



大会

Distr.: General
3 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

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

境内流离失所者的权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递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，该报告是依照大会第 [70/165](#) 号决议和人权理事会第 [32/11](#) 号决议提交。

* [A/71/150](#)。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告概述了境内流离失所者人权问题特别报告员自上次向大会提交报告以来的主要活动。

专题部分讨论了2016年5月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议就境内流离失所问题取得的成果和做出的承诺。首脑会议提供了一个及时的机会来审议如何更好地预防和应对人道主义危机，更好地满足包括境内流离失所者在内的受影响者的需要，保护他们的权利。这次具有里程碑意义的会议确立了到2030年把境内流离失所者人数减少50%的目标。特别报告员讨论了通过预防和持久解决办法来减少境内流离失所者的基本步骤，提出了为此目的推动采取受到监测和有时限的战略性行动的建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 世界人道主义首脑会议：减少境内流离失所人数的议程	5
A. 发挥政治领导作用，预防和结束冲突	9
B. 维护为人类提供保护的规范	10
C. 不让任何一个人掉队	11
D. 改变人们的生活：从提供援助到终止需求	12
E. 投资于人道主义	14
四. 保护境内流离失所者和减少其人数的关键要素	15
A. 加强国家治理和保护制度	16
B. 改进数据的收集、分析和概括	16
C. 将境内流离失所者作为伙伴进行互动	17
D. 解决境内流离失所问题的战略性国家行动计划	18
E. 确立解决境内流离失所问题的具体目标和指标	19
F. 加强国际团结，预防和减少境内流离失所情况	20
五. 结论和建议	21

一. 导言

1. 本报告是境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼依照大会第 70/165 号决议向大会提交。
2. 本报告第二节概述了特别报告员开展的活动，第三节结合世界人道主义首脑会议及其成果讨论了境内流离失所问题，第四节讨论了预防和减少境内流离失所的重要因素，第五节提出了一系列结论和建议。

二. 特别报告员的活动

3. 2016 年 6 月，特别报告员向人权理事会提交了最后年度报告(A/HRC/32/35)，其中回顾了他的活动，讨论了境内流离失所方面的重大挑战和正在出现的问题。理事会第 32/11 号决议对他的建议表示欢迎，并把特别报告员的任务期限延长三年。特别报告员在下面概要说明了他于本报告所述期间进行的活动。
4. 从 2015 年 11 月 23 日至 27 日，特别报告员对洪都拉斯进行了一次正式访问(A/HRC/32/35/Add.4)。他发现被称为 maras 的犯罪团伙造成的境内流离失所是一种看不见的流行病，影响整个社区，一些家庭被迫出走或被赶出家园。由于洪都拉斯国内的保护措施极少，境内流离失所者可能加入非正规的移徙途径，面临人口贩运者和偷渡者的盘剥。他们经常遭到迅速驱逐，真正担心的人身保护问题不被考虑。政府必须加强法律、政策和体制框架，采取行动解决导致流离失所的根本原因，并为流离失所者提供保护和持久解决他们的问题。政府承诺在 2016 年起草一项关于境内流离失所问题的法律。
5. 在本报告提交时，特别报告员正寻求对尼日利亚和哥伦比亚进行正式访问，与两国政府和其他利益攸关方举行磋商，讨论境内流离失所者的状况和在持久解决他们的问题方面取得的进展。他还确认，将于 2016 年 10 月对阿富汗进行正式访问，就新的和长期存在的流离失所情况举行磋商。关于这些访问的报告将提交人权理事会第三十五届会议。
6. 特别报告员对很多国家进行了工作访问和后续访问。他于 2015 年 8 月 17 日至 9 月 26 日到埃塞俄比亚对非洲联盟、并对肯尼亚、南苏丹、乌干达和赞比亚进行了工作访问，同各国当局、联合国和其他利益攸关方举行磋商，讨论在执行《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》)方面的进展情况。2016 年 4 月，鉴于正在持续和不断变化的流离失所局势，他对布隆迪和刚果民主共和国进行了工作访问。他于 8 月对洪都拉斯进行了后续访问并对萨尔瓦多进行了工作访问，讨论团伙暴力和相关的流离失所问题。他将于 9 月对乌克兰、塞尔维亚和科索沃¹ 以及格鲁吉亚进行后续访问。

¹ 本文件所有提到科索沃的地方都应理解为是以安全理事会第 1244(1999)号决议为准，不对科索沃的地位产生任何损害。

7. 特别报告员参加了以下活动：联合国难民事务高级专员于 2015 年 12 月在日内瓦召开的关于保护工作所面临挑战的对话；2016 年 1 月在多哈举行的阿拉伯世界人权问题区域会议；2016 年 5 月在土耳其举行的世界人道主义首脑会议以及 2016 年 1 月在埃塞俄比亚与非洲联盟成员国举行的首脑会议筹备会议；2016 年 6 月举行的经济及社会理事会人道主义部分；2016 年 7 月在哥斯达黎加举行的一次区域活动，主题是呼吁采取行动提供所需保护，包括解决强迫流离失所问题。

8. 特别报告员继续同非洲联盟互动，推动批准和执行《坎帕拉公约》。他促请非洲国家批准《公约》。至关重要的一点是，应按照《公约》的要求，在一个缔约国会议的支持下进展到运行阶段，并应刻不容缓地设立该缔约国会议，授权它通过一个框架，供各国提交报告和监测《公约》执行情况。他促请其他区域性政府组织着手采纳新的关于境内流离失所的标准。

9. 特别报告员继续支持在联合国系统内、乃至在整个人道主义界把境内流离失所者的人权问题主流化，尤其是积极参加机构间常设委员会的工作。他在主要成员一级进行的参与有助于确保和加强协作方法以及与联合国各主要机构、其他国际组织和民间社会之间的强有力联系。他赞扬该委员会非常关注流离失所问题。

10. 特别报告员认为，关于境内流离失所者人权问题的任务规定提供了一个重要的发言机会，来说明全球千百万境内流离失所者的处境，为他们造福。人权理事会和大会及其他机构确认，这项任务发挥着催化作用，有助于使人们更加意识到境内流离失所者的惊人数目，着手满足他们的发展需要和特殊需要，包括为此把境内流离失所问题纳入联合国系统所有相关组成部分的主流。大会第 70/165 号决议请秘书长继续在现有资源范围内向特别报告员提供一切必要协助，以便切实加强和执行其任务。

11. 贝亚尼先生认为，以自愿、局外人和独立身份行事的特别报告员不再适合处理当今复杂和广泛的全球境内流离失所问题。他在提交人权理事会的 2016 年报告 (A/HRC/32/35) 中建议，应考虑设立负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表一职，为其配备适当工作人员和资源，使其在联合国内外开展工作，并与会员国和所有利益攸关方对话。这将显示联合国和国际社会对切实解决境内流离失所问题做出的承诺。

三. 世界人道主义首脑会议：减少境内流离失所人数的议程

12. 2016 年 5 月 23 日和 24 日，在土耳其伊斯坦布尔举行了第一次世界人道主义首脑会议。来自 173 个会员国的大约 9 000 人参加了会议，其中包括 55 个国家元首、数千名民间社会和非政府组织代表以及数百名私营部门代表，其共同目的是更好地预防和应对人道主义危机。² 这次会议是特别报告员积极参加的协商过程

² 见主席的总结，题为“Standing up for humanity: committing to action”，载于 <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>。

的最终成果，³ 为分享和讨论各种想法、做法和解决方案提供了独一无二的平台。会议寻求在国家、区域和国际一级做出高级别承诺，激励发起一个持续不断的变革和改进过程来解决危机。

