

大会
正式记录
第五十三届会议
补编第 12A 号(A/53/12/Add.1)

联合国难民事务高级专员的报告
增编



联合国 · 1998 年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号,就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 12 号》(A/53/12)印发。

[原件: 英文]

[1998年10月30日]

段次 页次

目录

一. 导言.....	1-19	1
A. 会议开幕.....	1-6	1
B. 选举主席团成员.....	7	1
C. 委员会会议出席情况.....	8-14	1
D. 通过议程及其它组织事项.....	15	2
E. 执行委员会主席的开幕发言.....	16-19	3
二. 第四十九届会议的工作.....	20	3
三. 委员会的决定和结论.....	21-28	4
A. 关于国际保护的结论和决定.....	21-22	4
1. 关于国际保护的结论.....	21	4
2. 关于保护问题非正式磋商的决定.....	22	7
B. 关于行政、财务和方案事项的一般决定.....	23	7
C. 关于独联体会议后续行动的结论.....	24	9
D. 关于常设委员会1999年工作方案的决定.....	25	10
E. 关于观察员参加1998-1999年会议的决定.....	26	11
F. 关于第五十届会议临时议程的决定.....	27	11
G. 关于工作人员安全的决定.....	28	12
附件		
一. 常设委员会1998年通过的决定.....		13
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四十九届会议上的 开幕发言.....		14
三. 主席所作议程项目4: 年度主题(国际声援和负担分摊问题的方方面面: 国家、区域和国际对难民的责任)的摘要.....		22

一. 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 1998 年 10 月 5 日至 9 日在联合国日内瓦办事处举行了第四十九届会议。会议由即将离任的主席比约恩·斯科格莫先生阁下(挪威)主持开幕。
2. 斯科格莫先生祝贺高级专员经大会表决再度当选, 赞扬了她对难民署的杰出领导。
3. 斯科格莫先生指出, 世界一些地区的不稳定局势对人道主义行动构成了新的挑战, 结合当前的资金问题和方案缩减看来, 这种挑战尤为艰巨。他呼吁各国遵守自己在国际难民和人道主义法以及人权文书之下承担的义务, 并强调了难民署提供保护的核心任务。
4. 在谈到难民署面临的压力时, 卸任主席着重指出, 仍处在难民署关注之下的人数众多, 约为 2 200 万人。他说, 这些人对收容国的影响以及在开展遣返和重新融合活动时对原籍国的影响, 都需要国际人道主义界本着声援和负担分摊的精神作出反应。另外他指出, 在捐助国政府要求的责任制和透明度与难民署在许多困难和不安局势中执行任务时所必需的业务灵活性/有效性之间, 需要取得平衡。
5. 斯科格莫大使强调和赞扬了在这一年当中执行委员会和常设委员会讨论以及非正式磋商所特有的协商一致精神。联合国的其它机构、其它人道主义机构和布雷顿森林机构的代表 1998 年期间参加了常设委员会的会议和磋商, 这使他深受鼓舞。对于过去一年中非政府组织作为观察员加强了对常设委员会会议的参与, 他也表示满意。
6. 斯科格莫先生最后强调, 需要继续努力确保难民和流离失所者以及受命保护他们的人的安全。他还呼吁各国向难民署提供比现在更多的可预测资助。

B. 选举主席团成员

7. 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: 维克多·罗德里格斯·塞德诺先生(委内瑞拉)
 - 副主席: 雷蒙多尔·佩雷斯-埃尔南德斯·托拉先生(西班牙)
 - 报告员: 刘昕生先生(中国)

C. 委员会会议出席情况

8. 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、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

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。

9. 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、白俄罗斯、贝宁、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、中非共和国、智利、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、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、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马里、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、摩纳哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、新西兰、巴拿马、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、斯威士兰、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、乌克兰、乌拉圭、也门、赞比亚、津巴布韦。

10. 巴勒斯坦派观察员出席了会议。

11. 欧洲联盟委员会、欧洲联盟理事会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他君主骑士团也派观察员参加了会议。

12. 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(人权专员办事处)、人道主义事务协调办事处、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)、联合国志愿人员(志愿人员)、联合国环境规划署、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)、国际劳工局(劳工局)、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)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国工业发展组织(工发组织)。

13. 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、国际移民组织(移徙组织)。

14. 共有 90 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

15. 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：国际声援和负担分摊问题的方方面面：国家、区域和国际对难民的责任
5. 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
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 1999 年的会议
9. 审议执行委员会第五十届会议临时议程
10. 任何其他事项
11. 通过执行委员会第四十九届会议报告
12. 会议闭幕

E. 执行委员会主席的开幕发言

16. 新任主席维克多·罗德里格斯·塞德诺先生赞扬高级专员及其工作人员在难民事业的重重困难和风险面前为这项事业不懈努力的奉献精神。

17. 罗德里格斯先生强调，当代国际事务中最敏感的议题之一是在领土范围以内或跨越边界的民众大规模流离失所。他强调说，保护难民特别是妇女、儿童和青少年以及老龄难民，向他们提供援助和寻找其处境的持久性解决办法，不仅是直接有关国家的责任，而且是整个国际社会的责任。

18. 主席说，难民署应付民众大规模流离失所构成的种种问题的作用是值得称道和至关重要的。他促请国际社会将难民署置于优先地位并给予资助，以使难民署能够继续有效地执行任务。

19. 罗德里格斯先生表示希望说，执行委员会将通过其结论和决定继续为建立准则和原则作出贡献，而这些准则和原则将提高全世界处理流离失所问题的实效。主席在最后强调说，有关执行委员会第四十九届会议广义而多面的年度主题的辩论十分重要，他说，这一主题准确地反映了委员会面前项目繁多的议程。

二. 第四十九届会议的工作

20. 高级专员向执行委员会作了开幕发言，发言载于本报告附件二。主席对议程项目 4 的摘要载于附件三。委员会议事情况的全部记录，包括各代表团关于所有议程项目的发言或其它讲话以及主席和高级专员的闭幕发言，载于本届会议的简要记录。

三. 委员会的决定和结论

A. 关于国际保护的结论和决定

1. 关于国际保护的结论

21. 执行委员会,

保护的现状

(a) 欢迎以下事实:许多国家根据国际法和国际既定原则和标准向个别难民和大规模流入的难民继续提供庇护,但对一些国家多次和严重违反此种法律、原则和标准深表遗憾;

(b) 尤其感到痛心的是,在某些情况下,难民及返回者和难民署关注的其他人受到武装袭击、杀害、强奸及对人身安全的其它侵犯或威胁,包括剥夺获得安全的机会、驱回或逐人极为危险的处境;

(c) 对日渐增多地使用战争和暴力作为执行迫害政策的手段对付因种族、宗教、国籍、某一社会群体的成员身份或政治见解而受打击的群体表示深切关注;

(d) 强调保护难民的责任主要在于各国,通过所有国家与难民署以及其它国际组织和有关行为者本着国际声援和负担分摊的精神开展有效合作方能实现最佳效果;

(e) 鼓励难民署和各国加强努力,以促进更广泛地加入 1951 年《关于难民地位的公约》¹ 及其 1967 年议定书²,并合作促进这些文书的普遍和全面执行;

人权与难民保护

(f) 注意到今年将要纪念《世界人权宣言》五十周年,并且重申,直接源于《宣言》第十四条所列寻求和享受庇护以避免受迫害权利的庇护制度是保护难民的最基本机制之一;

(g) 确认难民问题在所有阶段都与国家尊重人权和基本自由及有关的难民保护原则密切相连,重申教育和其它方案在这方面打击种族主义、歧视和仇外心理,促进容忍和尊重所有人及其人权,增进法制和立法及司法能力建设,加强民间团体和可持续发展而具有的重要性;

(h) 对于作为难民流一些主要原因的严重和一再侵犯人权和基本自由的行为在和平时期和武装冲突期间都仍在继续发生深表遗憾;

