



第七十二届会议

临时议程* 项目 65

联合国难民事务高级专员的报告：
与难民、回返者和流离失所者
有关的问题以及人道主义问题

向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [71/173](#) 号决议提交。本报告更新了秘书长提交大会第七十一届会议报告(A/71/354)中的资料，报告所涉期间为 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日。该报告由联合国难民事务高级专员公署协调，包括以下机构提供的信息：国际移徙组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。其中还包括了由境内流离失所问题监测中心发表的报告所提供的资料。

* [A/72/150](#)。



一. 引言

1. 过去一年来，非洲¹ 遭受多重危机的影响，由于冲突和迫害而流离失所的人数不断增长。布隆迪、中非共和国、南苏丹以及刚果民主共和国、尼日利亚和索马里部分地区出现不稳定和不安全状况，在这些国家和地区引发了境内和跨境的重大人口流动。整个非洲大陆的诸多局势仍然悬而未决，数百万难民和境内流离失所者仍陷在长期困境中。

2. 截至 2016 年底，非洲难民人数已从 440 万增加至 500 多万，境内流离失所者人数从 1 070 万增加至超过 1 100 万。此外，该地区还收容了 45 万名寻求庇护者、约 100 万名无国籍人士。大多数难民在邻国获得保护，而其中许多邻国面临日益严峻的经济困难。乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达为收容难民人数最多的非洲国家，其中乌干达在此期间收容的难民人数几乎翻了一番。

3. 由于粮食安全无保障和面临饥荒的风险，因此亟需大力开展救济工作，尤其是在东非和非洲之角。在尼日利亚北部以及索马里和南苏丹的部分地区，约有 2 000 万人遭受长期冲突和干旱的影响，粮食不安全状况加剧。由于资金短缺，非洲² 的 9 个难民救援行动对口粮进行了削减，大约 200 万难民由此受到消极影响。

4. 难民和移民的混合流动，包括跨撒哈拉到北非、从大湖区和非洲之角到南部非洲、从红海和亚丁湾到也门的流动，给非洲许多地区带来了挑战，并给接收国带来了严峻的保护风险和困难。

5. 在这种复杂的背景下，非洲有望受益于一系列新的举措，其目标是推动成员国、区域组织、国际和国内非政府组织以及发展行动者在国家、区域和国际层面采取对策。这些举措包括：2016 年 5 月在世界人道主义峰会上作出了承诺(例如“人道主义筹资大交换”)；2016 年 9 月大会举行解决大规模难民和移民流动问题的高级别首脑会议，通过了《关于难民和移民的纽约宣言》；随后举行了难民问题首脑峰会；作出了一系列重要的区域努力。这些举措有望形成更加可预测和全面的方式，并吸引到更多资源，以满足人道主义需求，推动流离失所问题的解决方案。

二. 次区域概览

A. 东非(包括非洲之角)

6. 除近期、长期冲突外，干旱也给包括非洲之角在内的东非地区造成不利影响，致使包括埃塞俄比亚和肯尼亚部分地区在内的区域面临严重的粮食不安全，其中索马里和南苏丹遭受饥荒威胁，进一步加剧了流离失所状况。次区域收容了主要

¹ 本报告中，“非洲”仅指撒哈拉以南非洲。

² 布基纳法索、喀麦隆、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、坦桑尼亚联合共和国。

来自刚果民主共和国、索马里和南苏丹的大约 320 万难民，还收容了来自索马里、南苏丹和苏丹的近 560 万境内流离失所者。也门的战争持续影响次区域，自 2015 年危机爆发以来，共计超过 95 000 名难民、第三国国民和其他身份者逃往吉布提、埃塞俄比亚、索马里和苏丹。

7. 索马里仍是全球流离失所形势最为持久的国家之一，该国逃往吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达和也门的难民接近 100 万，还有境内流离失所者约 150 万。2016 年，肯尼亚达达布难民营的人口数量减少了 6 万，途径包括异地安置非索马里人、重新安置弱势难民、对近 3.4 万索马里人进行自愿遣返。然而，由于索马里局势不稳定不安全、社会服务和设施紧缺、粮食短缺，阻碍了更多难民返回索马里。

8. 2016 年 7 月，南苏丹的危机加剧，致使其面临世界上难民数量增长最快的紧急状况。武装冲突、杀戮、绑架、强奸和普遍的无法治状态，再加上粮食短缺问题，引发了大规模的跨境人员流动。许多逃亡者的营养不良程度令人震惊。截至 2016 年底，四分之一的南苏丹人被迫流离失所，其中 190 万成为境内流离失所者，140 万成为难民。乌干达接收的南苏丹难民最多，接近 64 万人；其次分别为埃塞俄比亚(34 万)、苏丹(29.8 万)、肯尼亚(8.8 万)、刚果民主共和国(6.7 万)和中非共和国(4 900 人)。

9. 在南苏丹的可进入地区内，2016 年有 510 万人、2017 年有 340 万人获得人道主义援助和保护，重点是最脆弱人群。截至 2 月，该国共有 10 万人面临饥饿；世界粮食计划署(粮食署)认为超过 100 万人处于面临饥荒的边缘。因资金严重短缺，难以供应充足的粮食、清洁水和卫生服务。儿童受到的影响尤为严重，大部分儿童出现严重的营养不良。超过 100 万儿童逃离了南苏丹，另有 100 多万儿童成为境内流离失所者。75 000 多名越过南苏丹边界的儿童或无人陪伴，或与家人走失。根据估计，2017 年 6 月该国约 600 万人(占总人口的 50%)面临粮食不安全，而前一个月为 550 万人。

