



## 秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2013 年 2 月 12 日发表的声明(S/PRST/2013/2)中所载的要求提交的，是我就武装冲突中保护平民提出的第十次报告。
2. 我上次就这一问题提出报告已有 18 个月，期间发生了悲惨和残酷的事件，这进一步提醒我们在武装冲突中保护平民的根本重要性。这不仅仅是列入安全理事会议程上一个专题项目，而且也是我们大家——冲突当事方、各国、联合国和其他合作伙伴——必须不懈努力实现的基本目标。确保保护平民要求不折不扣地尊重国际人道主义法和人权法，并认真努力确保这种尊重。
3. 需加大力度防止和应对在冲突局势中违反国际人道主义法和人权法的行为，暴力已成为联合国及其各机构、基金和方案内讨论的首要问题，因为我们已审议自身如何应对阿拉伯叙利亚共和国局势以及内部审查小组关于联合国在斯里兰卡的行动的报告提出的建议。我们坚定地致力于从过去的失败中吸取教训，并商定一项题为“权利在先”的行动计划，其中载有有关加强联合国作用的重要建议。这项计划基于这样一种认识，即只有在安全理事会内外的会员国坚定、统一和有利的支持下运作，联合国才能履行其核心责任。同样重要的是，该计划认识到保护人民不受暴力侵害就是必须汇集联合国所有重要职能的总责任：人权、人道主义、政治和维持和平。这需要进行密切协调、更好地分享信息、宣传、更扎实的准备工作、加大力度开展防止工作以及本组织作为一个整体拥有和实行一种协调有效的战略。
4. 我们必须牢记，无论联合国如何加大力度保护平民，最终责任还是在于冲突当事方。结合进一步努力加强在业务上应对保护工作，本组织正利用现有资源尽力而为。在我们准备纪念卢旺达灭绝种族事件二十周年纪念的时候，冲突各方、安全理事会和会员国都必须发挥自己的作用，并在履行职责时负起责任。



5. 就安全理事会而言，非正式的保护平民问题专家组仍然是确保安理会了解其议程中各种局势的保护问题的宝贵论坛。我鼓励安理会成员更加系统地利用专家组作为一个论坛，以便提供信息、分析和备选方案，并监测引起人们对保护问题严重关切的局势所取得的进展。我还鼓励安理会更一致地执行关于保护平民的第1265(1999)、1296(2000)、1674(2006)、1738(2006)和1894(2009)号决议所载的各项承诺。其中包括更多地利用这些工具作为针对性措施、设立实况调查团和调查委员会以及将局势提交给国际刑事法院。

6. 安全理事会在过去采取过这些行动。需要在所有相关局势中采取一致行动是显而易见的，因为没有这种一致性，就会在以下两方面出现有很大差距：一方面是安理会抽象地作出承诺，另一方面是在紧要关头安理会在应对针对平民的暴力行为方面的实际表现。尽管阿拉伯叙利亚共和国同意销毁化学武器，安理会主席2013年10月2日就人道主义问题发表的声明(S/PRST/2013/15)也值得欢迎，但安理会持续存在的政治分歧导致出现瘫痪，无法确保敌对行动中停火以及利用所掌握的工具来加强保护平民。

7. 本报告所述期间始于2012年5月。我在报告中评估了保护平民的现状，并突出强调一些依然存在和新出现的问题。报告还就应对保护平民的五项核心挑战方面所取得的进展提供最新情况：加强冲突各方遵守国际法；加强非国家武装团体遵守法律；加强联合国维持和平特派团提供保护；改善人道主义准入情况；加强问责制。

## 二. 保护平民现状

8. 保护平民现状令人乐观的余地不大。平民的伤亡人数在现有冲突中仍占绝大多数。他们经常成为冲突各方针对的目标，遭受不分青红皂白的攻击和其他违法行为的侵害。

9. 在阿富汗，尽管过去6年伤亡人数不断减少，但与2012年同期相比，2013年头6个月平民伤亡人数大幅增加。由于反政府分子更广泛地使用简易爆炸装置，加上地面交战造成的人员伤亡增多，死亡人数增加了14%(1 319人死亡)，受伤人数增加了28%(2 533人受伤)。与2012年同期相比，2013年上半年，妇女的伤亡人数增加了61%，与此同时，2012年以来，儿童的伤亡人数增加了30%。简易爆炸装置造成儿童死亡和残害也增加了72%，国际安全援助部队(安援部队)的关闭基地和射击场上及其周围地区的战争遗留爆炸物造成的平民伤亡人数也出现惊人的增加——据报2013年头8个月就有31人伤亡，而2012年期间只有14人伤亡。冲突造成人员流离失所仍在继续，过去18个月新出现的流离失所者就达142 000人。波及卫生保健设施和人员的事件也急剧上升，其中大多数是亲政府部队造成的。其中包括逮捕、拘留和审讯医务人员和病人。

10. 中非共和国的人权和人道主义局势自 2012 年 12 月发起塞雷卡进攻以来已严重恶化。截至 2013 年 10 月，约有 400 000 人成为境内流离失所者，63 000 人逃到邻国。自 2013 年 3 月 24 日违宪变更政府以来，各种违法行为不断发生，其中包括即决处决、法外处决、强迫失踪、酷刑、性暴力、招募和使用儿童。联合国表示特别关切族群间的紧张关系日趋严重，越来越多的袭击和不分青红皂白的报复行为在基督徒和穆斯林之间制造了一种严重怀疑的气氛。袭击人道主义工作人员和掠夺资产制约了提供援助工作，令人严重关切。

