



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 2008 年 5 月 27 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2008/18) 的要求提交的。

2. 2009 年是安全理事会将武装冲突中保护平民作为专题进行审议第十年。正如大部分周年的一样，有理由加以庆祝，但也需要深入审查已取得的进展。保护平民问题已占据安理会议程的主要地位，从每半年一次的公开辩论和秘书长的定期报告便能看出。不过，最重要的是，保护平民问题越发渗透到安理会关于具体国家的审议和决定中，已产生了各种具体的建议和决定，改善受战争恐怖和侮辱之害的男女老幼状况，也有助于提高会员国和广大国际社会对需要解决保护平民问题的意识。

3. 10 年前，安理会成员质疑国内武装冲突的状况是否构成对国际和平与安全的威胁问题，因此，也质疑是否可作为安理会审议事项。如今，根据在阿富汗、乍得、中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里和苏丹等地方的冲突经验来看，安理会成员已真正认识到国内冲突产生的区域问题和不稳定影响，安理会正越来越多地处理在这些国家的状况中保护平民的需求问题。

4. 然而，进一步加强保护平民的努力仍然十分重要。尽管过去十年世界一些主要冲突已出现和平，其他冲突仍然继续蔓延和燃烧，新的冲突一直不断发生。由于冲突当事方根本没有充分尊重和确保尊重对保护平民的义务，所有冲突都导致人们遭受长期的痛苦，甚至到了骇人听闻的程度。在冲突地点采取的行动与措辞上的进步和国际规范及标准的发展很不相符。

5. 这种失误要求安全理事会、会员国和联合国重新致力于保护平民，促进尊重这种概念所基于的国际人道主义法、人权法和难民法原则。实际上，需要下决心采取行动应对本报告所列举的五个核心挑战：加强冲突各方遵守国际法，尤其是



在采取敌对行动方面；促进和加强非国家武装团体遵守法律；通过更有效和有更多资源的维和特派团和其他相关特派团来加强保护平民；加强人道主义准入；以及加强对违法行为追究责任。

二. 十年里保护平民的情况

6. 1999年2月12日，在保护平民第一个十年结束时，安理会通过一项主席声明，对平民在冲突中死亡人数不断增加的问题表示严重关切(S/PRST/1999/6)。该声明指出，平民占伤亡人数的绝大多数，而且战斗人员越来越多地将平民作为直接目标。

7. 声明还确认该问题与安理会之间的关系。它指出，大批人民受苦受难不仅是冲突的后果，而且还是助长不稳定和进一步冲突的因素。安理会铭记其维持国际和平与安全的主要责任，申明国际社会必须援助和保护受武装冲突影响的平民。

A. 过去 10 年在规范方面取得的进展

8. 安理会主席在上述 1999 年 2 月的声明中，代表安理会请我的前任提交一份载有加强保护平民建议的报告。迄今为止，安理会已审议六份这种报告。这些报告提出了一系列问题，反映了加强保护平民不仅只是一项人道主义任务，而且还需要在维和、人权、法治、政治、安全、发展和裁军领域重视该问题并采取相关行动。这些报告还强调指出，保护个人和社区不能替代旨在防止或结束冲突以及建设持久和平的政治进程。

9. 这六份报告载有 100 多项建议，包括批准国际文书，保护具体群体，人道主义准入、性暴力、有罪不罚，小武器，以及维和特派团和区域组织的作用等问题。其中一些建议已反映在安理会关于保护平民的里程碑式的决议(第 1265(1999)、第 1296(2000)、第 1674(2006)和第 1738(2006)号)中，另外，还越来越多地反映在与具体状况有关的决议和维和任务规定中。

10. 安理会在关于妇女、和平与安全以及关于儿童与武装冲突的工作中也讨论了其中一些问题。尤其是，第 1820(2008)号决议表明，安理会加强致力于解决冲突中性暴力问题。通过第 1612(2005)号决议，成立儿童与武装冲突问题工作组，我的特别代表对该问题所开展的工作，以及有关机构及其合作伙伴的努力和维和特派团与保护儿童有关的组成部分，都有助于促进在加强保护受冲突影响儿童方面取得重大进展。

11. 安理会还通过八份关于保护平民的主席声明，最近一份声明(S/PRST/2009/1)的附件，载有安理会通过的关于武装冲突中保护平民的《备忘录》第 3 版本，其中确定了当今冲突中最主要的保护问题，并根据过去的做法，确定了安理会可采取对策的行动。

12. 我在上一份报告(S/2007/643)中建议,成立安全理事会关于保护平民问题的专家组,以便将保护平民问题纳入安理会的各项行动中。1月份,在延长联合国科特迪瓦维和行动任务期限之前,专家组首次举行会议,讨论该国的形势。之后,又举行两次会议,分别在延长联合国阿富汗援助团和联合国苏丹特派团的任务期限之前,这些会议已促进在安全理事会各项相关决议中进一步反映保护问题。

13. 专家组为人道主义事务协调厅提供了一个重要论坛,能代表人道主义界向安理会作出非正式的简报,并能确保安理会在关于具体状况的决议和行动中确定和处理保护问题。我敦促安理会大量使用该专家组,通过专家组,切实执行《备忘录》,并利用过去10年积累的经验教训和最佳做法。

B. 加强地面的保护

14. 尽管这些发展情况是一个十分重要的起点,但是,如果这些情况没有具体改善在冲突中保护平民的状况,或促进联合国和其他人道主义和人权机构为此目的所作的努力,那么,这些发展情况也是没有太大价值。1999年联合国塞拉利昂特派团首先将保护平民活动包括在维和特派团的任务规定中,这是安理会为此目的采取的最重要行动。本报告第三节将进一步讨论充分执行这种任务规定的要求。

15. 另外,在维和行动中,安理会已采取重要步骤加强保护具体群体。秘书长在首份报告中已确定妇女和儿童需要特殊的保护措施,其中包括确保维和特派团能满足他们的需求,这促进了在几个特派团中部署性别问题和保护儿童的顾问,加强人道主义机构在各自领域中的工作。特别值得一提的是,安理会在第1794(2007)号决议中要求联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)采取一项全特派团的战略处理性暴力问题。2009年3月,联合国参与者及其国家和国际合作伙伴最后确定一项打击性暴力问题的全面战略。该战略是至关重要的,值得有关各方的支持。在普遍出现性暴力问题的其他情况中也应当制定类似的战略。

16. 除了妇女和儿童之外,安理会已通过规定维和特派团保护难民营和一些地点不遭受武装袭击来加强保护难民和境内流离失所者;并通过支持战斗人员解除武装和退役来保持这些特派团在文职和人道主义方面的性质。在这方面,值得一提的是,安理会(第1778(2007)号决议)赞成在联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)培训之后,由综合安全分遣队保护乍得难民营。自2008年10月以来,分遣队一直在开展日夜巡逻,截至2009年4月,已逮捕了81个涉嫌犯有严重罪行的人。

17. 安理会还促进对难民和流离失所者采取安全、自愿和有尊严的持久解决办法。维和特派团的任务规定包括支助难民和流离失所者回返,主要通过建立安全环境和恢复法治。在科索沃和东帝汶,这项任务规定已促进建立处理住房、土地和财产问题的机制。正如我在上一份报告中指出,这些问题对安全回返十分重要,因为这些问题通常是冲突的根源或结果,而且与实现和平和防止未来的暴力行为

密切相关。安理会和国际社会需进一步作出努力，在和平协议和业务方案基础上，并通过建立适当的归还机制，来不断处理住房、土地和财产问题。我在上一份报告中敦促安理会重新讨论相关的建议。

18. 安理会也应更多强调防止冲突状况造成流离失所问题。最新的数字表明，目前冲突已产生了 2 600 万境内流离失所者，另外，还有大约 1 100 万难民已跨越国界寻找安全。安全理事会第 1674(2006)号决议回顾禁止在违背国际人道主义法的情况下强迫平民流离失所。需要做出更多努力来实施这项禁令，并防止会造成流离失所和苦难及恶化情况发生的状况。为此，在即将出现流离失所情况地区，维和特派团必须迅速采取防范措施，这将极大促进防止状况的恶化，使得平民不会被强迫逃离或被迫逃离。

