



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/923
14 September 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十届会议

年度主题

加强伙伴关系以提供保护，同时涉及安全

一、导言

1. 常设委员会 1999 年 6 月在第十五次会议上决定选择“加强伙伴关系以提供保护，并涉及安全”作为高级专员方案执行委员会第五十届会议的年度主题。¹ 联合国难民事务高级专员办事处同各积极参与方面建立了伙伴关系，使它能够为难民和其他受关注对象采取更有效的行动，同时也正视难民和人道主义工作者所面对的危险。本说明是要为围绕着这个年度主题的辩论提供背景情报。文件提出了一些有关问题，举了一些例子，说明：同各方面的参与者建立伙伴关系如何能帮助难民署对庇护寻求者、难民和其他关注对象提供更多的保护，同时也解决一些同安全有关的问题。这份文件并不能说绝对彻底，只不过想抛砖引玉，鼓励大家多讨论建立伙伴关系如何能带来新的突破，正视难民流动所造成的极复杂的挑战。这份文件最后提出了一些建议，划出了伙伴关系可能的限度，也点出了一些成功的要素。

¹ 这个主题同执行委员会第四十九届会议期间辩论的问题相关联，即：“国际声援和负担分摊的各方面：国家、区域和国际对难民的责任”。那次辩论说明，各国必须建立伙伴关系，以维持庇护体制。

二、在一个日益复杂的国际环境里 提供保护、确保安全

2. 难民署的任务核心是提供保护。就最广泛的意义来说，保护包含了各种各样的活动，目的是要在 1951 年《难民地位公约》和 1967 年《议定书》的构架里设法恢复难民做人的尊严，保障难民的权利，尽可能长久地解决难民的问题。² 所以，从广义来看，保护的任务既牵涉到法律，也牵涉到实际的安排和资源。

3. 由于国际环境日益复杂，为难民和其他关注对象提供国际保护已越来越困难。在过去 20 年间，保护难民的体制在世界上许多地方受到严峻的考验。许多国家都不大愿意给难民正式的庇护。越来越多不规则的流民、武装分子、甚至不为 1951 年《公约》承认属于难民身份的人混在真正的难民群里寻求庇护。同时，在武装冲突的情况下，人道主义和人权原则和标准日益公然地受到侵犯。平民往往是战争双方的主要目标，其中，妇孺所受的苦难更是不成比例。妇女又经常是集体强奸和性剥削等暴行的对象。许多儿童和少年也被拉去服役，以不同的方式为军队所驱使，或受到性剥削或其他的虐待。老年的难民最容易被遗忘，在社会解体下他们无所投靠，面临许多的问题。这些问题虽然不是那么明显，却同样地急迫。³

4. 人道主义工作者夹在两方冲突之间，所冒的危险越来越大，处境极不安全。人道主义人员碰到各种各样的威胁、压力、对人身的暴力攻击，导致伤害或死亡，使他们无法执行任务，也难向难民提供保护。要抗拒这种越来越严重的危险，联合国系统内部已作出了极大的努力，提高人们对安全的认识，训练那些处境最危险的人员，确保那些高度危险的任务要受到警卫的保护。由于不断的警惕，实际事件的数目并没有太多地增加，但是，仍然不能不令人感到忧虑。

² 这种保护活动包括：鼓励更多的国家参加 1951 年的《公约》和 1967 年的《议定书》，帮助每个国家制定确定难民地位的程序，帮助各国政府和私人机构更有效地协助难民自愿遣返或被新的国家、新的社区接受。参看《联合国难民事务高级专员办事处章程》，大会 1950 年 12 月 14 日第 428(V)号决议，第二章，第 8 段。

³ EC/48/SC/CRP.39。

5. 因此，在这复杂的环境里，提供保护的工作重点往往放在难民以及人道主义工作者的人身安全上面。任何组织都不可能单独地面对这种挑战。第五十届会议的主题是伙伴关系，这是特别及时、特别切合实际的。今天，我们比过去更需要国际上的一致方针去防止和正视暴力行为，使难民、其他难民署关注的对象、以及我们自己和合作组织的工作人员的人身安全不至于受到侵犯。这样的方针必须包括多方面的努力，加强对人权、法治的尊重，缓和社区内的紧张关系，鼓励大家消除仇恨、达成和解、建立持久的体制。近年来，有些合约包含了象这一类的实际和法律保护内容，要求在民间以及在军事方面执行合约的组织和机构相互间进行密切合作。

