



---

高级专员方案执行委员会

第六十四届会议

2013年9月30日至10月4日，日内瓦

临时议程项目5

审议常设委员会的工作报告

## 常设委员会第57次会议(2013年6月25日至27日)的 报告\*

### 秘书处的报告

---

\* 由于2013年9月17日至18日举行的常设委员会第58次会议上通过本报告草稿而迟交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 通过议程 .....	3	3
三. 通过常设委员会第 56 次会议报告草稿 .....	4	3
四. 国际保护 .....	5-18	3
A. 关于国际保护的说明 .....	5-9	3
B. 关于无国籍问题的说明 .....	10-13	4
C. 关于难民妇女的最新情况：促进性别平等 并消除性暴力和基于性别的暴力 .....	14-17	5
D. 口头介绍执行委员会结论主题最新情况 .....	18	5
五. 方案/保护政策 .....	19-29	6
A. 基于社区的保护 .....	19-22	6
B. 关于全球战略优先事项的最新情况 .....	23-25	6
C. 工作人员安全和安保问题，包括难民安保问题 .....	26-29	7
六. 区域活动和全球方案：难民署方案的技术完整性 .....	30-33	7
七. 方案预算和资金 .....	34-42	8
A. 2013 年预算和资金最新情况及 2012 年情况报告 .....	34-40	8
B. 2012 年全球活动报告 .....	41-42	9
八. 协调 .....	43-46	9
A. 关于艾滋病毒/艾滋病和难民的最新情况 .....	43-45	9
B. 难民署向经济及社会理事会 2013 年实质性会 议口头通报的最新情况的内容 .....	46	10
九. 治理 .....	47-48	10
十. 任何其他事项 .....	49	10
附件		
关于 2012 年和 2013 年预算和资金的决定 .....		11

## 一. 引言

1. 执行委员会主席阿莉西亚·阿朗戈·奥尔莫斯大使阁下(哥伦比亚)主持了首日的会议。后几日的会议由副主席扎米尔·阿克拉姆大使阁下(巴基斯坦)和副主席崔哲泳大使阁下(大韩民国)主持。会议期间, 欢迎古巴、科威特和斯里兰卡成为新的观察员。
2. 在通过议程之前, 主席就其近期对黎巴嫩的实地访问作了口头报告。

## 二. 通过议程

3. 会议议程(EC/64/SC/CRP.9)获得通过。

## 三. 通过常设委员会第 56 次会议报告草稿

4. 常设委员会第 56 次会议报告(EC/64/SC/CRP.8)获得通过, 在 3(e)项下增加了一个新的段落, 作为最后文本(A/AC.96/1121)的第 23 段。

## 四. 国际保护

### A. 关于国际保护的说明

5. 国际保护司司长介绍了《关于国际保护的说明》(EC/64/SC/CRP.10)。他强调, 今日最紧迫的挑战之一, 是如何更好地支持收容国和收容社区承担大规模人员流入的负担从而维持保护空间。他还提醒各代表团, 在触目惊心的流离失所人数背后, 是许多活生生的人和收容这些人的当地社区。
6. 有近 40 个代表团作了回应发言。许多代表团对全体收容国, 特别是接纳叙利亚难民的国家, 表示了强烈支持, 承认这些国家承受着巨大的负担。同时, 会上还关切地指出, 收容难民的压力有时导致一些国家采用关闭边境和其他措施限制庇护渠道, 且已经出现了驱回事件。各会员国鼓励难民署加强能力, 以处理性暴力和基于性别的暴力问题。会上还强调, 有必要加强对境内流离失所者的保护干预措施, 确保庇护的人道主义性质, 并解决城市难民的受保护需求。
7. 各会员国敦促难民署继续研究持久解决办法, 同时指出, 不能因为亟需应对紧急情况, 就忽视长期问题。会上鼓励难民署加强与各发展行为方的合作, 不仅合作处理长期问题, 也合作应对紧急情况。应急规划应能为可持续解决办法奠定基础, 以避免产生长期问题。一些代表团强调了融入当地社会和重新安置对制订全面解决战略的重要意义, 其他代表团则强调遣返是更可取的解决办法。