(i) 鼓励难民署进一步加强与人权事务高级专员办事处、有关的人权机构和机制及非政府组织的协作,以期加强难民保护,同时考虑到需要改进协调,增强互补性,避免努力的重叠和保持各自任务的独特性;

(j) 对基于性别理由针对难民和流离失所者中的妇女及女童的与性别相连的暴力和一切形式的歧视深表痛心,呼吁各国确保这些人的人权和身心健全得到保护,使她们意识到这些权利;

(k) 依然深切关注难民儿童的权利继续受到侵犯，包括进行绑架迫使其参加军事活动、暴力行为、对其尊严的威胁、迫使家庭分离及性虐待和性剥削实施的侵权行为，呼吁各国和有关各方按照难民法、人权法和人道主义法的原则和标准采取一切必要措施制止此类侵权行为；

(l) 注意到 1999 年已被宣布为国际老年人年，呼吁难民署再做努力，确保老龄难民的权利、需要和尊严得到全面尊重，并通过适当的方案活动加以解决；

(m) 重申国籍权利的重要性，呼吁各国采取一切必要措施防止或减少无国籍状态的发生，包括国家立法和酌情加入和执行 1954 年《关于无国籍人地位的公约》³ 以及 1961 年《减少无国籍状态公约》⁴；在这方面提请尤其和迫切注意在庇护国出生的难民和寻求庇护者的子女的处境，除非制定和执行适当的立法和登记程序，这些人可能会成为无国籍人；

寻求和享有庇护的权利

(n) 强调庇护制度对保护难民具有的最重大意义，这个制度有助于提供结构清楚的框架，保护和援助需要国际保护的人，同时确保能够实现持久性解决；

(o) 重申致力于坚持国际声援和负担分摊原则，再度申明需要调动资源援助接受难民的国家，特别是收容了世界上大多数难民并在这方面负担沉重的发展中国家，呼吁各国政府、难民署和国际社会继续对难民的庇护和援助需要作出反应，直至找到持久解决办法；

(p) 确认国际声援和负担分摊对于令人满意地落实难民保护原则具有直接重要意义；但在这方面强调，得到庇护的机会和各国履行保护义务不应当以负担分摊安排为先决条件，原因尤其在于尊重基本人权和人道主义原则是国际社会所有成员的一项义务；

(q) 对于包括草率迁移在内的一切形式的驱回不断发生，往往造成悲惨的人道主义后果表示强烈遗憾，并在这方面重申接纳难民进入国家领土的必要性，其中包括未经公正、有效的程序确定难民地位和保护需要不得在边境拒收；

(r) 强烈敦促各国制定和执行符合适用的普遍性难民文书和区域难民文书规定的保护原则、符合国际标准、符合执行委员会建议的标准的处理难民申请的程序；

(s) 关切地注意到来自一些国家的报告说，错用或滥用国家难民地位确定程序的趋势正在抬头，承认各国既需要在国家一级也需要通过国际合作处理这个问题；但敦促各国确保包括移民管制程序在内的国家法律和行政办法符合各有关国际文书所列适用的难民法和人权法的原则和标准；

(t) 强调寻求庇护者和难民有义务遵守所在国的法规；

家庭完整

(u) 忆及《世界人权宣言》⁵ 第十六条第(三)款和《公民权利和政治权利国际盟约》⁶ 第二十三条第一款宣称，家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护；

(v) 建议各国政府采取适当措施确保维持家庭的完整，特别是在户主被某一特定国家接受为难民时尤其应当确保家庭完整；

(w) 提倡各国根据有关原则和标准采取措施便利难民家庭在其领土内团聚，特别是本着积极和人道主义的精神不加不当拖延地考虑所有有关请求；

(x) 鼓励尚未制定法律框架在国家一级落实所有难民家庭完整权的国家考虑这样做，同时考虑到难民及其家人的人权；

混杂人流与便利返回

(y) 强调人的外向流动可能既包括难民也包括不需要或无权得到国际保护的人，因而指出，正确和慎重地将这两类群体加以区分对于查明能够证明有关的人不应返回的任何保护需要来说，是至关重要的；

(z) 重申所有人离开和返回自己国家的基本权利和各国接受本国国民返回的义务，仍然严重关注在并不需要国际保护的人的返回问题上，有些国家继续限制其国民返回，或是直接予以限制，或是借实际上阻挠迅速返回的法律和惯例予以限制；

(aa) 强调，关于在尚未就庇护申请作出判断时把寻求庇护者从其申请庇护的国家领土退至第三国，特别是按照双边或多边再接纳协议这样做的问题，应当规定，第三国须按照公认的国际标准对待寻求庇护者，确保免受驱回的有效保护，并将向寻求庇护者提供寻求和享有庇护的可能性；

(bb) 对于使用严重危害寻求庇护者和无需国际保护者人身安全的作法将其退回，深表遗憾，在这方面重申，无论有关的人的地位如何，应以人道的方式将其退回，充分尊重有关人士的人权和尊严，不诉诸过分的强制手段；

对寻求庇护者的扣押

(cc) 忆及 1951 年《关于难民地位的公约》第 31 条并重申关于扣押难民和寻求庇护者的第 44(XXXVII)号结论；

(dd) 深感痛心注意到，许多国家继续一任意地扣押寻求庇护者(包括未成年人)，不断延长扣留期，不向这些人提供适当机会求助于难民署和公正程序以便其被扣状况得到及时审查；指出，此种扣押做法不符合既定的人权标准，敦促各国更为积极地谋求一切取代扣押的可行办法；

(ee) 关切地注意到，仅仅由于非法入境或逗留而受到扣押的寻求庇护者经常与作为普通刑事犯受到拘留的人关押在一起，重申这种做法不可取，凡有可能必须避免，不应把寻求庇护者置于人身安全有危险的地方；

持久解决

(ff) 促请各国，特别是难民的原籍国，坚持在双边、区域和国际各级开展合作，从预防和根除两方面解决难民流的根本原因，为求得公正和持久的解决提供便利；

(gg) 忆及第 62(XLI)号结论，其中阐明，自愿遣返、就地融合和重新安置这三种解决难民问题的传统办法都仍然有效，尽管自愿遣返是其中的出色办法；

(hh) 呼吁原籍国、庇护国、难民署和国际社会采取一切必要措施使难民能够自由行使安全和尊严返回家园的权利。

(ii) 强调和解对于增进和确保返回的持久性十分重要，呼吁各国和所有其它行为者，包括难民本人，在为重组起来的社区带来持久和平和公正而采取的所有行动中，志愿和慷慨合作；

(jj) 重申重新安置作为保护的一种工具和负担分摊的一项内容仍然至关重要，呼吁难民署继续与重新安置国一道工作，提高效率，为重新安置属其适当解决办法的人及时提供重新安置机会；鼓励尚未向难民提供重新安置机会但有能力这样做国家和各方一道提供这种机会，呼吁各国和难民署特别注意有特殊保护需要的难民个人，包括面临风险的妇女、未成年人、青少年、老龄难民和酷刑之下的幸存者。

2. 关于保护问题非正式磋商的决定

22. 执行委员会，

申明，关于确保向所有有需要的人提供国际保护的措施的非正式磋商，业已证明是以公开方式建设性地讨论复杂的保护问题的一个重要论坛；请难民署与各国磋商，继续在可用资源的限度内就当前关注的保护问题不时组织参与广泛的非正式专家磋商。

B. 关于行政、财务和方案事项的一般决定

23. 执行委员会，

行政和财务事项

(a) 确认，经过审查，在一般方案和特别方案⁷下拟议开展的活动被认定符合大会第 428(V)号决议所附《高级专员办事处章程》、经大会、安全理事会或秘书长确认、提倡或要求的高级专员的“斡旋”职责和《事务高级专员经管的自愿基金财务条例》⁸的有关规定；

(b) 请高级专员在可用资金的范围内灵活和有效地满足 1999 年一般方案和特别方案中目前表明的，暂时估计为 8.422 亿美元的需求及可能产生的任何其它新需求，同时考虑到办事处《章程》和《自愿基金财务条例》的有关规定；

