



## 第七十二届会议

## 议程项目 64

## 联合国难民事务高级专员的报告：与难民、回返者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题

### 第三委员会的报告

报告员：埃德加·安德烈斯·莫利纳·利纳雷斯先生(危地马拉)

## 一. 引言

1. 大会在 2017 年 9 月 15 日第 2 次全体会议上，根据总务委员会的建议，决定将题为“联合国难民事务高级专员的报告：与难民、回返者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题”的项目列入第七十二届会议议程，并分配给第三委员会。

2. 第三委员会在 2017 年 11 月 1 日和 2 日第 40 和 41 次会议上就该项目进行了一般性讨论，并在 11 月 9 日、16 日和 21 日举行的第 44、47 和 52 次会议上审议了有关该项目的提案并采取了相关行动。委员会的讨论情况载于相关简要记录。<sup>1</sup>

3. 为审议该项目，委员会面前有下列文件：

- (a) 联合国难民事务高级专员的报告(A/72/12)；
- (b) 联合国难民事务高级专员方案执行委员会的报告(A/72/12/Add.1)；
- (c) 秘书长关于向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的报告(A/72/354)。

4. 在 11 月 1 日第 40 次会议上，联合国难民事务高级专员作介绍性发言，并就埃塞俄比亚、挪威、伊朗伊斯兰共和国、卡塔尔、土耳其、巴西、伊拉克、肯尼亚

<sup>1</sup> A/C.3/72/SR.40、A/C.3/72/SR.41、A/C.3/72/SR.44、A/C.3/72/SR.47 和 A/C.3/72/SR.52。



亚、阿塞拜疆、日本、冰岛、喀麦隆、缅甸、摩洛哥和巴布亚新几内亚等国代表提出的问题 and 评论意见作了答复。

## 二. 提案的审议情况

### A. 决议草案 [A/C.3/72/L.57](#)

5. 在 11 月 9 日第 44 次会议上,委员会面前有阿尔巴尼亚、安道尔、澳大利亚、奥地利、保加利亚、中非共和国、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、蒙古、黑山、荷兰、挪威、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和瑞士提交的题为“联合国难民事务高级专员公署”的决议草案(A/C.3/72/L.57)。

6. 在同次会议上,芬兰代表发言并口头更正了该决议草案执行部分第 6 段。<sup>2</sup> 随后,以下国家加入成为经口头更正的该决议草案的共同提案国:阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、比利时、巴西、布基纳法索、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、以色列、拉脱维亚、利比里亚、马达加斯加、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、摩洛哥、新西兰、巴拿马、巴拉圭、波兰、大韩民国、塞尔维亚、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、乌克兰、乌拉圭和赞比亚。

7. 同样在第 44 次会议上,澳大利亚(同时代表加拿大和新西兰)、大不列颠及北爱尔兰联合王国、瑞士、俄罗斯联邦和美利坚合众国代表发言。

8. 同样在第 44 次会议上,委员会通过了经口头更正的决议草案 A/C.3/72/L.57(见第 17 段,决议草案一)。

9. 决议草案通过后,爱沙尼亚代表代表欧洲联盟发言。

### B. 决议草案 [A/C.3/72/L.60](#)

10. 在 11 月 16 日第 47 次会议上,委员会面前有津巴布韦提交的题为“扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会”的决议草案(A/C.3/72/L.60)。随后,阿尔及利亚、安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、中国、哥伦比亚、科摩罗、埃及、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞拉利昂、南非、苏丹、东帝汶和乌干达加入成为该决议草案的共同提案国。

11. 在同次会议上,津巴布韦代表发言。

12. 同样在这次会议上,委员会通过了决议草案 A/C.3/72/L.60(见第 17 段,决议草案二)。

<sup>2</sup> 见 [A/C.3/72/SR.44](#)。

### C. 决议草案 [A/C.3/72/L.61](#)

13. 在 11 月 21 日第 52 次会议上，委员会面前有加蓬代表属于非洲国家集团的联合国会员国提交的题为“向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助”的决议草案([A/C.3/72/L.61](#))。

14. 在同次会议上，马达加斯加代表代表非洲国家集团发言并口头订正了该决议草案多处地方。随后，以下国家加入成为经口头订正的该决议草案的共同提案国：比利时、保加利亚、芬兰、德国、意大利、日本、波兰、西班牙、东帝汶和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

15. 同样在第 52 次会议上，委员会通过了经口头订正的决议草案 [A/C.3/72/L.61](#)<sup>3</sup> (见第 17 段，决议草案三)。

16. 决议草案通过后，美利坚合众国和墨西哥代表(同时代表阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭)发言。

---

<sup>3</sup> 见 [A/C.3/72/SR/52](#)。

### 三. 第三委员会的建议

17. 第三委员会建议大会通过以下决议草案：

#### 决议草案一

#### 联合国难民事务高级专员公署

大会，

审议了联合国难民事务高级专员关于高级专员公署活动的报告<sup>1</sup> 和联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十八届会议工作报告<sup>2</sup> 及其所载决定，

