



联 合 国
难民事务高级专员的报告
增 编

大 会

正式记录: 第三十二届会议

补编第 12A 号 (A/32/12/Add.1)

联 合 国
一九七七年, 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载于 A/32/12 号文件（《大会正式记录，第三十二届会议，补编第 12 号》）。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一。 导言	1-8	1
A. 选举主席团成员	2	1
B. 出席委员会的代表	3-7	1
通过议程——委员会的决定	8	3
二。 高级专员的开幕词和一般性辩论	9-36	3
A. 高级专员的开幕词	9-16	3
B. 一般性辩论	17-33	5
C. 非洲统一组织秘书长的声明	34-35	8
委员会的决定	36	9
三。 国际保护	37-53	13
委员会的结论	53	16
四。 难民专员办事处的援助活动	54-90	21
委员会的决定	90	27
五。 财政问题	91-105	31
A. 一九七六年自愿捐款决算和审计委员会的报告	91-93	31
委员会的决定	94	31
B. 捐款现况以及一九七七和一九七八年全盘财政 情况	95-106	32
委员会的决定	105	37

附 件

高级专员于一九七七年十月四日在高级专员方案执行委员会第二十八届会议上的开幕词	39
--	----

高级专员方案执行委员会
第二十八届会议的报告*

(一九七七年十月四日至十二日,日内瓦)

一 导言

1. 高级专员方案执行委员会于一九七七年十月四日至十二日在日内瓦万国宫召开第二十八届会议。

A. 选举主席团成员

2. 根据议事规则第十条的规定,当选的主席团的成员任期一年,委员会鼓掌通过下列成员当选:

主席: 卡佩伦先生(挪威)

副主席: 米蒂奇先生(南斯拉夫)

报告员: 艾哈迈德先生(尼日利亚)

B. 出席委员会的代表

3. 下列成员国出席了委员会的会议:

阿尔及利亚

丹麦

澳大利亚

法国

奥地利

德意志联邦共和国

比利时

希腊

巴西

教廷

加拿大

伊朗

哥伦比亚

以色列

* 先前以A/AC.96/549的文号分发。

意大利
黎巴嫩
荷兰
尼日利亚
挪威
瑞典
瑞士
突尼斯

土耳其
乌干达
大不列颠及北爱尔兰联合王国
坦桑尼亚联合共和国
美利坚合众国
委内瑞拉
南斯拉夫

4. 以下各国政府派了观察员出席：安哥拉、阿根廷、智利、古巴、塞浦路斯、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、印度尼西亚、爱尔兰、象牙海岸、日本、莱索托、卢森堡、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、新西兰、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞内加尔、索马里、泰国、越南和赞比亚；马耳他执政团也派了观察员出席。

5. 联合国系统出席机构如下：联合国、联合国救灾协调专员办事处（救灾协调专员办事处）、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）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国训练研究所（训研所）、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）和世界卫生组织（卫生组织）。

6. 以下政府间组织派了观察员出席：欧洲理事会、欧洲共同体委员会、政府间欧洲移民委员会、阿拉伯国家联盟及非洲统一组织（非统组织）。

7. 南非非洲人国民大会（南非人民大会）、阿扎尼亚泛非主义者大会、（阿扎尼亚泛非大会）、津巴布韦非洲民族联盟和津巴布韦非洲人民联盟也派了代表出席会议。

通过议程——委员会的决定

8. 执行委员会决定通过下列议程：

- (1) 选举主席团成员。
- (2) 通过议程 (A/AC.96/536/Rev.1)。
- (3) 高级专员的开幕词和一般性辩论 (A/AC.96/INF.151 和 A/AC.96/INF.153)。
- (4) 国际保护 (A/AC.96/538 和 A/AC.96/INF.152)。
- (5) 一九七六年自愿基金决算和审计委员会的报告 (A/AC.96/537 和 Add.1 和 A/AC.96/547)。
- (6) 难民高级专员办事处的援助活动：
 - (a) 难民高级专员办事处一九七六至一九七七年援助活动报告和提议的一九七八年方案及预算 (A/AC.96/539 和 Add.1, A/AC.96/540, 542, 543, 545 和 46)；
 - (b) 筹措难民高级专员办事处援助方案的经费 (A/AC.96/541)。
- (7) 一九七七和一九七八年捐款现况和全盘财政情况 (A/AC.96/544)。
- (8) 任何其它问题。
- (9) 审议会议的报告草案。

二. 高级专员的开幕词和一般性辩论

A. 高级专员的开幕词

9. 高级专员在向委员会发表的开幕词中¹说，他提议集中注意若干主题和有关的技术细节，而不集中注意他的办事处所关注的情况的发展，因为这已在有关援

¹ 关于开幕词全文，参看本报告附件。

助活动的报告内 (A/AC.96/539) 详细而全面的加以说明。他提到他向执行委员会成员国常驻日内瓦代表会议提供的资料, 并提请注意特别是在安哥拉, 吉布提, 肯尼亚和莫桑比克到那个时候已产生的需要额外经费投入的情况。

10. 高级专员, 在谈到国际保护问题时, 重申他对他的办事处此一基本职责所给予的重视。他强调必须依靠更多的国家加入国际法律文书, 并依靠通过执行这些文书的程序来加强难民事务高级专员办事处的保护职责。他的办事处尽力设法确保各国遵守在这些和其它文书中反映的普遍承认的人道原则和基本权利。

11. 在评论执行委员会的任务时, 高级专员注意到执行委员会的咨询和监督的地位是配合他的办事处须予协助的难民和失所的人的新情况的性质、规模和复杂性而演变出来的。

12. 高级专员在提到向援助方案提供的财务支持时, 注意到少数的主要捐款国和国际社会其余国家之间捐款水平的不均, 并呼吁执行委员会各成员充任先驱来纠正这种情况。

13. 关于提出援助活动报告的形式, 行政和预算问题咨询委员会所表示的意见 (A/AC.96/540) 证明就更清楚、更全面的报导而言, 有了改进。各个方案合并成为两大类, 一般方案和特别方案, 这虽然是形式问题, 但也可能涉及实质性问题。现有的财务和其它规则是在没有有关机构的明确指导的情形下用来说明的。

14. 高级专员还就难民和失所的人之间的区分作了评论。他欢迎委员会内就这两个问题交换意见。

15. 一九七七和一九七八年援助方案的经费筹措是他的办事处特别关心的一个问题。前景是暗淡的。一九七七年一般方案需要额外的六百万美元。至于一九七八年, 虽然预计特别方案所需的总额会较低, 但有一般方案订立的指标已增至三千五百万美元。他还提到 A/AC.96/541 号文件内的建议, 以期望尽可能地避免于年中提出呼吁。

16. 最后，高级专员说基本的问题是如何以相对的增加捐款来为上升的援助需要筹供资金。这只能以各国政府在年度认捐会议上宣布认捐充足的经费的方式来解决。如果筹措全部经费仍然是一个令人关怀的问题，那么执行委员会或许需要在一九七八年初召开一次非正式会议，以便高级专员能提出一个根据最新资料编写的报告。

B. 一般性辩论

17. 委员会各成员提到世界各地的难民和失所的人方面的问题越来越大。他们向高级专员热烈称赞他的办事处始终如一地履行其人道工作的有效方式。

18. 各国代表在难民基本人权不断地受到违反的时刻，重申国际保护的重要性，尽管高级专员，不论任何时候，一旦得知发生越轨行为即在最高阶层与各有关当局进行积极的接洽。委员会同意有必要加强难民事务高级专员办事处的保护职责，特别是通过促进更多国家加入有关国际文书的方式。

19. 许多发言人都赞成委员会各成员的看法，就是为了难民的利益，应该在财务上以及借加入国际文书的方式，来支持高级专员的活动。

20. 若干代表对于领土庇护全权代表会议未能得到确切不移的结果，表示遗憾。他们呼吁各国政府作出努力，以求调和它们各自的立场，并在重新召开全权代表会议之前采取更为积极的态度。一位代表希望非政府组织可以在以后任何会议上承担更积极的任务。

21. 在会议进行一般性辩论时，委员会各成员和若干观察员对于特别是在南部非洲和东南亚自本土逃亡的难民的人数与日俱增，深表关切。印度支那难民和失所的人乘小船出海，寻求庇护国，这种戏剧性情况是值得国际社会同情了解、并积极援助的。他们赞扬了高级专员和所属工作人员在这些问题上采取的行动。他们特别欢迎高级专员和政府间海事协商组织（海事组织）秘书长联合发出的呼吁，

即要求指示各船主严格遵守有关拯救这种人士的海员法规。一位代表指出各船主有时面临困难，就是在救获了寻求庇护的人之后，找不到一个愿意收容他们，给予临时庇护的国家。

22. 大家普遍表示支持高级专员在鼓励寻求有关印度支那难民和失所的人的问题持久性解决办法上所作出的种种努力。若干发言人注意到泰国和其它亚洲国家所遭遇的困难，呼吁为难民事务高级专员办事处的方案，继续给予不断的国际财务支持，包括支援“船民”。

