



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/45/587  
24 October 1990  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十五届会议

议程项目 95

## 新的国际人道主义秩序

### 向自然灾害和类似紧急情况的灾民提供援助

#### 秘书长的报告

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 4	2
二、 联合国范围内的人道主义援助 .....	5 - 14	2
三、 在提供援助中出现的非政府组织和政府间组织 .....	15 - 18	5
四、 与提供援助有关的主要问题 .....	19 - 29	5
五、 进一步行动的建议 .....	30 - 47	9

#### 附 件

一、 非正式工作组对人道主义援助所做的审查 .....	14
二、 改善提供人道主义援助的行动 .....	18

## 一、导言

1. 大会在其 1988 年 12 月 8 日的第 43/131 号决议中,重申人道主义援助对自然灾害和类似紧急情况的灾民至关重要,并强调纯粹出于人道主义动机的政府间组织和非政府组织在提供人道主义援助方面作出的重要贡献。大会请所有需要此种援助的国家协助这些组织提供人道主义援助的工作,特别是提供粮食、药品和医疗保健。大会还促请进行人道主义援助的所有政府间组织、政府组织和非政府组织尽可能同联合国救灾协调专员办事处和秘书长设立的任何其他特设机构密切合作协调援助。

2. 在该项决议中,大会确认人道主义援助是各国政府的主要责任;然而,在当地组织、著名非政府组织的帮助下,可以提高提供援助的速度和效能。因此,吁请各国政府支持并增强这些组织提供人道主义援助的能力。它还吁请国际社会为救济援助的流动提供方便。然而,这种协作不应解释为削弱主权国家的特权。相反,该决议强调了各国在主动组织和协调人道主义援助方面所起的基本作用。

3. 在该项决议第 8 段中,大会请秘书长征求各国政府、政府间组织、政府组织和非政府组织的意见,以便研究于必要时是否可能对自然灾害和类似情况的灾民加强国际机制的效能和以最佳可能的条件提高援助速度,并就其调查结果向大会第四十五届会议提出报告。

4. 因此,依据该项决议编写了本报告。它的基础是对秘书长所送交普通照会的答复的结果,还有与联合国各机构、捐助国和受援国政府以及非政府组织以非正式会议和调查表的方式进行的协商过程。

## 二、联合国范围内的人道主义援助

5. 国际社会给予人道主义援助的首要动机就是并且必须是联合国宪章序言中所阐述的人类尊严和价值的信念。重大紧急情况的出现经常唤起的被理解为对遭难

人民的一种责任感的国际声援概念也是根据宪章的道德原则。这种意义上的声援并不是施舍。其精髓是自发性，今年较早时候的罗马尼亚事件、伊朗伊斯兰共和国和菲律宾的地震以及最近由于海湾危机在约旦的流离失所者等等情况中表示出来的自发性，令人钦佩。

6. 然而，如果要从这种动机所提供的援助中充分获得益处，除自发性以外，还需要对各自情况和它对有关人民造成的问题作出明智的评价。因此，采取实际步骤改善人道主义援助的适时性和合适性才是问题的本质所在。拖延救济实际上不是救济，不需要的物质和人员援助是障碍而不是帮助。

7. 对自然灾害或其他紧急情况的灾民以交运物资和派遣人员的方式提供的人道主义救济援助在过去的 25 年里在联合国系统及整个国际社会的活动中起到了日益重要的作用。人道主义救济援助一向是在国际法各项原则，特别是有关受援国主权原则的基础上提供的，并且是与它们负责的国家当局合作进行的。同时，由联合国系统提供的救灾援助曾经并将继续受作为红十字运动基石的公正和中立的同样原则的指导。除这些基本概念之外，还应该加上已经提及的速度和适当等内容。

8. 1960 年代期间，当联合国和国际社会日益介入提供救灾援助时，联合国系统本身尚未准备好对这一挑战作出快速而有效的反应。国际社会的捐助单位也未设置引人注目的协调机制。

