



大会

Distr.: General
2 September 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71(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**

秘书长谨向大会成员转递境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔根据大会第 78/205 号决议和人权理事会第 50/6 号决议提交的报告。

* A/79/150。

** 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务处处理。



境内流离失所者人权特别报告员·加维里亚·贝坦库尔的报告

摘要

在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员·加维里亚·贝坦库尔审查了和平进程和境内流离失所相互交织的问题。她分析了确保境内流离失所者参与建设和平、通过和平协定促进持久解决、解决暴力和流离失所问题根源的模式以及国家和地方当局及国际社会各自的义务。她还着重提到了良好做法，并提出了促进将境内流离失所问题纳入和平进程的建议。

一. 导言

1. 促成为境内流离失所者提供持久解决办法与实现可持续和平有着不可分割的联系，因为它们都依赖于解决冲突和流离失所的根源，采取措施防止危机再次发生和未来发生侵犯人权行为，并确保恢复原状和为受害者提供补救。境内流离失所者在流离失所后，有权自由选择返回的地方、融入当地社会或在其他地方重新安置。¹ 然而，要使这些成为真正持久的解决办法，至关重要的是还必须具备持久和平的更广泛要素，包括安全保障、恢复住房、土地和财产、社区和解、冲突后重建和发展、过渡期正义和获得补救的机会，以及重建法治和合法政府。²

2. 令人遗憾的是，当今世界的特点是武装冲突比过去 30 年任何时候都多，其中大多数是国内冲突。³ 这些冲突也越来越致命，⁴ 并且许多冲突的特点是大规模暴行和危害人类罪。被迫流离失所的人数同时激增。在全球范围内，超过 1.17 亿人被迫流离失所，是十年前流离失所人口比例的两倍多。⁵ 被迫流离失所者中有一半以上(全世界约 7 600 万人)是境内流离失所者，而冲突是流离失所的主要原因。⁶ 流离失所的时间也越来越长，当代的流离失所时间从 10 年到 26 年不等。⁷ 这些发人深省的统计数字突出表明，各国和国际社会的当务之急是加倍努力，确保可持续和平和持久解决境内流离失所问题，并防止进一步的暴力和冲突。

3. 自 1970 年代以来，全面和平协定一直在稳步减少，⁸ 而非正式的建设和平办法却在增加。当代冲突的性质日益复杂，与气候危机相互关联，新技术和新兴技术的武器化，以及非国家武装团体的扩散，都对传统的建设和平办法和寻求持久解决境内流离失所问题的办法提出了挑战。在确保国际、国家、区域和地方三级建设和平轨道之间的协调，以及在确保应对境内流离失所危机的

¹ 《关于境内流离失所问题的指导原则》，原则 14。

² Walter Kälin, “联合国秘书长境内流离失所者人权问题代表的前言”，载于布鲁金斯学会——伯尔尼大学境内流离失所问题项目，《在和平进程、和平协定和建设和平中解决境内流离失所问题》(2007 年 9 月)。

³ 奥斯陆国际和平研究所，“新数字显示与冲突有关的死亡人数达到 28 年来的最高水平，这主要是由于埃塞俄比亚战争和乌克兰战争”，2023 年 6 月 7 日。

⁴ 2023 年，57 个国家的冲突死亡人数有所增加。见经济与和平研究所，《2024 年全球和平指数：衡量复杂世界中的和平》(2024 年 6 月，悉尼)，第 11 页。

⁵ 见 www.unhcr.org/global-trends。

⁶ 境内流离失所问题监测中心，《2024 年全球境内流离失所问题报告》(2024 年，日内瓦)。

⁷ 见 www.iom.int/high-level-panel-internal-displacement。

⁸ 1970 年代 23% 的冲突和 2010 年 4% 的冲突是通过和平协定结束的。见经济与和平研究所，《2024 年全球和平指数》，第 5 页。

所有行为体都理解将境内流离失所问题纳入建设和平进程的重要性方面，也存在挑战。⁹

4. 在冲突局势中，境内流离失所者可能既是受害者，也是有可能结束冲突、建立可持续和平和防止进一步冲突的行为体。境内流离失所者对冲突及其后果的独特视角和理解，使得政策制定者必须将他们纳入建设和平进程；任何可持续的和平进程都必须确保将他们的人权和利益纳入商定的成果。¹⁰ 至关重要的是，建设和平和持久解决办法的规划应纳入多轨道和多利益攸关方办法，并强调预防和不再发生冲突和流离失所问题，特别是在长期流离失所的情况下。和平进程如果不能充分解决境内流离失所者权利受到侵犯的问题和流离失所的根源，就有可能最终再次发生冲突。

5. 和平协定应旨在解决境内流离失所者的具体需求、权利和正当利益，并反映基于人权的办法，以支持持久解决办法，确保境内流离失所者参与和平进程和建设和平。这就需要接纳各种各样的境内流离失所者，包括基于年龄、性别、残疾、少数群体地位、土著身份、性取向和性别认同等因素的境内流离失所者。

6. 在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员审查了确保将境内流离失所问题纳入建设和平进程的办法，包括为此审查促成境内流离失所者参与建设和平的模式、通过和平协定促进持久解决办法、解决暴力和流离失所的根本原因以及评估国家和地方当局及国际社会各自的作用和责任。她着重提到了良好做法，并提出旨在促进将境内流离失所问题纳入和平进程的建议，作为确保可持续和平和不再发生冲突、侵犯人权行为和强迫流离失所问题的手段。

7. 为编写本报告，特别报告员呼吁各方提供投入，并与学术界和联合国组织的代表举行了两次磋商。她感谢所有参与磋商并提供书面材料的合作伙伴和利益攸关方。¹¹

二. 法律和政策框架

8. 《关于境内流离失所问题的指导原则》规定，境内流离失所者，不论其流离失所的地点和所处阶段如何，在享有自由结社、平等参与社区事务或投票以及参与政府及公共事务的权利方面不应受到歧视，他们应享有获得行使这些权利所需手段的权利(见原则 22 和 29)，这意味着他们有权平等参与和平进程。

9. 根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，主管当局负有创造条件和提供手段的首要义务和责任，使境内流离失所者能够自愿、安全和有尊严地返回其

⁹ 见 [A/73/173](#)。

¹⁰ 瑞士联邦外交部和海外发展研究所人道主义政策小组，“通过将受流离失所影响的社区纳入建设和平实现持久解决”，向境内流离失所问题高级别小组提交的联合材料，2020 年 5 月。

¹¹ 除非另有说明，所有提交的材料，除明确要求保密的以外，都已经或将张贴在特别报告员呼吁提供投入的网页上，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-peacebuilding-context-internal-displacement。

居住地或自愿在国内其他地方重新安置。应作出特别努力，确保境内流离失所者充分参与规划和管理他们的返回或重新安置和重返社会(见原则 28)。和平进程提供了一个适当的时机和场所，主管当局可以通过这种进程履行其责任，为境内流离失所者提供持久的解决办法。

10. 在区域一级，《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》)为防止境内流离失所问题、保护和援助境内流离失所者以及促成境内流离失所问题的可持续解决提供了一个全面框架；根据该公约，缔约国有义务将《公约》的原则纳入和平谈判和协定，以便为境内流离失所问题寻求可持续的解决办法(第三条第 2 款(e)项)。《坎帕拉公约》还包括一项关于为境内流离失所者因流离失所而遭受的损害提供赔偿的具体规定(第十二条)。欧洲委员会部长理事会已经通过一项建议；这项建议虽然不具约束力，但根据这项建议，欧洲委员会成员国承诺适用《关于境内流离失所问题的指导原则》，并强调了成员国可适用于保护境内流离失所者的现有义务。《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)下的案例法被解释为用于处理和平与过渡期正义的各个方面问题，特别是住房、土地和财产问题。¹²

