



大会

第六十五届会议

正式记录

Distr.: General  
7 February 2011

Chinese  
Original: French

---

<sup>011</sup>  
第三委员会

第 38 次会议简要记录

2010 年 11 月 2 日星期二上午 10 时在纽约总部举行

主席： 托莫·蒙特先生 ..... (喀麦隆)

目录

议程项目 61：联合国难民事务高级专员的报告：与难民、回返者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题

---

本记录可以更正。更正请在有关记录的印本上做出，由代表团成员一人署名，在印发之日后一星期内送交正式记录编辑科科长（DC2-750，2 United Nations Plaza）。

更正将按委员会分别汇编成册，在届会结束后印发。

10-61565 X (C)



请回收

上午 10 时 10 分宣布开会。

**议程项目 61：联合国难民事务高级专员的报告：与难民、回返者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题(A/65/12 和 Add. 1 及 A/65/324)**

1. **Guterres 先生** (联合国难民事务高级专员) 说, 2009 年是二十年来难民自愿遣返情况最糟糕的一年。只有约 250 000 人返回家园, 约占此前十年年度平均人数的四分之一。原因是冲突的性质不断变化, 且越来越棘手, 这使得实现和维持和平变得更加困难。

2. 维持和平环境也在发生变化。联合国和区域维持和平特派团往往在持续不断的内部冲突期间部署。军事和非军事领域的界限已变得模糊, 平民和人道主义工作者成为了目标。因此, 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)继续坚持认为必须保持人道主义空间的自主性。

3. 持久的冲突正在产生准永久性难民人口, 其中最主要的是阿富汗人和索马里人。几乎所有的阿富汗难民都居住在继续表现出极端慷慨的两个国家中的一个。第一个是巴基斯坦, 该国已收容阿富汗难民达 30 年。该国近期宣布了一项管理和遣返战略, 根据该战略, 该国将更新或更换登记证明文件, 并向未登记家庭成员发放新的登记证明文件。将向已登记的阿富汗儿童发放多达 100 万份出生证明, 并进行情况调查, 以确定有特殊保护需要或可以获得工作或学习许可等其他地位选择的人。第二个国家是伊朗伊斯兰共和国, 该国允许阿富汗难民仍只进行常规登记。所有阿富汗儿童都可以上学。自 2009 年起, 该国政府向阿富汗难民发放了 300 000 多份工作许可, 而且该国政府目前正与难民署一道致力于使难民获得更多可持续生计的政策。

4. 其他阿富汗难民分散在 69 个国家。其中有大量儿童。他们往往与家人分离, 在任何人都不应忍受——当然也没有任何儿童应该忍受的条件下面临着极端的危险。

5. 索马里难民也分布在世界各地, 主要是肯尼亚、也门、埃塞俄比亚和吉布提。没有任何人群受到过与索马里人相同的系统性虐待、侮辱和歧视。他们在试图越过边境时遭到枪击, 成为冲突各方征兵的对象, 并遭到安全搜捕和种族攻击。即便他们到达了安全地带, 有些人仍没有食物或住所。由于他们的国家没有任何和平的真正前景, 索马里人将继续在世界各地游荡。他呼吁各国根据最近的难民署资格准则为他们提供保护。他还敦促各国不得强制其返回摩加迪沙。

6. 难民署所负责的难民中有一半以上, 在东道国的停留超过了五年。延长难民收容期限的负担很大一部分由发展中国家承担。为了增进对其贡献的了解, 并鼓励发达国家更加公平地分担这一责任, 难民署正委托开展一项独立研究, 衡量持久难民局势造成的经济、社会和财政影响。

7. 重新安置是有效分担负担的一个具体实例。2009 年, 向难民署申请重新安置的难民人数为 128 000 名, 是 2005 年的两倍, 离境人数也有所增长。尽管有 24 个国家制定了重新安置方案, 重新安置能力与需求间仍存在巨大差距。鉴于重新安置对保护难民和结束持久难民状况至为重要, 他呼吁各国效仿坦桑尼亚联合共和国, 该国自 1972 年以来通过接收 162 000 多名布隆迪难民入籍表现出了极大的慷慨, 并呼吁各国制定或扩大重新安置方案。只有通过最大限度的重新安置和自愿回返, 以及更平等地分担负担, 国际社会才有希望看到进一步的就地安置。

8. 在谈到无国籍问题时, 他说, 到 2009 年底, 已知的无国籍人口为 660 万, 不过非官方估计数字高达 1 200 万。一些国家进行了立法改革, 以降低无国籍的风险。例如, 越南接收了第一批无国籍的柬埔寨难民入籍, 并对其法律进行改革, 以使难民更容易入籍或恢复失去的国籍。有些国家改进了出生登记制度, 其他国家, 如孟加拉国、肯尼亚和津巴布韦已采取步骤, 进行改革, 以承认妇女有权赋予其子女国籍。2011 年, 难民署将做出一项重大努力,

以促进将允许父母双方赋予国籍的立法改革，他敦促所有国家支持该举措。

9. 应对境内流离失所的主要责任由各国承担，在这方面，他鼓励非洲联盟成员国批准其近期通过的《保护和援助非洲境内流离失所者公约》。但在许多情况下，会面临巨大挑战，并需要国际援助。

