

联合国
难民事务高级专员的报告
增编

大会

正式记录：第三十八届会议
补编第12A号(A/38/12/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：第三十八届会议
补编第12A号(A/38/12/Add.1)



联合国
1983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/38/12 (《大会正式记录，第三十八届会议，补编第 12 号》) 文号印发。

[原件：英文]

[1983年11月8日]

目 录

联合国难民事务高级专员方案执行委员会

第三十四届会议工作报告

(1983年10月10日—20日,日内瓦)

	段次	页次
一、 导言.....	1 - 16	1
A. 选举主席团成员.....	3	2
B. 委员会的出席情况.....	4 - 9	2
C. 通过议程.....	10	4
D. 执行委员会主席致开幕词.....	11 - 16	5
二、 一般性辩论.....	17 - 60	7
一般性辩论.....	17 - 59	7
委员会的决定.....	60	16
三、 就执行委员会的决定采取的行动.....	61 - 63	19
委员会的决定.....	63	19
四、 国际保护.....	64 - 97	20
委员会的结论.....	97	28
五、 难民援助和发展.....	98 - 112	32
委员会的决定.....	112	34
六、 难民专员办事处在促进持久解决办法方面的作用.....	113 - 122	35
委员会的决定.....	122	36
七、 难民专员办事处的援助活动.....	123 - 144	38
委员会的决定.....	144	44

目 录 (续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
八、行政和财务事项	145 - 154	48
委员会的决定	154	51
九、1983年和1984年捐款情况和全面财务需要	155 - 160	54
委员会的决定	160	55
十、执行委员会第三十五届会议临时议程	161	56
十一、其他问题	162 - 168	57
委员会的决定	168	58

附 件

一、关于增列阿拉伯文、中文和西班牙文为执行委员会 工作语文和正式语文的决定草案	59
二、1983年10月10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三十四届会议上的开 幕词	60

联合国难民事务高级专员方案执行委员会
第三十四届会议工作报告*

(1983年10月10日—20日,日内瓦)

一. 导 言

1. 高级专员方案执行委员会于1983年10月10日至20日在日内瓦万国宫举行了第三十四届会议。会议由卸任主席黎巴嫩喀尔马大使主持开幕,他回顾了在他任期内的一些重大关心的问题。在保护方面,他特别提到难民营和定居点不断遭到军事攻击、寻求庇护者海上迁难未能得到援救和一些国家最近在给予庇护和确定难民地位方面采取了限制较严的做法。他说,不驱回原则日益受到威胁。关于援助问题,他提到了在难民援助和发展援助之间划线(如果有一条界线的话)的问题。在这方面他指出,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的首要目标必须是获得持久的解决办法,援助只能是个临时措施,随着难民自给自足程度的增长,援助将逐步停止。鉴于大多数庇护国也属于世界最穷的国家,在援助问题上既需要更广泛的办法,也需要执行委员会给予指导。

2. 喀尔马大使认为,委员会可以对行政和财务问题方面取得的进展感到满意,但他又说,还有进一步改善的余地。例如,为促进持久的解决办法,必须考虑国际保护司和援助司各自职责的重新划分问题。也需要看一看职务分类和办事处所作的各项职务说明之间的关系;办事处进行此项工作的参照了行政管理处(行管处)的报告、EC/SC.2/15号文件所载的执行委员会的建议及行政和预算问题咨询委员会关于提议的重新分配行政费用进程的意见。职位叙级同提议的在联合国经常预算与志愿基金间进行员额改隶是紧密联系着的。关于分配问题,执行委员会成员按照难民专员办事处章程第20条和委员会过去的决定在委员会和大会保持其赞助的立场是很重要的。

* 前曾编号 A/AC.96/631 散发。

A. 选举主席团成员

3. 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：厄沃尔洛夫先生（瑞典）

付主席：列吉里先生（突尼斯）

报告员：费勒女士（澳大利亚）

B. 委员会的出席情况

4. 以下委员会成员国参加了本届会议：

阿尔及利亚	教廷	挪威
阿根廷	伊朗（伊斯兰共和国）	苏丹
澳大利亚	以色列	瑞典
奥地利	意大利	瑞士
比利时	日本	泰国
巴西	黎巴嫩	突尼斯
加拿大	莱索托	土耳其
中国	马达加斯加	乌干达
哥伦比亚	摩洛哥	大不列颠及北爱尔兰联合王国
丹麦	纳米比亚（由联合国纳 米比亚理事会代表）	坦桑尼亚联合共和国
芬兰		美利坚合众国
法国	荷兰	委内瑞拉
德意志联邦共和国	尼加拉瓜	南斯拉夫
希腊	尼日利亚	扎伊尔

5. 下列国家的政府派有观察员出席会议：

阿富汗	萨尔瓦多	新西兰
安哥拉	埃塞俄比亚	巴基斯坦
博茨瓦纳	危地马拉	巴拿马
布隆迪	洪都拉斯	葡萄牙
中非共和国	冰岛	卢旺达
智利	印度尼西亚	塞内加尔
刚果	伊拉克	索马里
古巴	爱尔兰	西班牙
民主柬埔寨	阿拉伯利比亚民众国	斯威士兰
吉布提	卢森堡	喀麦隆联合共和国
多米尼加共和国	马来西亚	越南
埃及	墨西哥	

马耳他主权教团也派观察员出席了会议。

6. 联合国系统出席会议的组织：

联合国秘书处
联合国纳米比亚专员办事处
联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）
联合国人类住区中心
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）
联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
世界卫生组织（卫生组织）
世界银行
国际海事组织（海事组织）。

7. 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
经济合作及发展组织（经合发组织）
非洲统一组织（非统组织）
伊斯兰教会议组织。

8. 五十七个非政府组织派了观察员出席会议，其中有国际志愿机构理事会（志愿机构理事会）、红十字国际委员会（红十字委员会）和红十字协会。

9. 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

10. 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。
4. 一般性辩论。

5. 根据执行委员会的决定采取的行动。
6. 国际保护。
7. 难民援助和发展问题专家会议的结论。
8. 难民专员办事处在促进持久解决方面所起的作用。
9. 难民专员办事处的援助活动。
10. 行政和财务事项。
11. 1983年和1984年捐款情况和全面财政要求。
12. 审议执行委员会第三十五届会议的临时议程。
13. 任何其他问题。
14. 通过第三十四届会议的报告草稿。

D. 执行委员会主席致开幕词

11. 新当选的主席厄沃尔洛夫大使在开始主持会议的时候，申 谢 同仁们信任他，推选他为主席。

12. 主席代表委员会赞扬他的前任对委员会工作的献身精神。尽管由于黎巴嫩国内发生了触目惊心的事件使喀尔马大使不得不常常离开日内瓦，但他仍然密切地注意着委员会的工作并给予指导。

13. 主席指出，自他第一次参加执行委员会会议以来，迄今已有18年，委员会的工作自那时以来有了很大的增加。人道主义的问题，以及特别是难民问题，成了日内瓦常驻代表最重要的职责之一。执行委员会已开始积极地关心难民专员办事处的行政和管理，高级专员也采取了步骤来提高办事处的效率。这些步骤包括加强其办事处的外勤组织和加强外勤人员的权力。

14. 主席随后评论了某些他认为今年应予特别注意的问题。难民问题重大而又复杂，需要在多边和双边的援助方面进行更大的协调，使援助工作发挥最大效用。

高级专员八月份召集的难民援助和发展问题专家小组会议认为，国际社会尚未用尽一切可能的机会来寻求自愿遣返和当地融合的持久解决办法。 确保有效地对专家小组的报告进行后续工作极为重要。 委员会对此项目的讨论可能为明年的援助非洲难民国际会议提供宝贵的投入。

15.国际保护仍然是个严重的挑战。 虽然对难民营进行军事攻击或许是这个问题的最惹人注目的一面，但世界上还有许多侵犯难民人身安全的例子。 委员会有义务全力支持高级专员履行这方面的职责。

16.最后，主席强调志愿机构作为难民专员办事处的执行伙伴进行了宝贵的工作。 并欢迎它们积极参加委员会的工作。 同这些机构对话将对难民专员办事处、委员会成员和各机构本身都是很有益的。

二. 一般性辩论

(议程项目 4)

一般性辩论

17. 所有发言者都对主席团成员的当选表示祝贺。并对卸任主席过去的领导表示赞赏，尽管他本国黎巴嫩发生了许多悲惨的事件，这方面的责任很沉重，他仍对执行委员会上问题的审议作出了重大的贡献。大家还对朱利叶斯·尼雷尔总统荣获1983年南森奖章表示了热烈祝贺。坦桑尼亚联合共和国对它那个地区难民问题的人道主义响应受到了广泛赞扬。

18. 高级专员及其工作人员因为他们在保护和援助难民以及寻求持久解决难民问题的办法方面发挥的建设性作用受到了赞扬。在这方面，若干发言人都提到需要在难民专员办事处和执行委员会之间保持密切的，富有成果的工作关系。

19. 许多代表团都强调地指出了办事处不涉及政治的性质及其严格的人道主义使命。然而，许多代表团还提请注意，国际社会迫切需要采取行动来处理难民问题的根本原因以加强和补充高级专员为难民所作的努力。鉴于高级专员办事处具有人道主义性质，有人认为，这样的行动应当在适当的国际讲坛，如联合国大会和安全理事会上采取。有几个代表团继续表示，在原籍国内的根源未解决之前，不要指望难民外流可以避免。

20. 高级专员在开幕词中将重点放在迫切需要寻求和达成持久解决办法的说法受到了大家的赞赏。一些代表们论及最近没有新的大规模难民外流，整个世界难民形势似乎比较稳定。然而，许多代表团对继续存在的难民情况和目前尚无解决办法，深表关切。它们强调迫切需要采取革新的办法来寻求持久的解决办法。

21. 在辩论过程中，对特定国家或地区的难民问题颇为重视。非洲难民的规模继续是一个主要关心的问题，因此，第二届援助非洲难民国际会议之将审查这个问题受到了普遍的欢迎。然而，非洲大陆最大的难民集中点之一的非洲之角最近有了一些积极的发展。最显著的是顺利地开始了自吉布提回到埃塞俄比亚的自愿

遣返方案，索马里政府也宣布了新政策，允许建立移民点和鼓励难民自力更生。苏丹政府接受了大批难民，在当地融合方面也很有成绩。

22. 西亚方面的情况依然令人十分不安。巴基斯坦境内的难民约有三百万，加上他们的牲畜，继续为当局带来异常巨大的管理负担，并且引起了广泛的生态破坏。鉴于持久解决的前景仍然不佳，所以工作重点益放在发展自力更生和产生收入的项目上面。在这方面，许多发言人都赞同地提到了巴基斯坦政府、世界银行和难民专员办事处三方协商制订的项目。

23. 辩论中，一位发言人还提请注意伊朗伊斯兰共和国境内有150万阿富汗难民和100,000万伊拉克难民，其中包括接受红十字国际委员会（红十字委员会）援助的15,000名伊拉克库尔德人。据伊拉克观察员说，这批库尔德人不如说是在伊拉克境内从事颠覆活动因而被赶出原籍国的伊朗国民。伊朗伊斯兰共和国代表辩驳此种解释，他引用《国际红十字汇报》和伊拉克外长1980年10月在安全理事会上的讲话来支持自己的发言，说被驱赶的人是伊朗血统的伊拉克人。

24. 在审议东南亚的局势时，大家注意到那里继续存在着大批难民，特别是在泰国。一个代表团详细地报告了所引起的各种问题，主要是国家安全、当地居民流离失所和受到骚扰的问题。虽然大家认识到国际上已作出响应，重新安置了上百万的难民，但大家还是认为，重点必须放在制订其他的持久解决办法，主要为自愿遣返上。大家也对执行《有秩序地自越南离境方案》取得进展感到高兴。民主柬埔寨观察员提请注意他所称的柬埔寨人的极端严重的情况，即柬埔寨人由于该国目前的局势已沦为自己本国内的难民。

25. 至于拉丁美洲的形势，特别是中美洲，几位代表提请注意难民问题正日趋严重。两位发言人强调指出孔塔多拉集团所做的努力，他们寻求和平解决中美洲的各种冲突，从而直接对付难民潮的根本原因。若干代表团回顾了高级专员在这一地区的工作，表扬努力改善难民命运的各国政府和志愿组织，并要求加强难民专员办事处在该地区执行的方案。在这方面，一些代表团指出了中美洲难民问题具

有农村的性质，并请难民专员办事处在安排方案的轻重缓急时将此点考虑进去。这些代表团在强调问题的紧迫性和重要性的同时，还强调了难民专员办事处方案支持拉丁美洲国家地区和平努力的重要性。

26. 代表们普遍地认识到大批难民的存在给收容国带来了沉重的负担，有的并提请大家注意，这些国家中大多数自己也面对严重的经济和发展问题。一些发言人还提出东道国的难民负担不仅是个经济负担问题。一位发言人指出，即使比较少量的难民也能带来严重的安全和政治问题，和与敌对的邻国的冲突。

27. 一些容纳大量难民的国家的发言人颇为详细地汇报了难民流入他们国家所引起的特殊问题，包括难民人口可能对当地环境发生不利的影响，和他们对当地居民产生的消极的经济和社会冲击。许多发言人在这方面提议，根据国际声援和分担责任的原则，应鼓励各国履行义务，协助第一收容国肩付其沉重负担。大多数代表团重申其政府支持国际声援和分担责任的原则。

28. 还有，在分担责任方面，一些代表团表示遗憾，因为在那些已经重新安置并有理由期待它们重新安置难民的国家里，重新安置的可能性看来正日益减少。有人希望，整个国际社会有可能在分担责任的这一方面给予新的推动。一个代表团说，它将优先考虑重新安置来自它所属的地区国家的难民。若干代表团赞同区域解决问题区域解决的想法。关于难民和寻求庇护者在某些欧洲国家融和的过程中所产生的种种困难问题，一些发言人特别提到1983年9月高级专员召开的难民在欧洲的融合的讨论会极为有用。有人希望，讨论会结论的适当后续工作将导致解决在收留和融合难民方面现有的困难。

29. 一些发言人谈到区分真正难民和想要成为移民的人有着困难。在这方面，有几个发言人提到了特别在大批涌入的情况下，确定难民身位发生的困难。一些代表团还指出，拉丁美洲国家的移民法比其他国家较为宽大和不那么严格。有人指出，拉丁美洲多年来有着悠久的慷慨收容难民的传统，事实上比现有国际难民文书早。因此，有大批难民进入美洲国家，许多人都审慎地作为普通移民或以其他

合法身份进入。另一位发言人提到这种情况为登记受援难民人数造成了困难，并建议难民专员办事处研究这一问题。

30. 若干发言人谈及为援助和保护难民工作建立精确的基础数据的重要性。为使难民专员办事处能够正确地估计援助方案受益人的人数，这些发言人要求让难民专员办事处定期与所有受益人接触。

