



高级专员方案执行委员会

第七十二届会议

2021 年 10 月 4 日至 8 日，日内瓦

临时议程项目 4(a)

审议常设委员会的工作报告

国际保护

关于国际保护的说明

高级专员的说明

概要

本说明审视 2020 年 7 月至 2021 年 6 月国际保护领域的动态。其中着重指出了冠状病毒病(COVID-19)和相关措施对流离失所者和无国籍人的不成比例的影响，阐明了限制获得权利的政策和做法破坏国际保护制度的情况。在 1951 年《关于难民地位的公约》通过 70 年后，这种情况发人深省地提醒我们，需要加强国际合作和团结。然而，本说明展示了各国即使在危机时期仍然为了确保保护并促进将保护纳入国家体系而付出的努力。本说明还审视了解决方案的进展情况。



一. 导言

1. 国际保护的依据是寻求和享有庇护权以及不驱回原则。自从 70 年前于 1951 年 7 月通过《关于难民地位的公约》及后来通过其 1967 年议定书以来，大多数国家都遵守了这些基本原则。不驱回原则现在已被公认为习惯国际法，庇护权也广泛体现在国家和区域的法律和实践。今天，149 个国家加入了《1951 年公约》或者《1967 年议定书》，或加入了两者。这些文书经受住了时间的考验，并继续为国际保护和持久解决办法提供坚实的基础。在当前的环境下，一些国家的限制性措施剥夺了那些需要国际保护的人获得国际保护的机会，因此，再度致力于落实《1951 年公约》所载原则至关重要。

2. 2020 年底，全世界流离失所者人数达到创纪录的 8,240 万，其中包括 2,640 万难民和 4,800 万境内流离失所者，此外估计还有 420 万无国籍人。随着冲突、迫害和侵犯人权行为在世界许多地方有增无减，多边和多利益攸关方行动对于确保保护流离失所者和实现可持续解决方案比以往任何时候都更加重要。《难民问题全球契约》为各国更加公平和可预测地分担负担和责任提供了愿景和战略。它呼吁一系列行为体做出贡献，支持流离失所人口和收容社区，强调将流离失所者和无国籍人纳入教育系统、劳动力市场和社会服务的重要性。这就必然要求国际社会持续承诺支持收容了世界上 85% 的流离失所者的发展中国家。

3. COVID-19 是对《1951 年公约》规定的标准、《难民问题全球契约》的执行进展以及在 2019 年难民问题全球论坛上做出的承诺的严峻考验，这也是一场威胁到国际保护和团结的健康危机。疫情大流行暴露了许多国家庇护制度的脆弱性和获得基本服务包括医疗保健的艰难曲折。

4. 关于国际保护的这一说明强调了对限制性政策和做法，包括对严重违反不驱回原则的关切。与此同时，它展示了促进流离失所者权利和福祉以及促进持久解决办法的包容性措施的益处。

二. 对难民和寻求庇护者的国际保护

A. 基本权利受到的限制

5. 在过去一年里，难民署观察到许多违反不驱回原则的行为。据报道，边境上的驱离和海上拦截越来越多，而且经常是暴力的，导致了向迫害和其他严重侵犯人权行为倒退的情况。COVID-19 加剧了这种情况，因为关闭边境、减少搜索和救援以及拒绝获救人员上岸(有时任由人员在船上滞留数月之久)都可以被说成是遏制疫情大流行的需要。然而，许多国家表明，入境者可以通过检疫和治疗方案得到安全管理。

6. 虽然地中海的搜索和救援能力不足以防止许多人悲惨丧生，但一些试图从遇难船只上营救人员的非政府组织却受到刑事起诉的威胁。亚洲和太平洋以及欧洲的若干国家拒绝载有获救人员的船只安排人员下船。在加勒比地区，据报道，乘船抵达该地区国家的委内瑞拉人被拒绝进入庇护程序，并因非正常入境而被拘留和驱逐出境，导致家庭分离并引发驱回。

7. 2021 年 3 月至 6 月，195 个国家实施了应对 COVID-19 的紧急措施，包括全面或部分关闭边境，其中 64 个国家对寻求庇护者没有例外。这些措施拒绝向需要国际保护的人提供庇护，并增加了与驱回相关的风险。在一个例子中，除了有限的例外，寻求庇护者被要求在邻国的大使馆表达寻求庇护的意图。随着疫情大流行在一些国家加剧了对外国人的歧视、仇外心理和仇恨言论，据报道说难民营、收容社区和人道主义工作者遭到了袭击。这尤其影响到非洲和亚太地区部分地区的难民。虽然各国必须保护本国人民的生命和福祉，但这与其国际保护义务并不矛盾。

8. 难民署对一些国家提出的将国际保护外部化的建议表示关切。2021 年 6 月，欧洲的一个国家通过了一项立法提案，旨在将寻求庇护者转移到第三国评估他们对国际保护的要求，这是破坏国际团结的，并引起了对《1951 年公约》可能得不到遵守的关切。另一个国家提出了影响深远的措施，以限制进入领土和获得庇护，并根据难民抵达该国的方式为他们确立较低的保护地位。其他国家正密切关注这些建议，包括一些收容难民人数多得多、资源少得多的国家。这类举措不符合《难民问题全球契约》的责任分担目标和国际难民法的合作原则。

B. 根本原因和人员流动

9. 冲突和暴力仍然是迫使人们逃离家园寻求安全的主要驱动因素。埃塞俄比亚提格雷地区的激烈战斗加剧了境内和跨境流离失所者向邻国的流动，许多流离失所者在途中遭遇武装团体和极端暴力。难民署与苏丹政府合作，将难民转移到远离危险边境地区的难民营，并减少过度拥挤。提格雷的厄立特里亚难民状况令人严重关切，不断有报告说，正在发生影响到难民和收容社区的侵犯人权行为，人道主义援助准入因此被封锁达数月之久。

