



联 合 国

联合国难民事务高级专员

联合国难民事务高级专员方案 执行委员会的报告

第五十四届会议（2003 年 9 月 29 日至 10 月 3 日）

大会

正式记录

第五十八届会议

补编第 12 号 (A/58/12/Add. 1)

大会
正式记录
第五十八届会议
补编第 12 号 (A/58/12/Add. 1)

联合国难民事务高级专员

联合国难民事务高级专员方案 执行委员会的报告

第五十四届会议（2003 年 9 月 29 日至 10 月 3 日）



联合国 • 2003 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 12 号》(A/58/12/Add. 1) 印发。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-14	1
A. 会议开幕	1-3	1
B. 选举主席团成员	4	1
C. 委员会出席情况	5-10	1
D. 通过议程和其他组织事项	11	2
E. 执行委员会主席的开幕发言	12-14	3
二. 第五十四届会议的工作	15-18	3
三. 执行委员会的决定和结论	19-28	4
A. 关于难民署 2004 年进程所引起提议的结论	19	4
B. 关于国际保护问题的结论	20	7
C. 关于据认为不需要国际保护的人员回返问题的结论	21	10
D. 关于拦截措施的保护措施的结论	22	12
E. 关于防止性虐待和性剥削的结论	23	15
F. 关于行政、财务和方案事项的决定 (2004 年方案和预算)	24	18
G. 关于常设委员会 2004 年工作方案的决定	25	20
H. 关于第五十五届会议临时议程的决定	26	20
I. 关于观察员参加 2003-2004 年会议的决定	27	21
J. 关于非政府组织观察员参加高级专员方案执行委员会及其常设委员会工 作的决定	28	21
附件		
一. 常设委员会 2003 年通过的决定和结论		23
二. 联合国难民事务高级专员的开幕发言		24
三. 主席关于一般性辩论的总结		33

一. 导言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会第五十四届会议于 2003 年 9 月 29 日至 10 月 3 日在日内瓦万国宫举行。会议由即将离任的主席菲塞哈·伊梅尔大使阁下(埃塞俄比亚)主持开幕。
2. 即将离任的主席菲塞哈·伊梅尔大使阁下(埃塞俄比亚)在向委员会的致词中,评论了联合国和国际社会过去一年来面临的挑战,对人道主义工作人员安全状况日益恶化的表示了深切关注。
3. 主席 2003 年 5 月代表执行委员会对埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的访问,因向难民和收容团体提供的援助水平不足而受到干扰。他要求国际社会作出更大努力,克服资金短缺对难民的影响。需要在此久拖不决的局面下为难民找出临时办法,帮助他们维护自身尊严,恢复主宰自己生活的感觉。应对开展融入社会和重新融入社会活动、包括针对难民收容地区受影响当地社区的发展活动的收容国提供更多援助。难民署和非政府组织伙伴在这一领域开展的建设性活动给他留下很深印象,他建议加强财政和政治支助,尤其是加强对当地非政府组织的支助。

B. 选举主席团成员

4. 根据《议事规则》第 10 条,委员会以鼓掌方式选出了主席团成员如下:

主席: 让·马克·波尔加利大使阁下(瑞士)

副主席: 阿尔弗雷多·比森特·恰拉迪亚大使阁下(阿根廷)

报告员: 劳拉·M. 乔伊斯夫人(南非)

C. 委员会会议出席情况

5. 委员会下列成员国派代表出席了会议:阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、塞浦路斯、刚果民主共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、几内亚、教廷、匈牙利、印度、伊朗(伊斯兰共和国)、爱尔兰、以色列、意大利、日本、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、大韩民国、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉、也门。
6. 下列国家的政府派观察员出席了会议:阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、贝宁、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨

瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、刚果、克罗地亚、古巴、捷克共和国、吉布提、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、加蓬、格鲁吉亚、加纳、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里求斯、毛里塔尼亚、缅甸、尼泊尔、阿曼、巴拿马、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、塔吉克斯坦、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦。

7. 巴勒斯坦派观察员出席了会议。

8. 非洲联盟、欧洲理事会、欧洲共同体(欧洲委员会/欧洲联盟理事会)、西非国家经济共同体(西非经共体)、红十字国际委员会(红十字委员会)、红十字会与红新月会国际联合会、国际移民组织、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织、马耳他君主骑士团也派观察员出席了会议。

9. 联合国系统出席情况如下：

联合国日内瓦办事处、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国志愿人员(志愿人员)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国人类住区方案(人居中心)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国训练研究所(训研所)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)。

10. 共有 59 个非政府组织派观察员出席了会议。

D. 通过议程和其他组织事项

11. 执行委员会以协商一致方式通过议程如下(A/AC.96/982)：

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 高级专员的情况介绍和一般性辩论
5. 特邀发展者
6. 常设委员会的报告
 - (a) 国际保护

(b) 方案、行政和财务事项

7. 审议和通过难民署 2003 年订正方案预算及 2004 年方案概算
8. 监督活动
9. 常设委员会 2004 年的会议
10. 审议执行委员会第五十五届会议临时议程
11. 其他发言
12. 任何其他事项
13. 通过执行委员会第五十四届会议报告
14. 会议闭幕

E. 执行委员会主席的开幕发言

12. 继任主席让·马克·波尔加利大使阁下(瑞士)强调了难民署任务的极大重要性,还说其在复杂局面下开展人道主义工作的决心和能力使之成为瑞士的亲密伙伴。他相信,通过执行难民署 2004 年进程,难民署可发挥重要作用,增进联合国人道主义和过渡性工作的协调和质量。遣返、重新融入社会、复兴和重建”(4Rs)等战略以及与非政府组织和其他专门机构的合作也是促成这一目标的基本因素。

13. 今后一年应当给予特别重视的领域包括执行难民署 2004 年进程,对此,须进一步进行协商,以确认采取何种措施来增进执行委员会和常设委员会包括在非政府组织参与下的效率。财务管理是另一个讨论议题,主要是筹资这个棘手问题以及难民署扩大其筹资基础并使之多样化,包括纳入私营部门的努力。关于执行保护议程,主席认为,本组织和执行委员会应当在其职能范围和现有资源的框架内确定优先考虑。

14. 最后,他说他希望鼓励成员国与难民署之间高质量的意见交流,特别是与观察员国家和其他有关组织之间的非正式交流。他期望执行委员会主席团将在委员会与难民署之间发挥重要的联络作用。最后,他保证委员会的工作会议将准时召开,以最大限度地利用时间。

二. 第五十四届会议的工作

15. 高级专员作了开幕发言,作为一般性辩论的依据。发言稿载于附件二。主席提供的一般性辩论摘要载于附件三。¹

¹ 委员会的审议情况详见会议的简要记录,包括各代表团在所有议程项目下的发言或其他即席发言,以及高级专员和主席的闭幕发言。

16. 高级专员的特邀发言者杨·埃格兰先生最近被任命为联合国紧急救济协调员和人道主义事务协调厅厅长，他说，国际社会有道德和法律责任以一种坚持原则的和有效的方式来处理当前的需要。人们面临的挑战包括庇护制度受损、紧急状况遭到忽略以及需要制定持久的解决办法，避免新的区域和国际动荡。新的一年对难民署审议如何履行其任务和责任具有重大意义。必须创造条件，以更有效的方式来满足难民需求。他描述了他如何看待难民署的两面：首先是联合国一体化反应和援助体系的重要组成部分，其次是标准制定者、领导者和宣传者。

17. 紧急救济协调员认为，联合国当前需要围绕一些关键的政策问题制定更为坚决的人道主义议程。这些问题包括受影响人口为寻求援助和保护贫弱社区而与联合国组织接触的权利，这就意味着联合国必须留在有人道主义需要的冲突区，并采取一切可能措施保护工作人员免遭危险。另一个重要问题是“受忽略难民”和“受忽略紧急状况”。人道主义援助应当严格按照需要来提供，而无论受世人对危机的看法驱动的政治压力如何。第三个优先考虑是推动关于过渡性问题的辩论，以确保在人道主义干预之后采取政治行动和长期发展行动。难民署“持久解决办法框架”是这方面的一个重要贡献。

18. 应付国内流离失所者需要的“协作方针”是一个大有希望的框架，为有效加以执行，必须保持明确的授权、充足的资源和强大的动力。需要为流离失所者的利益就有关作用和分工作出更为迅速的规划和决策，同时改善筹资情况。最后，他重申需要会员国给予积极的声援，尤其是为了加强人道主义工作人员安全的目的。

三. 执行委员会的决定和结论²

A. 关于难民署 2004 年进程所引起提议的结论

19. 执行委员会，

欢迎在高级专员方案执行委员会中就难民署 2004 年进程引起的问题进行的对话，

承认难民署面临大量新的和正在出现的挑战，影响了它的工作，包括与下列各项有关的挑战，即全球化、恐怖主义的掘起，在国际政治、复杂冲突和冲突后环境下的人道主义行动，以及不断变化的责任，

重申 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》是国际难民体制的基础，并回顾《保护议程》对加强国际难民保护框架作出的贡献，³

² 常设理事会 2003 年闭会期间会议通过的决定列入附件一。

³ A/RES/57/187。

(a) **感兴趣地注意到**高级专员经与秘书长和高级专员方案执行委员会成员及其常设委员会观察员协商后编写的关于加强难民署能力以履行第 57/186 号决议所规定的任务的报告；⁴

(b) **鉴于**高级专员的报告，⁵ 支持联合国难民事务高级专员办事处在其《规程》⁶ 基础上，自 2004 年 1 月 1 日起继续其工作，直至难民问题获得解决，因此取消了第 57/186 号决议执行部分第 1 和第 2 段中的时限；

(c) **承认**难民署在难民国际保护和促进解决难民问题方面的主导作用，鼓励难民署继续酌情与各国协作和在整体协调责任框架内，⁷ 继续采取协调和积极的行动；

(d) **表示**支持难民署与无国籍人有关的活动，⁸ 尤其是提供技术和咨询服务；注意到难民署的目的是进一步在存在无国籍问题的世界各地扩展这些活动；

(e) **回顾**难民署在某些局势下向国内流离失所者提供保护和援助的职能符合大会的有关决议，即“根据秘书长或联合国主管机关的具体要求并在征得有关国家的同意后发挥作用……同时考虑到其他有关组织的使命和专门知识的互补性，但为国内流离失所者进行的活动不能损害庇护制度”，⁹ 且向难民署提供了充分资源；强调需要在联合国系统内外进行协调，同时，在回应国内流离失所者的需要时，必须奉行机构间协作方针，包括与人道主义事务协调厅、红十字国际委员会(红十字委员会)和机构间常设委员会成员的协作；