11. 机构间常设委员会在其《境内流离失所者问题持久解决办法框架》中强调，恢复境内流离失所者的人权是确保解决办法真正持久的核心组成部分。恢复这些权利可包括赔偿、正义、真相和通过过渡期正义或其他机制结束过去的不公正。该《框架》中还将持久解决办法视为一个建设和平挑战，因为没有稳定，就不可能在冲突和普遍化的暴力之后找到持久解决办法。¹³

12. 根据该《框架》，支持持久解决办法的基于权利的进程应至少间接地让境内流离失所者参与和平进程，以确保他们的权利、需求和正当利益在和平协定和建设和平战略中得到解决，从而为持久解决办法战略提供信息依据。境内流离失所者参与和平进程应充分反映其多样性。人道主义和发展行为体应通过培训和社区发展等途径，倡导并促成他们的参与。¹⁴ 该《框架》呼吁为违反国际人权法或人道法行为、包括任意导致流离失所行为的受害者提供充分和不受歧视的有效补救、正义和过渡期正义机制，并指出这些是持久解决办法的标准。¹⁵

13. 在该《框架》中，机构间常设委员会告诫，虽然和平协定可能包含一项倾向于一种持久解决办法的政策，但由于行动自由的原则仍然有效，个人的选择仍然必须得到尊重。持久解决办法应是和平协定的一个具体目标，应解决境内流离失所者的具体需求，包括安全和安保、住房、土地和财产问题、和解与建设和平、冲突后重建和补救措施。和平协定应包括与境内流离失所有关的明确和一致的定义，纳入流离失所者特有的权利和保护，具体规定有关行为体对境

¹² Costas Paraskeva, 《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》(2017 年 5 月)，第一章，第 4 节。

¹³ [A/HRC/13/21/Add.4](#)，第 16 段。

¹⁴ 同上，第 48 和 49 段。

¹⁵ 同上，第 94-105 段。

内流离失所者的角色和义务，并涉及执行进程，包括境内流离失所者参与执行进程。¹⁶

14. 布鲁金斯学会-伯尔尼大学关于境内流离失所问题的项目在其题为“在和平进程、和平协定和建设和平中处理境内流离失所问题”的报告中，借鉴了案例研究和良好做法，探讨如何将境内流离失所者及其关切纳入和平进程，和平协定如何有效处理境内流离失所问题，以及建设和平工作如何将境内流离失所问题纳入主流；还向各利益攸关方提出了建议，以加强将境内流离失所问题纳入这些领域。该报告还附有一份“调解人工具包”，就如何将境内流离失所问题纳入和平谈判与和平协定以及如何让境内流离失所者本人参与和平进程，向调解人提供切实指导。¹⁷

三. 将境内流离失所问题纳入建设和平

15. 在本报告中，“建设和平”一词用来指旨在通过加强国家各级管理冲突的能力，减少陷入或重新陷入冲突的风险，同时为可持续和平与发展奠定基础的一系列措施。该定义包括调解、和平谈判、和平协定以及和平进程。

16. 建设和平在任何发生境内流离失所的情况下都是必要的，而不仅仅是在正在开展和平进程的情况下。甚至在流离失所的直接原因与武装冲突无关的情况下，也可能有必要这样做；例如，境内流离失所者与收容社区之间可能因资源有限而发生冲突，而不管最初的流离失所是由武装冲突、灾害还是其他因素造成的。

17. 实现持久解决不仅仅是狭隘地侧重于解决办法选择(回返、融入当地或在其他地方安置)，而且如果得到妥善实施，是“一个处理人权、人道主义、发展、重建和建设和平等各种挑战的复杂进程”。¹⁸ 这些目标与大多数和平协定的目标一致。然而，仅仅靠和平协定不足以促成持久解决；稳定、法治和恢复安全对于使境内流离失所者能够享有行动自由和自由选择居所而不会再次流离失所至关重要。¹⁹ 此外，境内流离失所者可能对未能保护他们的国家机构失去信任；因此，可能有必要改革国家机构和法律框架，使他们感到他们的流离失所问题已得到真正解决，导致他们流离失所的结构因素已得到充分解决，以防止今后流离失所。

18. 虽然一些和平进程涉及做出积极主动的努力，纳入境内流离失所问题的考虑因素，但特别报告员认为，这是例外情况，而不是常态。从本报告收到的材

¹⁶ 同上，第 21(d)、50 和 51 段。

¹⁷ Gerard Mc Hugh, “将境内流离失所问题纳入和平谈判与和平协定”，调解人工具包系列，由 A. Heather Coyne 和 Nigel Quinney 等人编辑 (华盛顿特区，布鲁金斯-伯尔尼大学关于境内流离失所问题的项目和美国和平研究所，2010 年)。

¹⁸ 见 [A/HRC/13/21/Add.4](#)。

¹⁹ 同上。

料和特别报告员任务期间进行的国别访问，可以清楚地看到，迫切需要对境内流离失所问题采取更具包容性和更明确的应对措施，并采取措施建立和加强人道主义、发展与和平行为体之间的协调。为了加强将境内流离失所问题纳入和平进程，特别报告员强调了建立境内流离失所者参与机制，建立法律和政策框架以促进流离失所问题的持久解决，以及采取措施解决暴力和流离失所问题的根源的重要性。

A. 境内流离失所者参与和平进程

19. 鉴于直接承受冲突后果者的视角对找到持久解决办法和可持续和平至关重要，因此必须把境内流离失所者和其他侵犯人权行为受害者的声音置于建设和和平进程的中心。承认侵犯人权行为的受害者，确保境内流离失所者在和平进程中拥有自主权和切实的利益，也有助于确保和平进程的合法性，并重建对公共机构的信任。

20. 然而，和平利益攸关方往往未能让境内流离失所者参与有关侵犯权利行为和补救措施的讨论。政治方面的制约因素也发挥了作用，因为任何一方扩大参与的要求都必须与正式政治对话的限制相平衡，²⁰ 而且境内流离失所者在高级别谈判中的参与可能会是有限的。和平进程可能被认为过于敏感和复杂，无法让受害者参与，或者可能无法调整，使境内流离失所者能够利用这些进程。法律语言和正式的机构框架可能使境内流离失所者难以驾驭建设和和平进程，或者他们可能不再拥有维护其公民权利所需的身份证件。地理障碍可能会限制首都城市以外的人参与往往在首都城市开展的进程。

21. 面临交叉形式歧视的境内流离失所者可能在冲突期间受到侵犯人权行为的过大影响，但他们在建设和和平中的参与程度往往更低。这其中包括妇女，尽管安全理事会通过了关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议，并有证据表明她们在各种背景下作为和平建设者的效力。LGBTQ+人士在冲突期间经常面临过度的暴力，但由于对此类暴力的报告不足以及他们被排除在和平进程之外，他们遭受的侵犯没有得到充分的承认。种族、语言和宗教少数群体以及原住民和农民在许多建设和和平工作中的参与程度同样不足，并且可能因语言、地理或歧视而面临更多的参与障碍。老年人、儿童和青年人如果被认为没有能动性或重要观点，就可能被排斥在外。残疾人可能在撤离和获得流离失所援助方面面临挑战，其他人可能因冲突受伤而罹患新的残疾，但如果建设和和平进程无法加入，他们在这些进程中的参与程度就可能不足。

22. 和平利益攸关方应调整和平进程，以促进各种境内流离失所者切实参与。这应包括超越仅吸纳高级别当局参与的传统“第一轨道”办法，转向允许民间社会和社区、包括境内流离失所者参与的“第二轨道”和“第三轨道”办法的参与模式。为了寻找适当时机而无限期地推迟境内流离失所者参与和平进程，最终可能导致他们被排斥在外。相反，和平利益攸关方应设法不断创造机会，让境内流离失所者参与其中，或在他们的直接参与会带来风险、不可能直接参

