



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/87
5 January 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 15

防止歧视及保护少数小组委员会的报告

最低限度人道主义标准

秘书长根据人权委员会第 1997/21 号决议
提交的分析报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 4	3
一、术 语	5 - 7	3
二、背 景	8 - 16	4
A. 讨论简史	8 - 13	4
B. 提 示	14 - 16	6
三、内部暴力情况下侵犯人权的行为	17 - 37	6
A. 共同特点	17 - 23	6
B. 侵权方式	24 - 37	8
四、有关问题概述	38 - 45	10
五、国际人权法与内部暴力情况	46 - 69	12
A. 克 减	50 - 58	13
B. 非政府武装团体与人权法	59 - 65	14
C. 现有人权法规缺乏针对性	66 - 69	16
六、国际人道主义法与国内暴力情况	70 - 88	17
A. 国际人道主义法对国内暴力和冲突情况的 适用范围	73 - 83	18
B. 国际人道主义习惯法	84 - 88	21
七、确认基本人道主义标准的好处和问题	89 - 95	23
八、什么是基本人道主义标准?	96 - 99	24
九、基本人道主义标准宣言的性质	100 - 102	25
十、结论和进一步研究的建议	103 - 106	25

导 言

1. 人权委员会在题为“最低限度人道主义标准”的第 1997/21 号决议中, 请秘书长向委员会第五十四届会议提出“一份分析性报告说明基本人道标准问题”, 其中须特别考虑到 1996 年 9 月在南非开普敦举行的最低限度人道主义标准国际工作会议报告中提到的各项问题, 并且还须确定适用于各种情况的人权法和国际人道主义法的共同规则。

2. 第 1997/21 号决议提出的问题十分复杂, 涉及法律和政策两方面的困难问题, 值得各方认真研究和思索。因此, 本报告的目的并不是作出定论, 而是为今后讨论基本人道标准问题奠定基础。本报告将阐述各项有关问题、并就如何可以采取进一步行动, 如确定需要进一步研究的问题, 提出一些初步建议。

3. 委员会第 1997/21 号决议还请秘书长向各国政府和联合国机构, 特别是联合国难民事务高级专员办事处、各人权条约机构、政府间组织、区域组织以及非政府组织, 征求意见和资料。与前几年一样, 收到了若干答复。将在另一份报告中载述 1997 年年底以前收到的各份答复。迄今收到的各国政府和政府间组织的多数答复一般说来支持制订“最低限度人道主义标准”或基本人道标准, 但往往还建议进一步考虑某些问题。认真审查了迄今收到的各份答复, 其中的许多要点已反映在本报告中。

4. 该项决议请秘书长在与红十字国际委员会协调下编写报告。秘书长对该机构提供的意见和建议表示感谢。

一、术 语

5. 首先, 为便于讨论, 应澄清几点与特定词汇和术语有关的几个问题。目前的讨论始于 1991 年提交防止歧视及保护少数小组委员会的题为“最低限度人道主义标准”的宣言, 所以, 讨论标题沿用了宣言中所用的“最低限度人道主义标准”这一术语。但委员会最近决议明确提到的“基本人道标准”术语更好, 原因如下: 首先, 有人批评(如在开普敦工作会议上)使用“最低限度”这一形容词; 其次, “人道主义标准”这一短语可能给人的印象是, 这只涉及国际人道主义法律, 即只涉及与

武装冲突有关的法律，而事实上国际法的这一领域只是部分讨论内容。最初用“人道主义标准”是想包括国际人权标准和国际人道主义法律标准，而“人道标准”现在看来效果更好。另外，近些年，我们大量讨论了人道主义援助问题，例如讨论了如何确定标准来指导这类援助的提供和执行工作。这是一个相关的问题，但并不是本次讨论的主要重点，因此，为避免混乱，最好还是用“人道标准”这一术语。

6. 与术语有关的第二个问题是如何描述国内的战斗和暴力。只有国际性或非国际性“武装冲突”才受人道主义法约束。国际人道主义法规定了如何确定国内暴力是否构成内部武装冲突的一些标准，如果是内部武装冲突，即属有关规则的范围。但考虑到人们往往对这些标准的应用有分歧，并可能会引起对“内部武装冲突”或甚至“内部冲突”等术语的误解，为避免这类误会，在并不影响为了应用国际人道主义法而对战斗所作的任何法律定性的情况下，本报告将统一用“内部暴力”来概括国内发生的各种程度的战斗和冲突情况。

7. 与术语有关的第三个问题涉及如何称呼拿起武器对抗政府的团体。可以用恐怖主义团体、游击队、抵抗运动等许多称呼，但每一个称呼的内涵都不一样。本报告将用“武装团体”或“非政府武装团体”来称呼拿起武器对抗政府权威的团体，而把是否应按其活动和目的将其定为“恐怖主义分子”或“自由斗士”的问题放在一边。¹ 用较为中性的武装团体这一术语绝不意味着所涉团体或其事业的任何合法性，事实上，这类团体可能、而且往往确实从事恐怖主义活动。

二、背景

A. 讨论简史

8. 目前，内部暴力往往对人类尊严和自由构成最大威胁，全世界许多国家的情况正是这样，因此，有必要确定基本人道标准。由联合国各人权机构编写或为其编写的报告反复指出了侵犯人权行为与武装团体同政府军之间或不同武装团体间现有的暴力和对抗的关系。这类情况往往造成最严重的侵犯人权行为，但人们对可适用的人权和人道主义法规则仍有分歧和疑虑。国际人道主义法规则取决于冲突的性质和强度。对内部暴力严重到什么程度才适用关于内部武装冲突的人道主义法律规

则，人们仍有不同意见。而且，人们普遍承认，即使这些规则明显适用，与适用国际武装冲突的规则不一样的是，它们只能提供最低限度的简单保护。

9. 此外，到目前为止，根据一般的解释，国际人权法规则只确定了政府的法律义务，而在内部暴力情况下，还需处理非政府武装团体的行为问题。有人还称，一些人权规范缺乏针对性，因此，在暴力冲突情况下，没有什么效果。最后，还有人担心政府可能会在这些情况下拒不履行人权法所规定的某些义务。

10. 一方面，内部暴力情况下侵权行为的规模很大，而另一方面，又显然缺乏明显规则，有感于此，人们努力制订“最低限度人道主义标准”或基本人道标准。在此方面成绩最显著的是，一群非政府专家于 1990 年在芬兰图尔库/阿博 Abo Akademi 大学人权研究所举行的会议上，制订了最低限度人道主义标准宣言。宣言的序言部分指出：

“……与适用于武装冲突的人权和人道主义准则有关的国际法不足以在内部出现暴力、动乱、紧张状态和公共紧急等情况下保护人权。”²

11. 防止歧视及保护少数小组委员会在 1991 年第四十三届会议上审议了这份文件，并在 1994 年第四十六届会议上决定向人权委员会提交这份文件，“以求进一步完善和最终予以通过”(第 1994/26 号决议)。人权委员会在 1995 年第 1995/29 号决议中，注意到小组委员会的决议，承认必须以符合国际法和《联合国宪章》的方式制订适用于国内及有关的暴力、动乱、紧急局势和紧张状态的原则，并请求秘书长将《最低限度人道主义标准宣言》送交各国政府、政府间组织和非政府组织，以征求它们的意见。

