

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/245
30 October 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第三十六届会议

请求在第三十六届会议议程上
列入一个增列项目

新的国际人道主义秩序

1981年10月28日

约旦常驻联合国代表给秘书长的信

奉我国政府指示，谨请阁下注意约旦哈桑王储殿下1981年9月28日在大会第三十六届会议演讲中提出的关于推动一个新的国际人道主义秩序的建议（A/36/PV.15，英文本第57页）。

国际人道主义法和人道主义作法，不但在内容上，并且在各式各样的体制安排上，都存在着严重的缺陷。近年，全世界几乎每一个角落都不可避免地遭遇到了重大的天灾人祸。人类对这些挑战的反应是慷慨的，但是基本上仍是临时性的、零散性的应付。国际上成立的主管机构的成长，不足以跟上世界问题的发展。

推动建立新的国际人道主义秩序的建议虽然还在初期阶段，但是却是基于迫切感觉到应有一个综合处理办法的需要，以及需要把这方面的基本原则和救助行动之间的差距填补起来而提出的。

现在谨附上一个解释性备忘录，其中载有关于新国际人道主义秩序建议的背景说明，其中解释了这一新建议的要点。当然，在背景说明中并没有把新秩序所内涵的全部要点概括无遗，而只是提出导致产生这一建议的一些概念，还需要再加阐

释与修饰。这一工作可以由从事人道主义工作的领导人物或国际人道主义法专家所组成的特设工作组去完成。

约旦政府充分了解，拟订我国建议的新国际人道主义秩序的工作需要由会员国经过紧张、繁密的努力去完成，因此，谨请阁下按照大会议事规则第十五条，将“新的国际人道主义秩序”列为大会第三十六届会议议程的增列项目，并把本信和附件视为该增列该项目的请求。

常驻代表

大 使

哈泽姆·努赛贝（签名）

附 件

解释性备忘录

“在人类社会发展的边缘上工作，好象是在未知世界的边缘工作。现在的大部分工作有一天势必成为没什么大用。但是不能以此为借口而无所努力。我们虽自承能力有限，却应该尽我们之所知，勉力而为，相信一切创新的努力最后会产生结果，而我们有幸参加贡献自己的一份力量”。

哈马舍尔德：《随思录》

1. 在现代史里，各国集体的或个别的努力主要地都是用在北方的技术上，用在南方经济发展的问题上，用在思想冲突和现实政治的纷乱斗争上。这种过份专注物质生活方面的后果之一，就是在人道主义问题上产生了严重的副作用，而这方面现在仍是比较被忽视的。过去几十年里，“生活的质量”不断在下降。人权多多少少只属于不重要的问题。贫穷、饥饿、文盲、流离失落等问题没有受到应受的注意。个人本来是一切进步的最后得益者，但是在世界上大多数地区他们并没有看到多少进步。不论是从东西关系或从南北关系的角度来看这个世界，总的景象是黯淡的：我们没有为下一个世纪，甚至没有为九十年代做好充分的准备。

2. 近几年，在联合国体系里曾努力推动建立一个新的国际经济秩序。在新闻方面也有类似的努力。与此平行地，我国建议同时推动建立一个“新的国际人道主义秩序”，作为必不可少的相辅相成工作。工作开始的时候，不妨由个人和政府推动，提高国际上对这一秩序的紧急性的认识。最后则可能需要在法律上和制度上建立精密的新概念，以加强国际上对日渐频繁发生的天灾人祸的救济与处理能力。

3. 令人感到嘲弄的是，人们曾认真地努力发展与制订在武装冲突中的国际人

道法^a，但是至今还没有发展和平的国际人道法。前者是索福林诺之役后国际上长期努力的结果；后者则只有二次大战后为主的零散努力，而缺乏全面的努力方向。这一现象正说明了各国都有一种不健康的态度，因为各国都有国家权威和个人人权很深的冲突，还有其他种种矛盾。

4. 一般都同意，减轻人类苦难是值得所有的人给予支持的，因为每个人都可能遭受苦难。战争是人为的灾祸。除了战争以外，还有其他在国家的提议和命令下进行的残酷和剥削行为所造成的人为灾难。繁荣国家对贫穷的发展不足的国家忽视，也引起人类深重的苦难。除了人为的灾难以外，还有自然灾害引起的损失和痛苦。基本上，对自然灾害的救济，是我们当代存在的现象，不论是由各国政府或由非政府救灾组织进行。而对于人为的灾害，国家主权的概念阻止了一国干预他国的内政。国际的人权制度过于脆弱，依靠人道主义的干预不可能取得什么成果，除非控诉中的行为对国际社会的和平与安全构成威胁。除了战争以外，还有许多关于人的行为和政府行为的领域，其中的人道主义理想并不显著，而基于同情，这种理想是要加以发扬的，这样才使人类文明不致徒具虚名。

