

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/40/135
20 February 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第四十届会议

暂定项目表* 项目104和120(a)

联合国难民事务高级专员办事处

联合检查组：联合检查组的报告

联合国难民事务高级专员办事处

在东南亚的作用（1979 - 1983年）

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“联合国难民事务高级专员办事处在东南亚的作用（1979 - 1983年）”的报告（JIU/REP/84/15）。

* A/40/50。

联合国难民事务高级专员办事处
在东南亚的作用 (1979—1983 年)

联合检查组诺曼·威廉斯编写

目 录

	段 次	页次
一、序言	1 - 6	3
二、国际法律结构	7 - 19	5
三、实地业务	20 - 79	9
A. 范围	20 - 21	9
B. 开支	22 - 32	10
C. 外地机构	33 - 49	14
D. 保护职责	50 - 62	20
E. 援助活动	63 - 79	24
四、工作关系	80 - 93	30
A. 难民的原籍	80 - 83	30
B. 临时庇护国	84 - 86	31
C. 重新安顿国	87 - 88	32
D. 联合国系统内各组织	89	33
E. 非政府组织	90 - 93	33
五、主要结论和建议摘要	94 - 97	35
附件:		
1. 关于印度支那难民及难民专员办事处 在东南亚开支的统计资料 (1979—1983)		41
2. 1983—1984 年难民专员办事处在东南亚的 外勤工作人员员额		42

一、序言

1. 难民问题已成为国际社会严重关切的题目。世界各地的难民，目前估计超过1000万人。如何为这个庞大的问题找到一个解决办法，是联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）面临的难题。

2. 这个难题有几个方面。第一，最近这种规模庞大而复杂的难民危机，是对难民专员办事处有无能力和准备迅速有效地以充足资源响应大规模紧急情况的考验。第二，国内和国家间的政治斗争和武装冲突的形势——难民问题的根本原因之一——仍然普遍存在。第三，在一些区域，由于难民的困境加深，妨碍了高级专员履行有利于难民的人道主义作用。第四，在发展中国家和发达国家都存在的不利的经济因素，使难民问题更复杂。今日的难民，大多数定居在贫穷的发展中国家，这些国家在经济上无能力满足其领土内大批难民和寻求庇护者的基本物质需要。但是甚至在一些经济上较先进的工业化国家——传统上难民在这些国家享有慷慨的庇护条件——也有种种迹象显示政府对难民和寻求庇护者的政策已较从前严格，其原因一部分是由于衰退的经济情况减少了这些国家吸收大批难民的能力。最后，难民专员办事处和整个国际社会面临的问题有另一同样严重的方面，就是对基本的国际难民保护原则的破坏，如对难民营的军事攻击、驱回事件以及对寻求庇护者实行其他形式的身心骚扰就是证明。这些只不过是导致难民专员办事处面临的一种相当复杂的新情势的发展和情况中的一些。在这些情况下，评价难民事务高级专员能够充分履行其法定职务的程度，看来是适当而及时的。

3. 虽然前述总的看法包括整个难民情况，但是本报告集中于东南亚区域，特别是在难民专员办事处任务范围内的印度支那难民。因此本报告不包括目前在泰—柬边境的联合国边境救济行动管辖下的流离失所人士。

4. 由于印度支那难民——特别是柬埔寨境内的武装冲突、饥荒和其他理由而流离失所的寻求庇护者——大量涌入，估计国际社会在过去五年用在东南亚的难民救济和其他人道主义行动上已超过10亿美元。就资源、行动范围和参与的政府和组

织数目而言，在这个区域的国际人道主义工作是历史上规模最大的这种工作之一。虽然会员国和其他机构的这种慷慨响应大大地有助于减少该区域的难民案件（已从1979/1980的危机点减至目前约二十万名难民的稳定水平），但是这种形势对难民专员办事处而言仍然构成一种复杂的责任。

5. 鉴于上述情况，本报告设法审查难民专员办事处在履行在东南亚的任务方面的作业、成就和困难，以期吸取现在和将来或许可以用在其他区域的教训。

6. 在编制本报告时，检查专员与难民事务高级专员和他的一些工作人员进行了讨论。他还访问了东亚和东南亚的一些国家，在泰国、菲律宾、新加坡和香港的一些难民营和处理中心。他与澳大利亚和新西兰政府官员、难民专员办事处的外地工作人员、联合国系统其他外地代表、以及参与该区域难民救济行动的一些非政府组织进行了很有用的意见交换。他感谢有关各方的合作。最后，他非常感谢从研究专员和助理人员与秘书处其他工作人员得到的宝贵的投入。

二. 国际法律结构

7. 关于难民专员办事处的权限以及难民的权利和地位的法律结构，除了别的以外包括三个主要成分，即作为1950年12月14日大会第428(V)号决议附件的难民专员办事处的规章，关于难民地位的《1951年联合国公约》和《1967年议定书》。

8. 《规章》规定联合国难民事务高级专员根据大会授权，应在联合国的赞助下，承担职责，向属于《规章》范围内的难民提供国际保护，以及寻求难民问题的长久解决办法，如协助各国政府和私人组织（但须有关政府的同意）便利这类难民自愿遣返，或帮助他们在新国家内的同化（第一章，第1段）。

9. 《规章》进一步载明高级专员的工作“应完全是非政治性的；应该是人道主义的和社会性的”。

10. 《规章》也规定难民专员办事处的权限，此外《规章》阐明高级专员应在下列具体方面确保保护难民：

- (a) 促进缔结和批准保护难民的国际公约，监督其执行，并提出有关的修正；
- (b) 通过与各国政府的特殊协定，促进执行旨在改善难民境况和减少需要保护的人数的任何措施；
- (c) 协助政府和私人为促进自愿遣返或在新国家里的同化所作的努力；
- (d) 促进准许难民——不排除那些处境最艰难的难民——进入各国领土内；
- (e) 努力取得许可，准许难民转移其资产，特别是难民重新定居所必须的资产；
- (f) 向各国政府取得关于在其领土内的难民人数和情况以及关于他们的法律和条例的资料；

- (g) 与有关国家政府和政府间组织保持密切联系；
- (h) 以他认为最好的方式与处理难民问题的私人组织建立联系；
- (i) 加强协调关心难民福利的私人组织的工作。

11. 难民专员办事处的规章的实质性条款，由于前述关于难民地位的《1951年联合国公约》和《1967年议定书》以及大会和经社理事会关于难民专员办事处的决议而获得加强。这些额外的文献为“难民”一辞和难民权利的编纂提供最全面的定义，也扩大了高级专员的权限和保护责任，使之包括类似难民情况的“流离失所人士”在内。

12. 《公约》和《议定书》是普遍承认保护难民的主要文献。《公约》的一些条款被认为是相当基本的，缔约国不能对它们有任何保留。这些条款包括“难民”一辞的定义和不驱回原则。由于这项原则，缔约国在任何情况下不可以违反难民的意志将他驱回或送回他害怕受迫害的领土。这项《公约》不适用于联合国其他机构负责处理的难民，如近东救济工程处责任范围内的巴勒斯坦难民，也不适用于在其庇护国内具有类似国民身分的人。

13. 因为《公约》的范围限于由于1951年1月1日以前发生的事件而成为难民的人，因此制定《1967年议定书》，以照顾到新的难民情况，即扩大《公约》的条款，使之无限期地包括所有难民在内。

14. 大会第428(V)号决议通过《难民专员办事处的规章》、《公约》和《议定书》，请各国政府和缔约国与难民专员办事处合作，以便难民专员办事处行使《规章》规定的职务。特别是便利它在监督和鼓励应用与难民和流离失所人士有关文献的规定方面的任务。《世界人权宣言》(1948年)和《联合国领土庇护宣言》(1967年)是国际法律制度的附加部分，在这些《宣言》下，要求各国政府，包括不是《公约》和《议定书》缔约国的政府在内，对难民和流离失所人士至少应用最低限度的人道主义标准。

15. 简言之，难民专员办事处的法定职务，除了别的以外，是向在原籍国以外的难民和流离失所人士提供国际保护，通过自愿回国、在其他国家定居或与当地人同化等途径谋求难民问题的长久解决，并促进和监督保护难民的国际文献的应用。自难民专员办事处成立以来，大会和经济及社会理事会在一系列决议中重申这些基本的保护原则，并敦促会员国加入和遵守关于难民地位的《1951年联合国公约》和《1967年议定书》。

16. 然而，自1977年起，大会曾在许多决议中对难民的基本人权受到侵犯和各国政府迫切需要保证难民继续受到有效的保护表示关切。例如，在1981年12月14日第36/125号决议中，大会“非常关切地注意到尽管各项国际保护原则受到日益广泛的了解，但是在世界许多地区的难民要获得庇护仍然面临极大的困难，而且受到推回、任意拘留和暴力的威胁”，并促请各国政府加强支援高级专员的工作，协助高级专员在国际保护方面的工作，“特别是严格遵守庇护和不推回原则，并且按照高级专员方案执行委员会第三十二届会议核可的方式，保护在大规模涌入的情况下寻求收容的人。”

17. 虽然许多会员国因大会敦促而为高级专员依据《规章》的职责提供支持，从而得到帮助，但是世界各地（特别是东南亚）出现的趋势，显示必须改进保护难民的基本国际原则的遵守和应用。在这方面，高级专员1983年“关于国际保护的说明”（A/AC.96/623），叙述了难民遭遇到的一系列困难。这些困难包括下列各项：

- (a) 竟至不准许寻求庇护者暂时进入；
- (b) 各国政府往往认为庇护纯粹是暂时性的，不充分考虑难民迫切要求得持久的解决方法；
- (c) 采取各种形式的“制止”，阻挠难民前往；
- (d) 无限期地拘留难民和寻求庇护者；

