



高级专员方案执行委员会

第六十三届会议

2012年10月1日至5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

关于重新安置的进展报告

高级专员的报告

摘要

本报告是根据高级专员方案执行委员会的决定(A/AC.96/1003, 第 25.1(f)(5)段)编写的, 该决定要求在执行委员会的年度全体会议上审议关于常设委员会工作的报告。这份关于重新安置的两年期进展报告概述了难民署在 2010 年 6 月至 2012 年 6 月期间与其伙伴密切合作开展的活动。报告回顾了全球重新安置方案的发展, 列举了面临的挑战, 并阐述了为应对挑战正在采取的措施。报告还审议了促进将重新安置作为一种保护工具及作为全面解决办法框架重要组成部分的方式。报告吁请国际社会提高全球重新安置的能力; 探讨加快重新安置处理进程的方法; 从战略角度利用重新安置, 以增加保护的机会, 不仅为旷日持久的难民形势, 而且为新的难民流寻求解决办法; 以及促进对重新安置难民的接纳和融合。报告强调利益攸关方之间有效协作与伙伴关系的重要性。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 全球的重新安置能力	2-4	3
三. 重新安置的处理	5-8	3
四. 应急反应机构内的重新安置	9-11	4
五. 重新安置作为全面解决办法战略的一部分以及 从战略的角度利用重新安置	12-14	5
六. 重新安置难民的接纳和融合	15-17	6
七. 重新安置的管理	18-21	7
八. 协调与伙伴关系	22-23	7
九. 展望	24-26	8
十. 结论	27	10

一. 导言

1. 本文件概述了难民署自 2010 年 6 月提交上一份进展报告以来与其伙伴密切合作开展的重新安置活动。文件回顾了近来全球重新安置方案的发展，列举了当前面临的挑战以及为应对挑战正在采取的措施。报告还审议了在一些选定的难民形势下促进将重新安置作为一种保护工具及作为全面解决办法框架重要组成部分的方式。

二. 全球的重新安置能力

2. 自 2010 年 6 月以来，又有 4 个国家正式宣布正在制订重新安置方案，这 4 个国家分别是保加利亚、德国、匈牙利和西班牙，使全球提供重新安置的国家增加至 26 个。此外，包括日本、巴拉圭和罗马尼亚在内的一些新出现的重新安置国已开始实施其重新安置方案。另一些国家继续临时提供重新安置名额。欧盟重新安置联合方案的通过是近来的另一积极进展，该方案旨在增加欧洲联盟提供的重新安置名额的数量，在欧洲成员国之间统一和协调重新安置优先事项，以及促进为重新安置寻求更多筹资机会。

3. 然而，全球提供的重新安置名额的数量并未与重新安置国数量的扩张平行增长，每年可提供的安置名额数量仍然为 80,000 个。新的重新安置国一开始可提供的安置名额数量非常有限，因为它们需要时间、资源和能力建设，以执行和制定其重新安置方案。除加拿大以外，没有一个传统的重新安置国以实质性方式增加其现有定额。总体而言，90%的重新安置名额是由美利坚合众国、加拿大和澳大利亚这 3 个国家提供的，16 个欧洲国家提供了 8%的全球重新安置名额。5 个拉丁美洲国家继续为来自该地区的哥伦比亚难民提供少量安置名额，在亚洲，日本(正在实施一个小型试点方案)是唯一的重新安置国。

4. 据估计，全球约有 80 万难民需要重新安置，这一数目仍然远远超过每年可提供的重新安置名额数量。这也意味着，在处境危险和需要重新安置的每 10 名难民当中，仅有一人可通过这种持久解决办法确保获得其需要的保护。难民署将继续努力纠正这一失衡状况，呼吁重新安置国和更广泛的国际社会启动和扩大重新安置方案与定额；鼓励那些临时提供重新安置的国家制定更加可预测、经常的方案；尽最大可能利用欧盟重新安置联合方案带来的机遇，促进欧洲联盟内部对这一解决办法的支持。

三. 重新安置的处理

5. 在过去，虽然提供的重新安置名额数量没有大幅度上升，但重新安置活动的范围与数量有显著增加，重新安置申请数量及前往重新安置国的难民人数有明显上升。但是，在本报告所涉期间，申请数量和离境人数都有显著降低。申请数量

