



---

高级专员方案执行委员会  
第六十二届会议  
2011年10月3日至7日，日内瓦  
临时议程项目5(a)  
国际保护常设委员会的工作报告

## 关于国际保护的说明

### 高级专员的报告

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 历史层面 .....	2-8	3
三. 当代层面 .....	9-16	4
四. 保护制度层面 .....	17-27	5
A. 法律发展 .....	17-18	5
B. 国家庇护程序和程序性保障 .....	19-21	6
C. 难民身份确定 .....	22-24	6
D. 登记和证件 .....	25-27	7
五. 安全层面 .....	28-47	7
A. 不驱回 .....	28-30	7
B. 行动自由 .....	31-34	8
C. 性暴力和基于性别的暴力 .....	35-36	8
D. 人道主义行动 .....	37-42	9
E. 反恐措施和对保护的影响 .....	43	10
F. 国际移徙背景下的难民保护 .....	44-46	10
G. 乘船出航和海上救援 .....	47	10
六. 人的尊严层面 .....	48-52	11
七. 年龄、性别和多样性层面 .....	53-57	12
八. 解决方案层面 .....	58-74	13
A. 全面解决办法战略 .....	59	13
B. 自愿遣返 .....	60-64	14
C. 自力更生和当地融合 .....	65-69	14
D. 重新安置 .....	70-74	15
九. 国内层面 .....	75-79	16
十. 结语 .....	80-82	17

## 一. 引言

1. 在 1951 年《关于难民地位的公约》60 周年之际，《关于国际保护的说明》从历史和当代的角度分析了《公约》和庇护制度的多个层面。它还报告了今年在保护方面取得的成绩和遇到的挑战，包括与境内流离失所形势相关的成绩和挑战。预防和应对无国籍状态方面实现的重要成就将在今年《关于无国籍状态的说明》(EC/62/SC/CRP.13)中另行报告。文中提及的文献和文件均可在 [www.refworld.org](http://www.refworld.org) 上查阅。

## 二. 历史层面

2. 向在异国他乡躲避迫害的人给予庇护的做法，是文明最初的标志之一。1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》，以及越来越多的区域性难民和人权文书重申了《世界人权宣言》中的现代庇护制度。如 1951 年《公约》和其他国际协议确认的那样，给予庇护是一种人道主义、非政治性的和平行为。此外，流离失所是一个全球问题，需要在国际合作与团结及负担和责任共担原则的基础之上，寻求全球性的解决办法。

3. 1951 年《公约》的核心是国际保护制度。设立国际保护制度的初衷是取代向海外公民提供的外交保护，如今国际保护的最大特点是确保未得到本国保护者的一系列权利和需求得到满足。1951 年《公约》的核言强调，其目的在于保证难民可以最广泛地行使其基本权利和自由。1951 年《公约》的中心原则包括不歧视、不驱回、不处罚非法入境或居留者，及享有各项基本人权。允许进入安全领土是保护程序的起点，最终要找到某种长期解决办法，理想的是使难民返回家园。1951 年《公约》还明确规定难民署负责监督各国履行其条约义务。

4. 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》共同为难民提供了一个全球宪章，并已被证实是一项能够适应广泛的社会政治背景的“能动的活的文书”。例如，与性别歧视有关的迫害形式已被纳入“难民”定义的范畴，在 2011 年通过的《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》起草工作中，难民署确保有关性别迫害和认识到性别差异的庇护程序的用语得到了正确反映。

5. 上述解释也为将 1951 年的难民定义适用于躲避各种形式的冲突和暴力者铺平了道路。越来越多的个人和家庭决定离开由帮派或犯罪网络控制的社会，他们在那里可能面临生命危险、面临敲诈、骚扰、贩卖毒品、军火或人口、或性压迫和歧视等各种危险。加拿大、哥斯达黎加、墨西哥和美利坚合众国等国家已经承认遭帮派迫害者为难民。然而，并非所有国家的庇护制度都接受对难民定义的上述解释，这有时会导致保护制度难以统一。

6. 此外，自 1951 年以来，非洲、拉丁美洲和欧洲制定了详细的区域文书，这证明了各国对庇护制度的高度重视。1969 年《关于非洲难民问题特定方面的公

约》和 1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》给出了符合上述区域大规模流离失所现状的宽泛定义，如今依然适用。最近在科特迪瓦冲突中逃离的难民在几个邻国集体获得难民地位，就是一个很好的例证。虽然《卡塔赫纳宣言》不具约束力，但已有 15 项国家法律将其作为依据，其原则也多次得到赞同，2010 年通过的《关于保护美洲的难民和无国籍人的巴西利亚宣言》即是如此。

7. 欧洲联盟也明确了它对需要国际保护者的法律承诺，包括由于面临因酷刑或不人道或有辱人格的待遇而遭受严重伤害的真实风险而无法遣返者，或在武装冲突局势中面临滥伤无辜的暴力行为的人。虽然 1951 年《公约》在亚洲的批准率较低，但是该区域国家收留难民的份额仍居世界之首，这样做的同时，它们遵循了 1951 年《公约》中多项基本价值观，从而增强了《公约》的相关性。

8. 上述区域文献均将 1951 年《公约》奉为“基本并具有普遍性的文书”，其“难民”定义也得到完整重申。尽管如此，仍有证据表明，若干管辖区域对定义做限制性解释，将难民归入从属类别，权利较少，或根本不在国际保护框架之内。

### 三. 当代层面

9. 流离失所仍然是 21 世纪最难应对的挑战之一。60 年来，1951 年《公约》已清楚表明它能够适应瞬息万变的全球局势。已经证实它是一个多功能的保护蓝图，符合难民流动的现实，而且其诸多指导原则仍然适用于当代的流离失所形式。

