



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/959
5 October 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十二届会议

高级专员方案执行委员会
第五十二届会议报告

(2001年10月1日至5日，日内瓦)

目 录

联合国难民事务高级专员方案执行委员会
第五十二届会议工作报告
(2001 年 10 月 1 日至 5 日, 日内瓦)

	<u>段 次</u>
一、导 言.....	1 - 17
A. 会议开幕.....	1 - 5
B. 选举主席团成员	6
C. 委员会会议出席情况.....	7 - 12
D. 通过议程及其它组织事项	13
E. 执行委员会主席的开幕发言.....	14 - 17
二、第五十二届会议的工作	18 - 21
三、执行委员会的决定和结论.....	22 - 29
A. 关于国际保护的结论	22
B. 关于难民和寻求庇护者登记的结论	23
C. 关于 1996 年难民、流离失所者、移徙和庇护问题 日内瓦会议后续行动的结论	24
D. 关于行政、财务和方案事项的决定	25
E. 关于补充活动指导方针的决定	26
F. 关于常设委员会 2002 年工作方案的决定	27
G. 关于第五十三届会议临时议程的决定	28
H. 关于观察员参加 2001-2002 年会议的决定	29

附 件

- 一、常设委员会 2001 年通过的决定和结论
- 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五十二届会议上的开幕发言
- 三、主席关于一般性辩论的总结

一、导 言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会第五十二届会议于 2001 年 10 月 1 日至 5 日在日内瓦万国宫举行。会议由即将离任的主席雷阿里·霍拉姆大使阁下(伊朗伊斯兰共和国)主持开幕。

2. 霍拉姆大使向高级专员自就任以来提出的有益倡议表示赞赏,指出过去的一年是过渡性的一年,对高级管理小组任命了新的人员。

3. 他回顾说,他任职开始时的主要优先项目具有两重性。他一直寻求鼓励并加强接受国与捐助国之间的对话以促进相互理解,并向接受国再次保证:它们在代表国际社会努力履行其承诺时并不是孤立的。在这一年中,他曾以难民署执行委员会主席的名义致函政府间协商,提请注意需要制定一项全球性战略,以铲除造成难民和流离失所问题的根源。他的其他优先考虑涉及到已经进行建设性讨论的工作人员安全问题。包括委员会在内的所有有关方面仍然必须保持警惕。

4. 即将离任的主席满意地指出,过去的一年是富有成效的一个:第五十一届会议上通过了 10 项决定和结论。其中包括一项关于认捐会议的决定和一项有关世界难民日的决定,这两项决定后来得到在纽约举行的联合国大会的支持并在这一年得以执行。国际保护问题全球磋商进程已经开始并将持续到 2002 年。执行委员会在方案和筹资会问题上也起到了一种更加积极的作用,并在行动 1、2 和 3 进程中定期进行磋商。在这一方面,他在许多问题上都与高级专员有相同的观点,尤其坚持必须采取有关措施以加强发展中接受国在决策过程中的作用。他还重申增强国际团结和负担均分的重要性,以便向难民署提供更多的援助和财政资源。

5. 最后,即将离任的主席回顾了他在任职期间的起到充实和激励作用的经历,包括访问在泰国和高加索的难民营。

B. 选举主席团成员

6. 根据《议事规则》第 10 条,委员会以鼓掌方式选出了主席团成员如下:

主 席: 约翰·莫兰德大使阁下(瑞典)

副主席: 菲塞哈·伊梅尔大使阁下(埃塞俄比亚)

报告员: 岸守一先生(日本)

C. 委员会会议出席情况

7. 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、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、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、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、大韩民国、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、联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉。

8. 下列国家的政府派观察员出席了会议：

阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、阿塞拜疆、白俄罗斯、贝宁、不丹、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、刚果、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、多米尼加共和国、吉布提、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、加蓬、加纳、危地马拉、几内亚、印度尼西亚、伊拉克、冰岛、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马拉维、马里、马耳他、毛里塔尼亚、摩纳哥、缅甸、尼泊尔、新西兰、巴拿马、秘鲁、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、圣马力诺、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、斯威士兰、前南斯拉夫的马其顿共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、乌克兰、越南、也门、南斯拉夫联盟共和国、赞比亚。

9. 巴勒斯坦派观察员出席了会议。

10. 欧洲委员会、欧洲联盟理事会、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会(红十字委员会)、红十字会和红新月会国际联合会、国际移徙组织、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织(非统组织)、伊斯兰会议组织以及马耳他君主骑士团也派观察员参加了会议。

11. 联合国系统派代表出席会议的机构和组织如下：

联合国、联合国日内瓦办事处、联合国人权事务高级专员办事处(人权署)、人道主义事务协调厅、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)、联合国志愿人员方案(志愿人员方案)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国人类住区(人居)中心(人居中心)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国训练研究所(训研所)、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。

12. 共有 67 个非政府组织派观察员出席了会议。

D. 通过议程及其它组织事项

13. 执行委员会以协商一致方式通过议程如下(A/AC.96/955)：

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. 高级专员讲话和一般性辩论
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. 审议和通过难民署 2002 年年度方案预算
7. 与方案监督有关的报告
8. 常设委员会 2002 年的会议
9. 审议执行委员会第五十三届会议临时议程
10. 任何其它事项
11. 通过执行委员会第五十二届会议报告
12. 会议闭幕

E. 执行委员会主席的开幕发言

14. 继任委员会主席约翰·莫兰德大使阁下(瑞典)确认工作人员安全问题必须继续成为议程上的主要项目,并保证继续完成其前任发起的这项重要工作。他承认第五十一届会议报告员海科·艾尔弗雷德先生(南非)在指导国际保护问题全球磋商的第三个方面以及就委员会的结论和决定草案成功地进行磋商所作出的重要贡献。他还对即将离任的助理高级官员索伦·杰森-彼德森先生多年以热忱、充满活力和忠诚的态度进行工作表示赞赏。

15. 主席然后概要介绍了他在未来的一年中的重要目标。他首先强调必须侧重于难民成为发展贡献者——无论在庇护国还是返回家园后——的潜力。突出这个问题有助于遵照难民署五十周年的“尊重”这一主题还难民以尊严。他还提请注意难民妇女必须发挥的特殊能力和作用,而她们的这种能力和作用往往没有得到充分利用。

16. 在提到高级专员根据行动 3 提出的建议时,主席打算要求就改进资金和负担均分机制问题进行非正式磋商。他还坚定承诺遵循涉及难民署任务核心的全球磋商进程。第三方面会议为讨论如何在 1951 年《关于难民地位的公约》未能预见的新的挑战的背景下满足保护需求提供了一个有用的程式,并希望在未来一年中,全球磋商将认定挑战并指明可以加强国际保护制度的后续行动。

17. 在结束发言时,他提到了 9 月 11 日的悲惨的恐怖分子袭击,并敦促“国际大家庭”抵制任何以此为借口损害全球和享有庇护的权利或煽动对寻求庇护者或难民的仇恨的倾向。最后他强调他决心调动执行委员会的各种力量,以协助高级专员履行其在促进持久解决难民状况过程中应起的作用。

