

联合国难民事务高级专员的报告

增 编

大 会

正式记录：第五十二届会议

补编第 12A 号(A/52/12/Add.1)



联合国 · 1997 年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 12 号》(A/52/12)印发。

ISSN0251-8066

(原件: 英文)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 15	1
A. 会议开幕	1 - 3	1
B. 选举主席团成员	4	1
C. 委员会会议出席情况	5 - 9	1
D. 通过议程及其他组织事项	10	3
E. 执行委员会主席的开幕发言	11 - 15	3
二、 第四十八届会议的工作	16	5
三、 委员会的决定和结论	17 - 26	6
A. 关于国际保护的结论	17 - 20	6
1. 关于国际保护的一般结论	17	6
2. 关于保障庇护的结论	18	8
3. 关于难民署工作人员和其他人道主义事务人员 安全的结论	19	10
4. 关于难民儿童和青少年的结论	20	11
B. 关于独立国家联合体会议后续工作的结论	21	13
C. 关于方案、行政和财务事项的一般决定	22	14
D. 关于常设委员会1998年工作方案的决定	23	16
E. 关于第四十九届会议临时议程的决定	24	18
F. 政府观察员参加1997-1998年会议的问题	25	18

附 件

一、 常设委员会1997年通过的决定	21
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 四十八届会议上的开幕发言	22



一、导言

A. 会议开幕

1. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会于1997年10月13至17日在联合国日内瓦办事处举行了第四十八届会议。会议由即将离任的主席阿里·姆丘莫先生(坦桑尼亚联合共和国)主持开幕,他首先欢迎执行委员会的两个新成员波兰和南非。

2. 姆丘莫先生强调了联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)工作正在变化的性质,指出,本组织及其工作人员的工作与受动荡和冲突影响的区域的关系亦即由此而来。他说,该办事处面临的问题在难民逃离的国家有其复杂的原因,在难民寻求避难的国家又有深远的影响。

3. 他说,由此造成的难题就是常设委员会一年来大部分工作的主题,今后几个月无疑还需常设委员会认真注意。这里面既有接纳难民的发展中国家面临的难题,又有寻求庇护或返回战争蹂躏的国家的难民面临的难题,还有在冲突中开展工作的人道主义援助人员面临的难题。他赞赏高级专员及其工作人员为克服众多、复杂的挑战而作的努力。

B. 选举主席团成员

4. 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: 比约恩·斯科格莫先生(挪威)

副主席: 维克多·罗德里格斯·塞德诺先生(委内瑞拉)

报告员: 内森·伊伦巴先生(乌干达)

C. 委员会会议出席情况

5. 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、刚果民主共和国、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、马达加斯加、摩洛哥、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、俄罗斯联邦、南非、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。

6. 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、巴林、白俄罗斯、贝宁、玻利维亚、不丹、波斯尼亚—黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、智利、哥斯达黎加、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、爱沙尼亚、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、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、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、新西兰、尼日尔、阿曼、巴拿马、秘鲁、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

7. 联合国系统派代表出席会议的机构和组织如下：

联合国日内瓦办事处、人权事务中心、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务部、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国志愿人员(志愿人员)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、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)、世界银行、世界气象组织(气象组织)、联合国工业发展组织(工发组织)。

8. 下列政府间组织派观察员出席了会议：

欧洲委员会、欧洲联盟理事会、欧洲专题委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、国际移徙组织、伊斯兰教育、科学及文化组织、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织(非统组织)、伊斯兰会议组织、马耳他主权军事教团。

9. 总共有135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

10. 执行委员会以协商一致方式通过下列议程：

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：艰巨的遣返任务。
5. 常设委员会的工作报告：
 - (a) 国际保护；
 - (b) 方案、行政和财务事项。
6. 审议和通过方案预算。
7. 与方案监督有关的报告。
8. 常设委员会1998年的各次会议。
9. 审议执行委员会第四十九届会议临时议程。
10. 任何其它事项。
11. 通过执行委员会第四十八届会议报告。
12. 会议闭幕。

E. 执行委员会主席的开幕发言

11. 新任主席斯科格莫先生(挪威)祝贺波兰和南非首次以成员身份出席执行委员会的整个一届会议。他称赞了高级专员的领导作用和工作人员的献身精神。

12. 主席提请注意影响到难民专员办事处工作的新的严峻任务。近年来，逃避内乱的难民多于逃避传统意义上的战争的难民。此外，国家内部暴力造成的流离失

所更是当代冲突的常见后果。

13. 庇护制度面临的威胁大为增多,难民和寻求庇护者日趋被视为负担及对国家安全和区域安全的潜在危险。在这方面,主席呼吁执行委员会处理当前全球保护制度面临的这些挑战并重申坚持难民保护所依据的核心原则。他强调需特别注意处理人道主义工作人员面临的问题,这些人员面临的精神压力和人身危险越来越大。

14. 主席说,难民专员办事处常常被要求承担与人道主义工作相联的政治负担。他说,执行委员会须同联合国的政治机构一起研究如何在政治方面更多地支持联合国处理冲突的工作中与人道主义有关的方面。

15. 最后,主席强调,为人道主义活动筹资的困难任务在今后一年中还会继续存在,他注意到这是难民专员办事处和捐助国政府所深为关注的事项之一。为新闻界不再突出报道的“被遗忘”的冲突开展的人道主义工作筹集资金特别困难,他认为这一情况是令人遗憾的。

二、第四十八届会议的工作

16. 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。委员会审议的详情,包括代表团就各个议程项目所作的发言或提出的其它意见,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

17. 执行委员会：

(a) 欢迎世界许多地区的国家对个别难民和大规模流入的难民继续提供庇护，尽管难民危机的复杂性正在加剧；

(b) 极为痛惜过去一年内发生的对难民、遣返者和流离失所者人权的严重且往往很野蛮的侵犯，尤其继续特别关注非洲中部难民、寻求庇护者和流离失所者的处境；

(c) 重申对难民的国际保护及难民专员办事处在这方面的规定作用至为重要，并赞赏地注意到高级专员与各国和有关机构合作帮助促进保护难民和推动落实持久解决办法；还注意到高级专员同各国以及其他人道主义组织和发展组织合作努力设法帮助解决难民危机并处理这类危机的根源；

(d) 强调保护难民的责任主要在于各国，难民专员办事处在这方面的规定作用不可能替代国家--包括难民收容国和原籍国--以及其他国际组织和整个国际社会的切实行动、政治意愿和充分合作；

(e) 呼吁各国采取一切必要措施确保难民得到切实保护，途径包括国家立法和履行与难民保护直接有关的国际人权法律文书和人道主义法律文书之下的义务，并与难民专员办事处充分合作，使之能履行国际保护职能和发挥监督保护难民的国际公约适用情况的作用；

(f) 呼吁各国考虑可采取的步骤，包括通过联合国主管机关和其他有关国际组织，协助高级专员在难民保护工作受到威胁的情况中尤其是复杂的紧急情况中加强对国际保护原则的贯彻；