三、伙伴关系：是什么？为什么需要？

6. “伙伴关系”这词牵涉到一系列的概念：提出共同的目标，为达成共同目标作出共同的努力，为追求某一成果负起共同的责任等等。但是，伙伴关系并不意味着大家在所有时候、在所有问题上意见都一致。为了达成某一共同目标建立伙伴关系也不意味着这些伙伴希望继续合作去解决其他的问题。此外，伙伴关系也不只是“协调”或“合作”。伙伴关系可能是传统任务间唯一的桥梁，非此不足以发动伙伴间的努力，认清哪些是跨越若干组织职权范围的需要。

7. 1991年《公约》和1967年《议定书》以及难民署职权规定所设想的国际保护其核心就是伙伴关系。1951年《公约》和1967年《议定书》的主要条款都承认，难民署若要有效地执行它的任务，非同各国、政府间组织、私人组织和其他实体进行合作不可。因此，同不同的方面建立不同的伙伴关系以便更有效地提供各种形式的保护，这是难民署多年来最基本的一项工作方式。

8. 难民署的伙伴关系按照具体情况的需要形式也各异。其中，有的试同国家或区域实体订立的广泛战略构架，也有的是在总部一级签订的正式机构间协定。⁴ 这

⁴ 多年来，难民署同许多政府间组织、机构或其他实体签订了谅解备忘录，交流过书信和其他形式的合作安排，这些实体包括：非洲开发银行/亚洲发展基金、欧洲理事会、欧洲共同体人道主义事务处、美洲开发银行、国际人道主义法律研究所、伊斯兰教育、科学和文化组织、国际农业开发基金会、政府间发展管理局、劳工组织、国际移民组织、北约、

些伙伴关系也可能是同非政府实体或地方当局达成正式或非正式的谅解。事实证明，这样的安排往往非常有效，因为建立这种伙伴关系就是要达到一项或多项具体目标，而不是仅仅要建立一个广泛的合作构架。伙伴关系协定可能反映就一系列的问题作出长期的合作承诺，也可能在时间、范围方面有一定的限度。自从成立以来，难民署曾经同许多传统的伙伴一起工作，这些包括：难民和其他关注对象；各国政府和公共部门；非政府部门、红十字运动、以及联合国系统内的其他机构。

9. 由于有必要更广泛地扮演保护角色，难民署又建立了新的、更灵活的伙伴关系，包括：

- 解决难民流动的根本原因；
- 监测人权情况；
- 通过早期预报系统等提高反应的能力；
- 实现和平和维持和平；
- 设法保证救济行动能转变成可持久的发展。

为了响应不断迅速演变的保护方针，难民署伙伴关系的性质和范围也有所发展。难民署同下列方面建立或加强了联系：国际、区域和分区域组织；学术界和其他研究组织；国际金融机构；私营部门；民间社会的成员；甚至军事和警卫组织。它的重点是，要求每个伙伴对合作关系能作出新的贡献。

10. 有必要为回归的难民确保一个安全的环境又是另一点受关注的问题。由于考虑到这种需要，难民事务高级专员和世界银行主席联合发起了一项所谓的“布鲁金斯进程”，让各国政府、国际组织和非政府组织进行磋商，强调了各方面的人道主义和发展机构都共同有责去填补人道主义援助和长期发展两个领域之间的空白。“布鲁金斯进程”的目的是，通过新的、创造性的伙伴关系设法确保冲突能化为可持久的发展，使社会在经受冲突之后能恢复和平。

非洲统一组织、经合发组织、联合国人权事务高级专员办事处、伊斯兰会议组织、欧安组织、南部非洲发展共同体、联合国艾滋病方案、联合国边境救济行动、开发计划署、救灾专员办事处、教科文组织、人口活动基金、儿童基金会、联合国妇女发展基金、联合国项目事务厅、联合国社会发展研究所、联合国安全协调办事处、联合国志愿人员方案、世界银行、粮食计划署和卫生组织。

