



## 人权理事会

## 第二十九届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 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

## 概要

本报告系根据人权理事会第 23/8 号决议提交，介绍了特别报告员自上次向理事会提交报告以来的这段时间内就境内流离失所者人权问题开展的工作。报告还结合 2015 年后发展议程对境内流离失所者人权问题作了专题分析。

确保人人都能过上有尊严的生活这一目标是千年发展目标和 2015 年后发展议程的核心。境内流离失所者经常被剥夺人权，丧失了生活中给予他们尊严的因素：家园，生计和收入，归属感和对未来的掌控感，安全和正义，知道他们能够让子女吃得饱、穿得暖、受教育，以及能够对自己的生活做决定。流离失所是充满创伤、寄人篱下和死里逃生的经历。冲突导致的流离失所平均长达惊人的 17 年。确保为境内流离失所者找到持久解决办法是一个复杂的过程，需要将其纳入可持续发展目标和战略之中，争取为他们恢复正常生活的条件，营造有尊严和安全的环境及有保障的未来。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 授权开展的活动.....	3-17	3
A. 授权 .....	3	3
B. 与各国的接触.....	4-10	3
C. 与区域组织和国际组织的合作.....	11-13	5
D. 将境内流离失所者人权纳入联合国系统的主流 .....	14-17	5
三. 参照 2015 年后发展议程看境内流离失所者问题.....	18-90	6
A. 导言和概述.....	18-25	6
B. 确保境内流离失所者在发展议程中占有一席之地方面取得的进展.....	26-34	8
C. 争取 2015 年后发展议程更多关注境内流离失所者.....	35-41	10
D. 境内流离失所者的持久解决办法和发展.....	42-45	11
E. 为什么境内流离失所者应当成为发展议程中的优先事项? .....	46-75	12
F. 在国家层面为境内流离失所者落实可持续发展目标.....	76-78	19
G. 将境内流离失所者纳入可持续发展目标的根本步骤.....	79-88	20
H. 减轻发展所致流离失所的影响.....	89-90	22
四. 结论和建议.....	91-110	22

## 一. 引言

1. 境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的这份报告系依照人权理事会第 23/8 号决议提交。第一部分概述了他在上次向理事会提交报告以来的这段报告期内开展的活动。
2. 第二部分参照 2015 年后发展议程和可持续发展目标探讨了境内流离失所者(失所者)的人权问题。报告敦促在持久解决办法所涉的发展流程、目标和活动框架内更多关注失所者。报告敦促各国确保失所者、特别是长期流离失所者能够受益于发展方案和战略,并为发展方案和战略做出贡献。

## 二. 授权开展的活动

### A. 授权

3. 人权理事会第 23/8 号决议授权特别报告员处理境内流离失所问题,尤其是要将失所者的人权问题纳入联合国系统所有相关部门的主流,努力加强国际社会应对境内流离失所问题,开展协调的国际宣传和行动,改进失所者人权受保护和尊重的工作,并继续开展和加强与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织及其他相关行为体的对话。

### B. 与各国的接触

#### 肯尼亚

4. 2014 年 4 月 29 日至 5 月 7 日对肯尼亚进行后续访问期间,特别报告员强调,为失所者找到持久解决办法是一个长期的过程,需要采取人道主义行动、发展行动和建设和平行动。尽管肯尼亚在协助因 2007-2008 年选举后暴力行为而被迫流离失所者寻找持久解决办法方面取得了进展,但该国依然存在重大障碍,特别是参与社会经济和政治方面。在肯尼亚北部的莫亚莱,他着重指出了因族裔和社区间暴力或自然灾害而新近沦为流离失所者的人的处境。他敦促该国政府落实 2012 年通过的关于协助和保护失所者和受影响社区的进步法律,并批准《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》)。

#### 阿塞拜疆

5. 2014 年 5 月 18 日至 24 日,特别报告员访问了阿塞拜疆,包括巴库市区和周边及西部阿格达姆区的失所者定居点。他对该国政府在改善失所者生活条件

方面取得的进展表示欢迎。他指出，和平解决纳戈尔诺—卡拉巴赫地区<sup>1</sup>及其周边尚未解决的冲突对于解决长期国内流离失所情况至关重要。他强调，要加强失所者的复原力、谋生机会和自力更生能力，必须将其纳入住房、教育、卫生和就业等领域的发展规划战略。他强调，发展规划决策和进程必须充分吸收失所者参与，并建议开展意向调查和基于需要的评估，为持久解决办法做准备(A/HRC/29/34/Add.1)。

### 科特迪瓦

6. 2014年6月16日至20日，对科特迪瓦进行正式访问之后两年，特别报告员访问了阿比让，以评估该国在推动为失所者寻找持久解决办法方面取得的进展。虽然大多数失所者已返回原籍，但他强调，需要继续提供支持，以确保其基本需要并可持续地重建生活。在人道主义行为体日益缩减活动之时，不应遗忘需要持久解决办法的失所者。他强调，2014年，科特迪瓦批准了《坎帕拉公约》，为采取统一行动提供了框架。他强调，失所者一定要参加2015年的全国选举。

### 海地

7. 2014年6月29日至7月5日，特别报告员访问了太子港，以评估海地地震后四年来失所者的总体情况。他呼吁由大体属于人道主义处理方式转变为在解决弱势和赤贫问题的同时增列失所者持久解决办法的发展战略。他重申，政府肩负着首要责任，应对扶贫工作努力采用立足权利的发展方法，同时纳入失所者持久解决办法(A/HRC/29/34/Add.2)。

### 乌克兰

8. 2014年9月16日至25日，特别报告员访问了乌克兰，包括乌克兰东部的卢甘斯克和顿涅茨克地区。他敦促该国政府加紧努力，满足来自受冲突影响的东部地区和克里米亚自治共和国的失所者的需要并保护他们的人权。他指出，缺乏关于流离失所者的人数、位置和需要的数据，强调必须对失所者进行全面登记和分析、包括需要评估。应统一登记程序，以确保失所者能够获得基本服务、就业和谋生机会，并确保他们能够在今后的选举中投票(A/HRC/29/34/Add.3)。

### 中非共和国

9. 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。代表团访问了班巴里、雅洛凯、姆波科和班吉的PK5区。特别报告员强调，必须

<sup>1</sup> 任何时候提及纳戈尔诺—卡拉巴赫地区及其周边时，都应理解为完全符合大会2008年3月14日第62/243号决议。

确保失所者的安全和移徙自由，同时保护游牧群体的生活方式。他欢迎中非共和国批准《坎帕拉公约》，但敦促真正吸收失所者参加全国对话(班吉民族和解论坛)协商。

### 国别访问请求

10. 自上次报告以来，特别报告员已请求或再次请求访问哥伦比亚、伊拉克、墨西哥、尼日利亚、菲律宾和阿拉伯叙利亚共和国。

## C. 与区域组织和国际组织的合作

11. 特别报告员与非洲联盟开展了密切接触，以促进批准和执行《坎帕拉公约》。2014年3月，他访问了非洲联盟总部，以启动一项执行《公约》全非洲联合行动计划。他呼吁缔约国建立或加强促进地方政府、社区、民间社会组织和私营部门接触和参与的内部机制。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讲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《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。

12. 2014年7月，特别报告员参加了欧洲安全与合作组织(欧安组织)、包括参与国的代表团与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的一项联合倡议，以使用欧安组织、难民署及特别报告员授权任务共同拟定的保护核对清单，推动使用更加具有协作性的方法解决流离失所问题。核对清单是确保在冲突的所有阶段保护流离失所者和受影响社区的工具。他还向欧安组织参与国代表团通报了他对对流离失所问题影响的欧安组织国家的调查结果。