²⁰ 综合过渡研究所，“有效参与政治与和平谈判”，综合过渡研究所讨论文件(2021年4月)。

与或直接参与不是他们的首选参与方式的时候，确保他们的需求、优先事项和视角在和平进程中得到充分反映。还必须在各级建设境内流离失所者及其组织的能力，使他们能够更有效地参与建设和平进程。²¹

23. 要使境内流离失所者的参与有意义，参与本身不应成为最终目标。和平利益攸关方应确保制定具体计划，以应对提出的问题和需求，并确保提供充分的安全和保障以保护与会者。如果不采取这些措施，建设和平的利益攸关方就有可能产生错误的期望，增加受害者对和平进程的幻灭感，使受害者面临保护风险，并且无法解决境内流离失所者遭受的侵犯人权行为。

24. 此外，参与不应是一次性事件，而应是持续的，境内流离失所者作为利益攸关方有权能参与这一进程的所有阶段，从和平谈判到缔结和平协定以及建立过渡期正义机制，以及参与冲突后重建进程。建设和平利益攸关方应通过利用使参与者能够远程参与和平进程的新技术来扩大参与渠道，同时铭记数字参与的局限性和额外挑战，其中包括与在线骚扰和连接程度不平等有关的风险。

25. 在和平协定数据库中的 2 055 项和平协定中，²² 有 156 项载有具体和明确处理境内流离失所问题的条款。然而，只有 8 项协定具体侧重于境内流离失所者的参与。在这些协定中，强调的方面包括参与冲突后决策和治理，以及境内流离失所者在专门委员会中的任职人数。虽然几项协定强调将妇女纳入和平进程的重要性，但对面临边缘化和歧视的其他群体的关注较少。²³

26. 尽管存在挑战，但某些和平进程已经成功让境内流离失所者直接参与和平谈判。境内流离失所者代表团，包括特定的妇女代表团，直接参加了哥伦比亚政府与前哥伦比亚革命武装力量-人民军之间的谈判。能够在谈判期间提出具体建议的代表团参加了公共论坛，在论坛上提出了协定的多项内容。²⁴ 在菲律宾，在政府与摩洛伊斯兰解放阵线于 2014 年签署《邦萨摩洛全面协议》之后，成立了一个过渡期正义与和解委员会。作为和平进程的一部分，该委员会与境内流离失所者举行了听证会，以制定解决历史不公正问题的建议。此外，境内流离失所者团体在菲律宾国家人权机构的支持下，组织了自己的社区举措，以支持建设和平努力。²⁵

27. 若干和平协定已经纳入了便利境内流离失所者作为选民和候选人参加选举的规定。《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(1991 年签署)纳入了具体措施，以确保境内流离失所者能够返回原籍地，并享有同样的参加冲突后选举进程的权利、

²¹ 塞尔维亚提交的材料(2024 年)。

²² 由 PeaceRep 构建的和平协定数据库(也称为“PA-X”)是由爱丁堡法学院领导的国际研究联盟，目前是世界上最为广泛的和平协定数据集，其中包括人工编码的数据集，涵盖协定元数据和协定文本中涵盖的 230 个实质性问题类别。可查阅：www.peaceagreements.org/portal。

²³ 麦吉尔大学提交的材料(2024 年)。

²⁴ 联合国哥伦比亚核查团提交的材料(2024 年)。

²⁵ 菲律宾人权委员会提交的材料(2023 年)，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-thematic-priorities-special-rapporteur-human-rights-internally。

自由和机会(附件 3, 第 3 条, 和附件 4, 第 6 条)。《民族协议》是 1992 年马里政府与阿扎瓦德联合运动和阵线缔结的《关于马里北部特殊地位的民族协议》; 通过马里政府与非国家武装团体之间签署的一项和平协定, 为来自马里北部的境内流离失所者设立了四个特别席位, 以确保他们在国民议会中的代表权和参与冲突后治理(第 54 和 55 条)。2016 年在哥伦比亚签署的《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》纳入了选举管理安排, 以通过促进诊断工作, 查明和解决这些族群在行使投票权方面面临的障碍, 确保包括境内流离失所者在内的最脆弱和最孤立的民众的参与, 并通过正在返回的境内流离失所者优先成为候选人的特别临时和平选区, 促进境内流离失所者的政治代表权(第 2.3.2 和 2.3.6 条)。

B. 在和平协定中促进持久解决办法

28. 和平协定提供了一个重要的机会, 可以为持久解决境内流离失所问题奠定基础并加以促成。有效的和平协定可结束敌对行动, 从而降低暴力和冲突的程度, 而后者是境内流离失所者能够行使自由选择居住地的权利而不感觉受到安全关切胁迫的关键。

29. 和平协定内的持久解决办法框架应确保安全概念的形成超越对保护风险采取的短期人道主义办法, 其范围包括建立一个能够在平时保护所有人权的更广泛框架。这就需要建立强有力的国家和地方机构或使其重新合法化, 加强与保护人权有关的法律和政策, 并建立独立的国家人权机制。和平协定还必须考虑到冲突对处于相互交织的脆弱局势中的受害者的不同影响, 包括他们的具体安全关切。在和平协定中明确规定了持久解决办法的基础的情况下, 至关重要的是要考虑适当的顺序和时间表, 允许境内流离失所者参与, 不鼓励境内流离失所者在能够安全地做出解决办法选择之前这样做。在某些情况下, 这导致在作出适当的安全安排之前, 例如在清除地雷和其他爆炸物或重建合法的公共安全机构之前, 就有人返回, 从而造成了致命的后果。

30. 和平协定有助于恢复对实现持久解决办法至关重要的经济、社会和文化权利。这就需要制定条款, 确保和平红利用于补救和赔偿, 恢复适足的生活水平, 包括为受冲突后果影响最严重的人提供适足的食物、水、住房、医疗保健和基础教育。和平协定可包括规定措施, 促进前冲突各方之间、可能经历过分裂的境内流离失所者族群内部相互之间、或者境内流离失所者与收容社区之间的和解与共存, 以及促进家庭团聚的措施。和平协定还可能涵盖受冲突影响社区的经济恢复和获得生计, 或恢复境内流离失所者在冲突期间可能失去或被侵占的住房、土地和财产的权利, 或对他们的这些损失给予赔偿。

31. 境内流离失所者实现持久解决所需的公民权利和政治权利也可通过和平协定加以解决。这包括采取措施, 通过重新发放冲突期间丢失的公民证件, 落实境内流离失所者在法律面前的人格得到承认的权利; 采取保障措施, 确保境内流离失所者平等参与公共事务; 以及对与流离失所有关的侵权行为采取有效的补救措施, 包括诉诸过渡期正义和普通司法机制、提供赔偿和关于侵权原因的资料。

32. 和平协定还可明确提及对境内流离失所问题的持久解决办法。虽然这一点很重要，但至关重要是，在和平协定中提到持久解决办法时，不要仅仅侧重于解决办法选择(返回、融入当地或在其他地方安置)，而是要根据《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，旨在制定一个更广泛的定义，其中包括实现持久解决办法所必需的促成因素。同样重要的是，在和平协定中要避免出现可能迫使境内流离失所者作出具体解决办法选择的因素，并真正考虑到他们自己的解决意图。在许多和平协定中，返回优先于融入当地和在其他地方安置。这类协定甚至可能包括以返回原籍地为援助条件的条款。除非有迫不得已的理由这样做，诸如为了避免在可能造成重大环境或健康风险的地区安置，或者除非这种框架反映了大多数境内流离失所者的真正愿望，否则这种措施可能会干涉迁徙和居住自由权。

