联 合 国 A/C.3/69/SR.40

大 会

第六十九届会议

Distr.: General
20 January 2015
Chinese
Original: English

正式记录

第三委员会

第 40 次会议简要记录

2014 年 11 月 5 日星期三上午 10 时在纽约总部举行

主席: 梅斯基塔·博尔赫斯女士 .....(东帝汶)

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。

14-64052 X (C)

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/69/12、A/69/12/Add.1 和 A/69/339)

1. **Guterres 先生**(联合国难民事务高级专员)说，近年来，全球被迫流离失所者人数持续攀升，在 2013 年，超过 5 100 万人经历了流离失所的状况。鉴于全世界冲突的数目不断增加，加上气候变化、人口增长、城市化、粮食无保障以及水资源稀缺产生的压力，预期这种增长的趋势还将继续。不断增加的需求已经超过最近供资的增多。人道主义系统几近破产，不能再作出适当的回应。尽管人道主义团体将继续配合新出现的捐助方并扩大与私有部门的合作，但这些措施不足以解决经费的欠缺问题。人道主义筹资和发展筹资之间的基本关系必须加以审视。用于人道主义援助的国际预算总额只有用于发展合作的数额的 10%。然而，在冲突成倍增长的情况下，发展资金时常无法迅速得到提供，人道主义行为体就被迫必须填补没有到位的结构性援助。

2. 发展机构、捐助方和国际金融机构必需携手增加短期和长期活动之间的灵活性和互补性，并在危机开始之时就在当地展开工作。需要强有力的政治领导来改变发展合作的目标、优先次序和组织文化。此外，还需要以更加创新的方式来考虑供资问题。例如，人道主义事务协调厅已委托进行一项研究，探讨各种可行的方式，以便将分摊的会费用来为第 3 级紧急情况所需的大笔中央应急基金(超级应急基金)提供资金。

3. 另一个重要因素是需要取代目前的多边人道主义系统，它主要是西方国家的产物，而代之以能够汇集所有可用的努力和资源的普遍伙伴关系。虽然许多难民收容国都没有签署 1951 年《关于难民地位的公约》(难民公约)，但它们的实际政策却反映出对寻求保护的人的慷慨大度，这种做法深植于它们的传统和信仰。例如，现代国际难民法反映出许多伊斯兰传统和法律的原则。他希望，2016 年世界人道主义首脑会议将推动一种真正放诸四海而皆准的办法，表现出人道主义的价值观和原则以及尊重人道主义各种作为。

4. 目前有若干局势需要立即采取行动。叙利亚难民是目前属于联合国难民事务高级专员公署(难民署)职务范围的最大难民群体。这场危机也大大影响到这个地区其他国家特别是黎巴嫩和约旦的经济、公共服务、社区和人民。最为严重的是，伊拉克已被阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突吞噬。2014 年，数十万叙利亚人在库尔德地区寻求庇护，而同时超过 190 万伊拉克人在 2014 年成为境内流离失所者，并有 180 000 人逃往国外。

5. 最近非洲发生的大规模流离失所状况对难民署的财政需求和能力都构成最大挑战。在中非共和国，约有 410 000 人依然在境内流离失所，并且超过 420 000 人成为邻国难民。在南苏丹，自 2013 年 12 月以来，有 140 万人在境内流离失所，并有 467 000 人逃亡到埃塞俄比亚、乌干达、苏丹和肯尼亚。尼日利亚北部地区持续不安全，这已导致 650 000 人在境内流离失所，并有 54 000 人在喀麦隆和尼日尔成为难民。虽然有一些马里难民正在返回本国途中，但仍有 140 000 名马里难民留在毛里塔尼亚、尼日尔和布基纳法索，而马里的不安全仍然是巨大的挑战。利比亚的冲突估计已经造成 287 000 人在国内流离失所，而驶向欧洲的小船增多更导致海上死亡的人数增加。

6. 乌克兰的局势已导致 442 000 人境内流离失所，同时已有 213 000 人在俄罗斯联邦和 8 000 人在其他欧洲国家申请法律保护。除了这些新的紧急局势之外，阿富汗、索马里和其他各国旷日持久的冲突继续需要动用人权机构有限的关心和资源。

7. 紧急应对措施一直是 2014 年进行人道主义工作各方的确切优先事项，它们因应了 5 次整个系统的第 3 级紧急情况，这对大多数组织都是前所未有的压力。工作人员的安全措施以及对安全管理进行投资依然是难民署在许多行动中的优先工作，因为 2014 年以来，已有 80 多名人道主义工作人员包括一名难民署工作人员丧生。

8. 对难民的人道主义保护目前取决于三大支助：收容国和社区、捐助方和合作伙伴。最为关键的是，庇护这种体制仍得到保留并受到绝大多数国家的尊重。尽管发展中国家在提供援助方面有所不足，但它们接待了全世界难民的 86%，而相较 2014 年为 70%。为支持这些资源有限的收容国，需要国际声援和富裕国家分担工作。

9. 关于捐助方的支持，向难民署提供的自愿捐款达到前所未有的水平，预期 2014 年的捐助将超过 30 亿美元。在这些慷慨承诺中，有些捐助来自于新的捐助方和私有部门。将有限的资金作最有效的利用一直是难民署的优先工作，这将部分通过按比例采取减少结构性成本的措施来达成。由于难民署近年来努力提高效率，业务量已经增加了三倍，而全世界工作人员只增加 30%，并且日内瓦的工作人员人数还减少了 30%。主要工作重点正在向监督和问责转移。

