



## 经济及社会理事会

Distr.: Limited  
30 June 2023  
Chinese  
Original: English

## 方案和协调委员会

## 第六十三届会议

2023年5月30日至6月30日

## 报告草稿

报告员：鲁文·克莱因先生(德国)

## 增编

## 方案问题：2024年拟议方案预算

(项目3(a))

## 方案21

## 对难民的国际保护、持久解决和援助

1. 在2023年6月6日第12次会议上，委员会审议了2024年拟议方案计划方案21(对难民的国际保护、持久解决和援助)和2022年方案执行情况(A/78/6(Sect.25))。委员会面前还有秘书处关于按部门、职能和区域机构分列的拟议方案计划审查的说明(E/AC.51/2023/9)。

2. 秘书长的代表介绍了该方案，并与秘书长的其他代表一起回答了委员会在审议该方案期间提出的问题。

## 讨论情况

3. 各代表团表示支持联合国难民事务高级专员公署(难民署)开展的工作，包括其援助难民、寻求庇护者、残疾人和无国籍人的努力，这是人道主义支柱下的联合国优先事项之一。一些代表团确认难民署作为保护这几类人员的主要国际机构发挥的关键作用，特别是在几乎影响整个全球的持续移民和难民危机中发挥的关键作用。有代表团指出，难民署在目前充满挑战的条件下继续成功地履行其重要



职能，世界各地持续不断的冲突迫使数十万人离开其永久居住地寻求保护。各代表团表示支持难民署，并表示打算与其合作，助其实现 2024 年方案计划。

4. 各代表团对介绍文件及文件的内容表示赞赏，指出该文件全面、简洁且有逻辑。有代表团要求澄清 2024 年的计划成果如何反映乌克兰战争的影响，这场战争增加了被迫流离失所的人数，因此影响到难民署的工作。

5. 一些代表团认为，难民署的工作非常重要，因为它支持各国保护和援助世界各地数百万因武装冲突、迫害、歧视和气候紧急情况而被迫逃离的人。有代表团鼓励难民署倡导各国遵守相关国际和区域文书，支持执行《难民问题全球契约》，包括倡导向难民收容国和社区提供更多财政支助，并对新的人道主义危机迅速作出反应，包括在受冲突影响的地区这么做。

6. 一个代表团强调，难民署必须严格按照其任务规定、独立、中立和公正的原则以及国际法履行其职能。该代表团还强调，各国和利益攸关方之间可预测和公平分担负担和责任至关重要，并指出，解决流离失所的根源对于实现持久解决办法至关重要。

7. 另一个代表团强调必须处理流离失所的根本原因，包括气候变化和单方面强制性措施，而且必须加强可持续发展伙伴关系。一个代表团认为，难民署应侧重于其核心职能，其工作的人道主义性质应得到保障，以避免政治化。该代表团对难民在过境期间遭受虐待表示严重关切，并指出，预防、减轻和应对性暴力和性别暴力以及暴力侵害儿童行为(包括性暴力)至关重要。该代表团表示希望难民署反对将难民转移到其他大陆的做法。

8. 一个代表团遗憾地注意到，一些国家受制于非法强加的单方面强制性措施，这些措施影响了向最脆弱的受害者提供急需的人道主义援助的速度。在这方面，该代表团询问难民署制定了哪些计划，以努力取消已实施的制裁并充分落实人道主义豁免。

9. 一个代表团指出，难民署的任务包括为难民融入当地社会以及难民的遣返、回返和重新安置提供援助。该代表团称，方案计划没有充分提出并涵盖难民问题的持久解决办法，并表示希望将在今后的方案中反映难民署工作的其他领域。有代表团强调难民在教育、卫生和保健服务、就业机会、基础设施和供水方面给收容国造成的沉重负担，并认为，难民署的方案需要调动资源，以应对收容国的需求，特别是在基础设施发展方面的需求，如建造学校和卫生保健设施，以造福难民和当地社区。虽然难民署为调动预算外资源所作的努力得到了承认，但一个代表团认为，这种资源不足以满足难民的最低需要。该代表团强调了区域方面的问题，指出难民往往影响到不止一个国家，在这方面强调了区域项目的重要性。

