



联合国

联合国难民事务高级专员的 报告

根据大会第 428(V)号决议提交的年度报告

大会

正式记录
第七十九届会议
补编第 12 号

请回收 



大会
正式记录
第七十九届会议
补编第 12 号

联合国难民事务高级专员的报告

根据大会第 428(V)号决议提交的年度报告



联合国·纽约，2024 年

* 因技术原因于 2024 年 11 月 5 日第二次重新印发。

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。

[2024年8月28日]

目录

章次	页次
一. 导言.....	1
二. 难民问题全球契约.....	2
三. 保护.....	3
A. 难民和寻求庇护者.....	3
B. 境内流离失所者.....	4
C. 混合移民和继续移民.....	5
D. 防止性别暴力.....	6
E. 特定需求.....	6
F. 儿童保护和教育.....	7
G. 气候变化与流离失所.....	8
四. 无国籍.....	9
五. 持久解决办法.....	10
A. 自愿归国和回返.....	10
B. 当地融入.....	11
C. 重新安置和补充途径.....	12
六. 伙伴关系.....	13
A. 韧性和包容.....	13
B. 发展行为体和金融机构.....	13
C. 机构间协力.....	14
D. 非政府组织.....	16
七. 改革、问责和监督.....	17
A. 转型.....	17
B. 问责和监督.....	17
八. 对联合国难民事务高级专员公署的捐款.....	18
九. 结论.....	18

第一章 导言

1. 本报告所述期间为 2023 年 7 月 1 日至 2024 年 6 月 30 日，在此期间，全球冲突局势日益复杂化，被迫流离失所人数增加。人道主义应对措施不足以满足被迫流离失所者和无国籍者日益增长的需求。随着资金额度与需求间的差距扩大，联合国难民事务高级专员公署(难民署)及其合作伙伴的能力受到巨大挑战。
2. 尽管存在这些挑战，但在推动执行《难民问题全球契约》方面仍取得了显著进展。2023 年举行的难民问题全球论坛有力地表明了国际社会对被迫流离失所者及其收容社区的声援。
3. 截至 2023 年底，仍有 1.173 亿人¹ 因迫害、冲突、暴力、侵犯人权行为和严重扰乱公共秩序的事件而流离失所，与 2022 年的 1.084 亿人相比增加 8%。1.173 亿人中包括 4,340 万难民²、6,830 万境内流离失所者³、690 万寻求庇护者，以及其他有保护需求的 580 万人。估计有 440 万人处于无国籍或国籍不明状态。
4. 2023 年，新的冲突以及不断恶化的原有冲突导致数百万人流离失所，持续的危机阻碍众多长期流离失所者及其他人员回返。在苏丹，自 2023 年 4 月以来，战争已迫使近 900 万人在国内逃亡或离开该国，造成世界上最严重的人道主义危机之一。在乌克兰，已进入第三年的武装冲突导致大量民众在境内流离失所。在海地，愈演愈烈的帮派暴力造成境内和跨境流离失所。在哥伦比亚，过去 18 个月内有 25 万多人在境内流离失所。在缅甸，冲突升级导致更多人在境内和境外流离失所。约 141,900 名难民逃往亚美尼亚，他们多是为了躲避 2023 年 9 月南高加索地区再次爆发的武装冲突。难民署在加沙没有任务授权，当地的冲突对巴勒斯坦平民造成严重影响，还造成区域性影响，包括黎巴嫩的流离失所问题。
5. 此外，环境退化和气候变化导致极端自然灾害频发，这些灾害与冲突、暴力和社会经济脆弱性的影响相互叠加，造成或加剧流离失所。
6. 2023 年，难民署宣布了 43 个紧急情况，是十年来最高的年度总数。为应对前所未有的人道主义需求，难民署加强了备灾和应急部署以及供应能力。难民署从其七个全球应急储备调拨了价值 5,350 万美元的救济物品，高于 2022 年的 3,700 万美元。
7. 难民、境内流离失所者和无国籍者中只有一小部分有需求的人获得了持久解决办法。2023 年，120 万难民自愿返回本国、被重新安置到第三国或成为收容国公民。大多数返回的难民或返回仍面临持续冲突的乌克兰，或返回南苏丹以躲避苏丹不断升级的冲突。在此背景下，如果不加强政治意愿和扩大支持的基础，显然无法实现可持续的解决。

¹ 最新数据可查阅难民署《难民数据一览》。

² 其中包括属于难民署任务范围内的难民以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处任务范围内的 600 万巴勒斯坦难民。

³ 境内流离失所问题监测中心估算的数字。

第二章 难民问题全球契约

8. 当前，全球被迫流离失所现象和危机不断加剧并且往往得不到解决，《难民问题全球契约》(A/RES/73/151)仍然是加强负担和责任分担方面的重要框架。第二份《难民问题全球契约》指标报告于 2023 年 11 月发布，重点介绍了该契约的实施进展情况。

9. 第二届难民问题全球论坛于 2023 年 12 月在瑞士举行。论坛由哥伦比亚、法国、日本、约旦和乌干达共同召集，由瑞士和难民署共同主办。在共同召集方和共同主办方的努力下，各利益攸关群体聚集一堂，共同推动面向全世界被迫流离失所者和无国籍者的持久解决，加强对收容国和收容社区的支持。

10. 来自 168 个国家和 420 多个组织的 4,000 多人参加了此次论坛。各国、国际和区域组织、民间社会、信仰行为体、体育实体、私营部门、人道主义和发展行为体、学术界、地方当局、被迫流离失所者和无国籍者怀着共同的宗旨，汇聚一堂。300 多名难民和无国籍人士出席了论坛，与 2019 年第一届难民问题全球论坛相比，此类群体的参与人数增加了四倍。他们通过一份难民联合声明表明了自身的优先需求，并公布了他们参与制定的多利益攸关方承诺。

11. 此次活动见证了实质性参与，各方在 1,750 项承诺下宣布提供资金、技术、物资和政策方面的支持，其中 600 多项承诺由国家作出。非国家行为体作出近 1,100 项承诺，全社会办法得到了真正践行。本届难民问题全球论坛的一个主要亮点是，关于推动落实论坛主要成果的 47 项多利益攸关方承诺。⁴ 此外，除双边和多边发展专项资金外，各国和其他行为体还认捐了约 22 亿美元的资金。发展行为体还通过全球优惠融资基金等机制为受难民危机影响的中等收入国家提供支持，表明了对执行《难民问题全球契约》的承诺。

12. 难民署 2024 年 3 月发布了难民问题全球论坛的成果。⁵ 2024 年《难民问题全球契约》季度非正式简报会旨在评估取得的进展，让作出多利益攸关方倡议承诺的实体和代表有机会介绍承诺的后续行动和落实计划。

13. 得益于将《难民问题全球契约》目标纳入难民署各项方案的努力，难民署在 83% 的国别业务中跟进了 2019 年难民问题全球论坛相关承诺的执行情况，并将继续跟进 2023 年承诺的落实情况。

14. 难民署为《难民问题全球契约》下的四个政府主导的区域支助平台提供支持：阿富汗难民问题解决战略、中美洲和墨西哥区域综合保护和解决办法框架、政府间发展组织(伊加特)在东非和非洲之角推进的内罗毕进程，以及中非共和国局势解决倡议。这些支助平台已发展为汇集主要利益攸关方的有效国际合作机制，旨在加强对流离失所问题的应对。

