



联合国
粮食及农业组织



迁移 与 持久危机

解决根本原因并建立
具有抵御力的农业生计

主要内容

持久危机中迁移的背景

- 在危机旷日持久的情况下，**迁移极少是基于充分信息作出的选择**，而是为了逃避冲突或极端贫困和生计恶化而作出的不得已之举。
- 持久危机中的迁移或流离失所问题主要由三个原因造成：(i) **冲突**；(ii) **治理不善**；(iii) **环境因素和自然资源的限制**。
- 持久危机导致弱势的人们**失去获得粮食和进行农业生产所必须的资源**，因而被迫迁移。
- 在持久危机中作出适当的回应特别复杂，这需要在特别艰难的环境下**解决当前需求，同时提供长久解决方案**。
- 如果管理得当，流离失所者和移民能够促进**收容社区的发展**，有助于填补劳动力短缺，促进知识的传播。

具有抵御力农业生计的作用

- 投资于可持续农业和农村生计能够帮助人们在虽有冲突却仍安全的情况下留在自己的土地上，**推动更合理的地域发展**从而减少资源的消耗和紧张。
- 具有抵御力的农业生计可**创造就业机会，并为收容社区和流离失所者提供可持续的收入**，还可以支持难民、移民和流离失所者恢复正常生活，重返社会。
- 粮农组织与利益相关方合作，加强各方的能力，在存在长期危机的国家**提供农业方面和农村地区可行的谋生机会**。这也保障了所有迁移者获得食物的权利，同时促进他们融入收容社区，增强收容社区的社会和经济活力。
- 在与合作伙伴合作、将具有抵御力的农业生计用作重要手段的进程中，粮农组织在以下几方面发挥了重要作用：i) **着手解决迫使人们迁移的因素**，尤其是与农村地区的自然灾害、自然资源冲突、环境和生计恶化相关的因素；ii) **加强流离失所者和收容社区的适应力**；iii) **利用移民和流离失所者的积极贡献**，促进他们融入收容社区。



引言

背景

全球冲突不断增加，越来越复杂，且长期存在，环境恶化加剧，气候变化的影响不断加大，这些造成越来越多的人在前所未有的困境下被迫流离失所或迁移。

持久危机是造成迁移的原因中最具挑战的一个。这些危机因各种反复发作的原因而推动，比如人为因素和自然灾害、长时间的粮食危机、生计和粮食系统的崩溃、治理和机构能力不足，从而难以应对所造成的生计严重破坏或威胁等。

据估计，**有 20 多个国家近 5 亿人口受到持久危机的影响**，大多数在非洲。持久危机情况下的饥饿发生率几乎是其他发展中国家的三倍。

一种迁移是希望改善经济条件而作出的选择，还有一种迁移是因冲突、困苦或被迫迁移和流离失所而

造成，区分这两种迁移很重要。对于那些面临暴力、严重侵犯人权的情况或其他冲突相关风险的人们，决定离开家园并非是一种“选项”，而是为了生存的不得已之举。

具有抵御力农业生计的作用

在大多数持久危机的情况下，大部分人仍然生活在农村地区，从事与农业、畜牧业、渔业和其他可再生自然资源相关的活动来维持生计，包括打散工和做食品类的小买卖。

农村家庭受冲突和灾难的影响最严重。对于那些多年粮食不安全的人们和生活在永久威胁中的人们来说，基于农业的生计往往是唯一的生存手段。具有抵御力生计的人们能够更好地预防、减缓和适应冲突、危机和自然灾害对他们生活所造成的影响，他们也能参与市场，



进行投资、创新、创造就业机会等，即使是在极具挑战的环境中。因此，**保护、促进和丰富充满生气的农业生计**对于人们有尊严地迅速加强自力更生能力、提高生产力至关重要。

除了加强生计干预措施外，确保社会保障制度的有



巴基斯坦

人们逃离洪水。
©粮农组织/巴基斯坦

效覆盖率、解决土地权属和获取自然资源问题以及促进就业机会，都有助于人们在感到安全时留在自己的土地上，也有助于预防冲突，促进和平与稳定。因此，具有抵御力的农业生计能够防止迁移和被迫流离失所，为难民、移民和流离失所者的回返创造有利条件。

需要长期解决方案

对于持久危机中的迁移和流离失所问题，需要通过协调人道主义和发展行动及行为者来作出全面、长期解决方案。需要解决**导致持久危机的多重及重叠性原因，缓解这些因素对迁移和流离失所的影响。**推进能够**加强流离失所**

