

联合国  
难民事务高级专员的报告  
增编

大会

正式记录：第三十七届会议  
补编第12A号 (A/37/12/Add.1)



联合国

联 合 国  
难 民 事 务 高 级 专 员 的 报 告  
增 编

大 会

正式记录：第三十七届会议  
补编第12A号 (A/37/12/Add.1)



联 合 国  
1982 年，纽约

## 说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员的报告以 A/37/12(《大会正式记录，第三十七届会议，补编第12号》)文号分发。

〔原件：英文〕

〔1982年11月10日〕

目 录

联合国难民事务高级专员方案执行委员会

第三十三届会议工作报告

(1982年10月11日—20日,日内瓦)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 17	1
A . 选举主席团成员 .....	2	1
B . 委员会的出席情况 .....	3 - 7	1
C . 通过议程 .....	8	3
D . 执行委员会主席致开幕词 .....	9 - 17	4
二、 一般性辩论 .....	18 - 43	6
一般性辩论 .....	18 - 42	6
委员会的决定 .....	43	11
三、 国际保护 .....	44 - 70	14
委员会的结论 .....	70	20
四、 难民专员办事处的援助活动 .....	71 - 96	25
委员会的决定 .....	96	31
五、 行政和财务事项 .....	97 - 104	35
委员会的决定 .....	104	36

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
六、1982年和1983年捐款情况和全面财务要求	105 - 110	40
委员会的决定 .....	110	41
七、执行委员会第三十四届会议临时议程 .....	111	42
八、任何其他问题 .....	112 - 113	43
委员会的决定 .....	113	43

附件

1982年10月11日联合国难民事务高级专员在高级专员方案 执行委员会第三十三届会议上的开幕词 .....	45
--	----

联合国难民事务高级专员方案执行委员会

第三十三届会议工作报告\*

(1982年10月11日—20日,日内瓦)

一、导言

1. 高级专员方案执行委员会于1982年10月11日至20日在日内瓦万国宫进行了第三十三届会议。会议由卸任主席主持开幕,他在简短的发言中特别欢迎纳米比亚,它已当选为委员会成员(经济及社会理事会1982年4月16日第1982/110号决定),它由联合国纳米比亚理事会代表。在他的提议下,委员会成员静默一分钟,纪念自委员会第三十二届会议以来死去的难民。

A. 选举主席团成员

2. 依照议事规则第10条关于主席团成员任期一整年的规定,委员会以鼓掌方式选出以下主席团成员:

主席:喀尔马先生(黎巴嫩)

副主席:厄沃尔洛夫先生(瑞典)

报告员:列吉里先生(突尼斯)

B. 委员会的出席情况

3. 以下委员会成员国参加了本届会议:

阿尔及利亚	奥地利	加拿大	丹麦	德意志联邦	教廷
阿根廷	比利时	中国	芬兰	共和国	伊朗
澳大利亚	巴西	哥伦比亚	法国	希腊	以色列

意大利	纳米比亚(联	苏丹	大不列颠及北爱
日本	合	瑞典	尔兰联合王国
黎巴嫩	国	瑞士	坦桑尼亚
莱索托	亚	泰国	联合共和国
马达加斯加	理	突尼斯	美利坚合众国
摩洛哥	事	土耳其	委内瑞拉
	会	乌干达	南斯拉夫
	代		扎伊尔
	表)		
	荷		
	兰		
	尼		
	加		
	拉		
	瓜		
	尼		
	日		
	利		
	亚		
	挪		
	威		

#### 4. 下列国家的政府派有观察员出席会议:

安哥拉、玻利维亚、博茨瓦纳、布隆迪、智利、刚果、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、民主柬埔寨、吉布提、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、约旦、科威特、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马来西亚、墨西哥、莫桑比克、新西兰、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、塞内加尔、索马里、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国、喀麦隆联合共和国和越南，马耳他主权教团也派观察员出席了会议。

#### 5. 联合国系统出席会议的组织:

联合国、联合国纳米比亚理事会、联合国社会发展研究所(社发研究所)、联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国志愿人员方案(志愿人员)、世界粮食计划署(粮食计划署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织

(粮农组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界银行、世界气象组织(气象组织)、万国邮政联盟(万国邮盟)、国际海事组织(海事组织)。

6. 下列政府间组织派有观察员出席：

欧洲共同体委员会、政府间移民委员会(移民会)、伊斯兰开发银行、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织(非统组织)。

7. 南非非洲人国民大会、阿扎尼亚泛非主义者大会和西南非洲人民组织(西南非民组)也派代表出席了会议。

### C. 通过议程

8. 执行委员会决定通过下列议程：

1. 开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程和其他组织事项(A/AC. 96/608)。
4. 一般性辩论。
5. 国际保护(包括审议国际保护问题全体小组委员会的报告(A/AC. 96/613), (A/AC. 96/609/Rev. 1和Corr. 1))。
6. 难民专员办事处的援助活动(A/AC. 96/606和Corr. 1和3, 607, 610和Corr. 1)。
7. 行政和财务事项(包括行政和财政事项小组委员会的报告, A/AC. 96/612)(A/AC. 96/604和Add. 1, 606和Corr. 1和3, 610和Corr. 1, 611和Corr. 1和Add. 1)。
8. 1982年和1983年捐款情况和全面财政要求(A/AC. 96/605)。

9. 审议执行委员会第三十四届会议的临时议程。

10. 任何其他问题。

11. 通过第三十三届会议的报告草稿。

#### D. 执行委员会主席致开幕词

9. 新当选的执行委员会主席向他的前任表示赞扬并感谢那些提名他当主席并支持这一提名的人。他说在过去四年内，难民问题的严重性和复杂性都无情地加剧了。在这段期间内，新的持续的难民流需要联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和国际社会作出巨大而持久的努力。

10. 大会讨论了有关难民和流离失所者的广泛情况，并通过若干决议，呼吁对难民专员办事处所关心的人群有关的种种问题，采取特别行动或加以注意。

11. 主席继续指出，最令人欣慰的是，国际社会对高级专员所提倡的工作作出了积极而迅速的反应，而高级专员方面则继续与国际社会所有部门保持密切而经常的接触，并与它们分享资料。

12. 在同一期间内，通常作为难民专员办事处作业伙伴的各自愿机构和非政府组织的重要性继续提高；其中如红十字国际委员会（红十字委员会）和红十字会协会等许多组织得到了国际社会对它们工作的应有赞扬。

13. 人们从各难民方案由紧急援助和救济、照顾和维持发展成取得持久解决办法的演变过程中看出，高级专员必须采取面向实地的政策，并与其他机构密切合作。

14. 在国际保护方面，主席继续指出，重大而严重的挑战仍然存在。今天大部分难民情况是武装冲突和内乱的后果。因此，在决定难民身分方面必须把焦点放在更客观、更广泛的标准上，而不应采用个别的标准。在这方面，人们满意地注意到，国际保护全体小组委员会在执行委员会第三十二届会议之前召开的会议上，把《非统组织关于非洲具体难民问题公约》中较宽的定义纳入了其关于在大批涌入的情况

下保护寻求庇护者的结论，而且，大会也同样对处于类似难民状况下的人采取了较宽的标准。

15. 主席希望，对于造成难民情况根本原因的关切日增，将有助于促使原籍国改善情况，从而预先消除难民的外流。然而委员会必须同时注意到有关对难民专员办事处关心的营地和居住区进行军事攻击的严重问题，以及营救在海上遇难的难民的问题。

16. 在执行其活动时，主席说，难民专员办事处需要有现代的，结构良好的，素质良好的实地服务，而总部与实地间的政策指示和行政命令必须畅通无阻。

17. 最后，主席表示希望委员会能为难民专员办事处在保护和行政与管理上面面临的种种问题提出建设性的解决办法，那些已有进展的领域能继续发展下去。

## 二、一般性辩论

### ( 议程项目 4 )

18. 所有发言者都对主席团成员的当选表示祝贺，并对主席表示特别同情，因为他的国家黎巴嫩发生了难民营地遭到残酷不人道的攻击的惨事。那种攻击受到了一致的谴责。

19. 各代表关心和赞赏地听取了高级专员的介绍性发言，该发言载在本报告附件内。发言改变了形式，非常适合委员会目前所专注的事务；他对他的办事处所面临的具有基本重要性的复杂问题提出了令人深思的估计。对于他的讲话，各发言者表扬了高级专员及他的工作人员为了全世界的难民继续从事的宝贵工作。

20. 许多发言者宽慰地注意到，执行委员会上一届会议以来的一年中没有出现新的重大的难民流，但是全球难民状况仍十分严重，令人不安，各种迹象显示，在未来几年中仍需对难民问题继续密切注意。因此需要作出持续的努力，以减轻数以百万计的难民的痛苦，加强寻找持久的解决办法。此外，国际社会有义务尽力而为，以减轻加之于慷慨接受难民的庇护国的社会经济负担。

21. 在这种情况下，适当论坛上作出一切可能的努力，以控制住产生难民状况的根本原因是极端重要的。最近，这方面的倡议受到了欢迎，值得注意的有：向人权委员会第三十八届会议提出的关于人权和人口大批外移的研究和关于进行国际合作以避免新的难民潮的1981年12月16日第36/148号决议，促进这种或那种努力的重要性，也受到强调。

22. 大家认识到，难民情况的种种原因和后果之间有着错综复杂的关联。但同时，所有的发言者都强调高级专员纯粹人道主义和非政治性质的活动是十分重要的，它们的有效保护和援助办事处所关心的难民和流离失所者的先决条件。在此范围内，若干代表团仍觉得高级专员——通过他对难民问题的区域处理办法——对于改变可

能导致难民潮的事件的确具有一些伸缩性。高级专员也可以行使其道德权威，公开陈词，反对对人权横加侵犯。

23. 许多发言者回顾，1970年代后期以来难民问题空前加剧，已构成对难民专员办事处的一项挑战。大会后来把超出难民专员办事处章程传统责任以外的工作交付给了它。为在由于它的任务规定具有伸缩性，难民专员办事处得以以实际方式进行活动，为它关心难民和流离失所者这一事业服务。在这种情形下，其职权范围是足以处理变化中的难民状况的。某些发言者觉得，职权应用仍有改进的余地。而许多其他发言者相信，不应改变其职权范围。当具体提到大会即将对是否继续难民专员办事处进行的辩论时，大家同意，在下一个五年期内该办事处应继续下去。一名发言者认为该办事处应成为永久性的机构。

24. 在此作用日增与责任日重的时期内，难民专员办事处通常应具体的要求，曾试图向执行委员会各成员提供更多更好的资料。发言者欢迎办事处与执行委员会各成员国之间的资料交流有了改进。委员会本届会议的文件编制，关于办事处活动各方面的定期通讯，以及非正式会议，包括关于“难民专员办事处活动准则”的讨论会都是文体明朗度提高的良好例子。有些发言者虽然对已取得的进展表示赞扬，但觉得仍有进一步改进的余地，其他的人则认为，不断要求更多的资料，应考虑不致对难民专员办事处造成过重的行政负担。

