

联合国难民事务高级专员的报告

增 编

大 会

正式记录：第五十届会议

补编第 12A 号(A/50/12/Add.1)



联合国 · 1996 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，第五十届会议，补编第 12 号》(A/50/12)印发。

(原件：英文)
(1996年2月8日)*

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 17	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 - 11	2
D. 通过议程及其他组织事项	12	3
E. 执行委员会主席的开幕词	13 - 17	4
二、第四十六届会议的工作	18	5
三、委员会的决定和结论	19 - 35	6
A. 关于国际保护的结论	19 - 20	6
1. 关于国际保护的一般结论	19	6
2. 关于防止和减少无国籍状态和 保护无国籍者的结论	20	8
B. 关于方案、行政和财务事项的决定	21 - 22	9
1. 关于方案、行政和财务事项的一般决定	21	9
2. 关于预算结构和管理的管理的决定	22	11

* 原先以油印本作为1995年11月1日A/50/12/Add.1号文件印发。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 关于加强协调紧急人道主义援助的决定	23	14
D. 关于难民妇女的结论	24	14
E. 关于难民和环境的结论	25	15
F. 关于难民署—非政府组织行动伙伴关系的结论 ...	26	15
G. 区域性结论	27 - 31	16
1. 关于非洲难民、返回者和 流离失所者情况的结论	27	16
2. 关于印度支那难民综合行动计划的结论	28	17
3. 关于向阿富汗自愿遣返的结论	29	18
4. 关于独联体会议工作的结论	30	19
5. 关于前南斯拉夫境内人道主义问题的结论	31	20
H. 关于执行委员会工作方法的决定	32 - 34	20
1. 关于执行委员会工作方法的决定	32	20
2. 关于增设俄文为执行委员会正式语文的决定 ..	33	24
3. 关于常设委员会1996年工作方案的决定	34	24
I. 政府观察员参加1995-1996年会议的问题	35	25
四、第四十七届会议的临时议程	36	26
<u>附件</u> : 联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会 第四十六届会议上的开幕发言		28

一、 导 言

A. 会议开幕

1. 联合国难民事务高级专员(难民署)方案执行委员会于1995年10月16日至20日在日内瓦举行了第四十六届会议。会议由即将离任的主席阿马德·卡马尔先生(巴基斯坦)主持开幕,他首先对执行委员会的新成员国孟加拉国、印度和俄罗斯联邦表示欢迎。

2. 卡马尔先生指出,尽管特别是在某些长期未决的难民问题的解决办法方面出现了一些积极的发展动态,但大湖地区和前南斯拉夫等各种危机依然持续存在。他强调指出,难民署的基本的作用在于特别是通过在冲突后的情况下提供保护和援助来协助难民在其原籍国实现持久的重新融合。

3. 即将离任的主席在提到联合国目前的财政困难时表示,难民署对于批评抢先采取了行动,提高了效率,坚持良好的管理惯例并利用以信息技术为基础的计算机来改善总部、外地活动和各国政府之间的信息交流,因而在较快作出决策和降低外地业务费用方面取得了具有深远意义的结果。

4. 难民危机必然会加剧:即将离任的主席坦率地表示,解决危机的办法在于解决导致这种危机的因素,特别是争端。尽管难民署无法在解决争端方面直接发挥作用,但它可以继续促动国际社会采取行动。卡马尔先生最后指出,在解决难民迁移的根源方面所取得的进展可以确保国际社会不致力反复面临着难民大规模跨界迁移的情景,也不由于本来可以采取较多的行动但实际上没有采取行动而受到无止境的指责。

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: 雅各布·埃斯珀·拉森先生(丹麦)

副主席: 阿里·赛义德·姆丘莫先生(坦桑尼亚联合共和国)

报告员: 阿皮查·钦瓦诺先生(泰国)

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、中国、哥伦比亚、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、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、俄罗斯联邦、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、扎伊尔。

7. 下列国家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、白俄罗斯、贝宁、波斯尼亚—黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、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、吉布提、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、厄立特里亚、冈比亚、加纳、危地马拉、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、新西兰、阿曼、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉里昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌拉圭、乌兹别克斯坦、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

8. 欧洲委员会、红十字国际委员会、马耳他最高命令组织、红十字和红新月协会国际联合会也派观察员出席了会议。

9. 联合国系统以下机构和组织派代表出席了会议：

联合国日内瓦办事处、人权事务中心、人道主义事务部、联合国儿童基金会（儿童基金会）。联合国开发计划署（开发署）、联合国人口活动基金（人口基金）、联合国志愿人员（志愿人员）、世界粮食计划署（粮食署）、联合国人类住区（生境）中心、联合国训练研究所（训研所）、联合国社会发展研究所（社发研究所）、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）、世界卫生组织（卫生组织）和联合国工业发展组织（工发组织）。

10. 以下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（伊斯兰会议）、欧洲理事会和国际移民组织（移民组织）。

11. 总共有90个非政府组织派观察员出席了会议。

D. 通过议程和其他组织事项

12. 执行委员会以协商一致方式通过了下列议程：

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. 一般性辩论。
5. 方案、行政管理和财务事项：

- (a) 审查难民署1994-1995年由自愿资金供资的方案和1996年方案草案和概算；
- (b) 1994和1995年的捐款和所需全部经费状况。
- (c) 行政和管理。
- (d) 通过1996年一般方案。

6. 政府观察员代表团的参与。

7. 审议执行委员会第四十七届会议临时议程。
8. 任何其他事项。
9. 通过第四十六届会议报告草稿。
10. 会议闭幕。

E. 执行委员会主席的开幕词

13. 新任主席埃斯珀·拉森先生(丹麦)对高级专员的领导技巧、坚持不懈和勇气表示赞赏,并赞扬了难民署和非政府组织,特别是在外地工作的工作人员的忘我工作。

14. 主席提请注意,难民署关注的难民、流离失所者和其他人员日益增多的人数到1994年底为止大约相当于2 740万人。他强调整个国际社会、特别是执行委员会在面临着大湖地区的危机、前南斯拉夫和世界各地许多其他冲突情况时所肩负的责任。

15. 为了应付保护的需要,许多国家表示它们愿意采取切实灵活的办法向逃离冲突的人提供临时保护。然而执行委员会将需要考虑,为了确保对所有需要保护者予以国际保护,成员国准备在多大程度上超越现有国际和区域文书的范围。

16. 主席还强调难民接待国,特别是其中最贫困国家肩负的负担,并认为对这些国家的国际声援和支持是不够的。他强调指出,在通过志愿遣返、重新融合和重新建设寻求持久解决办法时,发展机构必须使它们的努力配合难民署在重新融合进程中所作的努力。在这一方面,他回顾了经济及社会理事会1995年实质性会议关于加强协调紧急人道主义援助的决议(见第23段)。

17. 拉森先生最后提到执行委员会工作方法的改革进程,这一进程将扩大执行委员会按照成员国关于增加透明度、责任性和监督的愿望进行有效管理的可能性。

二、第四十六届会议的工作

18. 高级专员向执行委员会致了开幕词,全文见本报告附件。此后,非洲统一组织秘书长萨利姆·阿马德·萨利姆先生向执行委员会作了发言。委员会讨论的全部内容,包括发言和各代表团就所有议程项目发表的意见以及主席和高级专员的闭幕词均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

1. 关于国际保护的一般结论

19. 执行委员会，

感到不安的是，尚未为其找到解决办法的难民继续遭受苦难，

(a) 重申尊重基本人道主义原则，包括保障在其他国家寻求和享受庇护免遭迫害的权利，以及充分考虑到不驱回的原则是国际社会所有成员的义务；敦促各国继续承诺接收和安置难民，并按照认可的法律原则确保对他们的保护；

(b) 注意到，寻求难民解决办法是高级专员的国际保护职权的一个不可分割的部分，而确定和执行难民问题解决办法需要国际社会的不断支持，以便在这个共同事业方面加强各国的意志和能力；

(c) 强调1951年《关于难民地位的公约》¹及其1967年议定书²作为保护难民的国际法律基础的至关重要性；强调各区域文件在适用的情况下的价值，特别是1969年《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》，以及1984年《卡塔赫纳难民宣言》和1994年《关于难民和失所人士的圣何塞宣言》的价值；

(d) 欢迎纳米比亚、所罗门群岛、萨摩亚和安提瓜和巴布达加入1951年公约和/或1967年议定书，从而使一项或两项文书的缔约国增加到130个，并敦促尚未加入的国家加入这些文书，敦促所有国家充分执行这些文书；

(e) 重申高级专员在监督运用关于保护难民的国际文书方面的权限；强调各国以符合这些文书的精神和宗旨的方式解释和运用这些文书的重要性；提请1951年《关于难民地位的公约》和/或1967年议定书的缔约国注意执行委员会1989年第四十届会议结论57中重申的公约第35条中关于向高级专员提供公约³执行情况详细资料的承诺，并敦促尚未履行这一承诺的缔约国履行这一承诺；

