



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

第五十一届会议（2000 年 10 月 2 日至 6 日）

大 会

正式记录

第五十五届会议

补编第 12 号 (A/55/12/Add. 1)

大会  
正式记录  
第五十五届会议  
补编第 12 号 (A/55/12/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

第五十一届会议（2000 年 10 月 2 日至 6 日）



联合国 • 纽约, 2000 年



## 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，第五十五届会议，补编第 12 号》(A/55/12) 印发。

目录

联合国难民事务高级专员方案执行委员会第五十一届会议工作报告

(2000 年 10 月 2 日至 6 日，日内瓦)

	段次	页次
一. 导言.....	1-16	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.....	14-16	3
二. 第五十一届会议的工作.....	17-22	4
三. 执行委员会的决定和结论.....	23-32	4
A. 关于国际保护的结论.....	23	4
B. 关于独联体会议后续行动的结论.....	24	6
C. 关于难民署工作人员和所有其他人道主义事务人员安全的决定.....	25	7
D. 关于行政、财务和方案事项的决定.....	26	8
E. 关于认捐会议的决定.....	27	9
F. 关于难民署 50 周年和世界难民日的决定.....	28	10
G. 关于常设委员会 2001 年工作方案的决定.....	29	11
H. 关于第五十二届会议临时议程的决定.....	30	12
I. 关于观察员参加 2000-2001 年会议的决定.....	31	12
J. 关于非政府组织观察员参加高级专员方案执行委员会和常设委员会 工作的决定.....	32	13
附 件		
一. 常设委员会 2000 年通过的决定和结论.....		14
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五十一届会议 上的开幕发言.....		15
三. 主席关于千年主题的总结——“难民署 50 周年：从反应到解决”.....		27



## 一. 导 言

### A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会第五十一届会议于 2000 年 10 月 2 日至 6 日在日内瓦万国宫举行。会议由即将离任的主席雷蒙多尔·佩雷斯—埃尔南德斯·托拉大使阁下(西班牙)主持开幕。
2. 雷蒙多尔·佩雷斯—埃尔南德斯·托拉大使首先就最近难民署工作人员在印度尼西亚和几内亚惨遭杀害一事表示愤慨。这些令人悲痛的事件突出地表明,包括执行委员会在内的所有有关各方需要共同下决心解决工作人员的人身安全和保障问题。
3. 即将离任的主席回顾了委员会在过去一年的工作情况,指出,在从组织入手进行一些重要的改革方面取得了一定的进展。进展包括年度方案预算结构的调整、关于认捐会议的建议,以及关于指定款项用途的方式等。尽管取得了这些成绩,但是,面临的挑战仍然很大,突出的一点是,资源越来越少,正在危及难民署当前和未来的行动。
4. 即将离任的主席接着谈到他过去一年访问科索沃(南斯拉夫联盟共和国)和伊朗伊斯兰共和国的情况。访问给他留下了深刻的印象,而作为委员会主席,他在业务上和个人方面取得的经验也使他感触很深。最后,他向世界上 2,200 万难民表示诚挚的慰问。他希望拟议发起的世界难民日会有助于体现对难民事业的支持和团结一致精神。

### 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:** 阿里·霍拉姆大使阁下(伊朗伊斯兰共和国)

**副主席:** 约翰·莫兰德大使阁下(瑞典)

**报告员:** 海科·艾尔弗雷德大使阁下(南非)

### 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、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、大韩民国、俄罗斯联邦、索马里、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。

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、不丹、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、朝鲜民主主义人民共和国、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、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、印度尼西亚、伊拉克、冰岛、约旦、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、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、马拉维、马里、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、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、圣马力诺、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、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、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、联合国日内瓦办事处、联合国人权事务高级专员办事处(人权署)、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)、联合国艾滋病病毒/艾滋病方案(艾滋病方案)、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)、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。

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、国际移民组织。

12. 共有 75 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. 本年度主题：难民署 50 周年：从反应到解决
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 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
12. 会议闭幕

#### **E. 执行委员会主席的开幕发言**

14. 阿里·霍拉姆大使阁下(伊朗伊斯兰共和国)就任委员会主席，他表示赞赏离任的主席所表现的精力和决心以及为委员会工作作出的重要贡献。他还表示敬佩高级专员在任职期间所表现的富有远见的领导作用，在她的领导下，人道主义行动在世界上得到了突出的重视。

15. 他接着谈到最近发生的导致难民署 4 名工作人员死亡的暴行，他说，作为主席，他的主要关注问题之一就是安全问题。他的工作的另一个重点是加强委员会成员国之间就长期得不到解决的难民局势进行的对话。这种局势对难民接受国造成沉重的负担，对发展中国家尤其如此，迫切需要寻找新的、不同以往的解决办法。他鼓励各代表团利用难民署 50 周年提供的机会思考迄今为止开展的活动，并分析评估未来的重大挑战。接着，他简要介绍了今年早些时候对泰国和高加索地区的访问，再次呼吁国际社会支持难民接受国的努力。

16. 最后，他回顾说，第五十一届会议议事工作中有一些旨在鼓励相互对话的新的内容。其中包括一场小组讨论——这是执行委员会有史以来第一次，讨论的重点是“促进和建设和平：将难民和人道主义援助与较长期的发展联系起来”。今年还准备更多地注意国际保护问题和关于预算的讨论。

## 二. 第五十一届会议的工作

17. 高级专员向执行委员会作了开幕发言，发言稿见附件二。

18. 委员会还听取了联合国秘书长的发言，他表示敬佩高级专员在十年任期中所表现的宏大决心。他回顾说，这个十年是面对前所未有的挑战的十年，冲突的性质发生了令人警觉的变化，使得平民既成为战争中打击的对象，又成为战争中被利用的武器。毫不奇怪，难民署面对着在规模和性质上都是史无前例的挑战，成为为全球数百万人提供援助的巨大救济机构。

19. 秘书长谈到他与高级专员的密切合作，在许多斗争中，双方肩并肩地开展工作。他呼吁在三个方面为高级专员的成就提供支持：加强庇护概念，在这方面，他欢迎为重振保护制度的活力而开展的全球磋商；为难民署的方案建立一个更及时的、更一致的和更充足的体系；各国大力开展行动，确保人道主义工作者的安全，联系最近难民署工作人员惨遭杀害的事件则尤应如此。

20. 粮食计划署执行主任同秘书长和高级专员一样，表示决心将安全保障问题作为绝对优先事项处理，他表示沉痛哀悼惨遭杀害的难民署工作人员，并向他们的亲属表示慰问。执行主任热情称赞绪方贞子女士在担任高级专员期间取得的成就，并强调她帮助改变了联合国的面貌。她的领导作风明智而精力充沛，在人道主义工作领域树立了典范。绪方贞子女士还成功地加强了难民署与联合国安全理事会的关系，使之能够更好地理解政治考虑与人道主义考虑之间的联系。

21. 以上发言之后进行了与高级专员的问答。所提出的问题涉及加强法律框架、避免某些难民局势中的“吸引因素”以及长期存在的难民局势造成的困难等问题。

22. 附件三是主席关于议程项目 4(年度主题辩论)的总结。会议简要记录载有委员会议事的完整内容，包括各代表团就会议所有议程项目所作的发言或提出的其他意见，以及主席和高级专员的闭幕发言。