10. 2021 年 3 月标志着阿拉伯叙利亚共和国内战已达十年。与此同时，难民署发布了关于“[逃离阿拉伯叙利亚共和国人员的国际保护考虑](#)”的第六次更新，确认大多数寻求庇护的叙利亚人仍然需要国际保护。然而，一些收容叙利亚难民的国家质疑是否继续需要国际保护。难民署倡导对危机采取全面的保护和以解决方案为导向的办法：确保对收容国的支持，优先考虑难民的保护和自力更生，利用重新安置作为保护工具，并积极寻求有利于自愿返回的条件。

11. 大约 100 万罗辛亚难民仍在孟加拉国和该地区其他国家流离失所。2021 年 3 月，孟加拉国最大的难民营之一发生火灾，造成至少 11 人死亡，45,000 人的住所被毁。2021 年 2 月，缅甸发生军事政变，随后对抗议者进行暴力镇压，进一步破坏了罗辛亚难民的解决前景，并促使更多人逃离，到国外寻求保护。

12. 由于经济和政治不稳定以及不安全，越来越多的委内瑞拉人继续离开自己的国家，往往是通过危险的陆路和海路。在受 COVID-19 影响的收容国，许多委内瑞拉人失去了生计，面临驱逐和其他困难。委内瑞拉土著难民在试图谋生和获得教育和医疗保健时面临严峻挑战，他们的困境因疫情大流行而进一步恶化。委内瑞拉人在拉丁美洲国家面临的极端困难迫使其中一些人决定回国。2020 年末，这一趋势逆转，出现了新的外流和继而前往他国的流动。哥伦比亚颁布法令，为大约 170 万委内瑞拉人提供为期十年的临时保护，这将改善保护和获得基本服务的机会以及社会经济包容的机会。这一示范性措施是其他国家可以效仿的良好做法。

13. 在许多地区，难民与因其他原因而流动的人一起旅行，通常是不定期地沿着危险的路线行进。难民署与伙伴合作加强所有流动人口的权利，包括开展提高认识运动和活动，打击走私者和贩运者的剥削。2021 年，难民署和联合国毒品和犯罪问题办公室共同领导打击贩运人口机构间协调小组，汇集合作伙伴交流信息和良好做法，包括支持在流离失所环境中努力打击贩运的实地行动。难民署参加了联合国移民网络执行委员会，以支持各国执行《移民问题全球契约》，包括在拘留替代办法、获得公共卫生服务和不需要国际保护的人安全返回方面。难民署认为，安全、有尊严和迅速的返回对有效庇护制度的可信度至关重要。在区域和国家一级，难民署支持在庇护和移民方面开展的合作，包括与各种有关这一问题的联盟及区域移民网络构建伙伴关系。

14. 流离失所者受到灾害和气候变化事件的影响，这些事件恶化了他们的处境，阻碍了人道主义援助的进入。其中包括突发的极端天气事件，如洪水，以及干旱和荒漠化的长期影响。包括火山爆发在内的其他自然灾害也造成了损失。由于加剧不安全的多重因素，包括地方性帮派暴力和有组织犯罪，越来越多的中美洲人被迫离开家园。与此同时，灾害、洪水和干旱在该地区引起灾难，对穷人和不安全者造成了不成比例的影响。“埃塔”和“伊托”飓风造成的破坏扩大了不平等，加剧了整个地区受暴力影响社区的不稳定。

15. 在索马里，蝗虫群摧毁了农作物和生计，影响到 260 万已经因洪水和冲突而流离失所的境内流离失所者。同一时期，萨赫勒地区估计有 70 万受洪水影响的人在过度拥挤的营地寻求庇护，那里的卫生设施和医疗服务有限，加剧了 COVID-19 带来的风险。

16. 采取气候行动的全球政治势头有所推进，紧迫感与日俱增，要求各国、联合国和合作伙伴协同参与。难民署在保护高度易受气候影响的流离失所人口方面的作用日益得到认可。高级专员气候行动特别顾问领导了与各国和合作伙伴的广泛磋商，包括通过 2020 年保护挑战对话，为制定“[气候行动战略框架](#)”提供信息。该框架于 2021 年 2 月发布，旨在提供法律和规范指导；提高面临气候和环境风险的流离失所人口的复原力；加强备灾和应对措施，解决灾害情况下的流离失所问题；改善流离失所环境中的环境保护；并提高难民署行动的环境可持续性。在未来一年，将根据该框架实施区域行动计划，解决具体情况下的需求和机会。

17. 难民署支持不同业务活动中的可持续能源和环境举措，并实施了“[清洁能源挑战](#)”计划。通过灾害流离失所问题平台和流离失所问题华沙国际机制工作队，加强了与各国的伙伴关系。在法国的支持下，并与西非国家经济共同体(西非经共体)、国际移民组织和灾害流离失所问题平台合作，难民署帮助解决了围绕气候变化、灾害流离失所和西非和萨赫勒地区环境退化导致移民的挑战。

18. 根据其监督责任，难民署就《1951 年公约》和区域难民文书适用于气候变化和灾害不利影响背景下提出的庇护申请发布了法律意见。所做的分析强调了气候变化、冲突和人权威胁之间的联系，得出结论认为，在这种背景下寻求国际保护的人在某些情况下将有权获得难民地位。

C. 庇护制度

19. COVID-19 对国家庇护制度，对难民署根据其任务规定进行难民地位确定，都带来了重大挑战。其中包括暂停庇护程序和登记；获得庇护受到边境关闭的限制；寻求庇护者受到任意拘留；尽管客观的来源国信息和国家指导表明了国际保护需求，但仍然试图终止国际保护；庇护程序中对合法代理的限制。

