



## 第七十八届会议

## 临时议程\* 项目 62

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

本报告系依照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 77/199 号决议提交，它更新了秘书长提交大会第七十七届会议的报告(A/77/313)所载信息，覆盖 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日这段时期。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)、联合国人口基金和世界粮食计划署。

\* A/78/150。

\*\* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



## 一. 导言

1. 有关各方在预防和解决冲突方面作出了努力且通过非洲联盟的“到 2030 年平息枪炮声”倡议取得了进展，但冲突和暴力继续在整个非洲构成挑战。<sup>1</sup> 2022 年，非洲境内现有和新的冲突大大加剧了旷日持久的人道主义危机，并造成进一步的流离失所。
2. 此外，2019 年非洲大陆增长和消除贫困工作的整体放缓因全球经济和金融形势恶化而加剧，而全球经济和金融形势的恶化又直接受到乌克兰武装冲突和冠状病毒病(COVID-19)疫情的余留影响。在非洲大陆一些地区，气候变化进一步加剧了粮食不安全，使水和其他自然资源紧张，使流离失所驱动因素和受影响人口的脆弱性更为复杂叠加。
3. 截至 2022 年底，全球有五分之一难民是在非洲，超过三分之一的人因冲突、迫害和普遍暴力而在境内流离失所环境中生活。非洲有约 4 100 万被迫流离失所者和无国籍人以及仍需要援助的回返者(700 万难民、50 多万寻求庇护者、2 800 万境内流离失所者、100 多万无国籍人和 420 万回返者)。新的流离失所危机，诸如苏丹冲突导致的危机，使人道主义需求更加庞大。
4. 流离失所情况不断恶化，但到 2023 年年中，有效满足当前和新出现的人道主义需求所需的资金却只有四分之一到位。资金严重不足的行动包括在乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、苏丹和乌干达等有大量被迫流离失所者的中低收入国家开展的行动。

## 二. 流离失所的驱动因素

5. 过去十年来，难民和境内流离失所者人数不断增加。这在很大程度上归因于整个非洲大陆持续不断的冲突，而洪水、干旱、饥荒和环境退化等灾害加剧了这一情况。仅在 2022 年便增加了 900 万境内流离失所者。<sup>2</sup>
6. 刚果民主共和国是非洲受影响最严重的国家，武装团体在伊图里、北基伍和南基伍省袭击平民，该国西部的马伊恩东贝省和奎卢省也持续存在族裔间紧张关系，以致该国出现大量新的流离失所现象，使境内流离失所者总数达到 596 万。
7. 在北基伍省，2023 年 1 月至 3 月的战火迫使约 28 500 人跨境进入卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。
8. 2023 年上半年，南苏丹一些地区的族群间暴力迫使约 18 245 人进入乌干达。南苏丹的难民人数在非洲仍是最多，在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达有 230 万南苏丹难民。停火 5 个月后，埃塞俄比亚的冲突于 2022 年 7 月至 2022 年 11 月加剧，使境内流离失所者从 2 716 121 增至 2 727 733。

<sup>1</sup> 在本报告中，“非洲”仅指“撒哈拉以南非洲”。

<sup>2</sup> 境内流离失所问题所有数据都来自境内流离失所问题监测中心。

9. 截至 2023 年 6 月 30 日，苏丹冲突迫使近 473 927 名苏丹和非苏丹国民在邻国寻求保护。它还迫使超过 142 962 名非苏丹国民——主要是南苏丹人(130 319 人)——在恶劣条件下返回原籍国，并导致约 210 万人在境内流离失所，使境内流离失所者总人数达到 378 万。

10. 极端主义团体策划了暴力行径，主要是在萨赫勒地区、乍得湖流域、莫桑比克和索马里。2022 年 9 月至 12 月，马里和尼日尔接收了约 11 500 名逃离布基纳法索境内暴力的人员，同时有 3 万马里国民逃往布基纳法索和尼日尔。65 000 多名布基纳法索国民在贝宁、科特迪瓦、加纳和多哥寻求庇护。2022 年 9 月至 12 月期间，超过 360 000 布基纳法索国民流离失所，使境内流离失所者总人数增至约 200 万。贝宁、科特迪瓦、加纳和多哥北部地区据报也发生了侵入和袭击事件。因此，据报在贝宁和多哥出现了新一波境内流离失所现象。在莫桑比克，暴力极端主义使 100 多万人境内流离失所。乍得湖流域周边国家也因与武装团体的持续冲突而出现境内流离失所现象。

11. 气候变化叠加了被迫流离失所者的脆弱性，特别是在东非、非洲之角和西非。在非洲之角，严重的干旱和洪水使土地无法使用，导致粮食不安全，迫使人们逃离。

12. 气候变化与冲突之间的相互联系，特别是在萨赫勒和非洲之角地区，正变得日益明显。荒漠化和降雨模式的变化改变了养牛游牧社区的游牧路线，使他们在收获季节穿越农田，导致非洲大陆各地牧民和农民之间发生冲突。

### 三. 解决冲突根源，预防和解决冲突

13. 新出现和持续不断的冲突继续造成和加剧流离失所情况，促使各利益攸关方采取协调一致的集体干预措施，包括但不限于下文所述。“到 2030 年平息枪炮声”是非洲联盟的一项旗舰倡议，是《变革我们的世界 2030 年可持续发展议程》的一部分，非洲联盟根据该倡议继续将预防、管理和解决非洲冲突作为优先事项。2022 年 11 月，非洲联盟的斡旋努力促成埃塞俄比亚政府与提格雷人民解放阵线签署停止敌对行动协议，从而结束了长达两年的冲突。