11. 尽管最近几个月有所改善，但科特迪瓦的安全局势仍然脆弱，特别是与利比亚接壤的边界一带。截至 2013 年 10 月，约有 45 000 人仍流离失所。其中大多数人还在等待返回原籍社区的有利条件，但那里仍受冲突影响，仍有人道主义需求。约 77 000 名科特迪瓦难民仍留在该次区域。特别是在西部，有关袭击的谣言仍在流传，但自 2013 年 3 月以来，边界一带没有发生重大事件。联合国科特迪瓦行动继续记录即决处决、强迫失踪、任意逮捕和拘留、虐待和酷刑的情况，包括国家武装部队人员的所为。暴力侵害儿童行为以及性暴力行为和基于性别的暴力行为仍然是引起严重关切的问题。科特迪瓦国家武装部队的侵犯人权行为，包括基于族裔和认知的政治倾向而成为目标，有可能加剧族群分裂。据报族群间的对抗往往围绕土地保有权问题而发生。

12. 在“3·23”运动与刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装力量)发生对峙之后，刚果民主共和国东部的人道主义局势在过去 18 个月有所恶化。其他武装团体加强在刚果武装部队由于集中资源对付“3·23”运动而撤出的地区发起攻击。2013 年初，境内流离失所者人数从 2012 年的 180 万人增加到 260 万人。北基伍和南基伍仍然是受影响最严重的省份。约 416 000 人在受上帝抵抗军影响的地区流离失所。性暴力行为继续有增无减，各方都有责任。不安全、道路不通和官僚障碍继续不利地影响人权和人道主义行为体，使其无法向需要保护和援助的人伸出援手。

13. 由于政治和教派的紧张关系，伊拉克的安全环境仍动荡不安和难以预测。自杀袭击以及迫击炮和地对地火箭炮等间接火器的使用越来越多。蓄意针对伊拉克安全部队和个人的活动继续存在，在人口稠密地区还似乎再次出现“大规模伤亡袭击事件”。据联合国伊拉克援助团说，在 2013 年 1 月至 9 月期间发生的暴力袭击中，有 5 700 多名平民死亡，13 801 人受伤。在 2012 年底，境内流离失所者登记的人数已达 110 多万人，其中许多人处于长期流离失所中。

14. 马里仍存在侵权行为，包括有报告涉及即决处决、强迫失踪、酷刑、武装团体使用儿童、性暴力、强迫婚姻以及破坏和掠夺财产。有报告称，除了被认为与武装团体有牵连或合作过的其他团体有侵犯人权的行为之外，国家安全部队人员对图阿雷格人和阿拉伯人社区也有侵犯人权的行为。截至 2013 年 10 月，境内流离失所者约为 311 000 人。另外 167 000 人在邻国寻求避难。

15. 在缅甸，政府军与克钦邦独立组织/克钦邦独立军在克钦邦的战斗 2012 年 12 月底变得激烈起来，导致更多人流离失所。截至 2013 年 8 月，克钦邦和掸邦北部有 91 000 多人流离失所。妇女和儿童特别容易受到性暴力侵害和强迫入伍，而地雷则对所有平民构成威胁。虽然人道主义准入一开始受到严厉限制，但此后得到改善。必须保持不受阻碍地接触弱势和需要帮助的人。若开邦最先发生族群间暴力，并蔓延到该国其他地区，使当局以及当地和国际援助行为体面临的人道主义挑战进一步复杂化。

16. 巴勒斯坦被占领土 2012 年 1 月至 2013 年 8 月期间的平民伤亡人数大幅增加，有 265 人死亡，其中包括 46 名儿童，还有 6 500 多人在敌对行动和执法行动期间受伤。其中大多数死亡是 2012 年 11 月 14 至 21 日以色列与巴勒斯坦武装团体在加沙发生敌对行动期间造成的。在这些敌对行动期间，据报有 101 名巴勒斯坦平民死亡，1 000 多人受伤。据报还有 4 名以色列平民也遇害，219 人受伤。自上次报告以来，特别是 2012 年 11 月敌对行动期间，至少有 14 000 名巴勒斯坦人流离失所。虽然其中约 12 000 人现已返回家园，但由于多种因素，其中包括与持续占领有关的政策和做法、经常发生的敌对行动、暴力和虐待，成千上万巴勒斯坦人面临流离失所的危险。尽管最近有所缓和，但主要由以色列方面对加沙境内以及进出加沙的人员和货物的自由流动实施的长期限制将继续对平民带来苦难。

17. 在巴基斯坦，自 2013 年 1 月以来，由于巴基斯坦军方与非国家武装团体发生暴力冲突，来自联邦直辖部落地区开伯尔和古勒姆部落专区的 143 000 人流离失所。总体而言，开伯尔-普赫图赫瓦和联邦直辖部落地区各地仍有 100 万人人流离失所。安全行动以及部落间和教派暴力行为继续阻碍接触巴基斯坦西北部、俾路支省、卡拉奇以及内陆信德省和旁遮普省南部各地需要援助的人。

18. 索马里约 110 万人仍在国内流离失所。保护问题十分普遍，据报摩加迪沙 2013 年就发生 800 多起性暴力和基于性别的暴力案件。人道主义准入是减少由于安全局势动荡和复杂。由于其工作人员不断遭到袭击，无国界医生组织于 2013 年 8 月宣布关闭在索马里运作了 22 年的所有方案，造成约 700 000 人可能会失去接受保健护理的机会。

