



大会

Distr.: General  
21 July 2025  
Chinese  
Original: English

---

第八十届会议

临时议程\* 项目 72(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

境内流离失所者的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔根据大会第 [78/205](#) 号决议和人权理事会第 [59/12](#) 号决议提交的报告。

---

\* [A/80/150](#)。



## 境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔的报告

### 摘要

在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员保拉·加维里亚·贝坦库尔审查了城市地区日益扩大的国内流离失所问题的规模和复杂性，目前估计有 5 000 万境内流离失所者居住在城市地区。城市住区可能为境内流离失所者提供更大的安全、服务和经济潜力，但也使他们面临剥削、歧视、住房条件差和不安全等风险。无节制的城市扩张、不平等、被扰乱的城市社会结构和失业，再加上土地使用规划不当和建筑做法不佳，这给地方当局在保护包括境内流离失所者在内的城市居民方面带来重大挑战，使后者面临更大的人权风险。特别报告员在报告中敦促承认(重新)融入社会是一项等同于返回的权利，需要获得住房、服务、身份以及充分的社会和政治参与。她强调必须以公平和问责制为根基，采取协调一致、以权利为基础的多部门对策。她强调，(重新)融入社会的权利必须通过有形层面(如获得服务、住房和证件)和无形层面(如福祉、身份和精神健康)来实现。她呼吁会员国超越临时援助，采取结构性的、以人为本的方法，维护境内流离失所者的权利，支持具有复原力和包容性的城市发展。

## 一. 导言

1. 二十一世纪标志着历史性的人口转变，现在全球一半以上的人口居住在城市地区。预计这一趋势将持续下去，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲快速增长的经济体中。快速城市化正在以深刻而复杂的方式重塑人口状况。人口增长、农村人口向城市迁移、气候变化以及冲突、灾害和社会经济压力导致的社区流离失所，正在推动城市以前所未有的速度扩张。虽然确定全球城市住区境内流离失所者准确数字仍是一项挑战，但估计数字表明，多达 60% 的境内流离失所者人口可能居住在城市地区。<sup>1</sup> 2024 年，全球境内流离失所者人数达到 8 340 万，是有记录以来的最高数字，使城市境内流离失所者的估计数达到约 5 000 万人。

2. 随着城市逐渐成为境内流离失所者的主要目的地，人口变化和城市增长的交叉为确保充分实现境内流离失所者的权利和促成基于国际人权法的持久解决方案带来了机遇和严峻挑战。城市住区可能为境内流离失所者提供更大的安全、服务和经济潜力，但也使他们面临剥削、歧视、住房条件差和不安全等风险。无节制的城市扩张、不平等、被扰乱的城市社会结构和失业，再加上土地使用规划不当和建筑做法不佳，这给地方当局在保护包括境内流离失所者在内的城市居民方面带来重大挑战，使后者面临更大的人权风险。

3. 在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员强调指出，必须承认(重新)融入社会是一项等同于返回的权利，并通过有形层面(如获得服务、住房和证件)和无形层面(如福祉、身份和精神健康)来实现。根据机构间常设委员会《境内流离失所者持久解决办法框架》，可持续的(重新)融入社会需要解决流离失所问题的所有方面，包括安全、生计、参与和恢复原状。此外，要使解决方案真正具有可持续性，还必须解决融入中不太明显但却至关重要的因素，如福祉、根基、身份和精神健康。

4. 特别报告员在报告中强调了(重新)融入社会中经常被忽视的因素，如社会凝聚力、城市不平等、福祉和精神健康。报告确定了法律和保护方面的差距，并概述了持久和包容性解决办法的基于权利的路线图。报告呼吁各国超越短期援助，倡导进行符合《关于境内流离失所问题的指导原则》和《持久解决办法框架》的结构性改革，以确保境内流离失所者的权利、促进公平、建设复原力和支持城市可持续发展。<sup>2</sup>

## 二. 融入和重新融入：定义和背景

5. 关于什么是境内流离失所者融入或重新融入社会，没有一个单一和普遍接受的法律定义。根据《持久解决办法框架》，当境内流离失所者不再有任何与其流离失所相关的具体援助或保护需求，并且能够享有人权，不因流离失所而受

<sup>1</sup> 境内流离失所问题监测中心，《2024 年全球境内流离失所问题报告》(2025 年，日内瓦)。

<sup>2</sup> 联合国人类住区规划署(人居署)和国际移民组织(移民组织)提交的材料。

到歧视时，就实现了持久解决。虽然这为界定(重新)融入提供了一个有用的起点，但却没有充分反映可能会让个人了解流离失所是否真正结束的主观因素。

6. 境内流离失所者融入和重新融入城市地区是不同但相互关联的过程，两者对于实现流离失所问题的持久解决都至关重要。在城市背景下，融入是指流离失所者在城市定居，并成为城市社会、经济和公民结构的一部分。当人们逃离农村地区或小城镇前往大城市，或者城市居民在城市内部或城市之间流离失所时，就会发生这种情况。另一方面，重新融入是指境内流离失所者实际返回其城市原籍地重新开始生活。本报告使用了“(重新)融入”这一单一术语，除非融入和重新融入之间的区别具有实质性意义。

7. 作为公民和居民，境内流离失所者有权在其国内自由行动，并在城市地区寻求安全，在那里他们必须能够不受歧视地享有自己的权利。虽然境内流离失所者的权利是普遍的，但在融入新城市住区的人和重新融入其城市原籍地的人之间，实现这些权利的途径可能有所不同。例如，重新融入社会的境内流离失所者可能会在他们返回的城市索回他们逃离的住房，而融入社会的境内流离失所者可能会申索其留在另一个管辖区的住房。同样，为了获得服务，重新融入社会的境内流离失所者可能需要在返回时更换他们的个人证件，而融入社会的境内流离失所者可能需要申领新的证件，以确认他们在流离失所后的当前住址。

8. 融入和重新融入也与城市环境和当地社区密切相关。对于融入社会的境内流离失所者而言，城市往往是一个新的陌生环境，需要他们与收容社区建立关系，并应对潜在的社会排斥现象。城市居民可能会将新来者视为工作和住房等稀缺资源的竞争对手，从而导致歧视或污名。从农村到城市地区的流离失所会破坏家庭结构、社会支助和文化特性，<sup>3</sup> 特别是对少数民族、土著人民、农民以及其他对其土地和传统有特殊依赖和依恋的群体而言。这些转变可以改变境内流离失所者与新环境的关系，并重新定义他们的认同意识。

9. 相比之下，重新融入可能涉及回到一个熟悉但已改变的城市景观。如果回返的境内流离失所者被认为境况更好、得到更多援助或抛弃了自己的社区，可能就会面临邻居的不信任。他们还可能发现自己的社区实际上已经改变，服务不堪重负，基础设施遭到破坏。因此，重新融入社会不仅仅是流离失所状态的逆转；这是一个动态的过程，涉及适应新的社会角色、与不断演变的社区重新建立联系以及适应生计和城市空间的变化。它需要重建社区联系，并在可能与离开的地方截然不同的城市环境中找到获取服务和空间的途径。因此，重新融入社会的努力必须承认这些社会变化，而不是以简单的“回到过去的生活”为前提。

<sup>3</sup> M.Tankink 等人，《南苏丹难民和境内流离失所者的文化、背景和精神健康及心理社会福祉》(2023 年，日内瓦，联合国难民事务高级专员办事处(难民署))。