- (e) 难民在获得承认其难民地位方面遇到越来越多的困难；
- (f) 难民的人身安全受到威胁和侵犯；
- (g) 难民原籍国的军队对难民滥施武装攻击；
- (h) 在南中国海，海盗攻击寻求庇护者的船只。

18. 检查专员为了这项研究报告而前往该区域实地访问后得到的印象，大致上与高级专员在其1983年关于国际保护的说明中所表示的关切一致“各国为了保护难民和寻求庇护者而拟订的原则确实有被破坏的危险”。最近高级专员提交执行委员会的报告中已经包括处理上述一些问题的提议（参看下一章）。此外，虽然难民情况直接或间接影响到的东南亚许多国家在负起该区域难民和寻求庇护者构成的一份国际责任方面作出了值得称赞的努力，但是迄今它们中很少加入关于难民地位的《1951年联合国公约》和《1967年议定书》。这个问题的另一方面是，东南亚不象非洲，非洲已制定一项区域公约来处理性质特殊的非洲难民情况，东南亚没有这种区域法律构架，也没有基础广泛的政治论坛来协调各国的难民政策，或在区域范围内寻求难民问题的解决，尽管为此目的曾作出数次尝试。

19. 检查专员坚信，虽然难民问题在实质上是整个国际社会的责任，但是支助性的和一致的区域措施会大大有助于这类问题的解决。主要必须由有关区域的各国政府援引区域团结原则，作出特别或常期的合作安排，这样可能有助于解决东南亚难民情况所涉及的人道主义问题。为此目的，高级专员在其与有关各方进行高级别的外交联系方面发挥了重要的作用。这种作用还可以加强。

三· 实地业务

A· 范围

20· 东南亚目前的难民情况较1979年的紧急情况大为缓和。 难民专员办事处有关该区域的难民统计数据表明,自1976年起,由经海上和陆地进入本地区第一庇护国的柬埔寨、越南和老挝流离失所者人数急剧增加,仅1979年一年就高达405,000人。 自1980年来,难民人数有所下降,1983年为37,000人。 据估计,到1983年底,到达本地区临时庇护国的难民总数为一百万以上。 到1983年底,难民专员办事处已安排900,000难民离开,他们大都是前往第三国(特别是北美、西欧、中国、澳大利亚和新西兰),重新定居,有的自愿遣返回国。 到1983年底,登记在本地区重新定居的难民总数为167,000人以上;其中近133,000人(即80%)住在泰国的难民营和临时停留中心。 其他人则住在几个临时庇护国,特别是香港,还有澳门、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和新加坡。

21· 附件一中的表1说明1979年至1983年本地区处于难民专员办事处保护之下难民人数变化不大。 虽然这一图表的概述并未反映出难民问题的实际范围和重大性—数年之内一百万人纷纷迁移以寻求庇护,因而使难民专员办事处所处理的问题和业务活动的范围扩大—它却较明确地显示了本地区的难民数量在过去五年中的发展情况。 就登记保护的人数来说,难民人数在1979年到1983年间下降了60%。 但是,1979年至1981年间平均每年下降24%,1981年至1983年间只下降15%。 这表示难民情况趋于稳定。 附件一并不包括居泰境边界营地中由泰国政府、联合国边境救济行动和世界粮食计划署(粮食计划署)共同负责的约200,000名流离失所者。 从地理上来看,难民专员办事处在本地区的活动超出附件表明的范围,它也包括在越南执行有秩序离境计划,根据该计划,难民专员办事处帮助70,000多名越南难民离境前往重新定居国,

21,000 名难民在当地安居；并协助 270,000 多名难民在中国重新定居，约 1,300 名难民在老挝重新定居。

B·开支

22. 1979 年至 1983 年间难民专员办事处在本地区的总开支约为 6.85 亿美元。附件一（表 2）按年度对这一支出进行分类，以便同所审议的难民专员办事处这五年中每年的总支出加以比较。1979 年东南亚难民业务活动占难民专员办事处总支出的 56.2%。自此以来，这一比例不断下降，降至 1983 年的 20.4%，这表明与其它地区的情况相比，该地区难民问题的严重性正在减少。难民专员办事处在东南亚地区的支出水平表明办事处在根据形势需要调动和发放相应资源方面的工作很成功。1979 年至 1983 年间难民专员办事处为本地区难民每人支出 500 美元。

23. 难民专员办事处在从本地区其它方面获取对难民的支助方面也同样取得了成就。一些第一庇护国政府靠自己的资源——特别是工作人员——来完成各种为难民服务的工作，而地方社会和各国的非政府组织则单独工作或与也在本地区内积极活动的许多国际非政府组织合作，提供一系列重要服务。这些非政府组织将其很大一部分资源，工作人员和后勤经验用于援助难民的项目。其中一些组织为难民专员办事处的业务伙伴，下文将谈到它们。此外，联合国系统的一些组织，如粮食计划署，开发计划署和儿童基金会对本地区的一些难民项目提供了支助；若干国家的政府，特别是经合发组织国家的政府则向难民营和难民中心直接捐助现金或实物。未确定这些形式多样的国家和国际援助的货币价值，它们对作为东南亚难民业务活动主要筹资者的难民专员办事处来说，无疑发挥了不可缺少的辅助作用。

24. 但是，不能完全肯定这种种资源投入，其中包括难民专员办事处的投入是以充分估计难民需求的性质和程度为基础，而且彼此之间相辅相成，以避免出现重复和浪费。虽然检查员承认大多数难民问题具有紧急性，通常难于切实查明并估

算难民的需求和所有可能获得的援助，但他认为难民专员办事处必须在估算难民援助需要和采取更有系统更加协调的方法来满足这些需要方面起更加积极的领导作用。这种方法应能使办事处更合理、更具有成本效用地布署其资源。对其他组织、特别是在本地区活动的许多非政府组织直接支助的援助活动进行补充。在这方面，1980年在难民专员办事处总部设立的紧急救济股可发挥最大作用。

25. 通过根据国别对难民专员办事处开支的分析，可以看出根据各国难民的相对人数对资源进行分配的一般布局（见附件一表3）。检查员意识到，由于各国难民的需求和项目不同，各种特别方案在资源分配方面没有什么灵活机动的余地，而且难民除难民专员办事处资金外可从其它方面获得援助等因素，因此通常不能使难民专员办事处在各不同国家难民身上花费的人均开支近于一致。由于存在这些可变因素和许多其他的因素，难民专员办事处在难民身上花费的人均开支必然因国而异。但是，应指出一些明显的差异，因为它们着重表明了检查员的实地调查结果。

26. 例如，在菲律宾和新加坡的难民的居住和服务情况一般大大优于在香港和泰国的难民。检查员意识到在菲律宾的难民处理中心得到人们特别关注，因为那里的大多数难民都被接受重新定居，在离开之前必须进行紧张的有关语言和适应新环境的培训。1983年，在菲律宾的难民获得的资源的难民专员办事处在本地区花费的资源的10%（大都为一般方案），虽然其人数只占处于难民专员办事处保护下的印度支那难民总数的1.3%。1983年在香港的难民人数与过去数年一样，占第二位，仅次于泰国难民人数。与在菲律宾的难民相比，他们得到的生活便利较少。但是，尽管居住条件拥挤，各难民营和“关闭中心”的生活条件一般令人满意；但朱比利难民中心除外。该中心设施破旧，卫生条件差。虽然在香港的难民中有很大一部份人能通过从事有收入的工作来满足其物质需要，因而无需获取难民专员办事处的额外救济援助，至少应改进一些营地的基本设施，难民可从自己收入中捐助出部份资金。难民专员办事处官员已指出，办事处已做出努力以纠正在不同国家中人均开支不平衡的现象，特别是在粮食和医疗开支方面。

27. 在过去五年中难民专员办事处志愿基金预算(一般方案)有很大一部分用于东南亚难民问题;与此相比,1979-1983年间经常预算下的开支占难民专员办事处经常预算总支出的2.6%。例如,1979-1980年难民情况严重,最应该直接大量动用难民专员办事处日常工作人员,而其时难民专员办事处经常预算开支中却只有1.8%用于该地区;这两年中,其志愿基金总开支中则有50%用于该地区。此外,正如附件一表2的统计数字所表明的,经常预算过去数年在本地地区的开支与志愿基金不同,每年情况都变化不定,一般趋于增加,与难民问题严重程度的减少适成反比。

28. 这一分析表明,办事处对其用于支助外地业务活动的经常资源和预算外资源调配不当。虽然难民专员办事处章程第20条规定其主要经常业务活动资金由经常预算提供,办事处采用了以预算外资源支付在东南亚的大部份外地行政开支的方法。在这方面,检查员意识到,由于难民专员办事处在世界各地的业务活动近年来有所扩大,而其经常预算基本不变;行政开支中必须由志愿基金支付的部份正在不断增加(1983年占70%左右)。

29. 秘书长和高级专员于1982年对经常预算和预算外资源分摊难民专员办事处行政开支的问题共同进行了审议(见秘书长的报告:A/C.5/37/1,1982年7月)。虽然审议提出了经常预算和志愿基金分摊难民专员办事处行政开支的基础,但有一个问题它没有解决,就是根据难民情况的范围和严重性确定调配经常预算资源的一个适当比例,以有效地执行难民专员办事处的基本正常外地工作。鉴于难民情况总是在不断变化,在发展中地区尤其如此;高级专员必须能够根据外地需求的变动调动和分散其经常资金和工作人员。难民专员办事处认为,工作人员的工资是由经常预算还是由预算外资源支付这一问题对于向难民提供援助来说无关紧要。办事处认为:“在预算外资金下设立员额,必要时再由执行委员会核准,是一种远比在联合国经常预算下设立员额灵活机动的安排”。但是检查员并不建议就此在经常预算下设立新的员额。而是对办事处现有的经验丰富的日常工作人员