12. 人权委员会在 1996 年第四十二届会议上审议这一问题时，并未专门提到任何具体的文件，但再次承认需要制订适用于国内冲突情况的各项原则。委员会还欢迎北欧国家答应与红十字国际委员会合作举办一次工作会议来审议这一问题(第 1996/26 号决议)。如上所述，1996 年 9 月在南非开普敦举办了这次工作会议，并向人权委员会上一届会议提交了工作会议的报告(E/CN.4/1997/77/Add.1)。

13. 因此，需考虑的主要问题是，确定关于在内部暴力情况下更好地保护人身安全的原则或标准是否有必要，而且是否可取。考虑到近些年这类情况造成的令人恐怖的暴行和痛苦，有机会讨论这一专题是件及时和令人欢迎的事情。

B. 提 示

14. 首先，值得指出的是，在许多情况下，战争本身或诉诸暴力剥夺了人权。联合国通过的《人民享有和平权利宣言》(大会 1984 年 11 月 12 日第 39/11 号决议的，附件)的序言部分称：

“[大会，]

“深信没有战争的生活是促进各国物质福利、发展和进步，并充分实现联合国宣布的各种权利和人类基本自由的首要国际先决条件……”

15. 为减少内部暴力情况下侵犯人权行为而采取的措施，不得影响为防止或结束这类暴力而作的努力，也不得助长所谓这类努力必然失败的悲观论调。重视解决暴力和冲突的根源必须始终是联合国工作的核心，在此方面，需特别重视保障少数人的利益，加强民主和民主机构，克服在实现发展权方面的障碍，并确保普遍尊重人权。

16. 本报告坚信，各项人权是相互依存和相互关联的。要想尽量减少内部暴力情况下侵犯人权行为，就必须增强对所有人权的认识和尊重。如果接受食物权并理解与此项权利有关的各项义务，防止有人用平民捱饿作为一种作战手段则会更容易一些。另外，虽然没有“纯洁的”战争，但最近的历史告诉我们，如果在冲突中尽量减少暴力，并较为重视基本人道标准，就比较容易和平解决冲突，并为实现和平和公正创造条件。

三、内部暴力情况下侵犯人权的行为

A. 共同特点

17. 首先，似乎有必要谈一谈冷战结束后世界各地内部暴力情况的特点。近些年，由联合国部门和专门机构编写或为其编写的几份报告审议了这类情况带来的问题。³ 本报告引述了其中的若干有关意见。

18. 一方面，国际武装冲突的数量有所减少，但另一方面，内战以及国内其他暴力情况的数目却增加了。对用什么因素来确定最严重情况并无多少共识，所以难以将问题的规模量化。如用死亡人数这一因素来考量，那么，据一些研究人员称，

在 1996 年，共有 19 个至少造成 1,000 人死亡的内部暴力情况(即“高强度冲突”)。把这些冲突加在一起，从一开始算起，有的还需从许多年前算起，总死亡人数达 650 万至 840 万之间。如果把 1996 年期间升级或结束的内部暴力情况也算在内，还要再加上 200 万死亡人数。另外，1996 年，造成 100 人至 1,000 人死亡的内部情况(“即低强度冲突”)，大约还有 40 个左右，加在一起，这些冲突也造成了数以千计的人丧身。⁴当然，冲突造成的死亡人数只是这类情况带来的痛苦和毁灭的一小部分。不管有多少人死亡，这一问题的严重程度是不容置疑的。

19. 这些情况的特点是，一个或多个团体大多为了政治目标，拿起武器来武装对抗政府。⁵这些目标可能包括：有关国家中某些民族、宗教或语言上的少数要求更多的自主权或甚至想完全分离；推翻现政府；反对现行的法律秩序；或质疑国家的领土完整。还有一些情况是，在现政府垮台或不能或不愿干预时，各武装团体之间相互争斗，以图压倒对方，成立新政府，或夺得霸主地位，或继续执行自己特定的政治计划等。

20. 在各种情况中，这些武装团体的组织水平、规模、成熟程度及其对领土和人口的实际控制力并不一样。一个极端是，有些团体就象实际政府那样，控制了领土和人口，并建立和/或维持学校、医院和治安机构等公共服务部门。另一个极端是，有些武装团体只是偶然或完全秘密地出来活动，并未直接控制领土。一些武装团体有着明确的一层层的指挥和控制系统，有些则组织松散，并无有效的核心指挥系统，各单位可以独立活动。

21. 在许多内部暴力情况下，公共机构停止活动，如学校关闭，地方政府无法开展工作，警察和司法机构受阻。这可能局限于国家的某些地区，也可能范围更为广泛。政府的职能往往越来越军事化，如军队行使民警职能，军事法庭审判平民等，军队的权力往往超出文职人员的控制。如果暴力程度严重，范围又较广，还可能会影晌普通百姓的生活。由于通常在农村打仗，所以，农村往往最受影响，农民以及靠地为生的其他人特别容易受害。

22. 人们很容易获得武器无疑是这些情况的一大特点。政府军和武装团体似乎都有充足的轻型武器。人们相当注意杀伤人员地雷巨大的杀伤力，并正采取重大步骤禁止这一武器，但多数平民实际上死于其他武器⁶，如突击步枪、轻型大炮(如迫击炮)以及杀伤炸弹或手榴弹等，而这类武器的滥用却并未受到多少国际谴责。

23. 最后，还有一个共同点是，犯罪暴力与“政治”暴力之间往往有联系。有些武装团体只限于开展军事活动，而有些武装团体虽然自称是在对抗政治权力，但实际上却大肆讹诈和抢掠，所作所为更象是犯罪团伙。政府军也有类似劣行，社会机构崩溃后，在普遍无法无天的气氛下，欺压平民百姓一时成风，腐败肆虐无阻。烧杀抢掠成为积敛资金和物资来继续作战的手段。

B. 侵权方式

24. Machel 女士在所编写的报告中提请注意，过去十年来，共有 200 多万儿童死于各类冲突。这是一个“令人震惊不已的”数字，其中绝大多数儿童死于内部暴力和冲突。该份报告得出了如下的结论：

“……世界上越来越多的地方正在被吸入荒芜的道德真空地带。这是一个没有最基本的人类价值的地带；儿童遭到杀戮、强奸和重残的地带；儿童被拉去当兵的地带；儿童忍饥挨饿并遭受极端野蛮暴行的地带。这种肆无忌惮的恐怖和暴力显示出蓄意的谋杀。人类的堕落几乎到了无以复加的地步”(A/51/306,第 3 段)。

25. 虽然儿童的处境最为险恶，但其他人也难以逃脱这种“肆无忌惮的恐怖和暴力”，如妇女、少数民族成员、难民和流离失所者以及在暴力冲突中被拘留者等等。事实上平民百姓都难逃厄运。

26. 两百万死亡儿童的数字大大说明了侵权行为的规模，但我们还应对这些情况中最常见的侵犯人权行为的性质和类型发表一些看法。全面调查超出本报告的范围，不过我们仍可以发表一些一般性看法。

27. **任意剥夺生命权**是最严重的侵权行为。屠杀平民十分常见。政府军和武装团体直接或胡乱袭击并杀害平民，平民往往死于武器的滥用。被俘的对方士兵遭草率处决，而落入手中的平民，如果宗教信仰或民族血缘或政治见解令人起疑，也会遭草率处决。有些人因有人作梗得不到救济物资而饿死或病死。还有些人因行使和平抗议权而遭用武过度的警察或保安部队杀害。

28. 酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚往往也与内部暴力有关。有关方面对在暴力冲突中被拘留的人拷打逼供，让他们交待反对团体的情况，或虐待

