



联合国

# 联合国难民事务高级专员的报告

第二部分  
难民问题全球契约

大会

正式记录  
第七十三届会议  
补编第 12 号

请回收





大会  
正式记录  
第七十三届会议  
补编第 12 号(A/73/12 (Part II))

# 联合国难民事务高级专员的报告

第二部分  
难民问题全球契约



联合国·纽约，2018 年

## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

ISSN 0251-8066

[2018年8月2日]

## 目录

| 章次                        | 段次     | 页次 |
|---------------------------|--------|----|
| 一. 导言 .....               | 1-9    | 1  |
| A. 背景 .....               | 1-4    | 1  |
| B. 指导原则.....              | 5-6    | 1  |
| C. 目标 .....               | 7      | 2  |
| D. 预防和解决根本原因.....         | 8-9    | 2  |
| 二. 难民问题全面响应框架.....        | 10     | 3  |
| 三. 行动纲领.....              | 11-100 | 3  |
| A. 负担和责任分担安排.....         | 14-48  | 4  |
| 1. 全球国际合作安排：难民问题全球论坛..... | 17-19  | 4  |
| 2. 支助具体难民局势的安排 .....      | 20-30  | 4  |
| 2.1 国家安排.....             | 20-21  | 4  |
| 2.2 支助平台.....             | 22-27  | 5  |
| 2.3 区域和次区域办法.....         | 28-30  | 6  |
| 3. 实现负担和责任分担的关键工具.....    | 31-48  | 6  |
| 3.1 筹资和切实有效地利用资源.....     | 32     | 6  |
| 3.2 多利益攸关方和伙伴关系办法.....    | 33-34  | 7  |
| 3.3 数据和证据.....            | 35-48  | 8  |
| B. 需要支助的领域.....           | 49-100 | 9  |
| 1. 接收和接纳 .....            | 52-63  | 9  |
| 1.1 预警、准备和应急规划.....       | 52-53  | 9  |
| 1.2 快速接收安排.....           | 54-55  | 10 |
| 1.3 安全和安保.....            | 56-57  | 10 |
| 1.4 登记和证件.....            | 58     | 10 |
| 1.5 解决特殊需求.....           | 59-60  | 11 |
| 1.6 查明国际保护需求.....         | 61-63  | 11 |
| 2. 满足需求和支助社区 .....        | 64-84  | 12 |
| 2.1 教育 .....              | 68-69  | 12 |
| 2.2 工作和生计.....            | 70-71  | 13 |
| 2.3 健康 .....              | 72-73  | 13 |

---

|                       |         |    |
|-----------------------|---------|----|
| 2.4 妇女和女童.....        | 74-75   | 14 |
| 2.5 儿童、少年和青年.....     | 76-77   | 14 |
| 2.6 住所、能源和自然资源管理..... | 78-79   | 14 |
| 2.7 食物保障和营养.....      | 80-81   | 15 |
| 2.8 民事登记册.....        | 82      | 15 |
| 2.9. 无国籍状态.....       | 83      | 15 |
| 2.10 促进良好关系与和平共处..... | 84      | 15 |
| 3. 解决办法.....          | 85-100  | 16 |
| 3.1 对来源国的支助和自愿遣返..... | 87-89   | 16 |
| 3.2 重新安置.....         | 90-93   | 17 |
| 3.3 第三国接纳难民的辅助途径..... | 94-96   | 18 |
| 3.4 就地定居.....         | 97-99   | 18 |
| 3.5 其他地方解决方案.....     | 100     | 19 |
| 四. 后续行动和审查.....       | 101-107 | 19 |

## 一. 导言

### A. 背景

1. 难民的困境是人类共同关切的问题。难民局势不断扩大，而且日益严重复杂，难民需要得到保护和援助并找出解决办法。数百万难民生活在久拖不决的局势中，而且往往是在自身面临经济和发展挑战的低收入和中等收入国家，难民的平均停留时间也持续延长。尽管收容国和捐助方极力慷慨相助，人道主义资金也达到了空前的规模，但是需求和人道主义资金之间的缺口仍在扩大。迫切需要更为公平地分担在收容和支助全球难民方面的负担和责任，同时考虑到现有捐助及各国不同的能力和资源水平。难民和收容社区不应落在后面。

2. 如《联合国宪章》所述，促成国际合作以解决人道主义性质的国际问题是联合国的一项核心宗旨，而且符合国家主权平等的原则。<sup>1</sup> 同样，1951年《关于难民地位的公约》(1951年公约)承认，庇护权的给予可能使某些国家承担过重的负担，因此，没有国际合作就不能满意地解决难民局势。<sup>2</sup> 必须把这项长期原则转化为具体的实际行动，包括在曾经收容难民或通过其他手段为解决难民问题作出贡献的国家之外，进一步扩大支助的基础。

3. 在此背景下，难民问题全球契约意在提供一项依据，以可预测和公平的方式在联合国全体会员国和其他相关利益攸关方之间分担负担和责任，这些攸关方包括但不限于：联合国系统内外的国际组织，包括国际红十字与红新月运动的组成机构；其他人道主义和发展行为方；国际和区域金融机构；区域组织；地方当局；民间社会，包括信仰组织；学者和其他专家；私营部门；媒体；收容社区成员和难民本人(下称“相关利益攸关方”)。

4. 全球契约不具法律约束力，却体现了整个国际社会与难民和受影响收容国加强合作与团结的政治意愿和雄心。契约将以自愿捐助的方式落实，以取得集体成果并逐步实现下文第7段所述各项目标。各国和相关利益攸关方将考虑不同的国情、能力和发展水平，尊重各国的政策和优先事项，决定做出何种贡献。

### B. 指导原则

5. 全球契约源于人道和国际团结的基本原则，旨在落实负担和责任分担原则，更好地保护和援助难民，支助收容国和收容社区。全球契约及其执行工作完全不具政治性质，且符合《联合国宪章》的宗旨和原则。契约立足于国际难民保护制度，此制度以不推回的根本原则为中心，核心内容是1951年《公约》及其1967

<sup>1</sup> 《联合国宪章》第一条第三款；[A/RES/25/2625](#)。

<sup>2</sup> 序言，叙文4+(联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号)。另见[A/RES/22/2312](#)，第二条第2款。

年《议定书》。<sup>3</sup> 有些区域也已通过适用于各地具体情况的专项文书。<sup>4</sup> 全球契约遵循相关国际人权文书、<sup>5</sup> 国际人道主义法，以及其他适用的国际文书。<sup>6</sup> 契约的内容还得到适用的保护无国籍人的文书的补充。<sup>7</sup> 全球契约的实施工作遵循人道、中立、公正和独立的人道主义原则(第 A/RES/46/182 号决议及此后关于这一主题的所有大会决议，包括第 A/RES/71/127 号决议)，以及保护的中心地位。各国发挥自主权和领导权，同时考虑到国家立法、政策和优先事项，对于成功实施契约至为关键。

6. 各方认识到，一些非国际难民文书缔约国在收容难民方面展现了慷慨做法。鼓励所有尚未成为缔约方的国家考虑加入这些文书，鼓励持有保留意见的缔约国考虑撤回保留。

### C. 目标

7. 全球契约的总体目标是：(一) 减轻收容国的压力；(二) 提高难民的自力更生能力；(三) 让更多的人可选择第三国解决办法；(四) 支持在来源国创造有利于安全和有尊严地回返的条件。全球契约力求实现上述四项相互联系、相互依存的目标，为此调动政治意愿、扩大支助基础、作出安排以促进各国和其他相关利益攸关方做出更为公平、持久及可预测的贡献。

### D. 预防和解决根本原因

8. 世界各地持续存在大规模难民流动和久拖不决的难民局势。对难民的保护和照顾能挽救相关个人的生命，而且是对未来的投资，但同时必须努力解决难民问题产生的根本原因。气候、环境退化和自然灾害本身虽然不是造成难民流动的原因，但是它们与驱动难民流动的因素之间的相互作用日益增强。解决根本原因首先是难民流动来源国的责任。然而，避免和解决大规模难民局势也是整个国际社