从 2009 年的最高点——128,000 份降低至 2010 年的 108,000 份，再到 2011 年的 92,000 份，3 年内依次降低了 16% 和 28%。申请数量的减少存在多种原因，尤其是因为处理某些大规模重新安置难民的复杂案件需要大量时间。难民署的一项决定也可能是申请数量降低的另一原因，该决定要求申请数量与重新安置国的处理能力更紧密地匹配，以防止某些难民的积压案件增加，导致处理时间过长及期望受挫。

6. 重新安置离境人数在报告期内也急剧下降，部分原因是一些重新安置国实施新的安全筛检要求，另一原因是重新安置在评估安全局势动荡的东道国人口方面遇到挑战。2010 年的离境人数为 73,000 人，比 2009 年的离境数量(84,600 人)降低了 14%，离境人数 2011 年又降低了 16%，为 61,600 人。伊拉克难民受到的影响尤为严重，2011 年的离境人数为 8,700 人，比 2010 年减少 46%，比 2009 年减少 62%。索马里难民的离境人数也有所减少，上一年在提交重新安置申请的人员中仅有 30% 的人离境。

7. 难民署为应对这些挑战，加大了与重新安置国的合作力度，重点关注缩短漫长的处理时间，避免使用歧视性选择标准，以及克服一些重新安置国因安全和安保的考虑，在评估某些难民人口方面遇到的困难。作为加快处理个人重新安置案件总体努力的一部分，难民署编制了一份简略“重新安置登记表”模版，供全球使用，缩短了准备重新安置申请所需的时间。难民署还与重新安置国开展讨论，探讨通过电子数据共享及加快安全审查和离境程序等方式提高重新安置系统效率的新的可能性，尤其针对面临严重风险的难民提高这方面的效率。难民署还对考虑将“融合潜力”作为重新安置的选择标准之一表示关切，认为在重新安置选择过程中，应将保护作为首要考虑因素。最后，为了解决一些重新安置国在重新安置处理过程中评估难民人口方面遇到的困难，难民署倡导采用视频会议进行重新安置的面谈，该方法已进行了几次试点操作。

8. 从积极的方面来看，申请重新安置的处境危险的妇女与女童的数量首次达到执行委员会 2006 年第 105(LVII)号结论¹ 中规定的 10% 的目标。2011 年，处境危险的难民妇女和女童提交了 3,463 份重新安置申请，达到有史以来最高水平。

四. 应急反应机制内的重新安置

9. 2011 年的利比亚危机明显地体现出重新安置在应对紧急难民形势方面发挥的至关重要的作用。为了获得支持，为从利比亚逃往突尼斯和埃及的非利比亚难民争取重新安置名额，难民署作出了一项重大重新安置努力，于 2011 年 4 月推出了“全球声援重新安置工作倡议”，呼吁各重新安置国在既定的年度定额基础上增加重新安置名额，并加快重新安置的处理。

¹ 见以下链接：<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45339d922>。

10. 为了响应这一倡议，12 个重新安置国提供了约 1,700 个专项重新安置名额，² 美利坚合众国提供了不限人数的名额。然而，各国一开始的总体反应较慢，而且在年度定额以外增加重新安置名额方面存在困难，这些问题突显出全球重新安置方案作为应急反应系统的一部分，在动员能力方面的一些关键弱点。³ 为了加强灵活性，提高重新安置系统对紧急状况作出及时反应的能力，在 2011 年的重新安置问题三方年度磋商会议—重新安置问题工作组(ATCR/WGR)的一次会议上，难民署建议作为试点建立一个应急重新安置名额储备库，专门留待每年的大规模应急重新安置活动使用。虽然一些国家承诺专门为储备库拨付一些名额，但迄今为止，它们提供的名额都来自现有的年度定额，其理解是如果这些名额没有用于紧急状况，可在下半年重新用于正常的重新安置方案。难民署和重新安置国将继续制定并评估这一试点计划的有效性。

11. 为应对利比亚危机所作的重新安置工作还体现出罗马尼亚和斯洛伐克境内紧急过境设施的价值，有 205 名难民从突尼斯和埃及边境疏散到这些紧急设施。这两处紧急过境设施，加上在菲律宾的第三处设施，约提供了 400 个紧急重新安置名额。这些设施帮助难民进入安全地点，为重新安置国获得重新安置处理设施提供了便利。自 2008/9 年设立紧急过境设施以来，共有来自 18 个庇护国、15 个国籍的 1,374 名个人被转移到紧急过境设施，已有 1,234 人离境前往 11 个重新安置国。为了加强对使用紧急过境设施的程序要求的理解，难民署于 2011 年初发布了内部指南，并与拥有紧急过境设施的国家密切合作，以进一步加强协调与支持。难民署将继续与所有相关行为者合作，促进对紧急过境设施的使用，将其作为一项重要的全球保护机制。

