

联合国

A



# 大 会

Distr.  
GENERAL

A/50/572  
17 October 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议  
议程项目118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查”的报告(JIU/REP/95/6)。

95-32190 (c) 271095 271095 141195

人道主义援助与维持和平行动之间  
关系的调查

由联合检查组  
弗朗切斯科·梅扎拉马  
编 写

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语		1(d)
概述、结论和建议		1(e)
导言		
人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查	1 - 7	1(j)
一、根据大会第 46/182 号决议重新审查联合国系统的人道主义援助	8 - 17	3
二、与人道主义组织在复杂紧急情况下的任务有关的联合国手段	18 - 24	6
三、联合国人道主义组织在复杂的紧急行动中的作用	25 - 62	8
四、人道主义行动与维持和平行动之间的合作、协调与决策责任	63 - 106	16
A. 问题的范围	63 - 65	16
B. 联络、磋商与信息渠道	66 - 70	16
C. 决策责任	71 - 74	17
一 总部一级的协调		
(a) 政治事务部 (DPA)	75 - 79	18
(b) 维持和平行动部 (DPKO)	80 - 81	19
(c) 人道主义事务部 (DHA)	82 - 86	20
一 外地一级的协调		
(a) 秘书长特别代表 (SRSG)	87 - 88	21
(b) 联合国部队司令	89 - 91	21
(c) 紧急救济协调专员 (ERC) 和驻地协调员 (RC)	92 - 98	22
一 机构间常设委员会 (IASC)	99 - 101	23

## 目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一 秘书长特别代表、人道主义协调专员和联合 国部队司令之间的协调与合作	102 - 106	24
五、在复杂的紧急情况下人道主义行动的安全	107 - 116	26
六、具有象征意义的复杂情况国别事例	117 - 131	29
注		33

## 缩 略 语

DHA	人道主义事务部
DPA	政治事务部
DPKO	维持和平行动部
ERC	紧急救济协调员
FAO	联合国粮食及农业组织
HC	人道主义协调员
IASC	机构间常设委员会
ICRC	红十字国际委员会
ICVA	国际志愿服务机构理事会
JIU	联合检查组
NGO	非政府组织
RC	驻地协调专员
SRSG	秘书长特别代表
UNAMIR	联合国援助卢旺达使团
UNDP	联合国开发计划署
UNDRO	联合国救灾协调专员办事处
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNOSOM	联合国索马里行动
UNREO	联合国紧急救济办事处
UNRRA	联合国善后救济总署
UNTAG	联合国纳米比亚过渡时期援助团
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织

## 概述、结论和建议

数量日益增加的国内和国际冲突，需要人道主义援助和保护平民，这使得联合国的任务变得更加困难和复杂，对它的《宪章》和原则提出了挑战。因此，本组织必须确保联合国系统的有关部门和实体对它们的作用和责任有清楚的了解。为了对这些复杂问题作出回答，联合国提出了三个主要手段，即预防性外交、建立和平行动和维持和平行动。所有这些活动都是同包括缔造和平在内的人道主义援助方案一道进行的。

本报告的目的是分析各个人道主义机构和联合国秘书处的社会和人道主义部门现有的及拟议的任务，以保证在复杂的紧急情况下，这些任务尽可能适当并得以实施。报告还集中探讨了人道主义援助及维持和平行动人员之间的关系，并就协调他们的工作的方法提出建议。报告还详细审查了在总部和外地一级以及各部门间的合作与协调机构，以便提高它们的效率。还考虑了联合国现场工作人员的安全问题，并提出了改进有关政策的建议。

分析和建议所使用的信息及文件是由有关组织提供的，也来自赴莫桑比克、卢旺达和肯尼亚现场考察所得。事实上，联合国的多数活动已由索马里转至内罗毕。检查员深信要想通过促进社会、经济和人道主义进步来提高联合国促进和平与国际安全的能力，还需做进一步努力。

在调查期间各部门和组织在总部和现场的援助与合作极为有用，并受到高度重视。但是，检查员想指出，报告不可能反映出联合国各组织的所有看法。本文件倒可说是综合与协调它无法全面反映出的往往有分歧的立场的一次努力；联检组报告篇幅有限也是一个因素。

### 建议 1

在过去几年内，人道主义事务部在复杂紧急情况时的职能和责任已有了发展。然而，自 1992 年大会成立该部以来，规定的指导方针已不足以确定它的新作用，阐明它的任务和指导它同政治事务部及维持和平行动部的相互关系。秘书长负责发布行动方针。应同各人道主义机构协商，发行一份《秘书长公报》以明确规定人道主义事

务部在总部和外地一级不断开展的职能和服务。

#### 建议 2

人道主义援助人员的作用是非政治性的，它已有所扩大以便适应国内和国际战争造成的冲突局势的影响。在复杂的紧急情况下，联合国及其人道主义机构在任何时候都必须按照人道、公正和中立原则对各方面的平民加以保护和援助。这些原则在国际红十字和红新月运动的章程中均有明确规定。

#### 建议 3

秘书长的“和平纲领”及其补编为通过预防性外交、建立和平、维持和平及缔造和平行动来维持国际和平与安全规定了一些机构。为避免冲突、阻止和解决冲突而同有关各方谈判是实现联合国目标的最有效和花费最少的手段之一。为最大限度地发挥各项战略的效果，秘书长应加强“谈判”渠道，并给它们以各种方便。要实现这一点，最好的方法是改进分析研究政治、社会和经济危机的根源，包括历史和人类学背景的机构，特别在有关各方不愿接受和平解决办法的情况下更是如此。人道主义机构可以同建立和平、维持和平和缔造和平行动联系在一起互相协调，发挥有益的作用，并维护其非政治的性质。

#### 建议 4

复杂的紧急情况不断增多，联合国日益介入人道主义和维持和平行动，这种情况不仅提高了联合国和非政府组织的传统行动伙伴，也提高了研究和学术机构与大学的兴趣。非政府组织参加复杂的紧急行动已证明对联合国的救济活动是必不可少的。学术机构的参与为不属于联合国机构一部分但却真正关心的组织提供新思想开辟了新的途径。这一事态发展理应受到鼓励和加强。

(a) 非政府组织: 人道主义事务部关于探讨在总部任命一位非政府组织的专职联络官员的可行性的考虑是符合这一方针的，应该得到支持。也可以设想在外地一级采取类似的做法。

(b) 有关学术机构: 应该在确定的机构和大学及联合国的相应部门和单位之间就如何对复杂的紧急情况作出有效反应不断交换情况。

#### 建议 5

随着复杂的紧急情况数量增多，联合国人道主义援助人员同维持和平部队之间的关系已明朗化。由于政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务部这三个部门的首脑成立了一个协调机构，这种关系正在总部一级发挥作用。但是这一计划并未充分考虑到外地一级各机构的作用，尽管这些机构对各种复杂的紧急情况有丰富经验和广泛知识。除了协调机构外，人道主义业务机构还必须能够酌情同政治事务部和维持和平行动部及其他秘书处部门保持直接联系这对避免重叠的官僚机构和确保在有关问题上的直接和迅速联系很重要。由于政治行动和人道主义行动的区别，在行动的领导层中可能会碰到困难。

为了改进参加各单位间的合作与协调：

- (a) 秘书长应按照会员国的愿望，为人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部规定明确的职责。
- (b) 应承认在人道主义事务部支持下机构间常设委员会须更多从事如下任务：
  - (i) 同人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部一道参与维持和平行动的规划工作；
  - (ii) 通过人道主义事务部就战略与行动的背景定期向安全理事会报告。

#### 建议 6. 人权

直到目前为止，尽管存在着这些国际手段，但在复杂的紧急情况下对人权的尊重和保护并未得到令人满意的保证。为了使高级专员和人权中心能够履行其职责：

在建立外地一级的人道主义协调员办事处的同时，还应设想有人权机构存在；联合国从事的维持和平行动还应该有人权内容，把安全理事会规定的任务性质考虑进去。

#### 建议 7. 协调

在复杂的紧急行动中，政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务部的活动越来越相互依存和相互联系在一起。这些实体和部门对实施安全理事会的决定负有直

接或间接的责任。因此下述建议似乎是适宜的。

(a) 总部: 在总部一级, 人道主义事务部同其他人道主义机构、维持和平行动部及政治事务部一起提出的建立协调机构的倡议应继续进行并形成正式文件。一旦完成后, 有关文件应成为在复杂紧急情况下在总部一级进行合作的灵活基础。

(b) 外地: 在外地一级, 应按照下述的指挥与等级系统行事:

(一) 秘书长特别代表应按照对他的授权, 提供全面领导、协调和联络政治、军事和人道主义行动。

(二) 联合国部队司令、人道主义协调员和人权事务高级专员代表作为现场的平行实体, 除非另有决定, 应向秘书长特别代表提交报告, 而又不影响他们各自的任务和同联合国总部不同的内部程序。

(c) 建立信息网络, 其首要宗旨是向各人道主义机构提供业务资料, 应由人道主义事务部负责, 并供外地办事机构使用。

#### 建议 8. 人道主义协调员

根据机构间常设委员会商定的职权范围, 在各人道主义机构间协调人道主义活动的作用在外地一级应得到承认和加强。人道主义协调专员应向人道主义事务部报告人道主义事务, 但应在秘书长特别代表的全面领导下工作。

应把高级专员的任务交给联合国驻地协调专员, 因为驻地协调专员参加了预警工作, 他负责联合国工作人员的安全, 又是救灾管理组的组长。提议的候选人应具备必要的专业能力。如果不是这样, 就应该按照机构间常设委员会商定的职权范围来挑选他或她。