进行更为适当的调配，以完成其实地工作。（见下文有关权力分散到外地第 42-43 段落）。

30 根据主要活动类型对开支进行的分列（附件四表 4）表明在过去五年中，与用于促进寻求永久性解决办法的资源相比，资源相对集中在救济援助上，尽管检查员意识到救济援助常常也包括长期解决办法。这种支出情况反映出近年来本地区难民数量不变：正如导言部份指出的，去外国重新定居的机会已经减少，而就地定居在非洲、欧洲和拉丁美洲固然是最便利的解决办法，在东南亚各第一庇护国却还不是一种成功的办法。鉴于这种情况，可以提出有说服力的论点，支持所有有关各方加倍努力，以寻找自愿遣返的途径。

31 表 4 中有关方案支助和行政管理的数字证实了先前提出的看法，即难民专员办事处为在本地区实施规模巨大而复杂的难民业务活动而动用的行政管理和经常方案资源相当稀少。与经常预算相同，有关方案支助和行政管理的开支在过去五年中有所增加，与东南亚外地业务活动量的减少适成反比。

32 检查员意识到，难民专员办事处首先不是一个法定的业务机构，它依靠它的业务伙伴来执行和管理其援助难民的项目和方案。在东南亚地区，这些伙伴主要是各国政府机构和非政府组织。它们一般有自己的行政和后勤资源。此外，难民专员办事处认为，它仍希望自己是一个非官僚主义的机构，它在这一地区业务增加并不一定就会使其工作效率增加。因此，除了补充征聘“Ⅰ”级的工作人员外，难民专员办事处尚未考虑通过下放总部人员在该地区设立较大机构的可能性。有人可能认为这是一种谨慎使用办事处行政管理和方案资源的方法。但是正如本报告其它部份将要指出的，由于办事处过分依赖不熟悉难民专员办事处的政策和业务程序的执行机构和项目工作人员来履行其管理职能，结果不能令人满意。否则这可能是一种值得推荐的办法。这种过分依赖性阻碍了难民专员办事处在本地区外地机构的监督和协调作用。

C. 外地机构

33. 高级专员在本地区难民集中的国家设立了外地办事处或其它形式的代表机构。目前在11个国家中有这种代表机构；在这次调查中，这些机构包括在缅甸、印度、巴布亚新几内亚的办事处和在澳大利亚的区域办事处。附件二开列了那些有难民专员办事处代表的国家并提供了1983年和1984年在每个国家的工作人员数字。

34. 在澳大利亚的区域办事处负责监督南太平洋地区若干国家和领土的业务活动。在东南亚的外地机构与它不同，不是根据区域而是根据国别设立的，彼此之间没有什么相互作用的关系。各办事处通过东南亚区域局直接向总部报告。

35. 外地机构网的职能大致与区域局的职能相同，尤其包括下列重要活动：

- (a) 促进难民专员办事处的各项目标；同各国政府、外交使团、联合国机构、其它政府间和非政府组织以及新闻界保持关系；
- (b) 通过确保各国政府执行公认的庇护原则、促使加入并在可行时执行有关的国际难民条约，向难民专员办事处所关心的人提供保护；
- (c) 向总部转交分析报告和评论，或在适当情况下直接处理政府就援助提出要求；
- (d) 估算难民的需求，与政府（并在适当时与执行机构）协商制定满足这些需求的物质援助措施；
- (e) 确保经核准的难民专员办事处方案和项目得到实施；
- (f) 在国家一级协调资金筹措、公共新闻和对外关系等活动；
- (g) 不断向总部提供有关所负责国家的政治、法律、社会和经济事态发展的情况，协助高级专员制定有关该国的政策。

36. 高级专员的外地代表是各外地办事处的负责人。他们负责使上述活动得到有效实施，也同样负责难民专员办事处外地机构的所有行政管理，财务和预算业务活动。难民专员办事处手册中题为“对外地办事处的行政管理和财务指令”的第九章谈到这方面的各种业务活动，提出在人事、财政、预算和一般事务职能方面授予外地办事处很大的行政管理和财务职权。

37. 上述各段表明，外地机构实际上拥有难民专员办事处总部四个司的主要责任和职能，即国际保护、援助、行政与管理 and 对外关系。曼谷办事处的内部组织形式反映出难民专员办事处的所有责任和职能；但除此之外，东南亚各外地办事处主要注重两个职能：保护和编制方案。每个办事处（办事分处除外）有一名代表，并至少有一名保护专员、一名方案专员——两人中有一人被指定为副代表——和若干一般事务人员。在行政管理和财务管理方面，没有由预算支付的专业人员员额。难民专员办事处在本地区花费很多资金，需要对庞大而复杂的难民业务活动进行有效的行政和/或财务管理，而当前在这方面竟几乎没有提供预算设立专业员额，这疏忽实在令人困惑。虽然难民专员办事处代表的职务说明要求他们履行这一重要职能，实际上行政和财务方面职能所占据的地位大大低于保护和方案编制职能——事实上这些职能主要是由当地征聘的办事员完成的。他们不知道如何运用联合国工作人员服务细则、财务细则和各项规定，也没有受过这方面的培训。结果常常出现混乱现象。

38. 这一缺点表明东南亚地区难民专员办事处各外地办事处面临一个较大的问题，即鉴于它们要履行多种责任和职能，若干办事处显然工作人员不足。正如附件2所表明的，每个外地办事处（曼谷除外）目前有2—3个由预算支付的专业人员员额，总数为42个（第33段提及的外地办事处除外）。这一数字比1979年专业人员编制水平高出31%。难民危机缓和以后，预算支付的工作人员资源有所增加；但并没有解决本地区——特别是香港和新加坡——工作人员短缺的问题，尽管难民专员办事处专业人员员额总数增加了168%，由1979年的150个增加到1984年的402个。

39. 由于缺少难民专员办事处外地日常工作人员，大多数外地办事处不得不大量依赖“L”级工作人员，以应付外地业务活动的速度和工作量。仅曼谷办事处就在这一级别下雇佣10名以上专业人员（大多数为P-2）。其它外地办事处也在不同程度上采用这种级别。虽然“L”级工作人员的作用应适当限于各种业务活动，但他们在外地办事处服务的内容包括难民专员办事处经常方案的所有职能，如保护、为难民提供法律和咨询服务、新闻、甚至还有办事处行政管理。他们当中有许多人在难民专员办事处所负责的领域缺少经验，因为他们大都是从外国非政府组织征聘来的。但是鉴于缺乏外地日常工作人员，有理由推断如果没有“L”级工作人员提供的服务，各外地办事处的工作不会有什么进展。

40. “L”工作人员级别一般是在出现难民危机时作为一种临时补救措施，但它正日益被当作难民专员办事处外地经常人员的一部分而加以采用。不能认为这是加强难民专员办事处在本地区以及在其他地区的外地机构的另一种明智可行的办法。由于外地办事处除去履行高级专员的许多责任职能外应负责难民专员办事处的大部分法定职责和业务活动，因此如果握这些极为重要的外地任务交给没有什么经验的其他人员，而让难民专员办事处最有资格和经验的日常工作人员留在总部，看来是不妥当的。鉴于这一点，检查员要求考虑所提出的下述加强外地机构的行动。

41. 一项新的外地工作人员员额政策。 难民专员办事处在办事处及其区域和国家级别的外地办事处员额方面显然需要一项更加统一和全面的政策。以便使其具有充足人员对难民局势的要求做出相对反应，并履行难民专员办事处的所有责任和职能。东南亚外地办事处网络目前的工作人员编制显示有一些不当之处。例如在检查员访问的一个国家中，一名P-3级的专员同政府官员和各非政府组织保持联系，处理难民的各种需求，独自履行保护、方案编制、行政管理、甚至业务活动等项职能。这一极端的例子表明必须有一项使工作人员资源符合难民需求的较为统一的政策，其中包括下述两个内容：

- (a) 明确确定费用由志愿基金支付，在各外地办事处工作的“L”级工作人员的作用和职能；目前他们不应履行难民专员办事处的核心方案职能，因为将这些职能交给业务工作人员必然对高级专员所担负的责任产生有害的影响。
- (b) 在适当考虑到难民局势有所不同的情况下，外地办事处的组织和员额编制一般在原则上应反映出难民专员办事处在国际保护、方案编制和援助活动的协调、行政和财政经营管理和公共新闻等领域中的基本责任和职能。虽然难民专员办事处代表作为外地办事处的领导应对这些不同职能负责，他不可能是所有这些领域中的专家，因此需要得到有经验的专门从事各不同领域工作的工作人员的支持。此外，如下文中将进一步论及的，行政和财务管理职能的级别应予以提高，并由有经验的合格工作人员执行。

42. 权力下放。 对于一个基本上在外地一级完成其任务的组织来说，难民专员办事处的整个员额编制结构目前似乎过于集中在总部。 总部和外地机构专业人员级别以上所有员额目前的分配情况分别为190个(47%)和212个(53%)。但是在考虑到P-4级以上的高级员额时，这一比例就出现相反情况：总部112个(56%)，外地87个(44%)。 这一分析表明，虽然由于难民情况特别是发展中地区的难民情况——的增多而使难民专员办事处专业人员总数在过去10年中增加了四倍，办事处安排工作人员的方法与开展业务活动初期相比却没有明显进展。 这些调查结果表明，如果因某些国家和地区难民问题严重紧急和难民专员办事处开支水平太高而需要加强外地机构，难民专员办事处可以根据一项灵活的旨在加强这些地区和国家中外地办事处的员额安排政策，将其富有经验的工作人员大量分散到外地去。