## 三. 执行委员会的决定和结论<sup>11</sup>

### A. 关于国际保护的结论

23. 执行委员会，

热烈赞扬难民署成立 50 周年；并欢迎今年《关于国际保护的说明》侧重于难民署为实现有效的保护而采取的措施；

<sup>11</sup> 常设理事会 2000 年闭会期间会议通过的决定列于附件一。

**确认**国际保护是一种与国家和其他伙伴合作实施的、能动和面向行动的职能，目的是促进和便利对难民的接纳、接受和待遇，并确保采取着眼于保护的解决办法，争取实现增进对难民权利的尊重并解决其问题的总体目标；

**欢迎**许多国家继续对大量难民给予庇护，但**深感不安地注意到**侵犯国际公认的难民权利的情况，其中包括驱逐难民、难民营军事化、难民儿童参加军事活动、与性别有关的暴力以及歧视难民、特别是歧视女难民，此外还有任意拘留寻求庇护者和难民；还**关注**一些缔约国不充分落实国际难民文书；

**申明**在难民署方案和国家政策的规划和执行中优先注意保护妇女、儿童、青少年和老年人的需要十分重要；

**注意到**需要提供难民保护的不断变化的背景环境的复杂特点，包括武装冲突的性质和流离失所现象的当前结构特征、不同人口的混合流动、为大批难民和寻求庇护者安排住处以及维持庇护制度所需的巨额开支、人口拐卖和偷渡现象的增多、与保障庇护制度不遭滥用和剔除不具备得到难民保护资格的人有关的问题，以及长期存在的难民局势一直得不到解决；

**确认**庇护国的负担很重，发展中国家、转型期国家以及资源有限而接纳了大批难民和寻求庇护者的国家尤其如此；在这方面的**重申**坚决倡导国际团结一致、分担负担和通过国际合作分担责任；并**重申**难民署在协助和支持难民接受国特别是发展中国家方面以及在调动国际社会援助解决大批难民造成的影响方面的推动作用；

**确认**难民对接受国的积极贡献；

**确认**各国政府、难民署和国际社会在找到持久解决办法之前需要继续设法满足难民寻求庇护和援助方面的需要；并且，**注意到**自愿遣返、就地融合和重新定居对于难民都是传统的持久解决办法，同时**申明**自愿遣返在可行的情况下是首选解决办法；

**注意到**常设委员会关于堵截寻求庇护者和难民问题的讨论，并**确认**所有有关国家之间必须采取全面措施并与难民署、国际组织以及其他适当组织合作采取全面措施，以有效对付违章移徙、人口拐卖和偷渡、包括潜在的拐卖和偷渡难民及寻求庇护者，并在这方面确保按照国际保护责任、特别是按照不驱逐原则，找出并充分满足寻求庇护者和难民的国际保护和援助需要；

**重申**1951年《关于难民地位的公约》和1967年《议定书》仍是国际难民制度的基础；**注意到**一些国家采取的辅助形式的保护办法是一种务实的对策，可以确保需要这种保护的人能够得到这种保护；并且，在这方面**确认**缔约国充分落实1951年《公约》和1997年《议定书》的重要性；

注意到难民署关于发起国际保护问题全球磋商的主动行动，并鼓励难民署在进行这些磋商的同时继续与各国和其他有关各方合作寻找切实对策，以克服保护方面当前和未来的挑战；

(a) 欢迎难民署提议开始与各国的全球磋商进程，请难民保护方面的专家、非政府组织和难民等各方密切配合，争取重振国际保护制度的活力，并讨论如何采取措施确保凡是需要国际保护的人都能得到这种保护，同时考虑到各国、难民接受社区以及整个国际社会的合理关注；

(b) 在这方面申明，在 1951 年《关于难民地位的公约》50 周年前夕开展这一进程，既为重振难民保护工作的活力和促进有效执行《公约》及其《议定书》开辟了重要的前景，同时也为制订处理这两项文书没有涵盖的新情况的方针开辟了重要的前景；

(c) 请难民署向执行委员会第五十二届会议报告这一进程的进展。

## B. 关于独联体会议后续行动的结论

### 24. 执行委员会，

回顾涉及独立国家联合体各国及相关邻国的难民、流离失所者、其它形式的非自愿流离失所以及返回者问题的区域会议于 1996 年 5 月通过的《行动纲领》以及执行委员会第四十七、第四十八、第四十九和第五十届会议的结论；

(a) 欢迎指导小组 2000 年 7 月第五次会议通过的关于独联体会议后续行动未来情况的报告和建议；

(b) 赞同指导小组决定在今后 5 年内继续开展《1996 年难民、流离失所者、迁徙和庇护问题日内瓦会议后续行动》内的活动，重点是 4 个主题问题；

(c) 重申《行动纲领》的重要性及其持续有效性，《行动纲领》仍是为充实、巩固和保持既有成就而开展的未来活动的基础之一，并强调必须使联合努力以新的活力争取后续行动的进一步进展；

(d) 鼓励所有有关各国以自己的利益和重点得到解决为前提积极参加未来的活动，并在多个互补的层面上进行合作，落实在已取得的进展基础上举行高层次审查会议和在后续行动框架内审议进一步活动的计划；

(e) 欢迎一些独联体国家政府部门和非政府部门在执行《行动纲领》方面取得的进展，特别是《会议进程评估报告》所述的进展；

(f) 呼吁对处理严重的流离失所问题负有主要责任的独联体所有各国政府，在实际工作和政治两方面以新的和更大的决心，按照《行动纲领》的精神执行《建

议》，确保取得认为一致的、更为深远的进展，特别是在人权和难民保护以及以前被驱逐者的问题方面；

(g) **注意到**共同努力以克服继续争取实现《行动纲领》目标过程中遇到的制约因素的重要性，这方面除其他外要争取获得更高一层的政治支持、寻求政治解决冲突的持久办法、进一步实行民主化和建设民间社会、充分落实立法、在区域一级或双边一级充分合作、促进国际金融机构和开发机构更深入的参与，以及落实财政资源；

(h) **注意到**该区域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整个进程给予的支持，包括 2000 年 7 月的指导小组会议对这种支持的重申，同时**呼吁**各国本着国际团结一致和负担分摊的精神继续并加强其合作和支持，以帮助独联体国家执行 1996 年日内瓦会议的后续行动；

(j) **赞赏**难民事务高级专员、国际移徙组织、欧洲安全与合作组织以及欧洲委员会为支持后续行动进程并为此调动资源所作的努力，并且**呼吁**它们加强努力和相互合作；

(k) **促请**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，诸如欧盟委员会以及其它人权机构、开发机构和金融机构；

(l) **欢迎**在建设民间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发展而取得的进展，在这方面，**注意到**《行动纲领》执行方面取得的进展与促进民间社会方面取得的成绩(尤其是人权方面)之间的联系；

(m) **呼吁**独联体各国政府为非政府组织的建立及其工作提供进一步便利，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，使非政府组织更多地参与 1996 年日内瓦会议后续行动进程；

(n) **请**高级专员随时向执行委员会通报为执行建议而采取的措施以及 1996 年日内瓦会议后续行动问题上取得的进展。

## C. 关于难民署工作人员和所有其他人道主义事务人员安全的决定

### 25. 执行委员会，

**赞扬**高级专员、她领导的工作人员以及执行伙伴在履行各自的职责方面所表现出的称职的能力、勇气和献身精神；

**强烈谴责**伤害和杀害工作人员的暴力行为以及其它形式的身心摧残，特别是最近发生在印度尼西亚和几内亚的暴力和谋杀，并对某些具体针对人道主义人员的事件表示深感义愤；

**深切关注**这些卑劣行径有可能严重影响难民署和其他人道主义行动，造成大大加剧人道主义人员设法保护和援助的群众所面临的危险和所受的苦难，同时在难民和返回者居住地区对安全构成严重威胁；

(a) **重申**曾在第四十八届和第四十九届会议上通过的关于这个议题的结论和决定；<sup>2</sup>

(b) **回顾**与人道主义人员安全保障有关的大会决议，<sup>3</sup>，以及安全理事会决议，特别是最近安全理事会主席声明<sup>4</sup> 强烈谴责暴力事件人的继续，导致人道主义人员伤亡增加；

