

规定的义务并与视察员充分合作，就可能对其使用武力。²⁴⁷ 同样，美国代表强调，如果伊拉克不完全遵守决议规定，各国绝不能逃避在第 1441(2002)号决议中一致确定的自身责任。²⁴⁸ 阿拉伯叙利亚共和国代表提出中东地区的恐怖主义与大规模毁灭性武器之间的关联，并呼吁召开国际会议以界定恐怖主义并将中东建为无大规模毁灭性武器地区。²⁴⁹

关于反恐委员会的作用，俄罗斯联邦代表提到第 1373(2001)号决议要求各国也采取措施打击恐怖分子的帮凶，他提议反恐委员会探讨这一事项，因为不仅

²⁴⁷ 同上，pp.8-9(联合王国)；p.15(俄罗斯联邦)；p.18(美国)。

²⁴⁸ 同上，p.18。

²⁴⁹ 同上，p.23。

须协助会员国改进反恐怖主义法，还须协助它们审查根据目前要求运用这些法律的情况。²⁵⁰ 西班牙代表强调，反恐委员会不应局限于审查各国提交的报告，还必须提出旨在防止资助恐怖主义行为的具体法律和政治措施建议，并提供信息交流工具以及有效边境管制方面的意见。²⁵¹

主席(法国)提请安理会注意一项决议草案，²⁵² 该决议草案随后提付表决并获得一致通过，成为第 1456(2003)号决议，安理会在决议中决定通过决议所附有关打击恐怖主义的宣言。

²⁵⁰ 同上，p.15。

²⁵¹ 同上，p.17。

²⁵² S/2003/60。

40. 促进和平与安全：对非洲难民的人道主义援助

初步程序

2000年1月13日(第4089次会议)的决定：主席声明

在 2000 年 1 月 13 日第 4089 次会议上，安理会在其议程内列入题为“促进和平与安全：对非洲难民的人道主义援助”的项目。安理会听取了联合国难民事务高级专员的情况介绍，随后是交互发言，安理会所有成员都发了言。

联合国难民事务高级专员表示，过去几年，难民危机格局发生了重大变化，特别是国内流离失所者增多。联合国难民事务高级专员公署应秘书长要求，或在与难民或回返者问题密切相关时协助内部流离失所者，同时，其他人道主义机构也干预了一些局势；她关切指出，尚无固定机制，援助特别是保护国内流离失所者。高级专员认为，最慷慨收容难民的国家付出的代价也最高，这些国家的安全、社会经济和自然环境受到大量人口被迫流动的严重影响。她指出，战争引起的大规模人口迁移助长了冲突的蔓延。她警告

说，如果不停止迫使人们逃离的战争，就无法解决难民危机。在这方面，她敦促安理会寻求更果断的措施，解决以下关键问题，如不分青红皂白地争夺资源，武器流动失控，缺乏解决冲突的机制，以及支持冲突后局势不力。

关于布隆迪、刚果民主共和国、安哥拉、非洲之角和西非的难民危机，高级专员指出，人道主义行动本身不足以解决任何导致被迫流离失所的问题，并强调，它不能代替各国政府和议会在他们明确责任的领域担负责任，如维持和平和建设和平领域。她强调，安理会发挥至关重要的作用，可在非洲防止、遏制和解决冲突，因此，解决难民问题。为此，她敦促安理会抛开分歧，采取明确、有力而团结的立场，把讨论转化为具体行动，协助更果断、迅速和实质上落实和平协议，促进调动资源用于重建和建设和平工作。人权事务高级专员要求快速解决难民危机，同时强调各国必须维护难民的权利，向逃离战争和迫害的人们提

