



第十届紧急特别会议

议程项目 5

以色列在被占领的东耶路撒冷和  
巴勒斯坦其余被占领土的非法行动

保护巴勒斯坦平民人口

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会 [ES-10/20](#) 号决议提交，其中大会请秘书长审查巴勒斯坦被占领土的局势，并提交书面报告，除其他外就如何确保以色列占领下巴勒斯坦平民的安全、保护和福祉提出秘书长的提案，包括关于设立国际保护机制的建议。本报告包括对巴勒斯坦被占领土目前局势的评估、对目前援助巴勒斯坦人工作的审查和对保护巴勒斯坦人各种备选方案的评估。



## 一. 背景

1. 保护以色列占领下巴勒斯坦平民长期以来一直是国际社会关注的一个问题。大会通过了若干有关这一问题的决议，尤其包括 1988 年 11 月 3 日第 43/21 号、1989 年 10 月 6 日第 44/2 号、1990 年 12 月 6 日第 45/69 号、1991 年 12 月 11 日第 46/76 号和 1992 年 12 月 11 日第 47/64 E 号决议。第一次起义爆发后，安全理事会通过了关于该问题的一系列决议，包括 1987 年 12 月 22 日第 605(1987)号、1994 年 3 月 18 日第 904(1994)号和 1996 年 9 月 28 日第 1073(1996)号决议。根据安理会第 605(1987)号决议，秘书长发表了一份关于如何确保以色列占领下巴勒斯坦平民的安全和得到保护的报告(S/19443)，报告因其主要作者之名而常被称为古尔丁报告。2015 年，秘书长向安全理事会分发了一份对历史上设立的向地域领土及其居民提供不同形式保护制度先例所做审查的报告(S/2015/809)。在会员国审议确保以色列占领下巴勒斯坦平民的安全、保护和福祉的可能备选方案时，这两份文件仍有意义。

2. 古尔丁报告提到，确保巴勒斯坦平民人口安全和保护的最好办法是就全面、公正持久解决阿以冲突的办法进行谈判。该报告确定了四种可能的保护类型，都仍然适用：人身保护，例如部署武装部队；通过如联合国或红十字国际委员会等外部机构干预安全、司法和政治当局以提供法律保护，确保公正对待个人或群体；通过外部机构的干预提供一般援助，帮助个人或群体应对占领下的生活；宣传提供的保护，通过国际媒体的报道和关注。

3. 在法律保护、一般援助和宣传提供的保护方面，联合国已经开展了各种旨在确保巴勒斯坦平民人口的安全、保护和福祉的活动(见本报告第三部分和第四部分)。本报告审议的加强国际保护活动和机制的备选方案包括：

(a) 联合国在当地更强有力的存在：可部署更多人权、协调和政治干事，以加强监测、报告和态势分析，协调联合国活动，加强本组织的预防能力，提高可见度，并显示国际社会对保护以色列占领下巴勒斯坦平民的关注和承诺；

(b) 额外资源和更畅通的人道主义援助准入以确保平民人口的福祉：扩大目前联合国的方案援助、发展援助和人道主义援助，可用于更有效地解决在以色列占领下巴勒斯坦平民的需求，并加强巴勒斯坦机构；

(c) 专设的文职观察员：可设立一个(联合国或第三方部署的)文职观察团，具体任务是就保护和福祉问题进行报告，并开展地方调解。这在诸如检查站、加沙围栏以及定居点附近地区等敏感地区尤其有意义；

(d) 人身保护：联合国如果得到授权，可以部署武装军事或警察部队作为威慑，并在必要时确保平民的安全。或者是，不专设联合国特派团，而由在联合国授权下行动的目标一致的一些会员国提供人身保护。

4. 这些备选方案中的每一个方案都需要各方的合作、持续停止敌对行动和额外资源，才能可行。此外，就人身保护备选方案而言，如果文职观察员特派团采取联合国特派团的形式，将需要联合国的授权。