(c) **促请**各国充分履行保障联合国和其他人道主义机构人员以及所有其他人道主义人员人身安全的责任，并确保他们能够安全、不受阻碍地通行，使他们能够高效率地执行协助包括难民和内部流离失所者在内的受影响平民的任务；

(d) **请**各国采取一切可能措施，全面调查任何以人道主义人员为目标的罪行、充分联系这种令人发指的罪行的严重性法办犯罪者、为此颁布必要的有效的全国性立法，并考虑签署和批准《国际刑事法院罗马规约》；

(e) **注意到** 1994 年《联合国和有关人员安全公约》<sup>5</sup> 现已生效，促请尚未签署和批准该《公约》的国家签署和批准该《公约》，但在这方面**注意到**《公约》并非自动适用于大多数人道主义人员，因此，**促请**各国迅速响应联合国秘书长的建议，通过为 1994 年《公约》缔结一项任择议定书或其他适当途径为所有人道主义人员提供保护；

(f) **鼓励**难民署在行动中进一步发展和结合适当的安全安排，并为其工作人员和在其照顾下的群众的安全保障划拨足够的资源。

## **D. 关于行政、财务和方案事项的决定**

### **26. 执行委员会，**

(a) **确认**根据文件 A/AC.96/932 所列 2001 年度方案预算提议的活动经审查认定符合难民署的《规约》(大会第 428(V) 号决议)、符合经联合国大会、安全理

<sup>2</sup> A/AC.96/895，第 20 段；A/AC.96/911，第 28 段。

<sup>3</sup> 大会第 54/192 号决议。

<sup>4</sup> S/PRST/2000/4。

<sup>5</sup> 大会第 49/59 号决议，附件。



事会或秘书长确认、倡导或请求的高级专员“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) **核准**根据 2001 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 872,403,100 美元的方案和预算，其中包括 79,309,400 美元的业务储备金(占方案活动金的 10%)，详见表格 I.3；连同联合国经常预算摊款 19,124,600 美元和低级专业人员经费(700 万美元)，2001 年合计需要经费额为 898,527,700 美元；并**授权**高级专员在这一核准合计拨款数额内利用不在限定范围内的资金调整区域方案、全球方案和总部的预算；

(c) **核准**订正的金额为 824,740,973 美元的 2000 年度方案预算，连同联合国经常预算摊款 19,124,600 美元和低级专业人员经费 6,826,400 美元以及 2001 年补充方案之下的需要，2000 年合计需要经费额为 942,346,173 美元(见表各 I.3)；

(d) **请**高级专员设法在现有资源范围内灵活、高效率地满足 2001 度方案预算目前提到的需求，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出特别呼吁并制定补充方案；

(e) **请**主席在执行委员会第五十一届会议结束后尽快召集一系列非正式磋商，以编制 2002 年预算，并争取加强战略性的预算规划进程；

(f) **请**难民署继续定期与常设委员会讨论统一预算之下资源的优化排序和管理，以确保核心需要得到满足；

(g) **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 1999 年 12 月 31 日终了年度帐目的审定报告》(A/AC.96/933)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》(A/AC.96/933/Add.1)；以及《行政和预算问题咨询委员会关于难民署 2001 年度方案预算的报告》(A/AC.96/932)、《关于难民署检查活动的报告》(A/AC.96/934)以及《关于难民署评价活动的报告》(A/AC.96/935)，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；

(h) **促请**成员国联系难民署须设法满足的大量需求，本着团结一致的精神及时、慷慨地响应高级专员发出的呼吁，提供资源以满足已核准的年度方案预算和预料之外的紧急情况。

## **E. 关于认捐会议的决定**

### **27. 执行委员会，**

**回顾**常设委员会 2000 年 7 月第十八届会议的决定，其中提出一项替代性的认捐安排，以加强联合国难民事务高级专员(难民署)与捐助方就同意方案预算内资源调动问题进行的对话；

**重申**在这方面需要将与难民署年度方案预算的通过、全球性呼吁的发出以及供资机制有关的程序的密切地联系起来；

(a) **决定**建议大会通过下列决议草案：

**大会**，

(一) **回顾** 1960 年 12 月 16 日第 1556(XV) 和 1961 年 12 月 20 日第 1729 (XVI) 号决议，其中提出，在大会每届常会之后尽快召集由大会主席主持的特设全体委员会，以公开认定下一年度难民方案自愿捐款额；

(二) 并**回顾**每年都在第三委员会辩论高级专员的报告之后立即在纽约联合国总部召集由大会主席或其指定的人主持的、公开认定联合国难民事务高级专员(难民署)方案自愿捐款额的大会特设委员会；

(三) **注意到**大会在 1997 年 12 月 17 日第 54/146 号决议中认可难民署统一年度预算方案的编制方式；

(四) 并**注意到**每年 11 月底/12 月初在日内瓦发出的全球呼吁中提出难民署方案的年度方案预算经费要求，构成按照全球呼吁中提供的信息认定捐款额的依据；

(五) **决定**可于 2001 年起在日内瓦难民署总部召集大会特设委员会会议，以便在年度方案预算通过后改进并合理安排供资机制。

## **F. 关于难民署 50 周年和世界难民日的决定**

28. **执行委员会**，

(a) **决定**，为纪念联合国难民事务高级专员办事处设立 50 周年，将一项决议草案提交联合国大会通过：

**大会**，

(一) **赞扬**过去 50 年来联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在帮助难民的国际行动中发挥的领导作用和协调作用；并感谢难民署作出了不懈的努力，为难民和其他受关注的人提供国际保护和援助并促进为解决他们的问题寻找持久办法；

(二) **表示钦佩**冒着生命危险履行自己职责的联合国人道主义工作者和有关人员、难民署的实地工作人员、包括当地人员所表现的献身精神；

(三) **重申**支持难民署按照大会有关决议为难民、无国籍人士和内部流离失所者所开展的活动；



(四) **注意到**与各国政府、国际组织、区域组织和非政府组织的伙伴关系以及难民参与影响他们生活的决定极其重要；

(五) **确认**难民署为难民和其他受关注的人开展的活动也有助于弘扬联合国的宗旨和原则，特别是与和平、人权和发展有关的宗旨和原则；

(六) **注意到**2001 年是 1951 年《关于难民地位的公约》50 周年，该公约为国际难民保护概念奠定了基础；

(七) **注意到**非洲统一组织已同意 6 月 20 日非洲难民日可同时定为国际难民日；

(八) **决定**自 2001 年起每年的 6 月 20 日为“世界难民日”。

## **G. 关于常设委员会 2001 年工作方案的决定**

### **29. 执行委员会，**

**审查了**第五十一届会议的事项，包括“本年度主题：难民署 50 周年：从反应到解决”以及《常设委员会工作报告》(A/AC.96/942)并铭记第五十一届会议的决定和结论；

**注意到**当前的背景之下在时间和资源方面的要求不断增多、相互竞争，需要经常不断地评估难民署的工作方式，并确认执行委员会应酌情就高级专员如何行使职能向她提出建议，并考虑到各国有义务尽可能为高级专员提供协助；

(a) **决定**通过以下项目作为常设委员会 2001 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、监督与人力资源；

(b) **请**各成员国参考 1999 年规划会议提出的日历在订于 2000 年 12 月召开的规划会议上审查准备纳入 2001 年工作方案的具体提议，争取向 2001 年第一次常设委员会会议提交议定的工作方案供正式通过；并且请各成员国铭记宜按两年期或更长时期安排项目；

