



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/974
2 July 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十四届会议

常设委员会第二十六届会议报告
(2003年3月4日至6日)

一、导 言

1. 会议由执行委员会主席埃塞俄比亚的费塞哈·易梅尔大使阁下主持开幕。他通知委员会，安哥拉、白俄罗斯、博茨瓦纳、布隆迪、危地马拉、约旦、卢森堡、阿曼和乌克兰提出了观察员地位的请求。根据执行委员会第五十三届会议所作出的关于观察员参加问题的决定(A/AC.96/973, 第29(b)段), 执行委员会同意这些请求。

2. 根据关于方案和经费的议程项目第4(ii)和关于安全和保障问题的议程项目第5(ii)举行的区域战略介绍会(亚洲和中亚、西南亚、北非和中东), 由执行委员会副主席瑞士的让-马克·布尔加斯大使阁下担任主席。

3. 副高级专员一起作了一些简短的开场白, 她在其中提到, 将全球目标和关于保护的议程的各种目标结合起来, 是难民署的工作的衡量标准。她还提请注意通过管理系统更新规划在更新财政和供应连锁服务的信息系统方面所取得的进展。目前预计这个规划将于今年秋天在总部启动, 2004年在外地启动。

二、通过第二十六次会议议程和 2003 年常设委员会工作方案

4. 会议议程(EC/53/SC/CRP.1)获得通过。2003 年常设委员会工作方案经由于 2003 年 12 月 12 日举行的委员会规划会议讨论，不经修正通过(EC/53/SC/CRP.2)。

三、方案和经费

A. 方案和经费的最新情况

5. 副高级专员介绍了 2002 年的最新数字，以及第 EC/53/SC/CRP.3 号文件提出的 2003 年的预测。在此之后，资讯司司长介绍了经费的最新情况，他对所有的代表在 2002 年的支持表示感谢，以及对 2002 年的认捐会议从 32 名捐助人处动员了 3.17 亿美元捐款的令人振奋的成果表示赞赏。但是，司长提请注意，办事处在 2003 年仍然面临着资金短缺。他强调必须早日作出具有有限指定用途的捐款，并且号召各捐助人在双边援助方面进一步做好协调工作，以免在基本协助上留下缺口。难民署将继续提交旨在利用互补的资金来源的方案建议，特别在有关“4Rs”(遣返、重新融合、恢复和重建)方法方面，其目标将是确保所有的利益攸关者进行综合规划以提高经费建议的可信性。私营部门筹资和公共事务活动将继续在达到经费来源多样化以及提高可预测性方面发挥重要的作用。司长在总结时提请注意 2003 年的主要艰巨任务，特别是早日落实遣返安哥拉难民的资金；西非的需求——与此有关的新的呼吁即将分发；以及为了伊拉克境内及其周围的局势发展作好应急准备工作。他重申难民署对捐助群体的请求，以确保引人注目的紧急情况所得到的经费不至于损害年度方案或比较不引人注目的紧急情况补充方案的经费。

6. 有几个代表团宣布它们 2003 年的捐款，并且确认继续大力支持难民署。各代表团广泛肯定了高级专员在早阶段就致力于对付资金短缺问题的现实做法，但是一些代表团对难民、实施伙伴和东道国的预算削减所产生的影响表示关切。许多人还强调要尽量少削减实地的经费，若干代表团希望明确应用在削减预算方面确定优先事项的准则。一个代表团对第 EC/53/SC/CRP.3 号文件来得太晚而且不够明确表示遗憾。另一个代表团着重指出应该继续注意已经遗忘的危机，特别提到了非洲。普

遍鼓励难民署继续在各种不同的倡议方面与伙伴协同工作，但是有一个代表团对与其他各机构以综合一致的方式实施“4Rs”方法的程度提出了疑问。若干代表团赞赏地注意到会议所提供的最新文件纳入了一份表明主要的收容国的表格，建议这种做法应当继续下去。

7. 副高级专员、主计长和资讯司司长在他们各自的回应中，都向委员会保证难民署将继续努力加强经费基础的可预测性和规律性，以及加强管理资产和任何资金短缺，他以便尽量减少对于受益人的影响。办事处将继续努力，以确保它与各伙伴的工作相辅相成，援助的缺口得以弥补。他们告知各代表团，到2003年4月关于削减的影响的进一步详细情况就可以出来。

8. 这个项目结束的时候，委员会经批准一个代表团提出的修正案后，通过了一个关于方案和经费的决定。

B. 区域审议

(一) 副高级专员的发言

9. 副高级专员通过将区域陈述置于一种综合性的全球审议的框架内进行了介绍，他首先回顾了去年令人深为不安的关于西非的性剥削现象的说法，并且提请大家注意难民署所采取的作为补救和预防行动的措施。着重谈到的其他领域包括登记方面的进展、改进工作人员的安全以及实施难民署关于使得所有国家的难民能够利用抗艾滋病毒/艾滋病的基本服务的战略计划。他还提请注意办事处的工作所面临的重大挑战，诸如日益增长的仇外心理和反难民情绪。他认为“常规加”倡议将提供前摄性的方式来解决目前的庇护制度的缺点。

10. 副高级专员最后强调难民署对于科特迪瓦的局势以及中东有关伊拉克的潜在紧急情况的严重关切。另一方面，有一些形势产生了希望：阿富汗、塞拉里昂、安哥拉和非洲之角的难民遣返情况。其他一些持久解决办法的机会看来有了一线光明的地区是斯里兰卡、尼泊尔(不丹难民问题)以及孟加拉国(剩余的缅甸难民问题)。然而，旷日持久的局势，如哥伦比亚和利比里亚，只能通过政治谈判解决。

