

到了13%。^① 根据亚洲基金会2012年关于“近段时间你是否经常担心个人或家庭的安全”的调查,在被调查者中,对个人或家庭安全“经常”感到担心的从2006年的9%上升到了2011年的18%,而“从不”担心的则从38%下降到了24%。2012年,“经常”担心的有所下降,为15%，“从不”担心的有所上升,为28%(参见图3)。这与2012年平民死亡这一数字下降是相联系的。但正如前述,这仅仅表明美军在撤出阿富汗前的阶段性努力起了一定作用,并不表明阿富汗的安全形势在朝总体好转的方向转化。随着阿富汗安全形势的重趋恶化,阿富汗人的安全担忧势必也会重新上升。

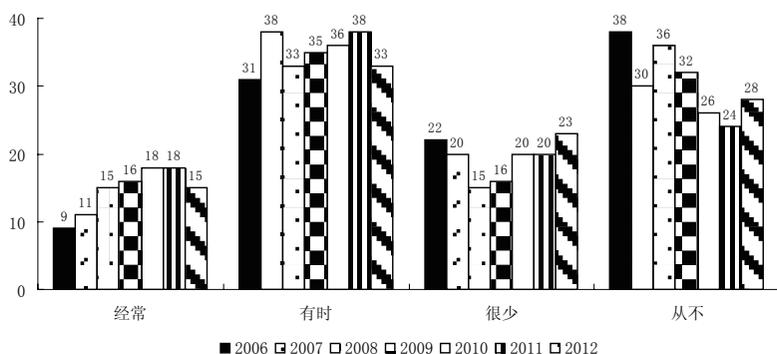


图3 亚洲基金会对阿富汗人安全观的调查^②

二 对2009年阿富汗总统选举的观察

阿富汗的不安全形势是否以及如何影响到阿富汗的民主转型?我们可以看一个典型的例子,那就是2009年8月的总统选举。这是塔利班政权被推翻以后举行的第二次总统选举。这次选举本应该是阿富汗民主向前迈进的一个重要事件,但却倍受安全形势的困扰,各方对选举本身的评价也很低。以下根据盖洛普(The Gallup Organization)及其他机构做的相关民意调查,管窥阿富汗安全形势与民主进程之间的关系。

阿富汗的安全形势本来不佳,随着选举的临近,塔利班更是蓄意破坏安全局势。“在投票开始的几个小时内,阿富汗全国就报告了几十起火箭弹攻击投票中心的事件,其中8起发生在喀布尔。……根据(阿富汗)国防部的统计,在全国135起攻

^① BBC News, “Afghan Poll 2009,” August 3, 2011, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/05_02_09afghan_poll_2009.pdf.

^② The Asia Foundation, “Afghanistan in 2012: A Survey of the Afghan People,” <http://asiafoundation.org/country/afghanistan/2012-poll.php>.

击事件中,至少有26人死亡、50人受伤,这使得投票日成为2009年最为暴力的一天。根据联合国的报告,选举日发生了大约300起暴力事件,有31人被杀死。”^①

这一恶劣安全形势对选举的影响通过以下两方面表现出来:

(一) 对选举参与的影响

塔利班发动袭击,意在阻止选民参与选举。对于投票的选民,塔利班威胁要切断他们的手指、耳朵或鼻子。一名阿富汗男子就因为在大选投票,被塔利班削掉鼻子和耳朵。^②很多人因为担心遭到塔利班报复,甚至将选票藏在鞋里。^③尽管仍有许多阿富汗人勇敢地前往投票,但塔利班在很大程度上达到了目标。选举日之前,有443个投票站由于安全原因而被迫关闭。^④根据国际危机组织(International Crisis Group)的观察,“特别是塔利班在南部和东部有巩固的据点,在不安全区域的人们要行使其选举权就变得很困难,也不太可能对选举过程进行监督。在政府不能控制的、叛乱活动根深蒂固的普什图人(Pashtun)占多数的地区,整个地区的选举权都被剥夺了。无力的警察和在解除民兵武装方面缓慢无力,加深了与选举相关的安全挑战。在阿富汗南部地区,特别是普什图人占多数的省如坎大哈和赫尔曼德(Helmand)等,由于高度的不安全几乎很难确保选举观察员(更不要说投票人)安全进入到投票站。”^⑤根据独立选举委员会(IEC)2009年9月16日的统计,在登记的1520万选民中,仅有38.7%即560万人投下了自己的选票。^⑥