14. 非洲联盟和区域实体还加强了冲突预防和管理机制。已推动非洲联盟和平与安全理事会支持刚果民主共和国东部地区的稳定努力，包括支持 6 月 27 日在罗安达举行的四方首脑会议。此次首脑会议使为该国提供支持的主要区域行为体聚集在一起，包括东非共同体、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)。非洲联盟和平与安全理事会还参与处理若干局势，包括中非共和国、索马里和南苏丹以及萨赫勒和乍得湖流域的局势，尽管缺乏充足、可预测和可持续的资金。

15. 联合国中非共和国多层次综合稳定团鼓励政府与武装团体进行对话，以促进后者重新参与 2019 年和平与和解政治协议。在另一个区域，第三次乍得湖区域高级别会议于 2023 年 1 月 23 日和 24 日在尼日尔召开，会议有助于为地方推动的应对乍得湖流域危机的努力调动资源。

16. 联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国开发计划署(开发署)正在制定热点地区建设和平方案,以解决国家以下各级的暴力和族群间冲突。该特派团与其他利益攸关方开展斡旋和预防冲突工作,资助了 60 个速效项目,以重建警察局、监狱、法庭和保健设施,并资助了其他举措,以加强执行经振兴的和平协定。

17. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)研究了乍得农民与牧民间冲突的原因,重点是该国发生族群间暴力事件后的食物权问题。国际劳工组织(劳工组织)在喀麦隆和毛里塔尼亚进行了和平与冲突分析,以了解被迫流离失所者和收容社区在获得资源、就业和体面工作条件方面现有或潜在的不满。在尼日利亚西北部地区,开发署预防机制的建设和平与对话构成部分接触了 104 700 多人,其中约 44%的目标受益人是青年,30%是妇女。

## 四. 保护

### A. 难民和寻求庇护者

18. 总体而言,在非洲,入境寻求庇护的机会得到尊重。不过在一些国家,法律、政策和行政决定限制了获得庇护的机会,削弱了对难民和寻求庇护者的保护。虽然许多国家给予初步难民地位承认,但在非洲一些地区,难民地位确定程序仍然缓慢。这使 200 000 多名寻求庇护者陷入困境,使他们日益面临风险,许多人被迫诉诸消极的应对之策。

19. 一些国家采取了渐进措施以加强和扩大庇护空间。2022 年 11 月,贝宁颁布新的庇护法,其他国家则在改革庇护制度方面取得了进展。在喀麦隆,政府制定了一项减少庇护申请积压的战略,并致力于加强公平和有效的难民地位确定程序。在加纳、几内亚、利比里亚和多哥的 1 500 多名科特迪瓦难民的难民地位终止生效之前,一些难民受益于既定的豁免程序。

20. 南共体通过了一项加强国家庇护制度的区域路线图,旨在到 2023 年 12 月减少该区域积压的庇护申请。联合国难民事务高级专员公署(难民署)的努力帮助保护了一些国家的弱势群体免受保护风险。在安哥拉、南非和赞比亚,实施儿童最大利益程序使难民儿童更好地纳入国家系统。

21. 肯尼亚根据难民问题全球契约启动了 Shirika 计划,旨在将该国的难民营改造成综合住区。

22. 在各个次区域,难民妇女和女孩更易遭受性剥削和性虐待。在一些难民行动中,干旱、资金不足和口粮减少等因素叠加,使妇女和女孩进一步面临极端的应对办法。人道主义界通过加强预防和应对机制,为受害者和幸存者、包括面临风险的妇女和女孩提供救生服务等举措,努力减轻性别暴力风险。

### B. 境内流离失所者

23. 截至 2022 年底,非洲有 2 800 万境内流离失所者。刚果民主共和国仍然是境内流离失所者人数最多的国家,其中大多数人居住在安置点和营地。据联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室报告,对伊图里省境内流离失所者营地的袭击有

所增加。2022 年至少有 6 个地点受到影响，袭击造成至少 126 人死亡，其中包括儿童，另有 60 多人受伤。此外，2023 年 6 月在同一省的一个境内流离失所者营地，约有 40 人被杀。

24. 据报告，境内流离失所者，特别是逃离冲突的妇女和女孩指称遭受性暴力的情况十分普遍。例如在索马里，人权高专办报告称，自 2023 年 1 月以来，对妇女的集体绑架和性暴力事件有所增加。联合国索马里援助团证实了 8 起针对境内流离失所妇女的与冲突有关的性暴力事件，包括强奸和轮奸。由于担心报复、污名化、举报不足和接触受限以及对肇事者的逮捕和问责不力，对此类事件的回应有限。

25. 还有报告称，中非共和国和索马里境内流离失所者遭到任意逮捕和拘留。非国家武装团体在中非共和国境内流离失所者营地强行招募未成年人也令人关切。人道主义事务协调厅报告了在中非共和国、尼日利亚和索马里发生的强制返回、迁移和驱逐事件。此外，战争遗留爆炸物对境内流离失所者构成危险，包括在刚果民主共和国和南苏丹。国际移民组织(移民组织)及其合作伙伴报告了影响到生活在一些国家境内流离失所营地的境内流离失所者的保护问题。

26. 不过，在某些国家出现了一些积极进展。布基纳法索、乍得、刚果、埃塞俄比亚、马里、尼日利亚、索马里和南苏丹启动了将《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》纳入国内法的进程。此外，尼日利亚于 2022 年通过了一项境内流离失所问题国家政策。

27. 秘书长解决境内流离失所问题特别顾问与会员国、联合国系统、发展行为体和其他主要利益攸关方互动探讨持久解决非洲 9 个国家境内流离失所者问题的途径。解决境内流离失所问题指导小组和驻地协调员系统通过合作伙伴关系，支持执行境内流离失所问题行动议程和特别顾问在非洲各地围绕解决方案开展的工作。