(二) 国际保护处处长的发言

11. 国际保护处处长口头提供了落实保护议程的最新情况，预计即将于6月份举行的常设委员会第二十七届会议上会有一份更加详细的进度报告。她查明了做保护议程的后续工作的三条“道路”，把第一条称之为“操作性的”。保护议程已经成为难民署本身的保护战略和干预的一个重要的纲要，也是全组织的所有权和承诺的基础。会议晚些时候提出的关于区域战略的陈述将会表明这一点。她把第二条道路称为“政府间的”，把它放在与执行委员会共同拥有的基础上。一个经过更新的基型提供了规划的执行委员会的结论、指导方针和研究的详细内容，其中有一些已经在进行之中。议程落实过程的第三条“道路”关系到“工具的发展”。在这里，国际保护处处长回顾了高级专员关于制订特别协议以促进更加公平的负担分担，使得持久解决办法更加容易获得，以及减少对于庇护系统的移民压力的“常规加”倡议。她回顾道，这类协议将通过论坛过程予以处理，而且将成为紧接着常设委员会会议之后的一次磋商的主题。

(三) 非洲

12. 非洲区域局局长在他的开场发言中，对主要的区域发展情况作了一个总览，提请大家注意一些令人鼓舞的趋势，诸如在过去十年里主要通过自愿遣返而达到的难民总人数的减少。他列举目前正在进行中的各种遣返活动，以及鉴于不断的和平进程而产生的其他遣返活动的希望。但是他也谈到新的和正在进行中的危机，特别是在西非，以及有待政治解决的旷日持久的局势。他查明了下列重大的保护方面的难题作为优先领域：促进收容国政府和国家非政府组织的地方能力建设，与基于性和性别的暴力行为作斗争，保持难民营的平民性质、加强难民署在庇护国的保护存在，以及加强难民的重新安置。他强调改进非洲各方案的援助标准的重要性，以便提高难民的生活质量，减少对人道主义援助的依赖，减轻接待难民对于环境和当地社区的负面影响。主要的问题仍然是没有充足的资源来应对在非洲日益下降的援助标准。一条出路是与收容国政府(如在赞比亚)、其他联合国机构(如派往坦桑尼亚联合共和国的人道执行委员会所显示的)以及与各区域组织和非政府组织建立更加牢固的伙伴关系。

13. 日内瓦的粮食援助方案主任描述了非洲的粮食形势，提请大家紧急注意为影响到(除其他国家之外)在坦桑尼亚联合共和国、乌干达、肯尼亚、利比里亚、塞拉里昂、阿尔及利亚和苏丹的难民的因减少粮食配给和粮食管道的重大停顿而引起的短缺提供经费。他着重指出目前形势的严重后果，诸如营养不良、保护问题、过早遣返以及与收容国政府和社区的紧张关系等。粮食援助方案在今后六个月里紧急需要价值 8,400 万美元的 112,000 公吨粮食来纾解难民营中的重大粮食短缺。

14. 在其后的辩论中，许多代表团提到保护优先事项，并且促请难民署增加其在实地的保护工作人员。他们还呼请采取措施确保将武装分子与平民难民分隔开来，以及改进难民的登记。有几个代表团强调必须确保充分应对难民妇女和儿童的保护需求，而不仅仅是通过一些特别设置的措施。不少代表团特别提到基于性和性别的暴力行为以及必须与这个严重问题作斗争。有一个代表团提到在对于难民妇女、难民儿童和社区服务的评估中所吸取的教益。有两个代表团还提到在保护问题上与非洲联盟进行合作的重要性，因为考虑到综合实施计划提供了一个很好的框架来补充保护议程。有几个代表团还认识到重新安置作为一种保护工具和持久解决办法的重要性，并且欢迎增加在非洲的重新安置工作人员以及建立两个重新安置中心。

15. 在讨论中占主要地位的一个普遍主题是提供经费解决短缺问题以及其对于非洲难民和回返人员的方案的意义。许多代表团谈到粮食稀缺的问题并且对其他隐然出现的粮食短缺问题表示痛心。一些代表团促请各捐助人增加对于接收大量难民的国家的援助，并欢迎确定这些国家的捐助数量的努力，鼓励奉行促进国际团结和负担分担。大家普遍支持诸如赞比亚倡议这样的方案，这个方案的目的是一方面增加难民自力更生的能力，另一方面向接收难民的地区和社区提供发展援助。但是有一个代表团表示关切，认为不应该允许地方融合将接收难民的负担从国际社会转移给收容国。两个代表团特别提到非洲的艾滋病毒/艾滋病，以及必须予以有效的回应的问题。

16. 许多代表团谈到利比里亚和科特迪瓦令人忧虑的形势：一些代表团敦促难民署进行努力，从科特迪瓦撤出利比里亚难民，或至少使他们进一步远离冲突地区。一个代表团提出一旦撤出难民后在科特迪瓦重新安置一些利比里亚难民的可能性。另一个代表团还注意到需要就津巴布韦的局势做紧急准备以及可能的自愿遣返苏

丹的问题。这个代表团与另一个代表团一起着重指出难民署有必要增加对西非的反应，特别强调了几内亚方案。

17. 一些代表团对自愿返回方面令人鼓舞的发展表示欢迎，但是坚持必须确保尊重其自愿性质，将可持续的重新融入作为遣返行动的主要重点。有几个代表团还指出，必须将自愿返回放在解决冲突和回返者重新融入这个比较大的框架内来看。许多代表团高兴地注意到在安哥拉的积极进展，并且保证它们的支持。有些人表示希望安哥拉政府也能够对回返者重新融入的需求作出贡献。安哥拉政府代表团的观察员概述了该国政府规划使得难民们重新融入他们的原籍地的活动时间表，但是提请注意许多障碍，诸如资金、地雷和相互竞争的优先事项等。有两个代表团还强调有必要将撤出策略作为一个因素纳入重新融入的方案。

