



联 合 国  
难 民 事 务 高 级 专 员 的 报 告  
增 编

大 会  
正式记录: 第三十一届会议  
补编第12A号 (A/31/12/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: 第三十一届会议

补编第12A号 (A/31/12/Add.1)

联 合 国

一九七六年, 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和高级专员关于依照一九六一年《减少无国籍状态公约》设立一个机构使要求享受该公约的益惠的人可向其申请的一项说明分别载于 A/31/12 号文件和 A/31/12/Add. 2 号文件（《大会正式记录，第三十一届会议，补编第 12 号》和同上，《补编第 12 B 号》）。

(原件: 英文、法文)

目 录

<u>章 次</u>	<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. 出席委员会的会议	3-7	1
通过议程——委员会的决定	8	2
二 高级专员的说明和一般性辩论	9-50	3
A. 高级专员的说明	9-21	3
B. 一般性辩论	22-49	7
委员会的决定	50	12
三 国际保护	51-87	13
A. 导 言	51-59	13
B. 成立一个国际保护全体小组委员会	60-64	14
C. 一般性讨论	65-67	15
D. 国际法律文书	68-76	16
E. 难民的基本权利	77-78	17
F. 难民地位的决定	79-80	18
G. 受雇有酬工作的机会	81	18
H. 使难民取得居留国国籍	82	18
I. 家庭团聚	83	18
J. 来自乌干达国籍未定的亚洲人的资产登记	84	18
K. 小组委员会今后会议的安排	85-86	19
委员会的决定	87	19
四 难民专员办事处的援助活动	88-119	21
委员会的决定	119	28
五 财政问题	120-129	30

## 目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 一九七五年自愿捐款帐户和审计委员会的报告	120-122	30
委员会的决定	123	30
B. 捐款现况以及一九七六和一九七七年整个财政情况	124-128	31
委员会的决定	129	33
六 任何其他问题	130-132	34
委员会的决定	132	34

## 附 件

一 难民专员办事处常年方案——一九七六年(订正)和一九七七年拨款简表	35
二 高级专员于一九七六年十月四日在高级专员方案执行委员会第二十七届会议上的开幕词	37

高级专员方案执行委员会  
第二十七届会议的报告 \*

(一九七六年十月四日至十二日, 日内瓦)

第一章. 导言

1. 高级专员方案执行委员会于一九七六年十月四日至十二日在万国宫召开第二十七届会议。

A. 选举主席团成员

2. 根据议事规则第十条的规定, 当选的主席团的成员任期一年, 委员会鼓掌通过下列成员当选:

主席: 范·德·克拉奥博士(荷兰)  
副主席: 姆冈加先生(坦桑尼亚联合共和国)  
报告员: 莫雷诺先生(哥伦比亚)

B. 出席委员会的会议

3. 下列成员国出席了委员会的会议:

阿尔及利亚	丹麦	意大利	突尼斯
澳大利亚	法国	黎巴嫩	土耳其
奥地利	德意志联邦共和国	荷兰	乌干达
比利时	希腊	尼日利亚	大不列颠及北爱尔兰 联合王国
巴西	教廷	挪威	坦桑尼亚联合共和国
加拿大	伊朗	瑞典	美利坚合众国
哥伦比亚	以色列	瑞士	委内瑞拉
			南斯拉夫

\* 先前以 A/AC. 96/534 的文号分发。

4. 下列各国代表也派了观察员出席会议：安哥拉、阿根廷、佛得角、智利、塞浦路斯、埃及、芬兰、几内亚比绍、伊拉克、爱尔兰、日本、约旦、利比里亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、新西兰、巴基斯坦、秘鲁、波兰、罗马尼亚、塞内加尔、苏丹、泰国、及马耳他主权国。

5. 联合国系统的下列机构也出席了会议：联合国、联合国救灾协调专员办事处（救灾协调专员办事处），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），世界粮食计划署（粮食计划署），国际劳工组织（劳工组织），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）及世界卫生组织（卫生组织）。

6. 下列各政府间组织派了观察员出席会议：欧洲共同体委员会，政府间欧洲移民委员会，阿拉伯国家联盟及非洲统一组织（非统组织）。

7. 南非非洲人国民大会（南非人民大会），巴勒斯坦解放组织（巴解组织），阿扎尼亚泛非主义者大会（阿扎尼亚泛非大会），和纳米比亚西南非洲人民组织（西南非民组）也出席了会议。

#### 通过议程——委员会的决定

8. 执行委员会决定通过了下列议程：

- (1) 选举主席团的成员
- (2) 通过议程 (A/AC. 96/524/Rev. 1)
- (3) 高级专员的说明和一般性辩论 (A/AC. 96/INF. 148, A/AC. 96/INF. 149)
- (4) 国际保护 (A/AC. 96/527, A/AC. 96/527/Add. 1)
- (5) 一九七五年自愿基金帐户和审计委员会的报告 (A/AC. 96/525, A/AC. 96/525/Add. 1)

- (6) 难民高级专员办事处的援助活动 (A/AC. 96/526, A/AC. 96/529, A/AC. 96/530, A/AC. 96/531, A/AC. 96/532) 本项目包括：一九七五——七六年难民高级专员办事处年度援助活动及一九七七年提议的自愿基金方案和预算；重新定居活动；特别活动。此外，又应阿尔及利亚政府的请求，列入题为：“设立及执行援助撒哈拉难民方案和有关问题”。
- (7) 一九七六年和一九七七年捐款的情况和财政的全面情况 (A/AC. 96/528)
- (8) 任何其他问题
- (9) 审议会议的报告草案

## 第二章. 高级专员的说明和一般性辩论

### A. 高级专员的说明

9. 高级专员在对委员会的开幕式讲话中（参看以下附件二）提到流离失所人民的苦况、指出难民被推回，拒绝给予庇护，以及个别难民遭受暴力的悲惨事例，借以说明难民的基本人权横遭摧残。这往往是不受管制的个人或组织采取的行动，使得高级专员对难民提供保护的任务更加艰难。高级专员已与各国政府及自愿机构合作，采取诸如在中心将难民分类并设法寻求重新定居的机会等措施。但是，最主要的还是在国家和国际一级采取适当步骤，阻止这种行动的发生，仅仅靠难民事务高级专员反对这种行动是绝对不够的。高级专员也谴责在难民事务高级专员办事处负责照顾的人采取恐怖行动，这种行动已经威胁到其他难民的安全，有时甚至威胁到难民高级专员办事处的工作人员的安全。根据一九五一年《关于难民地位的公约》<sup>1</sup> 的特别规定，采取这种行为的人就自动消失享受难民地位权益的资格。

---

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第一八九卷，第二五四五号，第150页。



10. 高级专员对委员会在上届会议表示愿意成立一个国际保护全体小组委员会，表示欢迎，因为这样就能够使人集中注意难民高级专员办事处的保护活动。

11. 在积极的方面，高级专员也报告了两项国际人权盟约及公民和政治权利国际盟约任择议定书开始生效。他强调即将于一九七七年一月召开的领土庇护公约问题全权代表会议的重要性，他希望这项会议将成为人权法发展过程中的一项里程碑。根据大会第3456(XXX)号决议的决定，高级专员呼吁各国政府协助支付该项会议的经费，全部经费尚未确定。

12. 难民高级专员又提到他的办事处关于照顾全世界不同地区的难民的活动情况，他认为在拉丁美洲某些国家的难民的不稳定情况仍然是复杂的问题。该地区有很多国家尚未加入一九五一年的公约和一九六七年的议定书，<sup>2</sup>并且大多数认为该公约不适用于该地区。在这些国家中的努力是集中在确保有效的保护和促进重新定居，因为只有一些有关的难民有机会在其他的拉丁美洲国家定居。在难民等待遣送时，为了照顾和维持他们的生活、需要很大的经费。虽然许多国家对接受难民重新定居的一再呼吁，作出积极的反应，使许多难民有可能离开阿根廷、智利和秘鲁，仍然迫切需要更多的机会。

13. 非洲仍然消耗难民事务高级专员办事处年度方案资源的大部分，主要由于南部非洲的局势，产生了新的需要。南罗得西亚（津巴布韦）的难民需要特别援助。最近秘书长已经任命高级专员，遵照他的办事处关于援助几内亚比绍和莫桑比克难民及失所的人所办理的方案，协调联合国安哥拉人道援助方案。在北部非洲，难民事务高级专员办事处面对着因西部撒哈拉局势所产生的严重问题。如同在其他地方一样，难民事务高级专员遵照它寻求永久解决问题的办法的传统政策，包括自愿遣返和永久定居，设法解决这个问题。同时尚迫切需要救济。

---

<sup>2</sup> 《同上》，第六〇六卷，第八七九一号，第267页。

14. 高级专员也提到塞浦路斯和黎巴嫩成千上万的失所的人的困境，他们仍然需要人道的援助。

15. 在亚洲，在越南社会主义共和国和老挝人民民主共和国执行的项目已经取得令人满意的进展，如同其他地方一样，当受益者达到自给自足的程度时，就打算逐渐取消这些方案。难民继续涌入泰国，为了促进永久的解决办法，已经与泰国当局进行讨论。同时也必需办理一些救济项目。在东南亚的其他国家难民事务高级专员主要的任务仍旧是办理有关暂时的照顾维持生活和重新定居等项目。大批来自印度支那半岛的难民不断地乘小船离开原居地，构成了一个新的、严重的问题。他们在公海上往往需要救助又需要获准允许进入避难的国家。一旦他们获准进入避难国，难民事务高级专员办事处在没有一个永久解决办法以前，也将准备给予援助。高级专员希望他提出关于为难民重新定居特别规定入境名额的呼吁能够获得有利的反应。

16. 在世界其他部分有令人鼓舞的发展，有许多国家慷慨地援助难民事务高级专员办事处的工作。在欧洲按照参加在赫尔辛基召开的欧洲安全及合作会议的各国所表示的意向，促进来自东欧各国人民的家庭重聚的努力，已经取得某种程度的成功。

17. 要求难民事务高级专员办事处进行的活动的规模和多样化，使得办事处的财政和人力资源相当紧张，因而需要各国政府慷慨地捐款。需要难民事务高级专员采取行动的问题难以预料的性质，以及这些问题逐渐成为需要永久解决的问题使得事先计划，尤其是特别行动范围内的事先计划，难以进行。因此，只能通过特别的呼吁来解决这些需要，这当然也引起捐款国有关预算规划方面的问题。尽管难民事务高级专员办事处努力凭最少的经费和人力投入，发挥最大的效果，年度方案所需的经费仍在继续增加，只是通过最近几个主要捐款国的慷慨捐输，才能够充分提供一九七六年方案所需的1,480万美元的经费。但是，各国政府仍需大大增加捐款，才能达成目前根据最低限度的需要，拟订的一九七七年的方案指标。

