



联 合 国

联合国难民事务高级专员的 报告

大 会

正式记录
第七十六届会议
补编第 12 号



大 会
正式记录
第七十六届会议
补编第 12 号

联合国难民事务高级专员的报告



联合国 • 纽约, 2021 年

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

ISSN 0251-8066

[2021 年 8 月 20 日]

目录

章次	页次
一. 导言	1
二. 《难民问题全球契约》	1
三. 保护	2
A. 难民	2
B. 境内流离失所	3
C. 混合流动	4
D. 教育	5
E. 就业岗位和生计	5
F. 现金援助	6
G. 特定需求	10
H. 气候行动	8
四. 无国籍问题	8
五. 应急响应和业务概览	9
A. 非洲	10
B. 美洲	10
C. 亚洲和太平洋	11
D. 欧洲	11
E. 中东和北非	11
六. 持久解决方案	12
A. 自愿遣返和回返	12
B. 融入和其他就地解决办法	13
C. 重新安置和补充途径	13
七. 伙伴关系	14
A. 发展伙伴和金融机构	14
B. 联合国系统和国际组织	14
C. 非政府组织	15

D. 私营部门	15
E. 地方当局和城市网络	15
F. 其他利益攸关方	16
八. 改革、问责和监督	16
A. 转型	16
B. 问责和监督	17
九. 对联合国难民事务高级专员公署的捐助.....	17
十. 结论	18

一. 导言

1. 截至 2020 年 12 月 31 日,世界各地有超过 9,100 万人¹ 受到联合国难民事务高级专员公署(难民署)的照顾,与 2019 年的 8,650 万人相比有所增加。在这一总数中有 2,070 万难民² 和超过 4,800 万境内流离失所者。暴力、迫害和内乱导致 2020 年期间估计有 1,120 万人新近流离失所,包括 980 万在本国境内流离失所的人员。据报告,94 个国家境内约有 420 万无国籍人,但实际数字可能要高得多。
2. 过去一年,2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了现有的人道主义和保护挑战。关闭边境的做法十分普遍,这严重限制了有国际保护需求的人员入境。由于限制和封锁,数百万流离失所者失去了生计,造成了社会经济困境。卫生危机对流离失所儿童上学的能力产生了深远影响。
3. 在这方面,解决办法有限。2020 年,约有 340 万人返回原籍地区或原籍国,其中包括 320 万境内流离失所者和 251,000 名难民。虽然估计有超过 140 万难民需要重新安置,但获得重新安置的难民人数骤降至近 20 年来的最低水平。
4. 尽管存在这些挑战,但也出现了积极的例子。很多国家展示了在大流行病期间保护其公民生命和福祉的措施如何并不与它们的国际保护义务相抵触,该义务显著提醒人们,1951 年《关于难民地位的公约》在通过 70 年后仍具有经久不衰的价值。在包容以及普及医疗保健和疫苗方面取得了进展,而创新的教育办法和保护工具的调整有助于在封锁期间接触到有需要的人。《难民问题全球契约》为应对这场大流行病带来的额外挑战提供了坚实的框架。

二. 《难民问题全球契约》

5. 在国际团结及负担和责任分担原则的支持下,《难民问题全球契约》继续激发行动。在难民问题全球论坛和 2019 年高级专员方案执行委员会第七十届全体会议无国籍问题高级别会议上作出的 1,400 项保证³ 中,多项保证得到了调整或加快,以支持大流行病期间出现的需求。截至 2021 年 6 月,在已提交最新资料的保证中,约 75%的保证正在落实,15%处于规划阶段。此外,大约 5%的保证已得到落实。在专用数字平台上分享了 230 多项与《难民问题全球契约》各项目标有关的良好做法。⁴
6. 其他重要举措也取得了进展,包括三个区域支助平台:(a) 中美洲和墨西哥综合区域保护和解决办法框架;(b) 政府间发展组织(伊加特)东非和非洲之角支助平台;(c) 支持自愿回返、可持续重返社会和援助收容国的阿富汗难民解决战

¹ 关于 2020 年底难民署关注人口统计情况的进一步资料见 www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/。

² 这一数字不包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处任务范围内的 570 万难民。

³ 见 <https://globalcompactrefugees.org/article/solidarity-in-action-grf-anniversary>。

⁴ 见 <https://globalcompactrefugees.org/channel/good-practices>。

略。⁵ 这些举措加强了区域应对被迫流离失所的工作，激发了政治承诺，并调动了财政、物质和技术援助。

7. 2020 年高级专员关于保护方面挑战的对话重点讨论了这场大流行病对所关注人员所获得的保护、所关注人员的复原力及其所在收容社区的影响。⁶ 与会者反思了如何在国际难民保护制度和原则以及《难民问题全球契约》的基础上应对紧迫的保护和解决办法问题，并就参与、保护、卫生、复原力和气候行动提出了建议。⁷

三. 保护

A. 难民

8. 到 2020 年底，难民署任务范围内的难民人数接近 2,070 万人。土耳其收容的难民人数最多(370 万)，其次是哥伦比亚(170 万)、巴基斯坦(140 万)、乌干达(140 万)和德国(120 万)。发展中国家收容了世界上 86% 的难民和流落国外的委内瑞拉人，而最不发达国家为 550 万人提供了庇护，占全球难民总数的 27%。

9. 2020 年登记的个人庇护申请约有 130 万份。尽管新的申请数大幅下降，但全球积压的待决庇护申请数保持不变，仍约为 410 万份。

10. 在大流行病期间，195 个国家实施了紧急措施，包括全部或部分关闭边境。64 个国家没有对寻求庇护者作出例外规定。难民署注意到违反不推回原则的情况有所增加。还报告了边境推回和海上拦截的情况，其中有些情况导致有关人员被送回他们面临迫害或严重侵犯人权行为的地方。不过，很多国家通过隔离检疫和治疗方案实施了安全管理到达人员的措施，这使其能够履行国际法规定的义务。

11. 这场大流行病给各国的庇护系统和能力带来了压力。挑战包括暂停庇护程序和登记；关闭边境以限制获得庇护的机会；任意拘留寻求庇护者；在庇护程序中限制法律代表；试图限制国际保护或使其外部化。

12. 难民署发布了庇护能力支助小组工作方式指南，该小组是《难民问题全球契约》下的一个主要国际合作机制。⁸ 启动了国对国支助机制。难民署正在与相关利益攸关方合作，对在难民问题全球论坛上作出的与庇护能力建设有关的额外保证进行配对，在庇护能力支助小组门户网站上定期对配对情况进行更新。⁹ 难民

⁵ 见 <https://globalcompactrefugees.org/article/support-platforms>。

⁶ 见 www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2020。

⁷ 见 www.unhcr.org/60421b234。

⁸ 见 <https://acsg-portal.org/wp-content/uploads/2021/03/ACSG-Guide-to-Working-Modalities-25-March-2021.pdf>。

