



大会

Distr.: General
11 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

保护和援助境内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 [68/180](#) 号决议和人权理事会第 [23/8](#) 号决议向大会转交
境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告。

* A/69/150。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

摘要

特别报告员在本报告中概述了他从 2013 年 8 月至 2014 年 7 月期间的主要活动。他在专题部分中讨论了为都市环境中境内流离失所者找到持久解决办法方面的困难。因此，该报告目的是要成为一种宣传和政策工具，帮助国家、各级主管(包括地方当局、发展和人道主义行为体及捐助方)在相关的境内流离失所者充分参与下，确定如何共同找到都市地区流离失所问题的持久解决办法。

一. 引言

1. 本报告概述了 2013 年 8 月至 2014 年 7 月期间境内流离失所者人权问题特别报告员开展的主要活动。报告并包含一个专题部分，讨论持久解决都市环境中境内流离失所者问题的办法。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 任务规定

2. 人权理事会在其第 23/8 号决议中，责成特别报告员探讨国内流离失所这一复杂问题，方式尤其包括进行协调一致的国际宣传和行动，以加强保护和尊重国内流离失所者的人权，继续并加强与各国政府、政府间及非政府组织和其他有关行为体的对话，争取加强国际上对国内流离失所问题的行动，并把国内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有相关部门工作的主流。

3. 特别报告员根据其任务授权，通过与各国政府、联合国、区域组织和国际社会对话，努力促进采用基于人权的办法处理境内流离失所问题。他希望对已经发出邀请或以其他方式与他接洽的政府表示赞赏，并对为其活动提供支持的联合国各组织及其他政府间组织表示赞赏。

B. 国家访问

4. 特别报告员自上次向大会提交报告(A/68/225)以来，对包括科索沃在内的塞尔维亚、¹ 南苏丹和斯里兰卡进行了国家访问。访问的调查结果可以在 2014 年 6 月提交给人权理事会的专题报告(A/HRC/26/33，第 6-15 段)及其增编(A/HRC/26/33/Add.2-4，第 2-4 段)中查阅。此外，在本报告所述期间，特别报告员对肯尼亚、阿塞拜疆、科特迪瓦和海地进行了国家访问。所有这些访问的核心呼吁是为境内流离失所者找到持久解决办法。

肯尼亚

5. 为国内流离失所者找到持久解决办法是一个长期和复杂的过程，需要人道主义、发展和建设和平行动，特别报告员 2014 年 4 月 29 日至 5 月 7 日的后续访问期间，在与肯尼亚政府的持续对话中重申了这一点。他注意到，在为 2007-2008 年选举后暴力事件造成的国内流离失所者找到持久解决办法方面尽管取得了进展，但在实现这项目标中依然存在重大障碍，而在社会经济和政治上融入社会方面障碍最大。

¹ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

6. 特别报告员在访问马萨比特县北部莫亚莱地区时，还强调了由于其他主要和经常性事件(包括族裔和社区间暴力或自然灾害)而新近沦为流离失所者所处的境况。他敦促政府无拖延地立即执行 2012 年颁布的关于预防和援助及保护境内流离失所者和其他受影响的社区问题的进步的法律。

阿塞拜疆

7. 5 月 18 日至 24 日，特别报告员应阿富汗政府的邀请访问了该国。他访问了在巴库及周边和阿格达姆地区西部的居民区。

8. 他欢迎阿塞拜疆当局通过在农村和都市地区建造持久的住房，改善普通民众、而尤其是国内流离失所者的生活条件，并为此取得了重大进展。

9. 他呼吁在持久解决国内流离失所问题方面采取基于和平与发展的方式。他指出，和平解决悬而未决的冲突局势对于解决在阿塞拜疆持续了 20 多年的长期境内流离失所问题至关重要。他还指出，要加强境内流离失所者的复原力、谋生机会以及自力更生能力，必须将这些人的住房、教育、卫生和就业等领域的发展规划战略。他坚决认为，境内流离失所者必须充分参与有关的决定和进程，并建议普查人们的意向，作出依据需求的评估，以便为持久解决办法作准备。

科特迪瓦

10. 6 月 16 日至 20 日，特别报告员访问了科特迪瓦的阿比让，以评估他第一次访问该国后两年来在为境内流离失所者形成持久解决方案中取得的进展。他与居住在非正规住区的与境内流离失所者进行了对话。

11. 特别报告员对绝大多数境内流离失所者返回了原籍地的情况表示欢迎，但强调指出这些人需要帮助，以确保他们最基本的需求，包括住房、食物和水，并以可持续的方式重建自己的生活。他补充说，不应忘记仍在寻求持久解决办法的境内流离失所者，尤其是在人道主义行为体正逐渐结束其活动之时。他指出，科特迪瓦于 2014 年批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，就提供了机会，可借此利用这一公约作为解决境内流离失所者问题的协调一致的行动框架。他还强调，必须确保境内流离失所者有机会参加 2015 年的全国选举，同时能发出自己的声音。

海地

12. 6 月 29 日至 7 月 5 日，特别报告员访问了太子港，以评估海地地震后四年来境内流离失所者的总体情况。鉴于人道主义活动正在减缩，特别报告员呼吁由主要依靠人道主义的方式逐渐过渡到在处理弱势和赤贫人群的背景设置的包含境内流离失所者持久解决方案的发展战略。他重申政府负有首要责任，应争取对减贫制订基于权利的方法，方法应包含境内流离失所者的持久解决办法。在为流离失所者和广大民众在寻找持久的解决办法中，长期性的问题，如住房、土地和