(c) 核准 1998 年一般方案订正预算为 428 973 500 美元⁹；

(d) 又核准 1998 年一般方案下区域/国别/地区方案、其它方案和总部预算为 334 600 000 美元以及方案储备金为 33 400 000 美元(占方案活动的 10%)，紧急基金为 25 000 000 美元，自愿遣返基金¹⁰为 20 000 000 美元，构成 413 000 000 美元的 1999 年全部一般方案预算，并授权高级专员在这一核准水平范围内，按照影响到难民/返回者方案的变化可能需要，这种调整为这些方案规划的项目、区域/国别/地区方案、其它方案和总部预算；

(e) 注意到审计委员会就联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 1997 年 12 月 31 日终了年度财务报表提交大会的报告，¹¹ 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)关于由自愿基金提供资金的难民署活动的报告：1997-1998 年预算和 1998 年概

算的报告,¹² 高级专员关于检查和评价活动的报告¹³, 并要求经常向其通报针对这些不同的监督文件提出的建议和意见采取的措施;

(f) 注意到 1997 年终了年度《审计委员会关于联合国难民事务高级专员经营的自愿基金帐目的审计意见》¹¹ 及特别是其中的总体结论, 作为审计工作一部分而测验的高级专员的帐目往来在所有主要方面都符合财务规章和法定权限; 还注意到高级专员对其中所载建议提出的贯彻行动; 经对这些文件的全面审查, 重申支持高级专员的现行努力, 除其它外, 通过持续性和有系统地贯彻审计委员会的意见和建议、行预咨委会和第五委员会的有关报告及大会有关决议, 确保达到良好管理标准;

(g) 请难民署参照常设委员会第十三届会议的讨论, 就提交两年期审计报告涉及的问题及目前确认收入的方法与审计委员会磋商, 并向常设委员会通报这些磋商的结果;

(h) 促请难民署坚持努力确保所有执行伙伴在规定时限之内递交审计证书, 并在必要时直接或在国际非政府组织的帮助下协助国家非政府组织达到这一要求;

(i) 注意到行预咨委会关于难民署拟议的新预算结构的评论意见¹⁴, 并请难民署就行预咨委会提出的问题与会员国再度磋商, 包括单一业务储备金的问题, 以期编订综合预算的试行本, 供行预咨委会在 1999 年上半年审查;

(j) 注意到自 2000 年的预算起, 难民署将采用与儿童基金会、开发计划署和人口基金使用的定义相同的“方案支助”, “管理和行政”和“方案”¹⁵ 等新定义;

(k) 敦促会员国考虑到须由高级专员办事处解决的广泛需要, 本着团结的精神慷慨和及时地响应其关于提供资源的呼吁。

方案事项

(l) 促请高级专员确保更为持久和全面地贯彻 1997 年《难民署为儿童和青少年所做努力的评价》及《关于武装冲突对儿童的影响的马谢尔研究报告》¹⁶, 将这方面的行动纳入主流, 并要求在第五十届会议期间向执行委员会提交一份进度报告;

(m) 欢迎难民署为解决老龄难民的需要和发挥他们对社区作出贡献的潜力而提出的战略, 以及为在国际老年人年¹⁷ 突显老龄难民处境而拟议开展的活动, 并要求在第五十届会议期间向执行委员会提交一份关于这些战略和行动的报告;

(n) 表示赞赏《难民署在冲突后局势下开展遣返和重新融合活动的业务框架》所述难民署在难民的遣返和重新融合领域内正取得进展的工作, 并呼吁高级专员在第五十届会议向执行委员会通报制定这一业务框架取得的进展, 尤其是在邀请其它人道主义和发展机构, 包括非政府组织及国际金融机构参加这一项目方面取得的进展;

(o) 呼吁会员国确保在各发展组织的执行理事会上用严谨连贯和互补性强的方法处理重新融合和重建问题, 同时考虑到特别需要巩固返回的流离失所者的重新融合。

C. 关于独立国家联合体会议后续行动的结论

24. 执行委员会,

回顾关于解决独立国家联合体各国和有关邻国内的难民、流离失所者、其它形式的非自愿流离失所和返回者问题的区域会议于 1996 年 5 月通过的《行动纲领》,¹⁸

(a) 重申独立国家联合体会议《行动纲领》和推动执行这一行动纲领的后续进程十分重要, 仍然有效, 并强调需要重振这方面的联合努力;

(b) 欢迎一些独立国家联合体国家的政府和非政府部门在执行《行动纲领》方面取得的进展;

(c) 呼吁在解决其所面临的严重人口流离失所问题方面负有首要责任的所有独立国家联合体国家政府加强执行《行动纲领》的实际和政治承诺, 特别是在人权和难民保护领域及曾经被逐的民众问题上争取更为一致和深远的进展;

(d) 欢迎土库曼斯坦加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书, 并请独立国家联合体加大努力, 加入有关国际文书并使这些文书具有法律和行政效力;

(e) 注意到为克服执行《行动纲领》受到的种种局限而开展联合努力十分重要, 除其它外, 应争取更高水平的政治支持, 谋求持久性的政治解决冲突办法、进一步民主化和建立民间团体, 全面落实立法, 开展适当的区域和双边合作, 深化国际金融机构和开发机构的参与, 提供资金;

(f) 关切地注意到一些地区导致人道主义工作人员丧生和被绑架, 阻碍执行人道主义方案的严重安全局势, 并呼吁独立国家联合体所有国家确保人道主义人员的安全;

(g) 注意到该区域各国所面临的严重挑战仅凭这些国家的资源和经验是无法应付的;

(h) 欢迎其它国家迄今为止对这一进程提供的支助, 包括在 1998 年 6 月指导组会议上重申了这方面的支持, 并呼吁各国本着国际团结和负担分摊的精神, 继续和加强合作和支持独立国家联合体国家执行《行动纲领》;

(i) 赞赏难民事务高级专员、国际移民组织和欧洲安全与合作组织为支持执行《行动纲领》, 为此筹集资源并确保贯彻落实付出的努力, 呼吁它们加强努力和相互合作;

(j) 促请高级专员继续向公众开展宣传, 并进一步加强与其它关键国际行为者的关系, 如欧洲委员会、欧盟委员会及其它人权、发展和金融机构;

(k) 请高级专员组织同独联体会议与会者的磋商, 以便更为积极和能动地开展落实工作;

(l) 欢迎在建设民间团体方面取得的进展，特别是通过发展非政府部门，发展非政府组织与一些独联体国家政府之间的合作取得的进展并在这方面注意到执行《行动纲领》取得的进展与促进民间团体特别是在人权领域内的成功之间的关系；

(m) 呼吁独联体各国政府进一步便利非政府组织的成立和工作，并与其它国际组织一起进一步加强与非政府组织的合作，增强非政府组织对独联体会议后续行动的参与；

(n) 请高级专员不断向执行委员会通报在执行《行动纲领》方面采取的措施和取得的进展。

D. 关于常设委员会 1999 年工作方案的决定

25. 执行委员会，

审议了第四十九届会议上提出的问题，包括关于年度主题：“国际声援和负担分摊问题的方方面面：国家、区域和国际对难民的责任”及常设委员会的工作报告¹⁹，并考虑到第四十九会议通过的决定和结论；

(a) 决定为 1999 年常设委员会工作方案采纳以下框架，并请难民署在关于每一个项目的文件中列入相关的审计建议和行预咨委会建议以及为了执行这些建议和有关的执行委员会决定和结论所采取的步骤：

(一) 国际保护

关于国际保护的说明

(二) 保护/方案政策问题

(三) 方案和资金问题

a 逐区域审查一般和特别方案；

b 修订方案和经费，包括审查紧急基金、方案储备金和自愿遣返基金的使用情况；

(四) 管理、财务和人力资源问题

(五) 监督问题

(六) 协调问题

(七) 施政问题

挑选第五十届会议的年度主题

(b) 授权常设委员会酌情增减闭幕期间工作方案中的项目；

(c) 决定在 1999 年 2 月、6 月和执行委员会第五十届全体会议之前召开三次常设委员会会议；

(d) 请会员国在定于 1998 年 12 月举行的一次规划会议上审查拟列入 1999 年工作方案的建议，同时应考虑到最好将各方案项目分布安排在一个两年期或更长时期内，以期将议定的工作方案提交常设委员会 1999 年第一次会议正式通过；

