



联合国

联合国难民事务高级专员

# 联合国难民事务高级专员方案 执行委员会的报告

第五十三届会议（2002年9月30日至10月4日）

大会

正式记录

第五十七届会议

补编第12号（A/57/12/Add.1）

大会  
正式记录  
第五十七届会议  
补编第 12 号 (A/57/12/Add.1)

联合国难民事务高级专员  
联合国难民事务高级专员方案  
执行委员会的报告

第五十三届会议 (2002 年 9 月 30 日至 10 月 4 日)



联合国 • 2002 年, 纽约



## **说明**

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 12 号》(A/57/12) 印发。

# 高级专员方案执行委员会第五十三届会议 报告

(2002年9月30日至10月4日，日内瓦)

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-20	3
A. 会议开幕 .....	1-4	3
B. 选举主席团成员 .....	5	3
C. 委员会会议出席情况 .....	6-11	3
D. 通过议程及其他组织事项 .....	12	5
E. 执行委员会主席的开幕发言 .....	13-15	5
二. 第五十三届会议的工作 .....	16-20	6
三. 执行委员会的决定和结论 .....	21-29	7
A. 关于国际保护的一般性结论 .....	21	7
B. 关于各个庇护系统接纳寻求庇护者的结论 .....	22	8
C. 关于庇护所平民和人道主义性质的结论 .....	23	9
D. 关于东道国贡献的决定 .....	24	12
E. 关于筹资机制的决定 .....	25	13
F. 关于行政、财务和方案事项的决定 .....	26	14
G. 关于常设委员会 2003 年工作方案的决定 .....	27	15
H. 关于第五十四届会议临时议程的决定 .....	28	16
I. 关于观察员参加会议的决定 .....	29	17
附件		
一. 常设委员会 2002 年通过的决定和结论 .....		18
二. 高级专员的开幕发言和闭幕发言 .....		19
三. 主席关于一般性辩论的总结 .....		32
四. 保护议程 .....		34

## 一. 导言

### A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会第五十三届会议于 2002 年 9 月 30 日至 10 月 4 日在日内瓦万国宫举行。会议由即将离任的主席约翰·莫兰德大使阁下（瑞典）主持开幕。

2. 莫兰德大使在致委员会的发言中说，过去的一年对于难民高专办来说是多事的一年，在这一年中发生了许多大事，特别是在阿富汗。作为委员会主席，他为实现一些目标作出了努力，他想就此向委员会汇报。在过去的一年中，主要的重点在于通过全球磋商进程提供保护，因此尽管世界的政治现实十分严酷，还是一系列的有争议问题开展了建设性的讨论。他接着提到了有关在西非的人道主义工作者对于难民儿童和妇女的性剥削的严重指控，他因此成立了一个非正式的工作组。该工作组在去年的春天和夏天定期开会，为有关的补救行动和预防行动提供了一个了解情况和开展讨论的论坛。他强调指出，必须承认，同所有难民和国内流离失所者的处境一样，在极为贫困和无依无靠状况下的妇女和儿童是很容易受害的。因此，必须尽一切可能帮助受害者并且尽可能减少今后受虐待的风险。

3. 然后他说明了优先注意的另外两个领域：关于大量接纳难民的国家在非现金贡献方面的宣传有所改善以及难民高专办增加经费。有关这两个议题的决定草案已经提交委员会，说明已经取得某些进展，但是在这一方面还需要做许多工作。

4. 最后，主席提到了他在哥伦比亚和委内瑞拉考察难民高专办项目的有益经历，他说，必须取得一些有关难民现实和难民为维护人类尊严而每日进行艰苦奋斗的第一手经验。他赞扬难民高专办为这种斗争提供了必不可少的援助，同时强调指出，在目前仇外心理高涨的关键时刻，必须加强难民高专办作为向数以百万计的极为困苦和无助的难民提供保护的主要国际机构的地位。

### B. 选举主席团成员

5. 根据《议事规则》第 10 条，委员会以鼓掌方式选出了主席团成员如下：

主席： 非塞哈·伊梅尔大使阁下（埃塞俄比亚）

副主席：让·马克·波尔加利大使阁下（瑞士）

报告员：保拉·里德·林奇女士（美利坚合众国）

### C. 委员会会议出席情况

6. 委员会下列成员国派代表出席了会议：

阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、几内亚、教廷、匈牙利、印度、伊朗（伊斯兰共和国）、爱尔兰、以色列、意大利、日本、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、大韩民国、俄罗斯联邦、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉、南斯拉夫。

7. 下列国家的政府派观察员出席了会议：

阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、巴巴多斯、白俄罗斯、贝宁、不丹、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、刚果、哥斯达黎加、古巴、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、吉布提、多米尼加共和国、埃及、厄立特里亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里塔尼亚、摩纳哥、缅甸、尼泊尔、尼日尔、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

8. 巴勒斯坦派观察员出席了会议。

9. 欧洲委员会、欧洲联盟理事会、红十字国际委员会（红十字委员会）、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他君主骑士团、非洲统一组织、独立国家联合体执行委员会、国际迁徙组织、阿拉伯国家联盟以及伊斯兰会议组织也派观察员参加了会议。

10. 联合国系统派代表出席会议的机构和组织如下：

联合国日内瓦办事处、联合检查组（联检组）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国环境规划署（环境规划署）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、联合国人类住区中心（人居中心）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国训练研究所（训研所）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界知识产权组织（知识产权组织）。

11. 共有 49 个非政府组织派观察员出席了会议。

#### **D. 通过议程及其他组织事项**

12. 执行委员会以协商一致方式通过议程如下 (A/AC.26/968):

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 高级专员讲话
5. 来宾发言
6. 常设委员会的工作报告
  - (a) 国际保护
  - (b) 方案、行政和财务事项
7. 审议和通过难民高专办 2003 年年度方案预算
8. 监督活动
9. 常设委员会 2003 年的会议
10. 审议执行委员会第五十四届会议临时议程
11. 其他发言
12. 任何其他事项
13. 通过执行委员会第五十三届会议报告
14. 会议闭幕

#### **E. 执行委员会主席的开幕发言**

13. 继任委员会主席非塞哈·伊梅尔大使阁下(埃塞俄比亚)赞扬即将离任的委员会主席约翰·莫兰德大使阁下(瑞典)的卓越工作和光辉榜样,赞扬他为难民高专办的方案筹资等问题作出了不懈的努力,以及为有关难民遭到性剥削指控的问题提供了大胆的领导,因为这个问题对于委员会来说是十分棘手的。

14. 关于今年的工作目标,他把密切关注非洲的情况发展列为第一优先,特别是那些可能给难民和流离失所的人们带来希望的成功在望的解决办法。同时,他还欢迎《非洲发展新伙伴关系》同难民高专办之间建立了伙伴关系,会议主席十分重视的另外一目标是:在冲突之后的地区建立和平;在这一方面他提到了目前正在进行的一些很有希望的和平谈判,其中包括在非洲进行的谈判。他鼓励通过建

立和平的行动达成持久的解决办法。最后，他承诺将继续即将离任的主席团已经开始的工作，使得东道国的贡献得到更加广泛的承认。已经有了一个良好的开端，但是还需要做更多的工作。

15. 会议主席期望在争取实现这些目标的过程中同委员会紧密合作，其中包括同非政府组织进行合作，因为这些组织的贡献是十分宝贵的。

## 二. 第五十三届会议的工作

16. 高级专员作了开幕发言，作为一般性辩论的依据。发言稿载于附件二。

17. 委员会接着听取了阿拉伯国家联盟秘书长的发言。他表示希望，难民高专办同阿拉伯国家联盟保持密切的联系，并且进一步发展在地区一级的合作，以便满足保护难民的需求。他谈到了对于目前阿拉伯地区所面临的大规模流离失所危险的关切，并且促请难民高专办同执行委员会发挥“人道主义原则监护人”的作用。他还对镇压性的趋势感到沮丧，这些趋势包括：寻求庇护人遭到驱逐出境和遣送回国以及穆斯林遭受屈辱和毫无根据的恐怖主义指控。为了寻求有关这一地区冲突的持久解决办法，他强调指出，国际社会必须支持和确认难民高专办的保护难民的任务同近东救济工程处正在开展的救济工作之间的互补性。他还指出，难民高专办在解决难民问题方面的任务没有获得相应的资源，并且回顾说，所有各方都有责任为寻求解决办法而作出贡献，以免流离失所的情况再次发生以及加剧。

18. 儿童基金会的执行主任谈到了儿童基金会同难民高专办之间的密切的工作联系，尤其是在为难民提供保护方面。她提到了于 2002 年 5 月举行的大会儿童问题特别会议，在这次会议期间，许多儿童与会者呼吁世界领导人为难民儿童和国内流离失所儿童提供更多的保护。一项题为《适合儿童生存的世界》的新议程将讨论一些人们在保护儿童方面特别关切的问题。目前正在对难民高专办/儿童基金会的谅解备忘录进行修改，这将有助于更加具体地确认进行共同努力和确保互补性的领域。执行主任进一步指出，流离失所儿童的需求十分紧迫，但是这种需求仍然没有得到完全满足，或者根本没有满足。在这一方面，她提请注意教育的关键作用：为流离失所的儿童提供一定程度的安定以及在防雷宣传和艾滋病防治等方面传达生命攸关的信息。所有机构都极为关切的另外一个优先领域是保护难民不再受到性虐待和性剥削，各个机构已经对此迅速作出反应。

19. 主席关于一般性辩论的总结载于附件三。关于委员会审议情况的详尽介绍，包括各代表团就会议的所有议程项目所作的发言或提出的其他干预措施以及主席和高级专员的闭幕发言载于会议的简要记录。

20. 作为全体会议的一部分，于 2002 年 10 月 2 日举行了一次专家会议。专家会议由非洲统一组织临时专员赛义德·吉尼特大使阁下主持，与会者包括：高级专员、联合国非洲经济委员会的代表、八国集团的代表（加拿大）以及世界经济论

坛的代表。这次会议的目的是要探讨《非洲发展新伙伴关系》可能为非洲的难民、回返者以及国内流离失所者寻找持久解决办法作出的贡献。

### 三. 执行委员会的决定和结论<sup>1</sup>

#### A. 关于国际保护的一般性结论

##### 21. 执行委员会，

**欢迎**关于国际保护问题的全球磋商为加强国际难民保护框架以及使得各国更好地以对话和合作的精神应付挑战而作出的贡献；

在这一方面特别**欢迎**为纪念 1951 年《关于难民问题的公约》签订 50 周年而于 2001 年 12 月 12 日至 13 日在日内瓦举行的有关难民地位问题的 1951 年公约和/或 1967 年议定书的缔约国部长级会议期间通过的《缔约国声明》；

**赞扬**难民高专办为全球磋商取得成功作出了大量努力；

**回顾**其有关国际保护的 90 号结论 (LIT)，重申打算在广泛参与下开展产生于全球磋商的后续活动，这些活动将以执行委员会和难民高专办的一项联合保护议程提出；

(a) **认可**载于 A/AC.96/965/Add.1 号文件中的《保护议程》，该议程是根据常设委员会第二十四次会议的决定在全球磋商的进程中产生的；

(b) **承认**《保护议程》是有关目标的陈述，也是为加强对难民的国际保护而建议行动的重要清单，其目的是要指导各国、难民高专办、其他联合国组织、其他政府间组织以及非政府组织的行动；

(c) **请**难民高专办将《保护议程》作为执行委员会第五十三届会议报告的附件提交大会；

(d) **同时请**难民高专办广为散发《保护议程》，同时组织其伙伴积极开展有关后续行动，特别是承诺同各国开展进一步讨论，其中包括在常设委员会中的讨论，以便为后续行动制订优先秩序；

(e) **鼓励**所有有关的行为者开展那些要求他们采取行动的活动，加紧同难民高专办的合作，开展其本身的后续行动。

(f) **请**难民高专办以及各国抓紧机会在开展活动的同时进一步发展和审议《保护议程》的内容；

<sup>1</sup> 常设理事会 2002 年闭会期间会议通过的决定列于附件一。

(g) **请**各国同难民高专办合作，监测所有有关伙伴在执行《保护议程》方面的进展；

(h) **呼吁**难民高专办同各国和其他行为者合作，通过常设委员会将所取得的进展以及为执行《保护议程》而采取的行动通知执行委员会。

## B. 关于各个庇护系统接纳寻求庇护者的结论

### 22. 执行委员会，

**回顾**其关于在大规模流入的情况下保护寻求庇护者的第 22 (XXXII) 号结论、关于拘留难民和寻求庇护者的第 44 (XXXVII) 号结论、关于难民儿童的第 47 (XXXVIII) 号结论、关于难民妇女和国际保护的第 64 (XLI) 号结论、关于难民保护和性暴力的第 73 (XLIV) 号结论、关于保卫庇护所的第 82 (XLVIII) 号结论、关于难民儿童和青少年的第 84 (XLVIII) 号结论以及关于难民和寻求庇护者登记的第 91 (LII) 号结论。

**欢迎**各个庇护系统就国际保护全球磋商开展的有关接纳寻求庇护者的讨论；<sup>2</sup>

**承认**适用的国际人权法和标准在制订和执行接纳政策之中的关键重要性；

**铭记**必须为寻求庇护者提供安全和有尊严的环境，同时防止滥用庇护系统；

**承认**庇护系统是各不相同的，需要实物援助或者财政援助，或者两种援助都需要，同时还需要政府和非政府行为者的参与；

**确认**如果提供机会的话，许多寻求庇护者都能达到一定程度的自力更生；

(a) 确认必须制订和实施公平和迅速的甄别程序，以便迅速确认那些确实需要国际保护的寻求庇护者，使他们避免长期处于不稳定的状态，防止滥用庇护系统以及减少接纳部门的全面压力；

(b) 建议在接纳寻求庇护者的工作中考虑以下各点：

- (一) 虽然在作出接纳安排时可有一定程度的灵活性，但是各种接纳措施必须尊重人类尊严以及适用的国际人权法和标准；
- (二) 寻求庇护者在需要援助时应当能够同政府或者非政府机构取得联系，以便满足他们的基本需求，其中包括食物、衣服、住所、医疗以及对于个人隐私的尊重；
- (三) 性别敏感性和年龄敏感性应当反映在接纳安排之中，特别是要考虑儿童在教育、心理、娱乐以及其他方面的特别需要，尤其是那些与

---

<sup>2</sup> EC/GC/02/和 EC/GC/01/17 号文件。

成人失散的儿童。接纳安排也应考虑到遭到性虐待和性剥削，以及遭到创伤和酷刑<sup>3</sup>的受害者的特别需要以及其他弱势群体的特别需要；

- (四) 在作出接纳安排时应当考虑到在当地的家庭的团聚，特别是在接纳中心里的家庭团聚；
- (五) 除此以外，为了保护难民免受驱回，同时让他们获得接纳安排，不论其性别，均应让寻求庇护者进行登记，同时发给证明其身份的适当文件，其有效期到就其庇护申请作出最后决定为止；
- (六) 根据庇护程序的性质以及接纳安排的类型，有关社会和经济福利的种类和范围可以有所不同；
- (七) 如果提供必要机会的话，许多寻求庇护者可以达到一定程度的自力更生，如果以此谅解为前提，接纳安排可以是互利的；
- (八) 在促进各国同难民高专办之间的合作方面，根据数据保护和机密的原则，同时考虑到进入接纳中心或者其他难民中心的人的利益，难民高专办为了行使其国际保护的职责，应该获得有关寻求保护者的数据；同时寻求保护者也有权与难民高专办取得联系；
- (九) 在作出接纳安排的同时，必须促进有利于寻求庇护者和难民的公众舆论以及对于庇护系统的信心和信任，因为他们对于任何接纳安排的有效执行是十分重要的；

