

联合国  
难民事务高级专员的报告  
增编

大会

正式记录：第四十四届会议  
补编第 12A 号 (A/44/12/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：第四十四届会议  
补编第 12A 号 (A/44/12/Add.1)



联 合 国  
1990 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，第四十四届会议，补编第12号》(A/44/12)印发。

联合国难民事务高级专员方案执行委员会

第四十届会议工作报告

(1989年10月5日至13日,日内瓦)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一 导言 .....	1 - 19	1
A. 选举主席团成员 .....	6	2
B. 委员会会议出席情况 .....	7 - 12	2
C. 通过议程及其他组织事项 .....	13 - 14	5
D. 执行委员会主席的开幕词 .....	15 - 19	6
二 一般辩论(项目4-11) .....	20 - 21	8
三 委员会的决定和结论 .....	22 - 52	9
A. 关于国际保护的一般性结论 .....	22	9
B. 关于持久性解决办法和难民保护的结论 .....	23	11
C. 关于1951年难民地位公约和1976年 议定书的执行情况的结论 .....	24	12
D. 关于难民和寻求庇护者从其已经得到保护的国 家不当移出的问题的结论 .....	25	13
E. 关于难民儿童的结论 .....	26	14
F. 关于难民妇女的结论 .....	27	16
G. 《危地马拉宣言》和支援难民遣返者和中美洲 流离失所者的共同行动计划 .....	28	17
H. 印支难民问题国际会议 .....	29	19
I. 关于援助活动的结论和决定 .....	30 - 31	20

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
J. 关于难民援助与发展的结论和决定.....	32	22
K. 与难民有关的业务活动的责任分担 .....	33	23
L. 关于行政和财务事项的决定 .....	34 - 43	25
M. 关于政府观察员代表团参加1990年执行委员会的问题 .....	44	29
N. 有关委员会结论和决定的解释性声明或保留 .....	45 - 54	30
附件: 联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会第四十届会议上的开幕词 .....		33

# 联合国难民事务高级专员方案执行委员会

## 第四十届会议工作报告\*

### 一、导言

1. 难民事务高级专员方案执行委员会于1989年10月5日至13日在日内瓦万国宫举行了其第四十届会议。即将卸任的主席，坦桑尼亚联合共和国的阿米尔·哈比卜·贾迈勒大使阁下宣布会议开幕。

2. 贾迈勒大使在介绍性发言中说，去年是既平静又复杂的一年，又有70万人加入全世界难民人口。然而，与此同时，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）履行其人道主义任务所需的资金约短缺\$4000至\$5000万，这令人感到痛心。在提到难民署针对这一情况所着手采取的措施时，贾迈勒大使阐述了两项特别当务之急，他希望事实将证明这两个问题不值得费如此大的精力。

3. 卸任主席说，第一，新的看法认为，目前被称为不当的迁移的责任，应由他人承担，但又不能指出究竟应由谁负责。第二，人们日益重视“防止”，然而庇护根据其定义是“既成事实”。此外，关于南非种族政权，在战后的大部分时间里，往往未能用政治意愿、现有的途径和手段来防止造成类似于庇护的局势、强迫驱回、破坏安定、或者是人们在其家园过着与难民一样的生活。因此，贾迈勒大使告诫人们不要采取特别短期措施或开创此种先例，这些短期措施可在道义上不提供所需资金找到借口，从而削弱难民署履行其保护和援助任务的能力。

4. 为此，卸任主席希望真诚地呼吁进步的、人道的、比较富有的国际社会及时而毫不迟疑地向难民署提供必要的资源。这种承诺和它们对全球稳定的贡献所产生的人道主义价值绝对超过了其费用，它所产生的效果毫无疑问大于同样数额的国防开支所产生的效益。

---

\* 原以 A/AC.96/737 文号印发。

5. 贾迈勒大使最后感谢执行委员会的成员及其助手、他的主席团的成员，丹南布林大使（德意志联邦共和国）和玛丽莉亚·萨尔登贝格女士（巴西）、高级专员及其在总部和外地的的工作人员，感谢他们在他任期内对他提供的援助和合作。

A. 选举主席团成员

6. 根据议事规则第10条，委员会以鼓掌方式选出下列主席团成员：

主席：费雷多·丹南布林先生（德意志联邦共和国）

副主席：迈苏德·艾特·沙拉勒先生阁下（阿尔及利亚）

报告员：神长善次先生（日本）

B. 委员会会议的出席情况

7. 委员会下列成员派代表出席了本届会议：

阿尔及利亚

希腊

阿根廷

教廷

澳大利亚

伊朗伊斯兰共和国

奥地利

以色列

比利时

意大利

巴西

日本

加拿大

黎巴嫩

中国

莱索托

哥伦比亚

马达加斯加

丹麦

摩洛哥

芬兰

纳米比亚（由联合国纳米比亚理事会派代表出席）

法国

荷兰

德意志联邦共和国

尼加拉瓜

尼日利亚  
挪威  
巴基斯坦  
索马里  
苏丹  
瑞典  
瑞士  
泰国  
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  
扎伊尔

8. 下列各国政府派观察员出席了会议：

阿富汗  
安哥拉  
巴林  
孟加拉国  
玻利维亚  
博茨瓦纳  
保加利亚  
布隆迪  
智利  
哥斯达黎加  
科特迪瓦  
古巴  
塞浦路斯  
民主柬埔寨  
民主也门

吉布提  
埃及  
萨尔瓦多  
埃塞俄比亚  
加纳  
危地马拉  
洪都拉斯  
匈牙利  
印度  
印度尼西亚  
伊拉克  
爱尔兰  
约旦  
肯尼亚  
科威特



老挝人民民主共和国	罗马尼亚
利比里亚	大韩民国
阿拉伯利比亚民众国	卢旺达
马拉维	塞内加尔
马来西亚	西班牙
毛里塔尼亚	斯里兰卡
墨西哥	斯威士兰
莫桑比克	阿拉伯叙利亚共和国
新西兰	苏维埃社会主义共和国联盟
尼日尔	乌拉圭
巴拿马	越南
秘鲁	阿拉伯也门共和国
菲律宾	赞比亚
波兰	津巴布韦
葡萄牙	

马耳他医院骑士团也派一位观察员出席了会议。

9. 下列联合国系统的机构出席了会议：联合国驻日内瓦办事处、联合国纳米比亚专员办事处、联合国有关阿富汗人道主义和经济援助方案协调员、联合国开发计划署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国社会发展研究所、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国志愿人员组织、世界粮食计划署。

10. 下列政府间组织派观察员出席：移民问题政府间委员会、欧洲共同体委员会、阿拉伯国家联盟、伊斯兰开发银行、非洲统一组织。

11. 约70个非政府组织派观察员出席，其中有红十字国际委员会、红十字协会和红新月会以及国际志愿服务机构理事会。

12. 南非非洲人国民大会和阿扎尼亚泛非主义者大会也派代表出席了会议。

### C. 通过议程及其他组织事项

13. 执行委员会经协商一致通过下列议程(A/AC.96/733):

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程及其他组织事项。
4. 一般性辩论。
5. 国际保护。
6. 审查1988-1989年由自愿捐款提供资金的难民署方案并通过1989年订正预算和1990年方案草案和概算。
7. 审查难民署下述活动的发展情况:
  - (a) 援助;
  - (b) 持久性解决办法;
  - (c) 难民援助与发展。
8. 行政和财务问题:
  - (a) 捐款情况和1989及1990年资金需求总额;
  - (b) 行政与管理。
9. 审议执行委员会第四十一届会议的临时议程。
10. 其它事项。
11. 通过第四十届会议的报告草稿。

14. 委员会审议了关于政府观察员代表团于1990年参加会议的报告。为了使各国政府有更多的时间对参加会议提出申请,委员会决定推迟对该问题的审议,并将其放在议程项目10下讨论。(政府观察员代表团的最后清单作为执行委员会的决定载于本报告第三节,第44段,他们在1990年参加有关会议的工作的问题得到委员会的批准)。

#### D. 执行委员会主席的开幕词

15. 新当选的主席，德意志联邦共和国的费雷多·丹南布林先生阁下在其开幕词中对选举他为第四十届会议主席表示感谢，并保证尽力使整个第四十届会议顺利召开。他还说，他认为他的当选是他国家的荣誉，他的国家在战后除了为难民采取了其他行动外，重新安置了1,300多万难民，最近，正接收成千上万的来自东欧和德意志民主共和国的重新定居者。他感谢卸任主席贾迈勒大使当任主席履行其职责的方式，并欢迎主席团的其他新当选的成员。

