



安全理事会

Distr.: General
28 November 2005
Chinese
Original: English

秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

一. 引言

1. 本报告根据 2004 年 12 月 14 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2004/46) 的要求提交, 是第五份关于武装冲突中保护平民问题的报告。

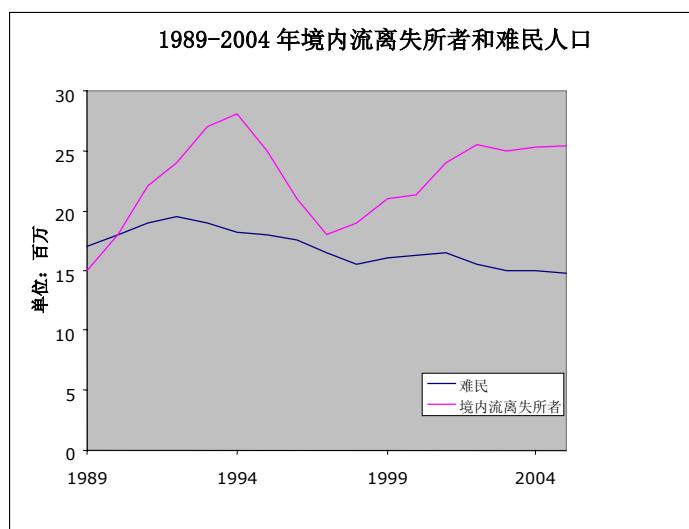
2. 五年前, 即 2000 年 4 月, 安全理事会通过了关于武装冲突中保护平民的最新决议 (第 1296 (2000) 号决议), 七个月之前, 安全理事会通过了关于这一主题的第一份决议 (第 1265 (1999) 号决议)。安理会这些决议的通过是一个重要的里程碑, 反映了国际社会日益致力于更好地解决身陷武装冲突局势的平民的悲惨处境。至今五年已经过去了, 我们必须检视事态发展, 评估共同取得的成就, 反思行动依然不力的领域。本报告旨在弄清影响冲突中平民生活的新出现的趋势, 确定安全理事会各项相关决议在哪些方面对那些遭受武装冲突所造成苦难和悲剧的人们生活产生了作用。因此, 本报告期望确定安全理事会可以采取哪些措施和行动来加强和改善满足冲突中平民的保护需要的办法。报告回顾了过去五年里发生的左右保护工作环境的主要事件。在这几年里, 在阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、被占巴勒斯坦领土、尼泊尔、苏丹、乌干达、西部非洲及其他地方各种局势中, 平民继续遭受武装冲突或恐怖行为之害。在这几年里, 冲突长期积累的影响继续不成比例地波及平民人口特别是妇女和儿童, 因此联合国会员国必须给予持续关注, 重申对解决这些问题的承诺。

总体趋势

3. 随着新的战争方式的出现, 武装冲突对平民的冲击远远超出了附带损害的概念。针对性袭击、强迫流离失所、性暴力、强迫征兵、滥杀无辜、残害肢体、饥饿、疾病及丧失生计, 凡此种种描绘出武装冲突所造成的人类损失的残酷景象。尽管武装冲突的数量已经从 1992 年的 50 次下降到 2004 年的 30 次, 但总的来说, 今天的武装冲突多是在城市和农村地区使用小武器和轻武器进行的低强度冲突。由成建制、纪律严明、指挥和控制架构明确的大部队进行的常规战争较为少见。



冲突性质的变化深刻影响到对平民地位以及对平民人口安全和福祉的尊重。¹ 平民越来越多地面临卷入交火的危险，成为报复对象，被强迫征兵，遭受性奴役或强奸。参与这些冲突的武装集团往往在规模、所受训练以及装备方面比国家武装部队逊色。因此，它们往往避免大规模战斗，而是以平民为目标和在平民中散布恐惧，² 把平民当作人肉盾牌或为自身的生存和供给勒索食物和金钱。今天的冲突更多地依赖儿童兵，³ 而这些儿童兵通常是以拐骗、绑架、奴役、胁迫或恐吓其父母或监护人方式被招募和利用的，他们的意愿受到违背。据估计，在当今武装冲突中，有儿童服兵役的占近 75%。⁴



4. 十年来，境内强迫流离失所已成为最令人不安的冲突特点之一。自 1990 年代初以来，难民总数已逐步下降，而境内流离失所者数量依然相对不变，保持在 2001 年大约 2 500 万人的水平上（见图表）。⁵ 尽管境内流离失所者的总数保持不变，但实地的局面并非静止不变。四年来，大约 300 万平民新近在境内流离失所，其中包括返回原籍国，但因原籍地仍然缺乏安全保障而无法返乡、依然流离失所的难民，另一方面，还有 300 万人已经返乡、在当地安置或重新定居。

