



大会

Distr.: General
9 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 69(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

保护和援助国内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 64/142 号决议和人权理事会第 14/6 号决议，向大会成员转递国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/66/150。



摘要

本报告概述 2010 年 8 月至 2011 年 7 月期间任务执行人开展的主要活动。此外，还专门阐述了气候变化与国内流离失所者问题。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的任务和活动	3
A. 特别报告员的任务	3
B. 国家参与	3
C. 与区域和国际组织合作	4
D. 将国内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流	5
三. 专题部分：气候变化与国内流离失所	5
A. 导言	5
B. 一些基本概念和术语	6
C. 更广的视野	7
D. 气候变化对流离失所模式的潜在后果	8
E. 基于权利的做法的必要性	9
F. 国内流离失所者人权框架的相关性	10
G. 处理气候变化背景下的国内流离失所问题	11
H. 受影响者的参与和程序权利	18
I. 国际合作框架	19
四. 建议	20

一. 导言

1. 本报告概述 2010 年 8 月至 2011 年 7 月期间任务执行人开展的主要活动。其中载述 2010 年 11 月开始任职的国内流离失所者人权问题特别报告员开展的活动以及任期于 2010 年 10 月结束的负责国内流离失所者人权问题的秘书长报告员瓦尔特·卡林开展的活动。
2. 本报告还列有一个章节，专题讨论气候变化和国内流离失所问题。这一节是依照大会第 62/153 号决议以及人权理事会第 14/6 号决议提出的。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 特别报告员的任务

3. 人权理事会第 14/6 号决议授权特别报告员处理国内流离失所这一复杂问题，尤其是将国内流离失所者的人权纳入联合国系统的所有相关部分；通过协调一致的国际宣传及进一步保护和尊重国内流离失所者人权的行动，努力加强国际应对措施。
4. 特别报告员根据其任务规定，通过与各国政府对话，在联合国和区域组织内部将该问题纳入主流并开展宣传活动，从而努力促进采用基于人权的办法来处理国内流离失所问题。他感谢有些政府已经发出邀请或以其他方式参与执行该项任务规定。

B. 国家参与

5. 特别报告员于 2011 年 7 月 16 日至 22 日访问了马尔代夫，评估因 2004 年海啸而流离失所的人员的当前情况，以及自然灾害和气候变化可能造成潜在的国内流离失所的相关问题。特别报告员发现，许多岛屿上已经感觉到海岸侵蚀、盐碱化、海平面上升以及风暴和洪涝日趋频繁等气候变化现象的后果，这些后果影响到各种人权，如住房、安全饮水和生计等权利。
6. 特别报告员强调，必须采用基于人权的做法来制订防范措施，应对气候变化可能引起的流离失所现象。他赞扬马尔代夫当局最近通过了“全国减少灾害风险和适应气候变化战略行动计划”，同时还指出，现在必须制订减少灾害风险的法律，并建立配有适当资源的体制支助结构，确保这一战略得以实施，并处理国内流离失所问题。
7. 关于 2004 年海啸受害者的情况，特别报告员发现，处理这些受害者方面已经取得很大成绩，但是，几个岛屿上仍有 1 600 人住在临时住所内，需要立即给予关注。2012 年 3 月将向人权理事会提交关于这次访问的报告，这份报告将对本报告关于国内流离失所问题和气候变化的专题章节作出补充，重点说明低洼岛屿国家的特殊情况。

8. 在本报告所述期内，负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林访问了以下国家：格鲁吉亚(2010年9月13日至16日；见A/HRC/16/43/Add. 3)；亚美尼亚(2010年9月17日和18日)、伊拉克(2010年9月26日至10月3日见A/HRC/16/43/Add. 1)和海地(2010年10月11日至16日)。

9. 特别报告员就任以来，向下列国家提出访问请求：科特迪瓦、哥伦比亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、肯尼亚和苏丹。他已经收到苏丹和肯尼亚的肯定答复，并计划于2011年9月访问肯尼亚。

C. 与区域和国际组织合作

10. 在本报告所述期间，特别报告员与主要的区域和国际组织积极开展协作。除其他机构外，他还与世界银行、尤其是冲突、犯罪和暴力股以及红十字国际委员会开展了建设性协助，与它们讨论了保护国内流离失所者的具体做法、未来的合作领域以及如何继续就共同关心的问题进行一次一年一度的对话。

11. 特别报告员与非洲各区域组织密切合作，以期在国家一级宣传、批准和实施2009年《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》)，这是专门关于保护和援助国内流离失所者的第一份具有法律约束力的区域文书。在这方面，他参加了下列会议：2011年7月6日和7日在阿布贾举行的西非国家经济共同体第一次西非人道主义援助和国内流离失所问题部长级会议；2011年5月23日在肯尼亚蒙巴萨为肯尼亚议会国内流离失所者问题特别委员会成员举行的《坎帕拉公约》研讨会；2011年5月20日和21日在金沙萨举行的关于《坎帕拉公约》东非和中非区域行动计划区域协商会议；2011年3月17日和18日在利隆圭举行的《坎帕拉公约》南部非洲发展共同体(南共体)行动计划区域协商会议。

12. 特别报告员始终与日内瓦和纽约以及外地的民间社会组织保持接触。他尤其要感谢布鲁金斯-伦敦经济学院国内流离失所问题项目对他的任务给予的支持。他还赞赏与国内流离失所问题监测中心就共同关心的各种问题，包括有关《坎帕拉公约》的培训和宣传活动的问题开展密切合作。

13. 特别报告员、布鲁金斯-伦敦经济学院国内流离失所问题项目、国际人道主义法研究所、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在意大利圣雷莫(2011年6月7日至12日)联合举办了第七次年度国内流离失所法课程，为世界各国政府高级官员提供了培训。2011年，来自受流离失所问题影响的14个国家的21人参加了该课程。

14. 特别报告员还参加了2011年6月15日至17日布鲁金斯-伦敦经济学院流离失所问题项目和人道主义事务协调厅在坎帕拉举办的大湖地区和东非在自然灾害中保护和促进人权区域讲习班和《坎帕拉公约》论坛。

15. 此外，特别报告员还参加了其他各种国际论坛和活动，与本专题报告相关的活动包括 2011 年 2 月 22 日至 25 日在意大利贝拉焦举行的气候变化与流离失所问题专家圆桌会议以及 2011 年 6 月 6 日和 7 日在奥斯陆举行的 21 世纪气候变化与流离失所问题南森会议。

D. 将国内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流

16. 在本报告所述期间，特别报告员参加了机构间常设委员会，这是特别报告员将国内流离失所者的人权纳入联合国系统以及更广泛的人道主义界的关键平台。

17. 特别报告员与联合国各主要实体，包括人权高专办、难民署和人道协调厅保持密切合作。他通过在纽约举行的情况简报会和各种会议，与这些实体进行接触，讨论有关保护国内流离失所者的具体问题以及合作领域。特别报告员还参加了这些实体举办的一些重要活动，例如培训、宣传《坎帕拉公约》的活动、气候变化与流离失所问题专家圆桌会议、以及人权高专办举办的各种人权活动。人权高专办不仅向特别报告员提供全面的实质性和后勤支持，还促进与联合国系统开展协调。特别报告员表示特别感谢这些持续不断地支持他执行任务。