33. 要有效落实和平协定中的持久解决承诺，就需要这些协定概要提出加强能力的要求以及不同机构利益攸关方的作用和责任，说明需要采取哪些行动来促进各种解决办法选择以及更广泛的法律、政治、安全和人权改革，使这些选择成为真正的持久解决办法。虽然国家当局应站在这些努力的前列，但地方和国家以下各级当局也应发挥适当的作用，民间社会也可以发挥适当作用。区域和国际行动体也可在冲突后重建期间提供过渡性支助。

34. 尽管这两个进程有潜在的协同作用和共同目标，但和平协定往往未能全面探讨持久解决办法的问题。政治因素可能发挥了作用，因为更关心保护本国民众和维护或提高自己国际声誉的国家可能更倾向于明确承认境内流离失所者及其需求，而把显示对其民众的有效控制作为优先事项的国家可能不太倾向于承认境内流离失所者。²⁶

35. 在和平协定数据库中储存的自 2007 年以来签署的 156 项具体涉及境内流离失所问题的和平协定中，只有 70 项载有与《境内流离失所者问题持久解决办法框架》所界定的持久解决办法有关的实质性条款。最经常得到反映的持久解决办法标准是长期安全、保障和迁徙自由、恢复住房、土地和财产的原状以及冲突后重建和发展。相比之下，诉诸司法、获得赔偿、政治参与、家庭团聚、教育、恢复生计和获得证件往往是持久解决办法中被忽视的标准。

36. 最近的几项协定提供了持久解决办法条款的例子。根据 2019 年签署的《中非共和国和平与和解政治协议》，政府明确承诺将为境内流离失所者自愿返回、重返社会和重新融入社会创造必要条件，包括通过采用具体文书保护他们的土地和其它资产权(第 4 条(k)款)。签署该协议的武装团体被迫尊重各族群的财产，包括处于流离失所局面下的族群的财产(第 5 条(i)款)。2016 年哥伦比亚和平协议包含多项承诺，旨在解决流离失所问题的根本驱动因素，并确保不再发生侵犯人权的行为，包括任意导致流离失所，而国家已将其纳入普通法。这些承诺包括采取措施，启动全面的农村改革，增加政治参与，解决非法毒品贸易，以及

²⁶ Ileana Nicolau, “境内流离失所者保护和国家主权：解释哥伦比亚、秘鲁和肯尼亚的规范制度化”，哲学博士论文，欧洲大学研究所，2022 年 6 月。

通过解决导致内部冲突的结构性问题维护受害者的权利。²⁷ 在菲律宾,《邦萨摩洛全面协议》纳入了有利于境内流离失所者的社会经济发展方案,²⁸ 这些方案通过《邦萨摩洛组织法》被纳入普通法(第十四条,第1节)。

C. 消除暴力和流离失所的根源并促进和解

37. 和平协定和境内流离失所问题持久解决办法的长期可行性,取决于这些协定和相关的建设和平进程在多大程度上解决了暴力和流离失所问题的根源。侵犯人权行为的受害者,包括境内流离失所者,必须享有切实的保障,防止今后侵犯其人权的行为再次发生,以便在居住地感到安全,信任负责维护其权利并重建他们的生活的机构。

38. 国际、国家和地方和平行动体应采取对冲突敏感的办法,支持采取措施防止今后发生境内流离失所和冲突。他们的行动应有助于加强国家和地方的和平基础设施,如社区争端解决机制,这有助于缓解未来的紧张关系、暴力和冲突,并成为境内流离失所者和收容社区之间的交流空间。秘书长在他的《新和平纲领》中,倡导支持国家预防战略,这可以为和平行为体提供机会,与人道主义、人权和发展行为体协作,创造条件,为制定持久解决办法和不加歧视地充分尊重人权创造保护性环境。

39. 在许多和平进程中,需要在尽快达成和平协定和结束暴力所需的短期妥协,同需要解决与正义和问责有关的更具争议性的问题,包括侵犯人权和任意导致流离失所问题这两方面之间达成某种平衡。然而,如果偏向前者而不是后者,可能会危及任何协定的长期可行性,因为过度忽视或推迟伸张正义的要求的和平协定可能有助于在短期内减少冲突,但从长期来看,很少能避免争议或成功地压制这些要求,从而造成不稳定的局势。²⁹

40. 治理机构普遍软弱、无效或腐败,或者治理机构普遍不被视为代表全体人民,这可能是暴力和流离失所问题的主要驱动因素。这些机构,特别是安全部门的机构,可能在冲突前或冲突期间积极参与或助长了影响到平民的侵犯人权行为,或者它们可能不愿意或无法防止其他行为体犯下的这种侵犯人权行为。因此,在境内流离失所者和其他侵犯人权行为受害者的眼中,他们可能已经失去了合法性。改革或重建这些机构对于防止今后再次发生暴行和促进和解至关重要,应成为冲突后早期重建工作的重点。这样做的措施可以包括建立过渡行政当局、举行立宪公投和举行选举。必须确保境内流离失所者享有充分参与这些进程所必需的公民和政治权利,包括投票和参加选举的权利。不受歧视地参与政治对于刚摆脱冲突的社会的和平、恢复和长期发展至关重要,境内流离失所者作为平等权利持有人融入或重新融入社会也至关重要。

²⁷ 哥伦比亚宪法法院提交的材料(2024年)。

²⁸ 关于正常化的附件, G 节, 第 1 段。

²⁹ Louise Mallinder 和 Ron Slye, “重新思考和平与正义”, 综合过渡研究所, 2021 年。

41. 法律和政策改革对于解决暴力的根源和防止更多流离失所问题也可能至关重要。例如，在住房、土地和财产方面的不满已经导致冲突的情况下，实施土地治理改革，加强保护住房、土地和财产权利的法律框架以及落实土地争端解决机制，可以保护权利，解决不平等问题，并减轻未来的不满和不稳定。这种改革还可以通过在公民间建立或重新建立对国家机构维护人权的能力的信任，促进国家转型。

42. 过渡期正义机制应处理与境内流离失所者以及与促成持久解决他们的流离失所问题有关的一整套问题。这些问题包括保护、诉诸司法、住房、土地和财产事项、社会凝聚力以及澄清失踪亲属的命运和下落。与这些领域有关的不平等或治理不力往往是冲突的核心，而在冲突期间遭受任意流离失所的人往往是那些在这些领域的权利得不到有效保护的人。作为过渡期正义进程的一部分，加强这些领域的治理对于防止侵犯人权行为再次发生并确保持久解决办法至关重要。

43. 人道主义、发展与和平行为体应在应对冲突的整个过程中，以及在从危机期间采取的基于风险的保护办法过渡到促成实现可持续和平的基于人权的全面办法的过程中，协调他们的努力。如果不在这方面作出专门努力，就有可能使不同行为体在其用语、任务和部门办法方面仍然各自为政，从而降低其干预措施的效力。³⁰ 监督过渡期正义的行为体不仅应评估境内流离失所者的需求和利益，还应评估他们对可动用的过渡期正义机制的认识，以确保他们切实参与。

