



第六十八届会议

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

对境内流离失所者的保护和援助

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 66/165 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。

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 2012 年 8 月至 2013 年 7 月期间任务负责人完成的主要活动。此外，本报告还有一个专题部分专门探讨人道主义和发展行为体通过在冲突结束后建设和平在实现境内流离失所者问题持久解决过程中发挥的作用。

* A/68/150。



目录

一. 导言.....	3
二. 特别报告员的任务和活动.....	3
A. 任务.....	3
B. 国家参与.....	3
C. 与区域组织和国际组织的合作.....	5
D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的工作主流.....	6
三. 境内流离失所者问题的持久解决：推进议程：探讨人道主义和发展行为体通过在 冲突结束后通过建设和平在实现境内流离失所者问题持久解决过程中发挥的作用.....	7
A. 导言.....	7
B. 特别报告员的任务在建设和平、发展和持久解决办法中的作用.....	8
C. 弥合人道主义和发展行为体之间的缺口.....	9
D. 建设和平、发展和持久解决之间的关系面临的挑战和机遇.....	11
四. 结论和建议.....	18

一. 引言

1. 本报告概述了 2012 年 8 月至 2013 年 7 月期间境内流离失所者人权问题特别报告员完成的主要活动。此外本报告还有一个专题部分探讨人道主义和发展行为体通过在冲突结束后建设和平在为境内流离失所者问题找到持久解决过程中发挥的作用。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 任务

2. 人权理事会第 23/8 号决议授权特别报告员完成一项任务：处理境内流离失所这一复杂问题，尤其是将境内流离失所者的人权纳入联合国系统所有相关部分的工作主流，努力加强国际社会应对境内流离失所这一复杂问题，开展协调一致的国际宣传和行动，以进一步保护和尊重境内流离失所者的人权，并继续和加强同各国政府、政府间、区域和非政府组织及其他相关行为体的对话。

3. 特别报告员根据其任务授权，通过与各国政府对话以及在联合国和各区域组织内部将该问题纳入主流及开展宣传活动，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国际组织表示赞赏。

B. 国家参与

苏丹

4. 2012 年 11 月 14 日至 22 日，特别报告员应苏丹政府的邀请对苏丹进行国别访问。特别报告员与达尔富尔北部、西部和南部地区及喀土穆受流离失所问题影响的社区会面，但因安全原因很遗憾未能造访南科尔多凡和青尼罗河省。他建议苏丹政府和国际社会努力应对境内流离失所问题的根源和后果。他发现，尽管苏丹仍面临着严峻挑战，但该国取得了一定的进展，而且还有所有相关行为体都必须把握的一些重要机遇，以便实现可持续的和平和持久解决。

5. 尤其是在达尔富尔，2011 年签署《促进达尔富尔和平多哈文件》就是上述机遇的一个窗口。特别报告员认为，如果能得到所有利益攸关方有效而包容的执行，则这一包含境内流离失所者、安全、权力分享、财富分享和和解在内的持久解决条款的协议能够为该区域的和平与稳定做出贡献。他呼吁各方为实现这一目标做出一切努力，并为落实该协议保持更强劲的势头。他注意到其他因素对于有效解决达尔富尔长期的流离失所问题也必不可少，其中包括允许人道主义援助开放、可预测且持续地到达受影响群体手中，这将有助于评估其人道主义需求和长期意

向；对持久解决采取综合做法，为融入当地社会、重新安置和自愿返回提供便利；以及共同努力将流离失所者（在许多情况下都已经城市化）纳入城市规划、发展和生计项目中。境内流离失所者强调的其他领域有需要加强安保、获取服务和生计机会以及在返回地区获得土地。要想满足达尔富尔境内流离失所者的保护和援助需求，就必须做出协同努力，这些流离失所者中的大多数已经在恶劣环境中生活多年。

6. 关于来自南苏丹的流离失所者，特别报告员深受《四大自由协议》签署的鼓舞，这将推动希望留在苏丹境内的人驻留常态化进程。他敦促各方尽快采取切实可行的措施执行该协议，并对相关人员可能难以满足的行政要求灵活处理。他还呼吁苏丹和南苏丹政府协助建立人道主义走廊，以便利流离失所者的安全和自愿返回。但是，在实现持久解决之前，来自南苏丹的流离失所者的人权必须得到保护。在这方面，他敦促苏丹政府在苏丹境内推行尊重其权利的文化，并彻底查处任何侵犯人权行为。一些离境点在供水和卫生、住房、保健及其他基本服务方面面临的极端困境也需要特别关注和监测。

7. 有关南科尔多凡省和青尼罗省，特别报告员注意到苏丹政府为确保政府控制区内提供人道主义援助所做的努力。他敦促各方执行 2012 年 8 月签署的谅解备忘录在所有地区为人道主义援助提供安全通道，并在国际社会支持下加倍努力，以和平解决所有加剧这场危机的未决问题。他观察到苏丹仍面临导致境内流离失所的各种成因和背景，包括新的和长期流离失所；武装冲突和族裔间暴力导致的流离失所以及因气候变化和自然灾害而产生的资源冲突所导致的流离失所。因此，他敦促苏丹政府通过尽早批准《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》）并通过实施立法，接纳境内流离失所者人权保护的框架。

格鲁吉亚

8. 特别报告员于 2013 年 6 月 10 日至 14 日应格鲁吉亚政府的邀请到该国执行了一项后续任务。他访问了包括什达-卡特利州和波季等格鲁吉亚在内的格鲁吉亚西部地区的境内流离失所者集体中心和定居点，并与境内流离失所者举行会晤。他称赞格鲁吉亚政府继续履行改善 1990 年代造成的流离失所者的生活条件，并为 2008 年冲突造成的流离失所者提供永久住所的承诺。但是，他强调他所访问的某些集体中心迫切需要继续改善境内流离失所者的生活条件和生计。

9. 特别报告员建议采取综合办法应对所有境内流离失所者的处境，包括私营部门和持久住房中的流离失所者，其中有 1990 年代初和 2008 年开始流离失所的人及因自然或人为灾害而流离失所的生态移民。他建议格鲁吉亚政府应按照国际标准，确保流离失所妇女充分切实地享受人权，特别是对土地和财产的权利。