## A. 无形层面要素在推进有形权利方面的作用

10. 心理健康在境内流离失所者的城市(重新)融入中发挥基础性作用。不仅仅是没有创伤或精神疾病，而是一种积极的幸福状态，包括尊严、宁静、根基、身份和归属感——所有这些无形层面要素决定了个人是否感到融入新环境并能够在新环境中得到发展。这些方面直接影响一个人寻求获得服务、谋生、与收容社区联系以及重建目标感和正常感的能力。<sup>4</sup> 它们不是边缘需求或问题，而是相互依存的基本权利，是包容、平等和权利实现的核心。心理健康和无形层面要素不是人道主义反应的次要方面，而是个人康复和社会凝聚力的基础。因此，有意义地解决这些问题可以加强日益多样化和城市化的社会的个人人生轨迹和更广泛的社会结构。

11. 因此，尽管在应对境内流离失所问题时，这些因素往往被低估和忽视，但它们在融入社会努力的可持续性方面发挥着关键作用。有效的城市融入需要一个全面的、以权利为基础的方法，在这种方法中，流离失所者被视为积极的贡献者，而不是被动的接受者，有形和无形层面从一开始就融合在一起。必须将心理健康和社会心理健康纳入所有部门和战略，包括城市住房和规划、生计和经济包容、公共服务(包括卫生和教育系统)、合法身份和公民参与举措。忽视这些层面的城市融合努力有可能损害流离失所人口的能动性、参与和长期福祉。

12. 心理健康和社会心理健康比住房或获得服务等有形指标更难量化，但正变得越来越可以衡量。来自研究和实地经验的新证据突出表明，福祉、尊严和社会心理稳定是如何有助于积极融入社会，并对从获得生计和服务到参与公民生活等一系列成果产生直接影响，<sup>5</sup> 以及如何调整更有形的支持形式来应对这些无形因素。

13. 例如，增强尊严意识和个人价值被认为与增强复原力和促进公民参与密切相关。<sup>6</sup> 同样，尽早解决信任、身份和归属等无形层面要素，往往会加快获得证件、教育或就业等有形权利的速度。<sup>7</sup> 事实证明，住房支助还可以通过增强安全感和平静感来减轻精神压力并提高决策能力。<sup>8</sup> 现金转移与职业培训相结合的毕业方案提高了流离失所青年的信心、稳定性和长期复原力(如在哥伦比亚)。<sup>9</sup> 以社区为基础的支助结构，如同行主导的团体、社会心理方案和安全空间，也可通过恢复信任和建立集体复原力来加强这些努力。

<sup>4</sup> 见 [www.unhcr.org/mt/18417-mental-health-and-psychosocial-support-critical-to-integrating-forcibly-displaced-and-stateless-persons.html](http://www.unhcr.org/mt/18417-mental-health-and-psychosocial-support-critical-to-integrating-forcibly-displaced-and-stateless-persons.html)。

<sup>5</sup> 机构间常设委员会，《机构间常设委员会紧急情况下精神卫生和社会心理支持指南》(2007年，日内瓦)。

<sup>6</sup> (重新)融入的无形组成部分在线全球协商，2025年6月。

<sup>7</sup> 与哥伦比亚专家就(重新)融入的无形组成部分进行在线协商，2025年6月。

<sup>8</sup> S. Mullainathan and E. Shafir, *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, (Times Books, 2013)。

<sup>9</sup> 与哥伦比亚专家就(重新)融入的无形组成部分进行在线协商，2025年6月。

## B. 流离失所和不断变化的城市景观：城市流离失所的趋势和驱动因素

14. 流离失所通常是由多种因素造成的，如武装冲突、普遍暴力、自然灾害、气候引发的冲击、日益加剧的不平等和丧失生计。流离失所不断变化的性质，特别是其日益增长的城市性质，促使人们一致认为，主要为农村或营地流离失所者制定的传统人道主义应对措施不足以维护城市中境内流离失所者的权利。

15. 营地模式虽然历来用于提供紧急援助，但往往导致境内流离失所者被隔离和边缘化。这些模式将流离失所者与收容国社会的经济、法律和公民制度割裂开来，从而使境内流离失所者无法与非流离失所者平等享有国际人权法和《关于境内流离失所问题的指导原则》所承认的基本权利，包括工作权、受教育权、适当住房权、健康权、合法身份权和行动自由权。此外，这些模式还创建了援助和服务提供的平行制，资源利用效率低下，因而也会破坏城市发展，并进一步扩大流离失所者和非流离失所者之间的差距。因此，这些模式往往无法提供可持续、自愿和以尊严、安全和非歧视为基础的持久解决办法。

16. 与境内流离失所者的协商和为本报告提交的材料表明，在考虑定居途径时有若干决定性因素。

17. 首先，与受冲突影响或易受灾的农村地区相比，城市中心往往为境内流离失所者提供更好的安全保障选择。<sup>10</sup>、<sup>11</sup> 城市更有可能建立执法机构、法律机构和保护服务，为遭受暴力或剥削侵害的人提供更一致的法治和追索权。在许多城市地区，境内流离失所者还可以受益于人口的匿名性和多样性，这有助于他们避免在较小或更同质的社区中可能更为明显的有针对性迫害或歧视，同时培养包容和共同身份认同感，减少与流离失所有关的污名的可见度。<sup>12</sup>

18. 第二，城市往往为境内流离失所者提供更好的基本服务，因为城市地区通常拥有更广泛的公共和私营服务提供商网络，包括医疗设施、学校、电网、供水系统和环境卫生基础设施。虽然服务可能会因新居民的涌入而面临饱和的风险，但这种服务的集中增加了境内流离失所者获得基本资源的可能性，特别是在他们融入现有城市系统的情况下。在城市中，靠近医院、诊所和药店有助于获得医疗保健服务，而现有的水和环境卫生基础设施减少了因卫生条件差而带来的健康风险。

19. 第三，城市因其充满活力的经济、多样化的劳动力市场以及正规和非正规就业部门的集中，为境内流离失所者提供了更广泛的生计机会。城市经济的密度和多样性也增加了找到与流离失所者的技能相匹配的就业机会，或通过职业

<sup>10</sup> Reinna Bermúdez, Francis Tom Temprosa and Odessa Gonzalez Benson, “A disaster approach to displacement: IDPs in the Philippines”, *Forced Migration Review*, No. 59 (October 2018)。

<sup>11</sup> 2011 年第 1448 号法后续行动和监测委员会同人权与流离失所问题咨询机构于 2023 年进行的第四次全国核调查表明，教育(76%)、健康(71%)和保障(68%)是人们在流离失所后留在定居地的主要原因(驻哥伦比亚的联合国系统提供的材料)。

<sup>12</sup> (重新)融入的无形组成部分在线全球协商，2025 年 6 月；与境内流离失所者的在线协商，2025 年 6 月 14 日。

培训和创业举措开拓新的就业机会。此外，城市往往拥有小额信贷机构、职业介绍和社会网络，因而可以支持经济上的融入。虽然就业竞争可能非常激烈，剥削状况依然存在，特别是在非正规部门，但城市环境通常比偏远或资源稀缺的农村地区或流离失所者营地更有利于经济自力更生和长期复原力。

