



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

第六十九届会议

(2018年10月1日至5日)

大会

正式记录

第七十三届会议

补编第12A号



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

第六十九届会议
(2018 年 10 月 1 日至 5 日)



联合国 • 2018 年，纽约

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。

目录

章次	页次
一. 导言	4
A. 会议开幕	4
B. 出席情况	4
C. 通过议程和其他组织事项	5
D. 选举第七十届会议主席团成员	5
二. 第六十九届会议的工作	6
三. 执行委员会的结论和决定	6
A. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定	6
B. 关于常设委员会 2019 年工作方案的决定	7
C. 关于观察员出席 2018-2019 年度常设委员会会议的决定	7
D. 关于执行委员会第七十届会议临时议程的决定	8
E. 关于政府间组织出席执行委员会非公开会议的决定	8
附件	
主席对一般性辩论的总结	9

一. 导言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会于 2018 年 10 月 1 日至 5 日在日内瓦万国宫举行了第六十九届全会。会议由主席苏拉娅·达利勒大使阁下(阿富汗)主持开幕。

B. 出席情况

2. 执行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、塞浦路斯、捷克共和国、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、斐济、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、立陶宛、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、巴拉圭、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、赞比亚、津巴布韦。

3. 下列联合国会员国作为观察员出席会议：

阿尔巴尼亚、安哥拉、巴哈马、不丹、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、多米尼加共和国、萨尔瓦多、赤道几内亚、斯威士兰、加蓬、冈比亚、危地马拉、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、牙买加、科威特、老挝人民民主共和国、利比里亚、利比亚、马拉维、马来西亚、马里、马耳他、毛里塔尼亚、摩纳哥、缅甸、尼泊尔、尼日尔、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞拉利昂、新加坡、南苏丹、斯里兰卡、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、越南。

4. 下列非联合国会员国作为观察员出席会议：

巴勒斯坦国。

5. 欧洲联盟作为观察员派代表出席会议。

6. 出席会议的还有下列政府间组织和其他实体：

非洲联盟、海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲委员会、西非国家经济共同体、欧洲复兴和开发银行、法语国家及地区国际组织、欧洲安全与合作组织、伊斯兰合作组织、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他骑士团。

7. 联合国系统内派代表出席情况如下：

联合国粮食及农业组织、国际移民组织、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织、联合国环境规划署、联合国工业发展组织、联合国训练研究所、联合国日内瓦办事处、联合国人口基金、世界银行集团、世界粮食计划署、世界卫生组织。

8. 约 27 个非政府组织和其他合作伙伴出席了会议。

C. 通过议程和其他组织事项

9. 执行委员会以协商一致方式通过了以下议程(A/AC.96/LXIX/1)：

1. 会议开幕，通过议程和其他组织事项。
2. 高级专员的发言。
3. 一般性辩论。
4. 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。
5. 审议关于方案和行政监督及评价的报告。
6. 审议并通过 2018-2019(订正)两年期方案预算。
7. 审查与非政府组织的年度磋商。
8. 其他发言。
9. 常设委员会 2019 年的会议。
10. 审议执行委员会第七十届会议临时议程。
11. 选举主席团成员。
12. 任何其他事项。
13. 通过执行委员会第六十九届会议报告。
14. 会议闭幕。

D. 选举第七十届会议主席团成员

10. 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体会议最后一天：

主席： 布杰马·德尔米大使阁下(阿尔及利亚)

副主席： 海尔特·穆勒大使阁下(比利时)

副主席： 马里亚·纳萨雷特·法拉尼·阿泽维多大使阁下(巴西)

报告员： 费尔哈特·艾莎女士(巴基斯坦)

二. 第六十九届会议的工作

11. 主席就一般性辩论所作的总结载于附件。
12. 高级专员在会议期间所作发言，以及每次会议的简要记录载于难民署网站 <http://www.unhcr.org/excom>。

三. 执行委员会的结论和决定

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) 忆及执行委员会在第六十八届会议上核准了 2018-2019 两年期方案预算下的区域方案、全球方案和总部项目的方案和预算(载于 [A/AC.96/1169](#) 号文件)，2018 年金额为 7 508 414 120 美元；注意到截至 2018 年 6 月 30 日，2018 年补充预算项目下的追加需求达 766 908 669 美元；批准 2018 年的目前需求总额 8 275 322 789 美元；并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.96/1180](#) 号文件所载 2018-2019 订正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\(V\)](#))，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；