23. 泰国观察员提到协助他的国家内 87,000 名印度支那失所的人的问题。通过自力更生的计划等，他的政府会同难民事务高级专员办事处继续援助这些人。他呼吁国际社会支持高级专员在泰国实行的方案，并以提供更多的重新定居的机会来分担这个负担。他还认为需要国际行动来促进自愿回国。

24. 印度尼西亚、日本和菲律宾的观察员简要地说明各该国政府在协助于抵达国境或在海上救获之后暂时准许入境的“船民”方面所采取的行动。

25. 越南社会主义共和国观察员提醒委员会注意继续发生的有关他的国家内重新安顿失所的人的问题。他对高级专员办事处所提供的援助，以及若干国家通过该办事处所提供的援助，向高级专员致谢，同时促请难民事务高级专员办事处继续对他的国家内重新安顿失所的人的问题给予同情的考虑。

26. 若干代表就高级专员在他的开幕词中所提出的关于需要进一步澄清难民和失所的人之间的区分的建议，作出了响应。有人指出一九五一年关于难民地位的公约²和一九六七年的议定书³中已有了关于“难民”一词的定义。至于为失所的人下一个适当的定义，却不是如此确定。比利时代表说，就他所知，关于失所的人的唯一定义是国际难民组织所下的，适用于和该组织所照顾的某几类和某几群的人，并按照该组织的定义，失所的人的地位是暂时性的，因为他们不是回到他们本国就是变成难民。美国代表说失所的人是处于类似难民情况的人，但却没有跨越国际承认的边界；他的话得到支持。其他代表强调这种区分虽然重要，但不无限制高级专员对每一案例具有弹性的处理问题，并寻求切实而合乎人道的解决办法的能力。瑞典代表在这一点上强调难民事务高级专员办事处的用处，认为它是处理需要该办事处的经验和专门知识的情况的适当机关。

27. 许多发言人对于高级专员需要大笔经费，才能使他的办事处满足世界各地与日俱增的难民和失所的人的问题的需要，都提了意见。他们关切地注意到高级专员办事处一九七八年一般方案所可能面临的严重财务危机。有一个看法是：

² 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号。

³ 同上，第606卷，第8791号。

捐助难民事务高级专员办事处自愿资金方案的重担不能再由相当少数的传统捐助国来承担，这个基本上属于人道性质的任务应更平均地由整个国际社会来分担。有人建议执行委员会各成员国政府或愿指示它们出席联合国大会的代表呼吁所有会员国为救济难民和失所的人这一事业表明各国团结一致。

28. 高级专员注意到一位代表的建议，即请他取得大会的核准，将有关他的办事处的一般方案的行政和人事费用逐渐地转移到联合国经常预算内。

29. 若干发言人，包括南非非洲人国民大会，阿扎尼亚泛非主义者大会和爱国阵线的代表在内，挑出了南非和罗得西亚的少数政府的暴虐统治为南部非洲难民情况的主要起因，并建议应将现参加各有关解放运动战斗的人作为难民看待。

30. 在会议全部期间，大家都赞扬各自愿机构，对世界许多地区难民的国际援助工作作出了宝贵贡献。

31. 若干发言人，在谈论难民事务高级专员办事处的总部和支部工作人员的组成时，建议增加非洲地区国家的工作人员数额。

32. 在会议进行一般性辩论和其他时刻，若干代表和观察员说明了他们国家内难民和失所的人的情况，和为这些人的福利而采取的措施，其详情载于各有关简要记录。

33. 若干代表提到执行委员会的组成问题。他们认为难民事务高级专员办事处的活动扩大，也应在委员会成员人数中反映出来。高级专员指出这是负责决定执行委员会成员人数的主管机构，即经济及社会理事会应加以注意的问题。

C. 非洲统一组织秘书长的声明

34. 非洲统一组织秘书长，威廉·埃特基·姆布穆瓦先生，发表了一项声明，其中着重指出他的组织与难民事务高级专员办事处的合作、以及双方理想的不谋而

合。他代表非洲难民和失所的人，赞扬难民事务高级专员办事处所作的努力，并特别强调南非和津巴布韦寻求庇护者的困境。他提到非统组织部长理事会第二十九届会议表示支持高级专员，并赞扬举行独立非洲国家内难民问题的国际会议的倡议。此外，他促请高级专员和联合国重新审查各自的目前立场，并请他们向意向参加解放运动队伍战斗的人提供难民援助。他还建议执行委员会的成员组成应加以扩大，以列入更多非洲政府。

35. 若干发言人，包括非洲和其他成员和观察员在内，都支持非洲统一组织秘书长在他的声明中所提的各点。

委员会的决定

A

36. 执行委员会：

- (a) 重申高级专员为难民和失所的人的利益进行的多方面活动的崇高人道性质，并赞扬他的办事处执行这些活动时所运用的模范方式；
- (b) 强调国际保护的基本重要性，和进一步加强这项职责的必要，并呼吁各国，包括执行委员会各成员在内，支持高级专员在这一方面进行的努力；
- (c) 对于仍然有许多国家尚未成为一九五一年的公约和一九六七年的议定书的缔约国，深表关切，并请高级专员采取一切可能行动，包括在最高一级上个人发动的努力，以鼓励这些国家的政府加入这些文书；
- (d) 促请还没有订立确定难民地位的正式程序的各国政府，迅即订立这种程序，并促请执行委员会各成员国政府以身作则；

- (e) 确认由于应在一般方案下加以协助的难民的需要扩大很多,高级专员所面临严重财务状况;
- (f) 重申一个信念,即难民事务高级专员办事处的一般和特别方案的经费应由国际社会所有成员国平均分担,并呼吁联合国系统各会员国更广泛而合乎比例地承担对难民和失所的人的极关紧要的人道协助的财务负担。

B

关怀印度支那难民的执行委员会各成员:

- (a) 对于高级专员在为印度支那难民的利益执行特别的人道任务方面进行的努力,表示赞赏;
- (b) 确认特别在重新定居方面必须继续提供人道援助,并促请国际社会与高级专员充份合作,以提供这类援助;
- (c) 回顾高级专员曾于过去三年内多次向各国政府呼吁,提供各种形式的人道援助;
- (d) 非常满意地注意到高级专员主动地与政府间海事协商组织秘书长作出的努力,结果于一九七七年十月三日双方联合呼吁各船主拯救公海上印度支那遇难的“船民”;
- (e) 促请高级专员重新努力并继续加强努力,以便为印度支那难民取得以下各方面的人道援助及合作:
 - (一) 在可能有印度支那难民的区域充份适用关于在公海上救人的现行国际协定;

- (二) 设法消除于第一个或甚而第二个沿途停靠港拒绝“船民”或商船上从海中救出的难民登陆的情况；
- (三) 在“船民”首先请求登陆，包括头几个停靠港在内的地区，取得准许庇护方面更大的了解及合作；
- (四) 继续为泰国难民营的印度支那难民以及“船民”寻求最大的重新定居机会；
- (五) 继续提请各国政府和各机构注意迫切需要财政和其他援助，以便为泰国难民营难民的困境提供合乎人道的解决，支付重新定居和定居费用，以及支付第一庇护区域临时照料和保养费用。

C

执行委员会：

- (a) 注意到非洲统一组织秘书长，执行委员会若干成员以及南非非洲人国民大会和泛非主义者大会和津巴布韦爱国阵线各观察员发表的各项声明，
- (b) 赞赏地注意到难民事务高级专员办事处在援助各庇护国内南非难民方面所作的种种努力，
- (c) 确认难民事务高级专员办事处必须以下列方式继续并增加对纳米比亚、津巴布韦和南非的难民：
 - (一) 请所有各国政府尽其最大努力，向逃离本国的南部非洲人授予难民地位；
 - (二) 请所有国家增加对南部非洲难民的援助；

- (三) 赞赏地注意到高级专员及时采取的主动，并请他与英国当局进行谈判，以便将持有英国特许护照的津巴布韦人的地位合法化；
- (四) 促请各国政府向援助南部非洲难民的方案慷慨捐输。

三. 国际保护

(议程项目 4)

37. 保护主任在提出本项目时, 提到 A/AC. 96/538 号文件第 1 段, 并且就高级专员向大会第三十二届会议提出的报告起草以来的重要发展, 作了报告。⁴

38. 吉布提共和国已经通知秘书长它加入一九五一年《关于难民地位的公约》和一九六七年《关于难民地位的议定书》。 丹麦和德意志联邦共和国已经加入一九六一年《减少无国籍状态公约》。

39. 阿根廷政府最近开始审查约 3, 000 到 4, 000 名根据第 1483 号法令登记的拉丁美洲难民, 以便决定应该给予他们阿根廷的永久居留权, 或是请难民事务高级专员办事处安排他们在别的地方重新定居。 至一九七七年九月三十日, 已有 837 人获准在阿根廷永久居留, 并且已经请难民事务高级专员办事处安排 1, 051 人在其他国家重新定居。