(f) **承认**联合国紧急救济协调员在联合国系统回应国内流离失所者需要方面的协调作用；鼓励难民署在倡导可预测和及时的联合国战略时与紧急救济协调员磋商并对其给予支持，以酌情本着统一的方针，寻求对难民和国内流离失所者问题的持久解决办法；

(g) **注意到**高级专员倡议就难民署有利于国内流离失所者的行动着手加强与紧急救济协调员的信息分享和正在进行的对话，以促进联合国系统内的可预测性；

(h) **承认**在难民和受难民署关注的需要返回原籍的其他人员问题上，难民署的保护和援助职能；建议其与发展机构一道促进发展的工作应与其各自任务保持

⁴ A/AC.96/980。

⁵ A/AC.96/980，第 13-15 段和行动 1。

⁶ 难民署《规程》载于大会第 428(V)号决议附件中。

⁷ A/RES/46/182。

⁸ A/56/12/Add.1。

⁹ A/RES/53/125，第 16 段。

一致，以鼓励通过统一的机构间规划实现可持续返回，并制定过渡战略，包括支持社区接受此类人员；

(i) **感兴趣地注意到**高级专员的《持久解决办法框架》包括 4Rs(遣返、重新融入社会、复兴和重建)和对难民的发展援助，强调该框架应补充其他联合国手段和进程，例如由人道主义事务执行委员会/联合国发展集团(发展集团)过渡问题工作组制定的即将实施的执行计划以及《共同国家评估》/《联合国发展援助框架》；

(j) **欢迎**难民署加入联合国发展集团；请难民署与发展集团成员组织一道，通过驻地协调员/人道主义协调员和联合国国别小组，并与有关政府协商，寻求在制定和执行各国发展方案时，纳入难民、遣返难民、并在可能时受难民署关注的其他人员的需要；

(k) **请**各国考虑是否可能利用发展援助促进持久解决办法和自力更生活动，以帮助难民和收容难民的社区，并推动难民持久回归其原籍国；

(l) **欢迎**高级专员准备在包括经费问题的磋商中，并与执行委员会一道，每五年内组织一次部长级会议，与会者包括 1951 年《关于难民地位的公约》和/或其 1967 年《议定书》的缔约国和执行委员会其他成员和观察员，以彰显难民问题，促进 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》的目标；

(m) **决定**与难民署合作，考虑采取何种措施，增进执行委员会及其常设委员会，包括非政府组织参与的效率和效力，此类措施最好在其第五十五届会议结束之前采取，因此请主席团着手进行必要磋商；

(n) **支持**高级专员每年向经济及社会理事会作出口头报告，使之了解难民署工作的协调方面，并向大会提交书面报告；¹⁰ 建议高级专员经与秘书长和执行委员会/上文(1)段提及的部长级会议磋商，每 10 年举行一次对全球难民状况和难民署作用的深入审查，并自第六十八届联大开始，向大会作出报告；

(o) **欢迎**难民署努力加强与联合国系统，尤其是与秘书长办公室和人道主义、和平和安全支柱部门的联系；强调联合国政治事务部和维和行动部与难民署共同努力促进解决难民问题的重要性；鼓励难民署包括通过与联合国有关论坛分享信息发挥更为积极的作用，强调所有这些活动都应在难民署职能范围内进行；

(p) **欢迎**难民署对机构间常设委员会的支持，鼓励难民署继续在机构间常设委员会内开展合作，促进其进一步发展，尤其是在加强现场协调方面，同时，鼓励其与人道主义事务协调厅合作，包括就使用联合呼吁机制作为加强协调、战略规划和资源调动手段的问题进行合作；

¹⁰ 难民高专办《规程》第 11 款。

(q) **鼓励**难民署在执行各自任务时，尤其是在外地一级，加强其与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的关系；

(r) **鼓励**难民署继续加强其与有关非政府组织的伙伴关系，承认非政府组织作为倡导者、人道主义行动者以及难民署的行动伙伴和执行伙伴的重要作用，包括推动它们直接参与行动评估、规划和有效分享信息，并寻求新的机会和资源，以通过加强战略和业务伙伴关系满足难民的需要；

(s) **鼓励**难民署进一步努力，与各国和其他伙伴密切合作，加强原籍地区的保护，包括在难民收容国、尤其是在登记和难民地位确定领域开展能力建设活动；

(t) **承认**难民署需要在其职责范围内，促进在移民管理和更广阔背景下适当满足难民和庇护寻求者的需要，同时承认强迫和自愿移民之间的区别；

(u) **赞赏地注意到**难民署努力促进与国际移徙组织和其他有关国际组织的联合，继续确认应采取何种方式，实现在庇护/移徙关系方面的最大限度的互补性，并期待听取关于这方面事态发展的报告；

(v) **感兴趣地注意到**难民署的“公约补充”倡议，鼓励其通过高级专员论坛探讨和促进“公约补充”特殊协定的发展，从而加强 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》，以制定全面方针，包括通过改进国际负担和责任分摊办法和实现持久解决办法来化解难民局势；

(w) **表示支持**难民署在联合国经常预算中所占份额，该份额将以递增方式达到与难民署《规程》规定相符的水平；¹¹

(x) **重申**难民署的筹资按照其《规程》继续保持自愿性质，同时承认难民收容国、尤其是发展中国家捐款的可同等重要性；请各国在其能力范围内，为充分达到执行委员会核可的预算水平作出贡献；

(y) **表示关注**难民署不断出现的资金短缺；注意到需要按照高级专员报告所述，¹²更为公平地分摊国际责任和负担；欢迎难民署努力扩大难民署的捐助者基础，并实现其资金来源多样化，包括通过私营部门筹措资金，欢迎高级专员准备与各国就其对难民署的贡献进行双边磋商；请各国以其自行选择的方式，适用将在试点基础上执行的 30%的“基数”方针；并请难民署向执行委员会及其常设委员会报告试点的执行情况。

B. 关于国际保护问题的结论

20. 执行委员会，

¹¹ 难民高专办《规程》第 20 款。

¹² A/AC.96/980，第 53-61 段。

一般性结论

(a) **欢迎**今年注重行动、法律和政策的《关于国际保护问题的说明》，¹³ 以及促进保护的手段；关切地注意到该说明中确认了大量保护问题和挑战，同时了解到难民署与各国合作为落实保护而采取的外地行动的范围；

(b) **承认**国际保护既是一项法律概念，与此同时，又是一项立足行动的职责，直接有益于数百万难民和难民署关注的其他人；

(c) **注意到**在此情况下，提供国际保护是处于难民署任务核心的工作人员密集型服务，要求该机构拥有足够的具备适当专门知识的工作人员；

(d) **欢迎**乌克兰和东帝汶加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》，使加入一项或同时加入这两项文书的缔约国数目达到 145 名；考虑到难民问题的全球性质，促请尚未成为缔约国的国家考虑加入问题，强调各国充分执行这两项文书的重要性；

(e) **意识到**为今后设计切实可行的保护政策方向应立足于至关重要的 1951 年的《公约》及其 1967 年《议定书》以及补充倡议，例如《保护议程》和可能通过“公约补充”制定的有关安排；

(f) **承认**在适用国际难民文书时各国必须促进对年龄和性别敏感的方针，同时，难民署必须确保在其决策过程和行动中通过进一步的主流化考虑到年龄和性别问题；

(g) **承认**庇护国往往肩负沉重负担，尤其是收容了大量难民和寻求庇护者的发展中国家、转型期国家和资源有限的国家，其中特别是那些长期收容难民的国家；重申在这方面它坚决致力于国际团结以及负担和责任分摊；重申难民署在援助和支持接收难民的国家、尤其是发展中国家，以及在调动国际社会援助以解决大规模难民人口影响方面的催化作用；

(h) **重申**加强收容国保护能力以及采取行动来提高难民社区实现自力更生的能力的重要性，为此，在需要时，应由国际社会对收容国和生活在那里的难民给予适当支持；

(i) **重申**实现有助于难民的持久解决办法的极大重要性，促请各国和难民署继续其在这方面的努力，促进和便利在安全和享有尊严的条件下作为可取解决办法的自愿遣返，此外，还应在适当和可行时，积极推动就地定居和重新安置机会；

(j) **注意到**难民署愿意在国际社会的支持和援助下，与区域各国和其他伙伴密切合作，适当参与区域努力，提供保护，并实现有利于难民的持久解决办法；

¹³ A/AC.96/975。

(k) **确认**难民问题与人权问题的多方面联系，回顾各个阶段的难民经验均受制于国家对人权和基本自由的尊重程度；

(l) **注意到**国际难民法和人权法的互补性以及联合国人权机制可能在这一领域发挥作用，因此鼓励各国在其向联合国条约监督机构的报告中谈及被迫流离失所者的状况，并建议这些机构不妨在其任务范围内，体现被迫流离失所涉及的人权问题；

(m) **鼓励**难民署和各国共同审查如何在常设委员会框架内并酌情在有关区域论坛加强关于保护问题和所面临挑战的讨论；

保护议程

(n) **回顾**其第 92(LIII) 号结论承认《保护议程》是对有关目标的陈述，也是为加强对难民的国际保护而建议行动的重要清单，其目的是指导各国、难民署、其他联合国组织、其他政府间组织以及非政府组织的行动；欢迎在此情况下难民署和一些国家就执行《保护议程》和难民署到目前为止的后续行动提供的最新情况；¹⁴

(o) **注意到**《保护议程》是一项共同事业，鼓励各国、其他有关组织和非政府组织及时提供关于其各自后续活动的信息，以帮助难民署满足执行委员会的请求，即通过其常设委员会，随时了解执行《保护议程》的进展情况和有关行动；