(c) **强调**寻找持久解决办法的责任和费用的分摊促进和加强了资源有限的东道国在难民高专办的监督下接纳寻求庇护者和作出必要的接纳安排的能力；

(d) **促请**各国和难民高专办同其他有关的行为者合作，同针对寻求庇护者的种族主义、种族歧视、仇外心理以及相关的不容忍行为作斗争，并且采取适当措施创造或者加强同当地社区的和睦关系，可采取的办法包括：促进对于寻求庇护者和难民的尊重，宣传他们的需求以及推动寻求庇护者对于当地文化、习俗及宗教的尊重。

## C. 关于庇护所平民和人道主义性质的结论

### 23. **执行委员会**，

仍然**严重关注**继续发生针对难民的军事或者武装袭击以及其他威胁，其中包

<sup>3</sup> 关于“酷刑”的定义，请参看1984年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。

括武装人员在难民营和居住点的渗透和存在；<sup>4</sup>

**回顾** 国际难民法、国际人权法以及国际人道主义法的有关条款；

**回顾** 其有关针对南部非洲和其他地方的难民营和居住点发起军事袭击的第 27 (XXXIII) 号结论和第 32 (XXXIV) 号结论、关于难民人身安全的第 72 (XLIV) 号结论、关于针对难民营和居住点的军事或者武装袭击的第 48 (XXXVIII) 号结论、关于难民儿童和青少年的第 47 (XXXVIII) 号结论和第 84 (XLVII) 号结论以及关于难民妇女和国际保护的 64 (XLI) 号结论；

同时**回顾** 联合国安全理事会第 S/RES/1208 号决议(1998)以及第 S/RES/1296 号决议 (2000)，以及联合国秘书长有关保护武装冲突中的平民的两份报告<sup>5</sup> 特别注意到报告中有关加强难民营和居住点安全的建议；

**欢迎** 就国际保护问题全球磋商而开展的有关庇护所平民性质的讨论；<sup>6</sup>

**注意到** 最近举行了几次国际会议，目的在于确认有关保持庇护所的平民和人道主义性质的有效战略；<sup>7</sup>

**重申** 难民营和居住点应该具有完全平民和人道主义的性质，正如《1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约》和执行委员会的一些结论所指出，提供庇护是一种和平与人道主义的行为，不应被其他国家视为不友好行动，所有行为者，包括难民本身，都有义务进行合作，确保难民营和居住点的和平和人道主义性质；

**确认** 武装分子在难民营或者居住点的存在，政府武装部队或者有组织的武装集团在难民营的招募和训练、把完全出于人道主义理由而接纳难民的营地用作拘留战俘的场所、以及为实现军事目标而利用难民的其他行为都可能使难民，特别是妇女和儿童，置身于严重危险之中，阻碍持久的解决办法，尤其是自愿遣返和当地融合，危及庇护所的平民和人道主义性质，而且还可能威胁到有关国家的国家安全以及有关国家之间的关系；

---

<sup>4</sup> 为本结论之目的，在难民问题中“武装人员”一词是指战斗人员以及携带武器的平民。同样，为本结论之目的，“战斗人员”一词是指那些进入庇护国积极参加国际和非国际武装冲突的人员。

<sup>5</sup> S/1999/957；S/2001/331。

<sup>6</sup> E/GC/01/8/Rev. 1。

<sup>7</sup> 关于国际警察在维持难民营安全方面的潜力的讲习班(加拿大，渥太华，2001 年 3 月)；关于保持难民地位、难民营以及其他有关场所的平民和人道主义性质的区域讨论会(南非，比勒陀利亚，2001 年 2 月)；关于探讨军队在维持难民营安全方面的作用的国际研讨会(联合王国，牛津，2001 年 7 月)。

**确认**难民儿童和青少年的特别保护需要，因为他们在难民营中同武装人员混杂居住时，特别容易受到政府武装部队或者有组织武装集团的招募；

**重申**各国、难民高专办以及其他有关行为者必须在难民问题刚刚爆发的时候，在难民营的管理中统一考虑安全问题；

(a) **承认**东道国在确保庇护所的平民和人道主义性质方面承担首要的责任，可以采取的办法包括：尽一切努力使得难民营和居住点同边境保持一定距离、维持法律和秩序、防止武器流入难民营和居住点、禁止把难民营用作战俘的拘留所、同时还可解除武装人员的武装以及辨认，区分和拘留战斗人员；

(b) **促请**接受难民的国家尊重难民营的平民和人道主义性质，禁止把难民营用于同其平民性质不相符合的目的；

(c) **建议**各国采取行动确保，除其他外，按下列原则指导对于庇护所的平民和人道主义性质的尊重；

- (一) 任何时候均应尊重寻求庇护的权利以及尊重不驱回的基本原则；
- (二) 应该尽早采取措施，解除武装人员的武装，同时辨认，区分和拘留武装人员，最好是在进入难民营之时，或者是在新难民刚刚到达接纳中心或者中转站之时；
- (三) 为了尽早辨认和区分武装人员，应该通过甄别程序对新难民实行登记；
- (四) 应该作出适当的安全安排，保护难民营和居住点，防止武装人员的渗透，同时加强法律和秩序；
- (五) 在对武装人员辨认、区分和解除武装之后，应该将他们拘留在离边境有一定距离的安全地点；
- (六) 虽然难民地位是在整批审议的基础上加以确定的，但是武装人员的平民家属应被视为难民，不应同武装人员一起拘留；
- (七) 有关当局应该在合理的时间内确认武装人员已经真正和永久地放弃军事活动，在此以前武装人员不得被视为寻求庇护者；一旦确认之后，应该通过特别程序个别地确定其难民地位，以便确保寻求庇护者达到承认其难民地位的标准，在确定其难民地位的过程中，应该十分注意《1951年公约》第1条第F款，以免庇护系统遭到那些不应受到国际保护的人的滥用；
- (八) 前童兵应该获得特别保护和援助，特别是在复员和康复方面；

(c) 东道国应该在难民高专办的协助下酌情制定有关整批审议的业务指导方针，以便剔除那些不应获得国际难民保护的人员；

(d) 同上文(b)段，**要求**难民高专办召开一次专家会议，以便拟定有关解除武装人员的武装以及辨认，区分和拘留武装人员的措施，其中包括同有关国家、联合国秘书处的有关部门和机构以及红十字委员会等有关组织进行协商，澄清有关的程序 and 标准，并就所取得的进展向执行委员会汇报；

(e) **呼吁**各国确保采取措施，防止政府武装部队或者有组织的武装集团招募难民，特别是招募儿童，同时考虑到与成人失散的儿童同其他儿童相比更加容易受到招募的情况；

(f) **呼吁**有关的联合国机构和区域组织，根据其工作任务，同时呼吁国际社会，根据国际团结、合作以及分摊费用和责任的原则，调动足够的资源，支援和协助东道国保持庇护所的平民和人道主义性质；

(g) **呼吁**难民高专办以及联合国秘书处下属的维持和平行动部，加强同这个复杂事项中的有关各方的合作，经东道国的同意，酌情向发生危机的区域派出多学科评估队，以便澄清当地的形势，评估难民面临的安全威胁，以及考虑作出适当的具体反应；

(h) **呼吁**难民高专办同有关伙伴协商，研究如何发展其自身的处理难民营中不安全问题的机构能力，可采用的办法包括：协助有关国家确保难民的安全和尊严，以及酌情增加其有关保护问题的专门业务知识。

## D. 关于东道国贡献的决定

### 24. **执行委员会**，

**重申**国际团结和分摊费用和责任的基本原则是采取保护和帮助难民的国际行动的基础；

**确认**捐助国在提供财政和其他方面援助的关键作用以及东道国，特别是发展中国家，在提供庇护所和努力寻求持久解决办法方面的关键作用；

**承认**对于东道国，特别是发展中东道国，难民的存在对其资源和基础设施造成极大负担，尤其是在难民大量涌入并且长期存在的条件下；

**确认**应该更加全面地和系统地承认发展中东道国在承受这些负担方面的贡献；

(a) **欢迎**难民高专办已经同执行委员会的成员合作，作出努力提请注意这些贡献，并且制定计算东道国所作贡献的适当标准；

(b) **建议**在常设委员会的工作方案中列入一个项目，规定对难民高专办每年宣布的统计资料进行深入的讨论，并且对常设委员会有关难民流动的最新信息进行定期修订，作为常设委员会就发展中东道国的贡献进行审议的一部分；

(c) **又建议**将有关东道国贡献的明确的参考资料系统地列入难民高专办的《年度方案和预算》、《全球报告》、《全球呼吁》以及其他有关文件；

(d) **请**难民高专办在有关发言和介绍中充分宣传东道国，并且鼓励国际社会增加以各种形式向这些国家提供的援助；

(e) **建议**常设委员会继续其工作，以期进一步确定用以计算发展中东道国所作贡献的标准，同时帮助这些国家克服它们所面临的社会和经济影响，特别是在难民长期存在情况下的影响。

## E. 关于筹资机制的决定

### 25. 执行委员会，

**回顾**在高级专员于 2001 年发动“第三号行动”之后，常设委员会就实施其第二十一届会议所作的决定<sup>8</sup>的讨论；

**又回顾**常设委员会在其第二十三届和第二十四届会议上，在有关项目和筹资的议程项目下通过的有关决定；<sup>9</sup>

**确认**难民高专办已经作出努力确保更有效率地使用向它所提供的资源，同时强调必须继续这些努力；

**重申**对于有关保护和援助难民以及难民高专办所关注的其他人的项目长期筹资不足的情况表示关切，同时对这些方案的受益人所受的影响表示关切；

**确认**在高级专员就尽早宣布捐款以及限制指定款项用途等问题向捐款国发出呼吁之后，在这一方面已经取得某些进展，但是，还需要做更多的工作，以便确保难民高专办的方案获得充分的资金；

**承认**为了确保足够的资金，难民高专办以及执行委员会的成员必须要有战略眼光以及坚定的承诺；

**又承认**必须认识到发展中东道国除了在现金贡献之外，还承担了其他负担；

**欢迎**常设委员会审议了辅助的资金来源，以便帮助寻找在自愿遣返、重新融合以及在可能的情况下实行当地融合的持久解决办法；

<sup>8</sup> A/AC.96/956 号文件，附件 I/A。

<sup>9</sup> A/AC.96/960 号文件，附件；A/AC.96/969 号文件，附件。

(a) **重申**支持难民高专办目前通过争取新的或者追加的政府捐款以及通过设法吸引私营部门的资金，其中包括民间社会和公司部门的资金，为其预算充分筹资，扩大捐助国数目以及使得资金来源多样化而作出的努力，同时鼓励难民高专办继续作出这些努力，并将所取得的进展定期通报执行委员会；

(b) **欢迎**执行委员会的成员尽早定期地参与制定和审查难民高专办的年度方案预算以及制定优先秩序，以便满足难民和难民高专办所关注的其他人的保护和援助需求；

(c) **请**高级专员在他提交常设委员会的财务报告中通报在财政方面以及在已经削减或者取消的项目活动方面削减预算的情况，使得常设委员会成员能够充分了解削减的幅度及其对方案以及当地难民的影响；

(d) **保证**根据法定条款，支持为争取联合国经常预算资金而作出的努力；

(e) **建议**进一步审议是否有可能设计为难民高专办预算筹资的有创见的办法，其目的是：在确认捐款的自愿原则基础上，增加筹资的可预见性以及增加援助国的数目；

(f) **建议**常设委员会进一步审议资金的辅助性来源，除其他外，这项工作的重点应是难民高专办的推动作用以及使用战略伙伴关系。

## F. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定

### 26. 执行委员会，

(a) **确认**根据 A/AC.96/964 号文件所列 2003 年度方案预算提议的活动经审查认定符合难民高专办的《规约》(大会第 428 (V) 号决议)、符合经联合国、安全理事会或秘书长确认、倡导或请求的高级专员“斡旋”职能，并且亦符合《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务规则》的有关规定；<sup>10</sup>

(b) **注意到**针对 2003 年特殊情况制定的 2003 年度方案概算并没有包括有关向在阿富汗以及其他国家内的阿富汗人提供援助的所有预算规定，因为目前阶段还不清楚这项行动的全部需求，还需要同有关的伙伴，特别是阿富汗政府以及联合国阿富汗援助团，进行进一步协商；有关这些需求的评估将于今年年底之前完成，估计所需资源大约在 1.5 亿美元至 1.75 亿美元之间；<sup>11</sup> 同时注意到高级专员将于 2002 年尽快将这些进一步的预算需求提交执行委员会审议；

(c) **请**难民高专办今后使用通常的程序，并且相应地在 2004 年将有关帮助在阿富汗和其他国家境内的阿富汗人的行动纳入年度方案预算；

<sup>10</sup> A/AC.96/503/Rev.7。

<sup>11</sup> 见行预咨委会的报告，A/AC.96/964/Add.1，第 6 段。

(d) **核准**根据 2003 年度方案预算提出的用于区域方案、全球方案和总部的金额为 809 081 600 美元的方案和预算，其中包括 73 552 900 美元的业务储备金（占方案活动金的 10%），详见表 1.3；连同联合国经常预算摊款 20 218 000 美元和低级专业人员经费 700 万美元，2003 年合计需要经费额为 836 299 600 美元；并授权高级专员在这项总拨款内实现区域方案、全球方案和总部预算的调整；

(e) **核准**订正的金额为 801 683 100 美元的 2002 年度方案预算，连同联合国经常预算摊款 20 135 400 美元和低级专业人员经费 700 万美元以及 2002 年补充方案之下的需要 201 525 400 美元，2002 年合计需要经费额为 1 030 343 900 美元（见表 1.3）；

(f) **注意到**《审计委员会向大会提交的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2001 年 12 月 31 日终了年度帐目的审定报告》(A/AC.96/963) 和《高级专员根据审计委员会报告采取的后续行动》(A/AC.96/963/Add.1)；以及《行政和预算问题咨询委员会关于难民高专办 2003 年度方案预算的报告》(A/AC.96/964/Add.1)、以及《高级专员关于难民高专办检查活动的报告》(A/AC.96/966)，并且请求定期向执行委员会通报就这些监督文件提出的建议和意见所采取的措施；

(g) **请**高级专员设法在现有资源范围内灵活、高效率地满足 2003 年度方案预算目前提到的需求，并且授权它在面临业务储备金不能完全满足新的紧急状况的需要情况下制定补充方案并发出特别呼吁；

(h) **赞赏地承认**发展中东道国继续承受难民负担，并且促请成员国认识到这些国家为保护难民和努力寻求持久的解决办法作出了宝贵贡献；

(i) **促请**成员国考虑到难民高专办必须设法满足的大量需求，以团结一致的精神，慷慨地和及时地响应高级专员发出的呼吁，提供资源以充分满足已核准的 2003 年度方案预算，并探讨今后的办法以确保以较好的和比较可预测的方式向难民高专办提供资源，同时将指定款项用途限制在最低水平，在本年度下半年尤其如此。

## G. 关于常设委员会 2003 年工作方案的决定

### 27. **执行委员会**，

**审查了**第五十三届会议的事项，包括它根据高级专员的发言所进行的一般性辩论、常设委员会在过去一年中所开展的工作并铭记第五十三届会议的决定和结论；

(a) **决定**通过以下项目作为委员会 2003 年工作方案的框架：国际保护；方案/保护政策；方案与筹资；领导管理；协调；以及业务管理、财政、监督和人力资源；

(b) **请**各成员国参考 2001 年规划会议提出的日历，在定于 2002 年 12 月召开的规划会议上审查准备纳入 2003 年工作方案的具体提案，以便向 2003 年第一次常设委员会会议提交拟订的工作方案供正式通过；并且请各成员国铭记拟按两年期或更长时期安排项目；