16. 主席说，全球难民局势正处在关键的十字路口，某些长期悬而未决的难民问题虽出现了令人鼓舞的事态发展，但总的情况还是令人沮丧。全世界的难民局势严重恶化，问题更为复杂，难民总人数已达到1300万人。这些难民的大部分住在贫穷的发展中国家，这些国家依赖国际人道主义援助来应付这些额外的负担，然而提供这一援助所需的资金现在严重短缺。

17. 主席认为，本委员会把注意力放在资金状况拮据的问题和寻求所需资源的需要方面，这是正确的。另一方面，这不应该分散促进实现难民问题的持久解决办法的努力，首先是自愿遣返，但也包括适当的就地融合和重新安置。寻找更具想象力的更好的办法来从一开始就防止新的难民潮出现，这也同样重要。他说，必须通过协调统一的办法，集中解决难民流动的政治和经济根源。不可避免的预算和行政决定不应取代执行委员会的概念和政治态度的进一步演变。他接着提到各种国际和区域性的主动行动、处理办法，包括最近召开的关于中美洲和印支难民问题的会议，其结论和建议的措施将有利于难民和被迫流离失所者的返回和复原，同时还将使当地居民受益。

18. 在更具体地谈到财政危机时，主席强调委员会有责任立即找到解决办法，确保继续执行使难民受益的关键方案。在这方面，通过行政和财务问题委员会审理的提案将有助于更准确地查明由难民署承担的需要和在实际上可望由捐助社会提供

的资源。然而，也需要难民署扩大其捐助基础，超越其传统的捐助者，并使这些努力得到支持。

19. 最后，主席说他希望更多的国家加入1951年难民地位公约<sup>1</sup>将提高对难民的保护，他欢迎匈牙利代表团加入执行委员会，匈牙利加入该文书和1967年议定书<sup>2</sup>使签署国总数达到106个。然而，仍然需要更多的国家加入这些文书，从而从政治上和经济上做出贡献，减轻难民遭受的难以言状的痛苦，实际上这就是执行委员会所从事的一切工作。

### 三 一般辩论(项目4-11)

20. 高级专员在执行委员会所致的开幕词载于本报告附件。
21. 委员会审议的整个情况载于会议简要记录(A/AC.96/SR.437至SR.447)。

### 三 委员会的决定和结论

#### A. 关于国际保护的一般性结论

#### 22. 执行委员会

(a) 重申高级专员保护责任的基本性质和根本重要性；

(b) 对难民署目前的财政状况表示深切关注，在这方面呼吁难民署以及各国、政府间和非政府间组织和整个国际社会继续对保护活动给予必要的优先重视，并努力确保其效益和效力；

(c) 认识到难民安全和人身完整取决于对基本保护原则的尊重，敦促各国在查明难民的地位和为他们的困境找到适当的解决办法之前，继续收容和接受难民；

(d) 对有些国家通过驱逐和推回难民或通过不承认难民的特殊情况的措施严重破坏难民保护的情况表示深切关注，呼吁所有各国不要采取这种措施，尤其不要违反禁止将难民送回或驱逐的基本原则，将难民送回或驱逐；

(e) 关切地注意到，根据有关标准显然无充分理由被考虑为难民的人提出难民地位的申请为若干国家继续构成严重问题，并可能损及有理由要求被承认为难民的申请者的利益；

(f) 强调在这方面根据国际公认的标准和适当的法律保障，制定可迅速而有效地确定地位的程序的重要性；

(g) 忧虑地注意到目前在世界不同地区的大量难民和寻求庇护者在等待解决其境况期间，因其非法进入或寻求庇护而被拘留或受到类似限制性措施，重申其第44(XXXVII)号结论，其中限制了拘留这种人的理由；

(h) 对在世界不同地方严重侵犯难民和寻求庇护者的权利和安全，包括强制征募难民参加武装部队，表示严重关注；

(i) 重申其关于对难民营和安置地点进行军事或武装攻击的第48(XXXVIII)号结论，敦请所有有关各方遵守结论所载指导原则，包括难民署进行调查的机会；

(j) 对世界不同地区对各种难民群体、包括大量的巴勒斯坦人缺乏适当的国际保护表示关注，希望联合国系统内继续努力解决他们的保护需要；

(k) 表示强烈希望，根据国际惯例，各国将确保其引渡法或安排维护保护难民的基本权利所必须的保护或豁免措施；

(l) 满意地注意到大量难民利用自愿遣返为其问题找到持久性解决办法，在这方面，重申关于自愿遣返的第40(XXXVI)号结论的重要性；

(m) 强调重新安置对一些难民而言，不仅是一个可能的解决办法，而且也是对个人案件的一个紧急保护措施，欢迎若干非洲国家提供这种重新安置机会，请所有各国迅速划出地方，应付个人难民所面临的紧急或迫切保护情况；

(n) 注意到难民署在促进和宣传难民法方面所取得的成就，特别包括为政府和其他有关官员举办的保护培训班，请高级专员继续进行其在这方面的活动，尽力确保继续大规模地组织这种保护培训班；

(o) 欢迎匈牙利最近加入1951年难民地位公约<sup>1</sup>和1967年议定书<sup>2</sup>，鼓励高级专员积极促进这些文书的普遍适用；

(p) 重申关于国际保护问题全体小组委员会自其成立以来在查明难民保护领域的现有缺点和问题以及在制定结论方面所发挥的关键作用，这些结论是各国、难民署和其他组织在发展或制定它们有关难民问题的政策时所遵循的国际指导原则；

(q) 决定，鉴于该任务的重要性以及为了使小组委员会能深入地审议任何问题的所有方面，小组委员会的议程最好只列入可使难民确实得到益处的一、两个议题，可更好地利用年会之间的非正式工作组，只要有必要，小组委员会续会应审议某一特定问题。

## B. 关于持久性解决办法和难民保护的结论

### 23. 执行委员会,

回顾难民保护和寻求难民问题的解决办法是联合国难民事务高级专员义不容辞的职责;

重申实现解决办法的进程必须尊重基本保护原则和关切;

坚信当前的难民和寻求庇护者的问题因其所涉各方面问题和复杂性需要以连贯一致和统一的处理办法,才能解决当前的现实问题;

(a) 赞赏地注意到1989年7月12-14日在意大利圣雷莫举行的关于难民问题解决办法和难民保护的非正式圆桌会议的专家组背景研究报告及其后的报告( EC/SCP/55);

(b) 欢迎报告特别是对下列问题所给予的重视:

- (一) 保护与解决办法之间的相互关系,以及预防的需要,包括通过遵守人权,作为最好的解决办法;
- (二) 加强共同的国际努力,处理寻求庇护者和难民流动的根源,以便制止新的流动和当难民自愿遣返是解决其问题的最佳办法时为难民自愿遣返提供便利;
- (三) 原籍国、庇护国和重新安置国以及整个国际社会根据其各自的义务和责任积极促进解决办法;
- (四) 促进国际社会发起的解决办法,目的在于直接或通过调解鼓励和方便有关各方之间的接触;
- (五) 在根治和预防方面发展合作;
- (六) 在必要时,根据难民所面临的实际局势审查现行法规和理论,并考虑这方面的有关人权原则;
- (七) 促进和加强传统的原则和保障措施,这对于在庇护国的难民保护或返回原籍国的难民的保护至关重要;



(c) 鉴于所涉及到的问题的重要性、范围和复杂性以及在未来进行深入研究的需要，决定作为第一步，呼吁高级专员与执行委员会主席进行协商，召集不限成员名额的执行委员会成员工作组会议，连贯一致和统一地审查保护问题和解决办法，要铭记高级专员的职责，以便向执行委员会第四十一届会议提出报告。

C. 关于1951年难民地位公约和1967年  
议定书的执行情况的结论

24. 执行委员会，

铭记1991年将庆祝1951年难民地位公约'签署四十周年；

重申关于难民地位的1951年公约和1967年议定书对保护难民和提高他们在庇护国的地位至关重要；

考虑到执行委员会第三十七届会议通过的42(XXXVII)和43(XXXVII)号结论，其中除了其他事项外，强调有效地实施公约和议定书极其重要；

再次强调缔约国有必要全面而有效地执行这些文书；

铭记，根据1951年公约第35条，缔约各国保证难民署在监督适用本公约规定而行使职务时获得便利，包括通过提供有关执行情况的情报和统计资料；

(a) 强调缔约各国有必要继续采取积极和人道主义的处理办法以完全符合这些文书的目标和宗旨的方式，执行公约和议定书的规定；

(b) 重申执行委员会要求缔约各国考虑通过适当的立法和(或)行政措施，有效地执行这些国际难民文书；

(c) 还请缔约各国考虑采取一切必要措施，查明并消除充分执行这些文书的可能法律或行政障碍；

(d) 请高级专员编写一份关于1951年公约和1967年议定书的执行情况的更详尽的报告，供本小组委员会审议，以配合庆祝公约四十周年的活动，请缔约各国为该任务提供便利，包括在遇有要求时及时向高级专员提供它们各国执行公约和(或)议定书的详尽情报。