44. 真相委员会对于摆脱冲突和脆弱的国家处理过去的侵权行为十分重要。了解真相的权利意味着充分和完整地了解所发生事件的真相、事件的具体情况、参与者以及发生侵权行为的情形和原因。³¹ 澄清失踪人员的命运和下落尤其重要，这不仅是为了让境内流离失所者有一种了结感，而且也是因为在财产持有人仍然失踪的情况下，境内流离失所者可能无法重新获得财产权。真相委员会帮助实现这些权利；这是一个综合系统的一部分，使受害者能够了解他们可能经历过的侵权行为并寻求得到适当的补救。一些真相委员会已经将境内流离失所者作为优先群体进行接触，尽管他们的作用往往限于提供证词，而不是参与设计真相委员会。³² 对于境内流离失所者，真相委员会不仅可以建议赔偿和其他补救办法，促进恢复和社会凝聚力，³³ 而且最重要的是，委员会可以促成调查和分析他们在冲突期间流离失所的根源，包括原已存在的贫困、结构性歧视和不平等，从而为采取相应措施防止再次发生这种流离失所问题奠定基础。

45. 一些真相委员会专门处理境内流离失所问题，并已经证明在解决造成冲突和流离失所问题的住房、土地和财产等问题方面特别有帮助。为调查已经导致超过 35 万人流离失所的 2007 年和 2008 年选举后暴力事件而在肯尼亚设立的真

³⁰ 国际移民组织提交的材料(2024 年 6 月)。

³¹ 见 [E/CN.4/2006/91](#)。

³² 麦吉尔大学提交的材料。

³³ 见 [A/HRC/42/45](#)。

相、正义与和解委员会，举行了关于境内流离失所问题的专题听证会，包括与境内流离失所者进行了直接磋商。³⁴ 在也门，负责调查 2011 年以来侵犯人权和违反国际人道法行为的调查据称侵犯人权行为国家委员会，定期访问境内流离失所者营地，作为其记录当前冲突期间所犯侵权行为工作的一部分。³⁵ 突尼斯在 2011 年设立的真相与尊严委员会审查了历史上因政治原因以及因财产被剥夺而被迫流离失所的案例。³⁶

46. 真相与和解委员会可以在解决住房、土地和财产等问题方面发挥重要作用，这些问题不仅对境内流离失所者非常重要，而且往往是冲突的根本驱动因素。肯尼亚真相、正义与和解委员会发现，与土地有关的不公正，包括公共和私人行为体非法攫取土地、强迫移居、强迫迁离以及土地争夺，都与族裔暴力密切相关，而族裔暴力又与流离失所有关联。³⁷ 在菲律宾，过渡期正义与和解委员会调查了邦萨摩罗人民经历的“合法冤情”，其定义是根源于或基于客观条件和情况的冤情，其中涵盖剥夺经济权利的行为，包括财产损失或破坏以及因武装冲突、发展侵略和贫困而被迫流离失所。³⁸ 哥伦比亚澄清真相、共存和防止重陷冲突委员会对该国国内武装冲突期间强迫流离失所问题的地域分布情况进行了地理空间分析，以确定哪些社区受流离失所影响最大。³⁹

47. 虽然境内流离失所者在冲突期间遭受的许多伤害可能看起来是无法弥补的，但侧重于促成持久解决办法的全面赔偿和恢复原状办法可以帮助侵犯人权行为的受害者开始重建生活。赔偿可采取物质和象征形式，可单独或集体提供。赔偿还可以强调恢复原状，或使受害者恢复到流离失所前的状况。特别报告员的前任们已经强调过充分理解赔偿对于实现持久解决办法和促进问责的重要性，同时指出，赔偿不仅可有助于通过经济恢复、获得土地、重建生计和提供教育援助而帮助重返社会，而且还可以通过认识到受害者所遭受的痛苦并帮助恢复他们的尊严，在可行的范围内产生重要的心理影响。⁴⁰

48. 不过，执行赔偿和恢复原状方案在资源、能力和接受者的甄选等方面可能具有挑战性。在大规模流离失所的情况下，由于资源方面的制约，向数十万境内流离失所者提供经济补偿可能不可行，对刚刚摆脱危机的国家而言尤其如此。确定是集体还是单独发放赔偿可能是一个充满政治色彩的过程，确定谁有资格成为强迫流离失所的受害者和赔偿的潜在受益者也同样具有挑战性，在没有正

³⁴ 《真相、正义与和解委员会的报告》，第 IIC 卷(2013 年)，第 3 章，第 247-319 段。

³⁵ 见：www.nciye.org/en/?p=1556。

³⁶ 见：www.ivd.tn/rapport/。

³⁷ 《真相、正义与和解委员会的报告》，第三卷，第 1 章，第 85-93 段，以及第四卷，第 1 章，第 245 和 246 段。

³⁸ 《过渡期正义与和解委员会的报告》(2016 年)，第 2.1.1 节和尾注 48。

³⁹ 见：www.comisiondelaverdad.co/violacion-derechos-humanos-y-derecho-internacional-humanitario/desplazamiento-forzado。

⁴⁰ A/73/173，第 42 和 64 段。

式的境内流离失所者登记册的情况下更是如此。任意导致流离失所行为的受害者还可能遭受其他罪行，诸如剥夺其土地和财产。这类罪行可能涉及非国家行为体的参与，其中包括武装团体和平民第三方，这可能使索赔程序更加复杂。在国际冲突中，国家也可能对彼此的公民负有赔偿责任，从而造成更多的复杂情况。

49. 在一些冲突后背景下，实施了与境内流离失所问题有关的赔偿方案。在哥伦比亚，自 2011 年通过《受害者和土地归还法》以来，境内流离失所已被确认为一种侵犯人权行为，应予以赔偿，而随后的立法措施和司法裁决则加强了该法的条款。这导致恢复土地和财产的原状或予以赔偿，以及对若干受害者提供现金赔偿，并仅仅对他们的流离失所给予了特别承认。⁴¹ 在采取这些措施的同时还制定了发展计划，其中采取了旨在减少农村不平等现象的属地办法，并采取了该国国家发展计划中规定的重新安置或集体回返进程中的持久解决办法措施。⁴²

50. 更常见的是，赔偿方案一直侧重于恢复住房、土地和财产的原状等问题。⁴³ 欧洲委员会开发银行是一个专门负责应对移民和流离失所相关挑战的国际金融机构，它为欧洲委员会成员国境内流离失所者修复和重建住房提供了赠款和贷款资金，近年来主要侧重于乌克兰以及前南斯拉夫各国。该银行与波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山和塞尔维亚等国政府以及联合国难民事务高级专员公署、欧洲安全与合作组织和捐助者一道，在巴尔干实施了区域住房方案。通过该方案，境内流离失所者和其他弱势群体获得了安全的住房以及获得个人证件、基本公用事业服务、经济机会和社会权利，从而有助于恢复相互信任并促进该区域的和平与稳定。⁴⁴ 就乌克兰而言，欧洲委员会还建立了一个俄罗斯联邦侵略乌克兰造成的损失登记册，其中将包括登记乌克兰境内流离失所者财产所受损失，以便今后根据《欧洲人权公约》提出恢复原状要求。⁴⁵

51. 由于流离失所问题往往发生在贫困的背景下，赔偿方案应该用于帮助减少社会经济脆弱性和不平等，以及改善长期的自给自足。关于各项福利，其中可包括接受高等教育、生计支助和现金赠款，必须铭记受害者面临的挑战，因为他们唯一的选择是在城市地区重新安置，在那里他们被边缘化和生活贫困的风险更高。⁴⁶

52. 社会凝聚力是持久解决办法的另一个关键促成因素。过渡期正义机制必须促进对话、理解和协作，以建立和谐的关系并减少紧张局势。这个因素适用于

⁴¹ 哥伦比亚宪法法院提交的材料。

⁴² 哥伦比亚国家计划部提交的材料(2024 年)。

⁴³ 见前任特别报告员在提交人权理事会的关于境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题的报告(A/HRC/47/37)中着重提到的例子。

⁴⁴ 见 <https://regionalhousingprogramme.org/wp-content/uploads/2023/12/RHP-Final-Statement.pdf>。

