



大会

Distr.: General
3 July 2015
Chinese
Original: English and French

高级专员方案执行委员会
第六十六届会议
2015年10月5日至9日，日内瓦
临时议程项目5
审议常设委员会工作报告

常设委员会第六十二次会议(2015年3月3日至
5日)报告



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 通过第六十二次会议议程和 2015 年工作方案.....	5	3
三. 区域活动和全球方案	6-40	3
A. 战略陈述	6-34	3
(a) 非洲	7-12	4
(b) 美洲	13-16	5
(c) 亚洲及太平洋	17-21	6
(d) 中东和北非	22-28	7
(e) 欧洲	29-34	8
B. 应急准备和应对行动	35-37	9
C. 全球方案	38-40	10
四. 管理、财务控制、行政监督和人力资源.....	41-46	10
A. 对审计委员会就往年财务报表所提建议采取的后续行动.....	41-44	10
B. 口头介绍监察主任办公室工作的最新情况	45-46	11
五. 协调和战略伙伴关系	47-52	12
六. 国际保护	53-59	13
A. 口头介绍高级专员关于保护工作所面临挑战的对话 (2012 年-2014 年)后续行动的最新情况	53-55	13
B. 口头介绍执行委员会结论的最新情况	56-59	14
七. 方案预算和资金	60-63	14
八. 任何其他事项	64	15
附件		
一. 关于 2014 年和 2015 年预算和资金的决定.....		16

一. 引言

1. 执行委员会主席 Pedro Comissário 大使(莫桑比克)宣布会议开幕,并欢迎安哥拉、牙买加和乌拉圭为新观察员。第二天,副主席 Carsten Staur 大使(丹麦)主持了会议。
2. 主席首先谈及几项与执行委员会成员和工作有关的事项。2014 年 12 月,大会批准将委员会的成员国从 94 个国家扩大到 98 个国家,预计经济及社会理事会将很快批准亚美尼亚、乍得、格鲁吉亚和乌拉圭的申请。关于执行委员会主席团,主席告知,第二副主席 Lisa Golberg 大使最近已被重新分配到新的岗位。一旦她的继任者于近期抵达后,委员会将就第二副主席一职举行选举。
3. 主席对秘书长最近任命的业务问题助理高级专员和保护问题助理高级专员表示正式欢迎。主席期待着委员会与两位新助理高级专员密切协作,指出任命他们之时,正值难民署面临重大的财务和业务挑战。
4. 难民署努力向需要关注的人群提供保护、援助和解决方案,人数之多前所未有,全世界达 4,600 万人,因此,虽然越来越多的捐助方不断慷慨解囊,但难民署的预算不足,仍然令人关切。主席确认高级专员 2015 年 2 月 17 日就汇率波动对自愿捐款的价值产生的不利影响问题致函成员国,请副高级专员向委员会介绍为减轻对难民署受益人的潜在影响开展了哪些工作。副高级专员回顾说,执行委员会为 2015 年批准了超过 62 亿美元的订正预算。即使捐助方保持与 2014 年同等水平的捐助(约为 33 亿美元),汇率波动的影响也将导致有效购买力损失近 2 亿美元。反过来,难民署启动了一系列节约成本措施,以尽量减轻对实地工作的影响。这些措施包括:全面削减总部和国别业务的行政开支和差旅拨款,降低库存,并延缓购买或更换车辆。难民署将确保成本削减是可预测的、审慎的和详加评估的,并将在全年随时向委员会通报。

二. 通过第六十二次会议议程和 2015 年工作方案

5. 委员会原文通过了提交的会议议程(EC/66/SC/CRP.1)和 2015 年工作方案(EC/66/SC/CRP.2)。

三. 区域活动和全球方案

A. 战略陈述

6. 助理高级专员(业务问题)启动了有关区域活动和全球方案的讨论,提请各方注意:一方面,持续存在、不断升级和新增加的紧急情况呈螺旋式上升之态,另一方面,难民署在资源方面面临着紧急局面,在某些情况下,二者之间的差距高达需求

的 50%。他对敞开边界、向逃离冲突和迫害的人提供安全的庇护国以及包括难民署工作人员在内的人道主义工作者开展的工作深表感谢。

(a) 非洲

7. 非洲区域局代理局长指出，难民署在非洲区域的业务依然主要集中在新的和持续的危机(包括中非共和国、刚果民主共和国、尼日利亚和南苏丹)以及旷日持久的局势。尼日利亚的局势尤其让难民署日益感到关切，有可能对整个区域造成重大影响。她欢迎为处理流离失所和无国籍状态问题而开展的各项区域倡议，并报告说，该区域的保护框架依然强劲。她还对非洲各国政府和人民的极度慷慨表示赞扬，并强调了伙伴关系(包括与发展参与者结为伙伴关系)的重要性。

8. 各代表团对非洲危机的规模和反复无常深表关切，特别是中非共和国、尼日利亚和南苏丹。他们认识到难民给收容社区和生态系统带来的负担，并赞扬各国信守国际承诺。有与会者担心，在尼日利亚东北部进行的人道主义应对行动相对较为缓慢，并敦促难民署扩大应对行动。各方欢迎难民署利用生物统计学便利难民的登记和核实工作，还欢迎难民署与苏丹为对南苏丹难民进行登记而签署的谅解备忘录。