10. 截至 2016 年底，苏丹的难民人数略有增加，达到 65 万人。其难民主要由乍得和南苏丹接收，另有大约 230 万境内流离失所者需要人道主义援助。厄立特里亚的难民人数从 2015 年的 40.75 万增至 2016 年的约 46 万，其难民主要由埃塞俄比亚和苏丹接收。

B. 中部非洲和大湖区

11. 自布隆迪 2015 年爆发内乱以来，约有 41.7 万布隆迪人逃离该国，其中 2016 年的逃亡人数为 12 万人。逃往坦桑尼亚联合共和国的人数约为 24.1 万，逃往卢旺达的为 8.5 万，逃往乌干达的为 3.8 万，逃亡刚果民主共和国的为 4 万。寻找更多土地以缓解人满为患的难民营的压力，这一工作面临重重挑战，尤其是在卢旺达和坦桑尼亚联合共和国。

12. 刚果民主共和国政治事态的发展加剧了安全局势的动荡。新爆发的暴力、滥杀和人权侵犯行为加剧了流离失所状况，包括跨境流离失所。该国此前已有大约 220 万境内流离失所者，而 2016 年下半年开赛地区又新增逃亡人数 130 万，致使

目前流离失所者的总人数达 370 万。逃往安哥拉的约有 31 000 人，因此，目前该地区接收的来自刚果民主共和国的难民总数达到将近 57 万人。截至 6 月 30 日，刚果民主共和国继续收容 47.3 万难民，主要来自卢旺达(245 000 人)、中非共和国(102 000 人)和南苏丹(80 775 人)。

13. 在中非共和国，由于班巴里、布里亚和卡加-班多罗武装团体之间再次发起战斗，导致境内发生人口流动，还导致更多难民逃亡邻国。截至 7 月，喀麦隆、乍得、刚果和刚果民主共和国境内约有 481 000 名中非共和国难民。该国境内流离失所者近 56 万人，相比去年增加了 40%，且 5 月至 7 月的新增流离失所者超过 18 万人。尽管局势动荡，仍有数千名境内流离失所者在救助方帮助下自愿返回首都，约 34 000 名中非共和国难民自发返回各自的原籍地区。

C. 西非

14. 针对尼日利亚东北部平民的袭击和跨境袭击造成乍得、尼日尔和尼日利亚流离失所的态势加剧，并导致马里北部和中部的安全环境恶化。该次区域内共有约 30 万难民和 270 万境内流离失所者。由于族裔之间的冲突，包括游牧民和定居农民和(或)土地问题所导致的流离失所情况不断持续，主要影响尼日利亚、马里、布基纳法索、科特迪瓦、加纳和多哥。

15. 在尼日利亚东北部地区，侵犯人权的行为以及接近饥荒的状况，使境内流离失所者的人数达到 180 万。20 多万尼日利亚人前往喀麦隆、乍得和尼日尔避难，其中大多数居住在接收国的贫困社区。联合国及其合作伙伴开展了登记工作，向难民提供证明文件，并主张继续提供庇护以免难民被驱回。在部分地区，提供充足的住房、粮食和基本援助物资仍然面临挑战，但对境内流离失所者的援助还是有所改善。4 月至 6 月，约有 13 000 名尼日利亚难民自发从喀麦隆回国，其中大多数是居住在尼日利亚北部班基地区的流离失所者，不过据报强制遣返情况仍然时有发生。对遣返地区的通行权受到限制。

16. 马里北部和中部地区的安全局势动荡，据报武装团体之间有冲突、社区之间存在暴力行为、发生恐怖主义袭击，地点包括布基纳法索与尼日尔边界沿线。由于 2015 年 6 月签署的和平协定执行进展缓慢，大约有 52 000 名马里人流离失所。少数难民和境内流离失所者自发返回马里并得到援助，但是据报也有新增的流离失所者。联合国继续向布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔的约 140 000 名马里难民提供保护和援助，这些地区难民的自力更生能力和生计方案都得到加强。

17. 该地区的其他难民接收国包括贝宁(600 名中非共和国难民和 160 名科特迪瓦难民)、冈比亚(近 8 000 名难民，主要来自塞内加尔)、加纳(13 000 名难民，主要来自科特迪瓦和多哥)、几内亚比绍(9 300 名难民，主要来自塞内加尔)、塞内加尔(14 600 名难民，主要来自毛里塔尼亚)和多哥(12 500 名难民和 780 名寻求庇护者，主要来自科特迪瓦和加纳)。

D. 南部非洲

18. 南部非洲地区收容了主要来自布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和索马里的约 289 000 名寻求庇护者、162 000 名难民以及 15 000 名国内流离失所者和 5 700 名遣返者。混合流动仍然造成了挑战，尤其是在南非。该国需要处理大量庇护申请，以确定哪些人需要国际保护，同时对国家安全和仇外心理有所担忧。反对外国人的情绪在南非依旧是一个问题，据报发生了零星的袭击事件。

19. 2016 年，莫桑比克西部的暴力导致数千人流离失所、逃往马来西亚和津巴布韦。随着年末将近，敌对行动逐渐消停，已有近 5 800 人返回莫桑比克。

20. 联合国加强了在安哥拉的部署，以支持政府援助来自刚果民主共和国喀西地区的约 32 000 名逃亡者。这其中大多数是妇女、儿童和老年人，抵达北隆达省时均营养不良。人道主义机构与地方当局进行协调，提供生存援助和其他基本服务。

三. 保护难民、境内流离失所者和无国籍人士

A. 保护状况

21. 尽管非洲各地有数百万难民和寻求庇护者得到保护，境内流离失所者也在本国得到保护，但在保护方面仍然存在关键的挑战，因为驱逐出境、限制行动和人生自由以及行政障碍均阻碍了流离失所者进入庇护程序，获取法律保护和援助。在许多地方，人口贩运和走私、性暴力和性别暴力、强制征聘现象普遍存在，某些国家在维持避难所的平民性质方面也遇到问题。