40. 在一九七七年八月底, 已经与乌干达政府就国籍未定的亚洲人的赔偿问题, 缔结了一项协议, 根据该协议, 必须赔偿的资产净值, 估计约为 40, 510, 000 乌干达先令。 其中有 5, 510, 000 乌干达先令以现款付给难民事务高级专员办事处, 以便立即分配给受益者, 其余款额在十年期间以半年分期付款, 用可兑换的货币支付。 有许多问题仍有待解决。

41. 在分析保护的职责时, 必须——在国家一级和国际一级上——把日常的工作同在法律上和体制上发展保护职责的工作分清。 国际保护全体小组委员会已经详细审议了有关庇护、“不推回”、驱逐出境和决定难民地位等一些重要而必须立即处理的问题。

42. A/AC. 96/538 号文件的附件, 详细描述了高级专员在家庭团聚方面所

⁴ 《大会正式记录, 第三十二届会议, 补编第 12 号》(A/32/12 和 Corr. 1)。

进行的活动。令人感到高兴的是注意到已经取得一些进展，但是仍希望委员会能在以后各届会议中获得有关分离的难民家庭团聚的案件数目的更详细资料。

43. 各国的法律和行政结构内必然会产生有关即时保护的问题，因此难民事务高级专员渴望通过加强外地办事处保护工作人员的实力，发展就地保护活动，以便在国家一级更好地执行国际文书，并且更广泛地促进关于难民地位的国内法的改善。

44. 在国际一级上这种努力不能与在法律和体制上发展保护职责的工作分开，这种工作主要是通过促进更多国家加入现有的法律文书，特别是一九五一年公约和一九六七年的议定书。难民事务高级专员办事处的组织法，仍然是高级专员的保护活动的根据，对于尚未加入公约和议定书或者根据这些文书的规定应该履行的义务受到地理的限制的那些国家，难民事务高级专员办事处的组织法就更加重要。

45. 在国际保护全体小组委员会一般性辩论和讨论期间，有许多代表强调了难民事务高级专员办事处的国际保护职责的重要性，和必须加强办事处的努力，以便加强难民基本权利受到威胁的那些领域的保护。有人提到促使更多国家加入有关难民的主要国际文书的重要性，并且需要使其中确定的标准能获有效执行及制订决定难民地位的程序。也有人强调“不推回”的人道原则的基本意义，和各国必须在给予永久或暂时庇护方面采取比较宽大的办法。

46. 有一个代表和一个观察员提请注意住在联合王国的津巴布韦人的情况，并且指出他们面临着由于国籍和居留身份的问题。大家同意，这件事应该是高级专员和有关当局基于人道的进一步讨论的问题。

47. 若干代表提到难民和流离失所的人的区别，高级专员在对委员会致开会词时在举行一般性辩论时曾经提及此事。他们建议关于这个问题最好能有更进一步的详细说明，以便用来作为委员会下届会议讨论的基础。

48. 大多数的代表赞同国际保护全体小组委员会的工作，和它建议委员会通过的结论。但是，有一个代表认为，这些结论载有他的政府不能完全支持的部分，

对于这些部分，他认为委员会在决定最后看法之前，应该进一步加以讨论。但是，他仍然强调，他的政府是一九五一年公约和一九六七年议定书的缔约国，并且，由于所涉人道方面的考虑，所以将对小组委员会建议委员会通过的结论，给予适当的考虑。

49. 至于小组委员会未来的工作，有些代表认为，以后的会议议程，应该包括较少项目，使其能够更彻底地审查各个具体问题。有一个代表认为小组委员会应该只处理具体的问题，并且尽可能为尚未解决的问题研拟出实际的解决办法，而不应成为各国谋使他人接受它们自己有关保护难民的保留意见和限制的论坛。若干代表对于各方向小组委员会提出的文件，使得小组委员会能够进行宝贵的讨论表示赞赏。有一个代表指出，虽然在执行这文件中所载的建议时有实际的问题和困难，只要具有善意和决心，寻求庇护者和国家的真正需要，仍然是可以谐调的。另一个代表认为如果未来的文件能够更清楚地面向结论，将是有益的。他也认为小组委员会的会议应该在较小的会议室召开，以便在比较不拘形式的情况下进行会议。由小组委员会指定一起草小组来拟订达成的各项结论也是有益的。但是，另一个代表认为，此后拟订小组委员会的结论的工作应由报告员负责，他在必要时，可与有关政府的代表进行必要的协商。

50. 执行委员会满意地注意到小组委员会的报告，并在略加修改后，通过小组委员会建议的结论，作为它自己的结论。

51. 委员会认为小组委员会应该在执行委员会现任主席团主持下，于执行委员会第二十九届会议开始以前的星期五召开会议。根据经验，小组委员会至少似须开会一整天。鉴于小组委员会必须在执行委员会第二十九届会议开始前一天开一整天会议，有一个代表指出，由于预算的缘故，小组委员会最好在星期一开会。

52. 在讨论结束时，委员会通过下列各项结论包括国际保护全体小组委员会建议的结论在内：

委员会的结论

53. 委员会：

(1) 一般

- (a) 严重忧虑在许多情况下，难民的基本人权仍然没有得到尊重，难民遭受到侵犯人身的暴行、无理和过长的拘留，及不顾不推回的原则，强行遣返等措施；
- (b) 欢迎高级专员在国际保护方面所作的努力，并且认识到有迫切需要继续和加强这些努力，特别是在难民的基本人权已经受到危害的那些领域；
- (c) 重申对设立国际保护全体小组委员会，作为审查这方面的当前问题和建议适当解决办法的论坛，表示满意；
- (d) 决定国际保护全体小组委员会应该在执行委员会第二十九届会议开始之前一天开一整天会议。

(2) 国际文书

- (a) 失望地注意到自委员会第二十七届会议以来，只有一个国家加入关于难民地位的一九五一年公约和一九六七年议定书；
- (b) 又注意到许多国家仍然没有成为这些国际文书的缔约国，并建议高级专员在最高一级进行一致而坚决的倡议，推动更多的国家加入这些国际文书；
- (c) 认为这种倡议应该扩大，以促进某些国家撤销它们对履行一九五一年的公约和一九六七年的议定书的义务仍然保留的地理限制；
- (d) 重申联合国难民事务高级专员办事处组织法是高级专员执行国

际保护职责的重要依据，特别是对于尚未加入一九五一年的公约或一九六七年的议定书，或履行这些国际文书仍有地理限制的那些国家。

(3) 庇护

- (a) 满意地注意到高级专员的报告中说各国一般都继续采取开明的庇护办法；
- (b) 但是，关切地注意到根据高级专员的报告，寻求庇护者在寻找一个愿意让他们甚至仅是暂时避难的国家时都遭到严重困难的情况，仍然继续发生，拒绝给予永久或暂时庇护在很多情况下已经使有关人士遭受到严重的后果；
- (c) 请高级专员提请各国政府注意庇护方面现有的各种国际文书，并且从人道的立场，重申这些文书的基本重要性；
- (d) 呼吁各国政府采取或继续采取开明的办法，给予直接来到其领土的难民永久庇护或至少是暂时的庇护；
- (e) 请求各国政府基于国际团结的精神，与高级专员合作，协助他按照一九五〇年十二月十四日大会第 428(V)号决议的规定，履行他的职责，特别是关于庇护的职责。

(4) “不推回”

- (a) 回顾世界和区域一级通过的各项国际文书，都载有“不推回”的基本人道原则，并且一般来说各国都接受这个原则；
- (b) 深切关怀高级专员所给予的资料，即“不推回”的原则虽然实际上受到广泛的遵守，但是在某些情况下，这个原则仍然被忽视；
- (c) 重申在边界或国家领土内对于不管是否已被正式承认为难民，但如被送回原籍国即可能受到迫害的人遵行“不推回”原则，是十分重要的。

(5) 驱逐出境

- (a) 认识到根据一九五一年的公约，合法进入一个缔约国领土的难民，一般都受到不驱逐出境的保护，并且根据公约第三十二条的规定，只有在特殊的情况下，才能够将一个难民驱逐出境；
- (b) 认识到驱逐出境的措施对于难民和与他住在一起的直系亲属，可能引起非常严重的后果；
- (c) 建议根据一九五一年公约第三十二条的规定，只有在非常特殊的情况下，并在适当地考虑到一切情况，包括难民获准进入其原籍国以外的其他国家的可能性之后才可以对一个难民采取驱逐出境的措施；
- (d) 建议在不能执行驱逐出境的措施的情况下，各国应该考虑给予犯罪的难民与犯罪的国民相同的待遇，并建议各国应审查能否研拟一项国际文书来执行这项原则；
- (e) 建议驱逐出境的命令，唯有在为了国家安全或公共秩序，有绝对必要时，才可以与扣压或拘留合并执行，并且拘留时期不应过久。

