



## 秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据 2010 年 11 月 22 日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/25)中的要求提交的，是我关于武装冲突中保护平民的第九次报告。

2. 安理会在主席声明中对武装冲突造成的伤亡，包括蓄意攻击目标、不加区分或不对称的攻击、性暴力和基于性别的暴力以及违反国际法和国际人权法的其他行为造成的伤亡绝大多数是平民，深表遗憾。十八个月过去了，平民未得到保护的情况没有什么变化。我们仍然迫切需要加强努力，以应对我在 2009 年(S/2009/277)和 2010 年(S/2010/579)报告中提出的五个核心挑战。

3. 本报告阐述了在应对以下这些挑战方面取得的最新进展：冲突各方进一步遵守国际法；非国家武装团体进一步遵守法律；维持和平特派团和其他有关特派团加强对平民的保护；改善人道主义人员和物资的通行；进一步追究违法行为的责任。报告阐述了当今冲突中出现的令人鼓舞动态和影响到平民的新老问题，并就如何应对这些挑战进一步提出了建议。应结合我 2009 年和 2010 年的报告阅读本报告，因此前两份报告中的建议仍然有用。

### 二. 保护平民现状

4. 仍然需要注意平民在当今许多冲突中的状况，并需要采取行动。尽管取得一些进展，但实地的情况仍然是，冲突各方经常不履行国际人道主义法为其规定的尊重和ación平民的义务以及相关人权义务。

#### A. 新老问题

5. 不遵守法律有许多种表现形式，包括蓄意杀害平民；袭击学校和医疗设施等平民目标；阻碍提供人道主义援助；性暴力；强迫失踪；酷刑和残忍，不人道或有辱人格的待遇；强行招募和使用儿童兵；袭击记者和人权活动者；不追究实施



或煽动侵权行为的人的责任和不为受害者提供支持、公正处理和补救措施。在本国和境外流离失所仍然是冲突的一个重大特征。到 2010 年底时，大约有 2 750 万人因冲突和暴力在国内流离失所，另有 1 540 万名难民。<sup>1</sup> 虽然境内流离失所者在 2011 年据说略微减少到 2 640 万人，但难民人数在过去 15 年中一直在稳步增加。<sup>2</sup>

6. 在阿富汗，根据联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的记录，2011 年有 3 021 名平民死亡，比 2010 年增加了 8%。其中有 2 332 人据说死于反政府人员之手。2011 年有 410 名平民被亲政府部队打死(占 2011 年死于冲突平民的 14%)，比 2010 年减少了 4%。2011 年死于空袭的平民有所增加，尽管这种袭击的次数有所减少。阿富汗去年有 185 000 多人因冲突流离失所，使境内流离失所者总人数达到 500 000 万人左右。这包括因在邻近巴基斯坦联邦直辖部落地区遭受炮击而流离失所到库纳尔和楠格哈尔省的几百个家庭。在巴基斯坦，自 2012 年 1 月以来，巴基斯坦大约有 200 000 人因在开伯尔区采取的安全行动而流离失所。

7. 在刚果民主共和国，非国家武装团体、包括解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军(上帝军)以及国家安全部队人员的活动继续对平民产生不利影响，尤其是在南北基伍和东方省。虽然政府对自己的安全部队的侵权行为采取了“零容忍”政策，但包括军队高级军官和警官在内的侵权者警察逍遥法外。在该国东部恢复对非国家武装团体的军事行动致使平民流离失所和受到报复。此外，上帝军在该国边远地区和中非共和国与南苏丹袭击平民，继续产生严重人道主义后果。在有上帝军活动的地区中，目前有 445 000 多名平民流离失所。我欢迎制订联合国/非洲联盟联合区域战略以消除与上帝军有关的威胁。

8. 在索马里，青年党发动的袭击继续在摩加迪沙和其他地方造成重大平民伤亡。最近，与过渡联邦政府结盟的民兵在贝莱德文和拜多阿对平民进行即决处决，引起了关注。青年党与过渡联邦政府部队和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)之间的交火继续在南部和中部地区造成流离失所。2012 年 2 月大约有 66 000 人流离失所，而 1 月份有 36 000 人。不安全，包括过渡联邦政府/非索特派团在阿夫戈耶走廊与青年党进行的交战，是造成流离失所的主要原因。

9. 自 2011 年 6 月以来，苏丹武装部队与苏丹人民解放运动(北方)在南科尔多凡和青尼罗州进行的激烈交火使成千上万人逃到埃塞俄比亚和南苏丹。苏丹和南苏丹在有争端的边界地区再次发生冲突致使更多的人寻找安全。有些人逃到南苏丹的上尼罗州和埃塞俄比亚西部。2011 年 12 月和 2012 年 1 月，南苏丹琼格莱州的部族间暴力行为升级，造成人员伤亡和数千人流离失所。

<sup>1</sup> 联合国难民事务高级专员办事处，“2010 年全球趋势”(2011)。

<sup>2</sup> “2011 年全球概况：因冲突和暴力在本国流离失所的人”，境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会，(日内瓦，2012 年)。

10. 在过去 18 个月中，以色列部队与巴勒斯坦武装团体不时发生冲突，并有三轮持续交战，影响到加沙和以色列南部的平民。虽然以色列的空袭一般是针对军事目标的，但在 2011 年 1 月至 2012 年 4 月期间，加沙有 54 名巴勒斯坦平民被打死(占巴勒斯坦死亡总数的 39%)，另有 579 人受伤(占受伤总人数的 88%)。巴勒斯坦好战分子用火箭弹和迫击炮乱射以色列南部地区，打死 3 名以色列平民，打伤 28 人。在 2011 年全年，加沙和西岸有 59 名巴勒斯坦平民被打死，2 059 人受伤，以色列南部有 12 名以色列平民被打死，59 人受伤。在被占领的西岸，自 2011 年 1 月以来，有 260 所巴勒斯坦人住房和 475 个其他民用建筑物被以色列当局摧毁，致使 1 300 多人流离失所，其中半数以上是儿童。

11. 在阿拉伯叙利亚共和国，自 2011 年 3 月以来，国家安全部队过度使用武力，据说已造成 9 000 多人死亡，另有成千上万的人逃离家园。据说有法外处决，安全部队普遍对平民使用酷刑。平民是暴力的主要受害者，因为对霍姆斯、Dera'a 和 Idlib 等城市进行封锁和实行宵禁。在封锁期间，居民无法获得水、粮食和医疗用品，国家安全部队据说破坏居民区供水系统。由于实行封锁，常常无法把受伤的人送到医院。在霍姆斯和 Idlib 等人口密集的地方使用爆炸性武器造成了严重的人道主义后果，包括建筑物和基础设施受到破坏和战争遗留爆炸物构成威胁。我还深感关注的是，据说武装反对派团体在大马士革和 Idlib 市发动炸弹袭击，也造成平民伤亡。

12. 儿童和妇女继续受到各种形式暴力的侵害。在阿富汗，联阿援助团报告说，与 2011 年相比，2012 年，特别是在 2012 年下半年，死于与冲突有关的暴力的妇女和儿童有所增加。包括强奸在内的性暴力仍然是冲突的一个特征，不仅影响到妇女和女孩，而且影响到男孩和男子。在去年一年中，发生性暴力的地区仍然很广泛，包括科特迪瓦、刚果民主共和国和利比亚，马里北部最近时有发生。仍然有其他侵害儿童行为，特别是招募、杀害和致残以及绑架儿童。对学校 and 医院发动的袭击也影响到儿童。

