



人权理事会

第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

国内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告

内容提要

本报告是根据人权理事会第 14/6 号决议提交的，叙述了国内流离失所者人权问题特别报告员任务和特别报告员查洛卡·贝亚尼本人在报告期内的活动。报告还对居住在营地或密集定居点之外的流离失所者的特殊境况作了专题分析，他们的援助和保护需求往往被忽视。特别报告员还探讨了造成这种情况的各种因素、城市环境中流离失所问题的特殊性，以及东道社区和地方当局的作用。然后提出了更有效、系统和公平地应对营地外国内流离失所者问题的建议，以及对协助他们的东道社区的建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 本任务的成就和活动	3-19	3
A. 根据《指导原则》加强法规框架	3-5	3
B. 培训和其他能力建设倡议	6-7	4
C. 主流化活动	8-9	4
D. 与区域和国际组织的合作	10-11	5
E. 国家参与	12-19	5
三. 更加系统化和公平地应对营地外国内流离失所者问题	20-55	7
A. 简介和概述	20-29	7
B. 三个重点领域	30-55	11
四. 结论和建议	56-59	18

一. 引言

1. 国内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼根据人权理事会第 14/6 号决议提交本报告。报告第一部分介绍特别报告员向人权理事会提交上次报告以来的活动，上次报告详细说明了本任务的优先事项。

2. 报告第二部分对营地以外国内流离失所者的特殊境况作了专题分析，因为他们的援助和保护需求往往被忽视。这是特别报告员在提交理事会的上次报告中叙述的四大优先任务之一。特别报告员着重说明为什么需要人道主义和发展机构对营地以外的国内流离失所者采取特殊的干预措施，并详细介绍了三个具体的重点领域，即城市环境中的国内流离失所者；与东道社区的关系；地方当局的作用。报告提出了更加系统化和公平地应对营地以外国内流离失所者问题的建议，以及对协助他们的东道社区的建议。本专题报告中提出的建议和办法都是以《国内流离失所问题指导原则》和国际人权标准为依据的。

二. 本任务的成就和活动

A. 根据《指导原则》加强法规框架

3. 特别报告员高兴地报告，《指导原则》继续是“保护国内流离失所者的重要国际框架”。¹ 大会最近在第 66/165 号决议中重申了《指导原则》的权威，欢迎对其不断推广和适用，并鼓励所有相关行为者在处理国内流离失所情况时使用《指导原则》，包括发展合作伙伴和单个国家在制订国内立法和政策时参考《指导原则》。²

4. 同一决议认为气候变化影响加剧了环境退化和极端天气事件发生，由此产生了人口流离失所，鼓励特别报告员继续与所有利益相关者一起探讨“灾难所致境内流离失所现象的人权影响及规模，以期支持成员国努力建立地方复原力和防止流离失所的能力，或者向那些被迫流离者提供援助和保护”。³ 这也符合特别报告员正在做出的努力，包括拟订《自然灾害情况下人员保护的业务准则》（《业务准则》）。这份业务准则于 2011 年作为文件增编提交理事会，并获得机构间常设委员会正式批准。⁴ 从那时起，《业务准则》已广为传播，被翻译成多种语言，越来越多地被有关利益相关者使用，作为实地的业务指导，以及处理自然灾

¹ 2005 世界首脑会议成果，大会第 60/1 号决议，第 132 段。

² 大会第 66/165 号决议，第 2、7-8、12-13、18-20、24 段。

³ 同上，第 4 段。

⁴ 见 A/HRC/16/43/Add.5。

害情况的相关参考文献和培训手册。⁵ 此外，特别报告员在提交大会第六十六届会议的专题报告(A/66/285)中阐述了气候变化与国内流离失所问题，其中重点说明气候变化影响引发的流离失所的动态和类别，并就在这种情况下适用《指导原则》提出了指导意见。

5. 《指导原则》或被纳入了或已成为了制定解决国内流离失所问题的区域和国内法规框架的主要参考文件。例如，在肯尼亚，特别报告员 2010 年协助制订了国内流离失所者问题政策草案，这份草案以《指导原则》为基础，目前正用于支持制订“国内流离失所者问题法律草案”。特别报告员高兴地注意到，特别报告员积极推动批准的《坎帕拉公约》也是以《指导原则》为基础的，是第一份具体关注国内流离失所者的区域性人权文书。

B. 培训和其他能力建设倡议

6. 在报告期内，特别报告员大力支持培训和能力建设活动，其中包括：在圣雷莫举办的第七次国内流离失所问题法律年度培训班(2011 年 6 月 7 日至 12 日)，对来自 14 个受流离失所问题影响国家的 21 名从事流离失所问题工作的高级别政府官员进行了培训；在坎帕拉举办的“在大湖地区和东非自然灾害情况下保护和促进人权的非洲区域研讨会”和“《保护和援助国内流离失所者非洲联盟公约》论坛”(2011 年 6 月 15 日至 17 日)；在蒙巴萨与议会国内流离失所者问题专责委员会举办的肯尼亚能力建设论坛(2011 年 5 月 23 日)。

7. 特别报告员也有机会参加了其他一些国际会议和活动。在关注气候变化引起的流离失所问题过程中，特别报告员参加了在意大利贝拉焦举行的“气候变化与流离失所问题专家圆桌会议”(2011 年 2 月 22 日至 25 日)，在奥斯陆举行的“21 世纪气候变化与流离失所问题南森会议”(2011 年 6 月 6 日至 7 日)。此外，他还参加了在日内瓦举行的“第二次长期国内流离失所者问题专家研讨会”(2011 年 1 月 19 日至 20 日)；在波士顿哈佛大学举办的《坎帕拉公约》问题网上直播研讨会(2011 年 3 月 22 日)；在华盛顿特区布鲁金斯学院举办的气候变化与流离失所问题专家小组讨论会(2011 年 10 月 7 日)。

C. 主流化活动

8. 特别报告员认为，如理事会第 14/6 号决议所述，将国内流离失所者人权纳入工作主流，包括为此目的参加机构间常设委员会会议和与其他联合国主要机构合作，是其任务的中心方面。在报告期内，本任务负责人以及人权高专办协助其工作的人员参加了机构间常设委员会各级别工作(理事、工作组、工作队)。特别报

⁵ 《业务准则》的译本，见：http://www.brookings.edu/reports/2011/0106_operational_guidelines_nd.aspx；被用于培训活动，如布鲁金斯学院—伦敦经济学院国内流离失所项目在斐济举行的自然灾害与国内流离失所者区域讲习班，2010 年 5 月 3-6 日。

告员还与机构间常设委员会进一步合作，在每周特别会议背景下，在纽约和日内瓦介绍了其国别访问和专题情况。他认为，机构间常设委员会是将国内流离失所者人权问题纳入更广泛人道主义议程的战略机构。

