



大会
第五十二届会议

1997年5月15日

1998-1999两年期方案概算*

第六编 人权和人道主义事务

第23款
对难民的保护和援助
(1998-2001年中期计划方案21)

目 录

	页次
概览	3
工作方案	5

* 本文件内载1998-1999两年期方案概算第23款。方案概算全文将于日后印成定本,作为《大会正式记录,第五十二届会议,补编第6号》(A/52/6/Rev.1)分发。



第六编

人权和人道主义事务

第23款

对难民的保护和援助

(1998-2001年中期计划方案21)

概览

- 23.1 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)负责执行本方案。难民专员办事处是根据大会1949年12月3日第319A(IV)号决议成立的,其章程经大会1950年12月14日第428(V)号决议核可。大会、经济及社会理事会和难民专员办事处执行委员会其后的决议要求办事处根据其基本任务规定协助视为属于高级专员的职权范围的其他群体。
- 23.2 难民专员办事处的总目标是向难民提供国际保护并寻求持久解决难民问题的办法。一方面,难民专员办事处必须维护庇护和不驱回的基本原则,确保难民的基本权利受到尊重,并确保他们得到体面和人道的待遇。关于难民专员办事处的援助活动,其章程的基本规定已由大会1954年10月21日第832(IX)号决议加以扩充。大会也要求高级专员向回返者提供援助,以及监测他们返国后的安全和福祉(第40/118号决议)。此外,根据秘书长或联合国主要主管机关的要求,并征得有关国家的同意,难民专员办事处也向国内流离失所者提供人道主义援助和保护(第48/116号决议)。遇有复杂的人道主义紧急情况,难民专员办事处除履行其特别的国际保护任务外,还协助提供人道主义援助,由联合国紧急救济协调员根据大会1991年12月19日第46/182号决议加以协调。
- 23.3 1998-1999两年期间,在各种通常不能预见的情况下,难民专员办事处的工作将侧重如下:(a)同各国和其他组织合作,推进全盘战略,旨在减轻和防止引起人口被迫流动的原因,以及在这种情况下发生时谋求解决办法;(b)特别是通过推动各国加入有关难民地位或其他惠益难民的国际区域文书,有效落实难民权利和宣传及传播难民法和保护原则;(c)同其他组织协调,进一步制订应急规划、建立紧急准备和反应能力,以便有效益和有效率地应付人民被逼流离失所的情势;(d)以密切注意环境的方式,和尽可能以支助和加强发展倡议的办法提供人道主义援助;此外,将作出一致的努力以确保人道主义援助的分发,并将考虑到难民妇女的特殊需要和能力以及难民儿童的特殊情况;(e)有系统地执行最近几次国际会议的制订的行动计划内各项有关建议的后续活动。
- 23.4 联合国难民事务高级专员办事处方案执行委员会是依照大会1957年11月26日第1166(XII)号决议成立的,其目的是在高级专员履行其职务和核准使用提供给他预算外资源时向他提出咨询意见执行委员会每年的会议包括为期一周的年度全体会议和全体常设委员会的若干次闭会期间会议。根据大会第51/72号决议,执行委员会的成员自1997年起从51个成员国增加到53个成员国。执行委员会的会议报告作为高级专员报告的增编向大会提出。

23.5 联合国难民事务高级专员对本方案下的活动提供全盘指导、监督和管理。高级专员由大会根据秘书长的提名选出。高级专员的职务已在联合国难民事务高级专员办事处章程的附件中规定。高级专员由一名副高级专员和一名助理高级专员辅助。视察和评价处主任也直接向高级专员汇报。

表23.1 所需资源总表
(千美元)

(1) 经常预算

支出用途	1994-1995 支出	1996-1997 经费	资源增长		重计费用总额	重计费用	1998-1999 估计数
			数额	百分比			
员额	51 329.5	50 073.4	(1 864.4)	(3.7)	48 209.0	(873.4)	47 335.6
其他人事费	231.8	65.7	1 954.3		2 020.0	(11.4)	2 008.6
一般业务费	-	-	1 142.0	-	1 142.0	(5.8)	1 136.2
用品和材料	-	-	88.8	-	88.8	(0.5)	88.3
共 计	51 561.3	50 139.1	1 320.7	2.6	51 459.8	(891.1)	50 568.7

