



大会

Distr.: General  
7 August 2006  
Chinese  
Original: English

## 第六十一届会议

临时议程\* 项目 40

联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、  
回返者和流离失所者的问题和人道主义问题

## 国际人道主义新秩序

### 秘书长的报告\*\*

#### 摘要

本报告根据大会第 59/171 号决议编写，探讨了当今世界人道主义行动基石的 5 个关键问题：(a) 预防；(b) 向需要援助的人提供援助；(c) 获得人道主义援助的权利；(d) 地方能力建设；(e) 共同承担。报告还提出了需要国际上更加关注的人道主义问题，并为今后提出了实际建议。

\* A/61/150。

\*\* 因向秘书处提交文件误期，本报告迟交，是因为外部合作伙伴的资料在期限之后才提交给秘书处。



## 一. 引言

1. 大会在其第 59/171 号决议第 11 段中，邀请会员国、秘书处人道主义事务协调厅、联合国系统相关实体、政府间组织和非政府组织，包括人道主义问题独立事务局，加强开展的活动和进行的合作，以继续制定一项人道主义行动议程。决议第 12 段请秘书长支持人道主义行动议程的制定工作，并向大会第六十一届会议报告总体进展情况。本报告便是根据决议这项要求编写的。

2. 在促成通过第 59/171 号决议的秘书长关于这个问题的上次报告（A/59/554）中，我曾提到，当初帮助提出并随后贯彻拟定议程这一构想的人道主义问题独立事务局将参与进一步完善这一构想的工作，并协助其实施进程。本报告便是根据拟议的议程编写的，它阐述了当今世界人道主义行动基石的 5 个关键问题：(a) 预防；(b) 向需要援助的人提供援助；(c) 获得人道主义援助的权利；(d) 地方能力建设；(e) 共同承担。此外，报告中还提到因为给弱势群体带来影响，所以需要国际上更加关注的人道主义问题。最后，本报告后附有各国政府和人道主义问题独立事务局对关于国际人道主义新秩序问题的答复。

## 二. 5 个关键问题

### A. 预防

3. 预防胜于治疗。预防能拯救生命，减少苦难，减轻弱势，因而使紧急行动显得多余。预防措施如在局势升级开始时，或是在可能需要采取人道主义行动的局势中尽早开展，则最为有效。在人为的灾难中，特别是邻近国家和一般的外部世界可在其升级为人道主义紧急情况之前，了解情况。大多数自然灾害的情况则有所不同。不过，这两种灾难的解救办法都需要在国家和区域级别上设立预警系统，并同国内行动部门，以及联合国内和现有区域机构内的行动部门连接起来。国际救灾工作应妥当地补充国内的努力。

### B. 向需要援助的人提供援助

4. 向需要援助的人提供援助，是联合国及区域组织作用中的一个基本环节。近几十年来，因为没有获得援助的渠道，造成数百万人死亡，或迁居。人道主义机构，无论是政府间组织还是非政府组织，迅速及时地提供援助，是有效行动的根本所在。A/60/627 号文件附件中所载的针对紧急情况采取人道主义行动的基本原则宣言，就有及时提供援助的条款。大会如若通过，将促进国家和区域迅速有效地采取行动，并促进国际社会及时采取行动。

### C. 获得人道主义援助的权利

5. 尽管 1948 年《世界人权宣言》第二十五条和 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条已经提及，但获得人道主义援助的权利这一问题仍有争论。

《世界人权宣言》第二十五条规定人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准；《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。该条还责成缔约国采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

6. 获得人道主义援助的权利完全取决于及时、认真地确定和评价实际需求。应在全盘评估需求情况后设计援助工作，并应定期监测；全盘评估应多方面，多部门，还必须所有有关方面以及从全球研究界招聘的外部专家的参与。

### D. 地方能力建设

7. 如果得到地方支助机构和结构的支持，人道主义行动会更有效，更成功。如没有地方社区参与，紧急情况就不会完全缓解；如没有地方工作人员和地方人民的支持，国际人道主义机构也不可能有效运作。然而，在紧急情况使地方能力变弱，或部分停顿的情况下，人道主义行动必须从一开始就在紧急情况多发地区建立地方能力，作为人道主义援助的有机环节。可以通过提供培训提高地方政府创造就业的能力，以此加强人道主义工作。

8. 良好的地方能力建设方案不仅有助于确保受害社区和国家的应急能力，还会在紧急情况期间加强地方结构，加快复原进程。同时还能够使地方社区自己应付未来的紧急情况，减少生命和财产的大量损失。

### E. 共同承担

9. 联合国根据同会员国共同承担的原则运作，会员国依其相应能力捐款。根据《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条的原则，共同承担在自愿基础上适用于所有人道主义行动和有关业务活动。它仍是全球发展进程的一个根本方面，在联合国努力实现千年发展目标方面也是如此。巨大的天灾人祸在世界任何地方都可能发生，因此，共同承担人道主义行动是一项基本的国际要求。这样，联合国就应把共同承担体制化，使其成为国际上的必要作法。它将加强和巩固国际合作政策。

## 三. 人道主义问题：今后的建议

10. 在联合国系统内，联合国专门机构和附属机构自这一系统创建以来一直处理各种人道主义问题。近些年的发展要求进一步加强这一系统。例如，天灾人祸在世界各地造成许多紧急情况，因此需要加强和调整人道主义行动。目前的努力需要国际支持。