9. 除了支持其工作的联合国主要机构——联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)外，特别报告员也与人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)保持密切配合，并得到了它们的宝贵支持。这种合作和支持包括：特别报告员定期通报专题或国别活动；参加这些机构组织的重要活动；举行定期开会研究国别情况和访问重点；召开战略会议，拟订或协调有关办法和活动；交流专题和国别问题的实质性专门知识；这些机构对编写报告和国别访问提供了宝贵协助。特别报告员表示感谢这些联合国机构给予特别报告员的支持，并打算继续这种建设性合作。

D. 与区域和国际组织的合作

10. 除了上述情况外，特别报告员还高兴地报告，他在本报告其内与一些区域和国际组织不断开展合作，包括非洲区域组织和机制、世界银行、红十字国际委员会以及民间社会组织和网络。按照其任务的优先事项，他与非洲区域组织密切配合，在国家一级推介、批准和执行《坎帕拉公约》。为此，他参加了：在阿布贾举行的“第一次西非国家经济共同体(西非经共体)关于西非人道主义援助和国内流离失所者问题部长级会议”(2011年7月6日至7日)；在金沙萨举行的“东非和中非地区《坎帕拉公约》行动计划区域磋商会议”(2011年5月20日至21日)；在马拉维利隆圭举行的“南部非洲发展共同体(南共体)《坎帕拉公约》行动计划区域协商会议”(2011年3月17日至18日)；在坎帕拉举行的“大湖区国际会议国家元首峰会”(2011年12月14日至16日)。

11. 特别报告员还与世界银行保持建设性合作，特别是与红十字国际委员会“冲突、犯罪和暴力股”保持联系，很高兴能每年就共同问题进行公开对话；还在总部和在外地与民间社会组织进行合作。他尤其希望感谢布鲁金斯伦敦经济学院国内流离失所问题项目对他的支持。他还希望感谢与国内流离失所问题监测中心的有力合作，包括共同开展了专题和能力建设活动。

E. 国家参与

马尔代夫

12. 应马尔代夫政府的邀请，特别报告员于2011年7月16日至21日对马尔代夫进行了正式访问。访问期间，他设法考查2004年海啸所致国内流离失所者的情况，研究未来潜在的国内流离失所问题，包括气候变化影响造成的流离失所问题(见A/HRC/19/54/Add.1)。他发现，气候变化与马尔代夫低洼岛屿环境的其他因素已经影响到许多岛屿居民的生计和权利，包括住房、安全饮水和卫生的权

利。此外，其他因素，如更频繁的风暴和洪水、海岸侵蚀、盐碱化、过度拥挤和海平面上升对生存的威胁，加剧了未来发生国内流离失所的风险。

13. 在此次访问基础上，特别报告员认为，近年来政府作出了很大努力，制订国家发展和减少灾害计划，以及气候变化适应战略。这些计划和战略范围全面，主要针对这些问题的社会经济层面以及实际保护需求。政府还作为国家优先事项解决了 2004 年海啸造成的国内流离失所问题，向 12,000 多名国内流离失所者提供了援助，并建立了体制结构以促进和协调国内流离失所者方案。

14. 然而，在马尔代夫面临各种挑战的背景下，特别报告员认为，减少灾害风险和适应战略，虽然必不可少，但不足以完全防止国内流离失所；国家更加重视和下更大决心解决国内流离失所问题，现在应该是国家的优先事项。他特别敦促该国政府在国际社会的支持下，按照国际人权和《指导原则》，建立关于国内流离失所问题的国家框架。

15. 为实现这一目标，他建议马尔代夫政府：完成并通过《灾害管理法案》，将关于国内流离失所者问题处理框架融入其中；制定政策、实施法律和指导性文件，以确保国家全面应对国内流离失所问题，无论是突发还是缓发自然灾害引起的流离失所问题；加强国家灾害管理中心等支持性组织机构以及有关地方当局的能力。特别报告员还敦促政府尽早审查 2004 年海啸后仍流离失所的 1,600 人的境况，改善他们的恶劣生活条件，并协助他们找到持久的解决办法。

肯尼亚

16. 特别报告员于 2011 年 9 月 18 日至 27 日对肯尼亚进行了正式访问，以考查该国的国内流离失所者现况，包括 2007/2008 年选举后暴力活动以及自然灾害和环境保护项目等其他原因造成的流离失所者的状况(见 A/HRC/19/54/Add.2)。他发现，肯尼亚政府采取了一些重大步骤来解决该国国内流离失所者问题，包括制定了国内流离失所者问题政策草案，协助因去年选举后暴力活动而流离失所的人口返回家园和重新安置——近 664,000 人逃离家园。在撰写本报告时，一项关于国内流离失所者问题的新法案正在拟订之中。鉴于肯尼亚在近年历史上屡次发生国内流离人潮且存在多种原因，特别报告员认为，必须制定一项综合战略，防止未来发生被迫国内流离失所，并向受流离失所影响的社区提供有效的援助、保护和持久解决办法。

17. 根据他对流离失所地实地访问的结果，他发现那里亟须紧急人道主义援助，以改善许多国内流离失所者目前的生活条件和人权，包括 2007/2008 年选举后暴力所致流离失所者和从“茂森林”中驱逐者的境况和人权。他强调，在他访问的许多地点，国内流离失所者多年一直生活在赤贫条件下，住在已无法遮风避雨的应急帐篷里，似乎受到各种呼吸道和其他疾病(尤其是儿童)的影响，经常缺乏足够的或有营养的食物，许多儿童没有正常机会接受小学教育。

18. 特别报告员还发现，缺乏准确、高效的登记和分类数据收集系统，导致许多国内流离失所者没有被纳入援助、保护和持久解决办法方案之内的情况。他十

分关切有报告称，因 2007/2008 年选举后的暴力，该国一些地方街头儿童人数增加，其中许多人被认为是国内流离失所者。他还认为，许多其他从未得到登记或救助的国内流离失所者，因流落在外，其境况也在不断恶化。他敦促当局，在国际社会和民间组织的支持下，审查数据收集和登记制度，以帮助仍需要帮助的国内流离失所者，认明特别弱勢的群体，并制定更加及时、有效、全面且囊括所有类别国内流离失所者的数据收集系统。

19. 特别报告员还建议肯尼亚政府制订关于国内流离失所者的法律和政策框架，包括通过国内流离失所者问题的政策草案和法律草案，并尽早批准《坎帕拉公约》。关于持久解决办法，他强调必须确保这些办法安全、自愿和知情；必须采取宽泛的办法，包括安置、返回和融入当地社会；必须提供足够的资源来实现这些目标。他强调，协助国内流离失所者找到持久的解决办法，是肯尼亚走向和解与和平的重要一步。在这方面，他高兴地看到该国正开展社会和平建设与和解活动，鼓励政府和民间团体在国际社会支持下继续这方面的努力。