(2) 预算外资源

	1994-1995 支出	1996-1997 估计数	支出用途	1998-1999 估计数
	412 054.6	512 096.3	员额	439 516.5
	32 028.0	17 206.4	其他人事费	18 432.3
	8 229.4	1 870.5	顾问和专家	1 868.8
	36 144.4	34 748.9	旅费	40 826.4
	8 967.1	16 845.5	订约承办事务	9 300.0
	76 484.9	88 640.3	一般业务费	91 953.3
	11 199.9	15 528.4	用品和材料	16 613.9
	44 560.1	27 029.4	家具和设备	28 229.3
	1 676 695.6	1 833 065.4	其他支出	1 641 131.3
共 计	2 308 364.0	2 547 050.1		2 287 891.8
(1)和(2)共 计	2 367 925.3	2 597 189.2		2 336 460.5

表23.2 所需员额

组织单位：联合国难民事务高级专员办事处

	常设员额		临时员额				共 计	
	经常预算		经常预算		预算外资源			
	1996-1997	1998-1999	1996-1997	1998-1999	1996-1997	1998-1999	1996-1997	1998-1999
专业人员以上职类								
副秘书长	1	1	-	-	-	-	1	1
助理秘书长	1	1	-	-	1	1	2	2
D-2	2	2	-	-	18	18	20	20
D-1	10	10	-	-	48	48	58	58
P-5	19	19	-	-	138	134	157	153
P-4/3	41	41	-	-	970	961	1 011	992
P-2/1	15	15	-	-	197	121	212	136
共计	89	89	-	-	1 272	1 273	1 461	1 362
一般事务人员职类								
特等	4	4	-	-	48	47	52	51
其他各等	151	127	-	-	273	259	424	386
共计	155	131	-	-	321	306	476	437
其他职类								
警卫人员	-	-	-	-	-	-	-	-
当地雇员	-	-	-	-	3 551	3 400	3 551	3 400
外勤人员	-	-	-	-	79	77	79	77
共计	-	-	-	-	3 630	3 477	3 630	3 477
总计	244	220	-	-	5 323	5 066	5 567	5 276

工作方案

23.6 本工作方案通过执行办事处在难民事务高级专员办事处总部和在外地执行，并由国际保护司、财务和新闻事务司、业务支助司和人力资源管理司的主任支助，以及8项业务活动（欧洲；美洲；中非、东非和西非；亚洲和太平洋；中亚、西南亚、北非和中东；非洲大湖区；南部非洲；以及前南斯拉夫）。为支持这8项涉及大约210个办事处的业务活动，设有17名区域代表和103名国家代表，在其派驻的国家里，对于办事处的活动的的所有方面，他们均代表高级专员行事。

23.7 与本方案直接有关的是高级专员办事处于1995年底在“Delpi”项目下开展的改革管理进程。这个进程的目的在于确保对高级专员办事处的工作方法进行重大改革，其目的是改善该办事处的执行工作、责任制和业绩。1996年提交高级专员办事处常设委员会第四次会议的行动计划在这方面规定了一系列详尽的目标。这些目标直接影响到高级专员办事处在1998-1999两年期执行

其方案的能力。

23.8 在工作方案内,各次级方案的资源分配百分比大致如下:

	经常预算	预算外
	(百分比)	
次级方案 1		
国际保护	1.1	0.6
次级方案 2		
援助	98.9	99.4
共 计	100.0	100.0

次级方案1

国际保护

23.9 本次级方案的目标是:

- (a) 推动更多国家接受现有国际或区域法律文书和制定新文书;
- (b) 促进把有利于难民的规定列入国际和区域文书以及国家立法;
- (c) 探讨如何制定进一步的、与国际文书所载的基本保护原则相符的措施,并确保对所有有此需要的人提供国际保护;
- (d) 通过各国尽可能广泛地遵守国际公认的难民待遇标准,特别是庇护和不驱回等基本原则,确保有效贯彻难民权利,并尊重难民妇女和难民儿童的权利;
- (e) 积极推动各国加入1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》;
- (f) 特别是同非政府组织、学术机构和其他有关组织合作,通过对政府和非政府官员的培训,宣传和传播难民法和保护难民原则;
- (g) 对难民问题寻求长期解决办法,特别是通过制定旨在解决难民问题的全面区域方针。

活动

23.10 在本两年期内将进行下列活动：

(a) 向政府间/专家机构提供服务

(一) 向会议提供实质性服务。执行委员会年度会议和全体常设委员会关于国际保护问题的2次会议；

(二) 会议文件。《国际保护说明》2期和关于具体保护课题的会议室文件5份；

(b) 其他实质性活动

(一) 经常出版物。维持和增订2卷本《关于难民和流离失所者的国际文书和全体法律文书汇编》，以及编写法文本；《世界难民状况》1期和《难民调查季刊》；

(二) 技术性材料。维持关于各国对100多项有关难民的国际文书提出的加入书、声明和保留意见的数据库；并维持总称为 REFWORLD的大约14个数据库，其中包括国家报告、安全法、法律文书和方法。REFWORLD可在互联网上查阅，而且有CD-ROM；

(三) 提供的其他服务。估计办事处在本两年期内将提供大约7 500旅行文件，协助各国政府执行1951年《关于难民地位公约》第20条所列关于难民旅行权利的规定。在某些国家，办事处还协助签发难民身份证。

(c) 国际合作和机构间协调及联络

(一) 截至1996年12月31日止，加入主要法律文书1951年《关于难民地位的公约》和/或其1967年议定书的国家数目达133个。难民专员办事处将继续同有关国家密切合作，推动它们加入各项与难民有关的文书。

(二) 近年来在难民保护问题上的一项积极发展是各国愿意正视所有需要国际保护的人的需要，并制定必要的措施来提供这类保护。难民专员办事处已经就这个问题进行了一系列非正式

协商,并将在1998-1999两年期内就此事项继续采取主动行动。

- (三) 难民专员办事处将继续研究如何有效实施难民权利的问题。特别是,难民专员办事处关切地注意到,在世界各地,各国越来越多地拘留寻求庇护者。1996年1月,办事处印发了《难民专员办事处关于拘留寻求庇护者的准则》,并作为资料和讨论工具分发给难民专员办事处工作人员、政府、非政府组织、私人律师和学术机构;
- (四) 难民专员办事处将继续应付难民妇女和难民儿童的特殊需要,特别是通过分发和推广有关的难民专员办事处准则(《对难民的性暴力:关于保护和回应的准则》(日内瓦,1995年);以及《难民儿童:关于保护和照顾的准则》(日内瓦,1994年));
- (五) 根据执行委员会第四十六届会议的决定,难民专员办事处将特别地集中注意推动各国加入1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》,截至1996年11月30日止,分别有46和18个国家加入这两项公约。
- (六) 难民专员办事处的首要目标是寻求持久的解决办法,特别是通过在安全和有尊严的条件下自愿遣返这种较好的解决办法。难民专员办事处同联合国其他机构一起,将促进全面区域解决办法。这样一种办法的例子是独联体进程,在这个进程里,难民专员办事处在国际移民组织和欧洲安全与合作组织及其民主体制和人权事务处合作下,同有关政府和政府间组织一道,对独联体和有关邻国的难民、返回者、流离失所者和其他形式的非自愿流离失所者问题寻求全面解决办法。这个进程的关键阶段是于1996年5月30和31日在日内瓦举行的区域会议,该会议核可一项行动纲领。难民专员办事处和国际移民组织也编写了题为“1996至2000年在独立国家联合体国家内的联合行动战略”的文件。
- (七) 难民专员办事处同有关国家一起开展的另一项可比较倡议把重点放在中亚和东南亚以及中东的国家。这个区域存在世界上一些最大的和最久的难民问题。为了对该区域的难民问题寻求全面的区域解决办法,高级专员决定探讨建立一个协商过程的可能性,以期制定共同的人道主义战略,解决现有的问题,防止今后发生强迫性人口流离失所的情况。协商过程的第一次会议于1997年3月12和13日在安曼举行,这次会议向一个国家提供了机会交换它们的看法,修订执行工作的目标和为以后的协商制定工作计划;
- (d) 技术合作。(一) 为政府官员和非政府执行伙伴举办大约250次难民法律问题培训活动,平均每次有20-30个参与者;(二) 每年同国际人道主义法研究所(意大利,圣雷莫)一起开设难民法