三. 专题部分：气候变化与国内流离失所

A. 导言

18. 根据联合国的估计，每年之多有 5 000 万人因自然灾害而在国内流离失所。¹ 仅 2010 年，至少有 4 230 万人因突发性自然灾害而首次流离失所，其中 90%是与气候有关的灾害造成的。²

19. 流离失所问题在气候变化辩论中十分重要，这是有充分根据的，现在需要有具体战略和措施来予以解决。早在 1990 年，政府间气候变化专门委员会就指出，气候变化可能对人类迁徙产生的影响最大。³ 该委员会估计，到 2050 年，可能有 1.5 亿人会因为荒漠化、以及水资源短缺、洪涝和风暴加剧等与气候变化有关的现象而流离失所。从那时起，虽然各种估计数字并不一致，但是人们普遍认为，气候变化的后果的确会导致人的大规模迁徙，预期大部分是发生在受影响国家境内，预计南半球的发展中国家受到的影响可能最为严重。

20. 预计气候变化的社会经济影响将对享受人权、落实千年发展目标和人类安全产生严重后果(A/HRC/10/61)。因此，国内流离失所对适应气候变化影响产生了

¹ 见：www.unocha.org/what-we-do/advocacy/thematic-campaigns/internal-displacement/overview。

² 挪威难民理事会国内流离失所现象观察中心，造成破坏的自然灾害引起的流离失所：对 2009 年和 2010 年的全球估计数，2011 年 6 月，第 11 页。

³ 第一次评估报告，可查阅：www.ipcc.ch。

进一步的挑战。大会 2009 年 12 月 18 日第 64/162 号决议确认自然灾害是导致境内流离失所的一个原因，并关切诸如气候变化等预计将加剧自然灾害影响的因素以及与气候有关的缓慢发生的事件。

21. 最近，联合国气候变化框架公约缔约方会议确认，必须处理气候变化引起的流离失所问题。2010 年 11 月 29 日至 12 月 10 日在墨西哥坎昆举行的缔约方会议第 16 次会议通过了《坎昆适应框架》，⁴ 其中明确承认气候变化引起的流离失所现象。

22. 坎昆协定请所有缔约方在《坎昆适应框架》之下加强适应行动，考虑到它们共同但有区别的责任和各自能力以及具体的国家和区域发展优先事项、目标和情况，除其他外，采取措施酌情加强对国家、区域和国际各级气候变化所致流离失所、迁徙和计划搬迁问题的了解、协调和合作。⁵

23. 本报告力图从人权的角度探讨气候变化和国内流离失所者之间的联系。报告借鉴了 1998 年联合国关于国内流离失所问题的指导原则、⁶ 主要国际人权文书以及迄今提出的应对气候变化的主要框架建议。本报告虽然并非面面俱到，但突出了作为讨论依据的若干必要关键原则和概念，揭示了围绕这一问题的各个复杂方面，并提出可以指导这一领域今后工作的若干建议。

24. 依照特别报告员的任务规定范畴，本报告的讨论内容以国内流离失所问题为限。由于气候变化与自然灾害日趋频繁和严重具有密切关系，加上气候变化导致的自然灾害和与气候现象无关的自然灾害本来就难以区分，因此，本报告采用广义的做法来探讨这一问题。因篇幅有限，报告中不讨论低洼岛屿国家的具体情况，不过，特别报告员将在 2012 年 3 月提交给人权理事会关于 2011 年 7 月访问马尔代夫的报告重点阐述这个问题。

B. 一些基本概念和术语

25. 这一节提出有关气候变化的辩论中所采用的关键概念和术语的定义。政府间气候变化专门委员会将“气候变化”定义为“在一个时期内无论是自然变异或是[……]人类活动引起的任何气候变化”。⁷ 然而，《联合国气候变化框架公约》的具体重点是“除……气候的自然变异之外，由于人类活动[……]直接或间接造成的”气候变化。⁸

⁴ FCCC/CP/2010/7/Add. 1, 第 1/CP. 16 号决定。

⁵ 同上，第 14 段。

⁶ E/CN. 4/1998/53/Add. 2, 附件，可查阅：<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/standards.htm>。

⁷ 第二工作组为政府间气候变化专门委员会第四次评估报告提供的资料：决策者摘要，第 21 页。可查阅：www.ipcc.ch。

⁸ 《联合国条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号，第 1 条，第 2 款。

26. 减缓和适应影响是应对气候变化所带来威胁的两个主要战略。在气候变化政策范畴内，缓解是指通过减少排放量和稳定大气中的温室气体浓度，从而最大限度减少全球变暖的措施。⁹ 气候变化“适应”措施是指自然界或人类体系中对实际或预期的气候刺激因素或其影响、并为减少危害或利用有利机会而作的调整。¹⁰ 换言之，这些措施可以减少危害，加强社会和生态系统应对和适应气候变化的风险和影响。

27. 在这一范畴内提到的“复原力”是指“面临危害的一个系统、社区或社会及时和有效地抵抗、吸收、适应危险的影响并得以恢复的能力”。¹¹ 本报告以下各节列出其他术语的定义。

C. 更广的视野

28. 虽然气候变化的影响本身会导致流离失所，但是，看待这一因素时不应脱离更为广泛的全球、区域和国家动态。2011 年难民署举办的专家研讨会强调，与气候变化影响产生相互作用的还有人口增长、快速城市化、人的流动性增强及食品、水和能源不安全等全球大趋势，¹² 以及地方和区域因素(已有的社会经济和治理情况)，这些因素都可能影响流离失所的规模和型态以及可能的解决办法。

29. 可以说，气候变化已经成为“影响的倍增器和加速器”。¹³ 气候变化除了对社会和经济权利产生负面影响(这本身就会造成一些流离失所现象)之外，它还会同其他方面的压力或社会和政治因素相互作用，加剧冲突的风险，造成进一步的流离失所现象。因此，与气候相关的流离失所可能是多种因素造成的，例如争夺资源造成的冲突，或丧失生机。2011 年 7 月 20 日，联合国安理会辩论气候变化可能对安全造成的影响时强调了这一点，安理会指出，气候变化会加剧或扩大现有的安全关切，而且会产生新的关切，在已经十分脆弱和易受伤害的国家中尤为如此。它也会大大加剧人的流离失所问题，造成各社区进一步竞争有限的自然资源，对全球经济稳定造成全面影响。¹⁴

30. 对突然发生和缓慢发生的事件应作区分，因为，它们以不同的方式对人的流动产生影响。缓慢发生的事件往往造成人们迁居异地，目的是寻找生机、食物、

⁹ 根据《联合国气候变化框架公约》改编，气候变化简称表(http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php)。

