



Distr.
GENERAL

A/51/12/Add.1
16 October 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

联合国难民事务高级专员的报告

增 编

联合国难民事务高级专员方案执行
委员会第四十七届会议报告*

* 本文件为联合国难民事务高级专员报告增编油印本。最后报告将作为《大会正式记录,第五十一届会议,补编第12 A号》(A/51/12/Add.1)印发。

96-28210 (c) 291096 291096 311096

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 19	3
A. 会议开幕.....	1 - 5	3
B. 选举主席团成员.....	6	3
C. 委员会会议出席情况.....	7 - 12	4
D. 通过议程及其他组织事项.....	13	5
E. 执行委员会主席的开幕词.....	14 - 19	6
二、第四十七届会议的工作.....	20	7
三、委员会的决定和结论.....	21 - 29	8
A. 关于国际保护的结论.....	21 - 22	8
1. 关于国际保护的一般结论.....	21	8
2. 保护框架内的全面和区域办法.....	22	11
B. 关于独立国家联合体会议的结论.....	23	13
C. 关于经济及社会理事会第1995/56号决议 执行情况的结论.....	24	14
D. 关于方案、行政和财务事项的一般决定.....	25	18
E. 关于执行委员会工作方法的决定.....	26	19
F. 关于1997年常设委员会工作方案的决定.....	27	20
G. 关于第四十八届会议临时议程的决定.....	28	22
H. 政府观察员参加1996-1997年会议的问题.....	29	23

附 件

一、常设委员会1996年通过的决定.....	24
二、联合国难民事务高级专员在高级专员方案 执行委员会第四十七届会议上的开幕发言.....	26

一、导 言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会于1996年10月7至11日在日内瓦万国宫举行了第四十七届会议。会议由即将离任的主席雅各布·埃斯珀·拉森(丹麦)主持开幕,他首先对难民署日益增加的工作负担作了评论。

2. 拉森大使指出,尽管世界许多地区面临难民问题,人们对这些地区的不稳定局势大为关注,但仍有许多积极发展,包括莫桑比克、东南亚、埃塞俄比亚、厄里特里亚和缅甸等地区的重大自愿遣返,这使情况略显乐观。但他警告说,不能因这些成就而忽视这样一个事实,即1996年初有2 600多万人被定为难民署关注的人。

3. 他提出,应付这一挑战的关键内容在于进一步加强预防行动,高效率的紧急救济机制和机构间协调。他认为,独立国家联合体(独联体)会议及其《行动计划》是在预防方面的宝贵的主动行动,他敦促在后续活动中保持这种势头。

4. 卸任主席鼓励不断努力加强人道主义救济行动的合作与协调,将救济和复原与发展援助联系起来。

5. 拉森先生在评论结束时赞扬难民署的改革管理主动行动在总部和外地提高透明度和效益方面作出的努力。最后,他鼓励执行委员会采取新的工作方法,并敦促常设委员会尽量利用新安排为改善管理提供的机会。

B. 选举主席团成员

6. 根据议事规则第10条,委员会以鼓掌方式选出了下列主席团成员:

主 席: 阿里·姆丘莫先生(坦桑尼亚联合共和国)

副主席: 比约恩·斯科格莫先生(挪威)

报告员: 彼得·朔福先生(德国)

C. 委员会会议出席情况

7. 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、中国、哥伦比亚、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、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、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、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、委内瑞拉和扎伊尔。

8. 下列国家的政府派观察员出席了会议：

阿富汗、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、贝宁、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、文莱、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、吉布提、多米尼加、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、加蓬、加纳、危地马拉、海地、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、列支敦士登、卢森堡、马拉维、马来西亚、马里、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、摩纳哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、新西兰、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、土库曼斯坦、乌克兰、乌拉圭、乌兹别克斯坦、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。

9. 欧洲共同体委员会、红十字国际委员会、国际红十字会与红新月会联合

会,马耳他最高命令组织也派出观察员参加了会议。

10. 联合国系统以下机构和组织派代表出席了会议:

联合国日内瓦办事处、人权事务中心、人道主义事务部(人道部)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国妇女发展基金、联合国志愿人员(志愿人员)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国人类住区(生境)中心、联合国训练研究所(训研所)、联合国社会发展研究所(社发研究所)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界气象组织(气象组织)和联合国工业发展组织(工发组织)。

11. 下列政府间组织派观察员出席了会议:

阿拉伯国家联盟、非洲统一组织(非统组织)、伊斯兰会议组织(伊斯兰会议)、欧洲委员会和国际移民组织(移民组织)。

12. 总共有90个非政府组织派观察员出席了会议。

D. 通过议程和其它组织事项

13. 执行委员会以协商一致方式通过议程¹如下:

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程和其它组织事项。
4. 当年主题:谋求解决办法并付诸实施。
5. 常设委员会关于国际保护和方案、行政和财务事项的工作报告。
6. 审议和通过方案预算。
7. 与方案监督有关的报告。
8. 执行委员会的工作方法。

9. 常设委员会在1997年闭会期间的会议。
10. 审议执行委员会第四十八届会议临时议程。
11. 任何其它事项。
12. 通过执行委员会第四十七届会议报告草稿。
13. 会议闭幕。

E. 执行委员会主席的开幕发言

14. 新任主席阿里·赛义德·姆丘莫先生(坦桑尼亚联合共和国)祝贺爱尔兰加入执行委员会,并赞扬即将离任的主席团在工作中全力以赴,发挥了才干,取得了成绩。

15. 姆丘莫先生说,他现在上任,面临的情况是,被迫流离失所问题沉重地压在国际社会身上,特别是压在发展中世界的困难国家头上;现有的难民问题规模巨大,情况复杂,仍然是令人深为关注的问题。

16. 庇护制度日益难以为继,难民援助的费用令人担忧,难民流对安全造成威胁,因此,姆丘莫先生明确指出,必须推动对难民保护问题采取解决为主和预防性的办法。他希望第四十七届会议的当年主题,即谋求解决办法并付诸实施,将能进一步澄清难民署现有的政策选择和实际解决办法。

17. 主席还提醒与会者注意世界各地的一些积极发展。但是,非洲大湖区的难民困境仍然找不到有效的解决办法,使整个地区的和平与稳定前景受到影响。主席希望难民署和执行委员会将能够吸取积极的经验,推动采取亟需的持久解决办法。

18. 主席强调说,为了保证持久解决,还必须将短期的复原援助与复苏和重建战略联系起来。在这方面,他回顾了常设委员会对经社理事会1995年7月28日第1995/56决议的广泛讨论,该决议为审查救济与发展的关系的方方面面提供了一个机会。

19. 姆丘莫先生最后表示,他保证在今后一年里,本着声援和人道主义的精神与执行委员会一起工作。他还赞扬高级专员及其工作人员在从事工作中的献身精神。

二、第四十七届会议的工作

20. 高级专员向执行委员会作了开幕发言,发言转载于本报告附件二。委员会审议的全部情况,包括代表团对会议所有议程项目的发言或其它意见,以及主席和高级专员的闭幕发言,均载于会议简要记录。

