



Distr.
GENERAL

A/51/454
4 October 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

第五十一届会议
议程项目 105

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

新的国际人道主义秩序

秘书长的报告

1. 大会第四十九届会议在其1994年12月23日第49/170号决议中注意到秘书长的报告¹，并对秘书长不断支持促使建立新的国际人道主义秩序的努力表示赞赏。大会还请各国政府在自愿的基础上向秘书长提供有关它们特别关心的人道主义问题的资料和专业知 识，以便确定今后行动的机会。大会并请人道主义问题独立事务局同各国政府以及各有关政府组织和非政府组织合作，继续并进一步加强其活动。大会请秘书长继续同各国政府、非政府组织和人道主义问题独立事务局保持联系，并就它们取得的进展向大会第五十一届会议提交报告，以便大会在该届会议审议新的国际人道主义秩序的问题。

¹ A/37/145、A/38/450、A/40/348和Add.1和2、A/41/472、A/43/734和Add.1、A/45/524、A/47/352和A/49/577和Corr.1。

2. 自从题为“新的国际人道主义秩序”的项目列入大会第三十六届会议议程以来,秘书长已向大会提出八份报告,并转交了48个政府、若干专门机构以及非政府组织的意见。秘书长按照大会第49/170号决议,于1996年6月10日再次给各国政府和若干非政府组织发信,征求它们的贡献、意见和关于它们在执行该决议方面所取得进展的资料。截至1996年8月31日,已收到土耳其政府和摩纳哥政府以及人道主义问题独立事务局关于这一议题的评论。这些来函见本报告附件。

3. 人道主义问题独立事务局的贡献突出地说明有必要进一步发展和加强现有的人道主义文书和机制,以便确保人道主义准则得到严格尊重,并拟订更为有效的方式执行人道主义援助方案。

4. 在此也提请大会注意秘书长按照大会第46/182号决议及后来关于加强联合国系统应付人道主义紧急情况的能力的各项决议²所提交的报告³。秘书长在这些报告中探讨了与发展新的国际人道主义秩序有关的各种问题。

注

² 大会第47/168、48/57、49/139和50/57号决议及经济及社会理事会第1995/56号决议。

³ A/50/203-E/1995/79和A/51/172-E/1996/77。

附 件

从各国政府和人道主义问题
独立事务局收到的答复

摩纳哥

(原件: 法文)

(1996年6月14日)

1. 摩纳哥公国常驻联合国代表向联合国秘书长致意, 谨就1996年6月10日秘书长关于第49/170决议的普通照会答复如下: 摩纳哥政府深为关注各种性质的障碍不时妨害国际人道主义法的适用, 特别是在武装冲突期间适用。为了消除这些障碍并确保最受影响的平民--特别是儿童、妇女和老年人--获得保护, 各会员国不妨考虑采取各种措施, 包括拟订一项国际公约, 以便规划和管理人道主义区。

2. 在某些条件和情况下, 上述人道主义区应对签署这样的文书的缔约国具有强制性质。这些人道主义区应设有中立化的通道(公路、机场、河流或港口等), 以便在毫无阻碍和困难的情况下向受保护的人口提供粮食和医疗方面的必需品。

3. 各会员国和专门机构应首先进行磋商, 研究这样一项文书是否适当、其内容及其最后形式: 是否应在通过一项公约之前, 先由大会通过一项建议或声明, 其性质不像公约那样具有约束力, 但其范围可以比较概括。

4. 摩纳哥公国认为联合国在人道主义领域的作用应占优先地位, 是义不容辞的, 属于普通国际法的一个强制规范(强制法)。摩纳哥公国认为这种保护作用是必不可少的, 理想地补充了红十字国际委员会和诸如难民事务高级专员办事处或儿童基金会等联合国专门机构所发挥的作用。

土耳其

(原件: 英文)

(1996年7月25日)