9. 大会在其 12 月 14 日第 2816 (XXIV) 号决议中，吁请秘书长指派一名赈灾协调专员。该决议汇集了 1968 年以来大会和经社理事会通过的关于人道主义援助方面的建议。该决议以及随后在 1970 年代中期加强救灾专员办事处的工作，成为提高联合国系统对紧急情况作出反应的能力方面迈出的重要一步。

10. 大会和经社理事会在那些年的讨论经常集中于某些特别重大的紧急情况。这日益反映出国际社会对灾害经济后果的关注。自然灾害和类似的紧急情况被看成发展中国家发展进程中难以克服的障碍，对于那些最不发达和受影响最严重的国家

更是如此。

11. 1976 - 1977 年红十字会协会、红新月会和救灾专员办事处对国际救济中遇到的当时已确定的问题进行了综合调查，并提出了一系列为促进救济工作应采取的措施的建议。经济及社会理事会、大会以及红十字会第 23 届国际会议审议了这项调查 (A/32/64 和 Corr. 1)。经社理事会在其 1973 年 8 月 3 日第 2102 (LXIII) 号决议中请协调专员继续努力，并与各国政府、联合国各机构和有关政府间组织和自愿机构，特别是国际红十字会合作，对促进旨在扫除障碍并加速国际救济援助的措施给予特别关注。大会在其 1977 年 12 月 8 日第 32/56 号决议中批准了该项决议草案。此外，1977 年召开的国际红十字会会议也批准了这些提案。

12. 1981 年，秘书长向经社理事会提交了题为“国际为满足紧急情况中的人道主义需要作出努力”的报告 (E/1981/16)。这是对联合国系统在人道主义援助中的作用首次深入的研究。它分析了受援国际灾情况，审查了机构一级处理紧急情况的准备工作和机构间的协作，并讨论了国际救济援助在提交过程中的技术障碍。在讨论后一个问题时，该报告重点介绍救灾专员办事处和红十字会协会早期在该领域里所做的工作。该报告最后说：联合国系统在前十年内就已经能够建立起应付紧急情况的基础结构和机制。两年之后，即 1983 年，秘书长的题为“加强联合国系统应付自然灾害和其他灾害情况的能力”的报告 (A/38/202 - E/1983/94) 强调了这一调查结论。该报告的最后一章分析了依据现场评估作出共同努力救援方案的概念以及正确评估救援需要所需的时间与其动员之间的关系。人们注意到，在该报告里，粮食援助（通常是救济活动中最大的单项内容）在动员和最后分配之间也遇到了时间最长的耽搁。

13. 同时，提出了制定一个加快提供国际人道主义救济的公约草案 (A/39/267/Add. 2) 的提案。然而，在 1984 年初次向经社理事会提交这些提案之后，未有任何进一步的行动。

14. 最近，大会在其 1987 年 12 月 11 日的第 42/169 号决议中，指定 1990 年代

为国际减少自然灾害十年，这进一步推动并授权进行改善预防灾害和防备紧急情况的工作。这种改善自然会为加速向灾民提供援助创造更好的条件，并可望减少灾民人数。

### 三、在提供援助中出现的非政府组织和政府间组织

15. 直到 1980 年代，向受灾地区提供的绝大多数非联合国援助来自红十字会、红新月会以及红十字国际委员会。然而，从那时起，由于许多国家的普通公众通过电视和其他媒介了解了灾民的情况，他们对灾民的命运日益关注，为了快速提供援助，非政府团体开始完善地在全世界组织起来。由于有关灾害的消息传播越来越多以及交通设施更为便利，具有有效援助手段的有组织的团体纷纷成立或壮大，如无国界医生、天主教救济会、牛津饥荒救济委员会等。一些国家政府鼓励并资助成立这些团体。

16. 不应该低估灾害和其他紧急情况中非政府组织工作的重要性和价值。在最近 1984 和 1985 年苏丹的饥荒情况中，非政府组织提供的救济援助占 80%。最近，由于海湾危机流离失所者涌入约旦而出现的紧急情况中，一些专业化的非政府组织，如无国界医生第一个向约旦政府提供实质性的而且非常需要的援助。

