

大会  
正式记录  
第五十四届会议  
补编第 12 A 号(A/54/12/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

第五十届会议(1999 年 10 月 4 日至 8 日)



联合国 · 1999 年，纽约

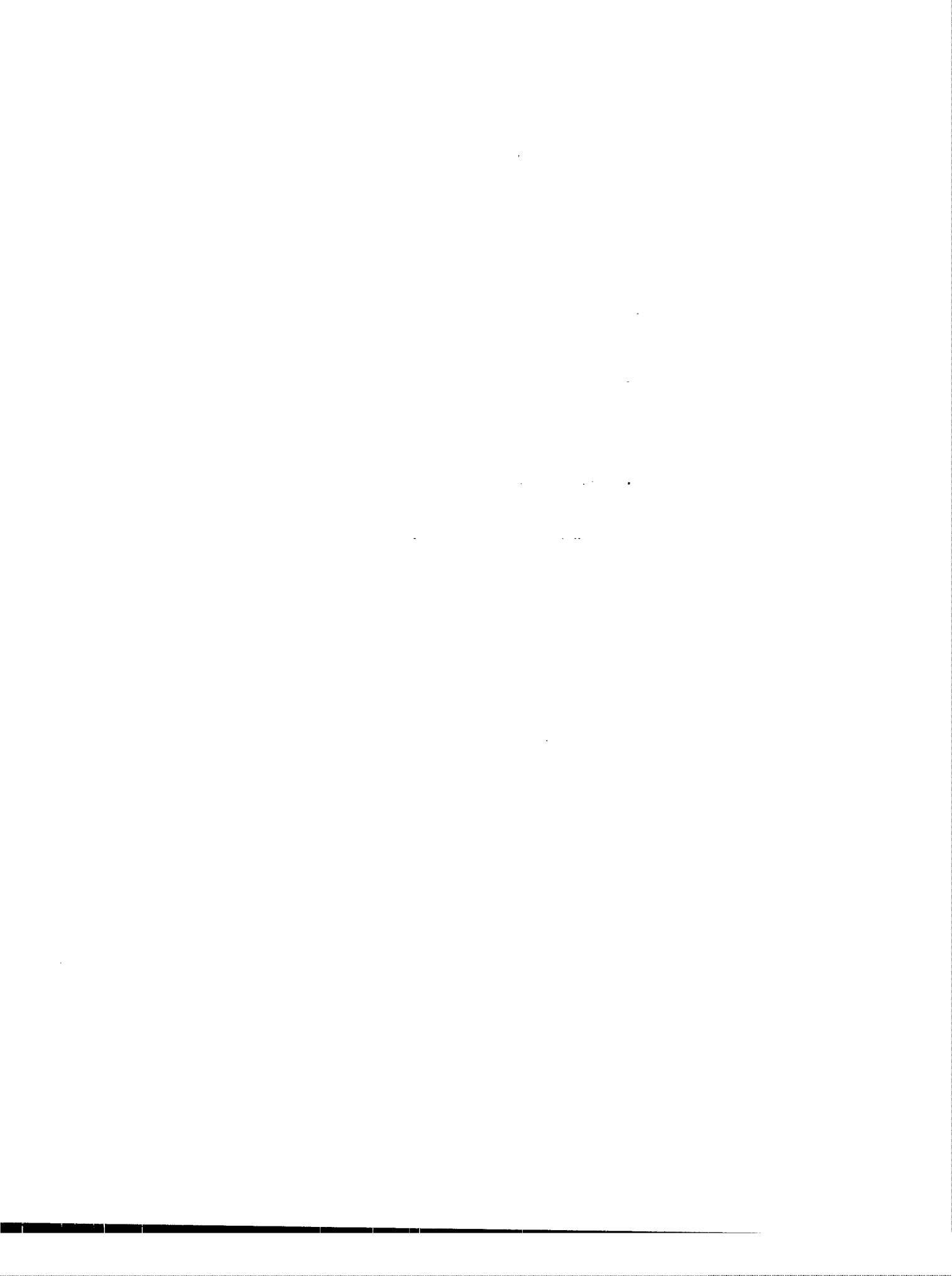
## 说 明

联合国文件都用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,第五十四届会议,补编第 12 号》(A/54/12)印发。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-18	1
A. 会议开幕.....	1-4	.1
B. 选举主席团成员.....	5	1
C. 委员会会议出席情况.....	6-12	1
D. 通过议程及其它组织事项.....	13	2
E. 执行委员会主席的开幕发言.....	14-18	2
二. 第五十届会议的工作.....	19	2
三. 执行委员会的决定和结论.....	20-26	2
A. 关于国际保护的结论.....	20	2
1. 关于国际保护的一般结论.....	20	2
2. 关于保护难民家庭的结论.....	21	4
B. 关于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区域会议后续行动的结论.....	22	4
C. 关于行政、财务和方案事项的一般决定.....	23	5
D. 关于常设委员会 2000 年工作方案的决定.....	24	6
E. 关于第五十一届会议临时议程的决定.....	25	6
F. 关于观察员参加 1999-2000 所会议的决定.....	26	6
附件		
一. 常设委员会 1999 年通过的决定.....		8
二. 联合国难民事务高级专员在高级专员执行委员会方案第五十届会议上的开幕发言.....		9
三. 主席对年度主题所作的摘要:加强确保与安全有关的保护伙伴关系.....		17



## 第一章. 导言

### A. 会议开幕

1. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会于 1999 年 10 月 4 日至 8 日在日内瓦万国宫举行了第五十届会议。会议由即将离任的主席维克多·罗德里格斯·塞德诺(委内瑞拉)主持开幕。

2. 塞德诺先生指出,他在执行委员会主席团任职的这两年是他职业生涯中经历最丰富的时期之一。

3. 他在担任主席期间对非洲的访问使他获得了非常宝贵的第一手资料,了解了联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在实地协调行动中为减轻难民、返回者和当地人民的痛苦所作的令人钦佩的日常工作情况。外出任务还有助于他更好地了解难民问题的复杂性。国际社会和难民署受托保护和援助难民,他们不仅应该努力对付出现的紧急状况,而且更重要的是通过支持原籍国的经济发展和社会稳定以及援助收留国并与之合作以达到防止紧急状况出现的目的。

4. 执行委员会应该指导和支助难民署达到更有效的管理、合理化改革其结构以及预算程序。委员会还应该反思如何改进自己的工作方法以作出更具体的结论和决定,并且找到一个更积极的方法推动国际法的发展,而不仅仅是重申既定的规范和原则。

### 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下列主席团成员:

主席:雷蒙多尔·佩雷斯—埃尔南德斯·托拉先生(西班牙)

副主席:阿里·霍拉姆先生(伊朗伊斯兰共和国)

报告员:帕布洛·谢里阿先生(阿根廷)

### 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、中国、哥伦比亚、刚果民主共和国、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、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、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、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、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉。

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、贝宁、白俄罗斯、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、智利、刚果共和国、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、吉布提、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、加蓬、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、印度尼西亚、伊拉克、冰岛、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、科威特、老挝人民民主共和国、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马拉维、马里、马耳他、墨西哥、缅甸、尼泊尔、新西兰、尼日尔、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、斯威士兰、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、乌克兰、乌拉圭、也门、赞比亚、津巴布韦。

8. 巴勒斯坦派观察员出席了会议。

9. 欧洲联盟委员会、欧洲联盟理事会、红十字国际委员会、红十字会和红新月会国际联合会以及马耳他君主骑士团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、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国人类住区中心(生境)、联合国训练研究所(训研所)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国社会发展研究所(社发所)、国

际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界气象组织(气象组织)、联合国工业发展组织(工发组织)。

11. 下列政府间组织派观察员出席了会议:

阿拉伯国家联盟、非洲统一组织(非统组织)、伊斯兰会议组织、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、国际移民组织(移民组织)。

12. 共有 145 个非政府组织派观察员出席了会议。

#### D. 通过议程及其它组织事项

13. 执行委员会以协商一致方式通过议程如下:

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其它组织事项
4. 年度主题:加强确保与安全亦有关的保护伙伴关系
5. 常设委员会的工作报告
  - (a) 国际保护;以及
  - (b) 方案、行政和财务事项
6. 审议和通过方案预算
7. 与方案监督有关的报告
8. 常设委员会 2000 年的会议
9. 审议执行委员会第五十一届会议临时议程
10. 任何其它事项
11. 通过执行委员会第五十届会议报告
12. 会议闭幕

#### E. 执行委员会主席的开幕发言

14. 新当选的主席雷蒙多尔·佩雷斯-埃尔南德斯·托拉先生感谢成员国代表团对他的信任、并感谢即将离任的主席对他的宝贵支持以及联合国难民事务高级专员对他的启发性指导。

15. 难民署成立五十周年纪念为总结过去开创未来提供了难得的机会。托拉先生希望这次五十周年纪念能够激发各国政府、国际组织、非政府组织以及民间社会继续为全世界的难民作出努力。在未来日子里有三

个问题值得充分关注:把保障人道主义事务工作人员的安全作为他们开展业务活动的前提;把尊重人权作为一种预防手段;认真监督对包括亚洲、尤其是非洲的持久性危机在内的现行冲突所进行的人道主义援助。

16. 执行委员会应该把鼓励加入几项基本公约以及对现有冲突(包括没能引起媒体注意的危机)作出反应作为短期优先事项。中期和长期优先事项主要有两个方面:继续业已开始的内部改革过程;在传递难民的信息以及调动必要资金方面增强各政府和民间社会、包括非政府组织、媒体、商业企业以及区域和地方组织之间的合作和联络。

17. 执行委员会还应该考虑给其工作注入新鲜活力的方式方法,可以进行更多的非正式协商、在相关的结构性或时事问题上举行研讨会和集思广益会议。

18. 随后主席就 1999 年 7 月初去阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和科索沃进行调查情况作了报告。该报告介绍了调查团的方案并且交流了对这次危机各方面进行的反思,报告已分发到执行委员会成员的手中。

## 第二章.

### 第五十届会议的工作

19. 高级专员向执行委员会作了开幕发言,发言稿登在本报告附件二上。主席对议程项目 4 所作的摘要载于本报告附件三。对委员会审议意见的全面记录,包括各代表团就会议所有议程项目发表的声明和其它发言以及主席和高级专员所作的闭幕发言都载于本届会议的简要记录中。

## 第三章.

### 执行委员会的决定和结论

#### A. 关于国际保护的结论

##### 1. 关于国际保护的一般结论

##### 20. 执行委员会,

##### 保护状况

(a) 十分愤慨过去一年里对难民、寻求庇护者以及其他有关人员所拥有的国际公认的权利进行的严重侵犯,并且对世界许多地区有组织地违反人权、公然无

视国际人道主义法律以及大批驱赶人口和“种族清洗”政策所造成的国内和边境大量的流离失所现象表示尤为关注;

(b) 重申有关结论,特别是第 81(XLVIII)号结论第(j)段,认识到发展中国家尤其所负担的沉重负担;并且满意地注意到因地理位置而收容了大量难民和寻求庇护者的许多发展中国家、转型期国家和资源有限的国家仍在继续遵照国际法和既定的原则与标准为难民提供庇护和保护;

(c) 重申委员会第 85 (XLIX)号结论第(o)段,致力于坚持国际声援和负担分摊原则;表示十分赞赏过去一年里把这些原则变为具体行动的做法;进一步鼓励各国和难民署继续致力于更广泛地贯彻落实这些重要原则;

(d) 认识到在发展中国家的城市和农村地区大量难民人口的出现给这些国家的经济和环境造成了严重的压力,应该日益关注这个问题以减轻其负面影响;并且呼吁难民署发挥其催化作用,调动来自国际社会的援助以对付接收难民地区环境恶化问题以及大规模难民人口造成的经济和社会影响;

(e) 欢迎格鲁吉亚和哈萨克斯坦加入 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年议定书,使这两项文书之一的缔约国数目以及既是前一文书又是后一文书的缔约国数目总计达到 138 个;并且鼓励难民署和各国加强的努力以促进更多国家加入这两项文书并且充分执行其规定;

#### 难民保护框架

(f) 重申 1951 年《关于难民地位的公约》以及 1967 年议定书仍然是国际难民事务体系的基础;但是,也认识到有必要制定关于保护的补充形式,为此,鼓励难民署与各国以及有关行动方进行协商,审查有关这个问题的方方面面;

(g) 重申第 85(XLIX)号结论第(d)段,并且呼吁有关各方本着国际声援和负担分摊的精神集中关注恢复旧伙伴关系的活力并建立新的伙伴关系以支持国际难民保护体系;

(h) 注意到今年正在纪念关于武装冲突法律的 1949 年日内瓦四公约五十周年;呼吁处于武装冲突中的各国和其它各方认真遵守国际人道主义法律;同时也呼吁难民署进一步加强与红十字会国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会以及各国的红十字会和红新

月会的协作;

(i) 注意到今年还将纪念非统组织指导非洲难民问题特定方面的公约签署三十周年;认识到该公约在制定保护难民的地区标准方面所作出的贡献;并且鼓励难民署继续与非洲统一组织进行紧密协作以加强对非洲难民的保护;

#### 寻求保护

(j) 重申庇护制度对难民国际保护具有的重大意义;再次强调保障获得庇护程序的重要性;回顾关于无庇护国难民以及寻求庇护者无秩流动的 1979 年第 15(XXX)号结论和 1989 年第 58(XL)号结论;并为此强调应该恰当使用象“安全的原籍国”、“国内逃亡的其它形式”以及“安全的第三国”这样的概念以避免导致无理拒绝难民获得庇护程序或者违背“不驱回原则”;

(k) 认识到各国有必要在国家一级并通过国际合作处理误用或滥用难民身份确定程序的问题;并敦促各国确保包括控制移民措施在内的国内法和行政手段符合有关国际文书所规定的适用于难民和人权法律的原则和标准;

(l) 重申关于无秩流动的第 58(XL)号结论;关切地注意到已经在第一庇护国寻求到保护并且继续享有保护的难民继续大规模无秩流入其它国家;并且鼓励难民署、各国以及其他有关行动方加强合作找出这种流动的原因,特别要保障寻求庇护者和难民享有的待遇达到第一庇护国的最高保护标准,并且提高对无秩流动可能遇到的风险和危险的认识,尤其是被绑架勒索的危险;并且进一步鼓励难民署与中转国和目的地国合作以保障这些寻求庇护者和难民对保护和援助的需求得到满足;

(m) 回顾关于无庇护国的难民问题的第 15(XXX)号结论、关于公然毫无根据滥申请难民身份或庇护问题的第 30(XXXIV)号结论以及关于难民和寻求庇护者从已经寻求到保护的无秩流出的问题的第 58(XL)号结论;并且促请难民署继续研究公然毫无根据申请资格所带来的问题并在适当时候向执行委员会汇报;

#### 特殊保护需要

(n) 满意地注意到各国为把性别观点纳入庇护政策、规定和做法所作出的特别努力;鼓励各国、难民署及其它有关行动方更广泛地接受如下观点:迫害通常与性别有关或通过性暴力实施迫害,并把这一观点纳入他

们的保护原则中;进一步鼓励难民署和其它有关行动方制定、促进并执行与性别有关的难民问题的指导方针、行为准则和培训方案以支持把性别观点纳入主流并增强执行性别政策的责任感;

(o) 呼吁各国增进和保护所有难民的人权;对包括难民妇女和儿童在内的具有特殊保护要求的难民日益成为剥削、强迫兵役和各种形式暴力的目标表示由衷和深切的关注;并呼吁各国相应调整其保护反应;

(p) 呼吁各国、难民专员办事处和其他有关行为者考虑到老龄难民尤其受到社会隔离、长期依赖以及难民状况的其它不利方面的影响,继续努力确保通过适当的方案行动使老龄难民的权利、需要和尊严得到充分地尊重和顾及;

### 难民的安全

(q) 回顾联合国安理会 1998 年 11 月 19 日第 1208(1998)号决议;继续严重关注不断出现的军队或武装进攻以及对难民安全的其它威胁,包括武装分子对难民营和定居点的渗透;再次强调与难民署以及联合国系统的其它部门一起协同工作的国家有责任坚持平民性和人道主义性质,尤其通过确认武装分子、把他们与难民人口分离并把难民安置在安全场所等方法以确保难民营和定居点的安全;同时鼓励各国和难民署通过相互协作并与联合国系统的其它部门一道继续努力增强难民营和定居点的安全和平民性;

