



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/40/135/Add.1
5 July 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十届会议

临时项目表 * 项目 105 和 121 (a)

联合国难民事务高级专员办事处

联合检查组：联合检查组报告

联合国难民事务高级专员办事处

在东南亚地区所发挥的作用

(1979 - 1983)

秘书长的说明

秘书长谨向大会递交他对联合检查组所作的题为“联合国难民事务高级专员办事处在东南亚地区所发挥的作用 (1979 - 1983)”的报告发表的说明 (A/40/135)。

* A/40/50/Rev.1.

附 件

秘书长的说明

导 言

本报告就联合国难民专员办事处（难民专员办事处）在东南亚地区开展的活动提出了若干有关的问题。总的说来，这份报告被认为作出了建设性的努力，它就如何改进上述活动的问题提出了一些建议。下面就详细说明本报告所载的主要建议或提议。

报告的第一部分（第7至第19段）论述了难民专员办事处在东南亚地区活动的法律范围。a 在此应当指出的是，近年来难民专员办事处在东南亚碰到了有史以来最为严重的保护问题。显然，由于该地区缺乏保护难民的法律基础设施，再加上该地区参加国际难民文书的国家数量颇微，所以为解决这些问题而作出的努力受到了阻挠。然而，难民专员办事处在地区的基础上从持久的解决方法及国际保护难民两个角度来探讨了各种问题。多年来，在高阶层同庇护国及原籍国进行的外交接触一直不断，旨在推动特别是自愿遣返一类的解决方法。同样，在区域一级还探讨了如何对保护难民作出反应的问题，例如针对公海海盗袭击的措施问题及加强进一步搞好公海营救的措施问题。东南亚地区的各国政府如果按照本报告第19段的建议采取进一步的地区支助措施，那么这肯定会有助于上述解决办法。

具体说明

第21段：应该说明的是，根据有秩序离境方案离境的越南人不属难民之列。在中国及老挝的各计划均为有关就地安置从越南和柬埔寨来到这些国家的难民的计划，难民专员办事处也协助身处越南的柬埔寨难民，这是它东南亚援助方案的一部分。

第28和29段：检查专员建议难民专员办事处在履行其外勤职务时，更合理地安排其常规预算的资源。 报告指出，1982年秘书长及高级专员共同考虑了把难民专员办事处行政开支分为常规方案预算和预算外可获得资源这两部分的问题。 大会1982年7月29日A/C.5/37/1号文件陈述了联合“审查为联合国难民事务高级专员办事处行政费用提供资金”工作所取得的成果。 解决分派费用的关键问题可以参看难民专员办事处规约（大会第428(V)号决议）第20条。 该条内容如下：

“高级专员办事处经费应在联合国预算内支取。 嗣后大会尚未另有规定，则除高级专员办事处所需行政经费外，联合国预算不应担负任何经费，至高级专员本人活动所需其他种种经费，则应在各捐款项下开支”（着重号另加）

因此，联合审查工作得出的结论认为，就难民专员办事处的经常外勤业务而言，与该办事处“职能”有关的唯有各位代表或使团代办（或在某国全面负责的分办事处负责人）、保护官员及每个外地办事处的一名一般事务人员的职位及其有关费用。 因此，只有这些事项应由常规预算方案承担其费用。 所有其他的职位均被视为业务性的，因此应由预算外资源来承担其费用。 这样，办事处便具备了根据常规方案预算建立的最基本行政结构，并能以必要的灵活性来根据难民局势的规模及严重程度部署其预算外的职位。

联合审查工作并未涉及是否应根据难民局势的规模和严重程度来使用常规预算资源的问题。 联合审查工作的基础是，1952年行政和预算问题咨询委员会提出了“行政费用”这一定义以取代“业务活动”的定义，而这一定义已为第五委员会所接受（A/C.5/37/1，第10、11和19段）。 换句话说，难民专员办事处的工作人员是在常规方案预算还是预算外的职位上任职，这取决于所占职位资金的来源，而不取决于工作人员可能具备的任何特殊经历。

