



## 秘书长提交安全理事会关于武装冲突中保护平民的报告

### 一. 走向保护平民的文化

1. 安全理事会 2000 年 4 月 19 日第 1296 (2000) 号决议要我在 2001 年 3 月 30 日之前提交第二份关于在武装冲突中保护平民问题的报告, 将来还要提出进一步的报告。我在 1999 年 9 月 8 日提交安全理事会的关于武装冲突中保护平民问题的第一次报告 (S/1999/957) 中描述了全世界各地数以百万计处于武装冲突情况中的平民, 遭受战争灾难的人以及急需援助和保护的人民所面临的境遇。我建议安全理事会采取明确行动, 迫使冲突当事各方加强对平民的保护, 并尊重国际法赋予平民的权利。

2. 不幸的是, 受难人口的困境并没有改变, 第一次报告中多数重要的建议都没有付诸实施。征募和使用儿童士兵、小型武器的扩散、地雷的滥用、大规模的被迫流离失所和种族清洗、妇女和儿童的直接受害、剥夺基本人权以及罪恶行为不受惩罚等都是战争中经常发生的现象。国际组织和其他援助团体的当地和国际工作人员也日益受到威胁, 这是当代冲突中又一可耻的现象。

3. 当前的情况是很明白的: 平民如今已成为主要受害者。近数十年来, 战争受害者中平民的比例可说是急剧上升, 达到 75%, 有时还更高。而真实情况谁也不能确知。救济机构把资源正当地用于援救存活的人而非用于计算死亡人数。军队士兵伤亡有计数, 而平民死亡则无人统计。今天暴力冲突的受害人并非无名

者, 但却是无法计数的。这种改变在某种程度上归因于冲突的性质发生变化。正规军队之间进行的国家间战争减少了, 而非正规部队的国内战争增加了。此外, 特别是在涉及种族或宗教仇恨的冲突之中, 受影响的平民往往不是这些新的非正规部队的偶然受害者, 而是他们的主要目标。

4. 联合国会员国于 2000 年 9 月 1 日通过《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议), 表示要按国际人道主义法, 扩大并加强在复杂紧急情况中对平民的保护。会员国往往不能够解决现代战争对于平民造成的灾难影响, 同样的, 联合国也往往无法对平民的保护和援助需要作出适当反应。关于卢旺达的一份报告中则记录了种族灭绝发生之前几个失策之处。现在我希望除了分析过去的失败之外还要指出一些方法来加强国际系统, 以帮助满足战争中平民日益增大的需要。联合国和平行动问题小组的报告 (A/55/305-S/2000/809) 指出了联合国可以改善工作的一些步骤。本报告中我着重于会员国必须采取的其他一些步骤, 以加强本身更有效保护战争中平民受害者的能力, 以及安全理事会和联合国其他机构辅助各国工作的行动。

5. 我相信各会员国在联合国和其他行动者的支助下, 可以走向一个保护平民的文化。这样的文化中, 各国政府承担起责任, 武装集团尊重公认的国际人道主义法规则, 私有部门意识到涉足危机领域可能造成

的影响，各会员国和国际组织作出必要的承诺，以便在面临危机时采取快速的决定性行动。这样的文化靠各会员国不仅采取下列具体措施，而且还要应付冲突中武装集团和其他非国家行动者的现实，以及民间社会对于从危险走向安全和从战争走向和平所起的作用。

## 二. 保护平民所涉各项因素

6. “保护”是一个复杂的多层面的过程，涉及各种实体和途径，而且视当时环境和特定冲突的阶段而定。许多国家处于战争与和平之间的灰色区：武装冲突不时在国内某些地方爆发，时而趋于严重，时而平静。在这些情况下，往往有各种各样的行动者及其工作协助满足某一冲突区的广泛需要。有关的活动包括运送人道主义援助品，监测并记录违反国际人道主义和人权法的事件，并向负责人和其他决策者汇报；体制建设、治理和发展方案；最终则是维持和平部队的部署。每一情况下保护活动都需要适合当时冲突情况的特定需要，并顾及受影响人民的需求、结构和敏感性。

7. 一如大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议通过的《人道主义援助指导原则》所述，保护平民的主要职责在于国家政府。同时，日内瓦四公约共同的第 3 条以及习惯国际人道主义法规定，武装集团承担武装冲突中保护平民的直接责任。国际文书要求各国政府和武装集团在冲突局面下承担起责任，还要提供资源来确保平民的基本需要和保护。如果政府由于缺乏资源和能力而无能力做到，他们有责任寻求国际系统的支助。保护工作的对象必须是个人，而非国家的安全利益。国家的主要职责恰恰是确保其国民的安全。

8. 在着重于保护的人道主义方面时，也要强调，保护不能作为政治过程的替代品。保护平民最有效的方法是预防暴力冲突，也就是安全理事会 1999 年 11 月声明中指出的“预防文化”（S/PRST/1999/34）。或者是如安全理事会 2001 年 2 月所强调的，终止冲突，建立持久和平（S/PRST/2001/5）。保护必须要加强，但本身不是一个解决办法，这一点应加认识。

## 三. 加强保护的措施

### A. 起诉违反国际刑法的行为

9. 国际公认的保护措施仅当具备法律效力并可以正式和可靠的方式对违反行为施加制裁。设立前南斯拉夫和卢旺达特设法庭以及通过《罗马规约》以设立常设国际刑事法院是朝此方向迈进的重要一步。大规模屠杀和酷刑罪犯的庇护所正在逐渐消失。两个特设法庭的判例和《罗马规约》批准国数目速增使这方面的发展与国际刑法的重大进展相互配合。这种新生的国际刑事司法范例使严重违反国际刑法的人为过去、现在和未来的罪行面对刑事起诉。

#### 1. 重罪不赦

10. 最近检察官对前国家元首或政府首脑或现任国家元首或政府首脑进行了逮捕、起诉和最终判罪，进一步冲破了犯罪而可以逍遥法外的这一障碍。法庭日益愿意发出无人可以免受法律制裁的信息。必须明确指出：以赦免方式包庇那些严重违反国际人道主义法和刑法的人的做法是无法接受的。塞拉利昂的经验证实，这种赦免不会带来和平与和解。

#### 2. 刑事司法的影响

11. 对个别嫌疑犯进行公平起诉和审判，免除集体承担罪责，大有助于在冲突后的社会建立信任和促进和解。引起公众广泛注意起诉可在目前和未来的冲突中制止罪行发生。制止和预防犯罪需要国际社会全心全意支持申张正义和追究责任的诉求，向在联合国或国家政府赞助下设立的司法安排提供必要的财政资源和作业途径。设立法庭后不给予可靠和持续的资助，不贯彻执行重建国际刑事司法制度的工作，可对大规模暴力行为的受害者造成不利，使他们对司法失去信心。在这方面，拟在塞拉利昂设立法庭和东帝汶设严重罪行审判庭的问题特别值得注意。

#### 3. 国家司法的重要性

12. 国际起诉对鼓励遵守国际法规起着重要的作用，但是法规的一贯执行主要取决于国家管辖当局的

决心和合作。《罗马规约》鼓励国家起诉。对个人起诉首先是有关国家的责任。国际司法工作仅于国家确实不能或不愿进行调查和起诉时才起补充作用。特别是，越来越多的国家已采用普遍管辖原则。行使普遍管辖原则的最引人注目的实例是大不列颠及北爱尔兰联合王国应西班牙当局要求以施加酷刑的罪名逮捕前智利总统奥古斯托·皮诺切特和塞内加尔以类似罪名逮捕乍得前总统侯赛因·哈布雷。行使普遍管辖权是鼓励在罪犯原籍国中申张正义和促进和解的主要因素。但其成功实施要求国家间密切合作，特别是取证和引渡方面。为此，各国必须调整国家法规使其适应国际人道主义法和人权法的公认的标准，以及确保公正和可靠的司法制度。

