



## 第五十九届会议

议程项目 100

联合国难民事务高级专员的报告：  
有关难民、返回者和流离失所者  
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\*

#### 摘要

本报告根据大会第 57/184 号决议撰写。报告论述了提倡国际人道主义新秩序以便改善一个全面的国际架构，既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需要加以注意的方面。这个问题最初是在大会第三十六届会议提起的。

本报告突出说明了人道主义的主要问题，例如人道主义援助权和人道主义准入权，要求加强紧急援助和发展援助之间的联系，并加强人道主义问题和人权之间的联系。报告还要求拟定“人道主义行动议程”，确定切实的措施，以求在政府和非政府组织的协助下拟定和实施这一议程。

\* 本报告因技术原因迟交。



1. 本报告是按照大会 2002 年 12 月 18 日第 57/184 号决议关于促进“国际人道主义新秩序”的第 9 段提出的。在该决议中，大会对秘书长在人道主义领域的不懈努力表示赞赏，并敦促各国政府“协助秘书长促使建立一个与新的现实情况和挑战相适应的国际人道主义秩序，包括拟订人道主义行动议程”（第 1 段）。大会还呼吁各国政府提供“专门知识和所需手段，确定这一秩序和议程的组成部分，拟订结构图样和进行所需的辅助活动”（第 2 段）。
2. 在这方面，在此值得回顾大会第三十六届会议通过的有关促进国际人道主义新秩序的提案的第一个决议（1981 年 12 月 14 日第 36/136 号决议），其中，大会除其他外认识到，“应进一步改善一个全面的国际架构，既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，需要加以注意的方面（序言部分第 2 段）”。遗憾的是，二十多年后的今天，只要忆及近年来全世界的事态发展，就可见这一认识更加正确。
3. 然而，令人鼓舞的是，大会一致通过了关于国际人道主义新秩序的 15 个决议。根据这些决议以及秘书长的有关报告，有些提议和建议已经落实。
4. 至于提议的人道主义行动议程，议程中不仅应该包括新的和正在出现的人道主义问题，而且应该包括国际法律以及国家和非国家行为者在其做法中未充分解决的现有问题。在这方面，当初帮助提出并随后贯彻拟定议程这一构想的人道主义问题独立事务局将参与进一步完善这一构想的工作，并协助其实施进程。该主题在非政府部门引起了极大的兴趣，毫无疑问，该部门不仅会在确定拟议议程的组成要素而且在采取措施解决已确认的问题方面都将发挥重大的作用。
5. 目前，国家之间和国家内部的武装冲突是产生人道主义问题的主要根源。在这方面，拟议的议程可以成为作好准备和预防冲突的有效工具。考虑到最近几年在全世界取得的经验，极为重要的一点是，会员国除了支持缔造和平、维持和平和建设和平的努力以外，还应该支持政府间组织和非政府组织不仅提供人道主义援助，而且按照《联合国宪章》第一条，确认和排除其根源，从而有助于预防武装冲突。
6. 至于武装冲突期间和结束冲突后的人道主义努力，有两个问题值得特别注意：即确立获得人道主义援助的权利以及人道主义机构和工作者能安全而迅速地解救受冲突影响和受其他危及生命的情况影响的人的权利。正如在提供救援时不应区分种族、宗教、国籍或政治派别一样，帮助需要者的工作也不应受制于政治或军事方面的考虑。在此有必要指出，如同最近关于加强联合国紧急人道主义援助的协调这一报告所指出的，目前，人道主义机构无法向大约 20 个国家 1 000 多万贫困人民提供援助（A/59/93-E/2004/74）。
7. 最后，必须指出，由于目前的武装冲突局势，作为紧急援助提供的国际援助超过消除冲突根源的国际援助。因此，在加强人权与人道主义问题之间的联系

同时，需要加强紧急援助和发展援助之间的联系。在拟定和实施人道主义行动议程的总框架下，秘书长要求会员国尽早表明他们对这一问题的观点，并就他们对国家、区域和国际各级面临的人道主义挑战，交流看法和计划。

8. 最后，秘书长希望重申遵守人权以及国际人道主义法和难民法的重要性。至于为了拟定“人道主义行动议程”和保证其实施所要采取的切实措施，可着手组建一个专家小组，审议问题并提出建议，以便进一步强化千年发展目标的人道主义方面，对此会员国将在明年进行审查。

