



第七十三届会议

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

第三委员会的报告

报告员：凯瑟琳娜·康策特-施托费尔女士(奥地利)

一. 引言

1. 大会在 2018 年 9 月 21 日第 3 次全体会议上，根据总务委员会的建议，决定将题为“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”的项目列入第七十三届会议议程，并分配给第三委员会。

2. 第三委员会在 2018 年 10 月 31 日和 11 月 1 日第 41 和 42 次会议上就该项目进行了一般性讨论，并在 11 月 13 日和 19 日举行的第 46 和 52 次会议上审议了有关该项目的提案并采取了相关行动。委员会的讨论情况载于相关简要记录。¹

3. 为审议该项目，委员会面前有下列文件：

(a) 联合国难民事务高级专员的报告(A/73/12)；

(b) 联合国难民事务高级专员方案执行委员会的报告(A/73/12/Add.1)；

(c) 秘书长关于向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的报告(A/73/340)。

4. 在 10 月 31 日第 41 次会议上，委员会听取了联合国难民事务高级专员的介绍性发言，专员回复了美利坚合众国、土耳其、墨西哥、伊朗伊斯兰共和国、卡塔尔、罗马尼亚、利比亚、巴西、大韩民国、日本、列支敦士登、缅甸、科摩罗(代表非洲国家组)、挪威、爱尔兰、阿富汗、希腊、大不列颠及北爱尔兰联合王

¹ A/C.3/73/SR.41、A/C.3/73/SR.42、A/C.3/73/SR.46 和 A/C.3/73/SR.52。



国、阿尔及利亚、尼日利亚、德国、摩洛哥、埃塞俄比亚、孟加拉国、瑞典和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表以及欧洲联盟的代表的提问和评论。

二. 提案的审议情况

A. 决议草案 [A/C.3/73/L.55/Rev.1](#)

5. 在 11 月 19 日第 52 次会议上，委员会面前有莫桑比克(代表属于非洲国家组的联合国会员国)提出的题为“向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助”的决议草案([A/C.3/73/L.55/Rev.1](#))，该草案取代了决议草案 [A/C.3/73/L.55](#)。

6. 在同次会议上，马达加斯加代表代表属于非洲国家组的联合国会员国作了发言，并口头订正了决议草案执行部分第 7 段。

7. 随后，加拿大、芬兰、格鲁吉亚、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、挪威、波兰、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国加入为经口头订正的决议草案的提案国。

8. 也在这次会议上，乌干达代表作了发言。

9. 在同次会议上，委员会秘书要求澄清说明口头订正情况，对此，马达加斯加代表作了回复。

10. 也是在第 52 次会议上，委员会通过了经口头订正的决议草案 [A/C.3/73/L.55/Rev.1](#)(见第 16 段，决议草案一)。

11. 决议草案通过后，墨西哥和美利坚合众国的代表作了发言。

B. 决议草案 [A/C.3/73/L.59](#)

12. 在 11 月 13 日第 46 次会议上，委员会面前有比利时、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提出的题为“联合国难民事务高级专员公署”的决议草案([A/C.3/73/L.59](#))。随后，阿尔巴尼亚、安道尔、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、伯利兹、贝宁、捷克、危地马拉、日本、列支敦士登、密克罗尼西亚联邦、蒙古、摩洛哥、新西兰、尼日尔、尼日利亚、巴拉圭、塞尔维亚、塞舌尔、突尼斯、乌干达、乌克兰和乌拉圭加入为该决议草案的提案国。

13. 在同次会议上，瑞典代表代表北欧国家作了发言。

14. 也在第 46 次会议上，委员会进行了记录表决，以 176 票对 1 票、3 票弃权通过了决议草案 [A/C.3/73/L.59](#)。(见第 16 段，决议草案二)。表决情况如下：

