



Distr.: General  
14 February 2014  
Chinese  
Original: English

第六十九届会议

暂定项目表\* 项目 134

方案规划

2016-2017 年期间拟议战略框架

第二编：两年期方案计划

方案 21

对难民的国际保护、持久解决和援助

目录

	页次
总方向 .....	2
立法授权 .....	6

\* A/69/50。



## 总方向

21.1 本方案的总体目标是确保向难民和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关注的其他人提供国际保护,并力求通过与各国和其他组织合作,包括通过提供人道主义援助,长久解决他们的问题。

21.2 本方案的任务规定载于据以从1951年1月1日起成立难民署的大会第319 A(IV)号决议和提出难民署章程的第428(V)号决议。大会还要求高级专员确保自愿返回原籍国的难民(“回返者”)获得援助,帮助他们可持续地重新融入社会,以及监测他们返国后的安全和福祉。难民署还获授权根据《关于无国籍人地位的公约》(1954年)和《减少无国籍状态公约》(1961年),处理无国籍人问题。难民署与联合国紧急救济协调员合作,或根据秘书长的具体要求,向境内流离失所者提供人道主义援助和保护。在为境内流离失所者开展的工作中,作为联合国系统合作应对境内流离失所问题的一部分,难民署在下列三个分组领域中承担专门牵头或共同牵头的责任:保护、应急收容和营地管理/协调。

21.3 大会第832(IX)号决议已经扩大了难民署章程的基本规定。大会通过了关于落实各项行动的第58/153号决议,以此赋予难民署处理强迫流离失所难题的新任务,以本着团结、负责和共挑重担的精神履行使命,坚定地承诺将难民署变成一个真正的多边机构。

21.4 保护难民的国际法律依据主要见于1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》,还有区域文书作补充,例如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》(《非统组织公约》)和1984年《卡特赫纳难民问题宣言》。处理无国籍人状况的国际法律依据源于1954年《公约》和1961年《公约》。此外,其他国际人权文书,例如1989年《儿童权利公约》,对于向难民、无国籍人、境内流离失所者、回返者和其他有关人员提供国际保护也很重要。

21.5 2016-2017年期间要遵循的总体战略包括难民署与各国和各组织合作开展各种活动。该战略将依循难民署的全球战略优先事项,列入应对难民署上一个两年期挑战的协调对策,这些挑战包括城市和营外人群、大规模难民突发事件、在庇护与迁徙关系问题上与发展行为体之间的联系和协调应对境内流离失所者所面临的问题。该战略还将依循各国在参加2011年举行的1951年《关于难民地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》周年纪念活动时做出的更好地保护难民和无国籍者的承诺。

21.6 在2016-2017年期间要开展的活动中,以下活动值得注意:

(a) 与各国和各组织合作实施综合战略,以长久解决难民和其他有关人员的问题,同时促进对流离失所者的有效保护;

(b) 加强国际保护的法律制度,包括通过推动各国加入有关难民地位或其他惠及难民的国际和区域文书,有效落实难民权利,促进和传播难民法和保护原则;

(c) 提高和加强东道国提供庇护和保护的能力；

(d) 确保难民署全面参与和支持加强联合国对境内流离失所情况采取的协作对策；

(e) 同其他组织协调，继续发展应急规划、应急准备和应变的能力，以便采用高效能和高效率的方式应对被迫流离失所的情况；

(f) 促进性别平等，确保难民署及其伙伴在方案执行工作的所有方面都全面考虑到有关人员的权利，并考虑到通过参与性评估确定的难民妇女和儿童、老年难民、残疾难民和其他有特殊需求者的特别需求和能力；

(g) 保障难民营地、住区和回返地区的安全和它们的平民和人道主义性质，进一步探讨如何加强难民署工作人员和其他为难民和回返者开展工作的人的安全和安保。

(h) 系统地落实国际会议制定的行动计划中的相关建议，让其他人道主义组织和发展组织为难民署关心的人群提供援助以及寻找永久解决办法；

(i) 通过促进各国加入相关国际文书和与各国合力帮助无国籍人士获得、重新获得或证实国籍，来推动防止和减少无国籍状态，并保护无国籍人士。

21.7 本方案接受联合国难民事务高级专员方案执行委员会依照大会第 1166(XII)号决议通过的委员会职权范围提供的政府间指导。经济及社会理事会第 672(XXV)号决议设立了高级专员方案执行委员会，委员会于 1959 年 1 月 1 日成立。经社理事会重申了大会规定的执行委员会的职权范围，决定执行委员会依照大会第 1166(XII)号决议规定的职权范围，应该：

