



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达玛丽的报告。在《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年之际，报告回顾了已经取得的进展、持续存在的挑战和各利益攸关方在执行《指导原则》中应该采取的必要行动。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
特别报告员开展的国别访问.....	4
三. 《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年：一项战略和联合行动议程.....	5
境内流离失所的经历.....	7
四. 根据《关于境内流离失所问题的指导原则》减少境内流离失所问题的国家行动.....	9
A. 将《指导原则》纳入国家法律和政策.....	9
B. 完善证据基础和统计资源.....	11
C. 提高对人权和《指导原则》的认识.....	11
D. 加强国家人权机构和民间社会的作用.....	12
五. 加强区域框架和行动，支持受境内流离失所问题影响的国家.....	12
六. 联合国和国际社会的作用.....	14
A. 推动更加有力和迅速的联合行动，有效减少境内流离失所问题.....	14
B. 联合国系统更多地利用《关于境内流离失所问题的指导原则》.....	15
C. 鼓励和促进国际团结与援助.....	16
D. 继续开展并加强对政府官员的培训.....	16
E. 建立《指导原则》资源中心/在线资源.....	16
F. 把特别报告员当作各国的关键伙伴.....	17
G. 设立保护境内流离失所者国际日.....	17
七. 结论.....	17
八. 建议.....	18

一. 导言

1. 境内流离失所者人权问题特别报告员的报告系根据人权理事会第 32/11 号决议提交。报告概述了任务负责人自 2017 年 6 月向人权理事会提交上一次报告 (A/HRC/35/27) 之后所开展的活动。此外, 鉴于 2018 年是《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年, 特别报告员在本报告中专门审议了所取得的进展、持续存在的挑战和各国、区域行动方、联合国和国际社会在实践中更好地执行《指导原则》的条款规定而应该采取的必要行动。

二. 特别报告员的活动

2. 人权理事会在第 32/11 号决议中授权特别报告员处理境内流离失所问题, 尤其是把境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; 努力加强国际上对境内流离失所问题的应对工作; 开展协调的国际宣传和行动以加强保护和尊重这些人的人权; 继续并加强与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织以及其他相关行动者的对话。

3. 特别报告员继续支持将境内流离失所者问题纳入联合国系统和更广泛的人道工作界的主流。在这方面, 她参加机构间常设委员会负责人一级的工作事实证明是至关重要的, 因为这有助于确保和加强合作型方法和与联合国各主要机构、其他国际组织和民间社会的强有力联系。在这方面, 特别报告员参加了委员会 2017 年 10 月负责人会议, 也将参加 2018 年 5 月的会议。

4. 特别报告员与联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际人道主义法研究所于 2017 年 10 月在意大利圣雷莫共同举办了第十三期境内流离失所法律课程。这一课程继续提供了一个非常好的机会, 将参与保护境内流离失所者的政府机构聚集在一起。特别报告员打算继续举办, 把它作为其任务授权的旗舰课程。

5. 特别报告员还与瑞士和平基金会和巴塞尔大学于 2017 年 12 月联合组织了一次过渡时期司法和境内流离失所问题专家讲习班, 汇集了从事境内流离失所和过渡时期司法工作的学者和从业者。与会者讨论了当前的知识、确认的经验教训、最佳做法和改善这一领域政策和做法的建议。讲习班成为与会专家和特别报告员对话的平台, 特别报告员确定把推动将境内流离失所者纳入过渡时期司法进程作为其工作的一个核心优先事项。此次讲习班的成果将直接作为参考资料, 以便就此问题撰写一份专题报告, 并提交 2018 年 10 月的大会。

6. 特别报告员还加强了她的任务授权与国家人权机构的互动, 出席了国家人权机构全球联盟 2018 年 2 月年度会议, 在此期间, 她组织了一次会外活动, 审查国家人权机构在《指导原则》方面的工作, 并建议把这项工作的范围加以扩大。此外, 她还与难民署、全球联盟和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2018 年 2 月 20 日共同举办了一场协商讲习班, 邀请选定的国家人权机构就其解决境内流离失所问题现有和潜在的角色交换意见和想法。特别报告员还向所有国家人权机构发出一份问卷, 以查明其正在开展的关于境内流离失所问题的的工作, 并找出良好做法和机会。她真诚地感谢做出答复的机构, 并将研究答复中提供的信息, 在她今后的工作和 2019 年向人权理事会提交的年度报告中考虑到这些信息, 2019 年报告将专门讨论国家人权机构在促进和保护境内流离失所者人权方面的作用。特别报告员继续与国家人权机构互动协作, 于 2017 年 11 月在曼

谷举行的亚太国家人权机构论坛半年度会议期间，她主持会议讨论了冲突对境内流离失所者和难民的影响和国家人权机构的作用。2017年9月，她作为专题发言人出席了在菲律宾举行的东南亚国家人权机构会议。2017年8月，她作为主旨发言人出席了墨西哥国家人权委员会举办的关于境内流离失所问题的全国会议。

7. 特别报告员还继续与各支助国和其他相关利益攸关方互动协作，以将境内流离失所者纳入关于移民问题的更广泛讨论，特别是关于安全、有序和正常移民全球契约的谈判。她在2018年3月发出关于按照《关于难民和移民的纽约宣言》将境内流离失所者纳入全球契约的公开信。这封信的目的是支持会员国在谈判和执行全球协约时反思有效战略，以确保充分保护和协助境内流离失所者，按照《指导原则》，预防和减少这种流离失所的情况。

8. 特别报告员领导着一个题为“知情回应—支持持久解决境内流离失所者问题”的机构间项目，旨在衡量持久解决境内流离失所方面的进展。该项目在广泛的发展、人道主义和建设和平行动者协助下由境内流离失所者情况联合分析处实施。这一举措旨在使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投入运作，制定一套议定指标、工具、方法和指南，为持久解决流离失所情况分析提供全面而实用的方针。¹ 2018年4月，该任务授权和境内流离失所问题联合概况调查处发布该项目的成果，鼓励利益攸关方加以利用。特别报告员还是难民和境内流离失所者统计专家小组的积极成员，为联合国统计委员会2018年3月第四十九届会议通过的关于境内流离失所者统计的技术报告提供资料。

