

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

第六十六届会议
(2015 年 10 月 5 日至 9 日)



联合国 • 2015 年，纽约



说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录，第七十届会议，补编第 12 号》([A/70/12](#) 号)印发。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-9	4
A. 会议开幕	1	4
B. 出席情况	2-7	4
C. 通过议程和其他组织事项	8	5
D. 选举第六十七届会议主席团成员	9	6
二. 第六十六届会议的工作	10-12	6
三. 执行委员会的决定	13-17	6
A. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定	13	6
B. 关于常设委员会 2016 年工作方案的决定	14	7
C. 关于观察员出席 2015-2016 年度常设委员会会议的决定	15	8
D. 关于执行委员会第六十七届会议临时议程的决定	16	8
E. 关于执行委员会结论多年期工作计划的决定	17	8
附件		
一. 主席对一般性辩论的总结		10
二. 执行委员会关于阿富汗难民局势的声明		12

一. 引言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会于 2015 年 10 月 5 日至 9 日在日内瓦万国宫举行了第六十六届全会。会议由主席佩德罗·科米萨里奥大使(莫桑比克)主持开幕。

B. 出席情况

2. 委员会下列成员派代表出席了会议：

阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、贝宁、巴西、保加利亚、喀麦隆、加拿大、乍得、智利、中国、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、捷克共和国、刚果民主共和国、塞浦路斯、丹麦、吉布提、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、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、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、卢森堡、马达加斯加、墨西哥、黑山、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、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、索马里、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门和赞比亚。

3. 下列国家的政府作为观察员出席会议：

阿尔巴尼亚、安哥拉、巴哈马、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、中非共和国、多米尼加共和国、萨尔瓦多、加蓬、冈比亚、危地马拉、海地、洪都拉斯、冰岛、伊拉克、科威特、利比里亚、马拉维、马来西亚、马里、马耳他、毛里塔尼亚、缅甸、尼泊尔、尼日尔、巴拿马、巴拉圭、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞拉利昂、南苏丹、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。

4. 欧洲联盟作为观察员派代表出席会议。
5. 出席会议的还有下列政府间组织和其他实体：

非洲联盟、中非国家经济共同体、伊斯兰合作组织、国际移民组织、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会，以及马耳他骑士团。

6. 联合国系统内派代表出席的情况如下：

粮食及农业组织、国际电信联盟、联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国日内瓦办事处、联合国人道主义事务协调厅、联合国人口基金、世界银行和世界卫生组织。

7. 约 40 个非政府组织出席了会议。

C. 通过议程和其他组织事项

8. 执行委员会以协商一致方式通过了以下议程([A/AC.96/LXVI/1](#)):

1. 会议开幕。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 高级专员发言和一般性辩论。
4. 阿富汗难民状况问题高级别会议。
5. 审议常设委员会的工作报告：
 - (a) 国际保护；
 - (b) 方案预算、管理、财务管制和行政监督。
6. 审议关于方案和行政监督及评价的报告。
7. 审议并通过 2016-2017 两年期方案预算。
8. 审查与非政府组织的年度磋商。
9. 其他发言。
10. 常设委员会 2016 年的会议。
11. 审议执行委员会第六十七届会议临时议程。
12. 选举主席团成员。
13. 任何其他事项。
14. 通过执行委员会第六十六届会议报告。
15. 会议闭幕。



D. 选举第六十七届会议主席团成员

9. 根据《议事规则》第 10 条，委员会以鼓掌方式选出下列主席团成员，任期自当选即日起至下一届年度全会最后一天：

主席： Carsten STAUR 大使先生阁下(丹麦)

副主席： Rosemary McCARNEY 大使女士阁下(加拿大)

副主席： [推迟]¹

报告员： Yanit Tefera HABTEMARIAM 女士(埃塞俄比亚)

二. 第六十六届会议的工作

10. 主席就一般性辩论所作的总结载于附件一。

11. 第六十六届会议包括一次关于阿富汗难民局势的高级别会议。执行委员会在高级别会议结束时通过的声明载于附件二。

12. 高级专员在会议、包括高级别会议期间所作发言，以及每次会议的简要记录载于难民署网站 <http://www.unhcr.org/excom>。

三. 执行委员会的决定

A. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定

13. 执行委员会，

(a) 回顾执行委员会第六十五届会议批准了 2015 年总计 6,234,449,630 美元的订正预算；注意到中东和北非区域年度方案预算削减 158,468,941 美元；注意到 2015 年补充预算项目下的额外需求达 1,017,162,099 美元；批准 2015 年经订正的需求总额 7,093,142,788 美元；授权高级专员在以上拨款总额之内对区域方案、全球方案和总部预算进行调整；

