



第七十届会议

临时议程* 项目 73(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

保护和援助境内流离失所者

秘书长的说明**

秘书长谨依照大会第 68/180 号决议和人权理事会第 23/8 号决议向大会转交
境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告。

* A/70/150。

** 因特别报告员重新安排对菲律宾的正式访问日程而迟交。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告概述了境内流离失所者人权问题特别报告员自上次向大会提交报告以来所开展的主要活动。

专题部分审议了治理机构和机构安排有关预防和管理应对不同阶段境内流离失所问题对策的积极做法，这些做法可在各种情况下复制，同时适应本国和当地实情。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的任务和活动	4
A. 任务	4
B. 国家访问	4
C. 与国际和区域组织的合作	6
D. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流.....	6
三. 负责境内流离失所问题的治理机构.....	7
A. 导言	7
B. 治理以预防、做好准备和减少流离失所问题	11
C. 治理以援助和保护境内流离失所者	14
D. 治理以便为境内流离失所问题持久解决办法提供支持.....	17
四. 结论和建议	22

一. 导言

1. 本报告系境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼依照人权理事会第 23/8 号决议和大会第 68/180 号决议提交。
2. 本报告第二节概述了特别报告员自上次向大会提交报告以来所开展的活动。第三节审议了在建立治理结构以预防和应对不同阶段境内流离失所问题方面的积极做法，这些做法可适应特定国家和地方实情。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 任务

3. 人权理事会第 23/8 号决议授权特别报告员探讨境内流离失所这一复杂问题，方式尤其包括进行协调一致的国际宣传和行动，以加强保护和尊重国内流离失所者的人权，继续并加强与各国政府、政府间、区域和非政府组织及其他有关行为体的对话，争取加强国际上对国内流离失所问题采取行动，并把国内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有相关部门工作的主流。

B. 国家访问

4. 自上次向大会提交报告以来(A/68/225)，特别报告员对乌克兰(A/HRC/29/34/Add.3)、中非共和国、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和菲律宾进行了正式访问和工作访问。

中非共和国

5. 2015 年 2 月 10 日至 14 日，特别报告员与人道主义事务协调厅助理秘书长及欧洲联盟委员会人道主义援助和公民保护部业务部长共同访问了中非共和国。中非共和国人权状况独立专家参加了代表团。

6. 当时境内仍约有 500 000 人流离失所。他强调，他们的困境应引起国际社会的一致重视，决不应遗忘悲惨的人道主义状况。代表团目睹了许多境内流离失所者，尤其是来自少数族裔和游牧部落的流离失所者，他们持续遭到暴力侵害，并生活在岌岌可危和令人绝望的环境中。特别报告员强调，不应阻止任何人迁往最适合其保护需要的安全地方，他们的选择必须得到尊重。

伊拉克

7. 2015 年 5 月 9 日至 15 日，特别报告员对伊拉克进行了正式访问。他前往巴格达和埃尔比勒，与国家和区域政府代表及其他利益攸关方举行磋商。在初步结论中，他呼吁伊拉克政府提供更多资源、做出更多规划和更多地关注近 300 万名

境内流离失所者的需要。由于动荡的冲突局势，可能出现新一轮流离失所现象，这需要采取应急准备措施，保护境内流离失所者的权利，包括其行动自由。集体避难所和临时建筑内境内流离失所者的生活条件恶劣，常常有可能再次流离失所，那里没有充足的庇护所、医疗保健、食物、水和环境卫生。需要采取紧急措施，创造适当的生活条件，预防疾病和防止疾病蔓延。直面流离失所危机的收容社区的需要必须加以解决。考虑到人道主义资金严重短缺，国际社会必须成为伊拉克长期、可信赖的人道主义伙伴。

阿拉伯叙利亚共和国

8. 2015年5月16日至19日，特别报告员对阿拉伯叙利亚共和国进行了正式访问。他访问了大马士革、霍姆斯和拉塔基亚周围的集体避难所。目前境内有超过700万人流离失所，鉴于许多地方动荡不安，极有可能出现新一轮流离失所现象。大多数境内流离失所者与收容家庭和社区生活在一起，这给它们造成了沉重负担。在流离失所三四年后，生活在集体中心的许多人依赖人道主义援助，缺乏就业机会，重返家园的希望渺茫。他敦促叙利亚政府允许联合国和其他人道主义行为体在政府管制区和安全许可区自由行动，不受阻碍地访问所有地点和境内流离失所人群。当前的人道主义供资缺乏问题需要国际社会采取紧急行动，以支持向叙利亚的人道主义机构提供支助。

菲律宾

9. 2015年7月21日至31日，特别报告员对菲律宾进行了正式访问，以评估自然灾害、冲突和发展项目所致该国不同地区境内流离失所者的现状。菲律宾政府采取对策应对台风“海燕”导致的大规模境内流离失所现象，在向受灾人口提供临时和永久住所及恢复生计机会方面取得了巨大进步，并制定了旨在减轻今后灾害影响的“重建得更好”等政策，他对此表示称赞。不过，他表示关切的是，充分实现持久解决办法之前关注和资源似乎减少，且一些境内流离失所者依然境况悲惨。他敦促菲律宾政府信守承诺，并高度关注和拨付资源给境内流离失所者，直至实现持久解决办法及其未来得到保障。他还关切棉兰老岛流离失所导致的持续冲突以及受冲突和发展项目影响的土著人民的境况。

国家访问请求

10. 特别报告员请求或再次请求访问多个国家，包括柬埔寨、洪都拉斯、尼日利亚和墨西哥。这些国家政府已同意特别报告员依照任务规定今后访问本国，他对此表示感谢。

C. 与国际和区域组织的合作

11. 特别报告员与非洲联盟密切合作，促进批准和执行《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》）。2014年11月，他在内罗毕举行的

非洲联盟人道主义研讨会上作为主旨发言人讨论了有效的人道主义干预措施和在冲突引起的流离失所局势中提供援助的问题。2014年12月，在非洲联盟常驻联合国日内瓦办事处代表团举行的纪念《坎帕拉公约》生效两周年的活动上，他盘点了《公约》取得的进步，并敦促《公约》更上层楼。2015年8月18日至9月19日，他进行了工作访问，就《坎帕拉公约》的执行情况在亚的斯亚贝巴与肯尼亚、南苏丹、乌干达、赞比亚和非洲联盟的政府官员和利益攸关方举行了对话。2015年3月，他还就美洲境内流离失所问题与美洲人权委员会接触。

12. 特别报告员与民间社会组织保持了密切的伙伴关系，民间社会组织在支持其任务方面发挥着重要作用。他赞赏布鲁金斯学会—伦敦政经学院境内流离失所项目提供的支持，以及与境内流离失所者联合剖析服务处、丹麦难民理事会和境内流离失所问题监测中心的战略伙伴关系。

D. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流

13. 特别报告员继续支持将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统和更广泛的人道主义界的主流，特别是通过积极参与机构间常设委员会的工作。

14. 2014年9月，他参加了世界银行组织的第二届世界重建大会上题为“危机后发展的持久解决办法”的小组。他强调，为实现持久的解决办法，有必要吸收发展伙伴参与。他介绍了在为危机后流离失所问题制定持久解决办法的过程中遇到的挑战和机遇。

15. 2014年10月，特别报告员参加了联合国开发计划署和人道主义事务协调厅组织的一场活动“城市环境中流离失所问题的持久解决办法：海地的情况”，这为传播其从提交大会的关于实现城市环境中流离失所问题持久解决办法的报告以及从其访问海地得出的结论和建议提供了机会。

16. 2014年10月，他在安全理事会题为“妇女、和平与安全：流离失所的妇女和女童：领导人和幸存者”的辩论中发言。他强调，境内流离失所妇女作为境内流离失所者和妇女面临双重歧视，并且由于性别以及年龄、群体归属、残疾、其公民或社会经济状况等交叉因素面临独特的人权挑战。针对境内流离失所问题的对策仍不足以解决妇女和女童的特殊关切。

17. 在即将于2016年5月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议前举行的所有区域磋商均得出结论，有必要制定和(或)执行关于保护和援助境内流离失所者的区域公约，特别报告员对这一事实表示欢迎。他参加了2015年举行的两次区域磋商，即3月和5月举行的中东和北非区域磋商以及拉丁美洲和加勒比区域磋商。他强调有必要通过关于境内流离失所问题的区域文书及国家法律和政策，并敦促建立更有效的伙伴关系来满足城市地区的迫切需要。他打算与拉丁美洲、亚洲和太平洋等区域的相关行为体携手合作，以促进此类文书。

三. 负责境内流离失所问题的治理机构

A. 引言

18. 本国流离失所者人数连续第三年创下新高。截至 2014 年 12 月，全世界因武装冲突、侵犯人权和普遍暴力导致的境内流离失所者达 3 800 万人，¹灾害又导致 1 930 万名境内流离失所者。²旷日持久的流离失所局势已成为新常态，根据境内流离失所问题监测中心提供的数据，冲突引发的境内流离失所现象平均持续时间为 17 年。³这些令人震惊的统计数据表明我们既未能采取集体行动保护平民免于被迫流离失所，长期来看，也未能对境内流离失所者的困境以及为其提供持久解决办法的权利作出回应。

19. 《关于境内流离失所问题的指导原则》指出，国家当局承担着向其管辖范围内境内流离失所者提供保护和人道主义援助的主要责任(原则 3)。这突出强调一点，即各级当局——国家和地方——在处理境内流离失所问题时必须展现出领导力，尤其是通过采取积极态度和建立相关的治理机构，以更好地预防、减缓和应对境内流离失所危机。然而，在许多情况下，不清楚哪些机构获得授权处理境内流离失所问题，其作用和职责是什么，以及适当采取哪些必要行动来解决这个问题。

20. 境内流离失所危机对各级当局均构成挑战，当危机数量逐渐增多，并且资源捉襟见肘时，危机可迅速变得势不可挡。有效的治理机构对于确保系统、协调和立足人权应对境内流离失所问题非常重要。本报告充当支持各国预防以及以更加协调、有效和可持续的方式应对境内流离失所问题的指导工具。它以国际标准、特别报告员开展的国家访问以及按照授权任务提交的前几次报告为参照。它并非放之四海而皆准的模式，但为良好治理结构和做法提供了蓝图，这些机构和做法可依据各国和当地实情适应和运用到不同情形。

21. 流离失所，不论是冲突、暴力还是灾难导致，往往很难或不可能预测。一些国家或政府极少或从未发生大规模人口流离失所现象，因此对流离失所事件感到震惊，缺乏以适当程序、政策和机构应对这一问题的能力。而经常经历灾难所致流离失所问题的那些国家应该能够更好地应对，它们已经明白必须制定制度和程序。在管理流离失所危机方面，可从这些国家学到很多。

¹ 境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，《2015 年全球综述：冲突和暴力导致的境内流离失所者》(日内瓦，2015 年)。

² 境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，《2015 年全球估计：灾难导致的境内流离失所者》(日内瓦，2015 年)。

³ 见 www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds。

22. 善治涉及身份明确、具备适当资格、装备精良和供资充足的机构做出及时和协调一致的对策。善治是有效预防和应对流离失所问题的前提。如果治理不力，或者根本没有治理，那么任何对策均有可能具有临时性和缺乏协调，已分配的资源可能不足，国家当局提供很少的资源或不提供资源，使得境内流离失所者自我谋生或依赖非政府和国际人道主义反应。如果有善治，所有相关和必要的行为体就可做出及时和协调一致的反应，有效满足境内流离失所者的需要，并保护他们的权利。

23. 不同阶段的流离失所局势需要不同行为体采取不同的对策和行动，可确定重要的跨领域要素，以确保做出适当、及时的反应。领导力很重要，应在高级别指定领导，例如在总理办公室下，以便对反应给予适当级别的关注和重视。应尽早制定法律、政策和财政框架，为所有行为体的行动提供法律依据和指导，并安排相关预算。职责协调和认定要及早，应明确向所有回应者作出解释，包括在国家、区域和地方一级的协调方面。诸多行为体，包括国家人权机构和非政府组织，可在流离失所的所有阶段发挥作用，提高对流离失所问题的认识，发挥咨询作用，收集数据和资料，监测人权状况，以及确保境内流离失所者的权利得到尊重。

24. 善治要求在国内，必要时在国际收集和协调专业知识，以快速应对流离失所局势。资料的收集、监测和共享对于所有行为体从最开始阶段就适当应对和了解流离失所事件的动态和各个方面非常重要。这包括以下信息，即哪些人流离失所，涉及多少人，他们去往哪里和为何去往那里，以及他们迫切需要什么。善治要求技术认识，以便将这个认识广泛传播给回应者。重要的是，流离失所问题的治理需要了解境内流离失所者的人权，包括就影响流离失所者的决定咨询他们和参与针对他们的解决办法的权利。

25. 在其提交人权理事会的上一份报告(A/HRC/29/34)中，特别报告员强调，有必要将境内流离失所者纳入 2015 年后发展议程和可持续发展目标。认识到流离失所危机，尤其是长期流离失所危机，不仅是人道主义挑战，也是发展挑战，他强调，国家当局必须将流离失所者纳入其自身发展议程和方案，以确保持久解决办法。