⁴⁵ 欧洲委员会提交的材料(2024 年)。

⁴⁶ 国际过渡期正义中心提交的材料(2024 年 6 月)。

可能安置在同一地区的不同境内流离失所者群体之间，在境内流离失所者选择融入当地或在该国其他地方安置的情况下，适用于他们与收容社区之间，在冲突后境内流离失所者选择返回的情况下，适用于境内流离失所者与其原籍社区之间。查明失踪家庭成员的下落可以是一种重要的赔偿形式，使境内流离失所者能够重新开始生活，并找到持久解决办法。

53. 强大的社会凝聚力使前境内流离失所者能够可持续地融入或重新融入社会，使他们能够有归属感，并积极参与社会、经济和文化活动。如果境内流离失所者与当地社区之间的紧张关系得不到充分解决，就有可能出现新一轮的冲突和流离失所。建立社会凝聚力的努力必须解决接收社区和境内流离失所者的关切，因为这两个群体在冲突后重建中可能面临类似的挑战，而且没有任何一方可能完全理解另一方的关切和背景。援助方案应具有包容性，对冲突有敏感认识，并通过提供共同的公益物，而不是仅向境内流离失所者提供援助，全面处理境内流离失所者和接收社区的需求，以避免造成可能成为新冲突根源的不平等问题。

54. 获得精神健康服务和康复方案有助于解决流离失所的心理影响。未解决的创伤、焦虑和抑郁可能会阻碍境内流离失所者应对挑战 and 充分参与社区的能力。承认他们的身份并证实他们的经历可以促进他们融入社会或重新融入社会，同时保留他们的文化、语言和宗教习俗。确保他们的自决权有助于增强归属感。

55. 气候变化的不利影响可能加剧流离失所的其它驱动因素，包括冲突和暴力，并降低社区应对冲突和流离失所的能力。气候变化可能导致或加剧争夺日益稀缺的自然资源的冲突，或者如果人们受到冲突和因冲突而加剧的灾害的双重影响，则可能导致多波流离失所。相反，冲突可能造成环境损害，或可能通过开采自然资源获得资金，这可能使气候变化恶化，并且如果冲突和暴力消耗了国家的注意力，适应和减缓气候变化的措施可能会失去优先地位。必须应对这些动态，以确保和平的可持续性和受冲突影响社区重建生活的能力。

四. 国际社会的作用

56. 虽然《关于境内流离失所问题的指导原则》阐明，国家当局负有向其管辖范围内的境内流离失所者提供保护、援助和解决办法的首要责任，但摆脱长期危机和冲突的国家在开始过渡期正义进程、冲突后重建和规划持久解决办法时，可能需要国际社会的适当支持。这包括其他国家在双边基础上提供的支持，以及区域和国际组织提供的支持，所有这些都可以在解决冲突、达成和平协定、支持建设和平进程和持久解决境内流离失所者问题等方面发挥作用。最根本的是，国际社会应在各级努力加强国际人权法和人道法的框架和落实，以此作为预防冲突和流离失所的最佳手段，并通过基于人权的办法应对国际和平与安全面临的集体威胁，包括气候变化。

57. 国家、区域组织和相关联合国实体，包括政治和建设和平事务部、调解支助股、建设和平委员会及和平行动部，可提供斡旋来支持谈判。如果这些国际

行为体参与高级别官员之间的第一轨道和平谈判，它们应向谈判各方倡导，确保将流离失所问题、持久解决办法规划和境内流离失所者的其他优先事项纳入谈判。他们还应随时向境内流离失所者通报谈判的进展情况。⁴⁷ 在第二轨道和第三轨道谈判中，国际行为体不仅可以建设由受害者和幸存者领导的组织直接参与和平谈判的能力，而且为他们提供资金和培训，查明在政治上动员境内流离失所者所面临的障碍，并制定克服这些障碍的战略。

58. 从事境内流离失所者工作的国际利益攸关方应提请谈判各方注意这些社区的视角，并倡导支持将谈判与相关国际框架进行对接，这些框架包括《关于境内流离失所问题的指导原则》和《境内流离失所者问题持久解决办法框架》。邻国和区域组织应利用他们对本区域历史动态和网络的理解，同时确保谈判各方利用关于保护、援助和解决境内流离失所者问题的相关区域框架。国际行为体也可以作为和平谈判的担保者，并加强问责制。

59. 境内流离失所者可能更信任国际利益攸关方而不是国家机构，因为国家机构往往在冲突期间丧失合法性，这是由于他们没有能力或不愿意保护社区免遭侵犯人权行为、包括流离失所问题的危害。国际行为体可以利用这种局面来减少信息不对称问题，建立信任，并确保境内流离失所者与谈判各方之间的问责制。他们还可以倡导和帮助境内流离失所者参与和平谈判。⁴⁸ 国际行为体在向流离失所者社区提供信息和帮助他们参与方面可发挥特别重要的作用，因为这些社区在历史上面临各种形式的边缘化和歧视，否则可能被排除在和平进程之外。

60. 国际行为体应定期与当地民间社会组织 and 社区接触，并向他们的保护举措提供资金和能力建设。这些组织对当地动态及和平基础设施有更深入的了解，往往得到包括境内流离失所者在内的受冲突影响社区更大程度的信任。他们可以将境内流离失所者的需求、关切和优先事项转达给其他和平行为体，并在执行从预警系统和人道主义援助方案、到调解和建设和平方案等援助方案方面，成为国际行为体的有效伙伴。地方和平行为体和架构对于确保建设和平方案的长期可持续性也很重要，因为在国际行为体可能撤离后，他们仍然扎根于社区。

61. 在联合国系统内，联合国维持和平行动和特别政治任务与国家行为体协调，协助各国从冲突过渡到和平。他们还可以发挥作用，为持久解决办法提供保护和援助以及便利持久解决办法。截至 2023 年年中，全世界近 20% 的境内流离失所者生活在部署有特别政治任务或维持和平行动的国家或区域。⁴⁹ 五个维持和平行动和两个特别政治任务承担有保护平民、包括境内流离失所者的任务。

⁴⁷ 布鲁金斯学会和伯尔尼大学关于境内流离失所问题的项目，“在和平进程、和平协定和建设和平中解决境内流离失所问题”，6.1 节。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 根据联合国特别政治任务和维持和平行动的地点以及境内流离失所问题监测中心《2024 年全球境内流离失所问题报告》中的流离失所数据计算得出。

一些维持和平行动的任务明确提到向境内流离失所者提供人道主义援助，帮助他们参加选举，并支持他们返回、重新安置或融入当地社会。⁵⁰

62. 联合国维持和平特派团的任务是支持各国履行保护包括境内流离失所者在内的平民的主要责任。⁵¹ 通过这样做，他们拯救了生命，稳定了社会，建立了信任，帮助达成了和平协定，推进了改革，并支持了对人权的保护。⁵² 在保护境内流离失所者方面，维和特派团已经确保了人道援助的安全运送，阻止了对境内流离失所者营地的袭击，并通过改善安全、减轻社会经济压力和促进回返地区的社会凝聚力，协助为持久解决办法创造条件。⁵³ 他们还让境内流离失所者了解到自己的投票权，并帮助确保和平举行选举。⁵⁴

63. 与此同时，通过联合国和外部评价都记录了维和行动与保护有关的失误；在这些情况下，平民在指定保护他们的地方面临风险，其中包括境内流离失所者的死亡和受伤。⁵⁵ 此外，一些联合国维和人员通过性剥削和性虐待，对他们被派去服务和保护的一些人造成伤害。尽管改进了问责政策和程序，但仍有此类案件的报告。⁵⁶ 这些行动还面临资源和培训方面的差距，这限制了他们保护境内流离失所者的能力。⁵⁷ 同样，特别政治任务可能并不总是有足够的能力确保境内流离失所问题和风险在其工作中的能见度。⁵⁸