土地保有制度、将境内流离失所者融入当地社区，以及为境内流离失所者制定租金补贴计划来提供可持续生计，加之在卫生设施和纯净安全的用水方面的需求，都被确定为关键的要务。特别报告员建议，应努力将境内流离失所者纳入部门改革，包括新的住房政策，并应对所有境内流离失所者(包括那些已经离开营地的人)进行必要的概况调查、需求评估及意图的普查，以核实他们是否已找到持久的解决办法。

国家访问的要求

13. 自上次报告以来，特别报告员已提出或再次提出了访问各个国家的要求，包括中非共和国、哥伦比亚、菲律宾、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰。

C. 与区域组织和国际组织的合作

14. 特别报告员很高兴报告他与区域组织和国际组织的持续合作情况。他与非洲联盟密切接触，以便在国家层面宣传、批准和执行《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。为此，他于3月20日和21日及8月14日和15日访问了非洲联盟总部。

15. 7月22日，特别报告员参加了欧洲安全与合作组织(欧安组织)的一项联合倡议，参加者有参与倡议国家的代表团和联合国难民事务高级专员公署(难民署)，目的是采用欧安组织、难民署及其授权任务根据共同拟定的保护核对清单对解决流离失所问题鼓励一种更加协助性的方式，作为确保在冲突的所有阶段保护流离失所者和受影响社区的工具。他还向欧安组织参与国代表团说明了他在访问格鲁吉亚(2013年6月10日至14日)、包括科索沃的塞尔维亚(2013年10月9日至12日)和阿塞拜疆(2014年5月19日至24日)后，对受流离失所问题影响的欧安组织参加国家内的调查结果。

16. 特别报告员与民间社会组织保持了密切的伙伴关系。特别值得一提的是他赞赏布鲁金斯-伦敦经济学院国内流离失所问题项目提供的支持、与“境内流离失所者联合剖析服务”的战略伙伴关系和与境内流离失所问题监测中心的协作。在实地，特别是在国家访问期间，民间社会组织发挥了重要作用，对其提供了支持。

D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的工作主流

17. 特别报告员积极参与机构间常设委员会、全球保护群组和经济及社会理事会全球保护群组的工作，以此继续支持将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统及人道主义总体领域的主流。

18. 他还于5月30日在“阿里亚办法”会议上对安全理事会发言，重点是安理会和伙伴(包括其授权任务)争取实现的目标：

(a) 恢复国家权威和保护作用，因为国家当局所处的局势很紊乱，或属于导致任意迫迁的那类局势，所以往往被确定为对国际和平与安全的一种威胁；

(b) 对平民的保护，包括确保境内流离失所者在逃亡期间和返回后在庇护地区的安全；

(c) 确保持久的解决办法，这不仅是人道主义和发展任务、而且也是建设和平的任务所面临的一个长期和复杂的过程。

19. 特别报告员与他的两位前任参加了2013年12月11日和12日举行的小组会议，这是难民署组织的主题为：“保护境内流离失所者：持续的挑战和新的思维”的保护方面挑战问题对话的一部分。呼吁人道主义行为体和发展行为体之间从流离失所者的早期阶段起就加紧合作，并呼吁将境内流离失所者的需求列入2015年后发展议程。

20. 2014年6月，特别报告员参加了在阿比让举行的中部非洲和西非协商，以筹备世界人道主义峰会，他在会上主张在协商成果中纳入《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。

三. 实现对境内流离失所者问题的持久解决

A. 引言

问题的相关性和特别报告员的作用

21. 在本报告中，特别报告员旨在就持久解决都市环境中境内流离失所者的复杂问题提供指导并提高人们的认识，以便形成势头，而尤其注重流离失所者融入当地社区。都市的背景涉及不同方面，包括人口结构、历史、环境、经济、社会和政治方面，这对协调一致和可持续地应对境内流离失所问题增加了复杂性。² 此外，还有全球大趋势，例如快速城市化、人口增长和人口流动增加，使实现城市环境中的持久解决办法成为最复杂和最紧迫的挑战之一(见A/66/285，第28段)。

22. 20多年来，特别程序任务负责人一直在探讨都市地区流离失所及其后果的问题，并在许多国家访问中呼吁持久解决这一问题，包括前往这些国家的访问：哥伦比亚(A/HRC/4/38/Add.3)、科特迪瓦(A/HRC/23/44/Add.1)、东帝汶(E/CN.4/2000/83/Add.3)、肯尼亚(A/HRC/19/54/Add.2)、索马里(A/HRC/13/21/Add.2)、苏丹(A/HRC/23/44/Add.2)，及最近的海地访问(访问报告将提交2015年6月的人权理事会第二十九届会议)。他们还根据都市流离失所问题的具体方面，通过法律和政策支助，在阿富汗、肯尼亚、索马里和也门开展了大量工作，涉及驱逐或迁移等

² François Grünewald, “Stratégies: fragiles cités”, *Diplomatique*, 第17卷(2005年), 第72页。可看看 www.urd.org/IMG/pdf/Diplo17.pdf。

特定问题，突出的工作背景问题是由于气候变化及起始缓慢的灾害而迫使人群流向都市地区，寻找生计、保护和安全(见 A/66/285，第 30 段)。在以前关于更有系统地应对营地外境内流离失所者问题的专题报告(A/HRC/19/54)和人道主义和发展行为体通过冲突后建设和平在实现境内流离失所者问题持久解决方案中的作用的专题报告(A/68/225)中，特别报告员还审议了在报告中进一步探讨的其他问题。

23. 特别报告员一再建议采用更广泛的角度来应对和解决都市地区问题，不仅需要考虑到境内流离失所者本人的需求，而且也考虑其他受流离失所问题影响的社区有什么需求，如收容他们的社区，包括城市穷人，其回返地的社区或境内流离失所者重新安顿的地区。这种角度可以设法民族不同群体的类似需求，而同时又不至于无视专门涉及流离失所问题。