(f) 回顾其第四十五届会议通过的关于国际保护的74(XLV)号结论，⁴ 其中鼓励高级专员就确保向所有需要者提供国际保护的措施进行磋商和讨论；重申其支持难民署按照国际文书中所反映的基本保护原则在探讨为此目的拟定指导原则方面发

挥的作用,并吁请难民署就这一问题组织非正式磋商;

(g) 呼吁高级专员通过交流关于各国制定关于应付专门针对妇女的迫害的标准和准则的主动行动并进行监督以确保这些标准和准则得到公正和一致的实行,从而支持和促进各国制订和执行这些标准和准则。按照妇女的权利是人权的原则,这些准则应该承认以下妇女为难民:由于1951年公约和1967年议定书中列举的原因而有充分理由担心受到迫害,包括通过性暴力的迫害或其他与性别有关的迫害,因而申请难民地位者;

(h) 谴责所有各种形式的种族暴力和不容忍,因为这是被迫迁移的主要根源以及妨碍持久解决难民问题的障碍并呼吁各国通过公开声明、适当的立法和社会政策特别是在难民和寻求庇护者的特殊情况方面禁止不容忍、种族主义和仇外心理并促进同情和理解;

(i) 重申各国要履行其在接收难民和重新融合返回难民以及在解决难民迁移的一些根源方面履行其人道主义责任,一个有效的人权机制是必不可少的,包括维持法治、公正和责任心的机制;并呼吁难民署加强其支持各国法律和司法能力建设的活动,必要时与联合国难民事务高级专员合作展开这种能力建设;

(j) 呼吁各国通过酌情与难民署和有关开发机构合作向原籍国提供必要的恢复和发展援助从而创造有利于难民返回的条件并支持其可持久的重新融合;

(k) 重申人人享有的返回其本国的权利,并强调原籍国首先有责任承认所有国家有义务接受其国民的返回,从而为难民安全和体面地志愿遣返创造条件,并呼吁所有国家为不是难民的其国民的返回提供便利;

(l) 强调有必要解决不需要国际保护者的返回问题,并鼓励难民署与其他国际组织合作,寻求可以促进返回进程的方法,并通报常设委员会;

(m) 呼吁高级专员在各国的积极支持下并通过非政府组织、学术机构和其他有关组织的进一步合作继续扩大和加强难民署在促进和传播难民法和保护原则方面的活动;进一步呼吁高级专员探讨实现文件、研究、出版和电子传播等方面活动一体化的方法;

(n) 承认难民社区教育在国内和睦方面可以发挥的作用,并鼓励难民署与其他组织合作加强其在协助东道国政府确保难民取得教育方面所作的努力,包括将和平

和人权教育内容纳入这些方案；

(o) 呼吁所有各国通过与难民署合作支持维持难民权利方面的议定标准在政治上并以可以加强其保持慷慨的庇护政策的能力的其他明显的方法对庇护国，特别是资源有限的国家表示国际声援和负担均分；重申发展和恢复援助在解决难民情况的一些根源及其解决办法方面的关键重要性，如认为有必要，则包括志愿遣返；以及在制定预防战略方面的重要性；

(p) 重申重新安置作为保护的一种手段及其作为特定情况下难民问题持久解决办法的持续重要性；欢迎委托进行评估研究和难民署发起的关于重新安置的磋商方面的倡议；鼓励难民署为了加强其在这一方面的活动继续其同有关政府和非政府组织的对话进程，并向执行委员会提交定期报告；

(q) 重申其第三十八届会议通过的关于对难民营和定居点的军事或武装袭击的第48(XXXVIII)号结论，⁵ 并重申，给予庇护或避难是一种和平和人道主义行为，难民营和定居点必须保持其专有的平民和人道主义性质，所有各方必须避免从事有可能破坏这一性质的任何活动；谴责威胁到难民和寻求庇护者的人身安全的所有行为以及可能会危机各国的安全和稳定的所有行为；呼吁各庇护国采取一切必要的措施，以确保难民营和定居点的平民和人道主义性质，并呼吁所有其他国家协助它们；进一步呼吁各庇护国采取有效的措施，防止武装分子的渗入，向难民和寻求庇护者提供有效的人身保护，并允许难民署和其他适当的组织迅速和不受妨碍地同他们联系。

2. 关于防止和减少无国籍状态和保护无国籍者的结论

20. 执行委员会，

承认人人享有国籍的权利和不被任意剥夺其国籍的权利，

关注到无国籍状态，包括无法确定国籍，可能会导致流离失所，

强调在防止可能的难民状况中必须防止和减少无国籍状态和保护无国籍者，

(a) 承认已经赋予高级专员对无国籍者以及对减少无国籍状态的责任，鼓励难民署继续代表无国籍者展开其活动，因为这是其提供国际保护和寻求防范行为的法定职责，也是大会赋予它的履行1961年《减少无国籍状态公约》第11条所预见的职责的责任；⁶

(b) 呼吁各国按照基本的国际法原则,特别是通过防止任意剥夺国籍,并通过取消允许在没有事先拥有或取得另一国籍的情况下放弃一国国籍的规定,从而通过国籍立法,以便减少无国籍状态;

(c) 考虑到1954年《关于无国籍人地位的公约》⁷和1961年《减少无国籍状态公约》的缔约国数量有限,请难民署积极推动加入这些公约,并向有关国家提供拟定和执行国家立法方面的技术和咨询服务;

(d) 还请难民署通过传播资料和训练工作人员和政府官员积极推动防止和减少无国籍状态;并促进与其他有关组织的合作;

(e) 请难民署从执行委员会第四十七届会议开始每两年一次提供关于为无国籍者开展活动的资料,特别是关于无国籍状态的国际文书和国际原则的执行情况,包括无国籍状态问题的严重程度。

B、 关于方案、行政和财务事项的决定

1. 关于方案、行政和财务事项的一般决定

21. 执行委员会

(a) 经过审查,确认1994-1996年难民专员办事处活动总览⁸所载的一般和特别方案中提议的活动符合列为大会1950年12月14日第428(v)号决议附件的高级专员办事处规程;经大会、安全理事会或秘书长确认、促进或要求的高级专员的“斡旋”职责;和难民事务高级专员经管的《自愿基金财务条例》中的有关规定;⁹

(b) 请高级专员在现有资金范围内灵活和有效地满足1996年一般和特别方案下目前表明需要(暂定为11亿美元)和可能产生的任何其他新的需要,同时考虑到办事处规程和给予法定活动的优先地位以及《自愿基金财务条例》的有关规定;

(c) 核准计达428 732 500美元的订正1995年一般方案预算,¹⁰并注意到目前对1995年一般和特别方案的估算大约相当于13亿美元;

(d) 并核准1996年一般方案下国别/地区方案、其它方案和总部预算为357 434 900美元,以及紧急基金为25 000 000美元、自愿遣返基金为20 000 000美元,方案储备金为42 892 100美元,¹⁰占方案活动的12%,并构成1996年全部一般方案预

算445 327 000美元,并授权高级专员在这个核准的水平范围内根据影响到难民/返回者方案但没有列入计划的变化的需要,调整项目、国别/地区方案、其他方案和总部预算;

(e) 请难民署拨给必要的财力和人力资源,以便执行执行委员会第四十五届会议上通过的难民妇女和儿童工作组的建议;¹¹

(f) 请高级专员向执行委员会定期通报一般和特别方案下的发展动态,包括按照既定标准使用紧急基金、对自愿遣返的一般拨款(以下称为自愿遣返基金)和方案储备基金的情况,并通报执行难民署的一般和特别方案下政策的进展情况;

(g) 注意到审计委员会提交大会的关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金截止1994年12月31日的一年的帐户、¹² 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)关于难民署由自愿基金资助的活动的报告:1994-1995年报告和1996年概算、¹³ 及高级专员关于难民署检查和评估活动的报告,¹⁴ 并要求经常了解针对这些监督文件中提出的建议和意见而采取的措施;

(h) 对审计委员会报告¹² 中特别关于管理问题的意见表示严重关注,并特别关注到难民署对其执行伙伴执行的方案缺乏足够的管理控制的持续问题,并要求常设委员会系统地审查报告中提出的事项;

(i) 请高级专员就非政府执行伙伴的管理费用,特别是总部费用问题发起一个非正式技术磋商进程,以便在1996年常设委员会第一届会议时进行一次初步进展审查,并授权常设委员会在其认为必要时,在1996年其审议期间就这一问题作出决定;

(j) 促请成员国和有关政府和机构按照高级专员办事处需要满足的广泛的要求,本着国际声援和负担均分的精神及时和慷慨地响应其要求提供资金的呼吁;