64. 维持和平行动的撤出或过渡缺乏充分的连续性规划，导致在保护平民方面出现漏洞，⁵⁹ 而且鉴于近年来越来越多的维持和平特派团已经缩编或开始缩编，这一问题令人严重关切。虽然根据安全理事会第 2594 (2021) 号决议有一个规划维和特派团撤离的框架，但保护行为体报告说，当局往往不愿意或没有能力在维和特派团撤离时制定和执行可行的基准或保护计划。据报告，这导致保护系

⁵⁰ 例如见安全理事会第 2659 (2022)、2709 (2023) 和 2717 (2023) 号决议。

⁵¹ 联合国，“联合国保护议程：加强联合国系统通过人权保护民众的能力”，2024 年 2 月；和 S/2024/385，第 40 段。

⁵² 见 S/2023/646；以及 Lise Morjé Howard，《维持和平方面的力量》（大不列颠及北爱尔兰联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2019 年）。

⁵³ 同上，另见全球保护群组，“全球保护最新情况：特派团撤离背景下的保护连续性”，2024 年 7 月；和 Crienzo Bove, Jessica Di Salvatore 和 Leandro Elia，“如何才能返回：联合国维和行动和流离失所者的安全返回”，《解决冲突期刊》（2024 年 7 月）。

⁵⁴ S/2024/385，第 40 段；和安全理事会第 2709 (2023) 号决议。

⁵⁵ 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）；和联合国秘书长办公厅，“记者通稿：调查委员会关于马拉卡勒的报告”，2016 年 8 月 5 日。

⁵⁶ 见 A/70/95-S/2015/446；A/78/774，第 4 和 65 段；和《联合国维和行动共同承诺宣言》，第 21 段（可查阅：<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>）。

⁵⁷ 境内流离失所问题高级别小组，“阐明境内流离失所问题”。

⁵⁸ 联合国政治和建设和平事务部推进境内流离失所问题解决办法的机构计划，2024 年 1 月。

⁵⁹ S/2024/385，第 40 段。

统受到冲击，并对保护平民工作产生不利影响，因为保护行为体正在努力应对不断变化的机制、能力和资源，社区面临持续的风险。

65. 与此同时，正在努力确保在特派团撤离时继续保护平民，包括境内流离失所者。这些努力可以在处于过渡或撤离局面下的其他维持和平行动中系统化，以确保境内流离失所者得到保护。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和政府于 2021 年起草的联合过渡计划，正在指导目前从该国撤出维和特派团的工作。保护群组与合作伙伴和当局一道，将稳定团的预警系统移交给国家行为体，同时巩固保护机制，确保社区能够采取自我保护举措。⁶⁰ 过渡规划工作应确保明确指定保护、援助和解决境内流离失所者问题的作用和责任。

66. 在和平进程之前和整个和平进程期间，国际行为体应为促成这些进程的援助方案提供资金并执行这些方案。这包括：在冲突和流离失所仍在继续的情况下开展人道主义援助方案，以确保境内流离失所者能够维持适足的生活水平，并得到相对的安全和保障；随着局势稳定，为能够促成持久解决办法的长期方案提供发展援助；以及为建设和平方案、执行和平协定和冲突后重建提供援助。人道主义-发展-和平联系方面的国际行为体应制定共同行动框架，并确保随着和平进程的发展，为协调、信息共享以及过渡和移交作出有效安排。保护平民和减少暴力、心理健康和创伤愈合以及支持由政府主导的流离失所问题解决进程，是协调工作的关键领域。

67. 具体而言，为建设和平提供充足、可预测和持续的资金仍然是一项重大挑战；因此，执行大会关于建设和平筹资问题的第 76/305 号决议至关重要。⁶¹ 至关重要的是，联合国、世界银行和其他关键的建设和平资助方在为建设和平活动拨付资金时采用基于成果的方法，而这种方法与实现境内流离失所者的持久解决办法以及预防暴力和冲突造成的流离失所问题都明确挂钩。

68. 建设和平基金是联合国系统内保持和平和预防冲突的主要工具。人们越来越多地要求它为促进持久解决办法和解决多种情况下境内流离失所问题的根本原因的努力提供资金。⁶² 该基金目前的战略包括强调预防和支持针对境内流离失所者和当地民众的持久解决办法；这些项目的资金在 2020 年至 2022 年期间增加了两倍。⁶³ 这些项目已经支持了政府解决境内流离失所问题的优先事项，其中包括和平共处与和解努力、融入或重新融入社会、保护和人权以及解决住房、土地和财产问题。它们还成功地为解决办法创造了条件。例如，在菲律宾，通过境内流离失所者与当地居民更加和平共处；在南苏丹，通过将境内流离失所者纳入过渡期正义进程。⁶⁴

⁶⁰ 全球保护群组，“全球保护工作的最新情况”。

⁶¹ A/78/307，第 60 段。

⁶² 联合国，政治和建设和平事务部推进境内流离失所问题解决办法的机构计划。

⁶³ 联合国，“为解决境内流离失所问题提供支持”，建设和平基金的演示，2023 年 6 月。

⁶⁴ 联合国网络电视，经济及社会理事会和建设和平委员会的联席会议，2024 年 7 月 1 日。

69. 近年来，国际金融机构已开始在建设和平努力中发挥更重要的作用，他们应提供有针对性的、灵活的和持续的资金，以支持防止今后出现任意导致流离失所问题，并支持持久解决办法。世界银行集团国际开发协会之下的脆弱性、冲突和暴力救援包就是这种供资的一个例子，因为它向面临不同程度冲突风险的合格借款国提供额外资源，其中包括下列方面的资金：预防和复原力拨款，以支持各国采取未雨绸缪的措施，应对不断升级的冲突和暴力；在冲突期间保持参与拨款，以便在政府能力有限期间保持机构能力；以及周转拨款，以支持政府正在推行改革议程的冲突和危机后国家。⁶⁵

五. 结论

70. 对于刚刚摆脱冲突的情况来说，建设可持续和平、持久解决境内流离失所问题以及防止未来再次发生侵犯人权行为(包括任意导致流离失所问题)是密不可分且相互依赖的进程。这些进程都必须解决冲突和流离失所的根源，防止再次发生危机和未来的侵犯人权行为，并确保恢复原状以及包括境内流离失所者在内的侵犯人权行为受害者得到补救。如果和平进程未能充分解决境内流离失所问题，境内流离失所者就会处于不稳定状态，无法充分融入或重新融入他们所在的社区，并永远面临流离失所问题在今后循环往复的风险。此外，这些进程不太可能导致可持续和平，因为它们未能充分解决冲突和流离失所的根本驱动因素，也不太可能为那些在冲突期间人权受到侵犯的人恢复公共机构的合法性。

71. 将境内流离失所问题纳入和平进程对于促成持久解决办法和建设可持续和平至关重要。在和平谈判中将境内流离失所者的视角置于中心位置是这方面的一个重要第一步，包括为此在安全和可取的情况下促成他们直接参与和平谈判。和平协定应促成持久的解决办法，为此使各方承诺进行必要的结构和体制改革，并向境内流离失所者提供必要的援助，以重建他们的生活，重新获得社区感和对公共机构的信任，并在生活中不必担心未来再次流离失所。为了解决过去的问题，防止冲突再次发生和更多的侵犯人权问题，冲突后社会必须实施一个过渡期正义综合框架，为境内流离失所者和其他侵犯人权行为的受害者提供补救、恢复原状、真相和了结感，以及旨在促进不同社区之间的和解和社会凝聚力的措施。

