



第五十三届会议

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

国际人道主义新秩序

秘书长的报告

1. 大会第五十一届会议在其 1996 年 12 月 12 日第 51/74 号决议中注意到秘书长的报告,¹ 并赞赏秘书长不断支持促进建立国际人道主义新秩序的努力。大会还请各国政府在自愿的基础上,就它们特别关心的人道主义问题向秘书长提供资料和专门知识,以便确定将来采取行动的机会。大会并请人道主义问题独立事务局同有关的政府和非政府组织合作,继续并进一步加强其活动。大会请秘书长同各国政府和非政府组织、包括人道主义问题独立事务局保持联系,并就它们所取得的进展向大会第五十三届会议提出报告,以便大会在该届会议审议国际人道主义新秩序的问题。

2. 自从题为“国际人道主义新秩序”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九份报告,并转交了 48 个国家的政府、若干专门机构以及非政府组织的意见。秘书长按照大会第 51/74 号决议,于 1998 年 6 月 23 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 1998 年 10 月 1 日,已收到

波斯尼亚-黑塞哥维那、摩纳哥、荷兰和约旦政府以及人道主义问题独立事务局关于这一议题的评论。这些来文见本报告附件。也收到了联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织关于人道主义援助活动的情况报告。

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,以确保人道主义规范得到严格遵守,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所提交的报告(A/50/203-E/1995/79、A/51/172-E/1996/77、E/1997/98、A/52/443 和 A/53/139-E/1998/67)。秘书长在这些报告中探讨了与发展国际人道主义新秩序有关的各种问题(大会第 47/168、48/57、49/139 A 和 B、50/57、51/194 和 52/168 号决议及经济及社会理事会第 1995/56 号决议)。

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、A/49/577 和 Corr.1 和 A/51/454.

附件

从各国政府和人道主义问题独立事务局收到的答复

波斯尼亚 - 黑塞哥维那

[原件:英文]

[1998年9月28日]

1. 波斯尼亚 - 黑塞哥维那政府和人民在给国家造成灾难的长期、悲剧性的武装冲突中,认识到需要促进国际人道主义新秩序。这场战争造成了普遍的痛苦、巨大的生命和财产损失,带来了国内流离失所者和难民这一挑战性问题,战争也增强了对人道主义的敏感和对和平与稳定的渴望。秘书长根据第 51/74 号决议要求各国政府提出意见,这为各国交流所吸取的教训、进而改善国际人道主义反应系统提供了一个可喜的机会。

2. 作为联合国整个改革进程的一部分,秘书长为加强和精简联合国的人道主义工作做出了努力,波斯尼亚 - 黑塞哥维那政府对此表示赞赏。我们认识到在联合国系统内及国际捐助者间进行协调的重要性,我们也满意地注意到联合国人道主义事务协调厅的成立,并期待着与之进行密切合作。

3. 秘书长 1998 年 6 月 12 日的报告(A/53/139-E/1998/67)令人信服地证明,联合国系统内外越来越认识到,一方面需要加强人道主义紧急援助的协调工作,另一方面需要调整对新的现实和挑战作出的国际反应。经济及社会理事会据此报告得出的结论对进一步改善国际系统做出了有益的贡献。事实上,其中的很多结论构成了国际人道主义新秩序的基础。

4. 根据最近几年的经验和外地工作人员的专家意见,我国政府提出以下建议:

(a) 尽管存在一套可观的人道主义和人权法律,但仍需加强实施机制,以充分利用普遍接受的规范和原则。不妨制订一些战略,不但积极实施援助方案、而且也遵守各项规范和原则;

(b) 与实施问题相关的是,监测起到关键作用,也需进一步加强。除制定更详尽的监测指导原则外,在监测人员被派往现场前必须对他们进行严格的强化培训;

(c) 如果联合国能定期对其项目和方案进行“外部”评估,人道主义援助方案将受益匪浅。

(d) 联合国系统内的协调已得到应有的重视,但所应用的机制必须包括地区和双边的援助来源,以确保从一开始就采取综合、全面的方法。

5. 考虑到 1998 年 7 月经济及社会理事会上次实质性会议人道主义部分得出的结论,并受到自己在紧急情况下从事人道主义行动的经验启发,波斯尼亚 - 黑塞哥维那政府感到,由大会通过一套相关原则,以规定所有参与者和利害攸关者的行为,并增强外援的影响,这将是有用和及时的。考虑到这一目标,我国政府建议大会采纳以下基本原则作为制定标准和有关人道主义的行动的国际立法进程的一部分:

(a) 在所有紧急情况下,当人的基本需要得不到满足,遗弃受该情况影响的人们将对人的生命构成巨大威胁、引起广泛痛苦和严重侵犯人的尊严时,均应采取人道主义行动;

(b) 人道主义行动必须依据人道主义的法律、原则和做法,确保人的生存,保护和实现人的基本需要,而不论其出身、种族、宗教、性别、所属社会或政治党派;

(c) 原则上必须根据确定的需要决定人道主义行动的规模和范围;

(d) 必须不仅在紧急情况所在地,而且在所有地点和在涉及所有参与者的情况下,及时和有效地解决造成人道主义紧急情况的根本原因;

(e) 人道主义行动不得替代寻找对政治问题的解决办法,更不能用来争取时间;

(f) 区域组织和机构必须在现实和潜在的紧急情况下,在采取预防、矫正和巩固措施方面起到关键作用;

(g) 人道主义行动必须既不削弱、也不排斥地方机构,而是加强地方团体和实体的能力;

(h) 必须避免人道主义援助对地方经济的消极影响。为此,对地方市场和总体形势进行彻底研究和定期监测必须成为规划和实施过程的一个组成部分;

(i) 必须把面临危险的人作为享有人权和自由的人、而不是无助的受害者对待；

(j) 面临危险的人有权留在他们习惯上居住的地方,或暂时去别的地方寻求安全和保障。在人道主义紧急情况下,不得让任何人非自愿迁居；

(k) 确保对受紧急情况影响的人的保护、安全和福利主要是有关国家的义务；

(l) 提供援助的国际和国家人道主义机构有责任通过监测确保援助得到正确使用和对受影响的人产生作用,并为保护他们的安全做出贡献；

(m) 为了迅速部署人道主义参与人员,必须建立待命机制,有足够的力量,并实行涉及强制性协调的工作方法；

(n) 如果人道主义紧急情况的严重性和持续时间超过了受影响国家作出反应的能力,就必须提供国际合作及援助。必须根据国际法和惯例进行这一工作；

(o) 必须把受人道主义紧急情况影响的人看作是有智慧的人,他们有权要求和接受援助,并有权参与援助的规划和实施；

(p) 要求各国和冲突各方服从人道主义需要,提供便利,使人道主义援助能迅速、安全和方便地提供给面临危险的人和受影响的地区；

(q) 要求临近人道主义紧急情况的国家,特别是地处难以接近地区的国家服从人道主义需要,尽最大可能为转送人道主义援助提供方便并参与国际援助努力；

(r) 禁止人道主义援助用于规定外的目的；

(s) 进行紧急情况下的人道主义援助,必须尽可能地把救济、重建和发展活动联系在一起；

(t) 在国际合作中,所有人道主义行动均应实行分担负担的原则。

6. 以上列举的基本原则参考了各种论坛的讨论结果和已被接受、但并非总是得到遵守的规范。波斯尼亚-黑塞哥维那政府真诚地希望,大会在通过第三委员会讨论有关国际人道主义新秩序的议程项目时,能积极考虑采纳这些基本原则,将其作为正在进行的人道主义领域内的国际立法进程的一部分。

约旦

[原件:英文]

[1998年10月2日]

1. 约旦哈希姆王国满意地注意到,自哈桑王储殿下在大会发言中首次提出“国际人道主义新秩序”这一概念以来,大会未经表决通过了若干决议支持这一概念。作为该项目建议成果之一的国际人道主义问题独立委员会的报告得到了大会的审议,并正如秘书长1996年10月4日的报告(A/51/454)中所指出的,在该委员会提出的160项建议中,有120多项已得到落实并纳入国家和区域政策,或成为行动准则。

2. 现在世界正准备进入新的千年,国际社会应对人道主义问题进行评价,以使未来一代更好地作好迎接等待着他们的苦难的准备。遗憾的是,独立委员会确认的许多人道主义问题仍未解决;其中诸如内部冲突及伴随而来的难民和流离失所者在最近几年变得更为严重、更为复杂。加强国际团结与合作的需要从未如此巨大。约旦政府认为,它在1980年代早期建议的议程项目到了1990年代后期更具现实意义:会员国应利用它作为提出和阐明新的观点的机会,并促进在适当的场合采取具体的行动。