回顾大会自设立联合国难民事务高级专员公署以来每年关于公署工作的决议，

表示深为关切冲突、迫害和暴力等原因包括恐怖主义导致的强迫流离失所者人数已达到第二次世界大战以来的最高点，

严重关切地注意到，尽管东道国和捐助方极力慷慨相助，包括提供了规模空前的人道主义资金，但是需求和人道主义资金之间的缺口仍在扩大，

认识到强迫流离失所除其他外会对人道主义和发展造成影响，

表示赞赏高级专员所展现的领导能力，并赞扬高级专员公署工作人员和伙伴称职、勇敢和全心全意地履行职责，

强烈谴责日益增多的一切形式暴力侵害人道主义人员和联合国人员及有关人员的行为，

重申需要符合国际法，包括国际难民法，以及可能涉及高级专员公署工作的相关大会决议，同时考虑到各国政策、优先事项和现实情况，

回顾大会关于加强协调联合国人道主义紧急援助的 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议及其后所有关于该问题的大会决议，包括 2016 年 12 月 8 日第 71/127 号决议，

1. 欢迎联合国难民事务高级专员公署及其执行委员会在过去一年开展重要工作，加强国际保护制度并协助各国政府承担保护责任，着重指出持久解决办法的重要意义，确保找到持久解决办法是国际保护的主要目标之一；

2. 认可联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十八届会议工作报告；<sup>2</sup>

3. 欢迎执行委员会第六十八届会议通过关于难民和无国籍人机器可读旅行证件的结论；<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 12 号》(A/72/12)。

<sup>2</sup> 同上，《补编第 12 A 号》(A/72/12/Add.1)。

4. 回顾执行委员会第六十八届会议关于难民问题全面响应框架的特别部分，再次促请各国提供必要支持，以便与收容国分担重负，强调提供发展方面的支持对于收容社区至关重要；

5. 赞赏地注意到 2016 年 9 月 19 日解决难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议通过《关于难民和移民的纽约宣言》<sup>4</sup> 及其两个附件，并鼓励各国履行其中所作承诺；

6. 注意到为加强国际社会与难民和其他有关人士的团结一致并为其开展合作，2017 年发起举行了一些重大全球和区域倡议、会议和首脑会议，特别是 2 月 24 日举行的尼日利亚和乍得湖流域奥斯陆人道主义会议、3 月 25 日在内罗毕举行的政府间发展组织特别峰会、4 月 4 日举行的布鲁塞尔会议、4 月 25 日在日内瓦举行的高级别认捐会议、5 月 11 日举行的伦敦会议、6 月 22 日和 23 日举行的乌干达难民问题团结峰会以及 10 月 23 日在日内瓦举行的认捐会议，并鼓励参与各方履行其中所作承诺；

7. 重申 1951 年《关于难民地位的公约》<sup>5</sup> 及其 1967 年《议定书》<sup>6</sup> 是国际难民保护制度的基础，确认缔约国充分和有效执行这些文书的重要性以及这些文书所体现的价值，满意地注意到目前已有 148 个国家成为其中一项或全部两项文书的缔约国，鼓励非缔约国考虑加入这些文书，鼓励持有保留的缔约国考虑撤回保留，尤其强调充分尊重不驱回原则的重要性，并确认一些非国际难民文书缔约国在收容难民方面展现了慷慨做法；

8. 促请 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的缔约国不折不扣地遵守其所负义务；

9. 再次强调保护难民首先是各个国家的责任，各国的充分和有效合作、行动和政治决心是高级专员公署能够履行法定职能的必要条件，并大力强调积极展现国际团结和分担重负和责任的重要性；

10. 欢迎最近又有一些国家加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》<sup>7</sup> 和 1961 年《减少无国籍状态公约》，<sup>8</sup> 并注意到 1954 年公约现有 89 个缔约国，1961 年公约现有 69 个缔约国，鼓励尚未加入这些文书的国家考虑予以加入，注意到联合国难民事务高级专员在识别无国籍人身份、防止和减少无国籍状态以及保护无国籍人方面所做的工作，并敦促高级专员公署继续依照大会相关决议和执行委员会的结论，在这方面开展工作；

<sup>3</sup> 《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 12 A 号》(A/72/12/Add.1)，第三章，A 节。

<sup>4</sup> 第 71/1 号决议。

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

<sup>6</sup> 同上，第 606 卷，第 8791 号。

<sup>7</sup> 同上，第 360 卷，第 5158 号。

<sup>8</sup> 同上，第 989 卷，第 14458 号。

11. 再次强调与国际社会妥善合作防止和减少无国籍状态首先是各国的责任，在这方面欢迎关于在十年内消除无国籍现象的全球运动，并鼓励所有国家考虑为进一步防止和减少无国籍现象而可采取的行动，此外欢迎各国在这方面已作出的努力；

12. 又再次强调与国际社会妥善合作保护和援助境内流离失所者首先是各个国家的责任，目的包括协助他们自愿、安全和有尊严地返回原籍国并获得就地安置或重新安置；

13. 注意到高级专员公署当前与保护和援助境内流离失所者有关的活动，包括在该领域机构间安排框架内开展的活动，强调此类活动应在受影响国家完全同意的情况下开展，符合大会相关决议且不得损害公署有关难民的任务授权以及庇护制度，并鼓励高级专员继续就公署在这方面的作用与各国进行对话；

14. 鼓励高级专员公署继续依照任务授权并与各国合作，对紧急情况作出充足回应，注意到公署为加强应急能力而采取的措施，并鼓励公署继续努力进一步加强应急能力，以确保作出更可预测、更有效和更及时的反应；

