



第五十八届会议

议程项目 112

联合国难民事务高级专员办事处的报告：
有关难民、回返者和流离失所者
的问题和人道主义问题

加强联合国难民事务高级专员办事处执行任务的能力

秘书长的说明

根据大会第 57/186 号决议的规定，秘书长谨向大会成员转递联合国难民事务高级专员编写的题为“加强联合国难民事务高级专员办事处执行任务的能力”的报告。



联合国难民事务高级专员的报告：加强联合国难民事务高级专员办事处执行任务的能力*

摘要

2001 年，联合国难民事务高级专员发起了“难民署 2004 年”进程，以审查联合国难民事务高级专员办事处（难民署）在联合国系统中以及与各国和各合作伙伴关系的现况。这项审查的目的是确定难民署如何可以更好地对付影响其执行任务能力的各项新的挑战。这些新的挑战是现代化带来的挑战。计划将在 2003 年之后续设难民署时完成这项审查工作。

难民署 2004 年进程重点处理几个领域中的挑战，其中包括：现代化的挑战；难民署的职权；由难民署负责的人；管理；难民署在联合国大家庭中的地位；庇护与移徙之间的关系；资金。

根据大会第 57/186 号决议的要求，在与高级专员方案执行委员会、秘书长以及伙伴机构和非政府组织协商下编写了本报告。拟采取的行动（其中一些行动取决于大会的决定）涉及：难民署职权的时限性；落实保护纲领；促进加入关于无国籍人和无国籍状态的公约；开展协助国内流离失所者活动；保护和协助回归者；有针对性地提供发展援助，以促进持久解决问题；处理庇护与移徙之间的关系；定期举行 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《议定书》缔约国部长级会议，部长级会议的间隔时间通常不超过五年；简化难民署的报告工作；加强难民署与主要负责和平与安全、发展和人道主义事务的机构以及人权机构之间的关系；与非政府组织建立伙伴关系；扩大难民署的筹资渠道，利用多种渠道筹资。

* 原先作为 A/AC.96/980 号文件印发。

目录

	段次	页次
一. 应付现代化挑战	1-12	4
二. 难民署职权的时限	13-15	6
三. 难民与令人关注的其他人	16-30	6
A. 难民	16-19	6
B. 无国籍人	20-22	7
C. 国内流离失所者	23-29	8
D. 回归难民	30	9
四. 重视持久解决办法	31-33	9
五. 庇护与移徙之间的关系	34-39	10
六. 推动全球联盟	40-44	11
A. 加强多边性	40-43	11
B. 简化报告工作	44	12
七. 协调与合作	45-52	12
A. 难民署在联合国系统中的地位	45-50	12
B. 将非政府组织作为业务伙伴	51-52	13
八. 资金	53-62	14
A. 自愿资金	53-61	14
B. 联合国经常预算	62	15

一. 应付现代化挑战

1. 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）的主要作用是：“秉承大会命令行使职权，一面对于本规程所规定之难民，予以联合国所主持之国际保护，一面协助各国政府，并在取得各关系国政府同意后协助私人组织，鼓励难民自动回国或与新国度同化，以期永久解决难民问题。”¹

2. 《难民署规程》是在 1948 年《世界人权宣言》确定了寻求和获得庇护权之后制定的。50 多年前制定的《难民署规程》今天仍与当年一样适用。难民署的主要作用并无变化，但由难民署负责的人员类别增加了。现在需要确保难民署获得足够的资源，以执行这项任务和对付现代化的各项挑战。

3. 武装冲突性质的变化对人口流离失所的方式产生了影响。政治高压和侵犯人权行径仍是造成当今流离失所问题的重要因素。不过，对大多数难民和国内流离失所者来说，往往有非国家人员卷入的武装冲突仍是问题的主要根源。没有任何迹象表明这一状况在可见的将来会改变。另外，国际恐怖主义死灰复燃也为难民署的工作增添了新的内容。

4. 随着全球化的不断深入，更需在保护难民和分担责任和负担方面开展国际合作。在全球化的世界中，国家无法简单地关闭边界和与他国隔绝开来，相反，国家必须联系较广泛的多边行动来确定本国的政策。正如秘书长在关于进一步改革纲领的报告中指出的那样，² 今天比以往任何时候都更迫切需要有强大的多边机构，更需要全面处理难民问题。