31. 一般都同意，难民专员办事处应认真优先注意寻求持久的解决办法，特别是在可行和适当时，最好采用自愿遣返的办法。一些发言人说，高级专员寻求持久解决办法所作的努力不总是象应做到的那样一致。难民专员办事处1981年总方案中只有26%的开支用于达到这一目的，他们对此表示关心。然而，有人指出，正如高级专员自己在开幕词中所指出的，这一趋势已经反转过来。一些发言人提请注意，从难民涌入一开始就需要在规划协助方案时注重持久的解决办法。他们还强调有必要在早期就将难民专员办事处的活动与专门负责发展援助的有关机构相互协调起来。

32. 许多代表团强调，自愿遣返、就地安置和移居第三国这样三种长久的解决办法中，第一种如果可行的话，最好采用第一种，因它最符合难民和国际社会的利益，不过，他们相当强调必须确保遣返是完全自愿的性质。大家都了解自愿遣返有许多障碍是政治性的，非高级专员的行动范围所可及。但好几个发言者认为，如果有适当的条件，高级专员可以起关键作用，推动庇护国与原籍国之间的谈判，并通过对已返回人员的帮助，促进创造一种有利于自愿返回的气氛。好几个发言者举了高级专员促进制订由吉布提自愿遣返埃塞俄比亚方案的例子，说明积极参与产生了积极的结果。

33. 就地安置的办法也得到了许多发言者的赞扬，但他们再次提请注意分担负担的原则。发言者特别强调需要采取援助措施帮助难民，也帮助周围的居民，以免造成不满情绪，妨碍计划的成功。

34. 虽然好几位发言者承认在一些情况下，需要用移居第三国的办法，作为

唯一可能的长久解决办法，但有若干发言者强调这是最不理想的办法，而且是代价最高的长久解决办法，只有迫不得已时才应该采用。一位发言者指出，虽然急迫需要长久解决是完全可以理解的，但过急移居可能排挤掉自愿遣返的可能，而从长远看来，自愿遣返的办法更为理想。

35. 关于难民援助和发展援助问题，多数发言者都认为这两种援助之间的界线很难划定。广泛的一致意见是应该为低收入而有大量难民负担的国家增加发展援助，以抵销它们国民经济和基础设施受到的不利影响。由于难民专员办事处不是一个发展问题机构，发展成份大的难民援助应在联合国系统内外有关机构和组织间取得协调，特别是联合国开发计划署（开发署），并包括各非政府组织。至于难民方案中同时有利于当地人民的发展成份，普遍的看法是难民专员办事处应该起的是发起者和促进者的作用。不过，一位发言者认为，难民专员办事处在受益者主要是难民的情况下，应该提供发展援助。这位发言者还强调难民援助和发展援助之间灰色区域的特别方案很重要。

36. 许多代表感谢高级专员采取主动，召集了一批专家，于1983年8月29日至31日在瑞士韦维讨论难民援助和发展的问題。谈论这个问题的代表中多数认为会议产生的报告是有用的，但一位发言者认为其中的建议没有充分说服力，而另一位代表认为专家小组的结论中没有任何很新的内容。多数代表认为报告透彻说明了问题的复杂，从而为下一步行动作好了准备。若干代表团建议在1984年初执行委员会成员国代表的非正式会议上进一步讨论这个问题。两位发言者请高级专员提供他对报告的意见，以助进一步讨论该问题。还有人建议寻求其他面向发展的机构和非政府组织的有关意见。若干代表团认为应该在特设工作小组中继续进行关于这些复杂问题的工。许多代表团指出，对难民援助和发展的结论关系到举行第二次援助非洲难民国际会议的筹备工作和会上的讨论。

37. 关于第二次会谈，很多人支持这个即将召开的会议，认为是促进长久解

决非洲问题的有效手段。好几位发言者指出非洲难民问题规模之大和非洲庇护国所作出的人道主义反应以及接受难民为它们造成的沉重负担，并指出需要大量国际援助，确保难民本身和经常受到严重压力的庇护国因得到足够的援助。若干代表特别强调需要认真及早地准备提交会议的材料。一位代表建议第二次会议的筹备工作应包括对第一次会议的结果作一次充分的评价。

38. 一些发言者特别强调需要制止目前世界舆论越来越不关心难民问题的趋势，更有效地促其注意那些妨碍实现长久解决的障碍。他们建议难民专员办事处在执行委员会成员国的支持下，为此组织一次大规模的宣传运动，并更多地传播关于难民问题的消息，来创造更为有利的气氛，抵销目前那种狭隘的，排外的倾向。

39. 多数代表团较详细地谈论了保护问题。许多代表团共同表示严重关注高级专员国际保护说明(A/AC.96/623)中描叙的保护形势恶化的问题。大家一致同意，保护难民的基本权利和提高他们的人身安全是难民专员办事处的主要职责。一位发言者指出，难民专员办事处提供的关于援助的资料和关于保护问题的资料在数量上显然彼此相去悬殊。

40. 一个代表团强调保护与援助的相互支持关系非常重要。该代表团支持难民专员办事处急救股迄今的工作，请难民专员办事处作好准备，在出现紧急情况时立即采取行动，为国际社会及时提供对问题范围和所需援助的准确专业估价。该代表团还建议难民专员办事处成立一个常设的初步紧急反应结构，并为这一结构与难民专员办事处总部其他办公处和外地办事处之间的关系订立明确的指示方针。高级专员在援助司创设一个专家支助股的行动得到大力赞赏，希望该股提供的专门知识将运用到难民专员办事处工作的各个方面，包括紧急反应。

41. 若干发言者对海盗在公海袭击难民和船只越来越明显地不愿援救海上遇难的寻求庇护者的情况表示特别不安。若干代表团要求难民专员办事处继续努力改进安排，由国际社会更公平地分担负担，以鼓励援救，加速援救后登岸。在这

方面，若干发言者呼吁各国支持和扩大提供登岸定居的方案。一些发言者赞扬难民专员办事处采取了主动行动，制订其他分担负担的安排，由船旗国和其他定居国家分担得救难民的负担。

42. 一位代表汇报了在南海向海盗作斗争的情况。他提请注意最近几个月内没有关于海盗袭击的报导。他通知委员会，泰国政府执行的反海盗方案将延长12月。若干发言者表示支持这个方案。一位发言者认为这个方案是否有效还有待于充分证实。

43. 大家普遍谴责了对难民营和定居点的军事袭击，认为那是违反人道主义基本原则和准则的行为。大多数发言者强调这个问题紧迫，值得委员会审议。他们对执行委员会成员仍未能就一项谴责并能有助于防止这种袭击的原则声明达成一致意见表示遗憾。若干代表表示相信执行委员会仍能在其目前的届会上或至少于其后不久通过这样一项声明。

44. 许多发言者强调难民营和难民定居点严格的人道主义和非军事性质。他们重申，无论在什么情况下，军事和武装袭击难民营和难民定居点都是无法辩护的，必须受到严厉谴责。若干发言者指出，第一庇护国家有责任确保难民营的非军事性质。几位发言者还提请注意，难民营需要设在距离可能对难民营发动武装袭击的国家的边界有一定距离的安全地带。他们强调，难民专员办事处必须有可能到达这些难民营。但几位发言者强调必须不给庇护国加上太重的责任。一位发言者说，所谈的原则应做到有关各方分别担当的责任彼此适当平衡。

45. 许多代表团强调就一项原则草案达成一致意见的重要性。还有许多代表表示支持执行委员会用作审议基础的那件原则草案。在这方面，若干代表团警告不要过急作出结论，它们指出问题的微妙之处，和需要避免作出可能有损于难民专员办事处纯属人道主义的任务的决定。他们认为这些原则应完全着眼于问题的人道主义方面，充分顾及执行委员会的职权范围。

46. 一位发言者提出流浪难民的问题值得特别研究。他提请注意1979年执行委员会第十三届会议通过的关于无庇护国难民的结论，并请高级专员为第三十五届会议编写一份后续报告。

47. 几位代表呼吁无保留地加入《1951年联合国难民地位公约》¹和《1967年议定书》。一位发言者欢迎萨尔瓦多、危地马拉和秘鲁最近加入这些文书。许多代表团同意需要重申现有保护难民的原则，加强遵守这些原则，并促进制订新措施来弥补现有国际法律构架的不足。他们还强调应该发展新的、灵活的、有创见的保护技术。

48. 两位发言者特别评论了圣雷莫人道主义法律国际研究所对难民法的教学和发展的积极贡献。

49. 许多代表团普遍承认最近难民专员办事处的行政效率及其有效执行方案的能力提高了，他们请高级专员继续朝这个方向努力。几位发言者提到了高级专员对行政事务处审查报告的建议和执行委员会自己关于加强难民专员办事处管理的建议，所作出的积极反应。许多发言者还说他们希望这方面有新的进步。

50. 一些代表指出，他们不同意高级专员提出的取消东南亚区域协调员那个职位的建议。他们希望高级专员在该区域保留一个高级职位，以便寻求长久解决办法，特别是现在看来朝这个方向取得进展的时机正在出现。

51. 一些代表特别提到需要进一步采取行动，确保难民专员办事处专业人员级员额可有更公平的地域分配。但其他发言者强调他们关心的是这方面的行动不应影响该组织的效率。该组织的效率问题应仍然是主要的考虑。

52. 几位代表赞扬难民专员办事处提供的文件面比以前广，内容比以前多，因此事情更明白透彻了。但他们指出，文件的散发还需要更及时些，以确保成员国能在委员会开会之前作深入的研究。两位发言者还表示希望除了英文和法文外，也能有联合国其他正式语文的文件。关于编制的文件量的问题，一位代表说有可能给难民专员办事处秘书处过重的负担，可能从而把否则可用于难民服务的能源给转移了。

53. 一些发言者评论了难民专员办事处与活跃在难民援助方面的其他国际机构和非政府组织之间协调的重要意义。一位代表赞扬难民专员办事处努力发展与这些组织的合作，但另一位代表却要求难民专员办事处的文件更多地反映援助活动的这一个重要方面。在辩论过程中，大家专门选出了非政府组织，特别赞扬它们在提供难民援助方面所起的重要作用。

54. 非洲统一组织（非统组织）观察员发言时提请委员会注意非洲难民境况令人不安，因为往往最穷的国家对难民的负担最大。他还提到了由于南非1982年12月屠杀无辜人民而在莱索托造成的复杂的难民处境。该发言者一方面指出非洲国家一向热情接待难民，但同时指出不久会有达到饱和状态的危险。因此，他强调必须确保第二次援助非洲难民国际会议的成功。

55. 阿扎尼亚泛非主义者大会、南非非洲人国民大会和纳米比亚西南非洲人民组织的观察员们在会上发了言。他们表示感谢大家给予与他们的运动有关的难民援助项目的宝贵支助，并吁请高级专员提供更多的人道主义物质援助。这些发言者表示严重关注南部非洲难民营和难民定居点不断遭受南非军事袭击的问题和难民接受国所受到的压力问题。

56. 国际志愿服务机构理事会、红十字国际委员会、红十字会协会和移民问题政府间委员会的观察员也发了言。国际志愿服务机构理事会的代表对世界许多地方难民待遇标准的下降感到不安，欧洲情况也不佳。关于非政府组织在援助难民方面的作用，他欢迎采取措施让这些组织更积极地参加。这位发言者还提请注意世界各地有许多流离失所人士，他们不在难民专员办事处的职权范围之内，因此得不到国际保护，往往很少得到援助，这种情况令人不安。

57. 红十字会协会的代表介绍了红十字会大会和红新月会为了更多地参加难民保护和援助活动目前正在审议的计划。红十字国际委员会方面强调需要更好地保护难民，特别提请注意关于武装冲突受害者的1949年《日内瓦公约》和1977

年的两个附加议定书的重要性。 移民问题政府间委员会代表提出需要寻求如何人道地、有秩序地解决人群大批迁移的问题的办法，他还强调解决难民现象的经济和政治根源很重要。

58. 一般性辩论后，副高级专员对有关第二次援助非洲难民国际会议的发言作出了反应。 各代表团多属建设性和积极的意见将要转达给指导委员会。 副高级专员期望受影响国家的政府拿出切实可行的建议来，并期望捐赠国政府本着善意审议这些建议，充分认识到难民和庇护国的需要。 大家在一开始就肯定有关各方的对话对第二次国际会议的筹备工作至关重要。 随着会期接近，将经常与各国政府协商。 各国政府和难民专员办事处对这次会议有特殊义务，必须作充分准备，关心会议并给予慷慨帮助。

59. 一般性辩论结束时，高级专员感谢执行委员会明确重申支持办事处的人道主义工作。 他强调急需反对目前在准予避难和难民地位方面出现的限制性倾向，并对难民在世界各地，特别在南部非洲的人身安全表示关注。 高级专员再次强调促进难民问题长久解决的重要性，呼吁国际社会尽一切努力确保在寻求这种解决时以人道主义为重。 他还对继续与办事处难民援助工作密切合作的各组织表示特别的感谢。 高级专员最后并对辩论时的建设性精神和委员会的支持与指导表示感谢。

委员会的决定

60. 执行委员会：

- (a) 表示赞赏高级专员的介绍发言中强调了继续寻求长久解决时需要有创新的策划；
- (b) 注意到一个积极的发展是最近没有新的大规模难民外流；
- (c) 但对难民问题仍很严重，表示不安，尤其是在亚洲、非洲和中美洲，请高

级专员继续努力提供援助和国际保护；

(d) 促请高级专员加紧努力实现难民问题的长久解决办法，特别是自愿遣返，因为行得通时，自愿遣返公认是最理想的解决办法；

(e) 关切地注意到大量难民的存在给第一庇护国造成了沉重负担，感谢这些国家可贵的人道主义反应，重申国际一致支援和分担难民问题负担的原则；

(f) 请各国政府帮助高级专员为办事处管理的难民援助项目建立准确的数据基准；

(g) 还表示严重关注在尊重难民基本权利方面情况的恶化，以及公海上和难民营和难民定居点中难民的人身安全因难民营和定居点、被军事和武装袭击而遭受越来越大的威胁；

(h) 促请各国政府为高级专员履行其国际保护职责提供便利；

(i) 重申高级专员办事处活动基本人道主义性质，但提请注意亟需国际社会在适当会场处理难民问题的根源，采取行动配合高级专员为难民所作的努力；

(j) 感谢国际保护问题全体小组委员会和行政和财务事项小组委员会对委员会工作的宝贵贡献；

(k) 促请高级专员保持已有的势头，继续改进和加强办事处的管理，欢迎这方面已采取的措施，支持高级专员办事处同执行委员会继续就此问题进行对话；

(l) 欢迎高级专员为改进情报向执行委员会成员的传递所作出的努力；

(m) 表示赞赏召集专家小组研究难民援助和发展问题的及时重要措施；

(n) 认为该问题相当重要，值得执行委员会以高级专员和其他有关机构及组织，包括各非政府组织关于该事项的看法为基础予以进一步的审议；

(o) 欢迎高级专员提供的为召开第二次援助非洲难民会议至今为止所作准备的消息，承认第二次会议对寻求非洲难民问题持久解决办法的重要性和时不宜迟，重

申需要提出精心准备、切实可行的方案，以确保会议的成功；

(p) 赞扬其他联合国组织、政府间机构和非政府机构不断支持高级专员履行其人道主义职务；促请它们在这方面进行更密切的合作，并请高级专员确保继续协调他和这些组织与机构的努力；