⁹ 见 <https://acsg-portal.org/acsg-matches/>。

署修订了在其任务范围内确定难民身份的程序标准，以加强正当程序，支持各国的庇护程序和案件处理。¹⁰

13. 难民署提倡各国加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》并将其转化为国内法。截至 2021 年 6 月 30 日，1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》共有 149 个缔约国，有 70 个国家对一项或两项文书持保留意见。难民署就相关立法进程与 93 个国家进行了接触。在这些国家中，有 23 个通过了法律或对立法的修改，其中 9 个推进了难民权利。

14. 为了在难民保护问题上利用人权实体的参与，难民署启动了 2020-2023 年人权参与战略，¹¹ 并发布了关于与国家人权机构接触的指南¹² 以及关于应对影响其任务范围内人员的种族主义和仇外心理的指南。¹³ 法律界在难民问题全球论坛上作出了提供无偿法律支助的保证，导致就保护儿童、生计举措、确定难民身份和无国籍等问题提供了近 165,000 小时的免费法律援助、法律代表和研究。

B. 境内流离失所

15. 到 2020 年底，由于冲突和暴力，超过 4,800 万人在本国境内流离失所。灾害，包括与气候有关的事件，也导致数百万人新近流离失所。

16. 难民署加强了在境内流离失所局势中的参与，包括通过群组和技术支持向数百万境内流离失所者提供保护和援助。难民署领导的全球保护群组提供了救生服务，帮助境内流离失所者获得权利和安全保证，免受暴力、虐待和剥削。难民署领导了 32 个国家一级保护群组和类似群组的机制中的 29 个，其中包括与非政府组织共同主持的 16 个群组和机制。

17. 促进境内流离失所者自力更生及促进他们获得生计机会的工作被列为优先事项。难民署支持哥伦比亚、菲律宾和南苏丹的技能建设活动、为新企业提供开办赠款和基础设施重建工作。2020 年，扩大了现金援助，以改善阿富汗、布基纳法索、刚果民主共和国、洪都拉斯、伊拉克、利比亚、苏丹、乌克兰和也门境内流离失所者的社会经济状况。

18. 难民署担任全球保护群组法律和政策任务小组主席，还担任该群组在人道主义行动中打击人口贩运问题任务小组和人权参与任务小组的共同主席。难民署就《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的批准和执行问题与非洲联盟、西非国家经济共同体、伊加特和南部非洲发展共同体合作。难民署通过提供法律和技术咨询意见支持制定境内流离失所问题国家框架。

¹⁰ 见 www.unhcr.org/publications/legal/4317223c9/procedural-standards-refugee-status-determination-under-unhcrs-mandate.html。

¹¹ 见 www.unhcr.org/protection/operations/5fb681264/unhcrs-human-rights-engagement-strategy-2020-2023.html。

¹² 见 www.unhcr.org/protection/operations/5f92a5604/guidance-unhcrs-engagement-national-human-rights-institutions.html。

¹³ 见 www.unhcr.org/protection/operations/5f7c860f4/unhcr-guidance-on-racism-and-xenophobia.html。

19. 难民署担任推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的行动计划(GP20)¹⁴ 共同主席,该行动计划的秘书处设在难民署。难民署与境内流离失所者人权问题特别报告员和联合国人道主义事务协调厅共同编写了一份国家做法汇编,收集了各国应对境内流离失所问题的 22 个实例。2021 年,GP2.0 作为联合举措和分享良好做法的非正式平台,取代了 GP20。难民署还为境内流离失所问题高级别小组的工作提供支持。

20. 难民署共同领导了全球住房群组以及营地管理和营地协调群组。在国家一级,难民署领导了 30 个住房群组中的 16 个和 37 个协调机制中的 19 个,为超过 1,200 万境内流离失所者提供了住房及核心救济物品。难民署共同领导了 20 个营地管理和营地协调群组和类似群组的机制中的 17 个,惠及近 5,000 个地点和营地的 580 万境内流离失所者。全球营地管理和营地协调群组为难民署的 8 项业务举办了远程能力建设讲习班。该群组编写了一份关于区域办法的文件¹⁵ 和另一份关于营地管理标准的文件,¹⁶ 并设立了一个关于连通性、可持续性和清洁能源的工作组。

C. 混合流动

21. 在很多区域,危险路线上的混合流动仍在继续。难民署及其合作伙伴努力加强对所有流动人员权利的尊重,包括为此进行宣传和开展活动,以支持对保护敏感的边境和移民管理,并打击偷运者和贩运者的剥削行为。

22. 在拉丁美洲,难民署和国际移民组织(移民组织)与合作伙伴一道,通过区域机构间协调平台应对委内瑞拉人的流动,在 2020 年援助了约 290 万难民、移民和收容社区成员。在利比亚,难民署和移民组织倡导反对在不安全和无尊严的条件下不采取正当程序就大规模驱逐混合的第三国国民群体。难民署倡导采取有别于拘留的措施,结果使数百名难民和寻求庇护者获释。难民署在应对非洲混合流动问题时,与国际劳工组织、移民组织和联合国毒品和犯罪问题办公室发起了一个为期四年的联合项目,以支持南部非洲发展共同体成员国加强庇护和移民管理的体制机制。2021 年初,难民署发出呼吁,以减轻对经由地中海中部和西部非正常流动的难民和其他人造成影响的风险。在全球范围内,难民署倡导海上救援和安全登岸,途径包括设立海上人命安全机构间工作组。

23. 难民署参加了联合国移民问题网络,结合《安全、有序和正常移民全球契约》,就有别于拘留的措施、正常移民途径以及不需要国际保护的人员的安全返回问题提供咨询意见。难民署认为,安全、有尊严和迅速的回返对有效庇护制度的可信度至关重要。在区域和国家两级,难民署支持在应对庇护和移民挑战方面开展合作,包括与专题问题联盟和区域移民网络建立伙伴关系。难民署与联合国毒品和犯罪问题办公室在 2021 年共同领导了打击人口贩运机构间协调小组,促进交流信息和良好做法。

¹⁴ 见 www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/unhcr-gp20-plan_of_action-a5-scren.pdf。

¹⁵ 见 https://cccmcluster.org/sites/default/files/2020-12/Final_CCCM_ABA_Position_Paper-2020.pdf。

¹⁶ 见 <https://cccmcluster.org/resources/minimum-standards-camp-management>。

D. 教育

24. 2020 年, 95% 的难民儿童因学校关闭而受到影响, 有可能使来之不易的成果化为乌有。在大约 710 万难民儿童和青年中, 近一半无法上学。难民儿童的初等教育入学率为 77%, 中等教育入学率为 31%。男童的中等教育入学率为 36%, 而女童为 27%。难民青年的高等教育入学率只有 3%。联合国儿童基金会(儿基会)和难民署合作制定了一份难民儿童联合行动蓝图,¹⁷ 目的包括提高难民和收容社区儿童的入学率。