17. 同时，政府间组织也登场了。其中最值得注意、最明显的组织是欧洲经济共同体。它实际上在所有的紧急情况中都以提供紧急服务起到非常重要的作用。

18. 由于这些事态发展，遭受自然灾害和其他紧急情况的国家政府发现越来越多的组织会来帮助它们。这种情况有其有利方面，但也可能带来一些问题，因为在援助方面缺乏协调，最终会造成不必要的物质和人员援助。

### 四、与提供援助有关的主要问题

19. 自然灾害和其他类似紧急情况方面的人道主义援助主要是受灾国政府的责任。然而，可以肯定地讲，当一次大灾害发生时，受灾国政府不得不应付一项它自己可能无力完成的任务。在挽救生命和减轻幸存者的苦难方面，最根本的是速度和效

率。这正是国际组织和非政府组织能迅速提供支助并帮助缩小灾害范围之处。下面总结了在发生灾害和其他紧急情况时与迅速而有效救济有关的主要问题。

#### A. 对损失和需要的评估

20. 灾害之后对损失量作实际且专业性的评估及对各种需要立即作出精确评估,是确保对这种情况作出充分反应的基本条件。当需要国际援助时,捐助国的反应在很大程度上是请求的可信性在起作用,就这个问题来说,这决定提出请求机构的信誉。

21. 请求不明确具体多次妨碍了捐助国和救援机构做出响应的效能。通常所需要的项目可以各种不同的规格、重量和形式来满足。要弄清楚工作人员、总部和外地代表之间的确切需要既耗费时间,而且更重要的是延误了救济援助的到达。

#### B. 消息的传播

22. 电子数据处理和通信技术为解决获得国际对灾害的有效反应的许多问题提供了手段。联合国国际紧急情况网及其通信和信息数据库设施已做出了良好的开端。需要进一步努力将它发展成可使用的仪器。当今的技术有可能建立一个相互作用的数据库,在实际情况下用以跟踪紧急情况需要、保证和捐款、未付差额和后勤数据。届时,世界范围内多个决策点能同时提供这种信息。同样能够在灾害发生之前和一开始时得到早期警告消息和防备情况。

23. 在这方面,也应该提及关于从外层空间遥感地球的原则(大会 1986 年 12 月 3 月第 41/65 号决议,附件),尤其是原则十一,除其他原则之外,此项原则规定遥感应促进保护人类免受自然灾害侵袭。它还呼吁各国尽快与正遭受或很可能遭受自然灾害侵袭的国家分享有关自然的或迫在眉睫的自然灾害的信息和数据。

### C. 进入灾区

24. 评估损失和需要的问题引出了进入灾区的问题。这是救灾和人道主义工作的一个必不可少的条件。进入受灾地区自然包括救济物品的运输和分配。在这方面，应该提到世界粮食理事会的重要倡议。粮食理事会成员国 1989 年在开罗召开的第 15 届会议上接受了开罗宣言<sup>1</sup>中关于紧急粮食援助安全通行的国际协定的提案。这项提案被理解为除其他外，在大会第 43/131 号决议之后国际一级讨论的贡献。1990 年 5 月在曼谷召开的粮食理事会第 16 届会议上又讨论了紧急粮食援助安全通行问题。<sup>2</sup>在结论中，成员国建议粮食理事会执行主任应该与有关组织和机构就制定有效措施的指导方针进行磋商，以确保紧急粮食援助的通行，执行主任还应该寻求大会对该方面的支持。

25. 不让进入灾区或评估灾民的需要或分配救济物品在许多情况下（包括内乱或武装冲突）都发生过。即使出于安全理由对进入灾区加一些限制是可以理解的，但总还是应该优先考虑人道主义因素。进入灾区对于确保适当分配所给的援助也很必要。无论如何，对灾害和救援工作信息的收集和传播不应有任何限制。