22. 非洲的许多国家仍然坚定地致力于保护难民和境内流离失所者。联合国与有关国家政府合作，以完善国家庇护制度，并帮助确保在初审和上诉阶段提供公平和有效的难民身份确认程序。提供支持的途径包括能力建设举措、技术援助、参与国家政策对话。

B. 登记身份、办理证件

23. 登记身份、办理证件有助于防止难民和境内流离失所者被驱回、确保其获得服务，而这对于提供保护至关重要。联合国难民事务高级专员公署(难民署)生物特征识别管理系统在非洲各国推行，得以记录、存储和检索与独特生物身份相关的生物鉴别信息，以长时间保护和保存身份。

24. 国际移徙组织继续在南苏丹开展生物鉴别登记工作，并在登记流离失所者的保护平民地点和脆弱社区进行生物鉴别登记。许多此前曾现场登记过的人重新登记了身份卡，这样他们的家庭便可以在当前的住处获得急需的人道主义援助。

C. 混合流动

25. 非洲大部分的混合流动人员最后都仍留在非洲，仅有少数人前往其他洲。非洲南部地区受到的影响最为严重，因为许多人都成群前往南非。许多难民和移民，包括无人陪伴的未成年人，在进入或离开过境国时被负责移民事务的官员拦截和逮捕。

26. 由于边界官员能力有限，不利于有效识别哪些跨境人员需要国际保护，而且缺乏适当的转介机制，因此妨碍了此类人员获得保护和解决办法。关于有合理保护需要的人员为何经历此类危险的旅程，所陈述的原因包括：第一收容国和过境国缺乏有效的保护、不安全和接待条件较差、难民身份确定程序繁琐、生计和教育机会匮乏、实现重新安置和家庭团聚的能力受限。

27. 持续有报告称，在非洲迁徙路线沿线涉及人口贩运的犯罪网络在不断扩张，而妇女和儿童尤其容易受到伤害。求助于偷运者已成为日益常见的现象；难民和移民都面临严峻的危险，保护风险也有所增高。流动难民和移民无论是穿越撒哈拉地区前往北非，还是经由地中海中部前往欧洲，中途均有众多人死亡。据报道，2016年通过海路抵达意大利的移民中，超过4万人(占总数的23%)来自东非和非洲之角，约11万人(即约60%)来自西非。

D. 境内流离失所

28. 冲突和违反国际人道主义法行为持续不断，一些地区遭受渐发性灾害和突发性灾难，造成了重大的境内流离失所问题。境内流离失所者人数最多的4个国家均在非洲，即刚果民主共和国、索马里、南苏丹和苏丹。1 100多万境内流离失所者大部分在东非和非洲之角(570万)，其次是中部非洲和大湖区(300万)、西非(230万)。2016年，刚果民主共和国和南苏丹的新增流离失所者人数分别为130多万和86.5万。

29. 非洲联盟的54个成员国中，已有40个国家签署《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》)，其中27个国家已经批准该公约。该公约缔约国会议的第一届会议于4月份在津巴布韦举行，有多个国际组织参与。与会者认识到《坎帕拉公约》仍有待纳入国家法律，因此通过了一项促进执行的行动计划。联合国及其合作伙伴参与了若干旨在加快批准和执行《公约》的举措，并提供了相关培训。

E. 性暴力和性别暴力的预防和应对

30. 在许多国家，有人不断以性暴力和性别暴力作为战争武器，作为将平民逐出战略要地的方式。女性难民和境内流离失所者遭受此类暴力后(包括在逃亡途中遭受此类暴力后)，几乎无法获得医疗服务、法律保护和心理支持，而且许多保健设施没有相关应对能力。

31. 联合国的人道主义机构将针对性暴力和性别暴力的保护和应对行动视作优先事项，包括与社区召开互动、加强保健服务供应、提供法律援助。在喀麦隆设立了13个基于社区的委员会，负责尽早查明性暴力和性别暴力案件，还在有众多难民的城市社区设立了转诊至政府服务机构的机制。在尼日利亚，联合国与尼日利亚律师协会合作，对司法系统的50名官员进行了预防和应对战略的培训。在坦桑尼亚联合共和国，临时入境点的医务人员可以及时确认受害者，加快了医疗和社会心理咨询转诊程序。在南苏丹提供了强奸受害人救助包，约有100名保健人员接受了强奸受害者临床处理方面的培训。在苏丹，50余名难民志愿者同社会福利部部署的社会工作者一起接受了培训，为性暴力和性别暴力受害者提供援助。

F. 儿童保护工作

32. 冲突和暴力给儿童带来了巨大风险，包括身体和心理伤害、强制征兵、性暴力和性别暴力以及人口贩卖。流离失所儿童由于生活空间拥挤、社会关系中断、情绪受到困扰，因此容易面临家庭内暴力和其他不利于保护的风险。失学儿童所受影响尤甚。其他关键的儿童保护挑战还包括残割女性生殖器、早婚、强迫婚姻。

33. 在所有保护措施中，均全力将儿童的需要置于核心。联合国与各国儿童保护当局密切合作，为容易遭受伤害的儿童(包括失散儿童)提供适当照顾。就教育和儿童保护问题制定了区域难民应对计划，以利于从区域角度解决南苏丹难民紧急情况这两个问题。在埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达，案例管理系统得以加强，以便系统地将弱势儿童转介到专门的服务机构。追踪家人下落和实现家人团聚仍是整个区域的优先事项。在埃塞俄比亚，2016年抵达的孤身儿童和失散儿童人数为4 200人，达历史新高。该国共计收容孤身儿童和失散儿童43 527人。在坦桑尼亚联合共和国，儿基会为布隆迪6 453名亟需保护的孤身儿童和失散儿童提供了援助。