8. 若干国家报告了 2011 年部长级政府间会议上所作承诺的落实进展，并鼓励其他国家政府兑现承诺。会上重申了包括出生登记在内的公民登记作为保护工具的重要性，并欢迎将其作为本年度执行委员会关于国际保护的结论的主题。各代表团还对高级专员 2013 年关于保护挑战的对话的主题表示欢迎，该主题将重点探讨境内流离失所者问题。

9. 司长总结了讨论，注意到有若干主题被多次提到，包括：(一) 支持采用责任分担原则指导国际保护框架；(二) 确认不驱回原则是国际保护的基石；(三) 各方一致认为，要处理日益复杂的安保关切和有关人员的受保护需求，必须拥有强有力的保护制度和伙伴关系。他强调称，保护工作是无法单枪匹马完成的，需要良好的治理以及与民间社会的伙伴关系。司长感谢各会员国支持难民署的工作，并在最后再次呼吁各方加强国际合作与团结。

## B. 关于无国籍问题的说明

10. 无国籍问题股股长介绍了《关于无国籍问题的说明》(EC/64/SC/CRP.11)。他认为，过去两年在解决无国籍问题方面取得的进展是空前的，特别是各国在 2011 年部长级政府间会议上以及之后的后续行动中作出了空前的承诺。他补充称，2014 年是 1954 年《关于无国籍人地位的公约》缔结 60 周年，届时将是难民署的又一次机遇，可以通过强调无国籍问题对人的影响等方式，达成其关于这一问题的广泛目标。

11. 若干代表团发言介绍了各自政府取得进展的最新情况，包括修改国籍法、制订无国籍身份确定程序、对风险人群提供出生证明、在各国间分享良好做法，以及改善数据收集情况。会上对高级专员发出的在 10 年内根除无国籍问题的呼吁表示了支持。

12. 根据有些国籍法的规定，妇女在将国籍转移给子女的权利方面与男子并不平等，受到歧视，一个代表团注意到了这些国籍法造成的影响，敦促难民署基于这一领域的近期研究，在法律改革方面与各国政府和民间社会合作。另一个代表团提出，即便是在处理大规模紧急状况时，也必须配备适足的人员和资源处理无国籍问题，同时注意到长期无国籍问题和流离失所问题之间存在密切联系。会上请难民署随时向委员会通报五个新的区域无国籍问题工作人员职位所产生的影响。

13. 无国籍问题股股长感谢各国介绍所作承诺的最新情况，并希望这能成为惯例，包括在 10 月执行委员会年度会议上介绍最新情况。他建议在国内加入程序方面较为领先的国家在大会在纽约开幕期间的年度条约活动上交存其文书。

### C. 关于难民妇女的最新情况：促进性别平等并消除性暴力和基于性别的暴力

14. 国际保护司负责保护行动支助的副司长介绍了《关于难民妇女的最新情况》(EC/64/SC/CRP.12)，着重介绍了促进性别平等以及打击性暴力和基于性别的暴力的各项努力。

15. 难民署始终侧重于通过年龄、性别和多样性方法实现性别平等，对此委员会表示欢迎。会上反复提到，性别平等对保护工作和解决办法的实现具有至关重要的意义。许多国家支持重点加强决策进程和领导结构中的妇女参与。还欢迎将社区赋权纳为一项全球战略优先事项。一个代表团表示，与私营部门合作可以有助于改善难民妇女的境况，助其自力更生。

16. 会上提出了若干项关切，包括有必要在难民署的方案规划中更加关注残疾人、解决难民女童和青少年入学率低的问题，以及在全球的各项行动中明确和系统地贯彻难民署的性暴力和基于性别的暴力问题战略。会上请难民署说明针对包括儿童、男女同性恋、双性恋、变性者和双性者以及残疾人在内的风险人群的战略的最新执行情况。最后，一个代表团指出，难民妇女因为性别和流离失所而遭到双重歧视，国际社会理应作出加倍承诺处理有关问题。