24. 特别报告员注意到，应对都市地区境内流离失所问题的行动往往侧重于短期援助和方案，而非从早期阶段就采取注重解决办法的方式，从而在应对行动中认识到，都市流离失所问题往往是长期性的。忽视这一点只会促使都市地区更加贫穷。境内流离失所者境况的一个独特而特定的需求就是要有一种持久的解决办法。³ 落实持久解决办法要求确定都市地区的境内流离失所者及其地理位置。在规划和执行争取解决问题的应对行动中，依据的往往是对都市地区境内流离失所者和其他受流离失所影响的社区所作的概况评判。通过这种方式并能认定不同群体之间的类似需求，以及境内流离失所者境况所特有的需求。

持久解决办法构想框架

25. 特别报告员回顾说，根据《关于境内流离失所问题的指导原则》第 28 条原则，为实现持久解决办法创造条件和提供支助的主要责任在于各级国家主管当局，包括在这方面发挥核心作用的市长和其他地方主管。

26. 实现对境内流离失所者问题的持久解决是长期而复杂的过程。境内流离失所者必须对持久解决办法作出自由和知情选择，即，在原籍地重新融入社会(返回)、在找到庇护的地方融入当地社会(就地安置)，或融入该国另一个地方社区(本国其他地方定居)。机构间常设委员会“境内流离失所者问题持久解决办法框架”完全适用于都市环境中的解决办法，而“框架”概述的解决方式过程是长期规划进程的重要指标。实现持久解决的一项指标是，根据《框架》，当境内流离失所者不再需要涉及其流离失所的特定援助和保护，而且他们能够在不因流离失所而受歧视的情况下享受人权。然而，都市地区的解决办法，例如融入当地社会，往往由于环境的特定情况所导致的进一步障碍而面临困难。下文会讨论这些问题。

³ 见《关于境内流离失所问题的指导原则》的第 28 条和第 29 条原则，及《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的第 11 条。

B. 都市地区的境内流离失所惯常情况

27. 都市流离失所的惯常状况多种多样，包括从农村向城市的流离，城市间的和城市内部的漂流。

28. 都市地区的流离失所可能因这些地区的冲突造成。在一些国家，例如哥伦比亚或阿拉伯叙利亚共和国，武装的敌对行动主要发生在城市(因此是人口稠密地区)，因此导致都市地区境内流离失所者人数高涨。侵袭到都市中心的突发的自然灾害，例如在菲律宾 Tacloban、太子港和美利坚合众国的新奥尔良发生的灾害对居民造成巨大冲击，导致大规模的流离失所。这种流离失所现象往往是持久的，特别报告员本人在 2014 年 7 月访问海地期间就目睹了这一情况，而持久解决办法对许多人来说仍然遥遥无期。地处突发性和缓慢发生的灾害的易发地区——沿海和三角洲地区以及河流地区——的许多都市都面临今后发生境内流离失所者的风险。

29. 在国家另一地区发生冲突或自然灾害时逃往都市地区也是当今境内流离失所的一个共同特点。由于人们在都市地区可以销声匿迹，这种地区比农村地区使人更有安全感。例如，在阿比让的一些女孩曾经在农村地区流亡地遭受性暴力，或在流离失所时怀上身孕，而后迁移到城市。流亡到都市地区的一个主要原因是家庭纽带，但希望找到其他形式的生计也是导致境内流离失所者逃来的因素，因为这些人由于流离失所而失去了原来的生计。同样，教育机会和更好的服务，如特种保健，常常导致人们流向城市和周边地区。因此，都市地区可能使境内流离失所者更能维持其应付的办法和抗压能力，尽管是在很低的水平上。

30. 一些都市地区，例如达尔富尔，地域扩大了很多，从而吞噬了原来处于都市以外的境内流离失所者营地。其他地方，例如在太子港，一些境内流离失所者居住在与城市非正规贫穷区相连的都市居民区内。在其他情况下，经常可看到都市境内流离失所者居住在遗弃的公共建筑物或遗弃的公共土地上、私人的租赁大楼里，以此在收容社区或在收容家庭里无声无息地生活。他们的生活状况往往不稳定，而且他们常常与都市穷人一起居住在与基本服务无缘的都市地区或外围，远离谋生机会，同时无法承担交通费用，或者根本不存在交通设施。难民署和世界银行在阿富汗开展的一项研究显示，接受调查的境内流离失所者中仅有三分之一的人有机会用上电力、适当的生活用品和卫生设施。⁴ 在喀布尔，国内流离失所者的非正规住区，面对恶劣天气条件没有保护，2012 年冬季导致了数名儿童死亡。

⁴ 世界银行 Economic Policy and Poverty Team for South Asia，和难民署“Vulnerability of internally displaced persons in urban settings”(2011 年)。可查看 <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANIS/TANEXTN/Resources/305984-1326909014678/8376871-1334700522455/IDPPolicyBriefEnglish.pdf>。

31. 危机对城市环境的影响综合了各种因素,例如都市生活条件恶化、空间散乱、社会结构消失、行政管制松懈和体制结构不稳定。都市地区的流离失所者经常导致城市人口的大幅增加。这通常造成基本服务(如保健中心或学校)不堪重负的威胁或实际发生,特别是如果原本基本服务在流离失所发生前、或冲突或灾害破坏了基础设施之前就已经很有限或不足。⁵ 在水等自然资源稀缺或在城市失业率很高的地方,也有类似的担忧或现实。这一情况突出表明,在寻求持久解决办法中,必须考虑到都市地区境内流离失所者和其他受流离失所问题影响的社区所处境况,是十分重要的,从而满足境内流离失所者的需要。