19. 安理会还呼吁冲突各方停止对记者的袭击。据国际新闻安全研究所报告，2008 年，有 29 名记者在报道冲突时丧生。我希望重申，安理会第 1738(2006)号决议表示，各国和冲突其他各方应防止对记者的袭击，并起诉那些负责者。

20. 安理会采用定向措施表明已进一步努力加强地面的保护。例如，分别关于科特迪瓦和苏丹的第 1572(2004)和第 1591(2005)号决议呼吁会员国对违反人权法和人道主义法的人实施旅行禁令和冻结资产。虽然有一些人已因此列入“清单”，对他们采取的措施仍然有限。这是令人遗憾的，因为定向措施可作为对这些犯罪者的对策，而且有可能防止更多的违法行为。会员国应立即采取必要步骤，全面实施相关的决议。

21. 安理会还对几处冲突实施军火禁运，尽管这种措施所产生的结果各不相同，仍然能限制武器的来源，并减少因使用武器而造成人的痛苦。安理会第 1612(2005)号决议敦促会员国管制向不遵守与保护儿童有关的国际法的当事方进行的小武器非法贸易。虽然这是加强保护儿童的一项重要步骤，仍需要更为广泛的措施，对不遵守有关保护平民的国际法的当事方采取类似措施。

22. 除了管制小武器非法贸易之外，我还提请注意需要继续努力达成关于进口、出口和转让常规武器的国际标准。由于尚未达成这方面的国际标准，在很大程度上造成各种冲突，并威胁平民的安全保障。我特别要敦促参与有关拟订一项武器贸易条约的不限成员名额工作组的会员国，确保将尊重国际人道主义法律和人权法律作为评估军火转让决定的标准。

C. 需要持续不断地进一步加强保护平民

23. 尽管过去 10 年的所有报告、决议和行动十分重要，现在冲突中平民所面临的状况仍然与 1999 年的状况基本相似，平民仍然占伤亡人数中的绝大多数，而且仍然成为攻击的目标，遭受冲突各方滥杀滥伤及其他违法行为。10 年后，安理会和会员国仍然需要进一步加强保护平民。此外，正如斯里兰卡最近发生的悲惨

事件表明，尽管安理会所有成员并不认为会对国际和平和安全产生影响的冲突，仍然会对平民产生剧烈的影响，因此可能需要引起安理会注意。

24. 过去 10 年冲突性质的不断变化，也是需要进一步加强保护平民的部分原因。非国家武装团体的扩散和分化，已造成阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和索马里等地冲突越来越不对称的状况。这对于平民产生严重的消极影响，因为武装团体已通过使用严重违反国际法的策略，包括袭击平民和利用平民掩盖军事目标，来克服军事上处于弱势的状况。所以，平民遭受更多的危险，因为军事上占优势的一方在打击几乎难以发现的敌人时，用可能违反区分原则和相称原则的战争方法和手段进行反击，因此平民首当其冲。

25. 我们发现，许多冲突越来越多地依靠私营军事和安保公司，这有时会对平民产生致命的后果。在这方面，我欣见 2008 年 9 月 17 个国家就《蒙特勒文件》达成的谅解(S/2008/636，附件)。这是瑞士政府和红十字国际委员会的一项倡议，它澄清了国际法关于这类公司在冲突中运作的规定，而且可作为国家管制的基础。

三. 五个核心挑战

26. 归根结底，需要持续不断地保护平民，是因为冲突当事方始终完全没有遵守保护平民的法律义务。这就要求需要重新致力于保护平民，并采取坚定的行动应对下列核心挑战：加强遵守国际法；加强非国家武装团体遵守法律；通过更有效和有更多资源的联合国维和特派团和其他相关特派团来加强保护平民；加强人道主义准入；以及加强对违法行为追究责任。

A. 加强遵守法律

27. 当今绝大部分冲突的一个明确特征是，冲突当事方都未遵守或确保遵守它们保护平民不受敌对行动之害的法律义务。所有违法行为都令人感到关切，目前正在联合国内外实施各种主动行动，防止和更好地应对诸如性暴力和强行征兵等问题。然而，本报告的重点是加强在敌对行动中遵守国际人道主义法。冲突各方在这方面的失误，不仅会每个星期造成数百平民在冲突中伤亡，而且会使得成千上万人被迫逃离攻击和被毁的家园、社区和生计，所过的生活有可能遭到更多的违法行为，以及各种苦难和心理痛苦。

28. 必须不断地注意使得平民免遭敌对行动的影响。这特别需要冲突各方严格遵守国际人道主义法，尤其是区分和相称的原则，并在进攻和防守时需要采取一切可行的谨慎措施。在任何情况下，冲突一方违反这些规定均不得成为其他任何一方违反规定的理由。

29. 对于那些发动袭击的人来说，这包括竭尽全力保证攻击的目标既不是平民，也不是民用建筑，而且要避免滥杀滥伤，包括那些因具体和直接的军事优势会造成平民严重伤亡的进攻。对于那些进行防御的人来说，这意味着要将平民和民用建筑迁出军事目标附近，并避免将军事目标设在人口密集地区之内或附近。这也意味着不利用平民在场或命令平民的移动使得这些地区免于军事行动，或使军事目标不遭受攻击。

30. 令人感到不安的是，违反这些规定的做法似乎司空见惯。在斯里兰卡瓦尼地区战斗升级，据报就是因为斯里兰卡武装军队在对有大量平民的地区发动进攻时不断采用重型武器，包括所谓“停战区”，而且有对医疗设施遭受多次攻击的报告。加上泰米尔伊拉姆猛虎解放组织拒绝允许他们控制的平民寻求安全，以便使得他们所在的地区免遭袭击，并寻求军事和宣传上的优势。这种做法对平民来说是灾难性的，成千上万人已被打死和打伤，由于十分难以获得医疗和其他援助，这些平民的困境更加恶化。

31. 今年早些时候，以色列在加沙发动的进攻造成大量伤亡，尤其是儿童，并大规模地毁坏住房、学校(包括联合国办的学校)和民用基础设施，因此，以色列不遵守国际人道主义法的问题令人十分关切。同样令人感到担忧的是，哈马斯民兵是否利用平民来免遭进攻，因为据说他们利用居民建筑作为对以色列部队发动攻击的基地。有报告也表明，哈马斯民兵还利用学校和医院来使得他们及其武器免遭进攻。

32. 据联阿援助团所述，2008年在阿富汗反政府分子的进攻中，有1100多名平民被打死，包括自杀性进攻和对学校设施、教师及学生尤其是妇女发动的进攻。此外，据报，本国和国际武装部队的空袭、搜寻行动和部队保护事件造成800多名平民伤亡，仅空袭便造成550多名平民伤亡。我欣见国际安全援助部队和其他国际部队努力尽可能减少平民伤亡的风险。然而，我想强调指出，在这方面需要作出更多的努力，包括不断审查各种战术和程序，以及开展行动后的审查。我还敦促立即调查造成平民伤亡或平民财产损失的空袭及其他事件，并充分和及时提供调查的结果资料，慰问赔偿那些受害者。

33. 我愿提醒冲突各方应当严格遵守或确保遵守相关法规的义务。我也敦促它们考虑采取切实的步骤，使得平民免遭敌对行动的影响。在一些情况中，该进程将获益于与当地人民及其领袖、民事当局、公民社会或人道主义行为者进行更多的讨论。

34. 例如，在阿富汗，必须更多地采取其他办法来替代空袭作为战争的手段。尽可能减少对本国部队和国际部队进攻所造成的平民伤亡人数，军事设施不应当设在平民居住的地方，军队的车队应尽可能避免经过平民地区。在这方面，我敦促要制订在保护武装部队的事件中增加使用武力的严格指导方针。

35. 在尽可能减少敌对行动对平民的影响方面，武器的选择是至关重要的。我在上份报告中强调指出，需要努力解决集束弹药的人道主义影响。自那份报告之后，我们已看到取得令人称赞的进展，去年《关于集束弹药公约》获得通过。在减少杀伤人员地雷受害者人数方面，显然也取得重大的进展，1999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地雷的公约》获得生效。我强烈敦促所有尚未批准这两项公约的国家立即加以批准。