26. 无疑，不受阻碍接近灾民仍是人道主义援助的关键问题之一。可以进一步考虑为救济和援救工人设立救济走廊以提供重要救济物品的意见。可能由于紧急情况的具体特点，会对这种走廊或通道的存在进行限制。其地理范围也会受到限制，即它们只是通向灾害现场最直接的进入道路，而且最终它们的作用只是便于分配诸如粮食和药物等紧急援助。建立这种生命线显然必须考虑受灾国主权的迫切需要，与之进行磋商。

### D. 救济物品的采购

27. 有关购买供应品的法规和手续与提供救济援助的速度有直接关系。非政府

组织有时在这个方面有很大的灵活性。至于联合国系统,因为联合国正常的采购手续无助于紧急行动,所以大会在其第 39/207 号决议中请秘书长修订联合国目前的采购程序,以便协调专员办事处能够对受灾国家的紧急需要做出及时反应。尽管救灾专员办事处与有关办事处合作下不断努力,以便在紧急情况发生时加快购买进程,但情况仍不令人满意,还需要进一步考虑在原则上解决这个问题。恰当的例子是专为目前伊拉克-科威特危机而派到救灾专员办事处的财政机构代表团,它大有助于为流离失所者迅速采取行动。财政当局通常坚持要在能提出购货定单前先实际支付认捐款的做法也大大地降低了这一进程的速度。

28. 联合国系统内外的一些机构实际上废除了或从未要求过正式投标的办法,而到了紧急情况时可以作出非常快的反应。捐助国授权其实地代表在一定范围内进行紧急的当地采购取得了类似效果。尽管就地采购通常是最好的安排办法,但经验表明受灾之后在当地大规模采购容易抬高价格并降低质量。如有可能则向政府借用公债并挪用早已在运送途中或在国内的供应品也许有可能对需要做出迅速反应。人们发现在战略地点建立贮存非常有益,如儿童基金会在哥本哈根、救灾专员办事处在比萨所建立的贮存。

#### E. 救济活动的协调

29. 从定义上讲,灾害是指一国政府所难以应付的一种局面。为了快速而有效地作出反应以拯救生命并减轻痛苦,重要的是所有外部组织应帮助受灾国政府组织对灾害作出反应——而不是采取行动以免造成进一步混乱。因而,有必要在立即调度救济供应品和派遣专业营救工作人员的需要与确保井然有序地组织营救工作的必要性之间保持平衡,以避免行动重复、稀少资源的浪费和仓库拥挤。取得这种平衡的一种方法是向救灾专员办事处提供有关拟议的或目前行动的详细和即时的信息。这种信息的传播使得各个组织能够将其行动集中于最需要援助的领域。完全浪费救济供应



品和在提供救济品中造成延误的情况而使得这个问题未被注意的事例已经太多了。由于这个原因,救灾专员办事处与奥地利合作正在组织 1991 年年初举行的国际营救队的研讨会。

## 五、进一步行动的建议

30. 许多因素表明,自然灾害和其他紧急情况发生之后提供人道主义援助可能成为国际关系中日益常见的事情。这些因素中最重要的是仍未控制住的人口增长、从农村地区向城市中心移民以及居民和基础设施都集中于脆弱地点。此外,诸如全球变暖一类的环境变化,可能对某些类型的灾害如旋风、海啸、洪水和旱灾的强度、次数和地理上的扩散有很大的影响。

31. 为审查可以为改善目前状况做些什么,1989年3月召集了由联合国和非政府组织的代表组成的非正式工作组,以找出1976年救灾专员办事处和红十字会协会确定的人道主义援助方面的问题在何种程度上仍然存在。非正式工作组提交的审查结果载于附件一。工作组没有正式通过任何建议。附件二简要地概括了提议采取被认为会在一定程度上加速提供人道主义援助的行动。秘书长希望提请大家注意这两份重要附件,他希望这两个附件将为会员国、政府间和非政府组织的未来行动的业务性质提供必要的指导。