25. 难民专员办事处的责任日益加重，突出了执行委员会按照大会和经济及社会理事会的有关决议执行其职责的作用。执行委员会所有成员与高级专员办事处之间继续不断地对话是彼此有利的，而且归根结蒂，是对难民有利的。一名发言者建议，在议程上加入一个关于对执行委员会上届会议的决定的反应的项目，将能促使执行委员会更积极的参与。其他的发言者说，虽然执行委员会显然应该充分发挥其作用，但高级专员仍应保留其工作弹性，因为委员会并不愿侵犯他的职权。

26. 许多发言者强调了办事处国际保护职务的根本重要性。他们对于向难民营进行军事袭击、对难民实行推回和拘留，继续严重破坏难民的基本权利的情形，

表示深为关切。他们还回顾各国政府必须严格遵守各项有关的国际难民文书。并且强调各国政府必须与高级专员合作，以便利他行使国际保护职务。

27. 很多代表还强调了国际保护问题小组委员会在界定和确认国际保护原则方面所作出的重要贡献。一般性辩论中所提到的关于国际保护的其他问题载见于该项目下。

28. 大多数发言者都清楚执行委员会1981年设立的行政和财务事项小组委员会已表现其才能，并在其职权范围内工作进行得很顺利。小组委员会上的辩论让成员更加了解到管理难民专员办事处活动的方法和精神。由于这样，它是不断努力改进资料交流的一个重要因素，通过继续举行非正式会议和委员会会议，它应继续作为执行委员会和难民专员办事处之间建设性对话的一个会场。

29. 很多发言者注意到迄今取得的进展，敦促高级专员继续努力加强难民专员办事处的各级管理。有人强调，有效的管理结构应包括加强外地组织，以便能够进一步外放权力。国际社会遭遇到财政紧缩，而这种财政紧缩很有可能在未来几年内不会减少。因此，需要不断地改进行政机构。在这方面，一些发言者表示了解业务费用的减少并不立即和自动地导致行政费用的相应减少；他们还认为特别有鉴于当前世界性的经济困难，难以接受难民专员办事处行政预算的增长，并强调难民专员办事处必须象联合国其他机构一样力行节约。另一方面，这种考虑显然不应影响援助难民所需的更多方案的合理而正当的需要。

30. 在加强办事处管理办法的连续过程中，还应该根据难民专员办事处的章程及大会其他有关的决议，充分注意到联合国关于人事政策事项的既定原则。一些发言者说，虽然已经取得进展，但是工作人员的组成依照这些原则仍然可以有很大的改进余地。

31. 委员会成员很遗憾行政管理处关于办事处管理方法和组织结构最后报告未能提交委员会审议。因此建议高级专员应尽快分发整份报告，并应安排及时讨论他对报告的反应。

32. 一般认为，难民专员办事处在办事处主管范围的人为灾难情况中作为提供人道主义紧急援助的协调员的职责极端重要。同样重要的是办事处必须按照大会和行政协调委员会（行政协调会）的各项有关决议和决定，谋求联合国系统内其他有关机关的合作。

33. 在每个这种紧急情况中，应尽早开始使难民实现社会和经济自立的活动。很多发言者提及需要鼓励各国政府在其国家发展计划的范围内规划这种活动。一旦达到自立，进一步的发展工作就是各国政府的职责，必要时还可得到外来援助的支持。在这整个过程中，难民专员办事处可以而且也应该发挥有力的催化作用。

34. 全体成员都同意高级专员有责任与各国政府、联合国系统、政府间组织和非政府组织密切合作，促进难民问题的迅速而持久的解决；很多人重申他们认为自愿遣返如果可行，仍然是最理想的解决办法。大家承认在许多情况下，致力持久解决办法的努力受制于办事处无法控制的因素所限；然而，有几位发言者认为，难民专员办事处需采取更有力的行动获致持久的解决办法。有一位发言者建议，持久解决办法问题应自1983年起列入执行委员会的议程。

35. 难民境况，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲的难民境况，仍然是人们深切关心的问题。非洲继续是世界上难民为数最多的地方，但是最近成功的遣返工作产生了今后会有其他积极成果的希望；同时，在自愿回返似乎不可行的情况下，必须加强就地定居。仅仅亚洲西部的难民人数就非常惊人。在巴基斯坦境内约有280万难民，是世界上难民人数最多的一国，他们的照顾和供养问题对东道国、国际社会和难民专员办事处而言继续是个巨大的难题；还继续需要国际社会提供大规模的援助。至于东南亚、人们希望自愿遣返的工作将可大力进行。与此同时，应配合需要加紧进行重新安置的工作。许多发言者强调在该区难民问题中《有秩序地离境方案》的重要性。几位成员提到中美洲的难民境况不断恶化，表示希望难民专员办事处加强在该区域的活动。

36. 在关于具体难民境况的整个辩论过程中，许多发言者对收容国特别是最不发达国家的牺牲和贡献表示赞扬。他们还称赞这些国家继续提供慷慨的接待和援助。为了减少它们的负担，他们敦促其他国家政府本着国际团结和分担负担的精神，按照各地难民境况协助提供规模相称的解决办法。

37. 一些发言者对援助非洲难民国际会议（援非难民会议）没有产生期望的成果表示遗憾，并敦促难民专员办事处作为指导委员会的一个成员，继续努力寻求资源，以应付向会议提出的各项急需。一位发言者认为迫切需要举行另一次关于非洲难民的会议，审查第一次会议的经验并征募更多资源。

38. 委员会听取了非统组织观察员的发言，他的发言集中于因经济因素进一步恶化的非洲难民问题的复杂情况。他叙述了非统组织为难民所进行的活动，特别是在教育方面，并热烈赞扬难民专员办事处和各志愿机构所做的人道主义工作。

39. 国际志愿机构理事会（志愿机构理事会）和红十字国际委员会的观察员也作了发言，他们概述他们致力于难民问题的情况。志愿机构理事会代表对于世界各地日益恶化的难民境况及这种情况对保护和援助难民造成的严重问题表示震惊。他重申各志愿机构承诺继续协助难民专员办事处的任务，它们决心为促进解决造成难民问题的原因和结果作出贡献。该位发言者还认为难民专员办事处可以考虑设立一个关于“难民与发展”题目的工作组。红十字国际委员会代表回顾了1981年11月在马尼拉举行的第二十四届国际红十字会议所通过的国际红十字对难民援助的重要决议。这项决议保证支持难民专员办事处的工作，并保证这两个组织在各自的活动领域密切合作。发言者还摘述了红十字国际委员会过去一年所进行与难民有关的工作，特别是在家庭团聚问题方面。

40. 劳工组织观察员回顾了劳工组织与难民专员办事处之间自1951年就开始的合作，并提到这两个组织早就议定共同对它们的工作人员发出指示，增加这方面的合作。世界银行观察员提到世界银行首次实验性地参与了一个制造就业机会的项目，来帮助在巴基斯坦的难民。

41. 许多发言者称赞联合国的其他组织、政府间组织、志愿组织和非政府组织。它们与难民专员办事处的宝贵合作和对它的支持以及它们为难民和办事处主管范围内的人士提供的人道主义援助，都获得了称赞。发言者表示希望非政府组织的工作应更紧密地与援助项目的各个阶段配合。在整个辩论过程中，代表们和观察员们还叙述了他们本国政府在国内和国际上为高级专员主管范围内的人士的福利所作的工作。

42. 在辩论结束时，高级专员对辩论中提出了有意义的、适时的各项重点表示感谢，办事处将在适当时候回头再谈到这几项。他最感激对办事处工作所表示的许多支持表现，包括许多代表团所作的各种财务的承诺。他感激地注意到执行委员会本届会议富有建设性的开始。

### 委员会的决定

#### 43. 执行委员会

(a) 祝贺主席团成员当选，并向主席因他的祖国黎巴嫩最近发生残酷的惨剧而表示特别同情；

(b) 表示赞赏高级专员的开幕词，他在开幕词中向执行委员会成员讲述了办事处在把原则和概念表现为有利于难民的作法和日常行动时，所面临的有根本重要性的难题和复杂问题；

(c) 注意到虽然整个世界的难民人数没有增加，但是难民问题仍然异常严重，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲，还注意到尽管有一些令人鼓舞的发展，仍需要进一步努力来援助难民，特别是在那些区域；

(d) 强调必须尽一切努力在适当会场探讨难民问题的根源，并欣见联合国在这方面采取了各种主动；

(e) 重申高级专员的活动纯属人道主义和非政治性质，是有效保护和援助办事处主管范围的难民和流离失所的人的先决条件；

(f) 表示相信难民专员办事处的任务足够灵活，可以适应不断变化的需要，因此适合不断变化的难民情况；

(g) 欣见执行委员会成员与办事处之间资料交流有了改进，包括在执行委员会各届会议之前和闭会期间提供的文件的质和量；

(h) 请高级专员继续进一步加强这种对话，以使执行委员会能依照大会和经济及社会理事会的有关决议，充分履行其在各方案方面的职务；

(i) 深切关切地注意到难民的基本权利仍然继续遭到严重破坏，特别是对难民营进行军事袭击、对难民实行推回和扣留的情形，要求各国政府严格遵守有关的国际文书；并且回顾各国政府必须充分与高级专员合作，协助切实执行其国际保护的必要职务；

(j) 强烈谴责对难民营的残酷攻击和数以千计的无辜巴勒斯坦难民、妇孺老弱和黎巴嫩公民遭到屠杀；

(k) 强调国际保护问题全体小组委员会继续作出的重要贡献，该小组委员会在本届会议上再次界定和确认了保护难民的极其重要的原则（小组委员会的报告在项目 5 下审议）；

(l) 表示赞赏行政和财务事项小组委员会所作的工作，该小组委员会根据其职权范围，已表现了其才能（小组委员会的报告在项目 7 下审议）；

(m) 敦促高级专员继续努力，使办事处的管理方法适合新的需要，以便向世界各地的难民提供最符合成本效益的服务，并强调组织面向外地的重要性，同时虽然惋惜行政管理处的最后报告有所延误，但表示希望及时与高级专员讨论他对该报告的反应；

(n) 请高级专员依照大会和执行委员会的有关决议和决定，执行编制人员的政策；

(o) 请高级专员依照大会（例如第 36/225 号决议）和行政协调委员会的有关决议和决定，继续使办事处在紧急人道主义援助领域的工作与联合国系统内其他有关机关的工作紧密协调；