10. 在机构间常设委员会框架下，难民署承担了作为保护、收容所和营地管理小组牵头机构组织应对冲突引起的境内流离失所的责任。对于自然灾害引起的境内流离失所，委员会请难民署在国际一级而不是国家一级保护方面发挥牵头作用。但由于自然灾害日趋频繁和严重，在国家一级领导方面采取的临时做法已无法维持。难民署有能力担任牵头机构，但只能是根据明确界定的条件。

11. 只有经有关国家的明确同意，难民署才能参与，只有应人道主义协调员请求，并与相关政府和伙伴机构密切协商，难民署才能牵头开展保护工作。应对自然灾害的资源将不从已分配给难民署方案的资源中划拨。迄今，难民署越来越多地参与国家一级的工作似乎产生了协同增效作用，从而使得进一步获得了可用资源。毫无疑问，并没有改变难民署的任务授权，或扩大其在任何领导权业已明确的小组中的作用。但在自然灾害方面，其有责任在必要时提供其专门知识。

12. 在谈到内部改革问题时，他指出，在全世界工作人员数量基本不变，日内瓦工作人员减少 30% 的情况下，难民署的业务量自 2005 年以来增长了 60% 以上。预算的工作人员费用出现结余意味着许多领域的缺口能够得到弥补。存在一些挑战，并且仍在进行一些改革，最主要的是解决关键软件工具之间的接口问题。汲取的教训之一是，应避免在内部开发复杂的软件产品。信息系统和电信司目前正在进行结构调整，正在下放该司的一些服务，以使其更接近外地的业务。在监督方面，难民署正在建立一个充分独立的咨询和审计委员会。

13. 由于任命、晋升、合同和招聘方面人力资源政策改革工作的敏感性，应重视工作人员与管理层之间的对话。2010 年 6 月通过了一项新的任命政策，关于晋升政策的讨论进展顺利，随后将进行关于招聘、转岗和合同的讨论。

14. 按需求编制的新预算，全球需求评估，使难民署能够更加准确地反映其所关心的人口需要。为充分向该预算提供资金，难民署希望能够从传统捐助方获得更多资源，但也在加大努力吸引新的捐助方，并设定了从私营部门筹资的宏伟目标。他表示乐观，并呼吁捐助方继续显示在他第一届任期内所给予的前所未有地慷慨支助。

15. 只有捐助方抵制住将捐款专门划拨给既定优先事项以外活动的倾向，新的预算系统才能按计划运行。由于难民署大幅减少了总部和工作人员费用，可以保证将增加分配给被遗忘的危机的非专用资金份额。

16. 今后，难民署将优先发展其保护、应急准备和应对能力。其于三月发布了基准，以指导适当人事级别的办事处在各种行动背景下发挥保护职能。难民署将通过国际保护事务司和全球学习中心，增加其工作人员和合作伙伴保护方面的学习机会。它还将扩大关于保护的主题学习方案的范围，并增加外部培训机会。由于目前生活在城市里的难民多于生活在难民营中的难民，难民署于 2009 年颁布了一项新的城市难民政策，并将在试点国家开展一系列实时评价。他要再次感谢约旦和阿拉伯叙利亚共和国试行了使难民署能够为其高度城市化的难民人口服务的新方法。只有尤其是与国家利益攸关方建立伙伴关系，才可能采取这一新举措，与国家利益攸关方之间的伙伴关系占难民署所有执行安排的约四分之三。在此前 15 年中，国家保护合作伙伴增加了一倍。

17. 在应急准备和应对方面，难民署的根本目标是在 72 小时内调集应急人员，并发放首批救济品。为做到这一点，除为现行方案提供资源外，难民署还

保持了可供多达 500 000 人使用的住所和救济品储备。2010 年，吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦在短时间内相继发生危机，加上针对非洲东部和非洲之角的应急储备，突出了同时应对一种以上紧急状况，以及保留充足财政能力，以便无需等待发出呼吁即可开始行动的重要性。

18. 难民署正在完善应急名册，并已实施了全面的保护、安全和应急培训战略，以及一项全球储备管理制度和交付行动计划。难民署还在发展公司伙伴关系，以制定充分利用技术创新保护和援助难民的方法，并找到持久的解决方案。目前的工作重点是可再生能源和信息技术和电信，尤其是移动系统和设备。

19. 由于 2011 年将举行各种周年纪念活动，办事处期待通过开展这一年的活动，最终在日内瓦举行 1951 年《关于难民地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》缔约国部长级会议。他希望，各国能够保证采取具体的行动，加强国际保护，提供持久解决方案，缓和难民局势，并确定应对新挑战的前瞻性方法。纪念活动将为推动加入 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》，并确定一系列用于打击无国籍现象的工具提供机会。它们还将为加强公众对被迫流离失所者和无国籍人的理解和支助提供一个宝贵的平台。通过纪念活动，他希望就 1951 年《难民公约》范围以外的保护达成新的共识。他并没有建议对《公约》进行修订，而是建议会员国通过新型合作和伙伴关系，甚至可能是新的法律文书，形成一个新的“保护契约”，这将弥补保护方面的差距，并提供实施保护的新途径。

20. **Siddique 先生** (巴基斯坦) 说，巴基斯坦收容了 170 万已登记的和 100 多万未登记的阿富汗难民。在遣返阿富汗难民方面，巴基斯坦政府将继续奉行自愿和渐进的原则。