D. 关于难民和寻求庇护者从其已经得到保护的  
国家不当移出的问题的结论，

25. 执行委员会的结论是：

(a) 难民、无论他们是否被正式确定为难民（寻求庇护者），从他们已经获得保护的国家不当地移出，以便在他地寻求庇护或得到长期的重新安置的现象已成为人们日益关切的问题。产生这一关切是因为这种不当的移出对向难民提供适当解决办法的结构性国际努力造成不稳定影响。这种不当的移出涉及进入另一国领土，而没有事先征得国家当局的同意或没有入境签证、或未持有通常旅行所需的证件或证件不全、或使用假证件或伪造的证件。此外，难民和寻求庇护者故意销毁或丢弃其证件，以便欺骗到达国当局，这一现象亦引起同样的关切；

(b) 难民和寻求庇护者从已经得到保护的国家不当移出在很大程度上是因为他们没有教育和就业机会以及没有诸如自愿遣返、就地融合和重新安置等长期的持久性解决办法而感到有必要离开；

(c) 只有各国政府与难民署协商，采取一致行动才能有效地解决这种不当移出现象，努力的目标为（一）就任何特定的难民情况查明不当移出的根源和范围，（二）通过给予或维持庇护以及提供必要的持久性解决办法或其他的适当援助措施消除或减少这种不当移出的根源，（三）鼓励在有关国家制定查明难民情况的适当安排，（四）确保对下列难民和寻求庇护者提供人道待遇：因所处的境况不稳定而感到有必要以不当的方式从一国移到另一国；

(d) 在这一框架内，各国政府与难民署密切合作，应（一）促进制定适当的措施，以在难民和寻求庇护者等待查明持久性解决办法期间在其已经得到保护的国家向他们提供看护和支助，（二）促进适当的持久性解决办法，尤其特别重视自愿遣返和在不可能进行自愿遣返时，促进就地融合和提供足够的重新安置机会；

(e) 难民和寻求庇护者如已在某一国家获得保护通常不应该以不当的方式离开该国，到他地寻找持久性解决办法，而应该如上文(c)和(d)段所建议的，通过各国政府和难民署所采取的行动充分利用在该国现有的持久性解决办法；

(f) 当难民和寻求庇护者仍然不当地从他们已经得到保护的国家移出时，他们应被送回该国，条件是如果(一)他们可在该国得到保护而不被推回，(二)允许他们留在该国，并根据公认的基本人道准则对待他们直到为他们找到持久性解决办法。这种返回的决定一经作出，可要求难民署协助安排，重新收容和接受有关者；

(g) 应承认可能会有例外的情况，即难民或寻求庇护者有理由认为他有理由担心在他原来得到保护的国家遭到迫害或他的人身安全或自由遭到威胁。他要求庇护的国家的当局应对这种情况进行有利的考虑；

(h) 越来越多的难民和寻求庇护者持用伪造证件以及他们故意毁坏或丢弃旅行证件和(或)其他证件以便欺骗到达国的当局，这使得不当移出问题更为复杂。这些做法为查明他们的身份和确定他们到达之前所逗留的国家和他们在该国的性质和期限等工作更为复杂。这种做法是欺骗性的，并可能削弱有关者提出的要求；

(i) 应承认环境可能迫使难民或寻求庇护者在离开他的人身安全或自由受到威胁的国家时持用伪造证件。在不存在这种不得已的情况时，持用伪造证件是毫无道理的；

(j) 难民或寻求庇护者在到达目的地国家时，为了对国家当局隐瞒他们原已滞留他国并已获保护而故意毁坏或丢弃旅行证件或其他证件，这种做法是不能接受的。各国应个别地或与他国一起合作作出适当安排，处理这一日益不断出现的现象。

#### Ⅴ. 关于难民儿童的结论

#### 26. 执行委员会

(a) 赞赏关于难民儿童的报告(A/AC.96/731)，关切地注意到许多难民儿

童的安全、当前的福利和未来发展面临严重威胁，承认难民事务高级专员办事处为解决难民儿童的特殊需要提高其效率所作的努力；

(b) 重申关于难民儿童的第47 (XXXVIII) 结论，并强调其中所载指导原则的性质；

(c) 赞扬高级专员及其难民儿童工作组为制定和传播“难民儿童指导原则”和执行有关难民儿童的工作计划所做的工作，要求难民署努力与各国政府、其他联合国组织、包括联合国儿童基金会、非政府组织和难民本身进行积极合作，执行这些指导原则；

(d) 请高级专员保证难民儿童的需要通过经常对每一难民局势的支援和需求进行评价而给予特别注意；在制定方案中收集和使用有关人口、社经和文化的资料；监督和评价其方案对难民儿童的影响；

(e) 严重关切地注意到，在依靠粮食援助的难民儿童中因营养不足而造成的疾病和营养问题不断增加，请难民署迫切地带头与有关联合国组织、捐助者和其他人道主义组织进行正式讨论，制定协作性战略，减轻难民儿童的营养问题，并努力将这种需求的有关规定载入其方案中；

(f) 承认教育和持久性解决办法之间所存在的关系，鼓励难民署加强其努力，协助东道国政府保证难民儿童有机会享受教育，其办法在于使新组织和政府捐助者和非政府捐助者参与这些努力，并在必要时将适当的安排载入其援助方案内；

(g) 请高级专员继续特别重视无亲属伴随未成年人的需要，并在下届会议将现有方案的细节和在其执行过程中所遭遇到的任何困难通知执行委员会；

(h) 请难民署促进对无亲属伴随的未成年人提供可能最佳的法律保护，特别是关于强迫征募他们加入武装部队或与不正当收养有关的问题方面的法律保护；

(i) 促请难民署加强努力提高公众注意难民儿童的境遇和需要以及武装冲突和迫害对他们所造成的影响；

(j) 鼓励难民署编写培训材料，提高外地人员在查明和处理难民儿童的保护和援助需要方面的能力和效力；

(k) 回顾1986年其第三十七届会议第41(XXXVII)号结论要求高级专员就难民儿童的需要和为其福利的现有和提议的方案定期向执行委员会提出报告。

#### F. 关于难民妇女的结论

##### 27. 执行委员会，

(a) 赞赏关于难民妇女的报告(A/AC.96/727和Corr.1)，并赞扬高级专员办事处在促进难民妇女既作为参与计划和执行保护和援助方案的一员又作为其受益者方面所取得的进展；

(b) 严重关切地注意到在若干情况下，包括通过对她们的人身安全进行威胁或利用性剥削，难民妇女的基本权利继续遭到践踏；

(c) 呼吁加强预防性措施，请各国和有关机构加强其对难民署有关难民妇女的保护活动的支持，除了其他事项外，向面临威胁的妇女提供重新安置机会；

(d) 注意到难民署打算将难民妇女这一议题载入执行委员会第四十一届会议国际保护问题全体小组委员会的议程，并在标题为“主要趋势”的项目下载入行政和财务事项小组委员会的意图；

(e) 请高级专员向执行委员会第四十一届会议针对在本组织内使难民妇女问题成为主流问题的以后阶段工作提出政策框架和组织工作计划，特别注意便利难民妇女参与的外地妇女工人的需要。此外，请高级专员就难民署有关难民妇女的保护和援助活动的政策和方案的执行情况提供详尽的进展报告。特别要求高级专员编写经修订和扩展了的有关难民妇女的国际保护的内部指导原则报告；

(f) 重申执行委员会第三十九届会议关于难民妇女的结论，并强调目前仍然需要积极的高级管理支助来协调、统一和监督这些结论的执行，而且在这方面，亦充分鼓励高级管理人员参加即将举行的性别影响和分析研讨会；

(g) 满意地注意到招聘一难民妇女问题资深协调员、为外地办事处查明难民妇女的特别需要和鼓励她们参与制定指导原则和难民妇女书目修订版的出版；

(h) 敦促高级专员制定有系统地处理难民方案中的性别问题的办法，作为该办法的基础，请高级专员收集和分析有关难民人口的人口、人类学 and 社经资料，特别是有关性别的作用和责任的资料，确保在制定难民署方案中使用这种资料；