15. 又鼓励高级专员公署与相关国家当局、联合国办事处和机构、国际及政府间组织、区域组织、私营部门和非政府组织建立伙伴协作和充分合作关系，以促进所有各级人道主义响应能力的不断发展，并回顾公署作为在复杂紧急情况下提供人员保护、营地协调和管理以及应急住所等群组的牵头机构所发挥的作用；

16. 还鼓励高级专员公署协同联合国其他相关组织以及其他相关政府间组织和人道主义及发展行为体，根据大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调工作的第 71/127 号决议的规定，继续与秘书处人道主义事务协调厅一道努力增强人道主义响应的协调、实效和效率，并酌情与各国协商，促进在共同人道主义需求评估等重要议题上取得进一步进展；

17. 欢迎高级专员公署最近依照其任务授权作出各种努力，以确保对难民以及境内流离失所者和其他受关注人员问题采取更具包容性、更透明、更可预测和更协调一致的应对办法，在这方面表示注意到难民协调模式的执行；

18. 表示赞赏地注意到《关于难民和移民的纽约宣言》附件一所载难民问题全面响应框架所列要素，并回顾请高级专员公署与包括收容国在内的相关国家密切协调，并在《纽约宣言》附件一中所列其他相关联合国实体参与下，基于国际合作原则及负担和责任分担，制定和启动全面难民响应办法；

19. 赞赏地注意到各国努力适用难民问题全面响应框架；

20. 邀请高级专员协调开展工作，衡量收容、保护和援助难民所产生的影响，以期评估国际合作方面的差距，促进以更公平、可预测和可持续的方式分担负担和责任，并在 2018 年开始向会员国报告结果；

21. 着重指出国际合作是难民保护制度的核心，确认难民大规模流动给大量和长期收容难民的国家和其收容社区和国家资源造成的负担，特别是给发展中国家

家造成的负担，呼吁更公平地分担收容和支助世界难民的负担和责任，满足难民和接收国的需要，同时考虑到各国已作贡献和不同的能力和资源，注意到需在不断演化的难民责任分担全球契约框架内拟订关于公平高效分担负担和责任的具体安排；

22. 鼓励高级专员公署参与“一体行动”倡议并全面落实该倡议的各项目标；

23. 赞赏地注意到在通过结构和管理改革加强高级专员公署能力方面采取了措施并提高了效率，并鼓励公署按照最近的相关举措和高级专员公署变革管理进程，以持续改进为重点，以便能够更高效地应对关注对象的需求，包括确定未获满足的需求，同时确保有效和透明地使用自有资源；

24. 表示深为关切人道主义援助人员和车队的安全保障所受威胁日益增多，尤其是在极其困难和艰苦条件下努力援助有需要者的人道主义人员牺牲；

25. 强调各国需要确保不让本国境内攻击人道主义人员和联合国人员及有关人员的行为人逃脱惩罚，并按照本国法律和国际法义务，迅速将此类行为的实施者绳之以法；

26. 强烈谴责针对难民、寻求庇护者和境内流离失所者的攻击行为以及对他们人身安全和福祉构成威胁的行为，促请所有有关国家，适当时也促请武装冲突当事方，采取一切必要措施以尊重并确保尊重人权和遵守国际人道主义法，并敦促各国打击种族主义、种族歧视、仇外心理、相关不容忍行为和仇恨言论；

27. 痛惜难民和寻求庇护者遭到驱回和非法驱逐，并促请所有有关国家遵守相关的难民保护原则和人权原则；

28. 敦促各国维护难民营和居住点的平民和人道主义性质，包括为此采取有效措施防止武装分子渗透，识别和区分混入难民群体的任何此类武装分子，将难民安置于安全地点，并使高级专员公署，酌情也使其他人道主义组织能够迅速、顺畅和安全地接触寻求庇护者、难民和其他相关人员；

29. 日益关切地注意到寻求庇护者、难民和无国籍人在许多情况中被任意拘留，鼓励为终止这种做法作出努力，欢迎越来越多地采用替代拘留办法，特别是在对待儿童的时候，并强调各国需要将针对寻求庇护者、难民和无国籍人的拘留限定于必要情形，同时应充分考虑可能的替代办法；

30. 严重关切地注意到许多难民和寻求庇护者在试图抵达安全地点过程中所面临的大量风险，并鼓励开展国际合作，确保建立充分的反应机制，包括救生措施、接待、登记和援助，以及确保为需要国际保护的人士提供的安全、正常庇护渠道保持开放、畅通；

31. 表示严重关切大量寻求庇护者在抵达安全地点之前便丧生于海上，鼓励依照国际法开展国际合作，进一步加强搜救机制，并赞扬若干国家在此方面为挽救生命而作出的努力和采取的行动；

32. 强调对难民的国际保护是一项不断变化和侧重行动的职能，是高级专员公署任务授权的核心，其中包括与各国和其他伙伴合作，依照国际商定标准促进和便利难民的入境、接待和安排，确保采取注重保护的持久解决办法，同时顾及弱势群体的特殊需求，特别关注有特殊需要者，并在这方面指出，提供国际保护是一项需要大量工作人员的服务，要求有充足且具备适当专才的工作人员，在实地一级尤其如此；