G. 无国籍状态

34. 通过与区域组织密切合作，在解决无国籍状态领域取得了重大进展。5月，西非国家经济共同体(西非经共体)通过了《2017-2024年消除无国籍状态的班珠尔行动计划》，其中概述了如何落实2015年通过的《阿比让消除无国籍状态宣言》所作的承诺。大多数西非国家已经制定了国家行动计划。南部非洲发展共同体通过了一项关于预防该地区无国籍状态和保护无国籍人士的决议。大湖区国际会议的12个成员国通过了一项关于消除无国籍状态的宣言草案，有望在2017年下半年得到其正式核准。

35. 几内亚比绍加入了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》。目前，这两个公约的缔约国总数分别为89个和68个。

36. 非洲联盟执行理事会承认国籍权是一种人权，通过了《非洲人权和人民权利宪章》关于国籍权的议定书草案。该草案预计将于2018年提交给各成员国批准。与此同时，部分国家还展开了国内法改革，以确保符合关于国籍权平等的国际标准。马达加斯加和塞拉利昂修改了各自的国籍法，让妇女与男性平等享有将国籍传给子女的权利。

37. 负责民事登记的部委制定了《非洲加快完善民事登记和生命统计系统方案》这项区域方案。在联合国的支持下，该方案将继续完善民事登记和统计系统。

38. 在减少无国籍人数方面开展了工作，包括确认国籍或允许获得国籍。2014年至2016年期间，科特迪瓦约有6 000名无国籍人员通过特殊程序获得了国籍。肯尼亚马孔德族群根据总统的指示获得了公民身份证件，目前约1 500名马孔德族人已获得公民身份。

四. 人道主义应对和行动方面的挑战

A. 能力和制约因素

39. 获取人道主义援助方面仍然面临挑战,尤其是在中非共和国、尼日利亚北部、索马里、南苏丹和苏丹。安全考虑以及行政制约阻碍了人道主义行为体为有需要的人提供援助,在刚果民主共和国尤为如此。在布隆迪,人道主义伙伴在地方一级面临行政阻碍,在居民流离失所、人道主义需求不断上升的边远地区,这种情况尤为严重。在喀麦隆北部,地雷、未爆弹药、简易爆炸装置以及持续的不安全局势导致难以进出流离失所者群体和收容社区。武装团体的存在也阻挠了进入乍得、马里和尼日尔的部分地区。

40. 为了加强人道主义措施的有效性,非洲各地(包括索马里和苏丹)的许多行动越来越多地采取现金援助措施,而这符合根据“大筹换”方案所作的承诺。多用途现金赠款为难民带来更大的独立性,满足他们在诸如食物、获得服务和教育方面的需求。同时,这些赠款也是重要的保护工具,用以促进难民回返。联合国各组织正在共同建立通用现金贷款机制,以提高效率。

B. 粮食和营养

41. 在几个国家,粮食危机造成难民和境内流离失所者的营养不良状况雪上加霜。流离失所者和难民的情况尤为严重,这往往是因为他们想要进入劳动力市场但受到限制。因此,他们往往依靠收容他们的家庭和社区,从而导致本已稀缺的资源更加紧张。争夺有限的资源可能带来紧张局势,并有可能引发冲突。2016年,粮食署向非洲约750万难民和境内流离失所者提供了食物。然而,由于需求增加和资金短缺,口粮发放数量大幅度减少。受口粮削减影响的难民人数从2014年的787 000人增加到2016年的200多万人。粮食援助的削减对各国难民的影响程度不同。其中,埃塞俄比亚的难民受影响程度最低,仅为14%,而乌干达一些难民受影响程度最高,大约为75%。在肯尼亚,达达布和卡库马434 000名难民的口粮被削减了一半。

42. 五岁以下难民儿童的营养不良状况十分普遍,仍然令人担忧。2016年,约有119 000名五岁以下的难民儿童因急性营养不良而接受治疗。在调查的11个难民收容国的97个难民营中,仅53个难民营难民的急性营养不良状况处于可接受范围。发育迟缓是慢性营养不良的征兆,在75个难民营的比例都较高。仅有一处难民营的五岁以下难民儿童贫血状况符合可接受标准。难民署、儿基会和粮食署为支持各国政府改善难民的营养状况提供支持。例如,儿基会针对南科尔多凡州、东达尔富尔州和苏丹的急性营养不良儿童扩大了营养项目覆盖范围,并发起婴儿营养筛查,为母亲和照料者提供咨询。

C. 卫生

43. 在一些国家,难民和境内流亡者的健康状况恶化,出现了严重的营养不良情况,还暴发了麻疹、霍乱、疟疾和脑膜炎疾病,给国家卫生系统造成了额外的压力。因住所简陋、营地过于拥挤、水供应和卫生设施缺乏、疫苗接种程度低,导

致了传染病案例增加。联合国及其合作伙伴设立流动诊所，与地方和国家当局针对备灾和应灾进行有效的协调，确保了基本保健服务的提供。制定了改善营地水质和环卫设施的措施。

44. 扩大了公共卫生干预措施和方案，以解决南苏丹难民的迫切需要。联合国、非政府组织和卫生部协调就公共卫生紧急情况采取干预措施，有效应对了埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的霍乱暴发，遏制了疾病传播和死亡概率。在埃塞俄比亚和乌干达，儿基会支持了南苏丹难民和接收国民众的麻疹疫苗接种，9.4 万名儿童因此受益。在乌干达，6.5 万难民儿童接种了小儿麻痹症疫苗。针对埃塞俄比亚境内南苏丹难民及其周围社区开展了脑膜炎疫苗的接种活动。在中非共和国，逾 3.3 万名流离失所儿童参加了麻疹疫苗接种活动。在尼日利亚东北部提供了技术支持以完善卫生部门，包括安排了数百名社区工作者、设立了 30 多个流动诊所。还对艾滋病毒/艾滋病采取了干预措施，以应对流离失所者的艾滋病毒感染率上升问题。