三. 更加系统化和公平地应对营地外国内流离失所者问题

A. 简介和概述

20. 国内流离失所者给人的共同印象往往是聚集居住在大型营地、自发组成的非正规居住点或集体中心，但现实是大多数国内流离失所者生活在明确界定的居住点或“营地之外”。⁶ 本报告中“营地外国内流离失所者”一语是指那些生活在各种环境或境况下的国内流离失所者，他们可能在城市、农村或偏远地区，可能租赁、拥有住房，与他人同住，寄宿于他人家庭，无住房，居住在不属于自己的建筑物或土地上，或住在临时避难所和贫民窟。许多因素造成了“营地外国内流离失所者”被忽视和几乎被人“看不见”，进而影响到对他们的保护、援助和提供持久解决办法。虽然过去几年这一问题的重要性已为人们所认识，但仍需要各国包括国际社会协调一致，针对营地外国内流离失所者问题采取更公平的人道主义措施和持久解决办法，改善可能收留他们的社区的支助。这样做也符合有关国内流离失所者问题的国际法，包括国际人道主义法和人权法、《坎帕拉公约》等区域文书，以及《指导原则》等国际标准。《指导原则》提供非歧视性保障，对营地内外或其他环境中的国内流离失所者不加任何区别。

21. 以下报告是特别报告员对需要磋商和各利益相关方持续参与的这一重大进程的贡献。报告强调指出为什么需要国家当局、人道主义援助机构和发展机构对营地外国内流离失所者问题采取具体的干预措施，详细介绍了三个重点领域，即

⁶ 国际流离失所问题监测中心，“国内流离失所：2010 年全球趋势和发展概述”，2011 年 3 月，第 13 页；机构间常设委员会，第七次工作组会议，“营地外国内流离失所者：更公平的人道主义应对措施”，WO/1006/3492/7，第 4、7 段。

城市环境中的国内流离失所者；东道社区；省和市有关部门的作用。这份报告是对本报告员以前该问题工作的后续跟进，以前的工作包括：提交人权理事会的报告，将这一问题确定为国内流离失所领域的重大挑战和本特别报告员的优先事项；⁷ 采取步骤，通过机构间常设委员会让更多的国际人道主义机构关注这一问题；⁸ 特别报告员在国别访问中提醒人们特别注意这一问题。本报告中还提到了与营地外国内流离失所者特别相关的其他几个问题，如数据收集，建议相关行为者给予重视。

22. 特别报告员承认，除了这份初步报告所列出的问题外，还有一些其他方面可能需要给予注意或具体分析，包括援助农村或偏僻地区的国内流离失所者，对自然灾害、冲突和复杂紧急情况加以区分。他还赞赏以往磋商，包括 2010 年 7 月机构间常设委员会内讨论过程中提出的宝贵意见，涉及如何针对营地外流离失所者提供更公平人道主义援助的实质性和程序性问题。⁹ 这些问题多种多样，十分复杂，需要有一个不断开发专门知识的过程，还需要所有有关行为者增强实际应对措施。除本报告所述这些具体方面外，特别报告员还希望就所有这些问题与国家国际利益相关方保持密切联系。

目前情况概述

23. 目前世界上估计有 2,750 万人因武装冲突、普遍暴力和侵犯人权行为而在自己国家流落他乡。¹⁰ 2010 年，又有 4,200 万人因突发自然灾害而被迫离开自己家园。¹¹ 据估计，这些人只有少数生活在营地之类的环境下。¹² 虽然营地有其特殊的不利条件(例如与社会隔离，依赖外部援助)，但人们也普遍认为向集体定居点内的国内流离失所者提供援助比较容易，而向分散于整个人口的流离失所者提供援助则较为困难。前者更容易进入当局的视野，容易与当地居民相区分，向集聚的人群提供服务比向分散的社区提供服务在后勤上更为简单。关于因普遍暴力和武装冲突而流离失所的人们，研究发现，“在有国内流离失所者聚集和分散居住的国家，国家当局和人道主义机构更容易向聚集而非分散居住的国内流离失所者提供援助和保护”。¹³

⁷ A/HRC/16/43；A/HRC/13/21。

⁸ 机构间常设委员会，第七次工作组会议。

⁹ 机构间常设委员会，机构间常设委员会第七次工作组会议关于营地外国内流离失所者问题讨论纪要，WO/1006/3492/7。

¹⁰ 国际流离失所问题监测中心，“国内流离失所”，第 13 页。

¹¹ 国际流离失所问题监测中心，“自然风险引起的灾害：2009 年和 2010 年全球估计”，2011 年 6 月，第 4 页。

¹² 机构间常设委员会，WO/1006/3492/7，第 4、5、7 段。

¹³ 国际流离失所问题监测中心，“国内流离失所”，第 13 页。

24. 多年来，为满足营地内国内流离失所者需求开发了大量指导工具和协调结构，如营地协调和营地管理集群。相比而言，对营地外国内流离失所者的救助手段较少。许多因素往往结合在一起使人们将援助和目光集中于营地内国内流离失所者。在许多情况下，营地或定居点是因寻求保护和援助的国内流离失所者大规模涌入或在应急情况下自动形成的，当时需要立即采取常常是为了拯救生命的措施，在某些地点(如自然灾害地点)集中提供援助。然而，随着时间的推移，在营地的长期逗留往往对国内流离失所者人口本身、对所在国家，有时对整个地区都会引起严重的人道主义、保护和发展问题。有时，甚至将社会中的贫困阶层人口也吸引过来，他们可能搬进难民营，以获取基本服务和援助，从而使问题复杂化。

25. 在这方面，人们承认并越来越多地讨论反应系统存在的弱点，如人道主义、早日恢复和发展干预(促进持久解决办法)之间的差距。特别报告员认为，除了解决这些弱点外，更有效和更加系统化地管理营地外国内流离失所者问题，还可以提高整体应对国内流离失所问题的水平，将其纳入人权范畴，为寻求持久解决办法作出贡献。此外，他指出，提高应对营地外国内流离失所者问题的能力有诸多好处，在迅速全球化和气候变化迫使迁徙的全速趋势背景下愈显重要。

探讨营地外国内流离失所者被忽视的原因：数据收集

26. 有关国内流离失所者的法规框架，包括国际和区域人权文书以及国际标准，都强调国家当局负有首要责任对国内流离失所者提供保护和援助。履行这一责任的第一项具体任务是收集“关于国内流离失所者人数、地点和条件的数据和可靠信息，这是设计满足其需求和保护其权利的有效政策和方案的必要前提”。¹⁴ 然而，最近对 15 个受流离失所问题影响的国家的调查发现，它们严重缺少营地外国内流离失所者的准确数字。¹⁵ 从一开始和在这一过程中建立数据库，是一个基本步骤，但往往因缺乏有效和及时的数据收集和反应系统而受到影响。这一系统在紧急情况初期和国内流离失所者流离的第一地点十分重要，以确保对这些后来将分散于众多人口中(而不是留在难民营)的国内流离失所者进行跟踪和援助。有些时候，因政治或资金压力，或因数据收集或登记程序的方法、范围和时间表等，可能限报或多报国内流离失所者人数。¹⁶ 尤其是在冲突情况下，数据收集和登记程序应包含足够保障措施，保护国内流离失所者的个人秘密和人权，并确保这一行动纯属人道主义性质。国际社会在这方面的合作，可能有助于实现这些保障。

