



## 经济及社会理事会

Distr.: Limited  
14 June 2024  
Chinese  
Original: English

## 方案和协调委员会

## 第六十四届会议

2024年5月13日至6月14日，纽约

## 报告草稿

报告员：诺埃尔·诺维西奥先生(菲律宾)

## 增编

## 方案问题：2025年拟议方案预算

(项目 3(a))

## 方案 21

## 为难民提供国际保护、持久解决办法和援助

1. 在2024年5月14日第3次会议上，委员会审议了2025年拟议方案计划方案21(为难民提供国际保护、持久解决办法和援助)和2023年方案执行情况(A/79/6(Sect.25))。委员会面前还有秘书处关于按部门、职能和区域机构分列的拟议方案计划审查的说明(E/AC.51/2024/6)。

## 讨论情况

2. 各代表团对联合国难民事务高级专员公署(难民署)开展的工作表示赞赏，并表示支持难民署向被迫流离失所者提供人道主义援助和国际保护并实现持久解决办法的任务。一些代表团确认难民署作为保护这几类人员的主要国际机构的关键作用，特别是在世界各地越来越多人被迫离开家园的情况下。各代表团认识到，由于区域冲突、经济衰退、气候变化、自然灾害和其他众多因素，全球难民形势依然严峻。

3. 一个代表团指出，估计全世界有1.3亿多流离失所者，人道主义系统面临巨大压力；虽然人道主义需求继续增加，但人道主义系统面临严重的财政制约。



有代表团认为，不仅受影响民众及其收容社区感受到这些发展动态的影响，难民署和其他机构也感受到了这些影响。因此，该代表团强调了机构间合作和效率的重要性，两者在财政拮据时期尤为重要。有代表团指出，虽然十年来效率一直是人道主义政策议程上的一个关键问题，但随着人道主义需求的增加和资源的减少，效率变得愈发重要。该代表团还认为，要提高效率，就必须集中精力完成自己的任务，依靠比较优势，改进难民署、国际移民组织与整个人道主义系统之间的分工协调。

4. 一些代表团对方案计划中的全面介绍表示欢迎。一个代表团指出，尽管方案的标题提到援助难民，但其目标却没有提到这一点，并认为拟议的方案计划对援助问题强调得不够。

5. 一个代表团欢迎方案中提到《难民问题全球契约》在为受影响民众实现可持续解决办法方面的作用，另一个代表团则对《契约》持保留意见，指出它不具有法律约束力。该代表团指出，其执行工作应与东道国的细则和条例协调一致。

6. 若干代表团欢迎 2023 年 12 月举行的难民问题全球论坛，并对支持难民署工作的大量认捐表示赞赏。在这方面，一个代表团表示，它期待着与难民署、其他会员国和难民本身密切合作，以维持 2023 年论坛产生的势头。该代表团承诺帮助推动《难民问题全球契约》的执行。各代表团表示，虽然取得的进展值得赞扬，但他们对新出现的流离失所现象超过持久解决办法的趋势以及难民流离失所现象日益旷日持久的性质表示关切。

7. 有代表团指出，除了通过《难民问题全球契约》进程保持进展外，还需要采取长期办法应对这一挑战性局面，特别是为此优先加强与发展行为体的伙伴关系，以促进能力建设和包容。有代表团认为，以发展为主导的活动，特别是教育，对于为支持难民和收容社区的解决办法奠定基础至关重要。

8. 一个代表团认为，难民署是负责解决被迫移民问题的主要国际组织，并表示深信联合国应在利用多边合作机制解决大规模移民危机方面发挥核心协调作用。若干代表团指出，克服移民挑战的办法应符合人道、中立、公正和独立的基本原则，所采取的措施不应侵犯国家主权和领土完整。另一个代表团赞赏地注意到，难民署在过去一年中努力加强难民保护和应急工作方面的国际协调，同时指出，难民保护工作应坚持中立原则。该代表团还强调，难民署需要注重解决流离失所的根源。

9. 一个代表团指出，低收入和中等收入国家收容了约 90% 的难民和流离失所者，并认为这些国家的努力应得到国际社会的持续和可预测的支持。在这方面，一个代表团对《难民问题全球契约》规定的公平分担负担和责任这一概念表示关切。若干代表团强调了公平分担负担和责任的重要性，并认为，虽然方案计划中提到了这一点，但它本应作为难民署的首要优先事项得到更普遍的反映。

10. 若干代表团指出，它们的国家收容了大量难民，并向难民提供支助，包括就业机会、住房以及医疗保健和教育方案。在这方面，各代表团赞赏地注意到

难民署在满足难民需求方面提供的支持，同时也注意到要求提供国际财政援助的呼吁没有得到充分满足。

11. 有代表团认为，公平分担负担和责任以及创建一个有利于解决流离失所问题根源和实现难民问题持久解决办法的全球总体环境极为重要。代表团回顾，大会第 73/151 号决议授权对收容、保护和援助难民的影响进行计量。一个代表团认为，解决难民收容国长期关注的问题的途径仍然不足，并强调，收容、保护和援助难民的影响需要成为难民署面向捐助方和伙伴的宣传工作的一个组成部分。