#### 建议 9

会员国应考虑是否有可能向人权主义事务部提供更多资金以使它有加强其机构和提高其能力。

#### 建议 10

参加各项维持和平行动的联合国人员的安全已成为国际社会, 特别是联合国主

要关注的问题之一。为此大会及安全理事会已通过了几项决议。大会第四十九届会议通过了一项有关“联合国及有关人员安全公约”的决议，该决议规定了保障参加与联合国组织有关的复杂紧急情况的人员更大的安全。

虽然还可以讨论向更多的人道主义人员提供保护问题，检查员建议会员国赶快批准该公约。秘书长可以就批准情况和公约随后的执行情况向大会提交报告。

#### 建议 11

成立全国志愿团，人称“白盔队员”的主要目的是为了充分利用各国的潜力为人道主义救济、恢复以及促进发展活动的技术合作提供支助。检查员建议考虑扩大“白盔队员”的作用的可能性；用他们的存在提供一种威慑力量和在他们与人道主义人员的工作关系中的一种象征性保护伞。

## 导　　言

### 人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查

1. 自冷战结束和民主取得突破以来，内部纷争和种族与宗教冲突在世界各地连绵不绝。联合国系统在促进民主与和平方面起着积极作用。在这一传统和广泛的范围内，要求联合国面对的新挑战已经形成。其中之一是《宪章》中所没有提及的，那就是使用联合国部队在全世界范围内保护人道主义行动，而这一现象近来已达到了新的规模。维持和平部队和人道主义援助的关系是联合国系统各组织及会员国主要关注的问题之一。非政府组织、研究工作者和学术机构也介入了这一问题。

2. 主管人道主义事务的副秘书长 1993 年在纽约外交政策协会上的发言中说：“正在塑造冷战后世界环境的两股汹涌潮流是争取民主的运动和历史积怨和种族紧张关系的爆发。人们无时无刻不在提醒我们注意这些势力的强大力量。我们现在已经进入这样的时期，国际和平与稳定直接同弥合深刻的种族、政治与文化裂痕和实现各国内的社会正义联接在一起。”<sup>1</sup>

3. 在有些国家，联合国预期要调解的冲突始于冷战时期，而且仍在继续。在另一些国家，战争已失去并继续在失去数以百万计的生命。在一些国家中，难民和国内流离失所者使国际社会承受着无法估计的代价。在所有这些国家中，缺少起码的社会服务、食物和住处带来了复杂的紧急状况，而联合国系统的工作人员正在同时进行的维持和平和人道主义行动也正是为了处理这种情况。

4. 联检组的这份研究报告是应儿童基金会建议编写的并受到其他人道主义组织和开发计划署的欢迎，它试图分析这些复杂的紧急情况涉及的各种问题。机构间常设委员会对复杂的紧急情况所下的定义是：“一个国家、地区或社会由于内部冲突导致权威完全或极大丧失而出现的人道主义危机，它需要作出远远超出任何单一机构和（或）现有的联合国国别方案的授权或能力所能提供的国际反应。”<sup>2</sup> 本研究报告就其范围和内容来说都与联检组正在编写的题为“联合国系统参与提供和协调人道主义援助”的另一份研究报告不同。后一份研究报告主要阐述联合国对紧急人道主义局势作出有效反应所需的作用、机构和框架。而另一方面本研究报告则审查人道主义援助机构和维持和平行动部的联合努力。它批判性地审查了根据最新事态发展和新的

挑战而制订的指导方针。本研究报告还审查了秘书长在他的“和平纲领”及其补编中提供的框架，与人道主义活动有关的预防性外交、建立和平、维持和平及缔造和平的概念。

5. 本研究报告的另一个目的就是探讨为介入复杂情况的机构审查和制订行为准则（指导方针）的可能性和可行性，在此过程中要牢记它们的权限、优先事项，对维持和平和人道主义援助的新要求及它涉及的危险及在国际和国内冲突中遵守独立、中立、人道和公正的原则。报告还将探讨联合国人员的保护和安全问题。

6. 人道主义援助并不局限于冲突时期，还涉及恢复、缔造和平，而恢复正常状态则是需要同维持和平行动建立新关系的另一个领域，以便使联合国系统的行动更加有效。

7. 以下各章分析人道主义和维持和平行动的背景，对在复杂紧急情况下提供援助的联合国机构之间的协调加以改进的需要，以及保护外地一级人道主义行动人员的必要性。

一、根据大会第 46/182 号决议重新审查联合国  
系统的人道主义援助

8. 在复杂的紧急情况下站在人道主义援助最前列的人道主义机构和机关是难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、粮农组织、卫生组织和开发计划署。过去它们独自开展了有效和值得称道的活动，但那是在非常不同的情况下。联合国的全球化还是件很遥远的事。为了迎接复杂紧急状态下国际形势的根本变化，这一转折点需要一个协调机构。人道主义事务部从人道主义危机一开始就越越来越积极地从事协调复杂的紧急行动的工作。

9. 在过去几年内，联合国人道主义机构一直就面临着现有国际公约如《1949 年日内瓦公约》及 1977 年两个《附加议定书》中涉及的内战和其他冲突。这些法律文书规定平民人口在武装冲突中有权接受人道主义援助。冲突有关各方有责任遵守国际义务。自冷战结束以来政治形势已发生剧烈变化，并破坏了以前存在的国际结构。正如秘书长在《和平纲领》的《补编》第 10 段中所税“……当今的许多冲突都是国家内部的冲突，而不是国与国之间的冲突……因此，新独立的国家内部爆发了一连串的战争，这种战争往往是宗教和种族战争，而且往往残暴异常。冷战的结束似乎还促成了在非洲爆发这种战争”。<sup>3</sup> 因此很显然，在冲突环境中提供人道主义援助的任务是极其困难和危险的，因此现在比任何时候都更加需要不遗余力地确保国际人道主义法得到遵守。

10. 联合国维持和平部队的作用因此更为关键，因为联合国人道主义援助人员在执行他们保证人道主义援助达到预定平民人口手中的任务时，可能需要保护和合作。这就增加了联合国、它的人道主义工作人员和维持和平行动人员的责任，并要求在复杂的紧急行动中进行密切合作。联合国难民事务高级专员在她于 1993 年 10 月 22 日至 23 日普林斯顿大学会议上致开幕词时强调指出这种困难，她问道：“一个人道主义机构在援助和拯救受害者，而又不致损害它的形象信誉和原则以及它的工作人员面临操纵、恫吓、侮辱、屈辱和谋杀而不丧失自尊心方面还能持续多长时间和走多远呢？”“国际社会必须找到这个问题的答案。

11. 战争与冲突产生了对援助的更大需求。但是保护平民人口和满足他们的需

要只有在相对和平与安全的环境中才能实现。在行动的性质发生变化后，人道主义机构的传统任务也要进行相应调整。占有优先地位的始终是利用任何现有手段和执行国际人道主义法来拯救人的生命。如何做到这点所采用的方法与战略对于实现这些目标是有帮助的。主管维持和平行动的副秘书长正确地谈到这些问题，他在普林斯顿大学会议上说“维持和平行动的性质本身，从某种意义上说，是试图摆脱混乱，建立秩序……在疯狂的战争中，是谈不到什么洁白无瑕的干预的；维持和平和人道主义活动必然沾上污迹和充满危险的陷阱”。<sup>5</sup>我们还可以说国际社会正在认真为如何使这些行动少沾一些污迹，不那么危险和更有成效这一问题寻找恰当的答案。

12. 各人道主义组织普遍同意必须遵守载于大会第 46/182 号决议附件第 2 段中的原则：“必须按照人道、中立和公正的原则提供人道主义援助”。<sup>6</sup>但必须根据维持和平行动的具体事例来进一步理解和解释这些原则。

13. 给人道主义援助的概念和指导提供人道主义援助的标准下定义的尝试可能有助于阐明报告中所谈的问题。人道主义援助的依据就在于这一公认的原则：人人均有生存的权利及其涉及的所有问题。人道主义援助把个人置于主要地位，当他成为违犯该基本权利的受害者时则成为保护对象。军事冲突有关各方有责任接受完全是以人道主义性质的公正的救济行动，这些行动的进行不应有任何歧视。同人道主义援助有关的生存权需要包括一系列权利，它们在构成国际人道主义和人权法的“主体”的有关国际公约中均有政治、经济和社会方面的解释。基于这个背景，确定人道主义援助的标准可以指出以下几点：

14. 自主不仅指没有外部干涉，而且也适用于每个机构、单位和人道主义行动人员的具体权限和任务；任务必须不受束缚地完成。自主不能成为拒绝协调的必要性的借口，在本调查研究过程中对其所涉及问题进行了审查。对非政府组织及由联合国大会授予观察员地位的红十字国际委员会来说，自主有着更广泛的含义。

15. 公正是消除冲突局势以实施人道主义援助的必要条件。援助分发者越公正无私，成功的机会就越大。公正意味着以解除个人的痛苦和优先处理最紧迫的灾难情况为唯一指针。遵守公正和中立的原则就能在冲突各方之间建立起联系并做出切实可行的适当安排。

16. 中立就是不要把干预政治化，这是任何人道主义行动取得成功的不可缺少

的因素。在复杂情况中，的确存在着干预的可能性，这些可能性事实上已影响了某些行动的结果。还应指出中立不限于人道主义援助的执行者。它也适用于维持和平行动，如果违反了中立原则，行动就会受到破坏，而联合国人员就将面临危险。

