

联合国
难民事务高级专员
报告增编

大会
正式纪录：第二十七届会议
补编第12号A (A/8712/Add.1)



联合国
一九七二年，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。

{原文：英文/法文}

目次

<u>章次</u>	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一. 导言	1 - 8	1
A. 选举职员	2	1
B. 委员会代表	3 - 6	1
C. 主席开会发言	7	2
D. 通过议程——委员会的决定	8	3
二. 一般问题	9 - 37	5
A. 高级专员所作声明和一般辩论	9 - 30	5
委员会的决定	30	10
B. 专员办事处、联合国及联合国体系内 其他单位的关系	31 - 37	11
委员会的决定	37	12
三. 国际保护	38 - 48	13
委员会的结论	48	15
四. 难民的重新定居	49 - 59	16
委员会的决定	59	18
五. 专员办事处的援助方案	60 - 76	19
A. 专员办事处一九七一年度现行业务 和一九七一年十月一日至一九七二年 九月三十日期间紧急基金的运用情形....	60 - 66	19
委员会的决定	66	20

B.	一九七二年度和一九七三年度的专 员办事处方案	67 - 76	20
	委员会的决定	76	22
六.	联合国苏丹即时救济方案	77 - 85	24
	委员会的结论	85	25
七.	行政和经费问题	86 - 119	26
A.	一九七一年度财务报告	86 - 90	26
	委员会的决定	90	27
B.	一九七二及一九七三年度捐款状况 和全盘财政情况	91 - 109	27
	委员会的决定	109	30
C.	专员办事处一九七三年度经常预算...	110 - 114	31
	委员会的决定	114	32
D.	关于高级专员经营的志愿基金的财 务条例——订正的提议	115 - 119	33
	委员会的决定	119	33

附 件

一.	高级专员在高级专员方案执行委员会第 二十三届会议上的开幕词	35
二.	一九七三年度专员办事处方案核定拨款 摘要	46

高级专员方案执行委员会
第二十三届会议报告书

(一九七二年十月九日至十七日,日内瓦)

一. 导言

1. 高级专员方案执行委员会从十月九日至同月十七日在日内瓦万国宫举行了第二十三届会议。

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: 恩·坎登米尔先生(土耳其)
副主席: 季·德·澳·索科亚先生(尼日利亚)
报告员: 澳·海曼先生(瑞典)

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	马达加斯加
奥地利	荷兰
比利时	尼日利亚
巴西	挪威
加拿大	瑞典

哥伦比亚
丹麦
德意志联邦共和国
法国
希腊
教廷
伊朗
以色列
意大利

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、布隆迪、中非共和国、智利、埃及、埃塞俄比亚、印度、新西兰、巴基斯坦、越南共和国、卢旺达、塞内加尔、苏丹、扎伊尔和赞比亚等国政府，还有马尔他主教教团。

5. 联合国体系内派有代表出席的计有：联合国、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）、国际电讯联盟（电讯联盟）和世界气象组织（气象组织）。

6. 派有观察员出席的政府间组织如下：欧洲共同体委员会（欧体委会）、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. 主席开会发言

7. 主席向委员会的代表和成员国政府、其他政府的观察员、联合国及其所属机构、其他政府间和非政府间组织的代表们表示

欢迎。

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.96/466/Rev.2)。
- (3) 高级专员所作声明和一般辩论 (A/AC.96/473)。
- (4) 国际庇护 (A/AC.96/477)。
- (5) 难民重新定居 (A/AC.96/470)。
- (6) 一九七一年度财务报告：
 - (a) 审计委员会的财务报表和报告 (A/AC.96/468 和 480)；
 - (b) 投资报告 (A/AC.96/469)；
 - (c) 高级专员管理的志愿基金财务细则—修正案提案 (A/AC.96/475)。
- (7) 专员办事处年度工作：
 - (a) 专员办事处一九七一年度工作报告书 (A/AC.96/467 与 A/AC.96/INF.122, 123 及 124)；
 - (b) 自一九七一年十月一日至一九七二年九月三十日《紧急基金》的使用情形 (A/AC.96/478 和 A/AC.96/INF.125, 126, 127, 128 及 Add.1, 129, 130, 131 和 132)。
- (8) 专员办事处一九七二年援助方案(新计划和修订计划)和一九七三年的援助方案 (A/AC.96/471, A/AC.96/471/Add.1 及 Add.2, A/AC.96/482 和 A/AC.96/483)。

- (9) 专员办事处与联合国及其体系内其他单位的关系 (A/AC.96/479)。
- (10) 联合国在苏丹的即时援助方案 (A/AC.96/INF.133)。
- (11) 一九七二年和一九七三年的捐献概况和全盘财务状况 (A/AC.96/472 和 476)。
- (12) 专员办事处一九七三年经常预算 (A/AC.96/474)。
- (13) 任何其他问题。
- (14) 审议本届会议的报告草稿。

二. 一般问题

A. 高级专员所作声明和一般辩论

(议程项目 3)

9. 高级专员发表了一个一般性的声明,集中注意自从第二十二届会议以来他的办事处所作活动的要点。^①他乐于报告两件遣返难民的大事:他追忆在审议中的这段时期,上百万无根的东孟加拉人能够回归故园;联合国在苏丹的即时援助方案也获得进展,这将为成千的苏丹难民和失所人民的志愿遣返铺好了道路。他强调鞏固在该地区已获得的和平是非常重要的,又强调如要取得专员办事处一年方案的最大收获,必须要紧接着实施开发计划署的长期援助方案,如同经济及社会理事会有关决议中所说的那样。

10. 值得忧虑的是,在非洲其他地区,新难民仍然继续涌入而要防止大量人民离乡背井,国际社会所能为力的显然有限。除了从被异国统治的领土逃出的难民以外,从一九七二年初起,已有约五万布隆迪难民到邻国寻求避难所。这使得一九七三年的人数目标仍与一九七二年相当。至于乌干达的局势,除了最近的发展对个人保护问题可能发生影响,正予以密切注意外,高级专员已获得乌干达政府的保证,来自邻国的难民将继续获得他们直到今天还享受到的利益。

11. 关于国际保护,高级专员强调要紧的是能有更多的国家加入有关难民地位政府间文书。特别希望那些有高度重要性的文书,例如一九六九年关于非洲难民问题特定方面的非统组织公

① 声明全文,见下文附件一。

约^②和一九六一年的减少无国籍状态公约^③，能得到更多国家加入使这些文书得以生效。他强调任何会使无国籍人士或难民增加的行动都深可惋惜。法律上无国籍人士的地位特别不定，因为他们的地位很可能在自己居留的国内或国外都得不到任何法律保障。国际社会应对无国籍问题特加注意。

12. 高级专员说，在实施有关难民的法律文书时，各项规定的文字和精神都应遵守，庇护和不驱逐是保护工作的基石。他强调，当一个难民到了一个国家，他应有正规的地位，不得随意予以拘留。他也唤起注意极端重要的就业权利问题。他认为一个政府保证来到的难民或类似情况的人获得安全合法地位是对该政府有利的。

13. 高级专员对他的经常方案获得各政府更多的财务支持表示满意。不过，为筹资办理特别方案，例如南苏丹方案，还不得不对各政府及非政府方面提高要求，因此仍需尽一切力量筹措对“经常方案”和“教育帐户”的必需捐款。

14. 高级专员告知委员会，依照行政管理处所作调查，专员办事处总部进行了改组。重要发展之一是成立了一个评价设计组，该组将帮助设计，一旦有关难民的经济和社会地位达到与周围当地居民相当的水平时，如何逐步结束专员办事处的各项计划。

15. 高级专员指出，大会可能在本届会议上作出有关预算管理和设计的决定，也许会影响整个组织，包括专员办事处在内。称为方案设计和预算编制的新办法，牵涉到种种问题，值得仔细研究。不过，从专员办事处的特别性质来看，办事处显然需要保持相当的财务和程序方面的弹性。

② 非洲统一组织文件 CM/267/REV. 1.

③ A/CONF. 9/15.