赞成：

阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、安提瓜和巴布达、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、巴林、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、伯利兹、贝宁、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、佛得角、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、中非共和国、乍得、智利、中国、哥伦比亚、科摩罗、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、爱沙尼亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、海地、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、牙买加、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、基里巴斯、科威特、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、马里、马耳他、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、摩纳哥、蒙古、黑山、摩洛哥、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、帕劳、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣马力诺、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、塞舌尔、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、所罗门群岛、索马里、南非、南苏丹、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、图瓦卢、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

反对：

美利坚合众国。

弃权：

厄立特里亚、利比里亚、利比亚。

15. 表决前，巴基斯坦代表作了发言；阿尔及利亚、俄罗斯联邦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和刚果民主共和国的代表对投票作了解释性发言；表决后，美利坚合众国、澳大利亚、伊朗伊斯兰共和国、印度尼西亚和泰国的代表对投票作了解释性发言；奥地利(代表欧洲联盟和挪威)和加拿大的代表也作了发言。

三. 第三委员会的建议

16. 第三委员会建议大会通过以下决议草案：

决议草案一

向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

大会，

回顾《1969年非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》¹ 以及《非洲人权和人民权利宪章》，²

重申 1951 年《关于难民地位的公约》³ 及其 1967 年《议定书》⁴ 经《1969 年非洲统一组织公约》补充，仍然是非洲境内难民国际保护制度的基础，

欢迎《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》于 2012 年 12 月 6 日生效并不断获得批准，这是朝着加强国家和区域保护和援助境内流离失所者规范框架迈出的重要一步，

又欢迎非洲联盟决定宣布 2019 年为“难民、回返者和境内流离失所者：争取持久解决非洲境内被迫流离失所问题”年，以纪念《1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》五十周年和《2009 年非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）十周年，

认识到难民和流离失所者中的妇女儿童、老年人和残疾人特别脆弱，包括容易受到歧视、性剥削和性虐待、人身虐待、暴力侵害和剥削，而且可能因武装冲突当事方违反适用国际法招募和使用儿童而受害，在这方面，确认必须预防、应对和处理性暴力和性别暴力行为以及针对难民、回返者和流离失所儿童实施的侵害和虐待行为，

严重关切非洲大陆不同地区难民和流离失所者人数持续不断增多，

肯定会员国、联合国难民事务高级专员和其他利益攸关方在改善难民及其收容社区境况方面的努力，

表示严重关切属于供资最为不足机构之列的联合国难民事务高级专员公署和世界粮食计划署在应对非洲不同地区各种难民局势方面存在预算供资缺口，而这是导致非洲许多难民营生活条件恶化的一个主要因素，

强调需要制定综合办法解决大规模人口流动问题，在其中考虑到流离失所的根本原因，

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号。

² 同上，第 1520 卷，第 26363 号。

³ 同上，第 189 卷，第 2545 号。

⁴ 同上，第 606 卷，第 8791 号。

认识到难民和境内流离失所者特别是妇女儿童感染艾滋病毒和艾滋病、疟疾及其他疾病的风险增大，

回顾 2014 年 9 月 29 日至 10 月 3 日在日内瓦举行的联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十五届全体会议主题为“加强面向非洲难民的国际合作、团结、地方能力和人道主义行动”的高级别部分，以及 2014 年 9 月 30 日执行委员会成员国通过的声明，⁵ 表示深为关切这一特别活动未能调动各方为难民及收容国和收容社区提供必要支持，

欢迎 2017 年 3 月 25 日在内罗毕举行的关于索马里难民保护和持久解决及回返者重新融入索马里问题特别峰会通过了《关于索马里难民持久解决办法和回返者重新融入索马里的内罗毕宣言》，欢迎提出了联合国难民事务高级专员索马里难民境况问题特使人选，并欢迎 2017 年 5 月 11 日举行的伦敦会议和 2017 年 6 月 22 日和 23 日举行的乌干达难民问题团结峰会，鼓励各与会方履行会上所作承诺，

回顾 2006 年大湖区问题国际会议通过的《大湖区安全、稳定和发展公约》及其附属文书，特别是两项关于保护流离失所者的公约议定书，即《保护和援助境内流离失所者议定书》和《回返者财产权议定书》，