⁴ 所有承诺的清单和详细信息可见 2023 年难民问题全球论坛网页。

⁵ 成果文件可见 2023 年难民问题全球论坛网页。

第三章 保护

A. 难民和寻求庇护者

15. 在全球范围内，属于难民署任务范围内的难民⁶ 和其他需要国际保护的人的数量增加了 8%，到 2023 年底达到 3,740 万人，高于 2022 年底的 3,460 万人。在所有难民中，妇女和女童占 49%，儿童占 40%。

16. 2023 年，近 500 万人获得国际保护或临时保护，其中包括提出个人庇护申请的 823,800 人。在全球范围，国家或难民署登记了近 360 万份新提出的个人庇护申请，2022 年的申请数量为 290 万份。

17. 保护难民的国际责任仍然过多地由低收入和中等收入国家承担。2023 年，这些国家收容了全世界 75% 的难民和其他需要国际保护的人。最不发达国家提供了全球 21% 的庇护。到报告期结束之日，69% 的难民和其他需要国际保护的人居住在他们的原籍国的邻国。

18. 随着寻求国际保护的人的数量继续增加，庇护制度面临重大挑战。难民署继续协助各国制定符合国际法律标准的公平而有效的庇护程序和政策。许多国家改进了自身的庇护制度和程序，并通常借鉴其他国家在这方面的良好做法。例如，难民署继续在安哥拉开展能力建设工作，该国政府在暂停八年后恢复了难民登记，并承认 2015 年之前所有已进入申请程序但未获得结果的寻求庇护者的难民地位。

19. 为应对苏丹的难民外流，中非共和国、乍得、埃塞俄比亚和南苏丹采用基于群体的初步认定办法给予苏丹难民地位。在美洲，巴西、巴拉圭和乌拉圭根据 1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》给予基于群体的初步承认。其他国家则采用简化的难民身份承认办法，如贝宁和多哥(面向来自布基纳法索的难民)和刚果民主共和国(面向来自中非共和国和苏丹的难民)。墨西哥也采用了这一办法(面向来自萨尔瓦多、海地、洪都拉斯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的入境者)。巴西为其登记系统作了投入，在寻求庇护者的资格非常容易推定的情况下，不进行资格面谈或缩短面谈时间，以促进对其资格的承认。2024 年 3 月，哥伦比亚推出了用于跟进难民身份确定过程的数字工具，覆盖申请到最终决定的所有环节。在世界银行的支助下，埃塞俄比亚实施了关于身份确定的国家项目，以加强庇护制度的完整性。其他国家，如埃及和伊拉克采取步骤建立了庇护框架，乍得、科特迪瓦、肯尼亚和索马里加强了立法。欧盟将对逃离乌克兰武装冲突的人的临时保护延长至 2026 年 3 月，保护对象为近 390 万难民。

20. 许多区域组织通过合作机制，包括美洲的全面区域保护和解决方案框架(西班牙文缩写为 MIRPS)、卡塔赫纳+40 进程和基多进程，以及通过非洲次区域一级经济和发展社区的更多参与，努力发展庇护能力。在难民问题全球论坛上，来自各个区域的国家都在庇护能力多利益攸关方承诺下作出了承诺，这是参与度提

⁶ 包括处于类似难民境地的人员。

升的显著表现。共作出了 50 多项承诺，其中 40 项是各国就提高自身庇护能力或支持其他国家作出的承诺。

21. 为提高庇护程序的完整性和效率，便利援助的提供，难民署在遵守数据保护原则和相关保障要求的前提下，利用数字技术进行登记和记录。数字化工具让流离失所者能够拥有并访问自己的数据，增强了难民署对流离失所者的责任。

22. 为宣传国际难民法律文书并监督其适用情况，难民署于 2024 年推出了交互式难民条约和立法看板，在其中纳入资料，说明难民和寻求庇护者享有法律保护的状况，包括纳入全世界范围内的难民条约和庇护法的相关数据。为确保更加便捷地获取关于流离失所者和无国籍者的法律和政策文件，难民署于 2024 年 2 月推出了难民文献数据库(Refworld)的更新版，这是世界上最大的此类文件库。

23. 许多国家在 2023 和 2024 年通过了积极的法律和政策，但其他国家制定了限制性标准。在许多国家，法律标准没有得到充分执行。采取外部化措施等事态发展影响到寻求庇护和受保护不被推回的权利，引发了关切。寻求庇护者有时因国籍、族裔、宗教、性取向或性别认同而在利用庇护程序方面遇到法律和实际障碍，这种情况也引发了关切。难民署回顾指出，缔约国有义务真诚地适用 1951 年《关于难民地位的公约》等国际文书以及不推回这一习惯国际法律原则。

24. 在许多国家，包括儿童在内的寻求庇护者和难民被长期拘留，拘留条件不符合标准，没有程序保障，或受到行动限制。难民署强调，只有在考虑了限制性较低的替代办法之后才可使用拘留，拘留必须始终是最后使用的手段。难民署与联合国儿童基金会(儿基会)和国际拘留问题联盟一道，支持移民青年和儿童平台组织关于结束对儿童的拘留的全球青年磋商。

25. 据报告，世界各地发生了许多推回事件，包括任意驱逐、边境上的大规模驱赶以及其他禁止入境措施。难民署与合作伙伴合作，防止和应对推回事件。

26. 民族主义以及反难民、反外国人的言论日益引起难民署的关切。在许多地区，错误信息、虚假信息和仇恨言论泛滥，种族主义、仇外心理和宗教紧张关系的问题通常得不到解决。为应对这些威胁，难民署启动了新的数字保护项目，以提高难民署及其合作伙伴在数字平台上的有效应对能力。

B. 境内流离失所者

27. 到报告期结束之日，境内流离失所者人数达到 7,590 万的高峰，其中 6,830 万人因冲突和暴力流离失所，770 万人因灾害流离失所。2023 年，难民署就 37 个国家的境内流离失所状况作出了应对。在报告期内，由于冲突、迫害、侵犯人权行为和普遍存在的暴力，新增流离失所者 1,370 万人。哥伦比亚、刚果民主共和国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门报告了最多的境内流离失所者。

28. 为应对这一状况，难民署优先支持各国履行对境内流离失所者的首要责任，协助各国制定、修订、通过和执行关于境内流离失所问题的法律、政策和战略以及境内流离失所者问题的解决办法。乍得和洪都拉斯于 2023 年通过法律，将保护境内流离失所者和相关解决办法方面的国际标准纳入国家立法，并确定了国家应对措施。在墨西哥的锡那罗亚州和恰帕斯州，难民署在与受影响社区磋商的基础上，为关于境内流离失所者的现有法律框架的执行条例的制定提供支持。难民署与保护群组的伙伴一道，为布基纳法索、喀麦隆、哥伦比亚、埃塞俄比亚、莫

桑比克、尼日利亚、菲律宾、索马里和乌克兰等国加强立法和政策框架方面的改革作出了贡献。在全球层面，难民署推出了新的境内流离失所问题法律和政策信息看板，这是对其难民条约和立法看板的补充。在区域一级，难民署与阿拉伯国家联盟合作，在阿盟成员国之间推进关于解决境内流离失所问题的示范法。

29. 难民署继续加强关于境内流离失所问题的领导问责制。难民署与境内流离失所者人权特别报告员一道，共同领导境内流离失所者保护专家组，通过国别访问就保护方面的主要挑战向联合国和国家官员提供高级别支持。