11. 在本 10 年期间，洪水和地震等灾害影响了数百万人，因此需要巨大的救灾努力。在这种具体情况下，武装部队救助受害人，也发挥了有益的作用。鉴于军队需要大量的国家预算，所以，如 A/59/554 号文件所述，对武装部队在社会经济发展中的作用开展研究，会有益处。

12. 再者，进一步分析从救济到发展的过渡，让紧急情况下的努力也能够导致持久发展的具体努力，也会有益。同样，调查人权同人道主义之间的联系也有益处。新近成立的人权理事会尤其会关注此事。

13. 还有一些新出现的人道主义问题需要查明和分析，以便开展有益的国际行动。例如，境内流离失所者人数超出了难民人数，但是在国内行动之外，照顾境内流离失所者的需求的工作还不尽人意。乞丐和街头儿童也在增加，尤其是在第三世界。恐怖主义和境内冲突同时也在使越来越多的人成为受害者。因此需要分析和争取解决世界各地面临的人道主义问题。与此同时，国际上需要努力扶贫减贫，解决第三世界国家面临的问题。总之，提倡已经列入联合国大会议程已有数年的国际人道主义新秩序，正待此时。

## 附件

### 各国政府和人道主义问题独立事务局的答复

#### 波斯尼亚和黑塞哥维那

1. 波斯尼亚和黑塞哥维那政府完全承认和支持有必要提倡国际人道主义新秩序。本国的经验表明，还可以努力推动和平，鼓励预防冲突。在这方面，联合国建设和平努力发挥着重要作用。同样，联合国的人道主义援助活动解救了世界各个大陆上数百万人。根据联合国的政策，波斯尼亚和黑塞哥维那近些年来作出了相当大的努力，遣返和安置难民。
2. 最近，波斯尼亚和黑塞哥维那常驻纽约联合国代表团同人道主义问题独立事务局合作，通过大会主席，正式分发了针对紧急情况采取人道主义行动的基本原则宣言草案（A/60/627，附件）。
3. 人道主义问题独立事务局编写了一份研究文件，解释宣言草案中 30 条的每一条。2006 年 7 月底，波斯尼亚和黑塞哥维那常驻联合国代表团已经把宣言草案分发给所有常驻联合国代表团传阅。编写研究文件是要协助大会通过宣言，因为世界上天灾人祸越来越多。

#### 约旦

1. 约旦哈希姆王国在给秘书长有关倡导国际人道主义新秩序的报告（A/59/554）提供的最新资料中具体提到，约旦“坚持不懈地努力找出本国和本区域面临的人道主义问题，并致力于解决这些问题。”而且“难民问题依然是本区域的主要挑战之一”。很不幸，因黎巴嫩的冲突造成的目前中东局势使约旦的看法比已往都更有意义。这方面，在此可以引用约旦在上述联合国文件中已经提出的看法：“国家之间和国家内部的武装冲突，使得实现持久和平的需求变得更为紧迫。在这方面应该回顾，约旦政府在以前为秘书长的报告提供的资料之中，有一份资料曾经根据世界各国的经验指出，通过谈判并不能实现持久和平，只有建立在基层并在基层得到巩固的和平才会持久。”
2. 毫无疑问，最为妥当的是，联合国提倡和推广一种更适合于解救天灾人祸的人道主义秩序。经济及社会理事会在最近会议上审议了加强联合国紧急人道主义援助的协调。同样，波斯尼亚和黑塞哥维那最近同人道主义问题独立事务局合作提出的、协助外地工作人员和外地工作的关于紧急情况下的人道主义行动的提案，如果大会通过有关宣言，将极为有益。

## 人道主义问题独立事务局

1. 人道主义问题独立事务局（人道事务局）自从 1988 年创建以来，一直参与倡导建立国际人道主义新秩序。根据关于这一问题的上次报告（A/59/554），人道事务局应大会第 59/171 号决议的要求，一直积极支持提议的“人道主义行动议程”，并且正在研拟构成议程核心的组成部分。同时，人道事务局还正在推动其前身、国际人道主义问题独立委员会落实关键的建议。在这方面，人道事务局参加拟订了大会主席提请联合国会员国注意的、针对紧急情况采取人道主义行动的基本原则宣言草案（A/60/627，附件），编写了内容详尽的研究文件，解释其中所有条款的规定。在联合国大会第六十一届会议期间第三委员会开会之前，波斯尼亚和黑塞哥维那常驻联合国代表团已经把文件分发给联合国所有会员国。
  2. 在给秘书长报告（A/59/554）提交的最新资料中提到，人道事务局正在编写若干关于提议的人道主义行动议程和有关人道主义问题的报告。人道事务局还决心用地方语文和民族语文翻译、出版和分发有关妇女、儿童和少数人等事项的基本人权文书，让广大公众有所了解，因为，世界人口一半以上无法读懂以联合国大部分正式语文印发的文件。如果人们了解经人所认可的自身人权和自由为何物，那么，民主精神就更有可能扎下根基，妇女和少数人等弱势群体就将在争取美好生活的过程中获得强有力的武器。
-