三、委员会的决定和结论

A. 关于国际保护的结论

1. 关于国际保护的一般结论

21. 执行委员会

(a) 认识到当前难民问题非常复杂，突出了高级专员国际保护这一主要职能的至关重要以及行使这一职能所固有的困难；

(b) 重申高级专员的国际保护职能只有得到各国政府的充分支持，特别是通过提供持久解决办法才能得到有效率履行；欢迎各国随时准备接收和保护难民，并为满足难民的需求提供资源；

(c) 在这方面回顾《1951年关于难民地位的公约》和《1967年议定书》的至关重要性，特别是这两个文件的执行完全符合它们的目标和终止；欢迎南非和哈萨克斯坦参加《1951年公约》和《1967年议定书》，从而使其中一项或所有两项文书的缔约国增加到132个；

(d) 促进尚未参加和充分落实《1951年公约》及其《1967年议定书》和有关难民保护的区域文书的所有国家视情况赶快这么做，以加强国际保护框架；

(e) 请在加入《1951年公约》和/或《1967年议定书》时对这两个文书的任何条款作保留的缔约国审查这种保留，以撤消这些保留；

(f) 回顾执行委员会重申高级专员有能力监督难民保护国际文书的执行，提醒《1951公约》和/或《1967年议定书》缔约国对向高级专员提供执行这些文书的详细资料的保证；

(g) 还回顾解决无国籍问题的重要性，包括通过加入1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《关于减少无国籍人的公约》，欢迎巴西和危地马拉加入《1954年公约》和阿塞拜疆加入关于无国籍人的两个公约，呼吁其它国家考虑加入

这些文书；

(h) 认识到庇护国的负担沉重，特别是资源有限的发展中国家以及因地理位置而收容大量难民和寻求庇护者的国家；在这方面重申执行委员会保证坚持国际声援和分担负担的原则，呼吁各国政府和难民署在找到持久解决办法之前继续对难民的援助需求作出反应；

(i) 感到不安的是，违反不驱回原则和侵犯难民权利的情况普遍存在，有时造成难民丧身；对关于大量难民和寻求庇护者在非常危险的情况下被驱回和驱逐深感不安；回顾不驱回原则不容减损；

(j) 重申不驱回原则的至关重要性，该原则禁止以任何方式将难民驱逐或交还他们的生命或自由因种族、宗教、国籍、某一社会群体的成员身份或者政治见解而可能会受到威胁的领土境内，不管他们是否正式获得难民地位，还禁止将有理由认为会受到《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》规定的酷刑的人驱逐或交回；

(k) 对侵犯难民和寻求庇护者人身安全权的行为，包括特别是对妇女儿童的性攻击和其它攻击表示非常遗憾，呼吁各国遵守它们保护难民和寻求庇护者人身安全的国际义务，并采取措施确保这种做法立即停止；

(l) 对滥用庇护程序的情况表示关注，呼吁已采取措施制止滥用庇护程序的国家保证这些措施不对国际保护的基本原则，包括庇护制度带来有害影响；

(m) 回顾执行委员会第77(XLVI号结论)，该结论鼓励高级专员就确保向需要国际保护的人提供国际保护的措施进行磋商和讨论，呼吁难民署就这一问题主办非正式磋商；支持难民署迄今为止在这种磋商和讨论方面所从事的活动，鼓励难民署继续这一进程，并将情况随时通报执行委员会；

(n) 满意地注意到难民署在促进和传播难民法和保护原则方面的活动，呼吁高级专员在国家的积极支持下，并通过加强与其它国际组织、非政府组织、学术机构和其它有关组织的合作，继续扩大和加强难民署的宣传和培训活动，包括在预防和减

少无国籍状态和其它有关国籍问题方面的宣传和培训活动；

(o) 回顾执行委员会请难民署支持和推动各国努力制定和执行关于对付特别是对妇女的迫害的标准和准则，在这方面欢迎难民署1996年2月召开基于性别的迫害问题讨论会。讨论会的目的是在这方面交流各国采取的主动行动的情况，鼓励难民署继续和加强努力保护有充分理由害怕受迫害的妇女；呼吁各国采取意识到涉及性别的担忧的办法，确保申请难民地位的妇女，凡有充分根据害怕《1951年公约》及其《1967年议定书》所列迫害，包括以性暴力进行的迫害或其它与性别有关的迫害的，均予承认为难民；

(p) 强调难民署获准接触申请庇护者和难民的重要性，以便使难民署能够有效地履行保护职能；

(q) 注意到自愿遣返、当地融合和重新安置是持久解决难民问题的传统办法，同时重申难民的自愿遣返，在可行的情况下，是最受欢迎的解决办法；

(r) 重申执行委员会关于重新安置作为保护手段和持久解决办法的第67(XLII)号结论，欢迎难民署最近采取的行动，包括发布关于标准和程序的重新安置手册，鼓励从事培训活动，支持外地的重新安置行动；

(s) 承认各国政府作出的重新安置努力和难民署为充分利用重新安置机会和为需要重新安置的难民个人找到解决办法而正在采取的努力，在这方面促请各国政府本着分摊负担的精神对难民的重新安置需要作出积极反应；

(t) 鼓励经常交换资料，将其作为难民署当前与政府和非政府组织就重新安置问题磋商的一部分；

(u) 重申所有人返回祖国的权利和各国接受并推动自己的国民返回和重新融合的责任，建议各国在国际合作的范围内审查推动不需要国际保护的人安全尊严地返回的战略；

(v) 在这方面鼓励难民署与其它有关国际组织合作，将1995年发起的关于如何促进返回进程的问题的磋商活动继续下去；

(w) 回顾保护与解决之间的相互关系以及预防的必要性,包括通过尊重人权和落实有关文书和标准,同时特别注意各国解决难民状况的责任,特别是原籍国根除难民流动的根源的责任,呼吁难民署继续从事活动,在适当情况下支持国内法律和司法能力建设,并在这方面与联合国人权事务高级专员和其它有关组织合作。

2. 保护框架内的全面和区域办法

22. 执行委员会

认识到大规模非自愿流离失所的根源错综复杂,其中有公然侵犯人权的情况,包括在武装冲突、贫困和经济混乱、政治冲突、种族和族间紧张局势以及环境退化下的公然侵犯人权情况,这些原因需要国际社会协力全盘解决,

在这方面重申关于自愿遣返的第40(XXXVI)号结论,该结论声明,原因是解决办法这一问题的关键,国际努力也应针对消除难民流动的原因;进一步强调,预防难民流动的基本条件是,直接有关的国家要有解决难民流动起因的政治意愿,