13. 在境内流离失所者人数达到空前水平时，这次首脑会议使他们得到迫切需要的注意。境内流离失所问题监测中心估计，截至 2015 年底，由于冲突和暴力，世界各地的境内流离失所者达 4 080 万人，比该中心的 2014 年估计数多 280 万人，是记录到的最高数字。⁴ 千百万境内流离失所者的严峻处境要求我们再度注意这个问题，重新思考预防方法，从根本原因入手采取对策，并在各级协调行动。迄今为止没有适当地对付这些挑战，很多陷入境内流离失所的人处于悲惨境地，生命经常受到威胁，而且这种处境往往持续多年。首脑会议强调，这种情况必须改变，受到所有利益攸关方的反对，从而使变化切实发生。

14. 特别报告员向首脑会议通报说，在危机国家中，境内流离失所者是最脆弱的人，在本国境内受伤害的风险往往超过他人。他们经常缺乏适当的住所或资源，得不到充分援助、支助和保护，可能在冲突或灾害当中受到精神创伤。有数百万人生活在城市内的收容营或非正式安置点的外面，那里的很多人难以接触或被忽视。简而言之，他们是最脆弱的人。当前，跨界难民和移民流动在全球范围得到了很多政治和媒体关注，但与此同时，必须更多地注意保护在本国境内流离失所的人，并向其提供支助。应贯彻首脑会议的主题，不让这些人掉队。

15. 本报告讨论了首脑会议的重要理念和成果、在会上审议的各项核心责任、关于推动对境内流离失所者的保护和援助的承诺以及帮助这些人的持久解决方案。重要的一点是，首脑会议向各国和国际社会提出挑战，要它们实现一个雄心勃勃的目标：采用有尊严和安全的方式，到 2030 年把境内流离失所者的人数减少 50%。本报告寻求成为一项资源，帮助通过各国、各区域机构、国际社会和其他利益攸关方应该采取的切实可行的步骤来实现该目标。报告呼吁使这个目标的实现完全符合国际标准，包括 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》和机构间常设委员会的《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，通过预防和落实持久解决方案，用正当办法减少境内流离失所者。⁵

16. 秘书长为了推动首脑会议，在他的题为“同一个人类：共同责任”的报告及其载有“人道议程”的附件(A/70/709)中确认，境内流离失所者、难民和寻求庇护者的人数几乎达 6 000 万人，“被迫流离失所既不是短期挑战，主要也不是人道

³ 特别报告员参加了以下区域的协商：西非和中非，在科特迪瓦举行；中东和北非，在约旦举行；拉丁美洲，在危地马拉举行。他还参加了在日内瓦举行的最后协商。

⁴ Alexandra Bilak and others, “Global report on internal displacement” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2016)。载于 www.internal-displacement.org/globalreport2016/。

⁵ 本报告是在世界人道主义首脑会议成果文件通过之前起草的，因此在关于各种问题的讨论中没有反映该文件的内容。

主义挑战：它是一项长期和复杂的政治和发展挑战”。鉴于这些史无前例的全球性挑战，特别报告员欢迎秘书长大胆提议扭转这一趋势，开始执行预防和减少境内流离失所的必要任务。

17. 《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标提到了境内流离失所者，将其列入“脆弱人群”类别。然而，这项新的首脑会议举措及时确立了一个明确直接针对境内流离失所问题的新目标和全球承诺。这个目标如果按照国际标准得到实现，可以在解决境内流离失所问题方面取得真正和持久的进展。目标确认，解决和减少境内流离失所现象也是解决和减少日益增加的难民和寻求庇护者跨国国际边界流动的关键。

18. 秘书长的人道议程阐明了革新和创造性的方法：各国应在政治解决办法上下一口气，消除导致流离失所的原因，进而使流离失所者重返社会或得到重新安置；制定国家立法和政策，建设国家能力，用以保护流离失所者，将其纳入国家社会安全网、教育方案、劳动力市场和发展计划；认识到流离失所者是社会经济财富，而不是谁的“责任”，并鼓励发展地方市场和开展私营部门活动；向满足流离失所者和收容社区所需要的国家和地方体系提供适当的国家资源和国际资金；保证人道主义和发展行为体、地方当局以及私营部门企业超越体制和任务的分界线，在多年期框架内共同努力，结束对援助的依赖和促进自力更生；通过和实施关于境内流离失所问题的区域和国家法律和政策框架。

19. 这些革新和创造性的全球方法不能通过“一切照旧”的方式来实施。首脑会议向全世界提出挑战，要求“从根本上改变我们处理境内流离失所问题的办法：从满足紧急人道主义需要转向维护流离失所者的尊严并改善其生活、加强其自立”。为采用这样的新方法，需要人道主义和发展行为体共同努力，以各自不同的方式实现减少流离失所人数的共同目标。同样，首脑会议促请各国政府显示出政治意愿和决心，消除导致流离失所的原因，包括消除冲突，并帮助境内流离失所者改变处境，可持续地改善生活和生计。

20. 把最脆弱的人摆在第一位是首脑会议的一个重要主题，其目的是不让任何一个人掉队，而这是按照《2030 年议程》确定的五个主要责任之一。世界领袖和首脑会议的其他与会者们商定“帮助那些落在最后面的人”。首脑会议明确指出，这个类别包括全球的流离失所者。特别报告员是参加圆桌会议的高级别领导人之一，这次会议讨论了与境内流离失所者直接有关的核心承诺。⁶ 这些承诺是：

核心承诺 1. 承诺采用新的方法解决强迫流离失所问题，这个方法不仅要满足紧迫的人道主义需要，而且要减少脆弱性并增进难民和境内流离失所者的复原能力、自力更生程度和得到的保护。承诺通过国际、区域和国家各级的一致努力来贯彻这个新方法，在努力中既认识到流离失所问题带来的人道主

⁶ 本文没有反映核心承诺 4，因为该承诺仅与难民有关。

义挑战，也认识到带来的发展挑战。承诺根据具体情况采取必需的政治、政策、法律和财政措施，克服这些挑战。

核心承诺 2。承诺推动和支持为境内流离失所者和难民找到的安全、有尊严和持久的解决方案。承诺以一致和可计量的方式这样做，为此举办国际、区域和国家方案，根据具体情况采取必需的政策、法律和财政措施，争取实现到 2030 年把境内流离失所者减少 50% 的目标。

核心承诺 3。承认那些收容大量难民的国家和社区提供了全球公益。承诺向那些有很多人流离失所或有很多人返回家园的社区提供必要的政治、政策和财政支持，用以应付人道主义和社会经济冲击。为此目的，承诺加强多边融资工具。承诺促进收容社区的自力更生和复原能力，以此作为核心承诺 1 所述全面综合方法的一部分。

核心承诺 5。承诺积极努力捍卫庇护制度和不驱回原则。承诺支持进一步加入和加强执行那些确保和改进对难民和境内流离失所者的保护的国家和国际法律和政策框架，例如 1951 年《关于难民地位的公约》及 1967 年《关于难民地位的议定书》、《坎帕拉公约》和关于境内流离失所问题的指导原则。

21. 这些承诺为在国家 and 国际层面以创新的方式再次关注境内流离失所者提供了一个可贵的出发点。为此，特别报告员在高级别圆桌会议上发言时逐一讨论了各项核心承诺，提出了具体建议，联合国系统可以利用这些建议来落实本报告在不同部分和建议中反映出的承诺。

