

关注境内 流离失所 问题

未来的愿景

联合国秘书长境内流离失所
问题高级别小组的报告



联合国

联合国秘书长境内流离
失所问题高级别小组

关注境内 流离失所 问题

未来的愿景

联合国秘书长境内流离失所
问题高级别小组的报告

查阅报告可登录：<https://internaldisplacement-panel.org>

网址：<https://www.un.org/internal-displacement-panel/>

推特：[@IDPs_Panel](#)

版权 © 联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组

2021 年 9 月

鸣谢

文案编辑：大卫·麦克德维特 (David McDevitt)

平面设计：黛安·布罗德利 (Diane Broadley)

免责声明：本报告中表达的观点系作者自己的观点，不一定反映联合国秘书长、联合国秘书长办公厅或联合国的看法。本出版物中使用的名称和材料的编排，并不意味着联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

目 录

前言	ii
高级别小组成员	iv
1. 一场全球性危机	1
2. 持久解决办法势在必行	6
2.1 加强政府的政治意愿、能力和行动	11
2.1.1 将解决办法作为国家自主的整体政府优先事项	11
2.1.2 政治意愿是关键，应该加以推动	16
2.2 确保全社会全力以赴	19
2.3 更好地利用私营部门的能力	22
2.4 使联合国有的放矢并负责寻求解决办法	25
2.5 利用国际融资	29
2.6 加强境内流离失所数据的有效利用	32
3. 加强预防	35
3.1 解决流离失所的驱动因素，降低流离失所风险	37
4. 改善保护和援助	42
4.1 提高对境内流离失所者和收容社区的保护和援助的质量	46
5. 后续行动	49
附件	52
附件1: 联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组的背景	53
附件2: 完整的建议清单	56
附件3: 境内流离失所问题全球和区域行动的关键里程碑	62
词汇表	63
尾注	66

前 言

我们于 2020 年 2 月在瑞士日内瓦举行的成立会议上开始了作为联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组的工作。当时我们并不知道，世界即将发生变化。仅仅几天后，世界卫生组织宣布 COVID-19 为全球大流行。为了保护自己和家人的安全，我们中的许多人呆在家里，限制自己的行动。然而，对于数以千万计的其他人来说，战争、暴力和灾难的威胁，或者各种因素的悲剧性组合，都超过了病毒带来的风险。对他们来说，呆在家里不是个办法。逃跑是寻找安全的唯一途径。

在我们向秘书长安东尼奥·古特雷斯提交报告时，境内流离失所危机仍在继续，甚至有所深化。这份报告的标题——“阐明境内流离失所问题：展望未来”——反映了推动我们工作的两个主要关注点。首先，在过去十年中，境内流离失所问题基本上已经从国际议程上消失了。尽管《2030 年可持续发展议程》承诺“不让任何一个人掉队”，但境内流离失所者在国家、区域和国际各级往往被忽视和边缘化。其次，一切照旧的做法显然是不可接受的。必须在预防、应对和解决境内流离失所问题方面取得具体和可衡量的改进。

我们决定首先关注数百万长期流离失所的人，并关注帮助他们找到持久解决办法这一当务之急。我们主要关注的是，国家在何种情况下在解决境内流离失所问题上体现出一定程度的意愿。我们坚信，通过加倍努力支持这种情况下的解决办法，有可能为数百万境内流离失所者、收容社区和受流离失所影响的国家实现突破。然而，要实现这种突破，就需要从根本上改变目前寻求解决办法的方针。除其他因素外，必须远比以往更加重视与政府系统合作并通过政府系统确保境内流离失所者和收容社区得到他们理应得到的国家的保护和支持。

要执行这一方针，就需要改变国家和国际行为者的思维方式、工作方法和体制安排。必须把国家自主权、责任和问责放在首位，各国必须承认境内流离失所者和收容社区是其本国拥有权利的公民和居民。有必要不仅仅将境内流离失所问题视为一种人道主义危机，而是认识到它与治理、发展、人权与和平等更广泛的挑战直接相关。它还与气候变化、城市化和脆弱性等相互关联的现实密切相关。在这方面，必须让发展、和平和减少灾害风险的行为者更早、更系统、更全面地参与进来，还必须更好地利用私营部门和民间社会的能力。这些努力必须依托强有力的数据和证据。所有这些努力都需要充足的资金。

我们坚信，面向这一方向的转变将对境内流离失所者、受流离失所影响的社区及其本国产生变革性影响。在解决方案方面取得进展，还可以释放应对紧急情况急需的能力和资源。然而，为了真正应对各种流离失所挑战，还需要专门关注加强预防和改善保护和应对措施。

对全球境内流离失所危机做出重大改善并非易事。在众多挑战中，COVID-19 大流行的影响继续明显存在，并可能进一步降低境内流离失所问题在全球优先事项清单上

的排序。而且可能会更加难以激励各国、联合国、其他政府间组织和非政府组织以及国际金融机构改变工作方式，将解决境内流离失所问题作为一个紧迫的优先事项。

然而，境内流离失所问题太重要了，不容忽视。只要共同努力和增强变革势头，就可以克服这场危机。境内流离失所者、收容社区和各国政府必须能够依靠国际社会的坚定承诺。

这份报告是广泛协商、投入和审议的成果。我们非常感谢所有为这一努力做出贡献的人。我们首先最诚挚地感谢与我们分享经验、挑战和愿望的境内流离失所者和收容社区成员。我们还感谢各国、联合国实体、非政府组织、国际红十字和红新月运动、私营部门领导人、国际金融机构代表、研究人员和其他方面提供宝贵见解、分析和建议。我们感谢加拿大、丹麦、欧洲联盟、德国、爱尔兰、挪威、瑞典、瑞士和美国提供捐款满足本进程的资金需求。关于支持小组工作的核心团队，我们非常感谢我们尊敬的专家顾问在整个过程中与我们密切合作，并感谢小组秘书处的不懈支持。

对于联合国秘书长，我们感到荣幸的是，你赋予我们如此重大的责任。我们希望，我们没有辜负大家对本小组的期望，我们的报告有助于推动境内流离失所问题——尤其是境内流离失所者的生活——未来得到更好的解决。

费德里卡·莫盖里尼，共同主席

唐纳德·卡贝鲁卡，共同主席

2021 年 9 月

高级别小组成员

费德里卡·莫盖里尼, 欧洲学院院长、欧洲联盟外交与安全政策前高级代表、欧盟委员会前副主席(共同主席)。

唐纳德·卡贝鲁卡, 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金主席、卢旺达前财政部长、非洲开发银行第七任行长(共同主席)。

保拉·加维里亚, 康柏基金会主任, 哥伦比亚受害者股前股长和哥伦比亚总统人权事务前顾问。

佩尔-黑根斯, 宜家基金会首席执行官。

纳赛尔·朱达, 约旦哈希姆王国参议员、前副首相和前外交大臣。

米提库·卡萨·古蒂勒, 埃塞俄比亚联邦民主共和国国家灾害风险管理委员会专员。

波琳·里亚克, 伦拜克科技大学社会学教授兼学术事务副校长, 南苏丹苏德研究所所长。

西马·萨马尔, 联合国秘书长调解问题高级别咨询委员会成员, 前总统特使和阿富汗独立人权委员会前主席。



第一章

一场全球性 危机

也门亚丁克拉塔尔街区被联军空袭摧毁，2018年11月。

资料来源：人道协调厅 /Giles Clarke

1. 一场全球性危机

每年，世界各地的人们都面临着冲突、暴力、灾害和气候变化的破坏性影响。数千万人逃离家园，但从未越过国际边界。这些人被称为境内流离失所者，占当今全球流离失所者的绝大多数。

到 2020 年底，有 5,500 万人处于境内流离失所状态，这一数字令人震惊。¹ 虽然一些地区受到的影响比其他地区更大，但没有一个国家能幸免于流离失所的风险。妇女和女孩占世界境内流离失所者的一半以上，² 500 万境内流离失所者患有残疾，³ 估计 260 万人是老年人。⁴ 超过 3,050 万人是儿童和青年。⁵

毫无疑问：这是一场全球性危机。

这是一场由三个引人注目的特点决定的危机。首先，境内流离失所者的数量持续攀升。⁶ 虽然有关灾害所致流离失所的历史数据有限，但冲突背景下的数据描绘了一幅严酷的景象：在过去 20 年里，因冲突和暴力而在境内流离失所的

总人数增加了一倍多。⁷ 2020 年底的人数超过 4,800 万，是有史以来最高的。⁸

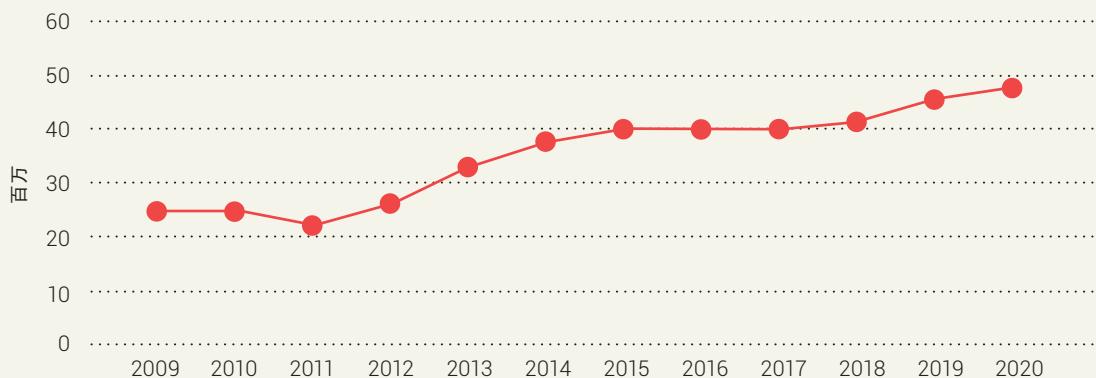
人数增长的一个主要原因是每年数百万人被迫逃离家园，导致新的流离失所。推动这一趋势的因素有很多。冲突和暴力继续在世界各地肆虐，经常让平民别无选择，只能逃离以保护自己和家人。⁹ 灾害和气候变化的不利影响是另一个主要驱动因素，也是每年大多数新的境内流离失所的原因。¹⁰ 犯罪和帮派暴力、迫害和侵犯人权，以及特大型发展项目¹¹ 的影响，都进一步加剧了流离失所，而切尔诺贝利和福岛核事故等技术灾难也使民众永久流离失所。许多这些威胁中相互交叉并相互加剧。

境内流离失所者人数仍然居高不下，因为数百万人陷入长期流离失所状态。¹² 许多境内流离失所者无法重建安全和持久的家园，因为使他们流离失所的冲突仍然持续，看不到结束的迹象。¹³ 在某些情况下，第二代甚至第三代儿童在出生时就流离失所，长大后从来不知道自己家

图 1

按年份分列的冲突和暴力引发的境内流离失所者总数

资料来源：境内流离失所问题监测中心



庭的原住地。虽然灾害所致流离失所通常被视为一种短期现象，但现实情况是，这种流离失所也可能变成长期现象。根据一项分析，截至2020年底，估计有700万逃离灾害的人仍处于境内流离失所状态。¹⁴

这场危机的第二个决定性特征是人权遭到严重侵犯和人们蒙受深重苦难。正如境内流离失所者人权特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达马利所指出的那样：“境内流离失所的经历往往包括流离失所之前、期间和之后发生的大规模侵犯和践踏人权行为；在境内流离失所者仍处于流离失所状态时，甚至在他们实际返回家园、实现了当地融合或在其他地方定居之后，这些行为的后果仍将继续存在。”¹⁵ 境内流离失所者被迫背井离乡，被断绝谋生之路，与他们的支持网络和家人分离。即使在相对“安全”的流离失所情况下，许多人仍生活在危险的条件下，并继续面临重大风险和对其权利的侵犯。妇女和女孩面临更多的性暴力和性别暴力，包括攻击、虐待、早婚和强迫婚姻以及性剥削。¹⁶ 儿童失去接受正规教育的机会，可能更容易被帮派或武装团体招募、被激进化、被贩运和采取消极应对策略。¹⁷ 境内流离失所者往往缺乏生计，属于粮食最不安全的群体。大多数人住在难民营之外和城市地区，是最贫穷的人群，缺乏安全的住房，¹⁸ 面临着广泛的健康、社会和经济风险。¹⁹

使这些挑战进一步复杂化的事实是，境内流离失所者往往无法获得国家援助和公共卫生系统等基本服务²⁰ 以及养老金或失业援助等社会福利。他们可能缺乏公民证件，而这些证件对融入这些系统、申请工作、选举投票或收回住房、土地或其他财产至关重要。²¹ 尤其是老年人和残疾人，往往难以获得有效的援助和支持。²² 在流离失所之前已经被边缘化的人口群体——例如，属于族裔或宗教少数群体或不同性取向或性别取向群体的人——往往面临进一步的羞辱和排斥。²³ 然而，尽管境内流离失所者困难重重，但他们可能会因为害怕当权者而进一步被迫躲藏起来。²⁴ 在所有群体中，被迫逃离家园的经历和生活在动荡不定的流离失所状态下会造成严重的心理痛苦。

框 1

谁是“境内流离失所者”？什么是“境内流离失所”？

根据1998年《关于境内流离失所问题的指导原则》：

“国内流离失所者是被强迫逃离其家园或习惯住处的个人或集体，逃离的原因特别是要避免武装冲突、普遍的暴力、对人权的侵犯或天灾人祸，而这种逃离并没有穿过国际承认的边界。”²⁵

这一描述性定义并不赋予法律地位，因为境内流离失所者有权享有的权利和保障来自于他们是本国公民或居民的事实——尽管一些境内流离失所者事实上是无国籍的，可能难以获得基本权利。然而，必须有一个术语来描述这一群体，因为境内流离失所者通常因其流离失所而具有特定的脆弱性和需求。²⁶

定义中列出的原因旨在提供示例，而不是详尽的列表。“天灾人祸”包括缓发和突发灾难和气候变化的不利影响，以及技术灾害和没有考虑到人权义务的发展项目。

“境内流离失所”涉及境内流离失所现象的各个层面，所涉及的受影响的人不仅仅是境内流离失所者，尤其包括收容社区。

在许多情况下，流离失所是无计划的、任意的，是国家与其公民和居民之间社会契约的破裂——违背了国家保护其人民免受伤害的承诺和义务。正如后面几章将说明的那样，因此从流离失所中恢复也关系到恢复民众对国家的信任和信心。

全球流离失所危机的第三个决定性特征是它对发展、稳定和整个社会的影响。境内流离失所不仅对流离失所者造成破坏，而且也会给收容他们的社区带来压力。大规模长期的流离失所

可能会增加贫困、加剧不平等并使境内流离失所者和收容社区面临更大的健康和安全风险，从而阻碍甚至逆转实现可持续发展目标的进展。²⁷ 在当地经济中，流离失所人口的涌入可能会影响市场，并影响受流离失所影响地区的平均工资和房价。²⁸ 如果境内流离失所者的贫困化和边缘化问题得不到解决，收容社区得不到足够的支持，流离失所也可能加剧脆弱性，造成紧张局势，并为未来的流离失所风险埋下种子。

我们怎么会走到这一步？答案指出了一个令人不安但不可否认的事实：我们未能集体预防、应对和解决境内流离失所问题。

这并不是缺乏专注努力的结果。相反，在过去三十年里，各国、联合国、区域组织和民间社会采取了大量措施来解决境内流离失所问题，并使人们关注这场全球危机。我们制定了全球规范框架，通过了区域和国家法律框架，联合国秘书长责成高级官员领导应对境内流离失所问题。²⁹ 然而，尽管采取了这些措施，境内流离失所危机仍在继续恶化。

我们的结论是，问题的根源要深得多。使我们最感震惊的是缺乏解决境内流离失所问题的政治意愿。太多国家不承认其流离失所的公民和居民或对其承担责任。联合国、捐助国和国际金融机构等也没有作出足够的承诺来克服这场全球危机，特别是在长期流离失所的情况下。

我们认为，有几个相互交织的问题导致了这种政治意愿的缺失。第一，在许多情况下，人们很少认识到在境内流离失所问题上无所作为带来的深远的代价。³⁰ 第二，即使人们了解了行动的重要性并体现了政治意愿，能力差距和行动限制往往会阻碍进展。第三，由于相互竞争的议程，境内流离失所问题往往得不到优先考虑、承认或解决。第四，尽管明确规定了责任，包括国家对其流离失所的公民和居民的最基本的责任，但很少对那些未能妥善应对境内流离失所问题或甚至首先造成流离失所现象的行为者进行追责。

“Covid-19夺走了我所在社区的许多人的生命，使我们的医疗中心不堪重负。这也对我国经济产生了负面影响。”

索马里境内流离失所者：为小组进行的协商

我们还看到，在所有行为者中，境内流离失所仍然主要被视为一个短期的人道主义问题。虽然人道主义组织在拯救生命和减轻痛苦方面发挥了关键作用，但将境内流离失所问题作为国际人道主义行为者事实上的责任的做法，已经背离了各国作为主要义务承担人和解决办法牵头者的义务。这也意味着人道主义—发展—和平关系以及减少灾害风险和适应气候变化方面的其他关键行为者³¹ 没有在预防和可持续解决境内流离失所问题方面发挥自己的作用。

由于这些因素，境内流离失所问题往往在政府政策和计划、联合国战略和指导、发展融资以及公共传播和媒体中被忽视。这种忽视造成了一个恶性循环：境内流离失所者越是无人关注，他们就越得不到优先考虑。而且，他们越是得不到优先考虑，他们就越会陷入被遗忘和被忽视的境地。虽然作为可持续发展目标的一部分，世界承诺“不让任何人掉队”，包括明确承认需要通过实施2030年议程增强境内流离失所者的权能，³² 但境内流离失所问题尚未得到它如此迫切需要的全球关注和行动。

更广泛的国际环境中同时发生的其他全球危机和动态也加重和加剧了境内流离失所危机。在我们工作期间出现的一个此类因素就是COVID-19大流行的迅速蔓延，它在世界各地产生了迅速而致命的后果。数百万人死于这种病毒，估计有9,700万人因大流行的连锁反应而陷入极端贫困。³³ 对于那些居住在拥挤不堪的居住区、很少获得医疗保健、安全网和存款的流离失所家庭来说，危机的综合影响尤其严重。³⁴ 这场危机引发的全球经济衰退也意味着各国政

府不得不在管理公共卫生危机的同时努力维持经济，因此进一步压缩了留给流离失所相关需求的空间。受流离失所影响的国家和传统捐助国都是如此。³⁵ 在脆弱的国家，对日益紧张的资源的争夺日益加剧，加深了新的或重新出现的流离失所的风险。

全球气候危机也将对境内流离失所产生影响，随着人们越来越感受到气候变化的恶劣影响，未来几十年因灾害而流离失所的人数预计将大幅攀升。³⁶ 世界银行的一项分析发现，除非采取紧急行动，否则到 2050 年，仅在世界上三个区域，境内气候移民³⁷ 就可能超过 1.43 亿人。³⁸ 虽然并非所有这些迁移都是被迫流离失所，但这一数字仍然令人震惊。气候变化还将把流离失所的风险扩大到新的地方，包括那些以前没有面临过大规模灾害所致流离失所挑战的国家。³⁹ 然而，并不是所有国家都能同样地感受到气候变化的影响。那些资源较少或更直接暴露于危

险的国家可能面临更严重的影响。在过去 50 年里，萨赫勒地区遭受了严重的干旱和荒漠化。⁴⁰ 在一些小岛屿发展中国家，海平面上升不仅构成流离失所风险，而且构成整个国家可能被淹没或无法居住的生存威胁。⁴¹ 正如秘书长安东尼奥·古特雷斯强调的那样：“限制全球气温上升是气候脆弱国家的生存问题。我们的时间不多了。”⁴²

最后，全球主要大国日益削减对多边主义的承诺，阻碍了流离失所危机的预防和解决。民族主义政治抬头、联合国安理会经常陷入僵局以及对人权和民主准则的承诺受到削弱，所有这些都威胁到国际体系齐心协力解决境内流离失所问题的能力。虽然在解决移民和难民流动问题上达成了一定程度的团结，但将境内流离失所视为国内问题的理念阻碍了责任分担办法的推进，即使在显然需要团结一致的情况下也是如此。



第二章

持久解决办法 势在必行

莫桑比克德尔加杜角，流离失所的母亲和她的孩子。2021年4月。

资料来源：难民署 /Martim Gray Pereira

2. 持久解决办法势在必行

在世界各地，数百万境内流离失所者陷入长期流离失所的境地。他们多年来，有时是几十年来一直处于困境，无法结束流离失所或实现持久解决。我们仔细研究了其中一些情况，并听取了逃离叙利亚冲突、中美洲帮派暴力以及孟加拉国和菲律宾洪水和气旋的个人的意见。在境内流离失所者与我们分享其观点和经验的所有 22 个国家，⁴³ 他们都发出了一个共同的信息：**一天的流离失所就是一天煎熬的日子。** 境内流离失所者需要人们帮助他们找到一个持久的家。

2016 年，联合国秘书长呼吁到 2030 年将新的和长期的境内流离失所现象减少至少 50%。⁴⁴ 随着境内流离失所者人数继续攀升，这一呼吁比以往任何时候都更具紧迫性。当务之急是加大努力，帮助境内流离失所者实现持久的解决办法。这方面的“**持久解决办法**”指的是境内流离失所者能够重新融入社会并达到不再有流离失所相关需求的程度。这是一个循序渐进的长期过程，在找到可持续的解决办法之前，境内流离失所者逐步摆脱流离失所的有害影响。实现解决的办法是，境内流离失所者返回原籍地、融入当地社会或在该国另一个地区定居。⁴⁵ 至关重要的是，正如一项分析所解释的那样：“境内流离失所者的持久解决办法是持久的。如果人们返回家园却不安全，境内流离失所者就没有找到解决办法。如果一个境内流离失所者营地关闭，但境内流离失所者无处可去，他们就没有找到持久的解决办法。”⁴⁶

我们决定主要关注安全局势或灾害影响已经改善到足以解决问题的情况，以及当局表现出一定程度的意愿采取行动解决流离失所问题的情况。我们认识到，几百万境内流离失所者继续陷入被其本国政府拒绝、压迫或迫害的困境，或身处被非国家武装团体控制的地区（正如后面各章节所述，必须以更强的国际政治领导和

问责应对这些情况），但我们认为，必须抓住这个机会，在解决办法可行的地方推动为境内流离失所者取得有意义的进展。

通过加倍努力支持这种情况下的解决办法，包括承认这是“不让任何一个人掉队”的全球承诺的核心，我们相信，对数百万陷入长期流离失所的人来说，可以实现突破。要做到这一点，首先要承认，作为本国公民和居民，境内流离失所者有权决定在哪里定居。我们在与境内流离失所者的协商中发现，他们中大约一半人希望回到自己的故乡，重新回返他们祖传的土地、社区和以前的生计，而另一半人倾向于融入当地社区或在该国另一个地区定居。

与全球城市化趋势相一致，越来越多的境内流离失所者可能会在城市地区定居。尽管精确数据有限，但我们知道绝大多数境内流离失所者已经生活在城镇的非营地环境、农村地区的收容社区和非正式住区。城市境内流离失所问题日趋严重，这一现实要求所有行为者改变应对方法。⁴⁷

各种背景下的重点必须是根据既定规范，为自愿、安全和有尊严的解决办法创造条件。⁴⁸

必须承认所有解决办法都同样合法。虽然回返对许多境内流离失所者来说可能是一个关键的解决办法，但国家和其他行为者必须不再将回返视为固有的最佳或唯一选择。⁴⁹

解决问题的途径对每个人来说都是独一无二的，不同年龄、性别和多样性的人将有不同的经历和需求来塑造这一过程。这些因素必须作为解决境内流离失所问题的基于人权的方法的一部分加以考虑。⁵⁰ 同样，境内流离失所者的保护以及安全、保障和权利也应指导行为者如何与主管部门合作并设计干预战略。⁵¹

境内流离失所者与其他形式的境内和跨境人口流动相互交叉和重叠。⁵²因此，境内流离失所者的解决办法必须与其他群体的解决办法结合起来，特别是与难民、因灾害和气候变化影响而在国外流离失所的人以及回返者的解决办法结合起来。小组鼓励采取全面、整体的流离失所解决办法，考虑到所有这些群体以及流离失所地区和原籍地社区的需求。

根据我们与境内流离失所者的磋商和对长期流离失所问题的研究，我们看到，通常需要在五个核心领域采取行动才能找到解决办法。首先，必须解决阻碍境内流离失所者无论是在原籍地区还是在其他地方建立永久家园的持续安全和安保风险。⁵³在某些情况下，流离失所的最初驱动因素尚未得到解决——剧烈的冲突持续存在，一些地区仍被武装团体控制，或者灾害的持久影响阻止了人们返回或在其他地方定居。危机期间还可能出现新的风险，阻碍人们重新参与社会的能力——例如，流离失所的平民被视为与反对派团体或交战派别有关联，并被当权者拒绝。此外，有些人可能担心未来流离失所的风险，无论是因为受冲突影响的社区仍然存在紧张局势，还是因为灾害风险没有得到缓解。其中每一种风险都需要得到理解和解决，人们才能感到足够的安全来重建自己的生活。

第二，境内流离失所者要重新实现自给自足，就需要工作、谋生以及获得收入和养老金和失业基金等社会保障体系。这一点在我们与境内流离失所者的磋商中得到了强烈的反映。在某些情况下，对生计至关重要的农业用地和资产遭到破坏、污染或仍然无法获得。⁵⁴在其他情况下，境内流离失所者从事以往生计或家庭生计的能力或资源有限，并且无法获得新的就业机会。这种情况尤其常见于第二代或第三代境内流离失所者或境内流离失所者从农村环境迁移至城市环境或从城市环境迁移到农村环境的情况。他们找到的工作可能是不稳定的，通常集中在低技能、非正规或监管不足的部门。⁵⁵

支持恢复生计需要根据所面临挑战的性质采取有针对性的行动。在某些情况下，恢复对原有土地的使用可能就是全部要求，或者境内流离

“工厂和其他提供就业机会的经济项目都被摧毁了。如果人们返回，他们将失业，因为已没有正常运转的经济部门了。甚至枣椰农场也被烧毁了。”

利比亚境内流离失所者；为小组进行的磋商

失所者可能只需要种子或工具等基本资产形式的少量援助。在其他情况下，特别是当境内流离失所者融入当地社会或其他地方定居时，他们可能需要帮助才能获得新的生计和技能培训。框 2 突出显示了支持境内流离失所者生计方案的一个例子。