43. 不错，难民专员办事处的员额管理政策强调专业人员的外地服务和经验，在晋级和给予不定期合同时予以考虑，并鼓励人们去外地服务。 但是，有关工作人员在各不同工作地点(包括总部)的标准工作期限的内部政策准则并未考虑到难

民情况变化莫测，需要在很短时间内在总部和外地机构之间，甚至在地区和国家之间对工作人员进行调动和重新分派，以便迅速有效地对新出现的难民情况作出反应。检查员的结论是新的难民专员办事处员额管理政策应优先考虑进一步把工作人员分散到外地机构。

44. 区域性概念。在考虑加强难民专员办事处外地机构的方法和途径时，高级专员应认真研究能否对难民情况采用一种更为明确的区域方法。虽然在办事处目前的组织结构中总部设有一些区域局，外地设有一些区域办事处，但实际上难民专员办事处的区域概念和面向区域的倾向看来十分薄弱。这种情况很明显。例如，难民专员办事处的外地业务活动都是针对某一特定国家的，并不着重解决难民问题时开展国家间合作或对各国的难民政策进行区域性或分区域性协调和统一运用等政策。世界难民情况正日益表现出独特的具有政治、文化、甚至经济性质的区域和分区域特征；这些情况在得到难民专员办事处和整个国际社会适当支持的情况下，可能在区域范围内得到解决。

45. 难民专员办事处似乎意识到这种方法的重要性，最近任命了两名区域协调员，一名负责非洲角地区，一名负责东南亚地区。但这是一个有期限的临时性措施。只强调指出目前的区域性安排还不够。检查员建议在难民专员办事处所有活动领域中采取一种更有系统，更积极的面向区域的作法，随后以东南亚地区为开端，加强其外地区域性机构。新的安排除了别的以外应包括在地区一级把某些特定职能汇集起来，如法律服务（东南亚地区在一定程度上正在这样做），新闻（必需同联合国新闻中心（新闻中心）合作予以大大加强），本地新闻界和教育机构、项目评价、财务监督和审计职能等。得到加强的外地区域机构应拥有足够权限，以促进各国办事处之间的合作，并把一国或一个地区的工作人员重新调配到另一个国家或地区以满足不断变化的需求。

46. 检查员在调查过程中注意到，难民办事处在进行东南亚地区日常业务活动时几乎没有利用各国的专业人员。在马来西亚，根据一般事务人员扩大计划，任用

了4名本国方案专员，得到很大益处。在泰国，当地的一般事务人员担任安置工作职员，他们做出了极其重要的贡献；这在相当大的程度上是因为他们易于同难民交谈，并了解难民的社会文化状况。看来将会根据一项将于1985年1月生效的新的本国专员计划，将一些本国工作人员晋级为专业人员。检查员对此表示完全支持，并敦促加强使用本国的专业人员，作为加强外地办事处的补充措施。虽然在其政府机构属于难民专员办事处业务伙伴的某些国家中，难民专员办事处实地方案的实施和执行进程已有大批政府人员参加，但是如果使经验丰富的本国高级官员更直接地接触难民专员办事处的工作，就会获得更多的好处，特别是在与各国政府进行外交接触，促使舆论了解难民的困境、寻找就地安置的机会和促进各种加强陆路和海上寻找庇护者安全的措施等方面。

47. 方案支助和管理。本报告前面部分已强调指出难民专员办事处在其东南亚业务活动这一领域中动用的资源太少。根据难民专员办事处近期在这一地区的开支水平，方案支助和行政事务实际上应不断获得人们更为认真的注意。虽然办事处大大加强了总部的行政事务和管理制度，外地办事处并没有做出类似的改进。它们的财务管理程序和监督尤其需要立即改进。检查员得出结论，在五年期内东南亚地区在难民专员办事处整个志愿预算支出中占有很大的比例，而与此相比，它在难民专员办事处方案支助和行政事务预算中所占的比例一直在10%上下，因此应向东南亚的外地机构提供更多的经验丰富的行政和财务人员。

48. 此外，还应考虑制定财务监督职责，由合格的专业人员担任：他们具体负责监督所有财务活动，并对付款、银行业务和投标程序以及财务管理的其它方面进行长期监督。对于较小的办事处来说，这一职能应集中在分区域或区域一级（如第45段所建议）。这种监督制度将可防止在东南亚及其它地区出现重大的财务管理不善的问题，从而使高级专员能更有效地履行其职责。

49. 上述调查结果与难民专员办事处在本地区其它某些方面的活动有关，特别是它所承担的保护、援助规划和协调职责。下文各节将加以讨论。

D. 保护职责

50. 根据章程赋予难民专员办事处的保护难民的职责是多方面的。例如，其中有：所有与确定难民地位有关的问题，给予庇护，防止推回或驱逐、随意拘捕或恣意采取警察行动，促进自动遣返或家庭团聚，颁发身份证或旅行证件，并确保难民享受到经济及社会权益。此外，章程还要求难民专员办事处促进各国加入国际难民文件，熟悉国内有关难民的立法并在必要时设法加以改进。

51. 各成员国提供的慷慨援助和合作对难民办事处有效完成其上述根据章程而负担的保护职责来说是甚为重要的，甚至可以说是必不可少的。总的说来，东南亚的情况一直是如此。难民专员办事处在非政府组织及该地内外各国政府的配合下从事了大量的工作。这种出色的国际团结一致的行动是值得强调的，因为由于这种行动，迄今为止已经重新安顿了近一百万印度支那难民。从这些统计数字来看，难民专员办事处及国际社会所从事的工作确实十分杰出。

52. 但是，东南亚的难民情况绝对没有结束。事实上，由于近来在广泛的国际范围内出现的某些趋向和困难，这一情况反而更糟了（见第二章）。东南亚的“前线国家”及其人民表现了极大的愿望向该地区为数空前的难民和寻求庇护的人提供避难所，尽管在大多数情况下这只是暂时的。可能是由于这些国家及当地的居民在本国领土上分担大批难民造成的负担时作出了种种牺牲的缘故，该地区的一些政府已经对难民及要求庇护者采取了十分严格的限制措施。

53. 一般说来，批准接受难民只是暂时的，条件是安置到第三国去。不推回的原则在所有情况下都没有得到严格的遵守，而难民们长期被限制在拥挤不堪的难民营里的现象也带来了种种艰难和困苦。为了阻止寻求庇护者大规模涌入，还采取了种种的“拦阻”措施。由于海盗在南中国海上对寻求庇护者进行袭击，而且过往的船只对海上难民日甚一日的苦难视而不见，这种局面更进一步复杂了。正是在这种富有挑战性的局面下，人们应该评价一下难民专员办事处在该地区行使保护职责的工作中所取得的成就。

54. 确定难民地位。继难民危机爆发之后，确定难民地位的工作由于寻求庇护者大批涌入一事异乎寻常而受到限制，尽管成千上万的人过去和现在都获得临时庇护。并不是在所有的情况下寻求庇护的人都能被承认为难民，某些政府继难民危机出现后采取的确定难民地位的程序看来是有些专断的。

55. 显然，联合国关于难民地位的公约没有充分照顾到这种难民成群出走的情况；而且难民专员办事处在国家一级保护难民及寻求庇护者的权利的工作方面所发挥的作用也由于其他有关方面（特别是直接参与对柬埔寨组织紧急救援的有关方面）承担起了更为明显的领导作用而黯然失色。但是，继难民专员办事处在国际上展开令人赞许的首倡行动之后，执行委员会在1981年建议采取了一系列在难民潮的局面中保护难民和寻求庇护者的措施。除了别的以外，执行委员会并紧急呼吁，必须在大规模的难民潮中充分保护寻求避难的人，例如在尚未安排长期解决其问题时给予他们最起码的待遇，并在国际上团结一致，协力帮助接受大批寻求庇护者的国家方面作出有效的安排。执行委员会还重申，在任何情况下都必须严格遵守不推回的基本原则，包括不拒绝难民超越边界的原则。

56. 尽管难民大批涌入的情况在过去几年中有了很大的缓和，但是确定新来者的难民地位是否合法的工作对某些国家而言仍然是个问题，因为它们相信越来越多新到的寻求庇护者并非是逃避迫害的政治难民，而是为了在其祖国以外的地方寻求更好的经济和生活待遇的移民者。难民专员办事处到现场工作的现象从一开始就很少见，而且也微不足道，直到今日情况仍是如此。办事处手中有关难民的大部分资料都是二手甚至是第三手的。它没有适当的机构来查证众多的难民要求，从而也无法证明这些要求是否属实。鉴于有这些缺陷，难民专员办事处对难民问题并没有直接和全面的了解。在泰国和香港情况尤为如此，因为检查员在那里从现场获取的直接回授资料非常之少。在协助各国政府确定难民地位的合法性及建立一个直接从第一手来源获取资料的较为可靠的资料库的工作上，难民专员办事处必须发挥更为直接的领导作用。

57. 反海盗方案。为了使漂泊海上的寻求庇护者免遭海盗的频繁袭击,1982年制定了一项反海盗方案,规定由泰国皇家政府和难民专员办事处代表十二个捐款国采取行动。在随后几年中,该方案逐年扩大。虽然拘捕了一些海盗嫌疑犯,但是很难确定这项目前耗资300多万美元的方案究竟在何种程度上有助于减缓海盗行径的发生。尽管尚无精确的统计资料,但是据估计近年来已有数以千计的难民葬身于南中国海。这也许是自难民专员办事处成立以来一个难民情况造成的最悲惨的损失。1983年6月,高级专员设立了一个海事问题专家工作队,负责研究反海盗的活动,并就如何改进这一工作提出建议。这个由澳大利亚、挪威及美利坚合众国的海军军官组成的工作队访问了该区域的有关地区,并就改进工作效率的问题提出了具体的建议。结果任命了一名反海盗协调员,以便贯彻上述建议,例如派遣顾问帮助改进资料收集工作,并评价工作所需的技术设备。为此目的,该地区的一个成员国已经提供了用于这类行动的设备。