13. 尽管国际人道主义法为医务人员和运输工具、医院、诊所等提供特别保护，但是在一些冲突中，袭击医疗场所和对医护人员进行其他干涉仍然是一个重大问题。例如，利比亚问题调查委员会接到许多指控，称有人袭击医院和救护车，医治 *thumar* (所谓的革命战士) 的医务人员据说遭到杀害、任意逮捕和关押。

14. 阿拉伯叙利亚共和国的暴力和利比亚去年的冲突还突显了记者和媒体其他专业人员在这种情况下开展工作面临的危险。2011 年 3 月和 4 月有 6 名记者在利比亚遇害，2011 年 11 月以来至少有 11 名记者在阿拉伯叙利亚共和国遇害。<sup>3</sup> 记者报道平民在发生暴力和冲突时受到的待遇和遭受的痛苦，并报道侵犯人道主义

<sup>3</sup> 国际新闻安全研究所，利比亚和阿拉伯叙利亚共和国国别概况，见 [www.newssafety.org](http://www.newssafety.org)。

法和人权的行为，发挥了重大作用。记者有时被冲突方打死，被绑架，被任意逮捕和关押，被迫失踪或遭到骚扰。这些侵害行为未受惩罚的现象仍然很普遍。

15. 我提醒安理会注意，第 1738(2006)号决议表示国家和冲突其他各方要防止对记者进行袭击并起诉要对这些袭击负责的人。在第 1738 号决议通过后，安理会只在一个关于阿富汗具体局势的决议中对袭击记者行为表示关注，且没有要求对其采取行动。我欢迎奥地利政府和负责一些人权特别程序的机构在人权理事会采取举措，以便更好地保护记者。安理会可要求向其通报这些举措，以便在这一问题上采用更加主动的做法。

16. 利比亚冲突还突显了移徙工人及其家人在发生冲突时所处的困境，有报道称他们，尤其是来自撒哈拉以南非洲的人，遭到杀害、性暴力、歧视和任意关押。虽然人道主义组织作出了努力，但许多移徙工人在离开利比亚时遇到很大困难，数千人没有住处或停留在人满为患的临时收容中心，得不到基本服务。并不是只是利比亚有这种情况。2011 年 3 月，科特迪瓦的移徙工人据说遭到民兵和安全部队的袭击，被赶出阿比让和该国的西部地区。

17. 我继续对用无人驾驶飞机进行有目标的攻击，包括在武装冲突中这样做，感到关注，因为在这种情况下不清楚被作为目标的人是否都是作战人员或直接参与敌对行动的人。这引发区别对待原则是否得到遵守的问题。无人驾驶飞机的袭击据说还造成数百名平民伤亡，引起了相称原则是否得到遵守的问题。如果无人驾驶飞机的攻击不接受军方指挥链的指挥和不受透明和有效的民事或军事监管机制的控制，就很难追究不遵守国际法行为的责任。随着有越来越多的国家掌握这一技术，这些问题将变得更加严重。我敦促有关会员国在关于在哪些情况下使用无人驾驶飞机的问题上，提高其透明度，采取一切必要措施确保用无人驾驶飞机进行的袭击遵守有关国际法。

## **B. 安全理事会的行动**

18. 在过去 18 个月中，安全理事会加强对平民的保护的行动有重大发展。2011 年 3 月，安理会对科特迪瓦人口密集地区的暴力升级和使用爆炸性武器果断做出反应。安理会在第 1975(2011)号决议中回顾它授权联合国科特迪瓦行动(联科行动)采用一切必要手段执行保护平民的任务，包括防止对平民使用重型武器。

19. 虽然情况非常不同，但安全理事会也对利比亚局势做出了果断的反应。安理会在第 1970(2011)号决议中谴责侵犯平民行为，要求遵守国际法，实行全面武器禁运和定向制裁，并将有关局势提交国际刑事法院，这些行动与我在前两份报告中就保护平民提出的建议是一致的。后来在第 1973(2011)号决议中决定授权采取一切必要措施保护平民，防止平民伤亡。但是，一些会员国感到关注的是，决议执行工作在某种程度上超出了保护平民的范围，它们继续在安理会讨论在其他情况下保护平民及相关问题时提出自己的看法。这也可能起到损害保护平民议程的

意外作用，包括损害制订一个今后发生危机时采取行动的纲要。除了严格遵守国际人道主义法和人权法之外，今后这些决定的执行工作只应限于促进和确保平民得到保护。

20. 根据在利比亚进行干预的情况，巴西提出了“在进行保护时要承担的责任”的概念。这一概念除其他外，规定安全理事会授权的任何军事行动都要信守有关决议的文字和精神，在严格遵守国际人道主义法的情况下加以执行。它还要求加强安理会的程序以便监测和评估决议的解释和执行情况。在进一步制订这一概念的同时，我记得我在 2007 年关于保护平民的报告中建议安理会有步骤地要求获得使用武力授权的维和行动和其他特派团遵守国际人道主义法，并要求这些特派团定期通报为避免平民受敌对行动影响而采取的行动(S/2007/643)。为保护平民明确授权使用武力时，采用这一做法尤其重要。

21. 我感到关注的是，现在继续不正确地把保护平民和保护责任两个概念混为一谈。虽然这两个概念有一些相同之处，特别是在采取预防措施和支持各国当局履行其对平民的义务方面，但它们有重大差别。首先，保护平民是一个以国际人道主义法、人权法和难民法为依据的法律概念，而保护责任是一个在 2005 年世界首脑会议成果文件(见大会第 60/1 号决议)中提出的政治概念。保护平民涉及武装冲突中违反国际人道主义法和人权法行为有关。保护责任则局限于构成战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和族裔清洗等违法行为。危害人类罪、灭绝种族罪和族裔清洗可能在并不是武装冲突的情况下发生。我促请安全理事会和会员国注意到这些区别。

22. 安全理事会在针对相关具体局势的决议中继续列入关于保护平民的内容。安理会表明它更愿意对违反国际人道主义法和人权法的人采取定向制裁措施。根据现有制裁制度的相关标准列入了更多的违法者，2011 年建立的关于利比亚的制裁制度将袭击平民列为列名的一个标准。安理会的 12 个制裁制度中有 6 个涉及违反国际人道主义法或人权法行为的列名标准。

23. 我欢迎保护平民问题非正式专家组作为一个在制订或延长有关特派团任务规定前向安理会通报情况的论坛，继续发挥作用。我还欢迎召开特设专家组情况通报会，例如 2011 年 3 月有关科特迪瓦的情况通报会和 2012 年 2 月有关人道主义人员和物资通行问题的专题情况通报会。这些情况通报对安理会了解情况至关重要，我认为应鼓励这样做。除了欢迎安理会继续同紧急救济协调员进行重大合作外，我还欢迎邀请人权事务高级专员向安理会介绍某些专题的情况，例如保护平民以及某些国家的具体情况。我敦促安理会继续并加强这种做法和其他做法，例如“阿里亚办法”的情况通报，以确保安理会更全面更及时地了解在各种情况下保护平民的情况。在这方面我还鼓励安全理事会系统要求联合国所有相关实体提供保护平民的信息。

### C. 令人鼓舞的动态

24. 在过去 18 个月中，出现了一些令人鼓舞的动态。《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的缔约国 2011 年 11 月决定重新讨论杀伤人员地雷以外的其他地雷的问题(见 CCW/CONF. IV/4/Add. 1)，值得欢迎。这些地雷威胁平民的安全，妨碍及时安全提供人道主义援助，阻碍重建和发展活动。