30. 难民署重申其根据秘书长《境内流离失所问题行动议程》所作的承诺，为此制定了一项体制计划，总体确定了预防、应对和解决境内流离失所问题方面的业务战略和具体行动。创建了境内流离失所者保护风险评估工具，以便在实施解决方案的同时加强保护。难民署正在更新面向难民和境内流离失所者的意向调查，确保该调查与机构间常设委员会的持久解决办法框架保持一致，并优先考虑与境内流离失所者进行对话，包括从紧急状况一开始就与境内流离失所者进行对话，以寻求解决办法。难民署还协助机构间常设委员会对境内流离失所问题的人道主义应对措施进行独立审查。

C. 混合移民和继续移民

31. 2023 年，寻求国际保护的人继续与移民一起跨越边境，他们往往在同一路线上使用同种交通工具。2023 年，此类混合移民的主要路线包括，从哥伦比亚经巴拿马达连地区前往并穿越地中海，以及通过陆路向南前往南非。此类移民给所涉国家和原籍国的当地社区带来多方面挑战，流动中的难民和移民在跨越边境时往往面临高风险。

32. 为有效应对混合移民和继续移民带来的挑战，难民署与各国、国际移民组织和其他伙伴一道，以“基于路线”和注重权利的方式制定了全面的方法。采用这一方法的目的在于，根据《难民问题全球契约》加强面向难民的国际保护和解决办法，并根据《安全、有序和正常移民全球契约》为移民创造机会；维护各项权利，在涉及原籍国、庇护国、过境国和目的地国的重点路线沿线提供支持并与各国合作。这种方法可以提供合法可行的替代方案，以取代外部化、驱赶、非正常流动以及试图将对难民和移民的责任转嫁给不安全、负担过重和能力不足的第三国的做法。

33. 据报告，一种普遍的现象是，在许多地区，陆路和海路上的驱赶和暴力等限制性做法越来越多，边境地区也是如此。一些国家通过严厉的立法限制入境，包括限制寻求庇护者入境，有时还以安全考虑为由加以限制。另一些国家继续在没有适当程序保障的情况下进行驱逐，有时也影响到已在难民署登记的难民和寻求庇护者。阻碍或阻止民间社会开展海上救援工作的法律和政策也引人担忧。为促进国际海事组织和其他联合国机构、国际航运公会和民间社会等主要利益攸关方就拦截、救援和登岸方面的挑战进行对话，难民署牵头海上流动难民和移民机构间保护小组的工作。2023 年，国际移民组织和难民署推出了关于这一主题的在线学习课程，以此补充了面向政府官员和其他合作伙伴的关于不同区域混合移民中的保护问题的培训。

34. 流离失所者和无国籍者的法律地位通常没有保障，因此极易被贩运者剥削和虐待。在苏丹，边境地区和难民营特别有可能发生贩运行为。2020 年，全球保护群组发布了关于在境内流离失所背景下打击贩运人口行动的说明性指南，该指南仍是相关工作的重要参考。在难民问题全球论坛上，多个利益攸关方承诺保护面临人口贩运风险或受其影响的难民和移民，该项承诺重点关注加强此类人群获得保护和解决办法的机会。

D. 防止性别暴力

35. 性别暴力仍然是全球保护方面的一个主要问题。流离失所和无国籍的妇女和女童一直过度受到影响，每五名难民妇女中就有一人遭受过性暴力。在刚果民主共和国和苏丹，妇女和女童容易遭受与冲突有关的性暴力，跨境流离失所人员抵达庇护国后也继续面临风险。资金严重不足造成生存援助和服务提供方面出现缺口，这导致妇女和女童，特别是没有家庭支持的妇女和女童为满足其基本需求而陷入更高风险的境地。

36. 难民署与合作伙伴一道，继续执行方案和干预措施，以防止、减少并应对性别暴力。2023 年，难民署在 72% 的国别业务中为性别暴力幸存者提供了援助。专家们与合作伙伴合作，在乍得、刚果民主共和国、伊拉克、肯尼亚、摩尔多瓦共和国、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国推动制定面向幸存者的安全和高质量的应对措施和社区预防方案。为应对苏丹的紧急状况，编制了性别暴力预防和应对方案，覆盖了该国境内以及中非共和国、乍得、埃及、埃塞俄比亚和南苏丹的 291,000 多名流离失所的苏丹人，并重点关注妇女和女童。难民署在孟加拉国、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、南苏丹和乌干达等国的 16 个行动中实施了预防方案，覆盖约 240,000 人。在 2023 年难民问题全球论坛上，多利益攸关方作出了 160 多项关于性别平等和预防性别暴力的承诺。

37. 2023 年，难民署进一步努力让被迫流离失所和无国籍妇女领导的组织参与协调机制，以防止和减少与难民相关的性别暴力。难民署向妇女领导的地方组织直接提供资金，并支持这些组织参与决策进程。难民署与 60 多个妇女领导的组织合作建立了安全空间，确保妇女和女童能够获得社会心理支助、医疗援助、法律援助和现金援助。

E. 特定需求

38. 难民署确保设计和制定方法时将年龄、性别和多样性纳入考量，以应对弱势群体面临的保护方面的风险。经评估本组织年龄、性别和多样性政策的执行情况，确定了一些良好做法，如定期进行参与性评估，与在处理特定弱势群体问题方面具有专门知识的组织加强合作。评估结果建议难民署加强和调整现有数据系统，提供更详细的分类分析，并在方案编制中采用更有力的跨部门视角。

39. 2023 年，难民署投入资源支持基于社区的举措，鼓励被迫流离失所者和无国籍人士参与编制方案，妇女团体和难民志愿者在这方面发挥了关键作用。然而，由于安全问题和当局的限制，难民署无法与社区接触，在与社区定期磋商方面也受到限制。歧视性立法以及社会和文化规范对边缘群体的参与带来更多障碍。

40. 尽管存在这些挑战，难民署仍在 2023 年向近 4.1 万名老年人和 48 万名残疾人提供了有针对性的支助，包括在获得现金支助和救济物品方面提供便利、将弱势群体重新安置到更安全的地区、提供医疗转诊服务，并确保他们获得社会援助。15 项国别业务(2022 年为 4 项)为残疾难民和老年人参与国家保护方案提供了便利。

41. 在阿尔及利亚、布隆迪、喀麦隆、乍得、埃及、伊拉克、摩尔多瓦共和国、卢旺达和也门，近 6,000 名残疾儿童获得了基于社区的支助和资金援助，获得了受教育机会。在基加利，难民署与卢旺达全国失聪妇女协会合作，为 22 名失聪难民、其家人和社区领袖开办了卢旺达手语试点班。

F. 儿童保护和教育

42. 2023 年，儿童占被迫流离失所者总数的 40%。冲突和暴力对儿童及其家庭造成毁灭性影响。在许多国家，冲突各方无视有关在冲突中保护儿童的国际法律标准，儿童保护问题日渐严峻。难民署主张根据国际人道法，优先保护儿童和其他平民。

43. 在报告期内，700 万儿童得到了保护服务，其中包括 380 万难民儿童和寻求庇护者儿童、210 万境内流离失所者儿童和 110 万其他受关注的儿童。难民署及其伙伴提供的服务包括，最大利益方面的程序和替代照料安排等。难民署和儿基会在阿拉伯叙利亚共和国启动了战略合作框架，以更好地保护面临风险的儿童，支持受冲突影响的儿童和青年。