(q) 满意地注意到1983年9月在日内瓦举行了有政府、自愿机构和难民专员办事处专家参加的欧洲难民安置讨论会，并表示希望对讨论会的结论有适当的后续行动；

(r) 强调继续和增加公共新闻活动把世人的注意力集中到难民问题上造成有利于解决难民问题的气氛的重要性。

三. 就执行委员会的决定 采取的行动

(议程项目 5)

61. 高级专员提出的关于他依照执行委员会的决定而采取的行动的简要报告 (A/AC. 96/626) 受到了欢迎, 因为这份报告十分有助于委员会了解高级专员就先前要求他采取后续行动的决定和结论而采取的行动。 普遍一致的意见是, 高级专员应向今后各届会议提出类似的报告。 有两位发言者认为, 这一主题应作为今后议程中单独的一个项目。

62. 有一位代表指出, A/AC. 96/626 号文件中有关难民专员办事处在廷杜夫地区各项活动的那一部分有不准确之处。 关于本报告第 2 3 和第 2 4 段, 他提请委员会注意一个事实: 难民专员办事处和摩洛哥常驻日内瓦代表处并未在任何阶段进行过协商。 他还指出, 难民专员办事处援助主任所执行的任务, 是在执行委员会有关决定之前进行的, 因此不能视为因这一决议而采取的行动。 此外, 文件第 2 4 段请读者参阅 A/AC. 96/594 号文件第 3 段中为第三十二届会议所作的进展说明。 但该段实际上并未表明已取得任何进展。 从发言者强调指出, 今后的报告说明执行决定时遇到的困难和解释缺乏进展时, 必须更为详尽坦率。

委员会的决定

63. 执行委员会:

赞赏地注意到高级专员所提出关于他依照执行委员会的决定而采取的行动的报告 (A/AC. 96/626), 并要求经常向今后的会议提出这种报告。

四. 国际保护

(议程项目 6)

64. 在开始对这一项目进行辩论时，国际保护问题全体小组委员会主席卡尔马先生（黎巴嫩）提出了小组委员会第八次会议的报告（A/AC.96/629）。小组委员会就显然没有理由或滥行申请难民身分问题以及营救海上漂泊的寻求庇护者的问题提出若干建议请执行委员会通过。关于难民营和定居点的军事袭击事件，小组委员会审议了执行委员会十二成员国工作组提出的一整套原则草案。除了三段以外工作组已经就草案达成协商一致意见。小组委员会在审议这一问题的过程中，对草案的其他方面也表示有所保留。尽管作出了相当的努力，但仍然不能清除种种分歧，因此他不得不请主席继续在执行委员会内进行紧急谈判，以求在一整套原则方面达成最后协议。

65. 国际保护问题主任在介绍 A/AC.96/623 号文件时，指出除非各国本着团结合作的精神来维护并加强保护难民的基本原则，否则将无法执行这一职务。因此，令人遗憾的是在世界一些地区，若干国家对于寻求庇护的人采取加严限制的态度，将他们拒于国境之外，甚至采取措施阻拦他们到来。这种限制性的政策为那些继续采取宽大庇护政策的许多国家造成了一些问题，而且还可能在世界其他地区产生消极的影响。

66. 他表示希望国际保护问题全体小组委员会将制止这一事态发展，并继续争取宽大的标准，而不是仅仅重申各成员国政府的现行做法，从而将小组委员会的结论降到最低的水平。

67. 态度有所改变的原因包括经济衰退，大批外国人的来临，由于无理申请要求增多而造成庇护手续的延搁，以及政府认为目前大量难民流入的现象是毫无办法解决的现象。由于认为无法解决目前的困难，就使它们对寻求避难者的态度变得

无法通容地强硬起来，并导致采取一些严厉的措施来阻止他们入境。

68. 难民问题的出现，以及以传统的持久办法加以解决，这两者之间本来是保持平衡的；但这种平衡现在却受到了威胁，原因主要不在于缺乏安置的机会，而在于因没有适当的政治解决办法而难于安排大量难民与当地融为一体或自愿遣返。为了维持难民专员办事处为难民提供保护和援助的能力，必须处理这一问题的全部构成部分。为难民提供紧急需要而设立的种种人道主义机构，应该让政治机构达成和平的长期解决办法。对于难民问题的政治和人道主义这两个方面，都必须加紧处理。

69. 难民专员办事处在这方面必须采取的主动行动需作种种不同形式。除了在外勤地点为难民采取直接行动外，还必须作出人道主义性质的外交努力，由高级专员进行斡旋，达成有利于各方的解决办法。难民专员办事处还有其更为一般性的任务，即与政府、区域性机构、非政府组织和学术界进行对话，从而创造国际舆论方面的有利气氛，并发展和促进各项法律标准和原则。

70. 高级专员所采取的创新行动，其具体的例子包括与红十字国际委员会及有关政府共同实施的方案协助泰国打击海盗活动在国际海事组织协助下发动确保营救海上漂帕的寻求庇护者，办事处与吉布提政府和埃塞俄比亚政府一起采取行动使难民自愿遣返埃塞俄比亚，办事处与联合国秘书长以及卢旺达和乌干达两国政府合作努力解决上述两国境内的难民和流离失所人士的问题，以及与其他若干政府一起努力寻找办法使莱索托能继续收容来自南非的难民。关于阿富汗难民的情况，高级专员正在向秘书长提供他的专门知识，以便秘书长继续努力寻找解决办法。在拉丁美洲的中部和北部，目前也正在采取新的主动行动，以便解决较为复杂的问题。

71. 高级专员的外交和人道主义工作仍然必须做到谨慎保密。但是，如果因为一些当事国态度顽固而引起可能对难民产生悲剧性的影响或妨害办事处在外勤地点存在的局面时，办事处则宜于使国际社会知道事实真相。在提出年度报告时，

执行委员会和大会就成为达到这一目的适当场所。

72. 现在十分希望执行委员会能就反对武装袭击难民营的原则声明达成协议，因为这件袭击已对国际保护问题增加了新的悲剧性的问题。

73. 国际保护问题主任在发言结束时，还强调指出办事处近来与各志愿机构进行的交流，对它在国际保护领域内各项活动的重要性。他还提到与意大利圣雷莫人道主义法律国际研究所合作为政府官员开设的难民法课程，以及保罗·魏斯博士编写的对1901年公约的评述。

74. 在随后进行的讨论中，特别赞扬了国际保护问题全体小组委员会主席易卜拉欣·卡尔马大使所作出的宝贵贡献。若干发言者对国际保护问题主任坦率而有胆识的发言表示赞赏。大家同意主任表示的意见以及国际保护说明中表示的看法，认为在难民保护方面有一种恶化的倾向。若干发言者表示赞赏该说明中使用的明确透彻的语言；一个代表团认为，该说明符合高级专员的首要任务，即提请各国注意与难民状况有关的可察觉的各种趋势，并及早提出警告。

75. 许多发言者同高级专员一样，对各国制订的保护难民原则处于遭到破坏的实际危险之中这一情况感到忧虑；普遍一致认为办事处的优先任务应该是扭转这一趋势。大家认识到，不但高级专员而且各个国家都绝对有义务来力图扭转这一每况愈下的趋势。

76. 若干发言者提到一个事实，认为高级专员在行使其国际保护的职能时，已日益关切与难民人身安全有关的事项；由于军事或武装袭击、海盗行为和其他残暴行为，也由于未能营救在海上漂泊的寻求庇护者，难民的人身安全遭到了侵犯。大家普遍认识到这些问题的严重性，并认识到努力谋求解决办法是高级专员保护责任的一个重要部分。与一般性辩论期间一样，在讨论这一项目时对寻求庇护者不断遭到海盗袭击一事表示了深切忧虑。难民专员办事处与红十字国际委员会及有

关国家政府合作为协助泰国政府解决这一问题而实施的各项方案，特别受到欢迎。一位发言者提请注意，难民专员办事处必须基于人道主义而加紧努力，寻找在南海遭受海盗袭击而失踪的受害者。

77. 若干发言者提到了某些国家政府在接受寻求庇护者和难民方面所采取的限制性做法，其中包括对难民身分标准和家庭团圆概念的适用标准的解释日益严格，和要求申请取得难民身分的人提供过多的证据。若干发言者还提到拒不让寻求庇护者进入国境以及种种“人道制止”措施，其中包括拘留寻求庇护者和将生活水平和社会援助降到最低水平；采取这些措施的，是那些面临着大量寻求庇护者流入的国家。对于这些措施，一位代表表示了意见，认为只应在对寻求庇护者的身分产生合理的疑问时，才能拘留他们。他还认为，对于没有得到必要的生活资料的寻求庇护者，应允许他们自行谋生。另一位发言者提到了一些国家政府所采取的限制性措施可能会促使其他国家政府也采取类似行动这一危险。

78. 若干发言者提到了各国在国际保护方面目前所面临的种种困难。特别提到的是经济衰退的趋势和大量寻求职业的外国人的到来，以致在若干情况下造成排外的态度。一位发言者提到了一些国家政府在国内受到日益增强的压力，要求它们制止往往被认为难民问题产生了劳动力市场和社会福利制度遭到侵害的情况。另一些发言者提到了舆论对难民的特殊状况日益漠不关心。但有一个代表团提出一个问题：高级专员的说明是否足够明显地反映了世界各地若干国家——其中大部分为穷国，有些是非常穷的国家——目前正在作出贡献以确保它们境内的大量难民能得到符合公认的国际人道主义标准的待遇。

79. 好几位发言者指出，由于持久解决难民问题的办法减少，使高级专员难以有效地行使其国际保护职责。有一个代表团认为，这种状况要求以设想周到的方法来使用现有的资源，而且要求在任何情况下都不应降低国际保护的现有标准。

80. 对于以国际团结和分摊负担作为有效进行国际保护的基础的重要意义这一

点有着一致同意的意见。一位发言者表示意见，认为个别国家的政府采取限制性措施不符合国际团结和分摊负担的原则，因为这样往往使寻求庇护者转而流入采取较宽大的庇护办法的那些国家。一位发言者提到了国际团结和分摊负担与收容难民这两者之间的密切联系。他和另一些发言者还都强调在这一方面国家加入各项国际难民文书及其全面执行这些文书的重要性。这种合作的目的是，在有关国家、国际社会和高级专员办事处之间，建立一种平衡的责任体制。

81. 丹麦代表向执行委员会报告了1983年10月1日生效的新《丹麦外民法》中一些较重要的条款。这一法令在相当程度上改进了丹麦境内难民和寻求庇护者得到的法律保护，特别是在审查庇护申请程序方面的法律保护。

82. 许多发言者同意国际保护问题说明中所表达的意见，认为高级专员保护任务的有效执行，有赖于负有解决难民问题基本责任的各国政府的诚意和合作。好几位发言者提到了高级专员办事处的道义权威；有一位发言者认为可更经常地援用这种权威，以便解决在不遵守国际保护基本标准方面的个别问题和共同问题。他还认为，如果难民专员办事处道义规劝的努力失败时，则有关国家政府应准备联合加强高级专员的抗议的力量。再三提到的，是联合国其他机关处理难民问题的政治方面的职权范围。若干发言者还提到，需要国际社会处理难民问题的根源问题；在这方面，一位发言者认为难民专员办事处可发挥重要的作用。

83. 许多发言者强调需要维持现有的国际保护标准，并维护迄今在这一重要的人道主义领域内所取得的成果。此外还认识到有必要填补难民法律中依然存在的某些空白，特别是关于收容寻求庇护者以及在他们的身分尚未确定之前的待遇问题。确定国家是否有责任审查庇护要求的问题，以及在一国已得到事实上承认的难民因个人方便的原因而迁往另一国这一问题，也都确定为需要澄清的问题。

84. 若干发言者认识到，高级专员目前正在采取行动，与大学和学术机构进行接触，以促进国际难民法的教学和进一步发展；这一行动是重要的。此外还表示

支持难民专员办事处与意大利圣雷莫人道主义法国际研究所合办的一年一期的难民法课程，以及办事处与该研究所合作发展其难民法文件中心的意向。

85. 好几位发言者强调了有利的舆论气氛对难民的有效国际保护问题有着重要的意义。一位发言者提到需要采取更富有想象力的办法来动员有利的舆论。若干发言者还提到各非政府组织可在这方面发挥的重要作用。

86. 一位发言者提到难民的安置问题；他指出这一问题包含了一个重要的保护因素。他的代表团认为审慎地利用安置机会有利于确保难民保护工作；在这方面，他本国政府愿意为一些紧急情况提供一个定额。

87. 一位代表认为，在国际难民文书加入情况方面提供较为详尽的资料是有益的。另一位代表认为，A/AC.96/152/Rev.4号文件所提供的资料是有价值的，应该予以扩充，使其包括在难民一旦得到承认时其所得待遇标准方面的资料。另一位代表建议办事处定期向执行委员会各成员发出信件说明目前的保护问题。国际保护问题主任在答复以上种种建议时指出将提供所要求有关加入国际难民文书方面情况的资料。关于各国境内难民所得待遇标准方面的资料，最好载入一项单独的文件之中。但这将意味着本司的工作量会有相当程度的增加。在考虑到这些涉及工作量问题的同时，他将审查如何提供所需资料的办法。关于定期发出有关目前保护问题信件的建议，他认为加强与执行委员会成员就保护问题目前正在进行的对话和周流资料的工作将是十分有益的。这种安排采取哪种确切的形式，将成为今后协商的主题。

88. 普遍认为执行委员会必须继续履行其重申和进一步发展难民和寻求庇护者待遇基本标准这一重要职务。特别受到重视的是国际保护全体小组委员会的工作。在这方面又回顾了该小组委员会原定的宗旨。一位代表认为小组委员会的结论具有双重性质，它们有利于加强高级专员在各个领域内采取的行动，也有利于促进国际难民法的发展。另一位代表指出，虽然以这种方式发展的各项原则有时超过了各国的实际法律立场，但仍可发挥一种刺激的作用，进一步加强各国的难民立法。

89. 若干代表提到了国际保护全体小组委员会已经审查的各种不同的问题。关于“显然没有理由或滥行申请难民身分”这一问题，若干代表团指出这一现象成了他们本国政府的严重问题。但是，在谋求解决办法的过程中，必须确保维持基本的程序保障，使真正的寻求庇护者的利益不致受到伤害。一位发言者认为不应过于严格地规定难民身分的标准而使真正难民不敢提出申请。若干代表认为宜于普遍加快庇护程序，并对本国为此已经采取或已设想的措施作出了说明。一位代表强调指出，申请庇护者必须由有经验的合格工作人员进行口头审查。代表国际志愿机构理事会发言的观察员认为，不能仅仅因为申请者来自不能认为存在迫害的国家就将其申请视为显然没有理由，并认为某人如属于一个少数民族团体或少数宗教团体，则在确定其难民身分程序的第一个阶段通常应以此为理由而形成正面的假定意见。

