



第七十三届会议

第三委员会

议程项目 65

联合国难民事务高级专员的报告： 与难民、回返者和流离失所者 有关的问题以及人道主义问题

比利时、巴西、保加利亚、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、洪都拉斯、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、摩纳哥、黑山、荷兰、挪威、巴拿马、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和赞比亚：决议草案

联合国难民事务高级专员公署

大会，

审议了联合国难民事务高级专员关于高级专员公署活动的报告¹ 和联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十九届会议工作报告² 及其所载决定，

回顾大会自设立联合国难民事务高级专员公署以来每年关于公署工作的决议，

表示深为关切冲突、迫害和暴力等原因包括恐怖主义导致的强迫流离失所人数已达到第二次世界大战以来的最高点，

严重关切地注意到，尽管东道国和捐助方极力慷慨相助，包括提供了规模空前的人道主义资金，但是需求和人道主义资金之间的缺口仍在扩大，

认识到强迫流离失所除其他外会对人道主义和发展造成影响，

¹ 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 12 号》(A/73/12)。

² 同上，《补编第 12A 号》(A/73/12/Add.1)。



表示赞赏高级专员所展现的领导能力，并赞扬高级专员公署工作人员和伙伴干练、勇敢和全心全意地履行职责，

强烈谴责一切形式的暴力给人道主义人员以及联合国人员和有关人员带来日益严重的受害风险，

重申需要符合国际法，包括国际难民法以及可能涉及高级专员公署工作的相关大会决议，同时考虑到各国政策、优先事项和现实情况，

回顾大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议及其后所有关于该问题的大会决议，包括 2017 年 12 月 11 日第 72/133 号决议，

1. 欢迎联合国难民事务高级专员公署及其执行委员会过去一年开展重要工作，力求加强国际保护制度并协助各国政府承担保护责任，着重指出持久解决办法的重要意义，确保找到持久解决办法是国际保护的主要目标之一；

2. 认可联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十九届会议工作报告；²

3. 确认执行委员会通过有关结论的做法具有现实作用，并鼓励执行委员会继续这样做；

4. 回顾 2016 年 9 月 19 日解决难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议通过《关于难民和移民的纽约宣言》³ 及其两个附件，并鼓励各国履行其中所作承诺；

5. 注意到 2018 年加强针对难民和其他有关人员的国际团结与合作的重要全球和区域倡议、大型会议和首脑会议，并鼓励参与者履行所作承诺；

6. 重申 1951 年《关于难民地位的公约》⁴ 及其 1967 年《议定书》⁵ 是国际难民保护制度的基础，认识到缔约国充分有效执行这些文书的重要性以及这些文书所体现的价值，满意地注意到目前已有 149 个国家成为其中一项或全部两项文书的缔约国，鼓励非缔约国考虑加入这些文书，鼓励持有保留的缔约国考虑撤回保留，尤其强调充分尊重不驱回原则的重要性，并认识到一些非国际难民文书缔约国在收容难民方面展现了慷慨做法；

7. 促请 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的缔约国不折不扣地遵守其所负义务；

8. 再次强调保护难民是各个国家的首要责任，各国的充分和有效合作、行动和政治决心是高级专员公署能够履行法定职能的必要条件，大力强调积极展现国际团结以及分担负担和责任的重要性；

³ 第 71/1 号决议。

⁴ 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

⁵ 同上，第 606 卷，第 8791 号。

9. 欢迎最近又有一些国家加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》⁶ 和 1961 年《减少无国籍状态公约》，⁷ 并注意 1954 年公约现有 91 个缔约国，1961 年公约现有 73 个缔约国，鼓励尚未加入这些文书的国家考虑以加入这些公约，注意到联合国难民事务高级专员在识别无国籍人身份、防止和减少无国籍状态以及保护无国籍人方面所做的工作，并敦促高级专员公署继续依照大会相关决议和执行委员会的结论，在这方面开展工作；

10. 再次强调与国际社会妥善合作防止和减少无国籍状态是各国的首要责任，在这方面欢迎关于在十年内消除无国籍现象的全球运动，包括定于 2019 年举行的大会无国籍问题高级别会议，并鼓励所有国家考虑可否采取行动进一步预防和减少无国籍现象，还欢迎各国在这方面已作出的努力；