(b) 确认 [A/AC.96/1147](#) 号文件所载 2016-2017 两年期方案预算中提议的活动符合《高级专员办事处规程》([A/RES/428\(V\)](#))；符合经大会、安全理事会或秘书长确认、提倡或要求的高级专员的其他职能；以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则([A/AC.96/503/Rev.10](#))的有关规定；

¹ 鉴于有关从亚洲集团内提名一名报告员的讨论仍在继续，故决定在选定候选人后，立即将该候选人姓名送交执行委员会各位委员，通过默许程序予以选出。

(c) 批准 [A/AC.96/1147](#) 号文件所载 2016-2017 年两年期概算内区域方案、全球方案和总部的方案和预算，2016 年和 2017 年分别为 6,546,288,297 美元和 6,408,521,723 美元，包括联合国经常预算对总部费用、准备金和初级专业人员方案的拨款；并授权高级专员在上述所有拨款中对区域方案、全球方案和总部的预算作出调整；

(d) 注意到审计委员会向大会提交的关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金截至 2014 年 12 月 31 日的财务报告和经审计财务报表的报告中所载的 2014 年财务报表([A/AC.96/1146](#))、高级专员关于关键问题和针对审计委员会报告所载建议采取措施的报告([A/AC.96/1146/Add.1](#))、以及行政和预算问题咨询委员会关于难民署 2016-2017 两年期方案预算的报告([A/AC.96/1147/Add.1](#))和高级专员关于监察活动的各项报告([A/AC.96/1148](#) 和 [A/AC.96/1149](#))；并请定期向执行委员会通报采取了哪些措施落实各项监察文件中提出的意见和建议；

(e) 请高级专员在现有资源范围内灵活高效地应对 2016-2017 两年期方案预算中列出的需求，并授权他在业务准备金不能充分满足新出现的紧急需求时，在各支柱下建立补充预算并发出特别呼吁，这些调整须向随后举行的常设委员会报告，供其审议；

(f) 感激地承认，收容难民的发展中国家和最不发达国家仍然肩负着沉重的负担；并促请会员国肯定这些国家为保护难民所作的宝贵贡献，并参与倡导持久解决办法的努力；

(g) 促请会员国根据高级专员办事处有待满足的大量需求，在难民收容国家提供长期和大量支助的同时，本着团结精神，对高级专员要求充分满足订正的 2016-2017 两年期方案预算资源需求的呼吁作出慷慨的响应；并确保难民署以及时、可预测的方式获得资源，同时尽可能少“指定资金用途”。

B. 关于常设委员会 2016 年工作方案的决定

14. 执行委员会，

审查了向委员会第六十六届会议提交的问题，铭记该届会议通过的决定，

(a) 决定常设委员会 2016 年在 3 月、6 月和 9 月举行三次正式会议；

(b) 重申其关于常设委员会工作方案框架的决定([A/AC.96/1003](#) 第 25 段，第 2(c)小段)；授权常设委员会为其 2016 年会议酌情增删这一框架的项目；并请会员国于 2015 年 12 月开会制定详细的工作计划，供常设委员会 2016 年第一次会议正式通过；



其常设委员会会议期间的辩论具有实质性和交互性；保持纯人道主义和非政治性质；按委员会法定职能，形成对高级专员的切实指导和明确的咨询意见；

(d) 吁请高级专员办事处向委员会提出清楚明了且分析透彻的报告和介绍，并及时提交文件；

(e) 还请常设委员会向执行委员会第六十七届会议报告其工作。

C. 关于观察员出席 2015-2016 年度常设委员会会议的决定

15. 执行委员会，

(a) 批准下列政府观察员代表团出席常设委员会 2015 年 10 月至 2016 年 10 月会议的申请：

安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、多米尼加共和国、萨尔瓦多、海地、洪都拉斯、印度尼西亚、牙买加、马来西亚、缅甸、尼泊尔、巴拿马和巴拉圭。