(g) 强调执行委员会就重大保护政策和实践提供指导和促成共识的重要作用，并为此强调各方需充分考虑执行委员会的结论；

(h) 重申第80(XLVII)号结论，并且指出，保护难民的全面办法除其他外包括：尊

重所有人权；不驱回原则；按照1951年关于难民地位的公约¹及其1967年议定书，²让所有寻求庇护者都能在确定地位及保护需要方面求助于公正、有效的程序；边界拒收一律须经过这些程序；庇护；提供必要的物质援助；以及确定保证人的尊严和价值得到确认的持久解决办法；

(i) 确认不驱回原则至为重要，该原则禁止以任何方式将难民驱逐或送回至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地区的边界，不管他们是否正式获得难民地位；还禁止将有实际理由认为会受到1984年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和处罚公约》³所列酷刑的人驱逐或送回；

(j) 认识到庇护国的负担沉重，特别是一些发展中国家、转型期国家和资源有限的国家，这些国家因地理位置而收容了大量难民和寻求庇护者；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、难民专员办事处和国际社会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；

(k) 鼓励各国和难民专员办事处在适当时继续推动保护难民和寻找持久解决办法的区域主动行动，并确保制订的区域标准完全符合公认标准和适应特定区域的具体情况 and 保护需要；

(l) 欢迎爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛加入1951年公约和1967年议定书，使这两项文书缔约国及其中一项文书缔约国的数目总计达到135个；

(m) 赞赏地注意到1951年公约和1967年议定书的一些非缔约国继续在庇护方面保持慷慨做法；但是，考虑到还有50多个国家尚未加入这两项文书，因此鼓励高级专员继续促请更多国家加入；并促请尚未加入和充分落实这两项文书及有关保护难民的区域文书的所有国家视各自情况加入这两项文书或充分予以落实，以加强国际保护框架；

(n) 呼吁在加入1951年公约和/或1967年议定书时对其中任何条款作保留的缔约国审查这种保留，以撤消这些保留；

(o) 欢迎越来越多的国家加入1954年《关于无国籍人地位的公约》⁴和1961年《减少无国籍状态公约》，⁵促请难民专员办事处继续与有关组织合作推动更多的国家加入这两项文书，并在全球范围内提供技术和咨询服务及培训，广泛介绍无国籍问

题和国籍问题的情况,并增进与各国和其他有关组织在这方面的合作;

(p) 注意到关于确保所有需要者均能得到国际保护的讨论,鼓励难民专员办事处继续组织非正式磋商,争取在这方面进一步取得进展,包括通过考虑制订指导原则;

(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,同时确认难民的自愿遣返在可行的情况下是最受欢迎的解决办法;呼吁原籍国、庇护国、难民专员办事处和国际社会采取一切必要措施使难民能够自由行使在安全和尊严有保障的前提下返回家园的权利;

(r) 重申重新安置仍然很重要,既是提供保护和分担的一个途径,又是特定情况下的一种持久解决办法;鼓励所有有能力的政府为重新安置难民作出努力;鼓励在为难民提供重新安置机会方面尚未参加共同努力的政府参加这种努力;并请难民专员办事处向执行委员会第四十九届会议报告重新安置活动的情况;

(s) 重申所有人返回本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研订推动不需要国际保护的人安全尊严地返回的战略;鼓励难民专员办事处继续与其他适当国际组织合作,设法促进帮助已通过公正有效程序断定不需要国际保护的个人的返回的进程并向常设委员会通报情况;

(t) 重申其第39(XXXVI)、54(XXXIX)、60(XL)、64(XLI)和73(XLIV)号结论,促请各国、难民专员办事处以及其他人道主义组织视各自情况采取一切必要步骤执行这些结论,途径包括对于有充分根据担心会遭受1951年公约和1967年议定书所列迫害、包括性暴力或其他与性别有关的迫害因而申请难民地位的妇女均承认其难民地位;以及在方案规划和执行的各阶段内纳入为女难民开展的活动;并采取行动消除对妇女和女孩的暴力事件;

(u) 满意地注意到难民专员办事处在传播难民法和保护原则方面的宣传和培训活动,呼吁高级专员在国家的积极支持下,并通过加强与非政府组织、学术机构和其它有关组织的合作,继续加强难民专员办事处的难民法宣传活动。

2. 关于保障庇护的结论

18. 执行委员会:

(a) 回顾高级专员的国际保护职能至为重要;

(b) 重申直接源自1948年《世界人权宣言》⁶ 第14条第(1)款所列寻求和获得庇护之权的庇护制度是难民国际保护的最基本机制之一；

(c) 关切地注意到日趋复杂的难民危机对庇护制度造成了严重的、新的难题；

(d) 鉴于这些问题，重申需在总体上充分尊重庇护制度，认为现宜及时提请注意下列具体方面：

(一) 不驱回原则，该原则禁止以任何方式将难民驱逐或送回至他们的生命或自由种族、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地区的边界，不管他们是否正式获得难民地位；还禁止将有实际理由认为会受到1984年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和处罚公约》³所列酷刑的人驱逐或送回；

(二) 按照1951年公约¹ 和1967年议定书² 让寻求庇护者能在确定地位和保护需要方面求助于公正、有效的程序；

(三) 各国接纳难民入境的必要，包括边界拒收一律须经过确定地位和保护需要的公正、有效的程序；

(四) 需保证难民专员办事处能迅速、顺畅和安全地接触高级专员所关注的人员；

(五) 需严格实施1951年公约第一条第(六)款和其他有关国际文书规定的免责条款，以确保不发生滥用庇护制度为不具资格者提供保护的情况；

(六) 有义务按照有关国际文书所定适用的人权及难民法标准对待寻求庇护者和难民；

(七) 收容国应负责酌情与国际组织合作从难民群体中甄别和隔离武装分子或军方分子，并尽可能把难民安置在与原籍国边界有一合理距离的可靠地点，以保障庇护的和平性质；

(八) 难民和寻求庇护者有义务尊重和遵守收容国法律；

(e) 呼吁有关各方尊重和恪守庇护制度所依据的原则，并本着真正人道主义、国际团结和负担分担的精神履行各自义务。

3. 关于难民专员办事处工作人员和其他人道主义事务人员安全的结论

19. 执行委员会，

强调难民专员办事处任务的人道主义、非政治性质，

着重指出，所有国家必须尊重和促进国际人道主义法律原则和准则，包括与人道主义事务人员安全有关的原则和准则，注意到1994年《联合国人员和有关人员安全公约》⁷及1997年6月17日安全理事会主席的声明，⁸

注意到越来越多地要求难民专员办事处的当地及国际工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员进入冲突地区并在危险条件下工作，造成人身危险和精神压力，表彰高级专员的工作人员在冲突地区危险条件下本着勇敢的献身精神履行职责，向在履行职责中遭受严重精神压力或人身伤害或生命受到威胁乃至丧失生命的工作人员及其家属表示慰问，

(a) 强烈谴责任何阻挠或妨碍难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员履行人道主义职能的行径或使之面临威胁、成为使用武力的目标和往往造成伤亡的人身袭击的行径；