9. 尽管紧急情况 and 资金局限带来挑战，但各方敦促难民署继续努力为旷日持久的局势寻求解决方案，包括通过“索马里难民全球倡议”和“亚的斯亚贝巴承诺”寻求解决方案。各方鼓励难民署继续在原籍国加强人道主义参与者和发展参与者之间的合作。一些代表团指出，自愿遣返是首选解决方案，但自愿遣返应当以详尽的保护分析为依据。一些代表团欢迎 2014 年 12 月启动的支持肯尼亚境内索马里难民自愿遣返试点项目，但另一些代表团则指出，索马里的政治环境尚不利于全面返回。有与会者对某些收容国的难民营政策表示关切，而对提供融入当地社会机会的国家、特别是坦桑尼亚联合共和国和赞比亚表示赞许。委员会指出，重新安置是开展保护和分担负担的一个重要工具，它欢迎自 2012 年以来，非洲鉴定和转移难民进行重新安置的数量增加了 50%。若干代表团表示关切的是，在南苏丹、中非共和国和尼日利亚等国，人道主义组织难以接触到境内流离失所者、特别是难民营外的境内流离失所者。各方对难民署在索马里首都摩加迪沙对境内流离失所者开展的概况调查表示支持，并鼓励难民署牵头向刚果民主共和国的境内流离失所者和回返者提供援助。

10. 各方对难民署采用多部门、以社区为基础的办法防止和应对性暴力和性别暴力表示赞赏。关于非正规混合移徙，各代表团欢迎 2014 年 10 月通过的《喀土穆宣言和行动计划》。越来越多的国家加入《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》)，这是一个积极的趋势。各方还对 2015 年 2 月通过的《西非国家经济共同体(西非经共体)在西非预防、减少和消除无国籍状态的宣言》表示支持。

11. 各方对资金方面的缺口深表关切。必须保持平衡，以便确保尽管其他区域存在重大危机，非洲的业务也能够得到充足的资源，并确保旷日持久的局势在目前的紧急情况中得到适当重视。各方鼓励难民署考虑使用有创意的筹资安排，包括公私伙

伴关系。各代表团赞扬难民署工作人员在该区域开展的工作，以及难民署努力通过难民协调模式领导有效的区域应对行动。

12. 代理局长回应时表示赞同，紧急应对行动不应当以牺牲实现解决方案的努力为代价。她对各收容国继续慷慨解囊表示赞赏，并请它们放心，难民署定会继续予以支持。她强调，难民署致力于加强索马里境内的接收能力，而关于尼日利亚的局势，难民署正加强在邻国的人力和财力。助理高级专员(业务问题)注意到，一些代表团有兴趣就“索马里难民全球倡议”举行进一步协商。

(b) 美洲

13. 美洲区域局主任尤其结合纪念《关于难民的卡塔赫纳宣言》30周年向委员会简要介绍了在该区域加强人道主义应对行动所取得的成就。她着重介绍了五个领域：(1) 在哥伦比亚巩固全面解决方案并支持和平进程；(2) 处理中美洲的流离失所问题；(3) 促进巩固共同庇护空间；(4) 在加勒比加强保护和解决方案应对能力；(5) 终止无国籍状态。

14. 关于《巴西行动计划》，各代表团强调，必须以共同但有区别的责任为基础，将承诺转化为国家、次区域和区域层面的切实行动。与会者对跨国和有组织犯罪导致的境内和跨境流离失所者、包括孤身和离散儿童的处境表示关切。还需要加强国家庇护制度，并为此通过质量认证举措统一庇护标准和做法。与会者还对承认率较低以及难民身份确定(RSD)程序方面的障碍表示关切。

15. 许多国家指出，需促进自愿遣返、融入当地社会(包括通过入籍)和重新安置难民，以在该区域实现全面的解决方案。它们欢迎特别关注保护问题的移徙计划，以方便人员流动。各代表团表示支持难民署努力通过“过渡解决方案倡议”帮助为哥伦比亚境内流离失所者的困境寻求解决方案，并作为持续进程的一部分巩固和平。关于陆地或海上混合移徙问题，侧重于确保多边和双边协定能够加强拉丁美洲和加勒比各国之间的合作，以保护在整个区域移徙的个人。很多国家对解决美洲的无国籍状态问题表示支持，一些国家表示计划加入各项关于无国籍状态的公约，颁布国籍法，并通过无国籍身份认定程序。

16. 主任称赞各国在“卡塔赫纳+30”背景下为应对该区域的人道主义挑战开展的工作。关于哥伦比亚，她宣布将很快任命一名保护问题专题组协调员，以协助难民署为支持和平进程开展的应对行动。她补充说，难民署将努力确保允许难民和寻求庇护者在某些国家居留的签证计划考虑到个别保护需要；表示获承认难民的劳工流动计划拥有内置的保护机制，可在其他次区域开展此类计划；重申“质量保证倡议”对加强庇护制度很重要；强调需要加强对儿童的保护，特别是中美洲因有组织犯罪暴力行为而流离失所的孤身和离散未成年人。