第三个基本要素是住房、土地和财产。许多境内流离失所者描述了他们在收回被损坏、摧毁或永久无法居住的家园时面临的挑战。⁵⁶战争遗留爆炸物的存在可能使境内流离失所者无法重新使用他们以前的房屋或土地，而在其他情况下，土地和房屋被占用、非法攫取或重新分配。缺乏证明所有权或保有权的民事文件也是恢复占用或要求赔偿的一个重大障碍，特别是在通过习惯或非正式安排对此类事项加以管理的情况下。⁵⁷试图在当地融入或其他地方定居的境内流离失所者也可能面临令人望而却步的房价、更高的驱逐风险（特别是在非正式居住的情况下），而且更容易受到掠夺性房东的剥削。应对这些挑战需要采取量身定制的方法，其中可能包括财政援助或补偿、恢复保有权的法律和行政支持，或协助寻找新的住房或土地。

第四，境内流离失所者——特别是儿童和青年——强调教育是长期解决办法的核心组成部分。从长远来看，进入国家教育系统是为流离失所儿童提供优质学习机会的最可持续的方式。然而，在许多地方，由于影响教育系统的挑战（例如，校舍被破坏或被占领，缺乏人员或过度拥挤）或流离失所儿童面临的特殊障碍（例如，

失学多年，语言障碍或教育费用），使流离失所儿童融入当地学校受到了阻碍。⁵⁸为了克服这些障碍，需要在公共教育基础设施、支持教师和为流离失所的儿童和青年提供有针对性的援助方面进行投资。在儿童或青年失学多年的情况下，加速学习和快速通道方案可以发挥宝贵的作用。在当地教育系统严重中断或缺失的情况下，基于社区的学习也是一种有用的临时措施。⁵⁹

第五，获得其他形式的基本基础设施和服务对于境内流离失所者能够重新融入社会至关重要。公立医院、供水和排污系统以及电力是日常生活必需品，但这些系统经常被摧毁、耗竭，或者管理这些系统的人员已经逃离。即使这些系统仍在运作，它们也可能没有资源或能力为大量境内流离失所者提供服务。如果不解决这些问题，境内流离失所者和收容社区都将难以满足其基本需求并从危机中恢复过来。

我们认为，需要从根本上改变我们解决问题的方式。在局势已经相对稳定的情况下，有必要超越旨在提供救生援助的人道主义模式，转向以发展为导向的方法，侧重于加强整个公共系

统和服务，以便能够吸收境内流离失所者，并确保他们以及当地社区的其他成员得到国家的保护和支持。这要求更加强调国家自主行动，承认境内流离失所者作为本国公民和居民的权利和能动性。它还需要发展、和平和灾害管理行为者更早和更可预测地参与，以处理治理、基础设施、社会融合、安全和减少风险等对实现大规模解决办法至关重要的组成部分。此外，必须继续支持为弱势个人和边缘化群体量身定做解决办法，包括确保所有年龄、性别和多样性的人都能够安全和持久地结束流离失所。最后，它还要求国际社会声援境内流离失所者和收容社区，并要求国际行为者坚定承诺支持受影响国家找到解决办法。

要实现这些转变，就需要采取行动，树立一个共同的、以发展为导向的持久解决办法的愿景，除其他因素外，承认解决流离失所问题对实现可持续发展目标至关重要。正如随后几节所阐述的，需要将境内流离失所问题作为发展努力的一部分积极加以解决，以确保“不让任何一个人掉队”的承诺包括境内流离失所者和收容他们的社区。

框 2

生计促进解决办法

小组一再听到，生计是持久解决流离失所问题的最关键要求之一。许多人从农村逃往城市，在流离失所期间需要得到支持才能获得其他形式的收入。根据境内流离失所者首选解决办法——回返、就地融合或在其他地方定居——他们可能还需要得到支持才能重新开始以前的生计或长期从事一份新的工作。恢复境内流离失所者的生计需要国家和地方当局以及发展、和平和人道主义行为者共同努力。

我们已经看到在一些情况下实施的成功举措。例如，在阿富汗北部，国际劳工组织（劳工组织）启动了一个就业之路项目，以解决

农业和制造业部门的制约因素，使政府和企业能够创新，为境内流离失所者和当地社区的贫困成员，特别是年轻人和女户主家庭创造更多更好的就业机会。在进行深入的市场分析之后，境内流离失所者接受了选定部门公司所需的技能培训。与此同时，这些公司同意开发包容性的工商业模式，以提高生产力，同时为边缘群体创造全面的工作机会。该项目成功地展示了培训和招聘当地境内流离失所者的优势，可以帮助降低生产成本和提高生产力。由于该项目，该地区招聘境内流离失所者的人数大幅增加，仅一家公司就雇用了 100 多名境内流离失所者。⁶⁰

我们相信，只要具备以下要素，这一愿景是可以实现的：

- 有强烈的政治意愿和政府能力，汇集所有相关部门和各级政府，领导持久解决的努力。
- 境内流离失所者、当地社区、民间社会、媒体和学术界发挥关键作用。
- 更多地利用私营部门的能力。
- 有一个在解决办法方面加强领导和问责的联合国系统。
- 有可预测的融资，以促进解决办法的行动，并支持长期的国家自主权。
- 有生成和分析必要的数据和知识的系统。

以下几节详细阐述了为了达到这些要求需要采取的行动。

“我们热爱教育，想要重返校园，获得证书，上大学，但我们面临很多障碍，尤其是我们女生。”

叙利亚境内流离失所女青年，为小组进行的磋商

2.1 加强政府的政治意愿、能力和行动

各国负有支持其流离失所的公民和居民结束流离失所的首要责任。这不仅是一项法律义务，而且也是一项行动需要：我们已经看到，政府领导对于可持续和大规模解决流离失所问题至关重要。如框 3 所示，我们已经看到，通过齐心协力——包括承诺解决危机的根源——可以而且已经实现了解决办法。

我们从两个角度看待政府在解决办法上的领导作用问题。第一，第 2.1.1 节概述了政府为了支持其流离失所人口实现解决办法而应该采取的行动。第二，第 2.1.2 节详细说明了在政府缺乏政治意愿和行动的情况下促进这种意愿和行动的步骤。

2.1.1 将解决办法作为国家自主的整体政府优先事项

政府采取有效行动的一个重要起点是认识到，作为一个国家的公民和居民，境内流离失所者应该是政府所有部门的责任，包括从最高政治领导层到地方和城市当局以及所有相关部委。⁶¹ 承认流离失所问题是国家优先事项，对于采取对策以促进充分恢复境内流离失所者权利和重建对境内流离失所者和收容社区的信任和信心至关重要。这也是确保社会各阶层都能从国家发展中受益并为之作出贡献的重要基石。

目前，许多国家将境内流离失所问题单独交给其人道主义部门或灾害管理办公室处理。虽然在危机发生后立即采用这种办法可能是合适的，因为迅速和简化提供人道主义援助至关重要，但长期维持这种结构会使国家更难充分参与解决境内流离失所问题。相反，我们认为，至关重要的是，各国应采取“整体政府”的方法，让政府各部门积极参与解决问题，并大力支持地方、城市和市政当局。⁶²

这种整体政府的方法对于在政府内部采用发展方法解决境内流离失所问题至关重要。为了进一步巩固这一转变，必须将境内流离失所问题的解决办法纳入国家和地方发展计划以及各部委的具体部门计划。⁶³ 这些计划最好应概述符合可持续发展目标的定性和定量目标。在此基础上，各国还应报告其国家发展努力如何解决境内流离失所者的权利和需求，作为其自愿国别评估的一部分。⁶⁴

作为国家和地方发展努力的一部分，积极解决流离失所问题的价值怎么强调都不为过。这种方法将解决办法纳入更广泛的共同优先事项中，并促进政府所有部门为实现共同目标而采取联合行动。它还可以帮助在境内流离失所者处于流离失所状态或被当局忽视的情况下重建社会契约，并帮助恢复民众对国家的信任和信心。将应对流离失所问题的措施纳入发展计划中，也有助于吸引国际发展行为者参与，并吸引财

框 3

解决办法的成功案例

在过去的三十年里，一些国家已经成功地为其流离失所人口找到了解决办法。例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那，100 多万境内流离失所者在 1995 年《代顿和平协定》和国家《难民和流离失所者法》制定后返回家园。在塞拉利昂，近 50 万境内流离失所者在 1999 年《洛美和平协议》和实施全国境内流离失所者重新安置方案后回返。在乌干达，在 2006 年《停止敌对行动协定》之后，上帝抵抗军叛乱期间在北部流离失所的 180 万人中，除了一小部分人以外，其他人都已回返或找到了持久的家园。

政资源。归根结底，这些努力对于降低脆弱性和实现可持续发展目标至关重要。

认识到境内流离失所日益成为一种城市现象，而且许多境内流离失所者将永久定居在城市地区，因此还必须将境内流离失所问题纳入城市规划。城市不应仅仅被视为发生流离失所的背景，而应被视为有助于解决流离失所问题的丰富生态系统。⁶⁵ 市场、基础设施、服务和就业机会的存在可以帮助境内流离失所者恢复独立性。为了充分利用这一潜力，并支持境内流离失所者和城市蓬勃发展，应在城市空间规划中考虑流离失所问题，并将其作为部门系统和服务的一个重要因素。城市当局在这些努力中需要得到国家当局的支持，既有指导其工作的政策和框架，也有使其能够采取行动的财政资源。框 4 中概述的洪都拉斯圣佩德罗苏拉的经验表明，一个国家和市政当局是如何处理这一问题的。正如本报告后面几节所详述的那样，有效的城市应对措施还需要国际行为者与当地城市系统更加密切地合作，并通过它们开展工作。⁶⁶

在许多情况下，解决境内流离失所问题的总体发展和城市计划可能需要辅之以重点更突出的国家或地方解决战略和计算成本的计划，更详细地说明不同部委和行为者将如何携手促进解决办法。这种战略可以发挥特别宝贵的作用，帮助人道主义行为者（通常不参与发展计划）了解它们在促进解决办法方面的作用。为此，至关重要的是各国政府、联合国、非政府组织、国际融资者、私营部门和民间社会共同努力，阐明这一战略。设计该战略时应与各种年龄、性别和多样性的境内流离失所者和社区代表协商和合作，以确保对背景有细致入微的了解，并就优先事项达成共识。

协调结构对于确保采取联合办法至关重要。这些机制应汇集各部委和各级政府的所有相关部门，为交流信息和共同努力推进解决办法创造一个可预测的平台。鉴于地方和城市当局经常处于流离失所的第一线，至关重要的是让它们在这些论坛上拥有发言权。协调机构还将有助于查明和协调政府某些部门的优先事项可能与解决流离失所问题或防止其发生或再次发生相

框 4

将境内流离失所问题纳入洪都拉斯圣佩德罗苏拉的地方计划和方案

洪都拉斯位于中美洲北三角，那里的帮派暴力和有组织犯罪是流离失所的主要原因。洪都拉斯第二大城市圣佩德罗苏拉是受境内流离失所影响最严重的城市之一。近年来，该市采取了一系列措施，以确保在市政一级综合解决境内流离失所问题。其 2017 年总体规划采纳了境内流离失所者和当地社区的意见。该市还在 2018 年根据境内流离失所问题国家战略制定了一项专门针对流离失所的应对计划。

根据该计划，市政当局设立了一个应对流离失所问题的技术委员会，包括通过侧重于社会服务提供、预防、安全和城市出

行、职业培训和财政支持的干预措施。市政政策，例如针对儿童和青少年的政策，现在包括针对境内流离失所者的具体措施。市政府登记境内流离失所者被迫留下的土地和住房，城市统计信息系统也收集了境内流离失所者的具体信息。在与本小组的讨论中，该市强调了国际技术支持在制定其境内流离失所问题计划和帮助实施支持境内流离失所者的部分方案规划方面是多么重要。该市还强调了它从同侪学习中受益的程度，特别是工作人员在难民署和非政府组织的协助下访问了哥伦比亚，了解各市如何解决那里的流离失所问题。⁶⁷

抵触的情况。下面框 5 以索马里这个国家为例，说明其如何制定协调办法。

在相关政府机构与联合国和其他国际行为者之间建立联系也是至关重要的。联合国机构、非政府组织、国际捐助者和融资者以及私营部门行为者都可以成为政府努力寻求解决办法的宝贵盟友和支持者。然而，目前我们看到，这些行为者之间的沟通和协调并不总是具有充分的可预测性或系统性。为了解决这一问题，我们鼓励各国政府和联合国驻地协调员共同努力，建立强有力的机制，促进国家和地方层面的此类合作。至关重要的是，这种协调还应包括境内流离失所者和收容社区代表以及当地民间社会。

为支持所有这些不同因素，各国应确保制定法律和政策，概述向境内流离失所者提供的具体权利和保护。已制定此类政策的政府强调，这些政策具有深远影响，包括为政府不同部委和部门的规划、预算编制和行动奠定基础。市政当局也向我们说明它们是多么重视制定法律和政策来阐明期望和责任。法律和政策也可以作为国家问责机制的宝贵基础。这些法律承认传

统的性别角色经常受到境内流离失所问题的影响，这些法律也提供了一个机会来纠正阻碍妇女行使其全部权利的法律或社会不平等，例如，持有或继承财产或将公民身份传给子女。⁶⁸ 我们赞扬已经通过境内流离失所者问题法律和政策的 43 个国家，⁶⁹ 并鼓励尚未制定这些法律和政策的政府考虑对现有适用法律框架进行审查，以确定可能需要填补的任何空白。各国还应评估可能需要在哪些方面修改现行法律，以避免对境内流离失所者产生歧视性影响。然而，同样重要的是确保执行现有的法律和政策，我们认为这是许多目前已制定框架的国家的一个主要差距。⁷⁰

还需要将境内流离失所问题纳入那些不是主要关注流离失所问题但与解决流离失所问题高度相关的其他类型的政策和进程。例如，和平进程并非一贯涉及境内流离失所问题，境内流离失所者本身（特别是妇女、⁷¹ 青年和少数群体）很少在这一进程中发言权。⁷² 这是促进可持续和平方面一个严重错失的良机，我们鼓励更系统地将流离失所问题和境内流离失所者纳入这类努力。⁷³

框 5

建立索马里持久解决办法协调系统

自 2012 年以来，索马里联邦政府在一场导致数百万人流离失所的严重饥荒之后，稳步加强了对持久解决境内流离失所问题的重视。2016 年，它与秘书长副特别代表兼驻地和人道主义协调员一起，在副总理的支持下发起了持久解决办法倡议。最初是政府和联合国之间的联合倡议，后来演变成一个国家自主的协调系统。2018 年 11 月，联邦政府在规划、投资和经济发展部内设立了持久解决办法股。次年，为了确保采取整体政府办法，设立了国家持久解决办法秘书处，以促进包括总理办公室在内的 14 个政府实体之间的协调。秘书处提供技术专长和高级别战略指导和监督，以确保持久解决办法倡议得到优先考虑和实施，

并符合国家发展计划、国家社会发展路线图和其他相关政府框架和政策。

为了提供所需的证据并建立共识，政府与人道主义、发展与和平行为者一起制定和实施了数据收集、分析和监测。在这些努力的基础上，制定了《国家持久解决战略》，并将根据《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》）通过一项关于境内流离失所者的国家法律。索马里还在区域行政机构内建立了持久解决办法协调机制，例如在首都摩加迪沙所在的巴纳迪尔，并在政府持久解决办法股和驻地协调员办公室之间设立了一个持久解决办法协调小组。⁷⁴

除了和平进程之外，归还遗留财产和赔偿被毁或损失的财产对于使境内流离失所者能够重建生活以及对于他们能够帮助在危机期间遭受苦难的社区结束苦难至关重要。过渡期正义，即通过承认伤害来促进从广泛的侵权行为中恢复过来的举措，⁷⁵ 以及通过社区之间的有效对话与和解来促进社会融合的努力，对于可持续地解决冲突和防止未来新冲突的出现或死灰复燃也至关重要。然而，我们已经看到，这些类型的举措没有得到充分利用。许多国家缺乏资源来提供有效补偿，而在另一些国家，对住房和财产保有权的非正式做法给境内流离失所者争取权利和应享权利带来了挑战。即使在有条件的情况下，许多国家也没有优先考虑此类举措。我们强烈敦促各国当局积极促进这类有助于愈合、恢复、和解和社会融合的努力。

各国为解决境内流离失所问题提供适当资源也至关重要。⁷⁶ 预算拨款应基于公共系统和服务的当前和潜在用户的最新数据，确保包括境内流

离失所者。作为这项评估的一部分，重要的是要考虑境内流离失所者的需求与其他人口的需求有何不同。例如，境内流离失所者可能比非流离失所者更需要心理健康支持或就业援助方案，这可能需要为受流离失所严重影响地区的公共服务提供额外资源。此外，与我们交谈的市长和其他市政和地方行为者强调，获得应对境内流离失所问题的专项资金，而不是从一般发展预算或市政资金中提取资金，会使他们更容易支持境内流离失所者融入当地系统和服务。

我们认为，各国必须优先考虑的最后一个领域是高质量的数据。正如第 2.6 节将进一步阐述的那样，国家系统需要收集、管理和分析境内流离失所数据。这种信息对于推动各国政府认识和承认流离失所问题以及激励国家确定优先事项和采取行动非常重要。它还使政府能够作出循证决定，以纳入政策和战略、业务计划和预算编制，包括预测和减轻未来流离失所的风险。

建议1: 将解决办法作为国家自主的整体政府优先事项

更具体地说：

- 敦促各国承认境内流离失所者和境内流离失所状况，并确保解决流离失所问题的行动是国家优先事项，同时承认这既是国家对其公民和居民的义务，也是实现发展、和平与繁荣的关键一步。
- 各国应该对境内流离失所问题采取面向发展的办法，包括系统地将境内流离失所问题纳入国家和地方发展计划以及相关部委的计划，并在自愿国别评估中报告本国发展努力如何解决境内流离失所者的权利和需求。
- 各国必须认识到，境内流离失所可能日益成为一种城市现象，应支持地方当局有意识地解决这一问题，将其作为城市规划的一部分，包括在空间规划中，并充分利用城市的资源、基础设施和能力，为解决办法做出贡献。
- 各国应在和平进程中解决流离失所问题，在相关对话中纳入所有年龄、性别和多样性的境内流离失所者，并应促进赔偿、归还、过渡期正义和社会融合举措，作为恢复进程的一部分。
- 鼓励各国与境内流离失所者、收容社区、地方当局、民间社会、私营部门、联合国、非政府组织和国际融资者合作，制定专项解决战略和计算成本的业务计划。
- 各国应将解决境内流离失所问题的整体政府办法制度化，支持地方和市政当局，并建立协调政府所有相关部门行动的明确机制。
- 各国应与联合国驻地协调员合作，建立与相关国际和地方行为者，包括流离失所社区和收容社区的代表进行协调的机制。
- 各国应根据人权通过和执行关于境内流离失所问题的法律和政策。
- 敦促各国从国内预算中划拨资金用于解决问题，包括支持地方和城市当局，并确保根据当前的地区和市政人口数字（包括境内流离失所者）和境内流离失所者的独特服务需求进行资金分配。

2.1.2 政治意愿是关键，应该加以推动

作为其主权义务的一部分，各国负有保护其公民和满足其需求的首要责任。然而，我们注意到，各国处理境内流离失所问题的政治意愿和能力各不相同。在某些情况下，有些政府承诺采取行动，但缺乏此方面的技术或财政能力。在其他情况下，国家具有能力，但并不将流离失所视为优先事项。在极端情况下，国家既不能够也不愿意作出反应，甚至首先要对造成流离失所承担责任。在所有情况下，很少对不作为或不尽职追究责任。

我们认为，有必要在政治意愿、能力和行动薄弱或缺乏的情况下促进政治意愿、能力和行动。

我们从我们的研究和磋商得出的结论是，需要采取积极激励和问责措施相结合的方式，以增强政治意愿，改变领导人在境内流离失所问题上的思维模式。当各国感到加紧行动解决流离失所问题会带来好处时，往往会加强政治意愿。国家在维护或树立积极的国际声誉、获得国内公众支持、获得融资和促进投资方面的利益可能是强有力的动机。可以利用和依托这些因素来促成变革。与此同时，各国需要认识到，如果不能解决流离失所问题或侵犯境内流离失所者的权利，将会产生后果。如下文进一步解释的那样，这需要加强各级问责制。

至关重要的是，推动变革的行动首先要在地方和国家层面扎根并蓬勃发展。境内流离失所者和收容社区的倡导者、国家人权机构、⁷⁷民间社会行为者和当地媒体行为者在提请注意人权和流离失所问题方面表现出勇气和决心，并为形成要求采取行动的公众压力做出了贡献。⁷⁸他们的参与可以成为政府行动的积极催化剂，为致力于解决流离失所问题的领导人提供民众支持的可能性，也有助于让政府承担责任。我们鼓励地方和国家行为者继续这些努力，利用他们的声音提高人们对境内流离失所问题的认识，并动员大家采取行动。他们应特别提请注意在其背景下存在的风险、现实、问题和机会。政府内外的政治领导人也应将境内流离失所问题作为优先事项，并应呼吁他们的政治同僚解决

流离失所公民和居民的权利和需求。在一些情况下，国内司法系统也在迫使人们对流离失所问题采取行动方面发挥了作用，我们希望它们将继续积极参与推动变革。⁷⁹

国际行为者还可以在帮助促进政治意愿和行动方面发挥关键作用。实现这一目标的一个重要途径是在最高政治层面加强与各国的外交接触和倡导。各国、区域组织和联合国的代表介绍了他们在专门处理境内流离失所问题的高级别访问后观察到的国家行为和政治承诺的积极转变。联合国系统内的各种行为者已经进行了一些此类接触，特别是紧急救济协调员、境内流离失所者人权特别报告员、联合国驻地协调员以及全球和国家一级的联合国机构负责人。也有联合国系统以外的一些行为者从事外交和倡导活动，包括其他国家、区域组织、非政府组织和融资机构的代表等。然而，我们注意到仍然存在差距，特别是在长期流离失所背景下与各国的高级别接触以及与解决办法相关的问题方面。

加强这种高级别接触至关重要。我们认为，要做到这一点，既要加强现有行为者的工作，也要如第2.4节更详细阐述的那样，任命一名负责境内流离失所问题解决办法问题秘书长特别代表，负责就解决办法进行倡导和外交。我们相信，只有设立一个新的、专门的、高级别职位，接触才能实现必要的可预测性和一致性。

除了任命一位秘书长特别代表外，我们还鼓励联合国秘书长编写一份关于解决境内流离失所问题状况的年度报告。这样一份报告将使那些已采取积极步骤解决流离失所问题的国家获得关注，同时通过记录仍需改进的领域来加强问责制。我们认为，这可能是加强政治意愿和行动的宝贵工具。这样一份报告还将有助于跟踪和衡量全球在解决境内流离失所问题方面取得的进展，我们认为需要更系统地开展这项工作。

区域组织可以发挥关键作用，我们鼓励它们更早、更可预见地与各国接触，以缓和冲突和解决流离失所危机。它们还应继续推动法律和规范层面的进展。在促进境内流离失所者权利问

题上取得一些最伟大的规范性成就方面，非洲联盟一直走在最前列，最引人注目的是通过了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，该公约提供了第一个——也是迄今为止唯一一个——关于境内流离失所问题的全大陆具有约束力的法律框架。⁸⁰ 其他区域组织（包括阿拉伯国家联盟、美洲国家组织和欧洲委员会）也通过了境内流离失所者问题决议。⁸¹ 这些都是重要的第一步，我们鼓励各区域继续加强境内流离失所问题的法律和政策框架。然而，同样我们认为重要的是，区域组织必须促进更有力地执行已有的决议和框架。

国家采取行动解决境内流离失所问题，不仅是一个政治意愿问题，也是一个能力问题。许多国家和地方当局告诉我们，虽然它们准备并愿意采取行动，但缺乏急需的技术援助。为了解决这一问题，我们认为，至关重要的是确保各国能够获得可预测的能力支持，使它们能够利用其他国家、区域组织、联合国系统、民间社会、国际红十字与红新月运动、金融机构和学术界的各种现有专门知识。为此需要采取多种措施，包括向政府部门借调专家和加强学术专家网络。如果按照我们的建议任命一名秘书长特别代表，我们也鼓励将该办公室作为境内流离失所问题技术援助请求的一个切入点。

根据各国和区域组织的反馈，我们还得出结论，需要在区域内和区域间建立更系统的国家间接触，使各国政府能够分享经验、展示其成就并相互学习。⁸² 这些类型的接触具有双重好处，既

支持国家能力，又对正在采取积极步骤的国家表示认可。我们鼓励区域组织带头进行这种接触，并在可行的情况下依托现有机制。区域组织还可以借助联合国和民间社会的支持，并可以利用GP2.0这样的倡议，这是一项多利益攸关方倡议，过去曾促进在境内流离失所问题上的国家间接触。⁸³ 在保持关注国家间接触的同时，我们还建议让来自民间社会、学术界、联合国组织、私营部门和金融机构的专家和代表参与进来。

融资也是影响政治意愿和扶持行动水平的关键因素。正如第2.5节将进一步阐述的那样，改善融资渠道不仅提供了更大的业务能力，这样做还有助于提高对解决境内流离失所问题的重视程度。获得资金不仅对国家政府很重要，而且至关重要的是，对城市当局和其他地方行为者也很重要。

最后，推动采取行动需要结束有罪不罚的文化，并要求各国对其行动负责。我们认为，应该通过不同和互补的渠道，自下而上地实行问责制。国内法院和国际刑事法院等机制可以而且应该被用来起诉国家和非国家武装行为者最恶劣的侵权案件，包括强迫流离失所行为本身和导致流离失所的其他罪行。此外，我们认为需要采取措施，加强更广泛的问责制。联合国的进程和报告可以成为这方面的重要工具，包括通过联合国条约机构、普遍定期审议、人权理事会的特别程序（特别是境内流离失所者人权特别报告员）和实况调查团。⁸⁴

建议2: 政治意愿是关键，应该加以推动

更具体地说：

- 政府内部和民间社会的地方和国家行为者都应该推动变革，并促使人们关注流离失所问题，加强要求采取行动的公众压力，并要求领导人对解决境内流离失所问题负责。
- 区域组织应通过有关境内流离失所问题的法律和政策框架，并努力执行这些框架。
- 区域组织应在其他相关行为者的支持下，便利为国家间就境内流离失所问题进行接触提供可预测的机会，使各国能够介绍其成就、交流经验并相互学习。
- 联合国、各国、区域组织、非政府组织和融资机构的代表应加强与各国在境内流离失所问题上的外交，特别是倡导解决办法。
- 联合国秘书长应加强联合国的外交和倡导，任命一名负责解决境内流离失所问题秘书长特别代表，与各国就解决办法不断接触。
- 鼓励联合国秘书长编写一份关于境内流离失所问题解决状况的年度报告，记录为解决流离失所问题采取的积极步骤以及仍需改进的领域。
- 联合国应努力增加各国获得可预测的技术支持的机会，方法是向各区政府提供专家能力，并简化来自联合国的技术援助，包括将秘书长特别代表办公室作为处理请求的切入点。
- 国家法律主管部门以及相关的国际法律主管部门应调查和起诉那些强迫人口流离失所或犯下其他违反国际人权法、人道主义法和刑法导致流离失所的人。

