



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL  
A/44/523  
22 September 1989  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议

临时议程 \* 项目 1 1 1 (c)

联合国难民事务高级专员办事处：

印度支那难民问题国际会议

## 秘书长的报告

### 一. 导言

1. 1988年12月8日大会在第43/119号决议内表示很高兴东南亚国家联盟(东盟)呼吁召开印度支那难民问题国际会议,并表示强烈希望于1989年上半年尽早在部长一级召开这次会议。在同一决议,大会请秘书长与东盟成员国和其他有关国家密切合作,召开这次会议,并就本决议的执行情况向大会第四十四届会议提出报告。

### 二. 会议的目标

2. 印度支那难民问题国际会议的目标是采取一个新的、全面的、面向解决的办法来处理来自越南和老挝人民民主共和国的大批难民和寻求庇护者继续在东南亚地区住留并继续涌入该地区所造成的问题。

\* A/44/150.

### 三. 会议的筹备和安排

3. 为了筹备该会议,联合国难民事务高级专员办事处(难民署)安排了一系列的多边磋商。这样使最直接受印度支那难民继续外流影响的国家——包括起始国、第一庇护国和重新安置国——的代表聚首参加工作。在磋商期间,拟订了一个宣言和综合行动计划草案,以备提交会议作为设法全面和持久地解决继续存在的印度支那寻求庇护者和难民问题一事上所用的办法方面新国际共同意见的基础。综合行动计划草案包括印度支那难民问题的各方面,例如偷偷离开问题,正常离开方案,新到者的接待,难民地位和持久解决办法——尤其是定居和遣返——的促进和执行。

4. 由马来西亚政府召开,于1989年3月7日至9日在吉隆坡举行的筹备会议无异议核可了宣言和综合行动计划草案。这次会议由29个政府以及若干有关的政府间和非政府机构的代表团参加。会议结束后,主席于3月24日致函秘书长,要求将核可的宣言和综合行动计划草案全文提请会议注意。依照这样要求,全文已随秘书长的一个说明提交会议注意(A/CONF.148/2)。

5. 筹备会议并通过了一系列关于会议工作的安排的建议。这些建议也已提请会议注意(A/CONF.148/3)。

6. 筹备会议成立了一个协调委员会,由难民专员担任主席,负责拟订执行综合行动计划草案方面的详细业务安排草案。委员会由下列12个国家的一个“核心小组”组成:澳大利亚、加拿大、法国、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、挪威、菲律宾、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和越南。委员会开放给其他有关的国家参加,并应委员会之请也让有关的政府间组织参加。

7. 协调委员会在筹备会议结束后立即在吉隆坡举行了第一次会议，成立了三个小组委员会，小组又分别于下列时间和地点举行了会议：

1989年4月6-8日，香港：接待和确定地位问题小组委员会

1989年4月11日，曼谷：离开和遣返问题小组委员会

1989年4月17日，日内瓦：重新安置问题小组委员会

8. 协调委员会本身于1989年4月10日和20日、其后又于5月25日和26日在日内瓦再度开会，审查这三个小组委员会的报告，并拟订了执行综合行动计划草案的详细方式。它决定将难民署为其最后一次会议所准备的下列报告和提议提交会议参考：(a) 关于确定难民地位的国家程序的说明；(b) 关于离开和遣返的说明；(c) 关于无人随行的未成年人的说明；(d) 关于海上救护的说明；(e) 关于重新安置计划的地位的说明。这份文件已提交会议(A/CONF.148/4)。

9. 关于综合行动计划草案第18(b)段所要求成立的指导委员会，协调委员会作如下的建议：

(a) 会议通过综合行动计划草案以后，难民署应于1989年6月18日在日内瓦召开指导委员会第一次会议；

(b) 指导委员应视情况在东南亚或其他地区的一个或几个地点举行常会，第一次会议应于1989年7月15日以后尽速在该地区举行；

(c) 会议应授权指导委员会负责如下的任务：

(1) 作为首要优先任务，制定一个应严格遵守的时间表，根据向第三次协调委员会提出的明确建议不偏不倚地执行综合行动计划草案的每一内容，即离开、接待和确定地位、遣返和重新安置；

