



第七十三届会议

第三委员会

议程项目 65

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

莫桑比克：** 决议草案

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》¹ 以及《非洲人权和人民权利宪章》，²

重申 1951 年《关于难民地位的公约》³ 及其 1967 年《议定书》⁴ 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保护和援助境内流离失所者规范框架迈出的重要一步，

又欢迎非洲联盟决定宣布 2019 年为“难民、回返者和境内流离失所者：争取持久解决非洲境内被迫流离失所问题”年，以纪念《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》五十周年和《2009 年非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）十周年，

* 由于技术原因于 2018 年 11 月 27 日重发。

** 代表属于非洲国家组的联合国会员国。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号。

² 同上，第 1520 卷，第 26363 号。

³ 同上，第 189 卷，第 2545 号。

⁴ 同上，第 606 卷，第 8791 号。



认识到难民和流离失所者中的妇女儿童、老年人和残疾人特别脆弱，包括容易受到歧视、性剥削和性虐待、人身虐待、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，确认必须预防、应对和处理性暴力和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，而这是导致非洲许多难民营生活条件恶化的一个主要因素，

强调需要制定综合办法解决大规模人口流动问题，在其中考虑到流离失所的根本原因，

认识到难民和境内流离失所者特别是妇女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，以及 2014 年 9 月 30 日执行委员会成员国通过的声明，⁵ 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保护和持久解决及回返者重新融入索马里问题特别峰会通过了《关于索马里难民持久解决办法和回返者重新融入索马里的内罗毕宣言》，欢迎提出了联合国难民事务高级专员索马里难民境况问题特使人选，并欢迎 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，鼓励各与会方履行会上所作承诺，

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，特别是两项关于保护流离失所者的公约议定书，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包括收容社区展现慷慨、热忱和团结精神，在资源有限的情况下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承诺和努力，欢迎非洲国家努力协助难民自愿遣返、就地安置、重新定居和重新安置，促进为难民自愿返回原籍国并在那里可持续融入社会创造有利条件，还赞赏地肯定联合国对人道主义援助的协调以及各捐助方、联合国系统包括高级专员公署、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的难民困境

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

所作持续努力，回顾这些解决办法包括：自愿回返以及在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法，

认识到收容国对保护和援助本国境内的难民负有首要责任，需要加倍努力与国际社会妥善合作制定和实施全面、持久的解决战略，分担任务和责任，肯定各国在这方面作出努力，

强调各国负有在本国管辖范围内向境内流离失所者提供保护和援助并与国际社会妥善合作消除流离失所问题根源的首要责任，

认识到需要扩大重新安置机会，

又认识到需要鼓励为自愿回返和就地安置做出更大努力，

欢迎各国在 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》⁶ 五十周年而举行的政府间部长级会议上所作承诺不断得到落实，

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》⁷ 的有机组成部分，支持和补充 2030 年议程，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，重申坚定的政治承诺，即本着全球伙伴关系和团结精神应对筹资挑战，在各级为可持续发展创造有利环境，

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成果，并欢迎非洲联盟通过的非洲国家元首和政府首脑在世界人道主义峰会上就“一个非洲、一个声音、一个信息”的主题作出的承诺，

1. 表示注意到秘书长的报告⁸ 和联合国难民事务高级专员的报告；⁹
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签署或批准该公约，确保它得到更广泛执行；
3. 鼓励非洲国家、联合国难民事务高级专员公署和国际社会纪念《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》五十周年和《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)十周年；
4. 注意到非洲国家需要在国际社会的支持与合作下，坚决消除非洲境内一切形式被迫流离失所的根源，还需要促进整个非洲大陆的和平、稳定与繁荣以防范难民流动；

⁶ 联合国，《条约汇编》，第 989 卷，第 14458 号。

⁷ 第 70/1 号决议。

⁸ A/73/40。

⁹ 《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 12 号》(A/73/12(Parts I and II))。

