



大会

Distr.: General
23 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程* 项目 61

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 70/134 号决议提交的。本报告更新了秘书长提交大会第七十届会议报告(A/70/337)中的资料，报告所涉期间为 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日。本报告由联合国难民事务高级专员公署协调编写，采用了秘书处人道主义事务协调厅、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界粮食计划署、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金提供的资料。报告还包括了境内流离失所问题监测中心公开发表的报告中的资料。

* A/71/150。



一. 导言

1. 去年,因受新的和持续冲突的影响,非洲区域的流离失所者继续增加。¹ 布隆迪、中非共和国、尼日利亚和南苏丹的暴力使数十万民众成为境内和境外流离失所者,而也门局势不断恶化,造成大批民众漂越红海、亚丁湾在非洲各国寻找安身之处。同时,刚果民主共和国、马里、索马里和苏丹旷日持久的冲突使数百万民众回返受阻。

2. 截至2015年底,非洲约有境内流离失所者1 200万,² 主要集中在苏丹(320万)、尼日利亚(210万)、南苏丹(170万)、刚果民主共和国(150万)和索马里(120万)。撒哈拉以南非洲的难民人数为世界之最(约440万),其中80%的难民来自中非共和国、刚果民主共和国、索马里、南苏丹和苏丹。

3. 非洲大多数国家继续保持对难民热情相待和团结声援的悠久传统。世界十大难民收容国中非洲就有五个,他们是埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、刚果民主共和国和乍得。他们给予慷慨援助,但是长期收容大批难民带来的经济、政治和安全挑战不容低估。

4. 冲突根源继续存在、安全无保障和普遍侵犯人权,是该区域流离失所问题长期存在且难以取得充分进展的主要原因。同时,大批难民和境内流离失所者受粮食不安全的影响,严重营养不良、发育迟缓和贫血的情况不断加剧。援助机构在进入受影响民众地区方面遭遇障碍,导致一些行动的人道主义状况继续恶化。在一些受影响最严重地区,粮食不安全导致人们采取消极应对的做法,包括为求生存而被迫卖淫。其他挑战包括没有确保庇护场所和难民营地的平民性质、性暴力和性别暴力事件频发以及人道主义行动资金不足。

二. 次区域概况

A. 东非,包括非洲之角

5. 东非,包括非洲之角是非洲难民人口最多的地区,截至2015年底约有300万难民,620万境内流离失所者。有些国家收容的是两个、甚至更多冲突所造成的难民。乌干达收容超过525 000来自布隆迪和刚果民主共和国的难民,来自南苏丹的难民也不断增加,其中79%是妇女和儿童。埃塞俄比亚是非洲最大的难民收容国,2015年接收来自东非和也门的新难民近75 000,使该国难民总数达到736 000。在难民继续从非洲之角向也门流动的同时,约有87 000人从也门来到

¹ 本报告中,“非洲区域”仅指撒哈拉以南非洲。

² 为境内流离失所问题监测中心的数字,可查阅www.internal-displacement.org。

吉布提、埃塞俄比亚、索马里和苏丹。由于该区域出现双向流动，越来越多的难民把地理位置独特的吉布提作为过境国和目的地国。

南苏丹局势

6. 敌对派别冲突加剧、经济危机深化、粮食不安全加剧，在南苏丹引发流离失所新浪潮。截至 2016 年 6 月，在该国准备庆祝独立五周年之际，有近 260 万人失去家园，境内外流离失所者分别达到 170 万和 87 万。流离失所者中儿童超过 65%，其中 34 000 多登记为孤身和失散儿童。强迫征兵、武装民兵抢劫、性暴力和性别暴力以及虐待和杀害平民仍在继续。据报，一部分逃难者穿越边界受到阻碍，另一部分则身陷冲突地区无法脱身。人道主义援助准入挑战继续存在。

7. 人道主义行动资金严重不足，阻碍救济工作的继续开展。《南苏丹区域难民应急计划》涵盖联合国各组织和非政府组织在四个难民收容国的活动，截至 2016 年 6 月底仅有 17% 的活动资金到位。大多数难民只能得到救生援助；资金短缺影响到包括教育在内的其他基本活动。援助组织尽力接收新的难民，但是基本服务无法跟上，设施又过度拥挤。

索马里局势

8. 人道主义援助仍然难以进入，因为索马里南部和中部的的大部分县不安全局势继续存在。由于 2015 年 7 月开始的军事行动，南部地区流离失所者新增 42 000 多人，另有 90 000 人因加尔卡约的武装冲突而暂时流离失所。截至 2015 年底，索马里的境内流离失所者超过 120 万，该区域的索马里难民为 110 万。

9. 虽然局势动荡，索马里难民自愿遣返还是取得了进展。在过去的一年半中，肯尼亚达达布难民营大约有 14 000 人返回索马里。2016 年 5 月，肯尼亚政府再次表示打算关闭达达布难民营，但随后又作出澄清，任何回返都将根据与索马里政府和联合国难民事务高级专员公署(难民署)签署的三方协定自愿进行，肯尼亚将继续履行国内法和国际法所规定的难民义务。索马里与吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达和也门进行了协商，并在协商的指导下于 2013 年发出了《索马里难民全球倡议》，继续促进有关索马里难民问题可持续解决的对话。2015 年 12 月，联合国发出《解决索马里境内流离失所者倡议》，以邀请国家政府、人道主义组织和发展伙伴制定国内流离失所问题全国战略。同时，来自埃塞俄比亚和苏丹等国的索马里难民继续流动，仍然令人关切，主要是因为孤身和失散儿童人数众多以及存在贩运和走私风险。