28. 在莫桑比克，开发署采用了强有力的基于社区办法来设计和实施发展项目，以增强境内流离失所者问题解决方案并支持收容社区。南苏丹特派团及其人道主义合作伙伴在诸多挑战环境中协助政府保护境内流离失所者营地内平民。在中非共和国，联合国中非共和国多层次综合稳定团和该国国防部队为平民建立了保护环境，使国家当局、社会服务机构以及人道主义和发展行为体能够返回。联合国马里多层次综合稳定团与国家当局合作开展了类似工作，使国家当局在该国北部和中部地区的存在有所增强，尽管中部地区以及布基纳法索、马里和尼日尔之间跨界地区的安全局势复杂。

### C. 无国籍人

29. 与世界其他区域一样，无国籍状态仍是非洲的一个主要关切问题。在全球、区域和国家各级都为消除无国籍状态作出了努力。难民署在#Ibelong(我有归属)运动框架内支持努力消除无国籍状态。

30. 2023 年 6 月，政府间发展组织(伊加特)和东非共同体通过了关于持久解决东非和非洲之角难民问题的宣言。该宣言包括一项便利为在收容国出生者提供获得

国籍途径的协定，这将支持努力防止无国籍状态和减少无国籍风险。西非国家经济共同体(西非经共体)和中非经共体通过了一项关于确定无国籍状态、保护无国籍人和便利其入籍的技术层面区域示范法。

31. 利比里亚于 2022 年 8 月签署一项修正《外国人和国籍法》的法案，从而取消了有碍妇女在与男子平等基础上将国籍赋予子女的性别歧视条款。2022 年 10 月，贝宁通过一项关于难民和无国籍人地位的法律，其中规定了对无国籍人的保护，并规定设立一个负责无国籍状态确定程序的国家机构。肯尼亚政府于 2023 年 1 月正式承认奔巴人为肯尼亚公民，并指示有关部门向他们发放身份证件。奔巴人在肯尼亚生活了几十年，但仍然没有国籍。2023 年 2 月，尼日利亚将一项法案签署成法，据以建立无国籍状态确定程序和便利获得适当解决办法，以期保护无国籍移民。

32. 南共体通过了消除无国籍状态路线图(2022-2024 年)，以便在国籍法中建立保障措施，防止无国籍状态，保护无国籍人的权利，减少和消除区域内无国籍状态。与此同时，刚果、斯威士兰、马达加斯加和纳米比亚正在改革各自的国籍法。

#### D. 回返者和支助他们的举措

33. 自愿回返是一个持久解决办法，但这样的机会仍然有限，因为非洲大陆的危机很少得到解决。在西非和中部非洲，难民署与科特迪瓦政府合作，使 5 000 多名回返者重返社会。自 2010-2011 年政治危机以来，迄今已有 316 000 多名科特迪瓦难民回返。

34. 世界粮食计划署(粮食署)在尼日利亚为回返者开展了建立复原力和生计活动，以促进他们的社会经济包容和融合，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国儿童基金会(儿基会)则合力应对尼日利亚北部的营养不良问题，为此增强回返妇女的权能，使其能够生产和分发营养丰富的当地混合谷物和以鱼类为主的餐食。尽管有这些努力，但在一些地区，回返者的安全仍然面临挑战。2022 年 11 月，尼日利亚北部高原州发生武装团体袭击事件，造成 10 名回返者死亡，多人受伤。

35. 在东非、非洲之角和大湖区，移民组织、难民署、伊加特和灾害所致流离失所问题平台实施了一项联合方案，为 120 名回返者提供创业技能培训，其中 105 人创办了企业。在埃塞俄比亚和南苏丹，难民署还通过“希望之地倡议”，努力改善回返者和当地社区的生活条件和就业机会，加强当地系统，发展能力和开发获取服务渠道。

36. 粮农组织实施了一项危机农业生计应对计划，帮助莫桑比克回返者、境内流离失所者和收容社区恢复农业、畜牧业和渔民生计。莫桑比克政府还向境内流离失所者提供土地，以改善他们的农业生计。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在布隆迪实施农业和非农业创收举措，以此支持了 66 000 名妇女和女孩以及 6 300 名男子，包括回返者、少数族裔群体成员和其他人。

37. 近 21 000 名布隆迪难民自愿返回布隆迪，使自 2017 年以来返回的总人数超过 230 000 人。面对布隆迪难民可持续回返和重返社会方面的挑战，包括资源不

足，布隆迪政府和难民署于 2022 年 11 月召开圆桌会议，进一步支持布隆迪回返者可持续重返社会。主要成果包括建议改进协调和领导以加大工作力度，将现有的难民回返和重返社会联合计划转变为更具包容性的多年期战略，并确认需要制定一个全面的区域路线图，以更好地进行规划、增加资源调动和系统地纳入回返者。

## E. 混合移民的人们

38. 加入更大范围混合移民行列的非洲人有所增加，例如从非洲之角和大湖区前往南非以及前往北非或欧洲。在过境国和目的地国，这些混合移民流动中的一个突出问题是侵犯人权行为。离开来源国可归因于暴力、不安全、冲突和贫困。

39. 移民组织和难民署在收集数据、提供保护服务和援助混合移民等方面提供支持。在西非，移民组织与尼日尔和塞内加尔政府之间的联合互动框架已经敲定，为寻求保护的移民提供了转介程序。2022 年 10 月至 12 月，超过 11 000 名移民途中人员接受了筛查，其中 4 000 多人被转介到保护服务机构。这些程序确保对从非洲大陆到北非和欧洲的混合移民途中人员进行适当的特征分析和转介。他们中的大多数人使用地中海中线，包括通过利比亚和尼日尔，冒着遭遇死亡、任意拘留、酷刑、强奸、奴役和其他不人道行为的风险。2023 年 1 月至 4 月，抵达欧洲的人有 77% 使用这条路线，其中大多数人从利比亚出发。

40. 根据 2022 年 2 月非洲联盟-欧洲联盟峰会上的承诺，非洲联盟/欧洲联盟/联合国利比亚滞留难民和移民问题联合工作队的负责人于 2023 年 3 月在布鲁塞尔举行会议，商定与利比亚当局互动以解决这一问题。继续利用紧急自愿离境方案将利比亚弱势难民和寻求庇护者疏散到其他国家，包括尼日尔和卢旺达。移民组织和难民署代表联合国参与了此项工作。

