



人权理事会

第十三届会议

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

负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表 瓦尔特·卡林的报告

增编

国内流离失所者问题持久解决框架*

内容摘要

《国内流离失所问题指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)原则 6 规定“迁移不得长于当前情况所需要”。根据现行国际法，原则 28 至 30 阐明了国内流离失所者得到持久解决的权利。

在本报告所载《国内流离失所者问题持久解决框架》围绕 4 个问题。

问题 1. 什么是国内流离失所者问题的持久解决办法？

当冲突或自然灾害结束时，国内流离失所者的具体需要和人权关切不会自动消失。当人们起初安全脱离正在进行的冲突或灾难时，它们也不消失。相反，国内流离失所者无论是返回自己的家园，在国内其他地方重新定居，还是试图融入当地社会，通常都面临持续存在的问题，需要支持，直至他们实现他们的流离失所问题的持久解决。

* 迟交。

当国内流离失所者不再有任何与他们的流离失所相关的具体协助和保护需求，可以享受人权，不再因流离失而受到歧视时，就实现了持久解决。可以通过下述实现持久解决：

- 在原籍地重新持久融入社会(以下简称“返回原籍”)
- 在国内流离失所者避难地持久融入当地社会(当地融入)
- 在国内其他地方持久融入(另地定居)

应把寻找国内流离失所者的这些持久解决办法理解为：

- 一个减少国内流离失所者特别需求和确保他们不受歧视地享受人权的渐进的往往长期的过程
- 一个应对人权、人道主义、发展、重建及建设和平挑战的复杂过程
- 一个需要不同行为体协调和及时参与的过程

问题 2. 应该以哪些主要原则指导寻求持久解决？

- 国家当局必须承担向国内流离失所者提供持久解决办法的主要责任。国际人道主义和发展行为体发挥辅助作用。
- 有关当局应允许和便利迅速和不受阻碍地接触协助国内流离失所者实现持久解决的人道主义和发展行为体。
- 国内流离失所者的需求、权利及合法权益，应该是指导持久解决办法的所有政策和决定的首要考虑因素。
- 所有相关行为体都必须尊重国内流离失所者就采用什么持久解决办法作知情和自愿选择的权利和参与持久解决办法的规划和管理的权利。
- 在缺乏返回原籍选择的情况下，国内流离失所者选择当地融入或另地定居，不得视为他/她放弃在日后这种选择可行时返回原籍的权利。
- 无论在任何情况下，都不能鼓励或迫使国内流离失所者在他们的生命、安全、自由或健康会受到威胁的情况下，返回原籍或另地定居。
- 寻求持久解决办法的国内流离失所者不得因流离失所原因而受到歧视。
- 同样，与国内流离失所者相比，不能忽视接受国内流离失所者(重新)融入的群体和社区的与国内流离失所者需求可能相似的需求。
- 已经获得持久解决的国内流离失所者仍然受到国际人权的保护，并在适用情况下受到人道主义法的保护。

问题 3. 如何组织支持基于人权的持久解决进程？

国家和地方当局、人道主义和发展行为体必须共同努力，有效地支持国内流离失所者，建立一个基于人权的进程，以使：

(a) 国内流离失所者能够就他们想实施的持久解决办法作出知情和自愿的决定；

(b) 他们参与持久解决办法的规划和管理，以使他们的需要和权利在复苏和发展战略中得到考虑。

(c) 他们安全、无阻碍、及时地接触支持持久解决办法的所有行为体，包括非政府组织和国际人道主义或发展行为体；

(d) 他们能够接触监测实地程序和条件的有效机制；

(e) 在流离失所是由冲突或暴力造成的情况下，他们至少间接地参与和平进程和建设和平的努力，这种努力加强持久解决办法；

支持持久解决办法的进程应该包容各方，流离失所人口的所有人，包括妇女、儿童(根据年龄和成熟程度)、有特殊需要的人及有可能被边缘化的人，都应该在完全平等的基础上参与支持持久解决办法的进程。

问题 4. 以什么标准确定在多大程度上实现了持久解决？

有确定在何种程度上已经实现持久解决的一些标准。获得持久解决的国内流离失所者将不受歧视地享有：

(a) 长期平安、安全及行动自由；

(b) 适当的生活水准，至少包括获得适足的食物、饮水、住房、医疗服务及基础教育；

(c) 获得就业和谋生手段；

(d) 可以接触恢复他们住房、土地及财产或向他们提供赔偿的有效机制。

在一些情况下，国内流离失所者为实现持久解决，必须在不受歧视的情况下获得以下益处：

(a) 获得或者补发个人证件及其他证件；

(b) 自愿与在流离失所期间失散的家庭成员团聚；

(c) 在与常住人口平等的基础上参与各个层面的公共事务；

(d) 因与流离失所有关的违反行为获得有效的补救，包括诉诸法律、获得赔偿和了解有关违反的原因。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	5
二. 什么是国内流离失所者问题的持久解决办法?	8-20	6
三. 应该以哪些主要原则指导寻求持久解决?	21	9
四. 如何组织支持基于人权的持久解决进程?	22-52	11
A. 自愿和知情地选择持久解决地点.....	24-33	12
B. 国内流离失所者参与持久解决办法的规划和管理.....	34-42	14
C. 与支持持久解决办法的行为体接触.....	43	16
D. 实行有效监测.....	44-47	16
E. 必须有国内流离失所者参与和平进程和建设和平 并加强持久解决办法.....	48-52	17
五. 以什么标准确定在多大程度上实现了持久解决?	53-105	18
A. 长期平安和安全.....	56-64	18
B. 不受歧视地享有适足生活水准.....	65-70	20
C. 获得谋生手段和就业.....	71-75	22
D. 归还住房、土地及财产和可以利用的有效机制.....	76-83	23
E. 不受歧视地获得个人证件和其他证件.....	84-87	25
F. 家庭团聚	88-91	26
G. 不受歧视地参与公共事务.....	92-93	26
H. 获得有效补救和诉诸法律.....	94-105	27

一. 引言

1. 流离失所是一个改变生活的事件。虽然流离失所的惨痛经历往往不能改变，但国内流离失所者必须能够通过实现持久解决办法，恢复正常生活。正如《国内流离失所问题指导原则》原则 28 所阐明的，¹ 国内流离失所者享有持久解决的权利，他们的努力中往往需要支助。《指导原则》原则 28 至 30 列出国内流离失所者获得持久解决办法的权利、国家当局的责任及人道主义和发展行为体协助实现持久解决办法的作用。

2. 原则 28 承认，有关当局负有创造条件和提供方便主要义务和责任，以允许国内流离失所者自愿地、安全地、有尊严地返回他们的家园或习惯住所，或在国内另外地方自愿重新定居。确保国内流离失所者获得持久解决办法，也符合国家的最佳利益。让国内流离失所者继续被边缘化，没有持久解决问题的前景，可能成为危机后国家实现长期和平、稳定、复苏及重建的障碍。促进持久解决，要求所有利益攸关方，包括国家和地方当局、人道主义及发展行为体，一起工作，确定正确的战略和活动，在这一进程中协助国内流离失所者，并制定有助于确定在何种程度上已经实现持久解决的标准。

3. 目前的《国内流离失所者问题持久解决框架》旨在澄清持久解决方案概念，并为如何实现持久解决提供总体指导。这个《框架》版本是基于 2007 年公布的试验版本，机构间常设委员会对试验版本表示欢迎，并建议进行实地试验。2009 年，考虑了实地对试验版本及随后草案的反馈意见，对《框架》进行了修订和定稿。

4. 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表与早日复苏集群工作组和保护集群工作组，特别是与联合国难民事务高级专员、联合国发展计划署、联合国人道主义事务协调厅、国际移民组织办公室、联合国儿童基金、联合国环境计划署及国内流离失所问题监测中心密切合作，领导了修订过程。布鲁金斯-伯恩国内流离失所项目² 也提供了支持。

本《框架》的目的和范围

5. 本《框架》的目的是：(a) 促进对国内流离失所者持久解决概念有更好的理解；(b) 为实现持久解决所必需的程序和条件提供总体指导；(c) 协助确定在何种程度上实现了持久解决。

¹ 《关于国内流离失所的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件) 基于、反映及符合国际人权和人道主义法。它们已经被 2005 年世界首脑会议、人权理事会、大会承认是“一个保护流离失所者的重要框架”(大会第 60/1 号决议, 第 132 段; 大会第 62/153 号决议, 第 10 段, 第 64/162 号决议, 第 11 段; 理事会第 6/32 号决议, 第 5 段)。

² 这一《框架》的试验版本也是以乔治敦大学国际移徙问题研究所的投入为基础的。

6. 本《框架》旨在为在武装冲突、普遍暴力、侵犯人权及天灾人祸局势中出现的国内流离失所问题的持久解决提供指导。³ 鉴于其通用性质，这一《框架》必须根据具体局势和情况予以适用。这与人道主义和发展行为体或国家和地方当局采取的更加详细的操作指南是相辅相成。