58. 在海上救援寻求庇护者。国际海事法中已经明确规定,过往船只有义务救援在海上身陷危难的人—不论其是否印度支那难民。猜想如果在南中国海上行驶的船只履行这一义务,那么在公海上遭海盗袭击的“船民”人数就会大大减少。从这个意义上来说,在海上救援寻求庇护者的工作会对反海盗方案发挥辅助的作用。

59. 但事实上情况并非如此,这首先是因为船民人数众多,其次还因为沿海国奉行了严厉的庇护政策,或是拒绝被救援的难民登岸,或是在其将被安顿到别处的前提下只允许其留居极短的时间。结果是,船主们怵于救援身陷危难的难民,因为他们担心事情会拖延下去,对能否在下一个停靠港口交卸责任也毫无把握。难民专员办事处迄今为止已作出了种种值得称道的努力去战胜这种困难局面。难民专员办事处发起了两项计划(一项业已在实施之中),即登陆和重新安置计划及海上救援和重新安置计划。登陆和重新安置计划于1980年开始实施。它的目的是负责解决不能确定船旗国是否会保证安置难民时出现的种种问题。人们希望不久的将来能在试行海上救援及重新安置计划,进一步鼓励各国政府促进船主和船长

在海上救援寻求庇护的人，并为难民登岸及沿海国随后的安顿工作提供方便。此外，办事处加强了同国际海事组织及非政府运输机构的合作性安排，以便加强救援船民的措施。

60. 虽然作出了上述安排，可是仍有迹缘表明，在南中国海上救援失散的难民的船只减少了，从而被救援的难民人数也减少了。从现有的统计资料来看，到1984年底只有不到7.5%的难民被救起，这比前些年都要少。要是想防止出现这种过往船只对难民不予理睬的现象而又得不到各国政府及整个国际社会无保留的积极合作，那么除已采取的措施外高级专员所能作出的抉择就十分有限了。即使基于纯粹人道主义的立场而稍微放宽一下沿海国当前针对在海上被救援的难民所采取的庇护政策，也会进一步鼓励人们去救援乘船外逃的难民，这些人的境遇通常比庇护条件稍好的陆地难民更糟。

61. 有秩序离境方案。同上述计划相比，为越南人及其他出国以直接赴定居国——特别是美国——的人制定的有秩序离境方案迄今为止一直进展顺利。仅今年一年，就有24500名越南人根据这一方案得到了安顿，从而使1979年方案制定以来受益者总数超过了70000（数字截至1984年10月底为止）。这一直是一项可行的计划。检查员认为，如果以各种现有的方法扩大并加强这一计划，那么这就会大大减少冒生命危险从海上出逃以寻求庇护的越南人的数目。如果要进一步加强和扩大有秩序离境方案，那么就必须全面而综合地考虑到难民专员办事处针对船民发起的各项计划：和泰国政府共同作出的反海盗安排、登陆及重新安置计划、海上救援和重新安置计划以及有秩序离境方案，因为所有这些计划都是相互联系的。当然，最终的根本目标并不是设想并发展出种种方案特别去为那些并无适当理由到别处寻求庇护的人逃出越南铺平道路。最迫切的目的是解决难民问题。因此，凡是旨在长期解决问题（特别是以自动遣返为途径）的种种努力同在上一段讨论的所有计划相比都显得更为紧迫。

62. 持久的解决办法。 在非洲、欧洲及拉丁美洲，就地定居或同化是解决难民问题最现成、最常用的方法，而在南亚的国家则不然。 由于文化、伦理的平衡、人口从多及其他方面的考虑，这些国家迄今为止尚未考虑作出这种抉择。 到第三国去重新定居是到现今为止唯一的一种持久性解决办法。 而自愿遣返这种看来最能根本解决问题的方法到目前为止只对为数极少的老挝难民发挥了作用。 1980年人们并试图把大批留滞于泰国的柬埔寨难民遣返回国，可是没有成功，原因是难民对当局雇用负责遣返工作并在他们到达边界时为其作安排的应征者时所使用的持怀疑态度。 要设想把这些人——特别是“山地部落”，即尚未注册安顿到第三国去，条件似乎还不成熟。 但是，这种现象并不应排除下述可能性，即由高级专员在最高的政治级别上采取行动，同联合国秘书长及难民专员办事处执行委员会的主管成员进行合作，以加紧接融并采取倡议，从而作出一些可能而必要的尝试，为受其保护的印度支那难民所面临的问题，谋求持久性解决办法。 在这方面，应考虑是否可能召开一次由与该地区难民问题有关的所有国家参加的区域性人道主义会议，以使得到具体的办法，一劳永逸地解决这一问题。

Ⅴ. 援助活动

63. 从金钱的观点来看，援助活动一直是难民专员办事处在东南亚开展的工作中最重要的一个方面（见附录的表4）。 1980年，难民专员办事处在对该地区的难民物质援助方案上就耗资1.4亿多美元，而1983年的相应数字则是5800万美元。 援助活动主要分为两类，一是重新定居和就地定居计划（持久的解决办法），以帮助难民们在新的社区之中同化，二是护理和维持方案，以维持在营地和处理中心等待的难民的生计。 在中国及印度支那地区开展的活动主要倾向就地定居，而且在大多数情况下还包括这样一些具体的方案：建立农场、学校、医院和卫生系统及运输体系等等。 这些方案的目的是，在难民集中的地区建立一种正常的生活秩序并使他们达到高度自给自足的状态。 检查员认为，这类项目必

须继续作为难民专员办事处援助方案的一个重要组成部务，尤其是因为如果返回祖国的难民生活条件有了全面的改善，便会大大促进下一步的自愿遣返工作。

64. 护理和维持方案在难民专员办事处香港、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡及泰国等地的活动中所占比重要大得多，因为这些地区的国家当局并未设想就地安置为数可观的难民。在这一名目下所作的维持工作包括提供每日的必需品（食品、保健及卫生、住所及有关的基本设施、运输、教育和技术培训）。除难民专员办事处提供的物质援助外，居住在第一庇护国的难民还由东道国政府和一些志愿组织提供重要的援助。因此，在该地区提供和执行难民援助计划的工作方面的组织安排显得看来有些复杂，所以这些工作也就需要难民专员办事处有明确的政策及开展活动和合作的报导方针，以便使办事处能对外地的活动及开支进行有效的控制。

65. 援助政策的体系。难民专员办事处章程第10条规定由高级专员经管他收取用以援助难民的任何官方和私人款项，并将其分发到他认为最具资格从事此类援助的私人机构及有关的官方机构。因此，难民专员办事处总是尽可能作为一项政策性的工作努力通过一个工作伙伴来执行其物质援助方案，而不是直接去这样作。难民专员办事处的《紧急事项手册》指出，办事处“根据章程独有责任向难民提供国际保护，并努力最终解决他们的问题。当然，此种独特性并不是作出安排向难民实际提供及分发紧急援助物品这一工作的特点”。办事处认为显而易见，通过国家组织成熟知某国情况的组织来执行方案的作法是有好处的，因为这些政府及非政府组织”在直接执行援助难民方案的工作上所具备的经验和专门知识同难民专员办事处相比不相上下，或者更胜一筹——这一工作通常不属于难民专员办事处的职能”。

66. 难民专员办事处章程第1条规定在拟议的执行安排方面得到各国政府的同意。因此办事处的政策是协助政府对紧急的难民情况负起全面的责任，特别是协助它估计各种需求，研究出满足这种需求的援助方案，并监督和控制方案的执行。办事处“始终有向捐献者说明适当开支情况或其捐款使用情况的职责”。

67. 难民专员办事处援助政策的另一项关键内容是，直接让难民参与规划及执行援助方案的工作，并鼓励他们借自助活动及赢利工作来满足自身的需要，从而通过上述方法来提高难民营及社区自给自足的状态。

67. 检查员认为，总的来说，这一政策体系是健全的，而且也符合难民专员办事处的章程及有关的大会决议。同时，办事处好象还必须避免生搬硬套，机械地执行这些政策指导方针，在发生一起难民问题后办事处、政府及执行方案的伙伴各自承担的作用的问题上尤为如此。虽然检查员也承认，难民危机经常涉及安全、政治及其他敏感的国内问题的考虑，因此，必然会使东道国政府在致力于对付这一危机的工作中起到主导作用，然而毫无疑问的是：如果难民专员办事处也及时地公开进行干预，就会大大有助于有关国家政府确定难民问题的实际规模，切合实际地作出估计，并一一查明各种需求，从而找出具有成本效率的方法去满足这些需求。如果事先及时作出这类安排，这肯定会有助于难民专员办事处在一起难民问题的各个阶段起到协调和监督的作用。

69. 在东南亚——特别是泰国——处于难民问题爆发之际的紧要关头，难民专员办事处在现场的工作有些拖沓，且效率不高，这与泰国皇家政府、其他诸如儿童基金会和粮食方案一类属于联合国系统的组织及众多直接同国家当局携手工作的非政府组织所发挥的突出而及时的作用形成鲜明的对照。

70. 项目管理系统(PMS)。由于近年来难民专员办事处的工作直线上升，因此办事处进一步加强了它的管理方法和指导方针。经过几年的试验和改进，1983年终于制定一套全面的概念性体系，用于指导制定、审查、执行、管理及评价项目的工作。这是一种值得称道的管理手段。该体系的某些内容早在1983年以前

