

EXEMPLAIRES D'ARCHIVES

FILE COPY

A retourner / Return to Distribution C. 111

联 合 国

难民事务高级专员的报告

增 编

大 会

正式记录：第三十九届会议

补编第12A号(A/39/12/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：第三十九届会议  
补编第12A号(A/39/12/Add.1)



联合国  
1984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作为《大会正式记录，第三十九届会议，补编第12号》(A/39/12)印发。

[原件：英文]

[1984年11月5日]

目录

联合国难民事务高级专员方案执行  
委员会第三十五届会议工作报告

(1984年10月8日—18日,日内瓦)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一. 导言 .....	1 - 17	1
A. 选举主席团成员 .....	4	2
B. 委员会的出席情况 .....	5 - 10	2
C. 通过议程 .....	11	4
D. 执行委员会主席致开幕词 .....	12 - 17	5
二. 一般性辩论 .....	18 - 49	6
委员会的决定 .....	49	16
三. 根据委员会的决定采取的行动 .....	50 - 53	18
委员会的决定 .....	53	19
四. 国际保护 .....	54 - 87	20
委员会的结论 .....	87	28
五. 难民援助和发展 .....	88 - 97	32
委员会的决定 .....	97	34
六. 难民专员办事处的援助活动 .....	98 - 122	36
委员会的决定 .....	122	42

目录 (续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
七. 难民专员办事处在促进持久解决办法方面的作用.....	123-129	46
委员会的决定 .....	129	47
八. 行政和财务事项 .....	130-153	49
委员会的决定 .....	153	55
九. 主席对项目 8 和 10 的总结 .....	154-161	58
十. 1984 年和 1985 年捐款情况和全面财政 需要 .....	162-170	60
委员会的决定 .....	170	61
十一. 外地事务 .....	171-176	63
委员会的决定 .....	176	64
十二. 提议采用更多种语言 .....	177-185	65
委员会的决定 .....	185	67
十三. 执行委员会第三十六届会议临时议程 .....	186	68
附件: 1984 年 10 月 8 日难民事务高级专员在高级专员方案 执行委员会第三十五届会议上的开幕词 .....		70

联合国难民事务高级专员方案执行  
委员会第三十五届会议工作报告\*

(1984年10月8日-18日,日内瓦)

一、 导言

1. 高级专员方案执行委员会于1984年10月8日至18日在日内瓦万国宫举行了第三十五届会议。

2. 会议由卸任主席瑞典的厄沃尔洛夫大使主持开幕。他开幕词中赞扬高级专员及其工作人员的工作,以及非政府组织在外地办理难民事务的工作。他说,他在担任主席期间,曾经有机会直接观察某些难民问题,并强调说,他非常感谢那些承受了沉重负担、安置大批难民的国家,它们往往是最贫困的国家。在外地进行访问期间,他本人切身的体会使他更深信,除了救灾援助之外,还需要倡导自给自足和积极寻求持久解决办法。就援助的交付而言,需要确保各项工作都达到最高效率和得到充分协调。厄沃尔洛夫大使更强调,第二届援助非洲难民国际会议<sup>1</sup>意义特别重大。会议确认,在遭受难民问题影响的地区,发展援助具有重要作用。他认为,这可能是长期解决问题的重要步骤。

3. 对于国际保护问题,厄沃尔洛夫大使特别提请注意对难民营和定居点武装攻击的问题。尽管执行委员会还没有对有关这项问题的结论究竟应如何措词,达成协商一致意见,但委员们普遍同意,应当谴责这种攻击。他强调,国际社会,特别是执行委员会,必须全力支持高级专员去增进难民的安全。最后,大使感谢主席团和委员会成员,在他任主席期间提供了支助。

---

\* 前曾以A/AC.96/651文号散发。

#### A. 选举主席团成员

4. 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：梅巴扎先生（突尼斯）

副主席：千叶先生（日本）

报告员：尤西塔洛先生（芬兰）

#### B. 委员会的出席情况

5. 委员会的下列成员国参加了本届会议：

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

6. 下列国家的政府派有观察员出席会议：

阿富汗	埃及	巴基斯坦
安哥拉	萨尔瓦多	秘鲁
玻利维亚	埃塞俄比亚	菲律宾
博茨瓦纳	危地马拉	葡萄牙
布隆迪	洪都拉斯	卢旺达
喀麦隆	伊拉克	塞内加尔
中非共和国	冰岛	索马里
智利	印度尼西亚	西班牙
刚果	爱尔兰	斯里兰卡
哥斯达黎加	肯尼亚	阿拉伯叙利亚
古巴	阿拉伯利比亚民众国	共和国
塞浦路斯	马来西亚	越南
民主柬埔寨	墨西哥	也门
吉布提	新西兰	赞比亚

马耳他主权教团也派观察员出席了会议。

7. 联合国系统出席会议的组织有：

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（生境）、联合国环境规划署（环境规划署）、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（志愿人员）、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）、和世界银行。

8. 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）、阿拉伯国家联盟和非洲统一组织（非统组织）。



9. 七十九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）、红十字会国际委员会（红十字委员会）和红十字协会。

10. 南非非洲人国民大会、阿扎尼亚泛非主义者大会、西南非洲人民组织（西南非民组）、和巴勒斯坦解放组织（巴解组织）也派代表出席了会议。

### C. 通过议程

11. 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。
8. 难民专员办事处的援助活动。
9. 难民专员办事处在促进持久解决方面所起的作用。
10. 行政和财务事项。
11. 1984年和1985年捐款情况和全面财政需要。
12. 外地事务。
13. 拟议采用更多种语文。
14. 审议执行委员会第三十六届会议的临时议程。
15. 任何其他事项。
16. 通过第三十五届会议的报告草稿。

#### D. 执行委员会主席致开幕词

12. 新当选的主席，突尼斯梅巴扎大使在开始主持会议的时候，申谢同仁们信任他，推选他为执行委员会第三十五届会议的主席。他提请注意艰困的国际情势，特别是当前的经济危机，以及经济危机使委员会的工作更加复杂。本届会议的议程反映了这种复杂情况，也反映了国际社会及高级专员迎接这项挑战的愿望。

13. 主席说，近年来，随著难民人数不断增加，有人吁请难民专员办事处作出改革，以适应这种情况。在非洲，通过把难民援助同发展援助联系起来而促进持久解决办法，是逐渐形成的新方向中可喜的一面。在本届会议上，委员会将会被要求对这种新办法进行第一次评价。在援助方面，正在审议中的其他重要问题是：难民专员办事处各项方案的自我评价和把权力下放到外地。这两项都是有效执行方案所不可或缺的要素。

14. 关于国际保护问题，主席强调，执行委员会即将审议的问题十分重要。他特别强调，委员会一定要对海上营救和防止武装攻击难民营及定居点这两个问题，达成积极协议，从而保证拯救可观的人命。他也欢迎海地和莫桑比克最近加入国际难民文书，这是加强法律架构，为难民采取国际行动的进一步进展。

15. 主席也指出，特别是鉴于当前的经济情势和从而产生的预算限制，必须确保难民专员办事处有行政效率。他指出，就是出于这种考虑，执行委员会接到要求须要审议难民专员办事处专业职务分类办法，以及在一方面需要增加工作人员和另一方面又希望保持零度增长两者之间作一权衡。

16. 主席提请执行委员会注意第二届援助非洲难民国际会议的重要性，他也欢迎会议所体现的国际团结精神。他又感谢指导委员会所作的努力，并吁请国际社会保证后继活动成功。

17. 主席在总结时赞扬高级专员、副高级专员和难民专员办事处工作人员忠诚地执行办事处的任务，也表扬非政府组织在援助难民方面发挥的作用。

## 二、一般性辩论

### ( 议程项目 4 )

18. 所有发言者都对卸任主席团过去一年来领导执行委员会的工作，表示赞扬，并对新当选第三十五届会议主席团的成员，表示祝贺。

19. 发言者在响应高级专员致词（已编为本报告附件）的时候，赞扬高级专员及其工作人员不辞劳怨地向难民提供保护和援助。他们强调，国际社会，特别是执行委员会的成员国，必须全力支持高级专员，使他能在经常是益形复杂的情况下执行任务。

20. 尽管没有发生新的难民潮使人普遍感到欣慰，但许多发言者指出，世界上许多地方的难民问题仍然十分严重，情况也日益复杂。面对这种问题，他们一致强调，难民专员办事处不涉及政治的纯人道主义性质必须尽力保持，以便保证能有效地提供国际保护和援助。然而，若干发言者也强调，国际社会必需在适当议坛上更有效地设法处理造成难民问题的根本原因。在政治上，需要作出合乎现实又富有创见的努力，包括联合国大会继续提出倡议，防止再度发生大规模难民潮事件。一位发言者说，最近，《第二届援助非洲难民国际会议宣言》（A/39/402，附件，第一节）曾强调预防措施的重要性。国际社会到目前为止仍未能拟订出具体建议和措施，有效地处理造成难民流动的根本原因，有几个代表团对这种情况表示失望。

21. 特别在非洲、亚洲和中美洲，难民的情况仍然使人深感不安。尽管非洲难民总数已见减少；在非洲之角及苏丹，关于自愿遣返和就地安置两方面已取得一些积极进展，但令人深感关切的是：在经常遭到严重经济和气候危机的国家内，仍然有大批难民，而且在非洲南部，纳米比亚和南非难民的处境十分艰难；在西亚，逃到伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的阿富汗难民是世界上最大的一批难民，对此仍没有找到持久解决办法的迹象。发言者提请会议注意该地区庇护国所承受的沉重

负担。阿富汗观察员对这些国家内的难民人数表示怀疑，他说，数字被过分夸大以便增加国际援助的数量，而且有人出于政治目的，操纵在国外的一些阿富汗人组织。在东南亚，一些第一庇护国内仍留有大批难民，也令人感到关切。特别令人关切的是重新安置的速度减慢，在自愿遣返或就地安置方面未有重大突破。有一位代表建议，高级专员或愿委派一名驻该区域的私人代表，以便协调寻求持久解决的工作。有几个代表团也注意到高级专员说明了已安排向在巴布亚新几内亚毗连伊里安查亚的边界上寻求庇护的人民提供援助。关于拉丁美洲的情况，最近的自愿遣返受到欢迎，被认为是有益的发展，但中美洲持续存在的严重难民问题，仍然令人深感不安。有一个发言者强调，必须促进就地的解决办法，包括就地安置流离失所的人民。其他几位与会者赞扬孔塔多拉集团努力推动和平解决该地区的冲突，从而消除造成难民潮的某些主要的根本原因。

22. 在辩论期间，许多发言者赞扬各庇护国，特别是其中的最不发达国家，因为它们作出贡献，承受了难民托庇所加给它们的负担。他们敦促国际社会，本着国际团结和分担负担的精神，援助这些国家。

23. 所有发言者都对高级专员关于国际保护的说明（A/AC.96/643）中所述的情况，特别是对庇护制度遭到破坏，深感关切。有几个代表团对愈来愈多的国家加入国际难民文书，表示欢迎。然而，它们注意到，同时却看到侵犯难民和寻求庇护者人身安全的事件再度激增、排外的趋势日益严重、驱回难民及拒绝庇护的事例日益增多。代表们普遍认为，国际社会和高级专员必须采取有力的行动，来扭转国际保护难民方面每下愈况的情势。关于如何采取最适当的步骤，协助高级专员执行国际保护的职责，有些代表提出几项建议。有几位发言者欢迎高级专员打算于1985年在欧洲举行一次保护问题讨论会的计划。有一名与会者提请注意说，由于当代难民问题情况复杂，在难民保护方面还没有普遍通用的办法，因此在保护难民时必须诉诸普遍通用的标准。另一个代表团强调，有必要恢复关于国际保护的各种现行规则、规范和原则的精神，并强调执行委员会在这方面的责任。

另一位发言者对还没有一种制度，使国际社会能有效地对付违犯公认原则或应守义务的情事，表示遗憾。

24. 最近，各国根据关于交换本国国民的双边协定，曾发生过一些驱回事件。若干发言者特别对这些事件深表关切。有两个代表团对最近在非洲发生的几起驱回事件深表遗憾，并担心，这种事件一再发生可能会损害对第二届援助非洲难民国际会议的国际支持。有一名发言者强调，不能用希望同邻国保持友好关系来作为驱回的借口。在这方面，他提请注意《1969年非统组织关于非洲若干具体难民问题公约》<sup>2</sup> 第二条。该条规定，给予庇护是和平友好的行为。另一些发言者一方面完全赞同不驱回原则，另一方面又提请注意有时庇护国遭到政治和经济压力，并要求国际社会全力支援这些国家，抵抗这种压力。

25. 有几位发言者提请注意，由于难民不正当地前往第二庇护国所引起的问题，和这种情况对决定难民地位所引起的复杂影响。有一个代表团指出，某些国家的限制措施，使得庇护政策较为宽容的国家负担加重。面对这项问题，必须进行国际合作，希望高级专员很快能够进一步阐明他已经就这问题提出的一些主张。

26. 若干与会者强调，特别在大批涌入的情况下，必须更明确地区分难民和移民。有一个代表团提请注意，不正当地申请庇护会使得根据正当理由提出申请的人不容易得到难民地位。另一发言者指出，不加区别地滥给难民地位会削弱国际社会的支助，破坏高级专员的作用和损害真正难民的处境。在这方面，有一个代表团认为，难民大批涌入的问题经常超出高级专员的能力，需要联合国作出较一般性的反应。相反的，有一个代表团对如何保护不属于高级专员职权范围，又处于流离失所人士和难民两者间无法明确归类的人，表示关切，并赞成扩大高级专员在这种情况下的任务。特别就东南亚难民的情况而言，又有两名发言者认为，采用确定难民的程序可以帮助收容国处理这项问题。

27. 尽管讨论了两年，执行委员会还不能就防止对难民营和定居点发动军事和

武装攻击的原则声明，达成协商一致意见。希望仍能在本届会议期间达成协议。由于难民的人身安全是国际保护的关键要素，有一个代表团认为，执行委员会有义务制定出关于这项问题的立场。其他几名发言者指出，虽然执行委员会结论的确切措词尚未议定，不过，代表们普遍赞同，应当毫不保留地谴责攻击真正难民营和定居点的行动，视之为违反国际法和人道主义原则的行为。若干代表团对执行委员会第三十四届会议主席兼国际保护问题全体小组委员会主席厄沃尔洛夫大使所提出的声明草稿，表示支持。它们认为，该声明无所偏袒地反映了庇护国和原籍国的责任。然而，有一名发言者认为，如果各国不顾它们根据《联合国宪章》所应负的基本义务，则原则声明将毫无意义可言。该发言者也提请注意，这种攻击对庇护国国内当地民众可能造成的影响。有几个代表团认为，防止军事攻击是发动攻击者的明确应负的责任，其中有一个代表团特别强调，没有双方都有责任的问题可言。然而，另外几名发言者强调，庇护国有责任确保难民营完全供平民使用，地点适当地远离敏感的边界地区，并同战斗员分开。有一个代表团提到，庇护国有义务保证，难民不会参与军事活动。他还强调，国际保护不仅包括权利，也包括责任。许多代表团强调，在易受攻击的地区，难民专员办事处派人驻在难民营和安置区，十分重要。它们认为，经验显示，这样做会减少遭受攻击的可能性。

28. 南中国海海盗对难民和寻求庇护者的残酷攻击，也普遍引起深切关怀，与会者强调，必须采取有效措施来打击这种暴行。尽管海盗暴行的事例最近已见减少，但几位发言者指出，攻击的手段似乎变得更加残酷。继续执行反海盗安排普遍受到欢迎，不过几位与会者认为，应当使这类安排更有成效，并希望在专家评价小组提出报告后拟议的改进办法能加强它的效果。有一个代表团要求，高级专员在1985年进行一次新的评价。另一位代表说，如果要继续提供经费，就必须先提出证据，证明已采取坚决行动来清剿海盗。另一个代表团强调，必须避免发生使人怀疑该反海盗安排的可靠性的事件。另外又有一位发言者指出，过去两

年来，海盗事件已显著减少，但是因为这是国际问题，涉及不同国籍的人，因此超出了任何一国政府的控制范围。

29. 会议表示最严重关切的是：近年来，在海上遇救的难民人数剧减。鉴于对海上遇难的人切需伸出援手这项原则经常被人置之不顾，必须重新提请国际社会注意这种情况，因此许多发言者都赞扬，今年把南森奖章颁给美国商船“玫瑰城”号船长和两名船员是极其恰当之举。代表们对难民专员办事处为推动海上营救而提出的倡议，特别是《允许上岸重新安置计划》（上岸安置计划）和《海上救援和重新安置计划》（救援安置计划），广泛表示支持。若干发言者呼吁不再拖延，立刻采用救援安置计划，以免再牺牲更多人命，并希望通过提供更多捐款，不久达到第一年4,000个安置的指标。有几个代表团宣布，它们本国政府正在积极考虑向该计划捐款。