3. 约旦政府在提出有关国际人道主义新秩序的议程项目的建议时指出,其宗旨不是怀疑现有的国际人道主义文书和机制,而是加强它们,并以此增强对国际人道主义挑战的国际反应能力。该建议的目标首先是鼓励修订和调整现有的文书和做法,使其适应新的现实,正如1977年在有关战争法的四项《日内瓦公约》中增加了两项议定书,更早在1967年,增加了一项议定书以扩大1951年有关难民地位的《公约》的范围。最近几年在上述两方面出现的新现实(即,内部冲突性质的演变、比难民问题更严重的国内流离失所者问题的出现)要求国际社会进一步研究其中的根本问题。其次,约旦政府建议的目标是确定需要作出充分国际反应的新的国际人道主义问题。独立委员会确定了其中的一些问题;当国际社会的一部分因技术和通讯的进步而继续繁荣,同时国际社会的另一部分仍在同贫穷和不发达状况做斗争,并面临着新旧人道主义挑战时,另外一些人道主义问题正在出现。因此,同约旦政府向大会建议该项目时相比,现在更加需要积极审查第二次世界大战后开始出现的国际人道主义新秩序问题。

4. 在人对人的不人道行为继续以种族灭绝、种族清洗、越来越复杂的内部冲突和人口大规模的被迫流离失所形式表现出来时,在联合国框架内在解决这些问题及其根本原因方面取得了显著进展。约旦政府欢迎联合国关于设立国际刑事法院的会议的成果,期待它的工作对因个人的不人道决定而付出代价的无辜人民产生积极成果。约旦政府也欢迎《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》生效。

5. 很清楚,只有首先在基层缔造和巩固的和平,而非通谈判实现的和平才能持久。除联合国传统的维持和平作用之外,联合国建立和平及缔造和平的作用更加受到重视,这是一个积极的发展。在这方面,我们回想起在提出有关国际人道主义新秩序这一议程项目的建议时,约旦政府强调,不管面临多么困难和复杂的过程,都需要象发展“战争法”一样,进行“和平法”的立法,并彻底加以实施。在这方面,国际捐助国应支持诸如进行基本人权和自由的宣传和教教育,实施以社区为基础的争取和平与发展的办法和努力发展地方能力等实际行动。

6. 约旦政府欢迎联合国人权委员会关于把人权与贫穷和发展这对孪生问题联系起来的倡议。发展与和平之间也存在同等重要的联系。人们越来越认识到这样一个事实,即没有和平,不可能实现发展;没有发展,也不可能实现和平。希望有关国际人道主义新秩序的议程项目能够促进确认和探讨这样的联系以及所要求的概念性资料,以期为联合国系统制定政策和未来采取行动提供便利。

7. 约旦政府欢迎在秘书长为革新和改革联合国进行努力的框架内设立人道主义事务协调厅,并希望该厅除解决诸如人道主义紧急援助等实际问题外,能同样积极重视联合国的概念和规范作用。约旦政府期待着与该厅在这方面进行密切合作。

8. 约旦政府认为,有关国际人道主义新秩序的议程项目的潜力尚待充分实现。由于其他议程项目未能完全包括对人道主义的关切,该议程项目起到了总括此类内容的作用。在这方面,约旦政府满意地注意到在经济及社会理事会人道主义部分的框架内进行的建设性讨论。由于人道主义问题及国际社会的作用现在得到更加密切的关注,约旦政府希望未来有关国际人道主义新秩序议程项目的讨论对联合国系统在人道主义领域的

全面努力作出建设性的贡献,并成为这一努力的有用的组成部分。

摩纳哥

[原件:法文]

[1998年7月27日]

1. 摩纳哥公国及其君主兰尼埃三世亲王殿下及其重视国际人道主义法的遵守、发展和加强。一旦发生国内或国际冲突、出现人道主义紧急局势,就应该立即严格执行国际公认的原则和规范,因为这是对野蛮行为和损害人的尊严和人身安全行为的最后手段。

2. 摩纳哥最高当局欢迎并赞同1998年6月29日安全理事会专门讨论受武装冲突影响的儿童问题的辩论所得出的结论,并毫无保留地支持S/PRST/1998/18号文件所载的安理会主席的声明,其中坚决谴责在武装冲突中将儿童作为目标。

3. 摩纳哥政府同安全理事会一样,促请无条件遵守现行国际法、特别是1949年的各项《日内瓦公约》、1997年的各项附加议定书以及《儿童权利公约》所规定的所有义务。