B. 中部非洲和大湖区

10. 布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国的危机，继续造成大规模流离失所——平均每天约有 100 人抵达该次区域各国。截至 2016 年 6 月，中部非洲和大湖次

区域有 160 多万难民和 190 多万境内流离失所者，其中刚果民主共和国占境内流离失所者的 92%。

布隆迪局势

11. 2015 年 4 月涉及选举的暴力发生后，布隆迪继续处于政治僵局。持续不断的暴力迫使大约 263 000 布隆迪难民越过边界进入坦桑尼亚联合共和国(138 000)、卢旺达(77 300)、乌干达(24 000)和刚果民主共和国(23 000)。难民中一半以上是儿童，5 岁以下儿童占 35%。逃离布隆迪的难民人数从 2015 年 5 月每天超过 2 500 人的峰值减少至 2016 年初的每天 280 人左右，但是成功逃脱的难民报告，袭击、杀戮、酷刑行为持续不断，民众充满恐惧。已经制定应急计划，以应对年中跨界流离失所人数可能继续增加的问题。特别是，各机构努力应对性暴力和性别暴力，减少难民营地的过度拥挤。在布隆迪，约有 110 万人需要人道主义援助和保护。

中非共和国局势

12. 在本报告所述期间，中非共和国在期待已久的总统选举之前再次发生暴力。新总统于 2016 年 3 月就职，给国家和平、和解与稳定带来了希望。四个收容国中有三个国家(喀麦隆、乍得和刚果)的难民也参加了投票。

13. 政治方面取得了进展，但是人道主义局势仍然严峻，约 230 万人(占人口的一半)需要援助。医疗设施在冲突期间被毁，有安全饮用水和适当环卫设施的人口不到 35%。约五分之一的中非民众因冲突而流离失所；大约有 391 500 人在境内流离失所，467 000 人在喀麦隆、乍得、刚果和刚果民主共和国寻求避难。约 36 000 名少数民族裔境内流离失所者继续在飞地受到围困，估计有 6 000 至 10 000 儿童被武装团体强行征兵。人道主义工作人员遭到非国家武装团体有针对性的袭击，为来自刚果民主共和国和苏丹东部 7 000 多难民提供援助也面临严峻挑战。

刚果民主共和国

14. 刚果民主共和国局势恶化，原因是政局不稳，国内外武装团体冲突不断，特别是在东部地区。在本报告所述期间结束时，武装冲突和暴力造成大约 230 万人在境内境外流离失所。2016 年第一季度东部各省大约有 20 万人流离失所，使境内流离失所者人数上升至 180 万。强奸继续被系统地作为战争武器，境内流离失所者和难民中的女性受到的影响最大。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)最近在北基伍进行的评估发现，仅有 23%的境内流离失所妇女和 8%的回返妇女登记了口粮卡。该国 75%的粮食由妇女生产，但男子继续成为农业部门的主要援助对象，96%的男子得到了农业救助包。由于在邻国的 50 多万刚果民主共和国难民的问题得不到解决，难民署继续执行刚果难民安置措施，并期望能够超越到 2017 年至少转移安置 50 000 难民的初步目标。

15. 刚果民主共和国还收容了主要来自布隆迪、中非共和国和南苏丹的难民，人数超过 380 000。人道主义行为体遭遇伏击以及绑架等事件大幅增加，使得对这些难民的援助行动受到限制。

C. 西非

16. 截至 2015 年底，该次区域收容难民约 295 000，另有境内流离失所者 270 万。2015 年中签署了和平与和解协议，但是在马里零星暴力再度发生，自愿返回无法达到预期水平。尼日利亚暴力升级，叛乱分子对平民，包括边境外侧的平民进行袭击。

乍得湖流域

17. 在尼日利亚，200 万境内流离失所者中超过半数儿童，其中 90%在收容社区避难，给当地资源带来巨大压力。在本报告所述期间，非国家武装团体活动加剧，有时在边界的尼日利亚一侧开展行动，又造成 155 000 尼日利亚民众出逃他国，并在喀麦隆(157 000)、尼日尔(130 000)和乍得(66 000)引发境内流离失所人潮。境内流离失所者总数已经超过 240 万。由于军事行动持续不断等原因，估计有 96 000 难民从喀麦隆和尼日尔返回尼日利亚，部分难民是非自愿返回。返回者的登记工作正在进行之中。

18. 第二次区域安全峰会 2016 年 5 月 12 日至 14 日在阿布贾举行，会议强调应立即采取行动，应对这一人道主义危机以及有关四国的境内流离失所者、难民和收容社区普遍存在的饥饿问题。6 月，尼日利亚政府主办乍得湖流域区域保护对话，以应对令人担忧并不断增加的保护事件，包括驱回案件。对话结束时，喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚通过了《阿布贾行动声明》，承诺采取具体步骤，应对受影响民众最紧迫的保护需求。

马里局势

19. 虽然各方预期马里的情况有利于自愿返回，但在本报告所述期间结束时超过 134 000 马里难民仍然滞留布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。大约 36 700 马里人成为境内流离失所者。至于马里境内的 477 000 回返者，保护需求和人道主义需求仍然很大。此外，全国各地都存在粮食不安全情况，约有 424 000 民众受到影响。