#### 4. 调查真相和进行和解的工作

13. 卢旺达和其他地方的经验表明，国际或国家司法制度都没有掌握必要的资源对犯下与冲突有关罪行的数以千计嫌疑犯进行起诉。调查真相和进行和解的工作已成为追究过去罪行的一个公认可行方法，这种工作在几年前还被视为罕见的，最近已在尼日利亚、巴拿马、塞拉利昂设立了真相调查委员会；东帝汶也计划设立。在其他几个冲突后的范围也正在讨论设立真相调查委员会的问题。但是，调查真相和进行和解的工作不能代替个别的起诉。这种工作的目标是结合调查真相、追究过去罪行、促进民族和解并支持新兴民主秩序的努力。克服逍遥法外问题的妙方必须适合有关冲突或有关地区的具体情况。

#### 建议

1. 我促请安全理事会和大会一开始就向国际努力提供可靠、足够和持续的资助，无论这是现有的或未来设立的国际法庭、在联合国和平行动特派团范围内设立的安排，或者与个别会员国协力开展的工作，以将严重违反国际人道主义法和人权法的人绳之以法。

2. 我建议安全理事会在拟订维持和平任务时，尤其当广泛和一贯违反国际人道主义法和人权法的行为引起反应时，考虑到制订处理逍遥法外问题的安排，并视情况需要制订调查真相和进行和解的安排。

3. 我鼓励会员国采用或加强国内法规和安排，对那些一贯和广泛违反国际刑法的人进行调查、起诉和审判。为此目的，我赞成支持会员国建立能够展开公平诉讼的强大和可靠的司法机构。

#### B. 接触脆弱民众

14. 在许多冲突中，安全和无阻地与脆弱民众的接触断断续续，而且经常附带条件，无故拖延或甚至被干脆拒绝。结果民众往往受到沉重的打击：整个社区失去了基本的援助和保护。在这种个别的情况下，平民遭受的痛苦进一步加深，因为在近代战争特别是内部冲突中，故意以平民为目标已成为政治策略的一部分。将塞拉利昂境内平民的手足切断并使索马里境内平民挨饿的做法不过是其中两个实例。在这些情况下，与受战争影响的个人和社区接触是向他们提供保护的先决条件。

15. 由于大多数冲突的本质，联合国机构、红十字国际委员会和非政府组织必须日益通过谈判以接触需要帮助的人。和平进程往往旷日持久，受苦的民众不能等待进程取得结果。冲突中的准入谈判必须充分理解为一种人道主义需要。鉴于大多数的这些谈判是在高度复杂的环境中进行的，其中涉及各种各样的交战方和国际行动者，所以显然要有共同的标准，相互配合的谈判战略和熟练的谈判者。实际上，谈判者的能力往往确定了向落难的平民提供人道主义援助和保护的范围。共同的基本规则会有助于使准入谈判更加可靠和有效，并会减少争战各方的错误和对机构的操纵。

#### 1. 取得有意义的接触

16. 一般而言，准入谈判必须有一个明确的目标，即接触受难人民的一个无障碍、切合时宜以及安全和持续存在的人道主义空间。必须不断地与当事方保持联系，在整个冲突中争取掌握和维持这种接触。在塞拉利昂境内作业的援助机构在整个 1998 年一直都无法与革命联合阵线取得初步联系，这说明争取叛乱集团参加分阶段的对话是很难的。建立一种正常关系并在冲突地区能够自由行动有助于受战争影响的平民恢复正常生活和建立信任。人道主义机构的持续存在可



以为平民提供一定程度的安全保障，否则他们将任由冲突各方的摆布，或者被迫离乡别井。因此援助机构介入某一冲突的规定必须明确载述人道主义行动的条件，准予根据实际需要进行评价、定期提供援助和方案监测。

## 2. 实地的复杂情况

17. 尽管安全理事会屡次重申安全和无阻地进入的重要性（例如见关于伊拉克问题的第 706（1991）号决议和关于阿富汗问题的第 1333（2000）号决议），争取安全和正常的接触是每日常有的难事，其中涉及许多引人关注的实际问题，包括条件要求——交战方要求给予一定的援助才准予接触脆弱民众；故意使平民挨饿以便取得粮食援助，为战斗人员提供粮食；或者运送可作战争用途的双用物品。根据国际法，流离失所者和其他冲突受害者无法从国家当局获得保护和援助时，有权寻求国际保护和援助。但是实地谈判内容往往围绕着所涉及的实际问题：例如交战方不承认是否运送某些粮食，因为这样会被视为不利于其作战目的。

18. 这些难题的处理方式往往确定了人道主义工作是否可靠和有效。因此加强准入谈判需要制订争取援助机构的共同政策和准则。这些准则应注意审批程序、监测运送情况以减少流入战斗人员手上的货物以及有效进行协调。

## 3. 冲突各方的参与

19. 多派别冲突如在刚果民主共和国发生的冲突表明，为了与不同战区内的脆弱民众进行切实和正式的接触，又鉴于前线每日不断移动，所以必须在地方、区域、国家和国际各级征求许多当事方的同意，这些当事方可能包括许多不同的武装集团和其他非国家行为者，他们的政治、经济和战略目标往往有所不同或者含糊不明。有时这些行动者跨越国际边界，以及故意置身于国际既定规范框架之外。在大多数的国家间冲突中，武装集团实际上控制了另一国的部分领土和当地平民。因此，争取接触这些民众的谈判工作需要这些集团的参与。

20. 国家政府有时担心这种参与会使武装集团合法化。考虑这些关心事项时必须兼顾人道主义行动的紧急需要。这些政府有义务保护在其管辖范围内的每个公民的人身安全，不论其性别、族裔、宗教或政治信念，政府履行其主权责任时应以此为指导。当平民在武装集团控制下政府无法与他们接触时，就必须让立场公正的行动者执行其人道主义任务。失去控制并不意味着政府可以放弃对在其管辖范围内的所有平民的责任。

21. 争取武装集团参加建设性对话对保障冲突地区内人道主义行动的安全也至关重要。战斗人员往往认为向脆弱民众提供人道主义援助和保护并不是一种中立的做法，而是怀有政治动机的。在国家间冲突中，当事方的政治和战略目标往往是要将某一族裔、宗教或政治群体赶走和消灭，即使向这些平民提供最基本的需要也会被视为直接干预其作战计划。追求国际法所载各项中立目标的人道主义机构往往被视为立场偏袒，因此成了攻击目标。在过去两年半的期间内在冲突区服务而伤亡的联合国地方和国际文职人员人数激增，这一点不幸地证明了这种发展情况。1992 年 1 月 1 日至 1998 年 8 月 31 日期间，牺牲生命的工作人员达 153 人，被劫持或绑架的人员有 43 人（见 S/1998/883）；自 1998 年 8 月以来，相应数字分别增至 198 人和 240 人（2001 年 2 月 20 日为止）。

## 4. 国际流离失所者

22. 估计有 2 000 万至 2 500 万人在其本国流离失所，帮助这些人就必须与他们实际接触。1990 年代，这个特别脆弱的群体的处境愈益危机。由于该十年期间发生了许多内部武装冲突，这些人的人数显著增加。他们被迫离乡别井，经常生活于极度贫困之中，不但无处栖身，而且安全没有保障并受到歧视。由于他们归有关国家管辖，保护他们是这些国家当局的首要责任。

23. 在许多情况下，国家当局往往没有向这些人提供必要的保护和援助，也没有为国际组织安排安全和实际的接触，由于缺乏一套向在本国流离失所的人提供

国际保护和援助的既定制度，为满足其需要而采取的应对措施往往不一致、不适宜和没有效果。

24. 在这方面，我关于国同流离失所者的代表制订的《关于流离失所问题指导原则》越来越被视为处理这些问题并解决国内流离失所者的基本需要的一项工具。例如，在亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚，正在努力按照《指导原则》审查国家法规。在安哥拉和哥伦比亚等其他国家，政府已将《指导原则》纳入国家政策和法规中。此外，机构间常设委员会已设立了一个由所有有关组织的高级协调中心组成的机构间网络，负责审查在本国有国内流离失所者的那些选定的国家。紧急救济协调员已指定一名联合国国内流离失所问题特别协调员，负责带头进行审查。