回顾执行委员会鼓励高级专员就存在人口被迫迁移的复杂问题的具体领域所可以做的事和主动行动以及就实现向所有需要国际保护的人提供国际保护的目标等问题进行磋商,

注意到预防这种情况并对此作出反应,可能超出难民署的任务范围,也可能是难民署所力不能及的,

还注意到内部流离失所者仍然属于其本国的属地管辖范围,应由有关国家对他们的福利和保护承担主要责任,

意识到非自愿流离失所,除了对人造成的痛苦外,可能造成严重的区域间负担,还可能影响区域的安全和稳定,

承认国际社会应采取综合办法,解决难民和流离失所者的问题,包括解决根源,加强应急准备和反应,提供有效的保护,实现持久解决,

(a) 强调国家有责任确保不使人被迫惊恐地逃离的条件,维护庇护制度,创造有

利于自愿遣返的条件,采取满足基本人道主义需要的步骤,与难民规模大、负担沉重的国家进行合作;

(b) 重申综合解决办法的价值,难民署通过它在原籍国和庇护国的存在及其活动对这种办法起了重要作用,尤其是通过中美洲难民问题国际会议进程,《综合行动计划》和向莫桑比克遣返难民;回顾高级专员经授权,通过采取主动行动,包括促进所有主要当事方的对话,促进它们之间的交流以及通过充当中间人或交流渠道来推动自愿遣返;

(c) 强调如上述办法所示的区域合作对从包括政治原因在内的角度解决非自愿流离失所问题的价值;

(d) 回顾,因这种办法尚未形成计划,因此对保护问题的考虑应贯穿寻找解决办法的始终,标准的实施也应自始至终;

(e) 鼓励各国相互协调和合作,并在必要时与国际组织协调和合作,考虑采取以保护为主的综合办法,解决具体的流离失所问题,查明这种办法的如下主要内容:

- (一) 保护一切人权,包括生命权,人身自由和人身安全权以及免受酷刑或其他残忍、不人道或辱人格的待遇或处罚的权利,离开和回到自己的国家的权利,不歧视原则(包括保护少数人)和拥有国籍的权利;
- (二) 通过国内立法和司法能力检测促进法治;
- (三) 遵守庇护制度,包括不驱回的基本原则,向所有需要国际保护的人提供国际保护;
- (四) 加强国际声援和分担负担的措施;
- (五) 支持长期的可持续发展;
- (六) 通过提高国家能力在救济阶段纳入处理发展问题的办法;
- (七) 支持能巩固持续遣返的复原、重新融合和重建措施;
- (八) 宣传、提高收容国和原籍国对难民和移民问题的认识,特别是着眼于对付仇外情绪和种族主义;

- (g) 建立和加强避免或减少发生冲突的机制，因为冲突可能会造成人口流离失所，并在必要和可能的情况下，尤其是在冲突后，制订和加强调停措施，以保证持久解决；
- (h) 在原籍国和收容国，包括社区一级的和平与人权教育；
- (f) 请难民署对拟订综合解决办法以及帮助各国更系统地探讨这种办法在何处以及如何才适当和可行的问题提供支持和专门知识。

B. 关于独立国家联合体会议的结论

23. 执行委员会

回顾大会1994年12月23日第49/173号决议和1995年12月21日第50/151号决议，这两项决议请高级专员与有关国家密切磋商，与有关政府间组织、区域组织和非政府组织协调，在1996年召开一次区域会议，以处理独立国家联合体(独联体)各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所问题，

- (a) 赞赏瑞士政府和其他东道国以及捐助方促成了这一进程的开展；
- (b) 欢迎1996年5月30和31日在日内瓦举行的会议报告及其通过的《行动纲领》；
- (c) 赞许使会议获得成功的国际声援和合作精神；
- (d) 赞赏高级专员在广大政府之间发起和支持建设性对话，使之对采取实际行动的综合处理办法达成了协议，同时也考虑到了国际承认的准则和标准以及对人权和基本自由的保证，为独联体国家、其他有关国家、国际组织和非政府组织采取进一步行动提供了一个坚实的基础；
- (e) 欢迎高级专员与国际移民组织(移民组织)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)在从事会议工作方面的富有创新的密切合作；
- (f) 核准高级专员与移民组织合作促进落实《行动纲领》而采取的初步步骤；
- (g) 欢迎高级专员和移民组织1996年至2000年独联体国家联合行动战略，该战

略概括了落实会议结果的实际方面；

(h) 强调急需解决流离失所者的问题，采取措施预防造成进一步人口非自愿流离失所的情况，管理该区域其他类型的移民流动；

(i) 促请尚未加入和充分落实《1951年关于难民地位的公约》及其《1967年议定书》的独联体国家加入和充分落实这两个文书；

(j) 重申会议的意见，即虽然受影响国自身有解决人口流离失所问题的主要责任，但单单靠独联体国家有限的资源和经验是不能面对这种严重挑战的；

(k) 促请独联体各国政府继续加强它们对巩固《行动纲领》的原则和对确保落实《行动纲领》取得进展的承诺；

(l) 呼吁其他有关国家重申它们对这些原则的承诺，对落实《行动纲领》提供适当形式和适当程度的支持；

(m) 认识到非政府组织对落实《行动纲领》所起的关键作用，鼓励独联体各国政府以及国际组织加强与非政府组织的合作，请它们本着难民署-非政府组织行动伙伴关系的精神积极参加独联体会议的后续活动；

(n) 呼吁高级专员继续与移民组织和欧安组织合作，协调目前和今后在独联体国家从事的活动，通过适当的后续活动机制指导和监测进展情况；

(o) 请高级专员随时将采取和提议的措施以及在落实《行动纲领》方面取得的进展通报执行委员会。

C. 关于经济及社会理事会第1995/56号决议执行情况的结论

24. 执行委员会

回顾，经济及社会理事会关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的1995年7月28日第1995/56号决议请联合国系统各有关组织的理事机构审查各自组织的作用和业务责任以及审查在其职权范围内和在广泛和全面的人道主义方案中，作出反应的业务和财务能力，欢迎常设委员会就该项决议进行的工作，特别是在应急、解决、防

止和协调方面所作的工作，

又回顾难民署的独特职权，即向难民提供国际保护并寻求解决难民的问题，还回顾执行委员会和联大都请难民署在促进解决办法这一职权范围内，将援助和保护扩大到返回者，

进一步回顾国际社会面临的一项重要挑战是防止强迫迁移，

回顾联合国有关机关可能在有关国家同意的情况下要求难民署将援助扩大到其他群体例如国内流离失所者，认识到此种参与可能有助于防止难民形势的出现或缓解难民形势，

认识到难民署就迁移危机而制定的一系列机制是对联合国总的反应能力的重要贡献，其中包括向返回者提供以社区为基础的援助，采取的形式则是与国家发展计划一致的速效项目，

(a) 强调对难民署来说，整个联合国系统在应急和寻求解决办法方面必须更加具有预见性和及时性，强烈认为在此方面有效的机构间协调极其重要；

(b) 呼吁难民署继续努力，确保应急准备和反应机制充分有效，敦促难民署在其与其他政府间和非政府机构的关系方面，继续制定对紧急情况作出反应的共同标准和做法；

(c) 强调紧急救济协调员应发挥领导作用，通过尽早实行明确的分工并通过机构间常设委员会决定的适当的协调机制，确保对复杂的紧急情况采取协调的反应，同时铭记有关机构的职权范围和能力；