44. 难民署鼓励各国加强并确保对儿童友好的庇护程序、非歧视性的包容，让儿童有机会利用高质量的儿童保护制度，获得出生登记和基本服务。墨西哥等国家还作出努力，通过了相关法律或政策，禁止或尽可能限制对移民儿童的拘留，无论是有人陪伴还是无人陪伴的儿童。在难民问题全球论坛上，多个利益攸关方就儿童权利作出承诺，促成了 200 多项以儿童为重点和对儿童问题敏感的承诺。各国承诺加强国家儿童保护系统的能力，以保护流离失所儿童和无国籍儿童。在难民问题全球论坛期间，难民署及其合作伙伴征求了儿童的意见，儿童得以首次参与了这一全球性活动。

45. 2024 年，难民署推出了儿童保护政策，总体确定了难民署在加强儿童保护方面的核心行动。该政策附有国别行动的业务指南，以协助制定全面的儿童保护计划并实施儿童保护方案。

46. 在教育方面，《难民问题全球契约》指标报告显示，73%的收容国通过立法明确允许将难民纳入国家初等教育系统。对比来看，只有 51%的中小学学龄难民儿童在国家教育系统注册。一些国家努力增加受教育的机会，包括为此借助在难民问题全球论坛作出的承诺。另一些国家力图促进教育的获得。例如，埃塞俄比亚承诺让难民能够参与国家中等教育系统，毛里塔尼亚也承诺将难民纳入国家教育系统。此外，乌干达采取步骤，推动将难民纳入国家系统。

47. 在许多国家，教育方面的性别差距仍然很大，难民女童的入学率比男童低。在苏丹，不断升级的冲突导致全国范围的学校关闭，许多校舍被毁，教室被用作临时住所。数百万儿童的教育前景受到影响。2024 年，乌克兰的难民儿童和青年面临教育中断的第三个学年。

48. 7%的难民接受了高等教育。在德国阿尔伯特·爱因斯坦难民助学倡议(德语缩写为 DAFI)和其他奖学金方案的支持下,2023年,近111,500名难民学生在中东和北非接受高等教育。德国阿尔伯特·爱因斯坦难民助学倡议在59个国家向来自54个国家的9,000多名难民学生提供奖学金,其中42%为女生。万事达卡基金会以及非洲、美洲和欧洲的大学提供了其他奖学金机会。此外,全球跨学科学术网络下的学术机构也承诺提供奖学金,并为难民入学提供便利。

G. 气候变化与流离失所

49. 气候变化可能是造成人口境内和跨境流动的一个重要因素。2023年,干旱、洪水和酷热往往导致流离失所现象加剧或加重,影响到被迫流离失所者和收容社区。在气候引发的极端天气事件日益严重的背景下,难民署正在与伙伴合作,以确定潜在的风险人群;在任务范围内制定措施,包括政策和方案,以减少流离失所和无国籍的风险。

50. 70%的难民和寻求庇护者来自极易受气候影响的国家。在所有被迫流离失所者中,近一半生活在面临冲突和气候灾害的国家。受极端气候灾害和冲突影响的国家包括,刚果民主共和国、海地、毛里塔尼亚、莫桑比克、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

51. 为应对被迫流离失所者和无国籍人面临的气候相关挑战,难民署制定了2024-2030年气候行动战略计划,大力倡导面向被迫流离失所者和无国籍人的保护和解决办法,并将他们纳入国家适应计划和韧性方案。

52. 难民署采取措施,协助各国政府加强其气候适应和韧性方案,以减少与气候危机有关的流离失所。难民署借助卫星图像,分析了15个最易受气候影响国家的气候相关风险,以此确定了减少洪水、干旱和毁林相关风险的缓解措施。减少气候脆弱性和提高社区韧性的干预措施包括,可持续住所、清洁烹饪、重新造林、缓解洪水和土壤侵蚀、气候智能型供水系统、使用太阳能为水井和设施供电,以及基础设施升级。难民署通过难民环境保护基金,在卢旺达、南苏丹、苏丹和乌干达开展了可行性评估,该基金是一个可持续的创新融资机制,支持在易受气候影响的难民收容社区投资重新造林和清洁烹饪。此外,在2023年,难民署管理的近一半供水系统和卫生保健设施实现了太阳能化。

53. 在第二十八届联合国气候变化大会上,难民署与难民、境内流离失所者、各国政府和其他伙伴一道,参与会议并进行倡导,推动将流离失所问题纳入关于为实现《巴黎协定》各项目标所作努力的首次全球盘点。

54. 难民署继续就现有国际难民文书的适用问题提供法律咨询和指导,以保护受气候变化和灾害不利影响的跨境流离失所者。在难民问题全球论坛期间,难民署和灾害所致流离失所问题平台发布了一份政策简报,重点介绍在气候变化背景下支持执行《难民问题全球契约》方面的良好做法。在美洲,2023年,在灾害所致流离失所问题平台的支持下,在哥伦比亚举行了关于在灾害导致被迫流离失所的情况下提供保护的区域磋商,该磋商是卡塔赫纳+40进程的一部分。

55. 难民署还向巴西、喀麦隆、哥伦比亚、尼日利亚、菲律宾和索马里等国提供技术支持,帮助这些国家制定和通过法律和政策,在灾害和气候变化背景下推进面向境内流离失所者的保护和解决办法。难民署和合作伙伴为马拉维《2023年

灾害风险管理法》的制定提供支持，以注重保护问题的方式加强了关于重新安置和保护疏散中心的儿童和弱势成年人等事项的条款。在伊加特气候适应和环境保护英才中心的牵头下，难民署与一个全球研究机构联合会一道，为 2023-2030 年气候适应战略的制定提供支持。2024 年 4 月，难民署与国际农业研究协商组织签署了谅解备忘录，在该备忘录下，双方通过使用专门针对流离失所状况编制的气候灾害数据，更好地预测和应对当前和今后的气候相关风险并做好准备。

56. 难民署在“绿色联合国”相关工作的框架内，正在努力实现“到 2030 年将环境足迹和温室气体排放量至少减少 30%”的目标。2023 年，难民署在“绿化”供应链方面取得显著进展。更新了太阳能灯和厨房用具的产品规格，这两种救济品先前的非太阳能版本会造成高排放。采购了完全由 100% 可回收塑料制成的毯子和睡垫。

57. 在难民问题全球论坛期间，各国政府、非政府组织和利益攸关方作出多方承诺：在受气候影响的背景下加强对被迫流离失所者和无国籍者及其收容社区的保护，强化他们的准备程度和韧性。

第四章 无国籍

58. 难民署于 2014 年发起了关于在十年内消除无国籍现象的“我有归属”运动，在该运动下，人们的认识得到切实提高，各国重申了相关承诺，消除无国籍状态的努力取得了显著进展。在高级专员方案执行委员会第七十五届全体会议期间召开的关于无国籍问题的高级别会议将标志着“我有归属”运动正式结束，将启动一个新的消除无国籍现象全球联盟。该全球联盟将汇集各国、无国籍人领导的组织、区域机构、联合国和民间社会组织，致力于推动消除无国籍状态的努力。该联盟通过开展解决办法寻求方案，将确定并促使一些关键主导国家，包括拥有大量无国籍人口的国家，在国家层面解决无国籍问题。在实现联合国秘书长《我们的共同议程》下结束无国籍状态的目标和相关的可持续发展目标 16.9 “为所有人提供合法身份”方面，该联盟也至关重要。