供庇护。同时，捐助国政府必须分担庇护的负担，确保向难民营和定居点提供适当水平的基本援助，让回返者返乡。在这方面，她认为，不可接受的是，向非洲难民提供的援助，包括食品和其他基本生存物品，远远低于对世界其他地方的援助。她希望，国际社会将认真处理物质援助上的这一严重失衡。最后，她向安理会通报说，难民署正计划推出一个特别难民教育信托基金，使难民，特别是非洲难民能够在流亡期间上中学。¹

安理会成员表示关注许多非洲难民的艰辛，强调必须采取行动，毫不拖延地解决难民和国内流离失所者的困境。在这方面，大多数发言者强调，迫切需要消除人口流离失所的根源，特别是结束非洲大陆上的冲突和政治紧张局势。他们还强调，有必要确保充分保护所有难民和国内流离失所者，尤其是妇女和儿童，并保证人道主义工作者的安全和他们能够接触有需要的人们。

许多成员赞同人权事务高级专员的意见，强调必须以同样的方式安抚世界各地的所有难民，应该纠正向非洲难民提供物质援助的不平衡现象。² 联合王国和荷兰代表特别提请注意国内流离失所者的情况，指出，在国家机关或叛军也造成难民困境的地方援助难民，十分复杂。³ 美国代表自 1978 年以来，就一直负责难民工作，他关注的是，三分之二的世界难民被定为国内流离失所者，不属于难民署管辖范围。他认识到，难民和国内流离失所者之间的区别带来了国际主权的复杂法律问题，同时强调，就其境遇而言，他们都同样是受害者。因此，他敦促难民署领导和秘书长扩大难民定义，削减难民和国内流离失所者定义之间的区别，认真对待国内流离失所者，免得其落入官

僚机构的盲点。他建议，由一个官僚机构负责国内流离失所者工作。⁴

一些成员强调，需要协助东道国，因为难民给其经济和社会带来压力。⁵ 在这方面，乌克兰代表表示深为关切难民和国内流离失所者本身成为不稳定根源新的情况。他提议，在冲突情况发生后，安理会考虑派特别使团，前往主要难民营和地区，评估实地情况，或者如情况允许，在东道国的同意下，部署预防性特派团。⁶ 牙买加代表感到遗憾的是，有时难民成为反叛组织的招聘对象，从而威胁东道国的和平与安全。⁷ 不过，高级专员认为，很难维持大多数难民营的平民性质，因为大多数难民是内部冲突的受害者，或是暂时逃离祖国，或是在努力争取返回。⁸

一些成员强调，解决难民问题时要尊重各国主权。⁹ 在这方面，马来西亚代表重申，人道主义援助必须在本质上保持政治中立，其前提是严守中立性和一视同仁。他敦促捐助者力行克制，不把人道主义援助作为手段，对冲突各方施加政治压力。¹⁰ 然而，加拿大代表认为，主权并不能免除有关国家提供开放通行、满足难民和国内流离失所者的基本需求的责任。¹¹

在同次会议上，主席代表安理会发表声明，¹² 其中，安理会除其他外：

安理会强调必须全面解决武装冲突的根源，以防止发生导致国内流离失所和难民外流的情势。安理会强调，国家当局负有

¹ S/PV.4089, 第 2-7 页。

² 同上, 第 8 页(纳米比亚), 第 13 页(牙买加), 第 19 页(阿根廷), 第 20 页(马里), 第 21 页(孟加拉国)和第 22 页(中国)。

³ 同上, 第 18 页(联合王国), 第 23 页(荷兰)。

⁴ 同上, 第 24-25 页。

⁵ 同上, 第 8 页(纳米比亚), 第 12 页(牙买加), 第 14 页(加拿大)和第 20 页(马里)。

⁶ 同上, 第 17 页。

⁷ 同上, 第 13 页。

⁸ 同上, 第 14 页。

⁹ 同上, 第 16 页(突尼斯), 第 22 页(中国)。

¹⁰ 同上, 第 10 页。

¹¹ 同上, 第 15 页。

¹² S/PRST/2000/1。

主要责任和义务，必须对在其管辖下的国内流离失所者，提供保护和人道主义援助。

促请有关各方严格遵守国际人道主义、人权和难民法所规定的义务，并强调必须更好地实施有关国内流离失所者的相关规范。

安全理事会重申，收容难民的国家有责任按照现有国际标准和国际难民、人权及人道主义法，确保难民营和定居点的安全、平民和人道主义性质。在这方面，安理会强调，利用难民营和定居点的难民和其他人在庇护国或原籍国达成军事目的的做法是不能接受的。

