

联 合 国

难民事务高级专员的报告

增 编

大 会

正式记录：第四十届会议  
补编第12A号(A/40/12/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：第四十届会议  
补编第12A号 (A/40/12/Add.1)



联 合 国

1986 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，第四十届会议，补编第12号》(A/40/12)印发。

〔原件：英文〕

〔1986年1月10日〕

## 目 录

### 联合国难民事务高级专员方案执行委员会

### 第三十六届会议工作报告

(1985年10月7日至18日,日内瓦)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 15	1
A. 选举主席团成员 .....	3	1
B. 委员会的出席情况 .....	4 - 9	2
C. 通过议程 .....	10	4
D. 执行委员会主席致开会词 .....	11 - 15	5
二、 一般性辩论 .....	16 - 48	6
委员会的决定 .....	48	19
三、 根据执行委员会的决定采取的行动 .....	49 - 52	23
委员会的决定 .....	52	24
四、 国际保护 .....	53 - 115	25
委员会的结论 .....	115	38
五、 1985年和1986年捐款情况和全面财政需要 .....	116 - 124	45
委员会的决定 .....	124	46
六、 难民援助和发展 .....	125 - 136	48
委员会的决定 .....	136	50



## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
七、外地事务 .....	137 - 146	52
委员会的决定 .....	146	54
八、难民专员办事处在促进持久解决办法方面的作用 .....	147 - 162	55
委员会的决定 .....	162	59
九、难民专员办事处的援助活动 .....	163 - 196	61
委员会的决定 .....	196	74
十、行政和财务事项 .....	197 - 217	77
委员会的决定 .....	217	81
十一、修正议事规则 .....	218 - 219	83
委员会的决定 .....	219	83
十二、执行委员会需要更多的会议资源 .....	220 - 222	84
委员会的决定 .....	222	84
十三、第三十七届会议的临时议程 .....	223	85
十四、任何其他事项 .....	224 - 227	86
委员会的决定 .....	227	86
十五、主席对项目 1 1 和 1 2 的总结 .....	228 - 233	87

## 附 件

一、1985年10月7日联合国难民事务高级专员在高级专员 方案执行委员会第三十六届会议上的开幕词 .....	89
二、国际保护问题全体小组委员会第十届会议工作报告 .....	103
三、行政和财务事项小组委员会的报告 .....	126

联合国难民事务高级专员方案执行委员会  
第三十六届会议工作报告\*  
(1985年10月7日至18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1985年10月7日至18日在日内瓦万国宫举行第三十六届会议。会议由卸任主席突尼斯的F·梅巴扎大使主持开幕。他在开幕词中回顾了在其任期内的若干主要关切。他特别提到非洲最近的紧急情况并且赞同高级专员为了应付该大陆的迫切需要而呼吁提供经费。他又提到对联合国难民事务高级专员办事处的工作进行深入讨论的一些讨论会、圆桌会议和工作组会议。

2. 卸任主席强调难民专员办事处和执行委员会之间的紧密联系,包括定期举行非正式会议,难民专员办事处主任的定期信件和高级专员列入关于根据执行委员会的决定采取的行动的报告,所有这些使难民专员办事处的活动更为合理。他认为这种合作给确保难民专员办事处工作的继续改进提供最佳的前景。梅巴扎先生最后向所有那些曾经支助和便利其主席工作的人士表示感谢。

A. 选举主席团成员

3. 依照议事规则第10条,委员会以鼓掌方式选出以下主席团成员:

主席: 千叶一夫先生(日本)

副主席: 查里-桑佩尔先生(哥伦比亚)

报告员: E-E·姆坦戈先生(坦桑尼亚联合共和国)

---

\* 前以A/AC.96/673号文件印发。

B. 委员会的出席情况

4. 委员会的下列成员国参加了本届会议:

阿尔及利亚	加拿大
阿根廷	中国
澳大利亚	哥伦比亚
奥地利	丹麦
比利时	芬兰
巴西	
法国	尼加拉瓜
德意志联邦共和国	尼日利亚
希腊	挪威
教廷	苏丹
伊朗(伊斯兰共和国)	瑞典
以色列	瑞士
意大利	泰国
日本	突尼斯
黎巴嫩	泰国
莱索托	乌干达
马达加斯加	大不列颠及北爱尔兰联合王国
摩洛哥	坦桑尼亚联合共和国
纳米比亚(由联合国纳米比亚理事 会代表)	美利坚合众国
荷兰	委内瑞拉
	南斯拉夫

5. 下列国家的政府派有观察员出席会议：

安哥拉	埃及	新西兰
伯利兹	埃塞俄比亚	巴基斯坦
玻利维亚	危地马拉	菲律宾
博茨瓦纳	洪都拉斯	葡萄牙
布隆迪	印度	卢旺达
喀麦隆	印度尼西亚	阿拉伯叙利亚共和国
智利	伊拉克	塞内加尔
刚果	爱尔兰	索马里
哥斯达黎加	阿拉伯利比亚民众国	西班牙
古巴	卢森堡	斯威士兰
塞浦路斯	秘鲁	乌拉圭
民主柬埔寨	马来西亚	越南
民主也门	莫桑比克	也门
吉布提	墨西哥	赞比亚
厄瓜多尔		

马耳他主权教团也派观察员出席了会议。

6. 联合国系统出席会议的组织如下：

联合国秘书处、联合国纳米比亚专员办事处、联合国非洲紧急行动办事处、联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国人类住区中心（生境）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国志愿人员（志愿人员）、世界粮食计划署（粮食计划署）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界卫生组织（卫生组织）、和世界银行。

7. 下列政府间组织派有观察出席：欧洲共同体委员会、欧洲理事会、政府间移民委员会、阿拉伯国家联盟和非洲统一组织。

8. 八十八个非政府组织派了观察员出席会议，其中有国际志愿机构理事会（志愿机构理事会）、红十字会国际委员会（红十字委员会）和红十字协会。

9. 南非非洲人国民大会、阿扎尼亚泛非主义者大会、和西南非洲人民组织（西南非民组）也派代表出席了会议。

#### C. 通过议程

10. 执行委员会决定通过下列议程：

1. 开幕。
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项。
4. 一般性辩论。
5. 根据执行委员会的决定采取的行动。
6. 国际保护。
7. 1985年和1986年捐款情况和全面财政需要。
8. 难民援助和发展。
9. 外地事务。
10. 难民专员办事处在促进持久解决方面所起的作用。
11. 难民专员办事处的援助活动。
12. 行政和财务事项。
13. 议事规则的修正。
14. 执行委员会的其他会议资源。
15. 审议执行委员会第三十七届会议的临时议程。
16. 任何其他事项。
17. 通过第三十六届会议的报告草稿。

#### D. 执行委员会主席致开会词

11. 新当选的主席千叶一夫先生对他的获选表示衷心的感谢，并且决心尽力工作以回敬给予他的信任。他又赞扬卸任主席、高级专员和秘书处、以及1985年南森章的获得者保罗·埃瓦里斯托·阿尔内斯主教。

12. 主席促请委员会注意难民专员办事处面临的空前财政危机，并促请援助国和受援国准备采取必要的行动。注意到在本届会议期间可能会宣布获得进一步的捐助，他请难民专员办事处采取改进其管理的步骤，以便克服困难的情况。他也赞扬难民专员办事处工作人员理事会的倡议，即把一天的薪金捐给1985年的一般方案。

13. 在描述国际保障是难民专员办事处工作的一个支柱的时候，主席赞扬拟定关于难民和寻求庇护者的非常行动的新行为守则。他对在难民营和安置区或在海上的难民继续遭受军事和武装攻击表示遗憾，他对海上救援和重新安置计划表示支持。他促请各国政府同难民专员办事处合作给难民提供保护。

14. 关于援助，主席觉得为了确保援助活动符合费用功效原则，必须采用新的办法，特别强调执行最迫切的方案和加强评价制度。此外，必须考虑到难民援助与发展促进持久解决办法，特别是自愿遣返办法之间的联系。主席提到委员会在核可1985年（订正）和1986年（初步）方案方面的责任。主席也强调必须有应付紧急情况的准备和对易受损害的难民群体给予特别的注意。

15. 主席最后称赞难民专员办事处在外地的工作人员，他们往往在非常困难的情况下执行他们的人道主义任务。

## 二、一般性辩论

### ( 议程项目 4 )

16. 所有发言人都祝贺当选的主席团成员。 他们又对卸任的主席团的工作表示赞赏，并且特别赞赏上一届主席的领导。

17. 在响应高级专员的介绍性发言时（高级专员的发言载于本报告的附件一），各发言人对在高级专员领导下，难民保护和援助在过去 8 个动乱年头里取得的进展表示称赞。 代表们十分赞赏该项发言的内容和赞扬高级专员在解决困难任务时的人道主义精神和个人品质。 高级专员和他的工作人员对难民事业的献身精神受到广泛的称赞。

18. 若干发言人提到高级专员的便命，特别是其人道主义和非政治性质，这些他们认为是高级专员办事处活动的基础。 一位发言人说，虽然难民专员办事处是一个临时性组织，难民问题毫无疑问将会维持很长的时间。 他促请确认如下的事实：临时的难民负担会变成长期的负担。 许多发言人提到联合国的四十周年，他们强调重要的是采取集体行动来保障设立难民专员办事处来促进的各项原则。 虽然一位发言人描述难民专员办事处是不可取代的，一些代表对难民专员办事处的任务正在被过分扩大的情况表示关切。 最近，该办事处给不在其职权范围内的人士提供援助的能力受到评论；不能预期任何一个机构能够满足如此众多团体的需要。

19. 同时，许多发言人评论说，必须处理引起大逃难的根源，因为对这些原因的了解可能有助于减少难民问题的影响。 有人促请在适当论坛上作出努力来防止、减少或甚至扭转难民潮，因为重要的是把国际社会的每一个干预看成为有两个方面，一个政治方面和另一个人道主义方面。 一位代表指出说，除了政治因素和侵犯人权，艰苦的生活条件和社会经济因素在促成难民潮方面也起作用。 这些可以在难民来源国里加以补救，这些国家对终止大逃难比庇护国家有更大的责任。 另

一个发言人觉得，难民专员办事处通过其人道主义行动，在使各有关方面进行对话和促成调解过程方面可以发挥作用。例如，他建议任命一些区域代表或设立一些三方委员会。

20. 各代表一致十分关切难民专员办事处面临的财务危机，各代表团认为这是执行委员会面对的一个最重要的问题。许多发言人促请国际社会对高级专员要求经费的呼吁作出反应，以便允许他维持所需的难民援助水平。他们促请委员会注意，如果没有人理会这些呼吁的话将会给难民特别是发展中国家的难民造成严重的后果。核拨给紧急救济的经费不可以用来补偿一般方案的短缺。若干发言人强调说难民专员办事处的援助不应该只限于救济，应该考虑到中期和长期的需要，其他谈到需要审查物资援助的水平和赞成高级专员采取一些措施来订正已核准的1985年预算。这些发言人觉得，难民专员办事处必须改进管理惯例，这样做会增加效率和费用功效，并且会减少对额外经费的需要。一个代表团特别关切财务危机显露的预算结构问题，并且请高级专员使其规划制度适应新的现实；在适当的情况下，可以制订优先措施来指导各项方案的执行。若干代表团强调必须把方案规划得反映难民专员办事处的使命，而一些代表团表示他们随时准备与咨询者的身份参加这样的工作。不过，一个代表指出，各个政府促请难民专员办事处更好地管理其方案是不足够的；向难民提供足够的援助是各个政府的集体责任。另一位代表提到难民专员办事处的总预算少于全球一小时的军费开支。许多发言人说，在裁减方案时，难民专员办事处必须维持基本的生活援助，特别在保健、营养、供水和基本教育方面。其他代表发现裁减持久解决办法方案是不能接受的。一各代表团怀疑在其本国方案上的预算裁减的技术前提；另一个代表团说，问题的正确解决办法是筹集更多经费而不是裁减方案的水平。

21. 几位代表宣布虽然执行委员会享有核准难民专员办事处方案的特权而没有任何支助这些方案的相应义务，各个政府有责任支持高级专员解决财务危机的努力。若干代表团指出，这些年来难民援助方面的捐助异常慷慨。许多代表团说他们的



政府继续支持难民专员办事处，几个代表团宣布给难民专员办事处方案提供新的特定捐助，而其他代表团则提到本国政府正在赞许地考虑提供这种捐助。一些发言人促请难民专员办事处探讨新的经费来源，特别是通过非政府组织和大众媒介的呼吁来争取私人部门的经费来源。有人又主张扩大援助基础和提高较小援助者的捐助：目前9个或10个援助国家提供高级专员预算的80%左右，而这种情况必须改变。有人认为各国政府必须应付对他们紧迫的人道主义援助预算的相当大的要求，而用来满足非洲紧急情况空前要求的经费在其他情况下也许已经捐给难民专员办事处的一般方案。又有一位代表促请注意国际社会预期难民专员办事处所作的和提供给它的资源之间的差距。另一位发言人建议说，更严格的解释难民专员办事处的任务，限制援助方案和强调找寻持久解决办法会有助于避免以后的财务危机。其他代表强调指定用于难民援助的经费和改组援助预算以便更好地满足难民需要的重要性。有代表强调需要作出早的认捐和交付捐款；几个代表团宣布它们打算在纽约举行的难民专员办事处年度认捐会议上宣布较大的捐助，并且促请其他援助国也这样做。虽然有人对1986年方案的经费提供前景表示有点不确定，一位代表觉得目标应该获得核准，而如果出现筹资问题的话，必要时可在1986年4月左右召开执行委员会特别会议。

22. 许多发言人对难民专员办事处工作人员理事会的呼吁表示赞赏，该呼吁请所有工作人员把一天的薪金捐给难民专员办事处的一般方案。他们说，这个姿态反映出难民专员办事处工作人员对该办事处的工作的献身精神和承诺。

23. 提到难民援助的最新发展是，各代表大都集中于非洲的紧急情况和这种情况对难民专员办事处和国际社会造成的严重额外负担，以及它代表在寻求持久解决办法方面的挫折。难民和失所人士的大量流动由于出现一位发言人所描述的去五十年以来侵袭非洲区域的最严重干旱而变得更为复杂。虽然许多发言人赞扬难民专员办事处、其他联合国机构和各非政府组织在非洲拯救生命方面的成就，还有很多事情要做；对于一些较老的难民群体仍然不可能找到持久的解决办法而同时新的

群体又继续出现。一些发言人警告有从南非出现新的难民潮的危险；关于这方面，两个代表要求对南非增加压力，要它撤出纳米比亚。中美洲的难民情况出现了恶化。另一方面，一些代表看到西南亚的阿富汗难民方案和东南亚的印度支那难民方案出现了某种稳定，虽然两者情况继续使人关切。几位发言人也提到这些问题都需要持久解决办法，特别在适当情况下通过自愿遣返和重新定居的持久解决办法。

24. 几位本国有显著难民人口的代表团颇为详细地报道了具体难民潮影响它们国家的情况，以及产生的社会、经济、环境、政治和安全问题。某些国家，特别是非洲国家，提到它们在应付难民紧急情况时正好处于“发展危机”中间。若干代表团提到使高级专员的工作充满生气的国际团结和分担负担原则，促请各国协助第一庇护国家履行它们相当大的义务。这些庇护国家所发挥的作用受到热烈称赞，而两位发言人建议说，“援助国”议题的定义应该加以扩大以便包括庇护国家，这些国家已经捐助了土地，资源和服务。一位发言人觉得由于世界难民差不多有一半在非洲，该大陆在难民事务上应该发挥更大的作用。

25. 所有发言人都提到持久地解决难民的困境的重要性，并且赞扬难民专员办事处甚至在处于紧急行动中也念念不忘这个目标。受到广泛欢迎的是越来越大一部分难民专员办事处资源核用于持久解决办法。关于这方面，若干代表团强调需要促进自愿遣返作为最理想的解决难民问题的办法。他们从在意大利圣莫雷举行的关于这个问题的圆桌会议的审议中获得很大的鼓励，这个会议提供了积极推行自愿遣返的构架。一些发言人提到他们赞赏当地有收入和融合的活动，例如那些在巴基斯坦使阿富汗难民得到好处的活动。不过，一位代表指出这种活动反映其本国对难民的道义承诺而不是它吸收难民的能力。一位代表认为，区域解决办法比让寻求庇护者跑到区域以外更为可取；另一位代表说，庇护国应该获得一切可能的支助以便在尽可能靠近来源国的地方提供持久解决办法。不过，另一位发言人认为，由于难民问题主要出现于发展中国家，重新定居仍然是一个必要和可行的解决办法。许多发言人赞扬过去多年来在安置印度支那难民方面所作的努力。一位发言人促

请说，重新定居进程应该予以加快以便减少难民和第一庇护国的问题。一位代表团宣布给来自香港的越南难民提供若干新的定居点并且促请其他国家响应这项倡议，也接纳更多来自香港的越南难民。一些代表重新定居国家的代表团在强调它们的吸收能力有限和需要将重新定居同其他持久解决办法平衡起来的同时，重申它们本国政府愿意继续接受定难民，特别是那些最需要这种解决办法和寻求家庭团聚的难民。代表们对单独的未成年人、伤残难民和难民营的长期居留者也表示特别的关切。同时，一些代表警告说，对于一小撮传统的移民国家的重新定居能力不应该有不切实际的期望。在显然马上没有持久解决办法的时候，一些发言人指出有需要促进难民营的自足能力。一位发言人强调说，国际社会不应该只通过找寻特定的解决办法来提供难民最迫切的需要，而且也应该在世界范围内审查其政策和方案，特别是关于长期存在难民情况的政策和方案。

26. 许多发言人提到难民援助和发展之间的联系，他们特别提到第一和第二届国际援助非洲难民会议，这两个会议标志着把强调从紧急援助转移到发展援助，并且在发展中国家的难民援助方面引进补充性的概念。人们普遍地认识到，近代难民负担特别沉重地落在一些面对本国发展问题的国家身上，它们是全球经济危机的受害者和需要国际社会帮助应付这些额外的责任。在若干国家里，难民专员办事处的援助必需超越基本救济而涉及结构上的援助。关于这方面，一位代表提到在管理难民方案方面社会和经济基础结构的重要性，和当难民专员办事处从难民点撤离的时候，在这方法产生的种种问题。他建议当难民点交回给东道国政府的时候，难民点的居民仍然是难民而难民专员办事处不应该放弃对这些人的责任：该办事处应该同东道国政府分担任务和责任，直到难民最后获得遣返或者变为有关国家的公民为止。一些发言人促请当地居民以及难民都充分参加由难民专员办事处和非政府组织支助的难民项目，而且必须考虑到当地居民的需要，这些居民往往享受不到提供给难民的各项服务。难民专员办事处同其他国际组织在这方面的合作，特别是它同世界银行在一个使巴基斯坦境内阿富汗难民获益的项目上的合作受到赞扬。

一位发言人称赞高级专员个人在他的任期内在建立难民援助和发展之间的联系方面发挥的作用。

27. 所有发言人都提到国际保护在高级专员办事处的活动中的关键重要性。几位发言人指出，若干严重的保护问题仍未解决。他们表示特别关切的是：难民在面对军事攻击、海上掠夺、驱回、“人道阻遏”政策、拘留、攻击妇女和在海上继续不愿意拯救难民时的人身安全。

28. 许多发言者提出了难民营受到军事攻击的问题，有的是关于国际保护问题小组委员会和关于这个主题的工作组尚未讨论完的问题（他们对小组委员会和工作组所作的努力表示赞扬），有的是关于具体事件，特别是安哥拉和博茨瓦纳境内的难民和贫民受到的袭击，以及在洪都拉斯的科洛蒙卡瓜难民营和在泰国—柬埔寨边界发生的事件，在所有这些袭击事件中，都有难民丧失了性命。发言者们对这种袭击表示痛惜，并希望能够在执行委员会的本届会议上达成适当地解决这个问题的协议，特别是因为大会 1984 年 12 月 14 日第 39/140 号决议已经表明了大会的态度，可以拿来作为有益的指导方针。有几位发言者说，对于这个重要的问题，早在 1981 年 9 月就开始做工作，如果所有各方都拿出更大的诚意的话，不是不可能达成协议的。若干位发言者着重指出，必须做的一件事是，无论何时、在何处发生这种攻击，都要加以谴责；另外有若干位发言者反对这种做法，认为也要考虑到难民和庇护国的责任。有一位代表说，有必要保障难民的权利，防止难民营和安置区受到军事攻击，但同时难民也要承担相应的义务，包括和平相处，并且不对原籍国和庇护国使用武力。有一位代表说，在这方面，1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题具体方面的公约》<sup>1</sup> 应该适用于世界各地的难民营。另一位代表建议，这个问题应该由别的论坛来解决，以免把难民专员办事处牵连到政治冲突里面去。在同样的前提下，一些代表要求难民专员办事处同联合国边界救济行动和红十字会国际委员会合作，探讨所有各种可能性，对柬埔寨边境那些容易受到袭击的团体提供保护，而又不妨碍他们最终回归本国的机会。关于科洛蒙卡瓜事件，有一位代表发言解释说，他认为这一事件是受到了歪曲报道，他说这并不是是一项军事攻击。

29. 关于以色列对突尼斯的袭击，有几个代表团认为这次空袭是一项侵略行为，还有一些发言者将它描述为一项国家恐怖主义行为，违反了一切国际法规则和标准，也违反了《联合国宪章》。 他们还说，正当国际社会正在作出一切努力向难民和寻求庇护者——无论他们是谁和在何地——提供必要的保护之际，这次袭击严重加深了世界各地被流放的人和难民的苦况。 突尼斯代表团反驳了关于巴勒斯坦平民设施的性质的各种指控，断然否认关于在该国境内存在一个享有治外法权的外国领土的说法，并强调指出，受到以色列轰炸的哈曼—查特综合体纯粹属于民用性质。 在这方面，以色列代表着重指出，对巴勒斯坦解放组织行动总部发动的空袭，与难民或者难民问题毫无关系，因为它完全是针对恐怖分子的。 他还说，那次袭击并不是针对突尼斯的主权，但是突尼斯政府既然不肯——或者不能——按照国际法和惯例负起应负的责任，所以以色列只好行使它固有的自卫权利。

30. 有几位发言者还谈论了难民的不规则迁移的问题，他们惧怕这种现象对于传统上在庇护方面的习惯做法可能产生反面的影响。 一些发言者提到，许多这种寻求庇护者，有的没有证件，有的持有假证件，有的则是在抵达之后就把证件销毁或者丢弃。 有人对顾问的报告表示赞赏，认为是小组委员会讨论这个问题的一个有用的基础。 有一位代表认为，这个问题没有一个单一的解决办法，而是要更加把劲实施执行委员会原已作出的一些结论和决定。 有几位代表对于这些迁移人群中的许多寻求庇护者的真正性质表示怀疑。 他们认为，如果这个问题不获解决，就有引起一般民众的不利反应的危险，这对真正的难民就会带来不良的后果。 有几位代表虽然也承认，申请庇护如果是明显地没有理由或者被滥用，是不可以接受的，但是他们指出，正如顾问关于不规则迁移的研究报告所说，这种申请只占少数。 他们感到关切的是，有人会利用这种申请作为一个借口，而采取消极的态度，这样对庇护制度就可能造成不良的后果。 有一位发言者着重指出了在第一庇护国采取适当的保护和援助措施的重要性。 在这方面，一些发言者提到了高级专员在1985年5月召开的关于抵达欧洲的寻求庇护者和难民问题的协商；有几位发言者认

为，高级专员在协商后作出的总结，可以作为在这个问题上采取后续行动的一个出发点。

31. 有几位发言者对于保护难民妇女的问题受到特别注意表示欢迎，他们认为，难民妇女是特别容易受到伤害的人，不仅会在身体和道德完整方面受到侵犯，而且还会受到歧视。一位发言者敦促高级专员积极采取后续行动，执行审查和评价联合国妇女十年成就：平等、发展与和平世界会议所作的各项决定，<sup>2</sup>同时把难民妇女包括在各种项目里面，让她们参加社区领导工作和自食其力的活动。有几个代表指出，妇女和儿童占了难民的大多数，所以在规划和执行援助方案时，应该考虑到他们的全部需要。这些发言者敦促难民专员办事处集中注意各项职业训练和其他训练方案，以及能够产生收入的活动，以确保难民妇女和她们的家庭能够自己维持生活。一些发言者鼓励在难民专员办事处里面加强一个主管妇女方案的协调中心；他们还要求更多地同其他关心妇女特殊需要的机构进行合作。

32. 有几位发言者表示支持继续实行泰国政府制订的“防止海盗行为安排”，他们对于难民在海上受到攻击的百分率下降的报导表示欢迎。一些代表敦促采取进一步行动，包括对犯罪者进行起诉。有一个代表团指出，镇压海盗行为并不是易事，就象别的罪行一样，只能加以控制或者阻止。许多代表团对于开展“海上救援和重新安置计划”来帮助安置在海上救起来的难民表示欢迎；有一位发言者对于海上救援率有所提高表示欢迎，并说，他本国政府对于该项计划的再次延长期限将给予有利的考虑。有几位发言者虽然对上述的方案表示欢迎，但是他们警告说，还没有理由感到满足，因为有些船只仍然绕过难民而去，海盗也仍然对难民进行攻击。还有发言者对“有秩序离开越南方案”表示支持。

33. 关于一般性的原则，许多发言者强调了庇护的重要性。一些东道国的代表声明，尽管大量难民的流入带来许多问题，包括这些难民受到军事攻击的问题，但是他们将仍然实行他们的庇护政策。另一些发言者回顾了非统组织1969年的公约第二条的规定，即：给予庇护是一种和平的、人道主义的行为，并非针对任

何其他国家。 有几位发言者提到了过于严格地施用难民的“经典”定义所引起的种种问题。 许多代表团关切地指出，一些国家最近在给予寻求庇护者难民身份方面施加了各种限制，他们认为，这样会妨碍了分担义务的原则。 有几位发言者对《卡塔赫纳难民宣言》表示赞扬，并说，他们本国政府完全赞同宣言里的各项原则。 有一些代表对于近年来加入关于难民地位的1951年公约<sup>3</sup>和1967年议定书<sup>4</sup>以及某些国家撤销了对公约和议定书作出的地域限制等情况表示欢迎。 他们希望，这些国际文件不久就会得到普遍的加入。 有一个代表团对于1949年日内瓦公约的两个1977年附加议定书<sup>5</sup>也表示了同样的希望，这些议定书加强了在武装冲突的时候对平民（包括难民在内）的法律保护。 有几位发言者赞扬了亚的斯亚贝巴南非难民问题座谈会、圣雷莫自愿回国问题会议等关于保护问题的会议和座谈会所做的讨论，认为它们对国际难民法的发展作出了贡献。

34. 有几个代表团对1985年南森奖章的获得者保罗·埃瓦里斯托·阿恩斯红衣主教表示祝贺。 有一位发言者说，这个奖章是确认天主教会帮助拉丁美洲难民的努力的一个象征。

35. 关于资金筹措方面的危机，一些代表团提到了针对方案的管理和执行而提出的一些建设性批评和建议，特别是在行政和财务事项小组委员会里提出的批评和建议。 有几位发言者特别谈到，难民专员办事处和它的合作执行机构要严格实行财务和预算控制，并且要提供更加清楚的关于管理情况的资料；不过，有一位发言者提醒大家不要重复了审计和检查的措施，另一位发言者则建议把这个问题提交纽约联合国总部审议。 有几个代表团对于一些接受国所施加的条件表示关切，特别是实行不利的兑换率、征收进口税和在采购方面作出限制。 他们着重指出，必须给予难民专员办事处最优惠的、无歧视的待遇。 在这方面，有一位代表解释了他本国的兑换率政策，并强调说，不应该允许以任何方式妨碍对难民的援助。 一些发言者质问，难民专员办事处是否足够快地对即将发生的财政危机作出了反应？如果它早一点作出反应，后来的大幅度裁减也许就不必要了。 某些代表建议，既

然执行委员会不能为难民专员办事处制订优先次序，这就要由难民专员办事处自己来做；另一些代表强烈认为，在难民专员办事处的各项方案之间订立这种优先次序是不适当的。

36. 一些代表着重指出，需要加强难民专员办事处应付紧急情况的准备工作，特别是加强它的初步反应能力；他们认为，这种能力在非洲最近的危机中受到了痛苦的考验。在管理工作的成本效益方面必须达到很高的标准；有一位代表认为，关键的问题已经不再是难民专员办事处应否开展业务行动，而是它的业务行动是否指挥得当。有几位发言者表示支持改善评价制度。有一位代表说，这个制度是受人欢迎的，但是它应该基于明确规定的标准，这些标准也可以用来指导各个执行机构和主管人员。

37. 若干位发言者对于难民专员办事处的管理工作在几个方面取得了进展表示欢迎；他们强调了外地建制的重要性，并敦促更多地进行重新部署和分散权力，以及实行预先知道的、公平的轮调政策。一些代表指出了联合检查组在最近的报告中作出的关于这方面的一些建议（参看A/40/135）。另一些发言者赞扬了联合国工作人员代表大会主席的发言，他说，一些有益的想法还没有得到充分实行；这些发言者希望能够进一步注意工作人员代表大会所提出的各种问题。一些代表表示，执行委员会愿意在行政和管理方面向高级专员提供进一步的咨询意见。有一位代表指出，在外地的服务地点的薪金表存在不足之处，不过他承认，这个问题没法由执行委员会来解决。有人批评了难民专员办事处特别是高级管理职位上妇女专业人员任职人数不足的情况，并敦促加强征聘妇女的努力。有一个代表团要求难民专员办事处在任用新的人员担任高级职位的时候，要逐步纠正地域上的不平衡现象。某些代表团对于难民专员办事处最近开设的几个新的办事处表示欢迎。

38. 有一位代表对于外地事务主任的任命再次表示欢迎，并表示期待着他提出关于这一年的活动的报告。另一位发言者说，他认为外地事务主任对于确保把更多的权力下放到外地可以起重大的作用。



39. 许多发言者表示支持难民专员办事处更多地同联合国系统的其他机构以及同其他国际组织和非政府组织协调它们的活动。在这方面，一些发言者提到了难民专员办事处同非洲紧急行动处进行的合作；有一位代表希望，由于非洲的紧急情况现在已经进入综合处理的阶段，所以最好能够加强机构间的协调。另一位发言者说，他感到遗憾的是，关于这种协调的资料十分缺乏。有一位代表认为，如果早一点好好协调，有许多问题是可以避免的；当危急情况发生的时候，在外地从事工作的不仅是难民专员办事处一个机构。有几位代表强调了公共舆论对于难民专员办事处的工作的重要性，并敦促难民专员办事处采取步骤，通过大众传播媒介以及通过各种非政府组织，让民众知道各种重要的难民问题；非政府组织是难民专员办事处最重要的各类合作机构之一。许多代表团赞扬了非政府组织在它们本国和国外所做的工作。有一位发言者宣布，他本国的一个非政府组织提供了一项新的捐款，使难民专员办事处《难民》杂志由于财政危机而本来取消的12月号能够出版。另一位发言者要求难民专员办事处同各个东道国的政府机构开展更密切的合作。

40. 有几位发言者赞扬秘书处为本届会议提供了综合全面、清楚明了的文件。有一位代表对于题为“按照执行委员会的各项决定采取的行动”的文件(A/AC.96/665)扩大了内容范围表示欢迎。有一些发言者对于今年能够以较多种语文提供文件表示赞赏。

41. 一些代表团表示，它们深信，在执行委员会所进行的人道主义非政治性工作中，将会继续表现出全心全意互相合作的精神，本届会议也会为各种迫切的问题找出实际可行的解决办法。在发生危机的时候，执行委员会必须接受挑战，使高级专员能够有效地履行他的任务。有一位发言者希望能够加强执行委员会在难民专员办事处的工作中的作用，他认为，这不仅对双方都有利，而且对难民也有好处，这从国际保护问题小组委员会所做的工作就可以看出来。

42. 非统组织的观察员作了发言。他谈到了非洲日益庞大的难民潮；旱灾和自然灾害更加深了难民的苦难。一些难民团体自发性地安顿下来，形成隐蔽的贫

穷情况，对一些最不发达国家造成了额外的压力；尽管如此，这些国家还是本着国际团结和分担义务的精神而自己做出了牺牲。旱灾和饥荒迫使千百万人离家逃荒，这个问题意想不到的规模扰乱了第二次援助非洲难民国际会议<sup>6</sup>所核可的各个项目；然而，这种紧急情况更突出地表明了有效地执行这些项目的必要性。此外，这位观察员还述说了南非种族隔离政策的政策和军事攻击所造成的苦难。然后，他扼要地介绍了非洲各国政府为了应付非洲的难民情况而集体采取的各种措施。非统组织部长理事会还审查了造成非洲难民潮的根本原因，并且呼吁各成员国促进种族、民族、宗教和政治和谐。它还呼吁国际社会加倍向庇护国以及原籍国提供援助，以帮助返回本国的难民的重建工作。另一位发言者呼吁非统组织成员国批准非统组织关于难民问题的1969年公约和《非洲人权和人民权利宪章》两个文件。