(i) 鼓励高级专员在编写培训材料和计划培训班时，提高对难民妇女的具体需要和潜力的认识和主动让非政府组织参与这种培训；请他在未来扩大该领域，以便改善方案 and 项目规划，特别是进一步发展各种工作内容，满足对难民妇女提供特别保护的需要；

(j) 鼓励高级专员加倍努力，提高公众注意难民妇女的具体境况，建议四十周年为强调难民妇女为难民署方案的积极参与者的机会；

(k) 鼓励高级专员在这一部门与其他联合国机构分享他的经验，坚决支持他带头在 1990 年妇女地位委员会第三十四届会议提出难民妇女状况的问题；

(l) 强调需要在难民署内和与其他组织合作继续注意有系统地收集和传播有关难民妇女的文件；

(m) 呼吁业务活动伙伴通过下列途径支持高级专员：扩大它们自己在性别影响培训方面的活动，包括规定在它们的项目协定和自身评价报告对有关难民妇女的影响作出评价，并与在妇女问题方面具有经验的其他组织交流资料。

G. 《危地马拉宣言》和《支援难民、遣返者和中美洲流离失所者的共同行动计划》

28. 执行委员会，

忆及高级专员方案执行委员会第三十九届会议通过的题为“中美洲难民国际会议”的决定，其中伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥

和尼加拉瓜关于召开一次中美洲难民会议的决定受到了欢迎，该决定还请高级专员为组织和召开这一会议，与联合国系统各机构合作提供一切必要的协助，

考虑到联合国大会在其题为“中美洲难民国际会议”的1988年12月8日第43/118号决议中对召开一次中美洲难民国际会议所给予的支持，

强调指出，大会在上述决议中请各会员国、联合国各机构、各专门机构以及区域和分区域机构和非政府组织对上述会议的筹备、召开和后续工作给予全力支持；

(a) 对于1989年5月29日至31日在危地马拉城召开的中美洲难民国际会议的圆满成功以及鼓掌方式通过《宣言》和批准《支援难民、遣返者和中美洲流离失所者的共同行动计划》的指导方针，表示极大的满意；

(b) 概述了《支援难民遣返者和中美洲流离失所者行动计划》在对实现中美洲稳固和持久和平发挥作用方面的重要性；

(c) 感谢难民署对筹备和召开上述会议和在会议的后续工作方面所作的重大贡献，也感谢联合国系统各专门机构，尤其是开发计划署给予的支持；

(d) 欢迎有关国家在《行动计划》中就难民和人类基本权利的国际保护所作的承诺；

(e) 感谢所有各国、各组织、联合国各机构以及各区域、政府间和非政府组织支持和关注《行动计划》中关于援助难民、遣返者和流离失所者的各个方案和项目；

(f) 欢迎建立后续机构，在国家一级推动《行动计划》和筹备《行动计划》国际后续委员会第一次会议；

(g) 认为执行区域发展项目、PRODERE（援助流离失所者、难民和遣返者的方案）及其它也能使该区域难民受益的方案，不失为一个很好的做法；

(h) 敦促国际社会保证会把会议期间表示的支持转变为具体的承诺，以便协助有关国家执行《行动计划》。

## H. 印支难民国际会议

### 29. 执行委员会,

忆及高级专员方案执行委员会第三十九届会议通过的题为“印支难民国际会议”的决定<sup>6</sup>,它在其中对召开一次印支难民国际会议的提议表示欢迎,并呼吁国际社会、联合国以及政府间组织和非政府组织全力支持筹备该一会议的组织工作;

还忆及1988年12月8日大会通过的第43/119号决议,该决议欢迎东南亚国家联盟呼吁召开一次部长级的印支难民国际会议,呼吁所有国家、专门机构以及区域、政府间和非政府组织为筹备和举行这一会议向高级专员提供其所需的一切必要的支持和援助;

(a) 对订于1989年6月13和14日在日内瓦举行的印支难民国际会议的圆满筹备、组织和举行,表示极大的满意;

(b) 欢迎通过《印支难民宣言和综合行动计划》<sup>7</sup>;重申它认为,《综合行动计划》是公平、人道和持久地解决印支难民国际会议所讨论的问题的一个重要和健全的基础;

(c) 注意到了自国际会议举行以来,在指导委员会这一后续机构主持下所取得的进展,请指导委员会继续发挥其进行多边协调和评价的作用,并在这方面侧重均衡地执行《综合行动计划》各个相互增强的部分的内容;

(d) 对所有各国政府、政府间和非政府组织对《综合计划》所作的承诺和支持表示赞赏,呼吁它们继续为此作出努力;

(e) 感谢难民署在推动《综合计划》的通过和执行方面所发挥的主导作用。



## I. 关于援助活动的结论和决定

### A.

30. 执行委员会审查了A/AC.96/729和Corr.1号文件第三节及其增编一(分别为第118至130段和第1至7段),

(a) 核可了1989年一般方案项下用于经表二第七栏概述,并经A/AC.96/729/Add.1号文件订正,载于A/AC.96/724号文件国家和区域各章(第一至五部分)的业务活动和方案支助与行政的“新的和订正的1989年”拨款,订正的资金总额为3.894亿美元(包括1千万美元的紧急基金);

(b) 在不违反下文(c)至(l)分段规定的规定的情况下,注意到表二第10栏概述的国家和区域方案和用于1990年一般方案的款总额(总额为4.14357亿美元);

(c) 授权高级专员按既定计划,实施影响难民方案的变化所需的项目、国家或地区方案以及总拨款方面的调整,必要时在承付款项容许的范围内动用储备金,并在下届会议上将此种调整向执行委员会提出报告;

(d) 关切地注意到,鉴于目前的收入水平,在为1989年项目供资方面可能出现严重的亏空;

(e) 强调,将本年度承付款项结转至下一个财政期间原则上并不符合难民署财务条例的精神;

(f) 在非常情况下,并在认识到底护国和捐赠国责任的同时,可授权高级专员将最多可将4000万美元的未清偿债务从1989年结转至1990年,但有一项理解是,如果未收到新的资金,那么1990年间,结转额将被全部吸收,这样,到1990年12月31日,一般方案下的总支出就不会超过可用收入;

(g) 强调难民署财务条例的基本规定,即承付款项不论在何时均不能超出可动用的收入,进一步请高级专员确保难民署在1990年一般方案预算内的承付的款项不超出1990年上半年的预算,包括从1989年结转的50%的未清偿债务,总额不超过1.9亿美元;

(h) 决定在1990年5月底、6月初召开一次执行委员会特别会议；

(i) 决定立即设立一个临时工作组，由执行委员会成员国和难民署的代表组成，目的是彻底审查难民署一般方案和其他援助活动的内容，以便检查涉及资金的有效使用和方案及项目的管理的问题。在这方面，工作组将特别重视行政和预算改革以及难民署和其他机构的责任分工。工作组将在1月份向执行委员会非正式会议汇报情况，并在4月份再次向执行委员会非常会议提交报告；

(j) 决定，执行委员会非常会议将讨论工作组审议的各个问题，包括方案设计和和管理方面的适当措施。执行委员会将批准难民署1990年下半年的承付款项数额，目的是使其不超过1990年可能取得的捐款的实际额度；

(k) 请执行委员会各成员国协助难民署从传统的政府渠道、其他政府及私营部门得到额外收入。除非捐赠者明确指明外，从新渠道得到的捐助将用于一般方案。难民署将通过提供定期报告继续使执行委员会了解财务状况；

(l) 请高级专员保持并加强其努力，以便根据目前的财政大幅度紧缩情况控制预算所需金额；继续目前正进行的方案审查并严格控制人员、方案支助及管理方面，尤其是旅行、通讯、咨询服务及讨论会等方面的费用。

## B.

### 31. 执行委员会

(a) 注意到高级专员在执行1988年和1989年头五个月的一般方案和特别方案方面所取得的进展，这一点，A/AC.96/724(第一部分和Corr.1和Add.1、第二部分、第三部分和Corr.1和Add.1、第四部分和第五部分和Add.1)号和A/AC.96/729和Corr.1和Add.1号文件以及有关的增编和更正都有叙述；

