



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/40/348
9 October 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十届会议

议程项目 108

新的国际人道主义秩序

秘书长的报告

按照大会第38/125号决议的规定提出

第一部分

85-27758

目 录

	段 次	页 次
一. 导 言	1 - 11	3
二. 联合国和国际人道主义秩序	12 - 70	5
A. 人权	18 - 40	6
B. 人道主义法	41 - 61	11
C. 发展	62 - 66	15
D. 社会和人道主义事务	67 - 70	16
三. 人道主义网络	71 - 149	17
A. 联合国救灾协调专员办事处	75 - 86	18
B. 联合国难民事务高级专员办事处	87 - 124	21
C. 联合国儿童基金会	125 - 136	30
D. 红十字会国际委员会	137 - 142	32
E. 区域政府间组织	143	35
F. 非政府组织	144	35
G. 其他机构	145 - 149	35
四. 各国政府在答复中提出的问题	150 - 178	37
A. 需要讨论的问题	150 - 169	37
B. 有关资料	170 - 178	41
五. 结 论	179 - 189	47

附 件

一. 问题单	52
二. 关于国际人道主义问题独立委员会的说明	53

一. 导言

1. 1981年10月28日约旦常驻联合国代表来信(A/36/245)要求在大会第三十六届会议议程上列入一个增列项目,即“新的国际人道主义秩序”。信中表示,推动建立新的国际人道主义秩序的提议,是基于迫切感觉到必须从法律原则和制度出发,加强国际上对天灾人祸所造成的人类痛苦作出反应。首先应制订一个国际公认的关于战争与平时时期各国人民和国际关系的综合性人道主义原则的范畴。约旦哈桑王储殿下在他向大会发言(A/36/PV.15,英文本第57页)时曾经说过,这个新的秩序应是解决难民和流离失所的人、贫穷、文盲、恐怖主义和其他有害人类进步的问题的基础。

2. 这个项目在大会第三十六届会议议程上列为项目138。1981年12月14日,大会通过第36/136号决议,其中特别要求秘书长征求各国政府对促进新的国际人道主义秩序的提议的意见,并决定在第三十七届会议根据秘书长的报告审议这个问题。

3. 秘书长根据大会的要求,向各国政府发出普通照会,征求它们对这项提议的意见。秘书长向大会第三十七届会议提出报告,所根据的是二十三个国家政府的评论(A/37/145)。

4. 大会1982年12月18日第37/201号决议,特别注意到有关在联合国范围之外设立一个由人道主义领域的知名人士或对政府或世界事务具有丰富经验的知名人士组成的国际人道主义问题独立委员会的建议(见A/36/245,附件第10段),还认识到这一委员会如果设立,其讨论可有助于进一步研究上述提议。大会在同一决议中请尚未向秘书长提出意见的各国政府把它们的意见通知秘书长,并请秘书长向大会第三十八届会议提出关于这个主题的更为详尽的报告。秘书长在报告中通知大会,各国政府还没有向他提出关于这个问题的进一步的意见和资料(A/38/450)。

5. 1983年7月,设立了一个国际人道主义问题独立委员会,委员会由世界各地具有资格和专门知识并对促进设立一个新的国际人道主义秩序的讨论会有重大贡献的人士组成。独立委员会于1983年7月5日举行第一次会议。

6. 大会1983年12月16日第38/125号决议注意到已经设立独立委员会并认识到独立委员会的工作对于进一步研究关于新的国际人道主义秩序的建议可能非常有用,请尚未向秘书长提出意见的各国政府将其关于该建议的意见通知秘书长,请秘书长同各国政府以及独立委员会保持联系,以便向大会第四十届会议提出有关该问题的综合报告,并决定在该届会议上审查新的国际人道主义秩序的问题

7. 秘书长把大会第38/125号决议转交各国政府并请它们提出意见和评论。随后,于1984年10月25日和1985年1月11日,秘书长又通知各国政府,在一份调查表中指出请它们就一些具体方面提出意见。该调查表转载于附件一。收到下列各国对秘书长的三份通知的答复或收函通知:澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、比利时、伯利兹、博茨瓦纳、布尔基纳法索、缅甸、布隆迪、加拿大、中非共和国、古巴、塞浦路斯、丹麦、萨尔瓦多、赤道几内亚、德意志联邦共和国、危地马拉、洪都拉斯、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、约旦、科威特、列支敦士登、墨西哥、荷兰、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、罗马尼亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、所罗门群岛、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉。收到的这些答复的实质部分转载于本报告的增编。

8. 关于同国际人道主义问题独立委员会的关系,主管人权事务助理秘书长于1984年4月19日给独立委员会联合主席萨德鲁丁·阿加汗亲王阁下的信中表示希望与独立委员会密切合作并提议指派联络人。助理秘书长也指出联合国秘书处对于编写报告的暂定处理原则并征求独立委员会对此的意见。联合主席欢迎指派联络人的建议并对编写秘书长的报告表示愿意提供一切可能的援助。独立委员会的活动摘要转载于附件二。

9. 鉴于约旦政府是产生本报告的项目的原始提议国，并将在这个项目下审议本报告，因此与该国的代表保持适当的联系。

10. 也同联合国系统内有关部门或组织以及其他有关的国际组织就编写本报告所遵循的办法进行非正式协商。

11. 秘书长在编写本报告时，注意到联合国就关于新的国际人类秩序这个项目（见大会第37/225和38/170号决议）所进行的有关讨论。也考虑到秘书长进行各项协商所听到的意见。同时也记住必须向大会提出联合国系统内目前就关于促进国际人道主义秩序所进行工作的全面报告，使大会能够注意到有关的资料，同时在联合国成立四十周年的场合，可以积极审议联合国系统的人道主义活动。

二. 联合国和国际人道主义秩序

12. 或许首先可以从《联合国宪章》的基本规定出发以及适当考虑到宪章所设想的世界秩序来审议促进新的国际人道主义秩序的建议。显然，宪章提出了具有普遍适用的特点和全面综合的性质的新的国际秩序。宪章的序言表示联合国人民同兹决心以免后世再遭战祸，重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女平等权利的信念，创造适当环境，以期维持正义，尊重国际义务，促成大自由中的社会进步及较高的生活水平。

13. 宪章在联合国的宗旨之中明确包括促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人道主义性质的国际问题，且不分种族、性别、语言、或宗教，增进并激励对全体人类的人权及基本自由的尊重。宪章第十三条规定大会应着手研究并提出建议以促进经济、社会、文化、教育、及保健各部门的国际合作，且不分种族、性别、语言、或宗教，促成全体人类的人权及基本自由的实现。

14. 为了造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据的和平友好关系所必要的安定及福利条件，第五十五条交给联合国的任务是促进(a)较高的生活程度，全民就业，及经济与社会进展；(b)国际间经济、社会、卫生、及有关问题的解决，

国际间文化及教育合作；(c)全体人类的人权及基本自由的普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。根据第五十六条的规定，各会员国承诺采取共同及个别行动与联合国合作，以达成第五十五条所载的宗旨。

15. 所有上述各项规定所显示的事实是，《联合国宪章》提出了各种领域的新的国际秩序，其中包括政治、经济、社会、文化、法律及人道主义等方面。宪章也规定实现其综合展望及建立全面新的国际秩序的长期目标、方案以及战略。

16. 多年来，大会和联合国系统的其他机构，在宪章所规定的之外，增加了各种政策、方案和战略，也表明了新的成分。某些方面特别受到重视。例如，国际秩序的经济领域是大会及其他机构发表的一系列重大声明的对象。也注意到建立新的国际经济秩序与实现发展目标以及实现人权及基本自由之间的关系¹。

17. 因此，促进新的国际人道主义秩序的建议对宪章提出的新的国际秩序的人道主义领域的执行可能有进一步的推动作用。为了确保采取进一步措施以促进国际秩序的人道主义领域，首先必须考虑到现有的各项努力。的确，联合国过去及目前的各种活动确实反映了《联合国宪章》设想的新的国际秩序的人权及人道主义领域。

A. 人权

18. 本世纪以来——特别是自联合国成立以来——在促进及保证人权方面的进展是人类史上未有先例的。当前的国际法指出国际上关切人权的合法性，保障个人及捍卫人权的许多规范也成为国际社会结构的一部分并取得了国际法强制性规范和强制法规范的地位。

19. 国际联盟在承诺保障保护少数人的条约一事显示一个全面的国际组织首次设法发展对人权的国际保障。通过至那时为止设立的制度，对国际人权法的发展过程起了显著的推动作用。联合国继续进行国际联盟开始推行的工作并扩大了范围。今后关切的是促进及保障一般人权，基于这种关切，因此宪章中充满了对平

等原则的承诺。经济及社会理事会1946年2月16日第5(I)号决议设立的头一个人权机构之一就是人权委员会，这个委员会立即着手拟订规定普遍适用的人权规范的一项国际人权法案。

20. 不过，在1945年以前这段期间与其后的期间之间有一项显著的区别。在1945年以前，用于促进和保障人权的方法是有关国家之间的条约。《国际联盟盟约》并没有载有承认个人权利或设立旨在促进及保障这些权利的安排的一般规定。

21. 不过，由于《联合国宪章》的通过，在有文字记载的历史上，首次世界各国普遍承诺促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人道主义性质的国际问题，且不加区分地增进并激励对于全体人类的人权及基本自由的尊重。因此，现代的国际法扩大并加强国际上对人权的关切。今天，这已成为平凡的现实，没有一个国家可以在对待人类的事务上免除国际责任，不论是其本国国民或外国国民或无国籍的人。

22. 各国的行为是依照例如《世界人权宣言》(大会第217A(III)号决议)所载的文书中向国际宣告的规范来检验的。

23. 联合国及其专门机构颁布的国际人权守则规定了个人和国家之间关系的所有方面。每天在世界上任何角落，个人向其本国政府坚持其权利及自由，或要求其他国家政府执行这些权利及自由。

24. 促进及保障人权的经常活动之一是缔约国就它们采取的遵行国际人权标准的措施向联合国及其机关提出报告。在国际专家的合作下仔细审查这些报告，这些专家借助不同国家的经验并设法协助解决各种问题。向可能需要协助的国家政府提供意见、专门知识和技术援助等各种形式。在不断进行的基础之上执行训练及研究员方案。

25. 每年，联合国收到并处理了有关人权的投诉大约50,000件。当秘书长

及其助手觉得对某一个案件或情况他们可以提供援助的话，他们就在人道主义的基础之上进行调停；人权委员会处理某些控诉，这个委员会设法与有关国家政府建立对话并审查情况和提出建议。在某一国家接受任择条款和文书中规定的个别请愿程序时，某一国际机构可以受理个别的控诉。这个机构然后审查这个案件并作出有权威的声明。

26. 据称的严重危害人权的情况提交大会、经济及社会理事会及人权委员会并进行公开辩论。通过的许多决议对这种情况表示关切或设立机构以调查排解或斡旋这种情况。近年来，全球上每个区域的情况都如此加以审查和处理。

27. 就人权而言，今天的世界决不是毫无缺点的。在国际上看得到和适用的人权，这个物质发展阶段上仍然存在不均衡及有差别的世界上，在二十世纪才开始进行的一种新奇的事业。

28. 不过，有三项重要原素强调国际主义在这个领域所起的作用：第一，有综合的国际标准，各国政府都对这些标准负有责任；第二，有适当的各种程序以促进这些标准的执行并处理各种问题——就是实行中的各种程序；第三，在这些标准和程序的基础之上，国际社会正设法确保在我们地球上每个人的权利和自由受到尊重。