43. 代表欧洲委员会的观察员在会议上讲了话；这是欧洲委员会几年来第一次恢复参加会议。他对难民专员办事处所面临的财政危机作了评论，并说，欧洲委员会的议会经常敦促各国的政府和议会继续并在可能时增加对难民专员办事处的捐款。谈到世界难民问题日益复杂的情况，他强调了人权的极端重要性，并介绍了欧洲委员会的一些机构在制订这个领域的新的、具有深远影响的法律标准方面所取得的进展。

44. 三个民族解放运动——非洲人国民大会、泛非大会和西南非民组的观察员作了发言，表示感激各方给予与他们各自的运动有关的难民援助项目的支持。他们说明了他们的各种迫切需要，并呼吁高级专员和国际社会提供更多的人道主义物质援助。三位观察员对于南非继续对难民营和安置区进行军事攻击表示感到严重关切。

45. 代表非洲紧急行动处和联合国志愿人员的观察员，以及4个非政府组织——国际志愿机构理事会、红十字会国际委员会、红十字会和红新月会协会、世界穆斯林大会的观察员，分别介绍了他们在难民领域的活动以及同难民专员办事处的合作

情况。

46. 副高级专员就第二次援助非洲难民国际会议的问题，并针对大家对该次会议所核可的项目的资金筹措问题所表示的关切，在会议上作了发言。他说该次会议的指导委员会仍在继续工作，指导委员会的秘书处责任由在纽约的联合国开发计划署承担。他告诉代表们说，该次会议按照大会1982年12月18日第37/197号决议第5(b)和5(c)段而核可的项目，都还在执行中，虽然非洲的紧急情况所造成的需要使执行进度慢了下来。他呼吁大家提供经费来落实该次会议所作出的各种承诺和计划，作为将难民援助与发展联系起来的一个重要因素。

47. 一般性辩论结束时，高级专员表示感谢执行委员会明确地重申了对他的办事处所作的人道主义工作的支持。他十分注意地聆听了全部55项发言，觉得这次辩论给他很大的鼓舞和帮助。高级专员表示感谢各捐助国作出进一步的承诺来帮助难民专员办事处克服它的财政危机；感谢各东道国不顾自己的重大困难，保持它们的门户开放，而且往往承担了最大部分的负担；并感谢派出观察员在会议上讲了话的各个政府间组织和非政府组织，它们是与难民专员办事处共同努力的十分可贵的合作伙伴。对于各方重申了难民专员办事处的各项基本原则，并建议进一步加强这些原则，他表示欢迎。一些代表曾经关切地表示，当难民专员办事处应付它所面对的各种问题的时候，不要忘记了难民专员办事处的基本任务；高级专员说，他也希望不是如此。他表示注意到各位代表对于自愿回国、防止海盗行为的活动、对难民妇女的特别保护和援助、促进难民法等表示支持的发言。他也同许多代表一样，对于难民营受到军事攻击感到愤慨。他着重指出了对难民的援助与发展的关系，并特别强调了在这方面与其他联合国机构合作的重要性。他十分重视第二次援助非洲难民国际会议的结果，也很重视额外捐助这一可贵概念，并且同大家一样，希望第二次援助非洲难民国际会议所造成的势头不会因为非洲的紧急情况而受到中断。他表示感谢大家对于采取更好的管理和财政控制措施所表示的

关切；他向代表们保证，难民专员办事处也是极其认真地对待这些问题。在这些方面的改革是一个持续不断的动态过程，同时也正在作出努力，确保各个合作执行机构保持严格的控制和高标准地做好汇报工作。高级专员最后说，他感谢代表们对他说的许多客气话。他只能重复他在较早时说的话，就是他认为能够与执行委员会一起为难民做工作，是一种荣幸。他确信，在以后的讨论中，所有出席会议的人都会从他们共同追求人道主义理想的决心中得到鼓舞。

### 委员会的决定

#### 48. 执行委员会：

- (a) 向当选的主席团成员表示祝贺，并对过去一年里领导执行委员会的离任主席表示致敬；
- (b) 感谢高级专员所做的介绍性发言，其中除其他外，回顾了他在任8年内的各种发展和成就；
- (c) 表示深深感激高级专员在他的两任期内为了难民的利益而做的工作，特别是感激他在执行他的职能时表现出了值得重视的个人品德和人道主义性质；
- (d) 深感关切地注意到难民专员办事处所面对的严重财政危机，并敦促各国政府、政府间组织和非政府组织及其他捐助者继续支持难民专员办事处，为它的工作提供足够的金钱和其他捐助；
- (e) 赞扬高级专员为了改进难民专员办事处各项活动的管理工作，特别是改善其财政管理和控制而已经采取的各种步骤，并敦促他继续同各个执行机构一起合作，采取必要的行动来抵销资金方面的不足；
- (f) 重申要确保寻找持久的解决办法和照顾难民在基本护理和维持生活方面的需要等目标受到适当的优先注意，并鼓励作出进一步的改进，以具有成本效益的方式来执行这种援助活动；

(g) 赞赏地注意到各个庇护国所作出的重大贡献，它们往往不顾自己的严重困难而接纳大量的难民；并敦促其他政府本着国际团结和公平分担义务的精神，协助为难民提供适当的解决办法；

(h) 并表示赞扬向难民专员办事处在 1985 年的各项方案作出慷慨捐助的所有捐助者，这些方案包括一般方案以及特别方案，例如针对非洲紧急情况的特别方案；

(i) 表示深深关切非洲最近的紧急情况的严重程度，那里的旱灾和饥荒使难民和当地居民都受到影响，造成极大的困难以及不少人死亡的惨剧；并赞扬高级专员为减轻这个问题而作出的努力，这个问题大大加重了难民专员办事处的工作量；

(j) 遗憾地指出，非洲的紧急情况严重阻碍了各种旨在提供持久解决办法的方案和建设基础设施的项目，包括在第二次援助非洲难民国际会议上提出的这种方案和项目；并敦促国际社会不要忽视这些方案和项目以及额外捐助原则的极端重要性；

(k) 对于东南亚和西南亚继续存在的严重的难民情况表示关切，并重申需要为这些问题找出持久的解决办法；

(l) 对于中美洲的困难的难民情况也表示关切，并呼吁作出进一步的努力来应付那个地区的难民的各种需要；

(m) 强调要在适当的论坛设法解决造成难民问题的根本原因，并敦促在这方面继续作出努力；

(n) 重申高级专员的活动纯粹属于人道主义和非政治性质，认为这是一个必要的条件，使他能够有效地履行他的任务，保护和援助难民专员办事处所关心的难民和流离失所的人，包括难民营和安置区里的人，并呼吁大家支持加强

他的工作所依据的人道主义原则； 在这方面，鼓励更多的国家加入各项关于难民的国际文书以及撤回保留；

(o) 欢迎拨出更大比例的预算资源来谋求持久的解决办法，并敦促大家坚持不懈地寻求这种解决办法，其中特别强调的首先是自愿回国，在不可能这样做的时候则谋求在当地的融合，如果这也做不到的话，则提供充分的重新安置机会；

(p) 深感关切地注意到，难民的权利仍然不断受到严重侵犯，特别是发生难民营和安置区受到军事和武装攻击的事件，同时对于无法就关于这种攻击的原则达成协议感到遗憾； 并敦促各国政府同高级专员充分合作，协助他按照授予他的任务，有效地履行向难民提供国际保护这一重要责任；

(q) 赞扬高级专员唤起人们注意难民妇女在保护方面的特殊需要，并进一步敦促他在各项援助方案之中要注意到全部这种需要，包括帮助她们达到自给自足； 并鼓励高级专员为加强难民专员办事处以内协调有关难民妇女的保护和援助活动的中心而作出的努力；

(r) 欢迎执行委员会的成员和难民专员办事处加强密切合作，包括改进资料流通，和在量与质两方面改进在执行委员会各届会议之前、会议期间和休会期间向执行委员会提供的文件，并敦促大家加强这种合作；

(s) 表示赞扬国际保护问题小组委员会和行政和财务事项小组委员会继续作出的重要贡献，以及它们在推进执行委员会和难民专员办事处的工作方面所发挥的建设性作用；

(t) 敦促高级专员继续努力改进难民专员办事处的行政工作，特别是改善培训工作，更多地把权利分散和下放到外地，对人员员额作进一步的重新部署，和继续改进轮调的政策；

(u) 请高级专员实行以才干、忠诚和积极性原则作为基础的征聘政策，其

中要适当注意所有各级的地域平衡，并敦促他在难民专员办事处招聘和提升更多的妇女，包括担任高级管理职位；

(v) 请高级专员继续密切协调难民专员办事处和联合国系统内的其他机构以及适当的政府间组织和非政府组织的工作，并鼓励那些机构继续支持高级专员执行他的职能；

(w) 赞扬高级专员和难民专员办事处的工作人员在往往十分困难的条件下在世界各地为难民所做的可贵工作；并赞扬难民专员办事处的工作人员向1985年一般方案捐出一天的薪金这一义举，这项行动证明了他们确实献身于难民专员办事处的工作。

### 三. 根据执行委员会的决定采取的行动

#### ( 议程项目 5 )

49. 执行委员会秘书在介绍这个项目时提到 A/AC.96/665 号文件。这份文件是旨在使各代表能够更容易地理解秘书处根据委员会的决定而采取的行动。为了方便阅读起见,各项结论和决定都是按主题而不是按年月顺序开列的。执行委员会秘书指出,委员会的某些决定,例如与持久解决办法有关的决定,都是关于高级专员的法定责任的重申,而且在以后几年都可能会复述,但其他决定则与执行委员会只须采取一次、不会重复的具体行动有关。

50. 执行委员会秘书表示,委员会面前的这份文件仅供参考而不是为了进行实质性讨论用的。留待审议议程上有关项目时才进行实质性讨论可能会较为恰当。然而,他请委员会各成员就这份文件的价值加以评论。

51. 有三位发言者赞扬秘书处编写的文件,他们认为文件对情况发展作了很好的描述。他们希望秘书处在今后各届会议都会这样做。这三名代表都表示在审议议程上较后的项目时再回到文件所提到的实质性问题;但是,他们都表示注意到文件所提出的各具体要点。一名代表提请注意(第 22 段关于加强执行机构管理难民专员办事处各方案的能力的正式培训方案)、第 33 和第 34 段(关于征聘问题,特别是征聘专业职类妇女的问题)、以及第 37 和第 38 段(关于将总部的权力下放给外地办事处的问题)。另一位发言者则提到文件的第 18 至第 20 段,并指出只有载录在文件内的决定的一部分——即有关向阿尔及利亚廷杜夫地区提供人道主义援助的决定——已予执行,但至于决定的另一部分——即持久解决办法的执行情况,尤其是上述决定特别提到的自愿遣返的执行情况——都缺乏资料。另外第三名代表亦提到同一段落,关于赞扬秘书处编写的文件清楚明了。她指出委员会已收到一份关于持久解决办法、执行这些办法的条件和责任、以及难民专员办事处在这方面所采取的行动的详细报告(A/AC.96/653)。提出这个问题的两个代表团都保留在



讨论持久解决办法（议程项目 10）时再谈这个问题的权利。

### 委员会的决定

#### 52. 执行委员会：

赞扬秘书处编写的关于根据委员会的决定而采取的行动的报告，并要求秘书处继续向委员会今后各届会议提出类似的报告。

#### 四. 国际保护

##### ( 议程项目 6 )

53. 应执行委员会主席的请求,国际保护问题全体小组委员会主席迈巴扎先生(突尼斯)介绍了小组委员会第十次会议的报告(A/AC.96/671)(见本报告附件二)。小组委员会负责处理五个往往非常错综复杂的主题。它尤其专注妇女难民的问题,并提出一些强调妇女难民所面对的困难的结论,而且还建议采取适当的行动。关于救援在海上遇难的寻求庇护者的问题,小组委员会对1985年救援率有所增加一点感到鼓舞。但难民专员办事处仍须在这方面提供进一步的支助,这一点已反映在结论草案内。小组委员会也就自愿遣返这个问题提出了结论,其中重申这种解决办法的重要性并复述必须以积极的态度来处理这个问题。小组委员会十分重视1985年7月在圣雷莫(意大利)举行的圆桌会议就这个问题所进行的筹备工作。

54. 小组委员会也审议了寻求保护者和难民的不规则移动的问题。高级专员任命的顾问吉尔伯特·耶格先生所进行的研究大有助于就这个极端错综复杂的问题所进行的讨论。小组委员会认为结论草案是实事求是的。尽管有一个国家对这些结论提出保留,但小组委员会希望这个问题可以在讨论期间得到解决。关于难民营和定居点遭受军事攻击的问题,在赫格纳先生(瑞士)主持下成立的工作组尚无法取得协商一致的意见。

55. 主席最后表示,小组委员会工作的成果反映出各国政府均有诚意为国际保护方面的种种复杂问题寻求解决办法,而且真正希望本着真挚的人道主义精神达成有意义的妥协。

56. 应主席的请求,赫格纳先生向委员会报告他就关于难民营和定居点遭受军事和武装攻击的结论草案进行协商的结果。这些协商是在一个开放给小组委员会所有成员参加的工作组的范围内举行。

57. 尽管工作组就一些次要方面达成某种程度的协议,但遗憾的是,工作组却因对草案的实质内容持有不同看法而未能取得协商一致意见。希望明确地谴责军事攻击的国家与要求界定有关各方各自责任的国家之间的意见有分歧。

58. 赫格纳先生认为，参加工作组的国家非但没有试图达成妥协，而且在某些方面还采取更强硬的态度。他认为目前没有可能达成任何解决办法，并怀疑委员会是否应继续讨论这个议题，尤其是鉴于大会 1984 年 12 月 14 日第 39/140 号决议已经对此问题加以处理。但这不排除在稍后阶段再行审议这个问题的可能性，如果情况有所改变的话。在目前情况下，赫格纳先生希望委员会免除他担任工作组主席的职务。

59. 国际保护问题主任穆萨利先生在介绍本项目时说，难民专员办事处在国际保护方面所遇到的主要困难已在关于这个问题的说明 (A/AC.96/660) 内加以概述。他接着叙述了不利于国际保护整个概念的一些比较基本的趋势，并对可能纠正这些趋势的种种行动加以分析。

60. 难民专员办事处所进行的保护活动的性质出现了新的方面，这些方面是办事处在 1951 年成立时所意想不到的。最初，保护问题的性质偏重于法律方面，与接受东欧难民，使他们归化西方工业国家并在当地重新定居有关。从 1960 年代起，随着反对殖民政权的独立战争的出现，难民移动的重点已转移到第三世界。在国际社会 and 高级专员的支助下，在邻近国家避难的数以百万计难民获得了庇护和援助，直到有关各方达成政治解决，使他们能够自愿返回其新独立的国家。在此期间，新的保护问题主要是在远离边界的安全地区设立难民营，并确保难民营保持纯民事和人道主义性质。

61. 1960 年代后期和 1970 年代初期的难民移动情况日趋复杂，大批寻求庇护者一同越境进入资源有限的发展中国家里。尽管造成种种经济和政治问题，但这些情况仍可以处理。有关各方为难民安排了归化当地社会和自愿遣返等区域解决办法，而保护原则大体上都获得承认，并且在若干情况下甚至得到加强。通过世界一级和区域一级的国际文书、决议和宣言，国家保护原则的内容得到相当的发展。

62. 但是，从 1970 年代中期到现在，世界经历了一系列的重大危机，造成了大批跨边界的人口流动。在印度支那、阿富汗和近日来在非洲等地发生的危机造成了种种问题，其规模和复杂性都是前所未有的。伤害难民的人身和安全的现象以

及大批难民从发展中国家移向发达国家的现象也是前所未有的。转捩点是印度支那的危机。这个危机导致近代最持久的大规模移动之一，而唯一可行的解决办法就是重新安置，因为该地区各国都普遍不愿意长期接纳这些难民。尽管各国最初都作出慷慨反应，为难民提供重新定居的地方，但这个危机对难民以及一些基本的国际保护概念来说，确实代价太大。

63. 由于受影响的国家恐怕这些情况只能以重新安置的办法解决，而且数目可观的外国人口继续留在其领土可能会危及本国的切身利益，因此它们的反应不是严格限制难民重新定居的标准，就是实行所谓阻吓措施：封锁边界、拒绝给予临时庇护、寻求庇护者不是被遣回原籍国就是被禁止入境。

64. 在这段期间，发生上述前所未有的危机的同时，也出现了对难民施加残暴行为和人身攻击的新形式。难民专员办事处的资源有限，无法对付这些行动。确保难民安全的最佳办法，就是派遣难民专员办事处官员留驻难民营、逃亡路线一带和边境地区。难民专员办事处仍继续建议难民营和定居点在原则上应设在远离边界的安全地点。当然必须保证难民向这些地点移动时不会遇到任何暴力。在保护难民和庇护寻求者的人身安全方面，也必须提到维持和加强反海盗行为方案的工作以及海上救援方面的倡议。

65. 在最近这段时期内还出现了大批难民由于种种原因从发展中国家流入工业国家的现象，使庇护程序大受冲击。有些国家当局表示，尽管它们完全接受1951年联合国关于难民地位的公约所规定的义务，但它们没有准备也无法接纳在其地区以外发生的内战或人为灾难的受害者。这些国家已着手制订措施限制或阻止寻求庇护者入境，并对难民专员办事处在这些情况下所起的保护作用是否适当表示怀疑。

66. 国际保护问题主任认为上述危机和困难是可以克服的，而经过多年耐心制订的国际保护标准也是可以维持和加强的。但这需要对新的难民情况有所认识，而且必须取得一种平衡，以便一方面能够尊重人道主义原则和难民的人权，而另一方面也考虑到各国要照顾其国民的福利和维护其国家利益的正当要求。但是，只有在有关各方——特别是各国、难民专员办事处和执行人道主义工作的非政府机构——履行其各自的责任时，这种局面才会出现。

67. 难民专员办事处的任务规定它必须积极寻求持久的解决办法。在这方面，重点已从1950年代协助难民同化的工作变为今天必须为大多数难民安排自愿遣返的工作。在情况许可下，难民专员办事处有责任协助筹备和执行自愿遣返的工作。为此，难民专员办事处积极提倡通过诸如载于下列文件内关于自愿遣返的原则：

《1969年非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》、《1980年执行委员会的结论》<sup>7</sup>、根据1980年4月召开的关于国际保护亚洲难民和流离失所人的马尼拉圆桌会议任命的工作组于1981年通过的关于这个主题的《准则》、《孔塔多拉关于中美洲和平与合作文件》（A/39/562-S/16775，附件）、《关于难民问题的卡特赫纳宣言》、以及最近发表的由难民专员办事处同圣雷莫人道主义法律国际研究所于1985年7月共同组织的自愿遣返问题工作组的报告。自愿遣返问题工作组曾以富于想象力的形式，向高级专员和各国建议种种方式方法克服自愿遣返方面的一些问题。

68. 尽管难民专员办事处认为自愿遣返是解决难民局面的最佳办法，但它知道难民专员办事处和难民都有成为政治游戏中的走卒的危险。各国必须对难民专员办事处有信心并提供支助，以便可以成功地化除这种危险。使自愿遣返顺利进行的一个主要条件，显然就是与这方面直接有关的国家（通常是原籍国和庇护国）的政治意志。

69. 在东南亚，尽管无法大规模地实行自愿遣返的解决办法，但由于泰国和老挝人民民主共和国的积极态度，一项切实可行的办法已经制订，让难民可以自愿从泰国返回老挝。此外，在意大利圣雷莫人道主义法律国际研究所的协助下，难民专员办事处得以同印度支那各国高层政治代表交换有益的意见，并与他们讨论东南亚的印度支那难民局面。这个问题必须以审慎、有耐性的态度处理，而且最重要的是，有关各方必须有诚意才可以处理。必须在东南亚创造必要的条件，以便从纯人道主义的角度协助难民自愿遣返，或协助完全因经济理由决心离开本国的人安全地、体面地返回原地。

70. 经验表明，设立由原籍国、庇护国和难民专员办事处组成的三方委员会可

能是一个有用的办法，促进和协助难民自愿遣返。他希望可以设立这类的三方委员会，以便处理非洲和中美洲各种难民局面的自愿遣返问题。

71. 自愿遣返显然不是在所有情况下都是可行的。如果不可行的话，则必须本着真正的国际团结精神和分担责任精神，采取一项全球性的综合办法。国际保护问题主任认为难民专员办事处的一项重要任务，就是促使并协助有关各方进行建设性的对话。实行这种办法的一个例子，就是1985年5月召开的关于寻求庇护者和难民抵达欧洲所造成的种种问题的欧洲协商会议。这些协商以及建议采取的后续行动表明。如果有关各方具备政治意志，愿意履行其义务并共同分担责任，则可以为当前的问题寻求解决办法，使人道主义方针得以维持。他强调非政府机构在这个过程的作用是有决定性的，特别是因为它们在公众宣传方面发挥重大的作用。应让它们参加关于难民命运的会议，因为它们与难民有非常密切的联系。国际保护问题主任最后强调，难民专员办事处无法消除难民移动的根本原因。难民专员办事处至多只能试图创造有利的环境，以便能够缓和紧张局势，让有关各方有时间就这些问题达成政治解决。难民专员办事处在各国支持和信任下，是能够履行这方面的任务的。但应予以指出的是，必须对这些问题及时寻求解决办法。

72. 在接着进行的讨论和一般性辩论中，大家都一致确认高级专员的国际保护任务是极为重要的。大家也确认，如要有效地履行这项任务，则各国政府必须给予充分支持；在这方面，为难民提供适当的持久解决办法，是一个极其重要的因素。

73. 若干代表对在制订和加强国际公认的难民待遇标准方面所取得的进展表示满意。大家对许多国家现在已加入《1951年联合国关于难民地位的公约》和《1967年的议定书》一点都普遍表示欢迎，并希望有更多国家在不久的将来也会加入，从而使上述文书更具有普遍性。一名代表提到某些国家在履行各项国际难民文书所规定的义务时仍然实行地域限制。他认为这种限制已经不合潮流，而且与当前人道主义法律的发展背道而驰。他认为执行委员会应适当地向仍然实行地域限制的国家发出呼吁，请它们撤销这种限制。

74. 有些代表对国际公认的难民待遇标准在实践中往往被忽视一点表示关注。关于国际保护的照会 (A/AC.96/660) 已提请各国注意这个问题。他们也提到违反不驱回原则的情况、针对难民和寻求庇护者的海盗行为和其他暴力行为以及实行任意拘押措施等严重事件。

75. 有几名发言者指出因大动荡或武装冲突而离开原籍国的人的问题日益严重。有些代表认为在这种处境下的人不算难民,但可以根据国家立法给予人道主义待遇,这样就不必扩大难民的定义,以便顾及他们的需要。扩大难民的概念可能有导致国际社会对难民减少支助的危险。国际保护问题主任在答辩时就这个问题作了评论。

76. 有几名代表虽然重申他们本国都支持庇护原则,其他他们却面对大批人临境的局面。这些人显然不是难民,他们不过趁机利用庇护程序以实现移民的目的。这种现象对这些国家造成严重负担,大大影响民众对真正难民的支持。一名代表指出他本国要花很大力气应付一些旨在逃避迫害的寻求庇护者,以及一些从事破坏庇护国公共秩序的活动或从事有损原籍国利益的活动的难民。

77. 有若干代表也指出愈来愈多难民不规则地从已经给予他们保护的国家移往别国的现象。普遍同意,这些不规则的移动也削弱民众对各国为保护和协助难民而采取的措施的支持,而且往往动摇国际社会有组织地为难民寻求适当解决办法的努力。他们也提到愈来愈多寻求庇护者持假证件出国或蓄意毁灭或丢弃证件的现象,其目的是为了欺骗抵达国当局。

78. 有几位代表赞扬高级专员任命的顾问所进行的关于寻求庇护者和难民的不规则移动的研究。所有发言者对不规则移动问题工作组和国际保护问题全体小组委员会所进行的筹备工作表示赞赏。

79. 有若干代表强调必须根本解决不规则移动的问题。一名代表着重指出,整个国际社会根据国际团结原则和分担责任原则为难民问题寻求解决办法,是十分重要的。他认为所有国家,包括过境国和第一庇护国,都应严格执行不驱回原则。但整个国际社会也显然必须支持这些措施,并愿意保证有关东道国不会独自负起接纳难民的重担,因为只有这样,不驱回原则才可付诸实行。接纳难民的重担不仅涉及

物质方面，而且也涉及社会和政治方面。严格遵守不驱回原则无疑需要作出牺牲，因为有关的国家要优先照顾人道主义方面的考虑而不是物质和政治利益。为此，必须使这些国家相信牺牲是集体的，而且是基于公平分担责任的全球性努力的一部分，而这种人道主义工作，正需要我们分担责任。他们指出，某些国家最近采取一系列限制性措施的做法，是不利于创造适当气氛以保护难民的。这些限制性措施包括：拒绝入境、拒绝庇护、将难民和寻求庇护者送回他们刚刚经过的国际、在接受和安置寻求庇护者和难民时采取冗长和诸多限制的甄别程序。

80. 有若干发言者请难民专员办事处在涉及难民和寻求庇护者的不规则移动的情况，担负更大的业务性任务。这项任务包括在第一庇护国寻求持久的解决办法并向有关国家推荐这些办法。这些发言者以及其他几位代表都承认，只有对难民移动的根本原因加以必要的注意，难民的保护问题才可以解决。一名发言者强调在最初发生难民问题的区域寻求解决办法是十分重要的。他表示他本国政府多年来一直奉行这项原则，并认为从区域着手是持久解决难民问题的最恰当办法。

81. 有几名发言者指出，A/AC.96/671号文件所载的结论草案强调必须通过有关国家采取行动，寻求适当的持久解决办法，以便从根本上处理不规则移动的问题。一名发言者虽然对目前的结论表示支持，但他敦促高级专员采取一切必要的措施，保证上述结论所反映的标准，也将适用于实际的难民局面。一名代表指出上述结论提供了一个必要的纲领，但须辅之以切实的措施。一名代表认为这些结论没有充分反映出在其地区内所发生的情况，那里的难民在逃往第一庇护国时，已一心一意打算前往别的国家。一名代表提到蓄意毁灭或丢弃旅行证件和其他身分证件的问题，以及小组委员会所通过的关于各国应采取适当措施处理这个问题的结论，并强调这些措施不应造成所谓循环周旋的局面。

82. 普遍同意关于这个主题的结论草案是适当和全面兼顾的，而且反映出难民和有关国家的正当利益。但一名代表则表示他本国政府无法参加对结论的协商一致意见，因此大家同意缓期处理这个问题。



83. 在进行关于国际保护的讨论和一般性辩论期间，大多数发言者都关注地指出难民专员办事处日益被要求处理世界许多地区的难民和寻求庇护者的人身安全问题。

84. 有些人对东南亚地区内寻求庇护者继续受海盗之害的情况表示关注，虽然他们对海盗袭击的次数似乎有所减少一点感到高兴。在这方面，许多发言者都欢迎难民专员办事处与泰国政府签订的反海盗安排的结果，并保证他们会继续支持这些安排。他们还希望难民专员办事处会就这些安排的结果提出报告。

85. 有若干发言者满意地注意到难民专员办事处除了作出努力对付海盗袭击以外，还作出类似努力鼓励救援在海上遇难的寻求庇护者。许多发言者都欢迎继续实行“提供上岸重新安置计划”（上岸安置计划）以及于1985年5月开始的“提供海上救援和重新安置计划”（救援安置计划）。这两项计划似乎使过去几个月来报道的救援次数有所增加。但有些人表示关注的是，目前仍有寻求庇护者据称未获经过船只救援的事件。有若干发言者在讨论本项目和进行一般性辩论的过程中表示，只要有需要的话，他们本国政府愿意继续在救援安置计划下提供安置地点。一名发言者也表示他本国政府支持救援安置计划，并认为应不时地对此计划进行技术审查。他还指出他本国允许获救的寻求庇护者上岸，但不给予任何安置的保证。另一名发言者虽然全力支持促进海上救援的工作，但认为任何促进海上救援的安排，都不应被视为鼓励个人离开原籍国以便寻求在国外定居的可能性的措施。

86. 大家一致赞成小组委员会建议的关于救援海上遇难的寻求庇护者的结论。

87. 所有发言者都赞扬赫格纳先生过去一年来所作的重大努力，以便大家就难民营和定居点遭受军事或武装袭击的问题，达成协商一致的结论，提交执行委员会通过。他们对赫格纳先生的努力未能使大家达成一致意见一点同样表示遗憾。有几名发言者表示他们大体上同意赫格纳先生所草拟的、向本届执行委员会成员散发的两份结论草案。

88. 有几名发言者表示，这些结论草案是实事求是的，它们一方面考虑到必须谴责对难民营和定居点进行的军事和武装袭击，一方面则考虑到必须保证这类难民

营和定居点完全用于民事和人道主义目的。有几位发言者认为必须保证难民营和定居点纯属民事和人道主义性质。一名发言者表示这是必要的，一方面为了与难民专员办事处的任务规定一致，一方面则为了创造最可能防止军事或武装袭击的事件。但是，不应在难民营和定居点引进任何与其民事和人道主义性质不符的活动或成份，以便破坏或损害国际法规定它们所享有的受保护地位。有些发言者表示他们十分重视难民专员办事处的作用，而且难民专员办事处必须有进出难民营和定居点的权利。一名发言者指出这些营地应设在远离与原籍国接壤的地点。

89. 但是，其他几名发言者却对赫格纳先生提出的结论草案表示强烈保留。这些发言者重申必须明确地、一针见血地谴责对难民营和定居点进行的军事或武装袭击。他们认为这些袭击在任何情况下都是说不过去的。这些发言者认为，除非结论正确地处理这些关键问题，否则他们无法接受这些结论。有些发言者指出，只要这些袭击损害难民的权利和安全、针对手无寸铁的平民而且是对东道国进行侵略的行为，它们就违反了国际法。

90. 这些发言者并确认必须保证所有难民营和定居点都只用于民事和人道主义目的，而且必须保证难民专员办事处可以进入这些难民营和定居点，以便加以核实。但是，他们强调把这些条件写入结论时，必须避免为这些袭击提供任何托辞或借口。他们并表示，难民专员办事处可以进入这些难民专和定居点的原则应反映出难民专员办事处必须与东道国政府进行合作和协商，而且不得采取与有关国家主权相抵触的行动。

91. 一名代表想明确知道，如果已采取一切措施保证难民营和定居点纯属民事和人道主义性质，但仍有国家怀疑某一难民营或定居点还有别的用途的话，则国际社会对这些情况可能会作出什么反应。这类情况显然需要加以进一步调查，但决不能作为进行军事或武装袭击的借口。因此，该名发言者对结论草案只谴责违反国际法的袭击一点特别感到遗憾，因为这样会错误地预先假定一些袭击是不违反国际法的，因此可能是可以容许的。

92. 有几名发言者表示，由于执行委员会无法达成协商一致意见，而且大会第39/140号决议已对袭击难民营和定居点的问题加以处理，因此应暂时把这个问题搁起来，待日后达成协商一致意见的条件比较成熟时，才再行审议。

93. 但一些发言人特别提到最近在安哥拉、博茨瓦纳、洪都拉斯、巴基斯坦、泰国和突尼斯发生的袭击事件。鉴于这种袭击日益严重并造成生命损失，上述发言人认为应不遗余力地设法作出结论，谴责这种行为。因此，他们赞成继续努力，以便就此一问题达成一致意见。此外，有人表示如果不能做到这一点，就会引发进一步的袭击。某一发言人表示，到目前为止所遭遇的困难是由于各国欠缺足够的政治意愿所致。

94. 一些发言人建议由执行委员会重新确认大会第39/140号决议第3段。但另一些发言人认为，该项决议所有的语句会遭遇到如执行委员会本届会议上讨论的结论草案一样的反对意见。

95. 许多发言人对于高级专员把保护难民妇女问题提交执行委员会讨论的行动表示欢迎。高级专员安排于1985年4月在日内瓦举行难民妇女问题圆桌会议的行动也受到赞扬。某一代表认为，在上述各不同论坛审议难民妇女的特殊处境是对联合国妇女十年的重大贡献。