(k) 注意到高级专员在努力改善最艰苦工作地点(D类和E类)服务条件时准备自1996年起将国际工作人员住房和基本生活福利设施基金的条款扩大到这些类别下的任何工作地点,包括首都城市,并核准利用特别方案基金来补充国际工作人员住房和基本生活福利设施基金,只要受益于基金条款的国际工作人员属于某一特别方案;

(l) 核准从1995年方案储备金中另外拨出150 000美元并从1996年方案储备金中拨出1 200 000美元转入国际工作人员住房和基本生活福利设施基金;

(m) 核准由自愿基金资助的助理秘书长一级的助理高级专员职位(政策、规划

和业务)和有关员额配备(P-4一级的执行助理和一位G-5一级的秘书);

(n) 核准下列建议:¹⁵ 教育帐户,其中规定高级专员办事处可以在特殊情况下从一般方案中支付仍然有待于为其余大学一级学生支付但无法经过教育帐户支付的开支;

2. 关于预算结构和管理的决定

22. 执行委员会,

审查了行政和财务事项小组委员会1995年6月20日闭会期间会议上通过的预算问题非正是磋商报告,¹⁶决定:

(a) 难民署的任何预算机构应该将以下方面作为其目标:

- (一) 透明度、责任心和管理控制;
- (二) 处理紧急情况和预算的意外变化方面的必要灵活性;
- (三) 法定活动的资金受到确保;

(b) 应该进一步简化难民署的预算结构,同时考虑到结论1中提出的目标,以便在一致的单一预算结构中明确表明全部需要以及国家一级的需要和其它方案和总部的需要;

(c) 将各种活动列入一般方案的标准是这些活动确定为法定活动;此外,这些活动应该是与已经稳定的局势有关的活动;

(d) 构成一般方案的稳定的法定活动类别应该是提供资金的重点。这种对话进程可以促进承付这些活动的全部资金,在这一对话进程中,高级专员解释了把各种活动列入一般方案的年度方案构成部分中的原则;

(e) 如果在某一年中,高级专员认为,无法将所有稳定的法定活动列入一般方案,列入一般方案的第一优先应该是已经稳定的难民情况;在执行这项决定时高级专员除了其它事项,应根据各种活动的方案类别考虑到向这些活动提供资金的有关机会。高级专员将向执行委员会报告确定某一行动方针的考虑因素;

(f) 执行委员会应该经常检查紧急基金、方案储备金和自愿遣返基金的标准,以确保这些标准促进办事处业务活动的灵活性;这些基金的水平也应该经常受到审

查;

(g) 考虑到为难民展开的活动的法定性质,因此有可能列入一般方案,方案储备金可用于由于各种原因由特别方案提供资金的难民情况。但方案储备金的这种用途是有限的;它可以用于补充特别方案向难民情况提供的资金,只要所有这些拨款的总数在一年中不超过方案储备金的三分之一;

(h) 考虑到自愿遣返的重要性并为了支持由于各种原因无法列入一般方案的遣返活动,应该促进利用自愿遣返基金,将其扩大到为特别方案下包括的难民展开的自愿遣返活动。建议在一年中,对任何这种自愿遣返活动的拨款可以高达1 000万美元;

(i) 由于提议扩大方案储备金和自愿遣返基金的用途,因此需要提高其水平。提议自1997年起:

- (一) 方案储备金为一年中年度方案下整个的方案活动的10%至15%;
- (二) 一年的自愿遣返基金的水平定于2 000万美元和对前一年自愿遣返的方案估算的10%之间;
- (三) 在以上确定的限度范围内,高级专员将提出方案储备金和自愿遣返基金的实际水平,供执行委员会核准,同时考虑到,提议的一般方案目标的整个水平应该有理由合理地期望取得其全部资金。

(j) 为了最大限度地利用任何一年的方案储备金和自愿遣返基金,如果以后收到对有关活动的充分的捐助,则可以取消从这些基金中的任何拨款;

(k) 建议扩大使用周转资本和保障基金,以便确保汇率波动直接引起的总部费用的增加可能会造成的一般方案中总部构成部分的预算增加,但不得超过核准的一般方案总目标的2%。因此如果有必要支付这种增加的费用,执行委员会将允许一般方案的核准预算目标上升2%。在每个日历年底将按照上述规定对一般方案预算目标进行调整和有关帐户调整。如果必须利用周转资本和保障基金,则按照财务条例的规定在下一年里予以补充;

(l) 除了在执行委员会开会时广泛审查一般和特别方案以外,闭会期间会议还应该审议方案需求和资金方面的最新资料;在闭会期间会议上,还应该审查一个或若

干特定区域(例如亚洲/西南亚、北非和中东;欧洲/美洲;非洲)的所有国别方案(一般和特别方案),以及包括这些区域里的一些国家的任何特别方案;

(m) 执行委员会闭会期间会议对国家一级的难民署方案的定期和系统的审查应参照商定文件(见以下部分),并由有关主席团的高级工作人员派代表参加;

(n) 紧急基金、方案储备金和自愿遣返基金的使用情况应由执行委员会年度和闭会期间会议在上述(m)分段中提到的每一次方案审查时加以审查,以便确保它们的用途符合指导标准;

(o) 执行委员会年度(或任何其他)会议上通过的关于一般和特别方案的需求和资金的决定的措词应更好地反映执行委员会对这些方案加强管理;

(p) 在监督难民署工作的广泛的框架范围内,执行委员会应在其年度会议和闭会期间会议上按照商定的时间表审议关于审计、方案、评价的各种报告和关于难民署检查和评估处工作的报告以及难民署对这些报告的反应;

(q) 应该提交方案文件,以便主要集中在明确了解国家一级方案的国家/地区;

(r) 特定国家/地区方案文件(包括一般和特别方案)应该简明扼要(不得超过6页),并应主要集中阐述一个规划年中的方案并说明理由;叙述本年度和前一年活动时只应该解释估算和规划活动中的任何重大变化。包括一个以上国家的特别方案也将分别提交,并提供相应的统一表格表明估算和开支;

(s) 年度帐户的编制方式应予以改进;特别是财务报表2附件(载列特别方案的收入和开支)中分别说明的特别方案的数量应予以增加,以便包括目前在“其他信托基金”下报告的最重要的方案;“其他信托基金”应尽可能按区域确定;

(t) 在为了进一步改进难民署的预算结构和有关事项而采取的步骤中,将就以下方面进行研究和非正式磋商:分

(一) 按照以上(b)段中的规定进一步调整和改进预算结构;

(二) 报告难民署活动的类别/部门,包括从数量上确定难民署保护活动各方面的可能性;

(三) 编制预算和方案活动的报告,同时考虑到简要和明确的必要性,以及行预咨委会在这一方面的意见;

- (四) 审查难民署现有的计算机系统和数据库以及行动，以确保它们适合难民署的预算和报告需要；
- (五) 以何种方式确保联合国两年度预算中难民署预算支持中期计划的编制方式与提交执行委员会的难民署本年度预算之间更好的联系；
- (六) 以何种方式为难民署活动确保较好的资金基础；
- (七) 审查难民署《财务条例》，包括关于一般和特别方案的规定。

C. 关于加强协调紧急人道主义援助的决定

23. 执行委员会，

- (a) 欢迎经社理事会1995年实质性会议通过的关于加强协调紧急人道主义援助的第1995/56号决议；
- (b) 决定常设委员会1996年第一次闭会期间会议应具体审议这项决议及其对难民署工作的意义；
- (c) 请高级专员向常设委员会提交一项建议，说明如何在1996年闭会期间会议上最有效地审查关于难民署工作的决议的各个方面；
- (d) 呼吁难民署在机构间常设委员会上继续讨论决议中提出的各种问题；
- (e) 促请各国政府确保这些有关问题在其他有关机构的理事会上得到优先审议。

D. 关于难民妇女的结论

24. 执行委员会，

审议了向行政和财务事项小组委员会第三十五次会议提出的关于难民妇女：成绩和挑战的报告，¹⁷

- (a) 赞扬高级专员办事处在保证《北京行动纲领》中全面提出难民妇女情况方面发挥的作用，
- (b) 注意到“防止对难民的性暴力行为和作出反应的准则”；
- (c) 重申过去有关保护和援助难民妇女的结论，特别是工作组的建议；¹⁸
- (d) 关切地注意到，外地对政策和准则的执行情况仍缺乏系统化；

(e) 请高级专员起草一份执行《北京行动纲领》的框架,作为难民署今后制订有关难民妇女问题计划的基础,并向执行委员会和妇女地位委员会提出报告;

