



第七十七届会议

临时议程* 项目 59

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

本报告是根据大会关于向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的第 76/144 号决议提交的。报告更新了秘书长提交大会第七十六届会议的报告 (A/76/290) 所载的资料, 所涉期间为 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。本报告由联合国难民事务高级专员公署协调, 载有以下机构提供的信息: 联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、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(妇女署)、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。

* A/77/150。

** 本报告由于提交单位无法控制的技术原因, 在截止日期之后才提交处理。



一. 导言

1. 在本报告所述期间，被迫流离失所仍然是非洲大陆面临的一个严峻挑战。截至 2021 年底，撒哈拉以南非洲地区约有 3 830 万被迫流离失所者需要保护和援助。其中包括约 2 500 万境内流离失所者、700 万难民、420 万回返者、100 万无国籍者和 542 000 名寻求庇护者。西部和中部非洲、东部非洲和非洲之角以及南部非洲等次区域出现了新的流离失所现象。

2. 在整个非洲大陆，保护工作和人道主义局势动荡且不安全。在所有地区都报告发生了恐怖主义和非国家武装团体不分皂白的袭击、族群内和族群间冲突、社会经济脆弱、社会政治紧张和严重侵犯人权行为。在某些情况下，反恐措施对流离失所者和当地居民都产生了不利影响。冠状病毒病(COVID-19)大流行、气候变化以及全球能源和食品价格上涨使这些因素的复杂和严重程度加剧。新的流离失所现象使解决境内流离失所者和难民问题的工作措手不及，而违宪的政府更迭、边境紧张局势、脆弱的和平进程、不稳定和复杂的政治过渡以及危机后挑战等因素阻碍了为解决流离失所问题找到持久解决办法的进展。结果是，长期流离失所和新的复杂人道主义紧急情况阻碍了在非洲大陆实现发展成果。

二. 新的复杂紧急情况

3. 2021 年，在东部非洲、非洲之角以及大湖区，冲突、暴力和气候变化的不利影响继续迫使人们逃离家园，其中包括约 960 万境内流离失所者、470 万难民和寻求庇护者。此外，埃塞俄比亚的危机迫使数百万人离开家园，导致该地区流离失所人数进一步激增，近年来，该地区的索马里、南苏丹和苏丹也有数百万人流离失所。在乌干达，刚果难民涌入西南部的基索罗区，要求加强应急措施。2022 年 6 月，刚果民主共和国东部的安全局势进一步恶化，造成进一步的境内流离失所，并迫使数千名平民到乌干达寻求庇护，这也是新抵达南部非洲庇护国的人数增加的原因。

4. 在西部非洲和中部非洲，2021 年 8 月和 12 月，喀麦隆极北大区发生族群间暴力冲突，导致约 2.8 万人在境内流离失所，并迫使约 4.4 万人进入乍得。2021 年 12 月冲突再次爆发时，大多数境内流离失所者和难民刚刚返回。

5. 在莫桑比克，冲突蔓延到以前安全的省份，德尔加杜角省的境内流离失所者增加。气候变化和自然灾害加剧了流离失所群体面临的风险。在莫桑比克，加强了人道主义能力，以应对热带风暴“安娜”、热带低气压“杜马克”和气旋“贡贝”造成的严峻局势，2022 年 1 月至 3 月期间共有 936 000 人受到影响。在安哥拉和莫桑比克，气候变化和灾害分别促使人员跨界流动到纳米比亚和马拉维。

三. 冲突、不安全和治理缺陷

6. 萨赫勒地区的恐怖主义和暴力极端主义蔓延到沿海国家，包括贝宁、科特迪瓦和多哥，同时出现了违宪的政府更迭和社会政治不稳定，特别是在西部非洲、

东部非洲和非洲之角。这阻碍了可持续的解决办法，限制了保护空间和为受影响人口提供人道主义援助。

7. 例如，在马里等一些国家，村庄被非国家武装团体包围，这些团体阻止接近处境艰难的村民，并阻止提供人道主义援助。人道主义行为体与联合国马里多层面综合稳定团和过渡当局合作，向被围困的村庄提供人道主义援助。在其他情况下，联合国和合作伙伴采用了创新性的准入战略，以接触有需要的人口。这包括社区性组织、远程监测和加强军民合作。

8. 在萨赫勒中部，武装团体经常袭击村庄和平民，迫使数千人逃离。2022 年 6 月，在布基纳法索萨赫勒地区塞滕加，非国家武装团体屠杀了 86 名村民，使 2.6 万多人流离失所。在其他情况下，国家当局开展的反恐和反叛乱军事行动影响到平民，导致侵犯人权、生命损失以及难民住所和生计被毁。

9. 有时，政府当局限制被迫流离失所者的流动，并实施政策，迫使他们搬迁到被认为更安全的地区，或干脆在没有安全保障的情况下将他们送回原籍地。对此，联合国难民事务高级专员公署(难民署)及其伙伴倡导提供国际保护，尊重不驱回原则，不对回返者进行定性，同时协助各国政府使受影响的难民融入社会。在非洲之角冲突引起的境内流离失所状况中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与国家保护问题群组和其他伙伴合作，努力接触流离失所者，监测他们的情况。

10. 在一些地方，政府或地方当局阻止人道主义援助抵达受冲突影响的地区，使被迫流离失所者和需要援助的当地社区长时间得不到援助。在一些情况下，人道主义工作者被宣布为不受欢迎的人并被驱逐出境。然而，在大多数情况下，联合国能够进行谈判，并最终获得提供人道主义援助和保护授权。

11. 非国家武装团体造成的不安全，特别是在回返车队不得不穿越不安全地区的行动中，是境内流离失所者自愿回返的另一个障碍。因此，在某些情况下，政府部队支持人道主义组织确保车队得到实体保护。此外，在中非共和国，联合国中非共和国多层面综合稳定团帮助开展了这些工作。