17. 副司长向委员会保证，难民署与各代表团有同样的关切，并感谢有如此多的代表团密切跟踪战略执行方面的进展。她详细介绍了为执行性暴力和基于性别的暴力问题战略正在开展的各项举措，包括培训工作人员，以及启动一个监督和评估框架。她还谈到，正在性暴力和基于性别的暴力问题战略与儿童保护框架之间建立联系。副司长解释称，难民署正在研究如何深化和标准化参与式评估方法，并向各代表团简要介绍了名为“听和学”的为儿童新开发的参与式评估工具。关于教育问题，她提醒各代表团，2010年举行的区域对话期间，难民妇女表达的首要关切就是教育，并指出尽管各项努力已使小学儿童入学率有所提高，但挑战仍然存在，包括中学入学率方面。

### D. 口头介绍执行委员会结论主题最新情况

18. 执行委员会报告员报告了执行委员会关于国际保护的结论的非正式筹备磋商的情况，指出自5月谈判开始以来已经举行了八次磋商，仍有许多工作要做。他强调，结论的主题——公民登记是由拉丁美洲和加勒比国家组提出并经协商一致通过的。有若干代表团发言对主题表示了支持，并鼓励所有国家展现出必要的灵活性以便达成一致。一个会员国指出，最终目标是帮助受影响的人。报告员还提醒各代表团，通过关于国际保护的结论是委员会发挥咨询作用的一种重要方式。他感谢各会员国迄今提供的支持，并呼吁各国继续开展建设工作并恪守承诺。

## 五. 方案/保护政策

### A. 基于社区的保护

19. 保护问题高级协调员在报告国际保护司内的保护行动支助工作时，介绍了《基于社区的保护》(EC/64/SC/CRP.14)。

20. 各代表团欢迎难民署强调加强社区对决策的参与，指出社区可以发挥重要作用，提供真知灼见并成为助力。必须拓展社区对方案规划的接纳，特别是在预防性暴力和基于性别的暴力等敏感领域。一个代表团建议难民署向各社区提供系统化的反馈，从而完成整个参与链。会上还欣见难民署作出了努力，向包括高级管理层在内的工作人员问责，以确保社区参与保护方案规划工作。

21. 若干代表团赞赏关于实地保护人力审查的坦率报告，并对提议的调整表示欢迎，包括合并社区服务与保护职能的提议。其他代表团指出了社区服务与保护人员之间在技能方面的显著差异，并询问难民署将如何处理这一问题。若干国家要求随时了解进展情况。

22. 保护问题高级协调员强调，社区服务和保护干事的职能是与核心保护工作相联系的，人力审查的目的是让保护工作更扎实地深入社区。她注意到了向难民署提出的让委员会随时了解进展情况的请求。

### B. 关于全球战略优先事项的最新情况

23. 方案支助和管理司司长在介绍会议室文件(EC/64/SC/CRP.13/Rev.1)时，向委员会通报了 2012-2013 年全球战略优先事项的最新执行情况，并介绍了 2014-2015 年全球战略优先事项，后者吸收了今年早些时候一次非正式磋商会议期间该司与执行委员会的讨论结果。

24. 有 20 多个代表团发言对全球战略优先事项进行了评论。他们对自己能够加入有关下一个两年期全球战略优先事项的磋商进程表示感谢。评论谈到需要开展下述工作：在有关持久解决办法的全球战略优先事项之下纳入归国人员；确保各全球战略优先事项相互平衡，以反映难民署提供保护和解决办法的核心职能；让收容社区和有关人员参与方案设计和执行工作；提高长期难民问题解决办法的地位，作为一项优先事项；将城市难民和残疾人纳入全球战略优先事项；对支助和管理全球战略优先事项中的协调工作予以充分重视；加强与各会员国的磋商。会上还提出了若干问题，包括指定全球战略优先事项款项用途和支出所产生的影响的问题。