18. 但是，办事处仍然能够履行它的切实承诺，在四年来维持它的正常预算资源所有的额外需要款额都是由自愿捐款支付的。

19. 难民事务高级专员办事处从其他联合国机构积极而广泛的合作得益不少。非政府组织也发挥了很重要的作用。

20. 高级专员回顾他的办事处的基本目标是通过自愿遣返，重新定居，或当地同化等方法，促进难民问题的永久解决。对于短期性质的特别行动他的办事处已经采取较为迅速的逐步结束程序。在所有情况下，难民事务高级专员的目标是要使得失所的人能够达成自给自足的程度。

21. 最后，高级专员强调失所的人不仅是穷人中最穷苦的，而且经常是违反基本人权的受害者，他们的前途是很黯淡的。他认为，在目前争取建立一个新的经济秩序的同时，迫切必要建立一个“新的人类秩序”。

## B. 一般性辩论

22. 委员会成员认识到难民专员办事处在世界各地越来越多的国家内遭遇的多方面问题的巨大和复杂性。他们赞扬高级专员完成其工作的手法，并承认仍待应付的需要的紧急性和多面性。

23. 多数发言者强调国际保护的极端重要，特别是尽管高级专员采取了持续的行动并多次从中同有关当局交涉，但是难民的基本人权还是受到严重的侵犯。他们强调即将召开的领土庇护问题全权代表会议的重要（参看下面第三章）。

24. 好几位代表说他们完全同意高级专员在开幕词中对在某些国家内由于维持法律和秩序的困难而发生的迫害难民的暴行和一些乘小船逃离本国的人民的危急情况所表示的关切。有一位代表提请注意根据目前有效的公约，船主有义务拯救公海上遇难的人民

25. 一个观察员在向委员会发表的讲话中说，他本国境内发生的颠覆行动和恐怖主义活动是使难民和公民同样受害的原因，这些行动已经受到他本国政府的谴责，政府正在采取充分的措施来恢复内部的安全。他又说他本国境内现在约有70万名非正规居民。

26. 好几个发言者说他们支持高级专员的意见，即国际保护难民的必然结果，是难民本身严格遵守一九五一年《难民地位公约》规定的他们对庇护国的义务和责任。

27. 委员会同意应强有力地重申在第二十六届会议上所作的呼吁，以便认真地尊重难民的人权。

28. 许多发言者承认难民越来越多的物质援助需要和对办事处财务的需求的相应增加。他们指出，虽然对难民和失所人民的援助是整个国际社会的责任，但大部分费用目前是由少数传统的捐赠国负担，并希望这种不平衡的现象能够改变。他们从高级专员的一项声明中注意到难民专员办事处将继续作出一切努力来扩大财

力支援的基础。高级专员又说这些努力目前已经获得 80 多个捐助者对难民专员办事处的援助活动提供捐助，在这方面来说它是成功的，虽然大多数捐助仍然来自少数几个政府，因此已经向其他会员国请求捐助，其中有些确有能力对难民专员办事处的活动提供大量捐助，并将进一步探讨它们在财政上作更多参与的可能性。当然有些政府对难民专员办事处的一个或几个方案有兴趣，截至目前它们宁愿经由对有关难民居住的国家提供双边捐助的方式来作财政的参与。委员会有兴趣地听到若干代表已在会议期间宣布他们本国政府将作出大量新的财政捐助，详情载在本报告第五章内。

29. 一些代表在提到难民专员办事处越来越多地参加大规模救济行动时，建议高级专员不妨考虑是否可在将来某一个时候把一些期间很大的特别行动吸收到经常预算过程内，有一位代表举出在泰国办理的援助方案为例，并指出国家政府必须预先在其本国经常预算过程内计及这些行动的援助需要。

30. 关于特别行动对难民专员办事处传统工作可能产生的影响，高级专员重申将优先执行难民专员办事处的主要任务，即国际保护，并将尽先在常年援助方案下达成永久解决，他很高兴地注意到本年度的常年援助方案已经获得充分的资金。

31. 一位成员指出，特别行动需要难民专员办事处现有的财政资源提供更多的援助。因此必须进一步查明行政和预算问题咨询委员会对这些活动表示意见的可能。高级专员回顾，按照执行委员会第二十五届会议所作并经大会第 3271 A (XXIX)号决议认可的决定，难民专员办事处已经以报告由各种信托基金资助的其他活动的方式报告了特别行动。当然，对于进一步改进关于难民专员办事处方案财政审查的程序应该给予尽量多的注意。

32. 关于比利时代表的提议，大意是说为了把募款需要减低到某一个程度，不妨按照欧洲理事会欧洲各国难民和过剩人口重新定居基金的办法，用发放贷金的方式来为难民援助计划提供资金，高级专员解释说，事实证明确保偿还贷款所需的行政安排费用很大，而且目前办理的主要援助计划并不适于设立贷款制度，特别是因

为很难为偿还贷款取得适当的保证。 不过已经在可能范围内尽量利用了需要建立循环基金的类似制度。

33. 有一位代表想知道，由难民专员办事处应秘书长之请所熟练地承担的包括许多救济活动在内的援助方案的协调，从概念的观点来看，是否也能适用于其他联合国机构的活动领域。 另外两位代表建议难民专员办事处不妨利用联合国救灾协调专员办事处（救灾协调专员处）的协调机构。 委员会考虑到高级专员和其他联合国机构代表的说明，以及各国政府代表在会议期间表示的意见，注意到所有有关方面应该铭记联合国系统所有成员组织的职责领域，同时，必须避免难民专员办事处同其他有关机构在工作上发生重复和重叠。<sup>3</sup>

34. 高级专员在其答复中强调说真正的问题在于各方要求办事处承担责任的问题的复杂性。 其他联合国机构的代表在会议期间说，难民专员办事处的工作是在与联合国系统其他成员组织协调下执行的，因此排除了与这些机构的工作重复的危险。

35. 高级专员在答复大不列颠及北爱尔兰联合王国代表所提关于公共关系和请求执行委员会在今后的会议上审查难民专员办事处新闻活动的费用效应的问题时，解释说，办事处的出版物是以各国政府、志愿机构和新闻机构为对象。 此外，难民专员办事处还经常被要求编制报道选定的难民群的特别材料，供世界各地从事募款活动的各组织使用。 叙述关于难民专员办事处的背景资料的基本手册是以各种语文印制的，以期激起迄今尚未对难民专员办事处方案提供捐助的国家的兴趣，而其主要出版物则为“文摘”，每年发行六次。 高级专员又说，鉴于各方的意见，将对新闻活动的费用效应方面给予更多的注意。

36. 在一般性辩论期间和会议的其他期间内，若干代表和观察员叙述了他们本国境内的难民和失所人民的处境以及所采取的对他们有利的措施，其摘要载在有关的简要记录内。

---

<sup>3</sup> 并请参看下面第四章救灾协调专员处代表的说明。

37. 辩论期间也曾审议和提起了国际社会面对的人道主义援助方面的若干具体问题。

38. 阿尔及利亚代表和毛里塔尼亚及摩洛哥观察员说起高级专员在开幕词内和关于难民专员办事处援助活动的报告内提到的难民专员办事处在廷杜弗区进行人道主义行动的问题。这个问题在审议 A/AC. 96/526 号文件时也曾更详尽地讨论过（参看第四章，第 102-105 段）。

39. 若干代表在提到塞浦路斯境内的失所人民问题时，同意联合国人道主义援助有必要继续办理，这项援助由高级专员应秘书长之请负责协调。高级专员完成这项工作的手法获得了赞扬。

40. 希腊代表和塞浦路斯观察员说，鉴于人民自北部移居和来自外国的其他人士的定居立业问题，人道主义援助更需要继续，并强调需要按照大会第 3212 (XXIX)号决议，让失所人民返回家园。

41. 土耳其代表回顾塞浦路斯境内的失所人民问题与过去的政治发展密切相关，在双方都存在，而且在土族社区开始得早得多，并说不该因为它的人道主义性质而提出。他强调唯一的人民迁居行动是完全出于自愿的。

42. 黎巴嫩代表对受到仍在她本国进行的斗争的影响的成千男女和儿童的困境，作了令人感动的说明，并请求与所有提供这种援助的专门机构协调，继续提供成千黎巴嫩失所人民迫切需要的紧急的人道主义援助。

43. 尼日利亚代表在提到非洲境内的难民和失所人民的巨大问题时，赞扬高级专员在莫桑比克境内为来自津巴布韦的难民所设的难民营于八月间被罗得西亚部队摧毁后所采取的行动。而且他认为高级专员在非洲越来越多的活动应该在执行委员会的非洲籍成员的比例上和难民专员办事处工作人员的组成上反映出来。

44. 安哥拉观察员提请注意他本国在帮助返回家园的数十万难民和失所人民恢复正常生活方面所面对的巨大问题，并希望提议的联合国方案能够尽快地获得充分

执行。

45. 非统组织观察员再度说明该组织对援助难民工作的兴趣以及非统组织与难民专员办事处之间发展的密切关系。他回顾高级专员已经说过，难民专员办事处负责照料的难民和失所人民的最大问题目前是在非洲大陆。他提请特别注意南部非洲最近出现的惹人注目的问题。在这方面，他并强调必须在安哥拉进行的艰巨任务。此外他再度提出非统组织观察员在第二十六届会议上所作的建议，即非洲参与难民工作的情况应该在执行委员会的成员上反映出来。

46. 欧洲共同体委员会代表在向委员会所作发言中表示共同体对难民专员办事处的工作有兴趣，这可以从它向扎伊尔、塞浦路斯和印度支那的难民和失所人民提供的大量粮食捐助看出来。在所有这些情况下，都是由欧经共同体出钱把粮食运到目的地港口交货。

47. 国际志愿机构理事会代表在向委员会发言时提到各志愿机构对国际保护问题特别是庇护和不驱逐原则所给予的越来越多的注意。该组织发表了一份关于《领土庇护公约草案》的备忘录，其中除其他事项外，呼吁保护难民和明确规定承认逃避迫害的人民寻求庇护的权利，以加强所有的现行法律措施。备忘录并载有为了保护东道国政府合法利益而建议的保证条款。他还强调了某些地区难民情况的恶化，各志愿机构为非洲城市内的个别难民所作的工作，以及它们在通过移民进行重新定居的重要领域所作的工作。

48. 整个会议期间都有人赞扬各志愿机构对向世界各地难民提供国际援助的工作所作的宝贵贡献。

49. 在讨论到被逐出家园的人民的問題的人道主义方面时，委员会同意必须对他们的困境表现更大的热情和更深的关切，并完全赞同高级专员关于需要一个与“新的经济秩序”相称的“新的人类秩序”的意见。会议期间，好几个代表强调帮助难民不继续作难民的重要，最好是设法根本防止难民问题的发生。