16. 末了,高级专员追述说,由于十多年前采纳了斡旋观念,大会使得办事处能够使它活动赶上性质复杂变化急骤的局势,迅速有效地采取行动。也是在斡旋的基础上高级专员始能响应秘书长的请求,作为联合国体系内的枢纽,去救助在印度的难民,最近又援助在南苏丹重建方案范围内的难民和失所的人。无论是在他职掌范围以内行动或作为以斡旋为出发点,从事更广泛援助的协调人,高级专员在遵循宪章宗旨减轻人类痛苦方面,今日都处于较好的地位。

17. 委员会的委员们热情地讚揚高级专员办事处作为枢纽,协调联合国体系内各单位的援助工作所获成就,他们援助了在印度的东孟加拉难民,最近更作为在苏丹的“联合国即时救济方案”的协调人,这将为成千无根人民的志愿遣返铺好道路。好几位发言的人注意到,这两处的难民问题都已或正在经由志愿遣返办法解决,这是他们认为最适宜的办法。许多发言人都承认,高级专员为国际社会作为中立和不偏不倚的善意调停人,已能有效地履行付託与他的艰难责任。

18. 委员会的委员们认识到专员办事处的年度工作和国际保护方面所获成就。他们对高级专员分析目前情况以及他的声明中所列举的办事处政策表示大致同意。许多发言人承认不幸的现实,就是当许多难民问题已将近解决,又有新的发生,使得有关政府和机构的注意力不能稍懈。有些代表和观察员特别注意到非洲受外国统治领土的难民向外逃亡,仍未减缓,并觉得这趋势在有关国家获得独立以前似难有转机。

19. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表说他的政府对于在乌干达持有英国护照的亚洲人已经负起完全责任,假如他们无法

在其他国家定居,并将接受他们入境。这些人不会成为专员办事处的责任。不过,有迹象显示其他的亚洲人要证明乌干达公民身份遭遇困难,似有成为无国籍的危险,而他们的人数可能高达一万二千人。虽然关于无国籍人士的一九五四年公约^④规定缔约国除因安全或公共秩序的理由外法律上不得驱逐在其境内的无国籍人士,可是一些亚洲人仍有被迫离国的危险,而高级专员就将面临相当程度的新问题。英国政府高奥听到乌干达政府对于处理那些可能在限期前无法离境的亚洲人所作的保证。对于他们的重新定居,或许需要赶快准备好援助方案。英国政府愿对这方案慷慨捐献。

20. 乌干达代表再度坚持他的政府顾虑难民的情由。乌干达政府已解释过要驱逐“英籍亚洲人”的理由,并保证要人道地对待他们。关于无国籍问题,该政府的政策是,如有人已被证明不是乌干达公民,并不因此就当然成为无国籍。未按乌干达法律而获得证件的人是被认为归属他们从前的国籍,在这些人中可能有真无国籍者,自将依国际法处理。至于将十一月七日驱逐亚洲人的期限延后一事,他建议直接与他的政府联络。

21. 委员会对这问题发言的委员们表示同情可能要成为无国籍的人们的困境。他们觉得这问题应循严格的人道观点处理,并应继续尽一切努力以免这类问题发生。关于立即而实际的援助措施,委员会赏识地注意到在本届会议上,许多国家政府声明愿意接纳一些离开乌干达的亚洲人,政府间欧洲移民委员会已准备为他们的交通作必要的安排。

^④ 联合国条约彙编第三六〇卷(1960),编号5158。

22. 关于保护问题,若干代表们重申有关难民和无国籍人士的政府间文书有尽量获得最多国家加入的必要,因为难民问题是普遍性的。虽然加入有关难民地位的一九五一年公约^⑤和一九六七年议定书^⑥的国家越来越多,可是关于减少无国籍状态的一九六一年公约却仍未生效,希望能有国际间和各国内的进一步措施,减少有些人变成无国籍的危险。许多发言人再强调庇护和不驱逐原则的极端重要性。有些代表们还请注意迁移自由的重要性。

23. 提到非洲的另一个新问题,若干代表和观察员强调,布隆迪的大量难民得到一些邻国的慷慨收容,却造成邻国的严重新负担,因为它们原已欢迎了成千的难民。委员会注意到专员办事处已提供巨额拨款以帮助新来者定居。

24. 有些发言者也唤起注意到在欧洲寻求庇护者和残废难民的问题。

25. 委员会委员们欢迎高级专员继续努力,以便在有关难民达到与当地居民相似的生活水平时即逐步结束现有方案。

26. 印度观察员向委员会详述他的政府如何进行援助和遣返难民的工作。委员会也听取了巴基斯坦观察员对这问题的意见。

27. 国际志愿机构理事会的移民和难民委员会主席作了声明,重申各志愿机构支持专员办事处的工作。

28. 委员会高兴地看到难民工作继续获得许多政府,收容国,当地居民和其他机构的高度支持。这包括联合国体系内的各单

⑤ 联合国, 条约彙编 第一八九卷 (1954), 编号 2545。

⑥ 联合国, 条约彙编 第六〇六卷 (1967), 编号 8791。

位,非统组织,各非政府组织,其中许多或者共同负担经费或者实施难民援助方案并且与个别难民保持必要的日常接触。

29. 在辩论时有些代表宣揚高级专员受到责成,去替国际社会进行的工作,那就是,由他居间斡旋以求解决难民或处境类似的人的庞大复杂的人道性问题,他们觉得专员办事处已经证明遇刺人为灾害时,它最宜于同联合国其他单位合作采取行动。

委员会的决定

30. 执行委员会:

(1) 表示满意高级专员处理他办事处所面临艰巨问题的的工作方式,无论是在专员办事处的业务方面或者是作为秘书长指定的中心,去协调联合国体系内各组织的援助工作;

(2) 表示大致同意高级专员在他开幕辞中所阐述的政策;

(3) 注意到某些方面虽然确有进展,但是严重的新难民问题又在发生,因此表示深切关怀;

(4) 请那些尚未加入的国家加入对难民地位有直接或间接关系的国际文书,尤其是有关无国籍状态的文书并避免采取能使难民和无国籍人数目增加的任何措施;

(5) 重申对斡旋观念的支持,这使得高级专员能及时帮助解决各种微妙而复杂的人道性问题,特别是和办事处一向经营的难民情况类似的人的有关问题。

B. 专员办事处、联合国及联合国体系内其他单位的关系

(议程项目 9)

31. 副高级专员介绍关于专员办事处、联合国及联合国体系内其他单位的关系的报告书 (A/AC.96/479) 称赞了联合国体系内一些单位在受到要求时便提供有价值的技术建议或他种形式的援助,这都是实施专员办事处援助方案所必不可少的。他说许多机构的参加到今天已成为这些方案的必有部分了。

32. 联合国的一些机构也与高级专员在联合国秘书长所付托的特别工作方面充分合作,那就是作为联合国体系内的枢纽,从事援助在印度的东孟加拉难民,并且正在积极参与南苏丹的联合国即时救济方案。国际劳工局干事长曾亲自前往苏丹,对问题去作判断。

33. 他追述了世界粮食方案在供应粮食方面和时常作为采购机构的卫生组织和儿童基金会的重大贡献,教科文组织在教育 and 训练方面的支持,以及象电讯联盟、万国邮盟和气象组织等等随时准备协助训练难民的技术机构的协助。难民既然继续向非洲的城市中心集中,专员办事处便有可能需要象劳工组织这类机构的进一步支持,就他们在工业界安身提供意见。

34. 委员会听取了儿童基金会、教科文组织、开发计划署和粮农组织代表们的发言对他们的组织在专员办事处年度工作方面以及苏丹的联合国方案方面所提供的援助形式作了更详尽的报告。委员会高兴地注意到:儿童基金会为苏丹的联合国即时援助方案及后继的长期重建阶段所拨出的巨款;提议的教科文组织与专员办事处合作的延长;开发计划署在难民收容国方案设计方

面与专员办事处保持密切联系的事实,以及粮农组织除去在农业定居方面与专员办事处已有的合作之外,还在考虑对在坦桑尼亚联合共和国的莫三鼻给难民提供农业训练计划的事实。

35. 谈到粮食供应的重要问题,坦桑尼亚联合共和国代表表示关心从向世界粮食方案提出申请到真正收到粮食的时间延误,特别是在坦桑尼亚联合共和国面临成千的新难民涌入的时候。世界粮食方案的代表说他的组织将考虑举办一个新计划,以应新添难民的需要。他说作为世界粮食方案采取行动先决条件的政府申请,如果是经由开发计划署驻在代表承转,可获较速的处理,又说世界粮食方案最近曾举办过所谓的“准紧急计划”来帮助加快这个过程。他高兴地告知委员会,自从委员会上次会议以后,世界粮食方案可以利用的资源数量已有增进。