第30段：东南亚地区的各方案为情况所迫一直集中于难民到第三国受安置时以前的救援工作。 这是唯一的大规模解决办法，因为人们希求的自愿遣返工作规

模一直有限。目前该地区尚不具备推动这类解决办法的必要条件。但是，该地区也曾就地安置了大约28万印度支那难民。在目前的情形下，难民专员办事处别无选择，唯有继续开展救援活动，直至找到永久性的解决办法。在另一方面，难民专员办事处在印度支那国家的费用几乎完全被用来推进永久性的解决办法。

第31段：经验表明：办事分处工作人员的数量不可能同物质援助方案或难民人数保持严格的比例：国际性的保护活动、新闻、同联合国或其他区域组织之间保持的联系及各种情况本身所具有的复杂性等等，这一切都可能使上述比例出现不同。在某一国家执行物质援助方案工作的环境及方案本身的性质也会对所需人员的数量发生影响。此外，随着重新安置这一类解决办法的进展，余下来的难民通常都是最难安置的，因而也就需要对其采取别的措施，包括职业培训和咨询。因此，尽管在某些国家的工作人员随着解决措施的实施而有所减少，然而所需工作人员数量仍然较多。

第32段：作为一项原则，难民专员办事处的规程第10条规定，“高级专员经管所收公私各方协助难民捐款，并将该项捐款配发给其所认为最宜办理此种协助事宜之私人机关及其认为适当之公用机关”。因此，在某种程度上必须依赖于政府和自愿机构。为了应付像东南亚出现的这类严重的难民局势，难民专员办事处必须在众多的办事机构中作出选择，以使其方案得到实施。作出选择所依据的各项因素是，机构的信誉、以往在某个国家及世界其他地区与难民专员办事处发生的联系、对该地区情况的了解、具体的资格问题及全面的能力。有时，由于紧急活动的需要，办事处只能同一个条件较差的机构作出安排，原因是在某一地区执行某一项任务非它莫属。随着方案的不断推进，难民专员办事处也可以进行全面的协调，而在使用其资金的问题上则可以更具体的协调（同执行机构达成协议并监督执行情况）。可是，机构工作的某些方面总是属于其自身的范畴，因此它们要在其中执行自己的政策并向其自己的总部提交报告。所以，尽管难民专员办事处并不“过分存有依赖性”，可是在其与各机构的相互关系中确实存在着某些局限性。

第 37 段：每日的财政活动系由一般事务人员负责处理，可是监督及关键性的财政工作却由专门人员来掌管（方案专员和行政事务官员）。方案专员的职位由来已久。行政事务官员的职位则是在工作人员众多的区域办事处和办事分处逐渐创立起来的。在曼谷，最近设立了一个主管方案和行政工作的助理代表的职位。秘书长和联检组一致认为，这些职能的重要性仅次于办事处的两项基本职能（国际保护并为难民谋求持久性的解决办法）。人们已作出了一切努力来保留这些必要的职位，并保证由具有资格的人选担任这些职务。在东南亚地区，各办事处均有经验丰富的地方工作人员及合格的行政人员担任职务。同时还在日内瓦和东南亚两地为上述工作人员举办经常性的培训课程。此外，难民专员办事处官员在财政管理上全面负责的作法一直是一项基本原则。而所有的一般事务工作人员则由国际专门人员直接负责管理。

第 38 段：在 1975 年之初，除在香港设立了一个小规模的小规模的办事处以外，难民专员办事处在东南亚地区几乎没有踪迹。由于其后难民从该地区各处蜂涌而至（1979 年达到顶峰，当时仅一个月便有 60,000 船民来到该地区），所以难民专员办事处便在所有亚洲国家设立了立足点。在这些国家，办事处工作人员（方案支助和行政人员及项目“L”工作人员的增长超过了世界上任何其他的地区。1979 年以后，由于问题的发展，再加之其他地区也需要工作人员来处理新的局势（例如，中美洲、巴基斯坦、非洲之角及苏丹），所以工作人员增长的速度放慢了。而对不断严重的难民问题和新的危机，难民专员办事处的人力资源由于预算资金有限而严重紧缩起来。就香港和新加坡的情形而言，人们认为其工作人员足以应付所存在的问题。

第 39、40 和 41 段：确实，鉴于上述紧缩现象的存在，如无“L”工作人员的服务，外勤官员要想有效开展工作是不可能的。但是，以往的努力目标是把“L”工作人员主要用于业务活动，而不是用来临时满足补充工作人员的全面需要。为使外勤工作人员的数量增至足以应付紧急的需要的程度，目前正在设法从总部重