五. 重新安置作为全面解决办法战略的一部分以及从战略的角度利用重新安置

12. 重新安置社区越来越认识到，通过为处境非常危险的难民提供解决办法，重新安置不仅发挥了重要的保护职能，还可从战略上加以利用，以确保在保护和解决办法方面获得更广泛的收益。在这方面，重新安置可促进国际责任以及与接纳大量难民的国家分担负担，为其他解决办法，尤其是地方融合，也为酌情自愿遣返铺平道路。

13. 在重新安置问题三方年度磋商会议的框架下，难民署继续请各国根据执行委员会 2009 年第 109(LX)号结论，⁴ 注意一些重点的长期难民形势下的重新安置

² 澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、德国、爱尔兰、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞典。

³ 截至 2012 年 4 月中，共有 5,926 名难民在“全球声援重新安置工作倡议”的框架下提交申请，有 1,051 名难民离境前往重新安置国。

⁴ 见以下链接：<http://www.unhcr.org/4b332bca9.html>。

需要。经过与重新安置国的磋商，非洲、亚洲、中东和拉丁美洲的 7 种状况被指定为从战略角度利用重新安置的重点状况。在选定每一种重点状况时，都明确说明了在总体战略中每种相关活动的实际保护和解决办法的成果。虽然有些保护措施和解决办法可在短期收效，另一些可能需要较长时期收效。鼓励所有利益攸关方联合评估在实现重新安置目标和预期保护成果方面取得的进展，反思机遇和挑战，并在前进的道路上制定行动计划。

14. 有效地实现战略地利用重新安置要求重新安置国的网络之间进行密切合作。这意味着能够争取网络的切实支持，所有伙伴之间保持开放和透明的沟通，以及加强与庇护国等国家之间的协调。重新安置国需要作出更大努力，使政府架构内部认识到重新安置的战略价值，尤其是重新安置为旷日持久的难民形势提供全面解决办法发挥的作用。从战略的角度利用重新安置将依然作为 ATCR/WGR 与相关东道国密切磋商的关键侧重领域。

六. 重新安置难民的接纳和融合

15. 只有难民能够融入其重新安置国社会时，重新安置才成为一项真正持久的解决办法。制定和维持有效方案，支持重新安置难民的接纳与融合，可能是重新安置国及其伙伴面临的挑战，但有许多可作为榜样的良好做法。融合要求离境前的准备；难民积极参加该进程的所有阶段；提供语言培训、发展技能和就业的机会；以及重新安置国社区的支持，包括专门针对弱势群体提供服务；以及所有相关政府当局，尤其是地方政府的协调与合作。

16. 报告期间在 ATCR/WGR 框架下进行的讨论强调，应加强对获得重新安置的难民的文化指导方案；确保提供充分的接纳和融合方面的支持；加强地方当局与社区的参与；创造一种欢迎、多文化及对难民友好的环境；在有较多成熟的重新安置方案和重新安置方案较新的国家之间建立结对安排，以共享经验和建设能力。

17. 这些讨论取得了成果，2011 年建立了两对结对伙伴关系，这将为持续的支助活动奠定基础。作为对欧洲联盟内部重新安置活动持续支持的一部分，难民署就两个由欧盟筹资的项目与国际移徙组织(移徙组织)和国际天主教移徙委员会(ICMC)合作。上述项目题为“在欧盟重新安置活动中切实合作”及“携手推动欧盟重新安置活动”，旨在促进能力建设及统一重新安置方针。正在计划设立一个在线网络，供重新安置行为者和实践者共享信息和良好做法。此外，难民署将继续推动制定用于衡量重新安置难民融合成果的基准，还将与地方伙伴合作，为关于融合的研究及数据分析提供支持。难民署还将支持 2012 年 5 月在布鲁塞尔举办“共享技能日”活动，参加活动者包括欧盟成员国从事难民重新安置工作的实践者。