<sup>3</sup> 联合国，《条约汇编》，第 606 卷，第 8791 号。

<sup>4</sup> 见 1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号)；1984 年《卡塔赫纳难民宣言》；《欧洲联盟运作条约》，第 78 条，以及《欧洲联盟基本权利宪章》，第 18 条。另见 1966 年 12 月 31 日《关于难民地位和待遇的曼谷原则》(最终文本于 2001 年 6 月 24 日通过)。

<sup>5</sup> 包括但不限于：《世界人权宣言》(除其他外，第十四条规定了寻求庇护权)(A/RES/3/217 A)；《维也纳宣言和行动纲领》；《儿童权利公约》(联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号)；《禁止酷刑公约》(联合国，《条约汇编》，第 1465 卷，第 24841 号)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国，《条约汇编》，第 660 卷，第 9464 号)；《公民权利和政治权利国际公约》(联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号)；《经济、社会及文化权利国际公约》(联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(联合国，《条约汇编》，第 1249 卷，第 20378 号)；《残疾人权利公约》(联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 44910 号)。

<sup>6</sup> 例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号)；《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(联合国，《条约汇编》，第 2241 卷，第 39574 号)。

<sup>7</sup> 1954 年《关于无国籍人地位的公约》(联合国，《条约汇编》，第 360 卷，第 5158 号)；1961 年《减少无国籍状态公约》(联合国，《条约汇编》，第 909 卷，第 14458 号)。

会严重关切的问题，需要尽早努力解决其驱动因素和触发因素，并改善各类政治、人道主义、发展与和平行为方之间的合作。

9. 在此背景下，全球契约补充了联合国在预防、和平、安全、可持续发展、移民及建设和平领域正在开展的努力。呼吁所有国家和相关利益攸关方：加强预防和解决冲突的国际努力，解决大规模难民局势的根本原因；维护《联合国宪章》、国际法(包括国际人道主义法)，以及国家和国际一级的法治；促进、尊重、保护和实现所有人的人权和基本自由；终止剥削和虐待，以及基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾、年龄或其他身份的任何形式的歧视。又呼吁整个国际社会按照《2030 年可持续发展议程》和其他相关框架<sup>8</sup> 提供支助，以减轻贫困、减少灾害风险，并向来源国提供发展援助。

## 二. 难民问题全面响应框架

10. 全球契约第二部分是联合国大会通过的难民问题全面响应框架(响应框架)(A/RES/71/1, 附件一)。该框架是全球契约的组成部分。

## 三. 行动纲领

11. 依照第 A/RES/71/1 号决议，行动纲领的宗旨在于：通过有效的负担和责任分担安排，促进采取全面对策，支助难民和受大规模难民流动及久拖不决的难民局势影响尤为严重的国家(第三部分 A 节)；确定需要及时获得捐助的领域，支助收容国并酌情支助来源国(第三部分 B 节)。这两部分应被视为相互关联。

12. 虽然响应框架具体针对大规模难民局势，但人口流动的性质不一定相同，可能具有复杂特征。有的是难民和其他迁徙人口的大规模流动；有的局势可能涉及难民和境内流离失所者；还有些情况可能是由突发自然灾害和环境退化引发的境外被迫流离失所。这些局势为受影响国家带来复杂挑战，这些国家可能向国际社会寻求支助以应对挑战。支助它们采取适当对策，可依托难民署和国际移民组织(移民组织)等相关行为方之间的业务伙伴关系，酌情发挥各自的授权、作用和专门知识，确保采取协调一致的方法。

13. 行动纲领立足于难民和收容社区之间牢固的伙伴关系和参与式做法，以及年龄、性别和多样性<sup>9</sup> 方面的考虑因素，其中包括：促进性别平等及增强妇女和女童的权能；终止一切形式的性暴力和性别暴力、贩运人口、性剥削和性虐待以及有害做法；促进青年、残疾人和老年人有意义的参与；确保儿童的最大利益；打击歧视。

<sup>8</sup> 例如《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《2063 年议程》。

<sup>9</sup> 见难民署执行委员会(执委会)第 108(LIX)号结论(2008 年)，(f)段至(k)段。

## A. 负担和责任分担安排

14. 接收和收容(往往是长期收容)难民的国家利用本国有限的资源为集体利益做出巨大贡献,实际上也为人道主义事业做出了巨大贡献。这些国家率先做出响应,亟需得到整个国际社会的切实支持。

15. 以下安排力求以更加公平和可预测的方式与收容国和收容社区分担负担和责任,为寻求解决办法提供支助,包括酌情向来源国提供援助。这些安排需要在全球、区域或国家层面采取相辅相成的行动。

16. 为了确保充分落实国际团结与合作的原则,这些安排力求做到高效、有效且切实可行。将采取行动避免重复,并在适当情况下精简现有程序内的安排,包括确保与高级专员方案执行委员会(执行委员会)保持适当联系。与此同时,这些安排必将超越现有程序,改变整个国际社会应对大规模难民局势的方式,以确保更好地分担因存在大量难民所带来的负担和责任。

### 1. 全球国际合作安排:难民问题全球论坛

17. 将定期举行联合国全体会员国和相关利益攸关方部长级难民问题全球论坛,宣布为实现第7段所述全球契约各项目标所做的具体承诺和贡献,审议机遇和挑战,以及如何加强负担和责任分担安排。首届论坛将于2019年举行。除非大会另有协议,否则后续论坛将每四年举行一次,以保持这一势头和政治意愿。论坛将由一国或多国与联合国难民事务高级专员共同召集和主办,并邀请联合国秘书长出席。论坛原则上在日内瓦举行,以便于所有国家参会。举行论坛的年度不举行高级专员关于保护方面挑战的对话。

18. 可采取不同形式在难民问题全球论坛上做出承诺和捐款,包括资金、物资和技术援助;<sup>10</sup>重新安置名额和第三国接纳难民的辅助途径;以及各国选择在国家层面为支持全球契约的各目标而采取的其他行动。下文第三部分B节是关于可做出承诺和捐款领域的非详尽指南。

19. 2019年首届难民问题全球论坛将专门接受正式承诺和捐款。后续论坛不仅为各国和相关利益攸关方提供了做出新承诺的机会,而且可以评估前期承诺的落实情况以及为实现全球契约各项目标所取得的进展。论坛闭会期间将举行两年一次的高级别官员会议,进行“中期审查”,以为补充。难民问题全球论坛和高级别官员会议期间开展的评估工作将成为全球契约后续工作的关键内容(如下文第四部分所述)。

### 2. 全面应对具体难民局势的支助安排

#### 2.1 国家安排

20. 借鉴良好做法并认识到必须由国家发挥主导作用,相关收容国可制定国家安排,协调和促进所有相关利益攸关方努力落实全面对策。由收容国确定国家安排的组成和工作方法,以及国家有关部门为开展此类工作需要发展的能力。

<sup>10</sup> 例如备用能力或对支助平台的贡献(第2.2节)。

21. 这些工作有助于各国在难民署和其他相关利益攸关方的协助下，根据国家政策和优先事项，制定由国家主导的全面计划，对以下内容做出规定：政策优先事项、机构和业务安排、需要国际社会提供的支助(包括投资、资金、物资和技术援助)，以及解决方案(包括重新安置、第三国接纳难民的辅助途径及自愿遣返)。