或威胁他们。被俘的士兵、公开发表意见的政治组织的成员、战区的村民和农民以及涉嫌同情反对党的人都可能会遭受酷刑。政府军和武装团体的新兵一不听话，就会遭到殴打和虐待。村民被迫在政府军和武装团体中干活，干活的条件往往极为糟糕。

29. 冲突往往会造成人们流离失所。一方面，人们逃离受影响的地区，另一方面，一个普遍现象是，**移动自由**遭到蓄意干扰。人们被毫无理由地抓走和被赶出家园，以设立“安全”区，使武装团体得不到间接的民间支持，或以此惩罚或恐吓视为敌对的种族、语言或宗教少数人口，或将这类人士赶出某些领土。逃离或被逐的人在本国或其他国家没有安身立命的地方，或被赶回不安全的地区。当可以安全返回时，又往往不让他们回去，使他们长期流落在外。另外，流离失所者往往不得不住在临时的营地中，其处境与关押或拘留无异。

30. 儿童的脆弱处境意味着，他们的权利特别容易受到侵害。Machel 女士也强调了内部冲突中侵害**儿童人权**的情况。暴力可能会对儿童的教育、健康以及总体福利和发展等权利产生极为重大的影响。如果儿童在战事中丧失双亲或与家人分开(往往是被迫分开)，则问题更为严重。另外，儿童还被强征入伍当炮灰，或被迫为军队干活，并遭受性凌辱。

31. 仗大多是由男人打的，这对内部暴力情况中**妇女人权**的保护产生了极大的影响。妇女和少女遭士兵和武装团体成员强奸，或被拐走当随军妓女。遭受战火蹂躏的多数平民往往是妇女和儿童，包括流离失所的妇女和儿童，所以，其受害比例高出一般平民受害的比例。⁷

32. 与**任意剥夺自由和法定程序**有关的权利也经常遭到侵犯。受战事影响，成千上万的人遭拘留，被怀疑是武装团体成员或支持者的人在未受指控或审判的情况下往往被一连关押数月或数年之久。即使果真审判，往往也无公正审判的基本保障，有时军事法庭也被用来审判平民。武装团体扣留人质，并“审判”可疑的政治反对人士或“叛徒”。政府军和武装团体扣押一些人，但却矢口否认，近些年数万人就是这么失踪或下落不明的。这些人通常遇害，遗体则被秘密处理掉了。

33. 最后，有关方面普遍忽视对**平民应有的保护**。住房、财物、庄稼和牲畜等人民财产遭肆意摧毁或抢掠，医院和学校以及宗教和文化建筑被故意捣毁。平民百姓得不到食品或药品等救济物资，或这类物资的分发工作受到无理干扰。医务人员

和宗教人士没有获得应有的保护。公认的人道机构不能正常运转，工作人员受到威胁和袭击，设备被偷或被毁。

34. 人们常常提到，就所有这些侵犯人权行为而言，绝大多数案件中，受害者或其家人未能伸张正义。那些杀害、拷打、强奸或袭击他们的人做坏事时显然确信永远不必为自己的丑行负责，而且确实事后未受任何惩罚。

35. 所有这些侵权行为的另一共同特点是，有时难以确定谁应对暴力负责。存在内部暴力情况往往意味着，至少有两个或往往两个以上的敌对武装部队或团体使用了武力，而彼此间的敌对和怀疑则为传播虚假消息和进行宣传提供了充分的空间。关于一方干坏事却嫁祸于人的指控有时并非完全没有道理。如果侵权行为发生在边远地区，就很难确定违法者。如果当局限制信息的自由传播和新闻机构的运作，如不准记者赴冲突地区采访，则更难弄清真相。有人还威胁并杀害记者，以防泄露侵权情况。有的还不准联合国调查员和人权监督员前往据称发生侵权行为的地方去调查和监督。

36. 应强调指出的是，以上只是概述了内部暴力情况下常见的侵犯人权行为以及这些情况的一些最相关的特点，并不是完备无遗的调查。值得指出的是，目前已有关于这些问题的大量资料，包括联合国各部门提供的资料，如人权委员会的国别报告以及各专题报告员和工作组的报告等。

37. 为了开展进一步研究，可从现有渠道收集包括武装团体侵权行为在内的各类侵权行为的资料，以便大大扩充上述归类法，并更充分地了解我们正努力预防的侵犯人权行为的全貌以及发生侵权行为的背景。

四、有关问题概述

38. 联合国各人权机构在审查如何制定适用于内部暴力情况的各项原则期间，发现许多问题是经常遇到的老问题。本节将有系统地提出并很简要地阐述这些问题及其影响，然后，第五至第九节将更详细地阐述这些问题。

现有标准的范围有什么问题？

39. 如上简述，正是因为现有的人权和人道主义法标准不能充分应付内部暴力情况，才要确定基本人道标准。所以，需考虑这一现象的程度，并较准确地确定现有规范的问题。

40. 关于人权法，主要问题涉及国家在内部暴力期间克减一些义务的可能性以及根据国际人权法武装团体可以负责的程度。还有人称，有些人权保障缺乏针对性，所以无法有效地适用于作战状况。

41. 关于国际人道主义法，主要问题是，难以确定哪些情况适用关于非国际性武装冲突的规则，而且，有些内部暴力并不属现有条约法的范围。另一问题是，即使某一情况符合国际人道主义法的适用标准，也还有现有规则是否够用的问题。另外，还需要确定国际人道主义法的习惯规则。

确定“基本人道标准”有何好处？又有什么大的坏处？

42. 显然，如果现有标准的范围有相当大的问题，那么按理说就应设法扩大其范围。但要想解决这一问题，还必须评估制订更准确的行为规范将如何具体促进缓解受这类情况影响的各类人士的窘境。

43. 关于可能的坏处，关键是基本人道标准声明与现有的国际法之间的关系。这一声明会有损或以任何方式影响现有的标准吗？

何为“基本人道标准”？

44. 第 1997/21 号决议明确表明，本份报告应认明“可适用于各种情况的人权法和国际人道主义法的共同规则”。这也就是说，这些规则将构成基本人道标准的基础。

基本人道标准声明的性质是什么？

45. 最后，如果应该认明和制定基本人道标准的话，那么，接下来的问题是，应如何从事这项工作。

五、国际人权法与内部暴力情况

46. 在保护人权与基本自由方面，已有相当可观的国际法规则。自联合国诞生以来，各种盟约、公约和宣言以及联合国有关机构通过的决议较详细地阐述了人权保护的范围。现有规定的范围已相当广泛，同时，人们仍在进一步制定人权保护领域中的标准。今后，为了跟上不断变化的世界局势，仍有必要这样做。

47. 除了《世界人权宣言》之外，还有 1966 年通过的《公民权利和政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》(1948 年)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965 年)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984 年)以及《儿童权利公约》(1989 年)。另外，还有 1951 年通过的《关于难民地位的公约》和 1967 年通过的《关于难民地位的议定书》、国际劳工组织主持通过的含有人权规定的许多公约以及大会通过的几份非条约性宣言和其他决议，如《发展权宣言》(1986 年)、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》(1988 年)、《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》(1989 年)以及《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》(1992 年)。以上只是联合国订立的众多人权标准的一部分，而且并不包括区域一级通过的任何标准。