20. 此外，与农村或营地环境相比，城市往往为境内流离失所者提供更广泛的住房选择，特别是在租赁市场、共用住所以及就业和服务便利性方面。尽管许多境内流离失所者最初由于负担能力的限制而定居在非正规或不合标准的住房中，而且往往是在城市规划中没有得到正式承认的城市边缘非正规街区，但随着时间的推移，城市地区仍有更大的潜力可获得更持久和更有尊严的住所。进入城市住房市场虽然并非没有障碍，但流离失所者可以作出符合其生计、社交网络和安全需求的选择。此外，城市更有可能推出公共住房计划、社会租赁举措和非政府组织支持的住房方案，以支持境内流离失所者融入社会。

21. 此外，城市中心往往为境内流离失所者提供获得更多社会资本的机会，这在帮助他们融入社会、支持他们康复和精神健康方面可以发挥至关重要的作用。由大家庭、朋友、社区协会和代理人、宗教团体和散居国外者社区组成的社交网络可以提供实际援助，如临时住所、就业机会信息、重要的情感支持和城市服务导航指导。<sup>13</sup> 在许多情况下，这些社会联系帮助境内流离失所者克服最初在获得住房、合法证件和生计方面的障碍。<sup>14</sup>

### C. 理解和应对城市流离失所问题：风险、复原力和(重新)融入的双重视角方法

22. 城市流离失所问题要求采取细致入微的双重视角方法，既考虑到境内流离失所者的需求和经历，也考虑到接纳他们的城市系统的能力和动态。<sup>15</sup> 虽然城市住区可能为境内流离失所者提供机会，但这种住区也使他们面临显著风险。许多人被迫进入拥挤不堪、得不到充分服务的非正规住区，这些住区已容纳了其他弱势群体，包括移民、难民、前战斗人员和历来的穷人。这些地区往往贫困程度高，住房不足，基础设施有限，住房权没有保障，获得公共服务的机会减少。因此，境内流离失所者面临更大的保护风险，如暴力、剥削、基于性别的虐待和歧视，这些风险加深了他们的脆弱性，阻碍了寻求持久解决办法。对许多人来说，城市生活是一种临时解决方案，因为他们希望回家或在其他地方定居——通常受到安全和有尊严的生活条件的影响。<sup>16</sup>

<sup>13</sup> 移民组织和乔治敦大学，《2024 年进展：关于境内流离失所问题解决方案状况的定期全球报告》(2024 年，日内瓦，移民组织)。

<sup>14</sup> C.Jacobs 和 P. Milabyo Kyamusugulwa 提交的材料；在哥伦比亚基布多和麦德林与境内流离失所者举行焦点小组讨论，2025 年 5 月 29 日和 6 月 3 日。

<sup>15</sup> J.Crisp、T.Morris 和 H.Refstie，“城市地区的流离失所问题：新挑战，新伙伴关系”，《灾害》，第 36 卷，第 S1 期(2012 年 7 月)。

<sup>16</sup> 驻哥伦比亚的联合国系统提交的材料。

23. 从城市系统的角度来看，流离失所人口的到来既带来机遇，也带来挑战。如将流离失所人口视为城市发展的利益攸关方，而不是援助的临时受益者，则城市可以从他们的到来中受益，因为他们带来了技能、劳动力、文化资产和经济活力。

24. 然而，不受监管和排他性的城市发展本身可能成为造成流离失所的原因。土地使用规划不足、建筑标准执行不力以及环境上不可持续的发展往往将包括境内流离失所者在内的弱势群体推向高风险地区，如洪泛平原、不稳定的山坡或受气旋影响的海岸线。基础设施项目、贵族化现象和土地投机可能导致出现驱逐行动，切断与就业、服务和社交网络的联系，并加深边缘化。从南亚的大型项目到撒哈拉以南非洲和拉丁美洲的城市重建工作，这些模式在全球范围内都可以观察到。

25. 特别是在由帮派或犯罪组织控制的非正规住区，城市暴力引发了进一步的流离失所，即城市内部出现流离失所，加剧了本已脆弱的社区的脆弱性。<sup>17</sup> 体制和治理方面的差距加剧了这些挑战。许多城市缺乏让境内流离失所者融入社会的明确政策或能力，任务授权分散、法律模糊和财政限制阻碍了有效应对。<sup>18</sup> 因此，境内流离失所者住区甚至可能被排除在服务提供和城市规划框架之外。职责不清、资源不足以及国家和地方行为体之间协调不力造成了政府真空。这使得境内流离失所者和收容社区得不到充分的服务，陷入弱势状况。在这种情况下，非正式或犯罪权力结构可能会填补真空，进一步侵蚀城市环境中的信任、保护和法治。

#### D. 法律和政策框架

26. 国际法律和政策框架，特别是《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 28 和《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》) 第十一条明确规定，境内流离失所者有权自愿、安全和有尊严地返回原籍地或在其他地方定居。《指导原则》原则 29 规定，当局有义务确保境内流离失所者不受歧视，能够平等参与公共事务，平等获得公共服务，并恢复住房、土地和财产。《坎帕拉公约》第十一条对缔约国规定了类似的义务，要求其解决财产纠纷并恢复特别依赖此类土地、同此类土地关系特别密切的社区的土地。通过联合国《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》(即“皮涅伊罗原则”)更全面地解决住房、土地和财产问题。

27. 然而，这些框架没有明确阐述除实际搬迁之外的融入或重新融入社会的权利，也没有提供指导意见，说明除解决歧视以及解决住房、土地和财产索赔问题之外，还需要哪些进一步的要素来实现融入或重新融入社会。在《持久解决办法框架》中，通过用于确定是否实现持久解决办法的 8 项标准，进一步发展境内流离失所者融入和重新融入社会的核心要素。其中包括不受歧视地参与公共

<sup>17</sup> 见 [A/HRC/59/46](#)。

<sup>18</sup> 城市联盟提交的材料(可行性研究)。



事务以及按照《关于境内流离失所问题的指导原则》的设想利用有效机制恢复住房、土地和财产。其他6项标准为：长期安全和保障；不受歧视地享受适当生活水准；获得生计和就业；不受歧视地获得个人证件和其他文件；家庭团聚；获得有效补救和诉诸司法。

28. 虽然《持久解决办法框架》中概述的持久解决办法标准是可持续融入和重新融入的重要具体推动因素，但这些因素并不完全包含个人对是否已实现融入或重新融入的看法的无形层面要素，如精神健康和社会心理健康、身份认同和归属感、对机构的信任和社会凝聚力。联合国可持续发展集团-机构间常设委员会《关于解决境内流离失所问题的指导意见》第4.1节明确指出，从以权利为基础的角度来看，这一点至关重要；并明确指出，最终应由流离失所者自己决定其流离失所状况是否真正结束。由于缺乏一个普遍适用的国际法律或政策框架来指导解决办法战略并确保这些无形层面要素得到解决，这意味着在融入和重新融入过程中，这些无形层面要素并非总能得到有效考虑。

29. 秘书长在其《境内流离失所问题行动议程》的指导性考虑因素中确认越来越多的境内流离失所者在城市地区定居，并承诺联合国将倡导更加关注城市流离失所问题，支持地方和市政当局。尽管有此必要性，但明确涉及境内流离失所的特殊性或境内流离失所者在城市环境中融入和重新融入社会问题的政策框架相对较少。这可能导致城市境内流离失所者在人道主义应对措施和市政规划中受到忽视，因为这两者往往是由不同行为者群体主导的。《2030年可持续发展议程》认识到，必须确保在实现可持续发展目标方面取得的进展能够满足境内流离失所者的需求，这符合“不让任何一个人掉”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的承诺。这包括在实现目标11方面取得进展，该目标旨在建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区。