25. 司长赞赏委员会委员就这一问题进行的广泛接触，注意到各位委员也一致认为有必要确保全球战略优先事项的一致性、连贯性和可管理性。他注意到各方提出的范围广泛的建议并作出了详细回复。他特别表示，难民署正在研究如何克

服将预算信息与全球战略优先事项联系起来的挑战，并承诺就这一问题重新向委员会报告。对扩大全球战略优先事项的范畴可能对预算有影响的关切，司长答复称，已经从成果框架中提炼出了新的影响指标，因此这一问题已经在预算和规划工作中有所反映。虽然全球战略优先事项指标所涵盖的方案领域也许能够吸引额外的资金，但全球战略优先事项的目的，是在可用资源的范围内指导确定优先顺序。关于具体的人员群体，他强调称，全球战略优先事项中没有明确列举出这些人群，不代表方案规划过程中没有关注这些人群。

### C. 工作人员安全和安保问题，包括难民安保问题

26. 应急能力管理处协调员介绍了《工作人员安全和安保问题，包括难民安全》的文件(EC/64/SC/CRP.15)，向委员会简要报告了加强难民署内部安保文化方面的成果。

27. 各国向难民署的工作人员致敬，不仅是那些牺牲的工作人员，还包括那些冒着生命危险帮助他人的工作人员。各国赞扬了难民署制订更具整体性的安保方法的努力，并乐于见到风险管理方法上的变化。会上表达了对国家组织安全的关切，这些组织没有保护其工作人员(包括免遭报复)的同等手段。会上鼓励难民署确保与地方非政府组织和国际非政府组织分享更多信息，并将这些组织纳入联合国安全管理系统。

28. 会上还强调，难民的人身安全也是一项严重的问题。虽然收容国政府承担着确保其境内难民安全和安保的首要责任，难民署的方案规划也有助于降低风险，包括在营地选址和设计方面。

29. 作为回应，外勤安全科科长详细介绍了通过“共同拯救生命”举措确保联合国安全管理系统与非政府组织伙伴共享信息的努力。他还强调了与社区合作的重要性，并着重指明了在有极端分子的地区开展这一工作的挑战。应急能力管理处协调员则详细介绍了为确保难民的人身安全正在开展的工作，包括加强与政府对应部门的协调，并重申了难民署解决这一问题的承诺。

## 六. 区域活动和全球方案：难民署方案的技术完整性

30. 方案支助和管理司司长介绍了关于《难民署方案的技术完整性》的报告(见EC/64/SC/CRP.16)，涵盖了以下领域：公共卫生，艾滋病毒/艾滋病，粮食安全和营养，水、环境卫生和个人卫生，住所和住区，环境，以及生计和解决办法。他着重指出了在难民署范围广泛的各类行动中确保技术完整性和质量的相关挑战，以及为制订全球战略、行动指南和开发实用工具而开展的工作，还有为确保难民署内部及贯穿其伙伴关系在技术领域的专业能力而开展的工作。

31. 各代表团欢迎正在制订的关于干预这一技术领域的战略计划，并鼓励深化伙伴关系以加强方案执行情况。各代表团还着重指出了难民署建设自身内部能力

和专业能力的重要性。问题也有很多，包括难民署如何确保各指导文件保持连贯一致的问题，以及如何和技术完整性的范围内反映简化进程的问题。

32. 方案支助和管理司司长指出，监督和评估框架正在制订之中，以便衡量技术领域的成果。他承认，难民署需要发展并保持技术领域的内部核心能力，但强调称，该组织将继续依赖于后备伙伴。关于在实地的同事和合作伙伴对技术战略制订工作的参与，他表示，这是当前方法的基础。副司长补充称，编写指南时采用的是由下至上的方法。

33. 副高级专员谈到了难民署在简化知识管理方面开展的两项工作：(一) 将该组织内的通信形式标准化；(二) 澄清难民署的政策，精简现有指南的内容，并让人们更容易在网上查阅这些政策。