26. 针对境内流离失所问题的所有对策必须了解流离失所的具体动态和这些流离失所者的情况。在冲突或暴力局势中，种族或宗教族裔受到的影响最大，因此，在应对的所有阶段，所有行为体均须遵守平等和不歧视的原则。在流离失所期间和流离失所地点，一些群体可能尤其脆弱，包括妇女和女童、儿童、老人、残疾人和慢性病患者。各项对策必须敏感认识到他们的需要，必须制定措施解决特殊保护关切，包括需要保护妇女和女童免遭性暴力(A/HRC/23/44)。

27. 国家可能不太能够预测冲突或暴力引发局势中的流离失所现象。还必须承认，在一些情形中，国家可能合谋导致流离失所，例如通过否认某些少数族裔群体的

法律地位，使他们处于无国籍状态，变得尤其脆弱，或者对某些人口群体实施暴力，抑或支持对这些群体实施暴力。在应对流离失所问题时，国家可能并不一定始终是可靠或始终如一的行为体或伙伴。那么国际社会须考虑国际法原则和《联合国宪章》提供的对策。在冲突或暴力局势中，善治对于确保处境危险的流离失所者的安全至关重要。

28. 特别报告员注意到，在流离失所的每一阶段应考虑到总括原则和行动，这些原则和行动应为针对境内流离失所问题的任何对策提供指导。

国家法律和政策框架

29. 特别报告员广泛谈到各国需要通过综合性国家文书来应对境内流离失所问题，尤其是通过其国家访问和之前提交人权理事会的报告(例如，见 [A/HRC/26/33](#) 和 [Corr.1](#) 及 [A/HRC/29/34](#))。他还强调，许多出版物为制定关于境内流离失所问题的国家文书、汲取学习到的多年经验教训和良好做法提供了宝贵指导。这些包括针对立法者和决策者的手册⁴和布鲁金斯学会出版的关于制定国家文书的指南⁵，以及各国议会联盟(议联)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)印发的议员境内流离失所问题手册。⁶

30. 迄今为止，超过 25 个国家通过了关于境内流离失所问题的具体国家文书。国家文书，如法律和政策框架，是加强国内应对境内流离失所问题对策和以法律形式制定一整套针对所有利益攸关方的共同原则和指南的基本工具，这些利益攸关方包括境内流离失所者本身，应明确阐明他们的权利。《关于境内流离失所问题的国家文书》指出：“如果适当实施，一个协调统一且明确分配政府内部职责的国家文书可在行动中建立信任和信心。”

31. 不仅必须制定法律和政策框架，还必须为其提供适当资源并在实践中付诸实施。在 2015 年 5 月对伊拉克进行正式访问后，特别报告员突出强调一个事实，即 2008 年流离失所和移徙事务部与国家国际伙伴合作制定的宝贵的《伊拉克流离失所问题国家政策》实际并未付诸实施，目前也并未为政府行动提供切实有效的依据。他指出，政府对策因而是临时的，有必要更新现有政策，并在全国实施，为其提供预算，配备更有效的治理和应对机构，以帮助指导和监管国家和区域一级的政府行动。

⁴ 布鲁金斯学会-伯尔尼境内流离失所项目，《保护境内流离失所者：立法者和决策者手册》(华盛顿哥伦比亚特区，布鲁金斯学会，2008 年)。

⁵ 境内流离失所问题监测中心、挪威难民理事会和布鲁金斯学会-伦敦政经学院境内流离失所项目，《关于境内流离失所问题的国家文书：文书制定指南》(华盛顿哥伦比亚特区，布鲁金斯学会，2013 年)。

⁶ 《境内流离失所问题：责任和行动》，《议员手册》第 20 期，(日内瓦，2013 年)。

32. 国家文书对于保证所有利益攸关方之间的有效合作和协调非常重要。国家文书通过列出国家支持境内流离失所者的优先事项和活动以及列明其部门对境内流离失所者感兴趣的各部委或机构的作用和职责，便利对具体的流离失所局势做出针对性对策。国家文书应全面纳入《指导原则》和该国已加入的区域文书，如《坎帕拉公约》，同时使其适合国家和地方实情。

33. 在 2014 年 9 月对乌克兰进行访问后，若干参与应对乌克兰东部冲突所致流离失所危机的省政府和民间社会组织对缺乏关于境内流离失所问题的法律和政策正严重阻碍其做出对策表示关切。法律将阐明境内流离失所者的权利，确立机构责任，为政策和方案编制决定提供参考，重要的是为在国家和区域一级的资金供给提供法律依据。乌克兰议会于 2014 年 10 月 20 日通过了一部关于境内流离失所者的权利和自由的法律。

充足资源

34. 善治需要国家投资财政和人力资源。流离失所问题治理机构要充分发挥作用，必须为其提供具体预算、庄严载入法律，并指定专门用于应对境内流离失所问题。只有这些机构具备充裕供资，并具备必要的具有有关境内流离失所问题专业知识的人力资源，对策才会有效。在访问乌克兰期间，区域当局告知特别报告员，它们的财政资源不足以支持境内流离失所者的迫切和长期需要，有关其预算的法律规定限制了将这些资金用于为境内流离失所者提供服务(A/HRC/29/34/Add.3)。

35. 虽然国家财政资源可能限于或专门用于其他优先事项，但各国政府必须尽其最大能力为流离失所问题对策提供资金。在阿塞拜疆，特别报告员注意到，保证划拨一定比例的石油收入用于援助境内流离失所者(A/HRC/29/34/Add.1)。在 2015 年 5 月访问伊拉克后，注意到供资短缺问题，他鼓励伊拉克政府考虑设立类似的以国家石油收入为基础的基金，用于援助紧急阶段期间的境内流离失所者以及提供长期支助，以实现持久解决办法。

36. 当局还必须确保致力于境内流离失所者问题的人员获得相关培训，敏感认识到境内流离失所者的特殊需要，包括特别脆弱者的需要，并且能够及时对这些受影响者的关切做出回应。执法和前线及行政官员有必要接受培训，以确保他们在与境内流离失所者打交道时符合国际标准。还应提供性别培训，以确保以最佳可能的方式对境内流离失所妇女和女童的具体权利和保护需要做出回应。

与境内流离失所者协商以及境内流离失所者的参与

37. 在流离失所的所有阶段，对策必须充分咨询境内流离失所者和其他受流离失所影响的社区，并让他们切实参与其中，包括在制定政策框架和方案时。在制定、实施和监测对策时，决不能仅将境内流离失所者视为被动的受益人，而是要将其作为完全的利益攸关方。境内流离失所者，包括妇女和特别脆弱群体的声音必须得到倾听。影响境内流离失所者的任何决定必须咨询他们，必须建立协商机构和进程，作为流离失所问题治理的一部分。必须确保保护境内流离失所者的权利，

