



聯合國
難民事宜高級專員
報告書增編

大會
正式紀錄：第二十六屆會
補編第十二號甲 (A/8412/Add.1)

聯合國

聯合國
難民事宜高級專員
報告書增編

大會
正式紀錄：第二十六屆會
補編第十二號甲 (A/8412/Add.1)



聯合國
一九七一年，紐約

例 言

聯合國文件均以英文大寫字母及數字編號。凡提及此種編號，即指聯合國之某一文件而言。

目次

柒。行政及財務問題	一〇五至一二一
A. 一九七〇年度財政報告	一〇五至一〇九
委員會的決議	一〇九
B. 一九七一年度及一九七二年度捐款狀況及全 部財政情況	一一〇至一一七
委員會的決議	一一七
C. 難民專員辦事處一九七二年度經常預算	一一八至一二一
委員會的決議	一二一

附 件

- 壹。高級專員向高級專員方案執行委員會第二十二屆會致開幕詞
- 貳。一九七二年度難民專員辦事處協助方案核定撥款摘要

高級專員方案執行委員會第二十二屆會報告書 *

(日內瓦，一九七一年十月四日至七日)

壹、導言

一、高級專員方案執行委員會於一九七一年十月四日至十二日在日內瓦萬國宮舉行第二十二屆會。

A. 選舉職員

二、依規定職員當選任職全年的議事規則第十條，委員會以不投票通過方法選出下列職員：

主席：Mr. M. Loveday, M.B.E. (澳大利亞)

副主席：Mr. N. Kandemir (土耳其)

報告員：Miss G. Rheker (德意志聯邦共和國)

B. 出席委員會代表

三、委員會所有委員國均有代表出席本屆會，其名單如下：

阿爾及利亞	黎巴嫩
澳大利亞	馬達加斯加
奧地利	荷蘭
比利時	尼日利亞
巴西	挪威
加拿大	瑞典
中國	瑞士
哥倫比亞	突尼西亞

* 以前作爲 A/AC. 96/463 分發。

丹麥	土耳其
德意志聯邦共和國	烏干達
法蘭西	大不列顛及北愛爾蘭聯合王國
希臘	坦桑尼亞聯合共和國
教廷	美利堅合衆國
伊朗	委內瑞拉
以色列	南斯拉夫
意大利	

四 阿根廷、布隆迪、古巴、埃塞俄比亞、芬蘭、印度、冰島、新西蘭、巴基斯坦、塞內加爾、西班牙、蘇丹、越南共和國、澤雷及贊比亞等國政府各派有觀察員一人列席，馬耳他最高教團亦然。

五 聯合國體系有下列組織派員列席：聯合國、聯合國兒童基金會（兒童基金會）、聯合國工業發展組織（工發組織）、聯合國發展方案（發展方案）、聯合國近東巴勒斯坦難民救濟工賑處（工賑處）、世界糧食方案（糧食方案）、國際勞工組織（勞工組織）、聯合國糧食農業組織（糧農組織）、聯合國教育科學文化組織（文教組織）、世界衛生組織（衛生組織）及國際電訊同盟（電訊同盟）。

六 下列政府間組織各派有觀察員一人出席：歐洲社區委員會（歐社會）、政府間歐洲移民委員會（歐移委會）、阿拉伯國際聯盟、非洲團結組織（非團組織）、歐洲理事會及國際志願服務秘書處（志願服務秘書處）。

C. 主席致開會辭

七 主席代表委員會向卸職主席 Mr. A. Rosenstand-Hansen, 副主席 Mr. A.B. Adimola 及報告員 Mr. M. Piacitelli 热誠致敬，並歡迎委員會委員國政府代表、其他政府觀察員，以及聯合國各機關、其他政府間組織及非政府組織的代表。

八 他說這次屆會舉行於難民專員辦事處成立的二十年後，乃是一次重要的會議，因為委員會知道國際社會目前正面對一個非常嚴重的難民問題。

D. 通過議程——委員會的決議

九 執行委員會決議通過下列議程：

- (一) 選舉職員
- (二) 通過議程 (A/AC. 96/448/Rev. 1)
- (三) 高級專員致詞及總辯論 (包括難民高級專員辦事處成立二十週年紀念) (A/AC. 96/452)
- (四) 國際保護 (A/AC. 96/458)
- (五) 一九七〇年度財政報告：
 - (a) 財政報告及審計委員會報告書 (A/AC. 96/451 及 460)
 - (b) 投資報告書 (A/AC. 96/450)
- (六) 難民專員辦事處目前業務：
 - (a) 難民專員辦事處一九七〇年現行業務報告書¹ (A/AC. 96/449 及 A/AC. 96/INF. 114、115 及 116)

¹ 包括關於難民教育的情報。

- (b) 一九七一年一月一日至九月三十日緊急基金的運用情形 (A/AC. 96/461 及 A/AC. 96/INF. 117、118、119、120 及 121)
- (c) 難民專員辦事處一九七一年協助方案——新計劃與訂正計劃 (A/AC. 96/454)
- (d) 難民重新定居 (A/AC. 96/453)
- (e) 難民專員辦事處與聯合國及聯合國體系內其他組織的關係 (A/AC. 96/456)
- (f) 難民專員辦事處一九七二年協助方案 (A/AC. 96/455 及 A/AC. 96/455/Add. 1)
- (g) 一九七一年度及一九七二年度捐款狀況及全部財政情況 (A/AC. 96/459 及 462)
- (h) 難民專員辦事處一九七二年度經常預算 (A/AC. 96/457)
- (i) 任何其他問題
- (j) 審議本屆會報告書稿

貳。一般問題

A. 高級專員致詞及總辯論 (議程項目三)

一、 高級專員在發言中陳述協助難民的情形。²

二、 他說辦事處目前的活動雖然繼續有進展，但是因為東巴基斯坦難民自本年春季忽然而且繼續不斷大批湧入印度，以致大大地增加了難民的問題。

² 發言全文見附件壹。

一六 秘書長為響應印度政府一九七一年四月二十三日請整個聯合國體系提供協助的請求，在與協調事宜行政委員會（協委會）委員諮詢之後決定難民專員辦事處應為協調聯合國協助的中心點。這個問題之大超出了難民專員辦事處的能力，所以這種“中心點”的活動不得不與辦事處通常的工作完全分開。

一七 一開始就可以看得清楚，行動要集中在緊急大量救濟的辦法上，並且在可能時鼓勵志願遣返，兩個直接關係政府認為這也是唯一的持久解決辦法。

一八 高級專員描述了“中心點”的職務，說其目的是在國際階層協調捐款與協調事宜，同時依照印度政府明白表示的意願，把業務責任交付印度當局。

一九 國際社會在響應秘書長與高級專員的呼籲之下，雖然已經捐助了計約一億一千五百萬美元，但是還需要更多的捐助。荷負大部分負擔的是印度政府與人民。

二〇 關於志願遣返難民專員辦事處過去在其他地方一旦在必要條件都具備及對地主國政府與原籍國政府對所需要的安排達到協議之後，會得到過成果。在達到這個階段之前，不能有大量有組織的遣返。高級專員在這種想法之下，與巴基斯坦政府取得聯絡，該政府同意高級專員的一個代表及一個實地協助小組，可駐留東巴基斯坦，並設置收容中心，便利難民回來。

二一 最近的水災更加重了這種悲慘的情形，所以如果要想及時扭轉影響數以千萬計的人民的悲劇，這種情形就需要國際社會額外提供大量的捐助。

一八 關於辦事處現時的各項活動，高級專員強調在大體上都有良好的進展。但是，在非洲要求庇護的人數一直有增無已，所以難民專員辦事處的活動需要不斷地調整來適應在改變中的情況。同時也正在與聯合國其他機關密切合作，以鞏固現有的鄉村定居事宜。他的辦事處要積極參加大會決議案二六八八（二十五）規定樹立的發展方案國別方案擬訂的制度；希望這種制度能保證充量利用聯合國體系的服務與資源。幾個已經採用國別方案擬訂制度的國家已請難民專員辦事處參加。在一旦達到鞏固階段時，各國政府在把難民定居訂入發展方案國別方案內這事上就負有主要任務。

一九 順利實行難民專員辦事處在非洲的方案，仍因後列各事而受影響：新難民不斷地湧入；時常造成需要把難民團體由邊境地區移往內陸的各種政治考慮；以往實施太過匆忙在技術上準備不足的各項計劃。但是希望現在已經得到的聯合國其他機關各專家的合作，能在今後大大減少這種技術性挫折的危險。

二〇 關於難民個別案件的問題，高級專員說他的辦事處已經依照委員會的意見，在確有必要的某些非洲城市中建立不太大的諮詢服務網。這特別是能使非團組織非洲難民職業及教育局有效執行職務的一個先決條件。高級專員要欣然報告某些非洲國家最近為難民學生提供教育與訓練便利，這些學生將來可在這些國家工作。他希望別的國家能效法這個榜樣。

二一 難民專員辦事處繼續其一貫的努力，使難民確能獲有正當的法律地位。加入一九五一年難民地位公約³及一九

³ 聯合國條約彙編，第一八九卷（一九五四年），第二五四五號。

六七年議定書⁴的國家都有增加。但是高級官員所憂慮的是由於某種安全性質的考慮，若干真正難民不能永久定居，而且在某些情況中，甚至爲了純粹的經濟原因而不得不離開已在境內找到職業並且定居下來的國家。