10. 特别报告员在评估时发现，依照 1998 年通过的《关于境内流离失所问题的指导原则》中所载的国际标准，对所有波次的境内流离失所者采用包容性综合做法又有了新机会。这些机会包括拟修订的境内流离失所者立法；根据拟议法律对 2007 年境内流离失所者战略进行调整；启动针对所有境内流离失所者的新一轮登记工作并剖析这些流离失所者的脆弱性和需求；以及政府在保健、土地、农业、教育和创造就业机会领域制定包容性政策。他呼吁新的政策对准包括境内流离失所残疾人在内的境内流离失所者，以期改善其生计并消除其脆弱性。此外，他建议格鲁吉亚政府与境内流离失所者协商，并使其能够参与影响到他们的决策，以便根据他们对持久解决所做知情自愿选择创造条件和手段，实现境内流离失所者安全和尊严问题的持久解决。

11. 特别报告员对沿茨欣瓦利地区/南奥塞梯行政边界线放置利刃型盘绕铁丝网表示关切，该铁丝网产生了境内流离失所者被剥夺行动和生计自由的后果。他呼吁为境内流离失所者自由穿越该边界线提供便利。在此方面，他欢迎宪法法院所做的来自邻近村庄的境内流离失所者与来自阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯的境内流离失所者享受同等权利的决定。

阿拉伯叙利亚共和国

12. 2013 年 5 月 15 日，在关于阿拉伯叙利亚共和国局势的第 67/262 号决议中，大会请境内流离失所者人权问题特别报告员就该国境内流离失所者在安全和基本权利及生计方面面临的极其严峻的形势向大会提交一份报告，并对如何满足其援助和保护需求以及提高流离失所问题国际对策的实效提出建议。

13. 在其应该项要求向大会提交的报告中（A/67/931），特别报告员对阿拉伯叙利亚共和国境内流离失所者的人道主义、保护和人权状况做了概述，分析了满足受影响社区迫切需求面临的主要挑战，以及审议了指导未来持久解决战略制定的方式，同时还提出了一套初步建议。

国家访问要求

14. 特别报告员要求访问孟加拉国、哥伦比亚、海地、缅甸、菲律宾、塞尔维亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

C. 与区域组织和国际组织的合作

15. 特别报告员愿意就其与区域组织和国际组织的持续合作提交报告。他与非洲各区域组织和机制进行接洽，以在国家一级宣传、批准和执行《坎帕拉公约》。

16. 特别报告员还与欧洲安全与合作组织（欧安组织）进行接洽。他在 2012 年 9 月 4 日于维也纳举行的欧安组织人的方面委员会上讲话，以提高欧安组织地区对其任务工作以及持久解决和国家及区域安全之间重要联系的认识。他乐意为联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和欧安组织编制境内流离失所问题联合保

护一览表做出贡献，该一览表是为欧安组织实地官员设计的。他还参加了在维也纳举办的关于自然灾害与流离失所问题的讲习班（2012年9月5日）。此外，他也就其任务授权中的优先事项和国家访问在纽约向人道主义联络工作组通报了情况（2012年10月24日）。

17. 特别报告员与日内瓦、纽约和实地的民间社会组织保持了密切的伙伴关系。他特别希望对通过布鲁金斯学会-伦敦政经学院境内流离失所项目提供的支持以及境内流离失所问题监测中心在共同感兴趣的问题上给予的支持表示赞赏。他也与境内流离失所者联合剖析服务达成了合作协议，以实现与其现有的合作的正式化和强化。在纽约，他会见了一些总部设在该城市的民间社会组织，探讨应对境内流离失所问题的战略（2012年10月25日）。在外地，民间社会组织通过共享信息、阐明境内流离失所问题在各种背景下对人权的影响和充当与流离失所社区的联络员发挥了重要的支持作用，在国家访问期间尤为如此。例如，在访问格鲁吉亚期间，特别报告员在挪威难民理事会举办的研讨会上讲话，并参加了格鲁吉亚民间社会组织举办的另一场研讨会。他在国际人道主义法研究所一年一度的国际人道主义法律课程（2013年7月4日）和牛津大学难民研究中心暑期学校（2013年7月19日）就境内流离失所问题做讲座。

D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的工作主流

18. 在本报告所述期间，特别报告员通过积极参与机构间常设委员会（机构间常委会）的工作，继续将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的工作主流和更大范围的人道主义领域。他也继续与联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和消除对妇女歧视委员会接洽。他加强了与难民署和人道主义事务协调厅的合作。特别报告员与这些机构开展了建设性对话，除其他外，探讨境内流离失所问题当前的挑战与对策及在总部和实地两级的潜在合作领域。他还就专题或国家活动举办定期通报会。

19. 特别报告员还参与了联合国机构组织的一些活动，包括全球保护专题组的会议和年度务虚会；宣传《坎帕拉公约》的各项活动；由人权高专办和法语国家国际组织在日内瓦共同主办的主题为“促进和保护冲突和冲突后局势中的妇女权利：非洲法语国家的情况”的高级别专题小组讨论会（2012年10月18日）；以及难民署在日内瓦举办的关于制约下的人道主义获得、保护和援助的研讨会（2012年11月7日）。他出席了全球保护专题组主题为“从危机过渡到恢复：保护专题组的作用”的专题研讨会（2013年6月6日）。他与人权高专办、难民事务署、联合国开发计划署（开发署）和布鲁金斯学会-伦敦政经学院境内流离失所项目合作召集了题为“境内流离失所者问题的持久解决：推进议程”的协商会（2013年6月7日）。特别报告员希望对上述机构的持续合作表示赞赏。

20. 特别报告员与相关合作伙伴和赞助方合作举办了各种活动，包括大会第六十七届会议期间主题为“任务演变与境内流离失所问题背景：二十年后的成就和挑战”的会外活动(2012年10月24日)，他在2012年提交给大会的报告(A/67/289)也以此为主题，还有在日内瓦举行的题为“盘点境内流离失所问题：二十年来”的协商会(2012年11月28日和29日)。

21. 特别报告员于2012年9月18日在日内瓦举办了讲习班，以与来自众多人权、人道主义和发展机构及民间社会组织并在妇女流离失所问题及妇女人权保护领域具有特定专长的专家举行协商会。