(2) 对截至1989年10月所取得的进展进行第一次评估；

(3) 届时提出建议，提前审查和采取可能需要的其他措施，铭记综合行动计划第12段。

#### 四、会议的记录和结论

##### A. 参加者

10. 会议于1989年6月13日和14日在日内瓦举行，由下列75个国家的代表团出席参加。

阿富汗	法国
阿尔及利亚	德意志民主共和国
阿根廷	德意志联邦共和国
澳大利亚	加纳
奥地利	希腊
孟加拉国	危地马拉
比利时	海地
文莱国	教廷
布隆迪	洪都拉斯
喀麦隆	匈牙利
加拿大	印度
智利	印度尼西亚
中国	伊朗伊斯兰共和国
哥伦比亚	爱尔兰
哥斯达黎加	以色列
捷克斯洛伐克	意大利
丹麦	日本
埃及	约旦
萨尔瓦多	科威特
芬兰	老挝人民民主共和国

黎巴嫩	大韩民国
阿拉伯利比亚民众国	塞内加尔
卢森堡	新加坡
马来西亚	索马里
墨西哥	西班牙
摩洛哥	瑞典
纳米比亚(由联合国纳米 比亚理事会代表)	瑞士
荷兰	阿拉伯叙利亚共和国
新西兰	泰国
尼加拉瓜	突尼斯
挪威	土耳其
阿曼	苏维埃社会主义共和国联盟
巴基斯坦	大不列颠及北爱尔兰联合王国
秘鲁	坦桑尼亚联合共和国
菲律宾	美利坚合众国
波兰	委内瑞拉
葡萄牙	越南
	南斯拉夫

11. 下列国家派遣观察员出席:

罗马尼亚  
沙特阿拉伯  
津巴布韦

12. 联合国系统下列组织和方案参加了会议:

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（人类住区中心）  
联合国开发计划署（开发计划署）  
世界粮食计划署（粮食计划署）  
联合国难民事务高级专员办事处（难民署）  
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）

13. 此外，欧洲经济共同体、移民问题政府间委员会、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织和伊斯兰国家会议组织也派代表参加，红十字国际委员会和57个其他非政府组织也参加了会议。

#### B. 选举职员

14. 马来西亚外交部长达图·哈吉·阿布·哈桑·哈吉·奥马尔先生经以鼓掌通过方式当选会议主席。

15. 会议以鼓掌通过方式选举下列人士为副主席：

谢尔·博尔根先生，挪威劳工部长  
劳伦斯·伊格尔柏格先生，美利坚合众国副国务卿  
加雷思·埃文斯先生，澳大利亚外交部长  
阮基石先生，越南外交部长

#### C. 议程

16. 会议第一次全体会议通过了如下的议程（A/CONF. 148/1）：

1. 联合国秘书长主持会议开幕。
2. 选举主席。

3. 组织事项:

- (a) 通过议程;
- (b) 选举副主席;
- (c) 安排工作。

4. 东南亚难民和寻求庇护者的境遇。

5. 通过宣言和综合行动计划。

D. 文件

17. 会议收到了下列文件:

A/CONF. 148/1

临时议程

A/CONF. 148/2

1989年3月8日印度支那难民问题筹备

会议核定的宣言和综合行动计划草案

A/CONF. 148/3

关于会议工作安排的建议

A/CONF. 148/4

关于印支难民问题国际会议协调委员会工  
作的说明

E. 工作安排

18. 关于工作的安排,会议通过了筹备会议所提出的建议(A/CONF. 148/3)。

F. 开幕词

1. 联合国秘书长的发言

19. 联合国秘书长说,召开一次国际会议来基本上讨论与十年前相同的人道问题,由此可以看出国际社会多么难以解决本世纪特有的大规模流离失所问题的根本

成因。 1979年拟订的解决印度支那难民问题办法不消说已经过时，不够有效，因为问题本身的性质已经改变。 这样，大会很高兴而且赞成东盟外交部长们要求召开一次会议，以就这一长期未决的人道问题获得新的国际共同意见。 秘书长要求各国政府设法克制，避免单方面解决这个问题。 尽管目前有紧迫感，他警告各方不要期待会在这种复杂而根深蒂固的问题上获得一蹴而就的解决办法。 他指出，过去两年就各种冲突达成的国际协议和了解——其中有很多涉及难民问题——都是慎审谈判和外交工作的结果。

20. 在结束发言时，秘书长呼吁所有出席的国家确保能同时执行拟议中的宣言和行动计划的所有成分，在精神和内容上加以尊重，最后并确保这些成分能导致其各自和相互间的结果。

## 2. 会议主席的发言

21. 会议主席着重指出越南船人继续涌入第一庇护国的问题。 1979年到1988年间，有近50万难民在东南亚沿海登陆。 这使有关国家的政治、经济和社会结构受到压力。 国际社会必须设法谋求一个新的办法和一个迅速而可行的综合性解决办法。 他认为会议需要处理三个基本问题：及早卸除第一庇护国的负担；原籍国有充分的决心采取有效措施来预防秘密离开，扩大有秩序的离开，并容许决心不作难民的人返国；第三国继续承诺爽快地重新安置所有难民。

## G. 一般性辩论

### 1. 联合国难民事务高级专员的发言

22. 联合国难民事务高级专员办事处强调指出印度支那难民问题十分复杂，而且需要谋求新的办法来照顾到上次国际会议多年后和离境现象开始后多年来已变的实际情况和不同的需要。 他提请注意东南亚地区仍有大批难民到达及因此导致的压力和危险，尤其是维护庇护原则和作风方面。 他提前注意在上一年中与原籍国、



第一庇护国和重新定居国进行了一系列紧张的多边磋商。会议面前的综合行动计划草案中包含了这一过程的结果。它的目标是处理和协调一些复杂的政治、外交、法律和人道问题——这些问题并非都很容易协调——并定出一个有原则的全球性办法来解决印度支那难民和寻求庇护者的问题。他警告各国不要单方面冒冒然采取行动，并敦促它们避免宗教和敌对性作法。

## 2. 各国和各组织代表的发言

23. 在一般性辩论期间，下列国家的代表发了言：澳大利亚、奥地利、文莱国、加拿大、中国、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国、教廷、印度尼西亚、意大利、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、荷兰、新西兰、挪威、菲律宾、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和越南。

24. 另外，欧洲经济共同体、移民问题政府间委员会、红十字国际委员会、志愿机构国际理事会、非洲统一组织和世界粮食计划署的代表也发了言。

## H. 通过宣言和综合行动计划

25. 在6月14日第4次全体会议上，会议鼓掌通过了宣言和综合行动计划（见附件）。

## I. 会议的其他决定

26. 在宣言和综合行动计划获得通过以后，主席提请会议注意关于会议筹备会议所成立的协调委员会的工作的A/CONF. 148/4号文件。会议注意到该文件附件一至五，其中载有难民署就执行综合行动计划的准备工作进展情况所编制的若干报告以及一系列供进一步采取行动的提议和建议。

27. 关于综合行动计划第18(b)段——其中要求设立以东南亚为基地的指导委员会负责审查该计划的执行情况——会议通过了协调委员会关于A/CONF. 148/4号文件所反映的协调委员会的方案和优先事项的建议(见上文第9段)。

28. 关于指导委员会的成员,会议决定由下列各国形成的“核心小组”组成:澳大利亚、奥地利、加拿大、法国、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、荷兰、挪威、菲律宾、瑞士、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和越南。委员会将由难民专员担任主席,开放给其他有关的国家参加,并可邀请有关的非政府组织参加其工作。指导委员会主席将随时将委员会的工作情况通知所有有关的政府。