19. 苏丹达尔富尔地区的零星战斗继续造成平民伤亡。与此同时，部族间争夺自然资源的冲突大大加剧，造成 2013 年有 460 000 多人流离失所。政府所属部队被控以平民为目标。对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的人员进行行动限制和袭击及恐吓削弱了特派团执行其保护任务。南科尔多凡州和青尼罗州的战斗还在继续，主要是所有各方进行不分青红皂白的袭击以及苏丹武装部队对居民区进行空中轰炸。

20. 在南苏丹，国家武装部队与非国家武装团体之间的战斗影响到皮博尔县的 100 000 多人，据报所有各方都犯下违法行为。国家武装部队的士兵被控杀害平民、不允许人道主义行为体接触有需要的人和不为其提供便利以及对民居、诊所、学校和教堂进行大规模抢掠。

21. 阿拉伯叙利亚共和国的冲突继续对平民造成破坏性影响。2011 年 3 月以来，有超过 100 000 人死亡，870 万人流离失所，其中包括 650 万名境内流离失所者和 220 万难民。该国境内约有 930 万人需要提供人道主义援助。人道主义行为体无法向陷入难以进入和被围困地区的约 250 万人提供援助，其中有许多人已近一年没有接触外界。数以千计的平民遭受直接和不分青红皂白的袭击，包括在居民区广泛使用爆炸性武器以及 8 月 21 日在大马士革姑塔地区非法使用化学武器。医院、学校、礼拜场所及其他公共建筑都遭到战斗人员的破坏、毁坏或接管。120 多万所房屋即占国家三分之一的现有住房被摧毁。不断有报道指所有各方都犯下即决处决和法外处决、强迫失踪和性暴力行为。妇女和儿童仍特别容易受到侵犯，包括非国家武装团体强行招募儿童以及儿童遭到杀害和残害。约 230 万名儿童接受的教育有限或没有机会接受教育。

22. 在也门，最近在贝达省和阿姆兰省发生的战斗导致更多平民伤亡和流离失所。由于安全局势以及一些地区缺乏政府权威，进入受冲突影响的地区的机会非常有限。由于不安全和缺乏适足住房，2013 年 7 月，有 306 000 多名境内流离失所者无法返回自己的家园。冲突和随之而来的流离失所者使妇女和女童更加容易受到性暴力和家庭暴力侵害。儿童还面临被非国家武装团体强迫入伍以及被地雷和战争遗留爆炸物致死致残的危险。

23. 我上一次报告着重关注对医疗保健设施、人员和运送的袭击及其他干扰这一严重问题。2012 年，红十字国际委员会(红十字委员会)收集了有关影响到 22 个国家在武装冲突和其他紧急情况期间的医疗保健的 921 起暴力事件的资料。<sup>1</sup> 地方医疗保健提供者有 91% 受到影响。分析还提请注意两种令人不安的趋势：出现影响首批应急人员的“后续袭击”和暴力破坏疫苗接种运动。冲突各方必须立即停止对医疗保健设施、运送和提供者的攻击或进行违反国际法的其他形式的干扰。

24. 对记者的袭击还不断发生。国际独立的阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会报告说，2011 年 3 月以来，有 84 名记者遇害。在阿富汗和伊拉克，2006 年以来，有 108 名新闻工作者遇害。大多数受害者是当地记者和媒体工作人员。记者还遭到绑架、骚扰、恐吓和任意逮捕。越来越多的女记者成为性骚扰和强奸的受害者。这些行为者几乎没有受到追究。正如第 1738(2006)号决议以及最近在 2013 年 7

<sup>1</sup> 红十字委员会，Health Care in Danger: Violent Incidents Affecting Healthcare January–December 2012(2013 年，日内瓦)。

月举行的公开辩论中所表明的，我欢迎安全理事会关注这个问题。但必须通过采取行动加强保护记者，在相关决议中体现这种关切。

### 三. 新老问题：新兴武器技术

25. 在所有冲突中都必须充分尊重法律。然而，正如我们必须关注今天的现实，我们也必须考虑未来，包括新兴武器技术对保护平民的影响。

26. 其中一种新兴武器技术是遥控无人驾驶飞机。例如，我仍然关注在阿富汗、巴勒斯坦被占领土和巴基斯坦境内武装无人机攻击造成平民伤亡的报道，除了调查无人机袭击造成严重侵犯行为的义务之外，由此也引发了关于遵守国际人权法和国际人道主义法中区分对待、相称性和审慎原则的问题。我还关注武装无人机袭击方面缺少透明度，以及其中对问责制和受害者寻求补救能力造成的后果。据认为，无人驾驶机的侦察能力显着提高了袭击之前的整体态势感知能力，再加上使用精确武器和严格适用国际人道主义法，这应降低攻击造成平民伤亡的风险。然而，由于缺乏有关使用这些武器的透明度，极难验证其降低平民伤亡的程度。

27. 人们还关注无人机在巴基斯坦境内对个人、儿童、家庭和社区（以及潜在在其他方面）的更大的影响，包括对重要人权问题的关注。这包括家庭出于恐惧心理不让孩子上学，造成学业中断；社区成员避免聚集而破坏宗教文化习俗；因害怕再遭打击而不愿协助无人机袭击的受害者。<sup>2</sup> 随着越来越多的国家和潜在的非国家武装团体拥有武装无人机技术，这些问题会越来越严重。