(b) 呼吁各国和有关各方：

(一) 不要采取任何行动妨碍或阻挠难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员履行其任务规定的职责；

(二) 采取一切可能措施为难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员的人身安全和财产提供保障；

(三) 为难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员履行任务规定的职责提供便利；

(c) 请各国采取一切必要步骤彻底调查任何针对难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员的罪行，并将罪犯绳之以法；

(d) 重申继续极为关注难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员的压力和安全境况，并且：

(一) 鼓励难民专员办事处全力以赴，研究和制订措施，以便改进对工作人员的安全保卫工作，必要时应与其他国际组织和机构合作；

(二) 请高级专员继续提请行政协调委员会注意这个问题,以便在征求联合国安全协调员办公室意见之后拟出建议,以便据以采取措施改进对难民专员办事处的工作人员及其执行伙伴和其他人道主义事务人员的安全保卫工作。

4. 关于难民儿童和青少年的结论

20. 执行委员会,

认识到难民专员办事处关注范围内的难民和其他人员大多数是儿童和青少年,

意识到所有难民儿童和青少年的人权和尊严,并意识到在广泛难民群中由于他们具有特殊需要和地位脆弱而在任何难民形势中首先需要得到保护和援助,

严重关注难民儿童和青少年继续面临家庭离散、人身暴力和对其人权的其他侵权行为,包括性虐待和性剥削以及军事袭击或武装袭击等形式的侵犯人权行为,回顾《儿童权利公约》⁹对于保护难民儿童和青少年及促进其最大利益的法律框架至关重要,

回顾《儿童权利公约》序言部分写明,为了充分而和谐地发展其个性,应让儿童在家庭环境里,在幸福、亲爱和谅解的气氛中成长,

欢迎秘书长任命的专家所编写的关于武装冲突对儿童影响的研究报告(以下称为“马切尔研究报告”¹⁰)并欢迎任命了关于武装冲突对儿童影响的秘书长特别代表;

感兴趣地注意到难民专员办事处据以贯彻“马切尔研究报告”的战略,并且赞许制订与难民儿童和青少年有关的业务绩效目标,

重申关于难民儿童和青少年的第47(XXXVIII)和59(XL)号结论,并且强调这些结论继续有其现实意义,

(a) 呼吁各国和有关各方尊重和遵守符合国际人权及人道主义法律、与难民的国际保护特别相关,尤其是与对难民儿童和青少年的保障特别相关的权利和原则,包括:

(一) 儿童的最大利益原则和家庭作为社会中关于儿童和青少年保护和福利的基本单位的作用;

(二) 儿童和青少年的基本的生命权、自由权、人身安全权以及免遭酷刑和残

忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利；

(三) 儿童和青少年的受教育权、获得适足食物的权利以及享受最高可得健康水平的权利；

(四) 武装冲突影响下的儿童得到特殊保护和照顾的权利，这方面要考虑到难民儿童尤易被迫面临与武装冲突相联的伤害、剥削利用和死亡等危险；

(五) 儿童免于有害传统习俗和其他一切形式剥削利用的权利；

(b) 促请各国和有关各方采取一切可能措施保护难民儿童和青少年，途径包括：

(一) 防止难民儿童和青少年与其家庭离散，促进对失散的未成年人的照料、保护、为之寻找家人和帮助与家人团聚；

(二) 保障难民儿童和青少年的人身安全，保证难民营和安置点距原籍国边界有一合理距离，并采取步骤保持难民营和安置点的非军事特点和人道主义性质；

(三) 防范发生性暴力、剥削、贩卖和虐待；通过提供适当的法律补救和康复服务照顾儿童和青少年受害者的需要和权利；贯彻1996年在斯德哥尔摩举行的禁止利用儿童从事商业色情活动世界大会所通过的《行动议程》¹¹；

(四) 为军事人员和维持和平部队人员进行关于儿童及青少年人权和应有的人道主义保护的适当培训，各方都要对难民形势中破坏此类权利和保护的行为负责；

(五) 确保儿童能受教育，并保障儿童的思想、良心和宗教自由权；

(六) 提供医护和其他特殊照料，包括帮助康复的服务，协助难民儿童和青少年特别是失散或丧失亲人的难民儿童和青少年重新融入社会；

(c) 请难民专员办事处继续在政策和方案中兼顾儿童权利；改进评估难民儿童及青少年需要的业务方法；相应培训其工作人员和执行伙伴；制订预防战略；加强与各国、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国人权事务高级专员办事处、红十字国际委员会、非政府组织和其他有关各方的合作；

(d) 请难民专员办事处在常设委员会1998年工作方案中增列一项关于《马切尔研究报告》后续战略执行情况的报告，特别注意报告与难民儿童和青少年有关的业务绩效目标的制订情况以及为达到这些目标而对人员配置、培训和预算编制作了哪些改进；并报告如何贯彻关于难民专员办事处为难民儿童和青少年所作方案规划和

保护工作的评估结果；

(e) 请所有国家积极参加关于为《儿童权利公约》制订一项关于武装冲突中的儿童问题的任择议定书的谈判,争取早日商定案文。

B. 关于独立国家联合体会议后续工作的结论

21. 执行委员会,

回顾关于解决独立国家联合国国家和有关邻国内的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和返回者问题的区域会议于1996年5月通过的《行动纲领》,¹²

还回顾执行委员会第四十七届会议上通过的关于独联体会议的结论¹³

认识到独联体国家里的移民和流离失所问题的严重性,

(a) 欢迎一些独联体国家的政府和非政府部门在执行《行动纲领》方面取得的进展;

(b) 赞赏高级专员、国际移徙组织和欧洲安全与合作组织为了支持在这些国家里《执行行动纲领》并确保落实会议的结果所作的努力;

(c) 欢迎其他有关国家提供的支持,并同时指出,作为会议筹备工作之特点的国际团结与合作的精神也是成功地执行《行动纲领》的一个关键因素,还欢迎有关国家在1997年7月指导小组会议上重申政治和财政支持,并呼吁所有有关国家进一步支持《执行行动纲领》;

(d) 回顾会议的观点,即解决人口流离失所的主要责任在于受影响国家本身,并欢迎独联体国家在1997年7月指导小组关于落实会议结果的会议上重申,这些问题被视为各国的优先事项;

(e) 呼吁独联体国家政府继续加强对《行动纲领》所依据的原则的承诺,特别是人权和难民保护原则,并给予更高一级的政治支持,以确保在执行方面取得进展;

(f) 还回顾会议的观点,即仅仅依靠独联体国家的资源和经验无法应付所面临的严重挑战;

(g) 强调为了执行《行动纲领》,需要额外的财政资源,并呼吁增进国际合作,以便在移民和有关事务上协助独联体国家;

(h) 呼吁各国和有关国际组织本着团结和负担分担的精神提供适当形式和水平

的支持,以便切实执行《行动纲领》;

(I) 呼吁独联体会议的所有参加者在长期努力执行《行动纲领》方面进行合作,并保持兼顾承诺和利益,这是独联体会议筹备过程的一个重要因素;

