



大会

Distr.: General
22 February 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

暂定项目表* 项目 131

方案规划

2018-2019 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.....	7

* A/71/50。



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公署(难民署)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。

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。难民署与主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员合作，或根据秘书长的具体要求，并经有关国家同意，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，难民署在保护、应急收容、营地管理和协调这些分组领域中承担牵头或共同牵头的责任。

21.3 大会第 832(IX)号决议扩大了《难民署章程》的基本规定。大会通过了关于落实行动的第 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，本着团结、负责和共挑重担的精神履行使命，并坚定地承诺使难民署成为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的某些特定方面的公约》和 1984 年《卡塔赫纳难民宣言》。处理无国籍人状况的国际法律依据源于 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》。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 2018-2019 年期间的总体战略包括难民署将与各国和各组织合作开展各种活动。该战略将依循高级专员确定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，这些挑战包括应对大规模难民突发事件、向生活在城市和农村地区的营外人员提供保护、强化与发展行为体之间的联系和参与协调应对境内流离失所者面临的问题。该战略将有助于国际社会努力在《2030 年可持续发展议程》确定的可持续发展目标方面取得进展。

21.6 在 2018-2019 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) 促进性别平等和增强妇女权能，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，并考虑到通过参与式评估查明的难民妇女和儿童、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庇护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、回返者和境内流离失所者开展工作的人道主义工作者的安全和安保(应适当考虑到联合国官员有义务既充分遵守会员国的法律和规定，又履行他们对本组织的义务和职责)；

(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) 作为终止无国籍状况十年运动(“我有归属”运动)的一部分，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获得、重新获得或证实国籍，推动防止和减少无国籍状态，并保护无国籍人。

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。执行委员会由经济及社会理事会第 672(XXV)号决议正式设立，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) 确定总体政策，使高级专员据以规划、拟订和管理必要的方案和项目，以协助解决大会第 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公署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。

21.8 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增编提交大会。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：确保向难民并在适用情况下向联合国难民事务高级专员公署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环境得到改善	(一) 批准或加入 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》的国家数目增加 (二) 批准或加入《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(2009 年)的国家数目增加 (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有效对待，并获得适当证明文件	(一) 个别登记的难民和寻求庇护者百分比提高 (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提高
(c) 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提高	(一) 为暴力、包括性暴力和性别暴力幸存者提供的支助得到改善的业务活动数目增加 (二) 为其启动或完成“最大利益”程序的孤身和失散儿童百分比提高的业务活动数目
(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，具体考虑到年龄、性别和身体状况	(一) 全面严重营养不良情况达到可接受标准的营地数目增加 (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数目增加 (四) 6 至 13 岁难民儿童上小学的百分比得到提高的业务活动数目增加
(e) 男女难民及其他有关人员平等参与社区生活和自立能力得到增强	(一) 妇女参与领导或管理结构情况得到改善的营地数目增加 (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业务活动数目增加
(f) 在国际社会持续合作的支持下，为难民寻找持久解决办法的工作取得进展	(一) 难民及其他有关人员得益于难民署与其他机构为其联合拟定的持久解决办法方案的国家数目增加

- (g) 满足难民和有关人员需求的应急反应能力得到加强
- (一) 已查明需要重新安置并递交了申请的有关人员的百分比得到维持或提高的业务活动数目增加
 - (二) 协助国家当局就地安置难民的业务活动数目增加
 - (三) 条件许可情况下难民自愿遣返人数增加, 可持续重返原籍国社会的难民人数增加
 - (四) 发生紧急情况后 3 天内提供第一批保护和救济的紧急情况百分比提高
 - (五) 被部署到紧急情况中的受过适当培训的工作人员(包括伙伴)人数增加

战略

21.9 方案的执行由高级专员全面负责, 并由副高级专员、分管保护和业务活动的助理高级专员、难民署各区域局及总部各司进行监督。难民署将继续努力进一步改进问责、财政和方案控制以及风险管理。