二、第五十二届会议的工作

18. 高级专员作了开幕发言作为一般性辩论的依据。发言稿载于附件二。

19. 委员会还听取了人权事务高级专员的发言,她在发言中谈到了有责任讨论在复杂的紧急状况下保护志愿人员的必要性的问题。这项工作必须根据各种组织或行为主体的授权采取不同的互补行动和战略。保护工作的基本性质以难民法、国际人道主义法和国际人权法为其法律基础。人权委员会及其机构正在对人

权法和做法所涉问题进行有用的澄清。她还叙述了在复杂的紧急状况下的人权外勤业务，并补充说她的办事处仍然需要学习难民署和红十字委员会多年来积累的保护工作经验。

20. 人权事务高级专员然后概述了其办事处对这一领域的保护工作可能给予支持的范围：提供有关人权的技术指导和援助；促进或援助有关主动行动，打击不受惩罚的风气；协助为支持受害者而作出的努力，其中包括通过人权监测、报告和分析。最后，她提请注意阿富汗地区目前发生了危机，并再次确认其办事处保证与其他有关机构进行合作，以帮助解决这些阿富汗人民的紧急保护需要。

21. 主席关于一般性辩论的总结载于附件三。关于委员会审议情况的详尽介绍，包括各代表团就会议的所有议程项目所作的发言或提出的其他干预措施以及主席和高级专员的闭幕发言载于会议的简要记录。

三、执行委员会的决定和结论¹

A. 关于国际保护的结论

22. 执行委员会,

普 遍

- (a) 注意到 2001 年是 1951 年《关于难民问题的公约》签定五十周年，该公约及其 1967 年《议定书》仍然是国际难民保护制度的基础；
- (b) 满意地注意到 目前已有 141 个国家加入其中一项文书或同时加入两项文书，鼓励 各国和难民署加强努力，促进更广泛加入上述文书，并强调 各缔约国遵守其承诺和义务以充分适用这两项文书的重要性；
- (c) 重新强调 难民保护主要是各国的责任，必须取得他们的充分和有效的合作、行动和政治解决，以使高级专员办事处能够遵照国际法和国际标准履行其授权职能，尤其是促进和便利对难民的接纳、接受和人道待遇，并确保采取着眼于保护的解决办法；

¹ 常设理事会 2001 年闭会期间会议通过的决定列于附件一。

- (d) 承认一些庇护国的负担很重，接纳了大批难民而寻求庇护者的发展中国家和转型期国家尤其如此；
- (e) 确认难民对接受国的积极贡献；
- (f) 重申它坚定承诺促进国际团结、负担均分和国际合作以共同承担责任；还强调原籍国的国家和国际责任；重申难民署在协助和资助各国、尤其是发展中国家接受难民以及动员国际社会协助处理大规模难民人口的影响方面所起的促进作用；
- (g) 欢迎难民署提议开始进行国际保护问题全球磋商进程，该进程为就有关国际保护的复杂的法律和运作问题进行公开讨论提供了一个重要的论坛；
- (h) 声明打算在广泛参与下开展产生于全球磋商的后续活动，这些活动将以执行委员会和难民署的一项联合保护议程提出，可以酌情包括提出执行委员会的结论、举行进一步的专家磋商或其他进程；
- (i) 强调在适用国际难民文书和有关的保护标准时，必须特别注意对脆弱难民、包括妇女、儿童和老年难民的保护需要；

重新安置

- (j) 强调国际保护的最终目标是为难民找到持久的解决办法，并对一些继续促进这种解决办法的国家表示赞赏，其中主要是自愿遣返，以及在适当和可行的情况下采取的就地融合和重新定居的办法，同时确认，自愿遣返在安全和保持尊严的情况下对难民来说仍然是首选解决办法；
- (k) 尤其赞赏一些国家和难民署作出的努力，以确保利用各种重新安置办法作为国际保护的一项重要工具、作为一项从战略角度出发与其它两项持久解决办法一并使用的持久解决办法、酌情作为一项加强保护的综合办法的一部分、并作为国际团结的一种体现和负担或责任均分的一种手段，尤其是在接受大量难民和持久存在难民状况的庇护国；
- (l) 确认重新安置是一个首先必须认明和评估需要保护的难民，最后导致一项使其得到成功接受和融合的持久解决办法的过程；在这一方面，

注意到关于发展和执行 2001 年 4 月 25 日至 27 日在瑞典诺尔雪平举行的重新定居难民的接受和融合问题国际会议提出的接受和融合做法的原则；²

- (m) 鼓励旨在使重新安置机会多样化的倡议，办法是增加重新安置国家数量，从而更加广泛地分担重新安置需要并满足增加的重新安置需要；承认能力建设是发展和保持重新安置难民融入新兴重新安置国家的必要条件，并强调难民署在这方面应起的重要促进作用；确认区域安排的支持多样化重新安置机会过程中在某些区域起到的重要作用；
- (n) 确认进一步加强双方合作关系以及从战略上加强对重新安置的磋商和合作办法的重要性，并注意到需要进一步确保作出更加敏感和更加迅速的处理，更好地认清紧急需要并进行合作；促请难民署进一步作出努力以确保重新安置工作处理过程的完善并鼓励各国和难民署继续采取一种战略性系统方法解决企图诈骗或其他虐待问题；

无国籍状态

- (o) 注意到全球范围的无国籍状态，欢迎难民署在其职权范围内为同时从地域角度和可持续角度扩大其活动所作出的努力，鼓励各国与难民署合作，以确定减少无国籍状态的措施，并为已经是难民的无国籍人以及非难民无国籍人制定适当的解决办法；
- (p) 重申其要求各国考虑加入 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》，并鼓励难民署继续促进有关国家进一步加入并全面执行这两项文书；
- (q) 鼓励难民署继续提供其技术和咨询服务，以避免和减少无国籍状态，并为此加强与各地区和其他致力于这一领域的国际组织的合作关系；
- (r) 注意到会议特别关注无国籍状态问题由于国籍和出生登记法的特定运作而可能对妇女儿童产生极大影响；强调身份证和出生和婚姻的适当登记的重要性，并呼吁各国在这一方面采取一切必要措施；

² 见 EC/51/SC/INF.4,附件。

- (s) 强烈谴责贩卖人口、特别是贩卖妇女儿童的行为，这种行为严重侵犯了他们的人权；并对许多贩卖人口行为受害者由于不能证明身份和国籍地位而实际上沦落到无国籍状态表示关注；呼吁各国在证明贩卖人口行为受害者的身份和国籍地位方面进行合作，以便利适当解决其无国籍状况，同时尊重受害者的国际公认人权。

B. 关于难民和寻求庇护者登记的结论

23. 执行委员会，

回顾其关于在大规模流入的情况下保护寻求庇护者的第 22 (XXXII)号结论、关于难民身份证的第 35 (XXXVI)号结论、关于难民妇女和国际保护的第 39 (XXXVI)号和第 64 (XLI)号结论以及关于难民保护和性暴力的第 73 (XLIV)号结论；