10. 关于伙伴关系，难民署继续与发展行为体合作，使人道主义工作和发展努力从一有流离失所的时刻开始就相互补充。目前它的工作重点是进一步加强与世界粮食计划署、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国其他机构的合作，以及落实与非政府组织和国际红十字与红新月运动进行结构性对话的建议。为了稳定流离失所的叙利亚人的状况并使接待社区和难民都能长期复原，难民署一直与联合国开发计划署(开发署)和世界银行密切合作，设法找到结合人道主义援助和发展援助的途径。这种观点支撑了收容国政府和 150 多个伙伴将在 2014 年 12 月启动并由难民署和开发署协调的区域难民和复原计划。难民署还继续强有力地支持落实机构间常设委员会的转型议程。2013 年末，它公布了难民协调模式，其目的在于为收容国政府和合作伙伴提供直截了当、有系统和包容性的参考点，并在同时涉及难民和境内流离失所者的状况中显示灵活性。在这种背景下，它与联合国人道主义事务协调厅的合作特别具有价值。

11. 难民署保护任务下的优先领域包括无国籍人士、海上保护和保护妇女和儿童。在解决无国籍人士方面取得的进展令人鼓舞。2011 年以来，已有 42 个国家加入了 1951 年《难民公约》和《减少无国籍状态公约》，并有越来越多的国家改变它们的国籍法，使人能够结束无国籍身份。然而，至少有 1 000 万人仍然没有国籍。难民署在 2014 年 11 月发起一项全球运动，推动在 10 年内结束无国籍状态。它依赖会员国为实现这项宏伟目标给予有力支持。

12. 每星期都有数百人乘坐不安全的小船并将他们的生命置于走私客的手中设法越过地中海、亚丁湾或孟加拉湾寻求保护。最近非正常海上移徙的增加对相关国家造成复杂的挑战，包括救援和登岸、适当接待条件、公平对待保护申请和相关各国需要加强区域合作及分担工作等问题。他期待着与会员国、民间社会和其他利益攸关方在高级专员的年度保护挑战对话中讨论这些问题。

13. 最后，难民署处理寻求庇护的难民儿童和单身未成年人急剧增加的办法是集中力量提供优质教育、心理照顾和出生登记。他们更易成为性剥削或性虐待、童工和早婚的受害者。此外，还向有特殊需要的儿童提供了有针对性的支助。防止性暴力和性别暴力的努力以及应对措施越来越与儿童的保护和教育问题联系在一起。在执行难民署加强对性暴力和性别暴力采取措施的全球战略方面已经取得进展，但在全世界打击有罪不法现象和支持受害者方面取得的成果相对有限。

14. 落实可持续的解决办法依然是难民署任务授权的最大挑战。最近建立的解决方案联盟由许多国家政府、人道主义组织和发展组织组成，这是令人欣喜的一步，因为显而易见的是，全面举措最有机会获得成功。在非洲已经取得令人欣喜的进展，包括为仍留在刚果民主共和国的 30 000 名安哥拉难民进行自愿回返行动、将安哥拉人就地纳入赞比亚、为卢旺达难民进行全面解决方案以及为长期居留在坦桑尼亚联合共和国的布隆迪难民制定归化方案。难民署的索马里难民全球倡议将帮助该群体取得真正的改善，同时该地区六个国家政府对索马里难民作出的亚的斯亚贝

巴承诺设法维持和改善庇护空间。埃塞俄比亚的“走出营地”政策以及为难民提供大学奖学金的方案都特别值得一提。

15. 根据阿富汗难民的全面解决战略，巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国政府已经发放了登记证并为难民增加提供教育和工作许可证。他希望这项战略将成为阿富汗新政府下的主要国家优先工作，使自愿回返较安全地区更具吸引力和更可持续。厄瓜多尔政府正在为哥伦比亚难民落实一项专注生计机会的全面解决办法，而拉美各国政府将很快通过一项行动计划，对加强整个地区的保护和解决办法给予新的动力。

16. 难民署的创新包括向难民提供现金援助，使他们能够自行作出决定并同时支持当地经济。它最近还公布了一项替代难民营的政策。尽管执行工作将在国家法律框架内作出，但希望这项政策将帮助各国政府探索替代办法，使难民能对庇护国作出贡献并使他们能过上更有尊严和更有作为的生活。

17. 避免人道主义应对系统完全失败的最重要途径是防止冲突的发生。这主要是寻找解决流离失所的根源的国际政治决心的问题，而这项责任却不属于人道主义行动的范围。尽管防止和解决冲突的努力必须由相关国家牵头，但也需要更加强而有力的国际援助，其中包括对国家、区域和国际调解和稳定努力给予更多支持。在缺乏政治意志和先见之明的情况下，冲突能够无休无止地延续下去，耗费巨大成本，或达成没有暴力的妥协，停止冲突。人类社会的许多其他基本挑战，包括气候变化和埃博拉病毒的蔓延，都只有通过政治领袖承诺携手合作才能得到解决。人道主义行动是永远不够的；真正的解决办法必须是政治解决办法。

