



大会

Distr.: Limited
31 October 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

第三委员会

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

阿尔巴尼亚、奥地利、智利、哥伦比亚、塞浦路斯、丹麦、芬兰、格鲁吉亚、
洪都拉斯、冰岛、利比里亚、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、尼日利亚、挪威
和乌克兰：决议草案

保护和援助境内流离失所者

大会，

回顾境内流离失所者指的是被强迫或不得不逃离或离开家园或习惯住处的个人或群体，他们离乡尤其是迫于或为了逃避武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为或天灾人祸，但他们并没有越过国际承认的国家边界，¹

认识到境内流离失所者在充分平等的条件下同本国其他人一样，享有国际法和国内法所规定的同等权利和自由，

深感不安的是世界各地因侵犯和践踏人权及违反国际人道主义法、武装冲突、迫害、暴力和包括恐怖主义在内其他原因以及各种天灾人祸而在境内流离失所的人得不到充分保护和援助，人数之多，令人震惊，并意识到这一情况给各国政府和国际社会带来严重的挑战，

意识到对长期境内流离失所者的人道主义援助支出数额巨大且不断增长，需要优化成本效益，

认识到境内流离失所的人数庞大，而且这些人有可能作为难民或移民在其他国家寻求保护和援助，

¹ 见《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)，导言，第2段。



注意到在许多情况下，造成非自愿境内流离失所和难民流动的各种各样深层原因是相似的，

认识到对境内流离失所者的援助不足与难民和越境移民数量增加之间的联系需要进一步的文件记录，并且需要改进这方面的数据，

又认识到包括与气候变化不利影响有关灾害在内的各种灾害的次数和规模增加，在某些情况下可能促成流离失所并给收容社区带来更多压力，

还认识到平均每年有 2 530 万人因突发灾害而流离失所，减少灾害风险和适应气候变化措施能够通过将减轻灾害风险战略纳入国家、区域和全球发展政策和方案等办法，减少灾害导致流离失所的风险，

认识到如果收容社区受到灾害影响，境内流离失所者可能会变得更加脆弱，

意识到包括长期流离失所在内的境内流离失所现象牵涉到人权、人道主义和发展层面以及可能的建设和平和过渡期正义层面，妇女和儿童以及老年人和残疾人常常十分脆弱，而且各国和国际社会有责任进一步加强对他们的保护和援助，包括通过尊重和保护所有境内流离失所者的人权和基本自由，以期找到持久解决办法，

认识到大规模、长期的境内流离失所还对国家实现其总体发展目标包括《2030 年可持续发展议程》² 的能力造成不利影响，

强调各国担负着首要责任，必须不带任何歧视地向其管辖范围内的境内流离失所者提供保护和援助，并与民间社会组织、私营部门和国际社会适当合作消除流离失所问题的根源，支持采取持久解决办法，

重申所有人包括境内流离失所者，均享有自由迁徙和居住的权利，并应受到保护，不被任意迁移，

注意到国际社会需要提高对世界各地境内流离失所问题的认识，包括认识到数以百万计生活于长期流离失所状态中的人的境况，其中许多人身处城市地区，没有在收容营内，此外注意到现在迫切需要向境内流离失所者提供适当人道主义援助并向他们提供保护，确保保护他们免遭地雷和其他战争遗留爆炸物之害，向当地收容社区提供支持，并消除造成流离失所现象的根源，

又注意到需要寻找在境内流离失所者本国持久解决流离失所者问题的办法并应对这方面可能存在的障碍，此外认识到持久解决办法包括确保安全、有尊严地自愿回返以及在流离失所者目前所在地区自愿就地安置或在该国另一个地方自愿安置，同时不损害境内流离失所者离开本国或寻求避难的权利，

强调要确保持久解决境内流离失所者的问题，包括安全体面地自愿回返的权利，应有人道主义、发展、人权和建设和平行为体的及时参与，并回顾寻求持久解决办法和逐步解决流离失所情况的努力始于流离失所期间，是一个持续多年的复杂过程，