## 五. 满足人道主义需求

### A. 人道主义应急能力和制约因素

41. 在若干非洲国家，武装冲突和一些冲突方的活动使援助难以送达受影响民众，人道主义工作者和资产难以得到保护。喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、索马里、南苏丹和苏丹的情况尤其如此。

42. 在刚果民主共和国，人道主义准入困难，部分原因是当地社区对人道主义行为体的沮丧情绪增加。针对人道主义人员的暴力行为也阻碍了在东非、西非和中部非洲提供援助。武装团体在布基纳法索、中非共和国、马里、尼日尔、尼日利亚和苏丹绑架、伤害和杀害了几名援助工作者。

43. 抢劫援助车队和袭击援助设施和资产的行为普遍存在，突出表明必须在武装冲突期间保护平民。4 月 15 日至 6 月 30 日期间，世界卫生组织核对了苏丹境内 50 次袭击卫生设施和服务事件，其中包括袭击保健设施、卫生工作人员和用品，抢劫办公室和仓库。在布基纳法索，在护送下前往被围困地区的商业再补给车队遭到武装团体袭击，导致向受影响地区提供的重要物资减少。在中非共和国和马

里，援助物资分发点遭到武装团体抢劫，以致数百人无法获得援助。在南苏丹，在袭击人道主义车队和设施期间发生了抢劫事件。

44. 尽管存在这些挑战，但人道主义合作伙伴还是留下来并提供援助，即使是在极端困难的地区。在一些地方，捐助方的灵活性有所增加，这对人道主义合作伙伴有所帮助。例如在南苏丹，中央应急基金和南苏丹人道主义基金拨款 1 900 万美元，用于防止联合州境内流离失所者营地发生重大洪灾，包括加强重要基础设施周围的防护堤，以保持社区和人道主义行为体的通行。

## B. 基本社会服务

### 粮食和营养

45. 2022 年，粮食不安全影响了非洲多个国家约 420 万难民和 1 065 万境内流离失所者的健康和营养状况。2019 年至 2022 年期间在刚果、刚果民主共和国、马拉维、赞比亚和津巴布韦的 17 个地点进行的标准化扩大营养调查结果显示，儿童发育迟缓的患病率很高，在一些地区达到 76%。针对这一情况，粮食署将其行动扩大到那些急需援助者，向大约 2 100 万人，包括西非的 600 万流离失所者，提供实物和现金转移、紧急学校供餐、营养不良的治疗和预防。面对粮食不安全和资金制约因素，粮食署将重点置于人道主义-发展-和平联系，以拯救生命、改变生活。在东非、非洲之角和大湖区，难民署向 120 万受影响者发放了现金赠款，其中 86% 是难民，而在南部非洲，约 55 400 人获得了现金援助，以满足粮食和营养需求。

### 教育

46. 不安全、基础设施差和资源有限阻碍了难民、回返者和流离失所者获得优质教育。流离失所环境中的所有失学儿童(其中约 3 600 万人处于紧急状况)中约有一半是在非洲 8 个国家，包括刚果民主共和国、马里和尼日利亚。在一些国家，难民儿童和青年的学生/教师比率明显高于本国国民。虽然西非和中部非洲的难民中学和大学入学率略有上升，但南部非洲的中学入学率仅为男孩 16%，女孩 14%，远低于 37% 的全球平均水平。高等教育的入学率仅为 3%。在非洲之角，干旱影响了学校出勤率和入学率。

### 水、环境卫生、个人卫生和卫生

47. 在区域内，例如在乍得、中非共和国和肯尼亚等国的人道主义伙伴向寻求庇护者和难民提供了营养不良筛查、免疫接种、常见病治疗、产前护理、驱虫和转诊服务。水、环境卫生和个人卫生对于该区域的难民应对工作依然至关重要，特别是在受到麻疹、埃博拉和霍乱等疫情困扰的行动中。此外，资金不足使数百万人面临与缺乏饮用水和卫生设施有关的疾病风险。

48. 在喀麦隆，儿基会向 440 000 人宣传受霍乱影响地区的疾病风险，同时应对尼日利亚的霍乱暴发和洪水。联合国人口基金(人口基金)为弱势群体提供了重要援助和支持，向东非和南部非洲约 190 万人分发了 64 700 个卫生包，其中包括卫生用品和经期卫生用品及其他救济物品。作为在受苏丹局势影响国家所采取的应



急措施的一部分，难民署及其合作伙伴努力改善水、环境卫生和个人卫生服务，尽管资金缺口削弱了其满足中非共和国、乍得和南苏丹难民最关键需求的业务能力。

49. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)在肯尼亚帮助将艾滋病毒方案规划纳入该国的应急工作，并确保布基纳法索、肯尼亚、马拉维、马里和卢旺达能够提供全面的艾滋病毒相关服务。艾滋病署与其他联合国伙伴一起在非洲举办了能力建设讲习班，帮助弥补人道主义环境中艾滋病毒预防和应对工作的差距。

### 能源和环境

50. 难民署制定了一项气候行动计划，并在非洲开展了活动，以使其应对措施与环境、能源和废物管理干预措施相一致。所采取的举措包括植树、改良土地、提高环境意识、改善废物管理和向可再生能源过渡。在乌干达，粮农组织、难民署和政府为 Bidibidi 难民安置点制定了一项全面的森林景观管理计划，以促进薪材、木材和非粮食森林产品的可持续供应，改良退化的土地和保护生物多样性。在尼日利亚，移民组织推广将成型燃料作为一种替代能源，以减少环境破坏并解决烹饪能源短缺问题，向 2 000 住户分发了节能炉灶，并对 100 人进行了成型燃料生产培训。