11. 在今天复杂的环境里，难民署如能多同其他方面建立战略性伙伴关系能带来下列一些明显的好处：

- 使舆论多同情难民，恢复社会对庇护制度的支持；
- 加强能力，监测同保护有关的发展，而且，即使难民署在该地没有派驻代表，由于有别人在场，可能也会防止暴力的发生；
- 获得较多的资源去支持难民署的保护工作；
- 改善协调机制；
- 多利用难民署职权以外的具体专门知识领域⁵；
- 设计新的提供保护的方法，拟订新的提供保护的方针；
- 确保解决冲突的构架能考虑到人道主义和提供保护的各方面，使难民问题能得到长期的、可持久的解决；
- 针对难民和工作人员所面临的危险交换情报，以便加强协调去应付这种危险。

四、难民署及其伙伴：一些事例

A. 国家、区域和国际组织

12. 1951年《公约》和难民署的规章都确认难民署有必要同各国政府、政府间组织、私人组织和其他实体进行合作。1951年《公约》第35条规定，各国作出承诺同难民署进行合作，便利难民署执行其责任，“监督《公约》条款的实施”。难民署同各国政府合作同时也是出于实际方面的考虑。难民保护系统首先还是由国家来管，因为在国际舞台上国家是主要的演员。1951年《公约》、1967年《议定书》都是由国家签定，因此，国家也受其中的条款约束。此外，国家对部门管辖范围内的所有个人都负有提供保护和安全的责任，需要尊重生命权、人身自由和安全等基本人权。由于国家占了这样的中心地位，难民署要执行其保护任务就不能不与国家密切地合作。

⁵ 例如法律、政治、军事或技术专门知识。

13. 除了这种合作之外，难民署还设法同国家政府建立其他形式的伙伴关系。最正式的伙伴关系是，难民署同国家政府起草执行委员会结论，签定国际文书，拟订国家法律，以确定和建立保护难民的名份和程序构架。1969年非洲统一组织的公约和1985年《卡塔赫纳宣言》就是两个难民署积极参与起草的主要区域性难民保护文书。难民署和国家政府还密切合作制订和执行确定难民身份的程序。在国家一级，国家政府还同难民署密切合作建立和管理难民营和难民拘留地，确保提供一系列的保护和援助服务，特别是向难民分发物质援助。为了长久地解决难民问题，还要从事更多的伙伴工作。自愿遣返、当地定居和重新定居都需要难民署同原籍国、庇护国和重新定居国协作。

14. 在国际舞台上难民署还同许多本身负有人道主义、人权或保护任务的国际伙伴进行密切合作。这些国际伙伴包括：国际红十字委员会；各联合国机构和方案，特别是世界粮食计划署、联合国儿童基金会、联合国特别代表、联合国秘书长的代表、以及联合国驻地协调员；联合国的特别报告员；各工作组；国际法庭；以及国际舞台上的其他演员。难民署之所以同这些伙伴合作是因为它了解到人权、人道主义法律和难民保护是相互并行、相辅相成的。这种趋势的一个显著例子是在国内流离失所者领域。没有任何国际机构有职权去应付国内流离失所者的问题，因此，非通过积极合作无法有效地为他们提供保护，取得长久的解决方法。在机构间常设委员会国内流离失所者问题工作组的主持下，难民署一直是一个积极的磋商伙伴，设法通过更积极的机构间合作，加强对国内流离失所者的保护。

15. 过去20年间，难民署和各国政府和国际组织树立了不少正面的伙伴关系榜样。一个很好的例子就是1989年举行的印度支那难民问题国际会议，提出了一项《全面行动计划》，成为接收印度支那庇护寻求者的东南亚国家和其他远方关心的国家进行建设性合作的构架。1989年举行的中美洲难民问题国际会议也经常被提出来作为合作的模范，因为它牵涉到多方面的参与：七个中美洲国家、联合国秘书长、难民署和联合国开发计划署。这次会议在若干领域取得了新的突破，制订了一系列“快速作用项目”，帮助一些社区接受回籍者和难民，帮助流离失所的妇女在适应和经济发展过程中发挥积极的作用，让当地社区和非政府组织对难民的前途多提意见。更重要的是，中美洲难民问题国际会议进一步完善了对难民和其他关注对象的保护，将管制遣返难民和保护国内流离失所者的原则作为区域和解的优先项目。