45. 5 月，世界卫生大会核准了关于促进难民和移民健康的第 70.15 号决议，敦促世卫组织 194 个成员国加强国际合作，大力为难民和移民提供必要卫生援助。世卫组织支持非洲国家努力为难民和境内流离失所者提供基本保健服务，将此纳入国家保健方案(包括生殖健康和疫苗接种服务)，同时进行地方能力建设。生殖保健服务是公共卫生领域人道主义措施的重要组成部分，重点是改善产妇和新生儿护理、应对性暴力和性别暴力问题。2016 年调查的难民营中有 86% 达到了相关标准，即至少 90% 的分娩在熟练保健工作者协助下在保健设施内进行。这一比例前几年仅为 68%。在埃塞俄比亚、索马里、南苏丹和苏丹，向易受伤害的妇女和女童分发了“卫生包”，设立了女性友好空间和生殖保健中心。“卫生包”由人口基金推出，其中包含供流离失所妇女和女童使用的符合当地文化的卫生必需品。

D. 教育

46. 尽管在某些方面取得了进展，但是在流离失所儿童获取优质教育方面，仍然充满了挑战。在东非和非洲之角，11 个国家举办了全国协商论坛，探讨将可持续发展目标 4(教育)纳入国家教育计划的问题。在卢旺达和南苏丹，教育部门规划规定要接收难民。在坦桑尼亚联合共和国，2 月份举行了关于“东非的目标 4”的区域论坛，发表了部长级声明，规定将难民纳入国家计划、预算和监测系统。

47. 联合国与全球促进教育伙伴关系签署了谅解备忘录，以在将难民纳入全国多年期教育计划方面加强合作，并选定了非洲的 9 个重点执行国家。在卢旺达，联合国与政府密切合作，帮助布隆迪难民妥善过渡到该国的教育制度中。

48. 联合国及其合作伙伴通过“教育不能等待”倡议获得了资金，用于改善乍得和埃塞俄比亚境内难民儿童和收容社区的教育状况。埃塞俄比亚的目标是接收逾 6.8 万名儿童上学，将入学率提高 50%。埃塞俄比亚还发起了规模最大的难民高等教育奖学金项目，超过 500 名难民学生受益于德国(艾伯特·爱因斯坦)难民学者倡议下设的大学奖学金。

E. 生计

49. 2016年难民署和粮食署启动了一项联合战略,协助长期处于难民状态的人增强自力更生解决粮食安全和营养问题的能力。该战略旨在帮助难民实现自给自足,并为收容社区带来益处,从而促进社会凝聚力。在乌干达,政府为长期处在难民境地的难民慷慨提供用于种植的土地,让其可以参与难民定居点以外的经济活动,并寻求机会实现难民和潜在用人单位的更好对接。联合国促进了可持续粮食价值链、推动了承包种植方案,将小农户与整个市场联系起来。在苏丹,联合国建立起了农业和畜牧业价值链,核心是牛奶和肉类生产,惠及近82 000人。在博茨瓦纳、布隆迪和刚果民主共和国也启动了农业价值链建设工作。

50. 在一些国家,小规模投入收效显著,使广大民众受益。在乍得的西拉地区,流离失所妇女协会的菜园获得了水井供给,有助于粮食安全,也为流离失所者和接收社区带来了经济机会。在布基纳法索、肯尼亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国,难民工匠已与国际市场接轨。端到端业务发展的试点方案有助于难民加强自给自足。例如,津巴布韦汤加拉难民营的难民合作经营养鸡场,配备了现代化屠宰场,面向难民、接收社区、当地企业设立了销售农产品的店面。在卢旺达,联合国和政府联合行动,通过不同的创业举措支持刚果和布隆迪的难民实现自力更生和就业;还努力建立起与金融服务提供者的联系渠道,以增加难民获得融资的机会。在肯尼亚卡库马定居点设立了自动展期贷款计划,帮助425名难民创业者获得无息贷款以拓展业务。

F. 难民、境内流离失所者与人道主义工作人员的安全

51. 持续不断的暴力继续威胁着流离失所者和人道主义工作人员的安全和安保,阻碍了人道主义援助的有效提供。据记录相关事件发生最多的10个国家中,8个为非洲国家。2016年6月至2017年5月期间,共有69名人道主义工作人员在非洲的安全事件中遇难,73人受伤,60人被绑架。在南苏丹,仅2017年就有14名援助人员遇难。在索马里南部和中部地区,全年袭击频发,援助工作人员持续面临威胁,导致一些地区完全无法进入。刚果民主共和国是发生与联合国有关安全事件最多的国家之一,包括有2名专家在开赛地区遭绑架和杀害。

52. 出现严重影响平民安全事件较多的其他国家包括:中非共和国、马里、尼日利亚、索马里和南苏丹。在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚提供援助依然十分困难,因为武装分子对平民进行零星的有针对性攻击。

五. 终止被迫流离失所

A. 难民问题的解决方案

自愿回返

53. 在很多国家,由于持续不断的冲突、对人权的侵犯、法治的缺失,给自愿回返造成了阻碍。然而,难民有时候也会艰难地作出回返的决定,甚至在导致流离失所的情况尚未完全解决时便决定回返。这样的决定可能受到许多因素的影响,