20. 虽然庇护制度因 COVID-19 而暂停或部分暂停运行妨碍了获得国际保护的机会，但这一疫情大流行也带来了机会。至关重要的是，庇护制度由此而适应危机管理，并通过远程安排提供登记和难民身份确定服务。技术的应用使登记活动得以继续，身份证件得以发放或延期，并通过远程手段进行庇护面谈和听证，包括在奥地利、阿塞拜疆、哥斯达黎加、厄瓜多尔、爱沙尼亚、约旦、肯尼亚、墨西哥和南苏丹。

21. 在积极的政治意愿带动下，还采取了其他措施以便适应这种情况。这包括在一些欧洲联盟成员国以及巴西、加纳和俄罗斯联邦通过法律自动延长寻求庇护者的身份证件，以及在葡萄牙给予寻求庇护者居住权。其他国家采取基于群体的办法，确保大规模流动中的保护。例子包括巴西根据《卡塔赫纳宣言》对委内瑞拉人和其他国籍的人适用更宽泛的难民标准；苏丹宣布根据初步证据承认埃塞俄比亚难民；以及美利坚合众国 2021 年对不同国籍人员给予或延长临时保护地位。

22. 庇护能力支持小组是《难民问题全球契约》下的一个重要国际合作机制。2020 年底，难民署发布了其“[工作模式业务指南](#)”，庇护能力支持小组秘书处协助启动了尼日尔与法国、乍得与法国、墨西哥与加拿大之间的国家对国家支持机制，涵盖多样化办理模式的实施。额外的支助承诺对于确保各国得到帮助改善其庇护制度至关重要。截至 2020 年底，尽管新申请大幅下降，但全球待决庇护申请积压接近 420 万份，比 2019 年底的 410 万份略有增加。确保公平准入和确保申请不断得到办理的适应性措施将是减少积压的关键。2020 年，难民署发布了订正和详细的“[难民署授权下确定难民地位的程序标准](#)”。其原则和标准支持强化的正当程序，并可能有助于国家庇护程序的制定和案件的办理。

23. 根据其任务，难民署与各国合作，指导它们解释和适用《1951 年公约》和其他相关文书，包括通过国家和区域立法和司法论坛以及人权机制和机构。难民署 2020 年推出的“[2020-2023 年人权参与战略](#)”提供了关于利用人权机制和带动人权实体参与支持难民保护的指导。根据难民问题全球论坛提供无偿法律支助的承诺，就包括儿童保护、生计、难民身份确定和无国籍状态在内的各种问题提供了超过 14 万小时的免费法律援助、法律代理和调研。

D. 个人和社区

24. 透过 COVID-19，可以看清遭受歧视和虐待的风险由于年龄、性别和多样性因素而加剧的情形。难民署目睹了在疫情大流行期间日益增多的心理健康和心理社会支持需求，以及强迫婚姻、童工和少女怀孕现象，反映了贫困加剧和学校关闭的影响。27 个国家报告说，自疫情大流行开始以来，性别暴力有所增加，而在 80% 以上的境内流离失所者行动中，性别暴力的情况被描述为严重或极端性质。

25. 难民署发布了“[关于 COVID-19 的年龄、性别和多样性考虑指南](#)”。它还调整了性别暴力预防和应对方案，加强了与社区和妇女领导的组织以及当地伙伴的合作，扩大了远程病例管理，更新了性别暴力转诊路径，以应对幸存者的需求。许多行动为幸存者建立或扩大了沟通渠道，包括阿尔及利亚、埃及、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、墨西哥、尼泊尔、巴基斯坦、秘鲁、南苏丹和赞比亚的紧急热线。难民署和合作伙伴通过 24/7 性别暴力热线帮助了 200 万妇女和女孩。在中非共和国，由返回妇女和社区领袖领导的无线电通信战略提高了社区对 COVID-19 和性别平等的认识。在许多行动中提供拯救生命的性别暴力病例远程管理服务，同时提供紧急现金援助支持幸存者和处境危险的妇女。在厄瓜多尔，难民署支持为难民和从事性交易的厄瓜多尔妇女开设一个社区中心，作为一种应对机制。该倡议旨在促进妇女权利，加强同伴支持网络，预防和应对人体免疫机能缺损病毒和其他性传播感染，并防范性别暴力。在巴西，难民署、联合国全球契约和联合国促进性别平等和增强妇女权能署发起了第四轮“增强难民妇女权能”倡议，以扩大难民中的妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等的生计机会。

26. 在许多国家，流离失所的妇女带头应对性别暴力。在乍得、印度、尼日利亚和乌干达，难民署和合作伙伴重点关注难民妇女和女童的权利，以确保平等和有意义地参与决策。据报告，在布基纳法索、缅甸和南苏丹的境内流离失所者行动中，妇女和女童参与领导和管理的情况有所改善。在喀麦隆，难民署和合作伙伴提高了妇女的能力，以加强社区动员和和平共处，重点是教育、保健服务和儿童保护。在阿拉伯叙利亚共和国，12 个省的 91 个妇女委员会与社区预防性别暴力协调中心合作，分享关于 COVID-19 预防、法律服务以及对性别暴力幸存者的医疗、心理健康和社会心理支持的信息。在马拉维，14 个由难民领导的社区组织支持向性别暴力幸存者提供转介服务。在巴西、布基纳法索、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、厄瓜多尔、墨西哥、尼日尔、尼日利亚、秘鲁和塞内加尔等国的其他行动利用社交媒体等技术和创新模式来提高认识和获得远程服务。

27. 难民署 2020 年发布的“[关于预防、减轻风险和应对基于性别的暴力的政策](#)”强调了难民署在这一领域的工作，并确认制定预防和应对性别暴力的方案是拯救生命的体制优先事项。它还强调将性别平等纳入难民署工作所有方面的重要性。在本说明所述期间，通过美利坚合众国资助的“从一开始就安全”倡议，部署了性别暴力预防和应对专家，以支持在巴西、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、吉布提、马里、莫桑比克、苏丹、也门、东非和非洲之角及大湖区以及西非和中非的区域活动。难民署促进人道主义行动中的性别平等，为此采取了一些举措，如围绕难民问题全球论坛和《难民问题全球契约》执行情况对全球进程进行性别审计，并成为《[妇女、和平与安全契约](#)》和人道主义行动的理事机构成员。