32. 秘书长还希望提请注意与促进人道主义援助及其效率有直接关系的四个领域的活动。

### A. 灾害防备

33. 灾害防备会确保灾害发生时做出有效而迅速的反应以拯救生命。国家一级的一个重要步骤应是执行或加强受援国的灾害防备措施。在捐助国、国际和非政府组织之间存在着广泛的一致意见:缺乏可靠的评估能力、情况分析和交流是迅速提供正确种类和数量的人道主义援助的最严重阻碍。

34. 在国际减少自然灾害十年开始之际，易遭灾害的发展中国家应该彻底审查其灾害防备安排。捐助国政府和政府间组织念及其人道主义援助的效能，应该在这方面以技术咨询和增加财政支助来援助受援国。易遭灾害的发展中国家对灾民的需要制定真正有效的反应的防备规划的重要性怎么强调也不过分。一个健全的法律基础、拥有受过培训的工作人员的灾害反应办事处、通讯设备和交通工具是这种防备规划的重要组织部分。鉴于不可避免的所涉经费问题和制约着所有发展中国家的众所周知的限制，在这一人道主义努力中，需要外部惠于援助，如上所述，是显而易见的。

### B. 协调和培训

35. 不论灾难或类似紧急情况的规模如何，参与救济的组织之间的协调极其重要。有效协调的措施就是对灾民雪中送炭的速度。既然每次灾害和紧急情况有各自的特点，有效的协调取决于所设机制的灵活性和负责官员适应这种情况的能力。这种能力是不断培训和对国家和国际一级大小紧急情况详细分析的结果。在受灾国家，协调是指从广泛的渠道收集有关救济需要的信息、在政府代表和主要捐助国（大使馆、联合国组织和非政府组织）之间对这些需要取得一致评估的努力以及迅速、有效地将援助分配给灾民的一致行动。在国际一级，协调主要意味着确保捐助国对灾区所报不断变化的需要的反应中采取一致行动。

36. 国际或国家一级人道主义组织的效能取决于其工作人员素质、所给指示的明确性及对驻外地代表授权大小。关于联合国系统，希望正在联合国驻地协调员的指导下建立或加强而职权范围由开发计划署和救灾专员办事处联合制定的联合国救灾管理队将对人道主义援助的地方协调的效能做出巨大贡献。希望在总部一级根据近几年来在重大灾害方面取得的经验，进一步发展联合国各机构的一致行动。

37. 开发计划署和救灾专员办事处开展了一个联合培训项目并且正在为救灾管理手册定稿，预计这将有助于增强联合国对灾害做出反应。要特别注意确保：国家发

展计划对国际减少自然灾害十年范围内的减灾方面给予应有的注意。联合国有关机构参与了就两项倡议进行的广泛协商的进程。

### C. 国际一级的协调

38. 在国际一级,救济工作参与者的活动仍需细致的协调。大多数重要捐助国建立了各部之间联络的国家紧急救济服务,使它们能在几小时之内做出反应。然而,经验表明,这些服务活动并非总是协调完善,而是引起交通拥挤问题,并对受援国的交通和人力资源加了不必要的限制。当大大小小的非政府组织也考虑在内时,这种情况更是确实无疑了。有关整个紧急情况——不论其需要是否得到满足——的准确信息是协调工作所不可或缺的也是救灾专员办事处的任务所在,因而仍是必需的。

39. 除其他办法以外,通过国际合作的进一步合理化,也可以实现国际救援工作的进一步协调。事实上,每个参与团体,无论是政府、政府间还是非政府组织,都应以改善工作为目标,自我分析干预的办法,特别是有关与受援国的联系。集中努力和资源,伴之以干预办法的明朗度,是这方面的重要因素。

