



第五十五届会议

议程项目 109

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*

1. 大会 1998 年 12 月 9 日第 53/124 号决议注意到秘书长以前的各项报告 (A/37/145、A/38/450、A/40/358 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、A/51/454 和 A/53/486)，并表示赞赏秘书长不断支持促进国际人道主义新秩序的努力。大会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。大会还请人道主义问题独立事务局与有关政府组织和非政府组织合作继续开展并进一步加强其活动。大会请秘书长同各国政府和有关非政府组织、包括人道主义问题独立事务局保持联系，并就此向大会第五十五届会议提出报告。
2. 题为“国际人道主义新秩序”的项目自列入大会议程以来，秘书长已提出 10 份报告，并向大会转递了 60 多个政府及若干专门机构和非政府组织的意见。2000 年 7 月 14 日，秘书长根据大会第 53/124 号决议再次请会员国向他提供意见和资料。
3. 还提请大会注意秘书长根据第 46/182 号决议和其后关于提高联合国系统应对人道主义紧急情况能力的决议提出的报告 (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阐述了与促进国际人道主义新秩序有关的问题。大会第 47/168、

* 这次提交的报告未列入大会在其第 54/248 号决议内要求的脚注。

48/57、49/139 A 和 B、50/57、51/194 和 52/168 号决议和经济及社会理事会第 1995/56 号决议也探讨了这些问题。

4. 秘书长在关于二十一世纪联合国的作用的报告 (A/54/2000) 中强调, 必须与有罪不罚的现象作斗争, 在武装冲突情况下加强对国际法和公认准则的尊重, 并重新确立国际人道主义法和人权法的核心地位。他还强调, 必须拟订新战略, 以满足不断变化的需要。大会第五十五届会议刚开始时在纽约举行的千年首脑会议上, 聚首一堂的国家元首和政府首脑强调, 联合国和国际社会必须应付当今全球社会提出的挑战、以及本世界组织工作的道义和人道主义方面。

5. 在千年首脑会议上, 秘书长还为武装冲突中的平民和无辜受害者请愿, 并呼吁各国支持目前为加强其法律保护和人身保护作出的努力。尽管存在全面的国际法律框架, 但交战各方越来越以平民为攻击目标, 以达到其军事和政治目的。即便是极为全面的人道主义方案, 也不足以应付无政府状态和对国际准则和原则普遍不尊重的文化。

6. 秘书长在关于在武装冲突中保护平民的报告 (S/1999/957) 中指出, 尽管 50 年来通过了各种各样的国际人道主义法及人权法公约, 但是, 在武装冲突中无辜的平民受到威吓、残害、酷刑和杀害的事例几乎无日无之。为此, 秘书长呼吁重新努力促进和确保守法气氛。

7. 越来越清楚的是, 迫切需要不仅促进进一步了解而且有效处理在武装冲突中煽动和造成违反国际法行为的根源, 并确保采取适当对策, 以期预防或减轻无辜受害者的痛苦。国际人道主义法和人权法这两个法律框架之间存在固有的互补性。理论上, 这两个相辅相成的框架的规定是普遍接受的, 但实际上, 正如秘书长反复指出, 就实地的切实成果而言, 这两个法律框架仍不尽人意。因此, 必须继续寻找更为适当的方式方法。

8. 在为新的努力确立框架时, 必须更精确理解造成不尊重人道主义准则和原则的复杂问题。特别是在易发生冲突的区域, 大众对国际人道主义和人权立法的熟悉程度不够, 和平时期也没有作出持续的努力, 使作为主要利益有关者的公民和民间社会适当参与。同样, 尽管越来越强调尊重人权, 但尊重人权与国家长期政治稳定和社会经济发展的关系却没有得到适当重视。

9. 在这一背景下, 秘书长已请人道主义问题独立事务局与秘书处人道主义事务协调厅密切协作, 深入研究冲突情况下国际人道主义法和人权法的实际执行情况。这一倡议基于一种认识: 面对规模越来越大、越来越严重的复杂人道主义紧急情况, 与其说迫切需要拟订新的国际文书, 不如说亟需确保国家和非国家行动者切实遵守现有国际文书。预计这项研究的成果将成为其他倡议的起点, 目的是促进人道主义法和人权法的执行, 并追究这方面的责任, 换言之是促进守法文化。

10. 大会在其第 53/124 号决议中请各国政府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。秘书长相信，会员国积极响应这一请求，将有助于在国家、区域和国际各级拟订人道主义行动议程。秘书长还建议，会员国不妨在答复中特别着重阐述各自国家为促进遵守国际人道主义法和人权法、有效对付违法现象所作出的努力。

11. 秘书长根据在千年首脑会议之际提出的报告（A/54/2000）的重点、以及国家元首和政府首脑令人鼓舞的反应，认为迄今创造的势头必须进一步加强。大会随时可以做的是，更加有效地利用与促进国际人道主义新秩序有关的议程项目。过去曾利用此种项目处理人道主义问题的新方面，拟订对付新挑战的适当战略，审议应适用于大规模紧急情况下的人道主义行动的基本原则，以及加强人道主义领域的国际合作。

