

联 合 国
难 民 事 务 高 级 专 员 的 报 告
增 编

大 会

正式记录: 第三十四届会议
补编第 12A 号 (A/34/12/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: 第三十四届会议
补编第 12A 号 (A/34/12/Add.1)



联合国
一九八〇年, 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编号为 A/34/12(《大会正式记录，第三十四届会议，补编第 12 号》)。

目录

联合国难民事务高级专员方案执行委员会 第三十届会议工作报告

(一九七九年十月八日至十六日,日内瓦)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1-8	1
A. 选举主席团成员	2	1
B. 参加委员会的代表	3-7	1
C. 通过议程	8	2
委员会的决定	8	2
二、 高级专员的发言和一般性辩论	9-43	4
A. 高级专员的发言	9-18	4
B. 一般性辩论	19-42	6
委员会的决定	43	11
三、 国际保护	44-72	14
委员会的结论	72	18
四、 难民专员办事处的援助活动	73-125	22
委员会的决定	125	30
五、 财务问题	126-142	34
A. 一九七九和一九八〇年捐款情况和 全面财务情况	126-131	34
委员会的决定	131	36
B. 一九七八年自愿捐款帐户和审计委 员会的报告	132-135	37

委员会的决定	135	37
C. 设立难民专员办事处持久解决办法基金	136-142	38
委员会的决定	142	39

附件

一九七九年十月八日高级专员向执行委员会所致的开幕词		40
---------------------------	--	----

联合国难民事务高级专员方案执行委员会
第三十届会议工作报告

(一九八九年十月八日至十六日,日内瓦)

一、导言

1. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会于一九七九年十月八日至十六日在日内瓦万国宫举行了第三十届会议。

A. 选举主席团成员

2. 依照议事规则第10条规定应选出任期一整年的主席团成员,委员会以鼓掌方式选出了下列主席团成员:

主席:埃塞尔先生(法国)

付主席:比里多先生(苏丹)

报告员:杰雅那马先生(泰国)

B. 参加委员会的代表

3. 委员会的下列成员国参加了本届会议:

阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国、希腊、罗马教廷、伊朗、以色列、意大利、日本、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、摩洛哥、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、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。

4. 下列国家的政府派观察员出席了会议：

安哥拉、孟加拉国、博茨瓦纳、布隆迪、智利、古巴、塞浦路斯、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、洪都拉斯、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、肯尼亚、老挝人民民主共和国、卢森堡、马来西亚、新西兰、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、圣马力诺、塞内加尔、索马里、西班牙、阿拉伯联合酋长国、越南、也门和赞比亚。

马耳他主权教团派观察员出席了会议。

5. 联合国系统出席的组织如下：联合国联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处），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），联合国志愿人员方案（志愿方案），联合国粮食和农业组织（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）和政府间海事协商组织（海事组织）。

6. 下列政府间组织派了观察员出席：欧洲共同体委员会、欧洲移民政府间委员会伊斯兰会议，阿拉伯国家联盟、美洲国家组织，非洲统一组织（非统组织）。

7. 下列组织也派代表出席了会议：

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，津巴布韦非洲民族联盟，津巴布韦非洲人民联盟。

C. 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. 选举主席团成员

2. 通过议程 (A/AC. 96/562/Rev. 3)。
3. 高级专员的发言和一般性辩论 (A/AC. 96/INF. 156和 Add. 1和 A/AC. 96 /INF. 158)。
4. 国际保护(A/AC.96/567,A/AC.96/571,A/AC.96/INF.152/Rev.1和A/AC.96/INF.159)。
5. 一九七八年自愿捐款帐户和审计委员会的报告 (A/AC. 96/563 和 Add. 1)。
6. 难民事务高级专员办事处的援助活动 (A/AC. 96/564和Corr. 1 和 Add. 1, A/AC. 96/568 和 A/AC. 96/570)。
7. 设立一个难民专员办事处持久解决办法基金 (A/AC. 96/569)。
8. 一九七八和一九八〇年捐款情况和综合财务状况 (A/AC. 96/565 和 A/AC. 96/566)。
9. 任何其他问题。
10. 审议本届会议报告草稿。

二、 高级专员的发言和一般性辩论

A. 高级专员的发言¹

9. 高级专员开始发言时，先回顾难民及失所的人在国际事务上已有的突出地位，并强调执行委员会的基本任务在于协助联合国难民事务高级专员办事处研究所面临的问题和确定长期的政策和目标。然后他提到过去一年中为需要救济的人进行人道主义努力作出显著贡献的两件事。

10. 第一件事，一九七九年五月七日至十七日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的非洲难民情况会议，其成果将对难民事务办事处在非洲的工作的定型作出重大贡献。无论在阿鲁沙，还是同年七月在蒙罗维亚举行的非统组织部长会议及首脑会议上，非洲领袖们都表现出他们对非洲难民问题的深刻了解，以及他们对于提供一切可能协助的愿望。非洲大陆人民也在提供慷慨且富有同情的支持。第二件事是一九七九年七月二十日和二十一日在日内瓦举行的联合国关于东南亚难民和失所的人的会议，并在这次会议上审议了一个已达到令人震惊的悲剧地步的问题。这次会议，就经费，提供重新定居的机会，和有关难民事务处理中心和海上救援等建议来说，有了实际结果。

难民事务办事处后来在不同战线上一直都积极工作，或展开活动，以期保持那次会议所产生的动力。高级专员还回顾，根据与越南政府一九七五年五月三十日缔结的谅解备忘录的规定，于今年六月开始的因“家庭团聚和其他人道主义原因”有秩序的离开越南的方案。

11. 高级专员说，在将告结束的这十年之中，难民专员办事处的责任经历了重大的改变。而且为了照顾许多国家的大量难民和失所的人，办事处特别任务的庞杂和繁重是史无前例的。然而尽管有了进展，许许多多的人已因而开始新生活，可以自给自足，但这样一个越来越普遍的问题仍然看不到止境。难民继续不断地抵达非洲，亚洲，美洲，以及欧洲的国家，失所的人继续需要大规模的援助，更不

¹ 关于发言全文，参看本报告附件。

必提需要难民专员办事处来协助难民自愿遣返回国和恢复正常生活的情形了。因而，难民专员办事处是在这样一个艰巨的情况下进入新的十年，而且茫然不知以后几年会有什么发展。但最肯定的是，难民专员办事处必须不断作出准备以适应情况，并且要有采取行动的财力。

12. 在提到国际保护的作用时，高级专员强调必须严格遵守庇护和不推回原则，并指出难民专员办事处在执行这项职责时，不但依据规程，而且依据到普遍公认的人道主义原则。高级专员说，更多的国家参加了关于难民的国际文书，最近大规模的自愿遣返回国，以及在有关的政府合作下在家庭团聚方面的进展，这一切使他感到鼓舞。此外，国际保护问题全体小组委员会日益证明它是加强并促进难民权利的一个机构。

13. 在提到重新定居的机会时，高级专员说，主要是东南亚，那些既无法遣返，又不能在庇护国定居的人，数目庞大，需要重新定居是最迫切也不过了。

14. 然后，高级专员表示了他对现在预测一九八〇年计达 233, 000, 000 美元的经费需要的极度关注。从来没有比现在更需要各国政府尽早认捐，而且他还为了有最大可能的业务伸缩性而要求至少指定捐款的用途，以便所有的难民情况都享有同等待遇。

15. 在简单地提到他的办事处的行政工作时，高级专员说由于活动的大量增加，他的工作人员在过去五年之中增加了一倍，因此在方案的执行上已比较顺利。在这种情况下，灵活性是很重要的。关于行政费用，高级专员说应该在联合国经常预算和自愿捐款之间谨慎地分配；但经常预算是由与难民需要无关的种种限制所决定的。

16. 难民专员办事处不断寻找新的途径，以促进它所援助的难民最大可能部分的持久解决办法。关于这一点，高级专员说，他希望在委员会讨论建议设立持久解决办法基金时，得到委员会的指导。

17. 高级专员赞扬了出席会议的非政府组织提供的支持：欧洲

移民政府间委员会不负众望的合作，并赞扬了联合国系统各成员，包括日内瓦和纽约的秘书处在国际儿童年所提供的协助。

18. 最后，高级专员说他了解到有必要斟酌情形来适应情况，而且他愿听取各位代表所提出的任何指示。或许因此有些难民会感到被人遗忘而丧失希望，但在当地帮助难民的人不应失望，应该从过去的努力并非徒劳无功而取得信心。

B. 一般性辩论

19. 各位发言人对于高级专员和他的工作人员为他们支持的事业作出不断努力和专心一致的态度，对于已得到证实的成功，特别在所面临的工作的最近史无前例的扩增和复杂性的情况下所取得的成功，表示了热烈地赞扬。但尽管他们的种种努力，令人遗憾的是难民问题变得更为广泛。对于那些和高级专员办事处如此不负众望地予以合作的所有国际和国家组织和机构也作了表扬。各位发言人还借此机会向高级专员保证他们以后仍然给予充分支持。

20. 执行委员会增加的九名成员，是经济及社会理事会一九七九年七月第二届常会（经济及社会理事会第1979/52号决定）选入委员会的，他们在入席时受到热烈欢迎。大家普遍同意，这些国家的代表们（阿根廷、芬兰、日本、莱索托、摩洛哥、尼加拉瓜、苏丹、泰国和扎伊尔）对于执行委员会的工作将大有帮助，对于所将讨论的问题，将提供新意见，并使问题更有普遍性。

21. 在辩论的时候，自委员会第二十九届会议以来难民问题的严重性已达到空前地步，这一点受到了特别强调。有人对若干正在发展中情况表示担心。他们强调说，就象过去一样，这种情况的性质需要整个国际社会均等参加，为存在于世界各地的问题寻找解决办法。一贯的捐助国对于他们的捐款仍然占高级专员财务资源上如此庞大的比例，感到失望。

22. 大家普遍肯定国际保护作用的基本性，因为没有保护的话，就不可能对那

些极需帮助的人有立即的协助，或持久的解决办法。由于难民问题已演变到了这个程度，所以鼓励各国加入有关难民的基本国际文书，特别是一九五一年²的公约和一九六七年关于难民地位的议定书，³尤其是在仍然只有少数或根本没有缔约国的地区，就变得其重要无比了。同样重要的是，应尽力为适用这些文书而促进在国内实施的立法和惯例，而且应考虑改进人道主义保护标准的办法。大家认识到，就以大量难民涌入一个或数个国家为例，促进国际保护所需的响应，必须超过给予庇护或临时收容，而应包括在立即协助难民上及寻找持久解决办法上的国际合作，以减轻一个或数个收容国的负担。关于这一点，若干发言人赞扬了那些接受了大量困苦难民并允许他们避难的国家的人道主义贡献，而这些国家一般都是最无能为力的发展中国家，并赞扬了那些为持久解决而提供重新定居机会的国家的人道主义贡献。

23. 若干发言人提到一九七九年五月在阿鲁沙举行的非洲难民情况会议，认为过去一年的一件大事。这次会议说明，在非洲存在着愿继续其传统好客政策，且尽一切努力为难民问题提供持久解决办法的意志。在辩论过程中经常有人提到非洲是难民数额最多的大陆，而且非洲国家的响应之中，有许多可以作为其它各洲国家的范例为因素。