¹⁰ 同上。

¹¹ 减灾战略秘书处(国际减灾战略秘书处)，减少灾害风险词汇，日内瓦，2009 年，第 10 页。

¹² 难民署，“气候变化与流离失所问题讨论摘要”，2011 年 2 月 22 日至 25 日在意大利贝拉焦举行的气候变化与流离失所问题专家圆桌会议文件，第 2 页。

¹³ 同上。

¹⁴ SC/10332 号新闻稿(www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10332.doc.htm)。并见 2007 年 4 月 17 日安全理事会的辩论，(SC/9000)；A/HCR/10/61，第 61 至 63 页。

保障和安全——世界各地已经存在这一趋势。在这方面，需要监测和了解流离失所型态的区域特点及其不同原因。非洲和亚洲的情况更是如此，因为预计气候变化会对发展中国家以及这些国家中最脆弱的群体产生尤为不利的影响。在撰写本报告时，估计非洲之角有 1 200 万人因干旱和粮食匮乏而需要紧急人道主义援助，受影响的国家包括：索马里、肯尼亚、埃塞俄比亚、乌干达和吉布提。¹⁵ 在索马里，干旱造成农作物连续歉收，食品价格不断上升，缺乏粮食援助，加上冲突、不安全和人道主义组织进入受到限制，导致出现数十年来最严重的饥荒，有 370 万人需要紧急援助，并造成大规模流离失所。¹⁶

31. 为了应对这些相互交错的挑战，并制定适应战略，以应对与流离失所相关的气候变化，需要对此有更广泛和更全面的了解，这种了解应超越在突发性自然灾害的情况下通常适用的直接因果关系。

D. 气候变化对流离失所模式的潜在后果

32. 自然气候和环境一些不同的变化会造成或加剧人口流离失所，其中包括：

(a) 干旱加剧、生态环境恶化以及荒漠化等缓慢发生的灾害破坏农业生计，减少了粮食安全；

(b) 水和空气温度上升，海洋酸度提高；

(c) 冰雪覆盖地区缩小，海冰融化，造成海平面上升，影响沿海地区和低洼岛屿国家的可居住性；

(d) 热带气旋、飓风、泥石流和洪水等与天气有关的自然灾害的频率和强度增加，将威胁到受影响人口的人身安全；

(e) 与气候变化直接或间接相关的冲突和社会动荡，如争夺匮乏的自然资源、民生模式发生变化、社会紧张局势加剧以及弱势群体可能集中居住在城市贫困地区等地方。

33. 预计上述环境和气候变化将增加流离失所人口并改变其模式，人们将迁移到其他地方，主要是本国境内的其他地方，因为这些地方为他们提供更安全的环境和更多谋生机会。在某些情况下，例如有计划的迁移不成功，或自发的流离失所人口集中于已经压力很大的城市中心，就可能导致二次流离失所。事实上，第二次或周期性流离失所可能成为处理最初流离失所情势的适应战略不得力的副产

¹⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)2011 年 7 月 20 日对媒体的报告(www.fao.org/news/story/en/item/82387/icode/)。

¹⁶ 人道主义事务协调厅，饥荒与旱灾：第 6 号情况报告，2011 年 8 月 3 日，第 2 页，可查阅：<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%20Somalia%20Situation%20Report%20No.%206%2003%20August%202011.pdf>。

品，也可能是未能预先在粮食安全、城市规划或资源管理等领域作充分规划的后果，所有这一切都可能因气候变化的影响而遭受额外的压力。

E. 基于权利的做法的必要性

34. 以往有关气候变化的辩论的核心是科学和经济因素，近几年来，这种辩论已经将社会权利和人权层面包括在内。因而有越来越多的研究和报告在探讨气候变化的影响所带来的挑战的多学科和人权方面的问题。¹⁷

35. 2008 年，人权理事会第 7/23 号决议要求人权高专办与各国和其他重要利益攸关者协商，开展一项关于气候变化和人权关系的研究。这份研究报告(A/HRC/10/61)概述气候变化对人权的影响，包括对各项具体人权、弱势群体、被迫流离失所和冲突的影响，并探讨应对气候变化的措施对人权的影响。更重要的是，它概述了国际人权法规定的有关国家和国际义务，包括与逐步实现经济、社会和文化权利以及获取信息和参与决策相关的义务。这份研究报告最后指出，应对气候变化的措施应当以国际人权标准和原则为出发点，并通过这些标准和原则得到加强。

36. 其他行动者着重说明了具体的人权或气候变化对特定群体的影响，也丰富了讨论的内容。¹⁸ 气候变化的影响不但直接威胁到生命权，预计还会对获得充足的食物(A/HRC/7/5)和住房(A/64/255)、水和卫生的权利等基本权利产生负面影响，并影响享有适当生活标准的权利。(A/HRC/10/61，第 21 至 38 段)有些分析报告重点说明了这些权利得不到享受与流离失所之间的联系。¹⁹ 在气候变化范畴内，由于流离失所通常会在物质、社会和精神方面造成不利后果，因此，国内流离失所者也被认为是越来越多面临特别大风险的一类人。这些风险会加剧，因为预计气候变化最严重的影响、包括流离失所，将对贫困地区和国家以及因贫困和其他因素而已经处于弱势的民众产生十分严重影响。²⁰

37. 采取措施克服与气候变化引起的流离失所相关的这些弱点以及回应这些挑战时，应该采用基于人权的做法，在处理流离失所和救灾的各个阶段，都应该采用这种做法。气候变化和流离失所问题的南森会议期间提出的南森原则(见上文第 15 段)，强调必须采取这种做法。原则一指出，“应对气候和与环境有关的流离失所问题时，必须了解人性、人的尊严、人权和国际合作的基本原则，并以此作为基本原则”。²¹

¹⁷ 例如见：国际人权政策理事会，“气候变化与人权：一个粗略的指南”，2008 年；世界银行，“人权与气候变化：对国际法律层面的审查”，华盛顿特区，2011 年。

¹⁸ 见 A/HRC/SF/2010/2，第 11、14 以及 18 至 20 段；A/HRC/10/61，第 42 至 60 段，其中分析了气候变化对妇女、儿童、土著民族和国内流离失所者的影响。

¹⁹ 例如，A/HRC/7/5、A/64/255、A/HRC/10/61、以及 A/HRC/13/21，第 43 和 44 段。

²⁰ 见：A/HRC/10/61，第 42 至 54 段；A/HRC/16/62，第 48 段；UNFCCC/CP/2010/7/Add.1 (序言部分)。

²¹ 关于南森会议和原则的信息。可查阅：http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/news/transcript-of-the-prime-ministers-speech/nansen_principles.html?id=651568。

