



联 合 国  
难 民 事 务 高 级 专 员  
报 告 增 编

大 会  
正 式 记 录 : 第 二 十 八 届 会 议  
补 编 第 12 A 号 (A/9012/Add.1)

联 合 国

联合国  
难民事务高级专员  
报告增编

大会  
正式记录：第二十八届会议  
补编第 12 A 号 (A/9012/Add.1)



联合国  
一九七三年，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。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
追悼.....		1
一. 导言.....	1 - 8	2
A. 选举职员.....	2	2
B. 委员会代表.....	3 - 6	2
C. 主席致开幕词.....	7	3
D. 通过议程——委员会的决定.....	8	4
二. 一般问题.....	9 - 32	5
A. 高级专员发言和一般性辩论.....	9 - 31	5
委员会的决定.....	32	12
三. 国际保护.....	33 - 42	13
委员会的结论.....	42	15
四. 难民专员办事处的经常援助活动.....	43 - 75	17
A. 难民专员办事处提供的援助.....	43 - 56	17
委员会的决定.....	57	20
B. 难民的重新定居.....	58 - 74	21
委员会的决定.....	75	25
五. 南部苏丹即时救济方案.....	76 - 81	26
六. 经费问题.....	82 - 101	27
A. 财务报表、审计委员会的报告和一九七二 年度的投资报告.....	82 - 84	27
委员会的决定.....	85	28

B.	一九七三和一九七四年度捐款状况和全 盘财政情况.....	86 - 100	28
	委员会的决定.....	101	31

附件

一.	高级专员在高级专员方案执行委员会第 二十四届会议上的第一次发言.....		32
二.	一九七四年度难民专员办事处援助方案 核定拨款摘要.....		47

## 追悼

在本届会议开始时,执行委员会庄重地追悼了奥德·南森先生(已故的伟大人道主义者和南森奖颁发委员会的傑出成员)和梅·克尔文夫人(南森奖的得奖人及执行委员会前任主席)。

执行委员会也庄重地追悼了威尔弗雷德·詹克斯先生,他是国际劳工组织的总干事,在委员会第二十四届会议期间逝世。

# 高级专员方案执行委员会 第二十四届会议报告书\*

(一九七三年十月八日至十六日,日内瓦)

## 一. 引言

1. 高级专员方案执行委员会从十月八日至十六日在日内瓦万国宫举行了第二十四届会议。

### A. 选举职员

2. 依照议事规则第十条应选举全年职员的规定,委员会以口头表决方式选举了下列职员:

主席:阿·赫布斯特先生(德意志联邦共和国)

副主席:吴·赫·巴尔顿先生(加拿大)

报告员:尔·阿里姆先生(土耳其)

有些成员建议在将来的会议中,委员会选举职员时应该考虑到比较广濶的地理分配。

### B. 委员会代表

3. 有代表参加届会的委员会成员国如下:

阿尔及利亚

黎巴嫩

澳大利亚

荷兰

奥地利

尼日利亚

比利时

挪威

---

\* 原先以 A/AC.96/497 号发出。

巴西  
加拿大  
哥伦比亚  
丹麦  
法国  
德意志联邦共和国  
希腊  
教廷  
伊朗  
以色列  
意大利

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. 派有观察员出席的有阿根廷、孟加拉、布隆迪、智利、古巴、达荷美、加纳、印度、高棉共和国、利比里亚、新西兰、巴基斯坦、越南共和国、卢旺达、塞内加尔、苏丹、扎伊尔及赞比亚等国政府，还有马尔他主权教团。

5. 联合国体系内派有代表出席的计有：联合国、联合国救灾协调专员办事处（救灾办事处）、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）、世界粮食方案（粮食方案）、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）。

6. 派有观察员出席的政府间组织如下：欧洲共同体委员会、欧洲协进会、政府间欧洲移民委员会（欧移委会）、阿拉伯国家联盟和非洲统一组织（非统组织）。

### C. 主席致开幕词

7. 主席在对代表们表示欢迎的时候，请大家注意到委员会

所将讨论的主要问题,并忆及国际援助难民工作的人道主义的及非政治的特性。

#### D. 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) 选举职员。

(2) 通过议程(A/AC.96/488/Rev.3)。

(3) 高级专员发言和一般性辩论(A/AC.96/493)。

(4) 国际保护(A/AC.96/491)。

(5) 财务问题:

(a) 一九七二年度财务报表,审计委员会的报告,及投资报告(A/AC.96/489和Corr.1, A/AC.96/496和Add.1,及A/AC.96/490);

(b) 一九七三年与一九七四年捐款概况及总的财务状况(A/AC.96/494和Add.1,及A/AC.96/495)。

(6) 专员办事处经常援助活动:<sup>(a)</sup>

(a) 专员办事处提供的援助(A/AC.96/487,和Add.1及Add.2, A/AC.96/498)<sup>(b)</sup>;

---

① 以A/AC.96/487号文件提交执行委员会的专员办事处经常援助活动报告,将前此分为三个个别文件的资料彙集在一起,这三个文件是:专员办事处年度工作报告,专员办事处下一年度的拟议方案,新的和修订计划。与专员办事处援助活动有关的统计数字已作为A/AC.96/487号文件增编第一号发表,而若干非洲国家的地图则为增编第二号。

② 与一九七二年紧急基金拨款有关的资料文件列在A/AC.96/487/

- (b) 难民重新定居报告(A/AC.96/492).
- (7) 南苏丹即时援助方案.
- (8) 任何其他问题.
- (9) 审议本届会议的报告草稿.

## 二. 一般问题

(议程项目3)

### A. 高级专员发言和一般性辩论

9. 高级专员在向委员会致开幕词时说,虽然在过去三年中,或者由于其工作的分量,或者由于所牵涉到的人士的地位或工作性质的复杂,交托给办事处的特别工作常常使专员办事处的经常工作显得光彩被掩,然而却不应该因此便以为那些一直在进行的工作失去了它们的重要性或急迫性。正好相反,这些传统工作仍旧需要和过去一样多的精力、资源和想象力。在委员会本届会议中,代替通常的对于专员办事处工作的有系统的审查,高级专员想把注意力集中在那些本来就把保护和物质援助联系到一起的一些问题,因为无论如何这两项任务实际上是不能分开的。

10. 高级专员提到这些难民问题中的几个例子。他首先提到智利最近发生的事件,并详细列举专员办事处为尽可能保护该国难民所采取的措施细节。在政权转移和收到令人不安的报告之后,高级专员立即与智利当局联系,并从外交部长处获得保证,难民们将可得到他们应得的保护。而且在政府间及非政府组织协

---

Add.1号文件的表六里,而与一九七三年有关的则列在A/AC.96/498号文件里。

助下,各教会出面组织了援助难民全国委员会。在这委员会主持下,在各地设立了紧急接待中心以容纳难民留宿。想要离开智利的难民也将获得重新定居的机会。而且,紧急救济工作大概需要相当数额的经费。

11. 关于专员办事处在接到秘书长的要求援助那些必须在一九七二年年底离开乌干达的国籍不确定的亚洲人方面所采取的行动,高级专员说,这些人士的撤离,已在秘书长主持下,与联合国政府间欧洲移民委员会,及红十字会国际委员会合作下,与乌干达当局协议完成。奥地利、比利时、希腊、意大利、马耳他、摩洛哥和西班牙等国为大约四千五百人提供了过境便利,而大约三千二百人离开乌干达,直接迁往加拿大、印度、巴基斯坦及其他地方定居。十二个政府捐助了总额三百四十万美元以支付这一工作的费用。大约二百人仍旧留在各救济中心,急需找到重新定居的机会。

12. 在非洲,专员办事处继续援助那些来自殖民领土的难民们。然而,从布隆迪拥往卢旺达、坦桑尼亚联合共和国及扎伊尔的新难民,在这三个国家中已达八万五千人之多,构成一个严重的问题。这些难民们用去了专员办事处经费的一大部分。高级专员一直和非洲统一组织的行政秘书长就此问题保持经常联系,他切盼能够采取必要的行动造成了解的气氛以防止这些难民人数的进一步增加。

13. 在提到不可能就地安插的个别难民的种种问题时,高级专员说,在欧洲解决这些问题过去以至现在都仍有困难,在发展中国家内经济潜力较小,所遭遇到的问题就自然要大得多。他一方面认识到这些国家政府面临的困难,一方面强调,这些政府应该人道地、慷慨地引用它们参加缔订的国际法律文书的条文规定以促

成专员办事处的工作。他指出,单单物质援助,用处很小,除非伴随以足够的法律地位,尤其是居留权与不被赶回原出生地的保护。他说,大多数难民问题是不可避免地和政治发展连在一起的。专员办事处将继续依照其任务规定履行其职责。然而,办事处无法影响在任何国家内的政治事件,而且也只能夠在其可用的方法范围之内工作。

14. 关于专员办事处在常规的任务范围之外及经常方案之外进行的特别指派工作,高级专员说,在南苏丹的联合国即时救济方案已进入最后阶段。大部分苏丹难民已从邻近国家返回南苏丹。在与联合国体系内其他组织密切合作下对苏丹南部地区提供了大量的援助。从国际社会收到了大量的财务捐助,总额达二千万美元,充供这一工作的经费。