18. 关于伙伴关系这个主题，一些代表团吁请改进机构之间的合作，特别是在人道主义救济和发展援助的差距方面。它们认为“4Rs”是遣返形势中的一条重要的出路。许多代表团还强调有必要解决难民流的根源问题，并且鼓励难民署与非洲联盟和其他区域组织在解决冲突和防止冲突问题上合作。在这方面，有几个代表团提到有必要研究难民署怎样能够进一步对非洲发展新伙伴关系倡议作出贡献。

19. 非洲区域局高级法律顾问在答复具体的评述时确认，构成本讨论的基础的保护优先事项为最近在实地举办的战略规划讲习班定下了范围，而且将反映在 2004 年的规划中。他还谈了执行综合实施计划的最新情况，举出最近完成的一项关于国家难民立法的调查、与非洲人权和人民权利委员会共同进行的关于制订一份谅解备忘录的计划，以及与非洲议会联盟的合作作为例子。非洲区域局局长在结束发言时欢迎进行建设性的对话，并且说，虽然 2002 年在非洲的难民管理制度方面产生了各式各样的结果，有许多突出的难题，但是如果目前正在进行的和平进程成功的话，也有持久解决问题的机会。助理高级专员也确认正在与国际移徙组织进行讨论，以解决从科特迪瓦逃离的第三国国民的问题，目前有一些第三国国民滞困在各邻近的国家里。

(四) 美洲

20. 区域局局长概述了难民署在这个地区的五个主要努力方向：加强庇护制度；扩大地方融合，尤其是难民妇女的融合的机会；支援新产生的重新安置的国家；

制订登记和文件的新制度；以及监督哥伦比亚边境四周的地区以保护和协助难民及促进地方社区的接受力。她谈了在这些地区所取得的进展的详细情况，并且特别欢迎秘鲁、巴拉圭和萨尔瓦多通过立法，包括对付基于性别的迫害的措施。她还强调有必要探索一种在各区域论坛的协助下加强加勒比地区国家的庇护制度的区域性解决办法。关于持久解决办法的问题，局长解释了积极追求融合机会的战略，包括根据在墨西哥的危地马拉难民的成功经验建立起来的发放小额信贷的方案。在新产生的重新安置的国家的重新安置方案正在继续开展；正在作出努力扩大重新安置的准则，使其超出保护的需求，把那些没有就地融合的机会的案例也包括进来。关于性别问题，局长强调区域局致力于提供机会使得难民和国内流离失所的妇女能够达到社会和经济自立，她回顾了哥伦比亚 55 个国内流离失所者组织中的 8 个——其人数约有 3 万——的领导人是妇女；以及在厄瓜多尔、阿根廷、墨西哥和哥斯达黎加所发展的，特别以妇女为目标的小额信贷方案。关于登记问题，她描述了有关记录数据和提供关于难民、寻求庇护者和国内流离失所者的文件的几个成功的举措。为了改善保护和在哥伦比亚周边的国家获得庇护，办事处把重点放在登记；边境监测；将接待中心的地点重新安置到离开边境较远的地区；执行以社区为基础的项目以促进接待国的接受力以及对抗对难民的仇外情绪；以及扩大难民署的存在。

21. 一些代表团对于保护议程与全球目标和目的之间的清晰关联，以及将重点放在性别的角度表示赞赏。一个代表团谈到哥伦比亚的被迫流离失所的情况的严重社会和经济影响，这使得该国的人力、财力和物质资源趋于枯竭。一些代表团感谢难民署在保护国内流离失所者和巩固地方和区域性庇护结构等方面对该国当局进行指导和支持的努力。有一个代表团提到高级专员在 2002 年 11 月向哥伦比亚总统提交的一份人道主义行动计划，赞扬难民署在哥伦比亚的国内流离失所者问题上的协调作用，并且敦促难民署继续与各姐妹机构密切配合工作。一个代表团询问难民署预期在哥伦比亚政府关于在 2003 年间遣返大约 3 万个国内流离失所者家庭的计划中所发挥的作用，以及它对联合国人道主义局势室的参与情况。

22. 有几个代表团重新确认它们对于改善难民保护的完整性的承诺，并且感谢难民署继续支持建立和加强庇护制度。两个代表团与难民署一起鼓励本区域那些尚未批准 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》的国家批准这些文件。一个代表团欢迎难民署为扩大其有关重新安置的指示能力所作的努力。另一个代表团表示支持

将新产生的重新安置国家与传统的重新安置国家配对的安排，并且提出愿意接待希望了解更多的有关其重新安置方案的情况的官员。一个代表团询问难民署对于该区域发展起来的小额信贷方案的参与情况。另一个代表团认识到移徙问题是南北美洲各国政府的重点，鼓励难民署继续积极参与这个问题，以确保限制性的移徙做法不会损害对难民的保护。

23. 局长在回答插话时，提供了方案的进一步详细情况，并且继续确认难民署在人道主义行动方案方面与其他机构和联合国各部门，特别是与联合国人道主义事务协调厅的密切工作关系。她吁请有充足的经费，以使该方案能够在今后两年里得到执行；她敦促能够更加清楚地看到哥伦比亚国内流离失所者的人道主义状况，并且强调只有在哥伦比亚对 3 万个国内流离失所者家庭的遣返是自愿、安全和可持续的情况下，难民署才会参与哥伦比亚政府的这项计划。她回顾说，人道主义局势室是联合国作为收集、分析和传播关于人道主义危机的信息的举措而在 2002 年 12 月建立的。主任确认，区域局保证协助本区域各国政府来处理日益增多的庇护请求，并且声明注意到了一个代表团关于确保将难民问题纳入普埃夫拉进程有关移徙问题的讨论的关切。