30. 大会2016年核准的《新城市议程》是落实目标11的国际政策框架，为可持续城市化提供了蓝图，该蓝图植根于对边缘群体的包容、创造就业和生计以及减缓和适应气候变化。《议程》中重申境内流离失所者以及难民和移民的融入是市政当局和各国政府的一项基本任务；还强调必须努力促进对这些群体的社会和经济包容，加强社会凝聚力，并确保采取全社会和全政府的办法来实现这些目标。<sup>19</sup>《议程》旨在通过以下方式增强包括境内流离失所者在内的边缘群体的权能：建立工作场所保护；保障他们的公民参与；建立对这些群体负责的咨询委员会；促进公共部门工作人员在满足这些群体的需求方面的文化能力；收集分类数据；促进包容和多样性价值观；扩大提供职业培训、企业支持服务和社会保护的覆盖面，使他们能够融入经济生活。

31. 《城市与区域规划国际准则》是联合国人类住区规划署(人居署)制定的普遍规划原则。《准则》呼吁进行参与性的城市与区域规划，特别是让境内流离失所者和其他边缘群体参与。《准则》强调社会包容和凝聚力是实现适当生活水准的基础，还呼吁承认包括境内流离失所者在内的各群体的不同需求，促进经济增

<sup>19</sup> 人居署，《新城市议程图解》(2020年，内罗毕)，第1.1.3节。

长和生计，确保提供基本服务，并增强社会经济复原力以及减缓和适应气候变化的能力。

32. 人居署还制定了关于包括(重新)融入社会等城市境内流离失所问题包容性解决办法的全球框架，为各国政府、联合国系统和伙伴提供指导。<sup>20</sup> 根据该框架，鼓励政策制定者转向包容性城市发展议程，将城市流离失所问题作为一项发展挑战加以解决，并在政府领导下，利用和发展现有的城市结构，优先考虑受流离失所问题影响的社区的机构。该框架为六个核心要素的干预措施提供了指导：城市 and 区域规划；治理和公民参与；土地治理；住房、土地和财产；获得基本服务；社会保护、生计和经济增长。

33. 在美洲，2014 年《巴西宣言和行动计划》对《关于难民的卡塔赫纳宣言》进行了更新，其中承认了市政府在支持解决流离失所者问题方面所发挥的根本作用，强化了旨在加强由地方当局主导的保护和融入工作的现有“团结城市”倡议，其具体规定旨在促进流离失所者融入当地社会。参与该倡议的各州市之间的全国会议是在补充性全面区域保护和解决方案框架下举行的。

34. 《欧洲城市保障人权宪章》为促进城市住区人权提供一个切实可行的框架，其基础是城市权利的原则：空间正义、民主参与、社会包容和获得共同利益。其中概述了地方政府的职责，以确保人人享有适当住房、基本服务和尊严等权利，无论其法律地位或出身如何。虽然该《宪章》在促进包容性城市政策的同时没有明确涉及境内流离失所者问题，但它通过提供可用于保护城市境内流离失所者的战略工具，帮助城市与《关于境内流离失所问题的指导原则》等国际标准接轨。

35. 各国在法律和政策上越来越重视让境内流离失所者融入当地社会。哥伦比亚 2011 年通过的关于受害者和土地归还的第 1448 号法、索马里通过的 2020 年持久解决办法和战略和 2024-2029 年行动计划以及乌克兰 2023 年通过的战略都强调融入是一项关键目标。《境内流离失所问题行动议程》在这方面产生了特别的势头，8 个国家在国家 and 地方两级开辟了持久解决办法的途径。这些努力反映出人们越来越认识到融入对于可持续和包容性应对流离失所问题至关重要。在市政一级，哥伦比亚的麦德林市、墨西哥阿帕钦甘市、莫桑比克的贝拉市、索马里的拜多阿市以及菲律宾的许多地方都努力将境内流离失所者的需求纳入城市规划工作，而哥伦比亚的波哥大市和巴兰基亚市、黎巴嫩的黎波里市、尼日尔的尼亚美市、尼日利亚的迈杜古里市以及突尼斯的斯法克斯市则努力通过地方政策框架，将解决境内流离失所者精神健康、社会心理支持和其他具体需求的措施纳入公共服务提供工作。<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 见 [https://unhabitat.org/sites/default/files/2025/04/un\\_habitat\\_towards\\_inclusive\\_solutions\\_to\\_urban\\_internal\\_displacement\\_final\\_-signed.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2025/04/un_habitat_towards_inclusive_solutions_to_urban_internal_displacement_final_-signed.pdf)。

<sup>21</sup> 世界城市和地方政府联合组织提交的材料。

### 三. 城市住区的保护挑战和人权风险

36. 虽然城市住区提供了持久解决办法的潜在途径，但也使境内流离失所者面临更大的新保护风险，包括在获得精神健康和社会凝聚力方面的挑战。这些风险往往因法律上的不可见性、恶劣的生活条件、系统性歧视和体制上的忽视而加剧，<sup>22</sup> 并随着城市流离失所问题变得更加持久和普遍而增加。

#### A. 在法律面前作为一个人的地位得到承认和参与公共生活的权利

37. 城市境内流离失所者面临的最紧迫的保护风险之一是法律上的不可见性。许多流离失所者抵达城市时没有个人身份证或公民证件，要么是因为他们的证件在逃亡过程中丢失，要么是因为他们从未正式登记过。由于没有有效证件，境内流离失所者很难获得卫生保健、教育和法律援助等基本服务，处境仍然特别脆弱，因而阻碍了他们重建生活的能力和能动性。<sup>23</sup> 他们往往无法进行出生登记，无法上学或获得住房合同，这实际上是将他们排除在公共生活之外，并加深了他们的边缘化问题。这种法律排斥不仅损害了他们的尊严和自主权，而且也增加了他们被房东、雇主甚至公共当局任意逮捕、骚扰或剥削的风险。<sup>24</sup> 缺乏针对城市流离失所问题的全面法律保护框架进一步加剧了这些挑战。

38. 参与公共事务的权利，包括在自己国家的投票权和被选举权，是国际人权法所载的一项基本权利，适用于所有公民，包括境内流离失所者。<sup>25</sup> 然而，境内流离失所者往往面临严重的法律、行政和实际障碍，因而无法在与广大公民平等的基础上行使选举权。在许多情况下，他们被排除在选举进程之外，无论是受到监督还是故意限制。在某些情况下，政治边缘化与流离失所的根本原因交织在一起，加剧了其被剥夺公民权和不稳定的循环。被排斥在政治生活之外加深了流离失所群体的社会和经济边缘化，剥夺了他们对直接影响其生活的决策施加影响的机会。这种能动性的缺乏削弱了持久解决方案的前景，并进一步侵蚀了民主包容。相比之下，接受咨询的乌克兰境内流离失所者表示，公民参与是感觉融入社区的一个关键因素。

39. 此外，许多国家政策仍侧重于回返或农村重新安置，而忽视了日益严重的城市流离失所现实。因此，城市决策和政策框架中往往没有境内流离失所者。法律机制和参与性结构很少考虑到城市中的流离失所群体，因而限制了他们在塑造城市发展方面的发言权。这种排斥损害了他们融入社会的能力，降低了社会凝聚力，并削弱了他们对城市生活的经济和社会结构的贡献。