10. 冷战后冲突和暴力的特点不断变化，这导致人员的不停流动。20 世纪 60 年代以来，种族间暗流涌动的紧张局势演变为冲突和纷争，致使数百万人背井离乡。蓄意攻击平民和迫使其流离失所已被作为战争手段，或者出于 1951 年《公约》范畴之内的原因而被使用。

11. 许多经常发生在弱小国家之内的、长期存在的冲突仍未得到解决，依然是许多大规模人员流动的根源所在，范围遍布阿富汗、伊拉克、中非共和国、刚果民主共和国、索马里和苏丹。它们同时又是最贫困的国家和最大的难民输出国。报告期间，吉尔吉斯斯坦、科特迪瓦和阿拉伯利比亚民众国又爆发了新的冲突，阿拉伯叙利亚共和国和也门也出现了暴力行为。冲突已变得无法预料，公共骚乱和武装冲突的界限时常模糊不清。交战规则也常常不够明确，涉及酷刑、法外处决、性暴力和基于性别的暴力。在此背景下，人道主义行为者提供保护的能力严重枯竭。

12. 由于存在各种侵犯人权的行为，经济发展和社会发展疲软，同时又缺少旨在克服这些问题的政治参与，强制性和非自愿流动持续存在。流离失所的程度反映了世界治理体制的现状；2010 年底，难民人数已达 1,540 万(包括巴勒斯坦难民)，境内流离失所者达 2,750 万，这种局面着实堪忧。

13. 全球性非正常移徙的增多也是难民保护的一个难题。混合移民流动可对国家庇护和接待系统造成严重压力，削弱公众对庇护的支持，并催生更多的限制性政策和做法。复杂的犯罪走私网络危及生命，传统海上救援行为守则的崩溃也是如此。如今，难民在日益不安全的环境中寻求避难所。

14. 现代的流离失所—移徙趋势越来越受到其他全球大趋势的影响，包括气候变化、人口压力和城市化，以及粮食、水和能源不安全问题。全球化带来了诸多益处，通过执行众多区域自由移动协议，流动性大大增强，使难民从中受益。然而，全球化有时也扩大了贫富差距，而大众通讯系统令更多的人产生这种印象，即在别处也许可以获得更好的生活。缺乏移徙机会是庇护制度不堪重负的主要原因之一。若要找到有效应对流离失所问题的办法，必须调整难民政策和理论，使之更好地适应这些趋势。

15. 国际和国家安全议程，及日益增多的不可预测的恐怖袭击，也导致对寻求庇护者和难民的限制性措施越来越多，有时无视个人的合法保护关切。不过，注重安全性的难民身份确定程序是现代庇护制度的基本组成部分，1951年《公约》已预先对此加以说明。随着经济危机的出现，仇外心理和对寻求庇护者及难民其他形式的歧视明显增加。

16. 预计与气候变化相关的迁移将成为下个造成世纪流离失所和移徙的首要原因之一。1951年《公约》和其他保护文书所依据的原则将成为关键来源，为制定一项关于与气候变化相关或其他现代流离失所形式的全球指导框架或文书提供依据。

## 四. 保护制度层面

### A. 法律发展

17. 将1951年《公约》纳入国家法律是享有其中所载权利的首要步骤。难民署欣见许多国家法律框架已经做到这一点，而且许多国家为不属于1951年《公约》范畴、但仍需要国际保护的人通过了补充立法。作为其监督责任的一部分，难民署积极为各国政府起草和谈判法律与政策提供咨询意见。

18. 在报告期间，智利和墨西哥通过了包括1951年《公约》难民定义和《卡塔赫纳宣言》的立法。墨西哥的法律还将性别视为迫害理由。阿根廷已开始向可能有其他国际保护需求的、未受承认的难民提供临时保护，还向自然灾害受灾者发放人道主义签证。今年三月，尼加拉瓜批准了一项移民法，统一了此前的所有法律，还规定以人道主义签证的形式提供补充保护。加拿大和哥斯达黎加进行了改革，为所有一审败诉的申诉者设置了上诉程序。以色列、肯尼亚、马拉维、毛里塔尼亚、塞内加尔、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国都在进行立法改革，难民署向有关当局提供了技术支助。

## B. 国家庇护程序和程序保障

19. 除立法框架外，庇护制度的正常运转也是履行 1951 年《公约》所规定义务的前提条件。难民署 2010 年的工作重点是监督国家庇护程序的执行并监测其质量。许多国家在报告期间改善了庇护制度。例如，大韩民国将难民身份确定期限由一年以上缩短为 6 个月以内。2010 年初，难民署完成了 8 个中欧国家的质量评估项目，查明并解决了问题。难民署还启动了“进一步提高庇护质量”的新项目，重点放在 4 个南欧国家和 5 个中欧国家。难民署继续与希腊合作，改革其庇护制度。难民署向委内瑞拉玻利瓦尔共和国难民部提供支助，处理积压的申诉。

20. 难民署培训庇护官员或作为观察员参与许多国家的庇护制度。它还资助法律援助提供方，以支持庇护制度，并且在一些国家争取与司法部门建立更密切的联系。

21. 其他制度存在各种缺陷：决策质量低；相对于难民个人特点类似而上诉成功率高的其他国家，难民确认率过低；经常缺乏正当保障使用加急程序；自动适用与加急程序有关的拘留；无暂停效应的上诉；缺乏获得法律咨询的机会；大量案件积压。