(二) 对选举公正性的影响

安全保障跟不上,选举中的欺诈和恐吓也就更容易得手。正如查尔斯·巴里和塞缪尔·格林所指出的那样,“暴力阻止公民参与民主,并在事实上把参与变成一种谎言。”^⑦由于安全方面的原因,特别是在南部和东部,阻碍了许多国际和国内的观察员进入投票站,加上缺乏候选人的代理人在场,就为欺诈和恐吓打开了方

^① International Crisis Group, “Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, November 25, 2009, pp. 6-7.

^② 《阿富汗男子因参加大选投票被塔利班切掉耳鼻》, <http://www.chinanews.com/gj/gj-ywdd/news/2009/10-03/1897771.shtml>。

^③ 《阿富汗小镇大选见闻:居民怕塔利班报复选票藏鞋里》, http://www.china.com.cn/news/txt/2009-08/20/content_18370681.htm。

^④ International Crisis Group, “Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, November 25, 2009, p. 7.

^⑤ International Crisis Group, “Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, November 25, 2009, p. 6.

^⑥ International Crisis Group, “Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, November 25, 2009, p. 8.

^⑦ Charles L. Barry and Samuel R. Greene, “What Democracy for Afghanistan? An Analysis Utilizing Established Norms and Five Non-Western Case Studies,” Center for Technology and National Security Policy of National Defense University, September 2009, pp. 13-14.

便之门。对于那些专为女性设立的单独投票点来说，情况更是如此。^①总的来说，这是一次被认为充满欺诈、恐吓、不规范、不公正的选举。据盖洛普在选举前（2009年6月1日至16日）针对处于投票年龄（18岁及以上）的阿富汗人所做的调查，在回答“你对选举以一种公正和透明方式举行有信心吗？”这一问题时，只有24%的人表示有信心，无信心者高达40%，而不知道或者拒绝回答者占36%。^②此次大选过后，阿富汗人对选举公正的信心一直呈走低趋势，到2010年3月，据盖洛普针对阿富汗成年人的调查，当问到“在这个国家，你对选举的诚实性是否有信心？”时，结果无信心者已高达67%（参见图4）。

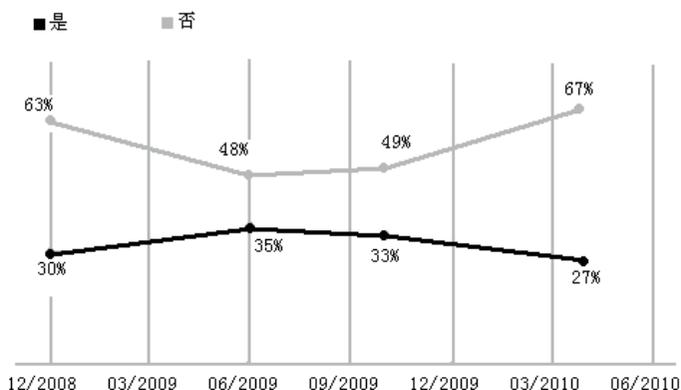


图4 阿富汗人对选举信心的变化^③

更具体地看，安全形势的好坏与对选举的信心高低有着直接的关系。盖洛普针对在过去六个月中安全形势不同的地区中的18岁及以上的阿富汗人进行调查，调查的问题是：“你认为投票是一种带来积极变化的有效方式吗？或是认为选举不会导致多大的变化？”在那些居住在安全形势变得更好的地区的处于投票年龄的阿富汗人中，有70%的人认为投票是一种有效的方式，而在那些生活在安全形势变得更差的地区的人那里，只有48%的人持这样的观点（参见图5）。

全面地看，影响对选举以及民主制度看法的因素是多方面的，例如阿富汗政府的腐败、低效等，但正如上述，通过影响选举参与和为欺诈、恐吓打开方便之门，

^① International Crisis Group, “Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, November 25, 2009, p. 8.