13. 特别报告员与民间社会组织保持了密切的伙伴关系。在此类合作中，他赞赏布鲁金斯—伦敦政治经济学院境内流离失所问题项目提供的支持，以及与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。民间社会组织在支持他开展工作方面发挥了至关重要的作用，包括在他进行国别访问期间。

## D. 将失所者人权纳入联合国系统的主流

14. 特别报告员继续支持将失所者人权纳入联合国系统和更广泛的人道主义界的主流，并为此积极参加了机构间常设委员会、全球保护问题专题组和经济及社会理事会人道主义事务部的工作。他以最近的访问说明了在应对失所者的保护和援助需求时采用人道主义原则的重要性，这既包括冲突应急时期，也包括在寻求持久解决办法的过程中。

15. 2014 年 5 月，特别报告员在安全理事会关于“保护失所者：挑战和安理会的作用”的“阿里亚办法”会议上致辞，<sup>2</sup> 着重介绍了安理会及其伙伴的共同目标，其中包括：在逃离和重返过程中保护平民，包括避难区的失所者；以及涉及人道主义挑战和发展挑战、而且也涉及重建和平挑战的持久解决办法。10 月，他再次在安理会关于“妇女、和平与安全— 流离失所的妇女和女童：领袖和幸存者”的辩论上发言。他强调，境内流离失所妇女通常面临身为失所者和妇女的双重歧视。由于性别与年龄、群体归属、残疾及其婚姻和社会经济状况等因素相互交织，她们面临特殊的人权挑战。尽管取得了一些积极进展，但应对境内流离失所的措施仍然未能充分解决妇女和女童具体关切的问题。

16. 2014 年 6 月，特别报告员参加了为筹备世界人道主义首脑会议在阿比让举行的中非和西非磋商会；2015 年 3 月 2 日至 6 日，他参加了在安曼举行的中东和北非区域磋商会。在这些磋商会上，他重点讨论了减轻长期流离失所的方法，在政府、发展伙伴和人道主义界之间加强连贯一致以及向受流离失所影响的人群提供支持问题。他强调，区域和国家行为体在快速应对失所者需求方面的准备不足，表示有必要就境内流离失所问题通过区域文书和国家法律及政策，并敦促建立有效的伙伴关系，应对城市地区的紧急需要。

17. 2014 年 9 月，在世界银行举办的第二届世界重建大会期间，特别报告员参加了关于“危机后发展的持久解决办法”的小组讨论。他强调，为实现持久的解决办法，有必要吸收发展伙伴参与。他以访问中的实例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。

### 三. 参照 2015 年后发展议程看境内流离失所者问题

#### A. 引言和概述

18. 流离失所现象现在比以往任何时候更加是一个全球性的危机。截至 2013 年 12 月，全球范围内，因冲突和暴力而沦为失所者的人数估计为 3,330 万。此外，仅 2013 年，就约有 2,240 万人因灾害而新沦为国内流离失所者。考虑到新出现的危机和现有的危机，2014 年这些数字可能已经上升，流离失所达到第二次世界大战以来的最高水平。

19. 无论是因为冲突、暴力还是灾害所致，流离失所通常都会造成赤贫，并使得失所者变得极为弱势。流离失所的结果往往是丧失土地、家园和财产，失去工作或生计，粮食无保障，无法获得基本服务，包括水和卫生设施以及医疗服务，难以接受教育。流离失所可能使失所者更易遭受暴力，包括性暴力和性别暴力、贩运和其他形式的虐待，要么是由于持续的冲突，要么是由于失所者面临的危险

<sup>2</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/ Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula\\_SC\\_on\\_protection\\_of\\_IDPs.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula_SC_on_protection_of_IDPs.pdf)。

和贫困处境。流离失所导致社区及家庭凝聚力的崩坍以及社会经济网络和支持机制的解体。

20. 失所者的人数令人震惊，但更让人惊讶的数据是，现在，冲突导致的流离失所平均持续时间达到惊人的 17 年。<sup>3</sup> 虽然有些失所者能够在得到一切必要援助的情况下相对迅速地重返家园，但对于很多人来说，流离失所是一种旷日持久、改写人生的经历，可能持续数十年。

21. 失所者面临的挑战早已得到国际公认。1998 年，联合国秘书长科菲·安南指出，境内流离失所已经成为我们时代的重大人类悲剧，失所者是人类家庭中最弱势的人群之一。联合国主管人道主义事务的前副秘书长兼紧急救济协调员、挪威难民理事会现任秘书长扬·埃格兰表示，“我们应对和处理这个问题的方式出了大问题”。<sup>4</sup> 联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯称，“采取行动终止这一重大苦难是我们共同的责任。立即对失所者提供保护和援助是一项紧迫的人道主义任务。”<sup>5</sup>

22. 境内流离失所也必须被承认为一项紧迫的发展任务，要求采用可持续的解决办法。如果不能通过持久解决办法加以适当解决，境内流离失所问题可能会使失所者居住的社区不堪重负，从而导致进一步的不稳定、冲突和流离失所。境内流离失所危机可能阻碍国家发展目标的实现，并可造成受影响的地区不稳定，特别是在冲突或脆弱的冲突后背景下。然而，如能实施以发展为基础的持久解决办法，随着失所者适应新的生活和新的谋生手段，失所者可能给他们自身以及接收他们的社区做出重大积极贡献。

23. 境内流离失所引发的挑战及其日益延长的持续时间意味着，必须承认这是国际社会和所有面临境内流离失所情况的国家的一个发展难题。如果不承认，数百万失所者就可能遭到忽视，并被排除在发展进程之外。遗憾的是，失所者经常被排除在发展行动网络之外，这主要是因为人们认为，流离失所者的问题主要需要人道主义解决办法，而不是发展解决办法。虽然人道主义援助对于支持失所者度过眼前的危机关头至关重要，但发展方法以及从一开始就吸收发展行为体及建设和平行为体参与能够确保为失所者提供持久解决办法。

24. 失所者不仅没有被纳入发展倡议，相反，随着时间的推移，他们通常会失去国家当局和国际行为体的关注和支持。对于生活在集体中心或营地之外、分散寄居在城市地区的家庭和受流离失所影响的社区之中的人来说，尤其如此。不过，也可以看到，有时长期失所者营地变成了固定的半永久性定居点。在那里，由于生活需要，应对机制改善，经济和社会职能开始出现并扎根。

<sup>3</sup> 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](http://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)。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 同上。

25. 但有一种可能，即营地及其住户变得“不可见”，或成为国家当局试图通过关闭或拆除设施加以消除的不便之处。遗憾的是，有些国家的政府认为，关闭营地和/或向失所者提供现金赠款，而不是将赠款与生计和其他可持续对策挂钩，是解决流离失所问题的一种办法，使其不必再承担责任。此类措施可能被强加于失所者或被他们接受，因为他们经常不了解他们在国际法之下享有的权利。

## B. 确保境内流离失所者在发展议程中占有一席之地方面取得的进展

26. 鉴于流离失所达到二战以来的最高水平，有必要在流离失所问题范围内回顾战后秩序立足的基本前提。1945 年《联合国宪章》(第五十五和五十六条)为联合国及其会员国规定了一项义务，即以尊重人民平等权利及自决原则为根据创造安定及福利条件，促进并承诺实现较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。上述义务也涉及失所者，要求将他们纳入 2015 年后发展议程。