(c) **请**难民高专办在相关项目的文件材料中提供有关审计和行预咨委会的建议，并说明为执行这些建议以及执行委员会的有关决定和结论而采取的步骤；

(d) **授权**常设委员会酌情增减闭会期间工作方案的项目；

(e) **决定**常设委员会在 2003 年最多召开三次会议，开会时间分别在 2/3 月、6/7 月以及执行委员会第五十四届全体会议之前；

(f) **请**常设委员会向执行委员会第五十四届会议报告其工作情况；

(g) **请**其成员继续努力，确保执行委员会既能开展实质性和互动性辩论，又能提供难民高专办可在其任务范围内进行落实的指导意见。

## H. 关于执行委员会第五十四届会议临时议程的决定

### 28. 执行委员会，

**决定**通过执行委员会第五十四届会议临时议程如下：

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 年度主题
5. 常设委员会的工作报告：
  - (一) 国际保护；以及
  - (二) 方案、行政和财务事项
6. 审议和通过年度方案预算
7. 与评价和检查有关的报告
8. 常设委员会 2004 年的会议
9. 审议执行委员会第五十五届会议临时议程

10. 任何其他事项
11. 通过执行委员会第五十四届会议报告草案
12. 会议闭幕

## I. 关于观察员参加 2002-2003 年会议的决定

### 29. 执行委员会，

(a) **核准**下列政府观察员代表团参加常设委员会 2002 年 10 月至 2003 年 10 月会议的申请：

亚美尼亚、阿塞拜疆、玻利维亚、刚果、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、埃及、爱沙尼亚、加蓬、加纳、肯尼亚、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、尼泊尔、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、圣马力诺、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、斯威士兰、赞比亚。

(b) **授权**常设委员会就其他任何政府观察员代表团参加上述期间会议的申请作出决定；

(c) **核准**高级专员邀请的以观察员身份出席 2002 年 10 月至 2003 年 10 月常设委员会有关会议的政府间组织和国际组织如下：

联合国专门机构、部门、基金（会）和计（规）划署（方案）、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他君主骑士团、独立国家联合体执行秘书处、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织、伊斯兰会议组织、欧洲委员会、国际移徙组织、中非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、政府间发展管理局、西非国家经济共同体。

## 附件一

### 常设委员会 2002 年通过的的决定和结论

根据执行委员会赋予的权利，常设委员会于 2002 年通过了一些关于工作方案所列事项的决定。这些决定的案文附于常设委员会各次会议的如下报告：

A/AC.96/960：常设委员会第二十三次会议的报告（2002 年 3 月 5 日至 7 日）

- 关于 2001 年整体方案和筹资及 2002 年预测的决定

A/AC.96/969：常设委员会第二十四次会议报告（2002 年 6 月 24 日至 26 日）

- 关于 2002 年整体方案和筹资预测的决定

## 附件二

### A. 联合国难民事务高级专员吕德·吕贝斯先生的开幕发言 (2002年9月30日,日内瓦)

主席先生,  
各位阁下,  
各位尊敬的代表,  
女士们、先生们,

欢迎你们出席执行委员会第五十三届会议。我要特别欢迎四位新成员:厄瓜多尔、几内亚、新西兰和南斯拉夫。我要向继任主席团及其主席埃塞俄比亚的菲塞哈·伊梅尔大使表示祝贺。我还要向即将离任的主席瑞典的莫兰德大使表示感谢,感谢他在过去一年里给予的所有支持。

我十分荣幸,向你们介绍两位特别来宾,他们将于今天上午在委员会发言:阿拉伯国家联盟秘书长阿姆鲁·穆萨和儿童基金会执行主任卡罗尔·贝拉米。请允许我还借此机会欢迎新任联合国人权事务高级专员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛出席我们今天的会议。你们中许多人熟识塞尔希奥,既是同僚又是朋友。我们难民署期待在未来的年月里与人权高专办加强联系。

#### 返回和重新融合

女士们、先生们,

难民署关注的人总数由2000年12月的2 180万跌至2001年12月的1 980万。总共减少了200万,这说明我们仍然可找到持久解决办法。尽管出现一些新的紧急情况,但这一积极趋势今年仍在继续,难民成功回到若干国家。

这是令人鼓舞的消息,因为众所周知,寻求持久解决办法仍然是我的办事处的最优先事项。但是我们不应该沾沾自喜。现在的艰巨任务是确保这些返回家园的难民有效重新融合。没有这一程序,返回可能不会持久;不稳定和流离失所整个循环周期有可能再次触发。

6月我在常设委员会会议提到,在冲突后的局势中需要采取更为综合的办法,我称之为“4-Rs”:遣返、重新融合、恢复和重建。同样,在收容大量难民人口的国家需要做更多的工作,提高难民自身的能力,使他们能够自力更生并为当地社会和经济作出积极贡献。因此,我提倡采取新办法:“通过当地融合实现发展”。我们一直与开发署、世界银行和其他机构、特别是儿童基金和粮食署一道努力,建立密切伙伴关系,寻求办法,将这些概念付诸实施。

在阿富汗,自三月以来已有200多万人回家,包括约170万难民。这明确无误地证明阿富汗人对新政权有信心,对未来充满乐观。我赞扬支持这一行动的所

有人，特别是在卡尔扎伊总统领导下工作的阿富汗新政府、伊朗伊斯兰共和国政府和巴基斯坦政府。

但是，在阿富汗取得的成就遥遥欲坠，同时巨大的任务却又尚待完成。有些地区仍因安全问题阻碍人们返回这些地区。北部地区一些普什图少数民族遭到虐待，仍令我深感忧虑。如果要让已回家的人留下并让更多的人效仿，恢复和重建进程则必须加速。因此，现在我们必须将重点由返回改为重新融合。我肯定阿富汗遣返事务部长纳泽里先生今晚稍后在本全会发言时将对此将作更多的说明。

去年非洲的许多难民也有了新希望。在经过几十年的激烈冲突后，安哥拉的和平进程使许多难民和国内流离失所者再度乐观，不久他们将能够返回家园。在非洲之角，在苏丹的厄立特里亚难民现已回家。难民署在援助他们三十多年后，将在今年底实施停止条款。在塞拉利昂，和平进程取得成功，包括解除前战斗员的武装导致自去年 9 月以来促成约 19 万难民返回。在这方面，我们现在面对的艰巨任务仍然是确保他们在遭受十多年战争和不稳定破坏的国家的重新融合可持久。

在刚果民主共和国，外国军队开始撤离。我们密切注视该进程。如果刚果内部对话成功，它有可能最终为约 400 000 刚果难民从邻国返回铺平道路。

非洲发展新伙伴关系在其议程中明确提到难民和可持久解决办法。这的确令人鼓舞。我坚信非洲发展新伙伴关系为处理非洲难民问题提供了新机会。难民问题不解决，非洲就没有什么机会实现和平和发展。在本月早些时候在纽约召开的关于非洲发展伙伴关系的联合国大会特别会议，我呼吁各国政府、人道主义和发展机构建立基础广泛的伙伴关系，帮助弥合在非洲的紧急救济与发展援助之间的差距。这一呼吁得到非洲各国代表团的积极响应；本办事处将与非洲发展新伙伴关系秘书处和捐助国政府密切合作，探讨将呼吁变为具体计划的途径。星期三关于非洲发展新伙伴关系的小组讨论将有机会进一步讨论该问题。

关于巴尔干地区，就在几年前，难民署似乎绝无办法离开该地区。但是，我们坚持不懈地努力，现在该地区已出现许多积极事态发展。我们期待到明年底为因波斯尼亚和黑塞哥维那和克罗地亚冲突而流离失所的大部分人找到解决办法：返回家园或安置到他们的新国家。该地区仍面临许多挑战，但由稳定公约和其他区域机制主动解决这些问题的时机已经成熟。因此，本办事处已逐步停止在东南欧的活动。这将有助于我们节省稀有的资源，供世界其他地区、特别是非洲之用。

亚洲也出现积极事态发展。在东帝汶，我们与我们的伙伴作出努力，促成 220 000 多名难民返回。我们正继续与印度尼西亚当局合作，执行让不愿返回的人就地安置的项目。从 2003 年 1 月 1 日起，我将对东帝汶难民实施中止条款。

在斯里兰卡也出现了希望迹象：长期而激烈的冲突有可能最终结束。自 2 月份达成停火协定以来，180 000 多名国内流离失所者自发返回其村庄。返回者的这些行动加强了实现和平的势头。我们需要抓住这一期待已久的机遇。

### 目前的挑战

女士们、先生们，

尽管在寻找长期解决办法方面取得了上述所有进展，但目前我们仍面临许多挑战。在乌干达，我们再次看到难民定居点遭到武装分子袭击的可怕景象。在卢旺达，我仍然关注强迫刚果难民返回的现象；我已经就该问题与卢旺达政府交涉。

利比里亚再次陷入动乱。自今年初以来，70 000 多名利比里亚人逃到几内亚、科特迪瓦和塞拉利昂，使已经流离失所的大量利比里亚人人数又有增加。武装集团攻击的目标不仅包括平民而且还包括难民和国内流离失所者，而且也以人道主义工作人员为目标。最近为难民署执行伙伴工作的五名利比里亚护士被劫持为人质，长达两个多月。在难民署干预之后，他们最终获释。如果我们要防止整个地区的进一步流离失所和可能的不稳定，就必须努力为这一危机寻找政治解决办法。科特迪瓦最近的事件又一次提醒我们西非局势是何等脆弱。

在西非，我们已采取一系列补救和预防行动，加强对难民妇女和儿童的保护，以免他们遭到性剥削和虐待。我们也积极促进机构间常设委员会行动计划的发展。联合国内部监察厅关于西非性剥削问题的最后报告已提交秘书长，不久将发表。顾问报告草稿中对于援助工作者进行大规模性剥削的描述给人们造成的印象和该报告中的许多推论败坏了我们工作人员的声誉和信誉，这是不公平的。话虽如此说，但性剥削问题的确存在，因为我们有怀疑才委托编写该报告。我一再说过，哪怕是一次也都太多。实际上，我们必须继续确保执行绝不容忍的政策。令人欣慰的是现在对该问题的意识已大大提高。全球提高意识使难民署及其人道主义伙伴有机会采取协调和全面办法，不仅在非洲而且在全世界处理性剥削和虐待问题。

在哥伦比亚，我要感谢莫兰德尔大使，他二月份访问哥伦比亚期间帮助提醒国际社会注意那里的情况。面对 200 万多名国内流离失所者和在邻国的寻求庇护者人数越来越多，难民署继续在这里面临巨大挑战。我希望在我下个月访问哥伦比亚期间能以莫兰德尔大使的工作为基础。

继 9.11 事件之后，并针对贩卖人口和人口走私这一日益的严重问题，若干国家加强了措施，打击非法移民和滥用庇护制度的现象。虽然难民署支持打击滥用庇护制度的措施，但令我关注的是，在有些情形下，不分青红皂白的措施导致不准入境、剥夺利用庇护程序的机会和甚至发生驱回事件。

我特别关注拘留寻求庇护者的问题。虽然许多国家能够不进行拘留来实施其庇护制度，但令人担忧的是，动辄拘留已成为一种较为普遍的趋势，且常常带有歧视性。有些媒体和有些政治人物继续丑化寻求庇护者和难民，特别是在竞选期间，这也令我关注。这进一步损及了公众对收容难民的支持。

女士们、先生们，

现在让我谈谈内部管理问题。首先，我要赞扬监察主任莫琳·康内尔。他不久将退休，他为本组织奉献一生，成绩卓著。我已任命丹尼斯·麦克纳马拉接替她。你们中许多人知道丹尼斯是国际保护部前主任，随后他先在科索沃，然后在东帝汶担任秘书长副特别代表。

我请丹尼斯审查监查主任办事处的结构和优先次序，一方面在内部进行，另一方面与各国政府和非政府组织进行讨论。这项审查工作可包括对一些区域或次区域难民局势的评估，重点是保护和解决办法。审查还将评估难民署可如何更多地受益于其他机构的专门知识和能力。评价和政策分析股将在这方面给予协助。

在主计长 Gunilla Hesselmark 在 4 月离职后，我将资源管理司分成两个部门：一个着重管理财务资源，另一个人力资源。我已任命工发组织原主计长三朗·多喜泽为新成立的财务和供应管理司主计长和主任。我要靠他的坚强领导，加强难民署的财务纪律。我已任命原东南欧洲区域协调员沃纳·布拉特为改建后的人力资源管理司司长。我请他在人事管理方面厉行节制和注重实绩。

我也加强了总部的一些科室，以加强我们的保护和寻求持久解决办法的工作。在国际保护部，我设立了一个新的保护问题资料科，它将提供有关原籍国的资料并承担原先由文献和研究中心执行的一些职能。我的目标是加强重新安置，不仅作为国际保护的工具体且也是持久解决办法。为此，我已聘请高级顾问协助重新安置科确保在总部正式制定与外地执行之间建立有效的联系。在业务支助司，我设立了一个“项目简介”小组，为登记工作专门拟定新程序、指南和技术系统。改善我们的登记制度，并使之现代化仍是我的最优先的工作之一。

今年年初，我成立了一个工作队，审查难民署的伙伴关系——我们所有活动的关键方面。关于有系统地落实提出的各项建议的工作现已开始。我们正在继续努力，重新加强与联合国的传统伙伴、如儿童基金和粮食署以及其他伙伴，如红十字委员会之间的联系并通过人道主义事务协调厅和机构常委会为各协调机制作出积极贡献。我们也正在努力加强与其他联合国机构、各非政府组织、发展伙伴、人权事务集团和各区域组织如新成立的非洲联盟的联系。阿拉伯国家联盟秘书长今天与会进一步证明我们迫切希望建立新的伙伴关系和加强现有关系。

## 转变管理文化

女士们、先生们，

我欢迎秘书长最近关于联合国改革的报告，其重点在于将本组织的管理文化——由传统的等级且僵化的形式——转变成激发新思想和积极交换各种意见，不分级别、资历和职务的文化。我重新创立单独的人力资源管理司的决定体现了我自己要改革难民署工作人员管理的承诺。

有若干关键问题需要该新司处理。首先，本组织需要注入新血。我们必须招聘更多的青年专业人员，同时改善性别平衡和地域多样性。

第二，我们必须确保质量实绩。我们的工作人员是为难民事业服务而献身；难民署并不是为服务其工作人而存在的。并非所有目前为本组织工作的人员均应无限期留用。因此，我们需要重新评估给予无限期合同的现行政策。在进行这一评估期间，我已下令人事冻结。

第三，我们需要更好地管理工作人员在两位之间的先例现象。本组织是在一个工作地点遍布全世界各地，并且严格执行轮调政策的组织，总是会有一些人处于前后两个任务之间。这是可以理解的；但除非仔细管理该制度，否则它会导致极大的浪费和低效率。轮调是本组织的长处之一，必须保留这种做法。同时，我们必须寻求办法，确保更具成本效益的人力资源政策。作为处理该问题的第一步，我于最近发出新指示，旨在避免工作人员处于长期无任务的情况。应该派遣没有正式分配职位的工作人员出短差或安排临时任务。我将不容忍工作人员无所事事的情况，即使是仅有少数的人员无所事事。

我们的工作人员是我们的宝贵资产。我们必须对他们投资、调动他们的积极性、以他们应该得到的尊重对待他们。同时，我们不得逃避作出困难的决定。我决心根据联合国《职工规则和条例》并与职工理事会和各种职工和管理方合设的机构密切磋商，推行必要的改善。

难民署新的《行为守则》已于最近定稿。《守则》旨在指导工作人员的工作和协助他们处理经常碰到、棘手的伦理和道德难题。它解释和加强了根据《联合国宪章》和《工作人员条例和细则》，我们均必须遵守的行为准则。它提醒工作人员，他们的效率取决于他们自始至终维护最高标准的伦理和专业行为的能力。鉴于难民署工作人员在难民和需要关注的其他人员面前往往是掌权的人，《守则》也旨在帮助工作人员意识到并避免有可能被认为属于滥用或利用职权的任何行为。

9月4日，我本人与难民署职工理事会主席签署了《守则》，我的高级管理委员会的成员也签了字。最高领导层表现出的这一承诺旨在发出我们重视这项文件的信息。从现在至明年初将请所有工作人员签署《守则》。管理人员已被告知，