33. 表示深为关切因资金不足和费用增加导致口粮持续减少，进而对全球尤其是非洲和中东地区难民的健康和福祉产生长期影响，特别是对儿童产生影响，并在这方面促请各国确保为高级专员公署和世界粮食计划署提供持续支持，同时在找到持久解决办法之前，力求向难民提供替代粮食援助的办法；

34. 欢迎个别国家采取积极步骤，向难民开放本国劳工市场；

35. 申明在分析保护需求以及确保难民和高级专员公署所关切的其他人员酌情参与规划和实施公署方案及国家政策时，必须将年龄、性别和多样性问题纳入主流，又申明必须优先处理歧视、性别不平等以及性暴力和性别暴力问题，确认必须尤其满足妇女、儿童和残疾人的保护需求，并着重指出继续就这些问题开展工作的重要性；

36. 关切地注意到世界上失学人口有很大比例生活在受冲突影响的地区，促请各国履行其在《关于难民和移民的纽约宣言》中的承诺，即支持收容国为所有难民儿童提供有安全学习环境的高质量的小学和中学教育，并在流离失所最初发生后几个月内即做好这一工作，以及在《仁川宣言：2030年教育：实现包容和公平的全民优质教育和终身学习》中的承诺，即发展更为包容、顺应需求、应对力强的教育体系，以满足处于此类境况的儿童、青年和成人，包括国内流离失所者和难民的需求；

37. 注意到高级专员公署努力加强人道主义援助反应，并强调因地制宜的创新办法，包括以现金为基础的干预措施非常重要；

38. 又注意到缺乏民事登记和相关证件很容易使人陷于无国籍状态并面临相关保护风险，确认出生登记提供了关于儿童合法身份的官方记录，对于防止和减少无国籍状态至关重要，并欢迎各国努力确保对儿童进行出生登记；

39. 强烈重申高级专员公署向难民提供国际保护和谋求持久解决难民所处状况的职能极为重要，而且纯属人道主义和非政治性质，并回顾这些解决办法包括自愿返国以及在适当和可行情况下采取的就地安置和第三国重新安置办法，同时重申自愿返国仍是最可取的办法，必要时应提供恢复和发展方面的援助加以支持，以促进可持续的重返社会；

40. 表示关切数百万长期颠沛流离的难民所面临的特殊困难，深为关切地认识到平均逗留时间继续变长，并强调国际社会需要加倍努力开展合作，依照国际法和大会相关决议找到切实和全面解决难民困境的办法，实现难民问题的持久解决；



41. 确认持久解决难民所处状况的重要性，尤其是在这一过程中消除难民流动根本起因的必要性；

42. 鼓励高级专员公署与难民收容国和原籍国包括难民各自所在地方社区、相关联合国机构、国际及政府间组织、区域组织以及酌情与非政府组织和发展行为体合作，作出进一步努力，积极促成持久解决办法，特别是解决长期难民状况的办法，侧重促成包含返国、重返社会、恢复正常生活和重建活动在内的可持续、及时、自愿、安全和有尊严的回返，鼓励各国与其他相关行为体合作，继续以划拨经费等方式支持这些努力；

43. 表示关切目前自愿回返的人数很少，鼓励高级专员公署采取着眼于解决问题的办法，以促成可持续的自愿返国和重返社会，包括从流离失所一开始就采取此办法，并在这方面敦促高级专员公署进一步加强与各国政府和各发展行为体及各国际金融机构的合作；

44. 确认在自愿遣返方面，必须在原籍国作出坚定努力，包括提供恢复和发展援助，以促进难民自愿、安全和有尊严地返回和可持续地重新融入社会，并确保恢复国家保护；

45. 赞赏地肯定若干东道国为使难民和前难民能够获得永久居留身份和入籍而自愿采取的行动；

46. 促请各国为重新安置创造机会，以此作为一种持久解决办法和分担负担和责任的必需工具，赞赏地肯定许多国家继续提供得到强化的重新安置机会，确认需要进一步增加重新安置地点和拥有定期重新安置方案的国家并使重新安置后的难民能够更好地融入社会，促请各国确保在重新安置方案中纳入包容和不歧视政策，并指出重新安置是一个针对难民的战略保护工具和解决办法，同时在这方面回顾高级专员公署查明的年度重新安置需要；

47. 又促请各国考虑与相关伙伴合作，包括酌情与私营部门合作，建立、扩大或协助利用保护难民和解决难民问题的辅助和可持续途径，包括借助人道主义接纳或转移、家庭团聚、技术移民、劳工流动计划、奖学金和教育流动计划；

48. 赞赏地注意到各国开展活动加强旨在促进就难民问题采取合作政策和办法的区域倡议，并鼓励各国继续努力，全面满足各自区域内需要国际保护者的需求，包括向收留大量需要国际保护者的收容社区提供支持；

49. 指出各国和高级专员公署必须讨论和明确公署在混合移徙流中的作用，以便更好地满足混合移徙流的保护需求，同时顾及弱势群体尤其是妇女、儿童和残疾人的特殊需要，包括为此保障需要国际保护者获得庇护，并注意高级专员愿意随时根据其任务授权，协助各国履行这方面的保护责任；

50. 强调所有国家均有义务接受本国国民回返，促请各国为那些经确定不需要国际保护的本国国民回返提供便利，并申明人员回返必须以安全和人道的方式，在人权和尊严得到充分尊重的情况下进行，而不论他们是何身份；