## C. 难民身份确定

22. 难民身份是国际保护的首要切入点之一，其他切入点还有防止强迫返回、提供援助和其他服务、落实持久解决办法。在仍未批准 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》、国家庇护程序尚不完备的国家，难民署继续按照授权开展难民身份确定。2010 年，难民署在 57 个国家进行了“授权难民身份确定”，有时工作环境十分复杂，例如有的国家面临着大量难民涌入或其他不稳定因素和不安全状况。难民署收到约 89,500 份新的个人庇护申请，成为南非之后的世界第二大庇护裁决方，同年难民署做出大约 61,000 项实质性个人裁决。然而 2010 年底，仍有约 122,000 人在等待难民署做出难民身份确定裁决。

23. 申请数目不断上升，为保持足够的处理能力带来重大挑战。2010 年，难民署启用了协助运作的重要举措，以便更准确地预测和评价人员需求，为确定难民身份的业务管理人员和需要裁定复杂案件的工作人员制定更为专门化的培训。

24. 然而，目前的难民身份确定申请水平仍然超出了本组织做出及时应对的能力，在一些较大的行动中，出现了大量案件积压。难民署制定了难民身份确定正式配额基准，并将在进行全球性分析之后设立 11 个难民身份确定的固定职位，这是高级专员保护能力举措的一部分。然而，尽管许多规模最大的难民身份确定行动位于 1951 年《公约》缔约国国内，但难民署依然承担着过多的难民身份确定的责任；因此难民署正在鼓励各国更加充分地承担起难民身份确定的责任。

## D. 登记和证件

25. 得到登记和证件是难民保护的基本条件，尤其是作为不驱回的保障和获得服务的基础。2010年，难民署为约40个项目行动提供了支助，提高登记、数据收集、分析和证件发放的水平及质量。难民署在30个国家为寻求庇护者和难民提供了身份证件。在其中12国，难民署与政府联合发放此类证件。难民署为驻地办事处提供了大量支助，确保正确、一致并系统地使用 ProGres 数据登记系统。例如，在厄瓜多尔改进了登记工作，共承认27,740人为难民，并将1,169人转至常规程序进行进一步审查。

26. 接触难民进行登记并非总是那么简单。2010年，难民署设立了流动小组，在登记机会有限的地方开展登记工作，例如刚果民主共和国的自建难民定居点、马来西亚的城市地区和哥伦比亚境内流离失所者相关区域。难民署还在苏丹东部、埃塞俄比亚、肯尼亚和乍得东部开展了核实工作。出生登记和补发在重大灾难混乱中丢失的公民身份证件，现已被纳入大多数重大紧急情况的应对措施，并于去年在海地和巴基斯坦得以实施。

27. 2010年，难民署发布了使用生物鉴别技术的政策，并且正在评估将现行生物鉴别制度与政策原则统一起来的备选办法。难民署参加了非洲联盟首届负责民事登记的部长会议，并加强了 ProGres 系统的审计，以追查数据不符问题。难民署还采取措施防止欺诈和/或在不同国家多重申请庇护的情况。

## 五. 安全层面

### A. 不驱回

28. 尊重不驱回原则对于实现国际保护至为关键。报告年度中出现了许多积极的例子。开放西非及周围边境以应对科特迪瓦涌出的难民，暂停遣返被其他地方拒绝入境的寻求庇护者，这些举措使数千人抵达或停留在安全处所。2011年初突尼斯和埃及的人道主义撤离使移民得以重返原籍国，并为无法返乡者提供了保护空间。难民署与几个欧洲国家签署了保护和边境监测协议，继续与 Frontex 合作，制定“人权战略”和“Frontex 工作人员行为守则”，并开展其他工作。

29. 与此同时，拒绝入境仍然是一个令人关切的问题。在一些国家出现了没有必要保护保障措施的拦截、驱回和关闭陆地边境的做法。要识别需要保护者，必须有合格的边境警卫并运用注重保护的边境审查程序。与非政府组织的合作提供了额外的边境监测能力，并鼓励政府当局实现更大的透明度。

30. 难民署看到一些将人们驱逐至暴力行为仍很猖獗的国家的事例，包括带有小孩的家庭和成员属于少数族裔或宗教弱势群体的家庭。出现了若干集体驱逐难民事件，包括持枪威逼或利用欺骗的手段。在其他情况下，有系统的拦截行为未

将需要国际保护者和其他人等区别对待。从而造成寻求庇护者自动遭到拘留，并被错误遣返回原籍国。仍然存在忽略或限制庇护保障的重新接纳协定。在其他区域，经常出于防止冲突和暴力的合法理由在边境部署军事人员，这也造成了负面影响，有碍寻求安全的人穿越边境。

## B. 行动自由

31. 1951 年《公约》明确承认难民的行动自由。难民署已经与国际民用航空组织(民航组织)加紧合作，推行机器可读的难民公约旅行证件；然而许多国家尚未推行此类证件。难民署发布了一份《关于难民公约旅行证件和民航组织标准的说明》，提供法律和实际咨询意见，并与各国政府合作制定了一项履约战略。此外，自 2010 年起，中国、纳米比亚、乌克兰和美利坚合众国取消了对艾滋病毒携带者的入境限制。厄瓜多尔和印度发表了声明，称它们没有这样的限制规定。

32. 虽然有报道称，在许多国家，寻求庇护者和其他移民被行政拘留的比率有所上升，但是也有若干关于政府采取拘留替代措施的积极范例。例如，比利时已经承诺扩大开放式收容方案的能力，抵达边境的有孩子的家庭可以在庇护申请受理期间居住在社区内。难民署继续将拘留替代措施问题作为优先事项。难民署在首尔组织了一个区域协商会，在曼谷组织了一个讲习班，并为筹备 2011 年 5 月举行的全球圆桌会议委托有关人员就该议题进行研究。