5. 《联合国千年宣言》指出，随着各国和各国人民之间的相互联系越来越紧密，并随着相互依存度越来越高，《联合国宪章》的宗旨和原则更为适用。难民署和其合作伙伴往往需要在庇护国和回归国同时开展工作。它们还往往需要处理造成人口流离失所的根源性问题。

6. 参与人道主义援助和保护活动的机构数目大大增加了。自从 1990 年代初以来，非政府组织的数目急剧增加。在联合国内部，一些重要部门如联合国人道主义事务协调厅也开始参与这类活动。另外，军事、人权、发展、政治/安全部门或机构也越来越多地参与了人道主义援助和保护活动。安全理事会更加重视造成危机的根源及其产生的人道主义后果，并更加重视在冲突期间保护平民。难民署的责任不是静止不变的。难民署不断努力制定更高的标准和更好地保护困难的难民群体(如妇女和儿童等)。同时，它还进一步处理了与无国籍人和某些类别国内流离失所者相关的问题。

¹ 大会 1950 年 12 月 14 日第 428(v) 号决议所附的《联合国难民事务高级专员办事处规程》第一条。

² A/57/387 和 Corr. 1。

7. 捐助方也越来越更直接参与对人道主义领域一般问题和具体应急行动的决策工作，其中包括向联合国有关机构捐助更多的专款，与非政府组织直接签约，通过协调机构的协调和扩大实地活动的规模(例如设立当地办事处)进一步参与业务活动决策。在此背景下，难民署必须建立更有效的伙伴关系，作为联合采取行动的基础。

8. 贫困、就业机会匮乏、武装冲突、政局不稳以及环境灾难是造成人口混杂流动的因素。随着合法移民渠道的式微，越来越多的人试图利用庇护制度挤进工业化国家。在若干国家中，由难民署监督执行的 1951 年《关于难民地位的公约》(1951 年《公约》)的落实工作越来越受这一现象影响。这一状况造成的一项后果是，庇护政策可能会让位于移民管制。这深刻影响了难民署的运作方式以及难民署必须建立的新的伙伴关系。

9. 从紧急救济转向发展的过渡期对返回原籍国的难民来说事关重大。难民自愿回归的持久性在很大程度上取决于他们能否充分参与重建工作。相互抵触的重点、不同的规划和方案周期以及相互抵牾的资源调动努力往往起阻碍作用。难民署多年来一直在努力说服各发展伙伴更有效地解决这些难题，其中包括最近在持久解决办法框架³下克服这些难题。

10. 面对所有这些挑战，并考虑到难民署的前进方向，以下几项基本主题和目标至为重要：

- 国家负有保护难民以及难民署所负责的其他人的首要责任；
- 难民署国际保护职权的核心是保护难民以及所负责的其他人，在国家暂时不愿或无法行使国际保护职权时，难民署需以更协调一致的方式行使国际保护职权；
- 难民署必须确保登记受益人的身份，这是向受益人提供保护和援助并解决其问题的十分有用的办法；
- 更加重视有系统地开展活动，实现持久解决办法，其中包括通过增强伙伴关系开展这方面的工作。

11. 另外，难民署在今后工作中还须遵循若干关键原则。难民署的任务是，必须本着团结精神和负责态度，与其他有关方面分担负担，竭力使本组织成为真正多边的机构。难民署需要确保与难民和难民署所负责的其他人密切接触，向他们提供有效的保护，监督其状况，满足其需求。难民署还必须继续提高其工作方法的清晰度和透明度，以便在执行任务时获得各方的必要支持。

³ 可在难民署网址(www.unhcr.ch/partners)上查阅这份文件。

12. 所以，难民署要继续在不断变化的环境下继续执行任务，就需提高能力。人们为发展新的工具以进一步提高难民署能力提出了几项倡议，其中包括全球协商（经全球协调后执行委员会已于 2002 年核准了保护纲领，⁴ 大会随后对这项保护纲领表示欢迎）、难民署 2004 年进程以及补充《公约》。在落实保护纲领后，将会作出有关安排，加强对寻求庇护者和难民的国际保护，并改进 1951 年《公约》和其 1967 年《议定书》的履行工作。补充《公约》的目的是提供政策执行工具，尤其是达成特别协议充实 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》，以便实行持久解决办法，并进一步分担责任和负担。这几项倡议具有相辅相成的作用。