5. 欢迎政府间发展组织国家元首和政府首脑发挥核心作用，促成喀土穆谈判取得成功，以及南苏丹政府与反对派运动 2018 年 9 月 12 日在亚的斯亚贝巴举行的第三十三届特别峰会期间最终签署最后重焕活力的关于解决南苏丹冲突的协议，并鼓励各方充分执行该协议，以实现可持续的持久和平和减少非洲境内的难民流动；

6. 赞扬该区域各国政府为化解区域内冲突作出持续努力和承诺，包括当前苏丹在中非共和国和平与和解非洲倡议的伞式框架内，对中非共和国境内冲突各方进行调解；

7. 欢迎为统筹采取持久地方解决办法应对乍得湖流域的各种挑战而于 2018 年 5 月在尼日利亚迈杜古里举办的关于乍得湖流域稳定和恢复问题的乍得湖流域大区首长论坛取得成果，还欢迎德国、尼日利亚、挪威和联合国 2018 年 9 月在柏林共同主办乍得湖区域高级别会议，促请捐助方和各伙伴履行承诺，为重新安置、恢复和复原力建设提供便利，并加强尼日利亚东北部和乍得湖流域人道主义发展纽带；

8. 深为关切地注意到，尽管联合国、非洲联盟和其他方面迄今作出各种努力，非洲境内难民和流离失所者境况仍岌岌可危，难民和境内流离失所者人数也急剧增多，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肇因之一，严格遵守国际人道主义法的文字和精神，尊重并确保尊重国际人道主义法；

9. 欢迎非洲联盟执行理事会 2015 年 1 月 23 日至 27 日在亚的斯亚贝巴举行的第二十六届常会、2015 年 6 月 7 日至 12 日在南非约翰内斯堡举行的第二十七届常会、2016 年 1 月 23 日至 28 日在亚的斯亚贝巴举行的第二十八届常会和 2017 年 6 月 27 日至 7 月 1 日在亚的斯亚贝巴举行的第三十一届常会上通过了涉及联合国难民事务高级专员公署所关注人员的关于非洲人道主义局势的 [EX.CL/Dec.854\(XXVI\)](#)、[EX.CL/Dec.877\(XXVII\)](#)、[EX.CL/899\(XXVIII\)](#)和 [EX.CL/DEC.968\(XXVI\)](#)号决定；

10. 表示赞赏高级专员公署所展现的领导能力，并赞扬公署在国际社会支持下不断努力，向收容大量难民的非洲国家提供援助，包括向脆弱的地方收容社区提供支持，以及满足非洲境内难民、回返者和流离失所者的保护和援助需求；

11. 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，特别是非洲人权和人民权利委员会的非洲难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所者问题特别报告员为此所发挥的作用；

12. 着重指出需要对境内流离失所者作出高效率的人道主义反应，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；

13. 确认年龄、性别和多样性主流化趋势大大有助于妇女儿童、老年人和残疾人充分参与，共同查明不同难民面临的保护风险，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；

14. 申明儿童因其年龄、社会地位和身心发育状况，往往比成人更容易陷入被迫流离失所境况，确认被迫流离失所、回归冲突后环境、融入新社会、长期流离失所和无国籍状态可能加剧儿童的保护风险，还要考虑到武装冲突中的流离失所儿童特别脆弱，他们被迫承受武装冲突带来的身心伤害、剥削和死亡风险，还可能面临武装冲突当事方违反适用国际法招募和使用儿童所带来的风险，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；

15. 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回返以及在适当可行时就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法；

16. 重申联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2013 年 9 月 30 日至 10 月 4 日在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，¹⁰ 并确认及早登记和有效登记制度和普查，作为一个保护工具以及对人道主义援助的提供和分配需求进行量化和评估的手段，对采取适当持久解决办法所具有的重要性；

17. 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，¹¹ 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，回顾各国负责任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也有适当责任进行登记，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努力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；

18. 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问题的结论；¹²

19. 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；

20. 肯定采用难民问题全面响应框架的非洲国家作出努力，并特别指出国际社会必须确保及时提供适当支持；

21. 重申必须及时充分援助和保护难民、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，指出必须采取以权利为本的社区办法，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，