9. 特别报告员还继续主持全球保护群组的法律和政策工作组，支持各国的能力建设，并向正在拟订这方面规范性文书的国家提供技术咨询意见。

10. 特别报告员参加了若干国际和区域会议和活动，包括在斯特拉斯堡举行的欧洲委员会会议大会；由红十字国际委员会(红十字委员会)在内罗毕举办的《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》)研讨会；由马拉维政府和红十字委员会在利隆圭共同举办的将《坎帕拉公约》纳入国内法的区域圆桌会议；欧洲安全与合作组织(欧安组织)主席国在维也纳组织举办的关于境内流离失所问题性别层面会议；以及东南亚国家联盟(东盟)在马尼拉举办的关于妇女与和平与安全以及妇女和境内流离失所者问题的安全理事会第1325(2000)号决议首脑会议。特别报告员还继续作为发言者和主持人参与相关政策研究和学习的活动，其中包括在伦敦举行的难民法倡议年度会议；日内瓦国际人道主义法和人权学院举办的性别与经济、社会和文化权利特别程序专家研讨会；亚洲中心在曼谷组织的关于国家人权机构在东南亚保护人权的作用的会议；在马尼拉举行的东盟防止暴力极端主义会议；红十字委员会在日内瓦举办的在城市环境中武装冲突问题会议；以及日内瓦学院在日内瓦举行的帮派暴力问题小组讨论会。

特别报告员开展的国别访问

11. 特别报告员根据其任务授权一直在与各国开展互动合作，并寻求与他们开展建设性和透明的对话。她感谢所接触或访问过的许多国家提供的合作。自她上

¹ 见持久解决办法指标图书馆，可登载 <http://inform-durablesolutions-idp.org/> 查阅。

次向人权理事会提交报告以来，特别报告员正式访问了以下国家：萨尔瓦多(2017年8月14日至18日，见A/HRC/38/39/Add.1)；利比亚(2018年1月25日至31日，见A/HRC/38/39/Add.2)和尼日尔(2018年3月19日至24日，见A/HRC/38/39/Add.3)。

12. 此外，特别报告员还对危地马拉(2017年8月19日至22日)、墨西哥(2017年8月23日至25日)、洪都拉斯(2017年10月25日至28日)和哥伦比亚(2018年2月26日至3月1日)进行了工作访问。特别是，特别报告员对洪都拉斯的访问是结合她参加圣佩德罗苏拉全面区域保护和解决方案框架区域会议进行的，这是《关于难民和移民的纽约宣言》的后续行动，审视将境内流离失所问题纳入该进程的问题。此外，她还与相关利益攸关方举行会议，研究在落实任务负责人上一次于2015年正式访问洪都拉斯时所提建议方面取得的进展。对哥伦比亚的访问是借特别报告员作为特别程序代表团成员参加美洲人权委员会第167届会议之机进行的。她参加了若干活动，最重要的是关于美洲境内流离失所问题的公开听证会。

三. 《关于境内流离失所者问题的指导原则》二十周年：一项战略和联合行动议程

13. 于1998年提交给人权委员会的《关于境内流离失所者问题的指导原则》是全世界境内流离失所问题的主要国际标准，对境内流离失所者做出了定义，并规定流离失所者在流离失所之前、期间以及之后在寻求持久解决办法时享有受到保护和获得协助的权利。这些指导原则赋予国家当局保护境内流离失所者的主要责任，并对国际组织和非政府机构提供人道主义援助方面的关键原则做出澄清。

《指导原则》具有高度的权威性，因为它们重申了国际人权法和人道主义法所载有关境内流离失所者的权利，并被确认为保护和协助境内流离失所者的重要框架，各国元首和政府首脑在2005年世界首脑会议成果(大会第60/1号决议)中予以认可，后来在各种不同场合也得到大会的确认。

14. 在2018年，《指导原则》将迎来20周年纪念日，这是一个机会，可借此提高对这一全球标准和境内流离失所者困境的认识，并反思已经取得的积极进展及现存和正在出现的挑战。此次周年纪念也是一次独特的机会，可借此做出更加有力的承诺，以便采取更具战略性的、具体和联合的行动，更加有力和有效地预防境内流离失所问题、加强对境内流离失所者的保护并为他们提供持久的解决办法。

15. 特别报告员咨询了国家、区域和国际上的众多合作伙伴以征求他们的意见，特别是在进一步促进执行《指导原则》方面需要做些什么。经过她与合作伙伴进行磋商，各方表示有意在2018年和以后更加战略性地就境内流离失所问题开展工作并加强协作。因此商定将制定“GP20”行动计划以激励和支持多方利益攸关方根据《指导原则》围绕减少境内流离失所问题这一总体目标采取行动——也就是说，从预防开始直到实现持久解决境内流离失所者问题。这反映了秘书长在其“人道议程”中所确定的目标，也符合诸如《2030年可持续发展议程》等各国核准的重要议程和框架。

16. 根据国家一级行动计划的重点和特别报告员的优先事项，她鼓励各利益攸关方(政府、联合国机构、国际组织、民间社会和境内流离失所者)组织和开展活动，把纪念活动办成不是“一次性”的周年纪念而是努力促进新的或正在采取的举措，致力于保护境内流离失所者，预防和解决相关问题，特别是在促进和加强境内流离失所者参与影响他们的进程方面；促进制定和执行关于境内流离失所问题的法律和政策；编制有关境内流离失所情况的高质量数据并进行分析；最终解决久拖未决的境内流离失所问题并支持为境内流离失所者提供持久解决办法。

17. 当时主管人道主义事务的副秘书长在 1998 年第一版《指导原则》的前言中指出：“人道主义社会越来越意识到影响全世界两千多万人的境内流离失所危机。”当时主管人道主义事务的副秘书长兼紧急救助协调员在 2004 年第二版的前言中指出：“全世界约五十个国家的二千五百多万人因冲突和侵犯人权的行为而在自己的国家内流离失所”。在 2018 年纪念《指导原则》制订二十周年之际，由于冲突和暴力，流离失所者的人数直线上升，境内流离失所人口达到 4 千多万，既令人瞩目，又令人关切。²

18. 这一数字自 2000 年以来几乎翻了一倍，全球流离失所总人数每年增加数百万，仅 2016 年冲突和暴力就造成大约 690 万的新增境内流离失所者。此外，同一年因自然灾害造成的新增流离失所者约 2,420 万人。越来越多的人受困于长期流离失所状况，有时长达几年甚至几十年。据报道，2014 年，境内有人口长期流离失所 10 年以上的国家超过 50 个。这些数字还不包括全世界因诸如国内发展项目等其他原因所造成的大约数百万境内流离失所者。鉴于目前大量冲突缺乏政治解决办法，气候变化又带来连续和日益加剧的不利影响，这种规模的境内流离失所现象将难以扭转。

19. 过去 20 年里，尽管对境内流离失所问题在加强保护和发动采取协调一致的对策方面取得了重大进展，但自《指导原则》起草以来的上升趋势令人沮丧。特别报告员明确指出，各国和国际社会必须重新审视这一急剧增长的原因并进一步努力防止其发生，重中之重就是采取一切外交手段预防和解决冲突。很显然，在 2018 年，世界正面临着一个庞大却被忽视的境内流离失所危机，这必须是重点解决事项之一，不仅受影响的国家是如此，对国际社会亦是如此。必须加强保护境内流离失所者的人权，因为他们的生命、尊严和安全受到威胁，其生活充满了危险和异常。