## 委员会的决定

### 50. 执行委员会

- (a) 赞扬高级专员在执行他的多方面的活动上所树立的榜样，并充分赞同高级专员说明中所强调的“新的人类秩序”的需要；
- (b) 重申国际保护的重要，它是难民专员办事处工作的基石；
- (c) 对难民权利继续受到严重侵害表示深为关切；
- (d) 重新提出它在第二十六届会议上所作的呼吁 (A/AC. 96/521, 第 49 (c) 和 69 (b) 段)，并促请各国按照《联合国宪章》第一条第三项、《世界人权宣言》和关于难民的基本法律文书；审慎尊重难民的人权；
- (e) 满意地注意到高级专员继续尽一切努力以确保有效地执行对难民的常年援助方案，同时遵照大会和经济及社会理事会的有关决议，同有关的其他联合国机构密切协调，执行为使人为灾害造成的失所人民得益而办理的特别行动，并设法迅速完成这些特别行动；
- (f) 重申它在第二十六届会议上表示的信念 (A/AC. 96/521, 第 49 (h) 段)，即向难民专员办事处提供其执行活动所需的财政和其他资源的责任，应由国际社会的全体成员平均分担，并感激地注意到高级专员为使各方扩大对其人道主义工作的财政参与而作出的努力。

### 第三章 国际保护

#### A. 导言

51. 在提出关于保护的报告(A/AC. 96/527 和 Add. 1) 时, 保护主任指出, 今年这份报告的写法就是要反映出委员会对于难民专员办事处的这方面工作的特别重视。

52. 他回顾, 在他的权限内, 高级专员在保护难民方面的一个主要责任就是促进以此为目标的国际文书及保证这些文书的执行。这方面最重要的发展是大会第三十届会议的决定于一九七七年一月十日至二月四日召开一个全权代表会议, 以审议并通过《领土庇护公约》。这个会议的召开引起了几个政府间和非政府组织的广泛兴趣, 包括亚非法律协商委员会、欧洲理事会、非洲统一组织部长理事会, 国际非政府组织人权特别委员会, 以及一些法律研究所。这种兴趣的表示显示出根深蒂固的人道和道义力量在为加强人权而努力, 希望相辅相成, 共谋难民的福利。

53. 有几个新的国家加入了一九五一年难民地位《公约》和一九六七年难民地位议定书以及一九六九年《有关非洲难民问题特殊方面的非统组织公约》<sup>4</sup>。他希望大家注意到在一九五一年《公约》中取消了地理限制规定的重要性。

54. 在执行这些文书的方面, 继续努力还是必要的。

55. 保护主任进一步回顾办事处遭遇到难民的基本权利屡被剥夺的严重问题, 尤其是不推回问题。各政府必须了解, 给予庇护是一个和平而且人道的行为, 它并不表示对难民原籍国的不友好态度。并且, 同样重要的是, 国家间的引渡协定不应当违背一九五一年《公约》和一九六七年议定书所揭示的原则。关于这方面, 他敦促一些国家已经采用的程序, 即任何国家在提议遣送或者逐出一个要求庇护的人时, 要先通知难民专员办事处, 应成为普遍的做法。

---

<sup>4</sup> 非洲统一组织, 文件第 CM/267/Rev. 1号。

56. 一九七四年开始的对困难的个别难民调查还在继续进行。以统计数字来说，这个调查显示，已知的绑架事件在审查期间有了增加；另一方面，列在庇护及有关问题拘留、资格决定，和重新定居等类案件的数目则稍有降低。

57. 另一件得到迫切和持续的注意的戏剧性问题，就是用小船从印度支那半岛逃难难民的问题，这些难民人数自委员会上届会议以来一直在增加；他们急需接待的便利，即使是暂时的庇护。

58. 帮助流散了的难民家庭重聚也需要进一步的努力。办事处希望这个工作的进行能够更加积极，以符合《欧洲安全和合作会议最后文件》的规定。

59. 在作结论时，保护主任说，在今天的世界上，难民人权的国际保护工作还只是在萌芽阶段。

#### B. 成立一个国际保护全体小组委员会

60. 按照执行委员会第二十六届会议中通过的关于国际保护的结论（A/AC.96/521，第69(h)段），委员会在第二七五次会议上决定成立一个国际保护全体小组委员会。原则上，这个小组委员会于委员会开会期间举行会议，更详细地研究保护难民的比较专门和法律方面的问题，并向委员会报告它的研究所得。

61. 一九七六年十月六日，据此成立的小组委员会开始召开会议，并于当天下午和一九七六年十月七日星期四举行了两次会议。

62. 依照在第二十六届会议上提出的建议，委员会决定当选执行委员会主席团成员的代表也应当成为小组委员会的主席团成员。

63. 小组委员会决定，在适合的情况下，执行委员会的议事规则也适用于它的会议进行。

64. 小组委员会通过了下面的议程：

- (1) 主席团成员。
- (2) 工作方法与通过议程。
- (3) 一般性讨论。
- (4) 关于难民的国际法律文书。
- (5) 难民的基本权利。
- (6) 难民地位的决定。
- (7) 获得有薪给职业的机会。
- (8) 家庭重聚。
- (9) 难民取得居住国的国籍。
- (10) 从乌干达来的国籍不详的亚洲人的财产登记。
- (11) 任何其他问题。
- (12) 审议报告草稿。

### C. 一般性讨论

65. 在一般性讨论时，小组委员会成员强调难民专员办事处的保护职务是极其重要的，并强调该办事处在这方面所遭遇到问题的严重性。他们觉得，小组委员会应能够彻底地研究这些问题，探讨它们的解决办法，因而帮助专员来解决这一个现在已遍布全世界的最困难而复杂的问题。大部分的发言人都特别强调庇护和不推回为极重要问题，保证如下面所述，他们决心全力支持《领土庇护公约》的通过。

66. 为了改善难民的地位和为了与高级专员合作来履行他在保护方面的职责，一些代表叙述了他们国内所采的措施。一位代表提到，难民的保护也带来某些相当棘手的问题。假如要使保护不发生反效果，则对这些问题必须小心对付。

67. 当更具体地谈到小组委员会可以有益地追求的目标时，一位代表觉得，小组委员会最重要的工作在于决定难民在法律地位上的缺点和世界各地政府给予他们的保护的缺点。他又觉得小组委员会所能作出的最有价值的贡献在于审查这些缺点

和寻求克服它们的途径。促进切实执行保护的一个方法也许就是使国际舆论更加了解必须更人道地对待难民。为使高级专员能够更有效地达到这个目标，他必须得到各政府的全力支持。

#### D. 国际法律文书

68. 数位代表满意地注意到，高级专员使更多国家加入一九五一年关于难民地位的《公约》和一九六七年议定书的努力获得了一些成功。但是，他们感到遗憾的是，这距离达到普遍性仍还非常遥远。

69. 有人强调，按照这些文书的文字和精神去有效地执行它们同加入它们有同等的重要性。按照《公约》的第三十五条，各国政府应向高级专员提供执行《公约》条款的必要资料。荷兰代表在别的发言人的支持下提议，一份关于执行一九五一年《公约》和一九六七年议定书的报告应提交委员会。

70. 小组委员会的成员欣慰地注意到政府间组织和非政府组织对于召开全权代表会议来通过《领土庇护公约》所表示的支持和兴趣。

71. 数位发言人强调，新的《公约》必须订有对要求庇护者的具体保证；几位代表希望按照此意加强《公约》案文。一位代表认为，《公约》中应具体地规定一些基本原则，包括不推回、难民选择庇护国家的自由，以及一个国家遭遇到未能预见和突然涌入的难民致发生过度困难时国际间的团结一致等原则。

72. 委员会的几位成员、国际志愿机构理事会和非政府组织领土庇护公约草案工作组都强调必须保证不推回的原则被了解为包括不在边界上拒受要求庇护者，使他们能象已在避难国中的人民一样，不被送回他们可能遭到迫害的国家，而且至少也使他们的要求得到一个经过正当审理的机会。

73. 一位代表指出，个人获得庇护的权利和国家给予庇护的权利的问题非常复杂。他觉得，要得到一个实际可行的解决，只有通过一份能够兼顾到要求庇护者合理的期望与各国行使其主权权利时应有的权利和义务的公约。

74. 关于估计为 30 万美元的会议费用，瑞士和法国代表说他们的政府已经宣布了这项用途的捐款。其他代表表示他们的政府正在考虑捐款的可能性。

75. 考虑到非政府组织对于促进对难民的人道援助和保护可以发生重要的作用，小组委员会同意推荐它们以观察员的身分参加即将召开的全权代表大会。

76. 小组委员会高兴地注意到，欧洲理事会欧洲议会大会的建议，即在该组织的范围内，达成一个关于难民责任转移的多边协定，并且也注意到一位代表的建议，即类似的作法应在更广泛的地区中进行。

#### E. 难民的基本权利

77. 正如高级专员在他的首次发言中所描述的，大家对难民的基本权利屡次遭受剥夺，表示严重关怀。有人认为这个问题应放在更广泛的人权范围内来看。就难民来说，施以不人道的行为更应当受到严厉的谴责，因为这种行为的对象是本来就处于特别易受到伤害地位的人。小组委员会的成员严重地关切那些流离失所的印度支那人。这些人乘小船离境，在公海上急待拯救，而且急需进入一个避难的国家。一些发言人强调谨慎遵守关于在公海上拯救的一九一〇年《布鲁塞尔公约》<sup>5</sup>和一九五八年《公海公约》<sup>6</sup>的重要性。小组委员会希望各国政府能够优先地和同情地考虑给予这些人最先庇护。如果不能给予他们永久的安置，则所有政府应共同努力，与高级专员合作，提供他们在别处永久重新定居的机会。小组委员会的成员对世界某些地方的一些难民安全上受到威胁的情形，也甚为关切，这种情形国际法学家委员会代表也曾报告。

78. 执行委员会决定重新发动的呼吁应当以最广大的听众为对象。

---

<sup>5</sup> 《关于统一海上援助和打捞的某种规则的公约》，一九一〇年九月二十三日签订于布鲁塞尔（美国国务院，条约汇编，第 576 号）。

<sup>6</sup> 联合国，《条约汇编》第四五〇卷，第 6465 号，英文本第 82 页。

## F. 难民地位的决定

79. 若干代表认为决定难民资格的程序必须更加划一。小组委员会有兴趣地注意到高级专员在他的关于保护难民的报告 ( A/AC. 96/527, 第30段 ) 中所提出的标准但认为在适用上应该灵活, 并需适应当时的行政结构。

80. 意大利代表在其他发言者的支持下, 建议进行研究决定难民资格的程序和作法, 目的是要在适当时候向执行委员会提出适当的提议。

## G. 受雇有酬工作的机会

81. 小组委员会成员强调找到工作是使得难民在当地社会同化的一个重要的决定因素。他们注意到有些国家, 特别是比利时和法国, 所采取的促使难民获得有酬工作的特别措施。这些措施包括简化行政的手续, 免除一些限制以及组成帮助求得有酬工作的速成班。

## H. 使难民取得居留国国籍

82. 鉴于归化对于终止难民身分的重要性, 强调必须加速和便利归化的行政手续。并建议许多国家的归化条件应达到更大的划一性。

## I. 家庭团聚

83. 若干代表表示, 他们对于高级专员应用新的程序使分散的难民家庭得以重聚, 成果良好, 感到满意。他们鼓励他继续朝着这个方向努力, 并在必要时与红十字国际委员会合作。

