



大会

第六十八届会议

正式记录

Distr.: General
10 January 2014
Chinese
Original: English

第三委员会

第 41 次会议简要记录

2013 年 11 月 6 日星期三上午 10 时在纽约总部举行

主席： 塔夫罗夫先生 (保加利亚)
嗣后： 达格尔女士(副主席) (黎巴嫩)

目录

议程项目 62：联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、回返者和流离失所者的
问题和人道主义问题

本记录可以更正。更正请在记录文本上作出，由代表团成员一人署名，尽快送交文件管理股股长(srcorrections@un.org)。

更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org/>)上重发。

13-55015 X (C)



请回收



上午 10 时 05 分宣布开会。

议程项目 62：联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、回返者和流离失所者的问题和人道主义问题 (A/68/12(Part I)、A/68/12(Part II)、A/68/12/Add.1 和 A/68/341)

1. 古特雷斯先生(联合国难民事务高级专员)介绍他的报告(A/68/12(Part I)、A/68/12(Part II)、A/68/12/Add.1)。他说,10年一度的战略审查很适时,因为联合国难民事务高级专员公署(难民署)关注的人数在过去10年增加了一倍,跨越边界的难民人数达到了近20年来的最高纪录。到2013年年底,世界各地大约会有200万人被迫逃离自己的国家,这是在1994年卢旺达灭绝种族行动以来任何一年中人数最多的一年。2010年以来,从利比亚和科特迪瓦到索马里和马里接二连三出现了大规模流离失所紧急状况。难民署依然在应对来自这些危机的数十万难民的问题,但目前它还面临着因叙利亚的悲剧逃离本国的大约170万叙利亚人的外流潮。难民署正在同伙伴一道对此作出回应,但是,近来出现的空前的紧急状况和世界各地所有其他持续不断的危机加在一起,正在对难民署的能力限度作出严峻考验。第一次战略审查以来已经开展了重大的改革并进行了大量投资,使难民署得以履行其日趋复杂的任务。尽管依然有需要改善的领域,但若干因素对在不断加大的压力下提高效率至关重要。

2. 确保有效保护难民的第一个也是最重要的因素是收容国和当地社区的慷慨精神。大多数受近期流离失所现象影响的国家的政府向难民提供了安全、住房、上学和保健服务,甚至在某些情况下还允许他们工作。收容难民的负担分配不均,而且差距正在扩大:目前80%以上的难民由发展中国家收容。维护国际难民保护制度要求加大支持收容国的力度,还要求国际社会作出更认真的努力,促进切实团结和分担责任。为了应对阿拉伯叙利亚共和国境内的危机以及220万名已登记的难民对邻国的经济和社会造成的巨大影

响,执行委员会第六十四届会议高级别部分致力于加强同叙利亚难民收容国团结一致和分担责任。

3. 第二个因素是捐助方提供的有力的财政支助。自愿捐款对难民署至关重要,此种捐款已增加了一倍有余,在2012年达到了创纪录的23亿美元。2010年采用的基于需求的预算与全球战略优先事项以及成果框架一起是重要的倡导工具,可据以表明筹资不足对人类造成的真实后果,并可扩大捐助基础。由于对私营部门筹资进行了大量投资,支助数额从2003年的2200万美元增加到可望在2013年达到的1.7亿美元。不过依然存在着显著的资金缺口,因此,要在目前各种紧急状况与其他状况中持续的人道主义需求之间达成平衡是重大的挑战。一些国家已经作出值得称道的努力为阿拉伯叙利亚共和国利用额外的预算来源,以求尽量减少对其他业务活动的不良影响,其中包括有机会结束旷日持久局势的业务活动,有些区域则一直在疲于应对指定用于2013年的资金减少的状况。

4. 难民署在难民紧急状况和族群紧急状况中大量投资于加强长期伙伴关系、缔结新的伙伴关系和努力向伙伴提供更好的支持。它通过伙伴支出两倍于2006年的费用同世界各地900多个非政府组织合作,并提高了地方组织在其中的比例。现在有着与联合国机构的重要伙伴关系,这些机构包括世界粮食计划署,该署具有通过现金和基于食品券的援助开展合作的新渠道;还包括联合国儿童基金会,可在其中加强有关教育、儿童保护以及水和卫生的协作,并努力提高在紧急状况中开展合作的效益和可预见性。难民署坚定地致力于实施转型议程。在这种背景下对内部程序的调整还提供了一种机会,可据以审视和改善开展难民业务活动的领导方式和协调机制。

5. 该区域各种伙伴关系的努力重点是把人道主义和发展这两个轨道合并成为有益于难民及其收容社区的综合办法。难民署正在扩大它同伙伴、国家机构和社区组织的合作,探讨采用哪些新办法应对营地外环境中的流离失所现象。这要求改善外联和沟通,并

向国家服务机构提供更多的支助，确保难民不致在城市地区完全遭到忽视也不使其自身处境往往岌岌可危的当地民众生活更为艰难。必须采用更综合的办法，将难民救助工作纳入更宽泛的国家和地方发展努力框架，以免将稀有发展资源转用于难民救助工作或利用更有限的人道主义资金促进实现发展目标，而是使两者相互配合并产生协同作用。

6. 由于在 2006 至 2012 年进行了内部改革，难民署总部费用和工作人员费用显著减少。保护工作必然具有劳动密集性质，难民署业务活动的规模自 2006 年以来扩大了一倍有余，全球人员配备增加了 13%，但日内瓦减少了 32%。通过提高生产力和平行降低相对结构性成本，难民署正在将更多的资源用于向它服务的人提供保护、援助和解决办法。2012 年，几乎所有未指定用途的款项都用于实地。这使难民署获得了至关重要的灵活性，可据此确保不间断地为被遗忘的局势实施方案，南苏丹就是一例，在那里正在利用 6500 万美元的未指定用途款项作为显然不足的指定用于该局势的经费的补充。