二二 一九七二年協助方案反映有擴大某些定居區與建立新定居區的需要。物價的普遍上漲也是需要計及的事。因此他迫不得已提出一個超出一九七一年方案目標計約九〇〇，〇〇〇美元的經費目標，撥款的大部分擬用以協助非洲難民。

二三 他要欣然報告各國政府對一九七一年方案的捐助，自一九七〇年來增加了百分之十二。對一九七〇年方案捐助的政府已達八十二個。一九七一年的情形也很好，爲方案籌資幾乎是沒有問題的。一九七一年對難民專員辦事處方案之外各主要計劃，包括教育帳戶，所捐助的信託基金款項，至今爲止計爲九〇〇，〇〇〇美元。

二四 最後，高級專員強調從他的作爲協調協助集中點的目前活動所能得到的一個結論是今日的世界尙不能應付刻正發生的這樣大規模的變動。國際社會只能採取治標的行動。難民專員辦事處的任務只能是純粹人道性質的，但是國際社會的共同目標必須是設法消除難民問題的成因，剷除引起人民移動的政治、社會及經濟弊病。這是一種必須要接受的挑釁，

⁴ 大會正式紀錄，第二十一屆會，補編第十一號 A (A/6311/ Rev. 1/Add. 1)，第一編，第二段。

同時也只是“在人們的心中決定戰爭的勝敗”。

二五 委員會在開始總辯論前，對尼克森總統表示贊助難民專員辦事處工作的特別來文，深表歡迎。

二六 在隨後進行的討論中發言的代表都稱讚辦事處自成立後二十年中所獲的成就。但是他們對難民問題並未減少反而增加很多，表示關切。幾位發言人強調，嚴格遵守規約第二條所規定的辦事處任務的人道、社會及非政治的性質，給高級專員提供了在世界許多地方面對複雜微妙的情勢採取行動的穩定基礎。這使他能夠保護難民的利益，減輕他們的痛苦，同時協助各國政府解決可能因難民問題而發生的爭執。在這方面有人請注意一件逐漸為人承認的事實，就是難民原籍國政府已不認為給予難民庇護是一種不友好的行為了。委員會委員亦稱讚辦事處以往各年所發展的政策使它能透過斡旋任務的觀念，在不影響辦事處的工作所根據的基本原則之下，調整本身的活動以適應新的難民情況。辦事處方案的觸媒作用及其自其他來源增加對難民提供的援助的效能，也有人特別提請注意。

二七 所有發言人一致認為東巴基斯坦難民繼續不斷大量湧入印度造成了提供人道救濟的需要，這是足以考驗國際社會的良知與團結的。由於這個問題的範圍與緊急性，實在應該由整個聯合國體系參加協助。委員會對高級專員應秘書長的請求作為聯合國體系各組織提供協助的協調中心執行此項額外任務的情形表示讚揚。委員會對承負大部分負擔的印度政府與人民也特別表示推崇，並對聯合國各機關及參與這項共同努力的各非政府組織表示感謝。

二八 普遍表示的一種意見認為應繼續保持“中心點”的

活動與難民專員辦事處經常工作分開的情形。多數發言人都同意秘書長交付難民專員辦事處的任務是協調者的任務。在這種情況下業務責任宜由印度當局繼續負擔。有幾位發言人說，希望這樣會幫助避免救濟制度化因而成為國際社會的長期負擔的危險。

二九 有幾位發言人說在特別顧到所涉的人數之下，惟有志願遣返始能提供永久的解決。他們同意惟有在一切必要條件都具備後才能有大量有組織的志願遣返。

三〇 關於提供救濟，許多發言人強調所有各方面都提供了在其他情況中會視為數量很大的慷慨捐助。但是在目前情況中，現有資源與要應付的龐大需要之間有很大的距離。所以現在需要更加緊的努力，尤其因為難民的數目仍在增加中。委員會委員都同意委員會應該鼓勵各國政府與一般民衆多多慷慨捐助，這是為避免一個特別影響到兒童與老年人的大慘劇所不可缺少的捐助。

三一 教廷代表通知委員會說教皇對此大慘劇至深關切，所以決定呼籲天主教徒及崇奉其他信仰的人民以十月十日為禁食與祈禱日，並提供捐獻以協助這次劇變中的所有受難者。

三二 委員會由印度與巴基斯坦觀察員的發言中獲得有關討論中問題的其他情報；這兩位觀察員也表示感謝所有捐助者。⁵

三三 巴基斯坦觀察員在提到巴基斯坦政府提供的促進遣返的便利時說他本國總統曾經連續幾次呼籲難民重回家鄉並且

⁵ 參閱 A/AC.96/SR.216。

宣佈大赦。此外，沿邊境還開設了二十九個臨時收容所以收容難民，而且當局也與難民專員辦事處駐達加代表充分合作。已經指派了一位特派代表，負責東巴基斯坦的救濟與善後事宜。另外還設置了一個特設委員會與聯合國體系駐在區內的代表協調救濟事宜。還有，恢復該國代議制政府的過程已經開始了。

三四 印度觀察員強調，正如高級專員所說的共同目標應該是設法剷除難民問題的成因。他指出難民湧入印度是非常突然而迅速的，使得印度自始就不得不竭盡其經濟與行政的可能力量。他描述他的政府為提供救濟所設置的機構，並報告難民在印度的甚麼地方，向他們提供的協助，特別包括住所、食物及保健便利等事。他希望足以鼓勵難民回返家鄉的必要條件將會出現。

三五 糧農組織、兒童基金會、糧食方案及衛生組織的代表都在屆會期間表示他們參加了對在印度難民的協助工作。歐洲聯盟委員會代表、政府間歐洲移民委員會幹事及歐洲理事會代表也都說明他們的組織為表示關切這個問題所採取的行動。

三六 多數發言人強調應該繼續密切注意難民專員辦事處的經常活動，尤其因為如一九七二年度方案經費需要增加所反映的某些地區的難民問題仍在增長中。

三七 許多代表強調國際保護的重要性，這原是難民專員辦事處的主要任務。他們對於在保證難民享有適當法律地位與行使基本人權的自由及協助難民獲得居留國國籍各事上的進展，表示欣慰。某些發言人對於加入嘉惠難民的國際法律文書者數目增加感覺欣慰，但同時強調必須在國家階層上擬訂相對的措施以實施這些文書內的規定。

三八 關於非洲某些國家內難民數目越發增加的問題，某些代表認為在大會關於實施准許殖民地國家及民族獨立宣言的各決議案及有關的各決議案充分實施之前，無法解決這個問題。委員會由某些難民居留國的非洲國家代表的發言中獲悉在這些國家安插難民的工作，儘管有許多困難，但仍舊有很良好的進展。

三九 各委員對聯合國、其他聯合國機關與難民專員辦事處間的合作，特別是在鄉村定居與難民教育上的合作，日見增加，表示滿意。他們贊成難民專員辦事處參加發展方案國別方案擬訂制度，這個制度一旦達到鞏固的階段，應可幫助將難民定居事宜併入發展方案國別方案。有幾位代表對於在鄉村定居計劃上採用不大固執的辦法，表示歡迎。他們深信因有聯合國其他機關提供技術方面意見，今後的情形更會有所改善。

四〇 有幾位參加會議的人對非洲較大都市內個別難民的問題表示關切。他們認為難民專員辦事處所提議設置的社會諮詢服務是解決它們的問題的最好方法。

四一 在討論期間及在其他會議中有人喚請注意世界其他地區的難民問題。執行委員會上次屆會的主席提到辦事處與其他組織密切合作在澳門與尼泊爾施行的許多計劃，這是他在特別訪問這兩個地方時所看到的。有人也提到歐洲的難民問題與難民專員辦事處繼續在關係國家內工作的重要性。

四二 關於為難民專員辦事處方案籌資的問題，有幾位代表說很高興看到捐款的政府數目在不斷增加中。有些代表喚請注意青年所能負起的建設性任務，這是可以由將南森獎章頒

給一個志願青年以表揚北歐成千成萬的志願募捐者的卓著努力證明的。

四三 在辯論期間與屆會其他會議中宣佈對難民專員辦事處現時活動及對在印度的東巴基斯坦難民捐款者有下列各國代表：澳大利亞、比利時、丹麥、德意志聯邦共和國、法國、教廷、意大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、聯合王國及美利堅合衆國（參閱下文第七章）。

四四 委員會由非團組織代表在第二一八次會議中的發言，知道這個組織特別注意對非洲難民的協助工作。委員會也聽取了國際志願機關理事會代表的發言，他檢討了該機關積極參加的難民工作的各方面。

四五 主席在總結時說目前的討論表現了和解與了解的精神。這是一件令人欣慰的事，假如想到最重大的需要是解救人類同胞的苦難。

委員會的決議

四六 執行委員會：

- (一) 對難民專員辦事處在成立二十年中所獲的成果表示稱讚，並強調辦事處任務的人道與非政治的性質，辦事處因遵守這種性質而能在時常困難的情況中在世界許多地方協助難民；
- (二) 對高級專員在致詞中所宣佈的政策一致同意；
- (三) 對印度境內悲慘的難民問題範圍之廣大，深表關切；
- (四) 鑒悉高級專員作為協調聯合國協助這類難民的中心點執行其職務的情形，表示欣慰，這種職務是與難民專員辦事處經