包括流离失所的时间过长、庇护国的条件比较艰难等。联合国努力鼓励建立安全的回返环境，支持国家以及负责确保回返者权利的公民社会机构，包括支持其应对法律、行政等方面的障碍。

54. 尽管索马里的安全和社会经济环境脆弱，但是 2016 年仍有近 34 000 名索马里难民从肯尼亚回国。索马里国内的脆弱情况尚未结束，而且干旱莫在眉头，削弱了该国重新吸纳难民的能力。难民署及其合作伙伴与当局密切合作，尽可能向回返的难民提供咨询和援助，监控回返情况，同时提倡努力改善可持续回返的条件。

55. 2016 年，超过 37 200 名难民自发返回苏丹。这些难民几乎全部来自乍得。此外，已有 34 400 名难民返回中非共和国。这些难民主要来自喀麦隆、乍得和刚果民主共和国。该地区所有国家的科特迪瓦难民都重新开始自愿回国，2016 年回返人数为 19 600 人。2017 年预计另有 13 000 名难民将自愿回返。其他回返人数较多的国家包括刚果民主共和国(超过 13 200 人)和马里(近 10 000 人)。

就地安置

56. 在区域法律框架内，包括在西非经共体《人的自由迁移、居住和建立事业的权利议定书》框架内，各国探讨了促进就地安置难民的解决办法，包括协助办理入籍或其他合法居留身份。尼日尔总统发布命令，使来自喀麦隆、科特迪瓦和卢旺达的 5 个难民家庭得以入籍。尽管只是少数家庭，但这是向前迈出的第一步，值得表扬。

重新安置

57. 重新安置仍然是满足非洲最脆弱难民需求的一个重要保护工具。过去十年来，约有 27.94 万来自非洲的难民提交了第三国重新安置申请。2012 年之前，每年提交的重新安置申请一直低于 2.9 万。然而 2012 年至 2016 年期间，非洲重新安置申请的提交数增加了 180%，重新安置人数也从 1.13 万上升至 3.89 万。

58. 2016 年，在 35 个非洲庇护国，来自逾 29 个原籍国的难民(其中超过半数来自刚果民主共和国，其余来自厄立特里亚、索马里和苏丹)得到了重新安置。作为促进刚果难民持久解决方案综合战略的内容，难民署继续加强重新安置该地区刚果难民的行动，自 2012 年以来提交的申请已经超过 8 万起。

全面解决方案战略

59. 《高级专员索马里难民全球倡议》旨在寻求解决东非、非洲之角和也门境内索马里难民问题的解决方案。在《倡议》的基础之上，难民署任命了专门负责索马里难民问题的特使，任务是在国家和区域层面动员人道主义、外交和筹资方面的努力，向索马里难民和庇护寻求者提供解决方案。

60. 解决卢旺达难民局势综合战略的执行工作取得了进展。该战略建议终止 1959 年至 1998 年期间外逃卢旺达人的难民身份。在 2016 年 9 月日内瓦举行的部长级会议上，与会者确定了截止日期为 2017 年 12 月 31 日。目前正在加强相关工作，为约 26 万主要位于刚果民主共和国境内、符合难民身份终止规定的卢旺达人提供持久的解决方案。

B. 针对境内流离失所者的解决方案

61. 2016 年举行的世界人道主义峰会呼吁会员国、联合国机构和其他利益攸关方共同向境内流离失所者提供更多保护和援助，支持采取有效政策减少新增和持久性境内流离失所情况，以实现全球境内流离失所人数到 2030 年至少下降 50% 的目标。人道主义行为体和发展行为体之间彼此协作，让流离失所者能够从依赖援助向增强复原力和自力更生过渡，对于实现这一目标而言是十分关键的。

62. 2015 年 12 月启动的《索马里境内流离失所者解决方案倡议》已被纳入国家发展计划，并在过去一年得到进一步扩展，以更广泛的方式纳入了回返者和收容社区的需求。采取这一独特举措表明，为境内流离失所者提供解决方案是国家和地方优先事项，具有重大意义。在中非共和国，流离失所者与回返难民问题均纳入了司法部开展的一项评估，其内容是司法和安全领域与此类人员相关的优先事项，目标是支持建立可持续解决方案。

六. 新的途径

A. 《关于难民和移民的纽约宣言》以及相关举措

63. 迄今为止，正在非洲的 5 个国家实施“难民问题全面响应框架”，其核心要素由大会在《关于难民和移民的纽约宣言》中³提出。此外，在政府间发展管理局的支持下，吉布提、埃塞俄比亚、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国也在制定区域合作框架，以控制索马里难民局势。这些国家正在努力制定全面和可预测的应对措施，包括对持久性局势的应对措施，采用人道主义行为体与发展行为体相结合的、协调一致的“全社会”方式，为被迫流离失所者和接收社区解决问题。

64. 3 月，政府间发展管理局召开了国家元首和政府首脑峰会，通过了《关于索马里难民持久解决办法和索马里回返者重返社会问题的内罗毕宣言》。该《宣言》作出的承诺包括：加快创造有利于自愿和可持续回返的条件；维持保护和庇护空间，同时加强自力更生能力和包容程度；加强次区域合作；缓解接收国的压力。《内罗毕宣言》是“难民问题全面响应框架”在区域层面的运用，主要针对索马里的难民局势。为了指导其实施，还制定了包含具体结果框架的路线图，提出了未来一年需要实现的关键指标和相关里程碑。