### 持久解决办法

(r) 重申自愿回返或者融入当地或者重新安置是解决难民问题的传统办法并且仍然是解决难民问题的切实可行而且十分重要的办法;重申自愿回返,不管何时何地,都仍然是解决大多数难民问题的首选办法;注意到由于每个难民问题的具体情况各不相同因而综合各种办法有助于获得持久解决办法;

### 无国籍人和国内流离失所者

(s) 关切地注意到无国籍问题仍然存在;欢迎乍得加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》<sup>1</sup> 和 1961 年的《减少无国籍状态公约》<sup>2</sup> 以及圣文森特和格林纳丁斯、津巴布韦加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》;并且鼓励难民署继续促进有关国家进一步加入和充分执行这两项文书;

(t) 回顾有关国内流离失所者问题的第 75(XLV)号结论;注意到大会 1998 年 12 月第 53/125 号决议;重申《关于国内流离失所的指导原则》<sup>3</sup> 的相关性,并重申支持难民署按照联合国大会确立的原则对待国内流离失所者。

## 2. 关于保护难民家庭的结论

### 21. 执行委员会,

(a) 重申关于家庭重新团聚、家庭团结以及难民儿童和青少年问题的第 9(XXVIII)、第 24(XXXII)、第 84(XLVIII)结论以及第 85(XLIX)号结论的(u)至(x)段;并再次强调家庭是社会的自然、基本组织单位,有权得到社会和国家的保护;

(b) 强调有必要使难民家庭团聚受到保护,特别是通过:

(一) 确保尊重家庭团聚原则的措施,包括使因难民外逃而分离的家庭成员团聚的措施;

(二) 考虑采取自由标准确认那些能够被接受的家庭成员以促进家庭的全面团聚;

(三) 采取规定和/或做法允许当家庭主要申请者被承认难民资格后,家庭其他成员通常也应该被承认为难民,并且为每一家庭成员提供单独递交难民资格申请的可能性;

(四) 在所有难民事务业务中把家庭尽早团聚问题当作优先考虑事项;

(五) 制定方案促进家庭成人成员的自给自足以提高其供养家庭受赡养者的能力;

(c) 呼吁各国、联合国难民事务高级专员办事处以及其它有关行动方特别关注孤身难民儿童在等待与其家人团聚期间的需求;并为此强调只有在想尽了一切可行办法寻找其家庭踪迹和团聚之后才可以考虑收养难民儿童并且是为了儿童的最大利益且符合国际标准。

## B. 关于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区域会议后续行动的结论

### 22. 执行委员会,

回顾了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



者问题区域会议于 1996 年 5 月通过的行动纲领<sup>4</sup>以及执行委员会第四十七、第四十八和第四十九届会议所作的结论;

(a) 重申会议行动纲领以及促进其执行的后续行动进程的重要性和持久效力,强调必须加强合作维护处理移徙问题的区域办法;

(b) 欢迎独联体一些国家在政府以及非政府部门执行行动纲领取得的进展;

(c) 意识到行动纲领的一些规定仍处于制定阶段,到 2000 年不可能实现;

(d) 支持指导小组于 1999 年 6 月作出的关于成立工作组负责处理 1996 年日内瓦移徙会议后续行动问题的决定,并且希望该工作组为下次会议制定出关于公元 2000 年以后会议进程模式的具体建议;

(e) 呼吁对处理严重的流离失所问题负有主要责任的各独联体国家加强其实质性和政治性的承诺,执行行动纲领以确保取得一致性的和更深远的进展,特别是在人权和难民保护方面以及以前被驱逐者的问题;

(f) 欢迎格鲁吉亚和哈萨克斯坦加入 1951 年《关于难民地位的公约》<sup>5</sup>以及 1967 年议定书,<sup>6</sup>并促请独联体加强努力尽快加入有关国际文书并赋予这些文书以立法和行政效力;

(g) 认识到加强各方努力以克服执行行动纲领过程中遇到的制约因素的重要性,尤其要获得更高一层的政治支持、寻求政治解决冲突的持久办法、深化民主进程、建立文明社会、充分执法、在区域一级和双边一级充分合作、促进国际金融机构和开发机构进一步的参与,以及提供财政资源;

(h) 意识到该地区国家所面临的严重挑战仅仅靠这些国家的资源和经验是不足以应付的;

(i) 欢迎其它国家至今为此对该过程给予的支持,包括 1999 年 6 月的指导小组会议对这种支持的重申,同时呼吁各国本着国际声援和负担分摊的精神继续加强其合作和支持以帮助独联体国家执行行动纲领;

(j) 赞赏联合国难民事务高级专员、国际移徙组织以及欧洲安全与合作组织为支持执行行动纲领、保障后续行动以及为此调动资源所作的努力并且呼吁他们加强努力和相互合作;

(k) 敦促联合国难民事务高级专员继续向公众通报情况并进一步加强与其它主要国际行动方的关系,比如欧洲委员会、欧洲联盟委员会以及其它的人权机构、开发和金融机构;

(l) 欢迎在建设文明社会方面取得的进展,特别是通过非政府部门的发展以及非政府组织与独联体一些国家的政府之间的合作而取得的进展,为此,注意到执行行动纲领取得的进展与促进文明社会取得的成绩(尤其是人权方面)之间的联系;

(m) 呼吁独立国家联合体各国政府进一步便利促进非政府组织的形成及其工作,并且与国际组织一道进一步加强它们与非政府组织的合作使它们更多地参与独联体会议后续行动进程;

(n) 敦促高级专员随时向执行委员会通报为执行行动纲领采取的措施以及会议后续行动取得的进展。

## C. 关于行政、财务和方案事项的一般决定

### 23. 执行委员会,

(a) 确认 2000 年年度方案预算<sup>7</sup>而提议的活动经审查认定符合联合国难民事务高级专员办事处的规约(联大第 428(V)号决议、符合经联合国大会、安理会或秘书长认可、敦促或请求的高级专员“斡旋”职能并且也符合《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;

(b) 批准 2000 年年度方案预算提出的金额达 933,553,000 美元的区域业务、全球业务和总部的方案和预算,其中包括 82,108,300 美元的业务储备金(占方案活动金的 10%),<sup>8</sup>并授权高级专员在这一批准限度内调整区域业务、全球业务和总部的预算;

(c) 批准已修订的金额达 4.13 亿美元的 1999 年年度一般方案预算并且注意到数额达 7.412 亿美元的新订正的特别方案预算;<sup>9</sup>

(d) 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 1998 年 12 月 31 日終了年度帐目的审定报告》<sup>10</sup>和《高级专员根据审计委员会报告提出的建议采取或拟采取的措施》;以及《行政和预算问题咨询委员会关于联合国难民事务高级专员办事处 2000 年年度方案预算的报告》、<sup>11</sup>《关于难民署检查活动的报告》<sup>12</sup>以及《关于难民署评价活动

的报告》,<sup>13</sup> 并且请求就这些监督文件提出的建议和审查而采取措施的情况定期通报执行委员会;

(e) 促请高级专员在现有资源条件下灵活而有效地对 2000 年年度方案预算目前提到的需求以及全球呼吁中提到的需求作出响应,并且授权她在面临业务储备金不能完全满足新的紧急状况需要的情况下发生特别呼吁并制定“补充方案”;

(f) 敦促所有各国在面临难民署的广泛需求时本着声援的精神及时、慷慨地响应高级专员发出的呼吁,提供资源以满足已批准的年度方案预算和无法预料的紧急状况;

(g) 注意到已修订的财务规则。<sup>14</sup>

#### D. 关于常设委员会 2000 年工作方案的决定

##### 24. 执行委员会,

审查了第五十届会议的事项,包括加强确保与安全亦有关的保护伙伴关系的年度主题以及《常设委员会工作报告》<sup>15</sup> 并铭记第五十届会议所作的决定和结论:

(a) 决定通过以下项目作为常设委员会 2000 年工作方案的框架:国际保护;方案/保护政策;方案与筹资;管理;协调;以及管理、财政、监督与人力资源;