(j) 欢迎在促进非政府组织在执行《行动纲领》中发挥作用方面取得的进展以及非政府组织和一些独联体国家政府之间进行建设性对话的发展;

(k) 呼吁独联体国家政府以及国际组织进一步加强与非政府组织的合作并更多地参与会议执行和落实;

(l) 呼吁高级专员继续与国际移民组织和欧洲安全与合作组织合作,协调独联体国家里正在展开的活动和今后的活动,筹集资源以支持这些努力并通过适当的后续机制指导和监督进展情况;

(m) 请高级专员促进与其它关键国际行为者的关系,例如欧洲委员会、欧洲专题委员会以及其他人权、发展和金融机构,以便更好地解决《行动纲领》中广泛复杂的问题;

(n) 请高级专员不断向执行委员会通报在《执行行动纲领》方面采取的措施和所取得的进展。

C. 关于方案、行政与财务事项的一般决定

22. 执行委员会:

(a) 经审查后确认,1996-1998难民专员办事处活动概览¹⁴内载列的一般和特别方案所提议的活动被认定符合作为1950年12月14日大会第428(V)号决议附件的《高级专员办事处章程》、也符合大会、安全理事会或秘书长确认、提供或要求的高级专员的“斡旋”职责以及高级专员所经管自愿基金的财务条例¹⁵的有关规定;

(b) 请高级专员在现有资金的范围内灵活和有效地满足1998年一般和特别方案中目前表明的需求(暂时估计为9.959亿美元)和可能产生的任何其他新的需求,同时考虑到《办事处章程》和应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1997年一般方案订正预算452 612 000美元;¹⁶

(d) 亦核准1998年一般方案下区域/国别/地区方案、其他方案和总部预算359

100 000美元以及方案储备金35 900 000美元(占方案活动的10%)、紧急基金25 000 000美元和自愿遣返基金20 000 000美元,¹⁶ 构成1998年一般方案总预算440 000 000美元;并授权高级专员在这一核准水平范围内,按照影响到难民/返回者方案的变化之可能需要,调整为难民/返回者方案规划的项目、区域/国别/地区方案、其他方案和总部预算;

(e) 注意到审计委员会就联合国难民事务高级专员经管的自愿基金帐户1996年12月31日终了年度提交大会的报告¹⁷,行政和预算问题咨询委员会关于由自愿基金提供资金的难民专员办事处活动的报告:1996-1997年的报告和1998年概算¹⁸、高级专员关于检查和评价处工作的报告¹⁹;并要求向它经常通报针对这些各种监督文件中提出的建议和意见采取的措施,特别是因为这涉及到1998年一般和特别方案的执行;

(f) 敦促各成员国按照须由高级专员办事处满足的广泛需要,本着团结的精神慷慨和及时地响应其关于提供资源的呼吁;

(g) 核准从1998年方案储备金中向国际外地工作人员住房和基本福利设施基金转拨50万美元;

(h) 表示支持难民专员办事处关于改进执行伙伴审计证明的建议,并要求不断向它通报其执行和遵守方面取得的进展;

(i) 请难民专员办事处在1998年上半年里进一步提出建议,确保对开支和职位做出比较合适和透明的分类,并尽可能将其预算格式和其他有关联合国机构的预算格式取得统一,以便争取在执行委员会下个年度会议上取得批准,并在批准以后在1999年编制的2000年预算文件中采用这些建议;

(j) 注意到并支持难民专员办事处关于提高国内非政府组织能力的建议,以便使它们能够更积极地参加难民和与难民有关的活动,并与非政府组织制定一项业务伙伴关系协定,其中将规定制约难民和与难民有关的局势中各方工作的标准;

(k) 欢迎德尔菲项目执行计划方面取得的进展并要求向它不断通报这一方面的进一步的行动。

D. 关于常设委员会1998年工作方案的决定

23. 执行委员会，

审查了其第四十八届会议上提出的问题，包括关于遣返难民的年度议题和常设委员会的工作报告²⁰，并考虑到其第四十七届会议通过的决定和结论，

(a) 决定将以下建议列入常设委员会1998年工作方案，并请难民专员办事处在其关于每一个项目的文件中列入审计委员会和行预咨委会的有关建议以及为了执行这些建议和执行委员会的有关决定和结论所采取的步骤：

(一) 国际保护：

- a. 关于国际保护的说明；
- b. 重新安置；
- c. 免责条款的运用；
- d. 人权和国际保护；
- e. 不需要国际保护者的返回，包括在全球范围内推动返回；
- f. 混合人口流动及其与难民外流的关系；

(二) 保护/方案政策问题：

- a. 难民儿童和青少年，包括一份关于马切尔研究报告执行情况的报告；
- b. 难民妇女：进展报告；
- c. 老年难民、其特殊需要；

(三) 执行委员会年度议题辩论(1997年)的后续行动：

- a. 国际团结和负担分担：行动原则；
- b. 难民专员办事处对冲突后社会恢复方案的贡献；
- c. 发言中提出的其他问题；

(四) 方案和资金问题：

- a. 审查一般方案；
- b. 逐区域审查一般和特别方案；
- c. 方案和资金的最新情况，包括审查紧急基金、方案储备金和自愿遣返基金的使用情况；

- d. 方案执行和行政支助费用；
- e. 登记和统计；
- f. 大规模难民人口对东道主发展中国家以及对其他国家的经济社会影响：
 - 一、可能的行动原则；
 - 二、难民专员办事处在这一方面的任务规定；
 - 三、促进应急结构和国内结构之间协调的切实措施；
 - 四、在特别案例研究的基础上进行的数量评估；
- g. 重新融合：新的办法；

(五) 管理、财务和人力资源问题：

- a. 国际非政府组织执行伙伴的管理费用；
- b. 管理问题，包括德尔菲项目的后续行动；
- c. 培训；
- d. 难民专员办事处工作人员的安全；

(六) 监督问题：

- a. 符合审计证明；
- b. 顾问；
- c. 关于方案及其执行情况的报告；
- d. 逐步结束战略：有关的监督报告；

(七) 协调问题：

秘书长关于联合国改革的建议和有关经社理事会决定的落实；

(八) 管理问题：

- a. 执行委员会的工作方法；
- b. 第四十九届会议年度议题的选定；

(b) 授权常设委员会在1997年12月常设委员会会议(规划会议)上审查上述建议并酌情在其闭会期间工作方案中增加项目；

(c) 要求常设委员会就其工作向执行委员会第四十九届会议提出报告。

E. 关于第四十九届会议临时议程的决定

24. 执行委员会：

决定通过执行委员会第四十九届会议的下列临时议程：

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项。
4. 年度议题。
5. 常设委员会有关以下方面的工作报告：
 - (一) 国际保护
 - (二) 方案、行政与财务事项。
6. 审查和通过方案预算。
7. 关于方案监督的报告。
8. 常设委员会1999年会议。
9. 审议执行委员会第五十届会议的临时议程。
10. 任何其他事项。
11. 通过执行委员会第四十九届会议的报告。
12. 会议闭幕。