48. 有人称国际人权法提供的保护尚有欠缺。考虑到现有标准的范围，需认真审查这一说法。毕竟主要的人权文书(《世界人权宣言》和两项国际盟约)加在一起已保障了(至少是较笼统地保障了)对最重要的人权和基本自由的保护，其中包括保障了内部暴力情况下与个人直接相关的各项权利。多数成员国已批准了两项国际盟约，⁸ 其中一些规定无疑已成为对所有国家均有拘束力的习惯国际法的规范。人们公认，《世界人权宣言》虽然本身并不是条约，但联合国所有会员国均需履行其规定的各项义务。最重要的是，正如《世界人权宣言》所指出的那样，人权是“不移的”权利，而且，人人“生而自由，在尊严和权利上一律平等”，据此推论，不管我们所处的国家是处于战争状况，还是处于和平状态，我们都拥有这些权利。

49. 但关于人权法不够完备的说法较为复杂，其依据的三大要点是：克减的可能性、非政府武装团体在人权义务面前的立场以及现有标准缺乏针对性。

A. 克减

50. 一些人权条约允许国家在例外情况下采取措施，克减其承诺的某些人权义务。内部暴力情况被普遍理解成可能具有这样的例外性质，所以可在此类情况下克减权利。《公民权利和政治权利国际盟约》第4条第1款规定：

“在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时，本盟约缔约国得采取措施克减其在本盟约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情事所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。”

51. 《美洲人权公约》和《欧洲保护人权和基本自由公约》这两项区域性人权条约也分别在第27条和第15条中作了类似规定。

52. 但《公民权利和政治权利国际盟约》第4条第2款还规定，国家不得克减与盟约所保护的几项权利有关的义务，这几项权利包括生命权、不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚权、不受奴役或驱使权、不得因未履行约定义务而遭监禁权、不得遭受回溯性刑事措施制裁权、法律前人格获得承认权以及思想、良心和宗教自由权。上面提到的两项区域性公约也规定了类似不可克减的权利。⁹

53. 值得注意的是，这些条约允许克减与迁移自由、平等、保护少数、公正审判、言论自由以及免遭任意拘留或关押有关的权利以及其他一些权利，这也就是说，如果内部暴力情况允许援用克减条款，国家即可合法限制这类权利的行使。

54. 另一方面，允许一国以国内处于交战状态为由合法限制某些权利并不一定说明国际法的保护就有欠缺。首先，必须强调指出的是，国家不能不分清红皂白随意断然暂停行使可予克减的权利。《公民权利和政治权利国际盟约》第4条规定了若干条件，对国家援用克减条款作了具体限制，如规定不得采取纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身理由的歧视措施，而且所采取的每一项限制某些权利的具体措施仅“以紧急情事所严格需要者为限”。最后一项规定尤为重要，因为它要求限制必须与有关情事相称。迫于紧急情事可以对集会和移动自由作出一些限制，如实行宵禁，但不可任意限制。全面或普遍限制本身是值得怀疑的。另外，克减的临时性质及其法律依据等规定也限制了国家的随意权。

55. 其次，克减权利不得与国家根据国际法承担的其他义务相抵触。一些人权条约，如《经济、社会、文化权利国际盟约》、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》都没有克减条款。批准了《公民权利和政治权利国际盟约》的许多国家同时也是这些条约的缔约国。

56. 第三，只有在内部情况最严重时才能援用克减条款。国内存在暴力本身并不能作为克减的理由。第4条所用的“威胁到国家的生命”这一措词显然指的是确例外的情况。¹⁰

57. 对于援用克减条款所规定的所有这些限制合在一起看来已在国际法中为确保这些条款免遭滥用奠定了坚实的基础。在此方面，值得注意的是，多次专家会议的结论较详细阐述了在应用克减条款方面的方针，即既要考虑到国家应付例外情况的合法需要，又要确保尽量保护人权。¹¹ 这些方针十分符合条约法，看来实行后可以解决在内部暴力情况下援用克减条款带来的一些问题。

58. 总之，克减权利本身并不足以构成制定基本人道标准的明确理由。¹² 换句话说，即使紧急情势无疑为保护人权带来了严重问题，但并不清楚这类问题是否主要是由于国家可以克减某些人权义务而造成的。看来还需作进一步的分析，以确定内部暴力情况下最普遍的侵犯人权行为，可在何种程度上归咎于国际条约中克减条款的适当和忠实的应用。

B. 非正府武装团体与人权法

59. 关于人权法是否够用的第二个问题涉及非政府人员的活动。显然，非政府人员采取的措施可能会对人权和基本自由的享受产生不利影响。尤其是，成熟程度和组织水平不等的武装团体往往犯下最严重的侵犯人权行为。但严格说来，这些团体并无法律义务遵守由国家通过的、而且只有国家才能正式加入或批准的国际人权条约的规定。这些条约确定的监督机制无力监督关于武装团体活动的报道或就此采取行动。

60. 在适用国际人道主义法的情况下(下面将讨论这一点)，武装团体必须遵守国际人道主义法的规定。但在不适用国际人道主义法的情况下，虽然明显应根据国

内刑法惩处侵犯人权行为，但武装团体对侵犯人权行为所负的国际法律责任并不清楚。关于适当的责任标准，意见亦并不一致。一些政府称，武装团体可能会侵犯人权，所以应根据国际人权法承担责任。但有些政府则称，虽然武装团体的不执行行为值得谴责，但这些行为本身并不是侵犯人权行为，因为所违反的法律义务只对政府有约束力。学者和评论人员也有这样的意见分歧。

61. 当代人权概念的基点是，人权是相对于国家而言的个人权利，国家负有确保充分享受这些权益的被动和主动的法律义务。起初，提供人权保护是为了制约国家权力的行使，如经济、社会和文化等权利就是这么制订出来的，另外，人们还合法要求政府采取干预措施，确保各项权利(如教育权或保健权等)获得尊重。后来，随着发展权的确认，国家有义务单独或在与其他国家合作下落实这些权利。

62. 这一人权概念风行一时，考虑到政府侵犯人权的规模，这一点都不奇怪。但这一概念并未充分划定国际人权关注的范围。《世界人权宣言》以及两项国际盟约在序言部分都确认个人有责任促进尊重人权。两项盟约在序言部分指出：

“认识到个人对其他个人和对他所属的社会负有义务，应为促进和遵行本盟约所承认的权利而努力”。

这类提法明确指出个人有责任促进人权，但不清楚这是否包括对侵犯人权行为承担法律义务。人们早期废除奴隶贸易时，虽然没有明确用人权这样的字眼，但针对的是一切形式的奴役，其中包括非政府人员奴役他人的做法。联合国主持通过的首份人权条约《防止及惩治灭绝种族罪公约》明确适用于“依宪法负责的统治者、公务员或私人”(下划线是后加的)。最近，人权小组委员会和委员会就“人权与恐怖主义”问题通过的各项决议对“恐怖主义团体大规模侵犯人权行为”表示了关注。¹³

63. 另外，与此相关的是，个人的某些行为可以引起国际刑事责任，而不论此人是否代表国家行事。这类行为包括违反人权法的行为，上面提到的种族灭绝罪就是一个例证，但这只是非政府人员可犯下的几项危害人类罪其中的一项罪行而已。虽然尚未最后议定全部的危害人类罪，不过，联合国国际法委员会拟订的危害人类和平及安全治罪法草案已将若干侵犯人权行为列入这一类别。引人注意的是，治罪法草案列入了“有计划或大规模实行由某一政府或任何组织或团体唆使或指挥的”(下划线是后加的)违法行为。治罪法草案列入了以下罪行：谋杀；灭绝；酷刑；奴役；基于政治、种族、宗教或族裔原因进行迫害；基于种族、族裔或宗教原因进行