还注意到 1951 年《关于难民地位的公约》第 27 条要求各缔约国向难民发放身份证；

铭记独立评价难民署对科索沃危机的紧急准备和反应时进行登记的重要性；

欢迎就国际保护问题全球磋商背景下进行登记问题开展的讨论；

- (a) 确认必须把登记作为一项保护手段，包括防止驱逐、防止强迫征募、保护享有基本权利、难民家庭团聚和证明需要特殊援助者，并作为一项便于进行需求量化和评估并执行适当的持久解决办法的手段；
- (b) 建议进行难民和寻求庇护者登记时遵照以下基本考虑：
- (一) 登记应当是一个持续过程，应当记录初次流离失所时的必要资料以及难民人口后来发生的任何人口统计和其他变化(例如出生、死亡、新到达者、离境、停火、入籍等)；
 - (二) 登记过程应当遵守基本的保密原则；
 - (三) 登记手续应当尽可能简单易懂，应在一个安全地点进行；
 - (四) 应当以一种非胁迫、非威胁和公正的方法进行登记，同时适当考虑到难民的安全和尊严；
 - (五) 进行登记的人员，必要时包括难民和寻求庇护者，应当接受适当训练，应当包括足够数量的女性工作人员，并应当有关于登记的

- 程序和要求的明确指示，其中包括必须对所收集的资料进行保密；应当采取专门措施确保登记过程的完整性；
- (六) 原则上，应当对难民逐个进行登记，并记录以下基本情况：身份证件和身份证数量、照片、姓名、性别、出生年月(或年龄)、婚姻状况、对保护和援助的特别需要、受教育程度、职业(技能)、家庭人数和组成、抵到日期、目前住址和原籍；
- (c) 鼓励各国和难民署根据现有专门知识进一步制定和执行登记准则，以确保登记的数据的质量和可比性，特别是关于特别需要、职业技能和受教育程度；
- (d) 还鼓励各国和难民署引进新的技术和手段，以加强对难民和寻求庇护者的辨认和文件证明，包括生物统计学特征，并分享这种新的技术和手段，以制定更加标准化的世界范围登记制度；
- (e) 确认分享统计数据对国际社会、特别是各国、难民署和其他相关组织的重要性；
- (f) 确认个人资料的机密性，需要继续保护机密性；还确认根据资料保护原则适当分享某些个人资料可以有助于各国打击诈骗、处理难民和寻求庇护者的不合法迁移问题、验明根据 1951 年公约和/或 1967 年议定书无权享有国际保护的人；
- (g) 要求尚未实行这些办法的国家根据其现有资金状况采取一切必要措施，在难民和寻求庇护者一抵达其领土即尽快对他们进行登记并提供身份证明，在适当情况下可以寻求难民署的资助和合作；
- (h) 强调物资、财政、技术和人力资源在帮助接受国，尤其是帮助面临大规模涌入和持久难民状况的发展中国家对难民和寻求庇护者进行登记和提供身份证明过程中所起的重要作用。

C. 关于 1996 年难民、流离失所者、移徙和
庇护问题日内瓦会议后续行动的结论

24. 执行委员会，

回顾执行委员会第四十七、第四十八、第四十九、第五十和第五十一届会议关

于 1996 年日内瓦会议后续行动的相关结论；

还回顾2000 年 7 月指导委员会第 5 次会议的决定，即在今后五年内继续开展《1996 年难民、流离失所者、移徙和庇护问题日内瓦会议后续行动》内的活动，重点是四个主题问题；

重申1996 年《行动纲领》作为未来活动的一个基础和指导工具的重要性和持续有效性；

- (a) 欢迎一些独联体国家政府部门和非政府部门在执行《行动纲领》方面取得的进展；
- (b) 进一步欢迎难民署、国际移徙组织、欧洲安全与合作组织和欧洲委员会根据指导小组第 5 次会议上通过的关于主题问题的工作计划；
- (c) 赞赏难民事务高级专员、国际移徙组织、欧洲安全与合作组织以及欧洲委员会为支持后续行动进程并为此调动资源所作的努力，并欢迎它们为加强机构间合作所作的努力；
- (d) 欢迎在最近开始的关于公民身份和无国籍状态专题的主题过程框架内的第一次专家会议于 2000 年 12 月 11 日至 13 日在基辅举行，欢迎旨在改进移徙和边界管理并适当考虑难民保护事项所作的国际努力，并鼓励所有领导机构继续执行这项工作计划；
- (e) 呼吁对处理其面临的严重的人口流离失所问题负有主要责任的独联体所有各国政府在实际工作和政治两方面加强其承诺，按照《行动纲领》的精神执行《建议》，并鼓励所有有关国家和政府间组织根据其所关注的问题和优先次序积极参加计划中的活动，从而为在后续行动进行中取得一致的和具有深远影响的进展，最终导致在执行委员会第五十三届会议前将于 2002 年举行第一次高级别审查会议作出贡献；
- (f) 注意到该区域各国所面临的严重挑战仅仅靠这些国家的资源和经验是不足以应付的；
- (g) 重申共同努力以实现《行动纲领》的既定目标的重要性，这方面除其他外，尤其要争取取得更高一层的政治支持、寻求政治解决冲突的持久办法、进一步实行民主化和建设民间社会、充分落实立法、在区域

一级或双边一级充分合作、促进国际金融机构和开发机构更深入地参与、落实财政资源，本着团结一致和负担分摊的精神加强国际合作和支持；

- (h) 欢迎在建设民间社会方面取得的进展，特别是通过非政府部门的发展以及非政府组织与独联体一些国家的政府之间的合作发展而取得的进展，并呼吁独联体各国政府为非政府组织的建立及其活动提供进一步便利，并且与国际组织一道进一步加强它们与非政府组织的合作，进一步鼓励非政府组织继续参与 1996 年日内瓦会议后续行动；
- (i) 请高级专员随时向执行委员会通报《关于主题问题工作计划》的落实情况以及 1996 年日内瓦会议后续行动方面所取得的进展。

D. 关于行政、财务和方案事项的决定

25. 执行委员会，

- (a) 确认根据 A/AC.96/950 号文件所列 2002 年度方案预算提议的活动经审查认定符合难民署的《规约》(大会第 428 (V)号决议)、符合经联合国大会、安全理事会或秘书长确认、倡导或请求的高级专员“斡旋”职能，并且亦符合《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务规则》的有关规定；
- (b) 核准根据 2002 年度方案预算提出的用于区域方案、全球方案和总部的金额为 801,683,000 美元的方案和预算，其中包括 72,880,300 美元的业务储备金(占方案活动金的 10%)，详见表二.1；连同联合国经常预算摊款 19,891,000 美元和低级专业人员经费 700 万美元，2002 年合计需要经费额为 828,574,000 美元；并授权高级专员在这项总拨款内实现区域方案、全球方案和总部预算的调整；
- (c) 核准订正的金额为 782,111,600 美元的 2001 年度方案预算，连同联合国经常预算摊款 19,178,800 美元和低级专业人员经费 700 万美元以及 2001 年补充方案之下的需要 66,119,400 美元，2001 年合计需要经费额为 874,409,800 美元(见表二.1,第 42 页)；

