



大 会

Distr.: General
9 October 2017
Chinese
Original: English and French

高级专员方案执行委员会

第六十八届会议

2017 年 10 月 2 日至 6 日，日内瓦

议程项目 13

通过执行委员会第六十八届会议报告

高级专员方案执行委员会第六十八届会议报告

执行委员会的报告



* 1 7 1 7 7 1 4 *



目录

章次		段次	页次
一. 导言.....		1-10	3
A. 会议开幕.....		1	3
B. 出席情况.....		2-8	3
C. 通过议程和其他组织事项.....		9	4
D. 选举第六十九届会议主席团成员.....		10	4
二. 第六十八届会议的工作.....		11-12	5
三. 执行委员会的结论和决定.....		13-18	5
A. 执行委员会关于向难民和无国籍人提供机读旅行证件的结论.....		13	5
B. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定.....		14	6
C. 关于常设委员会 2018 年工作方案的决定.....		15	7
D. 关于观察员出席 2017-2018 年度常设委员会会议的决定.....		16	8
E. 关于执行委员会第六十九届会议临时议程的决定.....		17	8
F. 关于政府间组织出席执行委员会非公开会议的决定.....		18	8
附件			
主席对一般性辩论的总结.....			9

一. 导言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会于 2017 年 10 月 2 日至 6 日在日内瓦万国宫举行了第六十八届全会。会议由主席罗斯玛丽·麦卡梅大使阁下(加拿大)主持开幕。

B. 出席情况

2. 执行委员会下列成员派代表出席了会议:

阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、贝宁、巴西、保加利亚、喀麦隆、加拿大、乍得、中国、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、几内亚、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、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、墨西哥、黑山、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、索马里、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、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、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门、赞比亚。

3. 下列联合国会员国作为观察员出席会议:

阿尔巴尼亚、安哥拉、安道尔、巴哈马、巴林、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、中非共和国、萨尔瓦多、厄立特里亚、加蓬、冈比亚、危地马拉、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、冰岛、伊拉克、牙买加、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、利比亚、马拉维、马里、马耳他、毛里塔尼亚、摩纳哥、缅甸、尼泊尔、尼日尔、阿曼、巴拿马、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞舌尔、塞拉利昂、南苏丹、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、越南、津巴布韦。

4. 下列非联合国会员国作为观察员出席会议:

巴勒斯坦国。

5. 欧洲联盟作为观察员派代表出席会议。

6. 出席会议的还有下列政府间组织和其他实体:

非洲联盟、独立国家联合体、欧洲委员会、海湾阿拉伯国家合作委员会、西非国家经济共同体、政府间发展管理局、国际发展法组织、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他骑士团。

7. 联合国系统内派代表出席的情况如下：

联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国人类住区规划署、联合国训练研究所、联合国日内瓦办事处、世界银行集团、世界粮食计划署、世界卫生组织、世界气象组织。

8. 约 53 个非政府组织和其他合作伙伴出席了会议。国际商会也作为嘉宾出席会议。

C. 通过议程和其他组织事项

9. 执行委员会以协商一致方式通过了以下议程(A/AC.96/LXVIII/1):

1. 会议开幕，通过议程和其他组织事项。
2. 高级专员的发言。
3. 关于难民问题全面应对框架的特别会议。
4. 一般性辩论。
5. 审议常设委员会的工作报告：
 - (a) 国际保护；
 - (b) 方案预算、管理、财务管制和行政监督。
6. 审议关于方案和行政监督及评价的报告。
7. 审议并通过 2018-2019 两年期方案预算。
8. 审查与非政府组织的年度磋商。
9. 其他发言。
10. 常设委员会 2018 年的会议。
11. 审议执行委员会第六十九届会议临时议程。
12. 选举主席团成员。
13. 任何其他事项。
14. 通过执行委员会第六十八届会议报告。
15. 会议闭幕。

D. 选举第六十九届会议主席团成员

10. 根据《议事规则》第 10 条，委员会以鼓掌方式选出下列主席团成员，任期自当选即日起至下一届年度全会最后一天：

主席： 苏拉娅·达利勒大使女士阁下(阿富汗)
 第一副主席： 布杰马·德尔米大使先生阁下(阿尔及利亚)
 第二副主席： 海尔特·穆勒大使先生阁下(比利时)
 报告员： 胡安·卡洛斯·莫雷诺·古铁雷斯先生(哥伦比亚)

二. 第六十八届会议的工作

11. 主席就一般性辩论所作的总结载于附件。
12. 高级专员在会议期间所作发言，以及每次会议的简要记录载于难民署网站 <http://www.unhcr.org/excom>。