¹⁴ 布鲁金斯学院—伯尔尼大学国内流离失所问题项目，“应对国内流离失所问题：国家责任的框架”，增订本，第 14 页。

¹⁵ 布鲁金斯学院—伦敦经济学院国内流离失所问题项目，“从责任到应对措施：评估国家应对国内流离失所问题的方法”，2011 年，第 51 页。

¹⁶ 全球保护集群工作组，《国内流离失所者保护手册》，2010 年 2 月，第 345 页。

27. 国内流离失所者信息和数据的收集工作，在他们已经分散或混合在众多人口之中时，才有可能或才有可能去做。国内流离失所者出于安全考虑在流落开始可能不愿被认出来，或数据收集系统尚未建立起来。在这些情况下，收集数据通常需要新的不同的方法。¹⁷ 近年已作出很大努力，改善不同阶段和不同情况下国内流离失所者数据的收集方法，包括：概况调查，可以用来估计营地外国内流离失所者的人数和需求；¹⁸ 人口跟踪机制；有利于更有针对性地提供援助的分类数据收集办法(根据地点、年龄、性别等)和脆弱性标准；住户调查，可以发现国内流离失所者的需求，同时避免把他们单独挑出来；深入社区办法，通过当地伙伴和社区机构发现和援助国内流离失所者。¹⁹ 然而，无论在技术上还是在提高认识方面，都需要继续努力。在许多国家，包括特别报告员访问过的国家，都缺少有效和及时的数据收集和分析系统，导致无法识别和援助大批营地外国内流离失所者，直接影响到他们的人权和问题的持久解决。

营地外国内流离失所者和东道社区的特殊需求

28. 人们往往有一种心照不宣的假设，认为生活在营地外的国内流离失所者不大需要保护和援助，因为他们正得到家人、邻居或朋友的照顾，或自己找到了某种解决方案。虽然有些人选择不留在营地是因为他们不想要或不需要帮助，有些人已经设法长久安顿下来，但多数国内流离失所者不是这种情况。有时，国内流离失所者可能需要一个有组织营地的援助和保护，但也有可能没有这种选择：他们住在偏僻或边远地区(那里没有营地或东道社区)，无法到达这些营地，害怕被有关部门发现，因政府的政策营地被关闭或不愿意敞开大门。此外，即使营地外国内流离失所者最初得到了东道社区的资源、支持和机构援助，但这些资源往往随着时间推移而逐步减少。很多时候，流离失所者在最初几个月拥有足够的资源，但慢慢发现这些资源迅速萎缩，因为他们要支付高额住房租金，没有土地和生计，得不到社会服务，失去了大部分物质财富，又缺少通常的求助渠道。因此，营地外国内流离失所者随时间流逝而变得更加脆弱。

29. 此外，家庭、朋友和社区最初可能欢迎和援助国内流离失所者。当他们逗留数月或数年后，对资源的压力最终达到突破点，他们需要寻找替代援助或居住安排，往往必须二次流动或面临其他更不安定状况。即使可以向营地外国内流离失所者提供食物或其他紧急援助，但这些援助的分配往往是流离失所最初时的一次性发放，而不是所需要的持续援助。²⁰ 同样，当国家有时向社会的弱势群体

¹⁷ 全球保护集群工作组，《国内流离失所者保护手册》，第 345 页。

¹⁸ 概况调查是通过机构间倡议开发的办法，详见：<http://www.idp-profiling.org/profiling-resources.html>。

¹⁹ 全球保护集群工作组，《国内流离失所者保护手册》，第 345 页；国际流离失所问题监测中心，“国内流离失所”，第 10 页。

²⁰ 机构间常设委员会，WO/1006/3492/7，第 10 段。

提供援助方案时，往往不足以应付流离失所人口带来的更大需求，可能需要国内流离失所者无法出具的当地居留或身份证件，国内流离失所者也可能担心自己安全和不愿意引起他人注意而不去申请。因流离失所引起的歧视，可能是获取国家服务的另一障碍。以下看法试图提供一个初步框架，为满足营地外国内流离失所者和接纳他们的东道社区的需求，加强人道主义和发展援助。

B. 三个重点领域

1. 城市环境下的国内流离失所者

城市中的国内流离失所者反映了更大的城市化发展趋势

30. 国内流离失所的最新趋势是居住在城市的这类人口数量巨大，且不断增加，其中大部分不是居住在正式营地里。²¹ 一旦到了城市，他们往往混杂在普通人群中，难以辨认、保护或协助。有许多原因促使国内流离失所者迁移到城市，包括就业机会，有些也因为隐名埋姓相对安全。到 2030 年，估计城市人口将超过 50 亿，其中 80% 在发展中世界的中心城市——在这些地区，城市增长因越来越多的难民和国内流离失所者流入而加剧。²²

31. 许多国内流离失所者认为在城市可以重建他们的生活，更有可能在过渡期内或长期获得公共服务、就业机会和资源。许多城市和城镇拥有必要的支持系统、城市规划和框架，比偏僻或边远及农村的营地拥有更多的融入当地社会的机会。同时，城市环境中的营地外国内流离失所者，特别是某些弱势群体或缺乏资源或支持的群体，也常常面临各种危险。国内流离失所者作为新来者，没有资金、证件或在异地租房所需要的收入证明，往往不得不栖身于贫民窟或危险和贫困的城市角落。这些地方没有租期保障，缺少公共服务设施，更容易遭受灾害，可能成为城市暴力、强迫搬迁和二次迁移的潜在目标。世界许多中心城市的高房租趋势可能继续下去，使国内流离失所者更容易无家可归和住房条件恶劣，致使贫民窟增加。特别报告员 2010 年底访问伊拉克时发现，仅在巴格达就有 20 多万人居住在贫民窟或不适宜的居所里，很少或根本没有饮用水，以及卫生和垃圾收集等其他服务。在这些地方栖身的许多国内流离失所者，是因为无力支付高昂租金或收留他们的家庭无力继续供养他们，才住在那里的，时刻面临被驱逐的风险。

32. 在 2011 年 9 月访问肯尼亚期间，特别报告员发现，2007/2008 年选举后暴力事件造成的国内流离失所者人数估计有 66.4 万人，其中有 30 万分散在普通居民之中(许多在城镇和城市)，没有得到国家登记和援助。在肯尼亚以前几个周期