赞赏地肯定非洲国家包括收容社区展现慷慨、热忱和团结精神，在资源有限的情况下继续收容因人道主义危机和旷日持久的难民局势而产生的大量难民，在这方面，表示特别赞赏相邻国家在非洲大陆近期人道主义危机期间作出承诺和努力，欢迎非洲国家努力协助难民自愿遣返、就地安置、重新定居和重新安置，促进为难民自愿返回原籍国并在那里可持续融入社会创造有利条件，还赞赏地肯定联合国对人道主义援助的协调以及各捐助方、联合国系统包括高级专员公署、各区域组织、国际机构、非政府组织和其他伙伴为持久解决紧急情况中的难民困境所作持续努力，回顾这些解决办法包括：自愿回返以及在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法，

认识到收容国对保护和援助本国境内的难民负有首要责任，需要加倍努力与国际社会妥善合作制定和实施全面、持久的解决战略，分担任务和责任，肯定各国在这方面作出努力，

强调各国负有在本国管辖范围内向境内流离失所者提供保护和援助并与国际社会妥善合作消除流离失所问题根源的首要责任，

认识到需要扩大重新安置机会，

又认识到需要鼓励为自愿回返和就地安置做出更大努力，

⁵ 《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 12 A 号》(A/69/12/Add.1)，附件一。

欢迎各国在 2011 年为纪念《1951 年关于难民地位的公约》六十周年和《1961 年减少无国籍状态公约》⁶ 五十周年而举行的政府间部长级会议上所作承诺不断得到落实，

重申其关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的 2015 年 7 月 27 日第 69/313 号决议，该议程是《2030 年可持续发展议程》⁷ 的有机组成部分，支持和补充 2030 年议程，有助于把作为执行手段的具体目标与具体政策和行动结合起来，重申坚定的政治承诺，即本着全球伙伴关系和团结精神应对筹资挑战，在各级为可持续发展创造有利环境，

表示注意到 2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会，同时认识到这次会议没有产生政府间商定成果，并欢迎非洲联盟通过的非洲国家元首和政府首脑在世界人道主义峰会上就“一个非洲、一个声音、一个信息”的主题作出的承诺，

1. 表示注意到秘书长的报告⁸ 和联合国难民事务高级专员的报告；⁹
2. 促请尚未签署或批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的非洲国家考虑尽早签署或批准该公约，确保它得到更广泛执行；
3. 鼓励非洲国家、联合国难民事务高级专员公署和国际社会纪念《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》五十周年和《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)十周年；
4. 注意到非洲国家需要在国际社会的支持与合作下，坚决消除非洲境内一切形式被迫流离失所的根源，还需要促进整个非洲大陆的和平、稳定与繁荣以防范难民流动；
5. 欢迎政府间发展组织国家元首和政府首脑发挥核心作用，促成喀土穆谈判取得成功，以及南苏丹政府与反对派运动 2018 年 9 月 12 日在亚的斯亚贝巴举行的第三十三届特别峰会期间最终签署最后重焕活力的关于解决南苏丹冲突的协议，并鼓励各方充分执行该协议，以实现可持续的持久和平和减少非洲境内的难民流动；
6. 赞扬该区域各国政府为化解区域内冲突作出持续努力和承诺，包括当前苏丹在中非共和国和平与和解非洲倡议的伞式框架内，对中非共和国境内冲突各方进行调解；
7. 欢迎为统筹采取持久地方解决办法应对乍得湖区域的各种挑战而于 2018 年 5 月在尼日利亚迈杜古里举办的关于乍得湖区域稳定和恢复问题的乍得湖流域大区首长论坛取得成果，还欢迎德国、尼日利亚、挪威和联合国 2018 年 9 月在柏林共同主办乍得湖区域高级别会议，促请受影响国家、捐助方和各伙伴履

⁶ 联合国，《条约汇编》，第 989 卷，第 14458 号。

⁷ 第 70/1 号决议。

⁸ A/73/40。

⁹ 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 12 号》(A/73/12(Parts I and II))。