二. 难民署职权的时限

13. 在推动难民保护工作方面应采取的另一项措施是，取消难民署职权的现有时限。根据《难民署规程》的规定，“大会至迟应在第八届常会时检讨高级专员办事处之设置问题，以期决定 1953 年 12 月 31 日以后该办事处应否继续设立”。⁵ 大会后来定期通过决议同意难民署续设五年。拟订这些决议以及在通过这些决议前开展相关工作已成例行公事。

14. 1951 年《公约》只限于保护因第二次世界大战而流离失所的欧洲难民。大会在 1967 年通过 1951 年《公约》的《议定书》时认识到，难民问题是全球问题，且无时限可言。但难民署的职权仍每隔五年续一次。大会当时认识到，在难民署成立 35 年后，在可预见的将来显然仍会继续发生强迫人口流动现象。

15. 取消时限等于确认现在仍看不到难民问题的尽头。这将有助于就难民保护问题制定战略计划和长期政策，以对付难民问题，尤其是对付旷日持久的难民问题。这还会推动改进多年期方案，以较全面地处理难民情势。

第 1 项行动：我将建议大会取消其第 57/186 号决议所载的时限。

三. 难民与令人关注的其他人

A. 难民

16. 需要从难民署提供难民国际保护这项首要任务的角度审议难民署的所有活动。我在今年“关于国际保护的说明”⁶ 中专门通报了保护领域目前的问题和动态。物质援助是保护工作不可分割的一部分。另外，人们越来越认识到，最好的保护方式是通过自愿遣返、重新安置或当地融合来持久解决难民问题。但由于有人误解难民署的工作，认为其工作只是提供紧急人道主义援助而已，结果，难民

⁴ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 12 A 号》(A/57/12/Add.1)，附件四。

⁵ 《难民署规程》第五条。

⁶ A/AC.96/975。

署往往受到掣肘和限制。难民署的活动范围实际上广泛得多。难民署往往须密切参与旨在推动全面、持久解决办法的政治进程。

17. 如获适当的保护和协助，难民就能过上不错的、且能维持下去的生活，就能做到自食其力，推动收容国的经济发展或在回国后推动原籍国的重建工作。

18. 应像保护纲领所要求的那样，确保通过登记和记录使难民获得法律身份。登记还是加强难民人口管理工作的一项工具。通过登记可以获得关于保护对象的必要信息，促进开展设计、计划、执行、监督、评估保护、援助和自愿遣返活动。自担任高级专员以来，我尤其在项目概况中强调了这一点。

19. 如果更多的国家加入 1951 年《公约》和/或其 1967 年《议定书》，难民署的作用将获进一步加强。我希望推动各国普遍加入这两项文书。

第 2 项行动：认识到提供国际保护和寻求永久解决办法是难民署的核心任务，我将有系统地大力落实保护纲领，其中包括鼓励更多的国家加入 1951 年《公约》和/或其 1967 年《议定书》。

B. 无国籍人

20. 难民署早在拟订 1951 年《公约》时就开始介入处理无国籍人问题。当时，人们认识到与无国籍人地位相关的问题往往会引发难民问题。1954 年，《关于无国籍人地位的公约》获得通过，后来，1961 年《减少无国籍状态公约》又充实了 1954 年《公约》。但直到 1974 年，大会才要求难民署暂时行使 1961 年《公约》第 11 条所规定的职权。难民署于是开始处理无国籍人问题。不过，难民署实际上只有限行使了这项职权。造成这一状况的原因是，加入 1961 年《公约》的国家数目较少；难民署把主要精力放在了难民身上；难民署在无国籍问题上发挥的作用有限。

21. 1990 年代初，由于人们越来越担心欧洲一些国家的解体会造成大量无国籍人和流离失所者，情况发生了变化。难民署意识到在这样的情况下它可发挥的作用，因此它围绕如何进一步参与处理无国籍问题与执行委员会和大会进行了对话。难民署开展的新活动有：进行宣传教育，举办内部培训班，提供技术服务和咨询服务，推动国家加入关于无国籍人和无国籍状态问题的公约，并开展合作伙伴方案。