22. 一些国家和组织就境内流离失所者问题做出的具体承诺，尤其是：欧洲联盟承诺落实其关于强迫流离失所的战略设想，包括促进人道主义与发展伙伴之间在危机刚爆发时的协作，以加强数据收集和分析工作，并与政府联络，确保把流离失所者纳入国家发展计划；大不列颠及北爱尔兰联合王国承诺增加多年期人道主义供资，用于解决长期流离失所局势；美利坚合众国承诺增加对人道主义行动的供资，并提高为解决长期流离失所局势提供资金方面的可持续性；乌干达承诺担任《坎帕拉公约》秘书处的东道国；索马里介绍了该国按照《公约》通过一项境内流离失所者政策的计划；菲律宾承诺通过一项关于境内流离失所者的国家法案；世界银行承诺把强迫流离失所作为一个高度优先事项。

23. 一些国家承诺让境内流离失所者优先获得受教育机会(马耳他、葡萄牙)。首脑会议发起了一个新的教育平台(教育不等人)。这个平台可以用来筹集更多资金和激励新的伙伴确保让境内流离失所者和其他弱势儿童有机会受教育。

24. 首脑会议向与会者们提出了以下五项应该根据其做出具体承诺的核心责任：(a) 发挥政治领导作用，预防和结束冲突；(b) 维护为人类提供保护的规范；(c) 不让任何一个人掉队；(d) 改变人们的生活：从提供援助到终止需求；(e) 投资于人道主义。特别报告员在下文结合减少境内流离失所者的目标讨论了这些责任中的每一项。

A. 发挥政治领导作用，预防和结束冲突

25. 冲突与境内流离失所现象明确关联，各国为了减少境内流离失所者，可以采取的最重要措施显然是在冲突爆发之前加以预防，并解决正在持续的冲突。很多全球领导人认识到，政治意愿在有效预防和结束冲突、消除根本原因、降低脆弱性和加强善政方面起着中心作用；然而，残酷的冲突继续爆发，助长境内流离失所者人数的大量增加。

26. 仅仅是大量的流离失所人数仍几乎无法揭示冲突对平民造成的可怕影响，在国际人道主义法和人权法被违反的局势中尤其如此。预防和解决冲突首先是国家当局的责任。尽管如最近的冲突经验显示的那样，并非所有冲突都可以预防或轻易地解决，但某些冲突和暴力是可以预防的。这需要政治意愿和政治领导，但也需要一致采取的及时行动、战略规划、体制和治理结构以及专门的资源。一旦有了这些，各国便可以在预防冲突和境内流离失所方面采取有效步骤。

27. 需要对造成冲突和流离失所的原因有更深入的理解。特别报告员着重指出，如果一个国家具有也许是按族裔或宗教划线的暴力或冲突历史，或是普遍暴力或团伙暴力造成的这种历史，政府可以采取具体的国家措施来防止今后出现暴力冲突和流离失所。这样的措施可以包括：旨在保护弱势社群的具体保护和治安举措；反歧视和社会融合政策；旨在降低爆发暴力局面的可能性的对话与和解举措；通过经济或社会政策来消除诸如贫穷、歧视或不平等这样的问题可能包含的暴力触发因素。

28. 通过进行风险评估，查明那些也许面临冲突和流离失所风险的社群，将使政府能够采取有效的预防措施或制定应急计划，在发生流离失所情况时迅速做出反应。为了进行预防，需要查明谁可能面临流离失所的风险，他们在哪里，为什么会发生这种情况，还需要评估需要采取什么样的预防措施。在提交人权理事会的2016年报告(A/HRC/32/35)中，特别报告员促请更多地了解某些弱势和边缘化的群体，包括少数族裔和宗教群体以及土著人民，在暴力和流离失所面前的脆弱性。

29. 通过建立以研究和指标为依据的冲突和随之而来的流离失所预警机制，可以有助于预测和预防流离失所。指标可以包括：具有族裔、宗教或其他冲突或暴力的历史；各群体之间存在严重的社会不平等；一些群体(在法律上或在事实上)被排斥，无法担任重要政治职务、权力职位或国家机构职位；有证据显示某些群体的成员受到歧视和暴力袭击；发现存在冲突和流离失所的触发因素，例如选举及许多其他因素。

30. 为了体现政治领导作用的改善，必须确认国家面临的挑战，包括境内流离失所问题，并具有全面解决这些挑战的政治决心。在很多国家，包括那些受普遍、团伙和族裔暴力行为或其他暴力形式影响的国家，大规模境内流离失所问题没有得到充分认识或应对，因此也没有法律和政策保障机制以及保护和援助措施，还有某些国家回避在保护和援助境内流离失所者方面担负首要责任。某些国家淡化

流离失所问题的严重程度，还有一些国家在没有实现持久解决的情况下便关闭了收容境内流离失所者的场所或营地。承认境内流离失所问题是预防和减轻这个问题，包括采取持久解决办法的先决条件。

B. 维护为人类提供保护的规范

31. 首脑会议一致传达的一个讯息是，为了保护那些受危机影响的人，就必须充分尊重和执行国际法，包括国际人道主义法以及国际人权法和标准。首脑会议强烈表示，遵守国际法和国际标准是一项义务，必须在实践中得到维护，这项义务是“制止野蛮行为的最后防线”。尽管如此，在当前某些冲突中，以平民和居民区为袭击目标，包括袭击境内流离失所者收容营地、围困居民和限制平民前往安全地区的情况频繁发生。如果武装冲突的所有当事方都尊重国际人道主义法，尤其是区分目标、反应相称和预先防范原则，并禁止为武装冲突的原因命令平民背井离乡，除非是为了他们的安全需要这样做，流离失所人数就可以减少。为了减少流离失所，就必须更好地遵守国际人道主义法，并增加努力来保护平民和限制他们面临的伤害。

32. 境内流离失所者的权利经常受到各种各样的侵犯。除了袭击平民地区，迫使他们逃离家园之外，这样的侵犯还包括任意拘留、即决处决或任意处决、失踪、酷刑和虐待、性暴力和性别暴力、限制行动自由和寻求安全以及侵犯经济和社会权利。必须更多地注意保护境内流离失所者，确保他们的基本权利得到保护，他们的人道主义需求得到满足。在人道主义局势中，对境内流离失所者的司法救助和法律补救往往是一个被忽视的概念。必须将这个概念摆在显著位置，确认这些人不仅是受援者，而且也是权利持有人。

33. 特别报告员促请在全球范围内遵守《关于境内流离失所问题的指导原则》，并在非洲遵守《坎帕拉公约》。即使在紧急状态下或武装冲突中，境内流离失所者仍然拥有人权和《指导原则》规定的保障，这些权利为落实援助、保护和持久解决奠定了基础。特别报告员和其他一些与会者确认，人权规范在冲突前和冲突中都具有更广泛的价值，是预防暴力和冲突的手段之一。首脑会议对国际人权法和国际人道主义法予以同样的重视，从而构成这一重要认识：必须保护人权，采用基于权利的方法，以之作为预防和保护工作的基本内容，贯穿于人道主义应急行动和发展应对措施的所有阶段。

34. 在 2005 年世界首脑会议的成果文件中，各国元首确认，《指导原则》是保护境内流离失所者的重要国际框架。这些原则是关于各国从预防流离失所直到在流离失所期间提供保护所应遵守的最起码标准的重要阐述，为适用于保护和援助、返回、重新安置或重新融入社会的法律原则提供了指导。包括《坎帕拉公约》在内的区域框架、国家政策和法律框架对于把国际标准转变为区域和国家法律来说也必不可少。由于缺乏与境内流离失所者有关的国内法律和政策框架，针对境内流离失所的救援行动受到妨碍。