15. 高级专员在提到南亚次大陆时说,一九七三年八月二十八日德里协定签字之后,他作为秘书长的执行人正在安排从巴基斯坦和孟加拉主要经由空运超过二十万人回籍。这项工作,是前此从尼泊尔、巴基斯坦和孟加拉移动难民的较有限度的工作的继续。高级专员呼吁各国政府为这一回籍工作提供经费,所需费用将达一千四百三十万美元。

16. 委员会各成员感谢高级专员所作的重要而引人深思的开幕讲话。大家注意到,无论在高级专员的经常活动还是在特别指派工作方面都取得了相当的成绩。大家也注意到,虽然高级专员被指派在经常工作之外还进行相当多的新工作,但其经常工作并未受到不利影响。大家也了解,应该让高级专员在行动上有着相当的伸缩性,以便让他继续其目前的工作。

17. 好几位代表提到了委任高级专员的工作数量日增。大

家同意,高级专员既不负防止难民问题发生之责任,也不可能事先防止难民问题的发生。当难民问题发生之时,他只能作为国际大家庭良知的代表而采取行动。就这题目发言的代表们同意,防止性的外交活动是有其一定的极限的。而最后分析起来,只有各国政府能够帮助避免新难民问题的发生,而且也只有经由它们的放宽办法,也才能够让难民们进入其国土,并取得难民问题的永久解决。有一位代表请大家注意到,事实上,高级专员特别工作所需经费超过了他正常工作所需的费用。

18. 好几位委员会成员,在支持高级专员所奉行的一般政策时,强调说,专员办事处目标的达成,主要是由于办事处抱了慎重的,严格非政治性的人道主义的,及不偏不倚的态度来处理本身常常十分复杂微妙的难民问题的结果。在辩论的过程中,相当多的重点是放在难民问题的显著的人的方面,以及高级专员在保护难民的权利与利益方面所发挥的主要作用。许多代表请大家注意到国际保护的极端重要,特别是放宽庇护办法,严格实行不驱逐原则,这些在本报告第三章中有更详细地报告。

19. 关于从乌干达来的亚洲人的问题,委员会各成员从高级专员的讲话,以及政府间欧洲移民委员会主席的发言,满意地注意到为了让那些国籍不定的人确实获得重新定居和必要的照拂与维持所作成的安排。委员会对于那些允许这些难民过境或在其国土内永久居留的国家表示感谢。有些代表说,他们和高级专员一样,对于若干人士尚待找到重新定居机会感到关切,并希望这些很快都能实现。在答复关于来自乌干达的亚洲人的国籍问题所表示的看法时,高级专员强调获得办事处援助的都是国籍不确定的人。在他看来,这是一个人的问题而非法律问题,正是由于这些

人士无国可归,专员办事处才牵涉在内。

20. 印度观察员请大家注意到大约三千亚洲人遭到的困难。他们离开乌干达,在一九七二年下半年内到了印度,随后发现自己没有合法的护照。这一群人中,大约一千人在印度完全没有亲人,希望到欧洲和北美去和他们迁居那里的亲人会合。他促请高级专员尽一切可能帮助这些人和他们的家人团聚。

21. 几位发言者满意地注意到,南苏丹即时救济方案已接近完成。大家高兴地听说,估计有十四万五千人已经从邻近国家回返家园,这些邻近国家慷慨地让他们居留了好多年。然而,有人指出,相当数量的苏丹难民还得从乌干达遣送回籍。有一代表强调,顺利过渡到联合国开发计划署将实施的长期方案的重要性。

22. 有些代表感到兴趣地注意到,高级专员和孟加拉及巴基斯坦观察员的发言中,都提到在一九七三年八月新德里协定签字后,高级专员应秘书长的要求,作为联合国秘书长的执行人,安排了超过二十万人的重返原籍,主要由空运,从孟加拉运出非孟加拉人,从巴基斯坦运出孟加拉人。委员会的成员认识到,由于德里协定中的同时进行原则把这些人士的迁移与从印度移出战俘联系在一起,所以这项遣送回籍工作务要尽快完成;大家又认识到,国际社会迅速而慷慨地响应高级专员的呼吁,为这工作提供经费,是完成这一工作所必需的。在届会过程中,若干代表宣布在现金实物及劳务上为这项工作作出重要的捐助。这些列入本报告第六章中。

23. 委员会成员满意地发现,高级专员在执行付托他的特别工作时,获得联合国有关机构,即开发计划署、儿童基金会、粮食方案、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织、电讯联盟等的充分支持,也得到政府间欧洲移民委员会及非政府组织等的支持。

24. 至于专员办事处的经常援助活动,委员会注意到,事实上,专员办事处方案的一大部分是为了协助非洲大陆上的难民。有几位代表觉得,难民从布隆迪继续不断的流入邻近国家是值得关切的一件事,这些邻近国家已经收容了大量难民,代表们欢迎高级专员与联合国秘书长及非洲统一组织秘书长就此事保持密切联系。大家希望,有关政府将尽一切努力以解决这一问题。

25. 非洲国家的代表们请大家注意到从南部非洲各地来的难民的情况,这些难民构成专员办事处在非洲的工作的一半以上。他们忆及一九七二年十二月十四日大会关于各专门机构和与联合国有关关系的国际机构执行给予殖民地国家与人民独立宣言的情况的第二九八〇(二十七)号决议。他们敦促大家尽量找到办法以保证充分及有效地实施该宣言和其他有关的联合国决议,尤其是第二九八〇(二十七)号决议。他们强调执行第二九八〇(二十七)号决议第8及第9两段的需要,这是关于尽一切可能以协助殖民领土人民的特别方案的具体提议的。他们还进一步建议,增加对于来自殖民领土难民的援助。

26. 委员会从高级专员的一项声明中注意到,近年来在专员办事处方案以及在信托基金包括教育基金等之内已拨出相当的款项以援助来自殖民领土的难民,而一九七四年方案内也包括了对他们援助的进一步规定。委员会从教科文组织、粮农组织及卫生组织代表们所作声明中也听到这些机构依照第二九八〇(二十七)号决议及其他有关的大会决议而采取的行动。

27. 大家注意到,事实上,许多欧洲国家对于其他大陆上的难民问题感到兴趣,而它们本国仍旧面临难民问题。

28. 许多发言人对于在最近发生变化之后的智利难民情况

表示深刻的关切。他们完全赞成高级专员为了保障智利境内在他职权范围内的难民的权利与利益而采取的行动。他们满意地注意到为援助这些难民及为他们移民其他国家重新定居而作的种种安排。委员会决定以一项适当的信件致智利政府，以表示对专员办事处所采行动的充分支持。瑞典与瑞士代表说，他们两国将乐意允许难民们到他们两国去定居。瑞典代表还说，瑞典也准备接受若干寻求庇护的智利人。法国代表说，在多边行动的范围內，法国政府愿望在寻找庇护国家及接受来自智利的难民方面作出贡献。大家希望各方将提供必要的机会，而高级专员也能够继续其目前的努力以保证对智利难民的充分法律保护，就象本报告第三章所详述的那样。

29. 委员会从高棉共和国及越南共和国观察员的发言中，注意到超过二万五千高棉人在越南共和国避难，他们曾得越南政府及越南红十字会的协助，但在能够回到高棉的家園去之前，仍需要帮助。越南共和国观察员支持高棉共和国提出的要求，要专员办事处提供协助给这一群人。有些代表赞成援助这一群人，有一位代表说，他的政府准备考虑通过专员办事处为此目的提供捐款。高级专员回答说，对于在越南的高棉难民，前此曾经给以援助，越南红十字会近年来曾经与专员办事处接触。他说，专员办事处在不久的将来将对这一群人作出新的援助。

30. 志愿机构国际理事会难民及移民委员会主席以观察员身分代表该组织发言，他强调说，近年来，所谓难民已经有了一个较广意义的解释，有一种新式的难民，他们并不具有正式的难民身份，常常是因为他们并未请求取得这项身份，然而却一样需要援助。这类的难民构成各志愿协助难民的机构的沉重负担。志愿机构

的观察员也强调了国际保护的重要性。他还说,这些机构完全支持在“重新定居”项目下向委员会提出的新“十个或更多的计划”。

31. 在会议过程中,许多发言人指出在协助难民方面各志愿机构发挥的重要作用。

### 委员会的决定

32. 执行委员会:

(1) 对于高级专员处理其日益复杂的工作的方式表示满意,并赞许已取得的结果;

(2) 满意地注意到高级专员能够在执行其经常任务的同时,还执行了一九七二年十二月十二日大会第二九五六(二十七)号决议所委托他的特别任务;

(3) 重申其对于斡旋概念的支持,这使得高级专员对于人道问题的解决作出贡献;

(4) 强调联合国难民事务高级专员种种活动的人道主义及非政治性的特征;

(5) 重申对于难民的国际保护的重要性;

(6) 表示关切智利难民的情况,和感谢高级专员立即采取的行动,并紧急要求高级专员继续努力以确实保护协助这些难民,并在必要时,让他们重新定居;

(7) 还关切地注意到继续拥入非洲一些地区的新难民;

(8) 满意地注意到高级专员对于来自殖民领土难民的援助,并希望这项协助将依照大会有关决议而有所增加。

### 三. 国际保护

(议程项目4)