7. 本《框架》的主要目的，是帮助国际和非政府行为体更好地协助政府处理国内流离失所导致的人道主义和发展挑战。本《框架》对受国内流离失所影响的国家的政府可能有用，它们负有向国内流离失所者提供保护和人道主义援助的主要责任和义务，本《框架》对诸如捐助方和国内流离失所者本身等其他利益相关者也可能有用。⁴

二. 什么是国内流离失所者的持久解决办法？

8. 当原国内流离失所者不再有任何与流离失所相关的具体协助和保护需求，他们可以在不受流离失所导致的歧视的情况下享受人权时，就实现了持久解决。

9. 可通过下述实现持久解决：

- 在原籍地重新持久融入社会(以下简称“返回家园”)
- 在国内流离失所者避难地持久融入当地社会(当地融入)
- 在国内其他地方持久融入(另地定居)

10. 造成流离失所的直接原因得到解决，譬如因为已经签署和平协议或因洪水已经退去，可能创造寻找持久解决办法的机会。然而，它本身通常不足以自行创造持久解决办法。单纯的人身行动，即返回家园或惯常住地，另地定居或选择当地融入，往往也并不等于持久解决(特别是在冲突后)。⁵

³ 当然情况可能相互重叠，特别是在复杂的紧急情况下发生的灾害引起的流离失所。日益明显，气候变化加剧了自然灾害和相关的流离失所，即使不是完全由灾害引起的流离失所，也与气候变化有关。虽然这个框架可以为发展引起的流离失所提供一般性指导，应参考现行的关于重新定居的特别准则。特别见世界银行，《关于非自愿重新定居的操作政策》(同前，4.12, 2001年12月)；适足住房问题特别报告员，《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 2007年)；亚洲开发银行，非自愿重新定居政策，1996年。

⁴ 在某些情况下，《框架》对于控制领土的事实上的当局还可能有用。根据国际法，在正式当局不存在或缺席和在需要行使上述权力要素的情况下实际上行使政府权力的要素，其行为应视为国际法所指的国家的行为。见《关于国家对国际不法行为的责任的条款草案》，第9条，由国际法委员会第五十三届会议通过，大会在第56/83号决议中提请各国政府加以注意。

⁵ 在一些地方，为了提供援助(如粮食援助)的目的，登记国内流离失所者。当他们不再需要这种援助时，为此目的可能被注销，但这并不意味着他们已经找到一个持久解决办法。从国际法的角度看，国内流离失所是一个事实状态，不像难民法，没有一个法律上的“国内流离失所者的地位”。如果登记是与特定的、具体的目的联系在一起，即提供具体援助，对国内流离失所者登记注册可能是有用的。国内流离失所者登记或注销登记，不增加或减少国际法规定的这个人的权利，包括持久解决的权利。

11. 无论国内流离失所的原因是什么，无论国内流离失所者选择什么持久解决办法，国内流离失所者通常会继续有与流离失所相关的剩余需求和人权问题。譬如，国内流离失所者人身返回了原籍地，可能发现不能重建被摧毁的房屋或收回其土地，因为致使他们流离失所的灾难已经使土地不安全，或现在由他人占用着。因为当地常住人口或当局对国内流离失所者的歧视，选择当地融入的人可能找不到工作或租不到住所。另地定居的人可能需要人道主义、发展及财政支助，直到他们在新地方能够获得谋生手段、教育及医疗服务。

12. 此外，不能把持久解决办法完全理解为返回自己的家园和恢复建立流离失所前的状况。如果国内流离失所者的流离失所导致的特别需要得到满足，可以在不受流离失所所特有的歧视的情况下享受他或她的权利，国内流离失所者就能够在他或她的家园之外找到持久解决办法。

13. 获得持久解决的国内流离失所者仍然可能面临不属于流离失所所特有的需求和人权问题，例如，国内流离失所者返回家园或迁移到甚至在流离失所前就被忽视和贫困的地方，或那里的广大人民也面临国内流离失所者在参加选举或其他公共事务上所面临的同样挑战。

14. 因此，确定是否仍有与流离失所有关的剩余需求或人权问题是重要的。以下准则可以帮助确定国内流离失所者的需求和人权问题是否是流离失所所特有的：

- 需求或人权问题是造成流离失所的事件的后果或流离失所导致的后果。譬如：国内流离失所者在逃离或疏散中丢失了出生证明，需要补换证件。因为那些粗暴地使他流离失所的人仍然占据他的农地，返回家园的国内流离失所者不能谋生。一个被安置在家庭的国内流离失所的青春期的女孩面临性暴力危险。
- 国内流离失所者离开他或她的家园所产生的需求或人权问题。譬如，返回家园的国内流离失所者因为流离失所不能耕作自己的土地，在下一个收获季节之前，需要食品支助。或者，因为另地定居的国内流离失所者在进行人口普查时没有在该地，没有在登记选民名单中。
- 与返回原籍、当地融入或另地定居的地区条件有关的需求或人权问题构成国内流离失所者选择持久解决方案的障碍。譬如，逃离自然灾害的国内流离失所者不能安全地返回易发水灾的地区，直到地方当局在那里建造了水坝或采取了其他适当的减少灾害风险的措施。或者，需要让战斗人员复员、解除战斗人员武装、惩治犯罪者及促进社会和解，以使流离失所的人能够安全返回。或者提出将国内流离失所者移迁到一个偏远地区，而那里没有公共服务或足够的谋生机会存在。
- 需求或人权问题是一个不相称地影响国内流离失所者的问题的后果，特别是如果问题是歧视的结果。例如，尽管常住居民就业率很高，试图当地融入的国内流离失所者找不到工作。当国内流离失所者试图在某些地区定居时，成为仇恨犯罪的目标。

一个渐进而复杂的过程

15. 确保真正持久解决，往往是逐步减少流离失所所特有的需求、同时确保国内流离失所者在不受与流离失所有关的歧视的情况下享有其权利的长期过程。只有在返回原籍或另地定居或当地融入实际发生，或者当地融入的决定作出之后数年、甚至数十年后，才能成为持久解决。

16. 这是一个涉及多种挑战的复杂过程：

- 一个是人权挑战：找到持久解决办法，是恢复受到流离失所影响的国内流离失所者的人权，其中包括他们的安全、财产、住房、教育、医疗及谋生权利。这可能需要通过采取过渡性司法或其他适当的纠正措施，实现获得赔偿、诉诸法律、了解真相及结束过去的不公正的权利。
- 一个是人道主义挑战：在实现持久解决的过程中，国内流离失所者往往有持续的人道主义需求。他们可能需要临时住所，直至被摧毁的房屋得到重建；需要口粮，直到下一次可以收获作物；或者需要紧急医疗服务，直到医疗系统得到重建。
- 一个是发展挑战：实现持久解决，必须解决重要发展挑战，这些也是千年发展目标所确定的发展挑战。这包括在返回原籍、当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，以及重建住房和基础设施。
- 一个是建设和平或重建挑战：在冲突、普遍暴力及在某些情况下大规模自然或人为灾害之后，没有当地或者甚至全国的政治、经济和社会稳定，便能实现持久解决。

一个需要不同行为体协调和及时参与的过程

17. 支持持久解决的一系列行为体，包括国家和地方当局及人道主义、发展、人权及国际政治行为体，⁶ 必须从进程一开始就进行合作。

18. 人道主义和发展行为体都可在支持持久解决办法中发挥作用。人道主义和发展行为体与当局之间的有效协调是至关重要的。诸如召集有关当局、国际组织及非政府人道主义和发展伙伴开会的委员会的国家协调机构，能够确保有效地分配责任，确保连贯和全面的战略。

⁶ 诸如区域组织、联合国维持和平特派团、建设和平委员会特派团或政治特派团等国际机构，在某些情况下可能发挥重要作用。迄今为止，建设和平委员会与有关政府密切合作制定了几个刚刚摆脱冲突的国家的建设和平战略，其中一些战略包含国内流离失所者持久解决办法。

19. 在这种情况下，重要的是要强调，发展行为体应承担制定和参与早期复苏⁷和复苏战略和活动的责任，这些战略和活动协助当局解决国内流离失所者的需求和关切，可纳入长期发展方案。经验显示，早期复苏是至关重要的。在早期复苏中投资，会加速实现持久解决，避免长期流离失所，在包括东道主和接受社区在内的受影响人口中激发自发的复苏活动，协助防止流离失所再次发生。与持久解决有关的早期复苏优先事项之一，是重新建立地方治理机构、国家保护机构(警察、地方法院等)及最基本的服务(学校、基本医疗服务、供水及卫生设施)；或者在已经存在的地区，将它们改为适应国内流离失所者特殊需要。同样重要的是，早期的复苏努力向国内流离失所者个人提供及时和具体的支助，重建他们谋生手段。这种方案应当作为人道主义反应的一部分已经开始实施。