(b) 促请各成员国参考 1998 年规划会议提出的日历在拟于 1999 年 12 月召开的规划会议上审查 2000 年工作方案中包括的具体提议,向 2000 年第一次常设委员会会议提交一致通过的工作方案以获正式通过;并且促请各成员国铭记最好提交两年期或更长时期的计划项目;

(c) 促请难民署在每一项目的文献中记录下有关的审议意见、行政和预算问题咨询委员会的建议以及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措施;

(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 2000 年最多召开三次会议,开会时间分别在 2 月、6 月以及执行委员会第五十一届全体会议之前;

(f) 呼吁常设委员会向执行委员会第五十一届会议汇报工作。

#### E. 关于第五十一届会议临时议程的决定

##### 25. 执行委员会,

决定通过执行委员会第五十一届会议临时议程如下:

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其它组织事项
4. 年度主题
5. 常设委员会的工作报告
  - (a) 国际保护;以及
  - (b) 方案、行政和财务事项
6. 审议和通过方案预算
7. 与方案监督有关的报告
8. 常设委员会 2001 年的会议
9. 审议执行委员会第五十二届会议临时议程
10. 任何其它事项
11. 通过执行委员会第五十一届会议报告草案
12. 会议闭幕

#### F. 关于观察员参加 1999 和 2000 年会议的决定

##### 26. 执行委员会,

(a) 批准下列政府观察员代表团参加常设委员会 1999 年 10 月至 2000 年 10 月会议的申请:

阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、肯尼亚、卢森堡、缅甸、尼泊尔、新西兰、秘鲁、葡萄牙、刚果共和国、圣马力诺、阿拉伯叙利亚共和国、斯洛伐克、斯威士兰、乌克兰。

(b) 授权常设委员会决定其它任何政府观察员代表团参加上述期间会议的申请;

(c) 批准高级专员邀请的以观察员身份出席 1999

年 10 月至 2000 年 10 月其附属机构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、独联体执行秘书处、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

(d) 回顾常设委员会关于登记出席执行委员会第五十届全体会议的非政府组织在单独提出书面申请后将受邀以观察员身份出席常设委员会 1999 和 2000 年会议的决定。

注

<sup>1</sup> 《人权:国际文书汇编》第一卷(第二编)(联合国出版物, 出售品编号 E.94.XIV.I(第一卷(第二编)),O 节,第 81 号

<sup>2</sup> 同上,第 80 号。

<sup>3</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2,附件。该文件是应人权委员会的请求而编写的并由秘书长负责国内流离失所者代表于 1998 年 4 月提交的。

<sup>4</sup> A/51/341 和 Corr.1,附录。

<sup>5</sup> 《联合国条约集》,第 189 卷,第 2545 号。

<sup>6</sup> 同上,第 606 卷,第 8791 号。

<sup>7</sup> A/AC.96/916 和 Add.1,Add.1/Corr.1。

<sup>8</sup> A/AC.96/916/Add.1,订正表二.3。

<sup>9</sup> 同上,订正表二.8。

<sup>10</sup> A/AC.96/917。

<sup>11</sup> A/AC.96/916/Add.2。

<sup>12</sup> A/AC.96/918。

<sup>13</sup> A/AC.96/919。

<sup>14</sup> A/AC.96/503/Rev.7。

<sup>15</sup> A/AC.96/925。

## 附件一

### 常设委员会 1999 年通过的决定

根据执行委员会赋予的权力,常设委员会于 1999 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中:

A/AC.96/912: 常设委员会特别会议报告(1998 年 12 月 8 日)

关于非政府组织以观察员身份参与高级专员方案执行委员会及其常设委员会工作的决定

A/AC.96/913: 常设委员会第十四次会议报告(1999 年 2 月 9 日至 11 日)

关于难民署报告标准化的决定

A/AC.96/924: 常设委员会第十五次会议报告(1999 年 6 月 28 日至 30 日和 7 月 1 日)

一、关于年度方案预算结构的决定

二、关于执行委员会第五十届会议年度主题的决定

A/AC.96/927: 常设委员会第十六次会议报告(1999 年 9 月 28 日至 30 日)

关于难民署财务细则的决定

## 附件二

## 联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会第五十届会议上的开幕发言

(1999年10月4日)

欢迎各位出席执行委员会的这届——第五十届——会议,尤其是欢迎委员会的最新成员莫桑比克。莫桑比克接收了一百七十万内战时逃离的返国者并使他们重新融入社会,在这方面树立了榜样,因而它的加入具有重要意义。

我在此向新的主席团及其主席,西班牙的佩雷斯-埃尔南德斯·托拉大使表示祝贺。今年,佩雷斯-埃尔南德斯大使以副主席身份陪同我去了科索沃以及他的祖国。我坚信在他的领导下执行委员会将密切与我们合作以捍卫和促进难民事业。我衷心感谢委内瑞拉的罗德里格斯·塞德诺大使,在他担任主席期间委员会支持我们度过了艰难的一年。

我还十分高兴地欢迎联合国难民事务高级专员办事处的一位好朋友,联合国的一位同事,她的合作对我们十分重要,她的思想发人深省并令人耳目一新,她的观点我非常尊重,她是与我们合作最密切的一个机构令人尊敬的领导:联合国儿童基金会的执行主任卡罗尔·贝拉米。她的与会最贴切地显示了你们所选的“加强确保保护伙伴关系”的主题。卡罗尔和我常常一起共同呼吁更多关注我们相互关心的问题。她今天上午向委员会作了发言,我为此感到高兴和自豪。

## 新的冲突造成新的难民危机

这是充满新的冲突和难民危机的一年,平民尤其成为受冲击的目标。在执行委员会上一届会议中我提到冲突在不断增加,这种趋势并没有得到扭转——甚至还在继续加剧。造成冲突和流离失所的根本原因通常是没有充分承认少数民族或各种社会团体的抱负和权利。这激化了分裂主义主张,尤其是在有强烈自治历史的地区,反过来又激化了部落制、民族主义和种族中心主义。多数情况下分裂主义倾向被残酷镇压下去了。少数民族尤其成为这种镇压的目标。另一方面,分裂主义的胜利又导致了报复行动。其结果产生了两极分化的社会和社区以及具体的难民危机。

因此,对流离失所者群体的分类越来越模糊。在某些地区,犯罪团伙以及黑手党之流的势力组织在国内冲突中日益显著的作用使局势更加复杂化。十分复杂的紧急情况局势检验了难民署的反应能力。难民流动也成为不稳定局势和冲突的主要原因,因此要求找到迅速解决的办法,有时候是以人道主义和难民保护原则为代价,有时候需要难民署与其合作方在庇护国和遣返国快速而且同时开展工作,因此影响了我们的任务以及传统的行动反应。

我首先从引起国际社会、联合国和难民署特别关注的两个危机开始:科索沃和东帝汶。

在科索沃,面对暴力、军事行动、政治谈判的破裂以及国际压力这样一个背景,大量百姓在仅仅几个星期的时间里流出。在此我不想重复众所周知的事情,只提几个因素以显示人道主义和保护任务的复杂程度。这种复杂性如今正在各处成为十分

普遍的标准特征。群众的外逃令人吃惊。他们不是简单地逃离,而是被强行赶出家门。为了应付这次大量、突然并且难以预料的人口外逃,我们不得不求助于只能靠军队才能提供的服务。在外逃开始仅仅 10 个星期之后出现的返回潮以更迅猛的速度涌回来。应付这样的局面对我们大家都是巨大的挑战。我们遇到的严重困难包括阿尔巴尼亚的后勤服务以及确保前南斯拉夫马其顿共和国接收难民。尽管存在障碍,但面对危机所作出的反应确实满足了对安全和生存的及时需要。为了审查在科索沃危机中吸取的教训,我已委托有关方面就人道主义反应作出独立评价,我希望能尽快与大家交流这次评价的结果。

我愿在此高度赞扬阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国以及南联盟黑山共和国提供的庇护;并且赞扬收留难民家庭的慷慨大方、热情好客;军队提供的正规援助;以及我在难民署及其它机构的同事们的辛勤工作。我还要感谢在这次独特的人道主义救援方案中通力合作的许多国家,事实证明这次的救援方案在向如此众多的难民敞开安全大门方面十分重要——这正是加强保护伙伴关系的极好典范。