(五) 亚洲和太平洋地区

24. 亚洲和太平洋地区局局长在介绍区域活动的最新情况时，回顾了 2002 年初所确定的保护目标，即改善庇护质量、促进加入 1951 年《公约》、争取持久的解决办法及改进本区域对紧急情况作出反应的能力。他把重点放在上一年所取得的成就上面。其中最重要的是东帝汶(Timor Leste, 前称 East Timor)加入 1951 年《公约》、从西帝汶遣返难民以及他们重新融入他们原来的村庄。在本区域的其他一些地方，也朝着持久的解决办法作出了重大进展，给孟加拉国、尼泊尔和斯里兰卡的难民或流离失所者带来了希望。然而，正如在会议开始前分发的概述中所列举的那样，亚太地区在国际保护方面有过一些挫折。

25. 许多代表团表示支持难民署在本区域的工作，特别是在保护受到挑战的方面。关于加入 1951 年《公约》的问题，两个代表团指出，本区域的国家尽管大部分都还没有加入《公约》，但在给予难民庇护方面却起了模范作用。有一个代表团解释说，国家人口的庞大和数量可观的越境移徙，再加上这个地区是大部分发展中

国家的家园，构成了加入率低的原因。在这方面，国际团结和分担负担具有特殊的意义。其他代表团一方面承认面临的挑战十分巨大，另一方面指出不应该用悠久的好客传统来替代加入《公约》。有几个代表团着重指出在中国的北朝鲜人的问题，他们表示支持难民署提出的希望接触以评估其中是否有一些人需要国际保护的请求。中国代表团说，在中国领土上的北朝鲜人是寻求就业的非法移民。

26. 一些代表团对于暂停止执行柬埔寨、越南和难民署有关保护 Montagnard 难民问题的三方协议表示遗憾。有几个代表团表示支持难民署力图找到解决滞留在孟加拉国的缅甸穆斯林难民的持久解决办法的努力。但是有一个代表团请难民署保留它打算在今年晚些时候分阶段退出的范围以外的保护作用。另一个代表团也坚持认为难民署应该继续发挥它在缅甸监督回返者的作用。有几个代表团对由于和平进程而出现的斯里兰卡的流离失所者回到家园的希望表示欢迎。一个代表团还提请注意需要进一步探索在印度的泰米尔难民自愿返回斯里兰卡的可能性。一些代表团赞赏地指出难民署用以解决在尼泊尔发生的基于性和性别的暴力行为问题所采取的措施，并请难民署鼓励该国政府公诉犯罪人。与会者广泛欢迎不丹—尼泊尔的僵局有可能结束的前景，并且吁请难民署参与解决。有几个代表团在发言中提到巴厘的后续进程，表示支持按照第二个移徙倡议的方针予以综合性地解决，也就是应该考察移徙的根本原因和有效的保护。

27. 一个代表非政府组织的观察代表团表示强烈关注在中国的北朝鲜人可能被驱逐的问题，以及澳大利亚“太平洋解决办法”可能造成推托负担而不是分担负担的后果问题。这个代表团还吁请柬埔寨让难民署接触寻求庇护的 Montagnard 人，并对在泰国难民缺乏合法权利以及没有府级许可委员会表示关切，鼓励泰国考虑给予逃避战争后果的人庇护。关于结束照顾和赡养在孟加拉国的缅甸难民的问题，这个非政府组织代表团提醒人们说，对这个群体的许多人而言，遣返不是一种持久性的解决办法，并且建议考虑将重新安置作为一种选择的办法。

28. 局长在发言的最后感谢各代表团对难民署在这个区域里的努力所表示的支持。他确认，难民署不会逃避它对于还留在孟加拉国的难民的保护职能，并且将确保遣返只能是自愿地进行。在尼泊尔，难民署已经采取立即的补偿性行动来支持受害者，制订措施避免今后的虐待，并且增加它在难民营中的存在。正在考虑一种综合性的、分担负担的方式来补充双边的努力，以找到解决不丹—尼泊尔问题的办

法。他承认本区域的人口难题以及各国提供庇护的好客态度。但是他说，鉴于目前的移徙活动正在使得亚洲的难民人口相形显得日益稀少，将难民和寻求庇护的人从经济移民中识别出来将需要采取 1951 年《公约》规定以外的特殊措施。

(六) 中亚、西南亚、北非和中东地区

29. 难民署关于在本区域的战略的介绍分为两个方面，一个方面把重点放在有关阿富汗方案的最近发展情况上。负责阿富汗行动的副局长回顾，2002 年是阿富汗行动的一个重大转折点，遣返了差不多 200 万难民。他承认几十年来伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦所承担的巨大负担。他还感谢为整个 2002 年的预算提供经费，因而确保了返回计划的执行和重建工作的发起没有出现延误的捐款人。为了巩固最初的成功以及与联合国阿富汗援助团做好协调工作，关键的优先事项包括：与各发展机构发展强有力的联系，以支持农村和城市的重建工作；在北方争取和解的努力；以及为该国南部大约 30 万旱灾的受害者设计的一项综合战略。他还提请注意有必要维持对仍然留在阿富汗周边各接待国的难民的援助方案。