F. 政府观察员参加1997-1998年会议

25. 执行委员会，

(a) 核准下列政府观察员代表团关于参加1997年10月至1998年10月常设委员会会议的申请：

布基纳法索、保加利亚、布隆迪、智利、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、伊拉克、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马来西亚、缅甸、尼泊尔、新西兰、尼日尔、秘

鲁、葡萄牙、大韩民国、塞内加尔、斯洛伐克、斯威士兰、乌拉圭、赞比亚、津巴布韦。

(b) 授权常设委员会就政府观察员代表团关于参加上述期间会议的任何其他申请作出决定；

(c) 核准由高级专员邀请作为观察员参加1997年10月至1998年10月期间常设委员会有关会议的以下政府间组织和国际组织名单：

联合国(各专门机构、各部、基金和计划署)、欧洲专题委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他主权军事教团、独立国家联合体执行秘书处、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织、伊斯兰会议组织、欧洲委员会、国际移徙组织。

(d) 回顾常设委员会的决定，即在执行委员会第四十八届全体会议上注册的非政府组织一旦提出书面请求，即作为观察员被邀请参加1997-1998年常设委员会会议。

注

¹ 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号。

² 同上，第606卷，第8791号。

³ 大会第39/46号决议，附件。

⁴ 《人权：国际文件汇编》第一卷(第二部分)(联合国出版物，销售品编号C.94.XIV.1(第一卷，第2部分))，0节，第81号。

⁵ 同上，0节第80号。

⁶ 大会第217 A(III)号决议。

⁷ 大会第49/59号决议，附件。

⁸ S/PRST/1997/34。

⁹ 大会第44/25号决议，附件。

¹⁰ 见A/51/306和Add.1。

- ¹¹ A/51/385, 附件。
- ¹² A/51/341, 附录。
- ¹³ A/51/12/Add.1和Corr.1第三章,B节。
- ¹⁴ A/AC.96/884。
- ¹⁵ A/AC.96/503/Rev.6。
- ¹⁶ A/AC.96/884, 表二.4。
- ¹⁷ A/AC.96/885。
- ¹⁸ A/AC.96/884/Add.3。
- ¹⁹ A/AC.96/886。
- ²⁰ A/AC.96/893。

附件一

常设委员会1997年通过的決定

根据执行委员会赋予的权力,常设委员会于1996年就其工作方案所列事项通过了一些决定。这些决定附于各次常设委员会会议的以下报告中:

A/AC.96/879. 常设委员会第五次会议的报告(1996年12月11日):

关于租赁难民专员办事处在Montbrillant 办公大楼的决定。

A/AC.96/880. 常设委员会第六次会议的报告(1997年1月30日和31日):

关于方案和筹资预测的决定。

A/AC.96/881. 常设委员会第七次会议的报告(1997年4月30日和5月1日):

一、关于大量难民人口对接受难民的发展中国家的社会经济影响的决定。

二、关于方案和筹资预测的决定。

三、关于执行Delphi项目计划的报告。

A/AC.96/888. 常设委员会第八次会议的报告(1997年6月24日至26日):

一、关于方案和筹资预测的决定。

二、关于执行委员会第四十八届会议年度议题的决定。

三、关于非政府组织观察员参加高级专员方案执行委员会及其常设委员会工作的决定。

附件二

联合国难民事务高级专员在高级专员方案 执行委员会第四十八届会议上的开幕发言

(1997年10月13日,星期一)

我非常高兴地欢迎你们参加执行委员会第四十八届会议。我希望对波兰和南非的代表说一些表示特别欢迎的话。他们当选为委员会的成员进一步扩大了国际社会对难民专员办事处工作支持的范围。

Mchumo 大使,让我热烈地感谢您去年主持委员会的会议。去年,难民和其他流离失所者问题不断涌现,往往很难解决,不仅对难民专员办事处而且对您的国家坦桑尼亚联合共和国都构成了难题。同时,我愿意祝贺新的主席团成员的当选。Skogmo 大使,您的国家一贯坚定地支持难民专员办事处的工作,我期待着在未来的几个月与您一道合作。

主席先生,我去年描述的趋势大致还在继续。我们希望难民紧急状况不断减少的时期逐步到来,这样我们就可以集中精力主要是通过遣返来解决一些长期的难民问题。今年初,难民专员办事处关心的人数有2 270万,比1996年初减少130万。

具有长期接受庇护传统的地区面临着各种经济困难,使难民与接受国社会较难融合。重新安置仍是较少数难民的一项可行的选择,但是我必须强调它的重要性,对于解决一些敏感保护案件不失为一种必要的手段。我越来越意识到遣返是主要的解决办法,但确实是一件复杂、困难的工作。执行委员会决定今年的一般性辩论专门讨论遣返问题,这个决定很适当。我期待着听取你们的意见。

首先,让我报告一些积极的进展,特别是非洲的一些积极的进展。非洲大陆容纳的难民最多,非洲也是难民返回人数最多的地区。经过八年几乎不间断的内部冲突,利比里亚于7月19日举行了选举。我们希望选举将促进大约50万利比里亚难民的遣返,有些难民已开始自发地返回。难民专员办事处在加紧采取措施,协助返回的难民。我愿意再次称赞一些西非国家——特别是科特迪瓦和几内亚——热情地接纳利比里亚难民。尽管局势还不稳定,但是我希望,由于接受国慷慨的庇护政策,加上利比里亚目前走向和平的趋势,将导致有秩序的遣返,并增加持久和平的希望。

同时,多哥难民的遣返于9月17日正式结束:几乎所有1993年逃离的大约30万难民现在都返回了他们的国家。在西撒哈拉,由秘书长私人特使领导的和平谈判有所进展,22年以后,为Sahraoui 难民从阿尔及利亚和毛里塔尼亚返回开辟了积极的前景。如果到年底,15万马里难民的返回能够按计划完成,我们将能够集中精力协助他们与当地社会融合,以巩固遣返的成果。在东非,从苏丹遣返埃塞俄比亚难民的活动预期于1997年底结束,目前已有6 500人返回了家园。这是一令人欣喜的事态发展,因为有些难民在苏丹逗留已有几十年。

在安哥拉,政府和争取安哥拉彻底独立全国联盟之间的和平协议最近产生了一些积极政治进展,如部分复员和国家行政的扩大,所以有组织的遣返在未来的几个月可能成为现实。尽管到现在实现和平和稳定的进展还不巩固,但有114 000到300 000安哥拉难民已自动返回。在非洲之角,我们在2月到7月成功地实施了一项从埃塞俄比亚向索马里西北部遣返的试验项目,协助10 000名索马里人自愿返回。这项措施也促使成千上万的其他人自愿返回,我们希望由此将有更多的难民返回索马里的其他地方。