(c) 亚洲及太平洋

17. 亚洲及太平洋区域局主任介绍了该区域的最新情况,主要侧重于阿富汗难民的情况和缅甸。关于阿富汗,她谈到积极的政治动态为难民返回创造了契机,并强调需要提高国际社会的参与力度,特别是发展参与者的参与力度,以帮助该国走上和平、稳定的道路。务必确保在自愿的基础上、以可持续的方式进行遣返,并保留庇护空间。在这方面,她强调主要收容国面临压力,需要持续加以支持。主任还谈及非正规移徙,强调该区域各国需要向难民提供保护,并在自己的领土内寻找解决方案,要么提供合法身份,要么提供临时保护,要么提供其他形式的保护(例如通过劳工移民计划),而不是依赖重新安置。

18. 各代表团强调,虽然难民署在其他地方面临四个三级人道主义危机,但无论如何都不能将注意力从阿富汗局势上转移开来,这是世界上最大规模的旷日持久的难民局势。各代表团赞扬收容国数十年如一日地慷慨解囊,并强调需要公平地分担义务,并向收容社区提供支持。委员会强调,务必保护庇护空间,并防止在保护难民方面出现间隔期。阿富汗正处于关键时刻,有机会推行持久解决方案。各方敦促难民署加大自愿遣返力度,并加强对紧急境内流离失所危机的应对行动。在返回和可持续地重新融入社会方面,各方提到发展步伐缓慢、缺乏就业机会和不安全因素。各方鼓励难民署继续推动在国家发展计划中纳入回返难民,并与发展参与者合作处理长期存在的问题。各方强调,阿富汗政府必须在难民重新融入社会方面发挥领导作用。各代表团欢迎今年的执行委员会全体会议高级别会议重点讨论阿富汗的局势。

19. 有与会者对缅甸克钦邦、掸邦和克钦邦的安全和人道主义局势表示关切。这种局势已经导致该区域出现流离失所和非正规移徙。同时,也有与会者表示相信,该国的政治动态将允许难民返回。各方还欢迎难民署在重新安置不丹难民、为尼泊尔剩余难民寻找解决方案、为斯里兰卡剩余境内流离失所者寻找持久解决方案方面开展的工作。

20. 各代表团对该区域不断缩小的庇护空间表示关切,呼吁各国坚持不驱回原则,并呼吁难民署不遗余力地确保所有国家普遍遵守这一准则。令人担忧的趋势包括无法登记;登记程序和难民身份确定程序漫长;使用难民身份确定程序的方法不一致。成员国强调,必须以注重保护的方式管理非正规移徙和人口贩运,包括在区域机制中这样做。此外,各方还强调了加强区域合作的重要性,包括需要:解决原籍国和原籍地区出现移徙的根本原因;确保在过境国和目的地国的保护;在负担分担的基础上探索持久的解决方案。各方鼓励难民署确保接触城市地区的人口,包括使用现金转账,特别注意妇女和女童的需要。各方请难民署就接触城市地区需要关注的人群方面的成就和挑战提供更多信息,并在整个区域分享最佳做法。各方欢迎难民署为终止无国籍状态和确保该区域无国籍人的权利开展的活动,还呼吁各国政府在国籍法中消除性别歧视。

21. 主任回应时强调,在努力改善原籍国条件的同时,必须不断支持收容国和收容社区,直至实现自愿遣返。关于阿富汗,她认同该国政府必须发挥领导作用,存在

推动这一进程的新动力。难民署将与该区域三个国家的政府合作，探讨如何推进“阿富汗难民解决方案战略”，利用高级别会议创造势头。关于缅甸，她向委员会保证，难民署继续致力于在机构间框架内开展工作，协助境内流离失所者和无国籍者。在回应关于接触城市人口的评论时，主任指出，将与工作人员和非政府组织开展区域磋商，研究最佳做法，以期加强对这些人群的应对行动。

(d) 中东和北非

22. 中东和北非区域局主任兼伊拉克/叙利亚局势区域难民协调员介绍了该区域所面临的极度人道主义需要以及阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内和周边不断恶化的安全局势。他强调需要加大财政援助力度，加强国际团结，以帮助减轻难民收容国的负担，表示没有任何一个国家可以吸收这场危机的后果，而不对其市场、基础设施和社区造成严重的经济和社会影响。他介绍了难民署在也门和利比亚的业务，那里的人道主义挑战日益增加。主任还强调，需要通过全面的区域办法处理地中海的情况，并强调保护(包括获得庇护和尊重不驱回原则)仍然是难民署的重中之重。

23. 各方主要围绕叙利亚局势进行了讨论。委员会赞扬人道主义工作者在极其危险的环境中开展工作。各方称赞难民署不断努力应对危机，特别是在跨境地区和前线为接触困难人群开展工作，派驻大量实地工作人员，使用创新技术进行登记和现金援助，以及实施准备过冬方案。提出的主要关切问题包括人道主义工作者如何进入阿拉伯叙利亚共和国、性暴力和性别暴力的增加、人道主义工作者的安全。各方鼓励难民署加强保护工作，特别是代表儿童加强保护工作，并重视性暴力和性别暴力的预防以及针对流离失所妇女和女童的应对措施。一个代表团建议分别针对境内流离失所者和难民制定综合性区域保护战略，同时考虑到某些国家的庇护空间在不断缩小。