25. 难民署在其《2020 年年度教育报告》¹⁸ 中警告说, 大流行病对教育造成了可怕后果, 并强调, 根据以往的经验, 在接受中等教育的难民女童中, 高达 50% 可能无法重返校园。在萨赫勒, 卫生危机和日益恶化的安全状况迫使数千所学校关闭。由于支持在家学习的措施无法满足残疾儿童的需要, 残疾儿童掉队的风险增加。大流行病还破坏了通过学校提供的保护服务, 包括社会心理援助和学校供餐方案。

26. 为了减轻这场大流行病的影响, 难民署为 36 个国家的近 100 万名学生提供了在家学习援助。互联学习有助于保护难民儿童和青年, 并提供替代消极应对机制的办法。危机中互联学习联盟¹⁹ 为大约 55,000 名学习者提供了高等教育衔接和专业发展方案。难民署支持在人道主义教育加速器方案下通过播客提供创新的移动学习应用程序, 该方案由“教育不能等”供资。

27. 难民署领导了加速教育工作组,²⁰ 并与非政府组织一起成立了中等教育工作组, 以促进战略伙伴关系和平等的受教育机会。针对高等教育设立的德国阿尔伯特·爱因斯坦难民助学倡议帮助了 54 个庇护国的 7,000 名难民学习。由于资金限制和大流行病, 2020 年只有 230 名新生入学。

E. 就业岗位和生计

28. 难民署加强了其生计活动, 调动了资源和伙伴关系, 包括与国际金融机构、发展伙伴和私营部门的伙伴关系, 以缓解这场大流行病的社会经济影响。难民署加强了宣传, 确保纳入国家社会保障计划和发展计划。在 85 个国家, 有超过 130 万易受 COVID-19 大流行影响或已受其影响的人员从优先干预措施中受益。这些干预措施包括为创建和恢复企业提供的赠款, 以及促进就业和农业生产的举措。难民署在 2020 年拨出 1.13 亿美元用于生计活动, 并与合作伙伴一起支持生产性资产保护、培训和融资, 以促进创业和有薪就业。

29. 难民署的 MADE51 倡议将难民制造的产品推向全球市场, 现已扩大到 19 个国家, 涉及公平贸易和保护框架内的 29 家企业。利用 MADE51 模式, 在超过 15

¹⁷ 见 www.unhcr.org/blueprint-for-joint-action.html。

¹⁸ 见 www.unhcr.org/publications/education/5f4f9a2b4/coming-together-refugee-education-report-2020.html。

¹⁹ 见 <https://connectedlearning4refugees.org/>。

²⁰ 见 www.unhcr.org/accelerated-education-working-group.html。

个国家由难民制造了口罩、肥皂和个人防护装备，使难民与当地企业共同成为全球卫生危机解决办法的一部分。

30. 2020 年，减贫联盟采用“毕业方式”为 13,700 多户家庭自力更生提供了支持。不过，该联盟未实现其覆盖 50,000 户家庭的目标，主要原因是资金不足。

31. 难民署加强了与发展伙伴的合作，为所关注人员提供数字技能，倡导纳入更多女企业家，并通过提供培训和计算机支持妇女，以促进劳动力市场机会。与大流行病相关的限制使数字技术至关重要。70 多个国家的 8,100 多名难民报名参加了难民署在“难民课程”平台上提供的课程，多于 2019 年的 1,400 人。

F. 现金援助

32. 难民署按照其现金干预政策²¹ 和五年现金干预制度化战略，²² 实现了到 2020 年将现金在其援助中所占比例增加一倍的“大协议”承诺。难民署向 100 个国家的大约 860 万人提供了近 7 亿美元，超过了实物援助。

33. 难民署为阻断这场大流行病的社会经济影响提供了现金援助。超过 65 项业务与各国政府和合作伙伴协作，启动或扩大了现金方案。在厄瓜多尔，难民署调整了现金方案，从库存现金转为从自动柜员机取款。在也门，大约 110 万境内流离失所者和 64,200 名难民收到了 5,260 万美元的现金，用于满足基本需求。在 13 个国家进行的分发后监测分析表明，大多数现金领取人非常满意。在 47 个国家更多采用数字方法，从而加强了金融普惠。2020 年，难民署提供的现金援助中共有 80% 是以电子方式支付的。

G. 特定需求

34. 难民署加强了基于社区的领导结构，并推动妇女参与决策。难民署的性别平等工具包为推动性别平等和增强妇女权能提供了业务支持。²³ 在布基纳法索、中非共和国、缅甸、南苏丹和也门，实现了境内流离失所的妇女和女童更多参与领导和管理结构的目标。

35. 流离失所儿童面临很多保护挑战，而大流行病加剧了这些挑战。对此，难民署及其合作伙伴引入了远程案例管理，并倡导在封锁期间继续提供儿童保护服务。它们通过 97 项基于社区的儿童保护举措，与社区外展工作者、志愿者和卫生专业人员合作。难民署-儿基会联合行动蓝图有助于保护难民儿童的权利，包括确保他们被纳入国家儿童保护服务。

²¹ 见 www.unhcr.org/581363414。

²² 见 www.unhcr.org/protection/operations/584131cd7/unhcr-strategy-institutionalisation-cash-based-interventions-2016-2020.html。

²³ 见 www.unhcr.org/publications/manuals/5e5cd64a7/unhcr-gender-equality-toolkit.html。

36. 难民署采取了一种新的办法，重点是加强青年方案编制和参与，并将青年培养为积极的变革推动者。根据难民署青年倡议基金和全球青年咨询理事会的经验，其成员积极参与在线宣传和大流行病应对举措。

37. 全球保护群组在难民署牵头下编写的一份报告认为，自大流行病开始以来，性别暴力有所增加，80%以上涉及境内流离失所者的业务遇到了严重或极端的情况。难民署发布了一项新的预防性别暴力、降低其风险和予以应对的政策，²⁴ 其中确认这一领域的工作是拯救生命的优先事项。“从头保障安全”方案部署了性别暴力预防和应对专家，以支持世界不同地区的业务。难民署通过加强与社区和妇女领导的组织以及当地合作伙伴的协作，扩大远程案件管理和更新性别暴力受害者转介途径，调整了其性别暴力预防和应对规划。多项业务为幸存者建立或扩大了转介和沟通渠道，包括为此设立紧急热线。难民署及合作伙伴通过每天 24 小时、每周 7 天运作的热线向大约 200 万妇女和女童提供了援助。

