

# 关注境内 流离失所 问题

未来的愿景

内容提要



联合国

联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组

联合国秘书长境内流离失所  
问题高级别小组的报告



# 关注境内 流离失所 问题 未来的愿景

内容提要

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](https://twitter.com/IDPs_Panel)

推特：© 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。

# 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，审查世界各地境内流离失所危机。这些国家包括世界各个区域的国家和受各种原因造成的流离失所现象影响的国家，它们对“与日益增长的需求相比，国际社会对境内流离失所问题的关注不够”表示关切。2019年10月，秘书长宣布成立境内流离失所问题高级别小组，任务是“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切实的建议，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，以及实现政府主导的境内流离失所问题持久解决办法”。

在一年半的时间里，尽管 COVID-19 大流行爆发给我们带来了挑战，但我们收集了广泛的信息，进行了深入的研究，并进行了广泛的磋商。在合作伙伴的帮助下，我们听取了来自 22 个国家的 12,500 多名境内流离失所者和收容社区成员的意见。我们还与以下方面进行了交谈：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；民间社会代表；学者；和减少灾害风险方面的专家。在这一系列工作的基础上，我们起草了一份报告，其中载列了我们对秘书长要求我们研究的各种问题提出的调查结果和建议。我们谨在此提交一份提要。

唐纳德·卡贝鲁卡(共同主席)

费德里卡·莫盖里尼(共同主席)

保拉·加维里亚

佩尔-黑根斯

纳赛尔·朱达

米蒂库-卡萨-古蒂勒

波琳·里亚克

西玛·萨马尔

# 内容提要

## 1. 引言

到 2020 年底，有 5500 万人处于境内流离失所状态，这一数字令人震惊。在过去十年中，境内流离失所者人数逐步上升，每年有数千万人被迫逃离家园，还有数百万人已经陷入长期的流离失所境地。毫无疑问，这是一场全球性危机。然而，这不仅仅是一场数字危机，也是一场深刻的人类苦难危机。境内流离失所者被迫背井离乡，被断绝谋生之路，并与支助网络和家人分离。许多人在流离失所期间继续面临重大风险和权利受到侵犯，而妇女、儿童以及弱势和边缘化群体通常受到最严重的影响。对于许多境内流离失所者来说，重建生活的前景在几年甚至几代人的时间里仍然遥不可及。更广泛地说，大规模长期的流离失所正在危及社区和整个社会在发展、和平与繁荣方面取得的进展。

虽然一些地区受到的影响比其他地区更大，但没有一个国家能够幸免。在世界各地，冲突、暴力、灾难、气候变化及其相互作用正迫使人们背井离乡。侵犯人权、特大发展项目和技术灾难也构成重大威胁。

然而，我们在工作中发现，全球流离失所危机的根源要深得多。最重要的是，我们感到震惊的是缺乏政治意愿来解决境内流离失所问题。太多国家不承认其流离失所的公民和居民或未能对其承担责任。联合国、捐助国和国际金融机构等也没有表现出克服这场危机所需的足

够承诺。因此，我们在整体上未能预防、应对和解决境内流离失所问题。

几个相互交叉的问题促成了这一现实情况。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会带来的深远代价。第二，即使人们理解了行动的重要性，而且也体现出政治意愿，但能力上的差距和行动上的限制往往阻碍了进展。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。同时，其他全球趋势正在无情地加重和加剧危机。这些趋势包括 COVID-19 大流行、日益恶化的气候危机以及对多边主义的承诺日趋削减。

由于这些因素，境内流离失所问题往往在政府政策和计划、联合国战略和指导意见、发展筹资以及公共传播和媒体中被忽视。这种忽视造成了一种恶性循环：境内流离失所者越是无人关注，他们就越是得不到优先考虑。而且，他们越是得不到优先考虑，他们就越是会陷入被遗忘和被忽视的境地。

然而，尽管存在这些挑战，我们相信仍有理由抱有希望。我们感到鼓舞的是，看到一些受流离失所影响的国家对解决其国内的流离失所问题表现出开放态

度。我们的结论是，通过加倍努力支持这种情况下的持久解决办法，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。在此基础上，我们决定主要专注于在解决办法可以实现的情况下推动进展。与此同时，如果在预防和人道主义应急方面没有取得重大改进，这场全球危机将永远不会得到真正解决。因此，我们还探讨了如何采取行动帮助预防和减少新的流离失所风险以及提高对已经流离失所者的保护和援助的质量。以下提要概述了我们报告中提出的分析、结论和建议，以及我们对采取后续行动的建议。