²¹ 国际流离失所问题监测中心，“国内流离失所”，第 10-11、13 页。

²² Wilton Park, 会议报告，“城市风险：从人道主义应对措施到灾害防范”，2010 年 11 月 22-25 日，第 1 页。

(如 1990 年代)流离失所的人口中有许多也未得到政府援助。虽然人们一般认为这些国内流离失所者已通过东道家庭和找到自己找到解决方案，但特别报告员仍然关注大部分人本来就一直贫困，现在的情况更糟，可能居住在城市贫民窟或大街上。在这方面，特别报告员收到的报告称，自 2007/2008 年选举后发生暴力事件以来，许多城镇和城市里的街头流浪儿童显著增加，其中许多人被认为是国内流离失所者。²³

在普遍的城市贫困中解决国内流离失所者的需求和权利问题

33. 很多时候，居住在贫穷城市环境中的营地外国内流离失所者与同一环境中的其他人有相同的需求，但他们也有特定的需求，应该成为国家援助方案，以及国内流离失所者问题政治和长久解决战略的一部分。这个进程可能包括但又区别于与城市贫困相关的一般社会经济和发展挑战。不认识到这一点，往往造成“默认政策”，在普遍也经常是棘手的城市贫民问题范围内处理国内流离失所者问题。特别报告员认为，在多数情况下，采取综合性办法，包括以社区为基础的方法以及有针对性的具体干预措施，以应对国内流离失所者的具体需求、制约因素、人权关切和持久解决办法，同时考虑到更广泛的东道社会的需要。此外，这样的做法可防止因忽视国内流离失所者具体需求和解决方案而造成贫困加剧的危害。援助国内流离失所者，尤其是与支持东道社区相结合，可以减少过度拥挤、失业、贫困、无家可归，并能巩固和平与重建的努力，造福于国内流离失所者和整个城市。

34. 在大规模国内流离失所是政治、种族或宗派暴力引起的情况下，解决国内流离失所问题也是民族和解与和平进程的必要条件。²⁴ 分散于市区的国内流离失所者应被纳入和参与这一进程和相关的持久解决办法之中。

城市内的国内流离失所者、自然灾害和气候变化，以及城市内人口迁移

35. 因气候变化影响以及相关的自然灾害频发和严重性，预计国内流离失所者人数将不断增加。这是需要制定更加一致、公平和系统应对营地外国内流离失所者问题的另一个因素。多少因气候变化诱使的生计侵蚀，是“推动”人们更多地从农村流向和迁移到城市的关键因素，其中多数人可能居住在条件恶劣的城市贫民窟和非正式住区。特别报告员认为，气候变化引起的人口迁移对城市的影响，是制定中期和长期国家发展战略以及适应措施时应考虑的重要问题。²⁵ 其中应

²³ 另见 A/HRC/19/54/Add.2。

²⁴ 见本特别报告员新闻稿：“伊拉克：帮助国内流离失所者改善他们的生活和寻求持久解决办法，建设和平的关键环节”，2010 年 9 月 29 日；“联合国专家：对确保肯尼亚的国内流离失所者人权和巩固和平及和解进程十分重要的应对国内流离失所问题全面战略”，2011 年 9 月 27 日。另外：布鲁金斯学院—伯尔尼大学国内流离失所问题项目，“将国内流离失所问题纳入和平进程和协议”，2010 年。

²⁵ 另见 A/66/285, 第 66-69 段。

包括加强有关机制，监测国内流离失所者的涌入，向城市的营地外国内流离失所者提供援助和持久解决方案。他们更有可能得不到登记，没有证件，鲜有机会获得服务和生计，居住在贫民窟，而贫民窟往往位于低洼地区和垃圾填埋场等灾害多发地点——从而更容易遭受进一步风险，包括人身安全、房屋损失和二次迁移。²⁶

36. 除了向城市迁移外，自然灾害、暴力和冲突还有可能造成复杂的城市内人口流动，2010年海地地震后就是这种情况。由于人口、资源、资产和服务集中在城市，冲突或自然灾害对城市的破坏，可能削弱社会的能力，包括人道主义援助和恢复工作的能力。在这种情况下，特别报告员认为，通过以邻里或社区为基础的办法满足国内流离失所者的具体需求和整个社区的需求(如基础设施和基本服务需求)，可能是最有益的办法。²⁷

2. 国内流离失所者与东道社区

东道社区内的现有“解决方案”：幻觉和现实

37. 虽然营地内和营地外国内流离失所者都受与东道社区关系的很大影响，但营地外国内流离失所者与寄宿家庭交织在一起，因为他们大多数时候无法依靠国际组织或援助团体等其他机构的援助。一份关于国内流离失所者趋势的分析发现，在所调查的大多数国家，大部分营地外国内流离失所者除了东道社区或寄宿家庭提供的援助外，没有其他援助。²⁸更好地了解东道社区的作用和提供的具体援助，可能提出如何支持它们援助生活在它们中间的国内流离失所者的方式。

38. “东道社区”一词是指设置营地或接纳非营地内流离失所人口的社区。然而，它已成为“无所不包”的词语，往往掩盖了国内流离失所者所居住社区内的复杂性和多样性。东道社区依环境不同而千差万别。在许多情况下，“东道社区”仅仅指亲戚或朋友接纳一名家庭成员的单位。在另一些情况下，是指国内流离失所者离家期间流落的地方。东道社区和寄宿家庭本身可能就很贫困，生活在不安定的条件下。他们可能自己也缺乏人身安全，得不到足够的基本服务，可能受到冲突或自然灾害的影响。有时东道社区接受新来者，有时可能协助返回者与社会融合。在其他情况下，如重复或周期性人口流动的情况下，东道社区可能本身就是流离失所者组成的，只是比其他人早到一些。

39. 尽管存在这些挑战，但东道社区往往是向国内流离失所者提供必要援助，协助人道主义组织工作和寻求持久解决办法的关键。它们常常是应对危机的“首批救援队”，在国内流离失所者到达后就欢迎、支持和协助他们。随着逗留变为

²⁶ A/66/285, 第 68 段; Wilton Park, “城市的风险”, 第 3 页。

²⁷ 联合国, 本特别报告员新闻稿, “危机中的海地, 联合国流离失所者问题专家如是说”, 2010 年 10 月 18 日。

²⁸ 国际流离失所问题监测中心, “国内流离失所”, 第 13 页。

长期居住，关系也趋于紧张，或因对稀缺资源和就业机会的竞争，或因宗教、种族、文化或其他差异——这些差异也与造成人口流动的冲突有关，并因这种冲突而加剧。如果这些社区内没有应国内流离失所者境况和需求的框架和机构，紧张关系和对资源及服务的竞争，通常对最脆弱的国内流离失所者群体，如女性户主家庭、儿童和老年人，造成更大的冲击，使他们容易遭受侵犯人权、剥削和贫困的结果。