(p) 赞赏地注意到很多援助方案已从紧急阶段发展到固定状况，敦促高级专员与各国政府、联合国系统、政府间组织和非政府组织密切合作，加强谋求持久而迅

速地解决难民问题的方法，包括在可能情况下的自愿遣返；

(q) 赞赏地注意到收容国接受大批难民所作的重要贡献，并敦促其他各国政府本着国际团结和分担负担的精神，协助为难民提供适当的解决方法；

(r) 赞扬联合国系统的其他组织、政府间组织、志愿机构和其他非政府组织与高级专员的宝贵合作以及它们为难民和流离失所的人提供的人道主义援助；

(s) 对办事处继续为世界各地的难民从事的宝贵工作向高级专员及其工作人员表示称赞。

### 三. 国际保护

#### ( 议程项目 5 )

44. 在开始对议程项目 5 进行辩论时, 国际保护问题全体小组委员会主席马歇尔先生( 联合王国) 提出小组委员会第 7 次会议的报告。 小组委员会审议了工作组关于有关营救海上漂泊的寻求庇护者的问题的报告和其关于确定难民身份的前次结论的补充说明。 它特别注意到在南部非洲和其他地方对难民营和定居点发生的军事袭击事件。 关于最后一个问题, 小组委员会特别意识到该委员会本身的工作和高级专员任务范围以外问题之间的关系。 小组委员会对施尼德尔先生所显示对军事袭击问题的了解很为感动, 并且确信他将能依照他在初步报告中所提的方针成功地完成他的任务。

45. 国际保护问题主任提出了 A/AC. 96/609/Rev. 1 和 Corr. 1 号文件, 其中论过了在过去一年中所遇到的各种主要问题以及某些积极的发展, 这些发展使得否则是令人忧郁的前景出现了一线光明。 这些积极发展情况之一是执行委员会在其上届会议通过了关于难民大规模涌入情形下保护寻求庇护者的结论。 这些结论标志着国际保护难民史上的一个转折点, 因为结论中制定了在寻求庇护者大规模涌入情形下对待他们的基本原则和最低标准, 依照 1951 年《关于难民地位的公约》<sup>1</sup> 和 1967 年《议定书》<sup>2</sup> 的难民定义和 1969 年《非统组织公约》中引伸的难民定义, 对有关人员作出了规定, 并建议各国让难民专员办事处接触这些寻求庇护者, 以便行使其国际保护职责并照顾他们的福利。 其他具有意义的事态发展, 包括泰国政府与难民专员办事处代表 12 个捐助国签署一项协定以在南中国海执行一项对付海盗的方案, 以及中国加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》, 连同早些时候加入的日本、菲律宾、乍得和玻利维亚等国, 中国成为这两个文书的第九十三个缔约国。

46. 在过去一年中，办事处面临着许多严重问题，其中之一就是难民的基本权利经常遭到侵犯的问题。不驱回原则——这是国际法的一个绝对规则——遭到违反；对于为免受迫害、镇压或武装冲突影响而寻求避难的人，甚至拒绝给予临时收容；有人引用内容贫乏的法律论据来否认寻求庇护者是难民；难民在过分拥挤的拘留营内的生活条件令人无法忍受，并且遭到虐待；成批的寻求庇护者在奔向边界途中或跨过边界之后遭到屠杀；载满寻求庇护者的船只遭到拦截并被驱回。对难民营内的难民进行军事袭击的事件更是特别令人震惊。

47. 各国对由于屡次号召提供援助产生厌倦，并且由于想控制和阻止人口的移动，而采取了各种消极或限制性的措施，因而存在着极其可能破坏半个世纪余来精心建立起来的保护难民的严重危险。虽然很高兴见到将会作出努力处理人口大批外流的根源问题，但这对国际保护制度不应有任何不利的影 响。确实有必要制定更为迅速有效的接纳程序，更好地利用国际声援的办法。但是，不应仅仅由于经济移民或那些纯属出于个人利益目的而移出的人在想方设法获得难民身分，而对庇护和难民法的基本原则产生怀疑，应该按照公认的法律规范，公平地确定难民的地位。

48. 难民问题的永久解决办法中，以自愿遣返办法特别具有重要性，特别是目前由于武装冲突或国内动乱造成了大批难民情况。由于自愿遣返取决于原籍国的情况，因此，同原籍国建立起信任关系和在可能情况下在收容国与原籍国之间建立起基于人道主义的对话，将会助成实施该项解决办法。

49. 难民专员办事处为促进难民法的教学，已与设在圣雷莫的国际人道主义法学社合作，主办了关于这个主题的课程，主要对象为各国直接负责难民事务的官员。

50. 难民专员办事处在履行其职责时，需要依靠各国政府的信心和支持，这当然使办事处必须最审慎地执行其任务。为了加强这种信心，办事处必须遵照其《规约》的特别规定，以审慎和毫无政治偏袒的方式履行其职责。

51. 在随后的讨论中，若干发言者对《关于国际保护问题的说明》中提出的各点作出评论，认为这个说明对目前在这个领域存在的各种问题进行了坦率和彻底的陈述。

52. 在一般性辩论讨论议程项目 5 时，许多发言者重申了难民专员办事处国际保护职责的根本重要性。一位发言者说，国际保护司表现了办事处和国际社会在这个领域的良心。

53. 许多发言者强调说，目前寻求庇护者人数增多和经济衰退的趋势绝不应减损公认的国际保护原则。有一位代表指出，在现行的国际难民文书通过时，各国政府也正面临着严重的社会和经济问题。一位发言者认为，虽然发达国家的政策受到经济衰退的影响，但难民标准的适用日益严格——他本国并没有这样作——令人感到遗憾。另一位发言者认为，国际保护原则是普遍和永久适用的，不应更改这项原则来应付紧急情况。在一般性辩论中，一位发言者告诫有这样一种危险，国际保护原则、特别是不驱回原则由于各政府在处理当前各种问题时出现误解而可能遭到歪曲。

54. 在一般性辩论时，还有一些发言者提到需要解决难民问题的根源，但这不是执行委员会职权范围内的事。在这方面，有人强调需要保持办事处严格的人道主义性质和无政治偏袒性。有一位发言者在一般性辩论中强调，解决难民问题的根源的努力绝不应对国际保护原则产生任何不利的影晌。

55. 关于妄称难民身分的问题，一位发言者指出，面对目前的经济危机，各国政府均以限制移民进入来保护本国的劳工市场。大批移民为了寻求较好的就业机会，从而试图以寻求庇护被接纳入境。这种事态发展反过来又促使各国政府采取措施，以查明和处理那些显然不是诚意寻求庇护者的案件。他本国代表团满意地看到，国际保护问题全体小组委员会将在其下届会议审议妄称难民身分的问题。他强调需要从保护庇护制度的观点来解决这个问题并且需要避免出现使这种制度遭到损害和破坏的危险。

56. 有一位代表在一般性辩论中对若干碰到寻求庇护者大批拥入的国家所采取的“婉言阻拦”的做法表示关注。另一位代表在议程项目5项下发言时认为这种做法有些道理，因为这将阻止其他人陆续来到，特别是那些纯属经济动机而寻求庇护的人。关于给予临时庇护与重新定居之间的关联，1979年关于东南亚难民和流离失所的人的会议<sup>3</sup>上达成的谅解已确认需要本着国际团结和分担负担的精神对获得临时接纳的印支半岛寻求庇护者安排重新定居。他指出，尽管有此谅解，在东南亚各地尚有大批这样的人，他们有的早在八年前即被接纳进入第一避难国，但现在仍然等候着永久解决。他建议，现在或许已是就此问题制定新方针的时候了。

57. 许多代表在议程项目5项下和在一般性辩论中发言时关切地注意到在关于国际保护问题的说明中以及在高级专员给大会第三十七届会议的报告<sup>4</sup>的国际保护问题一节中所叙述的各种消极的发展情况。大家对所报导的违反不驱回原则的情况特别感到惊愕，他们一再强调要严格遵守该项基本原则。一位代表在一般性辩论中发言表示认为，应把不驱回原则和临时接纳看作是具有约束力的国际法准则。国际志愿机构理事会的观察员也在一般性辩论中发言，对那些不能提出其难民身份的主张证据但倘若被强行返回其原籍国则人身安全不能合理得到保证的人应适用不驱回原则。

58. 若干发言者对又有国家加入1951年《关于难民地位的公约》和1967年《议定书》表示欢迎，并强调了加入的重要性。然而，有一位代表提请人们注意，尚有若干存在大批难民问题的国家还没有加入这两个国际难民文书。

59. 一位发言者提到巴勒斯坦难民的具体问题，并指出在对他们的保护方面似乎存在着真空状态。另一位代表在一般性辩论中发言认为，近东救济工程处的职权范围内并未载有任何保护巴勒斯坦难民的任务。他因此相信，应修改有关的国际难民文书，以使所有难民毫无例外地受到应有的保护。

60. 若干发言者认识到努力促进更好的了解国际难民法的重要性，并欢迎难民

专员办事处在同圣雷莫的国际人道主义法学会合作下发起举办关于难民法的课程和讲座。一位代表建议，应将1981年12月在东京举行的关于促进、传播和教授难民基本人权问题的专题讨论会的结论和建议广为分发给所有可能与教授国际保护原则有关的人。

61. 若干代表提到国际保护问题全体小组委员会所审查的各种问题。关于有关营救海上漂泊的寻求庇护者的问题，在讨论议程项目5和在一般性辩论过程中，人们对目前很少有船只管救寻求庇护者而且获救的人很少一事表示关注。一位代表在一般性辩论中认为，这表明船长越来越不愿意履行义务，应作出努力来消除妨碍营救工作的因素。一位代表在议程项目5项下发言指出，她本国政府已具体指令船长安救海上漂泊的寻求庇护者。被营救者可永久在她的国家居留，或可到其它地方重新定居。他并且一般强调了对海上遇救者问题公平分担负担的原则。另一位发言者认为，通过实施小组委员会报告第11段中所述的一个计划，可使各有关国家更为公平地分担责任，该计划中有个设想，由船旗国和其它国家集思提供重新定居，如有必要，并辅以筹资安排。他还认为，使遇救的寻求庇护者在下一个预定的停靠港上岸的概念在国际法上是没有根据的，使那些下一个预定停靠港距营救地点非常遥远的船只增加无谓的沉重负担。

62. 在讨论议程项目5和在一般性辩论时，大家对难民人身安全日益不保表示震惊。若干代表指出，国际保护现已包括难民和寻求庇护者的人身保护。国际志愿机构理事会的观察员说，他所代表的各个机构不仅对这种恶化情况表示关注，而且也将在必要和适当时亲自参与促进难民保护工作的努力。

63. 若干发言者对最近黎巴嫩巴勒斯坦难民营内发生的大屠杀事件表示震惊。大家也对在非洲和中美洲发生的对难民营和定居点的军事袭击表示义愤，普遍感到满意的是，执行委员会现已开始审查这个问题。许多发言者欢迎高级专员任命施尼德尔先生来研究这个问题。若干发言者盼待早期审议他的最后报告，他们希望该报

告将导致通过一些具体措施来确保难民营的安全。有一位发言者指出，他本国设法使难民融入当地社会，而避免了对难民营和定居点进行军事袭击的这个问题。但他指出，难民仍然经常遭到其它暴力形式的袭击，如绑架和暗杀等。在一般性辩论中，若干发言者提到需要把难民营安置在远离边界的地区和需要使难民遵守避难国的法律的问题。红十字国际委员会的观察员说，他的组织随时准备应要求审查如何在其职权范围内采取它所能运用的办法来进一步提供合作，制订保护难民营免遭军事袭击的措施。