## J. 来自乌干达国籍未定的亚洲人的资产登记

84. 乌干达代表指出, 乌干达在与联合国难民事务高级专员协商下已采取了适当的行政措施, 由乌干达政府考虑国籍未定的亚洲人提出的补偿要求。预期在适当时候付出补偿。

## K. 小组委员会今后会议的安排

85. 许多发言者在指示小组委员会能够对于保护的工作可以作出重要的贡献时说，正如下面的结论所反映的，小组委员会将来如果能在执行委员会举行会议之前开一整天的会，就会更切合实际。为便利小组委员会的讨论，提交给它审查的文件应在会前分发，以便有足够的时间来考虑。

86. 伊朗代表虽然同意小组委员会应在执行委员会举行会议之前开一天的会，但表示小组委员会目前的负责人员的任期只有在选出新的委员会负责人员时才终止，因此在执行委员会第二十八届会议前一天举行的下次会议期间仍继续生效。伊朗代表因而认为没有必要特别指明小组委员会会有原班的负责人员。

### 委员会的决定

87. 执行委员会，

(a) 严重地关切到一再发生的严重侵犯难民人权以及侵犯有关法律文书赋予他们的权利的事件，特别关注安全受到威胁的若干难民群的情况；

(b) 欣见一九五一年的公约和一九六七年的议定书有新的国家加入，并促请所有政府加入这些文书并严格遵守其中规定；

(c) 建议高级专员应继续注意一九五一年的公约和一九六七年议定书在各个会员国中的适用与执行情况，包括各国承认难民地位的作法和程序，并在适当时候就这个问题向执行委员会提交报告；

(d) 满意地注意到大会决定召开一次全权代表会议来审议和通过一个领土庇护公约；

(e) 建议邀请关心难民保护问题的非政府组织以观察员的身分参加即将召开的全权代表会议；

(f) 深切关怀地注意到乘小船离开他们国家寻求庇护的人的命运，他们需要救助或获准进入最先庇护国以及需要最后定居；



(g) 呼吁各国严格遵守载于一九一〇年布鲁塞尔公约和一九五八年联合国公海公约的有关在海上救助的法律规定，并尽一切可能保证船长在任何情况下都尊重这些法律文书的规定。

(h) 进一步向各国呼吁：

(1) 给从海上救起或直接从海上登陆的难民和失所的人最先庇护，并

(2) 给那些不能在最先庇护国获准永久居留的人在别处重新定居的机会；

(i) 重申必须加强它在保护方面的任务，乐意见到成立了一个目的是要集中注意保护问题的关于保护问题的全体小组委员会，以便决定这方面存在的缺点，提出适当的补救办法。

(j) 决定在执行委员会举行第二十八届会议之前，全体小组委员会要开一天的会。

#### 第四章. 难民专员办事处的援助活动<sup>7</sup>

##### ( 议程项目 6 )

88. 援助主任提出关于难民专员办事处一九七五——七六年援助活动的报告以及拟议的一九七七年自愿基金方案和预算 (A/AC. 96/526) 时指出, 本报告第一次总括了难民专员办事处所有的援助活动, 包括常年方案下的活动和各种特别行动。表二(A)(B)和(C)显示报告所涉年度的全部支出。一九七五年, 这笔支出达 7620 万美元; 本年度估计为 9930 万美元, 一九七七年也可能达到同一数字, 要看各种特别行动的范围而定。在这方面他指出, 本年度表二(B)和(C)所载特别行动下的支出没有包括在安哥拉进行的方案, 因为在那里协调联合国人道援助的任务是在一九七六年六月三十日 (各表所列日期) 之后交付给高级专员的。

89. 他谈到难民专员办事处所提供的某些特殊方式的援助, 说主要的目标仍然是达成持久的解决, 这包括在永久庇护国内重新定居。如关于难民专员办事处重新定居活动的报告 (A/AC. 96/529) 所表示的, 由于拉丁美洲的难民的需要以及印支半岛失所人士的需要, 最近几年, 这方面的努力已取得了新的层面。在这些人取得充分机会方面所遭遇的困难造成了需要在他们等待离去之前给予暂时的照应和给养, 这就成为方案财政资源的沉重负担。不过, 筹措经费, 寻求持久的解决办法仍是使用最大部分经费来达到的主要目标。

90. 援助主任然后谈到已在一般辩论中讨论过的难民专员办事处活动的各个主要部门, 并且另外提出了一些业务方面的细节。在总部和在外地都更加注意这

---

<sup>7</sup> 本项目包括: 难民专员办事处一九七五——七六年的常年援助活动和拟议的一九七七年自愿基金方案和预算; 重新定居活动; 及特别行动。此外, 应阿尔及利亚政府的要求, 列入了题为“制定和执行援助萨赫拉维难民方案和有关问题”的一个项目。

些活动的规划和监督。在设立难民农村定居计划时，已越来越倚重由私人顾问事先进行全面调查，这是联合国许多机关，特别是开发计划署已经采行的一种方法。

在编拟这些计划时，难民专员办事处也得益于联合国系统其他成员机构的特别援助。实际的执行工作通常是在与难民专员办事处和有关国家政府达成三方协议的基础上，交付给一个志愿机构或适当的技术机关去作。但已有越来越多的国家政府赞成直接参与执行工作，因而可能需要增加难民专员办事处各外地办事处的技术人员，以促进与各国政府的合作。一般说来，方案程序总是经常加以审查，使其适应不断改变中的需要。

91. 行政和管理主任解释说，目前的预算制度是联合国于一九七四年采用两年期预算周期后通过的，根据这个制度，在最初四年内，从联合国经常预算筹资的方案支助和管理费用的实际价值，应保持不变，而难民不断改变的情况所造成的额外费用则由自愿基金支付。因此这一安排可在编制一九七八——一九七九年联合国方案预算时一并提出备供审议。同时，大家同意，每年将向执行委员会提出一个全面方案预算。在执行委员会和行政和预算问题咨询委员会提出建议后，今年的方案和预算中已有了若干更动，行预咨委会关于进一步改善提出方式的提案(A/AC.96/531)受到密切注意。方案和预算现在提供资料说明一切资金来源，如经常预算、紧急基金、常年方案以及各种信托基金，包括特别行动在内。可以从文件上看到，难民专员办事处各种活动在数量上的增加已使总部和外地方案支助和管理费用相应增加。但是，每次特别行动所涉经费的数额各不相同，一九七六和一九七七年这些费用的百分比率略低，一九七四年各种来源经费项下的全部支出为百分之十九点八，一九七五年为百分之十五点二，一九七六年为百分之十四点八。行政和管理主任指出，方案支助费用也包括整个保护职务——办事处的主要责任，这是其活动的一个重要部分。

92. 他简短报告了关于方案支助和管理的主要发展，特别提到由于办事处工作量越来越多，须加强难民专员办事处在世界各地的代表。一如行政和预算问题

咨询委员会报告中所指出的，它建议批准在一九七六和一九七七年常年方案下拟议的增设临时员额和员额的改叙。

93. 主任在提到关于特别行动的管理的说明 (A/AC. 96/530) 时说，虽然对特别行动初期经费的其他筹措方式作了相当多的考虑，但还需要更多时间研拟一项切实可行的提案。因此建议继续审查这个问题，并向委员会第二十八届会议提出提案。

94. 一些代表评论 A/AC. 96/526 号文件提出的方式时，对实现行政和预算问题咨询委员会目的在使文件更加精简的建议所作出的努力，表示欢迎。他们注意到咨询委员会还建议了进一步的改进方法，其目的显然是要强调指出拨款方面拟作的改变所根据的种种发展，这一点可能会在导言中提到，并以表格形式表现出来。

95. 有人提到，将特别行动与常年方案下的活动合并起来，使人对难民专员办事处的物质援助活动，可以得到一个很有价值的全盘印象。但有些代表认为，对于两种方式的应有清楚的区别，尤其是在它们所涉经费问题方面。一位代表指出，为了能对所协助的各类人士加以区分起见，这种区别尤其需要。他们高兴地注意到，一如在一般辩论中所指出的，将适当注意已加改进的关于难民事务高级专员方案的财务审查程序。

96. 委员会成员注意到，难民专员办事处的常年方案继续将重点放在非洲，那里仍然非常需要援助。一些发言者特别提到，难民专员办事处按照大会各项有关决议，为来自葡属领土的难民和失所人士利益所从事的遣返和重新定居行动。他们对最近托付给高级专员的协调联合国在安哥拉的人道援助的任务，表示支持。

97. 乌拉圭代表提到 A/AC. 96/516 号文件第 116 段所载的资料，解释说，若干计划的执行由于未能预见的问题而遭到延迟，现在这些问题已获解决，因此他要求取消未使用经费的决定推迟。

98. 委员会也很重视南非事态发展的重要性以及这种发展对难民专员办事处

在该地区的活动的影响。 委员会关切地注意到下列各段提到的各解放运动的代表所作的发言。

99. 纳米比亚西南非洲人民组织（西南非民组）的观察员向委员会讲话时说，在难民专员办事处的援助下，该组织照顾了在赞比亚纳米比亚教育和卫生中心的大约 2,000 名纳米比亚难民。 在安哥拉，也有 3,000 名难民受到这种帮助，那里正准备成立一个类似的中心。 鉴于需要培养纳米比亚人民的技能和创造性，西南非民组已开始举办识字班、技术训练和造就专业干部的方案，并为所有纳米比亚人从小学、中学到大学的免费普及教育奠定了基础。 西南非民组观察员在总结时呼吁执行委员会考虑是否可能把一九七七年拟议拨给纳米比亚学生的款额加倍。

100. （南非）阿扎尼亚泛非主义大会观察员说，该运动与难民事务高级专员在坦桑尼亚联合共和国的办事处密切合作。 他提到阿扎尼亚人民的苦难深重，呼吁对该运动在坦桑尼亚联合共和国、博茨瓦纳和斯威士兰的成员，给予进一步援助，他们许多人的遭遇十分艰苦。

101. 南非非洲人国民大会观察员说，该组织同意高级专员的话，也认为必须维持正义，尊重基本人权，以免大批人民遭受苦难和流离失所。 他建议成立一个基金，把来自南非的难民送到其他非洲国家，并提到难民事务高级专员应在莱索托和斯威士兰开设办事处。 他建议难民专员办事处特别是在外地，应考虑与各解放运动进行紧密的协商与合作。 该运动对拟议的《领土庇护公约》表示欢迎。

102. 在第二十七届会议期间，应阿尔及利亚代表团的要求，列入题为“制定和执行援助萨赫拉维难民方案和有关问题”的一个项目。 关于这个项目，阿尔及利亚代表表示了该国政府对难民专员办事处人道援助的意见，毛里塔尼亚和摩洛哥的观察员也表示了各该政府关于寻求永久解决办法的意见。