四. 气候变化和与天气有关的灾害

12. 在整个萨赫勒地区，对资源的竞争、治理不力以及种族和宗教紧张局势往往被用来煽动冲突。对稀缺资源的竞争，加上荒漠化、乍得湖地区气温迅速上升和水位下降，为喀麦隆的冲突提供了肥沃的土壤，导致约 44 000 人流离失所到乍得。在西部非洲和中部非洲，包括喀麦隆极北大区和尼日利亚贝努埃州，气候变化引发缺水，导致涉及农民和牧民的紧张局势十分普遍，2021 年这些地区的境内流离失所者人数达到 150 万人。

13. 在东部非洲，干旱造成了大规模流离失所。截至 2022 年 5 月，埃塞俄比亚境内因干旱流离失所的人数超过 28.6 万人；这也影响到已经在境内流离失所的人。据报告，有些人从埃塞俄比亚和索马里受干旱影响的地区越境进入肯尼亚。

同样，2022 年上半年南苏丹的流离失所现象主要是由于气候变化。根据国际移民组织(移民组织)的统计，在布隆迪的 84 800 名境内流离失所者中，90%以上是因自然灾害而流离失所的。

14. 在印度洋西南部，气旋给南部非洲带来暴雨。这影响到博茨瓦纳、斯威士兰、马达加斯加、莫桑比克、南非和津巴布韦的数十万人，造成伤亡和基础设施的破坏。在南苏丹，79 个县中有 33 个县受到洪水的严重影响，特别是在琼莱州、团结州和上尼罗州。在苏丹，卡萨拉州、南达尔富尔州、南科尔多凡州和白尼罗河州估计有 9 300 人遭受暴雨和洪水。

五. 冠状病毒病(COVID-19)大流行

15. 由于 COVID-19 疫情，关闭边界等遏制措施限制了寻求庇护者的转移，导致在一些地区难以获得庇护。尽管难民署进行了干预，但在一些庇护国仍发生了驱回事件。在另一些国家，寻求庇护者由于隔离措施或因根本没有登记而被困在接待中心。

16. 到 2021 年底，非洲大陆大多数国家要么向寻求庇护者重新开放边境，要么实施措施，使寻求庇护者可以按照特定或例外程序入境。例如，在乌干达，尽管因 COVID-19 关闭了边境，但寻求庇护者继续受到欢迎，其中包括 2021 年 11 月逃离刚果民主共和国东部战斗激增情况的 1.1 万人。在东部非洲，抵达的寻求庇护者增加了约 25%，主要原因是部分重新开放了边界，部分原因是埃塞俄比亚北部的冲突。

17. COVID-19 大流行造成的毁灭性社会经济影响也意味着，此前自给自足的难民和寻求庇护者被迫要依赖人道主义援助生存。在一些国家，被迫流离失所者被纳入国家 COVID-19 计划，尽管疫苗覆盖率仍然很低。世界卫生组织通过 COVAX，即获取 COVID-19 工具加速计划的疫苗支柱，向撒哈拉以南非洲 28 个发生人道主义紧急情况的国家提供了价值超过 3 000 万美元的 COVID-19 物资和设备。同样，难民署采取了 COVID-19 预防措施，为卫生隔离和检疫中心提供设备，提供基本药物，促进卫生工作者培训，并支持疫苗交付工作。COVID-19 大流行和因此造成的服务减少影响了新抵达寻求庇护者的登记、待处理庇护申请的处理和证件的更新。

六. 保护难民、境内流离失所者、无国籍者和回返者

A. 难民

18. 在东部非洲、非洲之角和大湖区，为 440 000 多名难民和寻求庇护者进行了出生登记，并向 65 000 多人发放了身份证件。难民署及其联合国和政府合作伙伴开展了现场登记和身份管理活动，改善了 COVID-19 预防和遏制措施。确保获得民事登记和身份证件仍然是优先事项。

19. 除科摩罗、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔外，南部非洲所有国家都参与为其领土上的难民和寻求庇护者进行登记和提供证件。难民署和有关政府同意采用创新的在线方式处理庇护申请，并进行确定难民身份的裁定。一些服务也是远程管理的，例如证件工作。

20. 在本报告所述期间，还出现使庇护和保护义务外部化的情况，包括通过将寻求庇护者转移到非洲国家的计划。这些外部化措施的目的是阻止需要国际保护的人抵达，违反了国际难民法的核心义务和标准。这些措施无视作为 1951 年《关于难民地位的公约》核心的团结以及分担负担和责任的原则，破坏了根据难民问题全球契约作出的承诺。外部化措施可能使寻求庇护者越来越难以获得国际保护，并给非洲国家带来更多负担，其中许多国家收容了大量寻求庇护者和难民。

21. 庇护领域持续的积极事态发展包括非洲国家在难民问题全球契约下承诺加强非洲大陆的庇护制度。通过庇护能力支援小组，丹麦、荷兰和欧洲联盟庇护机构继续支持在斯威士兰、肯尼亚和尼日尔开展项目和举措，旨在发展这些国家的庇护系统能力。

22. 难民署、东非共同体和政府间发展组织(伊加特)于 2021 年 12 月召集的东部非洲和非洲之角区域保护和解决方案对话促进了关于难民管理和落实解决方案的良好做法交流。

23. 在南部非洲，难民署和南部非洲发展共同体商定着手执行 2020-2024 年五年期联合行动计划，并落实在难民问题全球论坛上作出的承诺。该计划包括促进难民融入社会经济、加强庇护能力、增加生计和教育机会的措施。

