



秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

一. 引言

1. 关于武装冲突中保护平民的本报告(第八次报告)是根据安全理事会第 1894(2009)号决议的要求提交的。

2. 2009 年 11 月 11 日, 第 1894(2009)号决议获得通过, 这是对安全理事会就保护平民问题采取专门行动十周年的很好纪念, 也是安全理事会持之以恒地积极处理这一关键性问题值得欢迎的表现。该决议标志着在努力应对我在 2009 年 5 月 29 日提交的上一份报告中(S/2009/277)所指出的五项核心挑战中的一些挑战向前迈进了一大步, 即必须: 加强冲突各方遵守国际法; 加强非国家武装团体遵守法律; 维持和平特派团和其他有关特派团加强保护平民; 改善人道主义准入; 加强对违法行为追究责任。

3. 本报告介绍了在应对上述核心挑战方面的最新进展情况, 总结了在当今的冲突中对平民构成影响的积极动态及新老问题。在此过程中, 报告强调指出, 从根本上来讲, 必须注重在最为重要的领域为受影响最大的人群解决实际问题: 处在冲突之中的数以万计的平民——妇女、男子和儿童每天都面临着恐怖、痛苦和苦难。不论是作为有意而为的袭击目标, 还是使用武力行为的意外受害者, 在冲突中死伤的人员仍以平民为主。安理会对他们的境况坚持不懈地给予密切关注依然至关重要, 这必须成为安理会进行审议和采取行动的核心。在许多旷日持久的暴力危机和冲突中, 平民长期面临令人无法忍受的危险, 而这些危机在短期内几乎无法和平解决, 在这种情况下尤其如此。

4. 在过去 11 年间, 安理会通过了关于保护平民问题的专门决议(最近的一项是第 1894(2009)号决议)以及与儿童和武装冲突及妇女问题有关的决议, 责成维持和平特派团保护平民, 还通过了关于保护平民的备忘录(见 S/PRST/2009/1), 设立了保护平民问题非正式专家组, 从而建立了综合性框架, 可以据此在实地努力提供更有效的保护。对于这一框架可以进一步予以加强, 但是当前的工作重点必须是不折不扣地在实地加强保护平民方面取得进展。



5. 对安理会而言，这意味着系统地执行备忘录，定期通过专家组通报维和特派团和其他特派团任务规定的发展和修改的情况以及安理会采取的其他形式的保护行动。这还意味着监测在向平民提供保护和确保安理会决议得到执行方面的进展情况。对联合国国家工作队及维和特派团和其他相关特派团而言，则意味着更有效地进行协调、确定战略和优先事项；定期监测保护平民的情况和向安理会的有关机构实事求是地报告各种障碍和取得进展的机会。对各个方面——冲突各方、安全理事会、会员国和整个联合国而言，则意味着加倍努力，应对五项核心挑战，更好地尊重作为保护平民工作基础的国际人道主义法、人权法和难民法的各项原则。

二. 保护平民现状

6. 如果说在我的上一份报告提交以来的 18 个月中在保护平民方面有所进展的话，不是因为冲突各方认真遵守了国际法义务。相反，这有赖于在规范方面的发展，归根结底要归功于联合国各行为体，尤其是人道主义机构和维和特派团及其他国际组织和非政府组织为加强保护所作出的种种努力，也要归功于受影响的人群所表现出来的勇气和智慧。

A. 新老问题

7. 武装冲突各方没有遵守国际法的一个重要因素是非国际性武装冲突继续盛行不衰，其一般特点是非国家武装团体不断扩散而且零零散散。这加剧了在阿富汗、刚果民主共和国、巴基斯坦、索马里、苏丹和也门等地存在的冲突的不对称性。

8. 平民所遭受的后果是惨重的，因为武装团体经常通过使用公然违反国际法的策略，来谋求克服他们在军事上的劣势。具体行为有，蓄意攻击平民，包括性暴力，袭击学校等民用目标，进行绑架和强行招募，利用平民来遮挡军事目标等等。由于在军事上处于优势的各方在反击通常难以辨认的敌人时，动用可能违反区分原则和相称原则的战争手段，造成更多的平民伤亡，这就进一步加大了平民所面临的风险。

9. 以阿富汗为例，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)报告称，2009 年的敌对行动造成近 6 000 名平民死伤。今年上半年，联阿援助团记载的平民死伤人数超过 3 200 人，其中约 75%是由反政府分子所为，他们越来越多地使用越来越有威力和日益复杂的简易爆炸装置。与 2009 年上半年相比，亲政府武装造成的平民死伤人数下降了 30%。尤其引人注目的是，在国际安全援助部队(安援部队)于 2009 年 7 月发布关于空袭的战术指令后，空袭造成的伤亡下降了 64%。虽然如此，在亲政府武装造成的平民伤亡中，空袭仍然是比例最高的。

10. 在刚果民主共和国，武装团体继续在南北基伍袭击平民，包括令人发指的性暴力行为，在赤道省和东方省，上帝抵抗军(上帝军)在边远地区的袭击事件增多。

报告称刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)继续实施违法行为,包括强奸和劫掠。

11. 在索马里,无国界医生组织报告称,在2010年的过去7个月中,在无国界医生组织赞助的医疗队在摩加迪沙医院所医治的2854名患者中,48%属于“战争损伤”。由于居民区连续不断地受到密集迫击炮弹的袭击,64%的患者遭受了严重的爆炸损伤。遭受战争损伤的患者38%为妇女或14岁以下儿童。在2007年9月开始投入使用的医院外科的记录显示,在11888名接受治疗的患者中有50%遭受了“战争损伤”。

12. 在达尔富尔,平民继续遭到冲突各方的袭击,部落间冲突造成大量平民伤亡。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)称,今年迄今为止已有900多名平民死亡。同时,联合国苏丹特派团(联苏特派团)继续接到报告称苏丹人民解放军在军事行动和解除平民武装过程中实施了严重的违法行为,还有报告称苏丹人民解放军曾经袭击南部边境的村庄。

13. 国内和跨国流离失所现象仍然是冲突的一个确切特征,因为平民因暴力行为而逃亡或者被迫离开自己的家园,而有关暴力行为通常是违反国际法的。2009年底,仍有2700多万人由于冲突而处于境内流离失所状态,其中1160万人在撒哈拉非洲南部,而世界难民人数为1500多万人。令人震惊的是,新近流离失所人数仍然超过返乡人数,对处于长期流离失所状态的数百万名境内流离失所者和难民而言,持久解决办法仍然遥遥无期。

14. 如我上两次关于保护平民问题的报告所强调,在当代冲突中,住房、土地和财产问题十分突出。土地和资源纠纷仍然是冲突的推动力量,也是冲突所导致的后果。必须解决这些问题,对于境内流离失所者和难民返乡及返还他们的住房、土地和其他财产,包括关注处于此种境遇的妇女所面临的困难,有了越来越多的认识。但是,返还财产仅仅是对策的一个可能组成部分。许多难民和境内流离失所者可能在流离失所前拥有非正规的所有权,可能占有属于他人或由他人合法占有的土地,或者有可能与按照习惯或成文法律框架同样提出土地和财产主张的其他人有所争议。恢复流离失所前的状况可能做不到或者不适宜,必须找到替代的返还办法。

15. 在冲突期间,妇女和儿童继续遭受极端的暴力和苦难。性暴力,包括强奸,仍然是以妇女和女孩为主要对象的引人注目的悲惨暴行,男孩和男子也遭受这些暴行之害。在2010年7月和8月4天的时间里,在刚果民主共和国东部Kibua所发生的大规模强奸事件表明,在预防和应对两个方面都遭遇了灾难性的失败,这必须得到解决。儿童同样遭受性暴力之苦,在冲突中继续被打死或打伤,许多儿童成为孤儿。他们常常被武装力量或团体强迫拿起武器,充当间谍或人肉炸弹和人体盾牌。他们受到流离失所之害的程度往往尤为严重,被剥夺享受教育、保健和司法权利的机会。

16. 在冲突中袭击记者的现象仍然令人关切。据报告,2009年和2010年在阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、以色列、黎巴嫩、巴基斯坦、巴勒斯坦被占领土、索马里、斯里兰卡和也门都有记者被杀害。如第1738(2006)号决议所述,我提醒安理会:各国和其他冲突方迫切需要防止袭击记者的行为并对袭击者进行起诉。我还鼓励人权理事会积极考虑促进和保护意见和言论自由权问题前任和现任特别报告员提出的建议,对这一问题进行研究并就加强保护问题拟订建议。