103. 阿尔及利亚代表提起目前住在他的国家的 50,000 撒哈拉难民水深火热的情况；尽管难民专员办事处、红十字会、协会和阿尔及利亚红新月会作了各种努力，这些难民仍然需要更多的人道主义援助。他提到《联合国难民事务高级专员办事处规约》，特别着重指出这些难民的确是高级专员负责照顾的。因此在他主持之下设立一项有条理的、适当的国际援助方案并予以执行是非常迫切的。

104. 毛里求斯和摩洛哥观察员特别引述了一九七六年七月二十三日毛里求斯和摩洛哥两国元首的共同宣言，（参看第 A/AC. 96/532 号文件）。两位观察员都说明，阿尔及利亚营中的 5,000 撒哈拉人是被迫关在那里的，因此不符合有关高级专员办事处的文件中“难民”的定义。他们正式宣布，他们的政府要求，在确定实际有关的人自由表达的意愿后，要求让他们自愿遣还（参看第 A/AC. 96/SR. 278 号文件）。

105. 主席强调执行委员会的责任是处理人道主义的方面的问题，并强调首要的目标就是减除所说这些人的苦况，努力求取高级专员负责推行的持久性的传统解决。他坚信，刚才对这问题发言的那些代表所属的政府也同样对这一方面表示关切。这些代表表示支持高级专员，并且愿意同他合作；这件事使他受到很大的鼓舞。

106. 委员会赞赏地注意到难民专员办事处关于重新定居活动的报告（A/AC. 96/529）和关于乘小船离开印度支那半岛的人的资料性报告（A/AC. 96/INF. 105）。有一位代表建议重新定居的报告应成为送给委员会的每一次会议的文件的一种固定形式。

107. 好几位发言人提请注意为争取长久重新定居机会所作的各种努力愈来愈重要，特别是对拉丁美洲的难民和从印度支那来的流离失所的人来说。他们注意到原来接纳移民重新定居的国家，由于经济的不景气和就业机会有限，已经逐渐感到难于接纳新的难民群。为了克服这些困难，国际社会应作出一致的努力，协助减轻给予最先庇护国的重担。有一位代表建议，就较大的难民群所需要的重新定居

机会而言，似乎可以考虑使可能为永久庇护国的政府彼此之间进行协商的问题。

108. 有人认为尽可能准许难民进入他们有社会和经济关系的国家，以便加速他们与当地社会打成一片。而且，有人注意到接纳移民重新定居对东道国的经济和社会生活是有好处的。

109. 政府间欧洲移民委员会（欧移委会）主任在委员会发言时说，鉴于世界各地难民问题的日益严重，他的组织和难民专员办事处在重新定居的方面共同所作和相辅相成的努力愈来愈重要。对重新定居愈来愈迫切的需要和难民的苦况接纳国家即使在最近所遭遇经济衰退，也应再度慷慨支援。志愿机构所担负的重要工作是应该给予赞扬的。他描述欧移委会目前与难民专员办事处同时参与的具体方案，提及正在进行的努力有利于拉丁美洲的难民，智利犯人释放方案的执行包括在内。数千流离失所的印度支那人民——目前是最大的一批——仍然需要许多机会，这批人之中许多已获准进入美国和法国。为帮助迫切寻求重新定居机会的黎巴嫩难民的一项特别方案目前在执行中。促进家庭团聚的努力仍然是活动的优先领域，希望由于一九七五年签订的欧洲安全合作宣言的结果，这个问题会有更大的进展。作为一个技术和非政治性的组织是否可以让它向该宣言的签字国提供其专门方面的意见，这个问题正在积极研讨中。

110. 在会议过程中，委员会有些成员国对欧移委会代表难民专员办事处给难民和失所的人的移动提供方便，曾发挥了可贵的功用，表示赞赏，他们敦促这个机构继续同难民专员办事处合作。

111. 关于难民专员办事处在教育方面的援助，委员会注意到提议在年度需要的方案中列入初中教育和职业训练，这两个项目迄今为止是由难民教育帐户提供资金。

112. 非统组织非洲难民职业介绍和教育局主任在委员会的发言中提请注意该局在执行其职责时所遭遇到的困难。这些困难主要是与非洲国家所能提供给难民的有限就业和教育机会有关。在有些情形中，政府由于安全上的考虑不愿敞开

大门。不过，该局工作人员仍然继续作出各种努力，与难民专员办事处密切合作去争取所需要的各种机会；难民专员办事处，为了这件事，最近加强了它在亚的斯亚贝巴的办事处。

113. 好几位发言人强调他们重视高级专员与联合国各机构的密切关系。儿童基金会、开发计划署、教科文组织、劳工组织、粮食方案的代表们都对委员会作了发言，说明他们的机构同难民专员办事处建立了协调关系。他们指出所提供支持的种类，在适当情形下详细说明对援助难民项目已提供的物质和服务。

114. 救灾专员办事处的代表注意到由于事态本身的特别性质，也由于救灾专员办事处——直到最近才充分发挥作用这个事实，他的办事处尚没有多少机会与难民专员办事处之间发展密切合作。他希望能够沿着同联合国系统的其他成员已经建立的工作协定的路线，在短期间和难民专员办事处缔结一项谅解的备忘录。

115. 委员会成员满意地注意到，难民专员办事处和其他联合国的机构为了照顾难民和失所的人正在作出一致的行动。

116. 本年度的订正方案指标和一九七七年的提议得到一般支持，其数额水平参照世界各地援助需要日益增加，看来似是合理的。至于一九七七年的指标委员会注意到各项提议是以最低限额的需要为根据，在该年以内可能需要提高。有人认为这种程序捐助国政府造成预算上的问题，应予避免。因此有些发言人提议可以把当初的数额水平订得高一些，并敦促对这个问题加以适当考虑。

117. 关于对外事务主任建议可能把年度方案储备金从百分之十增加至二十（参看下面第五章），大家都同意高级专员就这个问题向执行委员会成员进一步报告，以便在第二十八次会议时讨论。

118. 若干名代表和观察员在这个项目下作了发言，说明在国家的一级、为照顾难民已经采取的物质援助措施，并详细报道政府对高级专员办事处各项活动给予的支持。



## 委员会的决定

A

### 119. 执行委员会

- (a) 满意地注意到第 A/AC.96/526 号文件中报导关于高级专员依照他的年度援助方案在一九七五年和一九七六年上半年对有迫切需要的难民和失所的人提供援助所获得的成果；
- (b) 赞赏地注意到行政和预算问题咨询委员会的意见 ( A/AC.96/531 ), 要求高级专员在编制难民专员办事处的方案和预算文件时继续留意咨询委员会的建议；
- (c) 注意到第 A/AC.96/530 号文件内载的高级专员的提议，即向执行委员会下一届会议就关于办理特别行动，除了动用周转资金和保证金外，是否有可供选择的其他办法作出建议；
- (d) 核准第 A/AC.96/526 及 Corr.1 号文件导言部分，B表的(a)至(g)段详细列出的提议，这就是，
  - (一) 一九七六年度方案的行动及方案支持和行政费用的“新的和订正的”拨款和有关的订正拨款；
  - (二) 一九七六年度方案的订正财务指标是14,851,000美元；
  - (三) 一九七六年和前几年在阿拉伯联合酋长国和苏丹办理援助项目的方案基金转入一九七七年，取消第513段指定的一九七六年度拨款；
  - (四) 在年度方案的就地定居项下列入初中教育和职业训练二个项目；
  - (五) 国别和区域方案和一九七七年年度方案关于行动和方案支持和行政费用的通盘拨款和有关的拨款；
  - (六) 一九七七年年度方案的财务指标是16,663,000美元；

- (e) 注意到乌干达代表的发言，并授权高级专员迟延取消第 A/AC.96/516 号文件第 116 段所提及从一九七六年十二月至一九七七年六月三十日的未用余额；
- (f) 注意到高级专员从紧急基金和难民专员办事处唱片计划的收益在一九七五年十月一日至一九七六年五月三十一日所拨的款项；
- (g) 注意到在 A/AC.96/526 号有关各章内的国家和地区，高级专员为照顾难民和失所的人办理的物质援助方案的报告，并表示同意。
- (h) 注意到目前重新定居问题严重和某些国家在此方面特别沉重的负担，敦促高级专员继续发挥推动重新定居的重大作用，特别是在那些通常不收容难民的国家寻找重新定居的机会，并催促在情况需要时放宽收容标准和定额。
- (i) 注意到秘书长关于对援助安哥拉难民和失所的人的特别方案筹供资金所作的呼吁。

B.

执行委员会

- (a) 注意到高级专员关于他在廷杜弗地区负责办理的人道主义活动的报告和发言；
- (b) 注意到阿尔及利亚代表的发言，他在提到联合国难民事务高级专员的任务规定时，特别强调在问题未获得永久解决以前必需继续和迫切地加强国际社会对廷杜弗地区撒哈拉难民的援助；
- (c) 注意到毛里塔尼亚和摩洛哥观察员所作的发言，他们提请特别注意依照毛里塔尼亚和摩洛哥国家元首作出的呼吁和关于有关的人被解送至当地强加拘禁的声明，需要采取措施以便执行自愿遣返。
- (d) 满意地注意到阿尔及利亚、毛里塔尼亚和摩洛哥的代表答应，他们的政府将与高级专员密切合作，以促使他圆满达成他的使命；
- (e) 要求高级专员继续他的人道主义援助方案，同时与各国政府进行讨论，以期遵照他的办事处的一贯政策迅速执行永久解决办法，其中包括自愿遣返和持久的定居。

## 第五章. 财政问题

### ( 议程项目 5 )

#### A. 一九七五年自愿捐款帐户和审计委员会的报告

120. 行政和管理主任在提出一九七五年决算和审计报告 (A/AC. 96/525) 时说, 如表二指出的, 由于收入有 7,950 万美元, 支出有 6,900 万美元, 一九七五年收支的总额增加了一倍多。 收入的来源包括政府捐款 (百分之九十四) 和私人捐款 (百分之二点五), 其余收入来自利息和贷款偿还等扣除了汇兑损失后的净收入。 表一里的资产负债表也同样显示活动总额的增加, 到年底时, 现金和存款增加到 2,700 万美元, 应收帐款增加到 8,766,000 美元; 此时大约百分之九十的认捐款项都已收到。 委员会对此深为感激, 因为延迟付出认捐款项将严重影响方案的执行。 负债的详情可参看附表 2 和 8, 其中包括执行中计划项下的负债 12,565,000 美元。 一九七五年底的余额总共 21,300,000 美元, 包括信托基金和准备金在内。 象过去一样, 委员会将尽可能接纳审计员的意见和建议; 审计员的报告曾经行政和预算问题咨询委员会无意见审查通过。

121. 委员会审查了由高级专员经营的自愿捐款一九七五年决算和关于这个决算的审计委员会报告 (A/AC. 96/525)<sup>8</sup>。 委员会也审议了行政和预算问题咨委会对于决算的审计报告 (A/AC. 96/525/Add. 1), 并表示感谢。