(6) 难民地位的决定

- (a) 注意到高级专员关于决定难民地位的程序的重要性的报告；
- (b) 注意到一九五一年的公约和一九六七年的议定书的缔约国之中，只有有限的国家已经建立了根据这些文书决定难民地位的正式程序；
- (c) 但是，满意地注意到有许多国家政府正在积极考虑建立这种程序；
- (d) 希望一九五一年公约和一九六七年议定书的缔约国中，还没有

这样作的国家，在最近的未来能够采取步骤建立这种程序，并且对难民事务高级专员办事处以适当的方式参加建立这种程序给予有利的考虑；

(e) 建议决定难民地位的程序应满足以下基本要求：

- (一) 在缔约国边境或领土内接受申请人所提申请的主管官员（即移民局官员或边界警官），应该得到关于如何处理可能属于有国际文书范围的案件的明白指示。他应该根据“不推回”原则，采取行动，并且将这种案件提交较高级的主管机构。
- (二) 申请人应该获得有关必须遵行的程序的必要准则。
- (三) 应该有一个明白确定的当局——如果可能应该有一个单独的中央当局——负责审查难民地位的申请，并尽快作出决定。
- (四) 应给予申请人必要的便利，包括一个能胜任的口译员的服务帮助他向有关当局提出他的案件。应该及时通知申请人，他们可与难民事务高级专员办事处的代表联系，并给予他们这种机会。
- (五) 如果承认申请人是一个难民，就应该通知他，并发给证书，证明其难民地位。
- (六) 如果不承认申请人是一个难民，就应给他合理的时间，让他按照现行办法向同一或另一主管机构，不管是行政或司法机构，申请正式重新考虑该项决定。
- (七) 上面第(三)段提到的主管当局尚未就申请人提出的初步申请作出决定以前，应该准许他继续留居该国，除非该主管机构已经确定他的请求显然不合规定。在他向更高一级的

行政当局或法院提出的申诉，尚未裁决以前，也应该准许他留居该国；

- (f) 请难民事务高级专员办事处，在适当审议缔约各国对一九五一年公约和一九六七年议定书的意见后，拟订一个关于难民地位的决定对治外法权的影响的详细研究，以便委员会能够在下一届会议，就这个问题提出经过审慎考虑的意见，但须照顾到各国代表的意见，即这些国际文书的某一缔约国接受其他缔约国决定的难民地位，一般来说，是适当的；
- (g) 请难民事务高级专员办事处考虑是否可能发行一本有关决定难民地位的程序和标准的小册子，供各国政府作为准则参考，并适当地照顾到个别申请的机密性，和所涉的特别情况，将有关决定难民地位的各项重要决定予以散发。

(7) 家庭团聚

- (a) 重申家庭团聚的原则是十分重要的；
- (b) 重申难民事务高级专员办事处的协调作用，其目的是通过同各国政府以及同各政府间组织及非政府组织进行适当的斡旋，促使分离的难民家庭重获团圆；
- (c) 满意地注意到，由于难民事务高级专员办事处目前作出的努力，在使分离的难民家庭重获团圆方面，已经取得某种程度的进展；

(8) 保护工作人员

满意地注意到高级专员将继续加强办事处保护工作人员的实力，尤其是对难民事务高级专员办事处外地办事处提供特别担任保护职责的工作人员，并且在适当地考虑了所有的有关因素，包括行政管理处根据它们最近的调查可能建议的各项措施之后，同意增加高级专员的保护工作人员所需的经济，在执行委员会下届会议作出决定以前，由方案储备金负担。

四、难民专员办事处的援助活动

(议程项目 6)

54. 代理援助主任在提出关于难民专员办事处一九七六—七年的援助活动报告以及拟议的一九七七年自愿基金方案和预算 (A/AC. 96/539 及有关文件) 的时候促请大家注意, 行政和预算问题咨询委员会认为, 综合报表在一般方案和特别方案两个综合项目下表明自愿基金资助的援助活动的做法是一种改进。

55. 提到一九七七年支出限额的增加和一九七八年的支出限额时, 代理援助主任说, 增加支出的主要理由是南部非洲在该地区事态升级后的新需要和提供最先庇护的国家的负担以及安哥拉、吉布提、肯尼亚、莫桑比克、苏丹和扎伊尔的额外需要。增加支出定额的其他理由也是因为亚洲和拉丁美洲的难民继续需要救济。罗马尼亚和南斯拉夫也需要新的方案。此外, 还有特别方案的需要。

56. 代理援助主任在强调难民专员办事处的各项方案注重提供长期解决办法时说, 虽然在农村的重新定居能够让难民达到相当于周围居民仅够维持生活的标准, 在让具有城市背景的难民加入发展中国家城市生活方面仍然有严重问题, 主要由于不良的经济情况仍然在影响着当地人民和难民。

57. 在回答难民专员办事处的援助是否也可当作发展援助的问题时, 代理援助主任说, 难民专员办事处不是一个发展机构, 而是填补其他机构在难民重新定居方面的空缺。此外, 必须记住以下几个因素: (a) 长期来说, 综合援助远比救济便宜; (b) 当难民达到当地居民的生活标准时, 难民事务专员办事处的援助将逐步结束; (c) 为了避免重迭, 难民事务专员办事处的方案同其他援助机构紧密协调, 包括同联合国系统的其他援助机构紧密协调。

58. 对于代理援助主任的发言, 很多发言人表示赞成一九七七年的订正财政目标和由于需要的增加而产生的一九七八年一般方案财政目标。他们认识到高级专员要应付一些政府要求提供人道援助的情况, 而提出的方案反映了高级专员对最低需要的估计。

59. 鉴于办事处面对的财政不足，有人指出，高级专员也许有必要在调拨款项给核定项目方面设立优先次序。

60. 行政和管理主任提到在本年度关于援助的文件中的报表改变，报表现在包括一九七八年特别方案的预算需要和综合的统计表令人对于难民事务专员办事处全部方案有明确的概括认识。

61. 他简要地说明由于非洲、亚洲和拉丁美洲的难民有新的或扩大的需要而造成的人员需要增加的程度。行政和预算问题咨询委员会审查和一般地认可各项方案支持和行政建议，并已向委员会提供了报告(A/AC.96/546)。他又提到高级专员建议在一九七八——一九七九两年期中把12个职位转入联合国经常预算。高级专员希望第五委员会目前正在审议这项建议会终于获得大会通过。他又指出，预期一九七八年特别方案的方案支持需求大约会削减30人工年。

62. 行政和管理主任又请委员会通过一项建议，停止授权动用周转基金和保证基金来满足A/AC.96/542号文件所载的某些特别经费需要，因为主任认为在可预见的将来，特别捐助会继续满足这些需要。

63. 许多代表声称，他们对难民专员办事处援助活动报告提供的全面而详细的资料表示赞赏。一些代表认为，虽然他们知道使用新报表形式的理由，一般方案和特别方案这两方面的活动应分别作报告。有人指出，援助难民活动是难民专员办事处的经常任务，而特别业务有明确目标，报告中应该清楚反映这种区分。若干代表表示，一切延长办理的难民方案都应归入一般方案。

64. 委员会各委员注意到难民专员办事处的一般方案继续以非洲为活动中心，A/AC.96/539号文件的增编指出新的情况明显地引起需要的增加。委员会注意到非洲国家，其中包括安哥拉、吉布提、莱索托、尼日利亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国的代表和观察员关于援助难民和失所人士方面的发言。赞比亚代表概要地说明由于难民继续从南部非洲涌入赞比亚所造成的情况，呼吁国际社会增加支援。

65. 爱国阵线的观察员请委员会注意非法少数政权从事有系统的镇压使得数以千计的津巴布韦人逃到邻近的博茨瓦纳、莫桑比克和赞比亚。爱国阵线正在协助在各难民营新来的难民，迫切需要在粮食、衣服、医药、教育、农业和交通方面的援助。爱国阵线重新呼吁国际社会增加道义和物质上的支持。

66. 阿扎尼亚泛非大会的观察员在委员会中发言说，苏维托惨案发生后，数百学生逃到邻近的博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰，并从这些国家空运到坦桑尼亚联合共和国。他呼吁给南部非洲的学生难民提供进一步的教育便利，并说明了一些逃出来的学生没有教育证件的问题。他的组织所面临的问题同和照顾学生难民有关。

67. 南非非洲人国民大会的观察员说，南部非洲人民的斗争已达到关键性阶段，苏韦托已成为非洲人争取不可剥夺的与生俱来权利的不屈不挠和永恒信念的象征。由于解放斗争的加强，镇压的力量日益野蛮，迫使越来越多南非人到别处避难。非洲人国民大会同一些前线国家和难民专员办事处紧密联系，援助这些难民。非洲人国民大会正在坦桑尼亚联合共和国计划开办一间学校来克服年青难民的教育、住房、衣服和照顾问题。