64. 在一般性辩论中，大家广泛提到海盗对海上寻求庇护者进行袭击的问题是需要继续关注的事项。1982年6月，泰国政府与难民专员办事处代表12个捐助国达成一项安排，旨在对付南中国海上的海盗行为，大家对此表示满意。但是，有人强调，不应以为该项安排足以解决这个问题，需要进一步联合进行国际合作。一位发言者指出，国际社会必须同在该区域受到影响最大的国家合作，使问题得到最终解决。同一位发言者还表示认为应该说服受海盗袭击之害的寻求庇护者的原籍国，提供有秩序地离境的便利，以使其公民在公海上不致于听天由命任人宰割。若干发言者确认了他们国家政府承诺支持对付海盗的努力。一位发言者提到，需要使难民专员办事处与泰国达成的协定在目前有效期间之后还继续生效。

65. 关于确定难民地位，有人指出，这件事引起法律、技术和程序问题。一个代表说，在她本国确定难民地位的程序，可以认为是令人满意的，特别因为它作好准备让难民专员办事处参与，同时也包括一项上诉程序。另外一个发言者表示，难民专员办事处和有关政府当局之间令人满意的工作安排，比不能适应可能发生的所有情况的那种僵硬程序，还要可取。他相信，国际保护小组委员会上的讨论，证明了难以制定对所有国家来说都相同的程序。另外一个代表指出，他同意小组委员会对这个题目的结论，他说，他本国政府可能接受高级专员提出的关于这个问题的工作文件( EC/SCP/22/Rev.1)所载的更广泛的结论。

66. 有几个发言者提到在其各自国家通过的新难民法规，并表示感谢在制定过程从难民专员办事处得到的指点。一个代表说，他本国现在正在审查外侨法规和确定难民地位的程序，在这个过程中，将注意研究执行委员会对议程项目5所通过的结论。

67. 在一般性辩论时，一个代表强调在大量难民涌入情况下确定难民地位的重要性。在紧急阶段，所有有关人士可能需要保护，但寻求庇护者不能自动划为难民；只有决心作为难民的人才有权获得重新定居或其他长期的解决办法。另外一个发言者指出，在大量涌入的情况下，寻求庇护者有权得到一定的基本保护。另一个代表相信，大量涌入的现象，应该由执行委员会进一步加以审查。

68. 在讨论议程项目5以及在一般性辩论时，有人指出对难民问题，有必要提倡长期的解决办法。一个代表建议，这个问题应该列为国际保护小组委员会议程的一个固定项目，也应该列为执行委员会议程的一个固定项目。难民自愿回国，被广泛地认为是最理想的解决办法。几个发言者表示，只有消除造成难民离开其原籍国的根源时，才可能达成这种解决办法。一个发言者同意《国际保护说明》所表示的意见，即原籍国应该合作参加便利自愿回国的工作。同一发言者建议，难民专员办事处应该考虑派遣一个实地调查团确定分散在东亚和东南亚各地的越南难民对自愿回国的愿望。在一般性辩论时，几个发言者也提到，难民在庇护国归化入籍是解决难民问题的一个更重要办法。

69. 在讨论结束时，执行委员会通过了下列结论，其中包括国际保护问题全体小组委员会建议的结论。

## 70. 委员会的结论

### (1) 总论

#### 执行委员会

(a) 重申国际保护作为按照难民专员办事处规程委托高级专员的主要任务的根本重要性；

(b) 重申国际保护基本原则的重要性，特别是不推回原则的重要性，这项原则逐步具有国际法强制执行令的特性；

(c) 表示关切，自委员会第三十二届会议以来，国际保护领域所发生的问题愈来愈严重，难民和寻求庇护者的基本权利在世界上若干地区被侵犯了，其中诸如武装攻击难民营和定居点、海盗行为、把难民及寻求庇护者强制送回原籍国；

(d) 认识到各国政府由于大量人民流动和世界上不同地区目前萧条趋势引起的关切；不过，表示希望，这些不同发展不会导致在给予庇护或运用难民概念时采取限制性措施，也不会损害国际保护基本原则；

(e) 满意地注意到在其他论坛上目前对审查寻求庇护者大量流动的原因所作的努力，表示希望，这些努力会导致流动人数大为减少；不过强调，这些努力决不应该削弱国际保护基本原则；

(f) 满意地注意到，自委员会第三十二届会议以来，在加入《难民地位1951年公约》和1967年《议定书》方面所不断取得的进展，欢迎日本、玻利维亚、中国加入这两项基本国际难民文书；

(g) 表示希望，更多国家加入这项《公约》和《议定书》，以及加入规定在世界和区域各级难民基本权利的其他国际文书；

(h) 满意地注意到一些国家为保证有效地执行《公约》和《议定书》所规定的责任，特别是关于确定难民地位的程序，所采取的或目前设想的措施；

(i) 欢迎各国政府逐渐广泛地接受国际保护原则，欢迎高级专员在促进更广泛地了解国际难民法方面所作出的努力；敦促继续发展和制定难民法，以期解决新的和日益变化的难民和寻求庇护者人道主义及其他问题；

(j) 欢迎高级专员采取主动，同圣雷莫的国际人道主义法研究所合作，安排难民法课程；

(k) 再次赞赏地注意到国际保护问题全体小组委员会的工作，该小组委员会继续协助高级专员努力扩大国际保护，特别是确定和更明确地规定和发展对待难民和寻求庇护者的基本标准；

(l) 表示希望，小组委员会的非正式会议会尽早于1983年举行，进一步审议高级专员关切的武装攻击难民营和定居点的问题，或审议关于难民和寻求庇护者身体安全的其他问题。

## (2) 援救海上遇难的寻求庇护者问题工作组报告

### 执行委员会

(a) 注意到援救海上遇难的寻求庇护者问题专家工作组的报告( EC/SCP/21)；

(b) 重申援救海上遇难的寻求庇护者的义务的基本特性；

(c) 强调海岸国、船旗国、重新定居国、国际社会一起采取适当步骤以便利在各个方面履行这项义务的重要性；

(d) 认为不应该只在法律常规范围内寻求解决与援救海上遇难的寻求庇护者有关的问题，而且也应该通过实际安排着重于尽量排除所遭遇的各种问题；

(e) 注意到专家工作组的报告载有一些目的在达成这种安排的建议，请难民专员办事处审查这些建议的可行性；

(f) 注意到高级专员提出的初步报告( EC/SCP/24)，请难民专员办事处继续研究这个问题并通过其国际保护问题全体小组委员会向执行委员会第三十四届会议提出报告。

## (3) 武装攻击南部非洲及其他地方的难民营和定居点

### 执行委员会

(a) 强调高级专员办事处编写的说明( EC/SCP/25 )里所反映的尊重国际人道主义法律的各项有关原则的根本重要性；

(b) 表示深信，高级专员办事处在其权限范围内可以对同样关切这个问题的其他机构的工作作出大量贡献，协助它们履行在这方面的各自任务，同时维持高级专员办事处的人道主义和非政治特性；

(c) 对最近在黎巴嫩发生的不断武装攻击难民营和定居点问题，深表关切，这显示残酷的、不人道的悲剧，已受到正当地一致谴责，表示希望，采取措施保护难民免受这种攻击并援助这些受害者；

(d) 欢迎高级专员任命施奈德先生调查难民专员办事处关切的武装攻击难民营和定居点问题的各个方面，赞赏地注意到他对这个问题的初步报告 (EC/SCP/23)，表示希望，这项调查会导致采取措施，使今后难民营和定居点在受到武装攻击时会更为安全；

(e) 强调这个问题的迫切性，希望尽早收到施奈德先生的最后报告，以便无论如何不迟于 1983 年 9 月，有机会早日讨论其内容。

(4) 国际保护问题全体小组委员会关于确定难民地位的早期结论的后续行动，其中包括有关难民专员办事处在各国难民地位确定程序中所起作用

#### 执行委员会

(a) 审议了高级专员关于确定难民地位的进展报告 (EC/SCP/22/Rev.1)；

(b) 满意地注意到，自执行委员会第二十八届会议以来，又有更多的 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》缔约国制定了确定难民地位的程序，这些程序都符合执行委员会第二十八届会议所建议的基本要求；

(c) 重申制定确定难民地位的程序的重要性，并敦促 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》某些缔约国在不久的将来制定这样的程序；

(d) 确认有必要采取措施，对付显然没有根据的或滥用难民地位申请问题。只有确定难民地位的有关当局或提交有关当局后，才可对某一申请作出是显然没有根

据或滥用的决定。应该考虑制定程序方面的保护措施，以便保证，只有这种申请是欺诈的或与1951年《难民地位公约》所规定的授予难民地位的标准无关时，才作出这种决定。鉴于其重要性，显然没有根据的或滥用难民地位的申请问题，应该作为议程的一个单独项目，并以难民专员办事处编写的研究报告为基础，由小组委员会下一次会议进一步加以审议；

(e) 满意地注意到难民专员办事处以各种形式参与许多国家确定难民地位的程序，并确认难民专员办事处的价值，从而在这种程序中发挥了有意义的作用。

#### 四. 难民专员办事处的援助活动

( 议程项目 6 )

71. 援助主任介绍了难民专员办事处 1981——1982 年援助活动和 1983 年自愿基金方案概算报告 ( A/AC.96/606 和 Corr.1, 2(Corr.2 只有法文本 1 和 3 ) ), 同时还谈了与执行援助方案和项目有关的问题, 详细介绍了已经采取或准备采取用来改进难民专员办事处这项重要活动的一些措施。

72. 主任回顾说, 前十年后半部分中援助活动迅速增加。他指出, 由于办事处进行的项目的规模和复杂性, 几次给现有规划程序和执行安排带来严重压力。办事处必须在接到通知后很短时期内处理规划项目、选择适当的执行机构取得技术专长、训练新聘用的工作人员和向执行机构人员介绍情况等紧迫问题。主任说明过去的一年中, 在审查各外地办事处提出的 1982 年订正经费和 1983 年的预计经费的同时, 特别注意了实事求是地评价执行能力和承担能力。

73. 随后, 主任回顾了一些已经采取的改进项目执行的措施。指采用项目管理制度及其评价组成部分, 在援助司中设立方案管理局、社会服务科和专家支助股, 出版各种介绍情况的手册和组织讨论会和讲习来改进训练活动。主任提到, 除了办事处直接控制的这些活动外, 还努力加强了负责执行的机构, 选定能够协调复杂大项目的执行的新自愿机构或技术公司。他还提到了让联合国其他机构参加援助工作的努力, 但指出, 虽然在争取其他国际机构参加项目执行的工作方面取得了一些成绩, 但是还需要作出进一步努力, 以争取这些机构参加为替难民谋福利的项目提供经费。最后, 主任告诉委员会说援助司正在同区域局合作, 彻底审查执行这方面的问题。预计年底能结束审查, 而为 1983 年进一步改进项目的执行提供基础。