(b) 还注意到高级专员在1988年6月1日至1989年5月31日这段期间从其紧急基金中拨出的款项；

(c) 赞赏地注意到行政及预算问题咨询委员会的看法(A/AC.96/732)；

(d) 注意到 A/AC.96/729 和 Corr.1 和 Add.1 号、A/AC.96/724 号文件（第一至第五部分，以及有关的增编和更正所载关于寻求持久解决办法的各章节，赞扬高级专员在这方面的倡议，重申其坚决支持所采取的各项措施，以便重新推动与协调持久的解决办法，尤其是自愿遣返——在此种办法行不通时，采用就地融合和重新定居办法；

(e) 注意到最不发达庇护国对预计的预算减少可能对难民产生的不利影响表示的关切，认为这些国家不应承担此种减少所带来的援助难民的额外负担；

(f) 呼吁高级专员依照大会有关决议和高级专员的惯例，继续援助由得到非洲统一组织和联合国承认的民族解放运动照料的难民。

#### J. 关于难民援助和发展的结论和决定

32. 执行委员会，

审议了行政和财政事务小组委员会关于难民援助和发展的报告；

欢迎难民署关于难民援助和发展的报告（A/AC.96/736），这是一份关于各论坛、包括执行委员会本身对这一议题的构思和决定的演变的综合研究报告，

强调迫切需要在难民署的主持下坚持寻求持久的解决难民问题的解决办法，坚持发展援助在确保诸如自愿遣返和就地融合办法的有效性方面所能起的作用，

(a) 请高级专员继续发挥其在难民援助和发展方面的推动作用，尤其请其加强努力，请求东道国政府、经济合作与发展组织的发展援助委员会、世界银行和区域开发银行以及多边和双边开发机构执行有关政策和采取实际措施，在审议有关国家的发展方案时，酌情考虑难民/回归者这一因素；

(b) 敦促执行委员会各成员国确保其派驻经合发组织的发展协助委员会、世界银行、区域开展银行以及联合国开发计划署和国际农业发展基金等这类多边机构的代表认识到执行委员会第四十届会议关于难民问题的结论，并进行斡旋，以确保有关政策和机构的执行和建立，从而顺利而迅速地采取有关难民/回归者的发展行动；

(c) 敦促难民署与各开发机构和东道国政府一起，最优先考虑某些适当的项目和主动行动，以供开发机构在发展中国家的难民/回归者地区执行和采取这些项目和行动，并为其供资；

(d) 重新授权高级专员寻求特别捐助，以便及时供资，使东道国政府和开发机构及非政府组织能够查明、筹备并制定可行的难民发展项目（难民署可适当参与这一行动）。这些项目随后执行时所需的资金，由发展中国家难民/回归者地区的开发机构管理；注意到难民援助和发展方面的会议室文件，提议的接受和使用这些捐款的机构和标准；

(e) 呼吁成员国对最近为由难民署与难民接收国政府和发展机构执行有关项目而发出的难民援助和发展的呼吁作出积极反应，办法是，将捐款通过难民署、有关发展机构交给接受国政府或直接交给该国政府；

(f) 请将根据援助活动结论和决定设立、由执行委员会各成员国和难民署的代表组成的临时工作组审查作出今后的难民援助和发展项目呼吁的条件和方式。

#### K. 与难民有关的业务活动的责任分担

##### 33. 执行委员会，

对世界各地受高级专员办事处关注的难民数量继续增加，深表关切，

强调难民署寻求持久解决难民问题的任务的基本特点，主要是通过自愿遣返，必要时，通过在庇护国融合或在第三国重新安置，

忆及办事处保护工作的根本的重要性以及援助和保护之间的关系，

意识到第一庇护国所受的经济和社会压力，它们虽然在经济和发展上有各种问题，但仍继续接收大量的难民，

也意识到任何持久解决办法，尤其是作为执行和平协议的结果的解决办法的初步财政费用，

极为关注难民署因资金有限而面临的财政问题，难民数量及援助和持久解决办法方面的费用的增加，

忆及联合国大会在发展及作为联合国发展活动的国家协调者方面所赋予开发计划署的特别责任，

强调难民署和联合国系统有关机构及其它政府间和非政府国际组织有必要进行紧密合作，以便制定和执行发展援助方面的具体措施，解决难民、回归者及接收难民地区的各种问题，

(a) 呼吁高级专员在其业务方案中区分直接和主要涉及其职权，即国际保护、援助和寻求持久的解决办法方面的任务和可完全或部分地由联合国系统其他机构和其他国际组织执行的任务，尤其是发展方面的主动行动；

(b) 呼吁高级专员采取一切必要的步骤，在并非直接来自其使命的活动方面，尤其是在那些涉及发展的活动方面，与难民署和联合国系统各有关机构以及其他政府间和非政府国际组织建立紧密的工作关系，以确保商定分担为这些活动提供资金方面的责任和工作，并在同时保证高级专员能够充分履行其保护职责；

(c) 在这方面请高级专员尽快与开发计划署和联合国系统其他有关机构及其他政府间和非政府国际组织进行磋商，以便审查适当的执行办法的条件和方式，使之执行有关难民、回归者和接收他们的地区的发展项目，并向执行委员会1990年会议报告其工作成果；

(d) 在为发展项目供资方面，重申难民资金的增拨原则，这一点，已经联合国大会第42/107号决议和于1984年7月9日至11日在日内瓦举行的第二届国际援助非洲难民会议的决议确认；

(e) 请各会员国和联合国有关机构以及其他政府间和非政府国际组织考虑到多年来一直接收大批难民的国家的状况，尤其要研究将上述因素作为一种增拨资金标准的可能性；

(f) 请联合国秘书长通过及时和适当的主动行动协助这一决定的执行；

(g) 建议联合国大会核可这一决定，呼吁各有关联合国机构的理事机构以及其他国际组织采取必要行动，以执行这一决定。

## L. 关于行政和财务事项的决定

### 1. 概述

#### 34. 执行委员会

(a) 赞赏地注意到行政和财务事务小组委员会的报告(A/AC.96/735);

(b) 注意到难民署活动概述报告(A/AC.96/729和Add.1和Corr.1)中关于行政和方案支助的章节、关于难民署自愿捐款提供资金的活动的报告和1988—1989年度报告与1990年方案草案和概算(A/AC.96/724,第一部分和Corr.1和Add.1、第二部分、第三部分和Corr.1和Add.1、第四部分和第五部分和Add.1);

(c) 还注意到行政和预算咨询委员会的报告(A/AC.96/732),并且赞赏难民署如咨询委员会在1988年建议的那样,改进概况报告。

### 2. 职位叙级

#### 35. 执行委员会,

审议了专业职位叙级工作的说明(EC/SC.2/41)以及行政和预算问题咨询委员会的报告(A/AC.96/732)中所载关于这份说明的意见,

(a) 在1988年审查的后续工作中注意到,外地的平均职等已有所上升,但同时总部的平均职等也有了上升,虽然速度较以前慢;

(b) 强烈敦促高级专员在1990年降低总部的平均职等级别,提高外地的平均职等级别,特别可以将高级管理职位从总部调到外地,尤其是正在执行重大项目的外地,并要求向1990年的所有执行委员会会议提交进展报告;

(c) 支持行政和预算问题咨询委员会关于重新叙级的建议和执行日期的结论;

(d) 决定改叙的费用不应超出1989年核准的现有支助费用的范围,在1990年,应通过相应减少支助费用来抵销;

(e) 根据上述考虑, 批准追溯执行由 1988 年叙级审查确定的改叙, 从 1989 年 1 月 1 日起执行; 批准执行载于 EC/SC. 2/41 号文件所订的所有其它改叙建议, 开始执行日期为 1990 年 1 月 1 日。

### 3. 总部的组织结构

#### 36. 执行委员会

注意到高级专员对难民署总部人事结构进行的调整, 对某些方面表示赞扬, 对其它一些方面表示关注;

忆及执行委员会第三十九届会议的决定 (A/AC. 96/721, 第 33C(f) 段), 该决定请难民署降低总部的平均职等级别, 提高外地的平均职等级别, 尤其可以将高级管理职位从总部调到外地;

请高级专员确保调整不造成人员增加, 确保责任的重大变动不导致总部 D-2 或更高职位人员的增加, 也不阻碍通过将高级管理职位从总部调至外地而降低总部的平均职等级别的努力。

### 4. 人员配置水平

#### 37. 执行委员会

(a) 遗憾地注意到, 尽管高级专员在第三十九届会议期间作了保证, 但是到 1990 年第一季度, 总的员额 (不算执行委员会批准的 1988 年 1 月起设置的 293 个警卫和清洁人员的职位) 不会恢复到 1986 年 1 月的水平。因此, 执委会敦请难民署至迟 1991 年 1 月 1 日恢复到这一水平, 同时, 保持办事处能灵活应付意外的难民和回归者的情况;