(p) **欢迎**高级专员的“公约补充”倡议，鼓励高级专员和答应促进“公约补充”协定的国家通过制定应对难民局势的全面方针来加强国际保护体制，包括改进负担和责任分摊办法，实现持久解决办法；请难民署定期向执行委员会报告“公约补充”方面的事态发展；

(q) **欢迎**重新安置问题工作组的报告，¹⁵ 尤其是其中对这一持久解决办法应如何予以加强并在战略上更好地加以利用的重要论述，作为报告的一部分，其中还载有全面的持久解决办法安排，重申国际重新安置对提供有条不紊、目标明确的持久解决办法的关键作用；

(r) **期待**难民署对久拖不决的难民局势的审查，这将有助于各国和难民署确认并进一步分析有关局势，并通过全面的行动计划加以解决；¹⁶

(s) **确认**早期和有效登记制度和登记普查作为保护手段的重要性，同时，它作为一种办法，有助于定量评估提供和分发人道主义援助方面的需求，执行适当的持久解决办法；

¹⁴ EC/53/SC/CRP. 10。

¹⁵ EC/53/SC/CRP. 10/Add. 1。

¹⁶ 《保护议程》，目标 5，具体目标 1，行动 1。

无国籍状态

(t) **回顾**其关于防止和减少无国籍状态和保护无国籍人的第 78(XLVI) 号结论，注意到无国籍问题的全球性质；

(u) **注意到**难民署按照《保护议程》就无国籍问题调查开展的工作，期待审议从调查中得到的建议，这些建议将分发给各国，以便采取后续措施，减少无国籍状态和保护无国籍人；

(v) **鼓励**各国与难民署合作，商讨采取何种办法解决无国籍情况，解决当无国籍人的处境在目前收容国或其他前居住国无法获得解决或始终不稳定时，是否有可能提供重新安置处所；

(w) **鼓励**难民署努力促进各国减少或解决无国籍状态的活动，鼓励作为预防无国籍状态的有效手段，进一步加入 1954 年的《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年的《减少无国籍状态公约》，这可能促成减少难民流动和执行持久解决办法，重申其鼓励各国酌情加入这些文书；

(x) **鼓励**难民署向常设委员会提供一份纲要，说明影响妇女和儿童并导致其易于陷入无国籍状态的国籍问题，例如在出生、婚姻和国籍登记时面临的问题；

(y) **请**难民署继续向所有感兴趣的国家和伙伴提供无国籍状态方面的技术和咨询服务。

C. 关于据认为不需要国际保护的人员回返问题的结论

21. 执行委员会，

表示赞赏在关于国际保护问题的全球磋商中，就据认为不需要国际保护的人员回返问题进行的及时和有益讨论，¹⁷ 这导致了《保护议程》的目标 2，具体 7；¹⁸

铭记据认为不需要国际保护的人员的有效和及时回返是整个国际保护制度乃至控制非正常移徙和防止偷运和贩运此类人口的关键；

关注世界不同地区许多庇护国在据认为不需要国际保护的人员回返方面遇到的困难，这导致了损害具体庇护制度的公正性；

回顾各国义务重新接纳其自己的国民，同时，根据国际法，各国有权在尊重国际难民法和人权法义务的情况下驱逐外国人；

¹⁷ EC/GC/01/15/Rev. 1。

¹⁸ A/AC. 96/965/Add. 1。

还回顾 2000 年联合国《关于打击陆地、空中和海上偷运移徙者议定书》¹⁹ 规定，缔约国有义务便利和毫不拖延地接受偷运的、身为该缔约国国民或在进入接受国时有权在该缔约国居住的人的遣返；

注意到 为本结论之目的，“据认为不需要国际保护的人员”系指某些人员，这些人已寻求国际保护，但经在公正程序下对其申请作适当审议后，据认为无资格根据 1951 年《公约》规定的标准获得难民地位，或按照其他国际义务或国内法不需要国际保护；

(a) **重申** 每人都有权利离开任何国家，包括他自己的国家，或回返他自己的国家，同时各国有义务重新接纳其本国国民，包括便利这方面的工作，而在据认为不需要国际保护的人员回返问题上，继续严肃关注一些国家仍旧公然或通过有效阻止迅速回返的法律和惯例限制其本国国民回返；

(b) **强调** 由于据认为不需要国际保护的人员难以迅速回返，个别庇护制度的可信性受到严重影响；

(c) **重申** 在据认为不需要国际保护的人员回返问题上，应采取人道主义方式，充分尊重人权和人的尊严，在有必要动用武力时，其程度应当是相称的，并符合人权法的规定；强调在涉及儿童的所有行动中，应以儿童的最大利益为首要考虑；

(d) **承认** 据认为不需要国际保护的人员与回返安排合作的重要性；

(e) **请** 各国在据认为不需要国际保护的人员有效和迅速回返其原籍国、其他国籍国或有义务重新接纳其回返的国家时给予合作，主要是通过：

(一) 积极合作，包括通过其使馆和领馆进行合作，在没有证据以真实旅行证件或其他有关身份证件表明有关人员的国籍时，确定据认为有权回返的人员的身份，并确定其国籍；

(二) 寻求切实的解决办法，为没有或不再拥有真实旅行证件的人员发放适当证件；

(f) **请** 1951 年《公约》和 1967《议定书》的缔约国通过提供移交此类人员的便利条件，同时在适用时，考虑到有关相互承认庇护决定的协议，便利据认为不需要国际保护的人员的回返；

(g) **并回顾** 1944 年《国际民用航空公约》附件 9 规定各国在应要求提供旅行证件，以便利其国民回返时，应在合理时间内，并不迟于此类要求提出后的 30 天作出回应，或颁发旅行证件，或向提出要求的国家说明有关人员不是其本国国民；

¹⁹ 第 18(1) 条。

(h) **提及**其关于防止和减少无国籍状态和保护无国籍人的第 78(XLVI) 号结论，促请各国采取步骤，避免无国籍状态，并采取措施，给予无国籍人以法律地位；

(i) **欢迎**国际移徙组织在援助据认为不需要国际保护的人员自愿回返方面积累的专门知识，注意到难民署在这一领域与国际移徙组织的合作；

(j) **建议**难民署根据情况，通过下列方式协助各国在据认为不需要国际保护的人员回返方面作出的努力：

(一) 与各国一道，倡导有关各国负责任重新接纳其国民的原则，以及减少无国籍状态的原则；

(二) 就接纳据认为不需要国际保护的人员的回返，采取明确立场；

(三) 继续与各国对话，审查其有关公民身份的立法，尤其是当该法律允许放弃国籍，但与此同时不能确保有关人员获得另一国的国籍，或有可能被用来制止或拖延某人返回国籍国；

(k) **注意到**难民署愿意通过斡旋方式，在接到请求时，支持各国针对据认为不需要国际保护的回返人员开展的工作，尤其是在回返遇到障碍时，只要难民署的参与不会同其向难民提供国际保护的人道主义任务发生抵触；

(l) **强调**必须确保回返的可持续性，避免摆脱冲突的国家出现新的流离失所者，注意到据认为不需要国际保护的人员分阶段回返可有助于这一目的；还承认一旦据认为不需要国际保护的人员作出知情的自愿回返决定后，回返即应迅速进行；

(m) **注意到**各国关于据认为不需要国际保护的人员回返情况的数据的价值，因其有助于分析回返率和实现回返所遇问题的范围。

D. 关于拦截措施的保护措施的结论

22. **执行委员会**，

注意到常设委员会²⁰ 以及在国际保护全球磋商²¹ 中就拦截措施问题所开展的讨论；

关注逐步形成的必须提供难民保护的环境有着诸多复杂的特征，包括武装冲突持续不断，现有的迫害形式错综复杂，时刻存在安全方面的挑战，流动人员成分混杂，接纳寻求庇护者和难民以及维持个别庇护系统所涉费用可能十分高昂，

²⁰ EC/50/SC/CRP17, 2000 年 6 月 9 日。

²¹ EC/GC/01/13, 2001 年 5 月 31 日，在加拿大渥太华和澳门举办的区域讲习班。

贩运和偷运人口现象日趋严重，保障庇护制度不被滥用和拒绝接纳那些没有难民保护资格者方面问题突出，以及对长期存在的难民情况缺乏解决措施；

承认各国在控制非正常移徙以及确保海空运输安全方面享有合法权益，并有权采取各种措施维护其权益；

回顾在打击犯罪和有组织偷运人口方面提出的法律框架²²，特别是《关于打击陆地、海上和空中偷运移徙者议定书》，这些文书，除其他外，考虑了基于船旗国与拦截国之间依据国际海洋法进行的协商，拦截依照国际法享有航行自由的船只的问题，假若有正当理由怀疑该船只从事海上偷运移徙者活动的话；

注意到各项议定书²³载列的保留条款以及提及到 1951 年《关于难民地位的公约》、该公约 1967 年议定书以及不驱回原则；

还回顾各国和船长有义务按照业经编纂的国际海洋法系²⁴大量文书的规定，确保海上生命安全及救助海上遇险或可能失踪者；还回顾执行委员会关于海上遇险的寻求庇护者和难民的特殊需要的结论，²⁵并确认船只如对海上遇险者作出反应，不属拦截行为；

还承认依照业经编纂的航空法系²⁶大量文书的规定，各国对确保民用空运的安全负有国际义务，以及身份不明者对空运安全构成潜在的威胁；

理解为本结论之目的以及在不损害国际法特别是国际人权法和难民法的情况下，为向被拦截人员提供保护措施，拦截是各国为达到以下目的而采用的措施之一：

- (一) 防止载运人员进行国际旅行；
- (二) 防止已经开始其行程的人员继续进行国际旅行；
- (三) 如有正当理由认为船只违反国际或国家海洋法的规定运载人员，对该船只实施控制；

²² 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《关于打击陆地、海上和空中偷运移徙者补充议定书》；以及《禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童的补充议定书》。

²³ 《偷运议定书》第 19 条和《贩运议定书》第 14 条。

²⁴ 其中特别包括《联合国海洋法公约》、经修正的 1974 年《国际海上人命安全公约》和经修正的 1979 年《国际海上搜寻救助公约》。

²⁵ 特别是第 15 (XXX) 号、第 20 (XXXI) 号、第 23 (XXXII) 号、第 26 (XXXIII) 号、第 31 (XXXIV) 号、第 34 (XXXV) 号和第 38 (XXXVI) 号结论；