(e) 请常设委员会向执行委员会第五十届会议报告工作。

E. 关于观察员参加 1998-1999 年会议的决定

26. 执行委员会，

(a) 核准下列政府观察员代表团关于 1998 年 10 月至 1999 年 10 月参加常设委员会会议的申请：

智利、克罗地亚、多米尼加共和国、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、肯尼亚、卢森堡、缅甸、新西兰、秘鲁、葡萄牙、大韩民国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、乌克兰、乌拉圭、斯威士兰、也门、赞比亚、津巴布韦。

(b) 授权常设委员会就政府观察员代表团关于在上述期间参加会议的任何其它申请作出决定；

(c) 核准由高级专员邀请作为观察员自 1998 年 10 月至 1999 年 10 月参加附属机构有关会议的以下政府间和非政府组织名单：

联合国(各专门机构、各部、基金和方案)、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会、红十字和红新月会国际联合会、马耳他主权军事教团、独立国家联合体执行秘书处、阿拉伯国家联盟、欧洲委员会、国际移民组织。

(d) 回顾常设委员会关于在执行委员会第四十九届全体会议上注册的非政府组织一旦提出书面请求，即被邀请作为观察员参加 1997/1998 年常设委员会会议的决定，并请常设委员会在 1999 年的第一次会议上审查这方面的安排。

F. 关于第五十届会议临时议程的决定

27. 执行委员会，

决定通过执行委员会第五十届会议的临时议程如下：

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；
 - (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. 任何其他事项。
11. 通过执行委员会第五十届会议报告。
12. 会议闭幕。

G. 关于工作人员安全的决定

28. 执行委员会,

意识到人道主义工作人员不得不在日益加剧的不安全条件下工作;

并对难民署北高加索办事处主任文森特·科奇特尔先生继续被扣感到关注;

(a) 呼吁所有有可能为科奇特尔先生立即获释提供便利的人为此尽一切努力。

注

- ¹ 联合国《条约汇编》,第 189 卷,第 2545 号。
- ² 同上,第 606 卷,第 8791 号。
- ³ 《人权:国际文件汇编》,第一卷(第二部分)(联合国出版物,出售品编号 E.94.XIV.1(第一卷,第二部分)),0 节,第 81 号。
- ⁴ 同上,第 80 号。
- ⁵ 大会第 217 A(III)号决议。
- ⁶ 大会第 2200 A(XXI)号决议。
- ⁷ A/AC.96/900。
- ⁸ A/AC.96/503/Rev.6。
- ⁹ A/AC.96/900,表 II.5,第 3 栏。
- ¹⁰ 同上,第 4 栏。
- ¹¹ A/AC.96/901。
- ¹² A/AC.96/900/Add.3。
- ¹³ A/AC.96/902。
- ¹⁴ A/AC.96/900/Add.3,第 32-42 段。
- ¹⁵ 见 EC/48/SC/CRP.43。
- ¹⁶ 见 A/51/306 和 Add.1。
- ¹⁷ EC/48/SC/CRP.39。
- ¹⁸ A/51/341,附件,附录。
- ¹⁹ A/AC.96/910。

附件一

常设委员会 1998 年通过的决定

根据执行委员会赋予的权力，常设委员会于 1998 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各次常设委员会会议的以下报告：

A/AC.96/896 常设委员会第十次会议报告(1998 年 2 月 2 日至 3 日)
关于方案和筹资预测的决定

A/AC.96/897 常设委员会第十一次会议报告(1998 年 4 月 28 日至 29 日)
关于国际非政府组织伙伴的间接费用的决定

A/AC.96/905 常设委员会第十二次会议报告(1998 年 6 月 23 日至 25 日)

- 一. 关于方案和筹资预测的决定。
- 二. 关于执行委员会第四十九届会议年度主题的决定。

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四十九届会议上的开幕发言

(1997年10月5日星期一)

欢迎各位出席本执行委员会的第四十九届会议。我愿对新的主席团和特别是你，罗德里格斯·塞德诺大使当选表示祝贺。贵国委内瑞拉代表着一个经历了众多难民问题之后，目睹了为消除危机而落实了一些最有远见和最为全面的办法的地区。我深为感谢离任主席、挪威的斯科格莫大使。他在过去一年当中的领导、支持和承诺的确不同凡响。他对难民事业所作的堪称楷模的贡献不会被遗忘。

请允许我热烈欢迎红十字国际委员会主席科尔内留·索马卢加先生，他盛情地接受了我的邀请，今天向本委员会致词。能够同目的和理想对人道主义工作如此重要的一个组织的领导人同登讲台是既愉快又光荣的。虽然我们的任务各有不同，但我们面对的许多挑战是相同的。在外地，我们的工作人员肩并肩地开展合作，减轻因暴力而背井离乡者的苦难。索马卢加先生远见卓识的咨询和支持使我个人多次获益匪浅。对开始我们的讨论来说，没有什么其他办法会比这具有更强的启发性。

如各位所知，经秘书长推荐，联合国大会于9月29日再度选举我为难民事务高级专员。经我请求，这一第三届任期将于2000年12月31日结束，届时我将任职十年。因此，在主持本届会议开幕时，我要真诚地感谢所有政府和科菲·安南秘书长对我的信任和信心。我还愿感谢所有难民署工作人员特别是各位副高级专员和助理高级专员的献身精神和努力工作。

请放心，我不会把你们的支持看作是想当然的。恰恰相反，我现在比以往任何时候都更为清楚接受保护难民的责任在今天所要面临的挑战。环顾我们周围的世界，我看到许多引起关注的严重理由：非洲许多地方持续不断或战火重开的冲突、俄罗斯联邦的社会和经济危机、一些重要和平进程的放慢、以及亚洲的金融风暴，仅仅是少数几个突出的例子。另一方面，经济、技术和信息的全球化对国家的作用发生着深刻的影响。当然这也会影响到包括联合国在内的国际组织，而且也影响各国政府和我的办事处为难民和其他被迫迁移的人履行职责的方式。

和平更为脆弱，解决更为困难

从我们上次聚会以来，发生了严重的人口流离失所危机。但危机的格局却不同于1990年代初的人道主义灾难：我们现在面临的是零散的紧急事态，规模较小，国际能见度有限。难民署已经多次加强了在实地的工作力量，为紧急任务派遣的工作人员达100名。虽然朝遣返发展的趋势曾经一度增强，引起了难民问题将会减少的希望，但是，今年在难民署关注之下的总人数降幅有限。

出现这种停滞状态的主要原因无疑是冲突数量和频率的上升。这对我们的工作造成了两方面的后果：第一，宁愿使用武力也不肯从事政治谈判的现象放慢甚至阻挡了难民问题的解决；即使达成政治解决，流离失所者能够自愿返回，他们回到的往往是一种“脆弱和平”局势。请允许我向各位举几个例子。

在阿富汗，内战仍在继续，人权更是受到严重侵犯。尽管今年有 80 000 名阿富汗难民决定在局势仍不稳定的条件下从巴基斯坦返回家园，但从伊朗返回的人数很少，而重新融合活动基本上已经停止。在格鲁吉亚，5 月份再度暴发了国内冲突，40 000 人逃离了加里地区，对其中多数人来说这已是第二次流离失所。有 1 500 处房屋被抢掠和焚毁，其中有许多是用难民署的资金在近期才修复的。在柬埔寨，零散的暴力事件影响了在去年曾被冲突中断的和平进程，结果，39 000 名柬埔寨人仍滞留在泰国的难民营中。必须指出，泰国还在泰缅两国边境沿线收容了约 100 000 名缅甸难民。关于增强难民署在这个地区的工作力量的原则和方法现在已经确定了下来。另外请允许我提一句，尼泊尔境内的约 95 000 名不丹难民问题虽与任何现有冲突无关，但问题的解决仍属渺茫，尽管有一些迹象表明，不久的将来可能会在这个问题上出现进展。