(b) 核可设置如“工作人员配置的最新情况”所列的 29 个非紧急职位的建议;

(c) 注意到行预咨委会建议重新提交关于核心/临时模式的建议, 并请高级专员将这一做法推广到一般事务人员并向第四十一届会议提出一份完整的建议。

## 5. 工作人员住房和基本生活福利基金

### 38. 执行委员会

核可必要时在1990年将高至80万美元的款项从一般方案储备金中转入工作人员住房和基本生活福利基金，使该基金的最高限额从510万美元增至590万美元。

## 6. 支助费用

### 39. 执行委员会

(a) 关注1990年支助费用预计要增加，欢迎1989年已采取的紧缩措施，保证将在1990年继续执行，并获得加强；

(b) 请求在下一年的概况报告中增列一段内容，说明包括项目人员支出在内的总的支助费用的变化；

(c) 注意到题为“难民署使用电脑化系统的费用和长处”的报告，并欢迎报告叙述的好处；

(d) 请求向第四十一届会议进一步提供关于财务管理资料系统的运用如何提高效率的资料；

(e) 请高级专员与秘书长重开谈判，商谈如何增加经常预算在难民署行政费用中所占的比例，以编制1992—1993两年度的方案预算，请执行委员会各成员国和观察员相应协助这些努力。

## 7. 难民署财务条例

### 40. 执行委员会

注意到行政和财政事务小组委员会报告(A/AC.96/735)所提议的对难民署财务条例的修订。



## 8. 审计

### 41. 执行委员会

(a) 对审计委员会的报告表示赞赏，注意到该委员会对难民署努力改善业务和财务管理控制与系统给予了积极评价；

(b) 对审计委员会1988年报告中查明的某些缺点表示关切，要求采取纠正行动，以防止其再次出现；

(c) 强调指出，执行伙伴，无论是政府机构还是非政府机构，均应与难民署共同负责确保它们可支配的难民福利资源得到有效的利用，成本效益良好，并应特别注意及时提出报告。

## 9. 筹资

### 42. 执行委员会

(a) 赞扬捐助国的慷慨捐助，这些国家在1989年头9个月中，对一般方案和特别方案继续给予有力支持、进行捐助；

(b) 注意到所需资金仍然不足，呼吁已经捐助的政府考虑作出额外捐助，还敦促捐助国之间更好地承担捐助负担，并请以前未曾向难民署提供捐助的各国政府提供财政支持；

(c) 赞同审计委员会关于难民署应加强努力的建议，目的在于将筹资活动扩展到非传统的渠道，包括私营部分，以便扩大难民署的收入基础，赞同难民署为此提出的使用专职机构的做法，请各国政府根据难民署制定的行动计划提供捐助，以便为所需的初步投资打好基础，以此从私营部门得到资金。

## 10. 工作人员/管理阶层的关系

### 43. 执行委员会

(a) 注意到高级专员和职工会已就大量议题进行了讨论，两者间最近进行了建设性的对话，职工会就关系到难民署全体工作人员的问题与高级专员达成了协议；

(b) 强调指出，工作人员的士气是提高难民署工作效率的一个重要因素，因此希望最近对其他工作人员关心的问题进行的讨论能进一步改善工作人员与管理阶层之间的关系；

(c) 认为需作进一步努力，以提高工作人员的士气。在这方面，感到遗憾的是，前几次工作人员与管理阶层间进行的磋商未讨论难民署的人事调整问题；

(d) 请高级专员在与工作人员磋商时审查职工会提出的关于设立联合咨询委员会的建议；

(e) 请高级专员和职工会主席向执行委员会下一次非正式会议就实质性问题所进行的讨论的进展提出报告。

### M. 关于政府观察员参加1990年执行委员会的问题

44. 执行委员会审议并核准了下列政府观察员代表团提出的在1990年期间参加国际保护问题全体小组委员会、行政和财政事项小组委员会及执行委员会非正式会议的申请：

安哥拉、孟加拉国、博茨瓦纳、布隆迪、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、加纳、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、约旦、民主柬埔寨、利比利亚、马拉维、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、新西兰、\*波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、塞内加尔、斯威士兰、苏维埃社会主义共和国联盟、越南、阿拉伯也门共和国、津巴布韦。

N. 有关委员会结论和决定的解释性声明或保留<sup>8</sup>

1. 关于难民和寻求庇护者从一个其已经得到保护的国家以不当方式移出的问题的结论

45. 澳大利亚代表团希望指出，它赞成结论草案是以这一点为条件的，即应当完全明白：难民和寻求庇护者不必获得相同的待遇。

46. 中国代表团认为，结论草案(b)段所列理由不够详尽，没有说明为什么人们虽已经得到保护，但仍不得不开。

47. 土耳其代表团请求表明，根据讨论情况和结论草案的措辞以及前保护司司长1985年所说的，这些结论不适用于只是在另一国过境的难民和寻求庇护者。这一解释载于国际保护问题全体小组委员会第十届会议工作报告'第68段。

48. 意大利代表团要求将下列声明列入记录：

“在完全不影响根据欧洲共同体内的双边或多边协定适用除下面列出的标准外的标准的情况下，意大利政府认为本结论只适用于根据1951年有关难民地位的日内瓦公约及其1967年的议定书所承认的和属应适用上述公约和议定书的难民，以及根据上述公约和议定书原则已在第一庇护国得到保护的寻求庇护者”。

49. 坦桑尼亚联合共和国代表团说：

“关于不当迁移的问题，坦桑尼亚保护难民的责任在其自愿离开坦桑尼亚时即告终止，坦桑尼亚不承担重新接纳此类来自其原籍国或第三国的难民的义务。”

50. 泰国要求将下列观点列入记录：它认为，(d) 段不应理解为对其中所列的各项持久的解决办法规定等级，尤其不能理解为优先考虑就地安置，而不考虑在第三国重新安置。作为临时庇护国，泰国有的地区还十分贫困，因而不能指望它给予就地安置。只有在当地条件许可且再也找不到其他解决办法时，方可给予就地融合。

51. 德意志联邦共和国代表团作了下列解释性声明：

“德意志联邦共和国认为，‘他们被允许仍留在那里’的措词（见(f)节）并未阻止向第一庇护国的遣返，即便是没有正式的居留证。它认为‘公认的基本人类标准’一词（见(f)节）的意思是，这一概念并没有超出关于难民地位的日内瓦公约第42条的范围。最后，它认为‘人身安全’一词（见(g)节）的意思的范围并没有超出关于难民地位的日内瓦公约第1A(2)条所载的‘难民’一词的定义。”

52. 奥地利代表团说，它赞同德意志联邦共和国的解释性声明。

53. 希腊代表团对于(b)段发表看法：

“第一庇护国应根据其经济或其他方面的潜力公平地承担难民这一负担”；  
对于(e)段，该代表团说：

“根据1951年的日内瓦公约精神，不应忽视难民自由选择其目的地的意愿”；

对于(f)段，该代表团说：

“在任何情况下，都不能忽视国家主权和其允许进入该国的规则和条例。其它不容忽视的方面是个人地位；他是否已申请庇护；以及离开第一庇护国之后在一国停留多少时间等”。

## 2. 关于国际保护问题的一般结论

54. 以色列代表团反对在(j)段中列入“包括许多巴勒斯坦人在内”的字样。

## 注

- <sup>1</sup> 联合国《条约汇编》，第189卷，第2545号，第137页。
- <sup>2</sup> 同上，第606卷，第8791号，第267页。
- <sup>3</sup> 关于这些结论的解释性声明或保留，见本报告N节。
- <sup>4</sup> 见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第12A号》(A/43/12/Add. 1)，第三G节。
- <sup>5</sup> A/44/527和Corr. 1和2，附件。
- <sup>6</sup> 见脚注4，第三F节。
- <sup>7</sup> A/44/523，附件。
- <sup>8</sup> 就这一议题所作的发言的全部内容、包括难民法及学说司司长和执行委员会主席所作的发言，均载于简要记录(A/AC. 96/SR. 442-443)。
- <sup>9</sup> 《大会正式记录，第四十届会议，补编第12A号》(A/40/12/Add. 1)，附件二。