侵犯人类的基本权利和自由、致使全体居民中的一部分处于严重不利地位的体制化歧视；任意驱逐出境或强迫转移人口；任意拘禁；迫使人员失踪；强奸、逼良为娼和其他形式的性虐待；截肢和严重伤害身体等严重损害身体或精神完整、健康或人性尊严的其他不人道行为。¹⁴ 订于 1998 年 7 月在罗马举行的全权代表外交会议将完成对成立国际刑事法院事宜的讨论，其中包括确定属该法院管辖的包括危害人类罪和战争罪在内的有关罪行。该次外交会议的结果将特别令人注意，它们将有助于确定武装团体成员对违反人权法应负的责任。

64. 考虑到这一问题上的意见分歧及其复杂性，显然需要开展进一步研究。如果某一武装团体杀害平民，将人任意赶出家门或从事恐怖行为或不加区别的暴力行为，就可能会引起国际关注，这似乎是没有什么疑问的。如果一国政府已丧失逮捕并惩处这类罪犯的能力，则尤其会引起国际关注。不过，根据现有的国际人权法匆忙对付这类行为可能会造成非常严重的后果，至少会将针对这类团体成员而采取的侵犯人权的行为合法化。¹⁵ 发展国际人权法来使政府遵循共同的标准是联合国的一大成就。我们现在面临的挑战是，既要维护这一成就，又要确保我们的人权概念仍符合我们周围的现实情况。

65. Kalliopi K. Konba 女士在提交小组委员会上一届会议的关于恐怖主义与人权问题的一份工作文件中建议，有必要

“……客观地评估国际人权法律的发展是否在超出(以及最终在何种程度上超出)传统的个人与国家两分法的范围，超出国家尊重和保证尊重人权的义务范围，而走向确立也适用于个人和其他非国家行为者，包括解放运动和恐怖主义组织的义务”。(E/CN.4/Sub.2/1997/28, 第 16 段)

因此，要想确定既对这类团体适用、也对政府人员适用的义务，制定基本人道标准很可能最适当不过了。

C. 现有人权规则缺乏针对性

66. 在对内部暴力情况应用现有的人权标准方面，可能出现的第三个问题是，一些最有关的权利和保护措施缺乏针对性。国际人道主义法的一大优点是，其规定直接了当，且十分详细，规定了与冲突有关的违法行为，使潜在受害者比较清楚在

特定情况下他们究竟有何权利。另外，同样重要的是，国际人道主义法还较详细地规定了武装部队的职责。但是，对国内暴力情况极端重要的许多人权保障规定却相当笼统。¹⁶ 将举几个例子来说明这一点。

67. 许多人权文书规定了生命权并禁止任意剥夺生命。虽然这些文书在应用死刑方面提供了一些指导，如确定执行死刑何时构成侵犯生命权，但在某些作战方法或手段何时构成侵犯生命权方面，却并未提供任何明确的指导。而只适用于国际武装冲突的 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约第一号附加议定书》则规定了关于保护平民免遭敌对行动影响的若干详细规则，其中禁止了某些作战方法和手段。适用于某些内部武装冲突的《第二号附加议定书》虽不那么全面，但也禁止直接袭击平民和用平民挨饿作为战争手段。

68. 《公民权利和政治权利国际盟约》第 12 条保障人们“有权享受迁移自由和选择〔自己〕住所的自由”。第 12 条所受的限制是，还需要保护国家安全和公共秩序等利益。在冲突中，人们往往被强行迁移，或移动受到限制，但人权文书却并未明确指出何时才可采取这类措施。《第二号议定书》则具体规定只有出于“迫切的军事理由”（第 17 条第 1 款）或人们自身的安全才能迁移人口，并保障了被迁移者的待遇。

69. 在人权保护的某些领域，已订立了专门的示范规则、行为守则和原则汇编，以便更大程度地落实某些权利。例如联合国第八届预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《执法人员使用武力和火器的基本原则》直接就国内警察在执勤时保护生命权问题作了详细规定。这类原则的目的一般说来并不是规定新的权利，而是通过确定现有的某项权利在特定情况下带来的义务，更有效地维护现有权利。就内部暴力情况下保护生命权以及其他关键人权制定类似的守则或一整套原则可能是有用的。

六、国际人道主义法与国内暴力情况

70. 国内人道主义法包括各种国际条约和协定，有些可追溯到百年之前。最重要的文书是 1949 年的四项保护战争受难者的日内瓦公约及其两项附加议定书。此外，还有 1907 年《第四项海牙公约》以及所附《陆战法规和惯例章程》、1925 年《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的日内瓦议定书》、1954

年《关于在武装冲突中保护文化财产的海牙公约》(及其条例)、1972年《关于禁止发展、生产和储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》、1980年《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》(及其四项议定书)、1993年《关于禁止发展、生产和储存化学武器及销毁此种武器的公约》以及近期1997年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种武器的公约》。

71. 如上所述，关于国际人道主义法适用于国内情况存在种种问题的论点主要归结为两方面：第一，确定在哪些情况下适用约束国内冲突的条约规则有着重重困难；第二，即使这些规则可以适用，也只提供最低限度的保护。此外，如果不考虑习惯法的范畴，哪一方面都无从谈起。

72. 讨论这些问题之前，应该注意一个重要的说明：无论现有规则存在什么问题，我们都要问问自己这些连续不断的侵权行为是法律的含混所致，还是其他现实问题的反映。也就是说，如果用过多的精力讨论现有法律是否足够，并认定补充这些缺陷就可以了，这样做可能不明智，也没有帮助。阅读以下论述时，请牢记这一点，报告结尾还将回到这一问题。

A. 国际人道主义法对国内暴力和冲突情况的适用范围

73. 1949年起草和通过日内瓦公约时，可以相当详细地列出关于伤者、病者和遇船难者的照顾、战俘的待遇，甚至被占领领土平民的保护的各种规则。但这些详细规则只适用于国家之间的战争。关于“非国际性武装冲突”，只有一条得到了一致同意。共同第3条(所谓共同，是因为它载于所有四项公约)规定：

“在一缔约国之领土内发生非国际性之武装冲突之场合，冲突之各方最低限度应遵守下列规定：

“(一) 不实际参加战事之人员，包括放下武器之武装部队人员及因病、伤、拘留或其他原因而失去战斗力之人员在内，在一切情况下应予以人道待遇，不得基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力或其他类似标准而有所歧视。

“因此，对于上述人员，不论何时何地，不得有下列行为：

“(甲) 对生命与人身施以暴力，特别如各种谋杀、残伤肢体、虐待及酷刑；

“(乙) 作为人质；

“(丙) 损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇；

“(丁) 未经具有文明人类所认为必需之司法保障的正规组织之法庭之宣判，而遽行判罪及执行死刑。

“(二) 伤者、病者应予收集与照顾。”

74. 对共同第3条的重要性不应低估。它直接了当地提出了冲突各方必须尊重的一些重要保护，而且适用于“非国际性”的任何武装冲突，现已被视为习惯国际法的一部分。但是，它有两个缺陷。第一，只提供了最低限度的保护，例如，对有关行动自由的问题只字未提，没有明确禁止强奸，也没有明确谈及战争方法和方式问题。第二，共同第3条没有划定“非国际性的武装冲突”，事实上是为各国政府留有余地，让它们斟酌如何对本国的暴力情况适用这项条款。

75. 但是，改进共同第3条缺陷的努力已经取得了若干成果。1968年在德黑兰召开的国际人权会议通过了一项决议，是这些成果中最重要的一项。第23号决议具体要求大会请秘书长除其他外研究：