27. 1986 年《发展权利宣言》(大会第 41/128 号决议，附件)强调，发展权是一项不可剥夺的人权。其中规定：“国家有权利和义务制定适当的国家发展政策，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有个人的福利。”然而，在发展战略和方案中，失所者经常被忽视，或被排除在外。

28. 欧盟委员会 2014 年一份题为“发展，难民和失所者”的文件<sup>6</sup>称：

虽然难民和失所者经常受益于人道主义援助，但他们常常被排除在发展行为体开展的方案和活动之外，其结果是他们的发展需要可能被忽视，实现可持续解决办法的工作没有得到足够的重视。同时，接收社区可能无法享受到提供给难民和失所者的人道主义援助，这就为两个社区之间的潜在冲突埋下了伏笔。此外，一旦回到原籍国或原籍地，回归者的发展需要和应对这些需要的长期战略往往就被忽视。

29. 难民署着重指出，大约四分之三的流离失所者，既包括难民、也包括失所者，处于长期流离失所状态。难民署称：

认为流离失所问题只能通过人道主义手段加以解决是错误的想法，这种想法要么阻碍、要么延缓实现可持续的解决办法，或者导致长期流离失所，难以打破依赖人道主义援助的怪圈，无法继续生活和谋生。<sup>7</sup>

30. 在提交大会的报告(A/68/225)中，特别报告员讨论了人道主义行为体和发展行为体在冲突之后通过建设和平为失所者实现持久解决办法方面的作用，说明了旨在弥合救济和发展之间的鸿沟的倡议。例如，2014 年 4 月，启动了“解决办

<sup>6</sup> 可查阅 [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014\\_dev\\_refugees\\_idps\\_issuespaper.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014_dev_refugees_idps_issuespaper.pdf)。

<sup>7</sup> 难民署，“概念说明：过渡解决办法倡议”，第 1 页。



法联盟”。当时，人道主义行为体、发展组织、各国、捐助方和民间社会齐聚哥本哈根，探讨解决长期流离失所的办法以及对长期流离失所的管理问题。本次会议强调，难民和失所者的流离失所为发展带来了重大的机遇和挑战，而不仅仅是人道主义需要和人道主义‘紧迫任务’。”<sup>8</sup>

31. 近年来，一些发展行为体日益重视失所者。2012年，世界银行制定了《评估强迫流离失所影响和成本的准则》，以满足人们深入了解和评估强迫移徙引发的经济和社会问题的需要。在世界银行强迫流离失所问题全球方案的最近一份报告《政治经济和强迫流离失所：指导意见和九个国家案例中学到的经验教训》中，使用了政治经济分析作为工具展示流离失所的发展影响，并论证了实施发展倡议协助失所者和接收社区的理由。

32. 千年发展目标的积极成果表明，各国与国际发展伙伴合作实现重大进展是可能的。例如，可在最不发达国家减少贫困和向人们提供教育方面实现的成果中汲取经验教训。然而，也必须从千年发展目标在哪些方面未能惠及最贫困和最弱势群体以及为什么未能惠及他们方面汲取经验教训。有必要加大力度，向被回避、被忽视或被辜负的个人、社区和人群、包括失所者伸出援助之手。

33. 尽管《联合国千年宣言》明确承诺要保护弱势群体，并“协助所有难民和流离失所者自愿地、有尊严地安全返回其家园，并顺利重新融入其社会”，<sup>9</sup>但在其他人得以脱贫致富的同时，全球数百万的失所者却被落在了后面。所有持久解决办法，不仅仅包括返回原籍，也包括融入当地或在该国其他地方安家，必须被视为失所者可以使用的方案。为实现这些解决办法，需要吸收发展进程、战略和行为体参与。

34. 在千年发展目标期间，无数国家的数百万人直接由于境内流离失所而陷入赤贫和弱势境地。《2014年联合国千年发展目标报告》<sup>10</sup>认识到，“由于冲突，2013年每一天都有32,000人不得不抛离家园，寻求保护。”自2010年以来，新沦为流离失所者的人数<sup>11</sup>增长了三倍，这是千年发展目标之下实现的成果的严重倒退，展现出一种令人不安的流离失所不断上升的趋势，这一点必须在2015年后发展议程中加以承认。

<sup>8</sup> Roger Zetter, “将流离失所危机重新定位为发展机遇”，为解决办法全球倡议哥本哈根圆桌会议编写的政策简报，2014年4月2日和3日，第1页。

<sup>9</sup> 大会第55/2号决议，第26段。

<sup>10</sup> 可查阅 [www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf)。

<sup>11</sup> 既包括境内流离失所者，也包括跨境流离失所者。

### C. 争取 2015 年后发展议程更多关注境内流离失所者

35. 2014 年 8 月，可持续发展目标开放工作组发布了关于可持续发展目标的建议。建议提出的目标包括：(1) 在世界各地消除一切形式的贫穷；(2) 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业；(3) 确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉；(4) 确保包容性和公平的优质教育，促进全民享有终身学习机会；(5) 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能；(6) 确保为所有人提供和可持续管理水和卫生设施；(7) 确保人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源；(8) 促进持久、包容性和可持续经济增长，促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作；(9) 建设有复原力的基础设施、促进具有包容性的可持续产业化，并推动创新；(10) 减少国家内部和国家之间的不平等；(11) 建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区；(12) 确保可持续消费和生产模式；(13) 采取紧急行动应对气候变化及其影响；(14) 保护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展；(15) 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失；(16) 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会、在各级建立有效、负责和包容性机构目标；(17) 加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系。

36. 国际社会处理 2015 年后发展议程和可持续发展目标方面有不少可圈可点之处。虽然目前的拟议目标和具体目标中没有明确提及失所者，但有几个目标可能直接或间接对失所者造成积极影响，包括通过新的重点领域和强化重点领域，减少不平等现象；建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区；采取紧急行动应对气候变化及其影响。不过，有必要将失所者纳入“弱势”、“边缘化”和“处于不利地位”的群体等宽泛说法和定义之中。

37. 然而，单单将失所者列入弱势群体清单还不够。在 2014 年 10 月向联合国秘书长发出的一份联合说明中，特别报告员、人道主义事务协调厅、难民署和国际移民组织(移民组织)表示关切的是，尽管得到很多会员国的强烈支持，但可持续发展目标开放工作组最终报告(A/68/970)中删除了专门关于流离失所的具体目标。<sup>12</sup> 如能在关于实现和平和包容性社会的拟议可持续发展目标 16 之下专门纳入一项具体目标，规定通过提供持久解决办法减少失所者和难民的人数，将是为此目的迈出的宝贵一步。

38. 2014 年 12 月，秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告<sup>13</sup> 着重指出了“差距问题”，并在其中明确提及境内流离失所问题。报告呼吁摒弃一切照

<sup>12</sup> 拟议目标的前一份草案中专门载有一项关于境内流离失所者和难民的具体目标，但最终各方未能就此达成共识。在 2014 年 7 月举行的开放工作组第三十次会议期间，20 多个国家赞成在目标 16 之下加入关于境内流离失所者/难民的具体目标。

<sup>13</sup> 2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球(A/60/700)。

旧的心态，建议了六项“基本要素”：(a) 尊严：消除贫穷和不平等；(b) 人：确保健康的生活、知识，并将妇女和儿童包含在内；(c) 繁荣：发展强有力、包容各方和有转型能力的经济；(d) 地球：为所有社会和我们的后代保护生态系统；(e) 公正：促进安全与和平的社会和强有力的机构；(f) 伙伴关系：为可持续发展促进全球团结。