40. 救灾专员办事处必须继续以业已改进的方式收集并提供关于联合国在紧急情况中负有责任各机构的部门能力方面的信息和数据。这种经过改进的信息将提供各机构在特种类型的灾害中可供使用的资源和干预方式的概况。此外,它有助于交换国际合作领域的方案、组织和法律文件的材料。1986年维也纳公约把应付核及放射的紧急情况时的此类合作编成法规,并把这方面的特殊作用归因于国际原子能机构。该公约就是对上述概况的范围的一个说明。另一个例子是环境规划署正在作出努力,要建立监测环境发展的机构网,筹备处理事故的国别机构,并评估可能受影响的国家的需要。

### D. 法律文件

41. 两个附件及上文讨论所列的改进提供人道主义援助速度的建议具有重要的

行政、业务和技术意义。捐助国、受援国政府、政府间和非政府组织也就它们渴望新的法律文件以便克服人道主义援助道路上的障碍表达了它们的想法。

42. 现有的文件数量已给人深刻印象：首先最重要的有联合国宪章、世界人权宣言和红十字会日内瓦公约，尽管以前在类似的背景下阐述过，如果更加尊重这些基本文件的主要人道主义精神，并加以遵守，就会使得有关的大会和经社理事会的许多决议不再必要，无疑就会改善自然灾害和类似紧急情况灾民的命运。

43. 在这方面，也应该提到关于向灾民提供人道主义援助义务公约的倡议。看来有若干个国家政府、国际和非政府组织认为这样一项公约是改善提供人道主义援助的有效手段。这种公约应该叙述缔约国的权利和义务，并且收编与运输救济物资的事务有关系的其他文件的条款，这样就理想地可以在一份文件中找到有效的国际救济活动的一切内容。

44. 然而，一些重要的非政府组织申明它们不赞成这种公约。它们的观点是应该依据效能这一最终标准来评价人道主义援助领域里的所有新倡议，即它们是否使灾民的目前境况有所改善。他们认为，一个公约不能使之改善，相反，它会削弱多年来在提供人道主义援助方面取得的进展。尤其因为有人设想一些国家对国家主权概念的解释会使一些国家政府更加坚持不干涉其内部事务，从而使得一个公约起反作用。

45. 人们可以设想不同形式的新法律文件，如灾民获得救济的权利宣言、捐助国与受援国之间的以及受援国之间的双边协定。有关后者，救灾专员办事处1990年在亚的斯亚贝巴召开的有关非统组织和联合国合作的会议上，提出一项有关非洲内陆国家突然遭遇自然灾害和其他紧急情况的提案。因为这些国家依靠其邻国迅速提供国际援助，所以政府间协定应简化并从而加速人道主义援助的中转。在这方面，提及印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国遭遇自然灾害时相互援助宣言也很有用。由于自然灾害对其人民的经济和社会发展造成严重后果，这些国家于1976年议定在改善它们之间有关灾害预告的交流，交换专家、信息的文件，并在分配药物和其

他救济援助的分配方面进行合作。

46. 也有人建议,一种新的合法合作的形式可能是在联合国机构(如救灾专员办事处)和国家之间签订一系列双边协定。联合国机构将是倡议、谈判和管理这类协定的协调中心,并且在与各国合作中,执行这些协定。谈判的基础是一个示范协定,其内容包括以实际经验为基础订出的各条款和对现有协定和提议的比较研究。优点是极大的灵活性、适应于实际要求和特定环境以及更易于实现和执行一种新的法律体制。

47. 总之,秘书长认为分析现有的有关人道主义援助的法律文件和决议以及协调国际合作的整个情况的讨论会或许有益。这样一种聚会可以由救灾专员办事处、通过它或同它合作组织,它应该把国际人道主义法律和救灾工作方面的专家、国际行政官员、以及联合国机构和非政府组织的代表集合起来。审议的结果可望会向改善人道主义援助的办法提供既实际又可接受的指导。

#### 注 释

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第四十四届会议,补编第19号》,(A/44/19),第一部分。