30. 在援助难民方面，许多代表团对近年来稳定了难民专员办事处预算表示欢迎。许多发言者对难民专员办事处努力改进方案执行的比率表示赞赏，有一位认为专员办事处所到达的标准在联合国系统内是唯一的。鉴于当前经济情况的普遍紧迫，一般都认为必须维持为增进进一步改善方案规划和执行的动力。有些人强调，难民专员办事处可以进入正在执行高级专员资助难民的援助方案的地区，是十分重要的。另有一些发言者还强调：在执行援助方案时，同联合国系统其他成员以及政府间和非政府间机构协调的重要性。关于这一点，一位发言者对难民专员办事处同各非政府组织举行区域会议，并且请若干非政府组织参加援助规划过程，表示欢迎，因为后者的专家意见和经验特别具有价值。

31. 难民高级专员办事处设法训练它本身的工作人员和它作业的伙伴借口以增加它应付紧急事件的能力这一工作获得多方面的欢迎。一位发言者强调，难民专员办事处同成员国负责紧急事务的机构缔结协定，是准备应付紧急事件的重要条件。一个代表团一方面称赞该组织提高应付紧急事件的能力，另一方面它却不知道，在实际方面这种能力是否发挥了充分潜力；紧急事件股在危机期间怎样配合难民专员办事处的整个结构。

32. 会议极力强调必须寻找持久解决难民问题办法以及在还没有获得解决之前必须促进自给自足到最大水平。一位发言者对在本届会议把持久解决办法以单独项目列入议程表示欢迎，因为持久解决办法为难民专员办事处的最终目标，值得特别审议。有人强调为了追求持久解决办法，必须具有创造活力和革新的概念。虽然难民专员办事处常年方案的资源用于这一解决办法的百分比已有增加一点获得广大欢迎，但是有一位发言者指出，这一百分比仍旧低于1970年代早期的记录很多，实际上自从1983年执行委员会第三十四届会议以来，对于达成持久解决办法很少有所突破。另一发言者促请委员会注意，另有不断增加的资金经由难民专员办事处以外的管道，直接推动促进这一解决办法。另一代表团除了强调需要更明确地努力寻求在难民专员办事处方案内的持久解决办法外，还认为高级专员应将他在执行这种解决办法中遭遇的任何障碍，报告执行委员会。

33. 许多发言者也强调，为了促进持久解决办法，特别是就地定居，必须联系难民救济和发展援助两方面的工作。发展援助要减轻发展中国家所面临的经济问题，但也减轻它们因大批难民存在而起的负担。在辩论期间，一般对提请本届会议审议的发展中国家行动原则的纲要(A/AC.96/645)都表示欢迎。许多代表团都强调，迫切需要增加资源去加强那些因大批难民涌入增加负担的庇护国的经济和社会基础结构，它们大致同意给予难民的援助以不牺牲当地居民或正在进行的发展工作为条件。有些人强调，需要把同难民有关的发展项目归并到东道国的国家发展计划以及双边和多边援助方案之内。有几位出席者促请执行委员会注意在巴基斯坦由世界银行管理的项目，以及有无可能在别的地方的自给自足方案内进行适当的类似项目。有些发言者还强调，联合国各组织同各非政府组织在有关难民的发展援助方面必须充分协调，他们对最近分发的关于难民专员办事处和开发计划署合作的准则，都表示欢迎。还有人强调，难民专员办事处必须在难民有关的发展项目方面发挥主要的媒介和协调作用，而不要使其本身成为一个发展机构。

34. 一般都同意第二次援助非洲难民国际会议的价值，承认该会议采取了重要



的主动处理非洲人口大量移动所发生的问题和许多非洲国家可怕的经济情况。他们对指导委员会之筹备该会议非常彻底，极为称赞。许多发言者认为会议的主要成就就是确定了协助难民的发展援助这一概念的可行性。有一个代表团认为会议在帮助各国政府明确它们的政策和优先事项方面起了决定性的作用。可是，一般也同意需要确保会议不负众望实现它的具体保证和达成积极成果。有人认为指导委员会具有继续确保这一后继工作的任务，一个代表团要求该委员会提出关于会议开会以来的进展的报告。另一发言者强调需要难民专员办事处甚至在会议散会之后，仍在促进会议目标方面担任积极的任务。

35. 许多发言者强调，如果条件许可的话自愿遣返为理想的持久解决办法；一般同意，必须确保回国是自愿性的。许多发言者对非洲、亚洲和拉丁美洲最近或正在进行的遣返表示欢迎，但是他们也承认，在许多地方，自愿遣返的前景非常遥远。一位发言者促请难民专员办事处继续努力，使难民自愿返回民主柬埔寨，而别的发言者则关切中美洲和东南亚由于没有国家可以长期庇护大批难民而使问题更趋复杂，进而相当少有自愿遣返。有人指出，为了设法推动自愿遣返，需要难民专员办事处从事人道主义方面的活动，这种活动应由外交和政治方面主动地辅助，解决造成难民问题的根本原因，并促进主管这些问题的机关执行其决定。一位发言者认为，高级专员在创造有利于自愿回国的气氛从而促进这种持久解决办法方面可以担任比较更积极的领导作用。关于这一方面，有人引述了高级专员在从吉布提遣回埃塞俄比亚的工作中所担任的角色。有些代表团强调难民专员办事处必须能够接触即将回国的难民，那样，才可以核查回国的自愿程度。一位发言者强调即使遣返者的安全经庇护国和其本国间的双边协定已有保证，还是需要有这种接触。另一代表团指出需要对自愿遣返难民的个人安全和基本人权提供合理保证。

36. 许多发言者认为在第三国重新安置虽然有时为唯一可以提供的解决办法，但是在三个主要的持久办法中，这是一个最难令人满意的。有一位出席者指出，重施安置方案设想不周可能是难民不断流动的一个因素。但是，别的发言者却强调必须对东南亚和香港来的印度支那难民重新安置再作出努力。关于这一点，一

个代表团促请注意因重新安置的比率降低并且重新安置方案所适用的移民标准较前严格而给第一庇护国造成各种问题。同一代表团指出，难民对重新安置期望过高妨碍了顺利促成自愿遣返的可能性。另一发言者也指出重新安置的名额不足和办手续时间很长也给过境国家带来了问题。可是另外一个国家却认为应比较宽大和有系统地推动重新安置，并需要更多国家参加重新安置的工作，应限于传统的移民国家。他认为，准许暂时庇护，从长久来说，对国际解决难民问题是没有充足的贡献。两位发言者特别提到中美洲和南部非洲的难民，强调了重新安置和保护之间的关系。

37. 许多代表团对在《有秩序离境方案》下离开越南的人数有所增加，表示欢迎，它们希望这一点会帮助减轻东南亚区域第一庇护国的负担。

38. 在行政和管理方面，会议对高级专员继续为迎接近年来复杂的重大任务作出种种改善的努力，表示支持。一位发言者特别称赞行政和财务事项小组委员会在这一方面的工作，同时对提出问题时辨析清楚表示满意。另一出席者建议高级专员考虑在该小组委员会1985年的议程上增加一个项目，以详细审查下一年度的援助方案和预算。另一代表团对难民专员办事处工作人员代表向小组委员会提出的说明表示欢迎，认为这是难民专员办事处同执行委员会就行政有关事项进一步加强对话的有用革新。

39. 许多发言者提到行政管理处建议并由执行委员会赞可的专业人员职务分类的工作，都表示它们支持这一工作所根据的原则，并称赞高级专员和他的办事处执行这一工作的方法。可是有一位发言者认为这一工作如果能够配合增加专业性、轮换工作人员和向外地授权等目标而进行，其结果可能会更好。然而还有一些发言者却赞成执行第A/AC.96/639/Add.1号文件表7和12内综合报告的结果，因为他们认为执行结果会加强外地机构，降低总部专业的职等。有些出席者对目前预算拮据时进行这一工作所涉经费问题表示关心。一位发言者特别强调在此经费来源不足之际，必须确保难民专员办事处支出的最大部分用于难民方案。另一

位发言者对建议提高职级的数目占全部专业职位的25%表示惊讶。许多代表团提议把总部某些高级职位提高等级一点，表示保留，有些代表团则认为目前他们原则上不能同意提高这些职位的等级。一位发言者建议，高级专员对所有职位的最后建议在采取决定之前必须由执行委员会加以审查，因此，这个问题的审议工作应推迟到1985年第三十六届会议。另一发言者一方面支持执行叙级工作的结果，包括提高高级职位的等级，但是认为提议中的助理秘书长职位，总部与外地应平均分配，既可以加强外地的机构，又可增加轮调的可能性。

40. 关于高级专员要求的外地11个新职位，有些发言者对此预算紧缩期间增加工作人委，表示保留。有些发言者虽然承认加强某些外地作业的重要性，但主张任何新增的需要由调动原有员额去满足。关于这一点，一个代表团问，难民专员欧洲办事处有无可能进一步精简。别的发言者促请注意必须加强难民专员外地办事处，以应付紧急保护和援助问题，这是执行委员会第三十四届会议同意的事。<sup>3</sup>因此，有些代表团同意高级专员提议设立新的外地职位。关于这一方面，一位发言者指出要建立持久解决办法便需要更多的工作人员不只是提供照料和维护而已；他又指出有效的国际保护必须有难民专员办事处的积极参加。

41. 关于加强难民专员办事处的外地机构的问题，两位发言者对在高级专员办事处内设立一个外地事务主任的职位表示欢迎。

42. 有些代表对难民专员办事处扩大工作人员地域的代表性，表示欢迎。一个代表团认为，扩大地域的代表性与其说是目的，不如说是难民专员办事处在多样文化内执行任务的有利条件。另一发言者强调不仅在外地要确保工作人员国籍的广泛性，而且必须在总部也确使国籍有广泛性；又认为难民专员办事处的工作人员既必须根据才能征聘又需要增加地域代表性，两者是没有冲突的。另有两位发言者特别提到必须改善本组织专业和高职等职位中妇女的地位。

43. 有些发言者对本届会议文件的质量表示赞扬，但是有两个代表团对第A/AC.96/642号文件（关于执行委员会决定所采行动）中只讨论第三十四届会议的

决定，表示不满。在原则上，他们认为所有过去决定如果仍需采取行动，那末仍需提出报告。一位发言者还极力主张采用阿拉伯语为执行委员会的工作语文，这样使所有文件都有该语文本。但是另一代表团认为任何增加语文的建议由于预算拮据势必都得推迟。

44. 会议对难民专员办事处的预算需要自1981年以来保持稳定，表示欢迎。但是预测1985年的财务，除非捐款有大量增加，预料赤字当在6000万美元左右，令人非常关切。有些发言者虽然说知道这个问题部分是由于难民专员办事处改善了方案绩效，但是仍然强调，面对这种短绌，必须顾到实际，详细规划。一位出席者强调高级专员应该避免他任务以外任何承诺，确保精简方案、精确估计受益人数，以便在现有资源中作出最大的节约。另一代表团则关心地说，预测有短绌不应该就是要发展中的庇护国增加负担。有一位发言者认为，必须大家共同努力来克服这个问题，包括传统捐赠国增加捐款，扩大捐赠国的数量，并由难民专员办事处增加节约。

45. 委员会听取了非统组织观察员的陈述，他请委员会注意，近年来非洲难民总数减少的同时由于经济困难、干旱和人口激增却使难民生活条件大大下降。他说，传统的紧急救济工作未能充分地应付这种情势，他欢迎第二次援助非洲难民国际会议所采新的步骤，着重协助难民的发展项目。这一发言者虽然极力谴责南非的各项政策，使这一大陆南部产生大批难民，但是他也指出，目前约有95%的非洲难民来自独立的非洲国家。

46. 泛非大会和西南非民组的观察员都请会议注意由于南非政府种族隔离政策以及军事侵略和占领所造成的剧烈破坏和痛苦。

47. 国际移民委员会、红十字会国际委员会和国际志愿机构理事会的观察员也都发了言，他们对难民问题概括地表示关心，同时也扼要地描述了他们的工作或者是参加或者是辅助高级专员的活动。世界穆斯林大会的代表也发了言。

48. 高级专员在结束辩论时对主席主持议事的精神表示感谢。他对执行委员

会支持他，同他一样关心庇护日渐减少，并支持他主张于1985年在欧洲举行一个保护问题讨论会的提议，表示感谢。他也欢迎委员会完全赞成难民专员办事处必须维持人道主义和非政治的性质，他认为是维持他组织有效工作的必要因素。最后他谢谢委员会对他高级专员本人和难民专员办事处工作人员鼓励的美言。

### 委员会的决定

#### 49. 执行委员会：

(a) 表示赞赏高级专员介绍性发言中，除其他事项外，强调对于难民问题需要有充满活力、面向解决办法的步骤而且迫切需要继续充分地承认确保难民专员办事处整个活动的人道主义性质。

(b) 重申难民专员办事处活动的纯粹人道主义性质，并强调维持它们非政治性的重要性，借以确保向难民提供有效保护和援助；

(c) 对目前尚无大批难民外流表示满意，但注意到世界各地有些地方特别是在非洲、亚洲和中美洲，难民问题继续严重；

(d) 促请国际社会加强努力，向适当国际论坛提出造成难民问题的根源；

(e) 欢迎更多的国家加入国际文书，撤回保留，因而继续加强国际保护难民的法律结构；

(f) 然而表示最严重关注保护情况的恶化，以及对难民人身安全的严重威胁和侵害，并促请国际社会全力支持高级专员执行国际保护工作。并对采取有欠开明的庇护办法和对寻求庇护人的降低待遇，表示遗憾。

(g) 欢迎将南森奖章颁给美国商轮“玫瑰城”号船长和两名船员，这对他们个人固然奖有应得，而且通过表扬他们，也向所有在海上遭难地点向寻求庇护者援助的人致应有的敬意；

(h) 促请高级专员继续并进一步加强寻求持久解决办法，特别是自愿遣返、如果自愿遣返不可能时则寻求就地安置和重新安置；

(i) 极力强调促进持久解决办法，以及在此之前达到自给自足的重要性；赞赏地注意到用于寻求持久解决办法的方案资源百分比又有增加；极力主张在这方面仍需继续努力；

(j) 赞扬高级专员主动地发展了面向发展的援助难民概念，欢迎把第 A/AC.96/645 和 Corr. 1 号文件所载发展中国家行动原则作为进一步审议的基础；

(k) 称第二次援助非洲难民国际会议所表现的积极精神，促请各国政府确保将在会议上表示的支持化为具体承诺，协助非洲有大批难民和回国人口的东道国家应付它们加重的经济负担；并请指导委员会和高级专员在进行会议的后继工作中继续发挥积极作用；

(l) 表示赞扬庇护国出于人道主义给予大批难民庇护，并请其他政府在国际团结一致分摊负担的精神下协助这些国家；

(m) 促请高级专员继续努力改善项目的规划和执行，借使现有经费获得最大效用，并请国际社会尽其最大力量确保满足难民的迫切需要；

(n) 欢迎国际保护小组委员会和行政和财务事项小组委员会对执行委员会工作提供的重大贡献；

(o) 欢迎高级专员改善办事处管理的工作已获得进展，并请他在这一方面继续努力；

(p) 向联合国其他组织以及各政府间和非政府组织对它们同高级专员合作给予难民和流离失所的人以人道主义的援助，表示敬意，并极力主张这种合作和协调进一步予以加强。

### 三. 根据执行委员会的决定采取的行动

#### ( 议程项目 5 )

50. 执行委员会秘书介绍了这个项目。在提出 A/AC.96/642 号文件供委员会审议时, 他指出在一般性辩论中若干发言者所发表的评论。他告诉委员会说, 难民专员办事处将按照其希望, 将关于还没有完全执行的执行委员会一切以前决定所采取的或进行中的行动向今后的会议报告, 而不是只报告关于上一届会议的决定行动。

51. 关于难民专员办事处所追求的持久解决办法, 一位发言者提及执行委员会第三十四届会议报告的第 120 段以及 122(g) 段所载决定<sup>3</sup>。他追问, 对难民专员办事处单独成立一个股来处理推动寻求持久解决的建议和委员会要求高级专员就他寻求持久解决的工作每年向它提出报告的请求, 采取了什么行动。该发言者要求难民专员办事处详细解释执行委员会过去各届会议关于追求持久解决办法的决定做了什么后续工作, 例如将廷杜夫地区的人自愿遣返和当地安置等。另一位发言者强调审议中的这份文件的重要性并遗憾没有西班牙文本。