D. 南部非洲

20. 截至 2015 年 12 月底，南部非洲继续收容大约 140 万流离失所者，其中包括 120 万寻求庇护者、190 000 难民和 4 700 回返者。源自非洲其他地区的大规模混合移民，加剧了人们对国家安全以及人口贩运和走私的关切。然而，由于该次区域各国的庇护系统存在缺陷，难以确定需要国际保护的民众。2015 年南非的仇外

心理再次抬头，但作为寻求庇护者主要目的地国的地位没有改变。莫桑比克冲突升级，迫使 12 000 流离失所者逃往马拉维，其中多数已经返回家园。

三. 保护

A. 保护状况

21. 在本报告所述期间，大批难民和寻求庇护者得到了保护，但在非洲许多地区核心保护挑战依然存在，发生了一些驱回事件，难民获得保护和援助的人为障碍和行政障碍也有存在。一些国家在采取严厉反恐安全措施的同时，没有出台捍卫不驱回原则的保障措施。人口贩运和走私、性暴力和性别暴力、强迫征兵和难以保持庇护的平民性质，给整个区域造成了难题。在这一背景下，联合国与有关国家加强了保护系统和应对措施。

22. 许多非洲国家继续慷慨地长期收容大批难民，但部分国家的庇护系统没有全面制定公平、高效的程序。此外，难民在行动和就业方面受到限制，难以实现自力更生并对收容社区作出有意义的贡献。来源、过境和目的地地区的边境管制措施日益收紧，许多难民和寻求庇护者只得利用犯罪网络，据报沿线发生了人口贩运活动。

23. 登记依然是重要的保护手段，能够记录个人情况；防止驱回、任意逮捕和拘留；帮助难民获得服务和援助；增加行动自由；使家庭团聚。去年，重点对新到难民进行了登记，更新了登记数据，审查和续延了证件。难民署在喀麦隆、乍得、刚果、刚果民主共和国、马拉维和津巴布韦推出了新的生物鉴别身份管理系统。

24. 协助孤身和失散难民儿童寻找家人下落和与家人团聚继续成为该区域工作的重点。去年，在东部和南部非洲，超过 37 000 孤身和失散难民儿童在寻找家人下落、与家人团聚和/或临时寄养方面得到了协助。在坦桑尼亚联合共和国，联合国儿童基金(儿基会)推出移动电话追踪应用程序，协助约 3 300 名失散的布隆迪难民儿童寻找家人。

25. 在该区域，许多境内流离失所者面临类似的挑战。非洲联盟 54 个成员中，有 40 个签署了《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》)，截至 2016 年 6 月底，有 25 个国家加入了协定。吉布提在本报告所述期间批准了公约。2015 年 12 月，为纪念公约生效三周年，非洲联盟委员会在亚的斯亚贝巴为政府代表、法律和保护专家举办能力建设讲习班，协助修改国家法律和政策以执行公约重要条款。在这方面，刚果民主共和国和索马里正在制定境内流离失所问题国家框架。

B. 庇护和移徙

26. 在本报告所述期间，举行了非洲混合移徙问题区域对话和协商，以就日趋严重的保护问题作出应对。2015 年 11 月的移徙问题瓦莱塔峰会，旨在加强非洲和欧洲在移徙和被迫流离失所方面的合作。峰会通过了行动计划，提出了一些优先举措，并将设立一个 18 亿美元的紧急信托基金。在这一新的框架下，欧洲联盟与有关国家政府开始处理萨赫勒地区、乍得湖流域和非洲之角强迫流离失所和继续流动问题。

27. 非洲复杂的移徙模式中存在一些经济和政治因素。在国际移徙组织的支持下，联合国各组织与有关国家政府制定了混合移徙战略和行动计划。2015 年 6 月，上述组织和政府通过加强解决继续流动问题的替代办法、提升安保水平、减少贩运和走私风险、制订受害者保护策略以及建设国家能力，完成了打击人口贩运、绑架和人口走私战略的制定工作。

28. 国际劳工组织(劳工组织)在埃塞俄比亚政府的支持下，实施了为期一年的技术合作项目，通过经济和社会赋权防止对移徙者包括人口贩运受害者进行剥削。劳工组织与埃塞俄比亚劳动和社会事务部密切合作，协助其应对回返者重返社会的需要。在南部非洲，南部非洲移徙问题对话向南部非洲发展共同体成员国提交了经过更新的难民保护和混合移徙年度工作计划，将于 2018 年开始执行。上述努力旨在支持成员国通过并执行具体措施，对混合移徙进行管理。

C. 应对性暴力和性别暴力

29. 据估计，有五分之一的难民和流离失所妇女继续遭受性暴力。³ 在城市地区，流离失所妇女面临有组织犯罪网络可能的人口贩运风险；业主和雇主骚扰、剥削和歧视的风险；以及任意逮捕、拘留和驱回的风险。在一些情况下，粮食配给不足、缺乏谋生机会、获得国家公共服务遭遇障碍、难民和寻求庇护者文件缺失，造成流离失所妇女采取消极的应对做法，包括为生存而被迫卖淫。

30. 联合国各组织通过社区参与、增加基本服务和诉诸法律援助机制的机会、为军事和社区领袖等团体的法律助理人员提供相关犯罪方面的培训，就性暴力和性别暴力作出应对。在中非共和国，联合国人口基金向 61 000 性暴力和性别暴力幸存者，包括 30 000 名强奸和性奴役受害者提供了医疗和社会心理护理。在本报告所述期间，赞比亚政府与联合国各组织合作，首次推出两个快速通道法庭，加快性暴力和性别暴力案件的诉讼。

³ Alexander Vu and others, “The prevalence of sexual violence among female refugees in complex humanitarian emergencies: a systematic review and meta-analysis”, *Public Library of Science Currents: Disasters*, vol. 6 (March 2014). Available from www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4012695/.

