联合国 A/63/423

大 会

Distr.: General
5 December 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

议程项目 39

联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、回返者和流离失所者的问题和人道主义问题

第三委员会的报告

报告员：哈立德·阿勒瓦菲先生(沙特阿拉伯)

一. 导言

1. 2008 年 9 月 19 日，大会第 2 次全体会议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：有关难民、回返者和流离失所者的问题和人道主义问题”的项目列入大会第六十三届会议议程，并分配给第三委员会。

2. 2008 年 11 月 4、5、11、18、20 和 24 日，第三委员会第 36、37、39、40、43 和 46 次会议审议了这个项目。委员会的讨论情况载于相关简要记录(A/C.3/63/SR.36、37、39、40、43 和 46)。

3. 委员会收到了下列文件，供其审议这个项目：

(a) 联合国难民事务高级专员的报告；[1]

(b) 联合国难民事务高级专员方案执行委员会的报告；[2]

(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/63/321)。

[1] 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 12 号》(A/63/12)。

[2] 同上，《补编第 12 A 号》(A/63/12/Add.1)。

4. 在 11 月 4 日第 36 次会议上，联合国难民事务高级专员作了介绍性发言，委员会与高级专员进行了对话，布隆迪、伊拉克、也门、苏丹、津巴布韦、埃及、喀麦隆、埃塞俄比亚和阿尔及利亚的代表参加了对话(见 A/C.3/63/SR.36)。

二. 提案的审议经过

A. 决议草案 A/C.3/63/L.54

5. 在 11 月 18 日第 40 次会议上，吉布提代表(也代表吉布提和摩尔多瓦共和国)介绍了一项题为“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.3/63/L.54)。其后，安哥拉、贝宁、厄瓜多尔、埃及、以色列、意大利、毛里塔尼亚和苏丹加入为决议草案提案国。

6. 在同一次会议上，委员会获悉决议草案不涉及方案预算问题。

7. 此外，在第 40 次会议上，委员会未经表决通过了决议草案 A/C.3/63/L.54(见第 22 段，决议草案一)。

8. 在决议草案获得通过之后，吉布提代表发了言(见 A/C.3/63/SR.40)。

B. 决议草案 A/C.3/63/L.55

9. 在 11 月 18 日第 40 次会议上，约旦代表以阿塞拜疆、孟加拉国、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、科摩罗、伊拉克、约旦和摩洛哥的名义介绍了一项题为“国际人道主义新秩序”的决议草案(A/C.3/63/L.55)，并口头订正决议草案序言部分第三段，即在“防止”之前删去“在可能时”。其后，阿富汗、黎巴嫩、尼日利亚和巴基斯坦加入为决议草案提案国。

10. 在 11 月 20 日第 43 次会议上，委员会获悉决议草案不涉及方案预算问题。

11. 在同一次会议上，约旦代表发了言(见 A/C.3/63/SR.43)。

12. 此外，在第 43 次会议上，委员会未经表决通过了决议草案 A/C.3/63/L.55(见第 22 段，决议草案二)。

C. 决议草案 A/C.3/63/L.56

13. 在 11 月 11 日第 39 次会议上，挪威代表以下列国家的名义介绍了一项题为“联合国难民事务高级专员办事处”的决议草案(A/C.3/63/L.56)：奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、加拿大、科特迪瓦、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、厄立特里亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、德国、危地马拉、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、拉脱维亚、利比里亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、墨西哥、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、巴拿马、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞

典、瑞士、东帝汶、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。其后，阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、贝宁、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、布隆迪、佛得角、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、萨尔瓦多、加纳、希腊、几内亚、几内亚比绍、洪都拉斯、匈牙利、伊拉克、肯尼亚、莱索托、马拉维、马里、马耳他、毛里塔尼亚、密克罗尼西亚联邦、黑山、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁、波兰、大韩民国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、土耳其、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和赞比亚加入为决议草案提案国。

14. 此外，在同一次会议上，挪威代表口头订正了决议草案执行部分第 26 段，即在“影响”之前加上“严重”一词，并将“，这些人流”改为“及其”。

15. 在同一次会议上，委员会获悉决议草案不涉及方案预算问题。

16. 此外，在第 39 次会议上，委员会未经表决通过了经口头订正的决议草案 A/C.3/63/L.56（见第 22 段，决议草案三）。

D. 决议草案 A/C.3/63/L.58 和 Rev.1

17. 在 11 月 18 日第 40 次会议上，毛里求斯代表以非洲国家集团的名义介绍了一项题为“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.3/63/L.58）。其后，阿塞拜疆加入为决议草案提案国。决议草案案文如下：