行承诺，为预防危机、重新安置、恢复、复原力与和平建设提供便利，并加强尼日利亚东北部和乍得湖区域人道主义发展纽带；

8. 深为关切地注意到，尽管联合国、非洲联盟和其他方面迄今作出各种努力，非洲境内难民和流离失所者境况仍岌岌可危，难民和境内流离失所者人数也急剧增多，促请武装冲突国家和其他当事方考虑到武装冲突是造成非洲境内被迫流离失所问题的主要肇因之一，严格遵守国际人道主义法的文字和精神，尊重并确保尊重国际人道主义法；

9. 欢迎非洲联盟执行理事会 2015 年 1 月 23 日至 27 日在亚的斯亚贝巴举行的第二十六届常会、2015 年 6 月 7 日至 12 日在南非约翰内斯堡举行的第二十七届常会、2016 年 1 月 23 日至 28 日在亚的斯亚贝巴举行的第二十八届常会和 2017 年 6 月 27 日至 7 月 1 日在亚的斯亚贝巴举行的第三十一届常会上通过了涉及联合国难民事务高级专员公署所关注人员的关于非洲人道主义局势的 [EX.CL/Dec.854\(XXVI\)](#)、[EX.CL/Dec.877\(XXVII\)](#)、[EX.CL/899\(XXVIII\)](#)和 [EX.CL/DEC.968\(XXVI\)](#)号决定；

10. 表示赞赏高级专员公署所展现的领导能力，并赞扬公署在国际社会支持下不断努力，向收容大量难民的非洲国家提供援助，包括向脆弱的地方收容社区提供支持，以及满足非洲境内难民、回返者和流离失所者的保护和援助需求；

11. 赞赏地注意到非洲联盟及其常驻代表委员会难民、回返者和境内流离失所者问题小组委员会以及非洲人权和人民权利委员会为确保向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供保护和援助而采取的举措，特别是非洲人权和人民权利委员会的非洲难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所者问题特别报告员为此所发挥的作用；

12. 着重指出需要对境内流离失所者作出高效率的人道主义反应，在这方面，确认《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的重要性；

13. 确认年龄、性别和多样性主流化趋势大大有助于妇女儿童、老年人和残疾人充分参与，共同查明不同难民面临的保护风险，特别是对妇女儿童、老年人和残疾人的不歧视待遇和保护问题；

14. 申明儿童因其年龄、社会地位和身心发育状况，往往比成人更容易陷入被迫流离失所境况，确认被迫流离失所、回归冲突后环境、融入新社会、长期流离失所和无国籍状态可能加剧儿童的保护风险，还要考虑到武装冲突中的流离失所儿童特别脆弱，他们被迫承受武装冲突带来的身心伤害、剥削和死亡风险，还可能面临武装冲突当事方违反适用国际法招募和使用儿童所带来的风险，确认更广泛的环境因素和个人风险因素，特别是当两者结合之时，可能会产生不同的保护需求；

15. 确认只有可持续办法才能持久解决被迫流离失所问题，因此鼓励高级专员公署支持持久解决办法的可持续性，并回顾这些解决办法包括自愿回返以及在

适当可行时就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法；

16. 重申联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2013 年 9 月 30 日至 10 月 4 日在日内瓦举行的第六十四届会议上通过的关于民事登记的结论，¹⁰ 并确认及早登记和有效登记制度和普查，作为一个保护工具以及对人道主义援助的提供和分配需求进行量化和评估的手段，对采取适当持久解决办法所具有的重要性；

17. 又重申高级专员方案执行委员会第五十二届会议通过的关于难民和寻求庇护者登记问题的结论，¹¹ 注意到仍无任何身份证明文件的难民和寻求庇护者面临多种形式的骚扰，回顾各国负有责任对本国境内难民进行登记，高级专员公署或经授权的国际机构也有适当责任进行登记，在这方面，重申出于保护方面的考虑，及早且有效的登记和发放证件可在加强保护和协助努力寻找持久解决办法方面发挥中心作用，并促请公署酌情帮助无法对本国境内难民进行登记的国家完成这一程序；