三. 境内流离失所者问题的持久解决：推进议程：探讨人道主义和发展行为体通过在冲突结束后建设和平在实现境内流离失所者问题持久解决过程中发挥的作用

A. 引言

22. 本报告以现任任务负责人及其前任长期以来的努力为基础，以支持为解决流离失所问题所做的努力，并体现特别报告员将实现境内流离失所者问题持久解决作为其第二个任务期优先事项这一决定。在此情况下，他欢迎各方日益普遍认识到需要转变模式，认识到流离失所不仅是人道主义问题，也是武装冲突结束后发展和建设和平方面的一个挑战。他也高兴地注意到应对这一问题有了一些重要的新机会，包括政策委员会第2011/20号决定，其中秘书长赞同关于冲突结束后终止流离失所问题的初步框架（以下简称“秘书长的框架”），该框架确定了优先事项和责任，以支持为返回原籍国的境内流离失所者和难民提供持久解决办法；开发署、难民署和世界银行的“过渡时期解决办法举措”，该举措旨在终止流离失所者对人道主义援助的依赖、为他们创造可持续生计并改善东道社区的生活条件；2015年后发展议程的谈判；早期恢复、复原力和国家脆弱性相关辩论的进展；以及试运行《国际社会参与脆弱国家新政》¹等新的捐助者安排。

23. 在认可这些进展的价值，并力求通过本报告强化这些进展的同时，特别报告员强调推动流离失所问题持久解决的主要责任由各国本身承担。根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，这些解决办法包括可持续地返回原籍地（返回）、在境内流离失所者避难的地区持续地融入当地社会（融入当地社会）以及在国内另一地区可持续地融合（在国内其他地方定居）。机构间常委会的《境内流离失所者持久解决办法框架》指出，当境内流离失所者不再需要与其流离失所问题相

¹ 《新政》的相关信息可查阅：www.pbsbdialogue.org/documentupload/49151944.pdf 和 www.newdeal4peace.org/。

关的任何特别援助和保护，并能享受其人权而不因其流离失所受到歧视时，该问题便得到了持久解决（见 A/HRC/13/21/Add.4）。

24. 支持境内流离失所者问题的持久解决，特别是通过发展和建设和平行为体参与成为一项长期挑战，最近受到越来越多的关注。² 为持久解决推进更为全面有效的办法的倡议需要有更广泛的行为体参与，包括各国政府、联合国机构、发展银行、国际货币基金、私营部门行为体和当地及国际非政府组织。³ 特别报告员为了完成其对境内流离失所者问题的持久解决推行立足人权的办法这一任务，他在本报告中力求为更积极地动员发展和建设和平行为体及人道主义和人权行为体参与到制定流离失所问题持久解决办法的协作努力中奠定基础。

25. 这一复杂问题的许多要素无法在本报告中讨论。具体而言，尽管特别报告员重视建设和平背景下的发展行为体及持久解决，但他也承认需要积极支持持久解决因自然灾害而背井离乡的境内流离失所者问题（见 A/HRC/16/43/Add.5），承认今后的工作需要侧重于捐助国和受援国在通过发展解决境内流离失所问题中扮演的角色以及需要增强各国支持持久解决的能力。

B. 特别报告员的任务在建设和平、发展和持久解决办法中的作用

26. 历任任务负责人早就致力于通过各类任务和工作访问、制定框架和与包括世界银行和建设和平委员会在内的关键利益攸关方的接洽支持持久解决。例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、科特迪瓦、格鲁吉亚、伊拉克、尼泊尔、塞尔维亚、索马里和苏丹等国执行任务和工作访问期间，历任任务负责人分析了持久解决、发展和建设和平进程之间的密切关系。他们就解决上述方面相关的未决问题提出建议（例如，见 A/HRC/23/44/Add.1 和 A/HRC/4/38/Add.2），同时强调需要将境内流离失所者相关问题及其持久解决纳入国家发展计划、建设和平战略和和平协议中（例如，见 A/HRC/16/43/Add.1 及 A/HRC/16/43/Add.2 和 Corr.1）。这方面的法律标准也正制定之中。例如，按照《坎帕拉公约》第 3（2）（e）条的规定，《公约》缔约国现在有责任努力将《公约》所载相关原则纳入和平谈判和协议中，以期找出境内流离失所问题的解决办法。在人道主义援助、发展、安全和建设和平的大背景下，2006 年签署的《大湖区安全、稳定和发展条约》提供了相应的法律框架，并在 2006 年通过的《保护和援助境内流离失所者议定书》和《回返者财产权议定书》下应对流离失所问题及其持久解决。⁴ 特别报告员继

² 见秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告（A/63/881-S/2009/304）和难民署和开发署为 2013 年 4 月 18 日和 19 日在阿姆斯特丹举行的过渡与解决办法圆桌会议编制的背景说明。

³ 特别报告员对日内瓦、纽约和华盛顿特区举行的协商会和圆桌讨论的所有参与者想表示赞赏，是他们的建议为本报告提供了依据。

⁴ 见 Chaloka Beyani, “Introductory note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region”, *International Legal Materials*, vol. 26 (2007), p. 173.

续与非洲联盟和大湖区问题国际会议就《坎帕拉公约》及《条约》的执行问题展开合作。

27. 历任任务负责人已与建设和平委员会沟通并合作，鼓励其秘书处将流离失所者的权利纳入其审议中（见A/62/227，第58段），并为布隆迪和中非共和国境内流离失所者相关问题提供专业意见（见A/65/282和Corr.1，第54段）。一位前任任务负责人认识到在和平协议中解决境内流离失所问题是实现持久解决并确保建设和平工作可持续性的一个重要步骤，因此与秘书处政治事务部合作编制了将境内流离失所问题纳入和平进程和和平协议的调解人指南（同上，第38和第39段）。⁵

28. 迄今为止，历任任务负责人通过带头合作建立机构间常委会框架为持久解决提供了最全面的指导。该框架明确了立足人权的原则，将此作为追求持久解决的依据并为确认某项持久解决办法在什么程度上可以实现设立标准，还提供能够适合当地情况的指标实例以监测上述解决办法的进展情况。该框架认识到实现持久解决是一个复杂的过程，其中包含人权、人道主义、发展、重建和建设和平的挑战，因此必须动员各行为体及时、协调地参与，并由国际人道主义和发展行为体对国家当局起补充作用。开发署、难民署和世界银行指出，由于机构间常委会框架的建立，“各国比以往任何时候都更深刻地认识到流离失所不仅是人道主义问题，而且流离失所者拥有发展需求，仅仅依靠短期人道主义援助是无法满足的。”⁶