59. 根据从 95 个国家收到的数据，2023 年，全球估计有 440 万人无国籍或国籍不明。由于近一半的国家没有提供数据，并且有些国家所提交的数据有限，预计无国籍人的实际人数会更高。

60. 为了让各国更好地提供关于无国籍状态的可靠全面的数据，在区域和全球层面进一步促进数据的协调统一，难民署传播并促进落实联合国统计委员会 2023 年初通过的《无国籍状态统计国际建议》。⁷

61. 一些国家为解决无国籍问题采取了重要步骤，29 个国家的 32,200 人从中获益，获得了公民身份或国籍得到承认。肯尼亚正式承认奔巴族为一个族群，7,000 名奔巴人被承认为公民。哈萨克斯坦确认了 1,600 多名无国籍人的公民身份，乌兹别克斯坦承认 4,990 多名无国籍人为公民。2023 年，印度尼西亚和菲律宾联合项目的第一阶段推动确认了在菲律宾的 8,700 多名印度尼西亚人后裔的国

⁷ 更多信息见 E/2023/24-E/CN.3/2023/37 号文件所载联合国统计委员会报告第 54/121 节。

籍。在坦桑尼亚联合共和国，3,300 多名来自历史移民社区、面临无国籍风险的人获得了国籍。

62. 难民署继续倡导加强关于无国籍状态的法律和政策框架，并为此提供技术支持和援助。2023 年，14 个国家改进了防止和减少无国籍状态的法律、政策和程序。巴哈马、吉尔吉斯斯坦、北马其顿和摩尔多瓦共和国等国家提出了法律修正案，确保儿童不会在出生时处于无国籍状态，也不会继承父母的无国籍状态。巴西提出了一项宪法修正案，防止在获得他国国籍时丧失巴西国籍，并防止因放弃国籍出现无国籍状态。在难民署的倡导下，哥伦比亚将“儿童第一”方案延长两年，确保近 10 万名在哥伦比亚出生、父母为他国国籍的儿童获得哥伦比亚国籍，减少无国籍的风险。

63. 难民署倡导普遍改革歧视妇女的国籍法，并支持各国在这方面的努力。争取平等国籍权全球运动、难民署、儿基会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)组织了一次关于国籍法中性别平等问题的全球峰会，会议呼吁加快行动，消除国籍法中的性别歧视。得益于此，斯威士兰、伊拉克和基里巴斯重申了在其国籍法中实现性别平等的承诺。

64. 在根据 1954 年《关于无国籍人地位的公约》加强无国籍人保护框架方面，取得了显著成就。美利坚合众国实施了关于为无国籍人提供协助的新政策指南，为在移民制度内获得法律补救提供便利，葡萄牙批准了相关法律修正案，为设定无国籍状态确定程序铺平了道路。格鲁吉亚通过了法律修正案，将入籍的居住年限要求从 10 年减至 5 年，为无国籍人按照国际标准入籍提供便利。

65. 2023 年，刚果共和国成为 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》的缔约国。圣多美和普林西比于 2023 年批准加入这两项公约，并于 2024 年 1 月交存加入书。斯洛文尼亚和南苏丹在难民署的支持下，就加入一项或全部两项关于无国籍问题的公约采取了步骤，预计将于 2024 年加入。

66. 在区域一级，特别是在非洲取得了重大进展。在难民署的支持下，关于确定无国籍状态、保护无国籍人和无国籍人入籍的区域示范法编写完成，该示范法得到了西非国家经济共同体和中部非洲国家经济共同体专家的认可。此外，非洲联盟国家元首和政府首脑会议于 2024 年通过了《非洲人权和民族权宪章关于非洲国籍权和消除无国籍状态的具体方面的议定书》。

第五章

持久解决办法

A. 自愿归国和回返

67. 2023 年，100 多万难民自愿返回 39 个原籍国，人数比 2022 年减少 22%。回返的自愿性和可持续性受到以下因素的影响：持续的不安全、脆弱易变的和平进程、未能从根源上解决冲突、住房、土地和财产遭破坏或没收、服务部门严重超负荷，以及在原籍国找不到能养家的生计来源。

68. 回返者中南苏丹人或乌克兰人占多数，其次是阿富汗和叙利亚难民。尽管南苏丹局势仍然不稳定，但 2023 年仍有 50 多万南苏丹难民返回，其中超过 38 万人从苏丹返回，超过 10 万人从埃塞俄比亚返回。难民署继续支持南苏丹政府为选择返回的难民寻求直接的解决办法。难民署为难民提供现金和实物支助，以满足他们的紧迫需求。

69. 2023 年，近 32.46 万名难民返回乌克兰，其中大部分从德国(7.52 万人)、波兰(6.55 万人)和捷克(2.56 万人)返回。回返人数较 2022 年减少了 68%。在乌克兰，难民署在与 500 个地方政府实体和社区磋商的基础上，试行了以地区为基础的办法，支持受战争影响者和流离失所者修缮和恢复卫生、教育和能源基础设施。

70. 在返回阿拉伯叙利亚共和国的 37,600 名难民中，大多数从土耳其(19,900 人)和黎巴嫩(10,100 人)返回，在返回尼日利亚的 31,700 名难民中，87%从尼日尔(27,600 人)返回。

71. 2023 年，26,000 多名布隆迪难民获得了回返方面的援助。在稳定的政治和安全局势的推动下，难民署与布隆迪和坦桑尼亚联合共和国政府就“2024 年从协助自愿归国过渡到促进自愿归国”进行商讨。布隆迪政府和难民署将继续倡导发展援助，以满足回返者和受影响社区在重新融入方面的需求。

72. 在西部和中部非洲，难民署支持 4,000 多名难民自愿返回中非共和国，多数人从喀麦隆、乍得和刚果民主共和国返回。苏丹爆发冲突后，6,000 多名来自中非共和国的难民返回。此外，在难民署的协助下，2,000 名喀麦隆人从乍得自愿归国。

73. 中非共和国解决方案支持平台于 2023 年启动，旨在为预计将在 2024 至 2027 年期间自愿返回的近 30 万难民的可持续回返和重新融入创造有利环境。此外，在难民署的支持下，世界银行在中非共和国开展了首次贫困评估。评估将协助中非当局和发展行为体设计方案，推动面向境内流离失所者和回返者的解决方案。

74. 2023 年，超过 57,000 名阿富汗难民在由难民署协助的自愿归国方案下返回家园，大部分人从巴基斯坦返回，人数较 2022 年大幅增加。由于巴基斯坦推行关于要求无证外国人离境的计划，自 2023 年以来已有近 60 万阿富汗人从该国返回阿富汗。巴基斯坦政府和难民署正在讨论如何确保需要国际保护的人不被强行遣返。难民署与合作伙伴一道，在回返和重新融入的优先领域采取基于地区的办法，为可持续地返回阿富汗改善条件，同时向回返者提供个性化援助。2022 年设立的难民署—世界银行战略分析中心促进了这项工作，该中心分析流离失所和回返方面的趋势以及挑战和机遇。

B. 当地融入

75. 在世界范围内，相当一部分难民仍然无法融入当地社会。由于限制性政策，许多长期流离失所的难民始终处于困境，较少能获得就业、创业、融资和社会保护服务的机会。但在伊拉克，基于地区的保护和解决方案促进了包括叙利亚人在内的难民的融入以及境内流离失所的伊拉克人的重新融入。这是难民署 2023 年最大规模的当地融入举措，惠及 170,500 多名难民、境内流离失所者和当地社区。2023 年，来自 131 个国家的约 30,800 名难民获得了公民身份，人数比 2022