36. 尽管我欢迎在集束弹药和杀伤人员地雷方面所取得的这种进展，我仍然对爆炸性武器所产生的人道主义影响越发感到关切，尤其是在人口密集的地区使用。正如今年在斯里兰卡的敌对行动和以色列在加沙地带发动的攻击表明，在人口密集地区采用爆炸性武器，产生所谓“地区影响”，最终会造成滥杀滥伤和严重的人道主义影响。首先，在爆炸半径地区的平民会受到的危险，受损和倒塌的建筑会使得平民丧生和受伤；其次，对平民福祉至关重要的基础设施会造成损坏，如供水和公共卫生系统。我敦促会员国在与联合国和其他有关行为者协商，进一步审议该问题。我也呼吁尚未批准《某些常规武器公约》第五项议定书的国家加以批准，以便及时和有效地处理战争的爆炸性武器所造成严重的人道主义问题。

37. 安理会在促进持续不断地遵守法律方面能发挥关键作用。特别是，安理会应当：

(a) 利用一切能够获得的机会毫不例外地谴责违法行为，并提醒各方他们的义务，并要求他们履行这些义务；

(b) 对于始终无视安理会要求并经常违反遵守平民义务的当事方领导人要公开施压，并在必要时实施定向措施；

(c) 定期要求提交关于违法行为的报告，并考虑请调查委员会审查严重违反国际人道主义法和人权法事件的情况，包括确定那些在国家一级需要负责的人，并对他们进行起诉，或者将这种状况转交给国际刑事法庭处理。

B. 加强非国家武装团体遵守的情况

38. 随着非国际性武装冲突加剧蔓延，武装团体的激增和分裂导致国家与非国家武装团体相互对立，两个或多个此类团体相互对立，这是当代冲突的一个共同特点。这些团体具有各种不同性质和动机，不同程度地遵守国际人道主义法和人权标准。

39. 武装团体受国际人道主义法制约，必须避免有损于享有人权的行为。某些团体的策略是，故意袭击平民和采取其他针对平民的暴力行为，尽可能扩大伤亡和造成社会动荡。其他团体可能不太愿意有意袭击平民，但其行动仍对平民的安全

保障造成不利影响。我们迫切需要制订一个综合办法，以改进所有这些团体遵守法律的情况，包括从协作到执法的一系列行动。

40. 如日内瓦四公约共同第3条和《第二附加议定书》所述，国际人道主义法的适用不影响冲突中非国家当事方的法律地位。为了使平民免受敌对行动的影响，到达那些需要帮助者的身边，并确保援助人员能够安全地开展业务，人道主义行为者必须同冲突各方——当事国和非国家当事方保持不间断的持久对话。虽然与非国家武装团体的协作并非总能改进对平民的保护，但如果没有系统的协作，则几乎肯定意味着当今冲突中将出现更多(而不是更少)的平民伤亡。

41. 红十字委员会与武装团体合作的丰富经验，以及联合国各行为者和各非政府组织的经验，证明了就保护问题进行对话可能带来的益处。协作形式可以是传播国际人道主义法和人权法标准，并开展有关培训。应强调如何鼓励武装团体遵守法律，包括提高敌对各方遵守对方法律的可能性。

42. 考虑到武装团体承担法律义务，协作形式可围绕国际人道主义法设想到的制订行为守则、发出单边声明和缔结特别协定等方式，各团体通过这些方式明确承诺遵守义务或做出法律要求之外的承诺。在很多情况下，包括在哥伦比亚、利比里亚、尼泊尔、菲律宾、塞拉利昂、斯里兰卡、苏丹和前南斯拉夫均已缔结此类文书。此类文书的缔结可向各团体成员发出明确的信号，有助于制定适当的内部纪律措施。它们也为后续干预行动提供了重要的依据。然而，至关重要是，此类文书及其所载承诺和原则已纳入发给团体成员的说明并向成员进行宣传。

43. 其他举措包括我的儿童与武装冲突问题特别代表终止武装团体征募和使用儿童的举措。另一具体的成功例子是力求终止武装团体使用杀伤人员地雷的《日内瓦呼吁组织承诺书》。迄今为止，已有38个团体签署了《承诺书》，其中大部分团体已避免使用杀伤人员地雷，在其控制的地区配合地雷行动并且销毁库存。

44. 会员国本身可促进武装团体遵守法律的情况。如果武装团体成员仅因参与非国际性武装冲突就可能面临国内刑事诉讼，而不论他们是否尊重法律，那么，几乎无法从法律上鼓励他们遵守国际人道主义法。如日内瓦四公约《第二议定书》所规定，对仅参与敌对行动但未参与可能犯下的战争罪，并且未严重违反人权法的人给予赦免，在某些情况下，这种规定可能有助于提供必要的鼓励措施。

45. 从绝对最低限度来讲，会员国支持或至少不阻碍人道主义组织为改进对平民的保护而努力与武装团体、甚至与某些国家立法禁止的团体进行协作，是至关重要的。通过培训或缔结特别协定等方式开展协作，是就人道主义援助准入、人道主义工作者的保护和性暴力等更具体问题对话的切入点。与安理会尤其有关的是，在某些情况下，此类对话也有助于各当事方之间建立信任，最终逐渐停止敌对行动，并恢复和平与安全。

46. 虽然协作有时无济于事，但也不应放弃协作。武装团体并非顽固如石，他们也可协作，例如，可通过当地居民和可能更易于接受协作的成员。然而，如果此类努力没有成功，必须考虑其他方式，包括采用上文第 37 段概述的措施，即系统地谴责武装团体的暴力行为和要求遵守法律，并配合采用定向措施。

47. 为拟订一个应对武装团体的更全面办法，首先可能应当召开“阿里亚办法”会议，以便讨论联合国和非政府行为者与武装团体合作的经验，并确定安理会和会员国为改进遵守情况可采取的其他措施。

C. 保护平民与联合国维持和平特派团及其他相关特派团

48. 联合国维持和平特派团和其他相关特派团的任务规定中列入保护活动，是安理会努力在当地改进保护工作的一项重大进展。分派给这些特派团的保护职责包括：确保人身保护，特别是对面临紧迫人身威胁者的人身保护；协助创造有利于难民和境内流离失所者自愿、安全和体面回返的条件；确保人道主义工作人员得到保护和协助提供援助；确保保护儿童；处理性暴力问题。

49. 维持和平行动存在的本身通常有助于抑制残余的冲突和制止暴力升级(包括针对平民的暴力)。协助东道国当局提供一个安全和有保障环境的作用，或许是各特派团可为保护工作做出的最大贡献。近年，从塞拉利昂到利比里亚，到布隆迪以及其他国家，维持和平行动对平民的安全保障做出了持久的贡献。然而，在应对重新出现冲突或有重新出现冲突威胁的局势方面，以及在了解可供各特派团采用的所有备选方案和为了更好地执行保护平民任务所需的能力方面，仍需开展更多工作。

50. 受人道主义事务协调厅和维持和平行动部委托进行的一项独立调查将于 2009 年夏天结束，这次调查将对此类任务的执行情况进行详细分析，并提出增强任务影响力的建议。将适时与安理会共享这次调查的结果。同时需要突出强调若干问题。

51. 安理会在第 1674(2006)号决议中阐明，有意确保任务规定载有明确的准则，说明各特派团在保护平民方面能够做什么和应该做什么。安理会的这一明确指导将受到欢迎，理想的做法是，应依据与秘书处、部队和警察派遣国和其他利益攸关方的协商，对各种可能采取的行动做出现实的评估，并根据评估结果进行指导。目前，任务规定、动机、期望、解释与实际执行能力相互脱节。

52. 这意味着维持和平特派团“保护平民”的任务既未被界定为军事任务，也未被界定为全特派团的任务。各特派团尽力根据其具体情况对其保护任务加以解释。有些特派团，例如非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联刚特派团，已为此目的拟订部队指令或全特派团指南。当然，特派团团长和部队指挥官必须拥有根据具体情况对任务加以解释的自由。但是，对任务的解释应在更大的政策框架范围内进行，政策框架涵盖对可能行动方案的明确指导，包

括在东道国武装部队本身对平民施暴的情况下可能采取的行动方案；以及指示性任务和执行任务必需的能力。

53. 保护平民不仅是军事任务。特派团的所有构成部分，包括警察、人道主义事务、人权、保护儿童、地雷行动、两性平等、政治事务和民政、公共信息、法治以及安保部门改革，均能够而且必须为履行特派团的保护任务做出贡献。为此目的，更多特派团开始与秘书长特别代表、部队指挥官、人道主义国家工作队、东道国政府和社区协商拟订包容各方的特派团特有保护战略和行动计划。这是一个可喜的进展，应鼓励所有特派团拟订此类包容各方的战略，以确定优先事项、行动和明确的职责。