C. 弥合人道主义和发展行为体之间的缺口

29. 至少自1960年代起，就有人提出要弥合救济与发展援助之间的缺口，但解决这一问题的努力却几经起落。⁷多年来，历任任务负责人都有过相同的经历，那就是人道主义援助紧急阶段过后，境内流离失所者在生计、社会服务、住房、充足的食物和获取保健及教育等方面处境开始恶化。这是由于人道主义行为体通常在人道主义危机紧急阶段过后就不再提供援助，而发展行为体在建立起早期恢复、重建和持久解决办法所需的正常局势之前不会参与。

30. 弥合这一缺口的工作大都侧重于难民，而不是境内流离失所者，部分原因是保护境内流离失所者的制度在这些工作开始时还不存在。与难民的情况不同，为境内流离失所者提供保护和援助需要采用机构间办法，迄今这种模式拉大了人道主义行为体与发展行为体之间的缺口。但是，近年来事态有所改观，境内流离失

⁵ 另见 Gerard McHugh，《将境内流离失所问题纳入和平进程和协议中》（华盛顿特区，美国和平研究所，2010年）。

⁶ 见开发署和难民署与世界银行合作编制的《过渡时期解决办法倡议》，第3页。可查阅：www.unhcr.org/4e27e2f06.pdf。

⁷ 见 Jeffrey Crisp，“警惕缺口！难民署、人道主义援助和发展进程”，《国际移民评论》，第35卷，第1期（2001年3月），第168-191页。

所者的人权纳入保护和援助周期的工作主流日益普遍。⁸ 虽然一些工作侧重于仍处于长期流离失所处境中的流离失所者，但许多工作似乎都旨在支持持久解决。很多衔接救济与发展的举措都力图推进和平共处，并增强受流离失所问题影响地区的稳定性。然而，在某些情况下，依然存在这些举措未被明确纳入国家建设和平战略中这一问题。

31. 1980年代，弥合救济与发展援助缺口的国际努力将难民署的难民援助和发展办法纳入其中，并通过1981年的援助非洲难民国际会议和1984年的第二次援助非洲难民国际会议开始应用。随后中美洲难民问题国际会议进程于1989年启动，该进程旨在支持中美洲难民和境内流离失所者问题的持久解决。开发署、难民署和世界银行表示，这些会议“证明并在很大程度上形成了这样一种认识和认知，即流离失所问题面临着发展挑战，只有通过衔接救济与发展援助才能应对这种挑战”。⁶《中美洲流离失所者、难民和回归者发展方案》对中美洲进程做了补充，并被视为一项“成功的方案，开发署在动员发展行为体参与方面发挥了突出的作用”。⁶ 尽管有人质疑中美洲难民问题国际会议和《中美洲流离失所者、难民和回归者发展方案》进程能否长期成功，但后者的模式随后经过调整在许多国家复制。

32. 两次国际会议之后提出了衔接紧急援助与发展援助的各种临时举措，其中包括机构间常委会工作组的审议，这些审议促使开发署召集成立了冲突后重返社会咨商小组。1999年，难民署和世界银行共同主办了两期关于冲突后被迫流离失所背景下人道主义援助与长期发展之间缺口的圆桌会议（又称“布鲁金斯进程”）。在联合国难民事务高级专员和世界银行行长的领导下，这些圆桌会议确认了改进机构和财务安排以弥合缺口的机会，以及通过实地一级的伙伴关系举措应对这一问题。

33. 尽管布鲁金斯进程促使一支和平、冲突和安全工作队在经济合作与发展组织发展合作局的主持下成立，负责审查救济与发展援助缺口方面的相关最佳做法，该进程也促进了世界银行与难民署加强合作，但该进程最终未能实现捐助者和人道主义及发展行为体的工作作风的重大改变。尽管如此，布鲁金斯进程仍于2003年重新启动，以在《关于难民及有关人员问题持久解决的框架》下为难民署的各项举措提供依据，其中涉及对难民的发展援助；遣返、重返社会、恢复和重建；以及通过融入当地社会实现发展。开发署、难民署和世界银行指出，“这些举措产生的结果好坏参半，但在此过程中所有举措都为辩论做出了重大贡献”。⁶2004年，在指导持久解决过程中，联合国发展集团认可了这一以临时性为主的办法，并呼吁采取综合性办法应对预防流离失所和境内流离失所者可持续融合带来的发展挑战。

⁸ 见难民署和发展行为体共同发起的《若干解决办法倡议汇编》，该汇编是为难民署和开发署于2013年4月18日和19日在阿姆斯特丹举行的过渡与解决办法圆桌会议编制的。

34. 尽管多年来讨论解决人道主义与发展缺口的各种办法时使用的词汇在不断演变，但该问题可以在广义上理解为早期恢复或“过渡”进程的一部分。⁹ 该进程的特征应当是人道主义和发展行为体从流离失所问题伊始就共同参与，并以可适用的国际人权框架为依据，将其作为建立和维持境内流离失所者在紧急阶段过后的复原力的一种手段。人的尊严、不歧视、参与和保护、公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利等人权原则体现了一种立足人权的发展方针，并为衔接紧急救济与发展工作以支持持久解决奠定重要基础。¹⁰

D. 建设和平、发展和持久解决之间的关系面临的挑战和机遇

35. 结构性和业务性障碍仍在阻碍人道主义、发展和建设和平行为体在支持持久解决方面开展有效合作。虽然机构间常委会的框架为解决建设和平、发展和持久解决之间的关系提供了重要工具，但落实秘书长的框架，加上国家、民间社会和其他行为体更广泛的努力，也为扫清目前解决流离失所问题面临的结构性和业务性障碍提供了重要机会。

连接机构间常设委员会框架和秘书长框架

36. 如上所述，在政策委员会第 2011/20 号决定中，秘书长赞同冲突结束后终止流离失所问题的初步框架。该框架是应其 2009 年建设和平报告（A/63/881-S/2009/304）制定的，确定了优先事项和责任，以便支持为境内流离失所者和返回原籍国的难民提供持久解决办法。该框架确认了支持持久解决中的漏洞，包括协调失灵；恢复和发展战略未能包括境内流离失所者的需求；对建设国家能力以及与非联合国行为体的伙伴关系支持不足；缺乏重返社会所需资金和方案编制不充分（促进社会和经济恢复、保护、安全、法制、治理和社会凝聚力）等。

37. 尽管文件中简短提及机构间常委会框架以及需要为持久解决采用基于权利的办法，但文件的大部分仍恰当地用于分析机构缺口，以及确认能弥合缺口的具体活动和伙伴关系，并将其以潜在反应矩阵形式进行排列，该矩阵供一些联合国组织使用，在冲突结束后的 24 个月内采取快速优先反应措施。秘书长指示驻地协调员/人道主义协调员分别在作为全球保护专题组和早期恢复专题组牵头机构的难民署和开发署支持下，制定并执行境内流离失所者和返回难民问题持久解决的相关战略。阿富汗、科特迪瓦和吉尔吉斯斯坦是这一进程的三个试点国家。在

⁹ 联合国发展集团将过渡定义为：“从危机刚结束到恢复和发展时期之间的一段时间”，而机构间常委会的定义是：“人道主义危机中紧急脆弱情况开始减弱、导致国际救生援助减少且复苏和恢复活动增加的阶段”。见 See www.interaction.org/document/transition-crisis-recovery-role-protection-cluster.