24. 各方敦促难民署确保该地区所有难民都能获得同等服务，并与合作伙伴一道将保护和援助扩大到城市地区的难民。该区域还存在其他需要关注的人群，包括索马里人、苏丹人和阿富汗人。他们得到的援助和保护应当与叙利亚难民得到的援助和保护相当。各方称赞收容国极度慷慨。必须全面实现国际团结和义务分担，因为收容国已经进入“筋疲力尽”阶段，并超出了它们向难民提供援助的极限。有人表示，希望即将在科威特举行的捐助方大会将有助于解决日益增长的需要。

25. 各方广泛支持区域难民和抗御力计划 (3RP) 方面的方法转变以及为增加发展援助而开展的工作，这对加强收容国抵御这场空前危机的能力至关重要。若干成员国回顾说，它们致力于重新安置叙利亚难民，以响应难民署的号召，即在 2015 年至 2016 年争取 100,000 个名额。然而，若干代表团告诫说，需要大幅提高名额，才能减轻收容国的压力。各方呼吁各国扩大年度重新安置配额，并考虑重新安置以外的其他创造性渠道。

26. 关于伊拉克，有与会者呼吁该国允许人道主义工作者畅通无阻地进入。各方敦促难民署确保向城市地区的人口和库尔德地区以外的人口、包括巴格达附近和该国南部的人口提供援助。还有与会者呼吁设立一个单一的协调机构，旨在统一和同步

叙利亚难民 3RP 中的伊拉克部分以及伊拉克境内流离失所者战略应对计划。关于也门，各方鼓励难民署继续参与并准备应对随时出现的新人道主义需要。关于混合移徙，必须在原籍国、过境国和最终接收国之间开展更密切的对话，并制定更多保护方面的保障措施。也有与会者对偷运和贩运人口现象的增加表示关切。

27. 各方欢迎难民署继续开展建立信任措施方案和为居住在廷杜夫附近难民营的撒哈拉难民提供家庭探访机会。一个代表团强调需要在联合国和平计划框架内为难民寻求可持续的解决方案，并呼吁提供充分的援助。另一个代表团坚称务必进行人口登记，并呼吁保持本方案的人道主义性质。

28. 主任对各方的褒奖和提出的诸多建议表示感谢，这些褒奖和建议为工作人员开展更多工作提供了勇气和动力。关于对难民署应对约旦和黎巴嫩难民涌入问题的独立评价中所载的各项建议，主任澄清说，优先排序不是为了应对目前的财政状况，而是一项持续不断的工作。在 3RP 框架内，难民署正在为出现持续冲突的情况进行规划，需要确保行动的可持续性。主任还重申，难民署承诺在也门继续开展工作。

(e) 欧洲

29. 欧洲区域局主任围绕获得保护、保护的质量和解决方案等主题介绍了与国际难民保护相关的主要关切问题。随着欧洲迎来空前数量的寻求保护者，一些国家采取了更严格的边境控制措施，有时导致难民被推回、广泛使用拘留、未能登记抵达者或难民根本无法获得保护。鉴于去年海路抵达者、营救行动和死亡人数众多，难民署出台了一项全面的提案——“地中海中部地区倡议”，涵括从可预测的搜救行动到上岸、接待、概况分析及获得保护和解决方案等多种需要。这就要求欧洲国家承担更多责任，并更加团结，也要求为需要国际保护的人提供更多的合法渠道，例如人道主义签证方案、大家庭团聚、私人赞助以及学习和劳工移民计划。

30. 关于保护的质量，主任指出，欧洲统一庇护制度有助于改进法律和规范性框架，但由于各国在应用时有差别，实践中存在重大出入，将总体承认率和按国籍计算的承认率进行对比即可见一斑。这些出入导致难民和寻求庇护者的分配不均衡，例如，两个国家接收了 2014 年欧洲联盟境内提出的近半数庇护申请。与此同时，接收了 160 万需要关注的人群的土耳其已经通过了新的庇护立法，并为叙利亚人制定了临时保护制度。主任对若干旷日持久的难民和境内流离失所者局势感到遗憾，同时欢迎爱沙尼亚和拉脱维亚在终止长期无国籍状态方面取得的进步。最后，主任强调了乌克兰人道主义局势所面临的巨大挑战，并感谢各国提供支持及收容来自乌克兰的流离失所者。

31. 各代表团表示支持欧洲统一庇护制度，同时认识到需要确保其得到充分和切实执行。很多与会者对越来越多的移徙者和寻求庇护者横跨地中海抵达表示关切；若干与会者重申需要制定一项全面的战略，其中包括强大的搜救能力，并提供合法的替代办法和新的准入渠道。很多与会者表示支持过境国和第一庇护国改善移民和边境管理及其庇护和接收制度。

32. 各代表团承认收容难民的邻国十分慷慨,确认它们将继续支持对叙利亚局势开展人道主义应对行动,包括对需要国际保护的人进行重新安置和提供其他形式的准入。各方对乌克兰日益恶化的人道主义局势表示关注,认为联合国在顿涅茨克开设办事处是接触受影响人群的重要手段。成员国赞同主任的发言,敦促各方遵守有关人道主义人员通行和保护平民的国际人道主义法。各代表团赞赏难民署倡导建立适当的立法框架。

33. 各代表团承认难民署为协助执行“萨拉热窝进程”及其“区域住房方案”(RHP)而开展的工作,但一些与会者指出,数以千计的弱势难民仍然需要解决方案。主任也认为进展缓慢,表示最近为愿意返回克罗地亚的人增加了“区域住房方案”预算,并认识到,在社会保障等方面取得更多进展对于可持续性十分重要。