38. 在很多国家，流离失所者和无国籍人因为他们的性取向或性别认同而受到暴力攻击，而这二者往往是他们最初寻求庇护的原因。他们经常得不到足够的咨询服务、医疗保健和支持。这场大流行病增加了污名化和保护风险，而隔离和社会经济后果造成的心理影响加剧了他们流离失所的困境。为应对这种情况，难民署与自身流离失所的男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者领导的组织合作。2021 年 6 月，难民署和防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家召开圆桌会议，探讨流离失所的驱动因素、寻求庇护者面临的挑战、纳入国家服务的问题以及这场大流行病的影响。

39. 2020 年，因迫害、暴力和人权遭到侵犯而被迫流离失所的人员中约有 1,200 万残疾人。难民署启动了一项残疾包容问题五年行动计划，以在其员工队伍和业务中推进残疾人的权利。目前正在与国际残疾人联盟合作实施该计划，国际残疾人联盟是一个全球残疾人组织网络。难民署加大力度确保残疾人在封锁期间参加社会经济活动和接受教育。在多项业务中，残疾人参与了 COVID-19 应对规划。在中东和北非区域，一份研究报告确定了残疾难民的需求，并提供了业务指南，以加强应对 COVID-19 和性别暴力的措施。²⁵

40. 在大流行病期间，难民署看到，流离失所人口对精神健康和社会心理支持的急迫需求增加，强迫婚姻、童工和少女怀孕现象增加，这反映出贫困加剧，更多学校关闭。难民署发布了关于 COVID-19 背景下年龄、性别和多样性因素的指南。²⁶

²⁴ 见 www.unhcr.org/publications/brochures/5fa018914/unhcr-policy-prevention-risk-mitigation-response-gender-based-violence.html。

²⁵ 见 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/74147>。

²⁶ 见 www.refworld.org/docid/5e84a9dd4.html。

41. 难民署推进了对受影响者负责的工作，包括为此在 COVID-19 大流行期间加强与社区的沟通和接触并发布新的业务指南。²⁷

H. 气候行动

42. 在包括中美洲、东非和非洲之角以及萨赫勒在内的区域，流离失所人口受到灾害和气候变化的影响，使他们的处境恶化，并阻碍了他们获得援助的机会。难民署举行了广泛的协商，为其气候行动战略框架²⁸ 提供信息，包括为此在 2020 年底举行高级专员关于保护方面挑战的对话。

43. 难民署在各项业务中支持可持续能源和环境举措，并继续开展“清洁能源挑战”活动。²⁹ 通过灾害所致流离失所问题平台和华沙国际机制所设流离失所问题工作队加强了伙伴关系。为了在西非和萨赫勒应对与气候变化、灾害所致流离失所和环境退化驱动的移民有关的挑战，难民署在法国的支持下，与灾害所致流离失所问题平台、西非国家经济共同体和移民组织结成了合作伙伴。难民署还启动了一项机构间分析工作，以确定萨赫勒今后是否可能存在与气候有关的流离失所风险。

四. 无国籍问题

44. 根据 94 个国家政府和其他来源提供的信息，截至 2020 年 12 月 31 日，全球无国籍人数目为 420 万。不过，无国籍人的真实数目据信要高得多。改善全球数据仍然是一个优先事项，难民署根据“2014-2024 年结束无国籍状态全球行动计划”，³⁰ 加倍努力改善定性和定量数据。

45. COVID-19 大流行和有关缓解措施对无国籍人造成了不成比例的影响，原因是他们没有国籍。在没有法律地位的情况下，他们往往无法获得检测和治疗，并被排除在社会服务范围之外。他们丧失了生计，获得教育和社会服务的机会有限，这加剧了现有的不平等，增加了保护风险。无国籍人有可能被排除在国家免疫计划之外，无论他们的年龄或健康状况是否使他们获得优先地位。

46. 在一些国家，对无国籍人的保护有所改善。在阿根廷、科特迪瓦、哈萨克斯坦和乌克兰，确定无国籍状态的新程序确保他们能够获得基本权利，包括医疗保健、教育和社会保障。冰岛使其国内法符合保护无国籍人的国际标准，并于 2021 年 1 月加入了 1961 年《减少无国籍状态公约》。

47. 几个国家通过了立法修正案和决议，将无国籍人的居留正常化，并赋予他们相关权利。2021 年 1 月，泰国批准了一项决议，使在泰国登记的无国籍人能够获得合法移民身份和至少 15 年的永久居留权。2021 年 2 月，俄罗斯联邦核准了几

²⁷ 见 www.unhcr.org/en-us/handbooks/aap/。

²⁸ 见 www.unhcr.org/604a26d84.pdf。

²⁹ 见 www.unhcr.org/clean-energy-challenge.html。

³⁰ 见 www.unhcr.org/54621bf49.html。

项修正案，允许苏维埃社会主义共和国联盟的无国籍前公民获得身份证以及工作、居留和入籍的权利。2020 年 11 月，菲律宾宣布流离失所者和无国籍人可统一获得基本服务和援助。

48. 在难民署的支持下，19 个国家改革了国籍法、政策和程序，以弥补导致无国籍状态的差距。尤为重要的是，要实施立法改革，引入保障措施，防止无国籍状态。阿尔巴尼亚通过了一项法律，授予不受限制的出生公民身份，阿根廷通过了一项法律，准许推迟出生登记。智利准许在其领土上出生的儿童获得国籍，墨西哥修改了一项宪法条款，允许在国外出生的儿童在父母一方或双方是国民的情况下获得公民身份。

49. 2020 年，27 个国家约有 63,200 名无国籍人获得了国籍。由于有关政府、难民署和民间社会的努力，2020 年中亚有超过 34,700 名无国籍人获得了国籍。2020 年 12 月，在难民署的广泛倡导下，肯尼亚宣布决定给予 1,670 名无国籍肖纳人和 1,300 名卢旺达裔无国籍人公民身份。2021 年 4 月，纳米比亚宣布，所有在 1977 年至 1990 年期间到达的无证件者和无国籍人将可归化入籍。在哥伦比亚，委内瑞拉父母所生的 58,000 多名儿童获得了公民身份，750 名海地后裔获得了多米尼加共和国国籍。在伊朗伊斯兰共和国，一项法律修正案允许伊朗裔妇女与非伊朗裔父亲所生子女申请公民身份，导致 1,400 多人入籍。

五. 应急响应和业务概览

50. 到 2021 年 6 月，难民署正在 34 个国家应对紧急情况。2021 年，19 个国家新宣布进入紧急状态，其中大多数国家受到阿富汗、中非共和国和缅甸流离失所局势的影响。2020 年，难民署部署了 300 多名难民署及合作伙伴的工作人员应对这些紧急情况，并交付了全球储备中价值超过 3,600 万美元的核心救济物品和其他关键物资。