- (d) 注意到《审计委员会向大会提交的联合国难民事务高级专员经营的自愿基金 2000 年 12 月 31 日终了年度帐目的审定报告》(A/AC.96/949) 和《高级专员根据审计委员会报告提出的建议采取或拟采取的措施》(A/AC.96/949/Add.1); 以及《行政和预算问题咨询委员会关于难民署 2002 年度方案预算的报告》(A/AC.96/950/Add.1)、《高级专员关于难民署检查活动的报告》(A/AC.96/946)以及《关于难民署评价活动的报告》(A/AC.96/947), 并且请求定期向执行委员会通报就这些监督文件提出的建议和意见所采取的措施;
- (e) 请高级专员设法在现有资源范围内灵活、高效率地满足 2002 年度方案预算目前提到的需求, 并且授权他在面临业务储备金不能完全满足新的紧急状况的需要情况下制定补充方案并发出特别呼吁;
- (f) 促请成员国联系难民署必须设法满足的大量需求, 根据团结一致和负担分摊的原则, 慷慨地、及时地、在预料之内地和适当地相应高级专员发出的呼吁, 提供资源以充分满足已核准的 2002 年度方案预算, 并探讨今后的办法以确保一个协调一致和比较广泛的筹资库。

E. 关于补充活动指导方针的决定

26. 执行委员会,

回顾大会 1999 年 12 月 17 日第 54/146 号决议核准的一项关于难民署活动的综合年度方案预算,

注意到难民署经营的自愿基金财务细则向“补充方案”定义为“那些在年度方案预算核准后和在下一个年度方案预算核准以前出现的活动, 这些活动不能完全由业务储备金供资。它们由相应特别呼吁作出的捐款供资”³

回顾行政和预算问题咨询委员会的建议⁴, 其中要求执行委员会向高级专员提供关于开展补充活动的指导方针,

³ A/AC.96/503/Rev.7,第一条 1.6 (g)。

⁴ A/AC.96/900/Add.3,第 40 段。

回顾常设委员会第 18 次会议通过的关于难民署统一预算筹措资金的指导原则的决定⁵，其中表示支持定期进行磋商以处理筹资问题，作为为保持所有预算问题全面透明而作的努力的一部分，

还回顾其第 21 次会议上通过的决定⁶，其中重申它支持高级专员根据其行动 1、2 和 3 所开展的审查，并表示它支持从行动 1 所得出的原则，

(a) 建议在开展补充活动过程中适用以下标准：

- (一) 统一的年度方案预算应当始终成为难民署活动的框架，从而确保为支持那些与难民署有关的事项而开展的所有活动的透明度、凝聚性和问责制；
- (二) 可供为新的活动筹集资源的选择办法包括在现有的已核准项目预算范围内重新进行拨款；转拨经费；从业务储备金拨款。当活动量大到无法从已核准预算水平内的资源得到满足，则必须按照《财务细则》的规定制定一项《补充方案》。该补充方案随后将纳入下一年度的方案概算；
- (三) 在开展补充活动时，行预咨委会列入其《难民署 1997-1999 年活动概况》(A/AC.96/900,Add.3 和 4)以及列入高级专员行动 1 成果所附的《关于确定优先次序的准则》⁷的标准和特征应当适用于这些活动；
- (四) 在制定或审查与其他实体的可能促进难民署工作的合作协定时，应当对它们参与和促进作为补充方案主题的活动作出特别规定；
- (五) 就诸如那些与国内流离失所者或较长期重返社会活动有关的补充活动而言，难民署应当确保资金得到保证并可获得。

F. 关于常设委员会 2002 年工作方案的决定

27. 执行委员会，

审查了第五十一届会议的事项，包括它根据高级专员的发言所进行的一般性辩

⁵ A/AC.96/939, 附件 B。

⁶ A/AC.96/956, 附件 A。

⁷ 见 A/AC.96/950, 附件五, 第 109-111 页, 第 2.3-2.6 段; 第 3.1-3.2 段。

论、常设委员会在过去一年中所开展的工作并铭记第五十二届会议的决定和结论；

- (a) 决定通过以下项目作为委员会 2002 年工作方案的框架：国际保护；方案/保护政策；方案与筹资；领导管理；协调；以及业务管理、财政、监督和人力资源；
- (b) 请各成员国参考 2000 年规划会议提出的日历，在定于 2001 年 12 月召开的规划会议上审查准备纳入 2002 年工作方案的具体提案，以便向 2002 年第一次常设委员会会议提交拟订的工作方案供正式通过；并且请各成员国铭记拟按两年期或更长时期安排项目；
- (c) 请难民署在相关项目的文件材料中提供有关审计和行预咨委会的建议并说明为执行这一建议以及执行委员会的有关决定和结论而采取的步骤；
- (d) 授权常设委员会酌情增减闭会期间工作方案的项目；
- (e) 决定常设委员会在 2002 年最多召开三次会议，开会时间分别在 2/3 月、6/7 月以及执行委员会第五十三届全体会议之前；
- (f) 请常设委员会向执行委员会第五十三届会议报告其工作情况；
- (g) 请其成员继续努力，确保执行委员会既是一个能够开展实质性和互动性辩论，又能够提供难民署可在其任务范围内进行落实的指导意见。

G. 关于第五十三届会议临时议程的决定

28. 执行委员会，

决定通过执行委员会第五十三届会议临时议程如下：

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. 年度主题
5. 常设委员会的工作报告：
 - (一) 国际保护；以及
 - (二) 方案、行政和财务事项

6. 审议和通过年度方案预算
7. 与评价和检查有关的报告
8. 常设委员会 2003 年的会议
9. 审议执行委员会第五十四届会议临时议程
10. 任何其他事项
11. 通过执行委员会第五十三届会议报告草案
12. 会议闭幕

H. 关于观察员参加 2001-2002 年会议的决定

29. 执行委员会,

- (a) 核准下列政府观察员代表团参加常设委员会 2001 年 10 月至 2002 年 10 月会议的申请：

阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、保加利亚、古巴、捷克共和国、塞浦路斯、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、肯尼亚、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、缅甸、尼泊尔、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、圣马力诺、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯威士兰、乌克兰；

- (b) 授权常设委员会就其他任何政府观察员代表团参加上述期间会议的申请做出决定；

- (c) 核准高级专员邀请的以观察员身份出席 2001 年 10 月至 2002 年 10 月其附属机构有关会议的政府间组织和国际组织如下：

联合国专门机构、部门、基金(会)和计(规)划署(方案)、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他君主骑士团、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。

附件 一

常设委员会 2001 年通过的决定和结论

根据执行委员会赋予的权利，常设委员会于 2001 年通过了一些关于工作方案所列事项的决定。这些决定的案文附于常设委员会各次会议的如下报告：

A/AC.96/945 常设委员会第二十次会议的报告(2001 年 3 月 12 日至 14 日)

关于方案和筹资的决定

关于加强社区发展办法的结论

A/AC.96/956 常设委员会第二十一次会议报告(2001 年 6 月 25 日至 27 日)

关于 2001 年整体方案和筹资预测的决定

关于预算结构提案的决定

附件二

联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行 委员会第五十二届会议上的开幕发言

(2001年10月1日，星期一)