33. 高级专员代表在介绍 A/AC.96/491号文件时,请大家注意到在加强确定对待难民的基本标准的法律原则规范方面取得的进展,并叙述了在缔订一项领域庇护公约方面所得到的进展。他回忆说,大会第二十七届会议曾经要求高级专员向各国政府徵询意见,看看要不要召开一个全权代表会议以考虑拟议的案文,并注意到迄今收到的大部分实质性的答复都是赞成这一会议的。

34. 而在不利的方面,他请大家注意事实上有许多国家,其中许多遭遇到难民问题,还没有加入关于难民地位的一九五一年公约<sup>①</sup>,也没有加入一九六七年议定书<sup>②</sup>,而近年来加入为保护难民权利与利益而制定的这些国际文书及其他基本国际文书的速率趋于低降。尤其是他觉得遗憾,在有些国家中,对于待遇难民的一些标准的执行做的很不够。又有一些驱逐出境的事件,在在护国家内居留了相当时间的难民,却被驱逐出境,所根据的理由并不符合国际法律标准。在有些情形下,有些难民被留在拘留营中,如果他们无法找到一个可以重新定居的国家的话,即使是由于他们无法控制的情况。他觉得如果各国政府多注意这些难民的人的方面,如果这些政府从国际团结的精神上来看这件事,这种问题大部分就可以避免。他希望下一届委员会会议上,他能够报告一些真正的进展。

---

① 联合国条约彙编第一八九卷,第二五四五号。

② 联合国条约彙编第六〇六卷,第八七九一号。

35. 高级专员代表在作结论时说，为了把难民问题让法律界人士更多了解，最近在一九七三年八月二十六日至三十一日在阿比让召开的第六届经由法律谋求世界和平的全球会议通过了关于保护难民的好几项决议。他感谢查理·林先生——他是委员会以前的一位成员——主动把这个问题放在会议议程上。

36. 在随后的讨论与一般辩论中，许多代表强调了他们各国政府对于高级专员努力保证难民获得国际保护方面的支持。有人回忆说，这本来是高级专员的基本工作，并且仍旧是专员办事处工作的基础。一位代表询问，是否有足够的经费雇用从事保护工作的职员及法律服务，并要求审查这件事，以保证在保护方面所需经费获得满足。

37. 大多数代表证实，他们政府赞成由联合国主持编制并通过一项关于领域庇护的公约，这项公约应包括不驱逐的原则。有些代表强调，需要一个新的、公认的庇护权的定义，这应该包括在拟议的公约之内。有些发言人说，寻求庇护的人的法律地位也应明白订定下来，以避免在不同国家中受到不同待遇。许多代表强调，需要仔细的筹划，以保证这项公约得到普遍接受。这项公约应该充分考虑到现实的情况。好几位代表同意荷兰代表所作的一项建议，即应首先召开一个政府专家小组，负责在全权代表会议召开之前审查公约草案的案文，这个全权代表会议或许在一九七五年内召开，而不在一九七四年。

38. 好几位代表对于在有些国家中未曾有效执行关于难民的法律文书中所规定的标准，尤其是关于庇护与不驱逐等，表示关切。

39. 在讨论和一般辩论的过程中，若干代表对于最近发生事

变更后在专员办事处职责内的智利难民的情况表示了他们政府的关切。委员会注意到,高级专员与联合国体系内各组织及非政府组织代表合作,正在尽最大的努力,以保证智利难民获得符合公认的国际标准的有效保护。应瑞典代表的要求,高级专员也在寻求有关当局对于“过犯”一词的解释,因为智利难民可因过犯而被治罪。高级专员向委员会保证,他将继续密切注意智利难民的问题。

40. 关于难民家庭分散的重聚问题,有些代表证实他们政府十分重视这一问题,将尽力协助难民家庭使得团圆。

41. 若干代表和观察员在届会过程中告诉委员会说,他们政府已经采取或者计划采取一些法律措施以为难民谋福利。这些措施包括加入及实施若干直接或间接与难民地位有关的政府间法律文书。

## 委员会的结论

42. 执行委员会:

- (1) 强调国际保护难民的极端重要性;
- (2) 希望更多国家参加关于难民地位的一九五一年公约及关于同一事项的一九六七年议定书,同时对于参加这些基本法律文书方面所取得的一些进展表示满意;
- (3) 满意地欢迎一九六九年关于非洲难民问题一些特定方面的非统组织公约<sup>③</sup>及一九六一年减少无国籍状态公约<sup>④</sup>,可望在不久的将来生效;

③ 非洲统一组织 CM/267/Rev. 1 号文件。

④ A/CONF. 9/15.

- (4) 强调急需实际执行这些和其他有利于难民的国际法律文件；
- (5) 希望积极从事制订一项关于领域庇护的国际公约；
- (6) 促请各国实行宽大划一的庇护办法，并应严格遵守“不驱逐”原则；
- (7) 特别满意地注意到高级专员正在尽力确实保护智利的难民，并将密切注意这方面的发展。委员会同意主席应将下列电报发给智利政府：

“执行委员会审议了高级专员职权范围以内智利难民的情况。鉴于已有的接触及贵国政府与高级专员就涉及的人道主义方面所作的安排，委员会希望，贵政府继续与高级专员合作，依照智利曾经缔订的国际公约的规定，并充分考虑到难民们所需要的保护与协助，尽快解决这些难民的问题。”

- (8) 希望各国放宽办法让分散的家庭得以团聚；
- (9) 注意到一九七三年八月二十六日至三十一日在阿比让举行的经由法律谋求世界和平会议所作的工作。

#### 四. 难民专员办事处的经常援助活动

(议程项目 6)

##### A. 难民专员办事处提供的援助

43. 高级专员代表提出难民专员办事处一九七二年、一九七三年和一九七四年在援助方面的活动的报告(A/AC.96/487和Add. 1和2)时说,这个文件的统一新编制方法是依照联合国行政管理处的建议,根据按国家方案分项的办法而制定的。该报告在难民专员办事处采用按方案编制预算的程序以后将再予修订。

44. 他说一九七二年和一九七三年上半年在援助活动方面所发生的主要发展计有:大批难民遣返苏丹,和对他们在庇护国家的经常援助的相应减少;对于从布隆迪到达卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔的新难民的大规模援助;为了应付由于大约五千至六千名难民由卢旺达涌入布隆迪、乌干达和扎伊尔所引起的新问题而采取的措施,以及对在智利的难民给予紧急援助并帮助其重新定居的需要。

45. 他在评论对委员会提出的一九七四年方案经费目标8,739,000美元时解释说,最重大的拨款就是对布隆迪难民(2,200,000美元)和中东各项计划(750,000美元)所拨的款项。象以前各年一样,这个方案包括对各国的拨款和供特种援助之用的全盘拨款。该方案最重要的是要设法促进对难民所遭遇问题的永久解决。

46. 委员会对于这个报告所采用的新方式表示满意,认为这种编制方法使难民专员办事处现在和过去的援助活动同下年度所计划的援助活动,易于比较。

47. 有几个代表注意到难民专员办事处的援助活动还是继续以非洲为主,属于难民专员办事处职权范围的难民的最大数目是在非洲。在讨论期间和本届会议的过程中,委员会听取了乌干达和坦桑尼亚联合共和国的代表以及塞内加尔、苏丹、扎伊尔和赞比亚的观察员作出的讲话,他们详述那些国家境内的难民情况以及为应付他们的问题所已采取或必须采取的援助措施。委员会对这些国家政府参加援助难民的工作,表示赞扬,这些援助工作对他们的经济往往增加了额外的负担,何况有几个非洲国家正遭遇著长期的乾旱。委员会从高级专员代表和世界粮食方案代表作出的讲话中,注意到由于穀类——主要商品——的空前缺乏和世界粮食价格的急剧上涨,世界粮食方案的粮食援助计划可能受到的限制。委员会得知,由于这个缘故,难民专员办事处也许必须在今后数月间购买粮食,作为援助难民之用。

48. 乌干达代表促请注意在大批难民遣返苏丹以后,乌干达境内的难民人数虽然已大为减少,但是除了来自其他国家数目相当可观的难民之外,乌干达仍旧留有大约两万五千到三万名的苏丹难民。他叙述了乌干达政府为应付这些难民的需要所采取的措施,以及已获得的进展。他促请特别注意,国际大家庭必须帮助提供适当的教育设施,并希望在一九七五年方案中列入较大的拨款。

49. 扎伊尔的观察员强调指出,该国当局对人数日增主要来自各殖民领土的难民所提供的各种便利,已成为该国国民经济的一个沉重负担,必须从国际大家庭得到适当的援助。他认为关于援助活动的报告中所载的难民人数,估计过低,希望难民专员办事处同该国政府合作,对情况重新作一评价。

50. 有一个成员国对于报告中所说难民遣返人数的增加,表示欢迎,他建议把这些难民在停留期间所使用过的各种设备,留给庇护国政府,作为答谢他们所受到的款待的一种表示。

51. 有些代表指出,如可能时,应将难民从庇护国的边界地区移到内地地方,在很多情形下都是这样做的。

52. 委员会从欧洲国家的代表们作出的讲话中,注意到这些国家中有些国家申请庇护的人数已有增加,在另一方面,重新定居的机会却已减少,难民移住者的选择和办理手续也已缓慢下来,因此,难民专员办事处在这些国家应该至少维持现有的规模,继续工作。