24. 2022 年 6 月，塞内加尔通过了保护无国籍者的立法。贝宁、布基纳法索、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和马里正在拟订保护无国籍者和确定无国籍状态程序的法案。此外，肯尼亚于 2022 年 2 月通过了一项新的《难民法》，其中包括对难民经济包容、难民融入和难民地位确定政策的重大积极变化。

B. 境内流离失所者

25. 非洲面临前所未有的境内流离失所问题，然而，这一状况是由在大多数情况下既可预测又可预防的条件和事件造成的。截至 2021 年底，撒哈拉以南非洲地区占全球冲突和暴力引发的所有境内流离失所的 80% 以上。¹ 此外，还有与气候有关的灾害引发的流离失所，非洲大陆若干地区的情况都是如此。然而，气候因素、粮食不安全和冲突之间的联系变得更加突出。

26. 在本报告所述期间，一些国家的冲突频发且不断升级，给联合国和合作伙伴处理境内流离失所问题带来了挑战。人权高专办有时与当地非政府组织伙伴联合进行远程人权监测，以加强社区凝聚力，提高对境内流离失所者和收容社区面临的挑战的认识，包括在喀麦隆西北和西南大区。例如，在索马里和苏丹，人权高专办记录了针对境内流离失所妇女的性暴力和性别暴力案件。在许多情况下，特

¹ 见 www.internal-displacement.org/global-report/grid2022。

别是在索马里，境内流离失所者营地和定居点的脆弱安全局势意味着预防和应对措施有限，包括幸存者诉诸司法的机会有限。保护问题群组与其他伙伴合作，协调预防和应对活动，支持国家当局。这些活动包括努力防止性别暴力、性剥削和性虐待、加强儿童保护、加强数据收集和分析以及加强弱势群体的复原力。

27. 解决境内流离失所问题需要多方面、多利益攸关方的干预。应境内流离失所问题高级别小组的报告，秘书长于 2022 年 6 月发布了《境内流离失所问题行动议程》。议程基于三个总体目标：帮助国内流离失所者找到持久解决办法；更好地防止出现新的流离失所危机；确保面临流离失所问题的国家得到有效的保护和援助。2022 年 5 月在马拉博举行的非洲联盟特别人道主义首脑会议和认捐会议之后通过了《马拉博宣言》，表明了非洲大陆解决流离失所问题根源和寻求持久解决办法的政治意愿和承诺。除其他问题外，非洲国家决心采取措施，解决当前冲突，应对气候变化和灾害，解决粮食不安全问题，并优先考虑冲突后重建和为难民及流离失所者进行的开发。

28. 《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》)的批准工作正在进行，此前进行了一次法律摸底工作，并逐步将其纳入国家法律和政策。此外，注意到若干国家在将《坎帕拉公约》纳入国家法律方面取得了进展，通过了路线图和法案，以完成这一进程，并弥补国家立法中仍然存在的差距，特别是在武装冲突情况下保护境内流离失所者方面。

C. 回返者

29. 难民署与各国政府和其他伙伴合作，向大约 356 000 名难民回返者和 380 万名境内流离失所回返者提供了保护和重返社会援助。回返者大多在东部非洲和非洲之角(240 万)、南部非洲(100 万)以及西部非洲和中部非洲(747 000)。

30. 在东部非洲和非洲之角，难民署继续向难民和境内流离失所回返者提供援助。在索马里，许多难民和境内流离失所回返者受到持续不安全和气候变化不利影响的影响。2021 年 11 月，由于严重干旱，全国约 80%的地区受到影响，宣布进入紧急状态。与教育部的合作继续推动包容议程，在将难民和回返者纳入国家教育部门计划方面取得了显著进展。

31. 在刚果民主共和国，1 000 名回返者中有 700 人是境内流离失所者。2021 年 10 月，难民署与开赛省省级当局签署谅解书，促进为奇卡帕、蒙坎巴、卡宾加·恩孔迪和沙穆桑达等地的境内流离失所儿童、回返者和收容社区儿童发放 3 500 份出生证。

32. 在西部和中部非洲，开展了回返后监测和社区一级的参与，以支持回返者可持续地重返社会。除难民外，还有 53 000 多名境内流离失所者返回其在喀麦隆、中非共和国和尼日利亚的原籍地。

D. 混合移民

33. 跨区域混合移民和从非洲大陆到欧洲的混合移民增加，带来了与贩运人口、严重侵犯人权和被迫返回危险局势有关的严重风险。妇女和儿童是最脆弱的群体，更有可能面临虐待、剥削和暴力。

34. 难民继续向北部非洲、跨越地中海和向南部非洲以及阿拉伯半岛流动，这种流动受到各种因素的影响，其中包括在第一庇护国缺乏有效保护。萨赫勒中部的流离失所者利用长期存在的移民走廊，继续跨越边界，寻求保护和经济机会。

35. 难民署、移民组织和合作伙伴加强了主要路线沿线基于社区的身份识别和转介机制，尽管各国显然还需要做更多的工作来解决这一问题。仅在布基纳法索，2021年6月至12月期间，就查明了6000名参与混合移民的人员，并将1300多人移交保护部门。在前往欧洲的途中，约有32400名难民和移民在海上获救或被拦截后在利比亚上岸，这一数字是2020年的两倍多。许多被带回利比亚的人被任意关押在拘留中心，或遭受其他侵犯人权行为，包括在人贩子的手中。移民组织仅在南部非洲就查明了七条路线。

36. 难民署与各国政府、民间社会和难民社区合作，提高对危险的陆路和海上旅行所涉风险的认识，加强对城市、城镇和市镇的保护需求的应对，在边境加强该地区的搜索、救援和登陆，并查明和协助需要国际保护的人。在本报告所述期间，有2900多名难民和移民在从北非前往欧洲的途中死于海上，113人死于印度洋。难民署和移民组织同意制定一项关于混合移民的区域应对计划，并在南部非洲建立一个联合协调机制。此外，人权高专办和国际劳工组织(劳工组织)于2021年6月29日共同牵头组织和推动了2021年第一次关于在非洲落实《安全、有序和正常移民全球契约》的多利益攸关方磋商。