### **建议**

9. 根据在世界各地取得的经验教训，大会不妨：

(a) 敦促各国政府尽早交流从本身经验得出的对“人道主义行动议程”组成要素的看法；

(b) 呼吁会员国向秘书长提供拟定和最终实施拟议议程的专业知识和手段；

(c) 建议确认措施，加强人权与人道主义问题之间的联系以及紧急援助和发展援助之间的联系；

(d) 加强非政府组织和私营部门在人道主义领域中的越来越重要的作用。

## 附件

### 从各国政府和人道主义问题独立事务局收到的答复

#### 波斯尼亚和黑塞哥维那

1. 在大会 2002 年 12 月 18 日第 57/184 号决议方面，我国政府高兴地指出，虽然武装冲突在我国各地持续肆虐多年，但是我国在应对其后的人道主义挑战方面取得了巨大进展。除难民返回并得到安置外，还为国内流离失所者的正常生活开展了大量的工作。
2. 根据我国的长期经验，我国政府再次强调，在武装冲突期间提供人道主义援助方面必须遵循基本的方针和原则。这是一个根本问题，考虑到目前世界上国家之间和国家内部不断发生武装冲突以及受害人数与日俱增。在这方面，波斯尼亚和黑塞哥维那曾为秘书长关于推动“国际人道主义新秩序”的先前报告（A/53/486）提供了资料，提请联合国会员国注意其中所载的一些基本原则。
3. 波斯尼亚和黑塞哥维那计划要求印发载有这些原则的联合国文件，以此积极推动通过一份关于在武装冲突期间和其后人道主义行动的宣言。为推动会员国对拟议的宣言进行讨论，我国还计划与人道主义问题独立事务局合作印发秘书长上述报告所载原则的逐条详细评论。
4. 波斯尼亚和黑塞哥维那政府还期待着参与制定上一份关于国际人道主义新秩序的决议中提到的“人道主义行动议程”，并在近年经验的基础上提供专门知识。

#### 约旦

1. 自从大会议程提出关于推动“国际人道主义新秩序”的项目以来，约旦哈希姆王国政府始终一贯支持这一与人类今后福祉日益相关的设想。
2. 在这一总的范畴内，约旦还坚持不懈地努力找出本国和本区域面临的人道主义问题，并致力于解决这些问题。鉴于我国的地理位置，应对人道主义挑战并不是一件轻松的工作，但是我国在社会经济方面取得的稳步进展，继续支持着我国努力开展这项工作。
3. 难民问题依然是本区域的主要挑战之一。数十万人在难民营中度过了大半生，令人可悲可叹。全世界整个难民问题的经验清楚地表明，国际社会通过联合国作出的集体努力，不应局限于提供救济和临时援助，而应包括想方设法使这些问题得到永久解决。事实上，对国内外自愿或非自愿流离失所者的整个问题进行

审查非常有益，也非常及时，使国际社会的应对措施和寻求的解决办法能够适应当前的世界形势。

4. 国家之间和国家内部的武装冲突，使得实现持久和平的需求变得更为紧迫。在这方面应该回顾，约旦政府在以前为秘书长的报告提供的资料之中，有一份资料曾经根据世界各国的经验指出：“通过谈判并不能实现持久和平，只有建立在基层并在基层得到巩固的和平才会持久”。约旦同时认识到：“联合国在发挥传统的维持和平作用的同时，日益关注建立和平和缔造和平，这是一个积极的发展”。鉴于武装冲突在世界许多地区继续肆虐，必须建立一个有效的预警系统，以找出冲突的根本原因，并采取及时行动预防这些冲突。在这方面，约旦欢迎设立国际刑事法庭，认为这一有效机制不仅可以防止非人道和犯罪活动，还能够结束有罪不罚现象。

5. 会员国正在积极促成大会在第 57/184 号决议中提出的关于建立“人道主义行动议程”的设想，这是极其重要的。在这方面，令人关注地注意到红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会等非政府机构已经采取的措施。毫无疑问，新出现的人道主义问题应该立即加以处理。因此，必须成立一个专家工作组，找出拟议议程的组成要素，并为议程所涉的人道主义问题提出解决办法。

6. 鉴于 2001 年 9 月 11 日事件之后全世界持续存在人道主义挑战，应该对具体的人道主义问题进行调查。1986 年，曾配合国际人道主义问题独立委员会进行过此类调查，秘书长在关于国际人道主义新秩序的报告（A/41/472）中公布了调查结果。应该邀请大会多项有关决议中专门提到的作为独立委员会继承机构的人道主义问题独立事务局，参与找出需要立即关注的人道主义问题，并为寻求适当的解决办法进行研究。

## 苏丹

1. 自从大会提出“国际人道主义新秩序”以来，苏丹政府始终支持这一设想，并在提出之初就指出：“全体会员国应该支持这一设想，因为人类生存和未来面临的危机越来越严重”，并认为“在建立人道主义新秩序时，各国应该探讨共同的原则，以便包括整个人类的迫切需求”（见 A/40/348）。