51. 促请各国根据其适用的国际和区域义务，在处理庇护申请时妥善查明需要国际保护的人员，以加强难民保护制度；

52. 表示关切气候变化和环境退化给高级专员公署开展业务以及公署在全球特别是最不发达国家向受关注的弱势民众提供援助带来了挑战，并敦促公署根据任务授权，在业务活动中与国家当局协商并与主管机构合作，应对其工作中的这类挑战；

53. 敦促所有国家和相关非政府组织及其他组织与高级专员公署一道，本着国际团结和分担重负和责任的精神，相互合作并调动资源，包括为此向收容国、难民群体和收容社区提供资金和实物援助以及直接援助，以期增强收容国和收容社区的能力，特别是已令人赞赏地慷慨收留大量难民和寻求庇护者的收容国和收容社区的能力，并减轻这些国家和社区的沉重负担；

54. 促请高级专员公署继续发挥催化作用，动员国际社会提供援助，以解决发展中国家尤其是最不发达国家以及经济转型国家境内难民众多的根本原因，同时缓解众多难民人口对经济、环境、发展、安全和社会的影响，并赞赏地注意到那些在努力谋求持久解决办法的同时，通过建立难民及其收容社区的复原能力来促成改善难民境况的收容国、捐助国、组织和个人；

55. 赞赏地肯定高级专员公署与发展伙伴的合作，同时注意到支持难民和收容社区的资金来源互补的好处；

56. 表示关切为保护和帮助高级专员公署所关注人员而须满足的需求继续增多，而且全球需求与现有可用资源之间的差距继续增大，赞赏收容国持续不断而且日益增加接待难民，并赞赏捐助方慷慨相助，因此促请公署继续并加强努力，扩大捐助来源的方式和途径，以便通过加强与政府捐助方、非政府捐助方和私营部门的合作，实现更广泛的分担重负和责任；

57. 确认高级专员公署必须拥有适足和及时的资源来继续履行由其章程<sup>9</sup>以及大会后来关于难民和其他受关注人员问题的各项决议所交付的任务授权，回顾大会关于高级专员公署特别是公署章程第 20 段执行情况的 2003 年 12 月 22 日第 58/153 号决议及其后各项决议，并敦促各国政府和其他捐助方迅速响应公署为其各方案所需资源发出的年度呼吁和补充呼吁；

58. 请高级专员向大会第七十三届会议报告其年度活动情况。

<sup>9</sup> 第 428(V)号决议，附件。

## 决议草案二 扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会

大会，

表示注意到经济及社会理事会关于扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会的 2017 年 7 月 6 日第 [2017/245](#) 号决定，

又表示注意到 2017 年 2 月 7 日津巴布韦常驻联合国代表团给秘书长的普通照会<sup>1</sup> 所载关于扩大执行委员会的请求，

1. 决定将联合国难民事务高级专员方案执行委员会成员数目从 101 国增至 102 国；
2. 请经济及社会理事会在 2018 年协调和管理会议上选举新增成员。

---

<sup>1</sup> [E/2017/47](#)。

### 决议草案三 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

大会，

回顾《1969年非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》<sup>1</sup> 以及《非洲人权和人民权利宪章》，<sup>2</sup>

重申 1951 年《关于难民地位的公约》<sup>3</sup> 及其 1967 年《议定书》<sup>4</sup> 经《1969 年非洲统一组织公约》补充，仍然是非洲境内难民国际保护制度的基础，

欢迎《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》于 2012 年 12 月 6 日生效并不断获得批准，这是朝着加强国家和区域两级保护和援助境内流离失所者规范框架迈出的重要一步，

认识到难民和流离失所者中的妇女和儿童及老年人和残疾人特别脆弱，包括容易受到歧视、性虐待、身体虐待、暴力侵害和剥削，而且可能因武装冲突当事方违反适用国际法招募和使用儿童而受害，在这方面确认必须防止、应对和处理性暴力及性别暴力行为以及针对难民、回返者和流离失所儿童实施的侵害和虐待行为，

严重关切非洲大陆多个不同地区难民和流离失所者人数持续不断增多，

肯定会员国、联合国难民事务高级专员和其他利益攸关方在改善难民及其收容社区境况方面的努力，

表示严重关切属于供资最为不足机构之列的联合国难民事务高级专员公署和世界粮食计划署在应对非洲不同地区各种难民局势方面存在预算供资缺口，这些缺口是导致非洲许多难民营生活条件恶化的一个主要因素，

认识到难民和境内流离失所者，特别是妇女和儿童感染艾滋病毒和艾滋病、疟疾及其他疾病的风险增大，

回顾 2014 年 9 月 29 日至 10 月 3 日在日内瓦举行的联合国难民事务高级专员方案执行委员会第六十五届全体会议主题为“加强面向非洲难民的国际合作、团结、地方能力和人道主义行动”的高级别部分会议以及 2014 年 9 月 30 日执行委员会成员国通过的声明，<sup>5</sup> 并表示深为关切这一特别活动未能调动各方为难民及收容国和收容社区提供必要支持，