^② Rajesh Srinivasan and Julie Ray, “Few Voting-Age Afghans Confident Election Will Be Fair: Half still Say Voting is Effective Way to Bring about Positive Change,” August 17, 2009, <http://www.gallup.com/poll/122360/Few-Voting-Age-Afghans-Confident-Election-Fair.aspx>.

^③ Julie Ray, “Afghans Less Confident in Elections This Time: Sixty-seven Percent Do not Trust Honesty of Process,” Gallup Poll News Service, September 10, 2010, <http://www.gallup.com/poll/142943/Afghans-Less-Confident-Elections-Time.aspx>.

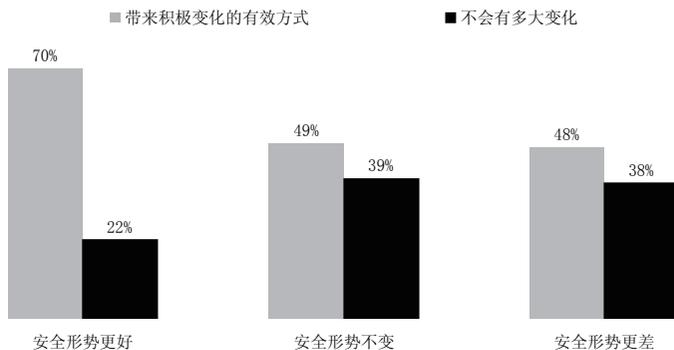


图5 安全形势变化对选举态度的影响^①

人的安全形势正在严重地损害阿富汗人对选举的看法，民主制度也因此受到玷污。特别是战争旷日持久，阿富汗人民面临的安全形势不但没有改善，反而总体趋于恶化，更是损害了他们对于整个民主制度的信心。如果未来的阿富汗安全形势不能得到根本的改善，这个国家的民主选举甚至整个国家转型都会受到损害，甚至可能会面临夭折的风险。

三 不安全，难民主

人的安全之所以影响到2009年的总统大选甚至阿富汗的整个民主转型，是基于一个最基本的道理：在人的诸种利益需要中，安全永远是排在第一位的。正如让-雅克·卢梭（Jean-Jacques Rousseau）所言，维护自身生存为“人性的首要法则”。^② 人有许多利益关切，如安全、致富、行使政治权利等，但从重要性上讲，“生生大德”，保存生命确实应当是一个社会制度的首要德性，是社会正义的第一原则。^③ 民主是阿富汗人所想要的，对于允许他们选择统治者并要求其负责的“自由”，他们表达了强烈的支持，^④ 但如果民主不能为人们带来安全甚至使安全更加恶化时，阿富汗人将会如图5所示那样，表达出更多的失望。一个人、一个社会都应该有安全之外的目标，但这一目标的追求必须在安全满足的基础之上去实现。

在这里，要特别注意国家安全与人的安全的区别。国际政治关注的是国家安

^① Rajesh Srinivasan and Julie Ray, “Few Voting-Age Afghans Confident Election Will Be Fair : Half still Say Voting is Effective Way to Bring about Positive Change,” August 17, 2009, <http://www.gallup.com/poll/122360/Few-Voting-Age-Afghans-Confident-Election-Fair.aspx>.