68. 安哥拉的观察员兴奋地谈到高级专员协调联合国系统援助的任务。这些援助使在安哥拉的难民和失所人士恢复正常生活。此外，从扎伊尔有超过220,000人来到安哥拉，特别是安哥拉的莫希科和隆达两省，他们的需要最近已由联合国派往该地区的特派团作了评定。安哥拉政府在提供紧急援助方面已同难民专员办事处、红十字会协会、瑞典和丹麦的红十字会紧密地一起工作。

69. 吉布提的观察员谈到最新获得独立的吉布提由于埃塞俄比亚难民的涌入而面对的问题。吉布提政府已经呼吁难民专员办事处提供援助并计划执行一个分为两个阶段的方案。难民专员办事处已给这个方案拨款200,000美元。

70. 关于高级专员在A/AC.96/539号文件的有关各段中叙述的人道主义活动，委员会注意到阿尔及利亚代表的发言（参看A/AC.96/SR.287），毛里塔尼亚和摩洛哥观察员的发言（A/AC.96/SR.287和290），以及高级专员对某些问题的答复。

71. 主席说，执行委员会只处理难民问题的人道主义方面。 象难民专员办事处的一样，委员会的主要目标是在提供援助来减轻人们的痛苦和依照该处的政策和习惯做法，鼓励寻求持久解决办法，其中包括在令人满意的条件下让有关人士自愿接受遣返和长期定居。 主席表示希望在取得这个问题的持久解决方面有新的进展，又希望高级专员在这方面继续努力。

72. 几位发言人提到拉丁美洲难民的苦况，难民专员办事处已拨出一九七六——一九七七年预算的百分之二十五给他们。 这些难民特别需要难民专员办事处的细心和关切的照顾及保护。 有人表示支持高级专员最近以难民名义作出的呼吁。

73. 委员会也注意到欧洲方面努力应付人数日增的难民。 有人提到欧洲理事会设立领土庇护特设委员会和欧洲议会建议改善在欧洲的难民情况的措施。

74. 在提到塞浦路斯失所人士问题时，几位代表同意继续需要联合国的人道援助。 秘书长请高级专员从事这些人道援助的协调工作。 他们向高级专员致敬，因为他出色地完成这项任务。

75. 希腊代表和塞浦路斯观察员极力要求继续对塞浦路斯提供人道援助。他们指出塞浦路斯失所人士问题仍然严重和甚至恶化。被北方驱逐出境和外国人来该岛定居是问题恶化的原因。最近在法马古斯塔的一些事件和安全理事会通过的第414(1977)号决议就反映出这种趋势的特征。他们又说，利用塞浦路斯问题的不是受害者而是造成这种局势的那一方面。失去住所的塞人仍然不获准返回家园，被迫过着悲惨的生活。他们即将在帐篷和其他低标准住所中渡过第四个冬天。除非大会和安全理事会关于塞浦路斯的决议获得执行，失所人士问题将会继续下去。

76. 土耳其代表说有人在这个纯粹从事人道主义工作的机构中为了政治目的来利用人道问题。他指出，有人为了政治目的经常在委员会上提出塞浦路斯失所人士问题，又说除了几千人留在难民营里给外国访问者参观外，失所的希族塞人目前几乎全部获得定居。这样做目的是利用失所人士作为工具，以便按照希腊的办法来解决问题。他指出问题并不从一九七四年开始，希腊方面似乎忘记土族塞人才是真正的受害者，他们中很大的一部分在过去十年中被迫离开家园。他强调最好在塞浦路斯问题的最后解决的范围内解决全部现存的问题。

77. 委员会赞赏地注意到由顾问、教育和重新定居科科长提出的难民专员办事处关于重新定居活动的报告(A/AC.96/543)。委员会也满意地注意到高级专员努力扩大重新定居国家的范围，注意到难民专员办事处和各移民国间就全盘移民战略和更宽容的接纳难民标准进行日益密切的协商。委员会又注意到有需要提供更多的重新定居地点以应付不断增加的需要。

78. 加拿大代表提到加拿大的新移民法令，规定把难民为作为特别一类移民加以接纳，对因政治或社会动乱或自然灾害而致流离失所的人灵活地采取性的接纳态度，对这类申请人适用的标准较一般移民的标准更为宽容。

79. 澳大利亚代表叙述该国政府本年五月通过的新难民政策，规定设立协商机构，在造成难民流动的指定新局面下迅速采取行动和适当的反应。这个机构会接纳更多难民在澳洲重新定居。

80. 若干代表提供关于接纳特别难民和失所人士集团入境的资料，其中包括关于接纳印度支那和拉丁美洲难民的资料。他们应高级专员的呼吁，解释了他们政府关于进一步接纳这些人士的政策。

81. 委员会强调要有更多国家愿意接纳需要紧急重新定居的申请。在接纳残废者方面，委员会认为需要更迅速审查这类申请以免情况恶化。

82. 在回答一个关于重新定居政策和规划问题时，高级专员提到他在七月十一日在日内瓦举行的执行委员会成员国常驻代表会议中的发言，发言的大意是，在可行的情况下难民专员办事处努力促进难民在一些社会和文化相类似的国家里重新定居。有时候需要找寻更远的重新定居地点。在努力使难民专员办事处负责照顾的难民在原来区域内重新定居方面，难民专员办事处同各区域组织保持接触，其中包括东南亚国家联盟、欧洲理事会、非洲统一组织（非统组织）和美洲国家组织。难民的定居会继续要看一些国家的宽大接纳，其中包括给予最先庇护的国家和那些开门接纳需要重新定居的难民的国家。

83. 委员们普遍赞成澳大利亚的建议，把与难民专员办事处有关的工作人员费用转由联合国预算支付。不过，不要忘记在一九七九年以前不能作出改变，因为联合国预算使用两年期编制。委员会同意在行预咨委会和第五委员会上支持难民专员办事处提出这项要求。

84. 许多发言人在提到审计委员会的建议时（A/AC.96/537），促请难民专员办事处加强执行情况测报工作。代理援助主任说，已经开始使用这样的一种制度。可是，难民专员办事处不是一个执行机构，因此，执行情况测报工作的效率如何就要看在业务的一些合作机构包括一些政府的是否愿意或有能力同意进行经常项目评价工作而定。

85. 在本届会议中，很多发言人强调高级专员同其他联合国机构合作的重要性。

86. 关于这方面，特别重要的是难民专员办事处同工发组织、儿童基金会、开发计划署、世界粮食方案、劳工组织、粮农组织和教科文组织的紧密合作。万国

邮盟、电信联盟、气象组织和海事组织也在它们各自领域内提供了宝贵的合作。同难民专员办事处保持良好工作关系的机构包括救灾协调专员办事处、联合国南部非洲教育训练方案、联合国南非信托基金和联合国纳米比亚理事会。难民专员办事处在特别方案协调方面同秘书长和他的代表进行紧密的合作。

87. 工发组织、世界粮食方案、劳工组织、教科文组织和卫生组织的代表都作了发言，描述他们的组织同难民专员办事处间的紧密合作关系。救灾协调专员办事处的代表指出，该组织与难民专员办事处间的谅解备忘录接近完成。

88. 欧洲共同体委员会代表在提交委员会的声明中概述了欧经共同体对难民专员办事处工作的支持，特别是对在安哥拉、塞浦路斯和扎伊尔的方案捐助了大量粮食。

89. 政府间欧洲移民委员会（欧移委会）主任在他的发言中告诉委员会欧移委会和难民专员办事处在重新定居方面的合作，并且回顾了欧移委会一九七六年的主要活动。特别合作的一个方面包括从东南亚运载 22,000 名难民。特别提到的是难民专员办事处和欧移委会合作进行一个旨在让数千印度支那难民在美国重新定居的方案。他又说，虽然难民专员办事处和欧移委会在欧洲、拉丁美洲、东南亚和中东紧密合作，由于众所周知的原因，这种合作在非洲发展得没有这么好。在特设基础上，欧移委会应难民专员办事处的要求安排一些运动，并且在需要时准备加强合作。

委员会的决定

90. 执行委员会：

A

- (a) 满意地注意到 A/AC.96/539 号文件及其增编的报导，其中包括一九七六年和七七年最初几个月期间，高级专员在他的一般和特别方案中取得的成果；

- (b) 关切地注意到南部非洲事态的急剧发展，造成不仅来自南非而且也来自纳米比亚和南罗得西亚的大量难民涌入邻近国家，因此要鼓励增加援助这些难民；
- (c) 注意到秘书长指定高级专员负责协调联合国系统内对在博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰的南非学生紧急援助方案的援助活动；
- (d) 满意地注意到高级专员已经采取一些措施来协调各有关庇护国家和解放运动，以减轻难民们的苦况；