常活動完全分開的；

(五) 促請各國政府慷慨響應秘長書與高級專員為能應付仍在繼續中的緊急情勢所發出的增加協助的呼籲；

(六) 欣悉難民專員辦事處雖然在某些地區，特別是非洲，尚遇到繼續存在的而且很大的問題，但在其經常活動上已獲有良好進展；

(七) 強調難民專員辦事處應一如過去竭力從事經常活動的重要性。

B. 難民專員辦事處與聯合國及聯合國體系

內其他成員的關係（議程項目九）

四七 高級專員代表在提出這個項目時着重說明難民專員辦事處已與聯合國及聯合國其他機關建立了優良的合作關係，並縷述這方面的新發展。大會在決議案二六七九（二十五）內規定撥款五〇，〇〇〇美元供聯合國方案對納米比亞人提供更多協助之用，其中有一五，〇〇〇美元已撥充難民專員辦事處在一九七一年協助納米比亞人之用。聯合國南非信託基金撥給難民專員辦事處的款項一九六六年為一五，〇〇〇美元，在一九七一年已增至七〇，〇〇〇美元。文教組織預算中規定了派往難民專員辦事處服務的教育方案專家一名的款項，這位專家將由兩位協理專家協助。專員代表詳細陳述聯合國各專門機關提供的技術教育與職業訓練情形。他在就鄉村定居方面機關間的合作提供更詳細的情報時描述難民專員辦事處參加發展方案的新國別方案工作可能有的好處。

四八 高級專員代表在答覆加拿大代表所提的一個關於實施委員會第二十一屆會報告書⁶第五七段(五)所載的委員會決議的問題時說這項決議主要地只適用於可能提送發展方案理事會及國際復興建設銀行執行主任的計劃，不過在檢討期間這類計劃並未提送這兩個機關。但是或許會在發展方案理事會一九七二年一月或六月屆會時，請該理事會核准在布隆迪與中非共和國境內有曾經難民專員辦事處協助難民定居的地方，繼續推行鄉村發展計劃。遇有這種請求提請該理事會核准時，立刻就會通知委員會各委員。

四九 委員會聽取了發展方案、兒童基金會、世界糧食方案、勞工組織、糧農組織、文教組織及衛生組織代表的發言，這些發言補充高級專員報告書內的情報，並敘述各該組織為支持在發展中國家，主要的在非洲，協助難民的工作而從事的各種活動。

五〇 委員會鑒悉自上次屆會以來所達成的進展，感覺欣慰。發言的代表都強調他們重視難民專員辦事處參加發展方案國別方案擬訂的工作。這是特別有重要性的，因為難民鄉村定居事宜一旦到了鞏固的階段，便容易把難民包括在正在發展中的方案內。

五一 有人提出一個問題，在擬議制度下所定的為期五年的發展方案指示性設計數字，比方說，在有難民突然湧入需要發展方案增加協助的情況下，能否在五年內加以修訂。委員會由高級專員代表及發展方案代表的發言中知道，由於每年對

⁶ 大會正式紀錄，第二十五屆會，補編第十二號 A (A/8012/Add. 1) 。

指示性設計數字檢討一次，同時亦由於發展方案總辦有一筆可供在特殊情況中使用的準備基金，所以擬議的制度具有必要的伸縮性。一位代表提議應就發展方案所協助的加惠難民的發展方案的實施情形向委員會第二十三屆會提出報告。他力言應盡一切力量喚請各關係政府注意以適當優先，給予有務農難民定居的各地區的發展。一位代表強調高級專員報告書內所提到的評估工作團的用處。

三二 關於難民專員辦事處與國際銀行小組能否合作一事，有人認為情形既非完全無望，就應進一步探討各種可能。

委員會的決議

三三 執行委員會：

- (一) 欣悉難民專員辦事處與聯合國體系內其他成員間的合作，順利增加，但是也看到仍有若干問題發生；
- (二) 鼓勵高級專員繼續參加發展方案所定的新國別方案擬訂工作，必要時並協助各國政府經由發展方案的協助擬於有難民定居的區域施行的發展方案的設計與執行；
- (三) 請高級專員保持與國際銀行小組間的聯絡，以便難民社區能受經該小組協助施行的各發展計劃的惠益；
- (四) 請高級專員於委員會第二十三屆會時再度提出報告。

參。國際保護

(議程項目四)

三四 委員會審議了有關國際保護的備忘錄(A/AC.96/458)，其中報導這方面的最近發展情形和難民專員辦事處成立二十年來在國際保護制度的訂立與發展方面所獲得的重大進展。現時計有六十一國參加一九五一年難民地位公約，四十七國參加一九六七年議定書。隨着一九五一年公約的普遍適用，各國亦採取辦法經由立法與行政措施實行公約的各項規定。

三五 高級專員代表提出這個項目時說，過去二十年雖有許多成就，但是要做的事仍然很多。希望有相當大的難民問題的國家尚未參加一九五一年公約和一九六七年議定書者能夠參加，對這些文書所作保留能夠撤回，那些還沒有採取適當法律和行政措施實施此二文書的規定的國家能夠改善這種情況。同時也希望在不很久的將來所有參加公約和議定書的國家都能為決定難民地位而制定適當程序，並且希望這些程序能作為公平聽詢難民申請人的必要保證。關於庇護問題之不清不白，仍然是令人深切關懷的事，許多求庇護者均感到沒有進入一個國家的合法權利之苦。這些人固然沒有被送回他們的原籍國，可是有些人無法使他們的地位正常化，而且往往受到懲罰。此外，各國政府對於高級專員謀求難民家人重聚的努力還沒有充分反應。他表示希望進一步改善難民地位的努力能激勵大家嚴格尊重人權，從而有助於防止難民情況的發生。

三六 委員會各委員對於高級專員辦事處在國際保護方面——他的辦事處的基本任務——所獲成就，表示讚許。高級專員努力促使更多國家接受一個一致而更有活力的保護難民方

法，這尤其可以從參加一九五一年難民地位公約和一九六七年議定書的國家不斷增加一事上看出，各委員對高級專員這種努力的結果，表示祝賀。他們同意國際保護的成效要看這些國際文書法律體制是否適宜和國家方面實施這些文書的方法是否有效而定。現行文書只規定了保護難民最起碼的基本標準，依照這些文書的原則採行適當的國家立法是必要的。各委員欣悉就一九五一年公約和一九六七年議定書當事國所採措施向各國政府發出的問題單，二十二個國家政府已經答覆，其他國家政府的答覆不久亦將提出。某一代表認為各委員如果能夠得到一個對於這些答覆的分析研究，將是有助益的。

五七 高級專員對於公約和議定書若干當事國往往不准許難民享有他們應享的最起碼權利，表示關懷，有些代表也有同感。關於這一點，他們強調他們極重視公認的不逐回原則，這個原則是每一個國家道義上的義務，不應該有例外。又有一位代表指出不應違背難民的志願把他們遣返原籍國，也不應遣送到另一個國家，假如那個國家可能把他們送回祖國。

五八 委員會非常注意為了加強庇護原則所採取的主動，尤其是在卡內基國際和平基金會主持下於一九七一年四月間舉行的白拉久座談會（見國際保護備忘錄第十四段）。若干代表認為一九五一年公約和一九六七年議定書沒有規定應該在什麼情況下給予難民庇護，關於這個問題已經通過了一些重要文書，例如一九六六年大會通過的決議案二三一二（二十二）內所載的領域庇護宣言，國際人權會議決議案五和歐洲理事會部長委員會決議案六十七（十四）。有些代表對於就一項有拘束力的庇護法律文書的案文達成協議以及確保其以後的實施的可行

性，表示懷疑，因為其中牽涉的法律義務可能阻止各國政府的批准，那末這個文書屆時可能依然不能生效。另有一些代表認為給予庇護是應該仍由有關國家自行決定的事。又有些發言人認為將在適當時期擬具的案文，其主要目的是要訂立國際庇護準則，作為各國政府在這一方面的道義上的鼓勵。

五九 有兩位代表促請注意一些人所造成的困難，這些人已經在第一庇護國取得難民地位，後來可以在他們選定的國家重新定居，可是他們使用難民旅行文件以旅客簽證進入另一個國家，再申請庇護。這兩位代表覺得對於這些申請的拒絕是正當的，關於這些拒絕的控訴案在公開表示支持之前應該切實調查。

六〇 委員會欣悉荷蘭——一九五七年難民海員協定的保管國——代表的發言說，參加這個協定的十五個國家政府已有十三個對簽訂一項議定書使這個協定和一九六七年難民地位議定書一致的提案作肯定的答覆。希望這個新議定書能夠在一九七二年年初由這個協定的締約國政府簽署。

六一 若干代表覺得很失望，因為高級專員辦事處雖曾作不懈的努力，可是在難民家庭重聚方面只得到很有限的效果。他們希望各有關國家政府能對這個重要問題表示互相諒解並繼續努力。有一位代表解釋說，因為非洲實行大家庭制度，所以他的政府覺得家庭重聚必須限於過去已經和難民家庭同住相當久的家人。

六二 難民取得居留國國籍的問題也會予以討論。委員會獲悉在一些國家內歸化的難民人數已經增加，若干國家政府

已通過或正在通過可以便利難民歸化的立法。關於這一點，有人指出聯邦制國家通過這種立法比較複雜困難。有些發言人在提到難民嬰兒生來沒有國籍的問題時，對於到目前為止只有幾個國家加入了一九六一年減少無國籍狀態公約，表示關懷，並希望在最近的將來其他國家政府能夠加入這個文書，使其生效。委員會得悉另有些國家政府正在考慮加入，並且還有一個國家政府就要批准一九五四年無國籍人地位公約，其他國家政府也正在研究批准的可能。