33. 与此同时，其他地区的拘留做法仍然存在问题，以下方面问题尤为严重：拘留条件；拘留无人陪伴儿童和其他儿童；在高度戒备监狱中拘留寻求庇护者，包括患有心理疾病者；许多寻求庇护者无法接触律师和/或难民署。

34. 虽然许多国家继续保持严格的营地禁闭政策，但有些国家开始采用更加开放的安排。例如，2010 年埃塞俄比亚政府给予营地中的难民以行动自由，条件是他们在营地外能够维持生计。迄今已有约 2,000 名难民受益于这一举措。

## C. 性暴力和基于性别的暴力

35. 性暴力和基于性别的暴力仍然对难民，特别是难民妇女和女童的安全构成最严重威胁。报告期间，难民署为许多国家的受害者提供了医疗、心理社会服务和社区服务，以及获取法律咨询和诉诸司法机制的机会。肯尼亚难民营和刚果民主共和国东部仍然设有流动法院，格鲁吉亚还设立了四个受害者咨询中心和一个关于性暴力和基于性别的暴力行为的网络。

36. 虽然难民署努力防止性暴力和基于性别的暴力行为，但是某些地区此种行为的发生率仍然触目惊心。例如，难民署在乍得设立保护监测和转诊机制后，仅 2010 年就记录了 1,000 余起性暴力和基于性别的暴力案件。强奸在许多冲突地带成为一个重大问题，特别是在刚果民主共和国，那里额外部署了 32 名保护人员专门应对这一问题及保护方面的其他挑战。在哥伦比亚和厄瓜多尔，性暴力和基

于性别的暴力问题程度很高，仍然影响到妇女，特别是女童。海地地震导致人们流离失所、丧失了生计来源，再加上实施性暴力和基于性别暴力的人不受处罚，这使许多妇女和女童更加易于受到伤害。难民署协助一些性暴力和基于性别暴力的受害者重新定居在安全地区，并帮助她们解决生计问题。此外，数百万儿童面临着猖獗的强奸和其他性暴力、对学校的袭击和其他侵犯人权的行爲，而且丧失了教育机会。世界范围内的难民社区中，关于早婚、早孕及因此造成的死亡的报道十分普遍，说明需要加强及扩大多方面的行动来处理这一问题。

#### D. 人道主义行动

37. 对于人道主义组织的工作人员，过去的 10 年是有史以来最危险的时期之一。难民署涉足的诸多紧急局势，往往呈现以下特点：政府脆弱、非国家武装团体活跃、腐败和剥削十分普遍、地理位置与外界隔绝。例如，联合国中非共和国特派团的撤出和联合国刚果民主共和国稳定特派团的逐步缩编，都影响了人道主义行动的稳定性。难民署和联合国开发计划署(开发署)为了应对联合国特派团撤出乍得，在得到乍得政府的请求后，同意实施一项联合方案，向综合安全分遣队提供直接支助，分遣队由经联合国训练的乍得国家警察部队组成，任务是确保难民营中的难民和境内流离失所者以及人道主义工作人员得到保护。

38. 苏丹仍然是非洲最大的人道主义行动所在之处。然而，驱逐和绑架援助工作者的一系列事件对人道主义方案的运作产生了负面影响。2011 年 2 月，难民署一位工作人员在该国遇害。与此同时，2011 年 1 月举行了关于南部苏丹独立的公投，投票结果是支持独立，《全面和平协议》从而进入了一个关键阶段。难民署密切注视着事态发展，并已采取防范措施，包括与有关行为者进行接触，以防止 2011 年 7 月南部苏丹分离时出现无国籍状态。

39. 虽然 2008 年以来伊拉克的总体安全形势已明显改善，但局势仍然动荡不安，尤其是巴格达。2010 年记录在案的事件数量高于 2009 年，其中平民死伤人数最多。难民署努力加强其返回管理和监测能力，以及对境内流离失所者的保护和援助方案的能力。

40. 在中亚高度复杂的政治和安全环境中，37.5 万名吉尔吉斯斯坦人在境内和境外流离失所后，难民署成功部署了及时的应急反应。尽管暴力已经结束，但仍有 8 万人在境内流离失所。

41. 2010 年底，科特迪瓦的政局不稳导致 10 万余名难民大批逃亡至利比里亚、加纳、几内亚和多哥。该地区的几个国家很快在初步证据的基础上承认了这些难民。遍及北非和中东的民众起义已造成个人和群体离境，特别是由阿拉伯利比亚民众国进入突尼斯和埃及，还有人穿越地中海进入意大利和马耳他。后者虽然人数众多，但规模有限。难民署已调派额外人手至该地区，并与国际移民组织(移民组织)和各国政府合作，开展了大规模的人道主义撤离，协助来自许多不同国家的数以万计的移民返回本国。

42. 据估计，2010 年巴基斯坦的特大洪灾波及 2 千万人，包括难民和境内流离失所者。难民署与巴基斯坦政府和人道主义社会密切合作，对紧急情况做出快速反应，为约 270 万灾民提供援助。难民署还参与了人道主义机构间的行动，应对缅甸若开邦的严重洪涝灾害。

#### E. 反恐措施和对保护的影响

43. 过去 10 年中，难民署关于各种问题的政策反应，安全考虑的影响越来越大。难民署主张平衡处理安全和难民保护的问题。难民署通过各种多边反恐实体了解最新的发展情况，同时采取步骤保障本机构的程序和行动免受与恐怖主义有关的威胁。难民署已发布专门的指导意见，帮助负责难民身份确定和重新安置工作的人员认识到潜在的驱逐问题，并协助他们与所涉国家的申请人进行面谈。难民署还加强某些地区的人员结构和驱逐方面的专门知识，并为负责难民身份确定的政府部门提供技术援助。