52. 行政和管理主任强调高级专员对全力追求持久解决办法的关切。他指出, 单独设立一个股的建议虽列入去年报告, 但不是执行委员会的决定。无论如何, 鉴于经济条件的限制和希望维持总部的零增长, 所以为此新设一个股并非适宜。但是仍强调追求持久解决办法, 因为那一直是办事处的重要急务之一。援助主任强调, 诚如 A/AC.96/639 和 Corr.1 和 3 号文件所指出, 难民专员办事处的援助活动是以持久解决办法为目的。他提请会议注意, 在两位援助副主任中, 有一位负有寻求持久解决办法的明确任务。关于援助廷杜夫地区难民的问题, 主任说, 难民专员办事处最近几次派人前往讨论为难民寻求持久解决的问题, 并在阿尔及利亚新设难民专员办事处分处。这些创举的详情以及高级专员追求持久解决办法的报告, 都将在议程有关项目下说明。

## 委员会的决定

### 53. 执行委员会：

注意到高级专员关于依照执行委员会的决定而采取的行动的报告并要求今后的报告说明关于还没有完全执行的委员会以前的一切决定而不仅是前一届会议的决定。



#### 四．国际保护

##### ( 议程项目 6 )

54. 在开始对这一项目进行辩论时，国际保护全体小组委员会主席汉斯·尤尔洛夫先生（瑞典）介绍了小组委员会第九次会议的报告（A/AC.96/649和Add.1）关于难民营和定居点的军事攻击和武装袭击问题是极为复杂的，尽管讨论这个问题时既尽了力也表现了善意，但却还不能就拟出一项文件达成协调一致意见。一系列新结论草案已经拟定，目前正在进行磋商，小组委员会将就这个问题召开会议。他表示希望在第三十五届会议结束之前可以取得积极成果。

55. 小组委员会也对寻求庇护的人海上遭难而获救者减少深表关切，认为迫切需要推行方便救援的措施。它促请尽快试行“提供海上救援和重新安置计划”而且紧急提供更多的重新安置地点。同时也需要继续支持“提供上岸重新安置计划”。关于难民身份证件问题，小组委员会确认应向难民提供证明其身份及其难民地位的证件而且也应向申请庇护者提供临时证件，充分保证他们不受驱逐出境或被驱返。同时也承认在难民大批流入时必须加以登记和办好证件。希望执行委员会能接受小组委员会关于这些事项所提结论，成为它自己的结论。

56. 国际保护问题主任介绍A/AC.96/643号文件说，审查去年世界对难民的国际保护产生了三点意见。第一，国际社会对难民问题的反应依然积极，反映了按照国际互助精神发扬人道主义传统的愿望。第二，大多数的难民都出现在第三世界，因此第三世界担负了难民问题的最沉重负担。第三，难民问题的规模庞大和用传统方式解决这些问题的困难日增又因许多因素而加倍严重，其中包括人口压力，发展中国家的移民活动和经济衰退，导致许多国家逐渐倾向于孤立和全面排斥外人。

57. 这种情况的结果是限制政策的继续，去年尤为显著。在若干国家对批准所有外国人（包括庇护申请者）的入境实施严格控制之后，邻国也就不愿承担增加

的责任。 不过统计数字显示，难民人数所占外国人口总数比例是非常小的。 虽然难民专员办事处对各国防止滥用其好客传统的正当关怀表示同感，但是解决办法不应是采取限制措施和不顾国际保护原则，而应该是尊重这些社会的基本道德价值。

58. 首先必须进行有系统和负责任的宣传运动，如实地提出复杂的难民问题，并将它与移民问题分清。 各国主管当局必须有必要资源，更迅速和更有效地处理庇护手续，使庇护申请者不致无限期地等待裁决。 同时也必须向难民原籍区域各国提供援助。 最后必须为难民外流原因寻求政治解决。

59. 国际保护问题主任举出若干例证说明在批准难民入境及接待难民方面世界不同地区所见的困难。 这些问题包括邻国遣返已被确认的难民，各国采取不准邻国“持不同意见者”入境，驱逐并经常屠杀长期居住在接纳国内的难民。 难民有时也被遣返其原籍国而不让难民专员办事处有机会证实遣返是否出于自愿。 一些国家也用吓阻的措施，有时公开声明其目标是不欢迎下一批的来客。

60. 查明以何种措施确保难民人身安全，不管他们是受到军事攻击，海盗之害或在公海之上未获援救，是各国在国际保护方面所面临的巨大挑战之一。 协助这个工作的许多政府值得赞扬若干国家参加“以提供海上救援和重新安置计划”值得大力赞扬。 勇敢地向受到军事攻击或武装袭击的难民提供庇护的国家应得到特别的赞扬。

61. 关于制订难民法，目前事实上有两种难民概念：广义的难民概念源于历届大会决议，其中包括被迫逃离“人为灾难”的人们；而“传统”的定义则载于1951年联合国难民地位公约、1967年议定书和难民专员办事处规约。 执行委员会确认遇到大批流入的情况时应按照国际保护的基本原则保护和协助广义概念所包含的人员。 不过，如果符合广义概念的难民向采用1951年《公约》定义的国家请求庇护，问题就出现了许多国家已修正其立法使这些人以人道主义的理由居留直到他们可以回到其祖国而没有危险为止。 希望其他国家也可以通过这种措施。

62.为使国际社会保存过去的积极成就，必须满足一些必要条件。难民专员办事处必须可以依赖执行委员会的全力支持。办事处也必须始终是为国际社会保持警惕的机关，必要时不失职地采取果敢的行动。只要有难民，难民专员办事处就应援手，因为这是确实保护他们的最有效方法。同时也应提请注意广泛认识难民问题并广为公布难民法。

63.最后，国际保护问题主任向非政府组织及其努力维护难民权利特别致敬。通过它们在议会、政府、民众和传播媒介的广泛接触网，非政府组织为办事处保护难民的工作提供了可靠的支持。

64.在随后的讨论中出席者感谢国际保护问题全体小组委员会主席尤尔洛夫大使所做的工作，特别是感谢他继续努力就谴责军事和武装攻击难民营和定居点的原则声明达成协议。若干发言者对国际保护问题主任发言中直率而明确的分析以及高级专员关于国际保护的说明(A/AC.96/643)所载当前保护问题的全面审查表示赞赏。高级专员的国际保护职务的重要性受到许多发言者的强调，而且也有人提请注意国际社会在这方面所面临的问题十分严重和日益复杂。

65.许多发言者对难民和寻求庇护者之人身安全不断受到威胁、包括人身伤害、海盗恶行、过往船只在海上遭难者不加援手以及无端扣留和监禁庇护寻求者和难民，表示关怀。若干代表强调，为使难民专员办事处有效地执行其国际保护的工作，必须使办事处可以同难民和寻求庇护者直接联系。

66.许多代表热烈希望，在执行委员会本届会议结束之前，可以对谴责和禁止军事和武装攻击难民营和定居点的原则声明达成协议。若干代表认为执行委员会应(a) 彻底而明确地谴责对任何难民营和定居点的攻击；(b) 强调这种攻击在任何情况下都是无理的，而且构成严重违反国际法。同样重要的是，将要通过的文件不应把不适宜的重担加诸庇护国。因为它们受到军事攻击最直接的影响，而且它们的代表已在达成协商一致意见的努力中作了重大让步。有一位发言者说，执行委员会在第三十、三十一、三十二和三十三届会议通过关于国际保护的以前几次结

论时，曾对军事和武装攻击难民营和定居点深表关切，并予强烈谴责，并提及采取措施保护难民、防止这些攻击的必要性。若干发言者担心，如果不能就谴责这种性质的攻击的文件达成协议，可能会鼓励其再度发生。

67. 中国代表重申中国代表团在一般性辩论中所表示的关怀，中国代表团指出对难民营和定居点曾有多次军事攻击，包括对难民营和定居点受到轰炸和炮击，造成严重的生命损失和无辜人民的重大损害。这些攻击是侵犯了庇护国的主权和领土完整，已受到国际舆论的谴责。中国支持执行委员会起草文件要求谴责和禁止这种攻击。这种攻击的责任在于施行攻击的国家。这里应该没有均等责任的问题，更谈不上把责任加诸庇护国。该文件应明确地谴责施行攻击的国家，不准用任何借口攻击不管设在什么地方难民营。不应把难民营分类，否则会使一些难民营得不到保护。当然，这个问题涉及若干重要原则，必然会有分歧的意见。因此需要充分讨论，而且应特别注意接纳大批难民而且经常在军事攻击威胁之下的国家的意见。希望平等地协商可以商定一份为所有各方接受的文件，有助于终止这种国际暴行。

68. 许多发言者强调执行委员会全体成员无疑都完全同意保护难民不受武装攻击的人道主义目标，因为武装攻击已使世界许多地区的难民遭受到重大苦难。不过，若干代表指出，草案涉及维持和平与安全的重大政治问题，这些问题目前也在其他会议审议，因此需要仔细研究。一些发言者强调难民营和定居点应维持纯粹的非军事的和人道主义的性质，难民营和定居点的地点应与可能产生军事或武装攻击的国家边境保持相当距离，而且难民专员办事处应有权进入这些难民营和定居点。其中一些发言者表示庇护国有义务保证难民不参与可能导致报复性军事或武器攻击的活动，并指出难民不但有权利而且也有义务。一位发言者说，原则上一国给予庇护是和平的人道主义行为，任何其他国家都不能视之为不友好，并强调文件应充分反映这个原则是基本。另一位发言者认为，国际社会对主谋攻击难民营和定居点的国家所施加的压力不够大。

69.许多代表对海盗不断攻击南海的庇护寻求者深表关怀，并对泰国政府为防止海盗侵害寻求庇护者所作的努力表示感谢。有人希望泰国政府和难民专员办事处之间建立的反海盗安排攻击次数将能再减少。

70.若干发言者对报导所称在海上获救的庇护寻求者又形减少，表示关怀。他们欢迎难民专员办事处在这方面主动采取的若干措施。有人认为拟议中的“提供海上救援和重新安置”计划有助于解决这个严重的人道主义问题。若干发言者证实他们的国家打算协助这个计划，另一些发言者表示他们的政府在认真考虑这个问题。大多数的发言者对“提供海上救援和重新安置”计划并无普遍表示支持，他们希望不久可以试行。有人也认为“提供上岸重新安置”计划起了有益的作用，应继续获得各国政府的支持。

71.不驱回的基本原则一旦被破坏，使发言者一致表示痛惜。若干发言者强调高级专员应提高警惕，各国也必须充分响应他的呼吁，确保绝对尊重构成国际保护核心的这项绝对原则。

72.观察员代表国际志愿机构理事会提请注意最近有引渡庇护申请者的情形，因为他们可能是难民。志愿机构认为，难民或庇护寻求者都不应引渡到他们有理由担心会被迫害的国家。

73.许多代表关怀地注意到各国采用限制性庇护措施以及若干国家倾向于把庇护当作暂时现象。有人对高级专员在他的介绍性发言中称庇护概念显然退化表示担忧。有人也提及一些国家当局倾向于限制使用难民定义，舆论并混淆难民和其他移民的区别。一位发言者指出，他的政府认为，审慎地——而非限制地——使用难民概念是防其退化所必要的。

74.若干发言者提及愈来愈多的经济移民都在尽量滥用庇护的程序。这有碍真正的庇护申请者的利益，对民众看待一般庇护申请者的态度也有反面影响。在这方面，若干发言者提及有必要改善决定难民地位的程序，因为该程序的重要性是普遍得到承认的。一位代表强调这种程序应符合执行委员会所明定的基本要求，

并希望在确定难民地位时，国家当局应遵照《难民专员办事处关于确定难民地位的程序和标准的手册》。

75. 有一位代表提及他国家为处理显然无所根据或滥行申请难民地位或申请庇护所使用的程序，包括按照执行委员会第三十四届会议结论<sup>6</sup>而定的程序性保护措施。他强调防止滥行申请的方法不应妨碍真正的庇护申请者。

76. 若干发言者提及近年来难民流动的性质不断变化以及难民问题和经济因素的相互关系。一些代表提及难民从第一庇护国非法移向其他国家的问题。这经常逼使后者或者接受既成事实而承认这些难民，或者让他们送上“轨道运行”这是不应该的，同时也有被驱回的危险。有人认为这种情况需要“第一”和“第二”庇护国与难民专员办事处协调一致行动。若干代表请难民专员办事处着手研究最广义的难民非法流动问题，要集中注意查明流动的起点和终点。这种研究也应审查这种流动中产生的同难民伪造证件有关的各种问题。他们建议应成立一个工作组，其成果应提交执行委员会第三十六届会议。若干发言者也提及关于国际保护的说明（A/AC.96/643）所载的建议，即建立协商机构，从国际团结和分担负担的观点，审查难民从第一庇护国流向第二庇护国的种种问题。一位代表认为这种机构应在难民专员办事处内以特设的方式设立，难民办事处之外的安排应视为例外。另一位代表表示比较赞成由包括原籍国在内的所有有关各方参与的对具体问题的多边协商。

77. 在辩论中，为建立特别安排提出若干提议，以协助高级专员执行其国际保护职务。一位发言者重申他的代表团在一般性辩论中所提的提案，由高级专员任命一名独立人士，评价国际保护方面的现况并提出防止基本保护原则发生任何退化的补救办法，其他发言者支持了这个提案。不过也有其他的选择办法，诸如任命特设专家工作组来筹备执行委员会对特殊问题的讨论，或召开会议以处理具体问题。同时有人指出同国会议员定期接触的重要性。不过，还是应由高级专员评价各种建议是否有用。

78. 若干代表强调了为难民问题寻找适当持久解决办法的重要性，强调了各国基于国际互助精神必需提供这种解决办法。一位代表认为，应注意所有已有的解决办法而避免对任何单一的措施过分强调。许多代表指出，大多数的难民问题都发生在第三世界，有人指出，世界上若干最穷的国家为了向难民提供援助和保护作出重大牺牲。有一位发言者认为，关于有的国家倾向于把庇护当作是暂时性现象这问题应该从接受大量难民的第一庇护国所遭遇困难的角度去了解。他一方面强调必须寻求持久解决办法，特别是自愿遣返，一方面指出，在某种情况下，接受临时庇护并根据接受临时庇护来制定庇护寻求者应享的基本权利，也是有好处的。

79. 许多代表都提到自愿回国是解决难民问题的最好办法。一些代表指出，各国必须与难民专员办事处及其它主管组织共同努力来促进这一永久解决办法，特别是通过帮助创造有利于难民自愿回国的条件。一位发言者提到1983年孔塔多拉集团通过的《目标文件》内中谈到了这一点。但是另一位发言者回顾说，迄今为止，在自愿回国方面取得的进展很有限；对许多难民来说，这一解决办法的可能性似乎极小。另一位代表关切地指出：在有些情况下进行遣返时未经难民专员办事处核实回国的自愿性。

80. 有几位发言者对又有一些国家加入国际难民文书表示欢迎，并希望其它国家，包括那些面临严重难民问题的国家。能够成为1951年《联合国公约》和1967年《议定书》的缔约国。《公约》和《议定书》是国际社会团结起来分担负担机制的一个重要部份，加强这一机制符合所有国家的利益。一位代表说，他的国家议会已批准撤消该国在加入1951年《公约》时提出的地区性限制。一些代表提到，作为对1951年《公约》和1967年《议定书》所定标准的补充区域性文书也很有价值。

81. 一些代表提到，1951年《联合国难民地位公约》\*和《难民专员办事处规约》所规定的难民不同于高级专员根据大会连续通过的决议的规定必须对之提供保护和援助的较广泛类别的人。几位发言者指出，目前的许多难民情况都涉及

属于后一种类的人。他们还表示他的国家的法律有可能基于人道主义的理由允许这种人留下来。人们普遍认为，向那些由于确凿可信的人道主义原因而不应该遣返的人提供庇护，至少是临时性庇护，是可取的。几位发言者指出目前难于把这种做法作为一种法律上的义务而接受下来。一位代表提到当庇护申请人本身的情况就不足以获得1951年《公约》所规定的难民地位时，很难评价他们原籍国的情况。另一位代表在承认把“传统”难民和“范围扩大”难民的概念集中统一起来是一个可取目标的同时，表示对一些实际问题的考虑使他的政府不能把这一点当作一项政策。代表志愿机构理事会的观察员对某些组别缺乏保护表示关注，并指出各志愿机构认为所有处于类似难民情况的人都应得到国际社会的保护。

82.有人提到难民身份证件的问题，国际保护问题全体小组委员会已经加以审议。小组委员会就这个被认为具有相当重要的问题作出的结论得到人们的赞同。一位代表赞同小组委员会某些发言者的发言，即不一定要向那些已完全加入庇护国社会，实际上与该国国民享有同等权利的难民提供身份证件。该国代表团还认为确定难民身份和颁发身份证件是难民所在国的特权和责任。

83.有几位代表提到巴勒斯坦难民缺乏国际保护。他们认为国际社会必须立即注意到这种严重疏忽，不应对这些难民的困境视而不见。巴解组织观察员对此深感焦虑，并希望国际社会很快解决这一问题，同时切实考虑到巴勒斯坦人民不可剥夺的权利。一些发言者在谈到这一问题时承认，在保护巴勒斯坦难民方面，难民专员办事处的任务有其限度。他们敦促联合国主管机构处理保护巴勒斯坦难民这一严重问题，并找到适当的解决办法。