16. 更近一些，1996年5月举行了独立国家联邦会议，⁶在后续过程中建立了一些创新的、富有成果的难民保护伙伴关系。参与独立国家联邦会议的国家正在起草、修改或已通过了一些难民立法。他们在加强扩展能力和培训活动，以帮助那个地区的国家建立符合国际标准的庇护系统和确定难民身份的程序。这个独立国家联邦会议还针对国籍问题进行了较密切的合作。难民署、欧洲理事会、民主机构和人权办事处等欧安组织的有关机构和少数民族事务高级专员进行了密切合作，以求解决无国籍人士的问题，这项工作已开始取得了成果。但是，还要作出更高的努力，使国家立法和做法能配合1961年的《减少无国籍人士问题公约》和欧洲理事会的《国籍问题公约》。由于举行了独立国家联邦会议，发起了这些国家间的合作，在解决过去被放逐人民的情况方面也取得了一定的进展。少数民族事务高级专员同难民署和开放社会研究所的“被强迫移徙项目”密切合作，与各有关方面进行了多次磋商，开始拟订了一项全面的、争取彻底解决的方针。

17. 科索沃危机也是一片肥沃的土壤，让许多国家和国际组织有机会建立伙伴关系，加强它们所提供的保护。在1999年3月之前，难民署同欧安组织的科索沃核查团以及同红十字会和一系列的地方和国际非政府组织密切合作。由于有了这样伙伴关系，难民署获得了关于流离失所者和回籍难民的数目、地点和情况的可靠情报，便利它进行干预去应付最迫切的需要，将那些处境危险的群体带到安全的地方。特别是当危机严重的时候，这样交流情报也能保护驻地的人道主义工作人员。在科索沃，有国际人员出现是一个很重要的因素，即使不能完全防止、也能限制对生命、安全和财产的威胁。

18. 从1999年3月开始，情况急剧转变，这些伙伴关系也不得不暂时中止。由于近乎愈百万的难民和流离失所者从科索沃逃亡，新形式的伙伴关系马上要建立起来去应付这局面。制订人道主义撤退方案就是为了要减轻其中一个庇护国所承受的巨大压力，这也是在极端情况下国际声援和分摊负担的一个好例子。这项方案说

⁶ 难民署在同欧安组织和国际移徙组织合作下于1996年5月在日内瓦举行了区域会议，为了解决独立联邦和有关邻国的难民、流离失所者和其他形式非自愿移徙和回籍者的问题。

明了国际确实能发动政治意志，体现出光辉的榜样，去设法避免大量难民在其困难的情况下所可能带来的动乱。

19. 安全理事会通过了第 1244 (1999)号决议、国际安全部队 KFOR 同南斯拉夫共和国政府和塞尔维亚共和国政府签订了《军事技术协定》之后，国际安全部队就进入科索沃，至 1999 年 9 月 1 日已有 77 万阿尔巴尼亚族裔返回科索沃。联合国在科索沃任务的构架里，再一次建立和形成了新的伙伴关系。

20. 多年来，难民署一直在和欧洲联盟、其成员国和机构进行建设性的对话。这种交流包括庇护和移徙问题高级别工作组的工作，最近正在拟订一项统一的战略，以全面方针看待主要来自某些国家和地区进入欧盟的庇护寻求者和移民。欧盟同难民署的合作现已正式定为《阿姆斯特丹条约》第 7 号声明，于 1999 年 5 月 1 日正式生效。即将在芬兰坦佩雷举行的欧盟国家和政府首脑会议将是一个很好的机会，希望在这次会议上能拟出一项战略，在欧洲建立一个共同的“自由、安全和正义空间”。