11. 又再次强调与国际社会妥善合作保护和援助境内流离失所者是各个国家的首要责任，以便除其他外协助他们自愿、安全和有尊严地返回本国、融入社会或异地安置；

12. 注意到高级专员公署当前与保护和援助境内流离失所者有关的活动，包括在该领域机构间安排框架内开展的活动，强调此类活动应在受影响国家完全同意的情况下开展，符合大会相关决议，也不得损害公署的难民任务授权和庇护制度，鼓励高级专员继续就公署在这方面的作用与各国进行对话；

13. 鼓励高级专员公署与各国合作，继续依照任务授权对紧急情况作出适当回应，注意到公署为加强应急能力而采取的措施，并鼓励公署继续努力进一步加强应急能力，以确保作出更可预测、更有效和更及时的反应；

14. 又鼓励高级专员公署与相关国家当局、联合国办事处和机构、国际及政府间组织、区域组织、私营部门和非政府组织开展伙伴协作和全面合作，以促进各级人道主义响应能力的不断发展，并回顾公署作为在复杂紧急情况下提供人员保护、营地协调和管理以及应急住所等群组的牵头机构所发挥的作用；

15. 还鼓励高级专员公署协同联合国其他相关组织以及其他相关政府间组织和人道主义及发展行为体，继续与秘书处人道主义事务协调厅一道努力增强人道主义响应的协调、实效和效率，并酌情与各国协商，促进在大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的第 72/133 号决议所述共同人道主义需求评估等重要议题上取得进一步进展；

16. 欢迎高级专员公署最近依照任务授权努力确保对难民以及境内流离失所者和其他受关注人员采取更加包容、透明、可预测和协调一致的应对办法，在这方面表示注意到难民协调模式的执行情况；

17. 着重指出国际合作是难民保护制度的核心，确认难民大规模流动给长期收容难民的主要国家及其收容社区和国家资源造成的负担，特别是给发展中国家造成的负担，呼吁更公平地分担收容和支助世界难民的负担和责任，满足难民和

⁶ 同上，第 989 卷，第 14458 号。

⁷ 同上，第 360 卷，第 5158 号。

收容国的需要，同时考虑到各国已作贡献和不同的能力和资源，并在难民问题全球契约框架内，强调需要作出健全和妥善运作的具体安排以及有潜力的补充机制，确保以可预测、公平、高效和有实效的方式分担负担和责任；

18. 赞赏地注意到《关于难民和移民的纽约宣言》附件一所载难民问题全面响应框架所列要素，并回顾请高级专员公署与包括收容国在内的相关国家密切协调，并在《纽约宣言》附件一所列其他相关联合国实体参与下，制定和启动基于国际合作及分担负担和责任原则的全面难民响应办法；

19. 赞赏地注意到越来越多采用难民问题全面响应框架的国家做出努力，包括适用时采取有助于制定难民问题全球契约的区域办法，如全面区域保护和解决框架以及政府间发展组织的区域办法；

20. 在肯定已有捐助同时，再次促请所有国家和其他相关利益攸关方为支持适用难民问题全面响应框架提供必要支持，以分担收容和支助难民的负担和责任，特别指出，除经常性发展援助外，增加对收容国和原籍国的发展支助至关重要；

21. 邀请高级专员继续协调开展工作，对收容保护和援助难民所产生的影响进行计量，以期评估国际合作差距，促进以更公平、可预测和可持续方式分担负担和责任，并于 2019 年向会员国报告结果；

22. 赞扬高级专员公署按照大会向高级专员提出的请求，与所有联合国会员国和其他相关利益攸关方进行磋商，为制定难民问题全球契约提出全面而透明的协作流程；

23. 申明难民事务高级专员在高级专员公署提交大会第七十三届会议的年度报告¹第二部分中提出的难民问题全球契约，特别指出该契约十分重要，体现了国际社会的政治意愿和志向，即落实分担负担和责任的原则、动员整个国际社会并激励采取行动以更好地应对难民境况；