24. 苏丹副总统，阿贝勒·阿利尔先生阁下，向委员会讲了话，向各代表转达了苏丹政府对委员会所承受的人道主义任务的支持。他提到苏丹对难民问题的深刻认识，并告知委员会他在联合国大会的最近一次发言中，特别强调了难民问题。阿利尔副总统和其他发言人都提到有必要找出造成难民情况的根本问题的解决办法。然后他说，苏丹对诸如在阿鲁沙举行的泛非会议等区域和国际努力寄予厚望。他支持高级专员的建议，为持久解决设立一个基金，他认为这样做，对力量不够而又承受了难民负担的贫穷国家是及时而又适当的帮助。他还建议设立一个特设咨询委员会，来为非洲的难民问题寻找适当的解决办法。至于苏丹境内的难民，副总统接下去说，苏丹为了难民的福利，并为了国家的安全，愿设法解决这个情况中的所有问题。一九八〇年将专门致力于苏丹的难民问题，在全世界发动募捐。

² 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号，第137页。

³ 同上，第606卷，第8791号，第267页。

总统赞扬了国际社会在减轻难民苦痛上的工作，最后他要求执行委员会的加倍努力。

25. 非洲统一组织观察员发了言，叙述该组织在解决非洲大陆难民问题上所作的努力。他提到阿鲁沙会议的成就，并对主办者的贡献表示感激。他说由于非洲难民安置和教育局的改组，他确信这个机构的效率会大大增进。

26. 南非非洲人国民大会，西南非人民组织和津巴布韦非洲人民联盟的观察员也都发了言，并对于在它们主持下由难民专员办事处和其他捐助者向难民提供的援助表示感激，并希望继续提供援助。

27. 各发言人认识到，东南亚最近的情况是由于大众传播媒介的报导而引起重视的，但他们促请高级专员应对全世界的难民问题保持一个均衡的看法。关于这一点，非洲国家的代表和视察员认为，鉴于非洲大陆上的难民和失所的人的数目庞大，对接受国造成的负担很重，在非洲的援助应予以增加。

28. 关于东南亚的难民和失所的人的情况，发言人对于今年七月在日内瓦举行的会议的成果，并对自那个时候以来所采取的各项措施，表示满意。他们强调为了避免出现新的难民浪潮，必须保持那次会议所产生出的动力，以确保可以采取这个严重情况所必需的紧急行动。他们还希望越南政府履行它在七月的会议所承担的义务，并与高级专员合作执行关于有秩序的离境的七点谅解备忘录。他们还希望第一庇护国、以及重新定居国，继续与难民专员办事处充分合作。

29. 各发言人呼吁更多的国家打开国门，协助国际努力，来将重新定居的数额提高到目前在第一庇护国或区域中的数十万困苦难民所需的水平。阿根廷代表回顾说，他的国家已着手参与使东南亚难民重新定居的工作。各发言人再次强调严格遵守有关海上救难的国际义务的重要性。日内瓦会议说明国际社会有能力采取情况所需的措施。

30. 泰国代表报告说，除了他国内已有的大量印支难民之外，预计民主柬埔寨境内再次掀起的战争又将使新的一批难民大量流入泰国。他呼吁国际社会，除其它事项外，协助已在难民营中的人重新定居，并请国际社会呼吁终止民主柬埔寨境

内的战争以防止巨型悲剧出现。

31. 若干发言人认识到，东南亚的难民问题，就和其它地方的难民情况一样，其成因是政治局势，以及对基本人权之置之不顾，因而他们认为这些问题应在联合国系统内的适当论坛，特别是大会第三十四届会议上，作为迫切事项讨论。他们说，高级专员的职责纯粹是人道主义性质的。

32. 各发言人高兴地注意到，关于中美洲和南美洲难民人数上令人鼓舞的发展。虽然重新定居方面遗留下来的问题已经消除，但若干国家中不断流入的难民仍需各种机会。自愿遣返回国已变成一个可能的选择性解决办法。

33. 关于抵达欧洲的难民数额，委员会听取了代表们的发言，肯定了高级专员在引言中所说的，即数额上升，无论来自本大陆，还是来自其它各洲。不同国家的发言人借此机会提供了有关他们国家向难民专员办事处在世界各地的协助方案和工作不断捐助的资料。其他代表和观察员说明了他们各自国家内的难民情况发展。这些发言都提到了继续不断的需要。并提到持久解决办法已证实可行的各种情况。

34. 在提到塞浦路斯的难民问题时，希腊和土耳其代表强调，高级专员在秘书长的要求下所协调的联合国人道主义援助，仍有需要。他们赞扬了高级专员完成任务的方式，并且对各捐助国向塞浦路斯所有无家可归的人的慷慨协助，表示感激。

35. 希腊代表感谢了高级专员，并提到了原来是和平而又富裕的塞浦路斯二十万无家可归的人。他说应该帮助这些人，直到根据联合国决议，使他们能够回归家园为止。虽然塞浦路斯政府以最佳可能的方式给予他们的经济和人道主义协助，但为了满足这些无家可归者的需要，必须有其它的外来协助。

36. 土耳其代表对于人道主义协助是向土族塞人和希族塞人两方提供的，表示感激。他说，另一方也应提及此一事实。并且说，直接给予计达八万名土族塞人的救济，就满足他们的需要来说，已作了大量的贡献。他以土耳其代表团的名义赞扬了高级专员公平而又非政治性的处理办法。

37. 委员会听取了伊斯兰会议观察员（沙特阿拉伯常驻伊斯兰团结基金常设理事会的代表）的发言。他在会议上说，伊斯兰会议与促使委员会采取行动的愿望一致，并希望与高级专员建立密切的合作关系，以期取得有效的解决办法。他又说，伊斯兰会议对于特别是发展中国家内需要为他们寻找解决办法的人的数额增加，表示极其关注。他还响应了其他发言人，也提到了基本人权问题和阿鲁沙会议的前例。

38. 欧洲移民政府间委员会、议会间联合会、国际志愿机构理事会，同时代表红十字国际委员会发言的红十字会协会的各观察员都发了言，简要说明它们为难民做的工作，以及他们的组织和难民专员办事处之间存在的合作措施，他们并向高级专员保证今后继续充分合作。

39. 许多代表和观察员都对高级专员有关设立持久解决办法基金的建议，发表了意见。总的来说，对这个概念的初步反应是良好的，虽然有些保留意见。各发言人希望在议程有关的项目下就此建议进行充分讨论。

40. 关于员额编制，大家同意，高级专员必须拥有最大可能的伸缩性来履行其职责。若干代表建议考虑适当地加强外地的工作人员。有些代表和观察员促请高级专员继续在其工作人员之中顾到公平的地区分配。他们认为，难民专员办事处的工作人员如果与受援助的人有地区连系，对办事处有益。

41. 若干代表，鉴于高级专员所面临的任务的重要性和复杂性，并了解到他的活动多年来逐步扩大，而提出一项问题，即是否应研究一下他的职权和工作方法以便适应现有情况。其它的建议是有关处理难民专员办事处不同问题的委员会或小组委员会，以便执行委员会可以更密切地注意和配合办事处在两届会议之间的工作情况。

42. 高级专员在辩论结束，答复这几点的时候说，他对建设性地提出建议，非常感激。其中有些意义相当深远，值得进一步研究。他说他愿与委员会各成员有更多的连系，无论是具体地关于管理和财务方面，还是一般性的。他说委员会

也知道，在常会之间每年举行一两次非正式会议，早已是例行的办法了。

委员会的决定

43. 执行委员会

A

- (a) 欢迎九名新成员出席委员会；
- (b) 赞赏高级专员的开幕词，其中概述了庞杂繁重的难民救济工作，以及在国际保护和提供援助两方面所作出的大量努力；
- (c) 极为关切地注意到世界各地难民情况日益扩大和严重；
- (d) 希望适当的国际论坛，比如大会第三十四届会议，应尽早利用机会讨论难民事务高级专员办事处职权范围以外的这些情况的根本原因；
- (e) 赞扬高级专员以杰出的人道主义方式执行办事处的职责和满足各方对办事处日增的要求，以及为动员最广泛的国际支持所作的努力；
- (f) 强调难民专员办事处的主要责任和作用，对难民进行国际保护的重要性，并呼吁所有各国尊重难民的权利，特别是庇护和不推回的基本原则；
- (g) 对于人们再次从民主柬埔寨大规模逃亡的可能性，深表关切，并呼吁国际社会对国际红十字会，儿童基金会和泰国政府的援助要求，慷慨迅速地响应；
- (h) 重申有必要以普遍人道主义办法来解决难民问题；
- (i) 呼吁国际社会在满足日益扩增的需要上作尽可能广泛的参加，并重申信念，即为难民问题提供解决办法的责任必须由国际社会均等地承担；
- (j) 赞赏地注意到全世界都在积极地执行难民专员办事处的难民援助方案；
- (k) 欢迎高级专员的一项声明，关于办事处在世界各洲和各区域提供的援助的程度和形式在随时不断地检查，以便对于具体的难民需要，不论何时何地，都可提供最有效的响应；
- (l) 欢迎下列建议，即高级专员应在执行委员会的年度会议之间定期征求其成员的意见，因而与他们进行对话，无论是关于行政，财务和管理的一般性问题，或是关于一组国家，如非洲区域国家，所特别关注的问题；

B.

(a) 关心地注意到以非洲统一组织的名义的发言，以及南非非洲人国民大会、阿扎尼亚泛非主义者大会、西南非人民组织、津巴布韦非洲民族同盟和津巴布韦非洲人民同盟的观察员的发言；

(b) 热烈欢迎在非洲统一组织、非洲经济委员会和难民专员办事处主持下于一九七九年五月七日至十七日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的非洲难民情况会议的结论和成果，特别是关于庇护权利、不推回、在庇护国的难民的权利和义务、有必要为难民制定准备周详和综合的援助方案、并为难民取得最大可能的支助方面的结论和成果；

(c) 请高级专员为响应非洲的难民的需要继续努力，并为此目的呼吁国际社会增加其对难民专员办事处的捐款水平和对该办事处的支持，并特别：

(一) 促请各国政府、各政府间和非政府组织慷慨捐助，以满足前线国家和其它国家因为从纳米比亚，南非和津巴布韦不断涌进难民而产生的日益增加的需要，并谴责对庇护国的难民定居点的攻击；

(二) 关切地注意到在苏丹、乌干达和扎伊尔需要大量援助的大批难民和失所人士的困境，并促请国际社会慷慨响应高级专员旨在向这些人提供适当援助的努力；

(三) 赞扬高级专员向非洲之角（吉布提、埃塞俄比亚和索马里）提供的人道主义协助，并请他向该区域的难民和失所的人继续加紧援助；

(四) 满意地注意到安哥拉人，乌干达人和扎伊尔人回归本土的遣返运动，以及赤道几内亚政府因国内情况改变之后其公民自愿遣返而请求协助的要求；

C.