21. **Leal 先生** (巴西) 说，巴西的 330 万美元紧急人道主义援助捐款是巴西向难民署捐出的最大数额的

款项。巴西已与高级专员签署一份谅解备忘录。巴西愿分享可有助于增强难民权能的成功事例，诸如其在开展学校供餐方案方面的经验。

22. 南南合作应是难民署行动的一部分。冲突的根源必须得到解决，而收容难民只是这种努力的一部分。如果重启贸易洽谈和气候变化会谈，将会减少贫穷，并将对难民数量带来影响。

23. 庇护申请程序不足以及仇外政策对不驱回构成了令人担忧的威胁。将不正常移徙定为犯罪会适得其反。作为 2011 年开展的 1951 年《难民公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》，以及国际联盟第一位难民事务高级专员诞辰周年纪念活动筹备工作的一部分，应讨论移徙政策对难民的影响。难民署必须努力维护庇护的空间，并干预有关当局和人权机制。

24. **Wetland 先生** (挪威) 说，难民署总部工作人员和外地工作人员的比例以及总部经常开支和在当地得到更好利用的节余之间的比例令人印象深刻。2011 年，挪威对难民署的供资将增加 20%；挪威敦促其他国家进行效仿。

25. **Al-Shami 先生** (也门) 说，高级专员即将访问也门，这将使他有可能会解该国的难民形势，并目睹在面临经济困难的情况下，其为增加对难民的援助而做出的努力。也门将继续与难民署充分合作，并致力于履行其对在该国发现的难民承担的义务。

26. **Zeller 先生** (欧洲联盟) 要求获得关于寻找持久难民状况解决方案的最新情况。要求提供更多详细资料，介绍在孟加拉国、刚果民主共和国、肯尼亚和卢旺达进行的环境影响评估的结果，以及已采取的措施。

27. **Chipaziwa 先生** (津巴布韦) 希望知道，高级专员是否支持秘书长关于向非洲难民、回返者和流离失所者提供援助的报告中的数字 (A/65/324, 第 34 段)，即有 110 000 名津巴布韦人在南非申请庇护。一年又一年，总是不明原因地发布关于津巴布韦的错误

数字。上个世纪，许多津巴布韦人在南非寻找工作，两国都不认为这是关切的理由。

28. **Mballa Eyenga 女士** (喀麦隆) 说，喀麦隆政府制定了一份关于其难民机构的组织与管理的法令草案。将建立一个难民地位资格和申请委员会，而且已经对喀麦隆城市难民的状况进行了评估。要求提供关于扩展人道主义空间和庇护空间的进一步详情。

29. **Saadi 先生** (阿尔及利亚) 强调阿尔及利亚政府支持难民事务高级专员的任务授权，他说，在执行关于难民地位的立法修正案和为在阿尔及利亚的萨拉威难民提供更多保护和支助方面，阿尔及利亚期待与难民署开展合作。

30. **Ruin 女士** (哥斯达黎加) 说，自愿遣返的人数正在减少，这造成了准永久性难民人口。在这方面，要求提供更多信息，说明可开展哪些工作，使高级专员的工作做到持续。她还希望获得关于就东道国捐款和国际社会除重新安置外，还应如何支助东道国开展的研究方面的更多详情。

31. **Zhegllov 先生** (俄罗斯联邦) 请高级专员详细说明在减少无国籍状态方面各国可采取的措施。

32. **Tagle 先生** (智利) 要求就难民署和区域机构的关系，以及可如何加强与难民署的合作提供更多信息。

33. **Guterres 先生** (联合国难民事务高级专员) 说，即使是在发生洪灾后，巴基斯坦对难民的慷慨做法仍然没有改变。难民署正在与巴基斯坦合作，帮助洪灾受害者，其中包括 60 000 名家园被洪水冲毁的阿富汗难民。国际社会尚未向难民署旨在支助巴基斯坦陷入可怕经济困境的收容社区的项目提供有意义的支助。

34. 巴西的庇护立法是世界上最好的立法之一；提前 72 小时通知，它便接受难民，并进行紧急重新安置。其减贫方案，诸如 Bolsa Familia 现金赠款，激励在世界其他地方针对难民和其他需要援助的人

制定了类似方案。移徙政策必须有助于保护而且不能排斥根据国际法有权获得保护的人。

35. 挪威在保护、重新安置和财政援助方面做出了重要贡献。面对如此巨大的需求，难民署误用任何一分钱都是错误的。虽然一两千万美元与近 20 亿美元的总预算相比微不足道，但这种比较是不恰当的。这些钱如果用于挽救生命，便可以发挥作用。必须尽可能减少人事方面的开支，以向受难民署照顾的人提供更多资金。

36. 尽管自身面临巨大的安全和经济挑战，也门对索马里难民采取了开放政策。不驱回是所有人都关切的一个问题。

37. 每种持久的难民状况都有其自身的特点。在尼泊尔，重新安置是主要方法。美利坚合众国为 60 000 人提供了重新安置的机会，加拿大和澳大利亚也在安置尼泊尔难民方面显示出了慷慨。

38. 坦桑尼亚对 1972 年入境的布隆迪人给予了公民身份。伊朗通过将来自阿富汗难民的身份合法化，并提供工作许可，对其慷慨相助。

39. 巴尔干正努力重新启动与塞尔维亚、克罗地亚和波斯尼亚的合作。在执行委员会最后一次会议上，这些国家和黑山承诺关闭接收难民的中心。希望在欧洲联盟和欧洲安全与合作组织支助下进行的谈判将为所有的巴尔干战争难民提供解决方案。自愿遣返也是一个合作领域。