34. 在回答其他问题时,主任感谢有关方面保证,虽然欧盟边防局协调开展的“Triton”行动基本是一项边境保护行动,但它所使用的海军资产也用于海上营救活动。他强调了打击偷运和贩运人口行为的必要性以及通过喀土穆进程等机制开展区域合作的价值,同时强调在开展这些工作的同时,必须制定可信的合法办法取代危险的非正规移徙。关于乌克兰局势,他感谢各代表团2014年提供的支持,并鼓励捐助国协调双边援助,以满足最弱势群体的需要,避免重复工作,尽可能在当地采购,并确保提供的援助能够实现自给自足,而不是形成依赖和旷日持久的局面。主任还呼吁在全国推行境内流离失所者立法。

B. 应急准备和应对行动

35. 紧急情况、安全和供应司司长介绍了 EC/66/SC/CRP.3 所载的报告,强调必须将需要关注的人群放在难民署应急行动的核心;通过在实地部署大量工作人员并交付服务实现“以实地存在提供保护”;确保准备就绪;采用“驻扎和交付”办法确保在高警戒级别局势中满足至关重要的保护和援助需要。她还向委员会简要汇报了难民署新修订的关于激活应急行动、领导力和问责制的政策。目前正在尼日利亚和乌克兰实行这一政策。

36. 委员会赞扬难民署努力加强准备和应对能力,特别是其“以受益人为中心”的办法。各方对人道主义工作人员在高警戒风险的困难环境下开展工作表示支持。各方鼓励难民署执行难民署一人道协调厅关于混合情况的联合说明(联合说明)。各代表团欢迎建立多功能长期待命应急小组,并请提供有关小组组成情况的更多信息。

37. 在回答有关落实新修订的关于激活应急行动、领导力和问责制的政策问题时,司长承诺将向委员会通报取得的进展。她欢迎各方对应急规划的反馈,并承认这是难民署正在努力处理的一个问题。关于待命应急小组的组成情况,司长指出,将视需要任命 D1 和 P-5 等高级别工作人员协调并亲自奔赴实地。各小组的工作人员将富有工作经验,对协调和伙伴关系有着良好的认识,并具有较强的保护工作背景。

C. 全球方案

38. 方案支助和管理司司长介绍了关于全球方案的文件(EC/66/SC/CRP.7)，强调了过去一年间的主要动态、成就和挑战，并就一系列业务活动做了报告。他强调，为应急活动提供支持是重中之重，包括确保提供技术专家，开展快速部署，作为最初的应对者，并在生死攸关的地区指导协调和执行工作。

39. 各代表团对执行五年全球战略取得的进展表示支持。它们欢迎难民署在进行方案规划过程中采取务实、具有成本效益和创新意义的办法，例如医疗信息门户 Twine；数据和信息的强化管理；基于生物识别技术的登记制度；基于现金的干预措施；为难民提供学习机会的难民署交流平台；住房和安置及燃料和能源领域的其他倡议。关于现金干预措施，各代表团强调，必须制定监测和监督框架。一些代表团对难民署关于难民营替代办法的政策表示支持，但另一些代表团强调，在制定此类政策之前，需要与收容国协商，特别是衡量和评估此类政策对收容社区的影响。此外，难民营替代办法政策不应被视为持久解决方案(包括自愿返回)的替代品，应当考虑到难民的意愿。各国欢迎为将难民纳入国家教育和医疗卫生制度的主流而开展的工作。在公共卫生领域，各方对难民署应对西非埃博拉爆发的行动表示称赞。各国还对难民署教育战略、包括将该战略扩展到 25 个优先国家表示赞赏。

40. 司长感谢各方就难民署全球方案和执行五年战略工作所做的令人鼓舞的发言，但强调仍存在诸多挑战，例如在叙利亚危机等情况下大量儿童辍学。关于难民营替代办法，他希望能有机会与各国就新政策更加深入地交换意见。他强调，难民在经济上参与收容社区具有积极意义，无论难民最终实现了何种解决方案，也无论他们的流离失所持续多长时间，对难民开展能力和技能建设都是有益的。基于现金的干预措施能达到额外的目的，能够提高难民的尊严，并使得难民能够自行对援助进行优先排序。他指出，评价表明，现金替代措施和实物援助在分流资源方面会引发类似的问题，表示难民署将继续加强评估，针对此类干预措施进行监测。

四. 管理、财务控制、行政监督和人力资源

A. 对审计委员会就往年财务报表所提建议采取的后续行动

41. 主计长兼财务和行政管理司司长报告了 EC/66/SC/CRP.4 所载的难民署对审计委员会就 2013 年和往年财务报表所提建议采取的后续行动。她指出，审计委员会在开展 2013 年审议工作时主要侧重于难民署行政管理和业务管理的效率，包括应对叙利亚局势的行动；提供医疗服务的情况；执行伙伴管理的情况；存货管理；财务事项。处理审计委员会的建议是难民署的一大优先管理事项。难民署将继续改进程序、制度和控制，以减轻审计委员会查明的风险。

42. 委员会感谢本组织为处理各项建议采取的具体措施及其提供的信息汇总表。上述措施和汇总表有助于加强透明度和组织的问责。关于与难民署业务有关的各项建议，各代表团欢迎对叙利亚业务开展的评价工作和在约旦实行的生物识别登记制度，