84.一些代表提到在一些国家中现在存在着各种畏惧和憎恨外国人的态度。这些态度也影响到难民，有时给力图保持开明庇护政策的各国政府造成困难。一些代表强调指出有必要做出努力来反对这种趋势，使舆论觉察到与经济移居者和其它外侨不同的难民的特殊情况。一般认识到各国政府、各非政府间组织和难民专员办事处在舆论方面做出共同努力的重要性。



85. 一般认识到促使并促进更广泛地了解和理解难民法的重要性。 一些发言者对 A/AC.96/INF.171 号文件中提供的关于办事处在这方面所采取各种主动的情报表示欢迎。 有人特别提及国际人道法学会(圣雷莫)在促进国际难民法方面做出的贡献,以及由学会举办的学习班和讨论会的价值。 还提及难民专员办事处与红十字国际委员会在促进难民法方面进行的合作。 有几位代表谈到由哥伦比亚政府主办并得两所学术机构及难民专员办事处共同赞助。 定于1984年11月在哥伦比亚的卡塔赫纳举行的中美洲墨西哥和巴拿马国际保护问题学术讨论会,以及打算于1985年3月举行的欧洲保护问题讨论会;他们认为这些讨论会是这个领域里值得进行的活动。

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

#### 87. 委员会的结论:

##### (1) 一般

执行委员会:

(a) 注意到:虽然自委员会第三十四届会议以来在国际保护方面取得了进展,但由于难民问题的性质、范围有所改变和世界各地出现了限制性的倾向,因此,高级专员的国际保护职责的执行已变得愈加复杂而困难;

(b) 注意到由于难民流动性质的改变而出现的特殊国际保护问题;对高级专员为处理这些问题而采取的措施表示满意,并希望高级专员在这方面进一步采取他认为恰当的步骤;

(c) 关切地注意到世界各地出现违反不驱回基本原则的现象;

(d) 深感遗憾地注意到:在给予庇护、确定难民地位和对待庇护寻求者及难民方面,正在采取限制性的做法;

(e) 尤其严重关切地注意到：世界各地的难民和庇护寻求者的人身安全继续遭到严重侵犯、或不予重视，其中包括军事或武装袭击，海盗行为和未营救海上遭难的庇护寻求者；

(f) 满意地注意到：尽管出现这些令人不安的倾向，各国仍继续给予大批难民以庇护，并确保他们享受符合公认的国际人道主义标准的待遇；

(g) 注意到国际保护问题全体小组委员会就难民营和难民居住区遭受的军事和武装袭击所进行的讨论，并注意到小组委员会第九次会议报告的附录 ( A/AC.96/649/Add.1)；请 委员会主席采取适当行动继续就禁止对难民营地和居住区发动军事或武装袭击进行协商，并就协商结果向执行委员会第三十六届会议提出报告；

(h) 强调准许难民专员办事处接触庇护申请人和难民的重要性，以便使办事处有效地履行其保护职能；

(i) 自委员会第三十四届会议以来，又有一些国家加入 1951 年《联合国难民地位公约》和 1967 年《议定书》，对此表示欢迎；希望其它国家，特别是面临大规模难民问题的国家，近期内加入这些国际难民基本文书，从而加强以这些文书作为其重要组成部份的国际团结与负担分担的机制；

(j) 对高级专员继续努力增进人们对国际难民法的知识和理解表示满意，并认识到圣雷莫国际人道法学会对高级专员这一重要活动领域所做的积极贡献；

(k) 重申各国政府有必要给予庇护，提供持久解决办法，使舆论进一步理解难民和庇护寻求者的特殊情况和需要，从而支持高级专员行使其国际保护职能。

## (2) 有关营救海上遭难的庇护寻求者的问题

执行委员会：

(a) 关切地注意到在1983年，海上遭难的庇护寻求者被拯救的人数大大减少，1984年亦是如此；

(b) 回顾了执行委员会第三十四届会议通过的关于营救海上遭难的庇护寻求者的结论，认识到有必要促使采取便利于营救海上遭难的庇护寻求者的措施；

(c) 欢迎难民专员办事处为使人们注意到仍然需要对海上遭难的庇护寻求者进行营救而采取的行动，希望这些行动将得到各国政府最广泛的支持；

(d) 强烈建议尽速试行海上营救定居援助计划，并把提供更多的定居点作为紧急事项处理；

(e) 确认需要继续支持登陆定居援助计划，建议各国重新对这一计划提供捐款。

## (3) 难民身份证件

执行委员会：

(a) 认识到难民必须持有能证明其身份的证件，并注意到1951年《联合国难民地位公约》第27条要求各缔约国向其领土内未持有有效旅行证件的任何难民颁发身份证件；

(b) 回顾执行委员会第二十八届会议通过的结论中<sup>7</sup>曾建议向确认了的难民颁发证明其难民身份的证件；

(c) 赞同地注意到各国根据本国法律规定的形式向难民提供证件。使其能证明其身份和难民地位的普遍做法，并建设那些尚未这样做的国家确保难民获得这类证件；

(d) 建议向庇护申请人其申请未能立即获得裁决者提供临时证件，证件应足以保证他们在主管当局就其申请做出裁决之前不被逐出或驱回；

(e) 注意到在那些没有正式承认难民地位的规定的国家中，有必要由难民专员办事处征得庇护国当局的同意后证明某人在难民专员办事处的职权范围内被认为是难民；

(f) 认识到在难民大规模流入的情况下进行登记和颁发适当证件的重要性，并建议那些尚未采用此种做法的国家，在适当的情况下同难民专员办事处合作，实施此种登记和颁发证件的方案。

## 五．难民援助和发展

### ( 议程项目 7 )

88. 高级专员在介绍项目时说，A/AC.96/645和Corr.1号文件旨在明确规定难民专员办事处在其传统活动方面的作用和它在时机成熟时起促使其它机构发挥作用的方式。文件建议与各从事发展活动的专门机构进行合作的形式，今后难民发展项目可能采取的格局，以及进一步行动的原则大纲。他向执行委员会保证，难民专员办事处无意将其活动扩展到那些宜由其它条件较好的机构主持的领域中去。他认为在必须尽可能最好地利用现有的稀少资源时，文件所概述的构想可以使人们进一步考虑对于整个国际社会极其主要的问题。他希望辩论的结果将会使那些肩负最重负担的国家——那些做出重大牺牲向这许多难民提供庇护的亚洲、非洲和拉丁美洲东道国——得到鼓励。

89. 在辩论过程中有人强调不应将难民区别开来单独对待。一些来自提供初期庇护的国家的代表团指出，那些使难民和本国人都获益的项目还对本国人的态度发生有利影响，本国人就不要再把难民当作一种负担，而把他们当作他们所居住地区的一个生产性因素；那些项目又能使国际社会注意到他们的地区。

90. 人们认为：第二次援助非洲难民国际会议及其筹备工作为学习这项计划提供了教材，因此，现在执行委员会对问题有了较深入的了解，对可能的解决办法有了较清楚的认识。有人强调指出需要特别注意到以国家为基础的协调；若干代表团认为，开发计划署圆桌会议或世界银行协商小组可作为适当的论坛，以确保向会议提交的第5(c)段中各项目和其它有关难民的发展项目在国家发展计划范围内得到认真审议。难民专员办事处作为持久解决难民问题的中心机构。应充分了解任何有益于难民的活动。有人指出难民发展援助不应用来代替难民专员办事处用以促进难民自给自足的正常援助，也不应用来代替正常的发展援助。若干代表团对会议就“附加”难民发展援助的原则达成协商一致意见，感到十分满意；庇护概念受到削弱的时候，就此达成协商一致意见尤其具有重要性。

91. 许多代表团就高级专员在需要采取发展措施的难民局势中应起什么作用发表了自己的看法。正如 A/AC.96/645 和 Corr.1 号文件所建议的，一般认为他的作用应仅限于促进协调有时进行筹款的工作。在不扩大他的权限或增加工作人员的情况下，高级专员应使各发展伙伴将其注意力集中在帮助各国使难民与其国民打成一片上，具体做法是查明、制定、实施、监测和评价可填补人道主义援助和发展方案之间空白的项目。有人认为当难民生活水平达到与当地居民相应的水平时，难民专员办事处应即停止其直接作用，各发展机构就应开始发挥这种作用。

92. 一些代表团谈到在与难民有关的发展项目方面东道国和援助国的责任。若干经费捐助国正在调整其行政结构，以利于与难民有关的当局和负责发展援助的当局之间的协调。一个代表团强调了在双边发展方案范围内提供这种援助的好处。一个国家已经确立的渠道和以往的经验便于方案的实施，可确保人力资源和其他资源得到更好的、更有效的利用。若干代表团建议东道国的有关国家机构采取协调一致的做法——处理这两方面的组织机构时常需要加以协调，优先次序也须加以审议。

93. 若干代表团提到有关难民的发展项目宜与国家发展计划相协调；它们建议不打乱有关地区的现行计划和拟订的计划，根据一般发展标准对这类项目进行审查，并对经常性费用提供充足的经费。虽然高级专员应促使难民充分参加发展过程，但各有关各国政府应担负采取行动的主要责任。一般赞同对难民援助采取面向发展的方式，以便通过扩大发展援助的范围把难民包括在内，来动员额外资源。关于为这类项目筹资的问题，大多数代表团都认为必须试用各种方式，有关各方都要有一定的灵活性。

94. 许多发言者赞赏地提到世界银行管理的、使巴基斯坦难民地区创造收入的项目，并建议可考虑应在其它地区执行类似项目。有两个代表团宣布向巴基斯坦项目提供新的捐款。

95. 一位发言者强调说，高级专员在返回者在其原籍国重新安置过程中起到明确的作用是十分重要的。在自愿遣返系在农村中进行、需要较长时间的情况下，这种作用就特别重要；在农村中进行重新安置须经过几年才能完成。不过，另一位发言者强调说，难民专员办事处的作用应仅限于处理返回者的初期需要。原籍国应同开发计划署，其它发展组织和非政府组织合作，通过发展投资的形式采取进一步行动。

96. 一般赞同 A/AC.96/645 和 Corr.1 号文件中提出的各项建议和原则。人们认为：由于 1983 年 8 月在瑞士蒙特伯莱兰召开的难民援助和发展问题专家会议和高级专员所编写的文件，执行委员会在较短的时间内就这个课题取得了很大进展，因而对一些概念有了更清楚的理解：诸如“附加”原则、难民专员办事处与各发展机构之间的作用分配以及当地居民可以得到的益处。附件中建议原则使涉到的不同利益集团获得公平的均衡。这些原则是执行委员在探讨和确定难民援助的新范围的共同努力中，理应采取的一个最后步骤，尽管在实际适用时有必要充分考虑到每种局势的特殊情况和有关各方之间的微妙关系。

### 委员会的决定

#### 97. 执行委员会：

审议了高级专员关于难民援助和发展的说明（A/AC.96/635, 636, 645 和 645/Corr.1）和他对该问题所做的口头介绍：

(a) 赞扬高级专员提出了明晰而全面的文件以及他对涉及的复杂问题所作持平的处理和介绍；

(b) 强调向发展中国家的难民和返回者提供而向发展的援助并使他们充分参与发展进程是极为重要的；这是帮助他们实现自立，对东道国的经济和社会生活做出贡献的最好途径；

(c) 强调有必要尽早使难民援助面向发展；

(d) 赞扬高级专员和有关各国政府在这方面与开发计划署、世界银行、及其它发展组织、其中包括各非政府组织合作采取的行动，并敦促继续同这些机构合作；

(e) 赞赏地注意到 A / AC.96 / 645 和 Corr.1 号文件，并鼓励高级专员继续加紧努力，要铭记着该报告附件所列在发展中国家采取行动原则及其进一步的改良。



## 六、 难民专员办事处的援助活动

### ( 议程项目 8 )

98。援助主任介绍了难民专员办事处1983—1984年援助活动以及提议的1985年自愿基金方案和概算的报告( A/AC.96/639 及 Corr.1和3 和 Add.2 )，援助主任回顾了难民专员办事处援助方案最近在规模和性质上的演变情况。他说，自1970年代结束以来，难民专员办事处的援助活动数额迅速增加，在1980年代初期差不多高达\$500,00万，并稳定\$40,000万这个水平上。在这个期间，若干地区有大批难民涌进，同时，临时提供庇护的概念逐渐形成，因此，援助方案重点日益趋向于紧急救济、照料和维持等方面。但是在过去几年期间，这种情况渐趋稳定，援助活动的重点逐渐趋向于促进持久解决办法这方面。本年度的订正总方案连续第三次受到削减；1985年提议的指标\$38,500万仅比1984年订正指标高约6%。

99。援助主任呼吁政府机构和非政府机构在援助项目的规划和执行上同难民专员办事处进行合作，继续改进向难民提供的服务，以及同时注意有效地管理援助基金的必要。援助主任在审查最近世界各地的发展情况时指出，1985年拨给非洲方案的资源中有58%的经费将用来实施持久的解决办法；他提请人们注意对洪都拉斯和墨西哥的援助方针最近产生的变化。他欢迎西班牙政府愿意承担援助难民的费用(从前这笔费用有一部分由难民专员办事处承担)。他回顾在西亚地区为巴基斯坦难民推行创造收入活动并在伊明伊斯兰共和国境内设立办事处和方案的工作情况；目前仍然继续努力促进自愿遣返计划，并在可能情况下，在东南亚实行与当地生活结合的计划。

100。难民专员办事处、联合国系统内其他成员和非政府组织之间的合作继续取得成果。在这方面尤其重要的是，1984年期间开发计划署和难民专员办

事处签署了关于在受难民影响地区联合国采取行动方法的协议，主任还强调必须就援助活动问题同非政府组织继续进行对话。

101. 若干代表团再次赞扬高级专员在援助活动文件编制方面的质量；其他代表团对管理方面的改进表示称赞。由于这些改进，核拨给1983年总方案的基金，其动用力大为提高，代表团认为，项目管理系统，尤其是它的评价部分促进了资源的有效利用，有助于满足难民的实际需要。关于此点，有一位发言人指出有必要在联合国妇女十年的范围内评价有利于妇女难民的行动。若干代表团强调援助活动对难民专员办事处履行其法定职责极为重要。据建议对工作人员实行轮调，将更多权力分散到外地办事处和加强应急措施是进一步提高难民专员办事处援助活动效力的一种方法。有几个发言人对同难民专员办事处合作的非政府组织以及对难民专员办事处各分支办事处和直接从事协助难民工作的外地工作人员，表示致意。

102. 有一个代表团认为，执行委员会会议没有提供充分的时间让委员会成员审查总方案预算，尤其是审查与下一年度有关的预算；他建议行政和财政事务小组委员会在1985年10月举行会议时审查这个问题。

103. 有些发言人向执行委员会报告他们国家政府援助难民的工作和难民对其本国政府的影响。若干发言人欢迎在非洲举行第二个援助难民国际会议所取得的积极成果。

104. 阿尔及利亚代表就A/AC.96/639和Corr.1和3号文件的质量向高级专员表示赞赏。他欢迎难民专员办事处同红新月会和阿尔及利亚政府有关技术部门合力推行多部门项目，以促进难民的自给自足，他指出，正如上述文件所指出的，难民专员办事处的援助对撒哈拉难民中的老弱妇孺十分有利。但是这些援助只占阿尔及利亚所承担费用的极小部分，未能满足难民的全部需求。他指出自执行委员会上届会议结束以来难民专员办事处已经派遣了几个技术特派团访问难民。他相信难民专员办事处在阿尔及利亚开设一个分支办事处会有助于加强阿尔及利亚

同难民专员办事处之间长久的合作关系，并有助于协调援助难民事业的工作。摩洛哥代表要求高级专员阐明廷杜夫地区那些人的数目和现况，他指出，在目前讨论的文件中关于阿尔及利亚援助活动的一节曾经提到寻求持久解决办法的问题；关于此点他询问难民专员办事处是否认为自愿遣返仍然是一个可行的目标，关于难民专员办事处在阿尔及利亚设立一个分支办事处的问题，他要求确定该办事处是否负责促进持久的解决办法，包括促进自愿遣返的工作。最后他提到1983年11月1日阿尔及利亚政府向难民专员办事处发出的呼吁，并要求确定高级专员是否会在大会会议期间提出阿尔及利亚政府所作的保证。援助主任回答时确实指出阿尔及利亚难民的数目是由该国有关当局提供的，别处的做法也是一样。他回顾指出，寻求持久的解决办法是难民专员办事处的主要目标之一，是援助方案的要点。虽然自愿遣返在情况许可下是最好的解决办法，但援助活动报告只提到在顾及目前情况下可为这个特定人群推行的方案和项目。他又指出，难民专员办事处设在阿尔及利亚的分支办事处的职责同别的分支办事处的职责一样，即寻求国际保护和物质援助，包括寻求持久的解决办法。高级专员向摩洛哥代表保证，他向大会发言时将会提到摩洛哥政府的呼吁和提议、摩洛哥代表表示摩洛哥代表团对A/AC.96/639及Corr.1和3和Add.2号文件关于援助廷杜夫地区那些人的一节持保留意见，并反对该章的写法。他强调摩洛哥代表团一贯指责利用廷杜夫难民营和当地居民作人道主义以外的其他用途和一贯夸大有关那些人数目的做法。据他说，邻国当局不将难民营内的人群视为真正的难民，在牵涉这些人群时也不遵守关于难民地位的文本，最显著的是1969年非统组织公约<sup>2</sup>。他判断，原来住在廷杜夫西班牙撒哈拉地区的居民在数目上同难民营的总人数相比是微不足道的难民营的居民实际上主要是受撒哈拉旱灾侵袭的受害人群。他回顾指出，执行委员会时常将援助的提供同持久解决办法的促进联系起来。很遗憾，后者一直未能付之实现。阿尔及利亚代表回答时强调必须保持难民专员办事处的非政治性质，并遵守它的任务规定，以避免产生妨害其人道主义工作的先例。他认为，摩洛哥的发言企图歪曲西撒哈拉问题，使人