29. 在人权领域，国际主义突出地证明本身是有效的。如果没有国际合作的程序或联合国及其专门机构所起的积极作用，那就不可能达成上述的成果。

30. 在这方面，不应该忘记两个极端重要的方面。第一，国际人权规范设想和追求旨在保障生命、人类节操及自由的社会组织格局。基本上，所有各国政府都必须对这些标准负责。因此，所有政府制度都必须通过是否符合国际人权法的考验。由于国际上对人权的关切是相当新的事，联合国制订的标准受到普遍接受以及各国政府了解，作为一项原则问题，所有政府制度都必须通过是否符合人权的考验，这是国际合作促进人权的一项最值得注意的成就。进行这种考验的方法大体上是适当的，这是鼓舞人类展望未来及把希望寄托未来的一个泉源。

31. 第二，关于保障人权领域的国际合作过程和程序，可以问的是下列问题。

32. 一有问题时，是否可向联合国提出并加以讨论？答案是“是的”，例如，在大会、经济及社会理事会、人权委员会及防止歧视及保护少数小组委员会，以及在人权事务委员会和反对种族隔离特别委员会这些机构上，就是这样处理问题的。

33. 发生严重危害人权的情况时，是否有可以采用及防止这种情况的措施和方法？答案也是“是的”。现在有各种形式的调查、排解和外交活动、斡旋、直接联系及技术援助活动，事实上愈来愈经常利用这些形式。

34. 对严重侵犯人权情况响应的速度和敏捷程度如何？对预期这种情况及可能防止这种情况方面是否有足够的准备工作？在这方面，看来有反省和进一步考虑的余地。虽然联合国从促进人权的阶段大步地迈进到保护的阶段，虽然由于联合国面临若干严重侵犯人权的情况，保护人权成为联合国活动的一个既定部分，但仍然需要有适当和有效的保护制度，以便对出现的或实际的问题作出迅速的响应。

35. 无法规避的最后一个问题是：是否有发生侵犯人权的事情而联合国由于任何原因完全没有加以注意的情况？如果是如此，即使部分是如此，国际社会就必须改进方法选定人权情况在联合国各种论坛进行讨论。

36. 的确，将来仍然有许多工作尚待完成。国际社会迈进二十世纪末所面临的根本挑战是“实现”人权。迫切需要的是，应该使一致通过的上述规范适用于世界各地，应该尊重每个人的人权及基本自由。

37. 必须普遍批准这个领域的基本国际公约，特别是《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会、文化权利国际公约》（见大会第2200A(XXI)号决议）一旦某一国家批准了这些公约，就必须使用一切可能的办法说服该国必须履行它承诺的国际义务并动用联合国可以动用的一切办法便利其履行，包括提供若干形式的援助。在这方面，例如人权事务委员会这种监督机构的意见和建议是很重要的。

38. 人权委员会第四十一届会议赞同秘书长提出的建议，即发展对需要人权领

域技术援助的国家提供的这种援助(见委员会1985年3月11日第1985/26号决议)。 促请注意有必要协助各国拟订符合国际人权标准的立法,编写、提交向国际监督机构提出的报告及后续行动,以及发展旨在促进及保护人权的国家与地方机构。

39. 显然,必须继续优先地注意严重侵犯人权及基本自由的情况。 世界各地向联合国报导的侵犯人权及基本自由的事件规模使人感到悲痛与哀伤。 因此联合国更迫切需要继续努力提高这个领域所采取的方法的效力。 国际社会应该对世界上发生的严重侵犯人权及基本自由的情况有所了解,应该向有困难的任何国家政府提供国际社会的集体智慧、意见和支援。

40. 秘书长最近在哈佛大学发表的一项演讲中,强调联合国调解和维持和平活动方面早发警报和立即反应方式的重要性。 在人权领域,同任何其他领域一样,迫切需要的是,应尽早对问题作出反应,以期避免身心痛苦及保护受威胁的个人。 因此值得适当注意对于严重侵犯人权及基本自由的情况如何立即反应的问题。

于

B. 人道主义法

41. 武装冲突中，对人权的保护一直是联合国各机构继续关怀的问题。² 为此而采取的措施可分两个部分：(a) 基本上由主要关怀实现所有人的人权和基本自由的机构所采取、旨在促进武装冲突中对人权尊重的措施；(b) 基本上由主要关怀裁军的机构所采取、通过禁止或限制使用某种武器旨在保障享有人权的措施。

42. 编纂有关武装冲突的国际法规则的倡议历来是由红十字国际委员会（红十字委员会）进行的。但是，联合国各机构一直在协助红十字委员会，而且在建议武装冲突期间应该遵守的人道主义原则的同时也经常明确引述1949年8月12日日内瓦公约³及其1977年6月8日的两项附加议定书（A/32/144, 附件一和二）以及较早的1879年和1907年海牙公约⁴和1925年日内瓦议定书⁵。过去，秘书长常常同红十字委员会直接联络以期减轻特定情况的人类苦难。

43. 1968年在德黑兰举行的国际人权会议在其决议二十三中指出，武装冲突依然危害人类；认为当代普遍存在的暴力和残忍行为，包括屠杀、草率处决、酷刑、犯人的不人道待遇，武装冲突中对平民的杀害和使用化学和生物战争手段——包括发射凝固汽油弹——腐蚀了人权，以牙还牙的事件也因而产生；表示相信即使在武装冲突时期也必须坚守人道主义原则；并决定建议一些形式的行动。⁶

44. 会议指出，1899和1907年的海牙公约的规定只算是在禁止或限制使用一些作战方法的法规条款方面的初步，而且是在现代战争手段和方法还没有出现的时代通过的。会议又指出，禁止使用“窒息性、有毒或其他气体 and 所有类似液体、材料和装置”的1925年日内瓦议定书，还没有被普遍接受或适用，故可能需要参照现代发展予以修正。它也表示，1949年日内瓦公约范围不够大，无法包含所有的武装冲突。

45. 会议指出，1949年日内瓦公约的缔约国有时不了解即使在它们自己不直接参与武装冲突时也有责任采取步骤确保其他国家在任何情况下尊重这些人道主

义规则，并在决议二十三第1段中要求大会请秘书长研究：

(a) 在所有武装冲突中力求更适当地实施现有人道主义国际公约和规则而可能采取的步骤；

(b) 需要更多的人道主义国际公约或可能修正现有公约以确保在所有武装冲突中更妥善地保护平民，战犯和战斗员并禁止和限制使用一些战斗的方法和手段。

46. 会议在其决议二十三第2段中请秘书长同红十字委员会协商之后，“提请联合国系统所有会员国注意关于这个问题的现有国际法原则，并促请它们在通过关于武器冲突的新国际法原则之前，确保按照文明人类之间所确立的惯例、人道法律和公共良心支配所产生的各国法律原则，保护居民和战斗员。会议最后要求还没有加入1899和1907年海牙公约、1925年日内瓦议定书和1949年日内瓦公约的所有国家加入这些条约。

47. 大会1968年12月19日第2444(XXIII)号决议注意到该会议的决议二十三，并确认其规定必须尽速有效施行。同时又核可1965年维也纳第二十次国际红十字会会议的决议二十八，其中订明所有对武装冲突中行动负责之各国政府及其他当局遵守的下列原则：

(a) 冲突各方采取手段以伤害敌人之权并非无限制；

(b) 禁止对平民人口施以攻击；

(c) 必须时时将参与敌对行为之人与平民两者划分，使后者尽量免受伤害。

48. 大会在同一决议中请秘书长商同红十字委员会从事研究为使现有人道主义国际公约和规则在一切武装冲突中更为适用所可采取的步骤和这方面订立其他文书的必要性。

49. 秘书长关于武装冲突中对人权尊重的第一次报告已提交1969年大会第二十四届会议(A/7720)。该报告包括有关武装冲突的人道主义性质的国际文书的历史评述，审查了1949年日内瓦公约和联合国人权文书之间的关系并提出

非国际性质冲突可适用的人道主义法律的问题。

50. 按照大会1969年12月16日第2597 (XXIV)号决议对秘书长的要求, 他向1970年大会第二十五届会议提出关于武装冲突中对人权尊重的第二次报告 (A/8052)。该报告包含关于武装冲突中对人权保护方面根据现行法和拟议法的若干看法、意见和建议。它们包括有关建立平民避难所和关于禁止诸如生物和细菌等武器的意见, 可能扩大1969年日内瓦公约范围以包括非国际性质冲突适用原则的提议和关于国内冲突中和涉及游击战争情况应该保护的人员, 关于特别交战权和 (有关平民的) 第四项日内瓦公约对自由战士适用性的意见。

51. 秘书长关于武装冲突中对人权的尊重的第三次报告已提交1971年大会第二十六届会议 (A/8370 和 Add.1)。该报告的大部分用于概括红十字委员会于1971年5月23日至6月11日在日内瓦所召开的政府专家关于重申和拟订武装冲突中可适用国际人道主义法律会议的安排, 宗旨和工作。

52. 秘书长关于这个问题的第四次报告 (A/8781 和 Corr.1) 评述了红十字委员会于1972年5月3日至6月3日在日内瓦举办的政府专家会议第二届会议的工作。

53. 秘书长向1973年大会第二十八届会议提出关于武装冲突中对人权尊重的第五次报告 (A/9123 和 Corr.1 和 Add.1 和 2), 概述关于1973年11月8日至15日在德黑兰召开的第二十三次国际红十字会议的有关情报和红十字委员会及其他非政府组织的活动。此外, 他提出按照1972年12月18日大会第3032 (XXVII) 号决议第4段所载请求编写的关于禁止或限制使用特定武器的现有国际法规则的评述 (A/9215, 第一和二卷)。

54. 秘书长关于同一问题的第六次报告 (A/9669 和 Add.1) 已提交1974年大会第二十九届会议; 它提出关于1974年2月20日至3月29日召开的重申和拟订武装冲突中可适用国际人道主义法律外交会议议事过程的全面说明。

55. 秘书长向1975年大会第三十届会议提出了关于武装冲突中对人权尊重的第七次报告(A/10/95和Corr.1和Add.1),概括了外交会议第二届会议的议事过程和成果。同时,秘书长向大会提出了关于保护新闻人员在武装冲突地区执行危险任务的说明(A/10147)。

56. 秘书长向1976年大会第三十一届会议提出的关于武装冲突中对人权尊重的第八次报告(A/31/163和Add.1)审查了1976年4月21日至6月11日在日内瓦召开的外交会议第三届会议和1976年1月28日至2月26日在瑞士卢加诺召开的关于使用某些常规武器的政府专家会议第二届会议的议事情况。该报告指出两次会议都已取得重大进展。

57. 提交1977年大会第三十二届会议的秘书长关于这个问题的第九次报告(A/32/144和Add.1)对1977年3月17日至6月10日在日内瓦召开的外交会议第四届会议的议事经过和成果作了说明。

58. 该会议结果通过了1949年8月12日日内瓦公约的附加议定书,即关于保护国际武装冲突受害者的第一项议定书、(A/32/144,附件一)和关于保护非国际武装冲突受害者的第二项议定书(附件二)。此外,外交会议建议应就人道主义理由禁止使用特定常规武器问题召开特别会议,并通过了一系列决议和一项最后文件。

59. 大会1977年12月8日第32/44号决议欢迎外交会议的成功结束并注意到它关于就人道主义理由禁止或限制使用特定常规武器问题召开特别会议的建议。大会促请各国考虑即时签字和批准或加入1977年12月12日在伯尔尼开放签字的两项议定书;并吁请还没有加入1949年日内瓦公约的所有国家成为它的缔约国。