25. 筹备 2012 年 7 月举行的联合国武器贸易条约会议的有关讨论在继续进行。会议为会员国提供了一个重要机会，讨论未得到适当监管的武器贸易和武器的普遍供应和滥用给人类带来的代价。今后制订的公约应规定，如果武器显然有可能被用来违反国际人道主义法和人权法，就不能转让。公约还应涵盖各种常规武器，包括小武器和弹药。

26. 最近做出的两项重大判决是一个谋求国际公正的重要步骤。2012 年 4 月，塞拉利昂问题特别法庭裁定利比里亚前总统查尔斯·泰勒犯有在塞拉利昂冲突期间协助和怂恿两个非国家武装团体实施战争罪和危害人类罪的罪行。这一判决是国际刑事司法上的一个里程碑，因为这是国际刑事法庭首次认定一名前国家首脑犯有筹划、协助和怂恿战争罪和危害人类罪的罪。它还强有力地表明，国家首脑将要对其行动负责。在此之前，国际刑事法院在 2012 年 3 月的第一个判决认定托马斯·鲁班加犯有在刚果民主共和国征召和招募年龄不到 15 岁的儿童入伍和让他们积极参加敌对行动的战争罪。它突显有必要逮捕托马斯·鲁班加的同谋博斯科·恩塔甘达，并同时逮捕其他所有在逃的国际刑事法院下令逮捕的人，并将他们送交法院。

27. 2011 年 7 月，我颁布了关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽责政策。这一政策列入了在执行联合国组织刚果民主共和国特派团 2009 年制订的有条件支持政策过程中取得的经验。联合国实体在考虑支持或支持非联合国安全部队时都采用这一政策。根据这一政策，如果有重大理由认为接受支持的部队有可能严重违反国际人道主义法、人权法或难民法和有关当局未采取补救措施，就不得提供支持。要防止这些违法行为，以此维护联合国作为人权促进者和捍卫者的合法性和信誉，确保联合国的国际法义务得到履行，就要执行人权尽责政策。

28. 人们越来越多地注意到需要更好地记录伤亡情况。这种记录可弄清对平民造成伤害的原因和蓄意采取哪些行动来结束这种伤害，防止重新造成伤害。在这方面，我感到欣慰的是，非洲联盟索马里特派团(非索特派团)承诺建立一个平民伤亡事件跟踪和处理小组。我赞同安全理事会在第 2036(2012)号决议中呼吁捐助方和伙伴支持设立这一小组。可能要审查该小组以及阿富汗国际安全援助部队(安援部队)设立的类似机制的工作情况，一般加以改进，并在其他地方推广。

29. 非索特派团还认可了一项关于“间接交火”的新政策，旨在减轻对平民的伤害，包括自愿补偿作战行动中采取合法行动对平民造成的伤害。我先前欢迎安援部队大多数国家采用的进行补偿的做法。但是，我希望强调，这样做并不能取代对严重违反国际人道主义法和人权法行为进行调查和起诉应对此负责的人的义务。它也不解除它们进行赔偿的义务。这是一个需要会员国和安理会进一步注意的问题。

30. 在继续努力更好地监测和报告保护平民的情况，包括按安全理事会第1894(2009)号决议的要求，制订准则，用于在我关于具体情况的报告中报告保护平民的情况。与此同时，人道主义事务协调厅(人道协调厅)已开始同联合国伙伴进行磋商，以制订用于更好地监测和报告保护工作趋势的指标，同时考虑到现有的监测和报告机制。值得注意的是，在做出这些努力的同时，技术发展让平民能够实时报告正在发生的暴力。联合国和国际社会刚刚开始抓住相关的机遇以及风险。

### 三. 五个核心挑战

31. 更有效地保护平民的五个核心挑战仍有重大意义。

#### A. 加强守法

32. 正如我一再强调的，国际人道主义法要求冲突各方不遗余力地保护平民，使其不受敌对行动的影响；不这样做，平民就有可能因在战斗中直接成为目标或处于交火中而遭受伤亡。不这样做，常常也会造成平民流离失所，使其进一步受到侵害，包括性暴力和强迫征兵、身心痛苦以及长期依赖人道主义援助。为使平民不受敌对行动的影响，冲突各方尤其要遵守国际人道主义法，特别是区分原则和相称原则。这要求各方在攻防行动中都采取一切可行的预防措施。有关法律还明确规定，冲突的一方违反这些规则的行为在任何情况下都不能成为其他任何一方违反规则的理由。然而，违法行为仍然司空见惯，给平民带来了灾难性后果。

33. 虽然所有违法行为都需要我们关注和采取行动，但我关切的是破坏保健和其他干扰医疗服务的行为，因为红十字国际委员会(红十字委员会)2011年的一项研究认为，这是当今最大、最复杂和最不为人所知的一个人道主义问题。<sup>4</sup> 冲突以多种方式并在亟需的时候破坏保健。敌对行动阻碍医护人员以及伤病者前往医疗设施。医疗设施和车辆直接遭受袭击或破坏；军事或安全人员强行进入这些设施搜寻敌人；有时，非国家武装团体要夺取对医院的控制权。伤病员受到袭击，医务人员受到威胁、绑架、伤害或杀害或起诉。因此，难以或根本不可能充分照料

<sup>4</sup> 红十字委员会，Health Care in Danger—A Sixteen Country Study(Geneva, 2011)。

需要救助者。此外，一个毁坏医院或杀害医护人员的暴力行动会影响到其他许多需要医治的人，他们会因缺乏治疗而承受更多的痛苦。

34. 红十字委员会突出强调了这些问题，指出必须建立关于破坏保健和其他干扰保健的证据库。因此，我欢迎世界卫生组织(世卫组织)执行局提出的建议，即，世界卫生大会在 2012 年 5 月的会议上授权世卫组织收集袭击医疗设施、医护人员、车辆和病人的数据。<sup>5</sup> 我鼓励会员国支持这项建议。我还欢迎安全理事会在第 1998(2011)号决议中决定扩大我关于儿童与武装冲突报告可以列入的冲突各方的重大侵权行为的范围，列入一再攻击学校和医院及一再攻击或威胁攻击学校和/或医院受保护人员的行为。然而，安理会必须采取更积极主动的措施，预防和应对此类事件。

35. 红十字委员会的研究发现，在袭击医疗设施中，与其他武器相比，爆炸性武器造成了更多的死伤和破坏。我曾多次对在人口稠密地区使用爆炸性武器产生的人道主义影响表示关切。爆炸性武器包括炮弹、导弹和火箭弹头、迫击炮、飞机炸弹、手榴弹和简易爆炸装置。它们的共同特点是，在其爆炸和碎片影响区域内造成滥杀滥伤，因此，在人口稠密地区使用这种武器很有问题。

36. 我在 2010 年报告中呼吁更系统地收集这个问题的数据和进行分析。我欢迎反武装暴力行动组织所做的研究。<sup>6</sup> 该组织通过收集到的关于 2011 年世界各地使用爆炸性武器的数据发现，至少有 21 499 名平民因爆炸性武器伤亡，且平民占有所有伤亡人数的 71%。87%的平民伤亡发生在人口稠密的地区，包括市场、学校、宗教场所和私人住宅。

37. 这项研究强调了这一问题的严重性。紧急救济协调员重点提到科特迪瓦、利比亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的这一问题，呼吁各方不要在人口稠密地区使用爆炸性武器。安理会专门授权联科行动采取行动，防止在科特迪瓦对平民使用重型武器，还呼吁阿拉伯叙利亚共和国政府立即停止在人口中心使用重型武器(第 2042(2012)和第 2043(2012)号决议)。2011 年 10 月，红十字委员会指出，由于爆炸性武器很有可能造成滥杀滥伤，尽管法律没有明文禁止特定类型的武器，但应避免在人口稠密地区使用影响区域广泛的爆炸性武器。<sup>7</sup> 还围绕这个问题动员民间社会参与，包括 2011 年 3 月建立了一个非政府组织联盟，即爆炸性武器国际网。该组织呼吁各国和其他行动者努力避免爆炸性武器在人