5. 性暴力，尤其是针对妇女和女童的性暴力，常常被蓄意用作一种战争方式。近年来，特别是由于强奸被当作一种武器，这一令人不安的现象甚至达到更加令人发指的地步。社会解体（尤其在流离失所的情况下）和法律与秩序的崩溃使平民面临更大的危险，导致性暴力发生总数的增加。在刚果民主共和国、苏丹达尔富尔地区和乌干达北部近年来发生的多次冲突局面都证明了这一点。过去五年发生的多次冲突所造成的真正附带损害，表现在社会服务和基础设施的崩溃以及基本生计的破坏或丧失。这一情况可能导致营养不良加剧、流行病蔓延以及艾滋病毒/艾滋病发病率上升，而对于生活在武装冲突中的平民来说，这又

往往是他们残酷生活景象的组成部分。这一问题在刚果民主共和国表现得愈发突出：1998 年 8 月至 2002 年 11 月期间，该国大约有 330 万人主要因战争造成的营养不良和疾病而丧生。⁶

6. 在承担责任的冲突国或冲突方无力或不愿向境内平民提供基本需求的情况下，向受影响人口提供人道主义援助至关重要。2004 年，联合国各机构被拒绝向需要援助和保护的大约 1 000 万人提供援助。在许多情况下，安保条件使得人道主义援助人员无法接触需要援助和保护和平民，或者像达尔富尔的情况那样导致人道主义人员临时撤出，从而给相关人口造成严重影响。在索马里出现了拒绝人道主义援助的其他方式；在那里，援助船只遭海盗抢劫，援助车队也受到攻击。

二. 安全理事会关切的特定领域

7. 在过去五年里，武装冲突的次数总的来说出现下降。这在很大程度上与世界上一些最为旷日持久的战争停止敌对行动以及和平进程奏效有关。若干国家尤其是安哥拉开始向更加稳定的局势过渡，近来布隆迪也出现这种情况。尽管达尔富尔地区发生冲突，苏丹南部的局势继续朝着过渡阶段发展。利比里亚最近出现的态势也显示，该国正朝着政治稳定方向发展。在这些过渡局面中，平民依然有保护需求，但需要保护的形式有所不同。在这些情况下，直接暴力威胁虽有所缓解，但仍然需要保护或重申财产权，以确保流离失所社区得到有效的重新安置，同时向地方和民族和解进程提供适当支助。

8. 遗憾的是，与此同时，若干旷日持久的冲突继续使得数百万人流离失所，生活在非常缺乏保障的境况中。乌干达北部的冲突已持续 18 年之久。即使在这种似乎让人束手无策的环境中，和解进程仍不失为确保平民人口安全的最佳方式。

9. 在同一时期，还出现对平民的威胁加重、必须采取特别措施对他们进行保护的一些情况。达尔富尔局势中出现了最严重的保护危机：平民人口遭受强迫流离失所的情况达到前所未有的规模，而且普遍遭受人身暴力和性暴力。尽管情况出现改善并朝着加强政治稳定的方向发展，非正规武装集团以及刚果武装部队对刚果民主共和国人民实施暴力的规模依然令人深为关切。两地的局势表明，安全理事会必须找到更为有效的方式，保护平民人口免遭人身暴力和性暴力。

10. 在过去五年发生的若干危机中，各种恐怖行为给平民人口造成重创，使得确保适当保护平民的工作更加复杂。这在伊拉克、被占巴勒斯坦领土以及哥伦比亚都是一件令人关切的事情。在某些情况下，应对恐怖行为的工作也可能严重妨碍平民人口获得人道主义援助。

11. 尼泊尔和缅甸正在出现的危机凸现了保护平民工作的其他令人关切的问题。在这些情况下，由于冲突各方不承认其所承担的责任，人道主义援助以及保护平民人口免遭冲突造成的长期社会和经济影响的能力无法施展。

12. 无论对保护平民人口工作的威胁属于何种性质，只要所有相关各方遵守国际人道主义法、人权法、难民法和国际刑法，确保尊重平民人口的安全就有了最有力的基础。平民在武装冲突期间、特别是在面临针对其本身的暴力行为的情况下所承受的苦难，对持久和平、和解以及发展具有直接影响。本报告下文将检视一些需要采取进一步行动的优先保护领域。

A 针对平民的暴力行为

13. 平民及其财产是容易受到攻击的目标，因此，针对他们的暴力行为和袭击往往是现代战争中蓄意采取的战术。其目的是破坏生活和生计，通过屠杀、伤残、即决处决、酷刑、强奸及其他形式的性暴力、绑架、任意拘押、强迫流离失所等方式制造恐惧或造成长期伤害，以及通过毁坏住房和基础设施的方式使人们永远不得返回家园。根据评估武装冲突造成死亡的不同标准，仅在 2002 年一年中，在武装袭击或战斗中丧生的平民人数据估计在 19 000 人到 172 000 人之间。⁷ 在许多情况下，尤其是在以制造恐惧为目的时，残酷的暴力行为往往是当着家人的面实施的。