17. 下一章将结合不同情况审查上述人道主义和维持和平行动的原则。

## 二、与人道主义组织在复杂紧急情况下的 任务有关的联合国手段

18. 联合国用以帮助防止、控制和解决国与国之间和一国内部冲突的各种手段是：预防性外交、建立和平、维持和平和缔造和平。“和平纲领”中对这些措施明确规定如下：

19. 预防性外交“是采取行动，防止两方发生争端，防止现有的争端升级为冲突，并在冲突发生时限制冲突扩大。”预防性外交提供了采取人道主义行动的最好机会，因为它充分遵守据以采取这些行动的原则。由于派出了人道主义人员到现场，他们能够便利外交干预和有助于防止甚至推迟争端的升级，因而预防性外交使政治环境变得不那么动荡，如果可能的话，变得稳定。提供人道主义援助中固有的紧急援助，可以帮助缓解爆炸性的局势。人道主义行动不需进行直接政治干预就能有助于收集包括预警在内的信息，以便帮助制订出有利于外交谈判人员的全球做法。

20. 建立和平“是采取行动，主要通过《联合国宪章》第六章所设想的和平手段，使敌对两方达成协议”。<sup>1</sup>除预防性外交外，建立和平为人道主义行动创造出有利的气氛。这是一种和解的环境。建立和平、外交和救济方案可以遵循并行不悖的轨道，而不致于相互干扰，却对彼此都有益处。”人道主义援助同预防性外交、预警和维持国际和平与安全有密切联系。它同实况调查、预防冲突和紧急情况，以及同建立和平、维持和平和缔造和平是联系在一起的。<sup>2</sup>无论如何，人道主义援助决不应被用作在复杂紧急情况中实现政治目标的手段。军事冲突的受害者有权接受作为完全是人道主义的、公正的和不带任何歧视的行动一部分的生存所需物品。

21. 就莫桑比克而言，检查员已证实这种做法对于协调总部和现场的联合国行动极为有用。应该汲取的经验教训是，在复杂的行动中，必须一开始就考虑人道主义援助，为避免任务不清和消极干预，应在各级早日进行规划与协调。

22. 维持和平“是实地部署联合国有关人员，过去的做法都是取得所有有关各方的同意下通常是部署联合国军事人员和（或）警察人员，往往也包括文职人员。维持和平是一种手段，它扩大防止冲突和建立和平两方面的可能性。”<sup>10</sup>这是应该追求的主要目标，只要有可能，联合国就必须为之而努力，即使近来像在索马里和前南斯

拉夫，它碰到一些突出的例外情况。维持和平行动包括监督停战安排，停火筹备选举过程和保护性监督人道主义援助行动人员。这是一种维持和平军事人员同人道主义工作人员各尽其职的情况。在几乎所有情况下，人道主义工作人员都比联合国军事人员更早到位，其优越之处，是事先了解当地情况，为行动打下基础。军事人员作为制止重开战火的一种威慑力量的存在也间接有益于提供人道主义援助。

23. 有时会出现这种情况，即遵守维持和平依据的原则会有困难。在某些情况下，即在索马里和波黑，要保护人道主义使团和平民就要求增加授权以便准许使用武力。其结果是维持和平行动转为强制实施和平，这就带来了固有的作用不清的结果。人道主义工作人员就陷入了矛盾之中。流行的倾向是应当避免出现类似的情况。正如秘书长在“和平纲领的补编”中所说的，“混淆两者之间的区别可能破坏维持和平行动取得成功的机会并危及其人员”。它们并非是“一个连续体上可轻易地从一点过渡到另一点的相邻两点”。“军事存在应严格限制在使人道主义救济工作得以恢复所需的时间之内。只要有合理的安全限度，政治、军事和人道主义各组成部分应恢复它们原有的作用和使命。现实情况并非总是这样简单：即使只有少量不安全性存在，就可能选择武装护送这种办法。但是许多人道主义实体，包括非政府组织都有这种看法，借助于武装护送队应该只是例外情况，而不能是惯例，因此应该是完全临时性的。在部署武装护送队为人道主义活动提供支持或安全保障的任何情况下，它们都应该在人道主义旗帜下进行活动并应该响应人道主义行动负责人的需要。

24. 缔造和平是一个应加以探索的方面。联合国与冲突紧急情况的后果及其逐步消除有关的许多活动都可以在这个范围内展开，然后由旨在通过恢复平民生活和社会与经济发展来实现国家正常化的主动行动来取代。许多方案、基金会、办事处和机构在经济、社会、人道主义和人权领域的各自任务中都能发现广泛的可能性。联合国的文职人员可能需要保护。在维持和平行动人员撤出后，会留下一些基本的保护性结构，它们受联合国文职机构监督。可以像1994年12月9日大会第49/59号决议设想的那样用扩大为加强人道主义和救济援助而建立的志愿队的行动范围来解决这个问题。这些被称为“白盔队员”的志愿人员除了原定任务外，还可承担非武装性地保护人道主义工作人员的工作。对于可能参加的缔造和平行动，已在伊拉克取得成功经验的求助于联合国卫队的做法也可以予以考虑。

### 三、联合国人道主义组织在复杂的紧急行动中的作用

25. 在维持和平行动的任务中，与人道主义有关的责任越来越突出。由于这些活动很频繁，在决策和执行方面的工作关系使得将人道主义方面的和政治及维持和平方面的行动结合在一起成为维持和平与安全的需要。联合国系统救济机构更多参加人道主义援助，这需要更好地协调，这就导致成立联合国人道主义事务部。主管人道主义事务副秘书长 1993 年在纽约的政策协会的发言中指出：“联合国不能降格为法律与秩序的提供者，仅仅成为粮食与毛毯的分发者或是监督选举，然后就离开一个国家”。<sup>12</sup>人道主义事务部就是在这样的背景下成立的，以取代联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处），后者的任务并不包括复杂的紧急情况。（见关于人道主义事务部的第四章）。有意义的是，设立紧急救济协调专员这个职务是为了对海湾危机期间各人道主义机构明显缺乏协调作出反应。

26. 最近，维持和平行动部、政治事务部和人道主义事务部都制订了更好确定它们的各自作用和改进合作的指导方针。这是一个值得欢迎的创举，理应受到鼓励。应该继续努力以进一步改进维持和平行动中的人道主义援助。

27. 联合国人道主义组织已向检查员表示，它们希望充分参加从规划到实施各阶段的建立和平过程。它们认为不应事后想起来才把它们纳入方案之中。各个机构认为，由于在冲突爆发以前它们已经在那些国家，因此它们更了解起作用的各个政治、经济和社会因素，从而能对行动的规划与执行作出贡献。由于它们中大多数在行动结束后还可能留下来，因此它们的参与在冲突后的活动中会有所帮助。

28. 从惯例上看，人道主义机关在复杂的紧急情况中总是处于第一线：在保护难民方面有难民专员办事处；在向受害人分发粮食援助方面有粮食计划署；在向处于冲突中的妇女儿童提供特别照顾方面有儿童基金会；在卫生保健方面（疫苗接种和预防传染病援助）有卫生组织。在大多数情况下，粮农组织是在复杂的紧急情况一结束就接踵而来。它参加向受灾人口分发种子、工具和其他主要投入以便使粮食生产恢复正常。粮农组织还管理一项全球信息和预警方案，并同粮食计划署共同进行粮食供应评估活动以便分配紧急粮食援助。正如 GA/RES/46/182 号文件规定的，驻地协调专

员在正常情况下应在国家一级协调联合国系统的人道主义援助。每宣布出现一处复杂的紧急状况，就可以任命一名人道主义协调专员。

29. 因此，本联检组报告审查了每个组织如何能够单有成效地在复杂紧急状况下履行其职责，并指出这些努力如何才能加强联合国的建立和平进程。本研究报告还设法回答人道主义援助提供者在有效的调解与预防冲突中所面临的新挑战。

30. 以下各段说明了每一个机构的参与程度，并具体提到正在审议的主题。

31. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处): 近年来，难民专员办事处同联合国维持和平部队密切合作的行动日益增多。这种合作特别多的发生在难民专员办事处协助难民自愿返回他们原籍国的情况下，大会或秘书长在这种情况下都要求难民专员办事处援助流离失所者和(或)战争受害者。

32. 难民专员办事处的任务是对难民提供保护和援助并设法找出摆脱其苦难的解决办法。在难民的紧急情况下，难民专员办事处按照其授权协调人道主义团体做出的反应。近年来，大会或秘书长越来越多地要求难民专员办事处在协助国内流离失所者或受冲突影响的居民方面起带头作用。

33. 联合国儿童基金会(儿童基金会): 多年来，它的活动都是致力于协助各国政府增强其提高妇女儿童的生活水平和增进他们的福利的能力。由于内战和其他类型武装冲突数量日增，需要国际社会特别是联合国系统更多的介入。因此，儿童基金会必须扩大其任务，向在复杂紧急情况中所有受害者特别是儿童及妇女提供援助。

34. 儿童基金会提高其反应能力的努力势必要形成一种快速反应概念，这种概念的基础是有能力一接到通知后就借助于同某些提供紧急准备和人员安全培训的非政府组织的备用/统包安排组建和部署一些快速反应组。最终目的是发展国家和社区能力以应付灾祸的袭击。在复杂紧急救济中，儿童基金会的任务包括评估需要并同联合国系统其他组织共同工作来满足需要。此外，儿童基金会还参加制订机构间综合呼吁书，并充分参加计划对复杂的紧急情况的反应。

35. 作为现场的业务机构之一和制订联合国系统人道主义救济援助综合呼吁书过程中的一个积极发起者，儿童基金会帮助寻求有效的解决人道主义援助和维持和平行动之间的协调与合作问题。