7. 难民署还开始加强履行它在应急反应和保护能力这两个核心业务优先事项中的任务。部署机制和全球供应管理的改善显著提高了 72 小时应急反应能力，世界各地保护工作人员的人数自 2003 年以来增加了一倍。此外还进一步强调了内部监督和问责制，以便加强财务管理和方案监督能力，使风险管理方法专业化，并加强整体问责制。2012 年设立的独立审计和监督委员会在这一努力中提供了宝贵的建议和支持。目前正在继续努力促进人力资源管理现代化，这些努力包括在应急行动中迅速分配任务；制定用于初级人员的新招聘方案；利用专家专门知识；通过设在布达佩斯的全球学习中心培训工作人员、隶属员工和外部伙伴。

8. 创新是重要的工具，可以少花钱多办事，同时利用私营部门、工作人员和难民本身提供的创造力和技术进步带来的新机遇。此外还必须认识到难民署工作人员的奉献和敬业精神，他们约有 40% 的人在不带家

属的工作地点工作。太多的时候他们要在工作时付出惨重的代价：难民署成立以来已经有 43 人殉职。为了尽量降低风险，必须不惜一切代价维护人道主义空间的自主权，这意味着必须严格维持和明确表达对公正、中立和独立的人道主义原则的承诺。

9. 他在谈到保护问题时说，现在已经取得若干重要进展，最显著的是通过加强国际合作取得的进展。这清楚地体现在 1951 年《关于难民地位的公约》通过六十周年和《减少无国籍状态公约》通过五十周年纪念活动中，因为有 100 多个国家在纪念活动中承诺加强它们保护和提供持久解决办法的国家政策和法律。

10. 在减少无国籍状态方面已经取得显著进展。2010 年启动提高认识运动以来已经有 30 个国家新加入了这两项相关条约。此外，许多国家还采取措施改革国籍法，以求减少无国籍状态。由于过去 10 年的法律和政策变更，约有 400 万人取得了国籍，但仍有许多工作要做。1954 年《消除未来无国籍状态公约草案》六十周年将是一种机会，可据以注重全世界估计为 1 000 万人所处的无国籍状态产生的日常影响，并朝实现在今后 10 年内消除无国籍状态的宏伟目标取得显著进展。

11. 过去 10 年保护工作的第二个主要重点是加强对难民署受命保护的人的基本责任。最初使年龄和性别意识主流化的努力已成为一种基于年龄、性别和多样化的办法，这种办法基本确定了受关注者参与制定和实施世界各地方案的方式，并认识到每个人独特的需求和资源。

12. 这种办法促成进一步重视防止和应对性暴力和基于性别的暴力行为。自 2011 年启动制止这种暴力的“更新战略”以来，已经开展了 20 次大规模业务活动，并实施了适应当地情况的国别战略。2013 年，难民署大量投资于应对这种暴力的行动，特别是与叙利亚和马里难民相关的紧急状况中的此种行动。若干特殊项目，包括从提供社会心理支助和法律咨询到自卫训练和提供自力更生机会的一系列措施，拓宽了为幸存者提供的现有服务的范围，并支持对世界各地许

多业务活动进行重要投资。最近，难民署特别从机构上重视改善监测和评价工作，并重视关于性暴力和基于性别的暴力行为的知识和数据管理工作。

13. 保护境内流离失所者是过去 10 年的另一个重点，它导致人道主义机构对他们的需求作出回应的方式发生了根本的变化。2005 年启动的人道主义改革增强了业务方案的可预测性，同时重申了国家对保护境内流离失所者的首要责任。尽管已取得了重要的规范性进展，例如通过了《非洲联盟坎帕拉公约》，但国际社会在这方面的重视程度有所减弱。在草拟《关于境内流离失所问题的指导原则》后的 15 年期间，人道主义行为者发现越来越难以为保护在其本国境内的流离失所者调动经费。2013 年高级专员“关于保护挑战的对话”将审视持续存在的差距以及对保护境内流离失所者问题的可行解决办法。

14. 他在突出说明难民署在庇护和移徙交汇的情况下开展的工作时指出，由于越来越多的难民和寻求庇护者在混合移徙潮中流动，用以查明其身分并确保他们可利用适当保护机制的保障措施在国家和区域两级都变得愈发重要。被迫依赖走私服务的难民、寻求庇护者和流动潮中的其他人面临的风险和危险突出表明了这些努力的紧迫性。由于年复一年有数以百计的寻求保护者葬身海洋，为应对这种混合移徙潮作出协调和关注保护的区域反应的必要性变得更为紧迫。必须有一项以受影响国家分担负担和共同但有区别的责任为基础的全球团结公约。在有如此多的人不得不在试图得到保护时死亡的情况下，必然存在着某种根本性错误。各国必须加紧努力共同工作，切实打击走私者和贩运者，同时找到更人性化的方式照料受害者。逃离暴力和迫害的人应该能够获得保护，而不必冒生命危险，也不必遭受残暴侵犯其人权行为之害。

15. 由于被迫流离失所现象在日益复杂的全球环境中发展，庇护制度、包括发达世界一些国家的庇护制度正在经受不断加大的压力。缺乏对需要国际保护的人的保障措施的边境管理政策往往妨碍难民和寻求庇护者的安全。不合标准的接待安排、过度使用拘留

做法以及国家间没有充分分担责任是主要的关注问题。此外，并非所有的社会都在充分努力打击不容忍、种族主义和出于种族动机的暴力行为，而这些行为对难民和其他外国人的安全造成了严重危险。这些对国际保护工作的威胁要求各国在今后 10 年更加密切关注。

16. 为难民和流离失所者寻找持久解决办法依然是难民署工作的最终目标，它在全球环境中的最大挑战是许多旷日持久的冲突。2003 年以来有超过 700 万名难民自愿遣返，但近年来，新难民的人数实际上超过了已经摆脱流离失所处境者的人数。必须持续开展寻求解决办法的努力，并且从紧急状况开始时起直到在整个流离失所期间都作出这种努力。

17. 安置工作已取得令人鼓舞的进展：2003 年以来有超过 80 万人从中受益，安置国从 16 国增加到 27 国，每年申请安置的人数增加了一倍。不过，全球安置能力依然不能满足现有需求。难民署日益注重促进回返、安置和在可能情况下融入当地社会的综合战略。最近在应对安哥拉、利比里亚和卢旺达难民方面取得了进展，30 多万人在 2012 年返回了家园，另有许多人融入了当地社会。《阿富汗难民解决战略》是宽泛办法的又一个值得注意的实例，该战略促进在阿富汗采取干预措施，帮助在邻国创造回返的有利条件和项目，以此援助继续慷慨收容大约 250 万难民的社区。其他许多伙伴关系的努力，包括过渡解决办法联合举措，越来越注重减少长期依赖援助的风险。