## 二. 导言

5. 定期向联合国机构提供关于巴勒斯坦被占领土政治、安全和社会经济状况的信息，包括通过以下途径：安全理事会每月关于中东局势的情况通报、安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况报告；中东和平进程特别协调员办事处向协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会提交的年度报告；秘书长向大会和经济及社会理事会提交的报告以及联合国人权事务高级专员关注巴勒斯坦被占领土的人权状况和以色列相关做法的报告。

6. 正如中东问题四方机制 2016 年报告所指出，与定居点有关的活动、暴力和煽动以及加沙巴勒斯坦人缺乏团结和激进分子集聚力量等负面趋势，危及了两国解决方案的可行性。四方和安全理事会强调，迫切需要稳定局势，扭转这些趋势，并为根据联合国有关决议、国际法和以往协定、在两国解决方案基础上恢复有意义的谈判创造条件。

7. 定居点扩张仍未减缓，公然违反国际法。扩大和建造定居点、力图按以色列法律将前沿定居点合法化、宣布 C 区土地专供以色列用于军事禁区等用途、拆毁巴勒斯坦人拥有的财产、阻止巴勒斯坦人进行开发以及定居者的暴力行为，这些都是和平的主要障碍。以色列近期法律和立法动态在某些情况下为将私人拥有的巴勒斯坦土地用于定居点目的提供便利，也可能改变长期存在的规范和惯例。

8. 在加沙针对平民的暴力、恐怖主义袭击和激进分子的集结和活动，以及缺乏问责，加剧了暴力循环，对和平构成严重障碍。继续对加沙实行封锁加剧了本已严峻的人道主义局势。哈马斯和其他巴勒斯坦激进分子从加沙不分青红皂白地向以色列发射火箭弹、迫击炮和燃烧装置，并挖掘进入以色列的隧道，威胁到巴勒斯坦人和以色列人的生命。自 2018 年 3 月 30 日以来，在加沙围栏抗议活动中，包括儿童在内的巴勒斯坦人死亡人数之多，反映出一种令人不安的趋势，即以以色列安全部队对可能不会对他人造成迫在眉睫的死亡或重伤威胁的个人使用致命武力。报告的以色列执法人员过度使用武力事件在西岸也是一个长期令人关切的问题。以色列拘留巴勒斯坦儿童的情况仍然令人尤为关切。巴勒斯坦各派的煽动、挑衅性言论和对恐怖袭击的美化使冲突永久化，滋生了不信任，削弱了开展建设性对话的希望。

9. 在加沙，除了实行封锁外，200 万巴勒斯坦人生活在哈马斯及其日益分离的法律和行政系统的统治下。法塔赫和哈马斯迄今未能表现出推进和解的必要承诺，这加剧了严峻的人道主义和经济局势，破坏了稳定。哈马斯和其他激进分子团体之前违反巴勒斯坦和国际法律义务，利用平民掩护激进分子的活动，执行法外处决，并使用死刑。

10. 与以色列长期军事占领有关的政策和措施及其实施的安全措施严重影响了巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人的生活，包括他们旅行、学习、贸易和接受基本服务的能力。过去几十年来，各方间协定和单方面行动造成了一个现实，即巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人受制于不同的执政当局和法律框架。在西岸约 90% 巴勒斯坦人口居住的 A 区和 B 区，巴勒斯坦权力机构对治理、民政和民事安全

实行主要控制。然而，西岸 C 区的巴勒斯坦人生活在以色列军事当局的完全控制之下，东耶路撒冷的巴勒斯坦人则生活在以色列民事法律和机构的控制之下。

11. 民间社会组织和人权维护者的空间日益缩小，仍然是一个令人关切的问题。在一些事件中，巴勒斯坦权力机构和哈马斯采取行动，导致表达自由受到限制，在某些情况下还导致任意逮捕和暴力镇压抗议活动。以色列施加了新的限制和要求，可能影响到以色列人权组织，包括一些开展宣传或直接向巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人提供人道主义或法律援助的组织。以色列当局还因巴勒斯坦人行使表达自由权而将其拘留或限制他们的行动。