(d) 呼吁难民署继续积极参加机构间常设委员会，在作出机构间关于全系统的人道主义决策方面，在制定一致和及时的因应办法以对付重大灾害和紧急情况方面，在作出机构间业务决定方面，将其作为主要机制；敦促难民署发挥作用，确保机构间常设委员会在体制方面充分起到预期的作用；

(e) 敦促难民署在机构间常设委员会之内进行工作，优先审查以下备选办法和提议：(a) 改善机构间常设委员会及其工作组的运作，(b) 在作出决定和向联合国

系统提供机构间指导方面,加强机构间常设委员会的作用,(c) 提高机构间常设委员会秘书处的效率,其中尤其包括使机构间常设委员会成员进一步支持和参与机构间常设委员会会议的准备工作;强调必须将为此目的提出的建议包括在秘书长提交经济及社会理事会1997年实质性会议的报告中;

(f) 还呼吁难民署积极参加机构间常设委员会的努力,有计划地分析各种协调样板,以便查清它们在对付不同形势时所具有的相对有效性;

(g) 强调与政府间机构--包括在现场业务一级--建立谅解备忘录的重要性,将其作为一种机制,确保业务工作有效、互补和可以预见;欢迎最近在难民署、儿童基金和人口基金之间达成的谅解备忘录;敦促难民署继续努力,通过缔结或加强与有关伙伴特别是开发署和卫生组织之间的谅解备忘录和其他协定,建立起可以预见的业务关系;呼吁高级专员向常设委员会报告从这些机构间协定中获得的教训;

(h) 呼吁难民署继续积极参加联合呼吁的进程,敦促难民署支持各种努力,确保联合呼吁反映经联合需求评估和战略规划而确定的优先事项,有效地与其他动员资源的努力例如圆桌会议和协商组机制相协调,强调难民署必须及时发出呼吁,必须与日历年一致,必须因应发生复杂紧急事件的区域情况;

(i) 强调必须有效地进行区域间培训,准备人员,协调地应付紧急情况,欢迎由人道主义事务部协调的复杂紧急情况培训计划;

(j) 还强调必须进行意外准备规划,作为有效应急反应的前提条件,强烈鼓励正在进行的各项努力以规定共同的准则并开展联合的意外准备规划活动,包括通过设在人道主义事务部的联络点进行,该联络点要为使用政府资财、支持人道主义活动而做好准备和采取因应措施;

(k) 强调必须在人道主义事务部的指导之下进行联合需求评价,将其作为对复杂紧急情况作出综合反应的基础,还强调必须共同监督和评价联合国集体反应的情况,希望这些将成为紧急活动的固有特点;

(1) 敦促难民署继续与机构间常设委员会合作,制定办法,在人道主义援助、

恢复和原籍国发展之间建立起有效和可预见的联系,分析在此方面取得的教训;

(m) 呼吁难民署继续参加由人道主义事务部协调的各项努力,确保各个人道主义机构尽早获得关于难民和流离失所者可能流动的信息;

(n) 还呼吁难民署继续积极地与机构间常设委员会合作,就国内流离失所者问题努力确定有效和可预测的分工;

(o) 重申,尽管根据每一案例中的具体情形,在原籍国可能需要难民署在不同程度上参与有关返回者的工作,但此种参与在范围和时间上都必须有限,从一开始就应当与有关政府合作并与捐助者和有关的联合国机构协商,包括一个明确界定的战略,确保难民署撤离后,重新融合的工作具有持久性;

(p) 认识到负责维持法治的机构在消除难民迁移的原因方面具有重要作用,在此方面呼吁难民署继续努力,在有关政府的要求下以及与其他活动者密切合作,特别是与联合国人权事务高级专员以及区域组织密切合作,酌情加强国家的法律、司法和行政能力,包括提供培训机会;

(q) 鉴于难民署的职权范围、专门知识和资源均有限,强调难民署在这些活动中的参与在范围和时间上均应有限,如有可能,从一开始就应当与有关政府以及在发展和人权领域中具有具体权限的机构进行密切合作;

(r) 认识到关于处理和解决无国籍问题的主动行动能够在防止难民移动方面发挥重要作用,呼吁难民署在这方面继续努力;

(s) 强调人道主义事务部具有重要作用,可将在各个政府间论坛和在机构间常设委员会工作中进行的讨论联系和综合起来,强调需要加强努力,确保这些讨论集中而成为一套共同和全面的目标和提议;

(t) 呼吁难民署与人道主义事务部协调,就机构间进行协商以制定一套全面的提议、建议和备选办法的进度情况,向常设委员会一月会议提出报告,以便提交给经济及社会理事会1997年的实质性届会。

D. 关于方案、行政和财务事项的一般决定

25. 执行委员会

(a) 经过审查,确认A/AC.96/865号文件中所载的一般和特别方案中提议的活动符合高级专员办事处规程(大会第428(v)号决议)、经大会、安全理事会或秘书长确认、促进或要求的高级专员的“斡旋”职责和难民事务高级专员经管的《自愿基金财务条例》²中的有关规定;

(b) 请高级专员在现有资金范围内灵活和有效地满足1997年一般和特别方案下目前表明需要(暂定为11亿美元)和可能产生的任何其他新的需要,同时考虑到办事处规程和给予法定活动的优先地位以及《自愿基金财务条例》的有关规定;

(c) 核准A/AC.96/865号文件(表II.4,第3栏)中详细载述的相当于445 327 000美元的经修订的1996年一般方案预算;

(d) 并核准1997年一般方案下国别/地区方案、其他方案和总部预算为370 556 900美元,以及紧急基金为25 000 000美元、自愿遣返基金为20 000 000美元,方案储备金为37 055 100美元(占方案活动的10%)构成1997年全部一般方案预算452 612 000美元,方案活动的详细情况载于A/AC.96/865号文件(表II.4,第4栏),并授权高级专员在这个核准的水平范围内,根据影响到难民/返回者方案(这些就是为他们规划的)的变化可能提出的需要,调整项目、国别/地区方案、其他方案和总部预算;

(e) 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的自愿基金截止1995年12月31日的一年的帐户³、行预咨委会关于难民署由自愿基金资助的活动的报告:1995-1996年报告和1997年概算⁴、关于难民署检查评估活动的报告,⁵并要求经常了解针对这些监督文件中提出的建议和意见而采取的措施;