课程,有来自30个国家大约50个参与者;以及(三) 应有关国家政府的要求,支持该国在法律和司法能力建设方面的努力。

次级方案2

援助

23.11 难民专员办事处为应付难民局势而提供的援助有:紧急援助、看护和照料、当地安置和在重新融入社会援助支助下的自愿遣返。在提供这些援助时,难民专员办事处所关切的是,只要有可能,这些援助就应当以受援者参与的方式提供。特别是应当利用难民妇女的潜力,而且救灾援助应当以加强而不是破坏本地应付能力的方式提供。难民专员办事处的另一项要务是,一俟可行,援助方案就不应当干扰或破坏可持续发展程序的恢复。本次级方案的具体目标是:

- (a) 以无害环境的方式提供这种援助;
- (b) 加强专员办事处的紧急准备和反应机制,并考虑到依照关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的经济及社会理事会第1995/56号决议的各项规定;
- (c) 同任务规定或主管范围相辅相成的机构合作进行活动;
- (d) 改进同其执行伙伴特别是非政府组织的伙伴程序;
- (e) 确保有效地执行其有关难民妇女和难民儿童的政策,甚至从紧急状况的早期阶段开始;
- (f) 同各发展实体和国际金融机构密切合作,制定特久解决难民问题的办法。

活动

23.12 本两年期内将进行下列活动:

- (a) 向政府间/专家机构提供服务
- (一) 向会议提供实质性服务。执行委员会年度会议和全体常设委员会关于国际保护问题的4次会议;

- (一) 会议文件。《难民专员办事处活动概览》2期；八项主要业务活动(欧洲,美洲,中非、东非和西非; 亚洲和太平洋, 中亚、西南亚、北非和中东, 非洲大湖区, 南部非洲, 以及前南斯拉夫)的一系列年度增订; 以及关于各项援助课题的50份其他会议室文件。
- (b) 其他实质性活动
- (一) 经常出版物。维持和增订《难民专员办事处手册》和《难民专员办事处紧急情况应付办法手册》; 关于卫生、水和社区服务的部门性指导方针;
- (二) 技术性材料。增订《伙伴关系: 难民专员办事处伙伴方案管理手册》; 每年40份技术特派团报告;
- (c) 国际合作和机构间协调及联络
- (一) 为了对援助工作寻求有利环境的办法, 难民专员办事处制定了一套环境指导方针, 这些指导方针反映了执行委员会第四十六届会议通过的环境政策。要寻求这种办法, 难民专员办事处、各国政府以及发展和金融机构之间就应当密切合作;
- (二) 为了进一步提高其应付紧急情况的能力, 难民专员办事处在人道主义事务部的密切合作下, 将同有关国家和非政府组织协商筹集更多的补充紧急资源;
- (三) 难民专员办事处将在国家一级更加侧重具体的准备措施, 特别是通过同该国内的业务伙伴制定联合应急计划, 包括规定将当地资源纳入有规划的应付机制;
- (四) 为了确保在执行其任务方面改善同其他有关机构的合作和协调, 难民专员办事处将审查和在必要时拟订谅解备忘录。这些备忘录的目的是确保这些组织向难民/返回者方案提供反映其任务和能力的可预测的业务投入。对难民专员办事处的工作特别重要的机构包括粮食计划署、儿童基金会、人口基金、妇发基金、卫生组织、移徙组织和开发计划署;
- (五) 关于那些向难民提供援助的非政府伙伴, 难民专员办事处将审查在执行《伙伴关系宣言和行动计划》(奥斯陆, 1994年)的进展情况。办事处还将进一步推动其非政府执行伙伴和政府执行伙伴参与方案规划, 并确保它们获得适当的训练和支持, 在代表难民专员办事处执行