三. 执行委员会的结论和决定

A. 关于向难民和无国籍人提供机读旅行证件的结论

13. 执行委员会，

忆及 1951 年《关于难民地位的公约》(1951 年《公约》)和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》(1954 年《公约》)，特别是两项《公约》的第二十八条及附表和附件，

强调保护难民首先是所有国家的责任，并大力强调在这方面必应实现积极的国际团结，并且共担负担和责任，

又忆及执行委员会此前就旅行证件问题得出的各项结论，特别是第 13 (XXIX) 1978 号结论、第 18 (XXXI) 1980 号结论第(一)段、第 49 (XXXVIII) 1987 号结论，以及关于从合作和解决方案的角度开展国际合作的第 112 (LXVII) 2016 号结论，

赞赏地承认收容国在接收大量难民并向其提供国际保护方面作出贡献，包括在旷日持久的局势和资源有限的情况下做出的贡献，

认识到旅行证件对方便难民和无国籍人旅行具有重要意义，应在必要情况下向这些旅行证件的持有人发放签证，以便落实有利于难民的持久解决方案，落实使难民和无国籍人获得保护、解决方案并进行其他旅行的补充途径，从而降低可能使难民和无国籍人容易遭受剥削、虐待、暴力和人口贩运活动的非法流动的风险，

注意到 1951 年和 1954 年《公约》起草以来，旅行证件方面的国际标准和规格经历了巨大发展，有效实现两项《公约》第二十八条规定的权利的最佳办法，是按照国际民用航空组织(国际民航组织)在 1944 年《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)附件 9(简化手续)中制定的国际标准，让难民和无国籍人获取相关旅行证件，

注意到国际民航组织 2015 年 6 月通过的对 1944 年《芝加哥公约》附件 9 的第 25 号修正，其中要求向难民和无国籍人发放的旅行证件(公约旅行证件)应为符合 Doc 9303 号文件的机读证件，

表示赞赏的是，难民署与国际民航组织于 2017 年 2 月联合发布修订后的《向难民和无国籍人发放机读公约旅行证件的指南》，其中纳入了执行国际民航组织标准 3.12 的指导意见，

注意到一些国家发放具有生物识别能力的电子机读公约旅行证件，

还注意到机读旅行证件的安全特性提高带来了诸多益处，安全的旅行证件可以促进有效地识别旅客身份，降低证件欺诈、变造和伪造的风险，并促进全球和相互认可旅行证件，

强调应采取保护个人数据的保障措施，包括难民署《保护受关注人员个人数据的政策》中提到的措施，

1. 强调指出各国和其他相关利益攸关方应加强努力，建立、扩大或促进接纳难民和无国籍人的适当持久解决方案和补充途径，特别是为了支持接纳大量难民人口的社区和国家；

2. 强调指出来源国应创造有利于自愿遣返和回国的条件，包括通过解决根本性原因并提供必要的旅行证件；

3. 欢迎已经按照国际民航组织标准 3.12 和 Doc 9303 号文件过渡到机器读公约旅行证件的国家所做的努力；呼吁 1951 年和 1954 年两项《公约》的缔约国结合自身的法律框架和国家能力，考虑采取一切必要的立法、行政和技术措施，向在其境内合法逗留的难民和无国籍人发放机读公约旅行证件；

4. 确认 1951 年《公约》和(或)1967 年《议定书》及(或)1954 年《公约》的缔约国在向难民和无国籍人发放机读旅行证件方面的良好做法，例如简化和便利相关流程及其他行政要求，以及机读旅行证件的制证系统，这些做法使难民和无国籍人有机会获取此类旅行证件；请缔约国与感兴趣的缔约国交流良好做法；

5. 确认 1951 年《公约》和(或)1967 年《议定书》及(或)1954 年《公约》的非缔约国在向难民和无国籍人发放机读旅行证件方面的良好和自愿做法；请它们分享这些做法，以便两项《公约》的其他非缔约国能够根据自身的法律框架和国家能力向难民和无国籍人提供适当的旅行证件，包括追求持久解决方案和补充途径；

6. 认识到应该依照法律框架，对难民及早和有效地加以登记和记录，并考虑到个人的具体情况；

7. 承诺进一步加强国际团结并公平分担责任和负担，从而减轻收容国的压力，包括通过与国际民航组织和难民署合作等方式，适时调动财政资源并提供能力建设和技术支持，促进各国过渡到并继续向难民和无国籍人发放机读旅行证件。

B. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定

14. 执行委员会，

1. 忆及执行委员会在第六十七届会议上核准了修订的 2016-2017 两年期方案预算下的区域方案、全球方案和总部项目的方案和预算(载于 A/AC.96/1158 号文件)，2017 年金额为 7,309,704,332 美元；注意到中东和北非区域年度方案预算

减少了 178,913,103 美元；注意到截至 2017 年 6 月 30 日，2017 年补充预算项目下的额外需求达 632,466,025 美元；批准 2017 年的目前需求总额 7,763,257,254 美元；并授权高级专员在以上拨款总额之内对区域方案、全球方案和总部预算进行调整；

2. 确认 A/AC.96/1169 号文件所载 2018-2019 两年期方案预算中提议的活动符合《高级专员办事处规程》(A/RES/428(V))；符合经大会、安全理事会或秘书长确认、提倡或要求的高级专员的其他职能；以及符合难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)的有关规定；

3. 批准 A/AC.96/1169 号文件所载 2018-2019 年两年期预算拟定的区域方案、全球方案和总部的方案和预算，2018 年为 7,508,414,121 美元，2019 年为 7,352,322,813 美元，包括联合国经常预算对总部费用、准备金和初级专业人员方案的拨款；并授权高级专员在以上拨款总额之内对区域方案、全球方案和总部预算进行调整；

4. 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自愿基金 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告和经审计财务报表的报告中所载 2016 年度财务报表(A/72/5/Add.6)以及高级专员关于主要问题和针对审计委员会报告中的建议采取的措施的报告(A/AC.96/1168/Add.1)；并要求定期向执行委员会通报采取了哪些措施落实各份文件中提出的建议和意见；

5. 请高级专员在现有资源范围内灵活高效地应对 2018-2019 两年期方案预算中列出的需求；鼓励难民署尽可能高效有力地使用提供的经费，但不应缩减对受关注人员的拯救生命的保护和援助；并授权高级专员在业务准备金不能充分满足新出现的紧急需求时，在各支柱下建立补充预算并发出特别呼吁，这些调整须向随后举行的常设委员会报告，供其审议；

6. 赞赏地承认收容难民的发展中国家和最不发达国家仍然肩负着沉重的负担；并促请会员国肯定为保护难民所作的这种宝贵贡献，并参与倡导持久解决方案以及更平等地分担负担和责任的努力；并且

7. 促请会员国根据高级专员办事处有待满足的大量需求，在难民收容国提供长期和大量支助的同时，本着团结精神，慷慨响应高级专员为充分满足 2018-2019 两年期方案预算的资源需求发出的呼吁，并确保难民署以及时、可预测的方式获得资源，同时尽可能少指定资金用途。

C. 关于常设委员会 2018 年工作方案的决定

15. 执行委员会，

审查了向委员会第六十八届会议提交的问题，铭记该届会议通过的决定，

1. 决定常设委员会 2018 年在 3 月、6 月和 9 月举行三次正式会议；
2. 重申其关于常设委员会工作方案框架的决定(A/AC.96/1003 第 25 段，第 2(c)小段)；授权常设委员会为其 2018 年会议酌情增删这一框架的项目；并请会员国于 2017 年 12 月开会制订详细的工作计划，供常设委员会 2018 年第一次会议正式通过；

3. 呼请委员们继续努力确保执行委员会及其常设委员会的辩论具有实质性和交互性，按委员会法定职能，形成对高级专员的切实指导和明确的咨询意见；
4. 呼请高级专员办事处向委员会提出清楚和分析性的报告和介绍，并及时提交文件；并且
5. 还请常设委员会向执行委员会第六十九届会议报告其工作。

D. 关于观察员出席 2017-2018 年度常设委员会会议的决定

16. 执行委员会，

1. 批准下列政府观察员代表团出席常设委员会 2017 年 10 月至 2018 年 10 月会议的申请：

安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多、洪都拉斯、伊拉克、缅甸、尼泊尔、津巴布韦；

2. 授权常设委员会就政府观察员代表团要求出席上述期间会议的任何补充申请作出决定；

3. 批准下列政府间组织和国际组织应高级专员邀请作为观察员出席常设委员会 2017 年 10 月至 2018 年 10 月的有关会议：

联合国各专门机构、部门、基金和方案；非洲联盟；欧洲委员会；东非共同体；中部非洲国家经济共同体；西非国家经济共同体；欧洲联盟；独立国家联合体执行秘书处；政府间发展管理局；国际移民政策发展中心；红十字国际委员会；国际发展法组织；红十字会与红新月会国际联合会；阿拉伯国家联盟；东加勒比国家组织；法语国家及地区国际组织；伊斯兰合作组织；欧洲安全与合作组织；南部非洲发展共同体；马耳他骑士团。