53. 高级专员代表在答复一项问题时解释说,为了确定接受年金的老年和残废难民所遭受的购买力损失情形,将与劳工组织的专家合作,进行一项研究。在一九七四年方案中将订定临时办法,以应付这些难民的需要。

54. 他又解释说,用于顾问事务和残废难民的治疗及善后工作的全盘拨款,并不是专员办事处列为高度优先事项的这类援助所拨的款项总额,因为供这个用途的经费,係列入各国方案所包括的若干计划内。

55. 关于援助在智利的难民的经费,高级专员代表说,办事处预期在一九七三年年底以前能由紧急基金来应付这方面的需要,必要时或由方案准备金来应付需要。

56. 委员会从联合国救灾协调专员办事处、儿童基金会、粮食方案、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织各代表作出的讲话以及气象组织发来的电文,注意到这些组织在它们各自进行的活动方面,已经同难民专员办事处展开了密切的合作。

## 委员会的决定

### 57. 执行委员会：

(1) 满意地注意到一九七二年援助难民方面所获得的成果，以及一九七三年头几个月所报告的初步结果；

(2) 授权高级专员在一九七三年方案的范围内，执行关于难民专员办事处一九七二年、一九七三年和一九七四年在援助方面的活动的报告(A/AC.96/487)第85和287两段中所概述的新计划以及第283段中所概述的订正计划；

(3) 核准难民专员办事处一九七四年度援助方案的经费目标数额8,739,000美元；

(4) 核准本报告附件二所开列的一九七四年方案内的拨款。

(5) 授权高级专员于需要额外资金供若干计划之用时，使用方案准备金或在各项拨款或部份拨款间实行流用，对核定的拨款加以调整，但须向委员会下一届会议提出报告；

(6) 核准一九七二年十月一日至一九七三年九月三十日期间由紧急基金所作的拨款；

(7) 授权高级专员在联合国南部苏丹即时救济方案下使用一九七三年度援助方案的节余，以供将苏丹难民由邻近各国遣返计划的费用。

## B. 难民的重新定居

58. 高级专员代表于提出关于难民重新定居问题的报告(A/AC.96/492)时,略举了难民重新定居获得成功的若干基本标准。这些标准特别同下面几点有关:可以导致现实规划的有效顾问事务;可供利用的适当的和各种各样的重新定居机会;各国政府对于申请重新定居的迅速答复;以及重新定居国家为促进一体化而有的适当社会服务。关于残废难民的重新定居问题,她建议各国政府也许可以考虑每年接受十名以上的定额残废难民的可能性,并特别提请注意报告D节中所提议称为“十人以上计划”的那个计划。

59. 高级专员在提出这个新计划时,要对瑞士表示特别赞扬,该国自一九五四年以来曾在经常计划下每年至少接受了八十名残废难民,并继续慷慨地在特种情形下接受残废难民永久定居,这样做的还有澳大利亚,比利时,丹麦,法国,新西兰,挪威和瑞典。这些国家在一九七二年总共接受了二四七名残废难民。“十人以上计划”的目的,一方面是指望着这一类型的对于一连串个别申请所作的特别慷慨提议和答复,同时也设法克服现有安排下所留下的若干不利情形。它将采用一种有系统的规划的要素,以确保对残废难民预期的直接需要,能有很快的反应。这将给难民们他们所迫切需要的选择机会和安全感,因为他们每一个人会知道,如果有若干国家保证愿意接受残废难民的重新定居,那么他愿意去的那些国家中的一个国家会准备接纳他的机会就很多了。通过这个计划,重新定居的国家可以继续选择他们认为有顺利地达到一体化的合理机会的难民。高级专员代表也着重指

出必需使那些严格地说来并非残废，但却没有资格申请作正规移民或不愿到海外重新定居的难民们，有在欧洲重新定居的机会。

60. 高级专员代表说，难民专员办事处继续密切注意急需得到重新定居机会的非洲难民的重新定居问题。一九七三年十一月将在亚的斯亚贝巴举办一个非统组织非洲难民安置与教育局通讯员讨论会，对这个问题将特别注意。

61. 政府间欧洲移民委员会（欧移委会）干事约翰·托马斯先生在一个对委员会的声明中说，即使是在若干具有接纳难民的长期传统的国家方面，似乎也是令人遗憾地对于经由移民而重新定居的工作，减少了兴趣。

62. 可是，他很高兴地说，难民专员办事处同欧移委会间在欧洲长久存在的合伙关系，现在已在世界其他地方有效进行。他所指的就是欧移委会在国籍不明的乌干达亚洲人的运送和重新定居工作方面所得到的业务经验。虽然多亏若干国家政府所表现的了解态度，这一群难民现在多数已经找到了新的家园，可是还有少数留下来的一群人有待特别作出努力。欧移委会对于南亚次大陆方面的遣返工作也曾提供技术援助。

63. 在智利方面，难民专员办事处同欧移委会应智利当局的要求，并同早先提到的新成立的国家委员会磋商后，现正拟订一个外国难民的重新定居方案。虽然目前还无法估计这个方案所能包括的人数，可是急切需要各方提供重新定居的机会已甚明显。

64. 托马斯先生简单地说明了过去一年欧移委会在高级专员经常活动的若干方面所负起的任务。他保证欧移委会将继续

续提供援助,并热烈地建议对拟议的“十人以上计划”给予有利的考虑。

65. 非洲统一组织代表在向委员会作出的讲话中提到即将举行的非统组织非洲难民安置与教育局通讯员讨论会时说,讨论会的目的,是要为设法对难民有所帮助的各组织和机构的代表们,提供一个范围极广的交换意见的机会,尤其是要加强安置与教育局同该局的各国通讯员以及当地委员会之间的合作。

66. 他叙述了该局自一九六八年成立以来为了在非洲和非洲以外对非洲难民提供教育和就业机会而展开的工作。使许多非洲国家感到困扰的严重经济和社会问题,继续地使这项工作进行极端困难。可是,他很高兴地报告委员会由于切实执行非统组织最近通过的第CN/266号决议所获得的积极成果,该决议请各成员国政府每年对难民提供就业机会和奖学金。他又提到第CN/296号决议,其中指定一个一年一度的“难民日”,并请那些没有直接遭遇难民问题的成员国考虑可否每年接受若干人数的难民,作为它们团结的象征。

67. 在保护难民方面,该局继续努力,以便遇到难民遭受被驱逐出境的威胁时,能够找到其他的庇护国家。

68. 发言的代表们对于政移委会、难民专员办事处和各志愿机构在难民和国籍不明的乌干达亚洲人的重新定居方面所获的成果,表示热烈赞扬,并表示他们的政府将全力支持这种援助难民方面的重大工作。可是他们担心的是:虽然在一九七二年大约已有五万五千名难民经由联合重新定居机构而得到重新定居,其中一万人得到难民专员办事处的援助,可是重新定居的机会却似乎已愈来愈少。鉴于难民的继续不断地涌入庇护国家,

这终将导致在接待中心的长期等待。许多代表保证他们的政府将全力支持此项重大工作。

69. 发言的代表们欢迎高级专员所提对接纳残废难民采取定额制度的建议,若干代表说他们的政府在可能范围内将乐于参加“十人以上计划”。他们认为,在接受国家各项社会服务的合作之下所进行的这个计划,将能便利残废难民的迅速重新定居。委员会各成员赞成由高级专员连同有关支持文件向各国政府提出这个计划的建议以供它们考虑。

70. 有人促请注意残废难民重新定居的人道方面,若干代表说他们的政府将继续采取收容严重残废难民的传统政策。委员会很有兴趣地注意到政移委会医务处主任朔恩博士所作关于残废难民遭遇到的若干特别困难的说明。

71. 有一位代表促请注意在难民重新定居的选择和咨商工作方面必需特别留心,以便确保这些难民在重新定居后事实上确能改善他们的处境,尤其是确保他们能够多在一个他们可以适应的环境里定居。他强调指出,决定的因素应该是整个家庭生活能力,而不是家庭中任何特殊成员的生活能力。

72. 若干代表重申家庭重新团聚的重要性。

73. 有一位代表注意到非统组织非洲难民安置与教育局在使难民在非洲重新定居的工作方面,成果甚少,他呼吁非洲各国政府对该局给予全力支持,尤其是在提供就业机会的方面。

74. 委员会从若干代表接到关于他们的国家收容难民以及计划在将来收容更多难民的情报,详情载于第二四六次会议的简要纪录内。

## 委员会的决定

75. 执行委员会：

(1) 对于高级专员与各国政府、政府间欧洲移民委员会和各志愿机构合作，在促进难民重新定居方面作出的努力，表示感谢；

(2) 注意到虽有若干国家作出重大努力，仍需增加重新定居的机会，以便应付难民，尤其是残废难民的需要；

(3) 注意到高级专员为残废难民的重新定居提出的计划，极感兴趣，并请高级专员将这个计划的一切必要细节送交各国政府，以供各国给予迅速和同情考虑；

(4) 建议将收容难民长期定居的定额制度扩大适用于在非洲的非洲难民，同时这个制度应由高级专员同非洲统一组织，特别是其所属非洲难民安置与教育局进行合作，加以推进。

## 五. 南部苏丹即时救济方案

(议程项目 7)