40. 与苏丹合作制定了一项战略，以改善 150 000 名厄立特里亚难民的生活条件。

41. 制定了旨在改善难民营环境条件的项目。已与一些公司建立了可再生能源伙伴关系，以生产太阳能和无需太多木柴的炉灶，这也将改善妇女的安全。正在难民之前居住的地区及乌干达和几内亚实施环境恢复项目。

42. 南非的津巴布韦难民数量实际上只有 23 000 人，但寻求庇护者属于另外一种类型。南非约有 200

万至 300 万津巴布韦人。南非给予了寻求庇护者与难民相同的权利。2009 年，南非新增 220 000 名寻求庇护者，但并非都是难民。南非当局将决定其中哪些人获得难民地位。

43. 喀麦隆慷慨接受了来自中非共和国、乍得和尼日利亚的难民。应鼓励各国制定有利于其确定难民地位的制度，这是一个主权问题。难民署还支持阿尔及利亚正在制定的立法，在人口流动量巨大，以至于有时难以分清难民和非难民的区域，该立法尤为重要。

44. 往往采用政治性办法，而非人道主义办法解决人道主义问题。尽管此前受到了忽视，无国籍仍是难民署任务授权的一个重要方面。应鼓励各国批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》，并使公民身份更易获得。父母双方都应能够让其子女跟随其国籍。强烈鼓励各国努力给予无国籍人除政治权利外的一切权利。孟加拉国、尼泊尔、突尼斯、越南和津巴布韦的立法改革以及肯尼亚的新《宪法》都表明各国正在非常认真地对待无国籍问题。在未来数年中，这将成为人权的一个重要方面。

45. 难民署与欧洲联盟密切合作，在欧洲建立了一个庇护框架，并与非洲联盟合作，适用非洲关于难民和流离失所者的公约。在预防冲突和确保可持续和平方面，与区域组织开展了合作。

46. Halabi 女士(阿拉伯叙利亚共和国)说，叙利亚政府高度赞赏高级专员和难民署为保护在叙利亚的难民而做出的各种努力。但遗憾的是，尽管做出了这些努力，并且反复呼吁国际社会援助在叙利亚的难民，但将得到的援助仍然很少。

47. Chipaziwa 先生(津巴布韦)说，难民署的报告涉及非常严肃的政府间工作。任何人都无权猜测一个东道国寻求庇护者的人数。尽管他没有低估难民署的工作，但其中南非政府的慷慨引起的跟踪统计数据问题的影响是不良的。南非政府已正式通知津巴

布韦政府，其没有按来源国分类的寻求庇护者人数的数据。津巴布韦代表团希望难民署今后对在海外的津巴布韦人的描述将更加真实。如果办事处对津巴布韦政府别有用心，但也不应牵涉难民。

48. Guterres 先生(联合国难民事务高级专员)感谢叙利亚人民和政府对该区域许多难民慷慨相助，包括通过承诺不驱回，并对伊拉克难民采用渐进式遣返的灵活方法。尽管现有资源贫乏，但难民并未被移交难民营，而是与叙利亚人共享家园和社区。该国因此面临严重的经济压力，他呼吁国际社会增加对叙利亚的支助。

49. 他不想加入与津巴布韦代表团的争论。难民署所提供的数字来自南非政府，这是一个可靠的来源，但他承诺将核对该数字，在必要时进行修改，并将亲自跟踪此事。

50. Maia 女士(东帝汶)说，东帝汶代表团相信高级专员的领导能力，并呼吁国际社会支持其办事处。

51. Lambert 先生(比利时)代表欧洲联盟；候选国克罗地亚、冰岛、前南斯拉夫的马其顿共和国和土耳其；参与稳定与结盟进程国阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山和塞尔维亚；以及还有格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰发言，他对人道主义空间缩减，提供人道主义援助受限，以及工作人员频繁遭受袭击表示关切，这些都妨碍了难民署向需要援助的人提供援助。欧洲联盟称赞高级专员为促进持久解决难民和境内流离失所者问题而做出了各种努力，并鼓励他加强与这方面相关合作伙伴的对话。

52. 正在致力于制定一项旨在在成员国增加难民重新安置点数量的欧洲联盟联合方案。欧洲联盟正着重于制定区域保护方案，以加强国家保护临近来源国区域难民的能力，并通过自愿回返、就地安置和重新安置加强保护。

53. 难民署应将其注意力集中于加强对持久难民状况的国际支助，这涉及 550 多万名难民，并提供最

新信息，介绍在若干此类状况下为恢复寻找解决方案而采取的特殊举措。欧洲联盟欢迎关于难民保护和城市地区解决方案的新政策，并吁请高级专员进一步推行该政策，促进明年就其执行情况以及与当地社区和民间社会逐步发展的战略伙伴关系开展的讨论。