新安排职位。可是，总部也身负重任，对此不应过于低估。就担任职务的人员而言，以往没有专门的意图把经验丰富和有资格的工作人员留用于总部。在培训活动及改进轮换制这方面，过去及现在都在把更多的有经验且有资格的工作人员派往外地。

项目工作人员的定义业已存在。这一定义已随1981年的一份内部备忘录通知所有的工作人员。它全文如下：

“项目行政工作人员（其工资、一般人事费及有关行政开支（包括差旅费）归于业务项目下支付）意指其受雇期不超过其服务项目期限的人员：

1. 按联合国条例第200编规定的专门人员标准：

1.1 在一个不属于难民专员办事处工作人员服务的技术领域或其他专门性的工作领域；

1.2 在难民专员办事处援助方案的业务实施领域中，而在该领域内或是无法得到执行机构提供的此类服务，或此类服务项目提供得不完善；

1.3 为了承担与雇佣项目行政工作人员直接有关的行政职责。

2. 按联合国条例第100编规定的一般事务人员标准，其条件是：对这类工作人员的需求是为了直接支助作为专门人员录用或其个人担负上文1.1至1.3段说明的一项或多项职责的工作人员。”

就外勤官员的组织 and 员额而言，要想研究出一项固定标准是不太容易的。可是，办事处的结构以及工作人员组成已尽可能地反映出了国际保护：援助及行政与财政这些职能。驻曼谷办事处目前正在重新组建，为的是更好地反映出根据地方需求略作修改的这些要求：由三名助理代表分别负责处理法律问题、持久的解决办法以及方案与行政事项。目前进行的培训工作及应予改进的轮调制也应有助于寻求到合适的人选。

第42段和第43段：权力下放，即向外地委派代表的问题正在受到密切的关注。过去几年的趋向是，把更大的权力交给外勤人员，这一点在一本内容详细的难民专员办事处手册中有所反映。该手册从1982年起开始编印，其目的是加强办事处的管理工作并协助决策人员开展工作。人们一直重视的是进一步把权力（包括财政权力）下放给外勤人员。外勤事务主任在其职权范围内负责监督“已经及新近下放给外勤部门的权力的实施情况及其效率”。其实，办事处的目标即进一步把权力下放给外勤机构。一直在考虑的另一个问题是使部署工作人员的政策趋于灵活，从而加强……外勤机构”。目前正根据需要重新向外地部署工作人员，或是在外地进行工作人员的调整。“权力下放”过度的危险在于各办事处同总部之间又多了一个决策或联络的层次。我们认为，这意味着要再设立一套庸肿的区域结构，因此应予避免。

为了对付不断出现的难民局势，重新安排职位或根据需要设立新职位的工作已经开始，并将继续下去。例如，几年前，在巴基斯坦及索马里难民专员办事处的工作人员仅限于一名专业官员（特派团代办）及几名一般事务人员。而在五年后的今天，这些官员的人数颇有增加，其办事处已成为难民专员办事处设在世界各地最大的办事处之一。虽然尚有改进工作的余地，可是现在已经临时根据外地出现的情况委派或重新调整工作人员了。

第44段：难民专员办事处尽力考虑到区域的具体情况。当东南亚地区的难民局势达到最复杂和最危急的程度时，高级专员任命了一名高级区域协调员主管该区域的工作。其任务正是通过区域性的探讨找到持久的解决办法。同样，对非洲角和苏丹的区域性问题也给予了考虑。在情况许可时，这些职能也曾交还给总部的各区域局。

第45段：除了让区域局的负责人担任区域协调员外，难民专员办事处还在东南亚采取了一些其他的解决办法。1981年设立的亚洲法律顾问组负责处理该区域推动保护的活动，同时还负责处理麻烦的问题。它曾为难民专员办事处在东南亚的所有工作人员举办经常性的保护工作培训讲习班。还有一名区域社会服务官员常驻曼谷，负责协调在所有国家进行的社会服务活动。同样，曼谷还有一名反海盗协调员，负责该地区的反海盗活动。在东南亚地区为难民专员办事处的工作人员举办的区域会议和培训班也定期进行。位于巴丹和加朗的两个难民处理中心也是区域性中心专门用来安置已被接受作重新安置的来自该地区所有庇护国的难民。