17. 自从我提交上一份报告以来,在阿富汗和巴基斯坦等地越来越多地使用无人驾驶飞行器(或称无人机)的行为受到严重关注。目前有许多国家拥有这一技术,一些国家已经研发了从此类飞行器上进行遥控发射的武器系统,其中多为爆炸性武器。这一作战方式的发展变化对遵守国际法问题提出了一系列挑战。在武装冲突中使用无人机的行为本身并无违法之处。但是,不清楚的是,无人机所针对的所有的人是否都是战斗员或直接参加敌对行动,从而提出了这是否符合区分原则的问题。另据报告,无人机攻击行为造成数百名平民死伤,这又提出了这是否符合相称原则的问题。最后一点,如果无人机攻击是由处在军事指挥链之外和透明的民用或军事控制体制之外进行,则难以追究不遵守国际法所造成的责任。这是我们将继续认真关注的一个领域。

18. 安理会第1894(2009)号决议确认,小武器和轻武器的过分积累和破坏稳定的作用严重阻碍人道主义援助的提供,并可能加剧和延长冲突,危害平民,破坏恢复和平与稳定所需的安全和信心。安理会对刚果民主共和国、索马里和苏丹等国实行了武器禁运和执行情况监督机制,但是,向这些国家和其他国家非法贩运武器的行为仍在继续。2010年6月召开的各国审议从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行情况的第四次双年度会议(A/CONF.192/BMS/2010/3)拟订了各种措施,帮助防止非法武器贸易。我敦促成员国毫不拖延地执行这些措施。当然,对平民构成伤害的不仅仅是非法买卖的武器。如果武器被用来侵害平民,合法转让同样令人忧虑。我敦促参加联合国武器贸易条约会议筹备委员会的会员国确保以尊重国际人道主义法和人权法成为作出武器转让决定的部分标准。

B. 令人欣慰的动态

19. 虽然现实情况十分严峻,但是仍有一些动态虽然基本上是属于规范层面,但仍然令人欣慰。

规范层面的进展

20. 第1894(2009)号决议包含有关于如何应对五项核心挑战之中的一些挑战的重要条款,其中涉及:加强对法律的遵守;维和特派团和其他特派团在保护平民中的作用;人道主义准入;责任追究。对此下文进行了进一步的阐述。

21. 按照第1888(2009)号决议的要求,2010年2月任命了负责冲突中的性暴力问题的秘书长特别代表。我相信,秘书长特别代表的工作将有助于以更加协调统

一的方式防止和应对性暴力问题并且更加系统地进行报告。我呼吁冲突各方和其他会员国充分支持她的工作。第 1888 (2009) 号决议还要求建立创新机制——专家小组，其任务之一是各国法律和司法官员一道通过加强国家能力等方式解决有罪不罚问题。

22. 安全理事会通过第 1882 (2009) 号决议进一步加强了儿童保护工作，扩展了将我向安全理事会和大会提交的关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件所列有关方的范围，纳入了杀害和残害儿童或对儿童实施强奸和其他形式的性暴力的人。重要的是，该决议还重申安理会打算对惯犯采取行动，具体方式包括加强儿童与武装冲突问题工作组与有关制裁委员会之间的沟通。

23. 令人欣慰的发展变化还表现在安理会决议中对保护平民问题的表述方式和程度。比如，我们看到安理会决议中越来越频繁地提及各方按照国际人道主义法和人权法应尽的义务。针对具体情势的决议越来越多地要求在执行维持和平任务的过程中将保护平民问题放在优先位置。这些决议要求有关特派团制定保护平民战略。我们还看到对保护平民问题的表述更为具体，包括拘留；使用人肉盾牌和特定类型的武器；需要考虑各种形式的持久解决办法，处理境内流离失所者和难民的问题。

24. 按照《备忘录》，安理会保护平民问题非正式专家组推动了这一进程，事实证明，这是一个从保护平民角度向安理会就特定情势进行的审议提供参考的有益工具。专家组自 2009 年 1 月成立以来，已经举行 17 次会议，审议了阿富汗、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、索马里和苏丹问题。

25. 鉴于非洲流离失所危机颇为严重，对于 2009 年 10 月通过非洲联盟《保护和援助非洲境内流离失所者公约》，我表示欢迎。我敦促非洲联盟成员国毫不拖延地签署和批准该公约，以使其迅速生效。我还鼓励受到境内流离失所问题影响的国家，在有关的联合国行为体的支持下，建立国内规范框架，以预防和应对这一严重问题。

26. 我还敦促尚未批准 2010 年 8 月 1 日生效的《集束弹药公约》的国家批准该公约。鉴于对武器的选择在减轻敌对行动对平民的影响方面至关重要，该公约是保护平民免遭此类武器恶毒影响的重要一步。同样，在罗马规约 2010 年审议大会上，一致同意就修正该规约第 8 条并将使用毒剂、有毒武器、窒息性气体、毒性气体或其他气体及所有同类液体、物质或装置以及使用在人体内膨胀或变形的子弹的个人刑事责任扩展到非国际武装冲突，而此种冲突是当代冲突的主要形式，对此我表示欢迎。

27. 同在 2010 年 8 月，《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》生效，对此我表示欢迎。《公约》适用的对象是维和人员，而《议定书》将法律保护扩展到“在建设和平过程中提供人道主义、政治或发展援助”的所有联合国工作人员

或“提供紧急人道主义援助”的人员。我敦促各国毫不拖延地签署并批准该公约及其任择议定书。

28. 我在上一份报告中提到，对在一些冲突中继续依赖私营军事和担保公司的情况表示关切。在这一方面，我欢迎《蒙特勒文件》（见 A/63/467-S/2008/636, 附件）获得通过，这是瑞士和红十字国际委员会发起的进程的高潮。该进程力求澄清在冲突中开展工作的私营军事和担保公司所涉及的国际法问题。在这一倡议的促动下，私营安保业正在与一些国家和非政府组织一道共同根据国际人道主义法和人权法制定行为守则。已经考虑由一家有办法追究违反行为守则者的责任并对其进行惩处的独立机构对行为守则进行监督。这将是一个重要的机制。

29. 与此相关，2010年10月，人权理事会批准设立了一个不限成员名额政府间工作组，负责审议是否可能就监管、监测和监督私营军事和担保公司的活动对人权的影响问题制订一份具有法律约束力的文书。我鼓励成员国参加这一工作组的工作，就切合实际的法律框架建立共识，以加强现有的国际人道主义法和人权法规则。

30. 在过去一年中，就保护责任问题进行的对话已经摆脱涉及国际干预的较有争议的问题和观点。2010年8月大会进行的非正式互动对话表明，我最近提交的侧重于早期预警和评估的关于保护责任的报告(A/64/864)似乎更易于被会员国接受。同时，我继续鼓励将我的防止灭绝种族问题特别顾问与保护责任问题特别顾问之间的协作加以制度化，包括联合办公。

打击有罪不罚现象

31. 打击有罪不罚现象的工作进度继续加快。2010年7月，柬埔寨法院特别法庭首次认定康克由犯有危害人类罪并严重违反1949年日内瓦四公约。同月，国际刑事法院以灭绝种族罪对苏丹总统进行了起诉，之前已经以战争罪和危害人类罪两项罪名对他进行起诉。在国内司法程序方面，我们已经看到的例子有：2010年10月，以色列军事法庭对两名以色列士兵定罪，缘由是他们在2009年“铸铅行动”中使用一名巴勒斯坦儿童做人肉盾牌；对一些美利坚合众国军事人员被控在今年早些时候参与杀害三名阿富汗平民的行为进行的起诉一直在进行之中。我们还看到2009年11月和2010年10月德国和法国当局逮捕了据称分别在卢旺达和刚果民主共和国犯下战争罪和危害人类罪的人员。2010年10月，据称参与了在刚果民主共和国Kibua发生的上文所述强奸事件的武装团体头目被国家机关逮捕。这些行动固然值得欢迎，但是如下文所详述，鉴于在这些条件和其他条件下关于严重违反人道主义法和人权法的指控不仅存在，而且不断增加，这些逮捕和起诉行动仍然少得可怜。

政策制定

32. 在政策层面上，大不列颠及北爱尔兰联合王国和瑞士通过了保护平民战略。这些战略涉及加强规范框架、行动响应和建设国家能力等问题。我鼓励其他会员

国也考虑他们在支持保护平民方面的作用并制定类似政策。秘书处随时准备支持这种努力。

加强实地保护

33. 需要特别指出的是，在加强实地保护方面取得了进展。尤其应提及国际社会赋予了红十字国际委员会在保护平民方面的具体任务。除了红十字国际委员会，越来越多的人道主义组织把保护工作列为优先事项，将其纳入各项方案的主流，或者实施具体保护项目。联合国和其他人道主义组织采取分组方式、设立外地保护小组以及设计新的保护工具、指南和标准等做法可确保以更加协调和专业的方式应对保护问题。不过，仍需要采取更加全面和协调一致的行动。