1. 由于需要国际保护和国际人道主义援助的人口增加,而援助的来源有限,因此应以更开阔的眼光更有效率地提供国际人道主义援助。
2. 土耳其坚决奉行关于人道主义援助的国际公认原则,继续直接以政府对政府方式或通过各种国际人道主义组织提供人道主义援助。
3. 1949年各项《日内瓦公约》及附加议定书是处理国际人道主义问题的法律框架,有关国际论坛不断对这些文书进行评价。
4. 不应反对加强人道主义援助的社会方面的内容,即保护受天灾人祸影响的人并满足其需要。在武装冲突期间保护妇女和儿童,保护淡水资源,预防饥荒,促成家庭团圆,禁止某些种类的武器,援助难民、流离失所者和自然灾害或技术灾害的受害者,使长期发展援助同人道主义援助相结合,审议经济制裁的人道主义影响,在危机期间维护人道主义活动的独立性,增强非政府组织提供人道主义援助的能力等各项活动越来越重要,引起了公众更广泛的注意。
5. 在开展各类人道主义援助活动时,必须无一例外地充分尊重国家主权。土耳其代表和其他国家代表已在各次人道主义援助问题国际会议上强调了人道主义援助的这一方面。另一方面,一些国家主张国际人道主义援助组织应获准无限制地出入境内有流离失所者或难民的国家,以便在其职权范围内提供直接保护或直接援助。但到目前为止尚未就这一问题达成协商一致意见或共识。

人道主义问题独立事务局

(原件: 英文)

(1996年9月10日)

导言

1. 大会关于新的国际人道主义秩序的1994年12月23日第49/170号决议请人道主义问题独立事务局同有关政府组织和非政府组织合作,继续并进一步加强其活动。记得大会第四十二届会议审议国际人道主义问题独立委员会的最后报告³时,已注意到设立了事务局以宣传独立委员会的工作并采取后续行动(1987年12月7日第42/121号决议)。

2. 本报告简要叙述独立事务局根据其原先的宣传和采取后续行动任务开展的活动及依照大会随后各项决议开展的其他活动。⁴

宣传和后续行动

3. 独立委员会的最后报告以及补充该报告的八个专题报告⁵已印制成书籍,以世界上几乎所有主要语文出版。在非洲、亚洲、北美、南美、西欧和东欧各国已有60多版。各国政府在决策过程中都参考了这些报告,政府间组织、非政府组织和教育机构也借助于这些报告。在一些国家,尤其是面临人道主义紧急情况的国家,人们继续要求以当地语文出版这些报告。

4. 后续活动包括同各国政府和国际组织协商和讨论,以落实独立委员会的各项建议。在有关各种人道主义问题的160项具体建议中,120多项已得到落实并纳入国家和区域政策,或成为国际行动准则。

5. 为了向无法获得书籍的公众进行更广泛的宣传,已根据专题报告制作了六部题为“人道”的电视记录片。有许多国家--尤其是非洲和亚洲国家--的国家电视网以及欧洲和其他地区的教育机构都播放了这些记录片。

6. 独立事务局的目标同独立委员会一样：研究迄今尚未充分处理的具体人道主义问题或号召采取符合新现实的解决办法；查明国际社会可采取更有效行动的机会，并为此目的提出切实可行、面向行动的建议；提高公众对造成和延长人类苦难的境况的认识；在政府和非政府两级加强努力，以实现适当变革和调整。

其他活动

7. 大会请独立事务局进一步加强其活动。根据这项要求，独立事务局还进行了着眼于行动的研究，不仅探讨人道主义问题，而且还研究国际社会所关注人道主义情况；评价人道主义援助方案；在易发生灾害的国家在政府机构内外培养当地工作人员应付人道主义问题的能力，并对其进行有关的技术培训。这些补充活动是由独立事务局在有关国家政府和国际组织的支持下开展的。

8. 独立事务局尤其注意发生武装冲突或可能发生武装冲突的国家和地区。例如，现已对有关中亚和南亚、巴尔干等区域的局势进行了分析研究，并提出了关于行动的具体建议。

9. 事务局的能力培养和技术培训活动包括成立和加强当地非政府组织，传播资料，以及在发生灾难的国家为政府机构和非政府组织进行倡导工作和提供咨询服务。这些活动仅限于人为灾难，尤其是国内武装冲突以及由此造成的人口流离失所的情况。

10. 独立事务局认识到必须让基层人民有机会获得关于人权和人道主义问题的国际文件，而且必须为国际观察员和监测员执行任务提供便利，因此，还着手用当地语文出版一系列书籍，尤其在巴尔干和高加索地区。