(f) 要求高级专员向执行委员会第四十七届会议报告执行框架的落实情况,重点是外地对政策和准则的执行,以及难民署对上述工作组建议的执行情况。

E. 关于难民和环境的结论

25. 执行委员会,

赞赏地注意到向行政和财务事项小组委员会第35次会议提出的关于难民和环境准则的进展报告,¹⁹

(a) 批准修改后的环境政策,注意到拟订的行动结果,它将使难民署能够更集中地对解决与难民有关的环境问题作出贡献;

(b) 请高级专员修订临时准则,体现重新修订的政策;

(c) 还请高级专员促进和加强与东道国政府、捐助方、有关的联合国组织、政府和非政府组织和其他有关方面的合作和协调,以更加整体和有效的方式解决与难民有关的环境问题;

(d) 要求高级专员通过执行委员会负责执行这项政策的常设委员会随时向执行委员会通报情况,特别是财务问题和这个领域里开展的环境行动,并就取得的成果向执行委员会1997年第四十八届会议提出进度报告。

F. 关于难民署—非政府组织行动伙伴关系的结论

26. 执行委员会,

回顾执行委员会第四十五届会议通过的关于行动伙伴关系进程的结论,²⁰

赞赏地注意到提交行政和财务事项小组委员会第34次会议的关于行动伙伴关系的报告,²¹

(a) 重申1994年6月全球会议通过的《奥斯陆宣言和行动计划》的重要性,它是开展人道主义行动的联合议程;

(b) 欢迎建立难民署和非政府组织的中心点,以加强联系和协调;

(c) 鼓励难民署和非政府组织继续在外地和总部开展活动,加强它们在保护和

援助方面的伙伴关系；

(d) 鼓励非政府组织、各国政府和难民署继续在《行动计划》中找出它们可以继续合作的领域，执行各项具体建议；

(e) 请高级专员就行动伙伴进程后续行动取得的进展，向执行委员会第四十七届会议提出报告。

G. 区域性结论

1. 关于非洲难民、返回者和流离失所者情况的结论

27. 执行委员会，

审议了非洲难民、返回者和流离失所者的情况，

(a) 回顾执行委员会第四十五届会议关于非洲难民、返回者和流离失所者情况的结论，²² 并赞赏地听取了非洲统一组织秘书长在执行委员会第四十六届会议开幕会议上的发言；

(b) 关切地注意到，政治不稳定、内部冲突、侵犯人权、外国干预和贫困造成了非洲部分地区难民和流离失所者人数的增加；

(c) 对一些非洲国家政府和当地人民表示赞赏和坚持支持，尽管他们的社会经济情况总体上恶化，国家资源捉襟见肘，但仍按照有关的庇护原则，继续接受不断增多的难民和流离失所者造成的额外负担；

(d) 对非洲部分地区由于非法驱逐、驱回和对生命、人身安全、尊严和幸福的其他威胁，而使庇护的基本原则遭到破坏的情况表示关注；

(e) 欢迎难民署与非统组织在各级层次上加强合作，敦促两个组织与有关的次区域机构、联合国机构、非政府组织、国际社会和有关国家政府一道，加强努力，制订战略和执行解决非洲流离失所问题根源的办法；

(f) 再忆及大会1994年10月25日第49/7号决议，其中大会呼吁召开大湖地区援助难民、返回者和流离失所者区域会议，欢迎高级专员为执行该决议采取的措施，并认可1995年2月通过的《布琼布拉行动计划》，它是解决大湖地区人道主义问题的方针框架；

(g) 请难民署加强它的保护活动，主要是通过对有关官员的适当培训和其他能

力建设活动、传播有关难民文书和原则的信息,和提供财政、技术和咨询服务,对非洲国家政府提供支持,加速有关难民立法的颁布/修正和执行;

(h) 对各国政府的努力和难民署、联合国各机构、国际移民组织、非政府组织和其他给予合作的机构,在执行非洲难民自愿遣返活动方面所做的重要工作表示赞赏;请难民署与非统组织和有关政府、次区域组织和其他有关方面一道,继续积极寻求非洲难民问题的持久解决办法,特别是通过促进体面和有秩序的自愿遣返;

(i) 鼓励难民署继续与联合国人权事务的高级专员办事处合作,在非洲出现的人道主义紧急形势下促进和保护人权和基本自由;

(j) 呼吁各国政府、联合国各机构、非政府组织和国际社会,为便利难民的返回和早日恢复与重新融合创造条件;

(k) 赞扬大湖地区各国政府和难民事务高级专员在该地区“难民自愿遣返三方协议”范围内为促进遣返采取的行动;

(l) 要求难民署与东道国政府、联合国各机构、非政府组织和国际社会一道,对大量集中的难民对收容社区造成的有害影响及早作出估评,以便及时采取具体措施,防止造成破坏和在修复方面提供援助,特别是大批难民涌入对收容国的环境和生态系统造成的破坏;

(m) 满意地注意到,在难民署为时三年的遣返和重新融合行动接近结束时,大约170万莫桑比克人自愿遣返他们的家园,希望看到还有其他方案,帮助非洲的其他难民自愿遣返;

(n) 对难民在非洲某些国家长期逗留表示关注,要求高级专员不断审查那些国家的方案,考虑到该地区不断增加的需要。

2. 关于印度支那难民综合行动计划的结论

28. 执行委员会,

重申印度支那难民国际会议指导委员会第五次和第六次会议的决定,特别是关于结束印度支那难民综合行动计划活动的预定日期,

对1995年印度支那营地人口自愿遣返减少和仍留在该地区营地中的印度支那人数量很大深表关注。

(a) 请难民署在最近的适当时间在该地区召开一次指导委员会成员会议, 估评目前的形势和审议必要的措施和持久解决办法, 保证《综合行动计划》的顺利结束;

(b) 强烈呼吁国际社会为印度支那难民营的人口在自愿遣返和有秩序返回两个方案下的遣返提供必要的支持, 以及为原籍国提供所有回国难民重新融合所需的发展援助;

(c) 赞赏地注意到原籍国继续为难民署的工作和其他从事为回国难民提供援助的有关政府间和非政府组织的工作提供便利; 呼吁那些国家继续保证上述政府间和非政府组织能够合理地接触回国难民;

(d) 支持难民署根据指导委员会第五次和第六次会议的决定, 在推动遣返方案和继续监测所有回国难民安全方面发挥积极作用;

(e) 请所有有关各方继续充分合作, 执行有关的谅解备忘录和有关印度支那难民营人口遣返的协议。

3. 关于向阿富汗自愿遣返的结论

29. 执行委员会,

回顾执行委员会第四十五届会议通过的关于向阿富汗自愿遣返的结论,²³

(a) 承认大批阿富汗难民的继续存在给巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国造成的沉重负担, 特别是国际社会提供的支持减少, 呼吁国际上继续为在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的阿富汗难民提供支持, 支持他们及早安全和体面地返回家园;

(b) 满意地注意到在难民返回的阿富汗安全地区难民署增加了活动, 这些活动在创造有利于难民继续返回的条件方面具有重要意义;

(c) 呼吁国际社会支持对阿富汗难民返回和受影响地区的恢复采取综合办法;

(d) 敦促国际社会和该地区各国政府加强支持联合国阿富汗特别工作团和伊斯兰会议组织的努力, 为阿富汗的危机找出政治解决办法, 从而使阿富汗难民和流离失所者能够安全和体面地返回他们的家园;

(e) 呼吁国际社会继续慷慨支持“向阿富汗提供紧急人道主义和恢复援助的机构间联合呼吁”中提出的在阿富汗的人道主义方案(1995年10月1日-1996年9月30日);

(f) 要求高级专员继续保持难民署在阿富汗和仍收容大批难民的邻国的活动，继续难民署与有关政府、其他国际人道主义机构和非政府组织的合作，根据那些国家的需要向难民地区提供援助，直至难民能够安全和体面地返回他们的家园；

(g) 请高级专员与阿富汗当局密切合作，保证返回者和流离失所者的基本权利得到尊重、及采取适当措施解决可能出现的侵犯权利的情况；

(h) 请高级专员与联合国其他机构密切合作，将难民署在阿富汗的活动扩大到其他可能的返回地区，通过配合行动，使接受回国难民的社区得到尽可能多的好处；

(i) 促请高级专员继续发挥支持和推动作用，动员各种国际组织和多边组织参加，作为恢复战略的一部分，维持遣返活动。

4. 关于独联体会议工作的结论

30. 执行委员会，

回顾大会1994年12月23日第49/173号决议，

重申支持高级专员的磋商活动，磋商将导致举行一次区域性会议，促成制定一项综合战略，解决独立国家联合体(独联体)和其他有关邻国境内的难民、返回者、流离失所者和其他形式的非自愿背井离乡的问题，