## 附件

### 联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会第四十届会议上的开幕词

1 执行委员会第四十届会议面临着挑战，这是一个直接关系到我们所有人的迫在眉睫的挑战。在即将到来的一年中，我们对该挑战的反应将对难民和寻求庇护者产生深远的影响。它将决定这些难民和寻求庇护者是否能从他们自己、由庇护国和援助国组成的国际社会以及我们联合国难民事务高级专员办事处（难民署）的工作人员多年来为促进问题得到持久解决而作出的艰苦努力中取得成果，或者说它将决定我们共同打下的基础是否会由于缺少资金无法加以巩固而受到危及，甚至可能无可挽回地遭到破坏。

2 近些年来，执行委员会的成员在十分艰难的前途未卜的领域中一直在指导和陪伴着难民署。我们一直在为我们的人道主义努力共同寻求一条最能解决难民和寻求庇护者根本需要的方针。几年前，我们共同得出这样一个结论，紧急援助中的急救无论对维持生命是多么必不可少，但以此作为对我们所面临的重大问题作出的反应终嫌过于无力和缺乏决定性。在这方面，必须实现持久的人道解决办法。只有这种解决办法从人道主义角度讲才是我们授权帮助的难民及作为国际社会的代表和公务员的我们自己应该得到的。只有通过持久的解决办法和着重于解决问题的援助才能使难民不再成为难民，并能作为我们所代表的国际社会中的一员取得其合法地位。只有通过这种援助，我们才能尽到我们对他们所承担的责任。

3 但是，即使持久解决办法相当容易构想，难民署却经过了若干年的有系统努力和有力行动才确保其本身具备了真正的机构能力，以便为它与政府和非政府伙伴协作开展的工作确立一个新的着重于解决问题的工作重点。这一能力充分反映在政策和执行方面。我们经历了一个尝试与发展的时期。通过尝试，不仅在政策方面，还在组织责任与分工方面进行了一些革新并提出一些建议。这些革新与建议充分反映在执行委员会近几年通过的决定中，而且已在本届会议提出的关于难民援助和发展这一重要问题的文件也提供了进一步的例证。

4 在我们共同对这一新的概念方法与活动方式进行尝试和随后将其转变为人道主义行动的同时，必须对国际保护领域的问题进行一番深入的检讨，其中包括对难民出走的根本原因，逃亡中的风险、往往是灾难性的风险，到达后所遭遇的情况，以及各种与自愿遣返和重新融合有关的问题进行检讨。在每一种情况下，难民署都力图尽可能有系统地确定各种对保护难民和寻求庇护者起到加强作用或相反地引起危害作用的因素，以期制定出适当的政策与行动，它们将充分考虑到现行规则与原则，并可在具体执行方面对我们及我们的伙伴提供指导。

5 难民署作出的这些努力过去和目前并不都是一帆风顺的，都遇到过许多问题与挫折。当今迫使人们离开原籍国到其他国家寻求庇护的原因很复杂使得世界许多地区的公众作出消极反应或索性直接拒绝接受这些人，而这些情绪反过来又反映在官方态度中。这一事实加重了所面临的困难。但是，虽然我们所面临问题很复杂，并不证明我们有理由采取草率的解决办法。如果我们想保持国际社会经过艰苦努力才获得的人道主义标准，那么我们就必须确保各国政府在每一较为广泛的运动中都竭力查明那些人往往迫切需要保护，不论这种保护是暂时的还是长期的，并确保为其充分提供这种保护。在我们合理强调持久性解决办法中，至关重要的是确保不要在执行解决办法时，损及确立已久的保护难民的原则。至于自愿遣返这一较好的持久性解决办法，这包括验证自愿性、能充分接触所有遣返者以及在难民回国后消除对其进行任何报复与歧视的行为。有关方面并不总是乐于同意这些原则，但它们却是难民署参与遣返过程的基本先决条件。尽管道路并不平坦，而且今天取得的进展，有时明天也许就会失去，但只有通过难民署和国际社会持续不断的坚毅努力，我们对国际保护问题所采取的方法及其与解决办法之间的关系才能与日趋复杂的需求保持一致。

6 尽管我们面临着巨大的困难，但国际社会在为迅速和平解决世界许多地区长期存在的冲突而作出的努力中继续表现出的意愿不断带给我们以鼓励与希望。实际上，正是在这些努力中寄托着难民数量在今后几年中出现大幅度下降的真正希望，

它们为我们坚持持久性解决办法提供了更广泛的基础。当然，我们已经取得了重大成果，过去12个月已经取得了积极成果，而且会有希望取得更多的成果。最引人注目的可能是41,000名纳米比亚背井离乡者的遣返，他们终能按照安全理事会第435号决议所规定的条件返回家园。遣返工作已在短短的三个月中顺利完成，被遣返者将能够参加其政府的选举及其国家的独立。还是在非洲大陆，从苏丹约遣返了320,000名乌干达难民的艰难工作已于1989年3月顺利结束，而再往南一些，1988年逃离其国家的55,000名布隆迪难民现在约有1,000名已返回家园。在中美洲，危地马拉、尼加拉瓜和萨尔瓦多的难民陆续返回其原籍国；在东南亚，返回家园的难民数字在继续不断地增长，但仍有限。过去12个月中，全世界约有350,000名难民返回了其原籍国。

7. 我认为，政治领域所取得的进展将继续促使其他地区的问题的获得类似的解决。实际上，已经可以看出，若干发展中的难民局势已经开始得到解决，例如，三方委把有关两国政府和难民署结合在一起，在该委员会范围内，为在索马里的埃塞俄比亚难民问题寻得持久解决的前景近来已大有改善，尽管最近在索马里又发生了一些事件。在非洲之角或该大陆动荡不安的南部出现的其他局势中，如果能继续推动对话与和解，并进一步巩固已经取得即使是暂时的重大成果，那么成千上万的难民就能够返回家园。

8. 这些前景及其他前景是否能得以实现完全取决于国际社会的政治意愿是否坚定不移。现在还不是可以任何形式表示自鸣得意的时刻。如要完全为有关者的利益创造和利用完全有利于执行持久性解决办法的条件，主要是自愿遣返的条件，各国政府和难民署则需要有巨大的决心。如果国际社会不表示完全赞同，并在政治上及财政上的全力支持，难民署是不会取得什么成果的。当然，就自愿遣返问题而言，国际社会也不能只对返回这一简单机制进行支持，因为除非被遣返的难民及其重新融入的社会能在经济上健全生存，否则问题的根源是无法解决的。由于这一原因，我们在非洲、中美洲和其他地区一直在力图与发展机构进行合作，以确保



不仅为受难民负担影响的地区提供援助，而且还为难民返回的地区提供援助。南部非洲援助难民、遣回者及流离失所者问题国际会议和中美洲难民问题国际会议在发展这一方法和指明今后几年所应遵循的道路方面发挥了重要作用。用任何客观的分析标准来衡量，对这一方法进行投入是健全的，甚至是必不可少的。

9. 当然，任何持久性解决办法只有在能充分保证庇护的情况下才有意义。正如各位所知道的，我们仍极为关注这方面。如果寻求庇护者被从一个国家推到另一个国家而不为其提供庇护的话，谈论持久解决办法是毫无意义的。在这方面，第一庇护国负有关键的责任和起着关键的作用，这种责任和作用是十分重要的，这些国家通过履行这一责任和发挥这一作用不仅可对即刻保护寻求庇护者作出贡献，还可通过使有条不紊地执行持久性解决办法成为可能而对逐步减轻国际社会的负担作出贡献。

10. 现在请允许我较为概括地展望一下未来。难民署今后所面临的挑战是，维持和加强它的传统活动，同时对近些年来出现的新的复杂需要作出灵活而积极的反应。首先，我们当然必须维持和加强及时而迅速地干预的能力，以帮助任何受到威胁和需要我们援助与保护的个人或群体。难民署在过去12个月中应要求，为埃塞俄比亚、马拉维、东南亚和其他地区的约700,000名新难民提供了紧急援助和维生的援助。在过去两年中，需要紧急援助的新难民超过150万名。我们必须保持对危机作出迅速而有效的反应的能力，以便通过提供及时的援助和保护来防止大规模的人类悲剧，这一点是极为重要的。

11. 此外，我们必须进一步加强我们控制许许多多不断发展的无法找到即时解决办法的难民局势的能力。在这样做时，我们必须采取各种预防措施，以确保所给予的援助可尽可能充分地增强难民维护自己生命的能力，从而尽可能降低对援助的日益依赖，这种依赖不但贬低了人类尊严而且大为增加最终执行持久性解决办法的复杂性。我们还必须确保特别类别的难民的需要，特别是妇女和儿童难民的需要。他们在各难民组中所占的数量最多，而且最易遭到伤害，因此必须充分考虑其需要，并列为我们方案活动的主要内容。在这方面，请允许我回顾这样一个事实：难民