(a) 欢迎高级专员采取主动，于一九七八年十二月召开了一次关于东南亚难民和失所的人与各有关政府的咨询会议；

(b) 非常赞赏因联合国秘书长于七月二十和二十一日在日内瓦召开的关于东南亚难民和失所的人会议而取得的实际成果；

(c) 迫切呼吁各国政府对避难的人，在没有为他们找到其它解决办法之前，给予临时庇护；

(d) 欢迎所提供的重新定居机会数额日增，以及向永久重新定居国家流动的加速；

(e) 关切地注意到临时庇护国仍然存在的难民负担，以及从印度支那不断的涌入难民，需要进一步加强努力，以便通过在当地定居、在第三国重新定居和自愿遣返回国的方式寻找持久的解决办法；

(f) 促请各国政府为持久的解决办法提供更多的机会；

(g) 欢迎高级专员为促进孟加拉国的缅甸难民返回本国而采取的行动，以及为使回归者重新适应本国所采取的援助措施。

三、国际保护

(议程项目 4)

44. 保护主任在介绍国际保护的说明(A/AC. 96/567)时说,除了给难民国际保护外,联合国难民事务高级专员办事处有义务维护在国际保护领域所订原则的不可侵犯性,因为这些原则是世界性的。

45. 他又说,文件里提到的各种令人不安的发展,需要国际社会重申,在人道主义领域制订的关于保护难民和寻求庇护者的原则是世界性的——尤其是绝不能拒绝不推回原则和至少是暂时性的庇护的原则,如果拒绝会使寻求庇护者遭到危险的话,各国应作为迫切事务,加入一九五一年公约和一九六七年关于难民地位的议定书,从而证实它们接受关于难民待迁的公认原则。应该强调,《公约》并未规定难民的特权地位,只是规定了难民待迁的最低标准。《公约》也规定了难民应负的义务,并且适当顾到了缔约国在公共秩序和安全方面的利益。

46. 采取在国家一级有效执行《公约》和《议定书》的措施也有必要。虽然在这方面已有相当进展,但是一些加入《公约》颇久的国家,认为它们的法律或行政措施已充分保障难民和寻求庇护者的权利,因此不需要采取特定的执行措施,例如决定难民地位的程序。尽管这些国家的作法大都是宽大的,但是有时候真正的难民有被下级政府或边境当局送回原籍国的危险。如果有关国家有决定难民地位的正式程序,这种情形就较不可能发生。

47. 促进自愿遣返是联合国难民事务高级专员办事处的主要职务之一,最近有数项大规模自愿遣返工作已经开始或顺利完成。在最近访问这个地区期间,保护主任与这两个有关国家当局审查了从泰国自愿遣返回老挝人民民主共和国的排列的可能性。

48. 国际保护的有效运用也需要政府和学术界对它有好感。联合国难民事务高级专员办事处因此与各种政府的、非政府的人道主义组织和特别关心人道主义问题

的学术机构建立了合作。与欧洲理事会和非洲统一组织也合作得非常之好。这种推进工作也要在其他地区特别是亚洲、中东和美洲进行。

49. 一些代表在后来的讨论和一般性辩论中强调关于保护难民所制定的原则的绝对性，且对世界各地漠视这些原则的情况表示关切。

50. 很多代表提到在寻求庇护者大规模涌入的情形下所产生的特别问题及其重要性。这种情形需要在国际团结和分担义务的前提下给最先庇护国直接有效的援助措施。但是一般认为分担义务的安排不是遵守关于保护难民和寻求庇护者的公认国际原则的先决条件。

51. “暂时避难”的概念被认为在寻求庇护者大规模涌进的情况下特别重要。但有一位代表强调，这种概念并不是说，过些时候就可把寻求庇护者送回原籍国，而是应该看作需要国际社会作出分担义务安排的信号。另一位代表认为很难在法律上对暂时避难的概念作出定义，应由国际保护问题全体小组委员会再加审查。

52. 有人提到寻求庇护者乘船离开原籍国的危险情形。一位代表说悬挂着他的国家的旗帜的船只的船主已经受到明白指示要接纳迁难的寻求庇护者。一大批寻求庇护者已如此得救，在他的政府与联合国难民事务高级专员办事处合作提供的重新定居的保证下登陆。另一位代表提到普遍接受的在“预定的第一个停靠港”上岸的原则。依照这些原则，在公海上救起来的寻求庇护者应在重新定居的保证（如有必要）下在该港口上岸。

53. 关于确定应负责审查个别的庇护申请的国家的问题，两个代表认为要想解决办法有效，应首先在区域范围内开始寻求。

54. 有人提到在欧洲理事会范围内所取得的良好成果，作为在区域一级解决难民问题的范例。在非洲统一组织内进行的同样工作导致了一九六九年非统组织关于非洲具体难民问题公约的通过和最近于一九七九年五月七日至十七日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的非洲难民情况泛非会议，两个会议重申，保护难民的基本原则对非洲适用。会议的工作可以说是对非洲难民法律地位的加强，作出了主要贡献，也是其他区域采取同样主动的榜样。

采取同样主动的榜样。

55. 有人认为，更多国家应立即加入一九五一年的《公约》和一九六七年的《议定书》。数位代表告诉委员会，他们本国政府对加入或撤销某些保留条件已采取行动或考虑采取行动。

56. 一位代表说，《公约》和《议定书》是世界性的文书，规定了整个国际社会应遵守的原则。他认为《公约》和《议定书》里规定的一些标准或许已取得独立的规范性。

57. 一般也认识到必须采取适当措施，在国家一级执行《公约》和《议定书》。有几位代表告诉委员会，他们本国已采取或在考虑各种措施，以期确保有效地执行《公约》和《议定书》。

58. 一位代表认为，联合国难民事务高级专员在建议各国政府应采取何种措施来执行一九五一年的《公约》和一九六七年的《议定书》的规定方面，可以起重要的作用。此外，联合国难民事务高级专员在制订有利于难民的规则、措施和程序方面，可与各国政府密切合作，协助拟订难民法。

59. 一位代表指出，加入一九六一年《减少无国籍人公约》(A/CONF.9/15)的国家相当少。他认为较多的国家加入这项《公约》会有利于无国籍的难民。

60. 一位代表告诉委员会，他本国当局已发了约20,000份附有回国条款的一九五一年公约旅行证件，以利难民向外国移动。另一位代表强调能够取得附有回国条款的一九五一年公约旅行证件，对于为难民学生安排教育训练是很重要的。

61. 一般承认，自愿遣返是解决难民问题的最合理的方法，也提到最近几个月内已开始或元满完成的大规模遣返活动。一位观察员提到他本国采取了人道主义行动，促进分离的难民家庭团聚。

62. 一位代表认为，国际保护问题应按发生问题的特殊情况来观察，其理想方面和实际方面必须设法调和。他还认为如果较注意难民问题的原因，则国际保护便能获得最好的保证。这些意见得到另一位代表和一位观察员的同意，他们希望执

行委员会在应用国际保护原则时，考虑到特殊的、政治的和安全的因素。在这方面，他提到对最先庇护国而言，没有留下任何残留的问题是很重要的，这一点高级专员在与关心国家政府进行的、讨论东南亚难民及失所人问题的协商会议闭幕词里已经指出过（参看 HCR/CSEA/5）。

63. 两位代表和一位观察员提到最近发生在南部非洲难民营的不人道的攻击事件，结果有许多难民，包括妇女和儿童，遭到严重伤害或牺牲生命。一致同意应该严厉谴责这些攻击，并应采取必要措施来保护难民，使他们不受到这种攻击，同时向受害人提供协助。

64. 一位代表说，鉴于一九七八年十二月二十日大会第 33/165 号决议，因为良心驱使拒绝在军警部队中服役帮助执行种族隔离以致被迫离开南非的人，可以有资格获得该代表的国家的庇获。

65. 一个观察员提到津巴布韦人在请求承认难民身分获得旅行证件和居住与工作许可证方面迂到的问题。

66. 传播难民法的原则，作为增加国际保护的效力的方法是很重要的，这一点已获得普遍承认。有人建议，难民法的传播可以在区域讨论会和第 A/AC.96/INF.159 号文件所述关于未来行动的计划内有效地进行。这一点一般都表示赞同。

67. 一位代表强调，各国政府应象联合国难民事务高级专员办事处那样，进行关于传播难民法的行动，以期确保下级官员和边境官员充分了解难民和寻求庇护者的特殊情形。

68. 很多代表对联合国难民事务高级专员办事处最近出版关于难民的国际文书汇编表示赞赏，并希望能及时以其他语文出版。对于最近发行的《决定难民身分的标准和程序手册》同样表示赞赏。数位代表表示，虽然他们的政府基本上同意其内容，但是他们要提出一些建设性的意见。保护主任说，这本《手册》将正式交给各国政府批评和讨论。

69. 国际保护全体小组委员会的工作的重要性获得了承认，其在执行委员会会

议之前举行的第三次会议的报告经一致通过。数位代表认为，小组委员会在其先前的会议上通过并获得执行委员会确认的结论，可以以概要的形式分发。

70. 关于小组委员会下次会议的议程，有人建议应列入关于难民的引渡问题。也有人建议，小组委员会应审查对违法难民采取驱逐措施的问题。数位代表认为应及时审议对小组委员会早些时候的建议所作后续行动的评价问题。

71. 在讨论结束时，委员会通过下列包括国际保护全体小组委员会建议在内的结论。

委员会的结论

72. 执行委员会

(I) 一般性的

(a) 重申联合国难民事务高级专员所执行的国际保护职务和在这个领域所订不得减损的原则的根本重要性；

(b) 赞赏地注意到，国际保护全体小组委员会的工作，已证明对高级专员办事处为给予难民国际保护所作努力具有很大的实际价值；

(c) 关切地注意到，在漠视不推回原则的情况下，难民在边境遭到了拒绝或被送回他们有理由害怕会遭到迫害的领土，甚至拒绝给予从海上到达的难民暂时性的庇护，结果造成他们生命的危险，许多人在公海上死亡；

(d) 要求一切国家确保悬挂它们旗帜的船只的船主严格认真地遵守关于海上营救的既定规则，并且采取一切必要行动，营救乘船离开原籍国寻求庇护以致危险的难民和失所人士；

(e) 严厉谴责最近对南部非洲难民营的不人道的攻击，结果许多难民，包括妇女和儿童在内，丧失生命，有些难民变成终身残废；希望采取必要措施保护难民免受这种攻击并援助受害人；

(f) 认为迫切需要更多国家加入一九五一年《公约》和一九六七年的《议

定书》，已经是这些文书的缔约国但尚未采取适当措施执行其中规定的国家应即如此办理，特别是关于决定难民身分的程序；

(g) 非常赞赏地注意到一九七九年五月七日至十七日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的非洲难民情况会议的工作，认为它对保护非洲难民是一项重大的贡献；

(h) 认识到传播难民法在增加国际保护的效力方面的重要性，满意地注意到如第 A/AC.96/INF.159 号文件所述高级专员办事处在这方面所做的工作；

(i) 表示希望经常得到关于联合国难民事务高级专员办事处的活动和在国际保护领域产生的问题的消息；

(2) 无庇护国的难民

认为各国应以下列考虑因素为准则：

一般原则

(a) 各国应尽力对真正的寻求庇护者给予庇护；

(b) 迫使难民回去或将难民送去他有理由害怕会遭到迫害的国家是严重破坏公认的不推回原则的行动；

(c) 一切沿岸国在人道主义方面有义务准许在迁难船只在它们的海域寻求避难港及给予庇护，或者至少对船上希望寻求庇护的人给予暂时的庇护；

(d) 各国应不分种族、宗教、政治意见、国籍和原籍国作出关于给予庇护的决定；

(e) 为了家庭团聚和人道主义的理由，各国至少应促进已获得暂时庇护或永久庇护的人的配偶和未成年子女进入自己的国土；

关于寻求庇护者大规模涌入的情形

(f) 在大规模涌入的情况下，寻求庇护的人至少应一定获得暂时庇护。因为地理环境或其他原因而面临寻求庇护者大规模涌入的国家，应于必要时和在有关

国家的要求下，依照平等分担义务的原则，立即获得其他国家的协助。这些国家应尽快与联合国难民事务高级专员办事处协商，以确保有关的人获得充分保护，获得紧急协助，并谋求长久的解决方法；