### 三. 联合国目前的保护巴勒斯坦人的工作

12. 联合国在巴勒斯坦被占领土上部署的机构包括中东和平进程特别协调员办事处以及 19 个驻地和 4 个非驻地基金、方案和专门机构，除联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)外总共雇用了约 800 名工作人员。它们共同开展旨在保护巴勒斯坦人的活动，形式包括：外交；支持巴勒斯坦的国家和机构建设；提供和协调人道主义援助；监测、报告和宣传；其他方案援助。

#### A. 外交活动和预防外交

13. 中东和平进程特别协调员代表秘书长与各方和国际社会讨论与联合国支持和平进程有关的所有事项，包括四方机制。特别协调员定期开展预防外交，以缓和紧张局势，防止暴力升级，并在各方之间进行调解。外交活动包括在最高级别与以色列和巴勒斯坦当局以及主要的区域和国际行为体进行密切讨论。特别协调员还积极与宗教领袖和民间社会团体合作，打击激进化和暴力极端主义。此外，特别协调员还支持巴勒斯坦内部和解，目标是在巴勒斯坦解放组织原则和四方原则的基础上，使加沙重新完全由巴勒斯坦国政府控制。

#### B. 支持巴勒斯坦的国家和机构建设

14. 特别协调员以秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表的身份，支持联合国国家工作队加强巴勒斯坦机构的工作。在西岸和加沙之间长达 11 年的政治分裂以及以色列与哈马斯之间的暴力循环中，联合国一直在努力减轻这对巴勒斯坦人和巴勒斯坦国家项目造成的严重经济和人道主义损失。

#### C. 协调人道主义援助

15. 人道主义事务协调厅任务的一个关键支柱是与国家和国际行动者合作，协调开展有效和有原则的人道主义行动。因此，该厅负责召集人道主义行为体，确保对紧急情况作出协调一致的反应，以便在巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人最需要救济或保护的时候向他们提供援助。人道主义国家工作队政策的执行工作由该厅领导的群组间协调组进行协调。各群组提供的许多应对措施旨在解决与保护有关的问题。

16. 在将保护工作纳入全系统主流的同时，由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协调的保护问题群组发挥了关键作用，协调联合国和非联合国人道

主义组织提供一些具体应对措施，旨在防止、避免或减轻占领、暴力和侵犯人权行为造成的保护风险。这些干预措施包括：监测和记录侵权行为、向义务承担人进行基于权利的宣传、为面临风险的社区部署保护人员以及提供法律和心理支持。

17. 除了促进巴勒斯坦国政府、联合国、国际社会和以色列政府在向巴勒斯坦被占领土提供援助方面的协调外，中东和平进程特别协调员办事处还在 2014 年敌对行动后推动加沙重建机制开展工作方面发挥了核心作用。

#### D. 监测、报告和宣传

18. 人权高专办和联合国儿童基金会定期监测和报告人权状况方面的工作为会员国行动提供了详细和广泛的资源，并使联合国能够向当地的以色列和巴勒斯坦当局实时提出保护方面的关切问题。人权高专办在巴勒斯坦被占领土上部署的联合国人权干事定期监测局势，记录受害人、其家属和面临侵犯人权风险的社区的证词，出席法庭听证会，有时监测冲突和示威情况。人权高专办的任务包括监测巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的管辖当局侵犯人权的行为，特别关注拘留、公平审判、使用武力、表达自由、集会自由、使用死刑的情况和与性别有关的侵权行为。特别报告员以及因几起严重升级和伤害平民事件而设的多个调查委员会的报告加强了人权高专办的工作。监测和分析工作纳入了每年按任务规定向大会和人权理事会提交的 5 份报告。