36. 世界粮食计划署(粮食计划署): 自冷战结束以来发生的政治与经济变革对

粮食计划署的人道主义活动方针有重大影响。它的基本任务已经扩大，以适应复杂紧急情况的新现实。内战或其他冲突中的紧急粮食救济援助是救济那些需要援助的居民的主要方式之一。粮食计划署的食品提供职能已成为联合国系统的人道主义援助行动和缔造和平努力的一个主要部分，它的作用已显得特别重要。甚至对于那些有望恢复和平与正常状态的国家来说，仍需要粮食援助，以维持难民、流离失所者和受战乱影响的居民的生存，直到实施重建和发展方案时为止。

37. 由于粮食计划署的作用在不断发展，有效提供人道主义援助可能需要护送食品运输车队。随着复杂的紧急情况激增，粮食计划署的任务比以前任何时候都同维持和平和调解行动更密切地联系在一起。

38. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）：它直接具体地参与复杂的紧急情况。它对联合国人道主义努力的贡献涉及预警、评估需要、恢复和预防。该组织力图保证作出紧急救济努力的同时采取长远发展措施和培养受灾人口的就地生产能力。

39. 粮农组织因其方案所具有的技术性质而无法处于复杂紧急行动的前列。然而，粮农组织的预警活动和粮食供应评估，以及它参加机构间常设委员会却使该组织参加了有关复杂紧急情况早期阶段的规划和政策制定。例如，在索马里，粮农组织的方案往往是在困难的条件下实施的，却一直是人道主义战略的一个关键部分。

40. 世界卫生组织（卫生组织）在1989年成立了紧急救济工作司，以便系统地提高管理复杂紧急情况的应变工作和与紧急情况的预防、准备和缓解有关活动的能力。为此，卫生组织已采取步骤以加强为紧急情况作好准备的能力，特别在易受灾害的地区，并通过提供技术咨询和专门知识以评估紧急医疗需要和协调对它的国际反应来积极参加紧急反应行动。卫生组织还帮助提供专门的医疗救济和供应。1993年成立了紧急和人道主义行动司以进一步提高该组织的紧急反应能力。

41. 自人道主义事务部成立以来，卫生组织就参加了它的全部活动，特别是它积极充当机构间常设委员会及其机构的成员。卫生组织一直密切参与发展人道主义事务部旨在应付紧急情况的综合呼吁过程。它促成了人道主义事务部发出的所有综合呼吁。卫生组织还利用它的区域性分散业务系统来接近和援助自然灾害的受害人以及受内战、流离失所或复杂紧急情况的间接影响的严重危害的居民。卫生组织以它根据这些紧急情况的需要而开展的活动，系统地支持了恢复或加强各国卫生领域的

能力以便使有关的国家服务部门尽快恢复自给自足。

42. 联合国开发计划署（开发计划署）是联合国系统的主要资助组织、也是为发展活动提供支助的主要机构。尽管它不是救济和应急机构，但它仍承担着在受复杂紧急情况影响的国家中协调与支助联合国系统的作用。在有些国家，开发计划署驻地代表往往是联合国驻地协调专员、而且常常又是联合国人道主义协调专员，但在复杂紧急情况之下并不总是这样。在某些情况下，他们在复杂紧急情况下还担任秘书长的特别代表。开发计划署在这方面的主要责任之一是只要情况容许，确保各机构的发展方案持续不断地执行。目前的趋势是人道主义援助正在受到人们重视，开发计划署在审查它的任务并寻求在复杂的紧急情况下继续进行发展活动的方法。这种连续性将使发展方案在维持和平部队撤离后能完全重新恢复工作。

#### 复杂紧急情况下的人权

43. 根据《宪章》第一条，联合国的任务是促进对人权，包括社会和经济权利之尊重。同一条还委托本组织解决人道主义问题并按照国际法解决国际争端。因此在人道主义援助、保护人权和维持国际和平与安全之间存在着联系。

44. 由于冲突局势日益增多，人权遭受严重侵犯的事件已经发生了。在这种情况下，秘书长指出“解决这些问题的一个条件在于对人权承担义务，特别对少数群体的人权承担义务，不管是种族、宗教、社会上的或是语言上的少数群体”。执行这一政策的最近一个例子是，要求人权事务高级专员保证联合国为解决卢旺达的冲突和缔造和平的努力必须强有力的人权内容（E/CN. 4/Sub. 2/1994/39，第4段）。

45. 大会通过其1993年12月第48/141号决议，第一次设立了人权事务高级专员的职位。高级专员的任务，除其他外，是“在《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及其他国际人权文书和国际法的框架内行使职能，包括在这一框架内履行义务，尊重各国主权、领土完整和国内管辖权，促进普遍尊重和遵守所有人权，并承认在《宪章》宗旨和原则的范围内，促进和保护所有人权是国际社会理应关注的事项”。<sup>13</sup>高级专员负责协调整个联合国系统的促进与保护人权的活动并向大会报告。

46. 高级专员办事处自成立以来就采取措施同人权中心一道建立机构和制订方案。在缺少适当支助情况下，高级专员办事处有时在现场得到维持和平行动部的后

勤协助。

47. 为了更快可更有效地对复杂紧急情况作出反应，高级专员向会员国发出呼吁，要求提供人力和物力资源。这一呼吁已开始取得某些积极的结果，虽然它们仍然是不够的。检查员希望迅速实施建立适当机构的计划，以便在外地一级需要时使用这些机构。

48. 由于人们已表示在所有人道主义行动中必须有尊重人权的内容，高级专员应该在初期更广泛地参加现有的警告和监测可能出现违反人权的复杂情况的机制。

49. 人道主义机构承担监督人权领域的职能并随时履行这些职能。尽管有许多困难，它们做到了这一点。事实上，应该指出，与人权有关问题都涉及到政治。然而，人权和人道主义活动是分不开的，因为提供物质援助是确保受害人的健全和得到保护的固有组成部分。

50. 联合国应采取措施协助战乱频仍的国家建立司法系统，以便对违反人权的人绳之以法。这对于和平与和解过程得以实现并持久进行是必不可少的。无论在政治谈判还是在维持和平行动中，本组织都有责任确保维护人权，而现在它拥有了一种新的手段。

51. 上述考虑说明在复杂的紧急情况下保护人权的重要性。高级专员应能够在整个行动过程中迅速和高效率地采取行动。人权和人道主义援助之间的联系是显而易见的。秘书长在他向大会提交的报告 (A/48/1) 中强调指出，“联合国应提高把人道主义行动和保护人权同建立和平、维持和平及缔造和平联系起来的能力，这是非常必要的。”在处理协调问题时，必须突出并考虑到高级专员任务的特殊性质。

52. 为了弥补机构的不足，人权事务高级专员应在现有财政资源的范围内并与人权中心合作，加快组建其自己的总部和现场机构，配备健全的信息装置，以避免依靠紧急行动的组成部门、特别是依靠维持和平行动部的后勤支助的现有过渡安排。检查员建议给予人权事务高级专员适当的资源以便他能充分履行使命。在这一点上，一项周转基金和(或)信托基金提供了值得探索一下的可能性。在现场机构不健全的情况下，驻地人道主义协调专员看来更适于提供援助和支助。

## 结论

53. 对人道主义行动工作人员的作用以及对他们在复杂的紧急情况下需要面对的频繁和迅速的变化的分析，提出了将他们的活动同具有多样性和各种需要的维持和平行动的其他组成部分协调起来的问题。它们的使命的基础是中立和公正。同样这些原则构成了联合国维持和平的支柱，它保证其切实可行。因此问题主要是协调、相互作用和对各自的责任与权限的理解。必须找到最合适的途径来使各自的潜力用于同样的目标或目的，并辅之以必要的灵活性；每一项紧急行动都有其自身的特点，需要不同的组成部分并要求承担不同级别的责任的方方面面参与行动。

### 红十字国际委员会（红十字委员会）、非政府组织和研究机构在复杂的紧急情况中的作用

54. 红十字委员会往往位于国内和国际武装冲突最前列，以便向受害者提供保护和援助。红十字委员会的任务是向国际或其他武装冲突或国内纷争的受害军人和平民提供保护和援助。红十字委员会应遵守国际红十字和红新月运动的章程中规定的人道、公正、中立与独立的原则在从事人道主义援助和保护行动时，红十字委员会遵守这些原则以及国际人道主义法就照料武装冲突受害者的救济活动规定的条件。

55. 为保护和援助武装冲突受害者，红十字委员会同各有关政治团体建立了工作关系，不管它们是政府、反对派团体或其他团体。在有内部武装冲突的国家里，保护流离失所人员属于红十字委员会的任务范围。一个国家的崩溃和由一个事实上的政权来取代均不会妨碍或阻挠提供人道主义援助。

56. 与联合国组织在现场的合作是根据实际情况进行的。这取决于活动的类型和同具体组织缔结的协议，有些合作可能比另一些合作范围更广一些。同粮食规划署的合作包括就复杂紧张情况下的救济进行广泛协商。在卢旺达，粮食规划署同红十字委员会就提供救济议定了责任的地区分工。在索马里，在联合国无法这样做的时候和地方，红十字委员会继续在冲突情况下保持有一支工作人员。同粮食规划署的安排使得红十字委员会能够在冲突持续的情况下分配救济食品。

57. 红十字委员会不会借助于武装护送、除非情况迫使它这样做而且这是使它

能完全独立履行其使命的唯一手段。因此，武装护送的唯一目的就是提供保护不受盗匪或非正规军干扰，而不是反对有关各方本身。此外，红十字委员会将征询控制着需要护送的领土的冲突一方的意见，如果该有关方面反对这种护送，就不会实行护送。由于军事介入可能会造成作用混淆不清，红十字委员会深信红十字和红新月的标志为遵守中立和人道的原则，完成人道主义使命提供了最有效保证。由于红十字委员会完成国际人道主义法给它规定的任务并按照该法律行事，因此联合国维持和平人员了解这些规则被认为是必不可少的，这不仅是为了依法有的权受保护的人的利益，而且也是为了充分了解红十字委员会的作用。