年减少 39%。据报告，在全部入籍的难民中，近一半在荷兰王国入籍(14,900 人)，其次是加拿大(9,400 人)和法国(2,500 人)。

C. 重新安置和补充途径

76. 2023 年，共有 158,700 名难民通过社区赞助和家庭团聚计划获得重新安置，比 2022 年增加 39%。难民署为重新安置的目的向 24 个国家转交了超过 155,500 名难民的档案，比 2022 年增加 33%。难民署 2030 年第三国解决方案路线图设定了到 2030 年提供 100 万个重新安置名额的目标，2023 年的离境率标志着在实现这一目标方面取得了良好进展。

77. 尽管获得重新安置的人数有所增加，但现有重新安置名额仍无法满足需求，难民署确定的全球范围内需要重新安置的人数约为 200 万，现有重新安置名额仅能满足其中 8% 的需求。全世界有 777,800 多名叙利亚难民以及其他来自阿富汗、刚果民主共和国、缅甸和南苏丹的群体需要紧急重新安置。

78. 2023 年，美利坚合众国接收了 75,100 名重新安置的难民，是全球接收最多此类难民的国家，其次是加拿大(51,100 名)和德国(4,500 名)。鉴于需求与可用名额之间存在差距，难民署鼓励各国提供更多的重新安置名额，并敦促更多国家制定重新安置方案。

79. 随着重新安置方面确定和处理能力的提高，罗兴亚难民和多个来自美洲的群体中获得重新安置的人数显著增加，申请数量增加了一倍以上。哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔和危地马拉的安全流动倡议扩大了重新安置机会和合法途径。

80. 在难民问题全球论坛上作出的承诺反映出各国和民间社会以包容和可持续的方式加强重新安置的决心。2023 年，难民署发布了更新后的《重新安置手册》，全面纳入了重新安置方面的标准、程序和最佳做法。

81. 此外，安全有序的补充途径，包括劳动力和教育流动、人道主义接纳和赞助途径的提供为寻求保护和解决办法提供了机会。难民署和经济合作与发展组织(经合组织)于 2024 年联合发布的第四份《难民安全途径》报告指出，经合组织国家和巴西签发了 24,000 多份家庭团聚、工作、学习和担保许可。难民问题全球论坛见证了以下承诺的作出：在五年内通过劳动力流动和教育途径为 20 万难民增加基于技能的补充途径。

82. 据估计，41% 的难民无法在收容国获得旅行证件，这对通过补充途径提供保护和解决办法构成了障碍。难民署向国际民用航空组织便利小组提交了一份关于机器可读旅行证件的工作文件，建议采取具体方式便利难民和无国籍人获得机器可读旅行证件。

83. 难民署与各国和多方伙伴合作，推动将社区赞助作为保护和解决办法的补充途径，并以此为手段，为新抵达者融入社会提供支助。全球难民赞助倡议在难民问题全球论坛上启动了一个赞助基金，通过赠款为社区提供支持，扩大了赞助的可得性。

84. 维护和恢复家庭团聚始终是确保保护和支持责任分担的重要一环。难民署与全球家庭团聚网络咨询小组和其他多方合作，动员利益攸关方支持难民的家庭团

聚。多利益攸关方在难民问题全球论坛上承诺，在难民领导的组织和私营部门的更多参与下，由巴西和葡萄牙牵头，到 2030 年帮助 100 万难民实现家庭团聚。

第六章 伙伴关系

A. 韧性和包容

85. 难民署通过多种方式，包括通过与各国政府、发展机构和私营部门伙伴的战略伙伴关系，在促进将被迫流离失所者纳入国家体系和国家经济方面实现了良好势头。这些伙伴关系与高级专员 2022-2026 年战略方向和《难民问题全球契约》保持一致，以此加强了在人道主义、发展和和平领域之间的协作。

86. 难民署支持赞比亚政府制定国家难民政策和执行计划，以促进将难民纳入国家制度，让难民能够为当地经济作出贡献。同样，难民署与肯尼亚政府就该国的难民管理办法开展合作，并在这方面借助该国的“相伴”(Shirika)计划，以期将已存在数十年的难民营改造成综合住区。

87. 虽然有些国家实行了限制性政策，但难民获得自力更生机会的能力总体上呈现积极态势。在收容国不限制难民的法律权利的情况下，约 54% 的难民能够获得农业用地，高于 2021 年的 40%；约 63% 的难民能够为商业目的拥有或租赁地产，高于 2021 年的 46%。

88. 难民署支持乌干达政府关于向定居点难民提供农业用地的举措。难民署继续呼吁南苏丹政府确保回返者的住房、土地和财产权，并与世界银行合作开展项目，通过提供现金转移和创收机会加强国家社会安全网。在墨西哥，43,000 多名难民获得了就业机会。在巴西，11,000 多名难民和寻求庇护者通过私营部门公司获得了可持续生计。

89. 上述举措表明，难民署在行事时能够跳出常规。难民署正在加强旨在促进被迫流离失所者自身韧性的方案和办法，同时努力为他们实现持久解决。在这方面最核心的因素是：对难民收容国的集体支持，从流离失所一开始就将难民纳入国家制度；制定包容性政策并确保在实践中有效执行；采用多年期规划，获得更可预测的资金支持。

B. 发展行为体和金融机构

90. 2023 年，难民署发布了关于与发展行为体合作的战略，总体上确定了如何利用伙伴关系为收容国和原籍国提供支持，并促进难民和回返者自力更生。2019 和 2023 年的两届难民问题全球论坛在建立人道主义、发展与和平行为体之间强有力的伙伴关系方面发挥了至关重要的作用。

91. 自 2016 年以来，难民署在与世界银行集团的伙伴关系下继续通过专项融资促进对难民的包容和解决方案。世界银行在国际开发协会的收容社区和难民窗口下，向 18 个低收入收容国投资了 47 亿美元。此外，在全球优惠融资基金下，已拨出 9.53 亿美元赠款，向 7 个中等收入国家提供了 73 亿美元的优惠贷款。美洲

开发银行、伊斯兰开发银行和亚洲伊斯兰银行等其他多边开发银行部署了数亿美元，支持收容国政府努力安置被迫流离失所者，应对当地社区受到的冲击。

92. 难民署加强了与非洲开发银行的合作，该银行是中非共和国解决方案支助平台核心小组的共同主席。难民署参加了该银行举办的非洲韧性论坛，推动将被迫流离失所问题纳入发展与和平行为体的脆弱性和韧性议程。

93. 世界银行和难民署与被迫流离失所问题联合数据中心建立了伙伴关系，这有助于提供更好的数据和参考依据。世界银行对中非共和国的贫困评估和关于拉丁美洲委内瑞拉人的多国分析报告帮助指导了难民署及其合作伙伴的方案编制。此外，难民署与世界银行密切合作，衡量收容、保护和援助难民所带来的影响，以期评估国际合作方面的差距，促进以更公平、更可预测和更可持续的方式分担负担和承担责任。到目前为止，已公布了一项关于国家教育系统包容性的全球成本计算工作的结果。⁸