28. 流离失所儿童面临众多保护挑战，这种挑战因疫情大流行、资金不足和能力有限而加剧。难民署和合作伙伴引入了远程案件管理，并倡导在封锁期间继续提供儿童保护服务。他们通过 97 项基于社区的儿童保护举措，包括虚拟儿童保护委员会以及青少年和儿童支助小组，与社区外联工作者、志愿者和卫生专业人员合作。

29. 信息和通信对于预防事件和应对所有群体的保护关切仍然至关重要。在厄瓜多尔，难民署试行了一个 WhatsApp 聊天框，作为流离失所社区的沟通渠道，提供获取 COVID-19 信息和基本服务的途径。多民族玻利维亚国和巴西通过针对青

少年的“青年移动报告平台”试行了类似的谈话框举措。“区域支持空间网络”在阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和乌拉圭设有 186 个分支，提供关于获得权利和服务的信息，支持高风险人群的识别和转介，并为妇女和儿童提供连接、心理支持、安全淋浴和厕所以及安全空间。区域数字服务标识工具有助于确保获取最新信息。在肯尼亚，改造了一个呼叫中心，为流离失所者和无国籍者提供关于 COVID-19 的可靠信息来源，而在阿拉伯叙利亚共和国，难民署利用 WhatsApp 小组、卫星中心和流动小组补充实际外联活动。在也门，进行了 40,000 多次有针对性的访问，为弱势家庭、残疾人和老年人提供信息和支持。

30. 在许多收容国，流离失所者和无国籍者由于性取向或性别认同遭到暴力侵害——这往往是他们寻求庇护的首要原因。这些人经常得不到足够的咨询、保健和支持。COVID-19 增加了污名化和保护风险，而 COVID-19 的孤立心理和社会经济后果加剧了他们流离失所的困难。难民署与男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等群体牵头的组织合作应对这一情况。2021 年 6 月，难民署和联合国防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视独立专家召开了一次圆桌会议，探讨了流离失所的驱动力、寻求庇护者面临的挑战、推动融入国家服务以及大流行病对男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等群体的影响。

三. 包容

A. 自力更生与社会保护

31. 疫情大流行破坏了当地经济，对在当地服务业工作并且缺乏社会福利保护的难民产生了不成比例的负面影响。例如，自 2020 年 3 月以来，在哥斯达黎加报告获得与工作相关的稳定收入的尼加拉瓜难民人数从 93% 下降到 59%，迫使许多人每天只吃一、两顿。2021 年，难民署和世界银行公布了一项[联合研究的更新资料](#)，强调了 COVID-19 对伊拉克、约旦和黎巴嫩的叙利亚难民和收容社区的贫困状况的影响。难民署报告称，难民和流离失所者要求现金支付的请求有所增加，但资金不足限制了应对能力。

32. 虽然难民署-世界银行强迫流离失所问题联合数据中心将难民纳入影响评估提供了一些关于难民的社会经济证据，为有针对性的应对措施提供了信息，但现有数据仍然不足以呈现 COVID-19 大流行的社会经济挑战、机遇和总体影响与国家人口相比的整体状况。

33. 尽管这一流行病造成了影响，但一些令人鼓舞的举措有助于增加难民在正规经济中的就业机会。乍得通过了允许难民合法进入劳动力市场的立法，埃塞俄比亚向难民发放了居留和工作许可证。捐助者通过向企业家提供现金转移和小额贷款支持难民，包括在伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其。在萨尔瓦多，政府制定了一项战略，以保证难民能够获得公共服务、工作和创业机会。荷兰与国际劳工组织(劳工组织)、难民署和联合国儿童基金会(儿童基金会)一道，资助了世界银行和国际金融公司参加的“前景伙伴关系”。这一举措在教育、保护和就业领域帮助了埃及、埃塞俄比亚、伊拉克、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、乌干达和苏丹的流离失所者和收容社区。阿塞拜疆为难民获得体面工作提供了便利。在巴西和墨西哥

哥，难民署与合作伙伴协作，帮助近 70,000 名难民和寻求庇护者自愿在国内重新安置，促进他们获得稳定的就业、住宿和保健服务。在这两个国家，难民署的私营部门合作伙伴，包括埃森哲、英格卡集团、宜家基金会、马贝、帕莱塞家具公司和伍尔沃斯，都同意聘用难民。包括定居服务国际公司牵头的举措在内的各种举措有助于将难民与跨境就业机会联系起来，并通过就业创造互补途径。国际商会承诺支持其 4,500 万会员公司雇用难民，取得了进展。例如，肯尼亚国家商会与难民署签署了一份关于难民就业的谅解备忘录。

34. COVID-19 为在哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和包括奥地利、丹麦、法国、德国、爱尔兰、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国在内的一些欧洲国家招募具有保健经验的难民和社区领袖提供了机会。“欧洲难民资格护照”支持欧洲委员会努力将难民卫生工作者纳入 COVID-19 应对措施。

35. 许多难民调整了自己经营的业务，与当地企业一道，为生产包括口罩在内的基本个人防护装备做出了贡献。“非洲企业家合作社”支持肯尼亚和卢旺达的 14,600 多名难民和收容社区企业家，提供了一次性 COVID-19 救济赠款。难民署与发展伙伴合作提高难民的数字技能，代表女企业家进行宣传，并通过培训和计算机技能支持妇女和女童。难民署和联合国开发计划署正准备在 22 个国家发起一个联合共同体，动员雇主为难民和收容社区提供数字化工作。