54. 第 1674(2006)号决议还阐明，秘书长有意确保在涉及利用“现有能力和资源”执行特派团任务的有关决定中，把保护平民问题列为优先事项。虽然上述战略的拟订将有助于确定优先事项和分配资源的努力，但也指向另一重要问题，即如何确保“现有能力和资源”与手头任务相匹配并且可及时到位。在维持和平特派团必须根据强有力的接战规则开展行动的动荡局势中，这一点是尤为重要的。

55. 在拟订保护任务的规定、战略和行动计划时，所有行为者必须铭记维持和平行动在查明履行核定任务所需的适当资源、能力和才能方面的局限性。必须依据特派团的可用资源以及政治、地理和业务情况，来调整人民和政界对维持和平行动能够取得的成绩的期望。

56. 例如，在达尔富尔，尽管平民面临难以忍受的局势(近期，若干主要非政府组织被驱逐出境及随后减少人员，进一步加重了这种局势)，截至 2009 年 3 月 31 日，达尔富尔混合行动军事人员总数仍保持在 13 134 人，是其核定兵力的 67%。其中很多人员是设立和支助该特派团所需的工程师和后勤专家，而不是步兵或其他机动部队人员。警务人员 2 478 名，是其核定警力的 38%。因此，达尔富尔混合行动在开展保护平民业务方面的能力仍严重受限。

57. 但是，这不仅仅是在当地部署大量掌握适当技能的适当工作人员的问题。拥有适当的设备(空运和夜视设备等)，为特派团所有人员提供关于如何更有效地保护平民的适当培训，以及有策略地利用当地人员的能力，也是绝对重要的。

D. 人道主义准入

58. 准入是人道主义行动的基本前提(见附件)。根据国际人道主义法律，冲突各方必须保护在其控制下的人们，满足其基本需求。如果它们不愿意，或无法做到，人道主义行动者则能发挥重要的辅助作用。在这种情况下，各方应同意采取人道主义、公正、无任何不利特征的救济行动，还必须允许和便利救济物资、设备和人员迅速和不受阻碍的通行。大会第 46/182 号决议呼吁国内人口需要人道主义援助的国家便利政府间和非政府组织实施这种援助，“在此方面接触受害人至关

重要”。安理会还强调，有关各方，包括非国家行为者和周边国家都需要与联合国充分合作，安全，及时和不受阻碍地接触武装冲突中的平民。

59. 为了响应安理会成员关于更好地分析、监测和应对准入限制的呼吁，本报告列入了一个附件。附件中详细说明，在许多地方，准入越来越不安全；常常拖延；经常受阻；使数以百万计的易受伤害的人得不到救命的援助。限制准入对实行者应该有其后果，而不应只对那些从中受害者有后果。安理会可以发挥重要的作用，确保环境有利于接触需要帮助的人。具体而言，主要的调查结果表明，安理会应采取下列措施：

(a) 一贯谴责并呼吁立即取消违反国际人道主义法和阻碍人道主义援助准入的障碍；

(b) 要求冲突当事方和第三国严格履行义务，允许并便利救济物资、设备和人员迅速和不受阻碍地通行；鼓励各国促进尊重人道主义原则；

(c) 呼吁冲突各方允许逃离战区的平民安全通行；

(d) 呼吁冲突各方同意暂时停止敌对行动，设立安宁日，让人道主义行动者能够开展救援行动；

(e) 呼吁冲突各方与人道主义组织合作，商定消除冲突的安排，协助在敌对行动期间提供援助；

(f) 呼吁有关各方缔结和执行协议，加快部署人道主义工作人员和资产。拟定标准的暂停签证要求，工作和旅行许可证、暂停人道主义物资和设备的关税和进口限制，将有助于谈判；

(g) 在适当情况下，经要求后，责成联合国维持和平特派团和其他有关特派团，协助创造有利条件，安全，及时和无阻地开展人道主义行动；

(h) 对阻挠人道主义援助准入或分配者，采取定向措施；

(i) 把严重和长期故意阻碍运送救济物资的事件，提交国际刑事法院。

60. 考虑到附件所述对人道主义工作者的袭击和其他侵犯情况十分频繁和严重，吁请安理会采取下列措施：

(a) 一贯谴责，并呼吁立即停止一切针对人道主义工作者的暴力行为和其他形式的蓄意骚扰；

(b) 呼吁冲突各方严格遵守国际人道主义法，包括有义务尊重和保护救济人员和设施，人道主义援助物资、单位和车辆；

(c) 呼吁受武装冲突影响的国家协助创造有利条件，安全、及时和无阻地开展人道主义行动；

(d) 呼吁尚未采取行动的会员国批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》；

(e) 对攻击人道主义工作人员和资产者采取定向措施；

(f) 把严重攻击人道主义工作者的事件提交国际刑事法院。

E. 加强问责制

61. 以上各项挑战中不可分割的一环是，需要确保追究违反国际人道主义法和人权法的个人犯罪者和冲突各方。在许多冲突中，很大程度上是缺乏问责制才导致恶行猖獗，更糟糕的是，在许多情况下，是对问责制根本无望，导致如此。

62. 安理会第 1674(2006) 号决议重申，如果一个深陷冲突的社会或正从冲突中恢复的社会要正视过去的违法行为，防止其再次发生，则应结束有罪不罚现象。安理会还提请注意各种可能的司法与和解机制，包括国家、国际和“混合”刑事法院和法庭，以及真相与和解委员会，并指出，这种机制不仅可以突出个人对严重罪行的责任，而且可以促进和平、真相、和解及受害人的权利。除了全面支持恢复法治以外，安理会还应酌情呼吁和支持安保部门改革和过渡时期司法机制，包括据此授权维持和平和其他有关特派团。

63. 重要的是，第 1674(2006) 号决议强调各国有责任起诉那些涉嫌犯有种族灭绝、反人类罪和战争罪的人。安理会本身树立了重要的榜样，分别于 1993 年和 1994 年建立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭；要求在 2004 年成立达尔富尔问题国际调查委员会，随后根据委员会的调查结果，把局势提交国际刑事法院。不过，国家和其他冲突各方，必须酌情紧跟安理会，加倍努力，履行职责，以确保问责制，并以此制止进一步的违法行为。此外，在国家一级确保问责制，而非诉诸国际机制，如国际刑事法院，将有助于缓解人们认为在追求正义与追求和平之间存在的一些紧张状况。

64. 就国家一级的步骤而言，2008 年 10 月，哥伦比亚武装部队 25 人因指称的强迫失踪案件而解职；今年，美利坚合众国起诉被指控在伊拉克犯有战争罪行的军事人员；这表明应继续实施国家一级的行动。我们必须在这些孤立的例子之外更进一步，在国家一级采取具体步骤，让人们真的指望，特别是战斗人员指望在战争期间能有真正的问责制。

65. 会员国和非国家冲突各方尤其应酌情：

(a) 培训战斗人员，让其了解国际人道主义法和人权法，包括进修培训；

(b) 颁发手册、命令和指示，确定各自的义务，确保有法律顾问让指挥官了解法律的适用；

(c) 确保命令和指示得到遵守，制订有效的纪律程序，其中心环节必须是严格遵守指挥官负责这项原则。

66. 如果尚未如此，会员国还应：

(a) 制订国家立法，起诉涉嫌犯有种族灭绝罪、反人类罪、战争罪和其他严重违反人权法行为者；

(b) 搜捕并根据普遍管辖权，起诉涉嫌严重违反国际人道主义法和严重违反人权法者，或将其引渡；

(c) 毫不拖延地批准《国际刑事法院规约》；

(d) 与国际刑事法院和类似的机制充分合作。

67. 就其本身而言，吁请安理会：

(a) 要求会员国与国际刑事法院和类似的机制充分合作；

(b) 必要时，通过定向措施，强制执行合作；

(c) 系统地要求报告违法情况，考虑授权调查委员会，调查人们关注严重违反国际人道主义法和人权法的情况，包括在国家一级查明应对违法为负责者，追究责任，或受制于定向措施和/或把情况提交国际刑事法院。