30. 在一项有关难民署在本区域其他地方开展的方案的介绍中，谈到这些方案的副局长查明了两个战略优先项目：应付不断出现的紧急事情情况的行动需求；以及改善保护和帮助各国政府建立庇护制度。他认为，中东所面临的主要挑战是要确保对伊拉克潜在的冲突的影响有所准备，他并且解释说，要通过一项模式反应战略做到这一点，以便能够根据需要迅速收缩或者扩张。难民署做好准备支持各邻国向难民提供保护和安全，并且与其他机构，特别是各国的红十字会和红新月会密切配合工作。本区域其他地方还有对一些旷日持久的局势解决缓慢的关切，在这些地方，经济和社会的限制不允许进行当地的融合，遣返也是有限的。这个区域的重新安置的机会还需要更灵活一些，并且早日指明预期的定额。他指出，积压的悬而未决的庇护申请在一些国家已获清理，但是在另外一些国家里由于缺乏人力资源，仍然是一个难题。他提到正在做出具体努力以满足妇女和儿童的保护需要，发展公众对难民署任务的了解，以及巩固与阿拉伯和伊斯兰世界的各非政府组织和区域机构的伙伴关系。后者从该区域各国和各非政府组织增加提供的经费这一点来说，已经结出了硕果。

31. 有几个代表团在它们的发言中表示支持难民署有关紧急事态规划和对伊拉克潜在的冲突作好准备的倡议，不过一些代表团同意难民署的看法，强调战争不是不可避免的。一个主要的接待国提醒说，这种关切不应该把注意力和经费支助从阿富汗的方案转移开来，以避免出现回返者返回巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的风险。几个代表团希望进一步解释难民署与其他机构的伙伴关系，尤其是有关将“4Rs”的观念应用在阿富汗的回返进程方面。

32. 与会者表示特别感兴趣的中亚、西南亚、北非和中东地区的其他发展情况包括重建处理妇女和儿童问题的支助单位。关于西撒哈拉廷杜夫难民营旷日持久的难民状况，一个代表团对所使用的统计数字提出询问。他还对 2003 年全球呼吁中所载的说法没有后继行动表示遗憾，根据该呼吁，难民署将与西撒哈拉问题秘书长特别代表办公室密切协调，努力改进它在廷杜夫难民营的保护工作，并且将争取进行一次撒哈拉难民营人口登记，以便更好地指导其保护和援助活动。

33. 负责阿富汗方案的副局长在回答各代表团就在“4Rs”的框架下的机构间协作提出的问题时，提请注意操作性执行的一些现实情况。他解释说，由于各机构的作用的性质(有些是咨询性而不是操作性的)或所能获得的财力，不是所有机构的工作速度都与难民署相同的。将难民署的活动与发展方案结合在一起是一个渐进和费时的过程。所有的行动者都需要协同工作，同时必须意识到可能要花好几年才能创造适足的回返条件。难民署对于帮助新的阿富汗政府发展其能力的参与正在进展中，也需要不断的和专心致志的协作。关于支持妇女和儿童事项的问题，他解释说，一个由一名高级区域协调人监督的，由在也门、叙利亚、埃及和约旦的四名国家官员组成的网络，将加强难民署逐个案件地对这些问题作出反应的能力。在谈到廷杜夫难民营的人口问题时，中亚、西南亚、北非和中东地区的副局长承认存在着一些限制性的因素，但是难民署目前正在与包括难民领袖在内的其他有关方进行谈判，以更新 1998-2000 年进行的人口调查所确定的数字。

(七) 欧 洲

34. 欧洲局局长查明了转型时期本区域面临的许多难题。在“9·11”事件后的新的保安环境内，庇护和移徙问题受到了甚至更大的关注。对寻求庇护的人更加严重的敌对情绪使得许多国家采取限制性越来越强的措施。欧洲联盟已经差不多完

成了《阿姆斯特丹条约》项下的第一期庇护协调工作，目前正在着手一场将其边境扩展到东欧的历史性扩大。难民署正在为协调庇护法律和政策做出贡献，并且还要争取培育一种欧洲联盟新的外部边界的两侧之间以保护问题为导向的对话。

35. 在巴尔干地区，难民署正在分阶段退出大规模的援助行动，但是仍然继续在科索沃的行动。它还正在加强努力协助本区域的各国政府建设有效的庇护制度，在此同时与其他组织密切合作，找出新的方法来管理混杂的流动和解决骇人听闻的贩卖人口问题。在北高加索地区，难民署正在作为联合国国别小组的一部分进行工作，在可行的情况下保护和协助流离失所的车臣人，包括那些自愿回返车臣的人。在南高加索地区，难民署正在力图促成持久的解决办法，以及帮助制订可行的庇护制度。这种做法使得它有可能分阶段退出援助。

36. 局长还描述难民署是怎样做性别和年龄分析，以及法律和社会领域里的难民参与、标准方案特色的。尤其在妇女方面，他提请注意促进性别敏感的庇护政策和做法，包括将基于性别的迫害作为庇护程序的一个资格准则。欧洲局继续关注被分开的儿童的状况，包括那些被拘押在某些国家以及在没有必要的保障的情况下驱逐出境的儿童的状况。越来越多的这样儿童在到达后不久、程序的进行期间或遭到最后拒绝之后失踪，有高度的风险沦为人口贩卖和其他犯罪的受害者。

37. 一些代表团在它们发言中赞扬在难民署在巴尔干地区的方案，赞成它关于分阶段退出代顿后援助活动的决定。但是，它们表示关注的是，还没有找到对于大型的流离失所群体的持久解决办法，他们并且鼓励本区域各国政府和其他行动者采取更加具体的行动，消除障碍和改善保安条件，以便为可持续、持久的解决办法，尤其是解决少数群体的回返问题铺平道路。