## 2.2 支助平台

22. 收容国可寻求启动一个支助平台，为国家安排提供支持。<sup>11</sup>

23. 支助平台能够为难民和相关收容国及收容社区提供有针对性的具体支助。平台本着伙伴关系精神，遵循由收容国自主和主导的原则，其职能包括：

- 促发政治承诺和宣传，推动预防、保护、应对工作和找出解决办法；
- 动员资金、物资和技术援助，以及重新安置和第三国接纳难民的辅助途径，支持全面计划(第 21 段)，酌情借鉴难民问题全球论坛的承诺；
- 促进协调一致的人道主义和发展对策，包括通过发展行为方早日和持续参与支助收容社区和难民；
- 支持全面的政策举措，以减轻收容国的压力，发展自力更生能力和韧性，并找到解决办法。

24. 应相关收容国或来源国的要求，可在难民署协助下，与原则上已承诺认捐的国家密切协商，同时考虑到现有的应对工作和政治举措、维持及建设和平的举措，酌情启动/关闭支助平台。启动标准包括：

- 难民局势规模较大和/或情况复杂，收容国的应对能力已经或即将不堪重负；
- 难民局势久拖不决，收容国需要大量额外支助，和/或出现了解决问题的重大机会(例如大规模自愿遣返来源国)。

25. 每个支助平台将由一组国家牵头和参与，动员各种形式的捐助和支助(第 23 段)。小组的构成取决于具体情况。将酌情邀请其他相关利益攸关方参与其中。

26. 支助平台不是固定机构，也不会承担业务活动。平台将利用预先表达的意向(包括在难民问题全球论坛上表达的意向)和备用安排。平台与现有的人道主义和发展合作协调机制互为补充并相互作用。难民署将与参与平台的国家协商，确保定期向执行委员会、联合国大会和难民问题全球论坛报告支助平台的工作，包括促进在不同平台之间交流信息、做法和经验。

27. 平台支助战略可以借鉴多种备选方案。可召集声援大会，以便为全面计划提供支持，这将创造额外价值，而不是重复其他进程，同时铭记下文第 32 段的呼吁——人道主义援助应具有灵活性、持续多年且不指定用途。声援大会将围绕具体难民局势，提供战略手段，为收容国或来源国寻求广泛支助，涵盖国家、发展行为方、民间社会、当地社区和私营部门，并寻求资金、物资和技术捐助，以及重新安置和辅助接纳途径。

<sup>11</sup> 依照第 5 段。

### 2.3 区域和次区域办法

28. 难民流动往往具有重要的区域或次区域性质。虽然区域和次区域机制和分组的特点各不相同，但它们可在全面对策中发挥重要作用。以往采取的全面对策也表明，区域合作触及难民局势成因的政治层面，对于解决难民局势意义重大。

29. 在不影响全球支助的前提下，区域和次区域机制或分组将积极促进解决所在区域的难民局势，包括征得相关国家的同意，在支助平台、声援大会和其他安排中发挥关键作用。全面对策还将以现有的区域和次区域难民保护倡议及可行和适当的持久解决办法(包括区域和次区域重新安置举措)为基础，以确保相互补充并避免重复。

30. 难民署将在难民问题全球论坛的框架内定期促进相关区域和次区域机制交流良好做法，以汇集不同观点，鼓励协调一致。

### 3. 实现负担和责任分担的关键工具

31. 以下段落叙述了实现负担与责任分担及巩固上文所述各项安排的工具。

#### 3.1 筹资和切实有效地利用资源

32. 虽然整个国际社会对负担和责任分担的贡献不仅限于资金，但成功实施全球契约的关键仍然在于调动及时、可预测、充足和可持续的公共和私人资金，同时铭记所有相关利益攸关方均希望最大限度切实高效地利用资源、防止舞弊和确保透明度。将通过上文所述安排和其他相关渠道，向面临大规模难民局势(包括新局势和久拖不决的局势)的国家提供资源，包括努力扩大支助基础，使之超越传统捐助方的范围。<sup>12</sup> 具体内容包括：

- 人道主义援助：各国和各人道主义行为方将努力确保完全依照人道主义原则，为应对紧急状况和久拖不决的局势提供及时、充分和按需提供的人道主义援助，包括在可能情况下提供可预测、灵活、未指定用途的多年期资金<sup>13</sup>；
- 发展合作：各国和其他发展行为方将努力加强对难民、收容国和收容社区的支助，并在其规划和政策中考虑到难民局势对收容国和收容社区的影响。这关系到超出常规发展援助范围和层次的额外发展资源，往往通过双边和多边渠道、以赠款或大幅度优惠的形式提供，直接惠及收容国和收容社区以及难民。将努力确保发展援助切实有效，本着伙伴关系精神，而且尊重国家自主权和主导权的首要地位。<sup>14</sup> 在可能情况下，还将优先考虑向来源国提供发展援助，为自愿遣返创造条件；
- 最大限度地发挥私营部门的贡献：应相关收容国和来源国的要求，私营部门可酌情与各国和其他相关利益攸关方共同探讨以下方面：政策

<sup>12</sup> 包括通过人道主义筹资问题高级别小组提交秘书长的报告(2016年1月)中建议的创新融资计划。

<sup>13</sup> 例如，见 A/RES/71/127、A/71/353。

<sup>14</sup> 例如，见 A/RES/71/127、A/71/353、A/RES/69/313。

措施和降低风险的安排；在营商环境有利的情况下，开展私营部门投资、加强基础设施和创造就业的机会；开发可再生能源等创新技术，以缩小发展中和最不发达难民收容国在技术和承载能力方面的差距；为难民和收容社区提供更多的金融产品和信息服务。

### 3.2 多利益攸关方和伙伴关系办法

33. 在承认各国负有首要责任和拥有主权的同时，将按照相关法律框架并与国家机构密切协调，推行多利益攸关方和伙伴关系办法。难民署除履行其任务职责外，还将发挥支持和促进作用。

34. 应对措施要取得最大的效果，需要其保护和协助的对象积极而有意义地参与其中。相关行为方将视情况继续发展和支持协商进程，使难民和收容社区成员能够协助制定适当、可及和包容各方的对策。各国和相关利益攸关方将探讨如何最好地将难民和收容社区成员，特别是妇女、青年和残疾人，以及侨民，纳入关键的论坛和进程。受理投诉及调查和防止舞弊、侵权和腐败的机制有助于确保问责。

35. 在不影响人道主义组织按照各自任务开展活动的前提下，人道主义和发展行为方将在难民局势甫发及久拖不决的情况下携手合作。这些行为方将制定办法，确保其干预措施能够有效地相互补充，以支助收容国并酌情支助来源国，包括其体制能力难以满足难民需求的国家。双边和多边发展行为方及金融行为方将以伙伴关系方式提供额外支助，直接惠及收容社区和难民，尊重国家自主权和主导权的首要地位，同时不会对相关国家更广泛的发展目标造成负面影响或削弱支持。

36. 联合国系统将充分发挥作用。这包括联合国可持续发展小组和联合国国家工作队以及所有有关机构，按照联合国秘书长的改革议程，为确保实地行动合作，特别是在和平、安全与发展领域的合作所做的贡献。将在驻地协调员的指导下，为促进各国的发展要务，在经与各国政府充分协商并达成一致编写完成的“联合国发展援助框架”<sup>15</sup>内酌情审议联合国支助收容社区和难民的发展行动。还将通过联合国区域办事处提供技术咨询和支持。

37. 城乡地区的地方当局和其他当地行为方，包括当地社区领导人和传统的社区治理机构，往往率先对大规模难民局势做出响应，而且承受了最严重的中期影响。整个国际社会可与国家当局进行协商，尊重相关法律框架，为其提供支助，包括酌情通过筹资和能力建设举措，加强当地的体制能力、基础设施和住宿条件。鼓励人道主义和发展机构按照有关法律和政策招聘当地人员，同时铭记当地行为方、组织和结构需要保持能力。

38. 请收容难民城市网络在难民署和其他相关利益攸关方的支持下，通过结对安排及其他方式，交流在城市环境中应对难民局势的良好做法和创新办法。

39. 同样，鼓励议会酌情在相关的国家安排之下参与支持全球契约的工作。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> [A/RES/72/279](#)。