F. 国内流离失所者人权框架的相关性

全球性框架

38. 过去二十年来，一个保护国内流离失所者人权的广泛框架已经形成，而且明确应用到自然灾害情势中，还延伸到受气候变化的影响而流离失所的人(见 A/HRC/13/21，见第 2 和 41 至 44 段。)

39. 该框架的核心是关于国内流离失所的指导原则(见上文注 6)，它基于国际人权法和人道主义法，依次类推，也基于国际难民法。指导原则虽然不具有法律约束力，但它重申了有关的成文法，国际社会也确认该指导原则是“保护国内流离失所者的重要国际框架”。²² 它已成为在发生冲突、严重侵犯人权、发生自然灾害和执行发展项目等各种情况下保护服务流离失所者的重要规范性标准。

40. 在指导原则中，国内流离失所者的定义是：“特别是由于或为了避免武装冲突的影响、普遍暴力情势、侵犯人权行为或自然灾害或人为灾害而被迫或不得不逃离或离开自己的家园或惯常住所、但没有越过国际公认的边界的人或群体”。

41. 这些指导原则也是拟定机构间常设委员会已通过并经订正的关于在自然灾害中保护人员的业务指导原则(A/HRC/16/43/Add. 5)和国内流离失所者持久解决办法框架(A/HRC/13/21/Add. 4)等业务指导方针的依据。前者尤其表明，由于和气候相关的灾害频率不断提高，在应用基于人权的做法来处理自然灾害情势方面取得了进步。²³ 指导原则不仅应用于不同的情势中，还规定了在流离失所的所有阶段、包括在预防流离失所、在流离失所阶段期间以及在寻找持久解决办法时提供援助和保护的具体标准。

区域框架

42. 指导原则为非洲联盟《保护和援助非洲国内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)这一新的区域条约进一步铺平了道路。该公约在 2009 年通过，是专门关于保护国内流离失所者的第一项具有法律约束力的文书。²⁴ 第 5(4)条特别规定，必须采取措施，保护和援助因自然灾害或人为灾害、包括因气候变化引发的灾害而流离失所的人员。此外，第 2(a)条规定，该公约的一个具体目的是防止、减轻、禁止和消除造成国内流离失所的根源。第 4(2)条进一步详细规定了预防和减轻这些根源的

²² 2005 年世界首脑会议成果文件(见大会第 60/1 号决议，第 132 段；并见第 64/162 号决议，序言部分和第 10 段。

²³ 到 2008 年，人们注意到，以往二十年来，自然灾害的数量增加了一倍，2010 年，估计 90% 的灾害与气候相关。见联合国新闻中心，“联合国指出，现在就必须开展备灾工作”，可查阅：<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29154&Cr=Disaster&Cr1=Climate#>，以及国内流离失所问题监测中心，上文注 2。

²⁴ 《坎帕拉公约》在 15 个签署国批准后将具有约束力。截至 2011 年 8 月 2 日，共有 12 个国家批准了该公约。

要求, 该条规定, 缔约国除了提供必要的保护和援助外, 还必须在可能发生流离失所现象、减少灾害风险战略和应急管理措施等方面建立早期预警系统。

43. 其他区域文书, 例如实施指导原则的《保护和援助国内流离失所者大湖议定书》²⁵ 以及东南亚国家联盟 2005 年《关于灾害管理和应急对策的协定》, 进一步提供了区域一级处理流离失所问题、包括气候变化引起的流离失所问题的法律和政策框架。它们还可以为区域业务机制提供依据, 促进协调人道主义援助、与流离失所相关的适应计划以及调配适应气候变化的资金。²⁶

国家框架

44. 在国家一级, 许多国家越来越多地利用该指导原则来制订自己的国内法和政策(见 A/HRC/13/21, 第 15 段; 大会第 64/162 号决议, 第 10 和 13 段)。南森原则(见上文第 37 段)确认, 指导原则在国家一级应对气候变化引起的国内流离失所问题方面十分重要。原则八指出: “国内流离失所问题指导原则提供了一个健全的法律框架, 以处理与气候和其他环境因素相关的国内流离失所者的保护问题。鼓励各国通过国家立法、政策和机构, 确保这些原则得以充分执行和实施。”

45. 在气候变化引起国内流离失所以及有关的自然灾害频率不断提高的情况下, 现在国家立法比以往任何时候都更要充分列入关于这些情况的条款, 而不仅仅是与冲突有关的流离失所的现象。在这方面, 《坎昆适应框架》特别促请《联合国气候变化框架公约》所有缔约方“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[包括与处理流离失所问题相关的适应措施]”(FCCC/CP/2010/7/Add.1, 第 1/CP.16 号决定, 第 32 段)。

G. 处理气候变化背景下的国内流离失所问题

46. 本节重点阐述的适应战略涉及灾害管理、预防和持久的解决办法, 而不涉及流离失所阶段的人道主义援助。若要切实有效地应对与气候变化引起的国内流离失所有关的人权挑战, 国际社会就必须超越传统的人道主义援助和应对式施政模式。《南森原则》的原则四和原则五指出, 在气候变化范畴内处理国内流离失所问题, 可能需要更加注重远见卓识、可靠的数据和监测系统、以及预防、应变能力建设和持久解决的积极义务。

减少灾害风险和备灾

47. 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

²⁵ 《大湖区安全、稳定和发展公约》第 12 条。

²⁶ 难民署, 关于气候变化问题的讨论摘要, 同上, 第 6 页。

利影响的各种要素的概念框架。²⁷ 换句话说，减少灾害风险的目的是解决潜在的风险因素，以减少可避免的生命损失以及财产和生计方面的损失——其中许多风险因素直接影响到国内流离失所者。因此，2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本兵库召开的世界减灾会议通过了一项十年计划，²⁸ 已有 168 个联合国会员国签署了该计划。

48. 面对自然灾害的频率和强度不断增加，各国政府有责任采取合理的预防措施，以减少影响面，尽量减少脆弱性，避免或限制灾害的不利影响。²⁹ 正如大会第 64/142 号决议所强调，减少灾害风险战略可以防止或大幅度减轻灾害后果，大会建议，应将这一战略纳入国家发展政策和方案。这种战略可以包括有形基础设施，但还应该采取措施，建立国家和地方的人道主义应对和灾害管理系统，建立参与机制，并加强受灾人员的复原能力和早期恢复能力。

49. 早期预警机制在减少损害、生命的损失以及流离失所现象可以发挥关键作用。然而，对 2011 年 7 月和 8 月索马里的饥荒及其导致的流离失所者的分析表明，虽然饥荒预警系统网络早在 2010 年 11 月就发出了灾害预警，但是，到 2011 年 7 月才宣布发生饥荒，而且捐助者对联合国的捐助呼吁反应不力。³⁰ 就索马里而言，虽然局势不安全和缺乏人道主义准入加剧了各种困难，但是，最近的情况以及以及影响到邻国的旱情都表明，国家和国际社会都面临系统性困难，难以对早期预警作出积极反应，从而防止灾害或限制对民众造成的不利影响，即便在饥荒等缓慢发生灾害的情况下亦是如此。这表明，除了预警系统等技术性机制外，还需要有政治意愿和应对治理系统来及时落实备灾、减少灾害风险并采取其他应对措施。