35. 特别报告员感到关切的是，人们对有关境内流离失所者权利的标准，包括《指导原则》和《持久解决办法框架》及其执行问题的了解很少。需要开始一个进行能力建设和实施现有规范的新时期，以提高负责捍卫这些规范的国家当局的认识，同时提高这些规范所要保护的民众的认识。使非国家武装团体和恐怖分子自己尊重和确保让他人尊重这些规范的工作比以往任何时候都重要。

36. 仍然迫切需要把《指导原则》纳入区域人权框架。非洲国家和非洲联盟已经显示出领导作用，但仍有很多工作有待去做，以确保《坎帕拉公约》得到所有国家的批准和得到执行，包括为此建立一个缔约国会议。通过建立这样一个机制，将激励各国采取行动和促进《公约》的执行。缔约国会议可以制定工具和方案并开发资源，从而得以成为关于境内流离失所问题的区域权力机构，能够向各国提供切合实际的援助，推动本区域团结一致克服各种挑战，包括冲突、灾害和气候变化。

37. 秘书长在其提交世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709)中说，这些“文书和政策应该在其他区域和国家得到制定和应用”，并强烈呼吁进一步制定规范。特别报告员促请其他区域和次区域政府间机构致力于通过关于境内流离失所者的人权和保护的新区标准，并建立监测和咨询机构，以之作为处理境内流离失所问题的主要区域工具。

38. 在非洲，通过逐渐形成一个援救境内流离失所者的区域框架，帮助澄清了国家的作用和责任。《坎帕拉公约》要求各国将其各项规定纳入本国法律，指定一个负责协调境内流离失所者保护和援助活动的权力机构，并对适当部门分派责任，包括与国际组织或机构开展合作。批准《公约》的国家必须通过关于境内流离失所问题的全国和地方措施、战略和政策，在这方面考虑到收容社区的需要。这些国家必须为保护和援助工作提供资金，把《公约》的原则纳入旨在持久解决境内流离失所问题的和平谈判和协定。

39. 这些要求提高了、并正在继续提高非洲区域法律、政策和体制的发展水平。很多国家，包括一些欧洲、亚洲和拉丁美洲国家，也通过了或正在通过关于境内流离失所问题的国家法律和政策文件。这是一个好趋势，但应该大大加强，成为一项使所有区域的所有国家都做好准备措施。国家法律和政策为境内流离失所者提供了法律保障，对于实际保护他们的权利来说必不可少，而且建立了一个专门为向他们提供援助分配预算和资金的法律框架。

C. 不让任何一个人掉队

40. “不让任何一个人掉队”这句口号是各个旨在消除发展和人道主义行动赤字的国际进程的核心，这些进程包括《2030 年可持续发展议程》，现在则还包括世界人道主义首脑会议。在目前和今后预防和解决人道主义危机的努力中，必须把查明、接触和援助境内流离失所者及其他最脆弱的人群放在最高优先地位。这项承诺要求各国和国际社会予以新的关注并采取具有创新的新行动，保护那些面临风险或正在境内流离失所的人。

41. 境内流离失所者属于最脆弱的人之列，失去了住所、生计和安全，没有了社会和社区关系网和支助。很多人在逃亡期间与家人离散，由于流离失所和/或冲突或灾害而精神受创伤，病痛缠身。他们如果置身于或靠近冲突或灾害地区，还可能面临危险，或不得不勉力自保，几乎得不到人道主义或发展援助。他们之中的大多数人生活在收容营之外，难以接触。需要采取革新和创造性的方法来把他们的保护和援助需求纳入发展进程。

42. 面临流离失所风险的往往是社会中一些最边缘化和最脆弱的群体，包括少数民族、少数族裔、少数宗教群体或土著民族。冲突或灾害会造成脆弱性的迅速恶化，使已经被边缘化的人群面临流离失所，从而使他们更为脆弱，陷于人身不安全和极度贫穷的高度危险境地，通常迫使他们前往城市地区的非正式住区，以寻求隐姓埋名和谋生。流离失所可能伴随着歧视性的态度或政策，包括拒绝授予或剥夺公民资格以及无视国际标准的要求，不担负提供保护的首要责任。

43. 境内流离失所人群中的某些人面临着特殊的困难，这些人包括老年人、残疾人、孤身未成年人或女同性恋、男同性恋、双性恋或变性者社群的成员。妇女在流离失所时特别易受伤害，包括遭受性暴力或性别暴力和其他对人权的侵犯，因此需要特别保护措施。一个重要的保护因素是编制分门别类的数据，使其成为证据基础，用来确定境内流离失所者的概况，根据他们的具体情况来评估其需要。这样的数据往往欠缺，而这个缺口使得诸如境内流离失所问题机构间联合概况调查处(联合概况调查处)这样的机构所从事的工作更为重要(见 www.jips.org/en/home)。

44. 那些长期流离失所的人的处境相对而言受到忽视。未能解决长期流离失所问题在很大程度上助长了全球范围境内流离失所者人数的增加，因为历年积累的流离失所人数未减，又出现了新的流离失所人潮。流离失所的持续时间越长，问题得到持久解决的前景就越暗淡。同样，收容营地外面的境内流离失所者常常被人以为已经找到自己的解决办法(见 [A/HRC/19/54](#))。其中多数人并未找到解决办法，一些人则因为与人身保护有关的担心而选择生活在人们的视线之外。需要采用不同的方法，例如帮助热线和外展方案来查明这些流离失所者和他们的概况，结合收容社区的总体情况来评估他们的需要，并运用人道主义和发展方法来满足这些需要。帮助这些境内流离失所人群对于实现解决流离失所问题和减少流离失所情况的国家目标来说必不可少。

D. 改变人们的生活：从提供援助到终止需求

45. 人道主义和发展行为体之间的关系是一个长期讨论的问题。根据主席的概述，首脑会议确认，再也不能把人道主义需求与更广泛的可持续发展努力隔绝起来看待，因为后者将解决导致长期和经常性人道主义需求的根本原因。首脑会议采取了一个重要步骤来争取超越人道主义与发展的分隔，同时增加对尊重人道主

义原则和空间的重视。秘书长与八个联合国实体签署了一项以新的工作方式开展协作的行动承诺，⁷ 这项承诺得到了世界银行和国际移民组织的支持。

46. 行动承诺强调，新的工作方式要求更好地利用资源和能力，改进可持续发展目标给生活在危险局势、脆弱境地和危机当中的人带来的成果，并在长期内缩小人道主义需求。这个方式要求激励形成新的伙伴关系和开展协作，把私营部门、地方行为体和多边开发银行包括在内，在关于可持续性、脆弱性和复原能力的共同理解的基础上提供更多能力和资源，以取得共同和可以计量的成果。在操作上，这个方式要求共享数据、分析结果和信息，联合进行规划和制定方案，更有效地发挥领导作用，并采用新的筹资模式来为取得共同成果提供支助。⁷ 在这个新的工作方式中，各国和国际伙伴在努力实现可持续发展目标时必须把境内流离失所者充分考虑在内，特别报告员在提交人权理事会的 2015 年报告(A/HRC/29/34)中检查了这方面的情况。

47. 特别报告员一贯强调，如果要为境内流离失所者找到持久解决办法，就必须超越人道主义与发展之间的分隔。承诺减少流离失所人数意味着承诺实现持久解决，而这超出了人道主义行为体的能力，需要在一出现境内流离失所情况时就让发展行为体参与努力。正如《持久解决办法框架》所阐明的那样，这将需要更多地了解实践中的持久解决办法是什么，并了解为实现持久解决所需要的复杂进程。⁸