94. 难民署与国际金融公司合作，于 2023 年推出了一项关于促进私营部门解决被迫流离失所问题的联合倡议。除了就业、创业和当地市场发展外，该伙伴关系还在金融普惠方面取得了显著成果。在该联合倡议下，国际金融公司在波兰提供了投资服务。得益于此，桑坦德银行为波兰的消费者贷款提供了 1,700 万美元的二级损失担保，为在波兰的乌克兰难民和难民在波兰开办的企业提供了 1 亿美元的新贷款。

95. 难民署通过与比利时、丹麦、法国、德国、日本、大韩民国的国际合作与发展机构、欧洲联盟委员会国际伙伴关系总局、荷兰王国资助的“前景”伙伴关系等双边发展行为体的伙伴关系，继续促进将难民、境内流离失所者和回返者纳入收容国和回返目的地国的发展方案。在德国、经合组织和难民署主办的一次圆桌会议之后，经合组织冲突与脆弱性问题国际网络、多家多边开发银行和联合国机构新通过了一项共同立场，即通过人道主义、发展与和平之间的跨领域办法解决被迫流离失所问题，还从总体上确定了中低收入国家在发展合作、和平与气候行动方面的优先参与领域。

C. 机构间协力

96. 难民署在机构间开展工作，以满足人道主义需求、调动资源、加强政策、开展联合方案并确保行动的一致性。难民署为实现联合国可持续发展目标作出努力，为落实联合国发展改革方面的机构间政策、指导和工具作出贡献。通过使用成果管理制工具，难民署能够将国别战略与联合国可持续发展合作框架中确定的集体优先事项保持一致。

97. 在 2023 年 2 月建立的新全球战略合作框架下，难民署和儿基会就加强在教育、水和环境卫生、儿童保护、社会保护、数据、无国籍以及健康和营养等领域的合作签署了 16 份谅解书。

98. 致力于支持难民自力更生的难民署—世界粮食计划署(粮食署)联合卓越方案和定向中心通过多个联合方案提供援助，例如在莫桑比克提供援助，以期加强可持续发展的长期粮食安全并扩大包容性机会。

⁸ 《难民全纳教育的全球成本：2023 年最新情况》，可在世界银行全球网站上查阅。

99. 在联合国开发计划署(开发署)和难民署 2023-2025 年包容性和解决方案全球合作框架下,在非洲 10 个国别业务中作出了关于联合行动计划的新承诺。在难民问题全球论坛上,开发署与日本共同牵头,作出了关于人道主义、发展与和平关系的多利益攸关方承诺,并作出了关于增加对难民收容国和原籍国投入的体制层面的承诺。

100. 2023 年 7 月,国际劳工组织(劳工组织)和难民署启动了关于落实双方谅解备忘录的 2023-2025 年联合行动计划。在难民问题全球论坛上,劳工组织对若干多利益攸关方承诺表示支持,包括关于经济包容、社会保护、职业教育和培训的承诺。

101. 难民署支持被迫流离失所者领导的组织参加 2023 年 11 月举行的民间社会组织与联合国关于建设和平的首次对话。联合国政治和建设和平事务部与哥伦比亚、埃及和挪威共同牵头作出了一项多利益攸关方承诺,该项承诺的重点是,将难民和其他被迫流离失所者纳入建设和平和预防冲突的工作。

102. 与国际移民组织的合作始终非常重要,在混合移民和继续移民以及境内流离失所问题上尤为如此。国际移民组织和难民署基于 2022 年国际移民组织-难民署参与框架,联合倡导采用最新的基于路线的办法。2024 年 5 月,难民署和国际移民组织在联名信中重申,两个组织将根据该框架下关于采取互补行动的呼吁,共同致力于区域和跨区域举措。

103. 难民署和世界卫生组织(世卫组织)共同召集了“难民和收容社区健康之友小组”,在该举措的动员下,多个利益攸关方在难民问题全球论坛上作出承诺。难民署在 2023 年 9 月联合国大会第七十八届会议开幕时举行的卫生问题高级别会议的准备阶段,与世卫组织就卫生、移民和流离失所问题开展了合作。

104. 由难民署、联合国发展协调办公室和联合国人道主义事务协调厅共同牵头的联合国共同承诺 2.0 既是合作促进难民包容方面的工具,也是《难民问题全球契约》、《2030 年议程》和联合国发展框架之间的桥梁。

105. 在机构间协调方面,2023 年,难民署领导了 31 个保护群组 and 类群组机制中的 29 个。在报告期内,国别保护群组力求在武装冲突局势中维持保护工作的连续性,包括在联合国驻刚果民主共和国、马里和苏丹维和特派团撤出的情况下,努力查明保护方面的风险并实施缓解措施。

106. 全球住房群组通过 1,100 个合作伙伴帮助了 2,000 万有需要的人,并在减少人道主义住房应对措施对环境的影响方面取得了进展。2023 年,难民署领导或共同领导了 31 个国别住房群组中的 16 个。

107. 营地协调和营地管理群组在 26 个国家开展活动,难民署在 18 个国家牵头或共同牵头开展工作,并监督面向 1,800 多万人的活动的管理和协调。

108. 在难民紧急情况的机构间协调方面,区域难民问题应对计划扩大了伙伴关系并实现了伙伴关系的多样化,以更好地支持各国政府为难民和难民收容社区提供援助。难民署制定并协调了七项区域难民问题应对计划,为 52 个国家的机构间应对行动提供支持。这些计划继续纳入更多的地方和国家非政府组织、信仰组织和妇女领导的组织。

109. 合作伙伴根据难民协调模式向难民和收容社区提供援助，包括向受阿拉伯叙利亚共和国危机影响的 220 万人提供粮食援助，向来自乌克兰的 120 万难民提供现金援助，以及在收容阿富汗人的国家新安装或修复供水系统，超过 76 万人从中受益。超过 39 万名南苏丹难民儿童进入小学就读，110 万名来自刚果民主共和国的难民和收容社区成员能够获得基本卫生服务。难民署主导的多部门难民问题应对策略被纳入 26 项人道主义应对计划中的 18 项。在针对混合移民问题为美洲提供援助方面，2023 年，难民署和国际移民组织的 400 多个执行伙伴共同领导了难民和移民问题区域机构间协调平台。在 43 个难民和移民领导的组织的支持下，拉丁美洲和加勒比地区 17 个国家的约 220 万难民、移民和受影响的收容社区成员获得了区域难民和移民问题应对计划下的援助。⁹

D. 非政府组织

110. 难民署与非政府组织和民间社会组织保持战略合作。地方和国际非政府组织在 2023 年参与了线上情况通报会和区域性磋商，并在 2024 年参与了关于解决方案、包容及性别平等的非政府组织全球磋商。

111. 难民署加强了对本地化工作的承诺。2023 年，难民署资助的合作伙伴中有 85% 是地方或国家组织，这些组织获得的资金占向合作伙伴供资总额的 57% (7.787 亿美元)。难民署还在数字转型、性别平等和难民主导的创新基金等领域采取创新办法，惠及了被迫流离失所者和无国籍人领导的组织。难民署还就儿童保护政策、2023-2027 年生计和经济包容战略以及关于将地方组织纳入难民协调模式的指导意见征求了这些组织的意见。

112. 2023 年，难民署继续发展新的体育伙伴关系，包括与阿迪达斯和安踏建立了伙伴关系，以此惠及流离失所者和无国籍人及其收容社区。难民署与国际足球联合会(国际足联)签署了谅解备忘录，并首次与欧洲足球俱乐部协会合作。难民署在 17 个国别业务活动中启动了名为“不仅仅是游戏”的体育战略，致力于通过体育活动改善被迫流离失所者和无国籍者的福祉、提升他们的韧性。