65. 乌干达是第一个宣布适用“难民问题全面响应框架”的国家。6 月，乌干达政府和联合国秘书长召开了关于难民问题的团结峰会，从而“协助政府减轻向难民和接收国社区提供综合服务的负担”，⁴目的是支持政府逐步采取难民保护措施，调动资源以满足难民和接收社区日益增长的人道主义需求和长期需求。

³ 《关于难民和移民的纽约宣言》在解决难民和移民的大规模流动问题高级别会议上通过，载有一系列承诺，要求本着国际团结、共担义务、共享责任的精神，为难民和移民提供保护和解决方案。《纽约宣言》呼吁执行难民问题全面响应框架。该框架由难民署与各国密切协调制定，采取了多利益攸关方的途径。根据该《宣言》，预计 2018 年将通过两项新的全球契约：一项是关于难民问题的，另一项则是关于安全、有序、正常移民问题的。

⁴ 《难民问题坎帕拉宣言》，2017 年 6 月 23 日，第三节第 4.b.ii 段。

66. 在难民问题首脑峰会上,非洲有9个国家参与承诺加强难民保护和解决办法。所作承诺涵盖的领域包括教育(包括高等教育机会)、就业机会、登记和民事证件、提供土地以支持农业生产、扩大保健服务和社会服务、采纳有利于难民的法律法规和政策、采取措施促进自力更生和包容性、推动融合和帮助符合资格的难民获取合法身份。例如,吉布提政府颁布了一项革新法律,目标是帮助难民摆脱难民营居民状态,与当地实现社会经济融合。

B. 人道主义与发展之间的联系

67. 随着长期流离失所者人数持续增加,越来越多的人认识到单靠人道主义援助并不足以帮助流离失所者摆脱贫困、找到解决困境的办法。要持久解决流离失所问题,从流离失所情况出现伊始就要与发展伙伴加强合作,将难民和境内流离失所者纳入国家发展方案。目前已与非洲开发银行、世界银行等发展行为体加强合作,促进难民接收地区的发展。

68. 难民署和世界银行继续协同开展分析研究,审查非洲各区域的冲突和流离失所现象造成的影响和后果。2014年以来进行了各种相关研究,包括针对关键社会经济因素的区域评估、具体情况评估,也包括关于西非乍得湖盆地、中部非洲、肯尼亚和乌干达难民和流离失所局势的分析。这些评估有助于确定在此类情况下开展互补性互动的可能性。2016年9月世界银行发布旗舰报告,⁵论述了非洲和其他地区的一些情况,就如何减少流离失所者的脆弱性、通过发展筹资帮助其重建生活提出了战略。

69. 人们日益认识到,经常爆发和旷日持久的流离失所危机,是实现可持续发展目标、确保最贫穷和最边缘化人口不被遗忘所面临的巨大挑战,在脆弱国家则尤为如此。2016年12月,世界银行理事会批准2017-2019年向国际开发协会拨款750亿美元,其中140亿美元用于脆弱的、受冲突和暴力影响的国家。另外还开设了特别针对受难民问题影响接收国的20亿美元次级窗口。对下列可能获得资金的接收国进行了几次战略规划访问:喀麦隆、乍得、刚果、刚果民主共和国、吉布提、埃塞俄比亚、尼日尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。此外还计划访问布隆迪、肯尼亚和卢旺达。

七. 协调与伙伴合作

70. 难民署根据难民协调模式,继续领导和协调国际社会对整个非洲大陆难民紧急局势采取措施。这一模式为接收国提供支持的途径包括:确保机构间具有协商一致的保护战略和解决办法、遵循共同目标、发出一致呼吁,以统筹协调联合国和其他合作伙伴的举措。除了国家层面的机构间呼吁以外,还在难民救济协调员的领导下发起了四个区域难民应急计划,覆盖来自布隆迪、中非共和国、尼日利亚和南苏丹的难民,筹集到超过7亿美元用于支助邻国境内的难民。难民署和人

⁵ 世界银行《被迫流离失所:迈向支持难民、国内流离失所者及其收容者的发展方法》(华盛顿哥伦比亚特区,世界银行,2017年),可参阅 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25016>。

道主义事务协调厅曾就协调应对混合流动情况发布联合声明，由高级专员和紧急救济协调员再次予以确认。两个机构还就实地行动发布了联合指导。

71. 继续通过机构间群组系统协调应对非洲境内流离失所者境况，包括与冲突有关的和与灾害有关的流离失所。2016年10月，机构间常设委员会就人道主义行动中的保护发布新政策，内容包括：申明人道主义行为体有责任在援助工作所有阶段将保护工作置于中心；规定保护工作在人道主义行动中具有核心作用，设定国家层面开展此项工作的程序；力求加强所有相关行为体在职能、任务、专业知识等方面的互补作用；借鉴其他加强保护工作的举措；指出规范框架是此项工作的基础，具体提到的框架包括《非洲人权和人民权利宪章》、《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、《坎帕拉公约》等区域性文书。

72. 机构间常设委员会紧急救济负责人小组继续支持人道主义国家工作队的整个领导层，就具有战略意义的业务问题向其提供咨询意见，并协助其调动机构资源应对业务挑战和缺口。对中非共和国和尼日利亚进行了访问，近距离了解合作伙伴在实地业务中面临哪些挑战，确定应优先支持哪些工作。联合国各组织继续向转型议程高级执行小组提供具备领导能力和协调技能的工作人员。该小组曾前往埃塞俄比亚、索马里和南苏丹支持国家工作队。

73. 为解决非洲流离失所境况所带来的挑战，联合国继续依靠与国家与国际非政府组织密切开展伙伴合作。非政府组织的工作对于流离失所者的福利和保护至关重要，有助于确保各个方面的关键需求得到满足。本国非政府组织的工作尤其填补了当地知识的空白，提供了针对具体情况的专业知识，有助于建立与受影响民众之间的联系(例如在索马里)。这对于联合国开展工作至关重要。非政府组织还发挥重要的宣传作用，为在非洲开始运用“难民问题全面响应框架”作出了贡献。