14. 尽管针对武装冲突中平民的暴力行为导致许多人惨死，人数更多的平民却由于施加的暴力行为遭受了非致命伤害、身体残疾、心理健康问题、生殖健康问题或包括艾滋病毒/艾滋病在内的性传播疾病。由于更普遍、更系统地施加性暴力，大量的妇女、女童、男子和男童受到波及。⁸ 据联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）估计，仅在刚果民主共和国北基伍一个省，每年就发生 25 000 起性暴力案件。实施强奸和轮奸的不仅有非正规武装分子，还有执法机构和武装部队，最近在苏丹达尔富尔地区发生的事情说明了这一点。由于惧怕受到报复、恐吓、排挤、甚至是本人可能会面对刑事指控，许多受害人尤其是妇女不愿意站出来，因此，难以对强奸和性暴力的规模作出评估。在许多情况下，抱有这种恐惧是完全有理由的。必须以可信的方式及时调查这些罪行，对犯罪人提出起诉，将其绳之以法。在地方和中央一级必须有切实有效的国家司法制度和坚定的政治承诺。与此同时，必须向性暴力的受害人提供适当的健康和心理支助。

15. 打击性暴力作为一种战争方法的斗争取得了重大进展，《国际刑事法院罗马规约》最近明确将强奸、性奴役、强迫卖淫和强迫怀孕列入危害人类罪和战争罪的定义。关于达尔富尔情况，安全理事会通过将此事提交国际刑事法院，重申将致力于采取适当措施，处理蓄意针对平民以及系统、公然和广泛地违反国际人道主义法和人权法的行为。

16. 对于相关各国、安全理事会以及支助相关各国或在特殊情况下代替相关各国行使职权的维持和平和建设和平特派团而言，当务之急应当是恢复法律和秩序，防止进一步暴力行为，处理有罪不罚问题。在整个联合国系统，包括维持和平和建设和平特派团，已经采取而且将继续采取若干能力建设举措，以加强国家法律、

执法和司法系统。然而，实行安全环境和法治若要得到维持，解除武装、复员和重返社会措施就必须获得充足的资金。特别是必须作出更大努力，解决日益复杂的重返社会问题，因为武装青年及其他非正规武装集团往往对他们必须返回的社区犯下过暴力行为。

B. 流离失所者和东道国的安全

17. 流离失所，无论是在国内还是国外，依然是一个应优先关切的保护问题。境内流离失所者的保护需要继续构成重大的人道主义挑战。这些保护需要包括免受武装攻击、强奸和其他形式的性暴力、性虐待和性剥削、强迫招募，并须处理住房不足、无法得到足够的粮食、医药和其他维持生命的援助等问题。苏丹的达尔富尔地区、刚果民主共和国和乌干达北部三地的局势最能说明这一挑战的严重性。

18. 在许多地方，流离失所达到着实令人吃惊的程度。例如，在乌干达北部，古卢、帕代尔和基特古姆县有 90% 的人口流离失所。在这些县难民营中居住的 5 岁以下儿童的死亡率超过警戒线，⁹ 乌干达北部大约 180 万境内流离失所者中有 145 万以上几乎全靠外援生存。而且，在这种情况下，妇女和女童往往更容易受到性暴力和其他形式暴力的侵害。¹⁰

19. 在 2 500 万境内流离失所者中，约有三分之一根本得不到人道主义援助，这种情况加剧了境内流离失所者的困境。境内流离失所常常旷日持久：2004 年，流离失所的平均期限是 14 年，绝大多数境内流离失所者有一年多时间无家可归。流离失所的影响是长久的，甚至在冲突结束之后仍然存在。我们的最终目标必须是使境内流离失所者在自愿和明智决定的基础上，安全、有尊严和可持续地返回家园，融入自己的社区，或在别处安家。制定具体的措施，为实现这一目标作出充分规划并提供支持至关重要。归还土地和财产这些未决问题，特别是在流离失所者大规模返回的情况下，可能延长不安全的局势。因此，有必要支持国家机构，以便确保妥善地解决与难民和境内流离失所者有关的财产和其他权利问题。我呼吁安全理事会在维持和平和建设和平特派团以及促成和平的进程中包括充分的重返社会措施。

20. 因武装冲突方面的原因而强迫民众流离失所是国际法所不允许的，除非因涉及民众的安全或出于迫切的军事原因而不得不这样做。¹¹ 但过去五年显示的趋势表明，强迫流离失所仍被作为控制民众的一种蓄意军事战略。苏丹达尔富尔地区 180 万平民被野蛮强行赶出家园就是一个骇人听闻的例子。在乌干达北部，由于政府建立了“任意开火区”，行动自由的权利几乎已不复存在。任何人只要走出指定的居住点或营地，就会自动成为合法的攻击目标。此外，进攻难民营，例如 2004 年 8 月对布隆迪加通巴临时收容中心的攻击表明，难民营并非一定会加强保护，特别是类似该临时收容中心的那些坐落在边界附近的难民营，那次攻击导致 152 名刚果难民惨遭杀戮，另有 106 人受伤。

21. 保护管辖区内的平民（包括境内流离失所者）的首要责任在于国家当局。因此，我欣慰地注意到，过去五年来，有几个国家已经通过关于境内流离失所者的具体政策和立法。但通过政策和立法并不自动就能转变为对境内流离失所者的有效保护的援助。因此，必须将《关于境内流离失所问题的指导原则》作为这类政策和立法的框架和基础，并连同安全理事会关于在武装冲突中保护平民的决议和其他相关决议予以忠实地执行。我敦促会员国和其他行动者，包括维和特派团，为当地民众和收留境内流离失所者的社区提供保护，把建立难民营视为最后手段。