22. 这些新活动的重点最初主要放在中欧和东欧国家上，后来难民署渐渐扩大了活动范围。不过，在世界许多地区，难民署处理无国籍问题的程度仍十分有限。

第 3 项行动：难民署将继续推动更多的国家加入 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》。我还打算扩大难民署的活动范围，争取在全球范围内处理无国籍问题。

C. 国内流离失所者

23. 在许多冲突中，逃往本国其他地方的人数超过逃往国外的人数。国内流离失所者的处境往往极为艰难。保护和协助这些人以及设法帮助他们摆脱困境的首要责任应由有关国家政府承担，在冲突期间则应由冲突各方承担。国家当局和地方当局对保障有效保护人身安全负有首要责任。不能指望由人道主义机构提供这一保护。只有在某些情况下，并在条件允许时，各人道主义机构才能协助开展保护工作。

24. 国际社会早就认识到，除了红十字国际委员会在武装冲突期间保护平民方面享有特别职权和发挥关键作用外，包括难民署在内的其他机构也可发挥重要的保护和援助作用。在出现权力真空的情况下尤其如此。

25. 人们认识到，在并无已获适当授权的全面负责国内流离失所者问题的联合国机构的情况下，需要作出有效的机构间合作和协调安排。难民署支持在国内流离失所者问题上开展合作工作，并支持紧急救济协调员在此方面发挥作用。难民署在实地继续与驻地协调员/人道主义协调员领导下的联合国国别小组密切合作。要想保障合作的最佳效果，就不得削弱各自的责任感，而须明确分工，以反映在每种具体情况下每个合作伙伴的职权、专长和资源能力。

26. 大会在过去几十年来通过的一系列决议中确认了难民署的专长，并鼓励难民署参与处理国内流离失所情势。尤其是，大会于 1998 年⁷ 为难民署确定了重要标准，以指导难民署处理国内流离失所者紧急情势。这些决议与《难民署规程》是难民署关注国内流离失所者问题并采取相关行动的法律依据。

27. 难民署 2001 年内部业务准则为难民署处理国内流离失所者问题确定了若干项标准。难民署正按照这些标准越来越重视处理冲突后情势，尤其是在显然关系到难民遣返问题时处理冲突后情势。如果回归难民和国内流离失所者来自同样的地区并面临类似的援助、保护和重新融合问题，显然在开展机构间活动时不应区别对待这两类人。在其他活动中，如果难民署向国内流离失所者提供协助，就可能推动采取建立信任措施以及预防或减缓流离失所问题的根源。

28. 增强联合国对应行动的可预见性将有助于处理与国内流离失所者相关的人道主义危机和冲突后情势。迄今为止，按照现有的合作办法，往往有太多的事情需要临机应变。需要进一步加强合作关系，确保较迅速地商定机构间工作分工，改进计划，提高业务工作部署速度，并提供更多的资金。

29. 为提高可预见性和透明度，并为促进紧急救济协调员行使协调职能，我打算继续每年通报难民署目前和预期今后参与处理国内流离失所情势的程度。我于 2002 年开始通报这方面的情况。我是根据机构合作办法在实地进行机构间协商的

⁷ 大会第 53/125 号决议。

基础上通报相关情况的。如果秘书长和紧急救济协调员愿意的话，如果获得足够的资金，且工作人员的安全有保障的话，难民署也可协助处理其他国内流离失所情势。

第 4 项行动：在整个联合国系统内，我将大力采取措施推动难民署与其他合作伙伴充分合作，一道开展协助国内流离失所者活动。我将继续定期与秘书长和紧急救济协调员协商，并向其通报难民署协助国内流离失所者活动情况，以此协助提高联合国系统内工作的可预见性。

D. 回归难民

30. 目前，在冲突后，回归难民往往会遇到社会很不稳定、人身安全遭到威胁和生活没有着落等问题，而且很容易再度爆发暴力事件、武装冲突和人口流离失所现象。考虑到回归难民面临的危险，难民署预计会在初期发挥保护作用，以保障难民回归的持久性。难民署正不断大力制定有效的过渡战略或撤离战略，推动各发展伙伴参与初期工作，并发挥回归难民的潜力。难民署的任务是，在其他组织的合作下，向回归难民提供足够的保护和援助，确保他们能够顺利重新融合和从事经济活动。这包括提供有限的配套援助，重视回归难民的经济潜力，并监督回归难民的状况。另外，还需向难民回归的国家和地区提供支持。