58. 非政府组织、研究与学术机构：联合国人道主义机构同国际和各国的非政府组织在复杂的紧急情况中的合作是很广泛的。联检组的报告《与非政府组织一道工作：与非政府组织和各国政府为发展联合国系统而在基层和全国范围内的业务活动》(JIU/REP/93/1、A/49/122/Add. 1号大会文件和E/1994/44/Add. 1)指出，“200多年来，非政府组织断断续续地在外国进行人道主义救济工作。第二次世界大战后，这些方案更加有系统和持续不断，在80年代中，它们已成为非常大规模的传媒、后勤和现场行动，在这些行动中，非政府组织和联合国系统的代表在非常困难的情况下勇敢工作以帮助减轻人类的沉重苦难”。<sup>14</sup>

59. 联合国机构和非政府组织之间的关系在大多数情况下是卓有成效的，因为后者有能力迅速采取行动，而且也因为它们在紧急情况发生以前就已在有关领域制订了一些方案。考虑到这些因素，联合国组织，例如难民专员办事处、儿童基金会和粮食规划署正在加强同非政府组织的工作关系。在大多数情况下，联合国组织都把提供救济物资工作转包给非政府组织。除了分发和监督外，非政府组织在联合评估救济需要和规划救济活动方面也起着越来越大的作用。通过主要的非政府组织社团参加红十字委员会进行合作。人道主义事务部建议在该部总部成立一个非政府组织常设联络办事处，目的是加强这种合作。在外地一级也可采取类似做法。

60. 像联合国人道主义组织一样，非政府组织还应使它们的传统人道主义救济努力适应联合国活动的新现实。它们参与人权保护活动是很重要的。

61. 如果说非政府组织参加复杂的紧急行动是在业务一级，那么研究机构和大学的贡献则是在制订政策一级。由普林斯顿大学组织并由难民专员办事处、国际和平

学院和伍德罗·威尔逊公共与国际事务学院共同发起的会议，就是这一类提供宝贵投入的论坛之一。在那次会议上，联合国人道主义和维持和平行动的主管人员就“如何把人道主义行动同维持和平行动联系起来”的题目作了发言，并鼓励人道主义和维持和平部队共同一道工作，使它们的任务相互得到补充。

62. 各个机构和学术界人士参加讨论联合国的作用有几大好处：帮助联合国就如何应付迅速发展的复杂紧急情况找到新的办法；使联合国决策人员有机会探讨与执行他们任务有关的问题；向国际舆论和决策人员提供外来的看法和不同观点，使他们对世界问题的规模和联合国解决这些问题的努力有更好了解。因此，检查员合力支持和鼓励同有选择的研究机构和大学经常进行交流和交换信息。

#### 四、人道主义行动与维持和平行动之间的 合作、协商与决策责任

##### A. 问题的范围

63. 秘书长在其题为“缔造和平与发展”的1994年联合国工作年度报告中，说“在过去几年内，国际社会继续设法应付危机和冲突，其中一些危机和冲突造成了大规模的人道主义灾难。维持和平的手段已运用于新的越来越困难的情况。”<sup>15</sup>因此，联合国维持和平行动不断变化的特点之一就是要求政治、军事和人道主义事务人员密切协作一道工作。然而，他们参与复杂的紧急行动的阶段和期限却因情况而异。

64. 联合国系统从事维持和平行动的文职工作人员从1990年的880名增加到1993年的3486名。自1991年以来，联合国就在从事预防性外交、调解和维持和平及缔造和平行动。大多数这些行动都包括重要的人道主义援助内容。

65. 协调人道主义援助与维持和平行动之间的工作关系的机制尚在确定过程之中。人们期望在军事、政治和人道主义实体之间建立平稳的关系。未来的工作关系取决于必须加以考虑的高级政治决定。联合国对消除障碍和改进合作与协调员有全面责任。处理这个问题的一个途径是按照已核准的授权划分每一方的责任界限并确保在灵活的全面框架内所有有关方面履行这些责任。

##### B. 联络、磋商与信息渠道

66. 人道主义机构和维持和平行动在外地一级的合作有了发展。在现有的体制范围内，各个组织之间、各国之间的安排均有所不同。粮食计划署同维持和平部队的联络主要通过人道主义事务部领导的人道主义协调机构进行。难民专员办事处同维持和平行动之间的协调是通过同维持和平行动部的直接联络，也通过有关工作人员在外地一级的定期聚会和信息交流。还有人道主义协调专员、部队司令和他们的工作班子之间的信息系统和联合制订业务计划和交换文件。在前南斯拉夫和索马里，维持和平部队负有支持人道主义活动的任务。儿童基金会同维持和平行动合作以确保人道主义援助进入港口、机场和公路的通道。

67. 维持和平行动对人道主义援助人员的主要支持包括监测安全条件，护送食品运输队，使用交通设施，保护建筑物，运送工作人员，食品分发的运载和监管，以

及对排雷、道路维修，桥梁及公用设施修理的技术支持。这种合作清楚地表明这两部分间的相互依存关系。

68. 已向检查员报告，在各次建立和平过程中，行动开始时，政治机构和人道主义机构之间的磋商不够，其后也未发出明确的指示。应该规定具体任务和明确的职责并尽可能快地通知外勤人员。目前的做法是由秘书长在总部一级召集一次特别工作组会议审查和决定重要问题。然后再把由此产生的决定和计划通知人道主义机构。主管人道主义事务的副秘书长在这一活动中起关键作用。然而，如果给予更为明确的政策指导，行动可以得到改进并且更加有效。

69. 人道主义事务部的主要职责是协调。因此，主管人道主义事务的副秘书长作为人道主义机构在总部一级的对话者是适宜的，他也完全有条件发挥这一作用。然而，各人道主义机构都有这个印象，那就是同另外两项复杂行动的组成部分比较起来，他的作用并未得到足够承认。同维持和平行动的所有机构的相互交往获得了新的推动，但还可以进一步加强，特别是人道主义事务部同安全理事会的关系，因为安理会的决定对实施人道主义任务越来越产生直接的影响。

70. 人道主义事务部同在复杂紧急情况下进行活动的机构之间的联络渠道不够，这妨碍了人道主义事务部的活动。目前的主要联络手段是为协调有关人道主义援助的政策问题而建立的机构间常设委员会（见有关机构间常设委员会的一节）。机构间常设委员会已证明其在加强全面协调方面的价值。但还缺少从总部到现场的信息系统流动，以便参加复杂紧急行动的机构采取协调一致的行动。这是令人遗憾的，因为现场的机构对政治、社会以及人道主义状况有深入的了解。检查员深信，人道主义实体在总部一级有更强有力的代表以及它们在根据人道主义原因决定采取的维持和平行动的规划阶段更广泛的参与，将会避免出现职责不清和妨碍人道主义任务的有效执行的状况。

### C. 决策责任

71. 在复杂紧急情况中需加以协调的决策过程有两个层次：一是在总部，另一是在外地一级。

72. 在总部，规划和执行复杂紧急行动是由三个主要部门承担的。它们是：政

治事务部、人道主义事务部和维持和平行动部。这三个部，在秘书长的主持下，负责执行大会、经济及社会理事会和安全理事会的决定。因此，任何集体或单独采取的行动或是得到上述一个或是得到所有立法机构的授权。

73. 机构间常设委员会编写了一份题为“在冲突情况下保护人道主义授权”的内部文件，这份文件后来提交政治事务部和维持和平行动部征求意见。这份文件是根据人道主义事务部、难民专员办事处、儿童基金会和粮食规划署的代表组成的一个非正式工作组在日内瓦起草的一份工作文件编写的。该内部文件提出了改进三个部门之间的协调与合作的建议。它试图确定每个部门在复杂紧急情况中的职能并建议设立一个在信息分享、规划和后勤等领域中进行合作的机构。它还为在复杂紧急情况下开展业务制订了指导方针，除其他方面外，还建议实行灵活性，并且指出人道主义组织“应享有与其任务相符的自主性”。

74. 以下各段分析了三个部门在总部和外地一级的职能。

#### 总部一级的协调

##### (a) 政治事务部 (DPA)

75. 经验表明，出色的谈判框架是建立和平取得成功的基础。秘书长的报告，即“和平纲领”指出，联合国的新目的必须是“……尽可能在最早阶段查明可能产生冲突的形势，在暴力发生之前设法运用外交消除危险的根源”。<sup>16</sup>

76. 成功地建立和平（见有关各国情况的第6章）的经验教训告诉我们，所有有关各方达成政治解决办法和明确规定决策责任是极为有益的。在上文提到的有关“冲突与人道主义行动”的普林斯顿大学会议上，难民事务高级专员指出“全面政治解决仍然是解决人道主义危机的关键”。

77. 政治事务部有处理复杂行动中政治问题的必要权限。它有六个地区司（非洲两个、亚洲两个、美洲和欧洲各一个），其首要责任是预防性外交和建立和平。该部的主要任务包括收集有关目前冲突的可能性的信息；分析有关数据以便查明联合国可能采取的预防性或建立和平措施以及促成谈判过程的形势。它协助秘书长谋求大会或安全理事会的授权。该部在执行大会或安全理事会决定方面同维持和平行动部与人道主义事务部密切合作。