122. 在审查决算时, 若干代表提出了问题, 详细内容见第二八〇次会议简要记录。

#### 委员会的决定

##### 123. 执行委员会

(a) 注意到一九七五年度决算和审计委员会的报告 (A/AC. 96/525)<sup>8</sup>;

<sup>8</sup> 已出版的报告, 请参看《大会正式记录, 第三十一届会议, 补编第 7 号》(A/31/7/Add. 5)。

- (b) 注意到行政和预算问题咨询委员会关于一九七五会计年度决算和审计委员会关于决算 报告 的报告 (A/AC. 96/525/Add. 1)。

B. 捐款现况以及一九七六和一九七七年整个财政情况

( 议程项目 7 )

124. 对外事务主任提出了关于捐款现况和整个财政情况的报告 (A/AC. 96/528)，并提请大家注意增加政府捐款，以保证充分供应难民专员办事处年度方案的经费。由于斯堪的纳维亚各国政府和荷兰政府的慷慨特别捐款，今年年度方案的经费已无问题，但预计一九七七年至少要短缺 430 万美元。根据以往的经验，这项预计很可能是正确的。

125. 除非在一九七七年初时为该年度方案取得相当大量的额外捐款，不然就非为额外经费作出特别呼吁不可。

126. 为了避免在年中修改方案目标，致捐款国政府和难民专员办事处方案的执行都发生困难，他建议委员会考虑把整个方案目标的方案准备金从百分之十增加到二十。虽然这个办法并不能解决短期内的问题，只是增加了预计的短缺数额，但从长远来看，只要政府捐款在每年年初时足够弥补增加的经费，这个办法是有用的。

127. 办事处曾设法让大家更公平地分摊因办事处活动引起的财政负担，因而找到了一些新的对特别业务捐款的国家；近几年来，特别业务的费用增加得很快。委员会上次会议 (A/AC. 96/521, 第 126 段) 上提到的瑞典政府实行的办法很有用，这次又提请委员会注意。可是，为特别业务充分筹供经费固然重要，却不应该损害到为年度方案筹供经费，因为年度方案仍然是高级专员的主要活动。

128. 委员会欢迎在本届会议上宣布的捐款，详情如下：

- 澳大利亚 澳大利亚代表宣布，经该国议会通过后，澳大利亚政府将对难民专员办事处一九七七年年度援助方案捐款约 566,000 美元，比一九七六年的捐款增加了百分之二十一。
- 加拿大 加拿大代表宣布，加拿大政府对一九七六年年度援助方案的捐款将增加到 75 万美元，比一九七五年的捐款增加了百分之二十五。
- 丹麦 丹麦代表宣布，经该国议会通过后，丹麦政府对难民专员办事处一九七七年年度援助方案的捐款将增加到 490 万丹麦克朗，比一九七六年的捐款增加了百分之三十三。 此外，丹麦将在纽约的认捐会议上宣布，另捐出一笔未指定用途的额外款项。
- 法国 法国代表宣布，法国政府将对领土庇护全权代表会议的费用捐款 10 万法郎。
- 荷兰 荷兰代表宣布，荷兰政府对难民专员办事处一九七七年年度援助方案的捐款是 450 万盾，又说在该年度内如有必要时，将从宽地考虑加捐。 他还告诉委员会，荷兰政府将捐款 50 万盾给难民专员办事处在阿尔及利亚的人道援助工作。
- 挪威 挪威代表宣布，经该国议会通过后，挪威政府将捐款给难民专员办事处年度援助方案 and 一九七七年难民教育帐户，总额为 850 万挪威克朗，比挪威政府一九七六年的捐款增加了百分之三十三。
- 瑞典 瑞典代表宣布，瑞典将为一九七七、一九七八和一九七九三年每年捐款 150 万瑞典克朗给难民专员办事处（方案内外的）经常活动和特别业务。 这笔捐款比瑞典政府一九七六年的捐款增加了百分之二十五。
- 瑞士 瑞士代表宣布，瑞士政府除了捐款给一九七七年年度援助方案和参

加筹供特别业务经费以外，还捐款 75,000 瑞士法郎，充领土庇护全权代表会议的费用。

大不列颠及北爱尔兰联合王国 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表宣布，经该国议会通过后，女皇陛下政府对难民专员办事处一九七七年年度援助方案的捐款将增加到 35 万镑。而且，经该国会议通过之后，英国政府还要捐款 250 万镑给难民专员办事处在安哥拉的援助工作。

美利坚合众国 美利坚合众国代表宣布，美国政府将对难民专员办事处泰国方案再捐 170 万美元，使美国对该方案的捐款总额达到 860 万美元。美利坚合众国政府将对难民专员办事处重新安置印度支那失所的人的方案再捐 300,000 美元，使美国对该方案的捐款总额达到 3,320,000 美元。

### 委员会的决定

#### 129. 执行委员会

- (a) 注意到高级专员就向难民专员办事处自愿基金捐款的现况以及一九七六和一九七七年整个财政情况提出的报告 (A/AC.96/528)；
- (b) 感佩地注意到某些政府作出的非常慷慨的特别捐款，因而使高级专员能够为一九七六年方案筹得充分的经费；
- (c) 认识到为了筹得难民专员办事处一九七七年方案的充分经费，必须在更广大的地理分布基础上，得到各国政府更多的支持；
- (d) 促请各国政府本着难民专员办事处所面临的问题的全球性质，参加高级专员人道活动经费的筹供，而在一九七七年慷慨捐款或大大增加其捐款数额，以应付日益增加的财政需要；

- (e) 请各国政府下次在纽约召开每年的认捐会议时，除了宣布大大增加对高级专员一九七七年援助方案的捐款以外，还表明给予高级专员特别业务的全部或任何一部的财政支持；
- (f) 注意到一项建议，就是请各国政府考虑在国家预算中列入财政款项，使它们能尽可能迅速而有利地响应高级专员的捐款呼吁。

## 第六章. 任何其他问题

### ( 议程项目 8 )

130. 经联合国会议委员会主席的要求，已将八月二十日给执行委员会和其他联合国委员会的一封信的原文，同大会关于联合国机构会议记录的第 3415 (XXX) 号决议案文一并提交委员会注意。 执行委员会注意到这封信和大会第 3415 (XXX) 号决议。 关于这一点，执行委员会记得在第二十届会议上它就这个问题进行审议后决定简要记录应予保留，但需以更为精简的形式印行。 根据大会第 1166 (XII) 号决议的规定，委员会负责核可和监督难民专员办事处的年度难民援助方案，因为大会或经济及社会理事会都未详细审议这项方案，执行委员会是参照这个事实才作出这项决定的。 因此，执行委员会是联合国唯一能就这些方案的细节提出意见的机构。

131. 委员会考虑到有必要将适当执行其职务所需的经费限制到最低限度，因此同意下列委员会决定所反映的最低限度的经费。

#### 委员会的决定

132. 委员会决定：：

(a) 执行委员会的简要记录将予保留，但三小时的会议将缩减到最多 15 页的限度；

(b) 第一次和最后一次的会议简要记录将以会议记录取代，但有一项了解，即在这些会议上就实质问题所进行的任何意见交换都将适当地简要记载。

附件一

难民专员办事处常年方案——一九  
七六年（订正）和一九七七年拨款  
简表（以美元计）

国家或地区	一九七六年（订正）			一九七七年		
	援助行动	行政和方案支助	拨款	援助行动	行政和方案支助	拨款
阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯	70,000	-	70,000	70,000	-	70,000
安哥拉	-	-	-	50,000	59,000	109,000
亚洲（不包括中东）	-	-	-	-	-	-
澳大利亚和新西兰	-	60,000	60,000	-	63,000	63,000
奥地利	100,000	-	100,000	59,000	-	59,000
博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰	59,000	-	59,000	59,000	-	59,000
布隆迪	161,000	-	161,000	168,000	-	168,000
中非地区	42,000	-	42,000	53,000	-	53,000
埃及	227,000	-	227,000	257,000	-	257,000
埃塞俄比亚	447,000	-	447,000	207,000	-	207,000
法国	50,000	-	50,000	82,000	-	82,000
德意志联邦共和国	70,000	-	70,000	116,000	-	116,000
希腊	291,000	-	291,000	241,000	-	241,000
几内亚比绍	-	-	-	-	-	-
意大利	114,000	-	114,000	140,000	-	140,000
肯尼亚	88,000	-	88,000	155,000	-	155,000
拉丁美洲	2,765,000	59,000	2,824,000	2,630,000	87,000	2,717,000
阿根廷						
智利	388,000	35,000	423,000	285,000	47,000	332,000
秘鲁	550,000	74,000	624,000	435,000	93,000	528,000
其他拉丁美洲国家	332,000	57,000	389,000	402,000	115,000	517,000
中东	209,000	84,000	293,000	270,000	91,000	361,000
莫桑比克	500,000	-	500,000	364,000	77,000	441,000
葡萄牙	67,000	-	67,000	87,000	-	87,000
卢旺达	45,000	-	45,000	28,000	-	28,000
塞内加尔	26,000	-	26,000	13,000	-	13,000
西班牙	161,000	-	161,000	212,000	-	212,000
苏丹	469,000	28,000	497,000	1,187,000	59,000	1,246,000
土耳其	22,000	-	22,000	29,000	-	29,000
乌干达	23,000	-	23,000	46,000	-	46,000
阿拉伯联合酋长国	146,000	-	146,000	62,000	-	62,000



难民专员办事处常年方案——一九七六年（订正）和一九七七年拨款简表（以美元计）

国家或地区	一九七六年（订正）			一九七七年		
	援助行动	行政和方案支助	拨款	援助行动	行政和方案支助	拨款
坦桑尼亚联合共和国	2,155,000	16,000	2,171,000	2,128,000	17,000	2,145,000
西非地区（不包括塞内加尔）	44,000	-	44,000	59,000	-	59,000
南斯拉夫	-	-	-	200,000	-	200,000
扎伊尔	550,000	-	550,000	978,000	-	978,000
赞比亚	351,000	-	351,000	334,000	-	334,000
全部拨款						
- 就地安置	120,000	-	120,000	87,000	-	87,000
- 重新定居	507,000	-	507,000	300,000	-	300,000
- 自愿遣返	75,000	-	75,000	60,000	-	60,000
- 法律援助	103,000	-	103,000	97,000	-	97,000
- 辅导服务	175,000	-	175,000	105,000	-	105,000
- 伤残服务	30,000	-	30,000	35,000	-	35,000
- 补助性援助	90,000	-	90,000	85,000	-	85,000
- 行政和方案支助费用	-	2,134,000	2,134,000	-	2,280,000	2,280,000
- 方案准备金	682,000 <sup>a/</sup>	-	682,000 <sup>a/</sup>	1,500,000	-	1,500,000
共 计	12,304,000	2,547,000	14,851,000	13,675,000	2,988,000	16,663,000