²⁶ 其中尤其包括 1963 年《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》、1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》、1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》和 1988 年《关于在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》。

以上情况中所涉人员，即没有规定的证件或有效入境许可者；并且理解此种措施也有助于保护旅行人群以及以非正常方式被偷运或运送人员的生命与安全；

(a) **建议**拦截措施应从以下考虑出发，确保被拦截人员中的寻求庇护者和难民获得适当待遇；

(一) 在其主权领土或领海范围内采取拦截行动的国家，在解决被拦截人员的保护需要方面负有主要责任；

(二) 所有被拦截人员在任何时候都应当得到尊重人权的人道待遇。国家当局和以拦截国名义行动的部门，应履行其根据国际法所承担的义务，采取一切适当步骤来实施拦截措施，以维护和保护被拦截人员的生命权和不受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；

(三) 拦截措施应从国际法角度考虑到寻求和需要国际保护者与可求助其国籍国或另一国家保护者之间的基本差别；

(四) 采取拦截措施，不应造成寻求庇护者和难民无法获得国际保护的结果，或导致需要国际保护的那些人被直接或间接遣送至某一领土的边境，在那里他们的生命或自由可能会因《公约》提出的理由而受到威胁，或基于国际法有其他理由要求得到保护。被认定需要给予国际保护的被拦截人员，应可获得永久性解决办法；

(五) 对于妇女和儿童以及其他方面易受伤害的那些人的特殊需要，应作为优先事项予以考虑；

(六) 被拦截的寻求庇护者和难民，如果是《关于打击陆地、海上和空中偷运移徙者的补充议定书》第 6 条所述行为客体，不应依据该议定书对其提出刑事诉讼；在符合 1951 年《公约》第 31 条款的情况下，任何被拦截人员如非法进入或逗留在某一国家，亦不应因此而受到刑事起诉；

(七) 被拦截人员如不寻求庇护或决定不要求国际保护，应被迅速送回其各自原籍国或其他国籍国或惯常居住国，并鼓励各国开展合作，为这一处理过程提供便利；²⁷

(八) 所有执行拦截措施的人员，包括国家官员和商业实体雇员，均应接受专门训练，包括熟悉可利用的手段，以指导被拦截人员向采取拦截行动的国家有关当局或在适当情况下向难民署说明对国际保护的需要；

²⁷ 见“关于据认为不需要国际保护的人员回返问题的结论”。(A/AC.96/987，第 21 段)。

(b) **鼓励**各国形成和分享有关拦截问题的较详细的信息，包括被拦截者人数、国籍、性别和未成年人人数，以及有关国家惯例的信息，适当考虑受这些国家的国内法和所承担的国际义务制约的安全和数据保护问题；

(c) **鼓励**各国进一步研究拦截措施，包括这些措施对其他国家的影响，以确保所采取的措施不妨碍其根据国际法所承担的义务。

E. 关于防止性虐待和性剥削的结论

23. 执行委员会，

重申其第 39(XXXVI)号、第 47(XXXVIII)号、第 54(XXXIX)号、第 60(XL)号、第 64(XLI)号、第 68(XLIII)号、第 73(XLIV)号、第 74(XLVI)号、第 79(XLVI)号、第 84(XLVIII)号、第 85(XLIX)号、第 87(L)号、第 91(LII)号和第 94(LIII)号结论，特别重申需要消除难民局势中的性暴力和针对性别的暴力；同时在这方面还回顾了《保护议程》的有关目的和目标；

回顾国际社会为加强消除性虐待和性剥削法律框架所作出的努力；

又回顾联合国内部监督事务厅关于西非援助人员对难民所遭受性剥削的调查报告，²⁸ 以及第 A/RES/57/306 号决议；

注意到过去几年来关于难民和寻求庇护者、特别是妇女儿童在逃难期间或抵达庇护国后即沦为性虐待和性剥削受害者的令人痛心的报道，并深为关切这一状况已对他们获得基本保护和援助的机会，包括获得保健和教育、签发个人证件或给予难民地位的机会产生消极影响；

承认性虐待和性剥削是不平等权力关系的一种结果；这一事态在以普遍暴力，大规模流离失所和家庭结构、社会和价值体系崩溃为特点的人道主义危机中往往又进一步加剧；并忧虑地注意到有人道主义工作者、官员和其他直接做难民人口工作的人员卷入其中；

确认由于保护不充分或援助不适当，尤其是粮食和其他物质援助在数量和质量上存在问题，加大了难民和寻求庇护者易受性虐待和性剥削伤害的脆弱程度；

承认必须建立有效机制，以防止和处理难民经历各阶段中出现的性虐待和性剥削问题；

承认在制定和实施所有防止和处理措施时，应把儿童的最大利益作为一项主要考虑，确保儿童受到保护，免遭一切形式的虐待、忽视、剥削和暴力，包括性虐待和性剥削；

²⁸ A/57/465。

欢迎机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队 2002 年 6 月的报告以及涉及性虐待和性剥削问题的行动计划；

回顾难民署以前处理对难民的暴力行为的政策和指导原则，包括关于保护难民妇女的 1989 年政策和 1991 年《指导原则》；1993 年《难民儿童政策》和 1994 年《难民儿童：关于保护和护理的指导原则》；2003 年增订的 1995 年《对难民的性暴力：防止和处理指导原则》；和高级专员 2001 年《对难民妇女的五项承诺》；

注意到 2003 年 5 月难民署颁布了经修订的《关于难民、回返者和流离失所情况下的性暴力和针对性别的暴力问题的指导原则》，以及难民署 2002 年 5 月《关于国际保护和性别迫害问题的指导原则》，并注意到难民署为解决实地存在的性暴力和针对性别的暴力问题而作出的努力，以及迄今在向工作人员提供满足性虐待和性剥削受害者的保护需要所必需的实际技能方面所采取的各种培训举措；

欢迎难民署作出努力，依照机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队行动计划，通过颁布和实施难民署工作人员《行为守则》来解决问题；以及对其方案执行副协定作出修正，以列入一项规定，要求执行伙伴必须制定类似的《行为守则》并予以充分执行；

(a) **呼吁**各国、难民署及其执行和业务伙伴确保建立适当制度，防止和处理性暴力和针对性别的暴力，包括性虐待和性剥削，以随时解决妇女儿童以及弱势人员的需要；并建议消除对难民和寻求庇护者的性虐待和性剥削的措施应遵循下列原则，即：

- (一) 确保在行为守则和其他有关政策中明确提及有关人员防止和适当处理性暴力和针对性别的暴力，包括性虐待和性剥削的责任；
- (二) 确保迅速调查针对性虐待和性剥削的指控；
- (三) 确保代表难民和寻求庇护者，包括妇女、儿童和弱势人员所采取的行动，能够有效促进他们参与决策进程；确保向他们提供足以形成其意见的充分信息和向人道主义机构反映其所关切的问题的渠道，并提供有关难民保护和可利用援助的充分信息；
- (四) 确保需要评估、评价和报告查明易受性剥削和性虐待的脆弱性，并提供改进方案规划的依据，以便最大限度地减少遭受性虐待和性剥削的危险与机会，同时确保保护和援助工作考虑到援助和分配方法的数量和质量问题，包括监督在内，其设计和实施上应以减少性虐待和性剥削为目标；
- (五) 确保以授权于妇女、儿童和弱势群体的公平方式实施营地管理，营地的实际规划应确保这类人不易受到性虐待和性剥削；

(六) 确保建立便于性虐待和性剥削受害者利用并具有保密性的控诉和补救机制，对行为人适当予以制裁，同时确保此种机制尊重被告人的适当法律权利，并保障受害者或证人的安全与权利；

(七) 确保制订充分的补救措施，以便适当照顾性虐待和性剥削受害者；

(八) 开展有关防止和处理性虐待和性剥削问题的培训和能力建设；

(b) **呼吁**难民署继续开展目前就性虐待和性剥削问题所发起的活动，要特别重视：

(一) 确保充分执行有关难民、回返者和国内流离失所情况下的性暴力和针对性别的暴力问题的各项政策、行为守则和指导方针，以及难民署关于性别迫害问题的指导方针；

(二) 执行就难民署难民妇女、难民儿童和社区服务活动评价提出的有关建议；

(三) 确保制定适当的防止和保护不受性虐待和性剥削监测和监督方案，包括派驻人员，并就执行具体行动方案向实地工作人员提供支助；

(四) 建立有关机制，确保所有防止性暴力和针对性别的暴力的保护和援助活动在执行过程中实行问责制，包括高层问责制；

(五) 促进总部及外地各级工作人员中以及专家和专家权限方面的性别均衡，同时考虑到择优录取原则；

(c) **促请**所有国家依照适用的国际难民、人权和人道主义法：

(一) 保护难民和寻求庇护者、特别是儿童，使其不受到一切形式的虐待、忽视、剥削和暴力的伤害；

(二) 开展合作，共同消除一切形式的歧视、性剥削和对女性难民和寻求庇护者的暴力，并促使她们积极参与涉及其生活与社区问题的决策；

(d) **促请**各国尊重并确保其领土范围内并处于其管辖权下的所有个人的人身安全权利，主要方式为执行与国际法相一致的有关国内法，并采取具体措施防止和消除性虐待和性剥削行为，包括采取以下手段：

(一) 制定和实施各种培训方案、指导方针和其他实际措施，以促进政府所有官员以及代表国家做事、与难民人口打交道的人员尊重每个人的人身安全权利，并促进防止性虐待和性剥削；

(二) 针对性暴力和性剥削指控采取适当的后续行动，包括必要时实施补救办法，譬如为提出性暴力和性剥削指控及调查提供便利，起诉犯罪者，以及如因滥用权力或重大过失而造成性剥削，及时予以适当的纪律制裁；

(三) 必要的控诉和补救机制，此类机制应便利使用，不危及幸存者或其他检举者的安全，并适当考虑到保密问题。此种控诉机制，在可行的情况下，应介绍受害者和证人接受由训练有素的人员给予的支助服务，尤其是女性顾问的服务；