18. **Al-Obaidi 先生**(伊拉克)说，伊拉克政府继续与联合国伊拉克援助团(联伊援助团)合作，向流离失所的伊拉克人提供支助，并感谢难民署向遭到伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)恐怖主义团体袭击而流离失所的伊拉克人提供援助。伊拉克政府继续向伊拉克境内的叙利亚难民提供支助。他询问，各国政府和国际伙伴能如何为帮助流离失所者作出最好的协调。

19. **Belskaya 女士**(白俄罗斯)说，过去几个月间，难民和流离失所者向白俄罗斯提出请愿的数目增加了十倍。它将继续作出巨大努力，向需要的难民和流离失所者提供教育和医疗服务、就业和财务援助。她询问，难民署会同联合国其他机构和伙伴预备采取何种措施解决中东局势，特别是伊拉克局势。

20. **Pucarinho 女士**(葡萄牙)说，她欣见高级专员提出指导，说明联合国系统能如何更好地解决大量难民和境内流离失所者、安全风险升高和人道主义空间受到压缩的问题。在这方面，她询问，在发生不可预测和不断变化的冲突的情况下，联合国机构、会员国和区域组织如何能更有效地解决与保护被迫流离失所者有关的挑战，以及能改善何种机制，使难民署能对境内流离失所者的具体需要作出更好的反应，因为他们与难民不同，在国际法中不具有独特的地位。

21. **Musa 先生**(苏丹)感谢高级专员最近访问苏丹。苏丹自南苏丹爆发冲突以来，收容了超过 180 000 名难民，其中大多数都是妇女和儿童。尽管苏丹政府已经指示将这些难民作为本国国民对待，但它没有能力满足他们的所有需要；迫切需要国际社会和其他捐助方为提供保健服务和临时住所给予援助。苏丹政府持续作出的努力已在达尔富尔许多地区促成稳定与和平，它已鼓励一些生活在乍得东部地区的难民自发返回，主要是回到西达尔富尔。恢复基础设施和服务的工作必须继续进行，以此促进自发回返。尽管非常感谢会员国为重新安置难民提供捐助，但增加它们的份额和简化取得资金的手续都对持久解决办法大有助益。最后，他感谢难民署、国际移徙组织(移徙组织)和非洲联盟参加 2014 年 10 月在苏丹举行的打击在非洲之角贩运人口和走私的区域会议。苏丹政府期待着通过《喀土穆宣言》及其各项建议得到实施。

22. **Diaz Carazo 先生**(欧洲联盟观察员)说，欧洲联盟赞同难民署对流离失所者人数前所未有的增加所表示的关切，并欢迎难民署加强与各国政府和其他伙伴的合作。应该认识到，尽管难民对收容国造成挑战，但他们也能对社区以及地方和国家经济作出重要贡

献。在这个背景下，并在缺乏政治解决办法的情况下，欧洲联盟正致力于拉近发展和人道主义行为体之间的联系，以便增加流离失所者自力更生和拥有生计的机会。他呼吁高级专员说明加大这种举措力度的最大障碍，因为这些举措无法达到许多难民。鉴于资源有限，欧洲联盟代表团也希望为计划进行的减少难民署支出的成本效益措施提供更多信息，欧洲联盟代表团支持难民署加强努力，与合作伙伴一起使流离失所者得到更好的保护，以及支持机构间常设委员会在 2013 年 12 月通过关于保护问题在人道主义行动中的核心作用的声明。它欢迎最近启动难民署教育战略并想了解能落实何种其他政策来解决全球难民儿童人数急剧增加的问题。

23. **Minami 先生**(日本)说，日本政府长期支持难民署并认为应保护它的任务授权。缩小为发展工作筹资和为人道主义努力筹资之间的差距是国际社会自 1990 年代以来就一直设法解决的长期问题，包括通过设立人道主义事务协调厅和中央应急基金的办法解决这项问题。在这方面，日本代表团要求高级专员就难民署和人道主义事务协调厅之间的关系以及基金的作用作出说明。它也希望得到难民署利用 2015 年联合国七十周年的机会在缩小资金差距方面的战略和时限、就 2015 年后发展议程进行的讨论以及召开 2016 年世界人道主义首脑会议的信息。最后，他要求高级专员说明会员国为满足政治领导的需要应作出的努力。

24. **Kebret 先生**(埃塞俄比亚)说，埃塞俄比亚作为 643 000 名难民的收容国，它对难民署的任务授权与它能动用的资金之间的差距有切身经验。依照埃塞俄比亚政府的开门政策，埃塞俄比亚将继续收容逃离武装冲突和饱受迫害的难民，它的这项政策并不只是依照它承担的条约义务而采取的行动，它也是埃塞俄比亚长期的国家传统。尽管埃塞俄比亚政府绝不会采用推回政策，但它将在不影响本国社区的情况下收容难民，也就是不对环境造成损害、不危及安全或最重要的是不对资源产生过渡压力的情况下。必须对难民收容国给予足够的资源，包括提供国家方案预算。他询问高级专员对此事的看法。埃塞俄比亚代表团赞赏高级专员启动了新的索马里难民全球倡议，并欢迎为更新索马里难民的亚的斯亚贝巴承诺采取的任何行动。