“需要制定新的国际人道主义公约或修订现有公约，确保向所有武装冲突中的平民、战俘和战斗员提供更好的保护……”（强调符是编者加的）。¹⁷

提出这一要求，考虑的是1949年日内瓦公约“范围不够宽泛，无法涵盖所有武装冲突”。后来，秘书长与红十字委员会多次协商编写了研究报告，除其他外建议作出各种努力设法扩大国内武装冲突中的保护范围。红十字委员会尔后提出建议，表达了同样的关切。它向关于重申和发展适用于武装冲突的国际人道主义法律的外交会议提交的关于国内冲突的议定书草案包含了许多详细规则。然而，许多规则没有被接受，外交会议于1977年6月8日通过了一项措词十分缓和的案文，即关于保护非国际性武装冲突受难者的第二议定书。

76. 第二议定书提出了许多保护非国际性武装冲突受难者的重要措施，扩大了共同第3条保护的范围，包括禁止集体惩罚、对健康和身体上或精神上幸福的暴力、恐怖主义行为、强奸、强迫卖淫和非理侵犯、奴隶制度和抢劫。此外，还包括了保护儿童以及保护因与冲突有关的原因被拘留者以及他们的权利的规定，对因与冲突

有关的刑事犯罪而被起诉的人提供了公平审判的保证。还有关于保护和照顾伤者、病者和遇船难者以及保护医务和宗教人员的条款。第二议定书还禁止攻击平民人口，禁止将饥饿当作一种战争方法，禁止任意驱逐平民人口。

77. 第二议定书提供的保护是对共同第3条的重要改进。然而，与国家间战争规则相比，仍然是非常基本的。最严重的缺陷是没有第一议定书中关于保护平民免受敌对行动影响的许多具体措施。例如，第一议定书禁止直接和不加区别地攻击平民，列出了被禁止的不加区别攻击的具体类别；对武装力量规定了相当详细的义务，要求它们采取预防措施保护平民人口和民用物体；提出了有关不设防地方和非军事区的规则。第二议定书在这些问题上只有一些一般性的规定。

78. 但是，第二议定书存在的一个较大困难是它提供的保护只适用于符合某种规模和性质的国内冲突。第1条第1款规定该议定书适用于：

“……在缔约一方领土内发生的该方武装部队和在负责统率下对该方一部分领土行使控制权，从而使其能进行持久而协调的军事行动并执行本议定书的持不同政见的武装部队或其他有组织的武装集团之间的一切武装冲突。”

第1条第2款将以下情况排除在议定书适用范围之外：

“……非武装冲突的内部动乱和紧张局势，如暴动、孤立而不时发生的暴力行为或其他类似性质的行为。”

79. 这项双重标准似乎限制了第二议定书对全面内战或接近全面内战局势的适用。当然大多数政府也不打算对强度较轻的局面适用议定书。由于议定书和其他协定都没有规定由一个公正的外部机构来决定是否达到了适用议定书的标准，所以主要依赖有关政府的诚意，而这种诚意又常常缺乏。它们认为允许适用议定书可能使反对派在国际上获得合法地位(即使议定的另一条款明确排除了这种解释)和/或表明政府默认它缺乏对国家的有效控制。

80. 于是，在许多国内暴力包括造成成千上万人死亡的国内暴力情况下，没有明确的条约规则约束所涉武装力量和武装集团行为的某些重要方面。还需要指出，安全理事会多次作出国内情势对国际和平和安全构成威胁的决定(以便根据《宪章》采取行动)，但是否适用第二议定书则不明确。¹⁸

81. 从实际或潜在受难者的观点来看，这种情形显然无法令人满意。平民和民用物体在所有情况下都应该受到保护，免受直接或不分皂白的攻击。国际武装冲突禁止使用的武器或战争方法在国内暴力和冲突情况下一般也应受到禁止。同样，武装部队在攻击中采取预防措施以减少平民伤亡的义务，以及方便和保护向平民人口提供救济的人道主义机构的工作等项规则，无论冲突的性质和规模，都应适用。认为武装部队可自由地对本国公民采取若在国外军事行动中将被视为非法的行为，似乎有点不合逻辑，在道义上也完全站不住脚。那么，为什么只有在武装集团参与的冲突达到第二议定书设定的高度极限时才让它们对任意驱逐人民的做法承担国际责任呢？

82. 国际人道主义法适用于国内暴力情况存在的问题大家普遍承认。但是，由于1974 - 1977年外交会议没能通过一项强有力的一般性议定书来调整尽可能宽泛的武装冲突，人们对解决这些问题的努力十分怀疑。那次会议的失败，主要由于许多政府担心为国内冲突制订规则可能赋予与其发生冲突的武装集团以某种合法性，也可能为其他国家或国际组织提供干预冲突的口实。第二议定书排除这些解释的具体条款显然不足以减轻这些担忧。

83. 因此，关键问题是是否有可能进一步发展有关国内冲突的规则，以便在所有需要保护的人在需要时得到保护。鉴于过去的困难，认为重新起草或修订现有的条约问题便可以解决的想法似乎有些不现实。此外，在这方面还应指出，国际人道主义法律习惯规则的重要性。这些规则不同于条约法，但对解决将国际人道主义法适用于国内暴力情况的问题却十分重要。我们在下一章可以看到，确认习惯规则出现了某些进展，有助于制定基本的人道主义标准。

B. 国际人道主义习惯法

84. 以上分析仅限于国际条约中的现行规则。需要强调，除条约规则外，国内武装冲突还受到国际习惯法规则的约束。早在1907年，各国在起草关于战争法的国际协定时就认为有必要明确指出，在条约规则不涵盖的情形下，战斗员和平民

“……仍然受万国法原则的保护和管辖，因为这些原则来自文明民族之间建立的习惯、人道主义法律和公众良心的要求。”¹⁹

这项条款称为马顿斯条款，在第二议定书的序言中也可看到：

“回顾到在现行法律所未包括的情形下，人仍受人道原则和公众良心要求的保护。”

85. 与共同第3条一样，马顿斯条款也不应被低估。它表明各国具体承认和接受在现有条约规则之外，国际习惯法规则也可适用于国家内部的战争。²⁰ 迄今，问题在于原则或具体地确定“人道原则和公众良心要求”禁止的是什么。例如，是否意味着国际冲突禁止使用的武器在国内冲突中也普遍不能使用？是否意味着无论什么时候都应禁止任意驱逐和禁止将让人挨饿当作一种战争方法，是否只在符合第二议定书很高的极限的国内冲突中才能这样做？是否意味着在任何时候而不仅仅在国际冲突中才禁止不分皂白的攻击？

86. 最近以致现在都有一些进展，表明其中的若干问题可能正在得到解答，习惯规范的一些概念也逐步引入了较具体的内容。安全理事会设立了两个刑事法庭审判前南斯拉夫和卢旺达因战争罪和妨碍人类罪而被起诉的人，法庭判决可能发展成为适用于国内冲突的较详细规则，构成习惯法的一部分。²¹ 这两个法庭的规约，特别是卢旺达刑事法庭的规约已显示出适用于国内冲突的法律的发展迹象。同样，将于1998年在罗马完成的起草国际刑事法院规约的进程也可能产生有关的成果。

87. 目前，红十字国际委员会正在进行一项关于适用于国际和非国际武装冲突的国际习惯法规则的研究，这项研究的基础是1993年9月在日内瓦举行的保护战争受难者国际会议授权设立的政府间专家组(目的是研究确保国际人道主义法得到遵守的实际手段)提出的建议。这些建议已于1995年12月得到红十字和红新月国际会议第二十六届会议的批准。该项研究的结果对发展适用于国内冲突的规则也具有意义。