39. 综合报告认识到不断恶化的流离失所趋势。在“尊严”一节，报告称，如果一个社会的很大一部分都被排除在外，无法参与发展、无法为发展做出贡献、无法受益于发展，这个社会就不可能充分实现其潜力。报告表示，这个议程“绝不能将移徙者、难民、流离失所者或受冲突和占领影响的人们排除在外”。题为“综述”的章节称，应特别关注脆弱和冲突中的国家，并处理各国的特殊国情。全文不断呼吁“不让任何人掉队”，确保平等、不歧视、公平和包容。报告称：“我们要特别注意最需要帮助的个人、团体和国家。我们需要纳入穷人、儿童、少年、青年和老年人以及失业人员、农村人口、贫民窟居住者、残疾人、土著人民、移徙者、难民和流离失所者、弱势群体和少数群体，也包括那些受气候变化影响的人们。”

40. 在“正义”一节，报告强调需要“在危机和冲突后更好地重建社会和使社会重新融合。我们必须解决国家脆弱性，支持境内流离失所者和增强人和社区的复原能力。和解、建设和平和建设国家对于各国克服脆弱性和发展有凝聚力的社会以及强有力的机构极其重要。这些投资对于维持发展的成果和避免未来的逆转是至关重要的”。最后，报告强调，“我们必须消除所有领域的不平等，同意除非所有社会和经济团体的目标或具体目标都得到实现，不认为目标或具体目标得到实现。”

41. 综合报告明确呼吁纳入失所者。2015年，将继续举行政治谈判，并将在可持续发展问题特别首脑会议上达到高潮。本次首脑会议将于9月25日至27日在纽约举行，各国国家元首和政府首脑将出席会议。会议将通过2015年后发展议程和可持续发展目标。特别报告员强调，正在进行的讨论需要处理流离失所问题。如果一项具体目标的执行可能影响到失所者的福祉，则在为该具体目标制定指标时，也必须处理流离失所问题。这些包括涉及复原力和减轻灾害风险、平等机会以及社会、经济和政治包容等方面的具体目标。

#### D. 境内流离失所者的持久解决办法和发展

42. 失所者持久解决办法和可持续发展目标具有内在联系，相辅相成。持久解决办法包括三种情况：可持续地重新融入原籍(返回)；在失所者避难的地区可持续地就地融入(就地融入)；或者在该国其他地方可持续地融入。失所者必须能够

通过知情选择就满足其需要的解决办法自主做出决定。<sup>14</sup> 将失所者从依赖援助的循环中解放出来是持久解决办法的主要目标。只有将他们纳入发展战略和立足权利的方法，承认并应对他们的特殊处境，才能最好地实现这一目标。失所者人权问题秘书长特别代表瓦尔特·卡林在 2009 年的报告中表示：“当境内流离失所者不再需要与其流离失所问题相关的任何特别援助和保护，并能享受其人权而不因其流离失所受到歧视时，该问题便得到了持久解决。”<sup>15</sup>

43. 各国以及其他国内和国际行为体对于什么是持久解决办法常有误解。无论是返回原籍，还是在别处永久定居，这些行为本身并不构成持久解决办法。在原籍，家园、基础设施和谋生手段可能遭到破坏，发展项目对于早期恢复和重建具有重要意义。财产可能遭到侵占或被贩卖，导致重大障碍，有待解决。选择就地融入的失所者需要发展援助，以克服融入障碍。例如，如果不与处理生计和融入目标的战略相结合，改善提供住房情况以及现金赠款就不是持久解决办法。接收社区可能也需要持续的发展援助。

44. 正如机构间常设委员会“失所者持久解决办法框架”所强调的那样，实现持久解决意味着除了保证安全和不歧视之外，还要应对重大发展挑战，包括在返回原籍、就地融入或另地定居的地区提供谋生手段、教育及医疗服务，帮助建立或重建地方治理机构和法治，支持重建住房和基础设施。国际人道主义行为体和发展行为体必须能够迅速且不受阻碍地协助失所者找到持久解决办法。这些行为体可与国家当局形成互补，二者应共同努力，建立一个立足权利的进程，支持为失所者寻找持久解决办法。

45. 流离失所的人道主义应对措施通常都是短期的，重点关注眼前的需求，尽管旷日持久的危机已经成为常态，且在很大程度上可预测。人道主义行为体通常重点处理狭隘的授权和目标，例如提供住所、水、卫生设施、粮食、医疗或教育。人道主义协调已有大幅改善，包括通过使用专题小组以及在某些情况下使用持久解决办法工作组。然而，应对措施很少能够满足长期流离失所情况下的持久解决办法标准。全面的发展方法有着长期和可持续目标。这些目标承认住所和生计之间的基本联系以及它们对于医疗、粮食安全和教育的重要性。

## E. 为什么境内流离失所者应当成为发展议程中的优先事项？

46. 由于冲突和政治、社会及其他因素，包括未能执行国际标准，所有区域的诸多失所者面临长期流离失所的情况。当初的“临时”解决办法可能遗憾地变成永久定居地。人道主义事务协调厅称，当政府和国际机构理解了这一现实情况，它们必须承认，“境内流离失所不仅是一个人道主义问题，说到底，也是

<sup>14</sup> 机构间常设委员会，“机构间常设委员会境内流离失所者持久解决方案框架”（华盛顿特区，布鲁金斯学会—伯尔尼大学境内流离失所问题项目，2010）。

<sup>15</sup> A/HRC/13/21/Add.4。

最重要的，这是一个长期的发展问题，要求吸收各种国内和国际行为体充分、持续参与。”<sup>16</sup>

47. 正如特别报告员在 2014 年 10 月与瓦莱丽·阿莫斯、安东尼奥·古特雷斯和威廉·莱西·斯温同致秘书长的联合说明中指出的：

流离失所者经常被排除在长期发展和体制规划之外。如果不加以解决，长期流离失所将导致进一步的边缘化、不平等、脆弱性、弱势，并有损人们的复原力。这不仅给流离失所者而且也给接收社区可持续发展目前的所有支柱构成严重障碍。发展行为体需要从危机一开始就加大参与力度，确保流离失所发展层面的问题得以解决。因此，2015 年后发展议程需要确保寻求持久解决办法的工作得到切实有效的支持，从而解决旷日持久的流离失所问题。<sup>17</sup>

48. 流离失所通常导致房屋、基础设施、企业和谋生手段被摧毁，要求开展广泛的重建工作和社会经济发展项目。为重建正常运作的社区，也要关注对社区造成的影响和失所者的心理健康。如果失所者返回曾经发生冲突的环境，发展行为体可在曾受冲突影响的社区中开展的发展项目中加入社区凝聚力、正义与和解内容，作为主要的发展及建设和平举措。

49. 参考失所者有关标准从境内流离失所问题的视角对某些拟议可持续发展目标进行的审议以及特别报告员及其前任开展的工作和访问表明，有充分的理由专门关注失所者。

### 目标 1：在世界各地消除一切形式的贫穷

50. 失所者往往失去了家园、土地、财产、谋生手段和资金。他们是穷人中的穷人，而敌对行动和不安全以及流离失所的创伤和社区凝聚力的瓦解有可能让他们变得更加脆弱。他们的应对机制可能比其他贫困社区更加薄弱，更加不稳固，他们所拥有的资源很可能以基本生存为目标。由于其特殊情况，他们的应对机制、就业和创收活动可能会随着时间的推移而改善，但失所者所经历的贫困有可能比社会上其他人所经历的贫困更加极端、更加长久，需要专门的方案加以解决。因此，如果不能解决失所者的情况，到 2030 年为世界上所有人消除赤贫的目标就不可能实现。