68. 推进个人刑事责任方面的重大进展，不应使我们忽视问责制的另一个重要方面：冲突各方遵守国际人道主义法和人权法的责任，以及为此作出赔偿的义务。出于若干原因，强调这一方面，非常重要。

69. 首先，并非所有违反国际人道主义法的行为都是涉及有个人刑事责任的战争罪行。此外，一些违反国际人道主义法的行为，是国际武装冲突中的罪行，而不是非国际性武装冲突(普遍存在的当代冲突类型)中的罪行；国际刑事责任仅适用于少数侵犯人权的行。另一方面，所有违反国际人道主义法和人权法的行为方面，都存在国家责任。

70. 其次，刑事诉讼的结果是判决有罪或无罪，不同于确定国家责任，并不一定引起赔偿义务。冲突期间和冲突后，平民往往失去财产和资产，包括至关重要的生计手段，因此，赔偿是必不可少的，可使他们能够重建生活。关于各种形式的问责制，赔偿也可以发挥重要作用，遏制违法行为。

71. 个人有权要求对粗暴违反国际人权法和严重违反国际人道主义法律行为做出赔偿，并需要采取步骤加以落实。大会 2005 年第 60/147 号决议通过的《联合国基本原则和准则》，对这一问题做了明确规定。我敦促各会员国重视基本原则，并促进尊重这些原则。

72. 虽然赔偿机制不多，但已在国际和国家一级建立起来，其中包括根据安全理事会第 687(1991)号决议设立的联合国赔偿委员会，根据 2000 年 12 月和平协定设立的厄立特里亚和埃塞俄比亚索赔委员会。这些机制使得个人能够因具体违反国际人道主义法和人权法而对国家提出索赔要求。还应提及波斯尼亚和黑塞哥维那，科索沃和东帝汶的财产归还机制，以及在国际法院 2004 年 7 月 9 日就“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”发表咨询意见后，最近根据大会 ES10-17 号决议设立的《联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册》，登记册的任务是受理来自所有自然人或法人因隔离墙的修建而遭受物质损失的索赔案。

73. 问责制的这方面不容忽视。我将敦促安理会呼吁各国在相关情况下，建立或自行授权一些机制，受理指控违反国际人道主义法和人权法的索赔案，并协助设立这些机制。

四. 结论和未来步骤

74. 过去 10 年，保护平民议程的潜力给我们带来了一种可望而不可及的感觉。摆在我们面前的任务是要采取必要的步骤，充分实现这一潜力，应对本报告确定的五个核心挑战。

75. 为此，本报告提供了有关建议，这些建议的前提是加强冲突中遵守法律和问责制这一压倒一切的需要。这就是说，冲突各方遵守适用的法律以及安全理事会的要求和决定；追究在这方面不遵守法律的那些个人和当事方的责任。

76. 幸运的是，安全理事会拥有推进这些建议的办法。实际上，这就要求：

(a) 在安全理事会的审议中始终一致地适用保护平民备忘录，以协助确定相关问题和所需应对的办法；

(b) 在设立和延长维持和平任务前，就对平民有不利影响的局势定期举行专家组会议，以确保对有关保护平民问题和可能的对策进行讨论，并将其纳入安理会的行动；

(c) 毫无例外地持续谴责冲突各方违反法律行为，并要求它们遵守有关法律；

(d) 确保不遵守法律的后果，其中包括：

(一) 对那些忽视或藐视安理会要求的个人和各方实行并充分执行定向措施；

(二) 授权调查委员会审查在严重违反国际人道主义法和人权法方面存在问题的情况，以便查明那些负有责任者，并在国家一级起诉他们，或将情况提交国际刑事法院处理；

(e) 在相关情况下，及时部署注重保护平民的维持和平特派团或额外的临时能力，为执行保护平民任务提供适当的指导，并确保保护当地平民所需的人力以及后勤和战术能力。

77. 我已请主管人道主义事务副秘书长在 2009 年 6 月举行的关于保护平民公开辩论中与安全理事会成员协商，如何推进本报告中的建议，以及安理会和其他会员国希望提出的任何新建议。这些磋商的结果将在 2009 年 11 月的公开辩论中得到介绍。

78. 在 11 月的公开辩论中，我会敦促安全理事会和会员国抓住保护平民十周年的机会，重振其对这一议程的承诺，首先是与联合国和其他相关行动者合作，全面和坚定地做出努力，更系统和一贯地保护陷入当今或未来冲突的平民。

附件

人道主义援助准入面临的制约

1. 安全、及时和通行无阻的准入对保护平民和帮助那些需要帮助的人的工作十分重要。然而，在世界各地，包括在列于安全理事会议程上的国家，严酷的现实是，由于各种制约，数以百万计的人在武装冲突期间无法充分获得对其生存和福祉的必要援助。

2. 为了应对这些挑战，必须了解在某种特定情况下对人道主义准入的不同类型和模式的制约。为此，人道主义事务协调厅正在对这些制约因素展开更系统的监测和分析。该分析的初步结果构成了本附件的基础。该分析旨在向安全理事会提供信息，说明准入方面的制约的主要趋势，以及可能采取哪些措施促进有利于将援助送达那些需要帮助者的环境。

一. 制约的类型

3. 武装冲突中对人道主义援助准入的制约有各种不同形式，并非所有的制约都是蓄意的，也不是所有的制约都违反国际人道主义法。有些是自然环境的后果，如困难的地形、恶劣的气候和基础设施不足，并主要造成后勤方面的挑战。

4. 其他制约是干扰人道主义行动的那些政府政策或地方行动者做法造成的后果。还有一些制约与战斗强度或经常暴力侵害援助人员和资产行为有关。

5. 在大多数冲突中，各种制约交织在一起，阻碍在需要之时和需要之地将援助送达需要帮助的平民手中。这些制约对人道主义行动的影响包括有关活动效力减少和运营成本增加。对受冲突影响人口造成的后果是长期痛苦和流离失所、疾病和营养不良的风险增加。

二. 最严重和普遍的制约

6. 三种类型的准入制约目前带来最大挑战，因为它们广泛和频繁发生，而且对人道主义工作人员和业务的影响以及对需要援助的民众的后果均很严重。这三种制约是国家政府和其他主管当局的官僚主义制约、敌对行动的强度，以及对人道主义人员和财产的袭击。

A. 官僚主义制约

7. 官僚主义可在援助行动的某些或所有阶段造成繁复和费时的制约，经常造成提供援助的重大拖延。虽然根据国际人道主义法，人道主义活动需征得受影响国

的同意，但制约不能对这些行动带来过分负担，蒙害及时向受影响人口提供的援助，并对他们造成损害。

1. 对进入行动国的制约

8. 官僚主义经常会对人道主义组织、人员和货物进入行动国有各种制约。例如，这些制约会对东道国的技术协定谈判规定复杂和冗长的程序，这些程序会影响到哪些组织可开展的业务和在哪里开展，并使工作人员签证和许可证的发放以及救灾物资进口复杂化。有许多例子，下面讨论最近 3 个例子。

9. 在斯里兰卡，允许人道主义工作人员进入该国需要三级授权，其中包括有关部委以及国防部和外交部。其结果是工作人员部署延迟，处理所需文件耗费大量工作人员时数。

10. 在苏丹，在执行力求精简影响人道主义行动官僚程序的政府与联合国 2004 年和 2007 年《联合公报》上的失误，意味着通常需要几个月时间才能开始新的人道主义项目，其中包括征聘国家工作人员和技术协定的最后敲定。例如，非政府组织部署国际人员的耗时可长达 27 周。

11. 此外，2009 年 3 月，苏丹政府作出了史无前例的决定，暂停 16 个国际和国内非政府组织的活动。这一行动违反了联合公报意图，并破坏了为确保《联合公报》的执行而投入的大量工作。驱逐这些组织有着直接的人道主义后果，其中包括初步增加了 90 多万人患水媒疾病的风险，并大大降低了监测和应对达尔富尔爆发传染病的能力。这也严重损害了在达尔富尔的人道主义工作的后勤能力，从而制约了基本货物，如住房材料的提供。最近为填补能力差距而进行的谈判和努力，一直力图将驱逐的影响减至最低。但是，这样的决定原本应当避免。苏丹政府已同意新的程序和协调机构，以便更好地促进苏丹的救济活动。未来数月内，必须密切监测和加强这些安排的实施，以便人道主义行动者能够充分而迅速地满足达尔富尔受影响人口的需求。