20. 仍然需要开展工作来巩固有些被忽视的《指导原则》的要素。例如《指导原则》明确规定在大规模发展项目中禁止任意使人流离失所，有迫切和压倒一切的公共利益也不能成为其理由。实际上，发展项目造成的流离失所问题每年影响到数百万人，而对这些人的保护往往没有达到所要求的标准。需要进一步理解这些问题，以确保按照《指导原则》和其他人权法律和标准使那些因发展面临流离失所的人和已经流离失所的人受到保护。

21. 同样，《指导原则》指出，由于普遍存在的暴力和侵犯人权，境内流离失所者可能会被迫逃离家园。在某些情况下，一直有人不愿意承认这种情况，其特

² 根据国内流离失所问题监测中心提供的数字。“新的流离失所者”可能包括不止一次流离失所的人。

点通常是分散的个人或家庭流离失所，而不是群体移徙。《指导原则》认为这些人是境内流离失所者，并提供必要的宣传工具鼓励各国统一认识。《指导原则》在像洪都拉斯这样的国家起到了作用，洪都拉斯由于与帮派相关的暴力和暴力威胁，造成成千上万的流离失所者，这些人已得到官方承认。许多其他国家需要进一步取得进展以确保境内流离失所者获得承认，以便主张和享有自己的权利。

22. 没有哪一个国家能够免于境内流离失所问题，而且所有国家都会受到此问题的直接或间接影响。特别报告员敦促指出，境内流离失所者往往属于最易受伤害和边缘化的人群，是全球被迫流离失所者中占到三分之二以上，不应将他们忽视。境内流离失所和跨界移徙之间的联系十分明确。那些以寻求庇护者身份跨越国际边界的人通常以境内流离失所者的身份开始其危险的旅程，往往是为逃离冲突或暴力。他们往往在原籍国得不到保护、安全、协助、生计或持久解决办法，难以使他们留下来。

23. 因此，对境内流离失所现象，不能仅将其视为因为受到冲突、暴力或灾害影响的少数国家所面临的特殊挑战，也不能仅将其视为纯粹属于各国内部事务的一个问题，而要将其视为影响众多国家的区域性乃至全球性的问题，这一点至关重要。如果要解决这个问题，帮助各国应对减少境内流离失所问题这一挑战，那么受境内流离失所问题影响的国家必须要改进对策，接受援助，与有条件提供必要的技术、政策和实践指导的方面进行建设性的接触。

24. 本报告审议了各国、区域机构、国际社会和其他利益攸关方应该采取哪些必要步骤，在改善解决流离失所问题的对策、保护境内流离失所者和通过实现持久解决方案减少境内流离失所问题上尽可能实现《指导原则》的最佳成果。

境内流离失所的经历

25. 《指导原则》有助于把境内流离失所者放进人道主义、发展和人权议程，将他们确定为全球最易受伤害的人群之一。《指导原则》明确规定，流离失所者在自己的国家因面临特殊情况而逃离家园，他们因此构成了需要援助以重建生活和重获尊严的一类特殊人群。这使他们与其他城市或农村的贫困人口不同，同时《指导原则》重申了他们因境内流离失所而面临众多额外挑战情况下的权利。

《指导原则》有助于形成一种理解，即境内流离失所者应该受到保护并得到援助和持久解决办法，不是作为慈善，而是他们的人权。

26. 《指导原则》为以注重人权的办法处理境内流离失所问题提供了依据，这对于将讨论点从国家主权和国内政策转向国际人权法的义务是至关重要的，各国可以而且应该为此承担责任。强调对待境内流离失所者应立足于人权和人道主义法的规范框架至关重要，它有助于联合国和国际社会援助各国，但同时必要时也允许他们在这些国家没有履行对境内流离失所者的人权义务时对其提出批评。

27. 值此二十周年纪念之际，重要的是不仅停留在统计数字上，还要详细阐述那些经历过境内流离失所者的实际生活经历。一个数字就是一个个体的生命。无一例外的是，境内流离失所的经历总是带来创伤，生活的巨变，生命常常受到威胁，并伴随着多重挑战。流离失所的每个人不仅失去了提供藏身之地的家园，还失去了安全、尊严、珍视的财物、生计、记忆以及归属感和社会意识。

28. 对于遭受境内流离失所并常常遇到与之相关的暴力和侵犯人权行为的儿童来说，这些经历特别具有创伤性和混乱性，往往导致长期性的心理社会问题和困难，并且通常没有得到治疗。缺乏教育和稳定的日常生活长达几个月甚至几年，毫不夸张地说，一些流离失所情况造就了失落的一代年轻人。流离失所的妇女和女孩往往遭受更残酷的性暴力或强奸、剥削或暴力威胁，有时这些行为甚至来自本应保护她们的那些人。越来越多的证据表明，在危机期间针对男性和男孩性侵犯的普遍程度可能远远超出以前的认知。³ 身体创伤或许可以愈合，但流离失所和暴力的心理和社会影响往往根深蒂固，需要给予更多的关注。

29. 统计数据中存在众多挑战和弱点。老年人与家园的关系更为密切，较之年轻人应对机制又较弱，当他们发现自己身处陌生环境之时，可能觉得触目惊心又无所适从。对于那些残疾人来说，这些经历带来了大量的新问题，有时涉及到他们的行动便利或获得基本援助和服务的能力，包括食物和他们所需要的专业保健或援助。对于那些在日常生活中普遍受到歧视的人群，如少数民族、土著居民、或女性同性恋、男性同性恋、双性恋、变性者和双性人等群体，流离失所可能会加剧他们面临的挑战和威胁，并且他们可能会发现自己成为攻击对象，被边缘化或排除在援助之外。

30. 境内流离失所者经常失去生计，必须重新开始或获得新的技能。他们经常丢失或被剥夺重要文件，可能会限制他们获得援助、服务或机会。在某些情况下，他们可能会不敢接触或不信任负责协助他们的官员，而更愿意隐姓埋名。随着收入的丧失和资源迅速减少，他们可能会依赖人道主义援助或寄宿家庭或社区的捐赠，或陷入消极的应对策略。有些人加入移民行列或者离开去寻求庇护。整个社区会迅速感受到境内流离失所问题的影响，包括那些收容境内流离失所者的社区，他们也会需要援助。

31. 2018 年，实际情况是，数百万境内流离失所者完全是靠自谋生路，他们往往在敌对的城市环境中，对自己的权利几乎或完全不了解，对援助也几乎或完全不抱期望。这些极其脆弱的个体、家庭或社区的生活已经被境内流离失所摧毁，而他们所需要的援助往往不够或根本没有。有些情况下可以得到必要的支持和人道主义援助；然而，随着时间的推移，这些支持和援助不是走向逐渐恢复以期持久解决的过程，并未适当调整和超越紧急援助阶段，让境内流离失所者陷入依赖援助的循环。