(f) 注意到行政和预算问题咨询委员会的看法,即方案执行和行政支助措施的总费用已大大增加,请难民署就此问题编写一份报告,在1997年上半年期间提交常设

委员会,其中说明是否有可能更精确和以标准方式界定各类费用,并指明这些类别是如何反映在难民署1996和1997年的预算中的;

(g) 满意地注意到,在向非政府执行伙伴提供总部支助费用问题上,非正式协商取得的成果,并注意到常设委员会1996年第2次和第3次会议就此问题作出的决定;

(h) 敦促成员国根据高级专员办事处需要处理的广泛需要,本着国际声援和负担均分的精神,及时和慷慨地响应要求提供资金的呼吁;

(i) 核准从1997年方案储备金中拨出500 000美元,转入国际工作人员住房和基本生活福利设施基金;

(j) 请难民署与外部审计委员会一道进一步探索该委员会在EC/46/CRP.45号文件中阐明的对执行伙伴进行审计的提议,特别是拟议的审计证明的范围,同时铭记行政和预算问题咨询委员会的评论意见和负责内部监督事务厅的副秘书长就此问题提出的具体提议;⁶

(k) 注意到行预咨委会关于内部审计一系列问题的评论意见,请难民署就这些问题编写一份全面文件,供常设委员会在1997年期间审议,该文件要考虑到秘书长根据大会1994年7月29日第48/218 B号决议编写的报告;

(l) 请难民署就提议的难民署新总部大楼租金问题编写一份综合文件,提交常设委员会,以便在1996年12月31日之前尽早就此问题作出决定。

E. 关于执行委员会工作方法的决定

26. 执行委员会

回顾,委员会第四十六届会议决定,委员会新的工作方法将在一个年度的会议周期试行,而后在1996年10月第四十七届全体会议结束时审议实行情况,⁷

(a) 根据第四十六届会议以来取得的经验,认为修订的工作方法为组织执行委员会和常设委员会年度周期会议提供了坚实的基础,应当坚决地采取这些方法;

(b) 还决定,执行委员会的议事规则应当根据A/AC.96/868号文件附件二提出的

提议进行修订,以反映这些变化;

(c) 进一步决定在执行委员会成员中就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问题发起磋商,同时铭记修订的关于非政府组织与经济及社会理事会进行磋商的安排以及将在大会第五十一届会议上进行的进一步讨论;

(d) 授权常设委员会在1997年的一次会议上审查这些协商的结果。

F. 关于常设委员会1997年工作方案的决定

27. 执行委员会

审议了提交委员会第四十七届会议的各项问题,包括关于年度主题的讨论情况和关于常设委员会工作的报告,⁸铭记其第四十六届会议的各项决定和结论,

(a) 决定在常设委员会1997年工作方案中包括以下问题,并请难民署在每个项目的文件中包括审计员和行政和预算问题咨询委员会的有关建议,以及为执行建议和执行委员会的有关决定和结论采取的措施:

(一) 国际保护:

- a. 关于国际保护的说明;
- b. 关于国际保护问题结论的后续工作;
- c. 无国籍状态;
- d. 关于向所有需要国际保护者提供国际保护的正式协商的最新资料;
- e. 难民署就难民法律进行的促进、传播和培训活动;
- f. 无需国际保护者的返回问题;
- g. 1951年公约及其议定书下关于排除和停止享受国际保护的条款;

(二) 保护/方案政策问题:

- a. 难民妇女:执行《北京行动计划》的框架;

- b. 难民儿童:包括难民署对关于武装冲突对儿童的影响的报告所采取的后续战略;
- c. 难民健康和营养;
- d. 大批难民对发展中东道国经济和社会的影响;
- e. 难民与环境;

(三) 方案和资金问题:

- a. 一般方案和特别方案的逐区域审查;
- b. 关于方案和资金的最近资料,包括审查应急基金、方案储备金和自愿遣返基金的使用情况;
- c. 方案执行和行政支助费用;

(四) 管理、财务和人力资源事项:

德尔菲项目;

(五) 监督问题:

- a. 执行伙伴(审计证明、培训和绩效评价);
- b. 内部审计;
- c. 采购;
- d. 方案制订(预算、管理和控制)和财务(报表)问题;
- e. 信息系统战略和综合管理资料系统;
- f. 难民署应付卢旺达危机评价的后续行动;

(六) 协调问题:

- a. 经济及社会理事会第1995/56号决议的后续行动;

- b. 了行动的伙伴关系进程;
- c. 评价谅解备忘录,将其作为协调机制;

(七) 管理问题:

- a. 选定执行委员会第四十八届会议的当年主题;
 - b. 审查执行委员会的工作方法,包括观察员参与问题;
- (b) 授权常设委员会酌情增加其闭会期间工作方案中的项目;
- (c) 要求常设委员会向执行委员会第四十八届会议提出工作报告。

G. 关于第四十八届会议临时议程的决定

28. 执行委员会

决定通过执行委员会第四十八届会议临时议程如下:

1. 届会开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 当年主题
5. 常设委员会工作报告,涉及:
 - (一) 国际保护;
 - (二) 方案、行政和财务事项
6. 审议和通过方案预算
7. 有关方案监督的报告
8. 常设委员会1998年闭会期间会议
9. 审议执行委员会第四十九届会议临时议程
10. 所有其他工作
11. 通过第四十八届会议报告草稿

12. 届会闭幕

H. 政府观察员参加会议的问题

29. 以下观察员政府已申请参加1996年10月到1997年10月执行委员会闭会期间会议的工作：

安哥拉、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、智利、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、埃及、危地马拉、伊拉克、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚共和国、卢森堡、马来西亚、墨西哥、新西兰、波兰、葡萄牙、大韩民国、塞内加尔、斯洛伐克、阿拉伯叙利亚共和国、斯威士兰、乌克兰、乌拉圭、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。

注

¹ A/AC.96/864。

² A/AC.96/503/Rev.6。

³ A/AC.96/869。

⁴ A/AC.96/865/Add.4。

⁵ A/AC.96/870。

⁶ EC/46/SC/CRP.45/Add.1。

⁷ A/AC.96/60, 第32段。

⁸ A/AC.96/875。

附件一

常设委员会1996年通过的决定

常设委员会根据执行委员会授予它的权力,1996年就工作方案中包括的一些事项做出若干决定。这些决定的案文附于常设委员会不同会议的报告,其情况如下:

A/AC.96/861。常设委员会第一次会议报告(1996年1月30日至31日):

- 一、关于方案和资金的决定;
- 二、关于中期计划的决定;
- 三、关于财产的决定;
- 四、关于国际采购的决定;
- 五、关于难民署财务规则的决定。

A/AC.96/862。常设委员会第二次会议报告(1996年4月10日至11日):

- 一、关于方案和资金的决定;
- 二、关于国际非政府组织伙伴的支助费用的决定;
- 三、关于审计后续行动的决定:方案和财务管理;
- 四、关于执行委员会文件编制的决定;
- 五、关于修订常设委员会工作方案的决定。