<sup>5</sup> 见世卫组织执行局第 EB130.R14 号决议。

<sup>6</sup> 反武装暴力行动，“Monitoring Explosive Violence: The EVMP Dataset 2011” (London, 2012)。

<sup>7</sup> 红十字委员会，“International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts” (document 311C/11/5.1.2, prepared for the 31<sup>st</sup> International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 2011)。



口稠密地区造成危害；收集和提供有关数据；落实受害者权利；制定更有力的国际标准。

38. 在许多冲突中，在居民区使用爆炸性武器是造成流离失所的一个主要因素。还有其他一些因素：人们因害怕暴力和其他侵害而逃离；有人用枪或以其他方式强迫他们离开家园。无论是什么原因，我感到关切的是，人们过于轻易地认为流离失所是冲突不可避免的后果。在某些情况下，流离失所可能是受威胁社区做出的保护性反应，只要威胁存在，就会继续流离失所，到没有威胁时才重回家园。此外，必须始终尊重自由迁徙、离开自己的国家和寻求庇护的权利。然而，如果认为流离失所不可避免，就可能会让数以百万计的人遭受持久痛苦和沉沦。除了预防冲突外，必须做更多工作，以防止滋生造成流离失所的条件。

39. 首先，我们必须大力提倡尊重适用的国际法。若冲突各方依照国际人道主义法的规定采取必要步骤，不让平民受敌对行动的影响，并遵守区分和相称原则，逃离的平民就会减少。其次，冲突各方不得把强迫流离失所作为有为之的战术。根据国际人道主义法的规定，只有为了保障平民安全或有必要的军事理由时，方可诉诸流离失所。即使这样，有关法律也规定，流离失所不得超出必要的时间，且必须向受影响居民提供庇护和援助，一旦有关地区的敌对行动停止，就让他们返回家园。但情况常常并不是这样。

40. 不这样做增加了国际社会、包括安全理事会的负担，因为它们要要求并促使各方遵守法律规定，包括追究那些强迫平民流离失所者的责任，以便防止流离失所。我们必须反对将流离失所视为冲突的副产品——在某些情况下，这可能构成战争罪或反人类罪，必须予以调查和起诉。

## B. 非国家武装团体进一步遵守法律

41. 非国家武装团体在致使袭击医疗机构、在人口密集地点使用爆炸性武器和强迫流离失所等侵害平民行为长期存在方面发挥作用——尽管不是唯一的作用。因此，我反复强调需要与它们持续接触，以求更好地遵守国际人道主义法和人权法，并可安全接触需要救助者。

42. 我在上一份报告中提到有一项研究提出了鼓励非国家武装团体遵守保护平民国际规范的办法。<sup>8</sup> 其作者发表了一份新的报告，帮助国际社会处理非国家武装团体不守法的问题。<sup>9</sup> 报告重申，迫切需要在遵守法律问题上与非国家武装团体进行更多、更系统的接触，报告还指出，必须尽快开始接触，由所有有关各方

<sup>8</sup> 日内瓦国际人道主义法和人权学会，“Armed non-State actors and international norms: towards a better protection of civilians in armed conflict” (Geneva, 2010)。

<sup>9</sup> 同上，Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors (Geneva, 2011)。

进行高层面接触，并在整个冲突期间不断进行接触。报告还强调，接触要取得成功，就必须了解影响非国家武装团体遵守国际规范程度的各种因素。这些因素包括需要得到公众的支持以及有关团伙的自我形象和自身利益。

43. 非国家武装团体承诺尊重国际准则有各种不同的模式。报告强调，非国家武装团体同意或承诺遵守国际准则应采用书面的形式，以便它们在其队伍中传播、监测和执行有关规范。必须由外界对非国家武装团体的行动进行不偏不倚的监督。承认非国家武装团体守法情况有所改进也很重要，因为这可以加强对国际规范的尊重。

44. 报告强调，一开始就要明确指出，接触不是政治上的承认。这一点至关重要，因为一些国家因担心接触会被认为是给予政治上的承认和“合法性”而不允许进行接触。但是，仍然有各国积极推动各种形式接触的情况。在菲律宾，菲政府和摩洛伊斯兰解放阵线 2009 年都积极支持和配合非政府组织“日内瓦呼吁”的促进核查团对摩洛伊斯兰解放阵线违反“日内瓦呼吁”组织禁止杀伤人员地雷承诺书的指控进行调查。<sup>10</sup> 还有国家和非政府组织达成尊重国际人道主义法的协议的例子，例如菲律宾与全国民主阵线以及苏丹与苏丹人民解放运动达成了协议。此外，联合国制订了行动计划，以终止在武装冲突中招募和使用儿童的行为。在菲律宾、苏丹和其他地方，联合国根据安理会第 1612(2005)号决议，在有关国家同意后，与非国家武装团体制定了这类计划。

45. 把重点放在取得承认和合法性上是有问题的，因为这转移了对不进行接触将对平民产生的后果这一更严重问题的注意力。虽然接触并不一定加强保护，但不接触几乎肯定意味着平民在目前的冲突中会有更多伤亡。此外，不接触非国家武装团体和对其采取全面打压的方法，例如从反恐的角度对待它们，把它们放在恐怖分子名单上，或因其参加(未构成战争罪或重大侵犯人权行为的)敌对行动而不支持对其进行大赦，就可能使其更加激进。这种做法不会激励它们遵守国际人道主义法。

46. 在这方面，我要强调，我对那些把人道主义组织与一些非国家武装团体进行接触视为犯罪或以其他方式阻碍有原则的人道主义行动的反恐立法和其他措施感到关切。人道主义事务协调厅和挪威难民理事会委托进行一项关于国家反恐措施对人道主义行动的影响的研究。这项研究将审查各国把支持或接触被指认实体视为犯罪的相关立法；分析提供资金协议为人道主义活动规定的限制或条件；审议东道国规定的不准和限制人道主义行动者接触或支持被认为是“恐怖主义”的团体或为其规定条件的措施；审查不同的人道主义行动者是如何应对这些措施

<sup>10</sup> 日内瓦呼吁，“Report of the 2009 verification mission to the Philippines to investigate allegations of anti-personnel landmine use by the Moro Islamic Liberation Front” (Geneva, 2010)。

的。研究还将评估这种措施对人道主义行动的影响，就如何降低它们对人道主义行动的不利影响提出建议。

### C. 联合国维和特派团和其他有关特派团保护平民

47. 规定联合国维持和平特派团的任务是保护平民仍是安全理事会为加强实地保护采取的一个最重要行动。自我上次报告以来，设立了两个负有保护平民任务的新特派团：联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国阿卜耶伊临时安全部队。执行这些任务，包括建立有效的预警机制，确保提供足够的资源和能力来监测、预防和应对事件，支持东道国当局履行保护平民的职责，仍然有困难。在某些情况下，东道国合作和行动能力有限，影响了特派团履行包括保护平民在内的各项职责的能力。