在其他地区,6月27日在莫斯科签署和平协议后,在阿富汗的塔吉克难民的遣返重新开始。尽管两个国家的安全情况很糟,但仍有另外6 600名难民返回塔吉克斯坦。另一方面,我十分担心目前逗留在阿富汗北部萨基营地的7 000名塔吉克难民的安全,他们的遣返因附近的交战而受阻。我呼吁冲突各方让难民通过乌兹别克斯坦抄近路返国。在这方面,我欢迎乌兹别克斯坦政府决定与难民专员办事处在遣返塔吉克难民问题上充分合作。

北高加索的安全问题也影响到遣返行动,但1997年有2万名车臣国内流离失所者在难民专员办事处的协助下从毗邻的俄罗斯联邦共和国返回。1996年底,在伊拉克北部,内部冲突造成了约10万人在伊拉克境内或跨境逃离。人口外流很快得到了解决,但以前曾居住在Atroush难民营的土耳其籍库尔德难民目前一部分已经分散,仍有待解决。我十分关心对人道主义物品运送车队的军事攻击,致使向伊拉克北部提供援助的活动受到影响。从孟加拉国遣返缅甸难民的活动还在继续,自从我去年向你们报告这项行动以来,又有24 000人返回Rakhine 州;现在,我们正在与孟加拉国政府讨论如何解决余下的不愿意返回缅甸的21 000名难民的问题。到香港6月底返

回中国时，越南难民人数已从顶峰时期的214 000人减少到不到2 000人。我被邀请参加这次历史性事件感到十分荣幸。

在中美洲，从墨西哥遣返危地马拉难民的工作取得了进展。过去几个月返回的活动再次开始，到年底有组织的遣返应该可以结束。同时，约有2 500名危地马拉难民在墨西哥的入籍问题正在考虑之中。我期待于今年晚些时候访问这两个国家。

我希望强调这些积极的事态发展，因为它们表明难民问题的解决——特别是自愿遣返——是可能的，而且已成为事实。即使在我们转而应付我们在世界其他地区面临的一些困难挑战时，也不应忽视这一点。例如，阿富汗的局势十分令人担忧。持续的内战和限制人权特别是限制妇女权利的措施，严重阻碍了从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦遣返阿富汗难民的行动。阿富汗难民目前是世界人数最多的单一难民群体。我应该提及以下情况：过去几个月有组织的遣返在厄立特里亚陷入僵局；乌干达北部苏丹难民营地的安全不断受到威胁；塞拉利昂当选政府被迫下台以后，该国难民的遣返中断，实际上重新有难民外流。在其他国家，政治的僵局仍然阻碍对问题的解决，例如有9万名不丹难民需要从尼泊尔遣返。

我必须报告至少两起新的难民流入情况。最近几周，有4万名柬埔寨人跨越边境进入泰国，逃离一些省份新近爆发的骚乱。刚果共和国（布拉柴维尔）正在进行的内战造成成千上万难民外逃，主要是逃到邻近的刚果民主共和国。如果这场冲突不能尽快停止，将有更多的人背井离乡、流离失所。

最大也是最严重的保护难民方面的挑战发生在非洲大湖地区。1994年至1996年内，难民专员办事处向坦桑尼亚联合共和国和前扎伊尔各营地的150多万卢旺达人提供协助。问题的核心是国际社会没有能力或不愿意把应给予国际保护与不应给予国际保护的人加以分开，以确保前者的人身安全，防止后者用暴力行为威胁难民和本国人。

你们还记得在去年的执行委员会会议上，在一些政府的支持下，我们倡议采取行动，设法防止即将发生的冲突席卷基伍各省和各难民营。但是太晚了，内战的爆发很快改变了局势。在难民营被毁以后，1996年11月短短的几天内，约有60万名在前扎伊尔的卢旺达难民返回了他们的国家。几周后，几乎所有的在坦桑尼亚的卢旺达人都返回了他们的国家。留在扎伊尔（现在的刚果民主共和国）的人向西逃去，分散在丛

林中。我们曾请国际军事部队协助营救这些人,但这一请求没有被接受。于是,难民专员办事处与其他联合国机构、红十字国际委员会和非政府组织密切合作进行营救,往往是在交战地区这样做。结果,又有25万卢旺达人返回,其中有65 000人是在5月和9月之间空运回国的。然而,还有成千上万的其他人在森林中死于饥饿、疲劳、疾病,以及军队的屠刀之下。活下来的卢旺达人现在分散在11个中部非洲国家,包括刚果共和国(布拉柴维尔),在那里交战使救济活动愈加艰难。

自1994年以来约有200万卢旺达人返国,为安置工作提出各种挑战。如果我们希望在该地区恢复和平,必须协助他们安顿下来。在卢旺达,难民专员办事处积极参与协助安置难民的活动,特别是住房计划方面。难民专员办事处和开发计划署签署了一项谅解备忘录,两个组织和卢旺达政府之间还成立了一个联合机构,协助将难民专员办事处的活动纳入更大的恢复和发展计划之中。在庇护国,特别是在坦桑尼亚,某种程度上在刚果民主共和国,我们在设置难民营的地区开展了环境和其他恢复计划。

在布隆迪,和平和和解的进步甚微,必须进行旨在解决冲突的谈判。在这种情况下,难民专员办事处没有促进遣返,而是协助难民自愿返回,特别是向被认为是安全的省份返回。大量难民在战争爆发后从前扎伊尔遣返,也有些人尾随分散的卢旺达人进入丛林。坦桑尼亚联合共和国继续在沿边境的地区接纳卢旺达难民,根据难民专员办事处的统计有23万人。坦桑尼亚联合共和国政府和难民专员办事处最近联合到边境地区进行调查,评估难民营的设立对该地区安全和稳定的影响。访问团提出了各种加强营地法律和秩序的措施,如果想避免一年前在前扎伊尔发生的类似事件,就必须尽所有可能支持这些措施。坦桑尼亚还接纳来自刚果民主共和国的7万多难民;几周前,难民专员办事处与两国政府合作,开始用船通过坦噶尼喀湖遣返这些难民。

在这一复杂的形势中,难民专员办事处尽力保护和协助难民和返回者。然而,我们面临和将会面临的挑战严重损害我们履行保护使命的能力。难民专员办事处,特别是刚果民主共和国,处于进退两难的境地;或者向卢旺达西部一些不安全地带遣返卢旺达人,或者让他们留在森林里,几乎注定是等待死亡。除此之外,无法向难民提供其他选择。而且,与难民接触经常受到限制,或者根本不可能。难民营常遇到军队

攻击,严重侵犯人权和对难民施加暴力的报告不断到来。难民专员办事处提出建议,要求鉴别和保护有正当理由不返回的难民,排除那些没有资格得到国际保护者,迄今只在马拉维和中非共和国得到了执行,那里的政府确定那些人可以接受。在卢旺达,难民从坦桑尼亚联合共和国和前扎伊尔大批返回,加剧了紧张局势和暴力,特别是在西部省分,监测返回者的情况越来越困难,自2月以来,在西部地区实际上已不可能。几名国家和国际招聘的人道主义机构职员设法在这些地区工作时遭到杀害。