项目时遵守有关的条件。此外,难民专员办事处还将改进关于监测这类遵守情况的程序;

- (c) 已经拟订有关政策准则来应付难民妇女和难民儿童的具体需要。难民专员办事处面临的挑战是在其业务活动中实施这些准则。这项目标特别地将通过提供有关的培训和技术支助来实现;
- (d) 为支持持久的解决办法,特别是自愿遣返,难民专员办事处将设法加强其重返社会援助和更一般的发展努力之间的联系。办事处将努力进一步加强同开发计划署、世界银行以及其他发展和金融机构的关系;
- (d) 技术合作。为了确保有效地提供其援助和保护方案,难民专员办事处在培训执行伙伴方面进行了重大投资。每年,办事处为各国政府和非政府组织培训了大约1 750人。

所需资源(按目前费率计算)

- 23.13 根据难民专员办事处的《章程》第20条,办事处的经费由联合国预算提供。除非大会以后另有决定,否则与办事处职务有关的行政费用以外的所有支出都不能由联合国预算承付,而且与难民专员办事处的活动有关的所有其他支出都应由自愿捐款支付。虽然《章程》没有界定“行政费用”指的是什么,但是,根据行政和预算咨询委员会在提交大会第七届会议的报告中给出的定义,这个词应解释为业务费用和有关管理费用以外的其他费用。
- 23.14 在1986年12月19日大会第41/213号决议要求裁减员额之后,难民专员办事处和秘书处进行了讨论,达成了一项协议,认为在业务和非业务支助人员之间应作出区别,而且业务支助人员,包括有关的费用,应全部由高级专员管理的自愿基金提供。鉴于经常预算很紧,又商定自愿基金还要支付外地的非业务费用,而联合国将支付日内瓦难民专员办事处总部的非业务工作人员的费用。这些提议获大会第四十四届会议核准,结果是保留由经常预算提供经费的244个员额,不过等级间的分配不同,而且所有员额都设在日内瓦,而不是在日内瓦和外地办事处之间分配。鉴于难民专员办事处的需求不断变化,而且预算程序需要精简,难民专员办事处的经费由经常预算提供的问题也许将来要加以审查,以便确定采用其他预算安排,例如一次总付赠款,是否更为有效。
- 23.15 对于1998-1999两年期,提议将以前由经常预算提供给联合国日内瓦办事处行政和管理当局、打算用来支付难民专员办事处总部蒙布里扬大楼的租金和维修费的资源的40% 拨入难民专员办事处经常预算。

员额

- 23.16 估计数48 209 000美元用来提供89个专业人员以上职类员额（1名副秘书长、1名助理秘书长、2个D-2,10个D-1,19个P-5,41个P-4/3,15个P-2/1）和131个一般事务人员员额，反映出裁减了24个一般事务人员员额，这项裁减是作为精简办事处行政支助人员的一部分而提议的。

其他人事费

- 23.17 提议为一般临时助理人员编列经费2 020 000美元，使办事处能够灵活地获取人员有效地提供服务。

一般业务费

- 23.18 以前在第26 F款，行政，日内瓦项下编列的预算1 142 000美元将用来支付难民专员办事处总部的支出的经常部分：蒙布里扬大楼的租金和维修费、水电费、通信费和保险费。

用品和材料

- 23.19 以前在第26 F款，行政，日内瓦项下编列的预算88 800美元将充作经常预算拨款，用来支付难民专员办事处用于用品和材料的支出。
-