七. 重新安置的管理

18. 因为认识到重新安置作为分担责任和负担的机制发挥重要作用，能够增加对庇护国难民的保护空间，使补充持久解决办法变得可行，因此，重新安置已进一步纳入了难民署驻各国办事处更广泛的保护和解决办法战略。已改进了评估重新安置需要和能力的方法；强化了促进识别有重新安置需要的人员的工具；并统一和加强了解决复杂案件的方针。每年向 ATCR/WGR 会议提交的年度“预计全球重新安置需要”文件依然是指导全球重新安置国制定年度重新安置定额和目标的基础，也是管理全球重新安置计划的关键文件。

19. 2011 年，难民署发布了经过完全修订的《重新安置手册》。新的《手册》为政策和操作层面的一系列重新安置问题提供指导，《手册》将有助于促进全球在重新安置工作方面的一致性和效率。19 个重新安置国更新了各自国家的章节，提供了详细资料，说明其各自的重新安置和融合方案。还制作了一套视频辅导材料，为《手册》中新的内容提供补充。此外，难民署确定了第二版“查明增加风险的工具”(HRIT)，并发布了涉及一夫多妻家庭、已婚子女，以及所称性暴力和性别暴力肇事者等复杂情况的重新安置操作指南。

20. 经修订的“重新安置学习方案”(RLP)惠及各地区的各种活动，并得到难民署安置事务处提供的现场培训方案的支持。作为改进重新安置进程的管理与诚信工作的一部分，难民署于 2012 年推出了题为“有效管理重新安置活动”的电子学习模块，作为一个系列当中的第一个模块。今后的电子学习课程将处理重新安置进程的其他要素，如查明需要；难民地位作为审议重新安置问题的前提；申请分类与处理；伙伴关系；以及重新安置在更广泛的保护和持久解决办法框架中发挥的作用。难民署还开发了“重新安置综合在线追踪系统”(CORTS)，该系统是一个新的重新安置数据管理工具，可将实地办事处 ProGres 数据库中的数据自动传输到区域重新安置中转中心或区域办事处。

21. 在报告所述期间，难民署继续加大努力处理重新安置舞弊问题，首先根据联合国内部监督事务厅(监督厅)审计报告中提出的建议，制定了预防和控制重新安置舞弊的行动计划。安置事务处还部署专业工作人员参加一些实地活动，以提高其反舞弊能力，还设立了一项机制，定期审查实地办事处遵守预防和控制舞弊规定，包括更新“基本标准的重新安置作业程序”的情况。难民署还获益于重新安置国提供的专门知识，如参加有关文件欺诈的培训。美利坚合众国发起了一项试点活动，评估难民署现有的生物鉴别制度在美国重新安置处理进程中的使用情况，试点活动在肯尼亚进行。

八. 协调与伙伴关系

22. ATCR/WGR 进程在 2010 至 2011 年和 2011 至 2012 年分别由美利坚合众国和澳大利亚主持，该进程仍然是促进伙伴关系、处理关键问题，以及加强全球重

新安置一致性、提高质量和有效性的主要论坛。已在 WGR 框架下举办了两次专题会议：2010 年 9 月在华盛顿特区举行的重新安置舞弊问题专家组第四次会议，以及重新安置问题工作组 2012 年 2 月在墨尔本举行的关于融合问题的会议。在报告所述期间，重新安置问题工作组的讨论重点关注合作努力，旨在提高重新安置社区的能力，推动从战略角度利用重新安置，应对处理案件遇到的挑战，以及提高重新安置难民融合成果的质量。磋商进程还促进通过了一些操作工具，如用于加速重新安置处理进程的简略“重新安置登记表”模版。

23. 难民署、各国、非政府组织、国际组织、民间社会、基于社区的组织和和其他组织之间继续就重新安置结成伙伴关系。重新安置进程各个阶段的相互联系越来越紧密，要求伙伴之间从识别阶段开始，到案件处理和离境，最终到接纳与融合，开展无缝隙的合作。这一进程每个阶段的效率和有效性影响其他阶段能否顺利取得成果。为了开展进一步合作，难民署及其非政府组织伙伴开发了一个“难民署—非政府组织重新安置活动切实合作工具包”，作为与重新安置的处理、接纳与融合相关工具和做法的储备库。国际天主教移徙委员会、难民点 (RefugePoint) 和国际援救委员会 (IRC) 等伙伴继续为支持难民署的重新安置处理能力提供人力资源。通过难民署—国际天主教移徙委员会重新安置部署计划，国际天主教移徙委员会在发生利比亚危机等情况下作出快速反应，加强了难民署的应急能力。移徙组织也继续提供支持，以加快重新安置的出境和家庭团聚进程。难民署和移徙组织将通过标准作业程序框架进一步促进合作，确保更好地相互理解各自的作用与责任及填补任何空白。难民署和日内瓦大学联合开发了一个在线“全球重新安置难民社区”(WCRR)，该互联网平台为重新安置的难民构建了一个虚拟社区，使他们能够共享信息，相互支持。