## C. 对受影响人口负责

51. 该区域内的人道主义行动建有充分运作的投诉和反馈机制，这表明人道主义行为体承诺负责任地使用权力，赋予被迫流离失所者和无国籍人口以及收容社区权能，包括接受他们的问责。反馈机制和反欺诈信息传递是根据具体业务情况量身定制，包括通过使用当地语言进行沟通。

52. 一个重要的例子是，难民署在莫桑比克德尔加杜角收容境内流离失所者的地区和社区启动了投诉和反馈机制，作为难民营协调和难民营管理专题群组应对措施的一部分。2022 年 9 月和 10 月期间共接获约 2 000 宗涉及不同部门的投诉，其中大部分是由妇女提出(58%)。难民署在西非和中部非洲的业务中采用了数字解决办法，使被迫流离失所者能够获得信息并参与决策。

53. 粮食署建立了反馈机制以加强社区参与和处理投诉，从而加强问责制，提高在东非和西非实施的方案的反应质量。在东非，向 95 800 多人提供了安全、无障碍和可靠的沟通渠道，而在中部非洲，在中非共和国和其他国家进行了有 40 000 人参加的参与式评估。人权高专办在南苏丹加强了提高认识运动和对举报机制的监测。

54. 在东部和南部非洲，人口基金支持采取旨在改善问责制和保护流离失所者免遭性剥削和性虐待及相关风险的举措。值得一提的一个例子是在刚果民主共和国征聘人员加强这方面的工作，促进全系统的举措，执行以受害者为中心的保护和援助方针。

## 六. 支持社区及赋予社区权能

### A. 妇女和女孩

55. 妇女和女孩面临各种针对性别的威胁，包括更严重程度的暴力、性剥削和性虐待、粮食不安全和有限的获得重要援助机会，往往依赖很不稳定的收入来源。为了帮助确保她们的安全并支持增强她们的权能，联合国及其合作伙伴提供了教育方案、技能培训和谋生机会。它们还确保将妇女纳入决策进程，同时努力防止和解决性别暴力和其他保护风险。

56. 妇女署和人口基金向妇女领导的组织提供援助和服务，在难民中心为妇女举行安全会议，对年轻女孩开展健康生活选择的教育，协调各项活动以促进防止性别暴力，并增加妇女和女孩的就业机会。26 000 多名妇女和女孩获得了提高就业能力和独立性途径方面的援助。还向 520 个由妇女领导的组织提供了支助，从而帮助了更多妇女举报性别暴力事件，并防止了更多的家庭暴力、非计划怀孕和童婚事件。难民署和妇女署在肯尼亚支持预防和应对工作，人口基金在尼日利亚实施一项数字扫盲举措和运行一个法医实验室，以帮助性别暴力幸存者获得诉诸司法的机会。

57. 人口基金和妇女署向西非和中部非洲以及乌干达的妇女和女孩提供性健康和生殖健康服务，使约 464 000 名妇女和女孩受益。妇女署通过“二次机会”教育项目帮助喀麦隆 2 000 名妇女和女孩获得教育、就业和创业机会。在肯尼亚，妇女署倡导机构间协调工作，在难民营制定对性别问题具有敏感认识的行动计划。

58. 粮农组织在尼日利亚建造和装备了 13 个鱼类加工中心，惠及 350 名妇女；劳工组织在喀麦隆为妇女创业和农业合作社开办了培训方案。劳工组织通过其伙伴关系增强了被迫流离失所者的权能，以改善被迫流离失所者和收容社区的前景——通过此举在埃塞俄比亚、肯尼亚和苏丹提供了培训和资源，以改善农业做法和生产力。通过该方案，1 000 个农民团体接受了改进农业做法的培训，获得了更好的种子，同时包括妇女在内的 700 名合作社成员受益于为提高饲料和蜂蜜生产率所作的努力。

### B. 儿童、青少年和青年

59. 武装冲突、被迫流离失所、气候变化和其他紧急情况继续使全世界受危机影响的儿童和青年人数增加，而在 2.24 亿受危机影响的儿童中有约 54% 生活在撒哈拉以南非洲。人道主义伙伴向该区域受影响的儿童、青少年和青年提供保护和服务。

60. 在埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国，儿基会投资于发展和人道主义干预措施，通过针对被迫流离失所者和收容社区儿童的正式和非正式方案，向 132 900 名儿童提供优质学前教育。在布隆迪，儿基会提供了 32 个儿童友好空间，使被迫流离失所者和收容社区的 99 711 名儿童受益。

61. 儿基会在布基纳法索、布隆迪、乍得和埃塞俄比亚开展了促进出生登记和免疫接种的工作，由此帮助提高了出生登记率，促成向数千名儿童，包括难民和境内流离失所儿童、青少年和青年发放了出生证。在布隆迪，与政府联合开展了迟补出生登记工作，为向 239 000 名儿童，包括 32 900 名回返儿童发放出生证提供了便利。在埃塞俄比亚，出生登记促进工作使出生登记率提高了 43%，包括难民儿童的出生登记率，比目标高出 18%。儿基会、难民署和开发署在乍得合作制定了加速普及出生登记和向难民和境内流离失所者发放出生证的路线图，已发放了 131 700 份出生证。

62. 难民署及其合作伙伴还在整个区域努力保护儿童免遭暴力和剥削，与儿基会合作加强儿童保护体系，对面临风险儿童实施替代照料安排和多部门援助。难民署和儿基会还与东非共同体和伊加特合作，加强该区域儿童保护系统以及儿童保护方面的跨境和机构间协调。

63. 难民署、儿基会和人口基金为马拉维、莫桑比克和津巴布韦的青少年和青年提供支助。来自非洲的难民青少年参加了事关他们的事项的全球论坛讨论，包括高级专员关于保护工作挑战的对话和教育变革峰会。此外，在布基纳法索，儿基会加快了将青年和青少年纳入方案交付工作主流并使其参与其中的工作，活动之一是 300 名年轻人在该国六个大区引领了重返校园运动，惠及约 45 000 人。