60. 大会继续注意加入议定书的情况并于1984年12月13日第三十九届会议通过题为“1949年关于保护武装冲突受害者的四项日内瓦公约和两项附加

议定书的现况的第 39/77 号决议。

61. 引起联合国各机关注意的国际人道主义法的其他领域包括：保护在武装冲突地区执行危险的职业任务的新闻人员；协助和合作清查武装冲突中失踪或死亡人员问题；反抗殖民和外来支配和种族主义政权战斗员的法律地位基本原则；通过禁止或限制使用某些武器以保护人权。’

C. 发 展

62. 追求人类尊严这项联合国系统的不变目标已有了三十年的持续发展努力。确实，联合国所行的活动大部分甚至全部都照顾到这项目标。

63. 发展的基础已由联合国及其各机构奠定。它坚决支持并普及所有有助于进一步加强发展中国家国民经济结构的的活动，并为目前生活在与《世界人权宣言》第二十五条所载基本需要确实不合的情况的数以百万计的人民规定了更高的生活水平，因为该宣言主张人人有权让他自己和他的家人享有充分健康和幸福的生活水平，其中包括食物、衣服、住房和医护及必要的社会服务。

64. 目前正在积极努力研究如何将发展权利编成国际法；关于这个问题的重要提议，人权委员会和经济及社会理事会已递交大会本届会议。

65. 联合国系统内具更直接效果的其他活动也有同样的作用，虽然它们只限于特定部门。因此，例如儿童基金会同开发计划署和卫生组织合作就减少了婴儿死亡率以及营养不良及疾病对生长中的儿童产生的打击。在许多发展中国家中，人们都期待育婴方面悄悄进行改革，从而产生强壮的新一代，既有较好的技能，又能参加建国工作。

66. 另一个例子就是消灭天花，那是卫生组织努力带来的卓越成就。文盲减少四倍已是事实，若无联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的持续努力，也是不可想象的，它也是本世纪的一项杰出成就。

D. 社会和人道主义事务

67. 1984—1985 两年期方案预算^a 明白显示联合国所进行的广泛范围的社会和人道主义活动。 方案预算第四编包括下列机关和机构下的各种活动：各机关和秘书处各单位，其中包括经济及社会理事会及其各职司委员会；关于人口、犯罪和妇女权利等特别会议；国际经济和社会事务司；科学和技术促进发展中心；社会发展和人道主义事务中心；各区域委员会；联合国救济协调专员办事处；联合国贸易和发展委员会；联合国环境规划署；联合国人类住区中心；和联合国难民事务高级专员办事处。 此外，联合国各专门机构或计划署，例如联合国开发计划署，也有很多直接有关的活动。

68. 联合国对诸如粮食、人口、环境、人类住区、妇女和儿童情况，青少年伤残和脑力迟钝者的权利，社会境遇不良者的状况，预防犯罪和罪犯待遇、社会发展，世界社会状况，群众参与发展，麻醉药品贩运和保护与援助难民及灾害或违反人权的受害者等问题，一直有深远的影响力。

69. 单就本两年期而言，联合国致力于筹备国际青年年（1985）、审查和评价联合国妇女十年成就的世界会议（1985）、第七次联合国预防犯罪和罪犯待遇大会（1985）和执行国际残废者年（1981）和世界老龄化会议（19882）。之后所通过的世界行动方案。

70. 同时，目前还在筹备和世界老龄化会议（1982）。研究有关特定人口组的若干问题，其中包括妇女、青少年、老年、残废者和移民工人及其家庭。 前几个两年期开始加强这些境遇比较不利的人群在发展过程中地位的工作，目前还在继续。 同时也应继续进行参照经济成长的变化模式确定社会融合的状况和条件、妇女、青年、老年和残废者机会均等和人口老化对发展的影响等工作。 目前也在研究家庭在发展过程中作为国家和国际社会发展方案的统一主题的作用。 关于预防犯罪和刑事司法的次级方案，一直是针对旨在将罪行和过失减至最少和配合在社会经济发展的更大范围内的社会正义原则促进刑事司法的行动，同时还致力于加强

这方面的国际合作。

三．人道主义网络

71. 在审议促进新的国际人道主义秩序的提议时应顾及现有的人道主义的活动者，他们在实际经验中出现的各种问题也必须研究。目前已有一个很大的人道主义机构和活动者网络，它们全都以自己的方法响应人道主义的紧急状况或全面协助人道主义事业。

72. 这个网络首先由不只努力改善其国民命运而且在外国人民有需要时一再表示声援的政府组成的。各国政府所提供的人道主义援助记录确实是很可观的。政府向人道主义事业捐助每年达数百万美元的现金捐款以及物质和服务方式的捐献。一些政府还设立特定机构来处理人道主义（紧急情况；例如，一些政府在部级下有单位专门处理国际人道主义问题。

73. 若干国际组织也在有需要时提供人道主义援助。例如在联合国系统内就可以举出联合国救灾组织（救灾组织），联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处），儿童基金会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、教科文组织和世界银行。

74. 联合国特别在下列方面向需要特别人道主义援助的国家和地区提供援助。

(a) 为非洲、亚洲、中东和拉丁美洲及加勒比区域的发展中国家的发展工作或在自然灾害之后向它们提供财务、技术和物质援助的经济援助特别方案；

(b) 特别在第一和第二次国际援助非洲难民会议之后为难民和流离失所的人提供的人道主义援助；

(c) 在苏丹——萨赫勒区域执行中期和长期恢复和重建方案，以协助这一区域各国防治长期干旱和沙漠化的影响；

(d) 特别通过新设的非洲紧急行动办事处援助非洲的危急经济状况。

A. 联合国救灾协调专员办事处

75. 在1960年代末发生一系列重大灾害之后,虽然多年来个别国家政府、联合国机构、红十字和其他志愿协会,在世界范围内提供了紧急救济援助,但是还需要再设立一个机构支持这项工作。因此,在联合国内部设立了一个中心办事处,目的是更快地进行救济动员,更有条不紊地协调救济工作,并减少浪费、工作重复或不能提供必需品这些风险。此外还认识到能够而且应该做更多的工作来改善事前应急计划的制定和准备工作,并利用现代科技知识防止和减轻灾难。

76. 联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)于1972年3月开始业务活动,办事处的负责人是联合国救灾协调专员,他拥有副秘书长的职衔并直接向秘书长报告。办事处设在日内瓦。

77. 协调专员的职责以若干大会决议为依据,这些决议主要是第2816(XXVI)号决议,“救助自然灾害和其他灾害情况”;第36/225号决议“加强联合国系统应付灾害和其他紧急情况的能力”;和第37/144号决议,“联合国救灾协调专员办事处”。

78. 办事处具有三项范围广阔的职能。第一项职能是协调救济工作:确保在发生自然灾害和其他灾害的情况下,动员并协调所有捐助者的紧急救济活动,以便及时有效地满足受灾国家的需要。第二项职能是做好救灾准备:在灾害频繁的发展中国家提高进行灾前规划和防灾准备的水平,包括提高灾害评价和救济工作管理的能力。第三项职能是预防灾害:通过采用适当的措施促进对自然灾害的研究、预防和预测,并减轻灾害的后果。这些职能包括收集和传播科学和技术发展的资料。为了加强联合国系统的集体努力,救灾专员办事处与大多数机构签订了一系列确定合作领域和方式的谅解备忘录。

79. 救灾专员办事处是一个集中点和交换处,集中报道关于救济的需要,并提供捐助者正在发送何种物资以满足这些需要的资料。救灾专员办事处动员并协

调联合国系统各组织的救济援助，并将这种援助与其他人所提供的援助加以协调。

80. 救灾专员办事处从开发计划署驻地代表（他们也是救灾协调专员的代表）处获得有关灾情和救济需要的资料。协调专员根据需从日内瓦派出专门工作人员，协助驻地代表谈判和当地的协调工作。这些报告以现有的最快方式发往日内瓦，设在日内瓦的救灾专员办事处协调中心将这些报告与可能从红十字会协会或其他来源收到的所有其他资料加以对照，并用电传向许多国家政府、联合国机构、红十字和其他捐助者转发简要报告。协调过程中的一个重要内容是，捐助者不断向救灾专员办事处报告他们所提供的援助，以便使供应品的流动与所决定的灾民的优先需要相符合并避免救济物资的过度供应。

81. 救灾专员办事处在日内瓦设置了一个协调中心，包括一个设有计算机终端和电信设备的情况室。数据被编入救灾后勤资料，包括捐助者的能力和意愿，储存和特别救济物资供应的其他来源，航空公司和港口资料，货运和储存设施，灾害频繁地区的食物习惯和食物禁忌，以及救济活动所必需的其他资料。救灾专员办事处采用了值班官员的制度，以便一天24小时迅速处理收到的电报或电传。

82. 应急计划包括紧急措施的制订；储备抢救和救济物资，包括食品和药品，帐篷和毯子；设立早期警报和紧急通讯制度；和训练平民和军人，采取步骤确保在灾害发生之前获得资金、运输和其他设施。

83. 救灾专员办事处还根据要求提供专家咨询服务，其方法是向易受灾害影响的发展中国家派出有关备灾的技术咨询团。这些技术合作活动，可能涉及个别国家或一个地区的一批国家。救灾专员办事处还为个别训练安排奖学金，为捐助国和容易受灾国家参加救灾活动的官员和其他人组织关于灾前规划和有关事项的讨论会，并就该项工作进行合作。

84. 救灾专员办事处努力促使人们认识到，必须采取一项防灾国际战略。作为制订这项战略而采取的第一批步骤之一，救灾专员办事处进行了若干项研究工作，

其中某些研究总结了关于防止或减少各种不同类型自然灾害的危害的技术的现有知识；其他研究阐述了法律措施、新闻、公共卫生和土木工程与防灾之间的关系。在这些研究中，教科文组织、世界气象组织（气象组织）、联合国环境规划署（环境规划署）和其他机构与救灾专员办事处进行了合作。救灾专员办事处还促进区域和国家技术合作项目，这些项目几乎都包括训练本国工作人员，并可能包括制订新的方法，例如对高度危险地区的脆弱性进行系统分析的方法，以便进行实际规划和建设。此外，救灾专员办事处还设有一个参考图书馆，收藏了与灾害问题有关的文件和资料。

85. 救灾专员办事处所关注的并不仅仅是自然灾害。根据大会决定的救灾专员办事处的职权范围规定，可要求救灾专员办事处处理非自然原因造成的灾难局势。例如，在关于向受内部冲突影响的人民提供粮食和住所问题方面，尤其是当这些国家同时遭受自然灾害的时候，救灾专员办事处应邀发挥了协调作用。这样，救灾专员办事处便将自己的作用限制在纯粹人道主义的范围之内。救灾专员办事处还在制订《核安全丛刊》手册方面与国际原子能机构（原子能机构）进行了密切合作。

86. 救灾专员办事处的工作在1984—1985两年期中获得经常预算拨款5,236,400美元。此外，为加强救灾专员办事处的目的而设立的救灾专员办事处信托基金分帐户提供了补充拨款，该分帐户在1984—1985两年期中的拨款总数为1,992,400美元。在1984日历年，救灾专员办事处收到的捐款总数为6,866,800美元，专门用于特定灾情的紧急救济，并收到了总数为1,225,728美元的捐款，专门用于防灾和准备工作方面的特别技术合作项目。在同一年，作为救灾专员办事处动员紧急救济活动的结果，救灾专员办事处获得的双边捐款达9亿9千8百万美元，捐助者还提供了没有标明价值的进一步的援助。

B. 联合国难民事务高级专员办事处

高级专员办事处的建立和其后的延长

87. 1949年，当国际难民组织（难民组织）解散的时候，联合国决定为保护难民的国际行动承担更直接的责任：或者委托联合国秘书处的一个部门进行这项工作，或者在秘书处的行政和财政范围内设立一个能够独立行动的特设机构。根据秘书长的建议，采用了后一种方式。这样，大会觉得未来的这一机构，最好尽可能远离联合国秘书处不得不处理的各项政治问题。大会还认为，联合国难民事务高级专员与各国政府交涉，特别是在履行确保对难民的国际保护任务时所必需的独立性、威权和尊严。