第 5 项行动：在其他相关机构的合作下，我将加强难民署保护和援助回归难民活动，确保他们顺利地重新融合并努力发挥其从事经济活动的潜力。

四. 重视持久解决办法

31. 收容大量难民的国家大多是发展中国家。在 1997 年至 2001 年期间，发展中国家收容了全球大约三分之二的难民。难民往往栖身在穷乡僻壤。在许多情况下，这些地区并非发展援助重点。如果大量难民人口在这些国家停留很长时间，情况则会更糟糕，这可能会加剧对难民收容地区造成的长期性经济、社会和环境的影响。

32. 必须更有系统地寻求持久解决办法，而且必须在难民危机刚开始时就着手寻求持久解决办法。在此方面，我开展了若干行动推动从紧急救济过渡到在冲突结束后协助发展工作。我努力确保将难民纳入发展议程。

33. 必须更有系统地在国家、区域的规划文件中以及联合国本身的规划文件中寻求持久解决办法。难民署无法独自开展这项工作。难民署与世界银行、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署以及联合国其他机构以及双边发展伙伴建立了合作关系。建立这类伙伴关系的目的是处理综合性问题，并在寻求持久解决办法时树立集体责任感。难民署为此在与其合作伙伴密切合作下制订了持久解决办法框架，这一框架的内容是：

- 推动难民发展援助，并将难民发展援助的重点放在长期收容大量难民的国家和地区上；

- 制订所谓的“4Rs”方案，向难民署关注的回归难民和国内流离失所者提供协助。这些方案将确保遣返 (repatriation)、重新融合 (reintegration)、恢复 (rehabilitation)、重建 (reconstruction) 之间的关系。这些国别方案确定了难民署与其发展伙伴开展机构合作的综合框架。这些方案是过渡战略的组成部分；以及
- 在难民就地安置可行的情况下，促进实行就地安置发展战略。

第 6 项行动：在寻求持久解决难民问题时，我将继续推动各发展伙伴开展旨在促进难民自食其力和协助收容地的活动。我还将在持久解决办法框架下推动有系统地采用并进一步发展相关工具。

五. 庇护与移徙之间的关系

34. 自 1980 年代初以来，许多政府对寻求庇护者、难民和移徙者的态度发生了变化。它们实行了新的政策，努力应付寻求庇护者人数越来越多以及寻求庇护者与求职移民混杂在一起造成的挑战。随着许多合法移徙渠道几乎完全关闭，一些移民求助于人口贩子。人口贩子肆意利用庇护制度将人偷运入境。

35. 难民署必须努力确保在较广泛的移徙管理工作中适当满足难民和寻求庇护者的需求。难民署为此需一方面推动采用持久解决办法，一方面确保维护并酌情改进庇护制度。保护纲领在这些方面确定了若干项重要目标。

36. 虽然移徙制度和庇护制度的范围和性质并不一样，但我们须齐头并进，努力改进这两项制度。移徙问题管理不当，庇护制度就无法发挥有效作用；而如果没有连贯协调的难民国际保护制度和程序，就不可能进行良好的移徙管理。不过，在实行庇护制度和有管理的移徙制度方面，必须明确区分不同类别的人。由于难民在原籍国得不到保护，他们需要获得 1951 年《公约》和其 1967 年《议定书》以及许多区域文书所确定的国际保护。

37. 必须维持庇护制度的可信度和维护正常的移徙渠道。可以通过简化庇护程序、加强收容国的保护能力、推动持久解决办法等，促进在庇护地实现这项目标。难民署在协助国家处理这些事务方面积累了丰富的经验，它可以根据保护纲领推动这方面的努力。

38. 正如我于 2002 年在执行委员会中所宣布的那样，国际移徙组织和难民署将继续加强其战略联盟关系。我们正努力通过 2001 年设立的庇护和移徙行动小组在庇护/移徙政策上进行密切和有效的合作。

39. 为制订综合移徙政策和工作方法，国际移徙组织和难民署还须同其他关键机构建立联系。为此，国际移徙组织、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办事处、难民署围绕移徙问题进行了更广泛磋商，