51. 特别报告员 2014 年 7 月访问海地期间表示，为失所者寻求持久解决办法的一大障碍依然是赤贫。人口中的很大一部分生活在赤贫之中，因 2010 年地震而流离失所的人尤其受到赤贫的影响。在这种情况下，特别报告员进一步重申，该

<sup>16</sup> Hansjoerg Strohmeyer, 政策制定司司长，人道主义事务协调厅，“被遗忘的数百万人”，可查阅：<https://medium.com/@UNOCHA/the-forgotten-millions-6a18188d165c>。

<sup>17</sup> 人道主义事务协调厅、难民署、移民组织和境内流离失所者人权问题特别报告员致联合国秘书长的联合说明(2014 年 10 月)。

国政府负有首要责任，应努力制定立足权利的发展方法减少贫困，并在其中纳入失所者持久解决办法。

## 目标 2：消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业

52. 对于失所者而言，饥饿和粮食安全往往是最紧迫的问题。失去了土地和谋生手段之后，他们生产和购买粮食的能力可能很有限，这使得他们严重依赖接收家庭和社区的人道主义援助和慈善捐款，而接收家庭和社区也可能面临粮食无保障的情况。在流离失所长期化的地方，如果不能制定持久解决办法，粮食安全和营养问题就可能变得尤其突出，特别是在人道主义援助缩减或终止的地方。失所者通常缺乏充足的应对机制，在粮食安全方面属于最弱勢的群体。

53. 人道主义援助提供的主食通常包括大米、豆类、油和罐装产品以及满足儿童营养需求的产品，而往往缺少价值更高或新鲜易腐食品，例如肉、鱼和蔬菜。饮食长期受到限制可能导致营养不足和营养不良，对个人的健康及其疾病易感性造成长期影响。在这方面，特别报告员强调，有必要考虑到儿童、哺乳期母亲和有特殊饮食习惯的群体、例如游牧人群的具体需要。系统性地执行解决饥饿和粮食安全的方法并承认有必要考虑到可得性、可用性、可接受性和质量意味着，必须纳入失所者。

54. 特别报告员 2015 年 2 月联合访问中非共和国时，对被困在雅洛凯一处飞地的颇耳族少数群体将近 500 名成员的生活条件深感痛惜。<sup>18</sup> 据报道，在雅洛凯分发的粮食无法满足颇耳族少数群体的文化和营养需要。颇耳人的饮食主要以牛肉和牛奶为主，不习惯人道主义机构分发的大米和豆类。截至 2014 年 12 月，40 多个颇耳人因为营养不良和其他疾病而死亡，其中大多数是儿童。

55. 在很多流离失所情况中，获得土地、牲畜和就业是持久解决办法和发展的基本要素。必须制定持久解决办法并实现发展，方能减轻或消除失所者对人道主义援助的依赖。此外，在大量失所者被收留在接收社区的情况下，他们可能给这些非失所者社区带来沉重负担，因为他们的粮食资源被进一步摊薄。

## 目标 3：确保各年龄段所有人的健康、增进他们的福祉

56. 失所者经常无法获得医疗服务和药品，严重依赖人道主义医疗援助。在最不发达国家，这种情况尤其严重，那里的医疗条件总体较差，农村地区的医疗设施欠缺。在出现大规模流离失所的情况下，现有医疗服务的能力通常不足以应对失所者的心理和生理医疗需要。在城市地区，挑战也很严峻，包括医疗服务能力欠缺，以及与证件和可能存在的歧视有关的挑战。服务和药品的费用经常使得失所者无法获得充分的医疗服务。

<sup>18</sup> 见难民署，问答，“联合国报告员审查如何恢复中非共和国的稳定与和平共存”（2015 年 2 月 27 日），可查阅 [www.unhcr.org/54f090f06.html](http://www.unhcr.org/54f090f06.html)。

57. “无国界医生”曾强调失所者面临的医疗挑战，特别是冲突中面临的医疗挑战，指出“存在为这些受害者提供外科护理和其他护理的方案，但其中绝大多数人将得不到他们所需要的护理，因为在他们生活的地区，医疗制度已经瘫痪，而这些地方对于独立援助机构来说过于危险，无法开展业务”。<sup>19</sup> 要实现“各年龄段所有人”的具体目标，就必须解决失所者所面临的医疗和健康挑战。

58. 特别报告员 2014 年 5 月访问阿塞拜疆<sup>20</sup> 期间强调，由于失所者能够获得的医疗用品有限，他们在获得医疗服务方面遭遇重重困难。他还指出，这些人难以获得生殖健康服务。特别报告员 2014 年 9 月访问乌克兰<sup>21</sup> 期间得知，失所者无法获得基本药品，基本药品并不免费。需要紧急医疗服务或孕产妇保健以及患有慢性病的失所者尤其易受影响。拥挤或狭窄的生活条件以及较差的卫生状况和卫生设施滋生和传播疾病。流离失所带来的心理影响以及靠近冲突地点经常要求特别护理，而失所者极少能够得到此类护理。

#### 目标 4：确保公平优质全纳教育，提倡人人都有终身学习机会

59. 对于诸多流离失所的儿童来说，被排斥在教育之外可能是一个长期问题。特别是在欠发达国家，资源、校舍、教师和教材的缺乏都可能给教育制造障碍。在要求学生出示国籍或居留证明方可获得服务的国家，缺少出生证等证件可能是一个问题。歧视也可能是一个问题，因为学校和地方当局不太愿意接受来自不同民族、语言或宗教群体的流离失所儿童。

60. 教育还提供程式化的正常生活、保护功能、支持和信息，可能是在流离失所地点融入社区的重要步骤。对于失所者来说，在面对基本生存需要的时候，教育可能并不是他们优先考虑的事项。儿童可能从经济上为流离失所者做出贡献，这可能是阻碍他们上学的另一个障碍。失所的家长可能会不让孩子上学，因为他们相信将很快返回原籍，结果流离失所变得旷日持久。家长也可能不太愿意送孩子去冲突地区的学校上学，因为这些学校可能成为强迫招募儿童兵的目标。

61. 特别报告员 2012 年访问科特迪瓦<sup>22</sup> 时指出，在某些西部地区，由于不安全因素以及校舍被损毁和劫掠，估计 2011 年有 14 万名儿童错失受教育的机会。在该国中东部以及阿比让，教育也被中断。他强调，需要采取紧急措施，确保向儿童提供支持，其中一些儿童的教育屡次中断，使其能够重新上学，并弥补辍学期间失去的时间。

<sup>19</sup> 可查阅 [www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps](http://www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps)。

<sup>20</sup> 见 A/HRC/29/34/Add.1。

<sup>21</sup> 见 A/HRC/29/34/Add.3。

<sup>22</sup> 见 A/HRC/23/44/Add.1, para. 61.