74. 在加强援助力度、为流离失所者提供解决办法方面，私营部门也发挥越来越重要的作用。宜家基金会与联合国各机构和非政府组织合作，继续帮助寻找难民问题的创新解决方案。该基金会为非洲许多国家的项目提供了技术知识和财政支持，涵盖能源、生计和教育等领域。在肯尼亚，沃达丰基金会的“即时网络学校”计划将达达卜难民营的学校与在线教育资源连接起来，有利于加强教育。在马拉维，微软正在支持一个帮助难民营实现互联网连接的项目。

八. 资金

75. 2016年7月1日至2017年5月15日，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员从中央应急基金拨款2.83亿美元，支持在撒哈拉以南非洲24国开展生存援助活动。其中约1.87亿美元用于援助机构提供人道主义援助，帮助15个国家应对流离失所危机。资金来源包括应急基金快速应急窗口的拨款(9 500万美元)以及紧急救援资金不足窗口的拨款(9 200万美元)，共计占这一时期全球4.18亿美元拨款总额的45%。中央应急基金在非洲共有185个项目，为难民、境内流离失所者和其他受影响民众(包括收容社区)提供援助和保护。

76. 中央应急基金还帮助应对了几次区域性流离失所危机，包括为援助乍得湖流域流离失所者和收容社区提供 5 800 万美元。为苏丹境内流离失所者提供生存救援资金约 8 200 万美元，还为帮助受中非共和国危机影响的流离失所者拨款 2 500 万美元。

77. 尼日利亚境内援助机构收到 2 500 万美元的资金，用于针对博尔诺、阿达马瓦州和约贝州逃离叛乱所致暴力的民众迅速扩大和维持援助。刚果民主共和国和乌干达各收到 2 500 万美元资金；其次，中非共和国收到 1 800 万美元，南苏丹收到 1 600 万美元，尼日尔收到 1 500 万美元，喀麦隆、乍得和苏丹各收到 1 400 万美元。获得财政支持力度最大的部门分别是食品(5 200 万美元)、卫生(5 200 万美元)、多部门难民援助(2 220 万美元)。

九. 结论和建议

78. 过去一年来，由于整个非洲大陆爆发了多重危机，非洲难民和境内流离失所者的人数继续上升。严重的侵犯人权行为以及性暴力和性别暴力现象在某些国家十分普遍，对妇女和儿童造成了严重影响，这些都是不可接受的。粮食不安全和干旱问题的恶化，加剧了冲突引发的流离失所所造成的影响，导致部分地区处于饥荒的边缘。同样，粮食不安全和干旱问题也导致粮食生产者流离失所，从而出现了粮食减产。冲突还妨碍人们使用土地、从事生计、在市场进行交易，进而增加了发生饥荒的风险。保护和援助工作规模需要扩大，但联合国及其合作伙伴却面临资源不足问题，无法满足日益增长的需求、实现可持续的解决方案。

79. 包括发布《纽约宣言》在内的一些新进展给以更全面和可预测的方式向流离失所者提供保护和人道主义援助带来了希望，但是仍然迫切需要解决冲突的根本原因，通过所有利益相关者的持续努力结束目前的危机。有鉴于此：

(a) 我敦促所有国家坚决致力于消除非洲流离失所问题的根源，加倍努力促进非洲的和平、稳定、繁荣，从而预防冲突、减轻民众苦难；

(b) 鉴于武装冲突是流离失所现象的重要原因，我呼吁冲突各方自己尊重并确保他人也尊重国际人道主义法和人权法，防止发生导致流离失所的情况；

(c) 鉴于 1951 年《关于难民地位的公约》所载不驱回原则是公认的习惯国际法规则，我提醒所有国家注意，各国义务尊重避难权，对逃离冲突和迫害的人开放边界；

(d) 我呼吁所有国家和非国家行为体：为快速、无障碍地援助难民、境内流离失所者等冲突受害者提供便利；遵循国际人道主义法，尊重、保护人道主义工作人员、物资和设施；维护庇护场所的平民性质；

(e) 根据安理会有关决议，我敦促各方更好地监测、预防、应对严重侵犯人权行为，包括性暴力和性别暴力、强迫征兵、任意逮捕和拘留，特别是针对流离失所妇女和儿童的此类行为；

(f) 鉴于国际团结和责任分担原则的重要性，我鼓励会员国与相关利益攸关方一道履行《纽约宣言》和难民问题领导人峰会的承诺，还呼吁各利益攸关方全力支持“难民问题全面响应框架”在非洲的应用，包括(尤其是与发展行为体)开展新伙伴合作，共同加强自力更生和包容性；

(g) 我敦促各国、人道主义机构和发展行为体共同加倍努力，支持长期性境内流离失所者早日实现自给自足，并为难民寻求持久性解决办法，包括创造自愿回返所需的条件；

(h) 我呼吁各国和合作伙伴切实将提供受教育和从事生计的机会作为所有人道主义举措的优先事项，防止多代难民和境内流离失所者陷入贫困生活，让他们有能力为自己国家未来的发展做出贡献；

(i) 我敦促会员国和其他捐助方切实提供充足、灵活、可预测的人道主义资金，支持非洲的人道主义行动，帮助应对日益增多的难民和境内流离失所者的需求，寻求相关的持久性解决办法，确保提供多年期、灵活的资金，将人道主义援助与发展这两者连接起来，从根源上扭转境内流离失所状况长期不绝的趋势。