12. 在 2008 年 8 月的敌对行动爆发之后，有关各方在控制南奥塞梯准入问题上采取了相互矛盾的政策。格鲁吉亚关于被占领土的法律禁止任何人道主义活动，除非经格鲁吉亚同意和从格鲁吉亚境内开展的。然而，南奥塞梯方和俄罗斯联邦政府坚持，人道主义行为者须在南奥塞梯方授权后由俄罗斯联邦进入南奥塞梯。尽管红十字国际委员会重建了在南奥塞梯的活动，联合国各人道主义机构尚在等待对它们意图与南奥塞梯方领导人建立对话要求的答复。因此，尽管俄罗斯联邦政府在 2008 年 8 月敌对行动后进行了重大的救济行动，联合国机构一直无法确定该地区未得到满足的人道主义需要程度并采取应对措施。

2. 对业务的制约

13. 一旦到达当地，人道主义行动者往往要履行各种额外的官僚程序。在某些情况下，人道主义组织和受益者如果不严格履行这些程序可能会受到严重的影响，包括业务行动被迫关闭。制约往往施加于下列这些方面：进入特定地区；救援物品的数量和类型，以及物品的运送方式。

14. 冲突各方都有权防止可用于军事目的物资转移到他们的敌方，往往采取措施，防止分发有潜在双重用途的援助物品。这些措施必须加以修改，以免人道主义援助送不到有需要的民众。为了降低救济物品被不当使用的危险，可以允许人道主义机构管理和监测人道主义援助。

15. 例如，即使在斯里兰卡的敌对行动加剧之前，在泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)控制的地区内救援物品的运送受到制约，妨碍到向需要援助的人提供人道主义援助。基本物品，例如建筑材料就不能远送。由于建筑材料短缺，影响到满足受影响人口的住房和卫生需求的工作，而人道主义组织往往只获得部分、或被推迟后才获得或得不到所需的药品和燃料配额。因此，医院经常缺乏基本药品和缺乏足够燃料开动发电机和冰箱及提供救护车服务。

16. 制约的情况往往不一样，造成活动的执行难以预测，并削弱人道主义援助的流通。例如，运送人道主义物资进入加沙地带需要受制于不明确和不一致的标准和程序。除了某些救灾物资受到制约外，人道主义活动所需的现金转移受到制约，而人道主义工作人员进入加沙地带的申请往往得不到批准或被延误。这些制约的累积效应及其不可预测性，使得加沙平民长期受到痛苦。自敌对行动于2009年1月结束以后，以色列政府继续不准修复或重建基本公共基础设施(包括供水和卫生设施和私人住房)所需的基本建筑材料入境。超过50 000人继续成为无家可归者，其中一些人住在帐篷，而水、电和卫生设施仍然不足。

17. 此外，虽然官僚主义制约往往采取中央发布政策的形式，但绝大部分由地方官员施加的经常改变的特别要求，常常影响到人道主义行动的最基本方面，也经常违反中央政府的政策。例如在埃塞俄比亚，尽管政府已开始允许欧加登地区进行人道主义活动，包括提供粮食援助，供地方行动者分发，但地方军事指挥官往往不承认这种批准，对人道主义组织施加各种限制。

18. 在索马里，地方当局已要求人道主义组织在它们要运作的每个地方登记和缴费，而地方武装团伙威胁人道主义组织不要遵守这些要求。在达尔富尔，中央和地方当局不断扩大额外的特别制约措施，使援助活动所受的限制更加复杂。例如，从喀土穆运送物品到州首府需要批准，而部署物品到地方的人道主义活动地区要受到额外的制约。人道主义工作人员要耗用大量时间遵照多方面和往往不一致的要求。每级官僚会造成长时间的拖延，甚至导致了食品和药品变坏。

3. 阻碍人道主义人员和货物流通的障碍

19. 国家行动者和非国家行为者设立的检查站和路障也常常阻碍救援人员和物资的流动。例如在索马里中南部地区，数百个检查站和路障，频繁搜查车辆和人员，而许多不同的武装行动者在其控制的检查站实现勒索，导致援助经常延误和转向。几个小时的路程可能需要几天。2009年2月，《吉布提协定》各当事方在摩加迪沙和巴纳迪尔州设立的安全委员会下令武装团伙在48个小时内拆除其区内的路障。从而在有限的程度上减少了骚扰和敲诈。

20. 在被占领的巴勒斯坦领土，有很多阻碍人道主义人员和货物通行的障碍。2008年，根据联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的记录，西岸发生918起干扰人员和货物通过的事件，比2007年增加了210%，造成16500个工作人员小时的时间损失。

21. 在加沙，2007年6月对过境点实施限制措施，至今仍然有效。这些措施继续阻碍人道主义行动和早期重建的工作。例如，以色列政府要求人道主义物资通过凯雷姆沙洛姆过境点，而不是通过在卡尔尼有较大处理大量货物能力的主要商业过境点进入，大大增加过境时间和费用。此外，货物必须卸下检查，然后重新在边界的另一边装载。根据世界粮食计划署(粮食计划署)和近东救济工程处对这项要求的估计，方案费用每年因而需要多耗150万到200万美元。由于医院和诊所的医疗设备缺乏备件，严重影响本来已经因营养不足和很少有机会接受境外专科医疗而身体虚弱的加沙居民的健康。

B. 敌对行动的强度

22. 在阿富汗、中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、巴勒斯坦被占领土、巴基斯坦、索马里、斯里兰卡和苏丹等地，由于敌对行动的强度，往往未能到达受影响人口的地区，援助活动未能进行，或被迫中断。冲突当事方通常没有作出安排使人道主义组织能够提供援助，因而，问题变得更加严重。

23. 在阿富汗，该国的南部和东南部的敌对行动很剧烈，严重妨碍平民人口和人道主义组织的行动，影响到对这些地区提供的援助。在刚果民主共和国，当和平谈判中止及爆发激烈战斗，援助的准入往往受到影响。2008年年底，政府部队和上帝抵抗军(上帝军)战火重燃，影响到人道主义工作人员接近受北基伍、上韦莱和伊图里的战斗影响的人。2008年10月和11月，激烈的战斗，迫使人道主义机构暂时撤离戈马和其他一些人道主义枢纽。为逃避上帝军暴力而到多鲁马避难的14000多人被中断人道主义救援近两个月之久。频繁的人口流动和准入受到限制，导致对该国东部的需要无法作出彻底的评估，据估计，多达10万人仍无法获得人道主义援助。

24. 在斯里兰卡，2008年9月人道主义机构搬离瓦尼地区后，数量有限的救济车队和海运能够运输一些援助物品到冲突地区。但这些援助远远少于所需要的援

助，其中包括极为需要的医疗用品来治疗和疏散受伤的平民，这意味着其他本可治愈的受伤往往造成死亡和截肢。

25. 目前巴基斯坦存在着更多的国家和非国家冲突方，西北部敌对行动加剧，向受影响的平民提供援助的工作遇到大量挑战。联合国紧急救济协调员派遣了一个高级人道主义顾问帮助促进对话，以获取必要的安全保证，并建立适当的业务模式，使人道主义行动者能够应付日益增加的人道主义需要。

26. 在 2008 年 12 月下旬开始的为期三星期的敌对行动期间，除了一小部分援助之外，人道主义机构几乎没有获准进入加沙地带。观察到有单方面暂停敌对行动，但持续时间不足以提供安全的医疗服务和向受影响的人口分发足够的援助，也未能解决因民用基础设施被破坏，尤其是公共供水和卫生设施被破坏所造成的公共健康问题。根据 2009 年 1 月底一个非政府组织对受冲突影响的人口的调查，发现 89% 的受访者自敌对行动开始以来没有获得任何援助。

27. 在中非共和国、乍得、刚果民主共和国、苏丹和索马里，不时发生的武装冲突有时会中断援助工作。例如，2008 年 1 月，摩加迪沙住宅区受到攻击，导致 5 000 名状况危急者的紧急粮食方案中断了 20 天。2009 年 2 月，在中非共和国，反叛分子攻击巴丹加弗，导致学校应急供餐方案中断，22 000 受益者受到影响。尽管这种破坏可能是暂时的，但经常发生，影响到依赖持续和可靠的援助维生的成千上万处境危急的民众。