² 第 70/1 号决议。

回顾包括国际人权法、国际人道主义法和国际难民法在内的国际法的相关规范，确认业已通过确定、重申和强化境内流离失所者的具体保护标准，特别是《关于境内流离失所问题的指导原则》，³ 加强对他们的保护，

又回顾包括 1949 年日内瓦四公约⁴ 及其 1977 年《附加议定书》⁵ 在内的国际人道主义法作为向武装冲突中和外国占领下的平民，包括向境内流离失所者提供保护和援助的重要法律框架，有着重大现实意义，

认识到违反国际人道主义法的行为可能会导致流离失所，并回顾如果武装冲突各方遵守国际人道主义法，尤其是区分、相称和预防的基本原则，以及除为平民安全着想或出于迫切军事理由而需要之外不得强迫平民流离失所的规则，则流离失所现象可以减少，⁶

欢迎在处理境内流离失所情况时越来越多地散发、推广和实施《关于境内流离失所问题的指导原则》，并将其纳入国内法律和政策，

痛惜强迫流离失所的做法及其对大批民众享受人权和基本自由的负面影响，回顾《国际刑事法院罗马规约》的相关规定把驱逐或强行迁移人口的做法定为危害人类罪，并把非法驱逐、迁移或下令迁移平民人口定为战争罪，⁷

表示赞赏那些支持并协助人权理事会境内流离失所者人权问题特别报告员及其前任以及前任负责境内流离失所者人权事务秘书长代表开展工作，并根据各自作用和职责帮助向境内流离失所者提供保护和援助的各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织，

欢迎特别报告员与各国政府、联合国相关办事处和机构以及其他国际和区域组织继续合作，并鼓励进一步加强这种协作，以便推动制定更好的境内流离失所者问题战略，促进改善对境内流离失所者的保护和援助，并促进持久解决这一问题，

赞赏地肯定国际红十字与红新月运动及其他人道主义机构同国家政府和相关国际机构合作，在保护和援助境内流离失所者方面作了重要而独立的贡献，

欢迎特别报告员在其提交人权理事会第三十五届会议的报告⁸ 中确定的优先事项，以及所订立的两项战略目标，即：支持执行关于境内流离失所问题的主要国际、区域和国家框架，以及促进从流离失所伊始即持久解决境内流离失所者问题，包括通过各发展行为体的参与，

³ [E/CN.4/1998/53/Add.2](#)，附件。

⁴ 联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 970-973 号。

⁵ 同上，第 1125 卷，第 17512 和 17513 号。

⁶ 同上，第 1125 卷，第 17513 号，第十三和十七条。

⁷ 同上，第 2187 卷，第 38544 号，第七条第一款第 4 项和第二款第 4 项、第八条第二款第 1 项第 7 目和第二款第 5 项第 8 目。

⁸ 见 [A/HRC/35/27](#)。

回顾世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》，⁹ 其中提及需制订处理境内流离失所问题的全球战略，此外回顾大会和安全理事会的所有相关决议，

又回顾大会 2015 年 12 月 17 日第 70/165 号决议和人权理事会 2016 年 7 月 1 日第 32/11 号决议，¹⁰

重申其 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议以及载于该决议附件的指导原则、大会和经济及社会理事会其他相关决议及经社理事会的商定结论，又重申在提供人道主义援助时应遵守人道、中立、公正和独立的原则，还重申所有参与在复杂紧急情况和灾害中提供人道主义援助的行为体都必须促进和充分遵守这些原则，

1. 赞赏地注意到人权理事会境内流离失所者人权问题特别报告员的报告¹¹及其中所载结论和建议；

2. 赞扬特别报告员迄今所开展的活动，赞扬她发挥推动作用，提高人们对境内流离失所者困境的认识，不断努力通过将境内流离失所者的人权纳入联合国系统所有相关部门工作的主流等途径，解决他们的发展需求和其他具体需求；