“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》和《非洲人权和人民权利宪章》，

“重申 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》，再加上 1969 年《非洲统一组织公约》作为补充，仍然是非洲境内难民国际保护制度的基础，

“认识到妇女和儿童在难民和其他令人关切的人员中特别脆弱，包括受到歧视、性凌虐和身体虐待，

“又认识到难民、境内流离失所者，特别是妇女和儿童，受艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他传染病感染的风险日增，

“表示赞赏非洲联盟决定召开非洲境内难民、回返者和流离失所者问题非洲联盟国家元首和政府首脑特别峰会，并确认拟订一项非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约草案的进程，

“1. *注意到*秘书长的报告和联合国难民事务高级专员的报告；

“2. *指出*非洲各国必须坚决处理非洲境内一切形式的强迫流离失所问题的根本原因，并在整个非洲大陆促进和平、稳定和繁荣，以防止难民潮；

“3. *深为关切地注意到*尽管联合国、非洲联盟及其他方面迄今已作出各种努力，非洲境内的难民和流离失所者的境况仍然岌岌可危；吁请武装冲突各国和其他各方考虑到武装冲突是造成非洲境内人民被迫流离失所的主要原因之一，严格遵守国际人道主义法的文字和精神；

“4. *欣见* 2008 年 6 月 24 日至 28 日在沙姆沙伊赫举行的非洲联盟执行理事会第十三届常会通过的关于非洲境内难民、回返者和流离失所者境况的 EX.CL/Dec.423(XIII)号决定；

“5. *赞赏*联合国难民事务高级专员办事处显示的领导才能，并赞扬办事处不断努力，在国际社会的支持下，援助非洲庇护国，向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供所需的保护和援助；

“6. *注意到*非洲联盟和非洲人权和人民权利委员会采取的举措，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；

“7. *注意到*联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2008 年 10 月 6 日至 10 日在日内瓦举行的第五十九届会议通过的关于国际保护的一般性结论；

“8. *认识到*只有可持续的办法才是解决流离失所问题的持久办法，因此鼓励高级专员办事处支持以可持续方式回返和重返社会；

“9. *又认识到*必须以及早登记和有效登记制度及普查为保护手段，并以此为根据计算和评估提供和分发人道主义援助的需要，落实适当的持久解决办法；

“10. *回顾*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的登记问题的结论，注意到仍没有任何身份证明文件的难民和寻求庇护者面临的多种形式的骚扰，回顾各国有责任对本国境内难民进行登记，并酌情由高级专员办事处或已获授权的国际机构负责进行登记，在此方面重申出于保护考虑，及早进行有效的登记和发证程序可在加强保护和促进寻求持久解决办法方面发挥重要作用，吁请高级专员办事处在国家无法对本国境内难民进行登记的情况下酌情帮助它们进行登记；

“11. *吁请*国际社会，包括各国、高级专员办事处和联合国其他相关组织，在各自任务范围内采取具体行动，为难民、回返者和流离失所者提供所

需保护和援助，并慷慨捐助旨在缓解其困境和协助持久解决难民和流离失所者问题的项目和方案；

“12. 重申必须及时、充分地援助和保护难民、回返者和流离失所者，并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，指出必须采取以权利和社区为本方针，与难民、回返者和流离失所者个人及其社区进行建设性的接触，以实现合理公平地获得食物和其他形式的物质援助；关注未达到最低援助标准的情况，包括尚未进行适当的需要评估的情况；

“13. 又重申国际社会所有成员的国际团结使各国更加尊重其保护难民的责任，国际社会本着国际团结和各国共挑重担和共担责任的精神不懈合作，加强难民保护制度；

“14. 还重申容留国在确保庇护制度的平民性质和人道主义性质方面承担首要责任，吁请各国与国际组织在其任务范围内进行合作，采取一切必要措施，确保尊重保护难民的原则，特别是确保难民营的平民性质和人道主义性质不致由于武装分子的存在或活动而遭到损害或用于不符合其平民性质的目的，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续作出努力，确保难民营的平民性质和人道主义性质；

“15. 谴责对难民和寻求庇护者的人身安全和福祉构成威胁的所有行为，例如推回、非法驱逐和人身攻击；吁请避难国酌情与各国际组织合作，采取一切必要措施，确保关于难民保护的各项原则，包括给予寻求庇护者人道待遇的原则得到尊重；关心地注意到高级专员继续采取步骤鼓励拟订措施以更好地确保庇护所的平民性质和人道主义性质，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续进行这些努力；