E. 无国籍者

37. 难民署《2014-2024年终止无国籍状态全球行动计划》自2014年推出以来，在解决世界上包括非洲大陆无国籍者的困境方面取得了重大进展。通过各国议会联盟做出了努力，提高布隆迪、肯尼亚、南苏丹和乌干达议员对加入无国籍问题公约和根据相关规范和标准改革国内法的重要性的认识。

38. 2021年，东部、西部和中部非洲的多个国家在消除无国籍状态的相关承诺方面取得了进展。例如，卢旺达公布了一项新的国籍法，为无国籍者入籍提供便利，所有在卢旺达出生的难民都得到了登记并为其印发了出生证。在肯尼亚，政府承认了50名印度人后裔，目前正在考虑一项承认奔巴人后裔的请愿。

39. 在西非地区，多哥于2021年7月14日加入了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》。2022年4月，塞内加尔通过了开创性的立法，仿照2020年9月首次建立无国籍者保护制度的科特迪瓦，在该国建立了无国籍者保护制度。塞内加尔总统签署了入籍令，给予51名来自毛里塔尼亚的难民国籍，这些难民已在该国滞留很长时间。在贝宁、布基纳法索、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和马里，在难民署的技术支持下，制定了保护无国籍者的

法案，目前正在最后确定和通过立法。同样，还与西非国家经济共同体和中部非洲经济与货币共同体合作，制定了关于保护无国籍者、无国籍状态确定程序和无国籍者解决办法的示范法草案。正在等待民间社会组织和无国籍者为示范法草案提供投入，这两个区域组织将根据其内部程序最后确定和通过该示范法。一旦获得通过，该法将成为各国政府在其法律机构中引入无国籍状态确定程序的指南和参考，同时促进区域一级一定程度的协调。

40. 在南部非洲，纳米比亚、南非和赞比亚政府开始收集关于无国籍状态的定量数据，将相关问题纳入人口普查。在刚果，在一次全国人口普查中查明土著人口中有 20 000 名无证件者之后，司法部在难民署的支持下，于 2021 年第三季度开展了一次出生登记工作，覆盖土著人口和其他刚果人。5 000 名土著人因此获得了出生证。这些社区的儿童现在可以上学，而成年人可以申请国民身份证。

F. 预防和处理性别暴力的努力

41. 该区域的性别暴力问题仍然令人严重关切。人权高专办和埃塞俄比亚人权委员会的联合调查报告记录了与冲突有关的性暴力，包括在埃塞俄比亚阿法尔、阿姆哈拉和提格雷等地广泛使用强奸作为战争策略。在南苏丹，武装行为体故意使用性别暴力来羞辱妇女和女童；超过 65% 的南苏丹妇女报告遭受过性暴力或身体暴力，是全球平均数的两倍。据人道主义事务协调厅称，针对女性、有时是男性寻求庇护者和移民的性暴力和性别暴力在利比亚也很普遍。在刚果民主共和国北基伍，难民署 2021 年 8 月至 2022 年 3 月的保护监测报告了约 4 500 起性别暴力事件。

42. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和合作伙伴持续努力加强对妇女和女童的保护。在埃塞俄比亚，通过在甘贝拉地区促进获得生殖健康服务的举措，他们接触了 18 000 多名难民和收容社区成员，而联合国人口基金支持一个一站式中心，为性别暴力幸存者提供服务，使 72 小时内获得护理的幸存者比例从 75% 提高到 82%。

43. 在南苏丹，妇女署设立了一条免费求助热线，为境内流离失所者或收容社区中的 450 名性别暴力女性幸存者提供转介途径。同样，在中非共和国，难民署为幸存者设立了一条专用热线，帮助联系偏远地区的幸存者。2022 年，在布基纳法索和马里设立了免费信息热线，使用 8 种当地语言。

44. 此外，妇女署加强了应对性别暴力的努力，与 300 名“男性倡导者”合作，他们接受了培训，以支持在南苏丹本提乌和朱巴识别和转介幸存者。这些男性倡导者主张改变导致性别暴力的不良社会规范和文化传统。在刚果民主共和国，联合国人权办公室支持非政府组织开办的法律诊所，向性别暴力受害者和幸存者提供免费援助，惠及 1 800 多人。难民署将基于社区的办法列为优先事项，并开展了预防活动，包括在刚果民主共和国、马拉维、赞比亚和津巴布韦。

45. 在刚果民主共和国东部和莫桑比克北部，性别暴力行为主要是受冲突影响地区的武装团体实施的，这些地区的性暴力幸存者往往无法获得高质量服务，并受

到犯罪者的威胁。在这一背景下，难民署及其合作伙伴识别了幸存者，并协助向他们提供心理和其他支持。

G. 性别平等与增强妇女和女童权能

46. 流离失所和无国籍的妇女和女童继续首当其冲地承受经济和社会风险，例如暴力、性剥削和性虐待、营养不良、获得生存援助的机会有限以及劳动密集型、无保障的生计。妇女署和合作伙伴努力确保妇女和女童参与经济活动，提供生存援助，并在难民和流离失所情况下参与决策。

47. 妇女署向撒哈拉以南非洲各地的流离失所妇女和女童提供多部门支助，以应对她们所面临的复杂挑战和风险。在布隆迪，主要是妇女和女童的约 69 000 人受益于妇女署的创收活动，从而加强了她们的社会经济能力、赋权和应对能力。同样，在喀麦隆，妇女署通过职业培训和商业工具包支持，增强了约 3 700 名妇女的经济权能。联合国驻刚果民主共和国人权办公室与联合国教育、科学及文化组织、国际移民组织、难民署和妇女署一道，主要在南基伍省和中开赛省实施了旨在保护和促进妇女和青年参与决策的项目，加强了她们诉诸司法的机会和社会经济机会。