九. 展望

24. 在重新安置国非政府组织和其他伙伴的支持与合作下，重新安置问题近年来取得了重大进展。重新安置不仅为保护处境危险的难民个人发挥重要作用，在根据执行委员会第 109 号结论与东道国政府分担责任，以及从战略角度支持为旷日持久的难民形势寻求解决办法等方面，也发挥了重要作用。⁵

25. 在 2011 年 12 月由难民署主办的部长级政府间活动中，25 个国家作出了与重新安置相关的承诺，这些承诺提供了令人鼓舞的前景，体现出国际社会为重新安置作出的积极和坚定的承诺。由美国领导，在 ATCR/WGR 进程框架下通过的一份共同文本为这些承诺提供了启示，承诺内容包括促进融合方案，加强结对安排，为加快重新安置程序加倍努力，以及作为应急反应系统的一部分，为重新安置名额灵活储备库作出贡献等。

⁵ 见以下链接：<http://www.unhcr.org/4b332bca9.html>。

26. 尽管展望是积极的，但以下挑战需要引起优先关注：

- 重新安置的需要仍然远远超过全球提供的重新安置名额数量，要求作出一致努力，增加重新安置的机会。传统的重新安置国不妨考虑提高其现有定额，非重新安置国不妨考虑成为重新安置国；临时提供重新安置的国家不妨考虑将这些临时措施转变为有计划的方案；新出现的重新安置国可进一步巩固和扩大其方案。
- 重新安置在处理方面面临的挑战仍然是需要开展进一步合作的领域之一。有必要确保根据全球需要和优先事项组织重新安置活动，处理方针应快速、灵活，考虑难民得不到保护的风险。此外，应避免破坏重新安置保护基础的限制性融合及其他歧视性选择标准，应重点关注通过为难民创造接纳和欢迎的环境，加强接收社区的融合能力。
- 可促进从战略角度利用重新安置，将其作为更广泛的全面解决办法战略的一个组成部分。这要求查明优先状况，并使用持续评估和多年期规划，制定具体、现实和可衡量的目标，以扩大保护空间，为其他解决办法奠定基础。
- 重新安置难民的接纳与融合为重新安置国、地方当局、地方社区和伙伴带来挑战。难民署将继续与所有相关伙伴共同努力，以促进良好做法，开展合作及共享信息与分析。这一复杂领域还需进一步数据收集与分析，包括确定和使用一些基准，用于衡量融合进程的进展与成果。
- 难民署将继续改善和加强其重新安置程序，提高重新安置申请的质量与效率。难民署还将进一步制定用于评估全球重新安置需要的方法，通过加强指导与培训促进案件的识别与处理技能。这类指导和培训涉及查明和移交面临较高风险的难民，通过执行“标准操作程序”确保程序的完整性，以及根据修订的《重新安置手册》中规定的标准和指导，开展重新安置的移交工作。
- 难民署将继续打击舞弊现象，以便维护重新安置方案的诚信。难民署将根据监督厅的建议，执行有关防止和控制重新安置舞弊现象的行动计划，部署专业工作人员提供培训，提高实地活动的反舞弊能力，并监督实地活动遵守反舞弊程序的情况。
- 与非政府组织团体和移徙组织之间的合作伙伴关系对有效管理全球重新安置计划至关重要。这类伙伴关系对进行多年期重新安置规划尤为重要，因为进行这一规划可提供更强可预测性，进而以可持续的方式分阶段执行全面解决办法战略。难民署将继续尽可能使用 ATCR/WGR 进程，以加强利益攸关方之间的协调和信息共享，探讨解决关键问题的方式，并促进全球重新安置方案的有效性和能力。

十. 结论

27. 在此背景下，显而易见，重新安置仍然是确保为难民提供保护的至关重要的工具，是全面解决办法战略的组成部分，是国际上在确保解决一些难民形势方面团结一致的具体体现。对处于紧急或长期状况中处境危险的难民而言，重新安置能够给予他们希望，恢复其尊严，为他们提供新的生活起点。难民署期待着继续为这一共同事业与所有伙伴密切合作。