(e) **吁请**各国确保由其供资的所有从事难民工作的人道主义机构，依照机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队行动计划的核心原则来整合和促进各自的政策；

(f) **吁请**难民署支持在监察主任办公室范围内建立其内部调查能力，以确保迅速而有效地作出反应，查明难民署或执行伙伴工作人员提出的任何性虐待和性剥削指控的准确性；

(g) **呼吁**国际社会与难民署和其他国际组织合作，动员一切必要的资源，确保在国际团结、合作、负担与责任分摊原则的基础上，为东道国提供保护和物质援助，如果保护不充分，或者援助分配不适当、不相宜或很混乱，都有可能增加难民和寻求庇护者易受性虐待和性剥削的可能性；

(h) **呼吁**难民署继续与其他行动者合作，确保难民和寻求庇护者不受剥削和虐待，包括通过参与机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队的工作以及通过其他协调机制；

(i) **呼吁**难民署继续就执行消除性虐待和性剥削措施方面取得的进展定期提出报告。

F. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定

24. 执行委员会，

(a) **确认**根据 A/AC.96/979 号文件所列 2004 年年度方案预算提议的活动经审查认定符合高级专员办事处的《规程》(大会第 428(V) 号决议)、符合大会、安全理事会或秘书长承认、倡导或请求的高级专员“斡旋”职能，并且亦符合《难民事务高级专员经管的自愿基金财务规则》的有关规定；

(b) **核准**根据 2004 年年度方案预算提出的用于区域方案、全球方案和总部的金额为 922,935,200 美元的方案和预算，其中包括 60,902,400 美元的业务储备金(占方案活动金的 7.5%)，以及为 A/AC.96/979 号文件第 28 段至 31 段所述目的在试行一年基础上列入的 5,000 万美元；决定在 2004 年期间对这些活动的补交缴款问题进行彻底审查，并要求定期向常设委员会通报 2004 年此种缴款及缴款的使用情况；注意到联合国经常预算摊款为 24,954,900 美元和低级专业人员经

费 700 万美元，2004 年所需经费总额为 954 890 100 美元，详见上述文件表 1.3；并授权高级专员在这项总拨款内实现区域方案、全球方案和总部预算的调整；

(c) **吁请**难民署不断对其行政费用进行审查，以期降低其在支用总额所占比例；

(d) **核准**订正的金额为 809 081 600 美元的 2003 年度方案预算，连同联合国经常预算摊款 20 354 400 美元和低级专业人员经费 700 万美元以及 2003 年补充方案下需要的 313 225 500 美元，2003 年所需经费总额为 1 149 661 500 美元 (表 1.3)；

(e) **注意到**《审计委员会向大会提交的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2002 年 12 月 31 日终了年度帐目的审定报告》(A/AC.96/978)和《高级专员根据审计委员会报告采取的后续行动》(A/AC.96/978/Add.1)；以及《行政和预算问题咨询委员会关于难民署 2004 年度方案预算的报告》(A/AC.96/979/Add.1)和《高级专员关于难民署检查活动的报告》(A/AC.96/976)，并且请求定期向执行委员会通报就这些监督文件提出的建议和意见所采取的措施；

(f) **请**高级专员设法在现有资源范围内灵活、高效率地满足 2004 年度方案预算目前提到的需求，并且授权他在面临业务储备金不能完全满足新的紧急状况的需要情况下制定补充方案并发出特别呼吁；

(g) **注意到**并核准将补充方案 7%的摊款划拨到年度方案的做法，以弥补此种活动所发生的支助费用；还注意到在编制补充方案呼吁书时，将在概算中列出这些支助费用，以及有关这些款项划拨情况的报告将作为定期提交常设委员会的方案筹资问题最新资料的一部分以及难民署年度帐户的一部分；

(h) **欢迎**高级专员所做的决定，即要求共同赞助联合国艾滋病方案；促进难民署关于难民和后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)的政策及其目前的 2002-2004 年艾滋病病毒/艾滋病战略计划；以及促使将难民问题列入和纳入收容国艾滋病病毒/艾滋病政策和方案；并决定定期对这些问题进行审查，以此作为常设委员会工作方案的一部分；

(i) **赞赏地承认**收容难民的发展中国家和最不发达国家继续肩负重担，并且促请成员国认识到这些国家为保护难民和努力寻求持久的解决办法作出了宝贵贡献；

(j) **促请**成员国考虑到难民署必须设法满足的大量需求，以团结一致的精神，慷慨地和及时地响应高级专员发出的呼吁，提供资源以充分满足已核准的 2004 年度方案预算；并支持有关倡议，确保难民署以更方便预测的方式获取更多资源，同时努力将“指定用途的款项”降低到最低水平，并鼓励难民署继续努力扩大其捐助者基数，实现筹资来源多样化。

G. 关于常设委员会 2004 年工作方案的决定

25. 执行委员会，

审查了第五十四届会议的事项，包括它根据高级专员的发言所进行的一般性辩论、常设委员会在过去一年中所开展的工作并铭记第五十四届会议的决定和结论；

(a) 决定通过以下项目作为委员会 2004 年工作方案的框架：国际保护；方案/保护政策；方案与筹资；领导管理；协调；以及业务管理、财政、监督和人力资源；

(b) 请各成员国参考 2002 年规划会议提出的日历，在定于 2003 年 12 月召开的规划会议上审查准备纳入 2004 年工作方案的框架的具体提案，以便向 2004 年第一次常设委员会会议提交拟订的工作方案供正式通过；并且请各成员国铭记拟按两年期或更长时期安排项目；

(c) 请难民署在相关项目的文件材料中列入审计和行预咨委会的建议，并说明为执行这些建议以及执行委员会的有关决定和结论而采取的步骤；

(d) 授权常设委员会酌情增减闭会期间工作方案的项目；

(e) 决定常设委员会在 2004 年最多召开三次会议，开会时间分别在 2/3 月、6/7 月以及执行委员会第五十五届全体会议之前；

(f) 请常设委员会向执行委员会第五十四届会议报告其工作情况；

(g) 请其成员国继续努力，确保执行委员会既能开展实质性和互动性辩论，又能提供难民署可在其任务范围内予以贯彻的指导意见。

H. 关于第五十五届会议临时议程的决定

26. 执行委员会，

决定通过执行委员会第五十五届会议临时议程如下：

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 年度主题
5. 常设委员会的工作报告：
 - (一) 国际保护；
 - (二) 方案、行政和财务事项；

(三) 执行委员会职能

6. 审议和通过年度方案预算
7. 与评价和检查有关的报告
8. 常设委员会 2005 年的会议
9. 审议执行委员会第五十六届会议临时议程
10. 任何其他事项
11. 通过执行委员会第五十五届会议报告草案
12. 会议闭幕

I. 关于观察员参加 2003-2004 年会议的决定

27. 执行委员会，

(a) **核准**下列政府观察员代表团参加常设委员会 2003 年 10 月至 2004 年 10 月会议的申请：

亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、贝宁、博茨瓦纳、捷克共和国、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、加纳、拉托维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、尼泊尔、阿曼、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、乌克兰、赞比亚。

(b) **授权**常设委员会就其他任何政府观察员代表团参加上述期间会议的申请作出决定；

(c) **核准**高级专员邀请的以观察员身份出席 2003 年 10 月至 2004 年 10 月常设委员会有关会议的政府间组织和国际组织如下：

联合国专门机构、部门、基金和方案、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他君主骑士团、独立国家联合体执行秘书处、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织、伊斯兰会议组织、欧洲委员会、国际移民组织、中非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、政府间发展管理局、西非国家经济共同体、国际移民政策发展中心。

J. 关于非政府组织观察员参加高级专员方案执行委员会及其常设委员会工作的决定

28. 执行委员会，

回顾其关于非政府组织观察员参加执行委员会及其常设委员会工作的决定 (A/AC.96/912)，此项活动已连续开展了六年；

承认非政府组织作为难民署开展难民人道主义工作伙伴的重要性，并赞扬它们对执行委员会及其常设委员会的会议作出了有益的贡献；

还回顾委员会在其第五十一届会议上决定将此项参与活动延长到 2003 年年底，届时将审查非政府组织观察员的参与情况 (A/AC.96/944，第 32 段)；

考虑到非政府组织的存在增加了其工作的意义，这项审查应涵盖非政府组织参与的所有方面，可能的话，还应查明可适当予以加强的领域；

(a) **决定**将非政府组织观察员参加常设委员会会议的时间延长一年至 2004 年年底，以便可以完成这项审查工作；

(b) **决定**遵循常设委员会决定 (A/AC.96/888) 所确定的程序，非政府组织将继续以观察员身份参加会议，直到取得审查结果为止。

附件一

常设委员会 2003 年通过的决定和结论

根据执行委员会赋予的权利，常设委员会于 2003 年通过了一些关于工作方案所列事项的决定。这些决定的案文附于常设委员会各次会议的如下报告：

A/AC.96/974：常设委员会第二十六次会议的报告(2003 年 3 月 4 日至 6 日)

- 关于 2002 年整体方案和筹资及 2003 年预测的决定

A/AC.96/984：常设委员会第二十七次会议的报告(2003 年 6 月 24 日至 26 日)

- 关于 2003 年整体方案和筹资预测的决定

附件二

A. 联合国难民事务高级专员吕德·吕贝斯先生的开幕发言

(2003 年 9 月 29 日，日内瓦)

主席先生，

埃格兰先生，

各位阁下，

各位尊敬的代表们，

女士们、先生们，

欢迎你们出席执行委员会第五十四届会议。我很高兴看到委员会在继续壮大，今年我要特别欢迎三位新成员：塞浦路斯、肯尼亚和也门。

今年对于委员会来说又是十分重要的一年。我想感谢主席团的工作，特别要感谢即将离任的主席埃塞俄比亚的菲塞哈·伊梅尔大使。我还要对新组成的主席团及其主席瑞士的布尔加利先生表示祝贺。在今后一年中我希望能与主席先生密切合作。

请允许我借此机会对今年年初去世的前高级专员萨德鲁丁·阿加汗王子表示悼念。萨德鲁丁王子是难民署任期最长的高级专员，他曾领导本组织经越了一些最具挑战性的时期。我们今天所做的许多工作就建立在他于 1960 年代和 1970 年代中所做工作的基础之上。