5. 新的国际人道主义秩序的实行和生效，可使人道主义理想对各国的国际和国内行为产生一定程度的控制。这就是说，这种秩序必须表现在一项行为守则中，和表现在获得正式授权监督该守则执行情况国际机构的做法中。《联合国宪章》在这方面进行了一些步骤，例如设法阻止诉诸战争手段，建立对人权的尊重，以及《宪章》序言部分所提到的广泛宗旨。

6. 法律是一种社会方式，不论是国内法或国际法；也就是说，一种促进和建立人类共同利益的手段。在这个意义下，人道主义目的对于一切法律的道义和司法性质来说，都是很重要的。新的人道主义秩序的实行，首先可从制订一项世界宣言开始，宣言中规定一些基本的人道主义原则，邀请世界各国表示同意。1948年的《世界人权宣言》成为国际一级和区域一级人权方面法律制度的激发因素和始

^a 见背景资料附录。

^b 联合国，《条约汇编》，第5卷，第970-973号。

源。上述《世界人道主义原则宣言》同样也可成为推进人道主义法律制度的基础，推进现有的国际和国内关于武器冲突的法律，例如1949年各项日内瓦公约^b，1947年的两项附加议定书^c，以及1980年的日内瓦武器公约^d。这些进一步的制度还可推广到关于难民和失所人士的法律，以及向自然灾害和压迫行为受害人给予救济的法律。

7. 这个宣言可以在适当的联合国机构和委员会内提出，加以讨论。宣言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。但是，只有《宣言》是不够的。道义原则的制订必须导致一项行动守则的订立，守则含有法律和道义两方面的成分，但并不使二者相互依赖。这是因为，当法律等同于道义时，则合法行为就可能被视为道义的行为。这样一来有损于道义。如果道义等同于法律，则不合道义的行为就不被视为法律。

8. 别的不说，普遍通过的宣言和类似的文件大有助于日益提高各国政府方面和一般群众的认识。这种认识有助于阻止国际上认为错误的行动，因此是朝着正确方向迈进的一步。但是，我们希望建议的新的国际人道主义秩序将超出这个总的目标。除了使用可能制订的适当监察办法外，也必须在目前的体制安排内作出必要的改变和改善。各国政府和私人的人道主义机构在建立人道主义秩序方面的工作，希望会促进精简、增补、改善或扩大体制安排的过程。

9. 在今日相互依存的世界中，建立一个新的国际人道主义秩序的进程显然能够引起有利的连锁反应，带来更健全的社会和政治环境。同样地，人类的福利与社会、经济和政治行动是紧密连系在一起的。目前，在国家与国际范围内，经济决定

c A/32/144, 附件一、二。

d 《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》(参看A/CONF.95/15和Corr.2)。

政治的程度与政治决定经济的程度不相上下。因此，建议的秩序既能直接影响南北对话，也能影响东西方的关系。

10. 在实现这个构想所须作出的努力方面，我们相信这个基本概念一旦在国际上提出，则国家一级的私人部门将首先响应。在人道主义领域内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或国际人道主义法律专家可组成一个国际委员会。然后可通过区域组织把这项工作推扩到区域一级。预料所有这些行动可以产生建议的人道主义秩序的主要组成部分和一个在国际一级上可行的行动计划。这可在联合国范围内或于适当时候特别为此召开的国际会议中进行。

附 录

人道主义法律：历史背景

1. “人道主义”和“人道主义者”两词现已成为法学家的语言，尽管某些法学家仍然持有强烈的保留意见。红十字会国际委员会在1965年于维也纳举行的第二十八届国际红十字大会通过的决议中使用了“国际人道主义法律”一词，虽然1948年在斯德哥尔摩举行的第十七届大会通过的决议中已经提到“人道主义原则”。这些人道主义原则主要见于1886年至1929年各项关于保护伤病者和战俘的日内瓦公约及其后四项日内瓦公约。^a

2. 1965年及其后历届国际红十字大会庄严宣布七项基本原则，作为红十字会一切行动的依据。这些原则为：(一) 人道，(二) 公正，(三) 中立，(四) 独立，(五) 志愿服务，(六) 团结，(七) 普遍。这七项原则中的第一项，“人道”，显然是促使在武装冲突中适用人道主义法律概念的原则。因此，红十字会国际委员会、红十字会协会和各国红十字会组成的国际红十字运动为人道主义原则所下的定义为：

“红十字会源于不加歧视援助战场伤员的愿望，因此，尽力以其国际及各国红十字会的能力致力于防止和减轻各地的人类苦痛。其目的为保护生命和健康以及确保对人类的尊重。红十字会促进各国人民间的相互了解、友谊和永久和平。”