(b) 授权常设委员会就政府观察员代表团要求出席上述期间会议的任何补充申请作出决定；

(c) 批准下列政府间组织和国际组织应高级专员邀请作为观察员出席常设委员会 2015 年 10 月至 2016 年 10 月的有关会议：

联合国各专门机构、部门、基金和方案；非洲联盟；欧洲委员会；东非共同体；中非国家经济共同体；西非国家经济共同体；欧洲联盟；独立国家联合体执行秘书处；政府间发展管理局；国际移民政策发展中心；红十字国际委员会；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；东加勒比国家组织；法语国家国际组织；伊斯兰合作组织；欧洲安全与合作组织；南部非洲发展共同体；马耳他骑士团。

D. 关于执行委员会第六十七届会议临时议程的决定

16. 执行委员会，

回顾其第五十五届全体会议通过的关于工作方法的决定(A/AC.96/1003 第 25 段)；

决定通过上述决定第 1(f)小段所载标准模式作为执行委员会第六十七届会议的临时议程。

E. 关于执行委员会结论多年期工作计划的决定

17. 执行委员会，

重申执行委员会在就至关重要的国际保护问题、标准、政策和做法达成协议一致意见方面的重要性，重申执行委员会结论对指导各国、难民署、非政府组织

及其他行为者为难民和关注的其他人员提供保护、援助和解决办法方面具有的价值；

审议了未来执行委员会就一系列主题的结论可能作出的贡献；

欢迎成员国和难民署提出的建议；

承认有关今后两年时期确定主题的指示性工作计划十分有用，此种工作计划将使委员会和难民署能够更好地规划相关会议室文件、非正式磋商会和吹风会；并

强调委员会在调整和修订工作计划方面保持灵活性，特别是在条件具备时审议额外的主题、及每年在滚动的基础上更新工作计划方面，

(a) 同意在 2016 和 2017 年审议并制定下列主题工作计划：

- 从保护和解决办法的角度开展国际合作(2016 年)
- 青年(2016 年)
- 从保护和解决办法的角度提高抗御能力和自力更生(2017 年)
- 机器可读旅行证件(2017 年)

(b) 请执行委员会主席团和难民署在拟订供委员会 12 月规划会议期间审议的工作方案草案时考虑到本工作计划。



附件一

主席对一般性辩论的总结

主席总结执行委员会第六十六届会议的一般性辩论如下：

“高级专员宣布一般性辩论开始，他指出，在他的任期中，流离失所者人数明显增加——从 2005 年的 3 800 万人增加到 2015 年的 6 000 万人。他强调，尽管紧急情况不断，资金严重短缺，但仍有机会取得进展。约有 125 个代表团在辩论中发言，分享经验、作出分析和提出建议。而 2014 年约有 80 个代表团发言。

你们许多人都记得，自第二次世界大战时期以来，今天流离失所的人多于任何时候，由于持久解决办法越来越少，他们的人数日益增加。叙利亚阿拉伯共和国和伊拉克的“特大危机”在我们的讨论中十分突出，尽管你们告诫我们不要忘记阿富汗和索马里旷日持久的局势。在这方面，你们欢迎关于阿富汗难民局势的高级别会议。还强调了欧洲的局势，你们鼓励欧洲各国加强共同应对办法。

你们回应高级专员的关切，认为在捐赠者慷慨捐款的同时，人道主义系统已经“财政破产”。特别提请注意有关非洲局势的资金越来越少。你们大声疾呼，请捐赠者增加捐款，包括通过指定用途的资金，并努力吸引新的捐赠国和私营部门。你们和高级专员一道呼吁，重新考虑人道主义业务的资金问题；特别是必须加强人道主义和发展干预之间联系的问题。

一般性辩论的一个总的主题是，我们负有集体责任，确保向需要者提供国际保护。你们许多人都记得本国公民受益于庇护的时刻，并对收容国深表感谢，尤其是那些花费巨大接纳众多人口的收容国。相应于收容社区的团结、好客和同情，你们敦促国际社会实行国际负担分担。一个代表团提醒我们，面对大量人员的到来，没有一个国家能够单独迎接挑战。