40. 东道社区认为自己的需求被忽视或认为国内流离失所者得到了优惠待遇，也会产生关系紧张。最近对哥伦比亚波哥大两个城市居民区的调查发现²⁹，东道社区与国内流离失所者之间关系紧张，主要是因为人们认为在普遍的城市贫困中对国内流离失所者给予了优惠待遇。在几内亚，东道社区在受到攻击后苦苦挣扎重建生活之际，因为与国内流离失所者共享微薄资源，现在变得越来越捉襟见肘。³⁰ 虽然有些挑战发生在国内流离失所者营地内，但因对非正式社区支持的依赖程度，生活在社区内的国内流离失所者尤其受到影响。在这方面，发展机构和人道主义援助机构面临的一大挑战是，在救助国内流离失所者的同时，也应该更加重视援助东道社区，以防止紧张局势、不平等或东道社会愈加难以支撑。

明确阐释现行做法和差距：制订更加系统化和可预测的应对办法

41. 一些国家和国际机构，已经在实施以社区为基础的援助和保护国内流离失所者方案，或将国内流离失所者纳入减贫战略和民生工程等更大的社区项目中。实施这些举措所取得的许多经验，提供了宝贵的规范或良好做法。然而，这些规范或良好做法经常是不引人注意的，临时性的，或未记入正式文件的。因此，或者没有得到明确阐释或未列入系统加强针对营地外国内流离失所者的整体人道主义援助和发展措施。然而，在这方面最近已采取一些初步步骤：2010年在机构间常设委员会内讨论了营地外国内流离失所者问题；几个机构或机构间常设委员会分小组也已开始自己的审查或启动良好做法收集等其他进程。³¹ 本特别报告员在国别访问过程中也考虑了营地外国内流离失所者和以社区为基础的办法，以及制订指导工具问题。³² 此外，还需要继续进行更协调一致的全面努力。

42. 特别报告员一直鼓励捐助方、人道主义援助和发展机构扩大对接纳国内流离失所者的东道社区的支持。他认为，在满足国内流离失所者具体需求的同时，

²⁹ 布鲁金斯学院—伦敦经济学院国内流离失所问题项目和红十字国际委员会，“国内流离失所问题对东道社区的影响：关于哥伦比亚波哥大的 Suba 和 Ciudad Bolivar 市的案例研究。”

³⁰ 国际流离失所问题监测中心，“东道社区苦苦承受收容国内流离失所者的负担”，2004年11月。

³¹ 例如：《手册》草案，“在人道主义行动中对在城市的流离失所者和东道社区进行以社区为基础的能力建设”，联合国儿童基金会和红十字会与红新月会国际联合会编写，不久将出版；“应对城市的人道主义挑战”，2010年，机构间常设委员会应对城市的人道主义挑战工作队编写。

³² 见，A/HRC/16/43/Add.5，第25-26页；A/HRC/13/21/Add.4，第34-43页；新闻稿，海地。

也必须采取以社区为基础的做法，解决受人口流动影响社区和寄宿家庭的需求问题。³³ 为此目的建立更可预测的支持系统、良好做法和标准，将大大推进此种战略。特别报告员还认为，为了取得成功，向受人口流动影响的社区和国内流离失所者提供援助，必须超越提供人道主义援助范围，应该包括恢复和发展生产的措施。³⁴

评估需求和在东道社区安排下提供援助

43. 改善和更加系统化地应对营地外国内流离失所者问题，也可有助于解决一些其他问题，包括不受监督和得不到援助的东道社区安排，如国内流离失所者与寄宿家庭或朋友之间安排所引起的不稳定和保护问题。某些类别的国内流离失所者，如妇女、儿童和老人等弱势群体，高度或完全依赖寄宿家庭提供的援助和住处，可能遭遇各种保护问题，包括东道主的虐待、剥削和性暴力。为此，本特别报告员建议设立相应的监督和申诉机制，并开展其他活动，如社会工作者的访问、与当地协会和咨询中心的合作和设立热线等，以加强对生活在寄宿家庭中的国内流离失所者的保护。³⁵

44. 建立紧急援助和辅助支持结构也是必要的，以便在寄宿家庭安排破裂或不足时，应对有关情况。很多时候，东道主提供援助和款待可能主要基于与某些家庭成员而不是其他成员(如配偶一方)的亲戚关系。所以，当国内流离失所者核心家庭在此期间解体后，一些成员可能必须离开，去寻找自己的解决方案。在另一些时候，长时间提供援助和住处，寄宿家庭在得不到外援情况下可能无法继续提供此种支持。在所有这些情况下，国内流离失所者可能需要离开寄宿家庭。确保有其他系统能够替代东道社区安排，为不能继续留在东道主家庭的国内流离失所者提供保护和援助，是至关重要的，可以防止这些最脆弱的国内流离失所者不得不采取消极的应对措施，如早婚、从事危险和剥削性的生计活动，以及生活在危险环境中。

3. 省市政府的作用

45. 由于国家对保护和援助国内流离失所者负有首要责任，所以需要和鼓励整体政府应对办法。然而，省市政府往往站在第一线，立即向涌入的国内流离失所者提供人道主义援助，还承受其过长逗留和向其提供基本服务所带来的长期压力。它们往往缺乏必要的资源来应对这一挑战，表明首都所决定的政策与本地的实施存在差距，也表明地方政府与国家当局和在该国的国际行动者之间的复杂关系。在处理营地外国内流离失所者问题时可能感受最为深切，因为他们不太可能得到非政府组织的替代援助。与此同时，省市政府在维护其社区内的国内流离失

³³ A/HRC/16/43, 第 74 段。

³⁴ 另见 A/HRC/13/21/Add.4, 第 43 段。

³⁵ 另见 A/HRC/16/43/Add.5, 第 21 页。

所者人权，实施以社区为基础的援助国内流离失所者方案，促进持久的解决办法，包括融入当地社会方面，负有特殊责任和发挥着关键性作用。

在其社区内维护人权

46. 由于与国内流离失所者直接接触和在提供本地服务及制定地方发展战略方面的直接作用，地方当局往往最有条件识别和协助其社区内的营地外国内流离失所者。它们可以支持概况调查活动，协助更换或发放身份、居住或其他证件——这是营地外国内流离失所者获得作为国内流离失所者和公民应享有的援助、权利和福利的重要步骤。这项协助还可以使他们受益于居民所享有的国家社会保障制度、公共服务和资源，并享有一系列其他权利(如财产、公民资格和住房等)。例如，在伊拉克，粮食安全对大多数人是一个问题。本特别报告员收到的报告称，国内流离失所者从一个省到另一省，常常无法将食品配给卡迁至新的地点。³⁶