18. 在无法提供传统持久解决办法的情况下，可以利用法律移徙框架向身处旷日持久局势且没有适当身分的难民提供替代途径，条件是保护措施必须到位。以冲突数目成倍增加、人口增长、急剧城市化、粮食不安全以及气候变化影响为特点的现有环境很可能导致人道主义需求在未来几年进一步急剧增加。

19. 必须成为今后 10 年难民署反应基础的关键因素之一包括继续与各国密切合作，因为它们对保护难民和实现持久解决作出最大的贡献。此外，从难民危机一开始就将解决办法纳入人道主义方案的努力必须

从更广的角度应对难民逃离的根源并首先防止产生流离失所现象。此外，由于贫富国家之间收容难民的负担越来越不平衡，维护庇护和保护空间的挑战也日渐严峻。因此，加强与难民收容国和收容社区的国际团结必须成为对被迫流离失所的任何全球回应的重要支柱。

20. 持久解决的必要条件之一是加强人道主义救济和长期发展方案之间的关联。目前正在这方面同一些与阿拉伯叙利亚共和国接壤的国家中的多边和其他伙伴共同努力，并向国际社会提供重要的学习机会。这是“变革性转变”之一，这些转变必须成为关于促进综合和可持续发展的 2015 年后议程的讨论核心。随着难民署继续加强它的伙伴关系和协调机制，确保其独特有力的法定任务的完整性将依然对它的工作能否取得成功极为重要。

21. **Mørch Smith 女士** (挪威) 说，挪威对目前若干危机中严峻的保护挑战深感关切。在令人担忧的不遵守基本国际人道主义法的趋势中，出现了大规模针对平民的袭击行为。平民首当其冲地遭受各种形式的暴力之害，这不仅出现在叙利亚危机中，还出现在吸引国际注意力的程度要低得多的中非共和国、刚果民主共和国和索马里境内的冲突。现在必须紧迫提供及时的人道主义准入，因为由于不准难民署和其他人道主义机构提供援助，数百万人无法获得拯救生命的援助和保护。她询问需要开展哪些工作来加强保护遭受有如阿拉伯叙利亚共和国境内那样复杂的人道主义危机影响的儿童和成年人，难民署又可以做些什么来保护妇女和女童免遭性暴力之害。

22. **Ja'afari 先生** (阿拉伯叙利亚共和国) 说，阿拉伯叙利亚共和国代表团感谢各国和组织在联合国难民事务高级专员公署报告中表明了它们对解决叙利亚危机的承诺，同时呼吁它们履行它们在一年多前对切实执行人道主义反应计划所作的承诺。

23. 分配给在邻国境内的每一名叙利亚难民的平均援助额是分配给每一名叙利亚境内流离失所者的两倍，虽然据联合国估计，叙利亚境内流离失所者的人

数大大超过在国外此种人的人数，而且在外国的难民中居住在难民营的人数相对很少。难民署应该重新评估目前不公的资源分配状况。

24. 国际组织和非政府组织指出，邻国境内的叙利亚难民营完全没有安全可言。盗窃、强奸、童工劳动、强迫婚姻、对未成年女性的性剥削行为以及武装恐怖团体的招募活动日见严重，营地主管当局和地方非政府组织助长了这种状况，某些海湾国家的石油美元又加剧了这种状况。他想知道难民署可以做些什么来保护叙利亚人免受这些罪行之害。他相信，联合国难民事务高级专员将呼吁支持武装团体的国家停止干涉叙利亚内政；因为这种干涉将允许某些政治力量利用这一局势对政府施加政治压力使之放弃主权权利。

25. **Baxewanos 女士** (列支敦士登) 说，列支敦士登极其重视难民署在保护最弱势群体方面的重要作用，并对报告所述的新的流离失所难民和境内流离失所者人数大幅增加的现象深感关注。预防和早期解决冲突必须成为共同努力的中心；在未能这样做的情况下，至关重要的是提供安全、持久和充分保障流离失所者人权的解决办法。必须充分遵守不驱回原则。列支敦士登代表团希望听到关于如何最好地实现这一目标的观点和战略，尤其是要考虑到混合移徙的情况，因为在混合移徙中难以从其他群体中辨认出难民。

26. **Alemu 先生** (埃塞俄比亚) 感谢难民署支持埃塞俄比亚根据其国际义务收容难民的的努力。埃塞俄比亚充分认识到安置难民的诸多困难，包括在难民请求与愿意接受他们的国家的回应以及关于合格难民和在何处安置他们的决策进程之间的差距。因此，他将感谢高级专员在考虑到必须加强难民与过境国间谅解的情况下就这一问题提出意见。此外，鉴于向数百万难民提供照料和为紧急人道主义救济提供非粮食品这一艰巨任务，难民署和其他机构、政府机构以及民间社会的伙伴关系显然不可或缺。他询问难民署如何根据“一体行动”倡议进一步加强它同联合国其他机构的伙伴关系。

27. **Mballa Eyenga女士** (喀麦隆) 说, 报告揭示了国际社会和难民署在经济危机和新的武装冲突加剧移民潮的情况下面临的种种挑战。她对高级专员和有助于他执行任务的捐助方的参与和工作表示赞赏, 但提醒会员国记得分担管理难民责任的原则。团结是唯一的解决手段, 因为在全球化社会中, 一个国家面临的问题会影响所有的国家。关于报告第二部分 (A/68/12(Part II)) 所述的今后 10 年的优先事项, 她想听取关于会员国可以开展哪些工作来确保实施这些优先事项的建议。