欢迎 2017 年 3 月 25 日在内罗毕举行的关于索马里难民的保护和持久解决办法及索马里回返者重返社会问题特别峰会，会上通过了《关于索马里难民持久解

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号。

<sup>2</sup> 同上，第 1520 卷，第 26363 号。

<sup>3</sup> 同上，第 189 卷，第 2545 号。

<sup>4</sup> 同上，第 606 卷，第 8791 号。

<sup>5</sup> 《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 12A 号》(A/69/12/Add.1)，附件一。

决办法和索马里回返者重返社会问题的内罗毕宣言》，并欢迎联合国难民事务高级专员索马里难民境况问题特使获得提名、2017年5月11日举行的伦敦会议和2017年6月22日和23日举行的乌干达难民问题团结峰会，鼓励参与各方履行其中所作承诺，

欢迎2017年2月24日举行的尼日利亚和乍得湖流域奥斯陆人道主义会议成果，其中呼吁捐助者和发展伙伴履行承诺和保证，以期减轻人道主义灾难，并带来持久解决办法，增强该地区人民的复原力并恢复该地区的生计，并欢迎2017年9月13日在柏林举行的乍得湖流域奥斯陆预防和稳定协商小组高级官员会议，会上各国代表、捐助者和发展伙伴及区域组织讨论了尼日利亚和该区域危机的结构性起因、社区稳定、恢复基本服务、地方治理系统和预防暴力等问题，

回顾2006年大湖区问题国际会议通过的《大湖区安全、稳定和发展公约》及其附属文书，特别是关于保护流离失所者的两项议定书，即《保护和援助境内流离失所者议定书》和《回返者财产权议定书》，

赞赏地肯定非洲国家展现慷慨、热忱和团结精神，在资源有限的情况下仍继续收容因人道主义危机和旷日持久的难民局势而产生的大量难民，在这方面表示特别赞赏相邻国家在非洲大陆近期人道主义危机期间作出的承诺和努力，欢迎非洲国家努力协助难民自愿遣返、融入当地、重新安置和恢复正常生活以及促进为难民自愿返回其原籍国并在那里可持续融入社会创造有利条件，此外赞赏地肯定联合国对人道主义援助的协调以及各捐助方、包括联合国难民事务高级专员公署在内的联合国系统、各区域组织、国际机构、非政府组织和其他伙伴为持久解决紧急情况中难民的困境而持续作出的努力，并回顾这些解决办法包括自愿返国以及在适当和可行情况下采取的就地安置和第三国重新安置办法，同时重申自愿返国仍是最可取的办法，必要时应提供恢复和发展方面的援助加以支持，以促进可持续的重返社会，

确认收容国对保护和援助本国境内的难民负有首要责任，而且有必要加倍努力，在与国际社会妥善合作情况下制定和实施全面、持久的解决战略，分担重负和共担责任，此外肯定各国在这方面所作的努力，

强调各国在向本国管辖范围内的境内流离失所者提供保护和援助以及与国际社会妥善合作消除流离失所问题的根本起因方面，负有首要责任，

认识到有必要扩大重新安置的机会，

又认识到必须鼓励为自愿回返和融入当地而开展更多的努力，

欢迎不断落实各国在2011年为纪念1951年《关于难民地位的公约》六十周年和1961年《减少无国籍状态公约》<sup>6</sup>五十周年而举行的政府间部长级会议上所作的承诺，

重申其关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的2015年7月27日第69/313号决议，该议程是《2030年可持续发展议程》<sup>7</sup>的有机组

<sup>6</sup> 联合国，《条约汇编》，第989卷，第14458号。

<sup>7</sup> 第70/1号决议。

成部分，支持和补充该项议程，有助于把作为执行手段的具体目标与具体政策和行动结合起来，并重申坚定的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神，应对筹资的挑战并在各级为可持续发展创造有利的环境，

表示注意到 2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会，同时认识到这次会议没有产生政府间商定的成果，并欢迎非洲联盟在世界人道主义峰会上通过的主题为“一个非洲，一个声音，一种讯息”的非洲国家元首和政府首脑承诺，

1. 表示注意到秘书长的报告<sup>8</sup>和联合国难民事务高级专员的报告；<sup>9</sup>
2. 促请尚未签署或批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的非洲国家考虑尽早予以签署或批准，以确保其得到更广泛执行；
3. 指出非洲国家需要坚决消除非洲境内一切形式被迫流离失所的根本起因，并促进整个非洲大陆的和平、稳定与繁荣；
4. 深为关切地注意到尽管联合国、非洲联盟和其他方面迄今已作出各种努力，非洲境内难民和流离失所者的境况仍然岌岌可危，而且难民和境内流离失所者的数目急剧增多，并促请武装冲突国家和其他当事方考虑到武装冲突是造成非洲境内被迫流离失所问题的主要起因之一，严格遵守国际人道主义法的文字和精神；
5. 欢迎非洲联盟执行理事会在 2015 年 1 月 23 日至 27 日于亚的斯亚贝巴举行的第二十六届常会、2015 年 6 月 7 日至 12 日于南非约翰内斯堡举行的第二十七届常会和 2016 年 1 月 23 日至 28 日于亚的斯亚贝巴举行的第二十八届常会上通过关于非洲人道主义局势的 EX.CL/Dec.854(XXVI)、EX.CL/Dec.877(XXVII)和 EX.CL/928(XXVIII) vi 号决定，其中涉及联合国难民事务高级专员公署关注的人员；
6. 表示赞赏高级专员公署所展现的领导能力，并赞扬公署不断努力，在国际社会支持下援助那些收容大量难民的非洲国家，包括向脆弱的当地收容社区提供支助，以及回应非洲境内难民、回返者和流离失所者的保护和援助需求；
7. 赞赏地注意到非洲联盟及其常驻代表委员会难民、回返者和境内流离失所者问题小组委员会以及非洲人权和人民权利委员会为确保向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供保护和援助而采取的举措，特别是非洲难民、寻求庇护者、移徙者和境内流离失所者问题特别报告员的作用；
8. 着重指出有必要就境内流离失所者问题提出有效率的对策，并在这方面确认《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的重要性；