36. 委员会的委员们高兴知道高级专员获得联合国体系内各单位的充分合作,它们为难民的福利提供它们的技术和资源,并且希望凡有可能,它们就能够在难民达到了相当的生活水平时从专员办事处接过责任,以保证维持专员办事处所给援助的利益,并巩固难民的地位,使他们能够切实定居。

委员会的决定

37. 执行委员会:

- (1) 满意地注意到高级专员所提关于专员办事处与联合国体系内其他组织单位的关系的报告;
- (2) 欢迎专员办事处与联合国体系其他组织单位现有合作的有利发展;
- (3) 希望这种合作能在适当顾到各有关组织特殊责任的情形下继续下去并且进一步发展。

三. 国际保护

(议程项目 4)

38. 委员会考虑了关于国际保护的备忘录 (A/AC.96/477)。高级专员代表在介绍这个项目时,表明这个审查期间是巩固和再评价的期间。他曾经访问几个国家,特别是非洲国家,去研究保护问题。他发现虽然这些非洲国家面临很多发展中国家必然会有问题,它们都很愿意在法律和行政上遵从国际标准。优先问题之一是协助这些国家确保那些寻求庇护的人能够有机会提出他们的问题从而回复正常的情况。一些有关的国家已开始采用适当的程序。他表示希望更多的非洲国家能够加入一九五一年公约、一九六七年议定书以及一九六九年的《非统组织公约》,使这项重要文书能在短期内生效。他随着报告他出使巴哈马群岛和美利坚合众国的经过,表示办事处将继续注意拉丁美洲的保护问题。最后,他报告他最近出使博茨瓦纳、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、尼日利亚、塞拉勒窝内、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国以及赞比亚的经过。

39. 在随后的讨论及一般辩论中,委员会的会员特别讨论国际难民援助的核心问题:保护工作。他们承认虽然有了相当的进步,但还有许多工作有待完成。例如,鉴于专员办事处工作的普遍性,更多国家应该加入有关难民地位的基本文书,即是一九五一年公约、一九六七年议定书以及一九六九年的《非统组织公约》,也应该加入对难民问题有重要关系但却尚未生效的文书,如一九五四年的《无国籍人地位公约》以及一九六一年的《减少无国籍状态公约》。很多代表都强调后一文书的重要性。委员会满

意地注意到,除了高级专员的保护问题照会所列出的新加入国家,最近又有以下的国家加入有关的文书:

奥地利 —— 一九六一年的《减少无国籍状态公约》

苏丹 —— 一九五一年的《难民地位公约》和一九六七年的议定书

瑞士 —— 一九五四年的《无国籍人地位公约》。

40. 许多代表强调更多国家的参加固然重要,但是把法律文书付诸实施,也同样重要。他们希望目前已逐步得到国际承认的更广泛,更富动力的保护的概念能够更进一步地发展。

41. 数名代表认为高级专员代表所进行的实地访问是促进保护方面各种目标的一个很好方法,这更可帮助律师和政府人员熟悉难民工作上比较少为人知的这一方面。委员会满意地注意到美国律师协会年会和世界以法治求和平中心主席在促进对难民问题更深入的了解方面所采取的主动。一些代表还表示应该利用这方面的特制电影把保护工作更广泛地介绍给广大的群众。

42. 委员会特别注意非常重要的不驱逐和庇护问题,并且特别注意卡内基国际和平基金会倡议召集的专家小组草就领土庇护公约草案以后所可采取的后继行动。

43. 一位代表怀疑有约束力的领土庇护文书的需要。如果更有效地遵行一九五一年公约的第一,三十二和三十三条而还不能做到的事情,他怀疑这样的—一个文书是否就可达成。他担心提交大会的高级专员报告书^①附件中的公约草案各条会把政府必须能够行使的斟酌行事之权约束到不可接受的程度。另外一位代表请大家注意最好把有关庇护的法律与引渡问题一同考虑。

44. 若干发言人在原则上赞成起草一个有法律约束力的领

^① 大会正式纪录,第二十七届会议,补编第十二号(A/8712),附件一。

土庇护的国际文书,来弥补有关庇护的法律方面目前的缺欠。一些代表同意大会应该把草案全文提交一个全权会议审核的意见,他们认为这个程序已经成功地应用于其他法律文书,所以应该是最适宜和最省时间的。

45. 一位代表解释说所引用的一九五一年公约的条款并不足以概括领土庇护的问题。他明白为什么有些国家不愿意接受一个有法律约束力的庇护文书,他因此认为应该审慎地准备拟议案文的研究报告尤其宜将案文先行提交各政府评论,然后才把一个顾及这些评论的草案提交全权会议审核。

46. 讨论中,数位代表强调确保维护难民家庭团聚的重要性,并且希望能够继续采取更进一步的措施,以达成这个保护方面的重要目标。

47. 委员会从代表和观察员的声明中知道他们的国家在难民福利上所采取的法律措施。这些声明显示这些国家,特别是一些非洲的国家,为供给难民它们并不能全部供应自己国民的一些利便,作了很大的努力。

委员会的结论

48. 执行委员会:

- (1) 重申国际保护难民的重要任务;
- (2) 促请以前没有参加的国家加入直接或间接影响到难民,包括无国籍的难民的地位的政府间文书;
- (3) 请求受上述文书约束的国家尽力并尽量以宽大的精神实行这些文书以及有关的国家法律;
- (4) 请所有国家继续特别注意保护的主要方面,如庇护,不驱逐,确定难民身分,家庭团聚以及工作的权利;
- (5) 赞扬卡内基国际和平基金会,其倡议使一个国际专家小组能够开会筹备有关领土庇护的草案案文。

四、 难民的重新定居

(议程项目 5)

49. 委员会收到一份难民重新定居的报告书 (A/AC.96/470), 它叙述了一九七一年间这方面的发展。

50. 高级专员代表回忆直至一九七一年末,超过三万名难民,包括一些残废的人,仍然在等候重新定居的机会。对于那些没有必须的职业条件的人,一定要有特别的计划以免使他们长期居住在难民中心。丹麦和瑞典最近都宣佈了这样的计划。对于那些不能与庇护国的本地人融合在一起的人,他们仍然急需重新定居的机会。在非洲,难民重新定居的型式仍在发展中,非统组织所属非洲难民安置教育局已加强了它的活动,将来的展望是值得鼓舞的。

51. 政府间欧洲移民委员会 (欧移委会) 幹事约翰·弗·托马斯先生在一个对委员会的声明中,表示他很高兴欧移委会能够有助于专员办事处援助印度境内东孟加拉移民的工作以及最近在苏丹南部的即时救济方案。政府间委员会并准备帮助乌干达的亚洲人移居别地。他回忆欧移委会人道方面的活动,并且表示希望有关政府能够为有关者的利益着想,接受欧移委会在这方面的任务。欧移委会希望在一九七三年间援助六万难民移居到几个大陆上的新家乡去,这项工作将需费八百至九百万美元。但是,纵然已经加速移民,整体化的可能性也有改进,滞留在世界各地难民中心的难民仍然太多,仍需很大的努力,以提供他们所必需的移居机会。

52. 当谈及委派一位处理自然灾害救济工作的联合国协调

员时,欧移委会干事说最近难民情形证实“焦点”处理方法是成功的,这表示人造灾害的救济工作也需要同样的协调。政府间委员会时时都愿意合作,去从事任何类似的国际努力。

53. 委员会并且听取了非洲统一组织(非统组织)的观察员,非统组织所属非洲难民安置教育局主任巴大使的发言。巴大使说该局的活动主要集中在就业和教育的问题,以及法律和社会的保障。该局加强了活动以使有专业条件的难民获得更多就业的机会,并且希望将来的展望更可乐观。该局派到很多非洲国家的通讯员正极力促进难民的就业和教育机会。巴大使欢喜地报告这两方面的工作都有值得鼓舞的进步。他请大家注意非统组织第十九届部长会议和第九届国家元首及政府首长会议所通过的决议(CM/决议第二六六号(XIX))这个决议促请每个会员国提供难民就业的机会,奖学金,以及职业训练的机会。在保护方面,该局成功地斡旋,为五十多名难民取得驱逐措施的延期执行。