34. 为改善维持和平正在依照 2009 年 11 月人道主义事务协调厅(人道协调厅)和维持和平行动部(维和部)联合编写的题为“在联合国维持和平行动中保护平民”的独立研究报告所载建议实施重要措施。特派团和其他特派团执行保护任务的情况，其中一些建议反映在第 1894 (2009) 号决议中，并促成采取了一些特别举措(详见下文)，包括维和部和外勤支助部(外勤部)拟定联合国维持和平行动中保护平民的行动构想。在区域一级也在采取类似举措。非洲联盟正在最后确定和平行动中保护平民的准则，而欧洲联盟正在修订欧盟领导的危机管理行动中保护平民准则。我鼓励区域和国际组织进一步加强在这些互补性举措方面的协调。

35. 我们不断增强对各种不同实地保护方法的认识。第 1894 号决议注意到维持和平特派团和联合国国家工作队所采取的切实保护平民的措施，并要求在本报告中列入“最佳做法”。维和部和全球保护小组正在收集保护工作中的经验教训和良好做法。他们迄今得到的结果突出表明，人道主义工作者、维和人员和其他行为体在加强实地保护方面具有关键作用。尤其重要的，他们确定了可为今后的保护工作提供有益指导的一些专题。

36. 首先，他们确认，要想进行有效的保护，必须在平民、尤其是面临风险的平民中间建立存在。人道主义行为体早已认识到这一点，维和特派团也越来越多地采用这一作法，它们通过不间断军事和警察巡逻及机动行动基地等其他部署，扩大了数量有限的部队的行动范围，加强了在支持保护平民方面的威慑力和反应能力。

37. 其次，定期评估对平民的潜在威胁，包括与有关人群保持互动，以及建立早期预警系统对确保及时采取行动至关重要。一些维和特派团和人道主义行为体建立了评估和预警机制，使他们能够及早应对潜在威胁并采取预防措施。例如在东帝汶，为平民和地方当局开通了与联合国东帝汶综合特派团保持联系的电话热线。

38. 第三，各个相关保护工作行为体必须围绕其地域和行动重点、并按照各自的任务规定协调开展行动。在国家、很多情况下是地方一级建立专门的保护工作小组或工作组大大有助于提高人道主义行为体协调应对现存的或预期出现的保护问题的能力。应对措施包括确保在关切地区的人道主义存在；与地方和国家当局

进行沟通；与维和特派团密切合作并获得它们的强大支持。在某些情况下，已考虑制定联合保护战略和实施联合保护机制。例如在苏丹，联苏特派团保护平民股牵头在全国范围建立了由 15 个机构间保护工作组组成的网络。这些小组进行实地评估，跟进个别案件并监测归返者的情况。

39. 在维和特派团内部，使所有部门(军事、警察和平民)参与保护平民工作而不是仅将这项任务分派给军事部门，可以大大提高保护平民的实效。依照这一方针采取了一些保护措施，比如在刚果民主共和国得到广泛使用的联合保护小组。这些小组由民政、人权、两性平等、政治事务、儿童保护和新闻科的工作人员组成，他们被临时部署到军事前哨基地收集资料并提供分析支持，以帮助制定针对具体情境的保护平民行动计划。

40. 第四，必须支持平民进行自我保护。面临暴力威胁的社区往往有完善的预警机制，使他们得以在受到攻击之前转移到安全地带。在有些情况下，妇女使用不同策略，避免在拾柴和其他日常劳作中受到性暴力侵害。应采取使受影响社区参与其中并充分利用其能力的保护方法，同时国家当局也应参与，因为他们对保护平民负有首要责任。例如在苏丹，联合国警察、联合国开发计划署和地方当局努力增强境内流离失所者的能力，使其与国家警察携手预防犯罪，维持难民营的法律和秩序。

41. 第五，为分散进行的保护活动和举措分配足够的资源非常重要，这样可以扩大大道主义组织和维和特派团保护平民的能力。例如，达尔富尔混合行动警察和建制警察部队在流离失所者营地周围安装了照明和录像设施，以慑止对平民的袭击并记录意图伤害平民者的信息。

42. 最后，为支持所有这些努力，需要联合国高级官员，包括我的特别代表和大道主义协调员与冲突各方积极进行实地接触，为面临风险的平民代言，防止对平民的威胁进一步升级。

三. 五项核心挑战

43. 尽管取得了这些进展，仍需加大努力，应对我在上次报告中指出的有效保护平民方面的核心挑战，即：加强冲突各方对国际法的遵守；加强非国家武装团体遵守法律；联合国维和特派团和其他有关特派团加强保护；改善人道主义准入；加强对违法行为追究责任。

A. 加强守法

44. 冲突各方必须保持谨慎，不遗余力地保护平民免受敌对行动的影响，否则可能导致平民因遭到攻击或陷入交火而伤亡。这也常常引发平民流离失所，并加大发生性暴力和强迫征兵等其它违法行为的风险，给平民带来身心痛苦，并可能导致对人道主义援助的长期依赖。

45. 为使平民免受敌对行动的影响，特别需要冲突各方严格遵守国际人道主义法，尤其是遵守区分原则和相称原则。这也要求各方在攻防行动中采取一切可行的预防措施。法律也明确规定，在任何情况下，冲突一方违反这些规则都不能成为敌对方违反原则的理由。但是，我们在上文所述的情形中也看到，违法行为司空见惯，往往给平民带来毁灭性的后果。

46. 安理会一再谴责蓄意针对平民的行为。第 1894(2009)号决议进一步表达了安理会的关切。该决议谴责公然违反国际人道主义法的以下行为：攻击平民和保护物体，不加区分或不成比例的攻击，以及利用平民的存在使某些地点、地区或军队免受军事行动打击；决议还要求所有各方立即停止这类做法。安理会扩大并更精确地描述其关切范围值得欢迎，事实上这也反映了法律。

47. 第 1894(2009)号决议还重申，安理会愿意应对武装冲突中平民遭到攻击或人道主义援助遭到蓄意阻拦的情况，包括为此审议安理会可以采取的适当措施。我在上一份报告中就安理会为促进系统地遵守国际法可以采取的措施提出了建议，比如对一贯无视安理会的要求、经常违反尊重平民的法律责任的当事方采取有针对性的措施。这些建议仍然有效，希望第 1894(2009)号决议表明安理会更愿意采取这类行动。

48. 我在上一份报告中指出，我对爆炸性武器、尤其是其在人口密集地区使用时所产生的人道主义影响越来越关切。爆炸性武器包括炮弹、导弹和火箭弹头、各种炸弹、集束弹药、地雷、手榴弹和简易爆炸装置。爆炸性武器的一个共同特点是它们在爆炸区内对受影响对象不加区分并有碎片杀伤效果，使得在人口密集区使用异常危险。

49. 多个组织在阿富汗、伊拉克、索马里和也门等国的冲突局势中收集到的资料表明，在人口密集地区使用爆炸性武器给平民造了巨大和持久的痛苦。爆炸地点附近的平民很可能被炸死或因这类武器的爆炸和碎片杀伤效果而受伤。他们可能会因建筑物倒塌而受害或者因对平民的生活至关重要的医院和卫生系统等基础设施损毁而蒙受痛苦。使用爆炸性武器也会产生未爆弹药，它们在被拆除前一直对平民构成威胁。

建议

50. 我敦促各会员国、联合国各行为体、国际组织和非政府组织认真审议爆炸性武器问题，包括支持更系统地收集资料并分析使用爆炸性武器给人们造成的代价。这一点非常重要，有助于加深我们对这种武器所产生的人道主义影响的认识，并为拟订各种政策和实践作法以加强执行国际人道主义法和人权法提供信息。联阿援助团编写的关于在武装冲突中保护平民问题的年度报告很好地概述了导致平民伤亡的攻击事件的性质。这是这方面的一个良好作法实例，我鼓励其他联合国特派团和行为体根据其具体情况采用类似作法。

51. 我还促请各会员国加强合作，收集并向联合国及其他有关行为体提供使用爆炸性武器所致平民伤亡的资料，并发布政策声明，概述在何种情况下有可能在人口稠密地区使用爆炸性武器。

B. 加强非国家武装团体遵守法律

52. 如果不与非国家武装团体保持系统和持续的接触或者认为没有这种必要，就永远不可能促进这些团体遵守国际人道主义法和人权法。在阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、巴勒斯坦被占领土、巴基斯坦、索马里、苏丹、乌干达、也门和其他地方与武装团体的接触经验表明，与武装团体接触可以挽救许多生命，并可促使这些团体在作战行动和一般行动中遵守国际人道主义法、为人道主义援助获得安全准入，或阻止这些团体使用某些类型的武器。