“16. 痛惜暴力和不安全局势继续存在，对高级专员办事处和其他人道主义组织的工作人员的安全与保障不断构成威胁，妨碍高级专员办事处有效执行任务，妨碍各执行伙伴和其他人道主义人员履行各自人道主义职能；敦促各国、冲突当事方和所有其他相关行为体采取一切必要措施，保护人道主义援助方面的活动，防止攻击和绑架国内和国际人道主义工作人员，确保办事处人员和财产以及执行办事处授权进行的任务的所有人道主义组织的人员和财产的安全与保障，并吁请各国全面调查对人道主义人员所实施的任何罪行，将这种罪行的责任人绳之以法；

“17. 吁请高级专员办事处、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、政府间组织和非政府组织以及国际社会共同加强和振兴现有的伙伴关系，建立新的伙伴关系，支持难民、寻求庇护者和境内流离失所者保护制度；

“18. 吁请高级专员办事处、国际社会和其他有关实体通过适当的能力建设活动，给予非洲国家政府特别是接收大批难民和寻求庇护者的国家政府更大的支持，包括培训相关官员，散发有关难民文书和原则的资料，提供财政、技术和咨询服务，以加速制定或修正以及执行有关难民的立法，加强应急办法，并提高协调人道主义活动的能力；

“19. 重申回返权和自愿遣返原则，呼吁原籍国和庇护国创造有利于自愿遣返的条件，并认识到虽然自愿遣返仍是首要的解决方法，但在处理由于原籍国当前局势而不能回返家园的非洲难民的情况时，酌情就地安置和在第三国重新安置也是可行的办法；

“20. 又重申自愿遣返不必以原籍国达成政治解决为条件，以免妨碍难民行使其回返权，确认自愿遣返和重返社会的进程通常以原籍国的情况为向导，特别确认可以在安全、有尊严的情况下实现自愿遣返，并敦促高级专员制定持久的长期解决办法，推动可持续回返，尤其是对于旷日持久的难民情况而言更是如此；

“21. 吁请国际捐助界酌情与容留国达成协议，根据人道主义目标，提供财政和物质援助，以便执行既有益于难民也有益于容留社区的社区发展方案；

“22. 呼吁国际社会本着团结、共挑重担和共担责任的精神积极满足非洲难民到第三国重新定居的需要，在这方面指出必须战略利用重新安置办法，作为根据具体情况全面应对难民局势的部分举措，为此鼓励有关国家、高级专员办事处和其他相关合作伙伴酌情充分利用《重新安置多边谅解框架》；

“23. 吁请国际捐助界提供物质和财政援助，帮助执行旨在恢复庇护国受难民影响的环境和基础设施的方案；

“24. 敦促国际社会本着国际团结和共挑重担的精神，继续慷慨资助高级专员办事处的难民方案，同时考虑到由于遣返可能性等原因使非洲方案的需要大增，确保在专用于难民的资源方面非洲获得合理公平的份额；

“25. 鼓励高级专员办事处和相关国家查明旷日持久的难民情况，以便拟订具体、多边、全面和切实的办法，解决此种难民情况，包括在多边框架内更好地共挑国际重担和共担责任，实现持久解决；

“26. 严重关注非洲境内流离失所者的困境，注意到非洲各国努力加强保护和援助境内流离失所者的区域机制，吁请各国采取具体行动，事先防范境内流离失所的情况，使境内流离失所者获得所需保护和援助，在这方面回顾《关于国内流离失所问题的指导原则》，注意到高级专员办事处在保护和

援助境内流离失所者方面的现有活动，包括在这方面有关机构间安排的活动，强调此类活动应符合大会相关决议，且无损办事处的任务和庇护制度，并鼓励高级专员就办事处在这方面的作用继续同各国进行对话；

“27. 邀请负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表按照其任务规定，继续同有关会员国、政府间组织和非政府组织不断进行对话，并将对话情况载入他提交人权理事会和大会的报告；

“28. 请秘书长充分考虑到庇护国所作的努力，在题为“联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、回返者和流离失所者的问题和人道主义问题”的项目下向大会第六十四届会议提出一份全面报告，说明向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的情况。”

18. 在 11 月 24 日第 46 次会议上，委员会收到毛里求斯以非洲国家集团的名义提交的一项订正决议草案(A/C.3/63/L.58/Rev.1)：比利时、巴西、加拿大、捷克共和国、法国、希腊、爱尔兰、日本、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。其后，阿尔巴尼亚、澳大利亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、黑山、尼加拉瓜、挪威、斯洛伐克、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和美利坚合众国加入为决议草案提案国。