#### 5. 协调一致的方式

25. 为准入谈判制订协调一致的方式对于脆弱民众和人道主义工作者是生命攸关的事。冲突地区往往有很多国家和国际援助机构，数目众多使它们的工作产生困难。由于国际机构的任务和利益各不相同，所以它们往往独自进行准入谈判，以致削弱了自己和其他机构的应对措施的效果。工作重叠和交战方的把持操纵会危及脆弱的准入协议。因此必须为准入谈判制订更加协调一致的创新方式，例如，根据机构的任务规定“集中”考虑它们的利益，并就相互配合的部门谈判达成协议。即使在危机之中，协调一致的方式也要对战略规划和适当的筹划予以重视。2000年世界卫生组织和联合国儿童基金会在刚果民主共和国带头发起的免疫接种运动就是通过协调努力取得成果的实例。

26. 目标明确和正确了解冲突的地方性质和根源是任何准入谈判的不可缺乏的先决条件。因此我请机构间常设委员会制订一套准入谈判手册和战略，其中包括援助机构参与和脱离接触的基准、提出条件的要求、审批程序、需求的评估和本报告所列的其他原则。手册应指导谈判人员以一致、透明、可靠和负责任的方式进行谈判，并争取安全、持续、及时和无阻的接触。

27. 我进一步请紧急救济协调员与机构间常设委员会合作，制订一个更好地协调实地准入谈判的模式。努力制订相互配合的谈判战略有助于防止交战方如在最近的几次冲突中那样在各个援助机构之间挑拨离间，从中取利。

#### 建议

4. 回顾安全理事会第1265(1999)号决议，其中确认必须使人道主义工作人员安全无阻地接触需要帮助的平民。我促请安理会积极促使冲突的当事方进行旨在安全开展人道主义行动的对话，并表明如果拒绝接触，它将出面干预。

5. 我鼓励安全理事会更经常地向冲突地区派遣真相调查特派团，以查明人道主义援助的具体需要，尤其是得以安全和实际地接触脆弱民众。

#### C. 隔离平民和武装分子

28. 我在1998年关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)内确认“难民的人身安全和收留大量难民人口或接近这种人口的国家的安全已日益成为国际关注的问题”。这一评估仍未改变。相反地，流离失所民众大规模跨越国际边界移动，最经常出现的是因该地区的内战而引起的移动，这种情况已改变了邻国的微妙族裔平衡，并因而破坏收留社会的稳定。此外，还存在一种严重的风险：有时出现几十万民众与武装分子一起移动的情况，这将破坏整个分区域或区域的安全，使原本属于地方性的冲突国际化。

29. 以赞比亚、刚果共和国和西帝汶(印度尼西亚)为例就有充分的证据显示这种风险。位于几内亚、利比里亚和塞拉利昂边界的鸚鵡嘴地区的战斗升级正是最近出现的例子，这块面积细小的几内亚飞地已成为来自利比里亚和塞拉利昂的180 000名难民的避难所。来自利比里亚和塞拉利昂的武装分子之间的战斗扩散到几内亚，这些业已流离失所的人因而再次逃亡，造成世界上最严重的难民危机。此外，70 000名几内亚公民处境十分危险。因此，十分紧急的是尽早维护流离失所者——

难民和国内流离失所者——营地和安置点的平民性质，办法是将平民和与平民一起移动的武装分子隔离开来。这种隔离能防止冲突进一步恶化，并确保逃避迫害或战争的人获得他们所需要的保护和援助。

### 1. 流离失所民众和武装分子混杂的影响

30. 无法将武装分子和平民隔离开来已导致这类营地和安置点内及其周围局势的恶化，如西帝汶（印度尼西亚）的例子所示，没有将战斗人员和平民隔离开来会使武装团伙得以接收控制营地及其民众、使局势政治化并逐渐在营内建立军事文化。对难民和邻近当地民众安全的影响十分严重。整个营地民众会由民兵持为人质，民兵在营内为所欲为。使恐怖行动四处蔓延、强迫包括儿童在内的平民加入其团伙，为其队伍提供服务、对妇女进行性骚扰和剥削、蓄意阻止流离失所者回返家园。此外，人道主义援助和供应经常被这些武装分子转用，使原应获得这些供应的平民无法获益。最后，营地的平民和军事性质界线模糊，营地被视为重燃战火的起点，营内平民因而可能成为敌对力量攻击的对象。

### 2. 对应措施受到的限制

31. 然而，基于实际和政治理由，一直没有针对这种现象采取适当的对应措施。东道国负有主要的责任确保其领土上难民的安全，它们日益感到不胜负荷，无力应付收容大量人口流入的后勤和物资挑战。它们必须维护流离失所民众安置点的平民和人道主义性质、鉴定不同营地的地点，并隔离战斗人员和平民，包括采用解除武装、复员和拘留措施等方式。事实上，为了避免这种紧张情况并且恐怕会陷入冲突，有可能成为东道主的国家关闭其边界，日益拒绝成为避难所，冲突地区内的流离失所平民的情况也因而进一步恶化。虽然真正认识到东道国在冲突中维护其中立立场的利益，但我们也必须清楚地了解到，这些国家有责任收留处境困苦和受迫害的民众，确保他们受到保护并向他们提供救济和援助。

32. 人道主义机构往往是在这些情况下最先，而且也是唯一实地存在的机构，它们无法鉴定和拘留难民营内的武装分子，解除其武装并使其复员。这些机构既没有获得授权也没有掌握办法这样做。查验武装分子业已导致大量问题。在法律上，国际人道主义法并没有为内部冲突中的战斗人员下定义，这是因为会员国不愿意让它们视为是叛乱或造反者的人具有正式地位。实际上，民兵和武装分子往往试图隐藏在逃难平民之中，他们无需穿上军装或以其他方式表露身份。此外，内部武装冲突经过停火或停战及重燃战火等不同阶段，以及因而出现的复员和重新动员周期。出现非全时战斗人员（日间为农夫，夜间为战斗人员）再加上平民为战斗人员提供基本协助和住所，问题就更难解除了。结果，人道主义行动因这类难民营缺乏安全而日益受到威胁。西帝汶（印度尼西亚）和几内亚境内的援助人员遭谋害就是令人痛苦的例子。结果，不得不从各营地，而且往往是从整个地区撤消行动，这进一步加剧平民营民众的苦难。

33. 然而，会员国仍不愿意在这些情况下支持人道主义机构的工作，因为它们认为其军事人员要冒安全风险，而且与武装分子直接对抗也会使冲突进一步加剧，确保营内安全需涉及警察和武装部队，更不必说需要解除民兵武装，使其复员并将他们转移到其他地点。

### 3. 设计一个工具包

34. 可能出现大规模人口流动，还有武装分子混在其中，使整个地区动荡不安，并最终导致国际冲突，西非和大湖区的事件正体现出这种悲惨情况。因此我认为，安全理事会有权支持东道国采取适当而及时的措施隔离平民和武装分子，从而制止这种人口移动对国际和平与安全构成的威胁。我在关于保护平民的上份报告内建议设计一个工具包用以改善难民的安全情况，包括部署区域或国际军事力量。某些会员国已着手拟订概念和实际方法以落实这些建议，包括通过



国际警察的参与支助和训练国际警察队伍。此外，必须维护联合国难民事务高级专员提出的国际保护问题全球协商议程内重点阐明的避难所平民特色。

35. 这个问题严重迫切，我们不得不迅速采取行动，促进实际执行这些建议，以检验概念并在工具包内增添新措施。秘书处维持和平行动部与联合国难民事务高级专员办事处之间 2000 年 6 月的协定确保就这一复杂问题的所有方面紧密合作，这是朝着这个方向迈出的第一步。这两个机构都同意在东道国同意下酌情在新出现的危机地区部署多学科评估团，以便查明实地情况、评价难民所受安全威胁，并考虑适当的实际对应措施。在可行的情况下，评估结果将并入附有进一步行动建议的全面计划，包括理事会采取的行動，这类行动可包括提供后勤和物资支助，供东道国早日采取措施，在进入该国的入境点解除战斗人员的武装。一旦隔离战斗人员并解除其武装，就可以将他们转移到边界以外的安全地区，必要时加以拘留。

