



秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 1674 (2006) 号决议和第 1738 (2006) 号决议的要求提交，是关于武装冲突中保护平民问题的第六份报告。安全理事会第 1674 (2006) 号决议是保护平民的问题一个分水岭，它明确奠定了安理会和联合国在此领域里的行动框架——如今，这些行动同安理会 8 年前审议第一份保护平民报告时一样重要，一样必要。

2. 本报告介绍了近年来执行第 1674 (2006) 号决议、加强安理会和其他合作伙伴拟定的保护平民框架的最新进展；概述了积极的发展和世界各地冲突中影响到平民的新老问题；突出了对我们大家特别重要的 4 项问题：有需要的平民被剥夺了救命的机会；冲突中发生令人发指的性暴力，给个人和社区带来恶劣影响；急需更连贯地缓解冲突给住房、土地和财产带来的冲击；必须制止发生集束弹药造成难以接受的人员伤亡。报告最后提出一套重大行动建议，供安全理事会审议，其目的是，在需要更迅速、更系统行动的领域，进一步加强保护框架。

3. 我访问了一些饱受冲突蹂躏的国家，使我相信，受战争之害，颠沛流离的人们，需要的不是空言，而是我们的行动。他们的困境让我深深感到在我们无法防止武装冲突的地方，我们有责任确保压倒一切的工作是而且继续是保护平民。这是我作为联合国秘书长，这是安全理事会，更是负有保护平民主要责任的会员国的责任。保护平民是确认每个人与生俱来的尊严和价值，是必须履行的人类、政治和法律责任；它体现在所有主要的道德、宗教和法律准则中，并非任何文化或传统所特有。这是一个促使我们联合起来、承担责任、保护平民不受虐待、消解战事影响，减缓人们苦难的事业。



二. 当今武装冲突的性质

4. 世界各地冲突的次数有所减少,¹但是在行将爆发或是正在肆虐的,其中绝大多数是非国际性的冲突中,大量平民仍可能或是已经遭受暴行、受到凌辱。一些人仅仅是因为时间不巧和地点不巧而遭难。另一些人则是在攻击者几乎全然不受惩罚的环境下受到蓄意的攻击和暴行。

5. 对于 3 500 万人民而言,逃亡是唯一的选择。因此,背井离乡仍是当代冲突的一个主要特征,大概也是我们面临的最重大的人道主义挑战。但是,这常常只是煎熬的开始,其中的苦难、匮乏和每日的生存挣扎可持续数年甚至数十年。在许多情况下,人们终生丧失了生计、机会和文化特性。世界难民人口现为 990 万,是 4 年来人数最高的一年。难民人数增加的主要原因是伊拉克安全局势和人道主义状况恶化,迫使 200 多万人逃亡海外。

6. 这是全世界受冲突影响在国内流离失所的大约 2 450 万人之外的数目。在伊拉克,我们知道的就有大约 220 万人在国内流离失所。在苏丹,今年大约有 100 万人返回了该国南方,但是达尔富尔局势动荡,又造成 24 万人新近流离失所,使达尔富尔一地流离失所的人口总共达到 220 万人。大约 24 万 2 千人逃离达尔富尔,逃往邻近的中非共和国和乍得。而这两个国家本国又分别有 30 万名和 17 万名国内流离失所者。索马里有大约 70 万人在国内流离失所,刚果民主共和国今年一再的战事,迫使 50 多万人逃离家园,使总的流离失所人口超过 120 万人。哥伦比亚有 20 000 名平民遭到非国家武装集团驱赶,流离失所。哥伦比亚登记的流离失所人员有 210 万人,而一些方面估计总数达到 300 万人。阿富汗暴力和安全局势又导致更多的人流离失所,尤其是在南部省份。2007 年上半年,大约 44 000 人流离失所。今年到目前为止,斯里兰卡的暴力活动致使 10 万人流离失所,尤其是在该国北部和东部地区;然而 5 月以来敌对活动减少,大约 12 万人已经返回东部家园。

7. 今天,大多数冲突仍属非国际冲突。这些冲突的特点一直是冲突各方的军事能力不对称,而且近年来,在若干冲突中,此种情况越来越明显,最显著的是在被占领巴勒斯坦领土,但在阿富汗和伊拉克也一样,在那里,国家和多国部队正在面对各种武装团伙。在此种冲突中,军事上较弱一方为克服常规军事上的弱势,便明目张胆地违反国际人道主义法,如蓄意攻击平民,包括自杀爆炸,以及扣押人质和故意在平民基础设施内部署战斗人员和其他军事目标。这些行为违反了国际人道主义法,使平民大受其害,其罪责不可原谅。另外一种可能是,军事上较强的一方在此很难查明,甚至不可能查明的敌方战斗时,可能会越来越多地动用违反区分原则和相称原则的战争手段,也使平民首当其冲。

¹ 在 2006 年,16 个地点发生了 17 起主要武装冲突,而在 2004 年,17 个地点发生了 19 起武装冲突。《2007 年斯德哥尔摩国际和平研究所年鉴》。

8. 当代冲突的另一个特点是反恐行动，各国用此来防止和回应跨国武装集团的暴力行径。应该承认，各国拥有保护自己及其管辖范围之内人员的固有权利，但是反恐行动的所有方面，无论是使用武力还是剥夺自由，都应该充分遵守适用的国际法。

9. 另外一个明显特点是，各国传统的安保或军事职能外包给私营军事/安保公司。例如，2006年3月，在伊拉克，大约有181家私营军事/安保公司，48 000名雇员，为多国部队承担职能。² 私营军事/安保公司的活动包括，保护人员和资产，审讯囚犯，甚至参与作战行动——这些活动常常使私营公司的雇员直接接触平民人口。私营军事/安保公司雇员必须遵守国际人道主义法，这是明确规定的。雇佣这些人员的国家的责任也是明确规定的。然而，在推动遵守法律、让违反法律的雇员和雇佣国接受问责方面，仍任重道远。在这方面，我欣见瑞士政府采取主动，同红十字国际委员会合作，推动就私营军事/安保公司引起的问题进行政府间讨论，研究和制订良好的做法、管制模式和其他妥当的措施，促使国际人道主义法和人权法得到遵守。