(c) **请**难民署在每一项目的书面材料中提供有关的审计建议、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 2001 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五十二届全体会议之前；

(f) **请**常设委员会向执行委员会第五十二届会议报告工作情况；

(g) 请成员继续努力，确保执行委员会既是一个能够开展有意义的辩论的论坛，又能够提供难民署可在任务范围内落实的指导意见。

## H. 关于第五十二届会议临时议程的决定

30. 执行委员会，

决定通过执行委员会第五十二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. 审议和通过年度方案预算
7. 与方案监督有关的报告
8. 常设委员会 2002 年的会议
9. 审议执行委员会第五十三届会议临时议程
10. 任何其它事项
11. 通过执行委员会第五十二届会议报告草案
12. 会议闭幕

## I. 关于观察员参加 2000-2001 年会议的决定

31. 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 2000 年 10 月至 2001 年 10 月会议的申请：

亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、肯尼亚、马来西亚、尼泊尔、新西兰、秘鲁、葡萄牙、卢旺达、圣马力诺、阿拉伯叙利亚共和国、斯洛伐克、乌克兰、乌拉圭。

(b) **授权**常设委员会就其它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 2000 年 10 月至 2001 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、国际移民组织。

## **J. 关于非政府组织观察员参加高级专员方案执行委员会和常设委员会工作的决定**

### **32. 执行委员会，**

**回顾**关于观察员参加执行委员会及其常设委员会工作的决定(A/AC.96/912)，并且非政府组织观察员为期连续三年的参加现已结束；

**注意到**大会在 1997 年 3 月 12 日通过的第 52/104 号决议中决定联合国难民事务高级专员办事处再续设 5 年，直至 2003 年年底；

**确认**非政府组织作为难民署为难民开展的人道主义工作的重要性的伙伴的重要性，以及它们在执行委员会及其常设委员会会议上所作的有益的贡献；

(a) **决定**非政府组织作为观察员继续参加到 2003 年年底；

(b) 进一步**决定**非政府主持作为观察员的参加将继续沿用常设委员会决定(A/AC.96/888)所确定的程序；

(c) 并**决定**在 2003 年底以前审查非政府组织观察员的参加情况。

## 附件一

### 常设委员会 2000 年通过的决定和结论

根据执行委员会赋予的权力，常设委员会于 2000 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.96/929 常设委员会第十七次会议报告(2000 年 2 月 29 日至 3 月 2 日)

关于方案和筹资的决定

关于中期计划的决定

关于年度方案预算的决定

关于老年难民的决定

关于将环境关注问题纳入主流的结论

A/AC.96/939 常设委员会第十八次会议报告(2000 年 7 月 5 日至 7 日)

关于为统一预算调动资源的决定：认捐会议；适用于难民署统一预算资源安排的指导原则；

关于执行委员会第五十一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 第五十一届会议上的开幕发言

(2000 年 10 月 2 日，星期一)

主席先生，

秘书长先生，

阁下们，

尊敬的代表，

女士们、先生们，

欢迎各位出席执行委员会第五十一届会议。我愉快并荣幸地向各位介绍一位非常特殊的客人——科菲·安南，他是到本委员会致辞的第一位联合国秘书长。在难民署，我们人人都将他的到来看作是我们这位最卓越的过去的同事又回到了自己的家。多年来，他的英明的见解以及他的友情给了我极大的支持。我提议，我们以热烈的掌声来欢迎他。

我愉快地欢迎委员会的新成员智利、科特迪瓦和大韩民国，并向本届主席团及其主席——伊朗伊斯兰共和国的霍拉姆大使——表示祝贺。他带来了多边论坛的广博经验，这将有助于委员会在今后一年的过渡时期内顺利前进。最后，我还要特别感谢离任主席，西班牙的雷蒙多尔·佩雷斯—埃尔南德斯·托拉大使：他坚定不移、积极主动、性格开朗，这一切都会长期保留在难民署人们的记忆中。

一个月以来，我们在这个会议厅两次开会，就我们的同事 Samson Aregahegn、Carlos Caceres、Pero Simundza 在西蒂文和 Mensah Kpognon 在几内亚惨遭杀害的事件表示我们的哀痛和义愤。所幸的是，在几内亚发生的袭击事件之后失踪的 Laurence Djeya 现在已经安全地回到了科特迪瓦的家中。这几起犯罪事件摧残了 4 个家庭的生活，使难民署和整个人道主义服务界受到莫大的震惊。我已经决定，在难民署 50 周年之际，我们将在总部为我们的自己为同事和难民署所有在为难民事业服务中牺牲的工作人员举行一次追悼仪式。

#### 回顾

女士们、先生们，

由于我年底即将离任，因此希望你们能让我多说几句话——首先是回顾过去 10 年的情况。

1991 年，当我就任高级专员时，冷战刚刚结束，人们谈论的话题是建立一个新的世界秩序。情况的改善非同寻常。民主的潮流遍及中欧和东欧以及几乎整个拉丁美洲。南非的种族隔离也已被击败。

历史并不像一位学者所预言的那样进入了终结状态。事实上，我们的时代情况十分复杂，我们工作领域的情况就是如此。1991 年，在我作为高级专员到任后几星期之内，将近 200 万伊拉克库尔德人逃往伊朗和土耳其。我们不久进入了伊拉克北部，首次与国际部队密切合作。在随后的岁月中，特别是在前南斯拉夫和中部非洲，我们常常不得不重新思考与保护、援助和解决办法有关的战略。

保护的基础仍然在法律方面，但是使保护本身得到保障却越来越趋向于成为一种业务活动、实践活动、直接介入的活动。难民署置身于前线，往往是在战争局势中。我们在难民原籍国的活动更加积极了，在帮助难民重新融合方面尤其如此。如今的时代还要求以新的方针处理庇护问题。我们推动为来自波斯尼亚和黑塞哥维那的难民提供临时性的保护，这是一种新的创举——同时也拯救了许多人的生命。

与此同时，新的冲突形态使被迫发生的人口流动比以往任何时候都更加变幻不定，更加复杂。我们面对的是极大的不确定情况和难题，而且常常只有我们一个单位。在波斯尼亚和科索沃，真正意义上的国际行动姗姗来迟，而且只是在群众的苦难达到了无以复加的地步才到来。1994 年以来，在大湖地区，除了人道主义工作以外，并没有任何有意义的国际行动。有一些未能以政治和外交行动解决的冲突触发了国际社会的军事反应。这些将我们带入了一个概念矛盾的所谓“人道主义战争”（我对这种提法感到问题极大）的新时期，而且人道主义的空间也显得更加拥挤。

### 得失对照

对于难民来说，一个新的十年——一个新时期——刚刚开始。我在接受任命时曾经说过，我不想留下什么自己的成就，只想留下一个未来。今天，我想仔细谈一谈我所认为的这个未来——但在此之前，请允许我简短地分析一下即将结束的这个时期的得失对比。

我们取得了一些成功。最重要的是过去十年中遣返了数百万难民。首先是非洲人国民大会流亡者返回结束了种族隔离的南非，随后的最重要的情况是莫桑比克这个一场持续了 20 年的战争曾经使人口的三分一流离失所的国家的情况。我们做了艰苦的努力，到 1995 年，170 万难民全部返回了自己的家园，而且更重要的是，他们留在了自己的家园。

在亚洲和拉丁美洲也取得了一些成功。在柬埔寨，我们帮助将近 400,000 难民返回了家园。今年早些时候从泰国向老挝的遣返工作的完成以及香港 Pillar Point 难民收容所的关闭标志着历时 25 年的印度支那难民苦难史的终结。去年，