32. 城市规划的不足使都市非正规住区的境内流离失所者有其特定的需求。大多数城市环境已经面临对一般居民的空间管理和土地稀缺问题,而且对境内流离失所者更有特别的困难。有关土地和住房的解决办法可以由于冲突或灾害导致的住房毁坏或土地退化而遭遇障碍。土地保有制度缺失、都市地区土地稀缺或昂贵以及缺乏周全的城市规划,这些问题错综复杂地纠集在一起,使都市居民和都市流离失所者更加难以对长期住房问题找得解决办法。⁶

更周全的城市规划和保护

33. 城市规划,或城市规划的缺乏,影响到都市境内流离失所者的权利。这些人获得适足住房的机会需要国家政府采取周全的公共政策行动,以此作为提供住房和联系发展伙伴的框架。因此,城市发展应与充分的规划和资源相提并论,以此在持久解决的背景下满足都市流离失所者的需要。城市发展规划是公私行为体对住房和基础设施投资的指南,它使投资和谐一致,战略上推动城市的增长。但在大多数受到都市流离失所影响的情景中,城市规划框架已经过时、不存在或正在修订。⁷ 城市规划的时间格局与国内流离失所发生之间的脱节增加了一层问题的复杂性。对于设有城市规划进程的情况,这些进程往往是针对长期阶段而商定的,很少有容纳境内流离失所者流动的空间。因此城市规划应当以流离失所情况的动态为导向,应更加灵活,以便更好地适应都市境内流离失所的情况。在这方面,人道主义和发展机构在危机发生后设置的工具和战略,例如提供住房、向城市地区的搬迁、或向收容家庭提供援助,如果从流离失所一发生时就有更好的协调,便能为长期城市规划带来裨益。正如难民署与世界银行关于阿富汗问题的研究报

⁵ 见境内流离失所者联合剖析服务:“Guidance for profiling urban displacement situations: challenges and solutions”(2004年6月)可查看 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/original_GuidanceUrbanProfiling_JIPS.pdf。

⁶ 见布鲁金斯学会和国际移民组织,“Supporting durable solutions to urban, post-disaster displacement: challenges and opportunities in Haiti”(2014年)。可查看 http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_SolutionstoDisplacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf。

⁷ 见 Simone Haysom, Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability: Final Report(伦敦,人道主义政策小组,2013年6月,)。可查看 www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ODI-Report.pdf。

告所指出，有鉴于贫民窟的发展失控，贫民窟居民身处社会边界的贫困状况，城市规划应当对非正规住房作出规定或进行有计划的搬迁。要对无计划的都市化及其与贫穷和风险因素的关系找到公正而切实的解决办法，政策和行动的明确性是一个先决条件。管制城市规划和住房的适当立法和行政框架应当包含所有利益攸关方之间的对话与合作，而对话的对象首先应当是可能参与该进程的各部委、国际组织(包括人道主义和发展行为体)、民间社会和受流离失所问题影响的社区、境内流离失所者及其代表。

都市地区境内流离失所者保护方面的特定问题

34. 都市非正规居民区的境内流离失所者通常住在临时住所里，防范外来闯入者的保护很少，而且面临遭受性暴力和基于性别的暴力的风险。城市流离失所导致了两性关系的变化，从而增加家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力、为生存而卖淫、剥削和强迫劳动等风险。境内流离失所妇女获得保护和援助极其重要。

35. 法治缺失又由于地方当局和治安的无效而更加恶化。缺乏土地保有权的安全保障、失效的租赁协定和(或)缺乏其他形式的使用权更使境内流离失所者面临(强迫的)驱逐的风险，因此也面临第二次流离失所，导致更多长期的流离失所，严重阻碍问题的持久解决。强行驱逐都市地区境内流离失所者，同时又不提供替代住房，也不提供法律补救途径，是一个都市化和城市规划及改善举措中日益常见的现象。如上文指出，城市规划必须配备持久解决都市地区境内流离失所者和受流离失所影响的社区的需求的办法。

36. 在获得教育、保健或就业机会方面的不平等和歧视导致的障碍是都市地区流离失所者在社会保护方面经常面临的风险，而且有时又因为没有个人的证件使困难更加严重。如果没有身份证件，一般就无法签订租约、寻找正式工作，甚至无法正常使用手机或因特网，因此在都市环境里丢失或无法取得证件会进一步恶化流离失所者原本就很困苦之境况。⁸ 在一些国家，如科特迪瓦，境内流离失所者面临无国籍状态的风险，这种情景也增加了被捕的机率、被迫支付贿赂和受到恐吓的机率、并使人难以获得保健、教育和其他服务。

37. 在许多情况下，特别是如果都市地区的境内流离失所者无法住上适足的住房，不论流离失所的时间长短，仍然是一个长期存在的问题。在阿富汗，境内流离失所者在临时住所、棚舍或难民营居住五年以上的情景在境内流离失所者中占61%之多。持久的住房战略，例如包括科索沃在内的塞尔维亚推行的方略，应被视为一种持久的解决办法，为此同时应配以谋生机会，帮助都市地区流离失所者融入当地社会。

⁸ Jeff Crisp, Tim Morris and Hilde Refstie, “Displacement in urban areas: new challenges, new partnerships”, Disasters, S1 卷(2012 年)。

C. 实现持久解决办法的挑战和机会

挑战

协调

38. 主管当局负有为境内流离失所者实现持久解决办法而创造条件和途径的首要义务和责任(见“关于国内流离失所问题的指导原则”第28条原则)但往往,对于在政策制定和执行层面,国家和地方当局之间缺乏协调,从而导致政策的差距。地方当局往往倾向于强行驱逐境内流离失所者、或可能的话将其送回原籍地的短期措施。这一问题可以通过法律和政策来解决,将其作为协调的工具,而且,如上文所述,特别程序任务负责人已经在特定的都市流离失所者案例下提供了法律和政策发展支助,例如在阿富汗、肯尼亚、索马里和也门。