50. 除了预警系统之外，还可以在发生灾害之前采取法律上的防备措施和政策以及其他措施，保护国内流离失所者的人权，以期限制潜在的流离失所的负面影响。这可以包括采取措施，保护和恢复家庭团聚（如在疏散期间），这是有助于提供保护的关键因素，并通过快速、简化程序，确保更换个人证件。这还可以包括通过登记和保管土地所有权，以及灾后解决财产纠纷的机制，并采取预防措施，以保护房屋、土地和财产权利，确保在救灾工作中避免歧视（例如基于性别、年龄或种族的歧视）。³¹

²⁷ 国际减灾战略，“生活中存在风险：减灾行动全球审查”，2004 年，第 17 页。

²⁸ 《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》(A/CONF.206/6 and Corr.1, chap. I, 决议 2)。

²⁹ A/HRC/10/61, 第 72 至 74 段；A/RES/64/162, 序言部分；并见 J. McAdam 编辑的“气候变化与流离失所：多学科的视角”中 Walter Kälin 撰写的“气候引发的流离失所的概念化”一文中关于各国有义务减少脆弱性和灾害风险的论述，包括欧洲人权法院的理解，牛津，2010 年，第 82 和 83 页。

³⁰ “经济学家”，2011 年 7 月 30 日至 8 月 5 日，第 32 页，人道协调厅，“饥荒和旱灾”，同上，第 4 页。

³¹ 2011 年 6 月 5 日至 7 日在奥斯陆举行的 21 世纪气候变化和流离失所问题南森会议上，Walter Kälin 提出的“以基于人权的方式处理复原能力建设”，可查阅 www.brookings.edu/papers/2011/0606_disasters_human_rights_kaelin。

防止和减少国内流离失所及其不利影响

51. 指导原则指出，流离失所必须依然是在没有其他办法时才采用的一种不得已的最后选择。它必须有合法目的，并有足够的法律和程序上的保障。³²

52. 指导原则 7(1)规定，“有关当局在作出需要人员流离失所的决定时，[必须]确保已经探讨了所有其他可行的做法，以避免出现流离失所，在没有其他办法时，必须采取一切措施，尽量避免其不利影响。”因此，与潜在的流离失所相关的适应措施还必须包括作出投资，并采取措施，尽可能避免和减少这种流离失所现象。

53. 迄今，提供保护避免流离失所方面的主要着眼点是保护个人或社区不遭受“武断的”流离失所(指导原则 6)，这些流离失所的起因是国家或其他行为者蓄意侵犯人权，例如将其作为一种集体惩罚的形式，或是为了实施种族清洗政策，或者是大型发展项目未能达到预期的要求。

54. 但是，在气候变化造成一些流离失所现象，例如缓慢形成的灾害引起的流离失所时，可能需要进一步强调国家的积极义务，即在区域机构和国际社会的支持下，国家有义务预测、预先作出计划并采取措施防止或减轻可能引起流离失所和危害人权的状况。发挥这种未雨绸缪的作用，为享受人权、包括使民众能够避免流离失所的适当生活标准的权利创造有利条件，这是政府治理、国际治理和保护人权的标准，它是以积极义务和积极行动为依据，而不是基于不干涉人权的消极义务。

55. 负责任的政府在履行自己的义务时，需要加强能力，尽早发现潜在的灾难和流离失所现象，加强问责机制，确保采取后续预防和保护措施，并加强更有效的地方和区域协商制度，让受影响的民众参与与他们的未来相关的决策。尤其在处理缓慢发生的灾害可能引起的流离失所现象时，除了采取对环境的适应措施，减少环境退化(如水土流失)，还需要采取措施，处理地方一级广泛的社会问题。这些措施可以包括实现经济多样化，发展替代生计方式，处理与自然资源管理相关的问题，为人口中最脆弱的阶层建立适当的社会安全网。

56. 譬如，食物权问题特别报告员分析了极端气候变化对生计和粮食安全的不利影响。³³ 现在已有大量文件记载气候变化对发展中国家农业生产的影响，这种影响将导致市场动荡，并威胁到千百万人的食物权。可能需要采取措施，除了处理

³² 指导原则 6 和 7。另见：Walter Kälin，“国内流离失所问题指导原则：说明”，修订版，第 27 和 30 页，《跨国法律政策研究》，38 号(2008 年)，美国国际法协会，华盛顿市。请注意，“提供保护防止流离失所”指的是提供保护防止强迫流离失所(即当局的命令或强迫流离失所)，以及通过减少人口移动必要性的措施来防止流离失所，而不是指流离失所者的逃离或迁移行为。

³³ 见 A/HRC/7/5，第 51 段，A/HRC/7/5/Add. 2，第 11 和 15 段。并见经济、社会和文化权利委员会关于充分食物权(第 11 条)的一般性评论 12 (1999 年)，第 28 段；A/HRC/10/61，第 25 至 27 段。

和评估人道主义援助需要之外，还要处理和重新评估农业生产方式。³⁴ 有关农作方式的研究和决定以及确保粮食安全和资源管理的其他措施将对流离失所的模式产生深刻影响。

57. 如果没有采取或无法采取预防措施，就可能出现人口流离失所和预发性的迁移，³⁵ 这是合理的应对做法。有必要预见到这些现象，在这种情况下，要确保收集数据并进行监测，³⁶ 以便进行规划并减少最终出现负面后果，包括生命或财产损失以及在东道地区引发动乱的危险。

58. 在突发性灾害引起流离失所时，减少灾害风险和加强抗灾能力的措施是防止流离失所及限制其后果的关键要素。同样重要的是，必须确保尽早开展早日恢复和重建工作，使流离失所的持续时间不超过必要的时间。但是，这已经成为迄今一个系统性的关键挑战，人道主义和发展机构以及各国在与流离失所相关的适应战略中必须应对这一挑战。

59. 《坎昆应对框架》确认，必须加强国际合作及国家的能力和专长，以便拟定办法，不论在发生突发性灾害和缓慢发生事件时，都能减少与气候变化相关的损失和损害。³⁷

60. 更重要的是，该框架还具体提到与减少风险、应变能力建设、小额保险、风险共担和经济多样化相关的活动，以及必须处理与缓慢发生事件相关的复原措施。³⁸

迁移

61. 有时候，可能必须将人口迁出高风险地区或灾害易发地区，或者是为了应对缓慢发生的事件，这些事件造成某一地区无法维持生活。³⁹ 在非紧急情况下发生流离失所现象，例如政府安排预防性迁移时，需要采取保障措施，确保个人权利得到尊重。