38. 有两个代表团鼓励难民署继续有用地参与欧洲联盟的协调和扩大的过程。一个代表团强调，发展一个共同的欧洲庇护空间不应该造成笼罩整个欧洲大陆的一种“铁幕”。一个代表团鼓励西欧各国政府扩大重新安置的机会。另一个代表团欢迎欧洲局关于审议难民署在西欧的存在的倡议。

39. 两个代表团表示支持难民署在高加索地区的英勇工作和对解决办法的争取，认为不能忘记这个次地区，并且应该继续吸引捐助人的财政支持。他们赞扬难民署在向阿塞拜疆和亚美尼亚这两个伙伴进行交接和对这两国进行协调方面的有效努力。一个代表团吁请要有更加明确的战略以及与格鲁吉亚政府和其他伙伴进行

更好的合作，以便为在 Pankisi 山谷的车臣办案量找到解决办法。一个代表团询问难民署在北高加索地区的战略目标，建议难民署应该将重点转移到对车臣重新融合的援助上来。这个代表团还号召 2003 年在独联体会议后续进程的框架内召开一次会议。

40. 局长在回答各代表团的具體詢問時，進一步介紹了東南歐，尤其是回返率還很低的地區的流離失所者所面臨的需求的詳細情況，並且要求在国家一级和 地方一级采取措施。他欢迎在塞尔维亚和黑山所取得的进展，特别是在其国家战略方面所取得的进展，并且鼓励捐助人进行资助，以满足可持续融合和回归解决办法的需要。难民署将继续号召支持这些解决办法的发展援助。最后，他确认难民署对于继续独联体会议后续进程的兴趣，并且将研究在 2003 年或 2004 年与利益有关的各国政府会晤的可能性。

(八) 全球方案

41. 行动支助处处长在介绍难民署关于其全球方案的战略时认为，这些方案的成功与否，应该通过将有关的全球目标和保护议程的目标纳入区域方案来衡量。这样就需要与一系列的行动者进行合作，以便产生协力，并将难民署的工作置于诸如千年发展目标这样的较大的框架中。她继续着重指出正在进行努力的一些关键领域，尤其是促进向发展关联者提供救助；保护环境的措施；社会保护；难民妇女和难民儿童的需求；惩治基于性和性别的暴力行为；教育；艾滋病毒/艾滋病；以及社区发展。改进方案标准、指标和工具的努力包括登记工作(项目简况)、对策划和报告的标准和指标进行审议，以及修订便览和手册。许多这类措施正在通过培训讲习班和能力建设举措得到加强。

42. 关于艾滋病毒/艾滋病的问题，一个代表团吁请对这种传染病进行一次机构间吸取教训并且帮助策划和组织活动。另一个代表团认为项目简况是对于改进登记工作的一种极为需要的反应，对此表示欢迎，但是敦促难民署加速它的实施过程，并提出愿意在经费和专门技术知识方面给予帮助。根据主席的建议，大家同意在下一年的会议召开之前将与区域概述一起，提供一份有关全球方案的文件。

四、保护/方案政策

A. 大量难民人口对于发展中接待国以及其他国家的经济影响和社会影响

43. 行动支助处处长在介绍有关本项目的会议室文件(EC/53/SC/CRP.4)时提请大家注意该文件所载的若干国别研究和特派团所得出的结果，它们清楚表明了大量难民人口对于接待社区的消极和积极影响。她还重申难民署决心继续号召增加对接待大量难民人口的国家捐款资助，在此同时促进难民的生产力以及发展接待难民的地区。

44. 在其后的讨论中，有几个代表团承认大量难民人口对于发展中接待国的重大社会经济影响。一些代表团坚持认为需要更多的国别研究，并且同意在评估难民对地方一级的影响的评估方面还有许多事情要做。从这一点出发，一些代表团欢迎去年所做的对接待国的贡献进行量化的工作，并且建议这个工作应该继续做细。

45. 有几个发展中接待国强调有必要改进国际负担分担，并且对于国际社会所做的恢复努力与所遭受的损失相比微乎其微表示关切。一个代表团还建议应该将国际社会对难民问题的反应制度化，并且敦促难民署设想将其年度方案预算的一个百分比保留用于恢复活动。

46. 另一个代表团提请注意发达国家用于它们的难民和庇护制度的经费与它们对于解决非洲难民问题的捐款之间的巨大反差。这个代表团在其他代表团的声援下，盼望将高级专员所提出的“常规加”倡议作为一个可能的框架，从中找到可以接受的解决办法来处理了大量难民人数对于发展中国家大致上是消极的影响。一些代表团还强调了如同津巴布韦倡议所表明的难民署在促进伙伴关系中的重要催化作用和鼓吹作用，它们认为，应该将津巴布韦倡议在其他国家复制。

47. 一个代表团感到要获得持久的解决办法就必须解决难民状况的根本原因，包括地方性的贫困问题。这个代表团还建议，为了使得负担分担有一个更加好的基础，关于接待国的贡献的数据应该以发达国家、发展中国家和最不发达国家的比较作为基础。另一个代表团指出，必须以整体的方式来解决难民影响的社会经济后果问题，并且要考虑到区域一级的溢出效应。

48. 处长在回答所作的许多发言时，感谢捐助人继续支助津巴布韦倡议，确认高级专员有意将这个倡议在其他国家复制，并且要继续伙伴关系的努力，包括与各布雷顿森林机构的伙伴关系。处长注意到关于将年度方案预算的一个百分比用于恢复目的的提议，提请注意难民署所面临的财务困难，这些困难可能使得这个提议很难实施。她还同意有必要使用更加高级的指标对接待国的贡献进一步量化。处长强调难民署决心开展更多的关于难民对接待国的经济社会影响的研究，并且号召发展强大的伙伴关系来支持这些努力。