E. 关于执行委员会第六十九届会议临时议程的决定

17. 执行委员会，

忆及在第五十五届全会上通过的关于工作方法的决定(A/AC.96/1003, 第 25 段)，

决定通过上述决定第 1(f)分段所载标准模式作为执行委员会第六十九届会议的临时议程。

F. 关于政府间组织出席非公开会议的决定

18. 执行委员会，

忆及其议事规则(A/AC.96/187/Rev.8)第 38 条和第六十七届全会上通过的关于政府间组织出席执行委员会非公开会议的决定；

批准欧洲联盟作为观察员出席执行委员会第六十九届会议期间依职权举行的关于庇护和难民问题的非公开会议的申请。

附件

主席对一般性辩论的总结

主席总结执行委员会第六十八届会议的一般性辩论如下：

我不得不说，本届执行委员会会议上发言的深度和实在性令我折服。主席的一个总结难以公正地反映出这些发言的内容。我将这些发言分为以下六类：总体业务环境、保护、解决方案、难民问题全面应对框架、难民问题全球契约、难民署。

我首先要回顾高级专员四天前所说的话。难民事务高级专员菲利波·格兰迪在星期一上午向委员会致开幕词时，回顾了联合国 193 个会员国 2016 年 9 月在纽约发表的《关于难民和移民的宣言》中所作的历史性承诺。他对一些新的和旷日持久的情况深表关切，包括强迫失踪、危险的海上人员流动，以及难民在一些国家面临持续恶化的保护环境。但他也表达了希望，也就是难民问题全面应对框架和难民问题全球契约正在促成一些根本性的改变。希望这些倡议能够促使我们一道努力，使应对难民问题的国际努力更加公平和可预测。也希望感同身受和团结一致压倒偏见和恐惧。

在随后的特别会议上，世界银行行长金墉博士肯定了解决被迫流离失所问题是发展议程中的一个重要组成部分，并概述了世界银行集团在这方面正在采取的步骤。我们还听取了执行难民问题全面应对框架的国家、收容大量难民的国家、民间社会和私营部门对这一框架广泛多样的视角。这些视角在关于前进道路的几个关键要点上趋于一致。小组成员特别明确了收容大量难民的国家采取的最佳做法策略，表示它们从国际社会得到的支助既不符合预期，也未满足需求。他们呼吁加强分担负担和责任，重新关注解决办法，并且尽早创新合作方式，从而帮助预防和解决这些危机。

总体业务环境

超过 820 名个人注册出席今年的执行委员会会议，其中包括 149 个国家的代表。一般性辩论期间的发言数量创下纪录，表明保护、协助难民并为相关解决方案供资确实是需要全球应对的全球问题。各代表团对全世界被迫逃离家园的 6,560 万人表示了明确的关切。除迫害、冲突和其他暴力情况外，你们还指出欠发达、贫困、气候变化、环境退化、传染病和排斥也是造成被迫流离失所的因素。孟加拉国局势往往是讨论的焦点问题，但你们没有忘记其他流离失所者对保护和援助的需求。实际上，你们请国际社会铭记，和较大的危机一样，经常被忽视的较小危机仍让世界各国蒙受损失。

保护

许多代表团认识到，保护难民的责任依然主要落在中低收入国家身上，其中大多数国家尽管面临着自身的发展挑战，但努力保持边境开放。这些国家的慷慨值得赞扬，但你们也承认需要更加公平地适用国际难民保护制度；被迫流离失所是一种新常态，需要一种新的工作方式。

你们突出介绍了目前正在建立和加强国家庇护体系的努力，并且指出将不需要国际保护的人遣返的能力对于这些体系的完整性至关重要。你们强调应该采用对年龄、性别和多样性敏感的方针，并预防和应对性暴力和性别暴力。你们鼓励各国把边境安全和难民保护看作兼容的目标，找到拘留的替代办法，遏制仇外心理，对那些因灾害和受到气候变化影响而流离失所的人提供更好的保护。有人说，可以把我们对待难民和收容社区的方式作为一个检验我们人性的试金石，这让我们所有人都停下来深思。我们经常扪心自问：我们作为国家、区域、社区，表现的怎么样？