在非洲，最近冲突的格局甚至更为复杂。有些因素对阻碍难民问题的解决起了直接作用：首先，有增加对平民使用暴力的趋势，塞拉利昂反叛武装的肢解和杀害行为是其中最为可怖的例子；第二，一些冲突，尤其是大湖区的冲突，有强烈的族裔色彩；第三，战争的区域化。

在西非，塞拉利昂和几内亚比绍发生的危机迫使数十万民众逃离家园。虽然几内亚比绍的问题有望获得解决，但近五十万塞拉利昂难民给尽管资源有限但多年以来慷慨向难民提供庇护的各国增加了沉重的负担。仅在几内亚就有 350 000 名难民。自己正在从多年战火中脱身的利比里亚收容了约 90 000 名塞拉利昂难民。

非洲大陆的另一个危机地区是中非。随着刚果民主共和国再度爆发冲突，该区域的战争和人口流离失所局势变得如此之复杂，其波及面如此之广，以至于我难以简单地将此称为“大湖地区”危机。从 1993 年到 1996 年，流离失所问题基本上是难民问题。在 1996 年和 1997 年，重点是遣返，特别是卢旺达难民的遣返。现在，难民局势仍然存在——最大的群体是在坦桑尼亚的 260 000 名布隆迪难民，坦桑尼亚联合共和国仍然是最大的庇护国。但是，难民流和遣返流现在越来越多地交织在一起。大规模国内流离失所尤其是在刚果民主共和国是一种潜在的危险。从这些问题的复杂性和相关性看，谋求解决必须有强大的区域基础，得到更为果断的国际支持。我还感到极为关注的是，如果族裔和国籍问题不加处理，更糟糕的是，如果放任或甚至鼓励族裔间紧张局势的酝酿，民众就可能再度大量逃亡。

我还应提到的是安哥拉。《卢萨卡和平协定》的实施在那里受到了非常严重的挫折，我的办事处被迫无限期暂停从邻国遣返安哥拉难民。这是在 300 000 多名难民中几乎半数已经返回的时候发生的事，该国之内再度发生敌对行动又致使 30 000 名安哥拉人外逃，国内数十万人流离失所。难民署不得不在短短几个星期之内，从执行遣返和重新融合项目转为派遣紧急分队应付新的人流。

在非洲之角，埃塞俄比亚难民从苏丹、索马里难民从埃塞俄比亚的顺利遣返表明，一些长期存在的流离失所问题正在得到解决。因此，如果这一进展被新的冲突和再度流离失所抵消，带来的挫折甚至就会更大。我呼吁有关各国政府和国际社会尽其所能保持这一区域的和平。

在苏丹南部，正在进行的冲突仍阻碍着埃塞俄比亚和乌干达内难民的解决。而撒哈拉维难民的遣返取决于西撒哈拉和平进程能否顺利完成。

冲突与流离失所之间的直接和残酷关系，在任何地方都没有象在南斯拉夫联盟共和国科索沃省表现得这样明显。我是刚刚结束了对该地区的六日巡视才回来的，这是我在今年的第二次巡视，除了科索沃以外，这次我还去了贝尔格莱德、黑山和阿尔巴尼亚。在巡视过程中我会见了主要的国家和地方政治领导人。我的优先事项是亲自评估黑山的 45 000 名流离失所者、阿尔巴尼亚的 20 000 名难民和特别是在科索沃一地的约 200 000 名流离失所者的处境。尽管流离失所的格局并非一向清楚，随时变化，但在另一方面，问题根源之显著却令人痛心：虽然确实有报告说科索沃解放军犯有严重侵犯人权行为，但平民逃亡的主要原因是政府军用武过度，目的是恐吓和征服百姓。我在会见南斯拉夫联盟共和国总统米洛舍维奇时提出了这些问题，敦促他制止暴力和毁灭行为，并强调了促进建立信任措施的重要性。就我方而言，为了有效从事人道主义努力，我们大为增强了我们的业务能力。然而，科索沃是一个具有惨重人道主义后果的政治问题。当我们的同事在实地开展拯救生命的努力时，我们必须坚持，一定要赶在为时过迟之前立即实现公正和持久的政治解决。

科索沃的危机如果得不到解决，就会继续迫使平民百姓逃往邻国，继而逃往西欧，欧洲各国理所当然地对这种可能性表示着关注。当然，这是加紧努力谋求政治解决冲突的另一个原因。但是，我呼吁该区域和欧洲其他地方的各国政府对来自该地的寻求庇护者保持开放的态度。

冲突数量的增加不仅造成流离失所问题的扩大，而且还使这个问题变得更为复杂。以科索沃为例，将逃离家园的人分为难民、国内流离失所者意义并不很大，因为所有逃亡的人都想要进入离自己最近的安全地带，无论这样作将会获得何种地位。在这种及其他一些情况下，与解决冲突的努力密切挂钩，我们将继续对不同类别的流离失所者采用一种全面办法。在这方面，我愿和秘书长国内流离失所者问题代表弗朗西斯·邓先生一道呼吁，加强对国内流离失所者的国际注意和支持。就我方而言，我们将在得到请求和授权时及时为这些人的利益介入，尤其是在这些人的处境可能造成难民流时——如哥伦比亚的例子，条件是所有人寻求庇护的权利得到尊重，而我们又能够通过自己的工作为所有被迫流离失所的人寻求解决提供便利。

我已经说过，对平民的人身和心理暴力在陷入冲突的许多地方都在抬头。科索沃和塞拉利昂是这方面的两个例子。我还应补充，令人伤心的是，在受害最深的人当中，首先是难民和返回者中的妇女和儿童。难民署将继续特别注意这些群体的需要，着力侧重于这些人的保护问题，特别是在冲突和冲突后局势中这些人的保护问题。

通过全球声援确保保护和争取解决

冲突数目的增多意味着维护全球和平变得越来越复杂。这给人道主义工作带来了严重后果。关于人道主义行动不能代替政治解决的话，我们说的和听的还少吗？然而，在许多情况下，身处实地的人道主义工作者仍是孤立无援的。解决某些危机的政治兴趣似乎正在减退。这是否就是今天的国家和社会降低国际承诺意识的症状？

执行委员会作出了讨论如何通过国际合作在各国之间分摊流离失所“负担”的选择。毫无疑问，负担分摊最为重要的方面是分担对流离失所者的责任。1951年

《公约》的序言说，“……联合国已经认识到这一问题的国际范围和性质，……如果没有国际合作，就不能对此问题达成满意的解决”。所以，请允许我提议，我们通过密切的国际合作，共同探讨处理和解决被迫流离失所问题的方法与途径。难民问题是全球性问题，但是，在一个“全球化”不久将会使传统的难民流动、距离和边界这些基本特点具有十分不同的含意的世界中，这个问题将会具有何种方方面面呢？难道我们不应当作好准备，通过为下一个千年制订一项全球声援议程来抵制种种只顾自己的倾向吗？

最重要的是，我们必须明确无误地重申，为解决难民问题而开展的国际合作必须牢固地建立在保护原则基础上。我们经常听到有人说，难民保护制度已经过时了。恰恰相反，我认为这个制度继续在证明着自己确保——某些例外除外——难民得到庇护，并找到解决其问题的可接受办法的能力。