可是科索沃危机并没有结束。近百万人的房屋被毁灭或破坏了。由我的特使率领的联合国科索沃临时行政当局特派团人道主义支柱的首要任务就是帮助这些群众过冬——我们正在与美利坚合众国、欧盟以及日本这些主要政府合作伙伴以及许多非政府组织一道全力以赴解决这一问题。但仍然有更多难以对付的问题还没有解决。被迫流离失所依然是科索沃的塞族人和吉普赛少数民族面临的现实。尽管科索沃解放军在遏止暴力方面起到了必不可少的作用,但是上个星期在一个塞族集市发生的火箭助推榴弹爆炸死伤众人的事件残酷地提醒世人每天仍在继续发生袭击。由于令人难以接受的报复性攻击使留在科索沃的塞族和吉普赛人的数量下降到不足以前人口的一半。必须劝说阿尔巴尼亚族领袖不能把阿族人民遭受的苦难当作新的种族清洗的正当理由,而且以暴抗暴而不是以理服人将会降低国际社会的同情和支持。

大多数逃离科索沃的少数民族群众正在南斯拉夫联盟共和国内流离失所,如今大约有七十万来自克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃的难民和流离失所者。处在被战争、经济危机和国际孤立折磨的国家中,这些难民以及流离失所者的处境十分悲惨。我在此呼吁各国政府提供人道主义援助以帮助他们。他们正面临一个严寒的冬天。如果令这些人失望将铸成大错。

从更广泛意义上来讲,科索沃危机更清楚地显示了只有通过国际社会的全方位努力——从政治、经济和社会等层次——才能使巴尔干半岛从长期冲突走向稳定、发展而且逐步融入欧洲。为此我对发起的《东南欧稳定协定》表示欢迎并且相信顺利执行该协定将为寻求解决这些背井离乡者问题的持久办法增添新的动力。

这是一件非常紧迫的事。我不得不十分遗憾地再次重申,在《代顿和平协定》签署 4 年之后,仍有来自波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚的一百五十万人还没有返回家园。有一些少数民族已经回迁了,但必须加快返回家园的步伐。尽管还存在孤立的暴力事情,但安全问题不再是关注的首要问题了。贫困问题、落后的经济条件、失业和基础设施缺少——还有政治障碍——现在是影响可能返回的少数民族做出决定的主要因素。因此发展经济以及创造就业机会对解决这一地区的流离失所问题十分重要。

今年的另一个主要难民危机发生在东帝汶。我在两个星期以前去了印度尼西亚。东、西帝汶的流离失所状况,特别是保护难民和流离失所者的问题,是难民署最为关切的。难民署从三月份起就开始在东帝汶展开工作——在此我要高度赞扬我的同事们以及联合国东帝汶特派团和其它人道主义机构的同事们,他们在极端危险的情况始终坚持代表联合国工作在那里。自从东帝汶国际部队进驻该地区以来,难民署作为机构间工作队的一部分工作在东帝汶,为流离失所者提供保护和援助。

约有二十万人逃到了西帝汶,因此为难民署所直接关注。在印度尼西亚时,我与有关方面磋商了在那儿派驻难民署工作人员事宜并与印尼政府讨论了使难民署能实之有效开展工作的具体条件。如今在 Kupang 已设立了难民署紧急状况小组,但与难民接触仍然很困难而且是零散的。尽管物质条件并不是显著的困难,但许多人住在户外,粮食匮乏,住所拥挤,卫生条件差。许多人被当地家庭收留。再过几个星期雨季就要开始了。因此十分迫切的任务是开始有组织地帮助西帝汶的难民以避免情况更加恶化。

然而,保护和状况是更值得严重关切的问题。关于民兵强迫群众离开东帝汶的报道很多。还有关于把群众当作人质一般强行关押在西帝汶处于民兵控制之下的报道。也有报道说难民被强迫带到其它岛上。在流离失所的人群中发现了民兵武装分子的身影正好与这些报道的内容相符。

要解决西帝汶的情况必须首先做到两件事。第一,印度尼西亚政府必须提供一切必需的安全措施以确保难民和人道主义机构的安全、维护难民营的平民性质、便利人道主义活动;第二,不管难民作出何种选择——返回、留下或去印尼其它地方——这些选择都应该是自由的、知情的、公正、明确的、应该受到尊重并且得到实现的。我尤其希望难民能尽早平安返回东帝汶。为了达到这些目标,难民署必须——我重复一次:必须——在西帝汶到场开展工作,而且与难民的接触必须是自由、有保障的。印度尼西亚政府已经接受了我们的提议,并在当地已出现积极的征兆。证明印尼政府诚意的证据就是迅速、安全执行我们的提议。

## 两个严重地区

我所在的难民署被提请关注世界其它地区新的人口被迫流动情况,例如在哥伦比亚,国内流离失所者的状况更加恶化:首次出现了约 3,500 名流离失所者于 7 月越过边境逃往委内瑞拉。在几个国家,有一些人自愿返回本国。但是,在许多地方,难民状况停滞了,反映出正在进行的冲突加剧或者政治谈判缺乏进展——例如,在斯里兰卡,新的斗争引起了格外的关注;我不得不遗憾地指出在尼泊尔,为九万七千名不丹难民寻求解决办法的进展甚微。在孟加拉国,至少应该促进和加快暂时性解决办法解决不愿意或不能返回缅甸的难民的问题。

然而,有两个地区的难民问题尤其严重,我希望能引起你们的重视。

在非洲,一方面,为了给最动乱地区带来和平已做出大胆的努力。洛美和卢萨卡停火协定表达了非洲热切盼望和平的强烈愿望。我愿向那些鼓励这些努力的勇敢、有远见卓识的非洲领导人表示敬意。我曾提到过在阿尔及尔举行的非洲统一组织首脑会议上感受到强烈的期望和决心。这次会议正好与我们纪念前瞻性的非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约三十周年的活动在同一年举行,不啻为一个愉快的巧合。

另一方面,对这两项协定的执行情况没有取得进展,以前的难民危机还没有得到解决。难民署筹备向西撒哈拉地区遣返难民的工作如要取得进一步的发展则取决于政治谈判的进程。苏丹难民继续涌入乌干达和肯尼亚,而埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的冲突造成的流离失所者正在等待有关方面执行非洲统一组织和平框架协定。

2月份我去了西非,6月份去了中非。7月份我向安理会汇报了这些地区的难民状况。和平对当地人民来说仍然是可望不可及的海市蜃楼。五十万塞拉利昂人仍留在圭亚那和利比里亚的难民营里,其中一些难民营很不安全。我对利比里亚的局势感到非常担忧,在利比里亚难民返回的地区以及塞拉利昂难民被收留的地区不时遭到叛乱组织的袭击。的确,已经有三十三万利比里亚难民已经返回家园,但是最近爆发的战火使其余的难民不敢返回家园,而且更糟的是战火还可能使利比里亚人再次逃离。在边境地区叛乱分子进入圭亚那发动袭击,令人十分担忧。圭亚那不应该为慷慨地承担起巨大的难民负担而付出这样的代价。

在中非,各种冲突依然纠缠一起、相互联系,这不仅是由于地理位置邻近的缘故,而且是由于被打败的或遭解散的武装组织的“联合”造成的。这些武装分子紧随难民流动,常常使我们的保护任务变得复杂。难民涌入加蓬和中非共和国标志着难民危机螺旋形趋势的进一步扩大。尽管签订了卢萨卡协定,但刚果民主共和国极端复杂的战争形式极有可能导致较小规模、激烈的次级冲突的爆发,从而可能导致再一次的人口流动。我最近向秘书长表达了我对有可能发生新的、突然的难民危机的担忧。刚果民主共和国和刚果共和国发生的战争已经迫使百姓纷纷逃到边境。布隆迪的局势正如新出现的暴力事件所显示的已是十分脆弱。坦桑尼亚联合共和国难民营如今还收留着二十六万布隆迪难民,这儿的遣返工作已基本停止了。安哥拉的冲突迫使更多的难民逃往邻国,而且更加恶化了国内流离失所者的灾难性处境——这也许是非洲独一无二的最严重的人道主义危机。