3. 鼓励特别报告员通过同各国政府、各有关政府间组织和非政府组织不断对话，继续分析境内流离失所问题的根源以及流离失所者的需求和人权、包括早期预警在内的各种预防措施、加强监测、保护和援助境内流离失所者的途径及持久解决流离失所者问题的办法，包括消除为境内流离失所者落实土地和财产权利时可能遇到的障碍，并在后一项工作所涉各项活动中采用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》，¹² 此外鼓励特别报告员在考虑到各国在各自管辖范围内保护和援助境内流离失所者的首要责任情况下，继续推动满足收容社区的需求，并促进制定全面战略；

4. 确认气候变化的负面影响是环境退化和极端气候现象的促成因素，有可能与其他因素一道，造成人员流离失所，并在这方面注意到分别在 2015 年 3 月和 12 月顺利通过《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》¹³ 和《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》，2015 年 10 月 12 日和 13 日在日内瓦举行了“南森倡议”全球协商会议，会上特别讨论了与境内流离失所有关的问题，其后建立了灾害所致流离失所问题平台；鼓励特别报告员与各国、政府间组织和非政府组织紧密协作，继续探讨灾难所致境内流离失所现象的人权方面影响及规模，以期帮助会员国努力建立地方复原力和能力，以防止流离失所或者通过精心计划的支持流离失所社区及其收容者的恢复方案，向那些被迫逃离者提供援助和保护；

⁹ A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。

¹⁰ 见《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 53 号》(A/71/53)，第五章，A 节。

¹¹ A/HRC/35/27。

¹² A/HRC/13/21/Add.4。

¹³ 第 69/283 号决议，附件二。

5. 又确认境内流离失所问题不仅是一项人道主义挑战，也是一项发展挑战，促请各国提出持久解决这一问题的办法并应对这方面可能存在的障碍，在本国国家发展计划中顾及境内流离失所者的需求、脆弱性和能力；

6. 鼓励发展和人道主义行为体与会员国协调，开展更加密切的合作，以确保所有相关行为体根据其任务规定协同努力取得共同成果，以期根据对具体情况和各自业务优势的共识，在多年之内减少需求、脆弱性和风险，支持国家优先事项，同时充分认识到人道主义原则对于人道主义行动的重要性；

7. 敦促所有国家酌情将《2030 年可持续发展议程》¹⁴ 纳入各自的国家政策和发展框架，并回顾《2030 议程》力求满足包括境内流离失所者在内最弱势群体的需求；

8. 请会员国加强努力，确保为境内流离失所者提供保护和更有效援助，特别是根据国家和区域框架颁布和执行注重性别平等的政策和战略，应对长期流离失所现象带来的挑战，同时确认《关于境内流离失所问题的指导原则》³ 是保护境内流离失所者的重要国际框架，并在这方面确认，通过应请求继续为各国的能力建设提供更有力的国际支持等方式，国家和地方两级的当局和机构可以发挥中心作用，满足境内流离失所者的具体需求，并找到解决流离失所问题的办法；

9. 鼓励特别报告员、会员国、联合国组织、区域组织、国家人权机构以及非政府组织和其他利益攸关方举办《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年活动，以进一步展示在应对境内流离失所问题的挑战方面的有效做法；

10. 鼓励加强国际合作，尤其是人道主义行为体和发展行为体之间的合作，包括提供资源，制订解决长期流离失所问题的协调一致多年期计划及提供专门知识，以帮助受影响国家特别是发展中国家在境内流离失所者以及酌情在收容社区的援助、保护、增强复原力和复原方面作出国家努力并制定有关政策，包括把境内流离失所者的人权和需求纳入农村和城市发展战略，促使境内流离失所者和收容社区参与这些战略的制定与执行；

11. 确认会员国负有首要责任，必须推动制定涉及其境内流离失所者的持久解决办法，从而为其国家、经济和社会发展进程作出贡献，鼓励国际社会、联合国系统、特别报告员、相关国际和区域组织以及各捐助国本着团结精神并根据国际合作相关原则以及《关于境内流离失所问题的指导原则》，继续支持开展国际、区域和国家努力，以满足境内流离失所者的各种需求并落实其人权，此外确保人道主义援助、早期恢复及发展援助努力获得适当供资；