88. 显而易见，应该密切注视这些动态，并评估它们对澄清国内暴力和冲突受害者的保护和权利的影响。确认习惯规则也可以克服现有条约法范围内存在的某些问题，并有助于制定基本人道主义标准。委员会不妨考虑进一步的报告是否可以提供有关这些动态的情况和分析。

七、确认基本人道主义标准的好处和问题

89. 权衡发表一项基本人道主义标准宣言的问题现在已转向全面分析现有标准是否充分的阶段。从上可见，现有标准的范围和适用存在一些问题，但也需要更多的分析来确认应作哪些进一步的阐述和澄清，并了解其他领域的进展对它有什么帮助。

90. 除法律方面外，关键问题是实施，也就是一项基本人道主义标准宣言对减少和防止侵权行为可能产生的影响。换句话说，宣言本身不应被看作是目的。

91. 由于现有规则的适用有些混乱，所以一项基本人道主义标准宣言对那些大声疾呼在国内冲突情况下应更多尊重人权的人们将有较大的参考价值，对参与培训武装部队成员计划的工作人员尤其适用，也可便利与人道主义工作人员在国内暴力情况下从事救济工作。

92. 就教育或培训计划而言，有人认为人道主义标准宣言可以是一份阐述国内暴力情况下保护人权基本原则的极有用处的文件。具体的想法是，宣言如果简明扼要、直接了当地阐述这些原则，可便于大家了解，不必面面俱到把现有法律的繁文缛节一一列出来。要设法影响军事集团的行为，这一点尤其应该加以注意。

93. 但是，关键的问题是不仅大家要知道这些原则，而且要遵守这些原则。落实原则宣言可能要依赖于现有的机构，如国别和专题报告员以及人权委员会的工作组。所以应听取它们或其他机构的意见，了解关于基本人道主义标准宣言对其工作是否有帮助。

94. 确认基本人道主义标准也可能有一些不利之处。人们担心重述这些标准可能损害现有的国际标准。这一担心基于几点考虑。由于原来的设想是制定一套最低限度标准，所以没有列入的权利可能会有所减损。另外，一项新案文达成以后，总有可能低于或削弱现有的规则。当然，象许多人权文书那样，可以在新案文中加入具体的条款防止这种结果或解释。也可举出其他实例说明制定行为守则或原则宣言不会削弱而会加强条约规则。确认基本人道主义标准的工作如果继续下去，就要确保不对现有条约法构成危险。

95. 另一潜在的不利因素是制定基本人道主义标准可能陷入政治争论的泥沼，或将这些标准看作是可选择或可以违背《联合国宪章》的方式使用的政治工具。

当然，这方面的危险总是存在。重要的是尽可能确保着眼点放在受难者身上，人道主义考虑而不是政治因素是推动这一进程的动力。这项工作如果不再继续下去，绝不能因此而影响到执行现有法律的努力。

八、什么是基本人道主义标准？

96. 如上所述，委员会第 1997/21 号决议请秘书长除其他外认明“可适用于各种情况的人权法和国际人道主义法的共同规则”，并说这些规则可能构成基本人道主义标准的基础。这些工作并不象乍看起来那么简单。这些规则散见于各种条约和宣言，也可以在习惯国际法中找到，决定后者的内容也不是一件容易的事，需要勤勉努力和一丝不苟。例如，不仅需要全面考察国家和国际法庭以及其他权威机构的实践，而且需要注意世界各国的现有做法。

97. 当然，承认这项工作的复杂不是对它的用处产生怀疑。将适用于国内暴力情况的现有规范汇编在一起，无论是依据条约，还是参照习惯法，都是一件很有意义的工作，是对现有标准是否足够得出一个确切结论的最佳办法。从以上讨论可以看出，鉴于人权法和国际人道主义法的一些有关的发展(人权法在拟订妨害人类罪，国际人道主义法在编制习惯法规则，并将某些行为认定为国际罪行)所以现阶段列出一个结论性的权威清单似乎过早，不过可以提出若干意见。

98. 第一，为有效克服国内暴力情况下的侵犯人权行为，至少需要列入第二 B 节所述侵权的标准，即剥夺生命权，酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇，行动自由，儿童权利，妇女人权，任意剥夺自由和正当程序，保护平民人口。而且，应该十分具体地阐述这些标准，以便在实际情况下具有意义，同时明确和容易理解。

99. 第二，要找到有关法律两个分支的共同规则，需要考虑整个问题最令人感兴趣的一个方面，即是否酌情考虑将这些规则合并在一起。长期以来，这两个法律分支在不同的领域运行，即便它们的出发点都是关心人的尊严。当然，在一些领域保持它们的区别也有令人信服的理由，尤其它们分属于调整国际武装冲突的规则和调整内战性质的国内武装冲突的规则。但是，在国内暴力情况下，有相当多的交叉和互补，这种区别可能产生相反的效果。我们必须注意不要扰乱现有的使命，也不

要损害现行的规则，但是在这些限制内，应该有很大的余地建立一个关于保护的共同框架。

九、基本人道主义标准宣言的性质

100. 本报告对拟议的基本人道主义标准宣言可能采取的形式不作结论。小组委员会 1994 年向人权委员会转交《图尔库/奥布最低限度人道主义标准宣言》的决议中建议“……进一步完善和最终予以通过”。迄今，委员会通过的各项决议即使承认“有必要提出各项原则，但从未指出以何种方式议定和通过这些原则。

101. 人权领域以前的各套原则和宣言通常在人权委员会设立的工作组中进行讨论和拟订，然后提交大会，由大会以决议形式通过。不过，也可以以其他形式制订一项关于基本人道主义标准的宣言。由于与国际人道主义法问题的密切联系，也由于在该领域具有公认的专业知识，毫无疑问红十字国际委员会可积极参与制订这些标准的各种活动。

102. 现在考虑这一问题似乎有些过早。在对宣言的性质作出决定之前，必须讨论和同意确实有必要拟订一项基本人道主义标准宣言，以及宣言中包括哪些标准种类。到那时，有关宣言采取的形式将更加明朗，例如是否可以是一项原则宣言。

十、结论和进一步研究的建议

103. 本报告的目的是提出确认基本人道主义标准涉及的各种问题。如有可能，对某些问题作了尝试性结论；在其他地方，则提出需要进一步磋商和分析的问题。

104. 分析是否需要拟订标准，必须考虑涉及的法律问题。对于非法律工作者而言，这项活动似乎有些抽象。因此，首先需要重申和强调我们讨论的出发点，即继续在世界各地肆虐的许多国内暴力情况对成百万个人的生命构成的可怕威胁。人权委员会通过的国别决议大都涉及有一定程度国内暴力的国家，这些国家又引人注目地出现在委员会各专题报告员和工作组的报告中。冲突的存在与侵犯人权行为之间有着密切联系。因此，再次看一下我们手中防止这些侵权行为的手段是及时的、适合的。

105. 工具之一是国际法，对国内暴力而言，我们有人权和人道主义法的法律标准。从这份初步报告可以看出，两个法律分支都有一些问题。国际人权法为非国家武装冲突团体设置哪些义务并不明确，也可以说国际文书载述的一些最重要权利如生命权缺少具体的规定，使它们在国内冲突中难以发生实际影响。另一方面，国际人道主义法可适用于非国家武装集团，它的规则也很具体和详细，但是它对许多国内冲突情况的适用受到麻烦的极限标准的阻碍和条约法缺乏许多重要保护的限制。