54. 在随后的讨论中,委员会的会员注意到在审查期间内从几个欧洲国家来的难民的重新定居虽然迟缓了一点,可是要求庇护的人数也有减少。他们对重新定居的速度大致能够赶上流入的速度表示满意。一位代表强调欧洲寻求庇护者流入的减少倾向只是一个暂时的现象,而目前流入的速度已再次增高。他回顾这一年有很多难民从欧洲国家移居到非洲,并相信一九七三年将需要更多的移居机会。

55. 参加辩论的代表强调移往他地定居的重要作用。这是使难民能够开始新生活的主要方法。他们对有关政府,专员办事处,欧移委会以及志愿的机构所采取的有效行动表示感谢,并重申其政府对国际援助难民工作这一重要方面的支持。委员会的一

位委员满意地注意到欧洲难民离开远东的增加。他希望所有这一类的难民不久都能够其他国家重新定居。

56. 委员会从数名发言人得到关于他们国家接受难民的情报。一些接受移民的主要国家的代表提及其国家最近为改善接待难民的安排和便利难民成功地融合于国家的社会经济生活所采取的措施。

57. 有些代表请大家注意残废者重新定居所涉及的问题。委员会从丹麦代表的发言得知丹麦虽然一向接受残废难民永久居留,并将继续这样做,但是最近几年丹麦也成为大群其他找寻庇护者的重新定居国。在丹麦难民协会的主持下,丹麦在一九六九年至一九七一年的三年期间接受了三千三百名左右的这类难民,其中很多年老的难民立即如丹麦国民一样得到丹麦社会福利制度的利益。

58. 有人促请大家注意欧洲某些个别难民的特殊需要,特别是在就业和定居上遭受到不少困难的非洲难民。非统组织的观察员指出,因为非洲很需要很多这些难民的技术和资历,在非洲重新定居将是他们最好的解决办法。

委员会的决定

59. 执行委员会:

- (1) 满意地注意到关于难民重新定居的报告以及在这方面所采取的行动;
- (2) 促请各政府继续慷慨地接受可能会请专员办事处加以协助的难民和处境类似的人。

五. 专员办事处的援助方案

A. 专员办事处一九七一年度现行业务 和一九七一年十月一日至一九七二年 九月三十日期间紧急基金的运用情形

(议程项目7)

60. 高级专员代表在介绍这项目时说：虽然他的办事处因为现行方案以外的业务而受到压力，但是一九七一年度现行方案下所拨资金已有百分之九十以上在年底之前派了用途。在评论受惠者的数目时，他作了以下的解释：为清楚起见，表四(A/AC.96/467)把在乡村地区受到全面援助方案的援助的难民数目和受到有限援助的难民数目划分为二种。关于教育援助，他强调完成初等教育的年青难民人数每年都有增加，这使得要求初等级教育和训练援助的申请数目继续增加，这些援助费用大部分都要从教育经费和方案以外的其他资源内拨付。

61. 若干代表谈到向委员会所提关于专员办事处现行业务所拟新计划和修订计划，以及一九七三年方案的各项文件，认为如果能把这些文件简缩，同时或许併成单行本，将会促进考虑这些文件时的效率。大家同意请行政当局考虑这项工作的可能性，考虑时顾及这届会议就这个问题所提出的具体建议。

62. 委员会在详细审议这个项目时，听取了坦桑尼亚联合共和国代表有关该政府计划逐渐负起管理移居该国难民的责任的声明。

63. 高级专员代表在回答一位委员的问题时解释说：对居住在非洲而授课语文不是他们本国语文的难民学生也提供了教

育援助。

64. 高级专员代表答覆要求澄清在智利的拉丁美洲难民的由来的一个请求,解释说智利只有很少的难民,而他们都是从那一个地区的若干国家来的。

65. 委员会批准了所收到文件中所叙述的紧急基金拨款。

委员会的决定

66. 执行委员会,

(1) 满意地注意到专员办事处一九七一年度现行业务的报告。

(2) 核准一九七一年十月一日至一九七二年九月三十日期间的紧急基金拨款。

B. 一九七二年度和一九七三年度的专员办事处方案

(议程项目 8)

67. 委员会考虑了关于一九七二年方案内新计划和修订计划的建议以及一九七三年的建议方案。它注意到高级专员的一九七三年援助方案建议总共需要 7,839,400 美元的支出,这个数目比委员会第二十五届会所定的一九七二年目标 7,968,900 美元少 129,500 美元。

68. 高级专员代表在介绍这个项目时说:苏丹难民的费用估计将比一九七二年的需要少一百五十万美元,这是基于一个假定,就是:他们很多人都会自愿返回苏丹。另一方面,已经拨出一百三十五万美元,用来帮助布隆迪的难民移居卢旺达,坦桑尼亚联

合共和国和扎伊尔。他指出目前仍不能够肯定预测从中非共和国、埃塞俄比亚、乌干达和扎伊尔回国的苏丹难民的人数。在这个期间,为他们打算的资本投资计划已被中止,一九七三年也需要同样的谨慎从事。因为援助布隆迪难民的方案是为了应付新需要而拟订的,所以除了坦桑尼亚联合共和国以外,尚未能提出详细的报告。这个方案是基于估计共约五万的难民而拟订的。

69. 高级专员代表回顾那些常被吸引到城市中心的个别难民的问题,并且申述为替这些难民提供咨询意见所作的安排,即促进在一些非洲首都,如亚的斯亚贝巴、达喀尔和内罗毕,设立特别服务所。

70. 委员会通过了向它提出的计划。在审议期间,若干接待国的代表和观察员藉机提供更多关于他们国家内难民情况的资料。^⑧他们略述他们政府在专员办事处的帮助下为援助难民自立所采取的措施,并强调需要不断的国际援助,使其经济能够承当新难民所引起的额外负担。数位发言人强调直至在外国统治下的国家得到独立为止,援助新难民的需要将继续存在。

71. 当谈及苏丹难民问题时,乌干达代表指出:遣送难民回国的速度一定很慢,在这个期间,在乌干达的难民将继续需要援助,包括教育方面的援助。

72. 塞内加尔的观察员回顾他们的政府虽面对困难,也供给难民和自己国民同等的利便。

73. 数位代表和观察员表示他们的政府可能需要请专员办事处提供更多的援助,以应付新的或发展中的形势。

⑧ 细节看第229次和第230次会议的简要纪录。

74. 在前一次会议,委员会非常高兴听到联合王国代表报导他最近访问非洲东部数个接待难民国家的情形。^⑨

75. 一位代表在谈到方案文件的表达方式时,重申他先前的提议,即:如将表明现在,过去以及可能将来发展的倾向的资料併入一个文件,也许会有帮助。高级专员代表保证委员会已经仔细记录并将彻底考虑这位代表的建议。

委员会的决定

76. 执行委员会决定:

A. 一九七二年方案

(1) 授权高级专员再分配一九七二年方案经费,提供四十一万四千美元作为在坦桑尼亚联合共和国乌里扬库路的布隆迪难民救助计划的执行费用;

(2) 授权高级专员直到一九七二年十一月三十一日继续对在扎伊尔的布隆迪难民采取紧急救助行动,这项行动的二十四万美元经费应在一九七二年方案内重新分配付出;

(3) 依照专员办事处一九七三年援助方案报告书的建议(A/AC.96/471,第75段),授权高级专员支用一九七二年方案所拨的十万五千美元,在一九七三年内援助中东难民;

B. 一九七二年和一九七三年方案

(4) 授权高级专员与卢旺达政府完成必要的安排,以便实施布隆迪难民在东布格塞拉地区乡村定居的计划(A/AC.96/471/Add.2);

⑨ 声明的细节看 226 次会的简要纪录。

C. 一九七三年方案

- (5) 核定以 7,839,400 美元作为专员办事处方案一九七三年度的财政目标;
- (6) 通过这个报告书附件二所载为数 7,839,400 美元的具体拨款办法。
- (7) 从拨款总额一百三十五万美元内筹供一九七三年度布隆迪难民定居卢旺达,坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔的援助费用。
- (8) 授权高专员在需要额外资金以应付若干计划时,动用准备金或调整核定拨款,流用所拨款项或其中一部,但高级专员必须在下届会议报告委员会。

六. 联合国苏丹即时救济方案

(议程项目 10)