三. 武装冲突中保护平民：进展和令人关切的问题

10. 近些年，加强武装冲突中保护平民的工作有长足进展，其中包括：提供保护的责任被接受；安理会更多参与保护平民事项；维持和平任务中更经常地纳入协助保护平民的活动；进行投资以加强联合国和平调解能力；各人道主义机构保护平民的活动得到更好的协调；国际上和国家内打击战争罪行和危害人类罪行有罪不罚现象势头有所加强。不过，仍有很多问题，这说明，保护平民工作是否有进展，要视实地发展而定。

A. 令人鼓舞的发展

规范框架的进展

11. 意义尤其重大的是，在2005年世界首脑会议上，所有会员国都接受了基本的“保护责任”。这是一项极其重要的申明，表明每个国家负有保护其公民及其管辖范围内人员不受种族灭绝、战争罪行、种族清洗和危害人类罪行之害的首要责任。重要的是，《世界首脑会议成果文件》第138段和第139段也责成联合国，包括安全理事会，支持会员国保护本国人民。这是一项重大的成就，必须尽早转化为更为果断的行动，防止或减缓冲突地区内平民的苦难。秘书长防止种族灭绝和大规模暴行问题特别代表将大力协助实现这些目标。

² 美国政府问责厅，“重建伊拉克——仍需改进私营安保机构”。国防能力和管理主任 William Solis 的声明（2006年6月）。

12. 自从我上次的报告 (S/2005/740) 印发以来, 安全理事会还采取了重要步骤, 加强保护平民的规范和行动框架, 包括在 2006 年通过了第 1674 (2006) 号决议和第 1738 (2006) 号决议。前一项决议对拟定以下方面的行动框架十分重要:

(a) 在联合国维持和平特派团任务中, 根据个别情况酌情列入以下方面的规定:

- (一) 保护人身受到紧迫威胁的平民;
- (二) 防止性暴力和对其作出回应;
- (三) 协助提供人道主义援助;
- (四) 确保难民营和国内流离失所者营地内和周围的安全;
- (五) 为其创造自愿、安全返回的有利条件。

(b) 安理会继续同紧急救济协调员合作, 紧急救济协调员充分参与联合国维持和平特派团和其他有关特派团早期规划阶段的工作;

(c) 向安理会提交有关保护平民的信息和分析。

维持和平人员发挥更积极的作用

13. 安理会越来越多地责成维持和平行动开展工作, 协助保护平民。最近的例子是非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动。该行动受权在部队部署地区, 在视为属其能力范畴之内, 采取必要行动, 保护平民 (第 1769 (2007) 号决议)。随后, 2007 年 9 月, 成立了联合国中非共和国和乍得特派团, 其明确的任务是在欧洲联盟行动的协助下, 保护平民。安理会还赞同一个警察行动概念, 力求确保在乍得的难民营和国内流离失所者营地维持法律秩序 (第 1778 (2007) 号决议)。

14. 虽然这些特派团尚处在早期阶段, 联合国刚果民主共和国特派团 (联刚特派团) 的活动突出表明, 通过一种优先考虑通过威慑性军事部署提供安保, 直接参与防止和结束违反人权和人道主义法行为的行动概念, 维持和平人员可以发挥保护平民的关键作用, 但这种作用也有其限度。非洲联盟驻苏丹特派团部队也力争向在达尔富尔的流离失所者和其他弱势人口提供一些保护。这些努力是在能力安保严重不足的情况下开展的, 当时, 2007 年 9 月, 反叛民兵残暴杀害了非洲联盟驻苏丹特派团 10 名士兵。

15. 越来越多地授予此种任务固然很好, 但这只是维持和平特派团加强保护平民的第一步。第一次授予此类任务后 8 年, 人道主义事务协调厅和维持和平行动部正在开展联合研究, 探讨把此类任务纳入维持和平特派团, 及其在实地的影响, 为今后的任务和部署总结经验教训。

加强区域组织的作用

16. 在 2007 年 6 月安理会有关保护平民问题的辩论期间，会员国承认区域组织在保护平民方面的重要作用，这也是 2007 年 4 月人道协调厅在达喀尔组织的会议的重点，这次会议是联合国高级别会议进程的一部分。与会者包括非洲联盟、西非国家经济共同体、伊斯兰会议组织、阿拉伯国家联盟和其他区域组织的高级官员。会议的一项重大成果是一致认为区域和次区域组织有必要为保护平民争取更多的赞助者和制定政策，而人道协调厅目前正在促进这一进程。还计划在其他区域开展类似活动。我鼓励各区域组织继续参与这一进程，以期通过调解、解决冲突以及在适用情况下的维持和平行动，发挥它们处理保护问题的潜力。

打击有罪不罚现象

17. 自从我上一次报告印发以来，特别是在通过国际刑事法院的工作，扩大国际司法涵盖范围方面也有了重大发展。国际刑事法院除了在 2005 年 7 月发出逮捕令逮捕四名乌干达上帝抵抗军成员之外，又在 2006 年 2 月根据关于在刚果民主共和国境内招募或利用 15 岁以下儿童参与敌对行动的指控签发逮捕令。被告在随后一个月被捕并移送法院。刚果民主共和国的第二名嫌犯于 2007 年 10 月移送法院，此人被控犯下战争罪和危害人类罪，包括谋杀和性奴役。

18. 2007 年 4 月，法院根据关于在达尔富尔犯下战争罪和危害人类罪，包括谋杀、袭击平民和毁坏财产的指控签发了两张逮捕令。我敦请苏丹政府立即采取措施，将被告移送法院，其中一位是苏丹人道主义事务国务部长。在随后一个月，检察官对中非共和国的局势展开调查，特别是对据称发生的强奸和其他性暴力行为展开调查。