最后，我荣幸地向你们介绍一位特别来宾，即新一任联合国紧急救济协调员扬·埃格兰先生，他今天上午稍迟将作发言。

伊拉克

女士们、先生们，

在我去年的开幕发言中，曾对我们的另一位特别朋友表示欢迎，这就是塞尔吉奥·维埃拉·德梅洛先生。当时他刚回到日内瓦担任新一届人权事务高级专员。塞尔吉奥曾为难民署工作 25 年多，并曾多次坐在这个讲台上。甚至在他成为难民事务助理高级专员之前，就已经频繁地参与本委员会的工作，尤其在他担任委员会的秘书期间就更是如此。

塞尔吉奥是个非常卓越的人。四十天前他死于巴格达，使联合国失去一位最能鼓舞人心的领导人，使难民们失去一位最有力的代言人，并使难民署失去一位最伟大的朋友。发生在巴格达的袭击事件令人震惊，我们仍难以接受这个事实。

这次袭击不仅使塞尔吉奥丧生，而且导致了其他二十一名朋友和同事的死亡，其中包括一名难民署前工作人员雷扎·侯赛尼和一位著名的难民事务国际专家阿瑟·赫尔顿。在受重伤的人当中还有一位难民署的亲密朋友，即吉尔·勒舍尔，他是最近一本关于本组织历史的重要书籍的作者。

8月19日的袭击事件及此后以来发生的其他严重安全事故给本次执行委员会第五十四届会议罩上一层阴影。我们的业务环境在不断变化。人们并不总像我们所希望的那样去看待联合国。它有史以来第一次被一个恐怖团伙宣布为合法目标。在联合国经历了其有史以来最恶劣的袭击后，我们现在该如何开展业务活动？为消除目前，特别是中东对联合国存有的诸多误解，我们能够做些什么？难民署这类人道主义机构能为此进程作出什么贡献？

今年年初时，难民署拟订了一些计划，准备协助50多万伊拉克难民和寻求庇护者自愿返回并重新融入社会，而且还要协助约800 000名国内流离失所者返回。但自8月19日事件以来，这些工作已被搁置起来。

秘书长曾明确指出，只要安全条件允许，联合国准备继续在援助伊拉克人民方面发挥充分作用。他还强调我们决不能不顾及我们工作人员的生命安全。而这正是我们目前面临的挑战——即要找到正确的平衡。最终，解决问题的办法不在于增加装甲车辆、路障和武装警卫，而在于要改善整个政治环境。

联合国——特别是难民署这类行动机构——不可能在要塞中开展活动。我们的力量在于我们是否有能力与需要我们的人民进行交流，是否能通过地方当局开展工作并建设地方能力。如果我们不能与伊拉克人民和伊拉克当局共同工作，那么我们就根本不可能在那里开展活动。

我们现在的首要任务必须是：在伊拉克人民当中建立对难民署的信任；帮助加强伊拉克当局的能力；最重要的是，要支持新近被任命的伊拉克流离失所人民及移民事务部的工作——我很高兴地告诉你们，这位部长今天就在这儿，和我们在一起。

全球行动和挑战

女士们、先生们，

让我们转而谈谈其他地方的行动，就从阿富汗说起。阿富汗去年的遣返行动非常出色，返回的难民和国内流离失所者人数逾两百万。今年返回的人数虽没有那么多，但迄今已有五十多万人返回，其规模仍是全世界最大的。这是个卓越的成就，特别是考虑到目前安全状况不断恶化，而且该国大部分地区仍处在几十年战争后的废墟之中时，就更是如此。

尽管我们的工作人员曾面临由于安全问题造成的困难，但他们仍努力工作以保持返回方面的势头。最重要的是，他们在确保回返者被纳入由过渡行政当局领

导并获得各发展行动者支持的国家发展方案方面取得了巨大进展。这是我们通过 4Rs 办法正在努力实现的目标的一个好例子——即要确保回返者既能获益于国家恢复进程，又能为之贡献力量。现在的关键是要加速恢复和重建工作。这对于该国的稳定至关重要，而且将在很大程度上决定未来返回的速度。如果返回和重新融合进程要在长期内取得成功，国际社会就必须保持参与。明天下午 6 时将举行关于阿富汗行动的特别会议，届时将有机会就此问题交换意见。

不论迄今已取得多少进展，仍有数百万阿富汗难民生活在邻国，特别是在伊朗和巴基斯坦。这些国家能在阿富汗进行重建过程中表现出耐心，继续接受该国大批难民人口，值得高度赞扬。为这些难民找到持久的解决办法始终是难民署一个最首要的任务，在今后两年中，我们将与这些国家的政府和其他伙伴们就一些具体行动共同开展工作，旨在以一种全面的方式来对付该区域不断变化的局势。

关于筹资情况，我们减少了今年阿富汗行动的总预算，从 195 000 000 美元降到 184 000 000 美元，以表明返回人数少于预期数目这一情况。我们实在不可能再进一步减少预算。但我们在进入最后一个季度时估计会短缺约 30 000 000 美元。我只能呼吁那些过去曾非常慷慨地支持过我们阿富汗行动的捐助者们，希望他们能自高奋勇地提供额外资金，帮助我们弥补这一差额。我们明年阿富汗行动的预算将大大低于今年。尽管如此，这笔预算仍是我们总预算中相当大的一部分，说明我们仍希望实现相当大规模的返回。阿富汗行动现在正被纳入主流，到 2005 年，我们将把补充方案列入年度方案预算。

女士们、先生们，

我现在谈谈非洲的情况。在安哥拉，去年约有 160 000 名难民已返回家园，其中约 30 000 人曾获得难民署的协助。另有近 50 万人渴望返回，但该国仍处在 27 年内战后的荒芜状况中。我们今天有机会结束非洲另一起最大和持续最久的流离失所危机，我希望捐助者们能够继续慷慨地支持我们的遣返方案。同时，我希望能看到安哥拉政府作出承诺，保证为恢复和重新融合工作投入自己的资金。

在刚果民主共和国，政治进程向前迈出了重要一步，成立了过渡政府。虽然该国部分地区仍不安全，但其他地区的总体局势已得到了巨大改善。我希望我们不久便能够协助难民们自愿返回这些地区。同时，布隆迪的和平进程步履蹒跚，意味着逾 300 000 名布隆迪难民和近 400 000 名国内流离失所者近期返回家园的希望仍不大。

自巴格达袭击事件后我不得不中断最近在非洲的任务，但是我希望在今年年底以前能重新回去，并访问坦桑尼亚和布隆迪。为坦桑尼亚境内的难民找到持久解决办法仍是我办事处一项最首要的任务。我还一直饶有兴趣地关注苏丹和平谈判的最新进展情况。与南部苏丹争取和平的积极势头形成对照的是，北部苏丹达

夫地区的战斗仍在持续，令人严肃关注。这场战斗已经导致 65 000 名难民逃往乍得，并且造成大量人在国内流离失所。必须尽一切努力结束这个新冲突局面。

在利比里亚，自查尔斯·泰勒被驱逐和部署西非经共体的维和人员以来，情况获得显著改善。但在该国许多地区仍处于高度紧张状态。我欢迎最近安全理事会关于成立一个联合国授权的维和部队的决议，因为急需这样一支部队来避免发生更多的流离失所现象。现已编好一份概括有我们今后几个月在利比里亚的战略的文件。在塞拉利昂，我办事处继续为塞拉利昂难民从利比里亚自愿返回提供便利。然而，如果这种返回要继续并成为一种可持续的行动，则塞拉利昂的重建工作需要获得更多的支持。

现在来看看亚洲的情况，目前尼泊尔难民营内有逾 100 000 名不丹人，而为他们寻找解决办法的工作陷入了僵局，因此我办事处的一个首要任务就是要打破这个僵局。尽管我办事处作了各种努力，试图协助不丹和尼泊尔为解决这些难民的问题确定可以接受的办法，但是我们没能够参加旨在核实这些人的不丹-尼泊尔联合进程，而且不丹政府未批准我们进入难民可能返回的地区。

这实在令人不能接受。因此，我决定采取三项重要措施。第一，既然尼泊尔政府已经表示愿意安置那些想留下的难民并准予他们国籍，我办事处一方面将促进自力更生项目，从而为他们的融合提供便利，另一方面将逐步不再直接干预难民营的事务。第二，我办事处将支持为脆弱者进行的重新安置行动。第三，由于不丹拒绝难民署进入，使我们不能监督返回进程，因此我们将不鼓励返回。相反，我办事处将协助核实从尼泊尔返回的难民是否出于自愿。不丹必须尊重返回权。我促请各国，特别是邻国印度，协助不丹和尼泊尔为所有这些难民找到公正、人道和持久的解决办法。

在中国，一些非法离开自己国家的北朝鲜人的困境仍令人严肃关注。数年来，难民署一直在努力设法与他们接触，但是一直遭到拒绝。最近我们的国际保护部对当前可获得的信息进行了一项分析，结论是许多北朝鲜人完全可以被视为难民。考虑到对他们的保护需要，难民署对这群人的情况表示关注。对于那些需要援助的人，难民署准备好与伙伴们合作来满足他们的需要。最重要的是，必须尊重不驱回原则。

在美洲，哥伦比亚的人道主义情况仍令人非常担忧。最近几个月中又有不止 100 000 人逃离家园，使哥伦比亚国内流离失所者的总数远超过两百万。我办事处继续在协调联合国对国内流离失所者状况的反应方面发挥核心作用。

在欧洲，我们的亲善大使安杰利娜·若利女士最近访问了北高加索，有助于提高对流离失所的车臣人民所面对的困难的认知。他们再次受到压力，要他们离开印古什并返回车臣。作为回应，我建议了一种双管齐下的办法。我坚持必须保证流离失所者在印古什拥有适当且安全的避难所，直到他们断定已具备有利条