74. 在接下去的讨论中, 一些代表对主任提出的各点和有关援助活动的一般问题发表了意见。在一般性辩论过程中, 代表们对难民专员办事处把活动重点从紧

急救助越来越多地转移到自给自足和就地解决上去感到满意。一些代表对努力争取联合国系统其他机构参加为难民谋福利的活动表示欢迎。一位代表还强调争取东道国政府中央计划机关尽早参加难民援助很重要。有些机构可能要接过难民专员办事处确保难民基本服务与国别服务结合的责任及其确保国家发展活动中包括难民群的责任，一些代表坚持认为难民专员办事处同这些组织间需要密切的协调，以保证基本服务不间断。

75. 一些发言者说，在援助发展中国家难民方面，常常很难明确区分救济援助和发展援助，尤其是吸收难民群所必需的基本设施不够健全时。一位代表表示支持国际志愿机构理事会关于设立专家工作组来研究难民和被迫流落者援助与发展的关系的建议。另一位代表对难民只需达到与当地人民相同的自给自足水平的原则是否恰当提出质疑。这么做会否定不同区域的难民应得到相同待迁的原则。主任答复此意见时解释说，虽然不同区域的物质援助水平相当，但每一个人的费用都可能不同，而且有时差别很大，这样会给难民专员办事处的努力造成错误的印象。

76. 一些发言者注意到难民专员办事处已经在努力改进项目的执行，并建议进一步改进，尤其是难民专员办事处的内部程序。关于这方面，他们强调，给外地办事处更大的权力这点很重要，同样，需要难民专员办事处在外地的做出积极表现，以便协调和监督援助。同时还强调了继续加强项目评价的必要。一位代表希望捐款国能更直接地参加评价活动。其他发言者说购置活动和将经费及时转给执行机构也是提高执行效率的重要方面。一些代表指出，有时因为当地货币同美元的比值下降，可以减少拨款。但是，他们说这样节约下来的款额常常因为费用上升而抵销。

77. 一些代表指出，提交委员会的关于援助的文件有很大改进。他们认为，援助活动年度报告和关于援助方面进展的定期报告的内容和编制，都符合委员会先前的希望，这些文件都及时转交了各常驻代表团供审议。但是他们指出，

还需作出进一步努力，更多地分析援助活动和提供更多的资料，尤其是关于执行安排和所报告的援助活动的受益人数的资料。援助主任注意了各项建议，并表示办事处将继续努力改进提交委员会的文件。但他还注意了代表们先前所提意见即要求办事处减少对外地办事处在报告方面所加诸的负担。

78. 讨论期间，一些代表和观察员就非洲方案发了言，告知委员会各该国家为难民作的努力，指出还需要进一步得到国际援助的方面。审议了非洲之角的局势，苏丹代表和索马里、吉布提的观察员回顾了他们国家难民的情况。他们欢迎帮助实现自给自足或当地解决的活动，并告诉委员会他们进一步的需要，特别是农业、家用和烹调用燃料和放牧地方面的需要。索马里观察员说，与文件A/AC.96/606和Corr.1和3所说的恰恰相反，索马里政府要指出，现在还存在许多严重紧急问题，特别是卫生部门的问题。他还要提请委员会注意索马里城市难民的具体问题。埃塞俄比亚观察员强调了在非洲之角要有一个区域性办法的重要性，他指出，援助水平的不平衡有时会促使难民迁移。他欢迎援助返回埃塞俄比亚的难民的扩大方案，告诉了委员会他们在难民专员办事处和红十字协会的援助下，为执行方案已经采取的行动。

79. 摩洛哥代表重申了在前几届会议上的发言，强调说，救济援助，甚至为所谓廷杜夫及其周围区域的难民设想的自给自足，都只能视为执行持久解决办法前的临时措施。提到这些人的处境时，他对关于他们的人数和状况的资料表示怀疑。他在回顾委员会以前的讨论时重申，要求难民专员办事处召集有关政府间讨论，以确保通过自愿遣返或持久定居的做法来找到持久解决的办法。阿尔及利亚代表欢迎把在阿尔及利亚的援助活动另编一章。他回顾了在执行撒哈拉难民援助方面取得的进展。他再次声明阿尔及利亚决心促进持久解决办法。他又指出，条件许可时，自愿遣返仍是解决难民问题的最好办法。但是，这种办法只有在造成难民局势的情况发生变化后才有可能。

80. 在总结该项目的讨论和引述前几届会议主席关于这个问题的意见时，主

席满意地注意到大家对必须促进持久解决发表了许多意见。主席一方面指出难民专员办事处只负责难民问题中的人道主义方面的问题，同时表示希望能在促进持久解决方面取得更大进展，包括自愿遣返和当事人认为满意时长久定居。主席进一步表示希望高级专员继续根据他通常的政策和给执行委员会的报告在这个问题上努力与各国政府合作。

81. 联合国纳米比亚理事会代表提到了关于在纳米比亚邻近国家的纳米比亚难民的几个方案，吁请在联合国内特别是开发计划署难民专员办事处和纳米比亚理事会采取一致行动。

82. 一些发言者在强调其本国大量需要的同时，表示非洲应得到与难民专员办事处在该洲负责处理的人数相称的援助。援助主任和非洲区域局主任注意到了各种意见，并在需要时提供了补充资料。

83. 一些代表和观察员对1981年4月在日内瓦举行的援助非洲难民国际会议的结果发表了意见，并表示虽然会议宣布得到了大量捐款，但他们对好几个重要项目还有待筹资或执行一事感到关心。他们强调需要更多关于援助非洲难民国际会议的成果的资料。

84. 一些发言者对中美洲的局势表示关心。洪都拉斯和萨尔瓦多的观察员就提供的援助感谢高级专员，并介绍了他们各自政府为促进持久解决办法采取的措施。一位代表要求进一步加强难民专员办事处在该区域的存在。关于这一点，阿根廷和委内瑞拉代表请求委员会核准提议为中美洲设立的新职位。

85. 讨论欧洲部分时，奥地利代表介绍了奥地利难民的情况，他赞扬难民专员办事处和其他机构的工作，对同意为难民和避难者重新定居打开大门的国家表示感谢。他还介绍了奥地利政府为照顾和扶养这些人以及让他们越来越同当地结合所作的努力。

86. 美洲和欧洲区域局主任注意到大家对他所负责的区域发表的意见，特

别强调了办事处同有关政府在中美洲局势方面作的合作努力。

87. 讨论东南亚和大洋洲的各种方案时，行政管理主任告诉委员会，他收到澳大利亚当局的一份请求，请求难民专员办事处在堪培拉设一个分处。现在正在考虑设立分处的方式，具体建议将在下届会议提交委员会。

88. 讨论中东和西南亚洲区域问题的过程中，塞浦路斯观察员请求难民专员办事处继续支持援助在塞浦路斯的失所人的方案。他还告诉委员会，塞浦路斯政府在难民专员办事处的合作下，努力为南部非洲难民提供受训机会，努力帮助黎巴嫩来的失所人和难民。伊朗代表欢迎高级专员为发起援助阿富汗难民方案已采取的积极步骤。据他说阿富汗难民已达一百五十万人。他并提到为数约 100,000 名的伊拉克难民。伊拉克观察员驳斥了这种说法。伊朗代表提到，1972 至 1973 年在红十字会委员会的帮助下，有 2,673 名伊拉克公民返回了伊拉克。他保证，如果在伊朗定一个包括所有难民的方案，伊朗政府将承担全部援助费用的三分之二。他还介绍了伊朗其他难民的问题，表示伊朗政府可为难民提供遣返前的临时避难所。

89. 巴基斯坦观察员告诉委员会巴基斯坦政府为援助二百八十万阿富汗难民做的工作，特别是给难民的现金补贴和救济品国内运输。这种支出已成了一种主要的财政负担，发言者吁请国际社会积极考虑为国内运输费捐款的问题，观察员还说，制定援助预算所依据的人数应同政府登记的实际人数相符。巴基斯坦关心的其他主要问题还有国际购置和森林的砍伐问题。观察员欢迎在确定创造收入和就业机会的项目方面取得的进展，还强调在促进难民教育方面已作的努力。

90. 中东和西南亚洲区域局主任对有关他管辖的区域提出的一些问题发表了意见，并表示他所领导的局打算同有关国家的代表进行进一步的讨论。区域局主任向伊朗代表保证，将尽一切努力来仔细研究那些伊拉克籍人的问题；办事处设想在不久的将来派出一个代表团，并希望能为代表提供有关的澄清材料。

91. 援助主任介绍了有关难民重新定居的报告 ( A/AC. 96/607 ) , 并提到难民专员办事处在展开和执行重新定居方面主要关注的问题。其中有: 合格标准有时过于严格, 亲属关系的定义经常过于狭窄, 不愿意考虑某些国籍难民及有些国家不愿意接收残废难民或紧急案件。援助主任要求, 放宽入境标准, 所有重新定居国家制订紧急入境程序, 不断努力保持重新定居的推动力。

92. 在继续讨论时, 许多代表重申, 自愿回国或就地安置是极其重要的, 因为这是最好的持久解决办法。但在许多情况下, 重新定居仍是唯一的解决办法, 因此, 着重指出若干重新定居国家为各批难民做出的努力。至于印度支那难民的情况, 有的发言人对重新定居机会愈来愈少的情况表示关心, 难民潮虽然减少了, 但是有愈来愈多的难民还在等待到第一收容国重新定居。其他发言人强调了国际社会在过去几年中, 为该地区 80 万人左右重新定居方面做出的重要努力。

93. 一名代表对于重新定居国所做的接待工作和就地安置努力一直没有得到强调, 表示遗憾。他提到扩大或保持目前重新定居工作的困难, 这是因为安置费用日益增加而造成的财政限制所致。他促请难民专员办事处拟订有关重新定居资格问题的方针。他还强调说, 重新定居办法不仅对大批难民而且也对小批或个别难民, 特别是那些需要保护的难民, 发挥重要作用。

94. 移徙问题政府间委员会代表向本委员会报道其委员会在难民重新定居方面提供的种种服务。他注意到, 自 1980 年以来, 重新定居下来的难民人数不断下降, 因此呼吁重新定居国继续努力。他还赞成难民专员办事处的提议, 即就《有秩序离开越南方案》召开会议。

95. 就援助活动进行辩论期间, 政府间组织 ( 例如非统组织 ) 及解放运动的观察员, 曾就直接关系到他们责任范围内的事项, 发了言。粮食计划署的代表描述了该署通过紧急援助或在自给自足活动范围内, 为难民实施的各项方案。他呼吁国际上加强支持粮食计划署的工作, 他表示, 例如巴基斯坦和索马里等主要方案, 有效期间只到 1983 年 1 月。

## 委员会的决定

### 96. 执行委员会

#### A

(a) 注意到如 A/AC. 96/606 和 Corr. 1、3 号文件所报道的，高级专员在 1981 年和 1982 年前几个月内，在执行其总方案和特别方案方面所取得的进展；