他们负有特殊责任，确保对他们负责的人熟悉《守则》并予以遵守。他们也有责任保证我们的受益者和伙伴了解《守则》。

## 供资

女士们、先生们，

现在让我扼要介绍我们目前的供资情况。首先，我要感谢捐助方对阿富汗补充方案的支持。现在距离该方案 27 100 万美元的目标还少 2 300 万美元。我要靠你们继续支持达到该目标。我也要感谢各捐助方对为利比里亚难民发出的紧急呼吁作出的积极响应。

除了阿富汗补充项目短缺 2 300 万美元以外，年度方案预算仍需要约 8 000 万美元。对于这一数目的大部分，我们已经得到积极的捐款表示，但是，其中仍然有约 2 500 万美元无着落。因此，我呼吁承诺尽快变为现金，呼吁你们作出额外努力，弥补这一 2 500 万美元的短缺。

随着我们进入第四季度，我不得不采取额外步骤，以减少承付款项来弥补这一短缺。这将意味着削减职工行政费、采购和业务支出。鉴于今年年中由于财务困难，我们已经将 2002 年预算削减 8 600 万美元，这些额外的削减将给难民造成进一步严重后果。我于 9 月 23 日提出的说明叙述了早期预算削减造成的影响的细节。

用于执行补充预算供资的方案行政支助费用巨大。鉴于它们没有列在年度预算中，它们构成一种年度预算方案对补充预算方案的补贴。为了解决该问题，我们正考虑是否有可能将补充预算捐款的一小百分比拨给年度预算。我们将就此与你们进一步磋商。

对于 2003 年，我希望我们通过补充供资来源扩大供资基础的努力将取得进一步结果。我们将与开发计划署、世界银行和其他伙伴共同继续探索办法，争取更多的机会，利用发展资金用于旨在促进难民自力更生的重新融合活动和方案。我已任命一名资深工作人员协调我们的工作，查明补充供资来源，还任命了一名顾问促进为“4-Rs”和“DLI”供资。我们还将继续加强从私营部门筹资的活动。在该领域我们已经取得长足进展。例如，私营部门成为阿富汗补充方案的第十大捐助者。

对于未来的大规模紧急情况，我们目前的财务制度缺乏灵活性仍令我关注。应急准备的关键内容之一是具有备用财务资源。为此筹资要时间。在过去，难民署设有为此目的设立特别“紧急基金”。这在后来被纳入总体方案筹备金。我们将怎么办？

## 执行保护议程

女士们，先生们，

人们期待本届执行委员会核准保护议程。保护议程与去年 12 月通过的《部长宣言》是全球协商进程最重要的结果之一。

我认为议程综合了难民署的保护任务，仔细阐述了当今世界面临的具体挑战。众所周知，议程的三个主要议题是：需要得到更好的保护、更持久的解决办法和改善责任分摊。

现在是采取行动的时候了。我们都知道议程并非具有法律约束力的文书。它不是法律，但也不应该仅把它视为为一项愿望清单。它代表了在需要采取行动的各个问题上的广泛协商一致。我已经请资深管理人员确保议程体现他们的优先事项和 2003 年及其以后的规划。实际上，2003 年的预算及其阐明的目标已经载有大量促进议程的内容。

但是今天的保护工作需要新的工具以及新的多边承诺，确保分摊负担和可持续解决办法。这需要新的战略、新思想和新伙伴关系。我们必须借助全球协商进程，加强国际合作和分摊负担。

仅在几年前，若干政府质疑《1951 年难民公约》是否继续具有针对性。去年 12 月在日内瓦举行的部长级会议一致重申《公约》的中心作用和有效性，从这个角度而言，意义重大。但话虽如此，显然单凭《公约》本身并不够，忽视这一点就是在根本上对部长级会议结果的错误解释。我们需要的是采取新的办法，我称之为“补充公约”。我的意思是在《公约》没有充分包含的领域予以补充。

“补充”指达成具体协议，改善负担分摊，由南北各国共同努力为难民寻找持久解决办法。它意味着在发生人口大规模外流的情况中制定综合行动计划。它意味着就“二次流动”达成协议，界定原籍国、中转国和潜在目的地的作用和责任。它意味着更好地在原籍地区确立发展援助的目标、帮助收容难民的国家便利当地融合、加强冲突后重新融合。它还意味着为重新安置作出多边承诺。

我将向本会议分发一份详细介绍我计划设立“论坛”的文件。这一论坛将由一组专家组成，可为多边拟订特别协议提供有用框架。它将向每一届常设委员会和每年向执行委员会报告取得的进展。

## “难民署 2004 年”进展

女士们、先生们，

秘书长在关于联合国改革的新报告中强调在全球化时代，现在比任何时候更加需要强有力的多边机构。整个联合国是如此，难民署亦同样如此。

本着这种精神，我于一年前发起“难民署 2004 年”进程。该进程是专门为了加强难民署作为多边机构。它涉及到审查难民署执行任务的能力。目的是在 2004 年更新难民署目前任务之前就提出报告，以在下一任务期付诸实施。

该进程由我领导的一个小型工作组进行。去年，工作组已提出了各种临时报告和建议。这些报告和建议阐述了难民署管理机构的演变、在联合国系统内的地位、筹资机制和庇护与移民之间的关系。工作组还探索了各种办法，如何使难民署处于更好的地位，迎接新事务的挑战和如何最佳实现保护议程确立的宗旨和目标。

在未来的几周里将向大会提出从 2004 年 1 月 1 日起将难民署的任务再延长五年的决议。在该决议中，我将按要求向明年的大会提出报告。

我们的工作是分阶段进行的。该进程的第一阶段是研究工作和由“难民署 2004 年”工作组起草初步备选办法和建议。第二阶段刚刚开始。这一阶段涉及到与本组织的所有管理人员密切磋商，提出具体提案和确保其集体性质。第三阶段将在明年初开始并将开展进一步磋商，特别是与执行委员会进行磋商，目的在向大会提交我的报告。

在我对难民署未来的设想中，第一个方面是它的管理机构和如何使它能够逐步成长为真正的多边组织的途径。如果我们能成功地就负担分摊和持久解决办法拟订可信的特别协议，我们就有可能说服更多的国家加入《公约》。因此让各国加入《公约》的新努力与关于负担分摊和持久解决办法的特别协议密切相关。难民流动已成为一种全球现象，因此所有地区的国家均应参加处理该问题。如果成功，当今有限的“意愿同盟”可发展成真正的世界难民大会。

与此同时，我们需要处理难民署在联合国系统内的地位问题。目前，难民署受纯“人道主义”机构条条框框的限制。而难民署的工作也包含预防、解决冲突、缔造和平和发展。根据难民署的任务实现持久解决办法需要与联合国的发展伙伴、布雷顿森林机构以及联合国的和平与安全支柱密切合作和加强伙伴关系。

我已试图更明确澄清的另一具体问题涉及到我们与国内流离失所者的工作。我们已经向大岛贤三办事处和秘书长提供了我们认为属于难民署关注的国内流离失所者的详细名单。我们期待就该问题与我们的伙伴进一步对话。我已经就此向你们提供了一份说明。

难民署要成为一个真正的多边机构，还需要更广泛的财务基础，才能有效地满足国际社会对它的要求。我们一再谈到可预测性问题。但我们如何才能在该问题上取得进展？体现于《难民署规程》的 1950 年的原始决定是，行政支出应由联合国经常预算的分摊会费支付，而难民署的业务应由自愿捐款供资。我认为这是一项明智决定。然而，自那时以来现实已发生变化。目前我们从联合国经常预

算中获得约 2 000 万美元，然而约 2.5 亿美元——换言之整个全年预算的 30%——按标准的联合国定义可被视为与行政有关的支出。

我将在适当时候向执行委员会提出“难民署 2004 年”工作组编写的初步研究报告，解释将自愿捐款与“基准”捐款合并的理由。这项研究报告提议，参照若干联合国组织使用的模式将 50%的“基准”和 50%的自愿捐款合并。在听取了执行委员会委员的意见后，我的感觉是这一提议没有得到充分的支持。同时，我相信应该有可能如《规程》设想的，提出支付本组织基本费用的替代办法。我将在稍后就此再向你们提出更具体的建议。与此同时，我迫在眉睫的关注是 2002 和 2003 年的预算。整个执行委员会不为它每年批准的预算供资，这种做法仍在继续，我不能接受。

“难民署 2004 年”进程也对自愿移民与强迫移民之间的内在关系作了深入思考。我们需要以协调一致、全面和瞻前式方式处理广泛的国际移民问题，这一点日益清楚。因此，我已经与国际移徙组织总干事 Brunson Mckinley 一起评估我们两个组织之间的合作关系，并探索我们可如何结成战略联盟，更有效地处理全球现实问题。最近我们重新加强了在高层以及通过庇护和移民联合行动组的磋商。我们同意共同努力澄清我们各自的作用，以便实现更大的和谐和成本效益。我们均打算大大加强我们的合作。除了改善我们的业务联系之外，我希望我们将朝着更具结构性的战略伙伴关系方向发展，尤其就庇护和移民问题相互交叉关系而言。

所有这些问题均需要进一步斟酌。有些极其复杂，但我们仍然应该试一试。我呼吁你们大家以建设性方式考虑这些提案。

最后，我要强调“难民署 2004 年”程序与保护议程之间的联系是明确的：难民署处于更具好地位和更具效率将可加强我们实现保护议程规定的目标和宗旨的能力。我希望在我们为实现这些目标向前迈进之时，你们将与我一道努力完善这一远景。

谢谢你们。

## **B. 联合国难民事务高级专员吕德·吕贝斯先生的闭幕发言 (2002 年 10 月 4 日，日内瓦)**

我感谢你们大家作出的许多积极贡献。

### **保护议程**

我非常高兴，本执行委员会批准了保护议程。这是我们大家的一份重要文件。议程与去年部长级会议通过的《缔约国宣言》是全球协商进程的实际结果。

你们核准了保护议程，终于结束了长达两年的关于国际保护的全球协商进程。我要感谢你们大家以建设性精神为这一进程作出的贡献。我尤其要感谢 Erika Feller 指导该进程圆满结束的作风。

现在我们需要利用该议程，一方面指导难民署的行动，另一方面作为促进国家间在当今处理难民保护问题方面进行合作的途径。议程指明了前进的道路。

你们承诺确保有效执行政程，我对此感到鼓舞。

### “补充《公约》”

我欢迎你们就这一新办法提出的积极反馈意见。同时，你们中的许多人要求得到进一步的说明。

1951 年的《公约》及其 1967 年的《议定书》是对难民提供国际保护的依据。然而，显而易见有些领域《公约》没有充分涵盖，这方面需要进行多边努力。因此我们需要开发新的工具，补充和加强 1951 年的《公约》及其《议定书》，特别是在负担分摊、责任分担和实现持久解决办法等领域。

Erika Feller 在星期三的发言中指出，《公约》虽然阐明了权利，但却几乎没有提及谁负责保护这些权利和在当代流离失所情况中提供解决办法。她提到，确保对真正需要的人的保护的关键在于研究新办法，更好地分担责任。因此，“补充《公约》”办法的实质是拟订特别协议，促进负担公平分摊和实现持久解决办法；这样将有助于减少第二次流动。

我在星期一的开幕发言中专门提到可能的特别协议。你们在发言中增加了两个额外的可能性：一种可能性是对收容难民的主要国家增加债务减免；另一可能性是为执行有管理的移民方案的国家保留一定百分比的配额（例如 10%）用于重新安置难民。

### 论坛

有许多人欢迎成立一个论坛的建议，我们已经分发了一份非正式文件，详细介绍了我的想法，所以我仅发表几点意见：

该论坛将由专家组成。其目的是拟定充实《公约》的新办法，尤其是国家间的特别协议。

你们中许多人已表示关注，认为论坛不应该削弱执行委员会目前的职能。我可以向你们保证，它将肯定不会这样做。正如 Erika Feller 在发言中提到的，该论坛不是为了增加新的管理层次。它不是要取消执行委员会的保护职能。它肯定无意取代议程的所有权。执行委员会仍将在保护问题方面提供全面咨询意见和全面指导意见的论坛。

我们将在随后向你们提供关于该论坛的正式文件，考虑你们提出的意见。今天上午，Erika Feller 举行了介绍保护议程和该论坛的会议。她请你们就论坛和特别协议提出进一步建议。

### **执行委员会**

今年我们欢迎四个新成员加入执行委员会，它们使执委会总数达到 61 个国家。我获悉还有其他申请待审。今年非政府组织团体也有充分的代表，各区域组织亦如此。明年，主要的次区域组织也将加入我们的行列。显然我们已经走上更加多边主义的道路。我欢迎这些事态发展，视之为朝着实现我正通过难民署 2004 年进程拟订的远景的重大步骤。

我希望欧洲委员会将来提高在执行委员会的地位。我当然希望看到它更加参与难民署管理工作。提高欧洲委员会在执行委员会的地位将符合它在其他联合国机构的地位。

### **难民署 2004 年进程**

我在开幕发言中概述了难民署 2004 年进程的总体框架，特别是其管理、筹资和难民署在联合国系统内的地位。我呼吁研究加强联合国作为多边组织的办法，你们作出了响应。有迹象表明难民署 2004 年进程已上正轨。这些意见令人鼓舞。我期待明年初就此与你们进一步协商。

### **伙伴关系**

你们中有人指出，为难民和返回者福利而进行的若干重大任务超出难民署的资源范围。正如我在开幕发言中提到的，这正是伙伴关系至关重要的原因之一。我的同僚，儿童基金的卡罗·贝拉米在星期一的发言中也强调了这一点。

上星期在执行委员会召开之前举行的非政府组织会议活跃而具有建设性。我特别感到鼓舞的是，非政府组织团体发出支持难民署的强烈信息，呼吁各国确保向难民署提供充足资金，使之能够履行其职责。

你们当中有许多人强调需要难民署进一步加强与各机构，如世界银行、开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、劳工组织和移徙组织的伙伴关系；也加强与传统伙伴，如红十字国际委员会、儿童基金和粮食署以及人道主义事务协调厅和非政府组织的伙伴关系，对此我表示欢迎。

我也要再次强调难民署加强与阿拉伯国家联盟和非洲联盟等组织的伙伴关系的重要性。星期三举行的关于非洲发展新伙伴关系的初次小组讨论提请注意为难民实现持久解决办法建立伙伴关系的必要性。许多非洲国家代表团和八国集团的若干代表铿锵有力的支持令我鼓舞。要使非洲发展新伙伴关系获得成功，非洲国家和非非洲国家强有力的伙伴关系至关重要。这是真正的非洲和平与发展

问题和为实现这一目标慷慨供资的问题；将发展援助与减少被迫移民、减少贫困、减少在难民营游手好闲的难民，减少儿童士兵和减少脆弱者的人数等息息相关。

我们在年度方案和补充方案中充分阐述了我们为国内流离失所者所做的工作。现在得由其他机构，特别是人道主义事务协调厅告诉我们他们的真知灼见。

### 持久解决办法

我欢迎你们对继续强调实现持久解决办法的支持。我也欢迎你们大力支持“4Rs”（遣返、重新融合、恢复和重建）和“DLI”（通过当地融合实现发展）的构想。

**自愿遣返：**阿富汗的情况清楚地表明目前在救济与发展之间存在差距。我们必须继续寻找解决该问题的创新办法，一方面通过更好的伙伴关系，另一方面通过更好的供资安排。正如你们中许多人指出的，如果我们要防止今天的返回者成为明天的难民，就必须对遣返执行有效的重新融合方案。在冲突后的局势中，发展行为者尽早参与过渡阶段至关重要，以便我们能够共同规划和执行方案。

**当地融合：**你们中有些人强调指出了当地融合碰到的障碍。你们也强调，处理造成难民流动的根源，包括武装冲突和赤贫，十分重要。然而提高难民自力更生和自身的能力也至关重要。我要在这里强调如无东道政府和东道社区的同意，就不可能实现可持久的当地融合。为了减少东道国的负担，国际社会应该考虑向收容难民的地区拨更多的发展资金。这样将帮助减少当地社区的负担，促进当地发展和扩大难民融合的前景。难民自力更生就能成为财富而不是负担。正如你们许多人提到，赞比亚倡议成为当地融合方案的好榜样。我希望世界其他地区将开发其他相同的创新办法；它们也将得到慷慨供资。