(a) 赞赏地注意到向执行委员会第四十六届会议提出的关于独联体会议进程的情况说明，²⁴ 和迄今为止在筹备过程中取得的进展，其间专家组第一次会议、指导小组和各种次区域会议讨论了会议的范围和目标、定义，以及该地区人口流动的原因和影响；

(b) 支持筹备进程，该进程应在保持透明的情况下继续进行，直至制定一套原则宣言和行动纲领，提交将于1996年举行的区域性会议；

(c) 欢迎建立会议筹备工作的联合秘书处，由难民署、国际移民组织和欧洲安全和合作组织及其民主机构和人权办事处共同组成；

(d) 呼吁所有有关国家和有关的政府间组织积极参加筹备过程；

(e) 敦促尚未对秘书处作出贡献的国家政府作出贡献，帮助秘书处对会议进程给予应有的支持；

(f) 欢迎会议秘书处开展的与非政府组织和独立角色的磋商，鼓励它们参加该

磋商进程及其后续活动；

(g) 请高级专员向执行委员会第四十七届会议报告会议的结果和后续工作。

5. 关于前南斯拉夫境内人道主义问题的结论

31. 执行委员会，

(a) 对前南斯拉夫境内和来自该领土的难民、流离失所者和失踪者的命运深表关注；

(b) 强调继续提供国际保护的重要性的和对人道主义援助的持续需要；

(c) 欢迎进行中的和平努力，满意地注意到全面和平协议将包括基本的人道主义和人权原则，此乃实现持久和平必不可缺的要素；

(d) 回顾难民署在保护和援助返回者方面所负的职权，支持难民署在取得解决之后的阶段仍保留其联合国人道主义援助牵头机构的角色；

(e) 承认自愿遣返在可行时仍是难民问题最理想的解决办法，呼吁各原籍国政府与难民署、收容国和整个国际社会合作，并在它们的协助下，创造条件，保证难民和流离失所者安全和体面地分阶段、协调和有组织地返回；

(f) 重申国际社会的紧急呼吁，允许有关组织立即与所有被拘留的人接触，和提供下落不明者命运的所有情况；

(g) 呼吁国际捐助方继续为进行中的人道主义工作和在可能达成的和平解决办法范围内进行的人道主义和恢复计划慷慨解囊。

H. 关于执行委员会工作方法的决定

1. 关于执行委员会工作方法的决定

32. 执行委员会，

回顾1995年6月20日举行的执行委员会特别会议作出的决定，²⁵ 并注意到执行委员会工作方法问题工作组的报告²⁶ 和行政和财务问题小组委员会就报告提出的建议，²⁷ 决定：

(a) 委员会将重新安排它每年的会议周期，将包括一次年度全体届会和若干次常设全体委员会闭会期间的会议。该常设委员会将取代目前的国际保护问题全体小

组委员会、行政和财务问题小组委员会,和执行委员会的非正式会议;

(b) 常设委员会工作的安排将有利于对保护、方案和财务问题的讨论,以及对跨越这些类别的复杂问题的讨论;

(c) 常设委员会每年大约举行四次会议,会议的具体次数根据优秀管理的要求确定;

(d) 常设委员会每年的倒数第二次会议,将重点讨论国际保护问题和它所涉及的方案问题;

(e) 常设委员会会议,至少要在年度全体会议之前三个星期举行,以便在常设委员会报告的框架内经过进一步磋商,重点起草将向全体会议提出供通过的决定和结论草案、关于国际保护的说明和其他有关文件;

(f) 执行委员会的年度全体会议将在10月中旬举行,以便利常设委员会起草全体会议决定和结论的草案;

(g) 执行委员会年度全体届会的议程将作改革,保证更有重点的政策讨论、与常设委员会工作的明确联系,和更加有效的决策;

(h) 将不再进行一般性辩论,代之以对该年重点议题的辩论,议题由高级专员和常设委员会在年度全体届会至少三个月之前举行会议磋商决定;

(i) 取消一般性辩论不应妨碍各国政府将本国迫切的难民问题提请执行委员会注意,对那方面的发言将作灵活处理,放在最合适的议程项目下;

(j) 部长或类似级别的政府官员将给予特别考虑,根据要求给他们机会在会议初期阶段就他们的关注发言;

(k) 执行委员会在年度全体届会上将正式确定常设委员会工作方案包含的问题,尔后在下一届会议上审查常设委员会的工作;

(l) 常设委员会将有权在全体会议将给它的议程之外,酌情增加议程项目;

(m) 执行委员会成员将在年度全体届会之后尽早举行会议,确定常设委员会的会议日历;

(n) 年度全体会议经过改革的议程结构如下:

(一) 会议开幕;

- (一) 选举主席团成员；
- (二) 通过议程和其他组织事项；
- (四) 该年的主题；
- (五) 常设委员会关于国际保护和方案、行政和财务事项的工作报告；
- (六) 审议和通过方案预算；
- (七) 有关方案监督的报告；
- (八) 常设委员会闭会期间会议审议的问题；
- (九) 所有其他工作；
- (十) 通过报告；

(o) 执行委员会的年度届会将控制在目前的一个星期时间范围之内；

(p) 对该年主题的辩论，发言将严格实行10分钟限制，对议程其他项目的发言限为5分钟；

(q) 年度全体届会将通过关于方案、行政和财务事项的总决定、关于国际保护的一般性结论和常设委员会的工作方案；

(r) 执行委员会将授权常设委员会，对其年度工作方案内的问题作出决定和通过结论；

(s) 该项授权将包括：有权对一般方案预算批准作最多10%的调整；如常设委员会建议的调整超过10%，将根据《议事规则》的第1条，召开执行委员会的特别会议；²⁸

(t) 常设委员会通过的所有决定和结论，都将报告全体会议，收入它向大会提出的年度报告；

(u) 常设委员会将在本身讨论的基础上，起草将由年度全体届会通过的决定和结论草案；

(v) 决定和结论草案，包括由成员国政府提出的决定和结论草案，必须由秘书处常在常设委员会任何会议之前足够的时间里提出，以便与本国首都磋商；

(w) 执行委员会的报告员在起草供执行委员会或其常设委员会通过的决定和结论中，将起核心作用；

(x) 报告员需要掌握灵活的磋商安排，以保证在决定和结论上取得协商一致意

见；

(y) 决定和结论的数量将予减少，限于在全体会议或常设委员会会议上重点辩论的议题；

(z) 为简洁起见，执行委员会和常设委员会决定和结论的序言段数目将尽可能减少；

(aa) 为便利有效的决策，所有为常设委员会起草的文件，必须在任何会议之前至少三个星期提供给各代表团；

(bb) 需要常设委员会作出决定或结论的任何议程项目，如未能在常设委员会计划审议该项目的会议之前至少三星期提供文件，对该议程项目的审议将推迟到以后的一次会议；

(cc) 如有特殊情况证明任何文件的迟误散发有正当理由，常设委员会主席可放弃上述要求；

(dd) 在资料性文件和需要执行委员会或常设委员会进行实质性讨论和认可的文件之间，将作明确区分；

(ee) 需要执行委员会或常设委员会作出决定或结论的每项文件，均将包括拟议的案文，供委员会通过；

(ff) 执行委员会和常设委员会的文件原则上限于单行间距6页，包括所有附带的决定或结论案文；

(gg) 任何政策性文件超过6页限度者，将附有1页摘要，方便各代表团阅读；

(hh) 执行委员会和常设委员会文件的6页限额，也将适用于国别各章；

(ii) 提交执行委员会年度全体届会的所有政策性文件和其他一般文件，仍将继续以各正式语文散发；

(jj) 为保证各代表团及时收到它们认为重要的文件的译文，也为减少费用，难民署方案预算的国别各章将自动仅以执行委员会工作语文散发，具体各章将应任何成员国代表团有选择的要求，以其他正式语文提供；

(kk) 上述改革执行委员会工作方法的决定，将予贯彻执行，并全面总结其各方面的影响，然而再考虑增加观察员参加全体会议和常设委员会会议的问题；

(11) 上述各项决定将适用一个年度的会议周期，尔后在1996年10月第四十七届

会议结束时审议实行情况。

2. 关于增设俄文为执行委员会正式语文的决定

33. 执行委员会，

审议了高级专员关于增设俄文为执行委员会正式语文的说明，²⁹

- (a) 欢迎俄罗斯联邦当选执行委员会成员；
- (b) 强调俄文对便利难民署工作的重要性，特别是在独立国家联合体；
- (c) 决定如大会批准预算，增设俄文为执行委员会的正式语文；
- (d) 还决定将此事提交大会供其批准预算拨款。

3. 关于常设委员会1996年工作方案的决定

34. 执行委员会，

审查了提交委员会第四十六届会议的各项问题，包括国际保护问题全体小组委员会的报告³⁰和行政和财务事项小组委员会的报告，³¹铭记执行委员会工作方法问题工作组的报告，³²