20. 支持持久解决的捐助方应准备为早日复苏方案提供资金，尽管早日复苏方案具有维持生命和建设和平的功能，但往往得不到足够重视。

三. 应该以哪些主要原则指导寻求持久解决？

21. 《指导原则》及其所根据的国际法律框架(国际人权法和在适用情况下国际人道主义法)列出了在寻求持久解决办法中必须遵守的权利和责任。旨在支持寻求持久解决办法的所有战略和活动，必须以下述权利和责任为基础：

(a) 国家当局必须承担向国内流离失所者提供持久解决办法和确保保护和支助他们的主要责任。⁸ 这一责任的实际实施因为情况不同而有所不同，国家当局必须至少确保有必要的法律和/或政策框架，以确保国内流离失所者的权利，建立有效政府机构，协调国家和地方的反应，促进人道主义和发展支助的提供，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；

(b) 国家和地方当局应允许国际人道主义和发展行为体履行各自任务中迅速和不受阻碍地与国内流离失所者接触，以协助他们找到持久解决办法。⁹ 虽然保护和支助国内流离失所者的主要责任由当局承担，国际人道主义和发展行为体可以发挥辅助作用；

(c) 国内流离失所者的权利、需求及合法权益，应是指导制定与境内流离失所和持久解决所有有关的各项政策和决定的主要考虑因素。持久解决往往与领土完整、主权及安全等重大问题相关联。然而，在任何时候，基于国内流离失所者的需求和脆弱性和国际人权标准的考虑应当指导关于国内流离失所的法律和政策；

⁷ 早期复苏的概念已被定义为在人道主义局势中应用的发展原则，以稳定当地和国家能力，防止其进一步恶化，以便它们能够为全面复苏提供基础和受影响的人口在受影响的人口中的激发自发恢复活动。稳定和这些能力，反过来又减少所需要的人道主义支持。见联合国开发计划署，《早期复苏政策》(2008年8月22日)，1.1。

⁸ 见《指导原则》原则28(1)。对领土建立有效控制事实上的当局有相似责任，但并不意味法律承认。

⁹ 见《指导原则》原则30。

(d) 所有有关行为体都必须尊重国内流离失所者有权就采用什么持久解决办法作出知情和自愿的决定。¹⁰ 他们也有权参与持久解决战略和方案的规划和管理。¹¹ 国内流离失所者根据具体情况，决定是返回家园、当地融入还是另地定居。不同持久解决方案没有先后区分。一项和平协议可能包含关于一项持久解决办法优惠政策，但即使在这些情况下，迁徙自由的原则仍然有效，必须尊重和支持个人选择。国家和地方当局和人道主义和发展行为体，应以国内流离失所者的实际喜好作为持久解决方案的基础，并努力向他们提供有意义和现实的持久解决方案选择；

(e) 在没有返回家园前景的情况下，一个人选择当地融入或另地定居，并没有失去当返回家园变得可行时返回家园的权利。行使持久解决方案的选择权，需要有不同选择(返回家园、当地融入、另地定居)。在可预见的将来没有回返家园前景(譬如，由于领土争端尚未解决或灾难已使土地无法居住)的国内流离失所者，往往会选择暂时在当地融入，而保留最终返回家园的前景。支持国内流离失所者在流离失所当地实现生活正常化(帮助他们找工作、住所等)，不排除他们返回的权利。相反，这种支持有助于避免长期流离失所，提高自给自足，并使国内流离失所者处于在晚些时候自愿返回家园的更有利地位。即使返回家园是可行的，但国内流离失所者仍然决定当地融入或相对永久地另地定居，并不排除此人将来选择移居其他地方的自由，包括回返他/她原来的家园；

(f) 无论在什么情况下，都不应鼓励或强迫国内流离失所者返回或迁移到生活、安全、自由、健康会受到威胁的家园或其他地区。¹² 决策者往往面对什么时候存在开始协助返回家园、当地融合或另地定居的有利条件问题。这个问题不能与什么时候实现持久解决问题混为一谈；就实际而言，人道主义和发展行为体或国家和地方当局并不需要持久解决办法的所有条件都具备了，才开始协助国内流离失所者返回家园或定居。然而，即使返回家园、当地融入或另地定居完全是自愿的，但如果这样做危及国内流离失所者的生命、安全、自由或健康，或者如果由于当地条件不能保障最低标准的可接受的生活水准，也不应该推动他们这样做。¹³ 对返回家园/另地定居地区的条件进行不间断的监测，包括独立监测，

¹⁰ 这一权利源自《世界人权宣言》第 13 (1)条保障的行动和居住自由权利，《指导原则》原则 28 也有明确阐述。见下文，第 24-34 段。

¹¹ 见《指导原则》原则 28 和下文第 35-42 段。

¹² 根据《指导原则》原则 15 (d)，国内流离失所者“有权受到保护，不被强迫遣返任何其生命、安全、自由、健康会受到威胁的地方，或被强迫在那些地方重新定居”。

¹³ 一般只有在有持久解决前景时，才鼓励返回家园。在特殊情况下，即返回家园比继续在流离失所所在地区有较小危险的情况下，才能够使用没有持久解决前景的临时返回家园作为保护战略。

人道主义行为体也在努力处理是否协助虽然他们被告知条件不安全但仍然自发返回家园或另地定居的国内流离失所者的困境。在某些情况下，如果支助会降低他们面临的风险，支助国内流离失所者可能是适当的，同时严格不推动这种不安全的返回家园或另地定居。

是重要的。国内流离失所者所在地区的条件，可能推动国内流离失所者接受不安全的返回家园或另地定居，对此也需要进行监测；

(g) 返回家园、当地融入或另地定居的国内流离失所者不应受到歧视，特别是与他们流离失所有关原因的歧视。¹⁴ 不歧视是一项贯穿各领域的普遍原则，应指导支持持久解决过程和对在何种程度上实现了持久解决的评估。国内流离失所者不应受到基于他们流离失所的歧视，也不应受到基于种族、宗教、性别、语言、政治或其他见解、国籍或社会出身、残疾、年龄、婚姻和家庭状况、国籍或其他地位理由的歧视；

(h) 同样，接纳国内流离失所者(重新)融入的群体和社区的需求可能类似，也不应该被忽视。国内流离失所者的到达和融入可能大幅度增加社区现有服务和资源负担。确保采取同时满足国内流离失所者和接纳他们的群体的需求的基于社区的办法，可以减轻这两个群体之间出现紧张关系的风险，并支持国内流离失所者更有效地融入或重返社会；

(i) 即使国内流离失所者问题获得持久解决，他们继续受到国家和国际人权的保护，在适用情况下受到国际人道主义法的保护。

四. 如何组织支持基于人权的持久解决进程？

22. 人道主义和发展行为体，应与国家和地方当局密切合作，采取基于权利的办法，支持把国内流离失所者作为进程核心的持久解决办法。国内流离失所者应是选择持久解决办法过程中的主要行为体(他们通常是主要行为体)。¹⁵ 基于权利的办法应确保：

(a) 国内流离失所者能够就他们想采用什么持久解决办法作出自愿和知情地选择；

(b) 国内流离失所者参与持久解决办法的规划和管理，以使复苏和发展战略考虑他们的权利和需求；

(c) 国内流离失所者有机会接触人道主义和发展行为体；

(d) 国内流离失所者可以使用有效的监督机制；以及

(e) 在由冲突或暴力造成流离失所情况下，国内流离失所者参与和平进程和建设和平，加强持久解决办法。

¹⁴ 《指导原则》原则 29 (1)指出“返回到家园或习惯住所、或在国内其他地方重新定居的国内流离失所者不得由于他们的迁移而受到歧视。他们有权充分、平等地参与各阶层的公共事务，并有权利平等地享受公共服务。”

¹⁵ 在一些情况下，国内流离失所者在任何计划进程之外自发寻求持久解决。

23. 这五个目标源自第三节部分阐述的权利和责任。本部分将一般性地解释如何才能实现这些目标，而不提供业务手册式的详细指导。

A. 自愿和知情地选择持久解决地点

24. 国家和地方当局、人道主义和发展行为体必须向国内流离失所者提供他们选择持久的解决办法所需要的全部信息，同时确保国内流离失所者在不受胁迫情况下进行选择。

25. 国内流离失所者的所有人口，包括妇女、儿童(根据年龄和成熟程度)、有特殊需要的人及有可能被边缘化的人(譬如国内流离失所者中的少数民族群体)，都必须得到有关资料。必须以包括不识字的人在内的国内流离失所者可以理解的语言和方式提供这些信息。如果国内流离失所者是在市区或是分散的，需要作出特别努力，确保他们获得关于咨询的通知和信息。传递的信息至少应包括：