48. 《框架》指出，“当境内流离失所者不再有任何与他们的流离失所相关的具体援助和保护需求，可以享受人权，不再因流离失所而受到歧视时，就实现了持久解决”。《框架》阐明了三个实现持久解决的途径(可持续地重返社会、融入当地社会或融入本国另一个地区)，并为分析、倡导和方案制定工作提供了一个出发点。有八个标准来确定在多大程度上实现了持久解决：安全和安保；适当的生活水平；谋生机会；收回住房、土地和财产；获得身份文件；家庭团聚；参与公共事务；获得有效的补救和司法救助。

49. 特别报告员的主要目标之一，是确保这些准则得到普遍遵守。他当前正与联合概况调查处合作开展一个项目，来制定指标或基准，用以指导各国和所有利益攸关方在执行《框架》时衡量为实现持久解决所取得的进展。

50. 明显存在一些不良做法，会构成或导致对境内流离失所者权利的侵犯。这些政策包括关闭收容营和集体住所，但没有达到关闭收容营或安置地点的国际标准，也没有为境内流离失所者开展必要的进程或提供必要的保障，更不要说确保持久

⁷ 见：<https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/50b4cd3ad07469f44235f8a4c60353dfd17dbb0?vid=581741&disposition=inline&op=view>。

⁸ The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, “Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons” (Washington D.C., 2010)。载于 www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

的解决，此外还包括有时把现金赠款错认为持久解决办法，但这种赠款往往是暂时的措施，用于改善境内流离失所者的状况。强迫或不可持续地在不安全或没有尊严的情况下返回家园不是持久解决办法，各国和国际社会一定不能将其视为在减少境内流离失所人数方面取得的进展。

51. 流离失所局面经常是突如其来，但实现持久解决需要一个缓慢得多而且经常是复杂的过程，给有关国家的专业队伍、资源和能力带来挑战。重建住房和基础设施，恢复生计、整个社区和体制，确保伸张正义和心理康复都需要时间、专注的努力和资源。为了保护境内流离失所者和支持实现解决都需要发挥领导作用、做出承诺、与境内流离失所者本身进行协商和有他们的参与。这需要以本地能力和知识为基础，提高自力更生程度，并把境内流离失所者纳入国家安全网、教育方案、劳动力市场和发展计划。

52. 在实现持久解决方面有一些积极的事态发展，应该继续推动，这些事态发展包括秘书长的政策委员会就帮助境内流离失所者的持久解决办法做出的决定(2011年)，其中承认冲突之后对这些人群的救援存在巨大差距。一些国家，例如科特迪瓦和马里，已经制定了持久解决战略。2014年成立了解决方案联盟(见www.solutionsalliance.org/)，使各国政府以及人道主义和发展伙伴齐聚一堂，寻求解决具体问题。联合概况调查处的工作有助于为实际操作决策奠定国家拥有的证据基础，境内流离失所问题监测中心加强了全球一级的有关分析，而联合国开发计划署(开发署)、世界银行和一些多边捐助者则承诺把境内流离失所问题作为一个发展问题，而不仅仅是一个人道主义问题。

53. 各国、联合国机构、国际和地方组织以及私营部门在首脑会议上承诺，将加强保护境内流离失所者的法律和政策，并帮助解决流离失所问题。世界银行和一些发展行为体还承诺提前介入，支持境内流离失所者和收容社区实现自力更生。事实上，为了加强复原能力和自力更生，必须在一开始出现流离失所情况时就把人道主义和发展努力结合起来，二者都是可以通过基于权利的方法导致持久解决的关键因素。²

E. 投资于人道主义

54. 首脑会议强调，为了满足与境内流离失所者有关的需求和减少这些需求，融资是关键的能力赋予能力和起催化作用的因素，发挥着至关重要的作用。需要大大增加资源来克服挑战，减少境内流离失所人数。在援助和保护境内流离失所者并朝着实现持久解决取得进展方面，特别报告员一直面临与资金短缺和供资周期过短有关的挑战，其中过短的供资周期限制了进行较长期规划和举办较长期方案的可能性。如果不对供资制度进行重大改动，流离失所问题的解决就会在实践中受到严重妨碍。

55. 仍然亟需增加直接、及时和可预测的人道主义资金，用于保护工作和相关的人道主义领域，包括提供食品、保健、基本需要、供水和环卫。还必须增加用于

受忽视领域的资金，这些领域包括：生计、社会凝聚力和及早恢复。在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克，严重的资金短缺降低了联合国提供基本援助的能力，使境内流离失所者和其他人陷入极其严重的匮乏境地。截至 12 月 6 日，2015 年阿拉伯叙利亚共和国人道主义应急计划在全部所需资金中仅收到 11.7 亿美元(41%)。联合国已把其 2016 年全球人道主义供资呼吁的数额从 197 亿美元增加到创纪录的 216 亿美元。⁹ 截至 6 月底，2016 年呼吁仅收到请求提供的总额的四分之一。¹⁰

56. 需要新的融资模式，用于为首脑会议设想的新的工作方式提供支助，并确保为人道主义应急行动、发展工作和刻不容缓地尽早过渡到恢复提供资金。首脑会议的一项重要成果，是做出关于“重大协议”的承诺，以此推动和增加可预测、多年期、非专用、协作性质和灵活的人道主义供资，从而加强人道主义行动的效率、功效、透明度和问责制。这项成果寻求保证，非常适于同当地社区一道工作的国家和地方伙伴将得到更多资金，并保证向那些最需要的人提供更多捐助款项。这对于优化资金的使用非常重要，可以提高现金转移支付和恢复方案的灵活性。

57. 国家在保护和援助境内流离失所者方面的首要责任包括供资。尽管一些国家属于最贫穷国家之列，需要大量国际支助，但另一些则是中等收入国家，必须从国家预算中划拨适当资金来满足这些人的需要。在国家可以挺身而出，承担本国救援费用的情况下，国际人道主义和发展界不应长期成为首要的援助提供者。这有助于确保把国际支助用在需要的地方，并加强国家对当前和今后的流离失所局势做出反应的能力。

58. 一定不能把资源限制作为在实现长期解决方面缺乏进展的理由。特别报告员促请受影响国家的政府建立预算拨款并在法律上保障提供国内资金，使之可以用于长期应对流离失所挑战，直至实现持久解决。特别报告员对阿塞拜疆保证从石油收入中拨款支助境内流离失所者表示欢迎，并建议其他国家，包括伊拉克，考虑实行类似的政策。在菲律宾，地方政府部门必须将其内部税收的 5% 划拨给救济和恢复方案可以从中提款的“灾难基金”。

四. 保护境内流离失所者和减少其人数的关键要素

59. 以下各节介绍了一些主要行动和原则，特别报告员认为，它们对于实现减少流离失所人数的目标来说必不可少。

⁹ 一个名为“发展举措”的分析小组指出，通过联合国 2015 年呼吁请求提供的数额为 198 亿美元，比前一年略有减少，但捐款数目的减少幅度比这大很多，使得资金短缺达到创纪录的 45%(89 亿美元)。

¹⁰ Humanosphere, “United Nations increase 2016 humanitarian appeal to record \$21.6 billion”, 29 June 2016, 载于 www.humanosphere.org/basics/2016/06/u-n-increases-2016-humanitarian-appeal-to-record-21-6-billion/。