以便进行更好的合作，并设法最大限度地发挥互补作用。联合国人口基金和经济和社会事务部预计将参与今后的协商工作。

第 7 项行动：在继续明确区分被迫移徙与自愿移徙的情况下，我将继续在我的职权范围内，致力于联系较广泛的移徙管理工作确保适当满足难民和寻求庇护者的需求。我还将继续推动与国际移徙组织的战略联盟关系以及国际移徙组织、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办事处、难民署之间的移徙问题协商机制，以便最大限度地发挥各组织在处理庇护/移徙问题上的互补作用。

六. 推动全球联盟

A. 加强多边性

40. 大会或经济及社会理事会负责为难民署提供政策指导。另外，于 1958 年设立了高级专员方案执行委员会，⁸ 该委员会是大会的一附属机构。作为大会的附属机构，执行委员会行使以下 4 项基本职权：一是开展执行工作，二是制订标准，三是提供咨询，四是交流信息。它行使了管理职权，就批准难民署年度预算目标以及处理与方案、行政管理有关的其他问题作出决定。在行使咨询和制订标准职权方面，它还通过国际保护问题结论。执行委员会于 1995 年设立了一常设委员会。常设委员会的工作方案由执行委员会确定。其工作方案包括开展专题讨论，审查各区域的难民署活动和方案，并通过决定和结论供执行委员会随后核准。

41. 执行委员会的委员具有广泛的地域代表性，有的委员来自捐助方，有的委员来自收容国。它以协商一致方式开展工作，并在推动各国分担责任和负担方面发挥了重要作用。在围绕难民署 2004 年进程开展协商期间，若干国家对执行委员会目前的运作以及非政府组织发挥的作用表示满意。但也有人呼吁需考虑采取措施提高执行委员会及其常设委员会的效率和成效。

42. 奉行多边原则是增强难民署效力的关键。难民署必须加强与各国的关系。这将有助于确保尽可能多的国家参与制订难民署的政策并积极参与这些政策的落实工作。这还将推动国家间的合作和就如何更好地分担责任和负担问题进行公开对话。

43. 难民署应与广大国家结盟，而不应只建立自愿联盟。需要实行更有包容性的多边制度，鼓励 1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》的所有缔约国参与相关工作。这将推动加强国际团结和分担责任与负担，并将提高难民署执行任务的能力。为此，我打算在与执行委员会协商的情况下定期召开 1951 年《公约》和/或其 1967 年《议定书》所有缔约国的部长级会议。

⁸ 大会第 1166 (XII) 号决议和经济及社会理事会第 672 (XXV) 号决议。

第 8 项行动：我将更加关注和重视难民问题。我打算在与执行委员会协商的情况下召开 1951 年《关于难民地位的公约》和/或 1967 年《议定书》缔约国部长级会议。执行委员会的其他委员和观察员也将参加会议。会议通常每五年举行一次，于执行委员会会议期间举行。

B. 简化报告工作

44. 根据秘书长进一步改革纲领的精神，可以简化目前关于难民署向经济及社会理事会和大会报告工作的规定。根据现有的安排，我于 4 月份编写一份书面报告，向经社理事会提交后，经社理事会于 7 月注意到这份报告并转交大会 11 月审议。为改进报告工作，我建议口头向经社理事会报告情况，尤其是报告与难民署工作相关的协调情况，并继续向大会书面报告难民署的总体工作情况。这将确保向这两个机构报告较新的情况，并在报告中较直接地阐述每个机构关注的问题。

第 9 项行动：我将鼓励大会简化难民署的报告规定，由难民署向经济及社会理事会口头报告情况，其中重点报告与难民署工作相关的协调情况。我还将建议由我继续书面向大会报告难民署的总体工作情况，其中我将定期就难民总体状况进行战略审查。

七. 协调与合作

A. 难民署在联合国系统中的地位

45. 难民署在联合国系统中的地位是关系到难民署处理各方面流离失所问题的一个重要因素。考虑到冲突管理、人道主义行动、人权、发展政策之间越来越紧密的关系，我重新评估了难民署在联合国大家庭中的地位。难民署必须与联合国系统建立更好的联系。我将努力加强与秘书长办公厅、大会、经社理事会、安理会的联系，促进各方更好地理解关于提供国际保护和推动采取持久解决办法的各项问题。考虑到这一点，我正采取措施加强难民署驻纽约代表的地位。