96. 发言人一般均承认难民妇女在保护方面往往遭遇特殊的困难，原因仅在于她们是妇女。发言人表示感谢难民专员办事处为确保难民妇女得到适当保护而采取的行动。某一代表指出，反海盗安排似乎特别有助于保护难民妇女。但还急需采取其他措施来确保难民妇女不受暴力侵害或威胁，保护其安全，并确保她们受到平等待遇。另有一位代表表示，难民专员办事处现有的方案应重新制订，考虑到难民妇女的特殊处境，特别要确保她们的人身安全，不受伤害。

97. 某一位代表认为应特别照顾那些作为一家之长，和处于其他易受伤害状况的难民妇女。另一代表认为应特别强调使那些在家庭中担任特殊任务的难民妇女能够自力更生，应通过教育、卫生和就业方案达到这一点。某一代表表示，难民

妇女虽然在法律和人身保护方面特别易受伤害，但对援助方案而言，难民妇女不应单纯地与残废者或儿童同归于易受伤害的一类人，而应为她们制订积极方案，目的是确保她们达成自力更生，获得平等待遇。 该名代表表示，难民妇女应参与这些方案的拟订和执行工作。

98. 一些代表要求难民专员办事处就难民妇女的状况和所采取的具体行动定期提出报告，并建议如何改进难民妇女所受到的国际保护。 某一代表认为这个问题应列入执行委员会下一年会议的议程。

99. 所有发言人对于建议由国际保护问题全体小组委员会通过的关于难民妇女问题的各项结论都表示赞同。 某一代表说，虽然所有结论都很重要，而结论(d)和(e)尤其重要。关于结论(k)，某一代表说，对难民定义的解释属于国家内负责确定难民地位的当局的职权，因此国家政府对于这项结论不能作出承诺。 他还认为这个问题需要再加思考，可能应该对定义本身以及“某一社会团体”的用语进行研究。 另一代表对于结论(k)的用字经过修改表示遗憾，他认为原先的案文词句较为精确。 某一代表强调执行委员会应支持难民专员办事处为难民妇女进行的努力，并应协助创造出一种气氛，了解她们的特殊问题。

100. 关于自愿遣返问题，多数发言人表示同意一点，即自愿遣返是所有难民问题最妥善的解决办法，他们对高级专员提请注意这个问题表示欢迎。 他们还感谢圣雷莫圆桌会议所作的工作，对会议的各项结论表示一般性支持。

101. 一些发言人强调有必要随时铭记自愿遣返的可能性。 某一发言人表示希望小组委员会下次会议再度讨论这个问题。 另一发言人认为小组委员会可以把一届会议的全部时间专门用于讨论小组委员会所通过关于自愿遣返的结论之中，呼吁在这个问题上制订一项多边文书的结论。 他希望这样一来小组委员会就能制订出草案，以便提交各国政府批准。

102. 若干发言人强调高级专员必须积极参与那些旨在协助返回者的方案。 某一发言人提到东南亚的局面；该地区仍然有许多难民已经不可能再获得重新安置，对他们而言，唯一可行的办法就是自愿遣返。 他表示，该国政府继续支持高级专

员协助老挝人民民主共和国境内返回者的方案，也愿意支持未来的返回者方案。

103. 一些发言人强调难民应有返回原居地的根本权利。 但其他若干代表强调指出，自愿遣返只有当情况许可时才能进行；在这一点上，他们强调去除难民流动的根本原因的重要性。 国际志愿机构理事会观察员认为，在某些情况下，推动自愿遣返的工作可能被难民视为强制行为，除非导致难民逃离的情况已有了改变。 因此，在满足上述条件之前不应进行任何自愿遣返的工作；在任何讨论或采取的决定之中应该有难民的参与，并反映难民的意见。 他还认为没有必要在这方面制订多边文书，小组委员会的宣言就已足够。

104. 某一发言人表示遗憾的是小组委员会的结论未能包括圣雷莫圆桌会议的如下建议，即高级专员在推动自愿遣返工作时应能同任何实体交涉，不论该实体的法律地位为何。

105. 两名发言人表示他们希望高级专员能够积极考虑任命一名特别代表或区域协调员来推动东南亚的自愿遣返工作以及其他解决办法。 其中一发言人回顾联合检查组最近的报告中提出了这方面的建议（参看 A/40/135）。

106. 所有发言人都支持小组委员会关于这个项目的结论。 其中一些人认为这些结论提供了一个良好的架构，供办事处发挥积极作用来推动自愿遣返工作，并可享受较大的行动自由，特别是任命特设协商组和为返回者方案筹措经费。

107. 在讨论关于国际保护的项目和一般性辩论时，强调指出了办事处促进和加强国际难民法工作的重要性，这方面所取得的进展受到欢迎。 一些发言人表示关切的是，难民专员办事处为了节约起见，提议减少这个重要活动领域的预算。 国际志愿机构理事会观察员说，各志愿机构对于国际保护领域预计1986年概算减少百分之25表示关切。 有人表示感谢地提到办事处在世界各不同地区为政府官员和其他关心难民人士举办的各次讨论会。 其中包括由哥伦比亚政府主持于1984年11月在哥伦比亚卡塔赫纳举行的中美洲、巴拿马和墨西哥难民国际保护讨

论会。 另外还提到意大利圣雷莫国际人道法学会在促进国际难民法的进一步发展方面所发挥的重大作用。

108. 一些发言人强调国际保护问题全体小组委员会促进难民待遇标准和原则的工作的重要性。 小组委员会自1975年成立以来的十年之中，处理了有关保护难民的各种问题，并在其关于各不同事项的结论中发挥了主要作用来制订保护难民的国际标准。 国际志愿机构理事会观察员表示希望各非政府组织能够有机会参与小组委员会的审议。

109. 国际保护事务主任在辩论结束后作答复时感谢各代表团广泛支持小组委员会建议由执行委员会通过关于难民妇女、海上营救和自愿遣返等问题的结论。 他还感谢各代表对于高级专员各项保护活动提供的一般性支持，他认为这种支持对于执行国际保护的艰巨任务十分重要，特别是当今有一些国家政府对于在其本国境内收容难民一事采取限制性的态度。 办事处遵循普遍接受的国际保护原则，在设法保护难民和寻求庇护者方面对世界各不同地区的国家不加区别。 办事处有必要保持客观态度才不致于被指控对不同国家采取不同标准。

110. 关于不正当流动的问题，他认为小组委员会在这方面的结论取得了广泛的一致，并希望某一代表团关于结论中两点所作的保留能及时解决，以便本届会议结束时通过全部的结论。

111. 关于军事攻击问题，高级专员在难民专员办事处所援助的各难民营和定居点遭到此种攻击时，一向加以谴责，今后仍继续这样做。 办事处一向设法保持所有难民营和定居点的非军事和人道主义特性，为此目的，确保难民专员办事处能够进入各难民营和定居点是非常重要的。

112. 关于“难民”一词的定义问题，一些代表团发表了意见；国际保护事务主任说，难民专员办事处从来没有认为由于原籍国内部动乱或武装冲突，返回后将会遭遇重大危险的那些人应该与《1951年公约》和《1967年议定书》所指的

难民具同等地位。办事处的立场如下：这一类人应受保护，不得强制遣返，并应给予与各人情况和需要相符的适当法律地位。这一点在关于国际保护的说明(A/AC.96/660)第6段中说得很明白。

113. 国际保护事务主任对于辩论期间提出的另一点答复说，不驱回原则毫无疑问地不仅适用于《1951年公约》和《1967年议定书》内定义的难民，而且也适用于高级专员扩大任务范围内较广泛的各个类别的人。大会各项决议，非统组织1969年难民问题大会，各国惯例，以及执行委员会第三十二届会议所通过的第22(XXXII)号结论都表明了这一点。

114. 讨论结束时，执行委员会通过了下列各项结论，其中包括国际保护问题全体小组委员会建议的结论。

#### 115. 委员会的结论

##### (1) 一般性

执行委员会：

(a) 认识到高级专员所负国际保护职责的根本重要性，而由于当今难民问题日益复杂，使这项职责的履行更加困难；

(b) 重申高级专员的国际保护职责只有在各国政府的充分支持下才能有效执行；特别重要的是由各国政府与高级专员合作，提供持久的解决办法；

(c) 满意地注意到在进一步发展国际难民法方面取得的进展以及国际公认的难民待遇标准的加强；

(d) 对于大量国家已加入《1951年联合国难民地位公约》及其《1967年议定书》表示欢迎，并希望不久的将来还有更多国家加入，从而增强以这些文书为其组成部分的国际团结和负担分担的机制；

(e) 欢迎某一国家最近撤销了它根据 1951 年《难民公约》所负义务的地域限制，另一国家也积极考虑撤销此种限制；建议那些仍然保留地域限制的国家考虑撤销此种限制；

(f) 严重关切地注意到难民待遇标准虽然有所发展和进一步加强，而世界各不同地区难民的基本权利继续遭到漠视，难民遭遇海盗袭击、其他暴力行为、军事和武装攻击、任意拘禁和驱回；

(g) 注意到大会协商一致通过了第 39/140 号决议，其中第 3 段述及难民营和定居点遭受军事和武装攻击的问题；

(h) 强调执行委员会对于难民营和定居点遭受军事和武装攻击的问题保持注意的重要性，并请委员会主席继续就此一事项进行磋商；

(i) 欢迎全世界许多地区的国家，包括在经济和发展上面临困难的一些国家继续给予大批难民以庇护；

(j) 关切地注意到以下现象日益增多，即难民和寻求庇护者已在某一国家得到保护后，以不正当的方式移居另一国家；表示希望其中的问题能够通过本着国际合作和负担分担精神而采取的全球性解决办法予以减轻，并请高级专员继续进行磋商，以期就此一问题达成协议；

(k) 欢迎 1985 年 5 月高级专员召开的寻求庇护者和难民抵达欧洲问题协商会议；

(l) 重申应重视设法使公众对难民所处困境加深了解，以便利高级专员执行其国际保护职责；

(m) 重申以下重要事项，即办事处应继续努力，特别是通过与意大利圣雷莫国际人道法学会的合作，设法发展和加强国际难民法。



## (2) 中美洲难民和关于难民问题的卡塔赫纳宣言

执行委员会：

(a) 认识到中美洲地区难民情况的复杂性和严重性，这种情况最近受到特别注意；

(b) 确认《孔塔多拉关于中美洲和平与合作的文件》中与难民问题有关的各项规定；

(c) 关切地注意到《关于难民问题的卡塔赫纳宣言》，其中载有1984年11月19日至22日由哥伦比亚政府主持在哥伦比亚卡塔赫纳举行的“中美洲、墨西哥和巴拿马地区难民的国际保护：法律和人道问题”讨论会所作的各项结论；

(d) 欢迎此次讨论会充分显示出区域办法对于解决区域范围内难民问题的作用。

## (3) 营救海上遇难的寻求庇护者

执行委员会：

(a) 重申船长按照国际法对所有海上遇难的人，包括寻求庇护者加以营救的根本义务；

(b) 回顾执行委员会前几届会议所作结论，即承认有必要加强措施，以营救海上遇难的寻求庇护者；

(c) 对于1985年海上遇难的寻求庇护者被营救的人数大量增加表示满意，但同时又关切地注意到许多船舶仍然不顾海上遇难的寻求庇护者；

(d) 欢迎适当数量的重新定居处所已得到安排，使《海上救难定居援助》计划得以自1985年5月开始试行；

(e) 欢迎难民专员办事处为促进营救海上遇难的寻求庇护者而采取的广泛行动以及各国对这些行动的支持；

- (f) 强烈建议各国保持对难民专员办事处这方面行动的支持，特别是：
- (一) 尽快开始或重新支援登陆定居援助计划以及海上救难定居援助计划，或支援其中之一；
- (二) 要求船主告知南中国海上所有的船长有责任营救海上遇难的一切寻求庇护者。

#### (4) 难民妇女和国际保护

执行委员会：

(a) 欢迎难民专员办事处发起于1985年4月在日内瓦举行难民妇女问题圆桌会议；

(b) 也欢迎1985年7月15日至26日在内罗毕举行的审查和评价联合国妇女十年：平等、发展与和平成就世界会议所通过各项与难民妇女和失所妇女处境有关的建议；

(c) 注意到难民妇女和女童占全世界难民人数的一大半，其中许多在国际保护方面遭遇特别的问题；

(d) 认识到这些问题产生于她们的不利处境，使她们经常可能遭遇暴力侵害，性侵害和歧视；

(e) 强调有必要由各国政府和难民专员办事处对这些问题紧急加以注意，并采取一切适当措施，保证难民妇女和女童受到保护，不受暴力侵害或威胁，不受性侵害或骚扰；

(f) 满意地注意到难民专员办事处已在保护难民妇女方面采取措施，确保她们受到适当保护；

(g) 呼吁各国继续支援难民专员办事处为保护难民妇女而制订的各项方案以及

难民专员办事处为难民妇女设立的援助方案，特别是那些旨在协助难民妇女通过教育和赚取收入项目达到自力更生的方案；

(h) 建议各国个别地、集体地或与难民专员办事处合作重新制订现有方案并于必要时，制订新的方案来解决难民妇女的特殊问题，特别是确保她们的身体不受侵害，保障其安全，并受到良好的待遇。难民妇女应参与这类方案的拟订和执行；

(i) 强调应重视在国际保护领域内对难民妇女的特殊需要和问题加深认识 and 了解，并收集有关难民妇女和女童的统计、社会方面和其他数据以便找出适当办法加以实行，确保对她们进行有效的保护；

(j) 请高级专员定期向执行委员会提出报告，说明难民妇女的需求以及现有和拟议的各项协助难民妇女的方案；

(k) 认识到各国在行使其主权时可自由决定是否采取以下解释，即：由于在所居住的社会中违背了社会惯例而面临苛刻或不人道待遇的寻求庇护的妇女，按照《1951年联合国难民地位公约》第一条A款第二项所述而视为某一“社会团体”。

#### (5) 自愿遣返

执行委员会重申其1980年关于自愿遣返的结论<sup>7</sup>，其中反映了国际法和惯例的基本原则，进一步对这个问题作出结论如下：

(a) 重申个人有自愿回返其原籍国的基本权利，并敦促国际合作应以达成这种解决为目标，并应加以推展；

(b) 难民的遣返只能在其自由表达此种愿望的情况下进行；难民遣返的自愿性和个别性以及绝对安全的情况下进行的必要性，最好是返回难民在其原籍国内居住地点，应该永远受到尊重；

(c) 造成的原因对于问题的解决十分重要，国际努力应该设法去除难民流动的起因。应该进一步注意这些起因，防止难民流动，包括国际社会，特别是联合国

目前进行的协调工作。防止难民流动的一个主要条件是直接相关的国家以充分的政治意愿来处理难民流动所造成的原因；

(d) 国际社会必须坚持各国对其国民所负的责任以及其他国家鼓励自愿遣返的义务。国际上促进自愿遣返的行动，不论是全球一级或区域一级，都应由直接相关的所有国家给予充分支持和合作。促进以自愿遣返来解决难民问题的努力同样地也要求直接相关的国家表现政治意愿，为帮助达成这种解决办法创造条件。这是各国的首要责任；

(e) 高级专员的现有任务使他在促进自愿遣返工作上可充分发挥力量：为此目的作出倡议，促进所有各主要方面之间的对话，便利各方之间的交流，并担任交流的媒介或渠道。重要的是高级专员在可能情况下尽量与所有各主要方面建立联系，了解各方所持的观点。从难民情况发生时起，高级专员就应随时对难民团体中全体或一部分人自愿遣返的可能性积极进行考察，高级专员在他认为情况适当时，应随时积极设法达成此种解决办法；

(f) 所有各方均应认识到并尊重高级专员的人道主义考虑，应提供充分支持，协助高级专员执行其人道主义任务，向难民提供国际保护，为难民问题寻求解决办法；

(g) 在所有情况下高级专员均应从一开始即充分参与关于遣返可行性的评价工作，此后则充分参与遣返各阶段的规划和执行工作；

(h) 认识到自动返回原籍国的重要性，并认为促进有组织的自愿遣返行动不应为难民的自动回返造成障碍。有关国家应尽一切努力，包括在原籍国内提供援助，以鼓励这种行动，只要这种行动经认为对有关难民有益；

(i) 高级专员如认为某一难民团体的自愿遣返方面存在严重问题，他可考虑为该问题设立一个非正式的特设协商组，由高级专员与主席和执行委员会主席团其他成员磋商后加以任命。这个协商组必要时可包括非执行委员会成员的国家，原则

上应包括直接相关的国家。高级专员还可考虑向联合国其他有关机构要求援助；

(j) 设立三方委员会的办法很适于用以促进自愿遣返。三方委员会应由原籍国、庇护国和高级专员办事处组成，兼管遣返方案的联合规划和执行工作。这也是个有效的办法，使主要有关各方之间对于以后可能产生的任何问题能够进行磋商；

(k) 促进自愿遣返的国际行动需要考虑到原籍国以及接收国两方面的情况。国际社会在原籍国内为回返难民的重新结合而提供的援助经认为是促进遣返的一项重要因素。为此目的，难民专员办事处和联合国其他适当机构应备有经费，随时向回返难民在其原籍国内与社会结合和重新立足的各个阶段提供援助；

(l) 应承认高级专员关切回返的后果的合法性，特别是当这种回返发生于大赦或其他形式的保证之后。高级专员必须视为有权坚持他对经他协助而返回后的结果表示关切的合法性。在同有关国家密切磋商的情况下，高级专员应能直接无障碍地与返回的人接触，使他能够对难民回返所根据的大赦、保证或担保的履行与否进行监督。这一点应视为高级专员的固有职责；

(m) 应考虑进一步拟订一项文书，反映自愿遣返方面的一切现行原则和方针，由国际社会全体同意实行。

## 五、1985年和1986年捐款情况

### 和全面财政需要

#### (议程项目7)

116. 对外事务主任介绍了本项目，提到了行政和财政事务小组委员会对总方案的财政危机的讨论。小组委员会充分同意所有有关各方必须共同努力想办法省钱和节省费用，并找出所需的资金。

117. 主任指出，难民专员办事处已在1984年10月提醒执行委员会注意日益严重的总方案筹资问题。但是，必须强调的是，目前的危机不是因为对难民缺乏同情心。事实上1985年对难民专员办事处所有方案的捐款总额比1984年同期的数额高出了24%。1985年的捐助反应总的来说是非常慷慨的。问题在于要以有限的资源满足大量没有预见的需要。在这种情况下，难民专员办事处的总方案—这些方案是难民专员办事处和执行委员会的第一优先事项—已经不是那么有把握，同时提供资金给这些方案的必要性也因紧急需要而变得不是那么确定。把所有收入计算进去，包括执行委员会本届会议宣布的捐款在内，1985年10月11日为止可供1985年总方案使用的资金总额为\$ 279亿，短缺\$ 4,000万。难民专员办事处希望，通过增加捐款和从目前的方案审查省一下一些费用后，可以使1985年的总方案继续在合理的水平上进行下去。执行委员会将继续掌握情况。

118. 如果目前的情况继续下去，1986年总方案的情况将比1985年的方案更糟。到1986年时将没有什么资金或没有资金，以便在1986年1月1日开始新的总方案。此外，1986年总方案所需的\$ 3.3亿经费几乎必须完全依靠1986年的捐款，因为其他的收入来源已经快要用尽，在1986年时剩下很少。

119. 必须设法对难民专员办事处的总方案建立更安全可靠的筹资基础，这些方案是难民专员办事处在履行其任务方面的第一绝对优先事项。

120. 难民专员办事处及执行伙伴们将设法节省更多资金和费用，难民专员办事处正在设法开发新的捐款来源。但是，每年的认捐会议只能得出总方案任何一年内所需经费的三分之一。对总方案捐款的不足之数（通常为\$ 2 亿左右）必须在当年内从不是具体保留给难民专员办事处的预算款额中商量补足，但这些预算款额很容易就移作用或受到削减。这种脆弱的安排不应成为总方案大部分筹资的基础。

121. 因此，主任呼吁捐助者在财政年度一开始时就将较高数额的捐款保留给难民专员办事处的总方案，使这些方案能获得它们所需要的筹资基础，因为这些方案是优先事项。

122. 主任希望难民专员办事处能够争扎渡过1985年的剩余期间。他强烈呼吁大大增加捐款和在1985年11月15日于纽约举行的认捐会议上宣布早日向难民专员办事处总方案付款。

123. 如果得不到总方案所需的资金，就不能预期难民专员办事处履行其任务。

#### 委员会的决定

124. 执行委员会：

(a) 注意到高级专员提交的关于1985年和1986年难民专员办事处自愿基金捐款情况和全面财务要求的报告（A/AC.96/659和COOr.1）及行政和财政事务小组委员会对难民专员办事处总方案财政危机的详细讨论；

(b) 高度感谢所有捐助者对难民专员办事处1985年各项方案如总方案和援助非洲紧急情况的特别方案等慷慨捐款；

(c) 对影响到1985年度和预见将来的总方案的紧急筹资状况深表关怀；

(d) 重申总方案对难民专员办事处履行其任务至关紧要；

- (e) 促请难民专员办事处、各庇护国和各执行机构加强努力以节省经费；
- (f) 要求和鼓励难民专员办事处以一切合适手段，如呼吁和同政府与私人部门展开捐款谈判等，取得必要的资源，以确保方案获得充分资金；
- (g) 敦促捐助者，尤其是各国政府，认识总方案的首要性，作为优先事项，拨出或保留较高数额的捐款，专门用于难民专员办事处总方案，以便为这些方案的资金筹措创造更可靠的基础；
- (h) 认识到执行1986年总方案的工作将几乎完全依赖捐款收入，同时有大量比例的所需资金——数额达\$ 330,410,000——在1986年1月方案年度开始时就应该已经交给难民专员办事处，为此促请各国政府宣布增加捐款数额，并在1985年11月15日于纽约举行的认捐会议上或作为1985年或1986年的额外资源及早支付给难民专员办事处1986年总方案。



## 六、难民援助和发展

### ( 议程项目 8 )

125. 高级专员介绍了本项目和关于这一主题的 A/AC. 96/662 号文件, 重申必须把难民援助同发展援助联系起来, 有若干代表团在一般辩论时已提到这点。在接受大量难民的低收入国家, 能使当地人民和难民受益的发展项目可能是帮助难民自立的最好手段。高级专员报告了与难民有关的发展项目的最近进展情况, 尤其是巴基斯坦和苏丹的项目。在索马里, 最初的接触看来是肯定的, 在本届会议时可作进一步的讨论。他在提到文件第 28 段时认为, 如果要在在这方面取得进一步进展, 各国政府必须有代表参加各发展组织的理事机构和执行委员会, 以便在审议这些组织未来在接受大量难民涌入的低收入国家的活动时, 能考虑到因难民的出现而造成的额外负担。

126. 各国代表团强调了把难民援助同发展援助联系起来的重要性, 这个概念源于第二次援助非洲难民国际会议, 其后被普遍接受。有几个代表团强调在难民一开始涌入, 甚至早在紧急情况出现的阶段就应开始规划发展项目。为了把难民方案有效纳入国家发展计划内, 难民专员办事处作为难民方案的带头机构, 必须同各发展机构和各非政府组织密切合作。但是, 难民专员办事处不应放弃其作为其他组织的投入的促进者和协调者的传统作用; 各有关组织之间必须有明确的分工。鉴于办事处目前的财务状况, 情形更是如此。关于高级专员提到的与难民有关的苏丹新发展项目, 他表示同意这一项目, 但认为单靠他来为项目筹措所有资金是不切实际和不可行的。

127. 会议同意高级专员关于各发展组织的理事机构和执行机构的行动的建议, 认为有代表在这些机构的政府应能就执行委员会在这方面采行的原则和政策向其代表适当提供意见。

128. 几个代表团提到了世界银行就难民领域进行的试验项目, 认为是所取得成

就的令人鼓舞的例子。其他代表团提到了第二次援助非洲难民国际会议和他们本国政府对会议所建议项目的捐助。有些发言者表示，视拟订合适项目方面的进展情况而定，他们本国政府可能愿意提供进一步资金。为了做到这点，难民专员办事处必须同世界银行、其他开发银行、开发计划署和特别是各自愿机构等组织建立密切的对话。

129. 会议重复强调了所有有关各方之间的合作因素。为了使与难民有关的发展项目成功，必须直接创造或通过这些项目的间接效果创造赚取收入的机会。由于这些机会往往与农业有关，各庇护国必须提供土地。有庇护国本国国民参与的把难民在农村安顿的活动和其他活动结合到国家发展计划中去的工作，必须与各个参与的发展和筹资组织协力来完成。因此，难民专员办事处，各东道国、各捐助国、各发展机构、各非政府组织和至少难民本身都在这个过程中可以起到作用。

130. 有些代表团强调，一旦农村的难民安顿点实现了自给自足后，逐步取消难民专员办事处的援助并不一定意味着必须结束后继行动。可能必须采行旨在支付经常费用的选择性后继措施，以确保安顿点得以继续存在。有位发言者建议说，高级专员或可设立一个单独的预算，继续为少量的这类措施提供资金。

131. 数位发言者欢迎高级专员任命了难民援助和发展特别顾问并指定特别支援小组组长为援助司内发展项目的中心协调人。特别支援小组的作用尤其重要，因为它负责确保各个项目在技术上完善可靠。德意志联邦共和国代表宣布他本国政府正考虑在1986年为该小组设立一笔专家援助短期资金。

132. 联合国工业发展组织（工发组织）的代表宣布该组织愿意同难民专员办事处合作，以确定和制定项目，向难民提供技术训练和工业方面的就业机会。十月底将派出一个访问团访问难民专员办事处。

133. 国际志愿机构理事会（志愿机构理事会）的代表称，各志愿机构同意应在国家发展计划的范畴内看待难民方案，并打算讨论如何使这些方案发挥最大作用。

为了在作业上和在筹资方面发挥最大效力，各机构必须与规划过程发生关联。他也提到了志愿机构理事会同难民专员办事处正在联合组织的12月难民援助和发展讲习会，这个讲习会可以提供一个机会，讨论在什么地方和采用何种发展做法才能持久解决难民问题。

134. 难民援助和发展特别顾问回顾了大部分发言者提到的三个基本论点：在开始出现难民紧急情况时就规划面而发展的援助难民计划的必要性、援助发展中国家内“穷人中的最穷者”——难民——的小规模计划的有用性以及使难民和当地人口参与的必要性。他希望12月份的讲习会能够从极为实际的角度研究这些因素。荷兰代表问说各发展组织为什么看来不太愿意资助这类项目。他答复这个问题时承认资源不足当然是个主要问题，但是各筹资机构也往往不太愿意涉入与难民有关的项目，因为这些项目被看成是涉及敏感的“政治”问题。巴基斯坦试验项目的成功已多少打消了这种感觉，但是必须有进一步的成功的主动行动，以使这种感觉完全消失掉。

135. 高级专员感谢各发言者强烈支持这一极为重要的发展战略。他表示如果捐助者提供有资源，他愿意为农村安顿项目的后继行动设立单独的预算。他并指出数位发言者同意他的看法，即难民专员办事处不应单独承担与难民有关的发展项目的筹资责任。最后，高级专员表示他个人很感谢特别顾问30年来对难民的奉献服务以及在谈判和推动目前作为未来模式的巴基斯坦试验项目方面所表现的想象力和坚忍精神。

#### 委员会的决定

136. 执行委员会，

审议了高级专员提出的A/AC.96/662号文件和关于推动帮助难民的发展项目方面进一步进展情况的口头报告：

(a) 热情感谢高级专员及其同事在把第三十五届会议所回顾的发展中国家行动原则化为实际行动方面所作的工作(见 A/AC.96/645 和 Corr. 1, 附件)

(b) 促请高级专员同世界银行、开发计划署和其他专门从事发展援助的组织以及在这方面具有经验的非政府组织合作,通过各种发展活动继续寻求帮助难民的进一步机会;

(c) 要求各国政府在它们派有代表的发展组织的理事机构中审议这些组织在接受大量难民的低收入国家执行的方案和项目时,铭记着这些国家的额外负担,并提请其派在这些组织执行机构的代表注意发展中国家行动原则;

(d) 认识到高级专员有必要监测低收入发展中内已实现自给自足的难民安顿点的发展情况,并视资金的有无支助旨在支付这些安顿点基础设施的维持费和其他经常费用的各种措施。

## 七、外地事务

### ( 议程项目 9 )

137. 外地事务主任在介绍本项目时指出, A/AC. 96/658 号文件提供了关于外地事务活动和所采用的工作与分析方法的资料。 他指出了已进行过外地评价的若干国家。 这些评价在性质上是多方面性的, 并审查了对难民专员办事处外地活动的效力和效果有影响的各因素。 在审查时, 讨论了难民专员办事处外地活动的基本目标和方向, 以便探讨照顾难民的新试验性创新领域的可能性。 另外也从管理上审查了内部的工作方法和程序, 责任的分配和决策过程、组织结构与人员数额以及从总部授权给外地的情况。 此外, 难民专员办事处与各东道国和各执行伙伴之间的组织关系也受到了审查。

138. 主任扼要概述了对每一个国家作出外地评价后所得出的一些主要关心的问题。 他说, 总的来说, 最近在增加总部对外地的授权方面已产生了正面的影响。 出现问题的领域与工作人员熟不熟悉他们的责任有关, 只有通过更加强调工作人员的训练才能加以改正过来。 在财政监测和控制方面最迫切需要这种训练。 主任又说, 目前须要精简对外地办事处资料需求的作业。 他促请注意难民专员办事处的外地方案须要有合适的执行伙伴的迫切重要性, 以及各东道国政府让难民专员办事处有更大的灵活性去选择其执行伙伴的必要性。 难民专员办事处也须要加强同各类非政府组织的合作。 主任又强调目前迫切须要采取其他措施, 以改善外地服务的条件, 特别是对条件困难的工作地点而言。

139. 主任指出, 访问印度尼西亚的外地考察团提供了同当局讨论印度尼西亚的伊里亚查亚省同巴布亚新几内亚之间传统上跨国界人口移动的各方面问题的机会。 这些讨论在其后评价巴布亚新几内亚的活动时证明是有价值的, 并有助于了解到难民专员办事处在巴布亚新几内亚边境地区的援助难民方案可以发展成为吸引印度尼西亚边境人口的因素。 主任通知委员会说, 在秘书长主管东南亚人道主义事务特

别代表和开发计划署的合作下，由联合国作出某些参与以发展边境地区的一项提议已重新被提了出来。这件事正在进行之中，但是要预测在何种程度上这种边境地区的发展活动可以增加持久解决巴布亚新几内亚难民问题的可能性，目前还为时过早。

140. 主任又通知委员会说最近曾派出一个视察团前往阿尔及利亚。在这次视察访问中，曾就该国境内的难民所关心的问题同政府官员和执行伙伴的职员进行了讨论。另外也访问了廷杜夫地区主要成分的难民居民。主任指出，根据1969年《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》，接受难民专员办事处援助的难民皆都安置在离开难民原属国的边界有合理距离的地方，难民专员办事处的援助只够支付全部需要的一部分，但受到了有效的管理，并能到达它打算援助的易受打击的人群的手中。他又说，同难民领袖和一些个别难民的讨论显示，他们知道摩洛哥政府表示愿意接受自愿遣返，但是目前要实现这种解决办法，绝不单纯是人道主义关怀的问题。难民专员办事处的代表及其工作人员将在其提供保护的职责范畴内，加紧访问这一地区并特别注意这一重要的方面。他们也将确保难民专员办事处资源的运用符合办事处的人道主义任务。

141. 在讨论本项目时，有几个代表团对关于外地事务的报告和主任的说明有好评。它们表示感谢主任及其工作人员的工作，理解外地事务的促进作用和所采用的分析和工作方法。它们说，关于外地事务的报告清楚显示了这类外地评价工作的价值——这类工作极为重要——，同时它们也同样关切报告和主任的说明中所关心的问题。

142. 有个代表称，检查外地事务的作用是很重要的，他要求审查加强其运作的措施。他也要求把关于外地事务的报告提供给各捐助国政府。有两个代表团表示支持加强训练难民专员办事处工作人员的工作和同其他机构增加合作一事。

143. 摩洛哥代表对廷杜夫难民营离开该国有合理距离的说法有争议，要求主任

就这点作出澄清。他说，对难民专员办事处来说，重要的并不是自称是流离失所者的领袖或与难民专员办事处有接触而想把他们的意见当成是整个团体意见的某些人所提出的意见，而是每一个个人自由表达的意愿。

144. 阿尔及利亚代表对外地事务主任所提供资料的质量表示赞赏，他说这一资料可以满足执行委员会的期望。他表示，阿尔及利亚政府对难民专员办事处阿尔及利亚分处已开始工作表示高兴，并请难民专员办事处增加在该国的活动。他又请执行委员会任何关心的成员访问阿尔及利亚，以了解难民的情况、需要和内心最深处的期望。