六三 美國代表在指出對個別難民的法律協助的重要性時曾經強調難民的法律問題應該讓從事法律職業的人多方瞭解，他打算把這個問題提出經由法律促進世界和平協會，他本人是這個協會的主席，該協會能在這一方面採取有效的主動。

委員會的決議

六四 執行委員會

(一) 認為多年來雖然已經形成了國際保護的優良法律體制並且在國際保護方面已有進展，但是有些嚴重問題還沒有解決；

(二) 特別表示希望

(a) 尚未參加一九五一年難民地位公約和一九六七年議定書的國家能夠參加；

(b) 參加這些文書的國家能採取適當措施包括擬定適當的決定難民地位的程序在內，確保按照條文的規定和精神實施這些文書；

(三) 強調執行委員會極重視庇護和違行公認的“不逐出”原則，不應有任何例外；

(四) 表示希望各有關國家政府依照通過一九五一年公約的全權代表會議的建議，充分支持高級專員為使難民的分散家庭重聚所作的種種努力；

(五) 重申難民通過歸化取得新國籍或難童自動取得國籍的重要性，表示希望更多國家能加入一九六一年減少無國籍狀態公約，以便該公約在最近的將來生效。

肆。難民的重新定居

(議程項目八)

六五 高級專員代表在提出難民重新定居報告書 (A/AC. 96/453) 時敘述了一九七〇年和有關政府、政府間歐洲移民委員會（歐移委會）、非團組織非洲難民安置及教育處以及各志願機構密切合作所獲得的效果。重新定居仍然是一群難民和個別難民的重要解決辦法。對於傷殘難民的重新定居會予以特別注意，這種難民又在若干國家內受到歡迎。

六六 歐移委會主任 Mr. John F. Thomas 在委員會的發言中曾經提到重新定居是一九七〇年防止非定居難民在歐洲庇護國家內積聚的一個重要因素。他的組織曾經鼓勵西班牙的難民接受在澳大利亞、加拿大和拉丁美洲重新定居的機會。歐移委會已經同難民專員辦事處合作，使歐洲以外的少數非洲難民重新定居，並準備同非團組織非洲難民安置及教育處從事同樣的合作。此外，歐移委會可以協助世界其他地區的難民重新定居。他指出他的組織能夠維持難民重新定居的機構，因為它從事全面的移民工作。舉例來說，它已經為來自歐洲的有專門技能的人擬出一個在拉丁美洲重新定居的方案。歐移委

會在成立的二十年中已經經由移民協助了一，八〇〇，〇〇〇以上的人尋到新生活。

六七 委員會也聽取了非團組織觀察員、非團組織難民安置及教育處處長 Mr. M. L. Ba¹的發言。Mr. Ba¹在歡迎非團組織同難民專員辦事處現有的密切合作時指出由於已經在辯論中說明的理由非洲難民人數繼續有所增加。非團組織的成員國都準備歡迎難民。不過，由於經濟困難，難民問題的具體解決辦法往往受到阻礙。所以非常感謝給予非團組織難民安置及教育處的資助。

六八 Mr. Ba¹進而說明該處關於難民教育和安置的工作。⁷他並且報告了非團組織、難民專員辦事處和國際大學交換基金派到西非和東非一些國家的聯合特派團的成就，它們在當地指派若干國家通訊員，設置地方委員會並發給更多的獎學金。他特別指出在非洲可以使難民重行定居的國家和有就業可能的職業。該處協調委員會本年年初曾經通過一項建議，就是志願機關可臨時協助難民在非洲若干國家內定居就業，直到有關國家政府為它們的就業撥出必要的預算經費。他也提到糧農組織和文教組織已經派遣特派團到非團組織，以期為實施大會和非團組織政治機構的決議案而協調必要的行動。他歡迎難民專員辦事處提倡設置顧問服務的提案。這無疑地將利便該處的安置難民工作。

六九 參加辯論的代表們重申他們贊助重新定居工作，因為這項工作依然是對於許多難民的適宜解決辦法，他們因此可得到一個立即開始新生活的機會。若干發言人強調難民是一個國家人口中的生產要素。他們歡迎實行重新定居國家政府、

⁷ 參閱 A/AC. 96/SR. 218。

難民專員辦事處、歐移委會、美國難民方案和志願機關在這方面的一致行動。有人說希望能夠把重新定居機會給予那些等待了很久的難民。

七一 委員會各委員歡迎非團組織觀察員向他們報告該組織難民安置及教育處為協助非洲個別難民而從事的工作。他們確信現正對個別難民的需要予以適當注意，並贊成高級專員為提倡在非洲一些較大城市設置顧問服務所而採取的措施（見下文第陸章）。

七二 尼日利亞代表說，他本國政府歡迎設置地方委員會協助安置難民，並願意同它們合作。他本國政府當局將儘可能繼續向難民提供教育便利。

七三 有人促請注意非洲難民往往在完成學業後不返回非洲居留國的問題。因為非洲急需要受過訓練的人員，所以有人建議應努力在非洲大陸為這些難民尋求重新定居的機會。

七四 委員會聽取了歐移委會總醫官Dr. Cleve Schou的發言，他報告在傷殘難民的重新定居方面所獲得的進展並探討這些難民必須面臨的心理困難。他指出許多傷殘難民都能夠謀生，但是很不幸往往在准予永久安置之前必須在收容中心度過兩年到三年。為了減少等候期間，需要增加重新定居的機會。他希望在辦事處二十週年紀念的時候能收到更多的收容傷殘難民的提議。

七五 委員會從屆會期間各方所作發言中欣悉比利時政府每年將接受傷殘難民二十五人，挪威政府將在一九七二年給予額外傷殘難民五十人以移民機會，瑞士政府當局正在設置特別收容中心協助傷殘難民整合，和過去十年一樣每年繼續收容傷殘難民八十人。

七五 還有些代表向委員會報告了他們本國的難民重新定居情形。⁸

委員會的決議

七六 執行委員會：

(一) 欣悉關於難民重新定居的報告書(A/AC. 96/453)和難民專員辦事處在這方面所從事的工作；

(二) 促請各國政府增加收容難民，包括傷殘難民和長期等候重新定居機會的難民；

(三) 請高級專員同各國政府和其他有關組織合作，繼續對個別難民尤其是非洲個別難民通過移民重新定居加以最密切的注意。

伍。難民專員辦事處的現行業務

難民專員辦事處一九七〇年現行業務報告書和關於一九七一年一月一日至九月三十日緊急基金運用情形的備忘錄

(議程項目六)

七七 委員會審議了關於難民專員辦事處一九七〇年現行業務報告書(A/AC. 96/449 及 A/AC. 96/INF. 114、115 及 116)，隨後也審議了關於一九七一年一月一日至九月三十日緊急基金運用情形的備忘錄(A/AC. 96/461 及 A/AC. 96/INF. 117、118、119、120 及 121)。

七八 業務主任提出一九七〇年現行業務報告書。為了補充報告書所載資料，他說明在一九七〇年後半年和一九七一

⁸ 同上。

年前幾個月經過高級專員斡旋，遣返在象牙海岸和加蓬的尼日利亞兒童四，五九一人。這項工作提供了辦事處可以擔負的人道任務的一個實例。他報告在這一行動上難民專員辦事處曾經得到各有關政府的充分合作並得益於歐移委會的專家意見。辦事處並能將費用保持在丹麥政府慷慨供給的二七五，〇〇〇美元以內。他很高興地報告委員會，除一百個兒童外所有兒童都已和他們的家人重聚。

七九 在提到一九七〇年爲了志願遣返、當地定居或經由移民重新定居而協助的難民人數時，業務主任力稱建立基層結構以便非洲難民農村定居雖然也對收容國有利，但是這些國家政府也正在免費提供可耕地和一些服務，藉以對這些計劃作出貢獻。他在指出報告書的主要特點時說，難民專員辦事處的目標在於達成永久解決辦法，不再需要的協助計劃就逐漸終止。布隆迪的情形就是如此。

八〇 在以後的討論中，各方對丹麥政府慷慨捐款使尼日利亞兒童的遣送工作能順利完成，表示欣慰。委員會得悉這些兒童到達尼日利亞後就被送回家去。有人建議目前應將這種工作廣爲宣傳。

八一 法國代表在提到他本國內難民專員辦事處管轄的難民案件數目時向委員會報告說，現時申請作法國公民的難民人數較申請難民地位的人數多。

八二 某一代表說援助難民的每年每人平均費用過去二十年來顯然增加了很多，業務主任在答覆時指出在確實統計基礎上計算每一難民的平均費用如果不是不可能的話，也是很困難的。理由是計劃的性質和期限各有不同，許多難民往往同時

受到難民專員辦事處的幾個計劃的惠益，並且也受到其他方面如地主國地方當局、兒童基金會、世界糧食方案和志願機關資助的計劃的惠益。不過，辦事處將設法從一些選定的取樣計劃比照可能適合這種計算的以前方案試行核算這種資料。

八三 委員會從贊比亞觀察員的發言得知公社農田改為家庭農田的新農耕制度——並不是報告書所稱的個人農田——已經獲得良好結果。

八四 越南觀察員說到從緊急基金分撥款項援助高棉共和國難民一事，對高級專員協助這些難民在農村定居，表示感激，那筆款項已經用於購買農業機器和器具、牲畜及種籽。發言人指出這個重要計劃確有成效。