36. 难民署支持将流离失所和无国籍人口纳入社会保护体系，从发达经济体的综合社会保障制度到发展中国家的现金和实物转移。支持将难民纳入国家社会保护制度、人口动态统计系统和经济发展计划的宣传得到加强。难民署支持伊加特政府间发展组织召开关于执行《关于难民、回返者和收容社区就业、生计和自力更生的坎帕拉宣言》的高级别专家会议。讨论的关键问题包括保护创收资产，如企业和农业资产，以确保一旦 COVID-19 管制措施放松，难民企业家能够重建生计。在巴西，难民可以获得紧急救济方案的救助，包括针对 COVID 的补贴。难民署与合作伙伴一道，向超过 124 万受 COVID-19 影响的弱势流离失所者和收容社区成员提供生计支持。2020 年，由难民署牵头的共同体“扶贫联盟”通过“毕业办法”向 13,700 个难民和收容社区家庭提供了经济复苏和自力更生支持。在赞比亚，难民被纳入农民投入支持方案，这是农业部的一项举措，旨在确保农业部门的复原力，并在恶劣天气条件下保护农村生计和粮食安全。在卢旺达，难民和收容社区被纳入农业项目，由发展伙伴包括丹麦在难民问题全球论坛的框架下提供资金支持。

37. 难民署和劳工组织促进难民获得国家就业服务，同时就“包容性市场体系办法”开展合作，该办法促进企业家和被迫流离失所环境中的中小企业的市场体系发展。难民署与非洲和美洲 12 个国家的 19 家金融服务提供商建立了伙伴关系。2020 年，这些金融服务提供商推出了支持难民借款人的措施，包括贷款重组或再融资、暂停还款、推广数字服务和提供恢复信贷。

38. 截至 2020 年 6 月，世界银行的 IDA18 难民和收容社区区域子窗口已向非洲和亚洲 14 个符合条件的国家拨款 20 亿美元。难民署正与世界银行密切合作，制定和推出一个“难民政策审查框架”，以系统审查合格国家的难民政策和体制环境。框架的目标是阐明世界银行的参与在多大程度上有助于支持关于行动自由、体面工作、环境管理和获得教育、医疗保健和社会保护等服务的政策。

B. 教育

39. COVID-19 对难民儿童，特别是女童的入学产生了破坏性影响，并带来了相关的保护风险。由于支持在家学习的措施不能满足他们的学习需求，残疾儿童增加了掉队的风险。除了疫情大流行，萨赫勒地区日益恶化的安全局势迫使数千所学校关闭，有可能抵消难民儿童入学人数来之不易的增长。COVID-19 还破坏了通过学校提供的保护服务，包括心理援助、对难民学生的学术支持和学校供餐方案。日益恶化的贫困和收入损失意味着家庭不得不降低教育支出。伊拉克、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门的持续暴力、不安全、基础设施被毁和教学能力缺乏，再加上国内经济衰退，给捉襟见肘的教育系统带来巨大压力。这损害了以前在改善流离失所和无国籍儿童的入学和学习成果方面的投资和进展。观察到少女怀孕和贩卖儿童以及童工的现象不断增加，特别是在成年人因封闭隔离措施或更激烈的工作竞争而失去工作的情况下。马拉拉基金根据以往埃博拉疫情的经验教训进行的一项研究显示，50%接受中学教育的难民女童面临无法重返校园的风险。在疫情大流行前入学率较低的一些国家，这一比例上升到 100%。在坦桑尼亚联合共和国，当学校于 2020 年 6 月重新开学时，只有大约 50%接受中等教育的难民女生返回学校，这证实了该项研究所强调的风险。

40. 学校关闭对流离失所儿童和青年的学业进步、安全、保护、社会情感福祉和健康产生了极端和不同的影响。由于教育具有重要的保护功能，流离失所儿童和青年，尤其是最边缘化的人，重返学校至关重要。作为应对，马拉维采取措施将难民纳入了将教育列为一个关键优先领域的第三增长和发展战略。巴西教育部决心通过制定灵活的要求，确保难民和移民儿童，无论其身份如何，都能行使其受教育的基本权利。

41. 难民署在 2020 年年度教育报告《[团结起来促进难民教育](#)》中，就 COVID-19 对教育造成的严重后果提出了警告。以前，难民儿童失学的可能性是非难民儿童的两倍。当父母和监护人无力支付学费或基本的远程学习工具时，情况会更糟。儿童基金会和难民署通过其“[联合行动蓝图](#)”开展合作，提高难民入学率，旨在帮助多达 1,000 万难民儿童和收容社区。在将难民儿童和青年纳入国家应对计划并确保在学校关闭期间继续学习的国家，通过电视和社区广播、数字平台、小组辅导课和低资源环境下的自学包继续上课。难民署协助 74 个国家的 934,000 名学生参加远程和家庭学习。学校关闭期间教育的连续性有助于保护难民儿童和青年，并为积极应对机制提供了替代办法。在难民教师不属于国家教育队伍的国家，难民署与捐助方和合作伙伴一起倡导确保教师在学校关闭期间继续获得奖金。

42. 难民署与利益攸关方合作，促进难民儿童、教师及其他有关人员安全返回学校。水、环境卫生和卫生基础设施是确保学校安全复课的一个关键因素，通过建造和修复学校环境卫生设施以及分发保健和个人卫生包得到了加强。教师和教育人员参加了卫生和健康安全培训班，并获得了个人防护装备。

43. 由难民署主持的“加速教育工作组”利用合作伙伴的专业知识，指导教育机构如何帮助学习者赶上学业。它还与“[机构间紧急情况教育网络](#)”合作，主办关于替代教育和针对 COVID-19 的主要建议的网络研讨会。