<sup>16</sup> [A/RES/72/278](#)，还注意到各国议会联盟(议联)的工作。

40. 民间社会组织，包括难民、妇女、青年或残疾人领导的组织，以及在地方和国家层面运作的组织，为难民、收容国和收容社区做出了重要工作。这些组织将本着伙伴关系精神，为评估社区优势和需求、制定和实施包容各方的可及规划和方案、以及能力建设(如适用)做出贡献。

41. 信仰组织可以支持规划和实施各类安排，协助难民和收容社区，包括在预防冲突、和解和建设和平以及其他有关领域。

42. 将在充分尊重人道主义原则的基础上探索公私伙伴关系，<sup>17</sup> 其中包括：可能采取的新的体制安排和方法，以创造商业活动条件和金融/商业工具；支持难民和收容社区的就业和劳动力流动；为私营部门投资提供更多机会。鼓励私营部门提出难民局势中的道德行为标准，交流在收容国发现商业机会的工具，在国家层面发展能够增加价值的私营部门促进平台。

43. 将建立一个关于难民、其他被迫流离失所和无国籍问题的全球学术网络，组织大学、学术联盟和研究机构、以及难民署和其他相关利益攸关方开展工作，促进研究、培训和奖学金机会，取得具体的可实践成果，以支持实现全球契约的目标。将努力确保区域多样性，并从广泛的相关专题领域获得专门知识。

44. 认识到体育和文化活动在社会发展、包容、凝聚力和福祉方面可发挥重要作用，特别是对难民儿童(男童和女童)、少年和青年以及老年人和残疾人的重要作用，将发展伙伴关系，在收容难民的地区进一步普及体育和文化设施及活动。<sup>18</sup>

### 3.3 数据和证据

45. 可靠、可比、及时的数据对基于证据的措施至关重要，这些措施能够：改善难民和收容社区的社会经济条件；评估和处理紧急和久拖不决的难民局势中大量难民人口对收容国的影响；确定和规划适当的解决方案。所有收集和传播个人数据的工作均适用相关数据保护和数据隐私原则，包括必要性、相称性和机密性原则。

46. 为支持基于证据的应对措施，各国和相关利益攸关方将酌情促进制定统一或可互用的标准，用于收集、分析和交流关于难民和回返者的年龄、性别、残疾状况和多样性的分类数据。<sup>19</sup> 将应有关国家的请求提供支助，将难民和收容社区以及相关回返者和无国籍人员纳入国家数据和统计程序，并加强关于难民和收容社区以及回返者的国家数据收集系统。

47. 加强数据和证据也有助于实现解决方案。数据和证据将协助制定政策、投资和方案，支持回返者自愿返回来源国和重新融入社会。此外，各国、难民署和其他相关利益攸关方将致力于实现系统收集、交流和分析关于为具有国际保护需

<sup>17</sup> 注意到国际商会和世界经济论坛的工作以及全球移民与发展论坛(GFMD)商业机制提供的模式。

<sup>18</sup> 注意到奥林匹克避难基金会的工作，以及难民署与国际奥林匹克委员会以及巴塞罗那足球俱乐部基金会等其他实体之间的伙伴关系。另见《国际体育教育、体育活动和体育运动宪章》和 A/RES/71/160。

<sup>19</sup> “关于难民统计数据国际建议”。

求者提供和使用重新安置和辅助接纳途径的分类数据，并交流这一领域的良好做法和经验教训。

48. 为了给负担和责任分担安排提供信息，难民署将与相关国家及适当伙伴进行协调，协助衡量收容、保护和援助难民所产生的影响，找出国际合作中的不足并促进以更加公平、可预测和可持续的方式分担负担和责任。<sup>20</sup> 2018 年，难民署将集结国际组织和成员国的技术专长，协调对相关方法的技术审查，以便就应采取的方法达成广泛共识。难民署将交流审查结果，并于 2018 至 2019 年为各国提供正式讨论的机会。2019 年将与首届难民问题全球论坛同期发布第一份报告。还将定期提交后续报告，据以确定是否在根据第 7 段实现更加公平和可预测的负担和责任分担方面取得了进展(另见下文第四部分)。

## B. 需要支助的领域

49. B 部分所列需要支助的领域旨在减轻收容国的负担，惠及难民和收容社区成员。这些领域围绕着响应框架的几大支柱，依据以往的全面应对措施，突出显示了国际社会可以在哪些领域充分利用支助，对大规模难民局势做出全面的、以人为本的响应，这种响应适应具体情况且符合各国的优先事项、战略和政策。B 部分的措施要取得成功，需要有扎实稳健、运作良好的负担和责任分担安排(A 部分)，还需要整个国际社会根据负担与责任共担原则做出具体捐助承诺<sup>21</sup>，来实现这些安排。

50. 将应相关收容国或来源国的要求提供支助，遵循国家自主和主导原则，并尊重国家政策和优先事项。承认每种情况都具有特殊性，各国也具备不同的框架、能力和资源。B 部分并非详尽无遗，也不具规范性。B 部分也不希望为收容国造成额外的负担或要求。实际上，全球契约的一项关键目标是通过其他国家和相关利益攸关方的捐助来减轻压力，特别是减轻低收入和中等收入国家的压力。

51. B 部分的措施将考虑到具有不同需求和潜在脆弱性的人群(其中包括：女童和妇女；儿童，少年和青年；少数群体成员；性暴力和性别暴力、性剥削和性虐待或贩运人口幸存者；老年人和残疾人)，让他们切实参与进来并征求他们的意见。

### 1. 接收和接纳

#### 1.1 预警、准备和应急规划

52. 准备工作，包括应急规划，加强了对大规模难民局势的全面响应，包括中期响应。在不影响解决根本原因的前提下，各国和相关利益攸关方将根据联合国秘书长的预防议程，提供资源和专门知识，以符合响应框架的方式，将应对大规模难民流动的准备工作纳入国家、区域和联合国支持下的准备和应急规划工作。

53. 将在各国主导下支持有关当局的能力建设，使其能够提前制定风险监测和准备措施，并酌情利用包括私营部门在内的广泛相关利益攸关方的支持。准备措施将考虑到全球、区域、次区域和国家层面的预警和早期行动机制，减少灾害风

<sup>20</sup> A/RES/72/150，第 20 段。

<sup>21</sup> 依照上文第 4 段。

险的努力，以及加强对未来的流动和紧急局势进行循证预测的措施。准备措施还可酌情考虑到特定局势可能造成的强迫境内流离失所问题。难民署将通过交流有关人员流动的信息，加强对有关国家的支持。难民署还将以备用能力的形式提供支助，包括可能的备用服务援助计划以及事先承诺提供的必要的技术和人力资源。

## 1.2 快速接收安排

54. 大量难民抵达时，国家和社区都会竭尽全力扩大接收安排。难民署、各国和相关利益攸关方将提供资源和专门知识，支持政府的入境者管理战略，加强国家的接收能力，包括支助设立顾及年龄、性别、残疾和其他特殊需求的接收和过境区域(酌情设置“安全空间”)，以及在接收难民的地区提供基本的人道主义援助和基本服务。若相关收容国认为适当，将支持其建立有效机制，寻找办法取代边境附近的难民营。

55. 将优先支持有关国家制定的应对措施，包括在可行和适当情况下利用国家执行手段提供援助。可以与有关国家协商，启动区域和国际性人员、技术和物资援助的备用安排。鼓励有关国家采取措施，促进及时进入准备和紧急部署状态。

## 1.3 安全和安保

56. 安全考虑和国际保护相辅相成。国家负有安全和安保的主要责任，各国可采取综合方针，在维护国家安全的同时保护难民及其人权。充分承认收容国拥有合理的安全关切，也认识到在紧急局势和久拖不决的局势中，必须维护国际保护及适用国际法的民事和人道主义性质。<sup>22</sup>