64. 劳工组织与肯尼亚教育部合作改善技术教育和培训政策，包括承认以往学习经历。新政策框架的最后确定将使难民以前的学习经历得到承认，为继续接受教育和职业选择开辟了机会。

65. 人口基金在中非共和国向青年人提供建设和平和解决冲突方面的培训，在布隆迪发起一项玩具设计比赛，以增进对重度急性营养不良儿童的启迪。将于 2023 年在三家医疗保健设施设计、生产和试用被选出的玩具模型，为受重度急性营养不良影响的儿童提供门诊护理和治疗。人口基金还通过一个称为“通过玩乐提供保护”的项目，利用体育来预防性别暴力，改善肯尼亚青年难民的身心健康，该项目已使 1 700 多名青少年受益。

## 七. 责任分担

### A. 供资

66. 2022 年 7 月至 2023 年 6 月，中央应急基金拨款 1.179 亿美元，支持受流离失所影响的 9 个非洲国家的拯救生命活动。在这一总额中，4 190 万美元从快速应急窗口拨款，7 600 万美元从供资不足的紧急情况窗口拨款。中央应急基金对于解决莫桑比克、索马里、苏丹和其他国家境内暴力事件引发的新流离失所情况所致紧急人道主义需求至关重要。它还应对了喀麦隆、尼日利亚、乌干达和其他国家在为长期流离失所者提供维生援助方面的重大差距。

67. 根据人道主义事务协调厅的信息，通过国家集合基金调拨了 2.508 亿美元，用于应对布基纳法索、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日尔、尼

日利亚、索马里、南苏丹和苏丹的人道主义危机。此外，在 2022 年，通过国家集合基金给予援助的人员中有 73% 受到与冲突有关的流离失所的影响。

68. 2023 年，难民署在非洲的业务需要 34 亿美元，约占该组织全球预算的 32%。难民署在非洲的业务活动款项中有近 64% 需用于处理东非、非洲之角和大湖区正在发生的紧急情况。截至 2023 年 6 月 30 日，非洲业务预算仅有 25% 的资金已到位。

## B. 伙伴关系和协作

69. 在南部非洲，难民署-粮食署联合卓越方案和定向中心发出一项呼吁，呼吁为难民采取行动，改善粮食安全、营养、自力更生和参与政府方案，开发署和难民署则通过在莫桑比克国家一级开展工作的解决境内流离失所问题指导小组制定一项联合战略，以解决受危机影响的境内流离失所者和难民的优先需要。

70. 难民署与粮食署、非洲开发银行和德国国际合作机构合作，并与世界银行协作，通过在安哥拉、马拉维、莫桑比克、赞比亚和津巴布韦实施生计项目，帮助了 2 000 多住户。儿基会、人口基金和丹麦难民理事会合作，在刚果民主共和国改善安全举报渠道和及时提供援助，以期防止性剥削和性虐待。

71. 在东非、非洲之角和大湖区，粮农组织与地方和国家政府利益攸关方及难民署合作，在吉布提、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国启动了一个多年期生态系统恢复和可持续森林管理方案。该项目将使 29 500 名流离失所者直接受益，并提高流离失所者的生计复原力和获得能源、营养和食物的机会。

72. 2022 年 9 月，国际劳工组织与埃塞俄比亚残疾与发展中心签署协定，在埃塞俄比亚索马里民族州的选定城市为 200 名残疾人提供技能发展和谋生机会，其中包括 100 名难民和 100 名收容社区成员。通过建立伙伴关系以改善被迫流离失所者和收容社区的前景，劳工组织与包括政府、社会合作伙伴、学术界和民间社会在内的各利益攸关方合作，改善受被迫流离失所影响的难民和收容社区获得教育、就业和保护的机会。在东非，欧洲联盟国际伙伴关系总司和难民署制定了一项区域方案，以支持苏丹和南苏丹 2023-2024 年解决方案倡议。

73. 在西非和中部非洲，难民署与开发署和其他利益攸关方合作推进乍得湖流域委员会的议程，重点是区域稳定战略。为推进本地化议程，开展了广泛的摸底工作，以确定萨赫勒中部的主要地方民间社会组织。这一伙伴关系使该区域在稳定举措方面的合作更加密切。

74. 难民署与世界银行合作的被迫流离失所问题联合数据中心于 2023 年 2 月在南苏丹启动了被迫流离失所问题旗舰调查。这一举措将使南苏丹特派团、联合国国家工作队、人道主义和发展伙伴以及南苏丹地方当局能够准确评估收容社区和难民人口的生活条件。它还将提供数据和证据，使利益攸关方能够为难民和流离失所社区设计包容的方案。

## C. 支助平台

75. 通过难民问题全球契约，将支助平台设想为国际社会参与的框架，以帮助收容国和来源国调动对大规模和旷日持久的难民局势的支助。难民署支持落实 2022 年 4 月签署的关于中非共和国危机所涉被迫流离失所问题解决办法的雅温得宣言，该宣言促成了中非共和国局势支助平台的设立。还根据雅温得宣言的规定制定了国家行动计划，以解决中非共和国的流离失所危机。

76. 开发署通过其非洲复原力中心，支持伊加特被迫流离失所问题支助平台和伊加特苏丹和南苏丹解决方案倡议。这种支持对于帮助解决该区域冲突的根源至关重要。开发署正在牵头设计一项跨境建设和平干预措施，目的是在返回家园的南苏丹难民、境内流离失所者和其他人中间促进和平与社会凝聚力。然而，苏丹境内的冲突对上述解决方案倡议的落实产生了负面影响。