12. 一个代表团认为，自愿回返和遣返是首选解决办法，并且需要持久的解决办法来创造有利于回返的条件。有代表团认为，难民署应加强宣传工作，鼓励有能力的国家扩大难民的重新安置机会，同时确保重新安置方案是一项国际责任，并确保这些方案的提供不以牺牲收容国国民的正常移民途径为代价。

13. 若干代表团强调了为流离失所人口寻求持久解决办法的重要性。在这方面，注意到并欢迎重新安置活动和业务的增加，包括提供住房、就业以及获得医疗保健、教育和社会保护的机会——这需要多利益攸关方的参与。一个代表团强调，难民署必须与联合国其他机构和发展伙伴合作，在更广泛的发展议程范围内促进持久解决办法。若干代表团呼吁难民署加强与国际捐助方的接触，以解决在应对人道主义危机方面的资金缺口。

14. 有代表团认为，关于单方面强制性措施对保护和援助工作的负面影响的的研究工作非常重要，这将有助于查明和解决一些根本原因。

15. 关于“战略和外部因素”下的第 25.3 段，一个代表团指出，该战略没有提到难民的重新安置和自愿遣返，而这两个问题是持久解决办法中同样重要的因素。

16. 关于第 25.3(d)段，若干代表团赞赏地注意到该段提到了关于 2023 年难民问题全球论坛上所作认捐的后续跟进，并表示认为，难民署在认捐问责和监测方面的支持对于确保这些承诺产生切实影响和推动执行《难民问题全球契约》十分重要。

17. 关于第 25.5(a)段，一个代表团欢迎提供进一步资料对下列表述作出说明：这项工作预期将通过更可预测和公平的负担和责任分担办法，在应对难民局势方面取得重大进展。

18. 关于机构间协调和联络的第 25.8 段，一个代表团表示赞赏其中提到难民署的《关于解决境内流离失所问题的机构计划》，并认为这为今后处理这一问题提供了有益的方向。在这方面，有代表团询问，可否根据最近对机构间常设委员会应对境内流离失所问题的独立审查结果，确定难民署在境内流离失所者问题上的优先事项和计划，从而加强这一举措的预期影响。

19. 关于纳入性别平等视角的第 25.9 段，有代表团认为，重要的是要看到各方不断承诺加强防止和应对性别暴力的活动。各代表团表示支持难民署致力于纳入性别平等视角和残疾包容框架，以缓解最弱势群体的需求；一些代表团欢迎

计划在 2025 年对防止和应对性别暴力工作进行的评估。有代表团要求说明难民署将如何在计划于 2025 年举行的评估中将以受害者/幸存者为中心的办法纳入主流，还有代表团问，难民署是否考虑过如何增强由当地难民、妇女领导的组织的权能并促进这些组织开展的重要工作，特别是在解决流离失所情况下的性别暴力方面。

20. 另一个代表团注意到提到对性别暴力幸存者的社会心理支持，并要求进一步说明所提供的社会心理支持服务的类型，以及精神卫生服务是否是向幸存者提供的服务的一部分。代表团还要求说明，是否向难民署关注的所有人提供社会心理支持服务，还是仅针对性暴力和性别暴力案件提供社会心理支持服务。

21. 关于“2023 年方案执行情况：对人道主义危机应对行动的承诺增加”，一个代表团指出，2023 年支持难民及其收容社区的认捐数量大幅增加，从 2021 年的 231 个和 2022 年的 58 个增加到 2023 年的 1 725 个。有代表团指出，仅在 2023 年的一项活动、难民问题全球论坛上就作出了 1 600 多项认捐；并要求澄清这 1 600 项认捐是否是货真价实的认捐。代表团还要求说明，鉴于难民问题全球论坛取得的成功，难民署是否考虑过增加举行该论坛的频率。

22. 关于“计划成果 2：通过数字现金支付增强流离失所者的融入”，一个代表团提到第 25.18 段，对关于“通过自己的银行账户或移动货币账户接受现金支助的被迫流离失所者所占百分比”的 2023 年计划业绩目标超额完成表示赞赏，并欢迎在未来几年提高目标。在这方面，该代表团认为，现金援助是难民实现自给自足和经济包容的关键因素。

23. 关于“计划成果 3：国家和地方伙伴在全球难民应对计划中的占比增加”，一个代表团提到第 25.21 段，并鼓励难民署与广泛的地方、国家和国际业务伙伴接触协作。代表团要求说明难民署计划如何增加参与区域难民应对计划的社区组织和地方组织的数量。

24. 关于表 25.1 所载的应交付产出，一个代表团要求提供关于应交付产出 20 的进一步信息，该产出涉及计划在 2024 年和 2025 年出版的关于保护方面一系列主题的出版物。另一个代表团要求澄清与难民署高级执行小组执行的人道主义援助任务有关的应交付产出 23，特别是其数字从 2023 年的 143 次任务变为 2024 年的 75 次以及 2025 年的 130 次的原因。

## 结论和建议

25. 委员会建议大会全体会议或相关主要委员会或各主要委员会根据大会第 78/244 号决议的规定，在大会第七十九届会议题为“方案规划”的议程项目下审议 2025 年拟议方案预算方案 21(为难民提供国际保护、持久解决办法和援助)的方案计划。