- 对原籍或可能当地融入或另地定居的社区总体局势的评估，其中包括政治局势、平安和安全、行动自由、赦免或法律保障、人权状况，保护妇女、儿童、青年、少数民族、老年人、残疾人权利的法律和其他机制，以及他们可以得到的支助种类和期限。该评估应包括对可能返回、当地融入或另地定居的地区再度流离失所的风险和关于现有保护和减少(灾害)风险机制的客观的信息。应提供关于确保在常住人口中顺利融入的机制的信息。
- 返回家园、当地融入或另地定居的程序，其中包括关于重返社会一揽子方案、行政法规及证件要求的资料。在返回原籍或另地定居的情况下，国内流离失所者需要的实用信息，譬如他们可以带什么东西、可以使用的运输工具及为有特殊需要的人士作出的安排等。
- 返回原籍、当地融入或另地定居的地方的条件，包括破坏程度、获得住房、土地、谋生手段的可能性、地雷风险、就业及其他经济机会；可以使用的公共服务(公共交通、医疗服务、教育、通信手段等)；学校、诊所、道路、桥梁及公共卫生系统的建筑和基础设施状况；以及从国家、国际和私营行为体可以得到的支助。

26. 通过有男女及某年龄段和成熟程度的儿童参与的社区集会(或在不可能举行集会的地方，通过小型但具包容性的代表群体)提供信息，可能是一个向所有国内流离失所者直接递信息的有效途径，从而避免某些人享有信息的特权。通过可以使用的大众媒体(如无线电台)进行公开广播是特别有用的，尤其是在国内流离失所人口分散、难以接触或难以自发寻求持久解决办法的地方。

27. 在可能的情况，应安排国内流离失所者的代表考察和评估返回原籍或另地定居地区的条件。这些“去看看”的访问应该包括国内流离失所者所有人口，包括妇女、达到一定年龄和成熟程度的儿童、有特殊需要的人士及可能会被边缘化的人。这种访问应包括与这些地区的常住人口进行咨询的机会，以确定可能会引起

冲突的问题和解决这些问题的办法。发展和人道主义行为体应支持国家和地方当局提高向国内流离失所者提供信息的能力。

28. 应给予国内流离失所者自愿选择持久解决办法的机会。自愿选择原则上是以个人决定为基础。然而，在很多情况下，在某些地区，由家庭或社区决定在当地是可以接受和恰当的。在这种情况下，决定程序必须充分包括妇女、儿童(根据年龄和成熟程度)及属于有特殊需要的群体或有可能被边缘化的群体的人。此外，对有正当理由选择与家庭或社区不同的持久解决办法的成年人应该得到个人选择支助(譬如创伤过重或过于脆弱不能返回，或者愿意完成学业的人)。儿童的最大利益应是指导儿童持久解决办法的主要考虑。必须听取儿童的看法，并根据其年龄和成熟程度对他们的意见给予适当重视。

29. 不得使用胁迫手段引诱或阻止返回家园、当地融入或另地定居。¹⁶ 胁迫不仅包括暴力、对行动自由的限制、骚扰或恐吓行为，而且包括含蓄形式的胁迫，诸如提供错误的、故意误导的信息、对具体选择附加支助条件、在返回家园、当地融合或另地定居的最低有利条件具备之前任意设定结束支助或者关闭国内流离失所者营地、集体中心、过渡性住房及其他设施的时限等。¹⁷

30. 国内流离失所者也必须有一个有意义的选择，这往往与可以得到支助有关。原则上，复苏和重建工作应集中在国内流离失所者希望寻求的持久解决办法类型上。对特定解决方案的选择性支助和与特别解决方案捆绑在一起的奖励，必须基于客观和严肃的理由，才是可以接受的。譬如，如果返回家园已被作为和平协议的一项优先选择，在返回地区的投资才能得到优惠。也可以想像这样的情况，一批国内流离失所者不能安全地返回洪水易发地区，但在当地融入将超过当地的吸收能力，因此当局优先支持他们另地定居。有关因素可能导致在持久解决办法中优先考虑一些地方，其中包括：

- 国内流离失所者大多数人的愿望
- 一项考虑到国内流离失所者的权利、需求及合法利益的和平协议确定的优先事项¹⁸
- 返回家园、当地融入或另地定居的地区吸收国内流离失所者的能力
- 地区之间在安全和现有保护机制、包括灾害风险方面存在的差异
- 地区之间在自然资源、可持续谋生手段及就业机会、基础设施或公共服务方面存在的差异

¹⁶ 《指导原则》原则 28 强调，流离失所者应该“自愿地、安全地在保留其尊严的情况下返回到他们的家园或习惯住所，或在国内另外地方自愿重新定居”。

¹⁷ 见上文，第 21(f)段。

¹⁸ 见下文，第 48-51 段，关于流离失所者如何才能参与和平进程。

- 设想的持久解决办法的环境可持续性¹⁹
- 支助不同选择的总体成本，要考虑到可用资源和承诺的捐助资金

31. 可能会有一些特殊情况，因为局势太不安全，不允许返回原籍或另地定居，因而某种持久解决办法的选择受到限制。移徙和居住自由是一项基本人权，但在狭窄界定的情况下可能受到限制。尽管当局作出最大努力保护国内流离失所者，但他们的生命或健康仍然面临严重威胁，因而禁止他们返回家园或另地定居。例如，即使采取一切必要和合理的减少灾害风险的措施，经常性灾害可能会使一个地区无法居住或严重不安全。或在某地进行排雷可能被证明是非常困难和昂贵的，与其他冲突后需求相比，排雷未必合乎情理。

32. 在严重侵犯人权、特别是种族清洗造成流离失所的情况下，当局有保护国内流离失所者免受进一步侵害的严格义务，不能永久禁止返回。

33. 只能在法律基础上，才能采取禁止或有效剥夺移徙和居住自由的措施。只能作为最后的手段，只能在保护受到影响的人的生命、人身安全或健康免受严重风险绝对必要的情况下，才能限制定居选择。必须无歧视地实施这种限制。在施加限制之前，必须告知国内流离失所者，与他们协商，包括搬迁将成为永久性另地定居情况在内。向国内流离失所者提供的替代定居地区，应提供相近生活条件、谋生机会及公共服务。必须以国内流离失所者可以理解的语言和方式，向他们传递决定。

B. 国内流离失所者参与持久解决办法的规划和管理

34. 在支持持久解决办法的规划和管理进程中，必须与国内流离失所者协商，必须让国内流离失所者广泛参与。²⁰ 包括妇女、儿童(根据其年龄和成熟程度)、有特殊需要的人及可能被边缘化的人在内的所有国内流离失所者都必须充分包括在内。也需要与接收国内流离失所者的当地社区和其他受影响的人进行协商。

35. 国内流离失所者涉入的进程，应尊重国内流离失所者所在社区的现有社会结构、组织形式及决策程序，条件是这不阻止妇女、儿童(根据其年龄和成熟程度)、有特殊需要的人及可能会被边缘化的人在完全平等的基础上参与。可以使用国内流离失所者参见的社区会议、社会和其他服务、供餐中心、技能培训、创收方案及其他活动场所，确保国内流离失所者充分参与持久解决办法的规划和管理。民间社会参与联络工作和有不同利益攸关者参加的圆桌讨论及促进政府官员

¹⁹ 较大数目国内流离失所者在某一特别地区寻求持久解决办法，对当地环境和自然资源基础产生影响。而环境恶化和资源枯竭，导致长期生存危机或制造国内流离失所者与当地社区之间的冲突的潜在原因，这对持久解决方案可能产生负面影响。

²⁰ 见《指导原则》原则 28 和上文第 21(d)段。关于方法论的指针，譬如，见联合国难民署，《行动参与评估工具》(2006 年)。

与社区之间的对话，有助于确保国内流离失所者和其他受影响的人口的更广泛的参与，也有助于减轻国内流离失所者可能遇到的羞辱和偏见。也需要与自发寻求持久解决办法的国内流离失所者就继续提供支助或保护需求进行协商。

36. 还需要作出特别努力，就影响国内流离失所者的权利、合法利益及实现持久解决办法的前景的一般立法和政策建议，譬如，关于和解和过渡时期司法或减少灾害风险的政策，与国内流离失所者进行协商。

37. 在复苏和发展战略中，必须满足关于包括妇女、儿童、有特殊需要的人及可能会被边缘化的人在内的国内流离失所者所有人的经过评估的需求和权利。在某些情况下，详细制定国内流离失所者复苏和发展特殊战略和相应的法律框架可能是适当的。国家和地方当局有责任领导复苏和发展进程。它们应该通过在它们所掌握的预算分配中确定优先次序，发挥主导作用。