28. **El Mkhantar 先生** (摩洛哥) 赞扬难民署工作人员在行使职责时的献身精神。他说, 人们认识到必须依据量化数据评估难民需求。然而, 难民往往在恶劣的环境中生活, 他们没有证件, 还面临着不平等的获得基本社会服务的机会。他询问目前正在难民署与世界粮食计划署的合作框架内同收容国合作开展哪些努力来量化难民的需求。摩洛哥代表团欢迎在教育领域同联合国儿童基金会的合作, 他还询问难民署在执行教育方案时、尤其是在以下方面面临着哪些挑战: 确保教育方案的可持续性, 使难民能继续享有受教育的基本权利。关于难民在城市地区的能见度问题, 他询问存在哪些限制增强能见度的障碍因素, 以及如何确保难民行动自由。最后他询问已采取哪些措施, 在难民的生活和安全受到威胁、特别是在难民营存在黑手党和犯罪集团以及发生贩运毒品和武器行为的情况下确保保护难民。

29. **Gae Luna 女士** (印度尼西亚) 重申印度尼西亚承诺确保对人口非正常流动作出协调一致的回应, “关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程”表明了这一点。该“进程”规定将在泰国曼谷设立区域支助办事处, 负责管理区域合作框架以减缓亚洲-太平洋区域人口非正常流动, 并作为共享难民保护和国际移民信息的中心点。鉴于它在自愿回返和加强对身分不正常移民者的管理工作中取得的成功, 该“进程”可成为其他区域机制的优良典范, 不过还有着进一步讨论有原籍国、过境国和目的地国参与的合

作的空间。她询问会员国应该如何加强合作, 全面应对与非正常移民相关的许多挑战。

30. **Giorgio 先生** (厄立特里亚) 回顾指出, 高级专员于 2005 年在委员会的发言突出说明了某些挑战并强调了为难民和流离失所者谋求持久解决的重要性。8 年来, 高级专员如何看待在实现这一愿景方面的进展? 此外, 鉴于无证移民者和寻求庇护者成为犯罪活动、暴力和虐待行为受害者的趋势有所加剧, 他询问难民署可开展哪些工作, 加强对这些弱势群体的援助保护。

31. **Mwaura 女士** (肯尼亚) 说, 过去 40 年中, 肯尼亚接待了人数日增的难民, 这造成了若干与政治、社会和安全相关的挑战。她询问可如何最好地应对由往往是因争夺资源引发的社区间社会冲突造成的安全问题。还令人关注的是犯罪活动渗入难民营以及对抵达该国的难民人数缺乏控。肯尼亚依然致力于提供庇护并认识到安全至关重要, 但必须分担负担和增强全球安置能力。她询问可采用哪些因素来确定可以在什么时候遣返难民。

32. **Rahman 先生** (孟加拉国) 说, 虽然难民署承认联合国每个机构拥有范围广泛的重要职能和目标, 但它似乎正在大力关注在它首要任务范围之外的一些领域。近年来全球难民人数急剧增加, 难民署的工作范围也有所扩大。他想知道是否要有一个新的机构来吸收一些额外的工作, 因为所有的难民都必须得到保护, 无论他们身在何方, 也不论他们拥有什么国籍。此外, 报告应该更好地承认并反映出发展中国家接待的难民人数众多的情况。

33. **古特雷斯先生** (联合国难民事务高级专员) 说, 他和挪威代表一样, 对在向被困在冲突地区的平民提供人道主义援助时出现越来越多违反国际人道主义法的行为和困难表示关注。不幸的是, 主要的问题在于同这些人进行接触并查明他们的需求。国家和国际社会都负有在冲突地区维护国际法的责任。保护妇女和儿童是难民署的最高优先事项; 必须采取联合行动应

对性暴力和基于性别的暴力行为，消除童工劳动和防止武装团体进行招募活动，以及赋予妇女权力，同时教育和帮助遭受创伤的儿童。应该向国际组织工作人员提供额外的关于与性别相关的文化敏感性的培训。难民署已经利用其他领域的节余在与国家合作下启动若干项具体举措，处理教育和性暴力以及基于性别的暴力行为的重点优先事项。

34. 他承认向在国外的叙利亚难民提供的财政支助多于国内流离失所者，尽管后者的人数远远超过前者，并同意认为应该重新评价资源分配。与此同时，在接触该国某些地区境内流离失所者方面依然存在着重大障碍。参与冲突和遭受冲突影响的各方应该努力建立互信，以便向最需要的人提供人道主义援助。他赞扬阿拉伯叙利亚共和国在过去几年慷慨地接待了大量伊拉克和巴勒斯坦难民。由于叙利亚人民不幸遭受自身人道主义危机之害，他们应该得到回报而获得国际社会的支援。难民署一直在土耳其和约旦的合作下作出努力，防止在叙利亚难民营内的犯罪行为和对武装团体进行的招聘活动，并依然坚定地致力于促进安全和保护平民。

35. 他同意列支敦士登代表关于解决混合移民潮相关问题重要性的意见。鉴于最近在地中海发生的悲剧，难民署已经向欧洲联盟委员会提交了一项行动计划，其中包括建议加强海上救援能力、澄清司法机制、改善接待设施、就地安置和分担负担、在过境国提供保护以及促进在原籍国投资。加强国际合作和团结对防止走私者和贩运者剥削弱势者的行为至关重要。国家拥有保护其边界的权利，但它们同样负有保护抵达这些边界的人的职责。

36. 他赞扬埃塞俄比亚向难民开放门户的慷慨政策，这是国际分担负担和团结的良好典范。至于伙伴关系，它们可以很有益处，只要它们涉及提供资源，而不是从其他发展目标挪用资源。近年来安置能力有所增强，安置国采用了较不歧视的办法，但在这方面依

然需要取得更大的进展。过境国也应该获得更好的援助，以便保护难民并打击走私和贩运活动。

37. 他认识到喀麦隆一直在保护难民、特别是来自中非共和国和尼日利亚的难民方面发挥着重要作用，并同意认为必须改善分担安置的负担，并向接待大量难民的社区提供更好的支持。

38. 他欢迎摩洛哥国王决定创建一个机构、立法和组织结构，使该国成为基于最佳做法的庇护国。难民署和世界粮食计划署必须共同努力，通过进行难民普查和以提供食品券及现金替代提供食品的做法改善监测工作，因为这将改善对难民需求的评估和回应。教育是一大挑战，这特别是因为在全球难民人口中只有2/3的小学适龄儿童和1/3的中学适龄儿童正在上学。在难民营受优质教育的机会不足，城市地区学校场地有限。难民署已经批准一项新的教育战略，并正在同卡塔尔基金会、儿基会、救助儿童会、教科文组织以及将教育作为优先事项的其他国际组织建立新的伙伴关系。虽然每个国家有决定本国政策的权利，但难民署认为不应该将难民的行动限制在难民营内。