¹⁰ 正如 1986 年《发展权利宣言》第 3 条所肯定的，在为境内流离失所者问题的持久解决提供便利方面，各国要承担主要责任。《非洲人权和人民权利宪章》、《阿拉伯人权宪章》和 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》中也有相关的说法。

上述国家中，特别报告员继续参与阿富汗和科特迪瓦的工作（见 A/HRC/23/44 和 Add.1），并随时准备提供相关专业意见。

38. 秘书长的框架的试运行和在更大范围的执行，是为实现持久解决提供协调有效的国际支持的关键步骤。为此，必须认识到落实秘书长框架与以机构间常委会框架所确认的基于权利办法为依据制定持久解决战略的工具和需求之间的差别和互补性，该框架的组织原则是自愿、知情选择和参与。尽管机构间常委会框架侧重于境内流离失所者，而秘书长的框架兼顾境内流离失所者和返回难民，但是机构间常委会框架中讨论的基于权利的办法与返回难民面临的问题高度相关，这些难民中有些人最终会沦为境内流离失所者，阿富汗就遇到这种情况。

39. 两类工具之间的重要区别在于，秘书长的框架侧重于武装冲突结束后的头两年，而机构间常委会的框架探讨各种不同因素造成的流离失所，并且认识到实现持久解决是一个渐进的过程，可能需要多年的时间。快速反应措施（如反应矩阵中所确认的那些措施）可以为促进持久解决做出宝贵贡献，尤其是当上述干预措施能够帮助实现机构间常委会框架中阐述的持久解决的条件时，如安全和安保以及获得生计和住房。然而，持久解决战略应具有更长远和更广阔的视野，应纳入国家、区域和地方发展计划中。综合落实这两个框架对于采用机构间常委会框架中确定的标准和指标应对在何种程度上实现持久解决问题至关重要。

40. 对这些工具所做的综合分析突显了制定持久解决战略并使其成为涉及流离失所的危机国际对策中常规要素的必要性。制定和执行这些战略应以跨部门和参与性方式开展，其中涉及到各类国际机构、国家和地方当局、非政府组织和返回者、境内流离失所者和受流离失所问题影响社区的代表。持久解决战略应平等对待各个受流离失所问题影响社区的权利和具体需求并进行本地化，以确保这些战略具有适当的包容性并尽可能增强流离失所者的能力和应对策略。立足人权的办法强调持久解决战略必须尊重行动自由和选择居住地的权利。同时这种方法也将侧重点放在必须加以解决才能在受流离失所问题影响社区实现发展目标的关切上，如确保平等和非歧视性地获得教育、保健服务、生计、土地、财产权和法律面前平等的权利。过渡性司法、建设和平、和解、法制、安保改革和土地改革工作也与流离失所问题的持久解决息息相关，强调了必须在上述进程中纳入境内流离失所者考量而且受流离失所问题影响的社区也必须参与这些进程。

41. 制定和执行应对持久解决的人道主义、发展和建设和平层面的战略，需要加强数据收集、分析和共享工作（包括通过资料剖析），并将流离失所相关问题纳入发展举措中。同时，在监测持久解决的长期影响和分享从《过渡时期解决办法联合举措》和秘书长框架试运行等工作中获得的深刻认识等方面仍需要开展大量工作。为此，从试运行阶段到细化和更广泛地执行这一进程需要更加明确。该进程应考虑到秘书长框架对于自然灾害后以及在经历长期冲突的国家探寻持久解决的潜在适用性。特别报告员全力支持这一进程。

动员发展行为体参与持久解决面临的障碍和突破

42. 持久性障碍阻碍了人道主义、发展和建设和平行为体之间在支持持久解决方面的合作。这些障碍包括不同的规划周期、时限、任务授权、运行系统、术语、词汇和与政府合作的办法；在评价成功时使用不同标准以及缺乏用来衡量持久解决进度的可操作性共同基准或指标；除监测和评价工作外缺乏系统性、综合性和合作性数据的收集和分析；实地和总部两级的政策和优先事项脱节；在支持永久解决方面可以发挥作用的许多相关部委、国际组织（包括发展银行）和非政府组织参与不足；未能尽量提高行为体的相对优势；对相关问题缺乏国家和国际自主权，以及在支持持久解决方面缺乏集中或协调的领导力；缺乏在地方、国家和国际各级实现解决所需的技术能力和持久支持；无法获取充足的长期资金，特别是推广成功试点和将旨在支持解决方案的举措整合到更大范围发展方案中；捐助者对人道主义和发展方案实行资金分流，而且在确保彼此间合作和协调方面举步维艰；未能在过渡和任务削减计划中充分考虑到持久解决问题；未能动员私营部门参与制定创新型解决办法；以及在发展、建设和和平和人权能力建设工作中对流离失所问题相关因素认识和整合不足。

43. 以下各节对上述紧迫挑战的一些要素进行了思考。¹¹

形成流离失所作为发展和建设和平问题的概念

44. 尽管人权原则为人道主义、发展和建设和平行为体等工作打下了重要基础，但术语和概念框架之间的差异时常阻碍支持持久解决方面的合作，从而导致流离失所仅仅是人道主义问题而非通常需要发展和建设和平解决办法的复杂现象这一误解长期存在。这种状况对实现发展目标、建设复原力和解决冲突产生了巨大的负面影响。有必要提高人们对上述问题之间联系的认识，并表明支持持久解决作为对减贫和预防冲突的投资符合各国及其他发展和建设和平行为体的利益。鉴于各个部门采取的办法都有可取之处，下一步的目标必须是尽可能增强各种办法的优势和贡献，以期增强受流离失所问题影响社区的能力。