<sup>22</sup> 欧洲委员会人权和法治总局提交的材料。

<sup>23</sup> 详情见 [A/74/261](#)、[A/74/261/Corr.1](#)、[A/77/182](#)、[A/HRC/47/37](#) 和 [A/HRC/50/24](#)。

<sup>24</sup> 移民青年和儿童平台提交的材料。

<sup>25</sup> 见 [A/HRC/50/24](#)。

## B. 适当住房权

40. 流离失所往往导致失去土地和住房，对所有人权产生深远影响。<sup>26</sup> 生计中断使流离失所者陷入贫困，越来越难以获得适当住房。在住房短缺已经很严重的城市地区，境内流离失所者往往被迫住进非正规住区、贫民窟或周边地区不稳定的租房安排。这些环境通常缺乏基本的基础设施、安居权以及免受环境危害或驱逐的保护，严重损害了健康权、安全权和适当生活水准权。

41. 缺乏正式住房权阻碍了对住房改善的投资，并使流离失所者面临持续的强迫迁离和剥削威胁，这也可能导致二次流离失所，加深境内流离失所者经历的创伤和不稳定，并保持不利于融入的压力水平。<sup>27</sup> 这种驱逐是对国际人权法规定的适当住房权的侵犯。

42. 缺乏安居权也为滥用权力创造了空间。房东可能会收取过高的租金，或者与帮派勾结来恐吓租户。女户主家庭、残疾人和老年人等弱势群体尤其面临风险。妇女可能面临性剥削以换取住所，她们的孩子可能被迫转学，从而扰乱教育和社会融合。这些模式加深了不平等现象，阻碍了流离失所家庭在城市住区建立稳定和有尊严的生活。

## C. 适当生活水准权

43. 尽管公共服务相对集中在城市，但境内流离失所者在获得卫生保健、教育、水、环境卫生和电力方面往往面临重大障碍。负担过重的市政系统往往难以满足不断增长的人口需求，特别是在快速城市化和治理能力有限的情况下。境内流离失所者可能由于没有正式身份、居留证件或被排除在当地规划之外，在获得服务方面处于次要地位。当境内流离失所者未经社区协商就获得供水线点和市场等共享城市资源时，就有可能出现紧张关系。

44. 在卫生系统中，境内流离失所者往往面临漫长的等待时间、语言障碍和医务人员的歧视。获得精神卫生和社会心理支持的机会极其有限，而这对于经历过创伤和社会混乱的人来说是至关重要的。在教育方面，流离失所的儿童面临各种障碍，如课程不匹配、没有证件或教材费用。这种情况在非正规住区尤为严重，那里的学校和诊所往往很少或根本没有。这些服务获取不足损害了基本权利，并导致城市环境中流离失所者陷入根深蒂固的排斥、脆弱和不平等的循环。

## D. 获得有效补救和诉诸司法的权利

45. 无论是正式的还是非正式的诉诸司法，对于境内流离失所者实现持久解决至关重要。这包括对失去的住房、土地和财产获得归还或赔偿的权利以及对侵

<sup>26</sup> 见 [A/HRC/47/37](#)。

<sup>27</sup> 见 <https://blumont.org/blog/internally-displaced-peace-of-mind-rental-support>; <https://habitatgaston.org/new/wp-content/uploads/2022/06/Evidence-Brief-How-does-housing-affect-childrens-education.pdf>; [www.esri.ie/news/poor-housing-conditions-harm-childrens-health-and-development](http://www.esri.ie/news/poor-housing-conditions-harm-childrens-health-and-development)。

犯人权造成流离失所的责任追究。司法必须发挥双重作用：处理过去的伤害，同时确保境内流离失所者能够重建生活，免受歧视和未来的流离失所。

46. 以司法为中心的方法通过恢复对机构的信任、促进和解和解决流离失所的根本原因，促进可持续的当地融合。没有这些基础，城市住区的流离失所群体就无法实现长期恢复和社会凝聚力。

## E. 工作权和享有公正和良好的工作条件

47. 虽然城市可能提供更多的经济机会，但境内流离失所者在正规就业方面往往面临重大障碍。法律和行政障碍，如缺乏公民证件、不明确的居住身份或技能不匹配，往往将他们排除在正规劳动力市场之外。因此，许多人被迫在家政、建筑或街头贩卖等行业从事无保障、低工资的非正规工作。这些工作通常不受监管，使境内流离失所者面临剥削、不安全的条件、工资克扣和缺乏社会保护的风险。

48. 由于缺乏职业培训、金融普惠和商业发展支助，这进一步限制了他们实现可持续生计的能力。如果没有有针对性的援助来弥合这些差距，境内流离失所者就会继续陷入贫困和依赖的恶性循环，无法充分行使其工作、体面生活水平或经济自力更生的权利。

## F. 社会凝聚力挑战

49. 在城市地区，境内流离失所者在充分实现其经济、社会和文化权利方面面临巨大挑战。快速城市化、有限的资源和不平等的援助分配往往使境内流离失所者和东道社区之间的关系紧张，特别是在已经遭受过度拥挤、基础设施差和高失业率之苦的脆弱、低收入社区。服务、住房和就业方面的竞争可能导致出现紧张关系、租金上涨、工资下降和公共系统超负荷问题，而城市和人道主义预算却难以跟上。

50. 境内流离失所者通常从事非正规工作或小买卖，有时接受很低的工资。这可能导致当地低技能工人失业或压低工资，并进一步侵蚀社会凝聚力。<sup>28</sup> 出于安全考虑，境内流离失所者可能不愿在繁忙的公共场所寻找工作，而且由于他们在社会和法律上的不安全感，他们很容易受到武装团体的剥削、勒索或招募。例如，有证据表明，没有网络保护的流离失所家庭更容易受到施虐雇主或帮派的骚扰、暴力或劳工剥削。<sup>29</sup> 将境内流离失所者描绘成犯罪或经济威胁来源的陈规定型观念加剧了社会分裂。

51. 文化和语言差异会加剧这些分歧。在不同的城市住区中，境内流离失所者可能背负流离失所的污名，或者与特定的族裔、政治或宗教身份联系在一起。在提供援助或就业方面被认为存在偏袒会加剧群体间的不满，特别是在有族群冲突史地区。

<sup>28</sup> 与境内流离失所者进行在线协商，2025年6月14日。

<sup>29</sup> 同上。

52. 流离失所的土著居民尤其脆弱，他们往往失去对其特性和权利至关重要的祖传土地和文化习俗，同时被排除在决策进程之外，其治理体系也得不到承认。虽然缺乏确凿的证据，但外地报告经常指出，在存在族群间冲突的地区，族裔偏袒的叙述可能会加深不信任。<sup>30</sup> 例如，在南亚城市，流离失所者社区报告说，他们受到东道国居民的歧视和社会排斥，他们认为有针对性的现金转移或住房援助等援助干预措施不公平地偏袒境内流离失所者，而不是同样脆弱的城市贫民。社区凝聚力和文化遗产受到侵蚀，对维护和发展其文化遗产、语言和精神传统的权利构成严重威胁。这些风险因其被系统性地排除在决策进程之外以及对习惯治理结构的认可有限而进一步加剧。