21.10 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。这将包括宣传各国应设立确定难民地位的公平高效程序和确保所有寻求国际保护的人都能有机会利用这些程序和机制的理念。难民署还将开始实施确定难民地位的新方法。将继续关注如何确保在国家庇护制度和程序中纳入年龄、性别平等和多样性视角。难民署将提供适当的培训能力建设服务, 支持建立有效庇护制度, 包括确定难民地位的国家能力。难民署将与各国政府一道努力, 以进一步认识到需要针对与性别有关的男女同性恋、双性恋、变性者和双性人受迫害、歧视和暴力侵害形式提供协调一致的保护对策, 这也可成为给予难民地位的理由。

21.11 难民署将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。难民署将继续参与应对非正常海上迁徙构成的挑战, 改进救援和登岸做法, 确保适当的接待条件, 公平对待庇护申请, 进行国际合作共担责任, 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提供解决办法。

21.12 实现所述目标的另一个办法是通过特别是对政府官员和非政府机构工作人员的培训, 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, 难民署将继续在难民协调模式框架内建设伙伴关系, 促进同范围广泛的行为体, 特别是来自民间社会的行为体就难民保护问题进行协作。难民署将确保对境内流离失所者提供的保护及所参与的工作以大会有关决议所列标准为依据, 并与其他有关实体和机构密切协作进行。

21.13 难民署将采取协调一致的干预行动，将保护工作作为人道主义行动的核心，进一步推动执行全球保护战略。将认真分析流离失所男女孩的特殊需求，根据关于儿童、性暴力和性别暴力的以下三个保护战略所定目标，制定对儿童问题敏感的适当干预措施，这三大保护战略分别是：难民署儿童保护框架、2012-2016 年教育战略和难民署制止性暴力和性别暴力最新行动战略。将对三大战略进行更新，使其适应不断变化的需要和未来的情况。还将高度重视制定全面的保护干预措施，以便根据难民署最新战略中拟定的行动领域，防止和应对性剥削、性虐待和性别暴力风险。难民署还将继续执行其 2014-2019 年“不再拘留”战略。

21.14 难民署将努力实现其业务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。将加强使用工具，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。

21.15 难民署将继续巩固其 2014-2018 年期间全球公共卫生战略的已有成就，该项战略提供全面方法应对难民在公共卫生、艾滋病毒、生殖健康、营养、粮食安全、水、环境卫生和个人卫生方面所面临的挑战。难民署将根据其 2014-2018 年住区和住房全球战略及其替代难民营政策，寻求对住区和住房采取通盘做法、使难民更好地融入地方一级的发展、经济、服务、市场和社区。难民署将采纳其 2014-2018 年期间安全获取燃料和能源全球战略中的成功做法，继续推动环境保护工作和利用可再生能源。方案交付将受益于扩大和系统使用现金和现金替代品，这是难民署将以现金为基础的干预措施制度化的一部分。

21.16 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。难民署将与会员国合作，提高人们对难民面临的严峻现实的认识，这一问题迫切需要持久解决办法。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，难民署将通过其 2014-2018 年期间促进生计全球战略，继续探索获取更多就业包括劳动力流动的机会。难民署将侧重于如何加强难民对收容社区产生的积极经济影响，特别是要通过与发展行为体和私营部门的合作。

21.17 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。将继续努力加强信息管理、协调和支助能力，为以可预见、负责的方式参与机构间工作提供便利。

21.18 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。2018-2019 年期间的重点是继续加强高级领导层的紧急行动能力;提高提供援助的速度和效率;提供分析和咨询以便能够在存在安全风险的地区开展行动。难民署将继续扩大战略伙伴关系,以此扩大应对紧急情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和培训,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

1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》

1954 年《关于无国籍人地位的公约》

1961 年《减少无国籍状态公约》

1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题的某些特定方面的公约》

1984 年《卡塔赫纳难民宣言》

《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

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

70/134 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

70/135 联合国难民事务高级专员公署