我曾前往墨西哥，亲自参加了难民署遣返行动宣告结束的正式仪式，中美洲历时数十年的难民危机从此结束。

解决难民问题需要时间。这是我经过这些年才认识到的。但是，援助越南难民的《全面行动计划》同中美洲难民问题会议进程一样，证明复杂的难民问题在有关政府有决心，并且具备资源的情况下是能够得到解决的——而且，途径往往并不仅仅限于自愿遣返，还包括结合使用各种解决办法，其中可包括就地融合和授予国籍或在第三国定居。

同时，请允许我谈一谈未得到解决的难民问题。这类问题很多，我只能谈到其中的几个问题。首先我想谈一谈已出现取得进展的令人鼓舞迹象的地方的危机，有的已经切实可见，有的则还相对处于萌芽状态。

例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那以及在克罗地亚，少数群体的返回终于开始实现。难民正在从南斯拉夫联盟共和国返回克罗地亚，而南斯拉夫联盟共和国境内的外来难民是欧洲最多的。波斯尼亚的流离失所者甚至已在返回一些曾经名称与种族清洗几乎同义的城镇。紧张关系开始缓解，安全保障得到改善，如今，返回的障碍往往主要是实际安排方面的而不是政治方面的。但是，这些令人欢迎的趋向并不是不可逆转的。为了使返回得到巩固，现在需要把更多的资金用于建造住房和创造就业机会。

卢旺达的情况也有进展，在需要有新的发展投资来巩固难民的返回并促进和解。难民署的重新融合活动正在逐步收尾。从事发展工作的各方必须走上前台。政府必须在政治上下决心解决分权和民主化的根本问题。

布隆迪也处在交叉路口。是选择和平还是重开冲突。后者必定会引起大规模的流离失所。曼德拉总统为阿鲁沙进程带来了新的势头。几个关键的当事方未能签署 8 月 28 日协议，这是令人失望的，但必须继续努力。如果实现和平，难民署已准备好帮助 50 万以上的难民从坦桑尼亚返回家园。同时，我们必须帮助坦桑尼亚政府维持它的慷慨的庇护政策。难民目前仅能得到所需粮食定量的 60%。紧张情绪正在抬升，援助的减少可能会发出一种出乎本意的信息，使人认为预计要难民在条件不成熟的情况下仓促返回家园。

在非洲之角，发生在今年早些时候的战斗致使厄立特里亚将近 150 万人离乡背井(其中包括在苏丹避难的 90,000 人，我在 6 月份访问过苏丹)。然而，坚定的国际努力促成了停火，并且帮助对付了最近的旱灾所引起的最严重的后果。联合国观察团的部署正在进行。人民开始返回家园。现在我们已经遣返了逃往苏丹的难民的四分之一以上。最终实现和平解决冲突将会最近流离失所的人和为以前出逃的难民开辟通向解决办法的途径。这将是一个重要的稳定因素，因为这个区域还有另一些令人鼓舞的迹象，例如，在索马里就是如此。

进展明显可见的局势对我们或许是最重要的，因为难民署在这种局势下就能起作用。我们的作用很重要，在建设和平的同时，我们为返回提供便利并满足人道主义需要。

不幸的是，在另一些地方，难民问题仍然无法得到解决。请允许我谈一谈我最为深切地担忧的几处局势。

1991 年以来，我 31 次前往非洲，非洲仍是难民署关注最大的区域。中部非洲或许是最令人担忧的地区，在苏丹南部、安哥拉以及刚果民主共和国，冲突仍在继续，大批群众流离失所。

在刚果，各种相互抵触的政治、军事和经济利益错综复杂，人民正在受苦受难。我要大声重复：数百万人正在受苦受难，几乎没有为帮助他们摆脱困境作出任何努力。不可理解的是，刚果人仍在逃往国外避难并且有 180 万内部流离失所者，而与此同时，邻国竟有 30 多万人到刚果避难！这表明了危机的区域性质，但也揭示出寻求安全的人民深感绝望。

就在此刻，数以百计的难民正在跨越国境进入布拉柴维尔刚果，这是世界上最荒凉、最偏僻的区域之一。国际社会对这些难民处境的忽视还要持续多久？《卢萨卡协定》或许是现有的唯一的和平框架——但就是这个协定的执行也陷入了停顿。难道不应该对交战者及其支持者施加更大的压力吗？我已经告诉卡比拉总统和戈马刚果民主联盟(RCD)，他们自己的人民目前正在付出的代价是令人不能容忍的——还告诉他们及其穆塞维尼总统和卡加姆总统：在你们谈判时，不要忘了人民，不要忽视这场战争给人造成的代价。

那一个令人十分担忧的区域是西部非洲。洛美协议的执行一再受挫，50 万塞拉利昂难民因此仍然无法返回家园。国内还有成千上万的人流离失所，得到的援助微乎其微。国际上需要给予更坚定的支持，以便进一步在塞拉利昂部署联合国维持和平人员。

但是，我的关注范围还要更广。星期六，几内亚边境地区有发生了两起袭击事件。我们面临不稳定局面升级的严重危险，如果升级，会在该区域造成大规模的流离失所——而难民的流动会成为冲突扩散的“载体”之一。多年来，从利比里亚和塞拉利昂逃出来的人在科特迪瓦和几内亚找到了一个安稳的避难地。我们必须维持两个国家提供更多的支持，以便既帮助难民，又防止武装团体渗入难民居住地区。

人道主义援助需要与安全保障上的支助相结合——几内亚的孔切总统请求帮助监测与塞拉利昂和利比里亚接壤的边境地区。这是一个合理的请求。维持和平行动也应当注重边境地区，这样我们才能防止冲突扩散和人道主义灾难的蔓延。



再来谈一谈其他大陆：在我就任高级专员时，阿富汗难民是世界上最大的难民任务。250 万阿富汗难民至今还流亡在外—— 尽管 1992 年以来已经遣返了 400 多万人，其中包括今年到目前为止从伊朗和阿富汗遣返的 166,000 人。我刚从该区域回来。愿意遣返的难民还有很多，但是也存在着障碍：正在进行的冲突；缺乏经济机会、基本服务、对人权的尊重—— 我向塔利班当局强调过这一点—— 特别是对妇女权利的尊重；干旱；以及同样重要的是，缺乏人道主义行动所需要的资源。同时，“庇护疲劳”对返回造成压力，“捐助者疲劳”造成难民署无法满足基本需要。当务之急是在庇护国以及特别是在阿富汗国内为这方面的行动划拨更多的资源。但是，单靠资源不能解决这个问题。国际上必须坚定地设法从政治上解决阿富汗悲剧。

在科索沃，大规模的国际救济行动正在收尾。去年冬天，没有发生饥寒造成的死亡事件。这不是一项无足轻重的成就。现在，难民署的重点必须转移到保护和援助非阿尔巴尼亚族人。科索沃境内的少数群体居住在封闭的单一民族地区，近乎处于被围困状态，外围由驻科部队重兵把守，并由难民署和其他人道主义机构加以维持。我们必须打破暴力和复仇的循环以及有罪不治的气候。帮助少数没有离开的非阿尔巴尼亚族人留在科索沃，是解决离开的人的返回问题的第一个步骤。

在俄罗斯联邦，1999 年 9 月车臣突发的战斗造成 25 万人流离失所，而还有许多其他人也生活在深重的苦难中。车臣约有 170,000 流离失所者和返回者面临着第二个艰苦的冬季，另外还有 170,000 流离失所者在 Ingushetia。难民署在可能之时和可能之处在车臣跨界提供有限的援助，但我们的作用很小，因为治安不良和遭绑架的危险使我们无法在车臣境内开展工作，并且限制了我们在邻近的共和国境内的行动。