委員會的決議

八五 執行委員會：

- (一) 備悉現行業務報告書 (A/AC. 96/449) ；
- (二) 對於高級專員辦事處在順利遣返尼日利亞兒童回籍一事上所發揮的作用，表示特別滿意，並對丹麥政府捐款以遣返此輩兒童，表示謝意；
- (三) 核准文件 A/AC. 96/INF. 117、118、119、120 和 121 所列一九七一年一月一日到九月三十日期間在緊急基金項下負擔的支出。

難民專員辦事處一九七一年方案——新訂正計劃(議程項目七)

八六 高級專員代表在提出這個項目 (A/AC. 96/454) 時

指出為援助高棉共和國難民所撥款的八〇，〇〇〇美元補充了緊急基金已撥的八〇，〇〇〇美元。

八七 烏干達代表在就撥款四〇〇，〇〇〇美元將難民遷離 Nakapiripirit 發表意見時追述蘇丹難民在此定居的經過。鑑於發展方案所組織的專家特派團的意見，現在已經承認如果沒有烏干達當局和難民專員辦事處兩方的極大努力，此項定居計劃是不能自力生存的。因此決定將難民移往一個新地點。這個地點雖然尚待最後核准，但希望能在十一月間開始遷移，並在兩年之內幫助難民到達自給自足。他指出也將用這筆款項使蘇丹新難民群約三千人在新地點定居，這些難民已經在 Onigo 和 Agago/Acolpii 等地予以臨時收容。

委員會的決議

八八 執行委員會：

(一) 核准文件 A/AC. 96/454 內向委員會提出的兩項計劃。

(二) 核定一九七一年度方案訂正經費目標七，〇五二，〇〇〇美元。

陸、難民專員辦事處一九七二年協助方案

(議程項目十)

八九 委員會審議了高級專員提出的一九七二年對難民實物協助方案 (A/AC. 96/455)。委員會備悉高級專員請求撥款總數為七，九六八，九〇〇美元，此數超出一九七一年方案撥款約九一六，九〇〇美元。

九〇 業務主任在提出方案時強調非洲難民人數日增和物品與事物費用昂貴對方案的影響。難民專員辦事處的作用必然是觸媒性的，辦事處以外各方面必須負擔方案的一部分經費。業務主任在促請各方注意業務的一些要點時說明剛果民主共和國內 Lumpas 的定居計劃是目前正在繼續討論的問題。

A. 對非洲難民的協助

九一 委員會從討論過程中的發言得知難民專員辦事處在非洲的一些定居區中所辦各項計劃已經開始逐漸結束，或預定在短期內開始結束，並得悉行政當局將繼續向委員會報告這一方面的進行情形。像新難民出現這種無法預測的因素當然對此事有重大影響。

九二 委員會注意到收容多數難民和給予協助對發展中國家經濟和公用事業是一個很大的負擔，所以仍然必須以難民專員辦事處、聯合國其他機關和非政府組織的協助補充地主國政府的協助。委員會也注意到若干國家內為促成難民整合所採取的積極措施。

九三 有一個問題發生了，聯合國社會發展研究所關於中非共和國定居計劃的報告書中所提到的關於難民自然整合於現有鄉村內是否較勝於有計劃的農村定居呢？業務主任解釋說，最初難民往往自然定居，不過有時政府必須遣散定居，因為定居地點太靠近邊境。不過兩種定居辦法各有優點。

九四 委員會從高級專員代表的發言中得悉有些難民群最初到達時就靠近邊境定居，不願前往內地為他們設置的永久定居地點，因而往往延遲務農定居的進行。

九五 有一位代表說，如果難民有希望享有和他們在庇護國享有者一樣的情況，就會使志願遣返工作容易進行。

九六 在討論過程中，塞內加爾觀察員說，他本國政府或許必須再請求難民專員辦事處協助他國內的難民，因為據最近得到的消息，若干難民定居的村落已經被毀，必須予以重建。

九七 蘇丹觀察員在他的發言中敘述他本國為便於蘇丹難民志願遣返和在他們的家園得到定居而採取的種種措施。

九八 委員會非常注意主要是非洲的日益增加的個別難民問題。高級專員代表解釋說，非洲的尤其是非洲大城市的行政、經濟和社會結構對城市或半城市背景的個別難民的收容能力是很有限的，一般適用的措施是不夠的。從內羅畢、亞的斯亞貝巴和達喀爾等地已經得到的經驗證明這個問題必須在社會工作員協助之下逐案辦理。所以擬在更多的非洲國家都市內提倡設置由合格社會工作員任職的顧問處。此等顧問處要在一個國家難民委員會主持下執行職務，這個委員會由政府、難民專員辦事處和聯合國其他機構、非團組織難民安置及教育處以及非政府組織等代表組成。在以後的討論中，有幾位代表認為設置顧問處的提議很可能減輕非洲個別難民問題的複雜和困難程度。

九九 賛比亞觀察員說他的政府因將難民從邊境地區運至內地正在面臨財政和技術方面的重大困難。

B. 對其他地區難民的協助

一〇〇 委員會從德意志聯邦共和國代表發言中獲悉近年

來從非洲和亞洲大約九十五個國家來的個別難民到達德國者日益增加。這些難民中多數爲了許多原因，包括語言困難在內，很難定居，所以聯邦共和國代表建議非團組織難民安置及教育處協助處理這個問題。

一〇一 委員會聽取了印度觀察員的發言，他敍述在他本國內協助西藏難民的情形。他提到印度當局經由中央救濟委員會以及難民專員辦事處和一九六六年歐洲難民運動的共同計劃所發揮的作用。計及從當地取得所需款項來協助這些難民最近經歷的困難，他建議高級專員考慮在長期基礎上供給西藏難民醫藥便利和教育協助，並且協助一個新的務農定居計劃。

一〇二 關於歐洲難民問題，若干庇護國代表促請各方注意在它們領土內的難民人數和難民不斷湧入的事實。其中一位代表說希望移民入境的國家能對老年或傷殘難民的入境申請從寬處理。另一位代表指出在本年中必須從他本國當地方面增撥款項協助歐洲難民。業務主任在回答一個問題時說，在遠東仍然有歐洲難民約一，〇〇〇人。他們經由香港重新定居的速率仍然要看出境許可證的發給情形而定，在某限度內也要看有無重新定居的機會而定。

一〇三 委員會從西班牙觀察員的發言獲悉難民到達人數增加和因重新定居而離去人數減少造成了難民的一些積聚情形。雖然如此，他的政府仍將竭力協助難民。

委員會的決議

一〇四 執行委員會：

(一) 核准一九七二年難民專員辦事處協助方案總計七，

九六八，九〇〇美元的經費目標；

(二) 核准本報告書附件貳所列特別撥款總數七，九六八，九〇〇美元；

(三) 授權高級專員遇某些計劃需額外款項時，可以利用準備金或調整核定撥款，流用各項計劃間或計劃部分間的款項，但須在現行業務報告書中向委員會報告。

柒. 行政及財務問題

A. 一九七〇年度財政報告(議程項目五)

一〇五 委員會審議了一九七〇年十二月三十一日屆終年度的財政報告(A/AC. 96/451)及審計委員會報告書(A/AC. 96/460)以及投資報告書(A/AC. 96/450)。

一〇六 高級專員代表提出一九七〇年度財政報告時說明，一九七〇年財務報表及明細表的提出方式略有更動。他請注意表三及表四，此二表依區域列出了過去五年的經費。各表顯示非洲及亞洲支出增加的一般趨向，拉丁美洲增加較少，歐洲則相對地有所減少，尤以自一九六九年至一九七〇年為然。在總共七百九十萬美元中，一九七〇年度用於非洲的超過了百分之六十八。

一〇七 投資報告顯示，一九七〇年度雖然利率大見降低，投資獲益仍然為數將近七一〇，〇〇〇美元。這種有點費解的結果，是由於在流動帳戶中只存最低必要的款項，並在一九六九年後半年及一九七〇年初作十二個月的長期投資，這使得難民專員辦事處在一九七〇年大半年中能夠得到行施於一九六九年的比率較高的利息。七一〇，〇〇〇美元的利息中，有五三六，〇〇〇美元用作一九七〇年度聯合國預算的補助金，賸下的一七三，〇〇〇美元用於難民專員辦事處物質協助方案的協助計劃。

一〇八 委員會很有興趣地得知達成的結果，並同意審計委員會報告書第七段就緊急基金與備用基金所表示的意見應在議程項目十一之下加以討論。

委員會的決議

一〇九 執行委員會：

- (一) 備悉一九七〇年度帳目及一九六六年至一九七〇年期間的財政統計數字 (A/AC. 96/451)，以及審計委員會關於一九七〇會計年度的報告書 (A/AC. 96/460)；
- (二) 並欣悉一九七〇年十二月三十一日屆終年度的投資報告書 (A/AC. 96/450)。

B. 一九七一年度及一九七二年度捐款狀況

及全部財政情況 (議程項目十一)

一一〇 委員會審議了截至一九七一年八月三十一日為止的一九七一年度及一九七二年度捐款狀況及全部財政情況的報告書 (A/AC. 96/459) 以及一項有關難民專員辦事處密紋唱片的備忘錄 (A/AC. 96/462)。