者和收容社区抵御力的持续性投资和政策解决方案，让他们能够更好地减缓、应对、适应、缓解危机的影响，这对于减少迁移的负面影响、推动和平且持久的解决办法也是必要的。

引言

被迫流离失所是指因武装冲突或自然灾害而被迫离开家乡或国家的所有情况。

最近的危机造成了整个区域动荡，被迫流离失所者的人数急剧增加。混合迁移是常态，包括有着不同的动机和需求及适用各种法律和保护制度的人们。

难民：因为有充分理由担心因种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或政治观点遭受迫害而逃离本国的人(联合国《难民地位公约》和《1967年议定书》)。

国内流离失所者(IDP)：因武装冲突、普遍暴力、侵犯人权或自然灾害而被迫离开家乡，但没有穿过国际承认的边境线的人们。

2015年全世界有**6500多万人**因**冲突、暴力和迫害被迫离开家园，流离失所**，其中包括4080万国内流离失所者和2130万难民。

发展中区域收容了全世界86%的难民。最不发达国家为25%的难民提供了庇护。土耳其是最大的难民收容国(159万难民)，其次是巴基斯坦(151万)、黎巴嫩(115万)、伊朗伊斯兰共和国(982000人)、埃塞俄比亚(659500人)和约旦(654100人)。

2008至2014年间，全球共有1.84亿人因自然灾害而流离失所，平均每年有2640万人。

在冲突情况下，平均有87%受影响的人没有逃离自己的国家，其中大多数遭受了严重的粮食不安全问题。国内流离失所往往是“迁移”的第一阶段，显现

可能即将出现跨境迁移的增长。

随着许多冲突和危机越来越趋向旷日持久，遣返流离失所者和移民及让他们在原居住地重返社会的比例一直在下降。2015年，仅126000万难民能够被遣返，占总人数的11%，为30多年来最低。

持久流离失所：事实和数据

- 危机引发的流离失所平均会持续17年。
- 截至2015年底，约有5600万人(占全球流离失所者总人数的85%)将长期流离失所。
- 三年内能解决的难民危机40个中不到一个，80%多的难民危机会持续十年或更久。

持久危机中迁移和流离失所的根本原因

造成持久危机中迁移和流离失所主要有三个因素，它们往往相互关联：

- 1. 冲突**，尤其是内战，在 20 世纪九十年代末和本世纪初下降后，从 2008 年起又显著增加。根据和平基金会脆弱国家指数，2015 年超过三分之一的国家被归类为脆弱国家，最近经历了冲突，这反映了贫困（包括饥饿）、治理和冲突之间的动态关联。2010 年被粮农组织归类为处于持久危机状况的 22 个国家全都发生了某种人为紧急情况、冲突或某种政治危机。
- 2. 治理不善或政治动荡**，这往往会推动或导致冲突和暴力事件的爆发，并迫使人们迁移，以保护生计并减少面临日益增加的风险。

- 3. 环境和自然资源因素**，包括干旱、缺水 and 气候变化，增加了引发冲突的风险，比如贫困和经济冲击以及由此加大的迁移压力。2008 至 2014 年间，全球共有 1.84 亿人因自然灾害而流离失所。

这三个因素会导致生计在长时间内极端恶化，从而直接或间接引发窘迫迁移。尤其是，持久危机会以下述途径降低家庭生计的安全性：(i) 暂时性或永久性地限制人们获得经济机会、土地和自然资源；(ii) 减少投资的选择；(iii) 消耗家庭资产。随着危机变得旷日持久，经济会萎缩，谋生方式会继续减少。迁移成为生存的必要手段，传统的生计和安全网遭到了破坏。

青年、失业和激进化

年轻人最容易激进。当希望和机会都渺茫时，由此而来的绝望往往会滋生极端主义。贫困、文盲和薄弱的家庭结构都会推波助澜。在某些情况下，恐怖组织给年轻人的平均工资是当地平均水平的三四倍。

以尼日利亚为例，青年失业率在博科圣地势力最强的北部 / 东北部各州最高。除非解决全国各地青年日益激进的情况，尤其是在北部和东北部，否则许许多多贫困、被边缘化的尼日利亚北部青年将继续投向激进组织。

影响与机遇

影响

持久危机常常引发**农村人口加速向城市迁移**，加剧不同生计群体对资源的竞争，而这反过来又会促使更多的人

采取高风险的生计策略，进一步加剧紧张。

大多数难民和国内流离失所者居住在收容社区而不是难民营中。移民、难民和国内流离失所者大规模的流入可能对地方当局向全体居民提供优质公共服务造成挑战，对自然资源和劳动力市场产生负面影响。日益激烈的竞争可能会导致工资下降，工作条件变差，失业率升高，而所有这些都会导致生计恶化，冲突风险增加。