145. 外地事务主任在答复摩洛哥代表提出的问题时说，接受难民专员办事处援助的难民安置区位于廷杜夫的东方和南方，离边界约50至60公里。他又指出，如他在口头报告中所说的，难民专员办事处了解到须与难民们进行更加强性的对话。

#### 委员会的决定

146. 执行委员会：

(a) 赞赏地注意到关于外地事务主任的活动的说明（A/AC.96/658）和主任提出的口头报告；

(b) 认识到外地事务在增加难民专员办事处外地活动的效果和效率方面的功能的重要性。

## 八、难民专员办事处在促进持久 解决办法方面的作用

### ( 议程项目 10 )

147. 援助主任在介绍本项目时回顾说,按照难民专员办事处的章程,寻求持久解决办法是援助难民活动的基本目标。由于总方案有财政上的困难,寻求持久解决在今年就变得特别重要。在作出停止何种活动的困难选择时,重大的危险在于必须牺牲掉许多促进持久解决的活动,以便满足难民们最低程度的基本需求。基于这项考虑,因此高级专员提出的总方案整体,包括持久解决办法在内,必须成为办事处最优先的事项。

148. 主任说,难民专员办事处一直积极支持设法创造有利于持久解决的合适条件的各种倡议。如果有了必要的资源,难民专员办事处就可继续协助执行不能由国家当局完全承担的各种工作。但是如果直接相关的政府缺乏政治意志和不提供完全的合作,难民专员办事处就无能为力。只有在各国政府的政治意志创造了供难民专员办事处有效介入的必要条件后,才有可能实现三种传统持久解决办法当中的任一种办法。最好的例子是自愿遣返;几乎所有援助主任遇到的难民,不论是在东南亚、巴基斯坦、非洲之角、阿尔及利亚或是中美洲,都证实他们期望返回自己的家园,但又补充说在使致他们外逃的情况改变或结束前,他们不能返回。难民专员办事处只能把难民们的期望和有关政府的各自立场记下来,随时准备在恰当时刻采取行动,但是必须把必要的政治讨论留给负责的人去执行。

149. 主任又说,执行自给自足项目和使难民在社会—经济方面结合到或完全结合到第一庇护国的办法,必须有关政府肯首,容许难民们进入劳工市场和甚至把他们纳入国家发展项目中去才行。他看不出难民期望返回家园同难民在庇护国停留期间有机会过着体面而生产性的生活之间有什么矛盾;只有把寄人篱下的情况不适当的拖长才是最为有害。至于重新定居方案,这种办法适用于当地找不出解决办



法或必须确保特定难民的安全的情况。这完全要靠有关国家的意愿和慷慨程度而定。难民专员办事处紧急呼吁各东道国和原籍国政府采取必要措施以便执行持久解决办法，并呼吁让难民重新定居的国家行善到底。

150. 关于自给自足和使难民同当地结合方面，主任指出，针对这些目标的活动到目前为止用掉最多专门用于持久解决办法的援助资金；重新定居的费用主要是由东道国匀支，而自愿遣返则依靠难民原籍国所提供的保护和援助来照顾。在最不发达国家内使难民同当地结合是一个花钱或花时间的事业。难民专员办事处已越来越能够处理这类项目；难民专员办事处通过与联合国各专门机构达成的协议设立了一个技术人员的中心小组，这个小组能够及时在实地介入和对各个地域部门和援助司提供必要的专门知识，以分析所提出项目的技术质量。另外对几个主要方案也设立了特别的技术小组，在分散的基础上提供服务。难民专员办事处已建立了一份专家名册，可以根据名册找出最合格的技术人员公司或非政府组织来从事特定任务。

151. 最后，主任说，鉴于持久解决办法在难民专员办事处援助活动内所起的基本作用和很难把这个问题同整个物资援助问题分开，是不是最好回到目前所使用的做法，直到执行委员会第三十四届会议为止，在这届会议上两个问题会放在同一议程项目内一起受到审查，因为根据办事处的授权，执行持久解决办法是提供物资援助的基础。

152. 许多代表赞扬难民专员办事处决心促进持久解决办法，它们重申支持难民专员办事处增加专门用于执行实现自力更生的持久解决办法的资源比例。有个代表强调随着难民问题的扩大，目前必须集中在防止问题发生的阶段和对特定情况作出全面综合反应，以防止或减少难民外流。他承认高级专员无法单独行事，必须得到执行委员会和有关国家的充分支持。该代表强调赞同关于自愿遣返的圣雷莫会议得出的结论。若干发言者表示关心一个问题，即办事处促进持久解决方面的努力不应因为财政困难而受到阻挠。

153. 有若干代表称，可行时实行自愿遣返是最好的持久解决办法，有数位发言者欢迎难民专员办事处继续朝这个目标努力。有位发言者称，难民专员办事处不仅必须决定难民的遣返是否自愿性质，而且必须确保难民返回的情况是令人满意的。另一位发言者称，有好几种难民的情况已经到了似乎可以实行自愿遣返的程度。从洪都拉斯到萨尔瓦多就是一个例子，他们建议采取一致行动以执行三方安排。另一位发言者欢迎难民专员办事处重新安顿老挝人民民主共和国的返回者之类的主动活动，他宣布对此提供捐助。

154. 关于重新定居的问题，有个代表称，虽然不应该对每一个寻求庇护的人都采用这种解决办法，各有关政府不应放弃安置合于重新定居的那些难民。虽然他承认必须继续重新安置难民，但是难民专员办事处应该寻求其他的解决办法。其他几位发言者也强调可行时应找出比重重新定居更好的其他形式的持久解决办法。

155. 关于与当地社会结合方面，有个代表称可能的话这也是个好的解决办法。他强调了难民专员办事处在行得通的地方帮助难民在农业和非农业活动中实现自给自足的重要作用，并称如果难民能够充分纳入东道国的社会则更好。

156. 数位代表强调了援助活动同促进持久解决的相关性，他们申明这是难民专员办事处援助方案的组成部分。有位代表坚持认为为了能够集中在继续对话方面，必须把持久解决作为一个单独的议程项目，以便更容易审查这方面的进展。他也强调难民专员办事处只有在得到执行委员会的有力支持后才能促进问题的持久解决。另一位代表建议必须有更好的手段以进一步促进持久解决。他提议难民专员办事处恢复设立一名高级协调专员的员额，驻在曼谷，以促进东南亚区域难民问题的持久解决。其他两位代表表示支持这项提议。

157. 有数位代表对 A/AC. 96/657 号文件的详细内容——包括国别表在内——表示赞赏，他们认为这一文件提供了关于持久解决方案的资金筹措方面的有用资料，如受惠者的人数等。有位代表称，尽管如此，仍然很难决定难民达到自给自足的程度和在什么时候可以逐步取消难民专员办事处对特定人群的援助。他建议

为了满足了解持久解决办法的全球支出情况的迫切需要，最好将载于不同报告内关于持久解决办法的所有资料合并成前后连贯的一份文件，使其内容更为全面并在可能时更为详尽些。他又建议为了改善规划、执行和有效评价的工作，难民专员办事处也应让执行伙伴和难民团体的代表参与拟订援助方案。他也建议难民专员办事处一年两次评价持久解决方案，由难民和执行伙伴充分参与这种评价。他最后提议在援助文件中每一国之后列出一表，说明从持久解决方案受益的难民人数的演变情况。他所属的代表团提供给秘书处的一份表格可作为例子。

158 有位代表称，难民专员办事处必须能够经常和不受限制地同难民点接触，以确保能够充分审查难民点的合适性、适当考虑到难民的需要和通往难民的关于现有持久解决办法的资料流通不受阻碍。他都某一特定国家问说，这些条件是否已被满足。该国代表称，难民专员办事处提供的关于他本国特定地点的资料，足以满足国际社会和执行委员会自由同这些地点接触的需要，并合乎既定的常规。

159 开发计划署代表称，把难民援助同发展工作联系起来以使难民和返回者以及各东道国和原籍国获得更大利益的重要性已不再是个问题；这是个已为国际社会广泛承认的概念，第二次援助非洲难民国际会议<sup>6</sup>的《宣言》和《行动纲领》中的论点和建议已明显表示了这点，随后也得到了大会1984年12月14日第39/139号决议的核可。他说明了开发计划署所承担的后继行动，开发计划署就这项行动在总部一级和在实地每天同难民专员办事处进行了密切合作。关于持久解决办法方面，他强调了开发人力资源的重要性，这是开发计划署技术合作的核心部分，不开发人力资源则不能实现自力更生。难民专员办事处和开发计划署合拟的合作准则草案概述了如何能够在东道国更广泛的发展方案的范畴内达成与难民有关的项目。开发计划署希望在这些准则的构架内，开发计划署同难民专员办事处的合作能够继续成长。开发计划署期待参加即将举行的难民专员办事处/非政府组织合办难民援助和发展问题讲习会。

160. 援助主任在答复时说，他密切听取了和仔细注意了所提出的各项意见和建议。他感谢许多发言者对难民专员办事处促进持久解决难民问题的工作的赞赏。办事处也将继续努力，使难民本身更多地参与这些方案。他在答复提及廷杜夫难民营的问题时说，难民专员办事处代表不需访问难民营的特别许可，但必须遵行适用于在该地区旅行的一般条例；这些难民营位于遥远的沙漠地区，难民专员办事处必须依赖作业伙伴提供访问该区的后勤安排。难民专员办事处代表在三月份抵达该区以后，他已三次访问了廷杜夫，期间从数天到一星期不等；他通过译员同难民们交谈了各种话题，包括自愿遣返的问题。

161. 关于把有关持久解决办法的全球数据合并成为单一文件的建议，主任说，A/AC.96/657 号文件中讨论每一个国家的各章都载有关于持久解决办法的资料。单是编制这一文件已给秘书处造成了很重的负担。回顾到从前就最理想的资料流通程度同执行委员会协商过，他认为现在可能已经取得了平衡。因此，他建议避免重复已经做过的工作，虽然在可能的地方，在有关每一个国家的各章或可把数据弄得更全面和详尽些。主任也注意到了有个代表要求把关于持久解决办法的议程作为一个单独的项目。

### 委员会的决定

#### 162. 执行委员会：

(a) 注意到高级专员提出的关于持久解决办法的报告 (A/AC.96/663 和 Corr. 1)，赞扬他在这方面的的工作，重申委员会支持为重新带来动力而采取的措施，以便通过自愿遣返、在当地同新社区结合和在第三国重新定居的办法促进难民问题的持久解决，并促请他利用他在人道主义任务方面的授权进行这方面的努力；

(b) 呼吁各国政府采取具体措施创造条件，以利难民自愿遣返、同当地社会结合或做不到这点时在第三国定居；

(c) 深为关切高级专员总方案的资金继续严重恶化，这点可能严重影响到与持久解决办法的执行工作联系在一起方案组成部分，因此要求国际社会提供充足的资金，以确保充分执行已经核可的各项方案；

(d) 满意地注意到各非政府机构表示有兴趣在促进和执行持久解决办法方面同各有关政府和高级专员合作，吁请各非政府机构增加对这些方案的参与。

## 九. 难民专员办事处的援助活动

( 议程项目 11 )

163. 援助主任介绍了难民专员办事处1984-1985年援助活动以及提议的1986年自愿基金方案和概算的报告( A/AC.96/657和Corr.1和2和Add.1), 并提及一般性辩论和关于持久解决办法的讨论, 其间各国政府曾经重申它们对难民专员办事处援助活动的支持。 他就对两个主要议题所提问题作了评论: 对特别需要团体的援助和在现有筹资问题范围内改进方案管理。 他说已经并且还在继续作出重大努力使每个方案的援助尽量配合受援国的具体需要。 在多数已经超过紧急阶段的主要方案内, 难民专员办事处都在努力更正确地确定特别难民人口的形象, 以便尽可能更好地调整所提供的服务, 争取难民本身积极参与确定他们的需要, 拟定计划、甚或管理所给予的援助。 这种直接参与特别是大型团体的参与当然意味着难民间的代表性结构和东道国当局的广泛容忍。 不管是对儿童、单身妇女或身为一家之主的妇女、残障或城市难民, 难民专员办事处都是同适当的政府机构并经常同非政府组织合作, 努力促进尽量密切响应他们需要的活动。 例如妇女难民的需要曾在1985年4月于日内瓦举行的一次圆桌会议上审查过。与会者包括各地区的领导人士, 他们鼓励难民专员办事处汇编更广泛的数据并继续改进对妇女难民具体需要的有系统分析。 1985年7月在内罗毕举行的审查和评价联合国妇女十年: 平等、发展与和平成就世界也讨论了有利于妇女难民的活动。并讨论了一份审查难民专员办事处在保健、教育和就业领域为妇女所作活动的文件; 这份文件曾分发给执行委员会的成员。 另一个例子是对城市难民的援助。难民专员办事处的评价股、政策、规划和研究股及社会服务科合编的一份研究评价了在不同国家办理的七个城市方案。 其结果是拟定了一个很有用的城市难民综合方案模式, 已分发给各外地办事处。

164. 关于在现有筹资问题范围内改进方案管理的问题，主任说问题的原由在于次要收入来源减少，而不在于捐款净额减少。次要来源计有从一年转往下一年的未用资金、取消以往各年项目未动用承付款项和业务上不立刻需要的资金投资所得利息。几年前执行委员会曾对这种从一年转往下一年而不能调动的大笔数额表示关切。不过这几年成功执行的改进方案管理程序发生了吸收这些所谓的次要收入来源的确切作用。难民专员办事处从1981年以来就在普通方案下保持了相当稳定的债务水平，尽管那天以后某些涌入的难民人数大大增加。他指出三年前难民专员办事处普通方案下拥有未使用的准备金\$1.13亿，而未清偿债务总额则超过\$9,300万，这显示了规划与有效的外地执行能力之间的差距。1981年难民专员办事处承担了年度方案下核定经费的88%，过去两年财政年度内这个比率上升到96%，这是因为规划获得改进以期符合外地执行的现实情况。同时采取的训练难民专员办事处行政人员和若干执行伙伴的工作人员的措施，增派专门性的支助人员以及最近采用的项目评价职责的重要贡献，都有助于执行的改进。另一个目标是缩紧项目执行日程以确保核定经费真正在年度内用掉。1981年承担的经费只有73%在该年度12月31日前确实支付，但是由于更有效的管制和后续措施，这个比率现已提高到82%。

165. 主任说改进管理对方案筹资的影响极为明显：普通方案下的所有新捐款现在可以更迅速地作出承担和支用，因此转结款、取消和利息收入在收入中所占比例越来越小。必须在两条补充战线上采取措施，即寻求更多资源和力求改进方案管理。他就后者表示评论说，虽然大家都同意应该继续和发展与自力更生和持久解决办法直接有关的活动，但也有固有的矛盾。如果现有的财政困难继续下去，难民专员办事处就不得不中断与持久解决办法有关的活动而全力进行难民维持生存的措施。另一类受到财政困难威胁的活动包括初级中等教育、职业训练、顾问、对如伤残者等最不利团体的法律援助和项目。这些也是有助于达成持久解决办法

的重要援助因素。他认为很难对这些项目给予比持久解决办法本身或必要的照料及维持活动更低的优先。因此难民专员办事处似乎必须提出一个由平均分配重要活动构成的均衡的方案，所有目的都是要实现两个根本目标：顺应难民的基本需要和为他们遭受的苦难寻求持久的解决办法。面临现有财政困难编制和执行这项方案就需要比过去更节省。难民专员办事处还需依靠其政府和非政府执行伙伴来有效的管理资源。它们特别必须削减与执行有关的行政支出，并对这些支出直接承担更大的责任，以减轻办事处的援助预算。难民专员办事处要比以前更努力为每一个案件寻求化费最小的安排，并寻求实物捐助或在国际采购比当地采购便宜时使用国际采购。他认为庇护国政府也必须采取措施尽快地把难民列为国家发展方案的受益人。这样可使他们求助于发展援助并与经济和社会发展活动直接有关的机构加强合作。在答复一些代表团的若干提议时他建议1986年举行难民专员办事处援助方案目标讨论会，邀请执行委员会的成员和难民专员办事处工作人员参加。

166. 许多代表团赞赏援助主任所作的详尽介绍。若干代表团赞扬提交执行委员会的援助活动文件品质优良。许多代表团重申促进持久的解决办法是难民专员办事处援助活动的基本目标，并赞扬高级专员增加了办事处资源对执行自力更生和持久解决办法的承担比例。若干代表团对当前的财务困难可能妨碍与持久解决办法有关的活动表示关心。

167. 瑞典代表说非洲最近发生的事件证明了紧急备灾的重要。瑞典一向支持高级专员在其执行事务室附设紧急事务股的决定。该股促进采用紧急系统和程序的努力应该得到鼓励。训练难民专员办事处及其业务伙伴的专业人员是改进紧急事务管理和响应的最有效办法。难民专员办事处关于向紧急情况提供实物捐助的指导手册草稿获得赞赏；必须对这个越来越复杂的领域订定标准。关于妇女难民，他提到他在关于妇女难民身体和法律保护方面的特别需要的一般性辩论中的发言；教育机会、保健和就业机会往往很缺乏。在难民营更大规模地实行对妇女也适合的赚取收入和自给自足活动很重要。他赞扬非政府组织对创议、规划、执行和评



价援助项目方面越来越多的宝贵捐助。 瑞典代表团支持志愿机构理事会大会所提下列建议：难民专员办事处和非政府组织合作编制一本双方议定的指导准则手册，明白订定关于自给自足、教育和评价的发展原则，供紧急方案开始时参考。 他还描述了瑞典特别救灾股的工作，该股继在非洲、亚洲和拉丁美洲参与难民专员办事处的一些项目后目前正积极从事东部苏丹难民营的保健和水供应部门的工作。 该特别股的任务规定最近曾经修订过，使它能够长期在发展性的情形下从事救济行动。

168. 加拿大代表感谢援助主任特别有兴趣的介绍。 加拿大代表团赞赏难民专员办事处援助活动发挥的极重要作用。 他知道外地和总部两方面在编制国家方案领域已经进行的严肃工作。 就经济意义来说这项工作可能仍然很困难，因此持久解决办法和向难民提供各项基本需要的必然和直接联系也越来越重要。 他希望难民专员办事处将提供帮助了解这些活动的原理、战略和长期时限的因素，这种分析将在关于难民专员办事处援助活动的文件内反映。 他希望能确定一种方法来加强审查复杂方案和大规模活动的集体能力。 他欢迎主任所提召开讨论会的建议，以便执行委员会成员和难民专员办事处工作人员就这些问题进行协商。

169. 荷兰代表赞赏高级专员调查了紧急备灾的问题。 提交执行委员会的说明是如何在联合国系统内办理一个更有效的紧急备灾并应付象在非洲发生的最严重危机这一更广泛问题的一部分。 他有几个问题，但并非意味着对任何一个特别组织表示批评，因为没有人知道会有这么多的人寻求邻国的救济。 他了解联合国非洲紧急行动办事处在调查一种早期警报系统来预卜这种事件，并希望难民专员办事处会参与这些协商。 他询问难民专员办事处能否用心深远地告知各国政府将有难民流入的可能。 接着他又询问难民专员办事处是否要审查设立一批紧急任务核心工作人员供危机情况临时调度的可能。 他希望难民专员办事处能吸取非洲的经验，同开发计划署和灾区密切合作，采取充分步骤来加强外地的紧急备灾。 他注意到在苏丹已经编制了一个实验性的全面行动计划，并询问是否可就使用这种管理工具的经验提供更多资料。

170. 澳大利亚代表有兴趣地注意到援助主任的介绍性发言。他坚决支持国际保护问题全体小组委员会关于妇女难民的结论以及内罗毕会议的结论。妇女难民特别脆弱的处境已经获得普遍承认和强调，内罗毕结论回顾了妇女在发展赚取收入活动、保持文化传统、适应变动的生活条件和向儿童和家中老年人提供照料等方面所起的重要作用。他特别赞同一项提议，即难民专员办事处在其全盘政策和规划中列入旨在加强妇女难民及其家庭自力更生能力的具体建议和指示。他欢迎办事处的一项决定：就妇女难民情况、已采或提议的具体行动报告，并期望委员会下届会议收到更多详情，包括统计和社会数据，以促进本届会议讨论的措施的确定和执行。他欢迎援助主任关于就难民专员办事处援助方案目标进行协商的建议。他特别注意到文件 A/AC. 96/657 所用的援助支出分类使人很难辨认特别支出的最终目的。澳大利亚代表团跟其他代表团一样，非常感激难民专员办事处近年增加对持久解决办法支出的比例和向执行委员会提出更多有关本问题资料的努力。不过他很关心有人已经提到的分类问题可能使人很难理解难民专员办事处对持久解决办法所作努力的整个范围。虽然文件 A/AC. 96/657 第 5 段的图表显示出专门用于持久解决办法、难民服务、照料和维修等方面的资源的比例，但却没有提供这些用语的定义或解释它们的关系；因此很难把这些图表跟个别国家章节联系起来。难民专员办事处和执行委员会必须随时能够确定它的哪些活动是针对持久解决办法的，广泛的来说特别是难民情况。在他看来，目前对支出所用的报告制度似乎不能充分满足这个要求。

171. 阿尔及利亚代表感谢高级专员、援助主任和对制作如此品质优良文件作出贡献的人，以及在其职责范围内使工作得以完成的那些人。他强调他本国政府与难民专员办事处之间存在的模范合作，这从最近在阿尔及利亚开设难民专员办事处常设分处又一次表现出来。关于难民专员办事处在阿尔及利亚的援助，他注意到对为沙捞威难民执行的自给自足项目特别着重。但是这类援助的数额只代表阿尔及利亚所作努力的极小比例，后者正巧对妥善利用该项援助作出了充分贡献。经

常外地视察团的报告和文件 A/AC. 96/657 证实了这个评价。阿尔及利亚代表答复一个代表团的批评说他对难民专员办事处的活动、目标和公正态度提出质疑殊为遗憾。若干难民专员办事处官员受敦促给予的答复使他的代表团不需要再做必要的说明。这些答复本来是要消除任何误解的，由于可任由任何代表团访问该地区来评价情势。需要和沙捞威难民最深的愿望而更是如此。阿尔及利亚代表团赞成难民专员办事处的所有结论和来文。而且难民专员办事处对沙捞威难民的援助曾经列入 1980 年普通方案，继续受到执行委员会的赞同，后者随时获得有关事项的报告。同一代表团所提自愿回国问题，阿尔及利亚代表认为就所有难民而论，那是最满意的情况但还是有赖沙捞威难民情况所依据事件而定。这个代表团继续陈述它的论题，提出同样牵强的数据和同样错误的论据。对这些事件的政治性辩论已在其他适当论坛如非统组织、不结盟国家运动和大会内举行过，它们已提供了大家都知道的明确反应。阿尔及利亚代表重申他本国的承诺，将继续与高级专员合作而由执行委员会向处在所有情况的全体难民应用委员会工作的传统和难民专员办事处的人道主义原则。

172. 摩洛哥代表感激援助主任答复了他在讨论上述议程项目期间提出的问题，虽然有些答复并不十分令人满意。他特别注意文件 A/AC. 96/657，但对文件讨论廷杜夫难民营的那部分的内容和形式表示明确的保留。摩洛哥代表团反对第 180 段和第 61 页（法文本）表格以及其他文件和说明内显示的偏见；这与第 179 段表现的抑制相反，该段正确地使用了“阿尔及利亚当局鉴定为沙捞威难民的团体”，这是第二届援助非洲难民国际会议采用的。他质问难民专员办事处为何背离在第 179 段用辞谨慎的作法，要求在讨论这个问题时使用上述会议的用语。他提到摩洛哥政府 1976 年和 1983 年发起的两个呼吁，保证愿意回国的人可以完全安全返回。摩洛哥政府准备接受充分遵照既定程序在难民专员办事处主办下进行这种自愿回国作业。摩洛哥这个友善表现被忽略了。同时，廷杜夫的难民人数也在持续膨胀；只有进行人口普查和验明身分才能确实澄清事态真相。摩洛哥基于人道主义理由并未反对协助这些人的方案，但是结果都不能令人满意；多

年来援助虽然增加，却未取得实在结果，也看不见有持久的解决办法。他再度要求高级专员充分履行其人道主义任务。他对\$ 3,522,000拨款请求的主题表示保留，因为他不愿意赞同对支持、资助和对它本国进行武装侵略的人的援助行动。不过他重申他本国继续同难民专员办事处合作促进真正人道主义解决办法的承诺。

173. 伊朗伊斯兰共和国代表叙述了1980至1985年间阿富汗难民涌入伊朗的趋势，并告知委员会过去五年来阿富汗难民人数从五十万人增加到约两百万人。他再度表示赞赏难民专员办事处援助他本国境内难民的具体成就，并敦促执行委员会保持这项工作的非政治性。他呼吁难民专员办事处和国际社会增加对伊朗伊斯兰共和国的紧急援助以便帮助人数越来越多的难民。他指出还需要\$ 6,000万额外援助以支付伊朗境内现有难民营的费用。

174. 苏丹代表评论说执行委员会本届会议是在非洲、亚洲和拉丁美洲难民不断涌入和非洲及中东难民营遭到军事袭击的情况下召开的。他深切忧虑地注意到难民专员办事处1985年所面临的严重财力短缺和现金流动问题，以及1985年订正和1986年提议的普通方案缩减的预算拨款。他呼吁国际社会增加对难民专员办事处的财务支助，以便向难民提供所需的援助。苏丹代表叙述了从埃塞俄比亚和乍得涌入东部和西部苏丹的大批难民，以及旱灾的毁灭性影响，使该国的难民情况更加艰巨和复杂。他重申该国政府对难民和寻求庇护者的开放和人道主义态度。他在结束了一般性讲话后，强调应该把援助难民看作是一种权利，并呼吁援助国在分担原则的构架内在其年度预算中拨出一笔难民援助款项，以通过自愿回国、与当地社会融化和自给自足活动来资助照料和维持援助及持久的解决办法，这些活动是难民专员办事处援助方案的最终目标。他建议请求世界银行和国际农业发展基金增加对发展有关的方案的资金供应。在这方面，他说虽然他本国有一百万难民，但1985和1986年的普通方案经费被削减约50%。他指出这种巨额削减却忽略了苏丹镑的贬值，而且也未考虑到该国当前的经济情况包括通货膨胀。他提议各种援助方案的预算用美元编制，以避免汇率波动的周期性影响。

接着他提到高级专员与一个咨询委员会协商制定的发展难民集中地区的行动计划，奇怪为什么这项计划尚未执行。他也赞同审查和评价联合国妇女十年：平等、发展与和平成就世界会议的建议。最后，他表示感激和赞赏高级专员为难民所作的努力。

175. 坦桑尼亚联合共和国代表对1985年核定的最初普通方案以及提议的1986年普通方案为坦桑尼亚联合共和国所定指标大量削减预算表示关切。他指出文件A/AC.96/657第15段倒数第二句所载重新保证语句是针对整个非洲地区而不是专指坦桑尼亚联合共和国而言；该国的财政困难和对难民给予充分援助的需要未能得到适当考虑。他对该国难民援助方案预算被削减表示不满，极希望所有有关方面能够找出合理解决这一问题的方法。

176. 德意志联邦共和国代表要求将1985年订正指标削减\$490万，这个数额是因为某些国家的不利汇率而加上去的。他指出这与联合国的正常程序不合并说这个问题是在开发计划署提出的，已交由仲裁处理，执行委员会不应加以干预。

177. 挪威代表说他很高兴本届会议期间许多代表团作出了慷慨认捐。他宣布挪威政府1985年对高级专员方案的一笔新捐款，并说在年底前还可能宣布额外专用捐款。他指出挪威代表团一直认为应由高级专员在可获得的资源范围内来决定他的援助方案的优先，这些资源总是很有限。在1986年都将一直继续下去的困难财政情况下，挪威代表团认为他们必须委托高级专员按照予期可获得的资源来决定优先；执行委员会不该为整个规划期间列出详细的优先；已邀请他们在执行委员会年会和方案周期非正式会议上对高级专员提议的优先次序表生意见和作出决定。挪威代表团总是很愿意同高级专员讨论他所面临的问题，但不认为有必要安排另一个讨论会来讨论复杂的方案优先次序的细节。在这方面他要强调行政当局在较早阶段必须心目中先有明确的优先次序，这样便可在年度期间作出必要的调整。

178. 布隆迪观察员赞扬和感激高级专员在职期间为帮助难民所做的巨大努力。关于援助活动的文件显示援助主任应付托交给他们的工作的卓越能力。他叙述了

该国境内难民的情况，并保证该国政府对难民将提供慷慨帮助而不论其来自何地或人数多少。他觉察到援助国的热忱在逐渐消减，这是因为经济危机或衰退引起的。他举出意大利政府捐助非洲难民\$1亿的决定，说这是现实主义与良心携手并进的例子。荷兰、法国和北欧国家在1985年10月于日内瓦举行的最不发达国家问题会议上显示它们也同样以现实眼光来瞻望未来。他认为应该放弃分析难民移动路线的妄想。持久的办法应该是唤起全世界各地人民对难民问题的意识。在他本国，可供使用的土地有困难；但是仍然继续接受难民。

179. 危地马拉观察员对散布在墨西哥恰帕斯省边境地区的危地马拉难民的命运深感关切，并报告说危地马拉政府正在与墨西哥主管当局谈判，并已要求危地马拉和墨西哥的全国红十字委员会和难民专员办事处促进这些人民回返家园；在这方面她要求进一步执行和加速与难民直接谈判的过程。她又说这些人将在自由意愿和按照可接受的自愿回国条件下返回危地马拉。她欣慰地注意到好几千名墨西哥境内的难民已经自愿回国。在这方面，她告知委员会她本国政府今年初已经邀请高级专员亲自前来参观在难民重新融入当地社会和重建方面取得的进展。她申明该国的难民政府是真正人道主义的，并充分遵守卡塔赫纳宣言。她感谢墨西哥政府对危地马拉难民的慷慨接待以及给予他们的援助。

180. 赞比亚观察员感谢难民专员办事处对赞比亚境内难民继续提供援助，并描述了该国政府在应付国内难民日增和从莫桑比克、纳米比亚、乌干达和扎伊尔新涌入的难民方面遭遇的困难。赞比亚是一个最不发达的内陆国，无力对新近到达的莫桑比克人提供立即援助。他呼吁为这些人提供紧急粮食援助。关于赞比亚境内难民的审查和登记，他告知委员会到目前为止，已登记的难民约有61,743人，已经对35,940人发给难民身分证。他又报告说赞比亚境内自动定居难民的情况已经变得难以忍受，对教育和保健基础结构包括有组织定居的设备急需更换以及难民集中地区急需新设施和公路支线表示遗憾。在这方面，他满意地注意到若干捐助国政府、非政府组织和政府间组织对第二次援助非洲难民国际会议上提出的一些

基础结构项目的支持，并呼吁捐助国提供更多资源资助执行这些紧急需要的项目。他再度保证该国政府对促进自愿回国作为赞比亚境内难民最合宜的持久解决办法的承诺。

181. 埃塞俄比亚观察员指出他仔细地听取了援助主任的介绍性发言，并赞扬文件 A/AC. 96/657 编制得很清晰。他对难民专员办事处的危急财政情况和资助和执行难民及回返家园人们的持久解决办法的 1985 及 1986 年普通方案受到裁减表示关心。他指出他本国在规划和管理难民援助方案方面一直都设法取得最高的费用一效益，方法是设置少数工作效率良好的当地人员来处理方案的拟定和执行；他们实行门户开放政策，办理难民登记制度从而取得对规划切合实际情况的援助方案适合的可靠数据，而使得捐助国政府和组织的代表可以自由评价和监测难民项目的执行情况。关于文件 A/AC. 96/657 第 341 段，他说就他所知，联合国在埃塞俄比亚的救济行动到目前为止还没有对提供捐助作出承担。他又说该办事处本身并无资源为此项方案编制预算；因此返回家园者应该继续是难民专员办事处直接关心的事。最后他强调对这批返回家园者拒不给予援助只会妨碍未来的回国方案，并鼓励回国者跨越边界而再度成为难民。

182. 世界粮食计划署（粮食计划署）观察员叙述了该署对难民提供的粮食援助。1984 年计划署为人为灾害和自然灾害承担了将近 75 万吨紧急粮食援助，费用 \$2.34 亿；其中约有 436,000 吨是向难民和重返家园者提供的紧急援助。粮食计划署预期 1985 年将提供等量援助，其中约有三分之二的全年紧急援助总额仍将提供给难民。难民几乎全部仰仗外来援助，因此必须能应付他们的基本粮食需要。为此理由，粮食计划署对向难民提供紧急粮食援助给予最高优先。因为供应线很薄弱，计划署最近不得不屡次采取昂贵的临时措施，如将预定运往其他目的地的粮食援助改道，以防止运交给难民的粮食援助中断。同时，由于需求越来越大而资源越来越少，要维持把全部注意力集中在向难民继续提供粮食援助也更加困难。粮食计划署执行主任 1985 年较早时曾会见高级专员，讨论采取何种措