B. 安全和保安问题

49. 紧急事件和保安处处长回顾了会议室文件(EC/53/SC/CRP.5)所描述的应对难民署工作人员的操作环境的新的挑战的一些关键性优先事项。她提请注意人道主义工作人员的人身安全受到的威胁有所增长，包括蓄意以工作人员作为目标的安全威胁。过去两年所做的努力将重点放在增加用于改善工作人员安全的财务、人力和物质资源，今年则采取了特殊措施来维持保安基金以弥补潜在的预算削减。在建立一套灵活、合格的专业保安人员班子的同时，采取措施发展更加广泛的保安意识风气，并且帮助全体工作人员更加有效地管理他们自己和同事们的安全。这种做法的结果，是产生了难民署的保安政策，该政策是整个联合国安全事务协调员办事处系统责任规划的补充。进一步的措施包括培训课程和工具开发，尤其是由联合国其它机构用来作为必修的基本保安训练的光盘只读存储器互动自学课程。其它举措将把培训支助进一步扩大到整个组织，到一定的时间可能还会扩大到各非政府组织和政府伙伴。还正在与联合国维持和平行动部和各国政府合作，以期找到改进难民署对难民保安问题的反应的方法，将此作为一种综合保护方式的一部分。派遣了两名加拿大警官去帮助建立几内亚警察部队的难民营保安管理能力，这个做法开了一个有用的先例，有希望进一步进行这类合作。

50. 有几个代表团表示大力支持，并且强调说，由于保安是一种基本的“业务成本”，因此应该保护保安的资金不受到削减预算的影响。一些代表团还关注一方面需要有实地保安顾问，另一方面对创建职位施加限制的问题。关于与机构间常设委员会保安管理网络和联合国安全事务协调员办事处进行合作的问题，有几个代表团赞扬为了更好地协调实地保安工作的努力，但是认识到，安全事务协调员办事处

目前主要位于首都城市，而难民署是一个操作机构，需要更大的灵活性，将其本身的保安工作人员派往实地工作。各代表团欢迎通过意识培训和管理能力建设把重点放在发展工作人员的个人责任和专业责任上。有几个代表团还建议使得各非政府组织也能获得光盘只读存储器培训工具。一个代表团要求说明为什么 2002 年事故报告增加了 30%，这些事故是在哪儿发生的。关于难民保安问题，有几个代表团指出，这个问题包括处理和防止基于性和性别的暴力行为、保护妇女儿童和将武装分子与平民分开等难题。但是另一个代表团认为，难民署的作用应当是催化剂式的，因此有关难民保安的操作性介入仍然应该是其它行动者的主要责任。有一个代表团建议常设委员会应该在一年的时间内审议目前的各项措施是否适当。

51. 紧急事件和保安处处长在她的答复中感谢各代表团所表示的兴趣和支持。她同意有必要继续努力参加机构间共同对策，但是她认为，要在诸如难民署、儿童基金会及粮食援助政策和方案委员会等操作机构与更加旨在发展的一些机构之间找到一种共同的政策仍然是一个难题。紧急事件和保安处将继续强调管理难民保安问题的一种综合性做法，将保护问题、基于性和性别的暴力行为问题和其它政策优先事项纳入培训和操作的考虑。关于事故有所增加的问题，虽然这部分可能是因为收集数据的工作有了改进，但是处长认为，存在着一种一般的人道主义工作者受到的威胁有所增加的感觉，因为他们经常被卷入实地的政治因素的网中。

五、协调

52. 秘书处和组织间事务处处长在简单介绍本项目时，提请注意常设委员会为回应某些成员表示希望有一种更具分析性的对策的愿望而递交的最新情况的主题框架。“持久解决方法”和“社会服务”是这一次最新情况的重点，它力图考察难民署与它在联合国系统的伙伴在这些问题上是如何增强协调的。千年发展目标的存在以及所有机构围绕这些目标阐明它们的方案的努力帮助了这个进程。由于各机构各自的任务和资源，与其它机构之间增加对话和合作的结果，是扩大了难民保护问题的社会范围。他还提供了有关厄立特里亚、斯里兰卡和索马里西北部的具体方案的最近机构间活动的更多的情况，以及难民署与粮食援助政策和方案委员会以及与人道主义事务执行委员会在准备教科文组织人道主义部分的工作中的合作的最新发展情况。

53. 国际劳工办事处社会保护部门主任描述了劳工组织与难民署不断发展的伙伴关系，概述了他的组织的专门知识补充了难民署的工作的一些领域。在阿富汗、斯里兰卡、索马里和哥伦比亚的方案表明，劳工组织在就业和社会保护等方面的行动在流离失所的形势下是非常适切的。它在社区保健方案和微型金融项目方面的专业知识对于帮助打破贫困循环尤其宝贵。这两个组织最近发起了一项共同就业紧急基金来为具有快速影响的就业项目提供经费，并且还合作发出了拟订项目的共同指导方针。

54. 各代表团普遍欢迎书面最新情况的新形式，并且对难民署对于发展伙伴的新做法表示支持，但是，有一个代表团认为其调子太“以难民署为中心”了，另一个代表团希望要是在会议里早点讨论协调项目就好了。几个代表团敦促难民署“从上到下”将机构间协调作为优先事项，并且充分利用诸如机构常委会和 CAP 过程等机构间机制。有一些代表团盼望，作为难民署 2004 年的进程的一部分，能够更加充分地讨论这个题目——特别是有关联合国人道主义事务协调厅在国内流离失所者问题上的作用。有一个代表团询问难民署在实地一级对国别小组的参与是否足够了。