25. **Alsaleh 女士**(阿拉伯叙利亚共和国)说，叙利亚政府感谢难民署为照顾叙利亚境内的流离失所者和在相邻地区的叙利亚难民所提供的援助。在大会第六十八届会议上，叙利亚代表团已促请大会注意包括儿基会在内的联合国各个机构提交的报告以及非政府组织表明相邻各国收容叙利亚难民的营地缺乏安全。在这些营地四处发生偷窃、强奸、童工、迫婚、性剥削和贩卖人口的事件，这些事件还受到管理营地的人员以及本地非政府组织的推波助澜。生活在营地的儿童受到极端主义思想和塔克菲里意识形态的洗脑后，也被招募为阿拉伯叙利亚共和国境内的武装恐怖主义团体效力。然而，高级专员的报告没有提到这种严峻状况。她询问负责这些营地安全的高级专员在收容国政府的合作下，已采取何种措施遏止这些侵犯叙利亚难民权利的行为。

26. 鉴于联合国已经承认叙利亚境内存在恐怖主义，叙利亚代表团想要知道高级专员是否打算将武装团体在阿拉伯叙利亚共和国出没的情况列入他未来的发言和报告，因为它们是叙利亚人流离失所的主要原因。最后，她指出，难民署分配给邻国采取因应计划的资金是分配给叙利亚采取因应措施的资金的两倍。她询问，高级专员打算如何解决这种矛盾现象。总所周知，叙利亚国内的需求远高于难民营内的需求，因为大部分流离失所的叙利亚人都自费生活在叙利亚农村地区。

27. **Klemetsdal 女士**(挪威)说，挪威政府赞赏难民署集中力量注意保护问题，特别是它呼吁保护人数越来越多的难民儿童以及努力消除难民营和收容社区的性暴力和性别暴力现象。她询问，国际社会能如何更好地在战略上防止和解决多重第 3 级紧急情况造成的挑战、旷日持久的危机和人数破记录的境内流离失所者问题。注意到境内流离失所者的困境比以往更加不受国际注意，尽管他们的人数达到历史最高点，在

2013 年超过 3 300 万人，她想知道如何能使这个问题成为国际议程的重点以及是否能制定适当的办法和制度能达到这个目的。

28. **Chir 先生**(阿尔及利亚)说，阿尔及利亚收容了撒哈拉难民、超过 23 500 名叙利亚难民以及来自马里、尼日尔、利比亚和其他撒哈拉以南非洲国家的大量难民。阿尔及利亚代表团欢迎难民署为使阿尔及利亚寻求庇护者的国家立法符合国际标准的工作提供的信息。它支持高级专员认为人道主义援助和发展援助不能替代政治解决办法的说法。关于旷日持久的局势的全面解决办法，阿尔及利亚代表团希望知道解决办法指导小组提出的建议。

29. **Clifford 女士**(瑞典)说，高级专员一直强力推动 1951 年《难民公约》中的庇护制度和提供援助，尽管他同时呼吁落实持久的政治解决办法。瑞典政府支持他呼吁以休戚与共和创新的办法解决人数日益增加的流离失所者。瑞典继续在财政和政治上坚定支持难民署并维持欧洲最慷慨的庇护政策之一。瑞典政府将继续呼吁更多国家为声援难民以及为帮助受目前人道主义危机的影响最严重的收容国开放边界。

30. 瑞典代表团希望知道，个别会员国以及各国集体能采取何种行动增加重新安置难民和改善临时保护难民的政策。它也希望知道，高级专员期望即将举行的人道主义首脑会议取得何种具体成果对难民署的工作产生最大影响。她指出，在瑞典的协调下，会员国已在目前议程项目下的决议草案中增加了一些新的具体内容；它们包括支持高级专员呼吁就无国籍状态和难民协调模式采取行动的案文；着重指出非洲和中东口粮减少生产的影响；和强调需要与发展行为体建立更加强而有力的伙伴关系。

31. **Deng 先生**(南苏丹)说，冲突再次在南苏丹造成难民流和大规模境内流离失所者。尽管南苏丹政府赞赏难民署为保护境内流离失所者开放了难民营，但营中的条件至为恶劣并且解决这些状况的手段也非常有限。因此，重点在于鼓励人民回返家园，如果家园是安全的话，或将他们重新安置到不在冲突区的国家。问题是国际社会应如何解决境内流离失所者的状况，因为通常他们都不是关心的重点，以及境内流离失所者与难民不同，他们没有取得援助的法律或体制手段。他以前在作为负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表时，曾提出三个方案：设立负责境内流离失所者问题的新机构；将处理境内流离失所者问题的责任指定给一个现有机构；或进行合作。由于选取了后一个方案，他很想知道运作的情况如何。他还询问，提供了有用准则的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(坎帕拉公约)是否可能在全球获得采纳。

32. **Mažeiks 先生**(拉脱维亚)询问，需要立即采取何种措施找到长期解决乌克兰 430 000 名境内流离失所者的办法。由于当地局势，他们的权利和自由正受到严重限制。他尤其询问，难民署为预期来临的严冬作出了何种准备。

33. **Aisi 先生**(巴布亚新几内亚)说，高级专员的报告(A/69/12)没有提到南太平洋小岛屿发展中国家的居民极有可能由于气候变化和海平面上升被迫流离失所。他询问难民署是否正在分析这项问题。他还询问高级专员对巴布亚新几内亚和瑙鲁庇护需求者的问题。报告中也没有提到这项问题。最后，他希望知道高级专员如何提出利用分摊会费为难民署的工作筹措资金的提案。