主席先生，
阁下，
尊敬的代表，
女士们和先生们，

很高兴与你们大家今天聚在一起，这是我第一次参加执行委员会全体会议。过去几个月我已经与你们中许多人单独进行了会晤，但是看见你们大家都聚在一起是件令人高兴的事情。我特别高兴地欢迎人权事务高级专员玛丽·罗宾逊，她已欣然同意向执行委员会致词。

我首先要向墨西哥特别表示欢迎，祝贺它成为本委员会的一名新的成员。我要向继任主席团及其主席瑞典的莫兰德大使表示祝贺。他在难民事务方面的经验和知识无疑将是委员会的一笔宝贵财富。我还要向即将离任的主席伊朗伊斯兰共和国的霍拉姆大使表示感谢。与他一起工作是莫大的荣幸。我极其赞赏他在过去一年中对难民和本委员会的工作所表示的承诺，我希望我们继续获益于他的敏锐的洞察力。

女士们，先生们，

我的头9个月很快过去了。对我来说了解到难民署具有多么丰富的历史并不需要很长时间。特别是，难民署工作人员高超的工作才能和高尚的献身精神给我留下了深刻的印象，他们中许多人做出了极大的个人牺牲，每天冒着生命危险去帮助其他的人。我要向我的前任绪方真子夫人表示敬意，她是一个伟大的女性和一名杰出的领导人。

我是在一个困难的时刻到任的，但这也是一个令人感兴趣和充满挑战的时期。去年，难民署庆祝了她的50周年。今年，我们将庆祝1951年难民公约签订50周年。这两次活动使得我们能够对我们目前的处境重新进行审视，并对我们正在前进的方向进行审查。

绪方夫人去年在执行委员会上的发言中确定了难民署面临的一系列重要挑战。其中最重要的是必须加强难民署的应急准备和反应能力。这一点是至关重要的，因为我们在不断面临新的紧急情况。我今年必须处理的第一个严重危机在几内亚，在这一危机中我的最优先考虑是确保难民的安全进入和安全通过。我可以通过与一项政治进程相结合的办法取得进展，说服塞拉利昂革命联合阵线改变其日程。其次是巴尔干半岛的另一次危机，在这次危机中有十几万人被迫逃离其在前南斯拉夫马其顿共和国的家园。我上星期五在那里，加强了我們已在那里着手进行的这项重要工作。在今年的头 8 个月，我们向 22 个国家提供了紧急援助。

所有这一切都是在 9 月 11 日对美利坚合众国的野蛮的恐怖袭击之前进行的。这次恐怖袭击事件以及阿富汗和周边国家正在扩大的人道主义危机提醒我们：紧急情况是难以预测的。我们必须随时作好准备，并与我们的合作伙伴一起，必须能够以一种有效的和相互协调的方式对新的危机作出反应。事实上，我们已在过去一年中采取了一系列措施，以进一步加强我们的应急准备和反应能力，尤其是改进了工作人员培训、与各国政府和合作机构签订了新的备用协议，并增加了我们的应急储备。

关于对阿富汗及周边地区的目前的人道主义紧急援助，正如你们所知，我们正在准备采取一次大规模救济行动。我希望各捐助方将对我們提出的为今后 6 个月捐助 2.68 亿美元的呼吁作出积极响应。有了这笔捐款，我们就能为 150 万难民进入邻国、尤其是进入巴基斯坦和伊朗作好准备。我们期待着捐助方的慷慨援助。

难民署面临的另一个严重危机是工作人员安全保障。发生在去年 9 月的事件至今仍然深刻地留在我们大家的记忆之中，在那次事件中我们的三名同事在西帝汶惨遭杀害，另一名在几内亚遭到残酷谋杀，那几天是难民署有史以来最黑暗的日子。但是危机并没有到此结束。今年 3 月，我们的另一名同事在刚果民主共和国遭到杀害，仅仅过了一个月，红十字国际委员会的 6 名成员又遭到杀害，其手段之残忍简直骇人听闻。所有这些谋杀事件提醒我们；人道主义工作人员冒着生命危险去救助世界某些处境最危险地区的其他人，他们每年都作出了巨大的牺牲。为了向我们的遇难同事表示敬意，我们将于 12 月 12 日在难民署总部前树立一座纪念碑。以示纪念。

但是，尽管铭记过去是重要的，我们还是必须为将来作好准备。解决工作人员安全保障问题仍将是我们的主要的优先考虑事项之一。我们的任务决不会没有风险，因为我们必须接近那些我们服务的人。但是我们的接受能力是有限度的。适当培训和提供必要的技术设备是偏远工作地点运作的最低基本条件。

去年，我们为工作人员开设了新的安全培训课程，并重新界定了项目经理的职责和责任制。我们还支持加强联合国系统范围的安全机制——安协会。但是还有一些严重问题有待于克服。我已向印度尼西亚当局提出强烈抗议，抗议它们对那些发生在西帝汶的谋杀我们同事事件负责的犯罪分子仅给予令人无法接受的轻微惩罚。我们必须采取步骤，确保使那些袭击人道主义工作人员的人受到应有的惩罚。资金限制也是影响我们工作进程的一个因素。恕我直言，仅仅对我们的死难同事表示同情而不提供改善安全保障所需的资金是毫无意义的。

我再谈谈难民署面临的另一个严重挑战：复杂的人口流动的管理。这包括难民、寻求庇护者及其他移民的“混合流动”和“混合目的”的移徙，即指人们为政治、经济和其他项目等综合目的而离开其家园的移徙。偷渡和贩卖人口现象正在上升。随着正规抵达途径的封闭，许多难民继续转向偷渡者以求安全，尽管这么做存在着危险并需支付很大一笔费用。其他移民称自己为难民以克服移徙障碍。结果是，难民常常是公众心目中受指责的人。这产生了两个主要挑战：各国政府必须找到适当办法更迅速并更公正地处理庇护申请；接受国的政客和人民必须避免对所有寻求庇护者产生成见，即使不把他们看作罪犯的话，也不要把他们看作是“假冒者”或“骗子”。

女士们，先生们，

如果找不到持久解决办法的话，保护难民的价值的价值就会受到限制。这是关键。自愿遣返、当地融合和重新安置，如你所知，是三项持久解决办法。我们必须与各国政府和我们的合作伙伴一道，把重点更加集中于这三项持久解决办法。我把这一点看作是我的使命的核心：不仅仅是“保护”，而是“保护和解决”，因为如果没有解决办法，保护就不成其为保护。

由于未能提出解决办法，使我们大家对难民的堕落感到内疚。这还会导致犯罪的上升，并引起进一步冲突或带来不稳定的威胁。我们必须防止这一点。如果我们不提供持久解决办法，那么我们面临的必将是不能接受的选择，这就是：难民