22. 应安全理事会第 1296 (2000) 号决议的要求，我已提请安理会注意若干流离失所的情况，我的主管人道主义事务副秘书长也采取了这样的行动。安理会在同一决议中表示愿意在必要时采取适当步骤，帮助为受冲突危害的民众创造安全的环境。

23. 鉴于大多数境内流离失所者极易受到伤害，安全理事会应尽其所能，优先考虑、支持和满足境内流离失所者和其他受冲突影响的民众的迫切保护需要。在难民和境内流离失所者的潮流形成之初，根据流离失所者的保护需要，部署有效的维和存在能提供必要的安全环境，防止流离失所并帮助尽早回返。在有些情况下，维和部队也许是确保维护流离失所者营地的平民性质，不让武装分子和战斗人员侵入的唯一手段。使维和特派团更好地认识他们保护流离失所者的作用可以在为面临最大风险的民众群体（例如境内流离失所者）创造更为安全的环境方面发挥重要作用。因此，我欢迎一些维和行动正在进行的工作，在规划特派团和部署维和部队时更好地考虑保护民众中的弱势群体的需要。

C. 有关妇女和儿童的特殊问题

24. 过去五年来，我们大家都未能在武装冲突情况下充分保护平民，其中最可悲的方面是妇女和儿童继续遭受非同寻常的苦难和暴力。妇女、和平与安全¹²以及儿童与武装冲突¹³等其他主题报告对这些问题作了较为深入的讨论。但鉴于妇女和儿童在武装冲突中所受的苦难尤其深重以及她们的人权和基本自由不断遭到侵犯的情况，本报告有必要对一些主要问题进行讨论。

25. 除了上文概述的武装冲突局势中的性暴力和基于性别的暴力造成的严重后果之外，流离失所、女户主和儿童当家的家庭增加、招募和使用儿童兵也在继续造就妇女和儿童的特殊保护需要。冲突也影响到妇女帮助支撑家庭经济以及提供保护的重要作用。我们必须比以往任何时候都更加强调，一定要尊重并发挥妇女在武装冲突期间和战患社会重建过程中作为调解人、保护人和经济活动主力军的作用。

26. 安全理事会在最近的决议中认识到，长期的暴力循环同时减少教育机会和工作机会，加重了青年人参与武装团体的危险。因此，教育和技能培训作为一个关键的保护因素所具有的重要性无论怎样强调都不为过。

27. 在妇女和儿童面临残暴痛苦的局势时，维持和平人员和联合国工作人员必须表现出卓越的个人操守。联合国工作人员和有关人员对他们前来保护和为之服务的百姓进行性剥削或性虐待是最令人难以置信的罪过。自从我向安全理事会提交关于在武装冲突中保护平民的上一次报告（S/2004/431）以来，已经在这一领域中作出了重大努力。根据维持和平行动特别委员会及其工作组关于 2005 年续会的报告，¹⁴ 各类维和人员都必须遵守这些标准和义务，从而为联合国特派团中的所有人员制定了统一的标准。过去 21 个月里，已经完成对被控进行性剥削和性虐待的 264 名联合国维和人员的调查工作，其中 16 名文职人员被立即开除，132 名蓝盔被遣返回国（其中有 7 名指挥官）。我已设立一个法律专家小组，研究如何在司法制度瘫痪的地方，确保追究在维和行动期间犯罪的联合国特派团工作人员和专家的责任；该小组已在 2005 年 10 月开始工作。尽管进行了这些努力，联合国仍需再接再厉，防止并处理这一问题。必须全面加强和落实接收和上报控告、确保及时有效进行调查、采取适当惩戒行动¹⁵ 以及向受害者提供援助和支持的措施。应会员国的要求，¹⁶ 我将很快提出一个关于向联合国工作人员和有关人员的性剥削和性虐待受害者提供援助的全面的全球系统拟议战略。我期待得到会员国的支持，确保我们对受害者作出的反应富有同情心、及时而妥当。我鼓励安全理事会敦促人员派遣国对所有这些努力予以充分合作。

D. 接触弱势群体

28. 我在关于武装冲突中保护平民问题的第一份报告（S/1999/957）中强调，确保受影响的民众能够得到生存所需要的援助是各国自己的责任。非国家行为者也负有同样的责任。如果冲突的一方不能履行这一义务，则国际社会有责任确保提供人道主义援助。安全理事会听取了我的建议，因而在第 1265（1999）号和第 1296（2000）号决议中强调，有关各方，包括非国家行为者，同联合国人道主义协调员和联合国机构充分合作，以便能安全无阻地接触处于武装冲突情势下的平民，并且安理会则表示愿意采取适当步骤。

29. 我在关于该主题的前四份报告中，都提到拒绝或阻止人道主义特派团接触弱势民众的问题，主管人道主义事务副秘书长在半年一次的简报中也每次谈到这个问题。安全理事会在关于特定冲突局势的决议中也很快地对此采取了后续行动，敦促或要求各方允许人道主义人员立即、全面并不受阻碍地进入。我还提议采取可以改善在武装冲突中接触平民的切实措施，诸如在参与条件中和使用的框架协议中明确界定人道主义准入的条件，如苏丹生命线行动的做法。不管怎样，目前仍有一些情形可以通过更合理地安排人道主义准入而改善对平民的保护。