例如其自由选择是否重返家园的权利，或者是否在其选择的地方找到持久解决办法的权利。在 2013 年 6 月对格鲁吉亚进行国家访问期间，特别报告员欢迎民间社会代表积极参与制定 2007 年通过的关于境内流离失所者的国家战略。尽管如此，他指出，政府应为境内流离失所者提供更好的信息，并系统地咨询他们 (A/HRC/26/33/Add.1)。

数据和情况简介

38. 特别报告员一直呼吁提供高于境内流离失所者的更出色数据和情况简介。由于数据收集和登记差异等因素，以及有时各国政府方面希望歪曲流离失所程度，关于境内流离失所者的数字因来源而不同。他强调登记、情况简介和需要评估做法对于有效满足境内流离失所者的需要非常重要。哪些人在哪里流离失所、其情况和具体需要等信息，以及表明境内流离失所者期望的意图调查，对于以最适合的方式解决境内流离失所者的境况至关重要。

39. 以下各节介绍了在治理和管理不同阶段境内流离失所问题方面的一些挑战和积极做法。

B. 治理以预防、做好准备和减缓流离失所问题

40. 《指导原则》规定，“在任何情况下，所有当局和国际行为体应遵守及确保遵守它们按国际法所应承担的义务，包括人权法和人道主义法，以防止和避免任何会造成人民流离失所的情况”(原则 5)。另外，“国家有特别义务保护土著人民、少数族裔、农民、牧民和其他特别依靠土地、同土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移”(原则 9)。这些原则强调，各国有关义务采取预防性措施，以避免流离失所。然而，各国在流离失所危机发生前往往缺乏适当的治理机构来预防、做好准备和减缓境内流离失所问题的影响。

41. 布鲁金斯学会和伦敦政经学院发表的一份关于评估国家应对境内流离失所问题对策的研究中强调，“防止流离失所是政府可行使其职责保护境内流离失所者的最重要的步骤。然而，这也可能是国家当局和国际社会最难以和最不大可能采取的步骤。”⁷尽管流离失所可能难以预测，但各级当局必须更加积极和创新，尤其是如果流离失所可预测或不可避免，则拨出更多资源用于预防机制以及减缓和适应措施。

1. 监测机制和预警制度

42. 导致流离失所的原因是多方面的，有时并非泾渭分明，而是重叠的。各国可从制定监测和预警制度中受益，以帮助预防流离失所现象。专门的监测机构可收集数据，进行风险评估，以描述可能的流离失所威胁。在已经发生流离失所的

⁷ Elizabeth Ferris、Erin Mooney 和 Chareen Stark, “From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement” (Washington, D.C., 2011)。

国家，趋势和模式可能反复出现，并且可能预见发生新的境内流离失所事件。这些机构可警示政府和其他行为体可能发生流离失所事件。

43. 作为独立人权行为体的国家人权机构，可在预防冲突导致的流离失所事件，尤其是发展引发的流离失所事件中发挥重要作用。国家人权机构的一个职责是密切监测人权状况，在许多情况下，侵犯人权发生在前，可能引发一轮轮境内流离失所事件。在已经发生流离失所事件和可能再次发生流离失所事件的国家，例如在极易受周期性灾害影响或者政治动荡或冲突持续一段时间的国家，国家人权机构可在预防、做好准备和减缓新的境内流离失所事件的影响方面发挥宝贵作用。

44. 肯尼亚国家人权委员会自 2003 年开始运作以来一直积极应对流离失所问题(A/HRC/19/54/Add.2)。该委员会设立了区域办事处和外地监测站，除其他外，负责调查侵犯境内流离失所者人权的指控，代表境内流离失所者进行宣传，并监测生活在不同环境中的境内流离失所者的境况。作为境内流离失所问题国家保护工作组的共同主席，肯尼亚国家人权委员会在倡导制定和通过关于境内流离失所者的国家政策方面发挥了重大作用。

45. 在哥伦比亚，2002 年在监察员办公室下建立了预警机制。建立这个制度是为了监测可能激发冲突所致流离失所事件、侵犯人权或其他类型暴力行为的情况。在侦测到迫在眉睫的危险时，监察员办公室向预警问题部际委员会发送报告，后者将就是否发出预警通知做出最终决定。⁸不过，尽管此举值得称道，但据报告部际委员会未能就监察员办公室印发的有关流离失所问题预警的报告做出快速、充分有效的回应。

46. 如果有境内流离失所者协调中心或负责处理境内流离失所问题的专门部门，可加强国家人权机构在预防流离失所问题方面的作用。境内流离失所者协调中心可负责提高对流离失所问题和可适用的国际及区域标准的认识，并负责培训政府官员和其他行为体，以确保他们了解国际人权法和人道主义法为其规定的义务，包括在尤其脆弱群体方面的义务。作为独立的机构，国家人权机构是当局和权利持有人之间的重要沟通渠道，可触及社区，告知他们享有的权利，登记个人的控诉，并调查具体案件，从而将侵犯人权的犯罪人绳之以法。

47. 在不同或者受冲突影响的社区，在社区一级建立调解机制，有助于努力预防冲突或暴力引发的流离失所现象。在 2013 年 11 月访问南苏丹期间，特别报告员呼吁当局探索预防种族间暴力的不同途径，包括地方和平委员会、有效的治安、基层和解倡议、提高认识和重建教区治理制度以及狩猎管理人制度以有效应对捕牛事件(A/HRC/26/33/Add.3)。

⁸ 同上。

2. 减少和管理灾害风险制度

48. 减少灾害风险的定义为：“在可持续发展的广义范畴内，被认为可以在整个社会中减少脆弱性和灾害风险以避免(预防)或限制(减轻和防备)灾害造成的不利影响的各种要素的概念框架”。⁹ 由于突发灾害和缓发型灾害，减少灾害风险与预防境内流离失所事件具有直接关系。2015年3月在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会上通过并且大会第69/283号决议核可的《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》强调，“每个国家都负有预防和减少灾害风险的首要责任”，“减少灾害风险需要各国中央政府和相关国家当局、部门和利益攸关方根据各自国情和治理制度共同承担责任”。在国家 and 地方一级，各国应“促进定期开展备灾、应灾和复原演习……以期确保迅速和有效地应对灾害和相关流离失所问题……”。

49. 各级当局可采取诸多措施来制定适当的减少和管理灾害风险制度。一些国家已经制定了关于减少和管理灾害风险的具体法律和政策框架，其中着重关注流离失所风险。如果已经有减少灾害风险制度，应审查这些制度，以确保它们充分纳入流离失所问题。还应将减少和管理灾害风险战略纳入政府机构以及在国家和地方一级为宣传灾害风险和传播具体信息而建立的论坛的主流。