2.2 确保全社会全力以赴

即使有强有力的政治领导，但没有其他相关利益攸关方的参与，也无法解决境内流离失所问题。要在结束长期流离失所方面取得真正进展，就需要利用境内流离失所者和当地社区、民间社会、媒体和学术界的专门知识和能力。虽然本文讨论的这些步骤与解决流离失所问题有关，但它们与防止新的流离失所风险和提供有效人道主义应急措施的行动同样相关。

这种“整体社会”方法的一个关键出发点是承认境内流离失所者拥有权利、能动性和能力。境内流离失所者往往仅仅被视为有需求的“受益者”。事实上，境内流离失所者在巨大的困难面前表现出非凡的力量、韧性和适应性，并拥有宝贵的技能，他们能够而且确实利用这些技能为自己找到解决办法。许多境内流离失所者渴望重建生活，如果他们有足够的资源，他们可以独立重建生活。要利用这一潜力，就要求所有行为者更加慎重，不仅仅是评估境内流离失所者的需求，还要更好地了解他们的能力，并以尊重和促进境内流离失所者的能动性的方式设计援助方案，让他们对自己的未来有所选择。

在此基础上，境内流离失所者和收容社区必须能够行使自己的权利，参与影响他们的决策。政策制定者往往听不到他们的声音，他们也无法作为决策者自行塑造自己的未来。正如我们在磋商中了解到的那样，妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI)、青年以及土著和边缘化群体的个人尤其如此。解决这一问题的一个重要方法是确保流离失所者至少能够行使其参与公民进程的权利。各国政府可能必须采取积极措施，确保能够实现这一目标，例如，允许境内流离失所者在其当前所在地投票，而不是在其原籍地区投票，或放宽证件要求。⁸⁵

“我们感觉自己不是自己国家的公民，因为没有与我们共享任何信息。”

南苏丹收容社区成员；为小组进行的协商

我们还认为，更好地利用社区一级规划是至关重要的。这不仅有助于在当地融合地区建立社会融合，而且也是在回返地区建立信任和建设和平的重要工具。为协助这方面的工作，我们建议设立协商机构，系统地让境内流离失所者和当地社区参与制定关于境内流离失所问题的法律和政策、解决战略和计划以及和平进程。流离失所的妇女、⁸⁶青年和边缘化群体的代表参与这些机构尤为重要。这些讨论中使用的语言还应确保个人和代表能够轻松易懂并积极参与对话。框6突出显示了乌克兰卢甘斯克地区的一个地区当局如何支持加强与境内流离失所者协商。

还需要采取更多行动来调动当地民间社会行为者的能力，特别是地方非政府组织、社区领导人、宗教组织、妇女领导的组织以及其他基层和社区行为者。这些关键的地方行为者作为一线响应者和推动变革的作用仍然没有得到充分重视和支持。尽管国际捐赠者做出了承诺，但只有一小部分资金直接送到他们手中。这种状况必须改变。必须承认民间社会行为者是应对措施的真正合作伙伴，包括在战略规划进程中。捐助者、联合国机构和非政府组织应提供技术和财政投资，以加强其能力，包括在管理和体制结构方面的能力。

媒体，特别是国家媒体，是另一个重要的盟友。它们在建立公众对流离失所危机及其影响的理

解、增强公众关心和压力，并最终说明流离失所问题和推动变革方面可以起到至关重要的作用。在年轻一代中，非传统媒体（尤其是社交媒体）是关键。然而，目前正式媒体实体并未经常参与解决境内流离失所问题。在某些情况下，政府故意压制他们的工作，封锁社交媒体渠道。冲突各方还利用媒体来推进其计划，迄今为止，规范或防止此类活动的努力很有限。我们鼓励媒体（以及社交媒体用户）积极、负责任地报道境内流离失所问题，特别注重分享有助于培养容忍、理解与和平共处文化的人文故事。我们强调各国政府必须允许媒体自由报道，不要加以不当干涉，同时也强调媒体不应被用作达到有害目的的工具。

框 6

乌克兰卢甘斯克地区的境内流离失所者理事会

境内流离失所者和收容社区成员的协商和参与机制可以有多种形式。在乌克兰东部的卢甘斯克地区，由境内流离失所者代表、收容社区成员和地方当局组成的四个地区性‘境内流离失所者理事会’于2020年成立。这些理事会由地方当局在境内流离失所者、当地民众和挪威难民理事会等国际伙伴的支持下发起，就与境内流离失所者有关的问题向地方当局提供咨询意见，并权衡应对他们面临的具体挑战的措施。理事会还提供与境内流离失所者有关的重要信息——例如，关于他们获得具体社会服务的权利。在国家一级，境内流离失所者理事会开展宣传运动，以提高人们对乌克兰东部境内流离失所者状况的认识。与小组谈话的一名境内流离失所者理事会代表解释说，理事会是境内流离失所者与当局进行可预测和定期互动的重要渠道，这既是为了确保在地区政策和方案中考虑到境内流离失所者，也是为了向当局提供关于执行情况的反馈。⁸⁷

学术界也可以更好地参与向公众宣传境内流离失所问题，向政府提供专门知识，⁸⁸ 并为变革开辟道路。然而，与其他形式的强迫移徙相比，学术界对境内流离失所问题的参与更为有限。部分原因是学术机构对这一问题的重视程度有限，以及这些努力可用的资金短缺。此外，各国政府和国际响应人员没有充分咨询现有的研究人员和专家，包括来自受流离失所影响国家的研究人员和专家。为解决这一问题，我们敦促学术机构及其捐助者将境内流离失所问题作为优先事项，更具体地说，扩大研究境内流离失所问题的研究人员网络，⁸⁹ 特别是来自受流离失所影响的国家和全球南方的学术机构的研究人员。新的倡议应尽可能依托并支持现有网络，同时还应继续探索潜在的新伙伴关系。⁹⁰

我们也相信让整个社会参与推动变革的重要性。这可以根据具体情况通过不同渠道实现，但一种模式可以是让民间社会团体、学校、传统领袖和媒体参与公开对话，以解决境内流离失所问题。这种讨论有助于增进对人权、性别平等以及不歧视、共存、解决冲突和环境责任的理解和认识。这些问题也可以通过艺术表现出来，例如，通过音乐、绘画或雕塑表现出来。

建议3: 确保全社会全力以赴

更具体地说：

- 各国和其他行为者应承认境内流离失所者推动自己解决办法的权利和能动性，并寻求更有意识地了解和促进境内流离失所者的能力。
- 各国和其他行为者必须采取措施，确保境内流离失所者能够行使其参与权，包括作为本国公民和居民投票和参与一般社区、政府和公共事务，以及具体参与与流离失所有关的决策过程（例如，通过协商机构和社区规划）。
- 各国、联合国、非政府组织和捐助者必须采取步骤，确保地方和国家民间社会行为者作为关键伙伴，有意义地参与、代表和领导战略规划和应对措施，并通过提供技术和财政支持加强其能力。
- 我们敦促媒体积极报道和宣传境内流离失所问题，特别注重分享有助于培养容忍、理解与和平共处文化的人文故事；我们呼吁各国政府允许媒体这样做，不要加以不当干涉。
- 应努力创建、扩大和支持研究境内流离失所问题的研究人员网络，特别是在受流离失所影响的国家和全球南方地区，包括加强捐助者对支持这些努力的大学、智库和举措的投资。
- 民间社会团体、教师和社区领导人等应抓住一切机会，增进人们对与预防和解决境内流离失所情况有关的问题的理解和认识。

2.3 更好地利用私营部门的能力

近年来，私营部门行为者在难民问题上增加了与各国政府和人道主义行为者的接触和合作。他们为难民生计、住房和基本服务基础设施作出了宝贵贡献。然而，目前我们在境内流离失所问题上还没有看到这种程度的参与。

我们根据我们的研究和磋商认为，私营部门参与解决境内流离失所问题可以改变游戏规则。

虽然我们在我们的工作过程中看到了公司利益或行动造成流离失所的情况，⁹¹ 但我们也认识到私营部门在为解决境内流离失所者问题作出积极贡献方面还有巨大的未开发潜力。就像在难民情况下一样，私营部门实体——无论是当地的、国家的还是国际的——可以为境内流离失所者提

供就业机会，可以协助提供住房，并可以利用其资源和网络修复基础设施，其速度可能比通过政府或联合国系统修复的速度快得多。私营部门也可以推动政府政策发生积极变化。**框 7**中突出显示了此类参与流离失所问题的一些例子。

要使私营部门更积极地参与进来，就需要克服一些障碍。在我们的磋商中，私营部门领导人强调了对以下问题的关注：在境内流离失所情况下工作的风险和敏感性（特别是在脆弱或持续冲突的情况下）、缺乏必要的信息和数据，包括关于当地市场和境内流离失所者技能的信息和数据，以及缺乏帮助促进他们参与的合作伙伴或联系。

框 7

私营部门行为者推动复苏和变革

世界各地的私营部门行为者和伙伴关系已经在积极参与解决流离失所问题，并为解决问题作出贡献。企业是流离失所者的重要生计来源，也受益于境内流离失所者的技能和能力。例如，菲律宾抗灾能力基金会是一个私营部门行为者网络，支持境内流离失所者和受冲突和灾害影响的社区。2018年，它组织了一次招聘会，为受马拉维冲突影响的个人提供了3,000个就业机会。⁹²

我们已经看到，私营部门参与解决难民问题的例子比参与解决境内流离失所问题的例子更多。我们认为，其中许多举措提供了与所有类型的背景都相关的经验教训。例如，私人基金会为启动一些难民社区的解决办法和恢复作出了重要贡献。在埃塞

俄比亚，宜家基金会与埃塞俄比亚政府和难民署合作，在2011年至2018年期间投资约1亿美元，支持五个边远的多洛阿多难民营及其周边地区的生计和基础设施方案。这有助于使难民和收容社区走上自力更生的道路，并提供了可用于境内流离失所环境的模式。⁹³

私营部门行为者也促进了政策变化，使其企业和流离失所人口都受益。例如，在乌干达，全球移动通信协会（一个代表移动电话运营商的机构）与难民署合作，倡导政府改变获取SIM卡的证件要求，使难民更容易获取移动电话。这种类型的私营部门倡导可以在境内流离失所环境中发挥非常宝贵的作用，有助于克服影响境内流离失所者的政策障碍。⁹⁴

为了减少这些障碍，我们认为需要采取一些步骤。首先，私营部门公司（特别是国际公司）应认识到，参与境内流离失所环境不仅是公司社会责任的问题，而且也是为境内流离失所者的生活及其企业带来**互利结果**的机会。虽然强有力道德标准⁹⁵和基于权利的方法必须支撑流离失所环境中的所有工作，但私营部门行为者应认识到，境内流离失所者是产品和服务的消费者、潜在雇员和未来的商业领袖。⁹⁶

其次，必须承认私营部门不仅仅是捐助者。资金当然很重要，我们敦促各公司和基金会继续提供财政捐助，但各国政府、联合国和非政府组织必须首先承认私营部门是真正的合作伙伴，并积极确定和利用它们的专业知识、资产和能力。

第三，政府和融资者应采取能够激励私营部门参与的政策、做法和基础设施，努力创造**有利于工商业的环境**。⁹⁷这可以通过支持社会影响债券、混合融资⁹⁸或保险机制来实现，以降低在这种情况下投资和运营的风险。加强利用**公私伙伴关系**还可以支持私营部门参与，提高公共服务提供的效率和可持续性。

为了支持加强与私营部门的合作，我们认为有必要建立国家和地方私营部门平台，将公司、政府官员、在当地流离失所问题上有专长的业务行为者和融资者汇集起来。这些平台可以：

- 作为一个“市场”，帮助公司和境内流离失所者企业家找到商机、投资者和导师。
- 包括一个常设网络，当政府、人道主义者和发展组织看到私营部门行为者可能发挥作用时，就可以利用这个网络。
- 为私营部门行为者就接触境内流离失所者的背景或敏感性寻求咨询意见提供一个联络点。
- 协助分享最佳做法和提供数据，帮助私营部门行为者更好地了解潜在的商机。

“如果我得到政府或某一组织的贷款，我会创办一家盈利的小企业，以实现我本人的经济抱负，摆脱目前的困境……我梦想中的一个项目就是开一家服装和家居装饰店，或者开一家女性美容店。”

伊拉克境内流离失所妇女：为小组进行的磋商

- 作为一个基础，确定在哪些方面需要与政府或其他行为者一起进行集体宣传。
- 在充分尊重境内流离失所者和收容社区的道德标准和权利的情况下，促进合作，以实现互利结果。

这样的平台已经存在于一些环境中，可以作为一个有用的模式。例如，智能社区联盟是由万事达卡和美援署于2018年成立的，现在是一个由55个成员组成的合作伙伴关系，专注于使私营部门能够更可持续地向乌干达和肯尼亚的难民和收容社区提供服务。⁹⁹由开发署和人道协调厅主办的“连接企业倡议”又是一例。2020年，“连接企业倡议”支持全球17个私营部门网络战略性地参与救灾。¹⁰⁰

私营部门行为者还向我们强调了向同行学习的重要性，特别是在参与解决境内流离失所等问题上，这对于许多公司来说可能是新鲜事物。为私营部门行为者提供便利，使其能够向其同行和客户展示其工作，这可以激励其他人参与境内流离失所问题。在这种情况下，我们认为，在国家和全球层面建立**私营部门的境内流离失所问题倡导者**，可有助于动员加强私营部门的行动。像世界经济论坛这样的全球平台也可以用来展示私营部门的参与和良好做法，并促使私营部门行为者和捐助者承诺采取行动。¹⁰¹

融资者以及人道主义和发展机构也应该利用自己的业务来支持当地私营部门。例如，双边捐助者应确保其赠款协议允许在当地采购材料，联合国机构和非政府组织应承诺尽可能在当地采购。¹⁰² 这样做既支持了当地经济，又减少了援助涌入对当地市场的潜在负面影响。

最后，与私营部门建立有意义的伙伴关系还需要联合国和非政府组织着力增强其对私营部门的了解，包括招聘具有私营部门背景的个人。

建议4: 更好地利用私营部门的能力来解决问题

更具体地说：

- 敦促私营部门行为者寻找参与机会，为解决境内流离失所问题做出贡献。
- 各国政府和融资者应采取能够鼓励私营部门参与的政策和法规，包括利用公私伙伴关系、社会影响债券、混合融资或保险机制，以降低在境内流离失所情况下投资和运营的风险，从而创造有利于工商业的环境。
- 各国政府、私营部门行为者、融资者、联合国和非政府组织应共同努力，建立国家和地方私营部门平台，分享知识，并为加强伙伴关系和私营部门参与创造机会。
- 已做出承诺的私营部门行为者应自愿担任国家或全球一级参与境内流离失所问题的倡导者，世界经济论坛等全球平台应为私营部门行为者提供空间，让其展示良好做法并作出行动承诺。
- 捐助者以及人道主义和发展组织应承诺尽可能从当地私营部门采购产品。
- 联合国和非政府组织应该着力于增强对私营部门的了解，包括招聘具有私营部门背景的个人。

2.4 使联合国有的放矢并负责寻求解决办法

结束长期流离失所将需要从根本上改变国际人道主义、发展与和平行为者参与境内流离失所问题的方式。虽然联合国、非政府组织、国际红十字会与红新月会运动和其他行为者已经正在为解决办法做出重要贡献，但仍然存在需要应对的挑战，特别是在领导和协调这些努力方面的挑战。作为负责提供大部分领导和协调的行为者，联合国系统是本节叙述的主要重点。然而，我们的许多建议也与其他国际组织和非政府组织的工作有关，我们希望它们将核心经验教训应用到自己的工作中。

第一个重要挑战是，关于解决办法的说明与实际行动之间似乎一直存在脱节。这种脱节在两个方面尤为明显。首先，尽管联合国和国际社会经常重申国家自主权和责任的重要性，但实际上，支持境内流离失所者结束流离失所仍然被广泛视为国际人道主义行为者事实上的任务。虽然人道主义组织在应对危机方面发挥了关键作用，而且正如第四章所阐述的那样，能够而且应该为解决办法奠定基础，但它们对解决办法的贡献只能到此为止。

第二，尽管长期以来人们认识到在人道主义—发展—和平关系中采取联合行动的重要性，但旨在加强这一办法的举措未能带来所需规模的切实变化或成果。因此，对实现解决办法至关重要的问题——例如生计、住房、社会融合和治理——往往得不到足够的重视。发展、和平、减少灾害风险和适应气候变化的行为者并没有可预测地参与应对境内流离失所问题，其国家工作队似乎并不总是认为自己有责任支持解决办法。正如一些行为者向我们描述的那样，虽然人道主义行为者被期望参与和适应一种关系方法，但并没有得到整个关系中的其他行为者的回应，从而将变革的重担完全放在人道主义系统身上，并进一步强化了短期人道主义方法。

我们相信可以采取一些步骤来纠正这个问题。作为起点，我们认为秘书长必须加强联合国对国家一级解决办法的领导。这包括建立明确的责任和问责点，以动员国际行为者采取重新定向的方法，并确保与政府进行高级别接触。尽管联合国秘书长政策委员会 2011 年的决定责成联合国驻地协调员监督解决战略的制定，但决定的执行是临时性的，就解决办法与政府的接触也参差不齐。¹⁰³ 然而，我们认为，驻地协调员负有监督人道主义、发展与和平活动的交叉任务，使他们非常适合提供我们认为需要的领导。正在进行的联合国发展系统改革也为加强驻地协调员和发展系统更广泛地参与解决办法提供了宝贵的机会。¹⁰⁴ 为了弥补在 2011 年决定之后观察到的执行方面的差距，并加强驻地协调员对解决办法的领导，我们认为应该采取一些步骤。首先，联合国秘书长应正式重申驻地协调员领导联合国系统内国家一级解决办法的责任，并将这一责任纳入其职权范围和业绩评估。第二，驻地协调员需要技术和能力支持，以协助他们履行这一职能。这可以采取培训和专职顾问的形式，但更重要的是，他们需要联合国机构和非政府组织扩大参与。各机构和非政府组织应致力于解决进程的主导部分，无论是在协调作用、应急行动方面，还是在向驻地协调员办公室提供人员或技术专长方面。为此，我们鼓励人道主义、发展与和平领域的联合国有关机构和非政府组织在国家层面组成“倡导者联盟”，支持驻地协调员推进解决办法。

除了加强国家一级解决办法问题上的领导外，所有行为者汇集起来采取协调一致的办法也是至关重要的。虽然目前有一个可预测的人道主义应急协调架构，¹⁰⁵ 但在协调解决办法方面不存在这种可预测性。因此，我们鼓励各国政府和驻地协调员按照第 2.1.1 节的要求，共同努力建立一个机制，确保相关政府机构与国际和国家行为者之间的密切联系。

这些协调结构的形式将取决于具体情况。¹⁰⁶ 然而在政府没有在解决办法方面发挥领导作用的地方，联合国和其他地方、国家和国际行为者必须尽早协调各自的努力，为解决办法奠定基础。为此，我们建议驻地协调员设立一个解决办法工作组，并从相关联合国机构或非政府组织中指定一名（或多名）协调人担任牵头人或共同牵头人。这些机构应将所有相关的地方、国家和国际行为者的代表聚集在一起，特别强调发展行为者的核心作用。他们还应包括境内流离失所者和收容社区的代表。在相关情况下，国家一级的解决办法工作组应在地方或区域一级推广，包括在城市流离失所的情况下在城市一级推广。

为了确保更广泛的协调模式不会不必要地陷入纯粹的人道主义模式，驻地协调员还应确保按照《2011年转型议程》¹⁰⁷ 和《联合国驻地和人道主义协调员手册》的要求，进行年度协调审查。¹⁰⁸ 这次审查是一个重要的机会，可以评估转向一个更加注重解决办法的结构的潜力，在这个结构中，国家和地方当局以及发展行为者等可以发挥更加核心的作用。

加强人道主义、发展与和平领域合作的一个关键基础是强有力的联合分析。其中一个方面是就境内流离失所如何影响更广泛的政治、经济和发展环境以及如何受其影响达成共识。联合国的共同国家分析¹⁰⁹ 和世界银行的风险和复原力评估¹¹⁰ 是这类宏观分析的有用工具，在受流离失所影响的国家，境内流离失所应被系统地视为这些进程的一部分。要为应对流离失所问题奠定强大的分析基础，还需要进行更有针对性的分析，力求了解境内流离失所者的需求和能力、不同人口群体（包括不同年龄、性别和多样性）面临的具体问题、安全和安保风险，以及地方和国家系统吸收境内流离失所者的能力和意愿。随后几段将进一步阐述，这种类型的详细分析应该作为设计支持解决办法的方法的基础。

我们再次呼吁各国政府与联合国、非政府组织、国际融资者、私营部门、民间社会和受流离失所影响社区的代表合作，在上述分析的基础上

制定解决战略和计算成本的计划。目前，专门的战略和计划没有得到始终如一的制定，解决办法很少被纳入联合国发展框架。经常性的人道主义计划和呼吁已经取而代之，虽然这些计划和呼吁可以而且应该寻求为解决办法奠定基础，但不应将其视为解决规划的主要工具。¹¹¹ 在政府尚未制定国家或地方战略的情况下，驻地协调员应通过解决办法工作组启动这一进程。

另外还应在联合国可持续发展合作框架和相关进程中具体述及解决办法。这样作为国家一级的联合国行为者提供了一个共同平台，与国家政府合作，阐明解决境内流离失所问题的集体成果，¹¹² 并将有助于加强监测和报告联合国对解决办法的贡献。在索马里和哥伦比亚已经可以看到这方面的积极例子，这两个国家各自的2021-2025年联合国可持续发展合作框架强调了为境内流离失所者寻找解决办法的重要性，并详细说明了一系列计划中的措施。

联合国还需要在全球层面采取行动。这方面的一个关键起点是确保人道主义—发展—和平关系中的相关行为者更积极地参与解决境内流离失所问题。

我们认为，联合国发展行为者必须大力加强境内流离失所问题解决办法的工作，并认识到这是其推进可持续发展目标工作的核心。

我们相信，发展行为者在解决体制和系统性问题、与各国政府合作加强其能力和促进对可持续解决办法至关重要的长期复苏方面具有明显的比较优势。加强它们的参与是改善联合国系统对解决办法的贡献的最关键因素之一。为此，我们敦促秘书长正式、毫不含糊地表达他对联合国发展行为者加强参与境内流离失所问题解决办法的期望。这种参与应该从危机一爆发就开始，与人道主义行为者结成伙伴关系，并且应该是可预测的和系统的。

需要加强参与的不仅仅是发展机构。要创造一个有利于解决问题的环境，就需要联合国政治、和平和安全行为者¹¹³ 更加积极主动地参与，特

别是为了应对持续存在的安全和安保风险。在其他情况下，**减少灾害风险和适应气候变化行为者**¹¹⁴ 将在确保拟议的解决办法不容易受到未来风险的影响以及支持社区准备和抵御新的冲击方面发挥关键作用。所有这些行为者都已经为解决办法做出了贡献，但不一定承认解决办法是其工作中的核心优先事项，也可能没有着力于培养相关的内部能力。

为了在全球加强这种参与的质量和可预测性，我们认为秘书长应该请人道主义、发展与和平行动领域的每个相关联合国机构和部门制定一项机构计划，说明它们将如何建设内部能力，并在其国家行动中就解决办法采取更系统的行动。一旦制定了这些计划，各机构的负责人应积极通报其国家代表将如何支持境内流离失所问题解决办法。

不应低估所需变革的规模。 我们相信，联合国系统有能力实现这些转变，但正如之前的改革努力所表明的那样，在人道主义—发展—和平关系中实现联合行动是具有挑战性的。虽然一些行为者的作用、行动和能力有助于应对和解决境内流离失所问题，¹¹⁵ 但没有任何职能或机制将这些不同的行为者聚集在一起。同样，对于各国政府来说，在与解决办法有关的问题上，或者对于在解决办法方面需要得到支持的驻地协调员来说，无论是在与政府最高层接触方面，还是在战略和业务咨询方面，都没有可预测的联系点。

现实情况是，尽管整个联合国系统的行为者做出了巨大努力，但全球境内流离失所危机继续恶化，在联合国内外推动变革的努力一直不够充分。

我们担心，如果不对这一问题给予专门的高级别关注，采用一种以发展为导向的方法和采取联合行动来寻求解决办法将不会成功。为此，我们建议**联合国秘书长任命一名负责解决境内流离失所问题秘书长特别代表**。秘书长特别代表将在全球范围内为联合国系统提供一个单一的领导和问责点，并将作为境内流离失所问题关联方法的倡导者，促进人

道主义、发展和建设和平以及减少灾害风险 / 气候变化领域的联合规划、方案制定和融资。如第 2.1.2 节所述，秘书长特别代表还将确保与各国进行可预测的持续接触，通过高级别外交促进国家自主权，并与融资者、私营部门和其他行为者接触，以推动针对境内流离失所问题采取有效行动。

秘书长特别代表将成为**倡导者、召集人和联络人**，与整个联合国系统的其他行为者密切合作。为加强发展行为者和驻地协调员的参与，秘书长特别代表将与常务副秘书长、发展协调办公室主任和负责发展的业务机构负责人密切合作。为了确保人道主义行动为解决办法奠定基础，秘书长特别代表将与紧急救济协调员和人道主义机构负责人合作。为了加强和平行为者的贡献，秘书长特别代表将与政治和建设和平事务部以及和平行动部的负责人进行接触。这些机构和实体的每个负责人都将继续负责推动其机构内的变革。秘书长特别代表的工作还将补充而不是取代境内流离失所者人权特别报告员的工作。

虽然秘书长特别代表应由一个配备具有相关专业知识和经验的个人的办公室提供支持，但该办公室不会有业务职能，也不会导致创建一个新的机构。一旦解决办法更加牢固地纳入整个联合国系统不同行为者的工作方法，将根据作为创建任务的一部分而制定的具体基准，逐步取消这一规定时限的职位。