持久的流离失所也可能造成**农作物和财产损失**，同时**破坏粮食和营养安全的方方面面**。

收容社区：难民、国内流离失所者和被迫流离失所或因穷苦迁移之人因迁移或流离失所而居住的收容社区和（或）当地、地区和国家的政府、社会和经济结构。

索马里侨民

索马里侨民的汇款占索马里投资额的80%左右，占该国国民总收入的50%。据估计，有340多万人（占人口的43%）依靠汇款来满足其基本需求。

机遇

侨民能够在冲突或危机结束后通过以下方式帮助原籍国重建经济：汇款、技能传授、侨民相关的外国直接投资、侨民创业等直接投资、遗产旅游、怀乡贸易、慈善事业、志愿服务和宣传等。

流离失所者和移民还能够推动收容社区的发展，有助于填补劳动力短缺，促进知识的传播。到2016年底，预计会有300万难民抵达欧洲，这将让欧盟各接收国的全年国内生产总值增加0.2–0.5个百分点不等（基于欧洲委员会的2015年秋季经济预测）。

叙利亚危机与邻国

叙利亚危机对邻国产生了高度的溢出效应，影响了收容社区的社会经济结构、基本基础设施和服务的获取及质量，而这些社区往往又是危机前最贫困、最匮乏的（比如约旦的北部省份或黎巴嫩的外围地区）。弱势的难民与同样弱势的当地居民竞争已十分稀缺或紧张的资源、基础设施、社会服务、食物、就业、保障性住房和谋生机遇，这加剧了社会矛盾，超出了当地政府的管理能力。“难民营”附近的社区也面临类似的问题在经济、安全和暴力事件方面饱受危机的溢出效应之害。

粮农组织响应采取全球行动应对持久危机中迁移问题的呼吁

采取全球行动的呼吁

人们日益认识到，对于持久危机和迁移，必须从单方面的人道主义的做法转变为双管齐下的方法，既注重解决眼前的生存需求，又提供更持久的解决方案，从而解决根本问题改变人们的生活，从提供援助转移到结束需要。这已通过最近的全球性协议得到加强，这些协议诸如：

- 2015年3月：《仙台减少灾害风险框架》(SFDRR)
- 2015年9月：《2030年可持续发展议程》
- 2015年10月：《粮安委长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》
- 2015年12月：联合国安理会通过的《关于青年、和平与安全的第S/RES/2250号决议》
- 2015年12月：联合国大会通过的《第70/165号决议》
- 2016年5月：世界人道主义峰会

粮农组织的作用

对于持久危机中的迁移，粮农组织针对具体情况开展工作，着眼于当地的生计系统，并且利用自身对农业各部门的广泛专业技术知识和丰富经验，比如管控风险和危机，增强社会对危机和灾害风险的承受力，为危机和灾害做好准备及作出应对等。

粮农组织的工作分为三个主要领域：

- **着手解决**持久危机及迁移和流离失所的根本原因；
- **加强**受持久危机影响或可能受持久危机影响之人，包括移民、流离失所者和收容社区的适应力，向他们提供能够推动农业生计和当地经济长期重建的持久解决方案；
- **利用移民和流离失所者的积极贡献**，并促进其可持续、和平地融入和重返社会。

粮农组织、迁移和持久危机

粮农组织在解决持久危机和迁移与流离失所的根本原因方面发挥独一无二的作用，因为它善于：(i) 保护、拯救和恢复生计；(ii) 减少粮食不安全；(iii) 改善生计、农业系统和农村地区的抵御力。

尤其是，粮农组织开发出特定工具，用于监测和分析有关迁移与持久危机的粮食及农业动态，这使得粮农组织即使在紧张的政治环境中也能保持运作，从而“不让任何人掉队”。

粮农组织响应采取全球行动应对持久危机中迁移问题的呼吁

粮食安全与预警信息系统及协调

粮农组织有相当的专业知识来支持开发各种有关迁移和持久危机主要推动因素的信息系统，并促进协调和信息交流。这属于粮农组织的技术专业知识范围，其中包括种子安全评估、牧民预警系统、市场监测、粮食安全阶段综合分类(IPC)、抵御能力指数测量和分析(RIMA)模型，以及对冲突对农业部门影响的分析。粮农组织在促进协调方面有充足的经验，比如通过全球粮食安全群组(gFSC)的共同领导等，这对于以联合规划和预防重复方式向弱势群体提供最佳可行回应也很重要。