施把它们联合努力放在更有结构和更有系统的基础上。 这包括充分予早对难民的粮食援助需要进行联合评价，使计划署能够安排让各捐助者对难民行动所承担的粮食援助有条不紊地流动。 对大规模难民行动，每年都由难民专员办事处和粮食计划署总部派遣评价团。 派往巴基斯坦和索马里评价1986年粮食援助需要的访问团最近刚完成任务。

183. 欧洲经济委员会观察员叙述了它今后援助难民的活动。 在总数为2.9亿法国古金币（等于\$2.5亿）的捐助中，另外加上按新洛美公约规定提供的实物捐助至少有8000万法国古金币将从1986年起专用于援助难民和重返家园者。 1985年到目前为止，欧洲经济共同体成员国和共同体本身对难民专员办事处的捐助总数共达\$1.2亿。

184. 美利坚合众国代表呼吁执行委员会其他成员支持对1985年订正普通方案财政指标\$314,150,300要求的额外增加款\$490万，使其新的订正总额达到\$319,050,300，让难民专员办事处能够吸收索马里现行汇率的差别。 他说假如该项仲裁过程有好结果，则现行1985年普通方案的财政指标就可相应减低。 这一立场获得加拿大、丹麦和德意志联邦共和国的支持。

185. 援助主任开始介绍难民重新定居报告（A/AC.96/661），他感谢所有国家政府、政府间移民委员会和许多非政府组织，它们的积极和密切合作帮助难民事务专员办事处为许多没有其他持久解决办法的难民寻找到重新定居的机会。

186. 主任指出，个别重新定居国家对难民重新定居的需要因为第一庇护国内的个别难民或难民群的情况而各自作出不同的反应。 他对现在愿意提供重新定居地方的国家较少表示关切，呼吁所有各国政府重新考虑接受难民入境，并尽可能订定每年重新定居的名额。

187. 主任特别欢迎象海上拯救重新定居提议和离船登岸重新定居提议等重新定居合作努力以及“二十来个”计划，他回顾说提供难民重新定居应该有利于最需要



帮助的难民，并且具有对真正的难民提供持久解决办法的目标，而不问他们的个人背景和现况。

188. 瑞典代表说该国政府的重新定居名额不变，仍然是1,250个地方，并强调多数地方都将根据难民专员办事处的建议分配。她说过去瑞典对来自拉丁美洲的难民给予优先，但现在接受更多来自东南亚的难民，并将考虑在每年名额内接受来自香港的一些案例。关于自动到达的问题，她建议难民专员办事处可以发挥更积极的作用。

189. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表告知执行委员会说该国政府将接受550名香港难民，每月接受40人。这些难民不在正常的家庭团圆标准内。该代表提到高级专员曾访问香港并曾呼吁国际努力减轻该地有待处理长期居留难民的案子。他说只要高级专员的呼吁获得响应，香港愿意吸收更多中国裔越南难民。

190. 加拿大代表提到“轨道案件”的问题，建议重新定居国之间的协调可以加强，通过参与难民专员办事处的年度规划作业为这个问题和其他问题寻求解决办法。他欢迎海上拯救重新定居提议的国际合作努力，并说海上拯救重新定居提议过程可以扩大到其他方向。

191. 荷兰代表说对于重新定居目前要解决的问题的性质好象有些含糊不清。他认为当难民的安全有立即危险时需要重新定居是显而易见的。他又说由于难民接受保护的国家政府因为政治原因不得不设法使有关难民离开其领土，前往第三国或返回其本国，难民必须重新定居的情况似乎越来越多了。在这种情形下，重新定居可能是强迫遣返的唯一选择。他强调如果不是为了保护理由而是为了改进有关难民融入庇护国的社会—经济整体而寻求重新定居，则只有在难民的个别特性配合可能重新定居国提供的机会时才应采取行动。有人要求对东南亚给予特别注意，荷兰代表支持美国代表的提议，即任命一名高级协调员来探讨这方面的一切可能的持久解决办法。加拿大代表关于在难民专员办事处协调下加强重新定居国家间的合作的提议也获得赞同。

192. 援助主任答复了荷兰代表的评论和苏丹代表就与该司有关事务所提的一个问题。对于外地紧急备灾方面，已经采取了若干措施，包括最近在日内瓦难民专员办事处总部为联合国总部和外地工作人员举办一个紧急备灾讨论会。这项训练方案受到全体参与人员的极力赞赏。另外一项有关活动是举办了一个非政府组织/难民专员办事处合办紧急备灾训练方案，并计划另外在威斯康星大学举办一个高级紧急管理训练班。这些训练班和讨论会的目的是让一小批难民专员办事处工作人员取得管理紧急救济方案所必备的技能，使他们具备更好的条件来应付情况。

193. 援助主任又提到紧急情况手册，该书在总部和外地普遍使用。主任还指出从总部调派工作人员前往需要额外人力资源的外地已经成为惯例。他告知委员会说以前曾编制过愿意在临时通知下前往担任较长期任务的工作人员出差名册。同样的，也有一份专家顾问名册可供危机或紧急情况期间立刻使用。关于早期警报系统，主任评论说虽然难民专员办事处没有适当的资源和专长供它取得技术上的装配以建立准确无误的早期警报系统，但在非洲、亚洲和美洲处理紧急行动取得的丰富经验使该组织发展出一套预报难民涌入、粮食援助和供应短缺的相当能力。他举出1984—1985年从埃塞俄比亚涌入东部苏丹的新难民潮为例，难民专员办事处曾经正确地预报从1983年初起将有大量难民涌入苏丹。难民专员办事处鼓励同联合国非洲紧急行动办事处充份合作，已调派一位难民专员办事处的高级官员前往非洲办事处。不过援助主任指出除非捐助国和庇护国在这方面采取联合行动，早期警报系统很难正式启用。

194. 在答复苏丹代表索取关于在苏丹编制的行动计划的资料的请求时，主任说该行动计划是与业务伙伴合作编制的。这个行动计划是紧急行动的一个有趣的工具，就难民专员办事处打算作的工作提供了一些资料；它还是有些缺点，不过一旦将缺点消除，它就可为未来的紧急行动提供有用的教训。

195. 主席关于项目11和12审议情况的总结载于本报告第十五节。

## 委员会的决定

### 196. 执行委员会:

#### A

(a) 满意地注意到文件 A / AC.96/657 内报告的高级专员 1984 年和 1985 年头几个月内在执行普通和特别方案方面所取得的进展;

(b) 赞赏地注意到 1984 年连续第二年普通方案的执行水平几达核定指标的 96%。

(c) 赞扬高级专员已往执行措施通过制定管理系统和手册及训练工作人员来改进方案执行成绩和对紧急情况作出反应,并敦促他继续朝在这个方向努力;

(d) 注意到可供高级专员执行普通方案使用的资源剧减,对执行委员会上届会议核准的某些活动和服务可能中止表示严重关心,并呼吁各国政府提供充足资金以确保难民已经确认的需要得到照顾;

(e) 建议高级专员对各个项目进行有系统审查,以期对现有财政资源作最大程度的利用,并确保能及时将重要援助递交难民;

(f) 又建议高级专员考虑 1986 年举办协商会议,使执行委员会成员能有机会讨论确保根据该处目标加强了解拟议方案的各种方法;

(g) 赞扬各国政府对难民给予庇护,并赞扬非政府组织在执行难民援助方案方面所起的重要作用,促请它们加强同高级专员的合作,以期对有限的财政资源作最好的利用,方式包括增加对支持难民方案的直接财政和行政捐助,和寻求最具费用—效益的办法来执行各项方案;

(h) 请庇护国政府考虑在其国家发展计划内列入面向发展的难民方案;

(1) 赞赏地注意到关于难民专员办事处评价援助活动的报告 ( EC/SC.2/26 ), 并重申对评价功能的支持;

B

(a) 注意到关于难民重新定居的报告 ( A/AC.96/661 ), 鼓励难民专员办事处在自愿回国或融入当地社会都不是可行的持久解决办法时大力促进重新定居;

(b) 呼吁各国政府灵活运用提供重新定居的机会和明确区分需要重新定居的难民与一般移民, 以便利接纳难民;

(c) 赞扬难民专员办事处协助有关政府规划重新定居方案, 呼吁各国政府彼此密切合作并同难民专员办事处密切合作, 同时呼吁难民专员办事处在重新定居努力中负起协调任务;

(d) 请难民专员办事处与有关政府协商以便利接纳影响第一庇护国国家安全或影响难民安全或自由的个别难民使其重新定居;

(e) 赞扬各国政府在难民专员办事处临时急忙请求下提供“紧急”重新定居地点, 并促请其他各国政府考虑提供这类地方;

(f) 请各国政府酌情同难民专员办事处合作, 在第一庇护国建立充分的处理安排, 以便利难民在第三国重新定居, 从而帮助缓和“不正常移动”的问题;

(g) 对难民营内印度支那难民人数众多表示关切, 重新定居对其中多数人来说是唯一可行的持久解决办法, 并呼吁尚未在经常基础上参加重新定居努力的各国政府迅速参加这项努力, 包括应用准许接纳与任何第三国没有联系的难民的标准;

(h) 赞成接纳大批需要重新定居的伤残难民, 并再度呼吁各国政府把“十来个”计划改为“二十来个”计划, 以及未加入计划的国家尽快加入;

(i) 注意到迫切需要继续支持“离船登岸重新定居提议”办法。“海上拯救重

新定居提议”办法，并建议各国政府重新或延长它们的参加或加入这些努力，本着分担精神提供重新定居地点；

(j) 注意到并赞扬办事处继续努力促进“有秩序地离开越南方案”。

C

(a) 注意到高级专员 1984 年 7 月 1 日至 1985 年 5 月 31 日期间自紧急基金所作拨款；

(b) 注意到载于文件 A/AC.96/664 的行政和预算问题咨询委员会所作评论；

(c) 审查了文件 A/AC.96/657 的附表 A，并核准：

(一) 在 1985 年普通方案下的“新的和订正的”拨款提议，供作业务和方案支助及行政费用，文件 A/AC.96/657 表三第 12 栏有概要说明，后经文件 A/AC.96/657/Add.1 订正；

(二) 1985 年普通方案订正财务指标 \$ 309,050,300 (不包括 \$ 1,000 万紧急基金)，如果目前的仲裁程序结果赞成这个步骤则将削减 \$490 万；

(三) 文件 A/AC.96/657 表三第 13 栏概要列出的国家和地区方案及 1986 年普通方案全部拨款，与业务和方案支助及行政有关；

(四) 文件 A/AC.96/657 表三第 13 栏所列 1986 年普通方案财政指标 \$ 320,410,000 (不包括 \$ 1,000 万紧急基金)；

(五) 文件 A/AC.96/657 导言附表 A(e) 段所载提议。

## 十、行政和财务事项

### ( 议程项目 12 )

197. 主席介绍了作为本报告附件三的行政和财务事项小组委员会的报告 ( A/AC.96/670 )。小组委员会对其议程项目进行了积极的说明。小组委员会审议了难民专员办事处面临的严重财务危机,其报告包括了根据对外事务主任的曾经提出的意见和建议。在管理、方案支助和行政方面,报告忠实地反映了小组委员会的帮助和询问以及行政和管理主任的解释。小组委员会又听取了职工会主席的意见,并注意到了审计委员会提出的意见和难民专员办事处采取的补救行动。关于方案的执行和评价,报告报道了对某些代表的建议进行的讨论,认为如果将来发生经费危机,难民专员办事处应该确定优先事项;小组委员会已经解释过,向执行委员会提出的方案已经是最优先的方案。

198. 一名代表提出了独立方案审计的问题,并从行政主任获得了所有有关资料。主席希望能够将该问题发交纽约有关当局、而不是发交执行委员会作出决定。有关的代表团证实了这项谅解。

199. 行政和管理主任回顾行政和管理小组委员会进行过的全面调查,重申难民专员办事处希望继续在以下的重大讨论领域进行的活动:更大的权利下放;改善外地的工作人员条件;将行政费用尽可能维持在最低的水平;停止征聘新的工作人员;部分工作地点,改进所有工作人员的人事政策;在尽可能广泛的地域基础上进行征聘;采取一项政策,力求增加难民专员办事处履行工作人员的人数和增加办事处担任高级职位的女性工作人员的人数。

200. 主任然后 难民专员办事处的行政和管理活动进行的三个范围:外地;日内瓦总部和纽约联合国总部。

201. 在外地,难民专员办事处在六十四个首都派有代表,在首都以外设有六十

一个办事处，工作地点总数超过一百个。这些工作地点之间、总部和外地之间的工作人员轮调越来越有系统。外地的工作条件和就业条件有一部分是由纽约联合国总部或在总部的合作下规定的。可是，难民专员办事处在很多方面有一定的行动自由，尤其是在外地工作人员住房循环基金方面和提供基本生活设施方面，这两个项目的增加是向执行委员会提出要求的。

202. 关于外地方案的财务管制问题，已经制订了一项清楚明确的制度；然而，为了将所有理论付诸行动，必须在执行人的合作下，维持和巩固工作。难民专员办事处就该问题在非洲、拉丁美洲和亚洲举办了区域讨论会。

203. 虽然难民专员办事处总部主要是根据联合国总部规定的范围行事，可是依照其规约仍然有一定的行动自由：征聘、工作人员训练和试验；其本身有关自愿基金的财务规则（经大会和执行委员会批准）。在把权利下放到外地方面，难民专员办事处总部也发挥关键作用。另一个要点是总部近几年来发展了自己的计算机服务，包括在外地的计算机服务。

204. 关于在纽约的联合国，难民专员办事处通过第五委员会及其属下的一些委员会与秘书处以及大会等机构取得行政上的联系。特别是在这个前提下，以及由于难民专员办事处是由联合国经常预算补贴的，因此，没有联合国总部的批准，就不能完成或执行诸如专业人员员额分类等的工作，因此，总部的行动是与执行委员会的行动相辅相成的。目前僵持未决的另一个问题是把一些员额从自愿基金转移到经常预算的问题。之后，由于难民专员办事处编制属于联合国经常预算，因此，必须参加编写具体计划和报告这个相当庞大的系统；难民专员办事处必须设法使这些计划和报告与提交给执行委员会的报告取得一致。

205. 最后，通过一系列的遏制和了解到仍然有待努力，难民专员办事处行政当局设立避免为发展而发展，而只是将发展作为帮助维持一个灵活和有朝气的组织的一种手段。

206. 职工会主席对委员会给了他一个难得的机会向全体会议发言表示感谢。他不想重复已经向行政和财务事项小组委员会所作的一切发言，但是他要指出一些值得重复的问题。他指出，难民专员办事处是否能够履行职务取决于办事处的工作人员能否有效履行职务。他对委员会关心外地的工作条件表示赞赏，敦促委员会成员支持认可和奖励外地服务的整个联合国系统所作的努力。他谈起一些需要更充分执行的商定原则的问题，特别是关于权利下放、工作人员训练、轮调和妇女在难民专员办事处的作用。他促请各国政府批准有关职业分类，特别是外地的职业分类的建议。他又认为，工作人员总的构成和分布应当反映办事处必须处理的问题的现实，特别是发展中国家的现实；这样做并没有违背维持最高的征聘和升级标准的原则。职工会主席感谢委员会对难民专员办事处的职工代表工作的信任，并认为工作人员具有高度的 和献身精神，各位同事，特别是外地的同事，对职工会关于向难民专员办事处的工作捐助一天的薪金的呼吁作出的响应证明了这点。最后，他向离任的高级专员保罗·哈特林先生致意。

207. 关于工作人员轮调问题，有一个代表团认为，在两年内把能干的外地工作人员调任可能延迟重大的决定，特别是在非洲的重大决定，从而影响难民专员办事处的效率。

208. 另一发言人对办事处为履行义务而长期作出的努力表示赞赏。他指出，由于难民情况不断变化，难民专员办事处的负担已告终，所以更有必要保证实行更全面的财务和预算管制。该发言人认为，难民专员办事处必须对审计委员会的报告进行积极的审议。各国政府和执行的合伙人也应当协助难民专员办事处设法有效地执行方案。

209. 在这方面，兹将捐款对难民专员办事处造成问题，因此，该发言人表示，他本国代表团一定设法在1986年初交付捐款。该发言人又表示，他本国代表团认为，难民专员办事处必须制订应急计划。



210. 这个代表团对职工会代表所作的发言表示赞赏，并强调事业发展、把更多的决策权利下放到外地、实行有效的征聘和训练政策是很重要的。

211. 有一名发言人受到一些代表团响应财务危急作出额外认捐所感动，他欣然宣布向1985年的方案作出特殊捐助，并表示正在考虑进一步提供特别捐款，并可以在年底之前作出宣布。

212. 这名发言人又认为虽然难民专员办事处必须经常与执行委员会进行协商，可是，根据现有的资源确定优先事项只能是办事处的职责，而不是执行委员会的职责。他认为不必举行更多的会议或讨论会，但强调行政当局必须明确制订优先事项。

213. 另一名发言人在提到行政管理处的准则时强调，在制订政策方面与工作人员协商是很重要的。他对高级专员允许职工会代表向会议发言表示赞赏。

214. 这名发言人又请高级专员更加重视刺激工作人员的事项，以便能够在各级执行轮调计划。他本国代表团支持早日执行专业人员工作分类办法，并希望大会能够在下一届会议批准提出的建议，包括批准在埃塞俄比亚、苏丹和泰国的代表员额。发言人对于为将权利下放到外地而不断做出的努力表示欢迎。他认为应当继续把员额从总部重新调拨的发生紧急难民情况的外地区域，值得进一步考虑将受影响较小的国家的办事处进行精简。

215. 该名发言人注意到，高级专员针对审计委员会提出的问题和联合检查组的报告表示的关注采取了坚定和积极的措施。这项行动方针必须继续下去。他强调必须解决这些行政问题，以避免影响难民专员办事处的筹款活动。

216. 一名发言人认为提议的指标不切合实际，要求降低1985年和1986年的指标。他提及联合国审计委员会的报告、联合检查组的报告以及向行政和财务事项小组委员会提出的关于难民专员办事处援助活动评价的报告，并要求进一步改进方案规划、执行和财务管制。他要求确定优先事项，并表示也许需要更狭义

地理解办事处的职权。

### 委员会的决定

#### 217. 执行委员会：

##### A

- (a) 赞赏地注意到行政和财务事项小组委员会的报告(A/AC.96/670)。

##### B

- (a) 注意到关于1984—1985年难民专员办事处的援助活动和1986年的自愿资金方案草案和概况的报告(A/AC.96/657和Corr. 1、2和Add 1)中关于行政和方案支助的各节；

- (b) 又注意到行政和预算问题咨询委员会的报告(A/AC.96/664)及其所载的意见；

- (1) 对于向执行委员会成员提供的行政问题文件的水平和质量一致表示赞赏，敦促通过非正式的方式和通过行政和财务事项小组委员会，使高级专员和执行委员会成员之间继续就这些问题进行直接对话；
- (2) 对于高级专员为维持员额不增加所作的努力表示赞赏，强调必须继续努力，特别是考虑到预算紧缩，通过总部员额重新调配到外地和在外地重新调拨员额来满足增加的员额需要。

##### C

- (a) 请高级专员继续努力，设法增加难民专员办事处雇用的妇女的总人数和提高她们的上进机会，包括提送到最高级职位的机会；

- (b) 要求高级专员继续特别重视权利下放、员额政策和工作人员轮调、各级保持充分的地域平衡、各方面的训练、包括应付紧急情况的训练等问题。

D

(a) 表示支持专业人员以上职类的官员的职业分类工作，包括将经常预算工资的三个外地员额从D-1级改叙为D-2级；

(b) 再次呼吁以予大会批准有关经常预算员额的建议后立即执行职业分类建议。

E

审议了关于外地工作人员住房和基本需要循环基金的说明 (EC/SC. 2/24 和 EC/SC. 2/28) ；

(1) 授权高级专员根据需要利用1986年总方案的方案储备金增加循环基金的周转资本，最多以三百万美元为限；

(2) 请高级专员通过行政和财务事项小组委员会就循环基金的业务每年提出报告。

F

(a) 注意到了1984年的帐户和联合国审计委员会对帐户提出的报告 (A/AC. 96/656) ；

(b) 注意到了行政和预算问题咨询委员会对联合国审计委员会关于1984年度难民专员办事处管理的自愿基金帐户的审计报告 (A/AC. 96/656/Add. 1) 提出的报告；

(c) 又注意到目前设法改进财务规划和管制，并强调必须特别参照审计委员会的报告继续和加强这些活动。

## 十一、修正议事规则

( 议程项目 13 )

218. 在提出文件 A/AC. 96/667 时, 执行委员会秘书指出, 委员会决定( 大会第 39/140 号决议注意到了该项决定 ) 增加阿拉伯文、中文和西班牙文作为执行委员会的正式语文, 因此, 执行委员会的议事规则必须作出相应的修正 (A/AC. 96/187/Rev. 1)。 因此, 执行委员会通过上述文件所载的修正草案。

### 委员会的决定

219. 执行委员会,

在第三十五届会议上已决定采用阿拉伯文、中文和西班牙文作为委员会的正式语文<sup>8</sup>,

(a) 根据文件 A/AC. 96/667, 注意到了对高级专员的方案执行委员会议事规则第八节第 28 至 30 条提出的修正草案 (A/AC. 96/187/Rev. 1);

(b) 决定对有关规则修正如下:

第 28 条: “英文和法文应为委员会的正式和工作语文, 阿拉伯文、中文和西班牙文则为正式语文”。

第 29 条: “任何代表得以正式语文以外的其他语文发言, 在这种情况下, 他本人必须提供议程 正式语文的口译”。

第 30 条: “委员会的所有建议和其他正式决定、包括会期文件和报告必须以工作语文分发, 所有正式会前文件和通过的委员会最后报告必须以工作语文和正式语文分发”。

(c) 要求高级专员将正式修正的议事规则以委员会所有的正式语文分发。

## 十二、执行委员会需要更多的会议资源

( 议程项目 14 )

220. 执行委员会秘书介绍了文件 A/AC. 96/668, 说明最近几年委员会无法将每年会议局限在大会预算的十天内。在目前节制预算的情况下, 没有大会的特别批准, 联合国日内瓦办事处再也不能够继续提供额外的服务。因此, 大家要求执行委员会通过一项要求大会采取这种行动的决定。

221. 一名发言人问及该项决定是否需要更多的资源, 如果需要, 对年度增长政策会产生什么影响。秘书承认确实需要更多的资源, 但是表示希望能够通过联合国会议事务部重新安排他的会议日历来提供这些资源; 虽然如此, 还需要大会的批准。

### 委员会的决定

222. 执行委员会,

注意到了题为“难民专员办事处执行委员会会议增加资源”的文件 A/AC. 96/668;

确认自 1981 年设立行政和财务事项小组委员会以来, 执行委员会无法将年度会议局限在大会预算的十天内;

决定要求大会拨出所需的资源, 使执行委员会能够每年提供举行最多不超过 15 个工作日的会议, 包括国际保护问题全体小组委员会、行政和财务事项小组委员会所需的会议; 与非政府组织进行协商的会议; 与其他政府间组织的会议, 这些组织的审议对委员会的工作有很大贡献。

### 十三、第三十七届会议的议程

( 议程项目 1 5 )

#### 临时议程草案

223. 执行委员会第三十七届会议临时议程通过如下:

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 一般性辩论
5. 根据执行委员会的决定采取的行动
6. 国际保护
7. 1986年和1987年捐款情况和全面财政需要
8. 难民援助和发展
9. 难民专员办事处在促进持久解决方面所起的作用
10. 难民专员办事处的援助活动
11. 外地事务
12. 行政和财务事项
13. 审议执行委员会第三十八届会议的临时议程
14. 其他事项
15. 通过第三十七届会议的报告草稿

#### 十四. 任何其他事项

( 议程项目 16 )

224. 一名代表要求将两个小组委员会的报告附在执行委员会报告内。 他认为这样可以达到两个目的：可以缩短讨论、从而缩短全体会议的报告；可以充分反映小组委员会的讨论，而这些讨论成为执行委员会全面审议的一个组成部分。 其他机构代表团支持该项建议。

225. 执行委员会秘书指出，小组委员会的报告提交给执行委员会之后就自动成为公开的文件。 然而，既然代表团要求将这些报告归入全体会议的报告内，秘书处将采取相应的行动。

226. 在其他两名代表的附议下，一名代表建议，为了避免委员会介入通常和政治色彩相当浓厚的辩论，应当仿照联合国其他机构的作法，在将来取消报告中的叙述部分。 他本国代表团建议，从第三十七届会议起，报告只应当包括执行委员会的结论和建议，但各国代表团的发言列入简要记录内。 由于不能在第三十六届会议期间讨论该项建议，所以推迟至执行委员会 1986 年 1 月的非正式会议讨论。

#### 委员会的决定

227. 执行委员会：

决定将其两个小组委员会的报告归入本届会议和以后各届会议的最后报告内。

## 十五、主席对项目 1 1 和 1 2 的总结

228. 现在我要结束对有关援助活动以及行政和财务事项的议程项目 1 1 和 1 2 的审议。

229. 过去几天来对提出的一些问题进行了相当详细的讨论，我认为目前不必重复这些讨论，因为这些讨论将全部写进报告员正在忙于编写的报告内。然而，请让我谈谈几个我认为特别重要的问题。我们大家在不同的程度上都参与难民的援助工作，我们必须帮助难民达到自给自足和独立。为了达到该目标，难民专员办事处不但要继续使援助机构合理化，还千万不要忘记难民和他的个人专员是不能分开的。我要强调的另点是必须不断改进管理。这项全面的考虑当然用意不一定是批评难民专员办事处，只是一项本组织的同仁必须以积极的精神理解和执行的不断进行的工作；当然，这项改进工作适用于方案的管理以及行政和人事管理。

230. 除此之外，我想指出我们工作的另一方面。委员会予以满意地注意到难民专员办事处根据执行委员会的决定，最近在阿尔及尔、班吉、斯德哥尔摩和德黑兰设立的外地办事处的业务。我们已经注意到必须执行持久的解决办法，特别是依照难民专员办事处的职权进行自愿遣返和正式散布这方面一切有关的资料。难民专员办事处的外地代表应当为了实现国际保护难民工作的目标、在有关政府的合作下，促进并鼓励这些解决办法。因此，我呼吁所有国家充分彻底地和难民专员办事处合作，以协助履行他的职权，特别是通过执行《总部协定》，即不必事先授权允许难民专员办事处的代表自由进入难民营和定居点。

231. 现在通过文件 A/AC. 96/657 A 的时机已到，这项载于所谓的“书本”的英文本第 31 页，其中总结了需要执行委员会正式批准的建议。因此，我们批准下列：

(a) 根据表三第 1 2 栏的摘要，1985 年总方案项目下的业务和方案支助以及行政的“新的和订正的”拨款；



(b) 1985年的订正财务指标，考虑到有关索马里文件的增编1。因此，1985年的订正财务指标将为309,050,300美元（不包括一千万美元的紧急基金）；

(c) 根据表三第13栏的摘要，有关业务以及方案支助和行政的国家方案和地区方案以及1986年总方案的总拨款；

(d) 根据表三第13栏1—6总数，1986年总方案的财务指标是320,410,000美元（不包括一千万美元的紧急基金）；

(e) 授权高级专员根据原定计划的情况变化对项目、国家方案或地区方案以及总拨款进行调整，于必要时利用储备金，并就这些调整向委员会下一届会议提出报告。

232. 如果没有人正式反对这点，我就认为决定这样。

233. 就这样决定。

### 注

<sup>1</sup> 联合国，《条约集》，第1001卷，14691号，第45页。

<sup>2</sup> 关于会议的报告，见文件A/CONF.116/28。

<sup>3</sup> 联合国《条约集》，第189卷，2545号，第137页。

<sup>4</sup> 同上，第606卷，8791号，第267页。

<sup>5</sup> A/32/144，附件一和二。

<sup>6</sup> 第二次援助非洲难民国际会议的报告，见文件A/39/402。

<sup>7</sup> 见《大会正式记录，第三十五届会议，补编第12A号》(A/35/12/Add.1)第48段。

<sup>8</sup> 同上，《第三十九届会议，补编第12A号》(A/39/12/Add.1)，第185段。

附件一

1985年10月7日联合国难民事务高级专员

在高级专员方案执行委员会

第三十六届会议上的开幕词

1. 主席先生，首先让我最真诚地祝贺你当选主席，主持执行委员会第三十六届会议和未来的12个月的工作。我们感到幸运的是，去年你已经同我们杰出的卸任主席一道担任主席团成员，在这个职务上施展了你的才智和外交手腕。我要对卸任主席作为外交人员的杰出品质、对他们的情感和真正献身于救助难民事业的精神，深表敬意。我也要对卸任的报告员表示感谢，他极其机巧而耐心地执行了他微妙的任务。我还要对新当选的副主席和报告员表示祝贺，我深信他们会象他们的前任一样，从执行委员会的职务和我们共同担负的人道主义工作中得到鼓舞。

2. 今年是联合国四十周年纪念。这个世界机构新成立时首先展开的工作之一就是救助难民的工作，因此我们也可以说，今年是联合国设法解决难民问题的四十周年。第二次世界大战结束后的头五年，许多特设和临时机构作出了广泛的努力，解决战争造成的难民问题，特别是欧洲的难民问题。1950年12月，也就是三十五年前设立难民专员办事处时，一般认为办事处的任务可以在较短的期间内，可能在仅仅三年内完成。大会选出第一任高级专员来处理当时欧洲遗留下来的难民问题时，就将高级专员的任务期限定为三年。当初设立难民专员办事处的人没料想到，二十世纪后半期竟有这么深重的人类苦难，这么多的种族、宗教、政治和社会上的不公正现象迫使千百万人越过边界，远涉重洋来寻求避难所。这是一种多么令人哀痛的现象，但是同时四十年来又在这方面取得了极大的成就。可能已经帮助多至3000万人开始和平而尊严的新生。他们的子孙成为原籍国或重新永久定居国家的正规公民。说到联合国的工作，这不正是它的一项最积极的成就吗？我认为这是它最值得肯定的成就之一。

3. 但是有时这的确是一项令人沮丧的工作。 有时一个难民仅仅要求给予庇护而仍旧不得不将其逐回。 有时可能由于缺乏经费而无法向难民儿童提供最基本的学校设施，有些农村妇女由于没有水井可以汲水而不得不辛苦地到几公里外提水。有些无辜的难民由于一些以国家利益为名的理由而遭到杀害或虐待。 这种种情况都令人感到沮丧。 高级专员的任务是要使人道的考虑先于国法的考虑。 尽管存在着各种必须克服的困难，相信在座的每个人和各位所代表的政府都有同感而具有达成这项目标的意愿。 一年前我在同一场合在这里说过，高级专员在专业上必须是一个乐观主义者。 我仍旧坚持这种看法，因为我知道，象过去一样，只要具备耐心 and 气氛，总能求得解决办法。

4. 但是我相信可以说，四十年来的世界难民状况没有象现在这么复杂，从没有象现在这么难以解决。 我们从数十年的经验中摸索出总的方向，却往往订不出具体办法。 我们具有解决问题的意志，却筹集不到将这种意志化为实际行动所需的资金。 因此我将今天发言的重点放在寻求难民问题持久解决办法的努力上。 当然，不用说，我们首要的任务是提供国际保护。 这是我们所有救助难民的工作的命脉，如果没有国际保护，任何寻求难民问题持久解决办法的努力都将失去意义。 你们面前有一份关于国际保护的说明，国际保护问题全体小组委员会也讨论了我们主要关注的一些问题，我在这里不需要再作详细的说明。 我知道执行委员会也意识到我们设法照顾到难民妇女的特殊需要，我很高兴最近的内罗毕会议通过的战略中列有这一点。 我们也分发了一份有关最近在紧急管理训练方面采取的主动的文件，这也无须进一步说明。 我要用几分钟的时间简短地向你们报告上届会议以来的一些主要发展情况，但是不打算作任何全面的介绍。

5. 一年前，我谈到我们希望能够逐渐提高每年专门分配给寻求持久解决办法工作的经费和时间所占的比率。 这并不是一种过份的希望，但是今天我不得不说，由于许多非洲国家——其中包括受难民问题影响最大的国家——遭到了重大的危机，我