54. 欧洲联盟欢迎高级专员致力于结构和管理变革进程，强调必须优化办事处有效运行的能力，并实施基于成果的政策框架，以及全球需求评估进程，这是在制定方案和确定干预措施的优先次序时，从一开始就集中关注受益人真实需要的一次机会。高级专员应分享其对办事处首次根据需求编制的预算所带来的新的财务和政策环境的看法。欧洲联盟满意地注意到，其在报告(A/65/12)中提供了关于与相关人道主义行动者的伙伴关系与协调的信息，这是有效应对和实行人道主义改革的根本。难民署应继续与人道主义事务协调厅(人道协调厅)密切合作，以加强小组合作系统，并提高援助的整体效力。

55. 最后，希望即将到来的1951年《关于难民地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》周年纪念活动将促使更多国家批准公约，并鼓励国际社会加大努力，找到持久解决难民、寻求庇护者和流离失所者问题的方案。

56. **Gaspar Martins 先生**(安哥拉)代表南部非洲发展共同体(南共体)发言，他说，必须强调难民署在减少南部非洲难民的数量方面发挥的关键作用，以及高级专员的成就和尤其是在成本效益措施方面所开展的内部改革。南共体关切地注意到非洲普遍存在不安全情况和新的冲突，这使得数百万人离开家园，难民和境内流离失所者无法回返。全球经济下滑进一步加剧了这种局势。

57. 南共体认识到，难民流动对为难民慷慨提供庇护的发展中国家造成了安全影响和社会经济影响，因此，南共体认为预防是应对来源国难民外流根源并找到持久解决问题的方案的关键。一些南共体国家已实施重要举措，通过获得教育、就业和满足妇

女、儿童和残疾人的特殊需要，使难民能够自力更生。南共体赞同以下观点：即必须采取全面战略，解决数千受困于持久难民状况之中的难民的问题，并且应改善就地安置情况和生活条件。南共体称赞办事处努力援助来源国建立有利于可持重新融入的环境。

58. 一些国家未遵守保护难民的基本原则。难民未经刑事指控就被逮捕和拘押。另一些难民则在有背其意愿的情况下，被遣返至其生命可能受到威胁的地方，或被限制在难民营内或偏远地区。许多难民无法享有社会、经济和公民权利。因此，南共体鼓励非洲联盟不断开展努力，它推广通过其《难民公约》和《保护和援助非洲境内流离失所者公约》采用人道主义方法，解决非洲大陆的难民问题。

59. 南共体称赞高级专员关于保护挑战的对话，这确保了进一步密切合作，为难民和境内流离失所者提供充分保护。全世界很快将庆祝难民署成立六十周年，以及1951年《关于难民地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》周年纪念。应借此机会提高公众对影响难民的问题的认识，并评估为应对其需要而做出的个人努力。

60. **Sparber 先生**(列支敦士登)说，随着暴力侵害联合国人道主义工作者的行为不断增多，难民署已采取步骤，与内部监督事务厅合作，加强其安全管理系统。但忆及保障联合国和人道主义工作人员安全的主要责任应由东道国政府承担，他敦促所有国家批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》。在冲突局势下，各方有责任通过提供和保护必要的人道主义空间，以及避免将人道主义援助政治化，为人道主义组织，尤其是红十字国际委员会和难民署的工作提供便利。它们还有责任在所有情况下，允许上述组织无条件和立即向难民和境内流离失所者提供帮助。

61. 难民营或定居点的难民和境内流离失所者仍享有其基本权利，包括行动自由。冲突各方有义务提供平民监督，并保护难民营中的人不被招募，免遭

暴力，包括性暴力。此外，各方对追究违反国际人道主义法和人权法者的责任负有主要责任。但如果国家没有提起公诉，安全理事会的观察清单和制裁制度，以及国际刑事法院都提供了国际一级的替代方案。通过独立、公正的司法程序进行冲突后和解可有助于境内流离失所者的自愿遣返和回返，但光其本身并不够，应辅之以更好的重建和发展政策，并行使财产权，尤其是针对妇女。

62. 目前估计，无国籍人有 1 200 万，面临的风险是这一数量可能会因气候引起的移徙增加。一些人在主张其基本权利和平等参与社会方面遇到了众所周知的困难，对这些人的关切使列支敦士登在近期加入了 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》，它还将继续与难民署合作完善其关于无国籍人和难民的国家法律。

63. **Gendi 女士** (埃及) 强调埃及的关切是，高级专员办事处缺乏充足的资源资助其活动，尤其是在气候变化使粮食危机加剧，金融危机和经济危机的影响仍然存在的情况下。难民署必须获得足够的资源，用于履行其职责，并应对越来越多的难民和流离失所者的需要。国际社会必须加倍努力，和平解决冲突，而且联合国机构必须增强其能力，以便能够更好地帮助刚刚摆脱冲突的国家实现安全，尊重人权，促进发展，并从而鼓励难民自愿遣返。

64. 必须加强国际难民法，以更好地保护难民。此外，必须努力保障难民的人权，尤其是在国家援用安全关切或以保护民族特性为借口对移民施加不正当限制的情况下。必须分担为难民提供援助的负担。应鼓励发达国家收容更多的难民，并向刚刚摆脱冲突的国家提供技术和资金援助，以帮助它们建设体制能力，并为其所有公民提供基本服务。还必须提供资金，以确保国家和解与建设和平举措纳入难民问题。在这一领域，建设和平委员会可以在增加国际参与方面发挥关键作用。