28. 无人驾驶技术的扩散和越来越多地诉诸这种武器系统，也将进一步加剧国家和非国家当事方之间许多冲突中的不对称现象。技术让一方远离战场，与其交战的机会减少，我们可能看到技术上劣势的一方越来越多地采用旨在伤害平民的战略，把其作为最方便的目标。此外，无人驾驶技术增加了袭击的机会，而动用其他形式的空中力量或部署地面部队可能不切实际，或不大理想。随着攻击能力的增加，对平民的威胁也随之增加。

29. 今后，这些关切问题及其他关切问题可能也适用于使用自主武器系统或所谓的“杀手机器人”；这类武器一旦启动，即可以选择和瞄准目标，随机应变，不受人的操纵。人们对这些武器能否按照国际人道主义和人权法运作也表示严重关切。其潜在使用引发出其他更重要的问题：把使用致命武力的决定交与这种系统，道德上是否可以接受？如果其使用造成战争罪，谁负法律责任：程序员、制造商或部署指挥官？如果不能按照国际法规定确定责任，那么部署这类系统是否合法或合乎道德？虽然这类自主武器系统尚未部署，其作为军事技术的发展程度仍然

<sup>2</sup> International Human Rights and Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School and Global Justice Clinic at New York University School of Law, “Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan” (2012年)。

不明，但必须立即开始讨论这类问题，不能等到技术开发和扩散后再讨论。讨论还应将联合国各行为体、国际红十字会和民间社会纳入其中，并允许其全面参与。

#### 四. 五个核心挑战

30. 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

31. 正在为加强守法而推行各项举措。根据红十字会和红新月会在瑞士召开的第三十一届国际会议通过的决议，红十字国际委员会 2012 年推出了一个联合倡议，即与各国和其他有关各方协商，探讨设立有效的国际机制，以加强遵守国际人道主义法。2013 年 6 月召开的第二届会议上，各国表示大力支持建立一个论坛的主张，就国际人道主义法开展经常对话，进一步讨论遵守制度的方式；这两者都将极大推进国际人道主义法的实施。

32. 2013 年 5 月，挪威主导的“再次要求依照国际人道主义法保护平民”进程最终以在奥斯陆召开全球会议而结束。这是继在阿根廷、奥地利、印度尼西亚和乌干达召开区域会议之后达到的高潮。共同主席发表一组建议涉及以下问题：如要求解决军事行动中减少平民伤害问题；加强人道主义行动者提供的保护；促进遵守国际人道主义法；加强有关开展军事活动的文件工作；加强问责制。鼓励各会员国考虑这些建议，并加以实施。

33. 2013 年 4 月通过了《武器贸易条约》，这进一步加强促进守法的努力。条约对防止严重违反国际人道主义法和人权法的行为至关重要，特别是禁止转让武器的国家明知武器将用于严重犯罪时仍转让武器。大力鼓励会员国批准该条约，同时让这项禁令即时生效。

34. 我一直提请联合国、红十字国际委员会、民间社会和越来越多的会员国注意，需要进一步加强对平民的保护，不在居民区使用爆炸武器。我的上次报告曾建议，冲突各方不在居民区使用造成广泛影响的爆炸性武器，各会员国和有关方面加紧考虑这一问题。

35. 对于以上建议，人道主义事务协调厅与查塔姆研究所合作，2013 年 9 月召开了政府专家和其他专家会议，讨论加强保护平民，不在人口密集的地区使用爆炸性武器的方案。与会者指出，减少爆炸性武器对平民的伤害，可分为以下三个独立但相辅相成的领域：推定在执法中不使用爆炸性武器；制订有关在武装冲突局势中不在人口密集地区使用可造成大面积影响的爆炸性武器的推论；注重改进爆炸装置，以减轻对平民的伤害。反过来，还可以通过以下三个工作流程推进这项工作：进一步研究问题的不同方面；收集业务上的良好做法，以此作为指导冲突

各方的基础；会员国正式承认这个问题，并承诺解决这个问题，包括制定业务指导。

36. 与会者突出强调必须设立追踪平民伤亡情况的机制，以便了解军事行动对平民的影响，确定改变战术，减少平民伤亡。我上次报告曾提到在阿富汗和索马里的这类机制。关于阿富汗，随着安全责任从国际安全援助部队移交给阿富汗国家安全部队，伤亡追踪机制应在阿富汗国家安全部队内规范化，指挥官应确保这方面的信息和分析结果用来指导今后的行动。关于索马里，我欢迎非洲联盟驻索马里特派团批准落实建立“平民伤亡追踪、分析和反应小组”，并敦促其尽快开展工作。

37. 除了追踪伤亡，我还强调必须继续记录伤亡情况。与冲突一方为评估战术和减轻平民伤害而进行的追踪不一样的是，伤亡情况记录由国家、民间社会以及包括联合国在内的其他行为体来进行，以便系统保持有关武装暴力伤亡情况的记录，向冲突各方进行宣传。机构间工作队将审查联合国关于违反人道主义法和人权法情况的监测和报告机制，并提出建议，以建立一个共同的联合国系统，及时协调收集和分析这类信息。将考虑伤亡记录在这一系统中的作用。

## B. 非国家武装团体进一步遵守法律

38. 参加人道主义事务协调厅和查塔姆研究所举办的会议的人指出，非国家武装团体大力使用爆炸性武器，特别是简易爆炸装置。研究表明，2012年，34 700多人因爆炸武器死亡和受伤，60%的伤亡是由简易爆炸装置引起的。<sup>3</sup> 总共 81%的伤亡是平民。这些结果突出表明，应持续加强非国家武装团体遵守国际人道法，人道主义方面也需要与这些团体相应接触，并安全援助急需救援的人们。