21. 在非洲，非洲统一组织和难民署的伙伴关系仍然是一块奠基石，在这基础上能发挥努力建立持久的和平，长期地解决难民问题。1999 年发生了一些令人鼓舞的事态，有几场延续了很久的冲突业已停火，签订了和平协定。但是，除非大家作出承诺，愿意通过谈判非暴力地解决冲突，否则，这些和平协定仍然是很脆弱的。

B. 民间社会

22. 在大多数的难民和遣返局面里，民间社会都扮演了一个很重要的角色，没有它，难民署就不能执行其任务，进行其活动。从广义来说，所谓民间社会，最主要的代表是非政府组织，但是，难民署也同其他的团体建立联系。这种联系对象的名单很长，包含了学术界、商界、美术界和政界。这些方面的合作取得了令人鼓舞的成果。

23. 非政府组织仍然是难民署最传统的伙伴，多年来，在保护领域发挥了越来越重要的作用。非政府组织拥有许多不同的专长，能够配合难民署的工作，除此之外，它们还是有效、灵活的伙伴，能在当地提供各种实际的服务，例如，响应紧急情况、管理难民营、甚至长期地解决难民问题。非政府组织不官僚，能够比较迅速

地投入行动，很快地适应地方上随时变化的情况。非政府组织很积极地鼓励所在地国家遵守国际的保护标准。地方上的非政府组织又是难民署和东道国社区间的桥梁，使难民署能够更多地了解和观察它所关注的群体的情况，在化救济为发展的过程中，它们也能扮演关键的角色。

24. 最近一项创新的伙伴关系出现在商业部门，由难民署和国际移徙组织同微软这家大公司在科索沃紧急行动的范围内搞出一项用电脑登记难民的系统。这个系统符合难民署的规定，在大规模移徙的情况下创立了新的难民登记做法，允许实地核实难民的身份，发给每个难民和回归者一张身份证。

25. 另一个例子是商业和人道主义论坛，由难民署和国际救济委员会联合在1999年初首次召开，让近乎30个人道主义组织和跨国公司的领导人碰头。通过这个论坛，人道主义组织和商业界成立了新的伙伴关系，承认双方都有一个共同的目标，就是，要使这些苦难的社会变成繁荣、民主。论坛认明了若干领域作为采取共同行动的对象，包括：发扬民主政治，建立有效的行政管理；建立或重新建立法治；扫除地雷，让农业活动能够恢复；确保建立基层结构、提供基本服务，等等。

26. “行动伙伴关系”(PARinAC)体现了难民署和非政府组织的合作，它们通过这项伙伴关系进行磋商，奠定了双方新的合作基础。难民署和非政府组织的“行动伙伴关系”审查了业务上的关系和标准，设法建立更完善、更有效的伙伴关系，并作出承诺改进共同的人道主义行动。这项进程最后的结果是1994年6月召开的奥斯陆会议，通过了《奥斯陆宣言和行动计划》，提出了134项建议，其中不少关系到难民的保护以及非政府组织和难民署的伙伴关系。一般人都承认，这个“行动伙伴关系”加强了难民署和非政府组织之间的合作，让非政府组织派观察员参与难民署常设委员会和执行委员会的工作。在国家一级和区域一级双方采取了后续行动，因此，这项“行动伙伴关系”仍然非常地活跃，是难民署和非政府组织审查、改进相互关系的场所。难民署和非政府组织把眼光放到2000年，有意思把这种程序搞的更为生动，以便迎合新的许多挑战。2000年《行动伙伴关系计划》目前正在拟订中，

将会提出一系列的提议，设法改进在地方上提供保护的联合行动。⁷ 新的《业务伙伴关系构架协定》(FAOP)不仅加强了非政府组织和难民署之间的合作，同时也加强了非政府组织彼此之间的合作。这个《构架协定》承认多种实体为帮助难民作出贡献，并有必要建立一个强有力的伙伴关系，以提供有效的保护和援助。