88. 根据大会1949年12月3日第319(IV)号决议和1950年12月14日第428(V)号决议，于1951年1月1日设立了联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）。该办事处是根据《宪章》第二十二条作为大会的附属机构设立的，其地位与联合国的其他方案机构如儿童基金会和开发计划署类似。在此后的3年中，形势清楚地表明，联合国必须继续注意难民问题。因此，大会决定将难民专员办事处的任务期限延长5年，从1954年1月1日起，并可继续延长。根据1977年12月8日第32/68号决议，大会决定难民专员办事处应从1979年1月1日起继续延长5年。大会第三十七届会议通过了1982年12月18日第37/196号决议，根据这项决议，难民专员办事处再次延长5年，从1984年1月1日起至1988年12月31日止。

89. 根据《难民专员办事处规程》第13段，高级专员由大会根据秘书长提名选出。

90. 根据《规程》第一章的规定，高级专员的行动受大会的领导，并遵循大会和经济及社会理事会发给他的政策指示。高级专员还向高级专员方案执行委员会报告。

高级专员办事处所关心的人们

91. 《规程》第2段宣布：

“高级专员之工作纯属非政治性质，以有关人道及社会为范围，其对象通常为各群各类难民”。

难民专员办事处的普遍性质反映在以下这一事实：不管难民是谁，也不管他们在什么地方，难民专员办事处都被要求向他们提供保护。为履行其世界范围内的职责，高级专员在1984年有90名代表，包括9名区域代表，分属100多个国家。

92. 广泛地说，难民专员办事处的职权范围可在两个标题之下加以考虑：(a) 主管《规程》所定义的难民（“法定任务”）；

(b) 根据大会和经济及社会理事会以后的各项决议，主管处于原籍国之外和类似难民境地的更广泛种类的人们（“扩大的任务”）。

93. 根据《规程》第6和第7段的规定，属于难民专员办事处管理范围的难民定义是

“因种族、宗教、国籍或政见关系，确具充分理由恐遭迫害，以致现居于原籍国境外，不能接受该国保护，或因心怀此种恐惧或因个人方便以外之理由而不愿接受该国保护者；又或无国籍，现在原居留国境外，不能重返该国，或因心怀此种恐惧或因个人方便以外之理由，而不愿重返该国者。”

94. 由于出现了新的大规模的难民问题，特别是欧洲以外的难民问题，各国政府对难民专员办事处实施的标准，特别是有关符合物资援助的流离失者的资格标准，采取了比较灵活的解释。大会和经济及社会理事会在不同的决议中要求高级专员保护并援助特定的难民人群和某一特定国籍或处于某一特定区域的流离失所的人们。难民专员办事处向由于人为的灾难而被迫离乡背井并处于类似难民境地的人们（并常常是在很大的规模上）提供了保护、物资援助和紧急救济，让这些人个别地决定难民身份将是不现实的，因为他们人数众多，涌入的速度迅速，

并且要求迫切。

95. 有些决议还经常要求高级专员在联合国进行人道主义努力的范围内对流离失所的人们表示关切，因为难民专员办事处可能对这项工作具有特别的专门知识。难民专员办事处还可应秘书长或大会的邀请，在必要时参加其他联合国机构进行的工作。难民专员办事处还可被授权代表因人为灾难而流离失所并且处于类似难民境地的人们采取行动。在其他情况下，难民专员办事处被要求援助一国内部流离失所的人们。例如，难民专员办事处在前殖民地领土上采取措施，安置以前被遣送到这里的难民。在独立或停战之后，在帮助原先流落国内其他地方的人们返回故居时也同样需要采取这些措施。

难民事务高级专员办事处的职能

96. 保护难民和寻求难民问题的持久解决是难民专员办事处的两项主要职能。在执行第一项职能时，难民专员办事处努力促进采用难民待遇的国际标准，并在诸如就业、受教育、居住、迁移自由和不得将难民送回他们可能有理由害怕在那里将受到迫害的国家等方面有效地实施这些标准。难民专员办事处在履行第二项职能时，努力为难民自愿遣返提供便利，或者，如果在这一解决办法行不通时，帮助庇护国政府使难民能尽快自立。

97. 难民专员办事处的一项主要任务是协调对难民的援助。除了在特别情况下，难民专员办事处的物资援助活动通过有关国家的全国或地方当局、联合国系统的其他组织、非政府组织或私人技术机构进行。

国际保护

98. 难民专员办事处履行保护职能的法律依据载于《规程》第1段。为了履行这项职能，难民专员办事处特别努力：

- (a) 促进加入有关难民的基本国际文书，并采取在国家一级通过立法和／

或行政措施的方法，确保这些文书中阐明的标准得到有效的执行；

(b) 确保难民获得符合公认的国际标准的待遇和适当的法律地位，并在经济和社会权利方面，在他们获得长久庇护的国家尽可能被置于同等于该国国民的地位，以便促进他们在当地的融合；

(c) 促进给予难民以庇护，并确保难民不被强迫送回他们有理由害怕遭到迫害的国家（不驳回原则）；

(d) 确保在适当的程序范围内审查声称自己是难民的人提出的庇护申请，并确保在对这些申请进行审查期间，保护寻求避难者不被强迫遣送回他们有理由害怕遭受迫害的国家；

(e) 在世界和区域一级上促使更多的人们认识并理解有关难民待遇的公认的国际原则；

(f) 帮助难民摆脱难民的身份，其方法或者是通过自愿遣返¹原籍国，或者，如果这一办法行不通时，最终获得居住国的国籍。

99. 在某些情况下，由于人身暴力、海盗行为或非法居留，难民和寻求庇护者的人身安全受到严重威胁或侵犯。对难民专员办事处来说，采取行动确保难民不受这类行动的威胁越来越重要。

100. 难民专员办事处保护职能的一个更重要的方面是努力促进分离的难民家庭的团聚。可能仍留在原籍国或在庇护国而愿意与在重新定居国的家长一起生活的难民家庭成员的团聚，显然是符合难民专员办事处活动的纯粹人道主义和社会性质。高级专员方案执行委员会的无数建议都提出了这个问题，1951年7月通过的《联合国关于难民地位和无国籍人士全权代表会议最后文件》¹⁰ 第四B节已经强调指出这一问题。

关于难民的国际法律文书

101. 难民专员办事处保护职能的根据是《难民事务高级专员办事处规程》。但是, 国际法律文书对有效地保护难民也具有根本的重要性。 这些文书中最重要的是关于难民地位的1951年公约¹⁰ 和1967年议定书¹¹。 这些文书为“难民”一词提供了一般的普遍适用的定义, 并制订了难民待遇的最低标准。 该公约详细规定了难民的地位, 从而向缔约国提供了关于应该受到保护的个人和人群待遇的统一标准。 该公约还在难民专员办事处和负责保护难民的国家当局之间建立了正式的联系, 要求缔约国根据第35条, 在难民专员办事处行使其职能时与办事处合作。 到1985年2月1日止, 1951年公约和/或1967年议定书的缔约国为97个。

102. 在直接或间接有关难民的无数其他国际法律文书中, 应该特别提到1969年非洲统一组织(非统组织)通过的《关于非洲难民问题具体内容公约》, 该公约特别强调这样一个事实, 即向难民提供庇护是一项和平和人道主义行动, 任何成员国都不应视之为不友好行动(第二条第2款)。 在《领土庇护宣言》中也可找到类似规定(大会1967年12月14日第2312(XVII)号决议)。

103. 为了有效地执行国际文书为保护难民而制定的准则, 这些准则必须在国家一级采取的立法和/或行政措施中得到反应。 因此, 难民专员办事处在行使国际保护职能的时候, 寻求促进在国家一级通过这种执行措施。国际文书阐明的这些准则和为执行这些准则而通过的立法和/或行政措施近来被人们称为“难民法”。

物资援助——难民专员办事处成立以来的一般发展

104. 大会在其1952年2月2日第538(VI)号决议中授权高级专员根据《规程》第10段发出筹资呼吁, 以便使难民专员办事处能够向难民中最贫困的人们提供紧急援助。 这样筹集起来的资金被称为联合国难民紧急基金, 直到1954年成立联合国难民基金之后, 才停止业务活动(见下文第107段)。

105. 虽然筹集的资金有助于减轻贫困难民的艰难处境，但是问题很快就十分清楚，即自愿遣返和／或通过移民重新定居的现有可能性不足，不能为尚未安置的相当数量难民取得长期的解决办法，这些难民中有10万人仍然住在难民营里。人们发现，另一方面，通过难民在经济和社会方面在居住国的融合就地安置难民的办法，可能有助于解决与占很大比例的难民有关的问题。

106. 因此，大会于1952年12月20日第638(VII)号决议中，请难民专员办事处与国际复兴开发银行协商，与有关国家政府一起探讨如何才能有效地资助难民的融合。

107. 在发起有福特基金会资助的关于试验性融合项目的方案获得成功之后，大会通过了1954年10月21日第832(XIV)号决议，授权高级专员设立联合国难民基金，简称为难民基金，并从事一项为期4年的方案，其目的是为难民问题达成持久的解决办法（通过自愿遣返，融合和重新定居），并继续向最需要帮助的难民提供紧急援助。

108. 随着难民专员办事处援助活动在多年内的发展，大会第832(XIV)号决议确定了后来所有这些活动的模式，并制定了某些基本的原则，这些原则在难民专员办事处有关物资援助的章节中得到解释。

109. 到1957年底，虽然尚未安置的难民人数减少了，但是大会考虑到尚且存在的需要和出现新的难民潮流的可能性，同意难民专员办事处继续进行大会1957年11月26日第1166(XXII)号决议中所说明的一项难民援助方案。

110. 根据难民基金会执行委员会及其继承者高级专员方案执行委员会后来通过的决议和决定的规定，高级专员授权执行一项年度援助方案——如今称之为“一般方案”。这些方案中所提出的项目和资金目标需事先获得执行委员会的批准。高级专员还授权设立一项紧急基金，并被要求就执行方案的情况提供年度进度报告。

111. 每当出现与难民有关的新的大规模问题时，难民专员办事处皆被要求根据大会

和经济及社会理事会为此通过的具体决议，按照特别方案向难民提供基本的物资援助。此外，根据1972年12月12日第2956A(XXVII)号决议，高级专员被要求根据秘书长的请求，继续参加其办事处具有特别专门知识和经验的联合国各项人道工作。

难民专员办事处物资援助活动的主要内容

112. 难民专员办事处的物资援助活动包括紧急救济、协助自愿遣返或当地融合、安排难民到其他国家定居、以及提供咨询、教育和法律援助。但是办事处的这些援助活动基本上是补充其主要职能，即向其所关心的人提供国际保护。

113. 提供紧急救济主要是在需要紧急和大规模地提供诸如食品、住所和医疗援助这些基本用品的时候，照顾新的难民或流离失所者，并维持他们的生活。近年来，非洲、亚洲和中美洲都需要这种形式的援助，以维持难民们的生存。许多外部机构也协助难民专员办事处提供了各种救济项目和服务。

114. 对自愿遣返的援助是与难民专员办事处的保护和物资援助职能联系在一起的。保护的职能包括确保遣返是自愿的。援助的职能包括在可能的条件下帮助难民克服与自愿遣返有关的实际困难。这项职能还要求难民专员办事处确保难民在到达本国的时候获得基本的帮助。由于难民们一无所有，向自愿遣返原籍国的难民提供援助，常常被证明为是不可缺少的。因此大会和经济及社会理事会通过了若干决议，要求根据难民专员办事处的特别方案，向返回祖国的难民和流离失所的人们提供这种援助。