(c) 批准 [A/AC.96/1180](#) 号文件所载 2018-2019 年订正两年期预算拟定的区域方案、全球方案和总部的方案和预算，2019 年为 8 591 122 136 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；

(d) 注意到审计委员会提交大会的关于联合国难民事务高级专员经管自愿基金 2017 年 12 月 31 日终了年度财务报告和经审计财务报表的报告中所载 2017 年度财务报表([A/73/5/Add.6](#))以及高级专员关于主要问题和针对审计委员会报告中的建议采取的措施的报告([A/AC.96/1179/Add.1](#))；并要求定期向执行委员会通报采取了哪些措施落实各份文件中提出的建议和意见；

(e) 请高级专员在现有资源范围内灵活高效地应对 2018-2019 两年期方案预算中列出的需求；鼓励难民署尽可能高效有力地使用提供的经费，但不应缩减对受关注人员的拯救生命的保护和援助；并授权高级专员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) 赞赏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；并促请会员国肯定为保护难民所作的这种宝贵贡献，并参与倡导持久解决方案以及更平等地分担负担和责任的努力；并且

(g) 促请会员国根据高级专员办事处有待满足的大量需求，在难民收容国提供长期和大量支助的同时，本着团结精神，慷慨响应高级专员为充分满足 2018-2019 订正两年期方案预算的资源需求发出的呼吁，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 2019 年工作方案的决定

14. 执行委员会，

审查了向委员会第六十九届会议提交的问题，铭记该届会议通过的決定，

(a) 决定常设委员会 2019 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決定(A/AC.96/1003 第 25 段，第 2(c)小段)；授权常设委员会为其 2019 年会议酌情增删这一框架的项目，并请会员国于 2018 年 12 月开会制订详细的工作计划，供常设委员会 2019 年第一次会议正式通过；

(c) 吁请委员们继续努力确保执行委员会及其常设委员会的辩论具有实质性和交互性，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和分析性的报告和介绍，并及时提交文件；并且

(e) 还请常设委员会向执行委员会第七十届会议报告其工作。

C. 关于观察员出席 2018-2019 年度常设委员会會議的決定

15. 执行委员会，

1. 批准下列政府观察员代表团出席常设委员会 2018 年 10 月至 2019 年 10 月會議的申请：

安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、马里、马耳他、乌克兰；

2. 授权常设委员会就政府观察员代表团要求出席上述期间會議的任何补充申请作出決定；

3. 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 2018 年 10 月至 2019 年 10 月的有关會議：

联合国各专门机构、部门、基金和方案；非洲联盟；海湾阿拉伯国家合作委员会；欧洲委员会；东非共同体；中部非洲国家经济共同体；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；国际发展法组织；红十字会与红新月会国际联合会；阿拉伯国家联盟；东加勒比国家组织；法语国家及地区国际组织；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. 关于执行委员会第七十届会议临时议程的决定

16. 执行委员会，

忆及在第五十五届全会上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)分段所载标准模式作为执行委员会第七十届会议的临时议程。

E. 关于政府间组织出席执行委员会非公开会议的决定

17. 执行委员会，

忆及其议事规则(A/AC.96/187/Rev.8)第 38 条和第六十七届全会上通过的关于政府间组织出席执行委员会非公开会议的决定；

批准欧洲联盟作为观察员出席执行委员会第七十届会议期间依职权举行的关于庇护和难民问题的非公开会议的申请。

附件

主席对一般性辩论的总结

主席总结执行委员会第六十九届会议的一般性辩论如下：

我要感谢你们过去几天来进行的深思熟虑和实质性的辩论。135 个代表团在过去几天发言，表示支持难民事业和难民署的工作。这是一个好兆头，我们需要保持这种势头。我们一起讨论了许多重要问题，我将综述其中的一些要点。

让我首先谈谈高级专员的开幕辞，其中他关切地注意到，贫穷、排斥以及影响日益扩大的气候变化，导致了冲突升级和危机加剧。他对缺乏政治意愿来消弭分歧意见的鼓噪声表示关切，这种声音使歧视、种族主义和仇外心理甚嚣尘上。

但与此同时，他表示希望难民问题全球契约将成为团结精神的一个聚合点和多边主义的一次胜利。在这方面，高级专员敦促各国代表团欢迎并强烈支持难民问题全球契约，强调国际合作的原则。