A/AC.96/873。常设委员会第三次会议报告(1996年6月25日至27日):

- 一、关于执行委员会第四十七届会议当年主题的决定;
- 二、关于方案和资金预测的决定;
- 三、关于从卢旺达紧急情况中得到的教训的决定;
- 四、关于内部监督机制的决定;

五、关于国际非政府组织伙伴总部支助费用的决定。

A/AC.96/874。常设委员会第四次会议报告(1996年9月16日至17日和10月2日)：

德尔菲项目。

附件二

联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行 委员会第四十七届会议上的开幕发言

(1996年10月7日,星期一)

我高兴地欢迎你们参加执行委员会第四十七届会议。我愿意特别欢迎爱尔兰代表团。由于贵国对人道主义行动的支持,贵国当选为本委员会成员将进一步加强我们设法为流离失所人口组织的这个小组的工作。

我还愿意对卸任主席丹麦的雅各布·埃斯珀·拉森先生表示赞赏,他在过去一年中尽心尽力地合作,以负责任的态度指导我们大家渡过了常设委员会会议这个新的、紧张的过程。我相信,我们现在可以依靠新主席坦桑尼亚联合共和国哈里·姆丘莫先生的领导。他的国家站在处理近年来最严重的难民危机行动的前沿。让我对您和新的主席团的当选表示祝贺。

自从本委员会上届会议以来,没有发生本十年前五年那样规模的新的入道主义紧急行动。但是,国际环境仍然极不稳定,布隆迪、俄罗斯联邦的车臣、利比里亚、苏丹、斯里兰卡、塔吉克斯坦以及最近的伊拉克的武装冲突都迫使人们为保存生命逃离故土。世界的难民人口虽然从1995年初的1 450万人减少到今年上半年的1 320万人,但国内流离失所者的人数明显超过难民人数。1996年初,难民署照顾的总人口约为2 610万人。非洲仍然是难民人数最多的地区,其次是亚洲、欧洲、拉丁美洲和北美洲。尽管全球许多地区寻求永久解决办法已取得了重要进展,但在冷战后的几场新冲突中还有巨大的新挑战。我将在下面发言中谈及这些问题。

我欢迎南非加入1951年的公约和非洲统一组织(非统组织)难民公约。我理解吉尔吉斯斯坦的加入也已经完成。我还感到欣慰的是,许多保护标准和人权标准已被纳入独立国家联合体(独联体)国家会议议定的《行动纲领》,欧洲联盟对公约的难民定义采取了一种共同的解释,一些国家制订了关于具体性别受迫害索赔的指导方针。我对这些发展动态表示欢迎,它们将进一步加强国际保护体制。

一方面在理论上继续恪守难民保护标准,另一方面许多地方没有切实执行这些标准。许多国家继续向大批难民开放边界,伊朗伊斯兰共和国是最近的一个实例;但在许多其他国家,在船舶抵达时遭到阻截或在边境被拒绝入内使“进入领土权”被断然剥夺,同时新的立法使这一权利变得复杂。对难民营的致命攻击,对妇女和儿童的性强暴,强行征集男人和儿童当兵,在拘留时实行虐待,这些做法都严重地损害了庇护期间的安全”。第三,“遣返的自愿性质”因越来越多的强迫遣返而不断受到破坏。

安全和充分保护的核心价值是难民署关心的主要问题。为了保存这些价值,我认为国际社会不仅首先需要重申而且需要尊重“不驱回”原则。保证安全、避免危险是保护的核心,是所有文化共有的根本价值观念。在正式确定没有危险之前,不应该拒绝寻求安全的人们入境,或将他们从内地赶走。

第二,我们愿意吁请负有政治责任的人在大的移民问题上反对对寻求庇护者和难民抱有的错误观念。在许多工业化国家,寻求庇护申请的加工已经快得很多,1996年数目继续下降。尽管明显没有理由和具有滥用性质的庇护申请还未消失,但在政治言论和公众心目中使庇护问题“非戏剧化”的时机已经成熟。各国应该对寻求保护的人和寻找更好机会的人加以区别。

第三,我们必须更多地注意国际社会分担责任的问题。越来越显而易见的是,不分担责任,便出现保护问题。负担的分配非常不均衡,在各大陆之间和之内都是如此。德国接纳的波斯尼亚难民人数比西欧所有其他国家接纳的总和还多。在我今年春天去科特迪瓦和几内亚时,我访问了那些利比里亚难民超过当地人口的地区。许多其他国家也是如此,无论是坦桑尼亚联合共和国的恩加拉地区,还是扎伊尔的戈马,或是巴基斯坦的一些地区。我非常担心的是,联合国开发计划署(开发计划署)和难民署发出的减轻扎伊尔东部和坦桑尼亚联合共和国西部对环境和其他方面的巨大破坏的呼吁竟然没有引起多大的注意。

第四,为了保护的利益,我们必须同心协力减少难民形势中越来越严重的国际安

全问题。人道主义性质的庇护必须加以维护。为此,应将难民从边境收留下来,应停止在难民营的军事活动,应要求难民遵守法律。难民应享有意见和言论自由。有些难民往往因政治问题逃离本国,参与一些政治活动是可以理解的。不过,如果寻求庇护者的言论自由没有限度,那么人道主义和非政治性质的庇护便会受到威胁。所以,庇护国必要时可按照人权标准限制难民的政治活动。

不应享有庇护的人--因为他们犯有种族灭绝罪或其他严重罪行--滥用国际保护,可能使国家之间的关系变得紧张。正象我们在扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国营地艰难地经历的那样,识别和隔离这些人有很多实际的、法律的,特别是安全的问题。这样的行动首先是庇护国的责任。就我们自己而言,我们现在已正式将卢旺达问题国际刑事法庭起诉的所有卢旺达人都排除在受保护之列。我们还在制订指导原则,以协助各国和我们自己的工作人尽可能一致地处理将谁排除在外的这一困难问题。

我们不断地重申不驱回原则,反对对寻求庇护者的偏见,主张更多地分担义务,以及采取措施打击滥用庇护的行为,同时也必须加倍努力避免和解决冲突,在冲突期间向国内流离失所者和其他平民人口提供更有效的保护。

这使我想到了研究和采取永久解决办法的问题,这是本执行委员会每年都讨论的主题。在漫长的历史上,在今年也是一样,难民署帮助了成百上千万难民与社会融合,重新安置,特别是遣返故国。虽然这项工作从来就不容易,但现在的难度甚至更大。今天,我们被要求解决残酷的民族之间而不是意识形态之间的冲突之后的流离失所问题。实质上,我们要应付的是实现和解,从冲突走向真正、持久的和平这一巨大挑战。