一一一 高級專員代表提出文件 A/AC. 96/459 時說，一九七一年度方案目標自六，五七二，〇〇〇美元增至七，〇五二，〇〇〇美元，這個數額預料可全部籌足。有七十個國家政府已經宣佈提供捐款，其他的則已表示有提供捐款的意思。提供捐款的政府數目日見增多，若干政府大量增加其捐款數額。鑑於目前對私人方面的捐款需求頗大，所以預料難民專員辦事處一九七二年度向這方面募捐的工作也許比較困難，因此需要大量增加政府方面的支持，以便充分達成一九七二年度難民專員辦事處七，九六八，九〇〇美元的財政目標，這一目標比一九七一年度方案的訂正目標高得很多。

一一二 高級專員代表提到文件 A/AC. 96/459 第十一段所作的各項建議時說，這一建議的目的是容許制定新的財務規則，來管制緊急基金及備用基金的使用，同時顧及制定以後的種種發展。大會根據決議案一一六六（十二）設置緊急基金時，將基金最高額定為五〇〇，〇〇〇美元，主要以援助難民之貸款的償還款項來維持。不需要用來維持緊急基金的的償還款項，便歸入備用基金。緊急基金存在的最初幾年，這一制度施行甚為良好，因為當時每年的償還款項都超過了支出。但自一九六九年起，存入基金的款項日見減少，對基金的要求却逐漸增加。這一差額已由早年積存於備用基金之償還貸款的款項支付。但是，這種款項用光以後，就不再能夠將緊急基金維持於五〇〇，〇〇〇美元的最高額。大會對於動用緊急基金並未定有特別的限制。但是，審計委員會却認為應有一個最高數額。高級專員的代表又說備用基金是從一九六四年起才有的，它不在財務規則的管制之內。審計委員會向高級專員提出的詳細報告書建議修正這一規則，以便將這一點及其他各點包括在內。修正工作將於一九七二年度辦理，修正案文將提交委員會第二十三屆會請其表示意見。根據修正後的規則，所有償還貸款的款項均將存入備用基金，然後再用來補充緊急基金。

一一三 委員會一位委員問有無必要設置上述兩種基金以及方案儲備金，高級專員代表答覆這一問題時說明，緊急基金的設立係為了應付新難民的緊急用途，對此用途，物質協助方案中並未列有經費。另一方面，方案儲備金之所以需要，係

爲了使高級專員能夠調整常年物質協助方案中關於已知難民情況的各項計劃。兩種基金的合併意味着此方案將須對不明的情況提供經費，其數目多少事先實難估計。自財務控制的觀點看來，這可能形成困難。備用基金的設立，純是爲了財務的目的。由於捐款的繳付通常在方案支付費用之後，備用基金便是一種保障，使得高級專員在收到捐款以前一定能夠提供經費來實施各項計劃。

一一四 若干代表提出了許多關於這三種基金⁹的設立與運用的問題。

一一五 一位代表提議爲了籌募經費，了解協助每個難民所需要的大約費用也許是有用的，如果這種估計辦得到的話。

一一六 屆會期間所宣佈的新的捐款或增加的捐款如下：

澳大利亞

澳大利亞政府將以現金與實物作新的捐助，計達一百五十萬美元，一部分通過“中心點”向在印度的東巴基斯坦難民提供協助，一部分則用來在東巴基斯坦作慈善協助。

比利時

比利時政府將增捐一千萬比利時法郎，通過“中心點”協助在印度的東巴基斯坦難民，並以同樣數額在東巴基斯坦作慈善協助。

丹麥

丹麥政府如果得到財政當局的同意，將向難民專員辦事處

⁹ 參閱 A/AC. 96/463。

一九七二年度協助方案捐出二百八十萬丹麥克侖，比一九七一年度的捐款多了五〇〇，〇〇〇克侖。丹麥國際開發總署也核准了一筆為數二，一七五，〇〇〇丹麥克侖的贈款，比前一年多了一〇〇，〇〇〇丹麥克侖，作為一九七二年度指定用途的捐款，用於教育帳戶或其他對難民的技術協助的工作。

德意志聯邦共和國

德國政府如果得到議會同意，將於一九七二年增加其對難民專員辦事處協助方案的捐款三〇〇，〇〇〇德國馬克，即增加了將近百分之十八，自一百七十萬德國馬克增至二百萬德國馬克。

法國

法國政府將新捐七，五〇〇，〇〇〇法郎，通過“中心點”協助在印度的東巴基斯坦難民，並捐款二，五〇〇，〇〇〇法郎用作聯合國向東巴基斯坦人民提供之慈善援助。

教廷

教廷將提出象徵捐款五，〇〇〇美元，通過“中心點”協助在印度的東巴基斯坦難民。

意大利

意大利政府如果得到議會同意，打算增加其對難民專員辦事處方案的捐款，自二〇，〇〇〇美元增至五〇，〇〇〇美元。

荷蘭

荷蘭政府如果得到議會同意，將增加其對一九七二年度難民專員辦事處協助方案的捐款五〇，〇〇〇荷盾，自七〇

○，○○○荷盾增至七五○，○○○荷盾。

挪威

挪威政府如果得到議會的同意將增加其對難民專員辦事處一九七二年度的捐款百分之十，計共捐三，三○○，○○○挪威克侖。二，七○○，○○○挪威克侖將撥入難民專員辦事處協助方案，六○○，○○○挪威克侖則撥入教育帳戶。

瑞典

根據瑞典政府的慣例，一次宣布為期三年的捐款，以利難民專員辦事處的長期計劃，瑞典政府表示其意向如下：

一九七二年度	一千一百萬美元（一九七一年度為一百萬美元）
一九七三年度	至少一千二百萬美元（須經議會同意）
一九七四年度	至少一千三百萬美元（須經議會同意）

瑞士

瑞士政府將增加其對難民專員辦事處一九七二年度協助方案捐款一○○，○○○瑞士法郎，從而使總數到達一百萬瑞士法郎。

聯合王國

聯合王國政府將增加其對難民專員辦事處一九七二年度協助方案捐款三○，○○○英磅，自一五○，○○○英磅增至一八○，○○○英磅，計增加百分之二十。

美國

美國總統已請再核准二億五千萬美元，用來通過“中心點”

協助東巴基斯坦難民，並在東巴基斯坦用作慈善協助。

委員會的決議

一一九 執行委員會：

備悉高級專員所提一九七一年度及一九七二年度捐款狀況及全部財政情況的報告書 (A/AC. 96/459) 及關於難民專員辦事處密紋唱片的報告書 (A/AC. 96/462)，並

A

(一) 欣悉各國政府對難民專員辦事處方案的財政支持已有增加，不僅是捐助國政府的數目有所增加，經常捐款的數額也有增加；

(二) 希望一九七二年度各國政府的支持將更見大量增加，因為該年難民專員辦事處方案所定的財政目標較高，而且在可能範圍內會有最多數目的政府成為經常捐助國。

B

(一) 重新確定應由下列各項來源維持備用基金：

- (a) 不需要用來補充緊急基金的償還貸款收入；
- (b) 已往各年方案的節餘；
- (c) 投資款項的利息。

(二) 備悉高級專員擬修正志願基金的財務條例，以便除其他事項外澄清備用基金的目的與使用以及其與緊急基金的關係，並擬於下屆會中與委員會就新的規則舉行諮詢；

(三) 建議大會授權高級專員：

(a) 根據執行委員會的一般指示，每年以一百萬美元為度，撥供緊急情況使用，但在任何一年中為一次緊急情況撥款最高額不得超過五〇〇，〇〇〇美元；

(b) 自備用基金中撥款並以作此用途的志願捐款補充緊急基金，使其維持五〇〇，〇〇〇美元的最高額。

C

(一) 備悉一九七〇年七月一日至一九七一年六月三十日期間唱片帳戶所撥的款項 (A/AO. 96/462，附件貳)；

(二) 備悉在籌製第四張密紋唱片“歌星會唱”方面所獲的進展；

(三) 促請還沒有豁免或發還銷售“歌星會唱”唱片稅捐的政府，考慮豁免或發還，就像對早先的唱片一樣；

(四) 請高級專員向各位歌星、唱片公司及版權所有人乃至其商業伙伴，轉達委員會對他們踊躍合作籌製“歌星會唱”唱片的謝意。

C. 難民專員辦事處一九七二年度 經常預算 (議程項目十二)

一一八 委員會收到了難民專員辦事處一九七二年度經常預算 (A/AO. 96/457)。

一一九 高級專員代表請注意附件貳第二九七段，在該段中，行政及預算問題諮詢委員會重新表示它認為可以進一步調節歐洲各分處而不妨害高級專員的職責。他說高級專員目前正在與其歐洲代表研究裁減人員的一切可能。大多數歐洲分

處的職員總數約為十年以前的十分之一，似乎很難再作任何重大的削減而不影響到辦事處在歐洲的工作的若干方面。但是，在作成決定以前，高級專員將徵求行政管理處的意見，該處不久將對他的辦事處作一次檢討。

一二〇 在隨後的討論中，若干發言人質問進一步裁減難民專員辦事處在擁有大批難民的歐洲國家的分處已經有限的人員，是否明智。他們追述，像在早先各屆會已經說過的，及在本屆會中又說過的，在歐洲各國由難民專員辦事處管轄的難民為數依然不少，新難民的湧入亦在繼續之中。而且，由於新難民自其他各洲抵達，問題便更見複雜。有人提議應該不斷檢討這一問題。一般都認為應在這些國家中保持足夠的人員，以便確能對難民提供必要的保護。

