



第七十七届会议

临时议程* 项目 69(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 [76/167](#) 号决议和人权理事会第 [50/6](#) 号决议提交。

* [A/77/150](#)。



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-达玛丽在她六年任期结束之际对其任务进行了回顾。

在本报告的专题部分，特别报告审查了发展引起的迁移的问题。她概述了因发展项目而迁移的人所面临的人权挑战，并指出了发展空间中可能导致任意迁移和侵犯被迁移者人权的系统性挑战。特别报告员向各国、发展行为体、国际社会、民间社会和国家人权机构提出了建议。

一. 引言

1. 本报告由境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽根据大会第 76/167 号决议和人权理事会第 50/6 号决议提交大会。在本报告第一部分，特别报告员在任期结束之际对其六年任期进行了回顾。在报告第二部分中，她审查了发展项目所致迁移的现象及其对被迁移者人权的影响。

二. 特别报告员对其任期的回顾

2. 境内流离失所者人权特别报告员认为，能够在过去六年担任这项任务，从而为世界许多国家那些属于最脆弱群体的陷入冲突、暴力以及人为和自然灾害的人倡导人权，是一种殊荣。她还感谢许多会员国及其政府、区域组织、联合国机构、民间社会和信仰组织、包括国家人权机构在内的人权实体以及学术和能力建立机构，因为她有许多机会与上述各方进行互动，以推动增强其责任，并努力保护境内流离失所者的人权。

3. 自 2016 年 11 月就任以来，特别报告员开始执行艰巨任务，在其前任在任期内留下的标准制定方面的大量成果以及《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》）——关于保护境内流离失所者的唯一具有约束力的区域条约基础上继续开展工作；上述成果尤其包括拟订和传播《关于境内流离失所问题的指导原则》（E/CN.4/1998/53/Add.2）和机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》（A/HRC/13/21/Add.4）所载的一套实质性的国际人权和人道主义标准。特别报告员在提交人权理事会的第一次报告中（A/HRC/35/27），介绍了她执行任务的路线图和战略，并在报告中明确指出，其目标是专注于标准落实工作，持续采取基于人权的方法，协调一致地倡导境内流离失所者的权利，并提高对以下方面的认识，即被忽视的境内流离失所问题的驱动因素以及境内流离失所者中的特定弱势群体。特别报告员执行的路线图依据的是与以下各方进行的一系列利益攸关方协商，即会员国以及各国家实体和政府间实体、联合国机构和民间社会组织以及前两位任务负责人沃尔特·凯林和查洛卡·贝亚尼。特别报告员感谢各方提出建议并进行建设性的参与。她分享了对其六年任期的以下思考。

4. 《关于境内流离失所问题的指导原则》是落实保护境内流离失所者工作的依据。自不到 30 年前设立境内流离失所者人权特别报告员以来，根据报告员的任务规定开展的工作已迅速地从主要开展标准制定工作（最终成果是《关于境内流离失所问题的指导原则》和其他标准），演变到开展更广泛的促进和宣传工作以及将境内流离失所者的人权纳入联合国和国际社会工作的主流。在纪念上述指导原则二十周年之际，特别报告员、联合国难民事务高级专员公署（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，启动了为期三年的《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》（又称 GP20 行

动计划)，该计划激励国际社会坚定地以国际人权标准和国际人道主义标准为基础，支持各国承担对境内流离失所者权利的责任。¹

5. 关于境内流离失所者权利的标准制定工作仍在继续，但目前的工作更侧重于国家和地方两级，即各国通过立法或政策框架，对其国际义务承担问责，以此来表明它们对保护境内流离失所者的主要责任。就这一重大任务而言，国际社会应继续通过能力建设和提供技术专门知识向各国提供支持。特别报告员感谢那些在国家一级为此类法律和政策举措作出贡献并确保这些举措符合国际法的国家和利益攸关方。特别报告员建议加强这一流程，特别是在收容境内流离失所者的国家加强这一流程，尤其是通过全球保护群组法律和政策专题组及其与立法者的合作，包括将《坎帕拉公约》纳入非洲会员国的国家法律。特别报告员还提醒所有相关各方，让境内流离失所者参与各种相关进程的重要性。

6. 国家在预防境内流离失所、保护境内流离失所者和解决境内流离失所问题方面承担主要责任。关于国家的主要责任问题已经讲过很多，以往的任务负责人和布鲁金斯学会开展的境内流离失所问题项目对这一主题作了广泛阐述，而且许多国家在以国家主权为基础履行国家责任方面有着丰富的实践，但其他一些国家的国家责任履行状况也很严峻。除了颁布和执行关于境内流离失所者权利的法律和政策外，一些国家在国家治理、机构建设和解决境内流离失所问题方面也有了良好做法。在前任特别报告员关于不同阶段境内流离失所问题的预防以及对策管理的积极做法、治理结构和机构安排的报告(A/70/334)之后，又出版了GP20行动计划背景下的国家实践汇编。² 这些文件中提供的所有事例都是政府的行政、立法和司法部门通过自己的工作所作努力，表明国家确实在承担其主要责任，应该得到国际社会的支持。

7. 与此同时，关于数据和流离失所问题，特别报告员感到鼓舞的是，在她的前任支持下，各国承担主要责任，监测境内流离失所状况以及在本国生成急需的数据和统计资料的工作取得了进展，她本人也继续支持这项工作。在任务负责人、联合国各机构和民间社会组织的支持下，境内流离失所状况概况调查工作得到加强，通过境内流离失所问题联合概况调查处向各国提供了更系统的国际技术专门知识。此外，统计委员会为任务负责人、联合国各机构和许多国家的国家统计局提供了急需的机构环境，以促进在国家一级生成有关境内流离失所者的官方统计数据。2020年，难民和境内流离失所者统计专家组最后确定了《境内流离失所者统计问题国际建议书》，其中为各国和国际组织提供了一个国际商定的框架，以改善有关境内流离失所者的优质官方统计数据的编制、协调和传播工作；这些数据随着时间推移保持一致，而且在各区域和国家之间具有可比性。特别报告员因

¹ 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GP20PlanOfAction.pdf。

² Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

这些发展而感到鼓舞，因为这些发展推动了国家实践，即国家对有关境内流离失所者的可用数据负责。³目前的挑战是执行上述建议。

8. **境内流离失所者和受影响人口参与的基本性质。**自特别报告员向大会提交第一份报告(A/72/202)，重点讨论境内流离失所者参与对其有影响的决策问题以来，联合国内外在许多层面上都更广泛地纳入了这项原则并就此达成了共识。所传达的信息是明确的，即只有采取以境内流离失所者为中心的办法，使其能掌控自己的生活，并对自己的未来作出实质性决定，才能使任何境内流离失所问题解决办法的干预或支持性措施持续有效。特别报告员尤为感到高兴的是，秘书长随后通过其境内流离失所问题的行动议程⁴所作努力，始终纳入了境内流离失所者参与的原则，并强调了他们的政治能动性，特别是作为国家公民的政治能动性。实际上，参与权涵盖切实立足于国际人权法的许多层面，从防止任意使人境内流离失所到在流离失所期间保护流离失所者，而且涵盖牢牢扎根于实现持久解决的努力的许多层面。这是一种必要的观念转变，从仅将境内流离失所者视作人道主义援助的受益者，转变成将境内流离失所者视作其自身具有能动性的力量，更加积极主动地与其互动并让他们参与。