## 二. 持久解决办法势在必行

在世界各地，数以百万计的人陷入长期流离失所的困境，无法找到持久的解决办法，也无法重建安全持久的家园。许多人仍然被边缘化，数年或数十年依赖人道主义援助。即使有机会返回原籍地、融入当地社会或在国内其他地方定居，境内流离失所者重建生活也往往缺乏可预测的支持。

境内流离失所仍然主要被视为一个人道主义问题，这种情况是这个问题的一个关键部分。虽然人道主义行动在拯救生命和减轻痛苦方面至关重要，但仅仅采取人道主义行动，还不能解决实现大规模持久解决所需的所有要素。正如境内流离失所者告诉我们的那样，这些要素包括安全和安保、住房、土地和财产、生计和融入社会安全网、教育、以及获取公共服务。

我们相信，为了更广泛地解决问题，需要从根本上改变思维方式、办法和工作方法。我们需要超越旨在提供救生援助的人道主义模式，转向注重发展的方法，重点是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。这需要更加强调国家的责任，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。重点必须是为自愿、安全和有尊严的解决办法创造条件，而不是强迫境内流离失所者返回家园或离开目前的庇护地。

此外，还必须认识到，解决境内流离失所问题对于实现可持续发展目标和兑现“不让任何人掉队”的承诺至关重要。作为这些努力的一部分，需要发展、和平、减少灾害风险和适应气候变化的行为者更早和更可预测地参与进来。他们的参与对于解决实现持久解决办法所需的治理、基础设施、社会融合、安全和减少灾害风险等组成部分至关重要。

与此同时，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，确保所有年龄、性别和多样性的人都能够找到持久结束流离失所的办法。境内流离失所者的保护和 安全、保障及权利应指导解决办法的所有方面。在全球一级，我们认为需要实现国际团结和“分担责任”来支撑解决办法的努力，包括民间社会和国际行为者坚定承诺携手支持境内流离失所者和受流离失所影响的国家找到结束流离失所的办法。

在这一愿景的基础上，我们就解决办法提出的建议要求：（一）体现强有力的政治意愿和政府领导持久解决努力的能

力；(二) 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；(三) 更多地利用私营部门的能力；(四) 联合国系统在解决办法方面加强领导和问责；(五) 提供可预测的融资，以促进解决办法行动，并支持长期的国家自主权；以及(六) 建立生成和提供必要数据和知识的系统。关于其中每一个领域的建议概述如下。

### 建议 1: 将解决办法作为国家自主的整体政府优先事项

作为其主权义务的一部分，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。这方面的一个重要起点是认识到，作为公民和居民，境内流离失所者是政府所有部门的责任，包括从最高政治领导层到地方当局和所有相关部委。为了真正践行这一方法，我们提出以下建议：

- 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成为国家优先事项，从而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来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，境内流离失所很可能日益成为一种城市现象，应支持地方当局将其作为城市规划的一部分，包括在空间规划中，有意识地解决这一问题，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倡议，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机构合作，制定专门的解决战略和计算成本的业务计划。
- 各国应当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，并建立明确的机制来协调政府所有相关部门的行动。
- 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的法律和政策。
- 敦促各国从国内预算中为解决办法划拨资金，包括支持地方和城市当局，并确保根据当前的地区和城市人口数字(包括境内流离失所者)和境内流离失所者的独特服务需求分配资金。



## 建议 2: 政治意愿是关键，应该加以推动

我们通过我们的工作观察到，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，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。

为了确保境内流离失所者和收容社区的权利和需求不会得不到满足，我们认为，至关重要的是，在政治意愿、能力和行动薄弱或缺乏的情况下，着力于促进政治意愿、能力和行动。根据我们的研究和磋商，我们得出的结论是，要实现这一变革，需要将积极的激励和问责措施结合起来。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、获得融资和扶持投资方面的利益可能是可以利用和依托的强大动机。与此同时，各国需要认识到，如果不能解决流离失所者的权利的问题，将会产生后果。因此，有必要加强各级问责制。同样，我们认识到采取行动不仅需要政治意愿，而且还需要能力，因此我们认为需要采取步骤改善获得技术支持的机会。为此，我们提出以下建议：

- 政府内部和民间社会的地方和国家行为者应推动变革，促使人们关注流离失所问题，加强公众要求采取行动的压力，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，并努力落实这些框架。
- 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，使各国可以展示自己的成就，交流经验和相互学习。
- 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《境内流离失所问题解决办法状况》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。
- 联合国应通过向各国政府提供专家能力和简化联合国的技术援助，包括利用秘书长特别代表办公室作为处理请求的切入点，努力增加各国获得可预测技术支持的机会。
- 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