78. 在外地一级，秘书长特别代表是执行总部决定的主要官方负责人。他应有著名的政治声望，但同时，正如第 87 段中所明确说明的，他对整个行动进行全面监督。政治事务部部署和保持小规模的现场使团，作为预防性外交或建立和平努力的一部分，就像在塞拉利昂所做的那样，在那里，秘书长被请求去促成政府和革命联合阵线之间的和平谈判；或是像在布隆迪，在那里，秘书长特别代表同其他方面合作，力图防止胡图族人和图西族人之间爆发进一步的种族暴力冲突；或是像在危地马拉，那里联合国主持的和平谈判导致部署人权核查团，并可望达成一项全面和平协议。政治事务部促成脆弱的和平进程的继续进行，如在安哥拉，那里的秘书长特别代表在卢萨卡举行的谈判导致在 1995 年春部署第二期联合国安哥拉核查团。至于索马里，目前在内罗毕还设有联合国政治办事处，直到安全条件容许它迁回摩加迪沙为止。政治事务部是诸如在萨尔瓦多的成功的维持和平行动的一部分。在那里，一个联合国小组监督那些在联合国萨尔瓦多观察团撤离时尚未充分执行的和平协议内容的执行情况。它目前正出现在柬埔寨，秘书长特别代表应柬埔寨政府的请求在那里密切注视着事态的发展。

79. 在所有这些情况中，由政治事务部负责的代表团却同联合国机构和非政府组织的人道主义网保持密切接触。每当政治事务部的代表协助谈判和平协定或框架协议时，他们都把人道主义和发展的因素充分考虑进去，并大量利用联合国主管机构和方案的专门知识。

(b) 维持和平行动部 (DPKO)

80. 在总部一级，维持和平行动部是负责实施联合国最重要的任务之一的主要工具之一，这个任务就是通过《宪章》第六章设想的和平手段或按照《宪章》第七章通过强制和平行动来维持国际和平与安全，《宪章》第七章授权对威胁国际和平与安全的国家采取军事行动。

81. 近年来，越来越频繁地要求联合国通过建立和平努力来解决国际和国内冲突。会员国为执行这一任务提供了人力、非军事、军事和物质资源。在 1989 年的纳米比亚行动（联合国过渡时期援助团）以前，联合国维持和平使团中军事人员占优势。然而，后来联合国扩大了其部署，包括了文职工作人员和警察和保安服务人员。这些

单位参加行动后，他们就组成了在秘书长统率下的联合国维持和平部队。军事人员不允许接受包括他们本国政府在内的各国外交的命令。他们受联合国部队司令管辖，而他则通过维持和平行动部接受秘书长的指示并保证统一指挥。然而，这一原则并非始终得到遵守，这就破坏了行动的透明度和效果。大会第 48/42 号决议建议对维持和平行动进行一次全面审查。该决议声称“为了保证维持和平行动的有效性、它们必须有明确规定任务”。

(c) 人道主义事务部 (DHA)

82. 大会认识到需要在联合国系统内加强对人道主义援助的提供，以便通过为正在出现的复杂情况预作准备来满足日益增长的人道主义援助需要。大会 1992 年第 46/182 号决议设立了紧急救济协调专员职务，随后，秘书长又建立了人道主义事务部。这一新设的部由一位主管人道主义事务的副秘书长担任首脑，并将联合国系统紧急救济协调专员的任务分配给他。

83. 人道主义事务部主要负责同联合国的决策机关，包括秘书长，以及维持和平行动和政治事务部的联系。其总部负责主要的复杂紧急情况，而人道主义事务部的日内瓦办事处则担负传统的救济自然灾害的职责和管理减灾方案。人道主义事务部扩大了它的信息部门，建立了新的复杂紧急情况信息股。

84. 1994 年改组了人道主义事务部，以便在协调紧急救济援助方面发挥更好的领导作用，并对联合国的全面维持和平努力作出贡献。改组后的办事处除其他方面外，工作集中在对现场协调提供支助和拥护人道主义原则和任务。

85. 自 1992 年成立以来，人道主义事务部的一个主要缺陷就是缺少可预计的资金供其在日内瓦和纽约开展核心活动之用的，以便把救济自然灾害的行动同复杂的紧急行动结合起来。目前它的大约三分之二的职位都是由预算外的来源提供经费的。此外，人道主义援助和现场协调费来自自愿捐款。在每一项新的紧急行动开始时以及随后在整个危机持续期间内，人道主义事务部都同它的主要伙伴一起协调制订战略，评估和确定随后在呼吁书上提出的需要的优先次序。这通常叫做综合呼吁过程，而且是捐赠者、执行机构和受害社团的一个主要的人道主义手段。

86. 从原则上说，紧急救济协调专员是各人道主义机构与它们的业务伙伴维持

和平行动部及政治事务部在决策一级的发言人。然而，检查员已注意到缺少一份阐明人道主义事务部的确切作用的秘书长公报。这种情况使人对冲突紧急情况中的人道主义行动的每个参与者的责任模糊不清。

#### 外地一级的协调

##### (a) 秘书长特别代表 (SRSG)

87. 秘书长特别代表“在尊重根据大会长期任务正在进行的人道主义行动的现状的同时进行领导和协调政策和行动目标”。因此，秘书长特别代表要确保在国家一级的适当磋商和协调安排，并设法使参加人道主义活动的各方与所有从事维持和平行动的方面进行密切对话。

88. 这些职责的顺利履行有赖于秘书长特别代表的权威和人格，以及他的政治和人道主义活动经验。检查员在总部和现场同人道主义机构的官员进行讨论时，大家一致表示接受秘书长特别代表在协调联合国全面维持和平行动中，包括在复杂紧急行动中的军事及人道主义方面所起的领导作用，但应充分照顾到机构的授权。但是人们也指出，在有些情况下，秘书长特别代表倾向于将注意力更多地放在行动的政治内容上而不是人道主义内容上。因此，各机构欢迎在挑选秘书长特别代表的过程中更多重视他们在人道主义事务方面的经验。这样就会使被任命的人在一项复杂行动中方方面面之间保持平衡。

##### (b) 联合国部队司令

89. 在外地一级，联合国部队司令对联合国维持和平行动的军事部分负有全面责任并向秘书长特别代表报告。部队司令应在规划和实施人道主义援助方面同人道主义机构及人道主义协调专员密切合作。由于安全理事会为具体危机规定的使命不同，他的任务也有差异。比如说，这些任务除其他外，包括监测安全条件，护送供应运输队，使用通信设施，保护建筑物和运送工作人员等。部队司令、军事小分队的军官和成员都应经过适当训练掌握人道主义基本原则的知识和受到有关各机构的活动包括保护人权的教育。

90. 部队司令和复杂紧急情况的不同行动人员之间的关系是临时性的。通

过人道主义事务部或一个适当的领导机构进行有限度的合作和协调。

91. 人道主义机构认为，由于军事、政治和人道主义各部分权限不同，必需使维持和平行动机构和人道主义援助机构在外地一级有平等的代表。目前的情况并非总能反映出这种必需的平衡。行预咨委会关于“联合国维持和平行动筹资的行政和预算方面”的报告也表露出类似的担心。委员会对秘书长报告（A/48/945，第14段）表达的立场也有某些保留，即“对冲突中平民的人道主义援助应置于维持和平行动的全面保护之下”（1994年11月18日的A/49/664号文件，第11段）。委员会认为，人道主义行动的公正性可以因为同维持和平部队的过分密切的联系而受到损害，特别是在强制行动方面。

(c) 紧急救济协调专员（ERC）和驻地协调专员（RC）

92. 对紧急救济协调专员在复杂紧急情况下在总部一级的协调职能已有明确规定，而在国家一级进行人道主义协调的责任则在机构间常设委员会拟订的职权范围中有所概述。机构间常设委员会给人道主义协调专员规定的任务是一个合乎逻辑的发展，并需要对大会第46/182号决议第39段的决定作一补充，该决定在提到联合国驻地协调专员时说“他（她）应促进联合国系统作好准备并协助迅速从救济转入发展。他（她）应促进利用一切地方和区域的现有救济能力。驻地协调专员应担任由本系统现场代表和专家组成的紧急行动组的主席”。<sup>17</sup>

93. 在外地一级进行协调的另一个可能性是挑选一个组织作为负责包括复杂紧急行动在内的人道主义活动的领导机构。这一方面的一个例子是儿童基金会，它的驻在国代表同时也是在伊拉克行动的领导机构。与此相类似，在出现一次大的人口迁移时，难民专员办事处就起主导作用，它的代表被挑选为人道主义协调专员。如果从人道主义机构选择领导机构，这个机构的首脑就担任驻地协调专员的角色，并向人道主义事务部报告。驻地协调专员随之就成为国家行动组的成员。

94. 在总部一级，人道主义事务部自1992年以来所承担的职能使得人们更好地认识到人道主义机构在协调它们的行动和调动资源方面的需要。因此，人道主义机构欢迎人道主义事务部在总部一级的作用。为了避免职能的重叠，应该根据现任的联合国驻地协调专员的作用来审查人道主义协调专员在外地一级的作用。

95. 根据目前的安排，联合国驻地协调专员除了协调联合国系统在经济和社会领域的一切活动的领导职能外，还在经济和社会领域的正常和复杂的紧急情况下还负有以下的职责：

- 主持灾害管理组；
- 监督联合国人员的安全；
- 参加预警监测组；
- 领导联合国其他机构的代表。

96. 人道主义协调专员，一旦被任命后，将被委以上述任务中的一部分。这就提供了考虑选择驻地协调专员也作为大多数复杂紧急情况中的人道主义协调专员的基础。

97. 现存的这种双重身分事实上促使开发计划署审查其授权，以便适应人道主义协调专员在复杂的紧急情况下的额外作用。1993年10月27日在纽约举行的机构间常设委员会第六届会议上，开发计划署署长答应“在国家/行动一级尽最大努力为**人道主义事务部服务**”。他还说：“驻地协调专员将向**人道主义事务部报告人道主义需要**，开发计划署将同**人道主义事务部密切配合开展工作以确保在困难的人道主义条件下，驻地协调专员能作好充分准备以应付正在出现的困难挑战**”。<sup>13</sup>这样，驻地协调专员将履行人道主义协调专员的职能。