19. 上述这些都是在杜绝有罪不罚现象方面的重大发展，正因为有罪不罚才造成如此多的侵犯权利案，并使这种现象得以持续。在我们不能防止这种现象的地方，至少应当确保施虐者以及对暴力侵害平民行为负有政治责任的人为其行为负责。我呼吁各会员国与国际刑事法院以及负责灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的其他国际机制充分合作，并请安理会采取适当步骤，在未立即出现合作迹象的地方鼓励和促进这方面的合作。

B. 关切的问题

20. 上述发展有助于建立一个日益倾向于设法（尽管尚未完全倾向于预先设法）在武装冲突中保护儿童的环境。但是这些发展与当今现实仍形成鲜明对照：在世界各地的冲突中，平民继续被杀、致残、被强奸、流离失所，他们的基本需求得不到满足。这方面有很多重要问题需要解决。我在本报告中谨提请特别关注下列各项，它们或在现代武装冲突中日具普遍性和迫切性，或对遵守国际人道主义法产生令人深感不安的影响。

敌对行为：进一步损害区分原则和相称原则

21. 首先是进一步损害区分原则和相称原则。区分原则要求敌对双方在任何时候都要把战斗员与平民区分开来，只能直接攻击战斗员和其他军事目标。相称原则规定，与从攻击中直接具体获得预期的军事优势相比，不得过分造成平民的死伤和民用物体的损害。在最近的和仍在发生的冲突中，有几次我们目睹故意将目标对准平民的情况，还有一种倾向是，对相称原则的解释导致无理和令人不安的扩大平民伤亡的容许范围。

22. 在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、索马里和苏丹等地，蓄意针对平民的现象更加普遍，制造了一种破坏稳定和使平民人口流离失所的恐惧气氛。阿富汗、伊朗、以色列和索马里等地利用自杀式袭击的事件愈演愈烈，这一趋势尤其令人担忧。在某些情况下，这类袭击对准的是军事目标，但是由于其所固有的滥杀滥伤性而造成平民伤亡。在其他许多情况下，袭击则故意针对平民和民用物体。这类袭击最常发生在公共场所：礼拜场所、购物广场以及人们在日常生活中常去的没有任何军事优势可言的平民地区。这类袭击不可避免的结果就是平民被屠杀，使人充满不安全感，严重扰乱公共生活。在伊拉克、自杀式袭击仅在 2007 年头三个月就造成 700 多平民死亡，1 200 多人受伤。³ 在 2007 年 8 月的一次极度致命的事件中，自杀炸弹手在伊拉克北部辛贾尔袭击了雅兹迪少数教派人员居住的院落，炸死 430 多名平民，炸伤 500 多人。在阿富汗，自杀式袭击次数从 2005 年的 17 次增加到 2006 年的 123 次，237 位平民被杀，624 人受伤。⁴

23. 在索马里、伊拉克和阿富汗等地对非国家武装集团发动的军事攻击中附带造成平民伤亡，也是令人关切的问题。在索马里，为了对反政府武装的袭击作出回应，政府和埃塞俄比亚军队有时会在平民地区使用重兵和重型武器。来自摩加迪沙主要外科医院的资料显示，2007 年 1 月至 7 月期间，有 3 200 名平民的伤势与武器有关，其中包括 1 000 多名妇女和儿童。在伊拉克，今年 4 月至 7 月期间，有 88 位平民在伊拉克的多国部队发动的空袭中丧生。联合国伊拉克援助团要求多国部队提供有关这些事件调查结果的资料，多国部队基本未予答复。

24. 在阿富汗，由于空中轰炸和地面攻击目标不准或认错对象而造成平民伤亡，有时也引起政府的关切。阿富汗人权委员会声称，仅在 2007 年 9 月就有 75 名以上平民在空袭和地面军事行动中丧生。阿富汗和多国部队在开展军事行动时必须更加谨慎，以避免造成平民伤亡。令人遗憾的是，在很多情况下，不利的安全条件使联合国阿富汗援助团（联阿援助团）独立核查平民伤亡事件的能力受到限制，不过联阿援助团为强调核查的重要性而作出的努力已日益产生作用。2007 年 8 月，在联合国在喀布尔主办的保护平民会议上，多国部队领导人同意为与联阿援

³ 联伊援助团，2007 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间的人权报告。

⁴ A/HRC/4/98，第 25 段。

助团分享信息提供便利，并宣布了减少平民伤亡的具体措施。在可能发生平民伤亡的情形下将与阿富汗政府合作开展“行动后审查”。

25. 作为一项标准做法，安全理事会应竭尽全力呼吁冲突当事方和获其授权的多国部队坚守国际人道主义法和人权义务。为此，我欣见安理会在延长在阿富汗的国际安全援助部队（安援部队）的授权的安理会第 1776（2007）号决议中呼吁采取一切可行步骤，确保平民的生命得到保护，国际人道主义法和人权法受到尊重。我将敦请安援部队领导人以及在伊拉克的多国部队领导人在按照第 1776（2007）号和第 1723（2006）号决议的要求向安理会提交的季度报告中提供具体资料，说明为在敌对行动期间确保平民受到保护而采取的各项步骤。

26. 在较理论的层面上，人们越来越担心，交战方在适用相称原则时对“具体和直接的军事优势”的内涵作出过于广义的解释，从而对被认为容许的附带平民伤亡的限度作出过于广义的解释，尤其是对于空中作战。有一种倾向是，不按照国际人道主义法所设想的那样，只将会产生重大军事优势和相当直接结果的攻击考虑在内，而是以平民伤亡为代价去获取几乎感觉不到、或经过较长时间才能取得、或作为整个军事行动结果的军事优势。例如，以色列政府为 2006 年对真主党采取军事行动造成的平民伤亡寻找理由时便清楚显示了这一倾向。⁵ 后来黎巴嫩问题调查委员会（根据人权理事会第 S-2/1 号决议设立）裁定此项军事行动构成显著不成比例地过度滥用武力的情况。