106. 既然制订基本人道主义标准可以克服这些问题，这就是一项值得认真注意和支持的倡议。显然，在实施过程中，需要密切注视两个法律分支目前出现的动态。除其他问题外，进一步的研究和活动可侧重于以下方面：

- (a) 审查非国家武装集团对侵权行为应负的国际法律责任，包括审查人们对基本人道主义标准宣言是否可成为迫使这些集团对自己行为负责的适当手段的看法；
- (b) 审查如何使有关的人权规定更加具体，以确保在国内暴力情况下尊重这些权利，探讨是否可以通过一项基本人道主义标准宣言来实现这一目标；
- (c) 密切注视为在国内暴力情况下保护人的尊严而确定妨碍人类罪和国际人道主义法习惯规则的动态，评估这些动态与制定基本人道主义标准的关系；
- (d) 征求各国政府和其他有关机构对本报告所述问题的意见，并与它们进行协商。

107. 除法律标准问题外，我们还可以利用其他手段在确保在国内暴力和冲突情况下尊重人权。如以上第三章所述，我们可以利用现有资料来源，较全面地回顾这些情况下发生的最严重和最经常的侵犯人权行为，包括发生的背景。在这项工作中，还可以考虑确保在国内武装冲突情况下更加尊重人权的手段，并就此提出建议。例如，可考虑人们对现有法律的了解是否足够，新的培训活动在何种程度上可有助于对法律的尊重。

注

¹ 使用“武装团体”或“非政府武装团体”这两个术语并不影响有关团体的活动是否属于国际人道主义法的管辖范围。

² 《宣言》全文见文件 E/CN.4/1996/80 的附件。制订这项宣言的想法始于 80 年代初；见 Theodor Meron, “On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument”, 77 American Journal of International Law 589(1983). See also Asbjorn Eide, Theodor Meron and Alan Rosas, “Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards”, 89 American Journal of International Law 215 (1995) for a summary of the Declaration and its consideration by international bodies.

³ 尤其见秘书长根据大会第 48/157 号决议任命的专家 Graça Machel 女士编写的题为“武装冲突对儿童的影响”的报告(A/51/306)和秘书长在联合国五十周年提出的立场文件“《和平纲领》补编”(A/50/60-S/1995/1)第 81 至 115 段。在此方面还可参考国内流离失所人士问题秘书长特别代表 Francis Deng 先生自 1993 年以来向人权委员会提交的各份报告。

⁴ 见“Mapping Violent Conflicts and Human Rights Violations in the mid-1990s”, A.J.Jongman and A.P.Schmid, World Conflict Map, prepared by PIOOM (Interdisciplinary Research Program on Causes of Human Rights Violations), Leiden University, Netherlands。据上面提到的 Machel 女士编写的研究报告称，目前在国家内部共有“30 个大规模的武装冲突”。

⁵ 用“政治目标”这一措词并不是要给予这类目标任何合法性，只是想以此将这些团体与可能也有武装的其他团体(如专事有组织犯罪的团体)区别开来。

⁶ 见 Robin M. Coupland, “The Effect of Weapons: Defining Superfluous Injury and Unnecessary Suffering”, in Medicine and Global Survival, Volume 3, March 1996.

⁷ 关于冲突对妇女人权的影响，可进一步参照暴力侵害妇女问题特别报告员 Radhika Coomaraswamy 女士向人权委员会提交的最新报告(E/CN.4/1998/54 和 Add.1)。

⁸ 到 1997 年 12 月 15 日为止，共有 137 个国家加入《经济、社会、文化权利国际盟约》，140 个国家加入《公民权利和政治权利国际盟约》。

⁹ 《欧洲公约》规定不可克减生命权、禁止酷刑和奴役以及刑事不可回溯的性质。《美洲公约》则列入了《公民权利和政治权利国际盟约》所列的所有不可克减的权利，但与禁止监禁未能履行约定义务者有关的权利除外)，并增添了其他几项权利，如保护家庭权、儿童权以及政治权和国籍权。

¹⁰ 小组委员会紧急状态问题特别报告员建议，国内法应规定只可在下列情况下宣布紧急状态：

“(1) 发生了严重动态，威胁到全体人民的重大利益，并对社会的有组织的生活构成威胁，在此种形势下宪法和法律通常所允许的限制性措施显然已不够用；或者

- (2) 存在着发生这种动态的实际危险或此种危险即将来到;
- (3) 只是为了保护人民的权利和安全以及公共机构在法制原则下运行”
(E/CN.4/Sub.2/1997/19, 第 82 段)。

¹¹ 见 Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, adopted by the 61st Conference of the International Law Association in August 1984, 79 American Journal of International Law 1985, at 1072; and the Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in 1984 at a meeting of experts in international law, 7 (1) Human Rights Quarterly 1985, at 3 .

¹² 另一方面，紧急状态问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊先生在提交小组委员会的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1)中提出了许多有意义的建议，并同意关于通过最低限度人道主义标准宣言的建议。

¹³ 例如见委员会 1997 年 4 月 11 日第 1997/42 号决议和小组委员会 1997 年 8 月 28 日第 1997/39 号决议。

¹⁴ 《大会正式记录：第五十届会议补编第十号》(A/51/10)第一部分第二章，D 节第 18 条。

¹⁵ “会议认为，处理侵犯人权情况的多数机制迄今都坚持国家应对侵犯人权行为负责的制度。把恐怖分子集团定性为侵犯人权者将是危险的，这有可能等于给政府犯下违反人权行为留下某种借口。称这种集团为侵犯人权分子与其行动可能对人权的享受造成消极影响之间应作区别。” 1996 年 5 月 28 日至 30 日在日内瓦举行的人权委员会和咨询服务方案特别报告员/代表/专家以及各特别程序工作组主席会议的报告(E/CN.4/1997/3,附件, 第 44 段)。

¹⁶ 关于制订保护国内流离失所者方针，也有人持类似论点。“产生第二个有欠保护领域的原因是，一方面，已有一般规范，但另一方面，却并未确定一项相应权利来确保在国内流离失所者特别需要的领域中落实一般规范。在这样的情况下，可从现有的一般规范推断具体的法律权利，但如在一项国际文书中阐述这些具体保障，肯定会加强对国内流离失所者的保护” (E/CN.4/1996/52/Add.2, 第 411 段)。

¹⁷ 《国际人权会议最后文件》，德黑兰，1968 年 4 月 22 日至 5 月 13 日，联合国出版物(销售号码：E. 68. XIV. 2)第三章。

¹⁸ 见关于索马里的 1992 年 12 月 3 日第 794(1992)号、1993 年 3 月 26 日第 814(1993)号和 1993 年 6 月 6 日第 837(1993)号决议；关于利比里亚的 1993 年 3 月 26 日第 813(1993)号决议。

¹⁹ 1907 年 10 月 18 日关于陆战法规及惯例的第四项海牙公约，序言。第一议定书以新的措辞对该条阐释如下：“在本议定书或其他国际协定所未包括的情形下，平民和战斗

员仍受来源于既定习惯、人道原则和公众良心要求的国际法原则的保护和支配”。第一议定书，第1条第2款。

²⁰ 还应指出，所说的“公众良心”和“人道原则”似乎打算超出以国家实践为基础的习惯规则。

²¹ 见 The Tadić decision of the Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Former Yugoslavia since 1991, Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1-AR72 .

-- -- -- -- --