36. 此外，会员国应支助东道国，向其法律和秩序当局提供双边援助，支持这些国家努力在营内建立安全安排，以制止武装分子渗透。作为第一步，协助将难民营和安置点设在远离边界的地方将有助于防止军事化，援助也可能包括培训和能力建设。设备和后勤以及在营内部署国家警察特遣队，以便进行巡逻和监测。此外还应在各自的警察培训课程内纳入难民环境内的有关经验和做法。

37. 最后，我在 2001 年 2 月 21 日就刚果民主共和国和平进程给安全理事会的说明中表示，大量民众移动，加上无法将武装分子从这些民众中隔离开来，已对不卷入冲突的邻国造成不利影响。如这些问题威胁及整个区域，可能需要在任何国际参与一开始时就采取较广泛的办法。这可能导致设立一个论坛供该区域所有受影响国家、各非政府组织、联合国机构、捐助国和其他各方进行对话，其目的可能包括解决流离失所的基本原因、恢复和平、促进流离失所者融入东道国、寻求在第三国安置、或使所有流离失所者回返家园。随着冷战结束，世界僵硬划分，现在正是更有效

利用区域办法的大好时机。1989 年中美洲难民问题国际会议帮助数十万难民之家回返已恢复和平的国家，这个例子说明区域办法可以取得的进展。按照安全理事会在第 1296 (2000) 号决议第 14 段内发出的邀请，我将继续提请安理会注意局势的发展，这可能需要采取区域办法，因为流离失所民众和其他平民由于武装分子的渗透而面临危机，特别是在这可能会威胁国际和平与安全的情况下。

## 建议

**6. 我鼓励安全理事会进一步拟订区域办法概念以解决区域和分区域危机，特别是制定任务规定时。**

**7. 我还鼓励安全理事会支持制定明确的标准和程序，在大规模民众流离失所情况下查明并隔离武装分子。**

## D. 冲突情况下媒体和新闻的作用

38. 滥用新闻会给武装冲突带来致命的结果，正如正确利用新闻可以拯救人命。在卢旺达种族灭绝期间利用“仇恨媒体”煽动是个最极端的例子，说明如何操纵新闻来挑起冲突并煽动群众暴力。仇恨言论、错误情报和乱对宣传继续被用来作为对付平民的粗率工具，激发族裔暴力并迫使流离失所。因此，防止这类活动并确保散发准确新闻成为保护武装冲突中平民的重要部分。对身陷冲突动乱地区的困苦民众而言，要求公平不倚地报道冲突、战区、埋雷地点及提供人道主义援助的情况与提供住所、粮食、水和医疗服务同样重要。

### 1. 对抗被用来煽动暴力的仇恨媒体

39. 如果战争的第一起伤亡属实，则下一批受害者是无法注意自身需要受保护的人。战争往往使这些人无法表达并失去身份，在新闻中简化到只是统计数字，让这些受害者有机会表达对于调动保护人命所需支助是十分重要的。有根据的舆论可以通过对抗免罚文化及促进尊重国际法来制止侵犯人权。非洲大湖区，“仇恨”电台继续大张旗鼓地鼓吹暴力及对平民的暴

行。国际社会有义务共同以创新办法对抗这种滥用新闻和媒体的情况。卢旺达问题国际刑事法庭起诉参与 Mille Collines 无线电/电视台煽起的种族灭绝运动的主犯，这当然是重要的一步，但今后防止这类煽动仍是项迫切的任务。

40. 发展自由独立的媒体以应付社会各界人士的需求是防止仇恨言论机器避免煽动暴力的最佳办法。国际社会应开展各种活动来支持这项发展，对抗错误情报、提供基本消息、支持准确的地方新闻报道、协助制定各种方案以增进族裔间了解和容忍、提供技术援助以增强地方广播能力、训练地方新闻工作者如何准确报道新闻、建立媒体监测机制。此外，分发无线电接收器和广播设备往往是重要而实际的需求。

41. 不过，对抗敌对宣传还须由国际社会许多行动者之间同心协力开展更直接更有力的工作。非政府组织和政府间组织行动者开展旨在防止暴力和筹划民族和解的方案，这些行动者的数目近年来日益增加——安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、利比里亚、塞拉利昂和南非境内的倡议都是例证。不过，这些倡议往往不协调一致而且基本上是权宜之计，波斯尼亚和黑塞哥维那境内的实验费用高昂，但结果却有有好有坏。为促进采取更协调一致的对应措施，可在和平行动范围内，并酌情在其他机构行动中建立媒体监测机制。这种机制可确保经常监测、报告和记载滥用新闻情况以及加强独立的地方媒体的能力。它们也可用来作出明智决策，促进法律问责制，并根据需要对各有关行动者，包括安全理事会提出具体行动的建议。应伸展到实地的有关行动者，包括国际专家、捐助者和地方媒体专业人员。

## 2. 利用媒体和新闻来支持人道主义行动

42. 在全球信息时代，让受害者表达是调集维护和提高人的生活素质所需支助的重要部分。虽然认识到大众媒体运动时常会歪曲政策优先事项，但可靠媒体报道和适当的新闻管理是各国政府、捐助者、国际组织和非政府组织决策的重要依据。

43. 了解即使是远处发生的事件可进行有根据的评估并提供帮助，特别是帮助人道主义机构在进入冲突地区之前先制定适当的对应措施。关于民众大量流离失所、安全条件、违反国际人道主义和人权法等方面经核查的确实新闻对困苦民众和国际援助工作者同样重要，虽然通信受干扰，利用媒体向困苦民众通报救济机构的活动，住所地点、粮食、水和医疗服务的情况对减轻民众的痛苦可能极为重要。英国广播公司世界事务阿富汗教育项目股报道诸如提防地雷、卫生、清洁、减少对妇女的暴力或农业产量等问题，是值得表扬的一个例子。

44. 联合国和平行动小组的报告内强调，新的信息技术——特别是因特网——在联系和支助地方对口方面发挥日益重大的作用。我们必须在这个领域继续投资并探讨伙伴关系。联合国操作的综合区域信息网，连同救济网，已通过提供来自危机地区的准确消息或向这些地区提供准确消息为联合国和其他行动提供许多好处。我建议进一步加强这类宝贵的区域新闻倡议。

## 3. 保护新闻工作者

45. 这些倡议有许多依赖冲突地区内新闻工作者的勇气和参与。因此，保护他们使其免受骚扰、恐吓和威胁必须成为大家关注的问题。1990 年以来全世界遭杀害的新闻工作者人数估计有 449 人。许多情况下是受害于冲突各方力求制止准确报道其活动，逃避暴力攻击平民的后果，从而阻拦明智决策。在这方面，例如哥伦比亚境内的倡议为新闻工作者制定保护方案作为检察长办公室的一部分，这一倡议是很重要的。波斯尼亚和黑塞哥维那为冲突地区内的受威胁新闻工作者设立热线，这样做可进一步帮助消减其危险。

## 建议

8. 我建议安全理事会经常在特派团任务规定内纳入媒体监测机制，以确保有效监测、报告和记载“仇恨媒体”事件和来源。这种机制将包括联合国内外的有关新闻利益攸关者和其他有关国际组织、专家非政府组织和独立地方媒体的代表。