(g) 其他国家应个别地、共同地或通过联合国难民事务高级专员办事处或其他国际机构，采取适当措施以确保平等分担最先庇护国的义务；

关于个别寻求庇护者的情形

(h) 应努力通过共同的标准来解决关于确定应负责审查庇护申请的国家的
问题。在研议这种标准时，应注意下列原则：

- (一) 这些标准应能积极确定应负责审查庇护申请的国家，及寻求庇护者应向哪个政府提出申请；
 - (二) 这些标准的性质应能够避免国家间对于谁应负责审查庇护申请的问题发生争执，并应考虑到寻求庇护者在其他国家逗留的期限和性质；
 - (三) 应尽量考虑寻求庇护者对于他希望申请给予庇护的国家所抱的意向；
 - (四) 应该注意，不得仅以寻求庇护者可以从另一国获得庇护为理由而拒绝给予庇护。但是，如果一个人在申请庇护前已与另一国有关系或密切的联系，如果看来是公平合理的，就可以要求他先向那个国家要求庇护；
 - (五) 在制订标准时，应同时安排有关政府就得不到解决的个案的处理经常进行协商，并斟酌情形与联合国难民事务高级专员办事处协商；
 - (六) 规定一国有权将非法从另一缔约国进入其领土的人送回的协定应适用于寻求庇护者，但应适当顾及他们的特殊情形；
- (i) 虽然寻求庇护者必须在一定时限内提出庇护申请，但是没有这样做，或未履行其他正式的条件，不应即造成庇护申请不予考虑的结果；

(j) 依照执行委员会在第二十八次会议上通过的⁴建议 应不提交中央当局即

⁴ 《大会正式记录，第三十二届会议，补编第12A号》(A/32/12/Add.1)，第53(6)(e)(i)段。

如果寻求庇护者首先向边境当局提出申请，后者不予驳回；

(k) 如果已经获得某一个国家的庇护的难民，要求另一个国家的庇护，因为害怕迫害或因为他的身体安全或自由会受到危害，而有离开现在的庇护国的迫切理由，则第二个国家当局应对他的庇护申请予以有利的考虑；

(l) 各国应联合国难民事务高级专员办事处的请求，应有利地考虑接受为数有限的在任何国家找不到庇护的难民；

(m) 各国应特别注意必须避免发生以下的情况，即难民失去在庇护国定居或回到庇护国的权利，同时未得到在他可能有理由害怕遭到迫害的国家以外的国家定居的可能性；

(n) 依照一九五一年《公约》附表第6和第11段的宗旨，各国应继续延长难民旅行证件的效力或展期，直至难民在另一国领土内合法定居为止。类似的作法也应该尽量应用于持有一九五一年《公约》规定以外的旅行证件的难民。

四、难民专员办事处的援助活动

(议程项目 6)

73. 援助主任介绍了关于难民专员办事处一九七八和一九七九年援助活动和一九八〇年自愿基金方案提案和概算的报告(A/AC.96/564和Corr1和Add. 1),同时他指出这类活动的费用仍继续增加。一般方案款额增加,从一九七九年订正提案所载的17,760万美元,增至一九八〇年初步提案所载的23,380万美元。这项增加是由于高级专员应予照顾的人数目增加所致。尽管可以欣然指出,有些局势已获得持久的解决办法,但是,需要继续提供援助的人数日益增长,远比已得到解决办法的人数为多。

74. 一九八〇年一般方案拟议拨充非洲的支出数额约为5,000万美元,比前几年有大幅度增加,并且反映出一项事实:非洲仍然是世界上难民最多的地方。他高兴地报告,扎伊尔人已从安哥拉返回家园,同时难民遣返乌干达和赤道几内亚也很有希望;现正展开筹备工作,使安哥拉人从扎伊尔回国。但是,非洲之角和津巴布韦的问题仍然很严重。

75. 在拉丁美洲方面,主要的援助活动与尼加拉瓜人有关,包括援助返回本国和新近离开本国的人。主任表示,希望高级专员最近就紧急援助返国人民的措施所提的呼吁会获得良好反应。

76. 援助主任然后谈到一九八〇年的亚洲一般方案获得大幅度的增长。他强调说,象其他地区一样,这些方案以难民的需要为基础,并且照顾到其他已知的双边或多边捐助。其中包括为中国和巴基斯坦拟订的新方案。他解释了在印度支那所需要的费用,并补充说,由于各发展中国家愿提供安置难民的机会,所拟议的供长远解决的经费可以提供足够的额外款项。

77. 东南亚难民事务处理中心也需要经费,最先两个中心将于一九七九年底开始服务。并且与老挝和泰国当局就自愿遣送老挝难民及其日后的安置的可能性问题

进行了商讨。

78. 有些欧洲国家在重新安置难民上继续发挥重大作用，尤其是对印度支那难民的重新定居方面。其他国家，尤其是西班牙和葡萄牙，面临要求庇护者日益增加的问题，这些人有些来自欧洲，也有些来自别的地方。

79. 援助主任接着说，难民专员办事处一贯力求方案的有秩序管理。但是，由于本财政年度开始时没有足够经费，它发现在这方面遇到很多困难。他强调捐款国必须提早提交捐款。关于计划管理系统问题，希望在执行伙伴的合作下，这项系统能够适用于整个一九八〇年方案。

80. 最后，援助主任衷心赞扬联合国系统和政府间组织及非政府组织给予的密切合作，如果没有这种密切的合作，难民专员办事处大多数方案就无法执行。

81. 行政和管理主任就难民专员办事处援助活动的行政方面说明了行政和预算问题咨询委员会的重要作用，他所提的意见已提交委员会(A/AC.96/570)。主任解释各种经费的来源时，请注意一份背景文件，其中论及难民专员办事处把由自愿经费承付的员额改为由经常预算承付时所遇到的困难。

82. 关于一般方案的行政费用概数问题，主任扼要说明了一项总数。一九七九年的增加需要额为订正总指标的百分之六点八，预测一九八〇年的增加额为百分之六点四。一九七九年特别方案的订正数字照顾到九项特别行动，而一九八〇年的概数则列入四项特别行动，其他两个项目所需经费正在审查中。一九七九年的新员额共为138名，预测一九八〇年再增加14个员额。所有新员额中，百分之六十属外地服务员额。

83. 主任接着回顾了难民专员办事处所需工作人员应当增加的原因，并且说明了如何满足这些需要的办法。按照《章程》的规定，高级专员必须征聘忠于其办事处的宗旨的工作人员。独立的国际公务员制度的理想必须维持。素质很高的新工作人员十分需要，而征聘时必须照顾到广义的地理分配、经验、性别和能否招聘到等因素。

84. 主任又告诉委员会，难民专员办事处特别注意培训问题。他提及工作人员

肩负的重担、职业发展的重要性以及外勤服务条件的改善和统一的必要。

85. 希望更多的政府能够赞助来自发展中国家的初级专门人员。难民专员办事处还希望多利用联合国志愿人员方案以及政府机构和非政府机构的人事资源。

86. 主任说难民专员办事处充分了解必须调整和加强其结构和工作，并且注意到部分解决办法有赖于更多地利用联合国系统内其他方面的资源和顾问以及使用现代管理工具。办事处正着手研究利用电子数据处理的可能性。

87. 关于行政和管理主任扼要说明有关转移员额到联合国经常预算内的困难，一位代表说他所关切的是联合国的规则应当灵活运用。他认为应当由经常预算承担的一切费用应当尽早由经常预算承担，从而使自愿经费尽量用于援助方面。

88. 各国代表和观察员象在一般性辩论时一样，利用这个机会向高级专员及其工作人员表示感谢，感谢他们努力不倦地为难民和流离失所的人展开努力，使这些人获益。各国代表等又向联合国系统各机构、政府间机关和志愿机关表示感谢，这些机构通过高级专员或双边办法在国际社会的人道主义工作上发挥重大作用，支援高级专员所关注的困苦人民。发言者再次向高级专员保证，将来继续予以支持。

89. 摩洛哥代表提请注意，提供临时援助的措施是在对受惠者给予长期解决办法前的暂时性方法。他认为高级专员在寻求解决办法时，应当积极与有关各方进行协商，并且应当把可能遇到的困难毫不犹豫地提请执行委员会注意，以便找出某种状况下的各项事实，从而确保高级专员办事处的名声和信誉。

90. 进行审议非洲方案时，发言的各国代表再次提到一项事实：由于整个非洲大陆慷慨好客的传统政策，非洲的难民状况比较世界上其他地区较少受到社会大众的注意。但是，发展中国家，无论是非洲还是其他地方的发展中国家，由于资源短缺，在没有国际社会援助的情况下，很难吸收更多人口。许多发言者清楚说明，这些国家由于大量难民抵达后，与当地人民竞争有限的资源和机会，因而感到社会、经济和政治的压力。他们表示，必须对这些国家提供充分援助，使它们继续保持其传统政策，并促请国际社会向高级专员提供必需的工具。

91. 非洲各国代表和观察员请委员会注意，自从正在审议中的文件编制完成之后，某些数字和其他事实已经发生变化，并提请注意各国政府当局已经实施或打算执行的新援助措施，特别是关于与本地人民相融合的问题。他们希望高级专员对于因此必须增加的经费作出积极的反应。

92. 布隆迪的观察员说，布隆迪已向难民专员办事处提出一项请求，其中涉及在已登记的50,000名难民中的大部分所居留的地区设立一个保健中心和教育综合体。他促请将这项对布隆迪的额外援助列入难民专员办事处的一般方案内。几位代表支持这项要求。援助主任回答说，难民专员办事处已开始接触可能提供捐款的国家，并且说对这项要求将予以进一步研究。

93. 索马里地方政府和农村发展部长说，索马里政府感谢难民专员办事处对其境内难民给予的支持，同时，他又呼吁联合国系统成员、慈善机构和热心国家，照顾到索马里当前难民情况的严重性，加倍增加它们的物质和财政援助。

94. 埃塞俄比亚的观察员指出，自愿遣返难民是解决难民问题的最有效和持久的办法。关于这个问题，他指出埃塞俄比亚政府与难民专员办事处合作下，将于短期内采取必要措施，遣返留在吉布提的埃塞俄比亚真正难民，同时，埃塞俄比亚愿意和准备与任何其他国家就自愿遣返其所有国民进行合作。为此目的，它需要各方提供慷慨的人道援助。他又呼吁严格遵守现行的国际公约，尤指非统组织公约第三条，其中禁止难民使用武器或通过报章和电台攻击非统组织任何会员国。

95. 后来，援助主任表示听取了这些意见，并且酌量提出进一步的资料。

96. 阿尔及利亚代表在说明撒哈拉人民到阿尔及利亚寻求庇护的原因时说，按照联合国难民事务高级专员办事处章程第六条 B 款的规定，他们是难民，在高级专员的职权范围之内，同时，她有责任提请委员会成员纯粹基于人道理由予以注意。这些人留在十分干旱的地区，那里是不毛之地，水井很少，没有什么阻挡风雨的设施，随时会患上各种疾病，处境十分危险。按照难民专员办事处的任务范围，她不同意何以不在一九八〇年的援助方案项下满足这些难民的需要。此外有关的事态是在过去三年内提供过特别援助的，因此，她认为应当在一般方案项下继续不停地提供援助，而不应列入特别方案项下。

97. 同时，她要求报告内有关撒哈拉难民问题的措词应当与 A/AC.96/564 和 Corr.1 号文件其他各章内关于各国的说明相符。阿尔及利亚代表说，在没有获得满意的答复前，她对有关援助活动的报告有保留，不过，她不阻止委员会予以核准。