## D. 区域和次区域办法

77. 除了国家一级的努力外，大陆内和区域实体继续努力加强对被迫流离失所者和无国籍人的保护，支持为他们寻求解决办法。

78. 2023 年 2 月 18 日和 19 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟第三十六届常会通过了非洲人道主义署章程，从而推动该署最终得以运作。在次区域一级，西非经共体通过了一项多年期行动计划，作为区域努力实现全球难民契约目标的一个重要步骤。

79. 在中部非洲，难民署与中非经共体目前正在努力敲定一项联合多年计划，以落实两个机构之间注重解决问题的伙伴关系，包括支持中非共和国局势支助平台和加强该区域保护工作的法律和政策框架。

80. 难民署与东非共同体合作，支持该共同体最后确定区域难民管理政策、在伊加特被迫流离失所问题支助平台下开展的活动、内罗毕进程以及成员国落实《非洲难民、回返者和境内流离失所者问题坎帕拉宣言》所载承诺的行动计划。东非共同体和伊加特在劳工组织、移民组织、难民署和其他伙伴的支持下，于 2023 年 6 月 13 日至 16 日在坎帕拉举行了东非和非洲之角难民持久解决方案部长级会议。在该会议通过的宣言中，部长们重点讨论了解决被迫流离失所的根源和驱动因素以及持久解决办法。

81. 难民署、东非共同体和伊加特向布隆迪、埃塞俄比亚和肯尼亚派出了国家评估团，作为非洲开发银行气候投资区域方案的一部分，以增强难民和回返妇女以及收容社区妇女的经济权能。粮农组织和伊加特召开了一次东非粮食危机问题会议，会议呼吁投资于跨境举措、贸易促进可持续解决办法以及难民、境内流离失所者和回返者的复原力建设。伊加特成员国代表还承诺加强和加快国家和区域努力，以解决东非的粮食危机。

82. 作为沿海应对萨赫勒局势的一部分工作，儿基会、粮食署和难民署建立了一个区域信息共享系统，以支持多哥北部难民和境内流离失所者机构间应对战略和执行工作。这一系统加强了联合资源调动，以满足流离失所人口日益增长的需求。

作为其非洲复原力中心的一部分，开发署与非洲联盟、区域经济共同体和其他区域实体合作加强非洲被迫流离失所者和受流离失所影响社区的复原力；该中心是一个创新平台，为在地方、地区和国家各级建设复原力设立必要的部门。开发署还通过该中心为开发预警系统和预测分析提供了风险分析和预测进展。

## 八. 持久解决和解决办法的可持续性

### A. 自愿遣返和回返

83. 2022 年，难民署协助了 25 500 多名难民的遣返，其中近 21 000 人是布隆迪人，另外小部分是来自刚果民主共和国的难民。

84. 2022 年 7 月至 12 月，难民署协助 5 000 多名科特迪瓦难民返回家园。95% 以上的科特迪瓦难民已经遣返，几内亚和多哥境内的科特迪瓦难民点因此得以关闭。科特迪瓦政府向选择留在多哥的科特迪瓦难民提供了护照。目前正在为加纳、利比里亚和马里境内的科特迪瓦难民开展类似工作。科特迪瓦难民全面解决战略的成功实施促使该群体的难民地位于 2022 年 6 月 30 日终止，从而结束了该区域旷日持久的难民局势之一。此外，居住在喀麦隆北部的 1 300 名尼日利亚难民于 2023 年 1 月自愿遣返。

85. 难民署和坦桑尼亚联合共和国政府还继续落实 2022 年保护和解决长期难民人口问题高级别会议提出的建议，开展意向调查和实地考察。

### B. 重新安置和辅助途径

86. 在南部非洲，难民署查明有 60 000 名难民需要重新安置，但只有 6 500 个可安置位置。2022 年，难民署重新安置了近 6 900 人，实现了目标的 106%，是 2021 年重新安置人数的两倍多。难民署还探讨了其他辅助途径，包括教育、劳工流动和家庭团聚计划。截至 2022 年底，来自该区域的 27 名难民学生通过“难民大学走廊”方案获得了意大利首批研究生奖学金，该方案补充了现有的加拿大世界大学服务会和德国阿尔伯特·爱因斯坦难民助学倡议的方案。

87. 在西非和中部非洲区域，2022 年有 2 056 名难民得到重新安置，42 名难民通过辅助途径进入第三国。此外，为来自该区域的 3 912 人提交了重新安置申请，超过了 3 597 人的区域名额。2023 年，该区域扩大了重新安置处理能力，并加强了欺诈防范和应对工作。

88. 在东非、非洲之角和大湖区，难民署提交了 30 000 多人的重新安置申请，在 13 个国家有 28 000 个安置名额。

### C. 包容、复原力、重返社会和冲突后恢复

89. 难民署和合作伙伴努力通过包容性和复原力干预措施解决难民的需求，促进可持续性，同时支持冲突后恢复活动。

90. 在喀麦隆，劳工组织在韩国国际合作署的帮助下完成了一项关于喀麦隆社会保护计划和福利的研究。在赞比亚和莫桑比克，联合国资本发展基金和当地金融

机构帮助被迫流离失所者获得银行服务。在乌干达，劳工组织通过改善被迫流离失所者和收容社区前景的伙伴关系，与四个金融服务提供者建立了伙伴关系，向难民和收容社区提供金融服务，使得本报告所述年度有 300 多名难民受益于改进的金融产品。

91. 劳工组织通过“提高技能”方案，在加纳、尼日利亚和多哥成功促进了石匠、管道工和家禽饲养业培训证书的相互承认和课程的统一。该项目使难民能够谋生并参与当地经济。劳工组织在非洲几个国家倡导为难民和流离失所者提供全民健康覆盖。