另一个不那么引人注目但却是我们难民署十分关注的地区是从黑海延伸至中亚的广大区域。从北高加索到吉尔吉斯斯坦的人口流动引起的越来越多的问题证明了我们通过独立国家联合体会议进程采取的方法非常明智,也证明了我们有必要沿着那个方向继续努力。

我对俄罗斯联邦南部边境的局势尤其担忧。达吉斯坦的战火造成了三万三千人流离失所。成千上万的人从车臣逃向邻近的印古什。这次冲突可能导致本已十分不稳定的地区出现新的流离失所问题。俄罗斯联邦政府和印古什当局已经请求难民署提供援助。然而,由于这一地区的犯罪团伙威胁着人道主义机构的安全,使我们开展工作变得非常危险而且困难。正如你们所知,我们驻 Vladikavkaz 办事处的前负责人在被当作人质扣押了近一年之后于十二月被释放。因此我们将从斯塔夫罗波尔基地通过当地网络提供援助。

在我今年9月初访问过的南高加索,和平进程陷入僵局导致了不许百姓返回家园的“冻结”局面。我不知道该不该把这个称为“冲突后”局面,因为冲突并没有真正得到解决(尽管这儿已经基本上停火了)。这里的流离失所者规模惊人。在亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚,难民和国内流离失所者的人数已超过了一百万。令我遗憾的是,当国际社会面对其它的、更加紧迫的危机时就不再把这里的局势当作首要解决的问题了。



在南高加索,难民和流离失所者不再是关注的直接目标,但是真心支持他们所拥有的不可剥夺的返回家园的权利有时夹杂着在政治上利用他们的处境作文章的愿望。他们的艰难处境如果得不到解决就能更好地达到政治目的。我愿在此呼吁这一地区的各国政府以更大的一致性和紧迫感解决流离失所者的切身问题,尤其是居住问题。我还想敦促有关各政府支持亚美尼亚和阿塞拜疆之间的双边会谈(已有进展显示);并更加积极地鼓励格鲁吉亚的和平谈判。

再往东,在阿富汗流离失所状况变得越来越复杂。重新点燃的战火导致了新的人口流动。据估计现在有十五万人因战火成为国内流离失所者,他们基本上没有得到援助。与此同时,当初逃往伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的难民仍在继续返回。伊朗和巴基斯坦在近 20 年之后的今天仍然承担着二百六十万难民的负担。我必须强调两点:第一,人道主义机构很难进入出现国内流离失所情况或难民返回的地区,这是最令人关注的问题;第二,阿富汗的难民问题是世界上时间最长、规模最大的难民问题之一,至今依然极少受到关注。

### 调整管理以适应外界变化

主席先生,我们描述的情况指出了必须经常注意改善对我们保护难民的责任的管理,特别是在紧急情况下。自 1996 年来,我们发动了一个主要改变过程,其重点为授权和权力下放,全面地处理难民情况和进一步改善紧急任务。在过去一年内,我们在继续研究这一过程的内容。其他需要作出改变和改善的地方也明朗化了。让我指出值得你们注意的五个领域。

首先,1999 年是我们自 1992 年设立应急系统以来,部署紧急工作人员最多的年份之一。在三月和六月之间,仅在南巴尔干就部署了 100 多人——包括来自难民署伙伴机构的工作人员。同时,我们为了应付其他紧急情况也派遣了工作人员。由于没有向外征聘,使我们受到了压力。但我们得到了一些教训。基于我们在处理难民紧急情况方面的协调任务,我们必须加强我们在高级和中级管理阶层的应急能力,包括在保护管理等领域里。我们必须改善触发早期紧急部署工作人员和将应急工作交付给长期工作人员的机制。顺便,我也很高兴向你们报告,等待了很久的难民署《紧急情况手册》第二版已在今年出版,该版修订了 1982 年的版本。

其次,我们完成了改组,精简了难民署的整体管理。有两个部门现在各自负责国际保护和作业。我想特别强调的是,改组的其中一个目标是保证国际保护部在整个决策过程方面发挥应有的作用。一个处理通信和信息的司集中了以前各自工作的主要职务。所有资源的管理——人力、财政和物资——被置于另一个司下。与总部改组密切联结在一起的是在非洲的业务改革,在那里设立了三个实地区域局,第四个局设立在总部,负责政策、协调和信息。

第三,我们在继续发展一个全面的业务管理制度。已为规划和财务管理设计了一个新的结构,对保护和实地战略的解决办法予以了更大的强调。为了支持这一结构将引进一个新的软件系统。

第四,你们手上的、正等你们批准的 2000 年预算,已综合在一个单一的结构中,该结构取消了一般和特别方案的分界。这是为了响应你们想见到一个更精简的预算的愿望。我们采取了一个果敢的步骤,新的结构更清楚地提出我们的需求,并允许更

明确地指导资源的使用。我希望这样会鼓励各国政府以更灵活和及时的方式,提供足够的资金。

第五,2000年1月1日我们将发动一个新的人力资源管理制度。这个制度将根据一个新的办法,其目的是确保在技巧、工作要求和人员调动制度方面有更好的联系,以及一个更具透明度和以资质为根据的提升政策。为了支持这些改进,我们发动了一个以五个核心学习方案为基础的工作人员培训战略,从而响应过去几年来不同的训练评价和执行委员会提出的建议。

### 人道主义行动和国际危机反应

主席先生,在旧冲突还没有解决以前又爆发了新的冲突。国际社会正在寻求一些作出更快,更有效的反应的解决办法。对“人道主义干预”重新进行的讨论,证明了大家都想鉴定对科索沃和东帝汶那类冲突的最适当的国际反应。

现在流行的“新战争”类型——同时连接国内和国际战线——影响到区域安全。国家在感到它们区域里的安全和稳定受到威胁时,会很快地作出反应,但所得到的结果是混杂的,值得仔细研究。在科索沃,大西洋公约组织(北约)的行动最后扭转了清洗阿尔巴尼亚种族的行为,并允许他们回家,但塞尔维亚人和其他少数民族的放逐使其任务所取得的成就不完整。在塞拉利昂西非国家经济共同体军事观察组未能立刻作出维持和平的努力,只在许多平民被杀、被残害和被放逐之后才展开行动,并且由于主要是缺乏资源未能彻底地完成,但它总算把冲突遏制下去。在中非,没有采取军事行动来恢复和平。但是《洛美协定》和《卢萨卡协定》如果得到了联合国和国际社会的适当和迅速支持也可打开和平之门。我想强调,在这两方面,如果没有区域性的努力,都是不可能的。在东帝汶,由区域军队所领导的东帝汶国际部队正在使该领土回到法治——这是为了制止普遍的暴行首先应采取的必要措施,但距离重建和设立一个有组织的行政机构还是很远。

我欢迎各区域采取主动,使动乱的地区恢复和平。但是从难民署的观点来说,我们必须探讨这些干预的新的复杂层面,尤其是下述两方面。首先是军队在人道主义活动方面的作用。第二是在高姿态紧急情况方面,人道主义空间太过拥挤的问题。

正如我以前已经提到过,军队提供的服务——特别是在那些技术和组织能力方面可提供增值的服务方面——在大规模的人道主义紧急情况下特别有用。在阿尔巴尼亚及前南斯拉夫的马其顿共和国,举例说,我们与军队协议,他们的任务只限于一些明确规定的服务:空中和港口后勤、运输难民和货物,建造营地,修补道路。

但是,这方面有些风险。在科索沃危机中,有些时候,军队为了合法性和能见度,直接提供了援助。这些事件破坏了协调并使民间的人道主义机构失去效用和影响力。更广泛地说,军队之涉入人道主义行动会在某些情况下将难民暴露在冲突情况下,或甚至使他们成为冲突的一方,危害到他们的安全。为了这个原因,必须维持明确的区分:军队可支持但不应替代具有人道主义任务的机构。只有这些机构才具有不受政治考虑影响的必要和有原则的独立性。只有民间人道主义机构才具有处理危机中人道方面——平民的灾难、他们的创伤、逃难的恐惧、放逐的痛苦和不稳定——的经验和知识。军人应遵守预先议定的分工,并努力保证公众对这种分工的正确印象。