2. 众所周知，苏丹和世界各个地区的许多国家一样，正面临着一些人道主义问题。为了解决这些问题，苏丹按照国际人道主义问题独立委员会的建议之一采取了行动，并成立了“人道主义事务部”。在秘书长关于这一主题的上一份报告（A/57/583）中，人道主义问题独立事务局重申了这些建议。如果该部能够得到国际社会的技术和财政支助，将不仅有助于解决目前的问题，还有助于采取措施，防止人道主义悲剧再次发生。

## 人道主义问题独立事务局

1. 除了传达和执行国际人道主义问题独立委员会的各项建议、开展国家能力建设及相关注重行动的研究活动等通常职责外，人道主义问题独立事务局(人道事务局)还参与推动“国际人道主义新秩序”的概念。在这一方面，人道事务局已经为按照大会 2002 年 12 月 18 日第 57/184 号决议的要求拟订“人道主义行动议程”而开展了初步的工作。人道事务局还正在努力推动执行独立委员会提出的而且秘书长上一次报告(A/57/583)也重申了的两项具体建议，即各国政府成立人道主义事务部，以便进行有效协调，以及与此同时，应成立各国人道主义问题独立委员会，负责找出问题和可能的解决办法，以免国内的总体局势过度恶化。
2. 令人鼓舞的是，除了各国政府外，一些非政府组织也已经开始对人道事务局首倡的有关想法表现出了积极的兴趣。例如，在其上一次世界大会上，红十字国际委员会以及红十字会与红新月会国际联合会倡导对“人道主义行动议程”进行审议，并指出了一些需要国际社会注意的人道主义问题。同样，非政府组织世界联合会在世界各地所有非政府组织参加的年会上，通过了关于推动建立“国际人道主义新秩序”的若干决议。
3. 非常令人遗憾的是，在最近几年当中，各国间以及各国内部出现了许多武装冲突，十年来受害者人数已经远远超过第二次世界大战中的死亡人数。同时，必须牢记秘书长在其最近对安理会的一次发言中强调：“在联合国的整个历史上，我们的维和行动总共仅花费了 300 多亿美元，这仅仅是去年一年全球军事开支的三十分之一。”(见 S/PV. 5041)但经常被普遍忽略的一点是，由于人道主义问题得不到解决或者恶化，才使武装冲突爆发或变得更加血腥。在受战争蹂躏的社会中建设持久和平的一个关键因素是要确定受影响的人群所面临的人道主义问题，并尽快促使这些问题得到解决。同时，在未发生武装冲突时以及在有关政府决定削减其国防预算之前，应当探讨武装部队在社会经济发展领域可以发挥的作用，这是大有裨益的。人道事务局计划就这一课题开展注重行动的研究并有选择地编写案例研究报告。
4. 在武装冲突和相关的人道主义危机当中，必须加强紧急援助和发展援助之间的联系，这是非常重要的。人道事务局已经开始就这一问题进行注重行动的研究，并计划就人权和人道主义问题之间的联系问题进行同样的研究。
5. 为了确定人道主义行动议程的各项组成要素，人道事务局还正在着手开展一些相关项目，这些项目涉及下列现象：集体驱逐、不尊重少数群体权利和国内及国外流离失所者问题，包括难民、非法移徙、以及贩卖人口活动受害者等。
6. 人道事务局开展的另一项目涉及传播与具体群体的人权有关的基本信息资料，其目的是为了使得普通百姓，特别是受害者能够弄清并要求自己的权利。鉴于数以亿计的受害者不懂联合国的任何正式语文，因此，首先必须以其当地和/

或本国语文提供有关这个问题的文件，如少数群体的权利、妇女权利、儿童及老年人权利等方面的文件。

7. 最后，最近一份关于“促进宗教和文化了解、和谐与合作”的报告（A/59/201，2004年8月3日）恰如其分地指出，“不同文明间对话的一个特别重要方面是各宗教间对话，这涵蕴了各宗教间以及同一宗教内的对话……。许多宗教间冲突的发生大部分是由以下情况引起的：为寻求认同，表现为隐退入某一宗教或精神传统，排斥所有其他宗教和精神传统。”（第33段）此前，大会在其2003年7月3日通过的第57/337号决议中认识到，不同宗教间的持续对话与促进宗教和谐有助于预防武装冲突。为了促进宗教间的对话从而促进消除某些冲突的一些根源，人道事务局提议，应找出并宣扬不同宗教间的汇合点而不是分歧之处，并应鼓励进行大力研究，研究持不同信仰的人之间进行合作的可能性。

---