尼泊尔的不丹难民问题也一直很难解决。我于 4 月份访问了不丹和尼泊尔。我的印象是，我们或许不久有可能为约 100,000 名难民找到解决办法，这些难民在尼泊尔的难民营中滞留了 7 年之久。他们强烈表现出无条件返回家园的愿望。就此而言，妨碍找到解决办法的并不是冲突—— 而是在如何为返回目的甄别难民问题上存在不同的理解。我促进两国政府克服存在的分歧。我提出了一种解决办法，并且提供了难民署的数据。尼泊尔方面表示接受。不丹则未予接受。在不丹也予以接受之前，难民将继续无法行使返回家园的合法权利。

我对蒂文的局势也深感忧虑。难民署在整整一年的时间内努力为西蒂文境内的东帝汶难民寻找解决办法。我的同事们在艰难的条件下开展工作，从难民营中帮助 170,000 名难民返回，工作中遇到了统一派民兵的骚扰、恫吓和暴力。在我们的 3 位同事被杀害之后，我们不得不撤走，留下了约 125,000 名难民。他们当中许多人都愿意遣返。他们都需要找到解决办法。我们决心帮助他们，并且支持

印度尼西亚政府。但是这种支持是有条件的。只有在当局解除了民兵的武装和将其解散、并且逮捕和审判杀害我们同事的凶手之后，我们才能回去工作。

仍未得到解决的局势多得令人沮丧——我还要提一下：分散在几个非洲国家的 400,000 名苏丹难民、迟迟不能从西撒哈拉地区返回的难民、泰缅边境地区难民营的 100,000 名难民、南高加索地区仍然处于“冻结”状态的冲突造成的许多流离失所者、哥伦比亚数十万内部流离失所者，以及斯里兰卡 50 万以上流离失所者。在大多数这类局势中，分裂主义或反叛运动与薄弱无力的冲突解决进程两者结合在一起——以及缺乏国际行动和资源——造成了一种危险的螺旋态势，因而极难找到解决办法。

### 展望未来

女士们、先生们，

拯救生命、确保保护和寻找解决办法一直是并将继续是我们的共同目标。这 10 年总体来看情况并不很差。我们在一些方面取得了进展，在另一些方面提出了恰当的问题。有时，我们受到指责，说我们不能恪尽职守。有时，有人说我们改革的步子太快。但是，难民署要面对的是一种动态的环境——不停地演变、不停地改进，目的是对付不断变化的挑战。今后必须继续如此。

因此，我想谈谈未来。我认为，在 5 个方面我们必须进行反思、加以规划并采取切实行动——紧急情况、安全保障、复杂的人口流动、建设和平、共处。

首先，我们必须继续加强难民署的紧急应变准备和反应能力，这是我们拯救生命的能力的核心之所在。

1992 年建立的应急机制大大提高了我们应付难民危机的能力。我们建立了有效的常备安排，在工作人员方面尤其如此。我们通过培训和支持进行应急规划提高了我们的政府伙伴和非政府组织伙伴的应变准备。

我为这些成就感到骄傲。但是，1992 年以来，人道主义环境发生了变化。在科索沃难民危机期间，难民署的最初反应表明极其需要审查我们的应急机制。参照独立进行的科索沃情况评估提出的建议，我们正在现有资源的限度内执行一项旨在提高“涌浪承受能力”的行动计划，为此要扩大常备安排、建立受过卫星并随时可以快速部署的人员名册，以及开发“套件”和“包件”，以满足实地在安全保卫、后勤、电信和食宿方面的眼前需要。新设立的紧急服务处处长直接向我报告，并将负责安全保卫和军事联络。

与此相关的就是需要加强努力的第二个方面——为难民居住地区和人道主义行动建立安全有保障的环境。

在刚果东部以及最近在西蒂文，难民和暴力分子同时都离开之后的悲剧性后果给我们留下了沉痛的教训。非洲西部正在出现类似的趋向。

1997 年以来，我主张在全面实施维持和平行动于完全不采取任何安全保卫措施这两个极端之间寻找一种“选择阶梯”。这个构想仍然有实际意义，但是我们必须着手落实。我们的目标是将“中间”办法付诸行动，例如部署国际文职监察员或国际民警，以加强当地执法机制。

最近布拉希米小组关于联合国和平行动情况的报告的发表是值得欢迎的一步。我们期待着与秘书长共同执行报告的建议。我相信，难民署能够为这些讨论增添一个可贵的视角，同时还有我们在实地面临同样风险的人道主义伙伴——粮食规划署、儿童基金会、联阿协调处、红十字运动、国际移徙组织以及许许多多非政府组织。

同时，我们必须坚定地在保证工作人员安全方面向前迈进。就在此时，难民署和其他人道主义工作人员在世界许多地区正面临着危险。必须兼顾两个方面，一方面是需要确定难民——往往是在非常危险的地区，另一方面是需要保证工作人员的安全。我已经责成有关方面在监察主任领导下分别就发生在阿坦不阿和马森塔的工作人员被杀害事件进行调查。在助理高级专员协调下对当前安全保卫安排进行审查，包括重新评估据以决定中止行动、撤离工作人员和最终恢复活动的标准。难民署也将为秘书长目前正在进行的联合国全系统安全保卫安排审查工作作出贡献。

我们必须密切合作，特别是与人道主义服务界密切合作。我感谢粮食规划署执行主任卡瑟琳·贝尔蒂尼今天到会就安全保卫问题在本委员会发言。我们感谢各国政府上个月所表示的同情和支持，现在我们希望看到你们的支持能够转化为实际措施。保证工作人员的安全是需要资金的，而且不应当发生与现有的、资金已经不足的方案相竞争的情况。我们需要你们的帮助，我们需要立即得到这种帮助。

我们还需要政治上的支持。秘书长已经请大会为 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》拟定一项议定书，使从事人道法律主义行动的所有联合国工作人员都能得到法律上的保护。《国际刑事法院罗马规约》将袭击人道主义工作者定为战争罪。迫切需要采取行动，使这些原则成为国际法。难民的生命依靠我们来维护，而我们只有活着并保持安全才能帮助他们。

我们需要进行创造性的思考和采取切实行动的第三个领域，是制定新的方针，以对付人口被迫流动的复杂情况。

我认为这个问题有两个关键的方面——确保难民得到庇护，更有效地满足内部流离失所者的要求。难民署充分致力于加强联合国机构间配合的方针。新任

命的内部流离失所者问题机构间网络特别协调员就是从难民署借调的。我刚刚谈到过内部流离失所问题。现在请允许我集中谈一谈庇护问题。

我们面临的一个非同寻常的挑战就是要对付移徙和被迫流离失所现象的全球化。由于受迫害、人权遭受侵犯以及遭受暴力侵害而逃亡的寻求庇护者，所选择的路径往往与寻求更好的经济机会的人以及由于环境灾害和其他灾害而离乡背井的人相同。他们往往来自相同的国家、沿相同的路径移动、同样持有假证件、利用同样的拐卖偷渡犯罪网络。因此，在公众心目中，庇护与违章移徙已经严重混淆。许多国家的人民也越来越由于庇护制度似乎被滥用和提供庇护所涉的费用而感到担忧。有关政府的对策则是加大寻求庇护者入境的难度、在寻求庇护者抵达时予以拘留、对本国在保护方面的义务所限定新的解释，以及实施新的、程度较低的保护形式。

我们不能忽视有根据的关注。但是，我仍然坚信，各国政府、难民署和难民自己在建立一个有效的、普遍的国际保护制度方面具有根本上共同的利益。我很受鼓舞地注意到，欧洲联盟在去年 10 月的坦佩雷首脑会议上表示决心充分、全面地实施 1951 年《公约》。