9. 关注境内流离失所者的政治参与及其在选举中投票和参加选举的权利，是一个正在许多国家逐渐得到支持并得到民间社会和联合国机构支持的重要进程。为了鼓励进一步具体落实境内流离失所者的参与权，特别报告员在其提交人权理事会的最后报告(A/HRC/50/24)中详细阐述了这些政治权利。特别报告员还认为，促进境内流离失所者参与的工作尚未完成，必须通过法律和政策、治理架构、方案构想以及实地的执行和评估进一步加强，同时让各种受影响人口参加。

10. **基于国际人权标准的保护的核心理念。**特别报告员阐述了她通过参加机构间常设委员会以及与联合国各机构和实体互动而开展的有关将境内流离失所者的人权纳入联合国主流的倡导工作。在起草本报告时，常设委员会正在对联合国关于保护工作在人道主义行动中的核心理念的政策⁵以及关于人道主义应急行动中的境内流离失所者保护的方案进行各种审查。此外，联合国和各利益攸关方正试图将保护视角⁶纳入秘书长的人权行动呼吁中，⁷因为这一呼吁适用于联合国的政策、战略和业务优先事项。如果联合国系统要有效落实《联合国宪章》的人权支柱，并确保人权成为与境内流离失所者有关的人道主义、发展与和平关系中

³ 欧洲联盟和联合国，《关于境内流离失所者统计的国际建议》(2020年，卢森堡)，可查阅 www.jips.org/jips-publication/international-recommendations-on-internally-displaced-persons-statistics-iris-2020/。

⁴ 可查阅 www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/。

⁵ 机构间常设委员会，“关于保护工作在人道主义行动中的核心理念的说明”，可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/iasc-principals-statement-centrality-protection-humanitarian-action-2013>。

⁶ 例如见国际和平研究所，“The UN agenda for protection: policy, strategic, and operational priorities”，2022年3月，可查阅 www.ipinst.org/2022/03/the-un-agenda-for-protection-policy-strategic-and-operational-priorities。

⁷ 可查阅 www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml。

的一个重要组成部分，那么上述所有努力都必须取得成功。以保护为核心的概念是在实地执行人道主义、发展与和平政策和方案的一个关键方面。特别报告员坚持认为，依据国际法采取基于人权的方法，对于防止任意迁移和确保进行保护和提供解决方案仍至关重要。如果不在人权标准的基础上创造政治条件，从而最终实现社会凝聚力、经济主权以及在政治上接受境内流离失所者，并将其纳入主流社会，那么仅靠技术和方案办法是行不通的。

11. 正如特别报告员在提交大会的报告(A/76/169)中所阐述的那样，她在整个任期内特别强调了防止在冲突和暴力背景下的任意使人境内流离失所的问题；特别报告员在报告中详细评述了各国的义务，即通过基于人权的方法确保避免境内流离失所，或至少将境内流离失所给本国人民带来的可怕后果降至最低。境内流离失所问题高级别小组题为“阐明境内流离失所问题：未来愿景”的报告，也回应了预防这一主题。⁸ 在特别报告员的上述报告中，她指出全世界境内流离失所状况的严重性和程度日益增加，境内流离失所者的人数表明，迫切需要各国将更多努力放在防止任意迁移方面。然而，采取基于人权的方法防止任意迁移并不意味着阻止民众进行迁徙。迁徙自由和选择住所的自由是受到国际人权法保护的权利；迁移可具有保护性，使民众免遭其他伤害和侵犯人权行为，在民众为了安全而离开家园或其惯常居住地的情况下尤其如此。因此，预防措施必须遵循国际标准，重点关注消除导致流离失所的条件，保护民众不会被迫离开家园。采取措施预防危机和冲突，对于防止导致流离失所的条件至关重要。人们日益认识到防止任意迁移不仅是遵照国际法减少境内流离失所者人数的必要条件，而且也是促进社会凝聚力、善治和解决办法的必要条件；因此，特别报告员鼓励会员国和国际社会确保将预防工作纳入其关于各阶段境内流离失所问题的政策和方案。

12. 特别报告员在其路线图中还指出，必须提高对一些被忽视的境内流离失所驱动因素的认识。在提交大会的一份报告(A/75/207)中，特别报告员讨论了在气候变化缓慢产生的不利影响背景下的境内流离失所问题；这是一个亟需进行的讨论，涉及气候所致境内流离失所问题的一个鲜为人知的原因，因为在气候所致流离失所问题中，人们通常更关注更加引人注目的突发性驱动因素所导致的流离失所问题。目前有大量证据表明，气候变化对享有人权，如生命权、健康权、住房权、食物权、水权和教育权产生了广泛影响，并对文化权以及土著人民权利和自决权等集体权利产生了影响。在该报告中，特别报告员认为，气候变化缓慢发生的不利影响所致迁徙或流动可能不是完全自愿或完全强迫的，而是处于两者之间的连续体上的某个位置，这些位置所代表的自愿及强迫程度各不相同。然而，如果并非自愿，那么根据《关于境内流离失所问题的指导原则》中对境内流离失所者的定义，这种流动肯定就属于被迫流离失所的范畴。考虑到目前普遍被视为“气候紧急情况”的状况，特别报告员要求国际社会在减轻和减少灾害风险做法的基础上，制定更全面的应对措施，保护那些因气候变化而流离失所的人的权利，例如进一步审查气候变化导致损失和损害，从而影响流离失所者的可能性。

⁸ 境内流离失所问题高级别小组，“阐明境内流离失所问题：未来愿景”，2021年，可查阅 <https://internaldisplacement-panel.org/index.html>。

13. 境内流离失所的另一个驱动因素是“出于发展目的”或“发展引起”的迁移。人们认识到更广泛而言，发展项目通常会给社会，特别是欠发达国家带来重大利益，但在发展可能导致境内流离失所的情况下，在哪些是可以应用的适当标准和参数方面仍然存在问题。本报告试图从境内流离失所者保护的人权视角来回应这些问题。

14. 特别报告员希望，秘书长最近启动的境内流离失所问题行动议程的落实以及秘书长解决境内流离失所问题特别顾问今后将开展的工作，都将有助于推动亟需的成果，从而使各项解决办法主要关注境内流离失所者享有人权的问题。特别报告员重申，她欢迎⁹ 境内流离失所问题行动议程所载承诺，即推动落实人权，将其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，让保护和人权始终处于联合国工作的核心。

15. 关于解决办法，特别报告员一贯支持传播和执行机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》(A/HRC/13/21/Add.4)。常设委员会在该框架中详细阐述了实现持久解决办法的八项标准，这些标准以人权标准为基础，进一步强调了保护的核心地位。开展了各项努力，以确保上述标准在政策和实践中得到落实，并为此拟订了指标，尤其是开展了一个机构间持久办法项目，¹⁰ 该项目由境内流离失所问题联合概况调查处与任务负责人的前任合作发起，在现任特别报告员任期内启动。特别报告员确定，根据国际人权法对上述标准进行解释，就会发现这些标准既未得到充分理解，也未得到充分遵守，实地的人道主义和发展援助提供者的情况尤其如此。正如境内流离失所问题高级别小组题为“阐明境内流离失所问题：未来愿景”的报告所指出的那样，迫切需要为境内流离失所者找到持久解决办法，而且问题的关键是境内流离失所问题仍主要被视为人道主义问题。高级别小组在报告中强调了发展在持久解决办法中的作用，同时还指出，境内流离失所者的保护、安全保障和权利应该指导寻找解决办法努力的所有方面。特别报告员强调指出，在根据人权标准落实解决办法时，必须纳入收容社区，而且必须采取以地区为基础的全系统办法。¹¹