19. 在同一次会议上，委员会获悉决议草案不涉及方案预算问题。

20. 在同一次会议上，毛里求斯代表口头订正该决议草案，即在序言部分第六段之后加上两个新段落，案文如下：

“认识到容留国负有首要责任，保护和援助其境内的难民，必须加倍努力，与国际社会适当合作，共挑重担和分担责任，制订和执行全面持久的解决战略，

“强调各国负有首要责任，向保护和援助其管辖范围内的境内流离失所者提供保护和援助，并与国际社会适当合作处理流离失所问题的根本原因，”

21. 此外，在第 46 会议上，委员会未经表决通过了经口头订正的决议草案 A/C.3/63/L.58/Rev.1（见第 22 段，决议草案四）。

三. 第三委员会的建议

22. 第三委员会建议大会通过下列决议草案：

决议草案一
扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会

大会，

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 2008 年 7 月 25 日第 2008/255 号决议，

又注意到 2008 年 2 月 29 日吉布提常驻联合国代表给秘书长的信[3] 和 2008 年 5 月 30 日摩尔多瓦共和国常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信[4] 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的成员数目从七十六个国家增加到七十八个国家；

2. 请经济及社会理事会在其 2009 年组织会议续会上选举新增成员。

[3] E/2008/63。

[4] E/2008/84。

决议草案二
国际人道主义新秩序

大会，

*回顾*其 2006 年 12 月 19 日第 61/138 号决议，此前所有关于促进国际人道主义新秩序的决议[5] 和所有相关决议，特别是 1991 年 12 月 19 日关于加强联合国人道主义紧急援助协调的第 46/182 号决议及其附件，以及 2007 年 12 月 17 日关于加强联合国人道主义紧急援助协调的第 62/94 号决议，

*赞赏地注意*到秘书处人道主义事务协调厅和机构间常设委员会以及其他联合国机构在国际人道主义援助方面作出的持续努力，

*确认*在国家和区域两级采取行动的重要性以及区域组织在某些情况下为防止人道主义危机可以发挥的作用，并强调必须继续进行国际合作，支持受影响的国家应付自然灾害和复杂的紧急情况，

*赞赏地注意到*联合国系统为提高自身及会员国向人道主义紧急情况的受害者提供援助的能力而作出的持续努力，

*意识到*国际组织、政府间组织、包括非政府组织在内的民间社会和私营部门可根据各自的任务规定在人道主义领域发挥重要作用，

1. *确认*有必要进一步加强在国家、区域和国际层面解决人道主义紧急情况的努力；

2. *表示赞赏*秘书长在人道主义领域的不断努力，并邀请他继续促进在人道主义紧急情况下严格遵守难民法、国际人道主义法以及国际商定的规范和原则；

3. *敦促*各国政府、政府间组织和包括非政府组织在内的民间社会除其他外，通过为满足受影响民众的援助和保护需要以及联合国和其他人道主义工作人员的安全保障而建立的相关联合国机构和组织机制，向秘书长的工作提供合作和支持；

4. *鼓励*政府间组织和包括非政府组织在内的民间社会以及私营部门酌情协助和支持各国和国际社会努力应对人道主义紧急情况；

5. *邀请*会员国、秘书处人道主义事务协调厅、联合国系统相关实体以及政府间组织和包括非政府组织在内的民间社会加强活动与合作，以继续制订人道主义行动议程；

---

[5] 第 36/136、37/201、38/125、40/120、42/121、43/129、43/130、45/101、45/102、47/106、49/170、51/74、53/124、55/73、57/184 和 59/171 号决议。

6. 请秘书长在其关于“加强联合国人道主义紧急援助协调”的年度报告中向大会第六十五届会议报告这些问题。

决议草案三
联合国难民事务高级专员办事处

大会，

审议了联合国难民事务高级专员关于办事处活动的报告[1]和联合国难民事务高级专员方案执行委员会第五十九届会议工作报告[2]及其中所载结论和决定，

回顾自大会设立联合国难民事务高级专员办事处以来每年关于办事处工作的决议，

表示赞赏高级专员所展现的领导能力，赞扬高级专员办事处工作人员和执行伙伴称职、勇敢、全心全意地履行职责，并强调大会强烈谴责一切形式的暴力侵害人道主义人员和联合国及有关人员的行为与日俱增，

1. 赞同联合国难民事务高级专员方案执行委员会第五十九届会议工作报告；[2]