在摘要介绍大湖地区事件的最后,我希望突出两点:第一,我遗憾地注意到侵犯人权和人道主义原则已成为该地区的一种特点;几天前从戈马地区逐回卢旺达寻求庇护者只是许多严重侵权事件的最近一次。第二,在严重关切这一趋势的同时——迫使我在几个星期前宣布暂时停止救济在刚果的卢旺达难民的活动,我们清醒地意识到在大的难民群体中活动的武装团体和政治极端分子可能增加了该地区已经很严重的不安全和不稳定状况。

我们不应该因为这些动态得出有必要修订或修改基本原则的结论。难民权利——庇护和不驱回——是我们使命的基石,我希望重申我们维护和促进这些权利的承诺不容谈判。然而,我们必须与各国合作,寻求以建设性、实际和创造性的态度执行这些原则。既尊重原则,又可以考虑国家的正当关心,最终促进难民问题的解决。

我意识到,在原则和利益之间加以平衡是一件复杂的工作,特别是在人口跨越冲突线大规模流动时。即便如此,也可以从我们的经验中汲取教训。我认为如果各国履行了本委员会规定的责任,坚定不移地支持我们的行动,则我们遇到的许多问题本可以避免。我可以给你们举出一些具体的实例。难民营本应该建在远离边境地区的地方。本应维护难民营的平民性质,不让武装分子和政治极端分子生活在其中控制难民。犯侵害人类罪行的人本应绳之以法。我们屡次提出建议,要求根据安全和稳定的需要实施这些措施,但都得不到反应。造成进一步不安全和冲突的正是这些置若罔闻的态度,而不是原则本身。

我关心的是,如果我们不试图解决人道主义原则和国家利益之间显而易见的矛盾,那么数不清的无辜的平民将遭受苦难。因此,我希望向各国和各区域组织、特别是非洲统一组织建议做出双向努力。难民专员办事处打算与各国政府讨论必须采取的既促使人道主义原则的遵守又考虑到它们关心的问题的实际措施。我希望各国在

这方面提出具体建议,更重要的是它们应重申对这些原则的承诺。

执行基本原则的危机不限于任何地区,只是在大湖地区最近表现得较为明显。我十分担心许多西方国家越来越趋向于实行限制性庇护政策,包括在国境拒绝寻求庇护者入境、在海上拦截和对难民定义做狭窄的解释,包括仅限于国家当局的迫害。西方国家对难民和经济移民之间进行区分实际上往往很难办到,而这一区别又必须维持。但是,国家必须尊重难民权利,同时解决非正规移民的问题。难民专员办事处将在议定的范围内与各方合作。

在这方面,应该提到许多西方国家成功地对波斯尼亚—黑塞哥维那实施的临时保护的概念。我愿意回顾,去年12月我提出来自“多数群体地区”的波斯尼亚难民从1997年春可以遣返。另一方面,我们还不能要求难民返回“少数群体地区”。这一实例表明,临时保护概念作为适用人道主义原则的一种灵活手段很有用途,即适当考虑了国家的正当利益,同时又尊重了难民的权利。因此,我欢迎欧洲专题委员会提出的通过欧洲临时保护共同标准的倡议。

主席先生,我们在多种多样的情况下集中努力于遣返,致使我们正视重新安置的挑战。难民专员办事处在去年全力考虑提出一项适应从战争向和平过渡要求的综合办法。我们参与了联合国系统寻求制订一项称之为战后和平建设战略的工作。在这项工作中,难民专员办事处的作用是遣返和重新安置流离失所的人口。

难民专员办事处必须使用紧急反应措施来处理突发、大规模的返回活动,我们在大湖地区看到的就是这种情况。由于过去一些年有意识地加强应急准备和反应能力,我们取得了处理有组织、大规模和自愿返回的经验和能力。然而,需要铭记的是,遣返不仅仅是后勤行动,而是涉及设施重建等多方面。返回者必须成为更大的一体化进程,包括恢复基本人权和司法制度的一部分。我愿意强调难民和返回者的保护与他们的人权之间的联系,我愿意加强与联合国人权事务高级专员的合作,特别是在实地活动中的合作。

由于逃离以往多发生在冲突中,所以遣返难民必须克服先前致使他们大规模离开的共同相处问题。处理重新安置意味着采取一揽子综合性做法,从设施重建到各种政治、社会、教育、心理和保护措施。有时,这些措施还应包括清除地雷。我愿意借此机会对今年的诺贝尔和平奖授予国际禁止地雷运动表示欢迎。

波斯尼亚—黑塞哥维那的局势，是难民专员办事处迎接各种各样的遣返挑战，使遣返取得成功并可以持久的一个范例。自“代顿协议”签署以来，估计有183 000难民（1996年为90 000人，1997年为93 000人）返回波斯尼亚—黑塞哥维那。而且，约有20万国内流离失所者返回他们的家园，大大减轻了战争造成的流离失所问题。例如，在西欧主要的庇护国德国的难民人数减少了三分之一。但是如我所提到的，目前的情况是向所谓的多数群体地区返回，主要挑战是加速设施重建。

返回少数群体地区进展不快。为了促使人们返回少数群体地区，我们发起了各种举措。我们开设了实体间公共汽车线路，便于行动自由。我们指定了“开放城市”，以鼓励基层人民接受少数群体返回。最后，我们呼吁通过“姊妹城市”安排促使庇护国的接纳团体给予支持。我还希望提到克罗地亚政府最近宣布的赞成在所有克罗地亚人之间进行返回和和解活动。难民专员办事处随时准备继续为克罗地亚难民和国内流离失所者开展工作。

如果实现少数群体遣返，必须具有几项附加条件。第一，必须保障人身安全。稳定部队和国际警察工作组的作用对难民专员办事处的工作是必不可少的，在1998年6月期限之后，仍然需要稳定部队的安全“保护伞”。第二，各当局和政党必须接受选举结果，尊重合法选民的呼声。第三，住房权和其他社会福利权必须得到保证，尽管离家出走和房屋被占之间的联系造成了巨大的困难。第四，就业问题必须解决。我们自己在这些方面的努力是微不足道的，而且只能补充性的，但表明难民专员办事处比过去更大胆、更有决心地采取行动，促进从返回到重新融合必要过渡。

让我列举几个颇鼓舞人心的例子，来说明我们积极参与了这一过渡。卢旺达和波斯尼亚是两个战争创伤和仇恨极深的社会，我们在那里扩大了针对妇女返回者的特别行动，包括产生收入项目和增强经济能力方案。我们认为，支持妇女自给自足和在社会上发挥积极作用，是促进容忍和克服社区分裂的关键，在格鲁吉亚，难民专员办事处努力协助返回的难民和流离失所者，通过重建家园和恢复社会基础设施，以实际行动促进了阿布哈兹和奥塞蒂安冲突谈判新势头产生的建立信任过程。在乌克兰——我最近访问了该国，约有25万以前被放逐的人返回克里米亚。难民专员办事处正在那里协助当局解决公民权问题，以避免潜在的无国籍情况。