## 目标 5：实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能

62. 作为女性和母亲，失所妇女生活贫困，通常来自少数群体，可能面临多种跨领域挑战。在与冲突有关的流离失所情况中，妇女常与男子分离，有时由于男子死亡、男子加入武装冲突或被迫抛弃家人逃离冲突而永久分离。妇女也通常肩负着照料子女和老人的首要责任，不太可能找工作或从事其他能够产生收入的活动。尽管存在这些挑战，但失所妇女常常承担着家庭和社区领袖的角色。

63. 正如特别报告员在安全理事会的致词以及在纪念国际消除暴力侵害妇女行为日的媒体声明中强调的那样，失所妇女和女童往往不成比例地受到流离失所的影响。<sup>23</sup> <sup>24</sup> 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员拉希达·曼朱曾说：“她们逃跑是为了远离任意杀害、强奸、酷刑、不人道或有辱人格的待遇、强迫招募或饥饿，但在很多情况下，她们会在目的地遇到同样的不安全、暴力和暴力威胁，而且这类现象会在有罪不罚的氛围下得到强化。”<sup>25</sup>

64. 特别报告员在 2013 年关于失所妇女的报告中指出，在接收社区和返回社区内讨论性别问题以及特定的持久解决办法可以如何有助于保护国内流离失所妇女，仍然是一个相对新兴的事物。<sup>26</sup> 解决这些问题需要各方共同关注，需要人道主义行为体与发展行为体展开合作。<sup>27</sup> 他在建议中敦促各国推动国内流离失所妇女积极参与制定和实施关于妇女、和平和安全的国家和区域行动计划，并将她们的种种关切纳入这类计划。

## 目标 6：确保为所有人提供并可持续管理水和卫生设施

65. 确保获得安全饮用水和卫生设施对于失所者而言是一个生死存亡的问题。尽管各国和国际行为体在为所有人紧急提供人道主义饮用水、卫生设施和卫生方面取得了重大成果，但提供安全饮用水和卫生设施方面的障碍继续导致并加剧失所者患病和死亡。一旦人道主义行为体在冲突和灾害结束之后撤离或缩减活动，紧急饮用水和卫生设施体系的恶化对于很多失所者而言就成为一大挑战。

66. 人道主义方案取得了重大成果。在苏丹达尔富尔地区，自 2013 年以来，流离失所已经影响到大约 270 万达尔富尔人。自 2012 年 4 月开展的一项价值 6.47 亿欧元的项目<sup>28</sup> 每天为目标营地中的失所者提供 15 升安全饮用水；建立了位于安全步行距离内的取水点；确保拥有充分的卫生设施和公共厕所；并确保目标社

<sup>23</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E)。

<sup>24</sup> “妇女、和平与安全——流离失所妇女和女童：领袖和幸存者”公开辩论(2014 年 10 月)

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> A/HRC/23/44，第 50 段。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 可查阅 [www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan](http://www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan)。



区了解由水传播的疾病以及如何预防这些疾病。该方案为期 12 个月，受益者约为 182,890 人。尽管这些成果令人赞叹，但在如何确保可持续性并尽快从人道主义应对措施转变为持久的、由发展推动的解决方案仍然是一个挑战。

#### **目标 8：促进持久、包容和可持续经济增长，促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作**

67. 对于流离失所者而言，在陌生的地点寻找和获得就业和谋生活动往往更难。他们可能会面临额外的障碍，包括歧视、丢失证件以及流离失所带来的心理影响和压力。如果他们寻求避难的地地区本来就存在失业和经济困难，即使他们有幸能够找到工作，往往也是所有人中最后找到工作的。在从事能够产生收入的活动方面，妇女和母亲可能面临特殊的挑战和限制，包括育儿问题，以及如果她们离开营地即可能面临暴力威胁。

68. 特别报告员 2013 年 12 月访问斯里兰卡期间指出，失所者持久解决办法的障碍在于他们无法获得原来的土地，这阻碍了他们返回原籍并从事可持续的谋生活动。他强调，需要开展大量工作，以确保恢复失所者的生计。<sup>29</sup> 特别报告员 2014 年 9 月访问乌克兰期间得知，失所者在寻找就业和能够产生收入的机遇方面面临种种困难。一些失所者表示，他们在原籍地的居住登记有问题，工作记录留在了前雇主那里，当他们表示自己是失所者时会受到歧视。

#### **目标 10：减少国家内部和国家之间的不平等**

69. 失所者常常面临严重和持续的不平等，这大大恶化了他们的流离失所情况，并使他们无法充分融入新社会和接收他们的社会。减少国家内部的不平等和歧视有助于预防流离失所，也有助于失所者实现持久解决办法。遵守平等权利原则能够确保失所者的福祉。因此，为所有人、包括失所者实现社会、经济和政治包容，从而实现国家内部和国家之间的平等，是预防流离失所的关键。对于某些少数族裔、宗教少数群体和少数民族来说，他们的政府是暴力的始作俑者，他们的家园不安全，融入新的地点可能尤其困难。

70. 失所者往往属于少数民族、少数族裔和宗教少数群体。由于历史、地缘政治、社会和其他因素，他们可能面临不同程度的歧视、社会和经济边缘化，有时甚至因其身份而面临暴力。即使是和平期间，他们也可能被国家发展计划排除在外，或被边缘化。在不稳定和冲突时期，他们易受较大族群的暴力侵害而被迫流离失所。这些族群的成员可能主导着政府、警察和军队及其他公职机关，包括负责制定国家发展目标的机关。

71. 2014 年 5 月对肯尼亚进行后续访问期间，特别报告员指出，尽管在协助因 2007/08 年大选后暴力活动而流离失所者实现持久解决办法方面取得了进步，但

<sup>29</sup> A/HRC/26/33/Add.4，第 40 和 54 段。

实现这一目标方面仍然存在重大障碍，尤其是与社会经济和政治融入有关的障碍。他回顾说，根据“境内流离失所问题指导原则”和机构间常设委员会“失所者持久解决办法框架”，失所者应能够行使参与各级公共事务的权利，而不会因为流离失所受到歧视。

#### 目标 11：建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区

72. 生活在营地中的失所者更加显眼，但对于大多数失所者来说，包括寄居在接收家庭在内的替代性应对机制则是常态。<sup>30</sup> 人们通常默认，生活在营地以外的失所者不那么需要保护和援助，他们已经找到自身的解决办法。接收社区最初可能欢迎并协助失所者，可是一旦他们长期滞留下来，资源紧张可能导致双方最终决裂，迫使失所者寻求其他援助和生活安排，这往往导致二次流离失所。由于经济、安全和匿名的原因，失所者通常会搬到城市郊区，与城市贫困人口混居。<sup>31</sup> 这些地区可能提供更好的谋生机会，但通常它们也是最暴力和最危险的地区。失所者更有可能面临二次流离失所，或遭受更多侵犯人权行为。

73. 尽管存在诸多挑战，但特别报告员为，如能对营地以外的失所者——具体而言，城市地区的失所者——进行更加有效和系统地管理，将能够改善应对境内流离失所问题的总体情况，将其纳入立足人权的方法，并有助于实现持久解决办法。他还强调，有必要在进行城市规划和制定城市政策的过程中考虑到流离失所者的具体需要，并在制定和执行此类政策时与他们协商。

#### 目标 13：采取紧急行动应对气候变化及其影响

74. 环境和气候变化对于人类的流动产生重大影响，据预测会显著增加流离失所情况，并改变其模式。<sup>32</sup> 仅 2013 年，就有大约 2,240 万人因自然事件而新沦为流离失所者。2010 年，《坎昆协定》明确承认“气候变化引起的流离失所现象”。特别报告员在 2011 年提交大会的报告中讨论了这一问题。<sup>33</sup> 面对气候变化所致流离失所现象引发的挑战，急需发展的有：备灾、环境风险评估、灾害缓解和减少灾害风险。环境退化和丧失谋生手段等气候变化后果促使人们日益从农村迁往城市，通常是迁往城市贫民窟和非正规住区，这些地区提供的生活朝不保夕。必须通过人道主义和发展手段解决气候变化引起的流离失所问题，以减轻眼前的苦难，但同时也要确保为受灾人员找到立足发展的持久解决办法，避免出现长期流离失所引发的朝不保夕、边缘化和不稳定状况。