45. 将流离失所作为发展问题加以解决的努力有时受阻于以境内流离失所者为目标和（或）开展全区性工作将境内流离失所者包含在内但不以其为具体目标的做法是否妥当的辩论。例如，开发署在格鲁吉亚开展的评估和世界银行在阿富汗开展的评估确定了境内流离失所者在住房和土地权保障等方面确实有具体的发展需求。以有针对性方式满足这些需求同时将境内流离失所者纳入更广泛的发展和建设和平计划中，有益于实现发展目标，并且也与立足人权的办法相一致。境

¹¹ 另见，例如，过渡与解决办法圆桌会议的背景说明，以及 Bryan Deschamp 和 Sebastian Lohse，布莱恩·德尚和塞巴斯蒂安·罗赫瑟，“仍在警惕缺口？回顾在人民流离失所情况下衔接救济与发展的努力，2001-2012 年”（日内瓦，联合国难民事务高级专员办事处，政策制订和评价处，2013 年）。

内流离失所者还面临其他一些具体挑战，需要采取有针对性的具体措施，例如个人证件发放和更换、财产补偿和归还、家庭团聚以及确保获得公共服务的援助等。如果确保上述有针对性措施到位，在减贫和土地改革等更大范围的方案之外辅之以发展和建设和平方案，再将境内流离失所者纳入其中并支持持久解决，就能为减轻脆弱性和贫穷做出重大贡献。此外，确保将收容或接受流离失所者的社区的需求作为要素纳入持久解决战略中，对于方案的可行性和降低可能的社区紧张态势非常重要。随着国家脆弱性问题被纳入到 2015 年后发展议程磋商等背景下的主流发展辩论中，境内流离失所者和难民面对的问题必须以适当和平等方式融入社会。¹²

46. 了解贫困风险和重建办法¹³有助于将流离失所问题定位为影响人权保护的发展问题。这种办法强调，境内流离失所通过各种方式加大了贫穷风险，并且确认了扭转或应对上述风险所需的特定发展进程。例如，无土地风险需要财产归还或提供土地使用权等对策；失业风险需要生计支持；无家可归风险需要获取住房的支持；失去教育机会风险需要在流离失所期间及之后接受学校教育。¹⁴ 这种办法^{突显了}必须跳出早期恢复辩论并将流离失所问题重新定义为加剧贫穷和遭受特定侵犯人权行为侵害风险的过程。从这一角度出发，分析和应对的切入点是确定相关风险和权利，然后是做出系统努力，通过特定机构或部委的任务进行应对。人的安全办法¹⁵采用了不同措辞来解释相同的问题，并且使用起来有助于拟订人道主义、发展和建设和平行为体为促进流离失所问题的持久解决所做的工作。

47. 重新形成概念对于将流离失所及其持久解决纳入国家、区域和市政发展计划以及建设和平和过渡性司法战略非常重要。在这方面，必须将持久解决视为可供境内流离失所者选择的选项，跳出将返回视为对稳定的决定性考验的思维模式，并认识到返回者可能受到各种社会经济和安全问题的影响。要想更好地理解建设和平办法可能支持持久解决的途径（包括通过强化民间社会团体、分析派别动态、在返回社区中管理冲突以及促成冲突群体间对话），建设和平支助办公室对于对该问题进行专题审查或许有所帮助。这种审查能够推动各方更加始终如一地参与

¹² 例如，2015 年后发展议程高级别小组呼吁关注难民营内发生的性别暴力问题，并建议将家庭和学 校普遍获得安全饮水、保健中心及难民营作为示范性目标（见 A/67/890，附件）。随着对 2015 年后发展议程继续进行谈判，认识到上述各类发展挑战通常对难民和境内流离失所者都有影响会有所帮助。

¹³ 例如，见 Michael M. Cernea，“贫穷风险与重建：人口流离失所和重新安置模型”，摘自 Michael M. Cernea 和 Christopher McDowell 编辑，《风险与重建：重新定居者和难民的经历》（2000 年，华盛顿特区，世界银行），第 11-55 页。该模式最初是为了用于发展引起的迁移而拟订的。

¹⁴ 另见 Walter Kälin and Nina Schrepfer，“境内流离失所问题与坎帕拉公约：发展行为体的机遇”（日内瓦，境内流离失所问题监测中心，2012 年）。

¹⁵ 例如，见联合国人的安全信托基金，“人的安全理论与实践”（纽约，人道主义事务协调厅，人的安全股，2009 年）。可查阅：http://hdr.undp.org/en/media/HS_Handbook_2009.pdf。

支持建设和平领域内部产生的解决办法，并帮助人道主义和发展行为体在建设和平基金以及开发署和秘书处政治事务部共同部署的和平与发展顾问支持下，有效地将建设和平办法纳入持久解决干预办法中。

结构性挑战

48. 实现持久解决在不同程度上取决于应对结构性挑战方面取得的进展，这包括确保城市规划、环境保护、安全部门改革、自然资源管理和土地权改革工作切实有效，并且考虑到境内流离失所者面临的具体关切。¹⁶ 政府和其他行为体有时急于将返回作为首选解决办法加以推广。然而，持久解决战略必须认识到结构性挑战可能影响境内流离失所者的决定的各种方式。例如，境内流离失所者在流离失所阶段城市化可能造成返回农村的可行性减弱。持久解决战略必须尊重境内流离失所者行动和居住自由的权利，并应考虑到政治和地理差异（包括中心和边缘地区之间的紧张局势）以及环境可持续性等因素。由于境内流离失所者往往面对种种脆弱性（如歧视、贫困以及在决策中边缘化），这些流离失所者可能被冲突刚刚结束区域的发展活动排除在外或受到负面影响。例如，境内流离失所者可能被迫为学校和商业场所的建设让路，离开非正式城市居区或周边地区。¹⁷