对联合国的一个机构——难民专员办事处的援助性质和目的产生怀疑。向援助方案提供捐助的许多国家和国际组织对此从未表示怀疑。他回顾指出撒哈拉难民的基本问题已提到联合国有关政治机构的非统组织的议事日程上，有关政治机构和非统组织已拟订了一个解决这一问题的构架，他强调寻求持久的解决办法仍然是阿尔及利亚政府的一贯目标，撒哈拉难民自愿遣返工作之所以遇到障碍，那是由于联合国和非统组织的有关决定无法付之实行。摩洛哥代表回答时回顾指出摩洛哥政府对难民营和廷杜夫地区人群的自愿遣返问题它庄严地给予许诺和正式地作出保证。他强调应将这些许诺和保证提请有关人民注意。任何人都无权代表他们说话。只有他们自己才能向难民专员办事处表达自己的意愿。这方面不应通过任何中间人和证人，也不应受到任何压力。关于联合国和非统组织的决定，他又指出，决定的执行受到拖延，因为有些人尽管口头支持有关决定，但实际上却故意设置障碍和增加困难，设法阻止这些决定的实行。

105. 在讨论个别章节时有人提出了一些意见，埃塞俄比亚观察员指出，援助的提供目前是以政府提供的数字和难民专员办事处自己的数字或登记的数字为根据的。他建议应予制订一个共同的标准；并指出在向难民和遣返者提供国际援助上应采用独立团体登记的办法。索马里观察员对目前在埃塞俄比亚执行的方案持保留意见；并重申索马里政府对难民的人道主义态度，苏丹代表对由苏丹政府推行的关于与当地生活结合的措施发言，特别指出城市难民的出现造成的沉重负担，据称，难民仍然继续涌入。发言人强调在难民专员办事处进行援助方案的购置工作之前必须进行更多的协商。乌干达代表介绍了乌干达政府努力促进持久解决办法的工作，并感谢国际社会对西尼罗河有遣返者特别方案所提供的援助。坦桑尼亚联合共和国代表将本国政府采取措施促进难民与当地生活结合的情况告知执行委员会，并着重指出坦桑尼亚为此而负起了沉重的财政负担，他确实目前已对米沙莫难民营移交问题进行讨论，并指出坦桑尼亚政府赞成与难民专员办事处紧密合作促进自愿遣返工作，也赞成向自发地移居基戈马地区的难民和来自乌干达的人群提供定

居援助。赞比亚观察员感谢难民专员办事处协助赞比亚向该国难民发给身份证明书，并强调必须向被承认的解放运动提供援助。

106. 委内瑞拉代表感谢难民专员办事处，并建议将北美地区的援助活动分类载列于援助文件中。

107. 奥地利代表告知委员会，1984年寻求批护的人数有所增加。他回顾指出国际社会必须继续给予声援，为不能与当地生活结合的难民提供重新定居的机会。

108. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表介绍香港的情况。他指出香港几年以来一直有大批难民等待持久的解决。香港只能收容在香港有密切亲属的少数难民。其他难民急需寻求重新安置的办法。

109. 伊朗伊斯兰共和国代表对难民专员办事处在援助工作上取得了具体的成果表示感谢；并促请执行委员会保持这种工作上的非政治性质。他介绍伊朗政府如何采取措施，收容和援助大批难民并使他们与当地生活结合，目前这批难民急需获得国际援助。

110. 按照协议，与其依照伊朗代表的意见修改关于伊朗伊斯兰共和国援助方案的A/AC.96/639/Add.2号文件以反映该国政府的立场，不如将伊朗代表的发言转载于本报告中。发言内容如下：

“伊朗伊斯兰共和国政府告知高级专员说，根据对阿富汗难民需要所作的详尽的评价并考虑到伊朗政府本身的资源的调动问题，1985年期间所需国际援助估计约为\$3000万。因此希望高级专员能够运用他的影响力在1985年中订正方案时调动或提供所需的额外国际援助。”

111. 援助主任回答辩论期间各成员所作的评论和所提问题时总结了几点意见，他指出对于援助活动文件的编制工作一般的反应很好，并保证继续努力进一步

改进工作。他证实进入项目地点是实现援助方案的一个基本条件：难民专员办事处的所有项目协议都含有这方面的规定。他又提到一个代表团所提出的关于要求行政和财务事项小组委员会研讨各种方法和途径以改进执行委员会审查援助方案的过程的建议。主任对有机会更详细地讨论有关问题表示欢迎。他认为几年前采用的非正式的方式为方案中更有技术性的问题提供了一个有用的论坛。他建议将这个方式予以扩大。他欢迎委员会对评价活动的支持，并指出目前正在努力进行改进项目的后续工作。他注意到一项着手研究一般难民统计问题的建议，并回顾1981年10月他在执行委员会第三十二届会议上就此题目所作的发言。<sup>8</sup>

112. 主席对议程项目8下关于难民专员办事处援助活动的总结意见载于本报告另外一节（参看下文第122段）。

113. 摩洛哥代表团注意到主席对援助活动的总结内容，并坚决表示遵守一向指导会议进程的协商一致原则。因此他不反对通过阿尔及利亚有关一节的内容。摩洛哥代表团指出他采取这个态度是为了不想妨碍难民专员办事处的阿尔及利亚分支办事处的工作，以便分支办事处能够采取方法执行它的一切职务。他对在1985年概算中列入一项\$3,632,000的拨款供廷杜夫地区多种援助之用的建议公开表示其保留意见。

114. 援助主任介绍了有关重新定居的报告（A/AC.96/640和Corr.1）他强调只当没有其他持久的解决办法时才可实行重新定居，他对那些维持重新定居方案、收容残废难民和（或）提供便利将难民转送到其永久居留国的国家政府表示感谢。1984年曾经在日内瓦举行了一个提供一般资料以说明难民重新定居需要的会议。

115. 主任强调必须寻求解决办法安置在东南亚难民营中大约七百个与重新定居国家无任何联系的无人认领的未成年人。希望在即将来临的国际青年年期间采取特别措施。

116。 尽管抵达第一批护国的印支难民在数目上目前似乎可以控制，但是重新定居的速率实际上已经减慢。 目前东南亚难民营中的难民与1981年前抵达的难民相比平均要多等一倍时间、才能获得重新定居。

117。 主任指出，他满意地看到儿童、残废者和老人等脆弱人群得到适当的照顾，但对难民营中居住时间最长的人也应给予优先考虑。

118。 加拿大代表指出，加拿大政府继续支持难民专员办事处的重新定居方案，但他认为如果不采取其他解决办法，重新定居本身将无法解决难民问题，他赞成举行更多关于拟订重新定居计划的会议和讨论会，以保证妥善地利用现有的重新定居地点。

119。 德意志联邦共和国代表喜见离开越南的船民人数已经减少。 他说，德国政府将继续采取针对印支难民的政策，按照现定的限额收容难民。 他又指出，德意志联邦共和国将于1985年向DISERO 计划提供200个安置所。

120。 瑞典代表承认有必要继续执行难民重新定居的办法。 尽管在瑞典边境要求庇护的人数日益增加，并且已经作为难民得到收容，但瑞典将继续按照难民专员办事处的建议收容重新定居的难民，并将每年数额维持在1,250的水平。 她要求尽可能全面地说明获得重新定居安排的难民的情况，以保证那些最需要重新定居的难民首先得到安排。

121。 荷兰代表赞同重新定居办法只能看作最后采用的一种手段，但他认为重新定居仍然有一定的需要。 因此荷兰为需要重新定居的难民另外制订了一个限额，并希望其他国家也仿照它的做法。

#### 委员会的决定

122。 执行委员会：

A.

(a) 满意地注意到如 A/AC.96/639 号和 Corr.1 和 3 所报导的，高级专员在 1983 和 1984 年前几个月内执行其总方案和特别方案方面所取得进展，特别在项目执行上所完成的高水平的工作；

(b) 满意地注意到上述文件中说明国家和地区情况的各节及其对应表格的进一步改进；

(c) 赞扬高级专员每年两次向执行委员会成员提出的关于援助发展情况的定期报告；

(d) 满意地注意到关于难民专员办事处对援助活动的评价的报告 ( EC/SC.2/17 )，并强调评价工作对方案具有效率的管理起重要作用；

(e) 注意到 1985 年高级专员总方案的某些经费来源可能会减少，因此希望执行援助项目的政府机构和非政府机构以最快和最有效的方法展开工作。

(f) 满意地注意到高级专员为在非洲寻求持久解决办法已增拨了相当多的资源，并特别赞扬高级专员努力促进自愿遣返工作；

(g) 注意到在中美洲和墨西哥采用当地定居和自愿遣返的办法在寻求持久的解决办法上出现了新的前景；请高级专员和有关各国继续合作，以求进一步寻求和促进这种持久的解决办法。

B.

(a) 注意到关于重新定居的报告 ( A/AC.96/640 和 Corr.1 ) 和难民专员办事处同各国政府和有关政府间及非政府间机构合作执行的有关领域的活动；

(b) 重申各国政府继续收容在没有其他持久的解决办法的情况下需要重新定居的难民；



(c) 满意地注意到有关政府采取促进难民收容工作的行动，包括设立难民重新定居方案；

(d) 建议有关政府同难民专员办事处合作，为难民的重新定居设立适当的处理办法，并充分注意到提供国际保护和物质援助以及避免无计划地迁徙难民的需要；

(e) 欢迎难民专员办事处安排关于制订重新定居计划的会议和讨论场所，并建议继续同有关政府合作，对重新定居的各项需要和优先事项展开最新的评价；

(f) 呼吁各国促进收容难民的工作，特别是收容残废难民和需要紧急救济的难民的工作；

(g) 欢迎有关国家政府和难民专员办事处之间继续进行合作，执行《有秩序离开越南方案》。

### C

(a) 注意到1983年7月1日至1984年6月30日期间高级专员办事处紧急基金中核拨的款项；

(b) 注意到A/AC.96/646号文件中行政和预算问题咨询委员会所提的意见；

(c) 审查A/AC.96/639号文件A部分同时批准：

(一) 1984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，建议摘要载于A/AC.96/639号文件表三第12栏；

(二) 1984年总方案的订正财政指标：352,267,300美元（不包括1,000万美元紧急基金；

(三) A/AC.96/639号文件导言所载附表A(e)段所述各项建议；

(四) 国家方案和地区方案以及1985年业务及方案以及1985年业务及方案支助和行政费用方案的总拨款，摘要载于A/AC.96/639号文件表三第13栏，修正内容载于A/AC.96/639/Add.2号文件；

(五) 1985年总方案的财政指标：374,288,500 美元（不包括1,000 万美元紧急基金），见表三第13栏，及A/AC.96/639/Add.2号文件第3段所作的修正。

## 七、 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 9 )

123. 援助主任介绍议程项目 9，并提到在具体讨论持久解决办法的援助活动辩论时审查各地区和各国境内的援助活动情况；援助主任提出了办事处寻求持久解决办法的两个有关的具体问题，即使难民与城市地区的当地生活融合，和自愿遣返的援助范围、时间和经费来源。

124. 关于难民与发展中国家城市地区的当地生活结合的问题，主任指出，难民专员办事处一向提供社会指导、奖学金和在职训练，并与劳工组织加强合作力求促进城市难民的自给自足。他遗憾地指出，城市难民仍然十分依赖救济援助；他告知执行委员会说，目前正在对城市难民展开一项研究，这项研究可以帮助难民专员办事处重新拟订安置这类难民的方针。

125. 主任谈到自愿遣返的题目，解释了在自愿遣返方案内提供物质援助的主要目标；并强调在促进这项持久的解决办法上必须同时加强保护和援助。他回顾指出自愿遣返援助费用中的最大部分由特别方案提供。这种筹资方法特别对人数较少的难民群和个别遣返者来说本来是不可靠的。他注意到一般性辩论期间所提的意见，即难民专员办事处在促进自愿遣返这方面必须起积极的作用；必须在遣返者方案的范围内延长难民专员办事处援助和留驻的期间。在这方面，主任想知道既然普遍认为自愿遣返是最持久的解决办法，目前难民专员办事处援助遣返者的范围是否太窄。

126. 发言人对重新加倍强调持久的解决方法表示欢迎，有一个代表欢迎将促进持久解决办法的问题列入紧接的第二个年度的议程的个别项目，并建议保留这个项目。他注意到主任在介绍性发言中提到在促进持久解决办法这方面国际保护

和援助这两种职务之间的联系；他又建议第三十六届会议报告应提供更多资料说明在这三个持久解决办法中各个办法所占经费的比例。同一发言人审查了世界各地推行持久解决办法的发展情况，特别回顾第二个援助非洲难民国际会议的情况和难民专员办事处在泰国设立一个员额以促进持久的解决办法的建议，他认为，这个员额应当是初级员额，关于这点，他又提到其他两个代表团提出的关于在东南亚重新设立高级协调员额的建议，他表示支持这项建议，最后他促请难民专员办事处同其他有关国际机构和区域机构进行对话，以便制订一项战略以及更明确地确定本身承担的任务。

127. 另一个发言人指出，在持久解决办法的执行上，内部和外部评价可能很有用。他欢迎在教育方案范围内加倍强调在职训练；并提到妇女儿童的特殊需要。

128. 有几个发言人重申在可行情况下自愿遣返是最持久的解决办法，他们介绍了其本国政府在这方面所作的努力。有两个观察员坚决认为必须准确地估计难民和（或）遣返者的数目，并保证支持这方面的工作。

#### 委员会的决定：

##### 129. 执行委员会：

(a) 满意地注意到1983和1984年为寻求持久解决办法从总方案基金核拨的经费在数量方面日益增加的有利趋势，并请高级专员继续努力，增加这个比例，并就工作结果向执行委员会提出报告；

(b) 重申全力支持高级专员努力推行为难民寻找持久解决办法的工作，特别通过自愿遣返以及与新社区生活结合和在第三世界重新定居的办法。

(c) 呼吁各国政府继续向高级专员提供必要的支援，并采取具体的措施创造有利于难民自愿遣返与新社区生活融合和重新定居的条件；

(d) 满意地注意到高级专员同联合国系统内其他成员和有关机构，包括非政府组织在内促进持久解决办法这方面进行合作，水平和质量上都有所提高，并鼓励进一步改进和加强这种合作。

## 八. 行政和财务事项

( 议程项目 10 )

130. 主席介绍了行政和财务事项小组委员会的报告(A/AC.96/648)。小组委员会彻底审查了其议程上的各个项目。小组委员会坦率地交换了意见,回答了问题,提供了说明,特别是对专业人员职务分类工作和请设的11个新员额作了解释。对总方案经费的筹措表示关切,但是希望国际社会的慷慨捐输会减低这种关切的程度。难民专员办事处所进行的方案管理和方案评价方面的改进曾加以叙述。主席认为小组委员会的报告准确地反映了辩论的情况,报告里虽然没有坚决的建议,但应作为执行委员会成员们讨论审议中项目的指导。

131. 行政和管理主任在介绍本项目时,首先说明行政和财务问题是不可能同难民问题的背景区分开来的,这是难民专员办事处必须经常面对的问题。为了最经济地满足庞大的难民形势的需要,必须把稳定的墨守陈规的基础同创新的方法结合起来。主任继续叙述四个主要关切的问题:专业人员职务分类工作;请设的11个额外员额;加强难民专员办事处的管理;财务管理和外地工作人员住房与基本生活福利循环基金的进展。