## 四. 提供保护的实体

46. 最近在西非、大湖区、东帝汶和其他地区冲突中应付上述各种问题的经验表明，保护平民的挑战只能通过跨越传统界线以及在许多的行动者之间建立协同合作来加以解决。传统责任依旧未变，但参与提供援助和保护的行动者数目已大为增加：新的行动者已在开展活动，而以前曾被忽视的行动者也已变得更加重要。虽然它们在资源、任务、构想以及利益上常常有着极大的差别，但它们可以通过额外资源、新方法和相对优势来增强我们应付暴力冲突的能力。当今的许多冲突中，地方和全球政治、经济利益和犯罪活动不透明地交织在一起，面对这种情况，我们必须促使所有有关的行动者加强对平民的保护，以便最佳程度地利用各组织的有限资源。

### A. 负主要责任的实体

#### 1. 政府

47. 保护平民的国际努力只能作为政府所作努力的补充。因此，我要把我们对刚果民主共和国境内各派的呼吁更广泛地扩展到各方：联合国及其各会员国以及其他有关机构只能够在最直接责任者本身已切实开展努力的情况下提供援助。尤其是，各国政府必须显示出它们致力履行保护平民的国际义务的必要决心。这就要求在其领土范围内发起、安排、协调和实施人道主义援助。如果政府由于缺乏资源或不能实际控制其部分领土而无法保护其平民，就可能需要寻求国际系统的支持。国际系统正是为此目的建立的。遗憾的是，在发生冲突时，许多政府不愿意担负起这一责任；事实上，它们常常在任何有效人道主义援助和保护行动中起着重大的阻碍作用。这种国家责任与国际支持之间的相互关系继续对国际社会构成了重大的挑战。

#### 2. 武装团体

48. 近年来内战频繁，导致人们将越来越多的注意力转向参与冲突的武装团体在保护平民方面可能起的

作用。在多数国内冲突中，武装团体掌握了对一国部分领土及其居民的控制权。然而，我们却不断目睹它们的权力被滥用于攻击毫无防卫能力的平民，公然无视国际人道主义法。因此，我谨回顾，习惯国际人道主义法规定禁止任意攻击平民。习惯国际人道主义法不仅对国家及其政府具有约束力，而且如 1949 年《日内瓦四公约》共同第 3 条所明确规定的那样对参与冲突的武装团体也具有相同而直接的约束力。两个特设法庭的作法以及国际刑事法院规约都强调了追究武装团体违反国际人道主义法的直接责任的原则。

49. 但是，经验表明，许多武装团体在谋求自身目标的时候，故意不遵循公认的一般道德规范。为了在这些情况中促进尊重国际人道主义和人权法，而且也为了便利向脆弱民众提供必要的人道主义援助和保护，我们必须促使这些团体参与一种分阶段的对话。在这方面，我欢迎安全理事会日益倾向于以武装冲突各方为对象（见第 1261（1999）号决议）。重要的是，各援助机构应在其行为守则以及与实地行动者签定的任何单独协议中重申国际人道主义和人权法基本原则。与武装团体的接触应是中立的，不应影响到它们的合法地位或其所提要求的合法性。

50. 在这一方面，我打算请机构间常设委员会研拟一份关于与武装团体接触的最佳做法手册。该手册应使各方对这些团体的活动结构和方式、其特定要求和限制有更清楚的了解，并指导如何促进更好地理解在这些情况中开展人道主义活动的原则和行动要求。

### 建议

**9. 安全理事会应在其决议中强调武装团体根据国际人道主义法所担负的直接责任。鉴于当代武装冲突的性质，要想保护平民就需要各武装团体参与对话，以便利提供人道主义援助和保护。**

**10. 许多武装团体既没有形成一种军事理论，也没有以其他形式将公认的国际人道主义法原则纳入其行动方式之中。因此，我促请会员国和各捐助方支持开**

展努力，向武装团体散发有关国际人道主义和人权法的资料，并支持采取主动，提高它们对这些规则的含义的实际认识。

## B. 其他实体的辅助作用

51. 保护平民的主要责任固然在于各国政府，但如果政府无法或不愿意履行其义务，国际社会就需要承担起自己的责任。联合国，特别包括安全理事会，需要加强它在这方面的作用，更积极地促使各有关行动者参与活动。有效的协调、更良好的信息流动以及新伙伴关系的建立对于今后国际上对冲突局势成功作出反应至关重要。国内伙伴也必须参与确保国际上对危机作出的任何反应都首先细致入微地了解当地情况。

52. 近年来，安全理事会已显示出它日益关心保护问题。第 1261 (1999) 号、第 1265 (1999) 号、第 1296 (2000) 号、第 1314 (2000) 号和第 1325 (2000) 号等决议都是在这方面迈出的积极步骤。在任务规定中包含排雷条款进一步表明了所取得的进展。然而，安理会处理保护问题的能力可以多种办法来加强，包括通过更有事实根据的决策以及通过草拟能更充分反映平民需要的决议和任务规定。为了做到这一点，我们应该就拟议决议的人道主义影响进行情况介绍，同时也应就包含和平与安全及人道主义关切两个方面的问题举行辩论。此外，正如安理会最近访问刚果民主共和国、塞拉利昂或东帝汶的经历所显示的那样，派遣外地特派团可以起到有益的作用，既可充当实况调查的工具，也可展开宣传，还可作为规劝的工具。这些特派团可奉派前往国际应急行动未清楚了解情况或未得到良好支持的其他危机地区。安理会也将由于联合国系统以外行动者经常提供情况而获益。

## 建议

**11 我建议安全理事会在涉及武装冲突中保护平民问题上，与大会和联合国其他机构建立一种定期交流关系。我建议大会主席利用每月与安全理事会主席举**

**行的会议，提请安理会注意可能需要采取行动的局势。**

## 1. 民间社会

### (a) 非政府组织

53. 近年来，国家和跨国非政府组织的数目和影响力都大为增加。由于新闻界的全球触及面以及信息技术尤其是因特网所提供的可能性，非政府组织现在有更好的条件结成联盟，在全球范围组织和调动协调一致的支持。尤其是，非政府组织已经以事实证明，它们可以对公共政策和国际法产生重大的影响。在许多冲突局势中，非政府组织很早就发现违反国际人道主义和人权法的行为，对实地的人道主义局势积极开展评估，并呼吁国际上作出协调一致的反应。因此，它们常常成功地提高了公众对冲突的了解，从而使政治领导人果断采取行动应付危机。

54. 在实地，非政府组织在提供人道主义救济和援助脆弱民众方面，是联合国每天都不可缺少的伙伴。它们为当地居民所开展的工作常常带有某种程度的保护，特别是在少数族裔所生活的地区。然而，正如联合国人员一样，这些组织的国家和国际工作人员已日益成为攻击的目标。因此，机构间常设委员会已设立一个机构间工作组，以加强联合国与非政府组织之间在外地一级就工作人员安全问题所开展的合作。最后，非政府组织在通过谈判解决建立人道主义通道和接触灾民问题方面，有时甚至在促使交战各派展开谈判方面起着重要的积极作用。

55. 各会员国、联合国和其他国际组织以及各非政府组织必须更好地了解彼此的相对优势，以此作为更有效开展协作的第一步。非政府组织在实地以及通过机构间常设委员会，已经同联合国开展了密切的协调合作。我将审查并进一步加强机构间常设委员会的工作，以确定办法，使联合国和非政府组织的工作在不远的将来能够更加互补。为了陈述新民间社团对全球问题的看法，非政府组织应有更频繁的机会向决策性辩论阐述情况并倡导政策。

56. 1997年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》和1998年《国际刑事法院罗马规约》体现了国际民间社会和各国政府的强大力量，它们共同谋求实现一项有助于武装冲突中保护平民的立法目标。

### (b) 国内民间社会

57. 国内民间社会是基本的保护来源，尤其是如果所有其他各级的保护都不能起作用的话。在这方面，民间社会不仅指地方非政府组织和人权团体，而且也指宗教团体、慈善机构、大学、工会、法律协会、独立活动者和人权维护者、家庭、部族等等。我们必须继续拓展工作范围，与这些行动者建立协作关系，并利用它们对地方情况的了解、它们在冲突地区开展行动的能力以及它们对当地居民的需要和当地文化规范的灵敏度。因此，为这些行动者提供资金和培训是一项重要投资。尤其是，必须在谈判建立通道，监测虐待情况（尤其是在无法进行国际监测的时候）以及促进与实地有关政治行动者进行对话方面，加强国际和国内民间社会之间的协作。最后，国内民间社会行动者常常最有条件促进提高冲突地区对国际法的认识和尊重。