65. 埃及正不断努力完善国际难民法，以期确保与难民有关的负担和责任得到公平的分担。埃及还正

努力加强难民署的活动，以更好地应对新挑战，包括自然灾害和气候变化带来的挑战。为确保难民署有能力在为其核心方案供资的同时应对人道主义灾难，需出台一个顾及预算拮据问题的平衡的框架。高级专员办事处内的员额也需要有更公平的地域分配，以便纠正当前发达国家任职人数过多的不平衡现象。

66. **周宁宇先生** (中国) 说，中国对全世界，特别是非洲和亚洲的难民和境内流离失所者不断增长，以及这一问题对东道国的社会 and 经济发展构成了制约仍感到关切。鉴于这是一个全球性问题，中国认为，这要求国际社会做出适当的反应，国际社会应本着国际团结、责任分担的精神，努力通过促进产生难民流的地区的和平、稳定与发展，标本兼治。他注意到发展中国家目前在为难民提供住所方面承担着更大的责任，并说，发达国家和相关联合国机构有义务为他们提供所需的经济支助。

67. 他赞赏难民署的工作，并表示，中国希望办事处在开展难民保护工作和防止滥用国际庇护地位之间找到必要的平衡。为此，他要求难民署和各国政府密切合作。最后，他保证，作为 1951 年《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》的签署国，中国愿扩大其与难民署的合作，并为国际难民保护方案做出应有的贡献。

68. **Abdelrahman 女士** (苏丹) 说，苏丹承诺加强其关于难民和境内流离失所者的国家战略。这是该国因其作为多个国际文书签署国应承担的义务，以及其有为需要援助的人提供援助的长期传统而做出的承诺。在这方面，苏丹建立了一个国家委员会，以促进苏丹难民的遣返，并作为与难民署相对应的机构，设立了难民高级委员会。苏丹继续收容大量来自邻国的难民，而且为了促进他们融入社会，为他们提供了保健和教育服务，并发放了身份证件。苏丹提供了关于难民位置的信息，并始终与难民署、世界粮食计划署、儿童基金会及其他在该国从事难民工作的机构保持接触。政府还与捐助国签订了协议，据此，捐助国代表其向难民提供援助。



69. 难民和境内流离失所者享有所有权利和自由，包括宗教自由的权利和言论自由的权利。执行 2005 年《全面和平协定》使许多境内流离失所者和难民能够自愿返回家园，还正在努力创造使境内流离失所者能够返回达尔富尔的各种条件，并将援助从紧急人道主义行动转向发展支助。苏丹呼吁捐助国履行其义务，资助自愿遣返工作，尤其是与《全面和平协定》有关的工作，并支持苏丹政府使达尔富尔实现稳定的努力。苏丹谴责侵犯难民权利的行为，并呼吁国际社会谴责所有叛乱活动和从难民营招募儿童的做法。

70. **Tanin 先生** (阿富汗) 表示，阿富汗代表团代表阿富汗难民和境内流离失所者感谢联合国高级专员及其敬业的工作人员所作的不懈努力。历经 30 多年的冲突，难民和境内流离失所者人数超过了任何其他类似人口。塔利班倒台以来，有超过 550 万阿富汗人返回了祖国，这是近几十年来最大规模的自愿遣返。但这一数字表明，全国人口在八年内增长了 20%，这对任何国家都是一种挑战。回返者安置方面的关切往往是非常基本的：基础设施、水、住所和可持续生计。由于自 1980 年代起，大部分难民都过着流亡生活，甚至终生流亡，这使得重返社会变得更加复杂。

71. 阿富汗政府将阿富汗难民自愿、渐进和体面遣返作为一个优先关切。仅 2010 年，就已有 100 000 人回返。阿富汗政府将继续利用难民署、阿富汗和巴基斯坦与伊朗伊斯兰共和国——两国收容了绝大部分的阿富汗难民——间的三方协议背景下的会议，交流最佳做法并增进合作，以期实现可持续遣返。今年早些时候，阿富汗重申了对巴基斯坦的承诺，并被鼓励与伊朗伊斯兰共和国恢复磋商。

72. 不稳定性加剧和人道主义局势方面的挑战越来越多使 2010 年的遣返工作明显放缓。此外，一些区域的安全情况恶化使境内流离失所者的人数增加到 100 000 人以上。政府将继续努力按照国家发展战略的第七大支柱所述，充分执行关于难民、回返者和

境内流离失所者的综合性部门战略。增强吸收能力非常重要，为此，阿富汗将努力增强与遣返相关的各部委的能力，以促进加强部门间协调，并在其国际合作伙伴支助下调集更多资源。

73. **Barton 先生** (美利坚合众国) 说，难民署是美利坚合众国政府尤其是在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、苏丹和哥伦比亚开展人道主义援助工作方面的一个重要合作伙伴。鉴于难民署独特的全球普及范围，在难民保护方面的专门知识，以及在美国难民重新安置工作中的关键作用，政府将继续有力地支持该机构。美利坚合众国代表团欢迎难民署努力推动加入 1951 年《关于难民地位的公约》以及 1954 年和 1961 年关于无国籍状态的公约。

74. 美国政府充分支持难民署在内部改革方面的努力，包括通过减少工作人员和对其预算申请采用全球需求评估，并敦促其及时最终确定此类行动。展示难民署工作对受益人生活的实际影响的能力也是一个重要的考虑事项。美利坚合众国代表团对加强其对人道主义空间所受威胁的应对，以及增强应急准备的目标表示欢迎，并要求获得关于这些优先事项对正在进行的人力资源管理改革有何影响的最新信息。美国政府将密切关注难民署所进行的广泛改革的进展情况，因为其成功可以为联合国系统树立光辉的榜样。