庇护仍然是难民保护的柱石。我感到特别担忧的是，在工业化社会——而在发展中国家这种情况也越来越多——政府采取限制性较强的庇护性政策，对难民法作较狭隘的解释。有关庇护的立法把重点从保护转向了控制。事实上，逃离暴力和迫害的人经常与寻找经济机会的其他人混杂在一起。有时人们出于这两种原因出逃。国家为了对付恐怖主义和其他安全威胁，以超出合理程度的手段加紧边界控制。对于合理担心受到迫害的人、寻找工作的人或有犯罪意图的人，人贩子是不加区分的。在有些国家，缺乏把难民与不应加以保护的其他人区分开来的能力带来了我们知道的灾难性后果。但是，人流混杂并不成为有系统、有时是有意地将难民和其他人混为一谈的理由。寻求工作的移民者不应把自己说成是寻求庇护者。也不应在公众舆论面前把要求避难的人说成只不过是谋求工作许可证，或比这更糟，说成是逃避依法追究而不是躲避迫害。庇护往往是国际社会用以拯救生命于危难的唯一工具。让我们恢复对这一基本保护工具的信心。

在保护层面的另一段，难民的重新安置是国际合作的具体反映。正是由于这个原因，对于有些国家表示其边界上寻求庇护者人数的增加可能意味着重新安置配额的减少，我感到关注。另一方面，有些政府继续提供这种重新安置机会，其中我要提到美国——她仍然是最大的重新安置国——提高非洲难民配额的行动，我对这些政府表示感谢。我还要愉快地报告，我们现在已经能够在难民过去经常逃离的国家重新安置难民，如南非、智利和阿根廷。这个迹象令人鼓舞。

我们在其中开展工作的困难条件意味着，在催化国际合作以求持久和全面解决难民问题时，我们必须十分积极和有创造性。当然，与过去一样，我们通过独联体会议、亚太磋商会议和中亚和西南亚及中东磋商会议这些区域进程继续推动着合作。但在过去几个月内，我们又采取了几种新的行动，特别是在三个领域内：保护、安全和返回者重新融合。

首先，关于为数众多的保护问题，我们努力争取和促进与本委员会成员的对话。这是一个不间断的过程，通过这种对话，我们从有关各国获得着多种多样但却是宝贵的意见。“保护延伸项目”为与各国政府交流关于保护原则的意见提供了机会，并在如何重振国际保护和在当前的地缘政治条件下使之更为有效的问题上给我们以启示。

第二，在经过了大湖地区危机的动荡之后，我在去年告诉各位，我们将与各国政府讨论在该地区坚持难民保护的最好办法，同时充分考虑到各国的安全利益。在执行委员会会议之后，我们立即开始了与中非各国政府的磋商。我在2月份曾到该地区的九个国家出访三周，会见这些国家的领导人。通过这个磋商进程，非洲统一组织和难民署在5月份在坎帕拉召开了由乌干达总统穆赛维尼主持的八国政府会议。该集团强烈重申，支持《非统组织公约》体现的难民保护原则，并请非洲统一组织和难民署就三大问题继续开展工作：流离失所情况中的不安全问题；返回者重新融合促进冲突后重建的重大作用；以及援助收容难民的国内各界的重要性。坎帕拉会议之前和期间完成的工作及会议的重要结论并没有脱离关于安全问题的其他并行和更广泛努力而单独存在。经联合国秘书长非洲报告的建议，难民署正在就建立各种备用国际安排以处理不安全的难民局势，但并不依赖传统的多国维和部队的建议，与联合国秘书处维持和平行动部开展密切合作。

第三，我们正在为自愿遣返之后尤其是冲突后情况下的难民重新融合，积极促进国际合作。这是争取前南斯拉夫地区因冲突而流离失所者可持续返回的区域战略的主要目标，这项战略是我们今年早些时候制定的。尽管注意的重点最近是放在科索沃，我们不应忘记，在前南斯拉夫的其他地区有180万人仍在流离失所的处境之中。在波斯尼亚和黑塞哥维那，在克罗地亚，少数人返回的问题仍然是中心问题。在前者，这些人的人数仍然低于预期人数，即使我们现在估计自一月以来约有20 000名少数群体成员返回。在此，我想再说一遍6月份我对核可了这项战略的人道主义工作组所说的话：在这个地区造成流离失所问题的人和态度仍旧占着上风，阻挠着更大规模的返回。但无论怎样，我们致力于与所有民选官员一道工作，实现返回家园权。我们还继续与高级代表办事处和其他机构密切合作。另一方面，在克罗地亚，即议会在6月份批准返回方案法之后，克罗地亚塞族人返回的人数在两个月之内增至3 000人，另有4 000人已经同意遣返。这是在敌对行动结束以后法定的少数人返回第一次变成了现实，尽管其中多数仍属所谓“困难”案件。对于这些案件，仍然需要采取政治行动以解决重建需要，归还和赔偿财产。

尽管存在着这些问题，前南斯拉夫的一项全面和平协议试着为国际合作提供一种全方位的重建框架。难民的返回和重新融合确实是《代顿和平协议》的一个基本方面。在其他地区，遣返没有这样一种框架，然而，却有着积极的动态。例如，按照印度与孟加拉国的一项双边安排，65 000名恰克马难民从印度自愿回到了孟加拉国。危地马拉的难民局势正在通过墨西哥的当地融合与顺利遣返相结合得到解决。在非洲，已经完成了难民回到马里和尼日尔的遣返。自去年12月以来，约有200 000名利比里亚难民已经自发或在难民署援助下回到自己的国家。在塞拉利昂和几内亚比绍，特别是由于有了西非国家经济共同体的领导，冲突大体上已经停止。如果能在这两个国家实现和平，难民和其他流离者的遣返和重新融合将是在整个这一地区巩固和平的关键内容。我们必须抓住机会向他们提供必要的支助。我们必须早日开始规划遣返和重新融合，以便在和平真正到来时，流离失所者的返回问题不但不会加大和平的脆弱性，反而会成为一种巩固因素。

难民署在冲突刚刚结束的条件下开展活动时面临着严重的困难。卢旺达和利比里亚就是人们大规模回到脆弱和平局势之中的例子，这种和平需要通过有效的国际合作加以巩固。然而，在这两个国家，向返回者重新融合项目提供的支助不足，迫使我们大规模地裁撤了方案。我愿在此忆及，支持返回者及其重新融合的活动是执

行委员会作为我们在返回问题上的责任的一个基本方面所核可的，是难民署任务不可分割的一部分。

另外，在我刚才提到的事例中，我们的撤出并没有通过发展活动的并行增强得到填补。脆弱的和平局势不利于向当地调拨支助融合与和解所需要的资源，加大了人道主义援助与发展援助之间的差距，结果是不能建立起一种有利于难民重新融合和有利于分裂的社区和平共处的环境。我们正在积极地请政府、联合国的其他构成部分特别是联合国开发计划署以及世界银行，就这一重要的分工和筹集资源问题开展更为具体的讨论，一起探讨填补现有差距的方法。

在结束关于国际合作和难民保护的话之前，我不能不提到与其他方面结成伙伴关系开展这一工作的重要性。在这方面，我要特别告诉各位，我特别赞赏联合国人道主义事务协调员塞尔吉奥·维埃拉·德梅罗先生的工作。对于把人道主义问题保持在国际政治议程之上，他的努力起了推动作用。我无法再——提及其他人，但至少我要提一下联合国各业务机构和特别是儿童基金会及粮食计划署，还有国际移民组织和红十字会国际委员会。我们强调与区域组织的合作：除了我已经提到的如非洲统一组织之外，我要提到西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体，还要特别提到欧洲联盟。欧洲联盟通过欧盟委员会及其人道主义处，继续是我们最为有力的支持者之一。还请允许我补充一句，数日之后我将前往维也纳与欧洲安全与合作组织签署一项《谅解备忘录》。

与非政府组织特别是在实地开展的合作，始终是我们工作的一个重要方面。它们是我们的窗口，是我们与民间团体的联系。在这方面，我们正在与非政府组织讨论一些倡议，我们将不断向各位通报这方面的情况，其中包括再度发起行动伙伴进程和加强国家非政府组织能力建设的一个方案。