58. 各国际行动者必须确保流离失所群体在影响他们的决定方面有发言权。流离失所群体不是被动的。他们通过交换有限的资源、服务、信息和住房，制定出满足自己需要的战略。因此，他们参与确定各种需要、作出影响其生活的其他决定和参与执行援助方案是至关重要的。此外，他们还力求通过鼓励恢复社区联系或支助长期流离失所者重新融入新社区，挽救社会中尚存的一切。他们拥有使家庭团聚，为无人照管的儿童和老人建立支助机制的知识和能力。

### (c) 妇女、儿童和青少年

59. 不幸妇女和儿童是武装冲突的主要受害者。妇女不论是在家庭内部，在逃亡途中，还是在流离失所人口的收容营中都很容易遭受性暴力、人口贩卖和切割性器官等行为之害。然而，妇女在重建遭受战争破坏

的社会方面，也发挥着突出作用。妇女在武装冲突期间作为调解人和开展经济活动的一股主要力量的作用仍未受到充分研究与利用。在柬埔寨、哥伦比亚、东帝汶、危地马拉、利比里亚、莫桑比克、索马里和许多其他地区，妇女已在建立跨越部族、政治派系和族群的和平方面，树立了很多榜样。安全理事会关于妇女与和平及安全的第1325(2000)号决议所要求的研究报告将进一步为此种努力提供情况资料，并增进人们对武装冲突给妇女所造成的影响以及妇女在建设和平方面所发挥和能够发挥的作用的了解。

60. 尽管儿童在武装冲突期间被迫充当童兵以及遭受许多其他形式的残害，但他们也可以在为战患国建设一个更稳定未来方面发挥作用，安全理事会在其关于儿童与武装冲突的第1314(2000)号决议中呼吁会员国鼓励青年参与巩固和平与建设和平的方案。联合国儿童基金会和我的儿童和武装冲突问题特别代表都一再谈到必须确保青少年参与应付人道主义危机以及建设和平活动。因此，我重复我在关于儿童与武装冲突的报告(A/55/163-S/2000/712)中所发出的呼吁，要求鼓励和促进儿童和青年参与旨在武装冲突之前、期间及之后保护其权利和其他平民权利的所有方案和政策，以此改进这些方案和政策。

### (d) 私营部门

61. 将近96%的私营部门参与了民用物资和服务的生产，因此私营部门在建设和平和经济稳定以及在补充而不是阻碍人道主义努力方面，有着既得利益。然而，并非所有企业都致力提供帮助或采取对社会负责的态度。外国企业在安哥拉和塞拉利昂钻石业中所起的消极作用证明了这一事实。在冲突地区谋求经济利益所造成的影响已受到日益严密的监督。一些公司已被指控参与侵害人权，一些公司的所得利润继续被用于加剧战争。众所周知，交战方通过出售钻石和其他贵重矿物，为自己装备了小武器和轻武器，从而延长并加剧了战火以及平民的痛苦。因此，联合国务必继



续促进在危机地区从事负责任的投资，为此应发展和扩大与私营部门的协作关系。

## 建议

12. 我鼓励安全理事会继续调查自然资源非法买卖与战争行为之间的联系，并敦促各会员国和区域组织采取适当措施，对付那些参与非法走私自然资源和小武器，从而可能进一步加剧冲突的公司、个人和实体。

13. 我敦促会员国颁布并执行行政和立法措施，防止其管辖范围内的私营部门行动者与武装冲突当事方从事可能导致或助长有系统违反国际人道主义和人权法行为的商业活动。

## 2. 区域组织

62. 近年来，联合国日益致力于在有关保护平民问题上与区域和政府间组织建立协作关系，这些组织中包括欧洲委员会、欧洲安全与合作组织、非洲统一组织、西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织和美洲人权委员会等。单靠区域组织往往不足以解决战争中平民的需要。因此，各方正在解决危机、促进尊重国际法或建设国家体制方面开展越来越多的合作努力，其中突出的例子包括（南斯拉夫联盟共和国）科索沃、塞拉利昂、埃塞俄比亚/厄立特里亚、缅甸或被占领巴勒斯坦领土。

63. 仍然有必要与这些组织开展进一步的协调，包括对当地情况及其各种需要和敏感问题作出共同的分析并具有了一种了解。2001年2月，联合国和各区域组织在其第四次高级别会议上通过了合作建设和平的框架（见S/2001/138），并商定关于这方面的合作的指导原则，以及可能的合作活动，例如成立建设和平股、派遣联合评估团到外地、积累最佳做法和总结经验、和举行联合认捐会议等。已商定于2001年底以前举行后续工作会议，以寻求实际的办法执行合作建设和平的框架并促进1998年确定的13种防止冲突方式。

## 建议

14. 我鼓励安全理事会与各区域组织和安排建立更经常的合作，以确保作出明达的决策，结合更多的资源并利用它们的相对优势。此种合作应包括设立一个定期向安全理事会提出区域性汇报和情况通报的机制。联合国与区域组织之间未来的高级别磋商可以为进一步发展合作，加强在武装冲突中保护平民，提供一个很好的机会。

## 五. 最后意见

64. 现有的武装冲突中保护平民的政治和法律文书急需修订。这些文书是在国家行动者占绝对主导地位的时候拟订的，也反映了当时情况。同样的，联合国成立之初的做法也几乎完全着重于会员国之间的关系。

65. 情况改变了，需要新的机制和战略。当今世界上各种冲突的形式——社会暴力、种族清洗、恐怖主义、由国际钻石或石油贸易资助的私自战争——都是国内冲突，与武装集团的扩散有关。这些情况在不同程度上反映出国家在世界局势中中心作用的动摇。平民在这种变化中成为主要的牺牲者，但新的秩序也不完全不利于平民的保护。有些机会是可以利用的，例如，新闻媒介和新的信息技术可以达到全世界；民间社会组织和非政府组织影响日增；全球经济的相互依存以及国际商业无广不届。

66. 我在报告开始时提到的保护平民的文化是否能够建立大半决定于联合国和整个国际社会是否能够适应改变中的世界。我们是否有足够的意愿加强刑事司法制度，不但在国际上，而且在国家管辖范围内？是否愿意同武装集团打交道，因为大多数武装冲突都发生在国家疆界之内？我们是否能够利用媒体和互联网的潜力？是否能与民间社会、非政府和区域组织以及私营部门建立有效的合伙关系？这些都不是抽象的问题，而是为了减轻冲突中平民所受痛苦而日常遭

遇的问题，如果回答是肯定的，就需要各会员国至少采取本报告和前一次报告中列举的各项具体步骤。

67. 为此目的，我要提请安理会注意一个特别重要的问题。本报告是一系列报告中的第二次报告。从我提出关于武装冲突中保护平民的第一次报告以来已经过了大约 18 个月。我很遗憾地注意到，其中提出的 40 项建议中到目前为止只有几项在执行。本报告中又增列了 14 项建议，我认为要想切实加强对平民的保护，就必须执行这些建议。报告和建议是无法取代有效行动的。保护平民的首要责任在于武装冲突情况所

涉各国政府和武装集团。如果它们不履行这些责任，就应由安全理事会决定采取行动。衡量在保护受武装冲突威胁的平民方面所取得的进展的标准是生命和生计、以及免于恐惧的自由，而不是意向声明或表示关切的言词。因此，我促请安全理事会成员审查在执行本报告和前一次报告中提出的建议方面取得的进展。要有明确的证据证明两次报告内的建议促成了朝向这些建议的目标所取得的实际进展，进一步的报告才有其意义。将重点转移到执行已商定的建议，应可确保今后的努力能够较有效地为武装冲突中的平民提供真正的救济和保护。