16. 境内流离失所者问题解决办法中的一个具体因素，即获得补救的标准正逐渐开始引起切实关注。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》(A/HRC/13/21/Add.4)载有境内流离失所者过渡期正义中被广泛误解和忽视的概念和做法。特别报告员在其任期内在一些国家就该问题开展了工作，其中一些国家制定了强有力的、法律规定的境内流离失所者过渡期正义赔偿方案，而另一些

⁹ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国秘书长境内流离失所问题行动议程：联合国专家说，该以身作则了”，2022年6月27日，可查阅 www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/un-secretary-generals-action-agenda-internal-displacement-time-lead-example。

¹⁰ 关于该项目的进一步信息，可查阅 www.jips.org/tools-and-guidance/durable-solutions-indicators-guide/。

¹¹ Walter Kaelin and Hannah Entwisle Chapuisat, *Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome* (联合国出版物，2017年)，可查阅 www.unocha.org/fr/publication/policy-briefs-studies/breaking-impasse-reducing-protracted-internal-displacement。

国家正在考虑实施此种方案。特别报告员在其提交大会的关于境内流离失所背景下的过渡期正义的报告(A/73/173)中,阐述了作为境内流离失所者解决办法一部分的过渡期正义,并坚决支持承认境内流离失所者是侵犯人权或违反国际人道法行为的受害者。特别报告员鼓励就这一问题开展进一步工作,并建议进一步扩大目前境内流离失所者过渡期正义的主要侧重点,即住房、土地和财产权(见 A/HRC/47/37)和赔偿,以包括过渡期正义的其他支柱,即了解真相的权利、诉诸司法的权利和保证侵权行为不再发生。

17. 在国家一级开展保护活动,特别是由国际社会与东道国政府一道开展保护活动,在许多国家仍是一项重大挑战。然而,随着驻地协调员和人道主义协调员网络结构性改革的开展,目前国际社会在人权和境内流离失所相关问题上的领导作用更加明确。特别报告员希望,她与难民署和全球保护群组协作设立的境内流离失所者保护专家组将有助于加强联合国的工作,支持国家一级的政治意愿、国家主导权和协调一致的国际支持,以推动全面的保护对策,包括创建有利于预防和解决境内流离失所问题的保护性环境。

18. **多利益攸关方办法和境内流离失所者权利的交叉性。**特别报告员、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发起的 GP20 行动计划,¹² 引入了系统地处理当前的境内流离失所问题的多利益攸关方办法。GP20 行动计划侧重于让各国参与执行《关于境内流离失所问题的指导原则》,采用四个工作流(境内流离失所者的参与、法律和政策、数据和分析以及长期流离失所问题的解决办法),因此联合国和民间社会的利益攸关方都采取了协调一致的行动。GP20 行动计划的成员主要与联合国会员国一道开展了各项活动,这些活动使人权理事会能够就实质性问题以及与影响境内流离失所者的人权问题有关的当前趋势进行辩论,而且促使许多利益攸关方在组织文化和政策中考虑政策问题。¹³ GP20 行动计划于 2020 年底圆满结束,但作为 GP20 指导小组背后的推动力量的各组织仍在一个名为 GP2.0 的新网络下继续协作。借鉴从 GP20 行动计划中吸取的经验教训,这些专家继续发挥非正式平台的作用,推动联合举措和活动,并推动分享关于境内流离失所问题的信息和良好做法,同时重点关注国家参与。特别报告员感到高兴的是,她推动并支持了上述努力,同时她肯定了让整个社会参与的境内流离失所问题解决办法的重要性。

19. 此外,对境内流离失所问题采取多利益攸关方办法,有助于对境内流离失所者人权的交叉性问题采取有区别的对策,同时认识到广大流离失所人口中的某些群体可能比其他群体更脆弱,更加被边缘化。因此,特别报告员的一份专题报告(A/74/261)专门讨论了境内流离失所儿童的权利问题,她在报告中将《儿童权利公约》适用于境内流离失所问题;特别报告员的另一份专题报告(A/HRC/44/41)专门讨论了残疾的境内流离失所者的权利问题,报告审查了残疾人在流离失所背景下的实际经历,并分析了他们平等享有权利的障碍。特别报告员鼓励在对流离失所

¹² 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GP20PlanOfAction.pdf。

¹³ 关于 GP20 行动计划的成果摘要,见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/multi-stakeholder-plan-action-advancing-prevention-protection-and-solutions-internally-displaced。

人口进行评估时强化分类数据，并鼓励有针对性地就不同群体的权利和需求作出回应。

20. 在境内流离失所者人权保护工作中，需要得到最大程度认可的一个重要利益攸关方群体是各国国内的一线工作人员。国家人权机构是保护和促进境内流离失所者人权的关键行为体。在提交人权理事会的报告(A/HRC/41/40)中，特别报告员审查了这些机构在不同的境内流离失所背景下发挥的作用，并审议了它们在流离失所各阶段进行参与、开展活动和采取积极做法方面的障碍；上述各阶段包括从防止导致境内流离失所的条件到发生流离失所之后在应对工作以及在实现持久解决进程中发挥作用。因此，特别报告员强调了国家人权机构在确保与其他的国家和国际伙伴一道，协作保护人权方面发挥的关键作用。世界各地的境内流离失所数量增加，但特别报告员感到鼓舞的是，国家人权机构为保护境内流离失所者的权利开展了更多活动；特别报告员鼓励各区域组加强交流做法和专门知识，并要求各方提供更多支持，促进在境内流离失所状况中作为有效人权监测机构的国家人权机构发挥独立作用。

21. 最后但同样重要的是，特别报告员强调了学术机构和研究以及有关境内流离失所问题的能力建设的重要性。布鲁金斯学会通过其境内流离失所问题项目向任务负责人提供了大量研究支助，并编写了关于境内流离失所问题的有价值出版物，项目结束使特别报告员的工作遭受重挫。但近年来，学术机构活动增加，开设了一些境内流离失所问题课程和其他相关课程。¹⁴ 关于各种境内流离失所问题的学术研究、从业人员研究和出版物也在增加，¹⁵ 更多的主流研究纳入了境内流离失所问题，例如通过卫生和境内流离失所问题网络开展的工作。特别报告员同样感到高兴的是，她继续与设在意大利圣雷莫的国际人道法研究所合作；这项合作可追溯到两位前任特别报告员，并通过在线课程得到加强。国际人道法研究所目前以英文、法文和西班牙文提供有关境内流离失所问题的法律和政策课程，培训了 50 多个国家的数百名政府官员、联合国保护问题专家和民间社会行为体。特别报告员感谢许多国际捐助方，它们使这些能力建设、学术课程和出版物成为可能；她赞扬支持这些机构的学者、研究人员和培训人员为境内流离失所者保护工作创建了更多知识，提供了更多分析和能力，并赞扬他们为落实政策和方案作出了贡献。

22. 过去六年，为了执行大会和人权理事会决议为其规定的任务，特别报告员在各项活动、国家访问和对话中做出努力，利用国际人权法并酌情利用国际人道法和灾害法，采用基于人权的方法处理所有相关问题。特别报告员在对自己六年任期的成果进行回顾时，认识到这些成果是广泛对话者合作和参与的结果，为此她真诚地对他们表示肯定和感谢。特别报告员希望重申，必须开展合作，以确保采取有原则的办法应对促进境内流离失所者人权方面的广泛挑战。