51. 伙伴关系，特别是与国家非政府组织和所关注人员的伙伴关系，对难民署在大流行病期间“驻扎和交付”的能力至关重要。难民署积极参与机构间常设委员会通过《COVID-19 全球人道主义应对计划》推动的协调应对行动。难民署敦促各国政府将所关注人员纳入国家大流行病应对措施，并支持国家卫生系统提高其能力。难民署为当地医院建造或重建隔离和治疗设施；支持监测、追踪接触者和病例管理能力；并提供个人防护装备、药物、氧气和快速检测包。

52. 为了减缓 COVID-19 的传播，难民署加强了水、环境卫生和个人卫生干预，包括分发肥皂和增加获得水的机会。难民署分发了住房材料，以减轻过度拥挤情况。在公共场所、学校、卫生设施和私人住所中安装了数以千计的洗手设施。启动了应急程序，为采购、伙伴关系安排和人员配置提供了更多业务灵活性。与供应商签订了更多框架协议，从而为 95 项业务的关键物品采购提供了便利。尽管运输环节受到严格限制，难民署还是采购了价值 1.861 亿美元的关键用品，并确保 990 万所关注人员获得基本医疗保健。

A. 非洲

1. 东非、非洲之角和大湖区

53. 东非、非洲之角和大湖区收容了 1,790 万关注人员。这一数字中包括 460 万难民和寻求庇护者，其中大部分来自刚果民主共和国、索马里和南苏丹。这一数字中还包括 950 万境内流离失所者。该区域持续遭受不安全局势和气候的冲击，包括干旱、洪水、气旋和沙漠蝗虫的冲击，其影响因大流行病而加剧。2020 年 11 月，埃塞俄比亚提格雷州爆发暴力事件，迫使 54,000 多名埃塞俄比亚人越境逃亡，超过 170 万人在境内流离失所。难民署不仅与苏丹政府一起领导了机构间难民应对工作，而且设立了两个难民营。冲突还严重影响了在提格雷登记的 96,000 名厄立特里亚难民中的许多人，迫使一些人逃到埃塞俄比亚其他地方。南苏丹局势仍然是非洲最大的难民危机，到 2020 年底，邻国境内有 210 万南苏丹难民。由于数十年的内战和不稳定，686,000 多名索马里难民居住在埃塞俄比亚、肯尼亚和该区域其他地方以及也门。此外，约有 300 万索马里人仍在境内流离失所。

2. 南部非洲

54. 南部非洲区域收容了近 850 万关注人员，其中包括 600 万境内流离失所者、100 多万难民和寻求庇护者以及 140 万回返者。刚果民主共和国东部的暴力事件使境内流离失所者人数增至 520 万人，而邻国境内收容了 942,400 多名刚果难民和寻求庇护者。在 2021 年 5 月戈马附近的尼拉贡戈火山喷发后，难民署估计大约还有 350,000 人需要人道主义援助。莫桑比克东北部的暴力明显增加，其目标往往是平民。截至 2021 年 5 月 31 日，已有 756,000 多人在境内流离失所，其中主要是妇女、儿童和老年人。

3. 西部和中部非洲

55. 西部和中部非洲区域约有 960 万关注人员，包括 640 万境内流离失所者和 140 万难民，以及回返者、无国籍人和寻求庇护者。与前一年相比，这一数字增加了 170 万人，主要原因是新增了 140 多万境内流离失所者。该区域面临严重的人道主义危机，武装团体实施广泛、不分青红皂白的暴力，社会和政治紧张局势加剧，迫使更多人流离失所。中非共和国的安全局势进一步恶化，迫使大约 131,300 人在邻国寻求庇护。大流行病和气候紧急情况使该区域的局势更加复杂、更加动荡。萨赫勒中部(布基纳法索、马里和尼日尔)被迫流离失所者总数达到 200 万人。在乍得湖流域，共有 320 万被迫流离失所者、约 290 万境内流离失所者和 304,600 名难民。

B. 美洲

56. 美洲收容的人员约占难民署在世界各地关注人员的 20%。截至 2020 年 12 月 31 日，来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的难民、寻求庇护者和移民共计 540 万人。这构成全球第二大流离失所危机，拉丁美洲和加勒比收容了其中 85% 的人。基多进程以统一的方式处理了与委内瑞拉人在整个区域的正常化、保健和融入有关的问题。哥伦比亚给予本国境内的委内瑞拉人为期 10 年的临时保护地位，而阿根廷、巴西、多米尼加共和国、厄瓜多尔和秘鲁则宣布了类似的正常化进程。由于

犯罪团伙、暴力和经济困境的缘故，萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯寻求国际保护(主要是在邻国)的人数上升到 549,000 人。超过 110,000 尼加拉瓜人寻求保护，主要是在哥斯达黎加。在中美洲，关闭边境等 COVID-19 预防措施限制了人们寻求庇护的能力。不过，随着限制放松，登记了新到达者，其中包括 2021 年 3 月在墨西哥登记的 9,000 人。2020 年，飓风“埃塔”和“艾奥塔”造成了广泛的破坏。受灾最严重的地区包括已经受到暴力和大流行病影响的社区，这加剧了保护方面的关切。

C. 亚洲和太平洋

57. 截至 2020 年 12 月 31 日，亚洲和太平洋有 980 万关注人员，其中包括 400 万难民和 350 万境内流离失所者，还有大约 230 万无国籍人。数百万阿富汗人仍在流亡，其中大部分在伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦境内，有些则在阿富汗境内流离失所。仅在 2021 年上半年，就有大约 220,000 人在境内流离失所。随着阿富汗暴力升级，难民署力求满足基本需求，同时加强对卫生、教育和生计的投资。难民署及合作伙伴在回返和重返社会领域为 900,000 多名关注人员提供了援助。难民署在缅甸采取全面办法，倡导落实若开邦问题咨询委员会 2017 年提出的建议，特别是取消对若开邦 600,000 名罗兴亚人行动自由和公民身份的歧视性限制。在孟加拉国，难民署与政府合作，为大约 867,000 名罗兴亚难民实施了 COVID-19 缓解措施。科克斯巴扎尔收容了 600,000 多名难民，在那里发生毁灭性火灾后，难民署及合作伙伴提供了急救和心理支持。

D. 欧洲

58. 在世界各国中，土耳其收容的难民最多，有近 370 万人，占难民总数的 18%。德国收容的难民人数为 120 万人(占全球难民的 6%)，在欧洲排名第二。总体而言，欧洲的难民人数增加了 3%，主要原因是向 284,900 人提供了国际保护。政府数据显示，纳戈尔诺-卡拉巴赫及其周边地区于 2020 年 9 月开始的武装冲突导致约 90,000 人逃往亚美尼亚，而阿塞拜疆境内有 80,000 多人暂时流离失所。与 2019 年相比，2020 年通过地中海航线到达欧洲的人数减少了 40%，到达希腊、马耳他和西班牙大陆的人数大幅减少。减少的部分原因是各国由于 COVID-19 大流行采取了公共卫生措施，包括限制流动、实施临时入境禁令、新到达者隔离检疫，在一些情况下还关闭了边境。不过，2021 年上半年，到达意大利的人数增加了两倍，到达加那利群岛的人数增加了近七倍。尽管 2020 年在地中海丧生的人数有所下降，但死亡人数与到达人数的比例增加了 25%。