31. 在西非，联合国各组织与合作伙伴向难民妇女和女童提供了性暴力和性别暴力方面的支助服务和保护。在尼日利亚阿达马瓦州和喀麦隆东部地区，难民社区和收容社区大约 29 000 人，包括 16 900 妇女、9 200 男子和 2 700 儿童，参加了有关妇女权利、早婚和强迫婚姻的风险、性暴力和性别暴力的宣传活动。乌干达为 30 000 难民妇女和收容社区制定了防止和应对暴力紧急方案。在埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达和乌干达，基于证据的预防方案提高了人们的认识，并使男子和男童进行变革性的行为改变。

D. 儿童保护

32. 整个区域的冲突和暴力对儿童构成的风险与日俱增，包括肉体 and 身心伤害、强迫征兵以及性暴力和性别暴力。2015 年 11 月至 2016 年 2 月，约有 6 900 次严重侵犯南苏丹儿童的报告。为了加强流离失所儿童环境的安全，联合国各组织通过监测机制和移送机制建立儿童友好空间，加强儿童保护系统。发现高风险儿童，包括孤身和失散儿童，仍然是一项重大挑战。在这方面，涉及儿童保护需要的专项对策缺乏资金。法律援助和心理社会支助服务依然紧缺。

33. 在埃塞俄比亚甘贝拉地区，为超过 76 000 儿童建立了 11 个儿童友好空间；建立了 19 个服务台，受益儿童超过 15 000。在乍得湖流域，女童面临更大的保护风险，包括强迫婚姻和性虐待，而男童则有可能遭到绑架和强行征兵。南部非洲通过建立更多的儿童保护委员会，加强社区保护系统。南非成立了国家指导委员会，以扩大国家服务的覆盖面，加快向孤身儿童提供护理。

四. 无国籍状态

34. 国籍权日益成为一项重要的人权。大多数撒哈拉以南非洲国家签署了相关国际文书，有 22 个加入了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，14 个加入了 1961 年《减少无国籍状态公约》。截至 2016 年 6 月下旬，马里和塞拉利昂加入了这两项公约，马达加斯加、利比里亚和索马里正在修改国籍法。2015 年 8 月非洲人权和人民权利委员会通过了非洲国籍权议定书草案，为结束非洲境内的无国籍状态铺平了道路。

35. 在打击无国籍状态的区域努力中采取了一些积极步骤。2015 年 7 月，南部非洲发展共同体通过 2015-2018 年南部非洲应对混合和非正规移徙战略行动计划，通过计划中的四个优先部门，开始在区域一级处理无国籍问题。其目标之一是推动各方到 2018 年底加入和执行两项无国籍状态公约。

36. 在科特迪瓦，截至 2015 年底，当局通过特别入籍程序收到了超过 12 万份常住居民的入籍申请，超过 2 000 无国籍人员加入了科特迪瓦国籍。特别程序于 2016 年 1 月结束，但仍在继续处理申请；还有数千人期待到 2016 年底获得科特迪瓦国籍。在东非，包括非洲之角，乌干达在出生和民事登记方面取得显著进展，为

大约 4 700 难民儿童进行了登记。肯尼亚则努力确保为无国籍风险社区的儿童办理出生登记。

五. 人道主义响应和制约因素

A. 提供人道主义援助

粮食和营养

37. 在本报告所述期间，世界粮食计划署(粮食署)通过现金转移、季节性支助、营养援助、学校供餐和“粮食援助换资产”等方案，为撒哈拉以南非洲 25 个国家的 820 万难民、境内流离失所者和回返者提供了食物。由于大多数难民需要部分或完全依赖援助，因而通过直接粮食援助、现金或粮食券增加了饮食多样性，满足他们的营养需求。特别是，作为营养不良防治方案的一部分，粮食署和其他联合国组织致力于确保难民儿童、妇女和弱势群体获得适合其年龄的营养食物。粮食署为孕妇、哺乳期妇女和 5 岁以下儿童提供了强化食品。在一些旷日持久的难民局势中，除了提供粮食援助，还开展了多项活动改善难民的生计，促进自力更生。

38. 资金短缺导致口粮削减，许多流离失所者的营养与粮食安全受到威胁。2015 年 9 月至 2016 年 2 月期间粮食分配减少，影响到 15 个国家的 197 万名难民，占难民总数的 56%。肯尼亚和埃塞俄比亚的难民口粮减少了 20%至 30%，刚果民主共和国部分难民群体情况相似。

39. 粮食援助减少对难民儿童造成了深远后果。2015 年，约 143 000 名 5 岁以下的难民儿童因急性营养不良而接受治疗。难民署报告称，在接受调查的 93 个营地中，作为长期营养不良指标之一的发育迟缓，在 65 个营地中发病率很高(70%)。在接受调查的 90 个营地中，只有 6 个营地 5 岁以下难民儿童的贫血症发病率在可接受的标准范围内(7%)。由于难民和境内流离失所环境中 5 岁以下儿童营养不良情况严重，儿基会为卢旺达难民营中的约 1 200 名难民儿童实施了治疗方案，并推广了婴幼儿营养和补充营养餐方案。在南苏丹，2015 年 7 月包括儿基会和粮食署营养对策在内的紧急方案进入实施的第二年，2015 年受益儿童比 2014 年增加 53%。