¹⁴ 例如，见伦敦大学关于境内流离失所、冲突和保护问题的在线课程，可查阅 www.london.ac.uk/courses/internal-displacement-conflict-and-protection。

¹⁵ 例如，见境内流离失所问题研究平台(<https://researchinginternaldisplacement.org/>)。

三. 发展引起的迁移和境内流离失所者的人权

23. 发展给社会带来重大裨益，即减少贫困、提高生活水平、实现自决和扩大获得服务的机会。此外，正如《发展权利宣言》和《维也纳宣言和行动纲领》所确立的那样，发展是一项不可剥夺的人权，也是一项有利于实现其他权利的人权。发展是为境内流离失所者提供持久解决办法的基础，因为发展提供了可持续地融入或重新融入社会所需的谋生机会，使流离失所者和安置地的收容社区获得更好的服务。¹⁶

24. 但发展项目也可能导致境内流离失所，对实现人权造成阻碍。人们往往认为，境内流离失所问题与冲突、灾害和气候变化有关，但发展项目经常迫使世界各地的社区居民离开家园。境内流离失所问题高级别小组在其报告中指出了这一挑战的重要性，在造成新流离失所的主要驱动因素中引述了大型发展项目的影响。¹⁷但就全球治理而言，发展引起的迁移问题在某种程度上是一个“孤立问题”，原因是人们并不认为这是一个人道主义问题，因而也不属于传统上负责处理强迫流离失所问题的机构的职权范围。¹⁸

25. 《发展权利宣言》强调，应增强个人权能，使其积极参与发展。特别报告员的侧重点是加强境内流离失所者的参与，因此她将在本报告中审查因发展项目而迁移的人的状况，着重强调他们因这种迁移而面临的人权挑战，并向相关利益攸关方提出建议，以防止、减轻和应对发展引起的迁移的后果。

26. 特别报告员感谢为了本报告而参与协商的所有利益攸关方，其中包括学术界、民间社会、发展金融机构和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的利益攸关方。

四. 发展引起的迁移：定义和术语

27. 发展引起的迁移(也称出于发展目的的迁移)的界定可能会有争议。发展融资机构使用“非自愿移民”一词。然而，这种措辞乐观地强调了解决办法，即移民，而不是迁移的人权挑战。如果在实际上甚至在原则上都没有实现可持续的移民，那么就可能造成发展项目导致流离失所的情况。特别报告员认识到那些因发展项

¹⁶ 联合国开发计划署，“境内流离失所：带着人道主义面具的发展挑战”，2021年9月，可查阅 www.undp.org/blog/internal-displacement-development-challenge-humanitarian-face。

¹⁷ 境内流离失所问题高级别小组，“阐明境内流离失所问题”。

¹⁸ 境内流离失所问题监测中心，“What does development-caused displacement look like in Africa?”，2016年12月，可查阅 www.internal-displacement.org/expert-opinion/what-does-development-caused-displacement-look-like-in-africa; and W. Courtland Robinson, “Risks and rights: the causes, consequences, and challenges of development-induced displacement”, paper prepared for the Brookings Institution and Johns Hopkins University School of Advanced International Studies Project on Internal Displacement, Washington, D.C., 2003, p. 3.

目而迁移但未得到人权保护或持久解决办法的人所面临的特殊挑战，在本报告中将使用“发展引起的迁移”一词。

28. 即便这个术语也有争议，原因是有人认为，该术语未适当反映出这种迁移的强迫因素。¹⁹ 此种强迫性力量可能是有形的——通过针对受影响社区的暴力行为或威胁，也可以是合法的，即国家使用国家征用权进行征用，或威胁使用这种权力，以迫使民众迁移或接受并不充分的补偿。即便没有迁移令，民众也可能因发展项目而迁离，原因是某些项目的环境足迹对其健康、粮食安全或生计造成了负面影响，这些影响最终迫使他们搬迁。这些人往往在保障自己的权利时面临更大挑战，原因是他们可能没有被正式承认为受项目影响的人。在迁移之前、期间和之后，国家或发展行为体²⁰ 可能未尊重或落实受影响人口的权利。受影响人口可能并不了解自己的权利，或无法安全地利用有效的补救机制。²¹ 在上述任何情况下，发展引起的迁移都构成任意迁移。

29. 某些发展项目尤其有可能引起迁移。最为人所知的项目类型是大型的能源和交通基础设施项目(水坝、公路、高速公路、运河、发电厂、铁路、机场和航天发射场)、采掘项目(矿山、油气田和能源管道)以及大型农业企业。这些项目需要大量土地，对社区的健康、粮食安全和生计造成环境影响，因此可能引起人口迁移。

30. 即便那些表面上有良好目标的发展项目，也可能造成重大的迁移问题。以野生生物和环境保护为重要目标的项目，往往导致土著人民离开其世代采用可持续方式管理的土地。旅游项目，例如开发度假区或为全球体育赛事建造体育场，可能导致当地社区的强迫迁离和任意迁移。市政翻新或“城市美化”项目可使当地社区受益，但这些项目往往导致社区居民因经济压力而被迫迁离或迁移，原因是翻新后的街区对较富有群体更有吸引力。

五. 国际法律标准

A. 人权文书

31. 《关于境内流离失所问题的指导原则》规定，被禁止的任意迁移包括在大规模发展项目下的迁移，除非是为了绝对的、不可抗拒的公共利益(原则 6)。人权事务委员会澄清说，不应将“任意性”的概念等同于“违法”(原因是迁移根据国内法可能合法，但根据国际法则是任意的)，而必须给予更广泛的解释，使其包括不当、不公、缺乏可预见性和正当法律程序以及缺乏合理性、必要性和相称性等要素。²²

32. 原则 7 责成当局探讨一切可能的迁移替代方案。如果没有任何备选办法，那么当局必须以法律决定为依据执行迁移，并提供关于迁移原因和程序以及补偿和

¹⁹ Nadine Walicki, “Expert round table on displacement caused by development: event summary”, paper prepared for the Internal Displacement Monitoring Centre, 2017, p. 7.

²⁰ 公共、私营或多边发展融资者或执行者及其中间人。

²¹ 《发展筹资方面的补救措施：指导与实践》(联合国出版物，2022 年)，第 30 页。

²² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2019 年)，第 12 段。

异地安置的充分信息，寻求受影响社区的自由和知情同意，并让其参与异地安置规划。迁移程序不得侵犯被迁移者的基本权利(原则 8)。当局应特别防止土著人民和其他特别依靠土地、同土地关系特别密切的群体的迁移(原则 9)，并应尊重就侵犯权利行为获得有效补救的权利(原则 7(f))。这些原则适用于发展引起的迁移。

33. 《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》纳入并扩展了上述各项内容。这些原则和准则强调，强迫迁离²³ 严重侵犯人权(第 1-9 段)。义务承担人应确保出于发展目的的迁离不构成强迫迁离(第 10 段)，并应调整法律和政策，以保护适当住房权(第 21-30 段)。在迁离之前、期间和之后都必须有人权保障措施(第 37-68 段)。迁离仅应在例外情况下发生，必须得到法律允许，必须符合国际人权标准，唯一的目的是为了促进普遍福祉，并确保补偿和复原(第 21 段)。有效的项目披露需要适当通知、有合理的审查时间、公开听证以及向受影响人口提供法律和技术咨询(第 37 段)，包括关于计划的重新安置的咨询(第 56 段)。基本原则还概述了保护和援助标准，包括实施迁离的条件、适当住房的标准(第 43-51、55-58 段)，以及向被迁移者提供适当补偿和补救的措施，包括对失去的土地实行同类补偿的原则(第 59-63 和 72 段)。