98. 阿尔及利亚代表的请求获得几个代表和观察员的支持。

99. 摩洛哥代表表示很遗憾，因为一九七六年执行委员会通过的⁵决定中所规定的长远解决办法，尽管二十八届和二十九届会议的主席已提出呼吁，但是，由于阿尔及利亚当局对这件事完全不给予合作，因而没有推行。他又说，在前几次发言时，已经提出证据，证明阿尔及利亚代为请求援助的来自各地的人，按照各项国际文书的规定并非难民，同时，大多数并非来自“撒哈拉沙漠的大西洋沿岸”。联合国秘书长决定，应对居住在廷杜夫区域营地的人士进行调查，查明其笈贯。如果展开了这项调查情况的行动，事实真相就会水落石出。他重申了摩洛哥政府的承诺，同意在难民专员办事处提出请求时作出保证，确保来自“撒哈拉沙漠大西洋沿岸”的人如果希望返回原笈，将充分遵照《世界人权宣言》的规定处理，并使他们与自己的同胞一同生活，享受到尊严和自由。难民专员办事处最重要的作用是提倡长远解决办法，并非无限期地继续提供援助。

100. 阿尔及利亚代表说，在西部撒哈拉的被占领状态结束以前，无法达成予期的长远解决办法，即家人团聚和自愿遣返。

⁵ 同上，《第三十一届会议，补编第 12 A 号》(A/31/12/Add. 1)，第 119 段，B 节。

101. 摩洛哥代表说，由于照顾到委员会主席和成员，不拟行使答辩权。

102. 吉布提观察员提出紧急呼吁，请各国协助吉布提当局，为难民寻求长远解决办法；难民人数已占该国人口百分之十。他对援助吉布提的国家表示感谢，并指出这么多难民，对这个年青的、新近独立的国家构成沉重的负担。

103. 几个发言者支持阿尔及利亚提出的建议，即设立一个咨商委员会，以便向高级专员提供意见。他们坚持，此项建议并非意味着对高级专员的批评，但是，他们认为这种机构可能很有用。

104. 津巴布韦非洲民族联盟和阿扎尼亚泛非主义大会的观察员发了言，对高级专员和所有其他各方提供援助表示感谢。他们促请国际社会在其运动展开斗争、铲除南部非洲难民问题的根沅时，继续给予所需的援助，而南部非洲难民问题的根沅就是南罗得西亚和南非的种族主义和种族隔离制度。

105. 其他代表谴责那些国家对难民营进行武装攻击，这种攻击行动不但摧毁了财产，经常使无辜人民丧生，并且大大阻碍了为有关难民继续展开的努力。

106. 关于中美洲和拉丁美洲的方案，大家记得在一般性辩论时已扼要说明了全面事态发展。委员会听取了洪都拉斯的观察员的发言，他解释说，洪都拉斯的难民政策是按照传统的人道主义惯例制订的，例如对尼加拉瓜人的待迁就是，尽管它没有参加一九五一年《公约》和一九六七年的《议定书》。他对协助洪都拉斯致力救助急需救济的不幸人士的国家表示感谢。

107. 尼加拉瓜代表对国际社会先前为居留邻国的尼加拉瓜难民和在最近的事件发生后回国的难民，所展开的努力，表示衷心感谢。

108. 关于高级专员在亚洲的活动，委员会听取了孟加拉国观察员的发言，他说明了影响孟加拉国的两项事态已取得满意的进展。巴基斯坦观察员对高级专员表示感谢，因为高级专员对于巴基斯坦当局由于大批难民新近到达该国而提出的请求作出了迅速有效的反应。

109. 谈到东南亚方面美国代表说一九七九年七月联合国在日内瓦举行会议后，局势有若干改善，但民主柬埔寨的特殊事态发展除外。他表示感谢所有对这项努力作出贡献的志愿机构，尤其感谢政府间欧洲移民委员会在重新定居工作方面所发挥的作用。不过，对于很可能再次出现危机局势，国际社会必须维持此项承担。

110. 美国代表特别关切有关在东南西局势的三个方面应当达成的结果：应确保第一庇护国仍然感到国际社会给予积极支持；应采取措施，确保船民的安全和幸福（包括抗拒海盗问题）以及能够在到达的第一个海港登陆；同时，采取适当措施，援助人民从民主柬埔寨进入泰国，并援助留在民主柬埔寨国内的入，以求避免整个民族的灭亡。关于这一点，发言者促请各方支持红十字会国际委员会和儿童基金会最近展开的救济行动。他又说，美国愿意协助有秩序地离开越南方案，并且指出，最好重新定居国能够派遣官员驻在越南。这项方案无疑将可减少私自离去的人数；但是，各国必须对境内人民提供可以接受的环境。

111. 关于民主柬埔寨局势问题，泰国代表通知委员会，自从他在大会一般性辩论发言后，又有 30,000 人到达泰国，许多是生病的饥民。泰国政府已按照其人道主义传统尽力而为，他希望国际社会一如既往，按照所需情况继续保持提供援助的水平，这是泰国十分感激的。

112. 会议快要结束时，泰国代表再次发言说，新到的难民人数已达 80,000 人，还有更多的人快要抵达。他表示泰国政府感谢高级专员对这项迫切的危机作出及时而迅速的反应，并且感谢执行委员会成员对泰国所处的紧急局势给予同情的了解。

113. 越南代表发了言，他在发言中向执行委员会保证，越南当局将就有秩序离境的方案同高级专员继续进行密切合作。

114. 关于为香港所拟议的一九八〇年方案，联合王国代表告诉委员会说，联合王国政府已就这个方面向高级专员提出意见。

115. 援助主任在致开幕词曾说过，到欧洲寻求庇护的人数日益增加，关于这一点，奥地利代表通知委员会说，从一九七九年一月至九月，抵达奥地利的难民人数较一九七八年同期增加约百分之五十。他敦促各地尽快处理重新定居的问题，因为及时处理不但有利所涉及的难民，同时，并且可以把所占的空间让给新来的人。意大利代表支持这项有关重新定居的呼吁。在过去十二个月来，约有2,500人到意大利寻求庇护，希望获得在第三国重新定居的机会，其中约有百分之四十仍然留在意大利，该国目前正处于经济困难的时候，这种情况对社会结构造成沉重的负担。

116. 塞浦路斯的观察员说，很遗憾的是，他无从报告任何进展，因为塞浦路斯三分之一的人仍然流离失所，在其本国过着困苦的生活，尽管联合国一再通过决议，要求尽快使所有难民安全地返回他们的家园。

117. 他强调塞浦路斯政府草拟经济和社会方案的种种困难，因为塞浦路斯百分之四十领土仍然在外国占领下，这部分领土占全岛生产能力百分之七十。

118. 他说明到目前为止所获的援助都经过周详规划和小心运用，并强调必须继续取得外来援助，他呼吁在一九八〇年继续给予塞浦路斯以人道援助，直至所有难民的不容剥夺权利获得恢复为止。他向高级专员和所有捐助国政府表示感谢和赞赏。

119. 土耳其代表说，难民专员办事处的任务在于协调联合国给塞浦路斯两族成员的人道援助，并对难民专员办事处执行救济援助的协调工作时保持公正和客观的态度表示赞赏。他指出，利用塞浦路斯失所人民问题来满足政治的目的，不但使解决这个问题的前景破灭，并且严重影响委员会的工作。很明显的是，塞浦路斯观察员发言的目的，并非在于讨论明确的难民问题，而是利用国际社会的人道性关怀来达到某一政治目的。

120. 执行委员会又注意到一份关于难民重新定居的报告(A/AC.96/568)，这份文件由难民专员办事处的咨询、教育和安置科科长提出。在这次讨论和一般性辩论时发言的人，都趁机会说明其政府在安置难民方面的活动。他们又说明必须增加重新定居的机会，同时，最好使难民专员办事处能够利用所提供的这种机会，确保在海上获救的人，如拯救船只所属国家无法予以安置时，可以迅速获准登岸和予以适当安置。加拿大代表宣布加拿大政府深信在一九七九年七月二十和二十一日日内瓦会议上作出的将在一九八〇年底安置 50,000 印度支那难民的承诺能够予以履行；由于加拿大赞助难民的方案很成功，已经有了安置 44,000 人的处所。但是，安置印度支那难民的工作并未削弱为世界上其他部分的难民展开的努力。他请委员会注意，已通过新的法律，准许加拿大政府安置以难民身份获准入境的人（例如自愿逃亡的人），而不要求这些人证明他们的情况符合一九五一年《公约》和一九六七年《议定书》所载的难民定义。这项新法律与三种人有关：来自东欧、拉丁美洲和东南亚的“难民”。

121. 开发计划署的代表强调了开发计划署与难民专员办事处间的密切合作。

122. 教科文组织的代表强调教科文组织总干事对东南亚和南部非洲局势一直与各方合作并予以特别关注。

123. 世界粮食计划署的代表通知委员会，他的组织对难民提供大规模的援助，并说明愿意继续与难民专员办事处保持密切合作。

124. 援助主任提到，各方曾就难民专员办事处给撒哈拉人民的援助展开讨论，他深信最好通过讨论来找寻所遇到的问题的解决办法，难民专员办事处愿意同有关各方进行讨论。难民专员办事处本身愿意在其任务范围内竭尽所能，按照现行的一切程序来协助所有的难民，不论难民的种族、宗教或政见为何。正是这种态度才使难民专员办事处充满力量。

委员会的决定

125. 执行委员会。

A

(a) 赞扬高级专员在一九七八年和一九七九年头几个月内执行其一般方案和特别方案所获的进展,见 A/AC.96/564 和 Corr. 1 号文件的报道;

(b) 赞赏地注意到高级专员曾作出努力,进一步改善履行计划时的财政管制办法,和加强方案规划及管理;

(c) 回顾在其第二十九届会议上所作的各项决定,⁶

(一) 注意到南部非洲难民继续大批涌入邻近各国,并促请高级专员展开和加强努力,以便减少这些难民的困苦;

(二) 对于自愿遣返在孟加拉国的缅甸难民方案和在缅甸的安置工作接近完成表示满意;

(d) 赞赏地注意到国际社会对高级专员为援助自愿遣返本国的扎伊尔和安哥拉难民并予以安置而提出的呼吁所作的有利反应;

(e) 注意到高级专员在一九七八年七月一日至一九七九年六月三十日期间从紧急基金拨款的种种分配;

(f) 核准 A/AC.96/564 和 Corr.1 号文件导言部分计划 A 的(a)至(i)段所说明的建议和 A/AC.96/564/Add.1 号文件所载的建议,即:

(一) 一九七九年一般方案下供作业务、方案支助和行政以及有关的议正拨款之用的“新的和订正的”拨款;

(二) 一九七九年一般方案的订正财政指标为 177,658,000 美元;⁷

(三) 一九八〇年一般方案下的业务、方案支助和行政以及有关经费项下的国别和地区方案和全盘拨款;

⁶ 同上,《第三十三届会议,补编第 12 号》(A/33/12/Add.1),第 110(b)和(c)段。

⁷ 包括紧急基金。

(四) 一九八〇年一般方案的财政指标为 233,895,000 美元；⁷

(g) 赞同高级专员在 A/AC.96/564/Add.1 号文件第 4 段就拉丁美洲北部所提的建议；

(h) 赞赏地注意到行政和预算问题咨询委员会在 A/AC.96/570 号文件内所提的意见；

(i) 请高级专员同秘书长在一九八二——一九八三两年期之前审查同他的活动有关的行政经费如何由联合国经常预算和难民专员办事处自愿经费予以分摊的问题；

(j) 进一步请高级专员继续并加强他同联合国系统成员、政府间和非政府组织之间所建立的圆满合作关系；

B

(a) 注意到关于难民重新定居问题的报告 (A/AC.96/568)，并促请各国政府保持目前安置印度支那难民和失所的人的势头，并促请它们考虑下列各项：

(一) 引用更为宽松的入境标准，尤其是涉及难民和失所的人的健康和年龄方面，并从较广范围审查家庭团聚的情况，同时照顾到原籍国家的家庭结构；

(二) 对于在海上由悬挂方便旗的船只救起的印度支那难民和失所人士的重新定居的确定数额应予规定，以便高级专员能够就这些难民在第一庇护国登陆问题进行及时谈判；

(b) 表示希望更多国家共同参加，作出极大的努力，为确定数额的难民提供重新定居的机会，使高级专员能够在紧急情况下从速采取行动；

(c) 鼓励各国政府参加越南政府与难民专员办事处所订《谅解备忘录》内规定的有秩序的离境方案，以便促进该区域的人道问题的缓和，并且表示希望使用的程序十分灵活，以期此项方案发挥最大效用；