们的这种希望有些至少暂时破灭了。事实上早在一年半以前世界各国就已经得到警告说，非洲将会面临前所未有的粮食危机。我们自己早在1984年11月就发出第一次呼吁，要求提供非洲紧急援助约\$800万。但是谁也没料到有这么多人向邻国要求救济，谁也没料想到难民专员办事处得要在妨害它实施中的方案的情况下，在中非共和国、吉布提、埃塞俄比亚、索马里和苏丹组织这么大规模的紧急援助工作。我们也没料想到，在一些情况下难民专员办事处得要向一些将难民营作为唯一的供食和供水来源的人提供紧急援助。这项非洲紧急行动不但使我们在非洲的财力和人力资源使用到了极限，也对我们寻求世界其他地区难民问题解决办法的能力受到最严重的影响。

6. 我们借着每月发出的呼吁，经常而充分地向各国政府提供这项行动的最新情况。我们同联合国非洲紧急行动事务处密切合作，以保证捐助国得到有关我们配合对付非洲危机的整体工作而作出的努力的有系统的资料。因此现在我不打算占用执行委员会的时间较详细地说明我们的呼吁，我仅在此促请各捐助国郑重考虑弥补目前捐款数同订正后的1985年非洲紧急呼吁指标\$10,700万之间的差数\$1,700万。

7. 主席先生，让我趁谈到非洲问题时简单地介绍一下近几个月来我们密切注意的一两个国家的发展情况。首先我要就乌干达最近的情况说几句话。该国的新政权同难民专员办事处充分合作。最近我的代表同该国新的政府首脑和其他高级政府官员进行了有益的会谈，有一些迹象显示，只要该国的局势稳定下来，一些悬而未决的问题可以及时得到解决。难民专员办事处恢复了从扎伊尔志愿遣返难民的方案，也有一些难民从苏丹和卢旺达自愿返国。

8. 去年难民专员办事处参与了卢旺达同乌干达之间的谈判，以寻求一种可以为双方所接受的办法，解决1982年越过乌干达边界向卢旺达寻求庇护的3万名左右的难民的问题。其中3,200名左右已成为卢旺达国民，并已重新安置在原籍村庄，但是到目前为止还不可能开始为其余的难民实施一项有系统的自愿遣返方

案。但是我刚才已经提到，最近有些难民自愿返国。

9. 在扎伊尔，由于实行自愿遣返，来自扎伊尔的难民人数逐渐减少。难民专员办事处主要是援助来自安哥拉的难民，特别是新近从安哥拉涌进沙巴省的大批难民。这种流动情况从1984年底开始，一直持续到1985年前半年，这批难民的人数现已超过6万。

10. 主席先生，各位杰出的执行委员会成员都知道，坦桑尼亚联合共和国是最成功地实施持久解决办法的非洲国家之一。坦桑尼亚联合共和国约有18万难民，其中大多数住在三个大型有组织的农村难民居住区——尤利恩库卢、卡滕巴和米沙莫。前两个居住区几年来已不再需要通过难民专员办事处提供的国际援助，1985年7月，坦桑尼亚政府接管米沙莫居住区，副高级专员参加了交接仪式。这意味着该居住区原则上不再通过难民专员办事处接受国际援助。在这个例子上，虽然整个过程费了几年的时间，但是我相信坦桑尼亚当局、执行机构一路德会世界联合会，和难民专员办事处是可以对持久办法的顺利实施引以为豪的。

11. 主席先生，我们谈到寻求持久解决办法的障碍时不能忘记这些障碍不仅仅是财政或气氛上的障碍。今天仍有千百万难民由于促使他们流亡的那些问题得不到政治解决而留在难民营里。可能的政治解决办法的寻求不属于我的职权范围。这是联合国在第五个十年内必须迎接的挑战。但是我坚决认为，即使还找不到政治解决办法，我们只要同心协力，仍旧可以在为今天难民营里的许多难民寻求持久解决办法的道路上迈出一步、甚至好几步的。

12. 在这方面，许多国家政府认真对待我们所提出的有关难民援助和发展的意见，我为此感到鼓舞，并希望本届会议能够进一步就这个问题进行有益的辩论。我很重视推动建立象我们在巴基斯坦同世界银行开始的那种新的伙伴关系的工作。我很高兴能够报导说，我们同世界银行和有关政府就如何在非洲，特别是非洲之角和苏丹展开类似的项目进行了探讨性会谈并得到了积极的响应。我衷心希望我们也能同其他发展资金提供机构合作，在适当时候在其他难民收容国作出类似的安排。

13. 不幸，东南亚、巴基斯坦和中美洲的一些地区似乎仍旧未能朝向实现自愿遣返和就地安置取得任何进展，可能比非洲尤甚。我们充分认识到造成这种情况的那些众所周知的原因，但是我仍旧不能不对许多难民情况一直没有什么变动感到遗憾。我们一向能够骄傲地表示，五年前的难民现在不再需要我们的援助，但是近年来越来越难做到这一点。今年初我访问东南亚地区时同一些所谓“久居难民营的人”谈了话，我一直忘不了他们绝望的表情。许多儿童根本没有接触过难民营以外的生活。但是该地区的难民总数较少，问题似乎较易得到解决。

14. 幸而不时接到一些好消息。令我感到鼓舞的是，十天前大不列颠及北爱尔兰联合王国政府宣布将重新极力设法帮助减轻香港的负担。香港按比例仍旧是收容印度支那难民人数最多的地区之一。我相信这一表示可对其他重新定居国家起一种激励的作用。联合王国现在所要收容的难民定将包括一些久居难民营的人。

新的白皮书适当地允许以后再收容一些数目的难民，而香港本身也保证收容一定数目的中国籍难民。去年春季我访问了香港，随后又前往伦敦，促请英国当局尽可能执行英国议会的建议，我很高兴得知最后的结果。

15. 在这方面，其他主要重新定居国家不是保持东南亚难民收容限额就是仅略微减少了这一限额，我也要对此表示满意。不幸的是该地区不断有新的难民，要想跟上新难民增加的速度就必须这样做。相信大家容许我这样说：这是必须作出的最低限度的努力，因为至少在可预见的将来，对该地区的大多数难民来说，重新安置的办法仍旧是取代难民营里的照顾的唯一可行的办法。

16. 另一种令我感到鼓舞的发展情况就是有秩序离开越南方案继续稳定得到实施。今年本届会议开幕前我们又很高兴地欢迎一个重要的越南代表团前来日内瓦同那些收容在该方案下离开越南的人的国家进行会谈。我相信会谈的结果不但将保持目前每月2,000以上的离境率，还可能在明年增加每月离境的人数。如果一切都顺利的话，从1979年有秩序离境方案开始实施以来到1985年12月有秩序离境的难民人数应超过10万，标志着该方案实施过程中的一个里程碑。

17. 此外令人感到鼓舞的是，泰国当局越来越有效地实施制止海盗行为办法。我深信由于他们的努力，很多难民的生命得到保全，这个办法的效果已经很确定地开始在统计资料上显现出来。我相信无论对泰国当局还是坚决支持泰国当局制止这种邪恶行为的捐助国来说，这种情况都可以说是令人满意的。

18. 公海上援救遭难的难民的事例也越来越多。人们并没有对难民专员办事处和国际海事组织（海事组织）的呼吁置若罔闻。有些船长和船员本着海员最优良的传统和去年南森勋章奖的精神，往往不顾救援工作所涉的费用和造成的不便，有时甚至冒着生命的危险，尽一切力量来营救难民。我希望越来越多的难民能够象他们这样发挥人道主义的精神。我也要感谢参加海上救援和重新安置计划的各国政府，我很高兴能够报导说，该计划实行得很顺利，向许多在海上遇救的人提供了援助。

19. 主席先生，关于东南亚的难民情况，我还要说，我仍旧对泰国或越南社会主义共和国境内的柬埔寨难民的将来感到关注。他们也多年留在难民营中，除了少数人幸运地得到重新定居的安排以外，他们求得持久解决办法的希望似乎很渺茫。我吁请所有有关各方审查这方面的可能性，使这些难民也有希望开创较有意义的未来。

20. 主席先生，现在我要谈谈中美洲和墨西哥的情况。我们同有关国家政府共同设法寻求持久的解决办法，特别是在墨西哥，在一定程度上也在哥斯达黎加取得良好的成效。但是在洪都拉斯，尤其是在有关萨尔瓦多难民的问题上，仍旧未能求得一种解决办法，难民的处境仍旧岌岌可危。大家都知道最近在科洛蒙卡瓜发生的不幸事件，有两名难民在这些事件中丧生，我们都对这一事实感到遗憾。由于发生了这样的事件，我们不得不强调收容国政府和各志愿机构都需要更深切地认识到难民专员办事处纯属于人道主义的非政治性作用。我们也在竭尽力量，借着对话来增进这种了解。洪都拉斯当局告诉我的代表说，它打算将难民重新安置在边境以外的地区。这一行动完全符合难民专员办事处经常宣明的一项政策，即

尽可能将难民营设在距边界有相当距离的地区。 我们表示愿意协助该国政府做好准备，以考虑到我们最关切的难民福利和愿望的方式，有计划地采取这项行动。但是我还要表明，在这方面我们又面临这样一种情况：真正持久的解决办法取决于我们力所不及的政治解决办法。

21. 这一点也适用于洪都拉斯和其他邻近国家的其他各群难民。 我极其关切地注意孔塔多拉集团在这方面作出的努力。 我感到满意的是，孔塔多拉集团在其工作范围内认真对待难民问题。 一个明显的例子就是卡塔赫纳讨论会，去年底我很荣幸地同哥伦比亚总统主持了讨论会的开幕式。 该地区的所有国家都参与了《卡塔赫纳宣言》的拟订，《宣言》中表示认识到各国对难民的人道主义责任以及加入各项国际文书和难民专员办事处工作的重要性。 我坚决相信，如果能够本着卡塔赫纳精神定出实际的政策，将来就不会再发生我刚才提到的那类事件，也可以为世界这个地区最困难的难民问题找到解决办法。

22. 墨西哥当局成功地执行了一项难民专员办事处支助的方案，将成千上万的危地马拉难民从边区的恰帕斯州重新安置在尤卡坦半岛的坎佩切州和金塔纳罗奥州。今年初我很高兴应墨西哥政府的邀请亲自参观这些项目，难民们从原始灌木林中开垦出新的农业住区的情况给我留下了深刻的印象。 目前难民专员办事处援助的45,000名危地马拉难民中约有45%安置在新住区，到目前为止其他难民尚未同意离开恰帕斯州的边境地区。 但是据我们了解，墨西哥当局在继续设法劝使难民自愿前往新住区。

23. 今年哥斯达黎加境内的尼加拉瓜难民人数增加了很多。 难民专员办事处的方案设法促使难民在农村和城市地区就地安置。 迫切需要发展农村难民住区，以减轻拥挤不堪的接待中心的压力，并向难民提供维持生计的办法，但是由于很难找到适当的地点，这方面的工作没有什么进展。 在这同时，难民专员办事处在哥斯达黎加的预算大多用以照顾接待中心和城市地区的难民。 在这方面，我也很希望能够朝向拟订持久的解决办法作出进一步的进展。



24. 拉丁美洲其他区的情况较为令人鼓舞，但是在这个地区，象其他地区一样难民专员办事处由于财政困难而难以达到所有各方面的期望。从玻利维亚、阿根廷和乌拉圭恢复民主政体以来，这些国家的很多难民都在办事处的协助下返国。乌拉圭新政府象玻利维亚和阿根廷政府过去所做的一样，要求办事处帮助它重新安置最贫困的返国者。我们通常的做法至多只向回国的人提供旅费，但是在这个例子上得以将加拿大\$ 25,000的捐款提供给乌拉圭政府的计划。该计划超出了总方案通常的所包括的范围，但是如果可能的捐助者能够照这个榜样，以双边援助的形式支助该计划，我将不胜感激。

25. 主席先生，现在我要谈到一个比其他任何问题更使我们这次会议蒙上一层阴影的问题，那就是我们紧急的财政状况。难民专员办事处是否能筹到你们面前的裁减了的1985年总方案所需经费，仍旧是一个未知数。

26. 这种危机不是因为人们缺乏善意或对难民和他们的需要缺乏同情而产生的。非洲、亚洲和拉丁美洲的难民的需求量很大，我认识到今年要求捐助国对难民和其他紧急的人道主义需要作出的捐助量也很大。我要强调的是，我们对于到目前为止各方面提供的大力支助深为感谢。

27. 但是，难民专员办事处绝对必须得到所需资源，才能执行人们期望——事实上是要求——我们执行的工作。在这个意义上，我们的绝对优先项目是总方案——向那些得不到什么其他的实际援助的难民提供所需援助，帮助他们克服紧急的问题并寻求适当而持久的解决办法，使他们能够再度在和平的环境中过有意义的生活。人们往往要求难民专员办事处执行特别方案或其他方案——一个明显的例子就是我们的非洲紧急方案——但是基本上总方案仍旧是我们首要的责任。因此总方案1985年剩余期间的方案和1986年方案的经费筹措情况才这么严重。

28. 向各位提出的总方案1985年订正经费为\$ 31,900万左右。其中到今天为止，即便将1985年1月以来的所有经费来源计算在内，我们也只筹到\$ 26,200万左右，还需要约\$ 5,700万。

29. 实际上我们不可能理所当然地认为可以得到这样一笔捐助，我已在一段时间以前指示外地和总部工作人员拟订必要的计划，暂缓执行核定的1985年总方案下的一些项目，特别是那些不属于维持难民基本生存的援助项目。从目前的财政状况看来，我们必须作这样的准备。这些计划的实际影响可能是，将停止安置难民和寻求持久解决办法的工作，不再兴建难民住房和学校，必须将保健和基本教育服务和设备减少到最低限度，更不要说必须最严格地限制难民专员办事处总部和外地的行政费用。

30. 在这种情况下，难民专员办事处固然保证更坚决地厉行节约，我也必须最强烈地直接要求各捐助国尽快对1985年总方案提供更多的捐助或作出认捐。

31. 同样重要的是，必须为1986年总方案提供所需的\$33,000万的资金。因此，我促请各国政府在11月15日纽约的认捐会议上宣布向难民专员办事处提供较多的捐助，并且尽早支付这些捐款，因为难民专员办事处如果没有现款，就根本无法于1月开始实施1986年总方案。

32. 我知道上星期行政和财务事项小组委员会审议了这个问题，我期望听到他们的结论和他们对如何共同解决这个问题的意见。

33. 我要附带骄傲地指出，难民专员办事处的工作人员为了表示对难民援助深感关切而将一日的薪金捐给总方案。

34. 主席先生，这是我最后一次参加执行委员会的工作，让我在最后着重指出我荣幸地担任高级专员的八年间的一些主要问题，并提出一些个人的意见。

35. 1978年1月20日，我首次同执行委员会进行会谈，那已经是将近八年前的事了。八年来发生了不少的变化，难民专员办事处有了改变——希望只是外表上而不是实质上的改变。1978年1月那一天，我们谈的也还是财政问题，1978年总方案需要筹集\$3,520万。今天的情况就不同了。

36. 难民专员办事处是不断变动，也可以说不断发展的。它的性质本身不是

固定的。高级专员办事处初创时的任务期限是三年，一般认为它是一个短期的机构，今天我们有了不同的看法。

37. 难民专员办事处原来的目的是要照顾欧洲难民，主要是1950年以前产生的难民，这种情况有了彻底的改变。

38. 最初，高级专员办事处不得为援助难民要求捐助或支付款项。四年后由于有这种需要而不得不改变这种情况。设立执行委员会的目的正是为了核定高级专员的指标，从而授权高级专员为总方案支付款项。

39. 最初一再表示难民专员办事处不应作为一个业务性机构，但是好些情况下我们还是不得不执行这类工作。

40. 原来也表示本组织不应担负发展工作。但是后来不得不承认应当将难民援助同发展工作结合起来，因为许多难民必须在发展中国家开创新的生活，而当地居民与难民在同样的条件下生活，也与他们有着同样的需要。

41. 太多的情况有了改变，难民专员办事处也随着发展，它必须适应新的情况。

42. 执行委员会也有了改变。我们早在1978年定出每年，通常在1月和6月，举行两次非正式会议的办法，以便同成员国保持联系。我们也增加了资料的交流——也许增加得过多——以便执行委员会随时掌握最新的消息。1976年设立了国际保护问题全体小组委员会。1981年又设立了行政和财务事项全体小组委员会。执行委员会本身原来只有25个成员，多年来增加到31个成员，1979年经济及社会理事会决定增加9个新成员，后来又接纳联合国纳米比亚理事会为成员，结果增加到目前的41个成员。多年来执行委员会确实有了很大的改变，幸而有一点始终没有改变：成员们对援助难民的事业作出的坚定不移的人道主义承诺。

43. 过去的八年来，难民专员办事处有很多紧急、困难的时刻，但是这也是一些令人鼓舞的经验，下面只是其中的一些例子：

(a) 1978—1979年将近20万难民从孟加拉国遣返缅甸；

(b) 1978年12月举行了东南亚难民和失所人士问题协商会议(1979年7月联合国秘书长召开的会议的前身);

(c) 1979年5月举行了关于非洲难民情况的阿鲁沙会议;

(d) 同一年越南同难民专员办事处签署了关于有秩序的离境方案的协议。该方案开展得很慢,目前的离境率为每月2,000多人;

(e) 同一年约有27万越南难民流入中国,其中大多数开始了新生活;

(f) 1978—1979年也开始有难民流入巴基斯坦。今天据巴基斯坦政府估计该国有260万难民;

(g) 1980年,津巴布韦实现独立,25万难民得以返国;

(h) 这几年非洲之角的难民问题逐渐显著;

(i) 15万以上的乍得难民涌进邻国,特别是喀麦隆,但是在1981和1982年期间遣返乍得;

(j) 1981年4月,举行了第一届援助非洲难民国际会议——第一届援非难民会议;

(k) 1981年以来,中美洲的难民情况日益严重;

(l) 1981年12月,难民专员办事处得到诺贝尔奖;

(m) 1982年,数万名乌干达难民赶着成千上万头牲口进入卢旺达;

(n) 1983年,在东南亚重新定居的难民人数超过100万之数;

(o) 1984年,举行了第二届援助非洲难民国际会议——第二届援非难民会议;

(p) 伊里安查亚的难民进入巴布亚新几内亚避难;

(q) 许多非洲国家,特别是中非共和国、吉布提、埃塞俄比亚、索马里和苏丹

——发生严重的旱灾，影响到难民专员办事处的工作；

(r) 1978年以来，26个国家加入《1951年联合国难民地位公约》或《1967年议定书》（或两者），使这些文书缔约国的总数增加到97个。其中有些国家，例如埃及、日本、中国，属于一些从未受到《公约》影响的地区，从而使《公约》具有更大的普遍性。

44. 难民专员办事处的工作范围确实已经遍及全世界。各大洲都有难民，其中还有不少料想不到的地区。我亲眼看到了这些难民，许多——非洲、阿富汗、越南、中美洲——脸孔还历历在目，其中又有许多难民多年来极力寻求开创一种安全而尊严的新生活的可能性，而带着那种人所特有的沮丧而绝望的表情。我不但目睹这些苦难，也见到一些难民得到援助，他们本人和子女的未来从而有了一线曙光。

45. 八年来，办事处的组织结构和管理方式有了改变和改进：

(a) 制定政策的工作由主任在高级专员和高级专员许可下进行；

(b) 总部和外地的所有专业人员职位予以叙级。难民专员办事处设立以来还是首次进行这种全面的叙级工作；

(c) 方案管理制度有了改进；

(d) 专家支助股的工作得到加强；

(e) 1980年设立紧急工作股；

(f) 设立了电子数据处理股；

(g) 办事处外地工作人员的情况有了改善，任命了外地事务主任。

46. 近几年，难民专员办事处在下列国家的首都设了办事处或其他机构：六个东南亚国家以及津巴布韦、中国、墨西哥、伊朗伊斯兰共和国、阿尔及利亚和瑞典（处理五个北欧国家这方面的事务）。

47. 八年来的工作极其繁忙，但也令人感到振奋。现在我八年的任期即将结束，我要在这里对高级专员方案执行委员会说，难民工作确实很艰巨，却很值得去做，我很感谢有机会参与这项工作，也很荣幸能够为难民出力。

48. 我之所以感到荣幸，是因为这是一项非政治性的工作。1950年12月订定的《难民专员办事处规程》中明白规定，“高级专员的工作纯属非政治性质”。我认为这项工作的非政治性质是我们设法建立的事业的基石。我们从没有忘记这一点，我要感谢执行委员会所有成员的是，他们一直以这种“非政治性质”作为所有决定的指引。办事处的目的不是要取得政治利益，而是要维护人权。我并不是蔑视政治工作，我极其尊重世界各地和联合国内作出的政治方面的努力，认为政治工作是人道主义工作的基础和先决条件。但是援助难民的工作保持纯属人道主义的性质是至关重要的。如果我们袒护某一方，如果我们的工作带上政治色彩，那么整个援助活动就会立即陷于瘫痪。

49. “纯属非政治性质”一语意味着我们的工作纯属人道主义的工作。我们的是要设法救助人类，也就是个人。包括男、女、老、少，并维护他们享有人权和自由而尊严的生活的权利。我们很高兴为个人效劳。我们不轻视统计资料，我们利用统计资料；我们不轻视经济，技术和法律手段，我们在工作上非得使用这些手段不可，但是基本上我们的目标不是这一切本身，而是要保护和援助个人。

50. 我很荣幸能够参与一项可以取得明显成效的国际工作。许多多边工作，无论多么必要，总是拖延时日而令人感到沮丧。援助难民的国际活动却能够立竿见影。多年来各国政府、各非政府组织和难民专员办事处帮助了千百万难民，甚至拯救了他们的生命。

51. 我很荣幸能够体验到联合国系统内各组织和各志愿机构在共同为全世界的难民服务时发挥的那种合作精神。

52. 我很荣幸能够同难民专员办事处的工作人员共事，本组织似乎总为理想主

义者所向往。我对他们有很深的了解，知道他们既不是天使也不是超人，但是我也知道许多工作人员往往不顾自己的便利或抱负，有时甚至不顾自己的健康或生命，只求多为那些依靠难民专员办事处的难民尽点力。

53. 最后我要说，我很荣幸能够同执行委员会合作。我认为这个联合国委员会与其他联合国机构有所不同。我体验到你们多么关注难民的福利，也感到你们始终不渝的支持。你们在执行委员会内的工作显然不仅仅是许多事业之一，而是一种基于同情心的事业，因此你们能够以这样大的热忱从事这项工作。一般国际委员会是不尽如此的。

54. 主席先生，基于上面种种原因，我向执行委员会所致的最后一次开幕词的最后一句话仍旧是，衷心地谢谢大家。

## 附件二

### 国际保护问题全体小组 委员会第十届会议工作报告 \*

1. 在迈巴扎先生(突尼斯)担任主席的执行委员会第三十六届会议开幕之前,国际保护问题全体小组委员会在1985年9月30日及10月1日和4日举行了会议,通过议程如下:

1. 难民妇女和国际保护(EC/SCP/39);
2. 对南部非洲和其他各处难民营和难民住区的军事攻击(EC/SCP/38);
3. 有关救援海上遇难的寻求庇护者的问题(EC/SCP/42);
4. 自愿遣返(EC/SCP/41);
5. 寻求庇护者和难民的不规则迁移(EC/SCP/40);
6. 任何其他事项;
7. 通过执行委员会的报告。

2. 高级专员在介绍情况时指出,小组委员会从十年前设立以来已经处理了许多有关保护难民的问题。根据它对各种问题作出的结论,并随后获得咨询委员会的核可,小组委员会在制定保护难民的国际标准的工作中担当了极为重要的作用。

3. 小组委员会在本届会议中将审议一些重要的问题。在这些问题中,有一项就是对各国政府和难民事务高级专员办事处在国际保护领域造成许多困难的所谓寻求庇护者和难民的不规则迁移的问题。高级专员非常希望各国本着国际合作和分

---

\* 曾作为A/AC.96/671号文件印发。



担工作的精神，使小组委员会能就这些问题作出一些具体结论。 这些结论应不仅解决现实的问题，也应设法排除或减轻迫使难民和寻求庇护者不规则迁移的因素。

4. 关于对南部非洲和其他各地难民营和难民住区进行军事和武装攻击的问题，高级专员指出，这项问题多年来一直是小组委员会争论的问题，他重申他希望现在能找出一些结论，反映国际社会对这项严重问题的关切。 高级专员宣称，他将毫不犹豫地继续谴责影响难民生活的这种攻击。

5. 有关人身安全的另一个方面是救援海上遇难的寻求庇护者的问题。 高级专员指出，高级专员办事处与有关国家密切合作已经采取了各种措施，包括从1985年5月以来海上救援和重新安置计划的实施，他感谢那些国家的可贵支助，使这项计划能由难民事务高级专员办事处展开。

6. 自愿遣返不论是否可能都是解决任何难民问题的最适当方法。 过去几年间，自愿遣返尤其重要，因为它是唯一合理持久解决各种难民问题的方法。 即大规模难民流动的问题。 为了探索自愿遣返的新途径和方法，最近在意大利圣雷莫国际人道法研究所的合作下举行了一次会议，由难民专员办事处和世界各地这方面的专家代表小组对这项问题进行深入审议。 载有此次会议各项结论的报告已经提供小组委员会审议。 高级专员指出，他极为重视自愿遣返的问题，并希望能就这项问题作出一些结论，协助难民专员办事处致力于这项最妥善的持久解决办法。

7. 最后，在多数情况下，男女难民在其保护问题方面都会遭受相同的困难和问题，但有时也有些情况会使难民妇女遭受特别的保护问题。 其中有些问题已经载列在提交给小组委员会的难民妇女和国际保护的说明中。 高级专员希望，小组委员会能作出一些结论，推动难民专员办事处的工作，加强对难民妇女的保护。

#### 难民妇女和国际保护（议程项目1）

8. 国际保护主任在介绍这项问题时指出，难民妇女和女童目前占世界难民中

的大多数，了解她们所遭遇的各项特殊问题和社会情况能使国际社会对他们提供平等和适当的保护。虽然男女难民时常都处于相同的困难情况，但难民妇女由于她们是妇女时常遭遇特别的危险。在许多情况下，难民妇女的人身安全和人格不时遭到威胁或侵犯。

9. 难民专员办事处根据难民妇女的特种需要已经制订了各种方案，包括各种产生收入和自给自足的项目。办事处也已发展了各种项目，以便更妥善地保护妇女难民，对强暴和其他各种暴行的受害者提供协商。但还必须采取更多行动。关于侵害妇女的人身安全和人格问题，应采取措施，支持和加强难民专员办事处出现在边界地区和航行路线上。关于难民妇女在受庇护或受到无礼待遇的问题，难民专员办事处吁请各国政府与难民专员办事处协商，审查这种情况，以便决定可采取何种具体补救措施。在此，应确保难民专员办事处的人员出现在难民妇女遭受这种危险的地区。难民专员办事处吁请各国政府在解释1951年联合国难民地位公约中难民定义的“特种社会团体”时，将面临困难和不人道待遇的妇女包括在这一个团体内，因为这已经超越了她们社会的社会规范。

10. 在随后的讨论中，所有代表都表示他们感谢高级专员将这项重要问题提交小组委员会。有若干代表还赞扬高级专员在1985年4月筹办的难民妇女圆桌会议。有几名发言人指出，在他们国家，根据国家立法难民妇女受到与难民男子相同的待遇，他们将尽一切努力，使难民妇女得到适当的保护。有几名发言人指出，他们政府在重新安置遭受特别困难的难民妇女的方案中已有具体规定。

11. 不过，所有发言人都认识到难民妇女处于特别不利的情况。他们指出，对妇女而言，成为一名难民时常就表示处于特别困境，因为这使家庭破碎。有一名发言人提到难民妇女在设法重组家庭中所面临的特别难题。有一名发言人指出，在某些难民情况下，难民妇女为了自身和儿童的温饱，被迫从事有损尊严和低下的工作，有时还得被迫出卖色情。

12. 有若干发言人强调应采取紧急行动以确保难民妇女的人身安全和人格得以保障,并使难民妇女获得相同的待遇。有一名代表认为欲达的目标不应仅对妇女难民不加歧视,而应采取积极肯定的方法,以满足妇女难民在保护方面的需要。若干代表指出,在国际难民文书中所规定的各项标准具有一般通性。适用于难民妇女,也适用于难民男子,因此不考虑到难民妇女所面临的特别保护问题。有一名代表建议起草一份新的国际文书,以具体处理难民妇女问题。

13. 关于确保难民妇女得到适当保护的最适当途径的问题,各国代表表示了各种观点。许多代表认为,应当制订和执行具体项目,并且难民妇女应积极参与这两项过程。这些项目应包括加强难民专员办事处出现在边界地区和难民营中。各国代表认为抵制海盗的方案对妇女难民有利,因此吁请这项方案应继续进行,给予改善并获得广泛支持。有若干代表虽然完全同意难民专员办事处改善保护妇女难民的工作,但强调这项工作应是各国政府的责任,而尤其是东道国政府的责任,这些国家应制订并执行保护妇女难民的适当方案。他们要难民专员办事处在这项过程中提供协助并有利地使各国政府注意到侵犯难民妇女权利的所有情况。有些代表认为,与其将重点放在有利于难民妇女的具体方案上,还不如采取“全球措施”,增进对难民的全盘保护和援助。他们指出,这项措施能减轻妇女难民的问题。

14. 有些发言人着重指出需要发展方案以减轻难民妇女的特殊负担,特别是提供难民妇女必要的手段,以保障他们取得保护和援助的合法利益。有些代表还表示应当制订方案以集中注意妇女的经济社会地位及其在发展过程中的重要作用,并考虑到儿童的特殊需要。在这方面,他们要求难民专员办事处和各国政府为难民妇女制订适当的教育和就业方案,并特别注意到独立负担家庭的难民妇女的问题。虽然有一名代表认为小组委员会在审议这项问题时应划分保护和援助之间的分别,另一名代表表示,两者之间的分别时常难以划分,许多援助项目事实上也对难民妇女提供保护。在这方面,吁请各国政府在设计第二届国际援助非洲难民会议后续行动的项目中,时时记起难民妇女的困境。

15. 若干国家代表举出他们除支持难民专员办事处的方案之外所采取有利于难民妇女的具体行动的实例。有一个国家任命了一名移民妇女协调员，注意移民和难民妇女抵达后的各种需要。在另一个国家，进行了一项研究，了解该国国内以前曾遭色情暴力伤害的难民妇女的地位，这项研究已提交该国议会。

16. 大家普遍同意需要取得更多统计和社会数据，以便分析难民妇女的需要，并制订和执行适当的体制，以确保难民妇女受到切实保护。有一名代表认为也应该进行人类学研究。不过若干代表强烈呼吁，整理这些数据不应延误具体保护工作的执行。大家强调，有利于难民妇女的今后各项行动应在国家和国际一级进行，关于后者，难民专员办事处制订的方案应受到各国政府支持。

17. 若干代表要求高级专员定期向执行委员会各国成员报告难民妇女的情况，以及为改善他们获得的国际保护所采取和建议的具体行动。有一名代表建议，在难民专员办事处内设立难民妇女方案的“中心点”，并且高级专员就这个问题发表一项全面政策声明。国际保护主任告诉会议，在难民专员办事处内已设有难民妇女中心点，他希望这个中心点的活动将会增加。根据要求，难民专员办事处将定期报告难民妇女受到国际保护的情况。

18. 对于认为超越他们所居住的社会的社会规范而遭到困难或不人道待遇的妇女是否也应视为是难民的问题也进行了讨论。若干代表提到欧洲议会于1984年4月13日通过采用1951年难民公约的决议，其中认为，处于这种情况的妇女可视为属于难民定义中属于“特别社会团体”的范围，因此，在这层意义上，呼吁各国应用1951年的公约和1967年的议定书。若干代表认为这种解释扩大了难民定义的范围。而另一些代表认为，“超越社会规范”的观念极难引用，因为它涉及微妙的价值评价问题。有些代表认为这个问题应进一步研究。另一些代表指出，欧洲议会决议中的解释已在该国实施。还有一些代表表示，欧洲议会决议中所做的解释是可以接受的，但这个问题应由各别国家作出主权决定。有些代表指出，在他们国内即使处于这种情况的妇女也不被正式认为难民，但基于人道立场，允许他们拥有适当的法律地位。