A. 加强国家治理和保护制度

60. 在预防和减少流离失所人数的国家努力中，良好的治理是一个必要因素。《指导原则》强调，各国义务采取预防措施，避免出现流离失所。然而，各国往往缺乏适当的治理结构，在爆发流离失所危机之前预防和准备解决境内流离失所问题，并减轻这个问题引起的后果。所有国家，尤其是那些有可能发生或正在发生境内流离失所的国家，都应该建立有效和接受问责的治理结构，用于在境内流离失所的所有阶段采取对策。例如，人们认识到需要改善灾害风险治理，因为灾害可能影响任何国家，包括在《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的范畴内认识到这一点。

61. 特别报告员在提交大会的 2015 年报告(A/70/334)中就境内流离失所问题的治理和管理提出了建议，涉及从预防直到持久解决的所有阶段。其中最主要的建议是尽早建立体制框架。这对于保持各国的准备状态和不断跨部门关注境内流离失所问题来说尤其重要。他建议指定一个高级别的体制化协调中心来牵头协调关于所有形式的流离失所的国家政策和对应措施。协调中心必须是高级别机制，对专门的职能部委、司局、专门机构和其他专家机构行使权力。

62. 这样一个机制由不同部委的代表组成，可以在每个职能机构或部委之间协调对境内流离失所者的国家责任，并负责不断使各政府机构和其他利益攸关方发挥共同作用和履行有所分工的职责。这样的机制有助于确保采取全面对策，例如确认住房、就业和生计与提供服务之间的重要关系以及与教育、保健、妇女生殖保健和需要确保在境内流离失所的所有阶段提供保护之间的重要关系。

63. 良好治理的主要内容包括：建立针对冲突和灾害引起的流离失所情况的监测机制和预警系统，维持减轻和管理灾害风险的系统，实施减轻影响措施和防备措施。亟需向经常成为最早救援者的地方和国家以下各级当局提供基本培训，包括关于国际准则及其对境内流离失所者所担负义务的培训。必须明确理解的一点是，在实现持久解决之前，治理和对境内流离失所者的专门关注是一项长期需要。例如，科特迪瓦、肯尼亚、菲律宾、斯里兰卡和塞尔维亚现有这样的机制。联合国和国际伙伴应该提供技术合作和能力建设，包括培训那些负责协调的机构。

B. 改进数据的收集、分析和概括

64. 为了预防和更好地处理境内流离失所问题，必须具备全面和可靠的信息，在此基础上采取人道主义和发展干预措施。这些信息包括基准数据，用以做出知情决策、衡量进展情况以及建立数据跟踪和监测机制，并包括全面的趋势分析。可靠的数据和证据是良好的政策和方案规划的先决条件，对于加强不同行为体之间的协调与合作来说必不可少。很多国家缺乏关于境内流离失所者的人数、概况和需求的准确信息。在全球范围内，现有的流离失所数字没有反映全部情况。正如境内流离失所问题监测中心指出的那样，当前的全球估计数仅显示冲突所致流离

失所的规模以及每年的灾害所致流离失所估计数。关于灾害所致流离失所者的数据存在严重缺口。发生缓慢的灾害、开发项目和普遍的暴力构成重大的数据盲点。

65. 由于缺乏可靠和全面的境内流离失所数据，妨碍了进行有效救援以及制定立即和较长期措施来减少流离失所人数的能力。需要为境内流离失所者的处境制定出详细概况，确保这样的信息不限于简单的数字和基本的需求，而且还包括按性别、年龄、地点和多样性分列的人口数据，尤其是反映人身保护和其他方面的关切、境内流离失所人群内部的因应机制和能力以及关于他们在其中生活并对之产生影响的收容社区的知识。收集关于那些生活在收容营之外的人的数据证明很困难，需要找到创造性的解决办法，确保不把他们遗漏在保护和支助网之外，包括探索新的技术。

66. 国家如果缺乏数据收集和分析能力，应该与具有专长的国际伙伴合作。在重要的数据举措当中，特别报告员着重指出联合概况调查处，这是一个机构间部门，帮助各国政府以及人道主义和发展机构获得、维护和更新可靠的数据和分析，包括分门别类的人口数据，用以反映境内流离失所情况。调查处认识到，知情的解决方案必须以关于境内流离失所者的更全面数据为基础。在洪都拉斯，调查处支持政府牵头进行了一次确定概况的活动，帮助建立了证据基础并为制定关于境内流离失所问题的政策提供信息，成为一个可以推广的良好典范。

67. 各会员国在首脑会议上承诺改进数据收集、分析和预警方面的做法，包括建立一个全球风险平台。秘书长承诺使所有联合国计划和方案都了解风险。世界银行和欧洲投资银行代表七家多边开发银行承诺开展密切合作，产生更多的证据和数据来指导脆弱国家的解决方案，以便提高经济复原能力。

68. 虽然人们广泛同意，需要在流离失所对应措施的较早阶段与发展行为体联系，让其进行参与，但这必须有数据和分析提供的信息，以便最准确地查明发展行为体应在何处、何时、通过何种方式进行干预，来取得最好的效果。通过改进“与发展有关的”流离失所数据和分析，将有助于为在受影响国家采取更为“注重流离失所问题的”发展方法提供依据，或为这种方法确立触发机制。¹¹ 现在仍然难以使产生的分析结果满足所有行为体的信息需要，也难以就基于证据的优先事项达成共识，以便通过真正的协作采取对应措施，但已经在一些情况下做到了这一点，包括把流离失所问题纳入国家发展计划。联合概况调查处最近帮助在摩加迪沙开展的一项数据概括工作就是一个很好的例子。

C. 将境内流离失所者作为伙伴进行互动

69. 新方法需要将流离失所者作为伙伴，而不仅仅是受援者来与之互动。这些方法应该改进与流离失所社群的协商和这些社群的参与，以此作为评估和做出知情

¹¹ Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal and Martina Caterina, “Conceptual challenges and practical solutions in situations of internal displacement”, *Forced Migration*, vol. 52 (May 2016). 载于 www.fmreview.org/solutions/beyani-baal-caterina.html。

反应的更广泛进程的一部分，包括在适用持久解决方案时这样做。这有助于确保调动境内流离失所者的人的能动性，将他们视为最了解本社群的需求和脆弱性以及愿望、期望、技能和复原能力。在进行需求评估时还应进行潜能评估，包括评估牵头开展复原能力、恢复和生计举措或从这些举措受益的能力。

70. 境内流离失所者必须有更大的发言权和发挥更大的作用，来决定他们得到的援助和支持以及针对他们的解决方案的性质。特别报告员发现，境内流离失所者们表达的共同意见是，他们被剥夺了尊严，希望渺茫，感到没有任何人倾听他们的声音，更不要说征求他们的意见。通过真正征求境内流离失所者的意见和让他们参与，将保证解决方案的持久性和合理性，并有助于恢复尊严和希望。例如，必须对流离失所妇女、老年人、青年和残疾人的发言权和意见予以同等的重视，以确保采用适当的解决方案和满足所有人的需求。

71. 应该更好地利用和发展受流离失所影响的社区内的技能和能力。如果意识到境内流离失所者是经济能动者，就会在利用境内流离失所人群中现有的才能和能力方面带来新的可能性，使其成为向持久解决过渡的过程的一个必要组成部分。为了获得证据和数据，显示有多大潜力来超越紧急援助阶段，在此基础上与发展伙伴合作，评估境内流离失所者的恢复能力也是关键。