第46段：高级专员方案执行委员会最近在专门职务叙级的工作中已同意在难民专员办事处采用国家官员计划。估计这一决定将于1986年1月1日起执行。

第47段和第48段：难民专员办事处一直竭力使方案支助及行政开支的费用保持在最低水平，使其适于管理和财政控制的需要，以便将其最大部分的资源用于难民们的需求。难民专员办事处意识到，在管理及财政控制方面，还能进一步改进。上文曾说过，适当的培训和工作人员轮调制已引起密切的注意。目前正在作出专门的努力来改进外地的财政管理工作。高级专员一直在向办事处各位代表强调他们在这方面所身负的职责。

第5 1段：难民专员办事处充分认为，要想执行其章程所赋予的保护职责，其成员国就必须给予支持并进行协调。在为东南亚的难民提供再安置和庇护机会这方面，国际上表现出了罕见的团结一致精神。难民专员办事处在履行其国际保护的职责中如能得到各成员国进一步的协助，这就再好不过了。

第5 4段：在本文所审查的这段时期内，东南亚地区各国政府均未制定关于印度支那难民的确程序。

第5 5段：难民专员办事处并未参与在泰柬边界关照柬埔寨人的工作，因为联合国边境援救行动计划主管此事。在此期间，难民专员办事处已对办事处接受中心的柬埔寨人负起了全面的责任。

第5 6段：难民专员办事处主要是从难民本身获取有关东南亚地区及别处难民情况的资料。在本文审查的这段时期，难民专员办事处一直在审查新到达的难民们的情况。这些报告是否属实是通过反复核对及通过可从原籍国获取的客观性物质资料来加以证实的。

高级专员已根据大会的有关决议（例如，见第3455（XXX）、35/41及36/125号决议）对所有寻求庇护的印度支那人负起了确实的责任。难民专员办事处只能同该地区的庇护国达成协议后方能进行审查各别申请的工作。还有一个条件是，必须有可能安全而有秩序地将那些申请被拒绝的人送回原籍国去。在本文审查的这段时期内，上述条件一项也不具备。

第5 7段：就近年来南中国海上成千上万的难民死于非命一事而言，这大概指的是那些据报因船只不合乎航海条件或因气候条件等原因而丧命的人。根据报告，在这一阶段因海盗袭击而死亡者约为700人。

第5 8段：海上救援和反海盗工作之间的联系至多只是一种有争议的关系而已，因为海盗袭击发生最多的区域正是那些国际海运活动最少的区域而已。因此，加强救援工作并不一定会减少海盗袭击发生的次数，除非地方渔船也参予救援工作。

第60段：被援救难民的登岸程序一般来说作用发挥得还比较令人满意。至于船民们的庇护条件是否劣于由陆地到达的难民享受的同类条件这一点则是有争议的。

第61段：1984年，有3万人根据有秩序离境方案和乘船离境之间是否有联系这一点颇有争议，原因是使用这两种选择的人有所不同。

第62段：（见对第30段的答复）除重新安置外，还在该地区就地安置了大批难民。其中有27万被安置到中国，另有数千印度支那人也被该地区所接纳。多年来，高级专员一直在最高级别同各国政府进行交涉，以推动各种可供选择的解决办法，特别是对印度支那难民实行自动遣返。令人遗憾的是，除非有条件采取此种解决办法，否则取得重大进展的可能性就甚微。鉴于东南亚地区难民问题的特性，如召开一次区域性会议，就应考虑到政治及人道主义方面的因素。因此，这样的一次会议应由联合国的其他机构以更恰当的方式召开。

第69段：从最初开始，难民专员办事处在解决东南亚（包括泰国）难民问题的工作中，一直根据其通常工作人员的编制及资金限制情况发挥着领导作用。

第78和79段：难民专员办事处总部是通过其有关的办事分处在各国及各地区范围内协调难民专员办事处的外勤活动的。在泰国，难民专员办事处同泰国当局及各有关机构密切配合，共同援助难民。难民专员办事处还同联合国边境救援行动计划。国际红十字委员会和移民问题政府间委员会及其他在外地开展活动的国际机构保持密切的联系。