你们许多人鼓励各国保持更开放的边境，表示支持难民署有关拘留替代办法的工作。着重谈到努力预防和更好地应对性暴力和基于性别的暴力问题。此外，你们提请注意处理混合移徙以及人口贩运和走私的全面计划，特别提到吞食大量生命的危险的海运路线。我感到鼓舞的是，听到许多国家报告说，在制订或执行区域保护框架方面取得进展，尤其是巴西的行动计划，以及努力预防和减少无国籍状态。还令人鼓舞的是，若干国家加强了其庇护程序和法律，改善了接待安排，并开始发放机器可读的公约旅行证件。难民署努力促进容忍，欢迎尊重多样性，特别是鉴于歧视和仇外心理对人的影响。

我们与高级专员共同关注，担心持久解决办法越来越难以获得。一些国家获得更多的重新安置名额被承认为全球参与解决难民挑战的一个重要表现，呼吁在重新安置方面更加努力。我们还听到你们当中有一些慷慨的当地融合政策；许多代表团欢迎作出合作安排，以促进自愿返回和重新融入社会。尽管如此，难民问

题构成政治和发展挑战，解决难民问题还要做更多工作。特别提到有针对性的举措的重要性，如“支持自愿返回、可持续重返社会和援助东道国的阿富汗难民问题解决战略”和“高级专员索马里难民全球倡议”，急需得到国际社会的重视和支持。在得到可持续解决办法之前，你们强调要努力加强难民及其收容社区的抗御能力，包括通过教育、自力更生和现金方式援助。若干代表团指出，它们将难民列入了国家教育和卫生系统，列入了国家发展计划。一个代表团说，如果给他们以机会，难民能够对其庇护国的经济和社会发展作出贡献。他们可以是机会而不是负担。

有人提醒我们，必须应对人道主义危机的根源问题，而不仅仅是其影响问题。你们很明智地欢迎今年高级专员关于保护工作挑战的对话将根本原因列为主题。正如我们经常确认，人道主义危机的解决办法必然是政治解决办法。国际社会必须鼓励对话，通过非暴力手段解决争端，发展经济并建设持久和持续的和平。你们有些人回顾说，移民和流离失所问题的根源不仅包括暴力、迫害、歧视或其他侵犯人权事项，而且还包括缺少就业和教育机会，或没有希望提高生活质量。

你们响应高级专员的说法，回顾说，长期的人道主义问题过于复杂，人道主义部门无法独力解决。你们清楚地表明，全球移徙问题处于国际社会议程的核心，包括可持续发展目标等发展议程。许多代表团提到世界人道主义峰会，指出难民署的保护和基于权力的办法应当作为人道主义行动的样板。同样，流离失所问题必须列入关于气候变化的讨论，南森倡议在这方面作出了重要贡献。

高级专员在发言中指出，有人企图质疑 1951 年公约的有效性，或弱化难民署保护难民的责任。因此，听到你们大家重申对难民署任务授权和价值观的共同承诺令人鼓舞。难民署确实必须在保护世界上最脆弱人民的全球努力中一直处于“前沿和中心”的地位。你们敦促难民署继续加强合作、协调和战略伙伴关系。

你们提醒我们，难民不过是生活在特殊时期的普通人。我们有关难民问题的具体应对办法能够而且应当反映这一事实；作为基本人道主义价值观更应如此，包括不驱回、援助需要者、跨越各种文化和所有宗教的原则。正如高级专员所说：“全世界收容社区成百上万个人的善行，继续每天向我们证明，宽容和团结深入人心。”让我们继续发扬光大这种宽容和团结的精神，确保流离失所者-及其收容者-得到他们在动荡时期所需的支持。

我同你们一道对高级专员过去十年的领导才能和远见卓识表示赞赏，包括他致力于寻求有效和创新的方式提供保护和援助。高级专员难以替代，我们都将对他深为怀念。

谢谢你们。”



附件二

执行委员会关于阿富汗难民局势的声明

在关于阿富汗难民局势的高级别会议结束时，执行委员会通过声明如下：

“我们，高级专员方案执行委员会成员国，在阿富汗难民局势高级别会议之际希望强调，这是最长旷日持久的难民问题之一，必须坚定地加以解决。尽管当今国际社会面临众多复杂的人道主义危机，但鉴于该地区各国政府恢复对话和伙伴关系，鉴于阿富汗伊斯兰共和国承诺支持分阶段自愿遣返和重新融入社会，必须尽一切努力寻找和实现有关阿富汗难民问题的解决办法，他们避难国外已超过 35 年了。