波斯尼亚和卢旺达的问题表明,在因残酷的民族冲突而深深分裂的社会中建立军事和平是不够的。在那里,建立民众的和平和实现广义的和解比把军队分离和重新建设甚至更加困难。这至少需要就未来社会的构成达成最低的协调一致意见--这一点是不能由外面强加的,还需要在常常相互冲突的和平和正义要求,以及在宽恕

和消除不受惩罚现象之间加以合理地平衡。为了实现民族霸权或领土控制而将一些人故意赶走,我们应该为这些人寻找公正和符合人道的解决办法。在几乎所有的冲突中,解决难民问题都需要一定形式的和平,而现实恰恰相反:符合人道的解决办法是实现和平的必要条件。

难民问题与和平和安全之间的联系在非洲大湖地区比其他地区可能更为明显。去年七月,15 200名卢旺达难民被从布隆迪驱回后,该国不断的动乱迫使几乎所有留下的65 000名卢旺达人都在难民署的物质援助和监督下遣返回国。但是,在1996年全年,1994年逃离的卢旺达人只有不到15 000人从扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国返回家园,还有160万人留在那里。这一难民局势引起的安全危险在升级。武装反抗中跨境攻击、以种族灭绝的幸存者为目标,或进攻扎伊尔基伍地区的图西居民,在造成更多的死亡,在破坏和解的前景。

在政治和安全利益受到威胁的死亡泥沼里,难民署可能从未象现在这样感到它的人道主义责任。一方面,我们的人道主义援助和保护帮助了大多数无辜的、沉默的、贫穷的和焦虑的难民,另一方面,也为那些希望维持现状的军人提供了保护。这种情况不能继续下去。为了实现大规模的遣返,我们已经提出一套建议,希望在未来的几天内与受影响和感兴趣的政府达成协议。只有通过囊括安全、正义、政治利益和人道主义考虑的综合办法,这一问题才能得到解决。我希望对卢旺达政府勇敢地颁布《灭绝种族问题法》,对扎伊尔和坦桑尼亚政府应付巨大的难民负担表示赞赏。我再次吁请国际社会做出更大的贡献,来减轻这一负担。

现在谈及波斯尼亚和黑塞哥维那问题。我们估计,自缔结《代顿协议》以来,已有250 000人(大多数是国内流离失所者)在其民族占多数的地区定居或重新定居下来。实体之间的遣返,特别是向波斯尼亚塞尔维亚实体的遣返继续遇到许多政治、心理和实际障碍。不过,约出现了有希望取得进展的迹象。近期选举以后,建立共同机制的工作在不断进行。重建工程也在加快步伐,特别是在难民署发起的22个目标地区。在难民署实施的住房项目中,已有20 000座房屋得到维修。在联邦内

遣返的试验项目也有一些突破,少数穆斯林已被允许在两实体边界线塞尔维亚一侧的家中工作。我们的汽车行使在分界线上。我坚信,我们必须继续在波斯尼亚人民之间建立桥梁。

我们不能在人民有权返回自己家园的问题上放弃努力,同时也应该创造条件使他们有可能在波斯尼亚和该地区的其他地方重建自己的生活。我们就《地区行动计划》与有关国家当局进行的初步协商很有希望。采取区域的办法,也可使解决来自克罗地亚包括斯洛文尼亚东部的难民和流离失所者问题取得更大的进展。许多问题与解决这些问题的办法相互联系。让我在这里对克罗地亚最近颁布的新的、范围更广的大赦法表示赞赏。

随着波斯尼亚情况的进一步改善--即将举行的市级选举应是一个重要迹象,取消临时保护的时机将会到来。那些不能返回自己家园的人如果没有象样的住处,目前也没有可行的解决办法,就不应该被拒之门外。

波斯尼亚和卢旺达的困难不应掩盖解决其他地方被迫流离失所者问题取得的历史性进展。我们大家应从危地马拉、南非和莫桑比克的和解进程中得到启示。在后一个国家,尽管存在17年的残酷冲突,但以和平方式安置170万难民的工作进展顺利。今年7月,我们可以结束在那里的活动。我还应该具体提及马里,那里冲突中的民族问题并没有阻止和解,今年我们帮助了约50,000名柏柏尔难民返回家园。

今年,我们可以缔结印度支那难民的《综合行动计划》。由于国际社会表现出慷慨合作,自1975年以来,该地区的1 075 000越南和老挝难民受到了保护,并得到了重新安置。我还想对越南接受大约100 000名返回者的努力表示赞赏。我希望它将做出更大的努力解决滞留在香港的12 000人的返回问题。

在许多其他地方,问题的解决也有进展。自去年10月以来,我们协助了约50 000名难民返回多哥。我们在过去几年遣返了约500 000名索马里人,现在正在帮助更多的难民返回索马里。我希望对埃塞俄比亚和苏丹政府自1995年12月以来成功地自愿遣返约27 000名埃塞俄比亚难民表示赞赏。在安哥拉,尽管执行《卢萨卡议定书》

进展缓慢,但约有30 000难民已自愿返回。目前,我们在加强力量准备未来的更大人数的遣返。

我诚挚地希望,在阿富汗的近期事件以后,能有尽量多的难民特别是妇女在和平和充分尊重人权的基础收踏上返回家园的行程。我们还希望得到缅甸政府的许可,使滞留在孟加拉国的40 000名难民自愿返回。这样做可使难民署加强它在勒克尼地区的监督和重新安置活动,有助于改善那里的条件。同时,我指望孟加拉国政府允许难民署接触新的寻求庇护者。我非常感谢不丹皇家政府就在尼泊尔得到慷慨庇护的难民问题与难民署对话。我重申,如果不丹与尼泊尔可以就解决这一复杂问题达成任何令人满意的安排,我准备在执行这一安排方面给予合作。

这样的回顾可能给我们带来希望:难民问题并不象看起来那样难以解决。在大多数情况下,解决这些问题需要时间。在难民逃离战争后,虽然越来越多的难民返回或被迫返回到不稳定的环境中,但真正走向和平几乎总是持久结束他们的困境的先决条件。这一道理也适用于高加索地区。在最近与人道主义事务部一道去亚美尼亚和阿塞拜疆访问时,我们讨论了遣返和重新安置约110万逃离纳戈尔诺—卡拉巴赫战争的难民及流离失所者的准备工作建议。虽然我们的建议受到了欢迎,但很明显人道主义方面的进展与欧洲安全和合作组织(欧安组织)明斯克集团的谈判的有利变化密切联系。同样,我们将继续努力将人道主义侧面纳入和平解决格鲁吉亚阿布哈哥和南奥蒂安争端的工作之中。

虽然和平不能从外界强加上去,但国际合作和参与对于解决被迫流离失所问题在许多方面是不可缺少的。让我在这里再次呼吁国际社会更多地支持西非国家经济共同体(西非共同体)在利比里亚的和平努力,以便使750 000名利比里亚难民的困境得以结束。国际社会的合作当然首先意味着原籍国有责任重新接纳它们的公民,而不管他们是难民还是被拒绝的寻求庇护者。《综合行动计划》和墨西哥最近令人钦佩地决定向许多滞留的危地马拉难民提供与当地社会融合的可能,使我们想到国际合作的另一方面:自愿遣返必须辅之以其他实际的解决办法。