我们已就设立秘书长特别代表职能的这项建议广泛征求了意见。人们对此反应不一。一些行为者—特别是联合国机构和捐助者—表示倾向于使用现有的授权、机构和实体，而不是创建新的角色。其他行为者—包括许多受流离失所影响的国家和许多非政府组织—强烈支持这项提议。归根结底，我们的观点是，**重复同样的工作就不是好办法**，给已经不堪重负的全球领导人分配额外的责任，不太可能实现迫切需要的变革。因此，我们坚信，需要任命一位新的、敬业的全球领导人，帮助推动联合国系统内的变革，并加强对各国和其他行为者宣传解决办法。¹¹⁶

联合国及其合作伙伴采取联合办法解决问题也需要捐助方采取行动。下一节将进一步阐述，首先是它们审查并在必要时改革自己的融资方法，以确保这些方法不会助长人道主义和发展行为者之间的各自为政，并避免偏向于排斥国家和地方行为者的融资模式。

最后，一旦所有行为者对其在境内流离失所问题上的责任有了更清楚的了解，并且这些责任在各自组织内正式确定下来，就应该定期管理

和评估业绩。这一点至关重要，因为它不仅关系到解决办法，而且关系到与预防和人道主义应急有关的境内流离失所问题上的责任。在这方面，我们建议采取两个步骤。第一，国际人道主义、发展与和平组织和其他有关行为者应将境内流离失所问题的行动纳入高级工作人员的个人考核。第二，我们鼓励秘书长更多地使用对联合国在国家一级应对境内流离失所问题的独立评价。

建议5: 使联合国有的放矢并负责寻求解决办法

更具体地说：

- 秘书长应正式确定驻地协调员在国家一级领导联合国解决办法方面工作的作用，包括将相关责任纳入其职权范围和业绩评估。
- 相关的联合国机构、非政府组织和捐助者应该向驻地协调员提供能力，支持他们在解决办法方面发挥领导作用，包括通过在县一级加强作为解决办法“倡导者联盟”的作用。
- 驻地协调员应确保有一个适当的机制来协调寻求解决办法的努力，包括联合分析和制定解决战略和计算成本的计划，并应确保将解决办法纳入联合国可持续发展合作框架和相关进程。
- 秘书长应正式、毫不含糊地表达他的期望，即联合国发展行为者应该加强参与境内流离失所问题解决办法，并认识到这对他们在可持续发展目标方面的工作至关重要。
- 秘书长应就解决办法对联合国系统所有部门提出明确的期望，并要求相关联合国机构和实体（人道主义、发展、和平和灾害 / 气候变化）概述机构计划，说明它们将如何建设内部能力和加强参与解决办法。
- 秘书长应该任命一位负责解决境内流离失所问题秘书长特别代表，在联合国内外就解决办法提供高级别领导，并推动人道主义—发展—和平关系的变革。
- 联合国机构和非政府组织应将有关境内流离失所问题的行动纳入个人业绩评估，秘书长应利用独立评估来评估联合国在国家一级应对境内流离失所问题的情况。

2.5 利用国际融资

我们在我们的整个工作中听说，融资是采取有效行动解决境内流离失所问题的最基本要求之一。促进解决办法代价高昂：在冲突或灾害期间发生大规模破坏的地方，解决办法可能需要资源密集型重建和修复。如第 2.1.1 节所述，各国政府应将资源专门用于支持其流离失所人口和受流离失所影响社区的解决办法。与此同时，我们清楚地看到，国际融资对于促进采取行动可以起到无价的作用。它不仅可以为各国和其他行为者提供更大的行动能力，而且与此同时，它可以促使境内流离失所问题得到更优先的处理。谨慎使用融资还有助于改变政策，促进人道主义、发展与和平领域的国际行为者之间的联合行动。

然而，目前在解决办法的可预测融资方面存在缺口。虽然一些融资渠道有助于解决问题，¹¹⁷但目前没有专门针对这一问题的融资机制。¹¹⁸我们已经看到，尤其是发展融资没有系统地解决境内流离失所问题，部分原因是解决办法往往不是国家发展计划的优先事项，国际金融机构和双边发展捐助方不一定要求特别关注解决办法或境内流离失所者。相反，现在过度依赖短期人道主义赠款，在大多数情况下，各国无法获得这些赠款，这些赠款不允许采取解决办法所需的更全面、更长期的行动，也不提倡在人道主义—发展—和平关系中采取联合办法。

我们认为，应对这些挑战需要采取务实和深思熟虑的做法。鉴于 **COVID-19** 大流行带来的经济和财政压力，我们认识到，国内预算和国际融资者都可能难以境内流离失所问题提供大量新的资金。这就要求更有效地利用现有资金来解决问题，同时避免对已经不堪重负的人道主义资金造成进一步的压力。

我们仔细研究了更好地利用发展融资解决问题的潜力。在我们与国际金融机构和双边捐助者

的接触中，我们可以看到，人们越来越认识到境内流离失所和发展之间的联系，并准备考虑如何利用发展资金支持解决办法。世界银行最近发布了一份关于境内流离失所问题的方法文件，¹¹⁹这一事实证明了这一点，并表明有机会加强合作。这一办法立足于世行的减贫任务，虽然不包括按照国际开发协会难民和收容社区子窗口的思路设立一个境内流离失所问题专门窗口，¹²⁰但它确实寻求更积极主动地应对境内流离失所问题的中期和社会经济层面，作为更广泛发展融资的一部分。

在这些积极步骤的基础上，我们认为，发展融资行为者（国际金融机构和双边发展伙伴）需要进一步调整其融资机制、政策和标准，以便更系统地推动解决境内流离失所问题。我们多次听到发展行为者表示，他们倾向于将境内流离失所问题纳入现有融资，以确保境内流离失所者受益于一般发展援助，而不是针对境内流离失所者或解决办法采取具体干预措施。虽然我们理解采取这种做法的理由，但我们也认为有必要采取具体的补充措施，以避免境内流离失所者成为“被遗忘的主流”。特别是，我们敦促国际金融机构和双边捐助者承诺，在各国面临大规模和长期境内流离失所的情况下，系统地将解决办法和预防流离失所风险纳入发展融资。融资者应在与各国的对话中主动提出流离失所问题，并坚持将其纳入国家发展行动。

为了确保提高可预测性，我们认为，发展融资者应该概述具体计划，说明它们将如何加强其解决办法方面的机构能力，以及它们将如何在国家一级更可预测地参与这项工作。至少，我们鼓励所有发展融资机构向其国家代表提供（或寻求支持提供）关于境内流离失所解决办法与发展之间联系的培训，并将其纳入国家分析和规划进程的工具和指南。我们还鼓励系统地查明和分享关于发展干预如何支持不同国家情况

下的解决办法的经验教训。发展融资机构的领导人应提供明确的指导，说明在政府不愿解决境内流离失所问题的情况下，其国家办事处应该采取什么行动。至少，境内流离失所者应受益于更广泛的发展援助，国家代表应倡导以更积极主动的方式支持解决办法和恢复工作。

还应利用正在进行的支持执行经合组织发展援助委员会（发援会）关于人道主义—发展—和平关系的建议¹²¹的努力，促进以更综合的办法解决境内流离失所问题。发援会的建议是一套共同的原则，用以指导捐助者和业务组织以更加协作和互补的方式实施人道主义、发展与和平行动。这正是更好地解决境内流离失所问题所需的办法。要落实发援会的建议，捐助者至少要确保本身的融资方法不会助长各自为政现象。然而，除此之外，我们鼓励参与落实发援会建议的所有捐助者、机构和行为者认识到，解决办法是一个主要例子，说明在一个问题上实际可以而且必须落实关联办法。¹²²

重要的是，捐助者应积极主动地在国际体系内采取更加集体的方法，这是发援会建议中强调的一点。它们应该利用其影响力，坚持要求联合国发展机构和非政府组织加紧努力寻求解决办法，并呼吁系统地阐述基于不同行为者独特但互补的作用而取得的集体成果（包括作为联合国可持续发展合作框架的一部分）。使用标记可以表明人道主义和发展干预措施在多大程度上有助于增强复原力或解决流离失所问题。捐助者也应保持警惕，确保合作伙伴真正改变做法，交付成果，而不仅仅是重新包装他们目前的方案。¹²³

我们还呼吁扩大人道主义和发展捐助者之间在解决办法上的融资伙伴关系，包括通过捐助者共同为解决倡议或计划作出捐助。此外，还应探讨人道主义和发展融资行为者之间的长期伙伴关系。我们鼓励联合国融资机制，特别是建设和平基金和中央应急基金，以及双边捐助者和国际金融机构，加大参与解决办法的力度，并积极寻求此类伙伴关系。框 8 重点介绍了最近建立的支持解决办法的融资伙伴关系的一些例子。

框 8

借鉴最近的融资伙伴关系

近年来，建立了一些新的创造性伙伴关系，以支持解决流离失所问题。其中一项倡议是前景伙伴关系，这是荷兰、世界银行集团、难民署、儿基会和劳工组织的一项联合努力，旨在“将应对强迫流离失所危机的范式从人道主义办法转变为发展办法”。欧盟最近还启动了一项尊严生活赠款基金，该基金将“确定并扩大以发展为主导的创新方法”，以解决强迫流离失所问题。这些促进注重发展的联合办法的新兴倡议恰恰代表了我们认为需要的那种转变。我们希望其他行为者能够借鉴和依托这些类型的伙伴关系。¹²⁴

我们认为，重要的是，在所有融资途径中，捐助者尽可能在当地提供资金。这包括向地方当局、当地非政府组织和当地民间社会行为者提供资源。捐助者可以借鉴人居署、移民问题市长委员会和其他机构目前正在开展的试点举措，直接向市政当局提供长期资金，以解决人口流动问题。¹²⁵《大协议》中也认识到需要向地方应急人员和民间社会行为者提供更大比例的资金。¹²⁶正如本报告前面几节所强调的那样，在此后几年中，履行这一承诺方面进展缓慢。我们认为需要加倍展开这些努力。

最后，即使采取了上述所有步骤，我们仍然感到关切的是，如果没有专项资金来推动解决境内流离失所问题，我们将看不到急需的转变。考虑到这一点，我们探索了一些专项融资的选择，包括现有基金内的窗口或子窗口、多边“契约”和国际金融机构的专项融资。¹²⁷在分析了各种可能的办法之后，我们建议国际捐助者在受流离失所影响国家、联合国、民间社会和私营部门的参与下，设立一个解决境内流离失所问题全球基金。根据全球教育伙伴关系¹²⁸和全球妇女、儿童和青少年融资机制¹²⁹等现有模式的经验和教训，该基金将提供催化的财政和

技术援助，支持受流离失所影响的国家实施国家解决战略的优先要素，并消除解决流离失所问题的最棘手障碍。

根据与该基金联合制定的建议，**融资将与该国旨在实现的具体和有时限的目标相联系**，并将基于对当地流离失所情况的有力分析。融资将旨在促进国家责任和问责制，并将接受侧重于业绩和遵守国际公认的规范、标准和最佳做法的独立审查程序。该基金将主办、分享和传播相关的学习资源，并成为合作伙伴、专家、从业人员和决策者之间对话和同行交流的场所。这可能会使新举措引起全球关注，并可能进一步激励各国成为解决境内流离失所问题新方法的倡导者。

该基金将率先转变传统的基于项目的解决流离失所问题办法，并将提供一个旨在**促成和激励转型变革**的更可持续的模式。从该基金获得财政和技术资源，将支持各国政府在解决本国境内流离失所问题方面发挥主导作用，并有助于加快实现可持续发展目标等全球目标的进展。

该基金将寻求从发展融资者那里获得资源，而不是依赖人道主义捐助者，并将努力与私营部门建立新的伙伴关系。同样，虽然**基金将是一个独立的实体**，但它将与联合国系统、国际金融机构和双边捐助者保持密切关系。

我们就这个拟议的基金广泛进行了磋商，并听到了不同的反应。一些国家捐助者强调，鉴于COVID-19带来的资金限制，现在不是创建新的融资机制的时候。如前所述，国际金融机构表示，它们倾向于将境内流离失所问题纳入现有办法的主流，而不是创建新的窗口或基金。然而，其他行为者表示相信，除非建立新的机制，否则将错失催化行动和引发变革的关键机遇。我们坚决同意这一观点，并认为，即使新资源匮乏，该基金也将有助于利用现有资金。我们并不认为专门的融资机制和主流化方法是相互排斥的。相反，两者都是需要的，并且是相辅相成的。与更广泛的发展融资一样，通过该基金提供的资源也将促进有利于整个受流离失所影响社区的方法，而不是唯独有利于境内流离失所者的办法。总而言之，我们认为，推进全球基金提供了激发变革的真正机会。

建议6: 利用国际融资促进解决办法

更具体地说：

- 捐助者应尽可能在当地提供资金，并支持市政当局和当地民间社会行为者加强其机构能力。
- 发展融资者应系统地将境内流离失所问题的解决办法纳入脆弱性融资，并阐明具体计划，说明如何确保机构更可预测地参与境内流离失所问题。
- 根据经合组织发援会关于人道主义—发展—和平关系的建议，融资者应确保其资源有助于采取综合办法解决问题。
- 联合国，特别是建设和平基金和中央应急基金、双边捐助者和国际金融机构应加大参与解决办法的力度，并积极寻求在人道主义—发展关系中补充融资的机会。
- 捐助者应在受流离失所影响的国家、联合国、民间社会和私营部门的参与下，设立解决境内流离失所问题全球基金，为国家解决计划和战略提供财政和技术支持，促进业绩监测和问责，并激励转型变革，使各国能够克服解决办法的关键障碍。

2.6 加强境内流离失所数据的有效利用

我们坚信，数据和证据是推动解决境内流离失所问题的关键。我们特别关注如何利用数据和证据来加强境内流离失所问题上的国家自主行动。¹³⁰ 我们很清楚，如果不了解流离失所的程度、谁受影响最大以及如何受影响（特别关注年龄、性别和多样性）、流离失所个人和社区的需求和能力，关键是不了解不采取行动的代价，就不可能制定有效的公共政策、计划和对策。

我们从各国、数据行为者和业务组织收到的意见强调了政府主导的数据系统的宝贵例子，这些系统支持整体政府应对措施，并促成循证规划、预算编制和行动。哥伦比亚、印度尼西亚、日本、马里和菲律宾的经验表明，国家数据管理系统得到精心开发和管理，就可以提供一个宝贵的平台，对不同人口群体的趋势、风险和需求进行分析。这些类型的系统使国家和国际伙伴有可能围绕共同目标走到一起，并对照具体国家的目标和指标集体和透明地跟踪进展情况。

然而，我们也看到，并不是所有国家目前都有能力建立这样的系统。与各国政府合作处理数据的模式和方法需要根据每种情况的具体特点进行调整，包括相关的体制和政策框架是否到位并得到遵守、政府的技术和财政能力水平以及数据是否可能得到确保和保护。

在政府表示愿意采取行动解决境内流离失所问题并按照相关标准采取行动的地方，我们建议进一步着力于建立境内流离失所数据收集和分析方面的国家能力，我们认为这将使各国政府能够更有效地满足流离失所人口的需要。我们强烈鼓励各国政府建立收集、储存和分析相关数据的国家系统，并认识到这是其能够设计、实现和监测应对流离失所问题的有效性的核心要素。¹³¹ 各国政府还需要在这方面与地方和城市当局密切合作，以确保它们能够获得进行有效城市规划所需的数据和工具。必要时，应向各国提供财政和技术支持，帮助它们建立此类系统。

框 9

马里境内流离失所情况的数据收集

在马里，境内流离失所问题政策和行动对策由卫生和社会发展部及其国家社会发展局牵头，并得到全面和协作性国家级数据管理系统的支持。该系统使用国际移民组织（移民组织）流离失所跟踪信息总库的方法，¹³² 存储关于境内流离失所地点、流动和需求的数据和信息，并向更广泛的人道主义界和主管部门提供信息。它是与国际和国家组织合作管理的，数据收集是由

广泛的政府和民间社会官员网络以及境内流离失所者本身进行的。该数据平台可以进一步分析流离失所趋势、境内流离失所者的生活条件以及跟踪回返和重返社会行动。这一境内流离失所数据管理系统为马里政府的应急规划和备灾战略、其关于可持续发展和气候行动的国家战略以及该国的年度人道主义应急计划和呼吁提供信息。

虽然政府对这些系统和进程的领导和协调至关重要，但应与地方、国家和国际数据伙伴密切合作，包括统计局、职能部委、联合国系统、非政府组织、学术界和私营部门，对这些系统和进程进行管理。在政府有领导数据系统的政治意愿但能力有限的情况下，这些数据合作伙伴应与政府合作建设能力，并逐步创建和过渡到它们能够自行管理和维护的系统。各国统计局可以在这方面发挥关键作用。我们还建议将境内流离失所者更系统地纳入各国政府的例行数据收集工作，特别是纳入全国性调查和人口普查中。

我们认为，难民和境内流离失所统计专家组¹³³为协调各国能力建设提供了一个重要平台，目前通过该专家组开展的工作可以用来支持这些努力。在受流离失所影响国家实地的国际数据伙伴也可以帮助发起建立此类系统的努力。

任何国家数据系统都应设计成能够在政府部门和业务机构之间互操作，并应采用符合《关于境内流离失所统计的国际建议》的定义和指标。¹³⁴ 它们应与其他国家和国际报告框架保持一致，例如用于报告可持续发展目标的框架。这些系统还必须遵守国际公认的数据保护标准和法律框架。¹³⁵ 如果数据系统旨在保存个人信息（例如，作为登记处的一部分工作，为了便于提供协助），收集或管理数据的行为者应确保数据在共享之前是安全的，并按照境内流离失所者的权利进行处理。¹³⁶

在安全风险较高或数据滥用可能性很高的情况下，应不惜一切代价避免转移识别个人身份的任何境内流离失所数据，因为这可能会给境内流离失所者带来保护风险。在这种情况下，更广泛地说，在尚不可能建立国家数据系统的情况下，国际行为者在数据收集、管理和分析方面的作用将是至关重要的，包括使其能够开展人道主义行动，并确保对流离失所动态和不断

变化的需求有一个循证的了解。至关重要的是，各国民政府必须为人道主义行为者提供能够发挥这一作用的空间。

我们注意到，国际行为者之间的数据工作往往充满了不必要的竞争和重复。为了帮助解决这一问题，并加强国际和国家行为者之间在数据方面的协调，我们提议设立国家一级的境内流离失所数据工作组，将所有相关行为者（地方、国家、国际和人道主义、发展、和平以及灾害/气候领域的行为者）聚集在一起，以协调和促进数据工作的更大透明度和连贯性。¹³⁷ 这些工作组应在危机发生后尽早启动，最好由政府领导或共同领导。如果政府还不可能或不适合发挥领导作用，联合国驻地协调员应任命一名相关行为者领导工作组，直到政府能够承担起领导责任为止。

数据工作组的一项关键职责应该是阐述一项国别数据战略，规定每个行为者在流离失所生命周期不同阶段的优先事项。¹³⁸ 最终，该战略应该包括一项过渡计划，以支持政府承担数据工作的主要领导责任，即使在某些情况下，这种过渡在近期内可能无法实现。数据工作组的战略和努力也应与其他相关政府和联合国进程保持一致，并纳入其中，例如，共同国家分析和人道主义需求概览的制定机制。

最后，我们认为，有必要增加对建设境内流离失所数据收集、分析和管理方面的国家级专门知识和能力的组织和倡议，或有助于更好地了解全球境内流离失所趋势的组织和倡议的财政支持。境内流离失所问题监测中心、境内流离失所者情况联合分析处、移民组织流离失所跟踪信息总库、难民署、REACH、世界银行—难民署联合数据中心和人道协调厅等组织在这些努力中发挥了关键作用。我们还鼓励这些组织继续探索大数据¹³⁹和其他新兴数据技术如何促进我们对流离失所的理解。

建议7: 加强境内流离失所数据的有效利用

更具体地说:

- 各国政府应认识到数据和证据对于设计有效的政策、行动计划和应对境内流离失所问题至关重要，并承诺采取循证行动方法。
- 各国政府应建立收集、分析和管理境内流离失所数据的程序和系统，并在必要时为此获得财政和技术援助。
- 所有行为者都应优先保护敏感数据，并确保数据操作和系统遵循强有力的数据保护标准。
- 各国政府应为国际行为者收集和分析其业务所需数据提供空间。
- 在可能的情况下，应由政府建立、领导或共同领导国别境内流离失所数据工作组，以协调相关数据行为者之间的数据收集和分析，并制定一项战略，概述每个行为者在流离失所周期不同阶段的优先事项。
- 国际捐助者应增加对国内数据工作和全球一级工作的财政支持，以更好地了解境内流离失所趋势。



第三章

加强预防

2018年苏拉威西岛地震和海啸后的印度尼西亚曼博罗渔村。2018年10月。

资料来源：人道协调厅 /Anthony Burke

3. 加强预防

与冲突、暴力、灾害和气候变化相关的流离失所现象持续增加，这表明未能从根本上充分解决流离失所的根源。正如挪威难民理事会秘书长、前紧急救济协调员扬—埃格兰所说的那样。

“年复一年，冲突和暴力使数百万人背井离乡。总体而言，我们在保护世界上最脆弱的群体方面史无前例地失败了。政治家、将军和外交官必须打破僵局，寻求停火与和谈，而不是诉诸枪炮和手榴弹。在这个冠状病毒肆虐的时代，持续的政治暴力是毫无意义的。”¹⁴⁰

虽然冲突各方可能无意中造成流离失所，但在某些情况下，他们是故意这样做的，直接违反了国际人道主义法¹⁴¹ 和国际刑法。¹⁴² 其他策略，例如有针对性地或不分青红皂白地摧毁基础设施和使用爆炸性武器，特别是在城市地区，¹⁴³ 既造成流离失所，又阻碍回返和恢复。同样，将性暴力用作战争武器不仅引发了流离失所，而且由于幸存者经常遭受耻辱和缺乏正义，可能会使他们更难返回家园和社区。¹⁴⁴

对犯下这些罪行的国家和非国家行为者很少或根本没有追究其责任。同样，也没有人做出始终如一的政治承诺来切实地解决重大冲突，包括导致流离失所的代理战争和占领。尽管最近提出了一些倡议，如联合国秘书长关于在 COVID-19 期间实现全球停火的呼吁、¹⁴⁵ 非洲联

盟的“平息枪炮声”倡议¹⁴⁶ 以及联合国安全理事会和大会关于维持和平的决议，¹⁴⁷ 但政治议程仍然主宰着人类的共同利益。

应对气候变化的努力也同样进展缓慢。联合国气候变化组织最近发布的一份临时报告发现，目前的减排轨迹远远不足以实现《巴黎协定》关于到本世纪末将全球气温上升幅度限制在 1.5 摄氏度以内的目标。¹⁴⁸ 据政府间气候变化专门委员会称，最近气候系统变化的规模是数百年甚至数千年来前所未有的，已经在影响世界每个地区的天气和极端气候。¹⁴⁹ 随着这些热浪、暴雨、干旱和热带气旋进一步加剧，流离失所风险的规模和严重性可能会急剧增加。¹⁵⁰

残酷的事实是，许多受气候变化影响风险最大的国家对导致这些影响的排放的责任最小。对于小岛屿发展中国家来说，气候变化带来的威胁是实际的、明显的和事关生死存亡的。灾害和海平面上升对这些国家的影响可能特别严重：例如，2017 年，飓风“玛丽亚”使加勒比海多米尼克岛近 50% 的居民流离失所。¹⁵¹

鉴于我们的核心重点是解决办法，我们没有深入探讨预防问题。然而，我们认为必须紧急采取若干步骤来预防和减轻流离失所风险。

3.1 解决流离失所的驱动因素，降低流离失所风险

虽然流离失所有时是面临迫在眉睫的伤害风险的个人和家庭的必要应对策略，但我们可以而且必须做更多工作来减少人们别无选择只能逃离家园的情况。同样，正如境内流离失所者人权特别报告员在其关于预防的报告中指出的那样：“防止任意流离失所也符合各国的利益，因为与流离失所发生后做出应对相比，这种做法的成本更低，也更容易。”¹⁵²

毫无疑问，减少冲突引发的流离失所风险的最好办法是从一开始就防止冲突和暴力的发生。

为了实现这一目标，需要真正的政治领导，并重新承诺建立基于权利的秩序。各国必须认识到，享有主权就负有责任，包括联合国安理会在内的所有行为者都必须改变思维方式，体现以人为本。国际社会必须共同努力，结束任由侵权行为肆无忌惮的有罪不罚文化。一旦出现冲突或暴力再起的早期迹象，就需要改进行动，以支持国家对话能力，并确保联合国、其他国家和调解人迅速动员起来，支持缓和局势、政治谈判和解决冲突。在地方一级，和平与和解委员会及类似机制已证明可以有效地预防和减轻社区间暴力。在已经发生境内流离失所的地方，必须作为所有这些努力的一部分，系统地解决这一问题。

当冲突确实发生时，需要确保军事行动将伤害平民的风险降至最低，并避免非法流离失所。这需要明确的政策、培训和机制，以便在冲突期间保护所有年龄、性别和多样性的平民，包括使他们能够在自行选择或被迫逃离时安全逃离。目前，此类努力仍然是参差不齐的。虽然一些国家政府在培训其武装部队保护平民方面做了值得称赞的工作，但其他国家政府尚未采取这一步骤，很少有政府采取全面的保护平民政策或采取措施系统地调查、追踪或纠正对平

民的伤害。¹⁵³ 为改善这一状况，我们响应联合国秘书长在其2018年保护平民报告¹⁵⁴中发出的呼吁，敦促所有国家采取保护平民的国家政策，制定具体计划和承诺，以减轻军事行动期间对平民的伤害和非法流离失所。这也适用于通过联盟、反恐行动或维和任务参与冲突的国家。

尽管联合国系统提出了人权先行倡议¹⁵⁵等重要倡议，但也没有可预见地动员或利用其集体力量来应对可能导致被迫流离失所的对平民的威胁。¹⁵⁶ 我们认为，至关重要的是，这一问题必须作为整个联合国系统的优先事项来解决，包括作为联合国秘书长人权行动呼吁¹⁵⁷的一部分，并加强培训和问责，以确保所有行为者——人道主义、发展与和平行为者——能够并确实在普遍存在侵犯人权行为或平民受到威胁时采取适当行动。这将需要广泛的联合国行为者之间的合作，包括人权事务高级专员办事处、和平行动部以及政治和建设和平事务部等。在面临严重威胁的情况下，联合国领导层还必须利用安全理事会、条约机构和其他相关联合国机构，并积极主动地向各国倡导优先考虑平民的权利和福祉。