19. 人道主义事务协调厅在合作伙伴的支持下，收集一系列与保护有关的指标的数据，提供分析，并出版一些被广泛分发和引用的关于关键保护问题的特别重点报告和概况介绍。该厅在准入和保护问题上与所有相关义务承担人合作，并协调人道主义国家工作队的宣传工作，该项工作旨在确保有需要的人得到保护，确保及时提供援助，并加强对国际人道主义法和国际人权法的尊重。

20. 近东救济工程处与一系列政治行为体合作，在整个中东的巴勒斯坦难民困境尚未能按照大会决议公正持久得到解决的情况下，提高民众对此问题的认识。近东救济工程处通过其外地工作人员，监测巴勒斯坦难民保护工作，并进行私下和公共宣传，以提高各种不同行为体对保护工作威胁的认识。工程处还与相关义务承担人合作，以防止巴勒斯坦难民根据国际法应享权利受侵犯。当发生侵权行为时，工程处通过与联合国人权机制进行合作等方式，呼吁追究责任和采取补救措施。

21. 联合国在实地的监测补充了有专门从事保护工作活动和人员的国际和国家非政府组织所开展的监测。此外，人权高专办的宣传工作旨在提请注意人权方面的关切问题，特别是关于侵犯个人权利行为的指控和违反国际人权法和国际人道主义法方面的趋势，以加强保护和问责。

22. 有许多巴勒斯坦、国际和以色列非政府组织不断监测局势，就巴勒斯坦平民及其人权受到的威胁提供实时警报、数据和分析，并为保护他们进行公共和法律宣传。这一非政府组织网络是国际保护工作的一个组成部分，许多活动得到国际社会成员的支持。

## E. 方案援助

23. 秘书长关于援助巴勒斯坦人民的报告(A/73/84-E/2018/72)载有最近对联合国向巴勒斯坦被占领土所有地理区域的巴勒斯坦个人和社区所提供援助的评估。

24. 巴勒斯坦人民的需求和联合国计划的应对措施反映在若干补充性战略文件中。2018-2020 年人道主义应对计划为 2018 年争取 5.397 亿美元，用于为 190 万弱势巴勒斯坦人提供基本服务和发放援助。截至 2018 年 7 月底，该计划已有 24.5% 的资金到位，保护问题群组的资金需求只有 29% 已落实。<sup>1</sup> 根据《2030 年可持续发展议程》，《2018-2022 年联合国发展援助框架》针对《2017-2022 年巴勒斯坦国家政策议程》所载的巴勒斯坦优先发展重点，提出了联合国的战略对策。

25. 近东救济工程处根据任务规定，通过方案保障和促进巴勒斯坦难民的权利，直接在教育、卫生、救济、社会服务、小额信贷以及基础设施和难民营改善等领域提供服务。2017 年和 2018 年，近东救济工程处根据其紧急方案，向 100 多万粮食无保障的难民提供了粮食支助，这些难民大多在加沙地带。近东救济工程处还通过有针对性的保护工作方案，应对脆弱性和外部保护方面的威胁，包括增强和促进巴勒斯坦难民应对能力的方案。

26. 联合国在保护、住房、粮食安全、水和环境卫生、卫生、营养和教育等领域协调和提供人道主义援助，特别关注加沙地带的个人和社区。截至 2018 年 6 月，每月提供了 950 000 升燃料，目标是 200-250 个关键设施。联合国在加沙清理了空投炸弹地点，并正在支持安全清除战争遗留爆炸物。联合国在西岸通过恢复农户用水、提供饲料以及向面临流离失所风险的农牧社区提供实物支持，提供了紧急农业支持。

27. 在整个巴勒斯坦被占领土上，还继续在教育、卫生、水和环境卫生、就业、有针对性的社会保障、粮食安全和农业、环境、住房和城市发展、法治、治理和人权等领域提供发展援助，特别侧重于最脆弱群体。青年、妇女和儿童得到了特别关注，有针对性的援助侧重于消除和应对性别暴力，加强少年司法系统的能力，并通过技能培训增强青年的权能。