113. 难民署与巴塞罗那足球俱乐部合作，以讲故事的方式打造关于难民的正面叙述，并与国际足联合作，在国际足联女足世界杯期间联合开展“团结一致促进和平”活动。难民署与世界田径联合会、欧洲奥林匹克委员会和奥林匹克难民基金会合作，支持难民参加在匈牙利举行的世界田径锦标赛和在波兰举行的欧洲运动会。难民署与斯科特基金会和奥林匹克难民基金会一道，在难民问题全球论坛召开前设立了一个多利益攸关方咨商小组，以就“体育促进包容和保护”作出新的承诺。这一承诺将带来安全体育方面近 5,000 万美元的资金承诺，预计将有 80 多万人从中受益。

⁹ 关于混合移民问题区域协调方法执行情况的更多信息，可查阅委内瑞拉难民和移民问题机构间协调平台网站。

第七章

改革、问责和监督

A. 转型

114. 难民署继续推进其业务转型方案，加强关键的行政系统和管理流程。2023年，在数字转型方面迎来了转折点，成功推出了余下的云计算解决方案。难民署因此得以在人力资源、财务和供应、伙伴关系和外部协作职能等方面实现管理流程的现代化和优化。

115. 业务转型方案在本报告期正式结束，此后将转向加强用户支持以及系统稳定性和变革管理。为强化初期稳定阶段，成立了一个专门的业务支持小组。

116. 审查和精简难民署的内部结构始终是一个优先事项。2023年，难民署启动了一项调整工作，旨在通过最大限度地减少重叠和消除总部、区域局和国别业务的职能重复，进一步提高效率。调整进程导致各职等的职位大幅减少，总部和区域局被削减的职位在总数中占比最高。职位的减少影响到许多个人和团队，难民署为减轻相关措施的影响提供了支助。

117. 振兴组织文化对于难民署转型的长期成功和可持续性至关重要，因此，本组织启动了一项全面评估，以更好地了解内部文化，并为决策提供参考。

B. 问责和监督

118. 难民署基于相关监督机构的建议，在加强问责和监督的长期承诺下启动了首个总体问责框架的工作。问责框架旨在将风险管理和高级别内部控制框架、独立监督框架和一整套与问责相关的制度等问责环节结合起来。

119. 在道德操守办公室的领导下，2023年行为守则会议的参与度有所提高。2022年设立的支持服务台让各个独立的廉正和监督机构能够合作，分流和移交工作场所的问题。道德操守办公室继续监测和调整防范报复的政策。

120. 2023年，以非正式方式处理和解决矛盾仍然是难民署以及监察员和调解员办公室的优先事项。难民署加强了所有区域工作人员解决矛盾的能力，同时提高了对“调解作为工作场所矛盾的解决手段具有很高的成本和时间效益”的认识。

121. 难民署继续致力于打击性不端行为。难民署通过了一项处理性不端行为的政策，其中规定了难民署所有人员的共同行为标准，以确保采取适当措施，防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰。2023年发布了关于处理性不端行为的最新战略和行动计划。启动了名为“不仅只有我”(NotOnlyMe)的在线保密平台，为性骚扰受害者提供支持，受害者关怀小组也积极参与其中。本组织继续推动联合国全系统预防和打击性不端行为的努力，包括通过新成立的联合国预防和应对性骚扰执行小组作出贡献。

122. 难民署根据其风险管理战略，将风险管理纳入方案系统、工具、流程和政策的主流。所取得的进展得到了多边组织业绩评估网络和审计委员会的认可。企业风险管理处着手确定难民署的风险偏好以及在全球和国家层面对主要风险的忍耐度。

123. 为了让难民署的监督系统更加协调一致，并确保这些系统切实有效，监察主任办公室召集了独立的监督提供方，以促进协调和对话，并向管理层提出建议，包括基于调查工作提出建议。

124. 针对 2023 年处理的不当行为投诉数量创新高的情况，监察主任办公室利用能够远程收集数据和分析的软件工具，调整了其受理能力。还发布了战略报告和分析，就监督结果为高级管理层提供深入分析。

125. 难民署围绕覆盖范围和质量、能力以及文化这三大支柱制定了多年期评价战略，将此作为对难民署 2022 年评价政策的补充。已完成了以下方面的战略评价：难民署的年龄、性别和多样性政策、难民署参与人道主义发展合作的情况，以及难民署参与处理境内流离失所问题和参与多项大规模机构间应急行动的情况，包括在阿富汗和埃塞俄比亚北部的参与。

第八章

对联合国难民事务高级专员公署的捐款

126. 难民署 2023 年的最终预算为 109 亿美元，其中包括关于巴基斯坦、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的五项补充预算，以及乌克兰局势的预算。关于伊拉克的预算减少了 1 亿美元，这一减少反映出，难民署的方案与联合国可持续发展合作框架相一致，也更加注重发展干预。

127. 2023 年，难民署收到了 48 亿美元的自愿捐款，比 2022 年收到的 58 亿美元减少了近 10 亿美元，此外还有来自联合国经常预算的 4,460 万美元。

128. 75% 的自愿捐款来自政府捐助方，15% 来自私营部门。可用款项共计 57 亿美元，资金缺口为 47.7%。支出共计 52 亿美元，比 2022 年减少 8%。¹⁰

129. 2023 年，由于自愿捐款的数量、质量和及时性下降，难民署面临资金挑战。许多捐助方面临财政压力，导致支助金额下降。自愿捐款的减少加重了难民署在满足被迫流离失所者最迫切需求方面的困难。

130. 在 2023 年难民问题全球论坛上，丹麦、芬兰、冰岛、荷兰王国、挪威、瑞典和瑞士等国政府牵头提出了关于为难民局势提供高质量人道主义资金的多利益攸关方承诺。同“大协议”下的承诺一样，这一承诺鼓励提供长期支助，以非指定用途资金或灵活资金的形式为难民署提供更多捐款。

第九章

结论

131. 2023 年，被迫流离失所和无国籍状况的相关挑战在范围、规模和复杂性上都有所增加，导致全球人道主义需求增加，超出了可用资源的增长速度。尽管存在这些重大挑战，但难民署继续为被迫流离失所者和无国籍者提供保护、增强他们的权能，并为他们寻求包容和解决办法。在《难民问题全球契约》的框架内，

¹⁰ 2023 年预算和支出的更多信息见：
<https://reporting.unhcr.org/dashboards/budget-and-expenditure?year2023>。

难民署加强努力，扩大伙伴关系，将发展方案纳入本组织应对措施的主流，并减少气候变化危机在流离失所方面的影响。难民署加大了宣传力度，通过基于路线的方法，在原籍国、过境国和目的地国全面解决与移民同行的难民的需求。难民署始终坚定致力于倡导在可行情况下实现安全和有尊严的自愿回返，包括在这方面以政治解决办法结束长期冲突和新的冲突。

132. 难民署在召集主要利益攸关方参加难民问题全球论坛方面发挥了促进作用。论坛上作出了 1,700 多项承诺，其中 42 项为多利益攸关方承诺，这些承诺表明了国际社会对难民和无国籍人的声援。从难民问题全球论坛中汲取的最重要经验之一是，共同的目标和愿景可以团结国际社会，消除被迫流离失所的根源，并通过国际合作和伙伴关系寻求持久的解决办法。