57. 难民署和相关利益攸关方将应有关国家的要求，充分尊重国家法律和政策，提供资源和专门知识，支持考虑到保护需求的安排，以便及时对新难民进行安全筛查和健康评估。还将提供以下支助：发展有关部门的能力，例如国际难民保护和排除标准；加强国际努力，预防和消除性暴力和性别暴力以及贩运和偷运人口行为；发展面向社区的警务能力和诉诸司法的能力；根据有关的保护措施，在入境点或在难民抵达后尽早查明和区分战斗和作战人员。还将支持为曾卷入武装团体的儿童制定并实施保护和援助方案。

## 1.4 登记和证件

58. 难民登记和识别工作对于相关人员和国家了解谁已经抵达十分重要，并有助于相关人员(包括有特殊需求的人)获得基本援助和保护。这也是确保难民保护制度的完整性以及预防和打击舞弊、腐败和犯罪(包括贩运人口)的重要工具。登记对于解决方案来说同样重要。难民署将与各国和相关利益攸关方一道，应相关国家的要求提供资源和专门知识，加强国家能力，对个人(包括妇女和女童，不论其婚姻状况如何)进行登记并发放证件。支助领域包括数字化、生物识别和其他相关技术，以及按照相关的数据保护和隐私原则收集、使用和交流按年龄、性别、残疾和多样性分类的优质登记数据。

<sup>22</sup> 见《1951年公约》第9条；执行委员会第94(LIII)号(2002年)和第109(LX)号(2009年)结论，以及A/RES/72/150，第28段。

## 1.5 解决特殊需求

59. 解决特殊需求的能力尤为欠缺，需要额外资源和有针对性的援助。有特殊需求的人员包括：儿童(包括孤身和失散儿童)；面临风险的妇女；酷刑、心理创伤、贩运人口、性暴力和性别暴力、性剥削和性虐待或有害习俗的幸存者；需要就医的人；残疾人；文盲；少年和青年；老年人。<sup>23</sup>

60. 各国和相关利益攸关方将提供资源和专门知识，帮助相关国家建立机制，识别、筛查有特殊需求的人员，并将其转介到适当的可利用的进程和程序。可建立多利益攸关方响应小组，从业务角度为此提供便利。<sup>24</sup> 这将包括查明和转介儿童(包括孤身和失散儿童)，让其接受最大利益评估和/或鉴定，以及适当的护理安排或其他服务。<sup>25</sup> 查明贩运人口和其他形式剥削的受害者并将其转介到适当的进程和程序，包括确定国际保护需要或受害者支助程序，十分重要；<sup>26</sup> 查明和转介无国籍人和有无国籍风险的人，包括转介至无国籍人确定程序，也很重要。还将支助各方制定非拘禁和基于社区的拘留替代办法，特别是儿童拘留的替代办法。

## 1.6 查明国际保护需求

61. 公正有效的个人国际保护申请确定机制，使各国有机会根据其适用的国际和区域义务，适时确定处于其领土内者的身份(A/RES/72/150，第 51 段)，避免保护出现漏洞，并且让所有需要国际保护的人都能够获得和享有保护。<sup>27</sup> 在大规模难民流动的背景下，以群体为基础的保护(例如初步确认难民地位)可以在国家认为合适的情况下协助解决国际保护需求。

62. 难民署将在不影响根据任务规定所开展活动的前提下，设立一个有相关技术领域专家参加的庇护能力支助小组。人员组成将适当考虑到区域多样性。小组将利用难民问题全球论坛上作出的承诺和贡献，无论是在专门知识还是资金方面。小组可应有关国家的请求设立，按照适用的国际、区域、国家文书和法律向有关国家当局提供支助，加强其庇护制度的各个方面，以确保庇护制度公平、有效、适应性强而且完整。支助可包括备用安排及交流各国在庇护制度各方面的良好做法，包括案件处理方式(例如，对明显存在或不存在依据的案件采取简化或加速程序)、登记和案件管理程序、面谈技巧和更广泛的机构能力建设。

63. 此外，拥有相关任务和专门知识的利益攸关方将酌情为解决其他保护和人道主义挑战的措施提供指导和支持。其中可包括采取措施，协助因自然灾害而被迫流离失所的人，同时考虑到适用的国家法律和区域文书，以及临时保护<sup>28</sup> 和人道主义停留安排等做法。

<sup>23</sup> A/RES/46/91。

<sup>24</sup> 可以包括民间社会、区域组织和难民署及国际移民组织等国际组织。

<sup>25</sup> A/RES/64/142。

<sup>26</sup> 按照《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

<sup>27</sup> 见上文第 5 段；执行委员会第 103(LVI)号结论(2005 年)和第 96 (LIV)号结论(2003 年)。

<sup>28</sup> 执行委员会第 22(XXXII)号结论(1981 年)；第 74(XLV)号结论(1994 年)，(r)段至(u)段；第 103 (LVI)号结论(2005 年)，(l)段。

## 2. 满足需求和支助社区

64. 妥善管理难民局势往往要依靠收容社区的韧性。人们也日益认识到大规模难民局势所带来的发展挑战，认识到按照《2030年可持续发展议程》在难民收容地区取得共享的包容性经济增长可以惠及所有人。全球契约有助于吸收支助，确保难民及收容社区不会落在国家实现可持续发展目标的进程之后。与此同时，收容国要加强国家政策和机构，提高地方社区和难民社区的韧性，往往需要整个国际社会提供足够的捐助，以配合他们的努力，直到找到持久的解决办法。对难民和收容社区提供支助，不仅不会削弱制定未来安排以找到持久解决办法的必要性，而且实际上对此起到辅助作用。<sup>29</sup>

65. 在不影响人道主义援助的前提下，发展行为方将以互补方式采取人道主义援助干预措施，确保在规划和实施直接惠及难民和收容社区的发展方案和政策时考虑到大规模难民局势对收容国的影响。伙伴关系精神、国家主导和自主权的首要地位，动员可预测的、符合国家发展战略并与《2030年可持续发展议程》相一致的国际应对措施，是确保援助可持续性的关键。与此同时，收容国需要能够依靠额外的发展资源，以确保受难民局势影响的社区在实现可持续发展目标方面不受拖累。

66. 人道主义援助仍然由需求驱动，并以人道、中立、公正和独立的人道主义原则为基础。在可能情况下，将以同时惠及难民和收容社区双方的方式提供援助。这包括酌情通过地方和国家服务提供者(包括通过多用途现金援助)提供援助，而不是为难民设立平行制度(这种制度并不会随着时间的推移而惠及收容社区)。难民越来越多地出现在难民营之外的城乡地区，这种现象也必须加以应对。

67. 下列领域需要国际社会提供特别支助，增强收容社区和难民的韧性。这些领域可能有赖于捐助，包括通过A部分的安排提供捐助，以协助执行全面应对措施。以下内容不具规范性、并非详尽无遗，也不希望为收容国造成额外的要求或负担。所有支助均将本着密切伙伴关系与合作的精神，与有关国家当局协调提供，并与国家正在执行的工作和政策相关联。

### 2.1 教育

68. 各国和相关利益攸关方<sup>30</sup>将按照收容国的教育法律、政策和规划，提供资源和专门知识，提高收容国教育系统的质量和包容性，便利难民和收容社区的儿童(男童和女童)、少年和青年接受小学、中学和大学教育。将调动更多的直接财政支助和专项努力，尽量缩短难民男童和女童失学的时间，最好是自抵达起不超过三个月。