高级专员回顾了指导难民署工作的五个核心战略方向：保护；对紧急情况作出响应；促进包容和自力更生；赋予难民署服务的民众以权能；寻求解决办法。我现在将就我们的讨论分类综述在这些方向下提出的各种意见和建议。

在保护主题下，大家强调了保护所占据的“中心位置”，并强调合作与团结的原则是国际保护制度的核心。你们指出，根据 1951 年《难民公约》和相关的区域文书，收容难民是一种道德义务和法律义务。所谓保护，关键是维持边界向被迫逃离家园的人们开放，你们向那些慷慨大度地这样去做的国家致敬——特别是那些资源有限但却殷勤好客的国家。你们强调了寻求庇护的权利和不驱回原则，欢迎在难民问题全球契约中凸显这一点

许多代表团评论了人口流动日趋复杂的性质以及这将可能带来的挑战。你们指出，应当以尊重基本权利为指导来采取应对措施，并强调需要确保保护最弱势群体，特别是无成人陪伴的未成年人、妇女和儿童。在这方面，你们强调必须打击暴力、剥削和人口贩运，并鼓励各国寻找拘留的替代办法。你们还强调了解决有特殊需要的难民问题的重要性，包括性暴力和基于性别的暴力的受害者以及残疾人。

我们听到你们中许多人承诺到 2024 年消除无国籍状态，还听到了支持这种努力的立法和业务进展的例子。高级专员在开幕辞中宣布，将在执行委员会的下一全体会议上就无国籍问题举办一次高级别活动，我鼓励你们继续在实现这场运动的目标方面取得进展，并着手探讨有哪些具体承诺，可以帮助难民署努力消除无国籍状态。

境内流离失所仍然是你们中许多人的主要关切。随着境内流离失所者人数超过 4 000 万，你们指出，“不让任何一个人掉队”的承诺必须包括支持这些人的行动。在《关于境内流离失所问题的指导原则》问世 20 周年之际，我们不能错过以更大的热情迎接这一挑战的机会。

各位阁下，尊贵的代表们，

在对紧急情况作出响应的主题下，大家注意到难民署努力解决世界各地大量的人道主义需求，并赞扬无私奉献的援助工作者在第一线的努力。你们中的许多人还提醒我们需要继续保护和帮助处于旷日持久状况的那些人。

利比亚境内难民和移民以及沿地中海路线的流动形成的严峻局势引起极大关注。你们注意到难民署在处理这种局势方面所作的努力，对尼日尔通过建立疏散机制对此加以支持表示了赞赏。你们还对国际移民组织在这个问题上的协调工作表示感谢。许多人还指出，如果我们要恢复我们共同的人性，就必须坚持海上救助原则，不分种族或国籍。

你们还提到，“我之为我，天性俱足，因为人人亦如是”。

你们注意到资金短缺，特别是非洲大陆的资金短缺，并表示关切，持续的不可预测性和大量资金指定专门用途影响到向流离失所者提供救生援助和服务。

在促进包容和赋予难民署服务的民众以权能这两个相互关联的主题下，你们热烈欢迎难民署与发展行为者接触，以落实难民问题全球契约中所设想的那种全面反应。有人指出，发展中国家持续收容了世界难民人口的 85%。正如一个代表团所说，“这些国家实际上是在提供全球公益，并有权期待得到国际社会的支持”。在这方面，除了其他发展行为者之外，难民署与世界银行之间的合作使人们对更全面的反应能够成为常态寄予期望。

许多人对主旨发言人、世界银行首席执行官 Kristalina Georgieva 的信息表示赞同，即解决被迫流离失所问题现已成为发展议程的重要组成部分。正如她所说，我们正在目睹处理人道主义紧急情况的方式发生“翻天覆地般的变化”，我们终于成功地将两大领域，即人道主义与发展联系在一起。

你们鼓励各国考虑采取措施，在紧急情况刚一发生就赋予难民权能。这包括将他们纳入国家卫生和教育体系，以及旨在促进更高层次的自力更生的举措，特别是通过进入劳动力市场，使他们能够为他们生活的社区作出贡献。在这方面，你们强调了私营部门的重要作用，它们不仅是捐助者，而且是战略伙伴，还强调了民间社会对支持难民和收容社区至关重要。

你们指出，提供现金援助是确保向难民赋权的一个关键因素，并确保他们能够参与影响其生活的决定。寻找难民营的替代方案为自力更生提供了更多可能性。

所有这些措施加在一起，有助于防止难民的继续流动。

在寻求解决办法的主题下，你们注意到，从根本上解决被迫流离失所问题是国际社会的当务之急。一个代表团一语道破了这一点：“和平与稳定将导致减少冲突，进而减少人员的流动”。