34. **Lynn 先生**(缅甸)询问，能如何加强与联合国机构和其他国际组织的合作来更妥善地解决孟加拉湾地区的人口贩运问题。

35. **Tesfay 先生**(厄立特里亚)询问，难民署有何种机制来区别移徙者和难民，因为他们有时同时来到相同的营地或接待中心。他还询问，难民署有何种机制使难民不受武装团体或政治团体的剥削，这些团体使用难民营来招募人员或进行煽动。

36. **Guterres 先生**(联合国难民事务高级专员)说，伊拉克人民对难民显示的慷慨大方可作为世界其他地区的榜样。伊拉克它自己正处于严重局势之中，但它

还收容了超过 200 000 名叙利亚难民。随着巴格达组成新的政府，这就具备了加强政府、联合国机构和其他行为体之间在国家层面进行协调的条件，而同时继续进行在区域层面的活动。难民署将继续寻找保护在伊拉克的难民和境内流离失所者的方法。如果白俄罗斯收容的难民人数有此要求，难民署还将增加它在白俄罗斯的存在。

37. 为了避免使难民危机应对系统崩溃，国际社会防止和解决冲突的能力必须加强。这种能力由于传统权力关系的改变而被削弱，这增加了发生事件的不可预测性。解决办法取决于区域组织、联合国和各国之间建立更强的合作关系，对冲突各方产生影响。对支持正在收容大量难民和境内流离失所者的国家需要作出更有力的承诺。

38. 设立单独一个机构来负责境内流离失所者问题并不可行。解决境内流离失所者问题的首要责任在于相关国家。在这方面，各国政府、民间社会和人道主义机构之间需要进行更好的协调。此外，他已强烈建议任命一位负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表，他能提高对这个问题的认识，并能发挥关键作用，使各项指导原则以及关于境内流离失所问题的《坎帕拉公约》得到实施。有越来越多的国家批准这项公约，这使人深感鼓舞，并且它也指出，其他区域也可通过类似文书。

39. 他赞赏苏丹为协助从南苏丹进入该国的大量难民作出的努力。难民署已与乍得和苏丹签订三边协定，为乍得难民在安全情况允许时的可持续回返作出安排。他支持苏丹为难民提供更多重新安置的机会发出的呼吁。

40. 难民署并不直接涉入防止贩运人口和走私工作，但它与移徙组织就此事进行合作并认为这项工作是它的工作重点。国际社会需要解决贩运人口的问题根源，并为移徙开放更多合法途径，例如签证制度和家庭重聚方案等，并同时更有效地打击走私者和贩运者。难民署有区别经济移徙者和难民的准则。他们的人权都必须受到尊重，但难民署只负责解决逃离迫害或冲突的人的需要。

41. 2014 年 4 月在哥本哈根启动的解决方案联盟是拟定全面解决流离失所问题的办法的重要工具，因为它要求在地方和全球双管齐下。他希望看到更多有关收容国和目的地国携手解决难民问题的举措。在此同时，发展行为体的作用必须得到加强。这需要改变发展合作的文化，使中等收入国家如黎巴嫩能得到它们明显需要的援助。发展合作能促进稳定与和平，所以它不仅能结束流离失所，甚至能结束冲突，因此，他呼吁发展机构和国际金融机构等利益攸关方从这个观点审视将发展合作作为重点。

42. 为了提高效率，应优先建立一个包含当地所有文化和宗教传统的真正普遍适用的人道主义援助制度。由于提供人道主义援助的来源不同，各种援助行动时常都在平行展开。为了满足援助的巨大需求，所有努力都应结合在一起，并应在对指导人道主义行动的最高原则的共同了解下进行协调。

43. 难民署通过大幅裁减人员和间接费用以及设定活动优先次序的办法减少了开支。然而，所需资源与获得资源者之间的差距已经迫使难民署在设定优先次序之外，还需取消重要方案，例如难民营的儿童教育方案，以及需要减少非洲难民的口粮。需要找到更多资源或需要促使更多行为体参与其中。例如，在埃塞俄比亚，筹措资金是大问题，而在南苏丹，难民都在惨不忍睹的状况下生活。他同意必须寻找以解决问题为主的办法，使难民能够自愿返回家园或重新安置到安全地点。难民署在非洲进行的方案的资金完全不足。在非洲发生的悲剧应受到像时常成为头条新闻的悲剧相同的关注，例如乌克兰、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的局势。预防是减少能力缺乏的唯一真正途径。如果预防没有奏效，就能增加能力，但它绝无可能跟上成倍增长的需求。政治解决办法是最重要的办法，但这需国际社会来实现这些办法。难民署行事必须公正无私，它不能在这方面有所行动。

44. 关于资金筹措问题，难民署与人道协调厅有非常有效的业务关系。它正在呼吁利用分摊会费来设立因应第 3 级紧急情况的“超级中央应急基金”，因为这种紧急情况是无法利用筹集自愿资金的办法来解决的。他尚未提议将分摊会费用来为难民署提供资金。不指定用途的资金最为有用，因为这种资金能用于许多用途并能提高难民署应对新出现的不同危机的能力。他感谢瑞典大都以不指定用途的资金的方式向难民署慷慨解囊。