90. 对于小组委员会所建议的结论，特别是建议的程序保证，执行委员会表示同意。但是某些发言者指出，他们的本国当局在应用这些保证办法时可能会遇到一些实际困难。有两位发言者指出他们本国立法中已经体现了这种保证办法。一位发言者对于小组委员会的建议能否解决他本国目前积压大量申请的问题表示怀疑。

91. 关于营救海上遇难的寻求庇护者的问题，若干发言人对这些寻求庇护者得到营救的比例日益降低感到关切。有些发言人承认拟议中的“海上营救重新定居援助”（营救定居援助）计划有助于此问题的解决，因此应开始试行。一位发言人说，该国政府愿意参加营救定居援助计划，如果其它国家也参加的话，同时认为扩大营救定居援助的范围会是有益的，希望同难民专员办事处和可能的参加国进一步讨论此意见。一位代表指出，并不是所有的船旗国都有接受海上营救的难民的同时能力，按他的理解，国际分担责任应当指由所有国家更积极地对暂时或最后的重新定居给予必要保证。这位发言人支持扩大登陆定居援助计划。另一位发言人说，该国政府准备试行参加营救定居援助计划，但希望最终能制定出一种计划，规定船长有义务进行营救，并有义务根据公平分担责任原则，公平地解决获救难民的重新定居问题，从而免除登岸重新定居的保证。

92. 大家一致同意由难民专员办事处出版和发行一本题为《难民登岸准则》的小册子，并赞同难民专员办事处与国际海事组织保证营救海上遇难的寻求庇护者的联合行动建议。

93. 关于军事攻击难民营和定居点的问题，所有发言人都重申此问题的严重性，并对这种攻击的不断发生表示关切。许多发言人强调必须明确谴责这种攻击，他们认为这是对国际法和庇护国领土完整的严重侵犯。某些发言人还认为这种攻击是对庇护国的侵略行为，旨在迫使它们把难民从它们领土上赶走，或迫使它们违反包括不驱回原则在内的人道主义原则将难民送还给其压迫者。如不能防止这些攻击，就会破坏国际保护的基本原则。

94. 一些发言人认为国际保护问题全体小组委员会报告中提出的禁止军事或武装攻击难民营和定居点的原则草案对有关各方的责任论述比较公平。许多发言人强调难民营和定居点具有严格的人道主义和平民的性质。一些发言人还指出，第一庇护国有责任确保这些难民营和定居点的平民性。几位代表提请注意必须将难民营设在离开可能对难民营发动武装攻击的国家的边境一段合理和安全的距离的地方，以及必须允许难民专员办事处与这些难民营接触。其他发言人认为对侵略者的责任强调得不够。若干代表团认为原则草案给庇护国或难民国增加了过多的负担。一般性辩论期间，对有关各方的责任也提到一些其它看法。

95. 大家对于禁止军事或武装攻击问题的原则声明不能取得一致意见表示遗憾。一些发言人认为既然已经达成大体上的协议，理应可以对一份案文达成一致意见。但有些发言人认为对各种未决问题还要做更深入审议。一位发言人强调，应象执行委员会过去就国际保护问题的结论那样，所通过的任何原则声明都应客观上反映各有关条例并应有助于发展适用于这问题的法律构架。

96. 讨论结束时，执行委员会通过了下列各项结论，其中包括国际保护问题全体小组委员会的建议。

97. 委员会的结论:

(1) 总论

执行委员会:

(a) 重申高级专员的国际保护职责的根本重要性。

(b) 注意到高级专员国际保护职责除推动发展和遵守难民待遇基本标准以外，还包括通过他所主管范围内的一切办法，推动确保难民和寻求庇护者人身安全的各项措施。

(c) 满意地注意到世界各地的许多国家——尤其是面临严重经济问题的发展中国家——继续应用国际公认的难民待遇的人道主义标准，并尊重不驱回原则。

(d) 但特别关切的注意到各个地区的难民和寻求庇护者的人身安全一直遭到军事或武装攻击、海盗行为或其它残酷方式的严重侵犯，和在海上遇难的寻求庇护者未获营救。

(e) 还关切地注意到由于世界许多地区在给予庇护和决定难民地位时的限制性倾向，使高级专员行使其国际保护职责更为困难。

(f) 强调更多国家加入有关难民地位的1951年《联合国公约》¹和1967年《议定本》的重要性，欢迎自委员会第三十三届会议以来新加入这些人道主义重要文书的国家。

(g) 要求所有国家保证充分和有效地实施它们加入的上述和其它保护难民的文书。

(h) 满意地注意到又有一些国家采取全国性措施确保1951年《公约》和1967年《议定书》各项条款的有效执行，特别是有关决定难民地位的程序，强调各国确定这种程序的重要性，以保证按照执行委员会第二十八届和第三十三届会议通过的结论公正和公平地作出决定。

(i) 重申采用执行委员会第三十届会议通过的关于没有庇护国的难民问题的结论中所规定的共同标准，决定负责审查要求庇护申请书的国家的重要性。

(j) 承认必须同各国政府、各非政府组织和各学术机构保持经常性的对话，拟定保护的标准，并填补国际难民法中的空白，特别是有关其地位未定的寻求庇护者和有关难民和寻求庇护者的人身保护问题。

(k) 承认高级专员继续鼓励国际难民法的教学和发展活动是有益的，欢迎他提出的同圣雷莫国际人道主义法研究所合作扩大高级专员办事处法律文件中心的意见。

(l) 承认各国政府提供种种合作以便利高级专员履行国际保护职责的根本需要，如给予庇护，提供重新定居和同当地结合的持久解决办法，创造有利条件并促进自愿遣返回国，如适当和可行，这是难民问题的最可取的持久解决办法；上述合作还应包括促进舆论界深入了解难民和寻求庇护者的特别需要。

(m) 赞赏地注意到国际保护问题全体小组委员会的工作，它继续履行其重要职责，拟定和进一步发展对待难民和寻求庇护者的标准，协助高级专员在国际保护方面的工作。

(2) 显然没有根据的或滥用难民地位或庇护的申请问题

执行委员会：

(a) 回顾了委员会第二十八届会议通过的关于确定难民地位的第8(XXXVIII)号结论和第三十届会议通过的关于无庇护国难民的15(XXX)号结论。

(b) 回顾了第三十三届会议通过的28(XXXIII)号结论，其中承认需要采取措施解决显然没有根据的或滥用难民地位申请的问题。

(c) 注意到根据有关标准显然没有正当理由可被认为难民的那些人的难民地位申请，已给1951年《公约》和1967年《议定书》的若干缔约国造

成严重问题。这种申请对有关国家是很大负担，而且有损有正当理由要求承认难民的申请人的利益。

(d) 认为各国确定难民地位的程序宜包括有特别条款，以从速处理被认为显然没有根据、不值得层层充分审议的那些申请。这种申请一向被称作“明显滥用”或“显然没有根据”，今后将定为明显欺诈的或与1951年《联合国难民地位公约》所规定的授与难民地位的标准或与任何其它可兹授与庇护的标准无关。

(e) 承认确定某一难民地位的申请为显然没有根据或滥用的决定事关重大，承认错误的决定对申请人有严重后果，因此对这种决定需要有适宜的程序保证，故建议：

(一) 对所有确定难民地位或给予庇护的申请，应由完全合格的官员，如有可能应由主管决定难民地位当局的官员亲自会见申请人；

(二) 某项申请是否显然没有根据或滥用应由通常决定难民地位的主管当局决定之；

(三) 不成功的申请人应能在拒绝其入境或强令出境前要求对此否定决定加以复审。没有安排这种复审的国家，各国政府应对建立这种复审制度给予有利的考虑。这种复审手续可较复审并非因显然没有根据或滥用而被拒绝的申请更为简化。

(f) 认识到处理显然没有根据或滥用的申请的措施虽然不能解决申请难民地位的人数量庞大这一更广泛存在的问题，但加速决定难民地位的程序的全面安排可使这两个问题都得到减轻，例如：

(一) 为确定难民地位的机关分配充足的人力和资源，以使它们能迅速完成任务；

(二) 采取措施缩短完成申请程序的时间。

(3) 营救海上遇难的寻求庇护者

执行委员会：

(a) 关切地注意到根据 EC/SCP/30 号文件所提供的统计，海上遇难的寻求庇护者被救护的人数大大减少。

(b) 欢迎难民专员办事处倡议采取各种便利营救海上遇难的寻求庇护者的各种措施，以解决这一严重问题，希望各国政府尽可能广泛地支持这些倡议。

(c) 建议各国认真考虑支持难民专员办事处为推行 EC/SCP/30 号文件所载的营救定居援助计划的努力，提供必要的分配数额和其它承担，以使难民专员办事处能够开始试行这项计划。

(d) 欢迎各国对登陆定居援助计划的支持。

(e) 赞赏难民专员办事处主动同国际海事组织合作以期确定便利营救海上遇难的寻求庇护者的联合行动。

(4) 军事攻击南部非洲及其它地方的难民营和定居点

执行委员会：

(a) 对不断发生军事或武装攻击难民营和定居点，使包括老弱妇孺在内的难民蒙受极端的痛苦，深表关切。

(b) 强调对此严重人道主义问题作出反应的极端重要性和紧迫性。

(c) 注意到国际保护问题全体小组委员会的报告，内有一份关于禁止军事和武装攻击难民营和定居点的原则声明草案。

(d) 遗憾地注意到未能在现有时间内就此原则达成一致意见。

(e) 请主席继续进行磋商以便达成一项有关这些原则的协议，尽可能不要拖延。

五、难民援助和发展

(议程项目 7)

98 . 这个项目的讨论刚好与持久解决办法的讨论 (议程项目 8) 同时进行。一个发言人指出, 鉴于项目 7 和 8 密切相关, 同时讨论这两个项目是适当的, 但另外几个发言人说, 两个题目本身都很重要, 应该分别讨论。

99 . 执行委员会审议了第 A/AC.96/627 号文件, 其中载有顾问题为“发展中世界的难民: 对国际社会的挑战”的论文、难民援助和发展专家会议的报告, 以及高级专员对这一问题的介绍。

100 . 在介绍文件时, 高级专员说明了专家会议的组织过程, 并对一些结论提出总的意见。他认为总的来讲这些建议的方向是正确的。专家的强调必须想办法持久地解决目前的难民问题。他们还强调必须从新难民局势出现的最初阶段就鼓动难民从事生产, 自力更生。高级专员认为专家们对大规模难民流入低收入地区提出了一些宝贵建议。

101 . 发言的代表对高级专员、顾问、联合主席和专家们对本题目进行的初步研究表示感谢。人们普遍认识到该题目的重要性和进一步仔细研究的必要性。

102 . 一个发言人强调指出, 目前难民援助方案与发展援助活动间的相互关系是不够密切的, 低收入地区尤其如此。但他询问难民问题的持久解决办法中的发展方面的组成部分是否属于难民专员办事处的职权范围之内, 如果是的话, 难民专员办事处是否有资助这种活动的资源。另外他认为发展机构在受难民影响地区的发展中的作用需要进一步调查研究。

103 . 另一位代表认为, 在难民需生活在最贫穷社区的地方必须研究如何利用着眼于贫穷问题的方案, 拟订自力更生项目。他认为似乎需要采用一种新的既考虑到难民又考虑到附近人口的着眼于贫穷问题的方案规划方式。另外他认为, 在难

民将实行自愿遣返的社区，是否需要进行社区规划，值得进一步研究。

104. 多数发言的代表强调即使难民专员办事处通过带有发展成份的方案来促进和支持持久解决难民问题的办法，难民专员办事处也不应成为一个发展机构。在这种情况下，对于由掌握专门技术的政府间或非政府机构制订和执行的项目，难民专员办事处应起促进和协调作用。

105. 很多代表强调难民专员办事处、设有双边援助方案的政府、其它政府间组织和非政府组织，特别是开发计划署之间要密切合作，特别是通过带有发展成份的方案谋求持久解决难民问题的办法时尤其要密切合作。两位代表强调各国政府应确保其政府内负责难民援助和负责发展援助的机构间实现有效协调。

106. 有几位代表认为难民专员办事处应特别注意促进自愿遣返，并给予这个解决办法应有的优先地位。

107. 一位代表认为难民专员办事处的项目应逐渐并入国家发展规划。对此其它代表认为居住在难民专员办事处资助的农村安置项目周围地区的当地居民应得到和难民相类似的援助，可以通过由其它方面资助的辅助项目达到这一目的。

108. 很多代表认为世界银行在难民专员办事处协助下在巴基斯坦进行的实验项目是值得赞扬的。

109. 几位代表提出追加经费的问题。由于各国政府处理人道主义援助和发展援助的内部安排不同，因而彼此的情况也不相同。一位代表建议难民专员办事处对此进行研究。

110. 有几位代表对专家结论的某些方面提出一些初步意见。但人们一致认为这些结论和这个题目都需要执行委员会进行进一步研究。对此多数代表认为在讨论之前应征求其它有关政府间组织和非政府组织以及高级专员的意见。几位代表建议执行委员会有关这一题目的下次会议应请专家小组的联合主席参加。

111. 开发计划署的观察员在发言中通知执行委员会难民专员办事处和开发计划

署正在就有效合作问题和通过开发计划署驻地办事处在国家一级支持难民专员办事处方案的可能性进行协商。他强调指出开发计划署的任务和程序中没有任何规定阻止它参加与难民有关但属于发展性的项目。但是他强调开发计划署的参与需要得到有关政府的明确批准。他进而指出开发计划署的资源紧张问题，以及增加面向难民发展项目经费的必要性。

执行委员会的决定

112. 执行委员会：

- (a) 感谢高级专员按照上次会议的建议召开了本次难民援助和发展专家会议，感谢联合主席和专家们对关于难民援助与发展之间的关系的研究做出的贡献。
- (b) 注意到高级专员对本文件的介绍性发言和在一般性辩论和本项目审议中发言。
- (c) 请高级专员：
 - (一) 在今年年底前征求有关政府间和非政府机构对难民援助和发展专家会议报告的意见和评论；
 - (二) 在今年年底前提出他本人对这一问题的意见；
 - (三) 在请执行委员会对原则或行动方向提出意见前，对能否追加经费的问题进行研究；
 - (四) 向执行委员会的成员国散发收集到的意见，以协助执行委员会在1984年初下次非正式会议前进一步审议这个问题。
- (d) 同意下次非正式会议优先审议这一问题，决定用一整天时间审议这一项目。
- (e) 同意邀请专家会议两位联合主席参加非正式会议。

六、难民专员办事处在促进持久解决办法方面的作用

(议程项目 8)

113. 在介绍这一项目时，援助主任提到第 A/AC.96/620 号文件中有关持久解决办法的部分。援助主任次迎将这一项目作为议程上的一个单独项目，这是办事处援助活动的核心。他强调指出实现持久解决办法对难民、所在国和国际社会的好处。主任提到 70 年代末期促成难民专员办事处方案的两个因素：大逃亡的现象和临时避难的观念。然后他回顾了难民专员办事处在促进下列三个持久解决办法方面所采取的措施：自愿遣返、与当地结合和重新定居。