(a) 决定在其常设委员会1996年的工作方案中包括以下问题，并请难民署在有关每个项目的文件中包括审议部门的行预咨委会的有关建议，以及为执行建议和执行委员会的有关决定和结论采取的措施；

(一) 国际保护：

- a. 关于国际保护的说明；
- b. 关于国际保护问题结论的后续工作；
- c. 无需国际保护的人的返回问题；

(二) 方案和资金问题：

- a. 方案、资金和结果的最新情况，包括：
 - 一、一般方案和特别方案的逐区域审查；
 - 二、审查应急基金、方案储备金和自愿遣返基金的使用情况；
- b. 一般和特别方案下难民署政策的执行情况 and 结果；
- c. 预算安排非正式磋商结论的后续行动；

(三) 协调问题:

- a. 经济及社会理事会关于加强紧急人道主义援助协调工作的第1995/56号决议;

(四) 管理、财务和人力资源情况:

a. 执行伙伴:

- 一、对管理的控制和监督;
- 二、经常费用,包括总部的非政府组织费用;

b. 有关监督和估评的报告;

c. 人力资源政策;

d. 行政问题,包括总部的结构和人员编制;

e. 其他资源管理,包括资金和信息管理;

(五) 执行委员会的工作:

选定执行委员会第四十七届会议审议的当年主题;

(b) 授权常设委员会酌情增加其闭会期间工作方案中的项目;

(c) 要求常设委员会向执行委员会第四十七届会议提出工作报告。

I. 政府观察员参加1995-1996年会议的问题

35. 执行委员会审议并批准了以下政府观察员代表团的申请,参加1995年10月到1996年10月执行委员会闭会期间的会议:

阿富汗、安哥拉、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、埃及、赤道几内亚、加纳、洪都拉斯、冰岛、伊拉克、爱尔兰、约旦、肯尼亚、毛里塔尼亚、墨西哥、缅甸、尼泊尔、新西兰、巴拿马、波兰、葡萄牙、大韩民国、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、斯洛伐克、南非、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、乌拉圭、越南、也门、津巴布韦。

四、第四十七届会议的临时议程

36. 执行委员会第四十七届会议的临时议程载于上文第32(n)段。

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 见《大会正式记录,第四十四届会议,补编第12 A号》(A/44/12/Add.1),第24段。
- ⁴ 同上,《第四十五届会议,补编第12 A号》(A/45/12/Add.1),第19段。
- ⁵ 同上,《第四十二届会议,补编第12 A号》(A/42/12/Add.1),第206段。
- ⁶ 见联合国,《条约汇编》,第989卷,第175页。
- ⁷ 同上,第360卷,第117页。
- ⁸ A/AC.96/846,第一至七部分。
- ⁹ A/AC.96/503/Rev.5。
- ¹⁰ 见A/AC.96/845,表三。
- ¹¹ 见《大会正式记录,第四十九届会议,补编第12 A号》(A/49/12/Add.1),第22段。
- ¹² A/AC.96/853。
- ¹³ A/AC.96/854。
- ¹⁴ A/AC.96/852和Add.1。
- ¹⁵ 见EC/1995/SC.2/81。
- ¹⁶ EC/1995/SC.2/75。
- ¹⁷ EC/1995/SC.2/77。
- ¹⁸ EC/1994/SC.2/CRP.23/Rev.1。
- ¹⁹ EC/1995/SC.2/79。
- ²⁰ 见《大会正式记录,第四十九届会议,补编第12 A号》, (A/49/12/Add.1),第35

段。

²¹ EC/1995/SC.2/CRP.20。

²² 见《大会正式记录,第四十九会议,补编第12 A号》,(A/49/12/Add.1),第29段。

²³ 同上,第32段。

²⁴ A/AC.96/855和Corr.1。

²⁵ A/AC.96/843。

²⁶ EC/1995/SC.2/76。

²⁷ EC/1995/SC.2/CRP.30。

²⁸ A/AC.96/187/Rev.4。

²⁹ EC/1995/SC.2/80。

³⁰ A/AC.96/858。

³¹ A/AC.96/859。

³² EC/1995/SC.2/76。

附 件

联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会

第四十六届会议上的开幕发言

(1995年10月16日,星期一)

我高兴地欢迎你们参加执行委员会第四十六届会议。我还愿意特别欢迎孟加拉国、印度和俄罗斯联邦的代表团。它们在这里第一次出席执行委员会常会,标志着全球各国对难民问题的关心,也表明难民署工作得到了普遍支持。

我愿意感谢卸任主席巴勒斯坦阿马德·卡马尔先生于百忙之中从纽约专程来日内瓦主持开幕会议。请允许我对您主席先生和新的主席团的当选表示祝贺。您作为一个一贯大力支持难民署的国家的代表,也作为一个宝贵的朋友主持会议,我期待着与您密切合作。

我还愿意对我们的特别客人,非洲统一组织秘书长萨利姆·萨利姆先生表示欢迎。他今天莅临本会证明非统组织和难民署保持了四分之一多世纪的密切合作关系,也说明非洲对难民署工作的重要。非洲收容的难民和国内流离失所者比任何其他大陆都多。非洲也是今天自愿遣返的所在地。1994年约有200万难民返回家园,其中就有150万人在非洲。1996年计划有18次遣返行动,其中9次预期在非洲。我寄希望于非统组织解决冲突的机制,也寄希望于在它的领导下创造和保持难民自愿遣返的势头。

自1991年我担任高级专员以来,难民署每年都面对着各种大规模的紧急情况。近几个星期就有近50万人因前南斯拉夫的战争和暴力而井离乡。去年一年挽救人的生命的迫切性与寻找解决办法的压力和提供保护的窘境交织在一起,无论在难民营、返回者社区还是在公开冲突和脆弱和平的情势下都是如此。在一个战争蓄意残害平民、和平无法带来安全的世界上,难民署提供国际保护和寻找解决办法的双重任务去年在几乎每个地区都经受着考验。

在大湖地区紧急情况的余波之中,我们设法应付早日遣返的强大压力,同时继续照顾200万难民并警惕出现新的难民潮。在安哥拉,由于政治解决办法的落实,我们

得以发起行动协助311 000名难民于1997年中返回家园。在苏丹,我们开始了向厄立特里亚和埃塞俄比亚的自愿遣返。在西非,我们在设法寻找解决办法。相比而言,东南亚、中美洲、塔吉克斯坦和莫桑比克的局面已经巩固,我们在想办法减少行动规模或撤除。中东的和平进程令我们深受鼓舞,我们愿意根据我们的职责并与其他组织合作发挥作用。其他地区的情况喜忧参半。阿富汗战火重燃,遣返活动被迫中断。前南斯拉夫的和平会谈带来了几个月的第一线希望,但人们仍担心短期内随着领土调整的举动可能有更多的人被迫流离失所。

上述各种动态都要求将解决问题,确切地说将遣返问题置于难民署议程之首。一项重要的统计表明我们的视野已从人员流离转向原籍国的安置。在目前难民署关心的2 740万人口中,仅有1 450万人为难民。其余的有返回者400万,国内流离失所者540万,受冲突影响平民350几乎一半在他们自己的国家。

这些统计还表明,难民数目虽然下降,但需要国际保护和援助的人数和种类却不断扩大。这说明仅寻求解决而不考虑保护不会有什么结果,而国际保护是比提供庇护更复杂的任务。我的职责的这两个部分从根本而言是相互联系的。保护的目标不是让难民长久流离而是推动解决。如果不从保护角度寻求解决,也就是说如果不能保护个人的基本人权,那么解决不会有效,也不会持久。国际保护覆盖难民问题的各个方面,从外逃、流离到返回和重新融合,因此是预防和解决难民问题的总体框架。

在今天的发言中,我将着重阐述我们为寻找一项新的立足于解决的保护方式而作出的努力。我们如何能抓住政治时机寻求解决同时又履行保护的人道主义任务?激励我们的前景和机会是什么?我们面临的窘境和困难又是什么?在外部,我们必须培养哪些伙伴关系?在内部,我们必须明确哪些管理重点和结构?