49. 住房、土地和财产问题是最为复杂的结构性问题，必须加以解决才能为持久解决提供便利。解决无法平等获得土地、习惯性权利持有人或非正式居住区和不透明土地使用决策导致的土地权缺乏保障等潜在结构性冲突根源，也可能是实现持久解决的关键所在。例如，旨在造福境内流离失所者的归还方案要想为受流离失所问题影响社区带来更好的土地权保障，就必须在更大范围的努力中找到其适当的位置。¹⁸ 应对境内流离失所者的住房、土地和财产问题如果考虑不周全，会对性别平等、流离失所与非流离失所社区的关系、怀疑侵占土地和经济发展前景产生重大影响。例如，在某些情况下，境内流离失所者拥有的土地可能已经被他人善意购买，和（或）在他们流离失所期间其土地上已开展投资和开发活动。找到兼顾境内流离失所者和投资者或购买者权利和利益的互惠互利方式或许是在许多情况下实现流离失所问题可持续解决的重要一步。¹⁹

¹⁶ 鉴于这些主要结构性挑战与流离失所问题解决办法之间的关联，在大规模流离失所的情况下，支持持久解决应被视为《联合国发展援助框架》的支柱或以跨领域方式纳入《框架》中。相关内容另见 A/HRC/23/44/Add.1。

¹⁷ 见 www.brookings.edu/events/2013/05/14-ogata-displacement。

¹⁸ 见 Liz Alden Wily, “Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict States: from restitution to reform”, in *Uncharted Territory, Land, Conflict and Humanitarian Action*, Sara Pantuliano, ed. (London, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2009).

¹⁹ 关于住房、土地和财产相关问题的更详细讨论，例如，见 Scott Leckie and Chris Huggins, *Conflict and Housing, Land and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions* (New York, Cambridge University Press, 2011).

参与、领导力和问责制

50. 实现持久的解决需要国家、区域和国际行为体具有领导力和实行问责制。在重申中国在促进持久解决方面承担主要责任和发挥牵头作用的同时，特别报告员认为国际行为体也能够强化这些方面。最终，这将有助于与中央和地方各级的政府行为体更好地协调和合作。在这方面，特别报告员欢迎开发署为将流离失所人口重返社会纳入其新的战略计划所做的努力，并鼓励开发署制定重返社会战略或指导说明，以及参与能力建设活动，以确保对该问题采取有效行动。特别报告员准备好为上述工作提供支持。另外，还要求开展工作以更好地理解建设和平及和平支助团在促进持久解决中的作用。

51. 除此之外，增强支持持久解决的领导力和问责制还要求来自联合国系统内部的高级别联合宣传，并确认秘书长框架中确认的所有机构内获得适当资金支持的持久解决工作协调中心。具有横跨人道主义、发展和建设和平领域专业经验的个人所做的创新型贡献，如难民署与开发署在格鲁吉亚卡斯皮开展的联合农业项目）显示出鼓励采用此类跨领域专长可能成为一种宝贵投资（例如，通过机构间借调和与民间社会间的伙伴关系）。作为人道主义和发展领域的领导者，驻地协调员和人道主义协调员能够在支持持久解决方面起催化作用。他们为持久解决所做的积极贡献可以依照秘书长框架通过集中培训和更明确的报告要求得以增强，该框架赋予他们在制定持久解决战略方面更大的责任。

捐助者的作用

52. 虽然捐助者在资助和推进持久解决举措以解决流离失所问题方面发挥了举足轻重的作用，但供资周期短和密封式资金流也造成人道主义、发展和建设和平行为体之间合作的复杂化。在此背景下，被称为“捐助冠军”的捐助者可以牵头确立灵活的供资安排、制定合作激励措施以及应用外交手段，帮助克服障碍并确保发展银行等建设和平和发行为体更加系统一致地解决流离失所问题。改进捐助做法不仅要求动员捐助机构中负责应对人道主义危机的分支机构和多边机构参与其中，而且要求它们侧重于双边协议。将境内流离失所者纳入发展计划的言论常挂在嘴边，但很少有人付诸行动。捐助者可以通过制定旨在积极鼓励或要求（视情况而定）将流离失所问题和持久解决纳入上述计划和双边合作协议中的具体措施或程序，为打破这一趋势发挥关键作用。

53. 在谈判 2015 年后发展议程的同时，《国际社会参与脆弱国家新政》2012-2015 年试运行也为脆弱国家追求实现发展目标纳入持久解决办法提供了重要机遇，尤其是因为几个试点国家在境内流离失所者问题上面临严峻形势，包括阿富汗（该国同时在试运行秘书长的框架）、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹。《新政》认识到国家与社会的建设性关系，以及增强妇女、青年和边缘化群体作为重要和平行为体的权能，是建设和平和建设国家取得成功的核心。在执行《新政》

时，应承认境内流离失所者是重要的利益攸关群体，尤其是因为处于《新政》核心的建设和平和建设国家目标与持久解决直接相关。这些目标包括合法的政治（促成包容性政治解决和冲突解决）、安全（建立和巩固人民安全）、司法（消除不公正并增加付诸司法的途径）、经济基础（创造就业并改善生计）以及收入和服务（管理收入并建设负责公平的服务提供能力）。

54. 建设和平和建设国家的目标是对确认国家一级的建设和平和国家建设优先工作进行指导。在这一级应当确保纳入持久解决，包括通过在为指导执行和审查《新政》而制定的评估和指标中纳入流离失所问题及其持久解决问题。²⁰

改进做法

55. 值得一提的是为支持境内流离失所者问题的持久解决在多个层面上取得了一些创新和突破。例如，各捐助方为受流离失所问题影响社区的过渡项目试行提供多年期供资。²¹ 在吉尔吉斯斯坦，一名持久解决协调员首次被部署到该国以试运行秘书长的框架，从而为解决方案的业务支持提供了可复制的范例。联合国代表和民间社会团体正在共同努力，为制定持久解决战略提供技术支持。在将减少灾害风险纳入全世界发展议程方面已经汲取了一些重要的经验教训，其中一些经验教训可用于确保为冲突导致的境内流离失所者探寻的持久解决办法能够提升这些人的复原力并控制其将来再次流离失所的风险。

56. 在地方一级，在紧急情况下参与为境内流离失所者提供支持的非政府发展组织正在应用其社区发展专长，为持久解决提供长期发展和建设和平支持。²² 在世界各地，境内流离失所者已经动员起来争取自己的权利，启动了发展和建设和平项目，并在自行制定流离失所问题解决办法过程中发挥带头作用。在也门，境内流离失所者在建设和平基金的及时支持下，通过全国对话大会下的协商表达了他们关切的问题和观点。²³ 总体而言，在面临的挑战和机遇，以及支持个人和社区复原力所需的工作方面正在形成更强的意识，其中很多工作应在流离失所问题出现前（通过改善人权保护和发展方案）以及流离失所发生后初期开展，以避免脆弱性和贫穷长期出现恶化。