77. 委员会接到高级专员的照会 (A/AC.96/INF.133), 其中简要地说明了自一九七二年七月初开始在南苏丹推行救济方案后所取得的进展。照会中说, 到十月八日, 各方响应秘书长呼吁所提供的捐助计共现款 3,938,665 美元, 物资 8,595,286 美元, 迫切需要的是更多现款。

78. 在提到本项目时, 高级专员的特别计划高级顾问, 托马斯·贾米森先生就南部地区重建工作的进展作了报告。他强调说, 救济方案已帮助达成了关系各方的和解。苏丹当局和人民, 许多非政府组织和联合国体系的其他成员组织都充分参加了方案工作。为了使喀土穆的联合国高级专员办事处能够和南部地区的朱巴办事处在各种救济工作方面有最有效的协调, 已经采取了各种步骤。不久前, 关系各方已同意参照最初三个月推行救济工作的经验, 和苏丹政府凭它自己的资源和其他政府在双边基础上捐助的资源所作出的重大努力, 调整原有的预算。继一九七二年七月六日的呼吁之后, 高级专员将向各国政府提出订正预算, 把经费目标定为一千八百万美元左右。

79. 委员会委员对于到目前为止所取得的成果都表示满意。他们认识到方案对于那整个地区的重建和成千失所人民的平安顿, 让他们能够回到自己的家园, 都正在作出重大贡献。他们希望方案工作可以圆满地完成, 并由联合国主管机构充分承担长期援助的责任, 以期促成该地区的进一步发展。有几个委员说, 重要的是应该确使各种救济工作有高度的协调, 他们也注意到为此目的所已作出的安排。

80. 有些代表在讲到还需要筹措经费时,举出了他们的政府所已经捐助或在最近将来有意捐助的现款和物资的数额。有些代表还提出了关于他们自己国内非政府方面提供捐助的材料。已宣布的捐助细目开列在下面第七章。

81. 委员会认识到,在推行象目前这样的救济方案时,工作的优先次序往往会有变更,因而也就需要不时地调整方案预算。

82. 有些代表指出,重要的是应该让他们的政府经常知道方案的进展情形,让它们可以更清楚地知道所需要的是哪一类的捐助。高级顾问告诉他们,今后将经常刊布这一类的资料。

83. 苏丹政府的观察员表示,和平已经实现,而且有一种广泛的愿望,要去重新建国,对此,他的政府感到满意。苏丹当局在救济工作上已经花费不少。但政府财政正遭遇严重困难,所以对于正在接受的捐助表示非常感谢。

84. 世界粮食方案的代表说,粮食方案能够作出的最有效贡献,是扩大和加快它正在苏丹推行的三大计划,让难民和失所人民可以从这些计划得到利益。它认为这个办法比为回乡人民特别举办新计划要有效得多。但额外供应品已经运抵苏丹,让该组织可以应付可能发生的需要。

委员会的结论

85. 执行委员会,

(1) 对高级专员努力推行联合国苏丹即时援助方案,表示敬佩;

(2) 希望能尽快得到仍然需要的现款和物资方面的捐助,让本方案能够有充足的经费。

七. 行政和经费问题

A. 一九七一年度财务报告 (议程项目 6 (a) 及 (b))

86. 委员会审议了一九七一年度的财务报表 (A/AC.96/468)^⑩, 连同审计委员会报告^⑪, 行政及预算问题咨询委员会的报告 (A/AC.96/480) 和一九七一年度的投资报告 (A/AC.96/469)。

87. 高级专员代表在讲到审计委员会报告时, 提请注意高级专员为确保可以推行非洲难民农垦计划所已经采取的措施。一九七一年度投资报告显示, 因为年度内利率较低, 所以投资利息较一九七〇年度的最高水平降低了约百分之二十, 虽然投资数额仍然大致相等。但因兑换上得了十三万余美元的利润, 所以一九七一年度投资的总收益仍在 700,000 美元之谱。

88. 高级专员在答复一项问题时强调说, 高级专员办事处已不断地为收取已认捐的现款和物资作了努力。

89. 有一位代表在提到审计委员会报告第十二段^⑫时说, 他想知道审计员所指的到底是些什么人。高级专员代表解释说, 所指的是在为他们举办的计划完成以前就已经归化的难民, 或因某些高级专员办事处计划——例如教育和卫生方面的计划——而得益的发展中国家的部分当地人民。高级专员将把大会考虑这件事的情形通知委员会。

⑩ 已经印出的原文见 大会正式纪录, 第二十七届会议, 补编第 7 号 E (A/8707/Add.5)。

⑪ 同上, C 节。

委员会的决定

90. 执行委员会：

(1) 注意到一九七一年度的帐目和一九六七至一九七一年度的财务统计(A/AC.96/468),以及审计委员会和行政及预算问题咨询委员会所提关于一九七一财政年度的报告(A/AC.96/480);

(2) 满意地注意到一九七一年十二月三十一日届终年度的投资报告(A/AC.96/469)。

B. 一九七二及一九七三年度捐款状况和全盘财政情况

(议程项目11)

91. 委员会审议了截至一九七二年七月三十一日为止的一九七二及一九七三年度捐款状况和全盘财政情况的报告(A/AC.96/472),及关于专员办事处发行密纹唱片的说明(A/AC.96/476)。

92. 高级专员代表在提出本项目时告诉委员会说,一九七二年七月三十一日以来,又有四国政府——加蓬、阿拉伯利比亚共和国、新西兰和卡塔尔——宣布向一九七二年度方案提供捐款,使捐款政府的数目增加到七十二个,捐款数额到达6,020,000美元。这个数额再加上非政府方面的捐款,使一九七二年度专员办事处援助方案截至目前收到的捐款总额达到6,351,276美元。向一九七一年度专员办事处援助方案提供捐款的政府总共有八十五个,希望一九七三年度政府捐款的增加,加上预期的经费节约,将能使经费目标7,839,400美元足以应付全部开支。现在把本届会议期间收到的新捐款也计算在内,还缺少420,000美元。但这个数目仍然不足以应付一九七三年度的预期开支,主要因为近年来紧急基金

的收支状况,支出比收入要多 500,000 美元强,使可供方案运用的资金也相应减少。此外,为了要应付中学教育的需求的增加,教育帐户的需求也随之而增加。

93. 委员会欢迎一些委员国政府的代表和一些观察员在本届会议期间宣布增加捐款,详细情况见下面各节。

(i) 向专员办事处提供的捐款

阿尔及利亚

94. 阿尔及利亚为一九七二年及其后各年提供的捐款已自 7,000 美元增加至 8,000 美元。

澳大利亚

95. 澳大利亚政府将向一九七三年度专员办事处援助方案捐助 200,000 澳镑,也就是比一九七二年增加 25,000 澳镑。

丹麦

96. 丹麦政府愿增加对专员办事处援助方案的捐款。它也将捐助一笔不指定用途的款额,为难民利益拨交教育帐户或其他技术协助工作支用。

德意志联邦共和国

97. 德意志联邦共和国政府将向一九七三年度专员办事处援助方案捐助二百万德国马克。

以色列

98. 以色列政府如果能得到国会批准,将在一九七三年把捐助专员办事处援助方案的款额增加三分之一,达到 10,000 美元。

挪威

99. 挪威政府愿向一九七三年度专员办事处援助方案捐助

3,700,000挪威克伦(550,000美元),比一九七二年捐款增加60,000美元。在此数中,700,000克伦是让高级专员在教育帐户下支用的。

瑞典

100. 为了便利专员办事处制订长期工作计划,瑞典政府向来都一次公布为期三年的捐款数目,它依照这项惯例,表示愿意向该办事处推行的方案和方案以外的工作提供捐款如下:

1973	1,200,000 美元
1974	1,300,000 美元
1975	1,400,000 美元

101. 此外,瑞典政府还决定提供特别捐款约175,000美元,以补偿因美元汇率变动而受到的损失。

瑞士

102. 瑞士向一九七三年度援助方案捐助的数额将有显著增加。

坦桑尼亚联合共和国

103. 坦桑尼亚联合共和国政府将向一九七二年度专员办事处援助方案捐助26,000坦桑尼亚先令,比一九七一年捐款增加1,000先令。

(ii) 向南苏丹救济方案提供的捐款

加拿大

104. 加拿大代表宣布,如果能得到国会批准,加拿大政府将向南苏丹救济方案捐助500,000加元。

荷兰

105. 荷兰代表通知委员会,只要某些手续完备,荷兰政府可以

把福克友谊型飞机一架交由苏丹救济方案作交通运输之用。

瑞士

106. 瑞士代表通知委员会,瑞士正在考虑由政府和私人组织采取联合行动通过苏丹救济方案承担在南苏丹重建和修复各小学的全部费用。

土耳其

107. 土耳其政府表示愿意向苏丹救济方案提供医药用品。

马耳他公教慈善协会

108. 马耳他公教慈善协会愿向苏丹救济方案提供飞机一架或两架,供运送残疾难民回乡之用。

委员会的决定

109. 执行委员会:

(1) 注意到高级专员所提关于一九七二及一九七三年度捐款状况和全盘财政情况的报告(A/AC.96/472),及关于专员办事处发行密纹唱片的说明(A/AC.96/476);

A

(2) 对参加捐助专员办事处方案的政府数目与经常捐款的数额都有增加,表示欣慰;

(3) 希望一九七三年将继续有这种良好趋向,并希望各国政府虽然须运用各自的资源筹措人道援助经费,仍将响应高级专员的呼吁,提供新捐款,并增加捐助款额,使一九七三年度专员办事处方案的全部经费可以筹足。

B

(4) 注意到一九七一年七月一日至一九七二年六月三十日期间专员办事处唱片帐户所拨付的款项(A/AC.96/476, 附件)。

C. 专员办事处一九七三年度经常预算

(议程项目12)

110. 委员会已接到专员办事处一九七三年度经常预算(A/AC.96/474)。高级专员代表在提出本项目时说,不久前,秘书长曾向大会建议,联合国的工作方案和预算今后应以为期两年的综合预算方式编订,同时也应以中期计划方式向大会提出以后两年预期工作的大纲。这两项文件都将充分计及可供本组织工作运用的预算外资源(其中包括预期将向专员办事处物质援助方案提供的志愿捐款),这一点在方案预算中也将有所说明,以便大家都能知道。

111. 行政及预算问题咨询委员会大体上赞同秘书长的提议,并建议大会采用日程表,由秘书长在上一年度的二月底向联合国主管机构提出两年期间的方案预算和为期四年的中期计划。这些方案和计划将交由制订方案的主管机构(就专员办事处的方案预算来说,主管机构就是执行委员会)在五月或六月上旬审核,然后再交由隶属大会的行政及预算问题咨询委员会和第五委员会审议。

112. 如果大会通过咨询委员会建议,高级专员就须在一九七三年二月底以前提出一九七四至一九七五年度的综合方案和预算,以及一九七四至一九七七年度中期计划。执行委员会则须

在五月间审核这些提案。但至于大会究竟会作出什么样的决定,以及专员办事处制订计划和筹措经费的方法到底会产生何种确切后果,现在当然还无法预知。高级专员认为在筹划办事处的工作时,最好将所筹划的期间尽可能拉长,并使经费支出和实际成果之间能够有尽量密切的关联。但是委员会也知道,即使只以两年为期,也很难能够正确地预测难民情况的发展。因此,为了使办事处能继续迅速地应付新局面和不断变动的情况,必须让它在经费筹措和工作程序方面保持相当大的伸缩性。如果高级专员在这一方面作出对办事处业务进行有影响的任何决定,他当然会通知执行委员会,并将在适当时机请执行委员会就此事给予指示。

113. 有些代表指出,在几个欧洲国家,继续有新难民到达。他们知道高级专员需要把现有人员作最好的调配运用,但认为仍须充分照顾到欧洲难民的经常需要,他们相信不会随便裁减人员,以至影响到高级专员办理保护工作的效率。

委员会的决定

114. 执行委员会:

(1) 注意到高级专员提出的一九七三年度专员办事处经常预算(A/AC.96/474)和行政及预算问题咨询委员会向大会提出的关于该项预算的报告(A/AC.96/474,附件二);

(2) 也注意到某些代表对裁减若干欧洲国家内各办事处分处人员的提议所表示的保留。

D. 关于高级专员经营的志愿基金的财务条例——

订正的提议 (议程项目 6(c))

115. 高级专员代表在提出关于高级专员经营的志愿基金的财务条例订正草案 (A/AC.96/475) 时说,新条文所根据的是联合国财务条例。大会有关决议的规定和执行委员会对专员办事处经费运用的指示都收录在草案内,同时还依照情况,于适当时计及其他联合国机构,如开发计划署、劳工组织和粮农组织的财务条例。

116. 一位代表提到新条文中的规则 6.3,不知用储备基金作保证,去承诺支满基金的现有总额,同时还要用它作为周转基金,并拨款补充高级专员的紧急基金,是否会有风险。他问,这样的安排是否有时候会使基金中的现款数额不足,无法拨补紧急基金。

117. 高级专员代表解释说,储备基金每年为维持紧急基金的最高额而拨补的款额决不会超过一百万美元,而储备基金从归还贷款,前此各年方案经费的节余和投资利息等项下所得的收入则每年远超过一百万美元。在储备基金存在的十年中,从来没有需要由该基金支付列为必要的费用(新条文 6.3 段(b)),所以他认为储备基金存款数额降低到一百五十万水平以下,或现款数额不足以拨补紧急基金的可能性非常小。

118. 经一位代表提议,委员会同意把储备基金的英文名称 (Funds Set Aside) 改为周转和保证基金 (Working Capital and Guarantee Fund)。

委员会的决定

119. 执行委员会:

审议了高级专员经管的志愿基金的订正财务条例草案 (A/AC.96/475), 并听取了高级专员的意见和解释。

- (1) 同意高级专员提出的订正案文;
- (2) 同意将英文本中的“储备基金”(“Funds Set Aside”)改为“周转和保证基金”(“Working Capital and Guarantee Fund”)。

附 件 一

高级专员在高级专员方案执行委员会 第二十三届会议上的开幕词

在座的有些卓越代表和专员办事处中许多同仁有时也许感到各国际组织经过一些时候不知不觉地趋于因循自满的消沉状态。我要向各位代表保证我们办事处的同仁,在刚刚过去的一年度中一点也不因这种单调与无聊而受到任何影响。实际上,难民的情况已经发生了重大的变化,我相信从各位面前的繁重议程来看,就可得到证明。因为这个关系,我不打算详细讨论执行委员会上届会议以来我们的工作细节,而只限于讨论几个主要的议题,并且想同执行委员会委员,从这些议题来作成结论。我的同仁将随着我们的工作进展提出个别的项目,其中有些章编,我就让他们负责作比较详尽的报告。

今日世界上,问题多而解决问题的办法少。就是因为这个理由,每当我们看到世界上难民的状况有所改善时,我们必须确保我们的欢欣是慎重的,同时我们的乐观——如果有任何理由乐观的话——是有限制的。因为这个理由,我特别高兴报告两个遣返的实例——一个是难民已经回到了他们的家园,另一个是一大批的难民即将回去。的确不错,去年我们在这个会场开会时,谁会想到在印度的几百万难民会在一九七二年二月里回到他们的家园。执行委员会知道,高级专员在那种情况下是应联合国秘书长所请作为通过联合国的援助的中心去进行工作的。我已经将办事处在这方面所负的任务提出报告,同时我向秘书长的报告已提送大会。我在经济及社会理事会的春季会议中曾就这个报告加以评

论。因此，对以前已经说得极为详细的话没有多的话好补充了，不过我认为这几百万不幸的背井离乡的难民现在已经返回家园，是值得我们大家高兴的事。

在苏丹，我相信我们对协调援助措施已获得相当的进展。这是因为苏丹政府向秘书长作出请求，以及瓦尔德海姆先生付托给我的新职责而产生的。我希望这个方案也会促成几十万难民和失所人士的遣返。我们在那里进行的工作所以重要，不只是使许多年来由这个委员会在中非共和国、扎伊尔、埃塞俄比亚和乌干达等邻近国家援助的十八万难民回籍，而且也的确帮助那些自丛林中出来的失所人士逐渐地返回他们的村庄。一九七二年六月二十七日执行委员会在日内瓦举行特别会议时，听到了专员办事处员起这项责任的历史经过的详尽报告。我赶紧补充说，将分送一份资料性文件，使委员会获悉六月二十七日以后的各种变化。这些变化是有极端重要意义的。