保护的窘境

近年来难民署面临的最困难的问题之一是庇护制度不断削弱,即使临时性庇护制度也不例外。许多国家公开承认它们对大批难民已感厌倦,竟公然关闭边境。也有些国家则于他人不知不觉之中通过法律和程序,切实阻止难民进入它们的领土。今年是特别说明问题的一年。大湖地区的动态表明甚至有口皆碑的非洲对难民的慷慨大度也出现危机。

对庇护制度的威胁具有全球性质,影响到发展中国家,也影响到工业化国家。在非洲和欧洲近期发生的重大事件中都有对逃离危险的难民关闭边境的情形。成千上万的难民和流离失所者暴露于冲突和炮火之下。有些被伤害,有些遭到残酷攻击和恐吓,有些被迫返回危险地区。

国际保护体现了人道主义利益和政治利益的结合。在许多情况下,庇护不仅是最有力量的保护工具,而且是最实际的手段,尤其是临时采用的手段。这就是为什么难民署请各国政府向逃离前南斯拉夫占乱的人提供临时保护,并敦促它们在一段时间内不间断地这样做。临时庇护的可能促进分期的、有秩序的遣返,从而保证原籍国更加稳定地迈向和平和进步。我呼吁执行委员会成员国支持我们的努力,确保尊重庇护制度,至少是对那些逃离迫害、冲突和内战的人们给予临时庇护。

我充分意识到庇护制度的削弱仅靠呼吁各国的慷慨良知不能扭转。必须一方面采取行动促使各国收容难民,另一方面主动寻找解决难民的办法,并尽可能防止爆发新的危机。

世界各国人民和政府尽管自己已有各种政治、社会、经济和环境问题,但对数百万难民表现并继续表现出的极大的担忧。收容大批难民的费用并不总是能以美元计算的。难民署的难民援助无法消除难民对东道国的附带影响。如果要各国政府继续给予庇护,国际社会必须更多地注意受影响收容国的问题,加强它们应付人口流动的能力和意愿。

里约高峰会议之后吸引人们注意力的一个领域是难民人口集中对环境的破坏。出于对这一问题的关心,难民署建议重新制订它的环境政策。目的是使环境问题成为我们业务的一个组成部分。

我们也不能忽视大规模难民流动对安全的影响。今天难民问题中的安全方面突出说明庇护制度的削弱和寻找解决办法的紧迫。在协助各国政府履行其对难民的国际主义义务的同时,难民署加强了维持坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔东部难民营法律和秩序的能力。在我去年9月访问基伍期间,我亲眼看到情况有所好转。这是扎伊尔在难民署协助下派出的安全人员以及各国借调到难民署的国际安全顾问共同努力的结果。难民营缺乏安全不仅是法律和秩序问题,也是维护营地文明的问题。这是国际保护的一项基本原则。虽然庇护国负有主要义务,但难民署将在其职责和能力

的范围内竭尽全力确保这一原则得到遵守,必要时转移营地。

解决办法的挑战

仅增加对收容国的援助不能满足维持庇护的需要。无论在东南亚或中非,还是在加勒比或巴尔干,普遍的现实是:如果不在国内同时努力寻找解决办法,国外的保护无法保证。难民越来越急于回家,各国政府愈加不愿意给予庇护,捐助人要应付其他开支。在这种情况下,我们要等多长时间才能找到解决办法呢?难民署促进问题解决的职责范围是什么?我们寻求解决面临哪些挑战?

在世界一些地方,政治事件可能使潮流倒转,将流离人的痛苦变成回家的热情。在其他情况下,这一进程可能需要更长时间。但是无论在何种情况下,返回都不是在理想的条件下实现。要么充斥着政治的不安全,要么面对着经济的不稳定。人体杀伤地雷是返回的一大障碍。所以我对维也纳会议在这一问题上没有取得进展深感失望。

对于难民署而言,寻求解决的挑战在于抓住机会,同时提防危机的爆发,在于按保护原则而不是以政治上的权宜之计指导我们谋求人道主义的解决办法。我们在卢旺达、利比里亚、波斯尼亚—黑塞哥维那及独立国家联合体(独联体)等与政治和维持和平行动密切配合,试图将人道主义问题纳入政治进程,同时加强我们提供保护和援助活动的的能力。这种伙伴关系颇有成果,但是人道主义目标和政治战略目标并不总是相互吻合的。特别是与军队的关系常常对履行人道主义任务造成压力。

在安哥拉和塔吉克斯坦等地,我们得到了合作的好处;但在高加索等地,人道主义解决办法因平行政治谈判缺乏进展而受到牵制。我认为我们援助被迫流离失所人口在该次区域起到了有意义的作用。在其他地区,出于其他原因,在尼泊尔的不丹难民继续陷于困境,而向阿富汗遣返止步不前,延长了伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的难民负担。我们需要考虑新的战略以打破这一僵局。

总而言之,寻求解决办法的挑战不仅在于确保人道主义问题列入政治议程,而且需要确保返回者在自己的家园感到安全无虞。

保护的新侧面

人们一旦返回家园,保护需求随即消失。但是,保护需求往往在原籍国以更加复杂的形式重新出现,卢旺达或俄罗斯联邦的国内流离失所者问题就是一个实例。这使我们的保护责任增加了新的内容,也促使我们以着眼于保护又注重预防的方式解释我们寻求解决办法的职责。就像我们不再等待难民跨越边界回国而是积极处理国内流离失所者问题以避免外流一样,我们不能再消极等待条件变化、难民自愿返回。相反,我们应积极工作为他们返回创造有利条件。因此,关于保护的讨论必须从自愿遣返纯属个人意愿的表达这种解释转到在难民营、收容中心和家园创造安全返回条件上。

卢旺达情况表明了这种做法的难处,但也为我们设法克服困难提供了经验。从长计议,大湖地区的答案是全面政治解决。短期而言,我认为通过自愿和安全返回解决人道主义问题如取得进展可推动政治进程,又可缓解人道主义危机。正是本着这种信念,我们于去年2月与非统组织一道组织了布琼布拉会议。《布琼布拉行动计划》为庇护国和原籍国以及其他有关政府寻求解决办法提供了一个全面框架。

虽然我对没有早日执行这项计划颇感失望,但我认为我最近的行动继九月底在日内瓦召开三方委员会之后有助于为自愿遣返创造一个势头。扎伊尔已表示愿意处理那些阻碍遣返的人。卢旺达也明确承认难民有权返回,并承诺改善返回者的接收和安全,包括允许充分的国际监督。如果卢旺达政府明确过去几年种族灭绝的各级责任,并考虑采取措施解决下级的责任问题,那么我可以明确请难民营的人们放心。各国政府宣布按这些原则行事使我很受鼓舞。

在前南斯拉夫,向受害者提供援助本身不是我们的目的。我们的目的是协助他们安全返回家园或为可以返回的人寻找新的家园。上星期二在南斯拉夫问题国际会议人道主义问题工作组上,我重申难民署愿意按照作为联合国主要人道主义机构所应承担的责任,并与姊妹组织合作促进难民和流离失所者的有组织返回。同时,我强调将人道主义问题纳入和平谈判的重要性。不应为谋求军事和政治利益而把平民当人质。所有的返回行动都必须尊重国际接受的原则。继续粗暴地侵犯人权、实行种族清洗和强迫难民及流离失所者返回,说明所有各方必须坚决承诺尊重人权和人道

主义原则的重要性,也说明国际社会必须对此实行有效监督。在多数情况下人们愿意返回家园,而是害怕这样做。我们进行谈判以取得安全方面的保证,我们在营地向难民们进行宣传,我们在他们的原籍地区给他们以安慰,这些不仅是成功遣返的先决条件,而且我们肩负的保护和解决使命的首要内容。

在原籍国的国际存在是一项重要的建立信任措施,无论对返回者还是对国内流离失所者都是这样。正是使用这种办法成功地说服了难民从孟加拉返回缅甸。我高兴地报告迄今已有200,000多难民返回家园。我希望余下的50,000将在未来的几个月得到遣返,使我们逐步结束在孟加拉的活动,同时维持在缅甸原籍地区的存在直至重新融合安排结束。

另一个实例是塔吉克斯坦。在那里难民署流动监察队协助稳定原籍地区,鼓励大量难民和流离失所者安全地返回。最近我们结束了这项行动,成功地将人权工作移交欧安会组织,将恢复工作移交开发计划署和其他发展机构。

联合国人权监察专员为在卢旺达、萨尔瓦多和危地马拉等国创造安全条件共同努力,发挥了重要业务作用。我对此表示欢迎。然而,最近危地马拉的返回者又遭杀害,说明确保原籍国的安全并不容易。我还注意该国政府立即采取行动防止再次发生。显而易见,着眼于解决的办法取得成功与有关政府政治决心直接相关。

重新融合和资源

可行的解决办法要求在保障人权的同时必须设法恢复社会经济条件。难民署在莫桑比克、缅甸、斯里兰卡和中美洲依赖于小型、以社区为基础的“速效”项目推动恢复工作。我们不仅与政治行动者一道合作确保在和平进程中列入人道主义问题,同时我们也与开发计划署等发展组织和世界银行等金融组织共同努力把我们协助难民重新融合的工作纳入更大的恢复和发展计划。然而,随着我们逐步减少在莫桑比克的行动,挑战是确保其他机构也关心重新融合进程,在我们离开后能继续下去。为推进这一目标,我们已着手与世界银行协商,为具体国家提出具体战略。