76. 高级专员的特别计划顾问托马斯·贾米森先生简要地报告了难民专员办事处在协调联合国南部苏丹即时救济方案方面进行的工作,高级专员曾就这些工作向大会和经济及社会理事会提出报告(E/5261和E/5378),这些工作现已接近完成。

77. 贾米森先生回顾一九七二年五月联合国秘书长要求协调即时救济方案后,高级专员的第一个目标就是估定各项需要。难民专员办事处一开始就专心注意促进并鼓励在邻国居住若干年的苏丹难民返回家园,以及协助苏丹政府使这些难民一体化所需的紧急重建工作。这就要提供粮食、交通和运输(包括道路修理、无线电联系等)、卫生和 Education 设施。他在这方面特别提到空运主要供应品到最困难地区所起的重要作用。

78. 特别计划顾问在叙述目前情况时告知委员会遣返的活动现在已接近完成。还有一批人数可观的难民希望从乌干达回到苏丹:他们的遣返计划在十月底以前进行,届时难民专员办事处按照一九七三年七月三十日经济及社会理事会第一七九九(五五)号决议将南部苏丹较长期发展援助的职责移交给联合国开发计划署。十月底以后,难民专员办事处在其工作范围内已开始的尚未完成计划将由该办事处设在苏丹的办事分处来继续进行。这类计划主要包括预计于一九七四年完成在朱巴建造一座跨越尼罗河的桥梁,以及若干教育和卫生计划。

79. 特别计划顾问赞扬苏丹政府在重新使如此众多的人民一体化遇到的困难时所表现的勇气。他也感谢联合国体系其他

各组织及各志愿机构在其工作范围内提供的非常可贵的服务。

80. 委员会在这项声明后以及在一般性辩论的过程中高兴地注意到通过即时救济方案所取得的成果。它强调它重视自愿遣返,认为在可行时这是解决难民问题的理想办法,并且满意地注意到,就南部苏丹来说,难民的回国,加上该国本身的发展援助,对重建该地区的和平已作出重要的贡献。

81. 苏丹观察员向委员会表示,他本国政府深切感谢国际大家庭通过联合国难民事务高级专员办事处给予苏丹的慷慨援助。

## 六. 经费问题

(议程项目5)

### A. 财务报表审计委员会的报告和一九七二年度的投资报告

(A/AC.96/489, A/AC.96/496和Add.1和A/AC.96/490)

82. 高级专员代表在向委员会提出这些报告时解释说,一九七二年度账目(A/AC.96/489)报表一(资产负债表)内“资产”栏明显的增加是由于办事处为南部苏丹行动方案及为援助来自乌干达国籍未定的亚洲人而获得的经费。如不计算这些经费,全部数字当在八百九十万美元左右,这一数字和前一年的数字大致相等。

83. 他指出,为更清楚起见,已经修改了报表二(收入和支出)的编制以便区别业务费用与有关方案支助和行政的费用。南部苏丹行动方案的支出已分别开列在信托基金项下以便清楚表明所涉为数可观的数额。

84. 又关于信托基金问题,他解释说,“其他”项目下开列的数额包括丹麦、芬兰、荷兰和瑞典等国政府供给难民专员办事处特定任

务的初级专门人员的薪给,这项安排产生了令人鼓舞的效果。

### 委员会的决定

85. 执行委员会:

- (1) 注意到一九七二年度的账目,和一九六八至一九七二年度期间的财务统计(A/AC.96/489),以及审计委员会和行预咨委会所提关于一九七二财政年度的报告(A/AC.96/496和Add.1)。
- (2) 满意地注意到一九七二年十二月三十一日届终年度的投资报告(A/AC.96/490)。

### B. 一九七三和一九七四年度捐款状况和全盘财政情况

86. 高级专员代表在提出关于捐款状况的报告(A/AC.96/494和Add.1)以及关于难民专员办事处发行密纹唱片计划的说明(A/AC.96/495)时指出,虽然预期一九七三年度援助方案会得到充分的资金供应,甚至可能有盈余,可是一九七四年度的方案就不可能这样。一九七三年度投资赚得的非常大的数额九十万美元,主要由于利率的剧增以及供给南部苏丹救济方案和援助来自乌干达国籍未定的亚洲人数目可观的经费关系的投资平均数额的提高。促成这种有利情况的另一个因素——在这一货币波动甚大的年度——是汇兑上净收益达一百万美元左右。这是由于高级专员接受以任何货币作捐款的政策以及汇兑业务的审慎规划和时机恰当所致。高级专员代表强调,一九七三年是特殊的一年,所以不能预言一九七四年度的情况相似。鉴于一九七四年度的捐款目标较一九七三年度高出九十万美元,预料在募集执行难民专员办事处援助方案所需经费时将遭遇困难。计及一九七三年度移交

的盈余款项,预期一九七四年度方案将需要增加捐款五十万美元。高级专员代表希望,各国政府在即将举行的年度认捐会议上宣布的捐款数字会达到一九七四年度方案的目标。

87. 委员会欢迎款捐的宣布,包括下面详述的各国政府代表、委员会成员国或观察员所宣布增加的或特别的捐款。<sup>⑤</sup>

#### 丹麦

88. 丹麦代表宣布该国政府核可对次大陆行动计划捐助七十万美元(即:四百万丹麦克朗),同时于需要时愿意考虑再行捐助。

#### 德意志联邦共和国

89. 该国代表宣布,他本国政府决定仍向一九七四年度援助方案捐助二百万德国马克(即:二十万美元),与一九七三年度捐款数额同。

#### 荷兰

90. 荷兰代表宣布,他本国政府决定对次大陆行动计划捐助一百万弗洛林(即四十万美元)。

#### 挪威

91. 挪威代表通知委员会,他本国政府已经对次大陆行动计划认捐一百万挪威克朗(即十八万美元)。

92. 挪威政府待国会批准后,将向一九七四年度难民专员办事处方案和该年度教育帐户捐助四百五十万挪威克朗(即八十三万美元)。这笔捐款较一九七三年度增加了十七万美元。对于方案与教育帐户之间如何分配款额的问题,将由挪威政府和难民

---

<sup>⑤</sup> 所提到的美元数额是关系国政府同意的等值数额或是根据宣布时通行的兑换率开列。

专员办事处讨论决定。

93. 此外,挪威政府象过去一样,对于高级专员在非洲的方案以外援助活动的特别捐款,将继续给予同情考虑。

### 苏丹

94. 苏丹政府现已核准向一九七三年度难民专员办事处援助方案捐助三千苏丹镑(即 8,616 美元)。这不过是象征性的捐款,因为该国政府的真正捐献是对难民提供的各种服务和便利,其价值实际上要高得多。

### 瑞典

95. 瑞典代表宣布,该国政府一九七四年度将捐助一百三十万美元,较一九七三年度增加十万美元。一九七五年度瑞典的捐款将达一百四十万美元,一九七六年度将达可全部兑换的货币六百九十万瑞典克朗。瑞典国王经国务院同意颁布的敕令还核准了向次大陆行动计划提供的捐款三百万瑞典克朗(即七十二万美元)。

### 土耳其

96. 土耳其代表宣布,该国政府待国会核准后将向次大陆行动计划至少捐助一万美元。

### 乌干达

97. 乌干达政府已经交付三万五千乌干达先令(即五千美元)作为向一九七三年度难民专员办事处援助方案的捐款。这只是象征性的捐款,因为该国政府以实际援助方式提供的实质捐献比捐款要大得多。

### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

98. 联合王国政府对于可能将皇家空军飞机供难民专员办事处,在次大陆行动计划中使用一事,正予有利的考虑。

## 坦桑尼亚联合共和国

99. 坦桑尼亚联合共和国政府向一九七三年度方案捐助二万七千坦桑尼亚先令(即3,913美元),较一九七二年度的捐款增加了一千坦桑尼亚先令。这项增加一九七四年仍将维持。

100. 高级专员对这些捐款的宣布表示恳切感谢。他也感激地回顾各国政府在一九七三年期间对于保证充分筹供他的正常援助工作经费,包括从信托基金提供资金所表现的慷慨,同时各国对他为南部苏丹行动计划和援助来自乌干达的亚洲人所作的特别呼吁慷慨的响应。他热切希望,一九七四年度的目标也将完全达到。关于一般性辩论中曾经讨论的次大陆内特别遣返行动计划的需要,他回顾各国政府迅速响应认捐对于保证该计划圆满完成是至关重要的,该计划与无数人民的生命有关。

## 委员会的决定

101. 执行委员会:

- (1) 注意到高级专员所提关于一九七三及一九七四年度向难民专员办事处志愿基金捐助状况和全盘财政状况的报告(A/AC.96/494和Add.1);
- (2) 注意到除了年度援助方案的需要外曾经呼吁高级专员在一九七三年动员大量款项充供常常属于紧急性质的特殊用途;
- (3) 感谢在一九七三年尽管有这些方案以外援助的紧急需要各国政府仍增加支援;
- (4) 表示希望一九七四年各国政府将大量增加捐助,使该年度援助方案的经费可以筹足;
- (5) 注意到一九七二年七月一日至一九七三年八月三十一日期间密纹唱片帐户的收入和拨付的款项(A/AC.96/495)。