正如 7 月份已经宣布的那样，难民署正在与各国政府开始进行特别磋商。我们的目的不是要重新谈判 1951 年《公约》。我们所希望的是促进《公约》得到充分执行，并制定出所需的新的方针、办法和标准，以确保《公约》继续保持活力和现实意义。我们准备以多种形式在 2001 年纪念《公约》50 周年，包括为一次重要的政府间活动提供支持。

我要强调的第四个方面是，需要消除从战争向和平过渡过程中人道主义援助与发展援助之间的“脱节”。

今天，大多数冲突局势结束后时期都是长期缺乏资金。在一些得到突出报道的人道主义紧急情况下，很容易得到资金。在需要得到发展投资使脆弱的返回得到巩固时，我们要得到世界的注意就难得多。有时，苦难和死亡的场景似乎是捐助方兴趣的前提条件。

难民署、世界银行和开发计划署将于 11 月在华盛顿举行一次会议。在副高级专员的领导下，我们将恢复 1999 年在布鲁金斯研究所开始的磋商，目的是推进现有的具体建议并加强与平行活动的联系。1999 年，捐助方要求各机构加强协调。我们作了努力。然而，我失望地注意到，这种努力并没有为过渡阶段争取到更多的支持和更多的资助。

第五项任务也源于冲突局势结束后的时期。这就是促进分化的社区之间的共处。

在争斗结束、遣返开始之时，返回的难民往往要与原先的争斗对手在同一个地方生活。从波斯尼亚到卢旺达、从利比里亚到东帝汶，总体情况都是如此。在许多地方，难民署不再忙于应付难民危机，而是应付返回者危机。科索沃或许就是最突出的例证。我在 5 月份最近一次前往访问时不安地注意到，儿童上学居然需要北约军人的护送。

难民署发起的一项倡议，我们称之为“想象共处”。我们开始在波斯尼亚和卢旺达启动试点项目。我们面临两个难题。第一是设法使人们重新走到一起。第二是使人道主义工作单位和 Development 工作单位人士到他们在分化的社区中开展的活动的“共处潜力”或这种潜力的欠缺。在许多地方，我们认识到一口井、一所学校、一个运动场在造成团结或造成分裂方面的作用。在规划或执行项目时，我们必须自问：项目能够促进共处还是会破坏共处？我认为，这是今后十年带根本性的人道主义问题之一。

### 难民署的现代化与获取充足的资源

为了迎接这 5 项挑战，难民署必须作出进一步的适应努力。如同对于任何国际公共组织一样，改革对于难民署也是痛苦的、艰巨的工作。1996 年以来，我们取得了进展。但是，很显然，难民署要保持自己相关意义和并保持有效，就必须大大提高自己这个组织的现代化程度。

需要从管理、培训和配备入手是难民署能够适应一个节奏加快的、技术先进的和全球化的环境。在科索沃，我们看到数十万人为了保住生命而逃亡，接着又在几星期的时间内返回家园。迅速发生的紧急情况——以及要求找到迅速解决办法的加大的压力——对我们管理工作人员和资源的能力提出了新的要求。但是，通信和信息技术的革命也是一种巨大的收益，使我们在世界上一些最边远、最不安全的地区能够更有效地开展工作。

权力下放至为重要。我们从非洲开始——我相信，尽管有各种困难，我们的决定是正确的。我希望其他区域也能跟上，或许下一个是亚洲。有一些困难的技术问题需要解决，但高级管理人员越来越接近实地，起到了弥补作用。我们必须加速资金和人力资源管理的权力下放。2001 年“一体化系统项目”的出台，将使管理人员能够全面地看待自己的活动——从保护和方案到融资和预算、人力资源以及供应链。

对一个关键领域当然是人力资源。难民署 1 月份出台了人员分配、晋升和合同方面的新政策。指导原则是个人和组织两个层次上的业绩和责任制。最终结果应当使难民署人事工作的透明度、客观性和公正性得到大大提高。

我们还必须审查工作人员轮换政策。轮换制是难民署人力资源政策中的一个非常敏感的方面，因为它与本组织的价值观和“灵魂”交织在一起。我们必须设法以更公平的方式对待多年坚守在艰苦岗位上的工作人员。我们还必须让工作人

员在个人生活和职业生涯的关键阶段能够有更好的选择。改善轮换管理特别重要，只有这样，我们才能巩固近来在男女平等方面取得的进展，提高妇女在难民署高级工作人员中的代表比例。

改善资源管理当然需要建立严格的制度。这是捐助方的合理要求。然而，经过 10 年来对难以置信的复杂而困难的实地行动的管理，我想向你们以及我们署的工作人员发出一个呼吁。发挥你们的想象力！发挥你们的灵活性！我们必须是自己建立的制度的主人，不能成为自己建立的制度的囚犯。我们在难民署一向为主动积极、注重实地工作而感到自豪。我们必须避免陷入官僚主义、避免成为一个缩手缩脚的组织——因此，在必要时，我们必须具有变革和适应的明确性、勇气和决心。

最后同样重要的是，难民署的现代化需要资金。这一点可能是显而易见的，但是很遗憾，难民署的财政状况并不令人鼓舞。

筹集资金是我在过去 10 年中的主要活动之一，我深切感谢各国政府为难民署提供的有力的支持。这是我最后一次在执行委员会发言，请允许我特别向美国、日本、北欧各国、荷兰以及瑞士表示热烈的感谢，这些国家给予的支持是最为始终如一的。

然而，尽管有这些努力，尽管另外有几个国家也提供了大量捐助，但难民署已经成了一个资金不足的组织。到今年初，我们已经可以预见捐款不能满足预算——而这个预算是本委员会去年 10 月核准的。同时，新出现的紧急情况又使我们的经费要求增加了将近 1 亿美元。短缺额大于往年。

尽管很难想象，但还是请各位想一想对实际居室造成的影响。我们推迟了坦桑尼亚的难民营维修工作并取消了“速效项目”方案。我们暂时停止了向卢旺达境内居住在塑料篷布之下的难民分发住房套件的计划。我们只能满足几内亚 Gueckedou 难民营住房需要的三分之二。科特迪瓦行动缺乏资金，减缓了向利比里亚的遣返工作。我们将亚美尼亚境内住房方面的支助减少了一半。我们没有能够为阿富汗境内的遣返和恢复方案提供充分资金。

经费的削减影响到直接关系难民署政策重点——妇女、儿童和环境——的活动。在一些国家开展的教育和培训方案也已削减。我们还或暂停了非洲的植树造林和其他环境活动。这还仅仅是几个例子。每次到实地，看到同事们无法满足他们服务对象的某些基本需要，我就不禁感到很难受。

我们做了很大的努力。全球呼吁、年中报告和统一预算目的在于更明确地说明我们的需要、提高我们行动的透明度。我们也在坚定地在私营部门、公司企业和公众中寻找新的、范围更广的潜在的支助者。为支持这些努力，我们正在建设一个更为专业的媒体关系网络。

我们还一再安排预算重点和削减预算——今年已经多次这样做。这有碍于整个管理权力下放的进程，并且造成无法进行长期规划。这种情况削弱了难民署的信誉，造成与难民、各国政府和我们的非政府组织执行伙伴的关系紧张。

再不立即采取行动，难民署就会被严重削弱。因此，请允许我向捐助方发出一项呼吁——特别是欧盟委员会、一些欧洲国家政府以及近来支持减少或支持一向没有达到与经济能力相称的水平其他国家：除非很快能得到新的捐助，否则难民署将面临严重的资金短缺；除非明年预算的承诺能够兑现，否则 2001 年我们将面临同样的情况。想到新任高级专员在开始领导本署之时就可能会遇到这种情况，我深感遗憾。