69. 可视具体情况提供额外支助，用以扩大教育设施(包括幼儿发展、技术或职业培训)和发展教学能力(包括依照国家法律和政策酌情支持担任或可能担任教师

<sup>29</sup> 另见执行委员会第109(LX)号结论(2009年)。

<sup>30</sup> 除教育部和国家教育规划机构外，还可包括联合国儿童基金会(儿童基金会)、“在危机中学习”联合体、全球教育伙伴关系、难民署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、教科文组织国际教育规划研究所、教科文组织统计研究所、近东救济工程处、“教育不能等”基金会、机构间应急教育网、非政府组织和私营部门。

的难民和收容社区成员)。其他支助领域包括努力满足难民的特殊教育需求(包括通过“安全学校”和在线教育等创新方法),克服妨碍难民入学和就学的障碍(包括通过经认证的机动学习方案),特别面向女童、残疾人和受过社会心理创伤的人。将支持国家教育部门制定和实施包含难民教育问题的计划。还将在必要时提供支助,使对等学历、专业和职业资格得到认可(另见第 3.3 节,第三国接纳难民的辅助途径)。

## 2.2 工作和生计

70. 为促进收容社区和难民享有包容性经济增长,各国和相关利益攸关方<sup>31</sup>将遵守相关国家法律和政策,为收容国提供资源和专门知识,为收容社区成员和难民(包括妇女、年轻人、老年人和残疾人)增加经济机会和体面工作,创造就业并促进创业方案。<sup>32</sup>

71. 可视具体情况在以下领域提供资源和专门知识:分析劳动力市场,确定在创造就业和收入方面存在的差距和机会;查明并承认难民和收容社区拥有的技能和资格;结合市场就业机会提供专项培训,包括语言培训和职业培训,增强这些技能和资格,特别是妇女、残疾人和青年的技能和资格。将特别关注缩小技术差距和建设能力(特别是收容难民的发展中国家和最不发达国家的能力),包括促进网络谋生机会。将努力支持为收容社区和难民社区的男女成员提供负担得起的金融产品和服务,包括减少相关风险,尽可能为这些服务实现低成本的移动和互联网接入,并为汇款提供便利。某些情况下,可酌情根据有关国际义务探讨为劳动力中难民居多的商品和部门制定优惠贸易安排;还可开发有关工具,吸引私营部门和基础设施投资并支持发展当地企业的能力。

## 2.3 健康

72. 各国和相关利益攸关方<sup>33</sup>将依照国家卫生保健法律、政策和计划,为收容国提供资源和专门知识,扩大国家卫生系统并提高服务质量,以便利难民和收容社区成员(包括妇女和女童;儿童、少年和青年;老年人;慢性病患者、包括肺结核和艾滋病毒感染者;贩运人口、酷刑、创伤或暴力幸存者,包括性暴力和性别暴力的幸存者;残疾人)接受卫生系统的服务。

73. 可视具体情况提供资源和专门知识,修建和配备卫生设施及加强服务,包括依照国家法律和政策为担任或可能担任医务人员的难民和收容社区成员提供包括精神健康和社会心理保健方面的能力建设和培训机会。鼓励开展疾病预防、免疫服务和健康宣传活动,包括体育活动;还鼓励承诺使有关人员能够公平获得负担得起、数量充足的药品、医疗用品、疫苗、诊断和预防用品。

<sup>31</sup> 可包括私营部门和当地企业,以及国际劳工组织(劳工组织)、世界银行集团、联合国开发计划署(开发署)、经合组织、难民署、联合国资本发展基金、国际移民组织、工人协会和雇主协会、小额贷款机构和学术界。

<sup>32</sup> 这些工作也要遵循国际劳工组织大会 2017 年通过的 [R205 号文件——《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》\(第 205 号\)](#)和 [《关于难民和其他被迫流离失所人员进入劳动力市场的指导原则》](#)(劳工组织,2016 年 7 月)。

<sup>33</sup> 可包括世界卫生组织(世卫组织)、难民署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、国际移民组织、全球疫苗和免疫联盟(GAVI)、全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金及相关民间社会组织。另见 [WHA70.15 \(2017\)](#)。

## 2.4 妇女和女童

74. 妇女和女童可能遇到与性别有关的特殊障碍，需要在大规模难民局势中调整对策。各国和相关利益攸关方将根据有关国际文书和国家安排，设法通过和实施政策方案，增强难民和收容社区中妇女和女童的能力，促进她们充分享有人权，平等获得各种服务和机会，同时考虑到男子和男童的特殊需求和情况。

75. 这方面的捐助将用于促进妇女和女童切实参与社会和发挥领导作用，帮助国家和社区两级妇女组织及所有相关政府部门发展机构能力并促进其参与。呼吁各方提供资源和专门知识，加强对妇女和女童的司法救助和安全保障，预防和应对各种形式的暴力，包括性剥削和性虐待、性暴力和性别暴力以及有害做法；还呼吁各方通过招募和部署女性卫生工作者等方式便利妇女和女童获得顾及年龄、残疾和性别因素的社会和保健服务。将采取措施提高妇女和女童的能动性，增强妇女的经济权能，并支持妇女和女童接受教育(包括中等和高等教育)。

## 2.5 儿童、少年和青年

76. 儿童占世界难民人数一半以上。各国和相关利益攸关方<sup>34</sup> 将为收容国提供资源和专门知识，以制定政策和方案，考虑到以下各类儿童的具体脆弱性和保护需求：女童和男童，残疾儿童，少年，孤身和失散儿童，性暴力、性别暴力、性剥削和性虐待及有害习俗的幸存者和其他面临风险的儿童。根据具体情况，支助将包括资源和专门知识，帮助为难民和收容社区的女童和男童提供顾及年龄特点的综合服务，包括解决心理健康和心理社会需求，发展国家儿童保护系统和跨境合作及区域伙伴关系，为面临风险的儿童提供持续的保护、照顾和服务。将支持有关部门开展能力建设，以确定和评估最大利益，为涉及难民儿童的决定以及其他顾及儿童特点的程序和家人下落追查工作提供信息。难民署将与各国合作，增加难民儿童获得重新安置和辅助接纳途径的机会。

77. 发挥难民和收容社区青年的才能、潜力和能量，增强他们的权能，有助于增强韧性和实现最终解决办法。各国和相关利益攸关方将通过承认、利用、发展难民和收容社区青年的能力和技能以及促进其身心健康的项目，支持他们积极参与各项事务。

## 2.6 住所、能源和自然资源管理

78. 收容国可视具体情况寻求整个国际社会的支持，解决大量难民的住宿问题和环境影响。因此，各国和相关利益攸关方将根据国家法律、政策和战略，为收容国提供资源和专门知识，加强基础设施，便利难民和收容社区获得适当的住处，促进对城乡自然资源和生态系统的综合可持续管理。

79. 这将包括增强国家能力，解决收容难民的城乡地区及周边的住宿、水、环境卫生和个人卫生、基础设施和环境问题；在发展中和最不发达难民收容国努力缩小技术差距，提高能力，开发负担得起和适当的智能技术和可再生能源。将积极支持环境影响评估、支持更有效满足难民和收容社区清洁能源需求的国家可持续发展项目和商业模式，以及“安全获取燃料和能源”方案，以提高人类住区的质量，包括城乡居民的生活和工作条件。将通过国家间安排及其他方式，促进发

<sup>34</sup> 包括儿童基金会和相关民间社会组织。

展技术能力，包括私营部门的技术能力。还将酌情提供支助，将难民纳入减少灾害风险战略。

## 2.7 食物保障和营养

80. 认识到食物和营养是最重要的基本需求，各国和相关利益攸关方<sup>35</sup> 将提供资源和专门知识，促进难民和收容社区获得充足、安全和有营养的食物，并促进妇女、儿童、青年、残疾人和老年人及其他群体在食物保障和营养方面的自给自足。