## 附件一

### 高级专员在高级专员方案 执行委员会第二十四届会 议上的第一次发言

我愿意并且也代表我的同人向你当选执行委员会本届主席致以最热诚的贺意。并且也向我的朋友加拿大巴顿大使——他刚当选为副主席及土耳其阿里姆先生——我们杰出的报告员——致以最热诚的祝福。主席,我相信在你明智和谆谆善诱的的指导下,本届会议将是一个富有建设性并且非常有用的会议。

我们今天在此开会时,再次透过大众媒介,面对着来自中东的一片隆隆的炮声。事实上,就人道问题来说,中东战事很可能多多少少会比我们今后数日在比审查的某些情况更为重要。这件事证实了这一想法:国际社会负有一项尽速解决难民问题的经常任务,因为,虽然我们希望中东地区的难民不致于受到太大的影响,但许多年来,该地区的难民问题仍然未能觅致解决办法的这一事实,增加了冲突的危险性。

就关于比我们某些方面的工作更为重要的事件来说,必须注意到过去三年之中——并且今年也不例外——有些大型作业和特别事件,已在某种程度上有比我们一般工作更重要的趋向,严格来说,那些作业和事件与职权范围内的难民无关,也与难民专员办事处目前执行的物质援助方案无关。这是由于这些问题甚为巨大,例如我们为在印度的孟加拉难民的中心活动;或是由于有关人民的身份,例如在乌干达的亚洲人;或是由于必需办理的工作错

综复杂,十分专门,例如我们对于将难民遣回南苏丹及他们的善后所面临的挑战。由于这些事件的巨大和广为宣扬的性质,以及我们必须采取的一些创议是崭新的创议,因此我们的常规工作似乎反而比较不重要了。对于这些巨大任务所给予的宣传次数必然,有造成这种印象的趋向。然而,如果认为我们常规工作失掉它们任何重要性或紧急性,或者不需多所思考就可用沿用已久的方法来处理,那是十分错误。

我愿设法给各位说明,我们面临的传统问题需要我们尽可能集合一切能力资源,思索及最富创造力的办法。今天上午我在这里的目的不是要有系统地审查难民专员办事处的保护和援助工作,我的同人在本届会议期间,提出议程项目时,会谈到这些活动。今天我愿向各位谈谈与保护本来就有联系和物质援助——这两种作用是不可分开的——的一些问题,作为我们面临的困难及它们涉及的法律和物质问题的例子。

我愿首先谈谈最近在智利发生的不幸事件。执行委员会委员们都已知道,难民专员办事处自一九七一年以来,就开始帮助该国难民的工作了。他们是拉丁美洲的难民,而非那些战后在拉丁美洲定居的欧裔难民。九月十三日,在政权改变后,我立即发了一封电报给智利外交部长,表示关心难民专员办事处职权范围内的难民受到威胁,他们担心着生命和安全问题的新闻。我呼吁对他们加以保护,并强调难民的待遇应遵照智利批准的各项公约和法律文书的规定去办理。九月十六日,我收到外交部长的一封信,保证依常规进入智利而且没有犯罪行为的难民将依照我所提到的文书对待。有犯罪行为的难民将在智利受审,如果定了罪,也将不会受到驱逐或强迫遣回原籍国的威胁。九月二十日我在拉丁美洲

的代表奥尔德里奇·哈兹尔曼先生——他主持布宜诺斯艾利斯区域办事处——设法赶到了圣地亚哥。我曾希望他能早些到达那儿。但是，由于没有班机，他只有等到该日搭上一架联合国的包机到了圣地亚哥。九月二十一日，哈兹尔曼先生与外交部长伊斯梅尔·许尔塔海军中将进行了一次会谈。其间，他重申了我的呼吁，强调智利政府的责任及难民专员办事处的任务。这一会谈后，哈兹尔曼先生在九月二十四日二度谒见外交部长。这里，我必须说，如果没有拉丁美洲经济委员会执行秘书恩里克·伊格雷西亚斯先生和联合国开发计划署驻圣地亚哥代表琼·安斯蒂女士给予哈兹尔曼先生的可贵协助，他的任务将更为艰难。我很感激他们给予我的区域代表的支持，以及他们陪同谒见外交部长并一直在场一事。在这些期间，我的代表终于能够和外交部及内政部就住在智利的难民规定了可行的方式，规定了辨认他们及调整他们的身份的方法，同时也规定了访问他们的方法，以便查明他们如不能或不愿留在智利，以后应该如何处理。在这些谈判期间，我的代表一直能与圣地亚哥外交使团、国际红十字会委员会、政府间欧洲移民委员会维持着密切接触。他并在今后将继续在智利发挥重要作用的国家和国际志愿机构有过接触。

首要工作显然是尽量保证在我职权范围以内的难民的保护和安全。九月二十一日，我又发了一封电报给外交部长，表示我对于据报一群玻利维亚人被违背他们的意愿遣返回国一事的关切。九月二十四日，外交部长在发给智利所有国外大使馆的一封电报中，否认了这一指控。后来，劳工组织暂调了一名职员去智利北部的阿里卡，调查另一这类指控，我很高兴地讲，后者已经证实是没有根据的。

为使个人保护的措施生效,为了商讨包括难民证件正常化的一些持久解决办法,为了分配紧急救济供应品,由于圣地亚哥的局面给许多外国人和难民造成真正困难,因此政府当局已授权国家援助难民委员会在智利工作三个月,并在圣地亚哥及全国设立一些小组委员会。这些委员会及小组委员会均由教会设立,并得到国际和国家组织和机构成员的支持;它们不久可以创办“紧急接待中心”。这些中心目前已纷纷成立起来,多数设在宗教团体的房地,在地位上拥有拉丁美洲众所周知的外交庇护的一些特性。自觉不安、没有保障或等待移民的难民可在这些中心获得庇护。目前正在收集有关我在智利的职权范围以内的难民们的数据,那些难民是想离开这个国家,而对他们而言,移民是唯一可能的解决办法。今天为止,已有约计一千五百人在国家援助难民委员会登记,三百六十人在这些避难所中获得保护。我们当然要看这些中心如何作用,由于它们成立不久,目前很难向执行委员会报告它们是否可以完成我相信它们一定会达成的目的。我们必需希望这些避难所受到尊重,并希望拉丁美洲盛行的外交庇护的水平也能在这些中心之中通行。一俟有了比较准确的详情,我就要向难民希望重新定居的那些国家政府作呼吁了。此时,我的拉丁美洲区域办事处正在就地维持着密切接触。在那里的许多大使馆已经通告我们有关重新定居的一些发展。一些人——事实上,二百余人——已经离开圣地亚哥,主要起程前往阿根廷。有的难民依照拉丁美洲的传统,在外国大使馆获得了外交庇护。这在危机期间,对许多人言,显然是最安全的途径,无疑地会造成未来许多问题,因为这些人不能停留在圣地亚哥的外国大使馆内。难民专员办事处在这方面的作用须待以后才可看出。

关于紧急救济,在我的区域代表与当局接触后,我了解我的办事处必将面临巨额的财政需要。这一点必将对我们拉丁美洲方案有所影响。

我愿附加一句,我的拉丁美洲区域代表直至昨天前一直在日内瓦磋商问题,并且充分告诉了我关于这一局势的情形。我们考虑了必要时加强我们在智利的工作的可能性。

总而言之,我希望难民专员办事处作了期待它作的事情,在这种情况下,就是保卫难民的权利和保证他们身体的安全。但问题不止于此,除了物质援助方面很可能需要的经费外,难民专员办事处可能发现自己陷于需要找寻永久定居机会的常见情况中,如果难民离开智利时初步获得庇护的国家犹疑不愿收容他们的话。这将使得我的办事处陷于难以维持的地位,这种情形除了问题的大小和地理位置的不同外,是会使人联想起从乌干达驱逐亚洲人所造成的局势的。在你的许可下,我愿在此附带详细报告一下后一问题,当然你了解这一问题并不在我办事处经常活动范围之内。

我们无须回顾去年十一月七日要求大批亚洲人离开乌干达的事件。他们之中绝大多数拥有英国护照,这些人以那种身分,获准了前往联合王国。然而,还有一些国籍未定的人,他们也须于十一月七日前离开。这就造成了很大的问题,很明显地,这些人不属于我们的职权范围之内,因为他们还不是难民,而是居住于他们惯常居住国家的国籍未定者。秘书长应乌干达政府的请求,并得国际红十字会委员会和政府间欧裔移民委员会的合作,在他的主持下,在坎帕拉作了促成这群人离开的必要安排。政府间欧洲移民委员会负起了安排这些人的交通——由难民专员办事处负责经