53. 诚然，武装团体的动机和行为多种多样，但确有一些武装团体表示愿意按照国际人道主义法和人权法为其规定的义务做出和履行承诺。一些非国家武装团体愿意接受关于这些主题的培训。有些团体按照国际人道主义法的构想通过了行为准则、做出单方面声明或签署特别协定，据此承诺履行义务或者做出超过法律要求范围的承诺。有些团体根据安理会第 1612(2005)号决议的要求，商定并实施行动计划，以使它们的行为符合有关武装冲突中的儿童、特别是释放军中儿童的国际准则。有四十一个武装团体签署了日内瓦呼吁组织的“承诺书”，销毁大约 20 000 枚储存的杀伤人员地雷及数千件简易爆炸装置和被遗弃的弹药。

54. 最近的研究确定，有几种动因促使非国家武装团体遵守保护平民的国际准则。¹ 遵守准则的主要动因似乎是出于武装团体的自身利益，包括军事、政治和法律方面。关于遵守准则的军事理由，冲突一方遵守准则通常会促使对方(其他各方)也遵守准则。相反，如果一方实施侵犯和践踏行为，另一方往往会做出类似反应，尽管法律并不对此予以开脱。遵守准则的政治理由主要是，许多非国家武装团体希望它们自身和(或)他们主张的事业被认定是“合法的”。遵守准则的法律理由主要是为了避免国际制裁，达此目的的最好办法是武装团体有效地指挥和控制其成员。此外，还有一些重要的人道主义理由促使某些非国家武装团体出于尊重人的尊严的愿望而遵守国际准则。不应低估这种愿望，它可能使这些团体超越实际的国际义务而执行比国际法要求更严格的标准，从而在更高程度上保护平民。

55. 为人道主义目的与武装团体接触是完全有可能的，事实上，为了使人道主义援助安全送达有需要的民众，也有必要与他们接触进行谈判。我感到鼓舞的是，安理会关于保护平民的半年一次公开辩论正在讨论这一问题，从中可以看出，会员国越来越认识到为人道主义目的与非国家武装团体接触的重要性。但是，尚有

¹ 日内瓦国际人道主义法和人权学院，非国家武装行为体和国际准则：促进在武装冲突中更好地保护平民(2010年4月12日)。http://www.adh-geneve.ch/pdfs/armednonstateactors.pdf。

待将这种认识转化为广泛接受此类接触，而且愿意不采取任何妨碍、或在某些情况下将与非国家武装团体接触定为刑事犯罪的措施。例如，在索马里，有人担心，一些捐助国，特别是已将青年党定为恐怖组织的捐助国，在与人道主义组织签订的资助协议中附加了条件，对在青年党控制地区开展行动加以限制。在加沙，虽然哈马斯对加沙地区实行了有效控制，但是一些捐助国的人道主义资助政策仍然限制它们资助的人道主义组织与哈马斯进行接触，因而成为妨碍需要者获得援助的因素。美国将向受到禁止的团体提供各种形式的物质支持的行为定为刑事犯罪，人道主义机构对此类国内立法可能产生的人道主义影响也表示关切。

建议

56. 我想再次强调，必须全面加强非国家武装团体对法律的遵守。为执行这一方针，必须加深了解特定团体的动机、他们遵守国际法的动因，并制定与这些团体进行接触的战略，以求更好地保护平民，包括使人道主义援助安全送达需要援助的人。

57. 更为迫切的是，我敦促会员国不要采取限制人道主义行为体为上述人道主义目的与武装团体进行接触的努力。

C. 联合国维持和平行动和其他行动对平民的保护

58. 从乍得到科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂和苏丹，联合国维持和平特派团在加强保护平民方面发挥了重大作用。但是，正如我在上次报告中指出的，执行保护平民任务也面临挑战。

59. 正在努力寻求改进，其中包括维和部/外勤部按照安理会第 1894(2009)号决议的明确要求，制定在联合国维和行动中保护平民的行动构想，并拟订框架，指导各特派团制定保护平民战略。由于该架构只涉及拟订保护战略，因而需要就维和特派团执行保护任务的其它方面提供进一步的业务指导。到目前为止，联合国科特迪瓦、刚果民主共和国和苏丹特派团已制定了保护平民战略，联合国黎巴嫩特派团正在制定该战略。我敦促其他相关特派团也启动这一进程。

60. 安理会第 1894(2009)号决议还要求在我提交的具体国家报告中，提供更为全面详细的有关在武装冲突中保护平民的资料并为此制定指南。这些资料对安理会采取切实行动制裁违法者、为维和特派团制定实际可行的任务规定并监督其执行情况是至关重要的。目前秘书处正在拟订指南。

61. 安理会第 1894(2009)号决议要求有保护平民任务的维和特派团开展关于保护平民的部署前培训和高级领导培训。安理会还要求部队和警察派遣国确保为其参加维和特派团的人员提供培训，以提高对保护问题的认识和应对能力。维持和平行动特别委员会要求维和部为所有维和人员开发有关规定任务、包括平民保护的培训单元。维和部已开始着手这项工作，培训单元将于 2011 年初制定

完成。维和部还与联合国促进两性平等和增强妇女权能署和联合国制止冲突中性暴力行动合作，正在为军事维和人员开发关于性暴力的场景培训材料。

62. 一个反复出现的问题是必须为特派团提供执行保护任务所需的资源。若要实现安理会为特派团确定任务规定时的期望，更为重要的是，实现各特派团对之承担保护任务的平民的期望，必须提供所需资源。安理会在第 1894(2009)号决议中强调，在决定如何利用现有能力和资源时，必须优先考虑已获授权的保护活动，还重申必须提高安理会成员对其决策所涉资源和外勤支助问题的认识。按照维持和平行动特别委员会的要求，维和部和外勤部正在概括说明执行保护平民任务的资源和能力需求，这将有助于提高认识。在这方面，令我感到关切的是，最近(预计还会进一步)从联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联苏特派团撤出了一些直升机(并且目前达尔富尔混合行动可用的直升机不够)，以及此举对兵力投射这一保护平民工作中的关键要素所产生的负面影响。

63. 执行保护任务本身已极具挑战性，如果经常接受特派团技术和其他支助的东道国武装和安全部队实施侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，则挑战性更大。2009年，联合国刚果民主共和国特派团(联刚特派团)受到严厉批评，指其向被控在对解放卢旺达民主力量的军事行动期间严重违反国际人道主义法的刚果(金)武装力量成员提供了支持。

64. 在我的指示下，该特派团制定并实施了有条件支助政策。根据这一政策，如果有理由相信，刚果(金)武装力量部队在军事行动中将违反国际人道主义法和人权法，特派团就不会支助其开展军事行动。特派团也参加或只支助刚果(金)武装力量与特派团联合规划的行动。如果确信接受特派团支助的刚果(金)武装力量部队成员严重违法，特派团将立即与其指挥部交涉；如果刚果(金)武装力量不采取行动或违法行为继续存在，特派团将暂停支助。这方面的一些规定后来纳入了安全理事会第 1906(2009)号决议。

65. 这种挑战并非刚果民主共和国所特有。联合国也向非洲联盟索马里援助团提供技术和财政支持，而该特派团的行动已导致数目惊人的平民伤亡，引起对遵守国际人道主义法问题的严重关切。鉴于这些情况，秘书处正在开展一项工作，旨在确保各个特派团之间的一致性，并商定在今后针对具体情况的条件性政策中必须纳入哪些基本原则。

66. 第 1894(2009)号决议重申安理会要求制定衡量和审查维和任务执行进展情况的基准，并强调必须包括关于保护平民的进展指标。基准对于衡量进展至关重要，表明保护平民不仅是在规范层面上表达愿望的政策声明，而且是可以并且在实地操作中确实具有实际意义。它们也有助于使安理会成员更集中和持续地处理在冲突地区平民遇到的具体威胁和挑战。对受影响的国家和社区以及国际组织而言，它们也是必要的指标，可用以衡量需要在哪些具体领域、在多长时间内在投入多少持续支助和努力。

67. 特派团缩编是一个越来越令人关注的问题，在这种情况下，特别有必要根据基准来衡量进展情况。近几个月来，一些联合国维和人员已开始撤出刚果民主共和国，而到 2010 年底，预计联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)将全面撤出。缩编对保护工作和人道主义援助的影响因人而异。但是，为了减少局势不稳、暴力行为和保护问题(包括实体保护减少)增加的潜在风险，绝不能以任意确定的时间表为依据进行缩编，而是要看是否达到了明确的基准，包括有关保护平民的基准。