件，愿意自愿返回。同时，我同意在车臣开始一系列试验性项目，目的是使那些希望返回的人能够持久地重新融入社会。

在欧洲联盟国家中，关于庇护问题的讨论非常激烈。从好的方面看，这鼓励就如何加强原籍地区的难民保护问题提出新的想法。难民署积极参加了关于这个主题的讨论，因为这与《保护议程》和我们的“《公约》补充”行动有许多吻合之处。塞萨洛尼基首脑会议令人鼓舞，我希望当需要分担接纳大批难民人口的发展中国家所面对的负担，和需要将注意力集中于找到持久解决办法时，欧盟能够确保采取切实的后续行动。从不好的方面看，关于庇护问题的讨论大多是在高度政治化的环境中进行的，致使在庇护法律和做法的许多方面采取的措施限制性越来越大。而且这还使欧盟协调庇护政策的进程更加复杂。我继续促请欧盟各国政府不要忽视它们要将欧洲变成一个共同“庇护区”的目标。如果不能协调一致，则贩卖人口和挑选庇护地点的现象就会继续存在，这不仅有损于那些需要保护的人，而且也不利于每个有关国家。

“难民署 2004 年”进程和“《公约》补充”行动

女士们、先生们，

在我担任高级专员的第一年中，确立了一个被称为“难民署 2004 年”的进程，旨在审查难民署相对于各国和各个伙伴而言，在联合国系统中的地位如何，并要决定如何能使难民署处于更好的地位，从而执行其任务。

本报告现已完成，不久将提交给大会第三委员会。我在编写报告过程中以过去九个月中进行的磋商为指导。报告的草稿曾请秘书长和联合国内有关机构审阅。最后报告中反映了他们的意见并获得他们的支持。我想感谢那些曾为此进程付出大量时间与精力的人，特别是布尔加利大使，感谢他以娴熟的技巧主持了磋商进程，还要特别感谢报告员保拉·林奇，她在主持商讨结论草案的过程中非常成功。

今天下午将就如何执行本报告中的结论举行一次小组讨论，所以我在此就不再细说。但请允许我强调“难民署 2004 年”进程中出现的一些关键问题。

由于越来越理解和平与安全、人道主义行动、人权和发展政策之间相互联系的重要性，因此我办事处有必要在联合国系统内外都建立更有效的联系。令我高兴的是，新任联合国紧急救济协调员今天和我一起在这个讲台上，他的办事处在确保良好协调联合国对人道主义危机的反应方面发挥核心作用。我希望能与扬协调员密切合作，改进战略，从而确保使准备更充分、干预更及时、为难民和国内流离失所者提供的服务和解决办法更全面。我还将继续注重加强难民署与联合国和平与安全支柱部门——特别是政治事务部和维持和平行动部——以及与各发展行动者之间的承诺。在过去一年中，作为这方面的一个举措，我加强了纽约的难民署办事处。

关于国内流离失所的情况，我仍确信在联合国的反应方面非常需要更强的预测能力。我办事处将继续与人道主义事务协调厅、联合国系统内的其他机构、红十字委员会等行动伙伴以及非政府组织密切合作，解决国内流离失所者的需要。过去一年中我们的注意力越来越集中于冲突后局势。在这种局势中难民的遣返与国内流离失所者的返回之间是明确相联的。

“难民署 2004 年”进程中另一个重要主题是，加强为难民找到持久解决办法的可能性。持久解决办法框架——我已经向你们阐述过——将汇集我们近几年确定的三项行动：“DAR”（为难民提供发展援助）、“4Rs”（遣返、重新融合、恢复和重建），以及“DLI”（通过当地融合实现发展）。我指望捐助者们能够继续支持这些行动。

正如秘书长在其最近关于联合国工作的报告中所指出的，在口头上的包容和实际中的排斥之间鸿沟很大。就难民和回返者的情况看，直到目前他们往往被彻底排除在发展议程之外。该是扭转这种趋势的时候了。难民署最近加入了联合国发展集团，我希望这将有助于确保使难民的需要问题在发展议程上保持稳固地位。为对付流行性艾滋病毒/艾滋病，我们还寻求艾滋病方案的共同赞助。

本报告的另一个核心主题是确保尊重难民和寻求庇护者的权利，并确保在更广泛的移徙管理工作中满足他们的特殊需要。在过去一年中，许多国家已经表示想找到能够更有秩序和更有系统地管理移徙流动的途径。这便引出了一些新行动，难民署现正在积极参与其中的一些。秘书长本人也把国际移徙问题确定为联合国的一个首要问题。

我们将与我们的伙伴们一起继续制定与庇护与移徙之间联系有关的政策。难民署将继续在明确的劳动分工基础上，加强其与国际移徙组织（移徙组织）的战略同盟。上个月我们的两个组织与国际劳工组织（劳工组织）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）联合起来组成了日内瓦移徙小组。我们希望联合国贸易和发展会议（贸发会议）不久也能加入该小组。我希望通过这个日内瓦移徙问题小组，我们将能够增进合作并对不同机构在移徙周期的各个阶段进行的活动有更广泛的理解。

“难民署 2004 年”进程期间关于难民署管理结构的讨论集中于如何更加重视难民问题。我提议每五年召开一次部长级会议的目的是要加强难民署的多边性质。同样，建议简化报告规定是为了使我办事处能以更有意义的方式向经社理事会和大会提出难民问题。我相信当今年年末大会就此作出决定时，你们的政府将支持这些旨在加强我办事处能力的措施。

关于针对“难民署 2004 年”报告中的筹资问题提出的建议，我打算开始对愿意适用的国家实施 30%的基准模式。我将定期向你们汇报这个试验性项目的进

展情况。至于难民署在联合国经常预算中的份额，我指望执行委员会的委员们能继续支持额外增加资金。

“难民署 2004 年”进程和全球磋商进程的一个间接成果是“《公约》补充”行动。目的是要通过一些特别协定来更好地分摊负担并为难民找到持久解决办法。丹麦和日本不久将在一些感兴趣的国家间共同主持一次会议，讨论如何确立发展援助目标，使之有助于在原籍地区为难民找到持久解决办法。瑞士已同意为讨论如何处理寻求庇护者和难民的二次流动问题提供便利，而加拿大不久将共同主持一次会议，讨论在采取重新安置措施时如何能更具战略性。

我们从阿富汗、安哥拉和西非等地最近的经验中汲取教训，正在制定标准以便确定可就哪些具体情况达成特别协定，从而补充《公约》。目前根据这些标准已经审议了一系列情况，包括新的难民紧急情况、重要的遣返行动和旷日持久的情况。我相信其中一些能够有助于制定多边特别协定。我打算在 2004 年常设委员会举行第一次会议的同时，召集“论坛”的另一次会议，希望届时能详细讨论这些问题。

业绩和管理

女士们、先生们，

在我们的所有行动中，效率取决于我们是否有能力保证高质量的业绩和管理。因此，我想在结束时就这个问题谈几句。

在人力资源管理方面，我去年曾宣布打算进行一次彻底审查，目的是改进现有政策。现在我可以高兴地告诉你们，我们在这方面已取得显著进展。我最近批准了一项新的人力资源政策，其中包括要加强任命、派任和升迁委员会的作用、召开升迁问题年度会议、修正关于合同、派任和轮调问题的政策以及制定新的征聘战略。

新政策阐明了工作人员、管理人员和任命、派任和升迁委员会的共同责任，以确保及时填补空缺职位，而且要保证任命最合适的候选人。该政策推行新机制，将待职工作人员的数目减至最少，并使偶然处于待职状况中的工作人员能作出最大贡献。在修订关于升迁和无限期任命的政策时，基准是保证奖励工作表现好的人员，适当处理表现不佳的人员。征聘政策包括建立一份名册，使那些在一般事务人员、初级专业人员或联合国志愿人员的岗位上已经获得宝贵经验的人能够更容易被任命到国际专业职类中的职位上。

我们已经采取了一些措施，通过加强我们的内部监督能力来增强我们行动管理工作的透明度和问责制度。我的监察主任办公室现已具备专门的调查能力，目前正在调查近 60 项有关行为不检的指控，这些指控或涉及我们自己的工作人员或涉及执行伙伴的工作人员。近年来这方面的数字增加了十倍，说明我们目前

机制的效率提高了。我认为这也是因为工作人员、伙伴和难民们在提出控诉方面信心增强了。我们将通过监察主任办公室和我们的内部审计员，继续向那些行为可能损害整个办事处名誉的人发出强烈的制止信号。这对行为不检、管理不善和浪费资源的情况均适用。

我们最近推出了经过修改的关于防止和处理性暴力和基于性别的暴力行为的指导方针。经过修改的指导方针不仅可供难民署的工作人员使用，而且可供所有在与难民和国内流离失所者有关的领域中工作的人道主义和发展伙伴们使用。这些指导方针是我们努力确保向难民妇女和儿童提供更好的保护与援助方面的一个重要里程碑。问责制和防止性暴力和基于性别的暴力行为也是现下正由我们的国际保护部举办的保护管理问题区域讲习班的重要主题。

我们在修改行政系统方面也取得了进展。例如，管理系统更新项目是我们不断努力利用最新技术进行现代化并加强管理能力的一个要素。该项目还表明我们继续承诺要确保最有效地利用捐助方提供给我们的资源。

在财务管理方面，我想先报告一些好消息：自 2001 年以来捐款在增加，虽然数额不太多但趋势稳定。这令人鼓舞，我感谢你们全体给予的不断支持。捐款额的增加部分上是我们曾开展的大规模补充方案的一种体现。我特别感谢那些在此期间增加了向难民署的总捐款额的捐助者们。我还感谢捐助者们今年为能尽早向难民署捐款而作出的努力。这为我们的工作提供了便利。

坏消息是，我们今年必须削减两项预算。与去年不同，我们今年年初便做了这两项削减。首先，我们将拨款额削减了 54 000 000 美元，并冻结了约 37 000 000 美元的业务储备金。其次，由于汇率浮动和联合国薪资增加致使费用增加了约 42 000 000 美元，因此我们又做了额外削减以求补偿。尽管这些削减主要在总部和行政部门，但也不可避免地给我们的保护和援助活动造成不利影响。

尽管与去年同期相比，我们今年的情况要好一些，但如果想彻底避免进一步削减的危险，则仍需要向 2003 年年度预算捐赠一笔数额为 56 000 000 美元的新款项。我吁请你们协助弥补这一短缺。我们今年不可能作出更多的削减。