B

- (a) 赞赏地注意到行政和预算问题咨询委员会在 A/AC. 96/546 号文件中提出的意见，并且：
 - (一) 请高级专员在编制难民专员办事处方案和预算时注意到咨询委员会的建议；
 - (二) 认识到在东非区域科管辖范围内的各国方案的目前规模和进一步的发展，认可高级专员关于这一科员额配置的建议，其了解是，员额配置的水平将继续经常审查；
 - (三) 请高级专员注意咨询委员会在其报告第 18 段中关于在总部的四个新的一般事务员额的顾虑。
- (b) 核可高级专员在 A/AC. 96/542 号文件中第 4 段所载的建议，取消从周转基金和保证基金拨用经费的授权；
- (c) 注意到高级专员在一九七六年六月一日至一九七七年六月三十日从紧急基金和难民专员办事处唱片计划收益拨用的款项；
- (d) 核准 A/AC. 96/539 及 Corr. 1 号文件导言部分，“A”表的(a)至(f)段详细列出的建议，以及 A/AC. 539 号文件增编 1 所载的建议，这就是，

- (一) 一九七七年年度一般方案的行动及方案支持、行政费用的“新的和订正的”拨款和有关的订正拨款；
- (二) 一九七七年年度一般方案的订正财务指标是 24, 320, 000 美元；
- (三) 国别和区域方案和一九七八年年度一般方案关于行动和方案支持和行政费用的通盘拨款和有关的拨款；
- (四) 一九七八年年度一般方案的财务指标是 35, 209, 000 美元；

C

- (a) 请高级专员在可能时，至少为一切主要行动，考虑如何采用明确行动计划的方法，并在未来执行委员会关于难民专员办事处援助活动的文件中刊载这些计划的实质内容；
- (b) 考虑到审计委员会的意见 (A/AC. 96/537) 和行政和预算问题咨询委员会的意见 (A/AC. 96/537/Add. 1)，鼓励高级专员审查目前的财政控制，至少改善一切主要行动的执行情况测报系统。请他就这些系统的情况向执行委员会和委员会第二十九届会议提出报告。

D

- (a) 促请各政府考虑到日益增加的重新定居需要 (A/AC. 96/543)，继续以人道主义态度来对待由难民专员办事处负责照顾的难民，因此应该不使用严格的移民标准来限制接纳他们，而应采取宽大的标准来便利他们入境；
- (b) 满意地注意到难民专员办事处和各国在接纳难民政策方面日益增加的合作，从新审议各国的全盘移民政策；
- (c) 鼓励高级专员继续努力制订一套有效的办法，让 A/AC. 96/543 号文件第 29 至 31 段中规定的“紧急难民”迅速重新定居，并且使残废难民立

即获得接纳；

- (d) 表示希望一九七八年期间有越来越多的难民安置机会，请高级专员审查达到这种情况的途径。

E

- (a) 回顾联合国难民事务高级专员办事处规程（大会第428(V)号决议）第二十条所载的原则，即办事处的行政费用应该由联合国预算支付；
- (b) 满意地注意到联合国一九七八——一九七九两年期预算把属于这一职类和直至目前为止由高级专员一般方案提供经费的12个职位列入联合国经常预算内；
- (c) 请大会有利地审议把这些职位列入经常预算的建议，并鼓励以后斟酌情况，采取任何必要的进一步调整，以便全面落实这项原则。

五、财政问题

A. 一九七六年自愿捐款决算和审计委员会的报告

(议程项目 5)

91. 行政和管理主任在提出一九七六年决算和审计报告 (A/AC. 96/537 及 Add. 1) 时说, 连一九七六年初的结余计算在内, 一九七六年提供给高级专员的款项共有 116, 973, 000 美元, 而承付款项则共计 90, 862, 000 美元, 这其中有关方案支助和行政的费用不及百分之七。截至一九七六年十二月三十一日, 所有自愿基金项下的未承付余额共计 26, 111, 000 美元, 包括周转保证基金和紧急基金, 这两项基金下的余额分别为 150 万美元和 50 万美元, 都是最高限额。到年底, 几乎百分之九十五的认捐款项都已收到, 行政和管理主任对各捐助国迅速提供认捐款项表示感谢。一如既往, 委员会将尽一切努力接纳审计员的意见和建议。目前特别注意加强检查执行情况的制度, 并且正在设立一个主管审计事务的委员会。最后, 行政和管理主任请委员会注意载于 A/AC. 96/547 号文件中的关于颁布财务细则 9. 1 的建议。

92. 委员会审查了由高级专员经管的自愿捐款一九七六年决算和关于这个决算的审计委员会的报告 (A/AC. 96/537)。委员会赞赏地审议了行政和预算问题咨询委员会对于决算的审计报告 (A/AC. 96/537/Add. 1)。

93. 在审查决算时, 若干代表提出了问题, 详细内容见有关简要记录。

委员会的决定

94. 执行委员会:

(a) 注意到一九七六年决算和审计委员会的报告 (A/AC. 96/537);

- (b) 注意到行政和预算问题咨询委员会对于一九七六年财政年度决算的报告和审计委员会关于决算报告的报告 (A/AC. 96/537/Add. 1)；
- (c) 同意载于 A/AC. 96/547 号文件内关于适用于由高级专员经管的自愿基金的财务细则 9.1 的条文。

B. 捐款现况以及一九七七和一九七八年全盘财政情况
(议程项目 7)

95. 对外事务主任提出了关于捐款现况和全盘财政情况的报告 (A/AC. 96/544)，他说，本年度的普通方案需要经费共计 2,432 万美元，现在还少 200 万美元，并指出一九七八年的普通方案指标需款 35,209,000 美元，其中方案需款 3,320 万美元，紧急基金需款 200 万美元。所以一九七八年还需要 1,800 余万美元的捐款才能筹足普通方案所需经费，这笔款项比提议的指标一半还多。

96. 不过，特别方案的估计财政需要却减少了。因此，未来一年的全部需要比前几年要低。但是，普通方案和特别方案之间的比例的改变，可能会引起捐款国的困难，因为对某些国家政府，承担对主要的特别方案作一笔特别捐款比大量增加对普通方案的每年经常捐款来得容易。

97. 谈到委员会在其上一届会议要求进一步研究设法避免在年中为应付普通方案短缺经费而呼吁捐款时，对外事务主任说，难民专员办事处同若干有关国家政府进行了非正式协商，并说委员会收到的 A/AC. 96/541 号文件中载有两项建议。其中一项建议设立一个 500 万美元的特别紧急基金，另外一项建议把全部方案储备从目前的百分之十增加到百分之二十。鉴于难民专员办事处目前的财政情况特别困难，委员会可能延迟到下一届会议才审议这两项建议。

98. 他解释说，难民专员办事处所面临的主要问题是使如何使各国政府捐款的

总数顺应每年实际需要的数额而增加。要解决这个问题，唯一的办法是由各国政府在每年的认捐会议上宣布认捐充分的经费。

99. 在去年的认捐会议上，只宣布认捐了9百万美元，其中肯定的认捐额不到400万美元，其余的还须待各国议会批准，所以在本年初还不能用来承付款项。几个在会议上不能宣布认捐数额的国家的政府，后来总共认捐了200万美元。在一九七七年订正普通方案目前所获得的大约2,200万美元中，只有一半来自各国政府的每年经常捐款。

100. 对外事务主任指出，一九七八年的普通方案指标是一九七七年的两倍。可是，就算各国政府的全部经常捐款增加一倍，也不过使经常收入从1,100万美元增至2,200万美元，还需筹供数目可观的资金，才能达到35,200万美元的指标。因此，如果要使一九七八年的普通方案获得充分的经费，而不必麻烦各国政府，向它们作出过多次的捐款呼吁，每年经常捐款的数额就必须增加三倍，而不是两倍。

101. 发言的各国代表说，他们同高级专员一样，对一九七八年初期难民专员办事处普通方案的筹资问题方面可能出现的严重情况感到忧虑。他们同意执行委员会全体成员和整个国际社会都应当仔细审议这个问题，并给予有利的考虑。有人指出，鉴于迫切需要援助的难民和失所的人的数目日益增加，向难民专员办事处自愿基金方案提供经费的重担不能再由相当少数的几个传统捐助国来担负。整个国际社会都必须参加这项人道主义的任务。若干代表同意执行委员会的成员在道义上负有特别责任，要为高级专员的物质援助方案作出贡献。有人指出，如果无法获得所需经费，高级专员可能会面临重新调整难民专员办事处普通方案的困难任务。

102. 高级专员在答复一个问题时说，向所有国家政府发出了要求向难民专员办事处援助方案提供财政支助的一般性呼吁，他在约50个国家的代表负责进行了

此项呼吁的后继工作，并加上了他本人亲自在各国首都以及与在日内瓦和纽约的常驻代表合力进行的活动，在难民专员办事处没有派出代表的国家，则由开发计划署的驻地代表提供了宝贵的支助，负起必要的后继工作。此外，如委员会成员所知，秘书长每年在大会期间还召开一次每年度认捐会议，让各国政府宣布捐款数额。