24. 鉴于需要紧急加强分担负担和责任办法，同时重申致力于实现这一目标，促请整个国际社会包括各国和其他相关利益攸关方执行难民问题全球契约，以便根据难民问题全球契约的指导原则和第 4 段，通过在第一次全球难民论坛等场合采取具体行动、进行认捐和捐款，平等实现契约的四项目标，着重指出国际合作是难民保护制度的核心，请高级专员定期报告进展情况；

25. 促请尚未采取行动的国家和其他利益攸关方本着国际团结与合作精神，为分担负担和责任做出贡献，以期扩大支持基础；

26. 鼓励高级专员公署参与“一体行动”倡议并全面落实该倡议的各项目标；

27. 赞赏地注意到在结构性改革和管理改革过程中为加强高级专员公署的能力采取了多项措施并提高了效率，鼓励公署按照最近的相关举措和公署变革管理进程，以持续改进为重点，以便能够更高效地应对关注对象的需求，包括确定未获满足的需求，并确保有效和透明地使用自有资源；

28. 欢迎高级专员公署承诺并努力预防，减缓和应对性剥削和性虐待，性骚扰，欺诈，腐败和其他形式的不当行为，鼓励公署持续采取行动，以期加强和执行本组织的零容忍办法；

29. 表示深为关切人道主义援助人员和车队的安全保障所受威胁日益增多，尤其是在极其困难和艰苦条件下努力援助有需要者的人道主义人员牺牲；

30. 强调各国需要确保不让本国境内攻击人道主义人员和联合国人员及有关人员的行为人逃脱惩罚，并按照本国法律和国际法义务，迅速将此类行为的实施者绳之以法；

31. 强烈谴责针对难民、无国籍人、寻求庇护者和境内流离失所者的攻击行为以及对他们人身安全和福祉构成威胁的行为，促请所有有关国家，适当时也促请武装冲突当事方，采取一切必要措施以尊重并确保尊重人权和遵守国际人道主义法，并敦促各国打击种族主义、种族歧视、仇外心理、相关不容忍行为和仇恨言论；

32. 痛惜难民和寻求庇护者遭到驱回和非法驱逐，促请所有有关国家遵守相关难民保护原则和人权原则；

33. 敦促各国维护难民营和居住点的平民和人道主义性质，包括为此采取有效措施防止武装分子渗透，识别和区分混入难民群体的任何此类武装分子，将难民安置于安全地点，并使高级专员公署，酌情也使其他人道主义组织能够迅速、顺畅和安全地接触寻求庇护者、难民和其他相关人员；

34. 日益关切地注意到寻求庇护者、难民和无国籍人在许多情况中被任意拘留，鼓励为终止这种做法作出努力，欢迎越来越多地采用替代拘留办法，特别是对儿童采用这种办法，并强调各国需要将针对寻求庇护者、难民和无国籍人的拘留限定于必要情形，同时应充分考虑可能的替代办法；

35. 严重关切地注意到许多难民和寻求庇护者在试图抵达安全地点过程中所面临重大风险，并鼓励开展国际合作，确保建立适当响应机制，包括救生措施、接待、登记和援助，以及确保为需要国际保护的人士提供的安全、正常庇护渠道保持开放、畅通；

36. 表示严重关切大量寻求庇护者在抵达安全地点之前便丧生于海上，鼓励依照国际法开展国际合作，进一步加强搜救机制，并赞扬有些国家在这方面为挽救生命作出重大努力和采取行动；

37. 强调对难民的国际保护是一项不断变化和着眼于行动的职能，是高级专员公署任务授权的核心，其中包括与各国和其他伙伴合作，依照国际商定标准促进和协助开展难民入境和接待安排，确保采取注重保护的持久解决办法，同时顾及弱势群体的特殊需求，特别关注有特殊需要者，并在这方面指出，提供国际保护是一项需要大量工作人员的服务，要求有充足且具备适当专才的工作人员，在实地一级尤其如此；

38. 表示严重关切资金不足和费用增加导致口粮持续减少，进而对全球尤其是非洲和中东地区难民的健康和福祉产生长期影响，特别是对儿童产生影响，并在这方面促请各国确保为高级专员公署和世界粮食计划署提供持续支持，同时在找到持久解决办法之前，力求向难民提供替代粮食援助办法；