55. 有一个代表团还建议今后的有关协调问题的最新情况应该包括难民署与各非政府组织合作的情况。代表非政府组织的观察代表团请求提供有关高级专员在 2002 年倡议的伙伴问题工作队所提出的建议的后续工作的情况。在本项目下提出的其它具体建议包括应该从现在起一年后对“4Rs”方法进行评估。

56. 一个代表团支持难民署关于将千年发展目标纳入，作为在这方面进行更加综合性的规划和制订方案的纲领的倡议；有几个代表团对最近与劳工组织的合作，特别是在微型金融项目方面的合作感到兴趣，欢迎劳工组织和难民署正在采取具体步骤找出它们在解决过渡问题和对于难民和有关人士进行技术援助的其它领域中的共同立场。另一个代表团表示支持难民署增加参与共同国家评价/联合发展援助框架和减贫战略文件在这方面的进程，着重指出那些旨在促进将它们作为把难民/回归者的问题置于各国政府的发展议程的机制的努力。

57. 资讯司司长在回应对于难民署参与 CAP 过程的想法时承认，难民署相对而言参与这个过程比较晚，但是它在这方面从事改进其总的规划和参与工作。他还希望“4Rs”方法能够帮助 CAP 更加是一种“综合性的”规划过程，而不仅仅是一种“协调的”规划过程。在回答具体询问的时候，行动支助处处长告诉委员会说，

赞比亚或肯尼亚或许会被指定为执行与粮食援助政策和方案委员会的谅解备忘录的第五个试点国，但是由于粮援政策方案委在被指定国家里的经费限制，试点规划很可能要推迟到 2004 年 1 月份。她还指出，需要进一步讨论修订与儿童基金会的谅解备忘录中有关共同提供经费和总的资源的事项，这些事项可能在具体规定合作条件和领域方面造成问题。

58. 秘书处和组织间事务处处长在回答其它意见时，回顾了常设委员会所通过的工作方案要求在 2003 年 9 月委员会关于协调问题的讨论中涉及与联合国人道主义事务协调厅和其它协调机构的关系问题。他还提到难民署越来越多地从事驻在协调人系统的事务。难民署对联合国国别小组工作的参与，是难民署及其姐妹组织致力于一种更加通力合作的综合性的寻找持久解决办法的方法的全球性承诺的一部分，正在变得日益重要。

六、管 理

59. 根据主席建议，委员会同意执行委员会第五十四届会议的一般性辩论将同委员会第五十二届会议和第五十三届会议一样，以高级专员的开幕发言为基础。

60. 在本项目下，主席提请委员会注意经由大会第五十七届会议通过的与难民署有关的各种决议。这些决议包括：关于难民事务高级专员办事处的第 A/RES/57/187 号决议(即反映难民署和执行委员会在该年度中所取得的新成就和工作方向的所谓“多项”决议)；以及关于向非洲境内的难民、回返者和流离失所者提供援助的第 A/RES/57/183 号决议。

61. 他还提请注意将办事处的任务从 2004 年 1 月 1 日起再延长五年的决议(A/RES/186)，决议宣布了高级专员关于加强其办事处的职能的建议，该职能将涉及与执行委员会的磋商。与委员会的利益直接有关的另一项决议是 A/RES/57/185，这项决议增加了成员的职位，因而为选举三名新的成员塞浦路斯、肯尼亚和也门打开了道路，选举预期在 2003 年 4 月教科文组织下一届会议举行。

七、任何其他事项

62. 主席提醒委员会它即将举行的有关难民署 2004 年的工作、执行关于防止性剥削的行动计划和行为准则的问题，以及发展中收容国的贡献问题的磋商。鉴于非政府组织能够对这些讨论作出的重要贡献，他还希望各非政府组织能够充分参与这些磋商。

63. 其后主席宣布常设委员会第二十六届会议闭幕。

关于 2002 年总体方案和经费及 2003 年预测的决定

常设委员会，

回顾执行委员会第五十三届会议关于行政、财务和方案事项的决定 (A/AC.96/973, 第 26 段), 其中它批准 2002 年年度方案预算项下经修订的要求, 以及在 2002 年补充方案项下的需求, 总数为 1,030,343,900 美元,

进一步回顾本决定也批准了在 2003 年年度方案预算项下的 836,299,600 美元的需求(包括从联合国经常预算拨来的 20,218,000 美元和用于初级专业官员的 700 万美元),

又回顾执行委员会第五十三届会议所通过的关于收容国的贡献以及关于经费机制的决定(A/AC.96/973, 第 24 和 25 段),

1. 注意到根据目前已知的需求, 需要额外的 2.647 亿美元用于 2003 年的七项补充方案;

2. 重申常设委员会继续支持高级专员寻求创新方法来为难民署的预算提供经费的努力, 并且记录赞赏其经常性地将所取得的进展情况告知委员会, 以便在执行委员会通过预算之前对预算进行实质性和高透明度的讨论;

3. 赞赏地认识到收容国和最不发达国家所承担的负担, 并赞赏地注意到在常设委员会的文件, 全球呼吁和其他有关文件中给予这些贡献越来越突出的地位;

4. 回顾2002 年 12 月 3 日召开的认捐会议总共产生了 3.17 亿美元的认捐, 用于 2003 年年度方案和预算及补充方案项下的需求, 并注意到与上一年相比这是一个令人鼓舞的结果;

5. 表示关切由于预期的经费缺口, 高级专员已经被迫减少难民署在 2003 年的活动, 并认识到亟需以可以预测的、及时的和灵活的方式提供资源, 以便防止进一步的削减;

6. 认识到2003 年的紧急事态发展可能造成需要额外的或扩大的补充方案, 需要超过现有预算的额外资源来满足这种需求。