81. 这方面的资源和专门知识包括有针对性的粮食援助，以最适当的方式满足难民和收容社区对粮食和营养的直接需求，包括更多地利用现金补助或社会保障制度，同时支持难民和收容社区获得顾及营养需求的社会保障措施，包括学校供餐计划。还将提供支持，增强难民收容地区的家庭和粮食及农业生产系统的韧性，包括促进购买当地农民的产品和突破食物价值链中的瓶颈，同时考虑到多样性、普遍的文化和宗教习俗，以及对食物和农业生产的偏好。将优先考虑发展收容国政府和当地社区承受冲击的能力，克服粮食供应(包括粮食生产)受限或食物获取不足造成的压力。

## 2.8 民事登记册

82. 民事登记和出生登记有助于各国掌握其境内居民的准确信息，是保护难民(包括难民妇女、女童和有特殊需求的难民)和解决问题的主要工具。虽然出生登记后不一定会授予国籍，但出生登记有助于确立法律身份和防范无国籍风险。各国和相关利益攸关方将为收容国提供资源和专门知识，加强国家民事登记部门的能力，酌情便利难民和无国籍人士及时获得民事和出生登记及证件，包括利用数字技术和提供移动服务，并充分尊重数据保护和隐私原则。

## 2.9 无国籍状态

83. 认识到无国籍状态既可能是造成难民流动的原因，也可能是难民流动的后果，<sup>36</sup> 各国、难民署和其他相关利益攸关方将提供资源和专门知识，交流在预防和减少无国籍状态方面顾及性别差异的良好做法，并根据相关标准和倡议(包括难民署“结束无国籍状态运动”)，酌情制定国家、区域及国际层面结束无国籍状态的行动计划。鼓励尚未加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》的国家考虑加入这两项公约。

## 2.10 促进良好关系与和平共处

84. 认识到社区间必须保持良好的关系，在找出持久解决办法之前将依照国家政策制定方案和项目，打击一切形式的歧视并促进难民和收容社区之间的和平共处。通过技术合作及发展当地社区和人员的能力，支持开展专项方案和项目，加强对难民所处困境的了解。通过体育和文化活动、语言学习和教育等方式，促进儿童、少年和青年的参与。利用民间社会、宗教组织和媒体(包括社交媒体)的力量和积极影响，促进尊重和理解并消除歧视。

<sup>35</sup> 可包括世界粮食计划署(粮食署)和粮食及农业组织(粮农组织)，以及国际农业发展基金(农发基金)。

<sup>36</sup> 见执行委员会第 101 (LV)号结论(2004 年)，(k)段。

### 3. 解决办法

85. 全球契约的主要目标(第 7 段)之一是促进获得持久的解决办法,包括自难民局势出现便规划解决办法。消除根本原因是实现解决办法的最有效方式。依照国际法和《联合国宪章》,政治与安全合作、外交、发展以及促进和保护人权是解决久拖不决的难民局势和防止出现新危机的关键所在。与此同时,解决难民流动的原因需要时间。因此,行动纲领设想了适应具体情况的各种解决方案,考虑到不同国家的吸收能力、发展水平和人口状况。其中包括自愿遣返、重新安置和就地定居这三种传统的持久解决办法,以及可能提供额外机会的其他地方解决方案<sup>37</sup>和第三国接纳难民的辅助途径。

86. 如 B 部分前几节所述,下列要素旨在提高可预测性,并使更广泛的国家和相关利益攸关方参与实现解决方案。尤其是:

- 将酌情应来源国和收容国的要求提供支持,包括通过难民问题全球论坛和支助平台,为自愿遣返提供便利条件;
- 重新安置办法和补充途径<sup>38</sup>将是 A 部分所列安排中不可或缺的组成部分;
- 虽然就地定居属于主权决定,但选择提供此方案或其他地方解决方案的国家将需要得到特别支持。

#### 3.1 对来源国的支助和自愿遣返

87. 在安全和有尊严的条件下自愿遣返仍然是大多数难民局势中首选的解决办法。<sup>39</sup>最重要的优先事项是在充分尊重不推回原则的情况下为自愿遣返创造有利条件,确保自由和知情选择权得到行使,<sup>40</sup>并调动支持来保障安全和有尊严的遣返。各方认识到,自愿遣返不一定要以来源国实现政治解决办法为前提条件,以免妨碍难民行使返回本国的权利。<sup>41</sup>各方同样认识到,有些情况下难民是在正规自愿遣返方案之外自愿返回本国,需要得到支持。虽然来源国对本国人民实现自愿遣返负有首要责任,但整个国际社会随时准备提供支助,包括促进回返的可持续性。

88. 因此,整个国际社会将在不影响对收容国现有支持的情况下,应来源国的要求提供资源和专业知识,解决根本原因,消除返回障碍,创造有利于自愿遣返的条件。这些努力将考虑到现有的协调人道主义、建设和平及发展干预措施的政治和技术机制,并且符合《2030 年可持续发展议程》。某些情况下,有关国家和难民署有必要缔结促进自愿遣返的三方协议。

<sup>37</sup> 见第 100 段。

<sup>38</sup> 根据上文第 4 段制定。

<sup>39</sup> A/RES/72/150, 第 39 段;执行委员会第 90(LII)号结论(2001 年), (j)段;第 101 (LV)号结论(2004 年);第 40(XXXVI)号结论(1985 年)。

<sup>40</sup> 根据执行委员会第 101 (LV)号结论(2004 年)。

<sup>41</sup> 如执行委员会第 112 (LXVII)号结论(2016 年)第(7)条所述。另见第 8 段所述,解决久拖不决难民局势的根本原因,需要开展合作并采取行动。

89. 此外，各国和相关利益攸关方将应来源国的要求提供资源和专门知识，在社会、政治、经济和法律方面提高来源国接收回返者(特别是妇女、青年、儿童、老年人和残疾人)及促进其重新融入社会的能力。支助领域可包括发展、谋生和经济机会以及解决住房、土地和财产问题的措施。将酌情提供捐款，以现金和其他援助形式向回返者提供直接遣返支助。有关国家可视情况寻求技术指导，采取措施避免在(境内或跨境)返回时出现再次被迫流离失所的现象，并考虑到境内流离失所者和非流离失所居民的情况。<sup>42</sup> 相关利益攸关方将酌情与当局合作，为交流关于回返地区保护风险的信息及建立分析此类风险的系统提供支助。<sup>43</sup>

### 3.2 重新安置

90. 重新安置不仅是保护难民和解决难民问题的一项工具，也是促进负担和责任分担及展现团结的实际机制，各国能藉此分担彼此的负担，减轻大规模难民局势对收容国的影响。与此同时，历来只有少数国家提供重新安置。因此，一定要为重新安置创造积极的环境，增强安置能力并扩大安置基础。

91. 将寻求各国做出捐助，<sup>44</sup> 在相关利益攸关方<sup>45</sup> 的协助下，制定安置方案或扩大现有方案的范围、规模，提高方案的质量。<sup>46</sup> 为此，难民署将与各国和相关利益攸关方合作，制定一项为期三年(2019 至 2021 年)的战略，增加重新安置名额，包括在尚未参与全球重新安置工作的国家；在新兴移民安置国联合支助机制(ERCM)和区域安排的良好做法和经验教训的基础上，巩固新的移民安置计划。战略将确定新的安置国和新兴安置国，为其提供支助并建立联系，包括提供专门知识和其他技术支助、结对项目、用于能力建设的人力和财政资源，还将依靠相关利益攸关方的参与。

92. 此外，还将酌情寻求捐助，确立或加强重新安置方案中的良好做法。这些做法可包括：制定多年期安置计划；努力确保重新安置过程的可预测性、效率和效果(例如，使用充分解决安全关切的灵活处理方式，在难民署转介后六个月内落实至少 25%的年度安置申请)；确保战略性地开展重新安置工作，改善保护条件，争取采取全面办法应对难民局势(例如，根据难民署的重新安置标准，为难民署在其年度安置需求预测中确定的须优先处理的局势(包括久拖不决的局势)中的难民分配重新安置名额；和/或例如将至少 10%的安置申请作为难民署确定的未分配名额的特急或紧急案件处理)；为获得重新安置的难民，包括面临危险的妇女和女童，努力提供健全的接收和融入服务；利用紧急过境设施或其他安排进行紧急安置，包括安置面临危险的妇女和儿童。<sup>47</sup>