#### J. 会议主席的闭幕发言

29. 在结束会议时,主席强调指出通过综合行动计划一事所代表的政治承诺。他说现在国际社会必须确保执行综合行动计划的原则和目标的方式会消除寻求庇护者所受的苦难,第一庇护国的负担和重新定居国的顾虑。他强调需要对执行的关键问题立即作出反应,并强调指导委员会工作的重要性。主席的闭幕发言载于A/CONF. 148/5号文件。

附件

宣言和综合行动计划草案

一、宣言

参加1989年6月13日和14日在日内瓦召开的印度支那难民问题国际会议的各国政府，

审查了东南亚地区寻求庇护的印度支那人问题，

注意到自1975年以来，200多万印度支那人离开其原籍国，寻求庇护者仍在持续流动，

意识到东南亚地区寻求庇护者跨越国界的流动仍然是深受国际社会关注的一个人道主义问题，

回顾1975年12月9日联合国大会第3455(XXX)号决议和在联合国主持下为解决这一问题于1979年7月20日和21日在日内瓦举行的东南亚难民和流离失所人员问题第一次会议，

进一步回顾《1951年关于难民地位的公约》<sup>a</sup>及其《1967年议定书》<sup>b</sup>以及有关文件，

满意地注意到由于各国政府和有关国际组织的共同努力，已经为160多万印度支那人找到了持久的解决办法，

关切地注意到：人口继续外流并且有大量寻求庇护者仍然留在难民营中，主要是由邻近的国家和领土承受着负担，

对旨在为寻求庇护者找到解决办法并解决人口外流问题的目前安排可能不再适合该地区各种问题的规模、难度和复杂性等迹象表示震惊，

确认解决该地区寻求庇护者的问题可积极推动和平、调和和睦邻关系的气氛，

---

a 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号，英文本第132页。

b 《同上》，第606卷，第8791号，英文本第267页。

满意地看到国际社会，特别是直接有关的国家积极响应东南亚国家联盟成员国提出并得到联合国难民事务高级专员方案执行委员会第三十九届会议和联合国大会第四十三届会议批准的关于召开新的国际会议的呼吁，

注意到印度支那难民问题国际会议之前有关方面之间举行的各种双边和多边会议在解决这个问题方面所取得的进展，

注意到高棉难民和流离失所人员所产生的问题正由直接有关各方在不同的范围内加以讨论，因此没有包括在会议的审议范围内，

满意地注意到1989年3月7日至9日在吉隆坡举行的会议筹备会议所取得的积极成果，

认识到眼前的复杂问题需要所有有关方面的合作和谅解，全盘而不是有选择地执行一整套相互支援的人道主义措施是持久解决这一问题的唯一实际办法，

承认这种办法必须根据各国法律规章以及国际标准逐步发展，

庄严决定通过所附《综合行动计划》。

## 二、综合行动计划草案

### A. 秘密离境

1. 由于生活极为艰难困苦，往往有人死亡，有一些人则成群结队地秘密离境。因此必须执行人道主义措施以防擅自离境，这种措施应包括以下方面：

- (a) 继续执行针对那些秘密离境组织者采取的官方措施，包括从中央政府到省和地方当局对这些措施的明确指导原则；
- (b) 在地方和国际一级开展侧重以下各方面的大规模宣传活动：
  - (一) 秘密离开所涉及的危险和困难；
  - (二) 规定确定难民地位办法，不是难民就没有重新定居机会；
  - (三) 秘密和不安全地离开对于到第三国重新定居尤其没有任何实际或可以想象的好处；

- (四) 鼓励采用正规的离境办法和其他移民方案；
- (五) 劝阻导致秘密离境的活动；
- (c) 本着相互合作的精神，有关国家应定期磋商，以确保有效地执行和协调上述措施。