62. 指导原则 7(3)规定了若干这种程序性的保障(除上文第 52 段所述“指导原则”7(1)的规定之外)。国家有关当局作出具体决定；必须向国内流离失所者提供关于流离失所的原因和程序、搬迁地点及相关补偿的全部信息；必须征求他们自由和

³⁴ 新发布的文件，“关于气候问题的坎昆首脑会议：联合国农业专家呼吁制订‘农业绿色马歇尔计划’”，2010 年 11 月 29 日。

³⁵ 见国际移民组织，“关于移民、气候变化和环境的政策简报”(2009 年)，可查阅：<https://www.iom.int/envig>。

³⁶ 难民署，“关于气候变化的讨论摘要”，同上，第 39 段。

³⁷ FCCC/CP/2010/7/Add.1，第 1/CP.16 号决定，第 25 和 26 段。

³⁸ 同上，第 28(b)和(c)段。

³⁹ 有计划的迁移与紧急情况下自发的撤离和流离失所是可以区分的。

之情的同意。此外，当局必须努力让受影响者、包括妇女参与迁移的管理和计划，并确保获得有效补救，包括审查各项决定的权利得到尊重。

63. 制订迁移个人或社区的计划时，需要确保受影响者切实参与所有决策，包括关于新的迁移地点以及迁移时间和方式。迁移中的关键问题、而且往往是难以处理的问题往往包括国内流离失所者获得土地、谋生机会以及补偿问题。迁移计划中还应该敏感地注意到其他因素，例如社区、族裔和文化特征问题，并注意到与接收社区可能(往往是已经存在的)不相融合或关系紧张的情况。常常需要制订敏感地注意到接收社区的需要和关切的措施，这些措施还要注意到吸收能力(例如对自然资源和其他资源、社会服务等产生的额外压力)并促进融合，必要时进行调解。这就需要与所有各方协作，促成信任，并为国内流离失所者和接收社区提供必要的迁移支助。

64. 虽然社区的搬迁有时是必要的，但这始终应该是不得已的最后措施。搬迁计划和地点往往会存在一些问题，导致搬迁不成功。譬如，人们对补偿以及丧失住房和生机的关切可能导致社区抵制搬迁计划，直到发生悲剧或灾难为止。在其他情况下，问题在于原先的地点和新的地点距离遥远。如果没有认识到地点的重要性，有时可能导致流离失所者返回原来的高风险地区。⁴⁰ 城市中的非正式安置常常会出现这种情况。人们经常返回这种居住地点，因为他们很看重靠近市中心、他们的生活来源、社区以及已经建立的社会网络，尤其对弱势群体而言，这些是获得支持的重要来源。⁴¹

65. 在低洼岛屿国家，某些岛屿的长期居民也常常表现出要作为一个群体进行迁移，并希望能邻近他们的原先地址，即便他们必须迁移到一个不同的岛屿。⁴² 在其他情况下，例如在发生与发展相关的驱逐事件时的适用原则，也可以为制订与气候变化引起的迁移相关的标准和程序提供宝贵的指导(见A/HRC/4/18)。

城市迁移的层面

66. 有人认为，谋生手段在一定程度上因气候变化受到侵蚀是农村向城市迁移人数增加的重要“推动”因素，而这种迁移大多是到城市贫民窟和非正规住区，生活条件很不稳定(A/HRC/10/6, 第37段)。目前，世界上50%以上的人口居住在城市地区，大多数人是在低收入和中等收入国家。城市人口中的三分之一(10亿人口)居住在不稳定的非正规住区和贫民窟内，因此，他们更容易因人道主义危机而遭受危害。⁴³ 据估计，到2030年，城市人口将超过50亿，城市人口的80%将

⁴⁰ Wilton Park, Conference report, Urban risks: moving from humanitarian responses to disaster prevention, 22-25 November 2010.

⁴¹ 同上。

⁴² 2011年7月特别报关员访问马尔代夫时观察到这一情况。

⁴³ Wilton Park, Conference report, 同上, 第1页。

生活在发展中世界城镇中。⁴⁴ 专家们指出，在亚洲和非洲，城市增长因难民和国内流离失所者人数增加而加剧，因为这些人往往迁移到城市”。⁴⁵

67. 因此，在各国中期和长期发展战略以及旨在处理潜在流离失所现象的适应措施中，应该将气候变化所引起流离失所的城市层面问题作为重要考虑因素。城市可能需要更具有“可扩展性”，以便吸收可能涌入的民众。同时，为了减少无计划的城市迁徙流动，需要对潜在的流离失所现象进行妥善管理。

68. 在无计划情况下大批人员涌入城市的现象具有若干潜在的风险。因为国内流离失所者很可能“没有身份”、“没有注册”、“没有登记”和“没有证件”，灾难之前已存在的不平等现象，在发生灾害之后可能更加严重。⁴⁶ 作为新来者，国内流离失所者获得资源和生机的计划更少，他们可能栖身于贫民区，在这些地方成为城市暴力的潜在对象。他们和贫民窟其他贫民一样，可能会被迫生活在低洼地带和垃圾填埋场等灾害易发地点，⁴⁷ 因而使他们的人身安全面临风险，并面临丧失住房和进一步流离失所的风险。

69. 专家指出，“城市中资源、资产和服务高度集中，可能使得灾害、冲突和暴力产生更大的破坏力”。⁴⁸ 这已经引起人道主义界和城市问题专家关注气候变化对城市环境的特殊影响，并特别注重城市脆弱性差距不断扩大，而且注意到不仅要重视人道主义反应，还需要制订专门针对城市环境的防灾战略。⁴⁹

减少减缓气候变化措施所产生的流离失所现象

70. 据预测，减轻气候变化的各种措施，例如投资于清洁技术(如水力发电，风力发电)、农业燃料的生产、森林保护项目或恢复沼泽地，都会导致产生大量国内流离失所者。

71. 国际社会已经确认，应对气候变化的影响的措施可能对某些人产生不利的经济和社会后果，因此，需要提供支助，包括供资、技术和能力建设方面的支助，以期减少这种后果，并“加强受应对措施负面影响的社会和经济体的承受能力”。⁵⁰ 但是，防止或尽量减少旨在减少气候变化的措施(在许多情况下，

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 同上，第 8 页。

⁴⁷ 同上，第 3 页。

⁴⁸ 同上，第 2 页。

⁴⁹ 同上，机构间常设委员会也确认，必须加强对城市中心的紧急情况采取人道主义应对措施，该委员会通过应对人道主义挑战问题咨询小组处理这一问题。见机构间常设委员会战略：应对城市地区人道主义挑战，2010 年。

⁵⁰ 见 FCCC/CP/2010/7/Add. 1，第 1/CP. 16 号决定，第 89 段；并见《京都议定书》第 2 条第 3 款和第 3 条第 14 款。