<sup>8</sup> A/72/354。

<sup>9</sup> 《大会正式记录，第七十二届会议，补编第 12 号》(A/72/12)。

9. 确认年龄、性别和多样性主流化工作非常有助于通过让妇女、儿童、老年人和残疾人充分参与的办法确定难民社区不同成员在保护方面所面临的风险，特别是对妇女、儿童、老年人和残疾人的不歧视待遇和保护问题；

10. 申明儿童因其年龄、社会地位和身心发育状况，在被迫流离失所的情况下比成人更为脆弱，认识到被迫流离失所、回返至冲突后环境、融入新社会、长期流离失所和无国籍状态可能会增加儿童保护方面的风险，同时考虑到在武装冲突中流离失所儿童尤其有可能被迫面临身心伤害、剥削和死亡的风险，而且也有可能因武装冲突当事方违反适用国际法招募和使用儿童而受害，并确认更广泛的环境因素和个人风险因素，特别是当两者结合之时，可能会产生不同的保护需求；

11. 确认只有可持续办法才能持久解决被迫流离失所问题，因此鼓励高级专员公署支持持久解决办法的可持续性，并回顾这些解决办法包括自愿返国以及在适当和可行情况下采取的就地安置和第三国重新安置办法，同时重申自愿返国仍是最可取的办法，必要时应提供恢复和发展方面的援助加以支持，以促进可持续的重返社会；

12. 重申联合国难民事务高级专员方案执行委员会在 2013 年 9 月 30 日至 10 月 4 日于日内瓦举行的第六十四届会议上通过的关于民事登记的结论，<sup>10</sup> 并确认必须将及早登记和有效登记制度及普查作为一个保护手段，以此为依据量化和评估提供和分发人道主义援助方面的需求，同时采取适当的持久解决办法；

13. 又重申高级专员方案执行委员会第五十二届会议通过的关于难民和寻求庇护者登记问题的结论，<sup>11</sup> 注意到仍无任何身份证明文件的难民和寻求庇护者面临多种形式的骚扰，回顾各国对本国境内难民进行登记，高级专员公署或经授权的国际机构酌情也有责任进行登记，在这方面重申出于保护方面的考虑，及早且有效的登记和发放证件可在加强保护和协助寻找持久解决办法方面发挥中心作用，并促请公署酌情帮助无法对本国境内难民进行登记的国家完成这一程序；

14. 欢迎执行委员会第六十八届会议通过关于难民和无国籍人机器可读旅行证件的结论；

15. 促请国际社会，包括各国和高级专员公署以及联合国其他相关组织，根据各自任务授权采取具体行动，满足难民、回返者和流离失所者的保护和援助需求，并为旨在缓解困境、协助持久解决问题以及支持当地脆弱收容社区的项目和方案提供慷慨捐助；

16. 承认非洲国家为实施难民问题全面响应框架所作的努力，并特别指出国际社会必须确保提供适当和及时的支持；

17. 重申必须及时且充分地援助和保护难民、回返者和流离失所者，又重申援助与保护相辅相成，物质援助不足和粮食短缺有损保护工作，指出必须采取以

<sup>10</sup> 同上，《第六十八届会议，补编第 12A 号》(A/68/12/Add.1)，第三章，A 节。

<sup>11</sup> 同上，《第五十六届会议，补编第 12A 号》(A/56/12/Add.1)，第三章，B 节。

权利和社区为本的方针，与难民、回返者和流离失所者个人及其社区进行建设性接触，以便实现公正公平获取粮食和其他形式物质援助的目标，并对仍然存在未达到最低援助标准的情况表示关切，包括尚未进行适当需求评估的情况；

18. 又重申国际社会所有成员的国际团结可推动各国更加尊重对难民的保护责任，而国际社会本着所有国家团结及分担重负和共担责任的精神致力于国际合作，将使难民保护制度得到加强；

19. 还重申收容国在确保庇护的平民和人道主义性质方面承担首要责任，促请各国与国际组织在这些组织的任务授权范围内进行合作，采取一切必要措施，确保尊重难民保护原则，特别是确保难民营的平民和人道主义性质不因武装分子的存在或活动而受到损害，而且没有不符合其平民性质的用途，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续努力确保难民营的平民和人道主义性质；

20. 谴责所有对难民和寻求庇护者人身安全和福祉构成威胁的行为，例如推回、非法驱逐和人身攻击；促请避难国酌情与国际组织合作，采取一切必要措施，确保尊重难民保护原则，包括给予寻求庇护者人道待遇的原则；感兴趣地注意到高级专员继续采取步骤，鼓励制订措施更好地确保庇护的平民和人道主义性质；并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续这方面的努力；