C. 难民和其他关注的对象

27. 我们不能把难民和其他关注的对象仅仅看作无主见的人道主义受惠者。难民署的经验告诉我们，特别是在营地里，难民能发挥重要的作用，为其他的难民提供保护、援助，寻求长久的解决办法。难民和其他关注对象在保护和营地安全的问题上是很重要的情报来源。只要有人给他们一点指导，一点培训，他们往往也能成为重要的伙伴，帮助难民署监测具体的情况，让难民署多了解需要什么样的措施去援助和保护难民。难民们还能帮助难民署提供和分发人道主义援助，确保在管理难民营和定居点的时候，能适当地解决保护的问题。

28. 难民妇女也能积极地参与一系列涉及人权的活动。这点，最近在非洲、拉丁美洲和中亚和西亚都表现的很突出。在这些地方，难民妇女都大声地表示了她们的看法。在厄立特里亚、埃塞俄比亚和布隆迪等国家，难民妇女还作出了重要的贡献，参与解决冲突、建立和平的程序。难民妇女也很积极地参与实行预防措施，在她们的促进下设法减少暴力的威胁和危险。在坦桑尼亚联合共和国西边的难民营里，在过去 18 个月中落实了一个全面防止和应付性暴力的方案。这个项目以社区为基础，这一方针取得了一定的效果，导致西非和东非其他五个国家也搞类似规模的项目这些项目的出发点是难民妇女、当地警察、非政府组织和人道主义机构工作人员所建立的伙伴关系。

⁷ 这方面有各种不同的行动，涉及难民儿童、难民妇女、老年难民，也涉及难民署、非政府组织和儿童基金会等其他组织，这些例见最近提交常设委员会的说明： EC/48/SC/CRP.39； EC/48/SC/CRP.38； EC/49/SC/CRP.22。

四、寻找新的伙伴参与保护措施

29. 自 1997 年下半年以来，难民署进行了一系列“多与外界联系”的磋商，目的是要争取更多人支持保护难民的基本机制，包括 1951 年的《公约》。这些磋商应被视为整个进程的一部分，一方面巩固现有的伙伴关系，同时又建立新的伙伴关系。

“多与外界联系”磋商的第一阶段是由难民署执行委员会的成员彼此深入进行双边磋商，然后，将磋商面加以扩大，争取非政府组织和其他关键的非国家方面加入，包括联合国机构和实体、国际金融机构和企业部门，以及民间社会一些有影响的成员。⁸ 磋商的结果是，几个地区的国家都答应进行双边外交，鼓励大家批准关于保护难民、包括无国籍难民的基本国际文书。

30. 目前，庇护的体制正在受到很大的压力，难民署也在找伙伴发起一些创新的概念，支助它的保护工作，促进对话，设法加强庇护的作法。这种伙伴方针的一个好例子是，1997 至 1999 年间围绕着“庇护机制和难民保护所面临的挑战——如何平衡国家利益与国际庇护义务”举行了一系列的讨论会。这些讨论会集合了来自四个地区的庇护问题专家⁹ 去探讨国家利益和国家保护难民的责任两者间的矛盾，指出一些解决矛盾的方法。参加讨论会的人士来自不同部门、不同专业，包括了国家政府、国际组织、学术界和研究机构、民间组织和私营部门的代表。

31. 虽然每个讨论会都提出了不同的问题，但是其中还是有一条共同的线索。举个例，讨论会承认：“当前的问题不是要建立壁垒防止人进来，而是要疏通难民和移徙人口的流动，一方面照顾到人权和人道主义的原则，同时也考虑到国家和接受难民社区的合理关注。”¹⁰ 此外，讨论会上大家还劝难民署在传统的伙伴关系以外寻找新的对象，扩大对象的范围，以积极的、透明的方式多争取民间社会参与。这是“多与外界联系”进程的一个主要目标。

⁸ 6 月底难民署执行委员会常设委员会收到了一份关于“多与外界联系”的非正式文件，其中说明难民署如何就保护任务所面临的艰巨挑战同多方面进行对话。

⁹ 这四个地区是：南部非洲、北美洲和西欧、南美、亚洲太平洋地区。

¹⁰ 大家都同意，要加强庇护体制最好的方法不是收回过去为保护难民作出的承诺，而是更积极地、更灵活地、用更多的资源去解决促使难民离开本国的原因，同时，努力设法恢复人们对庇护体制的信心。