48. 在乌干达，能力建设举措提高了妇女在难民和收容社区结构中的代表性，从 2020 年的 66% 提高到 2021 年 Adjumani 等一些定居点的 76%，在 Yumbe 区提高到 68%。为支持正在开展的能力建设举措，劳工组织于 2022 年出版了一份新指南，题为《脆弱、冲突和灾害环境下工作场所的性别平等和增强妇女权能》，其中介绍了关键的全球框架，并载有关于在危机环境下将性别平等纳入主流的实用指南。这些干预措施补充了通过粮食安全干预措施、增强经济权能举措、提供基本社会服务以及性别暴力预防和应对方案纳入主流的其他努力。

H. 儿童保护

49. 被迫流离失所的儿童，包括难民和境内流离失所儿童继续面临虐待、剥削和暴力等多重脆弱性。资金短缺削弱了全部门的儿童保护对策。以乌干达为例，2022 年第一季度，儿童与个案工作者的比例为 1:116，是全球平均水平 1:25 的 4 倍多，凸显出优质儿童保护服务的资金不足所导致的巨大照护缺口。在乍得，教室和教师短缺，加上安置受冲突影响的流离失所儿童的压力，严重影响了教育工作的进展。即将在 2021 年开展的研究基础上进行的部门分析将优先考虑公平获得教育的机会，包括残疾儿童的机会，这将为教育部门战略的修订提供参考。

50. 在非洲许多地区，儿童保护问题依然存在，特别是童工和其他形式的剥削。劳工组织与人道主义行动中保护儿童联盟共同主持了一个童工问题工作队，协助查明和处理童工问题，这是紧急情况和其他行动中的一个主要保护问题。根据劳工组织的数据，在撒哈拉以南非洲，较高的童工比率和极端贫困影响到五分之二的人，突出表明需要纳入这些问题。

51. 难民署与联合国儿童基金会(儿基会)和其他机构合作, 继续努力将难民儿童纳入国家儿童保护系统。在苏丹, 一项新的联合行动计划力求加强干预措施和互补性, 以确保儿童和青年得到保护。

52. 在贝宁, 在武装团体袭击后, 有 185 名难民(包括 107 名儿童)从布基纳法索抵达, 儿基会在地方当局首先提供援助后, 分发了睡眠和卫生用品、学校用品包和药品。在喀麦隆, 儿基会共援助了 800 名弱势境内流离失所者, 包括残疾儿童, 并在极北大区、沿海和西部地区的 6 个理事会支持实现包容性教育成果。在南苏丹, 儿基会在 11 个难民营治疗了约 1 800 名重度急性营养不良的儿童, 并加强了对马里暴力侵害儿童行为的报告机制。这些干预措施使数百名儿童受益。例如, 约有 336 名儿童, 包括无人陪伴或因冲突或流离失所而失散的儿童, 受益于替代照料安排、寻找家人和团聚服务。与此同时, 所有被确认身份的儿童都得到了临时照顾, 并与家人团聚。向沿移民路线进行混合移民或处于风险之中的 940 名儿童(包括 451 名女童)提供了保护。

七. 应对人道主义需求

A. 援助人员的安全状况

53. 撒哈拉以南非洲许多地区的安全局势严重恶化, 对人道主义工作者及其工作产生了负面影响。2021 年, 据报告发生了 180 多起援助人员被杀害、受伤或被绑架的严重事件, 其中大部分发生在东部非洲、非洲之角和大湖区(99 起), 其次是西部和中部非洲(63 起)。大约 270 名援助人员受到影响, 其中 83 人在执行任务时丧生。大多数遇难者(80 人)是国家救援人员。²

B. 粮食不安全

54. 难民面临的粮食不安全, 加上全球经济和燃料危机的影响, 是整个非洲大陆令人深为关切的问题。全球能源和粮食价格上涨加剧了这些挑战。

55. 根据世界粮食计划署(粮食署)的资料, 12 个国家的难民面临着严峻的粮食和营养状况。由于资金缺口, 预计对被迫流离失所人口的粮食援助将进一步减少。在乍得和南苏丹, 一些人口只得到所需粮食的 50%。在埃塞俄比亚、肯尼亚和南苏丹, 由于资金紧张, 三分之二以上难民的口粮减少到 40-50%左右。乌干达境内的难民, 包括最近抵达的难民, 也面临粮食不安全和营养不良的风险。

56. 据报告, 乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、尼日尔、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的难民安置点急性营养不良问题严重, 人道主义粮食援助的削减严重影响了这些地区的人口。此外, 妇女和女童中普遍存在有害的应对机制, 使她们容易受到剥削, 包括性剥削。为生成循证数据进行了评估, 以改进粮食和营养方案。

² 见 <http://aidworkersecurity.org>。

57. 资金短缺和粮食无保障进一步突出表明，必须将难民、回返者、境内流离失所者和无国籍者纳入社会经济生活。粮食署和难民署合作为促进经济包容性的方案调动资源。难民署-粮食署联合卓越方案和定向中心的现有资源和支持促进了针对最弱势人口的干预措施，同时促进了难民的自力更生，例如在卢旺达和乌干达。

58. 粮食署与合作伙伴协作，通过满足难民、回返者和境内流离失所者紧迫的粮食和营养需求，以及提高复原力和增加谋生机会，为他们提供支持。

C. 社会经济包容和赋权

59. 在南部非洲，联合国和合作伙伴为经济包容调动了资源。难民署实施了一个由非洲开发银行资助的项目，以增加生计活动，改善津巴布韦境内难民、寻求庇护者和收容社区的福祉。此外，难民署还与世界银行合作，通过国际开发协会收容社区和难民分窗口，支持刚果和刚果民主共和国的社会经济包容。