46. 秘书长呼吁以连贯、协调的方式调动政治、军事和人道主义援助力量，以实现和平与安全。人们普遍认识到，难民紧急情势会造成令人关注的安全问题，而解决这类情势会有助于稳定。难民署需与联合国和平与安全工作挂钩，尤其是与政治事务部和维持和平行动部密切联系。由于难民署在世界许多不稳定地区开展活动，它处于有利地位，可以通过预警工作和推动制订预防政策来促进和平与安全。出于对本身工作人员的安全考虑，难民署还需与联合国安全事务协调员办事处密切联络。难民署也需与设在纽约的联合国有关机构和组织加强合作，共同处理更广泛的安全问题，例如贩运人口、在难民营中招募士兵(包括童兵)、将武装分子与难民人口分开以及遏制恐怖主义等问题。

47. 为顺利落实持久解决办法框架，需要获得发展伙伴的支持，另外，捐助方需提供多年期资金。难民署为此加入了联合国发展集团，以确保在制订冲突后政策

时从人道主义角度和发展角度适当重视难民和回归难民的利益，以此推动实现千年发展目标。我还大力支持人道主义事务执行委员会/联合国发展集团过渡问题联合工作组开展工作。

48. 难民署与各发展伙伴可以加强实地合作。例如可以利用统一国家评估/联合国发展援助框架进程加强合作。难民署可以利用这一良机，通过这一进程将难民纳入发展议程，并促进其他机构和捐助方关注难民和回归难民的发展需求。还可以利用世界银行的减贫战略文件进程。另外，可在经济合作与发展组织发展援助委员会的各种论坛上推动人们进一步认识到难民对收容国造成的负担。

49. 在联合国人道主义活动中，联合国人道主义事务协调厅发挥了关键的协调作用。另外，还有一些重要的人道主义协调机制，如机构间常设委员会、联合呼吁程序和人道主义共同行动计划等。机构间常设委员会负责召集各人道主义机构以制订政策和确定统一的原则和标准。难民署将继续在总部和外地全力支持并参与这些机制。秘书长证实，驻地协调员必须发挥实地协调的核心作用。在需要适当重视难民署国际保护作用的同时，我支持加强各驻地协调员或人道主义协调员领导下的国别小组的作用。

50. 在联合国系统中，人权工作越来越重要。人权已成为贯穿联合国和平与安全、人道主义、发展等工作的一项问题。我打算与联合国人权事务高级专员进一步磋商，讨论如何在各自职权范围内加强信息交流和业务活动。

第 10 项行动：我打算扩大和加强难民署与秘书长办公厅、联合国秘书处以及负责和平与安全、发展、人道主义事务、人权领域工作的各机构和组织的联系。关于实地工作，我将结合统一国家评估/联合国发展援助框架等努力推动持久解决办法。

B. 将非政府组织作为业务伙伴

51. 秘书长在关于进一步改革纲领的报告中指出，几十年来，在人道主义事务和发展领域，联合国一直与非政府组织开展合作。在这方面，难民署是联合国系统中的一个先锋。难民署近些年为加强与非政府组织的关系作出了巨大努力，推动了非政府组织参与难民署的决策工作。我还认识到需要加强业务合作和利用非政府组织的专长和能力。在确定关于如何加强伙伴关系的战略时，应将重点放在可以明显对难民署工作起增强作用的安排上。例如，我正努力推动非政府组织更直接地参与业务活动以及预算评估和规划工作。我还打算探索如何确保难民署与最佳的合作伙伴进行合作。今后还需重点加强难民署与非政府组织的信息交流工作。

52. 除了非政府组织之外，各国红十字会和红新月会根据国际红十字和红新月运动基本原则，长期以来在各种情况下发挥了重要作用，与难民署进行了合作。这一作用对难民署来说仍很重要。

第 11 项行动：非政府组织在宣传教育、开展人道主义活动和业务合作方面发挥着重要作用。难民署将继续加强与各非政府组织的伙伴关系。我们将加强在战略、业务、落实工作方面与非政府组织的伙伴关系，其中包括由相关非政府组织直接参与业务评估和规划活动。