53. 有意义的参与是克服这些挑战的关键。在协商中，境内流离失所者始终强调，包容性社区参与有助于减少污名，促进信任，并承认流离失所者不是负担，而是有尊严、有历史和有潜力加强集体福祉的贡献者。

#### G. 享有能达到的最高标准身心健康的权利：精神健康风险

54. 协商和焦点小组讨论提出的证据表明，境内流离失所者往往比当地东道国居民承受更重的抑郁、焦虑、创伤后应激障碍和其他社会心理问题的负担。<sup>31</sup> 因此，全球研究表明，几乎每个受冲突或灾难影响的人都经历过心理痛苦，大约五分之一的受影响者会发展成长期疾病，如严重抑郁、焦虑或创伤后应激障碍。<sup>32</sup> 这些挑战源于急性创伤和慢性压力，如遭受暴力、失去家庭、社会网络和生计以及无助感和持续不安全感，再加上不利的城市条件。<sup>33</sup> 对发展中国家城市境内流离失所者的研究一致表明，在这种情况下，他们极度痛苦、恐惧和绝望。

55. 妇女和女童特别容易受到创伤。包括性侵犯、家庭虐待、强迫婚姻和剥削在内的性别暴力在流离失所中非常普遍。在应对贫困和社会边缘化同时，妇女往往成为儿童或年长亲属的唯一照料者，这可能导致她们遭受痛苦或出现未经诊断的躯体症状。

56. 境内流离失所儿童和青少年经常忍受或目睹暴力，在流离失所期间经历危险的旅程，家庭网络和学校教育严重中断，缺乏安全和支持性的物质环境，导致情绪和行为障碍的发生率上升。这些经历给正在发育的大脑带来负面感觉，甚至是“有毒压力”，损害学习和情绪调节，阻碍儿童充分发挥学习潜力。

<sup>30</sup> 城市联盟提交的材料。

<sup>31</sup> David Cantor and others, “Understanding the health needs of internally displaced persons: a scoping review”, *Journal of Migration and Health*, vol. 4 (2021)。

<sup>32</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，“在你看不到的危机中：战争如何影响妇女的心理健康”，2025年4月7日。

<sup>33</sup> 见 [www.internal-displacement.org/expert-analysis/5-key-findings-on-internal-displacement-and-mental-health](http://www.internal-displacement.org/expert-analysis/5-key-findings-on-internal-displacement-and-mental-health); <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10550570>; [https://s3.eu-north-1.amazonaws.com/cdn.sheltercluster.org/public/Mindful%20Sheltering\\_0.pdf](https://s3.eu-north-1.amazonaws.com/cdn.sheltercluster.org/public/Mindful%20Sheltering_0.pdf); <https://reliefweb.int/report/world/wider-impacts-humanitarian-shelter-and-settlements-assistance-key-findings-report>。



57. 精神卫生和社会心理支持模式的多层次“金字塔”方法承认，痛苦和疼痛表现在广泛的情绪范围内，并不总是达到需要个性化医疗或心理治疗的创伤。在这方面，大多数人——金字塔底部的人——从基于社区和基于文化的集体反应中受益最多，而不是从专业临床护理中受益。有证据证实，针对集体痛苦的社会心理和文化干预措施既可以减轻群体层面的痛苦，也可以防止个人状况的恶化，否则可能需要更密集和长期的支持。<sup>34</sup>

58. 如果从社会心理角度对住房、生计和教育等非卫生部门的干预措施进行设计，就可以显著提高社会心理健康。认识到这些干预措施潜在的精神健康潜力，有助于加强社区的复原力，促进情绪恢复。此外，将创伤理解作为一种连续的经历，而不是通过纯粹的临床视角，可以支持将精神卫生和社会心理支持更广泛地纳入过渡期正义和流离失所政策。<sup>35</sup>

59. 文化表达、讲故事和艺术对于治愈、减少创伤和培养归属感至关重要。机构间常设委员会的《精神卫生和社会心理支持最基本服务包》等国际框架呼吁提供基于社区的综合护理，哥伦比亚、伊拉克和乌克兰等几个国家<sup>36</sup>已展示基于社区的治疗的价值，将社会心理支持与文化规划相结合，以促进境内流离失所者与收容社区之间的和解，并促进对疼痛、创伤和康复的更深层次和基于文化的理解。

60. 人道主义政策越来越认可针对境内流离失所者的心理健康举措。在环球协会出版的 2018 年版《环球手册：人道主义宪章和应灾最低标准》中，心理健康被确定为危机环境中的普遍关切问题。该《手册》呼吁跨部门整合心理健康和社会心理支持，并概述了基本心理健康服务和社区支持的标准。机构间常设委员会和世卫组织精神卫生差距行动规划提供的补充指导概述了从基层同行支持到专业临床干预的分层护理模式。这些措施已经付诸实施：联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、国际移民组织和非政府组织培训志愿者，提供爱幼空间，在卫生服务中安排咨询员，并支持基于学校的社会心理护理。此类方案有助于建立更广泛的框架，如可持续发展目标和《残疾人权利公约》。也有越来越多的人认识到，需要超越医学范式，对创伤和康复采取更全面的理解。<sup>37</sup>

61. 尽管越来越多的人认识到，心理健康在城市流离失所应对措施中仍严重不足。资金很少：仅占全球保健支出的 1%至 2%。在低收入国家，缺乏训练有素的专业人员进一步限制了获取途径。在过度拥挤的城市中，境内流离失所者往往被忽视，心理健康很少被纳入需求评估，不利于进行有效的规划。

<sup>34</sup> 关于(重新)融入的无形组成部分的在线全球协商，2025 年 6 月。

<sup>35</sup> Virginie Ladisch 和 Shayna Lewis，“‘寻求人民福祉’：将社会心理方法纳入过渡期正义的主流”，国际过渡期正义中心，2024 年 9 月。

<sup>36</sup> 关于(重新)融入的无形组成部分的在线全球协商，2025 年 6 月。

<sup>37</sup> 机构间常设委员会，《精神卫生和社会心理支持最基本服务包》(2022 年，日内瓦)。Ladisch 和 Lewis，“寻求人民福祉”。

62. 护理障碍普遍存在：污名、缺乏认识、法律和财政障碍、无法获得服务以及文化不匹配阻碍了境内流离失所者寻求帮助。残疾人面临更多的身体和交流障碍。人道主义行为体与发展行为体之间的协调往往支离破碎，使最弱势群体——妇女、土著人民和 LGBTQ+ 人士——得不到充分服务。为了身体的生存，精神健康经常被搁置一边，社会心理需求也被忽视。

63. 应对这些挑战需要通过包容性和多部门办法，将精神卫生和社会心理支持充分纳入城市流离失所问题战略。优先事项包括学校和诊所的创伤知情护理、文化上适当和低成本干预措施、同伴辅导员培训和对基层网络的投资(如艺术、体育和信仰举措)。通过机构间精神卫生和社会心理支持小组和心理急救培训外联，通过流动诊所、远程卫生保健服务和宣传运动，实施机构间常设委员会和环球协会的准则，必须以最弱势群体的需求为中心，并在受影响社区的参与下进行设计。

64. 各项方案应确保残疾人和土著社区的无障碍环境，纳入手语、包容各方的场所和文化相关的设计。文化间对话对于根据不同特性、传统和家庭观念提供精神健康和社会心理支持至关重要。对土著和其他少数群体而言，有必要允许进行文化间对话并对融合和家园概念有细微理解，以便根据每个群体的愿景和需求调整干预措施。