科索沃也显示了在一个高姿态紧急情况下,人道主义机构的活动空间变得令人不能忍受地拥挤。对许多不同的行为者来说,“在那里”,并被看到它在直接与难民

打交道已成为一个必要。各国政府也常常直接地和双边地使用人道主义资源。这些趋势也削减了人道主义机构的活动能力。

我了解愤怒的舆论迫使政府采取迅速行动以减轻苦难。我也同意各人道主义机构之间的协调十分重要,对我来说,协调是指根据各自的任务和能力来作出明确的分工。但是,各国政府应协助人道主义机构安排它们的活动空间而不是以忽视或超载的方式削弱它们的行动。许多人已指出了在科索沃危机期间流入南巴尔干的大量援助以及各国政府为其他同样严重的危机,特别是在非洲的危机提供的少量资源之间的显然不成比例。我同意这一批评。我相信通过多边机构发放资源至少可纠正其中一部分的不平衡。我因此希望这个委员会重申它支持多边行动,尽可能避免人道主义微观管理和人道双边主义的诱惑。

### 难民保护:一个独一无二的不可取代的任务

再进一步,我想提到难民署任务的本质。难民署的工作自然是人道主义的工作——救命和为难民提供基本支持。但它的核心任务是更具体的,它涉及对难民的保护和为他们的苦难寻求解决办法。

保护首先是为那些逃避迫害或冲突的人提供庇护。保护主要是指出、规定、支持和主张难民的权利——科索沃又再一次显示了庇护作为难民保护的一个主要救命工具的绝对必要性。一个可以重申这一观念的十分重要机会是即将在芬兰坦佩雷举行的特别欧洲理事会高峰会议,该会议将通过欧洲联盟的庇护和移民政策。我呼吁参加该高峰会议的各国政府首脑确保这一政策严格遵守对1951年难民地位公约的正确和包含的执行。在坦佩雷作出的例子和前例不单对在欧洲联盟中难民保护的未来越来越重要,而且对那些将要参加欧洲联盟的国家、其他欧洲地区和全世界的难民保护活动都十分重要。因此,我希望这个政策是有前瞻性的,不仅仅是一个最低限度的妥协。

但是庇护虽然对保护来说是不可缺少的,它仅仅是其第一步。执行保护需要采取许多不同的活动。难民署的作用不单是伸张难民的权利。实现这些权利常常需要进行十分艰难的讨论——不是讨论原则问题,这是不能谈判的,而是讨论执行方式的问题。保护的另一种形式是减轻难民的苦难:确保他们得到物质上的需求,劝导和减轻他们的创伤,协助他们自力更生,确保接纳他们的社会不会产生敌意,在全世界提高意识。也需要对最脆弱的份子予以特别照顾,这些包括妇女和儿童,也包括老年人,这一组人虽然越来越多,他们却常常被遗忘。

在执行我们任务中这些主要方面时,我们自然必须继续与我们的最密切伙伴合作:联合国行动机构、儿童基金会和世界粮食署;在我们与难民直接来往时予我们以必要支持的非政府组织;联合国协调人道主义事务办事处;红十字国际委员会;国际移民组织和越来越多的,特别是在紧急情况后的关键阶段中的是联合国开发计划署和世界银行。

庇护为难民带来安全。但这个生死攸关的行动要求为他们的苦难尽早地寻求解决办法。这种寻求在于从十分困难的情况中找出切实可行的办法提供给难民,并找到让他们充分了解这些选择的方法。要这项工作取得成功的一个重要前提——也就是说所有我们努力集中的一点——是我们必须处在难民的现场,必须让我们能全面和自由地接触他们。这是为什么难民保护是难民署在西帝汶现场的存在原因。这是

为什么在一些我们不能到场的地方,如阿富汗或刚果民主共和国,或利比里亚和塞拉利昂的某些地区,情况令人这么担心。有些时候,只有有限的选择,但另外一些时候,由于政府的良好合作,又有了很多不同的选择。任何难民情况的理想目标是促使难民能为他们的未来作出有意识的自由选择。没有其他办法能让难民自己作出选择更能恢复他们的尊严。

难民署的任务因此具有一个十分精确的自体——我想强调的是,它不能被其他,一般形式的人道主义所替代。每当国际危机产生了难民时,处理的办法应以保护难民的原则为本,难民署作为这些原则的看守者,作为负责为国际社会寻求解决难民办法的办事处这个任务应得到尊重。

我所描述的所有活动——从保护庇护到协助被放逐的难民和寻求解决办法——都需要特殊的专家知识。它们不是单纯的人道主义。而是它们根植于难民工作的保护性质。今日,难民署及其伙伴在执行保护方面的活动空间有时受到了威胁,不是为了我们,因为我们只是提供服务,而是为了我们所关切的数以百万计的人民,我想请你们协助我们更好地界定和保护这一活动。

让我举一个例子,这是结束这一个讨论的十分适当的例子。在七月里,我访问了墨西哥,我与墨西哥总统 Zedillo 和危地马拉总统 Arzu 一齐参加了一个标志着危地马拉遣返方案结束的典礼。一些难民选择回去,一些选择归化,另一些被允许作为移民留在墨西哥。墨西哥之接受难民,危地马拉目前在和平与和解方面所取得的还是十分艰难的进展,以及难民署、其他联合国机构和非政府组织的积极工作人员许多年来富有创造性和勇气的工作,对难民本身为了重建他们的生活所作的努力提供了很大的支持。我相信这是在为一组难民提供安全、援助和选择可能方面的一个真正可以作为榜样的合伙——在提供保护方面的合伙——的例子。为了使这一合作更完整,墨西哥政府宣布它意图加入 1951 年的难民地位公约。这将构成一个很重要的先例。我想提请所有国家注意,我也希望本委员会中还未有签署这一项主要难民保护文书的成员以其作为榜样。

2000 年是难民署成立的五十周年。我们不想庆祝这一生日——难民署的成立是为了解决一个问题,因此它的长寿反而是一件坏的标志。但是,难民,我相信应该表扬难民! 我们应该表扬他们的勇气、恢复力和决心。在这个重要周年来临之际,在我们自己的工作中,也有一些是,值得我们特别骄傲的。这就是,我们能再三地为难民提供机会和实现这些机会的手段。这样能协助他们不变成一项负担,也不会被认为是一项负担。它能帮助他们在被流放的艰苦期间内,向为他们提供庇护的社会作出贡献。一旦他们的苦难解决后,回到家里,或在一个新国家中,也能协助他们成为自己社团的完整一员。也由于我们所有人作出的联合努力,使他们能期望和感到他们还有未来。

### 附件三

## 主席对议程项目 4 的综述:年度主题(加强确保与安全亦有关的保护伙伴关系)

(1999 年 10 月 7 日)

就年度主题“加强确保与安全亦有关的保护伙伴关系”进行的辩论的范围的确十分丰富和广泛。我们对伙伴关系的讨论——这是载在联合国难民事务高级专员办事处规章中的——在我们为难民署设立五十周年作准备之际,也似乎特别恰当。我无意作出一个全面的综述,只是想突出我们讨论的一些主要思路。

我相信高级专员会感谢对难民署过去一年来的工作作出的赞扬,在过去一年内,在非洲、巴尔干、高加索和中亚及最近在东帝汶都发生了惊人的事件;同样地她也会感谢你们提供的、关于你们与国家伙伴一齐采取的立法和其他措施的资料。许多代表团也报导了为了巩固和平与促进容忍而执行的全面计划的消息。你们也发出了关于支持人道主义工作人员的安全的明确信息,这是一个应予以并已得到越来越多重视的问题。

高级专员的介绍性发言着重在难民署所面临的新挑战,及它们对人道主义活动的后果方面。她的发言受到热烈的欢迎。军队在人道主义行动方面的作用以及在高姿态紧急情况中人道主义空间的过份拥挤是难民署在过去一年来努力处理的两项事件。高级专员强调,尽管最近在世界各处发生的事件,维护庇护原则和确保难民有选择余地仍是难民署的基本目标。