保健

40. 在本报告所述期间，营地过于拥挤、供水不足、卫生条件差和疫苗接种率低等一系列因素增加了传染病的爆发风险。新来的难民导致社区构成突然发生变化，也导致了麻疹、霍乱、疟疾和脑膜炎等疾病的爆发。

41. 联合国各组织与合作伙伴通过建立流动诊所、加强地方保健系统、加强对疾病的监测、防备和应对，给整个区域营地内外超过 150 万难民提供了急需的保健。

促进民众获得国家保健机构的服务，是实现可持续性的关键组成部分之一。世界卫生组织与卫生合作伙伴支持各国努力将难民纳入此类机构的服务。

42. 联合国及其合作伙伴还主张将难民和其他流离失所者纳入各国的免疫接种运动。在加纳，截至 2015 年底，有 87% 来自科特迪瓦、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂和多哥的难民加入了国家健康保险计划。埃塞俄比亚提供了麻疹和脊髓灰质炎疫苗接种，超过 19 600 名难民儿童接种了麻疹疫苗，21 000 名难民儿童接种了脊髓灰质炎疫苗。

43. 通过在公共卫生、营养和水、环境卫生和个人卫生等方面的多部门响应，整个区域难民营的水质和环卫设施得到了改善，尤其是在乍得、马拉维、卢旺达和南苏丹。卫生和健康风险教育的社区动员、个案管理和监测方面取得了进展。死亡率已经稳定，大多数接受调查的难民营地已经降至可接受的标准范围。在乍得湖流域，联合国人口基金支助了 3 万人次安全分娩，发放了超过 5 万个卫生包，为 326 所保健设施提供了生殖保健用品，并为 4 万多妇女提供了计划生育信息和服务。总体而言，2015 年难民获得生殖保健服务方面有明显改善。

44. 近年出现了有待解决的公共卫生优先事项，预防子宫颈癌就是其中之一。为此，全球疫苗和免疫联盟在联合国各组织的支持下在几个国家进行了新办法和创新模式试点，增加女童和妇女获得优质价廉保健服务的机会。利比里亚、卢旺达和乌干达把 11 周岁的难民女童成功纳入了人类乳头瘤病毒国家疫苗接种方案。

45. 紧急状况和冲突扰乱了各项服务，许多艾滋病毒感染者获得生存援助受到限制。2015 年，联合国各组织与合作伙伴推动并实施了社区方案，防止埃博拉疫情社区中的艾滋病毒感染者治疗中断。在本报告所述期间，各国在国家战略计划中更多地提及感染艾滋病毒的难民和境内流离失所者。为了在 2030 年前结束艾滋病毒/艾滋病流行，这种纳入感染者的做法很有必要，对于预防艾滋病毒的母婴传播也是一样。

教育

46. 在整个区域，尤其是在受冲突影响情况下满足流离失所儿童和青年的教育需求，仍然存在相当大的挑战。入学率低、教室拥挤、缺乏水和卫生设施以及教师资质不高影响了整体教育质量，往往无法达到国际标准。许多流离失所儿童和青年还面临教学语言方面的困难和无法获得中学教育等挑战。已经成立了工作组并采取了一些手段，以改善教学质量和数据收集，实现捐助基础多样化，并调动必要的资源。联合国各组织还与国家当局和其他合作伙伴一道，支持把难民儿童纳入国家教育体系，确保在为难民和收容社区改善服务的同时，让难民儿童持续接受教育。

47. 在难民署调查的 37 个撒哈拉以南非洲国家中，有 30 个国家的难民儿童可以得到国家教育系统的服务。在中非共和国、厄立特里亚、利比里亚和苏丹，并非

所有难民儿童都有接受教育的机会，而在布隆迪、吉布提和坦桑尼亚联合共和国，国家当局正在努力解决本国的问题。

48. 联合国各组织通过增加安全学习场所、促进教师能力建设、加强与关键教育行为体的伙伴关系，继续支助长期流离失所和紧急状况下的教育需求。联合国各组织还提供现金赠款和教育券，推广速成教育，分发学习用品。布隆迪、中非共和国和南苏丹把教育列为紧急应对难民局势的优先事项。

49. 在肯尼亚的卡库马难民营，接受初等教育的机会得到了改善。2015 年，尽管南苏丹难民继续抵达，且女童的参与度仍相对较低，入学率还是从 65% 增加到了 73%。在乍得，入学率从 68% 增加到 77%。在喀麦隆极北地区，尼日利亚难民的入学率从 61% 上升至 90%。在刚果民主共和国，联合国及合作伙伴向教育部提供支助，确保布隆迪难民儿童进入卢森达难民营附近的小学上学。在索马里，索马里兰教育部于 2015 年保证了难民儿童和青年获得教育的机会。难民可以在任何公立学校就读，接受与当地学生相同的教育，并获得同等的学历。

50. 2015 年，南苏丹估计有 97 万名儿童无法上学，其中许多为境内流离失所者。在这一年间，约有 100 所学校被占领、摧毁或关闭。儿基会扩大了“恢复学习”方案，受益儿童比 2014 年增加 240%。在受危机或紧急状况影响的学校里，粮食署为学生提供校餐、高能饼干或点心，支持学生上学。校餐援助往往包括给按时上学的儿童，特别是女童带回家的口粮。向难民和境内流离失所者提供基本教育服务遇到了资金不足问题。平均而言，过去一年教育响应方面的供资缺口为 77% (从南苏丹的 31% 到乌干达境内布隆迪难民的 90% 不等)，缺额高达约 2 100 万美元。