34. 《工商业与人权指导原则》适用于国家和私营发展行为体。这些原则要求各国创建有利于工商企业尊重人权的法律环境(原则 1-10)。工商企业应预防或缓解经由其商业关系与其业务直接关联的负面人权影响，即使并非它们造成了此类影响(原则 13)，而且工商企业应有履行其人权义务的政策承诺(原则 15)。工商企业应在开始经营之前开展影响评估和人权风险分析，包括与受影响者进行切实磋商(原则 18)，并应将这些评估的结果纳入其运作流程(原则 19)。工商企业应积极主动地尊重国际人权，并将加剧侵犯人权的风险视为是否守法的问题(原则 23)。工商企业应促进对不利人权影响的补救，包括建立自己的申诉机制，国家应根据既定的有效性标准，提供利用一系列司法和非司法申诉机制的机会(原则 22、25-29 和 31)。

35. 《坎帕拉公约》责成缔约国防止任意迁移(第四条)，包括防止发展引起的流离失所(第十条)，并促请缔约国防止这种流离失所，探索可行的替代办法，向受影响者提供充分的信息和咨询，并在执行拟议的发展项目之前进行社会经济和环境影响评估。

B. 国际金融机构的保障政策

36. 主要的国际金融机构有专门处理发展引起的迁移问题的保障政策，称为“非自愿移民”政策。²⁴ 预计将违反或实际违反保障政策的行为可通过机构独立问责

²³ 《基本原则》中的定义是“适用于涉及强迫和非自愿将个人、群体和社区迁离其住所和/或土地及其占有或依靠的共有财产资源的行为和/或不作为的强迫搬迁的情况，因此而排除或限制个人、群体和社区在特定住处、住所或场所居住或工作的能力，同时又不提供或得不到适当形式的法律或其他保护”(第 4 款)。

²⁴ 关于这些机构政策的比较分析，见 Miloon Kothari and Maria L. Bertelli, “Multilateral institutions and development-based displacement: a comparative analysis of involuntary resettlement policies” in

机制或项目一级的申诉补救机制进行处理。这些政策的主要目的是指导有关机构的运作,但这些政策,特别是世界银行集团的政策,对规范性环境具有“软法律”的影响,因为它们已被纳入其他公共和私营金融机构的政策,在其中得到体现(A/HRC/22/46/Add.3,第14段)。

37. 世界银行集团关于土地征用和非自愿移民的主要保障措施——世界银行环境和社会标准 5 和国际金融公司绩效标准 5——涵盖了上述国际人权原则中的许多原则,其中包括在有可能采取备选方案的情况下避免迁移,禁止强迫迁离,在所有移民规划阶段让社区进行知情参与,恢复生计和生活水平,有机会利用申诉机制,以及对损失资产的透明补偿(在可行的情况下,土地的实物补偿)。受影响人口包括拥有和不拥有正式保有权的社区、收容社区以及对受项目影响的土地和资源拥有使用权的社区。

38. 特别程序任务负责人曾强调了如何能在政策和实践中加强这些保障措施。在此背景下,适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员建议,保障措施应根据对被迁移者福祉所作评估,将发展引起的迁移限制在特殊情况下,根据国际人权标准明确保障适当住房权,并制定迁离的程序准则(A/HRC/22/46/Add.3,第19-44段)。发展权特别报告员建议让金融中介机构在以下方面接受问责,即维护保障政策,打击针对就发展项目提出相关关切的人的报复行为,加强利益攸关方的参与和项目披露;报告员同时指出协商具有技术性,这往往阻碍了民间社会的实质性参与。发展权特别报告员还指出,缺乏旨在确保在实践中落实参与和披露方面保障措施的监测,并指出参与权不同于同意权,而且即便受影响社区享有参与权,但其抵制或拒绝项目的的能力可能依然有限(A/75/167)。

39. 上述评论突出强调了以下方面,即这些机构的保障政策在人权保护方面存在差距,这些政策在实践中的执行有限,以及机构补救机制在提供补救方面缺乏效力。因此,即便是减轻影响的政策已经到位,因发展项目而迁移的社区在享有人权方面仍面临重大障碍。在行为体的保障政策薄弱或根本没有保障政策的情况下(这可能是普遍情况而非例外),因这些行为体而迁移的社区居民的人权可能遭受更严重影响。

六. 发展引起的迁移对享有人权的潜在后果

40. 下文详细介绍了发展引起的迁移对人权造成的较常见影响,但这些影响仅为说明性,并非详尽无遗,因为这一复杂的过程可能对享有所有各方面人权造成影响。²⁵

The Other Side of Development: Displacement, Involuntary Settlement and Rehabilitation (Routledge, 即将于 2022 年出版)。

²⁵ Lidewij van der Ploeg and Frank Vanclay, “A human rights based approach to project induced displacement and resettlement” *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 35, No. 1 (2017), p. 35.

41. 适当住房权²⁶ 包括迁徙自由和选择居所的权利，私生活、家庭或住宅不受任意侵扰的权利，²⁷ 以及免于被强迫迁离的权利。²⁸ 发展引起的迁移可能对实现这些权利构成挑战。无家可归是发展引起的迁移的一个常见后果，在没有重新安置和补偿方案或这些方案不足的情况下尤其如此。²⁹ 即便为被迁移者提供了替代住房，但它也可能不符合适当住房的国际人权标准(E/1992/23，附件三)。许多发展引起的迁移具有非自愿性，因此侵犯了选择居所的权利以及住宅不受侵扰的权利。

42. 如果发展项目导致的迁离没有得到适当保护和援助，就可能构成强迫迁离，这是严重侵犯人权的行爲。³⁰ 发展引起的迁离可能危及不受残忍、不人道和有辱人格待遇的权利、人身安全权，包括免受任意逮捕和拘留的权利，甚至可能危及生命权，³¹ 以及本节和以下各节详述的所有其他权利，具体情况如何取决于迁离的规划及实施方式。³²

43. 发展引起的迁移往往导致失去土地、无法利用共同财产和失业，从而危及工作权、获得失业保护的權利³³ 和财产权。^{34,35} 失去土地导致受影响者的收入锐减，而失去利用共同财产的机会可能尤其影响到那些为了生计使用社区土地、但并不拥有这些土地的人，其中包括妇女、牧民、农民和穷人。总而言之，失去土地以及无法利用共同财产可能不仅侵犯拥有财产的权利，而且可能危及工作权，因为被迁移的社区居民在失去传统土地和共同财产之后可能无法工作。对于那些搬迁之后无法以熟悉方式谋生的社区居民而言，失业是迁移的另一个常见后果。

44. 发展引起的迁移威胁到适当生活水准权和生活条件的不断改善。³⁶ 这种迁移可能导致迁移者被边缘化或“向下流动”，因为即便未丧失生计，生活水平也会下降，专业技能得不到利用或过时。³⁷ 异地安置地区可能没有社区居民曾享有的基本服务，或者收容社区正在利用这些服务，所以新迁移者的到来使服务负担过重。利用某些服务可能需要流利使用当地语言，导致难以获得这些服务。总而言

²⁶ 《经济社会文化权利国际公约》，第 11.1 条。

²⁷ 《公民及政治权利国际公约》，第 12 和 17 条；

²⁸ 人权高专办，“适当住房的人权”，可查阅 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing。

²⁹ Michael M. Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction: a model for population displacement and resettlement”, *Economic and Political Weekly*, vol. 35, No. 41 (2000), p. 3664.