39. 我深受鼓舞的是，安全理事会 2013 年早些时候承认，“人道主义机构必须从人道主义出发，坚持对武装冲突所有各方开展工作，包括开展旨在确保遵守国际人道主义法的活动”（S/PRST/2013/2-原文无着重标示）。

40. 我上次报告表示关注捐赠国的反恐立法和其他措施可能把人道主义行为体同定为恐怖分子的非国家武装团体接触视为刑事犯罪，或以其他方式禁止有原则的人道主义行动。反恐怖主义措施的合法安全目的与有原则的人道主义行动的目的之间没有任何内在的矛盾。从最基本来说，两者都是寻求保护平民不受伤害。2013 年早些时候，人道主义事务协调厅和挪威难民理事会委托就 15 个捐助国的反恐法律和政策对人道主义行动的影响进行独立研究。研究结果发现，审查的法律中没有一项禁止与指定为恐怖主义份子的非国家武装团体进行

<sup>3</sup> Action on Armed Violence, IEDs and Suicide Bombers: AOV's Project Policy Directions (2013 年)。



人道主义接触。<sup>4</sup> 研究还在这方面发现一些良好的国家做法。然而，这项研究确实发现了一些政策规定，政府和政府间代表应限制与指定团体的接触，或不应向与指定团体有关联的个人或实体提供援助，即使属救命性质的援助。此外，给予赠款可能将这些经费转给执行伙伴。这种做法削弱了人道、中立和公正的人道主义原则。据建议，捐助国和政府间机构避免颁布有关禁止与控制领土或救援平民通道的非国家武装团体、包括被指定为恐怖分子的团体接触的政策。还建议捐助国确保反恐法律和措施包括对人道主义行动采取适当的豁免。这些建议都符合安理会的立场，即承认需要进行接触，并更广泛地适用于所有会员国。

41. 联合国因未能在与非国家武装团体进行的人道主义谈判中充分发挥领导作用而备受批评。对在阿富汗、刚果民主共和国和索马里的联合国特派团进行的一项研究发现与非国家武装团体的接触是有限的，特别是在高层方面。研究发现这不利于为接触急需帮助的人而努力获得必要的安全保证，也限制宣传保护平民的机会。<sup>5</sup> 不过，一些人道主义行为体由于在某些情况下担心联合国认为的中立立场，不一定把联合国视为协调或领导与非国家武装接触的适当机构。<sup>6</sup> 比如，在索马里，非政府组织认为，由于联合国支持过渡联邦政府，这削弱了其与非国家武装团体谈判的能力。

42. 必须应对这些发展态势。各个人道主义组织都有自己与非国家武装团体接触的方式。不过，这些组织需要开展讨论，以确保各自与这类团体的接触不会给更大的人道主义行动产生不利影响。还需要进一步研究，更好地了解人道主义行为体如何与非国家武装团体在不同层次、不同地方、不同时间和出于不同目的进行接触。还必须做更多的工作，了解联合国、捐助者和其他行为体在领导和支持有效持续接触方面可以发挥哪些作用。

### C. 加强维和特派团和其他特派团的作用

43. 为维和特派团规定保护平民免受迫在眉睫的人身暴力威胁的任务是安全理事会为加强保护而采取的最具有重大意义的行动之一。根据第 1894(2009)号决议，我继续指示维和特派团将保护平民工作作为优先事项，并在这方面支持继续努力加强特派团的能力。自我提交上次报告以来，安理会已设立了一个新特派团，即联合国马里稳定团(马里稳定团)，其任务的保护平民。对维和工作来说，马里是一个具有挑战性的复杂环境，有非联合国部队参与其中的反恐行动。将这些反

<sup>4</sup> Kate Mackintosh and Patrick Duplat, “Study of the impact of donor counter-terrorism measures on principled humanitarian action”(2013年7月)。

<sup>5</sup> V. Metcalfe et al., UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group(2011年，伦敦/华盛顿特区)1。

<sup>6</sup> A. Jackson, Talking to the Other Side - Humanitarian Engagement with Armed Non-State Actors, HPG Policy Brief(2012年，伦敦)4。

恐行动与特派团的稳定活动分开非常重要，这样做有利于有效地保护平民和开展人道主义行动等。

44. 安理会还在第 2098(2013)号决议中对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的配置进行了重大调整。在作为例外并不构成先例的情况下，安理会授权通过干预旅对武装团体开展定向打击行动，以此作为解决冲突根源、制止刚果民主共和国东部地区一再循环发生的暴力的全面方式的一个组成部分。联刚稳定团在开展打击行动之前、期间和之后将采取一切可行步骤来降低对平民造成的风险至关重要。联刚稳定团还将视需要加强各种机制，确保部队遵守国际人道主义法和人权法，并促进问责的实行。联刚稳定团和联合国国家工作队必须审查各自的保护机制，加强民事-军事协调。它们还将采取步骤，减轻对冲突各方有关人道主义行为体和人权行为体的认知造成的不利影响。

45. 2013年2月12日的安全理事会主席声明(S/PRST/2013/2)要求我“列入对维和特派团为执行其保护平民任务所采取的具体措施及其影响的评估”。各特派团所采取的措施相差很大，但一般包括政治对话、保护人身安全和促进保护环境。