39. 他对印度尼西亚政府与难民署之间作为巴厘进程的组成部分并在该国政府近期举措的背景下开展的合作最近有所改善的情况表示满意。区域合作至关重要，但它应该用来促进区域团结，而不是削弱对难民的保护。

40. 在答复厄立特里亚代表的意见时，他对参与走私、贩卖器官、劫持和各种侵犯人权行为的犯罪团伙以许多移徙者作为目标的现象极表关注。必须加强国际合作起诉罪犯和保护受害者。近期同苏丹政府的合作已取得一些进展，但依然存在着严峻的挑战，特别是因为一些犯罪组织比力图打击它们的国家拥有更大的财力。除了改善生活条件外，难民署还正在继续努力实施安置和自愿遣返等解决办法；它鼓励采用诸如苏丹政府采用的做法，因为苏丹政府最近向难民发放了3万张工作许可证。

41. 他同意认为肯尼亚成了国际难民保护制度中的一个重要支柱，并承认没有开展足够的工作来支持达达布和卡库马难民营周围的社区。难民署正在努力在不挪用该国太多发展资源的情况下改善该地区的局势。他突出说明了难民署与肯尼亚和索马里两国政府间关于自愿遣返的三边协定以及计划中关于改善索马里某些重要地区安全和可持续投资的行动方案。他赞扬肯尼亚的不驱回政策，并依然热切希望加强同肯尼亚政府的合作。

42. 难民署的确从事对在其正式任务范围之外的群体的工作，此种工作是极其重要的国际人道主义合作的组成部分，绝不妨碍履行它帮助难民和无国籍人的核心任务，因为难民署将它绝大部分的资源用于履行这一核心任务。如果没有国家全力支持，难民署无法履行其任务，尤其是帮助境内流离失所者的任务。有效的分担负担和促进团结的机制以及加强对国家的支助是改善国际难民保护工作的关键因素。

43. **Mwanza 先生** (赞比亚) 代表南部非洲发展共同体 (南共体) 发言。他说，战争、灭绝种族罪行、酷刑和迫害造成的不安全局势正在使世界各地的人逃离家园，从而威胁着国际和平与稳定，破坏国家经济并妨碍实现千年发展目标。南部非洲和周边区域的冲突已导致数百万人寻求在南部非洲发展共同体成员国避难和庇护；因此必须有各种机制来解决此种冲突并查明其根源。南共体成员国重申它们对执行 1951 年《公约》和 1967 年关于难民地位的《议定书》以及遵守不驱回原则和难民保护国际标准的承诺，同时提请注意南共体和难民署 1996 年签署的关于该区域难民管理工作的谅解备忘录。

44. 南部非洲发展共同体成员国最近旨在解决长期冲突、巩固和平、促进民族和解和民主治理的努力产生了积极成果；该区域已变得更为安全，使许多难民得以返回自己的国家。尽管取得了这种进展，但南部非洲发展共同体国家依然在接待大量难民，并呼吁所有的伙伴帮助它们实现持久和平、尤其是大湖区的和平。

45. 至关重要的是在与难民收容工作相关的潜在安全风险与增强区域一体化的益处两者之间达成平衡。在这方面，南部非洲发展共同体成员国受到同难民署和国际移民组织就难民相关事项合作的国际协定的约束。此外，《南共体机构关于政治、防卫和安全合作问题的指示性战略计划》概述了加强难民融入社会和促进该区域和平的方式。

46. 南共体成员国将继续使用预防外交和冲突解决办法应对难民流动和国内流离失所的根源。它们表示感谢国际社会特别是难民署提供的援助，同时呼吁进一步帮助收容国政府按照国际法并考虑到国家安全以及社会和经济利益履行它们的职责。

47. 他在代表赞比亚发言时说，该国已响应难民署的呼吁，根据赞比亚和原籍国共同制定的标准，为合法居留期已经届满的难民另作安排。赞比亚将按照此种安排协助难民自愿返回家园或融入赞比亚社会。政府将继续同相关利益攸关方合作，确保充分尊重难民的权利。

48. **Vrailas 先生** (欧洲联盟观察员) 同时代表候选国黑山、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国、稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那、以及亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰发言。他说，暴力、迫害和冲突造成的新的流离失所状态在 2013 年达到了惊人的地步，使难民署的作用比以往任何时候都更为重要。他赞扬难民署对同时存在的危机作出了迅速回应，并呼吁加大力度帮助受其任务关注的人，同时强调指出欧洲联盟尽管它本身遭受持续的经济危机，但依然坚定不移地致力于实现团结。

49. 目前的资源不足以向全世界所有的难民提供受国际法保障的保护和援助。难民往往被视为对安全的威胁，或是对经济 and 环境的沉重负担；应对这些问题的努力决不应该导致限制难民的权利，而是应该保护他们，尤其是保护他们免遭强制遣返。为了维护庇护制度，各国政府必须遵守不驱回原则，保障提供庇护和人道的接待条件，并加强国际合作。

50. 他鼓励难民署继续实施全面的区域保护战略并投资于使它的回应制度化，以便保护混合移民潮中的难民、难民妇女、难民儿童、城市难民和无国籍人。他还呼吁更迅速和前后一致地执行难民署保护指导准则、战略以及基于年龄、性别和多样性的办法。

51. 人道主义和发展行为者之间必须更密切合作，为难民找到更持久的解决办法，使他们进一步自给自足。设立新的解决方案指导小组是积极的动态。

52. 全球难民人口的增加是极大的关注问题，满足人数日增的境内流离失所者的需求也至关重要，因为他们无法受惠于像难民一样受惠的国际保护；欧洲联盟期待在将于 2013 年 12 月在日内瓦举行的高级专员关于保护挑战的对话中讨论这些问题。