(d) 注意到国际志愿机关协进会任命的特设专家小组拟订的关于只身的印度支那未成年难民的建议，并且表示，希望避免过早地将未成年难民列入供人收养名单的情况，因为在当前的状况下使用这种解决办法可能使未成年难民陷入暧昧的法律状态中；

(e) 按照关于非洲难民状况的阿鲁沙会议所通过的决议，请非洲国家协助非洲统一组织的非洲难民安置和教育局为具有城市背景的难民在非洲找寻安置地点而展开的努力。

五、财务问题

A. 一九七九和一九八〇年捐款情况和全面财务情况

(议程项目 8)

126. 外事司司长在介绍关于一九七九年和一九八〇年向难民专员办事处自愿基金捐款情况和全面财务情况的报告 (A/AC.96/565) 时, 指出一九七九年一般方案的经费已由 8,800 万美元订正为 17,800 万美元。他告诉委员会说, 由于各国政府慷慨捐献, 一般方案的经费将可全部筹足。他提到特别方案, 指出为缅甸、尼加拉瓜和乌干达所作的呼吁没有获得充分的反应。也有一些东南亚的特别方案同一般方案相互有关, 迫切需要筹措资金: 在菲律宾为 50,000 人建立一个处理中心, 需要 6,000 万美元, 其中有 4,000 万美元尚未筹到, 而关于今后十二个月中由越南按步就班离开的方案也需要约 400 万美元。因此一九七八年一般和特别方案在全球范围内所需经费可能高达 2,500 万美元。

127. 外事司司长提到一般方案的指标由一九七九年的 8,800 万美元增加为一九八〇年的 23,400 万美元, 他说虽然他承认各国政府在调整它们对增加经费的捐献方面可能遭遇困难, 但仍希望该年度能及时获得经费, 以便避免使所有援助停留在最低限度内。他再度提醒委员会, 当前的点点滴滴的作法耗费时间和金钱, 结果是方案迟迟不能执行, 从而使难民问题迟迟不能获得持久解决办法。因此, 高级专员在关于周转和保证基金最高限额说明 (A/AC.96/566) 中建议将基金的最高限额增为 1,000 万美元, 以便作出以这个数额为限的承诺, 而以各国政府所作的有条件认捐作抵。此外, 高级专员不但要求在该年度开始时即使不交付也要认捐增加的捐款, 而且要求对一般方案的捐款不要指定捐款用途, 因为指定捐款的用途常常会仅对某些难民集团有利。

128. 在结束发言时, 外事司司长提到全部要求方面的指示性数字 12,000 万美元, 这是行政委员会第二十九届会议时第一次为一九七九—一九八〇和一九八一各年提出的。当前的迹象显示一九七九年将需 25,000 万美元, 一九八〇年将需 30,000 万美元。

129. 在审查捐款情况报告期间提出了一些问题，细节载于简要记录中 (A/AC.96/SR.312)。

130. 委员会对会议期间所宣布的各项捐款表示欢迎，情况如下：

巴西： 巴西代表宣布该国政府已为一九七九年一般方案认捐 50,000 美元，指定用来援助印支难民。

比利时： 比利时代表宣布该国政府为一九八〇年一般方案提供的捐款将由 350,000 美元增为 700,000 美元。 这笔款项并不包括指定用于难民专员办事处布鲁塞尔分处业务开支的 70,000 美元。

丹麦： 丹麦代表宣布该国政府为一般方案提供的捐款将由一九七九年的 650 万丹麦克朗增为一九八〇年的 150 万丹麦克朗 (300 万美元)，但须经议会核可。

德意志联邦共和国：

德意志联邦共和国代表宣布该国政府为一般方案提供的经常捐款 250 万德意志马克 (140 万美元) 在一九八〇年将增加 100 万德意志马克 (575,000 美元)，但须经议会核可。 此外，将通过难民专员办事处及其他机构为印支难民支付 2,000 万德意志马克 (1,150 万美元)，也须经议会核可。

日本： 日本代表重申该国政府已承诺捐献难民专员办事处一九七九年印支难民方案和在和朗岛建造难民处理中心所需经费的百分之五十。

挪威： 挪威代表宣布该国政府将为一九八〇年各方案提供 2,000 万挪威克朗 (400 万美元)，其中 1,500 万克朗用于一般方案，500 万克朗指定用于教育帐户，但这笔捐款须经议会核可。

瑞典： 瑞典代表宣布目前正在考虑为难民专员办事处在南部非洲、非洲角、苏丹、乌干达和尼加拉瓜的各种方案提供额外捐款。

美国： 美利坚合众国代表宣布该国政府将为难民专员办事处关于尼加拉瓜目前正在重返家园的难民的方案提供捐款。

南斯拉夫：南斯拉夫代表宣布该国政府将为印支难民方案捐款 470,000 第纳尔（25,000 美元），但须经议会核可。

委员会的决定

关于捐款情况的决定草案

131. 执行委员会

(a) 注意到高级专员就一九七九和一九八〇年难民专员办事处自愿捐款情况和全面财务情况所提出的报告（A/AC.96/565）；

(b) 赞赏地注意到各国政府响应高级专员呼吁，慷慨捐助，并希望它们能提供其他捐款，使他能为一九七九年各方案筹足经费；

(c) 认识到由于一九八〇年的难民专员办事处一般方案所需经费增加，因此需要国际社会相应增加其财务支援；

(d) 请高级专员尽一切力量从各国政府及其他方面获得必要的捐款，为一九八〇年各方案筹足经费；

(e) 重申高级专员所面临问题的普遍性，以及有必要为他所进行的各种方案提供更多的财务支援；

(f) 敦促尚未向难民专员办事处提供捐款的各国政府提供捐款，以具体表示支持国际社会为难民和流离失所人士谋求持久解决办法所作的人道工作；

(g) 敦促能够作到的各国政府大量增加它们一九八〇年对难民专员办事处的捐款；

(h) 请联合国或各专门机构的全体会员国政府在将于一九七九年十一月于纽约举行的本年度认捐会议上宣布它们能为一九八〇年难民专员办事处方案作出的最大限度财务支援，使高级专员在年度开始时能在有把握的水平上执行他的人道方案；

(i) 敦促各国政府在最大程度上为一般方案提供不指定用途的捐款，使高级专员的行动有必要的灵活性；

(j) 同意将周转和保证基金的最高限额提高为 1,000 万美元，但有一项了解，就是象到目前为止一样，将来如果有必要进一步调整基金的最高限额，高级专员应提请委员会注意。

B. 一九七八年自愿捐款帐户和审计委员会的报告

(议程项目 5)

132. 行政和管理主任在介绍一九七八年帐目和审计委员会的报告 (A/AC.96/563) 时指出，和往年一样，帐目的一般格式没有改变。一九七八年总收入 16,200 多万美元中，有百分之九十是八十多个国家政府提供的捐款。该年度的支出总共为 134,681,000 美元，其中 4,050 万美元用于一般方案 (包括紧急基金) 出钱进行的计划，等于执行委员会所核可的一九七八年方案指标的百分之九十七。在特别方案下，承付款额达 9,420 万美元。一九七八年的支出用于 861 个个别计划上，比一九七七年增加了 200 个计划。难民专员办事处目前可以使用最新式的会计设备，并正在对管理资料系统作进一步的改善。

133. 接着行政和管理主任谈到审计委员会的报告，他告诉委员会，就难民专员办事处的采购制度而言，审计员所作的很多建议已经付诸实施。关于作业合伙者在提送方案支出财务报告方面常有延迟的问题，他说正在考虑进一步加以改进，以便不断采取后继行动，确保各机构和政府都能遵守编制报告方面的规定。

134. 加拿大代表说，由于难民专员办事处的活动急剧扩大，它能动用的财务资源也大量增加，因此办事处迅速设法适应这些新要求是很重要的事。如果各国政府同难民专员办事处加强合作，就会有利于办事处，同时也为各国政府提供更多机会来参加办事处的活动和管理。因此他建议成立一个小组委员会来处理行政、管理和预算问题。

委员会的决定

135. 执行委员会

(a) 注意到一九七八年的帐目和审计委员会关于这个帐目的报告 (A/AC.96/563) ;

(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关于难民专员办事处所经手一九七八年自愿捐款帐目的报告所提出的报告 (A/AC.96/563/Add.1) 。

C. 设立难民专员办事处持久解决办法基金

(议程项目 7)

136. 副高级专员在介绍 A/AC.96/569 号文件所载关于设立持久解决办法基金的提案时指出, 难民专员办事处相信这样一种基金会使世界各地许多万人有机会开始新的生活。这个基金将严格遵守高级专员职权的文字和精神, 并使他能在大幅度上满足持久解决办法方面的具体需要。高级专员依照大会决议以及应联合国秘书长要求而进行的某些业务应属于基金范围之内。

137. 副高级专员强调指出, 拟议中基金的用途是解决全世界各地的难民问题, 设法谋求一切可能的持久解决办法, 并协助发展中国家为难民提供援助。这个基金会发生催化作用, 使难民计划与国家经济和社会发展方案连结在一起, 并会增加高级专员和国际社会更迅速有效地作出反应的能力。在一定的情况下, 基金是可以因之不必时常发出有关特殊情况的呼吁的一个途径。

138. 后来广泛地一般性地交换了意见, 许多发言人对提案表示完全支持。有些发言人表示愿意作出财务捐献。其他一些发言人原则上表示赞成这个概念, 但有所保留, 他们原则上也赞成将难民问题持久解决办法同发展援助结合起来的基本想法。他们认为有必要进一步讨论拟议中基金的范围及其作业方式。特别是非洲国家的代表和观察员表示希望拟议中基金能确保提供难民专员办事处的全部预算可以作更公允的分配。这样, 基金就会有助于解除发展中国家因有大量难民而承负的政治、社会和经济重担。

139. 有两位代表说，看不出有需要设立基金来加强谋求持久解决办法；他们要问拟议中基金的目标能否在高级专员现有的职权范围内达成，因为高级专员一贯有权以灵活方式执行工作。有一位代表指出，高级专员多年来已经在赞助基金所要支持的那种计划。其他代表表示很关切这个提案可能牵涉到非难民专员办事处应该负责的那种发展活动。

140. 各发言人不愿意另外成立一个独立机构。他们认为应该同联合国系统内外的其他机构保持密切合作，以避免工作上发生重复现象。在这方面，联合国开发计划署的代表向委员会保证该署愿意为委员会认为有必要的任何进一步讨论提供协助和意见。

141. 有些发言人认为高级专员在 A/AC.96/569 号文件第 26 段建议设立的专家协商小组最好能成为执行委员会的一个小组委员会，在必要时指派专家。讨论结束时，各代表大体同意高级专员的提案应由一个工作组进一步加以研究。工作组将尽早向执行委员会作出建议。