这种措施对土著和少数群体造成影响)造成的流离失所现象的保障措施依然很薄弱。

72. 农业燃料生产获和保护森林覆盖面方案有时妨碍了土著人民对其土地和文化的传统权利,这表明有些减缓气候变化的措施可能产生不良后果,导致被迫流离失所现象。⁵¹ 发展行动者迄今为大规模发展项目、包括为水电大坝等促进清洁能源项目制订的指导方针,也受到批评,因为他们未能减少流离失所现象,也未能充分实施人权标准。⁵²

73. 指导原则 6(c)和 7(1)(3)规定了预计在非紧急情况下(如上文提到的缓解措施及大型发展项目中)发生流离失所现象时必须遵守的具体标准。就减缓气候变化的措施而言,必须评估这种措施可能引起的流离失所现象,并加强指导原则中的标准和基于人权的做法。

处理气候变化导致的流离失所现象的持久解决办法

74. 鉴于已预测到气候变化的影响所引发流离失所的程度,应对战略不仅需要采取措施缓解当下的人道主义后果和痛苦,还需要采取持久的解决办法来制止流离失所的现象。虽然迁移到或逃到比较安全的地方可以暂时缓解灾情,但是,事实已经充分证明,长期的流离失所状态会加剧现有的脆弱性,产生依赖性,导致社会紧张状态,并且会在保护、人道主义和人权方面产生一些严峻挑战。

75. 在许多情况下,国内流离失所者可能住在面积狭小的定居点或营地中,这种现象引起了一些关切,其中包括:对人身安全的关切,特别是对性暴力和基于性别的暴力的关切;与营地内提供援助物品有关的不和因素;营地内的人道主义援助可能持续太久,损害了早日复原和持久的解决办法。由于气候变化引起的流离失所现象不断增加,必须立即为受影响的民众找到长期、持久的解决办法,避免长期流离失所情况下的不安全、边缘化和不稳定的处境,这将成为保障国家安全、并可能是区域安全的必要措施。

76. 解决国内流离失所现象的应对措施若要取得成功,就必须提供持久的解决战略,即回归、融入当地或在国内另一地区进行重新安置。但是,在气候变化引起的流离失所情况下,持久的解决办法可能比较复杂,不是静态或单一层面的。它们可能是若干解决办法的综合体,包括季节性迁移或暂时性迁移,有些办法可能包括持续住在原籍地和融入国内其他地方(例如部分家庭成员长期或季节性返回原籍地,而挣钱者在另一地点工作)。因此,处理流离失所问题的战略应具有充分的灵活性,应包括并支持人的各种适应做法,并确保持久解决办法是建立在自由和知情同意的基础之上。

⁵¹ A/HRC/10/61, 第 66 至 68 段; E/C.19/2008/13, 第 45 段。保护森林覆盖面的方案有时让当地社区密切参与这种项目,保护他们不受农产品加工业项目的影响,从而也防止了流离失所现象。

⁵² 见关于大坝项目的 A/64/255 号文件, 第 47 段。

77. 指导原则 28 至 30 和持久解决办法框架中提供了有关持久解决办法的标准和准则。后者指出，“如果国内流离失所者不再需要与其流离失所状态相关的援助和保护，而且他们能享受人权并不因其流离失所状态而受歧视”，就可以认为实现了持续解决(A/HRC/13/21/Add. 4，第 8 段)。

78. 有些因素有利于持久解决办法。其中一种因素是确保早在人道主义援助阶段就过渡到尽早复原和重建，从而使国内流离失所者能够返回原籍地，并在灾后尽早重建自己的生活。大会第 46/182 号决议附件中关于人道主义援助的指导原则确认，从开始发生紧急情况起，就必须确保人道主义援助与发展是相辅相成的。但是，在实践中，很难将人道主义援助与复原和发展的长期目标相挂钩，因为不同的行动者在自己的活动领域都采用不同的标准，都有着不同的考虑。如果国家政府没有明确的长期战略，这种困难就会变得更大。然而，预计突发性灾害的发生频率和强度都会增加，因此，必须加强地方、国家和国际行动者弥补与人道主义援助、复原和重建各个阶段相关的缺口和目标之间差距的能力。

79. 其他一些因素也有利于持久解决办法，这包括重新建立地方经济和生计，鼓励受影响的社区自力更生，促进这些社区参与各种活动，从参与人道主义援助物品的交付到参与发展行动者的活动。在重新安置或搬迁时，与土地、住房和生计相关的战略极为重要，基于社区并顾及接收社区需要的做法也是如此。国内流离失所现象不断加剧，这也需要有机制来处理可能出现的融合方面的挑战以及与接收社区的紧张关系。

80. 流离失所人口的持久解决办法应该成为国家应对计划⁵³以及地方和国家能力建设方案的组成部分，并获得为应对措施所提供的资金。它们也应该成为国家发展计划的组成部分。不过，气候变化的一些影响可能会影响受灾民众采用的持久解决办法的类别。譬如，发生某种缓慢发生的灾害时，近期内返回原地可能不再是可行的做法。这就说明需要尽早探讨各种可行方案，并将其纳入国家发展和适应计划，以尽量减少大规模自发性国内流离失所造成的社会和人道主义后果。在极端的情况下，例如在地势低洼的岛国，当地的状况不再适合人类居住，探讨持久解决办法时，可能还必须作出区域和国际合作努力，这样，可以为新的标准和做法、包括跨国界安置铺平道路。

H. 受影响者的参与和程序权利

81. 在气候变化造成的流离失所情况下，受影响者的程序权利具有关键的作用。这些权利有助于确保尊重人权，确保对具体的脆弱性作出有效应对，促进加强受影响者的能力以及充分利用这种能力。事实上，个人和社会的适应能力在很大程度上

⁵³ 见 FCCC/CP/2010/7/Add. 1，第 1/CP.16 号决定，第 14(a)、15 和 16 段中关于制订国家应对计划的方式和提供支助的说明。

度上取决于在多大范围内加强国内流离失所者适应变化的能力以及在多大范围内让他们参与对其生活有影响的决策。程序权利除其他外，包括：获取信息；协商和有效参与决策过程；并获得有效的补救。

82. 必须确保持续机制和问责机制到位，以保证受影响者参与流离失所所有阶段的工作。⁵⁴ 指导原则 7、28 和 30 规定了国内流离失所者在防止流离失所以及保障国内流离失所者参与迁移和持久解决进程方面的具体程序权利。东道社区和接收社区也应该参加这些参与性进程和协商进程。⁵⁵

83. 《坎昆适应框架》确认，应当支持“国家驱动、性别敏感、参与型和充分透明的方针”的适应行动，“同时考虑到脆弱群体[和]社区”(FCCC/CP/2010/7/Add.1, 第 1/CP.16 号决定, 第 12 段)。它还确认，需要采取措施，加强对气候变化所致流离失所和计划搬迁问题的了解和合作，并需要对影响、脆弱性和适应评估，包括对气候变化适应备选办法和应对措施的社会和经济后果进行评估(第 14(b)和(f)段以及序言部分至三.E 节)。指导原则和持久解决办法框架是相辅相成的，它们对有关国内流离失所者的参与权和程序权利提供了比较具体和详细的指导。