38. 到需求进行评估，与国内流离失所者和接纳国内流离失所者融入或重新融入的社区进行协商，对于确保考虑国内流离失所者的具体需求和权利和努力加强现有流离失所人接待战略是重要的。

39. 在某些情况下，制定流离失所特别战略可能是适当的。这可以是一项国家战略，或者是仅限于某些受流离失所影响的地区的战略，或者甚至是一项由几个国家联合制定的区域战略。在其他情况下，将国内流离失所者的特别需求和权利纳入针对特定地区的总体复苏和发展战略，可能是适当的。在确定是制定国内流离失所者特别办法，还是制定一个基于地区的办法时，考虑因素是：

- 国内流离失所者在全部受影响人口中占何比例？
- 国内流离失所者的情况与返回家园、当地融入或另地定居地区的常住人口的情况之间是否存在巨大差距？
- 主要复苏或发展问题是否与国内流离失所有关联？国内流离失所者的需求在何种程度上区别于一般人口？
- 采取国内流离失所者的特别办法，而不采取以地区为基础的办法，对国内流离失所者与常住人口之间的和解和关系有何影响？
- 在一般人口已经从复苏转向发展时，国内流离失所者是否仍长期流离失所？

40. 国内流离失所者特殊战略还应该考虑分担流离失所问题负担的当地常住居民的需求。这包括接纳和支持流离失所家庭的东道社区、东道家庭及国内流离失所者返回家园、当地融入或另地定居的社区。²¹ 除非群体有不同的需求，否则不得对国内流离失所者群体加以区分(例如，从不同冲突阶段逃离的国内流离失所

²¹ 见上文，第 21(h)段。秘书长国内流离失所问题代表在这一情况下提及“流离失所影响社区”，强调国内流离失所的影响超过国内流离失所问题本身，呼吁向广泛的受益者提供支助。

者群体，或者逃离自然灾害与逃离冲突的国内流离失所者)。²² 在这些群体有类似需求的情况下，应尽一切努力确保国内流离失所者得到与返乡难民和复员战斗人员相似的重新融入社会支持。

41. 应建立一个协调机制，最好是建立在现有协调结构基础上的机制，协调战略的实施，确保将早日恢复工作纳入长期复苏、发展及重建方案。

42. 在发生灾害的情况下，在灾后恢复和重建计划中，考虑国内流离失所者的特殊需求是重要的，因为它们的需求可能有不同于其他受影响的人口。应该根据上述原则，让国内流离失所者参与这种计划的设计阶段。

C. 与支持持久解决办法的行为体接触

43. 国家当局应允许并促进国内流离失所者安全、畅通无阻及及时地接触向返回家园、当地融入或另地定居的国内流离失所者提供支助的非政府组织和国际人道主义和发展行为体。国际和国内人道主义和发展组织在支助持久解决办法上可以发挥重要作用。不能任意剥夺接触的可能性，尤其是在当局自己无法或不愿提供必要的人道主义和融入或重返社会支助时。²³

D. 实行有效监测

44. 国家和地方当局、人道主义和发展行为体应建立有效机制，监测支持持久解决办法和确定实现持久解决还需要做哪些工作的进程。监测有助于确保实地条件符合本《框架》及其所依据的国际人权标准，特别是在平安、安全及自愿返回方面。评估还应当包括按照性别的分析，并考虑有特殊需要的人或者在流离失所人口中可能被边缘化的人。为国内流离失所者和其他受影响的人口建立可信的投诉机制，可以确保立即提请负责的国家 and 地方当局注意这些问题。

45. 为了为监测提供一个客观和透明的基础，应将此《框架》列出的标准²⁴ 转化为符合当地情况的指标。应当通过当局与人道主义和发展行为体之间的密切合作，并经与国内流离失所者社区协商之后，制定这些指标。在危机后局势中，往往不可能获得可靠的分类数据，可以由独立专家进行的、使用小规模但有代表性人口抽样调查、或基于定性方法的评估(焦点小组访谈，等等)得出的数据为基础，制定指标。如果获得了分类数据，就应制定显示在国内流离失所者人口中基于性别、年龄、种族及其他相关类别的差别的指标。

²² 为了向他们提供获得重新融入支助或者特别法律程序(例如，收回财产)的机会，国内流离失所者登记程序必须是包容性的，不能随意排除《指导原则》原则2所定义的流离失所者。

²³ 见《指导原则》原则25和30。

²⁴ 见下文，第53-105段。

46. 国际监测机构、国家人权机构、非政府组织及其他独立观察员应可以自由和不受阻碍地进入国内流离失所者返回或另地定居的地区，与国内流离失所者进行个人接触。²⁵ 独立行为体的监测，对国家和地方当局及人道主义和发展行为体的自我工作监测是一个补充。独立机制应通过公开报告，确保其工作的透明度。应在国家和地方当局与监管机构签署的谅解备忘录中确定监测工作的范围。

47. 在冲突和广泛暴力造成流离失所情况下，也必须确保和平进程和和平建设有国内流离失所者参与，加强持久解决办法。

E. 必须有国内流离失所者参与和平进程和建设和平并加强持久解决办法

48. 如果相关，国内流离失所者应参与和平进程。从这些进程中产生的和平协议和建设和平战略(这往往预先决定是否和如何确保持久解决问题)，必须处理国内流离失所者的权利、需求及合法权益。与此同时，国内流离失所者的持久解决，可能是建设持久和平的关键因素。人道主义和发展行为体必须分析冲突与流离失所之间的关系，以理解和平进程如何可以加强持久解决的可能性(反之亦然)。

49. 国内流离失所者所有人口，包括妇女、儿童(根据年龄和成熟程度)、有特殊需要的人及可能被边缘化的人，都应参与和平进程。国内流离失所者也应积极参与建设和和平战略的制定和实施。²⁶ 如果国内流离失所者直接参与和平谈判是不可能的或不合适的，应确保他们间接参与。人道主义和发展行为体可以通过培训、社区发展及其他适当途径，在提倡和协助国内流离失所者参与上发挥重要作用。

50. 持久解决应该是和平协议的一个具体目标。在冲突与流离失所之间存在密切关系的地方，和平协定应有效解决国内流离失所者的具体需求和权利，包括：

- 平安和安全
- 住房、土地及财产问题
- 和解与建设和平
- 冲突后重建
- 对遭受的侵犯的补救

51. 和平协议应该：

- 对国内流离失所使用明确和一致的定义

²⁵ 见《指导原则》原则 30：“所有有关当局应允许和便利国际人道主义组织和其他适当方面在执行其个别任务时迅速地、无阻地接触到国内流离失所者，以帮助他们返回或重新定居和重新融合。”

²⁶ 参考《国内流离失所调解员行动指南》(布鲁金斯—伯尔尼国内流离失所项目/美国和平研究所，2009年)；另见安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议。

- 纳入反映国内流离失所者需求和合法权益的流离失所特别权利和保护
- 指明相关行为体在国内流离失所者方面的作用和义务
- 指明实施进程，包括国内流离失所者的参与

52. 在无法启动或者没有正式和平进程的情况下，社区和解和建立信任机制常常是必要的，特别是在国内流离失所者和常住人口、或者国内流离失所人口中的不同群体被认为曾与冲突双方有关系、但现在并肩生活的地方，更是必要的。此外，当国内流离失所者寻求在存在围绕土地或谋生机会等稀缺资源竞争的社区融入或重新融入时，可能需要建立冲突解决机制，以解决争端。²⁷

五. 以什么标准确定在多大程度上实现了持久解决？

53. 可以使用下列 8 个标准来确定在何种程度上实现了持久解决：(a) 平安和安全；(b) 适足的生活水准；(c) 获得谋生手段；(d) 归还住房、土地及财产；(e) 获得证件；(f) 家庭团聚；(g) 参与公共事务；以及(h) 获得有效补偿和诉诸法律。

54. 有必要根据具体情况和背景，实行这些标准。此外，这些标准是相互关联和重叠的(例如，退还土地对生计和适当的生活水准有积极影响)。如上所述，这 8 个标准的基石是不歧视原则，即既不得因流离失所原因、也不得因其他理由歧视国内流离失所者。²⁸

55. 鉴于许多流离失所情况的复杂性和存在的挑战，这些标准往往可能是在中期难以达到的理想。因此，这些标准应被视为衡量实现持久解决进展的基准。

A. 长期平安和安全

56. 在国家和地方当局提供有效保护的基础上，已获得持久解决的国内流离失所者享受人身平安和安全。这包括保护免受起初导致流离失所或者可能导致新流离失所的威胁。对获得持久解决办法的国内流离失所者提供的保护的有效性，不得低于对该国未受流离失所影响的人口或地区的保护。