## 结论

女士们、先生们，

今年 12 月是难民署 50 周年纪念。但是，我们这个组织的长寿并不是什么值得庆贺的事情。之所以仍然需要难民署，是因为迫害和冲突迫使越来越多的人民逃离家园。因此，在这个 50 周年的年份中，我们要表彰的不是难民署，而是应当向难民致敬——敬佩他们的勇气、他们的决心以及在逆境中生存的能力。

12 月 14 日，作为难民署 50 周年纪念的最后一项活动，将要启动独立的“难民教育信托基金”。信托基金将使发展中国家的难民青少年能够有机会接受小学以后的教育。重点将是为绝大多数最有需要的难民提供高质量的教育。我希望你们都能设法支持这项重要倡议。

我还希望——并且相信——你们将继续支持这个组织。经过 10 年的时间，我可以满怀信心地告诉你们，难民署的工作人员是极其卓越的——我深切感谢他们给予的一切支持和往往是英雄般的努力。难民署的事业至关重要并将长期保持如此。

我常常问：这十年来最大的成功是什么、最大的失败又是什么？

这是一个困难的问题，我觉得只有一个答案。这就是回顾记忆中的许许多多的形象——有些是愉快的，有些是令人恐怖的：难民们返回的形象、鼓掌的形象、儿童濒于死亡的形象、老年妇女呼救的形象。难民们的脸就是映射出我们失败和成功的最明晰的镜子。看到人民群众受苦受难，我感到愤怒和悲伤——而且每次都使我坚信，我们的工作是不可缺少的。

难民的苦难是巨大的——我的同事和我本人每天都会在世界各地遇到。而经过多年的流亡之后回到家园的人的喜悦也是巨大的。苦难和喜悦之大、之深，都不是言词能够表达的。苦难和喜悦在向我们诉说着一切，我没有什么再要说了——或许还有一点，这就是用我们选定作为难民署 50 周年纪念口号的歌曲中的

词句来激励大家：尊重。尊重你们自己的承诺，保护贫穷者中的最贫穷者，那些失去了家园的人。尊重人道主义工作者，那些和他们一起在前线的人。

而最重要的是，尊重难民。

谢谢各位。



### 附件三

## 主席关于千年主题的总结——“难民署 50 周年：从反应到解决”

(2000 年 10 月 4 日星期三)

关于年度主题——“难民署 50 周年：从反应到解决”——的辩论的范围和涉及面既反映了思想性，又具有启迪性。各位当中的许多人在发言时都指出，50 周年纪念是思考成就的恰当时机。这也是我们思考未来必须实现的目标和如何为实现目标而合作的时机。我这次闭幕发言不准备作全面的总结，而是突出归纳我们辩论的几个主要方向。

不过，在归纳之前，我先要同你们在两天半的讨论中所做的那样，向高级专员和他领导的工作人员表示衷心的、真诚的敬意。她在开幕发言中说，她不想留下什么自己的成就，只想留下一个未来。而你们在发言中则说得很清楚，她既留下了成就，也留下了未来：一个希望和挑战兼而有之的未来，一个可以作为基础建设这个未来的辉煌的成就。你们当中有些人甚至认为，现在有了一个“绪方理论”，指引我们在 21 世纪开展共同努力。

同时，我也要同许多发言者一样，就上个月在印度尼西亚和几内亚发生的令人悲痛的事件中受害的人以及他们的亲属表达我的同情和慰问。我还应当指出，本委员会感谢联合国秘书长和粮食规划署执行主任针对工作人员惨遭杀害的事件提出的深刻的意见。正如秘书长所说，人道主义工作者这次“并非尽管具有人道主义工作者的身份”而成了残害的目标……“而恰恰是因为具有这种身份”才成了残害的目标。执行主任则进一步指出，联合国工作人员“为拯救生活在地球上最恶劣环境中的人民的生命而贡献了自己拥有的一切。他们不应当连自己的生命也不得不贡献出去”。现在，我们在这里所听到的谴责和义愤的集体呼声必须转化为适当的行动，以确保在各地工作的所有人道主义人员的安全和保障。

现在请允许我谈一谈我们辩论的一些议题。高级专员的开幕发言和千年主题文件为我们提供了绝佳的出发点。她重点谈到未来行动的 5 个方面：加强难民署的紧急应变准备和反应能力；为难民居住地区和人道主义行动创造安全可靠的环境；针对人口被迫流动的复杂情况制定新的方针；消除从战争向和平过渡过程中人道主义援助与发展援助之间的脱节；促进分化社区的共处。这些直接关系到主题文件中所讨论的解决办法：加强庇护制度、建设伙伴关系、提高安全保障、将人道主义援助与较长期的发展联系起来、促进和建设和平。

各位就这些提议提出的意见有助于我们更深入地加以思考，并从成员国、区域组织、联合国和其他机构和组织以及民间社会的角度充实这些提议。它们都是

难民署在这个长期努力中的可贵的伙伴。在本星期的会议期间，我们还听到了女难民的呼声。她们都提到冲突的根源、反应和解决办法。

### 根源

关于根源，许多人都指出，各种不同的因素都可能导致冲突和造成大规模流离失所。这些因素包括：贫困、欠发展、种族仇恨、贪欲，积极解决的侵犯。任何有效和可持久的解决办法都必须全面、协调地通过合作消除这些根源。

### 反应

关于针对难民局势的反应，发言中要求难民署继续将保护作为主要目标；很多人在发言中表示支持加强庇护体制。有的发言提到，1951 年《公约》和 1967 年《议定书》是国际保护的基石。已发起的全球磋商受到热烈欢迎，被认为是一次重新确认这一点的机会。

在 50 年的历史中，难民署都是按照实地的要求调整自己的反应。然而，改进的任务依然存在。许多人认为，难民署的反应和“涌浪承受能力”需要进一步加强并按照越来越复杂的紧急情况加以调整。在适应这种新的环境的过程中，难民署与包括成员国在内的伙伴之间的合作，对处理难民和其他受关注的人的众多的不同需要越来越重要。在难民人口中，易受影响群体的需要应得到特别的考虑。辩论清楚地表明，迫切地、极端地需要既保障冲突中的平民的安全、又保障人道主义工作人员的安全，令人感到悲伤的是，这一点比以往任何时候都更加明显。正如你们当中有一位在发言中所说，“如果救济工作者都没有安全，那么任何人都不会有安全可言”。甚至可以说，如果设法为他人提供保护的人自己受到威胁，国际保护的关键功能就岌岌可危了。

在履行这些不同的职责时，经验教训将使难民署的努力得到加强，科索沃情况的评估就证明了这一点。难民署在这方面的决心受到了你们的欢迎。

### 解决办法

关于解决办法，你们重申，自愿遣返是首选办法。有的国家的发言确认就地融合和定居的重要性，突出提到难民为这些国家的社会带来的好处。长期解决办法要求多方面的参与。你们当中的许多人在发言中都谈到区域组织可作的重要贡献，包括通过区域战略作出的贡献。在国家一级，我们需要为利用所具备的资源寻找更有新意的途径。而国际组织的也可能需要按照接受国的具体需要和情况更好地调整自己的方案。

在人道主义援助与发展援助之间建立联系——消除“脱节”——对于冲突后时期建设和平至为重要，但这方面的努力需要以均衡的方式保证供资水平既能提高又可预测。另一些重要的考虑是：能力建设、帮助难民在返回的社区安心定居，以及弘扬和平、共处的文化。在这些活动中，必须吸收包括难民和返回者在

内的社会所有阶层参与，同时铭记易受影响群体的需要。正如千年主题文件所述，“展望 21 世纪，必须将建设和平定为关键内容之一，将个人、国家和国际社会的力量结合在一起，共同争取实现这一目标”。

---