#### F. 国际移徙背景下的难民保护

44. 在包括非正常二次移徙的混和移徙行动的背景下，获取庇护的问题可能更加复杂。移徙政策和做法并不总是充分考虑随更大群体移徙的寻求庇护者和移民的需求。然而提高对这一现象的认识可以带来新的机会，更好地保护难民及被贩运者和无人陪伴或与家庭离散的未成年人等其他易受伤害者。例如，区域自由行动计划和劳工移徙方案已经在一些国家和地区开放了难民保护空间。难民署积极参与制定了 2011 年 3 月“巴厘进程”部长级会议通过的“区域合作框架”。

45. 2010 年，难民署继续加强与各国政府和该领域其他伙伴的合作，开展的工作包括：在达累斯萨拉姆联合主办了第四届南非混合移徙行动区域会议；在马尼拉举行了难民和非正常迁移区域合作研讨会；2011 年 3 月在阿拉木图举行了中亚难民保护和国际移徙区域会议。2011 年初发布了实例汇编《难民保护和混合移徙：十点行动计划》。

46. 国际保护和贩卖人口之间的相互联系是这一现象的另一个层面。难民署就国家法律和法规向各国政府提供咨询意见，提供培训，并积极主张使贩运人口受害者获得庇护程序。难民署特别与国际移徙组织开展联合项目，加强机构间在查找和转介被贩运者方面的合作。难民署还协助联合国毒品和犯罪问题办公室开发了若干工具。

#### G. 乘船出航和海上救援

47. 大批寻求庇护者和其他移徙者在海上遇难，对此难民署采取了新的应对措施。难民乘坐的不适宜航行的船只发生爆炸、沉没、或者干脆失踪；例如，仅数周内，就有 1,000 余人在试图穿越地中海时丧生。其他热点包括印度洋、太平洋

和亚丁湾。2010年，难民署发布了一份政策文件——“海上拦截行动和国际保护要求处理”，概述了登陆后庇护处理的若干备选方案。难民署与国际海事组织合作，寻找尽量减少海上保护灾难的途径。各国政府采取措施，接收载人船只并提供援助，确保人员安全上岸及接待和其他服务，难民署为此深感鼓舞；然而海上救援制度仍存在漏洞，刻板的官僚划界做法造成人员被弃之不顾、不得不听天由命。在此背景下，还必须确保任何可能寻求庇护个人的要求都得到正确评估。此外，难民署正在推动采用综合的区域方针，例如，难民署已经开设了一个月度论坛，供混合移徙工作队成员和亚丁湾区域的其他相关行为者进行交流。

## 六. 人的尊严层面

48. 难民和寻求庇护者往往被视为无能为力的慈善对象，而不是屡次经历重大逆境、蒙受巨大损失(包括丧失家园、家庭和国家)、具有尊严的个人。种族主义和仇外心理有时受到民粹政治的煽动，导致对难民的不容忍、暴力、仇恨犯罪和有关的紧张局面在世界各地许多国家的收容社区重新抬头。难民署已将打击种族主义和相关的仇外心理作为保护的关键优先事项，并启动了多项公众宣传运动和团结举措。

49. 在许多国家，包括世界上最富有的国家，难民和寻求庇护者的贫困和无家可归仍然是一个严重的问题。帮助难民获得保健权利、工作和可靠的谋生手段是难民署在2010年倡导的重要内容。难民署于2010年7月举办了一个讲习班，开始制定城市生计战略规划指导方针。难民署还与妇女难民委员会联系，开展了生计评估。这些评估选取约翰内斯堡、坎帕拉和新德里作为试点城市。难民署积极参与欧洲联盟关于重新拟定接待建议的讨论。难民署在几个美洲国家采取许多步骤，包括通过扩大小额信贷项目和安全的社区网络，促进难民社区的自我管理并提高其代表性。在厄瓜多尔，监察专员办公室启动了司法程序，以确保难民获得银行服务和金融服务。哥伦比亚政府继续为境内流离失所者和难民提供培训课程和就业安置计划，巴西已经与各大学签订了协议，为难民接受高等教育提供便利。

50. 难民署在孟加拉国难民营进行了综合分析，确定技能和教育水平，以扩大自力更生的机会。还协同联合国儿童基金会修缮了难民营附近的六所当地学校。难民署欢迎伊朗伊斯兰共和国宣布的“外国国民综合治理计划”，该计划也涵盖了住在那里的阿富汗人。最后，黎巴嫩通过了一项法律，为巴勒斯坦难民提供机会，在此前未向其开放的行业内就业。实施新法律的若干规章已获得批准。

51. 由于查明了新营地或扩大了现有营地，而且进行了新的基础设施建设，吉布提、埃塞俄比亚、东部苏丹、乍得和肯尼亚的营地标准得到了一些改善。尽管如此，许多难民依然生活在不符合标准的条件下，往往是长时间居住。

52. 人的尊严的另一个重要方面是享受家庭生活。难民逃亡往往导致家人离散，因此难民署尽可能努力使等待持久解决办法的家庭在庇护国团聚。若亲属下

落不明，难民署则与红十字国际委员会密切合作，为追踪查找提供方便。难民署继续倡导灵活处理家庭关系，将同性伴侣和普通法伴侣纳入其中。除了在家庭团聚标准下提出重新安置申请外，难民署便利家庭团聚的干预措施包括获得旅行证件和入境/出境签证，协助进行旅行安排和提供财政援助。根据建立信任措施方案，在暂停数月之后，2011年1月成功恢复了廷杜夫难民营的撒哈拉难民和他们在西撒哈拉的亲人之间乘飞机探亲的做法。