28. 准入问题不只造成人道主义行动者无法援助受影响的人口，而且往往使这些人难以安全到达有援助提供的地点。在加沙发生上述的敌对行动期间，平民希望在埃及或以色列寻求庇护以逃避激烈的空中轰炸和地面战斗，但因为过境点被有关当局关闭而无法做到。据估计，150 万人口中有四分之一在战斗发生期间流离失所，其中许多人被迫从一个地方逃到另一个地方避难。在斯里兰卡，当瓦尼地区的敌对行动在 2008 年加剧后，猛虎组织强行阻止平民在冲突地区之外寻求安全和援助。

C. 对人道主义人员的暴力行为和偷窃财产

29. 近年来对人道主义工作人员和财产的攻击明显增加，是对准入造成最严重的一种制约。对人道主义工作人员的暴力行为极大地限制了他们在当地的行动，经常会造成援助活动暂停，有时甚至停止，并使得几十万人的福祉受到威胁。

30. 这种暴力行为可能是由罪犯因经济上的好处或由国家或非国家行为者为政治目的而犯下的罪行。通常难以区分这两种不同的动机，不过，仍然应加以区分，因为这将能够有助于做出减轻这些危险所需的对策。

1. 全球趋势

31. 海外发展研究所最近公布的关于援助工作人员不安全问题的统计分析表明，近年来，对人道主义人员、设施和财产的攻击大量增加。自 1997 年以来，总的趋势是呈上升状态，而且 2006 年以来攻击事件明显增加，2008 年是 12 年里人道主义工作人员受暴力事件影响人数最多的一年。在过去三年里，仅绑架人道主义人员的事件就增加 3.5 倍。

32. 过去 10 年里，虽然人道主义工作人员总数已增加，对人道主义人员和财产的攻击事件相对增加的速度超过人数的增加。在过去三年里对援助人员的攻击事件中，约 75% 发生在阿富汗、乍得、伊拉克、巴基斯坦、索马里、斯里兰卡和苏丹。其中三个地方——阿富汗、索马里和苏丹占 2006 年以来攻击事件的 60% 以上。

33. 尽管在过去三年里对国际工作人员的攻击也急剧增加，本国工作人员，尤其是联合国各机构当地合同工和非政府组织的工作人员仍然最容易遭受攻击。红十字会是工作人员遭受攻击的比例下降的唯一人道主义组织。上述研究报告将这种情况的部分原因归咎于该组织对安全管理采取的办法，这种管理办法强调与潜在威胁来源进行对话。

2. 对人道主义人员的暴力行为

34. 阿富汗、乍得、刚果民主共和国、伊拉克、巴基斯坦、菲律宾、索马里、斯里兰卡和苏丹等地的人道主义人员已遭到杀害、绑架或其他方面的暴力行为。

35. 在刚果民主共和国，2009 年头两个月已发生 20 多起对人道主义人员的暴力攻击事件，而在 2008 年同一时期只有 14 起。在达尔富尔，自从四年前国际援助努力加强以来，对人道主义工作人员的攻击和其他罪行一直在增加。仅在 2009 年头四个月里，就有三名人道主义工作人员被打死、18 名受到攻击，15 名被绑架。

36. 在索马里，自 2007 年 11 月以来，人道主义工作人员成为了 200 多起暴力事件的受害者，包括有 37 人被打死，人道主义工作人员仍有 16 名被绑架。联合国在哈尔格萨德的大院遭到炸弹攻击，两名工作人员被炸死，其他几名被炸伤，造成联合国在索马里三分之一活动暂停。

37. 2008 年，在阿富汗，有 7 名联合国人员被绑架，联合国设施遭到 12 次的武装攻击。此外，同一年，有 31 名非政府组织工作人员被杀害，这是自 2002 年以来死亡人数最多的一年，比 2007 年被杀害人数增加一倍。另外，发生了 170 起对非政府组织人员的暴力事件，包括有 78 起绑架事件，共有 27 名工作人员严重受伤，比 2007 年增加 20%。2009 年头三个月，直接影响非政府组织的事件比 2008 年同一时期增加 25%，其中，武装团体使用小武器进行绑架和攻击的威胁最为严重。

38. 严重和范围广大的暴力事件会导致捐助活动暂停或停止，因此，经常会使得处境危急者无法得到维持生命的援助。例如，2008年1月，在索马里有三名工作人员被杀害，迫使一个非政府组织停止保健服务，这种服务包括每个月进行70多次手术和200多次急症。

39. 在伊拉克，武装团体不接受联合国和非政府组织人道主义行为者，而且对这些组织的人员造成严重的安全威胁，已使得这些组织大量依靠遥控管理人道主义方案。然而，经验已表明，遥控管理通常只会短期有效，从长期来看，方案的质量和效率会不断减少，因此，必须制定其他更能够持久的备选办法。在伊拉克，有限的准入已造成严重的人道主义后果。2008年9月，在160万名境内流离失所者中，约有38%在流离失所期间得不到任何人道主义援助。

3. 盗窃人道主义资产

40. 冲突各方和犯罪团伙经常盗窃人道主义行为者的资产，尤其是在指挥系统比较薄弱的地方，或者在法治普遍崩溃的地方。

41. 盗窃人道主义供应品和财产，尤其是车辆，对于几个冲突中的人道主义行动已造成越来越严重的威胁。在阿富汗，2008年，40多个人道主义援助车队和47个援助设施遭到攻击、埋伏或抢劫。在达尔富尔，2008年被劫持或盗窃的人道主义车辆的数量比2007年增加一倍，对人道主义房地的武装进攻也增加一倍。2009年，这种趋势在持续发展。截至4月中旬，共有41辆汽车被劫持，并发生54次武装进攻。

42. 人道主义工作人员和供应品在运输公路上尤其容易遭到袭击。例如，在达尔富尔，多年来，公路不安全状况使得许多地区只能通过空运才能到达。从南达尔富尔省Nyala到Kass的旅行通过公路只需要两个多小时。然而，土匪猖獗迫使大部分机构必须通过空运旅行，增加了向Kass和附近地区20多万人提供援助的费用。联合国人道主义空运的能力有限，包括缺乏可靠的资金，使得情况变得更糟。

43. 在刚果民主共和国北基武省，2008年，据报发生了102起对人道主义机构的暴力事件。2009年，这种趋势更加恶化。这些事件主要是经济动机造成的，另外也因为原战斗人员的退伍进程尚未完成，武装团体的激增和分裂，以及国家武装部队成员的薪金没有得到支付。

44. 在乍得，犯罪团伙利用该国东部法治的崩溃抢劫人道主义供应品。这又经常造成边境地区人道主义活动暂停，影响到约18万名境内流离失所者，25万名难民，以及当地平民。2008年9月和2009年2月及3月，乍得安保部队从多格多雷撤出，使得非政府组织供应品遭到盗窃的情况更为严重，导致28 000名境内流离失所者的供水、公共卫生和保健服务暂停。

4. 动机

45. 对人道主义人员暴力行为和盗窃人道主义资产既可能具有经济动机，也可能具有政治动机。尽可能了解这些动机，以及犯罪者所属的团体，对于制定相关的对策是至关重要的。

46. 冲突各方可能为了促进它们的政治目的犯下对人道主义人员的暴力行为。例如，可能是为了剥夺平民的生存途径，以便能够削弱敌人的士气。另外，这种暴力行为也可能是针对它们认为在人道主义组织与本国和国际政治参与者之间存在的联系，这些参与者与敌人有联系，或者被认为有联系。上述海外发展研究所的分析发现，明显有政治动机的进攻数量增加，从2003年占各种事件的29%增加到2008年的49%。与这项调查结果相符，有一个非政府组织对阿富汗境内援助工作人员不安全状况的分析也发现，2008年，65%的暴力事件是归咎于非国家武装团体，这与2007年的情况明显不同，在那一年，61%的事件可归咎于犯罪团体。