另外还迫切需要加倍努力应对气候变化及其影响。鉴于有大量证据表明全球气温上升构成威胁，我们根本没有借口无动于衷。如果要遏制和扭转当前的轨迹，拯救今世后代的生命，就需要远远更大的政治领导力。各国政府必须紧急改革其政策、产业和技术，以重回实现《巴黎协定》目标的轨道。此外，各国必须对其排放产生的全球影响负起责任，包括认识到其排放和气候变化在推动流离失所方面的作用。它们还必须与较贫穷国家团结一致，帮助它们为应对气候变化的影响做好准备。气候变化行动，包括适应和减缓未来流离失所风险，应放在双边和多边发展倡议的首位。

需要采取具体行动，加强对气候变化的适应，减少已知危害带来的风险。这可能包括在陡峭的山上重新造林以防止山体滑坡，建造海堤和其他防洪设施，以及规划城市发展，以避免人们在高风险地区定居。目前，只有 5% 的气候融资用于适应工作，其中只有约 5% 用于最易受气候变化影响的 15 个国家，其中 10 个国家正在进行人道主义应急行动，并受到境内流离失所的影响。¹⁵⁸

我们强烈敦促各国将更多资金用于对流离失所问题敏感的气候适应干预措施，特别是在风险最大的国家和那些已经经历与气候有关的流离失所的国家。

我们高兴地看到在缔约方会议第二十一届会议之后成立了流离失所问题特别工作队，该工作队致力于避免、尽量减少和解决与气候变化不利影响相关的流离失所问题。我们认为，需要继续予以集体关注以扩大这些努力。¹⁵⁹ 气候智能型农业做法¹⁶⁰ 和“耐气候”城市可能是无价的，包括对建立个人和社区的复原力而言。政府还有义务保护土著人民、牧民和其他特别依赖和依恋其土地的群体免遭流离失所。在气候变化和灾害可能导致一些土地完全丧失的地区，政府和合作伙伴需要与这些社区合作，找到适当的解决办法。

为了帮助各国促进减少灾害风险的努力，我们鼓励各国确保灾害管理法律纳入流离失所风险，包括长期流离失所的可能性，并在减少灾害风险计划¹⁶¹ 中更加明确和积极地解决这一问题。瓦努阿图关于气候变化和灾害导致的流离失所的全面国家政策就是这方面的一个例子，框 10 凸显了这一点。然而，目前只有少数国家在其灾害管理法以及减少灾害风险和适应气候变化战略中具体处理流离失所风险问题。¹⁶² 这是一个严重错失的机会，各国应努力加以弥补，这应被视为实施《仙台减少灾害风险框架》的核心。减灾办和合作伙伴制定的“言出必行”准则指导各国将流离失所问题纳入这些计划，可以成为一个有用的工具。¹⁶³

框 10

瓦努阿图《气候变化和灾害所致流离失所问题国家政策》(2018 年)

瓦努阿图有 27 万人口，居住在 83 个岛屿上，是世界上遭受旋风、海啸、火山爆发、地震、泥石流、洪水和干旱危害最严重的国家之一。2018 年，它通过了《气候变化和灾害所致流离失所问题国家政策》。¹⁶⁴ 该国从 2015 年袭击该国并使四分之一人口流离失所的热带气旋帕姆的破坏中吸取经验教训，制定该政策是为了应对气候变化导致极端天气事件日益频繁和强烈对该国国家安全和发展构成的主要威胁。该政策规定改善疏散中心的管理，在应急和恢复活动中更好地支持流离失所者，并包括与减少灾害风险、人员流动、环境保护和可持续发展有关的方面。它还涉及城市规划和住房、土地和财产问题。¹⁶⁵ 该政策是在政府内部并与社区广泛协商后制定的，在总理办公室设立了一个国家恢复委员会，以协调执行工作。然而，为该政策的实施提供资源仍然是一个关键挑战。

许多国家经历了导致流离失所的多种风险。2019 年，在因冲突而出现新的境内流离失所现象的 50 个国家和地区中，有 45 个也因灾害而出现了新的境内流离失所现象。¹⁶⁶ 脆弱性、治理不善、腐败、贫穷和不平等也可能加剧其他更严重的威胁，加剧导致冲突的社会经济紧张局势，并限制可用于缓解危机的资源。然而，人们往往孤立地看待各种风险，而没有仔细检查它们之间的相互联系。

为解决这一问题，各国和其他行为者必须分析风险如何交叉和重叠，并在减少流离失所风险的法律、政策和计划中反映这一认识。正如难民署和移民组织最近的一份联合文件所解释的

那样：“全面了解国家和国家以下各级的脆弱性、暴露和风险状况，对于指导境内流离失所的政策和实践非常重要。”这要求“重视冲突和灾害之间的相互作用——以及其他因素，如历史断层线和边缘化——这些因素会增加暴露程度和脆弱性条件”。¹⁶⁷这种细致入微的理解对于制定有效的预防战略至关重要。

在所有类型的境内流离失所情况下，我们认为需要加强对预警和社区预防机制的投资和支持，使社区以及地方和市政当局能够更有效地准备和减轻未来的风险。在采取了此类措施的地方，如框 11 所示的哥伦比亚预警系统，这些措施产生了相当大的影响。这些应该是降低风险的整体方法的一部分，其中还包括减少威胁本身步骤。在别无选择的情况下，各国应在受影响社区的同意和参与下，为迁出高危地区提供便利，或进行有计划的搬迁。孟加拉国的经验表明，此类整体努力会有回报：在气旋造成令人震惊的死亡和流离失所之后，政府投资于预警系统、在战略地点建造气旋避难所并举行社区主导的培训，帮助确保 250 万人在 2020 年 5 月气旋“安帕汉”袭击时安全疏散到避难所。¹⁶⁸

框 11

哥伦比亚的预警机制

1997 年，哥伦比亚政府通过了第 387 号法律，以更好地预防和应对该国的境内流离失所问题。该法律要求采取的措施之一是建立预警机制，以监测和促进在已查明的流离失所风险地区及早采取行动。¹⁷³根据该法律，成立了市政委员会来解决流离失所问题，并负责提出替代冲突解决方案，以避免人们流离失所。在国家一级，该法律呼吁政府促进社区和公民的行动，以实现和平共处，并迫使政府对“骚乱分子”采取更有力的执法行动。监察员在预警系统中发挥着突出作用，收集和核实平民在武装冲突中面临的风险，包括流离失所风险的信息，并向主管部门发出警报，以便它

“如果政府确保了我们原住村庄的安全，我们本不会流离失所。”

苏丹境内流离失所者；为小组进行的协商

还应更加重视保护人民生计，促进社区复原力和应对能力，并利用当地和土著知识为减少风险战略提供参考。社区往往已经有高度发展的自我保护战略，如果获得必要的资源，这些战略可以进一步扩大。小额保险计划和社会安全网方案等工具也可以帮助人们更好地应对气候变化的不利影响，应该更积极地加以利用。

减少流离失所风险方面的一些弱点可以追溯到预防方面缺乏财政投资。许多国家能够用于降低风险的资源有限。国际捐助者方面也出现了同样的预防资金短缺：2017 年，发援会国家向脆弱环境¹⁶⁹提供的官方发展援助¹⁷⁰中只有 2% 用于预防冲突。¹⁷¹基于预测的融资等关键备灾办法也仍然没有得到充分利用，气候和灾害资金没有有效地用于预防流离失所。¹⁷²

们能够采取适当和及时的行动。2016 年，根据政府和哥伦比亚革命武装力量之间的和平协议，对预警系统进行了调整，并辅之以国家应对机制。自 2017 年以来，监察员办公室已发布 207 个预警警报，帮助防止了近 100 起强迫流离失所事件。¹⁷⁴

从哥伦比亚的经验中得到的一个关键教训是，首先要了解社区是如何自行解决问题的。然后在此基础上建立机制，并与社区共同设计。应该清楚地了解每个相关行为者在预警机制中的作用——从社区成员的作用、民间社会和国际保护行为者的保护作用，到国家的预期反应，包括执法。

虽然人们认识到全球经济目前正在受到COVID-19大流行的严重影响，但仍需要为预防工作提供新的资金。正如**框 12**所强调的那样，基于预测的融资等循证预期工具，可能是一种特别有价值的工具。通过基于预测的融资加强防备可以帮助各国防止流离失所，在流离失所期间提供更安全和更有尊严的条件，并推广更迅速、更持久的解决办法。我们还认为，有可能更好地利用气候变化融资来预防灾害所致流离失所风险，包括通过绿色气候基金¹⁷⁵等机制。还应考虑扩大负担得起和可获得的小额保险和“气候保险”。¹⁷⁶

框 12

基于预测的融资和预期行动

在世界各地，各国都在认识到在灾难来袭之前着力做好危机准备的重要性。目前至少有60个国家正在制定支持这类努力的机制，即所谓的“预期人道主义行动”。预期行动的一个工具是基于预测的融资。这种方法的工作原理是，根据科学预测和风险分析，为人道主义行动发放预先批准的资金。这些资金已经在气旋、极寒天气和火山灰来临之前发放，现正在准备用于干旱和热浪。例如，2020年1月，根据对极寒冬季的预测，向蒙古弱势牧民分配了资金。¹⁷⁷

建议8: 解决流离失所的驱动因素，减少流离失所风险

更具体地说：

- 为了从一开始就防止冲突和暴力的发生，并减少冲突导致的流离失所风险，各国以及在全球一级的安全理事会应表现出真正的政治领导力，并重新致力于建立基于权利的以人为本的秩序；此外，他们应该认识到，享有主权就负有责任，并应该共同努力结束任由侵犯人权行为肆无忌惮的有罪不罚文化。
- 一旦出现冲突、暴力再起或平民受到威胁的早期迹象，联合国、各国和调解人应迅速动员起来，支持缓和局势、政治谈判和解决冲突，并作为这些努力的一部分，系统地解决境内流离失所问题。
- 各国应采取政策减轻武装冲突中的平民伤害，并将防止强迫流离失所明确纳入法律、手册和武装部队培训。
- 联合国应动员并充分利用其力量来制止对平民的威胁，包括确保本系统所有部门的高级工作人员都接受培训，并在普遍存在侵犯权利行为或平民受到威胁时负责采取行动。
- 各国必须立即采取行动，防止全球气候危机进一步恶化，包括根据《巴黎协定》的目标减少排放量，并与较贫穷国家团结一致，支持它们为应对气候变化的影响——包括流离失所——做好准备。
- 各国应确保关于灾害管理和减少灾害风险的法律、政策、战略和行动更加明确和主动地应对流离失所风险（包括长期流离失所的可能性），包括考虑到风险如何交叉、重叠并因更广泛的社会挑战而变得更加复杂。
- 融资者应大幅增加对流离失所问题敏感的气候适应干预措施的资助，包括通过绿色气候基金等渠道，重点关注风险最大的国家和那些已经经历与气候变化相关的流离失所现象的国家。
- 融资者应更好地利用基于预测的融资和其他预期融资工具，以便更充分地准备应对危机。
- 各国应着力执行建设复原力的措施，如小额保险计划和社会安全网方案，帮助人们更好地应对气候变化的不利影响，保护他们的生计，并应特别关注土著人民、牧民和其他特别依恋于土地的群体的需要。
- 在没有替代办法来减轻伤害和流离失所风险的情况下，各国应在受影响社区的同意和参与下，为迁出高危地区提供便利，或进行有计划的搬迁。
- 捐助者和各国政府应着力于实施基于社区的预防和准备举措，包括利用当地和土著知识的预警机制和干预措施。



第四章

改善保护和 援助

缅甸若开邦的流离失所儿童，2012年11月。

资料来源：人道协调厅 /Nicole Lawrence

4. 改善保护和援助

在世界各地，数百万境内流离失所者严重缺乏保护和人道主义援助。这种情况的特点往往是人们的安全、保障和权利持续受到威胁，食物、适当住所和其他生存需求得不到满足。COVID-19 大流行给境内流离失所者的健康和他们维持生计以满足家庭基本需求的能力带来了进一步的风险。

首先，应认识到保护和援助方面的差距是国家未能有效满足流离失所公民和居民的需要。在某些情况下，国家能力完全不堪重负。即使是资源充足的国家，在面临大规模危机时，有时也会发现本国的系统毫无准备或不堪重负。在非国家武装团体控制的地区，国家也可能无法接触或援助所有受影响人口。在其他情况下，相互竞争的需求（无论是安全、经济、政治需求还是最近的 COVID-19）进一步降低境内流离失所者问题在优先事项清单上的顺序或将其从清单中剔除。¹⁷⁸ 特别令人震惊的情况是，造成人道主义需求和威胁的是国家本身，它们干脆完全放弃对流离失所的公民和居民的责任。各国和其他行为者还经常干预人道主义行为者提供公正援助的能力，这可能进一步加剧保护和援助方面的差距。¹⁷⁹ 政府往往不对这种行为负责。

当境内流离失所者受到暴力威胁时，联合国维和特派团和特别政治特派团有时会被要求进行干预，以确保境内流离失所者和社区的安全。然而，这些特派团的民事、军事和警察部门在保护境内流离失所者方面的关键作用由于这些特派团面临的资源、培训和问责方面的缺口而受到限制。¹⁸⁰

当地和国际的人道主义行为者也为因危机而流离失所的数百万人发挥了拯救生命的作用。然而，人道主义系统本身有一些因素需要得到加强。首先，境内流离失所者独特的保护和援助

需求并不总是与受危机影响的其他群体有充分的区别。虽然这两种人群的需求可能都很迫切，但境内流离失所者已经离开了自己的家园、生计和支持网络，这意味着他们需要一种不同的支持，特别是在寻求最终结束流离失所方面。在承认和回应境内流离失所者的具体需求方面面临着挑战，部分原因可能是机构间常设委员会（机构间常委会）10 多年来没有就境内流离失所问题采取新的政策或指导方针，而且似乎未能提供强有力的一致的信息，说明人们对解决境内流离失所问题的期望，包括为解决办法奠定基础的期望。

除了这些境内流离失所特有的问题外，我们还观察到更广泛地与人道主义系统相关的对境内流离失所者产生影响的其他挑战。我们收到了大量关于这一问题的意见，一些利益攸关方敦促小组对人道主义系统进行全面审查。虽然小组确实对这一问题进行了研究和分析，特别是关于人道主义应急如何为解决办法奠定基础的问题，但小组主要关注解决办法，这意味着我们没有能力对人道主义系统本身进行深入审查。然而，我们确实认为，重要的是转达我们听到的对人道主义应急的一些关切，并强调我们通过研究和协商确定的其他问题。

首先，我们注意到，国际行为者在境内流离失所问题上的作用和责任，包括领导协调、倡导和与当局接触方面的作用和责任，仍然缺乏明确性和问责制。这引发了竞争，并导致了重复和差距。

第二，国际协调模式往往取代现有的国家和地方系统和服务，即使在有可能通过这些系统和服务开展工作的情况下。¹⁸¹ 这种办法不仅不能充分利用可能至关重要的当地能力，而且最终会破坏现有系统，延误恢复和境内流离失所问题的解决办法。¹⁸² 我们注意到，这些绕过地方

系统的趋势在城市环境中尤其成问题，因为城市和市政当局的重要领导能力和资源能力往往被国际行为者低估。

第三，大多数评估、方案和协调机构仍然在各部门、各机构之间以及在人道主义、发展、和平和灾害领域存在**严重分歧**。这导致未能采取整体办法来确定、优先考虑和回应境内流离失所者的需求和能力，并导致集体成果的表述和交付参差不齐。总而言之，这阻碍了在解决境内流离失所问题上取得进展。

第四，尽管人们大谈特谈“**以人为本的应对措施**”，并做出了相当大的努力来改善对受影响人群的问责制，但要系统地实施这些方法，仍有很长的路要走。正如前紧急救济协调员马克·洛科克所说，“尽管我们有着良好的意愿，但人道主义系统的建立实际上是为了给有需要的人提供国际机构和捐助者认为最好的东西，以及这些机构必须提供的东西，而不是向人们提供他们自己表示最需要的东西”。¹⁸³

机构间常委会负责人认识到人道主义应急方面的一些挑战，并考虑到自2005年人道主义改革以来已过去10多年，因此在2018年一致认为，有必要审查目前与境内流离失所有关的人道主义协调制度。然而，到目前为止，**这项审查尚未进行**。我们很清楚，这种审查不仅仍然是必要的，而且现在是一个紧迫的问题。

境内流离失所问题在保护和援助方面出现缺口的另一个原因是**人道主义资金短缺**。我们没有关于为境内流离失所者和收容社区提供资金的具体数据，这本身就表明了在这个问题上的困难，但更广泛的人道主义供资情况很能说明问题：在过去五年里，全球人道主义需求和可用资金之间大约有40%的缺口。¹⁸⁴其原因并不是捐助者未能慷慨解囊，因为从绝对值来看，财

政捐助实际上一直在增长。相反，人道主义需求的增长速度超过了额外资金的增长速度。¹⁸⁵因此，数百万人（包括境内流离失所者）未能得到急需的援助和保护。不幸的是，COVID-19可能会在未来几年既产生新的需求，又减少可用援助资金，因而进一步扩大这一缺口。

鉴于人道主义资金缺口巨大，确保高效利用现有人道主义资金更为重要。2015年5月，联合国秘书长任命了一个人道主义融资高级别小组，该小组的报告概述了一系列建议，以更好地满足人道主义需求。¹⁸⁶他们工作的成果之一是启动了《大协议》，这是一些最大的捐助者和人道主义组织之间达成的一项协议，旨在提高人道主义应急的效力和效率，特别着重于融资。¹⁸⁷虽然在《大协议》承诺方面取得了一些进展，但其中许多承诺——包括更好地利用多年期和灵活的资金以及将更大比例的资金输给当地行为者——仍未兑现。

一些制裁和反恐措施，包括旨在防止资金流向受制裁实体或恐怖主义团体的法律、法规和政策的影响，也带来了持续的挑战。¹⁸⁸这些措施，包括如何将其转化为捐助方供资的条件，可能会对在受恐怖主义影响或受非国家武装团体或受制裁实体控制的地区努力向境内流离失所者提供中立和公正援助的人道主义组织造成严重限制。¹⁸⁹

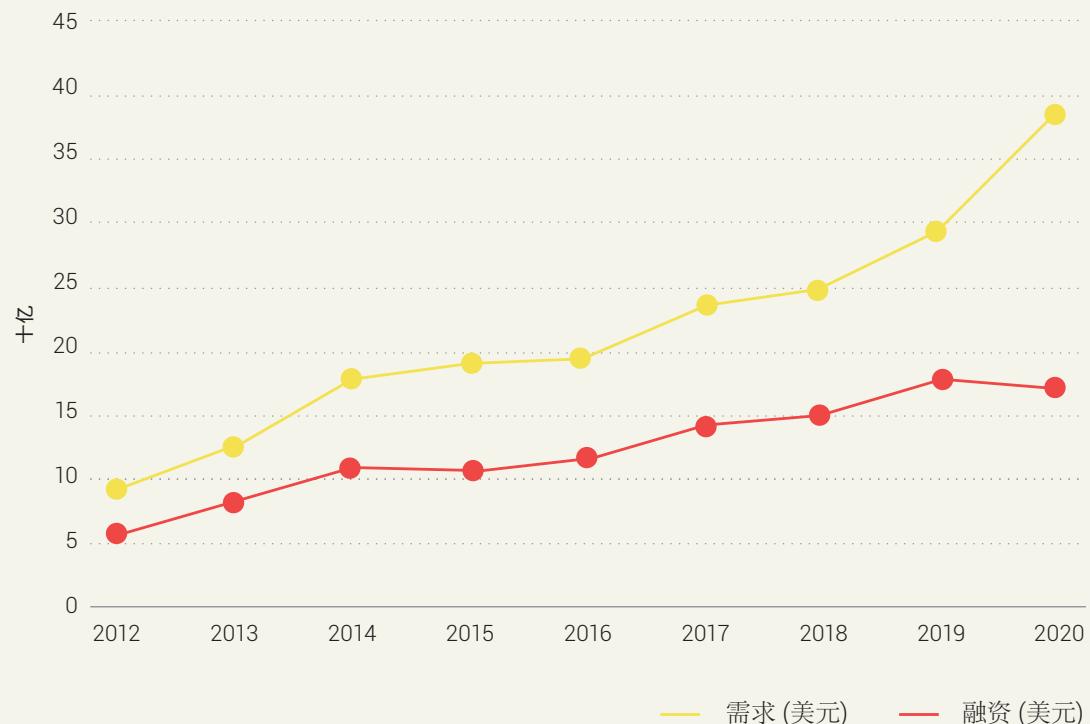
为了解决作为全球境内流离失所危机之核心的人类苦难，需要做更多的工作来缩小境内流离失所者的需求与所提供的援助和保护之间的差距。这将需要所有行为者采取行动，包括政府、和平行为者、联合国系统和捐助者。在持续不安全或政府是问题一部分原因的情况下，这一点尤其重要。在这些情况下，在可预见的未来，人道主义援助和外部保护可能仍然是流离失所人口的重要生命线。

图 2

2012-2020年人道主义资金缺口

资料来源：人道协调厅，《2021年全球人道主义状况概览》

2012-2020年资金缺口



4.1 提高对境内流离失所者和收容社区的保护和援助的质量

首先，我们敦促各国优先向其人民提供保护和援助。这意味着拨出专门的预算资源，确保在就安全事项或经济投资作出决定时考虑到保护和援助需求，并积极主动地咨询境内流离失所者和受危机影响的民众。它还要求确保所有境内流离失所者不论族裔、认为的政治从属、年龄、性别或其他特征，都能从保护和援助中受益。发展行为者应支持各国政府的这些努力，并着力于加强国家提供服务的能力。

当政府不能或不愿意向冲突各方或受灾害影响的所有地区的民众提供援助时，至关重要的是，它（以及在冲突情况下，冲突的其他当事方）接受国际行为者的帮助，并允许人道主义组织按照人道、中立、公正和独立的人道主义原则开展行动。各国应消除干扰人道主义组织向有需要的民众提供保护和援助的能力的任何官僚或行政障碍。**联合国和捐助国应大力集体倡导准入，包括代表非政府组织倡导。**在持续存在无端限制准入的情况下，应通过联合国条约机构、人权理事会的普遍定期审议等机制和工具追究各国的责任，在特别严重的情况下，还应通过联合国安理会追究责任。

在境内流离失所者受到威胁的情况下，和平与安全行为者也必须发挥积极作用。特别是，我们敦促联合国安全理事会明确将保护境内流离失所者列为维持和平行动和政治特派团保护平民任务的一部分，并要求部队派遣国、警察派遣国和特派团领导层对履行其授权职能负责。派遣部队和警察的国家应确保他们获得足够的资源和培训，我们特别鼓励他们部署妇女和擅长社区参与的个人。我们还鼓励联合国特派团和建设和平行为者与人道主义和发展行为者密切合作，确保对境内流离失所者面临的背景和安全保障问题有细致入微的了解，并阐明促进保护境内流离失所者和支持在实现持久解决方面取得进展的集体成果。

至关重要的是，缩小保护和援助方面的差距需要加强国际人道主义系统的效力。鉴于拟议中的机构间常委会审查从未在2018年进行，我们鼓励联合国秘书长委托对人道主义体系进行独立审查，以进一步提高应对境内流离失所情况的措施的质量。机构间常委会应在这次审查结果的基础上制定新的境内流离失所政策和更新的业务指南，阐明境内流离失所问题上的作用和责任。随后应将政策和指南的执行情况纳入相关的评价和审查过程。

我们还认为，可以而且应该采取一些重要步骤，而无需等待审查。其中一个步骤是澄清并重申联合国在境内流离失所问题上的领导责任。本报告的前几章呼吁正式授权联合国驻地协调员负责推动解决办法的努力。在发生严重危机的情况下，驻地协调员通常还担任人道主义协调员。我们认为，联合国秘书长和紧急救济协调员必须正式重申，驻地/人道主义协调员负责确保从危机一开始就全面满足境内流离失所者的具体需求。驻地/人道主义协调员应与其他行为者密切合作，向政府倡导境内流离失所者的权利和需要，并确保有效协调提供援助和保护。如第二章所述，为了支持驻地/人道主义协调员展开这些努力，我们鼓励相关的联合国机构和非政府组织（特别是在机构间常委会系统下承担正式责任的行为者）自愿加入“倡导者联盟”，以解决境内流离失所问题。

人道主义应急必须尽早为解决办法奠定基础，而发展与和平行为者必须在危机爆发后尽早参与。虽然解决办法并不是在所有情况下都是可行的，而且在某些情况下，讨论解决办法如果导致营地过早关闭或强制返回，实际上可能是危险的做法，但应始终努力减少脆弱性，增强复原力，并提供一条实现恢复的途径。¹⁹⁰ 这需要重点关注尊重和恢复权利、解决损失以及逐

步减少保护和援助需求。图 3 说明了如何在危机的不同阶段逐步实现这一点。

关于如何落实这一点，没有“一刀切”的办法，解决办法需要以境内流离失所者和当地社区成员的意见为指导。正是这些不同年龄、性别和多样性的人，最能够确定他们需要什么行动才能摆脱流离失所。因此，人道主义行为者和捐助者必须加倍努力，兑现《大协议》中承诺的参与革命。¹⁹¹ 同样，应对措施应建立在境内流离失所者自身的能动性和能力基础上，对其进行分析应成为人道主义评估和部门间联合分析框架等工具的一个组成部分。¹⁹² 这一分析应该为人道主义行为者提供信息，说明其应该采取哪些步骤来为解决办法奠定基础，这也应该反映在《人道主义应急计划》中。¹⁹³

在人道主义应急期间创造寻求解决办法的途径将对所需的方案编制类型和提供服务的方法产生影响。在方案层面上，这种解决办法导向要求支持干预措施，帮助人们恢复自给自足。确保受教育机会就是这样一个领域，应被视为对

帮助儿童和青年最终找到工作和生计至关重要。还应协助境内流离失所者恢复公民证件，这对他们长期融入国家体系至关重要。同样，还应进行保护监测，以帮助了解不同阶层的流离失所人口面临的独特需求和风险，并确定可能需要在哪些方面提供有针对性的支持，以实现解决办法。还应提供精神健康和心理社会支持，帮助境内流离失所者和其他受危机影响的人口从危机的经历和创伤中恢复过来。

另外还必须注意如何提供服务。我们鼓励人道主义应急人员着力与当地系统合作，并尽可能通过当地系统开展工作，而不是创建并行的服务交付系统。这可能包括修复供水系统，而不是提供加长的运水卡车或资助当地教师的工资，并确保将境内流离失所者纳入当地学校，而不是建立单独的学习中心。在大多数情况下，提供现金援助（包括通过现有的社会保障系统¹⁹⁴）也比实物援助更有效。¹⁹⁵ 虽然由于能力、保护或其他业务原因，通过政府系统开展工作和恢复公共服务可能并不是在所有情况下都是可行的，但在可行的情况下，这将大大有助于支持