即使实行了有效的政府领导，如果没有全社会其他人的参与，也无法解决境内流离失所问题。最关键的是，要在结束长期流离失所问题上取得真正进

展，就需要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。它还要求更好地利用民间社会、媒体和学术界的专门知识和能力。为了实现这一全社会办法，我们敦促采取以下行动：

- 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参与权，包括作为本国公民和居民进行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、智库和倡议的投资。
- 民间社会团体、教师和社区领导人等应抓住一切机会，增进对预防和解决境内流离失所情况的理解和认识。

## 建议 4: 更好地利用私营部门的能力来解决问题

私营部门在克服可持续解决办法的一些最常见障碍方面具有无与伦比的潜力。正如从难民局势中吸取的经验所表明的那样，私营部门创造就业和生计、支持获得住房和修复基础设施的能力在帮助流离失所人口和收容社区从危机中恢复并重建持久家园方面可以发挥非常宝贵的作用。然而，目前私营部门行为者还没有像许多行为者开始在难民背景下采取行动一样，系统地参与解决境内流离失所问题。我们认为，加强私营部门对境内流离失所问题的参与可能会改变游戏规则。为促进这方面的工作，我们建议采取一些措施：

- 敦促私营部门行为者在它们可以推动解决境内流离失所问题的领域寻找参与机会。
- 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着力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

为了结束长期流离失所现象，我们清楚地看到，需要从根本上改变国际人道主义、发展与和平行为者参与解决境内流离失所问题的方式。如果政府表示愿意解决境内流离失所问题，国际行为者就必须超越纯粹的人道主义模式，采取更加面向发展的办法，加强整个公共系统和服务。解决境内流离失所问题必须不仅作为人道主义行为者的责任，也必须作为发展、和平、减少灾害风险和气候变化领域行为者的责任。作为被授权为国际努力提供大部分领导和协调的实体，联合国在推动这一变革方面可以发挥关键作用。为此，我们建议采取以下步骤：

- 秘书长应正式确定驻地协调员在国家一级领导联合国在解决办法上的努力的作用，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，包括通过加强作为县一级解决办法的“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加大对境内流离失所解决办法的参与，并认识到这对于其可持续发展目标的工作至关重要。
- 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，并推动整个人道主义—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措施。

## 建议 6: 利用国际融资促进解决办法

在我们的所有工作中，融资已成为有效应对境内流离失所问题的最基本要求之一。然而，目前在解决办法的可预测融资方面存在缺口。各国首先有责任将流离失所作为其国内预算中的优先事项，但国际融资也显然具有促进行动的重要潜力。获得资源可以为国家和其他行为者提供更大的行动能力，并有助于将解决境内流离失所问题作为优先事项。谨

慎利用融资还可以促进人道主义、发展与和平行为者联合行动，寻求解决办法。

我们通过我们的研究和磋商得出结论，需要采取双管齐下的办法来加强融资。首先，有必要将境内流离失所问题更系统地纳入现有的资金流。第二，需要使专项资金更容易获得，特别是对那些已经表示愿意采取行动的国家而言。为此，我们建议采取以下步骤：

- 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，说明它们如何确保机构更可预测地参与解决境内流离失所问题。
- 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—和平关系中补充资金的机会。
- 捐助者应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，建立一个境内流离失所问题解决办法全球基金，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制，并激励转型变革，使各国能够克服解决办法的主要障碍。

## 建议 7: 加强境内流离失所数据的有效利用

小组坚信，数据和证据是推动解决境内流离失所问题的关键。如果不了解流离失所的程度、谁受影响最大、如何受影响（特别关注年龄、性别和多样性），以及流离失所人口的需求和能力，就不可能制定有效的公共政策、行动计划和应对措施。我们把注意力集中在如何利用数据和证据来加强境内流离失所问题上的国家责任和行动，同时也认识到国际行为者在数据方面的作用将仍然至关重要。为此，我们建议采取以下步骤：

- 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、分析和管理工作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提供空间，以收集和分析其行动所需的数据。
- 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。

### 三 . 加强预防

与冲突、暴力、灾害和气候变化相关的新的流离失所现象持续和反复发生，这表明尽管采取了积极步骤，但仍未充分解决流离失所的驱动因素。严重缺乏预防和结束暴力冲突的政治领导，平民一再成为攻击目标和流离失所者。实施这些侵权行为的国家和非国家行为者很少被追责，这使得有罪不罚的环境得以肆无忌惮地持续存在。

应对气候变化的努力也同样进展缓慢，最近的分析显示，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。据政府间气候变化专门委员会称，最近气候系统发生的变化的规模是数百年甚至数千年来前所未有的。随着人们越来越明显地感受到气候变化的不利影响，流离失所风险的规模和严重性可能会急剧增加。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责任最小。对于一些小岛屿发展中国家来说，气候变化带来的威胁确实事关生死存亡。