44. 难民署的高等教育奖学金方案在整个关闭期间继续支持难民学生。意大利为难民大学生提供教育走廊。在巴西，329 名难民和寻求庇护者正在完成他们的本

科学业，76 名通过塞尔希奥·比埃拉·德梅洛学术讲座的活动重新验证了他们的文凭，这是难民署和 25 个以上高等教育机构的一项联合倡议。一些高等教育合作伙伴，例如肯尼亚的合作伙伴，向难民提供笔记本电脑、智能手机和数据包，并通过与现场组织的合作，核实学生在营地能够获得供电。

C. 健康

45. 许多流离失所者和无国籍者面临更大的感染风险，他们的生活条件使他们无法保持社交距离和实施卫生措施。在某些情况下，他们无法获得疾病治疗。虽然认识到许多收容大量难民人口的国家卫生系统捉襟见肘，但确保获得保健是享有与国际保护和持久解决办法相关的权利的一个重要先决条件。然而，许多国家根据其难民问题全球论坛做出的关于包容性获得医疗保健的承诺，向难民和其他流离失所者提供了 COVID-19 医疗服务。

46. 一些国家需要得到支助以满足收容社区和流离失所人口的健康需求。资金和技术援助对于按照《难民问题全球契约》模式加强国家卫生系统至关重要。难民署主张按照 COVAX 分配原则和“人道主义缓冲机制”将流离失所和无国籍人口纳入国家疫苗接种计划，与公民平等。疫情大流行之前，难民署在一些地区已经投资于与社区建立信任关系，因此，这些地区的业务活动能够较好地应对 COVID-19 并确保持续的关键服务。在黎巴嫩，450 多名具有医疗技能的难民被动员成为社区卫生志愿者，重点关注 COVID-19 意识、卫生、监测和提供初步咨询。他们在提高难民对 COVID-19 检测的认识方面发挥了至关重要的作用，努力减轻社区的关切，减少污名化的风险。

D. 心理健康和社会心理支持

47. 流离失所人口的心理健康是一项远未得到满足的需求。为了应对日益严重的心理健康危机，加强积极应对技能，保护难民和其他流离失所者的心理健康，奥林匹克难民基金会发起了一项倡议，为体育运动提供机会，帮助流离失所者应对疫情大流行的影响。巴西桑托斯足球俱乐部和秘鲁利马联盟俱乐部与难民署合作，支持难民融入社会，承诺为难民参加体育营提供奖学金，并培训教练解决仇外心理。伊拉克杜胡克的社区成员认识到这一流行病对心理健康和社会心理的影响，接受了心理急救和积极应对机制的远程培训。为了用阿拉伯语和索拉尼库尔德语编写 COVID-19 健康和心理社会支持材料，通过广播节目、WhatsApp 网络和社交媒体平台分享，外联志愿者提供了支持。

48. 疫情大流行突显了在流离失所者中优先考虑心理健康和心理社会支持的重要性。缺乏经济机会增加了对心理健康的压力，导致流离失所者中的性别暴力、家庭暴力和自我伤害增加。

E. 残疾人

49. 2020 年，难民署在员工队伍和业务中启动了一项为期五年的“包容残疾行动计划”，以推进残疾人的权利。重点领域包括，封闭期间残疾儿童获得教育，例如与残疾父母和儿童开展远程咨询，以及提供 COVID-19 社会经济帮助，传授有针对性的谋生手段，是重点关注的领域。残疾人参与了埃塞俄比亚、约旦和肯

尼亚以及美洲地区的 COVID-19 应对规划。难民署与“拉丁美洲残疾人及其家庭非政府组织网络”合作，针对 COVID-19 和性别暴力预防和应对改变信息材料和调整沟通渠道，以确保残疾人的无障碍使用。肯尼亚、黎巴嫩、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国报告了类似的调整。在中东和北非地区，一项题为“包容的力量”的研究绘制了残疾难民的需求图，为加强应对 COVID-19 和基于性别的暴力提供了业务指导。

F. 老龄人

50. 难民署“[关于在流离失所环境中与老龄人合作的指南](#)”于 2021 年初更新。各个行动报告了确保将老龄人纳入 COVID-19 对策的专门措施。这包括促进有针对性地获得现金、食品和卫生材料的举措。

G. 社会凝聚力

51. 世界各地的城市帮助确保当地应对疫情大流行的努力没有因为任何人的移民或难民身份而将其排除在外。难民署与市长移民理事会、联合国人类住区规划署、国际移民组织和其他机构合作，为城市制定关键信息和政策指导。作为难民问题全球论坛承诺的后续行动，大不列颠及北爱尔兰联合王国布里斯托市发起了 #WeAreBristol 运动，以支持社会凝聚力，促进包容性的地方认同，防止歧视和仇外心理。难民署和巴西圣保罗市联合制定了一项标准业务规程，以指导防止变性移民和难民在获得社会援助服务和食品分配方面受到歧视的工作。

52. 在哥伦比亚，难民署的“[索莫斯·帕纳斯哥伦比亚运动](#)”劝阻仇外心理，鼓励声援委内瑞拉人。在区域性“[委内瑞拉人\(R4V\)应对协调平台](#)”的框架内，难民署和合作伙伴倡导将难民和移民纳入国家疫苗接种计划，并通过机构间社交媒体一揽子计划打击 COVID-19 疫苗接种的相关错误信息。2020 年 11 月，菲律宾内政和地方政府部指示各地方政府单位促进纳入流离失所者和无国籍者，以应对疫情大流行。

53. 宗教领袖共同支持了流离失所者和无国籍者。2021 年 4 月，宗教促进和平组织和难民署发起了多宗教领袖理事会，目标是在具有挑战性的人道主义和流离失所背景下倡导预防冲突、和解和建设和平。从现在到 2023 年下一个难民问题全球论坛之前，理事会将努力打击仇外心理，加强多宗教努力，以解决冲突和流离失所的根源，并支持建设和平、和解以及在全球、区域和国家各级包容流离失所者和无国籍者。2020 年 10 月，难民署发布了关于解决种族主义和仇外心理的指南。