68. 在这方面，安全理事会关于中乍特派团缩编的第 1923 (2010) 决议令我感到鼓舞。决议明确阐述了乍得承诺要履行的具体保护任务和要达到的基准，这一点至关重要。这些任务和基准包括确保涉危平民的安全和对他们的保护，以及境内流离失所者的自愿、安全返回或重新安置。重要的是，该决议规定成立一个乍得政府/联合国联合高级工作组，定期评估保护情况，以及政府为执行各项任务所采取的措施。第 1923 号决议提供了一个有益的例子，说明安理会可以要求制定基准并提出各项要求，以确保进行缩编时充分认识到缩编对保护平民的影响。高级别工作组有效监督和报告这些规定的执行情况非常重要，这既可以使安理会随时了解进展情况，也可以向捐助国突出说明在哪些领域需要更多支助。

69. 事实上，缩编对特派团撤出后仍留在当地的人道主义和发展行为体在资源方面的严重影响也令人关切。这些行为体以前可能依赖特派团获得由摊款而不是自愿捐款供资的安保、后勤和其他支助。一旦特派团撤离仍存在安全和后勤挑战的地区，人道主义和发展行为体将需要额外的能力和资源，以确保他们的安全和持续运行。以前靠特派团支助并由摊款供资的其他领域，比如法治、人权和儿童保护活动等等也是如此。我在给安理会的报告中会列入资料，说明特派团缩编可能带来的业务及财务影响。会员国必须充分认识到撤离所带来的潜在后果，特别要认识到必须增加自愿捐款，以支持关键的持续性人道主义和发展活动，尤其是与保护有关的活动。

建议

70. 根据第 1894 (2009) 号决议，维持和平和其他有关行动应制定衡量和审查保护平民任务执行进展情况的基准。

71. 在联合国维持和平及其他有关行动缩编前，安全理事会或广大会员国应要求明确制定有关保护平民的基准。安理会还应敦促建立适当的机制，以衡量和报告比照这些基准的进展情况。

72. 在缩编情况下，捐助国应预先考虑并及时应对留下来的人道主义和发展行为体的更高资金需求。

D. 人道主义准入

73. 准入是人道主义行动的根本前提，但正如本报告附件所示，准入经常受到限制。官僚主义制约、活跃的敌对行动、故意袭击人道主义工作人员、出于经济动

机盗窃人道主义物资和装备，或者以上各因素结合在一起，继续损害为有需要者提供保护和援助的努力。

74. 在第 1894(2009)号决议中，安理会严重关切地注意到人道主义准入受到严苛、普遍的限制；人道主义人员频繁遭受重大攻击以及这类攻击对人道主义行动造成的巨大影响。安理会进一步强调，冲突各方必须与人道主义工作人员合作，允许并便利他们接触受冲突影响的人群。

75. 重要的是，该决议重申安理会可发挥作用促成有利环境，为人道主义准入提供便利。为此目的，安理会表示其将呼吁冲突各方遵守国际义务，便利救济物资、设备和人员快速无阻通行，并尊重和保护人道主义工作人员；安理会还打算一如既往继续谴责并呼吁立即停止针对人道主义工作人员的所有暴力行为和其他形式的恐吓行为；采取适当步骤，回击对人道主义工作人员的蓄意攻击。

76. 安理会对准入制约的持续关注受到欢迎，尽管仍需要更为全面和一致的办法。安理会继续表示关切在一些情势下对人道主义准入的限制，并呼吁所有各方将援助快速无阻地送交一切需要援助者。但是，需要更精确地说明这些限制的性质以及对抗限制所需采取的行动，例如加快验关和通关手续以及免除或简化旅行许可证手续。安理会还反复谴责在阿富汗、达尔富尔、刚果民主共和国和索马里及其他地区针对人道主义工作人员的攻击。但是，安理会很少呼吁对这些攻击的负责人追究责任。

77. 在更全面和一致的办法之外，我上一份报告中提到的安理会可能采取的若干行动仍然适用。这些行动包括呼吁冲突各方让设法逃离战区的平民安全通行；商定能在作战期间开展救援行动的措施，例如暂时停止敌对行动、设立安宁日和消除冲突的安排。²

78. 安理会还可以为努力解决武装冲突中犯罪高发这一特别问题提供支持，鼓励联合国维持和平特派团和其他特派团识别和分析造成这一问题的各种因素以及哪些行动可以减轻这些因素对人道主义准入的影响。这符合第 1894(2009)号决议所述的安理会可发挥作用促成便利人道主义准入的有利环境，并将通过解决对乍得、达尔富尔、刚果民主共和国和其他地区人道主义行动威胁日益严重的问题，为维护安全准入做出宝贵贡献。此类分析还将有助于特派团工作，因为造成犯罪的因素会影响到解除武装、复员、重返社会和转业援助、安全部门改革和法治。

建议

79. 安理会应当采取更为一致和全面的办法以解决准入制约问题，特别是在执行第 1894(2009)号决议过程中。

² 消除冲突的安排涉及在敌对行动期间，人道主义组织与冲突各方进行联络，协调其救援活动和行动的时间和地点。

80. 安理会还应当确保对故意拖延或拒绝人道主义行动准入的严重事件和涉及攻击人道主义工作人员的情况加强责任追究，包括向国际刑事法院移交案件或鼓励在国内提起公诉。

81. 在这方面，依照第 1894 (2009) 号决议，安理会应请紧急救济协调员系统关注人道主义行动遭受故意阻碍的情况并建议可能的回应行动供安理会审议。

E. 强化问责制

82. 加强对法律的遵守根本在于必须对冲突各方和个人违反国际人道主义和人权法的行为加强责任追究。正如我在上一份报告中指出的，在许多冲突中，因缺乏责任追究，而且更糟的是，在许多情况下没有对责任追究的预期，很大程度上纵容了违法行为泛滥。

83. 我的上一份报告概述了几项强化问责制的建议。这些建议仍然适用，其中一些已在第 1894 (2009) 号决议中重申。具体而言，该决议要求所有相关各方宣传国际人道主义、人权和难民法并就此对战斗人员进行培训；通过建立有效惩戒程序等方式，确保对战斗人员发布的命令和指令符合国际法并得到遵守。此外，该决议还强调，各国有责任遵守其义务，调查和起诉涉嫌犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪或其他严重违反国际人道主义法的人员。

84. 有理由强调各国有责任调查和起诉此类犯罪，并且，正如上文第二. b 部分所指出的，我们在国家一级看到了进一步的积极渐进步骤。这些都是至关重要的发展变化，在提高交战方对问责的预期方面尤其如此。但是，相对于当前冲突中已经存在且不断增加的对严重违反人道主义法和侵犯人权行为的申诉，进展仍然太少。

85. 正如安全理事会关于保护平民的半年一次的公开辩论所显示的那样，各会员国认为互补原则极其重要，一些会员国强调，加强问责制的国际努力应当支持而非取代国内努力。这很重要，但经常需要资金和技术支持。在这方面应特别注重采取措施增加受害人获得司法救助的机会，尤其是在性暴力案件中，这是一个常见问题。

86. 我还注意到，第 1894 (2009) 号决议强调需要增进国际合作以支持国家机制，并提请注意可考虑采用的各种司法与和解机制，其中包括国家、国际和“混合”刑事法院和法庭。波斯尼亚和黑塞哥维那法院战争罪行分庭、柬埔寨法院特别法庭和塞拉利昂问题特别法庭都是国家一级所亟需的调查和起诉支持机制的重要模式。

87. 同时，确保问责制的国际步骤不得被毫无必要的迟缓或无效的国内努力所拖累。在这方面，如果是在政治敏感时期，确保问责制的第一个重要步骤是委任调查委员会。这类行动发出重要信号，即违法行为将被追究，而受害人不会被置之不理；这类行动还能为正式的国家或国际司法程序铺平道路。在第 1894 (2009)

号决议中，安理会强调必须处理武装冲突各方遵守国际法的问题，并注意到针对被指称的违法行为收集相关信息的方式。该决议进一步强调获得及时、客观、可靠和准确信息的重要性，并为此目的考虑到是否可能利用《日内瓦四公约第一附加议定书》第 90 条设立的国际人道主义实况调查委员会。

88. 国际实况调查委员会是安理会可以采取的一种备选方案。安理会过去还分别依照第 780(1992)号、第 935(1994)号和第 1564(2004)号决议，申请设立与前南斯拉夫、卢旺达和达尔富尔有关的特设委员会。这些委员会的调查结果和建议有助于设立前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭，也帮助安理会决定将达尔富尔局势提交给国际刑事法院。

89. 不仅是安全理事会才能在这个领域中采取举措。在联合国人权事务高级专员办事处提供的秘书处支助下，人权理事会已经委任了若干真相调查委员会，包括 2009 年 4 月设立的联合国加沙冲突问题实况调查团。该调查团 2009 年 9 月公布的报告认为以色列武装部队和巴勒斯坦武装团体实施了严重违反国际人道主义法和人权法的行为。重要的是，人权理事会建立了一个监测理事会建议执行工作进展的报告制度，并且设立一个独立专家委员会，以监测并评估以色列和巴勒斯坦双方采取的任何国内、法律或其他程序。