**重新安置：**我欢迎你们的支持，增加对重新安置的重视，不仅把它作为保护工具，也把它作为持久解决办法。我也欢迎你们中有些人发出的呼吁，增加提供重新安置机会的国家。认真登记和地位确定对重新安置方案取得成功仍至关重要。

### 供资

你们中有些人提到西方国家用于处理自己的难民和庇护制度的开支与为诸如非洲等地的难民方案的捐款之间存在差距。这是一个长期未解的问题，需要例如通过“补充公约”办法加以处理。

关于难民署预算的供资，我发现自己处于困难和令人沮丧的境地。实际上，我有时觉得更多的精力用于管理短缺而不是管理预算本身。

去年，我们煞费苦心，安排我们活动的优先次序，确保最大效率和成本效益。然而，需要仍然巨大，我们仍没有得到解决这些需要的必要资金。本委员会的成员继续敦促我们提高难民营的标准，对特定活动作更多的投资并承担新的活动。你们经常呼吁我们增加在外地的代表，尤其是增加我们的保护工作人员。但当总的供资水平如没有充分增加，我们如何才能做到这一点？

有一代表团提到“提供可实现最高教育标准应该做为保护的基本内容”。此话说得很好，我同意。但是实现该目标的资金从何而来？

难民署 2002 年整个预算总数为 10.3 亿美元，其中 2.02 亿美元用于补充方案。这意味着与 2001 年相比整个预算增长约 20%。当然这一增加主要因阿富汗业务所致。

在过去几天里对难民署在阿富汗的业务赞不绝口。它的确是一个令人瞩目的成就。我再次感谢捐助方的支持。但我还得说虽然我们的整个预算比去年高，但我们的整个供资却滞后。因此我只能下结论说，在一定程度上，给阿富汗业务方案的捐款的代价是，牺牲了年度方案预算下的业务。

今年有些捐助方的捐款超出了 2001 年的捐款，为此我向它们表示赞扬。然而，其他捐助方的捐款未超过 2001 年捐款，即使将计入对阿富汗业务的捐款亦复如此。有些捐助方甚至表示它们今年的整个捐款可能会低于去年。尽管有些捐助方保证对阿富汗业务的捐款将属于对经常捐款的“追加”捐款。

我尤其难以向非洲政府解释为什么它们的难民得到的援助比阿富汗难民少得多。在这方面，我也提请你们注意联合国秘书长致若干国家元首的信，请他们给予支持，帮助解决难民署的资金短缺问题，特别是就非洲而言。

昨天你们为 2003 年通过了 8.37 亿美元的预算。我感谢你们通过这笔预算。我希望你们将集体承担责任确保该预算得到充分供资。这不应该仅由我承担责任。

#### **Pirkko Kourula 的工作移交给 Mirza Hussain Khan**

我要感谢 Pirkko Kourula，她为本委员会的工作奉献多年。她自 1997 年担任秘书以来连续与五任主席和主席团共事，出色地完成了极其复杂的工作。在过去两届会议里，她的意见和丰富经验让我受益匪浅。然而，鉴于我领导下的难民署 2004 年进程正取得势头，我需要 Pirkko 集中全部精力予以完成。因此，经与主席协商，我任命秘书处和组织间事务处处长 Mirza Hussain Khan 从明年起为执行委员会秘书。我相信他将胜任工作，成为 Pirkko 的合格接班人。

## 附件三

### 主席关于一般性辩论的总结

(2002年10月3日，星期二)

在过去的两天半时间里，我们本着积极和鼓励的精神进行了讨论。你们对高级专员全面的开幕词作出的反应引起了深刻的思考。为了加强本办事处，目前正在实施许多创新的倡议，为推动这项工作你们提出了见解和建议，这已使高级专员及其工作人员受益菲浅。一些重要的议题在整个辩论中得到了反复的讨论。

这些问题首先涉及到保护议程。尽管你们中许多人指出，这不是一份具有法律拘束力的文件，但仍然承诺实现其目标。你们还强调必须确定下一个关键阶段——文件执行的优先事项。

高级专员提出的“公约补充”的概念得到了很大的支持。在座的一些人强调了可以作为补充《公约》的“特别协定”之核心加以考虑的问题。这些问题包括解决滥用庇护程序、贩卖人口、间接迁移、提供原籍地区的解决办法和安排负担均摊的问题。

关于设立一个论坛集中讨论如何制定这些协定的建议受到了许多代表团的欢迎。许多代表团认为，广泛地参与这种讨论是全球磋商进程的一个重要遗产，应该加以保持。另外还应该重视确保该论坛与难民高专办现有治理结构之间联系的必要性。

你们在发言中突出了难民面临的各种情况。许多这种情况是在非洲发生的。我特别高兴地看到，非洲国家准备掌握该大陆的福利。在座的许多人对非洲的前景表示乐观。一个振兴的非洲联盟和《非洲发展新伙伴关系》就是这种希望的见证。正如在座的一位所指出，《非洲发展新伙伴关系》对非洲的经济和社会振兴提出了一个整体性、一体化和可持续的发展倡议行动；你们呼吁难民高专办在这一行动中发挥积极的作用，这是非常正确的。

与会者广泛地承认并赞扬难民高专办在过去一年里为协助阿富汗难民和流离失所者返回所作的努力，其难民署队伍被誉为“确凿无疑地极其有效地解决了以往任何时候的任何难民危机”。正如在座的许多人所指出，难民高专办和国际社会现在应该迎接重新融合的挑战。在这方面，高级专员提出了四个R的概念，被视为一个重要的倡议。我们欢迎不仅在阿富汗，而且还在世界上其它地方系统地保护和实现可持续的重新融合。实际上，几个国家已经指出，对阿富汗的援助是至关重要的，但其他难民危机也不应该置之不理。

我们的讨论还突出了当地融合的问题。在高级专员的鼓励下，会上进一步确认通过当地融合促进发展的这种持久解决办法，这种办法试图使人们认识到难民对于接待国和接待社区的经济潜力。然而在座的一些人指出，在难民大规模涌入

的情况下这种办法难以执行，甚至无法实行，因此，总的来说，自愿遣返不仅对于接待国来说，而且对于难民本身来说仍然是最理想的解决办法。有鉴于此，各国还提倡扩大重新安置的机会，以此来扩大现有负担分摊安排的范围。

在座的一些人还提请我们注意，如果我们不解决以下根源，就无法实现持久的解决办法：极端贫困、政治不稳定、自然灾害造成的人道主义危机和艾滋病毒/艾滋病和其他疾病的影响。我们必须通过相互合作来解决这些问题，例如通过《非洲发展新伙伴关系》或《赞比亚倡议》。你们还鼓励难民高专办扩大其与发展行为者和人道主义机构的其他伙伴关系，特别是通过与移徙组织建立战略联盟来扩大这种关系，以便解决庇护和移民之间的关系。

高级专员在其发言中概述的展望得到了广泛的支持。会上认为，如果难民高专办要适应新的挑战，就必须将意愿的统一转变成比较多边的行动安排。尽管对于这一进程的某些方面，包括其与其他新的倡议的联系，有必要进行更详尽和透明的对话，但看来，难民高专办 2004 年进程已经走上了正确的轨道。

尽管有些国家继续对据称发生的性剥削现象表示关注，但几个代表团赞扬了办事处至今所作的反应并欢迎《行为守则》。你们还欢迎高级专员宣布的旨在进一步加强难民高专办应付挑战的能力的内部管理改革。

然而我们仍然必须应付一个长期的挑战，这就是资金问题。在这一方面，各国负有首要的责任。尽管许多代表团呼吁改进筹资，包括难民高专办年度方案预算的全部资金，但这一问题仍然有待于解决。批准采取一些新的创新的办法来筹资，包括扩大捐助者范围，争取补充来源以及加紧努力吸收私营部门参加，可以在一定程度上缓解这一问题。但重要的是，各国必须提供充分的资源，并通过难民高专办提供，从而表明我们对多边主义的承诺。

## 附件四

### 保护议程

#### 一. 引言

为了应对各国以及联合国难民事务高级专员办事处在保护难民方面所面临的许多挑战，在 1951 年《关于难民地位的公约》五十周年之际，难民高专办于 2000 年 12 月启动了国际保护问题全球磋商。其宗旨是促使进行反思和采取行动，以恢复 1951 年《公约》框架的活力并使各国能更好地以对话和合作的精神应对这些挑战。<sup>1</sup>

保护议程是这一磋商过程的产物。它反映各缔约国、政府间组织、非政府组织、以及难民自己广泛的关切和建议。议程侧重于各种建议的活动，这些活动将加强国际上对寻求庇护者和难民的保护并改进 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》的执行工作。这些活动是根据 1951 年《公约》和/或及 1967 年《议定书》各缔约国在缔约国部长级会议上一致通过的宣言而开展的，该部长级会议在 2001 年 12 月 12 日至 13 日由瑞士和难民高专办联合组织，以纪念《公约》的签订五十周年。<sup>2</sup> 该《宣言》认识到 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的持久重要性，重申维护这两项文书所体现的价值标准和原则的政治承诺，并敦促所有缔约国考虑各种办法以加强对这两项文书的执行工作。宣言还确认有必要加强各缔约国和难民高专办之间的合作，以便难民高专办履行其监督这些文书执行情况的职责。<sup>3</sup> 该宣言的前提是在商定的基本原则的框架范围内进行更加有力的国际合作。

该宣言是保护议程的框架，而保护议程的宗旨又是指导难民高专办和各缔约国、非政府组织和其他保护伙伴采取行动，在今后的岁月中促进保护目标的实现。<sup>4</sup>

#### 二. 缔约国的宣言

缔约国宣言载有一系列对 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》在更广泛的难民保护国际框架范围内的重大意义的重要谅解。宣言在保护议程范围内作为

<sup>1</sup> 关于国际保护问题全球磋商的情况，请查阅难民高专办网址，[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)，全球磋商网页。

<sup>2</sup> 见 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年《议定书》缔约国部长级会议报告，HCR/MMSP/2001/10，可在难民高专办的网址，[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)，全球磋商网页上查阅。

<sup>3</sup> 见 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年《议定书》缔约国的宣言，HCR/MMSP/2001/09，可在难民高专办的网址，[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)，全球磋商网页上查阅。

<sup>4</sup> 保护议程是一项进程的成果，该进程调动了对议程所载的各项行动的广泛的大力支持。这是一项目标和具体目标的声明并列举了为加强对难民的国际保护拟采取的行动。这一框架的逐步执行在某些情况下将要求进行新的协商并取决于能否得到资源和所有有关方面的承诺。

其各项目标、具体目标和实现这些目标的活动的框架。宣言是议程的一个不可分割的组成部分。以下各段的序号和所通过的原案文序号相同。

## 前言

我们，作为 1951 年《关于难民地位的公约》及（或）其 1967 年《议定书》缔约国的代表应瑞士政府和联合国难民事务高级专员的邀请，于 2001 年 12 月 12 日和 13 日聚集在日内瓦举行第一次缔约国会议，

1. 有鉴于 2001 年是 1951 年《关于难民地位的日内瓦公约》的签订五十周年，

2. 认识到 1951 年《公约》作为基本的难民保护文书的持久重要性，该公约在经过其 1967《议定书》修正后，列出了可适用于其范围内的各种人的权利，包括人权和最低待遇标准，

3. 认识到其他人权和区域难民保护文书，包括 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和 1984 年《卡特赫纳宣言》，还认识到自 1999 年坦佩雷欧洲委员会结论以来设立的欧洲共同庇护制度以及处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题 1996 年区域会议的行动纲领的重要性，

4. 承认这一国际权利和原则制度，包括其核心的不驱回原则的实质性和弹性，其适用性根植于国际习惯法中，

5. 赞扬难民接待国所发挥的积极和建设性作用，同时还承认一些国家，特别是发展中国家和经济转型期国家的沉重负担，以及许多难民问题持久未决和缺乏及时和安全的解决办法，

6. 注意到为难民提供保护的不断变化的环境中的各项复杂因素，包括武装冲突的性质、目前对人权和国际人道主义法律的侵犯事件、目前的流离失所格局、混合的人口流动、收容大批难民和寻求庇护者及维持庇护制度的高昂开支、相关的人口贩卖和人口走私的增长、保障庇护制度不被滥用，并排除和遣返那些没有资格享受或需要国际保护的人的问题，以及缺乏解决长期存在的难民问题的办法，

7. 重申经 1967 年《议定书》修正后的 1951 年《公约》在国际难民保护制度中占有中心位置，并相信应根据情况进一步发展该制度，以补充和加强 1951 年《公约》及其《议定书》，

8. 强调包括国际社会所有成员在内的国际团结加强了各国对保护难民的责任的尊重；难民保护制度也由于各国之间以休戚相关、实际责任和负担分担的精神进行国际合作而得到加强，

## 执行条款

1. 庄严地重申我们愿意根据 1951 年《公约》和（或）其 1967 年《议定书》的目标和宗旨，充分和有效地履行这些文书中所规定的义务；

2. 重申我们认识到难民问题的社会和人道主义性质，愿意支持上述文书中所载的价值和原则，这是符合《世界人权宣言》第十四条的，在这方面需要尊重难民的权利和自由，进行国际合作以解决他们的苦难，采取行动解决难民流动的原因以及通过促进和平、稳定和对话等方式，防止其成为国家之间紧张关系的根源；

3. 承认推动普遍加入 1951 年《公约》和（或）其 1967 年《议定书》的重要性，而同时又承认一些庇护国家虽未加入上述文书，却一直慷慨地收容了许多难民；

4. 鼓励所有尚未加入 1951 年《公约》和（或）其 1967 年《议定书》的国家，尽可能不加保留地加入上述文书；

5. 又鼓励那些作出地域限制或其他保留的缔约国考虑撤销限制和保留；

6. 呼吁所有国家，根据适用的国际标准，采取或继续采取措施，加强庇护；包括通过和执行确定难民地位和寻求寻求庇护者和难民的国家难民法和程序，使保护更为有效，并对易受害群体和包括妇女、儿童和老年人在内的有特殊需要的人，予以特别照顾；

7. 呼吁各国继续努力，以保证庇护体制的完整性，特别是通过谨慎地运用 1951 年《公约》第 1F 条和第 33(2) 条，尤其是为了应付新的威胁和挑战；

8. 重申难民高专办作为为难民提供国际保护和促进寻求持久解决办法的多边机构的基本重要性，并回顾我们作为缔约国在难民高专办行使其职能时与其进行合作的义务；

9. 促请所有国家审议为了加强执行 1951 年《公约》和（或）其 1967 年《议定书》而可能需要采取的方式并保证各缔约国与难民高专办加强合作以促进难民高专办监督这些文书条款执行情况的责任；

10. 促请所有国家迅速可预测地和充分地响应难民高专办发出的捐款呼吁，以确保充分地照顾到高级专员办事处任务范围内的人士的需要；

11. 认识到许多非政府组织为寻求庇护者和难民的福利作出的宝贵贡献，表现在对他们的接待、辅导和照顾方面，在寻求基于对难民的全面尊重的持久解决办法方面以及在协助各国和难民高专办维持国际难民保护制度的完整性方面；所采用的办法包括：宣传以及旨在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象和加强公众对难民的支持等提高公众意识和传播信息等活动；

12. 我们承诺在国际团结和分担负担的框架内，通过在区域一级和国际一级的全面的战略提供更好的难民保护，以便在发展中国家和经济转型期国家，特别是那些接待大规模难民流入或处于长期接纳难民的国家建立能力，并加强应对机制以确保难民能获得更安全和更好的逗留条件，及时解决他们的问题；