2. 欣见联合国难民事务高级专员办事处及其执行委员会在过去一年开展了重要工作，其目的是加强国际保护制度和协助各国政府履行保护责任；

3. 赞赏地注意到执行委员会关于国际保护的一般性结论[3]所提供的重要指导；

4. 重申 1951 年《关于难民地位的公约》[4]及其 1967 年《议定书》[5]是国际难民保护制度的基础，确认各缔约国必须充分和有效地落实这些文书及其体现的价值，满意地注意到现有一百四十七个国家成为其中一项或两项文书的缔约国，鼓励非缔约国考虑加入这些文书，特别强调必须充分尊重不推回原则，并确认一些非国际难民文书缔约国慷慨地收容难民；

5. 注意到 1954 年《关于无国籍人地位的公约》[6]现有六十三个缔约国，1961 年《减少无国籍状态公约》[7]现有三十五个缔约国，鼓励尚未加入这些文书的国家考虑加入这些文书，注意到高级专员在识别无国籍人身份、防止和减少无

---

[1] 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 12 号》(A/63/12)。

[2] 同上，《补编第 12 A 号》(A/63/12/Add.1)。

[3] 同上，第三章，A 节。

[4] 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

[5] 同上，第 606 卷，第 8791 号。

[6] 同上，第 360 卷，第 5158 号。

[7] 同上，第 989 卷，第 14458 号。

国籍状态以及保护无国籍人方面的工作，并敦促难民专员办事处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；

6. *再次强调*保护难民首先是国家的责任，为使高级专员办事处能够履行法定职能，各国必须给予充分和有效的合作，采取行动，显示出政治决心，并在这方面大力强调国际积极团结、共挑重担和共担责任的重要性；

7. *又再次强调*与国际社会适当合作防止和减少无国籍状态首先是国家的责任；

8. *还再次强调*与国际社会适当合作保护和援助境内流离失所者首先是国家的责任；

9. *注意到*高级专员办事处当前保护和援助境内流离失所者的活动，包括在这个领域的机构间安排范围内开展的活动，强调这类活动应符合大会相关决议且不得损害办事处关于难民的任务规定和庇护制度，并鼓励高级专员继续就办事处在这方面的作用与各国对话；

10. *赞赏地注意到*高级专员办事处正在进行结构和管理变革，并鼓励办事处继续推进改革，包括实行成果制管理框架和战略，使办事处能够以更高效率适当地回应受援方的需求，确保有效和透明地使用资源；

11. *鼓励*高级专员办事处继续努力加强其适当应急能力，从而确保在紧急情况下对机构间承诺作出更加可预测的回应；

12. *强烈谴责*对难民、寻求庇护者和境内流离失所者的攻击以及对他们的人身安全和福祉构成威胁的行为，并吁请所有有关国家以及在适用情况下武装冲突当事方采取一切必要措施，确保尊重人权和遵守国际人道主义法；

13. *痛惜*难民和寻求庇护者遭到推回和非法驱逐，并吁请所有有关国家确保遵守相关的保护难民原则和尊重人权；

14. *强调*对难民的国际保护是一项不断变化和注重行动的职能，这是高级专员办事处任务的核心，其中包括与各国和其他伙伴合作，根据国际商定标准，除其他外，促进和便利难民的入境、接待和处理，并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要，特别关注有特定需要的人，并在这方面注意到提供国际保护是一项工作人员密集型服务，需要有充足且具备适当专长的工作人员，在实地尤其如此；

15. *申明*在分析保护需求时，以及在酌情确保难民和高级专员办事处关切的其他人员参与规划和实施高级专员办事处的方案和国家政策的工作中，必须将年龄、性别和多样性问题纳入主流；并申明必须优先处理歧视、两性不平等以及性暴力和基于性别的暴力问题，同时确认尤其必须满足妇女和儿童的保护需求；

16. 坚决重申高级专员办事处向难民提供国际保护和谋求持久解决难民问题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遣返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，同时重申自愿遣返仍是最可取的办法，但应有必要的恢复和发展援助加以支持，以促进可持续的重返社会；

17. 表示关注数百万长期处于无家可归状况的难民面临的特别困难，强调国际社会必须加倍努力和合作，依照国际法和大会相关决议，设法全面切实解决这些难民的困境，为他们找到持久的解决办法；

18. 确认持久解决难民问题的重要性，尤其必须在这一进程中解决难民流徙的根本原因，以防止出现新的难民潮；

19. 提请注意有效的伙伴关系和协调在满足难民需求和持久解决困境方面的重要作用，欣见目前正与难民容留国和原籍国及这些国家的地方社区、相关联合国机构、国际和政府间组织、区域组织合作，并酌情与非政府组织和发展行为体合作，努力促进持久解决办法框架，特别是在旷日持久的难民情况中，包括采取由遣返、重新融入、恢复和重建活动组成的可持续和及时回返办法，并鼓励各国与相关联合国机构、国际和政府间组织、区域组织、非政府组织和发展行为体合作，除其他外，通过提供经费，协助执行这一框架，以促进从救济到发展的有效过渡；