60. 在中非共和国，联合国开发计划署(开发署)支持境内流离失所者融入经整合的普拉达马瓦卡村，而由难民署和开发署领导的持久解决办法工作组清理了 200 多公顷土地，以促进这一工作。在布基纳法索，粮食署与政府合作，在世界银行的支持下，将长期受其照料的人口纳入国家社会安全网计划。

61. 难民署加强了与世界银行私营部门分支国际金融公司的合作，采取了一项联合举措，将解决被迫流离失所问题的人道主义和私营部门办法结合起来。在布隆迪，难民署、开发署和合作伙伴支持了旨在通过集体创收活动增强青年和妇女社会经济权能的举措。在布基纳法索受危机影响的地区，开发署提供了职业培训和创收机会，包括通过针对境内流离失所者和收容社区的“现金换工作”倡议。这些倡议补充了粮食署和难民署在布基纳法索执行的长期生计项目。难民署与联合国粮食及农业组织在乍得开展了一项类似的方案。在毛里塔尼亚，难民署和粮食署支持为巴斯库努省的难民和收容社区制定国家社会安全网方案。

62. 在一些国家，难民署、儿基会、粮食署和妇女署继续使用现金干预措施，作为提供保护和援助的主要方式。现金用于遣返，并用于支付能源、住房、卫生、生计、教育和其他基本需求的费用。在埃塞俄比亚，儿基会利用传统的银行系统向阿姆哈拉的境内流离失所者进行现金转账，并与政府合作设立银行账户，使他们能够在需要时收到更多的现金转账。在马拉维，粮食署成功地转向完全以现金为基础的难民援助方案，用现金补充资金支持 6 至 23 个月儿童的营养。在布隆迪，大多数回返者使用难民署提供的多用途遣返现金赠款购买土地。在乌干达，妇女署通过多用途现金转移支持了约 2 600 名流离失所妇女和 81 名流离失所男子的生计。

63. 此外，劳工组织还通过落实其参与性三维干预模式，促进了对难民和收容社区的金融普惠，这一做法已于 2021 年和 2022 年在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达得到了检验。2022 年，劳工组织对 125 名受训人员进行了裁剪培训，并实施了一项针对难民和东道国人口的金融知识普及计划，覆盖人数超过 1 000 人。根据在东部非洲和非洲之角实施的改善被迫流离失所者和收容社区前景的伙伴

关系，劳工组织与难民署和儿基会一道，进一步加强了机构和个人能力，使难民和境内流离失所者有更多机会积极参与收容社区的经济。

D. 基本社会服务

64. 为应对 COVID-19 大流行，世界卫生组织向各国卫生当局和合作伙伴提供了医疗物资和设备，并提供了能力建设支持，包括发现精神健康问题并提供治疗。这些干预措施改善了保健服务的质量和覆盖面。

65. 水、环境卫生和个人卫生举措也得到了加强，流离失所社区在提高对冠状病毒病的认识和消除对疫苗的迟疑态度方面发挥了积极作用。在埃塞俄比亚，联合国人口基金提供了各种形式的支持，包括为一线卫生工作者分发个人防护装备。

66. 通过联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署，联合国合作伙伴支持了许多举措，以满足感染艾滋病毒的弱势群体的需要。例如，在马拉维，难民和寻求庇护者在 Dzaleka 难民营获得全面的性健康和生殖健康及艾滋病毒相关服务，以及社区主导的咨询、检测和方便青年的保健服务。

67. 在布隆迪，根据难民回返和重返社会联合计划开展工作的合作伙伴支持为整个社区提供服务的保健系统，并使这些系统能够提供服务，包括心理社会干预，以满足回返者的需要。这使 1 500 名青年妇女和 1 000 名青年男子接受了培训。联合国合作伙伴还对近 170 人进行了关于冠状病毒病防备和应对计划的培训，并为 12 万多名回返者开展了提高认识活动。

68. COVID-19 大流行对教育部门产生了显著影响。作为紧急情况下区域教育工作组和联合国女童教育倡议的共同主席，难民署与合作伙伴一道分享最佳做法和指导材料，以促进学校安全复课，并尽量减少辍学，特别是女童辍学。难民署还与沃达丰基金会合作，在疫情期间利用技术，增加受教育机会，提供一个即时网络学校方案，覆盖刚果民主共和国的 12 所学校。

69. 在西部和中部非洲，难民署增加了对教育部的支持，以改善流离失所儿童和青年的入学机会，并减轻因不安全而关闭学校的影响。难民署建造和修复了 140 间教室，并通过水、环境卫生和个人卫生干预措施支持了 640 所学校。此外，难民署培训了 2 500 多名教师，向 20 000 名儿童提供了学习包，向大约 10 500 名儿童提供了现金援助，并协助为 1 000 多名难民提供高等教育奖学金。

70. 遗憾的是，在布隆迪和乌干达等其他国家，资金短缺、学校基础设施差和学校长期关闭导致学习机会丧失，保护风险增加。在大多数情况下，女童受到的影响尤其严重。在一些国家，难民署和合作伙伴支持采取补救措施。例如，在布隆迪，通过补习班向回返儿童提供有针对性的支持。在刚果，儿基会提供了技术和财政援助，以改善难民儿童获得优质教育的机会。在利夸拉和高原地区，儿基会对 59 名教师进行了法语和数学基础教学培训，并向大约 5 000 名难民学生，包括 2 600 多名女童提供了一揽子教育支助。