48. 2010年7月至8月间在刚果民主共和国瓦利卡莱发生的大规模强奸突显了更好地了解平民面临的威胁和他们的脆弱性的必要性。为了防止今后发生这种情况，联合国组织刚果民主共和国稳定团与合作伙伴制定了一套协调机制、预警和应对工具，在实践中优先注重保护工作。同样，南苏丹特派团对2011和2012年间琼莱州族裔间暴力采取的应对措施表明，预警取决于切实同地方社区保持关系，应对措施必须同各国当局进行协调并得到它的支持。这两种情况还突显了特派团在资源和流动反应能力有限的情况下在广阔的地域保护平民所面临的挑战。尽管如此，特派团将继续尽最大努力，同时也力争让人们不要有过高的期望。

49. 除了提供人身保护外，特派团还继续协助建立保护环境，支持建立有效的法治和安全机构。这种支持必不可少。联合国科特迪瓦人权情况独立专家最近得出结论认为，该国目前的大多数侵害行为之所以发生，主要是因该国对安全部门进行改革和在全国重新确立权威方面遇到困难，因此无法防止这些行为。若国家武装部队和安全部队分子参与了侵害行为，则提供这种支持可能会有困难。人权尽责政策对联合国在这种情况下提供支持做出了规定。

50. 维持和平行动部和外勤支助部继续努力确保维和人员获得必要的行动支持来保护平民。在2010年制定了联合国维持和平行动保护平民行动构想和起草全面保护平民战略的框架后，在科特迪瓦、达尔富尔、刚果民主共和国和南苏丹的各特派团正在修订其保护策略。其他有关特派团正与人道主义行动者一起评估制定这种战略的范围。为了确保特派团所有部门充分做好部署后保护平民的准备，目前正在制定军事和警察部门的行动指南。此外，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部以及人权事务高级专员办事处(人权高专办)已经最后制订了特派团各部门间共享信息的政策，以防止和应对侵犯人权行为。我期望有关实体全面执行这一政策。

51. 维持和平行动部和外勤支助部制定了《保护平民的资源和能力汇总表》，以协助特派团把其现有的资源和能力用于执行保护任务。这一汇总表有助于查明能

力和资源方面的差距，提供一个参考框架，用以确定可能开展的保护活动。此外，保护平民的培训模块已经完成。这些努力将有助于确保今后的维和人员准备得更充分。

52. 联合国维和特派团不是当地仅有的保护行动者。此外，他们并不总是部署在平民有严重风险的地方。联合国和其他人道主义组织，包括红十字委员会和非政府组织，长期以来一直发挥关键作用，争取在武装冲突中、包括在没有派驻维和人员的地方加强对平民的保护。

53. 联合国维和特派团和政治特派团及人道主义行动者之间开展互动和协调的性质和程度各不相同。有令人满意的经验。例如，在刚果民主共和国和南苏丹，建立了与人道主义组织互动的正式机制，包括分享关于保护风险和居民受到的威胁的非机密信息，以及开展协作，确保对军事活动的轻重缓急作出更明智的决定。在某些情况下，联合国维和特派团为人道主义行动者的通行提供支持，例如，保障地区的安全。

54. 人道主义行动者与联合国维和特派团和政治特派团的有效互动和协调有时因人道主义行动者认为交往密切可能会或被认为会影响他们独立、中立和不偏不倚地开展工作的能力而受到阻碍。人道主义行动者的主要关切是，尤其是发生冲突时，若交战方或部分居民认为他们与特派团的政治目的保持一致，他们的出入和安保就可能受到影响。在阿富汗，一些非政府组织退出了联合国人道主义协调机制，索马里还有一些非政府组织威胁退出，因为有人担心联合国人道主义行动者缺乏足够的独立性，无法不受联合国更大的政治目标的影响。<sup>11</sup>

55. 联合国统筹指导小组委托开展的一项近期研究<sup>11</sup>发现，这种关切在实践中得到证实的程度要视特定情况而定。尽管有这样的顾虑，但应承认，维持和平特派团可以向平民提供一定程度的人身保护，而这是人道主义行动者做不到的。维和特派团还能建立必要的安全环境以便利提供人道主义援助。此外，负有保护任务的特派团和人道主义组织可以开展相互补充的保护活动，例如对儿童的保护。这些不同行动者之间的有效互动和协调对改善和加强各自以及整体的保护措施必不可少。为此，人道主义事务协调厅正在全球保护群组主导一项工作，以便为外地保护群组制定指南，确保与维持和平特派团和政治特派团进行更有效的对话与互动。

56. 还应根据会员国和一些多边组织采用的实现稳定的做法来考虑保护平民问题。近年来，实现稳定为阿富汗、伊拉克、利比亚、南苏丹和苏丹等脆弱和受冲突影响的国家提供了一个国际干预框架。人们通常认为，实现稳定既是短期战略，

<sup>11</sup> V. Metcalfe, A. Giffen and S. Elhawary, “UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN integration steering group (Overseas Development Institute, 2011年12月)。

也是长期战略，把戡乱、反恐、建设和平、发展和国家建设结合在一起，旨在加强安保和稳定。<sup>12</sup> 参与采用实现稳定做法的军事行动者必须按照国际人道主义法尊重和保护的平民，尊重人权法。此外，尽管保护平民并不总是优先事项或稳定战略的主要目标，但这种战略可能会谋求减少暴力和不稳定。人道主义行动者和稳定特派团之间的对话和互动对取得积极的保护成果至关重要，包括促进稳定特派团在军事行动中履行尊重和保护的义务。

#### D. 人道主义人员和物资的出入

57. 通行是人道主义行动的根本前提，对数百万身陷冲突的脆弱人群而言，这常常是他们唯一的生存手段。然而，正如本报告附件所述，出入继续受到有意或无意的限制，需要援助和保护的数万人得不到援助和保护。安理会仍然需要注意这个问题。

58. 附件还突出强调了出入限制的复杂性和多样性。需要进行大量分析才能了解这些限制、可以影响限制的各方以及应对办法。还需要全面了解有哪些办法可以接触平民，特别是在正在发生的敌对行动中。

59. 在正在发生的敌对行动中，有各种接触受冲突影响者的办法，包括暂时停止敌对行动；为人道主义停战；人道主义走廊；消除冲突安排；设立安宁日。这些措辞有时可以换用，但它们有特定的含义。关键是要选择最适合当地情况的办法。

60. 暂时停止敌对行动是所有有关各方商定在一个特定时期内停止战斗。可以因各种原因暂时停止敌对行动，包括出于人道主义目的。在这种情况下，协议会明确规定行动的地理区域以及开展具体的人道主义活动的时间。为人道主义目的暂停战斗是专为人道主义目的暂停敌对行动。它要求得到所有有关各方的同意，一般有规定的时间和开展人道主义活动的特定地理区域。

61. 人道主义走廊指的是所有有关各方商定的特定路线和后勤办法，以便让人道主义物资和/或人员从一地安全通行到仍有战事区的另一地。建立和运作人道主义走廊的先决条件包括，所有有关各方接受并同意进行不偏不倚的救济行动；所有有关各方同意尊重走廊的地位；各方指挥系统对走廊的地位发出明确指示(如目的、路线或指定的使用时间)和做出安排，为人道主义人员和物资的通行提供方便。“走廊”往往是一条地理路线，通常有明确的时限。人道主义走廊经常难以维继。在仍有交战时，领土会易手，交战地点也可能会改变，因此，应将人道主义走廊视为动态的，必须视需要重新进行谈判。

<sup>12</sup> 见 S. Collinson, S. Elhawary and R. Muggah, “States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action” Humanitarian Policy Group Working Paper, (Overseas Development Institute, 2010)。