46. 联合国在科特迪瓦和利比里亚的特派团大都通过支持其所在国家政府来执行其保护平民的任务。虽然科特迪瓦与利比里亚的边界一带暴力活动减少，但该地区依然存在不安全的威胁。这两个特派团支持所在国政府商讨边界安全和稳定问题，并参与所在国当局进行并行巡逻，以改善边界地区的治安。在刚果民主共和国，2012年12月戈马附近的境内流离失所者遭受袭击之后，联刚特派团建制警察部队与刚果警察进行了联合巡逻，以恢复治安。联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)参与了政治对话，以支持保护平民。例如，2012年5月，该特派团支持举行全琼格莱州和平会议，会上商定了若干解决办法，帮助减少琼格莱州的族裔间暴力长达数月时间。达尔富尔混合行动还支持不同族裔群体之间的和解努力。

47. 在过去18个月中，若干特派团采取行动保护平民的人身安全。例如，2012年10月至2013年5月间，有12 000多人分11次前往南苏丹特派团基地寻求庇护。2013年4月，逃离战事的17 000名平民在东达尔富尔的达尔富尔混合行动基地周围避难。在此之前，2013年2月将在北达尔富尔混合行动部队部署到希里亚夫，以保护受武装团体之间的战斗影响的平民，并疏散100名易受伤害的平民。在海地的联合国警察在流离失所者营地巡逻，包括在有安全人员24小时把守的3个地点进行了巡逻。

48. 在本报告所述期间，联刚稳定团开展了强有力的人身保护活动，包括针对具体的威胁警报进行了71次快速反应部署和324次调查巡逻。它还进行了2 500多次夜间巡逻。2012年5月，稳定团为了应对武装团体在北基伍马西西的暴力活动，派出了两个常备战斗部署队伍，并在一个月后建立了一个临时行动基地，以

加强对地方社区的实体保护以及对境内流离失所者的人身保护。这些干预活动凸显了特派团文职部分与军事部分信息共享和协调的重要性。

49. 特派团的保护平民活动在很大程度上侧重于建立保护环境。在族裔间冲突不断加剧的背景下，联合国马里多层面综合稳定团的流动人权小组的部署有助于防止暴力的进一步升级。还努力建设所在国的能力，例如在海地的联合国警察就开展工作，协助海地警察建立社区警务方案，并培训海地警察对性暴力进行专业的有效调查。同样，联合国科特迪瓦行动与联合国国家工作队的伙伴协作，对国家安全部队的 494 名人员进行了人权培训。还努力确保实行问责，例如联刚稳定团对 2012 年 11 月刚果武装部队所犯与冲突有关的性暴力行为进行了调查。虽然调查工作仍在持续进行，但迄今为止，刚果武装部队有 12 名军官被停职，29 名刚果武装部队人员被捕。不过，令人遗憾的是，尚无人因这些罪行被定罪。联合国人权尽职调查政策是维和特派团推动安全部队遵守国际人道主义法和人权法的一个重要工具。我欢迎安全理事会在维和任务中提及这项政策。

50. 维持和平仍然是保护平民的一个重要工具。本报告所评论的所有特派团都拯救了生命，同时也面临着重大的业务挑战，包括后勤制约，而就达尔富尔混合行动和南苏丹特派团而言，则面临政府实施的出入限制和武装团伙的袭击。必须作出持续努力，为各特派团提供充足的资源和能力，以便能始终如一地开展这一重要授权任务。

#### D. 改善人道主义人员和物资出入

51. 在过去 18 个月里，出入受限继续影响人道主义行为体安全、及时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。对出入的制约是多方面的，性质也不同，虽然所有这些制约都对平民产生重大影响，但它们并不都是故意的，也不是所有制约都违反了国际法。不过，安全理事会仍然需要继续紧迫地关注这一问题。国家和国际人道主义行为体同样必须确保以更加协调一致的方式就出入问题开展谈判，获得出入机会并加以维护。瑞士制订法律和业务方面指导和培训材料的举措，是向前迈出的值得欢迎的一步。

52. 根据通过人道主义事务协调厅出入监测和报告框架收集的数据，对受影响民众产生最严重后果的制约是：侵害人道主义工作者的暴力行为；正在发生的敌对行动；以及对行动的限制。

53. 暴力侵害人道主义工作者和资产的行为及其风险继续在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、巴基斯坦、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等国对人道主义行动构成制约。根据现有的数字，2012 年 5 月至 2013 年 8 月，有 134 名人道主义工作者遇害，172 人受伤，149 人被绑架。尽管大多数受害者都是本国工作人员，与 2012 年相比，2013 年遇害的国际工作人员的人数增加了一倍。据报告遭绑架的人道主义工作者在过去十年里已翻了两番。

54. 正在发生的敌对行动对人道主义救援工作构成了重大挑战。在敌对行动中，人道主义行动可能由于以下原因而严重受限：人道主义工作者有在交火中被击中的风险；冲突双方之间以及与冲突各方之间没有商定的运送援助的机制；在与所有冲突各方谈判获得安全出入通道方面面临着挑战。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，有至少 250 万人被困在难以接近、遭围困的地区，其中的一些地方因冲突双方未能同意实行人道主义停火，有近一年的时间都无法向其运送人道主义救援物资。

55. 在许多情况下，人道主义行动因人道主义工作者和需要救援者行动受限而遭到严重制约。就需要救援者而言，例如在巴勒斯坦被占领土，巴勒斯坦人在加沙地带对基本服务的获取，因以色列当局长期限制民众的行动和货物的流动而受到损害。以色列继续对巴勒斯坦人从加沙前往西岸、包括东耶路撒冷实行广泛限制，而这又限制了对加沙地带获得无法得到的专科保健和其他专门化服务。近月来，埃及对民众通过拉法过境点从加沙前往埃及实行限制。这种限制尽管旨在对付西奈的非法活动和不安全状况，但也影响到医疗转诊服务的取得。