53. 今年早些时候公布的难民署十年期战略审查显示，难民署关注者的人数在过去 10 年几乎翻了一番。在欧洲联盟及其成员国大量捐助下，难民署的预算在同期相应增加了几倍；它们将继续予以支持并鼓励其他国家提供资金，因为今后几年需要更多的捐助方。同时，难民署应该按照机构间常设委员会（机构间常委会）的“转型议程”努力更有效地利用资源并投资于与其他组织的业务伙伴关系，因为这种关系不仅在紧急状况中而且在制定过渡战略和谋求持久解决办法时都至关重要。

54. 经过了 10 年辛勤工作，欧洲联盟及其成员国最近完成了据以建立基于 1951 年难民《公约》的欧洲共同庇护制度的法律框架；它们已承诺切实执行这一框架。

55. 在面对全球快速发展和紧急状况不断增加的情况下，难民署必须同国家、国际、多边、政府和民间社会行为者结成强有力的伙伴关系应对流离失所问题。欧洲联盟将继续致力于改善庇护制度，并向难民、寻求庇护者和其他弱势者提供更多的援助。

56. 张贵轩先生（中国）说，在国际社会的共同努力下，全球难民保护取得了进展，包括应对中东和其他

地区的难民危机，与此同时，武装冲突、金融危机、粮食安全、贫困、自然灾害和人道危机和其他危机继续威胁国际和平与发展。国际难民形势不容乐观，难民和流离失所者数量高企，针对难民的排外情绪有所上升，对国际难民保护体系带来重大考验。为应对上述挑战，国际社会应重点做好以下工作：一是各国应按照《联合国宪章》的宗旨和原则，加大斡旋调解，完善冲突预防和解决机制，以和平谈判的方式解决地区和国际争端。二是坚持“国际团结”和“责任共担”的原则。国际社会应采取切实举措帮助发展中国家，在应对紧急人道主义危机的同时致力于寻求难民问题的永久解决。三是难民来源国、庇护国、安置国、捐助国及难民署等相关国际机构应加强协调，提高国际难民保护水平。国际难民保护机制应坚持客观、中立、独立的原则，防止政治化和滥用。

57. 中方支持难民署继续推进内部改革，并积极参与国际难民保护工作。它不断推进国内难民立法，近期实施的《中华人民共和国出境入境管理法》专门就难民问题做出规定。中方高度关注叙人道主义状况，认为其根本出路在于政治解决叙利亚问题。为缓解叙利亚人道主义局势，中方累计向叙利亚及其周边国家提供 1700 多万美元人道主义援助。今后，中方愿与各方一道，继续推动国际难民保护工作，努力消除难民问题产生的根源。

58. Nardi 先生（列支敦士登）说，2013 年新流离失所者的人数多于 21 世纪任何一年。刚果民主共和国、马里、苏丹、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的危机使难民署的应急反应能力捉襟见肘，并反映出国际社会应对冲突根源的能力有限。如果没有对预防和解决冲突的国际共识，人道主义形势将变得更难以管理。

59. 会员国负有帮助流离失所者的首要责任。它们应该让人道主义人员、物资和设备进入紧急局势，应该加快让这些人员帮助境内流离失所者的程序。然而，来自近期发生最紧急人道主义危机的阿拉伯叙利亚共和国的报道表明，该国没有提供此种准入。

60. 列支敦士登政府向最近殉职的难民署两名工作人员的家属表示慰问。2012 年影响难民署工作人员的安全事件有所减少，但在持续不安全的背景下，一般的人道主义工作者依然冒着极大的个人风险。国家对人道主义工作人员的安全负有责任，并应该批准《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》，向他们提供法律保护。

61. 列支敦士登政府对许多境内流离失所儿童因袭击学校的行为无法接受教育的情况感到关注，并呼吁会员国确保这些儿童受教育的权利。冲突各方应该追究侵犯人权者的责任和消除有罪不罚现象。对冲突期间刑事责任进行客观司法审查将有助于冲突后和解以及难民回返和境内流离失所者返回家园。

62. Lukyantsev 先生(俄罗斯联邦)说，保护难民的多边合作应基于普遍的法律机制，尤其是基于关于 1951 年《关于难民地位的公约》及其《议定书》。难民署的行动应具有严格的人道主义和非政治性质。它的成功取决于它同国际社会一道控制危机的能力；这种努力不能为对主权国家任意使用武力、包括强行政权更迭的行为辩解。

63. 目前冲突升级和难民人数增加的状况要求难民署、联合国机构和各国加强合作。必须确保难民营内安全，防止战斗人员冒充寻求庇护者渗入营地。必须加强协调，确保营地不致成为战斗人员康复或招聘战斗人员的中转点。列支敦士登政府对日渐严重滥用庇护的现象感到关注。必须确定关于寻求庇护者身分的国际定义，维护庇护制度。他欢迎高级专员关于消除无国籍状态的发言，这是难民署应该在其中发挥更大作用的领域，在拉脱维亚和爱沙尼亚更是如此，因为那里有许多人几十年来一直没有国籍。

64. 俄罗斯联邦政府支持难民署谋求长期解决回返者、自愿遣返和移徙问题的办法。然而，必须同区域伙伴一道，采用更平衡的办法应对第三国紧急状况中的大规模移徙现象。俄罗斯联邦政府将继续与难民署对话，讨论保护难民、寻求庇护者和无国籍人问题，

重点是加强俄罗斯联邦以捐助方和平等伙伴身分参与的就全球问题开展的合作。

65. 副主席达格尔女士(黎巴嫩)主持会议。

66. El Hacen 先生(毛里塔尼亚)说，毛里塔尼亚政府重申它对 1989 至 2012 年期间成为塞内加尔境内难民的毛里塔尼亚人的立场。2012 年 3 月举办了有共和国总统和高级专员出席的仪式，欢迎最后一批此种难民回到毛里塔尼亚。这次遣返的依据是难民署与毛里塔尼亚和塞内加尔两国政府之间的三方协定。毛里塔尼亚政府选择了和解，并将它所有的公民都纳入其中。