62. 消除冲突安排是人道主义行动者同冲突各方交流信息，以协调救援活动的的时间和地点，确保军事行动不会危及人道主义工作人员的生命，阻碍救援物资的通行或阻碍实施人道主义活动，或危及受益者。最后，“安宁日”可以让人们在冲突期间获取医疗服务，例如开展全国免疫运动或其他专门的人道主义活动。安宁日要求所有有关各方同意让医务人员和相关人员在指定的日子出入特定区域并不干涉他们的工作。

63. 不能用军事手段或其他办法强行让冲突各方采用这些不同办法。它们在征得所有有关各方同意后，才有望成为一个接触需要救助者的安全、有效和可以持久的途径。

## E. 究责

64. 要加强遵守，就要加强追究冲突各方和违法个人违反国际人道主义法和人权法行为的责任。我的上一次报告重点谈到国际调查委员会和实况调查团，因为越来越多地采用于这种方式处理这些违法行为。事实证明，国际调查委员会和实况调查团十分有用，可以鼓励各国当局采取必要行动停止违反行为和追究责任，并对受害人提出补救措施，包括给予赔偿和进行机构改革。其调查结论为起诉奠定了基础，包括为安全理事会提供决策依据，以便做出将有关情况提交国际刑事法院的决定，以及为国际刑事法院的调查提供有关情况。

65. 在过去 18 个月中，人权理事会设立了与科特迪瓦、利比里亚和阿拉伯叙利亚共和国有关的调查委员会，这几个调查委员会均认定有严重违反国际法的情况发生，需要开展独立和公正的调查，以便将违法者绳之以法。它们的建议值得会员国和安全理事会认真考虑和采取后续行动。我欢迎人权理事会 2012 年 3 月在第 19/22 号决议中决定延长叙利亚问题调查委员会的任期，并敦促阿拉伯叙利亚共和国当局为委员会的工作提供方便，允许委员会访问该国。我还欢迎人权理事会决定在第 19/2 号决定中呼吁斯里兰卡执行经验教训与和解委员会的报告中的建议，采取一切必要措施履行其相关法律义务和承诺，开展可信的独立行动，为斯里兰卡全体人民寻求公正、公平、究责与和解。我鼓励斯里兰卡在这方面与人权高专办和人权理事会特别程序合作。

66. 我在上一次报告中请秘书处直接参与发起和协助调查的部门对联合国在国际调查委员会和实况调查团程序方面的经验进行一次审查。2012 年初，人权高专办召集了一次人权高专办、政治事务部、法律事务厅和秘书长执行办公室的专家参加的协商会议，以交流在国际调查委员会和实况调查团的任期和职权范围、秘书处的职能、与会员国和联合国各机构的合作、调查的开展、报告和和建议的落实等问题上的经验。会议确定了进一步措施，以提高联合国设立和支持这些任务的效力，包括分享人权高专办为协助调查而开发的实用工具。

67. 2011年10月，葡萄牙常驻代表团和人道主义事务协调厅就安全理事会在加强究责方面的作用问题举行了一次研讨会。参加研讨会的有会员国、联合国、民间社会和学术界的代表，会议围绕究责的三个关键方面进行了讨论：个人刑事责任、实况调查机制和赔偿。

68. 关于个人刑事责任，建议编写一份核对单，以便在人权理事会考虑提交有关情事时，用于同国际刑事法院进行接触。该核对单还将包括下列方面的考虑：什么样的情形应当提交国际刑事法院；所提交的情事的筹资安排；提交国际刑事法院的豁免情形；人权理事会在促进会员国与国际刑事法院合作方面的作用。关于后一事项，建议人权理事会继续关注其所提交的情事，并促进有关当事方与法院的合作。还建议人权理事会研究如何鼓励并在可能时协助各国在国家一级采取更多行动。还应审议维和特派团和政治特派团就此为国家当局提供支持方面能够发挥哪些作用。

69. 研讨会指出，在设立国际调查委员会和实况调查团时必须加强一致性。在设立这些委员会时，应当考虑到下列问题：规定要明确；调查和反馈的时限与有关事件的复杂程度相符；委员会成员必须有广泛的专门知识，包括法律、军事和刑侦方面的知识；必须有充足的经费，可以接触有关当局并获得其合作；要确保受害人和受害人得到保护。研讨会建议：在危机的早期即设立国际调查委员会和实况调查团，以防止出现更多违法情形；采取措施确保调查配合其他国家和国际司法或调查工作。会议还提及，要对国际调查委员会和实况调查团建议采取更为一致的后续行动，包括人权理事会为此采取的行动，以确保其有效性和可信度，满足受害人的愿望。应当向人权理事会系统通报对理事会议程上有关案件开展调查的不是理事会任命的国际调查委员会和实况调查团的活动和报告。此外，人权理事会应当要求和促进有关国家和其他行为体为其调查和建议的执行提供合作。

70. 关于赔偿，研讨会建议，应当收集和交换这方面的最佳做法和专门知识。与会者指出，究责问题的这一方面经常被忽略，赔偿通常被视作经济补偿。但是应当考虑其他形式的赔偿，包括恢复原状和复原。同样的，不仅要考虑到个别受害人，还要考虑到受影响的社区，将其视为赔偿受益人。还应考虑人权理事会可以发挥作用，批准把根据制裁制度冻结的资产用于支付赔偿和支持国家赔偿方案。

#### 四. 结论和建议

71. 当今冲突中的许多问题的解决办法比较直截了当：冲突各方更好地遵守国际人道主义法和人权法的文字和精神。这意味着平民不会因敌对行动出现伤亡，不会流离失所，大大减少遭受侵害、处境恶化和依赖他人的风险。

72. 在必要程度上遵守国际法，以此加强对平民的保护，实际上是一个政治意愿问题：有依法开展敌对行动的意愿；不在居民区使用爆炸性武器；允许同非国家

武装团体进行接触，允许公开接触需要援助的民众；有执行纪律并追究违反国际法的人的责任的意愿。它还意味着，人权理事会有意愿使用它拥有的工具，预先考虑采用新方法以防止和处理违反国际人道主义法和人权法的行为。

73. 考虑到这些因素，我根据本报告及其附件提出下列建议，应结合我在 2009 年和 2010 年报告中提出的现在仍然有意义的建议来阅读这些建议。

#### **进一步遵守国际法**

74. 尽管所有违反国际法行为都令人关切，本报告重点阐述袭击和干涉医疗设施和医护人员的问题以及需要防止流离失所的问题。安全理事会在这两个问题上可采取更为积极的态度。我谨敦促安理会：

(a) 呼吁系统地收集关于袭击医疗设施、运输工具和医护人员以及求医者或进行干涉的信息；

(b) 系统地谴责并呼吁立即停止违反国际法，袭击医疗设施、运输工具和医护人员及求医者以及使平民流离失所的行为；

(c) 系统地呼吁冲突各方严格遵守适用的国际法，包括禁止全部或部分驱逐或强迫转移平民或使其流离失所，除非相关平民的安全和重大军事理由要求这样做；

(d) 对违反国际法，袭击医疗设施、运输工具和医护人员或进行其他形式干涉或使平民流离失所的有关各方的领导人采取定向措施；

(e) 要求设立调查委员会，调查违反国际法造成平民大规模流离失所的情况，并(或)将此提交国际刑事法院。

75. 尽管在一些情况下，在居民区使用某些爆炸性武器可能符合法律规定，但是这可以对平民产生极为重大的短期和长期人道主义影响。因此，我敦促：

(a) 冲突各方不在人口稠密地区使用具有大范围影响的爆炸性武器；

(b) 安全理事会酌情呼吁冲突各方不在人口稠密地区使用这类武器；

(c) 会员国、联合国行为体、国际组织和非政府组织加强对这一问题的审议，包括集中开展讨论，并进行或支持进一步收集和分析数据；

(d) 会员国合作收集关于使用爆炸性武器对平民造成的伤害的信息，将其提交联合国和其他相关行为体，并发表政策声明，说明在何种条件下可以或不可在居民区使用某种爆炸性武器。