57. 尽管常常无法实现绝对平安和安全，但国内流离失所者在返回家乡或另地定居后，决不能成为袭击、骚扰、恐吓、迫害或任何其他形式的惩罚性行动的目标。此外，必须保护他们免遭地雷、未爆弹药、小武器或其他暴力行为伤害。流离失所及其社会后果也会使妇女、男孩及女孩更容易遭受剥削、家庭内部暴力或性暴力伤害，对此必须加以解决。

²⁷ 关于资源的竞争也是灾后局势所特有的。在这种局势中，经常需要解决冲突机制。

²⁸ 见上文，第 21(g)段。

58. 获得持久解决办法的国内流离失所者也享有行动自由。他们可以自由离开他们定居的地区、返回家园或者再回来。虽然为保护根本利益或其他人的自由，可以临时对某些行动实行限制(例如在紧张安全局势中实行宵禁)，但它们不得是歧视性的或随意的。例如，只对国内流离失所者实行行动限制，或只在他们居住的地区而不在一般常住人口居住的地区实行行动限制，将对国内流离失所者实现持久解决构成严重障碍。

59. 在灾害易发地区返回家园或定居的情况下，必须采取减少灾害风险的措施(早期预警、防范、缓解及适应措施)，以尽可能和合理地减少自然或人为灾害所引起的风险。在许多情况下，重建流离失所之前的状况是不够的，因为它不能提供足够的保护。相反，国家和地方当局及捐助方应该准备作出重大投资，以“重建得更好”。国家和地方当局需要采取措施，减少国内流离失所者和全体人口遭受复发性自然灾害或二次灾害的脆弱性。

60. 努力促进可持续的谋生手段和保护环境(如造林方案)，可以帮助避免自然灾害成为人为灾难。

61. 在虽然采取了一切必要和合理的减少灾害风险措施、但仍然无法保障最低安全的地方，作为最后选择，可以要求国内流离失所者到提供相似生活环境的另一地区永久定居。²⁹

62. 获得持久解决的国内流离失所者，可以充分和不受歧视地使用国家和地方保护机制，其中包括警察、法院、国家人权机构及国家灾害管理服务部门。国家和地方当局承担确保国内流离失所者免受人身平安和安全危险的主要责任。他们必须向国内流离失所者提供保护，特别是通过满足他们的特殊保护需求。虽然在农村地区或在受到冲突或严重灾害影响的过渡中国家，可能尚未充分建立或重新建立执法和司法系统，但国内流离失所者享受与地区常住人口相同的使用国家和地方保护机制的机会是重要的。在返回家园、另地定居或者当地融入的地区，应把建立或重建有效力的法院和警察作为优先事项。

63. 经历了冲突或重大自然灾害的国家，在建立平安和安全方面，可能临时需要国际社会支助。一个逐步移交过程，最终国家和地方当局承担全部保护责任，会促进持久的保护。没有移交战略，依赖于国际行为体、即维持和平部队的继续存在提供的保护，一般是不会持久的。

64. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在实现平安和安全上取得进展的指标是有益的：³⁰

²⁹ 见上文，第 31-33 段。

³⁰ 这些指标是举例性质的。视实际情况而定，其中一些可能有相关性的，而其他则没有相关性。本框架的用户还必须决定，在多大程度上，可合理地达到一些指标定量数据要求。在这方面，另见上文第 45 段。

- 在国内流离失所者返回家园或另地定居的地区的主要道路、居住地区及耕地上，地雷和未爆弹药清除程度。
- 检查站或其他特殊保安措施减少程度。
- 对国内流离失所者没有任何歧视性的或武断的行动自由限制。
- 在前战斗人员解除武装、复员及重返社会方面取得进展。
- 与全国平均水平或流离失所之前当地的情况相比，在国内流离失所者返回或另地定居地区的警察局和法院及部署的训练有素的警察和司法人员数量。与常住人口相比，国内流离失所者获得警察和司法机构服务的可能性。警察在国内流离失所者所居住的地区巡逻的频率。
- 关于国内流离失所者因为国内流离失所者身份或少数地位遭受暴力或恐吓的举报次数。
- 与常住人口、流离失所前状况及全国平均水平(视情况)相比，国内流离失所者遭受暴力罪行的情况。
- 自发和自愿返回特定地区的持续程度。
- 面临自然灾害风险的人数的减少情况。
- 为减少未来灾害风险采取的措施。
- 寻求持久解决的国内流离失所者对平安和安全的看法。³¹

B. 不受歧视地享有适足生活水准

65. 获得持久解决的国内流离失所者不受歧视地享有适足生活水准，其中至少包括住房、医疗服务、食品、饮水及其他生存手段。适足生活标准要求，国内流离失所者在可持续的基础上适足地获得基本数量的：

- 基本食物和饮用水
- 基本收容住所和住房
- 基本医疗服务，包括性侵犯后的护理和其他生殖医疗服务
- 卫生设施
- 至少初级教育³²

³¹ 国内流离失所群体自己如何看待平安和安全，可以帮助确定保护是否有效。然而，必须铭记，长期遭受暴力和不安全可能改变对可以接受的威胁水平的看法。

³² 经济、社会、文化权利委员会认为，每一个《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国义不容辞的最低核心义务是，至少确保每项权利的最小必要水平得到满足：“因此，举例来说，一个缔约国内有较大数量的人被剥夺了基本食品、基本初级医疗服务、基本住所和住房或最基本的教育，显然未能履行其《公约》规定的义务。”见经济、社会、文化委员会，一般性意见3(1990年)，第10段。

66. 在这种情况下，“适足”意味着下列基本物品和服务：

- 考虑到当地情况，受影响人口可以获得的足够数量和质量。譬如，可能需要在包括他们在当地融入、另地定居或返回家园的地区，为寻求持久解决的国内流离失所者重建或新建房屋，但没有流离失所之前的财产。
- 可获得性，即将物品和服务：(a) 无歧视地发给所有需要的人；(b) 每个人，包括弱势群体和被边缘化的群体，都可以安全和容易获得实物和财金手段；以及(c) 使受益者了解。譬如，如果由于灾难之后环境退化或土壤污染，不能提供必要的食物和饮水，无法保障适当生活水准。
- 可接受性，即物品和服务在文化上是适当的，对性别和年龄是敏感的。例如，土著或游牧人在食物或住房上往往有特殊的文化传统。
- 可适应性，即以足够灵活的方式提供物品和服务，使之可以适应国内流离失所者变化的需求。³³

67. 国家和地方当局承担确保满足这些核心需求的主要责任，必须作出必要的预算拨款。在国家资源不足的情况下，它们还应呼吁人道主义和发展行为体协助解决这些问题。

68. 获得持久解决的国内流离失所者能够在与有相似需求的常住人口相同的基础上，获得公共服务，其中包括教育、医疗服务、社会住房及其他福利措施。

69. 在受流离失所影响的地区与该国的其他地区之间存在巨大差异的地方(这可能是紧张局势和流离失所再次发生的根源)，当局和合作伙伴应作出切实承诺，逐步实现国内流离失所者和其他受影响的人口的经济、社会及文化权利。在许多情况下，“重建得更好”和解决流离失所的根源是必要的，以确保解决是持久的。

70. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在取得适当生活水准上取得进展的指标是有益的：

- 有向国内流离失所者提供必要的食品、饮用水、基本住房及基本医疗服务的支助方案
- 营养不良或无家可归的国内流离失所者的估计数目
- 视情况，与常住人口、流离失所前情况或全国平均水平相比，没有获得基本食物、饮用水、基本住房或基本医疗服务的国内流离失所者的比例

³³ 见经济、社会、文化委员会，一般性意见 4(1991 年)：适当住房权(《公约》第十一条第一款)，第 8 段；一般性意见\第 12(1999 年)：适足食物权(第十一条)，第 8-13 段；一般性意见 15(2002 年)：水权(《经济、社会、文化权利国际公约》第十一和第十二条)，第 12 段。

- 视情况，与常住人口、流离失所前情况或全国平均水平相比，至少获得有适当条件和质量的初级教育的国内流离失所儿童的比例
- 没有阻止国内流离失所儿童上学的法律和行政障碍
- 复学的国内流离失所儿童占中断学业的国内流离失所儿童的比例
- 视情况，与常住人口、流离失所前情况或全国平均水平相比，在拥挤的收容住所/住房居住的国内流离失所者比例
- 与有相似需求的当地居民相比，国内流离失所者在获得公共服务、支助或国外汇款上，没有面临具体障碍

C. 获得谋生手段和就业

71. 找到持久解决办法的国内流离失所者也有机会获得就业和谋生手段。国内流离失所者可以得到的就业和谋生手段必须让他们至少满足其核心的社会和经济需求，³⁴ 特别是如果这些不是公共福利方案所保障的。

72. 除此之外，获得谋生手段是一个相对性措施。重返社会现象常常发生在影响包括国内流离失所者在内的所有人口的脆弱经济和高失业情况下。国内流离失所者不是总能够获得就业，或恢复以前的谋生手段。然而，国内流离失所者不得面临阻止他们在与常住居民相同基础上获得就业和谋生手段的障碍(譬如，国内流离失所者搬迁到一个偏远地区，没有负担得起的前往当地劳动力市场的交通工具)。