四. 解决办法

A. 自愿遣返

54. 2020 年返回原籍国的难民为 25 万人，比 2019 年减少 21%。由于 COVID-19 而关闭边境后，自愿遣返行动暂停，阻碍了有组织的返回，另一方面，这一流行病又引发了过早返回或继而前往其他国家的流动，特别是当个人在收容国面临困

难时。由于许多原籍国仍然存在障碍，包括持续的不安全以及缺乏确保这一解决方案可持续性的基本服务和生计机会，返回仍然有限。

55. 在 COVID-19 的其他挑战性事态发展中，中东和北非地区的返回人数大幅减少，约有 38,600 名叙利亚难民返回家园。与前一年相比，下降了 60%。在阿拉伯叙利亚共和国，难民署通过社区中心网络向返回难民和其他弱势群体提供人道主义援助和其他服务。为了支持难民返回家园的基本权利，难民署继续努力创造条件，以便在情况允许时安全和有尊严地自愿遣返。在“[全面保护和解决战略：推进叙利亚危机中的重新安置和补充途径的路线图](#)”和《难民问题全球契约》的指导下，难民署和合作伙伴预计在条件改善时会有更多人返回，因此加强了返回准备和规划。

B. 重新安置和补充接纳途径

56. 由于疫情大流行，行动受到限制，难以接触难民，这意味着难民署及其合作伙伴不得不大幅缩减重新安置活动，而各国不得不取消大多数甄选任务。重新安置和补充途径的接纳也受到旅行限制的影响，导致 20 年来最低的重新安置率。尽管发生了大流行病，难民署还是得以将 39,500 多名难民的重新安置案件提交给 25 个国家审议。这约占 2019 年提交材料的一半。然而，2020 年，只有 22,800 名难民在难民署的援助下离开，接受重新安置。

57. 关于难民署“重新安置和补充途径的三年战略(2019-2021 年)”的临时报告中报告了所取得的进展，尽管 2020 年可用的重新安置名额和离开人数有限。根据“难民署和国际移民组织的联合可持续重新安置和补充途径倡议”，在阿根廷、巴西和乌拉圭开展了能力建设活动，启动或修订了国家重新安置行动计划。

58. 补充途径的数量仍然有限。难民署和经济合作与发展组织的一项联合研究“[难民安全途径二](#)”分析了 2010 年至 2019 年难民利用补充途径的数据。尽管国家在过去十年中做出了努力，但该研究强调，除其他障碍外，现有的费用和文件要求继续阻碍家庭团聚，有技能的难民无法在第三国获得就业机会。

五. 无国籍人

59. 由于没有国籍，无国籍人不成比例地受到 COVID-19 和相关抑制措施的影响。在许多情况下，他们由于没有合法身份无法获得检测和治疗，并被排除在社会服务之外。生计的丧失以及获得教育和其他社会服务的机会有限，加剧了现有的不平等，增加了保护风险。

60. 为了切实有效，疫苗接种方案需要具有包容性，并根据公共卫生考虑确定优先顺序。无国籍人面临被排除在国家免疫计划之外的风险，无论他们的年龄、健康状况或在社会中的作用原本是否会使他们处于优先接种类别。

61. 在其他一些方面，若干国家改善了对无国籍人的保护。在冰岛，为使国内法符合保护无国籍人的国际标准而采取的步骤最终导致该国于 2021 年 1 月加入了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。政府随后制定了标准作业程序，以落实 2018 年的一项法案，该法案建立了专门的无国籍状态确定程序。无国籍状态确定程序是政府识别无国籍人员并向他们提供受保护地位的关键。无国籍状态确保

个人能够享有一系列基本权利，包括获得医疗保健、教育和社会保障。科特迪瓦、哈萨克斯坦和乌克兰建立了无国籍状态确定程序，科特迪瓦成为非洲大陆第一个采取这一重要步骤的国家。苏丹批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，为消除国籍法中的性别歧视铺平了道路。

62. 一些国家通过了立法修正案和决议，以规范无国籍人的居留，并赋予他们相关权利。2021 年 1 月，泰国内阁批准了一项决议，规定居住在泰国至少 15 年的已登记无国籍人员可获得合法移民身份和永久居留权。该决议提高了多达 400,000 名已登记无国籍人员的待遇，并将为他们获得泰国国籍提供便利。同样，2021 年 2 月，俄罗斯联邦批准了修正案，根据该修正案，无国籍的前苏维埃社会主义共和国联盟(苏联)公民将能获得身份证，并被授予工作权、居住权和入籍权。2020 年 11 月，菲律宾发布通知，确保流离失所者和无国籍者在地方一级统一获得基本服务和援助，特别是在公共紧急情况下。关于无国籍状态趋势的全面概述，包括根据“到 2024 年结束无国籍状态的我的归属运动”的目标开展的防止和解决无国籍状态的努力载于文件 EC/72/SC/CRP.11，可查阅 <https://www.unhcr.org/standing-committee-meetings.html>。

六. 境内流离失所者

63. 2020 年底，超过 4,800 万人因冲突、暴力和侵犯人权行为而在境内流离失所。与冲突有关的新流离失所现象最多的国家包括布基纳法索、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日尔、尼日利亚、莫桑比克、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。灾害，包括与气候有关的灾害，引发了新的数百万人流离失所现象，已经存在冲突相关境内流离失所的 50 个国家中有 45 个国家出现了新的这类现象。

64. 尽管联合国秘书长在 COVID-19 大流行期间呼吁全球停火，但武装冲突继续构成重大的保护挑战。受境内流离失所影响最严重的国家也是报告平民伤亡最多的国家，包括阿富汗、布基纳法索、利比亚、莫桑比克、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门。虽然注意到阿富汗、苏丹和乌克兰最近取得的进展，但将境内流离失所问题纳入国家保护平民框架和政策至关重要，以便减少或减轻流离失所风险，确保平民在需要时能够逃到安全的地方，保障保护并促进实现持久解决。