30. 拒绝或阻止接触弱势民众的情况继续存在。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）报告了 2004 年 1 月到 2005 年 7 月期间被占领巴勒斯坦领土上发生的 660 多起拒绝救护车服务人员进入的事件，以及 1 537 起拒绝人道主义机构进入的事件。现有的不安全问题，加上政府无法保障安全，使乌干达

北部的准入继续受到影响。联合国儿童基金会（儿童基金会）估计，2005 年 9 月，那里的 210 个境内流离失所者营地中，人道主义机构在没有严密武装军事护卫的情况下，能够定期接触的只有 20%。最近，有数个援助车队在达尔富尔遭到袭击。在一些地方，例如尼泊尔，还制定了不必要的官僚措施，阻碍准入，例如要求人道主义组织履行繁琐的登记程序。人道主义组织与非国家行为者接洽以获准接触困境中的民众仍是一个敏感问题，甚至可能成为力求更好地保护平民的一个严重障碍。制订关于在不表示是否承认的情况下如何与非国家武装团体讨论准入问题的更明确的指导方针并更深入地理解允许人道主义准入是冲突各方的责任，也许能推动解决这一问题。安全理事会所要求的这种指导方针不久就可以准备就绪。

31. 维持和平特派团在为人道主义组织创造一个安全环境，使其能全面、安全和无阻地接触民众（包括需要保护和援助的境内流离失所者）方面所起的作用至关重要。这一作用在安全理事会的决议中强调得越来越多，并已列入维持和平特派团的任务。但维持和平特派团也许发现难以将这一人道主义作用转变成要求他们采取的行动。总的来说，在人道主义保护的意义上，维持和平特派团作用的重要之处在于方便接触，为有效提供人道主义援助维持一个更有利的环境。最近在特派团规划方面的新发展，加上维和特遣队对其与人道主义组织一起发挥的作用有了更好的了解，因而使刚果民主共和国和其他地方的准入情况和人道主义行动大有改善。安理会应考虑尽早参与，以保障人道主义准入，并应酌情支持区域组织，使它们能够协助建立有利于人道主义活动和保护活动的必要安全环境。

32. 参与人道主义特派团的联合国人员和有关人员以及人道主义组织工作人员继续遭到攻击、绑架和杀害。有些案件虽然已确认那些对暴力侵害人道主义工作人员事件负责的人，但仍未对他们采取任何司法行动。各国不解决这些问题，就会严重限制人道主义准入，维持不利于提供人道主义援助的环境。为了进一步强化全面、安全和无阻的准入，我敦促安理会考虑在专门攻击提供人道主义援助的人员从而使人道主义行动无法进入的地方，实行有针对性的制裁。

三. 框架

33. 武装冲突中保护平民的议程继续对确保尊重平民地位所需解决的一系列复杂问题提供了一个重要而全面的框架。安全理事会的第 1265（1999）号和第 1296（2000）号决议提供了作出反应的坚实基础。通过向安全理事会提交定期报告和简报以及使用备忘录等具体工具，帮助安理会拟订维持和平特派团的具体任务和决议。路线图（S/2002/1300，附件）概述了联合国机构和组织在保护平民的各个方面的作用和责任。最近，由我的主管人道主义事务副秘书长制定的《十点纲领》提出了优先行动领域。

A. 框架实施进度

34. 安全理事会第 1265 (1999) 号和第 1296 (2000) 号决议确立了武装冲突中保护平民的关切方面，并指出了联合国、会员国和联合国机构应采取的可解决平民保护问题的行动。过去五年中加强了由国际人道主义法、国际刑法、人权法和难民法构成的法律框架。国际刑事法院已开始达尔富尔地区、乌干达北部和刚果民主共和国开始进行调查，发布了逮捕五名上帝抵抗军指挥官的逮捕证。条约活动“聚焦 2004 年”支持向会员国发出的呼吁，吁请它们批准 24 项有关在武装冲突中保护平民的重要多边条约。然而，在 2004 年共发生 30 起武装冲突的 26 个国家中，¹⁷ 只有 13 个国家签署了《日内瓦公约》关于内部冲突的第二号附加议定书。在执行法律框架方面还存在着严重的缺陷。

35. 安全理事会已在着手解决出现的保护平民的新挑战，最近的问题是在达尔富尔确保人道主义准入。维持和平特派团的任务已更好并更一贯地反映保护问题。多层面维和特派团已开始吸收联合国机构的专门知识，帮助制定更为相互配合的保护平民做法。一些特派团如今已雇用“平民保护干事”，他们对更好地了解保护需要和统一认识起到了推动作用。在刚果民主共和国，联刚特派团已开始从特派团的各个方面着手，对保护需要采取综合做法。这看来非常有助于加强人道主义准入和更有效地解决有关保护的主要关切问题。