20. 确认只有可持续办法才是解决流离失所问题的持久办法，因此鼓励高级专员办事处支持以可持续方式回返和重返社会；

21. 欣见已取得进展，更多难民得到重新安置，更多国家提供重新安置机会，为持久解决难民问题作出贡献，并邀请有关国家、高级专员办事处和其他相关伙伴在适当和可行的情况下利用《重新安置多边谅解框架》；[8]

22. 注意到有关国家和高级专员办事处在推进 2004 年 11 月 16 日通过的《加强拉丁美洲难民国际保护的墨西哥行动计划》[8] 的要点方面取得的进展，并表示支持作出努力，在国际社会酌情合作和协助下，推动执行这一计划，同时向接收大批需要国际保护者的容留社区提供支持；

23. 又注意到有关国家和高级专员办事处根据办事处的任务规定，在《欧亚关于被迫流离失所和移徙问题的方案》范围内就庇护和被迫流离失所问题取得的一些进展；

24. 还注意到各国和难民专员办事处必须讨论和明确办事处在混合移徙流中的作用，以便更好地解决混合移徙流所需保护的问题，包括保障需要国际保护

[8] 可查阅 www.unhcr.org。

的人获得庇护，并注意到高级专员愿意随时根据任务规定协助各国履行在这方面的保护责任；

25. *强调*所有国家均有义务接受本国国民回返，吁请各国便利那些经确定不需要国际保护的本国国民回返，并申明人员回返必须以安全和人道的方式且在人权和尊严得到充分尊重的情况下进行，不论有关人员的地位为何；

26. *注意到*伊拉克境内和来自伊拉克的流离失所者众多及其对区域内各国的社会和经济局势造成严重影响，吁请国际社会定向和协调一致地向流离失所者提供保护和更多援助，使区域各国能够同高级专员办事处、联合国其他机构、国际红十字和红新月运动及非政府组织结成伙伴关系，加强对需求作出回应的能力；

27. *敦促*所有国家和相关非政府组织及其他组织配合高级专员办事处，本着国际团结、共挑重担和共担责任的精神，相互合作并调集资源，以增强容留国的能力，特别是已收容大批难民和寻求庇护者的容留国的能力，减轻这些国家的沉重负担，并吁请办事处继续发挥促进作用，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和经济转型国家难民众多的根本原因，同时缓解大量难民对经济、环境和社会的影响；

28. *吁请*高级专员办事处进一步研究如何扩大捐助来源，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等方式，在更大程度上共挑重担；

29. *确认*高级专员办事处为了继续履行其规程[9]及大会此后关于难民和其他令人关切的人员的问题的各项决议授予的任务，必须及时拥有充足资源，回顾大会关于执行办事处规程第 20 段等事项的 2003 年 12 月 22 日第 58/153 号、2003 年 12 月 23 日第 58/270 号、2004 年 12 月 20 日第 59/170 号、2005 年 12 月 16 日第 60/129 号、2006 年 12 月 19 日第 61/137 号和 2007 年 12 月 18 日第 62/124 号决议，并敦促各国政府和其他捐助方迅速响应办事处为其方案所需资源发出的年度呼吁和补充呼吁；

30. *请*高级专员向大会第六十四届会议报告其活动。

[9] 第 428(V)号决议，附件。

决议草案四
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》[15] 和《非洲人权和人民权利宪章》，[16]

重申 1951 年《关于难民地位的公约》[17] 及其 1967 年《议定书》，[18] 再加上 1969 年《非洲统一组织公约》作为补充，仍然是非洲境内难民国际保护制度的基础，

认识到妇女和儿童在难民和其他令人关切的人员中特别脆弱，包括受到歧视、性凌虐和身体虐待，

又认识到难民、境内流离失所者，特别是妇女和儿童，受艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他传染病感染的风险日增，

表示赞赏非洲联盟决定召开非洲境内难民、回返者和流离失所者问题非洲联盟国家元首和政府首脑特别峰会，并欣见正在拟订一项非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约草案的进程，

赞赏地注意到《大湖区安全、稳定和发展公约》[19] 及其各项文书，尤其是《公约》各项议定书中有关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》，

认识到容留国负有首要责任，保护和援助其境内的难民必须加倍努力，与国际社会适当合作，共挑重担和共担责任，制订和执行全面持久的解决战略，

强调各国负有首要责任，向其管辖范围内的境内流离失所者提供保护和援助，并与国际社会适当合作处理流离失所问题的根本原因，

1. 注意到秘书长的报告[20] 和联合国难民事务高级专员的报告；[21]