E. 住房

71. 在本报告所述期间，撒哈拉以南非洲的难民和境内流离失所者的住房和定居需求增加了约 40%。由于冲突加剧、不安全和政治不稳定，萨赫勒地区尤其是这种情况。据估计，85%的流离失所者生活在过度拥挤的条件下，其中大多数人住在未经规划的营地、临时定居点和条件脆弱的收容社区内。使这一问题更为复杂的是，住房应对工作只得到 3%的供资，而且几乎没有希望大幅度增加现有资源。

72. 联合国和合作伙伴努力为最弱势群体确定紧急住房解决方案。由于现有和新的住房问题伙伴的努力，为应对萨赫勒地区紧急情况而提供的住房物资有所增加。

73. 在莫桑比克，发展行为体向流离失所者和收容社区提供了多部门紧急援助。例如，开发署在德尔加杜角南部的回返地区、营地和重新安置地启动了稳定措施，以应对莫桑比克的多层面风险。

八. 消除被迫流离失所现象

74. 非洲大陆大约 3 600 万被迫流离失所者和无国籍者迫切需要解决办法。这种解决办法将需要强有力的集体行动和多方利益攸关方伙伴关系，并与所关切人口进行充分和有效的协商。在这方面，政府间组织和私营部门采取了若干重要举措，以扩大解决方案，多国合作也促进了这项工作。

A. 政府间倡议

75. 在本报告所述期间，非洲联盟在马拉博举行了一次特别人道主义首脑会议和认捐会议。除其他问题外，首脑会议的审议强调，需要找到解决办法，解决与冲突、气候和天气有关的流离失所问题。会议结束时通过的宣言确认了该区域对解决人道主义危机根源的政治承诺。非洲国家致力于通过提高军事人员对对待平民人口问题(其中大多数是脆弱的妇女和儿童)的认识，促进和确保在冲突局势中尊重国际人道法。此外，各国承诺加强所有层级的治理系统，提高其机构在备灾和应对工作方面的能力，并加强对多种灾害预警和早期恢复系统的投资。履行这些承诺和其他承诺有望促进解决非洲大陆的流离失所危机，这些危机主要是人为造成的，但因气候变化和相关灾害而加剧。

76. 此外，2021 年 10 月，南部非洲发展共同体和难民署召开了一次会议，会议结束时提出了改善庇护、解决无国籍问题以及为该地区难民和其他流离失所者找到解决办法的建议。

77. 根据南苏丹和苏丹解决方案倡议，在人道主义-发展-和平联系的各个层面上通过了国家解决方案战略，并借鉴了两国各自和平协定中关于流离失所者的规定。通过对中长期发展与和平干预措施的投资，针对高回报地区制定了以解决方案为导向、以地区为基础的办法。2021 年 10 月，在高级专员方案执行委员会第七十二届全体会议间隙，伊加特和难民署共同主办了伊加特支持平台关于南苏丹和苏丹解决方案倡议的特别高级别信息共享会议。活动期间，回顾了自 2020 年启动

该倡议以来取得的进展，并探讨了进一步调动政治、技术和财政支持以推进该进程的途径。

78. 还在该区域开展了调查，以评估南苏丹和苏丹难民回返的意愿，为根据解决方案倡议为这两个群体制定全面解决方案的规划提供信息。还在《肯尼亚解决方案路线图》的框架下对肯尼亚境内的索马里难民进行了调查。

B. 多国倡议

79. 通过多国倡议，在处理科特迪瓦难民局势方面取得了进展。2021 年 9 月，在阿比让举行了全面解决科特迪瓦难民问题区域部长级会议。来自收容科特迪瓦难民邻国的政府官员以及西非国家经济共同体、联合国西非和萨赫勒办事处和其他联合国实体参加了这次活动。部长们在会上通过了《关于全面解决科特迪瓦难民问题最新路线图的阿比让联合宣言》，该宣言促进自愿遣返和重返社会，同时促进留在收容国的科特迪瓦人融入社会经济和获得永久居留权。

80. 2022 年 4 月，喀麦隆政府和难民署组织了一次区域部长级会议，讨论与中非共和国局势有关的被迫流离失所背景下的解决办法。原籍国和主要庇护国政府、非洲联盟、联合国西非和萨赫勒办事处参加了会议。与会者通过了《雅温得宣言》，其中载有具体建议，包括建立一个充满活力的区域合作机制，动员关键行为体，并倡导为解决问题提供充足资源。

C. 私营部门伙伴关系

81. 2021 年下半年，难民署与阿马霍罗联盟、卢旺达政府和非洲企业家集体组织合作，组织了有史以来第一次关于被迫流离失所问题的非洲私营部门论坛，题为“3 600 万个解决方案”，意指撒哈拉以南非洲近 3 600 万被迫流离失所者，以及为每个人找到解决方案的潜力。论坛在基加利举行，围绕私营部门主导的非洲被迫流离失所人口解决方案作出了承诺，涉及经济包容、教育、生计和获得保健的机会。

D. 提供持久解决办法

自愿遣返、回返和重返社会

82. 继 2021 年 9 月全面解决科特迪瓦难民问题阿比让区域部长级会议之后，针对科特迪瓦难民的停止条款(即正式终止难民身份的进程)于 2022 年 6 月 30 日生效，标志着数十万科特迪瓦难民流离失所的时代结束。自 2011 年以来，已遣返了 310 000 多名科特迪瓦难民。其中约有 37 600 人在本报告所述期间返回。约有 15 500 名科特迪瓦人仍滞留在邻国。科特迪瓦政府已在证件、教育的连续性、社会经济包容、生计和土地归还等领域采取了若干措施，以促进回返者有效地重新融入社会。与此同时，庇护国承诺采取一系列措施，保护和便利那些不愿返回的人融入当地社会。