B. 目前框架中的缺陷

36. 尽管如此，目前的框架中还存在着一些缺陷；解决这些问题就可以巩固在满足保护需要方面取得的进展，确保有效的任务规定，能更好地满足目前的保护需要并解决关切问题，更好地促使区域组织和其他主要伙伴参与保护平民的工作。为此，安全理事会不妨考虑通过一项决议，纳入这些领域的发展情况，例如为维和特派团和建设和平特派团规定更为系统和全面的任务，人身保护，特别是免受性暴力，以及儿童保护等。将特别关切的问题和可能采取的行动更为清楚地列入决议可进一步强化保护框架。区域组织将继续发挥重要作用，并需要更紧密的协助和支持。同样，我已要求对复杂的紧急状况作出更能预测的人道主义反应。最后一点是，若不建立多部门的监测和报告机制，安理会就无法系统地确认关切领域或评估其行动产生的影响。

四. 今后的步骤

A. 保护人身安全：国家、非国家行为者和国际社会，特别是维持和平特派团以及区域组织和其他政府间组织的责任

37. 安全理事会关于保护平民的第一项决议（第 1265 (1999) 号决议）敦促冲突各方严格遵守其根据国际人道主义、人权和难民法以及安理会的各项决定承担的义务。决议呼吁各方停止蓄意针对平民和其他受保护人员的攻击，强调各国负有责

任制止有罪不罚现象并起诉应对种族灭绝、危害人类罪、严重违反国际人道主义和人权法以及其他针对平民的严重犯罪事件负责人。在武装冲突局势中，最根本的责任之一是提供有效的保护，使平民免受各种暴力和虐待之害，其中包括：杀戮、致残、通常针对妇女和女童的强奸及其他形式的性暴力；招募及使用儿童兵；绑架及强迫流离失所；不允许人道主义援助；贩卖人口；以及强迫劳动和各种形式的奴役。确保人身安全，也是冲突中平民关心的首要问题。我敦促各方恪守国际法中有关在武装冲突中保护平民的规则和原则，特别是国际人道主义、人权和难民法，全面执行安全理事会的有关决定，并与联合国维持和平特派团和联合国国家工作队充分合作，落实和执行这些承诺。我还呼吁安理会在审议和决策工作中明确解决这些问题。

38. 安理会在关于保护平民的第二项决议（第 1296（2000）号决议）中申明打算在适当时确保给予维持和平行动特派团适当的任务和足够的资源，以保护面临紧迫威胁的平民，包括加强联合国规划和快速部署维持和平人员的能力。决议还认识到，需要部署民警、文职行政人员和人道主义人员。两项决议都强调，必须充分考虑到妇女、儿童和弱势群体需要特殊保护。

39. 武装冲突虽然常常发生于国家内部，但也对所在地区产生了影响。这些影响包括：难民为寻求安全而流入邻国、贩卖人口、小武器非法流动和非法开发自然资源。在西非等许多地区，一国境内的冲突影响到了整个地区的稳定，需采取区域办法向平民提供保护。为此，需要全面处理局势，既要确保提供人道主义援助，为跨界行动提供便利，确保为逃离普遍暴力的平民提供保护，又要解决造成冲突的根本原因，授权维持和平和建设和平特派团解决与解除武装、复员、重返社会和恢复有关的问题。只有加强区域办法，增进保护行动的协调，才能确保持续维护在武装冲突国家内部取得的保护成果。

40. 区域组织和其他政府间组织有着丰富的地区能力和经验，在保护平民方面的宝贵作用日益扩大。人道主义界和非洲联盟安全部队联合采取行动，向难民提供节能炉灶，减少了在难民营外打柴的需要，在打柴路上进行巡逻和在难民营中部署女警察，因此报告的强奸案例和性暴力事件有所减少。区域组织民警部门的作用尤其重要，它们维护了难民营的平民性质，并在解决保护问题方面具有适当的技能。因此，我敦促区域和其他非政府组织审议保护议程，通过区域机制解决跨界问题和地区保护问题。

41. 现在，应该在武装冲突中保护平民领域加强与区域组织和其他政府间组织的系统伙伴关系。2005 年 7 月，我与区域组织和其他政府间组织首长举行第六次高级别会议，核准了一项工作计划，除其他外通过建立有关组织网络，联合

举办讲习班，制订培训方案、政策框架、共同标准、战略和工具，加强这一伙伴关系。

42. 但是，最近苏丹达尔富尔地区暴力加剧，突出说明应该向区域组织提供充分支助，并说明非洲联盟因缺乏足够的后勤支助而面临限制。因此，必须作出一致的努力，为区域和其他政府间组织提供支助，协助建立应对在武装冲突中保护平民需要的能力。我鼓励会员国和政府间组织，尽一切努力向区域组织提供包括财政援助在内的各种援助，协助其为维持和平和建设和平进程作出贡献。

43. 冲突地区的邻国在向平民提供保护方面发挥着重要的作用，它们的支助对于确保提供有效的人道主义援助和保护至关重要。因此，我敦促邻国提供便利，促进向邻国境内或原籍国受武装冲突影响的平民提供人道主义援助。我并呼吁这些邻国把可能危及平民接受援助权利的问题，作为影响和平与安全的问题提请安全理事会注意。