³⁰ 人权委员会第 1993/77 和 2004/28 号决议。

³¹ 《公民及政治权利国际公约》，第 6-7 和 9 条；

³² 联合国人类住区规划署(人居署)和人权高专办，“强迫迁离”，第 25/Rev.1 号实况报道，2014 年，第 5-6 页。

³³ 《经济社会文化权利国际公约》，第 6 条。

³⁴ 人权高专办，“土地与人权：标准和应用”，2015 年，第 54 页。

³⁵ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, pp. 3663–3664.

³⁶ 《经济社会文化权利国际公约》，第 11 条。

³⁷ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, pp. 3663–3664.

之，这些现象相当于生活水准持续恶化，与享有不断提高生活水平权利的情况形成反差。补偿和移民方案的质量也对享有这一权利产生影响。应根据全面的估价方法及时提供补偿，并且这种补偿相对于全面生计恢复方案而言，应该是过渡性援助。然而，全面的生活恢复方案是罕见的例外——世界银行视察小组发现，在所调查的许多案例中，构想和执行重新安置，并将此作为可持续发展方案的政策目标并未实现。³⁸ 收容社区的适当生活水准权也可能受到不利影响，因为被迁移者的到来可能会加剧对当地服务、资源或就业机会的竞争，而且可能并未规定收容社区可以获得援助或补偿以抵消这些影响。³⁹ 这表明，在重新安置方案中必须采取基于地区的办法，同时考虑到对被迁移者和收容社区的影响。

45. 其他可能因发展引起的迁移而遭受影响的权利包括食物权、⁴⁰ 健康权⁴¹ 和受教育权。⁴² 粮食不安全是发展引起的迁移的一个常见后果，原因是迁移者丧失了生产性土地和生计。压力、创伤和较高的传染病发病率可能导致发病率和死亡率增加。儿童教育因迁移而中断，一些儿童可能永远无法返回学校。⁴³

46. 发展引起的迁移可能尤其对妇女的权利产生影响，从而违反《消除对妇女一切形式歧视公约》(特别是第 14 条(g)款，该款规定在土地垦殖计划方面给予妇女平等待遇)。政府可能不承认妇女为户主，从而拒绝对她们的土地或资产损失给予赔偿。⁴⁴ 保有权制度往往歧视妇女，在搬迁期间可能会沿用这种模式或变本加厉地加以利用(A/HRC/22/46/Add.3, 第 46 段)。发展行为体可能制定歧视性的异地安置和补偿政策，例如规定未婚妇女申请补偿的年龄限制高于未婚男子。⁴⁵ 妇女可能更多地依赖社区资源，例如她们对生产性土地拥有使用权，但没有所有权，但却可能既无法因损失而获得补偿，也无法在异地安置区获得类似的社区资源。⁴⁶

47. 《联合国土著人民权利宣言》第 3、4、8、10、18、20、23 和 26-28 条详细阐述了土著人民的自决权、生计权、发展权、对其土地和资源的控制权以及免遭流离失所的权利。尽管如此，土著人民继续受到发展引起的迁移的过大影响。土

³⁸ 世界银行视察小组，“非自愿移民”，新教训系列第 1 号(华盛顿特区，国际复兴开发银行和世界银行，2016 年)，第 19 页。

³⁹ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, pp. 3666–3667.

⁴⁰ 《经济社会文化权利国际公约》，第 11 条；关于发展引起的迁移和食物权的详细情况，见 A/HRC/13/33/Add.2。

⁴¹ 《经济社会文化权利国际公约》，第 12 条。

⁴² 同上，第 13 条；《儿童权利公约》第 28 条。

⁴³ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, pp. 3665–3666.

⁴⁴ Robinson, “Risks and rights”.

⁴⁵ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, p. 3666.

⁴⁶ Robinson, “Risks and rights”.

著人民的土地的开发程度相对较低，使这些土地成为采掘、水电、农业企业和养护部门的主要目标，在承认和落实土著权利之间仍有巨大差距。⁴⁷

七. 在解决发展引起的迁移问题和被迁移者人权问题方面的挑战

A. 披露、协商和同意不充分

48. 披露和协商是既定的保障措施，但开展这些活动的方式可能更多是“在调查问卷上打勾”，而不是开展切实努力，让受影响社区参与。⁴⁸ 所提供的信息可能不完整、无法获取或提供时间太迟，从而无法采取有效行动。发展行为体可能不愿意根据社区的反馈意见改变计划，使协商变得“毫无意义”，因为协商只不过是听对方说说而已。自由参与可能会受到限制，例如以公共卫生限制措施为借口限制参加，或因安全部队或武装团体在场而受到限制，因为它们可能会使用恐吓或暴力来阻止发表反对意见。

49. 在评估受影响人口就获取其土地表达的同意意见时，国家和发展行为体可能仅将涉及通过武力或国家征用权进行征用的土地交易视为未经同意的交易，而将所有其他情况视为“愿买愿卖”。然而，许多方式都可能使“自愿”交易含有胁迫成分。项目开发商可能隐瞒有关以下方面的信息或提供不准确信息，例如项目影响、受影响社区对项目提出质疑的权利或异地安置援助，利用虚假借口劝告受影响人口同意，或让受影响人口认为除了同意征用外他们别无选择，因此哪怕只有微乎其微的补偿也是可取的。受影响社区与那些以获取土地为目标的行为体之间存在权力差距，可能使前者给予自由同意的能力大打折扣。

50. 土地保有权模式也可能影响同意的质量。公共土地的正式保有权可能由精英阶层把持，或者精英阶层可能将自己定位为公共土地的合法所有者，导致项目开发商仅寻求并获得他们的同意，即便可能因失去土地而遭受影响的社区的其他成员并不同意进行交易。项目开发者也可能采用“分化瓦解，逐个击破”的办法，煽动或利用社区内部的分歧，以便获得某些成员的同意，并将此视为整个社区的意见。项目开发者还可能利用支持他们的部分群体，向社区中持抵抗意见的成员施压(见 [A/HRC/32/35/Add.3](#))。可能根本不会征求牧民、佃农或租户等拥有使用权但没有所有权的人的意见。

51. 缺乏充分的披露和协商可能导致上文所述的侵犯人权行为，但其本身也侵犯了受影响社区的参与权；根据《国际人权宪章》，参与权意味着所有公民都有参与影响到他们的决定，包括有关发展、迁移和重新安置的决定的平等权利。⁴⁹ 特别报告员一贯申明，境内流离失所者在面临境内流离失所问题时，无论其原因为何，都有权参与(见 [A/72/202](#))。如果再加上未征得同意这一点，那么不充分的披露和

⁴⁷ 详细分析，见《世界土著人民状况：土地、领土和资源权利》，第五卷(联合国出版物，2021年)。

⁴⁸ 《发展融资中的补救措施》，第38页。

⁴⁹ Robinson, “Risks and rights”.