18. 欢迎执行委员会第六十八届会议通过关于难民和无国籍人机器可读旅行证件问题的结论；¹²

19. 促请国际社会，包括各国和高级专员公署以及联合国其他相关组织，根据各自任务授权采取具体行动，满足难民、回返者和流离失所者的保护和援助需求，并为旨在缓解困境、协助持久解决问题以及支持当地脆弱收容社区的项目和方案提供慷慨捐助；

20. 肯定采用难民问题全面响应框架的非洲国家作出努力，并特别指出国际社会必须确保及时提供适当支持；

21. 重申必须及时充分援助和保护难民、回返者和流离失所者，又重申援助与保护相辅相成，物质援助不足和粮食短缺有损保护工作，指出必须采取以权利为本的社区办法，与难民、回返者和流离失所者个人及其社区进行建设性接触，以便提供公正公平的粮食救济和其他形式的物质援助，并对未达到最低援助标准的情况、包括尚未进行适当需求评估的情况表示关切；

22. 又重申国际社会所有成员的国际团结可推动各国更加尊重对难民的保护责任，本着所有国家团结起来分担任务和负责任的精神致力于国际合作，可使难民保护制度得到加强；

23. 还重申收容国在确保庇护的平民和人道主义性质方面承担首要责任，促请各国与国际组织合作，在各自任务授权范围内采取一切必要措施，确保尊重难民保护原则，特别是确保难民营的平民和人道主义性质不因武装分子的存在或活

¹⁰ 同上，《第六十八届会议，补编第 12 A 号》(A/68/12/Add.1)，第三章，A 节。

¹¹ 同上，《第五十六届会议，补编第 12 A 号》(A/56/12/Add.1)，第三章，B 节。

¹² 同上，《第七十二届会议，补编第 12 A 号》(A/72/12/Add.1)，第三章，A 节。

动而受到损害，而且没有不符合其平民性质的用途，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续努力确保难民营的平民和人道主义性质；

24. 谴责所有对难民和寻求庇护者人身安全和福祉构成威胁的行为，例如推回、非法驱逐和人身攻击，促请避难国酌情与国际组织合作，采取一切必要措施确保尊重难民保护原则，包括给予寻求庇护者人道待遇的原则，感兴趣地注意到高级专员继续采取步骤鼓励制订措施，以更好地确保庇护的平民和人道主义性质，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续开展这些努力；

25. 痛惜暴力和不安全状况继续存在，对高级专员公署和其他人道主义组织工作人员的安全保障构成持续威胁，并妨碍公署有效履行任务授权，使公署的执行伙伴及其他人道主义人员无法充分履行各自的人道主义职能；敦促各国、冲突各方和所有其他相关行为体采取一切必要措施保护人道主义援助活动，防止本国及国际人道主义工作人员受到攻击和绑架，确保公署人员和财产以及行使公署授权职能的所有人道主义组织的人员和财产获得安全保障，并促请各国充分调查针对人道主义人员实施的任何罪行，将罪行责任人绳之以法；

26. 促请高级专员公署、非洲联盟、次区域组织和所有非洲国家与联合国系统各机构、政府间及非政府组织和国际社会一道，加强和振兴现有支持难民、寻求庇护者和境内流离失所者保护制度的伙伴关系并建立新的伙伴关系，并鼓励尚未批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》¹³ 的国家考虑批准和执行该公约；

27. 促请高级专员公署、国际社会、捐助方和其他有关实体通过适当的能力建设活动，继续酌情加大对非洲各国政府，特别是收容大量难民和寻求庇护者的非洲各国政府的支持力度，包括培训相关官员，传播有关难民文书和原则的资料，并提供财政、技术、法律和咨询服务以加速颁布、修订和执行与难民有关的立法，加强应急行动，以及提高协调人道主义活动的的能力；

28. 重申国际法规定的回返权利和自愿回返原则，呼吁原籍国和庇护国创造有利于自愿回返的条件，确认虽然自愿回返一直是预防性解决方法，但在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，也是处理因原籍国的当前局势而无法回国的非洲难民境况的备选办法；