50. 特别报告员在其关于气候变化和境内流离失所问题的报告中指出，“预警机制在减少损害、生命的损失以及流离失所现象方面可以发挥关键作用”(A/66/285, 第49段)。但是，以2011年索马里的饥荒为例，这次灾害导致流离失所现象，几个月前就已经发出预警，他指出，一些国家和国际社会在积极应对预警以预防灾害，即使是缓发型灾害，并最大限度地减轻其对人口的不利影响方面面临系统性困难。他重申，预警制度等技术机制必须结合强有力的政治意愿和负责及时执行备灾、减灾和其他适应措施的治理制度。

3. 减灾和备灾措施

51. 有灾害所致流离失所史或国内冲突史的这些国家应采取积极态度并制定应对流离失所问题措施。如果周期性发生灾害，须探索适当的备灾和减灾措施，为可能的流离失所流事件做好准备。2010年在墨西哥坎昆举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会通过的《坎昆适应框架》请缔约方“加强并在必要时建立和/或指定国家一级的体制安排，以期增进关于从规划到执行的全部适应行动的工作”。这些包括与流离失所问题相关的适应措施。在访问南苏丹期间，特别报告员呼吁当局探索和实施有效的减少和减轻灾害风险措施，特别是在容易一再遭受灾害的地区(A/HRC/26/33/Add.3)。

⁹ 联合国国际减少灾害战略机构间秘书处，《生活在风险中：全球减灾举措审查》，2004年版，第一卷，联合国出版物，出售品编号：GV.E.03.0.2。

52. 在某些情况下，可从政府采取的行动推测发生流离失所现象，因此，政府应制定适当的措施。例如，发展项目导致各地区数百万人流离失所。发展引发的流离失所事件要求仔细管理境内流离失所者和其他受影响的社区，并与他们进行协商。然而，却鲜少这样做，导致侵犯人权行为，包括被迫流离失所和暴力。必须遵守国际标准，尤其是国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》（《第 169 号公约》），该公约规定，在影响土著人民及其祖传土地和领土的问题上，必须征得他们的自由事先知情同意。适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员于 2007 年制定的关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则 (A/HRC/4/18, 附件一)，为协助各国制定预防迫迁问题的政策和立法提供了宝贵指导。

C. 治理以援助和保护境内流离失所者

53. 国家、区域和地方各级政府负有一视同仁地保护其辖区内所有境内流离失所者的首要责任。一旦发生流离失所事件，早期相关对策需要这些要素，如提供适当的庇护所和人道主义援助，提供保护措施，以确保安全、有组织地迁往安全地点，并确保在这些地方的安全，调动国家专业人员，包括军事、警方和民事当局。及时反应可能具有严峻挑战，这要求快速调集多重资源。

54. 在特别报告员曾访问过的一些国家，当局认识到它们对境内流离失所问题措手不及，花了一段时间才提供适当的机构安排来满足需要。流离失所危机发生的最初几天和几周非常重要，如果各国已经建立有效的机构，那么可更有效地利用这段时间。在接下来的几段，特别报告员根据在不同流离失所局势中收集到的资料，分析了建立治理机构以援助紧急情况下境内流离失所者方面的良好做法。

1. 指定国家机构协调中心

55. 任命或建立机构协调中心，负责协调针对境内流离失所问题的对策，国家当局针对境内流离失所问题的对策将从此举中获益。这类协调中心可采取专门的部委、部门、机构或其他专业机构形式，并有权监测国家和地方对策，监管所有工作，并确保与有关当局协调，同时避免重复工作。在最高级别建立协调中心，例如，在总统或总理办公室下建立协调中心，将为其各项活动提供必要的权威、资源和政治影响力。

56. 根据第 3 条规定，明确要求已批准《坎帕拉公约》的国家视需要指定一个当局或机构，负责协调旨在保护和援助境内流离失所者的各项活动，分配负责保护和援助境内流离失所者的相关机关的职责，以及在没有此类当局或机构的地方，与相关国际组织或机构和民间社会组织合作。

57. 特别报告员指出，缺少这种机构协调中心对国家当局应对流离失所危机具有直接影响，最终影响境内流离失所者自身。任务重复、不同机构之间缺乏沟通，

以及对谁做些什么和哪些地方缺乏共同了解可能严重破坏应对此种局势的集体努力。作为所有其他机关和机构在其之下运作的中央机关，协调中心全面了解对策，可确保顺利管理危机，如果没有协调机制，危机可能迅速变得不可阻挡。

58. 政府协调中心可负责联合主持境内流离失所问题机构间委员会或部际委员会，以确保将境内流离失所者的具体需要和权利纳入国家和地方各级相关部委的部门法律、政策、计划和方案。作为政府关于流离失所问题的官方声音，机构协调中心还将充当与国际社会和其他利益攸关方的重要对话者，并将参加国际机构的相关会议。

59. 在肯尼亚，国家特别方案部被指定为机构协调中心，负责境内流离失所问题，包括境内流离失所者的重新安置问题，协调 2007/08 年选举后暴力期间的减少灾害风险方案。在 2014 年 6 月对肯尼亚的后续访问期间，特别报告员发现，已设立权责下放部作为机构协调中心，负责按照 2010 年新《宪法》处理境内流离失所者问题，而之前的国家特别方案部变为权责下放部下内部的社会方案部。

60. 协调中心的职责可能还包括建立综合信息管理系统，以协调流离失所局势相关信息的收集工作，描绘和跟踪从紧急情况爆发直到实现持久解决办法期间流离失所人口的动态，并确保参与应对的行为体之间的持续信息流动。协调中心还应与其他国家机构，必要时与联合国机构和参与人道主义反应的其他国际组织密切合作，总体负责确保及时查明、登记和简要介绍境内流离失所者。

61. 国家机构协调中心在规划、管理和协调与保护相关的各项活动和方案，包括提供及时救济和援助方面发挥着重要作用。虽然当地提供服务的机构是其他指定的执行行为体，但机构协调中心作为负责监管所有工作的唯一实体非常重要。

2. 建立机构间机制

62. 各国可考虑建立部际或机构间委员会，负责确保部际一级对境内流离失所局势达成共识，包括不同部委在应急反应方面面临的挑战以及持久解决办法可能面临的阻碍。这样的委员会或类似机构应明确界定与机构协调中心相关的职责、职能、责任和沟通渠道。机构协调中心具有政治和监管作用，而机构间机构则体现对策的行动方面。

63. 此种机构可在国家一级协调各直线部门或职能部委的职责。还将负责政府机关之间机构作用和职责之间的明确分工。这个机构应由内有部门负责境内流离失所者的不同部委的代表、主要国家和国际机构以及境内流离失所者的代表组成。这类机制对于确保跨机构做出全面对策非常重要，例如，认识到住房与就业和生计之间存在重要联系，而这需要机构之间开展合作。