## 七. 年龄、性别和多样性层面

53. 难民署承认，只有了解所有相关人员的需求、能力、限制和资源并据此规划各项行动，才能实现其保障难民权利和福祉的目标。2004年启动的年龄、性别和多样性主流化倡议(AGDM)，目的是确保在所有组织做法、政策和方案中体现年龄、性别和多样性关切。所有的受益群体均应能够参与方案的规划、执行、监测和评价。协调利用难民社区内部存在的广泛的能力，有助于带来积极的变化和增强保护备选办法。为支持年龄、性别和多样性主流化倡议，难民署采取了有针对性的行动，目的是更好地保护妇女、儿童(包括青少年)及其他可能有特定需求的群体。老年人和残疾人在难民社区往往被边缘化，而且面临着特殊困难。2010年执行委员会关于受关注的残疾人的结论，现在已成为难民署代表残疾人进行干预的平台。

54. 一个高级别问责框架明确说明了与年龄、性别和多样性主流化倡议有关做法的最低标准，由高级管理人员向高级专员和难民署执行委员会报告取得的进展，并且通过难民署的公开网站进行报告。2010年，难民署开展了一项综合研究：“改变难民署的工作方式——2004-2009年年龄、性别和多样性主流化战略评价”，判断难民署执行工作的进展，以便规划今后要采取的步骤。

55. 很多情况下，妇女和女童仍受到低人一等的待遇，丧失了教育、体面工作和自由行动的机会，或遭受早婚、暴力的困扰，生活中的机会大大减少。作为年龄、性别和多样性主流化战略的一部分，许多国家的流离失所妇女接受了职业培训和扫盲课程、获得了小额贷款和创办小型企业的支助。难民署致力于确保妇女在难民营的领导层和决策论坛中拥有平等、有意义的代表权。提高认识运动和性暴力和基于性别的暴力的监测已经产生了积极影响：例如，乍得的一些妇女报告称，她们觉得自己更有能力报告保护问题，并更加倾向于向法律机制和其他反应机制寻求支助。<sup>1</sup>

56. 令难民署关切的数百万人中，几乎一半是少年儿童。流离失所的少年儿童常常遭到以下威胁：暴力、强征入伍、未成年婚姻、贩卖、生存条件不足、劳动剥削、教育缺失和/或中断、亲友死亡或失踪。保护穿越边境的无人陪伴儿童，

<sup>1</sup> 详情见常设委员会文件《保护难民妇女：增进两性平等》(EC/62/SC/CRP.14)。

尤其是在欧洲、东非和非洲之角，以及穿越亚丁湾进入也门的儿童，仍然是令难民署和各国政府倍感关切的问题。2010年，在墨西哥南部与危地马拉交界处也发现并记录了越来越多的无人陪伴的未成年人。难民署正在寻找办法，与各国政府和其他伙伴合作，应对这些移徙现象。

57. 所有涉及儿童的活动都需要将儿童的最大利益作为首要考虑因素。难民署通过与国际救援委员会(救援委员会)的联合项目，努力提高自身能力，该项目包括5个确定最大利益(BID)区域讲习班和几个国家级讲习班，以及向4个国家行动派遣两名BID专家。作为后续行动，难民署和救援委员会编制了一份关于落实难民署确定儿童最大利益准则的实地工作手册。在其他地区，难民署提倡采用体察儿童需要的方法来评估庇护申请及在最终返回的情况下提供适当保障。难民署与移徙组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)合作设立了无人陪伴未成年人问题机构间工作组，为协调关于这些问题的的工作提供了框架。2010年6月，难民署依据对200多名儿童的访问，发布了一份研究报告，说明阿富汗的无人陪伴儿童前往欧洲面临的困难和诱因。也是在2010年，难民署编写了一份备忘录，说明了无人陪伴和与家人离散的儿童返回阿富汗所适用的特别措施。内容包括：BID措施；追踪；监护；返回时所需的接待和服务；可持续重新融入社会计划；返回后评价。该备忘录强调，应该只作为最后手段考虑将儿童送回保育机构。在此基础上，难民署在欧洲推出一项举措，在儿童保护和庇护制度成熟的国家制定BID标准。

## 八. 解决方案层面

58. 虽然向难民提供庇护是国际保护的基本内容，但它并不是一个长期的解决办法。持久解决办法的中心仍然是自愿遣返、当地融合和重新安置，最好在全面解决办法战略内执行。除了这些传统的解决办法外，难民署已开始探索难民是否可能通过现有或新的就业和教育计划等方式获得移徙机会。

### A. 全面解决办法战略

59. 难民署在各国执行了战略解决办法路线图，以结束长期的难民局势。针对安哥拉、利比里亚和卢旺达难民的路线图集中于自愿遣返和当地融合，还包括适时终止难民身份。在欧洲，高级专员任命了一名个人特使，与各国政府和其他国际组织一起，促进消除(1991至1995年)巴尔干地区冲突所造成的流离失所现象。难民署继续努力，落实巴基斯坦政府对阿富汗难民的综合管理和遣返战略。值得强调的是，有可能为包括企业主、熟练工人、非熟练工人及其家人在内的不同类别的阿富汗难民制定其他居留安排。该战略还包括开展人口分析工作和继续执行受难民影响地区和难民接待地区的方案。对住在城市的难民，例如阿塞拜疆巴库市的难民，难民署进行了社会经济分析和意向调查，从而改善了许多人的生计策略，并再次将重点放在自愿遣返和重新安置上。

## B. 自愿遣返

60. 2010年，一些大型自愿遣返行动都接近尾声，包括2007年以来居住在赞比亚的4万余名刚果难民的遣返行动。这解释了总的遣返数字为何低于2009年和2008年。2010年共计遣返了197,600名难民，主要是遣返回阿富汗、伊拉克和刚果民主共和国。与此同时，其他遣返行动也正在进行或已经恢复，而一些新行动也已启动。