(a) 决定一般政策，使高级专员据以规划、编制及管理必要的方案和项目，协助解决大会第 1166(XII)号决议所列问题；

(b) 至少每年审查拨给高级专员的款项的使用情况及由高级专员办事处提议或执行的方案与项目；

(c) 有权变更并最后核定上述(a)项和(b)项所指款项的用途及方案与项目。

尽管执行委员会由经济及社会理事会设立，成员由经社理事会选出，但该委员会作为大会的一个附属机关开展工作，是难民署的主要咨询机构。执行委员会的年度会议包括一次年度全体会议和常设委员会的若干次闭会期间会议。执行委员会届会的报告作为高级专员报告的增编提交给大会。高级专员由大会根据秘书长的提名选出，负责全盘指导、监督和管理本方案的活动。《难民署章程》附件列有高级专员的职责。一名副高级专员以及两名分管保护和业务活动的助理高级专员协助高级专员开展工作。

**本组织的目标：**确保向难民和联合国难民事务高级专员办事处关心的其他人提供国际保护，并力求通过与各国和其他组织合作，包括通过提供人道主义援助，长久解决他们的问题

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 对难民和其他有关人员的总体保护情况有所改善	(a) (一) 批准/加入关于无国籍问题的 1954 年《公约》和 1961 年《公约》的国家增多 (二) 批准/加入 2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的国家增多 (三) 政府和伙伴工作人员更多地参与学习国际保护标准的活动
(b) 难民和其他有关人员在寻求保护时得到公平和高效对待，并获得适当证明文件	(b) (一) 个别登记的难民和寻求庇护者的百分比有所提高 (二) 获得个人身份和民事证明文件的难民和其他有关人员的百分比有所提高
(c) 难民和其他有关人员，特别是妇女和儿童免受暴力和剥削危害的程度有所提高	(c) (一) 为性暴力和性别暴力幸存者提供更多支助的难民署活动有所增加 (二) 为其采用维护“最大利益”程序的孤身和失散儿童的百分比有所提高
(d) 毫无歧视地满足难民和其他有关人员的基本需求和提供基本服务，特别考虑到年龄、性别和身体状况	(d) (一) 全面严重营养不良情况达到可接受标准的营地有所增加 (二) 有适当住房的难民家庭和其他有关人员家庭的百分比有所提高 (三) 5 岁以下有关儿童的死亡率降至可接受标准的营地有所增加 (四) 6-13 岁难民儿童上小学的百分比有所提高
(e) 男性和女性难民及其他有关人员平等参与社区生活，其自立能力得到增强	(e) (一) 管理结构中有 50% 妇女积极参与的地点有所增加 (二) 实施增强难民及其他有关人员自力更生能力的通盘战略的难民署活动有所增加
(f) 在国际社会不断合作的支持下，为难民寻找持久解决办法的工作取得进展	(f) (一) 更多国家的难民及其他有关人员有难民署与其他机构为其联合拟定持久解决办法方案 (二) 在递交申请者中，离开营地以获得安置的人的百分比有所提高 (三) 协助国家当局就地安置难民的难民署活动的百分比有所提高

- (g) 加强伙伴关系和应急能力，以满足有关人员的需求
- (g) (一) 维持难民署预算中通过伙伴执行的百分比
- (二) 发生紧急状况后 3 天内提供第一批保护和救济的紧急状况的百分比有所提高
- (三) 有更多的经过适当培训的工作人员(包括伙伴)部署到紧急状况中

## 战略

21.8 由难民署各区域局、国际保护司、方案支助和管理司、应急安全和供应司以及财务和行政管理司全面负责方案的执行。难民署将继续努力完善问责、财政和方案控制以及风险管理。

21.9 将推动更多国家加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书，以及 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。监测各国遵守难民待遇国际法标准的情况，特别是获得庇护和不驱回的基本原则，将有助于确保有关国家切实落实难民权利。这将包括推动各国设立确定难民地位的公平高效程序以及确保所有寻求国际保护的人都能有利用这些程序和机制的机会。将继续注意国家庇护制度和程序对年龄、性别和多元性问题的敏感性。难民署将提供适当的培训能力建设服务，加强用于确定难民地位的专门知识。难民署将与各国政府一道努力，以进一步认识到与性别有关的迫害可以是申请难民地位的理由。