45. 不久之前，阿拉伯叙利亚共和国还是收容全世界难民第二多的国家，现在应该是国际社会向叙利亚国内外流离失所的叙利亚人提供支助的时候了。这包括向他们提供保护，使其免遭剥削和其他形式的虐待。难民署正设法与各收容国政府解决这项问题。就他所知，至今已在安全方面作出了重大改善。难民署负有协助逃离冲突和迫害的人的任务，不论他们是遭到国家或非国家行为体的迫害。但是，国家有责任保证人民的安全，而不是难民署。难民署有最先进的登记不住在营地的难民的系统，这个系统曾使没有一个居住在邻国的叙利亚难民在去年冬天冻毙。还向弱势家庭发放了现金，目前，难民署正与收容国政府合作，使难民能得到医疗和教育。不过，自叙利亚难民人数超过 300 万名以来，资源差距至为巨大。难民营必须严格用于人道主义性质，完全不能接受武装团体进行招募或在营地进行类似活动。难民署致力于与收容国合作，使营地的人道主义地位受到尊重。

46. 在乌克兰，难民署正在协助该国政府落实过冬方案，满足境内流离失所者的需要和支持弱势家庭。不过，必须找到长期解决这种局势的办法。难民署的任务是保护逃离冲突或压迫的人，但他了解需要寻找解决可能由于其他原因而被迫流离失所的人的办法，例如巴布亚新几内亚代表指出的海平面上升的问题。有人曾经建议，这个问题应作为无国籍状态问题加以处理，但小岛屿发展中国家的国民可能希望继续作为他们自己国家的国民，而不更改国籍，尽管他们国家的领土已经消失。这个问题需要有创新的解决办法。关于巴布亚新几内亚参与其中的合作方案，他希望强调，国家对来到其国内的难民负有直接责任，并且这项责任在原则上不应交由他人负责。

47. **Boubacar 先生**(毛里塔尼亚)以非洲集团的名义发言。他说，非洲有 350 万名难民，这种状况已经到达令人震惊的地步。当非洲大陆面临与经济复原、埃博拉病毒、债务危机、贸易条件恶化、商品价格崩溃、粮食安全和气候变化的影响等严重挑战时，难民人数都会快速增加。非洲集团期待迅速完成非洲对收容难民作出的贡献的研究报告供联合国难民事务高级专员方案执行委员会审议。

48. 除非非洲危机的根源得到解决，否则就不可能达成解决办法。非洲集团将继续加强目前在这方面的对话。它呼吁国际社会加倍作出努力，对非洲提供物质及财务援助，以便加强预防冲突、建设和平和解决冲突的现有承诺和区域努力。关于持久解决旷日持久的难民问题以及无国籍状态，难民自愿回返是首选方案，而融入当地社会和重新安置也是可取的办法。非洲集团鼓励难民署继续按此方向进行工作，而同时继续化解仇外心理以及平衡用于紧急状况和冗长局势的资源。

49. 非洲国家在其有限的能力范围内正在采取必要措施解决非洲大陆的难民危机。不过，这些措施能否成功取决于真诚休戚与共的精神、国际合作以及国家、难民署和其他伙伴之间分担工作和责任。令人特别关切的是有越来越多旷日持久的难民状况，由于粮食不安全、社会关系紧张和暴力横行，更加剧了这种状况。此外，非洲区域由于地缘政治和经济因素，时常得到较低程度的人道主义援助，这进一步导致产生冲突和增加了流离失所人数。日益扩大的供资差距令人深感关切，因为这种差距迫使减少提供给非洲难民的口粮，使严峻的营养不良和贫血问题更形严重。虽然难民署为非洲编列的预算在 2014 年增加到 25 亿美元，但只提供了 8.34 亿美元。用于援助中非共和国和南苏丹的供资差距特别严重，这已严重影响了它们两国人民。拟议裁减非洲若干地区 2015 年的预算是另一项令人关切的事。

50. 难民署执行委员会在 2014 年 9 月举行的第六十五届全体会议上对非洲国家和人民对数百万难民和流离失所者所显示的款待和休戚与共精神表示赞赏。在这方面，非洲集团认为所有国家重申承诺以及分担责任都将会改进非洲难民的状况。

51. **Mwinyi 先生**(坦桑尼亚联合共和国)以南部非洲发展共同体(南共体)的名义发言。他重申南共体对 1951 年《难民公约》及其 1967 年议定书和《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》的承诺。他说，在非洲，境内流离失所的状况持续上升，境内流离失所人数已从 1 040 万人增加到 1 250 万人。撒哈拉以南非洲特别是南苏丹、中非共和国和刚果民主共和国日益恶化的局势正显示出目前存在的不安全问题的严重性，这造成新的紧急状况，并进一步延长早已旷日持久的局势。撒哈拉以南非洲继续面临供资减少的情况，这与分担责任和工作的原则背道而驰。发展中国家尽管自身经济困难，但已承担了超过它们应该承担的份额。

52. 难民署已继续在超过 60 个国家进行难民登记和身份确定的工作。南共体最近举行的会议所通过的主要决议之一是认为需要将各种难民法取得一致，以期制定有关难民事务的区域框架政策。因此，南共体对难民署持续主导原本应由收容国发挥作用和执行职能的工作以及继续依赖难民署的情况感到关切。南共体呼吁难民署制定明确的行动和方案计划，以便建立收容国登记难民、决定难民身份和维持相关数据库的能力，所有这些工作都涉及安全问题。