132. 主任接着提到A/AC.96/639/Add.1号文件,该文件载有专业人员职务分类工作的结果,这是难民专员办事处里第一个这样的工作。虽然这项工作的主要目标是给予每个专业人员员额以适当的职等,但是其结果的执行应产生众多其他好处。已经进行了大量筹备工作;纽约秘书处人事厅提供了协助,也与联合国其他许多机构磋商过。由难民专员办事处工作人员组成的两个委员会接受了总标准方面的训练——总标准是整个组织使用的叙级制度。这项工作的结果得到了人事厅核准。A/AC.96/639/Add.1的表1载有关于所有专业人员员额的结果,提议的本国人员职类的整个结果载于表10内。主任于是解释难民专员办事处员额的双重经费筹措。他在回顾历史背景时引述办事处《章程》第20条。为了

确定每个员额的适当经费来源，1982年秘书长代表和高级专员举行联合审查，结果议定在三个两年期——1984年至1989年——期间将20个员额净转入经常预算。1982年以后设置并且被认为应由经常预算负担的一切员额，将由秘书长和高级专员联合审查，以便从1990—1991年起编入经常预算。

133. 虽然叙级委员会还未关心经费来源，但是必须依照这种来源分析结果，以便对于由经常预算提供经费的那些员额的建议可以提交大会，对于由自愿基金提供经费的那些员额的建议可以提交执行委员会。现在，A/AC.96/639/Add.1号文件内表7和表12所载的结果，正要求执行委员会予以核准。行预咨委会曾建议执行委员会核准这些结果(A/AC.96/646)。无需增加经费总额来支付1985年的执行费用，因为这些费用只等于1985年一般方案经费总额的0.1%。1985年的实际费用会低于这个数字，1986年则可能达到这数字，此后由于通货膨胀可能超过这数字。

134. 执行将产生许多积极的影响，其中包括较平等、合理化以及改进直到D-2职等和包括D-2职等在内的轮调。一项正在进行的改叙审查制度将开始监查职务方面的变动；预料每年不过几个例子而已。关于A/AC.96/639/Add.1号文件第27段，主任认为由于小组委员会辩论的方向，这段应与改叙工作的其他部分完全分开；在本届会议上将不要求（即使在原则上也不要求）执行委员会核准本段的内容。

135. 主任在回顾总部通过的零度增长政策时，叙述作出为外地请设11个新员额的结论的程序，这11个新员额是提议增加的31个员额以停止的20个员额抵销的净结果。已经审查了对现有员额的继续需要，在考虑设置新员额的任何提议前已充分调查现有人力资源的重新部署和改组的可能性。高级专员还审查了这些提议中的每一项，然后才将它们提交给执行委员会核准。他接着解释说，虽然11个员额中的7个已由高级专员和秘书长确定为应由经常预算负担，但是所有员额暂时必须由自愿基金提供经费。他指出1985年所涉经费问题。

136. 关于难民专员办事处管理的加强问题，主任概述了小组委员会讨论过的各种改进和发展，特别提到征聘、工作人员轮调、妇女在难民专员办事处里的地位、训练和职业发展以及外地的工作条件。于是他就权力的下放问题详细加以说明，提及《难民专员办事处手册》和特别指示里的规定，以及个别的职务说明。强调了各区域局在权力下放到外地方面的非常重要的作用，并举例说明了外地代表拥有的权力。但是，为了权力的下放有效，仅作为一个面向外地的组织是不够的。还必须考虑到现有职位、其现任者和现行的程序。按情况需要设置并取消了员额；已经说了很多关于外地工作人员的忠诚和动机，但的确还可作出更多的努力——尤其是通过改善外地的服务条件——使适当的人担任适当的职位；办法被不断地订正。虽然权力应该下放，但是也应有承担责任的意愿。在这领域仍须作出改进。

137. 主任概述了最近财务管理方面的改进，诸如行政、预算程序和盘存记录的电脑化，银行往来帐零余额的采用，以及资金调拨方面使用电子数据处理设备。关于外地工作人员住房和基本生活福利循环基金，他注意到该基金对外地工作人员的重要性，并表示希望执行委员会在这为期两年的实验期间满了以后，会肯定地认为它应继续下去。有人认为期初拨款水平可以减至200万美元。

138. 主任回顾了一位工作人员代表对小组委员会的发言，以及工作人员代表和行政当局间普遍存在的合作。他提出的所有论点也都是工作人员代表所关切的；行政当局曾试着与工作人员一起研究仍可取得进步的领域。

139. 在其后的辩论中，许多发言者表示赞赏行政和管理主任给予的详细介绍。去年办事处在管理的改进和加强方面取得的成就得到若干发言者的确认。

140. 大多数发言者的谈话非常重视专业人员职务分类工作，其中几个发言者表示赞赏这项工作的进行方式。一些代表团可以支持A/AC.96/639/Add.1号文件表7和表12内提出的建议，虽然两位发言者对经常预算提供经费的员额职等的提高表示关切；考虑到他们代表团对经常预算零度增长的立场，他们不能赞成任



何预算增加。另两个代表团可以接受关于外地员额的建议，但是保留它们对总部员额的立场。一位发言者认为这与总部工作人员相比是不适当的。但是一些代表团要求将职务分类提案推迟审议，延至1985年1月举行的执行委员会非正式会议，或延至委员会第三十六届会议。这样可以更审慎详细地研究所有的提案。许多代表团提到主任的声明，即A/AC.96/639/Add.1号文件第27段关于提高总部九个高级员额职等一事应与这项工作的其他结果完全分开；就大多数情况而言，它们本来就不能象原先的要求给予原则上的同意。但是一位发言者却发言赞成核准表7和第27段，提议在总部和外地分别设两个助理秘书长职等的员额。关于这些员额，也应考虑到地域分配。另一位发言者表示希望不要过分耽搁对职务分类工作的结果采取行动。一位发言者要求高级专员向秘书长建议不要提高A/AC.96/639/Add.1号文件第27段里提到的九个职位的职等。

141. 某些发言者强调职务分类工作及由此产生的提议密切地联系着更一般的管理目标、更加专业的作风、权力的下放及方便总部和外地间工作人员的轮调。提议提高外地职等应能够增加D-1和D-2职等的轮调。一位发言者本来希望获得更多迄今在轮调政策方面取得的进展的资料；他盼望明年得到这些资料。他说，减少总部专家员额的数目有助于职务轮调制度的灵活性。另一发言者接受了职务分类工作的结果，但有一项保留，即总部和外地间应增加轮调。

142. 两位发言者表示支持为1985年请增设11个员额，因鉴于获得保证已经用尽了一切重新部署的可能性。数个代表团注意到明年由于可能得不到额外捐款，难民专员办事处会面临财政困难；鉴于这些预算上的限制和联合国系统的全盘限制性征聘政策，有人对于1985年设11个新员额是否适当表示怀疑。许多发言者要求更加努力以重新部署现有工作人员的方法来满足额外的需要；总部和难民人数不多的外地地点或许可能作进一步精简一位发言者特别提到欧洲各办事处的员额配备情况，他认为那里的工作人员可以重新部署到其他地区。另一个代表团不同意挑出这种办事处。一些发言者对于就重新部署现有工作人员方面的努力和

额外员额的优先性质所作解释不完全满意。一位发言者想知道是否可以不提到中断而简化关于这些员额的说明。一些代表团要求将这件事延到执行委员会下次非正式会议，或延到执行委员会第三十六届会议讨论，因为那时应可以获得更多详细的文件，以便审议。

143. 两位发言者特别提到难民专员办事处里的妇女情况。虽然妇女专业人员的人数增加很多，但是在1984年6月30日专业人员编制总数395人中妇女只有83人。妇女征聘人数应予增多。此外，P-4至D-2各职等总数175人中妇女只有12人，因为大多数妇女担任初级职位。在妇女的轮调和升级方面需要一些灵活性。

144. 若干代表团欢迎给予一位工作人员代表在行政和财务事项小组委员会上发言的机会，并表示希望这种作法将成为一种惯例。工作人员的意见在人事和行政事项方面非常重要。

145. 一位发言者提到将在1985年扩大的受训人员计划。他回顾说，初级专业人员计划已经有了，目的在训练未来的政府官员和未来的难民专员办事处工作人员。扩大受训人员计划可能减少难民专员办事处继续雇用初级专业人员的可能性。他要求有关方面向执行委员会第三十六届会议提出一份关于受训人员计划的结果及其与初级专业人员方案的关系的评价文件。

146. 一位发言者关切地指出：提议在泰国设置负责持久解决办法的新职位，就其与政府联系和作出必要决定的责任而言，在职等上可能不够高。

147. 一个代表团对于使用电子数据处理设施表示赞赏，这对于管理作法的改进有很大的帮助。

148. 数位发言者注意到在方案执行量、方案管理的质量和方案评价的效力方面已取得了进展。一位发言者极力主张将能够接近难民作为提供援助的主要条件。另一位发言者提到必须建立准确的数据库，并询问难民专员办事处能否就登记难民

和评价其需要的方法进行专题研究。

149. 行政和管理主任在发言答复所提问题时，向各代表团保证高级专员及其工作人员非常敏感地注意他们对预算事项和经费拮据所表示的关切。主任于是谈到多方就专业人员职务分类工作提出的许多论点，其中挑出来讨论它的宗旨，它将带来的效益，提供将来的精确费用数字的困难，对D-1和D-2职等工作人员必要的轮调所提供的便利以及结果的提法所根据的基本原理。他又说，在经常预算范畴内，将尽力在现有的拨款限度内匀支额外费用。关于A/AC.96/639/Add.1号文件第27段，他向执行委员会保证高级专员会把委员会辩论的内容转达秘书长。他重申高级专员在听取了辩论后，希望第27段与该工作的其他部分分开。职务分类全部工作——包括第27段在内——所涉经费和职等分配方面的问题已在小组委员会上叙述了，但是未在执行委员会上复述，因为第27段被暂时撤回。

150. 主任于是概述在提议的11个新员额中确定优先次序的困难，因为它们都是仔细审查的结果。某个国家里的难民人数和援助方案数量与所需员额数目之间不一定有直接关联，共计净增加11个员额在目前情况下确实是必要的。至于重新部署，他注意到在这方面已作了许多努力，并且正在进行研究以查明在总部有无进一步的可能性，虽然这不是容易的事。外地办事处间重新部署的可能性也没有忽略。但是，必须记住：在欧洲配备足够工作人员的办事处在接受各洲来的难民和庇护寻求者的国家里履行了很有用的职务，在经济困难和财政拮据时对难民专员办事处有很大的帮助。他说明员额的重新部署和中断之间的差别；为了清楚和完整起见，已在所提交的文件中明确指出所有新的员额和中断的员额。

151. 主任于是就提议在泰国设置新职位负责持久的解决办法其职等是否适当所表示的怀疑作出答复。他强调促进和执行这种解决方法的主要责任仍归驻泰国的代表及其副手以及在总部有关各司支持下的难民专员办事处区域局。请设新员额的理由是在较技术性水平上需要加强力量。关于妇女在难民专员办事处里的地位，主任确认这是需要不断注意的课题。主任认识到在受训人员计划和初级专业人员

方案间会有一些竞争，但是指出前者只有有限的人数参与。 他将继续注意这个问题。

152. 主席对关于行政和财务事项的议程项目10的总结载于本报告中单独的一节（见下文第154—161段）。

### 委员会的决定

153. 执行委员会：

#### A

(a) 赞赏地注意到行政和财务事项小组委员会的报告（A/AC.96/648）。

#### B

(a) 注意到关于1983—84年难民专员办事处各项援助活动和提议的1985年自愿基金方案和预算的报告中，有关行政和方案支助的各节（A/AC.96/639和Corr.1及3和Add.1和2）；

(b) 还注意到行政和预算问题咨询委员会的报告（A/AC.96/646）及其中所载的意见；

- (一) 对提供给执行委员会成员的行政问题方面文件的水平和质量大体上表示赞赏，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；
- (二) 强调亟应继续努力，特别是鉴于预算拮据，通过员额的重新部署以满足额外员额的需要。

#### C

(a) 又注意到关于影响工作人员配备水平的主要发展及难民专员办事处管理费

用的筹措的说明 ( EC/SC.2/22 ) ;

(一) 决定延至1985年1月审议1985年设置11个额外员额。

D

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

(b) 注意到关于加强难民专员办事处管理政策的说明 ( EC/SC.2/18 ) , 关于难民专员办事处当前的发展及与管理有关的倡议的说明 ( EC/SC.2/20 ) , 以及高级专员为加强其办事处的管理继续作出的努力;

(一) 对高级专员为加强和改进其办事处的管理所作的努力表示赞赏;

(二) 请高级专员继续努力贯彻执行执行委员会的提议, 并请高级专员就 EC / SC.2/15 号文件所载的提议继续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, 尤应注意权力下放、员额政策、难民专员办事处里妇女的地位、工作人员的轮调和征聘。

E

(a) 计及关于专业人员职务分类工作的说明 ( A/AC.96/639/Add.1 ) ;

(b) 注意到载于行政和预算问题咨询委员会报告 ( A/AC.96/646 ) 中关于专业人员职务分类的建议,

(一) 对于彻底地并以专业精神进行这项工作表示赞赏;

(二) 注意到高级专员打算与秘书长讨论关于难民专员办事处总部九个高级职位改叙的提议, 请高级专员向秘书长转达执行委员会就这些提议所表示的意见;

- (三) 请高级专员于1985年1月向执行委员会提交一项合并该工作所引起的一切建议的统一提案，并决定执行委员会延至那时再就这项提案作出决定。

F

(a) 决定在1985年1月的会议上结束对议程项目10的审议。该会议的决定将作为执行委员会第三十五届会议报告的增编印发。

G

(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(E/SC.2/21)：

- (一) 决定延长基金的设置期限，在两年实验期间届满后仍予继续设置；
- (二) 请高级专员每年就其业务情况通过行政和财务事项小组委员会提出报告；
- (三) 决定从1985年1月1日开始将基金的期初拨款减为200万美元。

H

(a) 注意到1983年决算和联合国审计委员会就此提出的报告(A/AC.96/637)；

(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1983年决算的审计报告(A/AC.96/637/Add.1)而提出的报告。

(c) 进一步赞赏地注意到目前为改进财务规划和管制作出的努力。

## 九. 主席对项目 8 和 10 的总结

154. 我们刚完成议程项目 8 (难民专员办事处的援助活动) 和项目 10 (行政和财务问题) 的审查工作。现在要核准题为“关于 1983—1984 年难民专员办事处各项援助活动和提议的 1985 年自愿基金方案和预算的报告”及其增编 1 和 2。

155. 关于改叙工作和增设新员额问题, 你们知道, 虽然昨天下午和今天早上是由千叶大使主持会议, 我本人也听了一部分的辩论。在同千叶大使协商后, 我发现执行委员会个别成员对这两个问题的看法很不一致, 从一个极端到另一个极端都有。为取得妥协起见, 我觉得我的这种解释是对的: 委员会认为改叙工作的结果应获进一步更详细的研究, 然后提交委员会核准。至于第 27 段的问题, 高级专员应于 1 月间向委员会提出报告。

156. 谈到关于 11 名新增员额的课题, 若干代表团认为应核准高级专员的请求。其他一些代表团则表示反对, 这主要是根据它们各自首都的指示, 无疑地, 它们希望得到更详尽的资料。为了表示尊重执行委员会的意见, 我认为应请难民专员办事处进一步阐明小组委员会 B/SC.2/22 号文件其标题为《关于影响工作人员配备水平的主要发展的说明》。高级专员也应将有关分析于 1985 年 1 月提交委员会非正式会议。在提交该报告之前, 我建议高级专员就最紧急需要增设员额方面作出临时安排。如果委员会同意这种办法, 委员会提交核准的 1985 年经费总额, 将减少相当于审议中 11 名员额的费用。

157. 我们很高兴地注意到某些积极的发展, 这些发展将促进难民专员办事处有利于难民的各项活动。第一, 在伊朗伊斯兰共和国设立了办事分处, 任命一名特派团团长, 他刚开始在德黑兰执行职务。此外, 难民专员办事处同阿尔及利亚签署了一项有关在阿尔及利亚成立难民专员办事处分处的《办事分处协定》, 短期内即将指派一名代表负责该办事分处。同所有其他的类似情况一样, 这些难民专员办事处代

表的主要任务就是按照高级专员办事处章程中规定的任务，确保难民得到国际保护并且促成持久的解决办法。无庸赘述，自愿遣返是最理想的持久解决办法。如能保证遣返具有自愿性质，难民专员办事处代表就可协同各有关政府来促成这种解决办法。

158. 高级专员将就促成持久解决办法的努力及所获的成果向执行委员会第三十六届会议提出一份详细的书面报告。

159. 听取了参与者有关这些问题的意见后，我确信执行委员会愿通过修正的1984年经费总额352,267,300美元以及1985年初步总额374,288,500美元。后一数额不包括通常为紧急基金提供的1,000万美元，它包括附表A ( A/AC.96/639号文件英文本第XXXVII页 ) 所载经费总额363,085,000美元加上A/AC.96/639/Add.2号文件所载提议于1985年拨给伊朗伊斯兰共和国的12,089,000美元再减去相当于委员会未核准的11名员额的费用885,500美元。若干代表团就个别章节或特定论点的发言已获注意，将载于本报告期内，其中也包括我现在的发言在内。