90. 设立调查委员会和类似机制可能具有政治敏感性。但在确定事实和建议后续行动以期确保追究违法行为的责任方面，它们有明显效用。我将请秘书处各部门与其他相关部门协商，直接参与启动并支持各项调查，对联合国在此类程序中的经验进行审查，以期确定如何在更为连贯一致且较少受政治影响的基础上利用这些经验。应将细查作为一项规范。

91. 针对斯里兰卡的情况，我没有设立实况调查或问责机制。而是在 2010 年 6 月任命了一个专家组，就斯里兰卡为处理在冲突中可能发生的违反国际人道主义法和人权法的行为而做出的努力向我提供咨询意见，以落实我于 2009 年 5 月与拉贾帕克塞总统发表的联合声明。

92. 正如我上一份报告中所述，违犯人权法和国际人道主义法行为的受害人有权获得赔偿。赔偿可以发挥重要的制止和恢复作用。

93. 与此相关，我注意到一些国家的新做法，即承认他们给平民造成了伤害并补偿受害者，其他武装冲突方也可以考虑这一做法。补救做法的范围小到公开道歉，大到向个人、家庭和社区支付款项和提供生计援助。但是，不应以补救来替代起诉那些违反国际人道主义法和侵犯人权行为的负责人，也不能替代为受害人及其家属和社区伸张正义。

94. 例如，在阿富汗，大多数安援部队国家通过道歉和不同的货币补偿计划来作出补救。但是，安援部队各国的补偿政策和做法大不相同，且军事指挥官对现有政策拥有很大的调查和执行酌处权，由此导致赔偿制度不均衡，甚至有时不公平。

北大西洋公约组织于 2010 年 6 月通过了一套无约束力的指导原则，以简化处理伤害平民问题的程序并确保公平、可预测性和对受害人的关心。我鼓励安援部队确保在公众中宣传有关提出赔偿要求程序的信息，并确保针对这些赔偿要求及时作出决定。

建议

95. 鼓励会员国提供资金和技术援助，以支持各国更有效地调查和起诉严重违反国际人道主义和人权法的行为。

96. 鼓励会员国考虑，在国内机制无法应付现有和潜在案件量时，是否有可能利用“混合”刑事法院和法庭。

97. 鼓励尚未签署和批准国际刑事法院规约的会员国予以签署和批准。

98. 安全理事会应：

(a) 在与具体情况有关的决议中系统性纳入下列有关规定：

(一) 必须就国际人道主义、人权和难民法进行信息宣传并向战斗人员提供培训；制定有效的惩戒程序，以确保战斗人员遵守向其发布的命令和指令。

(二) 各国必须采取适当步骤，遵守其在调查和起诉涉嫌犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪或其他严重违反国际人道主义法的人员方面的义务。

(b) 坚持各会员国应与国际刑事法院和类似机制充分合作。对于《罗马规约》的缔约国而言，这包括逮捕已被国际刑事法院指控犯罪且在其境内的人员。

(c) 在必要时采取定向措施以执行此类合作。

(d) 有步骤地要求提交关于违法行为的报告，并考虑委任调查委员会审查涉嫌严重违反国际人道主义法和人权法事件的情势，其任务包括查明责任人，并在国家一级追究其责任，或对其施以定向措施和/或把情势提交国际刑事法院。

(e) 要求各国建立或授权机制，接收声称是违反国际人道主义法和人权法行为受害人的个人所提出的赔偿要求。

四. 结论和行动

99. 本报告始于一一条简单明确的信息：我们的努力必须侧重于在最需要的地点加强保护最需要保护之人，即在实地，在冲突中，保护每天都面临风险、有可能沦为严重违反国际人道主义法和人权法行为受害人的成千上万平民。

100. 我在本报告以及上一份报告中就概述了旨在应对五个核心挑战的相关建议，其中最重要的是促进实地保护。我强烈敦促安理会和会员国审议这些建议并予以执行。

101. 此外，我还敦促安理会成员和其他会员国考虑暗含在本报告之中、对于我们增强共同努力以加强保护平民绝对重要的三项行动。前两项行动专门适用于安理会，而第三项行动则涉及到联合国人道主义和维持和平行动的作用。

行动一：确保全面

102. 我们必须抛弃目前厚此薄彼的作法，转为保护武装冲突中的所有平民。在第 1894(2009)号决议中，安理会重申愿意通过审议其可以采取的适当措施等方式应对各种武装冲突情势，这些冲突中的平民正成为攻击目标，或者人道主义援助正受到故意阻碍。安理会还必须考虑愿意针对安理会尚未处理的冲突采取行动，因为这些冲突也经常会引起许多保护问题，与已经列入安理会议程的局势中所显示的问题一样甚至更为紧迫。这些冲突同样应当或者因其性质需要由安理会依照有关保护平民问题的专题决议和《备忘录》载列的行动，予以关注、谴责并采取行动。

103. 我将敦促安理会寻求创新性的新方法，包括阿里亚模式会议和不那么正式的专家一级会议，来处理尚未正式列入安理会议程但存在重大平民保护关切的局势。秘书处随时准备在这方面提供协助。

行动二：确保一致

104. 显然，安理会已经下决心将保护平民问题作为专题事项，包括通过其保护平民问题非正式专家组开展工作。尽管如此，安理会必须采取更全面的办法，在实际处理有关局势时，应当在保护问题的处理方式和范围上增强一致性。

105. 鼓励成员国有步骤地适用《备忘录》，继续广泛利用保护平民非正式工作组，并考虑能为安理会审议进一步提供信息的其他方式，包括专门通报关于保护专题的关切问题以及在参照基准处理国别保护问题方面取得的进展。

行动三：确保问责

106. 必须对加强保护平民的努力所产生的影响进行系统性监测和报告。我们应当追踪包括安理会决议执行工作在内的进展情况；识别关切领域并确定适当的回应行动；确保采取办法，对参与者的行为或不作为追究其责任。

107. 安理会已经确认，必须制定基准，供维持和平特派团在报告包括保护平民在内的任务执行情况时作参照。这至关重要，特别是在那些曾经发挥了保护平民有益作用的特派团缩编之时，尤其如此。

108. 但是，我们还需要更广泛的办法。我们必须对所有相关情势中的平民保护以及所有相关行为体作为回应所发挥的作用进行系统监测、审查和报告，这些行为体不仅包括作为保护方且仅在有限数量的情势中存在的维持和平特派团。必须对我们的行动在多大程度上让平民更加安全作出系统性评估和报告。

109. 我将请紧急救济协调员与联合国相关行为体和其他行为体协商，为系统监测和报告武装冲突中的平民保护制定指标。

110. 尽管我们保护平民的实地努力未能在规范层面上跟上事态发展的步伐，但我们不能无视其影响。无数人道主义和人权工作人员、维和人员及政治谈判人员的日常工作表明，保护是可行的。但我们必须将保护作为业务和政治行动的优先内容，以此体现出联合国及其《宪章》的真正精神。从安理会首次审议这一问题至今已超过十年，我们在这方面的侧重点应当从陈述不足之处和敦促规范性改变转向明确加强我们的实地工具和监测进展或失败。这就是目前摆在安理会、实际上是我们大家面前的任务。

附件

人道主义准入面临的制约

1. 人道主义援助进入武装冲突地区面临各种形式的制约，既影响了人道主义工作人员帮助需要援助的平民，也影响了平民获得援助和服务。并不是所有制约都是故意所为，也并不是所有制约都违反了国际法。

2. 在我前一份报告的附件中列出了不同类型的准入制约。其中特别提到三种类型的准入制约构成的挑战最大，因为它们分布广，发生频率高，而且对人道主义工作人员和业务以及需要援助的民众造成了严重后果。这三种制约是各国政府和其他主管当局的官僚主义制约、敌对行动的强度、以及对人道主义工作人员的暴力行为及偷窃财产。18个月过去了，这些同样的制约仍在严重影响人道主义行动，破坏世界各地受冲突影响平民的福祉。

一. 官僚主义制约

3. 限制人员、商品及设备进入有关国家以及限制其在业务所在国行动的官僚主义制约遵守起来既繁复又费时，经常造成提供援助的重大拖延。虽然根据国际人道主义法，人道主义活动需征得冲突各方的同意并受其控制，但冲突各方有义务允许开展此类公正的救援行动，而且必须便利并允许开展人道主义活动，其中包括允许人道主义工作人员充分、安全、以及不受任何阻碍地向需要援助的平民提供援助。制约不应给人道主义行动带来过分负担，致使无法及时向有关民众提供援助，使他们的利益受损。