53. 南共体为解决旷日持久的难民问题所作的努力包括制定区域指示性发展计划，这设定了重返社会的战略，同时南共体指示性战略计划为其成员国制定了主要活动，例如达成对目标团体融入社会的共识；确定供资伙伴；编制重返社会手册；分享这个区域关于遣散的战斗人员、难民和境内流离失所者重返社会的最好做法；和举办培训班。

54. 他在谈及国家能力时指出，坦桑尼亚联合共和国政府接受 162 156 名前布隆迪人归化的决定不是轻易作出的，因为有大量难民需要在当地融入社会以及受到预算和费用的制约。因此，为这项举措提供资金需要国际社会的全力支持，并且救济伙伴和发展行为体都应参与其中。结束非洲拖延最久的难民问题之一的举措不应由于资金不足而归失败。

55. **Schlyter 女士**(欧洲联盟观察员)也代表候选国阿尔巴尼亚、冰岛、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。她说，世界危机一个接着一个发生，这必然会造成更多人流离失所，因此需要长期的全面解决办法。需要进行更多工作来防止被迫流离失所、解决其根源问题和支持解决受其影响的人的办法。多次发生第 3 级危机和爆发埃博拉病毒都表明人道主义组织提供服务的压力及其进行这项工作的有限能力。在此同时，提供援助的工作变得益加复杂。在筹备 2016 年世界人道主义首脑会议的工作中，国际社会应共同致力于确认人道主义的核心原则以及强调尊重国际人道主义法的重要性。

56. 欧洲联盟重申，它全力支持收容大量难民的慷慨国家以及接纳难民食宿的社区。特别需要加强保护、改善令人关切的人的状况和促进持久的解决办法。

57. 尽管目前提供给难民署的资金比任何时候都多，在 2014 年几乎向它捐助了 30 亿美元，但 2015 年根据需要编制的预算约为 63 亿美元。捐助方、国际组织和收容国政府必须作出更多努力，缩小人道主义行为体和发展行为体之间的鸿沟，以便增进保护工作、向被迫流离失所者提供更多切实援助和达成持久解决办法。使国际组织、民间社会组织和国家政府聚集在一起的各种应急、发展和保护方案所产生的合力将使流离失所者及其收容国都蒙受其利。欧洲联盟正与约旦和黎巴嫩政府以及与萨赫勒和非洲之角的收容国政府合作，努力缩小人道主义行为体和发展行为体之间的差距。原籍国和相邻国在难民署的支持下为制定区域发展和保护方案进行密切合作值得称道。

58. 在欧洲联盟，申请庇护的案件在 2013 年上升到超过 450 000 件。伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲

突、非洲之角和西非的贫穷和动荡以及利比亚的安全局势混乱促使许多人逃往欧洲。在这方面，2014 年在地中海溺毙的人数急剧增加，走投无路的人还落入人口贩子的毒手，时常发生悲惨的后果。意大利通过“我们的海洋”方案，已将 100 000 多万名移徙者送往安全海岸。欧洲联盟已经采取能够维持高度保护、防止丧失生命和解决使人逃离家园的根源的全面办法。它欢迎选取海上保护作为 2014 年高级专员“关于保护挑战的对话”的主题。

59. 难民儿童的人数近年急剧增加，在 2013 年，未成年人占欧洲所有申请庇护人数的四分之一以上。不过，在欧洲联盟，申请庇护的单身未成年人的人数仍相对稳定。

60. 会员国必须在国家层面致力于制定和落实向被迫流离失所者提供保护的可持续政策。收容寻求庇护者的国家也必须使其国民认同指导保护逃离冲突和迫害的人的国际承诺的核心人类价值观，破除种族主义和仇外心理。

61. **Derderian 女士**(美利坚合众国)说，美国政府在 2014 年向难民署捐助了 10 多亿美元。阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和非洲危机的严重程度已使提供人道主义各方疲于奔命。虽然难民署已对这些挑战作出回应，但它不应被迫做力不能及之事。在发展新的伙伴关系的同时，培养和珍视长期存在的伙伴关系必须是难民署工作的行动基础。只有通过强有力的联系和协调才能使最弱势的人的需要得到满足。

62. 难民署必须继续通过推动能在紧急情况中发挥强有力的作用的人力资源政策加强组织能力。美国政府赞赏难民署增加了方案支助和行政费用，以便满足实地运行所需的巨大费用，并欢迎它从由资源推动的规划进程转变为基于绩效和成果的规划进程。难民署应继续在这条道路迈进，使客观的标准和指标更能量化，而不作出主观决定、改进关于指标数的报告和将其评价报告中的建议和成果纳入未来方案规划。

63. **Lukiyantsev 先生**(俄罗斯联邦)说，俄罗斯政府确认，1951 年《难民公约》应继续作为保护难民的国际制度的基础，并且难民署的任务授权应不作任何改变。难民署只应进行人道主义和非政治化的工作。俄罗斯联邦支持执行委员会在落实各项国际保护难民的决定中发挥的关键作用，并重申它认同难民署应对大规模被迫流离失所问题所采用的标准。它支持难民署对其活动作出结构和预算改革的努力，但这些努力应严格在其目前任务框架内进行。难民署与政府作出的努力应相互协调，以便建立国家难民保护机制并促使难民署发展国家相关系统。对相关协调活动的形式和方法应达成明确协议。