有效的长期对策

39. 国家政府和地方或乡镇当局及国际社会为采用周全的持久解决办法作出有效的应对,就必须全面了解各种特定都市流离失动态因素的所有体制性和周期性起因。例如,在阿富汗,虽然冲突和不安全通常是首先得到报道,为造成的流离失所问题原因,但这种流离失所状况中丧失满足基本需求、获得服务和生计的手段也突出地表现为沦为都市流离失所者的伴随因素。因此,特别报告员呼吁对都市地区境内流离失所现象作出有效的国家和国际应对行动,应对行动应当在流离失所现象的一开始就以持久解决办法为长期关注的重点。对都市流离失所问题的理解表明,短期的处理行动侧重于提供援助和安排短期减轻都市境内流离失所者的困境,但这不足以解决都市流离失所的长期性质,以及都市流离失所者及受流离失所影响社区由此遭受的贫困。这一有效的长期对策需要人道主义和发展行为体的共同参与,这一点特别报告员在其2013年向大会提交的报告中已作了探讨(A/68/225)。

关于对境内流离失所者的概况评判及这些人参与社会方面的挑战

40. 特别报告员重申概况评判作为收集信息的过程在总体上十分重要,它对主张持久的解决办法、政策的制定,而最主要的是规划和执行持久的解决办法而言都是不可或缺的。概况评判在都市环境里往往更为困难,因为在市区,流离失所者和受流离失所影响的居民身处非正规住区,通常没有个人证件,没有基本的资料。例如达尔富尔的境内流离失所者安置点无论在规模还是在地点上都并不是一成不变的。摩加迪沙收容了世界上最大的都市地区境内流离失所者人口,那里,定居点数量的增加已经失控,而且一些定居点由于迫迁或其他二次流离失所而总体或部分地迁移了。

41. 由于非正规住区和流离失所者没有证件,国家人口普查往往遗漏这方面的资料,因此对都市地区境内流离失所者的规模和概况了解很少。必须策划如同2014

年在科特迪瓦举行的那种国家人口普查，以便确定境内流离失所者及其所在地。但是，经验表明，境内流离失所者在被询问时感到威胁，尤其是他们惧怕受到迫迁或者被问到涉及非正规就业部门的问题。

42. 由于不开展概况评判工作将会使持久解决流离失所者问题的规划和方案更加困难，而且可能实际上使这些解决办法无法持久，因此上述工作的复杂性不应当是不开展概况评判工作的理由。相反，这项工作的复杂性显示出在概况评判工作中采用专门的知识导向的服务是极为必要和重要的，境内流离失所者联合剖析服务就是这样一个例子。格鲁吉亚、塞尔维亚和斯里兰卡最近的概况评判工作也是持久解决办法的例子。特别报告员坚持认为绝对有必要开展概况评判工作，来确保各项政策和方案切实地满足境内流离失所者对依据实证的持久解决办法的需求。在许多情况下，对流离失所者的经历和意向缺乏跨领域的概况评判会使方案和政策的制定缺乏适应性和正确性。特别报告员经常强调指出，概况评判工作要实现其目标，就应当接纳多方参与，并为保护所涉及的对象而尊重保密性。

全面了解持久解决办法框架

43. 过渡性解决办法有时会被误解为持久的解决办法。例如在海地的案例中，许多行为体仅仅从难民营的关闭和提供住房机会的角度来理解持久解决办法，忽视了持久解决办法的跨部门和保护性质。特别报告员回顾指出，机构间常设委员会“境内流离失所者问题持久解决办法框架”中就载列了持久解决框架的含义。他再次指出，主管当局、国际社会、民间社会和其他利益攸关方全面制定持久解决办法的工作中采用和执行“框架”是非常重要的。国际移徙组织和布鲁金斯学会最近对海地问题的持久解决办法所开展的一项研究表明，即使对于那些熟悉“框架”的人而言，也存在关于如何使之更加具体、更有可操作性问题的辩论，而且有人担心“框架”更加注重境内流离失所者、而相对忽视都市穷人和其他面临风险的群体。关于持久解决的偏颇的意见彰显出，采取支持鼓动、宣传教育和全面综合的方式十分重要，这一方式应涵盖发展、弱势或贫穷境况，以及受流离失所影响社区等问题。

44. 特别报告员在向大会提交的前次专题报告中指出，发展、建设和平与人道主义行为体之间的障碍非常多，其中包括各种规划周期、时间阶段、授权任务、业务体制、专用术语、词汇用语以及与各国政府协作的方式(A/68/225，第42段)。弥合这些差距的方法之一是确保所有涉及都市流离失所问题的行为体都了解对持久解决方法的框架采取基于权利的办法，并接受这方面的培训，而不仅仅是了解如何更有效地与地方政府、地方社区和流离失所者本身的接触，这样才能确保流离失所者的权利和观点充分适当的纳入方案的制定和城市规划工作(见A/HRC/19/54，第25段)。

境内流离失所者问题的持久解决项目

45. 特别报告员注意到，已在各种情况下试验了有意思的项目和做法，以便寻求境内流离失所者问题的持久解决。但是，没有为确定最有效的措施、在某种情况下某些措施获得成功的原因而花费足够的时间，也没有进行跨领域的研究。在这方面，特别报告员大力鼓励进行这类比较研究。他目前正在与其他合作伙伴联袂进行一个项目，旨在采用共同商定的衡量指标，根据持久解决框架确定的标准，衡量为境内流离失所者实现持久解决方案的进展。