费——问题的主要责任,国际红十字会委员会也帮忙很大,它准备了那些必需离开的人们的证件。应联合国秘书长的要求,我在此事上的任务是向各国政府呼吁,要它们提供永久或临时的庇护,使这些人能于限期尚未到期前离开乌干达,并且要它们捐助经费,使这一工作能够顺利进行。我很高兴地说,我们立即得到了反应,迅速收到了奥地利、比利时、希腊、意大利、马耳他、摩洛哥和西班牙的表示,它们愿意提供临时过境便利,以供难民专员办事处使用。其后由于这些亚洲人都在其他国家中安顿下来,发现不需要希腊和摩洛哥所提供的帮助。一些未定国籍的乌干达亚洲人并直接由坎帕拉前往其他目的地。我如不强调下一事实,就是有失职责:除了加拿大已经接受的拥有英国护照的四千五百人和其他人以外,另外还有一千四百人离开坎帕拉,前往加拿大。我愿向加拿大政府慷慨接纳这些背景各异的乌干达亚洲人表示感激。事实上,加拿大仍旧极为尊重家庭团聚的原则,仍然准许许多乌干达亚洲人到加拿大去。

除了加拿大所接纳的人数外,约有一千八百人前往印度、巴基斯坦和其他地方。未定国籍的乌干达亚洲人总数约计八千人。我们为他们的交通,重新定居,在过境时的照料和给养成功地募捐了三百四十万美元,有十二个国家响应呼吁,作了捐助。

现在可以从这一事件作出什么结论呢?五个国家慷慨地提供了过境设备;有三百万美元以上的捐款捐助给难民专员办事处,充作此项特殊任务之用,这些都是事实。我们成功地重新安顿了三千九百人,今天,当我向各位报告时,我们只有一百六十四人的永久重新定居处所还没有着落,这主要是由于一些国家政府的慷

慨所致，它们同意收容许多原来只是过境的人们。这里我必须向奥地利政府致敬，它很早就清楚表明了那些无处可去并且希望留在奥地利的乌干达亚洲人可以留下。目前在该国还有二百六十五人。然而，问题还没有终结，因为并不只有这一百六十四人，仍然还有一千五百人需要重新定居，五百人是一家之长，妻儿在其他地方，约计一千名受抚养人，其中有很多人生活艰难，他们想要与他们负担家庭生计的家长重新团聚。

这是令人苦恼的一年；在这一年中，我们每天担心着那里可以安置这些人，并且给予他们永久的新家乡。担心从那里能得到经费，以保证这些人在过境时获得照料和给养，也是一个令人苦恼的问题。很明显地，我们必须呼吁各国政府，对那些希望能与他们家庭团聚的人表示谅解。我们能责备一个想要与妻儿团聚的人吗？如果他们正好在他期望可以有办法获得经济自给自足的家中，他想到该国和他们团聚，而不是他们到他知道他们将挨饿受冻的国家来与他团聚，我们能责备他吗？这是我们未来一段时间必须注意的一个问题。

我相信这一工作显示出世界尚无法处理这种紧急事件,这些事件是在与已接纳人们过境的國家相距很远的地区突然发生的。这种情形给国际社会造成了新的问题,我只能说预防胜于治疗,并且我必得希望并相信我们将来不会面临这种困难。

现在谈到难民专员办事处工作的比较传统的例子,这是我们传统职权范围之内的工作。我想谈谈非洲布隆迪的难民问题。我们当然继续援助来自殖民统治领土的难民,他们成为非洲难民中极大的一部分。这里我愿向在这一正在继续进行的工作上帮助我们的机构,特别是诸如世界路德教派联合会等机构表示敬意,它们为来自殖民领土的难民作了许多工作。但此外,我们有一个很大的新问题,布隆迪难民的一个严重新问题。各位可以注意到,一九七二年,在方案中,为来自布隆迪的新难民储备了一百二十万美元。一九七三年,这一数字增为二百二十万美元。在目前提交各位批准的方案——其中整个目标数字为八百七十万美元——中,又有二百二十万美元指明用于来自布隆迪的难民。这一事实表示在一九七二——一九七四年间,我们已由难民专员办事处的资源中指明将五百六十万美元用于这一用途,而这一数字还将继续增加。今天,来自布隆迪的新难民加上原先的难民,数目已超过八万五千人。有一万人在卢旺达,四万二千人在坦桑尼亚联合共和国,三万五千人在扎伊尔。解决这个问题的办法当然是家园定居,我很高兴地说:对布隆迪的难民,我们没有任何主要的保护问题,因为我在此提到的非洲各东道国给予了他们一九五一年公约所规定的权利和责任。然而这一形势在我们工作上有很严重的财政影响,此外,我们也一直无法确定新的事件不会造成来自布隆迪的新难民潮。这是我与联合国秘书长和资深职员们及非统

组织秘书长维持十分密切的接触的理由,特别是在亚的斯亚贝巴的上一次高层会议期间,这也是我对非洲有关各国首脑特别是非统组织国家元首和政府首脑会议主席尼日利亚的戈翁将军——他一直在注意这一问题——的努力十分重视并满怀希望的理由,我希望这一问题终于能够得到解决。这里需要一个考虑到区域性人口、经济和社会问题的通盘办法。联合国体系准备履行它的职责,但这一问题——如在这方面的其他问题——一样非洲各国政府如果自己还没有掌握这个仍然十分有爆炸性的局势那是没有希望解决的。

现在谈到一个不能用家园定居解决的问题,我愿谈谈个别事例的问题。在联合国术语中个别事例是指家园定居对他们是不可能的人,他们住在城市中,需要有想像力的新方法来解决他们个别的问题。过去我向委员会报告过个别事例,并且在某点上,欧洲主要援助方案除了个别事例的全部个别方法以外,还有什么?然而,这些人住在欧洲,在有进步社会事务的发达国家中,有精密复杂的下层结构照顾他们,这不是表示了问题的复杂性吗?甚至在欧洲,还需要透过难民专员办事处汇集来的国际经费,并且在办理了二十年的难民工作之后,我们今日仍然有蒙受不利的个别事例。由此看来,我们对于这一问题在经济潜力小得很多的国家中会复杂十倍,应当感到惊奇吗?

我希望并相信现在在许多非洲国家首都成立的咨询服务能够产生结果。我们希望它能补助在意念上虽然十分正确但却没有产生我们预期结果的努力——我这里是指在非洲统一组织赞助下的难民安置和教育局的工作。

当东道国不能确保它们自己的人民有机会获得教育、工作和足以避风雨的房子时,我们不能责备它们不保障从国外来的难民,

让他们有机会享受这些好处。但各国政府不应使得难民专员办事处无法帮助，这是绝对必要的。如果一名难民未获永久居留，而难民专员办事处突然收到通知说他在某日之前必需离开该国，并且没有一个国家愿意从只给他临时过境的<sup>1</sup>国家接纳他的话，那么就产生了一个完全荒谬的僵局。如果法律上拒绝给予居留，但事实上却给予了居留——这是十分常见的例子——那么这名难民经常就生活在非法状况下，并且如果当局突然决定对他的案子必需注意的话，他就生活在法律制裁的不断威胁下了。这是难民专员办事处在非洲许多地方每天遭遇的问题。我们必需在将使探求解决办法的<sup>2</sup>行动成为笑柄的这些压制下，想出有想像力的一些解决办法。如果我强调这点，这是因为我觉得在个别事例的此一例子中，保护和物质援助是息息相关的。事实上，援助甚至于很慷慨的援助——我们必需给他们这些援助，因为他们不准工作，除非他们有自尊心，决定以其他方式（这些方式也不合法）谋生，否则就得依赖慈善救济了——都不会产生永久的解决办法，除非与保护一起进行。除非我们能保障难民的公正合法地位，不可能会有什么解决办法。虽然在我行使和执行国际文书——诸如一九五一年<sup>3</sup>的公约和一九六七年的议定书——的职责过程中，我们偶尔可以处理个别难民的问题，受到禁止的移民的问题，或事实上给予居留而法律上不予承认的人们的问题；但在最后，我们的效率还是有限。最终的责任该由各国负起。它们是唯一负责给予保护的当局，因此我要建议，经常在此及世界许多其他地方举行的学术方面的法律讨论不能代替人类的了解，也不能代替需由政府最高阶层强制执行的慷慨政策。这一简单的真理是：政策本身必需正确，但它往往并不正确，甚至在天天赞扬人类团结的一些国家也是一样。

从我所给的例子,能够作出什么样的结论呢?其一是在任何国家影响个人或大群人的政治事件无可避免地,均与难民问题密切相关。难民专员办事处不能作出任何行动——并且对于这个问题也不该作出任何行动——来改变难民原来居留的国家的政治发展和政治事件。“预防性外交”是有限制的。难民离开了他们的国家,就需要在另一国家定居,需要在一个地方居留。但不幸在我们今日经常面临的局面中,难民愿意去的国家受到真正的或设想的财政或内政考虑的限制;如果这些考虑是有确实根据的,而且是我们必需承认的,那么新难民往往在他们想要定居的国家又像在原来国家一样不被接受。在一个时间和空间的抽象场合上存在着难民专员办事处,它是不该过问政治的,它是非政治性的,是人道主义的,它是应该赋有一些神奇能力来为这些人群负起责任,为他们找到永久性的解决办法的。