28. 在巴勒斯坦被占领土开展活动的联合国各基金、方案和专门机构根据各自任务规定向巴勒斯坦机构提供技术援助和能力发展，目的是加强巴勒斯坦机构为巴勒斯坦人民提供服务和保护的能力。通过联合国的创造就业方案、商业发展方案和管理培训课程，巴勒斯坦工人的就业机会有所增加。

29. 联合国机构以及国际和国家非政府组织在加沙实施的人道主义机制已经建立，效率很高，但缺乏必要的资源。与此同时，由捐助方推动的近东救济工程处和人道主义应急行动的资金削减，加上巴勒斯坦权力机构施行的措施，包括影响加沙至少 20 000 人的减薪，造成了日益复杂和绝望的社会经济环境。针对这一情况，联合国已采取步骤，确定速效项目，提高项目执行能力，并加强与巴勒斯坦

<sup>1</sup> 财务支出核实处，人道主义财务跟踪系统。可查阅：[fts.unocha.org/appeals/633/summary](https://fts.unocha.org/appeals/633/summary)(2018 年 7 月 26 日查阅)。

权力机构、以色列和埃及的协调。这些努力有三个总体目标：减少发生有潜在区域影响的军事冲突的风险；支持埃及努力实现巴勒斯坦内部和解，充分增强巴勒斯坦国政府在加沙承担责任的能力；通过实施创造就业机会、改善水和电力网络以及支持提供卫生服务的项目，减少人道主义需求的一些基本驱动因素。

## F. 法律保护

30. 在古尔丁报告中，秘书长的结论是，最有效的保护机制是以色列充分适用《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）的规定。为此，他建议安全理事会考虑向与以色列有外交关系的《日内瓦第四公约》所有缔约国发出庄严呼吁，提请这些国家注意《公约》第一条规定的“在一切情况下尊重本公约”的义务。安全理事会随后在 1990 年 12 月 20 日第 681(1990)号决议中呼吁缔约国确保以色列根据《公约》第一条规定的义务，尊重《公约》。

31. 出于同样目的，秘书长随后在 1990 年 10 月 31 日的报告(S/21919)中建议，安全理事会不妨要求召开缔约国会议，讨论根据《公约》可能采取哪些措施以确保以色列尊重《公约》。安理会第 681(1990)号决议请秘书长与红十字国际委员会合作，进一步研究召开缔约国会议的想法，并请缔约国对此提出看法。

32. 大会其后落实了这一想法，在 1997 年至 1999 年通过的一系列决议并最终在 1999 年 2 月 9 日 ES-10/6 号决议中建议《日内瓦第四公约》缔约国召开一次会议，讨论在巴勒斯坦被占领土执行《公约》并确保按照《公约》第一条规定尊重《公约》的措施。会议于 1999 年举行，与会者重申《日内瓦第四公约》适用于包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土，并重申需要确保《公约》各项规定在该领土得到充分尊重。2001 年再次召集了会议，与会者呼吁占领国在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土全面、切实遵守《日内瓦第四公约》，并避免实施任何违反《公约》行为。2014 年 12 月召开了第二次会议，与会者作出了同样的呼吁。虽然以色列政府始终质疑《日内瓦第四公约》在巴勒斯坦被占领土的法律适用性，但自 1967 年以来，以色列自愿在该领土适用《公约》的人道主义条款，但东耶路撒冷除外，以色列在东耶路撒冷适用的是以色列法律。