103. 委员会成员感兴趣地注意到关于难民专员办事处普通方案的资金筹措情况的说明(A/AC.96/541)第4段和第5段所载的两项建议。他们认识到这两项建议本身都不能解决年中发出呼吁的问题。因此，他们同意，鉴于目前财政情况困难，延迟到委员会下一届会议才详细审议这两项建议。一位代表建议要求咨询委员会就这个问题提出意见。

104. 委员会喜见在本届会议上宣布的捐款情况，其详情如下：

- 澳大利亚 澳大利亚代表宣布，澳大利亚政府对普通方案的捐款将从一九七七年的46万澳元增至一九七八年的54万澳元，即增加百分之十七。
- 比利时 比利时代表宣布，比利时政府对一九七八年普通方案的捐款将保持目前的水平，即约27万美元。不过，比利时政府对布鲁塞尔办事分处的审定难民资格费用的捐款将增加百分之一百，从100万比利时法郎（约27,000美元）增至200万比利时法郎。
- 巴西 巴西代表宣布，巴西政府将捐出1万美元给难民专员办事处一九七七年普通方案。至于一九七八年，巴西政府将拨款2万美元，其中1万美元捐给普通方案，1万美元捐给安哥拉和莫桑比克特别方案。
- 加拿大 加拿大代表宣布，在高级专员呼吁援助泰国境内难民的范畴内，

加拿大政府将捐助价值475,000加拿大元的粮食给泰国。

丹麦

丹麦代表宣布,丹麦政府预备增加对一九七八年普通方案的捐款,但他未能宣布增加多少。丹麦代表团并希望丹麦政府在短期内就能通知高级专员丹麦政府对难民专员办事处拉丁美洲难民方案和其对黎巴嫩的援助所提供的特别捐款。

德意志联邦 共和国

德意志联邦共和国代表宣布,德意志联邦共和国政府决定把它对普通方案的年度捐款从一九七七年的200万西德马克增至一九七八年的250万西德马克,但须经议会批准。此外,德意志联邦共和国政府还将对在泰国的难民捐助50万西德马克,以响应高级专员一九七七年二月二十五日发出的呼吁,并将捐出50万西德马克给难民专员办事处在莫桑比克主持设立三个难民农村定居点,以响应高级专员一九七七年六月八日发出的援助南部非洲人的呼吁。

伊朗

伊朗代表宣布,伊朗政府一九七八年将捐款4万美元,四倍于一九七七年的捐款数目。

尼日利亚

尼日利亚代表宣布,尼日利亚政府一九七七年对普通方案的捐款相等于30,400美元,比一九七六年增加三倍。他说,虽然他不能作肯定宣布,不过,鉴于高级专员方案所面临的紧急财政情况,尼日利亚政府可能考虑增加对难民办事处已经加强的捐款数额。尼日利亚一九七八年的认捐数额无论如何不会少于一九七七年。他呼吁各国政府向方案慷慨认捐,并提到尼日利亚政府一九七六年十二月发起的南部非洲救济基金,这项基金是要用来减轻来自南部非洲的难民的苦难情况的。此

外，他暗示，尼日利亚政府将考虑从救济基金中拨款给难民专员办事处南部非洲难民特别方案。

挪威 挪威代表还不能宣布挪威政府一九七八年的捐款数额，但向委员会保证，一九七八年的捐款将高于一九七七年。

菲律宾 菲律宾代表宣布，菲律宾政府捐款给难民专员办事处在黎巴嫩的援助工作。

瑞典 瑞典代表宣布，瑞典政府打算把它对普通方案的捐款增加三倍，从一九七七年的500万瑞典克朗增至一九七八年的1,500万瑞典克朗，约等于330万美元。并捐出1,000万瑞典克朗（220万美元）给高级专员普通方案以外的活动。此外，如过去一样，瑞典预备按照情况需要，考虑提供其他支助。

瑞士 瑞士代表宣布，瑞士政府还没有决定一九七八年对普通方案捐款多少，不过，会和一九七七年的差不多。瑞士政府将继续对特别呼吁给予审慎考虑，并尽可能给予有利答复。

大不列颠及
北爱尔兰联
合王国 联合国代表宣布，联合国政府决定，向一九七七年普通方案提供35万英镑的特别捐款，使这一年度的全部捐款额达到70万英镑，但须经议会批准。此外，英国一九七八年的捐款将增加到40万英镑，但也须经议会批准。

美利坚合
众国 美利坚合众国代表宣布，美国政府计划捐款6百万美元，供在博茨瓦纳为难民建造中学校舍之用，并将捐款20万美元，给卢萨卡恩孔比学院的学生，同时计划在一九七七年向其他非洲教育方案提供同样数额的捐款。目前正在审议对难民专员办事处在非洲各地的难民方案作另一项特别捐款的问题。美国

代表宣布除了对难民专员办事处的经常捐款外，美国还在一九七七年捐出了1百万美元，以响应难民专员办事处为南部非洲发出的特别呼吁。 美国政府也正在对向难民专员办事处提供一项特别捐款之事给予有利的考虑，以响应最近为拉丁美洲难民发出的呼吁。

南斯拉夫 南斯拉夫代表宣布，南斯拉夫政府愿意在未来几个月内，透过难民专员办事处向在莫桑比克的难民提供援助。

委员会的决定

105. 执行委员会：

- (a) 注意到高级专员就向难民专员办事处自愿基金捐款的现况以及一九七七和一九七八年全盘财政情况提出的报告 (A/AC. 96/544)；
- (b) 感谢地注意到作出或预期作出特别捐款的某些国家政府的慷慨解囊，使高级专员能够为一九七七年普通方案筹得充分的经费；
- (c) 认识到难民专员办事处一九七八年普通方案的需要达到前所未有的水平，需要国际社会相当大量地增加其财政支持；
- (d) 促请到现在还没有这样做的各国政府，向高级专员的人道主义活动大量提供捐款，以照顾到难民专员办事处所面临问题的普遍性，并照顾到高级专员的工作需要公平和广泛的支持；
- (e) 促请捐款给高级专员普通方案的各国政府大量增加一九七八年的捐款数额；
- (f) 请联合国所有会员国，在将在纽约举行的下一届每年认捐会议上，

宣布它们对高级专员一九七八年人道主义援助方案所认捐的最大可能的财政支持，以期高级专员能够毫不迟延地开始执行他的援助方案；

- (g) 认可一项建议，即请各国政府考虑在它们国家预算中列入一笔拨款，使它们能够迅速而且有利地响应高级专员在本年内为应付新的难以预料的需要而发出的捐款呼吁。

附 件

高级专员于一九七七年十月四日

在高级专员方案执行委员会第二十八届会议上的开幕词

主席先生，尊贵的代表们，我很荣幸地在本届会议上欢迎这么许多观察员代表团。这么许多国家政府以及许多政府组织和非政府组织的出席成为本届会议独一无二的特色。许多方面都对我们的工作表现了兴趣，这证明难民事务高级专员在世界各地从事广泛的人道活动是应当的。这也是世界各地对援助全世界千百万难民和失所的人一事越来越关心和支持的迹象。

我很高兴地把本办事处的主要急务告诉委员会。但是，我并不是提出难民事务高级专员所主管的各种情况的概括评述，而是提议集中来谈一些直接关系本届会议的主题和有关的技术细节。我很抱歉，今年我不得不把司空见惯的细小事务拿来麻烦委员会。我宁愿不用讲稿而同大家详细谈谈千百万流离失所的人的悲惨史，这些人的志业，我们是支持的。难民和失所的人的痛苦使我们一刻不能忘怀统计数字代表着许许多多的人，他们的福利是我们共同而且主要关心的事。

如果我是受到什么鼓励，而采取这种不同的提出报告的方式的话，部分原因是提交委员会的文件，特别是 A/AC.96/539 号文件及其增编所载援助活动的报告是从来提出文件中最为详尽而且全面的。因此，我不愿重复已经以综合形式提出的报告。此外，在七月十一日执行委员会成员国常驻日内瓦代表特设会议上，我在发言中也曾充分说明了最近的发展，这项发展主要是关于非洲、亚洲、拉丁美洲的情况，特别是在南部非洲的援助方案、印度支那流离失所的人和难民、包括东南亚各地的数千“船民”以及对拉丁美洲难民、特别是在阿根廷境内的难民给予援助并使他们重新定居的继续存在的问题等方面。

主席先生，特别是鉴于七月以来的情况使一九七八年预算提案有了大幅度的增加，请让我谈谈七月以来的情况。

第一，安哥拉政府由于最近有不少扎伊尔难民流入，已请求援助。第二，我们已收到了吉布提共和国政府关于对从埃塞俄比亚流入的难民提供援助的请求。这两个情形，都需要急迫给予救济，而长久的解决办法费用也相当高，因此需要重大的财政投入，总值约 500 万美元。第三，肯尼亚政府已为从乌干达流入的寻求庇护者的安顿问题，提出给予协助的请求。最后，莫桑比克也需要更多的援助措施。最近，助理秘书长法拉赫在安全理事会的要求下，率领了一个视察团到该国考察。法拉赫先生所提的措施中，有些已在我们预算提案中预先顾到，未开列经费的部分现于援助报告的增编中开列。这些措施以及其他援助提案的显著特征，在审议有关援助问题的议程项目时，将提请委员会注意。