流离失所往往是几个相互作用的因素造成的。除了冲突和气候变化外，脆弱性、治理不善、腐败、贫穷和不平等可能加剧社会经济紧张局势，从而导致冲突、限制可用于缓解风险的资源并加剧其他更严重的威胁。

我们在我们的建议中敦促各国采取多方面的办法，以防止流离失所的风险，在危机确实发生时保护人民免受伤害，并重新努力解决危机的根源。

### 建议 8: 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的工作来减少人们别无选择只能逃离家园的情况。为此，我们建议采取以下步骤：

- 为了从一开始就防止冲突和暴力的发生，减少冲突导致的流离失所的风险，各国以及在全球一级的安全理事会应该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、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对平民的伤害，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，并责成他们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积极主动地应对流离失所风险(包括长期流离失所的可能性),包括考虑各种风险如何交叉、重叠并因更广泛的社会挑战而加剧。
- 融资者应该大幅增加对流离失所敏感的气候适应干预措施的融资,包括通过绿色气候基金等渠道,重点放在风险最高的国家和那些已经经历了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,以便能够更好地准备应对危机。
- 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。

## 四. 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人道主义援助和保护方。流离失所的妇女和女孩面临着更高的性暴力和性别暴力的风险,包括攻击、虐待、早婚和强迫婚姻以及性剥削。儿童失去了受教育的机会,可能更容易被帮派或武

装团体招募,被激进化,被贩卖和采取消极的应对策略。境内流离失所者往往缺乏生计,属于粮食最不安全的人口。大多数人生活在难民营外和城市地区,在那里他们是最贫穷的人,缺乏安全的住房,面临一系列健康、社会和经济风险。老年人和残疾人难以获得有效支持,流离失所前已经被边缘化的人口群体往往面临进一步的羞辱和排斥。

为了解决这一处于全球境内流离失所危机之核心的人类苦难,我们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。我们审查了如何在紧急情况下加强保护和援助,以及如何确保人道主义应急为解决办法奠定基础。

### 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

提高对境内流离失所者的保护和援助的质量将需要若干行为者采取行动。这首先从国家和地方当局开始,但也要求人道主义系统内部、发展与和平行动者之间以及捐助者的筹资方式发生变化。最重要的是,所有行为者都需要采取更加积极主动的做法,以便更好地理解 and 回应境内流离失所者的具体权利和需求。为了实现我们认为需要的改变,我们敦促采取以下行动:

- 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,并积极主动地咨询各种年龄、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政府的责任。
- 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特别政治任务的授权，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/人道主义协调员负责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《人道主义应对计划》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于与当地系统和机构合作，并通过这些系统和机构开展工作，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筹资，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。

## 五. 后续行动

小组推出倡议和发表本报告的发表不应被视为就境内流离失所问题建立国家、区域和全球承诺进程的结束。相反，现在比以往任何时候都更需要采取行动来实现有意义的变革。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。

### 建议 10: 保持势头，确保强有力的后续行动

小组认为，所有各级都需要采取后续行动。更具体地说，我们建议采取以下步骤：

- 敦促联合国秘书长提供强有力的领导，以便落实小组的报告，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本身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，讨论如何在各自区域内落实小组的建议。
- 应举办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”，必要时对其进行重组和更名，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筹资办法。
- 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。
- 秘书长应发布年度《境内流离失所问题解决办法状况报告》，根据本小组报告所述的总体转变情况跟踪进展情况，并记录各行为者为解决境内流离失所问题所采取的积极步骤以及仍然存在的挑战和障碍。
- 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。



# 小组成员

本小组由来自政府、国际组织、民间社会和私营部门的八名杰出成员组成，他们以个人和独立身份获得任命。他们中有几人是来自受流离失所影响国家的代表。

- 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。
- 米蒂库·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。
- 西玛·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。



小组成立会议，2020年2月。

从左至右：保拉·加维里亚 (Paula Gaviria)、米蒂库·卡萨·古蒂勒 (Mitiku Kassa Gutile)、波琳·里亚克 (Pauline Riak)、费德里·莫盖里尼 (Federica Mogherini)、联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯 (António Guterres)、唐纳德·卡贝鲁卡 (Donald Kaberuka)、纳赛尔·朱达 (Nasser Judeh)、西玛·萨马尔 (Sima Samar)、佩尔·黑根斯 (Per Hegggenes)。特别表扬：国际移民组织 / 缪斯·穆罕默德







联合国

联合国秘书长境内流离失所问题高级别小组