72. 通过加强国家非政府组织、社区和宗教组织以及其他组织，包括志愿团体的资源和能力，会有助于确保让当地伙伴密切参与实现基于地方和地区的解决方案。正如秘书处所说，“我们必须更好地支持和加强国家和地方能力，而不是取代这些能力”（见 [A/70/709](#)，第 170 段）。这个办法不仅在短期内很有用，而且有助于建设解决长期流离失所挑战的国家能力。

73. 特别报告员在关于他对阿拉伯叙利亚共和国所作访问的报告（见 [A/HRC/32/35/Add.2](#)）中着重指出，开发署集中力量建设阿拉伯叙利亚共和国受影响民众的复原能力，以稳定生计，加强应付危机带来的冲击和有害影响的能力。¹² 2014 年，开发署扩大了早期恢复和复原能力干预措施的规模，把 14 个省作为援助地区。到 2015 年 3 月，该机构正在举办 100 多个恢复、复原能力和生计项目，很多是与当地伙伴密切合作举办。

D. 解决境内流离失所问题的战略性国家行动计划

74. 针对境内流离失所情况采取的国家措施往往没有被纳入国家行动和发展计划。这些措施经常是临时应急，没有明确的时间表、长期战略或预算。给予的关注会逐渐减退，资源会减少，起初的计划被修改或得不到落实。在某些情况下，流离失所情况长期得不到解决，过渡性解决方案变成长期方案。政治意愿和方案势头会烟消云散，使得境内流离失所者被抛弃。通过以首脑会议的 2030 年减少

¹² 见联合国开发计划署，“365 days of resilience in Syria”，2014，载于 www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html。

境内流离失所人数目标为框架，制定国家行动计划，将大大有利于始终保持关注和提供资源，直至完成持久解决方案。

75. 必须把这个目标视为一个具体的行动承诺，与《2030 年可持续发展议程》下的承诺和目标一样重要。受境内流离失所问题影响或面临其威胁的国家应考虑制定解决这个问题的战略性国家行动计划，在其中规定明确的时间表以及监测和评价机制，把注意力集中在实现持久解决上。这项工作应该在国家范围进行，制定针对每个流离失所情境的计划，考虑到每个情况的独特性，并与境内流离失所者充分磋商。

76. 应该与国家伙伴机构以及国际人道主义、发展和捐助伙伴合作制定行动计划。应该规定协商、核查和审批程序，并制定预算，用以支付应急救援措施的经费以及持久解决方案所需中期和较长期经费。在适用情况下，各国可以寻求捐款，用来资助国家行动计划的实施。促请捐助国和国际捐助伙伴考虑同国家结成特定的捐助关系，使其以行动计划和一个规定的程序为基础，在该程序中包括监测和问责机制。

77. 国家与国际伙伴之间的合作模式包括以前在千年发展目标范畴内建立的模式。各国与开发署合作编写的千年发展目标国家报告和减贫战略文件已证明是非常有用的工具和模式。可以设想在各国与国际伙伴之间结成类似的咨询、技术援助和业务伙伴关系，以编制解决境内流离失所问题的国家行动计划。与国际伙伴的合作将有助于各国制定和完善进行预防和处理具体流离失所情况的国家战略和方案。

78. 行动计划应该包括一个协商、调研和确定概况的程序，这个程序取得的结果可以为详细评估和战略规划提供信息。行动计划应该完全符合《持久解决办法框架》，是在运用《框架》克服实际的流离失所挑战。这些计划应覆盖所有流离失所情况(无论是新出现的还是长期的)，包括冲突、灾害、开发和普遍暴力所引起的流离失所。

79. 应该为执行、评价和监测工作制定一个方案和时间表，并确立可以用来衡量进展情况的具体目标和指标。行动计划应该是本国在其他国际进程，包括在《2030 年可持续发展议程》范畴内的各种机制和行动进程中所做承诺的补充，并与这些承诺协调运作。

E. 确立解决境内流离失所问题的具体目标和指标

80. 各国和国际社会为了实现 2030 年可持续发展目标，必须确立具体目标和指标。为了减少境内流离失所人数，也必须这样做，用以监测在解决境内流离失所问题方面取得的进展。应该确立全球性的具体目标和指标，用来帮助为制定专门针对本国和本地情况的国家具体目标和指标提供信息和指导。这些努力的关键是准确和一致的数据。

81. 特别报告员与联合概况调查处合作，发起了一个“为采取对策帮助持久解决境内流离失所者的问题提供信息”的项目，¹³ 以促进《持续解决办法框架》⁸ 的执行。这个项目的目标是建立一个图书馆，其中载有经过考验的指标、方法和工具，用它们衡量在持久解决流离失所情况方面取得的进展，并为政府以及人道主义和发展行为体提供指导和能力建设材料。该项目旨在支持各国政府以及人道主义和发展行为体通过把《框架》转变为适当的实体工具，采取基于证据的共同对策。

82. 首脑会议承诺每年更新资料，用以审查在推进和落实其各项承诺方面取得的进展，这将成为一个必不可少的办法，来监测通过持久解决方案减少境内流离失所人数的进度，并帮助保持有关重要目标和承诺的势头。将对行动纲领做出一项承诺，并让公众了解该承诺，使之能够体现各项调整以及在首脑会议上做出的个别和共同承诺，并能够就参加者们做出的承诺对其进行问责。

F. 加强国际团结，预防和减少境内流离失所情况

83. “同一个人类：共同责任”的口号体现在首脑会议的全过程，敦促各方加强团结，更好地预防和解决人道主义危机。为实现这个目标，可以促使更多国家做出更大承诺，为长期人道主义筹资提供资金，用以帮助把人道主义和发展方法结合起来，解决境内流离失所问题。然而，如果要通过共同责任来真正实现各国之间团结一致的设想，就必须使其不仅仅限于提供资金。

84. 在减少、减轻和解决灾害风险方面，有很大的空间和很多的机会来进一步加强防灾备灾方面的国际合作和团结，应该发展这些空间和机会。菲律宾的海燕台风和2004年印度洋的地震和海啸等灾害局势显示，很多国家在灾害来临时迅速做出反应，提供资金、人员和设备。新的全球契约应该扩大这种协作和援助的范围和性质，使其不仅限于应付灾害的立即后果，而是把预防、备灾和较长期的恢复都包括在内。在更好地寻找和落实灾害所致流离失所的解决办法方面，共同责任和团结应该意味着敞开大门，本着国际合作精神在国家之间共同利用技术和提供技术援助。

85. 为此需要以2015年《仙台框架》和2015年关于气候变化的《巴黎协定》为基础，增加对减灾和复原能力的国际重视，并增加这方面的国际合作。首脑会议讨论了灾害和气候变化背景下的流离失所问题，与会者们呼吁建立国际机制和法律框架来保护那些由于气候变化的有害影响而流离失所的人。2010年的坎昆协议认识到气候引起的流离失所，特别报告员在于2011年提交大会的报告(A/66/285)中探讨了这个问题。灾害引起的境内流离失所与灾害引起的跨界流离失所密切相关。他对《保护灾害和气候变化所致跨界流离失所者的议程》表示欢迎，110个国家于2015年在南森倡议下核可了这项议程。

86. 某些国家缺乏处理流离失所问题的专业力量，必须迅速建设这种力量。通过利用技术援助和那些出现过流离失所情况的国家所取得的经验，会鼓励采用良好

¹³ 见 www.jips.org/en/profiling/durable-solutions。

做法和分享经验。如果建立一个关于准则、工具和最佳做法的文献中心，将为各国提供帮助，而且还可以把这样一个中心发展成各国和不同国际行为体之间进行对话的平台。在这方面，2014 年建立的解决方案联盟可以提供一个有用的平台和手段。该联盟致力于支持针对强迫流离失所采取的措施，为此在国家与人道主义和发展行为体及其他方面之间开展协作，并致力于使流离失所者能够摆脱对援助的依赖，加强复原能力、提高自力更生程度和促进发展。