12. 欢迎非洲联盟、大湖区问题国际会议、美洲国家组织和欧洲委员会等区域组织为了满足境内流离失所者的保护、援助和发展需求以及为其寻找持久解决办法而采取的主动举措，鼓励区域组织加强活动并与特别报告员加强合作；

¹⁴ 第 70/1 号决议。

13. 表示深为关切地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置对逃离冲突的境内流离失所者造成的威胁，在某些情况下阻碍其自愿回返、融入当地和重新安置并阻碍安全运送人道主义援助；

14. 欢迎《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》)获得通过并正式生效，该公约以大湖区问题国际会议通过的《保护和援助境内流离失所者议定书》和《回返者财产权议定书》为基础，标志着朝加强保护和援助非洲境内流离失所者的国家和区域规范框架方向迈出了重大的一步，欢迎若干国家最近批准该公约并在 2017 年 4 月举行公约缔约国第一次会议，此外鼓励非洲各国签署和(或)批准该《公约》，并鼓励其他区域机制制定其本区域规范框架以保护境内流离失所者；

15. 促请武装冲突各方履行其根据国际人道主义法和适用的国际人权法所担负的义务，以防止发生强迫流离失所现象，促进保护平民，并吁请各国政府根据国际法赋予各自的可适用的义务，采取措施不加区别地尊重和保护所有境内流离失所者的人权；

16. 表示尤其关切许多境内流离失所儿童特别是女童在流离失所的各个阶段由于学校遭袭击、学校建筑受损或被毁、不安全、证件丢失、语言障碍和歧视而无法获得教育，吁请各国与所有其他相关行为体，包括与各人道主义和发展机构及捐助方合作，以确保境内流离失所儿童享有不受任何歧视地获得包括初级和中级教育在内优质教育的权利，并向现有的学校提供帮助，使其能够接收境内流离失所者，呼吁武装冲突各方尊重学校和其他教育机构的平民性质，不要采取可能不利于保护这些建筑物免遭直接攻击的行动，此外强烈谴责所有违反国际人道主义法实施及威胁实施的针对学校的袭击；

17. 又表示尤其关切许多境内流离失所者遭受各种威胁以及侵犯和践踏人权行为和违反国际人道主义法行为之害，其中包括妇女和儿童，她们特别脆弱或尤其成为性暴力和性别暴力以及性剥削和性虐待、贩运人口、强行征募和绑架等行为的特定施害目标，鼓励特别报告员考虑到大会和安全理事会所有相关决议，继续致力促进采取行动，以满足他们的具体援助和保护需求，并促请各国与国际机构和其他利益攸关方合作，向遭受上述威胁、侵犯和践踏行为之害的境内流离失所者以及遭受严重创伤者、老年人和残疾人等其他有特殊需求的境内流离失所者群体提供保护和援助；

18. 强调各国政府和其他相关行为体必须根据各自担负的具体任务，在流离失所所有阶段与境内流离失所者和收容社区进行沟通和协商，并酌情让境内流离失所者参与同其有关的政策、方案和活动，同时考虑到各国在其管辖范围内保护和援助境内流离失所者的首要责任；

19. 促请各国与国际机构和其他利益攸关方合作，尤其促成并支持境内流离失所妇女在与境内流离失所有关的所有方面，包括在促进和保护人权，防止侵犯人权行为，制定和执行持久解决办法，展开和平进程，建设和平，实行过渡时期

司法，开展冲突后重建及发展等方面，充分而切实地参与直接影响其生活的各级决策进程和所有活动；

20. 注意到必须在和平进程中酌情考虑到境内流离失所者的人权和具体保护及援助需求，并强调有效建设和平的一个必要内容是持久解决境内流离失所者问题，途径包括自愿回返、可持续重返社会、复原与和解进程，以及酌情促使境内流离失所者积极参与和平进程；