13. 认识到预防是避免发生难民问题的最好办法并强调国际保护的最终目的是为难民找到一个符合不驱回原则的持久解决办法；并赞扬那些继续促进寻找这些办法的国家，特别是自愿遣返和在适当和可行时采取当地融合和定居的办法，而同时又承认在安全和保持其尊严的情况下，自愿遣返仍是解决难民问题的最好办法；

14. 向瑞士政府和人民慷慨地担任关于难民地位的 1951 年《公约》和（或）其 1967 年《议定书》缔约国部长级会议的东道国表示感谢。

### 三. 行动方案

在缔约国的宣言以后提出了一项行动方案，该方案如果得到贯彻，应能在几年内逐步加强难民保护工作。该行动方案有六项目标：

1. 加强执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》；
2. 在更广泛的移徙活动范围内保护难民；
3. 更加平等分担负担和责任并建设保护和接受难民的能力；
4. 更加有效地解决与安全有关的令人关注的问题；
5. 进一步努力寻求持久的解决办法；以及
6. 满足妇女难民和儿童难民的保护需要。

方案的各项目标是互相关联的，有一些交叉的主题。这包括分担责任和负担，以及在整个制度中考虑到性别和年龄的不同。涉及到难民妇女和难民儿童的后续活动建议将在目标 6 中作具体探讨，此外，将纳入整个行动方案中。

#### 目标 1. 加强执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》

必须加强执行 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》，这两项文书合在一起仍然是国际难民保护的基础。首先，需要扩大缔约国的数目，以更加平衡的方式将所有地区包括进来。还要求对难民地位的确定，以及对 1951 年《公约》的解释和使用辅助形式的保护采取更加协调一致的办法。对于难民流动的根源采取更加坚决的对策，对大规模流入情况作出更有效和可以预测的反应，改善接待政策和创造一种总的说来更有利于难民保护的环境，这些工作会促进更好地执行难民保护制度。需要采取适当的措施加强对执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的监督工作。通过加入和有效执行区域性难民文书以及关键的人权文书也会

加强难民保护工作。在这项大目标下面，确定了 12 项具体目标以及各种旨在实现这些具体目标的活动：

### 1. 普遍加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》

- 难民高专办将进行一项研究以调查各国在加入或执行 1951 年《公约》/1967 年《议定书》过程中所遇到的困难，以便协助各国克服这些困难。
- 各缔约国将积极促进难民高专办正在进行的加入运动，该运动旨在实现普遍加入 1951 年《公约》/1967 年《议定书》体制。
- 各缔约国和区域性组织将分别在其双边接触和多边论坛中促进加入并向难民高专办通报有关这类举措的情况。
- 各缔约国将考虑撤消在加入时提出的保留并酌情努力撤消地域保留。
- 还没有这样做的缔约国将确保将 1951 年《公约》的基本原则在根据其国内法律制度认为是必要的情况下纳入国内立法之中。

### 2. 改进个别庇护程序

- 各缔约国通过难民高专办的执行委员会将考虑更新执行委员会以往对庇护程序建议框架的指导，以便在各国的实践中实现更大程度的协调一致。<sup>5</sup>
- 各缔约国将提供使用庇护程序的方便，并确保其庇护制度规定有效、和迅速地作出决定，并且确保执行有关决定，包括对那些查明不需要国际保护的人的返回和重新接纳方面的决策。返回工作对于打击滥用庇护程序，维护庇护制度的完整性是很重要的。<sup>6</sup>
- 尚未这么做的各缔约国将利用难民高专办的援助和执行委员会的指导为庇护程序制定立法并建立这种程序。已经建立庇护程序的各缔约国将考虑如何最好地支持这些倡议，包括在必要时利用财政和技术援助，作为一种有形的国际合作。<sup>7</sup>
- 各缔约国将在庇护程序中提出或者必要时加强性别和年龄方面的保障措施，对家庭团圆的原则予以适当重视并铭记《儿童权利公约》和《消

<sup>5</sup> 见 1977 年关于确定难民地位的第 8 (XXXVIII) 号结论, (A/AC. 96/549, 第 53.6 段); 1983 年关于明显没有理由或无理取闹地申请难民地位或庇护问题的第 30 (XXXIV) 号结论 (A/AC. 96/631, 第 97.2 段)。

<sup>6</sup> 另见目标 2, 具体目标 7。

<sup>7</sup> 另见目标 3, 具体目标 2。

除对妇女一切形式歧视公约》的要求，以及难民高专办有关的准则；特别脆弱人群的特殊需要，诸如酷刑的受害者或残疾人的特殊需要，也应有必要的保障措施。<sup>8</sup>

- 各缔约国和难民高专办将努力确保在处理寻求庇护的妇女和儿童所提出的投诉时适当地并敏感地考虑到性别和年龄特点，考虑到具体涉及性别和年龄的迫害形式。
- 各缔约国和难民高专办将进行磋商，最好是在执行委员会内，商讨各种办法以便更好地处理与家庭失散的儿童寻求庇护的情况日益增多的挑战。
- 难民高专办将从事强化的培训和组织内的能力建设，同时要投入更多的资源来改进其授权进行难民地位确定工作的质量和全球范围内的一致性。

### 3. 向那些可能不属于 1951 年《公约》范围之内但需要国际保护的人员提供补充形式的保护

- 执行委员会在其授权的范围内将提出一项结论，载有补充形式保护应根据的一般原则、何种人员可以从中受益、以及这些保护与 1951 年《公约》和其他有关的国际和地区性文书相互补充等方面的指导意见。
- 各缔约国将考虑制定一项单一程序的优点，即首先审查关于难民地位的 1951 年《公约》依据，然后在必要和适当时继续审议提供补充形式保护的可能依据。

### 4. 排除那些不应得到国际难民保护的人，包括那些犯有恐怖主义罪行的人

- 鉴于打击恐怖主义主要是一个刑事执法问题，但是也必须防止滥用庇护渠道，因此，各缔约国将采取措施，并提供适当的法律保障，以实施《公约》的排除条款，这些措施可能包括以下内容：将《公约》的排除条款纳入国内立法；加强移民/难民当局、执法当局和适当时还有难民高专办之间的合作并改善它们之间的信息共享；在怀疑申请人可能属于 1951 年《公约》第 1 F 条范围时，由专家对有关难民申请进行优先处理。<sup>9</sup>
- 各国适用排除条款的方式将不影响属于排除程序的个人的家庭成员任何有充分理由的申请难民地位的要求。

<sup>8</sup> 难民高专办关于处理与性别有关的迫害的准则 (HCR/GIP/02/01, 2002 年 5 月)，难民高专办《关于保护难民妇女的准则》(1991 年，日内瓦)，难民高专办《对难民妇女的性暴力：防止和处理准则》(1995 年，日内瓦，正修订中)，以及难民高专办《难民儿童：保护和照顾指导方案》(1994 年)。另见目标 4，具体目标 4。

<sup>9</sup> 运用排除条款时应酌情密切注意安全理事会任何有关声明。

- 难民高专办将修订其关于排除条款的准则（1996年）。

#### **5. 加强在监督 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的执行方面的合作**

- 各缔约国、难民高专办和非政府组织将确定和制定实际的办法来确保难民高专办和各缔约国之间更好地进行合作，加强对 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的执行并促进难民高专办履行其监督国际难民文书的职责。
- 在这一方面，并且为了维持全球磋商进程的积极势头，难民高专办将继续为就保护问题、新出现的全球性主题和挑战，以及具体的保护情况，特别是具有紧迫性的情况进行高层和参与性对话提供论坛。
- 也是在这一方面，各缔约国将在常设委员会的常会上提供更多的情况介绍其在保护方面的成就和问题，特别注意与妇女和儿童有关的保护问题。

#### **6. 按照难民法的发展情况对 1951 年《公约》作出更加协调一致的解释**

- 难民高专办将发表在全球磋商框架内举行的专家圆桌会议的背景文件和简要结论。
- 难民高专办将就其《确定难民地位的程序和标准手册》出版补充性的准则，这项工作要吸取适用的国际法律标准、国家惯例和判例以及适当地利用在全球磋商专家圆桌讨论中辩论产生的投入。
- 难民高专办将继续根据问题的可能需要组织专家讨论，也邀请各国的业内人士参与。
- 难民高专办将继续参与各缔约国、区域组织和其他伙伴，包括非政府组织和高等院校，组织或开展的各项倡议和研究，重点是难民法。

#### **7. 进一步制定标准**

- 考虑到《缔约国宣言》中认识到应进一步发展国际难民保护制度，难民高专办将酌情探索各种可能从进一步制定标准中受益的领域，例如，执行委员会的结论或在今后阶段将确定的其他文书。

#### **8. 加强对难民的尊重**

- 各缔约国、难民高专办和其他有关的行为者将树立对难民的积极和尊重态度，可使用的方法包括：
  - 鼓励政治领导人维护作为 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》基础的基本价值观念；

- 更好地利用并更广泛地分发可以使民间社会关注难民情况的公众宣传材料,其中包括难民高专办编制的材料(例如为尊重难民运动、破除陈旧观念运动以及 Lanterna Magica 运动编制的材料),以及教育宣传材料(为难民儿童和青少年编写的小册子和情况介绍手册;以及整套教育资料,包括教师指南)。
- 各缔约国将在难民的参与下拟订公众宣传方案,强调难民可以作出的积极的社会和文化贡献,在这种方案中将更多地利用各种教育工具,例如公益广告、体育运动、音乐和娱乐,以便宣传关于容忍、多元化和共同价值标准,以及相互沟通方面的正面信息。
- 各国将采取各种措施打击种族主义、种族歧视和针对寻求庇护者和难民的仇外心理。

## 9. 适当的接纳安排

- 执行委员会将考虑以执行委员会一项结论的形式吸取适用的国际法律标准通过一项关于接纳政策的基本框架。
- 难民高专办将制定接纳寻求庇护者指导原则,明确注意到性别和年龄方面的考虑,以及酷刑和/或暴力受害者或残疾人的特殊需要,以及有特殊医疗需求的人员的需要。
- 难民高专办将监测接纳安排并在其就各地区保护形势向执行委员会提出的报告中汇报有关的事态发展,包括寻求庇护者所遇到的各种困难,以及任何建议。
- 各缔约国将更协调一致地探索适当的替代拘留寻求庇护者和难民的办法,并在原则上不拘留儿童。
- 各缔约国、难民高专办、非政府组织和其他伙伴将与难民团体合作,解决与家庭失散的寻求庇护的儿童和难民儿童的需要,包括在必要时将他们暂时安置在寄养家庭或指定缔约国或非缔约国的监护人,并对这种安排进行监测。

## 10. 对大批涌入情况的有效和可预测反应

- 难民高专办将编写一份关于对大批涌入的保护性反应的比较性研究报告,报告将研究难民高专办的最佳作法,并考虑到各缔约国的意见,同时还探索在1951年《公约》和《1969年非洲统一组织公约》以外对另一项权威性案文的需要。
- 难民高专办将制订和散发各种准则,以便澄清在根据表面证据进行群体确定的情况下实行排除的程序性问题。

- 各缔约国和难民高专办将确保对大规模涌入作出紧急反应，针对难民妇女和难民儿童以及脆弱人群<sup>10</sup>的特殊保护需要开展社区活动。
- 各缔约国将和联合国系统，特别是难民高专办一起促进更有效地酌情进行预警和应急规划工作，以便使各国能够更好地为难民可能的大量流入作好准备并确保得到国际社会更加充分和及时的支持。

#### 11. 对难民进行更妥善的登记和颁发证件

- 根据《关于难民和寻求庇护者登记的结论》(第 91 号 (LII) (2001))，并铭记关于使用数据的保密需要，各缔约国将对其领土上的男女难民和寻求庇护者尽快在其到达后个别地进行登记和发放证件，以便促进改善其安全、获得基本服务和行动自由。
- 难民高专办将与各缔约国合作致力于确保提供财政和技术支助，包括在培训、设备和材料方面的支助，以便特别使发展中的接纳国家能对难民进行登记和发放证件工作，以承认这主要是一个缔约国的责任。
- 各缔约国、难民高专办和有关伙伴将确保对难民营人口进行登记和对自愿遣返进行登记的人员得到充分的培训，包括在侧重于性别和年龄的面试技巧方面的培训。
- 各缔约国和其他有关的伙伴将考虑怎样提供和使大家得到他们的专门知识，包括通过提供人力资源，协助难民高专办正在进行的努力以改进其对难民进行登记和发放证件的系统。
- 难民高专办将就登记和人口数据管理颁发业务标准和准则，修改其 1994 年的登记指南并制订登记和数据管理培训模型。此外，难民高专办还将加强现场登记支助（方法学、系统、材料、培训和支助团），包括通过利用各缔约国现有的专门知识和人力资源。
- 各缔约国和难民高专办将采用新技术和新工具以加强难民和寻求庇护者的身份鉴别和证件发放工作，包括集中地利用生物统计特点，并分享这些技术和工具以便开发一个更标准化的世界性登记系统。
- 各缔约国将提供有关公民地位的必要文书（例如出生、婚姻状况、离婚、死亡），在适当情况下利用难民高专办的支持和合作。
- 各缔约国、难民高专办和其他有关伙伴将利用登记资料以酌情确定并作出具体的援助和保护安排，针对的对象有：有特殊保护问题的妇女、与

---

<sup>10</sup> 这将包括：与家庭分离的儿童、残疾人、慢性病人、单身女性、单身户主、老年人和酷刑的受害者。

家庭失散的儿童、户主为儿童或单身人士的家庭、以及残疾的难民和老人。

## 12. 对难民流动根源的更坚决反应

- 各缔约国将更优先地处理各种根源，包括武装冲突，并确保有关的政府间议程反映这一优先考虑。
- 各缔约国将在其外交、安全、贸易、发展和投资政策中利用其掌握的适当手段来影响产生难民的国家内的事态发展，以便促进这些国家更加尊重人权、民主的价值观念和善治。
- 各缔约国将支持联合国在受战争破坏的国家内的冲突预防、冲突解决、维持和平与和平建设等领域所进行的工作。
- 将鼓励各国际和区域性人权机构、以及发展方面的参加者，审查其怎样才能对违反人权现象和群体间的冲突所造成的难民形势产生更加直接的影响，特别是通过向愿意建立国家人权委员会的难民原籍国提供财政和（或）技术支持，并采取措​​施来改进司法和警察部队的工作。
- 各缔约国将重新考虑批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》以及 1961 年《减少无国籍状态公约》，以便早日加入。
- 难民高专办将向各缔约国索取有关其已采取什么步骤来减少无国籍状态和满足无国籍人保护需要的资料，所根据的是执行委员会第 78(XLVI) 号结论（1995），并向执行委员会就这项调查提出报告，同时提出可能有助于进一步改善其情况的建议。
- 难民高专办通过其实地工作酌情起到催化剂的作用，以减轻可能导致难民流的形势。

## 目标 2. 在更广泛的移徙活动中保护难民

难民高专办对难民和其他有关人员的明确责任不涉及到一般的移居者。同时，事实情况是，难民常常在更广泛的混合迁徙中流动。同时，由于可行的合法迁徙选择不足，又进一步鼓励不是难民的人试图通过庇护途径进入其他国家，因为这是他们可以有效地利用来进入和留在他国的唯一办法。特别是有鉴于其中的影响和风险，因此必须使难民能得到保护而没有必要求助于会使他们陷入危险境地的犯罪交易之中。因此，有必要更好地了解和控制庇护和迁徙之间关系，难民高专办应根据其授权促进这两方面的工作，以便需要帮助的人将得到帮助，希望迁徙的人有寻求庇护以外的办法，肆无忌惮的蛇头不能通过滥用可利用的入境机会从中渔利。为了改善在更广泛的迁徙运动中保护难民的工作并打击对庇护制度的滥用，已经确定了 7 项具体目标和配套的行动：