114. 援助主任列举了 1981 年以来加紧谋求持久解决办法的努力。他还提到做为过度性方式的促进自力更生方案。主任还回顾了难民专员办事处与联合国系统其它组织和志愿机构合作执行持久解决办法的情况。在这方面，他提到促进发展中国家难民与当地结合方案的规划工作往往需要较高的技术能力。

115. 很多代表欢迎将关于持久解决办法的项目列入议程。几位发言人支持一位代表所提出的建议：即将这一项目列入每年执行委员会届会的议程。一位代表建议高级专员为下届执行委员会编制一份有关持久解决办法的单独文件。

116. 象在一般性辩论时一样，代表们强调必须重新重视谋求和执行持久解决办法。因此几位发言人欢迎高级专员在方案经费中增加对持久解决办法的拨款比例的趋势。几位代表希望继续这一趋势。一个代表团指出目前世界难民状况比二、三年前较为稳定，因而应抓住这一机会，谋求持久解决办法。另一个代表团强调，如果要实现持久解决办法，各国政府必须具备坚定的政治意志和行动的决心。

117. 一位代表指出过去几年来由于难民数目不断增加，照顾难民的费用和维持费不断增加，结果用于持久解决办法的费用不断减少。一位观察员说，从长期来看，在很多情况下，用于持久解决办法的资金和资源比不断进行照顾和维持要节省。

另一位发言人认为持久解决办法基金是促进持久解决的有益工具，对自愿遣返尤其有益。很多代表都指出，一有难民局势出现，就须充分规划持久解决办法。一位发言人认为实现持久解决办法的先决条件是确切掌握问题的性质和规模。

118. 有几位发言人指出，一般来讲，如果实际可行，自愿遣返是最有效的最佳持久解决办法，对于有难民大量流入的地方尤其如此。但是对于很多难民来讲，与当地结合和重新安置则被视为适当的持久解决办法。很多代表确认高级专员促进持久解决方面的重要性，几位发言人在促进自愿遣返方面能发挥调解和促进作用。但两位发言人指出在等待实现持久解决办法过程中，高级专员有责任继续提供适当的援助。一位代表强调高级专员的任务是非政治性的，另一位代表要求执行委员会的成员国政府协助高级专员发挥人道主义中间人作用。其它发言人鼓励高级专员在原籍国政府提出要求时协助已返国的难民。

119. 几位代表指出各国政府需要致力于解决难民外流的根源，作为实现自愿遣返的先决条件。一位代表强调如果由于殖民主义或外国占领而造成的难民局面，那么难民自愿遣返与整个政治局势有关。另一位代表谈到必须宣布大赦令，使难民可以放心地返回原籍国。几位代表支持继续执行老挝人民民主共和国和自愿遣返方案，促请高级专员进一步促进柬埔寨难民自愿遣返的工作。一位代表重申他的政府愿意进行合作，以实现他的政府在1982年6月在东南亚国家联盟会议上提出的促进柬埔寨难民自愿遣返的建议。这位代表还鼓励高级专员调查能否在东亚区域重新安置难民。

120. 一位代表建议难民专员办事处内单独设立一个司或股，专门负责谋求和促进持久解决办法。一些发言人支持这一建议，认为可设在援助司。

121. 主席总结了讨论情况，建议执行委员会通过下列决定。

执行委员会的决定

122. 执行委员会：

(a) 关切地注意到过去十年来高级专员方案中谋求持久解决办法的活动所占比例不断下降，

(b) 满意地注意到高级专员再次重视促进以持久办法解决难民问题，特别是采取自愿遣返的方式，另外还有与新的社区相结合和重新安置两种方式，

(c) 注意到1984年年度方案经费中专用于促进此类解决办法的经费比例有所增加，请高级专员尽一切努力继续增加这一比例，

(d) 对重新安置的比率的下降表示关切，请各国政府切实履行对持久解决办法的支持，设立或恢复重新安置方案，满足那些近期内不会有其它持久办法解决其问题的难民的需要，

(e) 呼吁各国政府支持高级专员促进持久解决办法的努力，为自愿遣返、与新的社区相结合或重新安置创造有利条件，

(f) 强调高级专员、联合国系统其它组织和有关机构，包括非政府组织需要合作促进持久解决办法，并鼓动加强这种合作，

(g) 同意将促进持久解决办法列入执行委员会未来各届会议的议程，请高级专员研究协调和有效执行办事处谋求持久解决办法的最佳方法，并请他每年就此问题提出报告。

七. 难民专员办事处的援助活动

(议程项目 9)

123. 援助主任介绍了难民专员办事处1982—1983年援助活动提议的1984年自愿基金方案和概算的报告(A/AC.96/620 和 Corr.1), 同时还重申难民专员办事处将继续努力促进最适当的持久解决办法, 以帮助解决各个不同的难民团体的种种问题。

124. 主任强调难民专员办事处十分重视为非洲谋求持久的解决办法。他指出, 拨给1984年非洲总方案的经费总额中, 56%将用于实施持久的解决办法。第二届援助非洲难民国际会议除其它事项外, 也将重点讨论持久解决办法的问题。接着, 主任简单提及了苏丹、索马里和其它非洲国家为了支持农村定居点、避难国内产生收入的活动、自愿遣返和援助返国者等办法正在采取的步骤。

125. 主任回顾了北拉丁美洲的情况, 他说, 尽管就难民人数来说, 那里的情况比较稳定, 但各国还是作出了共同努力以改进有效援助措施的执行情况。他提到洪都拉斯和墨西哥的大规模照料和维持方案, 尽管如此, 它们正在努力促进自给自足活动。他还提及拉丁美洲其它地区的方案, 特别是援助玻利维亚被遣返者的方案和阿根廷使印度支那难民与当地生活融合的方案。

126. 主任提及难民专员办事处最近举办的关于在欧洲安置难民的讨论会, 以及对欧洲总方案的拨款有了少许的增加。他还提及巴基斯坦的方案, 强调巴基斯坦政府、世界银行、国际劳工组织和难民专员办事处为促进就业和自给而进行的密切合作。最后, 主任回顾了东南亚的印度支那难民情况, 并请各国政府支持, 以便为有关的各个团体和个人寻求最适当的解决办法, 包括在该地区内的解决办法。

127. 同在一般性辩论中一样, 许多代表赞扬高级专员在援助文件汇编和关于援助发展情况的定期报告方面作出的重大改进。有几位发言者对援助活动年度

度报告的内容和表达方式表示满意，对项目管理方面的全面改进表示欢迎。一位代表提到重大进展的同时，建议进行进一步的质量改革，包括更详细地分析难民专员办事处迁到的限制和问题以及难民专员办事处对每一国家的长期前景的看法。他还建议加强难民专员办事处的监督能力，并要求就教育奖学金的结果和影响提供更多的资料。另一位代表建议应当以表格而不是陈述的形式来说明难民人口的统计数据。几位代表对专家支助小组能力的提高以及在专门知识方面同联合国其它机构的合作表示欢迎。一位代表建议同捐款国合作派遣评价视察团，并加强难民专员办事处外地组织的分处和支处，包括适当的分权。

128. 一些代表和观察员在讨论非洲方案时发了言，告知委员会他们本国为援助难民所作的努力以及难民对他们国家的影响。同在一般辩论中一样，几位发言者强调必须认真筹备第二届援助非洲难民国际会议。一位代表赞扬难民专员办事处同国际劳工组织进行的合作，并支持将重点越来越多地放在争取自给自足和持久解决办法上。他还强调必须提供更多的资源来援助非洲的难民。

129. 阿尔及利亚代表对难民专员办事处继续援助阿尔及利亚境内的撒哈拉难民表示欢迎。他向委员会简单陈述了难民专员办事处和阿尔及利亚政府在援助阿尔及利亚所收容难民的活动方面进行合作的历史，并列举了许多为此目的前往阿尔及利亚的难民专员办事处视察团，其中大部分视察团访问了难民营和定居点。他重申阿尔及利亚政府决心促使持久解决办法，特别是自愿遣返的办法，因为如果一切条件许可，这是最好的办法。但是，只有在排除造成难民局势的根本原因之后，才能设想这一办法。在找到这种办法之前，难民专员办事处根据其人道主义的任务，有义务继续向有关难民提供援助。阿尔及利亚代表还回顾说，就撒哈拉难民而言，自愿遣返的障碍完全不是阿尔及利亚当局造成的，并重甲该国希望继续同难民专员办事处合作，以改善这些难民的状况。摩洛哥代表提及执行委员会呼吁促进持久解决办法的前几次决定，并对廷杜夫难民所得援助继续增加的必要提出

质疑。关于这一点，他说该国代表团从未反对出于人道主义考虑而提供援助，只要这种援助同争取和促进持久解决办法是密切相关的。他还质问说，为什么在进行了八年的援助后，仍未产生持久解决办法。他对难民专员办事处在这一特定方案上缺乏对援助活动的监督和控制表示关切。他重申该国政府愿意接受证明原籍是撒哈拉并愿意通过自愿遣返方案返回的人，这一方案将由难民专员办事处协调并充分保障所有返国者的安全。他说任何一个国家的政府都无权代表有关的人讲话，只有这些人本身有权完全独立和自由地向难民专员办事处的代表声明他们想返回自己的家园。另一发言者满意地指出廷杜夫地区的撒哈拉难民正由于难民专员办事处更加注意和增加援助而受益。高级专员作了以下声明：

“我想告诉各位，我收到阿尔及利亚政府关于派遣一技术性视察团前往阿尔及利亚的邀请。我打算在不远的将来派遣这一视察团，并借此机会同阿尔及利亚当局讨论设立一个难民专员办事处的长期办事机构的办法。这一视察团还将同阿尔及利亚当局讨论依照难民专员办事处的规约和正常程序促进持久解决办法的种种可能性。我自将尽速向执行委员会提出报告。

130。在讨论关于埃塞俄比亚境内的受惠人数。尼日利亚代表在提及援助报告(A/AC.96/620和Corr.1)第174段时，指出合法居住在尼日利亚的外国人在公共部门工作的限制已经取消，这些限制不适用于私营部门。提及第175段时，他指出，虽然对外国人来说，并不是经常有工作机会，但没有什么绝对禁止的规定。在讨论关于塞内加尔的章节时，塞内加尔观察员要求澄清第213段中一句话的意思，特别是因为其中提及难民专员办事处声称多日的援助项目的结果令人失望。他提请注意塞内加尔为难民的利益而作出的努力，指出如果说没有达到预期成果，那是因为所提供的资力不足。苏丹代表评论了由于难民的涌入给苏丹带来的严重经济和生态压力，并请难民专员办事处改善获得资金的程序和方式，以便迅速发放经费。乌干达代表要求难民专员办事处继续援助乌干达境内的难民

和返国者。坦桑尼亚联合共和国代表告诉委员会说，可能会推迟移交米沙摩定居点的工作，并需要进一步讨论自动在基戈马地区定居的难民问题。关于非洲各方案的讨论结束后，援助主任和非洲区域局主任答复了所要求的澄清，接着，各章节获得核可。

131. 一位代表对中美洲的保护情况表示关心，并建议难民专员办事处考虑加强在该地区的存在。洪都拉斯和尼加拉瓜的观察员就提供的援助感谢高级专员。委内瑞拉代表提议将“北美洲”一章的题目改为“美利坚合众国和加拿大”，因为A/AC.96/620号文件中题为“美洲和欧洲”的第二节中载有题为“墨西哥”的一章。

132. 讨论欧洲部分时，奥地利代表介绍了奥地利难民的情况，并感谢高级专员作出的努力。他概述了一些要求在奥地利避难的难民的安置需要，以及与就地安置所带来的种种问题，包括奥地利政府的财政负担。他还宣布，如经奥地利政府最后核可，1984年对难民专员办事处总方案的捐款将增加10%。

133. 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，强调办事处努力确保中美洲难民得到充分保护。他还感谢洪都拉斯、尼加拉瓜和委内瑞拉代表友好的建设性发言。

134. 讨论东南亚和大洋洲的各种方案时，联合王国代表描述了在香港的难民的严重困境；香港现容纳了该地区的大部分“船民”。她指出该地区的人口已经十分稠密，必须进行严格的移民控制。她回顾了香港当局在处理难民问题上足以示范的成绩，包括就地安置给予临时避难的一贯政策。她指出，到香港的越南难民人数已见减少，但强调了她对安置人数的更大减少感到关注。她对一贯慷慨接受并安置来自香港的难民的那些国家表示感谢，并呼吁所有国家继续他们的安置方案，特别是安置在香港超过两年的难民的方案。泰国代表对难民专员办事处、各捐助国和各非政府机构不断援助在泰国境内的印度支那难民表示感谢。她还强调必须通过自愿遣返和安置来促进和执行解决这些难民问题的持久办法。

135. 讨论中东和西南亚洲区域问题的过程中，塞浦路斯观察员赞扬了高级专员的方案，他还告诉委员会，塞浦路斯政府努力援助在塞境内的难民和失所人，并支持难民专员办事处在世界上其它区域特别是非洲区域的方案。他还提及将有关讨论逐步结束难民专员办事处的协调工作的一句话载入报告（A/AC.96/620和Corr.1）第1031段的问题，要求删除这句话。援助主任同意这一删除。土耳其代表提及第1031段开头的句子，其中指明向塞浦路斯提供的人道主义援助是针对当地社区中“失所”的居民而不是难民的，他指出其中提及的两个社区是土族塞人社区和希族塞人社区。

136. 讨论有关伊斯兰共和国政府的方案时，援助主任提及第1045段（A/AC.96/620和Corr.1），并鉴于执行上的耽搁提出了对1983年订正的就地安置拨款的一个预算调整数，使总数订正为2.5百万美元。他说1984年的提案没有改变。伊朗伊斯兰共和国代表接受了这一订正。他还对第1043段中有关在伊朗伊斯兰共和国境内安置阿富汗难民的措词表示关注。他说他的国家不打算就地融合阿富汗难民，因为这些难民希望在情况许可时返回他们原来的国家。援助主任表示注意到这一评论。伊朗伊斯兰共和国代表还重申他的政府要求向伊朗伊斯兰共和国境内的100,000各伊拉克难民提供援助。伊拉克观察员作了发言，说所谓伊拉克难民实际上是伊朗国民。伊朗伊斯兰共和国代表作了答复，说难民原籍国的政府不得确定避难国的难民地位或人数。

137. 黎巴嫩代表就高级专员在黎巴嫩执行的方案，特别是最近从紧急基金中拨款援助黎巴嫩受最近事件影响的人民一事，向他表示感谢。

138. 援助主任根据最近的发展和汇率变化，对报告（A/AC.96/620和Corr.1）中有关在巴基斯坦境内的多目的援助的第1075段提出一项订正，将1983年的拨款订正为64,854,000美元。他还提及1984年的需要将在不久的将来由一个视察团重新审查。巴基斯坦观察员表示他的政府愿意同所提议的视察团讨论1984年的方案。他简单描述了在巴基斯坦的阿富汗难民情况，