41. 武装冲突中保护平民

2000年4月19日(第4130次会议)的决定：第1296(2000)号决议

1999年9月8日，秘书长向安理会提交第一份关于在武装冲突中保护平民的报告。¹ 秘书长介绍了武装冲突中的平民所面临的现实，和这些情况给国际社会带来的挑战。秘书长强调，保护平民是联合国中心任务的根本，安理会应发挥主导作用，迫使冲突各方尊重国际法律和惯例保证的平民权利。为加强安理会和联合国保护平民的能力，他建议，除其他事项外，安理会采取步骤，加强本组织规划和迅速部署的能力，促进各国参与联合国待命安排系统，增加民警、专门民政管理和人道主义工作人员。此外，安理会应建立一种关于联合国区域制裁措施的常设技术审查机制，来确定制裁措施对平民可能产生的影响。如针对平民的暴力迫在眉睫，安理会应实行武器禁运；考虑部署预防性维持和平行动，或另一种预防性监测存在；更多地利用有针对性的制裁，防止和遏制严重侵犯国际人道主义法和人权法的人；部署国际军事观察员，在怀疑出现武器、战斗人员和武装分子时，监测内部流离失所者和难民营。为减轻平民的苦难，安理会应在决议中强调，在发生冲突之始，迫切需要平民不受阻碍地获得人道主义援助；确保在需要时，维持和平和执行业务得到授权，配备装备，控制或关闭仇恨媒体资产；在面对大规模和持续虐待现象时，考虑采取适当执法行动。他最后强调，安理会必须迅速采取行动，确保在法律上保护武装冲突中的平民的同时，也提供实质安全。

在2000年4月19日第4130次会议上，² 安理会在其议程内列入上述报告。安理会听取了秘书长和红十字国际委员会主席的情况介绍。安理会所有成员³ 和澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、⁴ 巴林、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、以色列、日本、新西兰、葡萄牙(代表欧洲联盟)、⁵ 大韩民国和新加坡代表，以及瑞士常驻观察员发了言。⁶

秘书长敦促安理会更多地考虑建立快速部署部队，满足人道主义紧急需求。秘书长突出了在中非共和国和普雷维拉卡采取预防措施产生的积极影响，强调说，预防性特派团，包括派遣监察员和事实调查团，可以和平解决争端，使其免于成为暴力冲突。如若不能防止平民人口大规模外流，则应加强难民营的安全。他强调应更好地保护平民，设立临时安全区和安全走廊，并指出，如果未达到各方同意，则必须在这些安全区部署一支可靠部队。⁷

¹ S/1999/957，根据1999年2月12日主席声明(S/PRST/1999/6)提交。

² 此次会议讨论详情，见第六章、第一部分、F节、案例3，关于与大会设立的附属机构之间的关系；第十章、第四部分，关于《联合国宪章》第六章规定的解释或应用的宪政讨论；第十一章、第一部分、B节，关于《联合国宪章》第三十九条的讨论；第十二章、第一部分、E节、案例8，关于第二条、第七款。

³ 加拿大代表为外交部长。

⁴ 阿塞拜疆代表代表格鲁吉亚、乌兹别克斯坦、乌克兰、阿塞拜疆和摩尔多瓦共和国发言。

⁵ 保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他、挪威、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚赞同发言。

⁶ 邀请苏丹代表参加，但未发言。

⁷ S/PV.4130和Corr.1，第2-4页。