这种返回者重新安置综合办法涉及范围广，而且复杂，需要与各种伙伴更密切地

合作。除非我们的工作整体恢复和和解战略的一部分，否则它的影响可能不够，而且是短暂的。难民专员办事处由于在照顾和监测返回者方面的作用，也由于能够迅速调动资源支持初期的安置活动，所以常常处于这些活动的前沿。我通常认为我们的作用只限于初始阶段的重建，然后我们的多边伙伴、有时是面向发展的非政府组织在我们发起的活动的的基础上继续做下去。我们往往计划和执行短期的安置工作，制订迅速离开战略和时限。这样的做法在一些行动中已证明不够。如果我们打算避免再度出现人口因冲突而外流情况，难民专员办事处必须在安置返回者活动中更多地投资，而且在更多的返回者社区投资，并保证这些活动能够持续下去。

在脱离安置活动时，难民专员办事处必须考虑每种情况的具体要求，以及其他伙伴将返回者作为活动中心进行干预的能力和愿望。我愿意表示难民专员办事处将加强对多边伙伴的了解，可能时从我们开展安置活动的最初阶段便与他们合作。通过制订共同的做法和框架，我们可以确保难民专员办事处有秩序地、及时地逐步撤出人道主义援助活动。除了与其他联合国机构，特别是与世界粮食计划署和儿童基金会的传统合作关系外，难民专员办事处还在国别活动中与开发计划署、世界银行，自去年7月还与国际货币基金组织建立了密切的业务合作关系。我们还加强了与国际农业发展基金的合作。

但是，最终完成遣返活动的最困难、也最富挑战的任务是实现和解。让我说明一个显而易见的事实并提醒我们大家注意：没有和解进程——如卢旺达和布隆迪危机在过去35年所表明的，返回者只能留在分离的社区，冲突还会再次爆发。因此，我认为，难民专员办事处与它的伙伴必须协助制订更加全面的重新融合计划。同时，我希望已在各国支持和解活动的难民专员办事处能协助将这些活动变为主流活动。

推动民族之间的对话不是抽象的目标。这里可以列举一些具体实例。我已经提到的妇女问题倡议，对象就是可以在和解中发挥基本作用的一个人口阶层。在利比里亚，我们在一项儿童和少年联合倡议中与儿童基金会合作，设法让交战各方当作战斗员使用的儿童过上正常生活。在波斯尼亚实施的“开放城市”倡议，以及卢旺达司法制度的重建和加强，都是促进和解的具体行动。

我们还将继续与非政府组织和区域机构——欧洲安全和合作组织、南部非洲发展共同体、非洲之角干旱和荒漠化问题政府间管理机构——进行合作，以通过建立管理

难民和返回者流动的法律行政体制来促进和解。

尽管资金紧张,但我们仍然致力于实施独联体会议的后续进程,在建立法律结构防止难民外流和移民迁徙以及增强对该地区人口大规模流离的意识等方面取得了相当程度的进展。同时,还采取措施,举办中亚、东南亚和中东难民和流离失所者问题的区域磋商论坛。这类磋商首次于去年3月约旦阿曼举行,有13个国家的政府参加。

在结束我对遣返和与社会重新融合问题的论述之前,我要特别提到我们与欧洲联盟的合作。我们定期就各种问题与欧洲专题委员会磋商,以便进一步建立和加强在订立标准、制订政策和业务活动方面的伙伴关系。

让我对执行难民专员办事处任务所需要的资源以及与其管理有关的问题再说几句话。

人力资源是我们的任务和行动的支柱。我们经常说,工作人员是我们的主要资源。我们必须再次强调工作人员与管理层之间的密切合作。在这方面,我愿意指出去年一年所采取的一些措施。9月1日我们发起了职业管理制度,试图优化现有人力资源的利用,同时加强难民专员办事处对职业规划、个人目标制订和考绩工作的支持。

实行职业管理制度与我们两年前开始、现在仍作为重点工作之一的管理政策密切联系。我们在新技术、人力资源和财务管理手段等方面实行了一系列改革。我们还在进一步努力,各种进程的后续工作将持续到1998年和以后的更长时间。我任命了改革主任,他向我直接报告,负责保证归于我们所确定的Delphi项目下的所有行动都被列为优先任务,并得到很好协调。在这项复杂工作经过两年实施后,还需要调动难民专员办事处的工作人员增加对这一进程的主人翁精神,将这项行动最后完成。

关于财政资源,我感谢捐助国政府,大力支持难民专员办事处参与的大多数特别行动,包括大湖地区和前南斯拉夫的行动。然而,重要的是还应向其他不大引人注目的方案,如安哥拉、利比里亚和塔吉克斯坦行动提供更多的资金支持。应付遣返问题时,难民专员办事处必须拥有必要的资源去面对这些问题。我愿意强调有必要支持一般方案下开展的核心活动,这些活动今年严重欠资,缺少约5 000万美元。我还必须请你们作出更大的努力,积极、及时支持1998年的一般方案。难民专员办事处充分意识到对各国政府资金要求很大。我高兴地报告说,大规模的紧急活动在逐步

减少,将趋向解决,使我们的整体预算规模大幅度减少。1998年预算可能自1991年以来首次下降10亿美元,这是一个好的迹象。然而,应该强调,遣返与保护一样,是一项需要大量资源的任务,特别是工作人员方面,如果我们要在现场监督返回者的福利的更是如此。为此,我欢迎采取行动重新审查难民专员办事处的人事费分类情况,并保证与履行我们的任务有关的费用都切实得到确认。

我还愿意向你们表示我对在冲突地区工作的工作人员的安全和保障深为关切。在许多国家,国家和国际工作人员遭受各种威胁、刑事犯罪行为、军事紧张局势和实际冲突的侵害,在这种危险的情势下工作必须承受巨大压力。还有伤亡。我愿意在这里悼念那些在服务于难民和流离失所者过程中献出生命或身负重伤的难民专员办事处和其他机构、特别是红十字国际委员会和许多非政府组织的工作人员。如果这些手无寸铁的文职援助工作人员继续在人道主义灾害的前线独立工作,还将有更多的伤亡,特别处境更危险的国家工作人员。他们没有足够的保护,往往在国际社会认为环境可能太危险、甚至不愿意派军队去的地方工作。在我们方面,我们已经对工作人员安全问题进行了深入调查,我们已经建立了一个内部委员会,负责提出建议改进现有的措施。工作人员安全也会对资源产生影响,我希望请各国政府谅解和更多地支持。

最后,让我提请你们注意:难民专员办事处正在密切参加有关秘书长领导的联合国改革进程的辩论。我们就人道主义管理的协调问题参加了各种决策和信息交流的讨论。我们希望,目前的人道主义事务部将尽快改革成为一个更加合理、重点突出和效率更高的紧急救济协调专员办事处。我们还准备参加建立已正在成形的高效率共同服务的工作。

在明年,难民专员办事处面临的挑战将是巨大和艰难的。我希望再次表示难民专员办事处和作为难民事务高级专员的我本人将全力以赴,有效、及时和创造性地应付这些挑战。让我们大家准备来一道向更具有人道的二十一世纪迈进。

- - - - -

97-28466 (c) 311097 311097