B. 提供人道主义援助

44. 武装冲突性质变化所产生影响的多个事例突出说明，应该为应对保护方面的挑战采用新的人道主义技能，投入新的资源。我在“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”报告（A/59/2005）中承认，应该提高整个人道主义应对工作的可预测性。目前正在进行改革，以提高应对能力，开发预测性更大的人道主义援助融资，并加强人道主义协调。

45. 我高兴地看到，紧急救济协调员和机构间常设委员会，在关键的部门和保护领域建立明确的领导和责任制，建立保护需求激增时的应对能力，努力增强人道主义和保护应对的能力。已经指定联合国难民事务高级专员办事处作为在复杂的紧急情况中保护境内流离失所者的首要管理和负责机构，中央应急循环基金正在进行升级，以建立应对基金，为迅速启动应对工作紧急提供财政拨款。这两项工作将进一步提高保护和人道主义行动的质量。

46. 迅速提供人道主义援助和保护，有助于降低流离失所水平，并可能避免人员伤亡。但是，在采用行动工具进行迅速应对的同时，应当承认有关平民有得到人道主义援助的权利，国际社会也应确保人道主义组织和人员安全迅速地接触受冲突影响的平民。¹⁸

C. 建立和平

47. 只有以政治手段解决冲突，才能通过迅速和可预测的人道主义应对措施，向受武装冲突影响的平民提供长期的救济。建立和平、维持和平、建设和平和人道主义应对措施相辅相成。在这方面，我高兴地注意到，在 2005 年 9 月世界首脑会议上，会员国赞成我为加强联合国包括争端调解在内的斡旋能力所作的努力。政治事务部正在积极落实这项重要目标。建立和平工作不足或不充分，常常破坏

我们的人道主义、维持和平和其他方面的工作，因此我呼吁会员国确保为这项努力提供必要的支持。由于常常在人道主义讨论后启动建立和平进程，因此人道主义机构与建立和平者必须密切合作，并采取措施把平民，特别是妇女的代表纳入和平进程。

48. 要持续开展和平进程，受武装冲突影响平民的保护、权利和福祉就应得到解决，并应具体系统地纳入各项和平进程、和平协定以及冲突后恢复和重建的规划和方案。在许多情况下，平民会把对其保护和福祉作出的承诺，看作是一项重要和实际的善意承诺。为此，谈判各方应该在各项停火协定及和平协定中，承诺解决保护平民问题，包括承诺停止对平民的所有攻击和停止强迫流离失所，解除战斗人员武装并使其复员，使全体受影响平民恢复正常生活并融入社会，为人道主义援助提供便利，创造条件促使难民和境内流离失所者在自愿和知情决定的基础上安全、体面和持续返回或融入当地社会，并确保人道主义人员的安全。

49. 鉴于建设和平特派团日益增加、范围不断扩大，人道主义组织与建设和平者必须加大互动和参与力度。不论是提供维持生命的援助，还是确保向平民提供保护和援助，人道主义行动常常伴随着建设和平进程和政治进程。如果认识到应该确保根据中立、公正和独立的人道主义原则提供人道主义援助，如果人道主义行动者承认应重新确立国家机构的责任和合法性，建设和平特派团就可以提高行动的互补性。

D. 监测和报告

50. 我在以往提交安全理事会的报告中指出，应以更加一致和准确的方式报告有关保护平民的趋势和关心的问题。目前正在把武装冲突中保护平民问题备忘录重点阐述的问题作为此种趋势的分析基础，并以此建立全球趋势报告框架。此外，联合国派驻有关国家的若干特派团，正在建立事件报告制度和数据库，今后提交安全理事会的报告将系统地利用这些制度和数据库。

51. 为协助安全理事会作出决策和分析，今后保护平民问题的报告将对影响保护平民的主要趋势进行系统分析，更加重视反映冲突对武装冲突地区平民生活品质 and 福祉影响的经验性资料。目前正在与政治事务部、维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处、儿童基金会、难民专员办事处、受武装冲突影响儿童问题秘书长特别代表办公室和近东救济工程处合作建立系统数据收集机制，并将采用和汇编现有监测和报告机制的资料。¹⁹ 将努力借助在这一领域开展工作的学术机构的力量，并争取它们的积极合作。

52. 为使安全理事会得到一份主要关切问题概览，了解影响平民的趋势，人道主义事务协调厅将在以下领域汇编基本资料：被杀、受伤、遭受酷刑的平民人数；

流离失所者人数；遭受性暴力侵犯的平民人数；被完全或部分剥夺人道主义援助和保护的人道主义人数；与营地或收容社区中境内流离失所者有关的安全问题；在圆满完成的解除武装、复员、重返社会和恢复方案中受益的平民人数；各国在采取措施加强平民保护方面的进展。以下方面的资料也同样重要：招募儿童兵人数；对难民营、学校和医院的袭击；人道主义及相关人员的安保问题，这一问题显然影响了提供人道主义援助和保护的能力。资料收集将于 2006 年初在安全理事会关切的国家进行试点，并于同年推广。我建议，安理会关切的国家都应建立与发生事件有关的保护问题数据库或档案系统，并结合特派团任务讨论或专题讨论定期向安全理事会报告这些事件。