39. 欢迎每个国家采取积极步骤，向难民开放本国劳工市场；

40. 申明在分析保护需求以及确保难民和高级专员公署所关切的其他人员酌情参与规划和实施公署方案及国家政策时，必须将年龄、性别和多样性问题纳入主流，又申明必须优先处理歧视、性别不平等以及性暴力和性别暴力问题，确认必须尤其满足妇女、儿童和残疾人的保护需求，并着重指出继续就这些问题开展工作的重要性；

41. 鼓励尚未建立适当系统和程序的国家建立此类系统和程序，以确保儿童的最大利益成为所有涉及移民儿童的行动或决定的首要考虑；

42. 关切地注意到世界上失学人口有很大比例生活在受冲突影响的地区，促请各国履行其在《关于难民和移民的纽约宣言》中作出的承诺，即支持收容国为所有难民儿童提供有安全学习环境的优质中小学教育，并在流离失所最初发生后几个月内即做好这一工作，并履行在《仁川宣言：2030年教育：实现包容和公平的优质教育和终身学习》中作出的承诺，即发展更为包容、顺应需求、应对力强的教育体系，以满足处于此类境况的儿童、青年和成人，包括国内流离失所者和难民的需求；

43. 注意到高级专员公署努力加强人道主义援助响应，并强调因地制宜的创新办法包括现金干预措施的重要性；

44. 又注意到缺乏民事登记和相关证件很容易使人陷于无国籍状态并面临相关保护风险，确认出生登记提供了儿童合法身份的官方记录，对于防止和减少无国籍状态至关重要，欢迎各国努力确保进行儿童出生登记；

45. 强烈重申高级专员公署向难民提供国际保护和谋求持久解决难民境况的职能极为重要，而且纯属人道主义非政治性质，回顾这些解决办法包括自愿回返以及在适当和可行情况下采取的就地安置和第三国重新安置办法，同时重申自愿回返，必要时辅之重新安置和旨在促进可持续重返社会的发展援助，仍是最可取的办法；

46. 表示关切数百万长期颠沛流离的难民所面临的特殊困难，深为关切地确认平均逗留时间越拖越久，强调国际社会需要加倍努力和开展合作，依照国际法和大会相关决议找到切实全面解决难民困境的办法，实现难民问题的持久解决；

47. 确认持久解决难民境况的重要性，尤其是在这一过程中消除难民流动根本原因的必要性；

48. 鼓励高级专员公署与难民收容国和原籍国包括难民各自所在地方社区、相关联合国机构、国际及政府间组织、区域组织以及酌情与非政府组织和发展行

为体合作，作出进一步努力，积极促成持久解决办法，特别是解决长期难民境况的办法，着重促成包含遣返、重返社会、重新安置和重建活动在内的可持续、及时、自愿、安全和有尊严的回返，鼓励各国和其他相关行为体继续以划拨经费等方式支持这些努力；

49. 回顾难民事务高级专员公署具有纯粹人道主义和非政治性质，促请国际社会和难民署在认为总体情况适宜的任何时候，进一步努力促进和协助难民安全和有尊严地自愿回返，通过自由和知情的选择以可持续方式返回原籍国，鼓励难民署并适当时鼓励其他联合国机构在这方面调动更多资源；

50. 表示关切目前自愿遣返人数偏低，鼓励高级专员公署采取着眼于解决问题的办法，支持可持续自愿回返和重返社会，包括从流离失所一开始就采取此办法，在这方面敦促公署进一步加强与各国政府和各发展行为体及各国际金融机构的伙伴关系；