并说该国政府支持向自给自足的转变。他还支持难民专员办事处同世界银行开展一项联合方案的倡议。他指出必须在救济和自给自足这两个方面保持平衡，并担心最近有些部门的裁减可能会给难民带来困难。他要求高级专员考虑在巴基斯坦直接购买政府库存的小麦和食糖，从而避免后勤问题和节省国际和当地的运输费用。阿富汗观察员声称，巴基斯坦政府大大夸张了在该国内的难民人数，以图增加国际援助的涌入。他说所涉及的大部分人是当地居民或有史以来就按季节越境的传统游牧民族以及移民工人。他还说，其中有许多人已经返回阿富汗但仍继续在巴基斯坦注册为难民。他重申该国政府对阿富汗以外的阿富汗人予以大赦的声明，并保证愿意返回的人的安全和自由。阿富汗观察员进一步指出必须从纯粹的人道主义角度来考虑难民问题。巴基斯坦观察员答复说，联合国和各非政府组织驻巴基斯坦的机构可以进入巴基斯坦的所有难民营很容易确定难民的 actual 人数。黎巴嫩代表要求援助主任提供难民专员办事处拨给巴基斯坦的多目的援助总额中用于自给自足项目的经费所占比例的数字。

139. 委员会核可了报告 (A/AC.96/620 和 Corr.1) 第 1132 至 1142 段中提出的拨款总额。

140. 三位代表发言强调他们的政府支持难民专员办事处工作人员自由进入所有办理项目的地点。一位代表建议高级专员向执行委员会报告任何难民专员办事处工作人员被拒进入项目地点的事件。

141. 两位代表要求高级专员谋求通过一种订正的格式来改进援助报告的质量，而又不相应增加报告的篇幅。

142. 援助主任介绍了有关难民重新定居的报告 (A/AC.96/624)。他指出重新定居反映了国际合作和共同承担负担，但由于它是一个持久的解决办法，因此首先应当在自愿遣返和就地安置不可行的地方予以实行。令人日益关怀的是安排重新定居的国家趋于将他们的方案限于有家庭关系或其它关系的难民，现在需要有更慷慨宽大的响应。同样地，应当考虑特别程序，对那些当前的安全有赖于重新

定居的难民，满足他们的需要。他满意地指出在伤残难民重新定居方面已经取得相当大的进展，但还必须提供更多的地方。他要求考虑将“10个以上地点”的计划扩充为一个“20个以上地点”的计划。在人们特别关心的地区中，援助主任特别提及东南亚的情况，因为哪里难民营内越南难民的人数两年来没有变化，尽管新到的人数显著减少。虽然《有秩序离开越南方案》正在得到实施，但难民专员办事处仍然担心在越南社会主义共和国境内的几千柬埔寨难民的困境。他回顾说，许多在海上漂泊的难民和寻求避难的人们的命运在赖于是否有重新定居的地方，如果有地方就会便利他们上岸。他说将会不断审查为了共同的利益而援助这些难民的种种方案。最后，援助主任期待今后在重新定居方面得到合作，特别是通过两个途径提倡召开种种讨论会和支持国际难民安置资源中心的工作。

143. 一位发言者在答复援助主任的发言时说，一些主要定居国家把他们的收容定额定得相当高，并已开始进行全球性规划。他认为重新定居是一个有益的保护措施。他请难民专员办事处通过估计各难民团体重新定居的相对需要以及协调国际上的重新定居努力，在支持各国政府方面发挥更积极的作用。

委员会的决定

144. 执行委员会

A

(a) 注意到如1982-1983年难民专员办事处各项援助活动及提议的1984年自愿基金方案和预算的报告(A/AC.96/620和Corr.1)中所报道的，高级专员在1982年和1983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1982年7月1日至1983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咨询委员会在 A/AC. 96/621 号文件内发表的意见；

(d) 审查了 A/AC. 96/620 号文件附表 A，同时批准了以下几点：

(一) 1983 年业务及方案支助和行政费用总方案下的“新增和订正”拨款建议，建议的摘要载于 A/AC. 96/620 号文件表三第 12 栏，伊朗伊斯兰共和国各项方案的订正拨款改为 3,585,000 美元，巴基斯坦各项方案的订正拨款改为 66,200,800 美元；

(二) 1983 年总方案的订正财政指标：322,975,000 美元（不包括 1,000 万美元紧急基金）；

(三) A/AC. 96/620 号文件导言所载附表 A 第(c) 至(e) 段所述各项建议；

(e) 赞赏地注意到 1982 - 1983 年难民专员办事处各项援助活动及提议的 1984 年自愿基金方案和预算的报告（A/AC. 96/620 和 Corr. 1）提供了执行委员会第三十二和三十三届会议要求的综合资料，并鼓励高级专员继续努力改进有关援助活动的文件汇编的质量；

(f) 赞扬高级专员每年两次向执行委员会成员们提出的援助进度定期报告；

(g) 赞赏地注意到难民专员办事处项目评价报告（EC/SC. 2/12），并建议采取适当措施以进一步加强项目自我评价和项目中期审查的工作。

(h) 赞扬高级专员为改进规划和采购程序及加强专家支持小组而作出的努力；

(i) 欢迎高级专员为加强执行机构对项目的管理而采取的步骤，并鼓励制订指导方针和组织训练，以便协助这些机构。

B

(a) 满意地注意到许多主要援助活动已从紧急方案或救济方案演变为促进自力更生和持久解决办法的活动，并赞扬高级专员在促进自愿遣返和就地安置方面取得的进展；

(b) 欢迎高级专员同联合国系统其他成员的合作，并赞赏地注意到同世界粮食计划署在提供救济援助方面，以及同世界银行和国际劳工组织在促进自给自足、产生收入或就业机会方面的不断合作；

(c) 注意到非洲需要更多的援助，欢迎难民专员办事处在筹备第二届援助非洲难民国际会议方面所作出的努力，并请办事处同其它有关组织合作，继续这些努力，以便保证会议的圆满成功；

(d) 赞扬高级专员同有关国家政府合作，在开展一项使埃塞俄比亚难民从吉布提自愿遣返的方案方面所作出的努力；

(e) 欢迎索马里政府和高级专员在执行索马里境内难民的农村安置计划方面采取的主动行动；

(f) 对于中美洲难民的情况表示关注，敦请该地区各国政府向高级专员提供必要的支持，以执行自给自足的项目和持久解决办法；

(g) 注意到欧洲援助需要的增加，欢迎高级专员关于就欧洲安置难民问题举行座谈会的倡议；

(h) 注意到并鼓励巴基斯坦政府和高级专员在促进巴基斯坦境内的阿富汗难民的就业和自给自足活动方面所作的持续努力；

(i) 提请注意东南亚正面临的难民问题，这些问题给该地区受影响的各国所造成的种种困难，以及重新努力促进解决这些问题的持久办法的必要性。

C

(a) 注意到关于难民重新定居的报告 (A/AC. 96/624) 以及高级专员同各国政府、有关政府间组织和非政府组织合作进行的重新定居活动；

(b) 重申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，特别是收容与重新定居国都没有亲

属关系或其他关系的难民，并在尚没有其他更合适的持久解决办法的情况下，向那些处于困境的人提供重新定居的地方；

(c) 请高级专员通过定期提供对重新定居的需要和优先项目的最新评价，协调和便利各国政府规划重新定居方案；

(d) 请各国政府采取特别程序，以便利某些需要重新定居以保障其目前安全的个人难民迅速重新定居；

(e) 敦促各国政府考虑将伤残难民重新定居的“10个以上地点”的计划扩充为一个“20个以上地点”的计划；

(f) 关切地注意到在东南亚难民营内等待重新定居的印度支那难民人数在两年多的时期仍未减少，尽管新到的难民人数已大见减少；吁请高级专员加紧努力，在该地区促进持久解决办法，特别是在可行的情况下促进自愿遣返；

(g) 欢迎各有关国家政府和难民专员办事处的继续合作，因为这一合作已经便利了《有秩序离开越南社会主义共和国方案》的执行；

(h) 赞扬高级专员在促成海上营救的难民上岸和重新定居方面所作出的努力，呼吁各沿海国家和船旗国便利难民的上岸，并呼吁各船旗国保障悬挂该国国旗的船只在海上营救的难民得以重新定居；

(i) 欢迎高级专员在促进重新定居和就地安置难民方面进行的种种活动，特别是组织讲习班和讨论会以支持国际难民安置资源中心的工作。

八、行政和财务事项

(议程项目 10)

145. 主席在介绍行政和财务事项小组委员会的报告 (A/AC. 96/628) 时说, 小组委员会花了很多时间讨论各式各样的问题, 并且对执行委员会成员所提关于加强难民专员办事处管理政策的建议 (EC/SC. 2/15) 和难民专员办事处的答复 (EC/SC. 2/13 和 15/Add. 1) 特别加以注意。此外还注意到一些人事问题, 诸如难民专员办事处工作人员的地域分配情形、征聘政策、职业发展、升级、工作人员轮调和训练。小组委员会也审议了第 A/AC. 96/620 号文件的管理、方案支助和行政各节, 以及行政和预算问题咨询委员会的有关报告 (A/AC. 96/621)。在这方面, 对高级专员努力通过重新布署员额以应付增加的需要表示赞赏, 也对 1984 年所需员额提议的零度增长表示满意。小组委员会也注意到难民专员办事处行政费用在联合国经常方案预算和难民专员办事处自愿基金二者之间重新分配第一阶段的执行情况, 还注意到这笔费用须待大会核可这一事实。另外也注意到难民专员办事处为改进方案执行和项目评价作出的努力。最后, 审议了联合国外聘审计委员会关于 1982 年决算的报告 (A/AC. 96/618) 和咨询委员会的有关报告 (A/AC. 96/618/Add. 1)。主席在总结介绍时, 强调小组委员会再度表现了它的功效。

146. 行政和管理主任在介绍议程项目 10 时把难民专员办事处需要采取的管理政策告诉执行委员会, 其中包括下述三个基本方面:

(a) 首先, 必须使办事处的功能达到最大程度的效率和效用。在财政拮据的情况下, 难民专员办事处必须能够用最少的资源发挥充分效用。虽然难民情况的需求从未减少, 办事处仍设法转调大笔资源应付增加的需要而维持工作人员员额的零度增长。不过, 以有限资源进行有效工作需要改善和制订难

民专员办事处的管理方法，使得较少官僚作风、直截了当和面向行动。在这方面已采取若干步骤。

(b) 办事处管理政策应该具有的第二个特征是明白公开。欲使各国政府、捐助国和庇护国明白情况，可以通过改善情况资料的流动而达到。难民专员办事处本身必须明确，这点也是重要的，因为它必须确保总部和外地所有工作人员都了解和懂得其内部程序。

(c) 有效管理的第三方面是工作人员的良好绩效和士气。为使有限资源发挥有效功能，难民专员办事处必须期望其工作人员提高效力和生产力。这点可以通过下述措施达到：建立一种体制结构，使工作人员和管理人员可以进行对话；更现实的绩效评价；和扩大工作人员的培训。

147. 在其后的整个讨论中，许多发言人对小组委员会的工作表示赞赏，并核可其报告。数位发言人也对难民专员办事处极力加强办事处的管理，和高级专员就执行委员会关于加强难民专员办事处管理政策所提建议的答复，表示满意。他们注意到在若干领域已作出进展。不过，多数发言人敦促必须继续努力，特别是关于改进人员配置政策和有效执行方案方面，并敦促应建立适当的后续程序。但是，一些发言人注意到，需要采取其他步骤，执行一个把最高职等工作人员也包括在内的总部和外地工作地点间轮调的公平健全政策。其他发言人再次要求大力实现各级工作人员的公平地域分配，同时考虑到执行委员会的成员国籍或涉及难民问题情况这些准则。不过，一位发言人强调，仍应把绩效作为首要聘用标准，数位其他发言人也赞成他的看法，他强调说，应把外地服务作为专业类别以上所有人员升级必需具备的条件。

148. 数位发言人特别指出，一个有效率、实用的轮调制度是难民专员办事处这类外勤服务组织的基础。他们要求，轮调的实施也包括所有D职等的职位。若干发言人也肯定说，需要把外地服务与所有升级联系考虑，不仅是加速升级需有这种考虑而已。

149. 另一位发言人再次要求，向执行委员会提交一份名单，开列在总部服务的专业工作人员，他们的述职日期和以前的外勤经验。他也认为，应审查不须轮调的员额名单，减少这类员额。此外，他对关于难民专员办事处1982—1983年援助活动和提议的1984年自愿捐款方案和预算报告（A/AC.96/620和Corr.1）第1154段述及的见习计划表示怀疑，因为可能与现有的初级专业人员计划重复，也减少了难民专员办事处从发展中国家和援助国家长期雇用初级专业人员的机会。应该向执行委员会提交一份评价见习计划的报告。至于报告第1155段述及的调职计划，他问这类不可预知的需要是否最好由总部以出差方式应付。最后，他希望外地工作人员住房和基本生活福利循环基金对工作人员轮调会有所助益。

150. 三位发言人表示赞成保留东南亚区域协调员的员额，因为这个职位在寻求该区域持久解决办法方面特别重要。他们请秘书处说明，如果裁减这个员额，所涉D-2职位会怎么样处置。

151. 关于方案的有效执行，数位发言人强调进入难民营、定居点和执行项目地点的重要性。

152. 若干发言人对现有预算资料流动的水平和质量表示满意。在这方面，一位发言人对主要预算文件的篇幅和编制方式表示有些关切，提议设立一个非正式工作组，由执行委员会和难民专员办事处的成员组成，研究改进其编制方式的方法和途径。

153. 数位发言人强调，难民专员办事处应继续努力实现执行委员会关于加强难民专员办事处管理政策的提案。他们说，委员会应不断注意这件事，建议难民专员办事处应就这些提议向执行委员会常会和非正式会议提交后续行动报告。一个代表团就此事提出一项决定草案由执行委员会通过。数个代表团赞成这项草案。

执行委员会的决定

154. 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. 96/628) 。

B

(a) 注意到1982年决算和联合国审计委员会就此提出的报告 (A/AC. 96/618) ；

(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1982年决算的审计报告 (A/AC. 96/618/Add. 1) 而提出的报告；

(c) 还注意到行政和预算问题小组委员会报告的有关各节 (A/AC. 96/628) ， 和目前为改进财务规划和管制作出的努力。

C

(a) 回顾执行委员会关于加强难民专员办事处管理政策的提议 (EC/SC. 2/15) ；

(b) 注意到行政和财务事项小组委员会报告的有关各节 (A/AC. 96/628) ；

(c) 赞赏地注意到关于加强难民专员办事处管理政策的说明 (EC/SC. 2/15/Add. 1) 和高级专员为加强其办事处的管理作出的努力；

(d) 请高级专员继续努力充分实现执行委员会的提议；

(e) 决定不断注意这件事，并请高级专员就第 EC/SC. 2/15 号文件所载提议向执行委员会非正式会议提出报告并向其正式会议提出书面报告。

D

- (a) 敦促为改进办事处管理方面的工作应该继续，特别是与分权、员额政策和方案的有效执行有关的工作，并敦促难民专员办事处应就这个问题向执行委员会提出定期报告；
- (b) 鼓励高级专员尽早着手进行难民专员办事处所有员额的职务分类和相应的职务说明；
- (c) 强调难民专员办事处工作人员的征聘应继续注意必须达到最高标准的效率、能力和人格献身难民工作的热忱，并适当注意必须达到均衡的地域分配。