64. 俄罗斯政府支持难民署采取行动，寻找长期解决回返、自愿遣返和重新安置问题的办法。必须采取均衡的办法，以便解决向第三国大规模重新安置紧急情况的难民的问题，这应与区域关键伙伴共同作出决定。俄罗斯联邦呼吁难民署加强注意减少无国籍状态的问题，包括无法令人接受的拉脱维亚和爱沙尼亚长期存在的大规模无国籍问题。

65. 俄罗斯联邦和地方政府正在采取每一种可能的措施来满足和确保由于乌克兰内部武装冲突而被迫离开本国的乌克兰国民的人道主义需要。在俄罗斯联邦，目前来自乌克兰的人超过 800 000 人，其中约有 450 000 人已经提出临时庇护或其他居留形式的申请。难民署在俄罗斯联邦的代表人员已经访问了提供给乌克兰难民的各种设施，使其能对被迫流离失所者形成客观的看法。俄罗斯联邦感谢难民署为使国际社会注意到乌克兰难民问题采取的措施，并呼吁难民署继续客观地阐明乌克兰危机造成的人道主义后果，包括来到俄罗斯联邦和欧洲其他国家的大量移徙者。难民署还需协助回返的难民和乌克兰东南部的境内流离失所者重返社会。

66. **Rishchynski 先生**(加拿大)说，在冲突升级和全世界流离失所者人数大增的情况下，重新作出保护平民和促进稳定的承诺是最重要的事。以伊拉克为例，伊黎伊斯兰国将宗教少数群体作为打击目标，这已使他们流离失所。他感到忧虑的是，一旦宗教少数群体被迫流离失所，他们就将面对更多的风险、更难得到正

规和非正规支持和保护以及继续遭到歧视、暴力和剥削。流离失所并不只是由冲突造成的；埃博拉病毒进一步加剧了长期存在的和平与安全问题，这是一项需要国际采取一致和跨部门行动的全球问题。加拿大政府对各个区域发生的驱回难民事件深感关切，他呼吁所有国家尊重国际保护体系的这个基础。在对快速发生的突发危机作出反应时，重中之重应该是找到和落实解决旷日持久的流离失所的可持续办法。

67. 不成比例的大量被迫流离失所者和单身儿童人数以及妇女持续遭受性暴力和其他暴力问题都令人关切。加拿大代表团强调，应使流离失所的儿童拥有安全的生长环境以及需要使他们重新拥有童年的学习机会。教育是降低儿童脆弱性的有力工具，特别是儿童处于旷日持久的难民状况中。

68. **Antonio Patriota 先生**(巴西)说，难民署已经减少了它在总部的人员开支，并为应对新的挑战改变了它的业务重点。目前约有 90%的难民署工作人员在实地工作，这应作为所有机构和整个联合国系统的榜样。

69. 巴西政府和难民署已经加强合作，包括签订了合作协定和捐助了 300 万美元以便加快巴西全国难民委员的申办效率。认识到有越来越多的难民来到巴西，难民署最近与联邦部门及民间社会组织合作，在圣保罗开设了第二间办公室。2013 年以来，巴西基于人道主义的理由，向 5 000 多名寻求庇护者发放了签证。便利发放签证的这种作法将延长到 2015 年和 2015 年以后，并且没有配额或数量的限制。对叙利亚、巴勒斯坦裔的叙利亚和黎巴嫩国民制定了特殊政策，包括颁布了为家庭团聚加快签证手续的法令。区域内的其他国家，例如乌拉圭和阿根廷，为了显示它们致力于休戚与共和分担责任的原则，也已采用类似措施。2014 年 12 月，利用庆祝《卡塔赫纳难民问题宣言》通过三十周年的机会，巴西将主办一次部长级会议，在会议中将通过一项增进拉丁美洲保护和解决方案的行动计划。关于保护无国籍人士的法案即将送交巴西议会审议。

70. 巴西政府重视保护妇女和儿童难民的问题。各个区域组织，包括拉美及加勒比国家共同体(拉加共同体)都已谴责拘留未成年人的作法。对由于儿童和青少年的非正常身份和没有证件就进入过境国和目的地国而遭逮捕和监禁时所受到的待遇深感关切。至关紧要的是维护和促进所有寻求庇护者的人权和基本自由，避免采取可能使他们处于更加不利地位的作法。儿童难民也必须受到保护，使其人权不受到侵犯，并确保他们能得到各种服务，包括教育。在这方面，巴西参加了“没有失落的一代”倡议中难民署和儿基会的联合活动。

71. 根据巴西的人道主义合作政策，巴西政府强烈支持通过使用现金转账、本地购买和社会安全网的方式，加强难民自力更生、生计和建立复原能力机制的战略，因为这些做法缩小了援助和发展行动之间的鸿沟。在这方面，它欢迎区域难民和复原计划，并欣慰地注意到难民署越来越加强使用现金转账方案以及努力通过与世界粮食规划署合作努力确保营养和粮食安全。巴西向难民署的试点项目提供了财政支助，以便落实本地采购制度，这有助于发展本地经济、提高难民尊严并被他们的收容社区接受。

72. 巴西赞赏高级专员指出预防、外交和政治决心在解决难民困境中的作用。这些挑战时常都是误用强行战略来解决冲突的后果，目前是停止这种无意义的暴力的时候了。

下午 1 时散会。