我本人刚刚从苏丹回来，在那里逗留了很久，访问南部三省。我很荣幸受到总统阁下的接待，而且我是由副总统陪伴访问南部，副总统也兼任南部地区高级执行理事会主席。我能亲眼看到西亚的斯亚贝巴协议确已恢复了苏丹的和平。到处看到了充满着希望与信心的空气，真是令人振奋。但是这种和平显然必须加以巩固，而且遇到一个地区一向贫穷，一向困于发展落后问题，而且备受十七年内战的影响，同时如果人民要返回他们的家园和村镇，还要做很多事情，去重建正常经济和社会状况，否则，难民就不能回去，在这样一个地区里面，和平是必须迅速加以巩固的。

委员会所周知主持计划我们在苏丹援助的贾米森先生，刚从苏丹回来，在我们讨论议程上有关苏丹方面的情形时将向各位作

更详细的报告,我想我们也当利用由塞耶德·马穆恩·贝海里为首的首的苏丹观察员代表团的出席,他是南部地区特设基金理事会主席,当然较任何其他的人更能向委员会报告苏丹南部地区的发展情形和需要。

我们发动的呼吁已获得极为积极的效果。目前有关这方面我所要说的就是:到今天为止,我们得到的认捐和捐助总共一千二百五十万美元,其中现金三百九十万美元,实物八百六十万美元。距离我们的目标仍然甚远。贾米森先生将向各位报告所有的细节。自我们开始以来显然已有若干的变动。优先次序改变了。因此,而且尤其因为仍旧极需要国际社会方面的慷慨捐助,我建议在我们会议结束时,发动一次继续的呼吁,连同订正预算,尽速向所有政府分送。

显然,专员办事处在这一年期间所能做的事只有能同整个南部苏丹的全盘发展和重建方案联在一起时,才会有意义。秘书长和经济及社会理事会所付括我们在年度内所能做到的必须继续推进。这里关系的不只是难民返回的问题,而且是整个地区的和平与安定的问题。一旦我们同所有的联合国机构一起应付这种紧急情况甚一堵束(它们的优异合作值得在此再度表示赞扬),联合国开发计划署将有责任对付这个挑战,承担起将是远较重要和长期的任务。

现在谈到非洲的其他地方,很显明的,难民将从仍在殖民地管理下的地区源源而来。我认为可以注意,这是一个继续不断的课题,同时办事处将须在许多的国家中,因为来自仍在殖民地管理下的地区的难民不断寻求庇护而继续设置新的中心或者合併现有的定居中心。

如果防止性的外交是要设法制止造成大批人民背井离乡的
趋势,那么这种外交是有它的极限的。这里我特别想到最近我
们在布隆迪所看到的悲剧,使卢旺达、坦桑尼亚、联合国和扎伊尔
产生了极大数目的难民。一方面我们正要求大量减少委员会
为非洲难民所请的分配款额,而同时竟不得增加预算,来应付
非洲另一区布隆迪来的五万名新难民的需要,这岂不是一个讽刺。
我们目前正在研究安置这些新的难民群的技术方法。诸位
知道,考虑到安置难民在社会上、气候上和农业上所面临的实际情
况,要寻求恰当的工作伙伴、执行方法以及应当采用的技术,那不
是一件容易的事。我们目前在联合国各机构所有的技术专家知
识协助下,正极为审慎地同我们的工作伙伴研究这个问题。我们
希望不久会有重新安顿这些难民的确切数字和经费如何运用的
说明。目下我们确实知道我们在非洲工作量的很大增加将需
在一九七三年度全盘七百八十万美元的目标范围内分拨一百三十
五万美元。这是我们新的方案需要的一个极大的和实在重要的
部分,当我们能够讨论“新的和订正的计划”时——这些计划即将
向各位提出——我们会相当详细地说明这些支出的原因。所提出
的编制方式也许不如我所希望的那样具体和详细,不过,像我所
说过的,我们正研究安顿这些人民的最有效方法。这需要时间,
而且我们务必慎重将事。然而,毫无疑问,一九七三年对于这一
群难民将需要这样大数目的经费,另加一九七二年已经承付或
者开销的一百万美元左右。

我们极为密切地注视着乌干达的发展情形,特别是对与个人
保护有关的问题可能产生的影响。和这些发展情形不同的,我
很高兴报告,我们已获得乌干达政府的保证:来自一些邻国的难民

将能留住该国,并且继续享有乌干达政府在过去给予这些难民的惠益,这些在乌干达的难民,委员会予以援助已有许多年。

现在很明显的,正如我们必需在有些国家中加强我们的活动(这些工作我已经简要地说)我们非常希望在另外一些国家内实行撙节。就是抱着这种观念,我们依照最近的改组——一会儿我们将再讨论这一点——在办事处设立了一个新的评价和计划小组,负责经常审查我们的工作。这就是说,凡遇难民的生活水平大体上达到当地人民的标准时,我们就较有准备,去开始逐渐撤销我们的援助工作。这一向是我们的尺度,我相信我们能够确保将来甚至更加有效地加以运用。

这也是说,例如在欧洲各国,我们于问题的程度和复杂性减低时,将继续逐渐取消我们的援助,而同时密切注意不断执行有效的保护措施和保护机构。实际上,我们发现有些传统上对难民给予庇护最为慷慨的国家,对于执行保护的问题仍旧不是完全令人满意。我觉得最近促成将恐怖主义列入大会议程的事件可能是一种拘束态度的部分原因,也许这是可以谅解的。但是,我认为高级专员的任务是确保和平及守法的真实难民,无论如何不当因此而受苦难。

现在谈到拉丁美洲,我相信因为我们同该地区各国政府、各志愿机构和别的伙伴所演成的长久关系,在拉丁美洲重新定居的欧洲难民的老问题将获解决,我们将来不会再要求大量的经费。这是早就应该办到的,可是解决已经在望。当然,这不是说我们的不关一切拉丁美洲的新问题。办事处已被请协助拉丁美洲难民的若干新问题。这里,我们的目标仍然是一样,那就是本着不问政治和本着人道的精神,协助各国政府寻求迅速和永久的解决办法,这是拉

了美洲国家政府所赞成的。

我们的工作不是永久性的，而且和联合国各专门机构以及其他辅助机关不同，我们的驻外代表也不是永久性的。我们认为我们在各国派有代表的办事分处，只要有问题需要留驻，就应当留驻，实际上在世界上许多地区，我们的援助已接近完成。亚洲方面，我们在澳门和尼泊尔的援助措施可能在一九七三年以后不须继续进行。因为这个理由，我们希望能在这些地区结束我们的工作。因此，在提送委员会的报告中，委员会将看不到关于这两地区的单独篇章。我们觉得由于一九七三年只需要边界的援助措施，报告内无须个别提到这些工作。同样地，最近我能从西贡撤回代表，主要因为专员办事处直接照顾的难民已与当地人民打成一片，并且达到了当地人民的同样生活水平。仍待专员办事处照应的有关问题将交由驻曼谷的办事分处处理。

现在谈到保护的问题，关于一九五一年公约和一九六七年议定书都有相当的进展，有许多国家新加入该两文书。我的卓越同仁达齐先生提出议程上有关保护的项目时，会说明一些细节，包括加入这些文书的国家数目在内。可惜的是仍有显著的例外，而且极多的亚洲和远东的国家尚不认为宜于加入这两件基本文书，真是可惜。还有若干非洲的国家政府也没有加入。非统组织的公约改进了该地区现有的难民立法，但因非统组织成员国的三分之一还没有加入，致迄今仍未生效，也是可惜。因此，我们希望在最近的将来另有许多国家加入公约和议定书，以及非统组织的公约。

寻求庇护的人和他们需要保护的问题，由于难民并非普通的外侨，仍然使我们极感关切。对于各国执行它们所批准的文书时，我所谓充分的程序，许多国家仍然绝对需要极密切地加以注意。

否则,这些不同的法律文书所给予的一切惠益和权利显然都是幻影,对难民本身极少意义可言。在这方面,我要特别着重指出居留身份的调整。我必须再度向所有各国政府呼吁,务必使难民不但得到慷慨庇护和“不逐出”的好处,而且他们的居留身份应当尽快地加以调整。的确,我也要呼吁:不要因为难民非正规的入境而使他们受到不必要的专断拘留和监禁。试问难民还有别的方式前往一个国家吗?