**1. 在更广泛的迁徙管理范围内更好地确定和适当地满足寻求庇护者和难民的需要，包括得到保护的机会**

- 各缔约国将考虑到有关的多边和跨部门磋商确保在采取移民控制措施的同时又采取足够的保护方面的保障措施，适当地区分难民和不需要国际保护的人，以便使保护方面的需要能够在商定的国际框架内得到满足。
- 各缔约国将在迁徙和庇护方面制订一项一致的政策议程，以便在迁徙控制的优先考虑和难民保护的必要之间实现适当的平衡，这可能包括制订透明和公平的移民政策以便提供就业和实现家庭团聚。
- 难民高专办将制订关于拦截措施保障的指导原则，并为各国、政府间组织和非政府组织制订一套培训材料。
- 执行委员会将考虑通过一项结论，重点涉及到拦截措施中的保护保障。
- 难民高专办、各缔约国和其他利益攸关者（例如国际海事组织）将努力就海上救援寻求庇护者和难民的责任达成共同的谅解，包括关于救援工作本身、被救人员的登岸以及要实现的解决办法。
- 在广泛意义的迁徙管理范围内，各缔约国将考虑加入联合国《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》及劳工组织有关的公约（特别是第 97 条和第 143 条）。

**2. 加强国际努力以打击贩运和偷渡**

- 各国将考虑加入 2000 年《联合国打击有组织跨国犯罪公约》及其（打击从陆地、海洋和空中偷运移民，以及防止、打击和惩罚贩运人口、特别是妇女和儿童的）的议定书。
- 各国将确保本国的庇护程序可以接受被贩运人员提出的投诉，特别是妇女和女童，她们可以依据不是明显没有根据的理由提出避难的要求。
- 各国将公布对参与偷渡和贩运人口的人的惩罚。
- 难民高专办将探索举行一次专家会议，重点讨论被贩运的儿童的保护需要。

**3. 更好地搜集有关庇护和迁徙之间关系的资料并进行研究**

- 各缔约国将编制和分享更详细、可比较并按年龄和性别分类的有关迁徙流的规模、类型和构成的统计数字，促进对该问题进行定量分析并了解这些国际流动的成因及其影响。特别是，各国将考虑根据经修订

的《联合国关于国际移民统计资料的建议》(1998年,纽约)将数据列成表格。

- 各缔约国将研究如何搜集和分享有关无证移民和不正常迁徙者的资料,包括偷渡旅行路线等的资料。
- 在这一方面,将鼓励国际移民组织与有关的国家和政府间组织磋商进行关于移民动态,包括各种推拉因素的详细研究。难民高专办和国际移民组织将与各区域间组织和其他组织一起<sup>11</sup>探索对有关地区的现有资料进行类似的研究或出版工作。

#### 4. 减少不正规的或二次流动

- 难民高专办铭记执行委员会关于难民和寻求庇护者从已经寻求到保护的国家无序流出问题的1989年第58(XL)号结论,与有关伙伴合作将分析这些流动的理由,并提出在具体情况下解决这些问题的战略,所根据的是对什么是第一庇护国内有效保护的更为确切的理解,同时考虑到国际团结和共同分担负担。
- 难民高专办将与原籍国、中转国和目的地国及其他伙伴合作,包括国际移民组织,制订一套针对具体的无序或二次流动形势可以发挥作用的措施,作为一项综合行动计划的一部分。

#### 5. 进一步密切难民高专办和国际移民组织之间的对话和合作

- 难民高专办和国际移民组织将在2001年11月设立的避难和移徙行动小组的构架内加强合作,与有关国家和其他政府间组织<sup>12</sup>和非政府组织磋商进行工作,以便进一步了解庇护和移徙之间的关系并加强每一个组织促进各国努力制订避难和移徙政策和方案方面的能力。在这一方面,避难和移徙问题行动小组将在迁徙/避难的相互关系的范围内确定和分析各种问题,加强对相互关系的理解,处理有关的概念性问题<sup>13</sup>以及具体的业务问题<sup>14</sup>并促进更好地分享信息。

<sup>11</sup> 例如亚太难民、流离失所者和移民问题协商会议(亚太协商会议)、欧洲委员会、西非国家经济共同体(西非经共体)、经济合作组织、欧洲联盟(欧盟)、欧洲、北美、澳大利亚庇护、难民和移徙政策政府间协商、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、南亚区域合作联盟和南部非洲发展共同体。

<sup>12</sup> 这可能包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、国际劳工组织(劳工组织)以及酌情包括移民人权问题特别报告员。

<sup>13</sup> 例如术语、研究和收集数据,以及定性分析。

<sup>14</sup> 例如各国拦截被偷渡和贩运的人员与各种保障措施以确保能够利用避难程序、信息以及公众宣传活动,并对工作人员进行培训。

- 难民高专办将向各国和其他有关的行为者通报在避难和移徙问题行动小组内的协商进程。

#### 6. 为了确保有意移民者了解合法移民的前景以及人口偷渡和贩运危险的宣传运动

- 各缔约国将与国际移民组织及其他有关的政府间机构，例如联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、国际劳工组织（劳工组织）、以及各非政府组织合作发起一项示范的宣传运动，以方便宣传对象的方式提供有关现有的合法移民途径的情况并提醒注意人口偷渡和贩运的危险，并利用现有的或正在制订的一些模型。还将包括澄清国际方面保护责任的材料。

#### 7. 遣返不需要国际保护的人员

- 各国将与有关政府间组织，特别是国际移民组织，还有难民高专办以及酌情包括各非政府组织磋商制订各种战略，包括涉及到各种双边和区域性重新接纳的协议，以促进不需要国际保护的人员以人道并充分尊重其人权和尊严的方式得到返回和重新接纳，而不诉诸于过度的武力，对于儿童，应适当考虑其最大的利益。
- 各缔约国、国际移民组织和难民高专办将酌情合作消除在迅速遣返不需要国际保护的庇护寻求者方面的障碍，他们的活动根据是各国有义务重新接纳其自己的公民。
- 执行委员会将考虑通过一项结论，向各国提供指导，使其了解其接纳和促进本国公民返回的义务和有关的问题。

### 目标 3. 更平等地分担负担和责任以及建立接受和保护难民的能力

《缔约国宣言》承认通过国际团结将加强各国对其对难民的国际保护责任的尊重，本着负责和所有国家分担负担的精神进行密切的国际合作将加强难民保护制度。为了在难民事务方面实现有效的合作，必须进行更密切的对话并使难民问题及其解决成为各国共同的责任。行动方案自始至终都建立在这样一种需要的基础上，即应该采取多边的办法以确保更加公平地分担各种负担和责任。很清楚，保护工作的实行将随着国家能力的加强而得到改善，因此在能力建设方面的投资必须成为对任何涉及到难民的新的紧急情况作出的正常业务反应的一个更不可缺少的组成部分。各非政府组织和民间社会其他成员在保护和协助难民和寻求庇护者方面直接起到特别重要的作用，在加强保护能力方面也起到作用。将难民问题纳入国家和区域发展议程会有助于缩小人道主义援助和发展努力之间的差距，对接受社会的长期福利作出积极的贡献并使以保护为根据的解决办法更有持续性。为了实现对负担和责任进行更加公平的分担并建设接受和保护难民的能力以及在持久的基础上解决他们的问题，已经确定了 6 项具体目标和配套的活动：

## 1. 改善分摊第一庇护国负担的责任安排

- 难民高专办将促进在大批流入情况下更好地分担责任的工作，利用和酌情发展建议的“工具箱”机制作为起点，并研究各种可以建立的安排以便协调以分担负担为基础的全面办法。
- 难民高专办和各缔约国将审查执行委员会有关规定责任分担框架的一项结论是否可取和可行，这可以利用常设委员会目前为衡量发展中接待国家的能力和贡献所作的努力的成果。
- 各缔约国将考虑双边和多边谈判达成的具体分担负担的协议是否有利于促进国际方面应对大量流入和持续性难民情况的举措的前后一致和可持续性。
- 各缔约国和难民高专办将鼓励国际金融机构考虑接待大量难民的经济和社会成本能在多大程度上作为金融放款计划的理由和条件。
- 各缔约国将与各政府间组织和私营部门一起探索如何更好地为各种信托基金（例如难民教育信托基金）或奖学金计划（例如阿尔伯特·爱因斯坦难民学术奖学金方案）开源，以扩大难民，特别是难民青少年接受中等、职业和大学教育的机会。
- 难民高专办和接待国政府、联合国各专门机构、各非政府组织和其他有关的行为者合作评估难民对接待国经济、社会、环境和安全方面的影响，特别是在难民长期存在的形势下。

## 2. 实行更有效的合作以加强难民接受国的保护能力

- 难民高专办和各国将与各非政府组织合作制定和执行具体的模式以便根据最佳的做法加强难民接受国和区域一级的保护能力。这些工作也应着眼于使寻求庇护者和难民减少继续无序流动的需要，其办法是提供保护和制定解决办法。
- 在这一方面，各国将确定其财政和技术援助的目标，以促进第一庇护国满足基本的保护需要和提供基本服务的能力，包括教育和职业培训。
- 难民高专办将进一步发展在 2001 年 9 月全球磋商会议上提出的说明所附的能力建设指导原则和框架。<sup>15</sup> 另外，难民高专办还将制定一本加强接待国保护难民能力的手册以便向其工作人员和伙伴提供一个工具，对加强保护能力采取一种更为前后一致的方法。同时，难民高专办将利用该说明的附件二建立一个该领域各种倡议和活动的最新目录。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 见加强接受国家内的保护能力，EC/GC/01/19。

<sup>16</sup> 同上。

- 难民高专办将根据感兴趣的程度举办区域/分区域讲习班，有各缔约国和非政府组织参加，以制定和执行具体的国别或区域战略。
- 难民高专办将确定何处最需要进行加强能力的活动，确立各种活动的优先次序，并明确需要支助的接待国家。难民高专办将促使各国、政府间组织、非政府组织、私营部门和其他行为者具体提供支持和专门知识的建议与需要相配对。
- 各缔约国和非政府组织将探索扩大“配对”项目。<sup>17</sup>
- 难民高专办将与在全球磋商期间表示愿意提供技术和其他支助（例如对于边境官员或参与确定难民地位的人员进行培训等）的国家进行接触以确认其提供支助的建议。然后，将由难民高专办将这些建议记录在案，酌情加以利用。
- 安置问题工作组将继续研究保护能力和安置之间的关系。

### 3. 加强与包括非政府组织在内的民间社会的保护伙伴关系

- 各缔约国将审查如何通过为非政府组织的活动制定一个明确的法律框架以便改善非政府组织的法律地位。
- 难民高专办将继续加强保护和认识提高工作的伙伴关系，不仅是与接待国和捐助国政府（包括国家和区域立法机构），而且还与各非政府组织、民间社会的其他各方，以及男女难民和难民儿童。
- 难民高专办和各非政府组织将加强合作以确定和解决各种保护问题，特别是在非政府组织开展难民工作的地方。

### 4. 授权难民群体以满足他们自身的保护需要

- 各缔约国、难民高专办和其他伙伴将建立或启动以社区为基础的系统和网络，特别包括为了保护妇女与儿童的系统和网络，从紧急阶段一开始起一直到持久性解决办法的实现。
- 难民高专办将广泛传播并促进人们更好地了解其社区发展战略<sup>18</sup> 并就其适当运用对工作人员、政府官员和伙伴进行培训。
- 各缔约国、难民高专办及其伙伴将审议各种办法以便使难民，特别包括妇女和青少年，能够利用他们的技能和能力，以表明获得授权的难民更能为保护自己及其群体作出贡献。

---

<sup>17</sup> 在有一些项目中国家行政当局的公务员自愿协助保护机构不那么发达的其他国家积累在不同领域中的专门知识。

<sup>18</sup> 见加强社区发展办法，EC/51/SC/CRP.6(2001年2月15日)。

## 5. 将难民问题列入国家、区域及多边发展议程

- 各缔约国将考虑将发展经费，可能的话将其中的一定的百分比，分配给同时使接待国内难民和当地居民受益的各种方案。
- 各缔约国将考虑将接待难民地区纳入其国内发展计划中，难民高专办将鼓励多边和双边发展伙伴向这种倡议提供有形的支持并定期就其活动提出报告。
- 难民高专办和各缔约国将与私营部门一起探索新的筹资战略。

## 6. 将安置更有效地用作为一种分担负担的办法<sup>19</sup>

- 各缔约国将审查在大批流离失所的情况下对于那些根据表面情况被承认但又不适用 1F 条的难民如何运用更加灵活的安置标准，酌情结合临时性的人道主义撤离方案。
- 安置问题工作组将进一步审查可能利用安置作为一种分担负担的工具，这将包括在大批流离失所情况下可以适用的标准问题，特别是在其他持久性解决办法的前景遥远或不存在的条件下。
- 各缔约国和难民高专办将审查用何种办法可加强安置的能力，例如通过加强与各非政府组织和其他有关伙伴的伙伴关系。

## 目标 4. 更有效地解决与安全有关的问题

难民面临许多形式的安全问题。由于社会和文化结构与准则遭到破坏，由于妻离子散，举目无亲，恶霸横行，逍遥法外，使得难民，特别是妇女和儿童特别容易受到损害。难民妇女和女童常常受到一些特殊形式的虐待，例如强奸、绑架、贩卖、或者被迫以性交易换取提供保护、证件或援助。难民儿童，特别是女童受到性剥削、暴力和虐待的危险更大。难民儿童，包括青少年，在难民营与武装冲突地区相毗邻的地方，还常常很容易被武装集团和国家武装部队强征入伍。武装分子出现在难民流或难民营或难民集聚的地方会使上述所有问题变得更加严重。更有甚者，还会对难民、接待国和接待社会造成严重的安全问题。区分难民和武装分子虽然是一种严重的挑战，但却明显地是符合各缔约国和难民利益的。各国可能需要技术支助和专门的资源来确保难民、难民营和接待难民地区的安全，并且从更大的方面来说维护庇护所的平民性质。在解决与安全有关的问题方面能否取得进展将首先取决于庇护国的承诺，但是可能也要求安全理事会的积极参与，这些问题目前正在安理会上进行讨论，还要求联合国维持和平行动部（维和部）以及在武装冲突形势下具有具体权限的各组织，例如红十字国际委员会（红十字委员会）的参与。为了更有效地解决与安全有关的问题，已经确定了 4 个具体目标，以及配套行动。

<sup>19</sup> 另见目标 5。

### 1. 为各缔约国提供确保难民安全和区分武装分子与难民人口所需要的资源

- 执行委员会将通过一项结论，提出保持庇护所的平民性质指导方针，以便提供政策上的指导。
- 难民高专办将制定具体的工具，包括业务指导，其中包括各种程序和标准（与各缔约国、有关联合国实体和其他有关机构，例如红十字委员会相磋商）并与这些伙伴合作将其试点性应用于某些具体确定的难民形势。
- 难民高专办将通过加强难民安全项目发展其自己的机构能力，以协助各国确保难民的人身安全。
- 各缔约国将诚信地工作根据执行委员会的指导，优先考虑维护庇护所的平民性质，包括通过进行真诚的努力将战斗人员和难民人口相区别，并确保难民的人身安全。
- 为了建立一个可行的业务框架以确保难民的安全，各缔约国将探索各种实际的安排以便与难民高专办、维持和平行动部（维和部）和联合国其他部门就安全问题进行合作。
- 各国和难民高专办将探索如何为难民高专办提供物质支持以建立在难民情况下部署保安人员的准备机制，包括难民安全面临严重威胁的紧急情况。
- 难民高专办将查明在各接待国政府、捐助国和难民高专办之间建立伙伴关系的机会，以便加强各国的能力对与难民有关的安全问题进行管理。

### 2. 让秘书长和安全理事会保持对问题的了解

- 联合国秘书长和安全理事会将不断收到通报从而积极了解难民地区的严重安全问题。难民高专办将继续经常向两者报告情况。

### 3. 预防将难民，包括难民儿童招募入伍

- 各缔约国将采取具体措施减少将难民，特别是难民儿童强征入伍的危险，并尽可能防止这种现象，包括通过确保他们有机会得到教育和职业培训。
- 尚未批准《儿童权利公约》的《关于卷入武装冲突的儿童问题的任择议定书》的国家应考虑批准该议定书，以便早日加入。
- 各缔约国、难民高专办和其他人道主义伙伴将就预防强征难民入伍的问题进行宣传 and 培训。