^a 联合国，《条约汇编》，第75卷，第970—972号。

关于武装冲突的人道主义法律是根据红十字运动自1863年诞生以来所主张的这项原则演变出来的。特别是，人道主义法律出自“确保人类受到尊重”的目标。在战争中，人的生命和健康面临到最大的危险，他很可能失去生命或健康。在战争时，人格也面临到最大的威胁。关于武装冲突的人道主义法律必须与人权法律区分开来，不论它是国际性的，譬如1966年联合国关于人权的两项公约^b里的法律，还是1950年《欧洲人权公约》^c的区域法律。人权制度的目的在于保卫个人，使他不失去生命和自由，使他不受他作为其公民或作为“暂时受其管辖的人”而隶属的国家的残酷待遇和压迫。人权是抵抗一国政府针对人及其发展而进行的压迫的合法屏障。关于武装冲突的人道主义法律的目的则是平衡人道的需要和战争的性质：这不是一项简单的任务。

3. 近年来有一种把人权与战争法紧密相联起来的新趋势，联合国惯用的“在武装冲突中尊重人权”这种说法就是一个例子。在法律用语上，这是把不同的法律制度基本上搞混了。战争法所处理的是彼此处于敌对关系的国家及其人民，或其他的实体，这种关系已到达一国诉诸武力来对付敌国的地步。而在人权范围里，法律是关于一国公民与国家政府之间的关系的，即确保有一套保护被统治者不受政府侵犯的制度。当红十字运动提到人道主义法律，它指的是自1864年以来约束交战双方和旨在保证减少由于战争行为所引起的人的生命损失和痛苦的法律，尤其是常规法律。红十字在1859年索尔弗里诺战役后，于1864年订立了第一项《日内瓦病者伤者公约》，从而打入了战争行动的领域，该公约是那次战役的直接后果。自从使医疗人员服务，设施和运输中立化以及保证病者和伤者在战场上得到较好的待遇从而达成了这个约束制度后，已经产生了许多的人道主义法律，到今天1981年时，它们已遍及所有陆地战争法和许多有关海上和空中战争的法律。

^b 大会第2200A(XXI)号决议。

^c 《保障人权及基本自由公约》(1950年11月，罗马)。

4. 第二次世界大战毫无疑问地暴露出，不仅发生了大批故意违反现有战争法的事件，不论它是1907年的《海牙公约》^d，还是1929年的《救护战地军队伤者病者的日内瓦公约》和《关于战俘待遇的日内瓦公约》，而且许多这类法律是非常不够的，不论是在战争受害者，即在敌人手中毫无保御能力的人的待遇方面，还是对于大规模空中轰炸中死亡的人，或是对于在被主张消灭低等种族和所有“无用的嘴巴”的敌方占领地区里成为根除对象的人。

5. 为了应付这些交战现象，红十字会国际委员会在第二次世界大战刚结束后的几年内探索一种既确实需要又振奋人心的人道主义创始活动。结果制订了1949年四个日内瓦公约，总共包括417项详尽规定的条款，每一条都是本着人道主义的基本原则制定的，同时也包括了执行和实施这些规则的各种办法。每一条款都是因战争时代人对人的不人道行为的惨痛经验而制定的。今天这些公约成为《关于武装冲突的国际人道主义法律》的坚实核心，也可能占战争法的一半以上的内容。

6. 1949年第一个《日内瓦公约》扩大并改善了对战地武装部队病者和伤者以及对适当照顾和医治武装部队内的这些病者和伤者的医疗人员、医疗设备和必要交通工具的尊重和保护。第二个《日内瓦公约》和1906年《日内瓦海洋战争公约》一样，扩充较早的1907年《第十号海牙公约》^e的原则和规则，使海上武装部队的船只失事受害者、病者和伤者也受益。1949年第三个《日内瓦公约》专门适用于适当对待战俘，从他们一被虏起至最后释放和遣回止，必须在其身为战虏的日常生活的各个方面停止以敌视态度对待他们。这种生活完全受制于拘禁国的权力。大多数的人道主义规则都采取以详细规定限制拘禁国行为的方式，但也有相当一部分强制要求拘禁国采取人道主义行动，以确保适当而仁慈地对待战俘。

d 卡内基国际和平基金会，《1899和1907年海牙公约和宣言》（纽约，牛津大学出版社，1915）。

e 同上。

7. 1949年第四个《日内瓦公约》是最富创新意义的，这个公约直接针对德国占领当局在六年左右的期间内在整个被占领的欧洲地区，特别是在集中营内，的野蛮暴行。没有什么语言和笔墨能够形容纳粹在其占领的欧洲地区推行的政府政策所体现的丑恶和凶残的程度。因此，第四个《公约》内有一个实质部分谈及在占领领土内给予敌方人士以适当的人道主义待遇。1907年《第四号海牙公约》^e为适用于战时占领问题的各项规定制订了一个微妙而脆弱的纲领，第二次世界大战已证明这些规定在内容、范围和效用方面都不足够。此外，鉴于第二次世界大战的惨痛经验。此外，第四个《公约》强行规定在交战敌国领土内给予敌方人士以人道主义的待遇。