你们强调回返必须是自愿的，这是难民自己作出的决定。在这方面，高级专员提醒我们，难民署支持自愿返回的努力不是政治性的，始终是基于人道主义考

虑。还必须考虑到原籍国的重新吸收能力，必须加强对原籍国的发展援助，以确保可持续遣返。

你们强调了各国(如西非)为在旷日持久局势下促进难民就地融入社会而作出的努力。

你们重申重新安置是一个重要的保护手段，表达了对难民收容国的声援。但是，让人担忧的是，移民安置需求与现有空间之间存在差距。我们鼓励各国启动重新安置方案，或扩大现有方案。还可以考虑不同类型的收容，例如家庭团聚。一些国家宣布增加安置点，我希望你们对更多地关注弱势群体的呼吁作出考虑。重要的是要记住，对于许多人来说，重新安置是帮助他们摆脱困境的唯一可行办法。

在本组织内，你们敦促难民署针对“大交易”下的“新的工作方式”、难民问题全球契约和全系统倡议作出调整适应。难民署正在推行重大改革举措，尤其是高级专员宣布的区域化进程，这些举措被看作是在这一方面采取的鼓舞人心的步骤，我想我可以代表本委员表示，我们将全力支持你，高级专员先生。现在正是一个最佳时机，难民署可以展示它的创新、切实、高效、敏捷和责任担当。

关于“大交易”，我要强调非指定用途和多年筹资的重要性，许多代表团都强调了这一点，难民署将因此而加强能力，实现我们对该组织的所有期望。

最后，各代表团赞扬难民署在处理和防止性剥削、性虐待和骚扰方面的坚定反应和透明度，并欢迎高级专员承诺在这方面采取零容忍政策。你们还对重视性别平等表示赞赏。你们要求难民署确保有充足的资源专用于本组织内的相关结构，以支持这些努力。

各位阁下、尊贵的代表们，

关于难民问题全面应对框架，你们对 15 个实施国家表示赞赏。正如一个代表团所指出的：“它们不愧为先驱，为我们其他人树立了追随的榜样”。实施该全面框架的一些国家谈到了它在改变难民问题应对方式方面产生的具体影响，包括通过就索马里难民局势和在中美洲背景下采取的区域方针产生的影响。该框架的实施一直是这方面真正变革的催化剂。你们对资源调动表示关切，特别是就在非洲的行动而言，并指出，为实施该全面框架的国家提供这样做的手段至关重要。与此同时，许多国家尽管不是正式的实施国家，也在努力推行全面对策，同样受到了赞扬。

正如你们许多人所指出的那样，难民问题全球契约是国际合作与团结的强有力措施。你们当中许多人赞扬难民署制定契约的透明和包容性进程，并强调了广泛的利益攸关方对这一进程的重要贡献。

展望未来，你们强调说，各国必须坚定执行该契约并履行在《纽约难民和移民宣言》中载明的承诺。在全面运作后，难民问题全球契约将有助于确保以真正公平和可预测的方式分担保护和援助难民的负担和责任。扩大各利益攸关方的支持基础是难民问题全球契约的一个组成部分，你们强调发展资源必须对人道主义

资金起到补充作用。2019年，难民问题全球论坛将提供一个重要机会，以作出具体承诺，突出主要成就并跟踪难民问题全球契约的目标的进展。

正如一个代表团所说：“尽管面对重重艰难困苦，2018年仍是令我们有些欣慰的一年。我同意人们表明期望，今后岁月里，回首这一年，可以说，我们确实取得了重要的积极成果，可以安抚那些流离失所者。你们过去几天的发言表明，保护和援助难民，寻求难民问题解决办法是真正需要全球方案的全球性问题。”

“我们并非无动于衷”确切表明了我们会集到这里。

我敦促我们所有人共同努力，将我们宣示的团结转化为具体行动。正如你们许多人呼吁的那样，一切都从难民问题全球契约在今年秋季的大会上得到强有力的支持开始。但是，我们不要忘记，随着该契约的通过，我们才真正展开工作。告别之际，我想与各位重温今年的南森难民奖得主阿塔尔博士的话，他说：“我们来这里是为了拯救生命，而不是正襟端坐。”

谢谢大家。