五、保证安全

32. 许多造成人们迁移的局面都有一个特征，就是人权的原则和标准、人道主义的法律受到严重侵犯，使外界不得不进行干预提供实际的保护。此外，在真正的难民里还混进了一些武装和其他分子，于是出现了一个复杂的问题，就是，如何将那些不需要国际保护的人同需要保护的人分开，以便保持难民营和居留点的严格的人道主义性质，同时也加强营地的安全。最后，越来越多的人道主义工作者被卷入公开的冲突，处境危险，他们本身安全的需要和保护他们的措施成为注意的焦点。在有些国家里，由于人道主义工作者的安全受到威胁，使救济方案不得不部分或全部停顿，因此也就阻碍了保护难民的活动。

33. 1998 年间，安全理事会在大韩民国的推动下举行了一次公开辩论，讨论如何更好地保护给予难民和冲突情况下的其他人的人道主义援助。进行这样的辩论可以说非常的及时，认识到人道主义工作者在国际关系上扮演的重要角色，需要安全理事会的支持。其后，难民署率先起草了一份《秘书长关于保护给予难民和冲突情况下其他人的人道主义援助的报告》，这份报告于 1998 年 9 月提出。¹¹ 提出这份报告之前，难民署同其他联合国机构、红十字会和安理会成员国进行了广泛的磋商。

34. 在这方面，特别令人注意的是 1998 年 5 月难民署和非洲统一组织在乌干达联合主持的大湖地区难民问题区域会议。在这次会议的议程上安全问题特别重要，最后协商一致的看法是，难民营里人口混杂是一个很大的威胁。与会者也承认，人道主义机构不可能单独地解决安全问题，当地的警卫部队还需要国际援助。与会者还认为，该地区的国家比传统的多国和平保护部队更易于应付这种对难民安全的威胁。

35. 难民署特别是在大湖地区、坦桑尼亚联合共和国和东南欧洲近年来的经验突出了解决难民营和居留点安全问题的急迫性。肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国国家警察所得到的支助说明了难民署如何能以物质帮助警察部署，以确保难民营的法律和秩序。坦桑尼亚联合共和国的警察出力防止了违反 1969 年《非统组织公约》的一

¹¹ S/1998/883。

些活动。难民署也开始考虑对难民营的安全采取新的做法，利用所谓“逐步升级备选做法”的概念，在国家、联合国机构和其他参与者之间建立新的伙伴关系。¹² 有一种做法同目前丹麦难民理事会/挪威难民理事会的备用安排相似，首先任命一支能迅速布署的国家警察或军事部队，碰到紧急情况时能派去保护难民营。前南斯拉夫的马其顿共和国的难民营就学这个模式，由瑞典的警官同当地警察结合，确保难民营的安全。另一个做法可能是维持和平行动部(DPKO)所作的备用安排。第三种方法是波斯尼亚和科索沃采用的 CIVPOL 模式，特别适用于巡察管制那些出现过严重安全问题的难民营。这几种方法都是针对难民营的主要和突出的安全问题。但是，还有一些其他较少为人注意的不安全，例如，走私、暴力犯罪等，这些也需要一定的对付方法。

36. 有些国家经过冲突之后筋疲力尽，无法应付大规模的难民返回潮流，在这时候，通过伙伴关系执行恢复能力的计划，支持、培训和监督警察和其他行政和执法人员的工作，能改进安全的气氛，建立人们的信心。维持和平部队也能成为加强安全工作的重要伙伴，特别是他们能提供同安全有关的情报，用这些情报来评估人道主义工作人员所冒的风险；在难民返回的地区设法认明、标注或扫除地雷和其他未爆炸的弹药；从广义来说，帮助创造一种便于返回的气氛。

37. 要应付人道主义工作人员所冒的风险也需要伙伴关系。难民署在科索沃就同联合国机构和非政府组织建立了这种伙伴关系，提供了重要的安全培训，尽量减少人道主义援助工作者在阿尔巴尼亚和南斯拉夫联邦共和国所冒的危险；积极参与联合国在国家一级的安全机制；同各非政府组织、欧安组织派驻科索沃的督察队、地方当局和其他方面进行合作，保证救济车队的安全，作出紧急撤退的安排，交换同安全有关的情报。