② 一九七六年六月三十日未分配余额

## 附件二

高级专员于一九七六年十月四日

在高级专员方案执行委员会第二十七届会议上的开幕词

主席先生，

首先我要热烈祝贺你的当选。毫无疑问，你的指导对于本委员会的审议将是极有价值的。我也要向即将离职的杰出主席尼日利亚的克拉克大使，副主席奥地利的劳舍尔先生和报告员挪威的霍斯特马克先生。

主席先生，杰出的代表们，

我们又再度在日内瓦这个宁静和平的气氛里讨论和这个安宁的环境形成强烈对比的人类问题。在我向你们报告整个的情况以及你们去年核准的物质援助项目的进展情况之前，我要把我对于世界各地成千成万无家可归人们的困境的感想向各位报告，在我们审议的过程中，我们大家必须将这些人的凄惨境遇，铭记于心。

让我用具体的例子来说明：五月十八日，在一个拉丁美洲国家境内有两名在他们祖国原是极有名望的难民，清晨在住处被一队身分不明的武装团体劫走。三天之后，在一辆弃置的车里发现了他们和其他两名难民的尸体。

六月一日，一名曾在他的祖国作过总统的难民被人绑架，六月三日在城外发现了他的尸体。几天后，一队身分不明的人冲进一个民间机构的办事处偷走了两千名难民的档案资料。在这之后，有一队五十人的武装团体夜间从两个旅馆中劫走了二十五名难民。他们受严刑拷打后，于六月十二日被释放。

同时在同一个国家又有另一名难民在街上被劫持、推入一辆车中，被带到一个不知名的地方。他的脸部被强酸烧毁后被释放。

主席先生，我可以继续说下去，给本委员会举出世界各个角落发生的好几百个这类事件的实例。我无须夸张，因为在我们的经验中，赤裸裸的现实真相要比虚

构的东西更惊心动魄。我举出这几个例子是要突出法律保护的问题，法律保护是我们办事处的主要职责之一，现在更需要世界大家庭和舆论的注意。

我刚才提到的事件不免要在难民当中造成即使不是惊慌，也是巨大的不安全感。当然，在必要时我不断地向最高一级的权力机构交涉，要求它们针对具体的事件采取适当措施，并且较广泛地向我们办事处保证我们负责照顾的人士的安全。可是在威胁，劫持，拷打或死亡的事件中，使我们发挥保护作用特别困难的是，这些事件，据报导，通常都是不受控制的个人或组织所干的。因此，在许多情况下，法律保护就等于是“人身”保护，尽管本办事处，有关政府，宗教团体和非政府组织之间都合作，也很难能够完全做到“人身”保护的地步。安全避难所成立了。难民一起聚集在各个中心。也开始呼吁给予他们重新定居的机会。但除非本办事处得到国际大家庭和各国政府的充分合作——即使他们不能消除根本的起因，至少也要找到对这问题的及时有效的补救办法——否则我的办事处能够作的就很有限了。

主席先生，到现在为止，我只是提到了问题的一方面，那就是难民是暴行的受害者，令人感到遗憾的另一方面是恐怖主义，这是一个不断在世界各地滋长的恶毒病症。我在这里提到的事件是我们办事处负责照顾的那些人，他们自己往往就是恐怖主义行为的主使者。在有些实例当中，这种人不仅为了有问题的理由以暴力侵犯了他人，而且在有些实例中，难民专员办事处的职员自己都变成这种无意义行动的目标。

我要毫不含糊地指出，根据一九五一年的公约和本办事处的章程，凡是有违反联合国宗旨和原则的人是不能以难民的地位获得照顾的。如果难民有了这种行为，这种行为不但是向人类的良心挑战受到良心的谴责，而且也侮辱了本着人道主义给他们庇护，给他们一个新生机会的居留国。因此，这些难民不仅违反了保护他们的国际公约的规定，而且也冒着失去他们的收容国所给他们的一切益惠的严重危险。我要在此重申，根据一九五一年公约，“一切难民对其所在国负有责任，此项责任

特别要求他们遵守该国的法律和规章以及为维持公共秩序而采取的措施。”<sup>a</sup>

主席先生，鉴本委员会愈来愈注意难民专员办事处在这一方面的职责，我们先从保护问题谈起似乎是很恰当的。回顾去年的辩论，我知道你们可能希望成立一个小组委员会来更仔细地处理本办事处现在面临的保护问题。这是重要的，不是因为难民专员办事处的警惕减低了，而是因为侵犯人权和难民权利的事件大量增加了。

就积极的一面来说，我要报告，自从我们上次会议以来，有两个国际人权公约和公民权利和政治权利国际公约任意议定书参加了工作。鉴于世界各地违反这些公约提出的原则的事件正逐渐增加，这个发展虽然令人满意的，但也含有讽刺的意味。

同样地，在这一年当中又有更多的国家加入一九五一年公约和一九六七年议定书，我在这里要举出几内亚比绍、伊朗、葡萄牙和乌干达等国。让我在这里再度强调，各国政府尊重这些文书所维护的原则和加入这些文书是同样重要的。必须消除各国对外的态度和对内的作法之间的差距。

最后，我应该特别提出即将召开的关于领土庇护公约问题的全权代表会议。明年一月十日的这次会议将是几年以来编纂有关领土庇护的基本人道主义原则的辛勤努力的最高潮。我很高兴在本办事处也出席的象非洲统一组织和亚非法律协商委员会等机构的会议中，支持提议的全权代表会议的积极建议都获得一致通过。我衷心希望全权代表会议的工作将会构成发展有关领土庇护的国际人道主义法律的一个标志。让我在此也提到大会第 3456(XXX)号决议，该决议要求我寻求自愿捐款作为会议的费用。由于至今反应不佳，如果各国政府能够对全部经费 300000 美元即早认捐，我将不胜感激。

主席先生，如蒙许可，我现在想要简略地谈谈世界各地的难民专员办事处所关

---

a 联合国，条约汇编，第 189 卷，第 2545 号，第二条英文本第 156 页。

心的一些情况。 刚才已经提到保护的问题，现在转到目前和这些问题关系最密切的拉丁美洲是很适当的。 由于某些国家的政治和社会经济的情况不稳定，难民的处境就更加险恶。 虽然已登记的拉丁美洲难民的人数不多，但就有效保护以及永久解决而言，他们的问题是一个非常复杂的问题。 大部分加入一九五一年公约和一九六七年议定书的拉丁美洲国家都以地理限制为理由认为公约不适于他们还有许多仍未加入。 这就形成了难民专员办事处在处理有关难民权利问题上的一个严重障碍。 同样地，关于永久定居只有部分的承办案件能够在拉丁美洲境内解决。因此必须其他地方寻求重新定居的机会，这就成了世界性的难题。 在阿根廷的一万名登记的难民当中，百分之八十是智利人，其次百分之二十依次为乌拉圭人，玻利维亚人和巴西人。 这些人当中，约有六千人在永久定居未有着落以前继续靠生活维持费过活，因此对本办事处的有限资金来说，形成了一个沉重的经费负担。除了这些难民之外，约有四千五百名拉丁美洲难民，主要是智利人，在一九七三年九月的事件后离开阿根廷，许多未登记的其他人则暗地居留。 由于公共治安的问题，许多已登记的难民都经常在恐惧下过活，非常盼望离开阿根廷。 对于我在六月二十二日所发出给予重新定居的呼吁，有九个国家积极作出响应，其他国家也打开了门户。 结果每个月继续不断地平均有两百人迁出阿根廷。 传统上给予重新定居机会的国家以及其他国家慷慨地作出响应以减轻难民的困苦，这是重要和迫切的。

以智利来说，已有六千六百人在难民专员办事处的协助之下离开了该国。 智利籍人民仍然继续不断离国前往海外各地和他们的家长团聚。 最后一个避难所在今年三月三十一日关闭。

同样地，约有二千三百五十名难民在难民专员办事处的协助下离开秘鲁，约有一千名难民还留在该国境内受到暂时性的庇护。 除了祖籍欧洲的难民之外，在拉丁美洲许多其他国家中也还有拉丁美洲的难民群。 我们进一步加强这个地区的难民专员办事处工作的努力正在继续下去，目的是要更适当地满足逐渐增加的人道主义援助和保护的需要。

审查期间内北美洲的发展是令人鼓舞的。加拿大和美国不仅继续对办事处的各种活动提供财政支援并且接受难民专员办事处负责照料的大批难民在其境内重新定居。在同加拿大政府密切协商后，已经在渥太华开办了一个分处，同时在美国也正在作出努力，简化审查难民资格的程序，由难民专员办事处担任咨询任务。

至于欧洲，除了在我访问南斯拉夫之后确定该国需要进一步的援助计划外，难民专员办事处的活动仍保持去年方案的水平。

办事处继续努力促成好几个东欧国家的家属团圆。这个主动是依照一些国家在赫尔新基举行的欧洲合作与安全会议上表示的意思采取的，已经获得几分成就。到目前为止，难民专员办事处向各东欧国家当局提出的案件已有半数以上获得解决，我恳切希望在这方面取得进一步的进展。

我对一些欧洲国家深表感激，它们不仅继续、而进一步加强了对我们各种活动的支持。若干国家并同意为大批难民专员办事处负责照料的人民安排重新定居。应该特别一提的是法国，它已经接受了相当多的印度支那失所人民。我们希望别的国家也会跟随西欧国家造成的趋势。

在常年方案的范围内，非洲仍旧是注意力集中的焦点。在审查年度内，难民专员办事处预算总额有百分之六十以上分配给非洲大陆的难民。承办的案件因为更多的难民涌入中非地区国家、莫桑比克、苏丹、和扎伊尔而增加。南部非洲的全面情况特别是因为最近的事件，继续引起我们的忧虑，我们正在密切注视该地区事态的发展。与此同时，正在研究为莫桑比克境内来自南罗得西亚的26,000多个难民采取特别援助措施。因为难民专员办事处资助的一个移民点在不须我重复的大家熟知的情况下遭到破坏，不得不在紧急的基础上特别拨款75,000美元。很明显的，在正义和基本人权在那个地方充分恢复前，大群人民将不可避免地继续忍受苦难和被赶离家园。

关于几内亚比绍和莫桑比克的情况，需要在安哥拉办理一个援助难民和失所人民的大型方案。在今年六月和七月间完成了一项机构间的任务后，秘书长要我承

担一年联合国系统援助安哥拉协调专员的任务。 后来我在八月二十三日代表秘书长发起一项呼吁，以应付失所人民的全部需要。 除了48,000吨食物外，其他救济品需要约3,250 万美元的总投入。 我希望在开发计划署、儿童基金会、粮食方案和卫生组织的密切合作和各国政府及各非政府组织的支持下，能够充分执行这项急迫需要的援助方案。

除了在南部非洲的工作外，办事处还面临了因为西撒哈拉情势而在北非造成的严重问题。 阿尔及利亚政府请求办事处援助现在在阿尔及利亚西南部廷杜夫难民营里过着朝不保夕的生活的数千名撒哈拉人。 另一方面，毛里塔尼亚和摩洛哥政府发起呼吁，要求让这些撒哈拉人重返家园，并请求办事处协助促进他们自愿遣返。 当然，对于这件事就象对于世界上其他地方的事件一样，难民专员办事处总是依循其传统政策，即不使问题永远存在，而是寻求迅速的和永久的解决方法、其中包括志愿遣返和永久定居。 不过在长期解决之前，迫切需要人道主义援助。 我恳切希望各国政府慷慨捐输，以应救济需要。