## 七. 方案预算和资金

### A. 2013 年预算和资金最新情况及 2012 年情况报告

34. 副高级专员介绍了关于方案预算和资金的项目，同时感谢收容国和捐助国提供的宝贵支持。他着重指出了需求与资金之间越来越大的缺口，以及重新确定稀缺资源用途优先顺序的有关挑战。他指出，难民署努力确保高效并与包括私营部门捐助方在内的新捐助方接触，但同时也敦促各国政府尽一切努力缩小这一缺口。

35. 主计长兼财务兼行政管理司司长与对外关系司司长联合介绍了《2013 年预算和资金最新情况及 2012 年情况报告》(EC/64/SC/CRP.17)。他们的发言中包括 2012 年财务状况审查、目前财务需求概述，包括新的应急干预措施的补充预算，以及当前最新供资状况，包括筹资活动情况。

36. 各代表团承认，面对 2012 年和 2013 年在数量上和规模上都不断增长的紧急事件，难民署在资源方面面临巨大挑战。他们对已查明的需求和可用资源之间的缺口表示同样关切，并鼓励难民署接洽新的捐助方和私营部门，以便预算能够得到充分的资金。若干国家敦促所有捐助方减少指定款项用途的做法，以便难民署能具有最大的灵活性。

37. 透明度问题是许多代表团重申的一项重要主题。会上鼓励难民署综合报告关键的资金缺口。一个代表团指出，各国只能在事后获知资源的使用情况，并请难民署在资源分配过程的较早阶段向委员会报告相关事务的最新情况。若干代表团承认，按需制订预算的方法具有重要意义，是向捐助方传达资源要求的一项实用工具，同时这些代表团也鼓励难民署更好地展示使用已收资金所取得的成果。

38. 副高级专员在答复若干有关优先顺序的问题时，更加详细地说明了预算的制订和分配过程，以及指定资金用途所造成的限制。他还谈到了关于“结转额”



的问题，结转额是预算的一个组成部分，让难民署得以跨年运作而不用中断方案的执行。他强调，结转不代表执行不力。面对预算的大幅增长，副高级专员解释了为加强财务管控正在采取的措施，包括增设财务管理和项目控制方面的职位、升级电信基础设施以及推行企业风险管理。难民署的企业资源规划系统——管理系统更新项目也正在升级之中。

39. 主计长指出，全球报告中包括了方案业绩的内容，且今年已作出了更大努力以报告预算和实收资金之间缺口所造成的影响。对外关系司司长强调了不指定用途的捐款以及可预见资金的重要性，包括通过多年期捐款提供的资金。

40. 这一分项目讨论结束时，委员会通过了一项关于 2012 年和 2013 年预算和资金的决定，载于附件。

## B. 2012 年全球活动报告

41. 对外关系司司长介绍了关于 2012 年难民署工作的《全球报告》。他表示，该报告全面综述了难民署在世界各地的工作情况。司长着重指出了若干处根据捐助方评论作出的改进，并请各代表团继续提供反馈，说明如何能让该报告更加符合他们的需要。

42. 各代表团欢迎这一报告，认为它是各国政府使用的一项关键工具，并称赞了为加强这一报告所作的努力。各方提到的可在今后改进的领域有：报告明确的产出和成果、提供按年龄和性别分列的数据，以及整合报告收容国的贡献等。司长最后感谢发言者的评论并表示注意到了他们提出的建议。

## 八. 协调

### A. 关于艾滋病毒/艾滋病和难民的最新情况

43. 方案支助和管理司司长介绍了《关于艾滋病毒/艾滋病和难民的最新情况》(EC/64/SC/CRP.18)，着重指出了确保难民持续接受救治并获得照料的相关特有挑战，并强调了难民署与各国政府开展的将难民纳入国家艾滋病毒/艾滋病方案的工作。他还介绍了自上一次向委员会报告以来，难民署在艾滋病署“在人道主义紧急状况中处理艾滋病毒问题”这一分工领域与世界粮食署的伙伴关系取得的主要成果的最新情况。