---

[15] 联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号。

[16] 同上，第 1520 卷，第 26363 号。

[17] 同上，第 189 卷，第 2545 号。

[18] 同上，第 606 卷，第 8791 号。

[19] www.icglr.org。

[20] A/63/321。

[21] 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 12 号》(A/63/12)。

2. 指出非洲各国必须坚决处理非洲境内一切形式的强迫流离失所问题的根本原因，并在整个非洲大陆促进和平、稳定和繁荣，以防止难民潮；

3. 深为关切地注意到尽管联合国、非洲联盟及其他方面迄今已作出各种努力，非洲境内的难民和流离失所者的境况仍然岌岌可危；吁请武装冲突各国和其他各方考虑到武装冲突是造成非洲境内人民被迫流离失所的主要原因之一，严格遵守国际人道主义法的文字和精神；

4. 欣见 2008 年 6 月 27 日和 28 日在沙姆沙伊赫举行的非洲联盟执行理事会第十三届常会通过的关于非洲境内难民、回返者和流离失所者境况的EX.CL/Dec.423(XIII)号决定；[22]

5. 赞赏联合国难民事务高级专员办事处显示的领导才能，并赞扬办事处不断努力，在国际社会的支持下，援助非洲庇护国，向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供所需的保护和援助；

6. 注意到非洲联盟和非洲人权和人民权利委员会采取的举措，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；

7. 赞赏地注意到联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2008 年 10 月 6 日至 10 日在日内瓦举行的第五十九届会议通过的关于国际保护的一般性结论；[23]

8. 认识到年龄、性别和多样性主流化战略大有助于通过参与办法确定难民社区不同成员所面临的保护风险，特别是对难民妇女、难民儿童和难民少数群体的不歧视待遇和保护；

9. 申明在被迫流离失所的情况下，儿童因其年龄、社会地位及身心发育状况而比成人更加脆弱，认识到被迫流离失所、回返到冲突后状况中、融入新的社会环境、长期流离失所以及无国籍状态可能会增加儿童保护风险，同时考虑到在武装冲突中难民儿童特别容易被迫面临身心伤害、剥削和死亡的危险，并承认更广泛的环境因素及个人风险因素，特别是这两者结合，可能带来不同的保护需要；

10. 认识到只有可持续的办法才是解决流离失所问题的持久办法，因此鼓励高级专员办事处支持以可持续方式回返和重返社会；

11. 又认识到必须以及早登记和有效登记制度及普查为保护手段，并以此为根据计算和评估提供和分发人道主义援助的需要，落实适当的持久解决办法；

---

[22] 见非洲联盟 EX.CL/Dec.415-453(XIII)号文件。

[23] 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 12A 号》(A/63/12/Add.1)，第三章，A 节。

12. *回顾*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的登记问题的结论，[24] 注意到仍没有任何身份证明文件的难民和寻求庇护者面临的多种形式的骚扰，回顾各国有责任对本国境内难民进行登记，并酌情由高级专员办事处或已获授权的国际机构负责进行登记，在此方面重申出于保护考虑，及早进行有效的登记和发证程序可在加强保护和促进寻求持久解决办法方面发挥重要作用，吁请高级专员办事处在国家无法对本国境内难民进行登记的情况下酌情帮助他们进行登记；

13. *吁请*国际社会，包括各国、高级专员办事处和联合国其他相关组织，在各自任务范围内采取具体行动，为难民、回返者和流离失所者提供所需保护和援助，并慷慨捐助旨在缓解其困境和协助持久解决难民和流离失所者问题的项目和方案；

14. *重申*必须及时、充分地援助和保护难民、回返者和流离失所者，并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，以实现合理公平地获得食物和其他形式的物质援助的目标；关注未达到最低援助标准的情况，包括尚未进行适当的需要评估的情况；

15. *又重申*国际社会所有成员的国际团结使各国更加尊重其保护难民的责任，国际社会本着国际团结和各国共挑重担和共担责任的精神不懈合作，加强难民保护制度；

16. *还重申*容留国在确保庇护制度的平民性质和人道主义性质方面承担首要责任，吁请各国与国际组织在其任务范围内进行合作，采取一切必要措施，确保尊重保护难民的原则，特别是确保难民营的平民性质和人道主义性质不致由于武装分子的存在或活动而遭到损害或用于不符合其平民性质的目的，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续作出努力，确保难民营的平民性质和人道主义性质；