协商也可能侵犯自决权，⁵⁰ 其中包括所有人民处置其自然财富和资源的权利，而国家有保障这种权利的积极义务。

B. 全球数据和纵向数据不足

52. 关于发展项目导致强迫迁离人员的总数，没有商定的全球数字或估计数，这与因冲突或灾害而流离失所的人的情况形成鲜明对比。⁵¹ 在缺乏此种数据的情况下，难以提高人们对发展引起的迁移问题的认识，因为反对者很容易争辩说，这种现象并不存在，或者非常有限，不值得国际社会注意。另一个重大缺陷是，与冲突或灾害情况不同，缺乏跟踪发展引起的迁移的商定方法。

53. 另外，还有一项空白，即缺乏因发展项目而迁移的人所遭受影响的纵向数据。要正确评价迁移对人权的长期影响、重新安置方案的效力以及发展引起的迁移的“赢家和输家”，就需要进行全面和分类的纵向监测和评价。这种评估可评估项目、异地安置和所提供补偿对受影响人口的生活水平和享有人权产生的影响是积极还是消极影响，或者是混合影响；关键问题是，要评估不同人口群体如何受到影响，包括那些因年龄、性别、残疾状况或少数群体身份等特征而可能面临更多障碍或歧视的人如何受到影响。⁵² 这种评估应随着时间推移反复进行，因为项目之后的结果可能因受影响人口接受调查的时期而大不相同。⁵³ 然而，开发项目通常并不进行这种纵向分析，在项目完成之后尤其如此。⁵⁴

C. 尽职调查范围有限

54. 在地理覆盖范围和所考虑的人权风险方面，尽职调查应具有全面性。发展行为体可能低估了将遭受项目影响的地理区域或人口，仅仅关注项目的实际足迹，而不注重其次级影响，例如道路、土地或资源的使用受到限制。⁵⁵ 国家和发展行为体可能未将人权尽职调查视为例行义务，或者它们可能仅在经判定有极高风险的情况下或在有人反对的情况下才进行这种分析。⁵⁶ 那些确实开展了此种尽职调查的开发者可能会将调查视为一次性工作，而不是评估不同实施阶段的新风险的持续过程。多边和国际发展行为体可能在充分评估地方法律框架和机构的能力之前，就将敏感任务交给地方当局。

⁵⁰ 《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》，第 1 条。

⁵¹ Walicki, “Expert round table on displacement caused by development”, p. 9.

⁵² 世界银行视察小组，“非自愿移民”，第 7 页。

⁵³ Brooke Wilmsen and Andrew van Hulten, “Following resettled people over time: the value of longitudinal data collection for understanding the livelihood impacts of the Three Gorges Dam, China”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 35, No. 1 (2017).

⁵⁴ 世界银行，“世界银行承认移民项目存在缺陷，宣布解决问题的行动计划”，2015 年 3 月 4 日，可查阅 www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/03/04/world-bank-shortcomings-resettlement-projects-plan-fix-problems。

⁵⁵ 世界银行视察小组，“非自愿移民”，第 5 页。

⁵⁶ 《发展融资中的补救措施》，第 18 页。

55. 尽职调查还应为项目结束或开发行为体退出的相关决定提供信息。“负责任的退出”一词包括发展融资者有计划和无计划的退出，是指这些行为体有义务确保它们的参与不会使受项目影响的人的处境变差。⁵⁷ 就发展引起的迁移而言，这意味着确保被迁移和重新安置的人的生计和生活水准至少相当于迁移之前的水平。这就需要在适当时期内对受项目影响人口的社会经济状况持续进行监测和评估，然而，如前所述，这种监测和评估基本不存在。

56. 对于那些拥有严格保障措施的发展行为体，当有人提请其注意侵权行为时，它们会倾向于“撒手离开”。但这不太可能使那些被迁离者的境遇得到改善，因为项目可能会被一个保障措施较少的行为体接管。发展行为体可能会寻求在项目完成后退出；但迁离对受项目影响社区的影响可能持续更长时间。如果要实现负责任的退出，就需要与国家和将接管项目管理的其他方面合作，以确保继续向受项目影响的社区提供援助，直至其人权和生活水准得到恢复。然而，在实践中，即便对那些制定了一些权利标准的发展机构而言，负责任地退出也是一个新概念，上述考虑因素并未没有得到系统的适用。⁵⁸

D. 获得切实补救的机会有限

57. 补救机制可能不符合《工商业与人权指导原则》原则 31 所述标准。⁵⁹ 可能根本没有任何补救机制，或者只能通过国家司法系统提供补救，从而使补救效力在国家为被告但却没有明确分权的情况下受到限制。补救机制往往没有决定的执行权。申诉人报告了以下情况，即不了解补救机制，无法满足严格的申诉资格标准，裁决过程长期拖延，缺乏明确沟通，无法获得切实参与申诉程序所需的相关专门知识和信息，以及此类机制纳入人权问题的程度有限。⁶⁰

58. 案件进入审查程序之后，案件数目减少的情况也很严重；审查并不会认定所有案件都符合资格，而最终有结果的案件则更少。⁶¹ 没有民间社会组织的支持，社区和个人在提起诉讼方面可能面临挑战。⁶² 如果主要发展机构通过金融或业务中介机构开展工作，还可能存在问责空白，原因是主要投资者的保障和补救机制可能无法有效地适用于这些当事方(A/HRC/45/28，第 24 和 34 段)。

59. 特别程序任务负责人多次提出了向寻求发展项目相关补救的人提供保护的问题(例如，见 A/HRC/45/28，第 31-36 段；A/HRC/36/40，第 44-49 段)。就发展项目提出关切的人权维护者和环境维护者一直是报复性攻击的目标，包括通过实施暴力以及将持不同意见者定罪实行报复(详见 A/HRC/47/39/Add.2)。发展机构可

⁵⁷ 同上，第 92 页。

⁵⁸ 同上，第 9 页。

⁵⁹ 关于全面分析，见 Caitlin Daniel and others (eds.), *Glass Half-Full? The State of Accountability in Development Finance* (SOMO, 2016), pp. 46–59; 《发展融资中的补救措施》，附件二。

⁶⁰ Daniel and others (eds.), *Glass Half-Full?*, pp. 46–59.

⁶¹ 同上，第 10-16 页。

⁶² 同上。

能没有能力向申诉人提供除匿名以外的其他安全措施，而且可能并不认为保护属于其职权范围。⁶³ 国家甚至可能被视为实施或容忍这种报复性攻击的同谋。

60. 缺乏获得切实补救的途径使受影响社区无法有效地倡导其人权，而且这本身也是一种侵犯人权行为。⁶⁴ 攻击寻求补救者和将其定罪，以及缺乏有效措施确保对其进行保护，还侵犯了生命权和不被任意逮捕和拘留的权利。

E. 界定基于权利的发展

61. 发展往往被解释为宏观经济增长、贸易扩大和消费增加(A/HRC/36/40, 第 19 段)。那些不顾迁移的代价而推动大型发展项目的国家往往认为，给整体民众带来的惠益超过了少数迁离者所承担的代价，即认为“有失才有得”。如果像通常那样，从总体上考虑成本和效益，而不是考虑社会中哪些阶层将受益，哪些阶层又将承担成本，那么发展行为体的成本效益分析可能有利于推进项目。⁶⁵ 尽管有反面的证据，但社会、环境和人权保障措施可能被视为额外的成本因素(见 A/70/274)。一些发展机构可能有内部措施，激励工作人员优先推进项目，而不是关注负面的外部效应，如人口迁离；对于具有政治重要性的项目，或者以项目规模来衡量成败的项目，情况尤其如此。⁶⁶

62. 与此相反，基于权利的发展办法会分析作为发展挑战根源的不平等现象，目的是纠正阻碍发展进步的歧视性做法和不公正的权力分配。⁶⁷ 《发展权利宣言》促请各国确保国家发展政策在让社会上所有人积极、自由和有意义地参与发展以及公平分配发展惠益的基础上，改善其福祉。此外，《宣言》指出，每个人和所有各国人民均有权参与发展，享有自决权，并对其自然资源拥有主权。可持续发展目标强调不让任何一个人掉队，并强调首先帮助落在最后面的人的重要性。⁶⁸ 因此，充分实现发展权意味着每个人都应平等地受益于发展。这就需要采取积极主动的专门办法来消除不平等现象。

八. 结论和建议

63. 与冲突或灾害造成的流离失所不同，发展引起的迁移可以通过适当的政策选择和国家充分履行其现有人权承诺来加以预防。这就需要改变观念，做到以个人和社区为中心，增强它们的权能，使其实现发展权，而不是采用家长式办法，将

⁶³ Daniel and others (eds.), *Glass Half-Full?*, p. 55.