目前正值发展萎缩、人道主义需求扩大的时候,需要第三个窗口为紧急情况后的恢复活动提供资金。这样可使捐助者从人道主义和发展基金中吸收资源,即可供人道主义和发展组织使用,以便在恢复进程中满足立即和较长期的重建需要。

冲突后重建,资源问题十分关键。我们在莫桑比克的方案因现金缺乏而陷入困境,十分令人遗憾。布隆迪和卢旺达紧急援助活动出现5,000万美元的亏空,我们便难以灵活地应付增加遣返或人口可能外流的局面。

然而,我高兴地告诉大家1995年向难民署的财资缴款总额十分可观,总计为7.57亿美元,其中2.96亿美元属于一般性方案。这一数额大致相当于去年这个时候的认捐数额。当难民署的总预算连续第二年达到13亿美元时,我首先意识到我们对我们的捐助者无论大小继续提出多么巨大的需求。我十分感谢你们的慷慨和理解。

预防势在必行

需求扩大和资金有限之间的差距更加突出了寻找有效的预防战略的重要性。为推动重在预防的解决难民问题的做法,难民署积极参与处理国内流离失所者问题,特别是在独联体地区。在机构间努力的范围内,并依据明确分工,我们去年成功地应付了俄罗斯联邦车臣共和国流离失所者的紧急需求。在增强当地反应能力后,我们现在逐步减少我们的活动。

真正的预防意味着加强政府的意愿和能力;使它们单独和集体地消除迫使人民外流的根源。这就是我们在独联体和邻国行动的主旨。我们在那里发起一个宏大的项目:制订解决过去、现在和未来可能出现的流离失所问题的区域行动计划。在大会通过1994年12月23日第49/173号决议后,难民署与国际移民组织、欧洲安合组织民主机制及人权机构合作组织了几次区域会议,为预期1996年年中举行的区域会议作准备。这次会议将通过一项原则宣言和一项行动纲领。这一筹备过程对于在一个民族关系紧张的地区制订战略避免人口流离具有十分宝贵的意义。

预防与解决一样,最大的挑战都是保护。我们在塔吉克斯坦的经验说明,国际社会及早参与有时可起到预防效果。但是,如果我们要打破被迫流离失所的格局,国家安全必须以人民在这些国内享有安全为前提。依我之见,未来几十年的主要考验是发展安全中的人道主义概念。难民署虽然授权和财力有限,但可对此做出一定贡献。很明显,预防的责任与保证安全的责任一样是一项政治责任。

展望未来：管理战略

四年前，难民署发起预防、准备和解决战略。今天，审查我们这些挑战表明对待难民问题的方针有了显著变化。《世界难民概况》第二版下月问世，其中强调着眼于解决的方针。本着这一新的方针，难民署得到执行委员会的充分信任，我本人很感谢。

我刚从纽约回来，那里联合国正在筹备庆祝它的50周年。这是一个反思的时刻。成员国评价联合国过去五十年的成绩，提出它们对未来的期望。由于财政危机，改革问题成为优先议题。联合国的未来无疑影响到难民署。我们也必须准备认真评估我们所做的工作。我们要令人满意地履行我们的职责，也必须有效地使用我们的资源。为巩固我们已取得的成就，我认为明年我们必须确定以下优先事项：

第一，我们必须向我们的保护政策和战略注入新的活力。保护政策和战略必须反映解决的侧面，必须满足越来越多的受益者的需要。我们往往不得不在冲突之中提供救济、在不安全的情况下鼓励遣返。那么如何重新制订我们的保护战略将这些现实考虑进去呢？我们如何更好地协助各国无论是庇护国还是原籍国克服困难履行它们的义务呢？作为第一步，我们建立了讨论非洲问题的内部工作组。我们希望对欧洲也采取同样的做法。鉴于国内议程在许多国家所占的重要地位，调动公众舆论使其成为一种保护工具将是保护战略的主要内容。

在调整我们的保护和解决方针时，我们没有忽视重新安置。请允许我感谢各国政府和非政府组织支持我们发起的磋商，感谢它们对我们在南斯拉夫重新安置的呼吁作出积极反应。

第二，我们必须重新思考我们的规划方式。今天流离失所的强大势头要求我们在规划上必须全面和整体化：全面意味着覆盖难民流动的所有阶段，从预防、应急到解决；整体化的含义是将所有问题和行动者都汇集在一起。

为伙伴关系的合作进行规划是必不可少的。由于今天参加人道主义活动的组织和机构繁多，所以我们力求增长相互支持行动的可预测性，从而为合作和协调创建一个基础。我们加强了与联合国政治和维持和平行动的对话。我们与长秘书处人道主义事务部、红十字国际委员会和国际移民组织在各自主管领域进行合作。我们与各

国政府一道改进了一揽子服务的概念。我们进一步发展了与粮食计划署的合作，与联合国人口活动基金签署了备忘录。我下月访问纽约时将与儿童基金会签署一项协定。关于我们最密切的伙伴——非政府组织，我们在实地落实“行动中的伙伴关系”的各种建议。区域组织对缔造和平的作用愈加重要，使我们的伙伴关系战略又增加了一项新的内容。例如世界银行等机构难民和返回者问题越来越感关心。

第三，我们必须加强我们的政策、指导方针和方案的有效执行和监督。这方面包括我们监督和管理执行伙伴的能力。我认为这是明年的一项重要任务。

政策和行动存在差距不断引起执行委员会注意的一个方面是难民妇女问题。北京会议宣传了我们的成就，也暴露了我们的缺陷。我们在采取一系列具体措施增加行动和责任制，包括为外地拨付额外资源和在总部强化后续机制。此外，我决定重新制订难民署的聘用制度，优先地考虑妇女专业人员，设法到2000年达到男女平衡。

第四，我们必须改革我们工作的结构以改进工作、明确责任、增加成绩，还必须建立采购物资和扩大来源的能力以应付实际需求。

我已采取了一些措施来实现这一目标，包括加强难民署高层管理机构。象我们这样的靠紧急事件推动的组织，若无政策规划框架，创新很容易变成临时应付。这就是我去年为什么决定任命一位负责政策和业务活动的主管。考虑到这项职务的作用和需要，我请求设立一个助理秘书长级的助理高级专员职位，并希望你们能同意。助理高级专员将负责了解区域，负责政策制订和对外关系。他将利用现有资源提高研究和信息能力。总之，助理高级专员将成为难民署政策、规划和业务活动一体化的枢纽。

与许多其他组织一样，我们也必须学会以较少的资源干更多、更好的事。我已要求副高级专员领导一次管理审查，了解一下我们的优先事项、程序和人员情况。以便确定如何改进我们的工作、增加生产力、减少费用。虽然外地和总部之间行政费用的比例实际上有所下降，但世界各地业务活动不断扩大使我们的预算和人员增加到我们长期难以维持的水平。增加对管理提出很高要求。我清醒地意识到我有责任评估这些费用并做出削减。去年，我们采取了一些主动行动理顺管理、增加外地的权限、更好地使用我们的资源。最有意义的一件事的制订了将把我们带入二十一世纪的信息和通信系统计划。

我希望所有这些行动和重要成果是缩小总部的规模,按改进的前瞻性规划和优先工作安排重新部署或减少外地工作人员。随着新的活动的展开,我们必须逐步缩小其他地方的活动,就象几年前在柬埔寨和近期在南部非洲那样。我们期待着1996年大幅度削减在东南亚的行动。《综合行动行动计划》已进入最后阶段。然而,为确保将救济行动顺利转变为移民方案还需要作出一些过渡性安排。

显而易见,效率和成绩的关键是训练有素、热情主动和召之能走的工作人员。难民署人力资源管理的改革,特别是执行职业管理制度和加强工作人员培训已成为我优先考虑的问题。我愿意借些机会感谢即将离任的人力资源司司长丹·康韦先生所做的努力。我知道我无论何时都可以信赖难民署工作人员进行调整的决心、能力和创造力。

请允许我最后说,联合国五十周年为难民署思考它向哪里走和如何到达那里提供一次良好机会。联合国要在这里存在下去,但难民署使命的性质要求我们在完成任务后立即离开。然而,每天都向我们提供新的挑战,无论是巴尔干半岛的和平,卢旺达的难民返回,还是亚洲的缩减活动。行动的紧迫蕴涵着改革的动力。在保留我们的核心原则和战略主旨的同时,我们必须不断地创新我们的思想方法,经常地审查我们的作风。我们的目标是建立一个精干的组织,即能有效应付紧急援助要求,又能潜心研究解决办法致力于保护。我们的捐助者期望我们这样做,庇护国和原籍国需要我们这样做,难民则理应得到我们的帮助。在不断变化和更新的过程中,我知道我可以寄希望于你们的支持。

- - - - -

96-02928 (c) 010596 020596 060596