显而易见,国际社会必须帮助刚刚摆脱战乱的国家应付从战争向和平过渡这一复杂的进程,必须帮助它们恢复发展。所涉国际参与者及早计划、及早协调和及早采取行动是必不可少的。缺少可见的和平“红利”显然可能损害建立和平和治愈创伤的过程。通过社区的办法,并着眼于人的需要和物质需求,再加上引收妇女参与,这些“红利”可有助于实现和解。同时,我们还认识到,例如从我们在莫桑比克的行动中得知,难民署在落实快速执行项目的同时,必须及时努力使我们一旦离开后这些项目仍能维持下去。难民署不是一个负责发展的机构,难民工作一旦结束,我们就必须立即离开。最后,为应付难民返回和和解的挑战,建立一个公正有效的司法机制,以保护财产能够归还,已证明越来越重要。

在斯雷布雷尼察和卢旺达的战火中幸存的妇女和儿童时刻地提醒我们,必须做出更大的努力来帮助他们和许多其他人克服战争创伤和开始新的生活。在建立“波斯尼亚妇女行动基金”--我为此愿意感谢美国政府--以后,我在考虑一个新的帮助卢旺达在种族灭绝行动中幸免于难的妇女和儿童的计划。在难民保护和援助的范围内,国际社会以及在难民署内应更多地重视妇女和儿童的需求。我们制订了具体的妇女和儿童问题指导方针,指定了中心联络点和地区顾问,加快了性别意识方面的培训,我们必须将对这些需求的充分注意贯穿到所有活动中。我还仔细地审查格雷萨·马塞尔女士所编写的关于“武装冲突对儿童的影响”的研究报告的建议。难民署与她进行了很好的合作。

我希望我们将继续努力寻找解决办法,难民署的下一个挑战是更好地规划和具体做出它的尽管是微小的贡献,以避免不必要的人口流离失所。想办法向冲突局势注入一些人类的爱心,采取的人道主义行动便可有助于遏制这些冲突,防止它们外溢,避免难民流动。通过重新安置返回的难民和促成和解,我们可协助避免冲突的再度暴发。然而,在我们责任的限度内,并考虑到较少的花销,我们需要在以下领域做更多的工作:减少非国籍情况;加强地方非政府组织和行政机构的能力;进行人道主义宣传;鼓励区域对话。

在去年做出《无国籍问题的结论》后,我们已经就某些有时十分敏感的国籍问题向一些国家的政府如捷克共和国政府提供咨询意见。当地机构和非政府组织不仅对实行保护和维持恢复起着关键的作用,而且还可加强好的管理。促进对难民标准和人道主义标准的意识在我们能够减少我们的存在的地区例如拉丁美洲和东南亚特别重要。最重要的是,我们必须进一步努力鼓励就如何通过综合性区域行动来防止、管理和解决流离失所问题进行对话,就象我们今年春天与欧洲安全和合作组织和国际移民组织一道举行独联体会议那样。

对话、制订标准和物质援助是独联体进程的成果。我要求援助国能够使我们着手执行我们的项目,例如为乌克兰克里米亚的塔塔尔人和支持俄罗斯联邦移民服务而执行的项目。我们通过独联体会议取得了积极的经验。在这些经验的基础上,我决定与秘书长密切磋商,探讨为中亚和东南亚国家实施类似进程的可能性。这些国家虽面临一些现代最大和最长的难民危机,但本着最美好的伊斯兰传统,继续给予难民以热情款待。这些国家的最初反应是积极的,我非常感谢它们。

让在我的发言的结尾部分论述在未来的一个时期可能是最重要的目标:对难民署进行必要的改革,以使它事半功倍。去年,我宣布了这一方向的一些行动,我高兴地注意到上个星期常务委员会能够评估以“德尔菲工程”而广为人知的难民署改革进程所取得的进展。

“德尔菲工程”的目标是向难民署提供更好的手段,使它能够履行在一个日益复杂和艰难的环境中实行国际保护和实现持久解决这项中心任务。

我们的方案和业务结构将遵循按照每一形势的需要而明确制订的目标,同时也与难民署的总体战略方向保持一致。我们已开始采用新的业务办法,被称为“情况办法”。在提供保护和援助的同时,这一办法将要求我们更多地寻找和探讨解决问题的可能。此外,更多地下放权力和给予支持将使我们的管理人员承担更多的责任,而总部精心制订并加以扩大的监督机制可使他们对实现自己的目标更加负责任。

我高兴的是我们可以开始执行“德尔菲工程”了。如各代表团所知道的,我重

新组织了我们的高级管理结构。我们减少不必要的官僚主义层次,我希望这样做可使我更了解提供服务时现场所发生的情况。我们在制订明确的政策方针上也取得了进展。在今年早些时候,我与我的所有代表进行了磋商,结果我们发表了《全球战略报告》。这份报告连同新的文献和研究中心的研究工作,可更好地宣传我们的政策和决策过程的内容。规划和评价能力也得到了加强。我还要求所有代表和其他高级官员参加高级管理培训。

在人力资源方面,我高兴地向大家报告,我们现在发起了新的“职业管理制度”。预期这种新的考绩办法将协助工作人员规划和发展他们的事业,在完成具体的工作目标时更加负责任,并能够使本组织将需要的人安排到需要的岗位上去。

随着工作程序的合理化和给予外地办事处更大的权力,我希望难民署将需要较少的人力资源,特别是在日内瓦。总部预计减少250人。我已安排冻结外部招聘,还计划采取措施缓解裁员对工作人员的影响。我的人力资源管理司司长在与职工会密切合作,编写一份过渡战略。

你们给予的广泛支持将鼓励难民署的改革进程。从一开始,我们的工作人员便参加了难民署的改革工作,我决心坚持这种有广泛基础的做法。

我将结束我的发言了。我们大家都尽心竭力,我们需要精神和财政上的支持。在大约 13 亿美元的总预算中,我们现在的筹资情况表明,自1月1日到现在仅获捐款7.76亿美元,而其中的3.205亿美元是属于一般方案的。我特别吁请在座的捐助国做出更大的努力,弥补我们在波斯尼亚—黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联盟共和国、西非以及最紧迫的坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔行动的严重亏空。

面临着越来越大的压力和困境,维持国际保护和实现持久解决挑战是巨大的。我们比以往任何时候都依赖于各国政府、联合国的姊妹机构、红十字国际委员会和非政府组织这些重要行动伙伴的合作。在你们大家的支持下,我保证决心与我的忠于职守和精明强干的工作人员一道向遭受战争和迫害之苦的人们提供服务。