(b) 注意到高级专员在 1981 年 7 月 1 日至 1982 年 6 月 30 日期间从其紧急基金中划拨出来的经费；

(c) 注意到行政和预算问题委员会在 A/AC. 96/610 和 Corr. 1 号文件内发表的意见；

(d) 订正了 A/AC. 96/606 和 Corr. 1、3 号文件附表 A，同时批准了以下几点：

(一) 为 1982 年总方案设立“新的订正”拨款而提出的建议，供业务及方案支助和行政用，建议的摘要载于 A/AC. 96/606 和 Corr. 1、3 号文件表三第 12 栏，但该文件第 30 页表上实际增加的 6 名专业人员和 12 名一般事务人员员额除外；

(二) 1982 年总方案的订正财政指标：350,082,100 美元（不包括 1,000 万美元紧急基金）；

(三) 如 A/AC. 96/606 和 Corr. 1、3 号文件表三第 13 栏概述的 1983 年总方案的国别和地区方案及总拨款，这是关于业务及方案支助和行政，但该文件第 31 页表上实际增加的 9 名专业人员和 3 名一般事务人员员额除外；

(四) 1983年总方案的订正财政指标：361,256,500 美元（不包括1,000 万美元的紧急基金）；

(五) 高级专员有权根据计划情况变化的需要，调整项目、国别方案或地区方案及总拨款，在必要情况下，使用储备金，并向本委员会下一届常会报道这方面的调整；

(六) 在必要情况下，高级专员有权调动员额，以保证执行核定的国别方案和业务总拨款，并同时确保总部员额数不会增加，及国别和地区方案草案、及A/AC.96/606和Corr.1、3号文件表三第12、13栏的总拨款；

(e) 赞赏地注意到向执行委员会提交的1981—1982年难民专员办事处各项援助活动报告及提议的1983年自愿基金方案和预算，已依照本委员会第三十二届会提出的意见予以修改，以期列入更多关于下一年度主要方案活动的详细资料；

(f) 赞赏高级专员每年两次向执行委员会提出的援助进度定期报告；

(g) 有兴趣地注意到难民专员办事处项目评价报告(EG/SC.2/8)，并建议采取适当措施，以加强项目评价工作。

#### B

(a) 满意地注意到许多主要活动已从紧急方案或救济方案演变为自力更生的促进，后来导致持久解决办法；

(b) 欢迎高级专员同联合国系统其他成员，例如世界银行、劳工组织、开发计划署，在方案方面进行的合作，进一步促进难民的自给自足、提供就业机会并在适当情况下，加强难民集中地区的经济和社会结构及协助难民在庇护国就地定居下来；

(c) 满意地注意到自愿回国继续受重视，特别是扩大的埃塞俄比亚人回国方案、最近完成的在乍得的方案、正在进行的印度支那人回国方案；

(d) 注意到非洲之角和苏丹难民问题已相当稳定下来，并赞赏高级专员在促进自愿回国、把援助方案的重点转移到自给自足活动上等方面所取得的进展；

(e) 对于中美洲难民的情况表示关注，敦促高级专员加强努力，向这些难民提供人道援助；

(f) 深为关切地注意到在黎巴嫩发生的悲剧事件，敦促高级专员在其权限范围内继续努力援助这些事件的受害者；

(g) 赞赏地注意到在执行巴基斯坦援助方案方面所取得的进展，对巴基斯坦政府和高级专员表示感谢，因为他们照顾和供养难民及推展产生收入的就业活动。

C

(a) 注意到关于难民重新定居的报告 ( A/AC. 96/607 ) 以及高级专员同各国政府、有关政府间组织、非政府间组织合作进行的重新定居活动；

(b) 强调各国政府应重视按照国际分担义务的原则，在目前缺乏其他持久解决办法的情况下，继续收容需要重新定居的难民，包括采用各种标准，以便利没有亲属关系或其他关系的难民进入任何重新定居国；

(c) 请各国政府尽快收容那些有特别需要的难民，例如有紧急情况或残废难民；

(d) 关切地注意到印度支那难民和流离失所的人的重新定居机会大大减少，因此敦促各国政府在国际公平分担义务基础上，保持重新定居的推动力；

(e) 赞赏高级专员致力于促进《有秩序离开越南方案》，敦促所有有关政府为执行和扩大该项方案，提供方便；

(f) 注意到全世界中东难民人数的增加，敦促各国政府在必要时，向这些难民提供重新定居机会。

## 五、行政和财务事项

### ( 议程项目 7 )

97. 在讨论议程项目 7 时注意到，许多与此项目有关的评论已在一般性辩论或审议其他项目时提出过；此外，行政和财务事项小组委员会已经花很多时间处理过这些问题，并由主席向执行委员会提出了报告 ( A/AC. 96/612 )。

98. 辩论集中于行政和财务事项小组委员会从前已提出过的四项重要的主题：1982 和 1983 年订正概算中增加员额；联合国行政管理处 ( 行管处 ) 审查难民专员办事处的管理方法和组织结构；外地服务的条件，以及设立一个外地工作人员住房循环基金的有关提案；难民专员办事处行政费用的筹措。

99. 主席听取了各国代表的意见后，建议按 A/AC. 96/606 和 Corr. 1 和 3 号文件中日程表 A 所示，除第 30 和 31 页拟议增加员额外，批准通过《1982 和 1983 年总计划》的财务指标。关于增加员额问题，将由行政委员会成员在 1983 年 1 月举行的会议上进一步讨论。在该会议结果揭晓以前，《1982 年总计划》的订正财务指标是 350,082,100 美元，1983 年将是 361,256,500 美元。

100. 一些发言人对行管处的全部报告不能及时提供，表示很遗憾，因此无法对其各项建议作深入审查，他们要求一俟收到全部报告后，委员会即应很快地举行一次非正式会议以讨论报告中高级专员的意见。一位发言人向委员会提示，对报告中各项建议如何作出最终评论，只有高级专员才有作决定的特权。

101. 所有发言人对难民专员办事处努力改善外地工作人员工作条件，特别是，鼓励总部和外地工作人员轮调，表示同情和支持。某些发言人表示，对拟议的循环基金的筹措方式有所保留并建议，应等到国际公务员委员会目前正在进行的研究有了结果以后再采取行动，这样才能与其他有同样问题的联合国有关组织采取共同的

步骤。行政和管理主任解释说，这项提议仅属实验性质，应当每年进行审查。

102. 关于难民专员办事处行政费用的筹措问题，数位发言者表示赞赏秘书长和高级专员关于拟议的联合国经常预算和难民专员办事处自愿捐助基金间的行政支出拨款的联合报告。但某些发言者提到他们政府对于联合国经常预算零度增长的概念的立场，并建议，为了遵照行政和预算问题咨询委员会载在 A/AC. 96/611/Add. 1 号文件第 21 段中的建议，大会关于秘书长对员额转调的提议，应在他所提 1984—1985 两年期方案概算和其后每两年的方案概算的范围内在个案基础上作出决定。行政和管理主任强调，对委员会成员而言，充分实施《难民专员办事处章程》第 20 条的规定，应该是首要的因素，而有关联合国整个经常方案预算的审议，是秘书长的责任，同时也要经由大会作最后的决定。

103. 一些发言人在评论高级专员向执行委员会成员提供充分资料一事取得进展时表示，希望能继续这种趋势。

#### 委员会的决定

#### 104. 执行委员会

A

赞赏地注意到行政和财务事项小组委员会的报告 (A/AC. 96/612)。

B

(a) 注意到 1981 年决算和联合国审计委员会就此提出的报告 (A/AC. 96/604)；

(b) 注意到行政和预算问题咨询委员会就联合国审计委员会有关难民专员办事处所管理的各项自愿基金截至 1981 年 12 月底为止的财务报告和决算

所作的报告 (A/C. 96/604/Add. 1)。

C

注意到关于1981—1982年难民专员办事处各项援助活动和提议的1983年自愿基金方案和预算的报告中，有关方案支助和行政管理的各节 (A/AC. 96/606和Corr. 1和3)，

注意到行政和财务事项小组委员会报告的有关各节 (A/AC. 96/612)，

又注意到行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/AC. 96/610和Corr. 1) 和其中所载的各项评论，

又注意到高级专员办事处编写的补充资料 (HCR/EC/XXXIII/CRP. 1)，

(a) 强调联合国难民事务高级专员办事处应继续努力通过重新布置工作人员以应付增加的需要，并在这一意义下决定推迟到1983年1月审议高级专员提出的增加《总方案》的员额的问题；

(b) 欢迎高级专员同执行委员会成员之间就管理问题进行的资料流动，并表示希望能继续积极保持通过非正式方式和通过行政和财务事项小组委员会进行的对话。

D

表示希望，高级专员在向联合国秘书长提出其评论前，先与执行委员会各成员就行管处的研究结果进行非正式讨论。

E

注意到高级专员关于外地服务的条件的文件 (EC/SC. 2/9)，

又注意到行政和财务事项小组委员会报告中有关的一节，

(a) 赞成支持高级专员努力改善难民专员办事处工作人员外地服务的条件，并认识到迫切需要消除国际工作人员的流动障碍；

(b) 核可从“方案储备金”中拨款300万美元，设立以两年为期的实验性循环基金，供工作人员住房和基本福利的需要。

(c) 请高级专员同行政和财务事项小组委员会就该基金作业的条件进行非正式的讨论，并通过行政和财务事项小组委员会向行政委员会提出关于循环基金业务情况的年度报告。

F

回顾其向大会第三十四、三十五、三十六届会议提出的建议，由提高专员和联合国秘书长审查联合国经常预算和难民专员办事处自愿基金所负担的难民专员办事处行政费用的比例问题，

又回顾联合国审计委员会在其向大会第三十六届会议提出的报告中关于截至1980年12月31日为止的由难民专员办事处经管的自愿基金的报告<sup>6</sup>中，(a) 曾经注意到，自愿基金过去数年来在难民专员办事处的行政费用的份额日增；(b) 曾经建议，应采取适当步骤确保遵行《难民专员办事处章程》第20条的规定，

注意到秘书长关于审查难民专员办事处行政费用筹措的报告(A/AC.96/611和Corr.1)，

注意到高级专员在本报告第32段中所作的保留。

又注意到行政和预算问题咨询委员会关于这一主题的报告(A/AC.96/611/Add.1)，

- (a) 赞扬秘书长和高级专员为解决这一长期问题所作的努力；
- (b) 肯定支持秘书长报告中所提到的符合《难民专员办事处章程》第20条规定的各项原则；
- (c) 建议大会，应适当地注意到咨询委员会载在A/AC.96/611/Add.1号文件中的各项评论，并应核可秘书长报告中所提的各项原则，联合国经常预算和自愿基金所负担的行政费用的平等配额即根据这些原则进行的。

## 六、1982年和1983年捐款情况和全面财务要求

( 议程项目 8 )

105. 外事司司长介绍了本项目, 并提到1982年9月28日以后宣布的其他捐款。关于1982年《总方案》, 截至1982年10月18日为止所得到的经费总额为\$34, 100万美元, 建议的1982年修正指标为\$3.6亿美元, 目前尚缺\$1, 900万美元。难民专员办事处非常感激所有已经向1982年方案捐款的政府, 但希望不久后即将收到尚需的\$1, 900万美元。