33. 联合国人权框架努力加强对以色列占领下的巴勒斯坦平民的法律保护并提升其安全和福祉，措施包括促使所有义务承担者履行国际法规定的义务、在实地开展业务活动。根据国际人权条约设立的机构根据以色列作为占领国应承担的义务向其以及向巴勒斯坦权力机构提供关于双方各自应对巴勒斯坦人承担的义务方面的咨询意见，还公开表明关切可能出现的侵犯人权行为。大多数条约条约也向其他国家提供平台让他们申诉不守约行为。

34. 在过去三十年中，所有受命维护国际人权法的联合国有关机构和机制以及国际法院和国际刑事法院都审查了巴勒斯坦被占领土的人权状况。

35. 人权理事会的报告和决定列有广泛的建议，包括呼吁以色列和巴勒斯坦权力机构尊重和维护人权义务、建议安全理事会在某些既定步骤未得以实施的情况下将加沙局势提交国际刑事法院检察官。人权理事会会有一个专门讨论巴勒斯坦和其他被占阿拉伯领土人权状况的议程项目(项目 7)，在每年三届常会上并在必要时

在特别会议上审议这个项目。人权理事会还在普遍定期审议时审查人权状况。人权理事会将继续作为一个可以公开提出保护问题以提起政府间关注并采取行动的平台，特别是借助理事会通过的决议所载建议实施该职能。人权理事会的独立特别程序，包括 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员，对人权状况提供独立的专家分析，还可提出包括采取措施保护巴勒斯坦人的公开提议。理事会还设立了一些调查委员会，调查据称的违反行为，并就追究违反国际人权和人道主义法责任事宜提出分析、结论和建议。

36. 以色列始终拒绝与 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员合作。同样，以色列拒绝与人权理事会先后设立的各种调查委员会和实况调查团合作，不允许他们准入，声称这些机制对以色列有偏见且被以色列的敌对者政治化了。以色列以同样理由拒绝参加议程项目 7 下的人权理事会辩论。关于条约机构，以色列的立场是，以色列根据联合国人权公约承担的人权义务不适用于巴勒斯坦被占领土。所有条约机构同国际法院一样都不接受这一立场，国际法院在 2004 年咨询意见中确认以色列的人权义务域外适用于巴勒斯坦被占领土。<sup>2</sup> 国际法院的咨询意见及大会和安全理事会的有关决议也确认了《日内瓦第四公约》在法律上适用于巴勒斯坦被占领土。

37. 2015 年 1 月 1 日，巴勒斯坦国政府根据《国际刑事法院罗马规约》第 12(3) 条提交一项声明，宣布接受该法院对据称 2014 年 6 月 13 日以来在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上实施的罪行行使管辖权。2015 年 1 月 2 日，巴勒斯坦国政府向秘书长交存了加入书，加入了《罗马规约》。《罗马规约》于 2015 年 4 月 1 日对巴勒斯坦国生效。

38. 2015 年 1 月 16 日，国际刑事法院检察官宣布开始对巴勒斯坦局势进行初步审查，以确定是否符合《罗马规约》关于启动调查的标准。该初步审查仍在进行中。2018 年 5 月 22 日，检察官收到了巴勒斯坦国将自 2014 年 6 月 13 日以来的巴勒斯坦局势提交国际刑事法院审理、无终止日期的提交文件。这一提交不妨碍检察官正在进行的初步审查。

39. 上述措施体现了联合国为确保保护巴勒斯坦平民已经在采取的行动，但这些努力不足以应对大会 A/ES-10/20 号决议所表达的对保护以色列占领下的巴勒斯坦平民的关切问题。

#### 四. 其他保护办法

40. 本节按照大会 A/ES-10/20 号决议要求，说明和分析了会员国不妨作为国际保护机制加以考虑的其他可能的保护办法。

<sup>2</sup> 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页。



## 追加资源

41. 为了促使增强国际存在的能见度，增加人力和财力资源至关重要。然而，联合国在巴勒斯坦被占领土上向巴勒斯坦人提供援助和保护行动的资金已存在严重短缺。如上所述，2018-2020 年人道主义应对计划所需资金只有四分之一已经到位。此外，捐助者在 2014 年为重建加沙作出的认捐也未完全兑现。对加沙的紧急援助也经常可能无法满足需要。联合国中东和平进程特别协调员办事处目前正在牵头筹集资金，以加强联合国在加沙的项目执行能力，并为项目本身筹资，其中包括关键的水电基础设施。