65. 难民署认识到境内流离失所问题必须作为一项法律义务和国家利益来解决，长期以来一直在推动制定和执行有关国家境内流离失所者的法律和政策。自 1998 年制定《关于国内流离失所问题的指导原则》以来，各国通过了 80 多项关于国内流离失所者的法律和政策。在本文所述期间，难民署通过提供法律和技术咨询以及能力建设，并通过一贯倡导受影响社区直接参与制定法律框架，为 10 多个国家提供了支持。

66. 难民署继续主持全球保护群组法律和政策工作组，这是一个汇集人道主义、人权和发展伙伴的平台。在区域一级，难民署与非洲联盟以及西非经共体、伊加特和南部非洲发展共同体合作，批准、内化和执行《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。布基纳法索和莫桑比克启动了本土化进程。难民署还加强了与大湖区国际会议的对话，以推进对境内流离失所者的保护和持久解决办法。

67. 在整个本文所述期间，难民署参与了 33 个有境内流离失所问题的国家的工作，加大了在阿塞拜疆、布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克和尼日尔应对迅速变化的境内流离失所者紧急情况的力度。在布基纳法索，难民署向为境内流离失所者提供土地的收容社区提供支持，而在尼日利亚受冲突影响的地区，难民署与国家律师协会合作，为弱势境内流离失所者诉诸司法提供便利。

68. COVID-19 大流行加剧了对已经脆弱的流离失所人口的保护关切，同时也突出表明，公共卫生应对措施需要覆盖境内流离失所者。几乎所有境内流离失所者都生活在中、低收入国家或基础设施遭到冲突破坏的国家，难民署加大了支持力度，以减轻 COVID-19 对他们的影响。难民署和红十字国际委员会向所有驻国家代表和代表团发布了关于 COVID-19 的共同保护信息，并通过全球保护群组向所有群组发布了业务指南。在布基纳法索、哥伦比亚、萨尔瓦多、洪都拉斯和苏丹等国家，难民署与合作伙伴一道，通过直接支持区域卫生部门加强其预防和应对能力，确保流离失所者获得医疗保健。在刚果民主共和国、莫桑比克和索马里，难民署加强了关于 COVID-19 预防的宣传，并确保即使在无法直接接触到境内流离失所者时也能进行沟通。为了应对驱逐风险，难民署增加了对弱势国内流离失所者的现金援助，特别是在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克和乌克兰。

69. 难民署在执行其 2019 年境内流离失所者政策及其“[气候行动战略框架](#)”时，加强了解决气候相关流离失所问题的努力。2020 年，通过《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年倡议，难民署与亚洲及太平洋灾害流离失所问题工作组、政策制定处和境内流离失所问题高级别小组秘书处共同组织了一次关于亚洲灾害流离失所问题的区域交流。

70. 在促进多方利益攸关方就国内流离失所问题采取行动的过程中，难民署继续担任“[GP20 行动计划](#)”秘书处的共同主席和收容国，直至该计划的第三年也是最后一年。难民署与联合国人道主义事务协调厅和境内流离失所者人权问题特别报告员一道，带头努力激励利益攸关方就境内流离失所问题开展预防、保护和解决努力，包括汇编了 22 个国家实例的国家做法。2021 年，GP20 被 GP2.0 取代，成为联合倡议和分享良好做法的非正式平台。难民署还与境内流离失所者人权问题特别报告员合作，在国家一级提供联合支持，组织人权理事会关于 GP20 的闭会期间研讨会，以及编写特别报告员提交联合国大会和全球保护群组年度论坛的报告。

71. COVID-19 需要更好地收集和使用关于新的或不断变化的保护挑战以及保护集群如何应对的信息。全球保护群组侧重于交流最新动态，包括通过定期情况报告。在全球保护群组下设立了一个人权参与工作组，汇集了 40 多个参与人道主义和人权工作的非政府组织和联合国实体。目标是加强与国家、区域和联合国人权机制和实体的接触，加强对境内流离失所者权利的尊重。

72. 在 32 个保护群组和类群组机制中，难民署在 29 个中领导了全球保护群组。全球保护群组对埃塞俄比亚和苏丹进行了实地考察，并向世界各地的实地保护小组提供远程支持和技术咨询。全球保护群组侧重于收集关于保护事项的最新证据，整合来自国家集群的数据。2020 年全球保护群组汇集了 3,000 多名人道主义、和平与发展伙伴、学术界、各国和捐助者，讨论当代挑战和经验教训，并为保护专题组提供指导。关于难民署在国内流离失所问题上开展业务活动的更多详情，可查阅 <https://www.unhcr.org/standing-committee-meetings.html>。

七. 结论

73. 随着 COVID-19 大流行的持续，接纳难民和其他关注人员的积极例子，包括获得保健服务和疫苗、教育以及经济和生计机会，有助于启发各国和其他利益攸关方如何更好地管理当前和未来的危机。这些例子突出表明，即使面临前所未有的国家挑战，许多国家仍坚定致力于国际难民法的价值观，并表明这两个问题的处理相互并不矛盾。难民署强调，公共卫生措施不能成为违反不驱回原则或拒绝庇护的理由。它呼吁所有国家继续尊重《1951 年公约》和《难民问题全球契约》的精神和文字，并加倍努力，通过将难民、境内流离失所者和无国籍者纳入国家安全网，确保尊重他们的权利。这样做符合公共健康和全球福祉的利益。

《1951 年公约》的宗旨和用意产生于致力于解决第二次世界大战后数百万被迫流离失所者的困境的全球团结精神，这一宗旨和用意在于人类与冲突祸害和许多新挑战作斗争时长盛不衰。