47. 国内流离失所者往往因身为国内流离失所者或可归类为国内流离失所者而在东道社区受到直接或间接歧视。有时候这种歧视可能因种族或其他分歧引起，有时候源于更大的结构性问题。特别报告员在国别访问时发现，国内流离失所者往往无法获得基本服务，如初级教育和保健服务，因为当地学校或卫生设施已经资金不足或过度拥挤或纯属官僚原因。³⁷ 在这种情况下，当地卫生和教育机构可能会要求国内流离失所者家庭出具居住或特殊费用证明(为这些通常免费的服务)，才可以向他们提供这类服务。这种情况表明中央和地方政府之间，包括国内流离失所者接收地，需要考虑到当地国内流离失所者流入人数及需求，进行更有效协调和及时的财政转移支付。

48. 人口和种族因素或地方当局的政治优先事项，也影响到它们欢迎和协助国内流离失所者或采取非正式不援助“政策”的程度。当国内流离失所问题影响到一个地区的种族、宗教或其他构成时，尤其会产生这种情况。这时候，营地外国内流离失所者特别容易成为目标，因为他们在邻近社区已被定型为“国内流离失所者”，如果被“推”出东道社区，可能会受到歧视，遇到安全问题，包括任意拘留、攻击和二次迁移。某些进程，包括国家或地方人口普查或选举，可能加剧这种情况。³⁸ 地方政府这时可以发挥关键性作用，促进尊重人权、法治和多样性的文化，发表这方面的公开声明，并采取积极措施，确保国内流离失所者得到有效保护，不受歧视、骚扰和迫害。还需要采取特别措施，接触青年、女户主家庭和老人等弱势群体，保护他们和协助他们享有自己的权利。³⁹

³⁶ 另见 A/HRC/16/43/Add.1, 第 45、53 段。

³⁷ 另见 A/HRC/16/43/Add.1, 第 45 和 53 段，以及 A/HRC/19/54/Add.2。

³⁸ 另见 A/HRC/16/43/Add.1, 第 55 段。

³⁹ 同上，第 37-38 段。

实施援助国内流离失所者具体措施和以社区为基础的方案

49. 即使中央政府通过了国家援助国内流离失所者框架，但地方当局可能没有能力或愿意充分执行这些框架。因为结构性问题，社区内其他地方团体的竞相需求，或缺乏能力、资源、政治意愿或对国内流离失所者需求不了解，它们在执行这方面立法和方案时可能遇到种种限制。国家当局通过了援助国内流离失所者的具体方案和框架，便承担了相应责任，需要建立业务和机构能力，确保其在地方上的实施和为相关活动及时拨付资金。然而，应对这些挑战的措施，包括制订在紧急情况下可立即启动的更灵活程序，往往未列入国家准备方案和国内流离失所者问题框架。

50. 从技术角度来看，营地外国内流离失所者提出了另一挑战。如果无法确定和评估城市各地的营地外国内流离失所者的需求，地方当局便难以或无法证明它们的额外资源请求或利用现有的具体援助方案。反过来，也可能成为阻碍它们将国内流离失所者列入现有方案和向他们提供社区内服务的一个强大抑制因素——这表明需要支持地方当局收集关于营地外国内流离失所者人数和具体需求的分类数据这项重要任务。

51. 省市级政府可以在与本国政府部门和受人口流动影响社区保持联络，以及在制定和实施以社区为基础的援助国内流离失所者方案中发挥关键作用。在地方政府必须面对感到自己需求被忽视的其他弱势阶层人口的竞相需求时，支持地方当局制定以社区为基础的方案尤其难能可贵。这类方案应该基于关于国内流离失所者和东道社区的分类数据，包括其特定的脆弱性、需求和应对机制，应该是参与性和包容性的。以社区为基础的方案依据当地情况而各不相同，但可以包括对寄宿家庭的资金或实物援助、社区振兴方案、扩大和加强当地基础设施和服务。通过提高认识和培训，包括在协商、数据收集和方案设计等技术问题上向地方政府提供支持，是值得投资的领域。

52. 有时必须牢记政治上的考虑。除了与中央政府合作制定政策外，国际机构还需要考虑与地方当局合作和解决地方关心的问题，并制订这方面的战略。当政府权力下放，国家权力无法抵达或有效影响到全国各地，或中央政府机关不能有力地通过其政策掌控地方事务时，尤其需要如此。

持久的解决办法

53. 负责本地区发展、社会服务和安全的省市级政府，对确保营地外国内流离失所者接受援助和实现持久解决，负有特殊的责任和利益。有些时候，持久的解决办法意味着融入东道社区的当地社会。在这一过程中，地方当局发挥着重要作用，需要收集良好做法。然而，它们也可以推动返回家园和在该国其他地方安置等其他持久解决办法，为此需要：识别本社区内的国内流离失所者，并将其纳入国家的持久解决方案；改善国内流离失所者获取信息的机会；方便转移其在流离失所期间获得的证件或津贴。它们也可以鼓励过渡性或组合性的解决方法，如允许国内流离失所者在返回地重建生活时保留居住证等某些权利，并确保其安全；

或方便办理手续，以便在其余家庭成员返回原籍地后，一些家庭成员仍可在东道社区工作。当原来从东道社会迁出的国内流离失所者返回时，地方当局也将发挥核心作用，积极恢复他们的权利，并解决长期离开可能出现的二次入住问题。

54. 当就地安置成为国内流离失所者的首选解决方案时，往往需要采取既有利于国内流离失所者也有益于所在社区的进一步措施。其中最主要的是土地、住房和生计，以便解决经常影响国内流离失所者的过度拥挤、依赖和土地非法占用等问题。在这一进程中，受影响社区以及东道主和国内流离失所者之间的磋商和参与非常重要，可避免不成功的方案和二次迁移。应该让国内流离失所者接触国家和国际人道主义援助和发展机构。⁴⁰ 在许多情况下，融入当地社会也是和平建设和社区和解的挑战，需要采取调解和其他特别措施。

55. 就地安置的国家政策，必须“转变为对地方当局和社区的政治和财政支持”。⁴¹ 对国内流离失所者的概况和意图调查，以便了解它们所设想的哪种具体的持久解决办法⁴² 有助于评估所必需的资源 and 措施。这些活动对规划十分重要，可改善省市政府获得国家和国际资金，包括发展机构资金的机会。最有效的当地融合方案应该将具体援助国内流离失所者办法与整个社区计划结合起来。当国内流离失所者人数达到一定规模时，将流离失所者问题纳入当地发展、减贫和劳动力市场一体化计划，不失为一种有效的战略，经由国内流离失所者代表的积极参与可予以增强。⁴³ 此外，还可以挖掘其他做法和经验，如难民融合方案中使用的创新型就地安置做法或社区振兴项目。