委员会的决定

142. 执行委员会

- (a) 原则上同意难民专员办事处持久解决办法基金的概念和目标；
- (b) 决定执行委员会的一个工作组在委员会主席主持下从速详细研究 A/AC.96/569 号文件所载的高级专员提案，这个工作组应尽早向执行委员会成员提出报告；
- (c) 任命执行委员会下列成员担任工作组核心成员：阿根廷、澳大利亚、丹麦、荷兰、尼日利亚、苏丹、泰国、美利坚合众国和扎伊尔。这个核心在必要时可以于征求其他国家以及各有关国际机构的意见后加以扩大；
- (d) 同意在工作组提出报告以前，难民专员办事处先设立一个帐户来接受捐献国为基金所设想的计划提供的捐款；
- (e) 请高级专员至迟在一九八〇年一月底以前尽早召开一次执行委员会非正式会议来审议工作组的报告。

附 件

一九七九年十月八日

高级专员向执行委员会所致的开幕词

1. 主席先生:我要代表我的全体同事和我自己,极热烈地祝贺你当选执行委员会本届会议主席。我盼望同你密切合作。我也深信,在你的指导之下,这将是一届最成功和最可重视的会议。我也向我们杰出的副主席和报告员致贺。

2. 我也要向卸任的主席,杰伊大使深致谢意,他对本委员会的审议工作提供了极其宝贵的指导。我还要向卸任副主席和报告员,干练的穆罕默德先生和格里芬先生致谢。

3. 主席先生,请让我和你一起,欢迎九个新成员国杰出的代表,并先向他们保证,在一同为人道主义的任务而努力时,我一定会对它们必然作出的贡献,倍加重视。

4. 在今天的世界上,难民和流离失所人士占有很重要的地位。虽然,过去动员了相当大的力量去援助他们,经常还颇有成绩,但他们的人数却有增无减,他们的悲痛日常可见,他们的苦难也达到前所未有的程度。虽然在执行委员会本届会议刚刚开始的时候,我必须表示一定程度的忧虑,不过我也绝对不是想替我们的审议定下一层悲观的调子,我只是想强调它们的重要性。我和同事仍不时要放下日常的工作,把过去和当前的各种活动审查一下,再决定长远的政策和目标。执行委员会在这方面起了极其重要的作用。它在理解这些错综复杂问题的各个方面都很有经验,能洞察一切,而在协助难民专员办事处寻求解决办法方面,它的能力也很强,这些都是不必多说的。

5. 解除人们的苦难、为难民问题寻求真正持久的适当解决办法,我们都希望能有捷径。但经验告诉我们,机会十分渺茫。不过,在这个不断受到威胁和

动荡不定的世界上，为寻求解决办法而作的不懈努力至少在有些时候会达到一个阶段，技巧、精力和资源汇集在一起，使人道主义的事业能向前跃进一大步。我要谈谈两个这种重要阶段。

6. 首先，是在非洲统一组织、非洲经济委员会和本办事处主持下，于今年五月七日至十七日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的非洲难民处境会议。

7. 就其审议和实际结论来说，这次会议极其重要。我并不打算把这份广泛深远的报告的内容摘述出来。报告已交由非统组织七月六日至十五日在蒙罗维亚举行的部长理事会会议通过，其中一部分也以执行委员会本届会议的资料文件散发。不过，我要强调其中特别重要的几点。

8. 尼雷尔总统阁下在开幕致词中回顾，非洲难民，不管他们是种族主义、殖民主义或社会变动所造成的灾民，从各方面看都是形形色色包罗万象的，他们并没有放弃个人的态度或愿望。他继续说，我引述一句：“所有难民都是有权在非洲生活的个人。”他又列举了在保护和援助两方面的主要原则和工作困难，他强调庇护权和不推回原则，指出经历过的挫折，并作结论说：“我绝不相信，处理三百五十万人的问题，给他们一个机会重新建立尊严和生活，对四十六个国家及其三千五百万人民来说是无法完成的任务。”这个讲话给予会议无限鼓舞，对我们大家还是如此。

9. 接受国有它们自己的问题，难民必须经过一段时期后才能自立，进而对收容国的发展作出贡献，在阿鲁沙会议和在蒙罗维亚举行的非统组织部长理事会以及随后举行的国家和政府首脑会议上，非洲国家领导人都明确显示出他们体认到这个问题的严重性和他们尽力救助难民的义务。非洲人民慷慨而同情地提供大量援助。然而，难民的人数很多，他们的需要很大。大规模的国际援助仍然是必不可少的。

10. 我还要就阿鲁沙会议说几句话。这关系到农村地区的难民，虽然会议理所当然地以有组织的农村定居点作为重点，它也从未忽略住在定居点外的个别难民，实际上，这种难民人数很多，虽然其中有些人能够同当地人融和在一起，和睦相处，

另外有些人则极为贫困，生活也不安定，在为糊口而挣扎。这是一个重大的人类问题。阿鲁沙会议提出了一项建议，要求对这些难民的处境加以研究，以便拟定援助他们的方案，并取得最多的必要援助。大体来说，为援助流散在世界各地的孤独难民并解决他们的问题所作的努力得到很可贵的激励。阿鲁沙会议必定会赢得热烈的响应，对规划本办事处在非洲的工作必定大有帮助。

11. 今年七月二十至二十一日由联合国秘书长主持，在日内瓦召开的讨论东南亚难民及失所的人问题会议是另一个里程碑，促成这次会议的危机是不用细说的。不幸的是，这是个老问题，而可幸的是，解决它的办法也早就有了。不过，它的规模是前所未见的。

12. 我早在一九七八年十二月就召开过一次与关心国家政府进行的讨论东南亚难民及失所的人问题的协商会议。当时，与会者就强调下列各紧急需要：增加重新定居的机会、加快离境、援救在海上遭难的难民、提供大量捐款、制定各种长期解决办法。最少暂时给予庇护和使家庭团聚也是眼前急需解决的问题。今年七月，这个问题愈演愈烈，变成了举世震惊的大悲剧。

13. 七月二十日和二十一日的会议必定要取得具体的成果，好让难民看到，尽管在政治和社会方面有种种差异，国际社会有能力解决人类问题的这个想法并不是空谈。

14. 会前和会上取得的实际成果十分令人鼓舞。各国承诺的重新定居人数逐渐增多，从五月底的十二万五千人增至二十六万人，为期十二个月。七月的会议举行以后，另外又得到一万一千个机会。各国政府又表示，它们愿意提供大量现金和实物捐献。也有些国家宣布，原则上愿意提供捐款，以便设立一个基金来寻求持久的解决办法。在该地区成立难民事务处理中心的构想受到了欢迎，还有两国政府实际上作出承担。在海上营救方面也提出了一些建议，这就是说，我们要毫不迟延地开始处理大量和可贵的承诺。势头已经开始，一定要把它维持下去。

15. 因此，在七月会议之后，难民专员办事处就在日内瓦召开了几次会议，有政府和非政府代表参加，会议的目的是：设立一些基地以便将各国政府所作的重新定居承诺迅速加以执行、研究实际可行的营救措施、成立一个常设的协调机构来安排各不同来源提供的援助，并避免工作重复。难民专员办事处也派遣特派团到各地去安排更大规模的重新定居工作、推动成立难民事务处理中心的工作和研究在中华人民共和国重新定居和提供援助的方案。此外，还采取一些措施来改善难民营和难民中心的情况。在这方面，难民专员办事处继续向社会福利、公共卫生、工程、环境卫生、小儿科和职业训练等各种不同方面的专家提出呼吁。难民专员办事处在外地和总部的工作人员都已予以加强。

16. 至于在越南本地，委员会早就知道，越南政府和本办事处于五月三十日就有关因“家庭团聚和其他人道主义原因”从越南有秩序地离境的七点方案签定了一项谅解备忘录。该方案已于六月开始执行，并在接受国政府和越南政府的合作下，为达成有条不紊地输送和加速离境而努力。

17. 日内瓦会议以后是否取得了一些成果？答案是肯定的。就重新定居来说，七月间有一万八千多名难民重新定居，八月间有两万零五百多名，九月间的数字超过两万五千名。我想大家都同意，这是不小的成就，特别是当我们记起，今年上半年每月离境的平均人数只有不到九千人。

18. 关于难民事务处理中心，我们希望，同提供场地的印度尼西亚和菲律宾两国政府进行加紧筹备工作后，这些中心能在年底以前开放，至少开始一部分工作。

19. 关于其他活动方面，我要提到把困居印度尼西亚阿南巴斯群岛的三万五千名左右难民运走的海上运输行动，到目前为止，已有五千多名难民被运往加朗岛。海运的主力是印度尼西亚海军，但某些志愿团体也提供了船只。

20. 极为复杂的情势使难民专员办事处投入了范围很广的新活动。这个问题最后获得解决，这许多困苦和灾难一扫而空，都还是遥遥无期。然而，日内瓦

会议的长远影响是一直存在的。

21. 联合国秘书长在七月二十日和二十一日会议上所致的闭幕词强调了一个事关成败的重要因素，他说：“有人担心，这次聚会可能会偏离了正题，变成毫无结果、言语刻毒的争辩，使围绕着难民危机的政治气氛益形恶化。我想，我们可以满意地说，这种情况并没有出现。”

22. 现在不但是是一年快要结束而且也是一个十年期快要结束了。虽然这是一种人为的划分，却也是一个可以用来作更广泛地反省的时刻。

23. 在这个十年期中，难民专员办事处经历了前所未见的扩展。许多问题找到了解决办法。如果回想一下过去的十年，我们的工作成果可以加上一个大标题，那就是：不虚努力。问题很大，时常是势不可挡，但是很多难民得到救助。新的问题发生，必须寻求新的解决办法，这又是不虚努力。我们经常提出这个问题：世界上到底有多少难民？有时也值得问：到底有多少难民受到救助？

24. 年复一年，在难民专员办事处的主持之下，已有许许多多难民在农村地区和城市里定居，开始新生活，并建立起一种营生方式以求自力更生。

25. 在世事的压力和国际社会的要求之下，难民专员办事处所负的职责在性质上发生了显著的变动。早在一九七一年，秘书长就请高级专员协调联合国进行的救助印度境内数以百万计的孟加拉难民的人道主义任务。此后，各有关国家政府以及联合国秘书长和大会都请高级专员为失所的人采取行动。在很多方面，这些失所的人的处境和难民差不多。这并不是新奇的事。大会一九五七年以来就在其决议中提出了斡旋的概念，使得难民专员办事处能够援助那些严格来说并不在其职权范围内的被迫离开家园和失所的人，以减轻他们的苦难。但是在七十年代里，托付给高级专员的特别任务在其多样性和数量方面，都是前往未有的。

26. 举例来说，在内部或国际冲突后恢复了和平的地区，难民专员办事处就可以发挥主要的建设性作用。随着和平协议的签定，难民专员办事处被要求协助把难民志

愿遣返其祖国，并在他们返乡后使其恢复正常生活。难民专员办事处也被要求协助把冲突期间在其本国内流离失所的人送回他们的原居地。这些都是值得做的事。在这个十年期的上半部里，这些工作使得数以百万计的人能够在苏丹、孟加拉国、巴基斯坦、老挝人民民主共和国和越南恢复正常生活。随后，难民专员办事处又被要求制定方案，使其祖国独立后的难民能够返乡，在这里我指的是安哥拉、几内亚—比绍和莫桑比克。最近，在情况允许时，难民专员办事处又参与了将难民大规模志愿遣返扎伊尔和缅甸的行动。这些活动的进行都得到各国政府、非政府组织和联合国系统持续不断的支持。在这方面，工作又是不虚，并且大有成效。然而，难民问题的最终解决仍无尽期。难民和失所的人散布在各洲，很遗憾的是，造成难民问题的祸根已经散布得愈来愈广了。