42. 特别令人关切的是，近东救济工程处的资金短缺情况前所未有的。工程处不得不开始忍痛削减其在巴勒斯坦被占领土的紧急援助，包括 7 月份终止或减少了一小部分工作人员的工作时间。在加沙，这些措施宣布后，近东救济工程处看到了所产生的严重影响。近东救济工程处的核心服务，包括为巴勒斯坦被占领土约 300 000 名儿童提供教育，存在风险。近东救济工程处受命提供的服务有任何中断都将给本已脆弱的巴勒斯坦难民造成困境，中东地区局势可能会更加不稳定。

## 专设的文职观察员

43. 通过派驻未武装观察员(无论是警察还是文职人员，无论由联合国或其他第三方部署)提供保护是可考虑的又一办法，尽管这不涉及通过可能或实际使用武力提供人身保护。若现有监测和报告机制发现存在差距或缺失，则只要当地局势许可就可部署这种存在。值得注意的是，过去曾出现过由想法相同的一些会员国部署的类似机制。通常会部署观察团来监测可核查的停火或其他协定情况，以此作为所有有关各方都接受的过渡框架的一部分。如果这种特派任务采取联合国特派团的形式，则需要联合国授权。

44. 部署观察团需要有关各方的同意和配合。希布伦临时国际驻留人员就有且一直有这种同意和配合，其授权任务规定，身着有特殊标志的独特制服的观察员协助监督和报告为在希伯伦市维持正常生活、从而在希伯伦巴勒斯坦人中形成一种安全感所作努力的情况。

## 人身保护

45. 人身保护在古尔丁报告中定义为“提供军队，阻止和在必要时抗拒对受保护人员安全的任何威胁。”然而，该报告的结论是，人身保护办法确实非常棘手，在那时是不切实际的，因为以色列不同意，而且部署这样一支部队将减轻占领国根据《日内瓦第四公约》应负的责任。这些意见仍然像三十年前一样有效。安全理事会为在本组织在该地区的各项特派任务制定的现有任务授权并未规定保护平民。是否扩大在该区域的现有任务授权，这将由安全理事会成员审议。

## 通过联合国管理实施保护

46. 2014 年 7 月，在加沙地带和以色列南部冲突期间，巴勒斯坦国总统致函安全理事会主席，请求由联合国将巴勒斯坦国领土置于一个国际保护制度之下，其核心目标是确保生活在加沙的巴勒斯坦人民得到保护(S/2014/514)。

47. 秘书处对过去一百年历史中设立的向地域领土及其居民提供不同形式保护制度的先例作了内部审查。秘书长随后于 2015 年 10 月与安全理事会成员分享了审查情况(S/2015/809)。

48. 关于该审查报告中所述国际联盟或联合国管理领土情形，其可行性将取决于包括以色列在内的有关各方的同意和配合。这种制度在当前情况下有何潜在价值，这取决于他们如何有助于谈判达成解决冲突方案的实施或作为通过谈判实现两国解决方案的过渡安排。

## 五. 意见

49. 保护平民是维护和平与安全以及我于 2017 年 5 月制定的预防议程的一个关键组成部分，该议程的优先事项是联合国采取行动帮助各国避免爆发危机，以免危机使人类付出高昂代价，破坏实现和平与发展的制度和能力。如本报告所述，联合国已在实施许多保护举措。然而，这些措施不足以应对大会 ES-10/20 号决议中提到的保护巴勒斯坦平民问题。虽说所有保护难题的根本解决办法都是政治性的，但在达成这种解决办法之前，会员国不妨进一步探讨所有切实可行、将大幅改善对巴勒斯坦平民保护工作的措施。这种措施也将改善以色列平民的安保。