44. 难民署的方案规划高度注重结果和成果，且紧急状况和长期问题中艾滋病毒问题干预措施的覆盖面和质量也稳步上升，对此各会员国表示支持。各会员国强调，必须在紧急情况刚开始时就开展预防工作，并执行艾滋病毒/艾滋病方案。会上鼓励难民署继续扩大接触后预防药物的获取途径，有人关切地指出，为实现杜绝母婴传播这一目标所开展的行动比率太低。一个代表团还关切地提出，有关方面可能对艾滋病毒携带者或疑似携带者予以拘留、驱回和拒绝入境。

45. 司长向会员国保证，难民署高度重视其伙伴关系以及作为艾滋病署联合赞助机构的作用。他着重强调了与政府建立伙伴关系的重要性，同时指出，目标不在于建立并行方案，而在于与政府合作以确保难民可以平等地获得与当地入相同的抗逆转录病毒治疗。

#### B. 难民署向经济及社会理事会 2013 年实质性会议口头介绍最新情况的内容

46. 对外关系司司长向委员会简要通报了难民署即将在经济及社会理事会实质性会议上口头介绍协调和伙伴关系问题最新情况的内容，指明了以下四项关键主题：应急，转型工作、长期问题和持久解决办法，难民署对《变革议程》的执行情况，以及与非政府组织的伙伴关系和协调。按照过去几年的惯例，没有就这一分项目展开辩论，但请各代表团通过秘书向难民署书面提交评论意见或问题。

### 九. 治理

47. 会上提醒委员会，高级专员在即将召开的执行委员会第六十四届全会上的开幕发言将成为本届会议一般性辩论的讨论基础。请各方提出议题建议。

48. 各会员国提出了以下议题建议：应急和寻找持久解决办法二者孰先孰后；难民署在人道主义改革和《变革议程》中的作用；预算缺口对受益人和收容社区的影响；以及处理最弱势群体的需求，包括防止和应对性暴力和基于性别的暴力问题。请委员会向秘书书面提交任何其他提议。

### 十. 任何其他事项

49. 执行委员会秘书为各代表团提供了关于难民署十年战略审查进展的第四次最新情况说明，按照 A/58/153 号文件，该说明文件将与秘书的传统年度报告一道由高级专员提交大会。秘书感谢各代表团在 2013 年 6 月 21 日举行的最新磋商中就该报告提供的反馈。秘书指出，该报告正在最后修改之中，并感谢委员会对这一进程提供的宝贵支持。

## 附件

### 关于 2012 年和 2013 年预算和资金的决定

常设委员会，

回顾执行委员会第六十三届会议关于行政、财务和方案事项的决定 (A/AC.96/1119, 第 13 段)及其在 2012 年 9 月常设委员会第 55 次会议方案预算和资金项下展开的讨论，

重申在减轻难民收容国，特别是其中的发展中国家的负担方面分摊国际负担和责任的重要性，

1. 回顾执行委员会第六十二届会议批准了难民署 2012-2013 年两年期方案预算下的 2012 年区域方案、全球方案和总部的方案和预算，总额为 35.912 亿美元；
2. 回顾执行委员会第六十三届会议批准了难民署经修正的 2012-2013 年两年期方案预算下的 2013 年区域方案、全球方案和总部的方案和预算，总额为 39.242 亿美元；
3. 注意到 2012 年用于难民和境内流离失所者的各种方案的补充预算达 6.927 亿美元；
4. 注意到难民署 2012 年年度预算增加到 42.556 亿美元；
5. 注意到 2013 年用于难民和境内流离失所者的各种方案的补充预算目前为 5.448 亿美元；
6. 注意到 2013 年马里局势项下减少了 250 万美元；
7. 注意到难民署 2013 年年度预算增加到 44.665 亿美元；
8. 承认 2013 年的一些紧急情况 and 意外活动可能会导致需要增加或者扩大补充预算，因此可能需要在现有预算的资源之上增加资源，以满足此种需求；以及
9. 敦促各会员国继续本着团结的精神，及时对高级专员有关资源的呼吁作出慷慨响应，以便充分满足 2013 年年度预算的资源需求。