生计

51. 在撒哈拉以南非洲地区，由于投资少、就业机会有限、争夺自然资源、财政资源稀缺、融资和能力不足、气候变化，生计机会非常缺乏。一些民众被迫放弃财物逃离家园，面临的挑战更大。

52. 农业是整个区域最重要的经济部门，提供了一半以上的就业机会，占区域生产总值的五分之一。在本报告所述期间，乍得境内的难民得到了农业部为增产而发放的玉米和高粱高产种子以及技术援助。埃塞俄比亚实施了灌溉计划，支持索马里难民和收容社区。冈比亚、加纳、乌干达和赞比亚正在制定其他覆盖流离失所者的农业方案。

53. 在苏丹，联合国开发计划署支助了 5 200 家住户发展技能、增加资产并促进自力更生，其中 40% 的住户包含受危机影响社区的境内流离失所者和难民。约 52% 的受益人报称年度收入有所增加。在南苏丹，2 200 名流离失所或来自收容社区的妇女和女童通过妇女署提供的培训方案获得了职业技能，开始从事创收活动并参加“工作换现金”方案。

54. 在刚果民主共和国，联合国机构和伙伴在 4 个社区开展试点项目，为受冲突影响民众提供可持续生计机会。因此，超过 105 000 人获得基本社会服务的机会得到改善，超过 84% 的参与者把自己的储蓄投入到了创业等经济活动中。

55. 劳工组织和难民署等联合国组织合作采用市场机制，提供惠及难民和收容社区的生计活动。还在 11 个国家开展了市场评估，制定了生计战略，以改善难民参与市场的机会。肯尼亚和乌干达出台了通过远程工作提供就业机会的新举措。

B. 安全与人道主义援助准入

56. 人道主义工作者遭到袭击和威胁，无法有效提供人道主义援助，撒哈拉以南非洲流离失所民众的人道主义行动有时也受到限制。在东非，包括非洲之角，29 名人道主义工作者在治安事件中被杀，38 人受伤，另有 13 人被绑架。在刚果民主共和国，北基伍省的 20 名援助人员在遭到绑架之后获释。非政府组织报告称，中非共和国针对援助工作者的袭击是全世界最多的之一。

57. 在索马里南部和中部，非国家武装团体设置路障和检查站，导致人道主义援助准入仍然有限。鉴于各种针对援助人员的安全事件与威胁，援助时须有安保人员护送。在苏丹达尔富尔的杰贝勒马拉赫大部地区以及南科尔多凡州和青尼罗州的部分地区，人道主义援助准入也受到限制。安全无保障、暴力和政府对运输以及通行的限制使人道主义准入继续受阻。

58. 由于安全无保障，联合国各组织对尼日利亚 200 多万境内流离失所者和尼日尔超过 15 万境内流离失所者的援助面临重大困难。在乍得湖流域，经过主要道路时均需人道主义护送，而援助人员以及受益者尤其感到关切的是地雷、未爆弹药和简易爆炸装置的威胁。在马里，和平协定签署后准入有所改善，但非政府组织报告称，安全事件比 2014 年增加了 3 倍。

六. 解决方案

自愿回返

59. 事实证明，为自愿遣返创造有利条件并不容易，但促进民众安全且有尊严地自愿回返的工作仍在继续。2015 年，约有 4 600 人返回安哥拉，他们主要来自刚果民主共和国。估计有 4 700 名卢旺达人也自愿返回了家园。至此，2000 年以来回返者总人数已经超过 16 万。为了支持回返工作，难民署在 2015 年 10 月协助举办了区域部长级会议，讨论卢旺达难民局势的通盘应对战略。各国代表在会上商定，为确保应对战略在 2017 年底前得到充分执行而继续努力。

60. 2015 年 10 月，欧洲委员会和难民署在布鲁塞尔举行认捐会议，40 多个国家和组织的代表认捐 1.05 亿美元，用以支持肯尼亚境内的索马里难民，帮助他们自

愿返回家园和重新融入社会。会议通过了一项改善索马里社会经济状况、支持难民从肯尼亚达布难民营回返的行动计划。截至 2016 年 6 月，会议认捐款中仍有大约 6 800 万美元尚未分配。

61. 在西非，2015 年底科特迪瓦难民重新开始从利比里亚回返家园；到 2016 年中期，约有 18 000 难民在协助下回返家园。在本报告所述期间，马里难民自愿返回家园的活动继续得到协助，包括为回返者提供现金援助。

重新安置和其他收容方式

62. 重新安置和人道主义入境方案仍然是重要的保护工具，在应对脆弱难民需求方面尤其如此。在西非，重点是约 7 万长期流离失所的难民寻找长久之计，包括马里和塞内加尔境内的毛里塔尼亚难民、加纳境内的多哥难民、多哥境内的加纳难民、冈比亚和几内亚比绍境内的塞内加尔难民以及分布在整个次区域的科特迪瓦难民。

63. 2015 年，来自非洲的重新安置申请达到 38 900 份，创下最高记录。提交申请的主要是来自刚果民主共和国和索马里的难民。在本报告所述期间，来自布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等 39 个庇护国的一些难民开始前往重新安置国。在坦桑尼亚联合共和国，还出台了集体重新安置举措，以在今后 4 年重新安置约 32 000 刚果难民，主要前往美利坚合众国。