51. 确认在自愿回返方面，必须在原籍国作出坚定努力，包括提供重新安置和发展援助，以促进难民自愿、安全和有尊严地回返和可持续重新融入社会，并确保恢复国家保护；

52. 赞赏地肯定若干收容国为使难民和前难民能够获得永久居留身份和入籍而自愿采取的行动；

53. 促请各国为重新安置创造机会，以此作为持久解决办法以及分担负担和责任的必不可少的工具，赞赏地肯定许多国家继续提供强化重新安置机会，确认需要进一步增加重新安置地点以及实施定期重新安置方案的国家数目，使重新定居后的难民能够更好地融入社会，促请各国确保在其重新安置方案中纳入包容和不歧视政策，注意到重新安置是一个针对难民的战略保护工具和解决办法，同时在这方面回顾高级专员公署指出的年度重新安置需要；

54. 又促请各国考虑与相关伙伴合作，包括酌情与私营部门合作，建立、扩大或协助利用保护难民和解决难民问题的辅助和可持续途径，包括人道主义接纳或转移、家庭团聚、技术移民、劳工流动计划、奖学金和教育流动计划；

55. 赞赏地注意到各国开展的旨在加强区域举措的活动有助于在难民问题上采取合作政策和办法，鼓励各国继续努力，全面满足各自区域内需要国际保护者的需求，包括向收留大量需要国际保护者的收容社区提供支持；

56. 指出各国和高级专员公署必须讨论和明确公署在混合移民流动中的作用，以便更好地满足混合移民流动的保护需求，同时顾及弱势群体尤其是妇女儿童和残疾人的特殊需要，包括保障需要国际保护者获得庇护，注意到高级专员愿意随时根据其任务授权，协助各国履行这方面的保护责任；

57. 强调所有国家均有义务接受本国国民回返，促请各国为那些经确定不需要国际保护的本国国民回返提供便利，并申明人员回返必须以安全人道方式，在人权和尊严得到充分尊重的情况下进行，而不论其身份如何；

58. 促请各国根据其适用的国际和区域义务，在处理庇护申请时妥善查明需要国际保护的人员，以加强难民保护制度；

59. 表示关切气候变化和环境退化给高级专员公署开展业务以及公署在全球特别是最不发达国家向受关注的弱势民众提供援助带来挑战，敦促公署根据任务授权，在业务活动中与国家当局协商并与主管机构合作，继续应对其工作中的这类挑战；

60. 敦促所有国家和相关非政府组织及其他组织与高级专员公署一道，本着国际团结和分担负担和责任的精神，相互合作并调动资源，包括向收容国、难民群体和收容社区提供资金和实物援助以及直接援助，以期增强收容国和收容社区的能力，特别是令人赞赏地慷慨收留大量难民和寻求庇护者的收容国和收容社区的能力，并减轻这些国家和社区的沉重负担；

61. 促请高级专员公署继续发挥催化作用，动员国际社会提供援助，以消除发展中国家尤其是最不发达国家以及经济转型国家境内难民众多的根本原因，同时缓解众多难民人口对经济、环境、发展、安全和社会的影响，赞赏地注意到一些收容国、捐助国、组织和个人通过建设难民及其收容社区的复原能力推动改善难民境况，同时努力谋求持久解决办法；

62. 赞赏地肯定高级专员公署与发展伙伴合作，同时注意到应收容国政府的请求支持难民和收容社区的资金来源互补相得益彰，并指出在采取行动时不得对收容国和有关收容国的更广泛发展目标产生不利影响，也不得削弱对这些目标的支持；

63. 表示关切保护和帮助高级专员公署所关注人员的必要需求继续增多，而全球需求与现有可用资源之间的差距不断增大，赞赏收容国持续和加强善待难民以及捐助方慷慨相助，并因此促请公署继续作出和加强旨在扩大捐助基础的各项努力，以便通过加强与政府捐助方、非政府捐助方和私营部门的合作，更广泛地分担负担和责任；

64. 确认及时获得适当资源对于高级专员公署继续履行其章程⁸ 和大会后来关于难民和其他受关注人员问题的各项决议所赋予它的任务授权必不可少，回顾大会除其他外关于公署章程第 20 段执行情况的 2003 年 12 月 22 日第 58/153 号决议及其后各项决议，并敦促各国政府和其他捐助方迅速响应公署为其各方案所需资源发出的年度呼吁和补充呼吁；

65. 请高级专员向大会第七十四届会议报告其年度活动情况。

⁸ 第 428(V)号决议，附件。