¹² 这种“逐步升级备选做法”的概念在题为“安全和难民营和居留点的平民和人道主义性质”的文件中(EC/49/SC/INF.2)有详细的阐述，于1999年2月提交常设委员会第14次会议审议。

六、一些尚未解决的问题

38. 这个年度主题牵涉到许多复杂的问题，上文的讨论只提到其中几点，列举了几宗伙伴关系的例子。为了帮助大家作进一步的思考和讨论，执行委员会不妨把重点放在以下几个方面：

- 我们为什么需要伙伴关系？
- 特别是谈到保护，伙伴关系的范围多大？
- 成功的伙伴关系有些什么内容？
- 伙伴关系对地方有些什么影响？

39. 伙伴关系无疑能加强给予难民的保护和他安全，但是它也有一定的限度。为了适当地划清楚伙伴关系的范围，难民署主要援引了它的任务，指出，它有要保持它职责的人道主义和非政治性质。保护难民是独一无二属于难民署的任务，责无旁贷。所以，难民署一方面能够、也需要扩大或加强保护工作的伙伴关系，同时又需要保持它独一无二的责任，两者之间是存在着一定的矛盾的。此外，难民署随时都有必要以一个中立的、不偏向任何一方的人道主义机构的身份行动，在有些情况下，这就使它很难同某些方面建立伙伴关系。

40. 事实上，难民署在许多牵涉到难民保护和安全的问题上已在同各种各样的伙伴合作，每个参与方都必须充分地了解和尊重难民法、人权和人道主义法律的基本原则。此外，难民署的经验表明，成功的伙伴关系还需要包含下列某些内容：

- 各伙伴应及时地达成一致看法，同心合力地设法争取达到一个目标，这要比个别的不协调的行动有效的多。
- 各伙伴应达成书面或默契的协定，划清楚特别是在地方一级的合作范围，因为这密切牵涉到需要进行干预去保护的那些人。也就是说，地方上的伙伴关系背后最好要有在首都或总部一级签定的协定，说明那些是需要机构间合作的广泛问题。
- 进行具有一定目标的培训活动，帮助难民署和新的伙伴了解彼此的任务、工作方法和结构。
- 确定工作焦点，指派联络员，以便利有效的联系，减少同适当人士交流的困难。

- 伙伴应根据其任务或专长，帮助进行提供保护的干预行动。
- 伙伴们应经常进行磋商审查事态发展，认清具体问题，议定补救行动，评审保护性干预行动的效力。
- 应定期审查伙伴关系，认清问题，以协调、少争议的方式设法去解决这些问题。

41. 出席执行委员会第十五届会议的代表们不妨提出他们自己的经验，建议如何进一步地扩大或加强伙伴关系，以确保能起到作用为难民提供保护和安全。这个主题很广泛，但也很及时。一旦认清了成功的实际要素，认识到行动是有一定的限度，会议上的讨论就能帮助我们在进入新纪元之际确定今后发展变化的大方向。

缩略语清单

ADB	非洲开发银行
ABF	亚洲发展基金
DPKO	维持和平行动部
ECHO	欧洲共同体人道主义事务处
IASC	机构间常设委员会
IDB	美洲开发银行
IIDH	国际人道主义法律研究所
IFAD	国际农业开发基金会
IGAD	政府间发展管理局
ILO	国际劳工组织
IOM	国际移徙组织
ISESCO	伊斯兰教育、科学及文化组织
LCI	利比里亚儿童行动
NATO	北大西洋条约组织
OAU	非洲统一组织
OECD	经济合作和发展组织
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OIC	伊斯兰会议组织
OSCE	欧洲安全和合作组织
SADC	南部非洲发展共同体
UNAIDS	联合国艾滋病/病毒联合国方案
UNBRO	联合国边境救济行动
UNDP	联合国开发计划署
UNDRO	联合国救灾协调专员办事处
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口活动基金
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNOPS	联合国项目事务厅
UNRISD	联合国社会发展研究所
UNSECOORD	联合国安全协调专员办事处
UNV	联合国志愿人员方案
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织

-- -- -- -- --