160. 既然没有人正式反对这一发言的内容，我认为就这样决定。

161. 就这样决定。



## 十. 1984年和1985年 捐款情况和全面财政需要

### ( 议程项目 11 )

162. 对外事务主任介绍了本项目，他向所有捐助国表示感谢，由于难民专员办事处正面临预算困难，它们的支助极为重要。他特别感谢最近宣布可观地提高本国货币捐款数额的那些捐助国。

163. 目前仍需更多款项来支付1984年所需费用，但如难民专员办事处的预计果然准确，则1984年总方案将可筹得款项，在该基础上，1984年全部自愿基金支出将约达4.1亿美元。

164. 1985年方案的资金筹措是主要问题。1985年所需全部自愿基金数额约为4.3亿美元，但为1985年总方案所需费用3.84亿美元筹款引起最大忧虑。

165. 难民专员办事处总方案是根据已确定的需求而不是仅根据期望满足的需求来估计费用和进行规划。这种规划的结果成为总方案所需筹措的经费。

166. 难民专员办事处的各种可能的收入来源已经锐减。由于难民专员办事处完全依赖自愿捐款为难民援助筹措经费，在1985年它必须比1984年多收到的6,000万美元的捐款才够支出。这个问题非常严重，但不应视为不能克服。

167. 关于一般性辩论中所提的意见，对外事务主任说，现在大家都充分了解这个问题的严重性，也意识到有必要采取果断的联合行动来予以解决。他代表难民专员办事处保证在方案控制和审查方面尽量紧缩预算和严格执行优先次序。如果难民专员办事处能指望1985年的国家货币捐款数额增加，尤其是美元币值变动

168. 因此，该主任吁请各国政府在计划向难民专员办事处1985年方案捐款时注意到上述情况。他希望1984年11月16日在纽约举行的认捐会议上有尽可能多的政治宣布向难民专员办事处坚定地提供大量捐款。难民专员办事处需要在1985年1月1日获得大量捐款，才能开始执行委员会核准的1985年总方案。

169. 最后，该主任对各捐助者近年来对难民专员办事处的支持表示感激。这使我们有理由相信，只要对实际情况有所了解再加上解决问题的决心，则一切有关方面都可尽力克服1985年将面临的困难的、但并非不可能的筹款情况。

#### 委员会的决定

##### 170. 执行委员会：

- (a) 注意到高级专员提交的1984年和1985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.96/641 和 Corr.1 ) ；
- (b) 感谢对高级专员方案的财政要求提供慷慨捐助的各国政府和非政府组织，并希望能获得所需的额外资金，以确保1984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) 鉴于方案筹款方面已预见的困难，敦促各国政府和其他捐助者尽早向1985年方案大量捐款并尽可能增加捐款，以便高级专员能实施执行委员会核可的方案；
- (e) 又认识到，为了有效执行1985年总方案必须在1985年1月方

案年度开始时向高级专员提供所需资金总额 384, 288, 500 美元的一大部分；为此目的，敦促各国政府于 1984 年 11 月在纽约举行的认捐会议上，或作为 1984 和 1985 年方案的额外捐款，坚定地宣布为执行难民专员办事处 1985 年总方案提供大量捐款；

- (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 1985 年方案获得充足的经费。

## 十一．外地事务

( 议程项目 1 2 )

171. 外地事务主任追述，为加强难民专员办事处外地编制的政策方面，并使之合理化，已于1984年1月规定高级专员执行事务宝的外地事务职责。(关于其职责的详细说明载于A/AC.96/639号文件，第(LXIV) - (LXVI)段)。该主任在概述他本人及工作人员进行审查和提高难民专员办事处外地业务和管理效率的活动时，述及他们采取的方法，包括同东道国政府、其他联合国机构和非政府组织的代表进行讨论。他就权力下放工作方法、难民问题工作量的复杂性、工作人员配备问题和服务条件等领域向执行委员会表示了一些他个人的意见。

172. 该主任也提请注意1984年8月6日至14日在墨西哥城举行的国际人口会议的建议，尤其是其中有关难民问题的建议。

173. 一般说来，该主任发现难民专员办事处同事和所访各国政府的反应都是肯定的。一般认为他这个新设职位对外地编制具有增强作用。该主任的口头报告随后即散发给各代表。

174. 在有关本项目的辩论过程中，若干代表团称赞在高级专员执行事务宝规定外地事务的职责是提高难民专员办事处外地业务的重要措施。他们虽然欢迎主任的口头报告，但建议将来应向执行委员会提出一份关于外地事务主任所采取行动的书面报告。一位发言者建议，将来不妨请该主任就其活动向行政和财务事项小组委员会作一简要汇报。

175. 针对这一辩论，高级专员感谢各发言者令人鼓舞的意见。外地事务主任这一职位已经证明是有价值的。他同意向执行委员会第三十六届会议提交一份书面报告的建议。

## 委员会的决定

### 176. 执行委员会:

- (a) 欢迎如A/AC.96/639号文件,第(LXIX)至(LXVI)段所述,规定高级专员执行事务宝外地事务职责;
- (b) 注意到外地事务主任提出的口头报告;
- (c) 请高级专员向执行委员会第三十六届会议提交一份文件,报告外地事务主任所从事的活动。

## 十二．提议采用更多种语文

### ( 议程项目 13 )

177. 执行委员会收到一项关于增列阿拉伯文、中文和西班牙文为该委员会正式语文和工作语文的提案，该提案首次是向委员会第三十三届会议提出的。对外事务主任在介绍项目 11 及关于该提案所涉实际和经费问题的 A/AC.96/638 号文件时提醒委员会说，如果该提案获得通过，大会就必须核准必要的预算拨款。委员会也须记住所涉技术问题，包括把关于援助和方案预算的文件的报告周期改为 5 月 31 日終了。

178. 此外，必须考虑是否应增列这些语文为工作语文和正式语文，或仅仅作为正式语文。无论如何，除了仅以工作语文编写的简要记录之外，执行委员会所有正式文件均将受到影响。该主任提请注意，该提案如获通过必然会导致委员会会议进展方面的迟延，并可能使全体会议有必要继续到第三周，除非明确规定将会期内文件除外。他提醒委员会：只有正式文件构成问题，信息流动安排范围内的一切函电将继续使用英、法文。

179. 在接下去的讨论中，参加发言的 20 个成员国持两种不同意见，双方人数实际均等：一方认为在难民专员办事处文件中增加上述语文本从而使更多人接触有关难民的资料，是最有利于难民专员办事处的作法；另一方虽也了解这些好处，但他们认为更应注意到预算的限制和避免延误文件的编制及执行委员会会议的进展。

180. 尽管所有发言者都表示欣赏 A/AC.96/638 号文件，但若干发言者对文件中未提及增列上述语文将产生的积极影响，表示遗憾。许多发言者指出上述三种语文都是大会的正式语文和工作语文，因此，这些语文在难民专员办事处也应享有同样的地位。他们认为这样将可有效促进执行委员会的工作，并且鼓励更多国

家的政府参与工作。将有更多政府人员和与难民方案有关的其他人员能够取得重要资料，也可提醒世界各地更多人注意难民问题。若干观察员也发言支持这些论点。

181.有一个代表团提请执行委员会注意关于在联合国系统内增加语文种类所涉问题的联合检查组报告（A/32/237）以及行政协调会对该报告的意见（A/33/340）。除了别的以外，联检组建议：只有经判断有关职务的适当执行必不可少时，才能增加新的语文种类，而且必须将支出保持在相称的最低水平；与成员国需要和利益相称的最低水平成员国还应考虑采取一种使用者支付的办法来支付增加的费用。联检组又建议有选择地应用新的语文。许多代表团随后表示支持上述两份报告内的建议。一位发言者问及编写A/AC.96/638号文件时在何种程度上考虑到上述建议。

182.对外事务主任答复说，虽没有重申上述报告里的建议，但它们的要点已经予以反映，那就是，在提供语文服务时，必须对需要节约和确保执行委员会适当执行职务这两者兼筹并顾。不过，至于何种语文是不可或缺的以及应使用到何种程度，则由各成员来决定。

183.一般同意赞成增列新语文的论点是有充分根据的。若干代表团提及A/AC.96/638号文件第10(i)段内的备择意见——增列这些语文仅作为正式语文——并建议这也许是一适当解决办法。他们还建议会期由文件免译为提议的新增语文。

184.主席注意到上述意见，建议通过第10(i)段内的备择意见，将提议的新增的语文作为执行委员会的正式语文。但是，会期内文件和简要记录将仅以两种工作语文编写。

## 委员会的决定

### 185. 执行委员会：

- (a) 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，并建议大会核准适当的预算拨款；
- (b) 一切会期内文件和报告在未经过从而成为执行委员会正式文件以前，暂免适用来决定；
- (c) 决定《议事规则》第八节应作相应的修正，但预算方面须经大会核可。



十三．执行委员会第三十六届会议  
临时议程

( 议程项目 14 )

186. 执行委员会第三十六届会议临时议程通过如下:

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. 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。
8. 难民专员办事处的援助活动。
9. 难民专员办事处在促进持久解决方面所起的作用。
10. 行政和财务事项。
11. 1985年和1986年捐款情况和全面财政需要。
12. 外地事务。
13. 审议执行委员会第三十七届会议的临时议程。
14. 其他事项。
15. 通过第三十六届会议的报告草稿。

注

- 1 会议报告参看 A/39/402 号文件。
- 2 联合国,《条约汇编》,第1001卷,第14691号,第45页。
- 3 《大会正式记录,第三十八届会议,补编第12A号》(A/38/12/Add.1)。
- 4 联合国,《条约汇编》,第189卷,第2545号,第137页。
- 5 同上,第606卷,第8791号,第267页。
- 6 《大会正式记录,第三十八届会议,补编第12A号》(A/38/12/Add.1),  
第97段。
- 7 同上,《第二十八届会议,补编第12A号》(A/32/12/Add.1),第53  
(6)(e)段。
- 8 同上,《第三十六届会议,补编第12A》(A/36/12/Add.1)。
- 9 参看 E/CONF.76/19,第三章D.5。

附 件

1984年10月8日难民事务高级专员  
在高级专员方案执行委员会  
第三十五届会议上的开幕词

1. 主席先生，首先让我最热烈地祝贺你的当选。我盼望在本届会议和下一年度同你进行合作。我相信，在你英明能干的领导下，执行委员会的会议将是真正建设性的。我还深深感谢卸任主席，在过去一整年中，他的友谊和富有智慧的意见得到我们大家高度的赞赏。我还要向他在主席团里的同事们表示同样的感谢。同时，我也要在此热烈欢迎并祝贺我们新的副主席和报告员。

2. 根据由来已久的传统高级专员在向执行委员会发表的开幕词中总对上届会议以来12个月里发生的事件作一详细综合报告。在过去的二年中，我打破了这个传统，因为我感到我们在改善对各国政府经常的信息流动方面取得了很大进步。我想，我可以说去年我们进一步改善了这种信息流动，因为我今天不打算向你们详尽地报告各种发展和事实，我相信在我们的文件、定期函件及其他印刷品中，特别是在我们已习惯地称为“手册”的我对上一年度和本年度的年度报告和对下一年度的建议中找到这些资料。我很高兴地顺便指出，那本“手册”已经节食，今年已减轻了一点重量。根据本委员会非常有益的建议，我们作了若干改进，希望这样能较便于研究和理解。然而，这份文件依然篇幅可观，这本身就可悲地表明世界各地难民问题和我们——难民专员办事处、东道国，实际上是整个国际社会——被要求共同正视的需求的规模之大。欢迎大家对我们这份经过修订的报告作出评论。我知道“手册”引起了一些技术性问题。几天前，我们很高兴地为各成员国常驻代表团举办了一次“公开解答会”，希望我的工作人员在会上作的解答是令人满意的。现在，我们的两个小组委员会也举行了会议，我也相信这些会议使执行委员会的成员有机会对若干问题展开稍许详细的辩论，否则这些问题会占用整个委员会过多的时间。

3. 因此，我今天打算专心讨论引起我们办事处注意的一些特殊问题，并要谈一下我们上次在六月份举行非正式会议以来的一些新的事态发展。我很乐意听取执行委员会对这些事态发展和令人忧虑的问题发表意见；在我们向前瞻望时，有些事态发展和问题使我和我的难民专员办事处同事感到忧虑。它们涉及保护和援助方面的问题，并对我们寻求真正持久解决难民问题办法的能力发生影响——有些是积极的，有些很不幸是消极的。

4. 引起我最严重关注的问题——最近我曾屡次提及——或许就是对于庇护的根本概念正在世界许多地区明显变弱，而且在我们讨论持久的解决办法时，还有一种“顾左右而言他”的倾向。难道我们感觉到“同情心疲劳”了吗？难道世界上重大的难民问题的数量、规模和持续时间，使长期坚持作为共同努力基础的保护和援助这些人道主义原则的国际社会转变为不满意，甚至还要冷言冷语？我真诚地希望情况并非如此。但是，我不得不想知道：如果增加一点想象力，有一点耐心，对未来进行一些明智的投资，难道目前我们面临的许多似乎难以摆脱的局面竟不能逐步得到解决？当然有障碍，时常是政治性的障碍。我相信没有必要加以详细说明。它们不属于我们辩论的范围。但请允许我指出，“有志者事竟成”。

5. 执行委员会面前有一份关于国际保护的说明 (A/AC.96/643)，指出了一些令人不安的趋势，我相信，我们大家都一定对此感到惋惜。例如，在我们现在生活的时代，庇护寻求者不再仅仅是越境者，他们还乘船和飞机来到远离他们祖国的国家，来到欧洲、北美和其他地方，人数越来越多。他们的存在和这一新的严重现象引起的问题被舆论中排外倾向利用。我完全理解许多东道国面临的困难处境，但是，我担心这种困难可能会使一些政府考虑采取限制性做法和阻止措施；不过，我认为对难民决不应当采用这种做法和措施。对于喷气式飞机时代的洲际庇护寻求者和“轨道中的难民”这一日益严重的问题，我提不出简单易行的解决办法。但是，我将欢迎你们就国际社会如何才能积极地解决这些问题发表意见。就我们而言，根据1983年9月在欧洲举行的难民融合讨论会的建议，我们正计划明年在欧洲召

集各国政府和各民间机构举行保护问题讨论会。

6. 同样使我们感到不安的是：在陆地上或海上发生许多不同形式的暴力行为，难民们无依无靠地成为受害者，而国际社会只作出相当有限的努力来对付这个令人痛心的问题。我欢迎执行委员会对这一问题发表意见，希望委员会能带来采取更加有力的行动。

7. 在比较光明的一面，去年最令人鼓励的事件之一是第二次国际援助非洲难民会议。召开这次会议的动机是，除了别的以外，有必要根据发展中世界难民情势方面新的现实作出调整。会议要求各国政府赞同将对难民的援助与发展援助相联系的新战略，加强国家基本设施，并促进或巩固通过难民专员办事处方案实现的持久解决办法。会议对这些目标作出的反应是常非积极的。现在我们需要看到的是将一致同意的原则转化为行动。希望在下月大会对这次会议进行辩论时，可向大会报告在这方面取得的初步具体成果。显然，我们决不能停留在会议取得的成果上，而必须将这些成果作为基础，采取进一步行动。

8. 难民专员办事处积极参加了这次会议的筹备工作，并将在后续阶段继续发挥作用。副高级专员仍将担任会议指导委员会的成员。指导委员会由秘书长代表、非洲统一组织（非统组织）、难民专员办事处和联合国开发计划署组成，将根据秘书长的要求，继续协调国际援助非洲难民会议的活动，并提供政策指导。由我设置来负责协调难民专员办事处对会议投入的难民专员办事处援助非洲难民会议工作小组将在今年年底前结束业务；但是，这并降低我们对会议及其成果的重视程度。难民专员办事处将通过现有的机构，特别是非洲局，在其职权范围内继续为争取实现会议鼓掌通过的《宣言和行动纲领》作出贡献。

9. 我衷心希望不要因为缺乏具体执行已承诺义务的干劲而使会议的积极气氛化为乌有。如果失去势头的话，恐怕就是我上文提到的不满心情所造成的最不幸、甚至是最险危的结果。在这方面，我还要强调我完全支持增加理论。如果低收入的东道国政府由于接受难民承担额外的负担，以致对其发展事业发生消极的影响，那

么不仅应分担这种额外负担，而且除了直接对难民援助外，还应对这些国家提供援助，这是完全公平合理的。我还要顺便提请执行委员会注意你们面前文件中关于难民援助和发展的一份（A/AC.96/645）。