75. **Zheglov 先生** (俄罗斯联邦) 说，1951 年《难民公约》及其《1967 年议定书》是国际难民制度的基础，确定了难民署任务授权的人道和非政治性质。执行委员会的核心作用应予以保持。应适用自愿遣返、就地安置和重新安置这三种方法，应对难民局势。在缺乏安全措施的情况下，仓促呼吁不惜一切代价让难民返回家园会适得其反。利用难民和境内流离失所者的需要达到政治目的的企图应受到谴责。

76. 俄罗斯联邦与高级专员一样关切人道主义空间缩减的问题，并且每年都在收容更多的难民和寻求庇护者。国家保护机制应得到加强，难民署应支持

和促进这种机制。难民署和各国的合作应以就缓解难民局势的措施的执行方法达成的明确协议为依据。

77. 要应对越来越多的滥用庇护体制的问题，则必须出台统一的国际标准来确定难民地位。如果不考虑这种越来越多的滥用情况，尤其是在应对混合流动局势时，避难体制便会失去信誉。

78. 要求更加有力地执行 2006 年执行委员会关于无国籍状态的结论。办事处还应特别注意人权理事会在其第十三届会议上通过的关于人权与任意剥夺国籍的决议。

79. 拉脱维亚和爱沙尼亚的所谓“非公民”，实质上就是无国籍人占两国人口的很大一部分，这一状况仍未得到解决。

80. 俄罗斯联邦正在改善其难民权利方面的法律和执法做法。在出台了国家程序和法律保证的情况下决定难民地位的共同做法方面，俄罗斯联邦和难民署的关系有所进展。

81. Nishiumi 先生(日本)说，日本政府在人的安全方面的利益包括保护难民和境内流离失所者，并增强其权能。日本代表团欢迎难民署所进行的结构改革，尤其是新的预算和需求评估系统，以及削减开支的努力。要补足难民署 13 亿美元的资金缺口，宣传难民署的工作至关重要。他敦促难民署利用 1951 年《关于难民地位的公约》六十周年这一机会，动员新的捐助方。

82. 过去一年中的重大自然灾害，包括巴基斯坦洪灾，突出了降低风险、备灾和应对对于防止人们流离失所的重要性。在这方面，他呼吁会员国执行《2005-2015 年兵庫行动框架》，距离其实现还剩一半时间。就其本身而言，日本政府一直与区域组织和全球一级的联合国系统合作，处理减灾的关键问题。

83. 考虑到世界各地的冲突将带来新的难民，日本代表团对过去一年难民遣返人数达到历史低点感到

关切。关于人道主义空间缩减的问题，日本政府有着共同的关切。对非国家武装团体暴力侵害平民和人道主义行动者的现象尤其关切。将通过恪守中立和独立原则，以及为在相关的人口之间建立信任而开展的长期努力，加强提供人道主义援助。日本代表团还重申，提供援助时需纳入性别观点，因为妇女往往是冲突的受害者。政府在难民重新安置和解决无法获得自然资源、食物和水等冲突的根源方面具有关键作用。

84. 在人的安全和建设和平等外交政策的关键领域，日本政府将难民署视为重要的合作伙伴。日本政府为该机构提供了 1.43 亿美元，是其到目前为止最高的捐助金额，其中包括很大比例的非专用资金，这将增加该机构活动的灵活性。日本国际协力事业团在三十个国家实施了五十多个项目，其中包括与难民署合作实施的难民遣返和重返社会方案。政府还发起了重新安置方案，让难民从缅甸来到日本，这肯定了重新安置作为缓解持久难民状况问题的一种方法的重要性。

85. Siddique 先生(巴基斯坦)说，国际社会和人道主义机构只关注难民的需要，而忽视了难民危机对收容社区的社会经济、环境和政治条件造成的长期影响。必须为因难民的持久存在而受到不利影响的东道国的发展提供援助。

86. 尽管巴基斯坦代表团鼓励难民署努力进行旨在有效应对当前挑战的内部改革，但它也敦促该机构保持其对难民核心问题的关注。

87. 由于阿富汗局势持续不稳，二十多年来，巴基斯坦一直是收容难民人口最多的国家之一。巴基斯坦人民和政府对这些难民慷慨相助，并确保他们获得渐进和自愿遣返。难民人口的长期存在严重影响了巴基斯坦的安全部门、就业市场和公共基础设施，而最近巴基斯坦史上最严重的洪水袭击将这种困难局面转化成了一场人道主义危机。但政府坚守其对该国境内 170 万已登记和 100 多万未登记阿富汗难民的道德和人道主义承诺。多年来，针对改善难民

局势的国际资源承诺有所减少。不过，政府就难民问题制定了一项新战略，集中关注自愿遣返、签证程序改革、难民收容地区的发展、国际支助调集和边境管理改善问题。虽然局势的最终解决将取决于能否在阿富汗成功开展重返社会和恢复工作，而这些工作又在很大程度上取决于难民署和捐助社区的支助，但在国际社会参与下，这些工作可得到大大加强。