不幸我们是在一个十分真实的世界中工作。在这个世界中,不管外表看来如何,难民专员办事处是不能制造奇蹟的。我们有我们的责任和职权范围,我们自然会继续尽我们最大的能力。但是在我们试着去作的责任与我们解决现有问题的能力之间,存在着很大的差距。我们必需推翻这种恣意的说法:各国政府可以把它们的困难,它们的少数民族问题,对内外政治上的困难等等交给难民专员办事处或交给联合国便可了事。我这样说,完全并非怨言。我认为我与我的同人们对我们许多方面已能做到的成就同感自豪。但是如果难民专员办事处将来在有限的职员和经费资源之下不要不自量力,如果我们在执行委员会和联合国大会上不过分炫耀我们的能力,那么,我认为各国政府一定会了解我们的极限点是在那里。它们必需公平地对

待少数民族,而不能把它们视为不需要的人驱逐出去。它们也应当确定,难民可以在逃出后到达的国家尽可能停留,而不是仅仅准许他们很短期间的过境停留。就这点上,我认为经验显示出庇护的原则必需要加强,我的同事保护司主任达德齐埃先生将在适当时向各位报告我们在地方庇护方面,以及在有关难民地位的其他方法上所作的进展。最后,如果想要避免各国政府制造人为的难民团体,那么他们的国籍和公民权通常保证他们一定可以享受的权利就应该充分受到承认和尊重。

我不想以刺耳的话来作结尾,我有比较好的新闻带给执行委员会,我愿在此谈到难民专员办事处特别工作的领域。

我很高興地说,在南苏丹一例中,大多数的难民现已安返家园了。这件事没有多费任何周折,主要是由于苏丹政府以及各庇护国家政府所给予的可贵合作。这些难民们在各庇护国家中居住了多年,直到他们能返回家园之时。我们已能将我们在一些国家的分处关闭了。在中非共和国,我们已不再需要代表了,苏丹难民居住的中心的设备都已交给了中非共和国政府。当最后一批难民从姆特基前来时,我亲自到了中非共和国与苏丹的边界,我在南苏丹坦布拉不远处和他们会了面,这个情景的确令人感到万分鼓舞,万分愉快。如各位所知,除了遣返工作外,还透过难民专员办事处给予了南苏丹适当的实际援助。这是应秘书长对难民专员办事处应在这一行动上合作的要求而产生的结果,显然是在职权范围以外的一个豪迈措施。我们从国际社会收到了很多捐助,事实上这个捐助有二千万美元之巨,我愿在这里向所有慷慨捐助并透过其捐款,帮助建立苏丹的和平情况及恢复正常化的这些国家政府表示感激,它们中有许多国家今天派有代表在此开会。

我并且愿意说：在此艰巨任务中，如果没有联合国体系的可贵和一贯支持，我们绝不可能成功。我认为我们由各专门机构所收到的反应数量——它们当我们帮助在印度的难民的紧要几天之中，已经参加了这一机构间的工作了——证明了当联合国体系的所有综合资源适当的配合运用时，在和平事务上会是一个可贵的工具。各位熟知的贾米森先生——我很高兴看到他回到我们的行列——自然将向各位详细报告我们在南苏丹所作的成就。

还有显然也不在我们传统任务范围之内的一件特别工作。我所指的是在南亚次大陆上现在可能成为最大规模的人类空运。那里目前发生的是悲剧故事的喜剧结尾，循环论法的突破。这一局面开始于两年前，当我们帮助在印度的孟加拉难民时，那时难民专员办事处已经直接关心到数以千万计的人们的痛苦。结果是令人感奋的，政治家风度解决了死结：八月二十八日在新德里签订的协定将建立起——我希望——在世界该一地区的持久和平结构。这一德里协定是在签订西姆拉协定一年后签订的，如各位所知，那个协定主要是关于一九七一年冲突留下的人道问题的解决的。根本上，其宗旨是要允许大群的人回返家园。

孟加拉国和巴基斯坦双方于八月二十八日在新德里签订协定后，请求联合国秘书长成立大规模的援助方案，包括这个空运的工作。在德里协定签署之前，秘书长就已受到有关各方要求进行有限度的遣返工作的请求了。秘书长当时要我担任代理执行人，因此我们甚至在德里协定前，就开始促成有限度人数的重返家园了，特别是一群孟加拉学生和海员，他们终能于一九七三年六月由巴基斯坦回到了自己的家园。我们办事处从来没有停止对世界该一地区发展的密切注意，我们为造成和解及了解的气氛，让人

们返回家园,终止痛苦,竭尽了一切努力。一九七三年六月间的有限行动后,空运的人数增加到一万人,其中半数为想从巴基斯坦回孟加拉国的孟加拉人,另外的半数为流落在尼泊尔的巴基斯坦人。当德里协定签署时,这一工作还在进行中,秘书长就要我继续作他的代理执行人,协助更多人的遣返。约计有二十万人需要遣返。其中有要离开孟加拉国到巴基斯坦去的非孟加拉人,及在巴基斯坦想要回家的孟加拉人。当我们原先进行的小型作业加上后期作业时这就成了一个极大的作业了。因而我们必需向国际社会呼吁,请它们捐助实施这一空运所需的经费,需要的款额为一千四百三十万美元。我已与一些国家政府进行了会商,解释了这一要求的背景。我很高兴地说,由于已收到捐款的结果,我们已能保证我们一定可以顺利办理较多人数的继续遣返工作。到今天为止,已遣返了二万人。我并且很高兴地报告:我们已由联合王国得到表示,一些皇家空军飞机可供我们使用,以协助我们的空运工作。最后,苏联政府已双边地约定将一架伊留申18型飞机提供我们使用,在有关各方的要求下,将充分加入难民专员办事处的空运工作。这架飞机今日开始其飞行任务。苏联并提供了一艘轮船,当一部分人已由空运遣返之后,这艘船很可善为使用。至目前为止,我们已由澳大利亚、丹麦、挪威收到了一百四十万美元的捐款,我们希望这些国家政府的慷慨以及它们响应我的呼吁的速度可以作为其他国家采取同样行动的一个借镜。

我认为当我们谈到在次大陆上的空运时,强调德里协定所包含的同时性原则是很重要的。同时性是说,孟加拉人由巴基斯坦回到孟加拉国,非孟加拉人由孟加拉国前往巴基斯坦,以及战俘由印度的遣返重要工作,均是互相关联的。因此,国际社会的反应应

当迅速慷慨,这是必要的,因为让人们得以重返家园,我们可以同时保证整个德里协定的顺利执行,以及在该区和平与安定的建立。

我有意将今天上午的时间集中于一些选定的重要议题上,而不使各位聆听我们一九七二年会议以来的一切发展的传统琐碎而冗长的审查。我相信我已经给了各位一个相当的样品——我们工作范围和大小的大概。在传统难民问题上,我们必须面对新的和旧的主要问题。由于办事处最近获得的经验,我们受托担任崭新而重要的人道任务,尽管这些任务使得仍为联合国体系内最小办事处之一的我们人力、物力资源不胜负荷,我们还是要设法尽力来履行我们的职责,并且也要设法使自己调节和适应管理方面的新方法。这里我愿一提主席提议的五月间执行委员会的一次特别会议上所提出的改进管理和工作的方法。很可惜的是,正因为秘书长派我到次大陆处理我刚才报告的问题,我本人无法出席那一次特别会议。不过,副高级专员梅斯先生代表了我。我很高兴,各位对提交审议的程序表示赞同,我想各位将会发现在那一次特别会议上各位赞同的一些办法和程序已在各位面前的文件中反映出来了,我期望各位对这一陈述表示意见、批评和指教。

不管方法如何,重要的是难民专员办事处要能尽量有效地进行它繁重、多种而且往往不可预测的任务。为此目的我们必须具有信心,相信一九七四年的经常方案一经各位批准,将会得到充分的经费,并且相信鉴于赋给这个办事处的特殊新任务的重担,难民专员办事处在处置其人力和财政资源上,将会得到最大的变通性。在这方面,贵委员会的支持是有决定性作用的,而且已往的经验也已确确实实告诉我们,我们可以信赖各位的支持。

附件二

一九七四年度难民专员办事处  
援助方案核定拨款摘要

<u>国别地区或活动</u>	<u>第二十四届会议</u> <u>提议的拨款</u> (美元)
奥地利 .....	40,000
博茨瓦纳 .....	17,000
布隆迪 .....	160,000
埃及 .....	113,000
埃塞俄比亚 .....	93,000
法国 .....	31,000
德意志联邦共和国 .....	60,000
希腊 .....	147,000
意大利 .....	38,000
肯尼亚 .....	32,000
拉丁美洲 .....	210,000
中东 .....	322,000
卢旺达 .....	... <sup>④</sup>
塞内加尔 .....	109,000
西班牙 .....	111,000
苏丹 .....	282,000
土耳其 .....	17,000
乌干达 .....	446,000

阿拉伯联合酋长国 .....	222,000
坦桑尼亚联合共和国 .....	1,634,000
西非和中非 .....	60,000
扎伊尔 .....	140,000 <sup>④</sup>
赞比亚 .....	373,000
布隆迪难民 .....	1,100,000

全盘拨款

当地居民 .....	210,000
重新定居 .....	480,000
遣返 .....	60,000
法律援助 .....	36,000
难民咨询 .....	215,000
伤残治疗与复原 .....	20,000
补充援助 .....	110,000
管理和方案维持费用 .....	971,000
储备金 .....	880,000
	<u>8,739,000</u>

-----

④ 将由拨给布隆迪难民的一百一十万美元综合拨款中提出此  
一数额。

## 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.