46. 在某些情况下，政府和地方当局，有时在国际利益攸关方的支持下，制定了确实考虑到境内流离失所者的具体情况和需要的城市规划举措。例如，在阿富汗，一项新通过的境内流离失所问题国家政策规定采取措施，确保允许非正规住区的境内流离失所者改善其住所，以达到国际商定的紧急住所“范围标准”，探索地方层面的举措，在流离失所者定居的地区出让、租赁和出售土地，并确定能够使流离失所者获得土地保有权的其他办法，例如用益权计划。⁹

47. 喀布尔市政当局和该国政府正与日本国际协力事业团合作，为在今后八年建造新的住房单位制定一个城市化的计划。预期效益包括加强市政府管理城市发展和提供服务的能力；改善体制协调和监测关键城市指标；家庭获取基本服务的机会；非正规住区 50% 的家庭土地保有权分阶段地实现规范化；改善公共服务和设施，包括新的城市地区发展；提供更多平价住房，包括将市场上住房单位数量增加 50%，具有服务设施的土地增加 30%，并辅之以提供易负担的融资手段；以及更好的城市环境，包括绿地和敞开的空间。¹⁰ 然而值得注意的是，虽然境内流离失所者预计将受益于该倡议，该计划也被批评为忽视许多人居住的非正规住区。此外，可能很难重新安置境内流离失所者和大批居住在非正规住区的其他群体。

48. 关于现金赠款机制(其中包括用于重建和修复住房和房租补贴计划的赠款)，其目的在于加强对境内流离失所租户的土地保有权保障，同时确保这些境内流离失所者搬入符合最低安全标准的房产。例如，在海地，在地震发生后的两年里，该国政府根据其“16/6”项目安排一些涉及流离失所问题的住房、土地和财产。该项目最初于 2011 年 8 月启动，设想重建 16 个受地震影响的居民区，关闭六个主要的难民营，方式是向营内境内流离失所者提供用于租房的赠款，并建造新的房屋，或修理被地震摧毁的房屋。至于租金补贴机制，它旨在提高租户对自己权利的认识，并要求签署正式的租赁。

⁹ 见 Shobha Rao and Jan Turkstra, “Enhancing security of land tenure for internally displaced persons”, Forced Migration Review, 第 46 号(2014 年 5 月)。可查看 www.fmreview.org/en/afghanistan.pdf。

¹⁰ 见 Rainer Gonzalez Palau, “Rapid urbanization and displacement: the case of Kabul City” (2013 年 9 月)。可查看 www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Social_Infrastructure/20130924_CFC_Urbanisation_Displacement_Kabul.pdf。

49. 尽管提供租金现金赠款能够切实加强失去其所有资产的境内流离失所者的重建能力，并使这些人在住房方面有一些自主权，但一些批评者强调，如果提供现金的行动能够以市场为导向将会是更好的方式，就是说，住房存量相应增加，以避免“重新安顿的”流离失所者涌向人满为患的地区，居住在不安全和非正规的都市外围和形成新的难民营地。由于在境内流离失所者获得适当的替代住房之前难民营已经关闭，批评者还谈到规划的时间问题。如有更好的准备和与有关各方的协商，不确定性和缺乏协调也是可以避免的。从积极观点看，秘书长指出，“16/6”项目不限于提供现金行动，而且也包含使人们进一步认识到生活水准、职业培训、生计方案以及增加获得基本服务的机会。

50. 特别报告员强调指出，为向境内流离失所者和他们所居住的社区提供持久解决办法，在采取捐助现金的行动同时，还必须开展也有利于地方社区产生收入和其他生计的活动，例如发展小商业，以及在住房、土地和财产问题上提供法律帮助，加强租赁的时间长度和保障性。此外，采取这些措施的同时，还应采取措施确保获得基本服务，造福整个社区的项目。例如在波哥大，市长的城市发展计划旨在创造一个更“人性化的波哥大”，计划的核心就是增进逃往波哥大的武装冲突受害者之人权，并执行 2011 年通过的“受害者和土地归还法”第 12 条，涉及执行该法中关于国内流离失所者的住房方案的第 21 条、第 42 条，涉及境内流离失所者如何获得保健服务。波哥大市内不同地区的当选区长也启动了为居住在这些地点的流离失所者推出的经济发展项目。2014 年 1 月，Bosa 地区区长制定了一个项目，推动和协助弱势群体的创业项目，以境内流离失所者和残疾人为特别对象。

51. 特别报告员还鼓励旨在接纳现有的非正规住区的全面城市规划计划，从而加强土地保有权的保障和适当的生活条件，包括获得服务的机会。在索马里，国家和地方当局、联合国机构和国际非政府组织共同努力，制订一项全面的城市发展计划，以解决在博萨索境内流离失所者不稳定的生活条件。博萨索的居民中，每四人就有一个境内流离失所者，其中大多数居住在城市周边拥挤和不卫生的营地。流离失所者居住的土地的私人所有者逼迫租户支付昂贵的租金，对经常烧毁大片定居点的火灾并不提供任何保护措施，而且禁止建造任何卫生设施，例如水井和厕所。

52. 联合国人类住区规划署与国际非政府组织一起，根据可持续都市化、预防贫民窟和逐步改善的原则，建议推出一项计划。举措的一些方面包括对火灾的急救采取称为“重建更好方式”，据此将火灾作为机会介绍防火设施以及机动临时住所套装，它由金属支柱及耐火帆布组成，防止今后火灾的蔓延。举措还包含备灾方案。此外，拟定了一个改善临时住所的简单培训指南，以地方官员和