115. 当地安置的目标是援助难民和流离失所的人们在居住国和／或第一庇护国获得自立能力。在工业化国家，有若干途径可实现这项目标，如向难民提供贷款或赠款，使他们能在某一行业中站稳脚跟，和帮助他们通过职业训练学习一门技术或找到有收入的职业。向第三世界主要是非洲的大多数新难民和流离失所的人们提供了援助，使他们能在当地定居。在可能的情况下，难民专员办事处和向有关

地区提供发展援助的联合国系统其他成员进行了密切的合作，以加强这一措施。

116. 难民专员办事处自成立以来，一直与有关国家政府、政府间移民委员会和与难民的重新定居有关的志愿机构进行密切合作，积极促进重新定居。难民专员办事处在这一方面的主要任务是，努力与各国政府谈判，以便为需要这种解决办法的难民（健康的和残废的）获得适当而充分的重新定居机会。难民专员办事处还鼓励各国政府放宽其接受难民的标准，并在可能的情况下为各国政府起草了特别的移民计划。但是，难民专员办事处认为，重新定居是最后一着持久解决办法，只有在其他持久的解决办法，如遣返（只要可行，这是最理想的办法）或在第一庇护国就地安置无法实现的情况下才能采取。

117. 教育已被证明对促进难民的安置具有特别重要的意义。难民专员办事处一般方案提供了小学和初中程度的教育援助。在更高一级上，通过难民专员办事处难民教育帐户提供这种援助。在这一方面，难民专员办事处与教科文组织和联合国南部非洲教育和训练方案密切合作。贫穷的难民个人在城市地区，主要是在某些非洲国家，寻求就业和教育机会，这一问题继续要求人们给予特别注意。此外，难民专员办事处还与非统组织非洲难民局以及若干非政府组织合作，共同解决学生问题。

118. 难民专员办事处的各种方案规定提供咨询服务，这种服务对帮助难民选择适合解决自己问题的办法和利用对其开放的设施来说，具有特别重要的意义。越来越多的援助被用来支持设立并扩展难民咨询服务，这些服务主要设在城市中心，大多数通过志愿机构进行活动。

119. 残废难民的康复在大多数情况下，是通过与志愿机构密切合作进行的，因为这些机构执行当地援助和治疗特别方案。难民专员办事处进一步响应残废难民的需要，其方法是促进特别重新定居计划，该计划被称为“十人或十人以上计划”。根据这项计划，一些重新定居国每年接收10名或10名以上的残废难民及其家庭。此外，还有在养老院和医院安置老年人和病人的项目。

120. 提供法律援助的目的是帮助难民办理其居住国的行政手续。此外还向涉及有可能对其难民地位产生不利影响的法庭案件的难民提供法律援助。这种形式的援助主要是使难民获得有经验的律师提供的服务。

进行物资援助活动的方法

121. 如《规程》第1段所规定,难民专员办事处援助难民的方法是,鼓励难民自动回国或与新国度同化,以期永久解决难民问题。这一方法符合帮助难民自立的概念。在实施这项原则的过程中,尽力根据3种可能的解决办法解决难民的问题,这些解决方法的顺序是:自愿遣返,当地安置或重新定居另外一个国家。

122. 虽然持久的解决办法是难民专员办事处的最终目标,但是具有压倒优先地位的首先是确保难民的福利和向他们提供紧急救济。近年来,这一问题日益尖锐,因为突然出现了新的难民潮,涉及的人数众多,并且在难民到达的地区常常缺乏设施。

123. 大会1957年11月26日第1166(XII)号决议是关于难民专员办事处年度援助方案的一项基本决议,根据这项决议,应全力迅速促进持久的解决办法,并在有关难民开始自立之后,立即逐步停止安置方案。这一方法还反映出这样一条原则,即东道国政府对援助难民负有主要责任。难民专员办事处制订并执行了一些措施,以帮助难民获得相当于当地人口的自立水平,并使他们能够参与东道国的社会和经济生活。在工业化国家,难民专员办事处投入的资源通常在援助难民的总资源中只占很少的比重,但是在低收入国家,人们指望难民专员办事处承担更大比重的负担。这种做法符合国际团结和公平分担负担的原则。

为难民专员办事处的活动提供资金

124. 难民专员办事处的经费开支来自联合国经常预算提供的有限补贴(完全用于行政开支)和各国政府、非政府组织和个人的自愿捐款。根据《规程》第10段,高级专员经管所收公私各方援助难民的捐款。

C. 联合国儿童基金会

125. 儿童基金会是1946年12月11日创设的,那时为数以百万计的儿童因第二次世界大战的结果,严重地营养不良、生活穷困。当时努力工作以满足战后最迫切需要的联合国善后救济总署(联总)逐渐结束。因预见如不继续提供援助对儿童会造成的苦难,联总理事会建议创设一个基金会,通过联合国继续援助儿童。因此,1946年12月11日大会通过了第57(II)号决议,规定设立联合国国际紧急儿童基金会,以联总的剩余资产和各国政府及个人的自愿捐款充作经费。儿童基金会资源是用来为儿童和青年的利益提供各种用品、物资、服务和技术援助,帮助他们恢复正常生活,并用于一般儿童保健用途,对受侵略损害的国家或曾受联总援助的国家的儿童给予优先。

126. 儿童基金会在成立初年把它的资源大部分用以满足欧洲儿童在食物、药品和衣服方面的紧急需要。在欧洲以外,首先于1948年在中国然后在其他亚洲各国,开始提供保健和儿童食物方面的援助。1949年内,儿童基金会对东部地中海地区和北部非洲的几个国家给予援助,主要是提供卡介苗防结核接种。对拉丁美洲的儿童食物和保健项目的援助是1949年内首次核准的。

127. 到1950年的年底,儿童基金会提供援助花费的数额超过了\$114,000,000。这笔数额中有76%用于欧洲,11%用于亚洲,10%用于东部地中海地区和北部非洲,3%用于拉丁美洲。

128. 因欧洲的恢复进行顺利,儿童基金会的前途问题在各联合国机构内从1949年的中期到1950年年底期间加以讨论。讨论结果终于由大会通过了1950年12月1日第417(V)号决议,决定把基金会的寿命延长三年,将其重点转移到有关发展中国家儿童的长期利益方案。

129. 大会以1953年10月6日第802(VIII)号决议,决定无限期继续设

置儿童基金会，并重申其1950年所定的较广泛的职权范围。名称在文字上删去“国际紧急”等字而成为《联合国儿童基金会》，但是英文简称“UNICEF”仍予保留。

130. 儿童基金会，作为大会的附属机构，是联合国的一个构成部分。它有它自己的理事机构，和用它自己的资源开支的工作人员及各种设施。儿童基金会的工作每年由经济及社会理事会和大会主要根据儿童基金会理事会关于其每年常会的报告予以审查。

131. 儿童基金会的经费来自各国政府和各组织及个人的自愿捐款。儿童基金会收入的大部分来自各国政府对儿童基金会一般资源的捐款。各国政府也提供充作特定用途（例如“核定待筹经费的项目”，和紧急救济及重建）的捐款。收入来源还有下列各项：自营收入（贺卡净收入，募款运动所得和个人捐赠），联合国系统为特定用途所拨款项，和杂项收入。特定用途捐款也有由各非政府组织和联合国系统各组织提供的。

132. 如在儿童基金会理事会休会期间因自然灾害、内战或经济紧急情况的结果而发生影响儿童的紧急情况，执行主任无须等待理事会用通信投票方式核准即可呼吁各方给予特定用途捐款，并且款项一收到就可动用。儿童基金会因秘书长的紧急呼吁而得的款项也是如此办理。方案承付款项是量入为出。

133. 近年各非政府组织日益更多参加儿童基金会所关切的各种方案，例如营养、给水与环境卫生、基本保健、家庭自力更生、妇女活动和非正式教育。除动员社区支持和参加这类方案外，妇女组织和其他非政府组织常可帮助克服项目执行方面的阻碍，特别是在区里或省里的政府行政机构新成立或人手不够的情形下。

134. 在紧急救济情况下，儿童基金会是同红十字会协会、红十字会国际委员会并酌量情形同很多自愿救济机构密切地合作进行工作的。

135. 儿童基金会主要用以下方式同发展中国家合作：

(a) 提供咨询意见和物资支助(顾问服务,训练所需用品和设备及现金补助与其它当地费用)以便:

(一) 加强国家能力去分析儿童的处境和采取行动改进其生活情况的可能办法。这可以包括有关政策和服务的帮助,因儿童基金会对此现未提供物质援助;

(二) 推广(在范围和质量两方面)有利于儿童的服务,包括此种服务的规划、执行和评价。

(b) 协助从国内和国外取得有利于儿童的更多支助和服务。

136. 多年来,儿童基金会合作的主要领域是儿童保健服务,其目标在减低婴儿和幼儿的死亡率和发病率并促进儿童成长和发展。在同卫生组织密切合作下,儿童基金会的主要目的是帮助各国扩展它们的基本保健制度,例如包括腹泻病的免疫的防治在内的产妇和儿童保健服务,家庭保健方面的计划生育服务,给水的充分和普及,适当的环境卫生,以及保健和营养教育。在对影响儿童的特殊疾病所采特别防治行动给予支助时,目的是要在一个适当阶段把这种活动并入一般保健服务。长期以来,儿童基金会为推广产妇和儿童保健服务,主要在地方阶层进行合作,对保健中心及其分处并对其人员训练提供援助(最近还对基本保健服务给予支助)。

D. 红十字会国际委员会

137. 红十字会国际委员会(红十字委员会)成立于1864年,是国际红十字会的三个构成部分之一,其他两个是红十字会和红新月会联合会,以及受承认的国家红十字会和红新月会的全体。

138. 红十字委员会是一个独立的人道主义机构,是红十字会的创办者。遇有武装冲突或动乱发生时,它作为一个中立的居间者,由它自行主动或根据日内瓦公

约，努力保护和援助国际战争和内战以及内部动乱和紧张所造成的受害人，从而对世界和平作出贡献。

139. 红十字委员会任务大体说来是作为冲突各方之间的一个中立的居间者，对受害人给予保护和援助。更具体地说，需有下列的活动：

- (a) 在无见证人的情形下访问和会见战俘（1949年第三号日内瓦公约第126条）和被拘留或扣押的平民（1949年第四号日内瓦公约第76和143条）；
- (b) 对被占领领土内的居民提供援助（第四号公约第59和61条）；
- (c) 寻找失踪的人和递送家信给战俘（第三号公约第123条）和平民（第四号公约第140条）；
- (d) 在医院地带和地区（第一号公约第23条）和安全地带和地区（第四号公约第14条）的机构内提供服务；
- (e) 接受被保护人申请援助（第四号公约第30条）；
- (f) 行使其主动权；这是说如遇非国际武装冲突（四项日内瓦公约共同有的第3条）和国际武装冲突（第一、第二和第三号公约第9条，和第四号公约第10条）发生时，可以要求冲突的当事各方同意由它执行其他人道主义的职务；
- (g) 在遇有必要时，代替保护国采取行动。

140. 红十字委员会是一切国际法（无论成文法或习惯法）的规定所构成的国际人道主义法的保管者，负有责任保证武装冲突中的个人受到尊重。因为受到人类情操的感召，它要求的原则是敌对两方一定不可使其对手受到超过消灭或削弱敌人军力的战争目的的过分伤害。