61. 2010年10月，塞内加尔最后5,000名毛里塔尼亚难民的自愿遣返工作重新开始。难民署与刚果民主共和国政府和坦桑尼亚联合共和国政府合作，同意在目前不断监测的一些回返区的安全局势得到改善后，重新启动便利刚果难民自愿遣返的计划。

62. 在新的行动方面，难民署、安哥拉政府和该区域其他国家正在准备遣返居住在该区域的约12万名难民。难民署正在与俄罗斯联邦政府合作，全面审查所谓的“遗留案件”。在科索沃(安全理事会第1244号决议)，难民署与欧洲安全与合作组织(欧安组织)和其他国际组织合作，促进可持续重返社会。

63. 自行返回的难民包括从乌干达返回刚果民主共和国的近6,200名难民。2010年11月至2011年1月底，在苏丹全民公决的背景下，20万生活在北部的南部苏丹人迁往南部，其中大部分获得了南部苏丹政府的援助。

64. 尽管取得了上述成功，但是回返区的政治不稳定和暴力、包括针对平民的暴力，性暴力和基于性别的暴力案件，再加上缺乏国家当局、联合国机构和发展行动者的介入或介入有限等因素，仍然对维持难民返回构成严重挑战。

## C. 自力更生和当地融合

65. 难民署的主要挑战之一是增强难民，尤其是长期流亡难民自力更生和当地融合的机会。难民署为此确定了23个主要的旷日持久的难民局势，将其作为优先事项。2010年，难民署对苏丹东部、塞尔维亚和坦桑尼亚联合共和国旷日持久的难民局势进行了评价，目的是评估这些局势中在争取解决难民问题方面取得的进展。作为该举措的一部分，难民署与坦桑尼亚政府议定了一项“社区融合国家战略”。该项目旨在通过征用土地和生计援助，解决已成为坦桑尼亚公民的162,000名前布隆迪难民的异地安置和融合问题。在苏丹东部，难民署已开始为长期逗留的厄立特里亚难民实施一项多年期自力更生项目，主要针对最弱势者。在尼泊尔，难民署与相关合作伙伴完成了一项“以社区为基础的发展计划”，该计划旨在满足余下的不丹难民及当地民众的保护和援助需要。

66. 融合问题，特别是城市地区的融合仍然是一个难题。难民署继续努力达到2009年“城市地区保护和解决方案政策”中规定的标准。哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥和智利等几个美洲国家效法“权利之家”模式，以便将难民和寻求庇护者纳入现有的国家社会服务。该模式包含一个社区中心，向移徙者和难民提供

广泛的服务，包括接待服务、法律咨询、社会支助、语言课程、教育培训和职业培训、就业机会和融入社会咨询。2010年7月，“城市团结”行动计划的代表齐聚厄瓜多尔，探讨城市难民融合问题的挑战和可能。最后，20市的政府签署了《尊重城区流动人口的尊严和人权宣言》。难民署在阿根廷、巴拿马和乌拉圭开展了参与性评估，以便更好地应对和了解与融合有关的需要和挑战。在哥伦比亚，难民署对市政当局在境内流离失所者融入社会方面的工作给予了更多关注。

67. 难民署还进行了4项城市难民政策实时评价，并就肯尼亚内罗毕和塔吉克斯坦杜尚别的评价结果提出了两份报告。难民署举行了一个所获教益讲习班，以便就城市环境下的教育、生计、医疗转诊和社区外联活动制定更具体的业务指导。正在编制一份“与社区和地方行为者合作，促进城市难民保护”的说明。难民署还对其网站上的“生计和自力更生”网页进行了改版。

68. 要实现可持续的融入，需要开展长期的合作。南非暂缓驱逐津巴布韦国民的命令已经终止，政府为此启动了面向在国内工作、学习和经商的津巴布韦国民的正规化程序。亚美尼亚正努力调动资源，帮助已入籍的原难民融入社会，难民署对此提供了支助。在欧洲的其他地方，难民署与塞尔维亚20市缔结了住房和就业协议。在白俄罗斯、摩尔多瓦共和国和乌克兰，难民署正在为第一期融入当地社会项目进行收尾工作，该项目由欧盟资助，将惠及约3,000名难民。

69. 当地融合，最终需要由合法居留和永久居住和/或入籍加以保障。例如，难民署在西非作出努力，保障长期逗留的利比里亚和塞拉利昂难民的合法身份。在西非国家经济共同体(西非经共体)制定的法律框架内，2008年“终止难民身份宣言”所涉前塞拉利昂难民获发护照，庇护国也同意发放长期居留许可，使其居留正规化。

#### D. 重新安置

70. 重新安置仍是三大主要难民解决办法之一，特别是对于在庇护国面临特定保护风险的难民，或者是作为结束长期流离失所的手段。2010年的主要目标是使考虑进行重新安置的难民的国籍多样化，以及扩大重新安置国家的数目。虽然具有经常方案国家的数目增至了25个，但是重新安置名额仍然供不应求。保加利亚、匈牙利、巴拉圭和西班牙设立了新方案，日本和罗马尼亚也启动了试点方案。难民署努力使欧洲更多地参与重新安置。共有21个欧洲国家参加了2010年7月的三方年度磋商会议，这是迄今为止参与国家最多的一次。

71. 难民署去年共为约108,000名难民申请重新安置，主要受益者为伊拉克(26,746人)、缅甸(24,420人)和不丹难民(20,617人)。在中东和北非区域，重新安置不仅是一项保护工具，而且是具有战略作用的责任分摊工具，尤其是对于伊拉克难民而言。全部重新安置申请中有9%涉及处于危险中的妇女和女童，这是5年来的最高比例。全球范围内，重新安置国家对难民署申请的接受率达到了92%。数年来，重新安置申请的数目增加了三倍，重新安置国家的申请处理渠道