21.10 难民署将继续鼓励各国确保在更广泛的移民运动中保护难民和其他有关人员。难民署将继续参与为那些在海上获救或以偷渡者身份被发现而需要国际保护的人寻求解决办法。

21.11 实现所述目标的另一个办法是同政府官员、非政府组织、学术机构和其他有关组织合作，特别是通过培训，促进和传播难民法和难民保护原则。为了加强国际难民保护工作，难民署将继续建设伙伴关系，促进同范围广泛的行为者就难民保护问题进行协作。在对境内流离失所者提供保护时，难民署将以大会有关决议所列标准为依据，与其他有关实体和机构密切协作。

21.12 难民署将努力实现其业务目标和资源与难民和其他有关人员的需求的最佳结合。难民署将继续利用综合参与式规划方法取得的积极成果，根据男子、妇女和儿童的需求和能力来制订方案。这将包括在难民署工作的各个方面采用标准和指标，用它们查找保护和援助方面的差距，并调配资源，确保在危急情况中达到可接受的标准。将更系统化地使用工具，记录人口、登记和概况信息等业务数据，分析情境并进行规划。

21.13 难民署将利用其 2014-2018 年公共卫生战略计划在艾滋病毒和艾滋病、疟疾控制、营养和粮食安全、生殖健康以及水和卫生等领域取得的成果，确保预

防、护理和治疗的政策与方案都达到国际标准。难民署将采用其他重点领域的监测标准，包括为此采用水、环卫和卫生监测制度。难民署将推行收容战略，提高应急过渡收容的质量，包括为此开发新的、经济合算和可控制的轻型帐篷替代品。难民署将在各项方案中一如既往地优先重视继续制订费效比较高、可管理的创新收容办法以及环境保护和可持续资源管理。在提供服务时，将特别注重城市和营外人群的具体特点。

21.14 工作方案的中心是为数百万难民和境内流离失所者找到持久解决方案。难民署将寻找机会，解决复杂和旷日持久的流离失所问题，需要对这些问题采用全面而且通常是区域性的办法，包括自愿回返以及酌情就地安置和重新安置。难民署还将与伙伴一道努力，确保持久解决流离失所问题是更大的发展与建设和平议程的一部分。在找到解决办法前，为加强难民及其他有关人员的自力更生能力，难民署将采取更多的措施，改善民生，包括提供职业和技能培训，支助农业、畜牧业和渔业，提供获得金融服务或小额信贷的机会。

21.15 难民署仍把有效的业务和战略伙伴关系视为优先事项，以此来加强保护，提高效率，增强当地的反应能力。难民署将继续推动通过伙伴实施各项方案，其中特别强调支持国家伙伴。难民署还将进一步加强信息管理、协调和支持能力，以便于以更可预见、更负责的方式参与机构间工作。

21.16 难民署将继续加强应急准备和反应能力，包括通过应急安全和供应司发挥强有力的应急管理和协调作用。2016–2017 年期间的重点是继续加强高级领导的紧急行动能力；提高难民署援助的速度和效率；提供安保分析咨询以便能够在仍有残余风险的地区开展行动。难民署将继续扩大战略伙伴关系，扩大应对紧急状况的专业人员的能力和网络。难民署将继续利用并酌情改进应急和安全政策、工具和能力建设举措/培训，确保其工作人员和伙伴尽可能做好充分准备。

## 立法授权

### 公约和会议宣言

《关于难民地位的公约》(1951 年)及其《议定书》(1967 年)

《关于无国籍人地位的公约》(1954 年)

《减少无国籍状态公约》(1961 年)

《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(1969 年)

《卡特赫纳难民宣言》(1984 年)

《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议)(1989 年)

《难民和流离失所者问题圣何塞宣言》(1994 年)

《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(2009 年)

## 大会决议

- 319 A(IV) 难民与无国籍人民
- 428(V) 联合国难民事务高级专员办事处章程
- 538 B(VI) 援助及保护难民问题
- 1166(XII) 对联合国难民事务高级专员主管范围内难民的国际援助
- [50/152](#) 联合国难民事务高级专员办事处
- [58/153](#) 落实联合国难民事务高级专员为加强其办事处执行任务的能力而建议的行动
- [66/133](#) 联合国难民事务高级专员办事处
- [66/134](#) 扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会
- [66/135](#) 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助
- 执行委员会
- [A/AC.96/965/Add.1](#) 保护议程
-