图 3

解决不同情况下的长期流离失所问题

资料来源：人道协调厅，《打破僵局》，2017年，第22页

情况	情况	情况
冲突/灾害已经结束	国内一地区正在发生冲突/灾害，而境内流离失所者留在该国不受影响的地区	持续的冲突/灾害影响到全国或境内流离失所者所在地区
理想的结果 通过可持续回返、当地融合或重新定居 实现持久解决	理想的结果 选择当地融合或重新定居的人得到持久解决 在选择回返的人回返之前减少脆弱性	理想的结果 在实现持久解决之前 减少脆弱性

恢复受影响地区的能力，并确保当地收容社区也受益于援助。

与此相关，如第 2.4 节所述，我们认为有必要加强整个人道主义—发展—和平关系的一致性和集体成果。我们坚信，在坚持人道主义原则的同时，有可能加强整个这种关系的参与，因为人道主义原则仍然是人道主义行动的重要基础。¹⁹⁶

为解决办法奠定基础还需要加强协调方式。如前几章所述，确保每年根据联合国的指导方针¹⁹⁷审查国家一级的人道主义协调结构，对于审查向更注重解决办法的方法过渡的机会非常重要。还必须促进国家和地方民间社会行为

者积极参与这些协调机构并发挥领导作用，并确保协调会议以当地语言举行（或至少提供翻译）。¹⁹⁸

最后，我们认为，需要继续关注以确保目前人道主义融资办法的效率。《大协议》承诺仍然如同以往一样重要——其中包括具有增加使用可预测和灵活的多年期资金的重要性，以及如前几章所强调的，需要直接向当地行为者提供更大比例的资金。我们鼓励各方继续努力履行这些承诺。我们还敦促捐助者在反恐立法中为人道主义行为者设定豁免，以确保人道主义行为者能够继续以符合人道主义原则的方式提供救生援助。

建议9: 提高对境内流离失所者和收容社区的保护和援助的质量

更具体地说：

- 各国政府应在更广泛的决策和预算拨款中优先考虑保护和人道主义援助，并积极主动地咨询所有年龄、性别和多样性的境内流离失所者，了解他们的需求和关切。
- 在国家能力不堪重负的地方，各国应为人道主义行为者提供空间，以便在不受不当干预的情况下提供中立、公正和独立的人道主义援助和保护。
- 在人道主义准入受到不当限制或被拒绝的情况下，联合国和捐助国应积极主动地向该国政府进行宣传，并通过联合国条约机构、人权理事会的普遍定期审议等机制，以及在特别严重的情况下通过安全理事会追究其责任。
- 联合国安全理事会应明确将保护境内流离失所者纳入维持和平行动和政治特派团的任务，并应责成部队和警察派遣国及特派团领导层履行这些职能。
- 联合国秘书长和紧急救济协调员应正式重申，驻地 / 人道主义协调员有责任确保在

人道主义应急期间以全面和协调的方式确定和回应境内流离失所者的具体需求。

- 联合国秘书长应委托对境内流离失所情况下的人道主义系统进行独立审查，根据审查结果，机构间常委会应更新其应对境内流离失所的政策和业务指南，以确保对境内流离失所者的具体需求做出更可预测的回应。
- 人道主义行为者应尽早为解决境内流离失所问题奠定基础，并确保《人道主义应急计划》概述应急行动将如何创造解决途径。
- 人道主义应急措施应尽可能着力与当地系统和结构合作，并通过当地系统和结构开展工作，而不是创建并行的服务交付系统。
- 捐助者应继续加强人道主义融资，努力落实《大协议》承诺，并在反恐立法中为人道主义行为者规定豁免，以减少对人道主义行动的阻碍。



第五章

后续行动

在哥伦比亚西南部维拉加尔松的阿瓦境内流离失所者定居点，
父亲和儿子在家眺望。2017年12月。
资料来源：难民署 /Ruben Salgado Escudero

5. 后续行动

我们的报告提交给秘书长，秘书长作为小组的组成机构，全面负责决定下一步措施并推进小组的报告和建议。我们借此机会提出一些建议。

首先，至关重要的是，小组推出倡议和发表本报告不能被视为对境内流离失所问题做出国家、区域和全球承诺的进程的结束。相反，现在比以往任何时候都更需要采取行动来促成有意义的变革。小组建议的文字和精神都应开始以具体、切实的方式付诸实施。导致小组成立并推动我们工作的势头必须持续下去。

为此，我们认为，秘书长的参与和领导对于落实本报告及其建议以及将境内流离失所问题作为整个联合国和全球的优先问题至关重要。我们吁请秘书长亲自并通过激励其他行为者以活力、创造力和承诺来采取必要的行动和举措来推动这些努力。

我们向各国政府、联合国系统、区域组织、其他国际组织、民间社会行为者、私营部门和国际金融机构发出同样的呼吁。我们敦促他们所有人采取主动行动，不要等待正式的后续进程，积极果断地执行与他们具体相关的建议，同时与其他行为者合作，推进执行要求展开集体努力的建议。

关于国家一级的行动，我们建议各国责成其各自的人道主义、发展和其他相关部委联合召开一次相关高级官员、专家和地方当局会议，思考小组的建议，并制定如何在国家和地方两级推进这些建议的计划。联合国驻地协调员应在有关机构的支持下，鼓励和协助政府召开这样的讨论会。

在区域层面，我们也呼吁各方积极努力，思考、借鉴和推进小组的建议。我们鼓励每个有关区

域组织召开一次区域部长级峰会，讨论如何在其区域内落实小组的建议。与此同时，我们希望各区域将利用一切机会学习其他区域的经验。

为了促进和明确更广泛地推进小组建议的势头，我们建议组织一次关于境内流离失所问题的高级别活动。这样的活动将使世界各国领导人齐聚一堂，审查全球境内流离失所问题，并根据小组的建议作出承诺。

我们还认为，继续“之友小组”将是有益的，因为该小组在我们的工作中发挥了至关重要的作用，定期召集各国进行对话，向我们提供反馈，并动员人们关注境内流离失所问题。在推进小组建议的过程中，也需要类似的召集工作和支持，作为其中的一部分，我们认为继续保持之友小组（必要时进行重组和更名）将具有极大的价值。

此外，我们建议建立一个境内流离失所倡导者小联盟，共同努力采取下一步行动，特别是推动采取更加注重发展的办法来解决流离失所问题。该联盟将汇集来自人道主义、发展、和平、减少灾害风险和适应气候变化领域的相关行为者。

与此相关，我们认为重要的是制定一些措施，支持发展融资者的后续行动。为此，我们鼓励成立一个发展联络小组，将双边发展捐助者、国际金融机构和经合组织汇聚在一起，支持落实小组的融资建议。

为了促进加强私营部门的参与，我们亦鼓励成立私营部门谘询委员会。这样一个机构将有助于确定私营部门如何通过为境内流离失所者和当地社区创造经济机会，包括通过学习难民方面的成功经验，推进小组的建议。

总之，我们在本报告中建议的行动和步骤将有助于提高境内流离失所问题的能见度。此外，我们认为，需要采取两项具体行动，以保持势头并跟踪未来几年的进展。第一，我们鼓励联合国大会指定每年 4 月的一天为**世界境内流离失所日**，以配合《关于境内流离失所问题的指导原则》周年纪念。这一世界日将提供一个强有力的机会，利用媒体，引起公众关注，并为在国家、区域和全球各级就境内流离失所问题采取专项行动提供空间。

第二，为了跟踪本报告所述总体转变的进展情况，我们鼓励秘书长按照我们在前几章中的建

议，出版一份年度《境内流离失所问题解决办法状况报告》，将在拟议的世界境内流离失所日发布。这份报告将是一个展示进展和确定需要重新努力的领域的机会。

最后，在我们向秘书长提交报告并完成任务后，小组秘书处将在两个月内继续支持报告所提建议的初步后续行动和执行工作的行政方面工作，直至 2021 年 11 月底结束。为了支持这一时期之后的全面协调、监测和报告，我们建议秘书长在其办公室内为此目的设立一个**小型秘书处**或其他适当的机制或能力。

建议 10: 保持势头，确保强有力的后续行动

更具体地说：

- 敦促联合国秘书长提供强有力的领导，落实小组报告并将境内流离失所作为整个联合国和全球的优先问题。
- 所有行为者都应积极主动、坚定不移地推进执行与其具体相关的小组建议。
- 在国家一级，各国应在联合国驻地协调员的支持下，召开有关高级官员和专家会议，制定在国内实施小组建议的计划。
- 区域组织应召开一次区域部长级峰会，讨论如何在其各自区域内落实小组的建议。
- 应举行一次关于境内流离失所问题的高级别活动，让各国和其他行为者根据小组的报告和建议就境内流离失所问题作出承诺。
- 秘书长应在人道主义、发展、和平、减少灾害风险和气候变化适应领域建立一个小型“倡导者联盟”，以根据小组的建议支持后续行动和其他相关行动。
- 会员国应维持小组的“之友小组”，并根据需要重新配置和更名，以支持小组建议的势头和后续行动。
- 双边发展捐助者、国际金融机构和经合组织应召集一个联络小组，专门支持将境内流离失所问题纳入发展融资办法。
- 秘书长应设立一个私营部门咨询委员会，帮助私营部门参与解决问题。
- 联合国大会应指定每年 4 月的一天为世界境内流离失所日，以配合《关于境内流离失所问题的指导原则》周年纪念。
- 秘书长应发布一份年度《境内流离失所问题解决办法状况报告》，对照本小组报告所述的总体转变跟踪进展情况，并记录各行为者为解决境内流离失所问题采取的积极步骤以及持续存在的挑战和障碍。
- 秘书长应在其办公室内设立一个**小型秘书处**或其他适当机制，以确保继续进行全面行政协调、监测、报告和传播关于我们的报告和建议执行情况的信息。



附 件

乌克兰恰索夫市的流离失所儿童，

2019年9月。

资料来源：难民署 /Oksana Parafeniuk

附件1：联合国秘书长境内流离失所问题 高级别小组的背景

2019年5月10日，57个会员国呼吁联合国秘书长成立一个独立的高级别小组，审查世界境内流离失所危机，并为各国、联合国系统和其他相关利益攸关方提出措施，以“完善应对和减少境内流离失所的战略”。这些国家包括世界各区域的国家和受各种原因造成的流离失所影响的国家，它们对“与不断增长的需求相比，国际社会对境内流离失所问题的关注不够”表示关切。¹⁹⁹

2019年10月，秘书长宣布成立境内流离失所问题高级别小组。²⁰⁰ 职权范围要求小组“引起国际社会对境内流离失所问题及其影响的关注，并向联合国秘书长提交一份报告，向会员国、联合国系统和其他相关利益攸关方提出具体和实际的建议，说明如何更好地应对境内流离失所问题，特别是长期的境内流离失所问题，并实现政府主导的持久解决境内流离失所问题”。²⁰¹ 更具体地说，职权范围要求就五个领域提出建议：

- 1) 加强会员国、联合国系统和其他相关利益攸关方的能力，按照国际法和标准，并按照《关于境内流离失所问题的指导原则》和其他相关框架的规定，确保向境内流离失所者提供充分的保护和援助，防止和减少这种流离失所现象，以实现持久的解决办法；
- 2) 促进人道主义、发展行为者之间以及酌情促进人道主义、发展、适应气候变化、减少灾害风险与和平行为者之间的协作，以更好地支持受影响会员国解决和减少境内流离失所问题，并促进受影响国家和其他相关行为者之间交流经验教训和良好做法；
- 3) 推动境内流离失所者和受流离失所影响的社区参与和融入实现2030年议程的工作，并同时

意识到那些可能特别脆弱的人的具体需求，包括妇女、儿童、老年人和残疾人；

- 4) 改进与境内流离失所有关的高质量数据的收集、分析和使用，同时考虑到性别因素和对年龄敏感的做法；
- 5) 建立创新融资机制和战略支持解决境内流离失所问题。

在2020年2月启动我们的工作时，秘书长呼吁我们“大胆、自由、跳出框框思考，做正确的事情”，并敦促我们特别关注解决长期流离失所问题。按照这一方向，我们主要侧重于确定如何能够更可预测和更成功地实现以国家自主办法解决境内流离失所问题。我们继续把主要重点放在解决办法上，同时我们也认为，重要的是分析与更好地预防和应对境内流离失所有关的某些因素。在我们的成立会议上，我们就工作的关键问题达成了一致，并制定了一个雄心勃勃的研究、信息收集和协商计划。我们计划访问近12个受流离失所影响的国家，在那里我们将直接听取境内流离失所者本身、国家和地方当局以及民间社会的意见。在区域和全球层面上与其他利益相关者进行磋商和接触，将进一步补充国别访问。

不幸的是，在我们开始工作后不久，COVID-19席卷了全球，大多数旅行和面对面的会议都陷入了停顿。然而，我们认为有必要听取境内流离失所者和地方、国家、区域和国际各级其他行为者的意见。因此，我们的任务期限延长了6个月，以便我们能够通过不同手段进行这些重要磋商。小组通过合作伙伴，最终咨询了22个国家的12,500多名境内流离失所者和收容社区成员。我们直接听取了以下方面的意见：国家和地方当局；区域组织；捐助国政府和金融

机构；人道主义、发展与和平行为者；私营部门行为者；学者；以及减少灾害风险的专家。我们发出呼吁并收到了 100 多份书面材料，进行了 100 多次双边磋商，组织并参与了 6 次专题交流和 4 次区域交流，并进行了 15 次有针对性的研究工作或从中受益。

通过这些磋商和研究，专家小组整合了大量信息，在我们的专家顾问和秘书处的支持下，我们利用这些信息来通报本报告中反映的调查结果和建议。

高级别小组成员

费德里卡·莫盖里尼，欧洲学院院长、欧洲联盟外交与安全政策前高级代表、欧盟委员会前副主席（共同主席）。

唐纳德·卡贝鲁卡，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金主席、卢旺达前财政部长、非洲开发银行第七任行长（共同主席）。

保拉·加维里亚，康柏基金会主任，哥伦比亚受害者股前股长和哥伦比亚总统人权事务前顾问。

佩尔-黑根斯，宜家基金会首席执行官。

纳赛尔·朱达，约旦哈希姆王国参议员、前副首相和前外交大臣。

米提库·卡萨·古蒂勒，埃塞俄比亚联邦民主共和国国家灾害风险管理委员会专员。

波琳·里亚克，伦拜克科技大学社会学教授兼学术事务副校长，南苏丹苏德研究所所长。

西马·萨马尔，联合国秘书长调解问题高级别咨询委员会成员，前总统特使和阿富汗独立人权委员会前主席。

小组的专家咨询小组成员

查洛卡·贝亚尼，伦敦经济学院国际法副教授，前联合国境内流离失所者人权特别报告员。

亚历山德拉·比拉克，境内流离失所监测中心主任。

伊丽莎白·费里斯，乔治城大学国际移民研究所研究教授。

沃尔特·凯琳，伯尔尼大学国际法荣誉退休教授，灾难所致流离失所问题平台主席特使，前联合国秘书长境内流离失所者人权代表。

小组秘书处成员

小组秘书处由助理秘书长乔治·奥科思-奥布博领导，成员包括罗斯玛丽·阿多·伊连科伊、瑞安·阿里亚斯·德拉福斯、卡克林·布里格斯、乔瓦尼·卡萨尼、斯米塔·肯卡雷、伊姆兰·胡什努德·沙阿、马德维·孙一索恩、马克·亚内尔和格蕾塔·泽恩德。

秘书处还感谢实习生阿米莉亚·埃斯皮诺萨、门特瓦布·凯贝德、利亚·克雷默和克洛伊·西格尔的支持。

附件2：完整的建议清单

建议 1: 将解决办法作为国家自主的整体政府优先事项

更具体地说：

- 敦促各国承认境内流离失所者和境内流离失所状况，并确保解决流离失所问题的行动是国家优先事项，承认这既是国家对其公民和居民的义务，也是实现发展、和平与繁荣的关键一步。
- 各国应采取面向发展的办法解决境内流离失所问题，包括系统地将境内流离失所问题纳入国家和地方发展计划以及相关部委的计划，并在自愿国别评估中报告其本国发展努力如何解决境内流离失所者的权利和需求。
- 各国必须认识到，境内流离失所可能日益成为一种城市现象，应支持地方当局有意识地解决这一问题，将其作为城市规划的一部分，包括在空间规划中，并充分利用城市的资源、基础设施和能力，推动解决问题。
- 各国应在和平进程中解决流离失所问题，在相关对话中纳入所有年龄、性别和多样性的境内流离失所者，并应促进赔偿、归还、过渡期正义和社会融合举措，作为恢复进程的一部分。
- 鼓励各国与境内流离失所者、收容社区、地方当局、民间社会、私营部门、联合国、非政府组织和国际融资者合作，制定专项解决战略和计算成本的业务计划。
- 各国应将解决境内流离失所问题的整体政府办法制度化，支持地方和市政当局，并建立明确的机制协调政府所有相关部门行动。

- 各国应与联合国驻地协调员合作，建立与相关国际和地方行为者，包括流离失所社区和收容社区的代表进行协调的机制。

- 各国应根据人权通过和执行关于境内流离失所问题的法律和政策。
- 敦促各国从国内预算中划拨资金用于解决问题，包括支持地方和城市当局，并确保根据当前的地区和市政人口数字（包括境内流离失所者）和境内流离失所者的独特服务需求进行资金分配。

建议 2: 政治意愿是关键，应该加以推动

更具体地说：

- 政府内部和民间社会的地方和国家行为者都应该推动变革，并促使人们关注流离失所问题，加强要求采取行动的公众压力，并要求领导人对解决境内流离失所问题负责。
- 区域组织应通过有关境内流离失所问题的法律和政策框架，并努力执行这些框架。
- 区域组织应在其他相关行为者的支持下，便利为国家间合作解决境内流离失所问题提供可预测的机会，使各国能够介绍其成就、交流经验并相互学习。
- 联合国、各国、区域组织、非政府组织和融资机构的代表应加强与各国在境内流离失所问题上的外交，特别是倡导解决流离失所问题。
- 联合国秘书长应加强联合国的外交和倡导，任命一名负责解决境内流离失所问题秘书长特别代表，与各国就解决办法不断接触。

- 鼓励联合国秘书长编写一份关于境内流离失所问题解决状况的年度报告，记录为解决流离失所问题采取的积极步骤以及仍需改进的领域。
- 联合国应努力增加各国获得可预测的技术支持的机会，方法是向各本国政府提供专家能力，并简化来自联合国的技术援助，包括将秘书长特别代表办公室作为处理请求的切入点。
- 国家法律当局以及相关的国际法律当局应调查和起诉那些强迫人口流离失所或犯下其他违反国际人权法、人道主义法和刑法导致流离失所的人。

建议 3: 确保全社会全力以赴

更具体地说：

- 各国和其他行为者应承认境内流离失所者推动自己解决办法的权利和能动性，并寻求更有意识地了解和促进境内流离失所者的能力。
- 各国和其他行为者必须采取措施，确保境内流离失所者能够行使其参与权，包括作为本国公民和居民投票和参与一般社区、政府和公共事务，以及具体参与与流离失所有关的决策过程(例如，通过协商机构和社区规划)。
- 各国、联合国、非政府组织和捐助者必须采取步骤，确保地方和国家民间社会行为者作为关键伙伴，有意义地参与、代表和领导战略规划和应对措施，并通过提供技术和财政支持加强其能力。
- 敦促媒体积极报道和宣传境内流离失所问题，特别注重分享有助于培养容忍、理解与和平共处文化的人文故事；呼吁各本国政府允许他们这样做，不要加以不当干涉。

- 应努力创建、扩大和支持研究境内流离失所问题的研究人员网络，特别是在受流离失所影响的国家和全球南方地区，包括加强捐助者对支持这些努力的大学、智库和举措的投资。
- 民间社会团体、教师和社区领导人等应抓住一切机会，增进人们对与预防和解决境内流离失所情况有关的问题的理解和认识。

建议 4: 更好地利用私营部门的能力来解决问题

更具体地说：

- 敦促私营部门行为者寻找参与机会，为解决境内流离失所问题做出贡献。
- 各国政府和融资者应采取能够鼓励私营部门参与的政策和法规，包括利用公私伙伴关系、社会影响债券、混合融资或保险机制，以降低在境内流离失所情况下投资和运营的风险，从而创造有利于工商业的环境。
- 各国政府、私营部门行为者、融资者、联合国和非政府组织应共同努力，建立国家和地方私营部门平台，分享知识，并为加强伙伴关系和私营部门参与创造机会。
- 已做出承诺的私营部门行为者应自愿担任国家或全球一级参与解决境内流离失所问题的倡导者，世界经济论坛等全球平台应提供空间，让私营部门行为者展示良好做法并作出行动承诺。
- 捐助者以及人道主义和发展组织应承诺尽可能从当地私营部门采购产品。
- 联合国和非政府组织应该着力于增强对私营部门的了解，包括招聘具有私营部门背景的个人。

建议 5: 使联合国有的放矢并负责寻求解决办法

更具体地说:

- 秘书长应正式确定驻地协调员在国家一级领导联合国解决办法方面工作的作用，包括将相关责任纳入其职权范围和业绩评估。
- 相关的联合国机构、非政府组织和捐助者应该向驻地协调员提供能力，支持他们在解决办法方面发挥领导作用，包括通过在县一级加强作为解决办法“倡导者联盟”的作用。
- 驻地协调员应确保有一个适当的机制来协调寻求解决办法的努力，包括联合分析和制定解决战略和计算成本的计划，并应确保将解决办法纳入联合国可持续发展合作框架和相关进程。
- 秘书长应正式、毫不含糊地表达他的期望，即联合国发展行为者应该加强参与境内流离失所问题解决办法，并认识到这对他们在可持续发展目标方面的工作至关重要。
- 秘书长应就解决办法对联合国系统所有部门提出明确的期望，并要求相关联合国机构和实体（人道主义、发展、和平和灾害/气候变化领域实体）概述机构计划，说明它们将如何建设内部能力和加强参与解决办法。
- 秘书长应该任命一位负责解决境内流离失所问题秘书长特别代表，在联合国内外就解决办法提供高级别领导，并推动人道主义—发展—和平关系的变革。
- 联合国机构和非政府组织应将有关境内流离失所问题的行动纳入个人业绩评估，秘书长应利用独立评估来评估联合国在国家一级应对境内流离失所问题的行动。

建议 6: 利用国际融资促进解决办法

更具体地说:

- 捐助者应尽可能在当地提供资金，并支持市政当局和当地民间社会行为者加强其机构能力。
- 发展融资者应系统地将境内流离失所问题的解决办法纳入脆弱性融资，并阐明具体计划，说明如何确保机构更可预测地参与境内流离失所问题。
- 根据经合组织发援会关于人道主义—发展—和平关系的建议，融资者应确保其资源有助于采取综合办法解决问题。
- 联合国，特别是建设和平基金和中央应急基金、双边捐助者和国际金融机构应加大参与解决办法的力度，并积极寻求在人道主义—发展关系中补充融资的机会。
- 捐助者应在受流离失所影响的国家、联合国、民间社会和私营部门的参与下，设立解决境内流离失所问题全球基金，为国家解决计划和战略提供财政和技术支持，促进业绩监测和问责，并激励转型变革，使各国能够克服解决办法的关键障碍。

建议 7: 加强境内流离失所数据的有效利用

更具体地说:

- 各国政府应认识到数据和证据对于设计有效的政策、行动计划和应对境内流离失所问题至关重要，并承诺采取循证行动方法。
- 各国政府应建立收集、分析和管理境内流离失所数据的程序和系统，并在必要时为此获得财政和技术援助。

- 所有行为者都应优先保护敏感数据，并确保其运营和系统遵循强有力的数据保护标准。
- 各国政府应为国际行为者提供空间，以收集和分析其业务所需的数据。
- 在可能的情况下，应由政府建立、领导或共同领导国别境内流离失所数据工作组，以协调相关数据行为者之间的数据收集和分析，并制定一项战略，概述每个行为者在流离失所周期不同阶段的优先事项。
- 国际捐助者应增加对国内数据工作和全球一级工作的财政支持，以更好地了解境内流离失所趋势。

建议 8: 解决流离失所的驱动因素，减少流离失所风险

更具体地说：

- 为了从一开始就防止冲突和暴力的发生，并减少冲突导致的流离失所风险，各国以及在全球一级的安全理事会应表现出真正的政治领导力，并重新致力于建立基于权利的以人为本的秩序；此外，它们应该认识到，享有主权就负有责任，并应该共同努力结束任由侵犯人权行为肆无忌惮的有罪不罚文化。
- 一旦出现冲突、暴力再起或平民受到威胁的早期迹象，联合国、各国和调解人应迅速动员起来，支持缓和局势、政治谈判和解决冲突，并作为这些努力的一部分，系统地解决境内流离失所问题。
- 各国应采取政策减轻武装冲突中的平民伤害，并将防止强迫流离失所明确纳入法律、手册和武装部队培训。
- 联合国应动员并充分利用其力量来应对对平民的威胁，包括确保本系统所有部门的高级

工作人员都接受培训，并负责在普遍存在侵犯权利行为或平民受到威胁时采取行动。

- 各国必须立即采取行动，防止全球气候危机进一步恶化，包括根据《巴黎协定》的目标减少排放量，并与较贫穷国家团结一致，支持它们为应对气候变化的影响——包括流离失所——做好准备。
- 各国应确保关于灾害管理和减少灾害风险的法律、政策、战略和行动更加明确和主动地应对流离失所风险（包括长期流离失所的可能性），包括考虑到风险如何交叉、重叠并因更广泛的社会挑战而变得更加复杂。
- 融资者应大幅增加对流离失所问题敏感的气候适应干预措施的资助，包括通过绿色气候基金等渠道，重点关注风险最大的国家和那些已经经历与气候变化相关的流离失所现象的国家。
- 融资者应更好地利用基于预测的融资和其他预期融资工具，为应对危机做好更充分的准备。
- 各国应着力执行建设复原力的措施，如小额保险计划和社会安全网方案，帮助人们更好地应对气候变化的不利影响，保护他们的生计，并应特别关注土著人民、牧民和其他特别依恋于土地的群体的需要。
- 在没有替代办法来减轻伤害和流离失所风险的情况下，各国应在受影响社区的同意和参与下，为迁出高危地区提供便利，或进行有计划的搬迁。
- 捐助者和各国政府应着力于实施基于社区的预防和准备举措，包括利用当地和土著知识的预警机制和干预措施。

建议 9: 提高对境内流离失所者和收容社区的保护和援助的质量

更具体地说:

- 各国政府应在更广泛的决策和预算拨款中优先考虑保护和人道主义援助，并积极主动地咨询所有年龄、性别和多样性的境内流离失所者，了解他们的需求和关切。
- 在国家能力不堪重负的情况下，各国应为人道主义行为者提供空间，以便在不受不当干涉的情况下提供中立、公正和独立的人道主义援助和保护。
- 在人道主义准入受到不当限制或被拒绝的情况下，联合国和捐助国应积极主动地向该国政府进行宣传，并通过联合国条约机构、人权理事会的普遍定期审议等机制以及在特别严重的情况下通过安全理事会追究其责任。
- 联合国安全理事会应明确将保护境内流离失所者纳入维持和平行动和政治特派团的任务，并应责成部队和警察派遣国及特派团领导层履行这些职能。
- 联合国秘书长和紧急救济协调员应正式重申，驻地 / 人道主义协调员有责任确保在人道主义应急期间以全面和协调的方式确定和回应境内流离失所者的具体需求。
- 联合国秘书长应委托对境内流离失所情况下的人道主义系统进行独立审查，根据审查结果，机构间常委会应更新其应对境内流离失所的政策和业务指南，以确保更可预测地回应境内流离失所者的具体需求。
- 人道主义行为者应尽早为解决境内流离失所问题奠定基础，并确保《人道主义应急计划》概述应急行动将如何创造解决途径。
- 人道主义应急措施应尽可能着力与当地系统合作，并通过当地系统开展工作，而不是创建并行的服务交付系统。

- 捐助者应继续加强人道主义融资，努力落实《大协议》承诺，并在反恐立法中为人道主义行为者规定豁免，以减少对人道主义行动的阻碍。

建议 10: 保持势头，确保强有力的后续行动

更具体地说:

- 敦促联合国秘书长提供强有力的领导，落实小组报告并将境内流离失所作为整个联合国和全球的优先问题。
- 所有行为体都应积极主动、坚定不移地推进执行与其具体相关的小组建议。
- 在国家一级，各国应在联合国驻地协调员的支持下，召开有关高级官员和专家会议，制定在国内实施小组建议的计划。
- 区域组织应召开一次区域部长级峰会，讨论如何在其各自区域内落实小组的建议。
- 应举行一次关于境内流离失所问题的高级别活动，让各国和其他行为者根据小组的报告和建议就境内流离失所问题作出承诺。
- 秘书长应在人道主义、发展、和平、减少灾害风险和气候变化适应领域建立一个小型“倡导者联盟”，以根据小组的建议支持后续行动和其他相关行动。
- 会员国应维持小组的“之友小组”，并根据需要重新配置和更名，以支持小组建议的势头和后续行动。
- 双边发展捐助者、国际金融机构和经合组织应召集一个联络小组，专门支持将境内流离失所问题纳入发展融资办法。
- 秘书长应设立一个私营部门咨询委员会，帮助私营部门参与解决问题。

- 联合国大会应指定每年4月的一天为世界境内流离失所日，以配合《关于境内流离失所问题的指导原则》周年纪念。
- 秘书长应发布一份年度《境内流离失所问题解决办法状况报告》，对照本小组报告所述的总体转变跟踪进展情况，并记录各行为者为解决境内流离失所问题采取的积极步骤以及持续存在的挑战和障碍。
- 秘书长应在其办公室内设立一个小型秘书处或其他适当机制，以确保继续进行全面行政协调、监测、报告和传播关于我们的报告和建议执行情况的信息。

附件3：境内流离失所问题全球和区域行动的关键里程碑

近几十年来，在国际和区域两级采取了一些重要举措来解决境内流离失所问题。

在全球一级，1991年，联合国大会委托紧急救济协调员通过新的机构间常委会和多机构办法，协调向所有受人道主义危机影响的人——包括境内流离失所者——提供人道主义援助。²⁰² 次年，秘书长任命了第一位负责境内流离失所问题秘书长代表，负责与受影响的政府和全球社会合作，更好地解决境内流离失所问题。1997年，秘书长重申了紧急救济协调员作为联合国应急系统内境内流离失所问题的主要协调中心的作用。

1998年是在全球一级努力解决境内流离失所问题的关键转折点。在秘书长代表的持续努力下，向联合国人权委员会（现为人权理事会）提交了《关于境内流离失所问题的指导原则》。²⁰³《指导原则》以国际法为基础，确定了境内流离失所者的定义，申明了国家责任，并提出了预防、应对和解决境内流离失所问题的基于权利的框架。同样在1998年，挪威难民理事会成立了全球境内流离失所者项目（后来更名为境内流离失所监测中心），并随后在联合国大会的多项决议中得到承认。1998年还将强迫流离失所纳入《国际刑事法院罗马规约》。

在此后十年中，采取了更多步骤在全球一级解决境内流离失所问题。在2005年世界首脑会议上，《关于境内流离失所问题的指导原则》被190多个国家元首确认为“保护境内流离失所者的重要国际框架”。²⁰⁴ 同年，创建了群组系统，以便更好地协调境内流离失所情况下的应对措施。2010年，机构间常设委员会（机构间常委会）通过了《机构间常委会境内流离失所者问题持

久解决办法框架》。²⁰⁵ 次年，联合国秘书长政策委员会发布了一项关于持久解决办法的决定，寻求确定明确的优先事项和责任，以支持在冲突后为境内流离失所者和返回的难民提供持久解决办法。²⁰⁶ 2020年，各国通过了《关于境内流离失所者统计的国际建议》。2020年也是《指导原则》发表二十周年，一系列合作伙伴随后启动了“GP20”行动计划，并汇编了国家做法。²⁰⁷ 现在“GP20”行动计划正在GP2.0的新旗帜下向前推进，继续促进预防、保护和解决境内流离失所问题的行动方面的学习。解决境内流离失所问题的措施也反映在《仙台减少灾害风险框架》、《联合国气候变化框架公约》和《新城市议程》等文件中。虽然流离失所者没有被纳入可持续发展目标的具体目标，但在《2030年可持续发展议程》中，他们被强调为需要赋权的弱势群体。²⁰⁸

在区域一级也出现了一些重要的事态发展。2006年，大湖区国际会议通过了《保护和援助境内流离失所者议定书》。三年后的2009年，非洲联盟通过了《保护和援助非洲境内流离失所者公约》，即通常所说的《坎帕拉公约》。《坎帕拉公约》仍然是第一个也是唯一一个具有法律约束力的全大陆境内流离失所问题公约。2017年，非洲联盟召开了《坎帕拉公约》缔约国会议第一次会议，两年后，宣布2019年为“难民、回返者和境内流离失所者年”。其他区域组织也通过了关于境内流离失所者的具体决议，包括欧洲委员会、美洲国家组织和阿拉伯国家联盟。²⁰⁹ 在中美洲和墨西哥，难民问题全面响应框架（西班牙文简称为MIRPS）的区域应用包括一个境内流离失所问题工作组，使该区域的政府官员能够讨论和相互学习，并听取专家对解决境内流离失所危机的意见。

词汇表

年龄、性别和多样性办法 —— 年龄是指一个人生命周期的不同阶段。性别指的是男女的社会构建角色，这些角色往往是人们自我定义和被他人定义的核心。多样性是指不同的价值观、态度、文化视角、信仰、族裔背景、国籍、性取向、性别认同、能力、健康状况、社会地位、技能和其他特定的个人特征。将年龄、性别和多样性的各个层面作为相互关联的个人特征进行分析，有助于理解个人和社区的多方面保护风险和能力，并更有效地应对和支持这些风险和能力。

混合融资 —— 一种为发展项目融资的模式，将最初的投资（通常来自慈善机构或政府实体）与随后的商业投资结合起来。初始投资，通常被称为优惠投资，承担了项目的大部分风险。

民间社会 —— 是指独立于政府并通常以非营利性方式运作的实体，如社区团体、非政府组织、人权组织、独立活动家和人权维护者、信仰组织、慈善机构、基金会、大学、工会和法律协会。

气候变化适应 —— 适应当前或预期的气候变化及其影响的过程。适应措施的例子包括加强生态系统（例如，通过保护红树林防止洪水），促进保险和生计多样化，或促进迁离气候风险高的地区。

集体成果 —— 人道主义、发展和其他相关行为者希望在几年内共同实现的具体和可衡量的成果，以减少人们的需求、风险和脆弱性，并提高他们的复原力。

社区一级规划 —— 通过一系列深入协商，支持在地方一级制定总体愿景和优先事项的包容性参与进程。它提供了让地方当局和社区领导人以及境内流离失所者、收容社区、回返者、边缘群体、青年和妇女等参与规划进程的机会。

优惠融资 —— 以比标准市场价值更优惠的条件提供贷款和融资。这些条件通常包括低于市场的利率、贷款接受人在几年内不需要偿还债务的宽限期，或低利率 / 宽限期的组合。

反恐措施 —— 包括政府、军事、执法、商业和情报机构用来打击或防止恐怖主义的法律、政策、策略、技术和战略的措施。

发展行为者 —— 是指主要发挥发展作用的行为者，如国际金融机构、双边发展捐助方、企业私营部门以及某些联合国和非政府组织行为者。

发展融资 —— 是指跨部门融资，包括能源、医疗保健、关键基础设施、技术、教育等，这些部门对一个国家的发展至关重要。这包括支持国家和地方政府，但也向私营企业提供融资，以创造就业机会，并支持地方银行系统。

发展计划 —— 国家或地方当局为指导实施广泛的措施而制定的计划 —— 例如，减贫、负担得起和可获得的住房、社区发展等。

备灾基金 —— 在发生灾害或紧急情况时，用于组织、教育和培训民众和所有相关机构的融资机制，用于预警、疏散、救援、救济和援助行动。

减少灾害风险 —— 识别、评估和降低灾害风险的系统方法。其目的是减少社会经济对灾难的脆弱性，以及应对引发这些脆弱性的环境和其他危害。

持久解决办法 —— 一人或多人都不再有与流离失所相关的具体援助和保护需求，并且能够享受人权且不再由于流离失所而受到歧视的过程。这可以通过以下办法实现：在原籍地可持续地重新融入社会（回返）；在境内流离失所者避难地区的可持续当地融合（当地融合）；或在该国其他地区的可持续融合（在该国其他地区定居）。

预警机制 —— 旨在预测和减轻自然灾害和人为灾害及其他不良事件危害的政策、程序和工具。

强迫驱逐 —— 违背个人、家庭和 / 或社区的意愿，在没有提供和获得适当形式的法律或其他保护的情况下，暂时或永久地将他们从他们所居住的房屋和 / 或土地上赶走。

基于预测的融资 —— 一种能够为早期行动获得资金的方法，可以根据预测分析和信息结合风险分析来采取。它的目标是预测灾害，在可能的情况下防止其影响，并减少人类的痛苦和损失。

收容社区 —— 流离失所地区的当地社区。

人道主义原则 —— 人道（即解决任何发现的人类苦难）、中立（即在敌对行动中不选边）、公正（即仅根据需求开展工作）和行动独立（即不受任何行为者所持政治、经济、军事或其他目标的影响）。这些人道主义原则为人道主义行动提供了基础，是建立和保持与受影响人群接触的核心。

人道主义一发展一和平关系 —— 旨在改善人道主义、发展与和平干预措施之间的协作、一致性和互补性的概念，重点是解决人民的总体脆弱性和未满足的需求。

国际金融机构 —— 由一组国家建立的为促进发展提供融资和专业咨询的全球性或区域性机构，如世界银行或区域性多边开发银行。

联合方法 —— 一个系统的各个部分“联合起来”，即以互补和有效的方式协同工作（而不是各自为政或孤立地工作）。

非国家武装团体 —— 参与冲突的武装行为者，有别于政府部队。它们的规模、结构、能力和动机差异很大。

政治意愿 —— 行为者采取行动以实现一系列与公益物相关的目标，并长期贯彻和维持这些行动的意图和承诺。

长期流离失所 —— 是指境内流离失所者在很长一段时间内被阻止或无法采取措施逐步减少其脆弱性、贫困和边缘化，并找到持久的解决办法。

代理战争 —— 两个或两个以上国家或非国家行为者之间的武装冲突，这些行为者是在没有直接参与敌对行动的其他方面的煽动下或代表这些方面行事的。

居民 —— 是指居住在一个国家但不一定具有公民身份的人。

责任分担 —— 在难民背景下形成的概念，是指支持收容国的国际合作和团结机制，同时考虑到各国不同的能力和资源。

缓发危机 —— 随着时间的推移逐渐出现的灾害，如干旱、荒漠化或海平面上升。

社会契约 —— 涉及国家对个人的权威的合法性。它是社会成员之间为社会利益进行合作的一种隐含或明确的协议 —— 例如，通过牺牲一些个人自由来换取国家对其剩余权利的保护和对社会秩序的维护。

无国籍状态 —— 不被任何国家视为国民的状态。

保有权 —— 就住房和土地保有权而言，这是指可以通过法律、非正式或习惯方式加以界定的个人和群体与土地和住房的关系。保有权可以采取租赁住房、合作住房、租赁、业主占用、应急住房和非正规住区等形式，包括占用土地和财产。

过渡期正义 —— 一种用于解决系统的或广泛的侵犯人权行为的方法，这种侵犯人权行为如此之多，如此之严重，以至于正常的司法系统不能或不会作出充分的回应。它寻求对受害者的认可和促进和平、正义与和解的可能性。

整体政府办法 —— 是指促进政府不同部门之间的协调一致，并利用相关部委、国家和地方行政当局的互补能力，以便为特定问题或议题提供共同解决方案的办法。

全社会办法 — 是指所有相关利益攸关方的共同参与，包括境内流离失所者和收容社区、宗教机构、民间社会、学术界、媒体、志愿协会，并酌情包括私营部门和业界。

尾注

1. 境内流离失所问题监测中心, 《[2021年全球境内流离失所问题报告](#)》。
2. 境内流离失所问题监测中心, 《[境内流离失所的妇女和女孩](#)》, 2018年。
3. 境内流离失所者人权特别报告员的报告, 《[境内流离失所情况下的残疾人](#)》, A/HRC/44/41, 2020年5月, 第17段。
4. 境内流离失所问题监测中心, 《[2021年全球境内流离失所问题报告](#)》。
5. 同上。
6. 同上。
7. 同上。
8. 同上。
9. 当一些地区陷入冲突和暴力时, 人们往往别无选择, 只能逃离家园, 寻求安全和满足基本需求。在许多情况下, 人们也会在暴力波及一个地区之前先期逃离, 以寻求安全。特别令人震惊的情况是, 强迫流离失所被冲突各方用作蓄意战略和战术, 直接违反了国际人道主义法。
10. 境内流离失所问题监测中心, 《[2021年全球境内流离失所问题报告](#)》。
11. 一个“重大项目”可能包括基础设施的建设, 包括大型水坝, 以及为筹备大型体育赛事而进行的“清场”。
12. 对于什么是“长期”境内流离失所, 目前还没有达成共识的定义。一些组织使用三年或更长时间作为门槛, 而另一些组织则使用五年或更长时间。为了更好地理解这一问题的范围, 我们鼓励相关行为者(特别是数据行为者)共同努力, 商定一个共同的定义。
13. 最近的分析发现, 1991年至2015年间, 内战的平均持续时间增加了一倍多。见联合国/世界银行, 《[和平之路: 预防暴力冲突的包容性方法](#)》, 2018年。
14. 境内流离失所问题监测中心, 《[2021年全球境内流离失所问题报告](#)》。
15. 境内流离失所者人权特别报告员的报告, 《[境内流离失所者的权利](#)》, A/73/173, 2018年7月。
16. 哥伦比亚和利比里亚最近的一项研究发现, 在过去的一年里, 流离失所的女性报告称, 她们遭到亲密伴侣暴力的几率比未流离失所的女性高出40%-55%。Jocelyn Kelly, Amalia Rubin, Uche Ekhator-Mobayode, Diana J. Arango, *The Risk that Travels with You: Links between Forced Displacement, Conflict and Intimate Partner Violence in Colombia and Liberia*. See “Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program” and World Bank and Policy Research Working Paper, forthcoming.
17. 儿基会, 《[在家中迷失: 境内流离失所儿童面临的风险和挑战以及保护他们所需采取的行动](#)》, 2020年5月, 第5页。
18. 境内流离失所者人权特别报告员的报告, 《[境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题](#)》, A/HRC/47/37l, 2021年4月。
19. 最近在达尔富尔为世界银行进行的研究发现, 境内流离失所者陷入贫穷的可能性比非流离失所个人高22%。See Tilman Brück and Wolfgang Stojetz, “The double burden of female protracted displacement: Survey evidence on gendered livelihoods in El Fasher, Darfur”, in *Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program*, forthcoming; and *World Bank and Policy Research Working Papers*, forthcoming.
20. The Academy of Medical Sciences, [Health and Internal Displacement](#), February 2021.
21. Norwegian Refugee Council, [NRC Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement](#), May 2020, para 15.
22. 境内流离失所者人权特别报告员的报告, 《[境内流离失所情况下的残疾人](#)》, A/HRC/44/41, 2020年5月, 第17段。

23. Minority Rights Group International, [No escape from discrimination: minorities, indigenous peoples and the crisis of displacement](#), December 2017, p. 2, para 1.
24. 开发署/伦敦大学东方及非洲研究院,《[寻求境内流离失所的发展解决办法: 政治经济学方法](#)》, 2021年6月。
25. 联合国人权委员会,《[关于境内流离失所问题的指导原则](#)》, E/CN.4/1998/53/Add.4, 1998年2月11日。
26. Walter Kälin, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, [The Guiding Principles on Internal Displacement - Annotations](#), revised edition, 2008.
27. 联合国所有会员国在2015年通过的《2030年可持续发展议程》为人类和地球的和平与繁荣提供了一个共同的蓝图。[17项可持续发展目标](#)迫切要求所有国家采取行动,解决从贫困到气候变化的各种问题。See also analysis on the intersection of displacement and the SDGs in: United Nations Association–United Kingdom (UNA-UK), [Tackling internal displacement through the SDGs](#), March 2017; and International Peace Institute, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda](#), November 2018.
28. Paulo Verme and Kirsten Schuettler, [The Impact of Forced Displacement on host communities: A review of the empirical literature in economics](#), World Bank publication, February 2019.
29. 关于解决境内流离失所问题的全球和区域里程碑的更多背景,见附件3。
30. 提交给小组的几份书面材料强调,必须了解被排斥的代价是政治意愿的关键—例如,见[难民署提交的材料](#)。
31. 有关这些术语的定义,请参见词汇表。
32. International Peace Institute, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda, November 2018](#).
33. 死亡数字, see John Hopkins [Coronavirus Resource Center](#) and for poverty increase see World Bank Blogs, [Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?](#), 24 June 2021.
34. 在伊拉克,许多境内流离失所者无力支付房租,面对被驱逐的风险,他们不得不出售资产,进一步负债和沦为童工。在阿富汗,经济衰退和商品价格上涨将境内流离失所者进一步推入贫困和粮食不安全境地。他们中的许多人不得不面对早婚、强迫婚姻、童工和乞讨,从而更容易受到暴力和虐待;见境内流离失所问题监测中心,《[2021年全球境内流离失所问题报告](#)》,第72页。
35. 2020年10月的一项分析显示,发展中国家在2020年将损失近1万亿美元(外国直接投资、发展援助、汇款、旅游收入和政府收入合计下降)—这一损失将持续多年。全球捐助者正面临越来越大的压力,迫使他们利用资源来应对国内的经济需求,从而减少了向受流离失所影响的国家提供的援助。该分析发现,在2019年至2020年期间,双边捐助者减少了约36%的援助承诺。
36. 境内流离失所问题监测中心的研究发现,自1970年代以来,地震、风暴、干旱和洪水造成的流离失所的风险增加了一倍多。见境内流离失所问题监测中心,《[2015年全球估计:因灾害而流离失所的人](#)》,2015年7月,第8页。
37. 世界银行将“境内气候移民”定义为由于气候变化对生计的缓慢影响、水资源供应和作物生产力的变化或者海平面上升或风暴潮等因素而在国家边界内流动的人。根据《关于境内流离失所问题的指导原则》,其中许多人将被纳入境内流离失所者的定义。
38. World Bank, [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#), 2018. 估计数字包括的三个区域是撒哈拉以南非洲、南亚和拉丁美洲。
39. 例如,在澳大利亚2019年至2020年的火灾季节,1,700万公顷的土地被烧毁,超过6.5万人被迫撤离和逃离家园。事件发生后,一个国际科学家团队的[分析](#)得出结论,由于气候变化,澳大利亚发生丛林火灾的风险在过去100年里增加了30%。
40. 经济及社会理事会和建设和平委员会联席会议,《[气候变化与萨赫勒地区建设和](#)

平和持续和平面临的挑战之间的联系》，
2018年11月13日。

41. 例如，预计在未来50至100年内，图瓦卢将由于海平面上升和海岸侵蚀而完全被淹没，其9个岛屿中有2个已经濒临淹没，其余岛屿平均仅高出海平面三米。与斐济和基里巴斯一样，它被迫启动先发制人的搬迁和“自愿撤退”计划，以保护其社区。See Eleanor Ainge Roy, *One day we'll disappear': Tuvalu's sinking islands*, The Guardian, May 2019; and Carol Farbotko, *No Retreat: Climate Change and Voluntary Immobility in the Pacific Islands*, Migration Policy Institute, June 2018, para 11.
42. 联合国秘书长，《秘书长在第一届气候脆弱金融峰会上的视频致辞》，2021年7月。
43. 鉴于COVID-19的旅行限制，本小组无法前往受流离失所影响的国家进行访问。而是由联合国机构和非政府组织代表本小组进行了磋商，接触了22个国家的12,500多名境内流离失所者和收容社区成员。你可以在小组的网站上查到国家名单和这些磋商的结果摘要。红十字国际委员会还为小组成员和南苏丹境内流离失所者之间的讨论提供了便利。
44. 秘书长对世界人道主义首脑会议的报告，《同一个人类：共同责任》，A/70/709，2016年2月，第22-24和54-55页。
45. 机构间常设委员会，《机构间常委会境内流离失所者问题持久解决办法框架》，2010年4月。
46. Dr. Elizabeth Ferris, *Durable Solutions for IDPs*, August 2020.
47. 目前，世界上一半以上的人口居住在城市，预计到2050年，这一比例将增加到68%。城市面临的流离失所趋势可能会继续同步增长。撒哈拉以南非洲是境内流离失所者最多的地区，居住在城市地区的人口比例最低，但城市化速度最快。因此，流离失所的人很可能也会越来越多地迁移到那里的城市，甚至会加速城市化趋势。See Earle et al., *When Internal Displacement Meets Urbanization: Making Cities Work for Internally Displaced People*, Refugee Survey Quarterly, Volume 38, Issue 4 (December 2020), pp. 494-506; and ICRC, *Displaced*

in Cities: Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps

, June 2020.

48. 机构间常设委员会，《机构间常委会境内流离失所者问题持久解决办法框架》，2010年4月。
49. 正如境内流离失所者人权特别报告员所解释的那样：“政治利益往往决定政府政策偏爱一种解决方案而不是另一种解决方案，而当局推行的计划可能达不到要求的标准。[……]在这种情况下，政府政策往往将回返作为解决境内流离失所问题的首选方案，剥夺了境内流离失所者选择自己偏好的持久解决办法的权利，并导致无法持续重返社会的局面。”见境内流离失所者人权特别报告员的报告，“在武装冲突和普遍暴力情况下防止任意流离失所”(即将出版)。
50. 虽然我们的报告使用“IDPs”(境内流离失所者)作为简称，但应始终理解为包括关注所有年龄、性别和多样性的人的不同经历。
51. 除其他因素外，这些保护方面的考虑需要反映在国际行为者如何与政府合作中，特别是在国家参与冲突或卷入侵犯权利行为的情况下。机构间常委会制定了一个有用的参与情景类型，根据政府行为者在危机中的作用，考虑如何最好地与政府行为者接触。虽然机构间常委会侧重于人道主义应急，但这也有助于考虑解决境内流离失所问题的参与战略。
52. 如果原籍国持续缺乏安全保障和重返社会的机会，今天的境内流离失所者可能成为明天的难民，回返的移民和难民可能成为境内流离失所者。See David Cantor and Jacob Ochieng Apollo, *Internal Displacement, International Migration and Refugee Flows: Connecting the Dots*, Refugee Survey Quarterly, Volume 39, Issue 4, December 2020, pp. 647-664; 和境内流离失所问题监测中心，《流离失所连续性》，2020年6月。
53. 这是境内流离失所者在与我们的磋商中提出的最普遍的问题之一。见《2020年与境内流离失所者和收容社区磋商的主要趋势摘要》。

54. 例如，根据乔治敦大学/移民组织对伊拉克境内流离失所者的研究，由于难以筹集资金进行必要的维修和投资，以及存在未爆弹药，大多数从事农业工作的回返者难以找到工作。See IOM Iraq and Georgetown University, [Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Four Years in Displacement](#), 2019, p.30-32.
55. International Labour Organization, [Submission to the SG High-Level Panel on Internal Displacement](#), May 2020.
56. 例如，在2018年印度尼西亚苏拉威西发生的地震和海啸期间，大片土地被完全淹没了。See REACH, [Central Sulawesi Earthquake, Tsunami, and Liquefaction: Population Needs – Multi-Sector Needs Assessment](#), Executive Summary Report, February 2019.
57. 一个相关的挑战是，“在多年来反复出现流离失所浪潮的情况下，重叠的财产要求可能会使归还变得困难。”见境内流离失所者人权特别报告员的报告，《[境内流离失所情况下的住房、土地和财产问题](#)》，A/HRC/47/37, 2021年5月。
58. 儿基会/境内流离失所问题监测中心，《[境内流离失所儿童公平获得优质教育](#)》，2019年7月。
59. 基于社区的教育是指由非政府行为者提供教育，但课程设置与国家系统保持一致的方法。See [Save the Children's submission to the Panel](#).
60. See additional details in the [ILO submission to the Panel](#).
61. 境内流离失所者人权特别报告员的报告，《[保护和援助境内流离失所者](#)》，A/70/334, 2015年8月，第19段。
62. 关于各国政府能够和应该采取哪些步骤解决境内流离失所问题的更多信息，see the Brookings Institution's publication, [Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility](#), 2005.
63. 应对气候变化不利影响的计划还应包括加强努力，按照2018年缔约方会议第二十一届会议通过的[气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会关于避免、最](#)
- 大限度减少和解决与气候变化不利影响有关的流离失所问题的综合办法的报告中的建议，加紧努力解决境内流离失所问题的持久解决办法。
64. 自愿国别评估是各国评估和介绍在实现可持续发展目标和“不让任何一个人掉队”承诺方面取得的进展的过程。
65. See further analysis in the [joint submission of IIED, JIPS and UN-Habitat to the Panel](#).
66. 关于应对城市境内流离失所的更多信息，见人居署，环境与发展研究所和境内流离失所问题机构间联合概况调查处，《[日益城市化的世界中的境内流离失所：关于城市境内流离失所的综合报告](#)》，2021年5月；联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组，人居署，环发学会和境内流离失所问题机构间联合概况调查处，《[活动报告—日益城市化的世界中的境内流离失所：挑战和机遇](#)》，2021年4月。
67. 秘书长境内流离失所问题高级别小组与洪都拉斯市政府的协商，内部报告，2021年3月29日。
68. 在巴基斯坦进行的一项分析中，研究人员发现，总体而言，不同年龄的男性和女性对流离失所期间发生的性别关系变化都有积极的感受，比如女孩的受教育程度提高了，女性获得了工资，丈夫对家庭责任做出了贡献。见人道主义政策小组工作文件，《[从流离失所返回巴基斯坦新合并地区后改变性别关系](#)》，2020年10月。
69. Global Protection Cluster, [Global Database on IDP Laws and Policies](#), 2021.
70. Phil Orchard, “[Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality](#)”, Routledge Global Institutions Series, 2018.
71. 妇女在预防和解决冲突以及建设和平倡议中的关键作用得到了广泛认可，并在2000年联合国安全理事会第[S/RES/1325](#)号决议中得到正式重申，但需要加倍努力支持妇女参与这些进程。这是全球妇女、和平与安全议程的核心部分。
72. Donald Steinberg, [Bringing Displaced Persons into Peace Processes: Good for Them, Good for Peace](#), International Crisis Group, April 2010.