我们十分感谢阿富汗伊斯兰共和国总统的视频发言，十分感谢伊朗和巴基斯坦伊斯兰共和国部长的发言。尽管自 2002 年以来，580 万阿富汗难民自愿返回，但仍有 260 多万阿富汗难民留在邻国伊朗和巴基斯坦伊斯兰共和国。

阿富汗民族团结政府再次承诺，将其公民自愿遣返和重新融入社会列为国家最优先事项，这为解决这一旷日持久的局势提供了一个独特的机会。虽然国际上慷慨支助，但是，如果没有持久和平、安全和发展，阿富汗返回者和遗留难民的问题将难以解决。难民返回家园对促进该国国家建设和重建至关重要，必须为此创造有利的环境。应当通过可持续重返社会，促进阿富汗难民在安全和有尊严的情况下自愿返回。因此，我们赞赏阿富汗政府承诺将其纳入国家发展规划和优先顺序安排进程。

我们高度赞扬伊朗和巴基斯坦伊斯兰共和国人民和政府慷慨大度、热情好客，模范地接纳阿富汗难民。我们认识到长期难民局势对收容社区、对经济、服务、基础设施、环境和安全的深刻影响。自愿遣返和可持续重返社会可能带来特殊的挑战，如获得土地、生计机会和提供基本生活福利等，国际社会必须在这方面发挥应有作用，提供急需的援助和资金支持。

我们重申支持国际社会 2012 年核准的“支持自愿返回、可持续重返社会和援助东道国的阿富汗难民问题解决战略”(SSAR)，该战略提出了寻找和实施该地区阿富汗难民问题持久解决办法的框架。我们对阿富汗、伊朗和巴基斯坦伊斯兰共和国将国家计划与阿富汗难民问题相结合、优先考虑妇女和青年赋权问题感到鼓舞，这反映了有关的密切对话和伙伴关系。

我们重申国际团结、责任和负担分担及伙伴关系的原则，并感谢会员国作出的承诺，包括各重新安置国的承诺，以及确认支持原籍国、收容国和收容社区、难民署、从事阿富汗难民工作的联合国其他行为者和相关人道主义和发展行为者和民间社会。

我们呼吁国际社会：

- 继续公平地尊重在安全和有尊严的情况下自愿返回的原则，认识到，鉴于目前不安全的情况影响到可持续重新融入社会，可能无法立即返回该国各地。阿富汗难民自愿返回和可持续重新融合是阿富汗和该地区整体稳定和可持续发展的要素之一；
- 支持阿富汗伊斯兰共和国的承诺，为该国自愿遣返和可持续重返社会创造必要条件，重点是扶持青年、教育、民生、社会保障和基础设施；
- 倡导将所有流离失所阿富汗人的需求纳入阿富汗政府的发展规划，包括目前在各邻国和该地区之外的难民；
- 通过支持各国家项目组合中的具体倡议，支持阿富汗伊斯兰共和国政府执行加强的自愿遣返和重新融入社会一揽子办法(EVRRP)，将其作为加强可持续返回和重新融入社会的创新办法，在阿富汗难民问题解决战略框架内实现持久解决阿富汗难民问题；
- 支持阿富汗、巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国相互一致的关于自愿遣返和重新融入原籍国的政策、战略和计划，以及援助和持续保护在收容国的难民；
- 敦促捐助者、发展和人道主义行为者、联合国各机构、非政府组织和民间社会明确支持加强阿富汗难民返回地区的重新融入社会和吸收能力，促进扩大捐助者基础，以及直接支持在伊朗和巴基斯坦伊斯兰共和国收容社区的难民改善生活条件；
- 促进与阿富汗、伊朗、巴基斯坦伊斯兰共和国和难民署、以及更广泛的国际社会的对话，以促进阿富汗难民早日自愿返回及其在收容国的临时管理，以此作为阿富汗难民问题解决战略的一部分；和
- 本着团结的精神，为第三国解决办法开辟渠道，如合法移民、增加第三国重新安置和家庭团聚机会。

我们感谢联合国难民事务高级专员支持安排关于阿富汗难民局势的高级别会议，并重申难民署在这一局势中的关键作用。”