67. Tafrov 先生(保加利亚)说，国际社会负有应对阿拉伯叙利亚共和国人权状况的责任。到 2014 年时，将另有 200 万叙利亚人成为难民，境内流离失所者将增加 200 万人。保加利亚政府正面临着人数日增的难民在该国边境流动的情况。它感谢获得了国际社会的支助。它将同国际社会合作收容这些难民，并要求提供更多的援助，满足寻求庇护者的需求。

68. 2012 年 12 月以来，保加利亚政府通过难民署、世界粮食计划署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处向邻国境内的叙利亚难民以及阿拉伯叙利亚共和国境内的赤贫人口捐助了数十万列弗，还向约旦境内的叙利亚难民捐助了数千支破伤风和白喉疫苗。

69. 保加利亚政府庇护难民的能力不堪重负。近来有 8800 人在保加利亚申请难民身分，预计到 2013 年年底将有 1.6 万人寻求庇护。临时收容中心已经爆满。保加利亚政府一直在谋求获得更多的设施和资金，并正在通过同利益攸关方合作和利用技术和专家援助提高管理能力。它通过了一项行动计划，以期编制费用联合估计；重新分配预算资源；通过红十字会与红新月会国际联合会救灾应急基金申请拨款；更新国家应急响应和危机管理计划；并与土耳其和希腊进行管理难民潮的双边对话。它正在同难民署、国际移徙组织、世界卫生组织、联合国儿童基金以及民间社会开展合作。欧洲联盟的支持对保加利亚保护难民工作不可或缺。

70. **Bocoum 女士** (科特迪瓦) 说, 近年来难民开始离开科特迪瓦, 在继 2010 年总统选举后发生的危机以来更是如此。该年年底, 有 30 万科特迪瓦人居住在其他西非国家, 多达 100 万人成为境内流离失所者, 70 万人没有国籍。因此, 科特迪瓦政府已竭尽全力让受影响者返回和消除无国籍状态。科特迪瓦总统访问了难民收容国和境内流离失所者居住地区, 劝说他们返回家园。该国实施了重返社会方案, 并加强了同难民署和其他组织的合作。

71. 2011 年 5 月以来, 有 23 万难民主要是通过难民署遣返框架重新进入该国。他们获得了安家费, 没有遭受政府或邻居骚扰。境内流离失所者已返回家园, 在那里获得了政府、当地社区以及联合国和非政府组织康复方案的援助。

72. 它已采取法律措施消除无国籍状态。办理出生登记和签发身份证件的特殊程序使 10 万名儿童得以上学, 有 4 万人受惠于入籍卡。所有自 1960 年前居住在科特迪瓦的人及其后代以及所有在 1972 年前在该国出生的人现在都可以获得科特迪瓦国籍, 任何与科特迪瓦人结婚的人在配偶于婚礼后 3 个月内作出如此宣布后也可获得科特迪瓦国籍。

73. 科特迪瓦政府按照西非国家经济共同体关于人员流动自由以及居住权和创建权的框架, 向科特迪瓦境内受终止条款影响的利比里亚难民提供了作为利比里亚国民留在科特迪瓦或是加入科特迪瓦国籍的机会。2013 年 9 月, 科特迪瓦政府批准了 1961 年《减少无国籍状态公约》和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。

74. 近几年的改革使难民署管理工作更加透明, 国际社会也扩大了它的任务范围, 但难民署没有获得足够的资源来满足它的需求, 尤其是满足涉及终止条款已对之生效的非洲境内难民重返社会或融入当地社会的需求。

75. **Grant 先生** (加拿大) 说, 2012 年, 加拿大政府改革了庇护制度, 使它更快、更公平和更具完整性, 改

革的办法包括驱逐被视为不需要保护的寻求庇护者。各国应该打击人口贩运活动, 因为此种活动危及难民、寻求庇护者和移徙者的生命, 妨碍支持难民保护工作。加拿大政府将防止人贩子滥用其移民制度, 并降低贩运活动的吸引力。

76. 各国应该根据 1951 年《关于难民地位的公约》及其《议定书》保护担心在原籍国遭迫害的人。加拿大政府致力于促进宗教或信仰自由, 谴责侵犯缅甸若开邦人民人权的行, 并呼吁各方达成解决办法。它对关于阿拉伯叙利亚共和国境内宗教群体包括邻国境内叙利亚难民遭到强制皈依和迫害的报道感到关切。它谴责叙利亚难民中盛行的童婚、早婚和强迫婚姻的现象, 谴责缅甸境内迫使数千人逃离家园的社区间暴力行为, 谴责苏丹境内迫使数千人逃往南苏丹和埃塞俄比亚的叛军与政府军间冲突, 并谴责据报在刚果民主共和国和阿拉伯叙利亚共和国以及萨赫勒地区频频发生强奸的状况。

77. 阿拉伯叙利亚共和国日趋恶化的局势已导致违反国际法以平民作为攻击目标和拒绝人道主义援助准入。加拿大政府要求冲突各方停止以平民和应受保护者作为攻击目标和遵守国际法, 并敦促叙利亚政府帮助加大人道主义和应急工作力度。必须找到维护人权的可持续解决办法。

78. 2013 年的危机表明了流离失所者面临的重大危险以及确保使人道主义援助到达有需要的人手中的重要性。因此不应该将人道主义行为者作为攻击目标, 还应该保护医务人员和人道主义人员以及相关设施和运输。

79. **Milubi 先生** (南非) 说, 南非政府已采用基于权利的办法应对难民问题, 因此对报告中关于保护寻求庇护者的工作依然是一种挑战的说法感到惊讶。它致力于促进人员自由流动。南非境内的难民和寻求庇护者在等待决定其身分期间享有行动自由, 并有机会工作和获得基本服务。寻求庇护者在等待最后审定其申请期间可以工作和学习。

80. 国际社会应该应对难民面临的挑战，特别是对付基于性别的暴力和艾滋病毒/艾滋病的蔓延。他赞同报告关于应该将艾滋病毒相关问题作为应急和回应计划组成部分的建议。

81. 在区域一级，南非政府正在同难民署和其他国家合作管理混合移民，并订立关于通过许多安全国家过境的寻求庇护者的双边协定。它将谋求获得协助来发展身分生物识别登记系统，以便在各国间共享数据，使出生时、尤其是在实施终止条款期间出生时就是难民的人获得公民身分。