状况将更加长期地存在下去，更多的难民年复一年地在难民营受苦受难，更多的难民采取绝望的措施去寻找安全和更好的将来，更多的难民受到犯罪网的剥削。

为了使难民的当地融合和回返者的重新融入当地社会能够持续，我们还需要找到一项更加有效的办法弥合紧急救济与更长期发展之间的差距。大多数发展援助都把难民排除在外。正如我在 7 月份向经社理事会报告的那样，我认为这是一个很大的错误。我认为不能把难民简单作为一个次要于发展的问题处理。非洲是 530 多万难民和其它难民署所关注的人的家园。他们的生产潜力是巨大的。在许多非洲国家，我敢说，如果难民的生产能力被接受国所忽视，或者当其返回家园时被其本国政府所忽视，可持续发展将会很难实现。这一挑战不仅仅出现在非洲、南斯拉夫联盟共和国的新的当局正在屈服于以下现实：几十万难民永远不可能返回家园。这些人及其子女今后的生活质量将取决于塞尔维亚的重建和发展活动，而不是人道主义援助。

难民常常被看作是一个负担，我并不想低估与存在大量难民人口有关的人道主义和安全问题。但我主张一种更加开明和综合的观点。难民不仅仅是人道主义援助的受益者，他们还是对发展的潜在贡献者，无论在其庇护国还是当他们返回家园后。因此我们必须重新考虑难民与发展的关系。我们不需要在遥远的纽约、华盛顿或日内瓦举行的会议上去考虑这种关系，而是在现场，就在我们不得不日复一日地清除障碍的地方，与我们的捐助方和合作伙伴一起，重新考虑这种关系。诸如“发展是长期的”和“人道主义援助是短期的”这样的声明是没有用的。它们只是没有抓住要点。寻求持久的解决办法应当从每次人道主义紧急行动一开始就立即进行。

我要重申我在 5 月于布鲁塞尔举行的最不发达国家会议上提出的请求。捐助方应当划拨或“指拨”适当份额的——至少按比例——发展援助资金，用于相互有关的难民问题、国内流离失所者和受影响的当地人口。

然而，难民署面临的另一项挑战是寻找促进在有分歧的社会中共处与和谐的办法。去年，难民署发起了一项称为“设想共处”的主动行动，并在波斯尼亚和卢旺达进行了试验项目。这些项目是仇外心理黑暗中的烛光。我将与以国际人类安全委员会联合主席身份工作的绪方夫人密切合作，就这些项目采取后续行动。

这些是去年提到的继续存在的挑战。但是世界变化很快，难民署必须能够适应变化。最近发生的恐怖分子袭击已经掀起了一次对一些国家的穆斯林人民进行歧视性攻击和挑衅的高潮。许多社会早已存在的仇外心理和不容忍行为可能会升级并导致对世界各地的难民、寻求庇护者和少数群体的进一步歧视。我们必须与仇外心理作斗争，并准备迎接前面的难以应付的保护挑战。

组织管理

女士们，先生们，

难民署发现它目前正在一个拥挤的空间里运作，行为主体各种各样，而资金却受到限制。显然，我们不能继续“按常规”办事了。我们需要重新审查我们执行确保难民保护和持久解决的任务的方法。

在我上任后头 9 个月，我采取了一系列措施突出这个组织的重点，并加强我们应付未来挑战的能力。这涉及到重新任命、改变我们的组织结构并制订新的政策命令。

我愿对前任、副高级专员里克·巴顿表示敬意。他的职位已经由玛丽·安·魏克接替，后者是于 4 月份加入我们的工作的，对于其广泛的管理经验我表示热烈欢迎。我当然还要向助理高级专员索伦·杰森一彼得森表示敬意，他是你们大家所熟识的，他已在这个组织任职很长时间并作出了杰出的贡献，他将在本月离任。在我刚到任时，他对高级专员办公室的地域平衡提出了一些重要建议。他指出，我们两个人都来自北欧，他建议另外寻找一名助理高级专员。我相信你们大家都和我一样希望他今后前程似锦。我高兴地欢迎卡迈勒·莫尔贾尼接替他的职位，莫尔贾尼先生已在难民署供职近二十年，直到最近他一直担任秘书长驻刚果民主共和国的特别代表。

我已经建立了一个高级核心管理小组，这是一个浑然成为一体的三主席小组，成员包括高级专员、副高级专员和助理高级专员。在这个新的结构下，国际保护部主任继续直接向高级专员报告。

必须强调，副高级专员的作用已经大大得到加强。我已经创建了一个新的管理结构，在这个结构下，所有内部资源管理问题通过副高级专员传递，所有业务管理问题通过助理高级专员传递。副高级专员将负责加紧我们的规划、执行、监测

和评价我们的方案的制度。显然，在我们的战略规划中，我们必须少强调一些投入，而更多地强调执行情况，系统地评价我们的活动，并进一步采取适当的纠正措施。

我已通过一系列新的任命为高级管理部门注入了新的活力，其中包括在资源管理部、业务支助部、美洲、亚洲和中亚、南亚、北非和中东等区域局、监察主任办公室和其它关键领域如人力资源处建立了新的领导班子。通过所有这些变革，我不仅能够向这个组织引进新的人才，而且能够确保本组织的高级管理部门内的性别平衡大大得以改进，并能确保地域多样性。轮换的办法在实行了几年以后情况令人满意，不仅在实地情况如此，对外地主任来说情况也同样如此。

我还采取了一些措施以加强我们内部的调查和监督机制。我对指控发生在我们的内罗毕办事处的与重新安置有关的腐败行为特别关注。目前正在肯尼亚执行一项综合改革计划，将努力确保从这次行动吸取的教训适用于全球。我决心尽一切可能减少这种滥用职权的现象，并确保重新安置始终成为一项关键的保护工具。

在我接受任命时，对我们的所有业务强制实行了 20% 的预算冻结。这是因为捐助方明确规定，9.55 亿美元的预算——仅在三个月以前得到执行委员会的核准——是不可支付的。此外，难民署被一些人认为是无特定目标的而且没有明确的使命感。自那时以来，我们采取了“行动 1、2 和 3”的办法。在这一进程下，我们把 2001 年的预算大约减少了 10%，同时把工作人员职位的数量减少了 16%。

行动 1 现已完成。该行动需要界定难民署的核心活动。这一行动证明有助于确定难民署的战略方向。然而捐助方的反应各不相同。所有人都对我们实行了这一办法表示高兴。但是，尽管一些捐助方强烈促请难民署重新确定其活动的优先次序并从一些部门退出，有些——有时甚至是相同的捐助方——不愿意看到具体提案被提交讨论时发生这种情况。关于更加突出难民署的重点的要求是一致提出的。但在如何做到这一点问题上没有取得一致。

引起争议的问题是确定难民署在处理国内流离失所者方面所起的作用。难民署不可避免地在同样的根源同时引起国内流离失所和难民跨界移动问题的情况下或在国内流离失所者与难民回返者毗邻相居的情况下起着重要的作用。确实，难民署目前关注的人群中有三分之一是国内流离失所者。我愿意继续执行支助国内流离失所者的方案并在必要时采纳新的方案。不过，援助国内流离失所者的方案应

当取决于捐助方提供的补充资金。在这种背景下，我在 9 月提出了澄清难民署关于界定国内流离失所者的标准的新的业务准则。我要强调，当国内流离失所者被发现处于我所述的情况时，我们将继续致力于处理这些人的问题。