难民署旨在到 2024 年结束无国籍状态之“我有所归属”运动依然得到广泛支持，说明剥夺公民身份可能对享受其他权利造成负面影响，并进一步加剧流离失所问题。2019 年计划举办一个无国籍问题高级别活动，以便审评实现该运动目标的进展并形成新的势头。2018 年是发布“关于国内流离失所者问题的指导原则”20 周年，在此之前，各代表团还思考应就支持内部流离失所者而开展更强有力和更可预见的合作。人们认识到内部流离失所者可能成为将来的难民，因而难民署加大保护和协助内部流离失所者的努力受到欢迎。

解决方案

国际社会发出重新关注难民问题可持续解决方案的呼声，各代表团据此提请注意自愿遣返、第三国重新安置和当地融入等方面的新情况。你们强调，回国必须是自愿的，应将来源国的重新吸收能力纳入考虑。重新安置是一项重要的保护机制，各国表示支持难民的收容国，但同时对重新安置需求与可用空间之间的差距提出关切。解决被迫流离失所问题的根本原因被确定为最终的解决方案，是国际社会的一个紧要任务。在寻找可持续的解决办法时，鼓励各国继续实行补充接纳途径，将难民纳入国民卫生和教育体系，并执行旨在加强提高自力更生能力的各项倡议，特别是通过进入劳动市场的办法。人们请我们不要把难民当做负担，而是将其作为能够充分参与影响其生活的决定、能为所在社区做贡献的资产。

难民问题全面应对框架

你们重申支持《纽约宣言》中所做的承诺，欢迎难民署用“全社会”方针制定和启动难民问题全面应对框架。各代表团表示强烈支持适用难民问题全面应对框架的 11 个国家，赞扬迄今取得的进展以及非洲和中美洲地区正在施行的区域方针。你们呼吁将难民放在该框架的核心位置，适用工作应增强具有特殊需求的人的权能，包括妇女、儿童和残疾人。难民问题全面应对框架被定性为加强与难民收容国分担负担和责任的一个实用机制，而我们也要注意应该采取切实行动，提高供资的金额和可预测性，采用更好地捕捉和传播迄今所做巨大贡献的方法。

难民问题全球契约

我们从未像今天一样如此急需一份关于难民问题的全球契约，这正是你们一次次传递出的信号。各代表团已经理解包容的重要性，承诺继续建设性地参与相关主题讨论、盘点过程和正式协商，最终制定出这份契约。你们还提出了一系列请求。保护问题必须居于契约的核心位置。对大规模移民流动的国际应对措施必须是公平的。不能让难民收容国承担额外义务。必须汲取难民问题全面应对框架以外的良好做法和经验教训。此外，你们要求制定一个实用的行动方案，并且指

出与移民问题全球契约的互补性应该得到讨论。大家对我们能够取得的成果抱有乐观态度，但也强调需要有政治意愿才能实现这些成果。

难民署

你们重申对难民署保护任务的支持，欢迎“保护”、“响应”、“融入”、“赋权”和“解决”这五大战略方向；这几大方向将指导难民署 2017 年至 2021 年及以后对受关注人群的工作。你们承认难民署工作人员在维护流离失所者的权利时经常面临各种风险，对他们的奉献表示感谢。难民署目前正在实施的改革倡议被认为是必要的，可确保难民署有能力快速有效地应对将来的危机。尽管各国和其他合作伙伴对近期的人道主义呼吁作出了慷慨的回应，但各代表团强调资金缺口和不平等造成了负面影响，特别是在非洲的行动。根据“大交换”承诺，你们倡导各国向难民署提供更多的多年期和不指定用途的资金，鼓励难民署找到更加创新和具有成本效益的工作方式，包括进一步增加与私营部门的合作，以及扩大使用基于现金的干预。

结论

大家在过去几天里提出了许多宝贵的意见，其中出现的两条关键信息值得再次重复。第一，没有任何国家或区域能够独自解决当前的全球被迫流离失所危机。我们需要一道努力，把难民放在应对行动的中心。

第二，尽管迄今取得了显著成就，但明显的是，我们处于将《纽约宣言》中所做的承诺变为现实的十字路口。以难民问题全面应对框架和难民问题全球契约的形式，我们真正有机会转变大规模难民流动的应对方式。我们不能让它溜走。我们必须找到政治意愿，真正减轻收容国和社区的压力，帮助流离失所者重建生活。我们必须把表达出的团结一致转化为实际的政策和机制。正如一个代表团在昨天的发言中所说，这将是对人性和团结的史无前例的践行。正如高级专员在星期一早上明确表示的那样，我们必须把我们所有人表达的对未来的希望转化为现实。