## 附件一

### 建议和一般政策指示

#### A. 起诉违反国际刑法的行为

为了解决逃避惩罚的问题，需要国际行动者和各国政府不断做出承诺，确保国际公约得到批准和实施，国际法庭不断得到充分资金，在国家真正有能力和意愿时鼓励以国际标准来进行国家起诉，对于犯了种族灭绝罪、违害人类罪和战争罪的人拒绝给予特赦。（见第 9 至 13 段）

1. 我促请安全理事会和大会一开始就向国际努力提供可靠、足够和持续的资助，无论这是现有的或未来设立的国际法庭、在联合国和平行动范围内设立的安排，或者与个别会员国协力开展的主动行动，以将严重违反国际人道主义法和人权法的人绳之以法。
2. 我建议安全理事会在拟订维持和平任务时，尤其当广泛和一贯违反国际人道主义法和人权法的行为引起反应时，考虑制订处理逍遥法外问题的安排，并视情况需要制订调查真相和进行和解的安排。
3. 我鼓励会员国采用或加强国内法规和安排，对那些一贯和广泛违反国际刑法的人进行调查、起诉和审判。为此目的，我赞成支持会员国建立能够展开公平诉讼的强大和可靠的司法机构。

#### B. 关于准入的谈判标准

争取实际接触需要援助的人需要有技巧的谈判者和明确的实际标准，包括加入和退出的准则。（见第 14 至 27 段）

4. 回顾安全理事会第 1265（1999）号决议，其中确认必须使人道主义工作人员安全无阻地接触需要帮助的平民，我促请安理会同冲突各方积极对话，以期能够继续安全通行以便于执行人道主义行动，并表明如果拒绝给予出入便利，它将出面干预。
5. 我鼓励安全理事会更经常地向冲突地区派遣真相调查特派团，以查明人道主义援助的具体需要，尤其是准予安全和实际地接触脆弱民众的需要。

#### C. 武装团体的参与

鉴于当今冲突中内战的频繁，为了接触和保护战争期间脆弱的人民，同武装团体建立有系统的对话是不可或缺的。（见第 30 至 32 和 48 至 50 段）



9. 安全理事会应在其决议中强调武装团体根据国际人道主义法所担负的直接责任。鉴于当代武装冲突的性质，要想保护平民就需要各武装团体参与对话，以便利提供人道主义援助和保护。

10. 许多武装团体既没有形成一种军事理论，也没有以其他形式将公认的国际人道主义法原则纳入其行动方式之中。因此，我促请会员国和各捐助方支持开展努力，向武装团体散发有关国际人道主义和人权法的资料，并支持采取主动，提高它们对这些规则的含义的实际认识。

#### **D. 隔离平民和武装份子**

**尽早将武装份子从平民人口中隔离出来可以维护难民营和流离失所者定居点的平民和人道主义性质，有助于减少对国际和平与安全可能造成的威胁。**（见第 28 至 37 段）

7. 我还鼓励安全理事会支持制定明确的标准和程序，以查明大量民众流离失所情况下的武装分子，将他们与平民隔离开来。

#### **E. 从区域着眼解决冲突局势**

**对冲突局势的适当反应往往要求从区域着眼而非政治决策者仅专注某一国家的办法。这种局势有可能使整个区域或分区域发生动荡，以致破坏国际和平与安全。**（见第 28 至 29，37 和 62 至 63 段）

6. 我鼓励安全理事会进一步拟订区域办法概念以解决区域和分区域危机，特别是在作出任务规定时应用这种概念。

14. 我鼓励安全理事会与各区域组织和安排建立更经常的合作，以确保作出明达的决策，结合更多的资源并利用它们的相对优势。此种合作应包括设立一个定期向安全理事会提出区域性汇报和情况通报的机制。在这方面，联合国与区域组织之间未来的高级别磋商可以为进一步发展合作，加强在武装冲突中保护平民，提供一个很好的机会。

#### **F. 促进知情的决策**

**为了促进安全理事会及其成员知情的决策，有必要利用联合国系统内外其他相关行动者的相对优势。**（见第 51 至 63 段）

11. 我建议安全理事会在涉及武装冲突中保护平民问题上，与大会和联合国其他机构建立一种定期交流关系。我建议大会主席利用每月与安全理事会主席举行的会议，提请安理会注意可能需要采取行动的局势。

## G. 冲突情况下的媒体和新闻

发展冲突地区较为壮大而协调的媒体和新闻机制大有助于知情的决策, 指导并尽量扩大人道主义反应的影响, 并建立一个能够与自由独立媒体来源相通的更强大的民间社会。(见第 38 至 45 段)

8. 我建议安全理事会经常在特派团任务规定内纳入媒体监测机制, 以确保有效监测、报告和记载“煽动仇恨的媒体”事件和来源。这种机制将包括联合国内外的有关新闻利益攸关者以及其他有关国际组织、专家非政府组织和独立地方媒体的代表。

## H. 私营部门的参与

联合国和其他国际组织必须使私营部门参与建设性的对话, 建立创造性的合伙关系。确保公司行动纳入国际法则和标准的框架, 这是全球商业日益依赖的基础结构。(见第 61 段)

12. 我鼓励安全理事会继续调查自然资源非法买卖与战争行为之间的联系, 并敦促各会员国和区域组织采取适当措施, 对付那些参与非法走私自然资源和小武器, 从而可能进一步加剧冲突的公司、个人和实体。

13. 我敦促会员国颁布并执行行政和立法措施, 阻止其管辖范围内的私营部门行动者与武装冲突当事方从事可能导致或助长有系统违反国际人道主义和人权法行为的商业活动。

## 附件二

## 秘书长 1999 年 9 月 8 日的报告中所载各项建议的执行情况

我在 1999 年 9 月 8 日关于武装冲突中保护平民问题的报告 (S/1999/957) 中向安全理事会提出了 40 项具体建议, 涵盖范围广泛的各种倡议。我特别提请注意我认为尤其重要的九项建议。下表旨在列出其后为执行这些建议而采取的某些主动行动和程序。

建议	1999 年 9 月以来已采取的行动
<p>1. 采取步骤加强本组织迅速规划和部署的能力, 包括加强参与联合国待命安排制度, 其中包括增加民警、专门民政管理和人道主义人员的人数。也需要能够迅速部署的军队和警察部队。迅速部署特派团总部的能力也至关重要。(建议 28)</p>	<p><b>联合国和平行动问题小组的报告</b> (A/55/305-S/2000/809) 于 2000 年 8 月 17 日提交秘书长, 秘书长于 2000 年 8 月 21 日将其提交安全理事会。小组在报告中建议对联合国迅速部署和平行动的能力进行一些改革(见第 86 至 91 段和第 102 至 169 段)。小组, 除其他外, 总结说, 联合国传统的维持和平行动应在 30 天内部署, 而协助处理国内冲突的较复杂维持和平行动则应在 90 天内部署。小组吁请会员国一起努力, 确保建立一支协调一致的旅级多国部队, 随时可在这些时限内有效部署。秘书处应制订一份“待命名单”, 由各国军队和警察部队抽调约 100 名军官和 100 名警官及专家组成, 他们可在七天内到位。应当修订文职专家的服务条件, 以便能吸引更称职的人员, 并把表现优异同更光明的职业前景结合。</p> <p><b>联合国千年首脑会议</b>于 2000 年 9 月举行, 安全理事会在千年首脑会议期间举行了国家元首和政府首脑级别的会议, 讨论了必须确保安全理事会在尤其是非洲维护国际和平与安全方面发挥有效作用的问题。安理会第 1318 (2000) 号决议强调必须加强联合国快速部署维持和平行动的能力, 并敦促会员国及时提供足够的资源。安全理事会第 1327 (2000) 号决议核可了联合国和平行动问题小组的报告, 确认在任务地区快速部署军队、警察和文职人员的重要性, 并敦促秘书长同部队派遣国磋商如何最有效地实现这项重要目标。</p>