对紧急派驻工作人员快速通道程序进行的改进以及对基于现金的干预措施开展的研究。关于后者，各方请难民署与委员会分享正在开展的研究的结果。一个代表团还强调了多年期供资的重要性。多年期供资对于处理旷日持久的局势特别有益，请提供此类资金的捐助方看到它所带来的好处。各方赞赏难民署为预防欺诈开展的工作，并请难民署考虑就其采取的行动向常设委员会提交最新情况书面报告。

43. 在回应关于委员会在企业风险管理(ERM)领域缺少进展的评论时，副高级专员强调了迄今已经开展的工作，包括发布企业风险管理政策和实施程序、设立企业风险登记册、招聘一名首席风险官和在组织层面分配职责。他承认启动较慢，但向委员会保证，难民署现正稳步推进。

44. 关于不在难民署内设立内部审计部门的决定，主计长回顾说，《联合国财务条例》规定，内部审计应由联合国内部监督事务厅(监督厅)开展。副高级专员还向委员会保证，难民署和监督厅之间签署的经修订的谅解备忘录加强了这种关系。长期而言，在本组织内设立内部审计部门可能是有益的，但难民署对于最近商定的安排以及目前提供的服务的质量感到满意。

B. 口头介绍监察主任办公室工作的最新情况

45. 监察主任向委员会简要汇报了自他2014年10月向执行委员会报告以来与监察主任办公室(监察办)有关的重要动态。在监察办、监督厅、难民署政策制订和评价处及难民署高层管理人员之间开展的协商对制定2015年监察计划起到了重要作用。该计划以严格的基于风险的办法为基础。依托难民署和监督厅之间签署的关于提供内部审计服务的订正谅解备忘录，难民署将与监督厅和世界粮食计划署联合开展若干监察特派团活动。此外，某些特派团将包括审计前内容。为便于监察后采取后续行动，监察办建议设立一种企业式的在线跟踪机制，该机制将包括难民署内所有监督部门的建议。在调查方面，监察办制定了一项信息共享协议，以方便与区域局和区域代表就正在开展的调查进行沟通。为响应审计委员会提出的建议，监察办目前正在制定一项全面的供应商欺诈问题政策。

46. 各代表团欢迎监察主任不断努力加强监察办，包括批准新的职位以及与基于风险的评估和监督活动管理方面的其他实体开展密切合作。各方称赞关于设立一个全面的企业式跟踪机制的提议。在回答关于申诉增加(与2014年同期相比，今年迄今收到的申诉数量上升了33%)的问题时，他表示，这可能不仅是因为难民署扩大了全球范围内的活动，而且也可能是因为人们对申诉机制的意识和使用在增强。关于进一步加强监察办并提高其专业化程度，监察主任进一步阐述了为落实欧洲反欺诈办公室提出的各项建议而开展的工作。在增加人力的建议方面，2015年已经申请了其中50%的岗位并获得批准。如果资金到位的话，2016年还将申请更多资源。

五. 协调和战略伙伴关系

47. 对外关系司司长介绍了 EC/66/SC/CRP.5 所载的关于协调和战略伙伴关系的文件，向委员会报告了执行难民署难民协调模式和“联合说明”的最新情况。他还回顾了为加强与非政府组织的伙伴关系以及在持久解决方案和无国籍状态方面采取的举措。

48. 委员会认为，难民协调模式和“联合说明”是令人欢迎的动态，有助于明确职责和责任，避免空白和加强业务交付。在危机局势中，明确的领导尤其重要。鉴于需求和资源之间的差距日益扩大，必须尽量提高效率。然而，有些代表团告诫说，执行过程中要有灵活性；在混合情况中，不应只根据人们的身份，还应按需求来提供援助。还有必要铭记难民保护需求的特殊性。有与会者对业务层面部署和实行新模式的步伐缓慢表示关切。尽管出于良好意愿，但实地仍有不可预测和杂乱无章的做法。必须在业务伙伴之中建立对不同模式的认识，并说明在出现何种触发因素时部署这些模式。

49. 各方请难民署定期向委员会报告部署难民协调模式的最新情况，包括经验教益。有与会者支持越来越多地使用区域难民协调员和恢复联合实地特派团。若干代表团表示有兴趣收到关于联合特派团的资料，包括预先警告、举行成果吹风会以及报告在业务层面落实经验教益的最新情况。各代表团对难民署支持“转型议程”和继续努力通过其大量实地办事处为机构间讨论提供参考。

50. 关于境内流离失所局势中的专题组责任，各方敦促难民署加强对保护问题专题组的领导，并确保在所有专题组中优先重视和适当处理保护问题。各代表团期望收到机构间常设委员会对人道主义危机中的保护工作开展的独立整体审评，并期望看到将建议采取哪些具体行动确保更加有效和一致地实现保护成果。需要加强共同领导安排，包括就“共同领导”的意思达成共识。各方敦促难民署确保拥有充足的、经过全面培训、可担任专题组协调员的工作人员。关于伙伴关系，各代表团表示关切的是，实地对高级专员与红十字会与红新月会国际联合会和非政府组织开展的系统性对话似乎所知甚少。各方鼓励难民署在各级充分落实议定的伙伴关系原则。关于目前的财务情况，各方敦促难民署向非政府组织保持透明，尽快与它们讨论可能会影响到它们的任何变化，特别是可能对项目预算和工作人员进行的削减。