署已经发布若干指导方针，特别是关于儿童难民的指导方针，并在进一步采取具体措施，其中包括提供培训和加强机构间的合作，以确保妇女难民问题作为方案制订与执行的所有方面的一个组成部分得到有系统的解决。

12 但是，除了正在进行的援助方案的需要外，难民署还必须坚持不懈地寻求和促进持久性解决办法，并确保能够一有机会即执行这些办法。这不仅需要我们维持和增强计划、提供和协调援助的能力，还需要增强我们在保护领域的的能力。因为只有通过同时执行保护措施与援助措施，才有可能实现真正的持久性解决办法。我们为寻找解决办法作出努力的同时必须确保作出同样坚毅的努力，以有效地执行我们的保护任务。提交给执行委员会本届会议的关于与寻求持久性解决办法有关的保护概念与实践的题为难民问题的解决和难民的保护的文件的文件（EC/SCP/55）毫无疑问地表明在这一关键问题上我们仍须涉及的所有领域。我非常满意地注意到，国际保护问题小组委员会表示希望立即在这一领域开展进一步的研究，以期在明年得出结论。

13 难民署要想在我所概述的几个方面不辜负国际社会所寄予的严格而合理的期望，它就必须要得到必要的支助。我们促进和执行持久性解决办法的能力完全取决于我们是否可获得资金，以完成我们的任务和根据已得到国际社会全面接受和支持的明确目标和政策解决难民的真正需要。我们只有在这一基础上才能有效地工作。实际上，我深信，我们所采取的方法必须以得到正确评价的难民需要为基础，除此以外的任何方法都会给人造成错觉，甚至适得其反，只会走进死胡同，从而背离持久性解决办法和国际社会本身期待难民问题获得解决的愿望。因此，在这方面，难民署的要求是与各国政府的合法利益一致的。只有努力创造和维持我们所追求的人道主义目标与各国合法政治利益之间取得一致，持久性解决办法才能够实现。

14 然而，其他咄咄逼人的现实也是不容忽视的。在目前财政危机的情况下，有关组织和政府均须作出一致努力，以在确定的需要与可得到的资金之间取得稳定的

平衡，这种平衡既应尽可能不对难民目前的福利和今后的前景造成影响，又应尽可能不对接受国和捐助国政府的能力造成影响。作出这种努力的必要性已反映在行政和财务事项小组委员会的审议工作中，这些审议的结果反映在向本届全体会议提出的各种措施中。

15. 象其他依靠自愿捐款开展活动的组织一样，难民署完全意识到，是否能建立我已提到的那种必不可少的平衡在很大程度上取决于机构本身的努力及其反映需求与执行，监测和评估方案的能力。为此，难民署在最近几年作出了全部努力以期提高它在行动与管理方面的业务水平，这些努力有大量文献可以证明并赢得了各国的广泛承认。在诸如财务、方案控制与执行一类的领域中已获得值得注意的改进。特别是，这些措施涉及到对需求的评价、财务规划和预算的质量以及我们人事结构的合理化等问题。最近审计员的报告以及行政和预算问题咨询委员会的报告十分令人鼓舞，它们提到了已经取得的进展，已改正的缺点，尚待纠正的缺点以及进一步加强这方面工作的必要性。我们已有坚定的决心，在已经取得的成绩的基础上更上一层楼。

16. 如果我不提请大家注意这样一个事实就未免太粗心了，即近几年之所以能取得相当大的进展，那是因为在外地和总部工作的各位胜任愉快和怀有崇高理想的同事作出了全力以赴的努力。他们往往在极为艰难的情况下有力证明了他们的献身精神和业务能力。在极个别的情况下出现的一些困难并不能掩盖和缩小已经取得的这些成就。在评价我们的进展和规划我们的未来道路时，再强调人的因素也是不过分的，仅这一因素便可为有效利用资源和我们方案的整个质量提供保障。技术革新尽管起着重要作用，但同我们所能利用的人的才能和献身精神相比仍然是次要的。这种才能和献身精神不仅体现在我们自己的同事身上，也同样重要地体现在非政府机构的许多尽心尽职的伙伴身上。

17. 无疑，你知道，在所表明的需求与可得到的资金之间取得平衡是难民署在整个1989年间最关心的事情，1990年显然也仍将如此。今年，许多方案

的内容不得不取消或推迟，而其他一些活动则被彻底取消。进一步节俭必然会严重危及我们所负责的那些人的命运，甚至根本生存。今年所开展的活动十分鲜明地突出体现了我们所面临的困境：一方面要大幅度缩小我们的方案规模，另一方面又要设法满足难民的需要和接受国与捐助国的愿望，以及完成赋予难民署的任务。这对难民署来说是一项十分艰难的工作。对难民而言，情况更是如此。

18. 在我们共同寻求一项可在需要与资金之间取得可接受的平衡的办法中，行政和财务事项小组委员会已进行了大量讨论，以设想一个方法，引导我们渡过马上就要面临的困难时期。执行所设想的办法必须伴之以共同的决心，即决心为难民署提供在1990年履行其强制性义务所需的资金并在这一年结束时在需要与资金之间取得一个新的和持久的平衡。请允许我说，至关重要的是，旨在取得理想的平衡必须充分考虑到保护和援助的需要，其中包括持久性解决办法，以便不致于使整个国际社会近几年进行的广泛投入付诸东流，从而避免危害在世界各地使问题得到持久性解决的前景。任何更为消极的方法都会大为增加接受大多数世界难民人口的国家业已沉重的负担。

19. 我们知道，难民署决不是需要国际社会宝贵资金的唯一组织，我们不想剥夺其他组织所应得到的支持。我们知道，在我们的职权范围之外，还存在着各种各样的其他人类需求，这些需求与难民的需求一样，也是合法而且紧迫的。许多是在其本国境内迫切需要得到紧急援助以从事重建或发展的人。我们并不谋求从他们身上剥夺国际社会的慷慨援助。这样做不仅违背指导我们工作的人道主义原则，还将会种下造成今后难民外流的种子。不过，我们的确要合力谋求确保举世称颂的和平进程及其对当今国际气候的影响不会导致减少用来为遭受暴力与迫害的人。特别是难民提供他们所需的保护与援助的资金。难民问题要获得长期解决需要经过长期、认真的酝酿，国际社会的任何踌躇和退缩都将不可避免地会损及在最近的将来或较远的将来解决这些问题的可能性。

20. 考虑到这一点，请允许我紧急呼吁传统捐助国和有能力为我们方案的资金捐款的所有其他国家或国家集团本着在国际上对难民和接受国政府进行声援的精神，作为一项最紧急事务为我们的方案捐款。只有通过加强和扩大捐助国的支持，才能在难民需要与国际社会的资源之间取得真正的和公平的平衡。

21. 最后我还必须向离任主席，坦桑尼亚联合共和国的贾迈勒大使表示适当的和由衷的赞扬。贾迈勒大使是难民署著名的朋友，他始终如一地宣扬难民署的目标。在去年这一困难重重的时期里，他不断地向难民署提供宝贵的指导与鼓舞。我署工作人员和我本人均非常感激他的领导和一贯合作。与此同时，我怀着十分满意的心情向丹南布林大使表示祝贺，祝贺你的当选，并欢迎你担任执行委员会第四十届会议的主席，在这一职位上，你将可以利用你广博的外交和领导才干为世界难民服务。我还要对新当选的其他主席团成员表示最热烈的祝贺，我们知道，随着执行委员会开始第五个十年的审议工作，作出集体努力来支持我们执行人道主义任务乃是必不可少的。现在比以往任何时候都更加重要的是难民署和国际社会是否能够利用新的和平与和解精神提供给我们的机会及保证在时机到来时，等待已久的解决办法既可行又持久。现在要求我们做的是不仅在财政资源方面进行大量投入，还应充满希望、加强团结和富于献身精神。回避我们所面临的挑战就是浪费我们大家过去在为解决难民的困境和使他们所遭遇的悲惨境遇得以解决作出的共同努力中进行的投入。我们应该确保1951年的公约所载的人道主义原则及由此产生的关于我们对保护和援助难民应采取的共同方法的所有原则得到严格遵守和进一步加强，从而避免这种浪费与倒退，这样做是最有利于我们大家的。政治上的明智、常识和人类的宽宏大量不允许我们走任何其他道路。

-----

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : 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.

---