八. 资金

A. 自愿资金

53. 《难民署规程》第二十条就难民署的资金问题作了规定，其中规定应从联合国预算中支付难民署的行政开支，而与难民署活动相关的所有其他开支则应由自愿捐款支付。这一颇具临时性质的资金安排反映了 1950 年代的现实。难民署当时处理的是一项具体的欧洲难民问题，其任务有一定时限。这一供资结构现已与难民署的全球责任以及国际社会对难民署的期望不符，长期阻碍了难民署的活动能力。因此，有关方面敦促难民署充实难民署的资金结构。

54. 执行委员会于 2002 年重申支持难民署努力扩大募款渠道和采用多样化募款渠道，以便充分筹集难民署预算资金。执行委员会还建议制订关于筹集难民署预算资金的新颖办法，以增强资金的可预见性，并扩大捐款方的阵容。因此，我在与执行委员会协商下制订了较广泛的难民署资金框架，即筹集更多的私人资金，确定补充筹资渠道，并根据《难民署规程》扩大难民署在联合国经常预算中所占的份额。这一框架的一个新颖之处是确定了 30% 这一基数。

55. 需要作出更广泛的努力，在基本维持现有自愿筹款方式的情况下重点改进这些自愿捐款方式。确定 30% 基数正是这项努力的一部分。这是维持难民署年复一年应付各种问题能力的核心结构。有了这一结构，难民署将能提供基本保护服务，在爆发新危机初期迅速采取应对措施，满足最紧急的持久解决办法需求，并向长期难民提供最基本的援助。这主要可以扩大难民署捐助方的阵容，并解决长期资金缺乏问题。我们参照联合国分摊比额表并根据一国在过去十年年均捐款情况或在最近财政年度捐款情况加以调整，确定了难民署年度预算 30% 这一基数。按照这项方法募集的资金均为自愿捐款。

56. 收容难民的许多发展中国家承担了经济负担和社会负担，而且还往往承担了环境负担。国际社会认识到这一点。执行委员会于 2002 年特别确认，必须考虑向收容难民的发展中国家提供资助，以减轻其负担。

57. 收容难民的发展中国家已为收容难民作出了可观的贡献，所以它们也许无法再按基数法向难民署捐助。非洲撒哈拉以南地区多数收容难民的国家都属这一情况。因此，难民署将根据每个国家的能力和具体情况灵活推行基数法。

58. 同时，执行委员会还确认了捐助方在提供资金以及其他支助方面发挥的关键作用。它们需要提供超过这一基数的自愿捐款。但目前难民署年度预算资金

的一半仅由 3 个捐助方提供，12 个捐助方提供的资金即占难民署年度预算 90% 左右。推动扩大基数捐款的范围是为了便于各捐助方充分提供难民署剩下的预算资金。

59. 我们认识到捐助国用于维持庇护制度以及开展重新安置或融合工作的国内开支一般并没有反映在向难民署的捐款中，但通过至少参与提供基数捐款来更广泛地分担负担是一种可取的做法。

60. 与过去的做法相比，实行基数法将提高若干国家对难民署的捐款额。如果过去的供资额与实行基数捐款法的捐款额出入较大，预计将分阶段执行。增加捐款额将会为难民署带来最高可达 6 500 万美元的额外资金。预计将分多年逐渐增加捐款额。

61. 我将通过双边渠道与各国联系，以了解各国如何并在何种程度上愿意实行基数法。我也欢迎国家主动与我联系。我们将试行 3 年，以确定这项方法在扩大捐资基础和改善难民署资金状况方面产生的作用。

第 12 项行动：我将继续积极鼓励各国适当提供捐款，以充分提供难民署预算资金。我将通过双边联络方式开展这项工作，以扩大难民署的资金基础，使难民署的筹资渠道多样化，其中包括筹集私人资金。另外，国家可自愿实行基数捐款法。最初将试行这一方法。

B. 联合国经常预算

62. 将难民署的工作与大会通过的联合国经常预算继续直接挂钩也很重要。这体现各成员国全面参与难民署的工作，并彰显难民署的工作对实现联合国宗旨和原则的重要性。《难民署规程》第二十条规定，应从联合国预算中调拨难民署行政经费。目前联合国经常预算只向难民署划拨了大约 2 300 万美元的资金。尽管联合国经常预算拨款逐渐增加，但难民署的大量行政经费仍得从难民署预算中划拨。

第 13 项行动：我将鼓励各国支持进一步逐渐增加联合国经常预算拨款，使其达到《难民署规程》所确定的水平。