65. 以人为本的跨部门方法将精神卫生和社会心理支持纳入城市应对的所有领域至关重要，这不仅有助于愈合和恢复，也有助于加强社会凝聚力和推进持久和包容性的解决方案。此外，多部门和以人为本的方法战略对于解决精神健康和社会心理障碍的机构干预措施至关重要。将精神卫生和社会心理支持充分纳入城市流离失所问题战略，不仅对康复和尊严至关重要，而且能加强社会凝聚力，为真正持久的解决方案奠定基础。

#### 四. 结论和良好做法

66. 随着越来越多的人流落到城市、城市内部和城市之间，流离失所、经济移民和城市贫困之间的界限变得越来越模糊。因此，解决境内流离失所者的(重新)融入问题不能脱离城市面临的其他挑战或城乡连续体。必须将境内流离失所者融入城市地区理解为一项跨越部门、治理级别和任务的共同长期责任，国家负有保护境内流离失所者作为公民和居民的权利的首要责任。<sup>38</sup> 如果没有包容性的城市治理机制和对共同公益物进行有针对性的投资，境内流离失所者、收容社区和其他群体的共存有可能加剧平行社会的形成，破坏城市的长期复原力和社会稳定。

67. 城市流离失所问题提供了一个让人们重新思考传统方法和接受更综合的、以人为中心的解决办法的机会。将境内流离失所者作为对城市经济和社会生活的积极贡献者纳入城市规划和决策进程，对于促进社会凝聚力和加强城市复原

<sup>38</sup> 与市长的在线协商，2025 年 6 月 5 日。



力至关重要。政策制定者必须将融入和重新融入社会视为平等的、以权利为基础的选项，每一种选项都被应纳入国家持久解决方案计划。就城市而言，各级政府应共同努力，并与人道主义、发展与和平行为体合作，将境内流离失所者和回返者纳入城市规划。以下列出的要素是关键。

#### A. 多级治理至关重要

68. 境内流离失所者的有效(重新)融入需要强有力的政府领导、跨级别协调和包容性治理，以确保倾听境内流离失所者的声音。必须赋予地方政府足够的资源、法律依据和与国家当局的结构性对话，以便无一例外地为所有居民服务。

69. 财政转移应反映人口的实际需求，以实现可持续的地方创收，而不是依赖国际支持。在哥伦比亚，政府的共同责任战略提供了一个大有希望的模式，通过行动规划进程和联合筹资机会以及能力建设举措，明确境内流离失所者的作用和责任，并鼓励地方自主权。尽管结构性权力失衡依然存在，但波哥大融入当地社会政策等举措与纳入持久解决方案的国家努力相一致，这意味着在包容性城市流离失所应对措施方面取得重要进展。

#### B. 必须承认境内流离失所者是公民社会成员

70. 将境内流离失所者视为具有特定流离失所相关需求的公民，而不仅仅是援助接受者，重申国家维护其权利的首要责任。这一转变不仅有助于承认他们的权利，也有助于支持他们作为社区贡献成员的作用，并为恢复因流离失所而受损的社会契约和重建对国家机构的信任开辟了道路。在证件丢失或被毁的情况下，恢复身份证件、教育证书和选民证等民事和法律文件的获取对于境内流离失所者获得就业、教育和公共服务至关重要。

71. 流动登记和选民改革可在承认境内流离失所者为公民社会成员方面发挥关键作用。在莫桑比克，国家和地方政府在国际组织和当地伙伴的支持下，在收容境内流离失所者的地区开展了流动民事登记运动。证件发放后，国际组织协助境内流离失所者让其子女入学并获得医疗救治。在乌克兰，2020年的投票登记程序改革允许境内流离失所者在其流离失所地区登记投票。以前，境内流离失所者如果离开选区，就会被剥夺公民权。这些改革有助于承认境内流离失所者的权利，并促进对境内流离失所问题采取更具地方自主性的对策。

#### C. 无形要素是(重新)融入和持久解决方案的核心

72. 《持久解决办法框架》仍然是以基于人权的方式持久解决境内流离失所者问题的权威参考。其中的8项标准对于解决境内流离失所者的保护和援助需求至关重要，但持久解决办法还必须包括(重新)融入的无形层面，如心理健康、身份认同、归属感和社会凝聚力。这些要素并非可有可无；它们是解决办法的起点，也是通向教育、就业和公民参与等解决办法和权利的有形层面的桥梁。这些往往被忽视的因素对于境内流离失所者和收容社区的尊严、复原力和可持续融入也是至关重要的。多层次“金字塔”方法是必要的；很少人需要专门照顾，大多数人将受益于基于社区和文化的支​​持。尊重国内流离失所者的尊严可带来可

衡量的利益：增加福祉、加强合作和促进公民参与。必须将无形组成部分纳入各级的流离失所应对措施中；否则，境内流离失所者的可持续(重新)融入仍将遥不可及，城市将面临不稳定和发展停滞的风险。

73. 在乌克兰，对境内流离失所者的心理健康支持是通过正规卫生保健系统以及一系列民间社会、宗教和国际组织提供的。一项突出的举措是在 Mukacheve 建立融合中心，通过创建一个设有数字图书馆、咖啡厅、联合工作室和音乐工作室的多功能空间，成功地促进社会凝聚力；并为境内流离失所者和收容社区成员举办联合活动。这项举措的成功源于解决了这两个群体的需求，并获得了当地政府的大力支持。<sup>39</sup>

#### D. 将境内流离失所者纳入城市数据和发展

74. 城市决策应以脆弱性和不平等的空间数据为指导，这是一种“以在地人为本”的方法。必须将境内流离失所者纳入城市数据系统，监测他们的具体需求，为国家和地方应对措施提供信息，并跟踪他们在实现持久解决办法方面的进展情况。通过数据收集获得的关于流离失所和非正规性的见解应该可以影响包容性城市发展计划的制定。社会凝聚力、信任和包容等融入社会的无形层面可以通过观念调查、参与性规划和监测工具来衡量。在苏丹，2020 至 2022 年开展的包容性和参与性数据收集工作促成了达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州的地方行动计划，与境内流离失所者、受流离失所影响社区、当局及其他地方和国际组织的优先事项保持一致。社区会议尊重多样性，允许不同性别、年龄和谋生手段的群体参与对话。这些努力是在 17 个地方进行的大规模持久解决办法分析的一部分，有助于在地方一级实施该国的国家持久解决办法战略。<sup>40</sup>

#### E. 住房权保障是(重新)融入的关键推动因素

75. 确保适当住房权需要承认各种形式的住房权，包括租房安排，支持房租补贴和拥有住房的途径。通过利用现有住房存量、通过地方当局获得土地和实施有效的土地管理制度，加强持久解决办法。

76. 住房权保障，无论是通过社会住房、负担得起的租赁还是非正规住区正规化，都有助于境内流离失所者定居、投资于周围环境并建立更牢固的社区联系，从而培养归属感和对未来的信心。在索马里，根据包容性城市扩张计划，在拜多阿面临驱逐的境内流离失所者被重新安置到有地契的配套地块上。<sup>41</sup> 住房权的法律保障和保护免遭强迫迁离也可以通过住房权正常化、接纳境内流离失所者的有针对性的社会住房计划(如乌克兰流离失所群体所强调的)以及将住房需求纳入更广泛的社会保护和福利政策来加以保障。