4. 摩纳哥政府还认为,各国无条件地有义务追究应对严重违反国际人道主义法行为负责者。

5. 为了促进和加强对最近多次遭到严重侵犯的国际人道主义权利的尊重,一旦出现人道主义紧急局势,并且获得国际社会最高机构——安全理事会、大会、各主管委员会——的声明认可,各国便应不论以何种形式作出、或毫无限制或保留地延长坚定而不可逆的承诺,以确保最脆弱、最贫困的人群受到保护。

6. 在摩纳哥君主亲王殿下亲自提议下,由摩纳哥政府提出的各项措施中,应该重提关于在武装冲突期间和人道主义紧急局势中建立不可侵犯区以保护妇女、儿童、老人、病人、被解除武装的人、伤员和其他无法自卫的人的建议。这种保护区应受中立的人道主义人员的监督和保护,并由受权的当局负责。

7. 应由专职人员建立、控制和监督进入这种保护区的通道,以向在这种人道主义区内避难的无法自卫的人提供食品、药物和救济物资。

8. 一切攻击或侵犯这种保护区的行为均应受到追究。应在国家法庭、如没有国家法庭则应在为此目的而设的国际刑事法庭对被指控进行这种攻击或侵犯行

为并被认定有罪的人提起诉讼。1998年7月17日,包括摩纳哥公国在内的大多数国家的全权代表在罗马签署了国际刑事法院规约,该法院一旦开始运行,便将完全有资格追究这种行为。

9. 一切对人道主义区的侵犯行为事实上均不能不受惩罚。因此,应该承认并大量宣传这种行为不受时效约束并且构成战争罪和危害人类罪,以便以可信的方式阻止这种行为的发生。

10. 联合国应与红十字国际委员会和马耳他主权军事教团等有关国际组织合作,制订一份强制性公约,其目的是在尚待确定的具体情况下,建立这种保护无法自卫的平民的人道主义区、自由和受保护的通道,并规定在用尽内部途径之后,在国家或国际刑事法庭对损害这种保护区及其通道和在那里避难的平民的战争罪犯和危害人类罪犯进行起诉的模式。

荷兰

[原件:英文]

[1998年7月16日]

关于实施关于国际人道主义新秩序的第51/74号决议的问题,荷兰政府认为,经济及社会理事会新设立的人道主义部分目前似乎是进一步研究此事的最适当的论坛。

人道主义问题独立事务局

[原件:英文]

[1998年9月28日]

引言

1. 大会第五十一届会议在其1996年12月12日第51/74号决议中,请人道主义问题独立事务局(人道事务局)同有关的政府机构和非政府组织合作,继续并进一步加强其活动,包括建立地方和区域活动能力以应付人道主义问题,并寻求更有效的措施以增加人道主义领域的国际合作。

2. 下列各段概述了自上述决议通过以来独立事务局的各项活动,并说明了今后将在全面促进国际人道主义新秩序的努力范围内开展的各项活动。

能力建设

3. 大会决议专门提到在地方和区域一级的能力建设问题,这将激励独立事务局在这个领域中进一步加强活

动。自从有了在中亚的经历之后,事务局把努力的重点主要集中在阿富汗和波斯尼亚-黑塞哥维那。它在这两个国家都设立了办事处。尽管外地偶尔出现一些问题,但这两个办事处一直都在令人满意地运转。在波斯尼亚-黑塞哥维那,除了在萨拉热窝的主要办事处之外,人道事务局还在斯普斯卡共和国设立了一个办事处。该国所有地方都在临时外地办事处或流动小组的业务管辖范围内。独立事务局建立能力的努力主要集中在加强公民社会方面。除了组织和支助地方非政府组织之外,人道事务局还协助进行体制建设,主要是向各市政当局和区县提供技术援助,并向国家当局提建议,尤其是在社会过渡、难民和流离失所者回返和善后工作、以及全面民主化进程方面提供建议。事务局计划逐渐将其建立能力的活动扩大到饱经战祸的其他地区,特别是巴尔干、高加索、南部非洲和南亚地区。建议扩大活动是因为相信,在人道主义领域建立地方能力和进行体制建设是加快自助和社会经济发展进程的成本效率最高、最有效的一种方法。

面向行动的研究

4. 事务局最初的活动是依照其任务规定,实施国际人道主义问题独立委员会的建议并传播其建议。除此之外,事务局还在人道主义领域中,就国际社会所关切的一些方面进行面向行动的研究。