21. 痛惜暴力和不安全状况继续存在，不仅对高级专员公署和其他人道主义组织工作人员的安全保障不断构成威胁，还妨碍公署有效履行任务授权，使公署执行伙伴及其他人道主义人员履行各自人道主义职能的能力受到限制；敦促各国、冲突各方和所有其他相关行为体采取一切必要措施，保护人道主义援助活动，防止国家及国际人道主义工作人员受到攻击和绑架，确保公署人员和财产以及行使公署授权职能的所有人道主义组织的人员和财产获得安全保障；并促请各国充分调查针对人道主义人员实施的任何罪行，将这种罪行的责任人绳之以法；

22. 促请高级专员公署、非洲联盟、次区域组织和所有非洲国家与联合国系统各机构、政府间及非政府组织和国际社会一道，加强和振兴现有支持难民、寻求庇护者和境内流离失所者保护制度的伙伴关系并建立新的伙伴关系，并鼓励尚未批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》<sup>12</sup> 的国家考虑予以批准和执行；

23. 促请高级专员公署、国际社会、捐助者和其他有关实体通过适当的能力建设活动，继续并酌情加大力度支持非洲各国政府，特别是收容大量难民和寻求庇护者的非洲各国政府，包括为此培训相关官员，散发有关难民文书和原则的资料，提供财政、技术、法律和咨询服务以加速通过或修订执行与难民有关的立法，加强应急行动，以及提高协调人道主义活动的的能力；

24. 重申依据国家法的回返权利和自愿返国原则，呼吁原籍国和庇护国创造有利于自愿返国的条件，并确认虽然自愿返国仍是首要解决方法，但在处理非洲难民由于原籍国当前局势而无法返回家园的情况时，酌情并在可行情况下融入当地社会或在第三国重新安置也是能够持续的备选办法；

<sup>12</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号。



25. 又重申自愿返国不必以原籍国实现政治解决为条件，以免妨碍难民行使回返权，确认自愿返国和重返社会进程通常取决于原籍国的局势，尤其确认自愿返国可在安全和有尊严的情况下完成，并敦促高级专员通过制订持久和长期解决办法促进可持续回返，尤其是对于旷日持久的难民境况而言；

26. 促请国际捐助界酌情与收容国达成一致意见并本着人道主义目标提供财政和物质援助，用于实施既有益于难民也有益于收容社区的社区发展方案；

27. 呼吁国际社会本着团结、分担重负和共担责任的精神，积极回应第三国重新安置非洲难民的需求，在这方面指出必须战略性地使用重新安置办法，作为根据具体情况全面应对难民境况的一项举措，并为此鼓励各国、高级专员公署和其他相关合作伙伴酌情并在可行情况下充分利用《重新安置多边谅解框架》；

28. 表示严重关切供用于2018年和2019年向非洲境内难民和境内流离失所者提供人道主义援助的预算拨款预计会继续减少，同时难民数量并未显著减少；

29. 促请国际捐助界酌情提供实物和财政援助，用于实施旨在恢复受庇护国境内难民以及境内流离失所者影响的环境和基础设施的方案；

30. 敦促国际社会本着国际团结和分担重负的精神，继续慷慨资助高级专员公署和其他相关人道主义组织的难民方案，同时考虑到非洲的方案需求由于返国可能性等原因大幅增加，应确保非洲收到公正公平份额的难民专用资源；

31. 鼓励高级专员公署和有关国家查明旷日持久的难民境况，或可借此通过制订具体、多边、全面和切实的办法加以解决，包括在多边框架内更好地分担国际重负和共担国际责任并实现持久解决，并回顾这些解决办法包括自愿遣返以及在适当且可行的情况下在第三国融入当地和重新安置，同时重申自愿遣返仍是最可取的解决办法，必要时应提供恢复和发展方面的援助加以支持，以促进可持续融入社会；

32. 表示严重关切非洲境内流离失所者的困境，欢迎非洲各国努力加强对境内流离失所者的区域保护和援助机制，促请各国采取具体行动，预先防止出现境内流离失所并满足境内流离失所者的保护和援助需求，在这方面回顾《关于境内流离失所问题的指导原则》，<sup>13</sup> 注意到高级专员公署当前开展的保护和援助境内流离失所者活动，包括在这一领域有关机构间安排范围内开展的活动，强调此类活动应符合大会相关决议，且无损该署所负与难民有关的任务授权以及庇护制度，并鼓励高级专员就该署的这方面作用继续与各国进行对话；

33. 鼓励非洲国家与发展和人道主义行为体一道，就难民和境内流离失所者多年期战略展开密切协作，同时顾及许多被迫流离失所危机的次区域层面；

34. 邀请人权理事会境内流离失所者人权问题特别报告员继续根据人权理事会的任务授权，与会员国和有关政府间及非政府组织不断对话，并将对话情况列入提交人权理事会和大会的所有报告；

<sup>13</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

35. 请秘书长在题为“联合国难民事务高级专员的报告：与难民、回返者和流离失所者有关的问题以及人道主义问题”的项目下，向大会第七十三届会议提交一份全面报告，说明对非洲境内难民、回返者和流离失所者的援助情况，同时除其他外充分考虑到收容社区及难民营境况和庇护国所作的努力和旨在填补供资缺口的努力。

---