就已开始使用，例如，确定难民需求，项目拟定，预算制定，监督和报告，自我评价及反馈等方面的指导方针。外地工作人员对项目管理系统的所有内容尚未充分熟悉，但是检查员注意到，虽然迄今为止只是在有限的范围内实施了该系统的内容，却已经开始获得可喜的成果，并已预示出援助方案在未来会有良好的效力。评价和反馈工作尤其如此。

71. 在印度尼西亚和马来西亚，由于根据评价特派团的建议采取了一些矫正行动，项目管理工作方面已有了重大的改进，而且在完成某些项目的工作中成本节余高达30%。这些初步成果说明，除在项目一级要作自我评价外，还需进一步加强中央评价的职责。应该考虑到是否有可能把评价工作的职能分散到区域一级，使之比较接近外勤工作。这一点，上述第45段已经建议过了。办事处目前的工作是在外勤工作中推动项目管理系统，并确保外勤官员及执行机构的工作人员能有效地贯彻其中的主要内容。

72. 实施工作及其成果。难民专员办事处在该地区的援助方案主要由政府机构实施，再次一级由志愿组织实施。目前，在八个国家正在实施大约十二项重要的项目，各耗资50多万美元。在过去几年中，办事处在该地区受难民问题影响的国家中共为50多个此类的项目提供了资金。这些项目通常是一些综合性多部门的成套服务项目，其中有：营地建造、食品援助、保健及卫生、教育、语言及技术培训、社会福利服务及运输等等。实施项目工作受“执行文件”的制约。这些文件除其他事项外还规定了法律体系、各种目的、投入和输出。此外，这些文件还载有关于各方在具体工作、财政管理、监督、报告及全面管理的工作方面所负责任的强制性规定。这样，有关每一项目的执行文件均载有难民专员办事处的伙伴有效实施项目及办事处本身完成它对捐献国所负责任时所需的基本规定和保障条款。

73. 由于有了这些规定，总的说来，难民专员办事处在该地区支助的项目迄今为止都顺胜实现了各自的目的，尽管起初也曾遇到一些困难，而且在管理方面也存在一些弱点（这些问题下面再讨论），最近发表的中期评价报告也赞成上述意见。作为难民专员办事处支助活动重要组成部分的语言及技术培训工作在帮助难民获取基本实际技巧方面成效特别显著。一般说来，保健服务工作大体上也令人满意。检查员十分赞许地注意到人们已经开始重视位于泰国的难民营的初级保健网的工作，因为在那里提供资本密集的复杂医疗服务开始显得不适应难民的社会及文化的实际情况，而且容易使人看不清需要的是预防性医疗方案，而不是治疗性医疗方案。在某些情况下，这些服务工作的范围扩大到了当地的居民地，从而也缓和了难民和当地居民之间的紧张关系。作为保健方案的一项内容，许多难民受到训练，担任助理医务工作人员（助理、护士、助产士及实验室技术员），从而减少了难民团体对外来救援工作人员的依赖程度。即使象检查员所了解的那样，人们难以在分配网络中完全消除挪用食品及管理不当的现象，然而泰国境内某些营地中有关获取及分发食品以及食品质量的工作仍然可以作出很大的改进。如果进一步使获取物品的来源多样化，并改进偿付程序，食品项目的质量和数量也许会有所加强。

74. 该地区由难民专员办事处提供资金的各项援助活动有一个重要特点，即这些活动都具有自足自给的突出趋向：难民参与各项计划，实施及管理活动，并受到训练，互相帮助。由于在这些项目的帮助下难民自立更生的能力提高了，所以在印度尼西亚、马来西亚和泰国的难民已在某种程度减低了对外援支助的依赖性，从而也就节余了开支。在香港，许多难民通过技术培训方案找到了赚取收入的职业，从而也就满足了自身的需要。

75. 在实施和管理援助方案的工作中发现的问题有如下一些：

执行文件并不总是得到工作合伙人的严格遵守，而且这一问题似乎在政府执行机构中比在非政府组织中更常见。在某一国家，政府部门经常把获取工作这一类的项目职能分散给难民专员办事处外勤工作人员报告说他们无法干预的省级部门，

而难民专员办事处遇到严重困难的地方正是这些政府部门所执行的项目。此外，执行文件明文规定的定期进度及财政报告的内容也不总是十分精确的，而且也不及时提出，有时竟迟迟提不出来。

76. 获取物资和服务的工作并不总是在竞争的基础上进行的（尽管项目协议中有此项规定），即使展开竞争，招标程序有时也由于地方商业界的影响及物资和服务价格上涨的趋势等原因无法避免各种弊病。常有的情况是，在开始招标时（在菲律宾的粮食招标除外）难民专员办事处无人代表。而且难民专员办事处也常常无法获得执行机构同提供者签署的协议副本。这一切现象都有碍于办事处对使用资金及获取的服务工作的质量实行控制。审计委员会在其1980年以来的各项年度报告中也提出了上述问题。由审计员建议作出的改进也部分地列入难民专员办事处的采购工作指导方针。但事实上，由于一些执行机构未充分给予协作，而且难民专员办事处的外勤工作人员的监督和控制工作效率欠佳，所以要把这些改进意见付诸实施就相当困难了。

77. 在其1982年的报告（A/37/5/Add.5）中，审议委员会一方面承认有效监督和控制各项活动的工作在很大程度上取决于执行伙伴是否愿意合作，一方面敦促难民专员办事处的外勤工作人员进一步注意控制恰当执行合作者达成的协议中规定的管理及财政条款的工作。此外还建议难民专员办事处审查关于采购及分发物资和服务的基本合同规定是否已准确地照章办理，难民专员办事处还应尽可能经常在重要的报价竞争活动开始时到场。检查员完全赞成上述建议，因为同审计员在1982年起草这些报告时的情况一样，这些建议仍然是正确的，无疑是健全的行政措施。

78. 对外勤工作的协调也许是难民专员办事处在该地区所发挥的作用中最薄弱的一个环节。在新加坡，难民专员办事处鉴于该国政府已决定由该办事处负责管理难民营的工作，就为各种实际目的展开了全面的活动。因此，各项工作的协

调活动进行得顺利而有效。参与工作的一些志愿组织受难民专员办事处的监督。相反，在其他一些国家，中心协调工作大都由政府进行，并较多得到难民专员办事以外的志愿机构的协助，在香港、马来西亚及泰国等地尤为如此。作为泰国处理所有难民问题的主要协调机构的泰国残废人服务协调委员会（见下）每月在曼谷召开一次会议，出席会议的有政府代表、执行机构、难民专员办事处、联合国边境救济行动及红十字国际委员会。难民专员办事处在该委员会中的作用显得不大。

79. 通过上述回顾，检查员更加确信必须按照第41—48段的建议增加难民专员办事处外勤常设员额数，并提高其级别。本研究报告中指出的部分管理上的缺陷——特别是难民专员办事处对其提供资金的各项活动所进行的监督、检查及协调工作不力的问题——可以在将来得到纠正和预防，只要能针对一起难民事件的规模适当配备外勤官员，尤其是给外勤官员配备富有经验的行政及财政官员。尽管办事处不是一个业务组织，但是这绝并不意味着它就不可以适当地注重对其外勤业务进行全面监督的工作，和确保难民所获援助符合执行文件的规定的规定的工作。高级专员述职的责任本身就足以证明，必须进一步研究难民专员办事处所起到的人道主义作用中这一非常实际的外勤工作问题。

四. 工作关系

A. 难民的原籍国

80. 印度支那难民及流离失所者主要来自柬埔寨、越南和老挝，而这三个国家均不是国际难民文件的签约国。难民专员办事处已在这三个国家设立了代表处。由于办事处的作用在原则上是非政治性的、纯粹人道主义的，所以它具有独特的有利地位在所有有关自愿遣返工作的问题中发挥的中间人的作用。在进一步于第三国重新安置大批难民方面日益恶化的情况下，自愿遣返也许是人们所能设想到的唯一根本性持久解决问题的方法。

81. 对难民专员办事处来说，遣返工作必须是自愿的，即遣返必须是人身安全及政治安全得到保障的返回者所真心愿意的。 迄今为止好象只有老挝提供了这种保障，所以 2 5 0 0 多名老挝难民已返回祖国。 为了确保该国能应付返回的大批难民，恐怕还需改善基本的社会基础设施，以便难民专员办事处进一步提供遣返援助。

82. 难民专员办事处同越南保持的工作关系主要集中在前面讨论过的有秩序离境方案及留居在该国的 21, 000 名左右柬埔寨难民的问题上。

83. 关于遣返柬埔寨难民的问题，难民专员办事处和金边当局举行的谈判尚未取得突破。 自 1 9 8 0 年遣返数千名柬埔寨难民以来，难民专员办事处一直在为返回家园的人实施一项援助方案。 如果进一步用政治方法解决柬埔寨问题，便可以设法进一步把难民大规模遣返柬埔寨。 同时，难民专员办事处可采用的一种适当方法是继续加紧同有关国家进行接触，在最高政治级别上谋求人道主义的解决方法。

B. 临时庇护国

84. 上面曾提过，主要的临时庇护国是香港、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、菲律宾及泰国。 所有这些国家中唯有菲律宾加入了 1 9 5 1 年的联合国公约及 1 9 6 7 年关于难民地位的议定书。 其他国家虽然不是上述文件的签约国，但在历史上它们却一贯对难民予以接待，并将其纳入自己国家的社会生活中去。 据报告，在大多数情况下难民专员办事处同这些国家当局的关系颇为友好融洽。 但是，这种关系中偶而也出现一些紧张的情况，特别是因为在 1 9 7 9 年难民危机高潮之时出现了大规模推回的事件，例如：把数以千计的船民拖回大海，或是把寻求庇护的人大批地驱回原籍国；另外，某些国家目前在奉行及采取违背国际保护难民和寻求庇护者原则的政策和行动。 此外，前一章也曾提过，少数国家在管理及具体工作上遇到的问题所产生的原因是，难民专员办事处同往往不严格按项目规定办事的国家执行机构无法缺乏充分的合作。