<sup>2</sup> 同上,《第四十五届会议,补编第19号》,(A/45/19)。

附 件 一

非正式工作组对人道主义援助所做的审查

1. 潜在的受援国政府应该指定一个单独的国家救济权力机构。

1A. 151个国家通知了救灾专员办事处它们任命为国家协调员或在需要时以该身份行事的官员姓名或政府部门名称。其中32个国家通常被认为是捐助国，而32个国家中的18个国家有在正常工作时间之外的紧急情况值班制度。

2. 潜在的受援国政府应该放弃要求具备领事证明书和发票（如已具备救灾机构的适当证明文件）。并且还应放弃要求具备进出口许可证。

2A. 尽管在这些领域看来几乎没有取得进展，但实际上人们认为对文件的要求并不是一个重要问题。然而，据报道在发放许可证方面有推迟近两星期的情况。

3. 要达到与最低的卫生和动物保护标准协调的程度，应该放弃通常要求具备熏仓证明书和限制食品进口的做法，因为强行实施会妨碍基本的国际救济品的入境。

3A. 对保健和卫生证明书的要求仍是使提供食品援助延误的一个主要而且极其严重的原因。自1977年以来，由于对某些类型的食品所准许的放射性水平有一定标准以及各国执行的标准不同，因此出现了新的困难。人们认为，作为国际救济品提供的商品，粮农组织的标准应该是普遍可以接受的。

3B. 为延长食品的贮藏寿命越来越广泛地采取对食品进行辐照的做法，但很可能产生新的问题。卫生组织、粮农组织和原子能机构目前正在研究这一问题。

---

在会议上，与会者将1977年救灾专员办事处、红十字会协会和红新月会关于提供国际救灾援助的建议（见A/32/64和Corr.1）与1989年的情况进行了比较。先提出了建议（例如第1段），而1989年的情况则首行缩排（例如第1A段）。

4. 所有国家政府应该放弃要求具有国际上公认的救济机构代表的正式身份的救灾人员具备过境、入境和出境的签证。

4A. 国际红十字会会议通过了一项就此问题的理事会决议。至少有一个重要的非政府组织在获得免除签证方面未遇到困难，但拖延的潜在因素继续存在。许多航空公司不运载没有签证或许可证的乘客在目的国着陆，而且不一定认识到事实上已放弃要求具备签证了。

4B. 人们认为重要的是应该继续寻求免签，而不是仅仅建议在紧急情况时应该尽可能快地发放签证。

5. 所有的捐助国应该将其救济交运货物限制在由主管的救济当局确定为重要优先项目的需要上，应该努力教育捐助国认识避免捐献非基本物品的重要性。

5A. 这些问题还是会出现的。一种解决办法是寻求对受灾国家的需要作出更好、更准确的评估，此外，有必要将所需供应品作出更为精确的介绍和说明，以便捐助国不会无意地送去不合适的物品。

5B. 第二个解决办法特别适用于由一个机构而不是实际捐助国运输的货物。运输机构应该更严格地执行适合于众所周知情况的“承揽规则”。

6. 所有的捐助国应确保向紧急救济品运输的收货人立即发出通知，应该改善这种委托装运的手段，包括每次装运货物的详细货物清单，要求收货人出具收据回执。

6A. 由于通知手续不适当而造成装运货物的分发延误的事情仍时有发生。重要的是不仅应该在捐助国和收货人之间进行协调，而且也应该在收货人所在国家、积极从事救济工作的其他机构和国家救济机构之间进行协调。

7. 过境国和受援国政府应该保证其海关当局收到长期有效的加快救济品装运进程的指示。

7A. 这仍是一个严重问题。人们建议，除1977年建议所罗列的程序之外，各国政府应该免除救济货物在其运输过程中任何阶段上的各种海关费用，

并在过境港将它们看作是“在关栈中”的货物。

7B. 也有人建议“加快进程”的指示应该有时间限制，允许最多七天时间就得完成提示交付单证。

7C. 然而，据认为许多延误情况是由发货人所签发的提示单证不正确造成的。还认为大批货物从一个港口经由陆路运到一个内陆国，可能会对过境国的公路造成巨大的损害，在这种情况下，需要外部援助来修路。所需资金不应通过对救济交运货物本身强征税收的办法获得。