E. 中东和北非

59. 中东和北非区域收容了近 1,600 万难民和其他关注人员。阿拉伯叙利亚共和国的危机进入了第 11 个年头，并继续推动世界上规模最大的流离失所局势。超过 670 万叙利亚人仍在流亡，埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其收容了其中 550 万人。他们的处境日益艰难，因为大流行病加剧了经济和社会困境，使很多难民丧失生计并进一步陷入贫困。特别是在黎巴嫩，严重经济危机和大流行病的综合影响仍然令人极为关切。在伊拉克，政治和安全挑战导致境内流离失所者(超

过 120 万人)和境内流离失所回返者(278,000 多人)继续面临不稳定局势,而 COVID-19 大流行的影响加剧了现有的脆弱性和保护风险。在邻国境内,240,000 多名伊拉克人在难民署登记,而大约 31,000 名未登记的伊拉克人居住在阿拉伯叙利亚共和国的难民营中。在利比亚,由于安全状况改善,约有 105,400 名境内流离失所者返回原籍地,但仍有大约 278,200 人流离失所。

60. 2021 年 1 月至 5 月经由海路从利比亚离境的人数与 2020 年同期相比,增幅超过 130%。与此同时,44,200 多名难民和寻求庇护者在难民署登记,大部分在城市地区。也门危机仍然是全球最大的人道主义危机,有超过 2,100 万人(占人口的 66%)需要援助。冲突继续驱动境内流离失所,而封锁和汇款额下降加剧了贫困和粮食不安全。难民署分发非粮食物品和应急住所包,并运营社区中心以提供保护和援助。

六. 持久解决方案

A. 自愿遣返和回返

61. 截至 2020 年 12 月 31 日,约 251,000 名难民返回 30 个原籍国,回返人数比 2019 年减少 21%。近一半回返者(122,000 人)返回南苏丹,他们主要来自乌干达(74,000 人)、苏丹(22,500 人)和埃塞俄比亚(14,500 人)。难民署及其合作伙伴协助遣返了 40,900 名布隆迪人,他们主要来自坦桑尼亚联合共和国(30,600 人)、卢旺达(8,000 人)和刚果民主共和国(2,000 人)。据报有 38,600 人自行组织返回阿拉伯叙利亚共和国,其中大部分来自土耳其(44%)、黎巴嫩(24%)和伊拉克(22%)。

62. 自愿遣返受到边境关闭和其他大流行病相关措施阻碍。原籍国的其他障碍包括冲突继续、不安全状况持续、对犯罪和侵犯人权行为有罪不罚。缺乏基本服务和谋生机会,也造成很大影响,导致许多难民决定继续流亡。

63. 与 2019 年相比,返回阿富汗人数下降 70%,主要原因是实施了与大流行病有关的限制措施、安全状况恶化以及缺乏基本服务和经济机会。返回中东和北非区域的人数也急剧减少,其中返回阿拉伯叙利亚共和国的人数减少 60%。难民署和合作伙伴在难民署全面保护和解决战略³¹的指导下,继续加强准备和规划工作,以便于难民在条件允许的情况下回返。据报道,除了难民返回,2020 年至少有 124,600 名流落国外的委内瑞拉人返回家园,主要从哥伦比亚返回。他们返回的主要触发因素是大流行病期间失业和企业倒闭造成了经济困难。

64. 在难民署的支持下,南苏丹和苏丹政府与伊加特一道,于 2020 年 10 月发起了一项区域倡议,以推动为两国 700 多万流离失所者的困境找到解决办法,包括动员国际社会支持执行国家解决战略和区域行动计划。

65. 大约 320 万境内流离失所者返回原籍地,主要在刚果民主共和国(140 万人)和喀麦隆(466,000 人)。

³¹ 见 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/63223>。

B. 融入和其他就地解决办法

66. 2020 年, 约有 33,800 名难民在 28 个国家入籍, 据报告, 其中有 85% 的难民入籍欧洲国家。难民在一些国家获得了长期法律身份, 而在另一些国家, 他们受益于长期居留安排, 可获得受教育机会及加入劳动力市场。在阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、加纳和纳米比亚, 难民能够续签长期居留许可, 从而能够获得就业机会, 并最终有资格入籍。在菲律宾, 建立了促进难民合法融入的框架。

67. 在难民署的支持下, 一些国家政府利用《难民问题全球契约》和在难民问题全球论坛上所作各项保证带来的势头, 为难民寻求融入和其他就地解决办法。在乍得, 通过从一开始就寻求解决办法, 所有新到达者都融入了收容村庄。

C. 重新安置和补充途径

68. 难民署估计有 140 万难民需要重新安置, 向 25 个国家提交了 39,500 多名难民的重新安置请求, 供这些国家考虑。在这些难民中, 86% 是酷刑和暴力的幸存者、有法律和人身保护需求的人, 以及脆弱的妇女和女童。在所有提交的申请中, 略高于一半的申请涉及儿童。关于重新安置和补充途径的三年战略³² 预计在 2020 年重新安置 70,000 名难民, 但 COVID-19 导致该战略实施受挫。2020 年, 仅 34,400 名难民得到重新安置, 其中三分之二由难民署协助, 比 2019 年 (107,700 人) 减少 69%。

69. 尽管面临 COVID-19 的挑战, 难民署和合作伙伴的重新安置业务仍在继续, 并确保为众多处于危险之中的人提供保护。为此, 采用了创新的远程模式进行面谈和办理签证。尼日尔、罗马尼亚和卢旺达的紧急中转机制为从利比亚疏散的难民提供了可拯救生命的解决办法。

70. 难民署与各国和其他主要利益攸关方接触, 包括通过重新安置问题年度三方磋商、优先局势核心小组和全球难民赞助倡议进行接触。实践证明, 难民署与移民组织共同牵头的可持续重新安置和补充途径倡议, 通过支持各国加强建立或扩大第三国解决办法的能力, 在实施三年战略方面极具价值。根据可持续重新安置和补充途径倡议, 阿根廷、巴西和乌拉圭继续实施能力建设举措, 启动或修订了国家行动计划。

71. 补充途径数量依然有限。难民署和经济合作与发展组织的一项联合研究分析了 2010-2019 年期间难民获得补充途径的数据。³³ 在研究中, 强调尽管国家作出了努力, 但目前的费用和文件要求等障碍阻碍了家庭团聚, 也阻碍了有技能的难民在第三国获得就业机会。在可持续重新安置和补充途径倡议的支持下, 难民署牵头成立了第三国教育途径全球工作队; 启动了全球家庭团聚网络; 努力建立全球难民劳工流动工作队。这些举措是实施三年战略的重要里程碑。