85. 虽然第一庇护国出于文化、政治及其他方面的原因尚未接受在其领土上就地安置难民的原则，但是它们向难民提供了大规模的实物援助，例如行政及方案支助服务、实物基本设施及用来设立难民营地和开展自助活动的场所等。

86. 人们应该较以往更加重视关于难民的舆论宣传及推动国际难民法的工作。难民专员办事处向该地区派遣的新闻官员为数极少，而它们同联合国新闻中心之间几乎没有任何工作关系。对处理难民问题的态度和方法起到制约作用的不是国家的宪法，也不是国际难民法，而是以本国为出发点的实际考虑。因此，检查员建议难民专员办事处应利用联合国新闻中心、地方各大学及其他公共机构促使人们对该地区难民的状况作进一步的了解。同时，还应继续努力帮助该地区的国家发展一个类似非洲统一组织中非洲成员国所通过难民公约的区域性或分区性难民公约。

C. 重新安顿国

87. 对印度支那的难民来说，迄今为止所达成的唯一大规模永久性解决办法是将难民安置到第三国去。到1983年12月31日，绝大多数的难民被安置到美国（654,000多人），其次是中国（272,000多人），法国（93,000多人）、加拿大（90,000多人）、澳大利亚（87,000多人）、西德（22,000多人）、英国（16,000多人）、台湾（13,000多人）、及其他大多数在西欧的国家。这些国家中的绝大多数都是国际难民文件的签约国，而且也是难民专员办事处执行委员会的成员。但是，许多有可能重新安置的国家却在进一步收缩其入境许可的政策，结果是近年来重新安置的比率锐减，而且许多难民及寻求庇护者的地位也颇成问题。

88. 虽然这些国家所代表的限制性入境许可政策给高级专员造成了一定的困难，但是据报这些国家同难民专员办事处之间的关系还相当好。在检查员看来，办事处的主要捐献者特别向高级专员表示对高级专员办事处总部在管理工作上作出的改进及难民专员办事处就使用自愿基金提出的收入情况报告十分满意。

D. 联合国系统内各组织

89. 难民专员办事处通过签署谅解性备忘录已同一些联合国系统的组织确立了正式的合作关系(救灾专员办事处、儿童基金会、国际劳工组织及教科文组织)。但是,联合国各机构并不有系统地正式参加难民专员办事处在该地区实施的援助工作,只有粮食方案和救灾专员办事处除外:前者为难民专员办事处的援助计划提供大批的粮食(尤其是在泰国),后者的作用只限于泰柬边界地区。开发计划署曾为一个地区项目(RAS/82/016)提供过资金,这一项目有一部分内容是帮助难民的。除此项目外,开发计划署在该地区开展的国家及国家间方案并不包括任何以难民为目标的项目,原因是难民享受的只是临时庇护,而要使用开发计划署的指示性规划数字为嘉惠难民的项目提供资金,就必须征得国家当局的批准。儿童基金会和世界卫生组织曾在难民专员办事处提供资金的一些项目中提供过特别咨询服务。检查员注意到,难民专员办事处和联合国系统内其他组织在培训工作人员及交换工作人员的问题几乎未进行过任何合作,在行政、项目管理及评价等领域,因为在这些领域中此种合作对难民专员办事处特别有益。

E. 非政府组织

90. 总的来说,在该地区开展由难民专员办事处提供资金的援助方案的工作中,难民专员办事处同非政府组织进行的合作与联合国系统其他组织相比,进行得要较为紧密和有系统。同非政府组织保持的这种亲密的工作关系符合办事处章程的规定,该章程特别提到,只要有关政府同意,就应协助私人组织及私人促进难民自愿遣返或将难民纳入新社会的工作。该章程还授权难民专员办事处协调这些私人组织的活动,并把资金分发给那些被认为最有资格向难民提供援助的组织。难民专员办事处还在总部设立了一个非政府组织联络股,该股同全世界大约250个非政府组织保持联系。这些组织在捐款国补充了难民专员办事处动员资金的作用,在这些国家它们已经能切实向大众特别是向其政府转达难民所关心的问题。因此难民专员办事处同非政府组织所保持的关系对有效完成其使命来说是极为重要的。

91. 将近100个非政府组织目前参加了在东南亚地区援救难民的工作，仅在泰国大约就有六十个。它们为了满足难民的需要提供了多种服务项目，包括医疗服务和辅助性营养方案。国际红十字委员会同难民专员办事处确立了正式的工作协议，从而在保护难民的工作中起到了重要的作用，尤其是查询亲人服务，即协助印度支那的难民查询自己的家人，并帮助他们团聚。国际红十字委员会还在泰国境内的两个难民营设立了一些医院。这些医院是该国境内向难民提供外科手术设施的唯一机构。移民问题政府间委员会专门负责给难民登记，并将其送到重新安置国。例如，香港地区几乎所有与重新安置难民有关的表面工作都是由该委员会一年经办的。

92. 章程赋予难民专员办事处协调非政府组织开展的福利活动的的能力因国家而异，但在大多数情况下这种能力一般都比较薄弱。总的说来，政府起的是中心协调的作用。在泰国，难民专员办事处非政府组织——包括执行由难民专员办事处提供资金的援助项目的组织——发生的影响微不足道。起初是泰国政府而不是难民专员办事处邀请志愿组织在难民危机暴发时给予援助。因此，从难民问题产生之初，难民专员办事处对非政府组织具有的领导作用和权威就已经被削弱了，而随着时间的流逝它的地位也没有多大的变化。虽然这些非政府组织在泰国及在别处所作出的贡献十分可贵（在某些情况下甚至必不可少），可是好象其中有一些组织更关心的是自我宣扬在国际上出风头——从筹集资金的活动给人以好的印象——而不是真正协助满足难民的需要。

93. 泰国的大约45个非政府组织成立了一个名叫泰国流离失所者服务协调委员会的组织。该组织成立的目的是与泰国政府、难民专员办事处和其他国际组织及重新安置国和捐款国大使馆来往时代表这些非政府组织的“共同利益”。自1975年成立以来，该委员会对国家当局及在所有与泰国难民有关的重大问题上所具有的影响均有了很大的提高，从而对难民专员办事处依据章程而具有的协调作用产生了不利的影响。这个委员会有一个颇大的秘书处，并正在努力争取承认为一个负责

保护及造福难民的正式国际组织。检查员关注的是，鉴于该委员会在有关泰国难民局势的问题上有根深蒂固的利害关系，所以它有可能进一步获得发展，从而妨碍——不是协助——难民专员办事处有效完成其职责，尤其会不利于办事处迅速而持久地解决难民问题。尽管检查员希望这种可能性不会成为事实，但是难民专员办事处至少应该同泰国流离失所者协调委员会达成一项正式的工作协议，明确规定各方在有关泰国难民的问题上所承担的主要职责和任务。这样的一项协议应该充分保护难民专员办事处依其章程所具备的各项职责和职能，并适当强调其领导作用。

五. 主要结论和建议摘要

94. 联合国难民专员办事处在整个国际社会齐心协力支持下经受了东南亚地区的一次重大难民危机，尽管遇到了棘手的种种障碍，但是难民专员办事处自危机暴发以来采取了多种倡议，并开展了许多工作，因此迄今为止有近100万的印度支那难民在以西欧和北美的重新安置国为主的国家内找到了永久的安身之处。这是了不起的成就，因为它可能是难民专员办事处有史以来采取的规模最大的一次洲际行动。办事处在筹集资金的工作上也取得了同样的成就。自1979年以来，它在该地区的多目的性紧急援救难民的活动中总共经转了大约7亿美元的款项。此外，它还吸引并发掘了当地及外来援助的其他资源，特别是来自非政府组织的资源；由于这些组织致力于难民事业，并积极参与外勤活动，难民专员办事处迄今为止在该地区履行其职责的工作才取得成功。

95. 由于所遇到的空前的难民问题起初就极为复杂，所以困难是注定要产生的，从而也试验了难民专员办事处着手处理一起巨大难民危机的能力。尽管高级专员在争取解决危机所必须的政治支持及财政援助的工作上取得了可观的成就，可是并非所有的困难都已经克服。其中的一些困难导致惨重的后果，例如数以千计的“船民”因登陆困难、遭海盗袭击和劫持及过往船只坐视不救等原因而在大海上死于非命。该地区第一庇护国奉行的限制性难民入境政策也倾向于妨碍（即使没有阻止）贯彻保

护难民和寻求庇护者的基本原则。同样，由于潜在的重新安置国越来越不愿意接受大批难民，加之确定难民地位的程序也日益严格，所以高级专员在设法持久解决仍在营地的大批难民的问题时能作的选择也随之缩小。

96. 除了这些政治性的问题外，人们在外勤工作中还发现了一些组织及管理方面的问题。其中大多数困难发生的原因是，难民专员办事处在该地区的外勤单位太弱，于是办事处也就不得不在很大程度上依靠执行机构和非政府组织来行使日常的外勤职能。最近在总部开展的行政及管理改革尚未反映到外勤办事处这一级上。行政职能主要是由经验不足的地方办事人员负责。财政管理制度相当薄弱，而且对难民专员办事处提供资金的活动所进行的监督及协调工作效率也欠佳。检查员得出的结论是，既然根据章程难民专员办事处在发生难民事件时应起到主导及协调的作用，那么在发生一起难民问题之后就应该大力加强其外勤常设人员编制。