社区领袖为对象，以便快速转让必要的基本技能，使流离失所者有能力改善自己的生活。¹¹ 这项行动使受灾家庭数量减少一半。

53. 此外，在博萨索还推出了关于流离失所者得到土地保有制度保障权利的宣传运动。据此，房东与地方政府和各流离失所者团体代表达成协议，为改善定居点打开大门，并纳入防止临时迫迁的简单原则。这项行动动员了地方政府和传统或宗教领袖来确定哪些情景现在地方社区已能不再接受。它将重点放在国内流离失所者对当地经济的积极贡献及不卫生的条件对收容社区的影响，以及火灾风险的增加。

54. 其他举措包括营地正规化。在某些情况下，境内流离失所者生活在营地多年，他们彼此之间、他们与所住的地方和与居民区建立了感情纽带。在这种情况下，通过就地安置将营地正规化可能是最好的解决办法。然而，其前提是，有关当局必须先解决土地保有权问题，及其他问题。

55. 特别报告员鼓励加强地方实现持久解决办法能力的举措。在这方面，由国际移民组织在海地运作的社区资源中心是一个实例，显示了如何运用在城市环境中和在难民营外运用持久解决办法的营地协调和营地管理工具。该中心的目标是利用社区平台，向地方政府提供当地一级的体制结构，以支持规划、协调并提供关于重建、恢复和地方发展的信息。主要目的是支助地方机构，并提供协调的中心和实际地点，在以后阶段转交。因此，这一例子说明，发展地方机构的能力可以帮助从人道主义阶段和早期恢复阶段过渡，并促进协调和参与问题的持久解决办法。¹²

56. 在灾害易发地区，能力建设举措应加强备灾能力，以应对反复发生的灾害，从而防止进一步的流离失所。这些方案已经存在，可能的话应该推广。

机会和良好做法

确保境内流离失所者参与的持久解决办法

57. 根据“持久解决方案框架”，所有相关行为体必须尊重境内流离失所者的权利，由其知情和自愿地决定何种持久的解决办法最适合他们。境内流离失所者参与城市的经济，租用或购买城市住房和土地，并以某种方式利用城市的机会和服务。

¹¹ 见 Filiep Decorte and Tempra Ombretta, “Improving living conditions in Bossaso, Somalia”, *Forced Migration Review*, 第 34 号(2010 年 2 月)。可查看 www.fmreview.org/en/urban-displacement/16-18.pdf。

¹² 营地协调和营地管理小组全球组群: “UDOC: urban displacement and out of camp review” (2014 年), 第 49 页。可查看 www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/urban-displacement-out-camps-review。

58. 在赤贫和基本服务缺如的非正规住区，收容社区和当地领导人可以发挥至关重要的作用。他们在自然灾害或冲突发生时就在场，而且在所有国际行为体离开后依然留下。因此，只有当整个社会、特别是社区领袖参与这一进程，才能持久解决当地与其他群体生活在一起的境内流离失所者问题。但是，要避免经常影响到境内流离失所者群体的紧张局势和权力斗争，这一过程中地方当局的监督是关键。因此，社会代表和地方当局的能力应围绕共同利益而建立，即改善生活条件和获得服务的机会，减少受影响特别大的人群的风险，并促进持久解决办法。如果这些方面的能力得到加强，那么地方行为体、社区、境内流离失所者和一般城市穷人等人群就不会轻易遭受政治领袖、团伙和大型地区开发商之间权利斗争的影响，从而增加对上述人群的保护，使之不遭受城市暴力，腐败和房地产投机。另外还需要包括私营部门在内的多种利益攸关方的参与，而通过提供生计等途径，它们的参与对减贫和发展境内流离失所者寻求持久解决办法的能力可产生重大的影响。

59. 在某些情况下，例如在哥伦比亚，有数百个境内流离失所者协会，代表不同的原籍社区，妇女团体和土著团体，等等。政府已与这些团体推行了协商进程，以深入这些人群。格鲁吉亚政府也与境内流离失所者进行了广泛磋商(见 [A/HRC/26/33/Add.1](#))。这些进程虽然不是完美无缺的，但却是各国政府与境内流离失所者进行协商的有意义的行动。协商会影响到政府对这些人的态度，在阿富汗就是这样的情况。例如，2013 年前，当局并不认为境内流离失所者是赫拉特的永久性居民，但在协商后，该城市的政治领袖承认了这些人在该城市的永久定居。一项重大突破是，政府目前正在考虑改善和整顿 Maslakh 居民区。因此，如果境内流离失所者不是被作为被动对象，而是作为需求和实施持久解决办法的积极参与者，旨在实现持久解决境内流离失所者问题的措施就能产生积极的成果。

四. 结论和建议

60. 实现都市境内流离失所者问题的持久解决牵涉到一系列复杂的问题，而国家、地方当局、人道主义和发展行为体、民间社会和境内流离失所者本身仍然需要以综合协调的方式处理这些问题。“一刀切”的办法已证明效果难以确定，因此政府负有主要责任来确保要在一切特定情况下，在受影响人群充分参与下找到持久的解决办法。在任何特定情况下所有利益攸关方的政治意愿都是至关重要的。

61. 持久解决办法仍然是境内流离失所者可采取的解决办法，包括在都市地区的流离失所者。但是，由于都市流离失所本身的性质，往往使融入社会成为都市地区境内流离失所者倾向选择的切实办法而有其一席之地。特别报告员因循《关于境内流离失所问题的指导原则》和《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，重申其在以往报告中提出的建议([A/HRC/19/54](#) 和 [A/68/225](#))，并增加了以下建议：

受流离失所影响的国家

(a) 鉴于都市地区的境内流离失所者往往无人关注，和城市穷人的生活在一起，因此要根据“关于境内流离失所问题的指导原则”继续努力辨认他们和他们的所在地，无论是在接纳的家庭或其他地方；