64. 区域各国正加大合作，探讨如何利用西非等地互为补充的保护途径和解决办法。西非国家经济共同体签订的协议允许共同体成员国国民在次区域范围内自由迁徙和工作，也许能为难民提供解决办法，甚至帮助难民获得永久居留权并入籍。

就地融入和扩大权利

65. 就地融入虽然机会有限，但事实证明，对于一些长期流离失所的难民而言，也不失为一种解决办法。在西非，科特迪瓦、加纳、几内亚、马里和塞拉利昂境内的利比里亚难民得到了护照和永久居留证。宣传工作加快了贝宁、几内亚、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥境内卢旺达难民的就地归化。坦桑尼亚联合共和国批准境内超过 151 000 前布隆迪难民及其 36 000 后裔入籍，这是就地融入工作迄今取得的令人瞩目的成就。在南部非洲，赞比亚政府放宽了安哥拉难民就地融入标准，从而使 2003 年前抵达赞比亚的所有前安哥拉难民以及约 4 000 卢旺达难民获得了融入当地社会的机会。

66. 将难民、寻求庇护者、境内流离失所者及无国籍人逐渐融入收容国，有助于逐步实现自愿回返等一系列解决办法。一些国家对 1951 年《关于难民地位的公约》有关工作权利和行动自由等关键条款持保留意见，其他国家则在加强包容和保障流离失所者权利方面取得了重要进步。例如，冈比亚地方当局协助难民获得住宅用地和农业用地，政府还免除了以前向难民征收的所得税。

七. 协调与伙伴关系

67. 2015 年和 2016 年初，难民署和人道主义事务协调厅关于混合移徙的联合说明⁴ 继续在难民行动和复杂的人道主义紧急情况中酌情得到执行。为执行联合说明提供了技术指导和能力建设等支助。派往喀麦隆和苏丹的机构间特派团还向人道主义协调员和人道主义国家工作队提供支助，以加强协调，并向包括难民和境内流离失所者在内的所有受影响民众提供援助。为确保更全面了解各部门的需求，机构间常设委员会的人道主义需求概览和人道主义应对计划纳入了难民需求和应对要求。

68. 机构间常设委员会的转型议程继续为提供重点支助和加强机构间协调提供框架。南苏丹的全系统 3 级应急响应直至 2016 年 5 月才解除，使危机应急响应持续扩大。虽然强调随着人道主义危机持续恶化，南苏丹的持久能力、参与度与资源情况仍然严峻，但是到 2016 年 5 月各项关键的行动基准均已达到，3 级应急响应随之解除。

69. 机构间常设委员紧急情况主任小组继续支持转型议程的执行。小组主席于 2015 年下半年前往尼日利亚，评估该国东北部以及区域一级不断恶化的危机带来的影响。转型议程高级执行小组还在 2015 年下半年和 2016 年初向乍得和中非共和国派遣了支助团。加强人道主义国家工作队的集体领导、对受影响民众负起更大的责任、以及把保护工作作为人道主义行动的核心，仍然是联合国及其人道主义合作伙伴的关键目标。

世界人道主义峰会

70. 首届世界人道主义峰会于 2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行。峰会结束时作出了约 1 500 项承诺，其中包括维护国际保护标准、加强国家立法和政策保护境内流离失所者以及支持执行《坎帕拉公约》。与会者决心探索新办法，减少境内流离失所，通过创造生计和教育机会、提供更可预测的资金和多年期资金等方式更好地满足难民和境内流离失所者的需求。

备用保护能力计划

71. 在本报告所述期间，在机构间备用保护能力计划的协助下部署了 10 名高级保护干事，支持联合国在中非共和国、尼日利亚北部和南苏丹开展工作。高级保护干事还在喀麦隆、中非共和国、乍得和南苏丹制订并执行了保护战略。此外，部署的重点是协助各国政府执行有关境内流离失所者的国家政策，并在刚果民主共和国和索马里寻找持久的解决办法。在区域一级，备用保护能力计划干事被派遣到 25 个国家执行任务，包括应对布隆迪的局势。

⁴ 可查阅 www.unhcr.org/53679e679.pdf。

72. 2016 年 2 月，难民署出任解决方案联盟主席，联盟收集了收容国和捐助国政府、联合国各组织、民间社会组织、私营部门、国际金融机构和学术机构寻求解决流离失所问题的办法，并防止新出现的流离失所状况久拖不决。除索马里和赞比亚国家小组外，2016 年新成立了坦桑尼亚联合共和国和乌干达国家小组。

73. 上一年度，难民署和世界银行在全球政策和外地一级深化合作，开展了 3 个联合研究(萨赫勒、大湖区和非洲之角)对被迫流离失所现象进行区域情况分析，为方案拟定优先事项提供了参考。2016 年 5 月，难民署与世界银行还开始在“非洲之角流离失所问题影响的发展应对项目”上展开合作，项目资金总额为 1.75 亿美元，用于改善吉布提、埃塞俄比亚和乌干达部分地区难民收容社区获得基本社会服务、增加经济机会并加强环境管理。

八. 供资

74. 2015 年，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 2.46 亿美元，支助在撒哈拉以南非洲 24 国开展的救生活动。资金包括应急基金快速应急窗口的拨款(1.72 亿美元)以及资金不足紧急窗口的拨款(7 400 万美元)，占应急基金在世界各地拨款总额 4.7 亿美元的 52%。其中约 1.48 亿美元用于援助机构提供人道主义援助，应对非洲的流离失所危机。中央应急基金在非洲共有 172 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。