### 非国家武装团体进一步遵守国际法

76. 我敦促所有会员国不通过实际禁止人道主义行为体出于人道主义目的接触非国家武装团体(包括开展旨在促进遵守国际人道主义法的活动)的国家立法、政策或其他措施。

### 联合国维持和平特派团和其他特派团保护平民

77. 保护平民不受暴力威胁是东道国和为支持东道国而部署的维和特派团的共同努力。因此，我敦促东道国更积极地与维和特派团合作，保护平民。

78. 此外，我还敦促：

(a) 为承担保护任务的特派团提供军事和警务人员的会员国在部署前利用维持和平行动部/外勤支助部平民保护培训单元；

(b) 会员国为各维和特派团提供充足资源，特别是空中机动资产和早期预警能力，以支持做出更有效的快速反应，协助保护平民。

### 人道主义人员和物资的出入

79. 为应对出入限制，特别是在发生交战时，鼓励会员国与人道主义行动者密切磋商，以更好地了解有关限制的性质，以及是否有其他办法以安全和持久的方式为人道主义人员和物资的出入提供方便。

80. 此外，我根据本报告的附件敦促：

(a) 会员国为国际人道主义人员及时签发签证，并建立简单快速的人道主义物资和工作人员免缴税费机制；

(b) 冲突各方不利用检查站等实体障碍或通过扣押或拖延发放旅行证件、项目许可和官方注册文件来阻碍人道主义活动；

(c) 会员国确认关于获取援助弱势人群的准入的人道主义谈判的重要性，不阻拦或防止这类谈判；

(d) 冲突各方确保人道主义活动不受政治或军事干涉，可在充分遵守人道主义、中立、公正和独立原则的前提下进行；

(e) 会员国始终谴责对人道主义工作人员的袭击，追究这类袭击的责任，包括鼓励、推动和支持在国家层面进行调查和起诉。

### 究责

81. 我敦促安全理事会研究如何鼓励并在可能时协助各国追究国家一级违反国际人道主义法和人权法行为的责任。

82. 如国家当局未能采取必要措施来追究责任，我将敦促安全理事会发挥更主动的作用，在国际一级做出适当的反应。这可能包括：要求或授权设立国际调查委员会/实况调查团；支持它们开展工作；更多利用它们的工作所产生的信息；协助执行其建议，包括采取建立赔偿制度和提交国际刑事法院等后续行动。

83. 在这方面，我鼓励安理会考虑 2011 年 11 月葡萄牙常驻代表团和人道主义事务协调厅召开的究责问题研讨会提出的建议，并开始进行对话，以便安理会进一步发挥作用，在国家和国际层面加强责任的追究。

## 附件

### 人道主义人员和物资出入受到的限制

1. 在过去 18 个月中，出入受限继续影响人道主义人员安全、及时地救助需要援助者的能力，也影响了需要援助者获得基本服务和援助的能力。出入限制是多方面的，性质也不同，虽然所有这些限制对平民产生重大影响，但它们并不都是故意的，也不是所有限制都违反了国际法。

2. 我们分析出入受限情况的能力有很大提高，特别是通过使用人道主义事务协调厅的出入监测和报告框架。该框架使我们更好地了解各种限制的性质，有助于制定具体的对策。它还表明，最常见的对有关人民产生最严重后果的限制是：(一) 对人道主义工作者或物资通行的限制；(二) 正在发生的敌对行动；(三) 对人道主义活动的干扰；(四) 侵害人道主义工作者的暴力行为。

#### 一. 行动受限

3. 在紧急情况开始时和在紧急情况期间及时部署人道主义工作者、救援物资和设备对于采取有效的人道主义对策至关重要。尽管各国要求有签证，对救援人员、物资和设备的入境和通行实行限制，但必须想办法减轻这些措施对及时采取有效人道主义行动产生的影响。人道主义人员和物资的通行，包括进入冲突国家和在冲突国家境内通行，继续受到限制。在刚果民主共和国、缅甸、巴基斯坦、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国，由于向国际专家发放签证出现延误或拒签，人道主义活动受到严重影响。

4. 在各国境内通行遇到的实际和官僚障碍也限制了人道主义人员和物资的出入和援助的提供。例如，在过去 18 个月中，在巴勒斯坦被占领土西岸，人道主义工作者在以色列当局设置的 550 多个检查站被耽误了大约 2 272 个工作时数。由于以色列实行许可证协调制度，在被以色列障碍物围起来的地区，包括东耶路撒冷，人道主义人员和物资出入仍然受到限制。2011 年，被各种武装团体控制的数百个检查站严重妨碍人道主义工作者在也门首都萨那市内和周围地区的行动。尽管多数检查站在年底已经撤除，但是仍然有一些检查站，继续妨碍人道主义工作者和物资的通行。

5. 人道主义组织或项目的登记审批程序以及旅行批准制度等官僚限制延误将援助送交给难民，有时甚至使援助无法送达。例如，在苏丹，在 2011 年年中开始的人道主义危机的头七个月中，政府拒绝向在南科尔多凡州和青尼罗河州协调人道主义活动的联合国和非政府组织国际人员发放旅行证。2012 年 2 月，一部分国际人员获准返回这两个州的州府，但是国际人道主义工作者一直无法前往这些地方以外的其他受影响地区。尽管一些本国人道主义工作者可以与当局合作，共

同在政府掌控的地区提供援助，但是前往非国家武装团体控制的地区的申请都遭到拒绝。因此，上述两个州约 50 万名受冲突影响的百姓只获得有限的人道主义援助，或根本没有获得援助。同时，非洲联盟、阿拉伯国家联盟和联合国提出的关于为提供人道主义援助提供便利的建议仍在谈判之中。

6. 在达尔富尔，在过去 18 个月中，州当局取消了数十次人道主义出差，尤其是前往杰贝尔马拉等武装团体控制地区的出差。在中达尔富尔州和北达尔富尔州，由于当局不时取消联合国人道主义空运服务，且控制燃料调度的程序不透明，人道主义人员前往远处地点受限。由于南达尔富尔州地方当局禁止人员和物资在尼亚拉半径 15 公里以外的地区活动，向该地区的境内流离失所者难民营提供人道主义服务和援助受到很大限制。

7. 尽管各国急需精简和简化人道主义行动者和人道主义项目的登记审批程序，但是也有一些积极的有效合作的事例。例如，在巴基斯坦的 Khyber Pakhtunkhwa 和联邦直辖部落地区，人道主义行动者一直与当局合作，共同建立名为“无异议证书”的在线新项目登记跟踪系统。这提高了透明度，有助于发现行政程序中的瓶颈。尽管某些地区启动项目时仍有延误，但是我仍然欢迎这一有助于开展人道主义活动的联合举措。我还欢迎斯里兰卡北部省取消人道主义行动者出行的安全检查要求。

8. 在有些情况下，受冲突影响人员的行动受到限制，无法获得人道主义援助。在哥伦比亚，一些边远农村地区的受影响社区的基本食品、保健、教育和其他基本服务会中断，有时候中断几个星期，其原因是设置路障、有敌对行动、武装团体入侵和武装团体埋设地雷。在东耶路撒冷，多数巴勒斯坦人若要获得基本服务，尤其是到医院就医，仍然需要有特别通行证，而通行证只能在沿隔离障碍物设置的 16 个检查站中的 4 个检查站使用。希伯伦老城与该城市其他地区仍然被 122 个封闭障碍物隔开，某些街道仍然不准巴勒斯坦人开车，甚至步行，严重限制数千名巴勒斯坦人获得基本服务。