⁶⁴ 《公民及政治权利国际公约》，第 2 条。

⁶⁵ Cernea, “Impoverishment risks and reconstruction”, pp. 3671–3672.

⁶⁶ 《发展融资中的补救措施》，第 25–26 页。

⁶⁷ 联合国可持续发展集团，“普遍价值原则一：基于人权的方法”，可查阅 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>。

⁶⁸ 人权高专办，“联合国专家警告，除非各国履行政治和财政承诺，否则发展议程将面临风险”，2016 年 12 月 2 日，可查阅 www.ohchr.org/en/press-releases/2016/12/development-agenda-risk-unless-states-honour-political-and-financial。

它们视为其主观能动性要服从国家利益的被动主体。以下建议就是本着上述精神提出的。

A. 确保有意义的披露、参与和同意

64. 各国应当：

(a) 更细致地评估土地交易的性质是否属于自愿，并为此考虑可能对同意的质量造成影响的权力及信息不对等状况；因地制宜地详细评估保有权制度；对谈判进行监督，以减少胁迫性做法；

(b) 确保公共卫生限制措施不会对受影响社区参与披露和协商进程的能力造成不当限制；

(c) 禁止武装团体和安全部队出现在披露和协商进程现场，以确保讨论进程免遭恐吓或暴力。

65. 各国和发展行为体应当：

(a) 确保向受影响人口及时提供信息，信息提供空间及方式在实际、文化和语言层面对所有识字水平的人都是适当和便利的，并确保在项目的每个规划和实施阶段之前更新信息；

(b) 改善披露和协商进程的质量，并为此提供便于所有群体，包括妇女、残疾人、老年人、土著人民和少数群体进出的披露和协商场所，并确保在项目周期所有阶段实现切实参与和持续开展诚意协商；

(c) 寻求受影响人口的知情同意，而不仅仅是让其参与，让他们有机会根据发展权影响发展和重新安置计划，提出替代方案或彻底拒绝项目；

(d) 为获得法律和技术援助提供便利，以使受影响社区能做到知情参与。

66. 国际社会、国家人权机构和民间社会应当：

(a) 监测并报告与具有迁移影响的发展项目有关的披露、参与和同意的质量，并倡导改进做法；

(b) 向受影响社区提供法律和技术援助，以提高其参与的质量。

B. 为在发展项目中实现人权创造有利环境

67. 各国应当：

(a) 将相关人权标准，包括《关于境内流离失所问题的指导原则》、《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》和《工商业与人权指导原则》纳入国家法律，并设立或授权一个机构监督实际执行情况；

(b) 确保及时、公正地调查和起诉针对提出发展项目相关关切的人实施报复的事件。

68. 各国和发展行为体应当：

(a) 使人权尽职调查成为项目周期的系统组成部分并落实调查结果，为此要开展以下工作：

(一) 在开展任何项目之前，进行与迁移有关的风险评估，并评估当地的法律框架和机构能力；

(二) 确保所有人权风险评估准确评估所有受影响人口、受影响区以及与发展引起的迁移有关的主要和次要风险；

(三) 提供绩效奖励，以鼓励不再继续开展被评估为对人权有不当影响的发展项目；

(四) 在决定退出项目之前，评估退出项目对人权的影响；

(b) 通过以下方式提高补救机制的效力：

(一) 为社区获得免费的法律和技术援助提供便利，以使其利用补救机制；确保补救机制方便和可靠，运作方式透明，并确保补救机制在可预测时限内作出可执行的判决；

(二) 要求中间人和第三方承担以下责任，即尊重国家或行为体的既定环境、社会和人权标准，并对报复事件采取零容忍政策。

69. 国家人权机构和民间社会应当：

(a) 支持开展人权尽职调查和风险分析，报告调查和分析质量，并提供能力建设，以加强对人权的认识和更好地落实人权；

(b) 向受影响社区提供免费的法律和技术援助，帮助它们获得补救，并积极主动地将符合条件的事项提交相关补救机制；

(c) 倡导开展以下工作，即将与发展引起的迁移有关的国际人权标准和原则纳入国家法律。

70. 国际社会应当：

(a) 向各国提供技术援助和能力建设，以加强发展背景下的人权法律框架和机构能力，制定符合国际人权标准的、与发展引起的迁移有关的国家法律和政策；

(b) 倡导多边发展行为体内部符合国际人权标准的、与发展引起的迁移有关政策，并监督政策执行情况；

(c) 建立或授权一个多边机构，在全球范围内处理发展引起的迁移问题。

C. 采用基于人权的发展办法

71. 各国应通过和促进国家发展计划，推动落实发展权。

72. 各国和发展行为体应当：

(a) 支持受影响社区努力实现工作权、财产权和适当生活水准权，包括采用以下办法：

(一) 采用透明和适当的估价方法，为所有损失的资产，包括公有财产，公平及时地提供适当补偿，同时不局限于单纯的补偿办法，以便纳入被迁离社区恢复迁离前的生活水准所需的生计支助；

(二) 确保与受影响社区商定符合适当住房国际标准的重新安置安排，并确保在任何迁离或拆迁工作之前予以充分落实；

(b) 通过以下方式促进落实发展权：

(一) 尽可能避免因发展项目而进行迁移，将迁移限于特殊情况；

(二) 使被迁移者能够受益于项目产生的发展收益，利用分类的成本效益分析作为发展决策的基础。

73. 国际社会、国家人权机构和民间社会应倡导符合国际人权承诺，包括《发展权利宣言》和可持续发展目标要求的发展模式。

D. 弥合数据差距

74. 各国和发展行为体应当：

(a) 收集、公布和定期更新分类统计数据，统计因其牵头开展或供资的发展项目而迁离者的人数，并详细说明所使用方法；

(b) 收集按群体分列的、有关受项目影响人口的人权状况和生活条件的基线数据；定期进行后续评估，包括项目后评估，以评估受项目影响人口的人权状况及其生活水准如何随时间推移而发生变化；公布和提供这些数据；

(c) 利用上述数据为开发项目、异地安置和补偿的相关决策提供信息。

75. 国家人权机构和民间社会应当：

(a) 确保将因发展项目而迁移的人纳入人权监测和评估以及倡导工作，并确保他们受益于人道主义组织提供的人道主义援助；

(b) 监测国家和第三方遵守与发展及迁移有关的国际人权标准的情况，并向国际人权系统报告监测结果。

76. 国际社会应当设立或授权一个多边机构，作为关于发展引起的迁移问题的全球数据存储库，并商定数据收集和估算的共同统计方法。

77. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组和适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员已核准上述建议。