11. 事务局还处理一些日益加剧的人道主义问题。例如，事务局正在发挥倡导作用，阐明诸如无国籍和大规模驱逐出境等问题，并进行着眼于行动的有关研究。它还正在出版所有国家的国籍法。自从联合国1959年出版这些法律以来，这项工作一直被忽略。

今后的活动

12. 在各国政府、政府间组织和非政府组织的支持下,事务局拟继续开展上述活动,并视需要扩大这些活动。此外,尤其是在努力促进新的国际人道主义秩序的框架内,事务局拟参考各国政府和国际组织向秘书长表示并由他转递给大会的意见开展活动。

13. 在这方面,值得注意的是,过去几年来与人道主义秩序有关的议程项目一直被作为一个总括项目,以处理各会员国特别关注的问题。因此,大会通过了一系列决议,以加强对付人为灾害和自然灾害的国际行动以及在人道主义领域的国际合作。特别是鉴于日益需要更加适当地处理人道主义领域的新出现问题和“灰色区域”,独立事务局拟支持上述趋势。

14. 在这方面,独立事务局认为,联合国需要拟订一个“人道主义行动纲领”类似秘书长在其他重要领域所制订的纲领(《和平纲领》、《发展纲领》)。

15. 事务局还希望支持关于在1998年适当庆祝《世界人权宣言》通过五十周年的建议,因为这是开展尊重人权和维护人的尊严的国际行动的一个里程碑。庆祝活动不应仅仅标志最近几十年中在人权领域的进展,而且还应是一个机会,以便注入新的努力促使更加尊重基本人权和自由,进一步阐述能更加恰当地处理当代和新出现的人道主义问题的人道主义原则和标准。因此,周年纪念应作为人权和人道主义问题与为下一个世纪作更好的准备的机会之间的桥梁。

16. 独立事务局敏感地注意到,在冷战后时代,需要重新评估国际社会对人道主义挑战的反应。决不能让世界舞台上发生的根本变化及这些在1990年代初被许多人颂为“世界新秩序”的变化所带来的希望变为国内武装冲突、广泛的族裔对抗、无约束的民族主义和影响全人类福祉的一系列人道主义问题的深渊。因此,亟须重新努力制定人道主义领域的准则,并且更加有效执行现有规范和原则。

17. 在这方面,大会不妨着手评价人道主义领域的国际立法和惯例是否充分,并拟订准则和文书,使其能保持和进一步加强现有人道主义基础结构,造福后代。

18. 具体就促进一个新的国际人道主义秩序的问题而言,记得拟议将这个项目

列入大会议程时,有人建议订立一项世界宣言,规定一些基本人道主义原则,邀请世界各国表示同意。⁴ 这项建议是在人道主义法的具体框架内提出的,其论据是一项行为守则对于和平法是必要的,而和平法应如同1994年各项《日内瓦公约》和1977年《议定书》所载的战争法一样备受重视。该行为守则的目的主要是作为对人类遭受苦难采取同情行动的道德标准和方针。”⁵

19. 然而,从广义来说,现有为数众多的国际文书、宣言和决议都可以成为拟议秩序的构成部分。解决若干选定的人道主义问题可能是符合实际的开端。这些人道主义问题近年来已引起各国政府的严重关切,给千百万人造成了不必要的痛苦,如果国际社会能确保遵守一套基本行为守则,这些问题应可减轻或避免。这样的对策与基本人权和自由的框架不同,它的重点是实际人道主义问题,而这些问题的不断发展需要通过声援受害者来努力遏制,它们给人们造成的痛苦也需要缓解。

20. 国内流离失所者现象是这种问题中突出的一例。现在国内流离失所者的全球人数大体上已超过难民。就国际立法和实践而言,冷战期间难民受到很大重视,而国内流离失所者则仍然处于“灰色区域”,尽管就其困苦程度而言,他们的境遇往往与难民相同。国际资金和国家努力经常要从发展活动转到紧急救济行动,但对国内流离失所者的保护仍然是临时性的,因此有必要为国际人道主义行动者以及有关各国政府制订明确的行为守则。

21. 近几十年影响数以百万计人的一个有关现象是人口被迫迁移,有的是政府以经济发展的名义进行的,有的是国内紧张局势造成的,但是往往为政治考虑所驱使,并且通常影响到易受害群体。