委员会也有幸地听取了联合国儿童基金会执行主任卡罗尔·贝拉米和联合国人权事务高级专员玛丽·鲁滨逊的发言。贝拉米女士强调了她的办事处和难民署就儿童作为难民中特别脆弱的群体的问题进行了密切的合作。她也提请注意在儿童基金会、难民署和世界粮食计划署之间建立的合作伙伴关系;她说这种关系虽然不是十全十美,却是一个好的榜样。鲁滨逊女士强调了她的办事处与难民署之间在人权和对难民的保护与援助方面的密切关系。

关于年度主题的背景文件为执行委员会提供了一个有用的讨论基础。你们的发言提到了一系列很广泛的问题。

在保护和安全领域里,你们承诺执行人道主义行动的全球环境的复杂性,特别是人道主义行动和军队之间的关系。这反映在你们对秘书长关于保护武装冲突中的平民的建议的支持,以及对高级专员为了解决安全和在接纳难民地区将武装份子和平民分开的问题引进的“选择梯子”的概念的兴趣。在这方面强调了安全理事会的作用。总体来说,难民署被鼓励继续向安全理事会作简报,以在这些和其他问题方面取得更大的支持。培训是难民署为了增进伙伴关系的努力的一个重要内容,特别是在培训负责难民营安全的警察人员方面。

关于难民署及其伙伴,包括与国家、其他国际组织、区域组织、当地人口和民间组织的其他组成部分,如非政府组织在各阶层建立的伙伴关系都被认为很重要。已有许多人强调了有必要维持与难民和其他流离失所者的伙伴关系,这是确保他们

参与解决他们苦难的一种手段。也有人表示支持难民署为了延伸到 Brookings 程序和区域倡议作出的努力,以及为了加强或建立与各国非政府组织、学术界和私营部门的新关系而作出的努力。许多发言人欢迎在新的行动伙伴关系程序的框架内与非政府组织建立伙伴和延伸关系。

最近在非洲发生的危机是我们整个讨论中的重点。不单是因为就各个有关国家和区域进行了相当多的讨论,而且对注意力和随后的资源分配的不均衡也表示关切。许多代表团强调国际社会有必要提供足够的资源,以处理非洲十分严重的难民情况。此外,有人提到为最新发生的危机调拨资源不应妨害到为非洲的长期危机提供的资源。这是一个应该铭记着的信息。若干代表团又指出,今年的主题承接了去年关于国际团结和分担负担的讨论,对这个问题还需要探讨。

但是,令人感到鼓励的是,最近发起的区域性倡议得到很大的支持,诸如洛美和卢萨卡停火协定,在阿尔及尔举行的非洲统一组织首脑会议和非洲统一组织与难民署之间的更大合作。大家显然都希望非洲的和平。

另一个我所注意到的关切显然是国际社会、难民署、本委员会和各非政府组织有必要深入地研究大批难民人口对接纳国的影响,在研究时也应对环境、基础设施和当地人口予以应有的考虑。

秘书处编制的背景文件提出了若干供我们审议的问题:

#### 为什么我们需要伙伴关系?

首先,我相信伙伴关系是必要的,因为单独地工作总不及一齐工作有效力和有效率。

难民署在与各国密切合作时,可确保关于其任务的基本原则及对难民情况所适用的国际文书会得到遵守。我们可开始扭转令人忧虑的歧视、仇外主义和关闭边界的趋势,而同时又能解决非法移民、非法贩卖和滥用庇护的问题。伙伴关系也可导致国际团结和分担负担。最近的一个突出例子是前南斯拉夫的马其顿共和国的人道主义撤离方案。

在与其他国际组织——诸如儿童基金会、世界粮食计划署和红十字会国际委员会等人道主义援助老伙伴以及联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署,各个金融机构和其他组织等新伙伴——合作时,可吸收这些组织各自的比较优势、经验和才能,以确保为流离失所的问题提供一个更全面的政策。人道主义事务协调厅在这方面的作用受到了强调。

在与区域组织合作时,我们可以拟订新的方针,并考虑到这些组织的特别关系可影响难民情况并加强他们解决流离失所根源的能力。我们已从难民署与非洲统一组织、西非国家经济共同体、南部非洲发展协调会议、政府间发展局伙伴论坛、欧洲联盟和独立国家联合体等的合作中见到这方面的成果。诸如(印度尼西亚的)综合行动计划和(中美洲的)协同行动计划等应付流离失所问题的区域政策已显示了在区域一级结成有效的伙伴关系的价值。

在与民间组织,特别是非政府组织合作时,我们可调动知识、草根经验和以更及时和有效方式提供人道主义援助。通过与新伙伴的联系——正如高级专员最近访问

我的祖国西班牙这一件事——我们可提高世界大众对难民和流离失所人士的需要的了解,而同时又能为我们寻求长期解决办法的努力找到新的资源。

最后,我们必须承认,正如我们之中有许多人已指出,我们最重要的伙伴是难民自己,包括构成难民人口最大宗的妇女和儿童。他们的特殊知识和技能可加强我们提供的援助的效力,在我们帮助下可确保他们能参与设计和执行有利于他们的活动,参与建立和平的过程及有机会选择他们的未来。

#### 什么是成功的伙伴关系的主要因素?

你们之中有许多人已评论了这一点,大家似乎都同意难民署在背景文件中提出的各点。我们集体来说同意:

伙伴关系必须以信心、相互同意和尊重为基础。伙伴关系必须有一个明确的目的,具有议定的参数并相信每一个伙伴会带来利益;一个透明的程序,所有伙伴之间公开交流;中心点和为参与的伙伴提供适当的培训。每一个伙伴也必须设有内部评价机制。

#### 对伙伴关系有限制吗?

当然有一些制约因素。

难民署作为应付难民局势的领头伙伴,必须确保其任务和重要原则始终处于伙伴关系的前沿,并且确保国家在这一领域所起的作用是必不可少的。应该制定与非政府组织伙伴的有效协调以避免竞争造成的负面影响,特别是当面临引人注目的紧急状况,各种人道主义援助纷纷涌来的时候。

应该特别重视确保援助活动所具有的公正性和最根本的人道主义性质,特别是在与安全部队合作的时候。

#### 伙伴关系对当地有何影响?

首要的一点是,实地伙伴关系可以加大国际难民保护的力度并提高其质量,还有助于创造良好的条件使自愿遣返回国的难民回到一个安全的环境,在那儿他们可以为原籍国的重建和发展作出贡献。这将需要捐助国、人道主义和发展行动方发挥积极的伙伴关系而且需要非政府组织、当地群众和难民的适当参与。

伙伴关系还可以促进早期预警系统的建立以帮助预防流离失所状况的出现。

有效的伙伴关系在致力于寻求持久解决办法的同时还可以帮助改善难民对当地社区和当地环境造成的影响,从而减轻接收国的负担。伙伴关系对于保障难民营的安全和平民性质十分关键;要改善难民营的安全问题,其中一个办法就是难民署应该改进难民登记制度。

但最主要的是,有效的伙伴关系包括了难民本身,这种伙伴关系应该始终尊重难民的尊严,通过精心的计划和公开的联络,给他们提供选择而不是施舍。

#### 需要进一步落实的问题

辩论过程中提出了一些问题可供进一步讨论。

1. 如何支持国家实现其保护难民的首要责任?

2. 双边伙伴如何更好地支持多边人道主义行动？
3. 军队如何才能更好地为人道主义行动提供支持,比如航空和港口后勤、运送难民和货物以及建造难民营和修复道路方面？
4. 按照布鲁金斯进程能发展什么样的伙伴关系以解决救济、重建、恢复和可持续发展三间的差距？
5. 通过伙伴关系如何加强协调以更好利用相对优势、避免精力重叠浪费？
6. 在未来的伙伴关系中如何更好发挥当地人口的作用？
7. 如何从传统来源之外结交新的伙伴？
8. 全球伙伴关系应该如何提高对资源需求的认识、避免资源分配问题上的  
双  
重标准？
9. 在何种程度上可以把非政府组织伙伴纳入政府和难民署之间的对话中？
10. 如何在伙伴之间有效地交流吸取的教训？

尽管还存在一些问题,但我们的辩论清楚地表明伙伴关系在致力于响应全世界流离失所者的需要方面仍将继续成为一个重要部分。我们作为执行委员会的成员国应该为这个集体努力发挥重要作用。

---