32. 每年都会出现新的境内流离失所情况，有些情况下，当局以前未经历过流离失所问题，有时是因为冲突、气候变化、缓慢或迅速发生的灾难造成的，有时是其他意外事件造成的。本任务近期的经验表明了《指导原则》的持续重要性，它为如何回应提供了重要的框架和指导。例如，在任务负责人访问洪都拉斯、尼日利亚北部和乌克兰期间，当局指出他们没有处理境内流离失所问题的经验，高度依赖国际社会的支持。《指导原则》为迅速制定针对具体情况的对策提供了现成的权威性基础。

³ 见难民署，“我们把它藏在心里。叙利亚危机中侵害男子和男孩的性暴力问题”（2017 年 10 月），可查阅 <http://bit.ly/2ixGr1y>。

33. 在境内流离失所的人群中，确实存在着很强的适应力、应变力、能力潜力、生存和复原的力量和决心。即使在最困难的情况和持续冲突的局势下也证明了这一点，包括在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。这些因素不应被视为是理所当然的，而可以并应该更好地加以驾驭和利用，以支持境内流离失所者的复原。

《指导原则》承认这种能力并敦促将境内流离失所者视为他们在复原进程中的参与者和合作伙伴，而不仅仅是作为受益者。

四. 根据《关于境内流离失所问题的指导原则》减少境内流离失所问题的国家行动

A. 将《指导原则》纳入国家法律和政策

34. 为使《指导原则》在国家一级发挥效力，有必要将其纳入国家法律和政策框架。尽管取得了重大进展，大多数有着大规模流离失所问题的国家仍然没有境内流离失所方面的法律或政策，许多流离失所者不知道自己的权利。正如特别报告员和难民署联合主持的全球保护群组法律和政策工作组所记录的那样，情况正在改善。几个国家的主管部门已经制定了关于境内流离失所者保护和协助的国内规范标准。⁴ 这表明一个积极的全球趋势，即国家当局日益表现出致力于执行《指导原则》和其他超国家文书。

35. 有 75 个以上的国家制定了或正在拟定某种形式的境内流离失所方面的文件或进程，例如国家法律、政策、法令、规章、战略和行动计划等。全球保护群组指出，各国以各种方式应对境内流离失所问题，有相当数量的国家正在使用《指导原则》或《坎帕拉公约》作为起草国家法律和政策参考要点。有些国家为应对现有和具体情况制定立法或执行政策。各国政府在处理境内流离失所者的援助和保护需要方面取得了重大积极进展，但分析显示，在法律和政策方面还存在实质性问题和困难，需要持续关注。

36. 各国自身指出，一个重大需求是在境内流离失所问题的法律和决策过程中获得技术支持和专门知识。即使制定了法律和/或政策，将其转化为实践已经证明仍是一项挑战。有些法律和政策未包括实施和监督的详细规定或者为此所需的体制安排。缺乏关于持久解决办法的具体规定也是一个共同特点。其他障碍包括结构性问题、机构薄弱、协调和沟通不畅、缺乏政治意愿、资金和其他资源。在某些情况下，国家法律和政策的采纳遭遇重大延误或政治障碍，可能持续多年，阻碍了标准的实施，意味着全世界数千万人的生活几乎没有多大变化。

37. 国家法律和政策使境内流离失所者能够诉诸国家法律，在国内法院或针对受害者的其他国家性平台主张其权利。但现行国家法律往往无法解决境内流离失所者的具体需求和易受伤害性，未对国家和地方各级主管部门分配明确的责任，也没有为提供充足资源提供良好的基础。认识到《指导原则》以国际人权法为基础和借鉴，意味着各国政府应将把原则纳入国内法视为对本国人权义务的进一步阐述，也是境内流离失所善政的重要组成部分。

⁴ 见 www.internal-displacement.org/law-and-policy。

38. 特别报告员认为，每个国家和每种境内流离失所情况各不相同，没有“一刀切”的解决办法来应对境内流离失所问题。但是，协助各国制定国家法律和政策是一个有效途径，使国际社会、联合国和包括特别报告员在内的其他适当利益攸关方能为各国制定本国的法律和政策提供实际援助。在这方面，以《指导原则》作为指导和参考的资源可有助于各国和其他方面制定国家法律和政策。

39. 这些资源包括布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目组，该项目组 2008 年出版了一本手册，为准备编写和颁布应对境内流离失所问题的国内立法和政策的国家当局提供指南。⁵ 此外，境内流离失所问题监测中心和布鲁金斯-伦敦经济学院境内流离失所问题项目组 2013 年的一份研究报告推进了协助各国运用《指导原则》的实用办法。⁶

40. 《指导原则》还帮助启发了其他的重要手段和资源，例如 2010 年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。正如《指导原则》所阐明的那样，境内流离失所者有权获得持久解决办法，这一重要框架明确阐述了这一权利、国家当局的责任以及人道主义和发展行动者协助寻求持久解决办法的作用。该框架详细阐述了行动的内容和要求。《指导原则》还为《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》提供了参考，后者就这一特定权利领域作了阐述。

41. 《指导原则》还为《保护境内流离失所者手册》提供了参考，手册不仅局限于法律和政策措施，还为包括国家当局在内的人道主义和发展行动者提供了实用工具和指南，说明在武装冲突情况下如何实施保护并提供有效的保护对策。⁷ 同样，机构间常设委员会的自然灾害情况下人员保护业务准则和 2007 年《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》为解决与发展有关的流离失所问题对人权的影响提供了指导。⁸

42. 显然，国家当局应该从整体上解决境内流离失所问题，承认境内流离失所者是极易受到伤害的人群，需要采取专门的政策和方案回应。但是，鉴于境内流离失所人口面临的挑战和经历多种多样，国家当局也有必要通过其它和互补性的人权视角和国家义务来考虑这些问题，包括国家承诺保护儿童权利，妇女、老年人、残疾人的权利，在某些情况下涉及少数人或土著人的权利，因为这些问题与境内流离失所情况相互交织。即使没有就境内流离失所问题制定具体的法律或政策，有关当局也必须酌情按照其他人权法和国际人道主义法的规定采取行动，保护境内流离失所者。

⁵ 《保护境内流离失所者：立法者和决策者手册》，可查阅 www.unhcr.org/50f955599.pdf。

⁶ 《关于境内流离失所问题的国家文书：制订指南》，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Law-and-policy-makingGuide-2013.pdf。

⁷ 可查阅 www.unhcr.org/protection/idps/4c2355229/handbook-protection-internally-displaced-persons.html。

⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf。

B. 完善证据基础和统计资源

43. 统计数据为在所有境内流离失所情况下采取行动提供有力的证据基础，十分重要；然而数据往往很难收集或被忽略。近年来，在境内流离失所问题的数据收集和分析方面取得重大进展，部分因为人们更加认识到《指导原则》带来的挑战。这不仅体现在数据的数量上，也体现在现在收集和分析数据的质量和范围上。通过梳理境内流离失所者情况，不仅了解他们的人数和基本数据，而且掌握关于他们的情况、需求和保护问题以及他们的意图和愿望等更为深入的信息，使当局和其他方面能够为境内流离失所者提供更好的应对方法，与以前的情况相比，更加符合他们在流离失所各个阶段的期望。

44. 收集数据的挑战在所有流离失所情况下都存在，尤其是在流离失所者不在营地内、境内流离失所高度分散和范围广泛或人们多次流离失所的情况下。还需要有所进展，以协助国家当局。在其他主要合作伙伴中，境内流离失所问题联合概况调查处与国家当局和联合国合作伙伴一起支持开创性举措，协助各国努力力量化境内流离失所问题，并且不仅停留在数字层面，而是提供详尽的概况分析，揭示流离失所经历的复杂性，这有助于加强国家统计局收集数据的能力，推动各国制定和使用境内流离失所问题基本指标，以监测持久解决方案的进展情况和确保包容性。

45. 认识到有必要加强关于境内流离失所问题的官方统计数据，联合国统计委员会在 2016 年决定设立难民和境内流离失所者统计问题专家组，由来自国家主管部门和统计组织的人员以及其他技术专家组成(见 E/CN.3/2018/16)。境内流离失所问题专家小组由境内流离失所问题联合概况调查处领导，在包括本任务在内的其他利益攸关方的积极参与下，编写了一份技术报告，概述了制定境内流离失所者官方统计国际标准的前进方向，这将是一个重要贡献，有助于向国家当局和其他方面提供信息。⁹

C. 提高对人权和《指导原则》的认识

46. 如果要实现《指导原则》的潜力和承诺，就必须把它们交到境内流离失所者手中，帮助他们了解和主张自己的权利。境内流离失所者往往不知道自己的权利和有关当局协助和保护他们的义务。作为国际人权法规定义务的一部分，国家当局应向人民通报他们的权利，对境内流离失所者也是如此。作为《指导原则》二十周年纪念活动的一部分，特别报告员敦促各国和其他行动者根据《指导原则》并在国家一般人权义务的范围内开展提高认识活动和宣传运动。

47. 特别报告员的这项任务授权已将《指导原则》翻译成 49 种语言(包括少数群体语言)。¹⁰ 在有些情况下，还编制了广播节目、戏剧和插图书籍，以便更好地进行宣传。特别报告员鼓励国家和地方行动者根据需要 will 将《指导原则》翻译成其他语文。在某些情况下，需要或者可以采用创新的沟通方法，使其能够被更广泛的受众接触，引起境内流离失所者的关注，包括受教育程度低或不识字也不了解

⁹ 统计委员会在 2018 年 3 月第四十九届会议上通过了技术报告，可查阅 [fromhttp://bit.ly/2GyycO8](http://bit.ly/2GyycO8)。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx。

基本人权的人。例如，将《指导原则》翻译成盲文会使盲人或视障人士更容易接触到。赋予境内流离失所者权利，包括妇女和属于弱势群体的人，使他们了解和主张自己的权利，这是各利益相关方的义务，但是在提供援助和支持时往往被忽略。

D. 加强国家人权机构和民间社会的作用

48. 侵犯人权事件往往先于或引发境内流离失所问题，并在流离失所期间或之后发生。作为独立的人权机构，国家人权机构在促进和保护境内流离失所者的人权方面可以发挥关键作用。¹¹ 国家人权机构在解决境内流离失所问题上发挥了重要作用的国家包括哥伦比亚、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、菲律宾、乌干达和乌克兰。

49. 过去几年来，国家人权机构调整了职能，以便更多地了解有关保护境内流离失所者的关切，更有效地为他们代言。国家人权机构积极参与相关保护问题群组和工作组的工作，建立机构协调部门，并扩大在需要监测保护情况的地点的派驻。这使国家人权机构能够收集可影响政府和非政府行动者行动的系统数据。随着业务角色的增强，国家人权机构可以成为制定和实施立法和政策的关键利益攸关方。

50. 但国家人权机构的作用仍可加强，特别报告员开展了磋商，审查国家人权机构如何与境内流离失所者协作并代表他们促进和保护其人权，以便编写一份报告，专门讨论该议题，于 2019 年提交给人权理事会。这项工作的目的是鼓励和协助国家人权机构在其工作中利用《指导原则》来促进和保护境内流离失所者的人权。

51. 鼓励民间社会在推动国家法律和政策以及执行《指导原则》方面发挥作用是一个重要目标。民间社会和志愿者组织处于国家应对境内流离失所问题的前沿，并可在国家和地方各级积极宣传和传播《指导原则》和其他相关信息，包括在与境内流离失所者的互动中使用他们的语言进行宣传和传播。它们可以发挥重要而有影响力的作用，广泛进行宣传，使国家主管部门和国际组织应用《指导原则》，并推动原则通过国内立法和政策得到采用。民间社会组织常常与境内流离失所者有密切联系，可以支持向工作人员、流离失所者自己以及有关当局和合作伙伴进行有关《指导原则》的培训。

五. 加强区域框架和行动，支持受境内流离失所问题影响的国家

52. 通过关于境内流离失所问题的区域人权法律和政策框架，人们有可能建立一套立足于《指导原则》的通用规范框架，同时承认并考虑到独特的区域特点和挑战。正如全球保护群组所指出的那样，区域框架可以利用国家一级的经验教训，并将其提升到超国家的水平。¹² 它们可以为可能不局限于单个国家的冲突、

¹¹ 例如见“难民署在保护境内流离失所者方面与国家人权机构的互动合作：梳理总结”（2016 年 2 月），可查阅 www.refworld.org/docid/571a19194.html。

¹² 见难民署和境内流离失所问题监测中心，“境内流离失所问题监管框架：在全球、区域和国家层面的发展”，可查阅 www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/UNHCR-GPC-Reg-Framework-IDP.pdf。

暴力或灾难等情况提供一个共同参照点。如果得到有效实施，它们不仅可以用来保护一个国家的境内流离失所者，而且可以帮助创造区域稳定和促进合作的条件。特别报告员继续与区域机构接触，鼓励它们发展区域框架，并加强其支持和监测受到境内流离失所影响的国家的国家的能力。