资源与管理

主席先生，现在我愿向你谈谈关于执行这一庞杂的工作方案所需资源的一些想法。我对各国政府向我的办事处继续提供支助非常感激。由于捐款几乎完全是自愿性的，这就要求我们付出大量筹资努力。我相信这是有益的，能推动我们不断提高工作质量，帮助全世界集中注意难民问题。但是，由于捐款的自愿性质，并不总能按照我们希望的程度和时间供资。我理解各国政府受到的局限，尤其是在许多国家减少预算，缩减公共开支时面临的困难。在这方面，我也理解各国政府关于进一步加强责任制的要求。

不过，在今年，捐款减少和拖延的情况比过去更多。如果一般方案的现有差额在今年年底以前不能得到经费，我们就不得不再砍业务开支。有些特别方案也仍然是经费严重不足：其中我要提到阿富汗、塞拉利昂和利比里亚。按照我们的预测，结转入下一年度的经费极少。如果要在 1999 年第一季度不间断地开展我们的活动，我们现在就需要捐助方的支持。

我还要提请各位注意供资问题的另外两个基本方面。第一是灵活性。我对政府在调拨资金方面有自己的优先事项是理解的。但对我们的效力来说，灵活性必不可少。例如，包括卢旺达在内的大湖区业务的供资状况最近有所改善，但其中有些捐款严格指定了用途，实际使用范围仅限于某些活动，而另一些活动却供资不足。我愿请所有捐助方考虑到这个问题，并在指定捐款用途的必要性和对我们提出的有效

运作的要求之间求得平衡。第二是可预测性。今年，在有些情况下，捐款倒是提供了，但来得太晚，许多活动不得不砍掉或暂停。如果对我们的外地方案进行实地考察，也就会真实地感受到这种不可预测性造成的失望。许多我的同事和我们的这些伙伴并不知道实际上今后几天它们是否能得到资金去开展工作。

我们方案受到的削减对人力资源管理有很大影响。最近完成了一次在总部和外地的逐员额审查。1999年1月1日以前，我们将达到4 436员额的指标，也就是说，在不到两年的时间内减少了1 000个员额。我们已经尽一切可能努力以透明的方式开展这些活动，并为尽量减少工作人员受到的负面影响采取了一切可用措施。外部招聘仍然受到冻结，顺便说一句，这意味着在我们的工作人员中争取总体性别平等的挑战变得更为艰巨。尽管如此，我们已经达到了39%的妇女代表性水平，通过确保提高妇女地位的最大机会，我们致力于取得更多进展，尤其是在较高级别之内。

我对许多地方发生的影响到我的办事处和其他人道主义机构工作人员的不安全问题仍然深感忧虑。难民署俄罗斯联邦弗拉迪卡夫卡斯办事处主任文森特·科切特尔的案件是在这方面让人极度挂念的案件之一。他于1月29日被罪犯绑架，现在已经被扣押了8个月之久，在这8个月中，他的勇敢的夫人和两位年轻女儿以及他的同事和朋友们一直期待着他的返回，但毫无结果。我们一直在不断努力试图使他获释。我们仍然需要俄罗斯联邦地方、区域和国家机关的协助，迅速和积极地结束文森特受到的磨难。

在难民署的全部现有雇员中，21%是在联合国认为属高风险岗位的地方工作。经过与联合国安全协调员和联合国各业务机构的密切磋商，我已经请求在机构间讨论中更多地注意重新确保工作人员的安全问题，并得到了这种注意。我们提出了一些具体提议，如关于保护所在国国籍工作人员的措施的提议，我要坚持使这类措施得到尽快执行。但是，安全问题不可能仅靠行政措施得到解决。这类问题是身处偏僻之地的后果，在这种偏僻当中，人道主义机构经常发现自己面临不安全的处境。如果我们继续在冲突地区或在其他危险的地方出现和活动——而且我们肯定会这样做——就必须在向人道主义行动提供政治支持这一大前提下处理这个问题。为此，我们为秘书长提交安理会的关于保护人道主义援助的报告提出了实在的意见和建议。在要求把对人道主义工作人员犯下的罪行纳入新成立的国际刑事法院管辖范围的各方中，我们的呼声是最强烈的。

关于改革管理进程的现状，难民署在2月份向常设委员会提交了一份关于德尔菲项目执行情况的报告，其中表明，半数以上的活动已经落实，许多其他活动已经取得了很大进展。在巩固其余主要行动的优先项目中，我要特别提到“业务管理系统”的进一步发展。这是不久将能使我们更为全面和合理地规划、预算、执行、监测和评价所有项目的一种工具，还将能帮助我们改进对伙伴组织执行的项目的监测。为支持这项工作，我们正在着手执行一项复杂和深远的项目，替换现有的信息技术系统。在发生的变化方面，还应提到“职业管理制度”的执行。这个制度的第一周期已经完成，我们现在计划使其变得更为简单和更为灵活。所有这些变革努力都需要在今后三至四年当中的持久性承诺——包括资助。

主席先生，我愿向执行委员会保证，我最高度地重视——而且我愿再说一遍：最高度地重视——达到本委员会一再确认为难民署始终应有特点之一的良好管理标

准。早在 1992 年我就承诺加强办事处的管理能力，并提出了实现这一目标的一些措施。其中之一是任命一名视察员。该视察员主管之下的处一直极为活跃。自 1995 年以来，在 68 个国家进行了视察，占难民署方案的 60%。现在需要注意的另一项有关活动是评价：我们计划在今后几个月内审查我们在这一重要领域内的能力和方法。最后，我一直特别注意难民署外地代表的管理责任，他们在确保正确和审慎使用资源方面应当发挥关键作用。为提高其能力而开展的活动包括人力资源和财务管理方面的培训。

结论

主席先生，今后两年将会有一些重要场合。1999 年将是非统组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》三十周年。在 2000 年 12 月，难民署将庆祝大会通过建立难民署的决议五十周年。我们具有将办事处带进新世纪的殊荣。这些日子是象征性的，但是我希望它们给我们的工作增添意义和动力。它们还清楚地表明难民在何种程度上是我们世纪历史的一部分，同样也能表明——我希望——我们解决难民问题的努力。

向各国政府和民间社会伸出手去，使全球声援成为具体的现实，是我下一任期的第一优先事项。为达到这个目的，我的第二个优先事项是确保政策和管理的持续有效。考虑到我们工作的困难条件，我认为，有些目标需要特别注意：第一，保持住我们在过去六年中建设起来的迅速和有效的应急准备和反应能力；第二，建立更为公正、迅速和灵活的人力资源管理制度；第三，象我已经说过的那样，确保可预测的和灵活的供资基础。

我要特别注意的第四个目标是保持和促进我们工作中的以人为本的方法。主席先生，我们处理的不仅是问题、概念、政策和数字，而且更为重要的是与人打交道，这是在难民署工作的最大挑战和最高殊荣。我相信，这有助于我们保持与现实的接触，同时又不失去对新设想的敏感。这就是我十分重视亲临实地进行访谈的原因，今年我几乎有一半的时间用在了这方面，这种访谈使我能够接触难民和在难民中工作的我的同事。我已经简要地谈过了我们为改进良好管理付出的努力。我愿强调，我们知道，我们在所有层次的工作质量不仅是最有效利用资源的关键，而且还特别维系着成千上万男女老少的生命和福祉。我可以向你保证，我的同事和我本人始终都保持着对这一责任的认识。我还可以向你担保，没有什么能够比这种意识更好地保障良好管理。

就象我说过的那样，岁月是艰苦的。对于那些甚至就在我们讲话的时候被迫离开家园、故土及往往还有家人的人来说，岁月更是特别困难。我们帮助他们的手段有限，但是我们要充分利用，以前瞻、承诺和有效这种难民署已经为之著称的方式开展工作。为了不辜负你的信任，我们要竭尽全力。我希望，我个人的贡献将是向全世界的难民和在难民中工作的我的同事提供一种方向感。我想要留下来的不是遗产，而是前途。

谢谢主席先生。

附件三

主席所作年度主题(国际声援和负担分摊问题的方方面面： 国家、区域和国际对难民的责任)的摘要

(1998年10月8日星期四)