106. 关于1983年《总方案》, 司长要求各国政府于1982年11月19日在纽约举行的认捐大会上向1983年方案作出大量的、确定的、而且尽可能是没有指定用途的捐款。1983年1月1日, 难民专员办事处将需\$1, 500万美元以保证1983年《总方案》一开始就可以均衡地推行。司长说, 难民专员办事处深知各国政府的财政负担。目前的难民需要, 尽管稍为减少, 但仍相当多, 难民专员办事处希望各国政府将继续给予难民专员办事处必要的资源, 以推行执行委员会核可的方案。

107. 在答复一名代表提出的问题时澄清了下面一点: 通过A/AC. 96/605和Corr. 1号文件, 并不涉及通过A/AC. 96/606和Corr. 1和3号文件内要求执行委员会作出的决定。

108. 在辩论期间, 1982年难民专员办事处各项方案又获得下列捐款:

	<u>美 元</u>
加拿大	9, 756, 000
丹麦	4, 500, 000
芬兰	618, 000
日本	28, 600, 000
尼日利亚	10, 000
瑞士	648, 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2, 008, 000

109. 若干政府宣布它们将增加1983年难民专员办事处的捐款。

委员会的决定

110. 执行委员会

(a) 注意到高级专员提交的1982年和1983年难民专员办事处自愿基金捐款情况和全面财务要求的报告(A/AC.96/605和Corr.1)；

(b) 感谢对高级专员方案的财政要求提供慷慨捐助的各国政府和非政府组织，并重申希望能获得所需的额外资金，以确保1982年各项方案有足够的经费；

(c) 重申全世界难民问题的普遍性，有必要在国际社会内对高级专员从事的方案给予更加公平和广泛的财政支持；

(d) 又认识到，为了有条不紊地执行1983年《总方案》，必须在1983年1月方案年度开始时向高级专员提供所需资金总额371,256,500美元的一大部分；为此目的，促请各国政府于1982年11月在纽约举行的认捐会议上宣布向难民专员办事处1983年《总方案》作出足够的大量认捐；

(e) 促请各国政府和其他方面尽最大可能向1983年《总方案》提供未指定用途的捐款，以便高级专员能实施执行委员会核可的方案；

(f) 要求并鼓励高级专员采取一切适当方法，例如呼吁和进行捐款谈判，以取得必要的捐款，确保1983年方案获得充足的经费。

## 七、执行委员会第三十四届会议临时议程

### ( 议程项目 9 )

111. 执行委员会为第三十四届会议通过了下列临时议程草案：

#### 临时议程草案

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 一般性辩论
5. 就执行委员会的决定采取的行动
6. 国际保护 ( 包括国际保护问题全体小组委员会的报告 )
7. 难民专员办事处的援助活动
8. 行政和财务事项 ( 包括行政和财务事项小组委员会的报告 )
9. 1983年和1984年捐款情况和全面财务要求
10. 持久的解决办法
11. 审议执行委员会第三十五届会议临时议程
12. 任何其他问题
13. 通过第三十四届会议报告草稿

## 八、任何其他问题

( 议程项目 10 )

112. 摩洛哥常驻代表提出了他以日内瓦阿拉伯集团名义写给主席的一封信，要求将阿拉伯文列为执行委员会的工作语文。后来，尼加拉瓜代表在大多数拉丁美洲代表支持下，和中国代表各自建议，西班牙文和中文也应列为工作语文。因此，委员会按照主席建议，通过了下列决定：

### 委员会的决定

#### 113. 执行委员会

注意到1982年10月15日以日内瓦阿拉伯集团名义发出由摩洛哥常驻代表签名的信，建议将阿拉伯文列为执行委员会工作语文，也注意到尼加拉瓜代表和中国代表提出的建议，将西班牙文和中文列为执行委员会工作语文，

请高级专员办事处同联合国合作，审议所涉有关的后勤和预算问题，并就此向执行委员会第三十四届会议提出报告。

### 注

- 1 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号，英文第137页。
- 2 同上，第606卷，第8791号，第267页。
- 3 1979年7月20和21日在日内瓦举行。秘书长报告见A/34/627和Corr. 1。(A/34/627/Corr. 1只有阿拉伯文、中文和英文本)
- 4 《大会正式记录，第三十七届会议，补编第12号》(A/37/12)，第8-72段。
- 5 同上，第71段。
- 6 同上，《第三十六届会议，补编第5B号》(A/36/5/Add. 5)。

Blank page



Page blanche

附件

1982年10月11日

联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会  
第三十三届会议上的开幕词

1. 主席先生，首先让我热烈祝贺你当选为执行委员会本届会议的主席。我相信，在你的指导下，我们一定会有一次建设性的会议。我盼望与你、杰出的副主席和报告员紧密合作，我也在此祝贺副主席和报告员。也让我衷心感谢卸任主席和卸任主席团年来作出的宝贵贡献。

2. 我在我们的年度会议所作介绍性说明，主要部分通常是向你们详细提供关于世界难民情况的最新资料。今天，我要谈谈别的。事实上，我认为，本届会议和全年内向执行委员会成员提供的文件，已经讨论了这些问题。在难民专员办事处的援助活动报告（我们有时候称之为“书册”）内，你们会发现全球性和国别资料都比以往各年详细，而且有很多表和数字。我们也举行了非正式会议，在资料流动安排范围内，定期分发文件。

3. 我认为，“环顾一切”是多余的，我觉得，倒不如跟你们分享一下我们的想法和关注的问题，可以说，公开我们的想法，然后请你们在接着的辩论中帮助我们，提出意见、分析和结论。

4. 主席先生，尽管我们忠于职守，忠于执行委员会和大会提出的建议和决定，但我们必须将原则和概念付诸实行，变成日常的行动。因此，我们面临许多问题。

5. 因此，让我谈谈专员办事处内经常讨论的一些问题，事实上，也经常和执行委员会成员讨论这些问题。

6. 今日世界的难民情况，显然和二、三十年前不大相同。

7. 从地域上来说，情况已经不同，在第二次世界大战后的年头里，难民主要是欧洲难民，但今日难民问题却遍及各洲。

8. 从“成批处理”（我们经常使用的一个不好的字）所需采用的办法来说，情况亦复不同。多年前，要照顾的大多是个人或小难民群体。如今，在多数情况下，难民大批抵达一个国家，一批往往就有数万或数十万人。

9. 以前的难民情况，不同的一点是：欧洲庇护国通常能够照顾寻求庇护的人，只需要国际社会给予比较少的物质援助。现在，大多数难民在发展中国家，通常在最不发达国家，如果没有大量国际援助，收容国根本不能负起这个重担。

10. 三十年前，难民事务处的职务，除了比较一般性的促进难民权利职务外，是向个人或个别家庭提供保护，在一定程度上帮助他们克服经济和社会困难。今天，保护工作仍然是主要的职务，但协助工作已达到相当大的幅度：我们首先帮助世界各地大量难民的生存但也帮助他们达到自给自足。

11. 当你仔细研究难民工作的发展情况时，往往发现自己处于模棱两可的情况下。难民和非难民的分界线在哪里？难民情况造成的社会经济问题与整个收容国面临的社会经济问题有什么分别？向难民提供人道主义援助和发展之间的界限在那里？政治和人道工作之间的界限在那里？在一些情况下，答案是明确的，在另一些情况下，就并不明确，大多数问题由此而生。众所周知：当你在自己的领土内时，你可以处理问题，遵循原则和指导方针；但当你接近领土的边界时，复杂的问题就出现了。

12. 我们今日面临的情况，引起许多问题。我们已经和执行委员会的成员研究过这些问题。我特别记得我们在五月里非正式的意见交换。

13. 首先是我们常常听到的一个问题：谁是难民？或者，更广义地说，谁是“难民专员办事处关心的人”？《难民专员办事处章程》、1951年《公约》、其他国际文书以及联合国大会关于难民问题的各项决议都提供了答案。如果我循着

这些线索，显然在原则上难民专员办事处关心的人是在他本国以外的人。只有在特别情况下，我们才将国际流离失所的人当作难民，这种情况通常是与真正的难民问题或遣返回国行动有关，此时会特别要求难民专员办事处采取相应行动。但是，并非所有在本国外的人都可以当作是难民专员办事处关心的人。经济移民和外国工人当然不是这种难民。他们不在自己国家内，但是他们可以寻求本国的外交和领事当局的保护，而且他们可以回归本国。但是，在许多情况下，难以作出区别。模棱两可的案例向来都有，但情况日趋复杂。现在的情况尤甚于以往任何时候，人民因为种种原因离开自己的国家，而这些原因往往密切相关，要从中识别主要的原因，并不是那么容易。

14. 为了适应这些不断演变的现实情况，大会从1975年开始，即在各项难民决议中提出“流离失所”的人这个概念，这个概念在与第二次世界大战有关的其它情况中，也曾使用过。因此，除了其《章程》规定的难民外，难民专员办事处的工作也涉及处于类似难民的情况下无根的人。

15. 这种人为的灾难局势的背景，可能是某种国际冲突、内乱、原籍国内部的种种动荡。在这里，我们又遇到介于概念和定义的问题。人道主义问题有许多含混难分之处，很难得出明确全面的答案。各种局势从来不会是完全一样的。经验表明，需要在我们职责范围内找出一种实际可行的办法。难民一类局势的存在、真正的人道主义需要和各国政府的要求，是指导我们行动的因素。

16. 另一组问题可称为：人道主义难民工作和对国家的发展援助两者界线何在？

17. 难民专员办事处不应参加发展中国家的发展努力，这是绝对明确的。这些努力必不可少，但不属于难民专员办事处的职责范围。正如高级专员并不是世界社会部长、教育部长、卫生部长一样，他也不是发展部长。他是难民事务高级专员。因此，当有大量难民进入某发展中国家时，他必须作出反应。我们现场

的人员视此为当务之急。怎么能够袖手旁观呢？这不是规则、定义和章节的问题，而是在紧急情况下，可以和必须做些什么？

18. 在紧急情况下，必须用尽可能好的办法来帮助难民。难民专员办事处紧急情况股曾编制一份《紧急情况手册》作为处理问题的指南，并已分发所有外地办事处及在紧急情况下协同工作的许多政府组织和非政府组织。在紧急情况下阻碍很多。难民常常前往或由于种种正当的理由必须在资源稀少，或没有资源的地区安置。过去一些年来，在许多难民点或难民住区没有饮水，不得不凿井或用船只运水。不难想象这会造成多少实际困难，后勤问题和费用开支。食品则需要由世界粮食计划署、欧洲经济共同体或双边援助协助解决。这些食品抵达最近的港口后，还要长途转运，有时超过2000公里。帐篷、药品和其他必需品的情况也是如此。所以，紧急救济是需要的，但当已处于紧急情况时，某些必不可少的措施会具有某种发展的内涵。让我举几个例。