3. 职能部委和部门负责境内流离失所者问题的其他机构的作用

64. 在对境内流离失所者的需要作出回应时，直接关切到若干重要部委，因为它们具有部门职责。这些部委应从紧急情况伊始就参与应对，并应加入任何机构间机制，应在其中讨论其在部门对应方的作用。在其国家访问期间，特别报告员同职能部委举行了会议，这些职能部委与人道主义反应有直接联系，在提供援助时是主要对话者，这些部委包括卫生部、教育部、劳动部、社会事务部、妇女事务部、内政部和国防部。

65. 各相关部委和机构必须更加关注境内流离失所者的特殊需要，并为其划拨专项资源。职能部委应与机构间协调中心和机构间机关协作，按照其任务规定执行这些机构制定的优先事项和战略。理想的情况是，职能部委将建立其自身的内部协调中心、部门或单位，专门负责境内流离失所者，以确保给予适当关注，并提供适当的专业知识和资源。

66. 职能部委应审查其部门法律和政策，确保这些法律和政策已将境内流离失所者和受流离失所影响的社区纳入，包括其具体权利、需要和脆弱性，并相应地调整法律和政策，从而使其更恰当地契合国情。这些部委应审查部门法律和政策下的规划和方案制定工作，确保境内流离失所者和受流离失所影响的社区能够与没有流离失所的人口平等地获得这些方案并从中受益。

4. 地方和其他国家以下一级当局的作用

67. 在分散或权力下放的制度中，国家以下一级、区域和地方当局往往在应对境内流离失所问题方面发挥着重要作用。这些当局往往是境内流离失所者的第一联络点，也是境内流离失所者首先寻求援助的第一联络点。因此，地方当局须容易辨识、职责界定明确，并被充分纳入国家协调机制。作为国家当局在具体地点和境内流离失所者社区自身的对应方，地方当局应全面参与决策。

68. 关于西非国家经济共同体(西非经共体)区域境内流离失所问题的一项联合研究发现，在权力下放的国家和，“协调应为纵向和横向协调，其意义在于不仅应便利中央一级各相关行为体之间的决策，还应确保这些行为体与区域和(或)地方协调机构之间的明确指导、后续行动和流畅的信息流动”。¹⁰ 国家当局必须确保地方当局具备必要的资源和专业知识和知识，以有效行使职责，而不会在应对期间负担过重。

¹⁰ 西非经共体和难民署，“Responsibility to respond to internal displacement in the ECOWAS region: case studies of Côte d’Ivoire, Liberia and Nigeria” (March 2015)。

5. 与国际行为体互动

69. 一旦发生境内流离失所事件，当局可能束手无策，缺乏足以对应应急需要的资源。国际社会可发挥补充作用，向那些国家无力去做但需要帮助的人们提供援助。各国政府有必要认识到，它们需要国际援助，并尽可能快地为此种援助提供便利。这要求确保所有受流离失所影响的地区和境内流离失所者社区充分获得人道主义援助。有时实施阻碍或加以限制，尤其是在冲突情况下，这可能破坏境内流离失所者保护工作。

70. 在紧急情况下，协调对于尽最大可能减少人道主义组织所提供援助方面的差距和重复工作至关重要。2005 年在人道主义议程改革后采用了组群办法，特别是为了加强应对流离失所人口的特殊需要。¹¹组群制度已被 30 多个国家采用，使联合国和非联合国组织能够参与其中。有必要将各国政府纳入组群制度，并且它们参与相关会议，这样政府才能做好准备，才可将应对之策移交政府，并且组群制度才可能逐步减弱。

71. 在菲律宾，政府也在其紧急管理系统中建立了组群制度。布鲁金斯学会-国际移民组织(移民组织)的一份研究指出，具体组群大部分是依据机构间常设委员会在全球一级制定的组群制定的，¹²并确定了政府负责人和国际共同负责人。

D. 治理以便为境内流离失所问题持久解决办法提供支持

72. 应对流离失所危机的初步阶段需要采取某些行动并做出治理对策，因为流离失所问题变得更加旷日持久，但国家当局的对策必须转而探讨和满足目前和今后的需要，并充分尊重境内流离失所者的人权。因此，必须评估境内流离失所不断变化的情况，这包括重返原地点的可能性，同时考虑到境内流离失所者的期望和打算，以及需要确保持久解决办法。有必要制定必要的政策、方案以及机构结构和对策。

73. 必须明确了解的一点是，长期需要高度关注境内流离失所者，流离失所问题的治理最终并非是境内流离失所者的实际回归或迁移。令人遗憾的是，国家当局往往认为，返回家园、关闭难民营或支付现金构成了持久解决办法，政府针对境内流离失所者的职责宣告结束。但情况并非如此。

74. 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》指出，只有当境内流离失所者的任何特殊援助和保护需要不再与其流离失所相挂钩，并且可以不因流离失所、不受歧视地享有其人权时，持久解决办法才能实现。持久解决办

¹¹ 关于组群制度的更多信息，见 www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach。

¹² Angela Sherwood 等，“Resolving Post-Disaster Displacement: Insights from the Philippines after Typhoon Haiyan (Yolanda)” (Washington, D.C., Brookings Institution and IOM, 2015)。

法可通过以下方面实现(a)可持续地重返原籍地(回归地)的社会；(b)境内流离失所者寻求避难的地区就地安置(就地安置)；或者(c)可持续地融入一国的另一个地方(在其他地方安置)。

1. 持久解决办法工作组或工作队

75. 国家当局应建立有效的问责机制如工作组或工作队，负责监督和支持促进持久解决办法的方案。这些机制应由境内流离失所者的不同群体、职能部委和相关政府及国际技术机构，如发展行为体，以及国际社会和地方当局的代表组成。它们应负责制定和实施支持持久解决办法的法律和政策框架及战略，应监测境内流离失所者选择的解决办法，即返回、就地安置或在别的地方重新安置，在多大程度上已经实现。

76. 在对塞尔维亚进行国家访问期间，其中包括访问科索沃期间，特别报告员建议塞尔维亚政府建立负责实施持久解决办法的政府保护工作组，该工作组应包括难民和移徙问题委员会、人权和少数群体权利办公室、相关政府职能部委、双边和多边伙伴以及境内流离失所者的代表(A/HRC/26/33/Add.2)。他注意到，保护工作组仍未建立，因而再次向塞尔维亚政府提出建议。

2. 部门机构

77. 机构间常设委员会框架列出了八个基准，帮助决定在多大程度上实现了持久解决办法。持久解决办法工作组或工作队应利用这些标准监测在实现持久解决办法方面取得的进展。基准包括：安全和保安；适足生活水准；就业和生计；恢复住房、土地和财产；获取资料；家庭团聚；参与公共事务；以及有效的补救，包括司法救助。