75. 2015 年，中央应急基金并为非洲若干区域的流离失所危机提供资金。2015 年至 2016 年 1 月，基金拨款 5 800 万美元，协助因乍得湖流域冲突而流离失所的民众。2015 年 9 月，基金拨款 2 100 万美元，帮助达尔富尔因暴力而流离失所的民众以及收容社区，包括在苏丹的境内流离失所者和乍得境内的难民。

76. 在苏丹的援助机构得到流离失所危机应对资金中数额最大的部分(2 200 万美元)，紧随其后的分别是在乍得(1 700 万美元)、刚果民主共和国(1 500 万美元)、喀麦隆(1 400 万美元)和尼日尔(1 400 万美元)的援助机构。基金还拨款近 1 100 万美元应对南苏丹的冲突与流离失所状况，1 200 万美元应对中非共和国流离失所危机，500 多万美元援助索马里境内的也门难民。获得财政支助最多的领域有食品(3 700 万美元)、难民援助(2 000 万美元)和保健(1 600 万美元)。

国家集合筹资机制

77. 截至 2016 年 5 月，国家集合基金拨款 4.26 亿美元用于中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、索马里、南苏丹和苏丹的人道主义工作，其中 70%用于应对流离失所产生需求的项目。在南苏丹，99%的集合基金(1.29 亿美元)用于受流离失所影响的民众，刚果民主共和国国家集合基金的 67%(5 040 万美元)用于

应对流离失所问题。中非共和国、索马里和苏丹情况相似，基金的 43%至 80%用于满足流离失所者的需求。

九. 结论和建议

78. 撒哈拉以南非洲被迫流离失所情况六年来持续恶化，迫使数十万人背井离乡，数百万人重返家园受阻。这一趋势令人深感关切，特别是因为涉及的儿童人数不断增加，并如上文所述，大量难民妇女和流离失所妇女遭到了性暴力。要扭转这一趋势，亟需再次承诺解决歧视、排斥、资源日益减少而争夺越演越烈以及有罪不罚等冲突的根源问题。要应对非洲不断增加的人道主义需求，各国政府、受影响民众和社区、民间社会、联合国各组织和非政府组织之间的密切合作仍然至关重要。

79. 一些国家出现了承认流离失所问题关乎人道主义和发展两个层面的新办法，这些办法通过推动就业和行动自由使难民实现自给自足。出现了更多帮助被迫流离失所者和收容社区的多捐助方方案及多年期方案，但是资金仍然跟不上需求。在国家和区域两级执行了保障难民、境内流离失所者和无国籍人权利的法律框架，加强了国际保护和援助文书。固然出现了积极的事态发展，但仍需加大努力防止冲突，并确保国家法律和制度按照国际义务为越来越多被迫流离失所的民众提供有效保护。有鉴于此：

(a) 我敦促所有国家不遗余力地果断应对一切流离失所形式的根源，加强促进非洲和平、稳定与繁荣的努力，预防冲突，减轻民众苦难；

(b) 我提醒所有国家有义务尊重庇护权，包括不驱回原则，向逃离迫害和冲突的民众开放边界，并设法在移徙沿线为移徙民众，尤其是儿童和妇女提供适当和充分的保护，使之免于剥削、人口贩卖、暴力和死亡；

(c) 我鼓励联合国及会员国提醒冲突各方尊重难民和境内流离失所者营地与安置点的平民和人道主义性质，谴责任何袭击营地和安置点的行径。所有国家与非国家行为体必须允许并协助人道主义援助快速和畅通无阻地运达难民和境内流离失所者等有需要的民众。人道主义人员、物资和设施也必须得到保障和保护；

(d) 敦促所有尚未加入《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》、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》的非洲会员国加入这些公约。我并鼓励采取进一步行动，根据难民署“到 2024 年终结无国籍状态”的全球运动，查明和解决非洲的无国籍状态案件；

(e) 我呼吁会员国根据世界人道主义峰会的承诺，在执行可持续发展目标的同时满足境内流离失所者的特殊需要；

(f)我还呼吁会员国和国际合作伙伴通过提供创新且易于获得的生计和教育机会等办法，应对 15 至 24 岁青少年的特殊需要，给青年带去希望，使他们能够创造未来；

(g) 我呼吁人权机构和人道主义机构加强安全理事会第 1612(2005)号决议和第 1960(2010)号决议所设保护机制以及其他机制，更好地监测、预防和应对严重侵犯人权行为，特别是针对妇女和儿童的侵权行为；

(h) 我呼吁各国将难民和国内流离失所者，特别是妇女，纳入国家和族群间对话，并与地方和国家政府、民间社会和联合国各组织一道，让他们参与影响其日常生活的事务，包括治安、司法、获得政府服务和心理社会支助、性暴力和性别暴力以及艾滋病毒的预防和应对活动；

(i) 我呼吁联合国各组织、国家和私营部门为能源和环境技术创新做出贡献，并将这些技术创新用于非洲的被迫流离失所者和收容社区，减轻旷日持久的流离失所局势带来的影响；

(j) 我鼓励并支持与非传统行为体和捐助方发展新的伙伴关系，扩大非洲人道主义行动的供资基础，并呼吁国际社会提供灵活、不指定用途和可预测的资金，使人道主义组织及受影响国家和社区能够应对前所未有的需求。