4. 为支持为物资和设备及时抵达有关国家提供便利，2010年9月，人道主义事务协调厅(人道协调厅)和世界海关组织(海关组织)签署了一份谅解备忘录，其中双方商定合作制定并促进各项措施，在紧急情况下加快进口救济物资和设备。通过借鉴现有公约中与海关相关部分，人道协调厅和海关组织还在诸如加快验关和通关程序等方面制订了语言范本。安全理事会可以通过呼吁有关国家参照语言范本与各人道主义机构达成双边协定，及时克服海关手续方面的瓶颈，支持解决当前的官僚主义制约。

5. 与此同时，官僚主义制约仍在限制援助的准入及向需要援助的人提供援助。例如，在巴勒斯坦被占领土，自2007年6月以来，作为以色列封锁加沙的一部分对入人道主义物资进入加沙实行的限制措施继续阻碍复苏工作，破坏平民的福祉。自2010年6月以来，以色列逐渐放宽了对进入加沙的商品的限制，而且，以色列当局批准了联合国的一些复苏项目。但是，由于进口打算用于人道主义项目的建筑材料和备件受限，因此，重建在“铸铅行动”期间受损的家园、医疗设施以及给排水系统依然受阻。监督每辆卡车所载货物进入的程序费时，可带入物

品的类型和数量仍受限制，以及人道主义工作人员的行动受到限制，这些因素继续阻碍进行与现有人道主义需求相匹配的人道主义对策。

6. 斯里兰卡在认识到联合国各机构和非政府组织能够提供技术专长和能力，推动冲突后的恢复和重建后，2010年上半年放松了对联合国各机构和非政府组织向北部受影响民众提供援助的制约。但是，各组织要想获得开展行动和某些活动的许可，需经过多种程序，这给人道主义机构造成了不小的负担，极大地降低了援助行动的及时性和有效性。要想进入流离失所者营地以及回返区域并开展业务必须得到国防部的许可。进入流离失所者营地之前，除车辆需接受检查外，非政府组织的工作人员可能也要被搜身。对工作人员、车辆以及方案的程序性要求和书面文件要求不仅数量繁多，而且当地、地区以及中央一级的主管部门对这些程序和文件的解释有时候并不一致。提出新要求或在似乎没有任何理由的情况下突然拒绝发放签证或旅行许可或不允许执行活动导致人道主义及复苏/重建的方案拟订和执行严重拖延，不确定性很大。此外，一些具体活动即使得到批准，也被要求在极其有限的时限和地理范围内执行。这一情况已发展至大多数人道主义行为体几乎总是在耗费大量时间申请执行活动许可。

7. 在苏丹，虽然后来撤消了将联合国难民事务高级专员办事处(难民署)工作人员驱逐出境的决定，但是人道主义工作者的工作仍处于暂停状态，使国际移民组织和难民署的大部分工作人员最近都受到了影响。面对人道主义组织提出的继续受到被驱逐出境威胁的投诉，2010年8月，苏丹政府同意成立由外交部、人道主义事务部以及联合国人道主义协调员共同组成的一个三方机制，逐个审查可能被驱逐出境案件，以便于撤消驱逐决定。

8. 为精简影响人道主义行动的官僚主义程序，根据苏丹政府和联合国2007年联合公报的结论成立了高级别委员会，2009年3月，16个国际和本国非政府组织的活动暂停后，人道主义事务部长支持扩大并加强了这一委员会。成立了人道主义方案问题和援助人员及财产安全和安保问题的国家联合委员会和小组委员会。总的来说，虽然联合委员会已经举行过一些国家级会议，但是达尔富尔3个州的联合委员会还未发挥作用，这大大减少了苏丹当局和人道主义行为体就人道主义需求和可能的应对措施展开对话的机会。

9. 在也门，在特定日期进入某个特定地点需要与多方进行复杂谈判，而且能否成行往往不可预测。事先需要与多方进行磋商，其中包括中央主管当局、当地州长、胡塞叛乱人员、事实上可能控制该地区的当地领导人以及会警告称有犯罪分子或其他敌对团体出没的当地联络人。此类情况凸显出各级政府以及各级非政府机构在当地建立信任的重要性，相应地，这也要求为在持久冲突地区长期驻留进行大量投资。

10. 国家当局制定的各项政策除阻碍人道主义行为体向需要援助的人提供援助外，还可能造成部分平民无法获得援助。在巴基斯坦，很多人不是因为接到军方

警告或因为该地区被指定为“冲突区”而逃离家园，而是因担心即将遭到袭击而逃离家园，但登记标准有时将这部分平民排除在外，致使成千上万需要援助的人实际上无法获得食物、分发的帐篷及非食物物品。在也门，政府因担心并不是寻求登记的所有人事实上都是境内流离失所者，因此 2010 年 7 月不再登记境内流离失所者。尽管此类担忧可能合情合理，但是解决这一问题必须要确保真正需要援助和服务的人能够得到帮助而不是将他们排除在外。

11. 青年党和地方当局仍向在索马里南部和中部开展活动的人道主义行为体竞相提出各种要求，或要求支付税款或要求以某种方式开展各项活动，致使这些行为者不知所措。今年 1 月，世界粮食规划署(粮食署)因不接受当地非国家行为体提出的提供援助要求而暂停了在索马里南部的行动。青年党之后发表新闻声明，禁止世界粮食署在索马里的所有行动。暂停行动导致在苏丹这个南部和中部地区 5 个儿童中就有 1 个营养不良的国家，约 750 000 计划得到援助的人无法获得分发的食物。人道主义行为体在遇到此类要求时通常会寻求进行对话，解释并使对方接受其人道主义目的，以及就继续开展活动谈判可以接受的条款。为了使所有受到冲突影响的平民都能获得援助并确保提供援助的公平，出于人道主义目的与所有国家和非国家行为方进行对话不是可有可无，而是必需的必然选择。在包括阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、巴勒斯坦被占领土、巴基斯坦、索马里、苏丹和也门在内的所有冲突地区都必须这样。

12. 但是，如上所述，一些捐助国，在与人道主义组织签定供资协定时便限定了各种条件，或者采取的供资政策或国内法律有可能对人道主义组织与非国家武装团体的接触加以限制，甚至定为刑事犯罪。

13. 虽然一些会员国的政治战略可能会要求各项政策或法律在政治或经济上孤立某些团体，但是此类措施不能通过有效限制关爱平民和确保平民生存努力而导致平民受到伤害。

二. 当前的敌对行动

14. 当前的敌对行动经常阻碍人道主义组织在阿富汗、中非共和国、达尔富尔、刚果民主共和国、巴基斯坦、索马里和也门等地及时接触到受冲突影响民众并向他们提供援助。

15. 例如，在刚果民主共和国东部，刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)和非国家武装团体当前的行动，其中包括上帝抵抗军在上韦莱省和下韦莱省发动的袭击增多，严重阻碍了人道主义准入。这给提供援助和分发物资造成了重大影响，例如无法及时向强奸受害者提供用于防止感染艾滋病毒的接触后预防包。

16. 在索马里，2010 年大部分时间都有敌对行动发生，这严重制约了国际人道主义行为体的准入，并对当地人道主义组织的运作产生了重大的负面后果。摩加迪沙

的情况尤为严重，当地的战斗导致大量的援助活动无法开展，使得人们无法获得保健服务，导致当地时常无法开展针对 266 000 名受惠人的湿喂法和补充营养餐方案。

17. 在巴基斯坦，人道主义行为体将当前的敌对行动视为阻碍准入的最大障碍。例如，现行敌对行动导致北瓦济里斯坦部落专区和古勒姆部落专区在内的部分联邦直属部落地区的流离失所者或其他受冲突影响民众无法获得常规援助。

18. 民众获得援助和服务的能力与人道主义行为体向需要援助的人们提供援助同等重要。保健工作人员报告称，战斗导致平民无法安全、及时地前往医疗机构就医，导致本可避免的死亡数增加。反政府分子与国际安全援助部队和阿富汗部队在坎大哈最近的战斗使得平民无法前往保健中心就医，包括治疗冲突造成的伤病。

19. 在达尔富尔东杰贝马拉，2010 年初，反帮派系之间的战斗以及叛军与政府部队间的战斗迫使约 100 000 平民流离失所，导致人道主义活动 2010 年 2 月突然暂停。援助暂停前，杰贝马拉人已经极易受到粮食无保障和疾病的侵袭。不能及时提供必要的援助，加上出现了麻疹疑似病例及营养不良和血样痢疾报告，使人担心可能会爆发流行病。虽然敌对行动的强度已经减弱，但是政府还是同以往一样不允许人道主义组织前往苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派控制区域评估当地情况及恢复人道主义行动。