8. 所有国家政府应该授权其国家航空公司免费或以最低费率运输救济交运货物和人员。应该放宽运输量权利限制以促进救济人员的旅行或救济供应品的运输。

8A. 遭受灾害的国家的国内运输公司在遵守本项建议的前半部分方面大有帮助，但是由其他航空公司的运输一般依据“可获得空间”的原则，因此，已断定这一程序中内在的推迟是不可容忍的，特别是对及时运到供应品进行协调非常关键的情况下，更是如此。给予减让性费率（一般最多打20%折扣）并不能说所遇到的推迟和不确定性是合乎道理。

8B. 据报告尚无放宽运输量限制的例子，但同样也未举出因没有这样做而造成了推迟的例子。

9. 所有国家的政府都应该探讨给予运载国际救济品的飞机许可飞越上空和着陆的权利。

9A. 我们注意到这个问题包括在国际民航公约附件9D部分的条款中，但是推迟授与或甚至拒绝准许飞越上空的确时有发生。最终目的地的着陆权一般没有困难垂手可得。（1988年间从联合国供应品基地比萨起飞的51次救援班机只有一次被拒绝了着落权，而这是由于该国政府与该飞机以前的问题所致。）

9B. 过境/转运机场的着落费和装卸费对捐助国来说仍然是一个重要问题和



开支，因此有人建议在此类机场所涉及的政府费用应该给予更多的减免。

- 9C. 以下两点能够促进捐助国的飞机的国内承运业务：(1) 确保指定一个单一政府中心批准飞行和使用与飞行业务有关的通信系统；(2) 准许从国外飞抵的飞机使用离工作地点最近的飞机场（也就是说，没有必要首先在首都或其他拥有永久海关设备的机场着陆）。
- 9D. 所遇到的一个重要问题是关于安排飞机飞到所谓“战争险”区的困难。就民用飞机而言，保险人强加的抑制性大额保险费必然要限制救济品能运到的地理区域。如果使用军用飞机，这种限制有时则不太重要，但是这里政府也不能总是授权飞入这些地区，而且这种拒绝会损害援助和救济行动的无私和人道主义的特点。
10. 潜在的受援国政府应该预先采取措施，授权公认的救济工作人员享用通信设施。
- 10A. 1979年世界无线电管理会议在此方面的建议似乎产生了有益效果。然而，人们认为最理想的做法是进一步审议这些建议的案文，考虑发展诸如电传和卫星通信系统等新设施。

附 件 二

改善提供人道主义援助的行动

A. 所有政府

1. 所有政府应该在救济货物运输路程中的各个阶段省免其海关费用、以及运载这些货物的飞机的着落费和搬运费。
2. 世界无线电管理会议应该重新审查 1979 年的建议，要考虑到通信方面的新发展。

B. 所有政府和机构

3. 应该给予外地代表更大的斟酌决定权，以便在灾害之后立即在当地进行采购。

C. 潜在的受援国政府

4. 救济供应品应该采用粮农组织有关食物中放射量的标准。
5. 政府应该准许捐助国政府和公认的救济机构任命的代表自由进入需要救济援助、或正在分配救济援助品的国家的各个地区。
6. 防灾准备计划应该包括一个促进提供国际救济品的协议草案文件。

D. 援助国政府和机构

7. 应该鼓励外地代表使用标准术语来说明所需的供应品，并一起行动制定这种标准术语。
8. 由于运输大量救济供应品到内陆国，对于过境国道路的损坏所造成的费用应该予以考虑，以便给过境国以财政援助。

E. 联合国

9. 应该依据大会第 39/207 号决议，进一步审查有关采购救济供应品规则的放宽情

况。

F. 捐助国政府、机构和保险业

10. 参加救济工作的飞机的战争险保险费如有可能应该减少到一个合理的水平，而且在可行时，应该由捐助国政府以出口担保保险的同样方式支助保险费。