## 二. 正在发生的敌对行动

9. 在有正在发生的敌对行动时，人道主义人员和物资要获准通行非常困难，但又必不可少。在阿富汗、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、巴基斯坦、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门，在由于发生战斗而无法持续开展人道主义活动的地区，数百万难民得不到援助。

10. 如果没有同冲突各方商定提供援助的机制，几乎不可能在有敌对行动时开展人道主义活动。因此，人道主义行动者必须与所有有关各方开展并保持对话，解释并使对方接受其人道主义宗旨，谈判商定可以接受的开展活动的条件。在中非共和国，人道主义事务协调厅牵头进行谈判，使人道主义人员和物资可以重新出

入武装团体交战的中心 Haute-Ketto 的 Bria 地区。在该国北部巴明吉-班戈兰省，通过谈判，武装团体同意尊重人道主义活动和避免犯罪行为。在巴勒斯坦被占领土，专门设立的出入协调股代表人道主义国家工作队与各方进行了谈判，以解决具体出入问题。

11. 2011 年，在苏丹达尔富尔地区通过与当局谈判，3 次前往杰贝尔马拉西部的人道主义出差得以成行。但是，2012 年 4 月再次爆发战斗后，中达尔富尔州和西达尔富尔州对出入所有受武装团体控制的地区实行限制，禁止人道主义行动者在 Rokero 对流离失所者进行救助。在阿拉伯叙利亚共和国，在 2012 年 4 月进行需求评估后，人道主义行动者正在与政府商谈扩大活动事宜。

12. 去年，人道主义国家工作队在人道主义事务协调厅的协助下，通过谈判获准援助也门非国家武装团体控制地区需要援助的 16 万多人。这项工作包括召开会议和举办讲习班，介绍人道主义原则，让这些团体同人道主义行动者建立联系和信任，商定一个机构间联合应对计划。自 2011 年 12 月以来，定期召开协调会议，解决出入限制问题和在执行联合应对计划过程中遇到的问题。

13. 鉴于与所有有关各方进行谈判十分重要，我仍然深感关切的是，在哥伦比亚和巴基斯坦等一些国家中，禁止某些人道主义组织为人道主义目的与武装团体进行接触。

### 三. 人道主义活动的开展受到干涉

14. 人道主义活动继续受到国家和非国家行动者的干涉，他们推行非人道主义议程，使人道主义项目受到干扰，援助被挪用。

15. 例如，在刚果民主共和国、索马里和南苏丹，地方当局和非国家团体都企图从人道主义行动者那里诈取资金或没收财产，经常进行骚扰，有人道主义组织办事处遭到关闭或工作人员被扣押的情况。每个机构可能被索要数万美元，索钱的要求通常是通过非官方渠道提出的。如果不付钱，或地方当局和人道主义行动者不能商定作业要求，当局就会关闭人道主义项目。在过去 18 个月中，索马里青年党从其控制的地区驱逐了至少 16 个人道主义组织。

### 四. 暴力侵害人道主义工作者

16. 暴力侵害人道主义工作者仍然是限制人道主义人员和物资出入的一大因素。尽管在我上一次报告提交后，人道主义工作者遭遇的暴力行为的总数略有下降，但是，死亡和绑架人数仍然是一个大问题。在我上一份报告提交后，全世界已有 86 名人道主义工作者被杀害，96 人遭绑架。这类事件减少的主要原因是，在袭

击事件增多的地区，派驻的人道主义人员有所减少，另一个原因是人道主义组织采取了更为有效的风险评估和缓解措施。

17. 在影响人道主义工作者安全的事件中，绑架，包括被绑架者遇害，增长得最快。我尤其关切阿富汗、巴基斯坦、索马里和肯尼亚边境地区以及苏丹和也门发生的绑架事件对人道主义活动的影响。在阿富汗，2011年有220多名工作人员被武装团体绑架。虽然大多数人一般在48小时内获释，但是，有8名被绑架的人员遇害。在索马里和肯尼亚边境地区，在过去18个月中有6名人道主义工作者被绑架，仍有11名人道主义工作者(包括8名在2008年和2009年被绑架的人)仍然下落不明或被扣押。2011年1月，由于3名联合国人道主义空运处飞行员在西达尔富尔被绑架，对26个外地地点的人道主义空运中断几个月之久。在也门，2011年至2012年期间至少有20名人道主义工作者在6起事件中被绑架。

18. 在中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹、苏丹和也门，袭击人道主义工作者和车队及抢劫物资和财产事件继续威胁人道主义活动。国家安全部队、非国家武装团体以及犯罪团伙都卷入这类事件。例如，在本报告所述期间，至少51部人道主义车辆在过去18个月中被士兵劫走，用于非人道主义目的。人道主义工作者，特别是本国人员，在半数以上事件中遭到暴力侵害。在2011年8月在西加扎勒河州发生的一起抢劫事件中，平民、地方安保部队和当局抢走了大约675吨救济粮，这些粮食本来是运送给无粮食保障的社区，包括从阿卜耶伊边境地区逃难的家庭。

19. 如果无法与冲突方进行谈判或无法缓解这些威胁，人道主义工作者通常会减少活动或从不安全地点撤离。在刚果民主共和国南北基伍两省，在发生几起暴力抢劫事件后，几个人道主义组织被迫撤离有关地区。自2011年10月以来，9名非政府组织本国人员在南基伍遇害，其中5人被蓄意杀害，另外5人在非国家武装团体与安全部队的交火中被打死。

20. 2011年公布的人道厅委托进行的关于在复杂的安全环境下开展活动的一项独立研究结果证实<sup>a</sup>，让社区和冲突各方同意人道主义行动仍然是安全、持续地提供援助的最佳途径。该研究报告还证实，获得同意需要有一个过程，并非一朝一夕之事，需要长期同所有有关各方进行对话和不断进行接触。研究报告呼吁人道主义组织反复评估它们的安全和风险管理方法。例如，研究报告指出，人道主义行动“躲入掩体”及使用武装警卫和护卫的做法都影响了人道主义工作者与当地社区进行互动的能力，加深了人道主义工作者有亲西方的议程的错误认识。

21. 研究报告在承认在某些情况下可能需要加强对人道主义工作者的保护的同时，提出了一系列良好做法，采用低调保护措施，包括以其他办法替代武装警卫

<sup>a</sup> J. Egeland, A. Harmer 和 A. Stoddard, “留下来和提供援助：人道主义人员有复杂的安全情况下的良好作用”，人道主义事务协调厅(2011年)。

和武装护卫。这些做法被证明是行之有效的。例如，在巴基斯坦和苏丹部分地区，一些人道主义行动者与当局分享关于人员和物资移动的信息，允许执法机关监测并保障他们的安全，沿特定路线临时加强巡逻或设立固定岗哨，而不是进行护卫。

22. 利用空中资产，包括利用联合国人道主义空运处，也有助于人道主义工作者避开一些高风险地区。尽管这样做有时可以保证继续进行援助活动，但是业务费用大幅度增加，而且同当局谈判可能有困难。例如，在也门，人道主义组织在首都萨那和北部城市萨达市之间开展的人道主义空运活动仍在等待批准。

23. 各国和其他冲突方必须与人道主义工作者密切合作，共同确定适当的符合具体情况的解决办法和战略，缓解安全风险，同时保持人道主义援助的中立性、公正性和独立性。