56. 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作出有效的人道主义反应至关重要。尽管各国有权对救援人员、物资和设备的入境和通行实行限制，但它们也必须履行义务，允许人道主义救援快速无阻的通行并为其提供便利，允许经认可的人道主义救援人员享有履行职责所需的行动自由。只有在迫切的军事需要的情况下才能暂时对行动自由进行限制。为了履行义务，有关国家必须就与海关、签证和旅行授权有关的行政和后勤安排订立简单、高效的程序。

57. 在也门，2013 年对人道主义工作者的行动限制大大减少，但仍限制必要的安保和通信设备的入境。在阿拉伯叙利亚共和国，政府部队和非国家武装团体都不准前往某些地点，有时长达 10 个多月的时间。人道主义行为体报告说发生了有选择地从救援物资中移走医疗设备的情况。在苏丹，南科尔多凡州和青尼罗州非国家武装团体控制区内估计有 80 万人无法从苏丹境内获得援助，原因是有关当事方仍不执行三方协议，而且政府不许非国家武装团体控制区的人道主义行动跨境提供援助。

58. 尽管根据国际人道主义法，开展救援行动需要得到受影响国家同意，但众所公认的是，不得任意拒绝同意。然而，许多当事方仍不遵守上文所述的义务，由此提出了一些重要问题：什么是拒绝同意开展救援行动的正当理由，什么是任意的理由？如可认为是任意拒绝同意，则对受影响国家和提出提供服务的人道主义行为体产生了哪些法律和其他后果？如果一个国家阻碍人道主义行动，致使人道主义行为体无法有意义地或以有原则的方式开展行动，是否可认为默示撤回同意？这是一个需要进一步分析和发展的领域，以确保法律对遭受苦难却得不到援助的人具有意义。

59. 冲突当事方无论是否任意拒绝同意，都应确保拥有向需要援助者运送援助的最有效手段，包括在需要时跨线和跨境运送。

## E. 加强责任追究

60. 正在经历或经历过冲突的许多国家普遍存在有罪不罚现象，使战争罪和严重的侵犯人权行为猖獗，破坏了社会结构，阻碍了持久解决办法的拟订，助长了不稳定的状况。我以往的报告侧重于实况调查团和调查委员会在应对违法行为方面发挥的重要作用以及国际刑事法院在为大多数最严重罪行的受害者伸张正义方面发挥的根本作用。

61. 国际机制虽然重要，但正如大会最近强调，国际机制不否认各国“在本国法律制度内，对那些根据国际法的要求应当行使调查和起诉责任的罪行采取适当措施”（见第 67/295 号决议）的根本责任。这些罪行包括灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和其他严重违反国际人权法的行为。国际人道主义法和国际人权法都规定各国义务调查和起诉有关军事人员在军事行动期间或军事行动以外的严重违法行为指控。

62. 会员国必须开展更多工作来履行上述义务，或通过向需要技术和财政资源的国家提供支助，支持其履行义务。此方面有一些国家积极开展实践的事例。在刚果民主共和国，国家当局在国际社会的支持下加强了刑事司法系统，特别是有关努力打击性暴力有罪不罚现象。流动法院的部署使 234 个案件得到审理，法院做出了 54 项判决。在科特迪瓦，国家继续调查和起诉被控在选举后危机期间实施犯罪的犯罪者，但是只有与前政权有关联的犯罪者被绳之以法。马里的过渡政府启动了部队违法行为指控调查工作。联合国各实体开展了一系列广泛的项目，支持布隆迪、柬埔寨和哥伦比亚等国的调查和起诉进程。

63. 在确保追究责任方面的另一个挑战是缺乏必要的能力和技术能力，以便调查和起诉罪行，并在需要时采用专门办法。在保证公平审判等正当程序方面缺乏强有力的承诺，证人和受害人保护的保障程序不当或缺失，这都可能加剧能力方面的挑战。除其他外，波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、克罗地亚、刚果民主共和国、尼泊尔、卢旺达和乌干达等地利用联合国的援助处理了证人和受害人保护问题。同样，需要努力提供有针对性的技术援助，促进向国家当局转让知识和技能。在柬埔寨和塞拉利昂，联合国人权事务高级专员办事处支持了两国法庭的遗留问题方案。对于今后的审判或其他确保追究责任的努力而言，支持证据存档的项目也是有用的手段。

64. 责任追究的范围应更广泛地理解为个人和机构对以往违法行为应负的政治、法律和道义责任。转型期国家体制改革工作的一个重要方面是进行审查，以剔除军队和警察等公共机构中曾参与侵犯人权和违反人道主义法的人。

## 五. 建议

65. 本报告是我关于武装冲突中保护平民的第十次报告。尽管与以往报告相比，本报告提及的某些局势和当事方可能已发生变化，但当前冲突中问题的性质仍基本相同。为应对问题所需采取的行动也相似，主要是有必要更尊重平民和对平民给予更大保护。保护平民是各方必须履行的一项根本责任，对冲突各方而言，是其必须履

66. 为此，我以往的报告载有重要建议，其中许多建议仍有意义。极力鼓励安全理事会和会员国再次考虑上述建议，并考虑以下另外提出的建议，以解决本报告提出的问题。

### 新武器技术

67. 有关会员国必须确保武装无人驾驶飞机根据国际法实施袭击。此外，它们应更透明地披露在何种情况下使用无人驾驶飞机，包括各次袭击的法律依据，并详细介绍为开展以下工作采取的措施：