<sup>39</sup> 联合国开发计划署和难民署，“地方就强迫流离失所采取的行动：国家以下各级方案和伙伴关系的经验教训和事例”，2024 年。

<sup>40</sup> 人居署、国际环境与发展学会和境内流离失所问题联合概况调查处提交的材料。

<sup>41</sup> 与市长的在线协商，2025 年 6 月 5 日。

## F. 社区参与和社会保护

77. 以社区为基础、针对境内流离失所者、收容家庭和其他居民人口的融合方案，如联合生计合作社或居民委员会，可促进凝聚力。基于文化和艺术的举措有助于培养归属感，减少污名，重塑公众对境内流离失所者的看法，同时也支持心理健康和社会心理健康。地方领导、文化行为体和社区平台的参与加强了包容性参与，并为对话、消除创伤与和解创造了共享空间。在哥伦比亚，根据 2011 年关于受害者和土地归还的第 1448 号法设立的方案支持通过文化和艺术进行集体康复，促进和解，缓解紧张关系，并支持参与者恢复他们的自主能动性。成功的方案依赖于文化敏感的做法、精神卫生整合、社区参与、协作规划和进度衡量。<sup>42</sup>

## G. 经济机会支持自力更生和(重新)融入

78. 为了支持境内流离失所者的可持续融入和重新融入社会，有针对性的经济赋权战略至关重要。有针对性的技能培训和中小企业赠款方案可以增强城市住区境内流离失所者的自力更生能力，而专门努力帮助他们获得新的专业能力对于那些从农村向城市住区过渡的人来说至关重要。有效的融合政策应包括获得创业基金和优先纳入公共工程倡议。对于返回城市原籍地的境内流离失所者来说，通过就业安置和生计援助方案承认和利用流离失所期间获得的技能(如农业经验或木工等职业)，可以大大缓解过渡压力，并有助于提高社区复原力。这些包容性和适应性措施对于恢复尊严和促进长期经济稳定至关重要。

79. 一个显著的例子是，由难民署、国际劳工组织、儿基会和世界银行牵头的改善被迫流离失所者和收容社区前景伙伴关系(前景伙伴关系)<sup>43</sup> 成功地支持了受流离失所影响地区的经济融合。在埃塞俄比亚，该方案为 14 500 多名境内流离失所者获得营业执照、工作许可证和联合经济活动提供了便利。该方案在多个国家开展业务，惠及超过 129 000 人，包括流离失所者和收容社区，通过包容性生计援助加强了经济复原力和社会凝聚力。这些举措表明多利益攸关方合作以及将经济包容努力纳入更广泛发展框架的价值。

## 五. 建议

80. 特别报告员建议各国：

(a) 通过对境内流离失所问题采取国家自主的全政府、多部门的办法，提供强有力的政治领导。这需要在国家、区域和地方各级采取协调一致的行动，增强发展、住房和规划机构而不仅仅是人道主义行为体的权能，以推动解决办法的规划和实施；

<sup>42</sup> 与哥伦比亚专家就(重新)融入的无形组成部分进行在线协商，2025 年 6 月。

<sup>43</sup> 有关前景伙伴关系的更多信息，可查阅 [www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/partnership-improving-prospects-forcibly-displaced-persons-and-host](http://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/partnership-improving-prospects-forcibly-displaced-persons-and-host)。

(b) 通过建立预警系统和确保可预测和充足的资金，加强地方治理结构并为其提供资源，以有效应对境内流离失所问题；收集最新数据，为解决城市流离失所问题的法律和政策框架提供信息；创建包容性和参与性平台，使境内流离失所者能够参与当地规划和决策；

(c) 根据包括《联合国土著人民权利宣言》在内的国际人权标准，对城市住区中的境内流离失所者采取基于地区、以人权为本和对文化敏感的包容性发展和持久解决办法，处理(重新)融入的有形和无形层面，其中坚持平等、自决和自由、事先和知情同意的原则；

(d) 确认境内流离失所者是变革的推动者，而不仅仅是受益者，以促进尊严、减少污名和加强公民参与，特别是在城市和贫困住区；

(e) 避免为境内流离失所者建立平行制，支持在国家 and 地方城市发展战略中对所有群体采取包容和公平的措施。应特别关注境内流离失所妇女、儿童、少数民族和残疾人的独特需求和脆弱性；

(f) 将精神健康、身份认同、归属感和社会凝聚力等社会心理层面纳入所有流离失所应对举措和重新融入社会规划。应衡量这些层面，以确保其促进自力更生、加强社区联系和长期稳定；

(g) 促使国家统计局有能力编制关于境内流离失所者的可靠统计数据，包括根据《持久解决办法框架》实现持久解决办法的进展情况和(重新)融入社会的无形要素，以便与其他人口群体进行比较。投资于观念调查和参与性工具，以监测社会融合、凝聚力 and 福祉，作为持久解决办法规划的一部分；

(h) 在设计、实施和监测城市环境中流离失所问题的持久解决办法时，将城市概况分析作为一个重要的循证工具，并利用概况分析结果指导城市规划和决策。数据应确定在保护境内流离失所者方面最需要援助的城市；

(i) 住房权的法律保障和保护免遭强迫迁离通过住房权正常化、接纳境内流离失所者的有针对性的社会住房计划以及将住房需求纳入更广泛的社会保护和福利政策来加以保障；

(j) 从依赖短期国际人道主义援助过渡到中长期国内筹资和公共投资战略。这需要建立可预测、灵活和针对具体情况的筹资模式，将持久解决办法纳入国家、国家以下各级和市政预算，从而确保为境内流离失所者、收容社区和其他居民带来可持续、包容各方的成果。

81. 特别报告员建议联合国各机构和国际组织：

(a) 实施基于地区和以人权为中心的办法，寻找持久解决境内流离失所问题的办法，同时执行秘书长解决境内流离失所问题特别顾问任务结束时通过的指南和机制；

(b) 支持各国政府起草和实施法律和政策改革，将应对境内流离失所问题的多级治理制度化，并促进承认就地安置是境内流离失所者合法的定居选择。国家框架应规定境内流离失所者享有所有权利，包括精神健康权；

(c) 加强地方政府的规划和交付能力，支持地方和国家当局就境内流离失所问题开展对话，支持它们努力系统收集数据并按流离失所状况进行数据分类，并扩大城市概况分析工具的使用。在这样做时，必须加强与境内流离失所者领袖及其主导的组织以及地方当局的协作，支持以社区为基础、由地方主导的举措，以促进持久解决境内流离失所者问题，建立信任，并促进在决策过程中更公平地分享权力；

(d) 加强国家、区域和地方各级政府之间的对话，讨论包容性城市发展以及对人员流动和流离失所问题采取综合和多级应对措施，让境内流离失所者作为公民有权获得权利和服务；

(e) 促进将境内流离失所者纳入现有的国家和地方系统，帮助他们获得自己的权利，避免建立平行制。这包括便利境内流离失所者获得个人证件，参与谋生机会，如职业培训、金融素养和启动资本，并支持卫生和教育系统扩大能力，接纳境内流离失所者；

(f) 将精神卫生和社会心理支持作为所有流离失所应对措施的核心组成部分——不是作为一项次要服务，而是作为实现权利和自力更生的必要条件；

(g) 建立证据并记录有关支持境内流离失所者心理健康的最佳做法的知识，并倡导人道主义工具应使心理健康更加突出。