#### B. 正规离境方案

2. 为了提供取代秘密离境的更好办法，通过目前的有秩序离境方案等正规离境程序和移民方案从越南向外移民应得到充分鼓励和促进。

3. 通过正规离境程序和移民方案向外移民的办法应加速执行并扩大实施，以便使这种方案成为主要的离境方式，最终成为唯一的离境方式。

4. 为了实现这一目标，将采取下列措施：

- (a) 持续进行广泛宣传，提高离开越南者对正规离境程序和移民方案的认识；
- (b) 正规第三国移民方案的所有合格人员、具有美国血统的亚洲人和受过劳动教养者均可按照正规离境程序和移民方案办理。受过劳动教养者问题将由有关方面进一步单独讨论；
- (c) 正规离境程序和移民方案的所有合格人员其离境许可证和其他重新定居要求将得到便利；
- (d) 越南将与联合国难民事务高级专员和政府间移民委员会充分合作，加速并改进正规离境程序和移民方案所规定的离境手续，包括体格检查，并确保离境者的医疗记录符合接待国可以接受的标准；
- (e) 越南、难民署、政府间移民委员会和重新定居国家应进行合作，以确保有充分的空运和后勤，把根据正规离境程序和移民方案接受的所有人员迅速运走；
- (f) 如有必要，根据正规离境程序和移民方案向外移民者必须通过境的东

南亚国家将在适当的外来财政支持下扩大运输设施并加速出入境手续，以便为更多依这种方案离境者提供便利。

### C. 接待新到达者

5. 将通过以下措施的执行使所有寻求庇护的人员得到寻求庇护的机会：

- (a) 给予所有寻求庇护者以临时避难所，无论到达的方式如何，应给予同样的待遇，直到地位确定的程序完成为止；
- (b) 难民署可尽早充分接触新到达者，并在确定其地位以后保持接触机会；
- (c) 尽快将新到达者转送到临时庇护中心，为他们提供援助，并切实给予办理难民地位确定手续的机会。

### D. 难民地位

6. 应该尽早制订全区一致的难民地位确定程序，并根据国家立法和国际公认的惯例进行。除了其他事项以外，它将对以下方面作出具体规定：

- (a) 在规定期限内，寻求庇护者的地位将由合格的主管国家当局或机构根据既定的难民标准和程序确定。难民署将以观察员和顾问的身份参加这一过程。在这期间，难民署将就程序的性质、被拒绝案件的影响和对第一级确定上诉的权利以书面形式向每一个人提出咨询；
- (b) 标准将是1951年《关于难民的地位的公约》及其1967年议定书所确定的标准，同时在一定程度上考虑到1948年《世界人权宣言》和关于难民的其他有关国际文书，并在考虑到有关寻求庇护者的特殊情况和家庭单元的需要的前提下本着人道主义的精神加以适用。在同难民署磋商以后制订的统一调查表将作为口头审查的基础，并将反映这种标准的各种要素；
- (c) 难民署发行的确定难民地位的程序和标准手册将作为制订和适用标准的权威性和解释性指南；

- (d) 应遵循的程序将参照联合国难民事务高级专员方案执行委员会在这一方面批准的程序。这种程序包括：
- (一) 向寻求庇护者提供有关其案件的程序、标准和提交的资料；
  - (二) 在规定期限内以书面形式迅速通报决定；
  - (三) 根据现有法律和个别庇护场所的程序对否定性决定有权进行上诉，并为此目的制订适当的上诉程序，如有必要，寻求庇护者有权得到由难民署主持的咨询。