	<p><b>大会</b>第五十五届会议核可报告中所载的某些建议,并在政治事务项下增拨 363 000 美元,在管理和中央支助事务项下增拨 37 200 美元的经费。大会还核准为维持和平行动支付 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日期间的开支毛额 9 190 200 美元。</p> <p><b>联合国待命安排制度</b>。联合国和平行动问题小组也提请注意,必须促进对会员国军队及其维持和平能力的确切了解。迄今已有 88 个国家正式表示愿意参与。已响应秘书长关于快速部署部队的呼吁,创建了高度戒备旅。目前,该旅由阿根廷、加拿大、丹麦、荷兰、挪威、波兰和瑞典等国的单位组成,这些单位经过训练达到同样标准,可根据《联合国宪章》第六章部署到行动中。</p>
<p>2. 建立联合国和区域制裁的常设技术审查机制,这种机制可以利用安理会成员、有关金融机构、秘书处、各机构和其他人道主义行动者提供的资料查明制裁对平民可能产生的影响。(建议 23)</p>	<p>迄今,尚未建立联合国和区域制裁的常设技术审查机制。然而,安全理事会对塔利班实施制裁的第 1333 (2000) 号决议已采取了头一个步骤。安理会第一次决定列入“日落”条款。据此条款,将请秘书长审查所规定措施的人道主义影响,并在第 1333 (2000) 号决议通过后 90 天内向安理会提出报告。秘书长还将同制裁委员会协商,其后定期报告任何人道主义影响,和至迟在这些措施期满前 30 天提出一份全面报告。</p>
<p>3. 遇有冲突各方以平民和受保护的人为目标,或已知冲突各方一贯和普遍地违反国际人道主义和人权法、包括征募儿童兵的情况,则实施军火禁运;并敦促会员国在其本国管辖范围内执行禁运。(建议 26)</p>	<p>安全理事会最近实施军火禁运的两个案例分别载于下列决议:关于阿富汗的第 1333 (2000) 号决议和关于埃塞俄比亚/厄立特里亚的第 1298 (2000) 号决议。关于后者,安理会关切地注意到埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的战斗对两国平民人口造成严重的人道主义影响,并要求尽早在非统组织的主持下重新召开实质性和平会谈。已请会员国防止向厄立特里亚和埃塞俄比亚出售或供应武器、弹药、军用车辆、装备和备件以及向两国提供与制造或使用军火有关的技术援助或训练。就阿富汗而言,会员国应防止向塔利班控制领土直接供应、出售或转让军火。</p>

<p>4. 在某些情况下,考虑部署预防性维持和平行动或另一种预防性监测存在。(建议 12)</p>	<p>联合国预防性部署部队在前南斯拉夫的马其顿共和国部署和联合国中非共和国特派团部署后,未曾在冲突预防的严格范畴内设立任何维持和平行动。</p>
<p>5. 更多地采用目标明确的制裁,以威慑和遏制肆无忌惮违反国际人道主义和人权法的人,以及继续违抗安理会决议、藐视安理会权威的冲突各方。(建议 22)</p>	<p>尽管因特拉肯进程提出了一些建议,迄今未曾制订以特定个人群体为目标的制裁制度。关于目标明确的财务制裁的因特拉肯进程已于 1999 年最后确定,旨在提高财务制裁制度的成效,并限制全面经济禁运的人道主义影响。专家总结说,在追查财务交易和查出财务资产所在地方面,仍有严重困难,但目标明确的财务制裁看来在技术上可以行得通。此外,它指出,会员国之间进行的国际合作应予正规化,以确保制裁的适当执行,还需要通过附有适当技术准则、更加连贯一致的联合国制裁决议。</p> <p><b>波恩-柏林进程</b>遵循因特拉肯进程的范本,旨在调查,如何使联合国制裁的目标更为明确,但其主要重点在于军火禁运和旅行及航空制裁。有人建议,应当对军火禁运制订广泛的监测机制,并不妨考虑,在违规行为已获证实的情况下,采取次级措施。</p>
<p>6. 在怀疑为国内流离失所者和难民而设的营地内藏有武器、战斗人员和武装分子时,部署国际军事观察员监测营内的情况;如果发现了武装分子而国家部队不能或不愿进行干预,则部署区域或国际军队,准备采取有效措施,迫使战斗人员或武装分子解除武装。(建议 35)</p>	<p>未曾为监测流离失所者的难民营情况的目的部署任何国际军事观察员。然而,军事观察员有时执行这项任务,作为其活动的一部分。由于在难民和流离失所者营地和安置点面对危险情况的次数日益频繁,难民专员办事处作出了种种努力,设法改善这种营地内的安全和确保其平民性质,在扎伊尔(如今为刚果民主共和国)东部为卢旺达难民设立的营地内,难民专员办事处装备了一支扎伊尔特遣队以监测安全情况并支付其费用。难民专员办事处一直在支助坦桑尼亚警察,他们的任务是:加强难民安全和协助确保坦桑尼亚联合共和国境内布隆迪难民营的人道主义性质。在前南斯拉夫的马其顿共和国境内为科索沃阿尔巴尼亚难民设立的营地,难民专员办事处作出安排,部署了国际警察顾问。</p>

<p>7. 冲突伊始就在其决议中强调,平民必须可以不受阻挠地取得人道主义援助,有关各方、包括非国家行动者必须与联合国人道主义协调员在此方面充分合作,并且根据人道、中立和公正原则保证人道主义组织的安全,并强调如不遵守则将实施目标明确的制裁。(建议 18)</p>	<p>安全理事会在其最近的许多决议,包括关于刚果民主共和国、东帝汶、埃塞俄比亚/厄立特里亚和塞拉利昂等国局势的决议中强调平民人口不受阻挠地获得人道主义援助的重要性。安理会第 1289 (2000) 号决议核准所设联合国塞拉利昂特派团采取必要行动,向即将遭到暴力行为威胁的平民提供保护,第 1313 (2000) 号决议重申这项任务。下列决议在任务规定中也列有关于需要不受阻挠地获得人道主义援助的类似规定:关于设立联合国东帝汶过渡行政当局的第 1272 (1999) 号决议;关于刚果民主共和国的第 1291 (2000) 号决议;和关于埃塞俄比亚和厄立特里亚局势的第 1312 (2000) 和第 1320 (2000) 号决议。</p>
<p>8. 确保维持和平和执行和平的行动必要时得到授权和装备来控制或关闭宣传仇恨的新闻机构的资产。(建议 16)</p>	<p>迄今未曾核准任何维持和平或执行和平行动关闭宣传仇恨的新闻机构资产。</p>
<p>9. 面对大规模不断发生的侵犯人权行为,考虑采取适当的强制行动。在根据一项联合国、区域或多国安排对这种情况采取行动前,为加强对此种努力的政治支持,增强对其合法性的信心,防止区别或偏颇对待不同区域,安理会应考虑以下因素:</p> <p>(a) 侵犯人权和违反国际人道主义法的范围,包括受影响的人数及侵犯和违反行为的性质;</p>	<p>会员国间正在就为制止或防止有系统地广泛违反国际人道主义和人权法情事而进行的军事干预同国家主权之间的关系进行全球性辩论。干预和国家主权国际委员会就是这种倡议之一。它于 2000 年 9 月设立,试图调和关于干预和国家主权的概念。委员会是一个独立的国际机构,旨在协助沟通这两种概念。它的目的是:对这些问题形成更广泛的谅解,并就如何在联合国系统内推动行动促成全球一致的政治共识。委员会打算在 2001 年秋季之前最后确定其报告定稿。</p>

(b) 地方当局不能维持法律秩序，或不能查明地方当局串通共谋的模式；

(c) 为处理这种情况，已作出一切和平或在同意基础上的努力；

(d) 安全理事会监测所采取的行动的能力；

(e) 有限和适当使用武力，同时注意对平民和环境产生的影响。(建议40)