最后,关于这些法律文书的执行,我们极端重视难民的工作权。很显明地,在许多国家,如果难民不能工作,不仅对他本人,而且对接待他的国家政府都是一个负担。举例来说,在我所知道是有失业和就业不足问题的非洲许多城市地区中,难民获得工作权极为困难,在我们所提倡的法律文书中通常都保证难民有这种权利。

现在我要谈一谈目前我们极表关切的另一个问题,那就是无国籍和无国籍与难民地位联在一起的问题。从宪章的原则和联合国所维护的原则的观点来说,任何造成难民或无国籍人的行为当然都是可遗憾的。我想到许多年来——事实上自从专员办事处成立以来——无国籍问题同难民地位的问题极为密切地联在一起。在许多方面,难民的情况和无国籍人是相似的。许多难民的确是没有任何国籍。(我认为区别是难民常属事实上受不到保护的人而无国籍人是法律上受不到保护的人)。正如同难民一样,虽然他并没有丧失他的国籍,当他跨过国界,身处外国领土时,可能无从得到他本国当局的保护,一个无国籍的人,实际上,无论在他惯常居住的国家内外或许都不能享有任何法律当局的保护。因为这个理由,年复一年,我曾就减少无国籍状态的重要性向执行委员会提出要求,并且通过我的报告,向大会作出呼吁。一九五四年关于无国

籍人地位公约到目前为 止仅有二十六个国家批准。一九六一年减少无国籍状态公约仅有四个国家加入，因为 这个文书须有六个国家批准才能生效，所以迄 未发生效力。在这方面，我要对奥地利政府最近决定加入一九六一年减少无国籍状态公约表示感谢。这真是极为令人振奋，不过我真希望至少有两国政府在最近的将来批准这个文书，以便该公约能发生效力。我竭诚认为各国政府以及整个国际大家庭应当对无国籍问题 尽速给予最大的注意，那是至 关重要的。

庇护的原则当然载入了 一九五一年公约及其一九六七年议 定书，大致来说，各国政府已 极为慷慨地赞成这个基本的原 则。我们又看到了一九六七年 大会通过领域庇护宣言。专员 办事处对改进、发展和加强庇护 法仍然非常关心，并且因为想 到这一点，所以我们向委员会 报告来自不同国家的十六个 法学家的努力结果，他们最近 拟好希望有一天成为庇护方 面有拘束力的文书。这个草 案已经提送大会了。

我要补说 一句：对国际文书、对一九五 一年公约、一九六七年议 定书、无国籍状态公约和庇 护公约的加入，如果不与适当 的和充分的执行联系在一起， 如果不透入负责监督的政府 官员的法律思想，实际上等 于彻底的空论。因此，专员 办事处在这方面的努力极多， 集中于我所说的劝导和教育 方面。我们已经同最高级政府 官员以及低级公务员举行讨 论，并且将继续进行讨论，务 使他们了解，根本上这些文 书不只是为了难民本身的利 益，同时也是为了各国政府 的利益，同时对难民以及处于 类似情况的人保证慷慨和人 道的地位是对他们有利的。

我要简单地讲一讲对我们的 方案的财政捐助。这里我也很

高兴地报告我们继续获得进展。捐助不仅在数的方面而且在量的方面都有增加。上年度有八十五国政府对我们的工作提出了捐助。附带说一句,这是一个新的最高数字。一九七二年的到目前为止已有七十一国政府提出捐助,包括迄今从未捐助过的许多政府。因此,我希望这一年度再来一次上年的纪录或者甚至超出那个纪录。收入也相当的多,实际上增加了百分之十四点五,从五百二十万美元增到六百方美元,因此我们预知一九七二年的方案将获得充分的经费。对一九七三年度,我们显然将继续需要各国政府的极坚强支持,而且因为筹款方面现有的竞争,所以特别如此。我想尤其重要的是:国际大家庭最近遇到如此众多的不同专业,如此众多的不同呼吁和如此众多的不同人道工作,以致获得必要的支援和志愿捐助,日益困难。显然在苏丹的工作发出了重大的号召,这可能有些妨害经常方案的其它筹款工作,并将妨害像教育和职业训练那样非常需要的外界活动,这些都是自教育帐户开支的。所以我们需要诸位的支持和了解。我们认为无论经常方案以外和以内的需要都有充分的理由,而且财政上的支持必须继续,以应这些需要。

现在谈到行政方面,自从上次我们开会以来,行政管理处已对我们的工作和我们在总部和外地的结构作了极为切实和详细的调查。该项调查给予我们有价值的指引。参照它的建议,我们改组了办事处,同时我们活动的两大方面显然仍旧是援助和保护,不过我们已和联合国其他机构一样更多注意评价和计划的工作。显然,合理的和有系统的计划必须以彻底的分析作根据,同时对有组织的和有效的行动是必不可少的。

关于这方面,我要略为提到现在联合国面前的方案设计和预

算的编制的问题。诸位知道,这个问题讨论了很长的时间,现在正由大会,特别是第五委员会审查。举行任何讨论将以秘书长关于这个问题的报告和行政及预算问题咨询委员会的极重要建议为根据。大会的任何决定对于整个本组织和各机构,不但在预算编制上,就是在方案设计上自然都有重要的影响。当然,很明显的,专员办事处预算结构和决定办事处组成的各种问题的性质同其他联合国机构的活动并不容易真正加以比较。难民问题事先很难预料。难民问题的大小、性质和复杂程度也极难准确地预测,因此我们必须保有应付变动的情况的能力,这可能需要在经费上和程序上的极大弹性。我们极密切地注意这些发展,大会所作决定和决定所涉的种种问题都将向执行委员会提出,并同各位充分商讨。

我想过去一年能够得到的最重要结论就是这个小规模 of 专员办事处以有限的人力、被请从事艰巨的任务,并不是作为它传统的活动和有限方案的一个完整部分,而是作为一种单独的而平行的责任去执行。大会在许多决议内请高级专员“从事其职权范围内的对于难民的活动或对难民进行斡旋工作”,这种行动是极具远见的。斡旋的根本哲学以及整个斡旋的观念本来就是而且仍然是高级专员要适应瞬息万变的局势,应当迅速地和有效地采取行动。

秘书长曾在去年,最近又在完全不同的局势下,促请专员办事处作整个联合国体系的协调中心,我们都能够以斡旋为根据,作出响应。世界社会极慷慨地支援了我们在印度的行动,本年度又在苏丹给予我们支助,因为大家了解,只有通过这个复杂的多边机构切实协调,联合国才能充分地应付我们当代的一个难题。我要在这里对所有那些使这事能够办到的机构表示衷心的赞扬。不论是在专员办事处的职权范围内抑或根据其斡旋任务作为广泛

援助的协调中心,为难民进行工作,专员办事处已经努力,并将继续努力,来履行宪章第一条所载的一个主要宗旨,即“构成一协调各国行动之中心,以达成上述共同目的,请问有什么共同目的能比减轻人类自己所造成的痛苦更加自然或更加令人感到满意呢。

附 件 二

一九七三年度专员办事处方案核定拨款摘要

节次	国别、地区或活动	第二十三届会议 提议的拨款 (美元)
一	奥地利	30,000
二	博茨瓦纳	16,600
三	中非共和国	190,000
四	埃及	83,000
五	埃塞俄比亚	150,000
六	远东	147,000
七	德意志联邦共和国	47,000
八	法国	25,000
九	希腊	121,000
十	印度	106,000
十一	意大利	35,000
十二	肯尼亚	26,000
十三	拉丁美洲	330,000
十四	中东	71,000
十五	卢旺达(参看下文第二十六节)	
十六	塞内加尔	160,000
十七	西班牙	158,000
十八	苏丹	417,500
十九	土耳其	5,000
二十	乌干达	210,000
二十一	阿拉伯联合酋长国	97,000

二 十 二	坦桑尼亚联合共和国	494,000
二 十 三	西非	64,000
二 十 四	扎伊尔	600,000
二 十 五	赞比亚	470,300
二 十 六	在卢旺达、坦桑尼亚联合共和国 和扎伊尔的布隆迪难民	1,350,000
二 十 七	<u>综合拨款</u>	
	当地定居	176,000
	重新定居	365,000
	遣返	60,000
	法律援助	30,000
	难民咨询服务	165,000
	伤残治疗与复原	40,000
	补充援助	90,000
	储备金	800,000
	补助金	710,000
		<u>7,839,400</u>

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.