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

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

¹² 同上，《第七十二届会议，补编第 12 A 号》(A/72/12/Add.1)，第三章，A 节。

以便提供公正公平的粮食救济和其他形式的物质援助，并对未达到最低援助标准的情况、包括尚未进行适当需求评估的情况表示关切；

22. 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，本着所有国家团结起来分担任务和责任的精神致力于国际合作，可使难民保护制度得到加强；

23. 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合作，在各自任务授权范围内采取一切必要措施，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；

24. 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，以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，继续开展这些努力；

25. 痛惜暴力和不安全状况继续存在，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构成持续威胁，并妨碍公署有效履行任务授权，使公署的执行伙伴及其他人道主义人员无法充分履行各自的人道主义职能；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，防止本国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，将罪行责任人绳之以法；

26. 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》¹³ 的国家考虑批准和执行该公约；

27. 促请高级专员公署、国际社会、捐助方和其他有关实体通过适当的能力建设活动，继续酌情加大对非洲各国政府，特别是收容大量难民和寻求庇护者的非洲各国政府的支持力度，包括培训相关官员，传播有关难民文书和原则的资料，并提供财政、技术、法律和咨询服务以加速颁布、修订和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；

28. 重申国际法规定的回返权利和自愿回返原则，呼吁原籍国和庇护国创造有利于自愿回返的条件，确认虽然自愿回返一直是预防性解决方法，但在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，也是处理因原籍国的当前局势而无法回国的非洲难民境况的备选办法；

¹³ 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号。

29. 又重申自愿回返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，确认自愿回返和融入社会进程通常取决于原籍国的局势，尤其确认自愿回返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，尤其在旷日持久的难民境况下，促进可持续回返；

30. 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；

31. 呼吁国际社会本着团结以及分担任务和责任的精神，积极满足非洲难民在第三国重新安置的需求，在这方面，指出必须从战略高度采用重新安置办法，作为根据具体情况全面应对难民境况的一项举措，为此鼓励各国、高级专员公署和其他相关伙伴在适当可行的情况下充分利用重新安置多边谅解框架；

32. 表示严重关切预计为 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可能持续缩减，而难民人数却未显著减少；

33. 促请国际捐助界酌情提供实物和财政援助用于实施各项方案，修复庇护国收容的难民和境内流离失所者给环境和基础设施造成的影响；

34. 敦促国际社会本着国际团结和分担责任的精神，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，同时考虑到由于回返可能性等原因，非洲的方案需求大幅增加，应确保非洲得到难民专用资源的公正和公平份额；

35. 鼓励高级专员公署和有关国家查明旷日持久的难民境况，确定哪些境况可以通过制订具体、多边、全面和切实的办法加以解决，包括在多边框架内改进分担国际任务和责任的办法并实现持久解决，回顾这些解决办法包括自愿遣返以及适当可行情况下的就地安置和第三国和重新安置，自愿回返以及在适当可行的情况下就地安置和第三国重新安置，同时重申自愿回返，必要时辅之以重新安置和旨在促进可持续融入社会的发展援助，仍是最可取的办法；

36. 回顾需要思考有效战略，以确保境内流离失所者获得充分保护和援助，并预防和减少这种流离失所，在这方面鼓励秘书长与会员国和联合国系统合作，探索如何更好满足境内流离失所者的长期需要，支持收容社区，并改善数百万境内流离失所者的生活；

37. 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，预先防止境内流离失所问题，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》，¹⁴ 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，且不得损害公署承担的与难民有关的任务授权和庇护制度，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 E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

38. 欢迎高级专员努力改善与会员国和联合国其他机构的协调；

39. 鼓励非洲国家与发展行为体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；

40. 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理事会的授权，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理事会和大会的所有报告；

41. 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，向大会第七十四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和难民营情况、庇护国作出的努力以及旨在填补供资缺口的努力。