²⁰ 见关于脆弱性评估和指标的进度报告，可查阅：www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf。修订版已于2013年2月提供。

²¹ 例如，综合区域信息网，“弥合刚果民主共和国境内救济与发展之间的缺口”，2013年6月26日。可查阅：www.irinnews.org/report/98288/bridging-the-gap-between-relief-and-development-in-drc。

²² 例如，见 the work of Sarvodaya, a Sri Lankan non-governmental organization, at www.sarvodaya.org。

²³ 见难民署，“境内流离失所者的声音和意见：也门的全国对话”（萨那，2013年）。可查阅：www.unhcr.org/516fe10a9.pdf。

四. 结论和建议

57. 正如很多冲突后局势，尤其是长期流离失所局势所表明的，解决境内流离失所问题需要人道主义、人权、发展和建设和平行为体做出协调一致的综合努力。在确认境内流离失所者从返回、融入当地社会或在国内其他地方定居的选项中做出选择的权利基础上，为境内流离失所者找到持久解决办法方面，国家承担着主要责任。面临找到持久解决办法这一复杂挑战的国家应从国际和国家组织以及捐助国获得支持，以满足终止流离失所问题如此漫长进程中的人道主义、发展、建设和平和人权需求。特别报告员力求支持和促进政府、国际组织、国际社会、境内流离失所者和相关国家行为体的此类合作和协调努力。

58. 特别报告员的建议以《关于境内流离失所问题的指导原则》、《坎帕拉公约》的相关方面、机构间常委会框架和秘书长框架等应对所有类型和阶段的境内流离失所问题的相关框架为基础，并对预防和持久解决战略给予特别关注。

59. 特别报告员提出如下建议：

受流离失所影响的国家

(a) 制定国家框架、结构和政策，应对境内流离失所问题并具体应对找到持久解决办法这一挑战。此类框架、结构和政策应当认可境内流离失所者自由选择公认的解决办法的权利，并依照机构间常委会框架和区域文书（尤其是《坎帕拉公约》）中的相应标准，确认支持此类解决办法的活动，还应清除解决办法面临的长期障碍，包括诉诸司法机制和过渡性司法、住房保护和获取、土地和财产权利；以及将生计重新确立为建设境内流离失所者复原力所需的一项基本要素。在此方面，国家当局应给予充足的预算拨款，并确保所有相关部委和地方当局的人力资源能力，以便落实上述框架、结构和政策；

(b) 将持久解决纳入国家和地方发展计划、减少和减缓贫穷计划、国家经济重建计划、过渡计划、城市发展计划和建设和平及维稳工作中；

(c) 非洲联盟成员国批准并执行《坎帕拉公约》；大湖区问题国际会议成员国执行《大湖区安全、稳定和发展条约》。所有有关国家都应致力于将《公约》和《条约》所载的相关原则纳入和平谈判和协议中，以期找到境内流离失所问题的解决办法；

(d) 为支持持久解决制定早期参与式联合计划，确保地方当局的参与。此类跨部门规划可能要求根据资金参数等机构文化和政策做出调整，以便为持久解决提供长期支助并促进发展和建设和平行为体的参与；

捐助国

(e) 认识到境内流离失所问题的解决是有效过渡、解决和预防冲突、经济重建、维稳工作、复原力建设、减轻灾害风险工作和建设和平的一项基本因素；

(f) 倡导落实战略捐助者领导，认识到解决流离失所问题的必要性在于这是对发展、复原力和建设和平的一项不可或缺的投资。应通过为支持持久解决所做的共同努力提供灵活的多年期支助鼓励跨部门合作和规划；

(g) 促进区域公平获得发展援助，以确保境内流离失所者寻求解决的领域吸引到发展支助，从而避免人道主义援助用尽后出现缺口；

国际组织，酌情包括人道主义、发展和建设和平行为体

(h) 将持久解决系统地纳入战略计划和框架中。鉴于机构间常委会框架解决人道主义、发展、人权和建设和平问题，所以在解决境内流离失所问题时要为加强跨部门领导提供受到广泛认可的基础；

(i) 鼓励和表彰难民署和开发署在落实秘书长框架方面所做的工作，鼓励继续开展上述工作并在此背景下推动机构间常委会框架应用于持久解决办法的制定。适用时上述战略应纳入涉及国家义务的境内流离失所问题国家立法或政策中，例如《保护和援助境内流离失所者议定书》和《坎帕拉公约》；

(j) 确保人道主义和发展行为体及所有其他相关部门早期系统地参与，以制定解决战略并确定从流离失所早期开始推进综合解决所需的机制；

(k) 将持久解决系统纳入建设和平和维稳进程中。在境内流离失所成为冲突特点的情况下，将持久解决系统纳入建设和平支助办公室开展的技术评估以及建设和平委员会的建设和平战略中至关重要；

(l) 消除特定背景下持久解决在境内流离失所问题及其持久解决战略的国家政策或立法中面临的障碍，并通过对流离失所状况的剖析为上述政策或立法的应用提供依据。因此，本报告鼓励各国和联合国国家工作队考虑利用专门行为体的服务（例如境内流离失所者联合剖析服务等）收集、更新、分析和传播境内流离失所的定量和定性数据，并根据机构间常委会框架开发用以监测和评价实现持久解决方面的进展的工具；

(m) 支持国家当局在直接支持持久解决的本国规划、方案编制和活动中，或在创造有利于实现解决的条件过程中纳入流离失所问题的相关方面。在此背景下，本报告敦促包括捐助国在内的国家和国际行为体通过能力建设和技术支持，尤其是在实施相关国家政策或立法过程中提供方案支助，支持上述举措；

(n) 确保 2015 年后发展议程造福于生活在脆弱国家的人民（包括境内流离失所者），并通过基于人权的办法实现境内流离失所问题的解决，为增强上述人群的抵御危机能力奠定基础；

(o) 确保《国际社会参与脆弱国家新政》的实施有助于境内流离失所者问题持久解决的实现，具体办法包括：系统分析流离失所问题和国家牵头的脆弱性评估背景下持久解决的障碍；将境内流离失所问题的解决妥善纳入实现建设和平和建设国家目标的衡量指标中；以及审查 2012-2015 年《新政》试运行机制对持久解决的支持程度，以及相应调整该进程以最大限度地对解决办法产生积极影响。