武装冲突对老年人和残疾人产生的影响

27. 妇女和儿童继续在冲突中受到极端暴力和苦难，对此在提交安理会的其他专题报告中有更详细的阐述。有关冲突对老年人和残疾人构成的特别风险则不常报道。老年人由于行动不便、体力下降，得到的援助机会更少。当动乱来临其他家庭成员纷纷逃离时，他们可能被留下来看护财产或被遗弃。同样，残疾人如果在寻求避难时得不到援助，死伤的风险就更高。他们可能会失去轮椅等移动工具，而有形环境又往往被破坏得面目全非。支助网往往停止功能，使他们变得更加孤立无援和被忽视。老年人和残疾人属于 2006 年黎巴嫩南部战斗中没有能力逃离的一群人，承受着非常高的伤亡风险。即使残疾人抵达了流离失所者安置点，行动仍然是一个问题，限制了他们获得服务的机会。

28. 由于认识到这方面的问题，最近通过的《残疾人权利公约》要求缔约国采取一切必要措施，确保在冲突局势中残疾人的安全得到保护。我鼓励会员国批准该项《公约》并在他们向将在《公约》生效后设立的监督机关提交的报告中纳入有关这些措施的资料。就眼下而言，国家当局和人道主义行动者必须确保在冲突中保护和协助平民的工作中系统地关注老年人和残疾人。

⁵ 例如见《对黎巴嫩境内真主党的袭击作出回应——相称问题》，以色列外交部，2006 年 7 月 25 日。

保护新闻记者

29. 另一个令人关切的问题是，越来越多的新闻记者和媒体助理在冲突地区进行报道时被杀害或受伤。对媒体来说，2006年是伊拉克连续被报道为是最危险国家的第四年，共有64名新闻记者和媒体助理被杀，多数是伊拉克国民。⁶ 2007年前六个月在伊拉克又有43人被杀。⁷ 在阿富汗、刚果民主共和国、海地、被占领的巴勒斯坦领土、索马里和斯里兰卡，也有死亡的报导。在有些情况下，死亡事故是过分冒险造成的，或是因陷于交火的炎网中而丧生。其他一些死亡是冲突方为遏制或阻止报道，特别是关于侵犯权利的报道而故意针对新闻记者造成的。“紧随”冲突一方的做法也使新闻记者非常接近军事目标，给人造成的印象是他们是战斗员，从而成为合法目标。

30. 安理会认识到这一问题的紧迫性，通过了第1738(2006)号决议，呼吁冲突各当事方停止攻击新闻记者和媒体专业人员，全面遵守他们的国际义务。该决议敦请各国和冲突各当事方防止违反国际人道主义法侵害新闻记者和媒体专业人员的行为，严厉杜绝有罪不罚现象，起诉对违反行为负有责任的人。为使这一问题取得进一步进展，联合国关于意见和表达自由权问题特别报告员建议就此问题编写一份全面分析报告，提出加强保护的建议。这将是一个重大步骤，借鉴在该领域具有专门知识的各组织的工作应有助益。

四. 安理会面临的主要挑战

31. 如前所述，我认为四大挑战对我们大家都特别重要，安理会和会员国可对其采取行动，确保作出更有系统、更强有力的回应。

A. 确保援助能够到位

32. 在某些方面，确保援助能够到位是安理会和会员国面临的关键挑战，也是人道主义行动和提供保护的基本前提。对冲突中数以百万计的弱势民众而言，这往往是他们的唯一希望和生存手段。

33. 根据国际人道主义法，冲突各方必须允许并协助迅速、无障碍地向平民提供所需的人道主义救济。大会在1991年通过的第46/182号决议中呼吁国内人民需要人道主义援助的那些国家协助政府间组织和非政府组织提供此类援助，“在此方面接触受害人至关重要”。安理会强调，有关各方，包括非国家行动者和邻国，应充分配合联合国安全、及时和无阻碍地向武装冲突中平民提供援助。但我们往往看到，根本无法安全，当然也不及时，更谈不上无障碍地提供援助，结果数百

⁶ 无国界记者组织，《2006年新闻自由》（2006年12月31日）。

⁷ <http://www.newssafety.com/casualties/iraq.htm#2007>，2007年8月14日访问。

万人既得不到救生援助，也得不到仅仅是人道主义工作人员存在这种最起码的保护。

34. 在伊拉克中南部各省 400 多万弱势平民中，联合国机构能够接触到的人极其有限。索马里已确定有 100 多万弱势人口，对于其中 86% 的人，人道主义行为者在与其接触方面受到严重的限制。在达尔富尔 410 万受冲突影响的人中，大约有 566 000 人无法获得各机构的援助。在阿富汗，人道主义行为者基本上无法进入南部五省的 53 个区（不包括一些省会）。在刚果民主共和国，人道主义行动者只能断断续续地接触到 1 200 万受冲突影响者之中的一部分人。在缅甸东部，对于大约 503 000 境内流离失所者，人道主义行动者只能接触到一部分人，或者在接触方面受到严重的限制。接触受到限制除了会导致食物、住房和保健服务缺乏及营养不良和死亡率增加之外，也会损害援助所起的作用，降低人道主义存在对弱势人口的保护价值，导致活动费用增加。

35. 接触受援者的机会受到限制或被剥夺的形式有多种。第一，活动环境的限制，如基础设施遭到破坏和战斗在进行。第二，较严重的限制是冲突各方企图限制或阻挡接触受援者，从而使数百万人的生命受到威胁，延长他们的痛苦。第三，更为严重的限制是蓄意攻击人道主义工作人员。