五. 结论和建议

87. 首脑会议对境内流离失所问题给予了迫切需要和及时的关注。这次会议使各国和国际社会做出一个重要承诺：以安全和有尊严的方式到 2030 年把境内流离失所人数减少一半。为了实现这个目标，需要使用革新和创造性的方法，采取大胆的举措，并借助于新的和经过增强的伙伴关系和协作。最主要的是，需要政治意愿和政治领导来预防和解决冲突，因为冲突是导致强迫流离失所的主要全球因素之一。为了减少流离失所，需要一个新的国家和国际行动模式，这个模式应该是防患于未然，而不是被动应付，应该侧重于预警、防备、减轻影响和调整适应。

88. 用一切照旧的方式无法完成这项任务。为完成任务，一定不能走捷径，而应该采用基于证据的方法、知情和准确的分门别类的数据、尊重境内流离失所者的人权并确保其得到他人尊重的最佳做法。这项任务要求做出承诺，预防发生新的流离失所情况，消除这种情况的触发因素和驱动因素，并实现持久解决和建立必要的程序，提供必要的资源。必须密切监测各国的做法，以确保减少流离失所人数的方式充分符合国际标准。

89. 虽然预防和解决危机和流离失所问题的首要责任在国家，但支撑首脑会议的基础是“同一个人类：共同责任”这句口号。必须把境内流离失所理解为一个带来国家、区域和国际影响的全球现象，使我们都参与实行新的预防战略，并为那些已经流离失所的人找到适当和持久的解决方案。境内流离失所者如果今天在自己国家内得不到保护、尊严和安全，明天就会变成寻求安全、保护和援助的难民。为了处理这两个前后关联的问题，必须打造一个国际团结的新时期，以尽可能预防和有效应对危机及其根本原因。

90. 交付更好的成绩意味着吸取经验教训和继续实行好的做法并加以改进，意味着更有战略观念和增加协作，通过彼此不同的工作方式实现共同的目标。通过超越人道主义与发展之间的分隔，能够采取综合行动，从一开始就加强自力更生和建设复原能力。为了减少气候变化、突如其来和缓慢形成的灾害以及冲突导致的流离失所，我们必须马上行动起来，制定有效的保障措施和基准，避免今后再出现几代人消失在流离失所当中的情况。不应让任何一个人掉队，而且世界人道主义首脑会议已经采取了重要步骤，但必须将这次会议的承诺和保证付诸实践。

91. 特别报告员建议各国：

(a) 投资于和平建设和和平努力，采取必要步骤预防和解决冲突，消除冲突条件和触发因素，以此作为其良好治理、人权和发展义务的一部分。预防和减少流离失所情况的必要工作还包括消除不平等、歧视、贫穷、不公正和腐败等因素；

(b) 充分遵守国际人道主义法和人权法，尊重《关于境内流离失所问题的指导原则》。受境内流离失所情况影响或有可能出现这种情况的国家应该按照国际和区域法律和标准通过关于境内流离失所问题的立法和政策；

(c) 确保建立关于境内流离失所问题的治理和体制框架，并为执行战略性国家行动计划编制必要的预算。受影响的国家应考虑在国家税收中划拨出一个有保障的百分比，用于防备流离失所和灾害、预警、减轻影响和救援；

(d) 公开保证履行承诺，与国家和国际伙伴合作，解决和减少境内流离失所，制定本国的可持续解决方案和行动计划，并做出长期拨款保证；

(e) 与国家和国际伙伴合作，在分门别类的数据的基础上制定基准和基于证据的境内流离失所问题解决方法，这些数据应显示本国境内流离失所者及其所需保护的详细情况，并全面显示局势和收容社区的概况；

(f) 以国际标准以及确定的本国具体目标和指标为基础，为减少境内流离失所人数规定符合可持续发展目标的有时限和受监测的目标，特别关注长期流离失所情况；

(g) 通过消除流离失所的根本原因来降低新流离失所和继发性流离失所风险是一个高度优先事项，方法包括采取措施预防冲突和减轻灾害的影响；

(h) 进行流离失所风险评估和建立预警机制，使各国能够更好地预测、防备和应对灾害、冲突以及所有可能导致流离失所的局势；

(i) 高度重视与境内流离失所者协商，为长期流离失所找到解决方案。持久解决方案必须建立在人道主义—发展的基础上。如果返回家园不可能或不可取，应适当考虑就地融入当地社区或重新安置；

(j) 支持和资助国家和地方组织、非政府组织和社团以及宗教组织，增加它们在流离失所的所有阶段进行干预的能力，将它们作为在增加自力更生，建设复原能力和实现持久解决方面的重要伙伴；

(k) 确定和采取步骤来确保为境内流离失所者实现持久解决，更多地强调其中那些生活在收容营外面的人，并制定政策和方案措施，把境内流离失所者纳入为收容社区居民举办的地区发展方案；

(l) 邀请特别报告员进行正式访问，以此作为本国的流离失所预防、解决和持久解决战略的一部分。

92. 特别报告员向区域政府间机构提出以下建议：

(a) 非洲联盟应协助举行一次《坎帕拉公约》缔约国会议，以此作为推动非洲各国执行该公约的重要手段之一。会员国应承诺到 2030 年把非洲区域的境内流离失所人数至少减少 50%；

(b) 其他区域政府间机构应采取必要措施，把《关于境内流离失所问题的指导原则》纳入区域标准，将其作为它们对世界人道主义首脑会议成果文件所做承诺的一部分。区域机制应该制定框架和做法工具，用于协助各国采取行动解决境内流离失所问题。

93. 特别报告员建议联合国：

(a) 加强其能力，在一出现流离失所情况时便结合可持续解决方案，满足境内流离失所者在保护和援助方面的具体需要。为此需要采取新的方法来解决境内流离失所问题，包括联合开展发展—人道主义评估、分析以及多年期规划和方案编制，并追加灵活的多年期资金，将境内流离失所者的自力更生、复原能力和重返社会纳入以地区为基础的发展方法；

(b) 在编制更好的关于境内流离失所的证据和概况方面取得进展，支持为长期流离失所的境内流离失所者实行的可持续解决战略；

(c) 加强与地方当局、民间社会和私营部门的协作，以支持包容性的发展战略并改善境内流离失所者和收容社区的境况，包括在城市地区这样做；

(d) 帮助加强政策和法律框架，用以保护境内流离失所者，促进对他们的包容，并与非洲联盟及其成员密切合作，推动《坎帕拉公约》的批准和执行。联合国应加强其技术能力建设服务，为各国和区域机构提供技术能力建设服务，使其能够按照《指导原则》制定国家法律、政策和战略；

(e) 应该任命一名负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表，为其配备工作人员和资源，使其在联合国内外开展工作并与会员国和所有利益攸关方对话。这将通过建立一个常设部门来加强联合国的能力，并显示联合国和国际社会对有效解决境内流离失所问题做出的承诺；

(f) 监测国家做法和进展情况，确保按照国际法律和标准减少境内流离失所人数。

94. 捐助国应该增加人道主义和发展供资，根据“重大协议”评估自己提供的支助，从而提供灵活、多年期、可预测和可持续的资金。