88. 巴基斯坦和阿富汗政府，以及难民署已延长了其遣返协议，且在过去一年中，有近 100 000 名难民被遣返。巴基斯坦政府将继续与难民署合作，为难民提供临时住所，并努力恢复其尊严、生计和家园，它敦促国际社会在这一过程中发挥有意义的作用。履行会员国对难民、回返者和流离失所者的共同责任必须包括制定提供住所和保护的新方法，并且这些方法不会造成东道国的政治、经济和社会摩擦。

89. **Srivali 先生** (泰国) 说，移徙趋势的变化给难民署带来了新的挑战，诸如世界不同地区的混合移徙现象空前激增。人口偷运者和人口贩运者变得更加富有和精明。他们扩大了使其能够选择来源国、过境国和目的地国，形成最便捷移民路线，从而获得最大利润的网络。特别值得关切的是，移民有时作为“难民”出现，因为寻求庇护者不太可能被拘留或受到刑事指控。

90. 由于各国越来越难以保持其边境和移徙系统的完整性，采取进一步行动变得更加重要。泰国正在努力改善其边境管理，尤其是与瑞士政府合作，并且正在加强与邻国在这方面的合作，还参与了各种区域协商进程。泰国支持办事处在关于人口偷运、贩运和相关跨国犯罪问题的巴厘进程中发挥的作用，以及高级专员就保护方面的挑战与各国及各合作伙伴举行年度对话的倡议，并期待参加即将在马尼拉举行的巴厘进程讲习班。

91. 作为东道国，泰国仍在为超过 100 000 名来自邻国的流离失所者提供住所，并尽最大努力弥补保

护方面的缺口，找到持久解决难民问题的方案。2009 年，泰国政府与难民署合作启动了一个预选试点项目，以加快其入境系统，同时通过确保不需要保护的人不经过该系统来保持该系统的可信度。一些临时居住区的法律援助中心非常成功，并计划将其扩展到其他同类地区。在办事处援助下，临时住所中流离失所者子女的出生登记和出生证明发放工作取得了进展。

92. 在持久解决方案方面，泰国政府继续就重新安置方案与难民署、国际移民组织和一些第三国开展合作。开展了一些宣传活动，稳步扩大了职业和语言培训及文化指导方案，以确保重新安置的流离失所者能够在第三国过上有自食其力的生活。泰国高度赞赏国际社会在过去几年中提供的方案，欢迎日本作为亚洲第一个重新安置国，接收了试点项目下的一批流离失所者。

93. 尽管泰国努力弥补差距，但障碍仍然存在。全球金融危机也对泰国政府和捐助国造成了压力。更加令人担忧的趋势是，实现最持久解决方案——自愿遣返的意愿有所减弱。对于冲突后社会而言，自愿遣返可大大推动建设和平和国家建设。因此，泰国尽管面临着世界上最持久的流离失所状况之一，但仍将发展流离失所者的能力，以期有一天，他们能够安全、自愿、体面回返，为其祖国的发展做出贡献。

94. **Stenvold 先生** (挪威) 说，高级专员办事处越来越多地管理持久状况而不是紧急状况，因此必须更加重视负担分担。挪威非常赞赏发展中国家的慷慨，它们收容了世界上约 80% 的难民。此外，挪威已同意领导一个联络小组，鼓励在伊朗的阿富汗难民自愿遣返，并改善停留在该国的难民的状况。

95. 有必要对移徙和庇护加以区分，并制定解决国家合法移民关切的机制。如果各国要继续提供庇护，人道的移民管理和边境管制至关重要。在这方面，为确保需要援助的人受到保护，挪威修正了其移民立法，并扩大了难民地位的定义。但有些国家关于

境内流离失所者的立法和政治框架仍不合理。2009年有超过 2 700 万境内流离失所者因冲突而被迫迁移，高级专员办事处应继续与负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表密切合作，以应对这一数字所带来的巨大挑战。此外，为提高其人道主义应对工作的质量，难民署需要关注性别问题，并应与其他机构合作，确定向妇女署提供支助的途径。

96. 挪威支持联合国统一业务做法的努力，包括人力资源管理方面的努力。在这方面，需进行一项影响分析，以评估国际公务员制度委员会提出的统一联合国各机构工作人员应享待遇的提议。但统一的目标必须兼顾工作人员采购优先事项，包括在出现世界上最严重人道主义局势的地区内部。

97. 挪威关切的是，对自然灾害和气候变化造成的流离失所者的保护与难民相比依然薄弱得多，2011

年，挪威将主办一次大会，讨论气候变化与被迫流离失所之间的复杂联系，科学界和人道主义援助界的代表将出席会议。

98. Viimsalu 女士(爱沙尼亚)在行使答辩权发言时对俄罗斯联邦代表关于爱沙尼亚公民身份政策的发言做了回应。爱沙尼亚经过二十多年的努力已将国籍不定的人数降低了五倍。根据难民署编制的统计数据，许多人选择加入别国国籍，包括乌克兰和俄罗斯联邦。但鼓励国籍仍然不定的人申请爱沙尼亚公民身份。在爱沙尼亚，国籍不定者所享有的权利多于《关于无国籍人地位的公约》所规定的权利。此外，爱沙尼亚《宪法》禁止基于任何理由的歧视，所有爱沙尼亚合法居民，无论国籍，在地方政府选举中都享有选举权。

下午 1 时散会。