50. 根据国际人权法，人人都必须维护并确保尊重生命权。国际法、包括编入《日内瓦第四公约》的各项原则允许各国采取必要行动维护国家安全，同时也要求所有冲突国和冲突的非国家当事方确保通过区分、预防和相称原则等途径尊重生命的神圣性。将平民、特别是儿童作为袭击目标是不可接受的。我促请所有有关各方不要采取任何可能使平民受到伤害的行为。我提醒所有各方，如安全理事会第 2286(2016)号决议所述，根据国际人道主义法，他们有义务保护平民和民用基础设施，不将民用基础设施作为攻击对象，尊重和保护医务人员，不袭击医院和其他医疗设施。必须追究违反国际人道主义法的人员的责任。

51. 在五十多年的以色列军事占领后，西岸，包括东耶路撒冷，以及加沙地带的巴勒斯坦人仍然特别容易遭受暴力、恐吓、失去财产和收入以及各种违反国际人道主义法和人权法行为的侵害。长期军事占领、安全威胁持续不断、政治机构薄弱、和平进程陷入僵局，这些因素结合在一起，带来保护难题，它在政治、法律 and 实际工作中都非常错综复杂。在加沙的各项行动因安保和资金原因也面临困难。所有义务承担者都有责任遵照适用法律保护巴勒斯坦平民。如本报告所详述，联合国将继续采取各种办法，在这些充满挑战的情势下保护巴勒斯坦平民。

52. 即使目前没有达成最后地位协定，联合国也还是有机会加大工作力度，开展调解工作，促进对保护平民和关键民用基础设施工作的了解以及对促使解决政治僵局的渐进步骤的了解。可以探讨扩大现有保护机制以防止和制止今后出现侵权行为，包括但不限于部署更多的政治事务、人权和协调干事，以促使加强监测、情势分析并协调保护力量和保护对策。联合国部署武装军队、武装或非武装警察部队或者是部署无论是军人还是文职人员的非武装观察员，都需要联合国授权以及实地有关各方的同意和配合。

53. 至关重要的是，联合国当前的确保保护巴勒斯坦人、确保其安全和福祉的努力得以维持和加强，特别是考虑到实地的人道主义和发展机构目前面临资金短缺问题。我敦促所有会员国加强对这些努力的捐资和政治支持。

54. 我重申 2017 年我在人权理事会上发出的呼吁，即，我们必须不偏不倚、不带双重标准地维护人权，不让人权被当作政治工具加以利用，同时必须维护法治，还要伸张正义和实现问责。我促请所有会员国与我和各方合作，帮助各方保障自身权利并在完全平等和人道的基础上根据国际法履行义务。

55. 支持努力按巴勒斯坦解放组织和四方原则使加沙恢复由巴勒斯坦国政府控制，对于长期保护加沙巴勒斯坦人和缓解严峻的人道主义和经济状况至关重要，为此需按照安全理事会第 1860(2009)号决议解除以色列的封锁。我大力支持在中东和平进程特别协调员主导下作出努力、加快加沙关键基础设施项目的实施。这种协作办法考虑到巴勒斯坦被占领土局势的政治、安全、经济和人道主义层面，符合联合国相关各项决议，体现了我对联合国系统的愿景，那就是人道主义、发展和政治三个方面协力实现我们的共同政治目标。

56. 通过四方机制等途径加大联合国的工作力度以支持实现冲突的持久政治解决至关重要，因为，归根结底，这是实现全面保护巴勒斯坦人的唯一途径。这一悲剧突出表明，迫切需要重振和平进程。要使两国人民的正当愿望得以实现，唯有实现两国和平、安全共处和相互承认的愿景，把耶路撒冷作为巴以两国的首都，并且通过谈判永久解决所有最终地位问题。