10. 难民事务高级专员必定是一个职业的乐观主义者。我相信，我们会不仅在非洲，而且在存在同样问题的第三世界其他地区取得进展，在我们奠定的基础上有所建树。但是，我也感到担忧。我常常谈到，我们五年前援助的难民今天已不在我们的登记册上了，希望我们今天援助的难民在五年后也从我们的登记册上除名。不幸的是，在非洲，在亚洲、在拉丁美洲，还存在着一些情势，如果我们只是提供简单的照料和维持服务，而不是有力地、富有想象力地采取着眼于解决的行动，那么，我的话就可能被证明是错误的。

11. 我这样说并不意味着今天在这方面一事无成。实际上，不应当忘记，难民专员办事处一贯争取首先倡议持久的解决办法，并且已多次取得成功。明年的预算中，几乎有42%将用于持久的解决办法。但是，我们希望这一百分比能大大提高。根据最近的报道，诸如世界银行在巴基斯坦的项目的样板解决办法正在顺利开展，其他地区应仿效执行。我们希望看到有更多的项目在帮助难民定居和自给自足的同时，还造福于周围的居民，并与未必是传统的救济机构的伙伴合作。我认为，在这方面，我们正在取得一些有限的进展，尊敬的代表们可以参看我们“手册”的有关各章，即有关国家的各章和序言中有关机构间合作的部分。我们甚至希望在迄今为止还不能在较大程度上设想这种项目的某些国家采取这种做法。例如，在泰国，我们正在为一次援助方案作出最后的安排，争取使称为“高孔团体”的一批来自柬埔寨的泰裔难民与当地居民结合并最终归化，这一方案还应造福于周围的泰国村民。

12. 在涉及持久解决办法时，我想利用一点时间同执行委员会的委员们一起探讨自愿遣返问题。大家知道，在过去几年中，我们在这方面取得了显著的进展，这是在非洲角（指难民从吉布提返回埃塞俄比亚）以及大批难民自愿从扎伊尔和苏丹返回乌干达。难民也在返回拉丁美洲的若干国家，主要是阿根廷。但是，在其他地

区，促进自愿遣返方面进展甚少，如果我们考虑到东南亚，情况就更是如此。当然，任何有组织的遣返行动需要一定的必要条件：首先，遣返必须是自愿的。我们同政府官员和其他有关人士会议时始终反复强调这一点。第二，东道国和原籍国必须对迁徙的方式和收容条件、包括若干最低限度的安全和福利保障达成明确的协议。第三，我认为极其主要的是，应允许遣返者返回原籍——最想的是回到他们自己以前的家宅、村庄和土地。在这种情况下，经有关政府的请求，难民专员办事处可以在东道国和原籍国提供援助。大家清楚地知道，我们已多次这样做。但是，如果不满足这些条件，办事处则决不能参与任何有组织的遣返，无论是个人遣返或集体遣返。

13. 我在最近访问泰国和越南时，向两国当局提出了自愿遣返问题。我高兴地报告，在前一个国家，我听到同我上述基本条件完全一致的意见，并得到保证：就难民而言，在执行任何迁徙计划以前，将同难民专员办事处进行充分协商。但是，我很遗憾地报告，在大规模有组织地自愿遣返柬埔寨的道路上还存在着障碍——这些障碍在我的职权范围内是无法消除的。在我们援助下，自愿遣返老挝人民民主共和国以有限的方式进行了一段时间，最近也遇到若干障碍。我们正在尽力鼓励有关当局继续作出这一微小却重要的努力，为难民提供持久的解决办法，因为这些难民的问题还看不到解决的任何其他办法，而他们在难民营里已等待过久了。我在越南向最高阶层再次提出这一问题时得悉，根据该国目前的状况，当局无法预见大批难民的遣返，但他们将逐案研究个别的申请。

14. 最近，某些方面还讨论了是否可能在中美洲实行自愿遣返的问题，特别是有关在洪都拉斯的萨尔瓦多难民和在墨西哥的危地马拉难民。在我们所有的接触中，无论是同有关国家当局还是同民间机构的接触，我们都反复强调难民专员办事处参与的基本条件。在洪都拉斯，当局撤销了先前关于将萨尔瓦多难民从边境地区迁徙的决定；洪都拉斯当局希望将他们遣返。我们竭力坚持，任何遣返都必须是自愿的。同时，难民专员办事处不会置难民于不顾并放弃其履行保护和援助使命的责任。我高兴地注意到，墨西哥当局已发动各项活动，争取在坎佩切和金塔纳罗奥两省就地

安置危地马拉难民。但是，我最殷切希望的是，在中美洲和墨西哥能和亚洲和非洲一样，所有难民，不论在什么地方，其重返家园的梦想能成为现实。我能补充的只是，当这一天到来时，难民专员办事处愿意提供所需的任何援助，决不会推卸其向难民、向如此慷慨地给他们以庇护的国家和已准备欢迎他们回去的国家提供援助的责任。

15. 前面我曾相当详细地提到东南亚难民情势的一个方面。我要补充一些对该地区问题的想法，对我们看到的局面作一个完整的论述。我在1984年7月5日给有关政府的一封信中较详细地概述了这些想法。有一些政府作了答复，我非常乐于听取进一步的意见。显然，世界该地区的情势已比前些年容易处理得多了，其原因主要是采取了重新定居的办法和庇护寻求者的人数逐渐减少。但是，如果由于人数减少而洋洋自得，那就很不幸了。很显然，重新定居本身并不能为所有人提供持久的解决办法。正如我刚才所说，自愿遣返对许多人来说依然是理想的、但迄今仍难实现的解决办法，难民专员办事处将继续尽力加以促进。但是，我非常希望为某些类别的难民，即自愿遣返和重新定居都难以适用者进一步探索其他办法。

16. 在这方面，我在访问越南期间特别受到鼓舞的是，亲眼目睹了“有秩序离去方案”取得成功，并从最高当局处获悉他们承担义务继续作出、甚至进一步扩大这种人道主义的努力。部长会议主席范文同阁下对我说，这种人道主义的努力“超越一切政治、思想意识和地理上的考虑”。我曾能同180多名去国外和亲属团聚的人同乘飞机从胡志明市前往曼谷，这种办法显然胜过冒着骇人的风险乘不适于航海的危险船只漂向公海。如果以这种有秩序的方式离去的人数能从目前平均每周500人再有所增加，那么，难民专员办事处作为中间机构，就准备在工作人员和其他设施方面提供任何额外的援助。



17. 还使我深感鼓舞是同泰国当局缔结了一项新的协议，将“反海盗方案”延长一年。我很感谢继续或恢复支持这一方案的那些国家。我高兴地告诉执行委员会：我在曼谷时获悉泰国当局继续承诺尽力与这一罪恶进行战斗，并对劫掠无依无靠的难民的人绳之以法。为此，我感到振奋。

18. 关于“船民”问题，我希望我们和国际海事组织共同向船舶所有人和船长发出的呼吁，即要求他们遇到遭难船只时不要熟视无睹的呼吁继续获得注意。我还要敦促尚未对我们的“海上救助重新定居计划”承担义务的国家作出承诺——我认为这一计划非常有助于消除航运界在救助难民问题上的疑虑。在这方面，南森勋章委员会今年作了非常恰当的挑选，嘉奖一名船长和二名英勇的海员。对此，我感到非常高兴。通过他们，表彰了许多曾在公海上救助难民的人。我期待着在今天下午的授奖仪式上见到主席先生和本委员会各位尊敬的委员。

19. 过去数月的特点是产生了新的难民情况，即大批的难民涌进。有一种情况尤其成为国际上相当注意的重点，这不仅是因为其饥饿程度和惨死情况令人震惊，也由于涉及的人民和寻求庇护的地形这两方面的性质。我是指大约 10,000 名庇护寻求者从印度尼西亚的伊里安查亚省涌入巴布亚新几内亚。我们从国际保护的角度出发，并为了评价提供紧急援助的必要性，和巴布亚新几内亚当局一起密切注视这一局势。根据巴布亚新几内亚政府的请求，我已经拨款 875,000 美元，以满足到今年年底为止的食品、医疗和其他需要并提供救济物资的运输。我特别提到运输是因为难民在山区丛林地带，除了乘飞机或步行，非常难以进入。救济物资必须靠空投或人工搬运。我们的急赈股股长随评估特派团访问该地区时，为了访问一个难民营，在茂密的丛林中步行跋涉了两天。难民一般分成小群居住在一起，靠打猎捕鱼勉强为生，但象现在这样集中成较大的群体，就破坏了人与自然的微妙的平衡，他们已不能再独立生活。此外，尽管这些部落的人与当地居民有种族关系，但由于他们的土地占有制度，使促成自给自足的措施很难迅速加以安排。因此，对今年年底以后的需求要在下一阶段作出评估，但在 1985 年可能需要一些额外的援助。显

然，就这方面来说，一旦条件允许，自愿遣返也是最好的解决办法。

20. 自我们上次在六月间举行非正式会议以来，非洲也有一些新的事态发展。首先，我要简单地提一下数十万名原流亡者在几内亚政府易手后返回了该国。应几内亚政府的请求，并根据难民专员办事处派往该国的二个特派团的调查结果，鉴于该国在几方面面临严重困难，我已同意开展一项费用为110万美元的有限的援助方案，以满足100,000名返回农村者到今年年底为止的即时需要。

21. 然后，我要谈一下紧急方案，这些方案是新的难民涌进扎伊尔沙巴省、涌进斯威士兰、赞比亚和津巴布韦以及埃塞俄比亚甘贝拉伊坦地区难民人数增加以后，我们不得不开展的。据报告，在苏丹和索马里，新到达的难民人数也有了增长，同最近从乍得越境进入中非共和国的难民一样，对他们的需求也作为紧急事项进行了评估。这些事件的细节和其他新的方案和事态发展都载于我的援助主任最近刚分发给各代表团的定期函件（EA/COM. 17/83-84）中，他在向执行委员会提交报告时一定会进一步加以阐述。虽然自愿遣返和持久解决办法的成功有时解决了一些难民情况，使人欣慰，但是，这种新的难民情况是困难重重的非洲大陆上人所共知的特点，也是我们这个时代不幸的事实。显然，就某些事例来说，造成这些迁徙的原因已超越国际文书中的难民定义所包括的各种原因。毫无疑问，严重的经济和社会局势以及许多非洲国家目前遭受的严重旱灾是造成部分新的人口迁徙的因素。我已向联合国秘书长保证，难民专员办事处将在其职权范围内全力支持联合国整个系统对非洲大陆面临的紧急状况作出的反应。

22. 在这方面，我要强调指出，作好应付难民紧急状况的准备和我们应付这种状况的质量依然是我相当重视的领域。显然，一项行动最初阶段的有效与否对于以后各阶段具有重大、甚至决定性的影响。完善的资料、迅速的专业评估、难民专员办事处工作人员的不断培训、业务伙伴以及总结经验教训和将一种情况下得到的经验应用于下一种情况的实际能力——这一切都是在难民紧急情况下采取全面有效行动的基本因素。我们感谢在这一领域与我们共同积极工作的许多政府和机构，

我期望这方面的合作得到进一步发展。我还要感谢西班牙外交部最近帮助出版了《难民专员办事处紧急援助手册》西班牙文本，我很高兴地告诉执行委员会，该书刚开始供应。

23. 我们与其他机构，不论是政府间机构、还是联合国系统成员或非政府机构，在发展合作方面都取得了进展。我特别高兴地注意到与我们的传统伙伴即民间机构之间存在着相互信任的气氛，这种气氛还以许多不同的方式得到增加。在日内瓦和外地曾举行若干次会议，就难民援助和发展等新产生的重要概念交换了资料和想法，对这一领域开展新的合作方式进行了探讨。举例来说，在第二次国际援助非洲难民会议上，民间机构发挥了非常积极的作用。在紧张状况中和作为争取实现持久解决难民问题这一共同目标的伙伴这两方面，由于民间机构热心的人道主义情感、想象力、创造性以及专业分工程度不断提高（这决不应当导致新的国际官僚机构），它们对于难民专员办事处的工作都是必不可少的。

24. 下面谈一下难民专员办事处的管理工作，行政和财务事项小组委员会上星期的会议对一些问题进行了详细讨论，我不打算在这里复述。我于10月1日（星期一）向小组委员会发表的开幕词中特别提到了职务分类工作，我相信各代表团完全理解我们对该问题所持的态度及其实际意义。如果执行委员会同意，我们打算于1985年1月1日将结果付诸实行。至于我们要求增加外地工作人员的建议，我希望执行委员会同意我的看法，即，如果我们要有效地执行任务，这完全是最低限度的要求。我应当在这里指出，根据外地的发展情况，如果有时允许减少工作人员配备水平，那末，有时也必须增加工作人数，才能完成我们对难民和本委员会所承担的职责。我不得不提到，委员会的若干成员国一再敦促我们加强在不同难民地区的存在。在过去几个星期中，经过长时间的、详细和非常积极的磋商，我已能任命一名驻阿尔及利亚的代表，并同该国当局签署了一项办事分处协定。大家可以回想到，这是执行委员会在上届会议提出的要求。如我们的1984-1985年方案增编（A/AC.96/639/Add.2）里所摘述的，继就执行关于阿富汗难民的

有限而非常必要的方案缔结了令人满意的协议。以后，我已任命驻德黑兰的特派员。我要补充一句：职务分类工作和增加工作人员的建议所需经费都在1985年指标范围内。

25. 在我们过去二年改进难民专员办事处管理工作的努力中，执行委员会可能会对有些倡议和改革感到兴趣：(a) 在援助方面，我们出版了《紧急援助与采购手册》，现在，该手册已成为总部和外地的标准工具书；(b) 我们改进了方案管理制度，尤其是在采用自我评价制度来对项目提出报告方面；(c) 我们在债务率和从照料与维持过渡到持久的解决办法方面取得了进展；(d) 我们充实了特殊支持小组，有更多的专家来研究各项目的可行性；(e) 我们印发了关于将非政府组织用作执行伙伴的指导准则。在行政和工作人员配备方面，我们发表了一份难民专员办事处手册，内中规定总部和外地各级的责任，修订了我们外地办事处的行政和财务指示，编写了职务说明，并如大家所知，对总部和外地所有专业职位进行了叙级，在所有工作地点实行了标准外派期限以允许工作人员较有规律地轮换，更加系统地注意职业发展和培训，并对外地工作条件作了一些改进（我可以补充一句：难民专员办事处在这方面多少起了带头作用）。正如在1984年1月执行委员会非正式会议上已指出的，我还任命了一名外地事务主任。他的报告是议程项目之一。

26. 现在，我要简单地谈一下我们的财务状况。1984年难民专员办事处各方案的资金措筹变得更为困难，而1985年的前景甚至将有更大的问题。我知道，这一情况在行政和财务事项小组委员会上已经详细讨论过。

27. 我要强调，我们非常赞赏各捐助者在过去、尤其是在1984年给予难民办事处的积极帮助和同情的支援。许多捐助者虽然有预算问题和其他问题，但仍然大幅度增加了今年对难民专员办事处提供的本国货币捐款额，尽管增加的款额由于美元坚挺而被抵销。

28. 这种支持和慷慨的有力证据使我们对未来有了希望，并为我们共同努力解

决我们面临的严重筹款问题提供了基础。为了满足1984年总方案的需求，还要作出进一步捐款。1985年总方案的筹款问题将有更大的困难。由于不同的收入来源逐渐减少，虽然1985年的美元指标只略高于1984年，但是，毫无疑问，将需要相当数量的额外捐款。

29. 虽然我完全意识到我们在对1984年和1985年难民援助措筹经费方面共同面临着严重问题，但我不愿意成为悲观主义者。如果我们密切合作，问题就会解决，难民们就能得到他们需要并应当得到的帮助。

30. 最后，我要说明的是，多年来，联合国帮助了数以百万计的难民开始了新的生活。这是因为难民专员办事处始终是人道主义和非政治性的机构。这一点在33年前通过办事处章程时就决定了，但是，多年来这一方针得到保持，却要归功于联合国各会员国，尤其是你们——执行委员会的各成员国。这就是何以在执行委员会上有关我们方案的决定总是协商一致通过的；这也就是何以本委员会总同意在处理面前的人道主义任务时，不应当由于政治考虑而丧失理智；这也是何以这种精神在纽约的大会第三委员会占主导地位，从而使高级专员的报告年复一年不经表决得以通过。

31. 我认为，我们绝对必须坚持这一方针。同时，要做到这一点是困难的，因为在联合国有这么多的国家一起工作，一切事务都带有政治色彩，而且一切难民问题必然都反映政治问题。

32. 然而，我相信大家都一致认为，我们必须继续做人道主义者。如果我们将问题政治化，并试图在国家间或国家集团之间进行妥协或讨价还价，我们就会丧失行动的能力，就会让许多政治性的绳索束缚我们的手脚——受害的将是难民。他们将受苦。他们在等待解决的办法——如果他们必须等待一项政治化的妥协，那么只好连续等待多年。人们承认难民专员办事处援助难民的工作纯粹是人道主义性质的，这是办事处工作的荣誉、精神和灵魂。它就象一块珍贵的宝石。我们不能玷污它。

---

### 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 الى : 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.

---