17. *谴责*对难民和寻求庇护者的人身安全和福祉构成威胁的所有行为，例如推回、非法驱逐和人身攻击；吁请避难国酌情与各国际组织合作，采取一切必要措施，确保关于难民保护的各项原则，包括给予寻求庇护者人道待遇的原则得到尊重；关心地注意到高级专员继续采取步骤鼓励拟订措施以更好地确保庇护所的平民性质和人道主义性质，并鼓励高级专员与各国和其他相关行为体协商，继续进行这些努力；

18. *痛惜*暴力和不安全局势继续存在，对高级专员办事处和其他人道主义组织的工作人员的安全与保障不断构成威胁，妨碍高级专员办事处有效执行任务，

[24] 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 12A 号》(A/56/12/Add.1)，第三章，B 节。

妨碍各执行伙伴和其他人道主义人员履行各自人道主义职能；敦促各国、冲突当事方和所有其他相关行为体采取一切必要措施，保护人道主义援助方面的活动，防止攻击和绑架国内和国际人道主义工作人员，确保办事处人员和财产以及执行办事处授权进行的任务的所有人道主义组织的人员和财产的安全与保障，并吁请各国全面调查对人道主义人员所实施的任何罪行，将这种罪行的责任人绳之以法；

19. 吁请高级专员办事处、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、政府间组织和非政府组织以及国际社会共同加强和振兴现有的伙伴关系，建立新的伙伴关系，支持难民、寻求庇护者和境内流离失所者保护制度；

20. 吁请高级专员办事处、国际社会和其他有关实体通过适当的能力建设活动，给予非洲国家政府特别是接收大批难民和寻求庇护者的国家政府更大的支持，包括培训相关官员，散发有关难民文书和原则的资料，提供财政、技术和咨询服务，以加速制定或修正以及执行有关难民的立法，加强应急办法，并提高协调人道主义活动的能力；

21. 重申回返权和自愿遣返原则，呼吁原籍国和庇护国创造有利于自愿遣返的条件，并认识到虽然自愿遣返仍是首要的解决方法，但在处理由于原籍国当前局势而不能回返家园的非洲难民的情况时，酌情就地安置和在第三国重新安置也是可行的办法；

22. 又重申自愿遣返不必以原籍国达成政治解决为条件，以免妨碍难民行使其回返权，确认自愿遣返和重返社会的进程通常以原籍国的情况为向导，特别确认可以在安全、有尊严的情况下实现自愿遣返，并敦促高级专员制定持久的长期解决办法，推动可持续回返，尤其是对于旷日持久的难民情况而言更是如此；

23. 吁请国际捐助界酌情与容留国达成协议，根据人道主义目标，提供财政和物质援助，以便执行既有益于难民也有益于容留社区的社区发展方案；

24. 呼吁国际社会本着团结、共挑重担和共担责任的精神积极满足非洲难民到第三国重新定居的需要，在这方面指出必须战略利用重新安置办法，作为根据具体情况全面应对难民局势的部分举措，为此鼓励各国、高级专员办事处和其他相关合作伙伴酌情充分利用《重新安置多边谅解框架》；[25]

25. 吁请国际捐助界提供物质和财政援助，帮助执行旨在恢复庇护国受难民影响的环境和基础设施的方案；

[25] 可查阅 www.unhcr.org。

26. 敦促国际社会本着国际团结和共挑重担的精神，继续慷慨资助高级专员办事处的难民方案，同时考虑到由于遣返可能性等原因使非洲方案的需要大增，确保在专用于难民的资源方面非洲获得合理公平的份额；

27. 鼓励高级专员办事处和相关国家查明旷日持久的难民情况，以便拟订具体、多边、全面和切实的办法，解决此种难民情况，包括在多边框架内更好地共挑国际重担和共担责任，实现持久解决；

28. 严重关注非洲境内流离失所者的困境，注意到非洲各国努力加强保护和援助境内流离失所者的区域机制，吁请各国采取具体行动，事先防范境内流离失所的情况，使境内流离失所者获得所需保护和援助，在这方面回顾《关于国内流离失所问题的指导原则》，[26] 注意到高级专员办事处在保护和援助境内流离失所者方面的现有活动，包括在这方面有关机构间安排的活动，强调此类活动应符合大会相关决议，且无损办事处的任务和庇护制度，并鼓励高级专员就办事处在这方面的作用继续同各国进行对话；

29. 邀请负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表按照其任务规定，继续同有关会员国、政府间组织和非政府组织不断进行对话，并将对话情况载入他提交人权理事会和大会的报告；

30. 请秘书长充分考虑到庇护国所作的努力，在题为“联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、回返者和流离失所者的问题和人道主义问题”的项目下向大会第六十四届会议提出一份全面报告，说明向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的情况。

[26] E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。