说到小组委员会昨天讨论的国际保护问题，我只想在此重申我对我们的保护职责以及对我们工作中这一重要部门所需要的你们的了解和支持，相当重视。具体而言，有必要首先透过更多国家加入诸如一九五一年公约和一九六七年议定书等国际文书，其次凡是已经加入这些文书的国家，则透过拟订执行这些文书的办法——没有这种办法，加入就会失去大部分的意义——来加强难民事务高级专员的保护职责。我的办事处继续坚持不懈，尽可能地保证各国的作法符合这些文书以及其他有关文书中所反映出来的公认人道原则和基本权利。在这方面，重要的是委员会成员国政府应检查它们各自的立场。举例而言，委员会三十一一个成员国中，有六国即约占百分之二十，不是同时为一九五一年公约和一九六七年议定书的缔约国。其中三国不是任何国际文书的缔约国，另外三国则只是两个主要公约之一的缔约国。

但更严重的是，出席委员会的三十一国中，只有十二国政府订定了执行这些文书的办法，特别是关于确定难民地位的办法。换言之，委员会百分之六十的成员国还须就两项国际文书所规定事项制订国家法律或明确规定的行政办法。

主席先生，如蒙许可，我愿简略地谈谈执行委员会本身的任务，特别是有鉴于随着本办事处工作的演进，委员会的工作也有了很大的扩展。本委员会自从成立以来，一直是一个可靠的向导，它所给予的一致支持，本办事处一向表示热烈欢迎和赞赏，自从大会通过一九五七年十一月二十六日第 1166 (XII) 号决议，成立委

员会以来，委员会一直是一个忠诚的伙伴，过去几年来，各方面一直需要它的援手，它的帮助已经不止于根据高级专员办事处规程的规定，向高级专员的职务提供意见的原来职责而已。它对保护事项的审议工作——现由于小组委员会的设立更形巩固——以及它对所谓的“特别业务”的意见都业经证明是最为宝贵的。年年都有大规模的援助业务，包括秘书长要求难民事务高级专员担任联合国系统所提援助的协调员的这些业务，因而必须简化报告程序。大会一九七四年十二月十日第3271 (XXIX)号决议认识到这点，而同意执行委员会的决定，即“关于特别人道事务的报告以与关于由经常预算下信托基金筹资的其他活动的报告相同的方式”提出。

由于办事处所主管的新情况规模庞大，而且性质复杂，执行委员会的任务也就必须扩张，这更加强了它作为促进联合国人道政策和行动的主要工具之一的地位。同时，这种演进使委员会日趋重要，也使人们格外注视它的一举一动。因此，它的成员国必须在给予流离失所的人的援助方面走在最前面，它们全体并应作为其他国家政府的表率。

在这方面，我已经表明在国际保护方面可以作些什么，现在让我谈谈物质援助方面。

越来越多的国家向各种方案提供财政援助：向一般方案捐款的国家已超过八十国，正在进行的特别方案也收到了五十七国政府的捐款。但执行委员会方面，如果以本年度为例，有七个成员国政府还没有向难民事务高级专员的一般方案捐款，有十四国（即百分之四十五的成员国）还没有向特别方案提供财政支助。此外，作为参与程度的一个指标，十个成员国捐出了一般方案所收捐款总数的百分之八十六，七个成员国政府捐出了特别方案迄今所收捐款总数约百分之九十四。

全球所表现出的这种支持程度的不平衡现象必须加以矫正，本委员会必须提出办法来。我喜见委员会任务的扩展的同时，也期望情况会有激烈变化，这也就是为什么本办事处同时要想调整、改善为各位编制的文件的原因之所在，我现在要谈谈关于这方面的问题。

本办事处已受执行委员会、行政和预算问题咨询委员会以及大会之邀，提出关于我们全盘活动的综合而全面的报告。这个演变是顺应情况所需，以及难民事务高级专员所经常从事的各种人道行动的要求而产生的，这在 A/AC. 96/540 号文件中已有解释，我要特别提请各位注意这个文件。关于提出的形式，我认为报告已比过去明白而且完备，是一种改进。咨询委员会向本委员会提出的在 A/AC. 96/546 号文件中的上次报告就证实了这点，在第 2 和第 6 段中，咨询委员会表明了它的同意和支持。虽然把方案合并为一般方案和特别方案两大类只是一个形式问题，这种改变可以有实质性的影响。例如有人可能会问，为什么某种援助业务不应算作为一般方案，而另一种援助业务却要算作一般方案等等。事实是，在有关机构没有定出明确准则时，难民事务高级专员自己不能任意规定基本准则。我为了叙述的方便起见，最多只能利用现有的财务及其他规则。因此，财务细则中规定的所有由信托基金筹资的业务均列为特别方案。但可以想象，在某一阶段，当筹款方法改变时，任何这种业务也就成为一般方案的一部分了。

从这一区分，我又想到另一个基本问题，也就是难民和失所的人之间的区分。从大会各项有关决议来判断，失所的人，狭义说来，虽然不完全符合难民的资格标准，但是所处境况与难民相似。此外，有些人认为，没有跨越国际上所承认的边界的人应视为失所的人。这里又再需要加以澄清。如果成员国政府愿意，就可以在执行委员会内开始澄清的工作。

我认为，定义和标准的问题就同我早先所提执行委员会任务规定的问题一样重要。这显然应由经济及社会理事会或大会进一步加以解释或修改，但我认为，在本委员会内正面地交换意见是有好处的。

主席先生，尊贵的代表们，当面临着需要急迫人道援助的紧急状况时，我主要关心的事不是这些工作应使用什么名称，或它们所需的经费应属于财务图表上的甲项、乙项还是丙项的问题，而是怎样安排帮助受害者生存下去，尽速并有效地给予他们援助，并且为他们的的问题寻求长久的解决办法。但这并不是说，有关这些工作的

制度上安排或法律上安排不如工作本身重要，而只是说，由于这些人道工作的特殊性质，行动往往先于法律条文。特别包括大会在内的各有关机构所一致给予的支持，证明国际社会同意这种行动方针。主席先生，我现在要转过来谈谈今年和一九七八年度的难民事务高级专员援助方案的筹资问题，我特别关心这个问题，愿意在这方面获得各位的指导和支持。

从各位面前的文件中可以看到，一九七七年的一般方案需要增加 600 万美元，致使指标数字约达 2,430 万美元。幸运地是，考虑到已认捐的或预期中的重要特殊捐款，我认为有希望获得充分经费，满足今年全部的经费需要。但一九七八年的景况则相当暗淡。虽然一九七八年的全部需要预料比一九七七年低很多，然而一般方案下的需要已大为增加，指标为 3,520 万美元。

这一数字是根据实际的需要计算的，方案也是经过仔细地规划，以保证满足难民最起码的需要，并且严格避免与其他双边、多边援助来源有任何重复之处。

让我强调两个要点。第一，在编订一九七八年的指标时，一般方案的需要额有了大幅度的增加，而特别方案的需要额则已减低。这一改变对一些捐助国政府可能有影响，对它们来说，向特别方案认捐可能比向一般方案捐出两、三倍的年度捐款要容易得多。第二，去年会议上，有些代表提到最好避免在年度中期呼吁加捐经费，以补不敷。为了帮助克服这种限制，经过与一些国家政府的非正式协商后，向委员会提出了两项提案，载于 A/AC.96/541 号文件中。一项提案建议成立一个 500 万美元的特别紧急基金，另一项提案建议把方案储备从百分之十增至百分之二十。在全盘财政需要额增加不多或没有增加的年度，这两项提案固然将使办事处可以灵活应付不敷问题，但是它们并不能解决如一九七八年所必需的幅度庞大的增加所产生的问题。

我的问题既简单，又复杂，就是如何使捐款额有相应的增加，来满足援助需要的增加。只有各国政府在每年认捐会议上宣布捐助充足的经费，才能解决这个问题。

如果筹供方案全部经费问题仍是一个极令人担忧的事，则明年年初可能必须召开本委员会一次非正式会议，以便由我提供最新情况的报告。主席先生，虽然国际社会到处都是呼吁捐助经费之声，我仍冒昧地强调财政上的困难，因为我深切关怀需要大幅度增加捐款的问题。这样作，我不禁记起了首任高级专员范·霍凡·格哈特曾说过的一句话，他的这句话至今仍然正确：

“难民问题绝不是施舍问题，也不是要受人怜悯的人的问题，他们是应受人景仰的人。难民问题是在某一地方、基于某种原因在某一时间有勇气放弃他们所拥有的籍贯隶属感，但绝不放弃他们更高度需要的人类自由的人的问题。”

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

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