53. 特别报告员重点介绍了非洲联盟在区域一级对境内流离失所问题的关注所提供的范例和表率作用，这种关注产生的成果是在 2009 年通过了《坎帕拉公约》，该《公约》于 2012 年 12 月生效。《公约》受到《指导原则》的启发，并汲取了《指导原则》的要素。截至 2018 年 3 月，已有 27 个非洲国家予以批准，在非洲全部 55 个国家中，有 40 个国家签署了这项《公约》。特别报告员将继续与非洲联盟密切接触，借鉴非洲在有关境内流离失所问题上的经验，鼓励尚未批准《坎帕拉公约》的国家予以批准并支持其落实工作。2017 年在哈拉雷召开的首次《公约》缔约国会议是这方面的又一重要措施，其结果是设立了缔约国主席团并通过了支持执行《公约》的行动计划。在 2018 年初，非洲联盟还通过了关于境内流离失所问题的法律范本。特别报告员还确认，2004 年非洲人权和民族权委员会设立的难民、寻求庇护者和境内流离失所者问题特别报告员这一任务授权非常重要。

54. 尽管缺乏明确的具有约束力的区域标准，其他区域人权机构仍然采取积极措施解决境内流离失所问题。例如，欧洲委员会部长委员会认识到成员国正在面对境内流离失所问题，通过了 CM/Rec (2006)6 号建议，根据《指导原则》，就境内流离失所商定 13 项建议，强调委员会成员国承担的具有约束力的义务。在应对乌克兰危机的背景下，委员会出版了题为《根据欧洲人权公约和欧洲委员会其他标准保护境内流离失所者：手册》的出版物，该手册对境内流离失所者的权利和根据欧洲理事会和国际标准国家应该承担的义务提供了重要指导。

55. 此外，欧安组织确认《指导原则》为欧安组织工作及其参与国处理境内流离失所问题的努力包括关于境内流离失所者的一般规定提供了有益框架。¹³ 欧安组织积极鼓励其成员国遵守《指导原则》，并经常引用这些原则，包括在阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚和乌克兰的工作中加以引用。

56. 美洲国家组织也呼吁其成员根据国际标准制定有关境内流离失所问题的立法和国家政策。¹⁴ 2012 年，为了更好地应对该地区人口流动的多重挑战，美洲人权委员会修正了 1996 年设立的移民工人及其家庭成员问题报告员的任务规定，并重新命名为移民权利报告员，并在其任务规定中列入特别关注境内流离失所者的要求。

57. 美洲人权委员会在 2015 年发布了一份题为“人员流动：美洲标准”的报告，印证了委员会对境内流离失所问题的关注。¹⁵ 美洲人权法院强调《指导原则》是适用的，其中许多原则阐明了《美洲人权公约》关于在强迫流离失所情况下迁徙和居住自由的第 22 条的范围和内容。委员会已采取行动，包括采取预防

¹³ 见 <http://bit.ly/2u318LL>。

¹⁴ 见第 2667(XLI-O/11)号决议，2011 年 6 月 7 日，可查阅 www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2667_XLI-O-11_esp.pdf。

¹⁵ 可查阅 www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/HumanMobility.pdf。

措施，保护哥伦比亚和萨尔瓦多等国一些被迫流离失所者的生命和人身安全。2018年2月，特别报告员参加了委员会根据该区域国家人权机构的请求而组织的美洲境内流离失所问题公开听证会。

58. 尽管这些区域举措很有意义，但特别报告员认为，区域机构对境内流离失所问题的关注仍需大大加强。她注意到一个倾向，即依靠已有的人权规范，如财产权、家庭和家庭生活权、移徙和居住自由以及免受歧视的保护，这些规范尽管平等适用于境内流离失所者，但并未充分反映和适当回应他们的特殊境遇、脆弱性和人权挑战。明确制订区域标准，如《坎帕拉公约》，就从根本上对境内流离失所的情况明确规定这些权利，并为权利所有人和责任承担者提供有关保护人权和寻求解决办法的更多指导。

59. 特别报告员鼓励区域人权组织和其他区域机构通过在区域一级和在国家中间提高对《指导原则》的认识来开展二十周年纪念活动。她希望这些活动能激发人们对境内流离失所问题的认识，鼓励人们关注这些问题，并考虑适合国家和区域特有情况的对策。此类活动可包括由区域人权机构召集的纪念活动、会议或专家研讨会，以汇集利益攸关方，讨论境内流离失所问题，包括与具有区域意义和影响的气候变化或缓慢发生的灾害等因素有关的境内流离失所问题。

六. 联合国和国际社会的作用

A. 推动更加有力和迅速的联合行动，有效减少境内流离失所问题

60. “不让一个人掉队”和“首先帮助最后一名”的考虑是联合国和国际社会远景目标的核心，它们据此擘画了新时代《可持续发展目标》和具体目标等全球进程以及《人道议程》。显然，境内流离失所者都是落在最后面的人，被进一步甩在后边的风险也是最大的，因为发展政策没有将他们包括进来。事实上，在本报告和纪念《指导原则》二十周年背景下发出的信息和行动呼吁也遵循了《人道议程》中类似的行动呼吁，明确敦促会员国和国际组织采取行动，以安全和体面的方式在2030年之前减少境内流离失所问题。

61. 同样，在《可持续发展目标》方面，已经明确承认境内流离失所者是最易受伤害的一个群体，需要特别关注和采取具体行动，确保他们不会被发展行动甩在后面。尽管没有一个关于境内流离失所问题的目标或具体目标，但是上述重要的确认应可确保各国在制订本国实现《可持续发展目标》的具体目标和战略时对境内流离失所者给予必要的关注。的确，将境内流离失所问题不仅作为一项人道主义关切事项，而且作为国际上和国家一级人权和发展的优先事项，是实现通过持久解决办法减少境内流离失所问题的重要内容。

62. 《指导原则》设想对境内流离失所问题采取集体和全面的应对措施，将政府作为主要责任承担者，立足于集体目标和结果，在流离失所问题发生之初，就把人道主义机构和发展机构汇聚在一起。在《指导原则》的启发下，机构间常设委员会持久解决方案框架详细阐述了发展行动者和各项方针应对境内流离失所问题的必要性。正在采取重要措施来使发展行动者实际参与，在这方面还有很多工作要做，至关重要的是努力争取实现共同取得集体成果的文化。

63. “新的工作方式”¹⁶ 是根据世界人道主义峰会上利益攸关方最主要的呼吁制订的，他们认为有必要加强人道主义发展合作，并克服长期存在的观念、体制和资金方面的障碍。通过努力实现集体成果，超越人道主义发展差距，这一点得到捐助者、非政府组织和受危机影响国家的广泛支持。“新的工作方式”大致明确了发展和人道主义行动者需与其国家和地方对口部门一道开展的工作，以推动实现集体成果，降低风险和脆弱性，并作为实现《可持续发展目标》的阶段性成果。¹⁷ 按照“新的工作方式”的设想，促进本地化回应和赋予受害者和非政府组织权能，有可能为境内流离失所者创造新的支助动力和创新的复原举措。