10. 一个代表团指出了全球难民状况的严重性，全球被迫流离失所者总数已增至 1.03 亿，这带来了很大风险。有代表团进一步指出，发展中国家收容了 80% 以上的难民。有代表团认为，难民应被纳入收容国与大流行病有关的计划和经济计划，难民署应鼓励发达国家向难民和收容国提供更多支助。

11. 一个代表团就《关于中非共和国危机所涉被迫流离失所问题解决办法的雅温得宣言》指出，难民营在获得医疗服务、提供食物和住所方面遇到困难，而且由于缺乏资金和难民在收容所外定居，东道国居民和难民之间有可能出现紧张关系。
12. 一个代表团称，难民署的工作人员配置应更具包容性和多样性，并表示希望来自发展中国家以及任职人数不足和无人任职的国家的工作人员比例将有所增加。
13. 主席强调与涉及资源的方案部分有关的问题不在委员会任务范围内，并促请委员会将讨论重点放在方案的 A 部分。
14. 关于战略和外部因素，一个代表团欢迎方案提到《难民问题全球契约》在实现难民问题可持续解决办法方面的作用。一个代表团指出，它期待着将于 2023 年 12 月举行的难民问题全球论坛，并期待论坛为难民署、成员国和社会各界努力推动在实现《契约》目标方面取得进展。
15. 一个代表团表示支持难民署的任务和《难民问题全球契约》的执行工作，承认保护在人道主义援助和难民署任务中的重要性，并注意到难民署是在复杂环境中开展业务活动。该代表团强调了难民署在安全方面面临的挑战，特别是在武装冲突的背景下，以及难民署工作人员面临的暴力风险。该代表团还注意到难民署面临的财政挑战，并回顾灵活和可预测的支助的重要性，同时强调该国自己作出的在三年期间提供 3 000 万欧元的多年供资承诺。
16. 一个代表团回顾，1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》是国际难民保护制度的主要法律基础。该代表团称，难民署应在《难民问题全球契约》的指导下并通过加强与各国和其他利益攸关方的合作开展工作。与此同时，该代表团回顾说，《契约》的规定不具有法律约束力，并指出，难民署必须使其活动与受影响国家的国内法律和政策相一致。
17. 关于拟议方案计划第 25.3(d)段，一个代表团强调，在编制方案计划时需要遵守政府间商定的条款。
18. 关于第 25.3(f)段，一个代表团满意地注意到，方案计划中提到加强对境内流离失所者的保护，并询问该方案将如何最好地利用机构间常设委员会对境内流离失所问题人道主义对策的独立审查以及这一审查可能提供的经验教训。
19. 一个代表团指出，难民署为确保对难民和其他受关注人员提供国际保护而开展的工作很重要，强调必须与国家和地方当局密切合作，以产生最大的影响，并在这方面询问设想在全球和区域两级采取哪些行动加强国家庇护制度。另一个代表团欢迎难民署承诺将其 25%以上的支出用于地方和国家应急机构，并强调需要加强当地民间社会的参与。
20. 关于第 25.6(e)段所反映的规划假设，即捐助者提供的自愿资金将使难民署能够充分满足难民和其他受关注人员的预算需求，一个代表团请难民署详细说明难民署为鼓励自愿捐助所作的努力。

21. 关于第 25.7 段，一个代表团满意地注意到，方案计划中提到了“参与原则”，并要求澄清难民署与难民对话者的关系以及与他们接触的机制。在方案执行伙伴方面，有代表团请难民署提供进一步资料，说明其对受影响人口的责任和本地化努力，特别是在难民主导的组织方面。关于同一段，另一个代表团指出，越来越有必要和迫切需要积极开展工作，吸引捐助方资源，包括国际金融机构和开发银行的资源，该代表团要求澄清拟在这一领域开展的工作。