³² 见 www.unhcr.org/protection/resettlement/5d15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html。

³³ 见 <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-05/UNHCR%20Safe%20Pathways%20for%20Refugees%20II%20Web-version001.pdf>。

七. 伙伴关系

A. 发展伙伴和金融机构

72. 难民署加强了与金融和发展行为体的接触，鼓励将难民纳入融资、方案和社会保护政策。难民署与世界银行集团密切合作，采取措施，在低收入和中等收入国家系统地将关注人员纳入 COVID-19 应对工作。作为国际开发协会第 19 轮增资就存在脆弱性、冲突和暴力的国家所作安排的一部分，为收容社区和难民窗口敲定了 22 亿美元的财政拨款。在这笔资金中，为应对 COVID-19 危机，世界银行集团承诺在其财政年度向符合条件的国家提供最高可达 10 亿美元的赠款。难民署和世界银行进行了电话调查，以掌握 COVID-19 对吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、摩洛哥和乌干达难民的社会经济影响。通过难民署-世界银行强迫流离失所问题联合数据中心³⁴ 加强了数据方面的合作。难民署为对世界银行题为“处理冲突所致境内流离失所问题的发展办法”³⁵ 的文件同行审议提供了资料，该文件介绍了将冲突所致境内流离失所者纳入世界银行方案的理据，而且难民署为实施世界银行解决脆弱性、冲突和暴力问题的战略提供了支持。

73. 难民署再次大力与区域多边开发银行进行接触，包括非洲开发银行、亚洲开发银行、美洲开发银行和伊斯兰开发银行。难民署和萨赫勒五国集团执行秘书处合作实施了非洲开发银行萨赫勒地区 COVID-19 应对项目，以支持包括难民和境内流离失所者在内的脆弱社区的初级卫生对策和社区复原力建设。

B. 联合国系统和国际组织

74. 难民署参与了联合国发展系统在区域一级的改革，包括设立新的合作平台。难民署在几个区域共同主持了关于人口流动、流离失所和复原力的专题联盟。难民署还积极参与机构间论坛，包括机构间常设委员会和联合国系统行政首长协调理事会等其他机制。在 COVID-19 大流行期间，难民署为旨在保护联合国人员健康和安全的跨机构努力作出了贡献，包括通过参加联合国全系统应对 COVID-19 医疗后送工作队。

75. 难民署联合领导了共同数据倡议，以加强联合国收集、获取和管理战略信息的能力，并提高其分析和沟通水平。难民署为一份关于可持续发展目标指标按被迫流离失所情况进行数据分类的报告³⁶ 提供了资料。在联合国残疾人权利问题特别报告员和境内流离失所者人权问题特别报告员的倡议下，难民署牵头对两份关于残疾人融入的报告进行了技术评估。

76. 难民署协调了针对布隆迪、刚果民主共和国、尼日利亚和南苏丹局势的区域难民应对计划。此外，难民署与联合国开发计划署共同领导协调了针对阿拉伯叙

³⁴ 见 www.jointdatacenter.org/。

³⁵ 见 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/826251618911522691/pdf/A-Development-Approach-to-Conflict-Induced-Internal-Displacement.pdf>。

³⁶ 见 www.unhcr.org/5fd237b84.pdf。

利亚共和国的区域难民复原力计划，与移民组织共同领导协调了针对委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势的区域难民和移民应对计划。难民署和移民组织还共同领导了针对孟加拉国罗兴亚人危机的联合应对计划。

C. 非政府组织

77. 难民署与国际志愿机构理事会一道，每周与非政府组织伙伴进行虚拟磋商，讨论 COVID-19 准备工作和应对措施。由于这场大流行病，年度全球非政府组织磋商会在 2020 年 9 月以虚拟方式举行。与会者代表了来自 49 个国家的 100 多个组织，包括国际和国家非政府组织、难民领导的组织和信仰组织，集中讨论了应对当前大流行病和未来大流行病的问题。磋商会产生的建议提交高级专员方案执行委员会第七十一次全体会议，并为高级专员 2020 年关于保护方面挑战的对话提供信息。为与难民领导的组织进行更具战略性、更有意义的互动，难民署全面了解了现有难民领导的组织，并将其 2020 年非政府组织创新奖授予难民领导的组织。

78. 2020 年，难民署向 908 个国家和国际非政府组织划拨了约 12.6 亿美元，包括向 954 个地方和国家响应方划拨 8.02 亿美元。因此，难民署通过地方和国家响应方提供了其方案支出的 28%，超出了“大协议”承诺。

D. 私营部门

79. 难民署与国家伙伴一道，从私营部门筹集了 5.375 亿美元，其中包括超过 2.564 亿美元的未指定用途资金。与 2019 年相比，收入增长了 27%，超过了 2020 年筹资 5 亿美元的目标。虽然 COVID-19 改变了筹资的优先次序，但最终让私营部门捐助者更加团结，并有兴趣探索与难民署合作的新方式，仅为应对这场大流行病就筹集了 5,200 万美元。

80. 私营部门伙伴提出了创新的解决办法，从而让难民更容易获得数字教育方案、就业机会、法律服务、连通性服务、职业和语言培训、寓教于乐的学习举措和清洁能源。全球运动筹集了超过 1,500 万美元，其中包括来自难民署难民札卡特基金的 800 万美元。2020 年 12 月，难民署发起了“追求更高目标”运动，为难民奖学金供资。越冬援助运动获得了 534 万美元的数字收入，超过了 510 万美元的目标。私营部门合作伙伴支持流离失所者应对 COVID-19 的影响，包括捐助卫生材料、提供支持以便作出一线医疗反应和进行远程学习。

E. 地方当局和城市网络

81. 世界上 60% 以上的难民和一半以上的境内流离失所者在世界各地的城市避难，因此地方当局被认为是保护和援助流离失所人口的一线行为体。难民署与移民问题市长委员会合作，共同推进全球城市包容性大流行病应对措施基金。这个百万美元的倡议旨在满足城市在大流行病期间支持难民、境内流离失所者以及移民的需求。该倡议向哥伦比亚巴兰基利亚、贝鲁特、弗里敦、利马和墨西哥城提供了资金。许多城市在应对 COVID-19 过程中向难民提供了支持，这些行动在 10 月 31 日的世界城市日得到了难民署的认可，也通过“城市#与难民同在”(Cities

#WithRefugees)运动³⁷得到了认可。现已有 50 多个国家的 260 多个城市签署了此项运动的声明。

F. 其他利益攸关方

82. 认识到基于信仰的行为体在流离失所环境中发挥的独特作用，难民署与代表世界信仰机构和传统的全球多信仰宗教运动“宗教争取和平”³⁸ 承诺成立一个多信仰宗教领导人理事会，以加强努力，解决冲突和流离失所的根本原因，并支持建设和平、包容与和解。