64. 人道主义界和发展界与联合国和国家当局共同规划的“新的工作方式”将有助于根据《指导原则》在应对减少境内流离失所问题方面取得重大进展。这一变化的一个关键因素是改变让受影响者参与的方式，使他们不仅作为被动的受益人，也是自身复原工作的积极媒介和伙伴，发挥他们现有的能力、技能、复原力和应对机制，在对他们赋予权能后也会发挥自身复原的潜力。通过增强概况分析方法，对境内流离失所人口的状况、需求和能力加以详细了解，就能利用人道主义和发展基金和资源来支持复原力和复原方案，打破依赖援助的循环。

65. 应该更好地利用现有国际政策议程和承诺为境内流离失所者服务。近年来，境内流离失所问题已列入一些政策议程和框架，其中包括《2030 年可持续发展议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《联合国气候变化框架公约》第二十一次缔约方会议、《新城市议程》、《关于难民和移民的纽约宣言》和关于难民和移民问题的各项全球契约以及秘书长关于在武装冲突中保护平民的议程等。但是，要将上述方面就境内流离失所者做出的诸多申明和承诺转化为实地具体进展还需要更多的动力，并保持和加强围绕这些进程所建立的势头。

B. 联合国系统更多地利用《关于境内流离失所问题的指导原则》

66. 在促进和倡导执行包括《指导原则》在内的各项国际人权法和标准方面，联合国系统应可发挥重要作用。虽然这些原则不构成条约或硬法，却仍然被普遍认为是基于国际人权法和人道主义法的关于境内流离失所问题的核心国际标准，因此联合国系统应该积极加以倡导。¹⁸ 事实上，作为涵盖人权、人道主义和发展关切事项和行动者的一项标准，它提供了一个独特的机会，使联合国系统可以用一个声音说话，阐明《指导原则》对于在全球保护境内流离失所者的重要性。

67. 《指导原则》经常被诸如难民署、联合国开发计划署和联合国儿童基金会等联合国机构援引和积极使用，这些机构已将这些原则纳入其关于境内流离失所问题的政策和业务准则，并将其散发给自己的员工。同样，诸如人权事务委员会或儿童权利委员会等监督缔约国执行各项人权公约情况的条约机构和其他人权机制在向缔约国发出的意见中也援引《指导原则》。特别报告员对就此开展的工作

¹⁶ 见 www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/20170228%20NWOW%2013%20high%20res.pdf。

¹⁷ 见 www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf。

¹⁸ 见 Walter Kälin, “软法有多难？境内流离失所问题的指导原则和制定规范性框架的必要性”，纽约城市大学研究生中心演讲(2001 年 12 月)。

表示欢迎，并希望在今年二十周年纪念年以及今后都能在整个联合国系统保持和加强对《指导原则》的关注。

68. 鼓励人权高专办加强在人道主义和境内流离失所危机中的存在和活动，贡献亟需的人权监测和执行工作的专门知识，包括在保护群组内。人权高专办在境内流离失所问题上的参与和更多的互动将大大提高联合国处理影响境内流离失所者的人权问题的能力。

C. 鼓励和促进国际团结与援助

69. 特别报告员认为，为了更好地应对流离失所危机和减少境内流离失所问题，应该更加努力加强所有国家和国家之间的团结。许多国家在处理境内流离失所问题方面有着丰富的经验，这对其他国家也许具有重大价值。其他国家需要迅速获得技术援助，如能了解有着应对境内流离失所各方面经验国家的有效做法，会从中获益。各国团结和协作的一些宝贵经验显示出这种交流的价值，例如格鲁吉亚政府向乌克兰分享经验以协助后者做出回应。

D. 继续开展并加强对政府官员的培训

70. 意大利圣雷莫“关于境内流离失所问题的法律”年度课程由国际人道主义法研究所与特别报告员和难民署合作举办，这是响应对境内流离失所问题以及适用法律的信息和理解日益增加的需求，专为负责和处理境内流离失所问题的政府官员和非政府组织工作人员而设计，包括由专家主持的讲座、案例研究、模拟和实践练习。其目标是提高对保护境内流离失所者国际规范的理解；鼓励分享有关国际执行和监测机制的经验；促进《指导原则》的利用和实施；并鼓励各国政府建立或改进现有立法和政策。

71. 事实证明，上述培训是进行宣传、与国家决策者建立关系以及它们相互之间建立关系和建立信任的重要机会。参加人员能够确定境内流离失所者的权利以及政府和其他有关行动者的相应义务；确定适当应对的政策需求和差距；建议保护境内流离失所者工作实施和监测的国家机制；并根据本国框架制定立法和政策实施工作国家行动计划。

72. 应考虑采取创新举措，争取改进这类境内流离失所问题培训的提供和效果。根据适当资金和资源情况，新举措可以包括与诸如非洲联盟或美洲人权委员会等区域组织合作举办区域性的这种培训课程。例如，通过利用“培训培训师”模式，可以在不同地区建立持久的培训能力。也可以通过远程学习方法支持提供网络版培训课程，使各区域能有更多的参与者以有限的费用参与培训。

E. 建立《指导原则》资源中心/在线资源

73. 使更多的人了解《指导原则》和有关资源始终是并将继续是特别报告员任务规定的一项重要目标，在二十周年这一背景下就更是如此。特别报告员认为，在这方面，专门建设一个《指导原则》在线资源很有意义，她将与主要利益攸关方合作开发此项资源。她设想这可以作为一个“活跃”而非静态的资源，也为编写和分享境内流离失所问题的信息、资源、有效做法和评论提供一个平台。

F. 把特别报告员当作各国的关键伙伴

74. 特别报告员大力鼓励各国和其他利益攸关方利用自己这项任务规定，使之成为协助自己应对境内流离失所问题和执行《指导原则》的手段。自设立以来，该任务授权负责人已对所有地区受境内流离失所影响的国家进行了 60 多次正式访问，并发展了开展工作访问和后续访问的做法，以便与受流离失所影响国家中的国家主管机构、联合国机构和其他利益攸关方初步建立联系并保持接触。在这类访问中，任务负责人向各国和其他方面提供了详细分析和知情建议，帮助他们在实践中落实《指导原则》。

75. 特别报告员希望继续并加强她与各国的互动接触，以此作为她承诺始终作为各国宝贵伙伴的一部分。她就此敦促各国积极响应她开展正式国别访问的请求，她将本着建设性接触的精神开展这些访问。她还随时准备就各国和其他利益攸关方提出的具体援助请求提供技术援助和咨询服务，包括在法律和政策领域。