73. 有一些很好的例子可以借鉴：例如，哥伦比亚的《和平协定》述及境内流离失所者问题，南苏丹最近的《朱巴和平协定》也是如此。
74. GP20, [Somalia Data and Analysis to Inform Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions](#), 2020; and [Somalia's submission to the Panel](#).
75. 关于境内流离失所情况下的过渡期正义的更多信息，见境内流离失所者人权特别报告员[2018年的报告](#)，A/73/173。
76. 一些国家已经在这方面作出了相当大的努力。例如，图瓦卢政府在2015年设立了[图瓦卢生存基金](#)，以确保政府能够向受灾害和气候变化影响的人们提供即时援助。
77. 境内流离失所者人权特别报告员提交了一份[关于国家人权机构在保护境内流离失所者权利方面的作用的报告](#)，其中包括向国家人权机构和各国政府提出的宝贵建议，小组支持所有这些建议。
78. 拉丁美洲多个国家的例子表明，当地民间社会行为者可以在促进变革方面发挥关键作用—无论是记录流离失所问题(如[墨西哥](#)的情况)，还是利用战略诉讼迫使政府关注和采取行动(如[萨尔瓦多](#)的情况)。包括宗教领袖在内的民间社会行为者也可以在危机后建设和平和支持恢复社会融合方面发挥重要作用(如秘书长关于[建设和平和维和](#)的报告所述，A/74/976-S/2020/773, 2020年)。
79. 最近在[萨尔瓦多](#)，在宪法法院2018年的一项裁决之后，特别是在[哥伦比亚](#)，2004年宪法法院的一项裁决启动了《受害者法》和综合应对战略的制定工作。
80. African Union, [Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa \(Kampala Convention\)](#), 2009.
81. See, for example, Council of Europe [Recommendation 6](#) of the Committee of Ministers to Member States (2006); Organization of American States [Resolution 2850](#) on IDPs (2014); and League of Arab States Resolution 761 (2016).
82. 我们从受影响国家那里听到，向经历过流离失所并在解决这一问题上取得进展的其他国家学习可以带来独特的好处。区域组织还指出，它们经常发现，与“外部”专家提出的见解相比，各国对同行提供的见解更容易做出回应。
83. GP2.0是一项多利益攸关方倡议，它继承了为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》20周年而发起的为期三年的GP20行动计划。
84. 对包括儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会和普遍定期审议在内的国际问责机制如何处理境内流离失所问题的分析发现，就境内流离失所问题向各国提出的建议数量很少，例如，与针对难民和寻求庇护者提出的建议形成对比。See Plan International/World Vision, [Realizing National Accountability and International Responsibility: InterAgency Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement](#), April 2021.
85. 在哥伦比亚，《受害者法》明确要求境内流离失所者发挥参与作用。这是一个其他国家可以借鉴的良好做法。
86. 境内流离失所妇女在参与决策方面往往面临明显的障碍。见难民署，《[推倒围墙：面对境内流离失所妇女和女孩参与人道主义环境的障碍](#)》，2019年。
87. See [submission by the Luhansk Regional State Administration to the Panel](#).
88. 例如，在苏丹，喀土穆大学和德国安曼大学为国家规划部起草特别区域战略计划和城市计划提供了支持。有关更多细节，见人道协调厅，《[减少长期境内流离失所](#)》，2019年6月。
89. 由《全球难民契约》产生的[全球学术跨学科网络](#)是一个有用的模式，可将学术界人士、决策者、从业人员和其他专家聚集在一起，进行持续接触。
90. 小组通过与伦敦大学难民法倡议的[境内流离失所问题研究方案](#)的无偿合作，受益于研究和分析。该方案为非洲、拉丁美洲和中东关于境内流离失所问题的[区域研究人员网络](#)提供便利。
91. 例如，采掘业和大型基础设施开发有时会迫使社区离开自己的土地。
92. See [submission by CBI to the Panel](#).

93. Alexander Betts, Raphael Bradenbrink, Jonathan Greenland, Naohiko Omata and Olivier Sterck, [Refugee Economies in Dollo Ado: Development Opportunities in a Border Region of Ethiopia](#), Refugee Studies Centre, University of Oxford, 4 October 2019.
94. 小组与全球移动通信协会的磋商，2020年。
95. 例如，见《[联合国工商业与人权指导原则](#)》。
96. Alexander Betts, “IDP Economies: Towards a Research and Policy Agenda, Submission to the Panel” (unpublished), September 2020.
97. 见[难民署向小组提交的材料](#)。
98. 混合融资通常是由国际金融机构提供便利的优惠融资和商业资金的组合。
99. See the [Smart Communities Coalition website](#) for more information.
100. See the [CBI submission](#) to the SG High-Level Panel on Internal Displacement for more information.
101. 这些承诺至少应反映《[全球契约](#)》的10项原则，但最好超越这些原则，包括帮助解决境内流离失所问题的具体承诺。
102. 例如，世界粮食计划署承诺向小农采购10%的粮食，目前正在向29个国家的小农采购粮食。见《[粮食署小农市场支持](#)》。
103. 小组确定了一些相互关联的挑战，认为这些挑战阻碍了更系统地执行2011年决定。首先，在2011年的决定之后，解决办法没有作为一项责任正式纳入驻地协调员的职权范围，对帮助驻地协调员履行这一职能的支持有限。早日恢复群组与保护群组本应作为驻地协调员在解决办法方面的关键支持机制，但在许多情况下遇到了困难，最终在全球范围内被放弃。将寻求解决办法的责任赋予这两个群组，也意味着将解决办法视为一项人道主义任务，这进一步强化了短期做法，并让发展、和平和其他行为者基本上摆脱了责任。同样，没有把解决问题作为优先事项的驻地协调员也几乎没有责任。最近，联合国发展系统改革没有直接解决境内流离失所问题。
104. 为响应2016年12月[大会第71/243号决议](#)，秘书长着手重新定位联合国发展系统，通过以下措施实现2030年议程：1) 重振驻地协调员制度；2) 为全系统成果提供战略指导、监督和问责；3) 为联合国发展系统提议新的筹资安排。此外，联合国发展系统改革为加强人道主义和发展行为者之间的协调和规划提供了机会。大会于2018年5月核可了这些提议。
105. 群组系统成立于2005年，是人道主义改革的一部分，目的是加强应对非难民危机的可预测性、问责制和伙伴关系。群组是由联合国和非联合国人道主义组织组成的团体，分布在人道主义行动的每个主要部门，例如水、卫生和后勤。它们由机构间常设委员会指定，负责协调事务。
106. 例如，在索马里，联邦政府和驻地协调员在“强有力的政治领导和人道主义、发展和国家/建设和平伙伴的集体努力，以及受流离失所影响的社区本身的参与”的基础上，发起了一项持久解决倡议。
107. 见2011年机构间常设委员会《[改革议程](#)》和2015年《[群组协调参考模块](#)》。
108. 机构间常设委员会，《[领导行动：联合国驻地和人道主义协调员手册](#)》，2021年。
109. [联合国共同国家分析](#)是联合国系统对一个国家的情况进行的独立、公正和集体的评估和分析。它被内部用于制定合作框架。它审查了一个国家在致力于实现《2030年议程》、联合国规范和标准以及《联合国宪章》原则方面的进展、差距、机遇和瓶颈，这些都反映在《[联合国合作框架指导原则](#)》中。
110. 风险和复原力评估是世界银行用来为其国家级战略文件提供信息的诊断工具。它旨在确定导致脆弱性的背景风险。See [How is the World Bank Group tailoring its approach in countries experiencing Fragility, Conflict and Violence?](#)
111. 过度依赖人道主义呼吁来履行这一职能，导致既未能有效地提供解决办法，又进一步耗尽了本已不足的人道主义应急资金。
112. 集体成果是人道主义、发展和其他相关行为者希望在三至五年内共同实现的具体和可衡量的成果，以减少人们的需求、风险和脆弱性，并提高他们的复原力。

113. 包括联合国安全理事会，还有联合国政治和建设和平事务部以及联合国和平行动部等等。
114. 包括联合国减少灾害风险办公室(减灾办)和联合国气候变化框架公约(气候公约)等。
115. 例如紧急救济协调员、境内流离失所者人权特别报告员和联合国机构和办事处，包括人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际移民组织(移民组织)、世界粮食计划署(粮食署)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿基会)；联合国发展协调办公室(发协办)、联合国开发计划署(开发署)、政治和建设和平事务部(政治建和部)、和平行动部、粮食及农业组织(粮农组织)、人居署、联合国减少灾害风险办公室(减灾办)和国际劳工组织(劳工组织)。
116. 关于这项提案的更多细节，见小组《关于秘书长特别代表提案的背景说明》中的补充分析。
117. 包括来自国家捐赠者的关联资金，来自国际金融机构的脆弱性资金，甚至像中央应急基金和基于国家的集合基金这样的人道主义基金。
118. 国际金融机构表示担心，建立这样的机制可能会不正当地激励各国推动或延续流离失所现象。然而，值得注意的是，小组没有看到证实这些关切的证据。
119. World Bank Group, *A Development Approach to Conflict-Induced Internal Displacement*, 2021.
120. 收容社区和难民窗口支持收容大量难民的国家为难民及其收容社区创造中长期发展机会。这一基金认识到这些国家所面临重大挑战，即在追求自己的发展目标的同时，还要接纳难民，往往在当地社区本身缺乏基本服务和资源的地区接纳难民。
121. OECD, *DAC Nexus Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019.
122. 另一个可能有用的资源是《国际冲突与稳定网络关于全面解决难民局势的共同立场》，它虽然侧重于难民环境，但对境内流离失所环境也有重要启示。冲突与脆弱性问题国际网络的共同立场基于经合组织关于难民情况融资的政策文件，该文件概述了关于融资如何在数量和质量上促进解决办法的最佳做法原则。
123. 正如监督发展研究所的一名代表在一次小组磋商中所说的那样：“联合国和业务行为者往往将常规援助、教育或其他活动重新包装为促进和平的关联方法。新的集体持久解决战略为捐助者提供了机会，让行为者对更强有力的建设和平成果负责。”
124. For more information, see *Prospects Partnership* and the *Lives in Dignity Grant Facility*.
125. 全球城市包容性大流行病应对基金旨在回应支持移民、难民和境内流离失所者的城市未得到满足的需求，作为城市应对COVID-19的一部分，特别是在地方政府预算不断紧缩的情况下。见人居署与移民问题市长委员会合作设立支持移民、难民和境内流离失所者的COVID-19应对基金，2021年6月。
126. 《大协议》是2016年在世界人道主义峰会上推出的，是一些最大捐助者和人道主义组织之间的一项独特的协议，它们承诺将更多资源送到有需要的人手中，并提高人道主义行动的效力和效率。
127. 关于小组探讨的一些备选方案的更多信息，见小组关于境内流离失所问题行动经费筹措的讨论文件。
128. See the *Global Partnership for Education's* website for more information.
129. See the *Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents'* website for more information.
130. 见小组数据问题圆桌会议摘要中的补充分析。
131. 例如，在哥伦比亚，规划部的一个监测系统整合了受害者登记处和49个不同机构的数据，以跟踪承诺和解决办法的进展情况。
132. 流离失所跟踪信息总库收集和分析有关流离失所人口和流动人口的流动性、脆弱性和需求的数据，使决策者和应急人员能够向这些人口提供更好的针对具体情况的援助。

133. 2016年，联合国统计委员会决定成立一个国际性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国际统计组织的参与者以及其他技术专家组成。难民和境内流离失所者统计问题专家组的任务是制定国际建议、标准和指南，以改善有关强迫流离失所的统计数据。
134. 《关于境内流离失所统计的国际建议》概述了一个国际商定的框架，供各国内外组织改进编制、协调和传播关于境内流离失所者的高质量官方统计数据，这些统计数据在不同时期是一致的，在不同地区和国家之间是可比较的。
135. 例如，见《联合国国家官方统计基本原则》。许多国家和区域机构也制定了指导方针和法律标准—see for example the European Union’s *General Data Protection Regulation 2016/679* on data protection and privacy in the European Union (EU) and the European Economic Area (EEA).
136. 有关流离失所环境中的数据伦理和保护的更多信息，见机构间常委会《关于人道主义行动中的数据责任的业务指南》；ICRC *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, and the materials produced by the *Humanitarian Data Science and Ethics Group*.
137. 如果存在人道主义信息管理工作组或联合国国家工作队数据工作组，数据工作组可以补充它们的工作。
138. 在当前危机阶段，需要优先确保人道主义数据的协调—包括推广共同办法和标准，尽可能最大限度地利用开放数据，并确保强有力的保障措施和对数据保护标准的尊重。随着局势开始稳定，应更多地关注支持政府数据系统，包括制定政策和程序，说明国际和国家行为者之间将共享哪些信息以及如何共享。
139. 国际电信联盟(国际电联)将大数据*定义*为“一种能够在实时限制下收集、存储、管理、分析和可视化具有异构特征的大量数据集的范例”。这类数据可用于了解与境内流离失所有关的宏观趋势。
140. 境内流离失所问题监测中心，《创纪录的5,080万人因冲突、暴力和灾害在本国境内流离失所》，境内流离失所问题监测中心全球资源信息数据库新闻稿，日内瓦，2020年4月。
141. See Article 49 of *Fourth Geneva Convention*, Article 17 of *Additional Protocol II*, and Rule 129 of the ICRC Customary International Humanitarian Law Database.
142. 见1998年《国际刑事法院罗马规约》第七条第一款第4项和第八条第二款第1项第7目。
143. 联合国人道主义事务协调厅，《减少在人口密集地区使用爆炸性武器的人道主义影响》，人道协调厅政策和研究丛书，2017年10月，第10页。
144. 联合国安全理事会，《特别顾问告诉安全理事会，耻辱、污名是性暴力作为战争策略的逻辑的组成部分，发言者要求承认幸存者》，安全理事会第7936次会议报道，SC/12819, 2017年5月，第16段。
145. 联合国学术影响，《联合国秘书长呼吁全球停火，集中精力结束COVID-19大流行》，2020年3月。
146. African Union, *Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa’s Development*, 2020.
147. 联合国大会第70/262号决议和联合国安理会第2282(2016)号决议。
148. 《联合国气候变化框架公约》，《国家数据中心综合报告》，2021年2月。
149. 政府间气候变化专门委员会，《面向决策者的摘要》，2021年。第一工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的供稿。
150. World Bank, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, 2018, p. 74. 此外，各国认识到这些风险，*损失和损害问题华沙国际机制*获得通过，作为《联合国气候变化框架公约》执行活动的一部分。该机制促进采取综合方法来解决与气候变化影响(包括流离失所)相关的损失和损害。
151. 2017年，飓风玛丽亚造成约3.5万人流离失所，占多米尼克人口的47.4%。境内流离失所问题监测中心，《2018年全球境内流离失所问题报告》，第43页。

152. 境内流离失所者人权特别报告员关于在武装冲突和普遍暴力情况下防止任意流离失所的报告(即将出版)。
153. 然而，也有明显的例外情况：阿富汗、澳大利亚、法国、新西兰、尼日利亚、苏丹、瑞士、乌克兰、联合王国和美国已经通过或正在阐明保护平民的政策。
154. 联合国秘书长的报告，《[武装冲突中保护平民](#)》，S/2018/462, 2018年，第16页。
155. 机构间常设委员会，《[人权先行：概览](#)》，2015年7月。
156. 斯里兰卡内部审查小组的报告导致了“人权先行倡议”的产生，七年后，另一项独立调查再次发现，联合国在应对普遍的侵犯人权行为方面存在“系统性失败”——这次是在缅甸。See Gert Rosenthal, [A Brief and Independent Inquiry into the Involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018](#), May 2019, p. 16.
157. 《[人权行动呼吁](#)》是“人权先行”议程的后续文件，也是继续推动全联合国应对人权威胁(包括在最严重的情况下)的重要机会。
158. Samuel Cheung and Sebastian von Einsiedel, [Internal displacement: reflections on prevention, protection and solutions](#), Forced Migration Review, November 2020.
159. 见《[流离失所问题工作队报告](#)》。
160. See [FAO's submission to the Panel](#).
161. See IFRC's [Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response](#) which shows how States can integrate internal displacement in disaster law.
162. Michelle Yonetani, [Mapping the Baseline: To What Extent are Displacement and Other Forms of Human Mobility Integrated in National and Regional Disaster Risk Reduction Strategies?](#), Platform on Disaster Displacement (PDD), October 2018, p. 27. 红十字与红新月会国际联合会的研究还发现，灾害法律也往往没有处理或没有充分处理流离失所问题，包括与气候有关的风险造成的流离失所问题。See International Federation of Red Cross, [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#), Disaster Law Programme, November 2019, p. 69.
163. 联合国减少灾害风险办公室，《[言出必行，增强抗灾能力，支持2015-2030年仙台减少灾害风险框架](#)》，2019年。
164. [Vanuatu: National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement](#), 2018; see also GP20, [Vanuatu Climate change and disaster-induced displacement policy](#), 2020 and IOM, [Vanuatu Displacement Management – Factsheet 2019](#).
165. 境内流离失所者人权特别报告员的报告，《[境内流离失所情况下的住房、土地和财产](#)》，A/HRC/47/37, 2021年5月21日。
166. 境内流离失所问题监测中心，《[2019年全球境内流离失所问题报告](#)》，第5页。
167. 国际移民组织和联合国难民事务高级专员，《[弥合解决冲突和灾害所致流离失所方法的鸿沟：阿富汗、哥伦比亚、尼日尔、菲律宾和索马里的规范、机构和协调](#)》，2021年。
168. 开发署/伦敦大学东方及非洲研究院，《[境内流离失所问题的发展解决方案：政治经济学方法](#)》，2021年6月。
169. 经合组织发展援助委员会(发援会)将官方发展援助定义为促进和专门针对发展中国家经济发展和福利的政府援助。其中一部分官方发展援助是针对“脆弱环境”的，即正在经历“风险暴露和国家、系统和/或社区应对能力不足以管理、吸收或减轻这些风险”的国家。See additional information in the OECD's Development Co-operation Working Paper on [States of Fragility and Official Development Assistance](#), 2020.
170. 发展援助委员会(发援会)目前由30个成员国组成，代表世界上大多数最大的发展捐助者。See [DAC Member List](#).
171. OECD DAC, [Trends and Insights on Development Finance](#), 2019, p. 9.
172. 详见小组关于[为境内流离失所问题行动融资](#)的讨论文件。
173. Government of Colombia, [Law no 387](#), 1997 (in Spanish).

174. Government of Colombia, [Early Warning website](#) (in Spanish).
175. 设立[绿色气候基金](#)是为了限制或减少发展中国家的温室气体排放，并帮助脆弱的社会适应气候变化不可避免的影响。它是世界上最大的专门应对气候变化的基金。
176. See the [Platform on Disaster Displacement \(PDD\)](#) submission for additional information.
177. IFRC and the Red Cross/Red Crescent Climate Centre, [Forecast-based Financing and Disaster Displacement](#), Issue Brief, 2020; and GP20, [Mongolia: Forecast-Based Financing to Avoid Disaster Displacement](#), 2020.
178. 一些国家政府——特别是小岛屿发展中国家——也表达了可以理解的沮丧情绪，因为它们一直被要求使用自己稀缺的资金来应对与气候变化相关的流离失所和灾害，而它们几乎没有参与造成这些问题。
179. 评估能力项目的分析发现，2020年，60多个国家的境内流离失所者和受危机影响的人口由于准入受到限制而没有得到他们所需的人道主义援助。See ACAPS, [Humanitarian Access Overview](#), December 2020, p. 2.
180. 联合国和外部评估都广泛记录了这些保护职能的中断。在南苏丹发生一起特别严重的事件后，在[联合国调查委员会的一份报告](#)中，评估人员发现，联合国特派团“在各个层面”未能有效应对这一威胁，最终“使得平民在他们前来保护的地方面临严重风险”。
181. 例如，对菲律宾应对台风“海燕”措施的评估发现，“机构间的快速反应确实提供了有效的应对措施，但却使许多国内工作人员靠边站，未能与国家系统充分衔接，并最终建立了平行的规划和协调结构。”更多详情，见《[不让任何一个人掉队—可持续发展目标时代的人道主义效力](#)》，人道协调厅，2016年。
182. 正如向小组提交的一份材料所述：“短期时间框架和绕过市政当局和地方系统的趋势被认为充其量是低效的，最坏的情况是激烈地破坏对境内流离失所者和城市贫民福祉的长期、可持续改善。有大量资料详实的实例证明这种零敲碎打的计划削弱了人们对地方政府能力和相关性的信心，这一点虽然不那么明显，但危害也不小。”See Karen Büscher and Koen Vlassenroot, [Humanitarian presence and urban development: new opportunities and contrasts in Goma, DRC](#), *Disasters*, March 2010.
183. Mark Lowcock, [What's wrong with the humanitarian aid system and how to fix it](#), April 2021.
184. 根据人道协调厅[金融跟踪服务](#)的数据，2020年人道主义呼吁和应急计划获得资金的比例为49.7%，2019年为63.5%，2018年为60.7%，2017年为61.3%，2016年为60.5%，即过去五年全球人道主义需求与可用资金之间的缺口超过40%。
185. 联合国人道主义事务协调厅，《[全球人道主义状况概览](#)》，2021年。
186. 人道主义融资高级别小组，《[太重要了，不能失败—解决人道主义融资缺口](#)》，2016年。
187. See more information on the [IASC Grand Bargain's official website](#).
188. 在一些法域，基本的人道主义活动，如向被指定为“恐怖分子”的非国家武装团体的伤病员提供医疗服务，或在这些团体控制的地区运送援助，可能被定为犯罪或面临重罚。由此产生的法律、财务和声誉风险导致一些在援助交付链中提供必要服务的私营部门实体停止在高风险背景下向人道主义组织提供此类服务，或强加过高的条件。人们越来越关注捐助者关于将援助转给他们认为是“恐怖分子”或受到制裁的非国家武装团体的零风险政策，例如，赠款条款要求对合作伙伴或受益人进行广泛审查。这可能使人道主义行为者积极参与政治和军事议程的实施，并可能导致有权获得人道主义援助的人被排除在人道主义方案之外。
189. Kate Mackintosh and Patrick Duplat, [Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action](#), OCHA/NRC, July 2013, p. 69.
190. International Committee of the Red Cross, [Pathways to durable solutions: bolstering interim solutions to internal displacement](#), 2021.

191. 参与革命是人道主义界的一项倡议，旨在让受人道主义危机影响的人们参与影响他们的决策，以确保人道主义应急是相关的、及时的、有效的和高效的。See more on the [Participation Revolution](#) website.
192. 部门间联合分析框架是分析危机人口多重需求的一种新方法。它于2020年被纳入人道主义方案周期，包括分析任何特定国家的背景、事件、冲击、影响和人道主义状况，以便全面了解人口如何受到影响，以及他们需求的严重性和规模。See more on the [Joint Intersectoral Analysis Framework website](#).
193. 人道主义应急计划阐明了国内人道主义行动的愿景、实现这一愿景的战略、为实施该战略而应采取的行动以及关于监测集体应对措施的协议。See more on [Humanitarian Response Plans here](#).
194. 例如，在摩加迪沙，世界粮食计划署与贝纳迪尔地区当局合作，通过城市安全网方案向境内流离失所者家庭提供现金。See [Somalia Annual Country Report 2020](#).
195. 这是世界人道主义峰会的一项关键承诺，并自那时以来已经取得了稳步进展。
196. See Filipa Schmitz Guinote, [ICRC and the “humanitarian–development–peace nexus” discussion](#), International Review of the Red Cross, Vol.101, number 912, p.1059.
197. 见《转型议程》、《群组协调参考模块》和《驻地和人道主义协调员手册》。
198. 机构间常委会，《关于加强地方和国家行为者在机构间常委会人道主义协调机制中的参与、代表性和领导力的指导意见》，2021年7月。
199. 见会员国要求设立该小组的信。
200. 秘书长宣布设立境内流离失所问题高级别小组的声明，2019年10月23日。
201. 见《境内流离失所问题高级别小组的职权范围》。
202. 大会第46/182号决议。该决议没有具体提到境内流离失所者，但隐含地提到了他们。这项决议是在联合国审查其向有需要的人提供援助的能力后提出的。审查发现，大多数有需要的人在各国境内流离失所，因此决议要求人道主义援助“原则上”应在有关国家同意的情况下提供。
203. 联合国人权委员会一致通过决议，注意到《关于境内流离失所问题的指导原则》。
204. 见大会2005年9月16日通过的《世界首脑会议成果》，第132段。自那时以来，大会至少八次重申这一表述，人权理事会至少重申了五次。
205. 见《机构间常委会境内流离失所者问题持久解决办法框架》，2010年4月。
206. 见2011年政策委员会的决定。
207. 见《关于国内流离失所者统计的国际建议》和《GP20国家做法汇编》。
208. 联合国经济和社会事务部，《改变我们的世界：2030年可持续发展议程》，2015年，第23段。
209. See, for example, Council of Europe [Recommendation 6](#) of the Committee of Ministers to Member States (2006); Organization of American States [Resolution 2850](#) on IDPs (2014); and League of Arab States Resolution 761 (2016).



联合国

联合国秘书长境内流离
失所问题高级别小组