E

- (a) 注意到关于1982—1983年难民专员办事处各项援助活动和提议的1984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.96/620/Corr.1），
- (b) 注意到行政和财务事项小组委员会报告的有关各节（A/AC.96/628），
- (c) 又注意到行政和预算问题咨询委员会的报告（A/AC.96/621）和其中所载的各项评论。
 - (一) 赞扬高级专员对其办事处1984年常设员额提议的零度增长，并强调应继续努力通过重新布署员额方式应付增加的需要；
 - (二) 对提供给执行委员会成员的管理问题方面文件的水平和质量表示赞赏，并敦促高级专员和执行委员会成员通过非正式方式和通过行政和财务事项小组委员会就这些问题保持积极对话；

(三) 注意到提议的1984年自愿基金方案和预算 (A/AC. 96/62
0 和 Corr. I) 反映出难民专员办事处的一部分行政经费在联
合国经常方案预算和自愿基金两者之间移拨的情事，并注意到这
些提议须得大会第三十八届会议核可。

F

- (a) 注意到关于外地工作人员住房和基本生活福利循环基金使用办法的说
明 (EC/SC. 2/14) ；
- (b) 又注意到行政和财务事项小组委员会报告中有关各节 (A/AC. 96/
628) ；
- (一) 对努力改善外地服务的条件表示满意，并敦促应继续努力；
- (二) 请高级专员随时将这些事务通知执行委员会。

九. 1983年和1984年捐款

情况和全面财务需要

(议程项目 11)

155. 外事司司长介绍了本项目，她提到行政和财务事项小组委员会的报告 (A/AC.96/628)。

156. 把新宣布的认捐和收到的进一步捐款表示计算在内，方案目前的筹款情况是：1983年总方案将全部筹足款项。不过，若干特别方案，诸如向埃塞俄比亚返籍难民提供援助，以及有秩序地离开越南方案，都在不久的将来需要再度筹措款项。

157. 主任代表难民专员办事处对捐助者慷慨提供的财务支助表示感激。他着重指出影响难民专员办事处方案资金筹措的两个重要发展情况。第一，难民专员办事处每年需要支出的志愿基金数额似乎固定在4亿美元。可以缩减的方面已大见减少。第二，方案支出水平的改善意味着认捐款额应尽早缴付，避免方案财务发生脱节。

158. 主任提到1984年一般方案需要\$36,850万美元，为了保持1983年取得较好方案绩效表现，难民专员办事处总方案在1984年第一季度将需\$1.5亿美元。整个说来，1984年将需较高捐款数额。他吁请所有会员国向难民专员办事处捐款，不论是于1983年11月在纽约举行的认捐大会上认捐，或是作为1983年或1984年的额外捐款。

159. 一位代表对难民专员办事处减少并固定其方案支出获得成功表示他本国政府的赞赏。他也赞扬总方案和特别方案间的平衡有所改进。把某些特别方案转入总方案可使方案得到更好的控制。他本国代表团欢迎难民专员办事处增进的承担义务程度，并完全赞成难民专员办事处主张的原则，以尽可能经济有效的方式对难民提供充分援助。他提到加拿大政府最近宣布的给予1983年总方案1,000万加元的额外捐款。

执行委员会的决定

160. 执行委员会:

- (a) 注意到高级专员提交的1983年和1984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. 96/622) ;
- (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1983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1984年《总方案》, 必须在1984年1月方案年度开始时向高级专员提供所需资金总额\$ 368, 460, 000的一大部分; 为此目的, 促请各国政府于1983年11月在纽约举行的认捐会议上, 或作为1983和1984年方案的额外捐款, 宣布其为了难民专员办事处1984年《总方案》的执行所需的认捐;
- (e) 促请各国政府和其他方面尽最大可能尽早向1984年《总方案》认捐和付款, 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, 以取得必要的资源, 确保1984年方案获得充足的经费。

十、执行委员会第三十五届会议

临时议程

(议程项目 1 2)

161. 一个代表团建议对议程草案可能的改变，但没有时间讨论。 执行委员会为第三十五届会议提出下列临时议程草案：

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. 国际保护。
6. 难民专员办事处在促进持久解决办法方面的作用。
7. 难民专员办事处的援助活动。
8. 行政和财务事项。
9. 1984年和1985年捐款情况和全面财务要求。
10. 就执行委员会的决定采取的行动。
11. 审议执行委员会第三十六届会议临时议程。
12. 其他问题。
13. 通过第三十五届会议报告草稿。

十一、其他问题

(议程项目 13)

162. 苏丹代表提出了一份草案，要求将阿拉伯文、中文和西班牙文列为执行委员会的正式工作语文，数个代表团赞成。他说，依他看来，秘书处提出的估计所涉费用不大，无论如何可由联合国经常预算支付，这当然须视大会第五委员会决定赞成而定。把这些语文作为正式工作语文将使使用阿拉伯文、中文和西班牙文国家的官员熟悉并更积极参与难民专员办事处的工作。他强调说，他本国代表团充分了解秘书处提出的问题，如果无可避免，他不介意合理地延迟至新使用语文的服务完全设置妥当以后，才以这些语文提出文件，不过他认为提出和分发文件须在六个月内完成的规定应该遵守。但是，这点不应使得委员会不能通过所提建议。他也认为，秘书处提供的资料足以让委员会作出决定。

163. 数个代表团赞成这项提案，他们说，增添语文所涉经费可由难民专员办事处人道主义工作大大获益而抵销，因为这项工作将更广泛渗透更多的国家。此外，某些国家政府现在不得不自行翻译文件，因而产生种种困难和耽误。

164. 其他数个发言人说，虽然他们了解，一些国家极愿收到以其本国语文编写的难民专员办事处文件，然而他们极力认为需要进一步研究这个决定所涉一切问题。一位代表说，他关切执行委员会文件的编印可能会更延迟，他本国政府不接受任何增加联合国经常预算开支的决定。发言人要求进一步阐明加诸难民专员办事处本身的后勤和预算两方面的影响，而不仅仅说明对联合国的服务及其经常预算的负担。

165. 外事司司长答复各代表团的发言解释说，第 A/AC.96/625 号文件只是打算提供资料，说明所讨论的以三种语文翻译 1 千页正式文件对联合国经常预算的负担估计数是联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）提出的。当时并未考虑到高级专员的发言、难民专员办事处按照商定的资料流动安排定期写给成员的信和其他文件。由于印发文件的最后责任须由难民专员办事处承担，而办事处秘书处工作人员现在只有英文和法文编辑兼翻译。如果核可增加工作语文，便须征聘精通阿拉伯文、

中文和西班牙文的工作人员，并需购置适当设备。

166. 主任也忧虑及时制作文件的问题。目前，汇报难民专员办事处援助活动的截止日期是本年的6月30日。如果增加更多语文，而仍须对执行委员会的十月届会提供文件，汇报日期必须提前至三、四月，因为日内瓦办事处的印刷设施看来不足以同时印刷大量文件。在进一步深入研究以前，主任谨将这些想法向委员会提出，让委员会能够有一个尽可能全面和客观的概念。

167. 主席在总结辩论时注意到许多成员和观察员的发言，以及外事司司长的说明。他承认关于这个问题，显然没有协商一致意见。因此，他提议，应将这项苏丹提出并获得若干其他国家赞成的草案附在会议报告内，难民专员办事处秘书处应进一步研究这个问题，然后向委员会提出一份全面的报告。

执行委员会的决定

168. 执行委员会：

- (a) 注意到苏丹政府提出并获得若干其他国家赞成的草案，建议将阿拉伯文、中文和西班牙文列为执行委员会正式工作语文；
- (b) 请高级专员着手一项关于所涉整个经费和实际问题的全面研究，并就此向执行委员会提出报告。

注

¹ 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号，英文本第137页。

² 同上，第606卷，第8791号，英文本第267页。

附件一

关于增列阿拉伯文、中文和西班牙文为执行委员会工作语文
和正式语文的决定草案

案文由苏丹政府提出，并得到阿尔及利亚、阿根廷、中国、哥伦比亚、吉布提、埃及、伊拉克、黎巴嫩、马达加斯加、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、索马里、西班牙、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国和委内瑞拉代表团的支持

高级专员方案执行委员会第三十四届会议。

A.

回顾大会在其第35/219号决议中决定至迟于1983年1月1日增列阿拉伯文为大会各附属机构的正式语文和工作语文。

注意到高级专员有关增列阿拉伯文、中文和西班牙文为执行委员会工作语文的说明。

决定增列阿拉伯文、中文和西班牙文为执行委员会正式语文和工作语文，并为此目的从联合国经常方案预算中拨出必要的经费。

B.

执行委员会

通过执行委员会议事规则的修正案如下：

用以下案文取代第28条：

“阿拉伯文、中文、英文、法文和西班牙文为执行委员会的正式语文和工作语文”。

附件二

1983年10月10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三十四届会议上的开幕词

1. 主席先生，首先让我热烈祝贺你当选。我盼望在本年度同你进行合作。我相信，在你的指导下，我们将召开一次有建设性和令人鼓舞的会议。我衷心感谢卸任主席一年来所提供的各种帮助和良好的建议，并向他在主席团的同事们表示衷心感谢。同时，我也在此祝贺并欢迎新当选的副主席和报告员。

2. 主席先生，尊敬的代表们，大家知道，我们目前向执行委员会提供的资料比往年丰富得多：根据执行委员会的愿望和有关决定，今年的方案文件（我们通常称为“手册”）提供了更为详尽的事实和数字：在资料传播安排的范围内定期向执行委员会成员提供有关各领域进展情况的报告；并根据要求在年度期间召开了非正式会议和其它会议。因此，我认为在介绍性说明中不必再介绍世界各地的难民情况，而应当为大家研究本办事处在执行其人道主义任务方面遇到的一些主要问题提供基础。我会谈到一些具体的难民情况，其目的只是要反映出我提请大家共同注意的一些更广泛的问题。

3. 如果我们翻一翻“手册”，可以看到有关前一年度的报告，对本年度现状的解释和为下一年制订的计划。换言之，在报告过去的情况的同时，我们还作一年左右的预测。鉴于难民情况变化多端和有时会忽然出现急剧演变，各国以一年为周期，制订符合实际情况和充分详细的方案和目标，可能不无道理。但是，尽管我们以年度为周期，我们目前正在加紧努力制订长期规划，尤其是我们需要尽量着眼和着手于持久解决办法。有时要经过几年的时间才能做到这点。关于如何改进我们的方案执行和监测能力，已经谈了许多设想，我希望这些设想都已付诸实

行。我们目前比以往任何时候都更加需要从如何解决问题的角度来制订长期规划。当然我们在解决新的问题和多年来遗留下来的问题方面已经在这样做。这是我们的任务。问题是我们能否做得更多更好一些？

4. 尽管可能性极小，我们始终希望难民问题有一天不度存在。但鉴于现实情况和过去的事态发展，我们应将这个问题看成一个长期存在的问题。过去几十年来有大量的难民出现，为什么不能承认在今后很长一段时期内我们还将面临难民问题？一年复一年，我们确实找到并采取了各种解决办法，有时所涉难民的数量很大。但新的难民和新的问题不断出现。因此，尽管解决办法很多，但按照总的数量对比，我们的工作还是跟不上的：当难民专员办事处于1951年开始其活动时，难民数量约为150万人，但目前难民的数量已达1000万人。数字尚不能说明一切问题。可是难民问题的严重性在一定程度上反映了世界形势。过去两年的难民危机确实较前些年有所减少，但即使今后任何地方都不再出现新的难民潮，过去遗留下来的难民问题也要很长时间才能得到解决。最初不很严重的情况往往会越来越严重成为长期问题，而可能找到的解决办法却常常是局部性的。因此，我们应当研究我们活动的发展前景。

5. 一切同难民工作有关的机构，其中当然包括难民专员办事处、各国政府和非政府组织，不仅应有持久解决问题的愿望，还应发展这种能力。我们知道在取得持久解决办法方面存在着障碍。有些障碍是无法克服的，有些是可以克服的。让我们简单审议一下这些问题，并考虑一下难民专员办事处可采取那些行动。自愿遣返与当地结合和重新安置等三种解决办法都可能遇到障碍。有时候，总有一个办法可以采行，但有些时候，无论你走哪条路，总是路不通行。

6. 自愿遣返所遇到的阻力基本是政治性的或同政治生活有关的。过去几年的自愿遣返行动往往是在获得独立、政权易手、大赦政权或结束冲突之后进行的。我们对这一解决办法的展望是以过去的经验为基础的。我们这个世界并不是一个所有难民都能自愿遣返的乌托邦世界。但是，即使象我们这种纯人道主义的组织

也能作出贡献：一旦具备政治条件，成功的遣返和恢复正常生活方案可迅速扩大其影响；通过参加由难民所在国、其原籍国和难民专员办事处组成的三方委员会，我们可排除一些困难，并促进有利于自愿遣返的条件。举例来说，我想到了最近开始的从吉布提向埃塞俄比亚遣返难民的工作。难民专员办事处有时甚至能帮助在两国之间进行微妙的谈判，其条件是我们不偏袒任何一方，只限于发挥纯人道主义和非政治性的作用。我们正在根据目前的实际情况有计划地审议我们认为或希望能采取进一步自愿遣返行动的种种情况，一方面尊重难民自由意志，另一方面想尽一切办法，尽力帮助。

7. 与当地结合有时无法办到。发展中国家遇到的某些困难是众所周知的，如缺乏基础结构、可耕地或水源不足、缺少工作机会。这些问题常常严重限制接受国的吸收能力。国际社会应采取协调的行为，以便在财政、技术和人员情况范围内，尽可能改善条件。在这方面我要提到8月29日至31召开的难民援助和发展问题专家会议。会议向委员会提交了报告，其中要求审议向面临严重难民问题的低收入国家提供难民援助的政策，并采取新的办法解决这类问题。报告强调尽管在难民潮产生的初期应把满足难民需要视为首要优先事项，但从一开始就应尽可能鼓励发展难民生产力，以便使难民能够逐步自立，对当地发展作出贡献，对于有时被称为“受难民影响的地区”，这是一种综合全面的观点，认为难民只是包括当地居民在内的更为广大整体的组成部分。我们应实事求是地想办法克服实现自给自足和在可能情况下与当地结合所面临的障碍。

8. 但除技术障碍外还存在其它一些障碍。即使难民临时得到了庇护和安置，情况也可能不会令人满意。庇护应永远被视为一种和平和人道主义行动。但作为一个群体难民可能被视为具有某种政治影响，并可能成为加剧邻国之间的紧张局势，或影响国家重大利益的因素。

