重国际人权法和人道法;

(n) 加强人道主义、发展和建设和平行为体在预防工作中的协作, 实施灵活的基于社区的方案, 其中包含自力更生、社会团结、建设和平因素以及建设受影响人口复原力以防止未来流离失所的措施, 并定期推动流离失所者和收容社区参与进程的不同阶段工作。

---