在该地区的外勤办事处均根据难民问题的具体情况适量配备了工作人员。并且具有一批经验丰富的行政及财政官员。这种局面是经过多年的努力而形成的。尤其是在东南亚地区，当地的行政管理人员一般来说都十分胜任其各项职责而且也具有丰富的经验。

第80段：显然，自愿遣返是为众多难民解决问题的一项重要手段，在泰国尤为如此。但是由于上述原因，在不远的将来以此作为全面持久的解决办法”的可

能性尚不现实。

第 8 1 段：总的说来，改进各原籍国的基本社会基础设施的工作是一项发展活动，它超出了难民专员办事处的权限范围。难民专员办事处向返回原籍国的人员提供的再安置援助限于即时救援援助活动和某些有限的重建性援助措施。

第 8 2 段：除有秩序离境计划及向身在越南的柬埔寨人提供的援助外，难民专员办事处自 1975 年以来还就自愿遣返的问题一直同越南当局保持定期的联系。

第 8 3 段：多年来，难民专员办事处一直同与遣返柬埔寨难民一事直接有关的国家进行外交接触。可是迄今为止成果一直有限。

第 8 5 段：上文就已提到，在东南亚地区就地安置了一些难民。同时在中国安置了大量的难民，还在泰国、马来西亚、香港及日本安置了少量的难民。

第 8 6 段：对常驻曼谷的区域性亚洲法律顾问股来说，根本性的任务就是在东南亚地区推进国际难民法的各项原则。该股已就这一问题同该地区的各国政府进行过接触，并且在继续进行这些接触。这些年来，人们还在努力推动该地区的各国政府编写适当的难民法规或区域性的文件。此外，近年来难民专员办事处还在东南亚的各个办事处派驻了新闻官员。其作用是散发有关难民的新闻，同时促使公众注意该地区的难民问题。

第 9 1 段：先前，泰国共有大约 60 个机构参与了难民问题。现在此类机构大约为 40 个。

第 9 3 段：泰国流离失所人员服务协调委员会是泰国的非政府组织开展活动的论坛，而不是一个业务组织。它的秘书处由四人组成，而且它也从未争取被承认为一个国际性的组织。难民专员办事处高度评价这个组织的工作，并且从未表示过要阻碍其活动。自 1980 年以来，难民专员办事处同这个组织之间一直保有一份正式的协议。建议 1—6。上文的答复已经提及。建议 7。秘书长完全支持这一建议。他目前正比以往任何时候都更加仔细地执行这一建议。近年来，难民专员办事处已设立了一个紧急问题股，并且出版了一本紧急问题手册。

这本手册规定了处理紧急问题的实际指导方针和程序。但是，必须强调指出的是，在难民生命受到威胁的紧急情况下，通常必须在极短的时间内即展开救援活动。因此，在开展这类活动之前，可能就无法立即进行“彻底的分析”。在这种情形下，紧急问题手册可以立即说明应如何从事急需的援助。其后，可以进一步详细地分析具体的需求。建议8. 通过介绍情况、研讨会和区域性规划座谈会，难民专员办事处大大提高了人们对新雇佣的及经验丰富的外勤工作人员所肩负的监督及管理职责。此外，难民专员办事处手册还详细具体地说明了方案基金及项目管理和行政方面的问题。因此，该组织通过其总部工作人员及外勤工作人员得以更好地对各执行机构实行监督，以便确保项目协议中提出的各项具体需求得到充分的实施。

建议9. 秘书长赞成本项建议。然而不幸的是，由于亚洲的大多数印度支那难民营属关闭性的，所以开展盈利活动及其他具有酬报活动的机会极为有限。凡是能够实施这一原则的地方，难民专员办事处均竭尽全力，因为必须逐渐消除难民们的依赖感。而要实现这一目的，就必须直接参加具体的难民社区或营地的活动。譬如，在香港有工作机会的难民就能以财力支付其公用事业设施的费用。

建议10. 见第39段的评论。

注

- a 难民专员办事处支助印度支那难民的活动得到了大会，特别是其第S455(XXX)、35/41和36/125号决议的赞同。