98. 检查员认为，由于开发计划署广泛存在于各国，和它作为发展与人道主义活动协调员这一已经确立的作用及参加预警以应付不断发展的人道主义紧急情况，它最适宜于承担这个任务。为了避免机构重叠，检查员赞同这一主张，可考虑由联合国驻地协调专员担任复杂紧急情况下的人道主义协调专员的角色，只要他/她具备人道主义援助领域所需的资格和经验，并按机构间常设委员会提出的职权范围行使职能。另外，联合国驻地协调专员将向外地一级的秘书长特别代表和总部的人道主义事务部报告人道主义事项。

#### 机构间常设委员会 (IASC)

99. 机构间常设委员会是大会第46/182号决议设立的，目的是协调与人道主义援助有关的政策问题。它的成员包括联合国组织和诸如开发计划署、儿童基金会、

难民专员办事处、粮食计划署、粮农组织和卫生组织的机构。国际移民组织、国际红十字和红新月会联合会、国际志愿服务机构和相互作用理事会也是其成员。根据大会第 46/100 号决议的条款，红十字国际委员会是机构间常设委员会的长期邀请单位。此外，人道主义反应指导委员会以及机构间常设委员会专门邀请的任何组织都可以参加会议。委员会通常一年举行四次会议，由担任联合国紧急救济协调专员的主管人道主义事务的副秘书长主持。

100. 机构间常设委员会处理诸如综合呼吁书，信息/联络渠道和现场与总部之间以及现场行动的不同组成部分之间的安全事项。委员会还成立了一个特别工作组来研究联合国系统各机构从救济到发展活动的进展情况。它还利用各机构收集的资料审查紧急情况，从而确定受灾国家的优先需要，包括通过为人道主义方案规定的机构间呼吁程序来筹集资金。

101. 检查员认识到这一事实，即机构间常设委员会对各国复杂紧急行动的问题有深入的知识，这是规划未来行动的必不可少的因素。检查员建议每项行动中取得的经验教训都应编制成文献并由人道主义事务部存储在中央数据库内以供联合国各部门未来参考之用。这必需传达给所有机构，包括只处理发展问题的机构，其他政府间组织和非政府组织。这些信息对于秘书长特别代表和其他代表、新任命的人道主义协调专员，以及负有维持和平任务之类的联合国工作人员也是有用的。

#### 秘书长特别代表、人道主义协调专员和联合国部队司令之间的协调与合作

102. 整份报告都在叙述联合国维持和平行动三位高级官员的职责。然而，还需要明确和重新界定他们任务的职权范围以便找出一个能取得更好结果的合作方式。

103. 正如在本报告各章中已强调指出的，在复杂的紧急情况中各人道主义行动机构和维持和平部队必须在国家一级作出适当的磋商与协调安排。这对于相互之间对任务和职能的区别有一个应有的认识是必不可少的。

104. 检查员就此问题交换过意见的联合国各人道主义机构、部门及非政府组织都希望秘书长特别代表应起全面领导作用以保证人道主义协调专员和联合国部队司令之间的和谐。检查员认为，随着对政治事务、维持和平行动和人道主义事务这三个部在外地一级的任务作出明确规定，应该能建立一个照顾到各方面的行政指挥系

统，它将使所有的参与机构感到满意，并为健全的合作打下基础。为此目的，在不损害他们各自的任务和对他们的总部的内部程序的情况下，他们应在秘书长特别代表的全面管理下行使职能并同他建立起定期的信息交流。

105. 必须保证协调机构的连续性。为达到这一目的，还提出了设立一名秘书长特别代表的文职副代表的主张。这个主意值得加以探讨。秘书长已迈出了第一步，为海地指定了一名秘书长的特别副代表。

106. 目前，在外地一级，三位行动首脑之间的合作尚无标准模式。已临时权宜地发出一些指导方针，这些方针因国家而异。这是由于维持和平行动的问题也有所不同。检查员完全支持制订灵活而又切实可行的行动指导方针的努力。他还认为为采取这些行动而建立的行政指挥系统需要明确加以界定，同时要充分尊重每一项行动所固有的基本互补性。

## 五、在复杂的紧急情况下人道主义行动的安全

107. 主管会议和支助服务助理秘书长被委任行使联合国安全协调专员的职能。他负责发布由联合国系统所有组织执行的一般性安全指导方针。大多数组织都有同安全协调专员联系的联络官员。在外地，在每个国家都任命了一位联合国高级官员担任指定负责安全的官员。他对该国联合国人员的安全和保护负有全部责任并直接向助理秘书长负责。在大多数国家，联合国驻地协调专员对联合国人员的安全负责。

108. 虽然主要针对联合国外地活动的日常行动建立了上述机制，但联合国人员正越来越处于严重危险之下，这就需要采取额外的措施。在维持和平行动和人道主义行动中尤其是如此。伤亡人数不断增多以及一些介入冲突的方面对国际法令人深感遗憾的蔑视已引起联合国和国际社会的严重关切。在那些政府已不复存在或不再行使同意给予联合国人员以安全保证的权力的国家里，这种情况更为严重。

109. 大会以前曾通过关于国际公务员安全的决议，其中包括在第四十七届会议上通过的第 47/72 号决议，它在该决议中请求秘书长“在计划未来的维持和平行动和就其部署提出建议时，特别注意为维持和平和联合国其他人员提供充分的保护”。<sup>19</sup>此外，安全理事会通过了一项决议（1993 年 9 月 29 日第 868 号决议），它的第 6 段全文如下：“6. 决定安理会在今后考虑设立安理会授权的联合国行动时，除其他外将要求：

- “(a) 东道国采取一切适当步骤确保行动及参加行动人员的保障和安全；
- “(b) 东道国采取的保障和安全安排包括参加行动的一切人员；
- “(c) 应就东道国境内的行动及参加行动的所有人员的地位迅速商订一项协议，该协议应尽可能在行动开始时生效”。<sup>20</sup>

110. 联合国在要求它提供更有效的保护的压力下，已作出多种努力来改善这种情况。除了关于雇用当地卫队这一有争议的决定外，一个已证明取得成功的尝试是使用非武装的联合国警察部队。它是在柬埔寨行动期间进行试验的。联合国警察能监督某些敏感地区的选举，并为当地各界的接受，而不像对联合国维持和平武装部队那样持有保留意见。一个可能碰到的困难可能来自是否有足够的分队供广泛的行动之用和如何对他们进行具体的训练。

111. 为了便利对人道主义紧急情况作出快速反应，并对受灾国家的恢复和发展提供支助，大会第四十九届会议 1994 年 12 月 20 日通过了题为“加强联合国人道主义和救灾援助的协调，包括特别经济援助：加强联合国紧急人道主义援助的协调”的 A/49/139 号决议。该决议的主要目的在其题目上已明确表明。然而，此外，被称作“白盔部队”的全国志愿团的存在可以产生安抚作用，并成为紧急行动恢复阶段的保安组成部分。事实上，正是在这一关键时刻，维持和平人员撤离，而国际开发机构则留下作为当地的主要行动机构。这就为扩大“白盔部队的作用”以便提供某种威慑和对人道主义行动人员提供象征性的保护伞开辟了道路。

112. 另一个虽然有限但却是成功的经验是在伊拉克部署一支联合国保安卫队小分队。联合国卫队为护送救济运输队和人道主义人员，为守卫仓库、办公室、救济物资分发中心以及为保障值勤地点之间的电信设施提供支助服务。由于联合国卫队的具体职责有限，他们可被视为是人道主义特别行动的一种选择做法，就象在伊拉克进行的行动那样。

113. 根据现行的保安制度，所有人道主义机构都必须遵守联合国安全协调专员颁发的一般性安全指导方针。然而，检查员的调查发现，有些机构认为，在碰上复杂的紧急情况时，现有安排不足以解决安全问题。

114. 有一个敏感领域一直是机构间常设委员会会议的辩论议题，那就是在复杂紧急情况下对在人道主义援助领域里与联合国机构有关的非联合国人员的保护问题。近年来，联合国同非政府和政府间组织之间的协作日益频繁和密切。但是，这些组织中的若干组织的人员并未受到现行的联合国安全制度的保障。这未能使那些主张扩大保护以包括更多的人道主义行动人员的人道主义机构感到满意。

115. 大会第四十九届会议为响应新的安全要求，核准了第六委员会拟订的公约草案，通过了题为“联合国人员和有关人员安全公约”的 1994 年 12 月 9 日第 49/59 号决议。公约第 1 和第 2 条就其目的和适用范围规定如下：

#### “第 1 条

(a) 联合国人员指：

(一) 由联合国秘书长聘用或部署、担任联合国行动的军事、警察或文职部门

- 的成员的人；
- (二) 由联合国或其专门机构或国际原子能机构派遣、在进行联合国行动的地区具有正式身份的其他官员和专家；
- (b) 有关人员指：
- (一) 由一国政府或政府间组织根据同联合国主管机关的协议派遣的人；
- (二) 由联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构聘用的人；
- (三) 由人道主义非政府组织或机构根据同联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构的协议所部署的人”<sup>22</sup>(大会 1994 年 12 月 9 日第 49/59 号决议)。

116. 虽然把包括范围扩大到更多的人道主义人员的问题尚未解决，但该公约仍然是朝着保护众多部门的复杂紧急情况参与人员的方向迈出的值得欢迎的重要步骤。会员国应立即响应倡议，批准该公约。秘书长可向大会第五十届会议报告批准情况。