36. 关于第一种限制，刚果民主共和国偏远地区没有道路和飞机跑道，使援助工作受阻，进行中的战斗又往往，严重阻碍人民接受援助。在冲突中地区，法律和秩序崩溃，也为以图财为目的的刑事犯罪提供了温床，导致人道主义用品和资产被掠。在达尔富尔，指挥系统因武装团体的分裂而中断，致使此类行径增加。

37. 此外，下列情况也影响援助到位：官方故意延长人道主义用品进口程序；限制或延迟签发国际工作人员签证和旅行证。在达尔富尔，虽然执行《联合公报》后，官方减少了对人道主义行动的限制，但交战方继续施加其他类型的限制，并攻击在实地工作的人道主义人员。

38. 任意拒绝给予接触机会是个严重问题，也是不可接受的行为。人道主义援助工作人员可能因为被看成在政治上对受影响的人持同情态度而不让他们提供援助。索马里过渡联邦政府不同意让某些地方的流离失所者受到援助，理由是他们的家属据称是恐怖集团的人。此外，限制行动自由严重影响需要援助的人到达可以获得服务和相对安全的地方（包括出国）的能力，或人道主义工作人员接触到他们的能力。在巴勒斯坦被占领土，内部障碍和严格限制人员和货物跨越边界使获得重要援助的机会受到损害。在整个西岸，563 个有形障碍使提供和接受援助受到限制，在完全由以色列控制的地区尤其困难。

39. 特别令人不安的是，蓄意攻击人道主义工作人员所造成的限制。此种行径为国际人道主义法所禁止，并构成战争罪。根据一份报告，1997 年至 2005 年期间，

针对人道主义工作人员的重大暴力行为的绝对数目几乎增加了一倍。⁸ 大部分受害人是国内工作人员，这表明在安全局势恶化的情况下，国际工作人员日益依靠国内工作人员和地方合作伙伴管理援助方案，实际转移了风险负担。在达尔富尔，2006年6月至2007年6月，针对人道主义人员的攻击增加了150%。到目前为止，今年已有8名人道主义工作人员遇害，11人受伤，60多人遭到攻击。此外，93辆车被劫或被盗，102多名工作人员遭绑架。60辆援助车队被抢劫，人道主义驻地被武装袭人员闯入65次。在阿富汗，截至2007年8月，41个人道主义车队遭到攻击或抢劫，据报人道主义设施被攻击29次。69名人道主义工作人员遭绑架，其中7人遇害。在2007年前七个月，共有41名援助人员遇害。

40. 尽管这些罪行的性质和影响极其严重，但没有为追究实施者的责任作出足够努力。在斯里兰卡，政府为调查侵犯人权，包括调查“反饥饿行动”17名工作人员在2006年8月发生的一次令人发指的行动中遇害问题而建立的委员会的工作进展甚微。

41. 人道协调厅正拟订一个监察和报告机制，协助更深入地分析援助授受遭到限制的原因和后果。这种分析报告将作为附件列入今后关于保护平民的报告，并纳入紧急救济协调员定期向安理会作出的情况简报。重要的是，这将使安理会有机会按照人们对它的期望采取协调一致行动，应对特别严重的情况；这种行动必须确保需要救生援助的人得到此种援助，确保援助人员在安全的环境中工作，绝不容忍对人道主义工作人员的攻击。可能采取的行动包括协调一致地进行宣传，与交战各方进行谈判，以便：

(a) 做出“消除冲突”安排，商定人道主义车队和飞机的路线和时间，以免人道主义行动遭到意外攻击；

(b) 进行高级别外交，推动建立人道主义走廊和确定平静日；

(c) 拟订一个关于暂停人道主义工作人员签证和旅行证要求，以及人道主义货物和设备的关税和进口限制标准的办法。在需要迅速提供救生援助时，可根据紧急救济协调员的建议启动这一办法。

42. 也应考虑加强追究恶劣地拒绝让人道主义援助进入的责任。例如，《国际刑事法院规约》就确认违反《日内瓦四公约》规定，故意利用平民挨饿作为作战手段，剥夺他们不可或缺的生存物品，包括故意阻碍发放救济物资是战争罪。迄今为止，似乎一直忽视拒绝让人道主义援助进入的刑事责任，尽管这使成千上万人的生命受到威胁。我们希望看到，在突出管辖有关人道主义援助进入的规范性框

⁸ “在不安全环境中提供援助：政策和行动趋势”，人道主义政策团体（HPG）报告，2006年9月23日。作者：A. Harmer 等。

架和拒绝人道主义援助进入的后果方面作出更多努力。由国际刑事法院审理这些重案是在此方面采取的一个重要步骤。

B. 更强有力地应对性暴力

43. 在确保平民得到有效保护方面，我们最明显的集体失败莫过于每年有大批妇女和女童以及男童和男人的生命被冲突中发生的性暴力所摧毁。

44. 性暴力，包括强奸，是战争罪，在某些情况下，由于其严重程度，可构成危害人类罪。在波斯尼亚和黑塞哥维那、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂和索马里等地，性暴力被用作谋定的战争手段。目前，中非共和国、刚果民主共和国和苏丹存在这种情况。达尔富尔问题国际调查委员会称，在苏丹，金戈威德民兵和政府兵“广泛而有系统地”实施性暴力。作为战争手段，实施性暴力的目的是：采取蓄意的残暴行动，摧残和恐吓平民；通过羞辱和所产生的羞耻感，削弱他们的抵抗和耐力；破坏整个社区的社会结构。性暴力往往给受害人留下可怕的身心创伤，更严重的是，可能感染性传播疾病，包括艾滋病毒/艾滋病。他们有时还受到家庭和社区的排斥和抛弃。