行动 2 需要对我们的业务和内部结构作一次彻底审查，根据行动 1 确定优先次序。它还需要立即采取步骤，通过紧缩开支和提高效率来处理资金减少的问题。订正的 2001 年需要的金额(包括补充方案和联合国经常预算)目前为 8.82 亿美元(不包括阿富汗紧急行动)，我已提出 2002 年的预算为 8.28 亿美元。我们为确保提高效率所作的努力的事实证明如下：我们的工作人员配备人数已大幅度减少，而难民署所处理的人数实际上并没有减少。另外，尽管大部分节省是在实地而不是在总部，但我要提醒你们注意以下事实：1995 至 2000 年，总部的开支基本上削减了 34%。因此我确信，我们已经决定使我们的总部达到最佳规模的目标。

这种确定优先次序的办法的成果之一是更加重视在履行难民署保护任务和实现持久解决过程中建立有效合作关系的重要性。建立合作关系对我们至为重要。与此同时，对其他行为主体我愿意承担新的责任的情况下，我们不能简单的削减活动。

尽管行动 2 的规划阶段已经结束，执行仍在继续。这涉及到关闭 11 个国别办事处和削减我们的工作人员 16%(760 个职位)。根据一项越级任命程序，最近对总共 219 名工作人员重新进行了分配。我充分意识到削减工作人员职位也给许多同事及其家人带来极大的不确定性和焦虑。为了尽量减少这种影响并限制显然是一项令人痛苦的任务所带来的负面作用，我们已经提出了一系列措施，其中包括提早退休和自愿辞职方案。在执行这个办法的整个过程中，我们已经从工作人员代表大会的建设性介入获得好处。

现在的问题是：我们是否充分节省了资金？如果把难民署经管的人数与预算作一历史比较，答案显然是肯定的。目前的营运预算总计为：难民署接收的每个人每年不到 40 美元。这大大低于以前的大多数年份。我认为这一预算是绝对最低值。这一预算已经使许多重要的需求得不到满足。如果有哪一个政府认为难民署能够在减少预算的情况下有效地运作，我希望他们解释一下如何运作。

行动 3 目前正在进行当中。它涉及到从最广泛的意义对筹资问题进行审查。我承认，不应当仅仅从现金捐款角度看待负担分摊问题，我极其赞赏一些接受大量

难民的国家 and 进行重新安置的国家所作的努力，但是显然这些努力并没有否认难民署必须配备充分的人力和财力。我已经向捐助方表示必须考虑制定一个对难民署的最低捐助水平，这一水平应当与难民署作为一个为有一项全球性确保难民国际保护任务的多边组织的作用相称。在这一方面，我建议将每个公民 1 美元或 1 欧元作为今后几年务必实现的目标。与此同时，我希望我们的最慷慨的捐助者——已经超过这一金额的捐助者——将继续按目前水平向我们提供资金。

我还提出了一系列倡议以使难民署的支助基金多样化。其中包括改进使我们的私人部门资助努力多样化、向伊斯兰会议组织和阿拉伯国家联盟成员国指派一名特别代表并就建立合作关系问题与欧洲联盟和欧洲联盟委员会进行深入细致的对话。我感到十分遗憾的是，我们仍然没有看到欧盟主席团代表努瓦法利斯大使和欧洲联盟委员会代表特罗杨大使同时出席这次会议。我认为在已经缔结了阿姆斯特丹条约和提出了坦佩雷提案以后，出现这种状况多少有些令人痛心。

我知道，由于有人对我们的方案质量提出不满，捐助者常常限制对难民署的捐助。让我对这个问题说几句话，因为我是很严肃地看待这个问题的。我承认，在某些方面我们可以用同样的金额改进我们的工作情况。我决心与副高级专员和新任的助理高级专员一起继续为此作出努力。但在其他情况下，我们只能利用补充资金来改进我们的方案执行情况。

我们需要你们的帮助。我们需要找到更好的办法来避免长期存在的预算不足和最近面临的供资不足的问题。无论是预算不足还是供资不足都给方案的质量和执行情况带来了负面的影响，并出现恶性循环，就是说反过来它们又进一步削弱了难民署调动资金的能力。

关于 2001 年的预算，我想请已经表示它们打算在最后一个季度提供资金的捐助者及时地慷慨解囊。我们还必须收到已经提出的 1 亿以上的美元，但是即使如此，我们仍然短缺大约 5 千万美元。我欢迎对阿富汗紧急行动提供新的捐助，但这种捐助不应当以牺牲世界其他地区的方案为代价，其中有许多方案早已撤销。

关于 2002 年，我们迄今得到的“软承诺”仅仅提供了部分再保证，即概算的资金将会充分得到保证。我对一些已经主动提出捐助的捐助方表示感激，但我欢迎进一步的承诺。我希望与 2000 和 2001 年相比，捐助者不要降低供资水平。相

反，我希望多数捐助者将增加其捐助额，以接近每个公民 1 美元或 1 欧元的水平。

全球难民治理

女士们，先生们，

难民和寻求庇护者最近几个星期以来已在国际媒体要闻中频繁出现——在巴尔干半岛、在法国桑加特接收中心、在南太平洋的挪威货船上以及现在发生在阿富汗的危机。所有这些都证明了难民问题的严重性。并且还证明难民署必须适应一个正在变化的国际政治环境；坦率地说，这一环境并没有在向好的方面发展。

我们面临着许多威胁。其中包括：对 1951 年公约的限制性解释；庇护质量正在恶化；接收难民的费用和负担很高，特别是在解决无望的难民问题长期存在的情况下；被认为滥用庇护制度。

在这种背景下，去年开始了国际保护问题全球磋商。这一进程的目的一方面是试图促进充分并有效执行 1951 年公约，另一方面是制定起补充作用的新的方法、手段和标准以确保国际保护和持久解决办法的可获得性。

12 月份的部长级会议将是 1951 年公约缔约国的首次会议，将确实起到里程碑的作用。各国对这次会议的兴趣之高使我们不得不把这次会议设计成一次两天期的会议，而不是象最初计划的那样一天期的会议。已经起草了一个宣言草案，该草案尽管没有约束性，但将发出一个有力的信息。

全球磋商正在为与各国政府、非政府组织、难民问题专家和难民本身进行一次公开的、坦诚的和建设性对话提供一次独特的机会，并将有助于设想出一个关于未来几年的保护议程。已经就具体的政策和业务问题举行了充分的讨论，例如武装人员退役、难民登记以及负担和责任分摊机制。新的标准制定、业务准则和政策方法是这一进程可望取得的成果。总之，它们将为难民署、各国、非政府组织和其他保护合作伙伴提供一个指导性行进图，提出分担的战略目标并提出有关今后几年的关键性行动的建议。

产生的问题是按其限定法律和形势情况、它在联合国系统内的地位以及它目前的资金情况，难民署是否能够应付挑战以对明天的难民情况做出响应。有迹象表明，难民署作为一个多边机构没有足够能力应付根据我们的任务我们所必须处理