92. 难民署和粮食署通过联合卓越方案和定向中心继续以最弱势群体为关注对象，同时促进肯尼亚、莫桑比克、卢旺达、南苏丹和乌干达境内难民的自力更生。在肯尼亚、卢旺达和乌干达开展了园艺、畜牧生产和建立其他生产性资产等自力更生活动，并计划在埃塞俄比亚和南苏丹开展这些活动。在肯尼亚进行的监测结果表明，参加自力更生活动的人比没有从该方案中受益的人更容易获得食物和收入，饮食多样性得分高出 3.5%。粮农组织及其合作伙伴改善了埃塞俄比亚受冲突影响地区的粮食安全、营养和生计。此外在肯尼亚和乌干达，粮农组织将难民生计纳入市场驱动的价值链，并使难民和收容社区具备技能。在马拉维和津巴布韦，世界银行正在资助昆虫养殖举措，对象是 86 名难民和收容社区成员，预期在 2024 年进行影响评估。津巴布韦还拨出 100 公顷土地用于耕作，而赞比亚的一个农民支助方案使 430 人受益，其中包括难民和收容社区。2022 年，布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的 2 800 多个村庄有 310 万人受益于粮食署综合复原力方案。

93. 在尼日利亚，开发署重建了博尔诺州的 Ngarannam 村，该村庄在 2014 年和 2015 年叛乱中被毁。开发署和难民署还在该国推出一项稳定化举措，使 27 000 名流离失所者得以回返，并改善了与 388 000 多名境内流离失所者的接触。在中非共和国，粮食署正在逐步实施面向回返者、难民和境内流离失所者的复原力和生计举措，以支持他们自力更生。

94. 在布基纳法索和尼日尔，粮食署帮助加强流离失所者与收容社区之间的社会凝聚力。南苏丹特派团制定了解决流离失所根源的举措，并帮助政府机构为境内流离失所者回返和重返社会而加强安全。在莫桑比克和南苏丹，移民组织和联合国其他实体实施了加强社区复原力和解决流离失所根源的方案。

95. 在南苏丹，艾滋病署成功地倡导将艾滋病毒和结核病服务纳入面向从苏丹返回的难民的卫生对策。

## 九. 结论和建议

96. 过去十年，非洲的冲突、暴力、气候变化和自然灾害导致被迫流离失所现象大幅增加，使收容国政府和社区不堪重负。

97. 考虑到这一情况：

(a) 我对非洲不断恶化和持续的流离失所危机深感关切，过去五年来，这一危机增长了近 70%，主要原因是境内流离失所者增加了一倍，从 2018 年初的 1 420 万人增加到 2022 年底的 2 800 万人。不幸的是，苏丹目前的冲突预计只会使这一严峻局势更加恶化。在此背景下，我赞扬非洲联盟委员会制定了 2022 年 5 月通过的《马拉博宣言》执行工作十年行动计划，尤其赞扬其中强调解决非洲流离失所和人道主义危机的根源。我呼吁早日予以实施。我还称赞非洲联盟通过非洲人道主义署章程，敦促人道主义和发展行为体支持该署迅速投入运作；

(b) 我欢迎非洲联盟以及区域经济共同体和其他区域机制为预防、管理和解决冲突以及为着力减少灾害风险和应对气候变化影响而互动参与和作出努力。我呼吁国际社会持续支持这些努力；

(c) 我对气候紧急情况，特别是因冲突而加剧或导致冲突的气候紧急情况感到关切，再次呼吁各国履行在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议上、包括根据《巴黎协定》作出的承诺。我还促请非洲国家考虑通过关于移民、环境和气候变化的坎帕拉部长级宣言，以便制定整个非洲大陆统一的环境流动性办法；

(d) 我促请冲突各方尊重国际人道法、人权法和难民法，包括在武装冲突中保护平民和防止严重侵犯人权行为。我重申，国家和非国家行为体必须确保人道主义行为体的安全，确保他们能接触到受冲突和灾害影响的民众；

(e) 我痛惜境内流离失所者人数不断增加，敦促所有行为体按照我的《境内流离失所问题行动议程》，为我的解决境内流离失所问题特别顾问的努力作出贡献；

(f) 我肯定妇女和女孩对早期行动、包容和解决办法作出的不可或缺的贡献，同时对暴力侵害妇女和女孩行为升级，特别是令人痛心的性暴力事件深感关切。我赞扬一些国家通过并执行了增强妇女和女孩权能的政策，以减少日益扩大的性别不平等及其在流离失所背景下继续普遍存在的现象。我还赞扬为解决暴力侵害妇女和女孩行为而采取的举措，包括正在作出的努力，以确保妥善追究那些应对这种令人发指的行为负责者的责任。我鼓励各国以及人道主义和发展行为体持续采取多部门对策，促进性别平等，增强妇女、女孩、老年人和边缘化群体的权能，确保他们在整个流离失所周期得到包容；

(g) 我认可一些国家为履行 2019 年全球难民论坛上作出的承诺而采取的积极步骤。我敦促各国政府将流离失所者和无国籍人纳入国家系统，因为这使他们能够实现自力更生，并为收容国作出贡献。我促请各国利用即将于 2023 年举行的全球难民论坛分享最佳做法，并确定需要支持的新领域；

(h) 我对新的流离失所和复杂紧急情况所产生的人道主义需求与可用资金之间差距日益扩大感到不安，对日益难以找到持久解决被迫流离失所问题的办法感到关切。我呼吁国际社会加大支持力度，使人道主义-发展-和平联系切实发挥作用；

(i) 我鼓励各国和其他伙伴努力加强现有的儿童保护制度，提供获得基本卫生服务的机会，为社会和社区工作者提供适当培训，促进家庭团聚，并制定促进



福祉和复原力的社区办法。我敦促各国以及人道主义和发展伙伴加倍努力，确保教育系统不歧视难民、回返者和流离失所儿童，并为他们提供包容、高质量的学习机会；

(j) 非洲那些有大量被迫流离失所者且受到冲突影响的国家正承受着日益恶化的粮食不安全状况。我敦促所有国家、捐助方和合作伙伴继续支持联合国及其合作伙伴的应急行动，包括面向弱势群体和有需要的收容社区的粮食援助方案。

---