## 六、具有象征意义的复杂情况国别事例

117. 检查员认为将在总部的广泛调查同外地一级的调查结论结合起来以便就审议中的问题得出一个综合的看法是有益的。他抽样选择了一些有意义的国家情况，打算对从成功到成败参半的一系列事例进行分析。为此他去了莫桑比克、卢旺达和内罗毕，当摩加迪沙的形势出现危险动荡时，大多数参与索马里行动的单位都将办事处迁到了内罗毕。

### 莫桑比克

118. 莫桑比克的行动令人信服地说明高效率的领导和联合国机构加上有利的政治条件就能确保成功。

119. 值得注意的是，在联合国决定进行干预前，人道主义行动机构，包括非政府组织在内，就已经出现在那里并积极开展活动。事实上，由于其中的一个意大利慈善团体的倡议，冲突各方已被说服，同意举行政治谈判。实现停战再一次证明接受谈判桌对于不无道理地预期维持和平行动取得成功是必不可少的。

120. 在联合国进入莫桑比克以前，人道主义机构就在没有军事保护情况下卓有成效地开展了工作。它们公正和/中立的行动，使它们能同冲突各派接触并取得它们的信任。结果之一是创造出有利的环境，便利了充分尊重中立与公正原则的行动的其他组成部分的工作。

121. 维持和平人员的来到现场使协调行动各组成部分的机构开始运转。由于当地对立的各派之间实行了政治休战，军事和人道主义部门之间的关系运转得很顺利。军事小分队未参加人道主义援助。虽然它们在现场履行其法定的职能，但它们作为对暴力行为的威慑力量和潜在的保护来源的存在对人道主义行动人员有积极的影响。某些军事部门的人道主义机构，特别是野战医院，也对居民提供它们的援助，这一事实受到欢迎并有助于改善维持和平部队的形象。

122. 在文职机构方面，应该指出，在秘书长特别代表的全面领导下，编制图在莫桑比克和索马里列入一个人道主义部门。这树立了一个有意义的先例，因为在以前的行动中对人道主义组成部分并不如此明确。它说明并着重指出所有维持和平行动，

由于其多种多样的性质，需要在其初步计划中包括一个人道主义组成部分，而且在行动的执行阶段，应仔细考察它同其他组成部分的关系，并以严格遵守各自的授权来加以管理。

123. 检查员得出的印象是，还需进一步改进人道主义部门内部的协调，特别是从与专门机构和资助人道主义援助方案的联合国组织的相互关系的角度进行改进。他特别建议，在复杂的紧急情况下，要么加速实行目前的官僚主义筹资程序，要么用更适于满足紧急情况要求采取的紧急行动需要的特别程序来取而代之。但总的来说，联合国在莫桑比克的行动及其取得的成功为处理复杂情况提供了一个富于教益的有效范例。

#### 卢旺达

124. 卢旺达的事例证明应该更加重视预告危机的警告信号和应该更好地利用联合国掌握的预防性外交手段。虽然对国际社会的动员迟了，但在悲剧的严重性已显露出来时便全面展开了动员。联合国系统进行的努力规模之大给检查员的印象很深。在卢旺达，正在试图执行由应付复杂情况的三个部门（人道主义事务部、政治事务部、维持和平行动部）与专门机构一起在联合国总部制订的一项计划，以便在秘书长特别代表的领导下在平等基础上协调它们的任务。联合国卢旺达援助团（联卢援助团）是根据阿鲁沙协定建立的，并根据它的任务和动荡不堪的卢旺达危机所允许的情况进行工作。基加利的人道主义行动人员相信，武装部队在改善预期的安全和保护条件方面起着有益的作用。设立一个同联卢援助团进行联系的人道主义联络官有助于加强通信渠道和有利于合作气氛。这将根据情况采取各种不同形式。一个有意义的事态发展是在若干情况下对非政府组织提供支助。一般说来，“蓝盔部队”的广泛进驻产生了安抚效应。

125. 人道主义组成部分在人道主义驻地协调专员身上找到一个恰当的基准点。他的办事处促进了人道主义救济的提供。联合国紧急救济办事处经证明是收集和传播信息的中央机构，也是进行机构间救济战略规划的中心。它在基加利被认为是一项积极的事态发展，它不仅在秘书长特别代表和部队司令面前为人道主义界，包括非政府组织，进行辩护，而且也同地方当局进行联络。建立一个协调的人道主义行动中

心，在制订战略和行动计划以及协助其实施方面作出协调的反应，这是一个值得称道的创举。人道主义事务部由此在卢旺达树立了一个建设性的形象，它对紧急状况的处理也提供了一个可供未来参照的有意义的范例。如果人道主义事务部有可能得到足够的人力和财力来增强其特色，而不增加新的和多余的官僚层次的话，该框架可以有所改善。这是检查员在卢旺达意识到的一种危险。此外，人道主义事务部需要有足够的灵活性，以便在恢复取代紧急局势后，必能适应国家情况的变化。在基加利，人们提出驻地人道主义协调专员的任期问题。如果政治形势有所改进，并考虑到人们渴望逐步向恢复转变，人道主义协调行动可以委托给联合国驻地协调专员去进行，而有关的项目与活动则可移交给国际开发机构。

#### 索马里

126. 在检查员向联合国索马里行动工作人员进行调查对大家普遍认为，在索马里碰到的主要困难之一是从维持和平行动转向强制实行和平。局势的含糊不清造成了任务的混乱，而要处理复杂的局势首先就要对任务有明确的界定。

127. 但是，在内罗毕同几位联合国官员，包括秘书长特别代表的接触表明，把注意力集中在摩加迪沙的事件和困难上妨碍了对整个索马里的行动进行客观评估。

128. 如果说军队同人道主义组成部分在现场的关系引起了误解，那么首都以外的合作则比较令人满意。在那里，成果是显而易见的，从逐步恢复正常方面来看，联索行动已经奠定了基础。

129. 大家承认，如果没有联合国索马里行动，就不可能开通人道主义走廊以源源不断输送救济物资。在这个阶段，军队提供的保护工作使人道主义行动人员感到满意。在交战各方拒绝接受政治协议的情况下，安全理事会的任务从《宪章》第六章转到第七章，这引入了新的因素；由此形成了给所有人带来更复杂问题的根源。特别是，保护人道主义行动和平民变得特别困难。其后从强制实行和平再转回维持和平又出现更多的复杂情况。政治、军事、人道主义组成部分的合作框架受到严峻考验。这一时期检查员收到的报告说，联合国索马里行动的人道主义文职官员对协调努力作出了贡献。该官员是根据人道主义事务部的建议任命的，以保证联络的畅通，并向秘书长特别代表报告。情况是这样的，军事小分队除了支助和保安的主要行动外，它们

还通过分发食品及保证医院及学校的运转而例外地参加小规模的军队民事援助方案。尽管这同法定的任务不符，但这些活动在这一特殊的关头却是有其道理的，因为它们有助于塑造形象。

130. 中央政府的倒台，各派之间连绵不绝的战争，缺乏政治解决的前景，暴力和抢劫活动的蔓延，导致了实行“联合盾牌”行动以及联合国小分队的撤离。

131. 然而，这样的事态发展并不意味着人道主义援助的结束。人道主义援助人员决定利用局势提供的机会继续工作。它将继续按照公正和中立的原则行事。已向检查员提出了几个可能的解决办法。只要谨慎仔细地进行人道主义行动，这些行动就可以利用同事实上的省和社区当局达成的安排。在执行项目中，可由当地警察提供安全保护或有索马里居民参与。但所有这些努力都需在现场经过考验并提供创造性的范例，来说明在中央政府和国家机构解体的这种极端的情况下如何提供人道主义援助。

## 注

1. “对联合国的人道主义挑战：波斯尼亚和索马里的教训”，联合国，1993年12月15日。
2. 机构间常设委员会（IASC）第十次会议，1994年12月9日，第4段。
3. “和平纲领补编：秘书长在联合国五十周年提出的立场文件”，1995年1月3日，第10段。
4. 《冲突和人道主义行动》。在普林斯顿大学一次会议上的报告。1993年10月22至23日，第7页。
5. 同上，第29页。
6. “加强联合国人道主义紧急援助的协调”。大会第46/182号决议，附件，第3段，1991年12月19日：“联合国宪章和国际法院规约”。
7. 同上。
8. “和平纲领”，秘书长的报告，第11页。
9. 秘书长向“和平纲领”非正式工作组的讲话，1993年5月29日。
10. “和平纲领”，秘书长的报告，第11页。
11. “和平纲领”补编，第35和36页。
12. “对联合国的人道主义挑战：波斯尼亚和索马里的教训”，联合国，1993年12月15日。
13. “促进和保护所有人权的高级专员”，大会第48/141号决议，1993年12月20日，第3(a)段。
14. 《同非政府组织一道工作：同非政府组织和各国政府在基层和国家各级为发展联合国系统而进行的业务活动》，JIU/REP/93/1，1993年，第5页，第21段。
15. 《缔造和平与发展，1994》。联合国秘书长关于本组织工作的年度报告，第153段，第417段。
16. “和平纲领”，同上，第15段。
17. 机构间常设委员会，同上，第2段。
18. 同上。

19. “维持和平人员的保护”，大会第 47/72 号决议，第 6 段。
20. 安全理事会第 3283 次会议通过的决议。安全理事会第 868 号决议，1993 年 9 月 29 日。
21. “加强联合国人道主义和救灾和救济援助的协调工作，包括特别经济援助：加强联合国紧急人道主义的协调”。大会第 49/139 号决议，1994 年 12 月 20 日，B 节。
22. “联合国人员和有关人员安全公约”，大会第 49/59 号决议，1994 年 12 月 9 日。