着手解决持久危机及迁移和流离失所的根本原因

- 采用现有的脆弱性/抵御力/生计分析方法，同时可能利用长期情景开发模式，**提供**关于持久危机中迁移和流离失所的主要推动因素的**证据**。

- **提供直接生计支持**，比如现金转移、技术援助、提供性别敏感型农业和畜牧业投入和服务(包括通过代金券等)，以及促进性别、青年和营养敏感型干预。

- 通过小范围必要基础设施的修复，包括以现金支付工资方案，**推动对援助、食物和水资源的无歧视获取**。

- **提供技术支持**，并在可能的情况下加强国家的能力，以提高社会服务并解决社会和经济上排斥青年的问题，防止青年激进化。

- **缓和针对自然资源争夺的紧张局势和冲突**，减缓并防止牧民冲突(例如通过牧民田间学校)，推动可持续的土地冲突解决方案(例如参与土地开发谈判)，同时支持他们发展各种环境上可持续的生计策略(例如安全获取燃料和能源计划)，从而提高他们的管理能力。

- **开发工具和指导**，帮助利益相关方解决与粮食安全、贫困、不平等和性别不平衡相关的冲突根源和冲突推动因素，培养对冲突动态发展的技术观察能力，以确定可能的切入点，从而在整个冲突周期中对农业和粮食安全提供支持。

- **促进多利益攸关方的对话并提供政策指导**，支持并重建可持续的具有抵御力的生计，满足流离失所者及其收容社区的迫切需要。



尼日利亚

库卡莱塔国内流离失所者营地的受益者。
©粮农组织/Nguyen

冲突预防管理 — 尼日尔

在建设和平基金(PBF)的支持下,粮农组织在尼日尔与联合国建设和平行为体及七个城镇的其他机构密切合作,防止爆发与自然资源有关的冲突。该项目通过冲突敏感型管理法,旨在让本地行为体建立起以包容和透明的方式管理有限水资源的能力,从而促进各群体(即农民、牧民、难民、移民和当地人)之间和平共处。

挽救生命, 阻止持续迁移 — 阿拉伯叙利亚共和国

粮农组织与合作伙伴合作,加强阿拉伯叙利亚共和国的家庭、社区和机构的粮食安全 and 抵御能力。在该国,随着农业部门的割裂支持小规模家庭生产变得越来越重要。除了保护生计外,农业干预措施能增加当地的粮食供应、获取渠道及品种。帮助农民在安全的情况下留在自己的土地上生产粮食,这对于防止进一步迁移也是至关重要的。

粮农组织响应采取全球行动应对持久危机中迁移问题的呼吁

国内流离失所者紧急生计支持 — 也门

粮农组织正通过支持生产性农业活动,努力为处于冲突影响地区的国内流离失所者和脆弱收容社区获取并提供更多的食物和资源。粮农组织与当地的妇女团体合作,为庭院农业提供支持,发放种子、工具和家禽,希望她们能够改善家庭营养,并在市场上获得额外收入。粮农组织还在水资源用户协会的帮助下向弱势农民提供太阳能灌溉水泵。这样一来,即使缺少燃料而无法使用柴油水泵,依然能够继续生产。粮农组织还帮助农民采用气候智能型农业做法,提高生产力和水资源管理。

加强移民、流离失所者和收容社区的抵御能力

- **采用包容型预警系统和基于社区的风险评估**,让移民和流离失所者参与确定应对进一步冲击的现存薄弱环节及能力。
- **提供技术支持,并在可能的情况下加强国家能力:**
 - ▶ 支持包容型冲击应对社会保障系统的设计和(或)推广,使其延伸到农村地区并覆盖农民工、流离失所者以及失业/就业不足的农村青年和妇女;
 - ▶ 消除行使土地和财产权、获得信贷和市场准入的障碍(例如,利用针对国内流离失所者的机构间常设委员会持久解决办法框架);

通过 JFFLS 提供青年就业机会

迄今为止,青年农民田间学校和生活学校(JFFLS)法已在 20 个国家使用,惠及 35000 名青年男女,包括国内流离失所者、难民、青年复员军人及其他弱势群体。青年农民田间学校和生活学校鼓励年轻人成长为积极向上的人,发展“便携式”技能,这样年轻的国内流离失所者和难民在决定返回自己的社区时可以带回这些技能。在巴勒斯坦实施青年农民田间学校和生活学校后,所做的评估表明,大多数年轻受益者在教育上的表现都好于其他同龄人。在苏丹,青年农民田间学校和生活学校在冲突和冲突后环境中对弱势群体和弱势青年开展了能力培养,尤其是对青年复员军人和少年犯。