<sup>30</sup> 见 A/HRC/19/54。

<sup>31</sup> 见 A/69/295。

<sup>32</sup> 见 A/66/285 and A/HRC/19/54/Add.1。

<sup>33</sup> A/66/285。

## 目标 16：倡导有利于可持续发展的和平、包容的社会

75. 武装冲突、普遍暴力行为和侵犯人权行为是境内流离失所的主要原因。事实上，境内流离失所可以被视为检验一个社会是否和平与包容的指标。根据“境内流离失所问题指导原则”和机构间常设委员会“境内流离失所者持久解决办法框架”，确保为导致流离失所或者在流离失所期间发生的违反国际人权法和国际人道主义法的行为提供切实补救，能够对实现失所者持久解决办法的前景产生重要影响。因侵犯人权行为而受害的失所者必须能够全面、不受歧视地获得切实补救措施和诉诸司法，可酌情包括诉诸过渡司法机制和得到补偿。如果不能确保提供切实补救，就可能造成进一步流离失所，阻碍和解进程，在失所者之中形成长期的不公和偏见之感，并有损持久解决办法的实现。确保失所者能够获得正义是长期和平与稳定的基本要素。<sup>34</sup>

### F. 在国家层面为境内流离失所者落实可持续发展目标

76. 应当在 2015 年后目标和具体目标中明确提及失所者。虽然没有明确提到失所者，但许多拟议目标和具体目标可能会在国家层面直接或间接对失所者产生积极影响。不过，不应仅仅着眼于国际合作，有必要更加重视国内落实。可持续发展目标开放工作组的报告称：“具体目标被界定为鼓舞人心的全球目标，由各国政府以全球层面的远大志向为指导，考虑到本国国情，订立国家具体目标”（A/68/970,第 18 段）。国家当局负责为所有人提供保护和发展以及落实战略和方案，以实现国际议定的目标和具体目标。受到境内流离失所问题影响的国家必须制定自身的国内目标，并将失所者纳入国家发展战略。

77. 机构间常设委员会“境内流离失所者持久解决办法框架”指出，“必须至少确保有必要的法律和/或政策框架，以确保失所者的权利，建立有效的政府机构，协调国家和地方的应对措施，促进人道主义和发展援助的提供，并通过国家预算和国际援助，确保为支持该进程划拨充足的资金”。<sup>35</sup>

78. 在编写本文件之时，仍在审议国际层面评估可持续发展目标落实情况的指标。特别报告员强烈倡导各项指标将失所者作为受益人群明确提及，从而系统处理失所者的具体情况。无论是源自冲突还是灾害，流离失所都真正是一个“全球性”问题。无论穷国还是富国、无论南方国家还是北方国家，都有可能受其影响。因此，国际指标应明确处理流离失所问题。同样，各国也应当制定自身国家层面的指标，同时酌情考虑到现有或可能出现的流离失所情况。

<sup>34</sup> 机构间常设委员会“境内流离失所者持久解决办法框架”(见脚注 16)，第 43 页。

<sup>35</sup> 同上，第 11 页。

## G. 将境内流离失所者纳入可持续发展目标的根本步骤

### 1. 国家牵头、良政和政治意愿

79. 国家牵头和良政对于预防冲突引起的流离失所和妥善应对所有流离失所情况都至关重要。良政和法治方面的不足往往会引发紧张关系，导致冲突和流离失所。良政和包容性治理是国家层面可持续发展活动和妥善处理失所者权利行动的基石。确保对失所者落实可持续发展目标的首要基本措施是，各国政府承认失所者是发展倡议的正当目标。如果发展行为体坐视不管，流离失所可能造成进一步长期边缘化、不平等、脆弱和弱势。从发展的视角处理境内流离失所问题，有可能预防进一步边缘化和潜在的二次流离失所。

### 2. 数据、剖析和需求评估

80. 政府提供的失所者官方数据与国际机构和非政府组织提供的数据有重大差异，其原因包括：数据收集和登记方面存在缺陷，有时则是因为政府希望低调处理这一问题和受失所影响的人数。在冲突和暴力情况中，如果国家当局是流离失所情况的共犯，后一种情况就更加突出。登记程序方面存在缺陷，流离失所者因为恐惧、缺乏信息和其他因素而不愿意登记，这些都导致了对流离失所者实际人数的低估。境内流离失所问题监测中心强调，数字往往只反映出生活在营地的流离失所者，而 60% 的失所者分散在其他地点，与接收家庭同住，往往不被正式统计在内。<sup>36</sup> 即使被正式统计在内，官方统计数据通常也无法反映失所者的关切和想法，必须开展更加精细的数据收集和家访调查。

### 3. 与境内流离失所者开展全面和实质性协商，并吸收他们全面和实质性参与

81. 确保解决办法得以持久和发展方案切实有效而可持续的工作必定涉及与失所者的充分协商以及他们的真正参与。一定不能简单地将他们视为发展政策和方案的受益者，而应将其视为设计、执行和监测此类活动的全面伙伴。失所者有权全面参与影响到他们的决策过程，在采取措施时，包括失所者返回原籍或迁至别处，应征得其全面同意。措施达不到这些标准的就会侵犯他们的权利，不是持久的解决办法。失所者的参与对于确保有效的问责机制也至关重要。

### 4. 在有关境内流离失所者问题上吸收发展行为体参与

82. 国内和国际发展行为体必须在流离失所最初阶段就与失所者接触，并认识到，即使失所者能够也希望尽早返回原籍或融入接收社区，他们也可能面临诸多复杂挑战，必须采用以发展为核心的中长期解决办法。全面重建受流离失所影响的社区，或者确保他们充分融入新社区，以至实现全面平等、能够获得服务并参与社会的经济、社会以及公共和政治生活，可能需要花费几年的时间。

<sup>36</sup> 境内流离失所问题监测中心，《2014 年全球概况：因冲突和暴力而流离失所者》。

## 5. 制定关于境内流离失所者的国家法律和政策

83. 2012 年 12 月,《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》)生效。这是首项专门针对失所者的具有法律约束力的文书。它为各国应对境内流离失所问题规定了种种义务,力图“为在非洲预防境内流离失所及保护和协助非洲的境内流离失所者建立一项法律框架”。迄今为止,已有 24 个非洲联盟成员国批准了《公约》,另有 37 个国家已经签署了《公约》。特别报告员再次呼吁所有非洲国家批准并落实本《公约》,将其作为确保实现失所者持久解决办法和将失所者纳入发展进程的一个重要步骤。

84. 虽然各国政府对于失所者负有首要责任,但他们的应对措施通常是临时的、未经协调的,因此不够有效。关于境内流离失所问题的国家法律、政策和战略可以帮助国家当局有计划地处理流离失所这一挑战,并改善短期和长期应对措施。此类国家文书可以用来澄清哪些人属于失所者以及他们拥有哪些权利,确定为他们划拨的预算,设立行政和应对结构并规定其职责,以及在区域和国际发展伙伴之中建立信任。

85. 国家文书可根据失所者的处境、权利和需要,给予他们权益,并将这些权益载入法律和政策,包括将其作为该国公民或常住居民纳入发展援助方案中的权利。如果可能,关于境内流离失所问题的国家文书应当与国家发展文件、战略和目标明确挂钩,最好能够制定专门针对失所者的国家战略和行动计划。