78. 虽然支持持久解决办法的具体机制主导着这一问题，不过特别报告员指出，其他具有部门职责的若干机构，如关注归还住房、土地和财产的机制或和解机制，可推动支持探索持久解决办法，并可为工作组或工作队的工作提供帮助。如有可能，支持持久解决办法的机构应避免与之前存在的机构重复，持久解决办法应被纳入其他机构工作的主流。特别报告员接下来依照机构间常设委员会《框架》所列的八个基准对其他机构进行了分析。

79. 如果境内流离失所者无法享有实际安全和保安，不能从国家和地方当局的有效保护中获益，包括保护免遭引发最初流离失所或可能导致再次流离失所的威胁，就不能说已经实现持久解决办法。国家和地方当局有必要特别关注对境内流离失所者的保护，维护监测机制，以确保境内流离失所者在回归地、就地安置或重新安置过程中不会成为今后侵犯权利行为的受害者，并通过受理投诉和解决投诉，确保问责。应高度重视境内流离失所妇女和女童的特殊保护需要，这对在警察和执法机关不同部门中任命训练有素的性别问题协调中心非常有帮助。

经济、社会和文化权利

80. 要全面实现持久解决办法，必须充分尊重和保护境内流离失所者的经济、社会和文化权利。可能需实施特别措施，确保境内流离失所者、回归者和重新安置者与未流离失所者平等地获得教育、医疗服务、生计机会、土地和财产权利。地方当局可发挥特殊、持续作用，需要与境内流离失所者、回归者和重新安置者携手合作，使他们有更多机会获得社会服务。在 2013 年 6 月访问格鲁吉亚期间，特别报告员得悉，已通过了经修订的关于 2012-2014 年国家境内流离失所者战略执行情况的行动计划。该行动计划高度重视针对境内流离失所者的社会经济措施，他对此表示欢迎。除其他外，该行动计划授权一个指导委员会负责支持境内流离失所者的社会经济一体化工作，为他们提供适当的生活条件和持久住房解决办法，并消除其对国家的依赖(A/HRC/26/33/Add.1)。

81. 除非境内流离失所者平等地获得生计和就业机会，否则不能认为流离失所问题的解决办法具有可持续性。特别报告员注意到与境内流离失所者自身和相关社区协商通过的关于生计问题的具体政策或战略的价值，该政策或战略将探讨境内流离失所者的特殊需要以及受流离失所影响的社区的需要和利益。国家和地方当局应向境内流离失所者提供技能发展机会和职业培训，这样他们才能够继续生活并获得可持续的收入。在阿塞拜疆，特别报告员获悉，国家就业局为一些境内流离失所者提供了工作机会，而另一些境内流离失所者参与职业培训或参与公共工程。国家支持创业基金还为境内流离失所者的创业投资项目提供优惠贷款(A/HRC/29/34/Add.1)。

住房、土地和财产

82. 与住房、土地和财产有关的问题往往很复杂，需要有效管理。必须为境内流离失所者建立及时归还住房、土地和财产权利的有效获取机制，以实现持久解决办法，不论他们选择的解决办法如何。机构间常设委员会《框架》指出，“物归原主或获得赔偿的权利，适用于丢失了住房、土地及财产的所有权、租赁权或其他拥有权利的所有国内流离失所者，包括男子、妇女及儿童，不管他们是否有在无争议的单纯使用或占有基础上的正式或非正式的产权或权利……。”特别报告员还忆及各国有必要实施增进和保护人权小组委员会特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗制定的关于归还难民和流离失所者住房和财产的原则(E/CN.4/Sub.2/2005/17，附件)，最著名的是关于归还流离失所者诉求的国家程序、机构和机制的原则 12.1 至原则 12.6。

83. 由于境内流离失所者的土地和财产可能被其他人占有，可能产生争端，国家当局必须建立有效机制来解决这些争端，确保简化程序，因而不会对境内流离失所者造成额外负担。在与土地改革相关的问题方面，与境内流离失所者和受流离失所影响的社区充分协商，并让他们参与进来，对于评估在多大程度上实现了持久解决办法至关重要，也是这样做的关键。因此，这些机制必须无障碍，必要时

必须为境内流离失所者提供免费法律援助，以实现其诉求。机构间常设委员会《框架》指出，“在某些情况下，建立归还原主和赔偿机制(如土地索赔委员会)是适当的；在另外情况下，现有机制，包括传统的财产纠纷解决机制，可能有能力有效公正地处理案件。”

84. 在访问科特迪瓦期间，特别报告员欣悉，已建立了一个部际技术委员会来解决土地问题。不过，特别报告员指出关于土地改革问题的专门政府协调中心对于确保协调国家努力和境内流离失所者参与这一进程将更为宝贵(A/HRC/23/44/Add.1)。在2014年的后续访问期间，他对科特迪瓦政府为解决土地问题争端而采取的努力表示欢迎。¹³

家庭团聚

85. 流离失所期间，家庭成员可能分离，有时可能失踪。在冲突后和灾难后局势中，国家当局有责任让家庭团聚，并建立具体机制来调查失踪亲人的下落。机构间常设委员会《框架》指出：“尽早进行适当查找，以确定失踪亲属的命运和下落，并将调查进展和成果告知近亲。”在2013年12月访问斯里兰卡期间，特别报告员获悉，斯里兰卡政府已任命一个委员会调查武装冲突期间失踪的近18 000人的下落。他建议调查应充分遵守国际标准，与失踪人员的家人充分协商，将覆盖范围扩大到包括2009年5月以来的失踪人员/失踪情况，并公开其结论和建议(A/HRC/26/33/Add.4)。

记录和参与公共事务

86. 应尽早建立取代丢失文件或其他文件的机制。资料缺乏可能严重阻碍登记、自由行动或获得福利和其他援助的能力。这些机制对境内流离失所者应可获取和能够负担得起，不论其流离失所状况如何。可能需要建立地方或移动资料服务处。在对科特迪瓦的后续访问期间，特别报告员呼吁尽快实施关于出生和死亡登记的法律，该法规定进行免费登记。该法非常重要，因为许多儿童，其中大多数是境内流离失所者，在上次国家选举后期间未进行登记。此外，危机期间约80 000至120 000份民事档案遭到损毁。

87. 在多数情况下，境内流离失所者丢失了其资料，或者仍在其原居住地进行登记。这可能产生不利影响，促使社区进一步边缘化，最终阻碍它们自由参与公共事务。克服这种情况需要在回归、就地安置或重新安置前采取特殊措施。例如，在大批境内流离失所者未回归的情况下，有必要在境内流离失所者地点开展投票人登记和教育方案或者设立特殊投票站。制定措施让境内流离失所者参与投票，对于保护其政治参与权非常重要。