四. 结论和建议

56. 虽然营地外国内流离失所者在世界上国内流离失所者中占大多数，但他们和收留他们的东道社区，在人道主义援助和持久解决方案中，经常被忽视，得不到援助。生活在东道国社区和城市中心的国内流离失所者与当地居民混合在一起，而其他则可能在边远和偏僻地区寻找住所。在这两种情况下，他们很难被辨认，有可能成为受忽视的国内流离失所者。人们常常认为营地外国内流离失所者已经找到了自己的解决方案，但实际上他们在享受一系列人权，包括适足住房权、不被强制迁离权，以及教育和卫生权方面境况严重恶化，特别容易遭遇边缘化、贫困、剥削和虐待的风险。如果被忽略或得不到援助，他们事实上将被排除在援助和保护措施以及持久解决办法(如民族和解和重建进程背景下的持久解决办法)之外，而这些措施也可以减轻否则将对东道社区社会结构造成的压力。

⁴⁰ 另见 A/HRC/13/21/Add.4, 第 34-43 段。

⁴¹ 布鲁金斯学院，国际流离失所问题监测中心，挪威难民事务理事会，长期流落的国内流离失所者：就地安置是否是一种解决办法？2011 年 5 月，第 7 页。

⁴² 同上，第 9 页。

⁴³ 同上。

57. 缺乏对营地外国内流离失所者的系统性、公平和基于人权的解决办法，常常造成长期、第二次或一波又一波的人口流离，加剧了国内流离失所者、收留他们的社区和经常发生大规模和无助的人口流动国家整个社会的贫困和脆弱性。

58. 在各国包括欠发达国家快速城市化的全球趋势中，以及气候变化影响导致自然灾害频发和日趋严重的背景下，城市中营地外国内流离失所者的现象预计将不断增加。在城市和其他环境下，东道社区以及省市政府可发挥关键性作用援助营地外国内流离失所者，同时也应该在这方面得到支持。

59. 鉴于上述情况，特别报告员提出以下建议：

A. 对国家和国际利益相关方的一般性建议

- 虽然一些国际和国家机构已有评估营地外国内流离失所者和东道社区需求和向其提供援助的实践，但还需要作出更大努力和建立更全面和更可预测的系统。为此，国家和国际一级的人道主义援助机构和发展机构(包括捐助界)，在民间社会和受影响社区的参与下，应该：
 - 进行评估，以发现援助和保护营地外国内流离失所者以及东道社区的良好做法、差距和挑战；
 - 制定相关战略缩小这些差距，针对营地外国内流离失所者和受影响社区采取更加公平、有效和系统化的应对措施；
 - 除以下所述具体问题、重点领域和建议外，研究其他领域的支持措施和改善其应对办法也值得关注，如：生活在农村、边远或偏僻地区的营地外国内流离失所者；可能影响应对措施的冲突、自然灾害和城市内迁移的各自特点；营地外国内流离失所者中特别弱势群体的需求；
 - 推动、制订和执行有关战略，扩大援助的概念，包括早日恢复和发展干预，以加强受影响社区的基本服务和基础设施，促进实现营地外国内流离失所者的持久解决办法；

B. 数据收集

- 与受影响国家和其他利益相关者合作，针对营地外国内流离失所者，开展提高意识和能力建设活动以及设立有效、全面、分类和及时的数据采集/分析系统。其中应包括适合的相关方法：在危机期间或之后立即尽早识别国内流离失所者和了解他们的需求，以便在国内流离失所者分散时能够及时跟进的方法；在国内流离失所者已生活在城市或其他环境的东道社区时采取的办法。应该建立必须的保障措施，对出于安全或其他原因不愿意被认出的国内流离失所者给予保护。快速的需求和保护评估工具应包括有关机制，了解：谁是营地外国内流离失所

者及其需求；他们不留在营地的原因；东道社区提供的支持和自身的需求；分析不同环境下脆弱性的机制；

C. 记录和分析现有做法/良好做法

- 采取进一步措施收集、传播和分析以下方面的现有做法和最佳做法：营地外国内流离失所者的保护、援助和持久解决方案；识别、接触和联系他们的方法；以社区为基础的办法，既提供支持又考虑到东道社区的需求。根据这一信息，分析良好做法，包括国内流离失所者和东道社区使用的积极应对措施以及自身经验教训，以加强针对营地外国内流离失所者及其东道社区的现有方案以及国家和国际应对措施；

D. 城市环境中的营地外国内流离失所者

- 进一步了解营地外国内流离失所者的特定脆弱性和需求，改善有关方法将他们纳入：减少和应对灾害风险战略，以及城市早日恢复和发展规划；
- 加强有关机制，更多了解数据收集和援助方法，以及有利或不利于成功融入城市环境的因素；
- 促进对国内人口流动方式的具体研究：流入城市中心，包括气候变化等突发或缓发灾害造成的人口流动；或从城市中心或在城市中心内的二次流动；
- 鉴于城市内紧急状况和人口流动的独特性和复杂性：针对国内流离失所者特定脆弱性和援助干预以及以社区为基础的办法，加深了解，开发工具，采集良好做法，以促进早日恢复，避免长期流离——包括城市应对办法中的实时分析和学习，并将营地外国内流离失所者纳入解决城市脆弱性差距的努力中；

E. 东道社区

- 汇编良好做法，找出差距，制定支持东道社区和寄宿家庭的具体安排和办法指南，其中包括：支持、管理和监督寄宿家庭安排的机制；推广以社区为基础的方法，以提高东道社区的吸收能力和应变能力，如支持社区的基础设施、服务和生计。努力建立对东道社区和寄宿家庭的更可预测和更系统化的支持系统，这一系统应是参与性的，建立在需求评估的基础上，并与满足国内流离失所者特殊需求和脆弱性的具体干预措施相结合，并最大限度地实现持久解决办法；

F. 省市政府的作用

- 提高对省市政府具体作用和责任，以及保护和援助营地外国内流离失所者工作中面临的支持和障碍的认识。收集影响其提供人道主义援助和就地安置等持久解决办法的结构、政治、经济或预算方面的因素。加强对地方政府的理解和能力建设，以保护生活在东道社区的国内流离失所者人权(例如通过不歧视和平等获得服务等办法)；开发和/或实施援助和保护国内流离失所者方案和以社区为基础的方法；促进持久的解决办法；将营地外国内流离失所者纳入减贫和地方发展计划；

G. 在机构间常设委员会的框架内，作为本特别报告员该问题以前工作的后续行动，对人道主义援助机构的建议

- 在机构间常设委员会的框架内，着手考虑有关营地外国内流离失所者的现行做法、差距和有关问题，以便制订战略和机制，加强相关的人道主义援助和发展战略。建议采取的步骤可包括：
 - 在机构间常设委员会的所有有关工作，包括其工作队的工作中，充分考虑到营地外国内流离失所者问题；
 - 各机构自愿承诺总结或调查与营地外国内流离失所者和东道社区有关的方案和做法；
 - 收集这方面的良好做法，分析阻碍人道主义援助和发展机构作出反应的现有保护和援助差距；
 - 在此基础上，咨询小组可以收集和分析上述信息，以期：找出具有系统影响的共同差距和重点领域；制订有关战略和/进程，更公平和系统地解决营地外国内流离失所者和受影响社区面临的人道主义、人权和发展问题。