<sup>42</sup> 另见关于保护和援助国内流离失所者的第 A/RES/54/167 号决议及大会关于这一主题的后续决议，包括第 A/RES/72/182 号决议。

<sup>43</sup> 包括根据难民署监测回返者的任务：执行委员会第 40 (XXXVI)号结论(1985 年)，(l)段；第 101 (LV)号结论(2004 年)，(q)段；第 102 (LVI)号结论 (2005 年)，(r)段。

<sup>44</sup> 根据上文第 4 段。

<sup>45</sup> 可包括难民署、国际移民组织、民间社会组织、社区团体、信仰组织、学术界、个人和私营部门。

<sup>46</sup> 根据第 A/RES/71/1 号决议，附件一，第 16 段。

<sup>47</sup> 为便于疏散，可能需要签发单程的难民公约旅行证件。难民署可破例为此提供便利。

93. 鉴于重新安置问题核心小组已证明其价值，小组将在具体情况下继续促进协调一致做出反应，同时适当考虑保护需求和安全因素。<sup>48</sup> 在更大范围内，全球契约下的所有努力均将与现有多边重新安置架构(包括重新安置问题年度三方协商、重新安置问题工作组和核心小组)保持一致，以发挥它们的价值。

### 3.3 第三国接纳难民的辅助途径

94. 作为重新安置的辅助手段，其他接纳途径可以便利需要国际保护的人员获得保护和/或解决办法。有必要确保在更系统、有组织、可持续和顾及性别差异的基础上提供此类途径，确保其中包含适当的保护措施，确保全面增加提供此类机会的国家的数量。

95. 三年期重新安置战略(上文第 3.2 节)的内容还将包括辅助接纳途径，以期大幅度提高这些途径的可利用性和可预测性。将寻求各国做出捐助，在相关利益攸关方<sup>49</sup> 的支持下，为家庭团聚提供有效的程序和明确的转介途径，或者为辅助常规安置方案制定私人或社区赞助计划，包括通过全球难民赞助倡议(GRSI)推广的社区计划。在辅助途径方面做出的其他贡献可包括：人道主义签证、人道主义走廊和其他人道主义准入方案；提供奖学金和学生签证，并通过政府和学术机构之间的合作，为难民(包括妇女和女童)提供教育机会；为难民提供劳动力流动机会，包括确定哪些难民拥有第三国所需的技能。

96. 将寻求捐助，支持交流良好做法和经验教训，帮助考虑采取此类方案的新安置国建设能力(见上文第 47 段)。

### 3.4 就地定居

97. 虽然自愿遣返仍然是大多数难民局势中首选的解决办法，但必须为那些选择在当地解决难民局势的国家提供支助。就地定居是一项主权决定，是各国可遵循其条约义务和人权原则选择的备选办法。<sup>50</sup> 有些国家认为，在不影响面临大规模难民局势的某些中等收入和发展中国家的具体国情的前提下，逐步安排难民就地定居，包括酌情提供长期合法身份和归化，是有益的办法。

98. 就地定居是一个动态的双向进程，需要所有各方付出努力：难民要做好适应收容社区的准备，收容社区和公共机构同样要做好准备迎接难民及满足各种人群的需求。在低收入和中等收入国家，需要国际社会提供额外的财政和技术支持，确保考虑到难民和收容社区双方的需求，成功实现就地定居。

99. 为了支持选择让难民就地定居的国家，整个国际社会将与收容国当局密切合作，提供资源和专业知识，协助制定就地定居战略框架。相关国家机构、当地社区和民间社会的能力将得到加强，以支持就地定居过程(例如，解决证件问题、促进语言培训和职业培训，包括为妇女和女童提供培训)。支持促进尊重和培养良好关系的方案，通过分析难民收容地区的经济情况便利融入当地的难民获得谋生机会，同时考虑到当地劳动力市场的评估结果和技能概况，包括妇女和年轻人的技能概况。将积极促进对难民定居地区开展投资，依照《2030 年可持续

<sup>48</sup> 有可能与支助平台开展协调或成为支助平台的一部分。

<sup>49</sup> 包括民间社会、信仰组织、私营部门、雇主、国际组织、个人和学术界。

<sup>50</sup> 如执行委员会第 104 (LVI)号结论(2005 年)叙文 1 所述。

发展议程》支持国家发展计划和战略，还将酌情探索研究可以补充国家法律的区域框架，为难民提供获得长期合法身份或归化的途径。

### 3.5. 其他地方解决方案

100. 就地定居让难民找到了走出困境的持久解决办法；除此之外，有些收容国也可能会选择向难民提供其他地方解决办法。此类办法需要临时合法停留，包括促进难民在经济、社会和文化方面适当融入当地社会，提供此类办法也不能影响可能出现的最终持久解决办法。各国和相关利益攸关方将根据选择向难民提供其他地方解决办法的国家的具体情况和确定的需求，<sup>51</sup> 提供资源和专门知识，包括就法律和体制框架提供技术指导，促进难民以和平和有利于生产力的方式融入社会及增强地方社区福祉，并解决证件和居留许可等问题。

## 四. 后续行动和审查

101. 国际社会将全力以赴，调动一切力量为全球契约提供支持，以更加可预测和公平的方式分担负担和责任，争取在平等的基础上实现各项目标。这是所有国家和相关利益攸关方共同承担的任务。难民署将根据其任务规定在此项努力中发挥催化和支持作用。全球契约的后续行动和审查工作主要通过以下途径开展：难民问题全球论坛(除非另有决定，每四年举行一次)；高级别官员会议(论坛闭会期间每两年举行一次)；联合国难民事务高级专员提交联合国大会的年度报告。各国、难民署和相关利益攸关方将努力协调全球契约的后续行动，促进与涉及迁移人口的其他进程和行动的一致性。

102. 实现四项目标(第 7 段)的进展情况将成为全球契约成功与否的评估标准。在 2019 年首届难民问题全球论坛之前，将为每项目标拟订评估指标。

103. 难民问题全球论坛将为各国和其他相关利益攸关方提供一项重要工具，用以评估实现全球契约各项目标的进展情况。论坛还将为各国和相关利益攸关方提供机会，就特定国家或区域的局势以及在全球层面交流良好做法和经验，审查负担和责任分担安排当前取得的效果。论坛的评估工作将参考以下方面的信息：由难民署协调的衡量收容、保护和援助难民所产生影响的进程(第 48 段)；由难民署与各国和其他相关利益攸关方密切协商后建立的追踪认捐和捐款的执行情况及衡量全球契约的影响的机制。

104. 论坛闭会期间将组织全球契约高级别官员会议。会议将与高级专员关于保护方面挑战的对话同期举行。会议将向所有联合国会员国和相关利益攸关方开放，对执行进展进行“中期审查”，促进定期评估并保持执行动力。第一次高级别官员会议将于 2021 年举行。

105. 联合国难民事务高级专员将在提交联合国大会的定期报告中提供最新资料，说明在实现全球契约各项目标方面取得的进展。

106. 各国和相关利益攸关方将促进难民(包括妇女、残疾人和青年)有意义地参与难民问题全球论坛，确保纳入他们对进展的看法。难民署开发的数字平台可供

<sup>51</sup> 可能支助的相关领域，另见第 99 段。

所有人使用，将用于交流在执行全球契约各项基本内容方面的良好做法，特别是从年龄、性别、残疾和多样性的角度开展交流。

107. 全球契约能够动员所有相关利益攸关方支持一项共同议程并取得集体成果。携手努力，我们取得的成果将彻底改变难民和收容社区的生活。

---