(a) 确保在各次无人驾驶飞机袭击中保护平民；

(b) 追踪和评估袭击造成的平民伤亡，以确定可避免平民伤亡的一切可行措施；

(c) 就此类袭击期间发生的有关严重违反国际人道主义法和国际人权法行为的指控进行调查。

68. 我还敦促相关会员国考虑，其使用武装无人驾驶飞机是否开创了先例，并考虑随着该技术的扩散，此举今后的影响。

### 在居民区使用爆炸性武器

69. 人们日益认识到在居民区使用爆炸性武器对平民造成的短期和长期的灾难性影响。我已指示人道主义事务协调厅继续与有关会员国、联合国行为体、红十字委员会、民间社会和其他行为体接触，提高对这一问题及其解决必要性的认识，拟订实际措施，包括各会员国做出解决该问题的政治承诺，拟订行动指导意见。这些指导意见应借鉴现有的良好做法以及现有和今后的研究，其中包括人道主义事务协调厅和查塔姆研究所专家会议和今后协商所确定的内容。此外：

(a) 大力鼓励会员国积极参与这些努力，包括为此支持在该领域开展研究的组织，并参与一项进程，争取就降低在居民区使用爆炸性武器对平民的短期和较长期影响作出政治承诺和拟订指导意见；

(b) 更紧迫的是，冲突各方应避免在居民区使用有大面积影响的爆炸性武器，安全理事会应酌情呼吁冲突各方不要使用此类武器。

### 平民伤亡情况的跟踪和记录

70. 作为向军事战略提供信息，以减少对平民伤害的一种手段，平民伤亡跟踪的效用得到公认；有鉴于此，包括多国行动在内的冲突当事方和参与进攻行动的联合国维持和平特派团应建立并落实这种机制。

71. 联合国行为体应共同努力，以建立一个共同的联合国体系，系统地记录平民伤亡情况，以此作为监测和报告违反国际人道主义法和人权法行为的更广泛努力的一部分，同时借鉴联合国、会员国和民间社会的良好做法和专门知识。

### 与非国家武装团体进行接触

72. 安全理事会确认，出于人道主义目的，人道主义机构有必要与武装冲突各方保持接触；据此，我敦促会员国不要颁布禁止与控制领土的此类团体接触、或禁止与非国家武装团体控制区平民人口接触的政策。

73. 我还敦促各会员国确保反恐怖主义法和措施纳入适当豁免规定，以促进人道主义行动。

### 维持和平行动的作用

74. 保护平民仍然是联合国维持和平行动任务最重要也是最具挑战性的任务之一。维和人员需要在日益危险的环境中执行日益复杂的任务。这些努力的成功取决于和东道国政府之间的相互支持关系，以及训练有素和配备适当资源与现代技术的人员。为此：

(a) 我敦促维持和平行动所在的会员国与特派团密切合作，以保护平民，同时确认保护工作一直是东道国的首要责任；

(b) 我还敦促各会员国确保其派遣的军队和警察人员，在部署前按照联合国标准接受有关保护平民的培训，并保证提供空中机动资产等重要资源和早期预警。

### 人道主义援助准入

75. 鉴于安全、及时和不受阻碍地通行是人道主义行动的一个根本前提，强烈敦促会员国确保及时为国际人道主义人员发放签证，为人道主义物品和人员实施简化的免费、免关税或免税制度，并加速其落实。

76. 安全理事会和会员国应一致谴责对国际人道主义工作人员的袭击，促进追究此种袭击的责任，包括鼓励、促使和支持在国家一级开展调查和起诉。

77. 冲突各方应采取一切必要步骤，确保除追究袭击人道主义工作者之外，还要追究蓄意拖延人道主义行动或拒绝人道主义行动通行等严重事件的责任，包括将案件移交国际刑事法院或在国内提起诉讼。

78. 安全理事会应扩大在相关情况下对阻碍获取或提供人道主义援助的个人采取定向措施的做法。

79. 冲突各方应确保，人们可利用最有效的方式与需要人道主义援助和保护的人接触，包括在人道主义行动需要穿越冲突线或国际边界的情况下。

80. 需要进一步分析任意拒绝救济行动及其后果的问题。我已指示人道主义事务协调厅与有关法律专家、会员国、红十字委员会、人道主义行为体、民间社会和其他方面接触，以便审查相关规则，考虑提供指导意见的备选方案。鼓励会员国积极参与上述努力。

### 追究责任

81. 一些会员国已经采取重要措施，确保追究战争罪和严重侵犯人权行为的责任。但是，我们必须确保，国家一级调查和起诉这些罪行和其他罪行的义务得到更广泛的尊重。

82. 尚未采取以下行动的会员国应该：

(a) 通过国家立法，起诉涉嫌犯下灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重违反人权法的行为；

(b) 搜寻和起诉涉嫌严重违反国际人道主义法和严重违反人权法行为的人，或将其引渡；

(c) 制订方案，以保护证人、受害者以及与国家和国际司法和准司法机关合作的人；或为在其他会员国设立此类方案提供资金或技术支持；

(d) 立即批准《国际刑事法院罗马规约》；

(e) 与国际刑事法院和类似机制开展充分合作。

83. 敦促安全理事会：

(a) 坚决主张会员国与国际刑事法院和类似机制充分合作；

(b) 必要时，通过定向措施开展这种合作。