51. 各方高度评价难民署参与世界人道主义首脑会议的筹备工作，有与会者支持难民署提出的问题，包括保护工作的核心地位，继续重点关注受影响的人群，以及呼吁更好地协调人道主义援助和发展援助。有与会者支持难民署努力将流离失所问题纳入发展议程，并强调必须与发展参与者结为伙伴关系，以协助和稳定收容社区并为持久解决方案奠定基础。然而，难民署不能单枪匹马地倡导发展援助，双边和多边发展参与者需要与收容国合作，承担更多责任。各方还强调了国际义务和责任分担原则，特别是对资源匮乏的发展中收容国而言。关于以伙伴关系促解决方案以及正在开展的各种倡议，难民署及其合作伙伴应当充分吸收收容国参与，同时考虑到它们本国的优先事项。

52. 司长对各代表团的支持和建议表示感谢。他向委员会保证，难民署认为新的协调模式对于提高提供援助的有效性具有核心意义，难民署全面致力于与合作伙伴合作落实新模式。他赞同，如果不能在地方层面得到落实，则全球层面的协定徒劳无益。在这方面，联合特派团有助于澄清和处理某些潜在的误解并寻找务实的解决方案。在回答关于选择采用何种协调制度的标准这一问题时，司长澄清说，决定采用何种协调制度，既要依据实地的建议，也要取决于现场行动方的应对能力和各受影响的人群。他充分认识到，需要与收容国政府和社区密切合作。在这方面，他欢迎土耳其已经准备好担任“解决方案联盟”联合主席。作为一个主要收容国，土耳其能够就这些问题发表权威言论。关于伙伴关系，司长注意到实地对系统性对话所知甚少，但相信难民署与非政府组织的合作很充分，新的伙伴关系框架又为此锦上添花。

六. 国际保护

A. 口头介绍高级专员关于保护工作所面临挑战的对话(2012年-2014年)后续行动的最新情况

53. 国际保护司副司长(政策和法律)介绍了前三次高级专员关于保护工作所面临挑战的对话，主题分别为海上保护；保护境内流离失所者；信仰和保护。她指出，强劲的后继活动帮助改变了人们对所审议问题的看法，推动了更多合作伙伴的支持，并加强了宣传倡导工作。她强调了大力吸收非政府组织参与的重要性。非政府组织的参与使得人们更好地理解每次对话的主题和目标，并有助于支持后续行动。

54. 各代表团对高级专员对话表示赞赏，注意到此类对话对于日益复杂的环境具有重大意义。它们认为，高级专员对话为实质性的公开讨论提供了独特的平台，而这恰是因为对话的本意并不是要达成一项经谈判议定的成果。就对话后续行动进行报告进一步加强对对话的重要性。关于2014年对话，各国称赞难民署选择“海上保护”这一主题，表示该主题很及时，并欢迎为今后建议的步骤，包括与各种广泛的伙伴加强合作。各代表团还对难民署就“信仰和保护”以及“境内流离失所者”这两个主题的对话采取的后续行动、包括加强内部定位表示支持。

55. 副司长感谢各代表团积极参与对话并发表支持性评论。在回答关于联合国秘书长就境内流离失所者处境提出的“人权先行”倡议的重要意义这一问题时，她说，难民署认为这是确保人权和预防侵犯人权行为的重要保护工具。难民署在大多数危机局势中都参与了保护工作，包括担任全球保护问题专题组的牵头机构，并通过提供保护分析支持这一倡议。关于就海上保护问题举行的对话，她认同需要改进数据收集工作，并更好地理解驱动海路移徙的动因，指出对横跨地中海移徙者进行数据收集和分析是“地中海中部地区倡议”的一个重要组成部分。她还指出，难民署正在探索是否可能在其他区域效仿设在内罗毕的区域混合移徙秘书处采用的模式。

B. 口头介绍执行委员会结论的最新情况

56. 报告员表示，自从 1975 年通过关于国际保护问题的结论以来，这些结论就为保护工作和解决方案提供了一个重要的指导意见来源。他回顾说，在执行委员会第六十五届全体会议上，各方对恢复结论进程表示支持。报告员向各代表团简要介绍了主席团对前进方向的反思。自去年的进程以来，成员国表示希望提高选择主题方面的可预测性，并希望在筹备和谈判进程之前开展适当和充分的准备工作。

57. 考虑到这些关切，并汲取过去的经验，报告员建议委员会就多年期工作计划可能的主题进行协商。这将会增强清晰度和可预测性。而更长的准备时间将使得主席团能够通过年度工作方案以及与伙伴机构开展专家吹风会和磋商加强筹备进程。6 月会议的文件主要侧重于保护问题，可以为确定主题提供来源；因此，主席团请难民署更加明确地强调在哪些领域可能需要结论形式的指导意见。主席团还将就今后几年的保护愿景与新任助理高级专员密切合作，特别是结论如何能够提供指导意见，以支持难民署的工作。最后，主席团正在考虑主席团成员如何能够为报告员领导这一进程提供额外的支持。