9. 由于遣返和与当地结合的可能性不大，重新安置成为唯一的解决办法。重新安置的阻力众所周知。任何国家都没有能力无限制地接受难民。并非所有

的难民都能顺利接受安置。对许多难民来说，重新安置不是真正妥当的解决办法，他们有可能受到严重的文化创伤。残废的难民面临双重困难。他们之中每年有三百人被接受。但仍有八百人（这是个相对很小的数字）在等待安置，每天还有新的残废难民被发现。此外还需为安全受到威胁的难民提供新的安置地点，对于这些难民来说，立即得到安置是保护其安全的唯一办法。

10. 影响重新安置政策和作法的因素包括在达成或有关各方都能接受的公平分担方案方面存在的困难、世界经济危机、普遍存在的排外危险和同情心减弱，因为所有这些因素确实都对提供庇护产生了不利的影晌。

11. 我简要谈到的这些不利因素加在一起，使得我们长期以来在执行方案方面不能较快提出持久解决办法。救济、照料和维持生活在我们全面工作中所占的比重越来越大。方案“手册”列出了一些惊人的数字。1970年，方案的83%用于促进长期解决办法。1977年这个比额为54%。以后在短短几年的时间内爆发了几次重大的难民危机：东南亚、非洲之角和巴基斯坦的难民危机。1981年，由于难民数量猛增，用于促进长期解决办法的部分在方案中所占比额降到最低点，只占方案的26%。从那时起又取得了一些进展，我们希望这个比额明年能达到33.5%。所提供的数字可能过多，但它们能够说明问题，并应成为进一步扭转趋势仍有力刺激因素。

12. 我们可采取的解决办法只有三种。即使需要很多年才能达成并满意地执行这些解决办法，只要存在一线希望，我们就应促进它们。我们需要得到政府的支持：起关键作用的是政府，而不是难民专员办事处。当然各国政府也有自己的困难，不承认这些困难是不现实和不公平的。但是，难民们目前仍在等待，对他们来说，没有进展往往意味着处境恶化。

13. 通过解决这一重大难题，我们正力图发展我们的规划能力，同时主要考虑到“尽可能达成持久解决办法”仍必要性。我们必须帮助进一步减少障碍。尽管我们不起关键作用（占据关键地位的是政府），但我们应起媒介作用，做说服工

作：说服难民，说明各国政府，并说服国际社会，开展援助活动并非十分困难，一个新的问题可能得到政府、公共舆论和其它有关方面仍有利反应。但是，如果解决办法不立即见效，情况就会改变。主要的困难在于关心一个问题直至彻底予以解决为止，如船民或更普遍的印支难民问题。

14. 在上述情况下，我想举几个例子说明我们的立场和我们目前努力实现的目标。

15. 我们十分重视非洲之角和苏丹的难民情况。我们怎样才能在每个国家和整个地区取得更深入的进展？

16. 在索马里，真正向自给自足的方向发展需要具备两个必要条件：更多的土地和更多的谋生活动。这需要作出很大的努力。今年3月，根据大会的有关决议，一个视察团访问了索马里，以便就难民情况同政府进行协商，评价国际救济工作，并确定1983年和以后的需要。视察团主要研究难民的普遍需要，包括同安置和恢复正常生活有关的需要。其任务规定同难民专员办事处所关心的问题完全相符。特别是在紧急状态告一段落和正在作出照料和维持生活以外的具体努力之际，作出这种评价并随后提出建议，对于作出适当的长远规划是不可缺少的。

17. 特派团访问了所有有难民的地区：盖多、希兰、西北地区和谢贝利河下游。它同当局密切配合，访问了35个难民营中的27个难民营，并会见了参与援助活动的国家代表。世界粮食计划署同难民专员办公室一起合作，同联合国其它机构之间也保持了联系。在重视索马里境内难民取得自给自足的同时，并未忽视自愿遣返的问题。

18. 视察团研究了同援助有关的各种问题，如粮食和粮食贮备、保健、更安全的饮水供应、公共设施、提供容器和设备、临时住房、运输和后勤等问题，其中当然包括代表一个新方向的自助问题。尽管在自助方面执行一个涉及所有难民的全面规划的条件还不成熟，目前仍希望在这方面的努力能导致出现一个更有成效的开端。小规模种植活动正受到重视。此外在可能存在大面积耕地的地方也在计划

发展较大规模的农业项目。 这些干燥的土地可靠雨水、河水或地下水得到灌溉。 它们靠近难民营或位于预料将重新安置难民的地区之内。 目前正在拟订为难民设计和建设农村居民点的指导方针，其目标是建立在社会和经济上均可自立的农村实体。 所提出的措施还包括进行各方面的训练。 预计将建立小型工业和手工业。 已为重新造林、种植乔木和灌木拨了经费。 在全盘考虑中也照顾到了当地人口的需要。

19. 当然采取这种办法不能解决所有的困难，这需要有关各方作出长时间的努力。 但是，考虑到任务艰巨、时间不多以及难民专员办事处和其它机构需调动的资源，这种办法有助于在广泛的共同努力中加强和改善我们的工作。

20. 在苏丹，还出现了一些新的因素：今年和去年都有一大批难民入境，卡萨拉地区洪水泛滥，必须空运营帐和毛毯。 这些紧急情况提醒我们，某一难民局势的数据和状况会随时急速或突然发生变化，因此在处理这些情况时，我们也重视拟订符合大会决议的目的和精神的行动计划。 其中最近一项大会决议是1982年12月作出的。 在此之前，即在11月，难民专员办事处派了援助视察团前往苏丹。 视察团与苏丹当局取得协议，提出了一系列建议，预备实行自给自足和尽可能与当地结合的办法，以便给予方案新的推动力。 这些建议包括保护和援助难民的措施；同时还提出逐步取消某些难民专员办事处的活动。 这些建议十分注意一项极其复杂的问题，即如何确保难民在目前的安置区附近现存有限的土地面积中得到足够的土地利用。 援助主任今年年初访问了苏丹，与当局研究如何能最妥善地执行这些建议。 今年4月，难民专员办事处和国际劳工组织完成了一项关于东部和中部苏丹难民的谋生活动的研究报告；某些部分的执行工作已经开始。 联合国系统已协助进行了若干调查工作。 这些方面也不会有任何奇迹，只靠有计划的努力。 为了向计划的发动和执行提供必要的支助，为了仔细地密切注意进展情况，现已从所有有关部门抽调人员，在总部设立了一个工作队。

21. 今日吉布提的情况是一个例子，可以说明由于一个新因素介入，必须改变部分方案的方向，以求持久的解决办法，即实行自愿遣返。难民现在已经开始迁返埃塞俄比亚，有些是自发的，有些是在有组织的遣返方案下迁回的。首批经由方案迁返的是在9月19日，其后又迁返了两批。由埃塞俄比亚、吉布提和难民专员办事处三方当局组成的三方委员会集中研究促进迁返的方式和途径，同时强调绝对自愿的性质。已确立了一项计划，对迁返的难民提供适当的救济和协助他们恢复正常生活的措施。从这里我们看到这个问题是区域性的问题。对于从吉布提迁返的人，不能孤立地加以看待，应当视为自愿遣返埃塞俄比亚的较广泛工作的一部分。难民专员办事处在阿斯马拉和迪雷达瓦设立了办事处，并向该国政府和各机构提供技术援助，并对方案的贯彻执行进行就地监督。

22. 1982年6月当《埃塞俄比亚迁返者特别援助方案》开始后，大家感觉到，从过去若干年形成的模式看来，基本救济援助是必要的，但并不足以解决问题。因此，除了分发粮食和其他基本商品外，还按需要提供农牧活动所需的促进自给自足的成套援助。农业方面是提供用具、耕畜、耕犁、种籽和肥料，畜牧方面是提供第一批山羊、绵羊或牛。迁返城市的人可获得建立小规模家庭手工业的援助。象这样，我们设法建立一个综合全面的方案，以配合难民的需要和当地的现实情况。但是，我们再次认识到，在现实世界里，只出力推动一项合作，然后任由它自由发展，不足以解决问题。根据该国政府的估计，西北省份遭受旱灾的灾民约达三百万人：这对难民专员办事处的方案有不利的影响，这是可以理解的。在该区域的优先事项必须根据后勤和运输两方面加以重新审查，而且需要调动现有的资源，立即分发给灾民。但是我们的目标仍保持不变：即与有关当局和各机构合作，适当地协助迁返者重新恢复正常生活，使他们在自己的祖国，在健全的基础上开创新的生活。

23. 目前，正在为订于明年7月9日至11日在日内瓦举行的《向非洲难民提供援助第二届国际会议》进行筹备工作，其中将为非洲难民问题规划最全面的长期解决办法。大会的有关决议也是为了满足难民和迁返者的需要，加强与难民或迁返

者问题有关的非洲国家的社会和经济基本建设，帮助它们担起解决问题的重担。在我们1984年应付难民需要的方案中，针对非洲的有一半以上要求长期解决办法。对于其他的需要，目前还在逐个国家地进行研究。

24. 一些技术工作队正在努力拟订能减轻国家基本建设负担的项目：非洲统一组织，联合国秘书长办公室，联合国开发计划署，难民专员办事处和其他机构。这些工作队正在访问15个国家。工作队将考虑一切可能的因素，诸如难民局势，政府对难民的政策，社会经济状况，难民造成的影响。目前已拟订的项目为期三至五年，力求合理、实际和技术上健全可行。同时，将征求各国政府同意，为每个国家编制报告。难民专员办事处积极参加所有的筹备工作，因为我们相信，这次会议将为今后的共同行动打下坚实的基础。

25. 让我再举一个在另一个大陆上进行全面努力的例子。对东南亚难民情况的响应是空前未见的。在不到十年的时间内，为数一百万以上的印支难民已重新安置到其他地区，这是几乎令人难以置信的。但直到今日，该区内仍有将近200,000难民，问题越来越难解决。因此，我们设法研究了问题的每一方面，以便提出一种综合的全面解决办法。我们知道由第三国重新安置并不能彻底解决这个问题。现在，重新安置的办法尽管有过很好的成绩，但赶不上人数增加的需要。特别是难民营中船民的人数两年来简直没有改变。我们知道，在目前的情况下，谋求自给自足的办法并非一条现实可行之道。我们知道，自愿迁返家园这个办法到目前为止的成就不大。

26. 因此，对于相当数目的难民，目前还找不到任何明确的解决办法，而另一方面，除自然增长外，每月还有3000名新的难民进入第一庇护国。难民专员办事处该怎么办呢？首先，要唤起并维持大家对这个问题的注意，这个问题现在已经不是报上的头条新闻了。我已经同若干国家政府接触，强调指出，尽管有了国际社会的响应，目前仍然极其需要继续进行共同的努力。现在似乎确实在讨论某些措施，

以维持和可能的话，增加目前的重新安置量，加速收容已获批准的难民，以及放宽批准尺度。

27. 从经验得知，对泰国的大批高棉和老挝难民，我们必须寻求重新安置以外的办法。今年上半年期间，老挝难民迁离的人数较1982年同期减少了50%。自愿遣返，特别是老挝低地，尽管成效不大，也令人鼓舞，必须设法多一些采用这个解决办法；所有有关国家的政府应该朝这个目标努力，包括向迁返者的原籍村落提供援助。对于柬埔寨难民，在实施遣返计划时，有关各方必须对自愿回国的人采取具体实际的措施。若干国家还应向原籍村落提供援助，协助难民重新与当地结合。难民专员办事处愿在其职权范围内参与各个阶段的工作。

28. 由于重新安置和自愿遣返似乎不能全部解决问题，因此，就所有各群体而言，在可能条件下，应该设想在区域一级实行自给自足计划，并力求在区域分担责任的范围内进行，时间已经很紧迫了。有些难民已在难民营浪费了数年光阴。有些难民健康消损，有些难民终日惶惶不安。我们力求对每个复杂问题进行深入细致的了解，重新努力寻求持久的人道解决办法。

29. 在整个问题中令人感到鼓舞的一面是，《有秩序地离开越南社会主义共和国的计划》逐渐取得动力。在这个计划下，1983年截至9月30日止，有12,918人离开了越南，而1982年全年离越人数是10,057。在上个星期，我们连续第三年同越南外交部代表团进行了会谈，主要关心的问题即为这个计划的发展。这些会谈也为所有有关方面包括重新安置的国家提供了对话的机会，的确对解决困难，巩固进展和增进成果很有用处。

30. 我还要提到一个有关孑然一身的未成年难民的问题。东南亚的难民营中目前还有约4,000名这样的难民。他们大部分在第三国无亲无故，可能不符合目前重新安置计划的条件。有些未成年难民已遭受好几个国家拒绝，已在难民营中滞留达数年之久。最近美国放宽了对未成年者的规定，这类行动将有助于解决其中部分

人的问题。但我们不能让无依无靠的未成年人无限期地滞留在难民营中。必须寻求新的办法来应付这个特殊的问题。

31. 我们不久前举行了一次欧洲收容难民问题讨论会，与会者十分踊跃，有来自19个国家的各国政府官员和非政府组织代表以及一些观察员参加。讨论会辩论了难民与社会结合有关的社会问题和实际问题。这些问题，正如你们在报告中看到的，的确存在，必须由所有有关各方努力解决。无论如何，看到各国能以积极的精神，面对难民与社会结合过程的各个方面进行分析，是一次有益的尝试，是一项富有成效的经验。

32. 在拉丁美洲北部，目前的状况和今后的前景依各国和难民所在地点而各有不同。虽然在某些地区我们可以致力于促使难民与当地的都市和农村结合的工作，但在其他的地区，目前只能把业务局限于一些手工艺或菜园的一些活动。我们正同当局和有关方面共同努力，谋求使难民能有某种程度的自给自足的途径。

33. 这就是我想讲的开场白。难民是今日世界的一个组成部分。有些国家或地区的难民占当地人口的15%。在其他地方，他们的政治份量也是重要的。难民是范围较广的国际谈判的一项因素。

34. 难民问题越来越难解决。在世界上许多地方，一些最贫穷的人正向最贫穷的国家扣门要求收容。尽管许多发展中国家常常接待他们，但需要收容的人数仍然很庞大。工业化国家接受了难民并提供了支助；事实的发展显示，尽管其中有许多十分慷慨的例子，但也不能把它们响应程度视为理所当然。

35. 在这世局还相当混乱的情况下，难民专员办事处力求调动人力物力加以妥善运用。我们已经发展出种种工作模式，有紧急响应和更持久响应的模式，有执行和监督的模式以及最重要的是，还有向我们的外勤办事处提供重要支助的模式。我们对这些模式还要力求不断改善。现在我们正在进行深入的分析，以拟定全面的、面向行动的计划，因为我们充分认识到一切情况都有其新的和不平常的特点。我们一定要不断加强我们对各种复杂情况立即作出敏锐反应的能力，而不能够事到临头

毫无准备。我们看问题，必须考虑到一切变通的解决办法。在找不到真正的解决办法以前，自给自足、从事生利活动、技能训练、加强当地基本建设都是局部解决的办法。我们还必须不断创新，并希望大家帮助我们作到这一点。解决办法最终还是要靠各国政府提出，而不是难民专员办事处。

36. 现在我很乐意听取各位的意见。

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها 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

Издания 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.