8. 这种广泛的人道主义法制度的主要缺点在于没有建立监督这种法律的执行的制度。国家主权论妨害了保护国制度（由一个交战国指定一个中立国提供政治和人道主义服务，保护落入敌人手中的本国军事人员或平民的利益的制度）的施行。1949年的各项日内瓦公约未能消除这种障碍，但是这些公约设法在保护国不起作用或停止发生作用的情况下，提供一种代替组织，和红十字会国际委员会一类的公允的人道主义机构的制度，来接替保护国所执行的任务。这些机构担任起保护国的人道主义工作，1949年的四项《日内瓦公约》对此都作出了极其详细的规定。1949年以后，人道主义法方面仍待拟订一套明确、实用和有效的法律原则和条例，设法对实际敌对行为加以限制。

9. 红十字会国际委员会继1957年一些冒失的开端之后，在1974-1977年间，由瑞士在日内瓦召开了一个关于重申和发展武装冲突适用的国际人道主义法律的外交会议，重新肯定和拟订人道主义法。结果于1977年拟订了1949年的四项《日内瓦公约》的附加议决书。^f 《第一号议定书》载有有关国际性武装冲

^f A/32/144，附件一和二。

突的法律，其中首次包括得到承认的“民族解放运动”为反抗殖民主义、种族主义或占领政权而进行的武装斗争。《第二号议定书》限于规定不属于国际性质的武装冲突，将1949年四项《日内瓦公约》中内容相同的第3条中有关对这类冲突加以有限的人道主义控制的规定，加以扩大，但不取代原有的规定。《第一号议定书》作为一项法律文书，可能获得了少许的成功。至于《第二号议定书》，不幸由于第三世界国家即使没有积极反对，至少反应冷淡，以至最后以截头去尾极为简略的形式定稿。对《第一号议定书》提出的主要批评是，条文内容中过度的人道主义可能妨害到现在战争和武器的需要。一般并认为《第一号议定书》过于复杂。议定书中对军事目标作出刻板的规定，所有其他目标都成为不受陆、海或空军军事袭击的非军事目标。

10. 在《第一号议定书》之后，又在日内瓦举行了另一个外交会议，于1980年10月完成工作。这个外交会议制定了一个公约：《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常轨武器公约》。这个公约还未生效；它还有三个议定书，关于：

- (a) 禁止主要效力在于以破片杀伤而破片在体内无法用X光侦测的武器；
- (b) 限制或禁止布置地雷、陷阱和其他装置；
- (c) 禁止或限制使用燃烧弹武器。

11. 显然的，1977年《第一号议定书》和1980年的公约的三个《议定书》已经利用了关于人道主义的现行基本法律原则，也就是把这些人道主义原则适用于与其不一致的现代武器。

12. 到目前为止，人道主义原则体现于武装冲突法律的，就止做到这些。人道主义运动最初是从1864年《关于伤者病者的日内瓦公约》开始的，以后一直发展壮大。两次世界大战、交战国的现代组织和武器，导致了人道主义法律的大量增加，以约束交战国的行为。设法用人道主义法律规范来限制现代战争，大概是人类

有史以来最雄伟的立法工作。很难想象有任何一个人类活动领域比战争更需要人道主义的约束。三百多年来，一直在设法使战争顾到人道主义。在这段期间，战争法逐渐没有那么注重军事上的需要，而渐渐着重人道主义的限制。在目前，人道主义的要求很可能已凌驾现代战争的需要。这一趋势不一定表示新的武装冲突法律会得到切实实施和执行。这个法律本身存在的监督执行体制，受到主权方面的障碍，因为只要我们的世界是由主权领土国家组成的，主权就仍然是国际关系的法律中心。

13. 同武装冲突时候人道主义法律相比较，国际社会在发展和平时人道主义法律方面所作的努力，成果不大。从1948年《世界人权宣言》开始，主要在联合国范围内通过了若干宣言和公约。但是加入和遵守这些宣言和公约的国家很少。此外，促进人类福利方面所作的努力，又是孤立的、零碎的。从来没有尝试采取全面办法，同时处理问题的各方面，这特别是因为所包括的范围太广，而在国际一级上又主要缺乏政治意志。因此，建立一个全面的新的国际人道主义秩序，是一个很大的挑战。归根到底，世界社会能否应付这一挑战，表明人类在技术进步下是否有能力自己妥为照顾自己的福利。