19. 在讨论结束时，小组委员会建议执行委员会应通过以下关于难民妇女和国际保护的结论：

执行委员会：

- (a) 欢迎难民专员办事处发起 1985 年 4 月在日内瓦举行难民妇女圆桌会议；
- (b) 进一步欢迎 1985 年 7 月在内罗毕举行的审查和评价联合国妇女十年成就世界会议：平等、发展与和平通过的关于难民妇女和流离失所的妇女情况的建议；
- (c) 注意到难民妇女和女童占世界难民的大多数，其中许多遭受到国际保护方面的各项特殊问题；
- (d) 认识到这些问题是由于的困境造成的，时常使他们遭受人身暴力、出卖色情和受到歧视；
- (e) 强调这些问题需要获得各国政府和难民专员办事处的立即注意，并需要采取一切适当措施，以保证难民妇女和女童的人身安全不受到危害或威胁，或被迫出卖色情或遭到骚扰；
- (f) 满意地注意到难民专员办事处为难民妇女的保护问题和确保他们受到适当保障所采取的各项措施；
- (g) 吁请各国继续支持难民专员办事处为保障难民妇女安全所制订的各项方案，并支持难民专员办事处对难民妇女进行的各项援助方案，尤其是旨在协助难民妇女通过教育和产生收入的项目达到自给自足的方案；
- (h) 建议各国个别、共同以及与难民专员办事处合作，重新制订和调整现有各项方案，并在必要时，制订新的方案，以解决难民妇女的各项特殊问题，尤其保障他们的人身和人格安全并使他们受到公平待遇。难民妇女应参与这些方案的制订和执行；
- (i) 强调收集更详细的资料 and 了解难民妇女在国际保护领域的各项特殊需要和问题以及收集有关难民妇女和女童的统计、社会和其他数据以制订和执行适当体制

确保其有效保护都至为重要；

(j) 请高级专员定期向执行委员会成员报告难民妇女的各项需要以及为难民妇女谋求福利的各项现有和拟议的方案；

(k) 认识到各国在行使其主权的情况下，可自由通过一项解释，即超越其居住社会的社会规范而遭受骚扰或不人道待遇的寻求庇护的妇女可根据 1951 年联合国关于难民地位公约的第 1 A 条第 2 款视为“特殊社会团体”。

#### 对南部非洲和其他各处难民营和难民住区的军事攻击（议程项目 2）

20. 这个项目是由瑞士常驻联合国代表安托·埃内尔大使所提出的。埃内尔先生是执行委员会主席所设立的工作组组长，该工作组的目标是探讨是否可能就这个问题达成协商一致意见。埃内尔先生提出了工作组内所讨论的一系列结论草案（EC/SCP(1985)CRP. 1）。

21. 埃内尔先生在提出草案案文时，回顾在执行委员会第三十五届会议期间，所有发言者都坚持有必要澄清东道国、原籍国和难民本身的各自责任，以避免军事攻击。自从该届会议以来，一个新的重要因素便是通过大会第 39/140 号决议，其中大会谴责一切侵犯难民和寻求庇护者的权利和安全的行为，特别是对难民营和定居点进行军事或武装攻击。结论草案第 1 段提到了这个决议。

22. 他还指出新案文所载的若干段落执行委员会第三十五届会议期间似已达成协商一致意见，尽管不可能所有代表团对其中每一点都感到满意，现有案文倘获得通过，可成为朝有利于难民保护的方向迈出重要的一步。

23. 在其后的讨论中，许多发言者赞扬埃内尔先生草拟一系列新的结论草案的努力，同时若干代表表示相信现在也许可以达成协商一致意见。两位发言者对现有形式的案文表示充分支持。

24. 然而，几个发言者对案文不曾明确谴责对难民营和定居点的军事攻击，表示关切。一位发言者认为这种攻击，因其(a)侵犯难民的人身安全及受到保护的权

利和(b)构成对东道国主权的侵略行为，违反了国际法，必须予以明确谴责，几个发言人还相信单单提到大会第 39/140号决议，对这个问题的处理尚嫌不足。有人认为决议的措词是不适当的，因为它可能被视为涵藹了，在某些情况下对难民营和定居点的军事或武装攻击也许是理由正当。结论草案第 2 段所提到的“这种违反行为”是不能令人满意的。

25. 第 5 ( ) b 段 ( 关于难民营的平民和人道主义使用 ) 以及第 5 ( d ) 段 ( 关于确保其平民和人道主义性质 ) 的规定也会受到同样的反对。然而，一位发言者认为第 5 ( d ) 段的现有措词应予保留。另一位发言者着重指出有必要载入一个强调庇护国有责任确保难民营保持平民和人道主义性质以及确保难民专员办事处人员可进入难民营的条款。几位发言人认为结论草案对庇护国订出太多的限制和责任，但没有充分界定对难民营进行军事攻击者的责任。一位发言人认为结论草案执行部分第 5 段同时应载列这些责任。一位代表提到大会决议没有提到南非部队的军事攻击问题，他认为在结论中应予载列。

26. 在辩论结束时，主席指出，大家意见仍有分歧，他认为工作组内有必要进行进一步讨论以达成协商一致意见。埃内尔先生应主席的要求，同意在执行委员会第三十六届会议以前或者于必要时在该届会议期间，继续进行协商。他提议将工作组予以扩大，以便所有代表都能够在执行委员会举行会议以前提出其建议。

### 有关救援海上遇难的寻求庇护者的问题 ( 议程项目 3 )

27. 国际保护主任在介绍这个项目时满意地注意到海上遇难的印支寻求庇护者获得救援率在过去一年有很大的提高，自 1983 年 9 月 1 日至 1984 年 8 月 31 日这段期间，到达者的救援率仅为百分之九，然而，自 1984 年 9 月 1 日至 1985 年 8 月 31 日期间，救援率增至百分之十四。自 1985 年 5 月 1 日即海上救援提供安置计划开始之日起，至 1985 年 8 月 31 日，救援率为百分之二十点五 ( 在 1980 年救援率的最高记录为百分之二十一点八 )。救援率大大地增高，而到达的船只总数比去年同一时期约少百分之三。因此，海上救援方案并没有发

挥“拉”的作用。

28. 以前两年救援日减的趋势出现了使人喜闻乐见的逆转，这可归因于若干因素，其中包括了海上救援提供安置计划的开始。其他因素是上岸提供安置计划的继续有效执行，海上救援费用偿还计划、向船长分发题为“难民上岸指导方针”的小册子增订本，难民办事处高级专员用业余无线电广播联络信号发出的专员电文以及给船长的贺电和奖赏。

29. 尽管救援率有很大的提高，但许多船只在驶过海上遇难的难民时仍然置之不理，因此必须继续维持乃至提高救援率。作为鼓励海上救援的进一步措施，在南中国海有海洋利益的各国政府应提醒本国船主和船长有责任救援所有海上遇难者。最后，为了公平地承担被救的寻求庇护者的安置责任，希望仍在研究是否加入海上救援提供安置计划的国家在不久的将来作出有利的决定。

30. 国际保护主任在结束其发言时表示该办事处感谢那些向上岸提供安置计划和海上救援提供援助计划提供捐献的国家，因此它们使难民专员办事处能够进一步促进对海上遇难的寻求庇护者的救援工作。因此，还感谢在东亚和东南亚所有第一批庇护国便利难民迅速上岸。他又感谢政府机构、船长、船主、船主协会和其他海事组织和海事保护保障协会的合作。

31. 在其后的讨论中，所有发言者都对1985年救援率的大大提高，表示满意，同时对有些船只仍然对海上遇难的寻求庇护者不予理会表示关切。所有参加辩论的发言者对难民专员办事处采取的各种促进海上救援的措施成表赞扬，很多发言者同意救援率的提高主要是因为难民专员办事处过去数年所采取的行动。特别是海上救援提供安置计划和上岸提供安置计划被视为是国际团结和分担责任方面令人乐于见到的有效典型。若干代表呼吁那些仍未加入海上救援安置计划的国家尽早这样做。比利时和德意志联邦共和国代表表示本国政府积极考虑参加这个计划。一位代表回顾在促进海上救援提供安置计划和上岸提供安置计划有助于使寻求庇护者免受风浪之险和免受海盗袭击。在这方面，上述两个计划与反海盗安排是相辅相成的。



32. 若干发言者表示希望海上难民救援提供安置计划在一年“试办期”之后还继续进行下去，对于这个计划应否与上岸提供安置计划合并，意见颇为分歧。一位代表说该国政府不赞成合并。另一位代表认为难民专员办事处应就这件事和在“试办期”结束后，这两个计划能否可能并入越南难民安置的全面安排提出报告。关于海上救援提供安置计划的继续执行问题，有几位发言者请难民专员办事处提供关于所设想的将来安排的细节，包括所需地点数目。两位代表提到在执行计划时所遭遇的技术困难，即各国政府对难民专员办事处关于安置要求的回复、关于向安置国提出的“无联系”案子的受理准则以及当无法在三个月内将有关难民转移到目的地国家时使用难民暂时居留中心。安置科科长答复说在试办期这些技术问题是可解决的。至于该计划的将来打算，他说虽然在现阶段难于订出细节，但大概明年无需增加对该计划的认捐数额。

33. 大家同意各国必须继续进行、改善和广泛支持所采取的促进海上救援的所有措施。关于安置问题，一位代表表示该国政府很满意在海上救援提供安置计划之下，船旗国和对被救难民的安置责任之间不再有直接联系。然而，两位代表指出该两国家适用船旗国原则，认为这项原则应予坚持。另一位代表表示在分担责任问题上，船旗国责任原则尤其重要。若干代表提到，特别驶往南中国海寻找和救援正待救援的难民的“救援船只”虽然大家公认参与者都是出于最高尚的人道主义动机，但有人表示担心“救援船只”行动可能会发挥“拉”的作用，造成更多的人离开原籍国，在海上冒生命之危险。一位代表说这种“救援船只”也使1985年的救援率有所提高，有些国家根据家人团聚的理由，安置“救援船只”所救的人。

34. 一些发言者告诫说，不要广为宣传海上救援方案以免产生“拉”的作用。一位代表指出许多船主和船长仍然不熟悉海上救援方案的内容和运作方式。他提议仍未这样做的国家为悬挂其国旗的船只展开宣传资料方案。安置科科长说现正将各项计划的资料向政府官员和航运界人士，但不是公众散播。一位代表说，应

难民专员的要求，该国政府很快会将救援责任和海上救援提供安置、上岸提供安置和费用偿还等计划的细节告知船长们。一位代表说，有些国家在促进海上救援的工作中，对救援者给予奖赏，他推荐其他国家加以效法。

35. 在讨论结束时，小组委员会建议执行委员会通过下列关于海上遇难的寻求庇护者救援的有关问题的结论：

执行委员会：

(a) 重申国际法规定船长对所有海上遇难的人，包括寻求庇护者在内，负有基本义务；

(b) 回顾执行委员会在以前各届会议所通过的结论确认有必要促进关于便利对海上遇难的寻求庇护者救援工作的各项措施；

(c) 对海上遇难的寻求庇护者的救援在1985年大大有所增加，表示满意，但同时对许多船只仍然对海上遇难的寻求庇护者置之不理，表示关切；

(d) 乐于见到提供适当数目的安置地点使得海上救援提供安置计划能够自1985年5月起试办；

(e) 乐于见到难民专员办事处主动采取的各种促进救援海上遇难的寻求庇护者的行动以及各国对这些行动所给予的支持；

(f) 强烈建议各国继续对难民专员办事处在这一领域的行动给予支持，特别是

(一) 尽早加入上岸提供安置计划和海上救援提供安置计划（或两者之一）或者再度对其作出捐献；

(二) 请船主将救援所有海上遇难的寻求庇护者的责任告知在南中国海行驶船只的所有船长。

#### 自愿遣返（议程项目 4）

36. 国际保护主任介绍了本项目，他回顾说，先前小组委员会已于1980年审议了自愿遣返的问题，随后执行委员会通过了第18(XXXI)号结论，其中确定了一套有关自愿遣返的原则。从那时以来，国际社会日益注意自愿遣返这种解决难民问题的办法。执行委员会在1984年第三十五届会议上要求高级专员继续设法为难民问题寻求持久的解决办法，特别着重自愿遣返的办法。

37. 高级专员根据这项要求，同一些国家的政府和执行委员会主席协商，安排在国际人道主义法研究所主持下，于1985年7月在意大利的圣雷莫举行自愿遣返问题圆桌会议。圆桌会议的报告和结论已载入EC/SCP/41号文件提交小组委员会。圆桌会议强调必须发展和加强国际合作，以促进难民的自愿遣返——公认的解决难民问题的最佳办法，并强调有关各方采取协调行动鼓励自愿遣返的重要性。同样重要的是，必须注意造成难民问题的根本原因，认识到这些原因这一点对于促进解决办法——包括自愿遣返——至关重要。与难民问题直接有关的各国也必须具有足够的政治意志来处理象尊重人权、不使用武力、以和平的方式解决争端和经济和社会发展一类的问题。圆桌会议并确认各国对本国国民的责任和其他国家帮助促进有利于自愿遣返的条件和责任。

38. 圆桌会议认为，高级专员现有的权力足以使他能够促进最广泛的意义上的自愿遣返。因此，高级专员可以设法促进所有主要方面之间的对话和联系，并充当调解人和联系渠道。此外高级专员从一开始就应充分参与自愿遣返的规划和执行阶段的工作。高级专员也应当注意遣返的结果。特别是在实行大赦或给予其他形式的安全返回的保证之后遣返的情况下，更是如此。为此，难民专员办事处必须能够不受阻碍地直接接触返回的人。以确保一切大赦或保证都得到执行。

39. 圆桌会议并确认，高级专员必须要能够同任何实体交涉，只要对自愿遣返有帮助，甚至要能同未得到国际承认的实体交涉。会议并赞成设立由原籍国、避难

国和难民专员办事处组成的三方委员会，也建议高级专员同执行委员会主席协商。在认为必要时随时设立非正式特设协商小组。

40. 圆桌会议并提请小组委员会注意会议的一项建议，其中要求国际社会考虑拟订一项关于自愿遣返的多边基本原则的可能性。圆桌会议认为，这类基本原则应当较为着重和解、恢复信任和返国，而不是象现有的各项国际文书一样强调从外部解决难民问题。

41. 国际保护主任在总结时表示希望小组委员会能够通过讨论进一步建议一套原则提交执行委员会通过，以作为第18(XXXI)号结论内的原则的补充。这将能够使高级专员办事处在自愿遣返方面起一种较积极的作用。

42. 在随后的讨论期间，所有代表都表示感谢高级专员主动安排举行圣雷莫圆桌会议，认为圆桌会议促使人们将注意力集中在自愿遣返这个持久解决难民问题的最佳办法上。

43. 许多发言者认为，圆桌会议的报告和结论为自愿遣返提供了一个新方向，并表示希望这将有助于恢复国际上为促进这一解决办法而作的努力。他们并表示大致同意圆桌会议的结论。

44. 有些发言者特别强调个人返回原籍国的权利，认为这是促进自愿遣返的根本基础，一切其他的考虑都是从这一基本前提出发的。与此相关的就是一切遣返都应是自由、自愿和个别性质的原则。

45. 一般认为，高级专员促进自愿遣返的权力很广泛，足以使她能够在这方面采取一切适当的主动，包括设法促进有利于这个解决办法的条件。有些发言者认为，高级专员有责任尽快同原籍国、避难国和难民展开对话。一名发言者认为，如果高级专员参与遣返工作，将使难民较有信心返回原籍国。但是另一些发言者认为，高级专员在采取这类主动时应当谨慎从事，以免涉及政治问题。另一名发言者认为，除非一些必要的先决条件——包括停止外国占领和侵略的条件——得到满足，否则高级

专员不应在这方面采取任何主动。同一发言人又认为，高级专员在征得所有有关方面的同意以前不应展开任何自愿遣返工作。一名发言人建议说，在一些情况下，高级专员如果将某些案件提交联合国秘书长，由他来采取必要的主动，可能较为可取。

46. 大多数发言者都支持圆桌会议的另一项结论，认为高级专员应当注意自愿遣返的结果，特别是在实行大赦或给予其他形式的安全返回的保证后遣返的情况下，更是如此。但是一名发言者认为，高级专员如果介入返国者的问题，可能会造成同原籍国当局之间的法律上的困难。因此，如果通过一项大会决议取得这方面的特定权力，可能会有帮助。

47. 一些代表强调说，原籍国负有铲除难民问题的根本原因和创造有利于难民返国的条件的主要责任。另一些代表则强调所有有关方面促进有利于遣返的条件责任。这也包括避难国，因为它应当确保自愿遣返不受到任何阻碍。一名发言者警告说，应当使高级专员不致处于一种可能必须面对非人道主义性质问题的情况。此外，一般都对圆桌会议强调必须确定和消除难民潮问题的根本原因表示欢迎。

48. 一般都支持圆桌会议有关高级专员认为适当时随时设立特设非正式协商小组的建议。若干发言者认为需要进一步审议这项建议。但是一名发言者认为，进一步的审议可能需要一段时间，而使高级专员的行动自由受到过度的限制。另一名发言者认为，特设协商小组的成员应当限于执行委员会的成员，因为他们具有长期经验，最能向高级专员提供适当的意见。但是另有一些发言者认为，最直接有关的国家，即原籍国和避难国，即使不是执行委员会成员，也应参与其事。一名代表建议说，高级专员如果在特别情况下发现特设协商小组的任命或同小组之间的协商会使难民专员办事处卷入政治问题，可以要求秘书长接管这方面的责任。这可能为办事处的作用严格保持人道主义性质提供额外的保证。

49. 若干发言者表示支持圆桌会议建议拟订有关自愿遣返的多边基本原则，但是另有些人认为，需要进一步审议这个问题。若干发言者要求进一步澄清这项建议的确切含义。

50. 一名发言者回顾高级专员成功地采取了主动，设立了一个三方委员会，促进从吉布提自愿遣返埃塞俄比亚难民的工作，并表示希望也在其他情况尝试类似的解决办法。他认为中美洲目前的情况特别适合采取这类行动，并要求高级专员立即在这一地区采取主动。关于东南亚，他认为尽管一般都知道存在着困难，仍旧必须在表面和实质上维持自愿遣返的解决办法，因为这对于防止人们产生一种印象，认为重新定居是唯一的解决办法，是很重要的，他促请高级专员在该地区加倍努力，并建议再度任命一名区域协调员，促进东南亚区域的持久解决办法。另一名发言者表示希望办事处能够继续在高阶层设法取得老挝人民民主共和国当局的核可，以帮助想要返回老挝的难民安全返回。又一名发言者回顾，若干代表团，包括他的国家的代表团，曾促请在难民专员办事处内设立一个单独的寻求持久解决办法的单位。

51. 两名发言者特别表示支持圣雷莫圆桌会议的结论，即任何实体，不论是否得到国际社会的承认，只要高级专员认为它将可帮助促进自愿遣返，都可同该实体交涉。但是一名发言者认为，高级专员对于同任何没有得到国际上普遍承认的实体交涉的决定应当极其谨慎。

52. 一名发言者表示，他的国家的代表团感到满意的是，近年来办事处在各地——包括阿根廷、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国和乌拉圭——实施了成功的遣返方案。另一名发言者要求办事处定期提供有关其自愿遣返——特别是遣返老挝人民民主共和国和越南——工作的统计资料。

53. 国际保护主任针对辩论期间的发言说，安排自愿遣返是办事处工作的一个组成部分。由于很多难民既无法就地安置，又无法在第三国重新定居，越来越迫切地需要促进自愿遣返。他认为，高级专员的现有权力足以应付这方面的工作，无须要求大会特别授权。

54. 高级专员办事处主要的考虑因素是任何个人或集体的返遣安排都应以个人返国的自由意志为根据。有些情况显然本来就具有政治性，在这类情况下，高级专员

办事处必须得到与特定难民问题直接有关国家和整个国际社会的支持。办事处认为，某些案件由于其潜在的政治性，较适合留待联合国秘书长采取主动。在这方面他提到，高级专员办事处目前正在同秘书长的特别代表合作。帮助他设法为阿富汗危机——包括邻国境内为数很多的阿富汗难民的问题——寻求解决办法。当然还应指出，即使特定国家的政治情况没有改变，也还是可以个别进行的自愿遣返，办事处随时可以帮助个人自愿遣返。

55. 令人满意的是，很多代表都认识到，高级专员应当注意难民返回原籍国的结果。办事处要想成功地实施任何遣返方案，必须能够监督难民返回国的情况，在这方面可以提一下办事处应扎伊尔当局的要求监督难民返回扎该国的情况的经验。

56. 国际保护主任又说，办事处要想成功地开展一项自愿遣返方案，必须有足够的经费和资源。办事处参与安排难民在原籍国恢复正常生活这一点有时对自愿遣返方案成功地执行至为重要。至于一名发言者有关办事处进一步设法促进中美洲的自愿遣返的建议，他答复说，办事处目前正在同洪都拉斯和萨尔瓦多合作，以期设立一个自愿遣返委员会，他希望也能够同洪都拉斯和尼加拉瓜这样做。

57. 主席最后代表小组委员会感谢圣雷莫的国际人道主义法研究所及其所长帕特罗诺季克教授举行自愿遣返问题圆桌会议。

58. 讨论结束时，小组委员会建议执行委员会通过关于自愿遣返的下列结论：

(a) 再度确认个人自愿返回原籍国的基本权利，并迫切要求朝向达成这种解决办法进行和进一步发展国际合作；

(b) 只应依照难民自由表示的愿望遣返难民，始终应当尊重难民遣返的自愿和个别性质，和在绝对安全的条件下遣返——最好是遣返其原籍国的居住地——的需要；

(c) 认识到难民问题的原因对于问题的解决极其重要，国际上也应朝向消除造成难民潮的原因作出努力。应当进一步注意这类难民潮的形成原因和防止

办法，包括协调国际社会——特别是联合国内——目前正在进行的工作。防止难民潮的一个重要条件就是，直接有关国家具有足够的政治意志处理造成难民潮的根本原因。

(d) 国际社会必须支持各国履行对其国民的责任。支持其他国家履行促进自愿遣返的责任。无论是国际或区域一级为自愿遣返而采取的行动都应得到所有有关国家的充分支持和合作。要想促进自愿遣返这个解决难民问题的办法，直接有关国家还必须具有创造有利于这种解决办法的政治意志。这是国家方面的主要责任；

(e) 高级专员的现有责任足以使他能够借着采取这方面的主动，促进所有主要方面之间的对话和联系和充当调解人或联系渠道来促进自愿遣返，高级专员可能时必须同所有主要方面取得联系，并了解他们的观点。从一种难民情况一开始，高级专员就应不断积极审查整个一群难民或其中一部分自愿遣返的可能性，在他认为当时的情况适当时并积极促进这一解决办法；

(f) 所有各方都应当认识到并尊重高级专员的人道主义任务，并充分支持他设法执行这种任务，向难民提供国际保护，并寻求难民问题的解决办法；

(g) 在一切情况下，高级专员都应从一开始就参与遣返的可行性评价和随后的规划和执行阶段的工作；

(h) 认识到自动返回原籍国的重要性，并认为促进有系统的自愿遣返的行动不应妨碍难民自动返国的进程造成障碍。有关国家在认为自动返国的行动符合有关难民的利益时，应当竭尽力量，包括向原籍国提供援助，鼓励这种行动；

(i) 高级专员在认为促进特定的一群难民自愿遣返的工作面临严重的问题时，可以考虑为该特定问题设立一个非正式的特设协商小组，小组成员由高级专员同执行委员会主席和主席团其他成员协商后任命。这类协商小组的成员必要时应包括非执行委员会成员的国家，原则上并应包括直接有关各国。高级专



员还可考虑要求联合国其他有关机构的协助；

(j) 已改动设立三方委员会的办法，以适应自愿遣返。三方委员会由原籍国、避难国和难民专员办事处组成，可负责共同规划和执行遣返方案的工作，也是确保各主要方面就随后可能发生的任何问题进行协商的一个有效办法；

(k) 促进自愿遣返的国际行动必须考虑到原籍国和收容国内的情况。一般认为，国际社会向原籍国提供重新安置返国者方面的援助是促进遣返的一项重要因素。为此，难民专员办事处和联合国其他机构应当有一定的经费，斟酌情况随时在返国者在原籍国重新安置和恢复正常生活的各个阶段向他们提供援助；

(l) 应当认识到，高级专员有理由关切难民返国后的情况，特别是在大赦或其他形式的保证下返国的结果。必须认识到，高级专员有权坚持他对于在他协助下返国的难民返国后的情况的合理关注。高级专员在同有关国家密切协商的范围内，应可不受阻碍地直接同返国者联系，以便能够监督作为难民返国的根据的大赦、各种保障或保证的执行情况。应将这一点视为高级专员固有的权力；

(m) 应当考虑进一步拟订一项反映现有的一切有关自愿遣返的原则和方针，提交整个国际社会认可。

#### 寻求庇护者和难民的不按规迁移（议程项目5）

59. 国际保护主任在介绍本项目时回顾说，寻求庇护者和难民的不按规迁移这一问题，最早是在执行委员会第三十五届会议提出的。高级专员根据执行委员会若干成员提出的，就此问题编写一份研究报告的要求，指定一名顾问，吉尔伯特·耶格先生，执行这项任务。与执行主任协商后设立了一个政府工作组，以审议该研究报告的结果。最初由14个政府组成的工作组，于1985年4月在日内瓦开会讨论该顾问所编写的一份背景文件，并建议该顾问如何进行他的研究工作。该顾问提出研究报告以后，工作组于9月27日，星期五举行第二次会议。这次会

议时把工作组的成员扩大到包括执行委员会的全体成员。 根据第二次会议时和后来的几次协商时表达的意见，编写了一套结论草稿，编为 EC/SCP/40/Rev.1号文件分发。

60. 结论草稿一开始便就不按规迁移下定义说，指的是一些难民，不管他们是否被正式确定为难民（或寻求庇护者），本来已经在一个国家获得保护，但是为了寻求庇护或长久的解决办法而不按正规手续迁移到另一国者。 因此，“不按规迁移”一词，并不包括直接从他们宣称可能会处罚他们的国家来到的难民，以及尚未在别国找到保护的难民，后者包括尚在徘徊的难民在内。 按这种定义的难民的不按规迁移，使各国政府和难民专员办事处日益关切，因为这种现象有扰乱为难民提供适当的长久解决办法的，有组织的努力的趋势。

61. 结论草稿还注意到一事实，即不按规迁移的主要动机在于有关个人的处境不安和／或缺乏受教育和就业等机会，以及缺乏长期的永久性解决办法。 不按规迁移的问题要求各国和难民专员办事处协力消除或减少迫使难民不得不以不当的手段离开原已获得保护的国家的国家的原因。 这种措施应以向已在受保护国的难民和寻求庇护者们提供适当而充分的永久解决办法为主。 必须在国际合作和一切有关各国分摊责任的情况下采取这种措施，换句话说，难民们第一次找到保护的国家、重新定居的国家、捐助国和其他国家，都要合作。 为了就不按规迁移的问题找到治本的办法，针对问题的根源采取措施，是极其重要的。

62. 从原则上讲，已经在某一国获得保护的难民和寻求庇护者，不应该以不正当的手段离开该国，特别是当他们已在该国找到持久的解决办法时。 但如难民和寻求庇护者以不正当的方式迁离已给予他们保护的国家，则在两个条件下，可将他们送回该国。 这两个条件为：该国保护他们不被驱回，并准许他们留在那儿并在找到永久的解决办法之前，依照公认的、合乎人道的标准对待他们。 万一这种难民或寻求庇护者正当地声称他们有理由担心受迫害，或其人身安全或自由在其原先受保护的国家里受到危害时，则即使他们未按正当手续离开原先受保护的国家，则应予以善意的考虑。

63. 结论草稿在提到不按规迁移时，还说这种迁移牵涉到进入另一国的领土时，事先未得到该国当局的同意，或没有入境签证，或没有通常需要的旅行证件，或此类证件不完备。结论草稿还提到越来越多的难民和寻求庇护者使用伪造的文件，以及故意毁坏或处理掉旅行证件或其他证件，以蒙骗到达国当局。结论草稿称这种行为为欺骗性做法，说这种做法对有关难民或寻求庇护者不利。另一方面，原来已在一个国家找到保护的人，有时因情况所迫，在离开其人身安全或自由受到危害的国家时，不得不使用伪造的证件。但是如果不存在这种逼迫情况，使用伪造证件是不正当的。为了对到达国当局隐瞒自己在另一个国家的情况而故意毁坏或处理掉旅行证件或其他证件的做法，也是不可接受的。各国应作出适当安排来应付这种现象。

64. 国际保护主任在结束介绍时强调，必须依照小组委员会过去的传统，以真诚的国际合作和分摊负担的精神面对这个课题。

65. 在随后的讨论时有一些代表团对难民专员办事处所进行的筹备工作表示赞赏。他们特别提到顾问的研究报告，以及难民专员办事处为了达到载于 EC/SCP/40/Rev.1 号文件的结论草稿而作出的努力。许多代表认为结论草稿很恰当，顾到各方并反映着难民和各国的合法利益。但是有一位代表说，该国政府只能接受经过下列修正的结论草稿：以下列文字取代(f)段里的(一)和(二)：“(一) 如果他们在那儿受到依照反对驱回的《日内瓦公约》第33条的保护，(二) 在他们获得持久性解决办法以前的停留期间，受到依照《日内瓦公约》第42条(第1、3、4、16(1)和第33条)所规定的最低标准以上的待遇”；并在(g)段的“……其人身安全或自由在其原先受保护的国家里受到危害”前面插入“由于《日内瓦公约》第1a(2)条所列的理由，”等字。

66. 有一位代表特别提请注意结论草稿的(b)段。根据该段，已在一国得到保护却又以不正当方式迁离该国的难民和寻求庇护者，主要是那些由于得不到受教育和就业机会和在自愿迁返、同当地融合和定居问题上得不到长期永久解决办法而不

得不离去的人。 该代表认为此项阐明对欧洲的难民比较适合，对其他区域却不见得。 例如在亚洲，有些难民显然以到达目的地所在国为最后目标而进入另外的国家。 因此该代表认为，载于(b)段的阐明应予扩充，以便包括由于其他理由而迁离目前庇护国的难民在内。 所谓其他理由，与住在他处的亲戚团聚，便是一个例子。

67. 主席应一位代表的请求肯定说，该顾问提出的研究报告内所载各国境内难民数字，大多难民为所在国政府所提供者。

68. 有一位代表表示意见说，只经他国过境中的难民的迁移，不应该认为不按规迁移。国际保护主任说，鉴于各种讨论和结论草稿内的用词，“不按规迁移”显然不适用于只在他国过境的难民和寻求庇护者。

69. 最后，有一位代表对于提议中的结论草稿全文可能被视为进一步限制庇护一事，表示关切；强调必须从为保护难民而建立的，分摊负担和人道主义等原则的角度，来解决有关不按规迁移的问题以及有关徘徊中的难民的问题。另外一些发言者则强调，必须为解决不按规迁移的问题作出适当而充分的安排。有一位代表，一方面对结论草稿表示支持，一方面提请注意，难民和寻求庇护者的不按规迁移对组织的重新定居办法以及提供持久性解决办法等现有安排所产生的扰乱效果。

70. 小组委员会在结束讨论时建议执行委员会通过下列关于已在一国得到保护的难民和寻求保护者以不正当手段迁离该国的问题的结论草稿；但必须考虑到上面第65段提到的保留：

(a) 难民为了在他国寻求庇护或长期定居而以不正当的方式迁离已给予他们保护的国家，不管他们是否被正式确定为难民（寻求庇护者），这一现象已成为越来越令人关注的问题。这一问题的产生是由于这种不正当的迁移扰乱了国际上有组织的、为难民寻找适当解决办法而作的努力。这类不正当的迁移牵涉到进入另一国的领土时，事先未得到该国当局的同意，或没有入境签证，或没有通常需要的旅行证件或此类证件不完备，或持有假的或伪造的证件。还有

一个令人关注的日益加剧的问题是，有些难民和寻求庇护者故意毁坏或处理掉自己的证件，以蒙骗到达国当局；

(b) 已在一国得到保护却又以不正当方式迁离该国的难民和寻求庇护者，主要是那些由于得不到受教育和就业机会和自愿迁返、同当地融合和定居问题上得不到长期永久解决办法而不得不离去的人；

(c) 此种“不正当迁移”的现象，只有通过各国政府在与难民专员办事处的协商下采取协调一致的行动，才能有效地消除，而这类行动的目的在于：

(一) 根据具体的难民情况，认明不正当迁移的原因和范围；(二) 采取必要的持久解决办法或其他适当的援助措施，消除或减少造成这类不正当迁移的原因；(三) 鼓励在有关国家为确定难民身份作出适当安排；(四) 确保对因自己所处境遇而不得不以不正当方式从一国迁移到另一国的难民和寻求庇护者给予人道待遇；

(d) 在这一基础上，各国政府在难民专员办事处的密切合作下，应该(一)谋求促进采取适当措施，以便在找到永久的解决办法之前，照料和支持已在其国内得到保护的难民和寻求庇护者；(二)促进找到适当的永久解决办法，特别是，优先谋求自愿迁返不可能时则退而求其次，在当地安置以及提供适当的定居机会；