委員會的決議

一二一 執行委員會：

(一) 備悉高級專員所提難民專員辦事處一九七二年度經常預算 (A/AC. 96/457) 和行政及預算問題諮詢委員會就該預算向大會提出的報告書；

(二) 備悉委員會若干委員就需要在辦事處仍於其境內發揮重大作用的歐洲國家維持足夠人員一事所表示的看法，並將此事不斷加以檢討。

附件壹

高級專員向高級專員方案執行委員會

第二十二屆會致開幕詞

在 Fridtjof Nansen 創始國際難民工作半個世紀以後，在我的辦事處着手處理解決難民問題的艱難工作二十年以後，我仍須報告世界難民情勢已變得日趨嚴重而且爆炸性日見增加，這是令人難過的事。年復一年，我們懷着理想主義者的希望，認為難民專員辦事處的人道工作，會治好難民問題的疾病。今年我們慶祝我們的二十周年時，當前的種種，使我們忘不了混亂世界中冷酷與悲哀的現實，離滿足我們的希望還相去很遠，這就是一種癥侯。難民廣大群衆的苦難還未成爲過去的歷史；它依然十足地是一種當前的現象。

難民專員辦事處的基本結構雖然依然如故，但全世界背鄉離井的人民却在規模上和種類上都起了很大的變化。由於失所人民的境況隨時都有變化，我的辦事處必須處理愈來愈多的爲擬訂原來任務時所不會想到的工作。對難民專員辦事處“斡旋”任務的利用，是這種演變的自然副產品。難民專員辦事處因努力促成迅速解決難民問題，確實有助於減輕各國間的緊張情勢。情況愈是複雜而充滿了政治意味，我們的工作便愈需要彈性，處理方式也愈需要外交上的幹練。雖然難民地位的確定仍然是須由地主國決定的問題，我們必須不遺餘力來減輕人的苦難。

雖然一想起尼日利亞兒童的遭返，或在非洲國家及世界各地許多其他國家微妙的政治、社會及經濟情況中所執行的工作

等等有高度成就的業務，便覺得快慰，但一看到今年發生於國際社會的規模空前的困難，相形之下使這些成就減色，難免感到警覺與悲哀；我相信各位也會像我一樣，對這件事至為關注。我心中所想到的是東巴基斯坦流落到印度及其他鄰邦的失所人民的巨大而殘酷的問題。

今年三月東巴基斯坦的事件發生後，印度政府面對着突如其來的和最為嚴重的東巴基斯坦人湧入其領土的問題，於一九七一年四月二十三日請秘書長由聯合國提供必要的協助，以減輕這些難民群衆的苦難，並減輕隨着他們的出現必然對印度經濟所產生的負擔。在吳丹主持下於四月二十六日及二十七日在波恩尼（Berne）舉行的協調事宜行政委員會中，已將這一請求提請聯合國各機關及方案首長注意。在這次會議中可以顯然看出這樣重要的一個問題需要聯合國體系所有成員協調一致的努力。需要立即採取的救濟措施——不論是食物、住處或醫護——門類是這樣的繁多，規模是這樣的宏大，遠非難民專員辦事處本身的財力或技術能力所能勝任。秘書長因而認為須要刻不容緩設立一個協調機關。他的決定也符合印度政府的想法，該國政府在向整個聯合國體系提出請求時，業已表明了這種想法。秘書長與所有行政首長諮詢後，於四月二十九日決定難民高級專員應以協調聯合國協助的中心點行事。那時，愈來愈多的大量難民已經使印度及其政府不得不忍受巨大犧牲，而且還有很多難民源源而來。

承擔了這些額外的工作後，我立即向印度派出一個以副高級專員為首的三位高級職員的小組，以調查並估量情況。關於這一視察團的調查結果的一項簡明報告書已送交各國政府。

將此項情況及主要有關兩國政府，也就是印度政府與巴基斯坦政府的意見加以分析後，從頭就可以明白聯合國的行動將集中於兩件事：第一，為在印度的難民採取緊急救濟措施；遇可能時，促成他們的遣返，一般都同意這是唯一持久解決問題的辦法。因之，一九七一年五月十九日，秘書長發出呼籲，請求協助東巴基斯坦的難民。吳丹於表示至深關切難民苦難之餘，說他希望這些難民將“儘早獲得志願遣返”，表示“在如此遣返以前，將緊急需要大量的外來協助”，並籲請“各國政府、政府間組織及非政府組織，乃至私人來源，協助應付此項緊急的需要。”

我已積極地支持這一呼籲，而且我很欣慰地說國際社會的反映是很慷慨的，可是似乎還不足以滿足印度的需要。我願意藉此機會，對所有那些迅即提供現金與實物捐助的捐款國家政府、非政府組織及志願組織表示感謝。雖然看到國際社會對難民問題的空前廣大的響應——現金與實物的捐助到現在已達約一億一千五百萬美元——感到欣慰，可是我必須強調指出所需要的仍然很多。我打算不久向所有國家提出一項詳細的急切需要的報告，請它們立即加以注意。

至於“中心點”的實際機構，我於承擔這些責任後，立即在日內瓦設立了一個常設機關間諮商股。它的任務是：第一，動員並取得國際支持與捐款；第二，安排以協調方式採購補給品，並將補給品交予印度；第三，與印度政府維持密切聯繫。印度政府在德里成立了一個協調委員會，與諮商股平行，參加的有中央政府所有的業務部會以及直接有關的聯合國各機關。

這種分別設於日內瓦及德里的諮商並協調一切工作的雙重機構，產生了令一切有關方面滿意的具體結果。我願在此地對聯合國體系各專門機關的迅速響應和有效合作表示熱誠的謝意。

為了使人更清楚地了解在目前情勢中的綜合努力，我願特別指出，這一新的聯合國任務並不是業務性的。我們已經順從印度政府所表示的願望，將業務性的責任留給該國當局。因之，“中心點”並無任何實地業務人員。我的代表Mr. Jamieson 各位都熟識，和他的“中心點”人員，主要的是在執行聯繫與協調的工作，他們的服務地點是德里，可是他們經常訪問有難民集中的省份。聯合國體系的責任，限於在國際階層採取行動募集協助經費和實物捐助；將這些援助轉交印度政府並協調有關其使用的工作，以便“中心點”在印度政府協助之下能向捐助者圓滿地報告各種捐獻的使用情形。這種非業務性任務的最重要的特點是：它預防了設立長期難民營的危險，並限制了這種聯合國業務成為國際社會又一項永久的政治與經濟負擔的威脅。主要的動機必須永遠是促成足以迅速導致永久解決的各種條件。另一方面，由於是非業務性，就比較不容易就其提出報告，也不容易隨時提出關於所採協助措施的一切詳情。因為捐助者自然希望完全滿意地知道他們所捐出的東西已用來為受助者謀取最大的福利，於是這方面的工作便很難加以忽視。說到此處，我要極力讚揚印度無法數計的男女人士，他們聯合一致不顧千辛萬苦來援助難民。

至於對於目前情勢的全盤評估，我幾乎毋須指出，特別是毋須向本委員會指出，現在在印度所提供的救濟措施，其本身

絕不是一種解決辦法。這些失所人民的苦難大眾最後會有甚麼境遇呢？大家都知道，印度政府和巴基斯坦政府都表示希望這些難民重回故鄉。各位都明白，在難民情況中，志願遣返一向是最好的解決辦法。難民專員辦事處在全世界許多國家中都會使用過這個辦法。不過，我得指出難民專員辦事處所以能得到結果，係因為收容國與原籍國間有一種一致的意見，雙方不但同意應予解決，而且同意達成解決的方式。據我們過去的經驗，原籍國於達成解決時，便會建立一種由難民專員辦事處積極參加的互相合作與協助的制度，以資便利遣返。在達到這一階段以前，是無法達成大量而安排良好的遣返的，而且趨向也很難扭轉。想到這一點，我在很早的階段就與巴基斯坦政府取得聯繫。該國政府給予充分合作，並同意由難民專員辦事處派代表一名駐在東巴基斯坦。他現在已在工作，並有一小隊實地的助手。他的工作與聯合國東巴基斯坦救濟工作密切協調。巴基斯坦政府成立了若干接待中心，以便收容難民並便利他們重回故鄉；難民專員辦事處會經常訪問這些中心。

我自己會有機會訪問印度和巴基斯坦，以便親自到當地估量情況，並與兩國政府就現有情況舉行諮商；這種情況不僅為兩國深所關切，整個國際社會也為之憂慮。我不僅會前往兩國首都與最高階層有所討論，而且看到了雙方的邊界地區。在印度我訪問了若干難民營，在巴基斯坦則看到了若干接待中心。

目前的情況確實依然非常嚴重，需要國際社會方面作更大

的努力與更慷慨的捐輸。我們決不要鬆弛關注之情，更不應變得漠不關心。最近的水災毀壞了難民營，因水災而發生的發放問題對此悲劇添了新的困難。老幼脆弱的健康狀況將進一步受到影響。

我已簡單地敘述了難民專員辦事處作為“中心點”的職責，以及我們所面對的工作的規模。正在編擬的新聞稿，將向各位提供最新的資料。雖然眼前還沒有解決這一難民問題的辦法，但我們決不容它分散或獨佔我們的注意力，而忽略世界其他地區特別是已獲進展的非洲的難民。