22. 关于第 25.9 和 25.10 段，有代表团表示支持难民署承诺纳入性别平等视角和残疾包容框架，以缓解最弱势群体的需求。关于性别平等视角，一个代表团称，需要提供获得卫生保健、社会心理支持、安全住所和法律援助等服务的机会，并要求澄清难民署是否计划与当地伙伴和其他非政府组织协调，以提供这些基本服务。有代表团询问如何保护受益人免遭性虐待和性剥削。一个代表团强调，方案计划必须处理这一问题，特别是人道主义人员可能实施虐待的问题。关于第 25.9 段，一个代表团认为，“性暴力和性别暴力”这一用语应改为“暴力侵害妇女和女童行为”。

23. 一个代表团指出，它坚决支持难民署的任务，难民署在保护世界各地不断增加的被迫离开家园的人方面负有独特和关键的责任，并欢迎难民署在冠状病毒病 (COVID-19) 大流行期间为确保难民的基本需求得到满足而进行的创新努力，特别是在远程保健、教育、确定难民身份和现金援助支助领域采用数字化工具提供服务。有代表团欢迎难民署在大流行疫情后努力对其一些活动进行创新和数字化。与此同时，有点不太强调了保护受益人数据的重要性。一个代表团欢迎难民署努力在管理方面和在开展的活动方面减少对环境的影响，并进一步指出，该代表团支持更多地利用直接财政援助(现金)，作为支持受援者的一种更有尊严、更可持续的手段。

24. 关于评价活动，一个代表团欢迎难民署作出努力，在 2024 年拟议方案计划中考虑到评价结果和经验教训，并要求澄清 2024 年将对哪些国家战略进行评价。一个代表团注意到提到发展行为体，要求澄清难民署如何看待与发展行为体的分工和责任划分，同时在危机不严重但仍有保护需要的情况下维持其难民保护任务。有代表团指出，难民署有大量的全球业务活动，工作人员资源在资源中所占比例高达 30%，在这方面指出，评价活动还应解决如何提高业务活动的成效和效率。

25. 关于 2022 年方案执行情况，一个代表团赞扬难民署努力援助 1 330 万受关注人员和 500 万处于紧急境况中的儿童。

26. 关于 2024 年计划成果中的成果 1(通过个人登记加强对难民和寻求庇护者的保护，并为他们提供持久解决办法)，一个代表团提到第 25.19 段，表示大力支持难民署的工作，这些工作使得 2022 年获得登记和证件服务的难民和寻求庇护者人数比计划目标多 250 万人，并要求澄清在这一进程中面临的具体挑战。

27. 关于计划成果 2(通过重新安置为处境危险的难民提供解决办法)，一个代表团关切地注意到，2022 年重获安置难民人数方面的实际执行率低于计划目标。该代表团注意到计划目标是 100 000 人，并询问制定了哪些计划来实现这一目标。

另一个代表团指出了 2022 年未能达到计划目标的原因，并询问其他原因，如体制或资金方面的挑战，是否也影响了难民署任务的执行。关于图 25.三，有代表团指出，图表反映了前往第三国寻求重新安置并重获安置的难民人数，在这方面要求澄清难民署正在执行哪些措施鼓励难民自愿回返本国。

28. 关于第 25.27 段和表 25.1 所列的应交付产出，一个代表团询问难民署正在采取哪些措施鼓励难民与当地居民和平共处，并扩大支持难民的伙伴关系，例如与建设和平基金或世界粮食计划署的伙伴关系。

#### 结论和建议

29. 委员会建议大会全体会议或相关主要委员会或各主要委员会根据大会第 77/254 号决议的规定，在大会第七十八届会议题为“方案规划”的议程项目下审议 2024 年拟议方案预算方案 21(为难民提供国际保护、持久解决办法和援助)的方案计划。