(e) 已在一国得到保护的难民和寻求庇护者，通常不应以不正当的方式迁离该国，想在其他地方寻找永久的解决办法，而应利用该国通过上文(c)和(d)段所建议的各国政府和难民专员办事处采取的行动，可提供的永久解决办法；

(f) 但如难民和寻求庇护者以不正当的方式迁离已给予他们保护的国家，可将他们送回该国，只要(一) 该国保护他们不受驱回；(二) 准许他们留在那儿并在找到永久的解决办法之前，依照公认的、合乎基本人道主义的标准对待他们。如果已提出这种送回的设想，难民专员办事处应协助安排重新收容和接待有关的人；

(g) 人们承认，有时可能会出现一些例外情况，例如，某一难民或寻求庇护者正当地声称，他有理由担心受迫害，或其人身安全或自由在其原先受保护的国家里受到危害。接到其庇护要求后，国家当局应以善意考虑这种情况；

(h) 不正当迁移的这一问题，由于越来越多的难民和寻求庇护者使用伪造证件和采取故意毁坏或处理旅行证件或其他证件以蒙骗到达国当局的这一做法，而变得更加复杂。这些做法也使确定有关的人的身份、其在到达前所停留的国家和停留的时间的工作变得更加复杂。这种欺骗性做法可能使有关难民处于不利的立场；

(i) 人们承认，难民和寻求庇护者有时因情况所迫，在离开其人身安全或自由受到危害的国家时，使用了伪造的证件。如果不存在这种迫逼情况，使用伪造证件是不正当的；

(j) 难民到达目的国时为了对到达国当局隐瞒自己曾在另一个给予自己保护的国家的停留情况而故意毁坏或处理旅行证件或其他证件的做法，是不可接受的。各国应个别地或与其他国家合作下作出适当安排，以消除这一日益严重的现象。

#### 其他事项（议程项目 6）

71. 小组委员会并未审议其事项。

### 附件三

#### 行政和财政事务小组委员会的报告\*

1. 行政委员会第三十五届会议副主席兼行政和财政事务小组委员会主席 K. Chiba 大使主持会议开幕式。

2. 高级专员欢迎各代表参加行政和财政事务小组委员会第五届年会。他说，小组委员会是在试验性基础上开始的，不过目前已经劲头十足。他说明难民署面临的基本问题是难民署 1985 年一般方案的筹资问题。他说，必须找寻解决办法，难民署将在其能力范围内尽最大的努力。高级专员还提到难民署在管理方面作出的改善，以及偏重外地工作的难民署工作方针。他最后说，他十分重视小组委员会的咨询意见和指导。

#### 通过议程和安排工作（议程项目 1）

3. 附加说明的临时议程（E/SC.2/23）获得通过。不过，鉴于难民署财政危机的严重性，主席在小组委员会的同意下决定会议将首先讨论议程项目 3(b)。

#### 预算和财政资料的交流（议程项目 3(b)）

4. 外事主任在介绍本项目时提到已分发的文件，并指出捐款问题已经成为紧急的基本问题。问题最严重的是一般方案，由于一般方案是难民署的第一优先项目，主任集中谈论了这些方案。

5. 外事主任强调说，一般方案的所有收入来源都在下降，难民署将不大可能为 1985 年订正方案 3.19 亿美元筹到足够的资金，而且将只有很少或没有资金开始 1986 年方案。他说，捐款水平下降的原因有二，其一是年度认捐会议上所作的认捐水平不够，其二是 1985 年非洲紧急情况的需求用掉了援助国本来可

---

\* 前以 A/AC.96/670 号文件印发。

能捐给一般方案的基金。

6. 主任强调了难民署一般方案筹资办法的弱点：有限的最初认捐款项，随后由额外的一般人道主义预算款项补充。有必要找寻比较稳当的筹资办法来填补认捐会议结果和最后一般方案开支需要额之间每年约2亿美元的巨大差额。

7. 外事主任宣布说，目前订正1985年一般方案的不足额约为5,700万美元。在年底以前可能可以从二级收入得到1,300万美元，因此还需要4,400万美元的额外捐款。希望能够达到这样水平的额外捐款是完全不切实际的，而且即使能够得到这么多的额外捐款，也没有多余款项可转入1986年供执行新的一般方案。

8. 难民署在1984年末期就已提醒国际社会注意这一情况。高级专员在9月27日下令在全面审查方案期间冻结1985年开支，并且取消过去年份的方案的所有未清偿债务。司长呼吁各援助国在今后两个星期内将它们能够为今年余下时间提供的额外捐款告知难民署，以便高级专员能够根据最可靠的资料，在十月中旬就一般方案的1986年开支作出最后决定，从而得以减轻难民的苦难和不幸。如果所采取的措施不能得到足够的资源，那么将需要采取极端严厉的措施，在这种情况下，即使活命水平的援助都会成问题。

9. 外事主任强调指出1986年一般方案将几乎完全依赖捐款，因为二级收入将很少。他说，所有有关方面必须一起行动找出一个解决办法。难民署和各执行机构必须更加努力节约和提高成本——效率。援助国应该把捐款提高到比较适当、定期和稳定的水平上。如果没有必要的资源可得，将不能期望难民署完全要求它进行的工作。

10. 在随后的讨论中，各国代表团称赞了提供给它们的文件和外事主任的介绍都很清楚明了，同时对难民署一般方案面临的财政危机表示极为关切。一个代表团指出，援助国有必要提供额外的特别资源供无法预见的紧急之需，援助国也有必要酌情调整它们的预算，把适当水平的难民署一般方案需要考虑进去。

11. 许多代表团强调说，很难用很有限的预算资源对一连串的呼吁作出响应。



它们表示愿意设法帮助解决目前的危机，同时建议难民署在下列领域采取并行的行动：

- (a) 改善方案的预算编制和管理；
- (b) 确保援助尽可能用于持久的解决办法和难民的自给自足；
- (c) 进一步使方案与适当的联合国机构和其他机构取得协调；
- (d) 意外开支和优先次序的规划，以便在需要缩减方案时，可以尽早按既定的优先次序作出；
- (e) 比较严格地审查方案预算和开支；
- (f) 加紧争取政府、非政府和私人部门的新供资来源。

12. 若干代表团表示关心方案缩减对难民本身的影响，它们建议所有有关各方——难民署、援助国和执行机构——应该合作找寻解决这个问题的办法。它们提到受援国政府需要承认难民基金应该毫无外来条件或限制地用于直接援助难民。一个代表团建议小组委员会不妨考虑拟订一套有关方案和援助执行准则的基本建议。

13. 各代表团指出1985年各国响应全部难民和其他需要所提供的援助水平很高。虽然有些代表团强调很难提供额外的1985年一般方案捐款，但答应将及早支付1986年的这种捐款。

14. 一些代表团强调说，收容难民的国家在欢迎、分享资源以及提供土地使用权和国籍方面对难民作出了很大的贡献。为了支持这种行动和政策，国际社会有必要通过难民署提供财政投入。难民援助应是提供财政援助国家的具体优先项目，各代表团呼吁各国尽快作出额外捐款。

15. 外事主任在答复时强调了难民署所查明的难民需要的确实性以及1985年年中方案审查时作出的方案削减的严重性。难民署曾经希望订正的1985年方案能够筹到资金，不过经过非常仔细的检查收入和可能的进一步捐款之后，直到最近才明白即使削减后的方案也不能筹够资金。在这种情况下，不得不采取严厉的开支冻结措施。这种限制措施的水平要等到十月中旬高级专员能够对收入作出比较准确的估计时才能做最后决定。

16. 关于非政府组织对难民署的捐款和难民署在这方面的筹款工作，外事主任举了几个例子说明非政府组织在1985年作出的热烈响应（目前捐款额为1,700万美元，但可能达到2,000万美元），特别是对非洲紧急情况作出的响应。非政府组织业务伙伴也对难民署的难民援助方案提供很多捐款。

17. 外事主任最后对援助国在1985年慷慨解囊表示极大的感谢。1985年至今为止的捐款总额已经比1984年全年的捐款总额高。各援助国的捐款总额平均来说增加10%。不幸的是，1985年需要的款项比1984年高得多，因此捐款——特别是对一般方案的捐款——仍然非常重要。难民署深知各援助国在1985年提供了很多援助，对此极为感激。

#### 管理、方案支助和行政（议程项目2）

18. 主席请行政和管理主任概括地介绍一下关于管理、方案支助和行政的项目。提到难民署目前的财政危机时，主任强调有必要实行最严格的优先次序制度，并且提到高级专员下令冻结征聘工作人员、顾问和专家、临时助理人员、讨论会，以及比较严格地控制旅行和电信。

19. 他简要地介绍了在议程项目2、3(a)和4下提交给小组委员会的每一份文件，然后就下列四个具体问题作了详细说明：专业人员职位叙级；员额水平和零增长；难民署行政费用由联合国经常预算和自愿基金分摊；人事问题。

20. 关于专业人员职务分类工作，他扼要说明了背景情况，并且再次提到人事费用是一部分由联合国经常预算支付，一部分由自愿基金支付。主任指出虽然行政委员会已核准自愿基金下的职务分类结果，但联大还未就经常预算下的职务分类结果作出决定。有一个关于核准三个D. 1级外地员额改叙为D. 2级的问题已经解决，因此秘书长将把包括这三个员额的一整套预算放在经常预算下提交联大。

21. 关于员额水平，主任告诉小组委员会说，所有新的需要都已主要通过将人员从总部调到外地得到满足，因此维持了零增长政策。主任表示行政部门认为有些地方的员额水平必须加强，特别是为了改善财务管理和控制，不过仍然应该在现

有的核定总员额水平范围内通过进一步的人事调动来做到这种加强。主任强调难民署的人员编制不能够完全与难民援助数额或难民人数成比例，因为各种难民署职务的相对重要性以及方案的性质和执行条件各国之间很不一样。

22. 关于联合国经常预算和自愿基金之间的费用分摊，主任说，由于发现有一些员额不适当地从这个或那么预算下支付，因此联合国秘书长和高级专员在1982年进行了一项联合调查，目的是为了根据《难民署章程》第20条和行预咨委会的定义对这种情况进行合理化。该项调查结果建议将20个专业人员和更高级别的员额在1984至1989年的三个两年期内从自愿捐款项下转到经常预算项下。由于秘书长目前实行零增长政策，这一改变可能需要在较长的期间内逐步完成。1986—1987年两年期内将没有净员额改变。

23. 然后主任谈到人事问题。即使在零增长期间，外部征聘也是不可避免的：因退休、转到联合国其他组织或辞职而空缺的员额。难民署的工作人员来自90个国家。征聘政策仍然以能力和诚实、动机为原则，专业人员以上职类的干事还必须愿意到外地服务。主任强调难民署将设法增加在难民署内没有或较少工作人员的国家的员额。难民署已作出特别努力征聘更多的妇女。关于人力资源规划和训练活动，主任告诉小组委员会说，已有一个计算机化的数据库可用来查明难民署内可得的人力资源。训练活动从对新征聘工作人员的简介开始，然后包括技术领域和紧急戒备。服务地点之间工作人员的轮换也通过同时进行的“连锁”选拔和调动得到较好的安排。难民署内部以及难民署协同联合国系统都为改善外地服务条件作出了努力。在所有这些方面都还有很多事待做。行政和管理方面的所有措施仍然是以维持一个有活力、有效率、适应性强、成本——效率高的组织为目的。

24. 最后，主任告诉小组委员会说，难民署工作人员代表大会目前已独立，不再属于联合国工作人员代表大会。该代表大会是今年经全体工作人员投票同意后成立的。他告诉小组委员会工作人员代表大会主席希望象1984年一样向小组委员会讲话。因此主席请工作人员代表大会的代表发言。

25. 工作人员代表大会主席说明了该代表大会的成立经过和组成，并向小组委员会说明他的同事对若干问题的看法，特别是外地工作人员生活条件、工作人员住房循环基金、训练措施不充分、权力授予不足、轮换政策的执行、职务分类、难民署内妇女的作用和级别、工作人员的组成和分配等方面的问题。他始终强调工作人员对有效履行难民署的职责很关心，并且提到工作人员代表大会向全体工作人员发出的特别呼吁：捐出一天的薪水给难民署 1985 年一般方案来表示他们对难民和难民署目标的支持。

26. 若干发言者感谢工作人员代表大会主席作了令人耳目一新的报告，他们认为这表明难民署工作人员的志向很高。许多代表团对所提出的具体问题作了有利的评论。一个发言者要求工作人员代表向执行委员会全体会议作同样的发言，得到许多其他发言人的支持。

27. 若干发言者就行政和管理主任提到的一些主要问题发了言。他们认为在审查行政支助费用时必须考虑到难民署总的财务情况。如果需要进一步削减援助方案，这些费用也必须削减。在这方面，他们指出 1986 年行政支助开支占 14.6%（如 A/AC.96/664 号文件表 A 所示）是太过份了。一个代表团怀疑在还不明白这项开支所需的捐款是否能够得到的时候是否可能就 1986 年的指标作出决定。

28. 许多代表团欢迎员额零增长政策，他们要求当某些区域需要增加员额时应以人员从总部调到外地或外地之间的人员调动办法来解决。有些发言者提到应特别考虑把工作人员从工业化国家外调的可能性，因在那里的职务比较不繁重。一个代表团要求提供一员额表，说明难民署包括临时助理人员在内的所有员额。

29. 若干代表团强调有必要训练工作人员以便改善难民署的管理、紧急戒备和财务控制。有些代表问到难民署的训练开支情况。

30. 关于外地活动，若干代表团支持难民署的轮换原则，并强调灵活但公平执行的重要性。

31. 一些发言者也评论说，总部对外地以及高级工作人员对低级工作人员需要授予更多的权力。

32. 若干代表完全支持对专业人员以上职类干事的职务分类，其中有些代表要求澄清一般事务人员职务分类工作的现状。一个代表团想知道 A/AC. 96/657 号文件是否载有 1985 年 1 月通过的提议以外的任何分类建议。

33. 关于项目人员，一个发言者要求澄清项目人员数目是稳定的还是不断增加。另一个发言者提到长期存在的审查项目人员级别的困难，并且重复了以前提出的要求：在援助活动年度报告中关于每个国家的一章末尾列入项目人员综合员额表。同一代表想知道难民署是否订有任何准则来建立常设员额和项目人员员额之间的平衡。

34. 小组委员会一致认为应使妇女有平等的机会在难民署得到晋升。许多代表团都发表了这方面的意见。它们认为仅仅提高难民署聘用的妇女的总人数是不够的，还应改善妇女获得晋升的前景，并使更多的妇女走上高级别的岗位，如有必要，可向外界招聘。一些代表团请难民署设法解决妇女出外勤有困难的问题；执行轮换原则应当有灵活性。一位代表建议高级专员在年度报告中把难民署 P-1 级至 D-2 级的职员按性别分类列表。

35. 一位代表要求澄清外地工作人员住房循环基金的确切性质 (EC/SC. 2/24)。他的理解是，设立这个基金是为了向在工作条件困难的边远工作地点任职的工作人员提供必要的住房和基本的生活条件。其费用将由利用这些设施的工作人员所付的租金偿付。虽然他认为执行委员会在道义上应当用这种方式对工作人员给以帮助，但他反对向基金收取空运到苏丹的工作地点的预制房屋的费用，他认为这笔费用应从紧急行动的经费中支出。

36. 一位发言者认为难民署对联合检查组关于难民署在东南亚的作用的报告 (A/40/135) 中提出的一般性和具体的批评意见的答复 (EC/SC. 2/27) 不够深入，有时候只否认了某些意见的正确性，他和其他一些发言者都很关心权力下放的必要性，认为应将更多的管理责任交给外地工作点。他要求澄清这方面正在做

哪些工作，并强调指出，报告中提到难民署应培训财务人员，对工作人员进行这方面的培训是很重要的。

37. 另一些发言者还认为联检组报告中的一些结论对世界其他地区的情况也是适用的，这在区域协调、项目检查和财务管理方面尤为如此。一些发言者认为，应当重新设置东南亚区域协调员一职，以便促进一劳永逸地解决亚洲的情况。另一位发言者希望透彻地研究联检组报告将有助于改进方案的执行情况，并同意前面的一些发言，即要求通过权力下放使难民署的活动地区化。

38. 关于行政支助费用，行政及管理主任说，对这种费用的审查工作一直在进行。不过，他指出，行政费用的削减不可能一蹴而就，这种削减也不一定和援助预算的削减成比例进行，因为这牵涉到一些原因，其中包括难民署对工作人员的合同义务。他着重指出，正在努力确保尽可能把行政支助费用保持在最合理的水平上。

39. 关于项目人员员额问题，主任解释说，“项目”或“L”类员额有利于为一些期限明确的项目招聘某些类别的工作人员。项目人员所做的工作通常是与项目的执行或支助有关的技术性和专门性工作，这种工作无法由难民署的正式工作人员来做。保留“L”类员额仍有助于难民署灵活地迅速适应新的或不断发展的情况，这一点是很重要的。他解释说，除方案预算文件中列出的641个项目员额外，还专为苏丹的紧急情况设置了80个项目员额。秘书处准备在今后的执行委员会文件中以表格的形式提供关于项目员额的更为全面的资料。

40. 关于工作人员培训和应变能力，一个代表团要求（难民署）应当与非洲紧急行动办事处、联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）、联合国其他机构及非政府组织密切合作继续加强紧急应变措施。另一位发言者强调了对外地工作人员进行防护问题培训的重要性。行政及管理主任解释说，在紧急情况下，署方可能不得不派工作人员前往外地，即使他们没有受过专门训练，没有具备完成任务的应有能力水平。但他指出，在有些情况下，未受过训练的工作人员工作得很出色。他说一个捐助国已拨款300,000美元用于加强难民署的紧急应变能力。关于

培训预算问题，他说难民署未对此拨出固定的款额，因为资金是从一些不同的来源得到的。简介、在职培训和概况讲习班的费用是从总人事费预算中支出的。涉及旅行的培训工作均与其他公务出差结合起来进行。因此很难判断究竟在培训方面花费了多少钱。

41. 行政及管理主任谈到妇女在难民署的状况问题时，他告知小组委员会，某些妇女由于家务缠身难于接受外勤任务：目前正在研究这个问题，以免其晋升前景受到不合理的妨碍。另一方面，外地办事处实际上已有许多妇女在工作。他还强调指出，五个受培训人员中就有四个是妇女，这是吸收妇女参加本组织的一个良好机会。总的来说，候选者中妇女比男子少。这位主任在回答质询时告知小组委员会，难民署中妇女担任P. 5级职务的有六位，担任D. 1级职务的有一位，而担任D. 2级职务的则没有。

42. 关于专业人员职务分类，行政及管理主任说除1985年1月执行委员会已批准的外，A/AC. 96/657号文件中没有其他关于职务分类的建议。关于一般事务人员职务分类，他告知小组委员会，分类工作已做好，但经与工作人员代表商定，推迟执行有关建议，因为需查明一般事务工作人员的职业前途。预计这些建议不久将可付诸执行。

43. 关于外地工作人员住房和基本生活条件循环基金，行政及管理主任说采用预制房屋是基金职责范围内的事项。循环基金由使用这些住房的职员每月应付的租金组成。利用基金提供的现有设施满足Es Showak(苏丹)地区工作人员的住房需要是合理的，可以不必专为苏丹的紧急情况再设一个循环基金。他还说，紧急情况解除后极可能还需要预制房屋，因为难民署目前正将外地办事处从Gedaref迁往Es Showak。他相信执行委员会将能按照EC/SC. 2/28号文件的要求批准将基金的周转资金提高到3百万美元的最高额。

44. 行政及管理主任在对关于联检组报告的意见作答复时说，现在回顾起来，难民署对某些问题本来还可以答复得更完整些。他指出，难民署对报告作出答复

的程度是其许多而且往往是不胜负荷的报告义务的反映。关于分权和权力下放，他指出，1981年已审查了难民署的结构，并且已体现在难民署的一份手册中，该手册列出了所有办事处和总部及外地各类官员的职能和责任。当然可以加强权力下放到外地的工作；条件是，一方面是否愿意下放权力，另一方面是否有能力使用下放的权力。关于东南亚协调员的职位，他回顾说高级专员决定撤销这个职位，但没有取消其职能，这一职能现归南亚和东南亚区域局局长掌握，因此该局局长需前往许多地方，可能比其他区域局局长需去的地方多。考虑到工作人员配备方面的限制，高级专员认为这样安排仍然是发挥这一作用的最好方式。一位发言者就这一点表示疑问：有关的工作人员是否能够恰当地同时完成其正常任务和协调员的任务，特别是在目前对旅行有限制的情况下是否能做到这一点。

45. 一位发言者对联合国方案概算中提到的1070个员额与A/AC.96/657号文件表六中所示的1076个员额之间的差异表示有疑问。行政及管理主任在答复这个问题时解释说，方案概算草案是在1984年末编制的，也就是在1985年1月执行委员会批准增设六个员额之前。这一差异对联合国的正常预算没有影响，因为这六个员额的经费都是来自自愿资金。

46. 一位发言者要求了解难民署雇用的顾问人数以及1985年在咨询方面的预算额。他了解到1985年在咨询方面的预算额为1,099,000美元，其中大部分用于短期专家工作、可行性研究和专门报告。

47. 一位发言者发问为什么对1986年外地工作费用估算中通货膨胀因素用的是11.5%，而联合国其他机构用的数字要小得多？行政及管理主任在答复时解释说，1986年11.5%的通货膨胀因素是根据各个国家的估计通货膨胀因素算出的加权平均数。他指出，联合国1986—1987年正常预算对12个外地工作点所用的通货膨胀因素是10%。11.5%是根据计算机预算技术算出的：如证实这一数字过高，将在1986年修正的估算中作相应的调整。

48. 行政及管理主任在回答一位发言者的询问时告知小组委员会，五个受培训人员中有两个已派往外地任职，三个继续在总部受训，预计不久也将派往外地任职。



### 1984年自愿基金帐目和审计委员会的报告(议程项目3(a))

49. 几位发言者对于审计委员会的报告(A/AC.96/656)中提出的意见表示关注。他们提到的问题是,预算管制不严、现金管理、会计控制、采购、项目活动管理和报告的缺陷以及欺诈。所有发言者都要求难民署立即采取行动,并采纳审计员所提出的建议。发言者都强调,鉴于当前的预算困难,迫切需要采取补救措施;应该鼓励征聘能够胜任财务管理的工作人员,而且遵守财务手续应该成为评价报告的标准。一名代表在其他发言者的支持下建议,执行委员会应该请高级专员提出一份关于难民署为执行审计员的建议而采取的措施的“遵守情况报告”。各国代表团建议,要优先重视财务管理方面的培训。他们说,难民署应该纠正审计员指出的弱点,特别是在控制开支方面所存在的弱点,否则这将妨害难民署的筹款工作。一位发言者说,1984年向1985年的结转额减少本身就是一项积极的发展,因为它反映了较高的方案执行率。

50. 行政和管理主任在答复中向发言者保证,难民署同他们一样关注审计员所指出的弱点,并已经开始采取补救行动。他指出,培训是关键,而且近年来在外地各处举行了这一方面的财务和预算控制讨论会。最近,高级专员提请各驻地代表注意他们在这方面的个人责任。此外,在副高级专员主持下的一个审计委员会已经根据对内部或外部审计员的意见所作的评价制定了采取行动的准则。尽管在难民署活动的世界性范围和性质中不可避免地存在着困难,但是需要作出进一步的努力来加强难民署在这一领域内的作为。正在采取纠正措施,而且外聘审计员在十月份再次来访的时候会被告知这方面的进展情况,届时难民署将继续给予最大的协助和方便。主任注意到了各位发言者所提出的批评意见,以及在将来的报告中作出更完整和详细答复的必要。

### 难民署对方案执行的改进和对项目评价的做法(议程项目5)

51. 援助主任在介绍这一项目时回顾到,从1982年以来,难民署每年都能

够提出在一般方案下进行大幅度削减的建议。 在1970年代末和1980年代初的主要紧急方案之后所提出的这些削减既反映了几次大难民潮稳定之后需要进行的调整，也反映了考虑实际方案执行能力的必要。 之所以能够进行这些削减是由于更高度的现实主义和更严格的项目审批程序，而不是对活动所进行的任何实际裁减。 相反，对于1985年订正方案和1986年概算的制订采取了前所未有的紧缩措施。 所以，执行委员会第一次被要求批准比前一年实际开支少的拨款。

52. 主任以援助方案筹资的大幅预测不足额为背景，考察了三个主要问题。 第一，他强调说，积极地将重点转移到长远解决办法方面是绝对必要的。 如果难民署由于缺乏必要的资源而不得不中止某些援助活动，那么可能受到裁减的是同长期、中期解决办法有关的服务和基础设施，而不大可能是旨在保证难民当前生存的活动。 第二，署长解释有必要重新估价在编制1985年和1986年预算中所作某些假设的正确性。 一个主要的假设是受援国的数目，在这方面只能采用一个平均值；某些难民人口的实际增加如超过预测总数将意味着无法维持某些根本的服务，除非能够得到足够的资金。 最后，援助主任介绍了难民署为了限制与援助项目有关的开支已经采取的措施，以及如果财务状况得不到改善的话而必须采取的更严格的措施所可能造成的后果。

53. 援助主任说，鉴于当前亏空的规模，难民署现在不得不彻底冻结对援助活动的任何新的筹资承诺。 除非能够得到新的大量捐款，难民署将无法兑现目前已经签署了协定的所有项目。 此外，已经指示难民署采购股停止订购一切不是同难民生存直接有关的货物。

54. 援助主任希望能够很快解除这些严厉的限制，因为如果这些限制再持续几周的话，它们不仅将危及为实现长远解决办法而作出的许多努力，而且还将危及大量难民的生活福利。 要挽救这一局面，就需要增加向难民署提供的资源。 此外，还需要厉行节约，例如促请执行机构承担更大部分的项目经费，或者提倡以实物捐助或者国际采购来代替某些费用高昂的当地采购。

55. 几位发言者表示赞赏援助主任所作的详尽的审查, 并对当前资金短缺的影响表示关注。关于评价问题, 一名发言者建议制订标准来协助项目的设计和评价。这一建议得到其他发言者的响应。对于加强评价职能和活动, 特别是对于更深入的评价活动和国别方案的评价提出了各种建议。几位发言者强调说, 难民署不应该由于当前的财务危机而局限于单纯的救济活动; 应该使难民署有能力进行引导难民自给自足和寻找持久解决办法的活动。某些代表对于在1985年的订正概算和1986年概算中不得不大幅度削减非洲一般方案表示遗憾。

56. 另一名发言者建议, 鉴于资金方面的局限, 以及为了使难民署能够尽可能响应难民的要求, 应该为难民署的1986年援助活动制订一个优先顺序, 由感兴趣的代表团提供投入, 向1986年1月举行的非正式会议提出报告。他要求继续将重点放在长远的解决办法上, 并且建议酌情为某些特定的部门, 特别是在长远的解决办法方面建立多年期预算, 同时将继续在年度基础上实际核准各项预算。他希望在1986年1月份能够就难民署方案的质量方面以及长远前景提出建议, 建议应该反映在关于援助活动的下一份报告中, 以及反映在对于这一情况进行集体审查的体制的改进中。他建议制订紧急计划, 以减少亏空增加和不分青红皂白进行削减的可能性。

57. 几位发言者赞成由执行委员会制订一个优先顺序, 但其他一些发言者对这项建议表示保留。一名代表说, 只有难民署能够在方案范围内制订优先顺序; 执行委员会不具有必要的详尽的知识来作出日常决定, 而且这可能引起无穷无尽的争论。他认为, 执行委员会可以制订自给自足以及照料和维持活动之间的一般优先顺序; 然后由高级专员来确定方案中的具体优先顺序。一名代表强调说, 应该同收容国政府磋商进行。另一名发言者说, 制订优先顺序是不符合执行委员会的正常工作程序的; 有一些技术因素需要考虑, 而且关于给予优先地位的标准是什么的问题是十分困难的问题, 可能会引起长久的、复杂的讨论。它将不可避免地影响执行委员会的工作, 以至于在核准一般方案中不能达成任何一致意见。

58. 在回答关于制订标准的建议时，援助主任评论说，这些建议包含了同项目目标的核实、援助标准和采购规格有关的标准。确实存在标准；而且正如评价报告中所指出的，还存在着差距；但这些只是例外，而不是普遍情况。关于项目评价，主任赞赏对于巩固这一职能所表示的支持。评价股的工作人员已经翻了一番，从一名专业人员增加到两名，但这种补充仍然是不足的。为他们的工作制定了优先顺序，而且产出是可观的；评价股还对于苏丹紧急方案进行了评价，可惜没有来得及纳入今年的报告中。关于某些发言者对于他们认为的非洲方案支助下降所表示的担心，主任解释说，如果将一般方案和特别方案放在一起考虑，难民署在这一区域的活动的总水平并没有降低。（对于这一意见，一名发言者随后指出，不应该将一般方案和特别方案放在一起，因为它们的目标是不同的，而且特别方案不能够弥补一般方案的短缺。）

59. 关于制订优先顺序，援助主任介绍了难民署一般方案在外地发起、然后由各区域科、局审查、退回驻地然后再由援助司认真审查的程序。在整个这个过程中，都特别密切地注意所使用的标准和优先顺序，然后才提交高级专员，最后转到执行委员会。所以，是在经过了长期的认真审议之后，所拟议的1986年一般方案才压缩为一个平衡的整体，其中仅仅反映了高度优先的活动。当然，高级专员在此后管理一般方案的时候还必须随时制订他的优先顺序。

#### 其他事项（议程项目6）

60. 美国代表提出了外部方案审计的问题，他认为这对难民方案是有用的，可填补传统的着重财务审计未能包括的资料方面的差距。根据最近的立法，1986年6月1日后，美国向难民署提供政府捐款的条件将是进行独立方案审计。因此，他希望值此小组委员会审议期间把这个问题提出来。他深信难民署秘书处想必知道联合国外聘审计委员会有权聘请独立的审计公司。

61. 一位代表说，他的初步反应是，已经存在例如外聘审计委员会和联合检查组等的控制。他认为，作出决定以前，有关国家和秘书长间应该进行双边讨论。

他还想知道，审议这个提案是否属于执行委员会的职权范围，修订难民署章程或其他条款有否必要。他希望秘书处能够就这一事项作些说明。

62. 另一位代表认为，这个问题首先应在有关国家首都进行审查，他本国是难民署方案的一个主要捐款国，对这个问题同样关切。但是他认为，难民署根据联合国规则和条例早已有固定的审计和评价制度：外聘审计委员会，由三名独立的外聘审计员、联合检查组和难民署内部评价股组成。应该对提出的提案进行仔细审查以确保另一个独立方案审计不致于重复其他方面已进行工作。他请难民署秘书处向本次会议解释小组委员会和执行委员会的任务。下一个发言者附和他的意见。

63. 另一位代表表示，尽管他本国是难民署方案一个中等捐款国，但他的政府认为，对目前审计制度作重大改变以前，应该仔细研究这项工作的成本/收益比率，彻底审查已制定的评价标准。鉴于目前处于紧缩开支时期，应该避免任何耗费的重复核对工作。他欢迎任何可导致情况改善的讨论，并认为应该同其他组织进行联系，以便审查这些组织使用的方法。

64. 行政和管理主任认为他能够就所提出的法律问题提供的资料不会很详尽，但他希望这将有助于对情况的澄清。他提到以下文件：

- (a) 难民署章程（联大1950年12月14日第428(V)号决议的附件）第21和22条；
- (b) 审计委员会向联大提交的报告（案文转载于A/AC.96/656号文件），其中第一段提到难民署章程第22条；
- (c) “经执行委员会和联合国大会通过的由难民事务高级专员管理的自愿基金财务规则”（A/AC.96/503/Rev.2），第1.1；11.4和12.1条；
- (d) 联大1957年12月18日第37/196(V)号决议，要求成立高级专员方案执行委员会；

(e) 联大1982年12月18日第37/196号决议第5段；

(f) 联合国财务条例和规则第十二条（外聘审计）（特别是第十二(6)和十二(9)条。

65. 他认为上述参考文件将有助于说明执行委员会的职权范围，执行委员会在任何情况下都可向联合国有关机构提出建议。他又说，难民署是联合国一部分，从联合国经常预算中获得经费。因此难民署须受联合国关于外聘审计和内部审计条款的支配，因此有关这一事项需要同联合国秘书长密切协调。

66. 美国代表注意到其他代表陈述的立场，和秘书处所作的说明。在主席要求下，行政和管理主任提到的文件案文文本分发给各位代表作进一步研究。

- - - - -

---

### 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.

---