141. 国际人道主义法包括“日内瓦法”，其目的在保护失去战斗力的军事人员和没有参加敌对行动的人，也包括“海牙法”，其中规定从事作战的敌对两方的权

利和义务并限制伤害敌人的方法的选择。

142. 红十字委员会极重视把适用于武装冲突的国际人道主义法总结起来的七项基本法则，并且力求促进此等法则的传播和使它们受到尊重：

- “ 1. 失去战斗力的人和没有直接参加敌对行动的人有权受到各方对他们的生命和身体及精神的完整的尊重。 他们在一切情形下都应受到人道的保护和待遇而无任何不利的区分。
- “ 2. 禁止杀死或伤害投降或失去战斗力的敌人。
- “ 3. 冲突的当事者应将在其军力支配下的受伤和生病的人接走并予以照顾。 对医务人员、机场、运输工具和物资也应保护。 红十字会的会徽(红新月、红狮和 太阳) 是此种保护的标志，必须尊重。
- “ 4. 在敌方控制下的被俘战斗人员和平民有权受到敌方对他们的生命、尊严、个人权利和信念的尊重。 他们应当受到保护免于一切暴力和报复行动的侵害。 他们应当有权与他们的家属通信和受到救济。
- “ 5. 人人有权享有基本的司法保障。 没有人应对他未曾有过的行为负责。 没有人应受到身体上或心理上的折磨、体罚或残酷或侮辱性的待遇。
- “ 6. 冲突当事者及其武装部队的成员对战争的方法和工具没有无限制的选择权。 禁止使用具有造成不必要损失和过分痛苦的性质的武器和战争方法。
- “ 7. 冲突当事者应当时时在非军事居民与战斗人员之间划清界线，以便不伤害非军事居民和财产。 此种非军事居民或平民都不应作为攻击对象。 攻击应当单独针对军事目标。 ”¹²

1984年内，红十字委员会代表访问被拘留者60,000人，包括40,000名战俘在内。 他们到过772个拘留处所作了4,650次访问。

Ⅱ. 区域政府间组织

143. 区域政府间组织，例如欧洲委员会、经济互助理事会、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织和美洲国家组织，也对国际人道主义活动作出贡献。

Ⅲ. 非政府组织

144. 全世界各地的非政府组织也以直接或间接的方式，无论是筹募款项或提供和分配实物和服务，作出宝贵的贡献。各种团体和个人的贡献也不应忘记。每次有国际人道主义紧急情况发生，就可见到世界各地个人和团体募集款项、提供服务或募集和提供人道主义救济和援助所需的物资。这些团体和个人的反应明白地证明人道主义精神是人类共同传统的一部分，并对新的国际人道主义秩序的促成有所鼓励。

Ⅳ. 其他机构

145. 国际人道主义问题独立委员会的努力也值得注意（参看第5和6段及附件二）。委员会的目的是要使公众更加认识到人道主义问题的重要性，促成有利于人道主义方面进展的国际气氛，必要时审查与人道主义问题有关的现有各种文书和机构，并提出促使人道主义问题得到解决的建议。

146. 委员会是一个独立的机构，其成员以个人身分而不是以其所属的政府或国际机构的代表资格参加。委员会的工作不是要干扰政府谈判或国家间的关系，也不是要重复现有政府或非政府国际机构办理的工作。

147. 委员会力求在纯属人道主义和非政治性的范畴内进行审议并达成结论。委员会自由决定它自己的工作方案和研究领域。它可邀请知名人士或公认的机构与委员会分享他们的经验。它可酌量情形在被邀请时访问各国或征求世界领导人物

就所讨论的问题发表意见。 各方可向委员会提出书面和口头陈述。 委员会将与提出陈述的人士密切磋商以决定在委员会的报告或有关出版物内最终采用此种陈述的问题。

148. 委员会为达成其目的, 努力进行下列工作:

- (a) 促成有关的大会决议和联合国文件的一般范畴内的新的国际人道主义秩序;
- (b) 审查与难民和流离失所人士的情况有关的现有各种问题和解决办法, 大批移民外流和人口统计数字变动的现象;
- (c) 检查北/南和南/南的人力移动各方面的问题, 人才外流和有关的问题;
- (d) 确定有关战争与和平的现有国际人道主义法整个体制和惯例的缺点;
- (e) 审查促进人权保护和改进“生活质量”所需的办法;
- (f) 研究于必要时进一步加强国际人道主义机构及其活动的办法。

149. 最后应指出联合国秘书长本身的努力情形。 举例来说, 最近秘书长对下列各方面作用很大: 制定在特定冲突情况下监察国际人道主义法执行情形的办法, 在此种情况下派出调查团或观察员特派团, 和对非洲饥荒一类的情况进行国际救济活动方面所起的带头作用。

四、各国政府在答复中提出的问题

A. 需要讨论的问题

150. 本报告的附录中载有各国政府提出的答复。 本节概述这些答复中提出讨论的一些问题。

1. 一般性问题

151. 各国普遍欢迎审议关于促进新的国际人道秩序的建议，认为这一建议值得进一步研究。 各国政府认为，从全球角度提出的这个建议是有益处的。 事实上，有些国家建议，在人道问题上进行全球动员。

152. 各国政府从《联合国宪章》的角度来看待拟议的新秩序的各项目标，并说这些目标基本上来源于《宪章》。 有的国家提出，应当审议该建议同联合国目标的关系。 在这方面，各国政府认为，《联合国宪章》所设想的国际秩序具有多方面的性质，其中包括人道方面。 各国人民，这个人道方面当然应当不断得到促进和发展。 一些国家特别引用了《联合国宪章》、特别是其第1条和第2条所阐明的人道原则。 各国代表团认为，这些原则是全面彻底的原则，如能得到遵守和执行，变足以产生一个健康的国际社会。

153. 各国多次提到人权和人道法律领域内的现行文件和程序。 各国一再强调，必须将这些现行文件和程序作为讨论该建议的出发点和基础。 各国认为，突出的问题是如何执行现行各国际文件，其中包括如何使各国普遍批准和应用这些文件。

154. 许多国家在答复中都认识到，和平、发展、满足人类基本需要、尊重个人权利以及人道合作等问题是相互联系的，将这些问题放在议题讨论可能是有益的。 但是，有些国家强调某些问题的复杂性。 有些国家特别提出疑问：在新的国际人道秩序建议这个单一的概念下审议这么多及其复杂的问题是否有利。 各国代表团还进一步要求，与此有关的一些主动行动，例如大会和人道委员会目前对大规模迁

徙问题的审议，不应受到影响。

155. 有的国家提出一个有关的问题：是同时审议该建议的所有方面，还是挑选一些事项优先加以讨论。 各国提出优先讨论的事项有：对现有机构性和公约性安排的可能的审查；审查国际法律文件尚未包括或尚没有足够规定的人道合作方面；研究人类以及保护重要人权的根本问题；讨论控制和消除饥荒与营养不良现象、消除疾病和保护公共健康的方式方法；进一步努力消除文盲现象和确保人人享有教育的权利；加强对各种公民权、政治权利、经济权利、社会权利以及文化权利的行使和保护。

2. 可能需要进一步研究该建议

156. 有些国家在答复中提出，有必要进一步研究该建议。 这些国家列举了该建议提出的许多问题以及目前审议这些问题的方式，要求对其加以研究。 他们还提出一些需要具体审查的现行文件和机构。 有的国家建议深入研究人权和人道领域现有的国际法律和规定。 他们强调指出一些应当填补的空白、应当消除的重叠现象以及应当加强的机构。 有的国家还提出要全面研究现有国际人道机构的效力。

157. 各国提出的可能需要研究的问题还有：《世界人权宣言》和《1949年日内瓦公约》同拟议的新的国际人道秩序的关系；拟议的新秩序与各种宗教的关系；研究拟议的新秩序的各项原则与《联合国宪章》各项原则之间的关系。

3. 实行标准的必要性

158. 许多国家一致认为，有必要对实行现行国际标准的问题立即给予优先考虑。 许多国家的政府强调，一旦实行了这些标准，在实现新的国际人道秩序方面就将取得很大进展。

4. 保护活动

159. 各国强调必须加强保护努力，特别是因为各国感到，国际社会授予行动权利的各机构在完成其任务时常常遇到严重的困难。各国提出讨论的一个问题是如何通过国际组织的活动、各国的支持以及认真追踪和监测潜在威胁，进一步加强人道保护。

5. 援助活动

160. 各国强调必须加强人道援助。提出审议的一个问题时如何向谋求实行国际人权和人道法律标准的政府提供更多的援助。

6. 早期预警系统

161. 各国提出，应当研究早期预警系统在监测和追踪世界紧张区域方面的潜力。各国加强，有必要在危机达到顶点以前迅速、及早地加以处理。

7. 机构性问题

162. 各国提出，在讨论促进新的国际人道秩序建议的时候，应当讨论如何才能使现有的人道机构更好地发挥作用。在这方面，各国认为，研究实现这样一个秩序的问题将促进有关机构的精减、改革和改进。但是，各国警告说，必须保证现有各机构的效力不受到影响。

8. 协调

163. 许多国家在答复中提出了协调问题。各国认为，在审议促进新的国际人道秩序的建议时，应当研究如何更好的协调现有各人道机构的工作。

9. 外交努力、斡旋、调解和调停

164. 有的国家提出，应当研究如何进一步发展和利用这些活动，将其作为实现人道目标的重要工具。

10. 教育、培训和资料传播

165. 各国认为，教育、培训和资料传播是拟议的新秩序成功的基本要素。有的国家提出，有必要使人们形成人道的概念，意识到有必要尊重人道价值。各国认为，在实行法律标准时遇到的主要困难往往是人们对法律标准的无知，因此必须不断努力宣传这些标准。各国还敦促培训同实行法律标准有关的人员。

11. 进一步制订标准

166. 各国敦促，在进一步制订标准时，所制订的各国通用的标准应当符合国际社会的各项紧迫需要。一部分国际认为，编纂适当的国际法律文件可能有助于使国际间在人权方面的合作扩大并多样化。在这方面，有的国家提到：也许应当将人道理想写入一个行为准则。这样作可以确认、说明并指导从国家惯例发展习惯国际法的工作。这些国家认为，这样一个准则可以包括一份普遍宣言以及相应的公约。

167. 另一部分国家提请人们注意在人权领域以及人道和社会问题上已经制订的许多准则和原则。这些国家认为，虽然这些标准可以进一步改进并且应当大力进行这方面的工作，但是，如果各国都能接受尊重现有各国际和区域文件中规定的准则和原则，促进新的国际人道秩序的建议所提出的大部分目标就已经得到实现。因此，这些国家着重要求寻找加强执行手段的方式方法。

168. 这些国家认为，任何指导国际事务的全面准则都应当吸收而不是取代那些文件中已经取得的成果。同样，应当致力于协助联合国和红十字国际委员会等人

道组织已在进行的救济活动。因此，对现行各项安排提出的任何改进都不应当影响现有各机构的效力和独立性。

169. 前一类国家进一步说明，在传统的国际法领域内进行编制拟议的普遍宣言和新执行手段的工作，似乎不会产生显著的成果。重申和发展用于武装冲突的国际人道主义法律的外交会议是经过几年的努力后达到的高潮。该会议的成果仍然比较新鲜，是最近在国际人道法领域取得的重大进展。但是，这些国家又指出，如果进行进一步研究，很可能会发现一些确立新的原则将能产生积极效果的领域，例如同难民有关的领域。鉴于在援助自然灾害受害者方面需要良好的国际协调，救灾领域也可能从制订国际公认的标准及其执行手段中获得好处。