45. 虽然性暴力不只是发生在刚果民主共和国，但在该国，伊图里东部各省和南北基伍严峻的形势，显示出在冲突中实施性暴力造成的破坏性影响。联合国关于对妇女的暴力问题特别报告员指出，2007年前六个月，仅在南基伍就记录了4500起性暴力案件，武装团体实施强奸和性奴役，目的是在身体和心理上摧毁妇女，从而对整个社会造成影响。妇女常常在自己家人和社区的面前遭受残酷轮奸。在许多情况下，还强迫男人强奸自己的女儿、母亲或姐妹。在强奸妇女之后，还经常向她们的性器官开枪或捅刀。此外，还强迫被性奴役数月之后幸存的妇女吃粪便，或吃遇害亲属的肉。在该省，据报刚果军部队以涉嫌支持民兵的社区为目标，实施轮奸和谋杀。个别士兵或警察也实施这些行为，他们认为自己凌驾于法律之上。这些不是战场上偶发的暴力行为，而是蓄意侮辱和破坏整个社区。

46. 在赤道省，据报警察和军队对付平民骚乱的办法是武力报复平民，包括酷刑和群奸。在专门医治性暴力受害人的布卡武潘奇医院，每年收治3500个妇女，性暴力使她们的产生瘘管问题和其它生殖器官严重受伤。这仅仅是发生一个面积相当于西欧的受冲突影响国家的一个省的一家医院的情况。

47. 性暴力实施者往往没有得到惩罚。他们的罪行可能没有被举报，原因如下：受害人感到羞辱或害怕；没有提供帮助或举报此类罪行的机制；对举报系统缺乏信任；受害人死亡。据认为，强奸案举报和不举报的比率为1:10-20。但在大多数冲突中，有罪不罚现象往往十分普遍，因为有义务作出反应者没有采取行动，受影响的人正义得不到伸张，并强化了一种难以解释的性暴力竟被视为正常的氛围。

48. 国际社会明确对性暴力深恶痛绝，这反映在大会第 61/134 号决议和安理会第 1325 (2000) 号和第 1674 (2006) 号决议和其他决议中。但显而易见的是，应采取更果断、更严格的行动，消除这些决议的措辞和实际情况之间的差距，将性暴力行为作为必须受到惩罚的卑劣战争罪和危害人类罪。否则，年复一年地继续袖手旁观，既有悖惩罚此类行为的义务，也违背了 2005 年世界首脑会议上作出的保护平民的庄严承诺。

49. 第一，根据追查和起诉涉嫌灭绝种族罪、战争罪和反人类罪的责任，在国家一级采取下列行动：

(a) 在其管辖范围内发生了构成上述罪行的性暴力行为的国家或者行为人或受害者所在的国家，必须对行为人进行调查、起诉和惩办。对武装部队和警察而言，如果行为人的上级指挥官没有采取措施防止侵害行为发生，则指挥官也应被列入调查、起诉、惩办之列；

(b) 在必要情况下，有关国家应该：

(一) 颁布新的法律，将性暴力列为刑事犯罪；

(二) 检视规定过于狭隘的反强奸法；

(三) 解决成文法与习惯法在适用方面相抵触的问题；

(四) 更好地为受害者伸张正义，包括在可能的情况下建立针对这些罪行的特设司法安排；

(五) 加强国家和地方的调查和起诉能力。

50. 第二，必须加强和更好地协调人道主义行为者所开展的预防和应对行动。联合国下属十二个实体除开展本职工作外，还组建了联合国打击冲突中性暴力行为行动小组，目的是加强方案制定和宣传工作，改善协调和问责情况，支持各国为防止性暴力和有效应对受害者的需要而作出的努力。然而，鉴于这一问题艰巨而复杂，仍需要在联合国内部建立一个明晰的专门“机构主体”，负责：

(a) 协调这一领域所涉机构的活动，包括系统地收集信息和进行协调的需要评估；

(b) 确保向一线人员提供专门知识和支持；

(c) 在全系统对这一问题进行宣传；

(d) 担当预防和应对性暴力问题最佳做法数据库。

51. 与此相关，对于联合国及部队和警察派遣国来说，打击维和人员和人道主义工作者所实施的性暴力行为仍然是一大挑战。2007 年 7 月，大会通过了参与维和特派团的部队和警察派遣国谅解备忘录范本修正案（见第 61/291 号决议）。大会

责成派遣国调查本国特遣队人员实施的性剥削和性暴力行为并给予派遣国对特遣队人员所犯罪行的专属管辖权。会员国在认识到这一责任后，必须充分履行职责，确保联合国零容忍政策统一的执行。

C. 更有效地处理住房、土地和财产问题

52. 另一个至关重要的挑战是需要更有效地处理住房、土地和实际财产问题，这些问题通常诱发冲突或因冲突而生，因此与实现和巩固持久和平、预防未来的暴力事件发生密切相关。

53. 最近发生的内部冲突大多涉及住房、土地或财产纠纷。在科特迪瓦、达尔富尔、刚果(金)南北基伍、利比里亚和东帝汶等地，由于人口压力加大，资源稀缺，农业转型，自然资源开发，地权缺乏保障，土地分配不公（尤其是按照族裔、宗教或其他属性分配土地）等原因，造成土地纠纷，进而引发不同程度的冲突。

54. 武装冲突特别是种族清洗或教派暴力（伊拉克当前就陷于这一状况），使人们为了安全或者迫不得已逃离家园，抛弃土地，其几乎无可避免的后果是出现住房、土地和财产纠纷问题。这些情况无一不引发复杂问题，如果不能先予预防，日后必须加以解决，才能维持未来的和平，才能避免更多的暴力现象。具体问题包括：强行驱逐；被迫变卖财产；非法损毁或侵吞和占有被遗弃的财产；非法没收土地；歧视性地适用财产遗弃法；所有权证明文件遗失或被故意损毁。另外，在剥夺妇女和未成年人土地和财产继承权、所有权或使用权的法律适用时，上述问题将进一步复杂化。