(b) 确保流离失所问题的所有肇因及变动得到处理，确保所有三个解决方案均纳入境内流离失所者问题的国家法律和政策；

(c) 根据已经提出的建议，制定关于国内流离失所问题的国家框架、结构和政策(见 A/68/225，第 59 段(a))；

国家和对地方当局

(d) 确保境内流离失所者参与关于持久解决方案的法律和政策起草，进行大规模的社区和街区协商，以解决其关于境内流离失所者融入当地社会或在另一个居民区定居的广泛议题，以及如何与接纳社区和受流离失所问题影响的其他城市居民一起最好地执行持久解决；

(e) 继续优先重视和监测尊重境内流离失所者人权的情况，特别是最易遭受风险的群体情况，不计流离失所的时间长度，直至找到持久解决方案为止；

(f) 与社区代表一起，为公众制订和开展提高认识境内流离失所者状况和持久解决办法的方案；

(g) 在城市规划和实施阶段与境内流离失所者协商，例如通过社区或社区代表参与，并接纳男子和妇女；

(h) 任命国家和省级工作队与市政当局和最贫穷的非正规都市地区居民对话，讨论迫切的需要和如何改善生活条件的方式，包括通过在所居住的土地不适合永久解决办法时搬迁居民的办法。这种工作队可以借鉴国家政府和几个地方政府几十年的经验，针对改善非正规住区居民的生活水准，设置和执行参与性城市发展项目；

(i) 确保在土地保有权利的保障计划内纳入境内流离失所者人权，方式包括在相关部门详细说明现有的公共和私营服务部门的分布；

(j) 为都市地区境内流离失所者分配土地(租赁或拥有)建立透明的资格标准，确保境内流离失所者依据他们应享的权利，在有能力做得到的情况下具有取得财产的平等机会，并对此为境内流离失所者和面临类似的地权无保障的其他城市穷人取得土地执行平等权利行动措施；

(k) 提出在其他地方定居的议案，为此配备具体措施，作为向境内流离失所者提供的一揽子政策解决方案中的内容。如有可能，地方政府应在国际机构的支

助或鼓动下指定重新安置点，考虑到城市增长的未来计划，作为备灾计划或工作的一个部分，因为安置场所，甚至那些被认为是“临时”的地点也几乎从来不是临时的，而且影响到城市增长；

(l) 根据世界银行的重新安置准则，¹³ 制定重新安置准则，指导对那些融入当地社会或回归原籍地的境内流离失所者分配土地的计策工作；

(m) 制订奖励措施，鼓励回返和重新安置到农村地区，配以生计计划和农村地区的发展，作为都市化的一种替代办法；

(n) 以流离失所局势的动态为指针制定综合规划，辅之以城市发展计划，减贫计划，总体城市规划和提升(包括贫民窟改造)，其中应当有境内流离失所和定居点的特定方面，可能时应在政府框架内开展，或与国家行为者一起开展；

(o) 在国际组织的支助下，执行谋生技能方案和职业培训，旨在弥合境内流离失所者现有技能和在其流离失所当地劳工市场所需的技能之间的差距；并使职业培训与人口群体相适应，如将粮食和职业培训相配合，作为帮助妇女参与的方式，培养他们的应对能力，以现金购入方式融入社区；

捐助国

(p) 分配足够的资金，以有效和可持续地处理城市背景下的境内流离失所问题，并在这方面延长供资周期的长度，让行为体满足即刻的和长期的需求，并在涉及施政的目标中联系国家行为体；

(q) 将部分资金用于对受冲突影响和自然灾害影响的城市地区进行概况评判工作，以便更好地了解为都市流离失所者找到持久解决办法所牵涉的复杂因素，并利用“联合境内流离失所者特征分析”的专门知识。

国际组织，酌情包括人道主义、发展行为体和都市规划者

(r) 促进发展机构间平台，对境内流离失所者方面的趋势和保护问题提供信息管理，加以公布，并争取对都市环境和系统的复杂性有更全面的了解(例如负责的城市化，城市规划和建筑法规)；

(s) 执行机构间常设委员会应对城市地区人道主义挑战工作队在 2010 年制定的战略，以便加强各机构适应实现持久解决办法行动的能力；

(t) 人道主义和发展行为体应形成城市问题方面的专门知识，以弥合城市规划与更好地了解流离失所问题动态两者之间的差距，并确保城市顾问列入名册；

¹³ 世界银行，*Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*(华盛顿哥伦比亚特区，2004 年)。

(u) 为发展行为体及城市规划者编制关于都市境内流离失所问题采取基于权利方式的用语解释；

(v) 将都市流离失所问题不仅作为人道主义问题，而且作为发展问题来处理，为此并执行机构间常设委员会的建议，即加强早期恢复，确保在紧急情况刚发生时就早期恢复纳入人道主义方案的所有阶段，并确保方法纳入方案拟订的其他专题组；

(w) 城市规划者应在危机前或危机后尽早建立现有的能力和应对机制；

(x) 有鉴于人道主义行为体往往是境内流离失所者第一个接触点，这些行为体应与市政当局开展更密切、更有效的合作，而且应该在非正规规定居点在境内流离失所者参与下经常进行概况评判工作，以此支持政府持久解决境内流离失所问题的措施，对减少流离失所者风险的各种机会进行研究，例如住房、谋取生计和基本服务；

(y) 对住房、土地分配、土地保有权保障和租金补各方面的良好作法进行比较研究，对防止迫迁的保护措施的效率进行评估；

(z) 鉴于流离失所对健康和情感福祉的影响及其对都市动态关系的影响鲜为人知，应扩大保护方面盲点的研究，尤其是研究特别面临风险的境内流离失所者，如对妇女，儿童和残疾人的研究。