97. 鉴于上述事实，检查员特作如下各项建议。

加强外勤常设人员编制

高级专员应根据下述方针来考虑发展一项新的配备外勤工作人员的政策：

建议 1：组织外勤办事处
并为其配备工作人员

(a) 鉴于不同国家及地区的难民情况有不同的特点，难民专员办事处外勤办事处应配以适当的设备，从而能在国际保护、援助活动的规划和协调、行政及财政管理和新闻等领域行使难民专员办事处的基本职责与职能。

(b) 外勤办事处的行政及财政管理职能应予升级并由难民专员办事处经验丰富的合格常务工作人员负责经办。

(c) 应在外勤办事处设立财政控制和管理的职能，并由负责具体职务的合格专业人员行使这些职务，以便监督所有的财政活动，并对付款、银行业务及招标工作的程序进行长期的控制。对较小的办事处来说，这一职能可集中在分区或区域一级，即置于一个中心财务司长的直接领导下。上述措施最好通过把人员由总部分散的方法来实施（如下面所建议的）。

建议 2：工作人员的分散

如采取新的配备外勤工作人员的政策，那么高级专员即应有足够的灵活性和余地，把经验丰富的总部工作人员分散，以加强难民专员办事处在下述国家和地区的外勤工作人员编制；东南亚地区及其他一些鉴于难民情况严重和难民专员办事处开支庞大而必须象建议 1 所建议的那样充分配备难民专员办事处外勤工作人员的地区。

建议 3：区域着重事项

既然要把总部工作人员分散到外勤地点，高级专员就应适当强调加强难民专员办事处外勤区域结构的工作，同时给外勤工作配以适当的资金，赋以适当的权力。新的安排应该包括的一项内容是，把某些专门职能集中在区域一级，例如法律服务、新闻、项目评价、财务控制及监督职能等。区域代表应有足够的权威提出一项本区域对难民问题的综合性设想，促进国家官员之间的积极合作，并把工作人员从一国到另一国作重新安排，以适应不断变化的需求。

建议 4：国家官员计划

作为加强外勤办事处的另一个手段，难民专员办事处应该加紧利用经验丰富的高级国家工作人员，最好是把他们从政府中借调一段具体时间，但需由难民专员办事处挑选，并由它支付薪金。

保护职能

建议 5：持久性解决办法

(a) 高级专员应该继续加强其高阶层的接触，以便利用一切可能性为在其保护之下的印度支那难民谋求持久性解决办法。

(b) 在建议 5 (a) 方面，高级专员及难民专员办事处执行委员会应考虑是否有可能召开由印度支那难民问题所有有关方面参加的区域性会议，以便找出具体的办法来彻底解决这一问题。

(c) 高级专员应加紧同东南亚各国政府进行接触，以便放宽对一般性的难民——尤其是对在海上遇救的寻求庇护者——实施的国家庇护政策。

建议 6：难民要求的核实

在协助东南亚各国政府核实难民地位方面的要求这一工作中，难民专员办事处应该在外勤地点发挥更明显的领导作用，并应设立一个尽量由第一手资料取材的可靠的难民资料库。

援助活动

建议 7：难民需求的估计

每当发生难民问题之后，难民专员办事处即应立即发挥带头作用，协助有关政府就难民情况的程度所需救济援助的规模和性质、和这种援助在当地和外部可能有的提供者等方面确定可靠的数据。难民专员办事处在实施援助项目及方案之前都应该作出这种详细分析。办事处的工作人员应保证对援助项目的监督和协调工作能有系统地进行，以便使工作取得效率，并使各种投入能彼此协调。

建议8：执行伙伴

难民专员办事处应加紧进行其项目监督和财政控制的工作，以确保实施工作的伙伴能严格遵守项目协议的规定，在根据竞争的原则获取物品及服务的工作中尤应如此。在这方面，难民专员办事处的外勤工作人员看来必须作出进一步的努力，以保证审计委员会在过去三年中提出的有关项目管理和财政控制的改进意见能得到有效的贯彻。

建议9：赚取收入的就业

在难民从事有收入的工作及其他有收入的活动方面，应考虑到这些工作是否可能对改善难民营的状况及其基本设施有所贡献。

建议10：同泰国流离失所者服务协调委员会达成的正式协议

难民专员办事处应该同泰国流离失所者服务协调委员会达成一项正式的工作协议。该项协议应明确规定双方对在泰国接受难民专员办事处保护的难民所分别承担的各项责任和任务，并应充分保护难民专员办事处根据其章程所承担的责任和职能。

附件 1：关于印度支那难民及难民专员办事处

在东南亚开支的统计资料

(1979 - 1983)

表 1：印度支那难民的人数

(营地 / 中心数字, 截至年底)

临时庇护的国家	1979		1980		1981		1982		1983	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
香港	55,705	13.7	20,959	6.8	13,542	5.8	12,624	6.2	12,770	7.7
印度尼西亚	32,224	8.0	4,496	1.5	6,191	2.7	7,274	3.5	6,036	3.6
马来西亚	34,296	8.5	12,164	3.9	9,845	4.2	8,440	4.1	10,077	6.0
菲律宾	5,315	1.3	3,769	1.2	6,628	2.8	3,861	1.9	2,236	1.3
泰国(船上及陆地)	271,582	67.0	261,185	84.5	192,998	82.8	168,909	82.6	132,961	79.6
其他国家	6,111	1.5	6,364	2.1	3,962	1.7	3,481	1.7	3,061	1.8
共 计	405,233	100.0	308,937	100.0	233,166	100.0	204,589	100.0	167,141	100.0

表 2：开支总数

(以千美元计)

年	用于所有地区及全局性 活动的开支			在东南亚及大洋洲的开支					
	正常预算	自愿基金	总数毛额	正常预算	百分比	自愿基金	百分比	总 额	百分比
	1	2	3	4	4 到 1	5	5 到 2	6	6 到 3
1979	11,859.8	269,995.4	281,855.2	224.6	1.9	158,130.9	58.5	158,355.5	56.2
1980	12,714.5	496,956.0	509,670.5	199.7	1.6	203,556.9	40.9	203,556.6	39.9
1981	13,584.4	474,256.5	487,840.9	653.6	4.8	140,960.5	29.7	141,614.1	29.0
1982	13,211.6	406,959.9	420,171.5	257.8	2.0	103,165.5	25.3	103,423.3	24.6
1983	13,562.0	397,657.8	411,219.8	378.5	2.8	83,669.8	21.0	84,048.3	20.4

表3. 在开展活动的国家的开支
(以千美元计)

国 家	1979		1980		1981		1982		1983	
	数额	%	数额	%	数额	%	数额	%	数额	%
中国	6,202.5	4.1	11,812.3	5.8	9,651.5	6.8	11,268.8	10.9	6,729.6	8.0
香港	11,088.3	7.3	13,352.3	6.6	8,355.6	5.9	5,556.4	5.4	4,710.0	5.6
印度尼西亚	24,751.6	16.3	13,594.5	6.7	11,587.3	8.2	9,149.6	8.8	6,745.7	8.0
老挝人民共和国	5,097.5	3.4	5,108.3	2.5	2,517.6	1.8	1,306.9	1.3	1,532.6	1.8
马来西亚	30,345.9	19.9	15,260.7	7.5	11,073.3	7.8	9,264.9	8.9	7,911.0	9.4
菲律宾	17,223.0	11.3	18,829.6	9.3	13,560.2	9.6	11,026.0	10.7	8,609.2	10.2
泰国	45,884.7	30.1	97,566.9	48.0	62,153.7	43.9	39,918.5	38.6	32,642.3	38.9
越南	5,706.1	3.8	11,287.6	5.5	9,826.9	6.9	4,108.3	4.0	4,350.5	5.2
其他国家	5,792.9	3.8	16,486.6	8.1	12,888.0	9.1	11,825.9	11.4	10,817.4	12.9
共 计	152,092.5	100.0	203,299.0	100.0	141,614.1	100.0	103,425.3	100.0	84,048.3	100.0

表4. 按主要活动分配的开支
(以千美元计)

年	总 数	项目支助和管理		促进永久解决		救援和其他支援活动	
		数 额	%	数 额	%	数 额	%
1979	152,092.5	3,721.2	2.4	21,581.9	14.2	126,799.4	83.4
1980	203,299.0	4,588.9	2.3	55,689.7	27.4	143,020.4	70.3
1981	141,614.1	5,188.8	3.7	44,921.4	31.7	91,503.9	64.6
1982	103,425.3	4,806.6	4.6	30,070.3	29.1	68,546.5	66.3
1983	84,048.3	4,886.3	5.8	21,138.7	25.2	58,023.3	69.0

资料来源: 难民专员办事处文件 A/AC.96/577, A/AC.96/594, A/AC.96/606, A/AC.96/620。

附件2：1983—1984年难民专员办事处在东南亚的
外勤工作人员员额

(XB—预算外基金，RB—正常预算)

	1983			1984		
		XB	RB	XB	RB	JPO
中国	P	1	-	-	1	2
	GS	1	-	-	1	
香港	P	3	-	3	-	
	GS	4	-	3	1	
印度尼西亚	P	3	-	3	-	
	GS	6	-	2	1	
老挝	P	2	-	1	1	1
	GS	11	-	10	1	
马来西亚	P	5	-	4	1	3
	GS	12	2	12	2	
菲律宾	P	2	-	2	-	1
	GS	5	-	4	1	
泰国	P	11	2	12	2	1
	GS	18	3	10	4	
越南	P	4	-	3	1	1
	GS	2	-	1	1	
其他国家	P	6	-	7	1	1
	GS	4	-	9	-	
小计	P	37	2	35	7	
	GS	71	5	51	14	
共计		108	7	86	21	10

资料来源：难民专员办事处文件。