83. 难民署与国际奥林匹克委员会和国际残疾人奥林匹克委员会合作，支持难民运动员。60 多名难民运动员获得了体育组织提供的奖学金，他们用这笔钱进行训练，希望能参加 2020 年在东京举办的奥林匹克运动会和残疾人奥林匹克运动会。难民署与教育高于一切基金会、与卡塔尔结合 2022 年世界杯推出³⁹ 的了不起的一代方案的交付和遗产最高委员会一起，制定了“体育促进保护”方案，以促进和平共处，加强难民青年与其所在社区的互动，并通过平等参与体育运动和发挥领导作用增强女童权能。此外，难民署还和国际体育与发展平台建立了伙伴关系，在其从业者平台上设立了一个专门讨论难民和体育问题的栏目。

八. 改革、问责和监督

A. 转型

84. 在区域局迁至各自区域并设立权力下放的机构后，难民署的改革工作继续进行，目标是使内部管理系统和程序现代化，并在国家一级更好地提供保护和援助。为维持和支持正在进行的转型工作，任命了一名改革主任，并成立了转型和变革处。这补充了旨在确保管理层对转型举措进行监督的强化治理机制。一个实地咨商小组全程辅助改革的整合，并作为其他改革的“传声筒”，确保这些改革始终立足于改善交付。

85. 启动了业务转型方案，以更换老化的工具，包括企业资源管理系统。这一方案影响到规划、报告、财务、人力资源、供应、资源调动和管理、外部参与以及项目监测和监督等一系列职能。特派团采购和购置综合业务支助服务是难民署一个新的多年期规划、预算编制、监测和报告系统，也是业务转型方案的一个核心组成部分，该系统的引入更新了该组织的成果管理制办法。这一系统使各项业务能够利用简化的成果链和新的全球成果框架，与联合国系统和可持续发展目标保持一致，制定长期保护和解决战略。到 2021 年 6 月，共有 24 项业务制定了多年期战略。

³⁷ 见 www.unhcr.org/withrefugees/cities/。

³⁸ 见 www.rfp.org/。

³⁹ 见 www.sportanddev.org/。

B. 问责和监督

86. 在充满挑战的大流行病背景下，难民署的独立监督实体通过调整工作并采用远程和灵活的方法，完成了任务。它们协调并修订了计划，以确保采取一致和平衡的办法，应对难民署面临的迅速变化的风险。例如，评价处通过从早期的卫生紧急情况(如埃博拉应对工作)中吸取经验教训，为该组织的 COVID-19 应对行动提供了快速支持。

87. 监察主任办公室发布了一项五年战略，旨在对廉正问题作出专业和独立的回应，并加强独立监督提供方的协调和工作。几个方面的工作已经完成，包括全面掌握三道防线上的监督提供方情况，以确保一致性，以及制定政策，使难民署更好地应对廉正问题。

88. 风险管理 2.0 倡议已完成，该倡议使难民署能够进行系统性投资，从而能更好地管理风险和机会，并使难民署的风险文化趋于成熟。难民署通过一项在 2025 年前进一步加强风险管理的五年战略，充分利用这些投资。

89. 难民署推出了一项新的关于处理性剥削和性虐待以及性骚扰的战略和行动计划(2020-2022 年)，⁴⁰ 以四个目标为指导：采取以受害者为中心的办法；建设难民署和伙伴工作人员的能力；坚持问责；保持跨机构互动。有几项举措推进了这些目标，例如难民署关于以受害者为中心办法的政策，⁴¹ 以及难民署继续参与跨机构努力，包括高级专员担任机构间常设委员会防止性剥削和性虐待及性骚扰领头倡导者。这些举措促成了制定新的学习材料，为机构间常设委员会负责人提供了一套宣传材料，并设立了一个当地非政府组织社区参与和外联基金。⁴²

90. 难民署审查了负责支持同事解决工作场所困境的实体的作用和责任，以促进和谐的工作环境，并更有效地解决棘手问题，包括粗暴、无礼和侮辱性的管理风格。得益于这项工作，总部各实体之间建立了协调机制，推进了宣传工作，并加强了对工作人员和管理者的支持，以查明、指出和解决此类问题。

九. 对联合国难民事务高级专员公署的捐助

91. 难民署 2020 年预算为 91.31 亿美元，包括用于解决与 COVID-19 大流行和萨赫勒局势有关紧急需求的补充预算。

92. 可用资金总额达到创纪录的 54.04 亿美元，但仍有 41% 的资金缺口。支出总额为 48.38 亿美元，与 2019 年相比增加 4.224 亿美元，增幅 9.6%。

93. 2020 年的指定用途资金水平(71%)与 2019 年相似，符合指定用途资金增加的总体趋势(尽管有“大协议”承诺)。由未指定用途和软性指定用途的资金组成的灵活资金占自愿捐款的 29%，即 13.76 亿美元，比 2019 年增加 1.20 亿美元。

⁴⁰ 见 www.unhcr.org/5f3cfec44。

⁴¹ 见 www.unhcr.org/5fdb345e7。

⁴² 见 www.unhcr.org/psea-community-outreach-and-communication-fund.html。

不受任何限制的完全未指定用途捐款总额为 6.612 亿美元。这一数字仅比 2019 年增加 170 万美元，占自愿捐款的 14%。

十. 结论

94. 在这一年中，难民署做出了非凡努力，以保证保护有需要的人、促进将他们纳入国家体系并找到解决办法，即使是在危机时期也未曾松懈。若不是难民署工作人员在面临重大挑战时仍坚持“驻扎和交付”，这一切都无从谈起。

95. COVID-19 大流行对国际团结和保护原则而言是一场重大考验；然而，事实证明 1951 年通过的《关于难民地位的公约》中规定的标准历久弥新，在执行《难民问题全球契约》方面取得的进展使难民署、各国政府和合作伙伴能够果断地应对挑战，频频采取创新办法。COVID-19 大流行对世界上最脆弱的群体，包括流离失所者和无国籍人造成了不成比例的影响，并促使一些国家制定了限制性政策和做法，破坏了国际保护制度。《难民问题全球契约》为应对新旧挑战提供了一个框架，而在难民问题全球论坛上做出的承诺不断得到履行，也证明了各国政府和其他方面加强保护的意愿。

96. 2021 年 12 月，将按照《难民问题全球契约》的规定召开一次高级别官员会议，⁴³ 以确定取得的进展和面临的挑战，并确定在哪些领域需要进一步参与才能为难民提供更多支持、自力更生途径和解决办法。有鉴于此，过去的一年发人深省，在《关于难民地位的公约》通过 70 年后，从未像现在这样迫切需要加强国际合作和团结。

⁴³ 见 www.unhcr.org/high-level-officials-meeting.html。