47. 许多情况中，政府官员和其他知名人士对人道主义机构的消极甚至公开的敌对态度，使得人道主义工作人员面临的危险变得更加严重，而人道主义机构通常是由国家媒体加以描述。在索马里、斯里兰卡和苏丹，这种情况造成了普遍的威胁气氛，并且增加了谈判进程的难度。在一些情况中，政府高级官员公开谴责人道主义机构参与不当行为，包括谴责积极支持冲突一方。

48. 盗窃资产通常是出于经济动机，而且往往是因为指挥系统薄弱促成的。武装团体在停火或达成和平协议之后激增和分裂，另外，原战斗人员重新融入社会和重返社会的进程没有完成或延迟，也使得这种情况更加严重。可以通过加强努力处理这些具体问题，以及可能造成安全真空和增加犯罪的其他条件而减轻这些威胁。

49. 在一些情况中，冲突各方和犯罪团体可能为了经济和政治动机共同对人道主义机构发动攻击。这种情况在阿富汗和索马里尤为显著。在索马里，据说犯罪行为者将绑架者卖给政治行为者。

三. 解决准入制约问题

50. 在克服准入制约，以及确保为了向有紧急需要的人口伸出援手的措施不会长远地损害持续的准入，人道主义组织面对重大的政策和业务难题。虽然制约问题必须具体情况具体解决，不过，还是有一些好的作法范例可资借鉴。

51. 基本措施如重建道路和桥梁、预先部署存货及确保有价格合宜的航空交通服务，都可帮助建立较为持续的交通服务。人道主义机构合并管理重要资产有助于免遭偷窃及确保其及时部署。如果可能和适当，又没有其他好办法，维和资产或可用作后备后勤能力，用来去否则没办法去的地方，或在很紧的时间内预置重要

救援物资。维和特派团的前方作业基地可能让人道主义行为者有机在尚未建立人道主义作业的地方建立初步的业务。

52. 简化行政条例以加快援助的提供是上面提到的 2004 年和 2007 年苏丹政府与联合国发表《联合公报》的理由。《联合公报》确定及强化暂停实施所有对在达尔富尔的人道主义工作的制约，以及处理移民和海关要求的“快速道”程序。虽然如上所述此一协议最初改善了官方办理手续和部署人道主义人员及资产的效率，但是，一段时间以后执行方面开始松懈。

53. 各国应当考虑采取措施来便利提供人道主义援助，例如通过国内立法来加快签证的办理和救援人员、物资、设备等通关；救援活动免税、免关税和免杂费；简化人道主义组织为在该国合法运作申请法人资格的手续。关于这方面的指导可参照《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。

54. 另外，在苏丹的问题上，应当提到联合国行为者、安全理事会成员国和该区域有影响力的国家在 2008 年 3 月发生驱逐非政府组织事件后在宣传方面所做的不懈努力。此种努力协助营造有利于进行准入谈判的环境，同时又促使苏丹政府采取措施容许进行紧急救援活动，并同意扩大省、联邦和国际三级的协调和监测机制。

55. 从解决对救济物资安全的威胁问题来说，几个会员国提供海军护航对便利人道主义物资安全穿越海盗活动不断的索马里沿岸海域发挥了重要作用。到 2008 年中，共有 27 艘船只运载用于救援 120 万人的 118 000 公吨粮食运抵索马里。不过，需要更持续地提供此种护航服务。2008 年 8 月份都没有一次海军护航，这意味着，世界粮食计划署只能运送该月 50% 交运的粮食，影响超过 1 百万人。

56. 还有，关于人道主义工作人员和行动的安全问题，虽然在乍得的欧洲联盟部队原来的设想和结构不是执行警察任务，但是，它改变了业务来协助预防对人道主义界的犯罪，包括通过巡逻，巩固关键地方的安全和供应路线，设定范围让人道主义行为者能够在没有直接陪同情况下工作。联合国中非共和国和乍得特派团于 2009 年 3 月从欧洲联盟部队接手，预计将通过其部署的人员（现仅有其核定人员的 50%）继续这些活动，特别是依靠综合安全分遣队。安全理事会可更多地考虑利用警察力量来阻吓人道主义业务地点的犯罪活动，并争取建立本国警察能力。

57. 在刚果民主共和国方面，按照联合国安保管理程序的要求，使用联刚特派团的武装护卫队已协助建立和维持到达受影响人口的通道。不过，随着联刚特派团最近增加直接参与对武装团体的行动，人道主义机构可能会卷入联刚特派团所受的攻击，或可能在与武装团体进行准入问题谈判时遭遇困难，因为武装团体认为这些机构的活动有政治目的。

58. 的确，在特别不安全的环境里，虽然利用武装护卫队可便利安全抵达不然无法抵达的人口，但是，如果提供此种服务的是冲突一方或积极参与战事的其他方

面，这可能破坏人们对人道主义行为者是中立和独立的看法，从而使冲突各方和地方老百姓不太能够接受它们。必须找出办法来解决安全问题，而且这种办法不会阻碍人道主义活动或使受益人遭到更多危险。

59. 与冲突所有各方包括非国家武装团体有系统地进行对话，是了解和接受人道主义援助的中立性和公正性，以及人道主义机构的业务模式和长期获得准入所必不可少的。此外，对话可围绕具体问题具体安排的谈判，诸如安排安宁日进行免疫接种和其他公共卫生宣传运动。例如，在阿富汗，联合国儿童基金会和世界卫生组织在 2007 年和 2008 年获得阿富汗和国际军事部队以及武装反对团体的同意，在指定的安宁日进行小儿麻痹症防疫接种。应该确立这些及类似倡议的工作方式，并在需要的时候和地方落实执行。

60. 同样，通过停止冲突安排建立人道主义行为者与冲突各方的对话渠道以协调救援活动的的时间和地点，有助于确保军事行动不妨碍人道主义援助的输送。如果冲突各方能保证，只要是出于提供人道主义援助的需要就一定确保此种通道的安全及尊重此种通道，那么，建立人道主义通道也可能是合适的。

61. 遗憾的是，有时候，受影响国大力劝阻或明确禁止人道主义行为者与非国家团体进行对话。会员国必须更明白此种对话的必要性和重要性。

四. 安全理事会需考虑之事

62. 如上所述，虽然人道主义和其他相关行为者必须采取主动行动，便利和改善准入，但是，安全理事会在推动有利环境，便利人道主义人员的物资抵达有需要者方面可发挥重要作用。更具体来说，如上所述，安理会应当：

(a) 一贯地谴责和要求立即排除违反国际人道主义法、阻碍人道主义准入的障碍；

(b) 要求冲突各方及第三国严格遵守它们的义务，容许及便利救济物资、设备和人员迅速及不受阻挠地通行，并鼓励各国宣传对人道主义原则的尊重；

(c) 呼吁冲突各方让想逃离战斗区的平民安全通行；

(d) 呼吁冲突各方同意暂停战斗，执行安宁日，让人道主义行为者能够进行救援行动；

(e) 呼吁冲突各方与人道主义组织合作，确定停止冲突安排，以便利在战斗期间援助物资的运输；

(f) 呼吁有关各方缔结和执行关于加快部署人道主义人员和资产的协议。可通过拟订关于签证条件、工作许可证和旅行许可证、人道主义物资及设备的关税和进口限制的标准暂停实施令来协助谈判；

(g) 视情况及按要求命令联合国维和特派团和其他有关特派团协助创造条件，以便人道主义行动能够安全地、及时地和无阻碍地进行；

(h) 对阻碍获得或阻碍分配人道主义援助的个人施加定向措施；

(i) 把严重及长期故意阻碍救援物资输送的事件提交国际刑事法院处理。

63. 此外，如上所述，考虑到攻击及其他侵犯人道主义工作人员的严重事件频繁发生，安全理事会应当：

(a) 一贯谴责及要求立即停止所有故意针对人道主义工作人员的暴力行为和其他形式的骚扰；

(b) 要求冲突各方严格遵守国际人道主义法，包括尊重及保护参与人道主义援助的救援人员和设施、物资、部队和车辆；

(c) 呼吁受武装冲突影响的国家协助创造条件，以便人道主义行动能够安全地、及时地和无阻碍地进行；

(d) 呼吁仍未批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》的会员国加以批准和执行；

(e) 对攻击人道主义工作人员及物资的个人施加定向措施；

(f) 把攻击人道主义工作人员的严重事件提交国际刑事法院处理。