21. 欢迎建设和平委员会在这方面发挥作用，继续敦促该委员会在其任务规定范围内加紧努力，与国家政府和过渡政府合作，并同联合国相关实体协商，在就审议中的情况提供咨询意见或针对具体国家冲突后局势提出建设和平战略时，顾及境内流离失所者的权利和具体需求，包括他们安全、有尊严的自愿回返、重返社会和复原，以及相关土地和财产问题；

22. 鼓励国际社会应受流离失所问题影响国家的请求，向其提供技术合作，包括对负责登记工作和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 and 政策的机构工作人员进行培训；

23. 欢迎越来越多的国家、联合国组织、区域组织和非政府组织把《关于境内流离失所问题的指导原则》作为标准加以适用，鼓励所有相关行为体在处理境内流离失所情况时采用《指导原则》；

24. 又欢迎特别报告员在与各国政府、政府间组织和非政府组织及其他相关行为体对话时采用《关于境内流离失所问题的指导原则》，请她继续努力推动散发、推广和实行这些《指导原则》，并将其纳入国内法律和政策，支持努力促进能力建设和采用这些《指导原则》，并支持制订国内立法和政策；

25. 表示赞赏越来越多的国家已颁布针对流离失所各个阶段的国内立法和政策，鼓励各国依照《关于境内流离失所问题的指导原则》，继续以包容性和非歧视性方式这样做，敦促各国加大力度执行这些国内法律和政策，包括在政府内部指定国家协调中心，负责境内流离失所问题，特别是为政策和方案制定国家目标和指标，并为此划拨预算资源，此外鼓励国际社会和国家行为体在这方面应要求向政府提供财政支持与合作；

26. 敦促各国政府，特别是境内存在流离失所现象的政府，继续为特别报告员的活动提供便利，并积极回应特别报告员提出的访问要求及酌情邀请报告员访问，以便她能够继续并进一步同各国政府进行对话，帮助处理境内流离失所问题，同时感谢已经这样做的政府；

27. 邀请各国政府在与特别报告员进行对话时，认真考虑特别报告员按照其任务授权向它们提出的建议和意见，并将就此采取的措施告知特别报告员；

28. 促请各国政府为境内流离失所者提供保护和援助，包括重返社会及发展方面的援助，并且为联合国相关机构和人道主义组织在这方面开展的努力提供便利，为此应确保人道主义人员能安全无阻地进入，救济物资和设备能送达境内流离失所者手中，而且应维持为境内流离失所者所设营地和居住区的平民性质和人

道主义特性，同时也应采取必要步骤，确保人道主义人员享有安全保障，以便高效率地履行其援助境内流离失所者的任务；

29. 强调紧急救济协调员通过机构间群组系统等渠道，在协调保护和援助境内流离失所者方面发挥的中心作用；欢迎继续采取主动行动以确保改进境内流离失所者的保护、援助和发展战略，并更好地协调与他们有关的活动；强调需要加强国家和地方当局、联合国各组织和其他相关行为体应对境内流离失所问题所涉巨大人道主义挑战的能力；

30. 鼓励联合国各相关组织以及各人道主义援助、人权和发展组织，通过机构间常设委员会及派驻存在境内流离失所情况的国家的联合国国家工作队，加强协作与协调，向特别报告员提供一切可能的协助和支持，并请特别报告员继续参与机构间常设委员会及其各附属机构的工作；

31. 鼓励会员国、人道主义机构、捐助方、发展行为体以及其他发展援助提供方继续协力减少全球境内流离失所现象，并与特别报告员密切合作，以更可预测的方式满足境内流离失所者的需求，包括为落实持久解决办法提供长期发展援助，注意到秘书长政策委员会于 2011 年 10 月 4 日决定认可关于冲突结束后终止流离失所现象的初步框架，注意到某些国家已开始实施该决定和这方面的所得经验，呼吁正在执行该决定的联合国机构在这方面与特别报告员密切合作，并且以能够补充政策委员会所作决定的方式运用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》；

32. 赞赏地注意到在人道主义应急计划中日益重视境内流离失所者问题，并鼓励在这方面进一步努力；

33. 表示深为关切人道主义呼吁所获资金不足，在这方面敦促所有相关行动体向联合国相关发展机构和人道主义组织提供充足和可预测的资源，以确保向被迫流离失所者提供足够的支助；