¹³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14881&LangID=E。

司法与和解努力

88. 应建立司法与和解的有效访问机制，其中一项法律任务和能力是为境内流离失所者因可能遭受的侵权行为提供有效补救，包括非国家行为体和国家行为体实施的侵权行为。这些补救应具有地域、文化和经济敏感性，简化的程序，使受害者，不论其教育、社会地位、性别和年龄如何，均可提出诉求。还应敏感认识到境内流离失所者可能面临的特殊阻碍，如丢失资料、创伤和担心遭到进一步侵害。为此，特别报告员在 2011 年 9 月和 2012 年 7 月对肯尼亚和科特迪瓦分别进行正式访问期间，与那里的真相、正义与和解委员会举行联合会议，听取了境内流离失所者的证词。

89. 在冲突所致流离失所的局势中，实现持久解决办法面临的挑战还可能包括境内流离失所者回归和重返之前的冲突地区和社区，那里不同种族或宗教群体发生冲突。在 2015 年 5 月曾访问过的伊拉克，特别报告员指出，一些少数族裔群体重返家园需要短期、中期和长期认真管理和监测正义、和解和社区间信任重建过程，而这需要经过专业培训的部门、警察和其他公职人员避免出现问题和紧张局势。

90. 受流离失所影响的各国应建立有效的法律框架，根据国际标准，为由于流离失所而遭受的损害向境内流离失所者提供公正的赔偿或视需要提供其他形式的补偿。在某些情况下，真相与和解委员会参与流离失所问题，可确定这类机制与持久解决办法之间的联系。这些机制可有助于确保持久解决办法，尤其是通过承认和接受境内流离失所者的陈述和经历，促进境内流离失所人口与受流离失所影响的社区建立更好的联系，就寻求住房、土地、财产归还和类似问题的持久解决办法提供具体建议。¹⁴

91. 在斯里兰卡，2010 年建立了经验教训与和解调查委员会。2011 年发表的最后报告有章节专门关注境内流离失所者。委员会承认，没有针对境内流离失所者的中长期持久解决办法，就无法实现可持续、包容各方的和解进程。在 2013 年 12 月访问斯里兰卡期间，特别报告员支持委员会的结论及其关于应通过一项旨在重新安置境内流离失所者和(或)将其纳入东道国社区的统一国家政策的建议，并重申有必要提高境内流离失所者对其面临选择的认识，并尊重其最终决定(A/HRC/26/33/Add.4)。

¹⁴ Megan Bradley, “Truth-telling and displacement: patterns and prospects”, in *Transitional Justice and Displacement*, Roger Duthie 编著(New York, International Center for Transitional Justice and Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, 2012)。

四. 结论和建议

92. 国家当局承担着应对境内流离失所问题的主要职责和责任。必须在所有各级做出适当的机构安排，以便协调一致地执行对策。没有适当的治理结构和必要的财政资源和专业知 识，应对境内流离失所问题可能是临时性的，缺乏协调。职责不明可能导致工作混乱和重复，最终可能对应对努力产生不利影响，进而对境内流离失所者的生活及其各项权利的享有产生不利影响。因此，各国有必要在各级建立有效和负责任的治理机构，以应对各阶段流离失所现象。

93. 特别报告员的各项建议以《关于境内流离失所问题的指导原则》、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》及其他相关标准为参照，包括布鲁金斯学会—伯尔尼境内流离失所项目提出的关于国家负责解决国际流离失所问题的框架，¹⁵以及他自身在若干国家处理境内流离失所问题方面的经验。这些建议仅可用作指导工具，应契合具体国情和任何国家的流离失所局势。

94. 特别报告员建议受境内流离失所影响的国家：

(a) 制定关于境内流离失所问题的国家法律和政策框架，该框架列出了机构对策，明确界定了政府部委和其他机构在应对境内流离失所问题时的作用和职责，并安排了预算；

(b) 建立国家减少灾害风险和风险管理制度，其中特别关注境内流离失所问题；

(c) 向所有相关地方和国家以下一级当局提供培训，它们往往第一时间接触境内流离失所者，了解有关境内流离失所者的国际标准，并且有义务保护境内流离失所者的人权并满足他们的需要；

(d) 在政府内任命一个机构协调中心，负责监测对策；

(e) 建立部际或机构间协调委员会，确保对境内流离失所状况达成共识，并确立每个机构的优先领域；

(f) 确保职能部委审查其部门法律和政策，以确保将境内流离失所者和受流离失所影响的社区的权利和需要纳入，并相应地调整这些法律和政策；

(g) 确保所有机构审查其部门法律和政策下的规划和方案编制工作，以确保境内流离失所者和受流离失所影响的社区能够与未流离失所的人口平等地获得这些方案并从中受益；

(h) 确保国家和地方机构具备充足的财政资源和人力资源，以履行其职责，并有能力适应和应对动荡和风云变幻的局势；

¹⁵ “Addressing internal displacement: a framework for national responsibility” (2005).

(i) 加强对地方当局、民间社会组织、志愿者和教会的支持；

(j) 邀请特别报告员或在境内流离失所相关问题方面具备专业知识的其他国际机制，以便从技术合作中受益；

95. 特别报告员建议国家人权机构、民间社会和志愿者：

(a) 建立关于境内流离失所问题的专门知识，包括必要时建立专业协调中心、单位或部门，以便与政府和其他国家及国际利益攸关方合作，最大限度地发挥它们在预测、预防和应对境内流离失所问题方面的作用和效力；

(b) 建立地方人权监测机制，确保在全国进行监测。

96. 特别报告员建议捐助国：

(a) 通过分配充裕资金，以支持技术合作，并在资源调动方面提供所需要的其他援助，以此为受流离失所影响的国家提供协助；

(b) 继续支持人道主义和发展组织、非政府组织和国际非政府组织努力研究境内流离失所问题。

97. 特别报告员建议国际社会：

(a) 向受流离失所影响的国家提供技术合作，特别是对负责登记、制定有关境内流离失所问题以及与土地和财产归还及赔偿相关问题的国家法律和政策的机构进行培训；

(b) 便利转让有关治理机构在应对境内流离失所问题方面的知识，尤其是通过确定从不同流离失所局势中学习到的良好做法和经验教训；

(c) 通过提请他们注意流离失所现象的预警，并倡导积极应对这些预警，以此为相关当局提供协助；

98. 区域人权机制应制定关于境内流离失所问题和境内流离失所者权利的区域标准。应探索设立流离失所问题区域工作组或区域报告员，以探讨和监测不同地区的流离失所状况。最后，区域机制应制定实用工具，以协助国家当局应对流离失所问题，包括在流离失所现象管理地区。