12. 秘书长建议，大会本届会议在审议这个问题时，似可具体注重如何有效促进遵守各级人道主义法和人权法的文化。

附件

从各国政府和人道主义问题独立事务局收到的答复

孟加拉国

1. 孟加拉国常驻联合国代表向联合国秘书长致意，并谨提请注意 2000 年 7 月 14 日秘书长关于 1998 年 12 月 9 日大会关于国际人道主义新秩序的第 53/124 号决议的普通照会。
2. 孟加拉国政府完全承诺执行人道主义准则和原则并促使所有有关方面严格遵守。孟加拉国政府的活动和公告中普遍反映了这一立场。孟加拉国还大力支持并主动参与制定针对实际和潜在人道主义问题的国际原则和法规。
3. 鉴于在世界许多地区人道主义机构多重且复杂，孟加拉国支持国际社会，特别是联合国采取全面和精心协调的行动，以便充分应付紧急情况造成的挑战。孟加拉国特别关注人道主义人员进出紧急情况地区的问题和人道主义紧急情况下妇女、儿童和老人的状况。
4. 孟加拉国作为安全理事会成员还在审议人道主义问题中发挥了非常积极主动的作用。在 2000 年 3 月孟加拉国担任安理会主席期间，孟加拉国外交部长主持了关于安全理事会面前各项问题的人道主义方面的专题讨论。讨论后发表了全面的主席声明（S/PRST/2000/7），其中叙述了孟加拉国有关人道主义问题立场的许多方面。在 2000 年 4 月安全理事会讨论武装冲突中保护平民的问题时，孟加拉国阐述其立场（见 S/PV. 4130 和 Corr.1 和 Resumption 1 和 Corr.1）时强调，应采取具体行动在联合国领导下的所有主要人道主义行动者之间进行有效和重点突出的协调，这样可以为减少人道主义紧急情况中无数无辜平民的困难发挥最大的作用。

人道主义问题独立事务局

1. 人道主义问题独立事务局欢迎秘书长重视在国际人道主义法和人权法领域需要推动“守法文化”的问题。除了最近关于武装冲突中保护平民的报告（S/1999/957）和关于二十一世纪联合国的作用的报告（A/54/2000）之外，秘书长在 2000 年 7 月 14 日给所有会员国的照会中，就大会第 53/124 号决议的内容提请注意国际公认的准则和原则不断遭到违反以及无辜平民继续丧生，他强调不守法问题，并提请注意人道事务局自成立以来一直从事促进“国际人道主义新秩序”的工作。人道事务局期望在这方面同联合国，特别是同人道主义事务协调厅进行密切合作。
2. 人道事务局非常赞赏秘书长通过上述照会营造声势，以便更加切题地讨论关于国际人道主义新秩序的议程项目，从而实现原设想的目标，即在本项目下审议其他项目没有充分审议的人道主义问题。因此，在 1980 年代后期，法国提出人

道主义紧急情况的决议草案，俄罗斯联邦也为增强人道主义领域的国际合作提出过决议草案。人道事务局真诚希望，在审议国际人道主义新秩序时，各国政府提出应付紧急人道主义挑战的新思想和新倡议。特别是它希望各国政府响应大会在其第 53/124 号决议中提出的邀请，在自愿基础上，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。向秘书长提供的意见和专门知识构成人道事务局以前提出的人道主义行动纲领（见 A/51/454）的组成部分，其编写方式类似秘书长早些时候关于《和平纲领》与《发展纲领》的报告。

3. 人道事务局回顾波斯尼亚和黑塞哥维那政府关于管理紧急情况下人道主义行动的基本原则的意见（见 A/53/486，附件），它仍深信大会在这方面制定标准和提供指导不仅非常有利于加强国际人道主义的立法进程，而且非常有助于防止或减轻普遍的人类痛苦。人道事务局一方面赞赏有关人道主义最低标准、保护平民和人道主义援助工作者等方面的不断努力，另一方面也认为，考虑通过一项根据上述文件列举的原则编写的声明也非常及时。人道事务局打算在这方面继续努力。

4. 同样，人道事务局注意到并建议支持千年首脑会议中提出的一些想法，如有必要通过残疾人权利公约和反腐败国际公约。人道事务局还认为，要用适当的国际立法解决一些反复出现的人道主义问题，如大规模驱逐、强迫人口迁移和保护国内流离失所者。这些问题都是国际人道主义问题独立委员会在 1980 年代率先提出的问题，人道事务局作为该委员会设立的后续机构，在这方面继续发挥其宣传和面向行动进行研究的作用。

5. 自从大会第四十二届会议注意到独立委员会的最后报告并提请各国政府、政府间组织及非政府组织注意该委员会的建议以来，国家和国际两级落实建议的工作取得了大量进展。然而，主题广泛的约 160 项建议中有三分之一左右还有待于采取行动。同样，在各国政府应大会邀请提供关于国际人道主义新秩序的意见方面，迄今有 60 多个国家政府作了答复。如果能组成一个政府和非政府专家小组来分析这些意见、建议和提议并鼓励还没有答复的其他国家政府提出自己的意见，以便确定将来的行动方针，那将是非常及时的。在这方面值得一提的是，各国政府普遍认为，“人道主义新秩序”这一用语并不意味着代替现有的国际文书，而是利用它们解决新的人道主义问题或解决现有问题中没有得到充分解决的新部分。秘书长关于这一问题的前几份报告已注意到这个方面。因此，应把国际人道主义新秩序的概念看作在人权和人道主义问题的集体解决方式中增加多学科内容（见 A/40/358/Add. 2）。

6. 有人建议全面审查现有的国际人道主义立法，以便确定要弥补的差距和应消除的重复工作（见 A/45/524）。同样，有人强调了进一步编撰“第三代人权”，即生命权和安全环境权等集体权利的重要性。有人还建议国际人道主义新秩序应强

调国家宪法列入人权，以便在国家一级加强人权的保护（A/49/577 和 Corr. 1）。这就同秘书长提出的促进守法文化的工作最终结合起来。

7. 关于国际人道主义新秩序的正常活动（见 A/53/486），它们在面向行动进行研究、地方能力建设、宣传和传播工作以及同联合国系统的合作方面都得到进一步加强。除了编写许多国家政府支持的具体问题的报告外，人道事务局还作为国家援助机构和联合国开发计划署及联合国难民事务高级专员办事处等政府间机构的执行伙伴。