的问题。为了处理这些长期的问题，我已经发起了“难民署 2004 年”进程。这一进程的目的在于制定一个难民署如何才能更好地完成其任务的概念。应当及时为 2004 年 1 月 1 日制定出这一概念，届时我们目前的任务即将展期。在开展这一行动时，我将考虑到全球磋商的三个方面的结果。

最后，我对大多数人眼下认为最重要的问题讲几句话：打击国际恐怖主义的斗争。正如秘书长所说，任何人、区域和宗教都不应当由于少数几个人的恶劣行径受到谴责。我们都必须防止仇外心理和不容忍行为的上升。难民和寻求庇护者已经是许多国家的严重不信任和敌视的目标，他们在当前的气候下尤其容易受到伤害。我们应当提防那些声称追求公众事业、而实际上只不过是利用种族本能的政客们。打击仇外心理必须成为我们大家最优先考虑的问题。

阿富汗人尤其脆弱。其实在 9 月 11 日野蛮行径之前，阿富汗人就已经是世界上最大的难民人口，大约有 400 万人在伊朗、巴基斯坦和世界的其他国家之间迁移。打击恐怖主义战争不应当成为一场反对阿富汗人的战争。也不应当成为一场反对伊斯兰的战争。

所有解决难民问题的办法——自愿遣返、当地融合和重新安置——都有一个共同之处：各项解决办法只有在做到尊重的情况下才能实现。尊重返回家园的难民；尊重能够对当地发展起到作用的难民；尊重来自遥远国度的难民和能够使我们的社会富裕的难民。因此让我们都来谈论尊重。一种不止是容忍的尊重。尊重每一种种族、宗教、社会和文化背景的人民。

每一个人都责任确保尊重每一个难民的个人尊严和价值。政治家和传媒尤其有责任打击种族主义、仇外心理和不容忍行为并抵制把难民当替罪羊的诱惑。因此，让我们协力合作创建一种真正的文化。难民署关注的人们应当得到尊重。谢谢各位。

附件三

主席关于一般性辩论的总结

(2001年10月3日，星期二)

在国际社会为处理与难民和流离失所者有关的问题经过半个世纪的协同努力之后，高级专员实际上对我们关于今后道路的设想提出了质疑。在我们过去两天半的讨论过程中，我们已努力去接受这种质疑，并对难民署面临的困境提供了一些答案。各国代表团提出了新的见解并激发大家进行更广泛的思考，从而使我们能够从不同的角度看待难民问题，其中许多观点富有创新的精神。

面临严重的问题——全球恐怖主义的复活和随时出现的阿富汗紧急情况的突出、难民情况的继续存在、预算短缺——显然，各国代表团已对高级专员为对难民署的将来确定明确的设想而采取的新的方法和付出的努力做出了十分积极的反应。这些都体现在诸如行动 1、2 和 3 等主动行动、正在进行当中的全球磋商以及“难民署 2004 年”进程当中。

各国代表团已经表示为确定难民署工作的核心活动、基于成效的预算编制、需要更加稳定的、可预测的和充足的资金以及努力扩大捐助基金提供支助。一些发言者确认了高级专员要求通过已经表明的捐助水平为未来一年做出“软承诺”的有用性。关于一些现金捐助者现在打开新的面向发展的资助窗口的声明也受欢迎。与此同时，许多代表团警告不要采取损害对难民的重要服务的紧缩措施，另一些代表团表示担心，把一些措施归类为非核心活动，可能会对长期解决办法带来负面影响。

各国代表团重申支持国际保护问题的全球磋商和 1950 年公约作为国际保护制度的基石的作用。而且一些发言者促请那些尚未加入的国家尽快加入 1951 年公约和 1967 年议定书。各国代表团还表示坚决支持即将召开的全球磋商部长级会议和这一进程即将产生的宣言。我对许多国家政府声明将派高级别官员参加这次重要会议表示欢迎。许多代表团还表示他们期待着全球磋商进程取得成果，特别是早日提出一项有关保护的议程，该议程可充当加强国际保护制度的有用的行进图。

各国代表团保证作为合作伙伴——缔约国、姐妹机构、区域、政府间和其他组织——与高级专员协同致力于寻求持久解决办法是另一个积极的信息。我不妨再次

补充一句，看到难民署与非政府组织在执行委员会会议前的三天会议上的相互影响以及在这一周内举行会议的各专家小组之间的相互影响的程度是令人满意的。所进行的讨论很有思想性，也很有启发性；它们预示着今后合作的好的兆头。我们已经看到，这种协作的业务合作关系可以起到推动能力建设的作用，并能利用当地的知识和关系对难民署面临的更具挑战性问题中的某一些作出响应。

除了为这些进行之中的活动提供支助以外，难民署需要展望未来这一点也通过对“难民署 2004 年”进程表示支持得以确认。正如高级专员所指出的那样，难民署成立已 50 年，它必须适应政治环境不断变化的现实。它必须使如何使这些能够更加有效的在全球治理框架内完成其任务概念化，以应付未来的难民问题挑战。

在一般性辩论过程中也涉及到一些其它的主题。各国代表团在谴责 9 月 11 日的悲惨事件以及全球恐怖主义复活时，要求共同合作与这场灾难作斗争。与此同时，高级专员提出的防止仇外心理和不容忍行为的危险的警告也受到欢迎。各国代表团表示强烈支持难民署努力解决阿富汗的状况，与此同时没有忽视继续需要得到重视的其他难民状况。

工作人员安全保障以及难民的物质保护作为一个关键问题得到了强调。一些代表团还强调需要处理难民人口中存在战斗人员问题。本委员会表示，它希望更加了解有人道主义工作人员工作和难民居住的外地的状况。的确，正如我在开幕发言中所说，我们必须继续认识到实际的现实状况。

许多代表团对维护庇护制度和公正的庇护程序、难民问题与移徙的联系以及处理混合目的的移徙流动的困难表示了关注，对难民流动作出反应时，各代表团指出了采取确认由接受国分摊负担的综合方法的重要性。此外，许多发言者还要求加强应急反应机制；需要采取综合方法铲除根源；人道主义援助与发展之间的联系；将难民问题列入发展规划的好处；国家能力建设的重要性；需要促进国际声援和责任或负担分摊；以及区域和分区域合作的好处，正如欧洲联盟主席团、欧洲联盟委员会、欧洲委员会、非洲统一组织以及南部非洲发展共同体在发言中所证明的那样，这种好处除其他外，尤其能够鼓励其它领域的这种合作。

我尤其高兴地听到一些代表团和我们的许多专家小组成员对我和高级专员在我们的开幕发言中关于如何使难民直接参与和寻求持久解决办法、特别是可持续遣返或融合的主题做出响应。许多发言者对恢复难民尊严的重要性提出了看法，确

认难民有潜力对其社区做出贡献，并向他们说明他们应得的尊重。如果我们能够把这次会议的这些看法落实到外地，我们将会 在响应未来的挑战方面向前迈出重要的一步。如果我们能够做到这一点，那么我们距离某个代表团称之为德班会议的更深刻意义——必须找到“一个克服文化、文明、甚至宗教分歧的办法，以便我们能够创建一个人人共享的人类大家庭——的目标便又进了一步”。

-- -- -- -- --