- 各缔约国、联合国儿童基金会（儿童基金会）和其他行为者，在适当情况下包括难民高专办，将制订特别的方案以便解除难民中娃娃兵的武装，让其复员和重新融入社会，使男女娃娃兵的特殊情况同等地受益和得到解决。

#### 4. 防止同年龄和性别有关的暴力

- 难民高专办将与各缔约国和人道主义伙伴合作，以确保充分执行其《保护难民妇女的指导原则》（1991年，日内瓦）和关于对难民妇女的性暴力：保护和应对的指导原则（1995年，日内瓦——正修订中），以及《高级专员对难民妇女的承诺》（2001年，12月12日）和保护不受性剥削的政策，该政策现正由机构间常设委员会保护不受性剥削特设工作组进行制订。
- 各缔约国、难民高专办和其他有关行为者将采取措施，确保着重于性别和年龄方面的预防和应对机制，包括对于同性别有关的暴力和剥削的补救性行动，包括投诉机制和一个适当的工作人员问责框架，将成为所有难民情况下一切方案的一个组成部分，并包括针对男性、妇女和儿童的有关教育和宣传方案。<sup>20</sup>
- 难民高专办及其伙伴将建立明确的问责机构，以保护难民妇女和难民儿童不受同年龄和性别有关的暴力并确保所适用的行为准则在所有人道主义行动中都得到尊重。
- 各缔约国将提供适当的法律和恢复性补救办法并就《横滨全球承诺》采取后续行动。<sup>21</sup>
- 各缔约国、难民高专办和其他人道主义伙伴将就性剥削、性暴力和性虐待幸存者的权利和需要问题开展培训和能力建设活动。

#### 目标 5. 加倍努力寻求持久解决办法

现在全世界几百万难民得不到及时和持久的解决办法，而得到这种解决办法是国际保护的主要目标之一。有必要实现更大的连贯性，将自愿遣返、当地融合和安置在可行的情况下纳入一项综合的办法。在原籍国、接待国、难民高专办及其人道主义和发展伙伴，特别是各非政府组织，以及难民之间进行更密切合作，加以执行。作为一项临时举措，促进难民的自力更生是一种避免依赖性，利用难民的主动性和潜在贡献并使难民为持久解决办法作好准备的重要手段。寻求持久

<sup>20</sup> 利用《解决西非地区虐待儿童问题的行动框架》作为各项措施的一个重要清单，这些措施也可能与其他情况有关，特别是对于保护难民儿童。

<sup>21</sup> 第二次反对利用儿童从事商业色情活动世界大会，2001年12月17日至20日在横滨(日本)举行。

解决办法能否取得成功在很大程度上取决于国际上坚决和持续的合作和支持。特别需要协调一致的行动以便通过对设想的各种持久性解决办法提供一套平衡的支持来解决旷日持久的难民问题。在这一方面该行动方案承认，在安全和体面的情况下进行自愿遣返仍然是难民们所青睐的解决办法。安置也将作为保护的一项关键性工具和国际团结和分担负担的手段起到其作用。当地融入也将促进解决一些具体的难民或难民群体的困境。为了加倍努力寻求持久解决办法，已确定 8 项具体目标和配套行动：

### 1. 实行综合性持久解决战略，特别是对旷日持久的难民问题

- 难民高专办将对所有持久的难民问题进行审查，以便与各国和其他伙伴探索综合性行动计划的可行性，发挥现有每一项持久解决办法的作用，通过与原籍国、接待国、安置国和难民自己进行密切磋商加以执行。
- 安置问题工作组将探索加强接待国内的能力将如何影响到现有一个或其他持久解决办法的实现，以及对安置进行更具有战略性的使用，包括在受到难民流动影响的区域范围内。

### 2. 改善自愿遣返的条件

- 各原籍国将与难民高专办和有关伙伴，包括人权高专办合作，承诺尊重返回的权利和在可以接受的人身、法律和物质安全的框架内接回其难民，作到这一点的办法包括：大赦、人权保障以及采取措施偿还财产等等，所有这些都应适当地通知难民。
- 也是在这一方面，原籍国将更加积极地探索在社经、文化和政治领域采取各种举措以促进和解和对话，特别是与难民社会的和解和对话，并确保尊重法治。
- 各缔约国将向原籍国提供更加协调一致和综合的支持，以协助这些国家履行其确保难民法定的人身和财产安全的责任。
- 各缔约国将促进难民，包括妇女，参与和平与和解进程并确保这种协议适当地承认返回的权利并规定各种措施以鼓励遣返、重新融入与和解。
- 各原籍国和庇护国将与难民高专办合作促进自愿遣返，可采取的办法包括：缔结三方协议和制订各种促进决定返回的措施，例如“先回去看一看”、涉及到在难民和原籍国官员之间进行交流的情况介绍会和类似的建立信任的措施，以及在资源允许的情况下加强难民高专办在现场的存在，以便可以进行不断的监测并促进建立正常与和平的条件，便于遣返工作的进行。
- 执行委员会将通过一项针对法律安全问题的结论，包括财产问题，作为对关于自愿遣返的第 40 (XXXVI) 号结论的补充。

- 各缔约国和难民高专办将确保在规划和执行自愿遣返方案过程中早期确定和充分考虑到遣返或重新融入方案所特有的与性别和年龄有关的问题。
- 各缔约国和难民高专办将确保妇女和男性都能得到机会就返回问题作出自由和充分知情的决定，并个别地在自愿遣返表格上签名，充分尊重保密的需要。

### 3. 加强合作以便使遣返工作得以持续。

- 难民高专办将更新其 1996 年的《自愿遣返手册》，更加强调采取各种措施以加强各有关的行为者之间的合作和建立信任。
- 难民高专办和其他有关的伙伴将协助和解的进程，其办法是确保在制订遣返规划和方案时纳入各种措施以鼓励，通过促进返回者、流离失所者和当地居民之间在得到基本服务和参与公共生活方面的平等实现和解。
- 各缔约国和难民高专办将确保遣返的规划工作包括发展伙伴的早期参与，以作为一种手段促进遣返工作的可持续性并便于难民高专办及时移交和退出。
- 各缔约国、难民高专办和各发展伙伴将酌情本着伙伴关系的精神在重新融入方面的投资中以社区为重点，同时为当地居民和返回者造福，并对住房和基本服务给予足够的优先考虑，以增加吸收能力和促进和解。
- 各缔约国将采取各种措施以确保返回的妇女有平等的权利得到住房、财产和土地的偿还。
- 各缔约国、难民高专办和其他伙伴将优先确保返回人员在其原籍国内能取得教育机会，并且作出安排，促进认证流亡期间所受到的教育、职业或其他培训。

### 4. 当地融入作为持久性解决办法的综合战略的一部分应占有其适当的地位

- 执行委员会将为执行当地融入的解决办法列出各种框架方面的考虑，其采用的形式是一项考虑到难民需要的特点、国际和国家的法律标准，以及接受国社经现实的结论。在这方面，将推动对当地融合采取一种考虑性别和年龄的社区发展办法，同时在可能和适当的情况下考虑到难民和当地居民双方的需要。
- 各国将审查在何时、何地和如何促进给予牢靠的法律地位和居留权的问题，这可能包括向已经实现相当程度社经融合的难民提供在庇护国入籍的机会。

- 各国将与各国际和区域性发展行为者合作，通过分担负担促进当地融合的实现，这将保证能得到必要的资源以支持自食其力和当地融合的工作，以便使受他们的存在影响的当地社会的生活能维持下去。

## 5. 扩大安置机会

- 难民高专办将努力通过扩大从事安置工作的国家数目并对安置进行更有战略性的利用，来加强保护工作，以造福于尽可能多的难民，然而，同时将考虑这方面涉及的资源问题。
- 尚未提供安置机会的国家将积极考虑提供一些安置位置。
- 各缔约国和难民高专办将与各非政府组织合作制订新安置国家内的能力建设方案，包括培训，以及“配对”和有关的支持。
- 各提供安置机会的缔约国将考虑增加其安置配额，使其接受的难民群体多样化并提出更灵活的安置标准。<sup>22</sup>
- 各缔约国将执行政策以确保安置工作与一项更有力的融入政策协同进行，以便取得永久居留地位的难民能在该国的社会、经济和文化生活中享受平等的权利和机会，特别是在以下方面：教育，包括语言培训和技能培训；劳动市场；家庭团聚；及公民地位。

## 6. 更有效地利用安置作为保护工具和持久性解决办法

- 各缔约国和难民高专办将与各非政府组织合作，努力简化受理安置申请的要求，更加强调保护方面的需要。
- 各缔约国和难民高专办将探索建立一个中央生物统计登记系统的可行性以便支持确定需要安置的难民身份的工作。
- 各缔约国和难民高专办将审查如何尽早地对难民登记所产生的数据进行分析，预测对安置个人或特殊群体的需要以及更迅速地受理安置申请，特别是在紧急情况下。
- 各缔约国和难民高专办在其安置方案中除受到威胁的妇女类别以外将更多地注意与性别有关的保护需要。
- 难民高专办将改进各种办法和机制，以尽量减少渎职的可能并处理腐败和欺诈行为，并向执行委员会通报这种努力。
- 各缔约国和难民高专办将确保安置活动能得到更多的资源，在每一个地域行动中平衡地做到一体化。

---

<sup>22</sup> 另见目标 3，具体目标 6。

## 7. 实现难民自食其力

- 难民高专办和各缔约国将确保对难民的援助计划从一开始就纳入自食其力和授予权力的战略。在这方面，难民高专办将起到催化剂的作用，调动对这种措施的财政和技术支持。
- 也是在这方面，难民高专办和各缔约国将研究替代救济的战略<sup>23</sup>，特别要开发难民妇女的智慧和潜力，也是为了避免严重的保护问题，包括性暴力和同性别有关的暴力行为，因为这可能由于过度依赖和无所事事而产生。
- 各缔约国将考虑扩大教育、职业培训和农业及其它产生收入的方案的可能性，使男女平等地受益。
- 各缔约国、难民高专办和人道主义伙伴将确保难民，特别是难民妇女和青少年、以及接待国社会本身参与自食其力方案的制订和发展。
- 各缔约国、难民高专办和各人道主义及发展伙伴将与接待国合，作进一步制订综合性办法，加强接待难民地区的吸收能力。
- 难民高专办将发起对接待国内难民的经济和社会情况进行一项研究，侧重于国家就业立法，并列出自食其力战略的最好做法，为各缔约国提供实际的业务工具从而将各种原则变成具体的措施。

## 8. 对前接待国受难民影响的地区进行恢复

- 各缔约国、难民高专办和发展伙伴将评估其如何能够最好地推动和积极促进国际社会为前庇护国受难民影响地区的恢复作出安排所进行的努力。

## 目标 6. 满足难民妇女和难民儿童的保护需要

难民妇女和难民儿童占全世界难民和难民高专办各方案受益者的大多数。国际社会和难民高专办已经制订了大量的国际规范、政策和准则，以改善对难民儿童和难民妇女的保护和照顾。在实践中，由于资源方面的制约因素（财政和人力方面都有）、各机构优先次序和责任的不平衡，以及国际社会内部的不平衡，因此在其实施和执行工作中仍然存在着差距。保护难民妇女和儿童是难民高专办的一项核心活动和组织上的优先项目。为了保护难民妇女和儿童，要求采取一种三管齐下的办法，在一个以权利为根据的框架内进行，包括有的放矢的行动，其重要前提是将性别平等和对年龄的关注作为主要问题。<sup>24</sup> 难民妇女和难民儿童所面

<sup>23</sup> 作出努力使难民和当地社会都参与生产某些物品（例如食物油、面粉、毯子、炉子）。

<sup>24</sup> 关于针对难民妇女和儿童的行动的建议所根据的是：对难民高专办针对难民妇女和儿童的活动所进行的最近的独立评估、全球磋商和其他会议、国际人权法、执行委员会的各项结论、方针和政策。见难民高专办活动在满足难民儿童权利和保护需要方面影响的独立评估，EPAU/2002/02（2002年5月）和难民高专办关于难民妇女的政策及其保护的准则：对十年执行工作的评估（2002年5月）。

临的主要保护问题是相互联系的，不能对其进行孤立的处理，并要求所有有关的伙伴建立强有力的伙伴关系。针对难民妇女和难民儿童的保护需要的具体活动已在行动方案的其他目标和具体目标项下得到反映。以下所列的是两项额外的框架性具体目标，及一些配套活动：

### 1. 改善保护难民妇女框架的措施

- 各缔约国、难民高专办和伙伴将采取措施以确保难民妇女平等地参与难民生活所有领域的决策过程，并参与这些决策的执行，同时在方案制订、执行、监测和评估的每一阶段都执行重视保护和性别的办法。
- 各缔约国将考虑加入《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书。
- 难民高专办将审查难民妇女和儿童问题妇女委员会对难民高专办保护难民妇女指导原则的评估中所载的各项建议<sup>25</sup>，并确保酌情在规定的期限内及时和适当地采取后续行动。
- 难民高专办将对《1991年保护难民妇女的指导原则》修订本最后定稿，同时考虑难民妇女和儿童问题妇女委员会对该指导原则执行情况评估的有关调查结论。
- 难民高专办将确保不断地散发有关性别迫害的准则、保护难民妇女的指导原则以及针对难民妇女的性暴力：预防和应对的指导原则并监测这些准则的执行情况。
- 难民高专办将确保国别业务计划和年度保护报告将充分论及关键性的妇女权利问题，包括详细报告已进行的各项活动和取得的成果，并酌情包括与伙伴和难民自己共同制订的保护行动计划。
- 各缔约国、难民高专办和其他行为者将确保把所有培训和学习方案中。性别平等的观点作为一个主要问题纳入。

### 2. 改善保护难民儿童的框架的措施

- 各缔约国、难民高专办和伙伴将采取各种措施以确保难民儿童和青少年酌情平等地参与难民生活所有领域内的决策过程，以及这些决策的执行工作，并在方案制订、执行、监测和评估的每一阶段采用重视保护和年龄的方法。
- 尚未批准《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，

<sup>25</sup> 难民高专办关于难民妇女的政策以及有关保护难民妇女的指导原则：对十年执行工作的评估（2002年5月）。

以及《1993 年关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》的国家将考虑批准这些文书，这些文书的缔约国将诚信地执行这些文书。

- 各缔约国、难民高专办和人道主义伙伴将继续执行或制订各种方案，使难民儿童了解其权利，并鼓励他们参与查明保护方面的问题、参与行动解决这些问题，并且参与作出涉及到他们的各种决定。
- 各缔约国、难民高专办和人道主义伙伴将酌情根据《儿童权利公约》、其他有关的人权标准和国际人道主义法以及难民高专办的保护和照顾难民儿童指导原则继续执行或制订难民儿童权利方面的培训方案。
- 难民高专办将确保不断地宣传保护和照顾难民儿童指导原则并监督其执行工作。
- 难民高专办将制订一种监测过程，用以衡量上述指导原则的执行情况，以及衡量《满足难民儿童权利和保护需求》（2002 年 5 月）这一项独立评价中所提各项建议的后续行动的执行情况。
- 难民高专办将确保《国别业务计划》和《年度保护报告》充分论及关键性的儿童权利的问题，包括详细汇报已经进行的活动和取得的成果，并酌情包括与各伙伴和难民儿童自己一起制订的保护行动计划。
- 难民高专办将加强其与儿童基金会和拯救儿童组织的伙伴关系，改善保护儿童权利行动框架内的培训和能力建设，并优先考虑培训政府和伙伴机构中的同事以及他们自己的工作人。
- 各缔约国将重视对难民的初等和中等教育，包括向接待国和难民高专办提供经费，以承认教育是保护的一项重要工具。