## 6. 落实有效的治理结构

86. 不仅是在发生流离失所情况之初,而且中长期来看,适当、有效的治理和应对结构对于确保各方持续关注失所者都至关重要。特别报告员指出,现实生活中此类结构往往不存在或不充分,政府依靠现有机构,包括应对紧急情况的机构、技术和人员都不足的现有政府机构、联合国以及国内和国际民间社会组织牵头开展应对流离失所问题的行动。这可能导致无法专门有针对性地关注失所者的长期需要,并为应对这些长期需要制定充分的政策和方案。

87. 例如,积极的治理结构可包括设立相关部委、司局和科室,专门负责失所者问题以及确保对流离失所者的关注能够纳入教育、就业、卫生、住房和发展政策领域政府机构和其他机构的主流。这些机构可努力确保发展行为体更多关注失所者。应当为这些机构划拨适当的资源和资金。高层领导层(例如总统和总理办公厅下属专门机构)可确保发展行为体在国家层面对失所者给予并保持高度重视。

## 7. 处理冲突、其原因及后果

88. 重视预防和解决冲突以及稳定脆弱国家对于在世界范围内实现可持续发展以及预防进一步流离失所至关重要。贫困、排斥和歧视是冲突和流离失所的动因。应将发展倡议既用作预防措施,也用作早期恢复和重建的手段,以帮助创建和平和包容性社会,并实现长期稳定。在冲突和冲突后局势中,政府可能要为其

生存而战，因此提供保护方面的风险、进入冲突地区有关的问题和不可靠的政府伙伴也可能制造不利于发展伙伴开展行动的环境。和平协定应包括关于失所者和解决境内流离失所问题的具体条款。在和平进程、和平协定及建设和平过程中，与失所者协商并吸收他们参与至关重要。<sup>37</sup>

#### H. 减轻发展所致流离失所的影响

89. 以往，发展项目是导致流离失所的一个主要原因。任何时候一定要问这些项目有何影响等重要问题，一定要遵守知情协商、参与和同意原则。例如，拟议的可持续发展目标 7 呼吁各国确保人人都能获得负担得起、可靠和可持续的现代能源服务，但一定要考虑到社区让位于水电和其他发展项目导致的流离失所方面的影响。实现可持续发展目标不得以强迫流离失所为代价。

90. 水坝、灌溉项目、管道、公路、城市化、采矿和保护自然等发展项目都有可能造成流离失所。布鲁金斯学会的报告“风险和权利：发展所致流离失所现象的原因、后果和挑战”<sup>38</sup>称：“即使一个国家着眼于全体人民的最佳利益，也可能引发各种问题。如果是在冲突和侵犯人权过程中发生的这种流离失所，或者一个国家故意或任意针对部分人民，使其不成比例地承担发展的代价，而不允许他们享受适当份额的惠益，其影响可能是灾难性的。”

## 四. 结论和建议

91. 如果 2015 年后发展议程要实现确保所有人过上有尊严的生活并“不让任何人掉队”的承诺，失所者必须是其不可分割的一部分。目前拟议的很多目标和具体目标有可能对失所者的情况产生积极影响，不是有助于确保持久解决，就是防止流离失所加剧。然而，只有明确承认失所者为发展目标、伙伴和受益者，这种可能性方可变成现实。

92. 解决境内流离失所问题对于创建和平和包容的社会以利可持续发展至关重要。2015 年后发展议程能够帮助各国达成失所者持久解决办法。此外，在没有流离失所现象的国家，包容的发展政策有助于处理贫困、歧视和排斥问题，并预防冲突和流离失所。

93. 秘书长呼吁制定一项变革性议程，其中一个要素应当是将长期流离失所情况从忽视和依赖人道主义援助转变为持久解决办法和可持续发展。

<sup>37</sup> 见布鲁金斯学会—伯尔尼大学境内流离失所问题项目，“在和平进程、和平协定及建设和平过程中处理境内流离失所问题”(2007)。

<sup>38</sup> 可查阅 [www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf)。

94. 特别报告员参考“境内流离失所问题指导原则”、《坎帕拉公约》、机构间常设委员会“境内流离失所者持久解决办法框架”以及他本人在世界范围内处理境内流离失所情况方面的经验，对各方提出以下建议：

#### 受流离失所问题影响的国家

95. 制定关于境内流离失所问题的法律框架和政策，具体说明并解决达成失所者持久解决办法方面存在的障碍，包括诉诸司法机制，住房、土地和财产权，以及谋生机会。

96. 划拨充足的预算，确保所有相关部委和地方政府拥有足够的人力资源，以落实这些法律框架和政策。

97. 确保将失所者作为目标人群和伙伴全面纳入旨在落实 2015 年后可持续发展目标的政策、方案和国家行动计划。确保在有关地方发展、减少贫困、经济重建和城市发展的国家计划中纳入失所者持久解决办法。

98. 改进失所者细分数据的收集、剖析和需求评估。改进各国统计局的方法和能力，在保证数据机密性的情况下，确保人数、人口特征、地点和需要等有关数据准确无误，从而为制定适当的方案和解决办法提供参考，并根据关键指标不断监测进展情况。

99. 确保各国据其国情制定处理失所者和流离失所局势的具体目标，通过使用国家指标和研究方法，密切监测和评估发展方案对于失所者的影响。

100. 实施生计方案和职业培训，以弥合失所者的现有技能和在流离失所地点进入劳动力市场所需的技能之间的差距，从而使失所者实现可持续发展目标。

#### 捐助国

101. 承认预防和解决境内流离失所问题是对发展的投资，是预防冲突和建设和平的重要组成部分。

102. 确保失所者寻求持久解决办法的所在地区/区域能够吸引到发展支助，为此尤其要确保各区域获得发展援助方面的公平性。

103. 延长融资周期，从而允许行为体满足眼前需要和长期需要，并考虑弥合援助预算里紧急救援和发展援助之间的差距，从而能够对境内流离失所问题开展更加全面的、由发展驱动的应对行动。

#### 国际社会

104. 2015 年后发展议程中对弱势、边缘化和处于不利地位的群体的定义一定要包括失所者，这将部分确保在实现目标和具体目标方面取得进展时，失所者不会被落在后面。在拟议的关于实现和平和包容社会的可持续发展目标 16 之下，如能加入一项关于减少失所者人数的具体目标，将能够确保各国和国际社会关注为失所者达成由发展驱动的持久解决办法这一问题。

105. 区域组织和国际组织应当就如何为失所者落实持久解决办法和发展方案提供指导意见，并为在国家层面实施机构间常设委员会“境内流离失所者持久解决办法框架”提供技术援助。

106. 国际和区域发展行为体、发展捐助方和其他方面应当确保其国别方案，包括通过制定支持持久解决办法和发展目标的政策、战略和融资决定，将失所者列为对象。

107. 人道主义行为体和发展行为体应当开展系统性的互动，为失所者制定解决办法战略，并确定用哪些机制在流离失所最初阶段就推动采用综合方法。

108. 《坎帕拉公约》对失所者给予了必要的关注，并为失所者的待遇和发展援助规定了具有法律约束力的标准和指导意见。其他区域机构应当制定此类失所者框架。

109. 应当根据议定的可持续发展目标和具体目标，制定明确的、有针对性的指标和专用于失所者的数据分类法，以协助各国和发展行为体开展国内落实工作。这就意味着要为能否得到落实将影响失所者福祉的那些具体目标制定指标。

110. 联合国系统、国际发展行为体和非政府组织应当按国家、区域或在全球层面监测落实可持续发展目标对失所者处境的影响。