82. 理想的情况是，原籍国应该为难民自愿回返创造有利条件。南非政府还鼓励拥有多重国籍的难民融入当地社会和在三国获得安置。

83. **Kihurani 先生** (肯尼亚) 说，2012 年，非洲境内的难民已增至 280 万人，其中的 50 万人在肯尼亚。难民署在继续提供人道主义援助，但人数日增的难民正在对它的财力和人力造成沉重的压力并限制了它应对冲突根源的能力。尽管在需求与资源间存在着差距，但难民署依然在谋求找到持久解决难民问题的机会。

84. 从索马里涌入肯尼亚的难民潮始于 1991 年索马里政府解体之时，在 2011 年非洲之角发生干旱和饥荒后有所加剧。肯尼亚目前收容的索马里难民的人数估计超过 100 万人，名列世界首位。肯尼亚境内索马里难民人数远远超过来自其他国家的难民。肯尼亚政府没有收容他们的能力，而且他们对该国政治、安全、社会经济和人口动态造成有害影响。难民营易受青年党特工人员和犯罪分子渗入，因此对该区域造成安全威胁；2013 年 9 月袭击内罗毕西门购物中心的行动是在此种营地策划的。营地还破坏环境并加剧对稀缺资源的争夺，导致与收容社区的冲突。

85. 不过，以索马里完成过渡路线图为基础的和平进程已促成制定了新宪法、召开了议会和成功地举行了总统选举，索马里国家安全部队和非洲联盟驻索马里特派团的军事行动增进了稳定，使肯尼亚政府得以注重于重建和国家建设和减少海盗活动。

86. 居住国外的索马里难民现在需要回国促进经济和社会进步。由于在肯尼亚学到了技能，回返的难民将能够通过参与增进和平、安全和繁荣的决策进程有助于重建工作。估计有 8 万名难民已经从肯尼亚难民营返回家园。

87. 肯尼亚政府承诺履行它与难民相关的国际义务，并铭记根据 1950 年 12 月 14 日大会第 428(V) 号决议赋予难民署促进难民自愿遣返和重返社会的任务。它与索马里政府和难民署进行磋商，以期缔结一项定于 2013 年 11 月签署的关于遣返索马里难民的三方协定。

88. **Gaspar Martins 先生** (安哥拉) 说，安哥拉政府正在按照难民署战略优先调整它关于庇护权的法律，以期制定在安哥拉给予难民身分的程序；建立参与提供庇护工作的国家机构间协调机制；并确定这些机构的作用，提高这一进程的效力。关于庇护权和难民身分的法案初稿按照国际文书确定了所有的难民身分相关程序。

89. 目前正在根据难民署《章程》、联合国《关于难民地位的公约》、《非洲统一组织关于难民问题某些特定方面的公约》审查许多在已于 2002 年结束的冲突后在国外生活的安哥拉难民的身分。安哥拉政府致力于同收容国讨论在 2012 年失去难民地位但尚未回返的难民的身分以及维持这些安哥拉人状况的问题。安哥拉政府、难民署以及博茨瓦纳、南非、纳米比亚、刚果民主共和国和赞比亚等国政府于 2013 年 7 月和 8 月举行了三方会议，以期让这些国家的安哥拉难民返回。安哥拉政府已要求南非政府在 2013 年 12 月前不要对南非境内的安哥拉人实施终止条款。它在 2013 年世界难民日同赞比亚政府商定了作为就地安置的结果准许留在赞比亚的安哥拉难民的人数。2013 年 11 月，最后一批安哥拉难民从博茨瓦纳回国。安哥拉政府再次就调整安哥拉难民移民身分的最后期限向收容国发出呼吁，并感谢这些国家有尊严地对待这些难民。

90. **Elbahi 先生** (苏丹) 说，苏丹依然致力于执行 1951 年《公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》的

条款，它古老的文化和习俗要求它必须尊敬该国境内的客人并向他们提供食物、住所和稳定的环境；几十年来，它接待了来自邻国的大量难民。它还在 1968 年设立了国家难民委员会，该委员会与难民署合作，在难民服务领域树立了杰出的典范。

91. 近几十年的自然灾害和内部冲突使在邻国的苏丹难民和境内流离失所者的人数有所增加。苏丹政府一直在努力应对这些问题，例如颁布了与相关国际和区域公约一致的国家法律。它还在达尔富尔区域设立了过渡权力机构，该机构在恢复达尔富尔、青尼罗州和南科尔多凡州的稳定和减少暴力方面取得了长足进展，使数千名难民和流离失所者得以通过全面的自愿遣返方案返回家园。政府从采用临时解决办法转为采用持久解决办法，例如在青尼罗州和南科尔多凡州开垦更多的土地和加高罗赛雷斯大坝。此外还同南苏丹政府签署了若干协定，两国总统于最近互访，从而加大了实现稳定和应对难民和流离失所者处境的力度。苏丹代表团坚定地致力于通过基于责任共担的伙伴关系同难民署和广大国际社会合作。

92. 应该减免发展中国家和欠发达国家的债务，解除对其中一些国家单方面的制裁，取消对其出口品的限

制，使它们能履行它们与难民、流离失所者和发展相关的国家义务。

93. Oh Hyunjoo 女士(大韩民国)说，难民署应注重履行它保护难民和其他应受关注者的核心任务，尤其是实施不驱回原则。她敦促各国和难民署坚持这一原则。大多数区域在 2012 年发生了强制遣返行为，还出现了驱回来自朝鲜民主主义人民共和国的难民和寻求庇护者的风险。大韩民国政府对此感到关切。

94. 难民署高度重视加强它同非政府组织和发展机构的伙伴关系，但诸如阿拉伯叙利亚共和国境内前所未见的人道主义局势表明依然存在着改善的余地。难民署 60%的业务活动是通过它的实施伙伴开展的，因此，结构更完善的此种伙伴关系对确保实现透明度和问责制至关重要。

95. 大韩民国政府最近决定在 2013 至 2015 年期间通过难民署向阿富汗难民提供 1 800 万美元。在国家一级，2013 年 7 月颁布的一项法律要求向寻求庇护者提供基本社会服务。现已在司法部设立了难民事务司，还成立了难民援助中心。

下午 1 时散会。