34. 赞赏地注意到各国人权机构在援助境内流离失所者及促进和保护其人权方面的作用日益增大；

35. 确认有必要收集与境内流离失所者以及长期流离失所现象对收容社区所产生影响有关的可靠、及时、纵向和分列的数据，包括按性别、年龄和地点分列的数据，以便改进政策、方案规划和境内流离失所问题应对办法，在这方面确认境内流离失所问题监测中心所维护的境内流离失所问题全球数据库和境内流离失所问题机构间联合概况调查处具有实用性；

36. 鼓励会员国、机构间常设委员会成员、联合国人道主义协调员和国家工作队与境内流离失所问题监测中心进行协作并向其提供支持，以便其履行任务规定，全面说明境内流离失所问题的规模和性质，包括为此制定关于数据收集和分析的共同标准，确保向境内流离失所问题监测中心和境内流离失所问题联合概况调查处提供有关境内流离失所情况的可靠纵向数据，并在这些方面提供财政资源；

37. 鼓励国际和国家数据收集机构开展合作，协调其数据收集系统和方法，以确保关于境内流离失所者、难民、寻求庇护者和国际移民的数据具有一致性和适于互用，并促进在整个流离失所和移民过程中采取更协调的对策；

38. 申明需要有效执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，¹⁵ 将灾后重建和恢复、包括将“重建得更好”原则纳入灾区的经济和社会可持续发展以及流离失所者的临时住区，促进将定期备灾、救灾和恢复活动纳入重新安置工作，以确保迅速和有效地应对灾害和相关流离失所问题，并促进跨境合作以增强抗灾能力和减少灾害风险，包括流离失所风险；

39. 欢迎 2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议所商定和启动的各项成果，这可提供机会，除其他外加强会员国、人道主义行为体和发展行为体之间在满足境内流离失所者紧急和长期需求及更好地为解决境内流离失所问题提供人道主义资金方面的合作伙伴关系；

40. 鼓励会员国与联合国并酌情与包括私营部门和地方实体在内的其他相关行为体密切合作，推动在城市地区更有效防备和应对紧急情况，并指出应酌情解决城市环境中境内流离失所者的特殊需求和脆弱性问题；

41. 鼓励各国政府、联合国各机构和其他利益攸关方促进采取包容性做法，来寻求持久解决办法，以满足境内流离失所者及其收容社区的需求，包括借助创收活动和可持续谋生机会来推动实现自给自足，从而增进各种机会，让流离失所者充分发挥人的潜能；

42. 回顾《关于难民和移民的纽约宣言》，¹⁶ 特别是其中第 20 段述及需要思考有效战略以确保境内流离失所者获得充分保护和援助，并预防和减少这种流离失所，回顾 2018 年正逢《关于境内流离失所问题的指导原则》周年纪念，并敦促秘书长与会员国和联合国系统合作，确定满足境内流离失所者长期需要并支持收容社区的集体愿景，推进持续的政治努力，将这一愿景转化为具体的联合国全系统行动计划，以符合各项国际公约和以强有力国家政策及全面、适当、协调的国际援助为依托的方式，改善数百万境内流离失所者的生活；

43. 请秘书长继续在现有资源范围内向特别报告员提供一切必要协助，以便切实加强和执行其任务，并鼓励联合国人权事务高级专员办事处与紧急救济协调员、秘书处人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署及联合国所有其他相关办事处和机构密切合作，包括与 2016 年 9 月 19 日成为与联合国有关组织的国际移民组织密切合作，继续支持特别报告员并与其合作；

44. 鼓励特别报告员继续寻求各国及各相关组织和机构提供捐助，以为其工作创造较稳定的基础；

¹⁵ 第 69/283 号决议，附件二。

¹⁶ 第 71/1 号决议。

45. 请特别报告员向大会第七十三届和第七十四届会议提交关于本决议执行情况的报告；

46. 决定在大会第七十四届会议上继续审议保护和援助境内流离失所者的问题。