我現在願意談談這些情況，我的執行委員會依其比較傳統而非常重要的任務，是直接處理這些情況的。

大體上說來，其他各洲的演變是良好的，大部難民現在確已在當地安頓下來。但是，在非洲，申請政治庇護的人正在增加之中，我們必須不斷調整業務以適應變化中的情況。雖然還有新來的難民，但由於進一步發展機關間的合作，大批早先背井離鄉的人在農村定居的情形正在日見安定。過去，本委員會會非常詳細地討論過此事。

我們與發展方案及各專門機關的聯繫業經大見加強，特別是我們積極參加了依大會決議案二六八八（二十五）所規定的國家方案擬訂的工作。這使我們確實能夠在一個指定的地區最充分地利用聯合國體系的服務與資源。採用這一方法從事其發展設計的國家業已邀請難民專員辦事處參與其事。它們包括中非共和國、澤雷、坦桑尼亞聯合共和國及烏干達。根據這種新的辦法，有關政府本身決定於所撥經費的範圍內在其

領土上執行的發展方案的計劃。因此，從現在起，各國政府對於在穩定階段將難民安置包括在發展方案國家方案以內一事要發揮主要的作用。而且，如果照文件 A/AC. 96/456 所說，難民專員辦事處通常不能靠國際復興建設銀行資助我們的計劃中所列的重要基層結構費用，則和體系內其他成員可能的合作辦法，現在便可更明白地看出來了。我們將繼續與有關國家政府密切諮商，以我們本身有限的資源作適時的投資，以便儘量設法使難民安置中心能夠包括在國家方案編訂的辦法之內。

值得注意的是：難民專員辦事處着手進行的農村安置計劃常常會引起連鎖反應，時常可以鼓勵政府採取平行的、有時影響更廣的努力，以利周圍的當地居民。結果是，辦事處時常不得不從事，特別是在教育方面，較原先計劃更多的工作。

方案的順利實施，依然受到我在上次會議中強調指出的若干困難的影響。這些困難與三個主要的因素有關：第一，新到的難民，特別是來自殖民領土的難民，不斷湧入時常是難民業已定居的地區，在若干區域中，干擾了計劃的執行；第二，若干計劃由於倉促擬就，時常未獲適當的技術性建議，所以具有弱點；第三，政治上的考慮使得各國政府要求業已定居或部分定居的難民自一個區域遷移至另一個區域，通常是搬到離邊界更遠的地方，以符合非洲團結組織就本問題所通過的決議案：這種遷移，難民未必願意接受，這便使提出正確估計的工作更為不定而益發困難。

這些經驗教導我們不要奢望以最快的時間並以最低的費用

解決問題。由外來參加者提供技術性意見的研究與評估工作，應可將未來再發生這種挫折的可能減至最低的程度。穩固基層結構的先決條件不能即刻作成，在非洲，像在其他地區一樣，持久的當地定居要靠衛生、教育、道路、水的供應以及難民從事生產工作的可能。許多區域缺乏這種基本結構，而且這不是一朝一夕所能建立起來的。

面對着政治性的困難，我們如果有採取行動的可能，這種可能顯然也是有限的，特別因為它們通常反映對庇護國與原籍國間睦鄰關係的顧慮。

至於個別的情形，我們已將委員會的意見變為實際行動。難民專員辦事處，賴有關國家政府及志願機關的協助，業已在非洲的若干城市着手成立一個起碼的社會服務網，其中最著者計有阿的斯阿貝巴、達卡爾、奈羅比，在這些城市中這種服務似乎是必要的。這是通過非洲難民定居及教育局作任何定居或重新定居努力的先決條件。我們欣然注意到許多國家近來准許難民學生為居留者，他們可在那裡工作。舉例來說，在肯尼亞，難民學生可以受到發展方案與糧農組織合辦的一個方案的惠益，那個方案是成立一個動物保健及工業訓練研究所，提供獸醫、畜牧及製革的訓練。這種最受歡迎的趨向必須加以發展。

由於沒有合法地位則持久解決是不可想像的，所以難民專員辦事處不斷設法務使難民不但得到庇護權，而且獲得保證行使基本自由的權利。又有兩個國家——馬耳他及烏拉圭——加入一九五一年公約，使總數達到六十一個。布隆迪、法國、

盧森堡、摩洛哥及烏拉圭也已加入了一九六七年議定書，使總數達到四十八個。我所關切的是若干政府因過於重視政治或安全的顧慮，以致若干無辜的難民無端受到嚴格而硬性適用保護措施的損害，尤以在人力方面為然。我們有時很遺憾地注意到對公約字面與精神的適用有時不週，有時不當。若干政府就是這樣堅決反對難民的固定而持久的安頓，可是對於這些難民別無解決辦法，至少在最近的將來是如此。最近，我們的代表請我們注意南非難民的情形，他們雖然在一國居住多年，而且獲准以其所長就業，現在却突然被剝奪了職業，而且接到通知要他們離境。有時不許援用重返條款，單單為了經濟上的原因，便請一個難民向另一國家請求庇護，事實上便剝奪了他從將要定居的國家取得簽證的可能。

一九七二年度方案反映出以上我所撮要敘述的發展。除了需要為新來的申請政治庇護的人或自地主國其他地區遷移過來的難民團體擴大定居地區或開闢新地區以外，我們還面對着一般物價上升的問題。就是為了這個理由，我才在無可奈何之下提高了財政目標，比去年多出大約九〇〇，〇〇〇美元。這些經費的大部份將用於非洲，歐洲與亞洲的經費總數較前為低，拉丁美洲則與一九七一年度相同。Mr. Jamieson 提出方案時，我相信他將向各位代表閣下提出其他的詳情與依國家需要的細分情形。

我們既然談到方案，我願意特別指出自一九七〇年以來政府的捐款增加了百分之十二，自四百六十萬美元，增至五百二十萬美元。去年我曾希望有八十個國家捐助此一方案。令

人非常欣慰的是，我可以報告這一數目已經超過，去年捐助國政府的數目最後到達八十二個。今年的數目一定會更高。截至目前，已有七十個政府宣布了捐款，其中有六個去年未曾捐助，二十七個的經常捐款則較一九七〇年的數額多出很多。由於這種令人鼓舞的支持，我們可以預料一九七一年度方案的經費可以籌足。同時，教育帳戶以及方案外的其他計劃繼續得到良好的財政支持。一九七一年度截至目前為止，此數已達九〇〇，〇〇〇美元左右。

我認為，一九七一年度人為災禍突如其來的悲劇性規模，像巨大的天然災禍一樣，再度顯示這個小小星球的能力不足以應付這種規模的劇變。我們的國際機構必須因事制宜，抄成規的小路，向將來分析聯合國的人員提供更多的辯論資料。雖然難民專員辦事處必須保持其純粹的人道性質，但聯合國內外的共同目標應是尋求方法與途徑來剷除難民問題的根源，並解決造成大量人口移動的政治、社會與經濟的疾病。我們回顧難民專員辦事處這二十年，由結果便可一目瞭然。同樣的，通過不斷的努力，新的問題也必須解決。它們的規模與複雜性不應令我們絕望。一九七一年度，我們不應對我們的難民有所“選擇”；他們全體都必須得到你們的方案以內或以外的協助。今年的問題也許是史無前例的，但是搓手嗟嘆是沒有的，只有空話而沒有實際的行動，對於對聯合國存有新的希望與信心的人是太多的侮辱；對聯合國的希望與信心，很多人似乎是缺乏的。我不相信這種持久的努力會不繼續產生結果。以我們手邊的資源及我們這個時代的技術想像力，這場戰爭的勝敗完全操在我們的一念之中。

附件貳

一九七二年度難民專員辦事處協助方案核定撥款摘要

節 次	國 別：活動區域	第二十二屆會所提 撥款（美元）
壹。	澳大利亞	36,500
貳。	博茨瓦納	21,000
叁。	中非共和國	320,000
肆。	扎伊爾(前剛果民主共和國)	1,828,500
伍。	埃塞俄比亞	345,000
陸。	遠東	45,000
柒。	德意志聯邦共和國	40,000
捌。	法國	25,000
玖。	希臘	32,400
拾。	印度	100,000
拾壹。	意大利	32,500
拾貳。	拉丁美洲	320,000
拾叁。	澳門	79,000
拾肆。	中東	135,500
拾伍。	尼泊爾	46,000
拾陸。	塞內加爾	71,500
拾柒。	西班牙	155,000
拾捌。	蘇丹	827,000
拾玖。	休戰邦	10,000
貳拾。	土耳其	6,000
貳拾壹。	烏干達	460,000
貳拾貳。	埃及(前阿拉伯聯合共和國)	52,000
貳拾叁。	坦桑尼亞聯合共和國	457,000
貳拾肆。	西非	80,000
貳拾伍。	贊比亞	375,000
貳拾陸。	綜合撥款	
	當地定居	90,000
	重新定居	330,000
	遣返	50,000
	法律援助	24,000
	難民諮詢服務	150,000
	傷殘療治與輔導	20,000
	補充援助	80,000
	儲備金	700,000
	補助金	625,000
	總計	<u>7,968,900</u>

如何購取聯合國出版物

聯合國出版物在全世界各地之書店及經售處均有發售。

請向書店詢問或逕函紐約或日內瓦之聯合國銷售組。

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.