19. 一些难民被安署在某一地区，那里河水是唯一的饮用水源。而河水是被污染的。因此必须修建一座净化工厂、安装带动水泵的发电机、水箱和输送系统，使用水箱或水管将水输送出去。这些设备将为有关的居民带来巨大好处，这当然是主要目的。我们可以随便做个比喻，维持这一系统的开支，同必须支付的饮用污染饮水所造成的疾病的医疗费用相比较，是微不足道的。初期投资当然需要资金。人人都会同意这笔钱是当花的。但这些设备是“发展援助”吗？不用说，当地居民也会自净化工厂获益。

20. 再举一个例子：我们需要设立一个或数个诊疗所，购置一些基本的日常医药用品，诊治难民病人。这些诊疗所一般非常简单，一间草棚，一个柜子和几个架子而已。它对当地居民也有用处。它是必要的，而且提供最低限度的救济援助。这种诊疗所能算做发展援助吗？

21. 如果我们考虑到帮助难民自给自足的各项措施，问题则更为明显。实际上，我们的任务不仅是帮助人们维生，而且还要（如《办事处章程》所述）帮助他们找到持久解决办法。从一种新的难民情况出现的第一分钟起，我们就要确保难民克服紧急状况，然后争取得一种持久解决办法。难民能否以自己的意愿返回？或是能否帮助他们就地安置并且设法自力更生？如果在紧急阶段以后我们立即撤退，难民在很多情况下又将重新陷入困难，甚至也许是紧急的情况。

22. 因此，我们制订计划时，日益重视旨在使难民得以自力更生的内容。在进行这种努力时，高级专员能否要求其他机构对那些已属于发展范围的工作承担责任？我们很愿意这样做，但实际上却并不容易。当然，只要有可能，我们都同进行工作所离不开的那些联合国机构和非政府机构密切合作。在《援助文件》中，诸位可以找到许多这类合作的例子。然而，通常的情况是，那些给我们宝贵援助的其他机构，在接管整个业务时却遇到重重困难。他们工作很忙，有自己的任务需要完成，或是他们的既定程序并不总是能与难民的紧急情况相配合。因此，如果难民专员办事处不援助难民，或动员援助难民，在很多情况，他们就将完全得不到援助。

23. 我还要补充一点，当我们要求接受国将一个难民区域或一个难民集团列入他们的发展计划时，我们经常得到这种确实可以理解的回答：虽然政府愿意接受难民，为他们提供土地，并让他们使用现有的行政设施和基础结构，但却不可能为难民拨出一部分他们自己也迫切需要的发展资源。“他们是从外面来的，我们为他们打开大门，他们可以居留。”但其他国家——国际社会——必须补充和支援接受国的努力。

24. 总之，实现难民一体化的过程并不只是简单的救济、自给、发展这样几个阶段，而难民专员办事处也可以在某一阶段移交工作，功成身退。

25. 这些阶段容易相互重迭，有时在救济活动的初期必须采取的一些措施也可算是发展措施，譬如遇到难民点缺水的情况。在所有各阶段还须采取巩固措施，

尽量使所取得的进展不受外界事件的阻碍。在整个过程中，必须向联合国系统内外的其他组织按照其职责、程序及实际可能发出呼吁。从紧急救济（世界粮食计划署是一明显例子）到发展，这样做都是正当的。在适宜和可行的时候，难民专员办事处会毫不迟疑地移交，以便集中致力于具体情况使之必须出面干预的一些活动。

26. 我现在要谈到我们工作的一个基本特点：即绝对的非政治性。这也好象是走钢丝。难民问题从定义来说是政治问题。但帮助难民是人道主义的、非政治性问题，这一点具有决定性意义，实际上这是我们存在的理由。我们帮助难民在生活上自立，但我们不支持他们的政治斗争，如果他们进行这种斗争。我们个人可以认为他们百分之百地有理，但作为一个联合国组织，我们不能也不应支持一方或参与任何政治冲突。各国政府、各运动及各私人组织常常争取难民专员办事处参与他们的政治努力，或要求我们支持他们，那怕只是在运动中借用我们的名义也好。但回答必须永远是：“不行”。

27. 难民专员办事处不能也不应试图去解决任何所谓的“根源”。难民问题的根源何在常常很清楚。重要的是，国际社会应做最大努力消除这些根源。但不是由难民专员办事处来解决这些根源问题。不是因为我们害怕得罪某国政府，或反对某些当权者，事实上，我们有时为了保护难民的权利不得不如此。但高级专员必须置身政治斗争之外。否则一定将有某些人赞扬和支持他，至少是暂时如此，但同时，许多大门将对他关闭，妨碍他进行应当进行的工作。

28. 主席先生，我已简略地谈及有关难民专员办事处的一些问题，向执行委员解释了我的某些想法。很明显的，我所说的各种问题、困难和成就，也是我们的共同问题。

29. 难民专员办事处的工作并不仅仅是其工作人员的责任。实际上也是你们的责任。当工作顺利时，你们可以感到满意；当我们遇到困难时，你们也会关心。帮助难民的努力是联合国的工作，在很大程度上也是执行委员会各成员国的工作。

难民专员办事处由各国建立。他们有眼光、理想和政治意愿把该机构建立起来。他们有智慧拟订出各大洲93个国家已经签署的《公约》。他们所拟订的《章程》和职权经过时间、变迁和动乱的考验证明是行之有效的。已经产生许多问题；三十年来，由于许多国家获得自由与独立，整个背景已经改变。年复一年，难民不仅需要同情，而且需要别人热诚接待，需要家园，以及慷慨的经济支助，因为每年的需要已从几百万美元增加到几亿美元。但这些需要终归得以解决，各国团结一致决心支持这一人道主义任务。高级专员的报告每年都不经表决得到联合国大会的批准；高级专员由全体一致选出。执行委员会各成员恰遵一条永恒的规则，即从来不表决。政治歧见尽管确实存在，而且非常重要，但总是服从一项信念，即对人道主义的任务，应全体一致同意，各项决定也应以协商一致的方式达成。

30. 因此，在审议难民专员办事处和我们当前的工作时，我确信我也是代表你们讲话，我们都有同样的精神和决心来克服我们工作上的困难。

31. 我觉得联合国，我指的是这个世界组织的所有国家，可为所从事的人道主义工作感到骄傲。这得归功于各国政府，他们在此开会不仅讨论政治问题、审查和寻求解救经济和社会困难的办法、在各个布满冲突的领域从事费力不讨好的工作以寻求妥协，而且还本着协商一致的精神从事人道主义工作，提高世界各国人民的生活质量和减轻他们的负担。当然，世界上许多苦难是各国之间冲突和战争的结果，是社会和经济的不公正造成的，但与此同时也存在着广泛甚至是一致的意志，帮助战争、疾病和不公正的受害者。联合国的人道主义工作即是这一意志的证明。

32. 不仅对难民工作是如此，可以想到的还有许多其他人道主义的领域，这里我们仅集中探讨为保护和援助，如有可能，并帮助被赶出家园的人安居和开始安定和有尊严的生活；所已经做出的国际性努力。

33. 这种人道主义活动是国际社会中最有价值的活动之一。原因何在呢？

34. 首先，因为我们是同人打交道，当然我们也处理数字、统计数字、抽象问题、概念、文件的章节和定义等；所有这些都是必要的，是生活的一部分，如果不

是时刻知道所有这些活动的真正对象是人，有时会觉得这些活动是没有生命的、枯燥无味的和理论性的。在我们的难民工作中，我们能接近人，看到人们受到保护免被驱回，经常从监禁、拷打和可能的杀害中得救，看到家庭重新团聚，这对我们是一种极大的安慰。当看到夫妻、父母、子女重新团聚，得以再次安居；看到贫困潦倒的人们得以再生；看到肚子很大四肢如柴的饥儿得以康复，我们的所有努力都是有价值的。所有这一切都是由于包括联合国各机构、各国家、各志愿组织在内的国际社会给他们的援助，给他们送去粮食、牛奶、药品、帐篷、毯子和其他物品。

35. 其次，因为人道主义工作确实能看到具体结果。我丝毫没有低估政治方面的工作。没有这方面的工作，世界不是将遭受更多的苦难吗？在政治领域确实取得了种种成果。但是在更为具体的、同世界政治和经济局势密切相连、而且常常是反映政治情况的人道主义领域里，你可以看到更快的和更明显的结果。在许多情况下，在使难民外逃的政治问题未获解决之前，难民就在他们的祖国以外满意地定居了。但有些时候，政治解决将是解决难民问题的一个主要因素。因此，有些看来毫无希望的局势得以迅速解决。有许多这样的例子。1978年近200,000难民从缅甸来到孟加拉国，我们以为碰到了一个长期，或许是无法解决的问题。但两国政府达成一项谅解，为难民返回打开途径，并要求难民专员办事处安排志愿迁送回国。今天，他们全部返回自己的国家，我们在孟加拉国修起的营地已全部拆除，达卡的办事处已经关闭。

36. 1978年1月我任高级专员后，我的第一次旅行是前往非洲。我特别想访问罗得西亚，现称津巴布韦周围国家的难民营地和会见这些国家的当局。我访问了莫桑比克、莱索托、斯威士兰、博茨瓦纳、赞比亚和坦桑尼亚联合共和国。那时我估计约有250,000来自罗得西亚的难民。因此，1980年4月我出席津巴布韦的独立庆典，真可说是一次伟大的经历。今天，全部难民都已返回家园。

37. 四周以前，我访问了喀麦隆联合共和国。我见到几百名难民，有些是来自纳米比亚的学生，还有一小部分来自乍得。然而，不到一年前，有100,000

多乍得人到喀麦隆避难，他们现已返回祖国，喀麦隆热情、友好、亲切地接待了他们。余下的一些人最近返回乍得，并得到援助，重新在他们祖国安居。

38. 第三，同样值得注意的是，所有各方面都接受和承认高级专员办事处的非政治性、人道主义的功能。每当处理联合国人道主义任务时，各国就趋于一致，至少他们同意为了人道主义事业尽量缩小他们的政治分歧。的确存在着一种保护人的政治意志。如果你想在阴暗的局势中寻找一线希望，你会在这里找到它。

39. 主席先生，有人问我对执行委员会本届会议有何期望。让我谈两点：首先我希望并期待本次会议的审议将导致一项明确建议，即难民专员办事处的职责保持不变。如果职责改变，我认为对难民工作将带来灾难。多年来的无数事实证明，所交付的职责是好的、有用的和灵活的，是一项可凭以展开工作的稳固的基础。大会一直设法使其结构能适应不断变化的形势，但基础从来未变。此项职责对我们从来就不是障碍，也并不妨碍我们为难民事业服务。相反的，是我们所依据的力量，是多年来为众多国家所承认的基础。

40. 第二，我希望如以前多年来许多次的情况一样，在本届会议后将清楚表明我们的执行委员会、我们的办事处对工作并不厌倦。我们的“同情心并不疲惫”。我们在人道主义阵线上仍然准备履行我们的义务。我们献身难民事业、决心保护他们、救助他们、帮助他们恢复人的尊严。对世界上许多难民来说，联合国的工作——联合国难民专员办事处的工作——可说是唯一的希望。让我们不要使他们失望。

- - - - -

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها  
أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издавания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---