29. 又重申自愿回返不必以原籍国实现政治解决为条件，以免妨碍难民行使回返权，确认自愿回返和融入社会进程通常取决于原籍国的局势，尤其确认自愿回返可在安全和有尊严的情况下完成，并敦促高级专员通过制订持久和长期解决办法，尤其在旷日持久的难民境况下，促进可持续回返；

30. 促请国际捐助界酌情与收容国达成一致意见，并本着人道主义目标提供财政和物质援助，用于实施既有益于难民也有益于收容社区的社区发展方案；

31. 呼吁国际社会本着团结以及分担任务和责任的精神，积极满足非洲难民在第三国重新安置的需求，在这方面，指出必须从战略高度采用重新安置办法，

¹³ 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号。

作为根据具体情况全面应对难民境况的一项举措，为此鼓励各国、高级专员公署和其他相关伙伴在适当可行的情况下充分利用重新安置多边谅解框架；

32. 表示严重关切预计为 2018 年和 2019 年向非洲境内难民和境内流离失所者提供人道主义援助的预算拨款可能持续缩减，而难民人数却未显著减少；

33. 促请国际捐助界酌情提供实物和财政援助用于实施各项方案，修复庇护国收容的难民和境内流离失所者给环境和基础设施造成的影响；

34. 敦促国际社会本着国际团结和分担责任的精神，继续慷慨资助高级专员公署和其他相关人道主义组织的难民方案，同时考虑到由于回返可能性等原因，非洲的方案需求大幅增加，应确保非洲得到难民专用资源的公正和公平份额；

35. 鼓励高级专员公署和有关国家查明旷日持久的难民境况，确定哪些境况可以通过制订具体、多边、全面和切实的办法加以解决，包括在多边框架内改进分担国际任务和责任的办法并实现持久解决，回顾这些解决办法包括自愿遣返以及适当可行情况下的就地安置和第三国和重新安置，自愿回返以及在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法；

36. 回顾需要思考有效战略，以确保境内流离失所者获得充分保护和援助，并预防和减少这种流离失所，在这方面鼓励秘书长与会员国和联合国系统合作，探索如何更好满足境内流离失所者的长期需要，支持收容社区，并改善数百万境内流离失所者的生活；

37. 表示严重关切非洲境内流离失所者的困境，欢迎非洲各国努力加强对境内流离失所者的区域保护和援助机制，促请各国采取具体行动，预先防止境内流离失所问题，并满足境内流离失所者的保护和援助需求，在这方面，回顾《关于境内流离失所问题的指导原则》，¹⁴ 注意到高级专员公署当前开展的保护和援助境内流离失所者活动，包括在这一领域有关机构间安排范围内开展的活动，强调此类活动应符合大会相关决议，且不得损害公署承担的与难民有关的任务授权和庇护制度，并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；

38. 欢迎高级专员努力改善与会员国和联合国其他机构的协调；

39. 鼓励非洲国家与发展行为体和人道主义行为体一道，就难民和境内流离失所者多年期战略展开密切协作，同时顾及许多被迫流离失所危机的次区域层面；

40. 邀请人权理事会境内流离失所者人权问题特别报告员继续根据理事会的授权，与会员国和有关政府间及非政府组织不断对话，并将对话情况列入提交理事会和大会的所有报告；

41. 请秘书长在题为“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”的项目下，向大会第七十四届会议提

¹⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

交一份全面报告，说明对非洲境内难民、回返者和流离失所者的援助情况，同时除其他外充分考虑到收容社区和难民营情况、庇护国作出的努力以及旨在填补供资缺口的努力。

决议草案二 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，

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；

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)。

³ 第 71/1 号决议。

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；

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 并注意到 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；

⁴ 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

⁵ 同上，第 606 卷，第 8791 号。

⁶ 同上，第 989 卷，第 14458 号。

⁷ 同上，第 360 卷，第 5158 号。

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. 表示赞赏地注意到《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：实现包容和公平的全民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。