B. 有关资料

170. 一些国家在答复中提出，不论是对该建议进一步进行一般性审议，还是研究可能的新标准，前提条件是应当向大会提供关于现行标准的资料以及酌情提供关于国际文件批准国和参加国的资料。因此，以下提供了似乎同现在审议的问题有关的主要国际文件的基本资料。《经济、社会、文化权利国际公约》现有下列84个缔约国：阿富汗、澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、比利时、玻利维亚、保加利亚、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、喀麦隆、加拿大、中非共和国、智利、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、朝鲜人民民主主义共和国、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、希腊、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、伊朗（伊斯兰共和国）、伊拉克、意大利、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马达加斯加、马里、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、索罗门群岛、西班牙、斯里兰卡、苏里南、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、特立尼达和

多巴哥、突尼斯、乌克兰社会主义共和国、苏维埃社会主义联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、委内瑞拉、越南、南斯拉夫、扎伊尔和赞比亚。

171. 《公民权利和政治权利国际公约》现有 80 个缔约国：阿富汗、澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、比利时、玻利维亚、保加利亚、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、喀麦隆、加拿大、中非共和国、智利、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、朝鲜人民民主主义共和国、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、几内亚、圭亚那、匈牙利、冰岛、印度、伊朗（伊斯兰共和国）、伊拉克、意大利、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马达加斯加、马里、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、西班牙、斯里兰卡、苏里南、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、委内瑞拉、越南、南斯拉夫、扎伊尔和赞比亚。

172. 《公民权利和政治权利国际公约任意议定书》有下列 35 个缔约国：巴巴多斯、玻利维亚、喀麦隆、加拿大、中非共和国、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、芬兰、法国、冰岛、意大利、牙买加、卢森堡、马达加斯加、毛里求斯、荷兰、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、秘鲁、葡萄牙、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、西班牙、苏里南、瑞典、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉、扎伊尔和赞比亚。

173. 1949 年 8 月 12 日各项《日内瓦公约》已得到 161 个缔约国的批准或参加。只有 8 个联合国会员国和两个非会员国尚未成为这些公约的缔约国。

174. 各项《日内瓦公约》的附加议定书有下列缔约国：

第1号议定书

安哥拉、奥地利、巴哈马、孟加拉国、伯利茨、玻利维亚、博茨瓦纳、喀麦隆、中非共和国、中国、刚果、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、加纳、几内亚、约旦、大韩民国、科威特、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、挪威、阿曼、卢旺达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、塞内加尔、塞舌尔、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、越南、南斯拉夫和扎伊尔。

第2号议定书

奥地利、巴哈马、孟加拉国、伯利茨、玻利维亚、博茨瓦纳、喀麦隆、中非共和国、中国、刚果、哥斯达黎加、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、加纳、几内亚、约旦、大韩民国、科威特、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、毛里求斯、纳米比亚、尼日尔、挪威、阿曼、卢旺达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、塞舌尔、塞内加尔、瑞典、瑞士、多哥、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、南斯拉夫。

175. 到1985年2月1日为止, 1951年《关于难民地位的公约》和/或1967年《议定书》已有下列缔约国:

参加1951年《公约》和1967年《议定书》的缔约国..... 92

仅参加1951年《公约》的缔约国(标“C”的国家)..... 3

仅参加1967年《议定书》的缔约国(标“P”的国家)..... 2

共 计 97

一、非洲

阿尔及利亚	几内亚比绍	索马里
安哥拉	象牙海岸	苏丹
贝宁	肯尼亚	斯威士兰 (P)
博茨瓦纳	莱索托	多哥
布尔吉纳法索	利比里亚	突尼斯
喀麦隆	马达加斯加 (C)	乌干达
中非共和国	马里	坦桑尼亚联合共和国
乍得	摩洛哥	扎伊尔
刚果	莫桑比克 (C)	赞比亚
吉布提	尼日尔	津巴布韦
埃及	尼日利亚	
埃塞俄比亚	卢旺达	
加蓬	圣多美和普林西比	
冈比亚	塞内加尔	
加纳	塞舌尔	
几内亚	塞拉利昂	

二、美洲

A. 中美洲和南美洲

阿根廷	多米尼加共和国	尼加拉瓜
玻利维亚	厄瓜多尔	巴拿马
巴西	萨尔瓦多	巴拉圭
智利	委地马拉	秘鲁
哥伦比亚	海地	苏里南
哥斯达黎加	牙买加	乌拉圭

B. 北美洲

加拿大

美利坚合众国 (P)

三、亚洲

中国

以色列

菲律宾

伊朗 (伊斯兰共和国) 日本

也门

四、欧洲

奥地利

冰岛

葡萄牙

比利时

爱尔兰

西班牙

塞浦路斯

意大利

瑞典

丹麦

列支敦士登

瑞士

芬兰

卢森堡

土耳其

法国

马耳他

大不列颠及北爱尔兰联合

德意志联邦共和国

摩纳哥 (C)

王国

希腊

荷兰

南斯拉夫

罗马教廷

挪威

五、大洋洲

澳大利亚

斐济

新西兰

176. 根据目前联合国会员国的总数 (159), 可以看出还有许多国家尚未批准或加入上述各文件。 以下是表明这种情况的数字:

《公民权利和政治权利国际公约》: 79 个国家

《经济、社会、文化权利国际公约》：76个国家

各项《日内瓦公约》：8个国家

《第1号附加议定书》：108个国家，《第2号附加议定书》：144个国家

各项《关于难民的公约》及《议定书》：62个国家

因此，还需要作出重大的努力，使各国普遍批准这些根本性的公约。

177. 在这个阶段，也许还应当提到目前正在制订的有关这一问题的各项准则。在人权领域，目前正在制订下列文件：移民工人人权公约、儿童权利公约、少数民族权利宣言、非公民权利宣言、被拘留或监禁者权利宣言、关于土族居民人权的文件、关于保护被拘留于精神病院者的文件以及关于谋求保卫人权者的权利和责任的文件。

178. 红十字国际委员会还宣布，正在制订关于下列各方面的人道规定：(a) 海战；(b) 中立；(c) 合法的战斗方式和手段；(d) 医疗运输；(e) 改进识别和信号技术。红十字委员会还决定根据人权以及人道法律制订适用于内部动乱或紧张局势的宣言。

五、结 论

179. 在当代世界中，范围广泛的尖锐的人道主义问题引起了国际社会的注意，并将在可预见到的将来，继续受到紧急的注意。在联合国成立40周年之际，有关各方都必须对此作出严肃的估计，可以毫不夸张地说，这些持续性的危机，反应出了一个疮痍满目的世界局面。

180. 这些问题的性质和范围都不同，特别是下述问题被作为尖锐的人道主义问题，它们需要引起注意，并能够在人道主义组织的范围内得到解决：饥饿和饥荒、卫生和环境条件、大规模的失业、人数众多的文盲、妇女和儿童的情况、种族屠杀、恣意枪杀和秘密处决、强制性或非自愿性失踪、奴役和类似奴役的作法、武装冲突、造成人们不必要痛苦的武器、公然侵犯人权的情况、不尊重人权领域基本的标准、人道主义法律、难民和灾难救济、大规模人口外流和流离失所、外籍工人和非公民、自然和人为灾难、人口问题、生存受到威胁的脆弱群体、种族和宗教上的不容忍、毒品问题和需要特别人道主义援助的区域或国家。

181. 人道主义原则是国际法的一项持久和坚定的原则，国际法院重申，对人的因素的基本考虑应当是所有政府，实际上也是所有社会机构的行为准则。在当代语汇中，“人道主义”一词有多种用法：它有时指一项具体的法律体制，如在本世纪初为了改善武装冲突中的一般条件而创立的“海牙法”，或指自1964年以来，在红十字委员会主持下发展起来的“日内瓦法”，特别指1949年《日内瓦四公约》和1977年的《附加议定书》。有时它还用来指解决问题的某种方法，这就是说一种强调保护和援助各人而反对受到政治影响的因素的方法。在另些时候，是在广泛和一般的意义使用这一词汇的。反映了一种广泛持有的感情：应该尽力而为地解除人类的痛苦，帮助实现人类的需要。

182. 从概念方面理解现存的国际秩序的各个方面的人道主义问题需要包括上述各个方面，并包括国际社会为了制订最基本的人类待遇和人类团结一致的标准而设

立的法则基础。国际上设立的关于人权的法则，特别是《世界人权宣言》《关于人权的两项国际公约》以及保护难民权利的公约和1949年《日内瓦四公约及其附加议定书》构成了这一法则体制的主题。

183. 约旦政府初步提出促进一项新的国际人道主义秩序的建议，在实质上这一方法的特征有下列主要因素：试图全面地看待全球性的人道主义问题，并在可能的情况下涉及全面的、整体的战略来处理这些问题；呼吁在行使国际和内部国家事务时，用人道主义理想来形成并行使某种程度的控制；查明紧迫和尖锐的问题；提出具体的建议，如一项世界宣言，构成某些基本的人道主义原则。

184. 迄今为止，这一建议产生了有利的影响，它鼓励人们对国际人道主义问题进行全面的重新评价，促使人们重新检查有待处理的问题。国际人道主义问题独立委员会的成立也是该建议所引发的过程的一项积极成果。

185. 本报告所讨论的各国政府和其他国际组织的意见或在其他场合，包括独立委员会所表达的意见构成一幅图画，简而言之：它们实际上说，自然灾害或人为的灾难、武装冲突、内乱和难民外流造成了人道主义紧急事件。在上述各领域，存在的实质性的法则性文件。显然，法则性制度不是一成不变的，某些问题需要新的标准。因此，根据变化了的条件来调整法则制度是国际社会的一个持续性的任务。此外，在上述每一个主要领域，都存在着处理它们机构性基础。并且全力以赴的机构如联合国救灾专员办事处、难民专员办事处和红十字委员会所取得的成就都是历史性的记录。

186. 虽然存在着基本的法则性和机构性构架，但实际上发生的主要问题是未能执行现成的法则，造成这种情况的原因，一方面是由于不了解存在着这些法则，故意无视它们的规定，不批准条约，从而不遵守该法则制度的某些部分，或者是由于缺少教育、训练和资料传播。在这一领域，需要作的工作非常之多。

187. 考虑到上述现实，在审议建立一项新的国际人道主义秩序的建议时，出现了一个有待审议的基本问题：是强调一项广泛的、以将来为基础的方法，还是强调上述需要处理和解决具体和实际的问题。当然，两种方法并不是互相排斥的，问题只是一个着重点的问题。在联合国内对这一问题进行的辩论、各国政府和国际组织所表达的看法以及将在大会第四十届会议上进行了讨论都有助于国家和国际的决策人在更广泛的范围内和用长远的眼光看待这一问题。

188. 无论大会采取那种作法，某些因素值得重视，其中有：

(a) 应当立即着重处理目前的紧急的人道主义问题。为了减轻人类的痛苦并防止将来发生这类事件，必须解决这类问题；

(b) 需要处理的最根本问题是不遵守国际上承认的标准。主要的问题是执行和保护。如果有关各方都忠实地遵守现有的法则，人道主义危机将大大减少。因此，促进执行国际法则的方法仍是一个优先问题；

(c) 与执行问题有关的另外一个问题是保证有关的条约尽快得到普遍批准。建议大会审议如何实现这一目标；

(d) 还与执行问题有关的问题是教育、训练和传播有关国际标准的资料。联合国进行这类活动的现有资源非常有限，需要在这一领域制订新的行动纲领。这一问题非常简单：如果不普遍了解这些法则，执行这些法则的机会就相应地缩小了；

(e) 在将来制订准备时，应当优先考虑目前的紧迫的问题。红十字委员会已经在处理在发生内乱的情况下制订这类标准的必要性的问题。在难民组织的范围内，已经开始审议难民概念的进化和驱回或拒绝给予庇护等问题的法则性影响。最近通过的《卡塔赫纳协商一致意见》载有一些这一领域的有意义的想法。美洲人权委员会也在审议人民大规模流离失所问题。