55. 解决上述问题的一个至关重要的步骤是，公开维护和保障难民和境内流离失所者从流离失所的那一刻起就拥有的不受阻挠地安全返乡的权利。保障返乡权就等于斩钉截铁地否认通过种族清洗和教派暴力获取的利益，为背井离乡者也讨回一些公道，从而消除可能导致未来对峙和冲突现象的一个隐患。达尔富尔在经历四年的冲突和持续不断的流离失所现象以后，就地权和财产损失补偿问题达成一致协议已经开始逐渐成为实现可持续和平的一个要素。最近一份关于南部苏丹的报告指出，科尔多凡区南部一些人返乡以后，加剧了不同的土地使用者之间的长期紧张局面，因为土地纠纷而杀人伤人的行为成为返乡者和当地族群所面临的最大风险。⁹

56. 关于被占巴勒斯坦领土、塞浦路斯、前南斯拉夫、克罗地亚、格鲁吉亚、科索沃、东帝汶和苏丹的决议表明，安理会长期认为难民和境内流离失所者不受阻挠地安全返乡十分重要。在波斯尼亚和黑塞哥维那等情况下，安理会还谴责了非法剥夺和损毁家园和财产的行为。但是，鉴于上述原因，安理会必须更系统、更

⁹ S. Pantuliano, M. Buchanan-Smith and P. Murphy, 《回家路漫漫——返回苏丹南部和三地区的境内流离失所者重返社会面临的机会和障碍》。人道主义政策组（2007年8月）。

有规律地确认返乡权。与此同时，还必须更加重视这一权利的实际落实，包括必须在整个联合国系统以更加全面、系统和一致的方式处理冲突期间和冲突后的住房、土地和财产问题。

57. 一些联合国和平行动直接参与了这些问题的处理。联合国科索沃临时行政当局特派团接管了最初由人类住区方案设立的住房和财产办公室和权利主张委员会，截至 2007 年 10 月，该委员会对 27 000 多项权利主张作出了裁定。联合国东帝汶过渡当局所属的土地和财产股拟订了从制度上解决财产问题的建议书，因为该股认为，未获处理的冤情加剧了东帝汶最近发生的政治性暴力事件。另一方面，联合国柬埔寨过渡时期权力机构和联阿援助团未系统地处理财产问题。关于上文所述科尔多凡南部的事例，报告指出，虽然土地纠纷带来风险，但是这尚未引起联合国处理重返社会工作部门的足够重视，也未对此进行适当分析。

58. 和平行动没有参加这些活动并不一定等于这些问题无人过问。在阿富汗，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和非政府组织开展了推动和协助住房、土地和财产归还活动，包括向返乡者提供法律援助。在布隆迪，建设和平基金通过难民署向国家财产权利主张机制的设立工作提供了初步的财政支持。

59. 这些努力固然重要，但是它们并不构成一种确保住房、土地和财产问题获得一致、系统和全面处理的办法。此种办法应该包括：

(a) 预防性和威慑性行动，例如对维和部队进行战略部署，以预防强行驱逐和非法剥夺土地和财产行为；由本国法院或国际刑事法庭查明并起诉对非法剥夺或损毁土地和财产行为负有刑事责任的人员；

(b) 准备性行动，例如早期确定和登记境内流离失所者和难民所遗弃的土地和财产，以便为归还、酌情补偿和在所有权凭证丢失或遭到破坏的情况下发放此种凭证提供便利；

(c) 恢复性行动，例如将返乡权和住房、土地或财产归还权列入今后签署的所有和平协定和安理会所有有关决议中；将住房、土地和财产问题作为今后维和特派团和其他有关特派团的一个组成部分，为处理这些问题专门提供专业能力。

D. 消除集束弹的人道主义影响

60. 最后一个关键的挑战是，有必要消除集束弹所造成的骇人人道主义影响，这种影响的特点是：即便冲突已经结束，也还会继续造成平民（尤其是儿童）的伤残和死亡；成千上万的人不能返回家园；由于土地无法继续使用、收成被毁、一代人的收入来源断绝，人们的生计也无以为继。

61. 国际社会日渐关注集束弹的人道主义影响，在很大程度上是由于以色列军队 2006 年在黎巴嫩大规模使用集束弹造成了严重的伤亡和广泛的污染。然而，在一

系列饱尝集束弹严重的人道主义和发展后果的国家当中，黎巴嫩只是最近的一个。集束弹至少已经使用在 23 个国家和领土，包括阿富汗、柬埔寨、乍得、厄立特里亚、埃塞阿比亚、伊拉克和科索沃。另一项令人忧虑的问题是，非国家武装集团获得和使用集束弹，使其进一步扩散。据报道，在 2006 年，真主党有几次使用过集束弹对付以色列。

62. 集束弹的设计用途即在于产生大范围的影响、能够造成平民的当即死亡和受伤并在军事目标之外的地区损毁民用目标。此外，某些在撞击后未爆炸的子炸弹，也可能在几年甚至几十年内构成严重的危险危及平民。未爆炸的子炸弹对于儿童构成了尤其严重的危险，其原因部分在于这些子炸弹特别的形状和颜色会吸引儿童的注意力。1998 至 2007 年期间在柬埔寨以及 1999 年在科索沃，集束弹造成的伤亡人数中，儿童占据了大部分。¹⁰ 南黎巴嫩仍有成千上万 2006 年冲突留下的尚未爆炸子炸弹。

63. 集束弹不仅使个人也使整个社区成为受害者。大规模存在未爆炸战争残留物，是造成去年南黎巴嫩 20 万人无法返回家园的主要原因。¹¹ 有 26% 的耕地变成无法使用。¹² 由于南黎巴嫩有一半的工作人口依靠农业为生，收成的损失对他们造成了深远的影响。¹³ 由于使用集束弹的影响，老挝 25% 的陆地面积在 30 年后仍然受到污染。¹⁴ 有时候，本来就处于经济压力之下的农民感到除了回到他们的土地之外别无选择，哪怕那里的污染尚未清除。光是掘地事故一项，就已经造成了一千例以上的伤亡。¹⁰ 未爆炸的子炸弹在大片区域广泛存在，同样也威胁到人道主义工作人员和维持和平人员的安全。