导 言

在作此摘要的时候，我试着着重指出产生于我们关于年度主题的丰富和广泛辩论，能为重点更为明确的对话和在某些领域的具体后续行动指明方向的一些共同和优先的考虑。这一辩论又一次表明了我們对于难民、流离失所者和需要国际保护的其他人的集体责任。

首先，各位对高级专员再度当选，继续任职两年表示了热烈和一致的赞扬，提到了她明智的领导才干和为难民付出的不懈努力。执行委员会的新主席团与成员们一起对于有机会在下一年度和高级专员一道密切工作表示满意。

各位中有许多人对于人道主义工作人员普遍面临的安全问题和文森特·科切特尔先生长期受到绑架表示了关注。向在难民服务中丧生的人道主义工作人员的家人、友人和同事表示了哀悼。

关于年度主题

辩论是在积极和有助的气氛中进行的，我甚至可以说这是一种“桥梁建设”的气氛。大家普遍认为，尽管国际声援和负担分摊并不是新的概念，这一主题是有挑战份量的。事实上，我们多年以来一直在处理这些概念，并力图在各个层次付诸实践。我们现在已经具备了界定和坚持国际声援和负担分摊原则的普遍性或区域性文书，把我们的努力纳入法规并加以指导。但是，有些代表团认为，由于“负担分摊”一语带有多种含义，我们应当发展一种较为正面的术语。据此，许多人分别提到了“责任分摊”、“合作”、“协作”和“伙伴关系”。

许多代表团特别提到，需要申明我们对于《联合国宪章》、《世界人权宣言》、1951年《公约》、1967年《议定书》、各项区域性公约和国际人道主义法中所列原则的承诺和尊重。有人重申了一项普遍性呼吁，要求所有联合国会员国加入《公约》和《议定书》。

红十字国际委员会主席科尼里奥·索马卢加先生在致辞中雄辩地说明，将要在其中落实声援和负担分摊概念的世界局势已经发生了根本变化。随着各种超国家、区域和地方机制的出现，以及跨国通信和有影响力网络的迅猛扩张，人道主义问题的全球责任过去从来没有成为象今天这样迫切的问题，也从来没有成为象今天这样一个可予实现的目标。

作为辩论的依据，向执行委员会提供了背景文件(A/AC.96/904)。各位在发言中清楚地阐述了这份文件中提出的主要问题，即，为什么必须分摊负担？什么是要解决的需要和责任？谁应参与？应在何种程度上加以制度化？

关于“为什么？”

存在的协商一致意见是，当前难民局势的复杂程度和规模超过了任何一个单一国家或组织的资源和反应能力。据指出，需要采用预防性战略减少难民外流及其多方面影响。但是，许多代表团认为，在冲突已经爆发的地方，早期和有效地维持和平活动是适用国际声援和负担分摊原则的构成内容，并可对此起促进作用。

大家一再提到，虽然国际声援和负担分摊是道义责任，但不能把这作为遵守国际人道主义原则的先决条件。

关于需要和责任？

对于庇护、不驱回、家庭完整、返回权和持久解决——就地融合、重新安置以及在安全和尊严的条件下自愿遣返这一较佳办法等等人道主义原则，各方表示强烈支持，但也确认，促进和执行这些原则需要整个国际社会作出承诺。然而，有几位发言者对于人道主义原则和价值观得到的支持正在减弱表示了关注。

许多代表团指出，在收容难民或难民重新融合方面，发展中国家承受的负担不成比例，只能借通过国际声援精神产生的支助提供这些服务。其他一些发言者指出，资助可以有多种形式，包括资金援助、物质援助、政治援助和道义援助。实际上，从难民变为返回者这一过程中的每个阶段，从应急反应到看管照料，再到持久解决，都取决于多方面的行动，涵盖环境、社会、经济和政治因素，因此，全面涉及到国际、区域和当地行为者。

在无法实现自愿遣返的条件下落实就地融合的工作，多数情况下也是由发展中国家收容国所承担。如果能够通过国际社会提供的多方面支助加以落实，实际上就可对收容社区产生积极影响。

许多发言者说，重新安置是一种持久解决办法，发达国家可本着国际声援和负担分摊精神积极参加这种办法。

各方几乎普遍一致认为，人道主义援助代替不了政治解决。人道主义活动几乎总是在极度隔绝、不安全或冲突条件下进行的，这就要求人道主义、人权、维和发展机构之间的合作。有些代表团重申，在这一过程中难民署应当发挥中心作用。在会员国的支持下，这些组织之间的国际声援通过推动和平、安全和发展可发挥预防作用，减少被迫流离失所问题发生的可能性。

关于参与

一种明显的协商一致意见是，在难民本人承受个人负担的同时，即使收容国负有首要责任，国际体系的所有构成部分也都必须参与国际声援和负担分摊：即各会员国，无论是收容国、捐助国或原籍国；联合国各机构；其它政府间组织包括各金融机构；区域机构；非政府组织和民间团体。一些代表团说，国际声援和负担分摊原则为确认和评价所有这些方面的各种作用、需要和能力提供着机会。另有人指出，无论这些作用有什么明显不同，这项原则包含着与伙伴关系开展工作的必要性。至于难民署的作用，有些代表团解释说，它们在支持难民署完成任务方面将保持灵活性。

有人特别指出，增强组织间合作是国际声援和负担分摊的一个组成部分，符合秘书长科菲·安南先生在过去 18 个月中采用的协作性改革机制。

最后，关于应在何种程度上使负担分摊制度化。

许多代表团以积极的态度提到了一些区域行动，如亚太磋商会；中亚、西南亚和中东磋商会；中美洲难民问题国际会议；独联体会议；印支难民综合行动计划；第一次和第二次援非难民会议；前南斯拉夫区域战略；以及最近在坎帕拉召开的大湖区难民问题区域部长级会议。

它们还确认了一些区域机构促进区域或次区域协调负担分摊机制而发挥的作用，如欧共体人道处、西非共同体、欧洲联盟、美洲国家组织、非统组织、欧洲安全与合作组织、南部非洲发展共同体。

通过机构间谅解备忘录还产生了业务、宣传和筹资层面的体制协作。一些代表团还特别要求难民署加强在非政府组织和其它业务伙伴之间开展协调的作用。

对全球机制的支持较少。一些代表团认为，这类机制难以建立，另一些代表团认为，这类机制必须保持灵活性，对特殊情况作出反应。

制度化负担分摊还取决于为难民署人道主义活动充分供资。一种一再强调的看法是，捐助国应当以可预测和灵活的方式加大向难民署提供的资助。一些代表团宣布为 1998 年补充供资，受到了特别欢迎。

各位中有很多人已经提到，国际声援和负担分摊原则的全面落实是一个复杂进程。在答复背景文件中提出的问题时，你们还要求注意其它一些关注和挑战。

1. 如何确保人道主义工作人员和平民百姓的安全，特别是妇女、儿童、老龄人和其他脆弱群体？
2. 在当前出现各种限制性政策的情况下，如何确保基本的人道主义原则得到遵守，庇护制度的完整性得到保持？
3. 如何在保持庇护程序的公正和效率的同时避免非正常移民滥用庇护？
4. 如何在混杂的人流中将难民与作战人员相区分，并在难民局势中确保安全？
5. 如何减少同情厌倦、捐助厌倦及对公众不再注意的方案失去捐款兴趣的现象？
6. 如何应付地雷、小武器扩散和人口贩卖等持续不断的问题？
7. 如何促进人道主义体系之内和人道主义、人权、政治、安全及发展行为者之间的更有效协调？

尊贵的各位代表，我们已经看到，国际社会具有处理这些危机问题的原则和法律文书。我们也有这样做的不小业务能力。现在我们需要的是充分支持和政治意愿。我相信，这些讨论已经带领我们朝着这个方向迈了一大步。

我期待着在常设委员会的议事过程中与各位一道进一步探讨贯彻落实我们这几天一直侧重的年度主题的问题。