72. 刚刚摆脱冲突和暴力的国家往往很脆弱，可能缺乏资源、政治意愿或合法性，无法领导建设和平进程，或与境内流离失所者进行有意义的接触并纳入他们的视角。国际社会，包括邻国和有影响力的国家、区域组织、联合国，包括所有相关机构、基金和方案，以及国际金融机构，都应根据各自的任务和专长参与支持和平进程。这种支持应旨在将境内流离失所问题纳入和平进程的所有阶段，从谈判到协定，到冲突后重建、维持和平和建设和平的努力，并确保境内流离失所者与领导层之间始终保持双向反馈。当国际行为体从冲突局势中撤

⁶⁵ 国际开发协会，《在危机后重建得更好：实现绿色、有复原力和包容的未来》，开发协会执行主任向理事会提交的关于开发协会第二十次充资(2022年2月)追加资源的报告，附件4。

出时，如果他们的干预行动不再必要或不可取，他们应尽可能设法确保负责任地撤出，办法是建设地方机构的能力，并参与连续性和过渡规划。

六. 建议

73. 特别报告员建议各国、事实上的管辖当局、武装团体及和平进程的其他直接当事方应该：

- (a) 在和平进程中积极主动地接触境内流离失所者并征求他们的意见；
- (b) 将境内流离失所者的观点和偏好纳入和平协定以及其他法律、政策和框架，以解决冲突和建设可持续和平；
- (c) 创造有利于境内流离失所者直接或间接持续参与和平进程各个阶段的条件，方法包括：
 - (一) 提供充分的安全保障；
 - (二) 调整谈判进程，以确保全国各地的境内流离失所者以及包括残疾人和老年人在内的行动受到限制的人都能参与谈判进程，包括利用新技术来促成他们参与；
 - (三) 促进跨部门的参与方式，反映多种多样境内流离失所者的观点，其中包括妇女、LGBTQ+人士、老年人、儿童和青年人、残疾人和少数群体；
 - (四) 确保境内流离失所者能够获得参与和平进程并行使其全部公民权利和政治权利所必需的证件，或对此类证件采取灵活要求；
- (d) 以各种形式向境内流离失所者提供关于和平进程和建设和平举措的明确信息，并适当考虑到语言和族裔多样性及残疾问题；
- (e) 采取多轨办法开展和平谈判，确保境内流离失所者能够在不同层面参与，无论其政治立场或社会地位如何；
- (f) 着力采取能力建设措施，确保境内流离失所者能够有意义地参与和平进程；
- (g) 建立后续机制，确保制定具体措施，回应境内流离失所者在参加和平谈判期间提出的问题和关切；
- (h) 确保境内流离失所者有效参与冲突后治理，为此帮助他们作为选民和候选人参加选举，包括视需要采取积极的区别对待措施；
- (i) 拓宽和平进程、包括和平协定中持久解决办法的概念化范围，使其超越对解决办法选择(返回、融入当地或在其他地方安置)的关注，以便按照机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，纳入全面恢复境内流离失所者权利的内容；
- (j) 将促进持久解决办法的措施纳入和平协定，其中包括如下方面：

- (一) 机构改革，特别是安全部门的机构改革，以重建在冲突期间可能没有充分保护境内流离失所者的机构的合法性；
- (二) 加强保护人权的法律和政策框架，包括建立和加强独立的国家人权机制；
- (三) 采取有序措施，促成解决办法选择，同时采取妥善保障措施，确保境内流离失所者在安置地区的条件是适当的；
- (四) 有利于受冲突影响地区和境内流离失所者安置地区的社会和经济展方案；
- (五) 采取措施帮助因流离失所而失散的家庭成员团聚，并提供适当援助，以满足与失散或失去家庭成员有关的需要，特别是儿童的需要；

(k) 确保和平协定不包含可能迫使境内流离失所者选择某些解决办法而放弃其他解决办法的条款，除非这反映了境内流离失所者的偏好和/或对安全保障的普遍考虑；

(l) 为境内流离失所者和其他侵犯人权行为的受害者提供诉诸司法、了解真相和获得补救的机会，以解决过去的侵权行为并防止其再次发生，方法包括：

- (一) 建立真相与和解委员会，并让境内流离失所者参与委员会的设计，以确保这些委员会充分处理境内流离失所问题；
- (二) 查明所有失踪人员的命运和下落；
- (三) 建立或加强框架，解决境内流离失所者面临的住房、土地和财产问题，包括可能成为冲突的根本驱动因素的问题；
- (四) 促进对赔偿的健全理解，其中包括对侵犯人权行为、包括任意导致流离失所行为的个人和集体赔偿，以及对已经丧失或受到损害的住房、土地和财产及其他经济损害要恢复原状；

(m) 视需要提供明确和可获得的信息和能力建设，以确保境内流离失所者了解并能够有效地参与过渡期正义机制；

(n) 开展和平教育，使受冲突影响的社区了解和平谈判或协定的最新情况，并促进他们在建设和平中的自主权和参与；

(o) 通过对话机制、包容型社区发展项目和建设和平举措，促进包括境内流离失所者在内的受冲突影响不同社区之间的社会凝聚力；

(p) 制定国家预防战略，解决冲突和暴力的根源，包括与气候变化和环境退化的联系，并按照《新和平纲领》的要求，加强国家和地方的和平基础设施；

74. 特别报告员建议，国际社会，包括对冲突各方有影响力的国家、区域组织和多边组织，包括联合国系统各实体和国际金融机构，根据他们的相关任务，应该：

(a) 促进对国际人道法和人权法的尊重和加强问责，并采取集体行动，应对国际和平与安全面临的共同威胁，包括气候变化；

(b) 及早介入新出现的危机，并酌情进行斡旋，以支持和平谈判；

(c) 向各方倡导支持多轨道谈判办法，让境内流离失所者参与谈判，并将他们的优先事项纳入协定；

(d) 让境内流离失所者随时了解和平进程的情况，并向各方传达他们的优先事项；

(e) 建设境内流离失所者直接参与和平进程的能力，特别是倡导处于相互交织的脆弱状况的境内流离失所者参与和平进程，其中包括妇女、青年人、老年人、LGBTQ+人士、残疾人和少数群体；

(f) 向各方倡导将谈判、协定和建设和平努力与相关境内流离失所者问题国际框架进行对接，这些框架包括《关于境内流离失所问题的指导原则》和《境内流离失所者问题持久解决办法框架》；

(g) 在谈判各方之间以及当局与境内流离失所者之间建立信任和促进问责制，包括为此担任和平协定的担保方；

(h) 提供资金，建立伙伴关系，增强处理与境内流离失所者、包括其组织有关问题的地方民间社会组织的能力，并支持基于社区的保护举措；

(i) 系统地将保护和援助境内流离失所者并促进持久解决办法的措施纳入联合国维持和平行动和特别政治任务的授权；

(j) 确保联合国维持和平行动和特别政治任务拥有足够的资源和专门人员，以有效解决境内流离失所问题；

(k) 在联合国维持和平行动和特别政治任务正在关闭或缩编的情况下，确保有效的过渡规划，以加强东道国政府根据安全理事会第 [2594\(2021\)](#) 号决议保护平民、包括境内流离失所者的能力；

(l) 提供灵活和可预测的多年期供资，通过人道主义、发展和建设和平方案支持落实和平进程；这些方案采用注重成果的办法，与实现境内流离失所者问题的持久解决以及预防暴力和冲突造成的境内流离失所问题明确挂钩；

(m) 随着冲突从紧急情况过渡到稳定与和平，在整个应对冲突期间以及有效的过渡和移交过程中，确保人道主义、发展和建设和平行为体之间各项活动的有效协调、信息共享和一致性。