73. 可能需要采取积极的优惠措施，帮助国内流离失所者学习新专业知识，适应新谋生手段，学习新技能(例如，来自农村地区的国内流离失所者在城市环境融入或国内流离失所者长期被排除在劳动市场之外)。有为被当局强迫从高风险地区搬迁的国内流离失所者提供替代谋生手段机会的特殊义务。³⁵

74. 应尽量保留国内流离失所者在流离失所期间曾有的机会。当流离失所持续很长时间，或者涉及从农村向城市过渡时，往往改变国内流离失所者社区内的社会动态。妇女和年轻的成年人可能有在原籍没有的教育或就业机会。

75. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在提供就业和谋生手段上取得进展的指标是有益的：

- 国内流离失所者没有面临常住居民没有的从事就业或经济活动的法律或行政障碍

³⁴ 见上文，第 65-70 段。

³⁵ 见上文，第 31-33 段。

- 视情况，与常住人口、流离失所前情况或全国平均水平相比，国内流离失所者的失业情况
- 视情况，与非流离失所人口相比，国内流离失所者就业的种类和条件，包括非正规市场就业率和达到劳动法律标准的可能性，如最低工资标准
- 与常住人口、流离失所前情况或全国平均水平相比，国内流离失所者的贫困水平

D. 归还住房、土地及财产的有效和可以利用的机制

76. 不管他们是返还家园、选择当地融入、还是另地定居，³⁶ 已获得持久解决的国内流离失所者为及时收回自己的住房、土地及财产，可以利用有效的机制。这些标准不仅适用于所有住宅、农业及商业财产，而且也适用于租赁协议和租约。物归原主或获得赔偿的权利，适用于丢失了住房、土地及财产的所有权、租赁权或其他拥有权利的所有国内流离失所者，包括男子、妇女及儿童，不管他们是否有在无争议的单纯使用或占有基础上的正式或非正式的产权或权利(譬如，从非正规住区被强行流离失所的人)。它还包括应该继承去世家庭成员财产的人(如孤儿)。需要特别关注对自己的土地有特殊依恋的人，如土著人。

77. 住房、土地及财产归还原主及有关补偿过程，可能是复杂而耗时的。没有必要等这一进程完全结束之后，才可以说国内流离失所者已经找到持久解决办法。决定性因素是，他们有可以利用的负责财产归还原主和赔偿的有效机制(其中包括必要时的免费法律支助)，并能够在过渡时期平安和安全地居住。在某些情况下，建立归还原主和赔偿机制(如土地索赔委员会)是适当的；在另外情况下，现有机制，包括传统的财产纠纷解决机制，可能有能力有效公正地处理案件。

78. 解决住房、土地及财产权利问题，需要全面考虑问题。原则上，归还原主是首选的补救措施。但在某些情况下，在权衡不同利益之后，补偿流离失所所有者，而不是归还他或她的财产，可能会更公平。应为在流离失所过程中租借权利受到损害的人，找到适当的解决方案。应为临时占用国内流离失所者财产并面临在财产归还原主过程中被赶出的人，找到替代解决办法，特别是如果他们自己也是国内流离失所者，是好意的占用(譬如，占用者与国内流离失所者业主之间通过谈判达成租约)。

79. 需要特别注意妇女和儿童在获得所有权的承认或获得财产上可能面临的问题，尤其是在有妇女或儿童继承财产的法律障碍的地方。应优先处理国内流离失

³⁶ 《指导原则》原则 29(2)指出主管当局在归还财产和赔偿上的责任。

关于详细指导方针，见《机构间归还难民和流离失所者住房和财产手册》。《实施“皮涅罗原则”》，2007年3月，载于 www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf。

所者中特别弱势的群体的要求(例如,有许多孩子的家庭,或居住在破旧的集体中心的国内流离失所者)。

80. 需要对国家法律进行审查,必要时进行修正,以确保国内流离失所者不会因为不公正地实施关于遗弃或违法占有财产的法律规定而丧失财产权利。最后,应努力确保系统地执行有利于国内流离失所者收回财产的决定,并注意在国内流离失所者收回住房、土地或财产之后保障他们的平安、安全和重新融入社会。必须保证没有财产权利的返还家园者和在自己不拥有财产的地方当地融入或定居的国内流离失所者可以获得基本住所和住房。³⁷

81. 想要回到自己已被摧毁的住房的国内流离失所者能够重建住房,或者在可能情况下得到替代住房。在某些情况下,当局将有重建房子的法律义务,因为它们对毁坏负责(例如,在违反国际人道主义法的军事行动期间,或由于当局未能采取必要和合理的减少灾害风险措施,房屋遭到毁坏)。在其他情况下,虽然没有法律意义上的义务,但仍然必须重建返回者住房,以实现提供适当生活水准的持久解决。³⁸

82. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据,将下述视为在保护住房、土地和财产权利上取得进展的指标是有益的:

- 有有效的和可使用的解决与流离失所有关的住房、土地及财产纠纷的机制,采取步骤应对落实住房、土地及财产权利最常见的挑战
- 土地和财产索赔已经得到解决和落实的国内流离失所者比例;尚待解决的索赔数量;预计解决剩余索赔所需时间
- 视情况,与常住人口或全国平均水平相比较,没有获得适当住房的国内流离失所者比例,随着时间推移减少这一比例³⁹
- 国内流离失所者被毁坏或损害的住房得到适当修复的比例;需修复的剩余房屋数量和估计所需时间⁴⁰
- 国内流离失所者可以在与常住人口相同基础上,为修复或改善住房、土地或财产,享受支持方案(包括获得借款)

83. 在一些情况下,有必要查看下述4个标准,以确定在何种程度上实现了国内流离失所者的持久解决。

³⁷ 也见上文,第65-70段。

³⁸ 同上。

³⁹ 这也是一个衡量适当生活水准的有用的指标。(见上文,第70段)。

⁴⁰ 这一指标对于前面一节的也是重要的(适当生活水准)。

E. 不受歧视地获得个人证件和其他证件

84. 实现了持久解决的国内流离失所者可以获得个人及其他证件，获取公共服务、收回财产及物品、投票或用于与持久解决相关的其他用途需要的证件。⁴¹ 在流离失所的过程中，人们往往丢失享有和行使法定权利的证件，如护照、个人身分证、出生证明、结婚证、选民身分证、契约、学业记录、专业或学术证书及社保卡。在另外情况下，国内流离失所者可能从未有过证件，或者证件未被承认，这成为他们寻求持久解决办法中的一个特殊问题(例如，在城市里的国内流离失所者希望当地融入，但没有出生证明或国家身份证，不能申请工作)。

85. 国家或地方主管当局需要在不附加任何不合理条件(例如要求一个人为了获取证件而返回惯常居住地区)的情况下，为新证件的颁发提供方便，或者补发在流离失所期间丢失的证件。妇女与男子享有获得证件的平等权利，妇女都有权获得以自己的名称颁发的证件。⁴² 也必须向与家人失散和无人陪伴的儿童提供他们的证件。

86. 在领土分割控制的地方，需要找到证件的实际解决办法。譬如，国家当局可以在不暗示法律承认事实上的当局的情况下承认其所提供的关于一个人身份的初步推定事实证明文件。

87. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在确保获得证件上取得进展的指标是有益的：

- 国内流离失所的妇女和男子在获得(更换)出生证明、国民身分证、选民身分证或其他有关个人证件上，没有面临任何法律或行政障碍
- 考虑到当地情况，更换证件的机制是可以使用的和使用得起的
- 视情况，与常住人口、流离失所之前的情况或全国平均水平相比，没有出生证、居民身份证或其他与当地情况有关的个人证件的国内流离失所者的比例
- 在领土分割控制的地方，政府和事实上的当局相互接受证件

⁴¹ 证件权利对其他人权的重要性是不言自明的，例如在法律面前得到承认的权利(《世界人权宣言》，第 6 条)，出生之后立即登记的权利(《儿童权利公约》第 7 条)，财产和住房权利(《世界人权宣言》，第十七条和第二十五条)，受教育权(《世界人权宣言》第二十六条)，等等。另见《指导原则》原则 20(2)。

⁴² 《指导原则》原则 20(3)指出：“妇女和男子应有同等的权利取得这种必要的文件，并有权以她们自己的名义取得这种文件。”

F. 家庭团聚

88. 希望与失散的家人团聚的国内流离失所者已经与失散的家人团聚，可以一起寻求持久解决办法。流离失所导致离散的家庭应尽快团聚，特别是在涉及儿童、老年人或其他易受伤害的人的情况下。在领土被分割控制的地方，尽管有诸如关闭边界等障碍，国家和事实上的当局应进行务实合作(如通过人道主义行为体或其他公正的中介机构)，允许家庭团聚。