83. 在本报告所述期间，有 9 500 多名中部非洲难民被遣返。此外，还有 53 000 多名境内流离失所者返回其在喀麦隆、中非共和国和尼日利亚的原籍地。

84. 在东部非洲、非洲之角和大湖区，有 33 万难民返回原籍国。其中包括约 32 600 人在协助下返回布隆迪，296 000 人自行返回南苏丹。大约 500 名索马里难民在返回时得到了援助，1 800 名自行返回的难民得到了支持。难民署还协助 1 800 名难民返回卢旺达和 400 名难民返回埃塞俄比亚。

融入当地社会

85. 还探讨了融入当地社会的前景，包括通过与收容难民地区的发展行为体接触，确保将难民和收容社区纳入长期发展方案。

86. 难民署在难民入籍和提供身份证方面向许多国家政府提供了支持。斯威士兰政府履行了扩大对难民生计支持的承诺，为一个农业项目分配了 1 095.1 公顷可耕地，其中 279 公顷到 2022 年 4 月可供使用。这使难民能够参与农业价值链，同时变得更加自力更生，提高社会凝聚力。

重新安置和辅助途径

87. 此外，难民署还探讨了解决办法的其他补充途径，包括教育、劳工流动和家庭团聚计划。非洲大陆的重新安置活动继续受到不安全状况和政治不稳定的阻碍，尽管随着与冠状病毒病相关的流动限制开始放松，这些活动获得了一些势头。在本报告所述期间，非洲庇护国约有 28 000 名难民被提交供全球考虑重新安置，而所有区域有 12 800 人离开。大多数重新安置的难民是刚果民主共和国、厄立特里亚、索马里和苏丹的国民。绝大多数人前往加拿大、法国和美利坚合众国。

九. 供资

88. 在本报告所述期间，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 1.222 亿美元，用于支持在受流离失所影响的 12 个非洲国家开展挽救生命的活动。这包括暴力、冲突和粮食不安全以及经济混乱和干旱造成的流离失所。这笔资金包括来自快速应急窗口(4 760 万美元)和供资不足的紧急情况窗口(7 440 万美元)的拨款。中央应急基金发挥了作用，以解决布基纳法索、埃塞俄比亚和南苏丹暴力事件造成的新流离失所者的迫切人道主义需求，以及布基纳法索、乍得、刚果民主共和国、尼日利亚和其他国家长期流离失所者在获得维持生命援助方面的重大缺口。

89. 2021 年 1 月至 2022 年 6 月，非洲国家集合基金向人道主义合作伙伴提供了 4.93 亿美元。国家和地方合作伙伴收到的直接供资占供资总额的 25.3%(1.25 亿美元)，略高于人道主义筹资大协议设立的目标。这是国家和地方合作伙伴通过联合国实体收到的资金以外的资金。

十. 结论和建议

90. 撒哈拉以南非洲地区的流离失所危机继续发展，而向欧洲持续不断的混合移民和继续流动显然是几十年来被忽视的根源问题的后果，这些根源问题既是人为造成，也与气候变化相关。随着流离失所人数继续增加，人道主义组织必须应对

COVID-19 大流行、气候变化、灾难以及全球能源和食品价格上涨的连锁反应。只有通过政治意愿，通过符合难民问题全球契约的强有力的多边合作和伙伴关系，才能解决长期流离失所状况和新的复杂人道主义紧急情况。有鉴于此：

(a) 我赞扬非洲国家采取各种国家、双边和区域举措，解决被迫流离失所问题的根源。最近举行的非洲联盟特别人道主义首脑会议和认捐会议的成果具有切实意义，十分及时。因此，我敦促毫不拖延地执行《马拉博宣言》所载的建议，包括实现非洲联盟人道主义机构的运作。我同样赞扬非洲联盟和欧洲联盟在 2022 年 2 月 17 日和 18 日于布鲁塞尔举行的第六次非洲联盟-欧洲联盟首脑会议之后通过《2030 年联合愿景》，³ 其中提到“加强移民和流动方面的互惠伙伴关系”；

(b) 我呼吁目前冲突的所有各方进行对话，通过谈判和妥协解决分歧。当务之急是，我们必须集体“平息枪炮声”，并投资于旨在预防、管理和解决冲突的长期解决办法；

(c) 我还呼吁冲突的所有各方尊重人道主义工作的独立性、中立性、公正性和人道主义性质；维护国际人道法、人权法和难民法的原则；允许不受阻碍地接触需要保护和援助的民众；

(d) 我敦促在难民问题全球论坛和无国籍问题高级别会议上作出保证和承诺的国家兑现这些保证；

(e) 在极端天气事件的规模扩大、频率增加以及气候变化影响的情况下，我鼓励在全球、区域和地方各级持续开展合作，以确保采取气候智能型措施，并呼吁所有国家履行在《巴黎协定》下的承诺；

(f) 我呼吁有效执行境内流离失所问题高级别小组的建议以及我的《境内流离失所问题行动议程》，并在这方面敦促所有利益攸关方通过大陆、区域和其他集体努力，支持为被迫流离失所问题，包括长期流离失所状况寻求全面、持久解决办法的努力；创造有利于安全和体面自愿回返的条件；并采取人道主义-发展-和平联系办法，促进持久解决方案；

(g) 认识到在执行难民问题全球契约和其他责任分担框架方面已经取得的成果，我鼓励目前为减轻难民收容社区和国家的负担而做出的努力，并支持更公平地分担负担和责任；

(h) 认识到妇女和女童在社区中发挥的重要作用，以及流离失所加剧了日益扩大的性别不平等，大大损害了妇女和女童的作用，我敦促各国以及人道主义、发展和其他伙伴加强支持多部门应对措施，以实现性别平等和增强妇女权能，增强妇女在决策中的声音，并促进为预防和应对性暴力和性别暴力所做的努力。

³ 可查阅 www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/18/sixth-european-union-african-union-summit-a-joint-vision-for-2030/。