22. 另一个经常发生的问题是大规模驱逐,造成广泛的困难和本可避免的痛苦。虽然驱逐个人受到国家立法的管制,但大规模驱逐现象需要国际的注意。《非洲人权和人民权利宪章》载列了有关大规模驱逐的规定,有助于制订国际标准。近年来,由于一些国家分裂为新的独立国家,人口被迫迁移和大规模驱逐的双重问题,包括所谓“种族清洗”行动,造成了千百万人被迫流离失所,也造成了莫大的痛苦及

生命财产的损失。一套制约各国政府和社区行为并经国际核可的原则,可大有助于遏制这些一再发生的人口非自愿移动,包括少数群体的非自愿移动。

23. 近几十年,武装冲突的性质发生了巨大变化。国家之间的战争大体上让位于民族和社区之间的武装冲突。这些内部冲突夺去的生命超过了两次世界大战的死伤总数。这种局面要求我们对《宪章》预见的“对和平与安全的威胁”有更广义的解释,并使安全理事会不仅在发生国内冲突的局势中必须采取行动,而且在这些冲突导致的人道主义努力中也必须采取行动。这种不断发展的现象的某些方面要求我们制订更为明确的行为守则。

24. 同样,有关区域组织的《宪章》第八章主要是处理对和平与安全的威胁。可以在这个基础上,确定区域组织在紧急人道主义情况领域内可以发挥的更广泛作用,包括采取预防措施和安全措施两个方面。

25. 为此,也应强调地方能力建设和加强地方非政府组织的重要性。因为它们有基层的人参与,所以它们与扩大民主化的进程直接有关是不容否认的,而且因为它们出于同情以及对当地需要和状况比较了解,所以它们为人的福祉所作贡献的价值,也是不容否认的。它们的成本效率也更高。在紧急人道主义情况方面起重要作用的国际非政府组织和捐助者需要考虑到这一点。议定一套为建立或加强地方非政府组织的努力提供国际支助的原则,将有助于促进这方面的工作。

26. 不言而喻,如果及时解决上述人道主义问题的根源,这些问题就不会变为危机局势。有可能在避免不必要地侵犯国家主权的情况下,并在必要时在独立和公正的国际非政府组织支助下,鼓励当地非政府组织及时开展行动。但如要这样做,它们则需要更多的财政支助。由于预防或遏制未来紧急情况能够节约资源,增加这种支助显然是合理的。为使预防和遏制措施有效,需要就工作方法达成国际协商一致意见,并应充分考虑到所涉的敏感问题。

27. 独立事务局未来的活动将特别以协助解决上面各段所述的人道主义问题为目标。首先,事务局提议协助拟订一项关于紧急人道主义情况的原则宣言。

28. 宣言将阐述在紧急人道主义情况下所需作出的一致努力的相互方面：

- (a) 受害者获得保护和援助的权利；
- (b) 所涉国家的有关义务；
- (c) 国际和国家人道主义行动者的责任。

29. 宣言将阐明一项预防和遏制战略，并特别强调下列问题：

- (a) 对受害者的声援；
- (b) 区域机构在紧急人道主义情况各个阶段的参与；
- (c) 有必要拟订确保迅速部署人道主义行动者的更适当的工作方法；
- (d) 为了受害者的利益并使其得到保护执行速效项目；
- (e) 有必要在紧急人道主义情况地区建设当地的能力。

30. 然而，拟议的人道主义原则声明的目的不在详细说明紧急人道主义情况的所有方面，而是阐述一些原则。通过国家和国际组织的实践，这些原则已经成为应该遵守的规范，需要编纂和进一步加强。这可以成为国际协同努力的进程的开端，可以成为通向下个世纪的桥梁的组成部分。

^a 《赢得人类竞赛》(泽德出版社，伦敦和新泽西，1988年)。还以阿拉伯文、法文、日文、意大利文、俄文和西班牙文出版。

^b 1988年12月8日第43/129号决议、1990年12月14日第45/101号决议和1992年12月16日第47/106号决议。

^c 《饥荒：人为的灾害？》；《濒临绝迹的森林：乱砍乱伐对人类的后果》；《不断侵蚀的荒漠：人类失败的后果》；《街头儿童：日益严重的城市悲剧》；《现代战争：人道主义挑战》；《消失：恐怖的手段》；《难民：流离失所的动态》；《土著人民：全球寻求公道》。

^d A/36/245，第6段。

^e 同上，第7段。