89. 对于无人陪伴或与家人失散的儿童，家庭团聚一般符合他们的最佳利益。然而，在支持团聚之前，必须对是否会或可能会使儿童受剥削、虐待或忽视作出评估。除其他外，这一评估应基于已经由国家或地方主管当局核实的信息。如果有合理的理由相信家庭团聚会或可能会使儿童面临风险，需要对家庭团聚是否符合儿童的最佳利益作出最佳利益决定。在找到儿童的家庭之前，当局有责任保护儿童。

90. 尽早进行适当查找，以确定失踪亲属的命运和下落，并将调查进展和成果告知近亲。在某些情况下，尽管主管当局和人道主义行为体作出最大努力，可能仍然找不到失踪的亲人。在这种情况下，可能有必要建立专门法律程序，使近亲属可以加速获得退休金和家庭财产，将无人陪伴和失散儿童的护理安排合法化和正规化，尽可能避免把他们安置在收容所。

91. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视作为在家庭团聚上取得进展的指标是有益的：

- 处理失散家庭团聚的机制已经到位。没有行动限制阻止家庭团聚。
- 尚未与家人团聚的国内流离失所儿童或者其他未独立的人的数量。
- 由于缺少家庭成员或其他供养者，没有获得财产或养老金的人数。
- 需要作出最佳利益决定但还没有作出此决定的无人陪伴或者与家人失散的国内流离失所儿童数量。

G. 不受歧视地参与公共事务

92. 获得持久解决的国内流离失所者，能够在与常住人口相同的基础上，在各个层面行使参与公共事务的权利，不因他们的流离失所而受歧视。⁴³ 这包括自由结社、平等参与社区事务、选举和被选举及在所有公共服务部门工作的权利。在许多情况下，这需要在返回家园、当地融入或另地定居之前，采取特别措施。在大量国内流离失所者尚未返回家园的地方，可能有必要在国内流离失所者所在地进行选民登记和实施教育方案，为缺席选举作出规定，或设立特别投票站。

⁴³ 《指导原则》原则 29(1)规定：国内流离失所者“有权充分、平等地参与各阶层的公共事务，并有权利平等地享受公共服务。”(见《指导原则》原则 22(d))。

93. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在参与公共事务上取得进展的指标是有益的：

- 国内流离失所者没有面临常住人口没有面临的阻止他们投票、当选或在公共服务部门工作的任何法律或行政障碍
- 视情况，与常住人口或全国平均水平相比，有资格和已登记投票的成年国内流离失所者的比例
- 与常住人口或全国平均水平相比，参加选举的成年国内流离失所者的比例
- 与国内流离失所者在总人口中的比例相比，国内流离失所者占公务员和选出官员的比例

H. 获得有效补救和诉诸法律⁴⁴

94. 包括任意流离失所⁴⁵ 在内的违反国际人权或人道主义法行为受害者的国内流离失所者，必须可以充分和不受歧视地获得有效的补救和诉诸法律，视情况，包括可以使用现有过渡司法机制、获得赔偿及了解有关违反行为的原因。

95. 国际人权法的违反行为和国际人道主义法的严重违反行为的所有受害者都有获得有效补救的权利⁴⁶，当然国内流离失所者在这方面也不例外。有效的补救措施包括平等和有效地获得司法救助；为遭受的损失获得充足、有效和迅速的赔偿；以及获得与违反行为和赔偿机制有关的信息。⁴⁷

96. 确保对导致流离失所或在流离失所期间发生的国际人权和人道主义法的违反行为采取有效的补救措施，可能会对国内流离失所者的持久解决前景产生重大影响。不对这种违反行为确保采取有效补救措施，可能会导致进一步流离失所的风险，阻碍和解进程，在国内流离失所者中制造一个长期不公正或歧视感，从而破坏持久解决的实现。因此，为国内流离失所者确保公正待遇，是长期和平与稳定的一个重要组成部分。

97. 因此，在某些情况下，为实现持久解决，有必要通过追究肇事者的责任，向受害者提供正式意义上的赔偿(包括补偿)和(或)提供关于流离失所的原因的信

⁴⁴ 也见关于归还住房、土地及财产的第 76-82 段。

⁴⁵ 《指导原则》原则 6 阐述保护免受任意迁移的权利，提供了并非详尽的任意迁移情况清单。

⁴⁶ 见《公民权利和政治权利国际公约》，第二条，第 3 款，和《世界人权宣言》，第八条。虽然国际人道主义条约法律没有阐述这一权利，但大会第 60/147 号决议通过并向成员国建议的《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，承认了这一权利。

⁴⁷ 《补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 12 段。

息，正式处理过去的侵犯。如果国内流离失所者是战争罪或危害人类罪受害者，他们继续面临来自侵犯或虐待肇事者的危险，或者他们自己觉得必须正式伸张正义使他们能够在身体、社会及情感上克服流离失所的经历的情况下，这将是特别重要的。

98. 赔偿可包括：旨在恢复任意流离失所之前的状况的物归原主；对经济上可以估量的损害进行赔偿；康复(包括医疗和心理护理)；以及满意，在通过物归原主或赔偿不能修复侵犯行为时，必须给予满意，⁴⁸ 可以采取公开承认侵犯、正式道歉或对个体肇事者采取司法行动等形式。⁴⁹ 赔偿必须充分处理国内流离失所者所遭受的具体权利侵犯行为，注意其性质、严重程度、规模和形式。在某些情况下，简单的、行政的、非官僚程序(例如：不同类型的资产损失的赔偿标准数额)可能比过于复杂的程序更合适。

99. 在流离失所期间或之后得到人道主义和发展支助，并不等于赔偿，尽管其公正和公平的分配可以促进社区和解和预防冲突。有多种确定流离失所原因的方式，包括通过真相调查委员会。任何时候都必须遵守国家或国际法律关于对国际罪行限制赦免的规定。

100. 在发生灾害或者非国家行为体犯下严重罪行的情况下，当局可能仍因为未提供足够保护而承担责任。在其他情况下，尽管当局尽了最大努力进行保护，但非国家行为体对国内流离失所者犯下罪行。即使在这种情况下，当局仍需要根据正当保障程序和其他人权义务，采取一切可能的步骤，确保对肇事者追究责任，提供赔偿。这可能需要采取创新措施，例如：没收和再分配在任意导致他人流离失所中获得巨大个人利益的肇事者的资产，或要求当地肇事者帮助国内流离失所者重建被毁坏的房屋和相关基础设施。

101. 需要将现有的补救办法充分通知国内流离失所者，包括妇女、儿童(根据年龄和成熟程度)及有特殊需要的人或有可能被边缘化的人，他们应参与补救办法的设计、实施及评估。

102. 应该以国内流离失所者能够理解的语言和方式，分发关于现有补救办法的信息。有关机构应该在地理、文化及经济上是可以利用的。提供补救的机制必须足够简单，允许所有受害者不论教育、社会地位、性别、年龄等情况都可以利用，并考虑到国内流离失所者面临的具体障碍，如证件丢失、心理创伤及关于进一步遭受伤害的忧虑。机制也必须是对冲突有敏感认识的，机制设计为避免在受害人之间制造分裂，或避免加强现有的社会和经济不平等。

⁴⁸ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》(见大会第 53/86 号决议)，第 37 条。

⁴⁹ 参考《补救和赔偿权利的基本原则和导则》(大会第 60/147 号决议)，第 19-22 段。另见《国家对国际不法行为的责任条款草案》(大会第 53/86 号决议)，第 34-37 条。

103. 让国内流离失所者参与，也有助于提供更强的正义和尊严感，有助于重新弥合受害者与国家之间的关系。

104. 虽然国家和地方当局在向国内流离失所者提供关于所受侵犯有效的补救措施上负有主要责任和义务，它们可以要求国际行为体支持。在推动司法救助、有效补救措施、协助各国履行其义务、对国内流离失所者进行权利培训及在协助国内流离失所者适当参与有关措施的设计和和实施等方面，人道主义和发展行为体可以符合重要作用。各行为体必须仔细分析发生的违犯行为的类型、性质及模式、当地政治和社会背景及国内流离失所者和其他受害者的特殊愿望。

105. 根据流离失所的类型、当地情况及可以获得的数据，将下述视为在赔偿上取得进展的指标将是有益的：

- 存在可以利用的、有法律授权及实际能力的机制，向国内流离失所者提供关于所遭受的侵犯的有效补救措施，包括非国家行为体犯下的侵犯行为
- 认为所受侵犯已经得到有效补救和恢复了公正感的国内流离失所者的比例
- 确定的与流离失所有关的严重侵犯人权或严重违反人道主义法并导致有效和充分的赔偿的案件数量和比例。