7. 难民署将与有关政府合作为参加确定程序的官员开办综合的区域性训练班，以便确保在充分利用香港取得的经验的基础上适当和连贯地发挥程序的作用并适用标准。

#### E. 重新定居

8. 得到临时避难的越南难民继续在东南亚重新定居是《全面行动计划》的一个重要组成部分。

##### 1. 长期逗留者重新定居方案

9. 长期逗留者重新定居方案包括在适当的截止日期以前到达临时庇护营地的所有个人，它具有以下内容：

- (a) 呼吁国际社会响应重新定居的需求，除了目前积极参加难民重新定居的少数国家以外尤应由更多的国家参与。增加的国家可能包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、德意志联邦共和国、芬兰、法国、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等；
- (b) 作出多项多年承诺，重新安置在商定日期以前到达临时难民营的所有越南人，但根据既定的地位确定程序被认为不属于难民的一切人员以及已表示愿意返回越南的那些人除外。将劝告难民们不要拒绝到某地重新定居的提议，如果他们这样做，便不再考虑他们的重新定居问题。

## 2. 新近确定的难民的重新定居方案

10. 将按照新近确定的难民的重新定居方案安置在采用地位确定程序以后到达并决心作为难民的所有人。 在那些决心作为难民者被转送到重新定居地区之后一段指定时间内, 应听取难民署的代表所作的辅导简报, 该代表将向他们说明第三国重新定居方案、目前到达以后在等待重新定居以前预计应在难民营中逗留时间的长短以及遵守难民营的规则和规章的必要性。

11. 在可能的情况下, 应请重新定居国保证, 除了表示愿意返回越南的人以外, 在规定期限内安置决心作为难民的一切人员。 难民署应负责在重新定居国和庇护国的全力支持下协调各种努力, 以确保按期出发。

### F. 遣返/遣返计划

12. 决心不作难民的人应按照各国对其公民负责的国际惯例返回原籍国。 首先应尽力鼓励这类人员自愿返回。

13. 为了推展这一进程, 将采取以下措施:

- (a) 由原籍国广泛宣传保证返回者可以在安全和保持尊严的情况下返回, 而且不会受到迫害;
- (b) 重新入境的程序将使申请者在尽可能短的时间内重新入境;
- (c) 根据1988年12月13日与越南一起签署的谅解备忘录的规定, 返回将根据难民署和国际移民委员会的上述原则进行, 国际支助的重新融合援助将通过难民署输送。

14. 如果经过一段合理的期间以后, 自愿遣返显然未能朝着理想的目标取得足够的进展, 将审查根据国际惯例认为可接受的替代办法。 难民署主持的区域照料中心可作为决心不作难民的人员最终返回原籍国之前的临时安置措施。

15. 决心不作难民的人员返回原籍国之前应由难民署和国际机构提供人道主义照料和援助。 这种援助包括旨在鼓励返回和减少重新融合问题的教育和辅导方案。



### G. 寻求庇护的老挝人

16. 为了处理寻求庇护的老挝人问题，将在有关各方的积极支持和合作下，由难民署、老挝人民民主共和国和泰国三方加紧谈判制订今后措施。这些措施应旨在：

- (a) 维护安全抵达和参加老挝甄别过程的机会；
- (b) 加速和简化使筛选出来的人员在安全、人道和难民署监督的条件下返回和自愿遣返老挝人民民主共和国的过程。

17. 第三国重新定居和其他持久办法仍对目前在难民营中的老挝人起到重要的作用。

### H. 执行和审查程序

18. 《全面行动计划》的执行是一个能动的过程，需要为此继续进行协调和必要的调查，以便应付变化中的形势。为了确保计划得到有效的执行，应建立以下机制：

- (a) 难民署在捐助国的财政支持下负责与有关政府和政府间以及非政府组织保持联系和协调，执行《全面行动计划》；
- (b) 设立以东南亚为基地的指导委员会，由根据《全面行动计划》作出具体承诺的各国政府代表组成。指导委员会将在难民署的主持下定期开会讨论《全面行动计划》的执行情况。必要时，指导委员会可设置小组委员会，处理计划执行情况的具体方面，特别是地位确定、返回和重新定居；
- (c) 由难民署制订定期审查办法，最好同执行委员会年会一起评估执行《全面行动计划》方面的进展并审议进一步的措施，以便提高计划实现其目标的有效性。

-----