20. 此类例子凸显出在现行敌对行动期间为便于准入而执行各项措施的重要性，可执行的措施包括开设人道主义走廊或暂停敌对行动，允许平民撤出及救援人员和物资通行。冲突期间应继续倡导安宁日，确保继续开展疫苗接种方案。并可以以此为例，推动敌对行动期间的其他人道主义活动。此类措施要求人道主义行为体和所有冲突各方都必须参与。安全理事会可以呼吁冲突各方同意并推动执行这些措施，以表示对这些措施的支持。人道协调厅正就在复杂安全环境下开展行动问题开展研究，通过研究将部分明确在此类安排方面的良好做法。研究结果可能会为安理会的可能行动提供进一步参考。

三. 对人道主义人员的暴力行为和偷窃财产行为

21. 过去十年来针对人道主义人员的暴力行为增加是影响准入的最严重制约。2008 及 2009 年超过 100 名人道主义人员被杀，是 10 年前被杀人数的 3 倍，是 2005 年被杀人数的两倍。在过去 4 年里，遭绑架和在袭击中受伤的人数每年都超过了 200 人。其中，本国人道主义人员首当其冲。去年，阿富汗、巴基斯坦和索马里的联合国人员受到的不安全影响最大，在上述地区开展人道主义行动仍面临严重挑战。

22. 2010 年至今，至少有 51 名人道主义人员被杀，82 人遭绑架。^a 虽然从数字上看，人道主义人员在武装冲突中的总体伤亡率呈下降趋势，但是，人道主义人

^a 见“援助人员安全情况数据库”，(www.humanitarianoutcomes.org)。2010 年的数字为暂定数字。

员面临的实际风险并未减弱。相反，对人道主义人员的暴力行为减少主要是由于面对达尔富尔和索马里等地暴力行为增多情况，减少了人道主义驻留和地面行动。因此，人道主义机构的工作人员在持续遭到令人无法接受的严重威胁的同时，大量减少了向受影响平民提供的援助水平。

23. 阿富汗、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、索马里、苏丹以及也门因政治动机对人道主义工作人员的暴力行为和因经济原因实施犯罪尤其令人头疼。例如，在苏丹南部，去年对人道主义工作人员的暴力行为和恐吓实际上不降反升。2010年2月以来报告了99起涉及安全部队对人道主义人员的暴力行为或苏丹南方当局进行的骚扰。其中35起为极其严重事件，涉及人员被打、未经指控而实行拘留以及袭击人道主义工作人员房地。袭击目标包括本国和国际工作人员，而且多名工作人员在遭到安全部队袭击后受伤住院。一些案件涉及占领学校和诊所、劫掠医疗和食物储备，致使一些领域的人道主义服务下降到了惊人的低水平。有时，安全部队为了方便运兵抢走了人道主义组织的车辆。

24. 在达尔富尔，绑架依然是各人道主义机构严重关切的一个问题。与2009年相比，劫持车辆事件已大幅减少。与2009年73辆车辆被劫持相比，2010年以来，共有15辆车辆被劫持(其中8月份就有9辆车被劫)。在索马里，虽然2009年和2010年发生了多起严重、致命的袭击人道主义人员事件，但是今年的袭击次数已经大幅减少。但是，在达尔富尔和索马里出现这一减少趋势，是由于人道主义驻留和地面行动大幅减少，这也造成救援行动大幅减少。

25. 阿富汗出现了更为重大的转变。虽然联合国的安全措施依然限制联合国人道主义行为体在非国家武装团体控制区域的行动，但是一些非政府组织努力调整了他们的安全管理措施，与反政府分子建立并保持对话，并调整了其姿态以及与其他行为体的关系，以示中立、公正和独立。因此，根据阿富汗非政府组织安全办公室的统计，利用简易爆炸装置和小武器袭击非政府组织事件比去年减少了35%以上。但是，阿富汗非政府组织安全办公室报告称，对与国际安全援助部队及政府执行的反叛乱活动密切联系的私营发展组织的袭击增多。虽然如上所述，非政府组织调整了其安全管理后使他们能够在实地继续进行方案拟订，但是这一安全具有当地性，有赖于与附近区域内的武装团体和社区领导人接触并为他们所接受。与此同时，在武装团体间没有明确领导关系的区域旅行仍存在各种风险，意味着需要高度依赖昂贵的航空出行。这影响了人道主义行为体评估和解决新地点需求的能力，并凸显出有必要与所有相关方进行更积极、更全面的准入谈判。

26. 鉴于各国对确保在安全的环境下开展人道主义行动负有主要责任，因此面对当前的各种威胁，各国往往坚持向各人道主义组织提供武装护卫队。在巴基斯坦，非政府组织的本国工作人员2010年与2009年一样易于遭到暴力袭击。2010年至今，共有22名工作人员或者被杀、受伤或遭绑架，而2009年这一人数为28人。巴基斯坦当局在设法解决对人道主义行动的威胁，采取的措施包括在开伯尔巴图克瓦省和旁遮普省提供武装护卫队。

27. 但是，在武装冲突及对人道主义人员的袭击主要出于政治动机的情况下，使用国家安全部队提供的武装护卫队破坏了人道主义行为体的中立性和独立性，进而破坏了对人道主义行为体的认知，而如果要得到冲突各方的接纳，尽量减少他们对人道主义行为体及其救助对象的威胁，人道主义行为体的中立性、独立性及对他们的认知至关重要。国家安全部队或武装部队(特别是护送部队也是冲突方时)护送也抑制了人道主义行为体为向安全地有需求的民众提供援助而接触非国家武装团体的能力。

28. 在此类情况下，除非万不得已，否则不应使用武装护卫队。涉及在人道主义行动中使用军事资源(包括武装护卫队)的最后诉求原则得到了各国的广泛认可。^b 但是，寻求推动人道主义准入的各方在更深入了解制定最后诉求的标准和条件后将会考虑采取其他备选方案，以确保更安全、及时地提供援助。

29. 在对人道主义人员的暴力行为和偷窃财产行为主要是出于经济动机，而且暴力行为是由犯罪团体所为情况下，武装护卫队能够起到积极的威慑效果。在刚果民主共和国，今年到目前为止，已发生了 152 起此类影响人道主义行动的事件，其中包括 33 起武装侵入房地事件，43 起在偷窃财产期间使用暴力事件，其中三分之二的事件都发生在北基伍。非国家武装团体对其中 35 起事件负责，89 起事件由不知名的犯罪团体所为，余下的 28 起事件由刚果民主共和国武装力量所为。在乍得，对人道主义组织的暴力行为和偷窃行为主要是由犯罪分子为获取经济利益所为，而且近来，这一暴力行为已扩展至新区域，并开始出现包括绑架和闯入房地等新形式。绑架活动迫使一些非政府组织减少或暂停了在与苏丹接壤的边界地区的活动。

30. 联合国的安全措施要求联合国各机构在乍得东部地区利用联合国中非共和国和乍得特派团提供的武装护卫队，在刚果民主共和国大部分地区利用联刚安全稳定特派团提供的武装护卫队。这对劫持车辆，偷窃物资等出于经济动机的暴力行为构成威慑，在总体上也促进了区域安全。但是，在乍得，由于联合国中非共和国和乍得特派团部队将于 2010 年年底撤出，而国家安全部队的能力有限，加上预计旱季即将到来，犯罪活动将增多，因此多个人道主义机构预计在今后的几个月里减少业务活动。在刚果民主共和国也存在类似问题，联刚稳定团缩编致使只能在稳定地区开展人道主义活动。

31. 乍得政府表示，打算向人道主义组织提供武装护卫队，但是是否有足够的力量及时满足人道主义行动的需求还不确定。此外，如上所述，人道主义组织无论何时在依然存在武装冲突的地区开展行动，如果武装护卫队由国家安全部队，而不是由中乍特派团(此处指乍得的情况)提供时，总会担心冲突各方如何看待人道主义组织，进而担心其安全。乍得和刚果民主共和国的国家安全部队，特别是警

^b 见机构间常设委员会，《在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针》(2003 年 3 月)。

力加强后的国家安全部队，应制定替代方法，尽量减少这些风险，同时帮助营造有利于人道主义行动的氛围，例如在主要供应线路及人道主义活动区域巡逻，而不是直接提供护送。

32. 最后，应提及的是，尽管提供海上护航已经成功地促进了安全通航，而且2010年人道主义货运也未受到影响，但是海盗行为仍对非洲东海岸的人道主义货物构成威胁。索马里海盗可以攻击距离索马里海岸897海里(1661公里)的商船，这是一个让人头疼的新进展，也凸显出继续提供海上护航的重要性。