58. 成员国欢迎该提案以及主席团的建设性参与。若干代表团和非政府组织观察员称赞难民署有意加强结论、委员会普通文件和其他进程或活动之间的联系。一个代表团表示，需要就工作计划一事举行进一步协商，但认为委员会应当今年即着手就结论举行谈判；而另一个代表团则表示，鉴于人道主义界迅速变化的性质，需要有灵活性。第六十五届会议报告员回顾说，指导去年进程的各项原则很重要，分别是 (1) 侧重于人道主义；(2) 各主题在处理实地空白方面的业务价值；(3) 谈判的协商一致的性质，包括包容性、透明度以及兼顾保护和解决方案等原则。

59. 报告员对这些发言表示感谢，表示他将与主席团和难民署密切合作，对这些意见进行反思，并将审议补充意见和评论。难民署国际保护司高级法律协调员欢迎报告员提出的这种方法，重申结论对于难民署至关重要，它们是委员会保护工作和解决方案集体指导意见的来源。

七. 方案预算和供资

60. 主计长兼财务和行政管理司司长和对外关系司司长共同介绍了 2014 年和 2015 年预算和供资的最新情况(EC/66/SC/CRP.6)。主计长回顾了 2014 年财务状况，并介绍了执行委员会 2014 年 10 月批准的 2015 年预算的最新情况，指出自那以后设立了 6 项补充预算。对外关系司司长表示，尽管供资数额较高，但 2014 年预算和收到的捐助之间的差额约为 30 亿美元。他援引了这对各项业务造成的影响，并强调了预计 2015 年将出现的重大缺口，其部分原因是汇率波动较大。

61. 委员会认识到，2014 年对于难民署而言是史无前例的一年。这一年中，难民署需要同时应对多个大型危机。各代表团认同难民署对最近汇率波动的影响表示的关切，赞赏难民署为尽量减轻对需要关注的人群的影响而开展的工作。各方强调了

扩大难民署捐助方的重要性。各代表团祝贺难民署在增加私营部门的供资方面取得的进展，并鼓励难民署进一步探索这一收入来源。各代表团欢迎难民署在就预算的增减提供信息方面所体现出的透明度，以及难民署为从总体上加强预算规划和管理机制而持续开展的工作。各方敦促难民署在为管理资金缺口进行优先排序方面继续保持透明度。各方确认难民署 2010 年至 2014 年期间支出翻了一番，各代表团请难民署提供更多信息，说明难民署为确保充分的监督正采取哪些措施。

62. 主计长回应时指出，难民署为确保拥有与本组织的增长相称的充分监督和内部控制已经采取了若干措施，包括增加监督部门的工作人员。在回答关于业务储备金的问题时，她澄清说，该储备金用于执行委员会批准的预算中没有划拨资金的各项活动(例如应对埃博拉爆发)。目前只有一个捐助方向业务储备金捐款。对外关系司司长确认说，难民署在开展优先排序时将竭尽全力向委员会保持透明，难民署致力于进一步使捐助方的供资多样化，并寻求具有创新意义的办法提供人道主义援助。在回答关于目前预计的额外补充预算的问题时，捐助方关系和资源调集处处长表示，难民署预计尼日利亚局势将需要更多资源。

63. 关于 2014 年和 2015 年资金和预算的决定草案获得通过(见附件)。

八. 任何其他事项

64. 委员会商定，2015 年，它将继续采用通过电子分发的形式审议和通过报告的做法。常设委员会第六十二次会议报告草稿将于 2015 年 3 月 27 日分发。委员会将有两周的时间进行审议。如果没有人提出修正意见，本报告将被视为于 2015 年 4 月 10 日获得通过。

附件

关于 2014 年和 2015 年预算和供资的决定

常设委员会，

回顾执行委员会第六十四届和第六十五届会议关于行政、财务和方案事项的决定(分别为 A/AC.96/1132,第 15 段和 A/AC.96/1143,第 13 段)以及 2014 年 9 月常设委员会第六十一次会议在方案预算和资金项目下展开的讨论，

重申国际分担负担和责任对于减少难民收容国，特别是发展中收容国负担的重要性，

1. 回顾执行委员会第六十四届会议批准了难民署 2014-2015 年两年期方案预算下区域方案、全球方案和总部的初始方案和预算，2014 年和 2015 年分别为 53.078 亿美元和 51.795 亿美元；

2. 回顾执行委员会第六十五届会议批准了难民署 2014-2015 年两年期方案预算(订正)下区域方案、全球方案和总部的订正方案和预算，2014 年和 2015 年分别为 62.362 亿美元和 62.344 亿美元；

3. 注意到 2014 年难民和境内流离失所者方案补充预算为 12.619 亿美元；

4. 注意到难民署 2014 年年度预算总额最终增至 65.697 亿美元；

5. 注意到 2015 年难民和境内流离失所者方案补充预算目前为 7.504 亿美元；

6. 注意到 2015 年中东和北非区域减少了 1.584 亿美元；

7. 注意到难民署 2015 年年度预算总额目前增至 68.264 亿美元；

8. 认识到 2015 年正在出现紧急情况 and 预期之外的活动，因此可能会需要增加或者扩大补充预算；为满足此种需求，可能需要在现有预算资源之外增加资源；

9. 敦促各成员国本着团结的精神，继续及时地慷慨响应高级专员的呼吁：为全额实现 2015 年年度预算目标提供资源。