27. 现在，许许多多难民涌进许多国家，大群失所的人的苦难仍然需要大量援助。在索马里，据估计，难民营里的难民在三个月以前就有二十二万人，现在更高达三十万人以上。在吉布提，其人口的十分之一是难民。在埃塞俄比亚，许多人由于欧加登冲突而在国内流离失所，难民专员办事处正在向他们提供援助。苏丹是世界上难民最多的国家之一，五月以来就有三万乌干达难民涌入南部。扎伊尔也是难民人数极多的国家，新涌入的乌干达难民总数约达四万人。在乌干达，人道主义援助刚刚开始，接受援助的难民有由于各次事件而流离失所的难民、失所的本国人和返乡的人，在莫桑比克，难民人数从一年前的八万人增至目前的十五万人，赤道几内亚政府在国内情况发生变化之后，最近向难民专员办事处接洽，要求它协助进行难民的志愿遣返工作。一九七八和七九两年里，约有二十五万难民越过越南边界进入中国。今年，香港、印度尼西亚、马来西亚和泰国都收容了若干万的难民。在巴基斯坦，据一九七九年四月的报告，仅有难民八万人左右，现在据政府估计，数目已增至近二十万人。在尼加拉瓜，难民专员办事处正参与大规模的紧急救助和较长期的工作：据估计，有十万名难民返乡，现在可能会有五十万人要回到他们过去放弃了家园。在欧洲，难民潮，包括那些从其他洲涌入的难民，人数也在增加。

28. 现有的活动尚未结束，新的活动就要开始，难民专员办事处为援助难民和失所的人而进行的工作，其重点也不断改变。

29. 在寻求持久解决办法的过程中，难民专员办事处遭遇到重大的障碍。难民并不是经常受欢迎。他们可能处在互相冲突的利益之间，他们可能是引起各国间的困扰或紧张局势的根源。他们也可能是暴行的受害者：在非洲南部，军事侵犯残暴地打断寻求持久解决办法的努力。

30. 因此，就在情势十分困难之际，我们来到一个新的十年期。我们从七十年代的经验里究竟吸取了什么可以用在八十年代的有益教训？简言之，难民专员办事处必须适应种种大不相同的情势，每一种情势都要用不同的方法和技巧来应付。它的任务范围也显著地扩大。国际保护已成为日益微妙的职务，对这一点以后我还要再谈。物质援助方案已达到极高的水平。作为解决难民问题的持久解决办法，在第三国重新定居又变得十分重要。

31. 不过，我们是否能确切地预知下一个十年期中会出现什么情况？新的难民群会在何地出现？人数有多少？我们是否终于会看到难民问题开始减轻？这个问题是否会完全解决？对这些问题，我无法提供答案，这是将来历史的事。

32. 对八十年代的难民专员办事处而言，只要难民问题还存在，我们就要有响应和创新的巨大能力。难民专员办事处必须不断准备配合种种情况，我并不低估这种工作的困难程度。不过，难民专员办事处也应当得到行动所需的财力，各国政府和国际社会必须给予极明确的支援。由于通讯的进步，世界各地对难民问题的注意无疑会继续增长，这一点很有帮助，反应必须和挑战相称。

33. 在重要的难民保护方面，我现在要谈到几点。难民保护的第一个必要条件是保证他们得到永久性，或至少是暂时性的庇护，而不推回原则也要严格遵守。绝不能强迫难民回到他怕受到迫害的国家去。在这一个十年期间，这项原则曾一再被破坏。人们希望，它不再受到任何贬损，而是成为一个显然应当维持的必要原则和无需解释的真理。

34. 国际社会已经为保护难民权利制定了一个架构。它这样作是为了响应一种需要。在执行其国际保护的职务时，难民专员办事处力量的泉源不仅是它的章程，也是世所公认的人道主义原则。

35. 谈到国际文书的加入情况，一九六九年，有五十五个国家是一九五一年关于难民地位公约的缔约国，现在，数目已增至七十六国。其中大多数国家也是一九六七年议定书的缔约国，有十八个国家是非统组织关于非洲难民问题特殊方面公约的缔约国——虽然，世界上还有广大地区未包括在这些文书的范围之内，这些数字仍然是令人鼓舞的。有迹象显示，另外有些国家正积极考虑加入。

36. 保护的范围也包括极为重要的促进志愿遣返和家庭团聚方面。家庭团聚是典型的人道主义措施，在这方面，难民专员办事处很有作用。它同各有关国家政府合作，协助家庭离开东欧各国、拉丁美洲南部，现在还包括越南，以便同海外的亲人会合。

37. 国际保护全体小组委员会的辩论和结论是庇护国当局的最佳指引。这些结论尚须经执行委员会核准，从小组委员会成立以来，选定供深入讨论的议题有：庇护、不推回、驱逐难民、难民身分的决定和旅行证件。今年，小组委员会讨论了无庇护国难民这个问题，工作已完成了不少。小组委员会是增进难民权利和争取难民权利受到广泛认可的一种途径，这是愈来愈清楚了。

38. 志愿遣返是解决难民问题的最理想办法。如果做不到，那么，另一个最好的行动方式就是在第一庇护国长期定居。不过，如果难民仅仅得到短期的庇护，或者，由于任何一种原因，难民不能或不宜在他们首先抵达的国家里定居时，他们就要经过长期奋斗才能重新开创他们的前途。在第三国重新定居也就变成唯一的解决办法，在此以前，难民的生活就会惶惶不定，不论住在难民营内或营外，难民的生活都是困难重重，到处碰壁，但同时也充满了希望。

39. 从数量来说，自难民专员办事处成立以来，重新定居的需要从没有象目前这么迫切。在这个十年期间的许多年内，迫切需要重新定居机会的一直是拉丁美洲难民。

现在情况已有了改变，我们上次聚会后，拉丁美洲残留的一些问题已经解决。现在，需要很有限，也能够随时解决。在非洲，大多数难民都定居在第一庇护国，只有少数需要重新定居。然而，在为东南亚难民问题寻求一个全球性解决办法时，重新定居在目前仍然是主要的解决办法之一。

40. 在紧急情况下，重新定居可以起主要的作用。某些时候，立即重新定居是拯救安全受威胁的难民的唯一办法。至于海上营救，有些国家只有在立即保证将难民重新定居的情况下才准许他们上岸。但有些船籍国不能提供这种保证。只有靠各国政府作出特别承诺来弥补这个缺陷，才能应付人道主义的紧急需要，也从而避免不必要的苦难和人类灾祸。

41. 谈到我们种种活动的财务方面，令人感到欣慰的是，尽管是不仅在东南亚而且在世界其他地方，本年度的需要都有极其显著和前所未见的大幅度增长，而我们收到的捐献仍然能赶得上开支的增加。到目前为止，我们还不致由于经费不足而被迫削减一般方案项目下的必要援助。我深信，在本年度剩下的时间里，这种可喜的现象还会继续维持下去。不过，我也要提到，我对一九八〇年所需经费是否能全额筹足感到十分关切。仅仅在一般方案项目下，一九八〇年所需的经费就高达二万三千三百万美元，这是十分庞大的数字，特别是同去年制定的一九七九年指标八千八百万美元相比，更为突出，较前益见重要的是各国政府要尽早认捐，最好是在十一月十六日在纽约举行的一年一度的认捐会议上认捐。只有当各国政府预先认捐大笔捐款，我们才能在世界各地有秩序地开始一九八〇年度的援助工作。在这方面，我要向所有国家政府呼吁，请它们在立法方面的可能限度内，尽量不要指定专门用途，以保证执行上的最大灵活性，可以不致于对特别受到国际注意的一个方案有利，却损害到世界上另外一个地方存在的，比较不引人注意但应受到同样注意的难民情况。

42. 在不断寻求解决办法的过程中，不管是志愿遣返、就地定居或在第三国重新定居，都必须开创新的方向，尝试新的办法。关于这个问题，我深切盼望委员会能提供指导。在这次会议期间，我们讨论了设立长期解决办法基金的议题，它的本意也

就是找出别的新途径，为难民问题寻求长期解决办法。

43. 在我结束讲词之前，我要简略地谈一谈，由于对本办事处的要求大量增加而牵涉到的工作人员和行政问题。过去五年来，我们的工作人员人数不得不加倍。即使是没有亚洲的紧迫需要，扩充的幅度也十分可观。我们开设的新办事处和特派团数目要比结束的多得多。而我们参与方案执行工作，必然以业务为主，这就根本需要多雇人手，还有些负实际责任的职位需要补上，有时还很急迫。在这种情况下，如果要我们履行职务，灵活变通就是绝对必要的。至于难民专员办事处的行政费用，不论它的数量多大，都需要审慎地在联合国经常预算和志愿基金之间分配。这里有一个问题存在，因为经常预算的数额依照预算紧缩而决定，没有顾到难民的需要。会议的晚些时候，我们还会谈到这个问题。

44. 以上报告的就是我称之为“我们工作重点”的简报。现在，在结束之前，我还要再说几句。

45. 首先，如果不是今天有代表在场的各非政府组织参与工作和提供支援，我们就绝不能获得现有的成果。日复一日，年复一年，这些组织在世界各洲都对为难民谋福利的长期工作，作出了贡献。欧洲移民政府间委员会持续不懈地提供合作，也是不可或缺和极有价值的联合国系统内各成员在其各自的工作范围内，无论在物质援助还是在专家指导方面，对眼前和长期的需要都积极响应，我也要向它们致谢。多年来，这种合作关系不断发展。在我们努力应付持续不断的挑战时，它已成为极其重要的一个成分。

46. 我也要正式向设在日内瓦和纽约的国际儿童年秘书处、向儿童基金会以及有关的非政府组织致谢。在执行我们救助难民儿童的共同任务时，我们和这些组织都有极密切地工作关系。国际儿童年是非常重要的活动，这是一个很特别的机会，可以用来促请世界社会注意难民儿童的困苦处境。

47. 如果说难民专员办事处是作出慷慨行动的中心，那么它也面对人类日常的苦难。

解决引起难民大量逃亡的国际问题，并不是难民专员办事处的任务。不过我们要在能力和职权范围内，尽量努力，使那些沦为难民的人能在不太长的时间里不再为难民。为了这个缘故，难民专员办事处必须维持高水平的应付能力，迅速行动和找出新的途径。

48. 我上面已经说过，在过去的十年期间，难民专员办事处经历了巨大的变化。主我向你保证，我一定不会低估本处在适当时机改进其结构的必要性，不管是在总部还是在外地，而且我一定会用批判的眼光来审查我们的行动。我们负责解决的是极为重要的问题，不允许我们被虚伪的自满所蒙蔽，我非常愿意接受在场各位杰出代表的任何指导和意见。因为我们必须为我们所关心的所有问题寻求解决办法。任何情势都不能当作例行公事来办。

49. 由于国际风云变幻而流散在各洲的难民，特别受到世人的注意，他们的苦难成了重要新闻。有一些人在都市或农村社区里得到适当照顾，没有成为新闻界报导的对象。此外，还有些数目很多的人，处境同样值得同情，却被人忽视，得不到公众的注意，以致有时被称为“被遗忘的难民”。

50. 很遗憾的是，难民可能感到被人遗忘甚至可能感到毫无希望。然而，援救难民的人感到沮丧，或忽略了个别的问题，却是不能想象的事。援助难民是一种需要信心的事业。就象我上面强调的，取得的成果证明到目前为止，我们的努力不虚。

- - - - -

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营处均有发售。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.