同样的，主席先生，谁又能漠视塞浦路斯和黎巴嫩境内的数十万失所人民的悲惨处境呢？很明显的，在为这些国家所遭遇的问题寻求满意的解决的同时，同样的继续需要人道主义援助。

讲到亚洲，先简短地说说在印度支那半岛办理的方案。 在越南社会主义共和国和老挝人民民主共和国办理的计划，在执行上继续获得满意的进展。 越南统一后，难民专员办事处在该国北部和南部办理的两个方案略加更改后，已经并为一个统一的方案。 虽然两个国家都继续有大量需要，难民专员办事处的工作只集中于多数失所人民都住在其中的预先划定的地理区和特定类别的援助，为的是避免重复。 同世界其他地区一样，办事处预期能随着受益人达成几分自足后，逐步分期结束它的方案。 因此，与预期需要2,000 万美元投入的正在进行的方案比较，一九七七年方案可能少于目前方案的百分之五十。

令人遗憾的是，在泰国，难民继续不断拥入，而目前难民专员办事处的方案则

还是以维持现状为原则。最近，在曼谷举行的区域会议上，我的几个高级同事得以访问了许多难民营，并评价了全面情况。并与泰国当局举行协商，以寻求永久的解决办法。对占处理案件绝大多数的来自老挝的失所人民来说，最恰当的解决办法——象世界其他地方一样——自然是自愿遣返。但在自愿遣返实现以前，救济计划必须继续办理，尽管我们希望明年难民专员办事处的方案比今年的更着重帮助难民自给自足。

至于由吉隆坡区域办事处负责的泰国以东各国，难民专员办事处的工作大体上仍然一样。除了象在马来西亚办理的重新定居计划外，主要的活动是对时多时少的印度支那失所人民提供暂时的援助或照料和维持他们的生活。这对香港、印度尼西亚、日本、菲律宾和新加坡特别适用。难民专员办事处并继续其为这些人民安排重新定居的努力，他们主要来自泰国，也有的是来自区内其他国家。

我们在区内的的工作最近加强了，特别是为了要更适当地处理所谓的“船民”问题，现在我愿谈谈这个问题。自去年以来，一直有人从印度支那半岛源源涌入东南亚各国。其中多数乘坐自有的小船到达。但是，有些人乘坐的是极易损坏的船，为使他们不致淹死，必须在公海上加以援救。这使问题增添了惹人注目的一面，这个问题最近引起新闻报道很大的注意。

我已有机会在六月二十五日举行的非正式会议上提请委员会注意这个问题。此后我发出了为这些“乘船逃难人民”取得重新定居机会的呼吁。关于这些人目前处境的详情载在一份“新闻简录”内，该简录即将送交委员会。在我这方面，我愿站在纯粹人道主义的立场上，请各国政府注意这个现象的基本问题。

第一，按照关于海上援助法律规则的现行国际文书，船主必须本着人类团结的精神，对在公海遇难的船只给予救援。其次，第一庇护国必须采取宽大的态度，至少给这些人以暂时庇护。在获得永久解决之前，难民专员办事处当然准备在必要时为他们的照料和生活提供资金。第三，我恳切希望各国政府，特别是那些传统的重新定居国，对我七月二十八日的请求作出有利的、慷慨的响应，为人道主义



理由按照各国政府已经很熟悉的，也是委员会熟知的“十个或更多计划”的方式，给予这些人民特别限额。

主席先生，需要难民专员办事处采取行动的情况的多样性和规模，对办事处财力和人力资源不可避免地造成了更多的需求。 财政方面，我很感激各国政府对难民专员办事处的信任，其中最具体的证据是它们从不间断地向办事处提供充分的财力使办事处执行其各种工作。 这对我们是一个鼓舞的根源，特别是在联合国系统普遍面对的全面财政危机的气氛下。 不过，我充分了解为筹措经费发出愈来愈多的呼吁可能发生的危险，正如秘书长在他的年度报告中适当地指出的，这显然将产生报酬递减律的作用。 难民专员办事处在各方要求它执行的各种特别的人道主义行动方面必须面对这一情况。 导致需要采取特别行动的情势的危机是不可预见的，解决危机的永久办法的演变也是不可预料的，这使办事处特别难以冒险地事先编制预算、或预先警告捐赠者。 这就是为什么在国家预算拨款的技术问题上需要机智和富有想象力的办法。 因此我非常欢迎委员会成员的建议。

关于年度方案的筹资问题，我要提醒委员会，一九七七年方案约1,670 万美元的目标是根据目前所能看到的最低需要而定的。因此，明年把这个目标向上修订的必要性是不能排除在外的。不幸的是，年度方案的需要最近几年来都在增加，而各国政府在每年一次的认捐会议上所宣布的捐款却远远地落在后面。这种情况使我不得不在今年六月发出特别呼吁请大家向方案作额外捐献。关于这一点，我要特别向荷兰和北欧各国政府致敬，它们是如此地慷慨响应，使我今天能够宣布关于修订后的目标为1,480 万美元的一九七六年方案的全部经费已有着落了。

至于一九七七年，最好是由各国政府在今年的认捐会议上宣布它们在捐款上的主要增加，以免下一年度内又要特别为方案提出呼吁请大家作额外捐献。

主席先生，难民专员办事处的目的是要以金钱和人力两方面最少的投入得到最大的结果。因此，从工作人员来说，我很高兴能够说，尽管我们的工作负担有很大的增加，但是难民专员办事处还是设法保持相当少的人员。关于作为联合国预算的一部分的难民专员办事处经常预算，已经与秘书长达成了一项了解，即在四年时间，其实际价值将一直不变。我很满意地报告，我们完全遵守了这项了解。工作负担增加所需的额外费用由自愿基金项下支付。至于特别行动，依照联合国的成例，在每一个特别行动的预算中都有一小部分供方案支助之用。这使得难民专员办事处能够聘用临时工作人员，特别是最需要这种人员的外地事务方面。经过相当的时间和经验，难民专员办事处已能从一批人力资源中抽取人员，从而使得正式工作人员能够分摊工作负担增加所造成的紧张。特别行动一旦结束，办事处就自动地回到原来的编制规模，从而保障了它内在自有的伸缩性和适应性。

我要在这个时候强调一下它与联合国系统内其他机构合作的重要性。各个直接有关的机构已经作为原则，不断在财政和物质支援方面作出努力，它们的努力已经成为援助难民和失所人士工作上的一个基本组成部分。因此，各技术机关继续为复杂的安置计划提供专门人员担任规划和审评工作。各捐助机关已提供资源以补充难民专员办事处的资源。它们的物质投入时常满足了办事处自己无法提供经费

的那些需要。在其他地方，特别是难民专员办事处没有代表的地方，开发计划署的驻地代表保持与各国政府的联络。儿童基金会只要那里有可能，就为那里的人口和特别是无助的团体提供物质援助。在许多情形中，向农村地区大批人民提供即时救济和融入社会的协助时，世界粮食方案所提供的粮食在价值上超出难民专员办事处对同批人民的投入总额，其数目时常达到数百万美元。不用说，大家都尽力避免重复，我很高兴我能够说，在秘书长的指导和各有关机构的合作下，迄今这些努力都是成功的。我要非常热烈地通过这些机构今天在场的代表对它们所作的一切努力表示感谢。

我也愿在这个场合向各非政府组织致敬，它们中许多都派了代表在此。我们都知道，这些组织对每个难民所面临的问题有着亲切的了解，这些组织通过其外地工作人员，日夕与这些难民保持接触。

办事处在许多场合要依赖志愿机构。在有些情形下，它们充当了我们方案执行上的业务伙伴。在别的情形下，它们成为难民专员办事处筹募基金的重要来源，也是传播关于难民工作资料的重要来源。最后，好几个机构与办事处在提供保护方面密切地合作，它们在保障难民基本人权方面代表了社区良知的警觉。

主席先生，如果我们要成功地追求我们的主要目标，设法为我们所面对的问题找寻永久解决办法，那么与其他政府和非政府组织的合作，是必不可少的。我们明白，国际协助无论如何不应加深问题。鉴于对各国政府的慷慨捐助有越来越多的要求，所以规划过程现在比从前更需要充分地考虑到将来需要逐步结束的问题。以难民专员办事处规程所照顾到的难民而论，只有当规程载列的永久解决方法之一实际达成时，也就是要做到难民自愿遣返、重新定居或就地安插希望最终能够归化的地步逐步结束才有可望。

但是，对特别行动而言，办事处采用比较加快的逐步结束过程，使这种行动不致成为国际社会太重的负担。特别行动根据其本身的性质就是短期性的。要不是难民专员办事处预先就已决定了行动时期的长短，例如安哥拉（一年），就是在

进行方案规划时就设计使它会自动地逐步结束，例如印度支那。在所有情形下，我们的努力都是针对使失所人士能够尽可能迅速地达到相当程度的自给自足。

主席先生，我刚才提到的自给自足的准则并不是新的或首创的东西。世界上有三分之二的人口今天正在努力求取自给自足，在达到这个目标的过程中，他们遭遇到似乎是无穷无尽的困难。大家正在联合国内外认真作出努力来缩短富国和穷国之间、北方国家与南方国家之间的差距。每一天我们都读到或听到“新的经济秩序”，这是每一个国家在不同程度上都在试着推动的事。关于这一点，我认为办事处负责照顾的难民和失所人士的这个世界应该得到特别注意。他们是穷人中最穷的，不只是在物质方面，并且还因为他们时常是没有希望的。他们是自己无法控制的事件的受害者，因此他们都不得不割断与过去的联系，而且不管愿不愿意，都必须从目前的悲惨处境投入渺茫的前途。我相信，在为《新的经济秩序》作出努力的同时，还有迫切需要为《新的人类秩序》作出努力，希望各方如此经常鼓吹而难得付诸实践的那些人道主义原则会受到更大的注意。

当代流离失所的人是违反基本人权行为的受害者。谈到他们，使我想起了我听到的一个故事：有一个好意的调查员问住在难民营里的一个孩子有没有家，他回答说：“有的。但是我们没有一所房子可以把这个家摆进去。”

主席先生，诸位杰出的代表们，没有别的方法可以比重复有一位同事所说的话更恰当地结束我的发言。不止十五年前，当我加入难民专员办事处的时候，这位同事也在办事处工作，那时候他所说的话如下：

“统计数字只是现实的参考资料。我们可以把一百万人的生活在一张纸上概括描述出来，但最终我们还是必须个别地与每一个人打交道。就在我走进我的第一个难民营的那一刻，我学到了统计数字与活生生的人之间的差别——所以我就不能忽视我所看到的情况。”

谢谢诸位。

---

### 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 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.

---