(f) 根据上述审议经过，编制一份人道主义基本原则的世界宣言的想法可以被看作是即时和紧迫的，还可以审议是否实际上需要一份新的宣言来实现所追求的目的。

标，或可以通过其他方式来实现。鉴于已经存在着一个范围广泛的国际法则体制，而且也已经明确有必要批准、执行和传播这些法则体制，人们会问，精选普遍接受的人道主义原则大概并不是一个有待广泛传播的出版物的合适主题。这一个出版物可以利用现有的文件的基本原则，并附有一份基本文件的案文。

189. 因此，编制一份世界宣言应当利用现有的文件，可以公开讨论是否可以在一份新的宣言中制订一些原则，这些原则的范围远远超过了现存原则。一方面，“重新谈判”现有原则的企图导致削弱了这些原则。因此，看来一项关于人道主义基本原则的宣言基本上只是一个编纂项目，并有伴随的危险。另一方面，采取一种逐渐增加的办法，增加处理目前紧迫的新问题的标准，则可以避免这类危险。巩固、系统化、编纂和逐渐发展的任务无疑是重要的，但目前只能通过实践的进化和等待学者们去努力解决。如国际人道主义问题独立委员会杰出的两主席之一萨德鲁丁·阿加汗所正确指出：“问题在于执行，而不是法律。政府的政治和道德意愿是主要原因。当然，国际救灾制度有待改善，但是，各国政府最终愿意接受什么还不明确。事实上，机构性和司法性因素已经存在，并能够成为促进人道主义成就的工具。”¹³

注

¹ 例如见防止歧视和保护少数小组委员会特别报告员“关于新的国际经济秩序和促进人权的研究”；关于人权、和平和发展之间存在的关系的座谈会的报告，1981年8月3至14日，纽约，联合国总部（ST/HR/SER.A/10）；秘书长关于发展权利的国际方面因素的报告，将其作为一种人权，与其他基于国际合作的各種人权（包括享受和平的权利）的关系，并注意到新的国际经济秩序的条件和人类的基本需要（第E/CN.4/1334）。

² 见《联合国在人权领域的行动》（联合国出版物，销售品编号E.83.XIV.2），

第十一章 (“在武装冲突中保护人权的措施”)。

- ³ 联合国《条约汇编》，第75卷，第970-973号。
- ⁴ 卡内基国际和平基金会，《1899年和1907年海牙公约和宣言》（纽约，牛津大学出版社，1915年）。
- ⁵ 国联《条约汇编》第XCIV卷（1929）第2136号。
- ⁶ 见《国际人权会议最后文件，德黑兰，1968年4月22日至5月13日》（联合国出版物，销售品编号第E.68.XIV.2）。
- ⁷ 见《联合国在人权领域的行动》第11章。
- ⁸ 《大会第三十八届会议正式记录，补编第6号》（A/38/6和Corr.1）。
- ⁹ 接受联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）援助的巴勒斯坦难民除外。近东救济工程处成立于1949年，向居住在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和加沙地带的巴勒斯坦难民提供基本的服务设施。但是，近东救济工程处还向居住在近东救济工程处业务活动区域以外的巴勒斯坦难民提供同样的国际保护职能，它也向其他任何难民提供这类职能。
- ¹⁰ 联合国《条约汇编》第189卷，第2545号，第137页。
- ¹¹ 同上，第606卷，第8791号，第267页。
- ¹² 见《武装冲突中适用的国际人道主义法则基本规则》，红十字国际委员会，红十字协会，日内瓦，1979年。
- ¹³ 麦卡利斯特-史密斯《国际人道主义援助》的序言（日内瓦），成立亨利迪昂特学院，和海牙马蒂斯尼霍夫，1985），第十一页。

附件一

问题单

1. 关于建立新的国际人道主义秩序的建议（见 A/36/245 号文件）的一般评论或意见。
2. 《联合国宪章》中人道主义因素和建立新的国际主义人道秩序的建议之间的关系。
3. 对现存的包括各国政府的工作、国际组织、非政府组织、团体和个人的人道主义系统的看法和评论。
4. 怎样看待现有的人道主义活动与建立新的国际人道主义秩序的努力之间的关系，或把它建立新的国际人道主义秩序的努力的一部分来看待？
5. 关于目前有待处理的最紧迫的人道主义需要的评论和意见：意见可以具体提到下列题目：
 - (a) 制订标准；
 - (b) 执行标准；
 - (c) 保护；
 - (d) 给予政府援助；
 - (e) 机构方面的问题；
 - (f) 协调；
 - (g) 早期警告；
 - (h) 对危机的准备；
 - (i) 人道主义行动；包括外交努力和斡旋；
 - (j) 教育、训练和资料传播；
 - (k) 需要注意的紧急的人道主义问题。
6. 怎样使人道主义事业和在国际、区域和国家一级以人道主义的方法解决问题的方法获得更高的优先地位？

附件二

关于国际人道主义问题独立委员会的说明^a

一群来自世界各地的知名人士深感有必要加强公众对重要的人道主义问题的认识，促进有利于在人道主义领域取得进展的国际环境，因此建立了国际人道主义问题独立委员会。

国际社会为了维护人的尊严，应付各大洲发生的越来越频繁的巨大的人道主义问题的挑战，继续寻求更有效的国际构架，委员会的工作正是其中的一个部分。

1981年，联合国大会以协商一致的方式通过了一个“新的国家人道主义秩序”有关的决议，大会在该决议中认识到：“应进一步改善一个全面的国际架构，以充分考虑到有关人道主义问题的现有文书，又充分考虑到那些尚未妥善顾到的方面需要加以注意”。

第二年，大会以协商一致的方式通过了又一个以国际人道主义秩序有关的决议，注意到“在联合国范围之外设立一个由人道主义领域的知名人士或对政府或世界事务具有丰富经验的知名人士组成的国际人道主义问题独立委员会的建议”。

国际人道主义问题独立委员会于1983年7月成立，并于1983年11月在纽约召开第一次会议。几天之后，联合国大会通过了又一项决议，注意到委员会的成立，请秘书长与各国政府以及独立委员会保持联系，以便就人道主义秩序在1985年向大会提出一份全面的报告。委员会预计在1986年11月举行最后一次全体会议。

a 摘自《饥荒是不是人为的灾难？》国际人道主义问题独立委员会的报告（伦敦和悉尼，潘图书公司，附录二。

委员会的组成

委员会是一个独立机构，它的成员以个人身分参加，而不是以他们所属的政府或国际机构代表的身分参加。委员会的工作不是为了干涉政府谈判或各国间的关系，也不是为了重复现有政府或非政府国际机构所进行的工作。

在进行辩论时，委员会争求政府、现有的国际和政府和非政府机构以及杰出的专家的意见。它的组成打算仍保持有限人数，以公平的地域分配为基础。委员会目前有26个成员，其详细情况见下面。委员会的期限为三年，其最后报告于1986年发表。

工作方案

在其有限的三年期限——1983—1986年内，委员会将处理与当代社会面临的人道主义问题有关的范围广范的问题。委员会的结论和建议主要依据对有几个项目的深入研究，这些研究是在得到承认的专家和国家或国际机构的帮助下进行的，这些专家是根据他们的专业知识和经营从世界各地挑选的。除了专家们以面向政策的研究报告提供的投入之外，委员会还组织了小组讨论会或问答讨论会。同样，还和处理与委员会兴趣有关的项目的机构保持密切联系，以便避免重复工作，加强委员会对目前进行的工作的补充作用和对新的目的的催化作用。还邀请上述机构的首脑或他们的代表在委员会全体会议上作证。

委员会所进行的深入研究和所收到的专家的建议对拟订部门性报告也有帮助，这些报告将偶而发表，以便鼓励后续行动，这些后续行动有可能在委员会期限内采取。这些部门报告首先针对政府、区域机构以及政府间和私人志愿机构的决策人。因此，委员会的整个工作象一个金字塔过程，最后结果是1986年年底的最后报告。

独立委员会选择的主要研究领域有：

- (一) 在武装冲突中的人道主义法则。
- (二) 自然和人为的灾害。
- (三) 需要特别照顾和保护的脆弱团体，如难民和流离失所的人们、无国籍人士、儿童和少年、土著居民等等。

委员会的组成

萨德鲁丁·阿加汗(伊朗)——1978年以来任联合国秘书长特别顾问。 前任联合国难民高级专员(1965—77)。

苏珊娜·阿涅利(意大利)——1982年以来任外交部副部长。 1976年以来任意大利议员，1979—81年任欧洲议会议员。

塔拉勒·本·阿卜杜勒·阿齐兹·沙特(沙特阿拉伯)——联合国发展组织阿拉伯湾方案(阿拉伯湾方案)主席。 前任通讯和财政和国家经济部长。

保罗·埃瓦里斯托·阿内斯(巴西)——圣保罗市大主教。 圣保罗州教皇天主教大学校长。

穆罕默德·贝贾维(阿尔及利亚)——至1982年以来任设在海牙的国际法院法官。 前任司法部长。 阿尔及利亚驻法国、联合国教科文组织和纽约联合国大使。

亨利克·比尔(瑞典)——前任红十字协会秘书长(1962—82)。 前任瑞典红十字会秘书长。

路易斯·埃切维里亚·阿尔瓦雷斯(墨西哥)——前任墨西哥总统(1970—75)。 墨西哥驻澳大利亚和新西兰大使。 墨西哥驻联合国教科文组织大使。

皮埃尔·格拉贝尔(瑞士)——前任瑞士联邦主席外交部长和人道主义法律外交会议主席。

伊凡·黑德(加拿大)——加拿大国际发实研究中心主席。 前任总理特别助理(1968—78)。

穆罕默德·希达亚图拉（印度）—印度前副总统、最高法院前首席法官。

阿齐兹·苏克里·侯赛因（埃及）—国际计划生育联合会主席。

曼弗雷德·拉克斯（波兰）—海牙国际法院法官。 前任国际法院院长（1973—76）。 政治学教授。

罗伯特·麦克纳马拉（美国）—前国防部长（1961—68）。 前世界银行行长（1968—80）。

拉扎尔·莫伊勃夫（南斯拉夫）—南斯拉夫社会主义联邦共和国主席团成员，前任联邦外交部长，联合国大会主席（第三十二届会议）。

穆罕默德·姆扎利（突尼斯）—总理。 前任国防、教育、青年、体育和卫生部长。

定子雄贺多（日本）—外交家、亚洲和平与发展国际关系高级研究所教授。

戴伟·欧文（联合王国）—自1966年以来任国会议员，社会民主党领袖。 前任外交大臣、卫生和社会保险大臣。

维利巴尔德·帕尔（奥地利）—大使、前任外交部长（到1983年）。

施里德思·拉姆费尔（圭亚那）—英联邦秘书长。 前任大法官，外交和司法部长。

萨利姆·阿罕默德·萨利姆（坦桑尼亚）—总理。 前任外交部长；联合国大会主席（第三十四届会议）。

塞达·桑戈尔（塞内加尔）—共和国前主席。 法国科学院院士。 诗人和哲学家。

索贾特莫科（印度尼西亚）—东京联合国大学校长。 前任大使。

哈桑·本·塔拉勒（约旦）—约旦哈希姆王国王储。 约旦皇家科学协会和阿拉伯思想论坛创造人。

西蒙·伟伊（法国）—欧洲议会成员和前主席。 前任卫生和家庭事务部长。

高夫·惠特拉姆（澳大利亚）—驻联合国教科文组织大使。 前总理和外交部长。

— — — — —