5. 对前社会主义国家、特别是那些同时面临战后重建和政治体制急剧变化双重挑战的国家的社会政策过渡领域开始了一项重大研究。自冷战结束以来,大部分注意力集中在前社会主义国家的经济转型方面,但在社会领域方面就没有付出相同的努力。在研究自由市场经济问题的同时,也迫切需要加强社会安全网。首先,作为一个试验项目,已开始波斯尼亚-黑塞哥维那进行实地研究。

6. 事务局目前正在进行的面向行动的其他研究项目涉及:(a) 紧急救济工作与发展活动之间的联系;(b) 在建立和平、维持和平和缔造和平范围内的人道主义援助;(c) 独立国家联合体内潜在的人口流离失所问题;(d) 武装部队在社会经济发展中的实际和潜在的作用。除了难民问题外,国内流离失所者的问题和制定有关的概念和法律框架的需要也是人道事务局所重视和关切的问题。

7. 1999年,人道事务局将与其他机构一道,参加计划在国际老年人年范围内进行的各种活动,用当地语文出版刊物,宣传和提倡老年人的权利。

8. 事务局还满意地注意到人权委员会最近就人权与贫穷以及人权与发展问题采取的主动行动。事务局欢迎把人权与人道主义问题联系在一起的新做法,这将导致对人类福祉采取综合统一的措施,同时还建议支助联合国系统在这方面所进行的努力,特别是人道主义事务协调厅和人权事务中心所做的努力。人道事务局正在编写的其他报告中也计划进行类似的协作。

宣传和传播活动

9. 为了提高对人道主义领域的国际规范和标准的了解,事务局认识到向大众和决策者提供用他们的语言编写的国际文书的作用。因此,它已开始用当地语言印制了一系列刊物。自1996年12月12日通过了第51/74号决议以来,事务局已经出版了9本书,内容从人权和国际人道主义法律到诸如少数民族权利和妇女权利等具体问题。

10. 在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的合作下,事务局还继续进行秘书长1996年10月4日的报告(A/51/454)中提到的无国籍问题方面的工作。已经出版了4卷载有国籍法和法规以及有关宪法规定的书籍。第5卷、即最后一卷正在编写之中。这一系列将更新联合国在1954和1959年出版的版本。

国家和国际法规

11. 在本报告所述期间,事务局在国家一级就地方非政府组织的组成和职能以及与社会政策和加强社会安全网相关的问题提供了技术援助和建议。

12. 事务局在国际一级继续努力,以促进紧急情况下人道主义行动的基本原则,并把它作为制定国际标准的一种做法。事务局已经为这些原则和标准编写了详细评注,各国和其他参与紧急情况下援助的行动者都必须尊重这些原则和标准。希望评注能便于审议这一重要问题,以便大会最后采取行动。

13. 事务局打算建议类似的制定标准做法,以便对各国在应付日增的人道主义问题、人口被迫迁移和集体驱逐问题方面的工作进行指导。

14. 事务局还打算支持进行努力,扩大《联合国宪章》第八章中提到的各区域组织的行动范围,以把人道主义活动包括在内,特别是预防/控制行动和在紧急情况下提供人道主义援助。值得指出的是,区域组织在建立和平和维持和平中的作用正逐渐得到加强。对国际社会在

世界上很多地方所面临挑战中的人道主义和社会方面的问题也应给予同样的重视。

15. 事务局仍然坚持国际人道主义问题独立委员会在其报告中提出的看法,即人道主义是对人民利益和福祉的起码的重视。它要求对任何影响人们福祉的情况提出疑问,不论它对经济增长、政治力量或某种秩序的稳定将会产生什么影响。在这方面,事务局一直非常了解的是,贫穷和人类福祉是相互关联的,对前者不能只依经济和政治的角度而定。同样,发展的社会方面应与经济方面同样得到重视。

与联合国系统的合作

16. 在外地,除了与国际和地方非政府建立联系之外,事务局还与参与人道主义方案的各政府间组织密切合作。在人道事务局设立办事处的国家中,该事务局也充当联合国开发计划署、项目事务厅和难民专员办事处等联合国机构的执行伙伴。

17. 在与规范和概念工作有关的活动以及面向行动的研究方面,事务局还期待着进一步加强与联合国人道主义事务协调厅、人权事务中心以及联合国负责共同关心的人道主义问题的其他部门、方案和机构的合作。