过去，捐助者们曾屡次为难民署预算外的活动提供额外资金。今年，如果这些活动符合我们的任务规定，并且明显有益于难民和其他有关人员，我便打算接受这些资金并落实各项方案。内部程序已试验性地为此作出调整，将于 2004 年试行。

我提请执行委员会批准的 2004 年年度预算额为 955 000 000 美元，明显高于近几年。这当中的主要原因是，根据我们的财务细则，许多过去几年曾由补充预算供资的活动正在被并入明年的年度预算。

虽然自 2001 年以来向难民署捐款的总额得到稳步增加，但年度预算获得的筹资额却几乎始终未变。明年的年度预算将高于往年，如果要保证它能获得充足的资金，就必须改变这种趋势。我指望你们给予支持，为 2004 年的年度预算筹资。

女士们、先生们，

在过去三年中，我发起了各种行动，旨在加强难民署的伙伴关系。今年进行的一项重要革新是，请国家一级的伙伴们与难民署更密切地合作，共同评估需要、制定目标并编制预算。这样做的意图是要摆脱近几年根据资源来编制预算的办法，采取一种更注重需要的办法。

在计划明年的活动时，我曾请外地工作人员集中关注三个重要领域：第一，如果与难民署相比，伙伴们能以成本效益更好的方式开展活动，则应更好地利用他们提供的服务；第二，为目前受难民署资助的伙伴们寻找机会，以便能利用其他来源提供的经费继续相同的活动；第三，以资金以外的其它方式支持各个项目，以期满足难民署预算之外未得到满足的难民需要。最后，这不仅仅涉及到筹资问题，也涉及到要就整个伙伴关系的概念采取一种全新的办法，并要把难民问题置于首位，机构需要置于第二位。

我们将继续加强与非政府组织和国际组织的关系，利用它们的专业知识和能力，并开辟更多的途径使它们能够为我们的决策工作贡献力量。我想感谢非政府组织，它们在于上周举行的“执行委员会会前”会议(我很遗憾未能出席)上提出了许多有建设性的想法。

女士们、先生们，

最后，如你们当中多数人已经知道的，我的助理高级专员，玛丽·安·魏克女士将于 12 月离任。玛丽·安告诉我她出于个人也出于职业理由，打算离开难民署。我尽管感到遗憾，但仍赞同她的意愿。我想感谢她在过去三年中为本组织的工作，特别是为管理方面的工作作出的重要贡献。我们都将惦念她。我代表难民署全体人员，祝愿她今后圆满成功。

谢谢你们。

附件三

主席关于一般性辩论的总结

(2003 年 10 月 1 日)

一周来，你们支持和建设性的发言已经开始实现我在开幕词中为执委会提出的目标之一：一场内容充实和高质量的辩论。我希望我们能在下一年度从始至终都保持这一水平。

八月份的巴格达惨案使我们大家都深感震惊，深受损失。你们在悼念我们亲爱的朋友塞尔吉奥·维埃拉·德梅洛以及其他同事时，强调确保所有人道主义救援人员安全的至关重要性，一个代表团称之为“国际社会的一项庄严职责”，毫无疑问，国际社会面临着一项新的考验，需要我们认真思考并采取行动。

女士们，先生们，

你们对一年来在高级专员的领导下取得的许多成就表示了高度赞赏。一个例证是难民署及其它机构为努力使阿富汗难民和流离失所者回返并重新融入社会所做的杰出工作。但是，你们也注意到，在复原和重建领域，以及对那些仍然居住在邻国的难民们，还有大量工作要做。

你们也对难民署在对伊拉克问题的应急和预防努力中所发挥的关键作用表示赞赏，并赞成必须处理好过渡期间回返难民的保护问题。其它谈及的在过去一年中取得积极进展的地区包括安哥拉、东帝汶、塞拉利昂、布隆迪、索马里、斯里兰卡和刚果民主共和国东部地区。在座一些人也谈到自己国家正在实施的一些新的倡议，并呼吁全面和迅速执行已经缔结的三方协定。

尽管难民人数有所下降，但高专办所负责的人群总数，包括国内流离失所者，实际在增加。一些旷日持久的难民问题仍有待解决，在座许多人强调了本国或本区域需要获得进一步资源和援助的具体情况。

许多代表团注意到，收容难民的发展中国家继续承受这一负担。他们强调难民大量涌入对当地社会的影响，特别是在社会、经济和环境领域。一个代表团建议说，人道主义行动不应仅仅依赖中央政府，还需要寻求与地方当局合作。还有一个发言者建议，捐助社会应认真对待收容国的疲劳迹象。因为收容国别无选择，所以捐助社会指望收容国为世界上的大部分难民提供保护。你们在转而谈到主旨问题时，将大部分重点放在高级专员在开幕词中谈到的新的持续倡议，其中包括诸如 2004 年进程、公约补充、论坛、保护议程、持久解决办法框架、庇护/难民关系、伙伴关系、筹资及有关问题。

在座许多人欢迎 2004 年进程，表示支持高级专员的若干行动建议。作为比较各方面立场和观点的一个机会，广泛的磋商进程受到欢迎。在座一些人指出，这些建议以及其它倡议必须建立在 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》的基

础之上。我们在取消对本办事处任务授权的时间限制时，意识到这并不意味着国际社会应当摒弃解决难民问题的努力。同时强调难民署应当保持其人道主义和非政治性的特点。

高级专员努力与联合国系统和难民署的其它伙伴建立更密切联系的努力受到称赞。正如一个国家强调指出的，“协调与伙伴关系至关重要，因为冲突管理、人道主义行动、人权以及发展政策之间的相互联系在日益增加。”事实上，伙伴关系的重要性在多个不同场合被提及。在座许多人支持加强难民署与联合国和平和安全支柱以及发展行为者联系的努力，包括难民署成为联合国发展集团的成员。此外，你们对高级专员有意与联合国系统其它部门、红十字委员会和非政府组织加强合作表示支持。在座一些人强调难民署与人道主义事务协调厅和机构常委会合作的至关重要性，并赞扬高级专员关于为艾滋病方案寻求共同赞助者的决定。

许多人也对每五年召开一次部长级会议的决定表示欢迎，认为这是提高难民在国际议程中的地位并保证本办事处多边主义特点的一个途径。

辩论突出了关系全球的一系列广泛的保护议题。你们对执行保护议程方面取得的进展表示欢迎，并注意到在庇护和保护方面，应当以议程来指导国际社会，并需要使议程更具操作性。还有些人对保护妇女和儿童免受剥削的重要性发表了评论，并表示赞赏《关于预防和应对性暴力和针对性别的暴力的准则》。一位代表强调说，在难民领域工作的每一个人都与保护有关（“难民署的每位工作人员都是保护官员；每个非政府组织工作者或其他的人道主义工作人员都负有保护职责”），并提出，这些责任不仅包含法律内容，而且包括日益增长的人身保护需要。还有些人对紧急救济协调员关于接近难民和国内流离失所者的重要性的发言表示附议。

许多代表团欢迎高级专员的“公约补充”倡议，认为它在加强国际团结和责任分担的同时，为推动难民问题的综合解决办法提供了成功之路。一些代表团感到，“公约补充”框架可以作为难民保护国际框架的补充，而不是取代 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》。许多人保证将与本办事处合作，通过制定专门协定和采取其它行动，赋予“公约补充”以实质性内容。在这方面，大家承认论坛为制定专门协定提供了有用的工具，但有些人强调，这一倡议应当与难民署的管理结构密切联系。

几个代表团看到“公约补充”与高级专员的“持久解决办法框架”，包括“难民发展援助”、“4 个 R”（遣返、重新融合、恢复和重建）和“通过当地融合促进发展”之间的密切关系。在这个背景下也提到了人类安全概念的相关性，一个代表团说，它期待与难民署互相合作，这将增强各个伙伴在人类安全领域里的表现。一些代表团对发展中国家融合难民的能力表示需谨慎，并注意到“通过当地融合促进发展”不能成为久拖不决且人数众多的难民问题的解决办法。还有人引述了

促进难民自食其力的“赞比亚倡议”这个积极范例。一些代表团强调，“框架”及其内容实质上是灵活的，为通过与发展行为者、双边援助提供者和收容国政府共同制定战略规划而采取行动提供了令人感兴趣的途径。自愿遣返仍旧是多数人认为最可取的解决办法，同时我也高兴地注意到，一些国家继续致力于重新安置，这既是一个持久解决办法，也是一个保护工具。

关于庇护/移民关系问题，在座许多人呼吁采取一个多边的处理办法，承认庇护和移民密切相关，保持二者之间的区别以协助防止庇护被滥用。你们对日内瓦移民集团的成立以及加强与移民组织、劳工组织、人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办事处和其它参与移民事务的组织合作的其它努力表现出兴趣。

现在，让我谈谈有关资金问题的无数评论。很高兴听到在座的有这么多人表示今年的捐款额将与去年持平或高于去年。你们讨论的核心，是各方都认识到国际团结和责任分担是一项要务。

人们普遍承认：难民署遭受资金不足的困难，筹资必须是可预测和可持续的，捐助方者需要承担难民署预算的集体责任。同时，人们促请难民署实施更严格的资金管理，增强可信度，使现有资源得到最有效的利用。许多人也表示支持采用一个以需求为基础的预算方法。在座一些人欢迎关于《年度方案预算》的新倡议，大部分发言者同意扩大捐助基础和增加私营部门资金的目标。许多人强调应保持难民署预算的自愿性质。有些人表示支持 30%的基础水平模式，并鼓励高级专员就此与捐助方进行双边谈判。

最后，我希望对各代表团的意见表示欢迎，重申委员会希望在明年审查其工作方法，以便确定更有效和更有力的工作方法。

女士们，先生们，

你们发表的所有意见都为这次非常富有建设性的讨论做出了贡献，我确信，难民署将认真对待这些讨论。这些意见应帮助我们推进为难民提供保护并寻求持久解决办法的共同事业。在此，我必须强调，这是一项共同的事业。正如一位代表在他昨天的发言中所指出的，“为难民创造一个环境，帮助他们无论在收容国或是回到原籍国后都能有尊严地生活，这一点至关重要。”