64. 需要协力结束集束弹的使用。《某些常规武器公约》缔约国会议将于 2007 年 11 月讨论如何应对集束弹的人道主义影响问题，包括拟订一份新文书问题提出的建议。2007 年 2 月，挪威启动了一个单独的进程，目的是在 2008 年底之前通过一份具有法律约束力的文书，以禁止给平民造成不可接受伤害的集束弹。目前，已有 80 个国家参与了所谓的“奥斯陆进程”，其中包括 20 个非《某些常规武器公约》缔约国。

¹⁰ 国际残疾协会：《影响圈》（2007）。

¹¹ <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61913>。

¹² 联合国南黎巴嫩地雷行动方案主管 Chris Clark 在国际红十字委员会关于集束弹所构成的人道主义、军事、技术和法律挑战的专家会议上的陈述，2007 年 4 月 18-20 日。

¹³ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2007/1000647/index.html>，2007 年 8 月 8 日。

¹⁴ 联合国开发计划署在《某些常规武器公约》缔约国政府专家组会议上的声明，2007 年 6 月。

65. 我赞许和鼓励一切旨在降低并最终消除集束弹对平民影响的努力。我欢迎奥斯陆进程和《某些常规武器公约》进程，这两个进程相互补充、相互增进，值得受到会员国的支持。为此：

(a) 我呼吁全体会员国缔结一项条约来应对集束弹令人发指的人道主义、人权和发展影响，该条约将：

- (一) 禁止使用、开发、生产、储存和转移对平民造成不可接受的伤害的集束弹；
- (二) 要求摧毁此类弹药当前的库存，并对集束弹的清除、风险教育和其他减轻风险的活动、受害者援助、国家之间的援助与合作、遵守规定及透明化措施做出规定。

(b) 在该条约通过之前，我敦促全体会员国在国内采取措施立即停止所有集束弹的使用和转移。

五. 结论与行动

66. 如本报告开篇所述，在武装冲突中保护平民是、而且必须继续是一个绝对的优先事项。安全理事会继续审议这一议程项目并通过第 1674 (2006) 号决议，就是对其承诺的重要彰显。为实施该决议并确保我们所采取的行动能够产生切实的影响，接下来举足轻重和至关重要的一步，是在安全理事会日常的审议工作中，对本报告及以往涉及平民保护的报告中所关注的问题和所提出的建议给予更系统的关注。为此，我谨建议安全理事会审议以下行动：

行动一

敌对行动

(a) 在授权设立联合国维持和平特派团及其他相关特派团的所有决议中，系统地纳入要求严格遵守国际人道主义法和人权法的规定；

(b) 请联合国维持和平特派团及其他相关特派团提交报告，汇报他们采取了哪些行动来确保平民在敌对行动中得到保护；

行动二

性暴力行为

(c) 请在提交给安全理事会的有关维持和平特派团及其他相关特派团的所有报告中，系统地提交性暴力行为的全面资料，作为这些报告的具体附件；

(d) 将强奸和其他形式性暴力行为的严重事件移交国际刑事法院处理和（或）考虑对犯下或支持此类犯罪的国家或非国家武装集团实施有针对性的制裁；

(e) 在有罪不罚现象泛滥、当地司法机制无法应付的情况下（例如在刚果民主共和国），支持建立特别司法安排，以处理性暴力问题；

行动三

援助准入问题

(f) 确保联合国维持和平特派团及其他相关特派团得到授权，在接获要求时，在力所能及范围内，协助创造必要的安全条件以提供人道主义援助；

(g) 在存在严重的援助准入问题的地方，应当让紧急救济协调员通过一年两次的情况通报和秘书长保护平民报告的附件等形式，系统地提请安全理事会注意这些地方的局势；

(h) 就具体的援助准入问题展开有针对性的辩论，在合适的情况下考虑将严重的援助禁入案例和涉及攻击人道主义工作人员的情形提交国际刑事法院；

行动四

住房、土地和财产权

(i) 在所有有关决议中系统地纳入流离失所者和难民享有返回家园和来源地的权利以及不接受种族清洗或宗派暴力行为的结果的内容；

(j) 在国家层次上推动建立处理住房、土地和财产事宜的适当、有效机制；

(k) 授权联合国维持和平特派团及其他相关特派团防止非法占据或没收土地和财产、确定并登记被难民和流离失所者抛弃的土地和财产、在所有权证明已经丢失或毁坏的情况下颁发此种证明；

(l) 会同有关行为体召开一次“阿里亚办法”会议，进一步探讨在全联合国系统内处理住房、土地和财产事宜的更为一致、更为系统、更为全面的方法所包含的内容；

行动五

安全理事会保护平民工作组

(m) 根据第 1674 (2006) 号决议的要求，建立一支敬业的专家级工作组，为系统地、持续地审议和分析平民保护问题提供便利，确保《在武装冲突中考虑有关保护平民问题的备忘录》¹⁵ 的要求在安全理事会关于联合国维持和平特派团及其他相关特派团授权问题的审议工作、决议草案、主席声明和安全理事会访问团中得到一致的贯彻。

67. 我相信，将上述行动纳入安全理事会应对和处理冲突的努力中，将有助于形成一个更加系统、更加有效的确保平民得到保护的方法，有助于在保护平民方面

¹⁵ S/PRST/2002/6，附件。

取得显著的进展；这种进展不能用我们所宣布、所建议、所决心要做的事情来衡量，必须用我们的宣言、建议和决心对最有需要的地方和最有需要的人所造成的影响来衡量，最有需要的地方就是冲突的现场；最有需要的人就是上百万在冲突中可能受到恐怖和有失尊严遭遇的威胁和生命正在被这种遭遇撕裂的平民。