五. 结论

53. 我在提交安全理事会关于武装冲突中保护平民问题的第一份报告中指出，保护机制首先依靠国家和非国家行为者遵守适用法律的意愿。我呼吁建立一种“保护文化”，建议各方应理解如何把保护平民的职责转化为行动。我建议，在冲突方广泛、系统地违反国际人道主义和人权法并因此产生种族灭绝、危害人类罪和战争罪威胁的情况下，安理会应表示出根据《联合国宪章》第七章进行干预的意愿。安全理事会在随后通过的第 1296（2000）号决议第 5 段中重申，准备对在武装冲突情势中蓄意以平民或其他受保护者为目标以及一贯、公然和广泛违反国际人道主义和人权法的行为可能对国际和平与安全构成威胁的局势进行审议，并在必要时采取适当步骤。我在题为“大自由”的报告中进一步发展了“保护责任”的概念，这一概念已在各项决议，例如有关儿童与武装冲突的决议中得到重申。我特别高兴地看到，世界首脑会议成果文件强调，国际社会有责任根据《宪章》第六章和第八章寻找适当的外交、人道主义和其他和平手段，并在必要的情况下根据个案依照《宪章》第七章的规定向平民提供保护，使其免受种族灭绝、危害人类罪、战争罪和种族清洗之害。

54. 在安全理事会第 1296（2000）号决议通过后的五年中，在平民安全和福祉方面出现了新的挑战，我们掌握的解决这些关切问题的工具需要相应地加以发展。应改进维和特派团的设计，同时授权特派团应对在一场冲突中或冲突后环境中的具体保护需要，这将有助于增进对平民的保护。提高区域组织，应对保护问题的能力和准备程度，也将大大提高应对平民保护需要的效力。保护平民不受人身暴力和性暴力的侵犯，依然是平民保护工作面临的一大挑战。现在，必须更新安全理事会为保护平民提供支助的框架，以更好地反映此种新环境和联合国的应对能力。建立汇集各种有关保护平民的必要资料的能力，汇集安理会关切国家的保护事件，对于确保安理会在各项工作和审议中明确关注保护问题十分重要。

注

- ¹ 《乌普萨拉冲突数据方案》给武装冲突下的定义是：双方之间的武装对立，至少一方是一国政府，并至少每年有 25 人死于作战。Lotta Harbom 和 Peter Wallensteen, “Armed Conflict and its International Dimensions 1946-2004”, 见 Journal of Peace Research Vol 42, No 5, (第 624 和 634 页)。无论所采用的武装冲突的定义是什么，这一趋势继续呈下降走势。
- ² 《2005 年人类安全报告》，第 34 页。
- ³ 同上。
- ⁴ 同上，第 35 和 111 页，其中引用的最近一项调查估计，40% 的儿童兵是女童。
- ⁵ 境内流离失所者和难民人口图表，来源：境内流离失所——2004 年各种趋势和动态的全球概览，全球国内流离失所项目，挪威难民委员会，2005 年 3 月，第 9 页。本图表的难民人数包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处负责管理的巴勒斯坦难民。
- ⁶ 《2005 年人类安全报告》，第 134 页。
- ⁷ 同上，第 30 页。
- ⁸ 2001 至 2004 年期间，强奸至少在 13 个国家被用作“战争武器”。同上，第 109 页。
- ⁹ 每天的死亡率为每 10 000 人 1.22 至 1.91 人，而警戒线为每天每 10 000 人死 1 人，《2005 年 7 月乌干达北部古卢、基特古姆和帕代尔县境内流离失所者健康和死亡率调查》，调查单位：(乌干达共和国卫生部、卫生组织、儿童基金会、粮食计划署、人口基金和国际援救委员会)，第 15 页。
- ¹⁰ 《2005 年人类安全报告》，第 108 页提到战后对塞拉利昂进行的一项调查，发现妇女和女童易受侵害的程度比其他人口群体高一倍。
- ¹¹ 《日内瓦公约》第二号附加议定书，第 17 条。
- ¹² 例如，见 S/2005/636。
- ¹³ 例如，见 A/59/695-S/2005/72。
- ¹⁴ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 19 号》(A/59/19/Rev.1)，第二编，提案、建议和结论，经大会题为“全盘审查在联合国维持和平行动中消除今后性剥削和性虐待行为战略”的第 59/300 号决议核准。
- ¹⁵ 见《工作人员细则》第 101.2 条(a)款，其中论及秘书长权限范围的案件。根据有关会员国本国法律确定各国特遣队的刑事责任和惩戒责任。
- ¹⁶ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 19 号》(A/59/19/Rev.1)；大会第 59/300 号决议；以及《2005 年世界首脑会议成果》(第 60/1 号决议)。
- ¹⁷ Lotta Harbom 和 Peter Wallensteen “1946-2004 年的武装冲突及其国际规模”，《和平研究杂志》，第 42 卷，第 5 期，第 624 页。
- ¹⁸ 我还在提交大会的报告“国际人道主义新秩序”(A/59/554，第 6 段)中重点阐述了这两个问题。
- ¹⁹ 即根据关于儿童与武装冲突的安全理事会第 1612 (2005) 号决议建立的机制和联合国人权机构的机制。