I. 国际合作框架

84. 国家在其境内保护和援助国内流离失所者方面负有首要责任。同时，在气候变化造成流离失所以及贫困地区和国家承受过重负担的情况下，也确认了国际社会的共同责任。如果国家能力和资源不足，应该通过国际合作和伙伴关系来帮助承担适应措施的成本。这是符合人权标准和原则的(A/HRC/10/61, 第 87 段)，《坎昆适应框架》也确认了这一点，它请缔约方加强适应行动，并考虑到它们共同但有区别的责任和能力，以及它们的优先事项和情况(FCCC/CP/2010/7/Add.1, 第 1/CP.16 号决定, 第 14 段)。

85. 具体地说，《坎昆协定》第 14(f)段确认，必须就流离失所、移徙和搬迁问题开展国家、区域和国际各级的合作，这种合作应能提供机会制定协定和新的标准，促进和支持民众的迁移，包括必要时迁移到本国境外。

86. 气候变化突出表明了各国所采取的行动的影响会超越国界，影响到世界各地的人民和社区。气候变化是不分国界，影响着世代。因此，需要有切实有效的国际合作制度以及符合人权义务的负责的国内施政来处理这个问题，并支持适应战略处理气候变化给国际社会带来的各种人权挑战，例如流离失所。

⁵⁴ 见大会第 64/162 号决议，第 7 段； A/HRC/16/43/Add.5, 第 11、14 和 15、26 和 33 段。

⁵⁵ 东道社区指国内流离失所者自发迁至(逃至)的社区，而接收社区是指国内流离失所者有意图地或有计划地定居或迁至的社区。

四. 建议

基于人权的做法

87. 在处理与气候变化相关的国内流离失所问题时，应该采用基于人权的做法，采取并加强地方、区域、国家和国际级别的所有行动。国内流离失所问题指导原则 6 的依据包括国际人权法、人道主义法，依次类推亦包括难民法的标准，该原则提供了各国在国家一级通过立法、政策和体制机构应该执行的一套健全的法律框架。

适应和减缓措施

88. 处理气候变化引起的流离失所问题的适应措施应该是综合性的，应包括下列各个方面：减少灾害风险和管理；积极主动地防止或尽量减少流离失所的战略；适当时，有计划的迁移；在国家健全政策基础上的预防性国内迁徙，将此作为应对缓慢发生的灾害的机制；持久解决办法。这些措施必须符合国际人权义务，必须在流离失所阶段向受影响者提供人道主义援助和保护。

89. 各种适应气候变化基金都应该支持与气候变化造成的国内流离失所向的适应措施。它们应该支持各国政府这方面的努力，并支持社区参与。资助机制应采取综合性办法处理与流离失所相关的适应措施，从上文所述的预防措施到持久解决办法，还应该对被迫流离失所和有计划的迁移采取保障措施。这种机制应该跟上相关的研究成果，并符合这一领域的规范的发展。

90. 应加强减少灾害风险和备灾措施，以防止或尽量减少流离失所。这一点十分必要，这尤其是因为突发性灾害日趋频繁和严重，干旱等缓慢形成的灾害产生了严重的人道主义后果，这两者都是气候变化的负面作用造成的。国家灾害管理系统、法律和政策都应该纳入基于人权的做法，强调地方或社区的能力建设和参与，在无法避免流离失所现象时，应该提及关于国内流离失所者的适用标准。灾难管理措施应列入国家发展计划和适应气候变化战略。

91. 应加强和支持促进接触和参与、加强当地政府、社区、民间社会和私营部门能力的机制。它们可以发挥重要作用，有效地解决与气候变化有关的挑战。应该让最脆弱的人员参与社区。

92. 特别报告员欢迎《联合国气候变化框架公约》进程提出的减缓气候变化的目标，并鼓励在这方面作出更多努力，因为减缓气候变化的影响也将减少气候变化导致的国内流离失所者的人数。

知识、指导和信息

93. 必须采取措施，加强与气候变化相关的流离失所领域的知识，并应根据《坎昆适应框架》(FCCC/CP/2010/7/Add. 1, 第 1/CP. 16 号决定)的建议尽早采取这种措施。这应包括在与受影响的社区进行协商以及机构间和跨学科努力的基础上，就这种流离失所现象的范围和规模开展研究。

94. 需要作出特别努力，以更好地了解 and 应对与气候变化有关、缓慢发生的灾害的情况，从而避免或尽量减少与有关的痛苦和流离失所现象。
95. 鼓励就推广清洁能源等减缓和适应气候变化的项目可能造成的流离失所现象开展研究。这种研究应探讨这种流离失所的范围和性质，以及如何采取可能必要的进一步行动，依照国内流离失所问题指导原则以及其他适用的人权标准和准则，确保这些项目造成的流离失所者的人权。
96. 应该针对因气候变化的影响而认为必须迁移的人员的情况，制订进一步的指导方针。这种指导方针应该汲取以往的经验教训，确保必须迁移的人员的权利得到保障。尤其要处理赔偿、财产权、程序权利、社会和文化认同、生计以及对接收社区的支持问题。
97. 应加强对国内流离失所问题的全球监督机制，以便将与突发性和缓慢发生的气候变化相关的灾害都包括在内，并帮助确定与气候变化现象有关联的流离失所的整体范围。
98. 应该进一步研究与气候变化有关的流离失所的城市层面问题，并加强业务应对措施，以便处理城市脆弱性特点和能力，并处理缓慢发生和突发性灾害造成的意外城市移民的潜在增加人数和影响。
99. 会员国应该就下列方面制定具体的指导方针：如何确保在关于气候变化的辩论中考虑到流离失所问题；现有的规范标准和指导文件；对人权的影响；与气候变化引起的流离失所现象有关的广泛动态，如对安全和城市迁移的影响。

合作与援助

100. 必须提供更多的国际支持，以加强地方和国家处理气候变化引起的流离失所现象的能力以及法律框架和政策。为了支持各国采取一切必要措施，根据其国际人权义务尊重、保护和履行受影响者的权利，必须开展这种合作，提供援助，并充分履行《坎昆适应框架》第 14(f) 段的规定。
101. 为了取得具体成果，并建立更强有力的运作和问责制结构，现在必须注重区域、国家及国家以下一级的政策和方案实施工作。这就需要在区域和国家层面的论坛上加强有关具体应对措施的行动和宣传，以处理国内和区域内气候变化引起的流离失所问题。
102. 机构间常设委员会处理和宣传一般性人道主义问题以及与气候变化有关的流离失所这一具体问题的作用十分关键，应该得到加强，具体做法包括通过其气候变化工作队开展工作，参与《联合国气候变化框架公约》等重要的全球政策论坛，并在区域、国家和次国家一级提供技术投入，以建立应变能力并加强有关气候变化的切实可行的活动和应对措施。