阿拉伯叙利亚共和国

一名妇女检查她的小麦作物，这是属于粮农组织的一个项目。
©粮农组织/Khalouf

- ▶ 设计并实施具体的干预措施，以支持农业的恢复和长期复苏，促进可行的经济机遇，增加基于农业、特别是针对青年的生计机遇。
- **建立地方能力并促进政策对话**，将移民问题纳入适应与减少灾难风险战略，以应对环境变化带来的潜在迁移后果。

利用移民和流离失所者的积极贡献

- **提供**关于移民和难民为收容社区和原籍国带去好处的**证据**，尤其是分析汇款的流动及在原籍国和目的地农村地区的使用情况。
- **评估、分析并了解**在周边国家发生持久危机后，回返对国家、地方和家庭

的短期、中期和长期社会经济影响。

- **促进社会凝聚力，加强农村机构**，帮助农村社区成员之间重建信任，促进他们与移民网络和回返者的对话。
- **促进**为流离失所者和流离失所主要线路上的收容社区**提供体面的农村就业机会和体面的工作条件**；帮

粮农组织响应采取全球行动应对持久危机中迁移问题的呼吁

向回返者提供农业和畜牧业支持 — 苏丹

粮农组织在达尔富尔向 9000 个国内流离失所者、回返者和弱势家庭提供了直接农业支持，让 64 个村农业委员会重新运作。该项目促进了粮食生产的自给自足，向受益者提供了技术和知识，让他们能够最大限度地发挥自身资源的潜力，探索其他创收机会。

解除武装、复员和重返社会 — 刚果民主共和国

粮农组织与合作伙伴合作开展紧急解除武装、复员和重返社会 (DDR) 方案和多国复员和重返社会方案

(MDRP)，协调并促进地区和平，鼓励前战斗人员恢复平民生活，重新融入社会。调查显示，三分之二以上的前战斗人员目前从事生产性经济活动，其涉及农业、渔业和畜牧业各部门。作为 DDR 方案的补充，粮农组织还提供帮助，通过提高人们对资源的获取及培训计划，以及生产粮食和实现食物多样化的能力，加强人们的粮食生产与谋生能力。这些活动体现出粮农组织通过战略合作来减少暴力，以提供生计支持的方式防止暴力重新升级；此外，粮农组织还将工作重点放在让流离失所者和战斗人员等回到生产部门中，从而营造整体上更安全、更可靠的环境。

评估回返者需求 — 巴基斯坦

在巴基斯坦，粮农组织与联邦管辖部落地区 (FATA) 合作，实施 FATA 的可持续回返和恢复策略，以此确保暂时流离失所者安全、有尊严地回返，并向回返者提供充分的服务和设施。由于旷日持久的冲突，在回返者的农业需求方面尚缺乏可靠的基线。为此，粮农组织正在开展一个以农业为基础的生计评估，以期建立可信的基线，以便政府及国际机构为回返人口设计出更好的干预措施。



约旦河西岸和加沙地带

一名农民在自家后院照料菜园。
©粮农组织/Longari

上接第13页

助受影响人口掌握知识和技能,尤其是提供可以提高“可见、可辨和可查性”的“便携式技能”,以便他们在任何地方都能获得就业机会。

- **提供技术援助**,扩大现金转移和冲击响应性社会保障体系,以保护家庭的资产、收入和营养,保证所有移民可以携带利益(如现金)。

- **在国家和区域层面提出能力发展建议并给予支持:**

- ▶ 采取具体措施,支持移民回返者重新融入农村原籍(提供收入和就业安置支持),支持他们将新掌握的技能 and 知识传递给自己的社区;
- ▶ 在劳动力供应动态和市场价格方面控制社

会保障和农业市场干预措施对移民接收地区的影响。

- **建立伙伴关系并倡导**改善针对来自农村地区及侨民社区的流离失所者的普惠金融,提高他们的识字率,使他们能够汇款回家,而他们的原籍地也可以有效地利用收到的汇款来发展农业和农村地区。 ■

迁移 与 持久危机

解决根本原因并建立 具有抵御力的农业生计



本文件旨在提高人们对持续危机情况下迁移的理解, 解释了持久危机中迁移的背景, 举例说明了粮农组织与合作伙伴一起在各国开展工作来加强社区在持久危机前、危机中及危机后的抵御能力, 从而“不让任何人掉队”。

本文件针对的对象是各国政府、联合国系统及所有其他利益相关方, 阐明了具有抵御力的农业生计在解决持久危机中迁移的一些根本原因以及帮助流离失所人口和收容社区应对长期流离失所方面能够发挥的作用。