G. 设立保护境内流离失所者国际日

76. 特别报告员提议设立保护境内流离失所者国际日，以认识到他们在全球各地所处的困境和采取协调行动来防止和减少境内流离失所现象的必要性。这将使联合国、受流离失所影响的国家 and 全世界其他利益攸关方能够在国际、国家和地方各级组织一系列年度提高认识和宣传活动，并鼓励境内流离失所者参与。这样一个国际日会给他们带来亟需的关注，最重要的是能在国家范畴内引起关注，有助于激励为他们而采取具体行动。与难民和移民国际日相似，这也是国际社会关注和承诺保护境内流离失所者的重要体现，是纪念《指导原则》二十周年的恰当方式。

七. 结论

77. 没有哪一个国家能够免于境内流离失所的影响，所有国家都会直接或间接受到此一问题的影响，2018 年受到影响的国家的数量就证明了这一点。《指导原则》在帮助防止和减少境内流离失所问题以及引导和通报国家和集体应对上比以往任何时候都更为重要。显然，所有各级都需要采取行动来减少境内流离失所现象并加以防范。所有国家都应该意识到并在必要时积极执行《指导原则》及根据《指导原则》拟定的工具，包括预防工作。由于气候变化的不利影响、缓慢发生的灾害或发展造成的流离失所问题带来新的和不断变化的挑战，这意味着越来越多的社区面临境内流离失所问题，越来越多的国家和地区必须建立应对能力。

78. 国际社会在全球契约范畴内将重点放在亟需关注的难民和移民问题上，同时至关重要，国际社会也应根据《指导原则》大力加强对减少境内流离失所问题的关注，认识到防止境内流离失所、加强对境内流离失所者的保护和实现持久解决境内流离失所问题也有助于解决一些与跨界人口流动有关的挑战。可以做到这一点，但不是通过限制移徙自由、侵犯人们申请庇护的权利和加强边界或移民管制，而是要在境内流离失所者复原方面取得实际和有效的进展，使他们重获尊严、在其原籍国为未来提供希望。《指导原则》提供了一个框架，以便在实践中落实上述关键内容，裨益全人类。

79. 《指导原则》对于帮助形成减少境内流离失所的共同全球议程至关重要，目前缺失的就是这一点。要做到这一点，就必须在国际、区域和国家各级承认境内流离失所现象的巨大挑战，并认识到执行《指导原则》和确保境内流离失所者的权利可以帮助克服这些挑战。作为首要的责任承担者，各国必须将指导原则纳入国内，并根据本国国情和流离失所具体情况加以实施。但是，必须认识到，这些是最低标准，应该本着诚信的原则加以遵守，最优先重视落实人权和实现持久解决方案。

80. 《指导原则》的实施不仅有利于境内流离失所者，而且有利于全社会的利益，可以成为解决冲突、凝聚社会、稳定和建设和平倡议的重要组成部分。暴力和由此产生的境内流离失所会使社会因种族、宗教或其他身份认同形成割裂，造成或加剧分裂，因为有些社区被迫离开家园。而如果使境内流离失所者获得适当的持久解决办法并纳入冲突后进程，就不大可能滋长紧张和不满情绪。《指导原则》可以成为使受冲突影响国家或地区愈合伤口的过渡司法进程的重要组成部分。

81. 所有各级的政治意愿、领导力和善政以及预防和制止冲突所需要的各个方面都是减少境内流离失所和执行《指导原则》的重要组成部分。不做出这样的行动承诺，各区域的境内流离失所者人数将继续不可阻挡地增加，境内流离失所危机将会加深和扩大。许多国家在应对境内流离失所问题时表现出必要的愿景，显示了这种领导力和善政。值此周年纪念之际，应该突出强调相关范例，表明坚持《指导原则》的国家当局能够愈合创伤，包容社会所有人——真正做到不会抛弃任何境内流离失所者。

八. 建议

82. 特别报告员向各国，特别是受境内流离失所影响的国家提出以下建议。值此《关于境内流离失所问题的指导原则》制订二十周年之际，各国应在国家一级开展活动和倡议，加强对境内流离失所者的保护，防止和解决境内流离失所问题。这些活动可包括：

- (a) 审查国家法律、政策和体制框架，对照《关于境内流离失所问题的指导原则》评估其作用、进展和成就；
- (b) 确保境内流离失所者被纳入所有相关的决策和国家进程，包括与《可持续发展目标》有关的进程；
- (c) 启动境内流离失所者国家行动计划，以期在既定时限内实现持久解决方案；
- (d) 确保在国家 and 地方发展计划中应对境内流离失所问题；
- (e) 开展一个协商方案和参与性措施方案，审查境内流离失所者的状况、需要和期望；
- (f) 与民间社会和其他国内和国际利益攸关方合作，举办会议、研讨会和其他活动，以便进行地方和全国对话，包括有境内流离失所者的充分参与；
- (g) 开展有关境内流离失所者人权的提高认识和宣传运动；

(h) 制定或重申国家承诺，为境内流离失所者，包括长期流离失所者提供持久解决办法；

(i) 审议与境内流离失所有关的准备、预警和风险管理进程和机制；

(j) 考虑邀请特别报告员进行正式访问，就境内流离失所问题进行对话；

(k) 将《指导原则》翻译成国家和地方或少数民族语文；

(l) 对有关官员进行关于境内流离失所问题的培训；

(m) 参与区域活动、声援和分享经验举措，分享应对境内流离失所问题的有效做法；

(n) 为境内流离失所者设立国家日。

83. 联合国和国际社会及捐助界应该：

(a) 确定境内流离失所者国际日，承认他们的困境和由此带来的全球挑战，表明致力于应对和解决所有境内流离失所问题并支持受影响的国家；

(b) 继续对境内流离失所者的状况给予必要关注，包括在关于移民和难民的全球契约中予以关注；

(c) 确保在国际政策制定过程中充分考虑到境内流离失所者的情况，包括在应对危机的人道主义和发展方面与“新的工作方式”有关的问题；

(d) 承诺增加所有人道主义工作包括早期复中应对境内流离失所问题的人道主义和发展资金和资源；

(e) 考虑召开一次以境内流离失所问题为重点的高级别国际会议或类似全球活动，承认危机影响到所有区域，以及由于诸如气候变化和缓慢发生的灾害等因素对未来的影响，很可能造成境内流离失所现象加剧；

(f) 可在特别报告员的主持下建立一个平台，团结受境内流离失所影响的国家；

(g) 开发和维护致力于境内流离失所问题的在线资源，包括有关法律、政策、工具和准则以及良好做法的范例。

84. 应鼓励和支持民间社会组织和境内流离失所者协会参与推动根据《指导原则》援助境内流离失所者的活动。

85. 国家人权机构应加强提高认识和人权监测活动，包括与境内流离失所者一道进行。