面临着不断增多的积压案件。此外，由于某些安全审查要求，2010 年成行的人数下降了 16%，降至约 73,000 人。在难民署协助下安置难民人数最多的国家有美利坚合众国(54,077 人)、加拿大(6,706 人)、澳大利亚(5,636 人)、瑞典(1,789 人)和挪威(1,088 人)。自方案实施以来，到 2010 年，已有 40,000 多名不丹难民离开尼泊尔得到安置。2010 年，重新安置国家成立了一个由挪威担任主席的联络小组，以期促进伊朗伊斯兰共和国境内阿富汗难民的重新安置工作和人道主义援助。

72. 尽管取得了上述积极进展，但是各国提供的大约 80,000 个重新安置名额仍然无法满足重新安置的需要。估计 2010 年需要 200,000 个名额，而预计 2011 年将有 172,300 人需要重新安置。为了争取更多名额，难民署和各国政府在 2010 年的重新安置三方年度磋商会议中启动了“百分之十”倡议。

73. 随着阿拉伯利比亚民众国爆发危机，重新安置被纳入紧急应对方案。难民署发起了“全球重新安置团结倡议”，为逃亡至突尼斯和埃及的非利比亚难民争取更多重新安置名额，还调拨额外资源处理边界以外的案件。

74. 罗马尼亚、菲律宾和斯洛伐克的三个“撤离过境设施”(ETFs)继续为紧急状况下的难民撤离发挥着关键作用。2010 年 12 月，难民署与斯洛伐克政府签署了一项协议，在 Humenne 扩大“撤离过境设施”的使用范围，使之服务于所有国籍的难民。

## 九. 国内层面

75. 因冲突而在境内流离失所的人数仍然远远高于难民人数，2010 年达到了 2,750 万。每年还有数千万人因自然灾害而流离失所。自 2005 年以来，境内流离失所者一直是难民署保护和援助的最庞大群体，2010 年总数接近 1,500 万人。这一数字略低于 2009 年，主要原因是巴基斯坦和刚果民主共和国分别有 120 万和 46.1 万境内流离失所者返回家园。

76. 难民署在 28 个国家开展有关境内流离失所者的活动。它对其中 22 国的保护问题专题组起到领导作用，并通过其他方式支助机构间的协调应对措施。报告期间，难民署在各种局势中开展关于境内流离失所者的工作，包括海地地震、巴基斯坦的雨季洪水和吉尔吉斯斯坦的部族间暴力。在也门，虽然签署了 2010 年和平协议，仍有约 30 万平民流离失所，生活条件往往十分恶劣。

77. 难民署行动的重点是联络境内流离失所者、在伊拉克和也门与当地伙伴合作、为吉尔吉斯斯坦遭受风险的境内流离失所者开通保护帮助热线。为了应对 2010 年海地地震造成的社会脆弱性，难民署一方面实行以社区为基础的速效项目，一方面有针对性地援助有特殊需要的人。以索马里为基地的人口流动追踪系统，利用社区组织网络跟踪人口流动，以便进行适当的方案规划。这一做法得到了其他国家的效仿，这些国家因缺少接触境内流离失所者的机会而难以向其提供保护和援助。

78. 报告期间，若干国家还在立法方面取得了引人注目的成绩：哥伦比亚制定了关于受害者和归还土地的法律草案，波斯尼亚和黑塞哥维那议会批准了经修订的《代顿和平协定附件七》实施战略，标志着政府承诺结束该地区的流离失所局面。难民署还支持各国政府采用适当的立法和行政框架，防止、应对和解决境内流离失所问题。中非共和国与难民署和布鲁金斯学会合作，详细分析了现行法律框架，以便进行修订；难民署还支持也门政府制定关于境内流离失所者的国家战略。

79. 此外，难民署通过与各国政府和区域及国家各级民间团体的活动，支助了“非洲联盟执行 2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》行动计划”。截至 2011 年 4 月底，《公约》已得到 31 个国家的签署和 6 个国家的批准。美洲国家组织通过了一项境内流离失所问题年度决议，找出流离失所的原因，并制定保护、援助和解决方案。

## 十. 结语

80. 值此 60 周年之际，1951 年《公约》及其 1967 年议定书的基本原则依然坚定不移，特别是在更广泛的人权框架内得到了区域性难民文书的进一步巩固。2010 年，在世界各地取得的若干成绩反映了不歧视、不驱回、不惩罚和基本人权的原则。然而，仍然存在大量的执行问题和政治承诺问题，而且如今开展保护工作的环境日益复杂。因此，必须不断重申这些原则。

81. 2011 年提供了一个重要契机，以过去 60 年的工作为基础，反思迄今取得的成就；查明保护工作的差距和应对措施；最重要的是，制定法律、政策和切实可行的解决办法，应对 21 世纪迫在眉睫的挑战。难民署务必巩固和扩大伙伴关系和同盟；以有助于其增强能力的方式接触流离失所群体；保障这些群体内最边缘化和弱势者的需要；并加强广泛行为者的能力，以适应这些新工作环境的现实需要。

82. 2011 年 12 月部级的政府间活动为各国提供了一个机会，重申其致力于国际保护制度；做出具体的前瞻性承诺，在国内或区域各级改善为难民和无国籍人提供的保护；适时加入关于难民和无国籍问题的国际文书，或撤销仍然存在的保留；做出其他可衡量的、坚持 1951 年《公约》的精神及其原有保护意图的承诺。难民署期望与所有利害关系方共同迎接面前的挑战，确保受影响者继续成为关注的中心，以纪念《公约》签署 60 周年。