^② [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆2006年版，第5页。

^③ 何怀宏：《伦理学是什么》，北京：北京大学出版社2002年版，第185页。

^④ Anna Larson and Oliver Lough, “Afghan Perspectives on ‘Democracy,’” *Foreign Policy*, February 9, 2011, http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/02/09/afghan_perspectives_on_democracy.

全，但对于具体的个人而言，他们更能具体感受到的是人的安全：自己、家庭以及邻居的生命安全能不能得到保障？这也是本文选择人的安全而非国家安全作为研究视角的原因。国家安全与人的安全之间是一种辩证关系。一方面，两者间有一致性，如法律、秩序等因素不但是国家安全（特别是对内层面）的内核，也是实现人的安全的必然要求。事实上，从另一个角度看，阿富汗恶劣的人的安全形势，也是其国家安全形势糟糕的表现。另一方面，两者间也有不一致甚至相冲突的地方。例如，阿富汗亲政府武装（包括北约军队和政府军）以国家安全名义镇压塔利班时，就不可避免地造成了不少平民伤亡（参见图6），而这种伤亡也是阿富汗人不安全感的一个重要来源。所以，在此我们不评价阿富汗的国家安全，只强调人的安全形势才是决定阿富汗人是否信任并选择民主的关键因素。

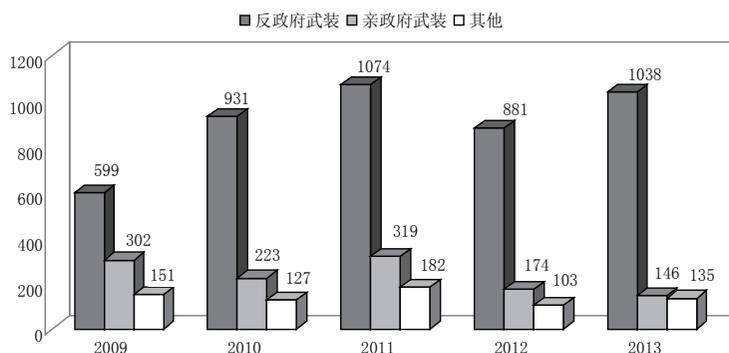


图6 2009年至2013年1上半年冲突各方所造成的平民死亡数^①

安全除了在价值位序上高于民主之外，它还起着对民主的基础性支撑作用，是民主得以运转不可缺少的基本要素之一。上述2009年的选举就是一例，没有安全，选举这一民主的核心支柱就难以稳固下来。而且，民主远不止有选举，不安全还对选举之外的其他民主要素产生了至关重要的影响。有学者指出，“稳定的宪政民主要求有强有力的政府机构、运作良好的法庭、权力制衡体系、不会激化国内冲突的政治运动或政党，还有就是逐步建立和平解决争端的传统。”^②在阿富汗，不安全的形势严重影响了上述多数要素的实现。例如，暴力使得和平的政治运动成为稀缺品。查尔斯·巴里等人对阿富汗的评估是，“在一个暴力盛行的社会中，地方政治生活和日常现实被那些当地的武装集团所控制，他们既不对宪法和司法

^① United Nations Assistance Mission in Afghanistan, “Afghanistan: Protection of Civilians in Armed Conflict,” Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, July 2013, p. 5.

^② Gretchen Birkle, Michael O’Hanlon and Hassina Sherjan, “Toward a Political Strategy for Afghanistan,” Washington D.C.: The Brookings Institution, No. 27, May 2011, p. 2.

体系负责，也不对议会负责。”^①再如其司法体制，阿富汗司法体制面临的一个关键挑战就是缺乏安全。司法体制要取得真正的进展，必须在其确实存在并且能够被民众接触到的情况下才有可能实现。然而，对那些当地和省级的法官和检察官来说，出于安全方面的原因，他们甚至无法同民众保持正常的接触。^②在这种情况下，又怎么能期望阿富汗人对司法体制及其公正性、进而对整个民主体制有信心呢？

安全对民主的支撑作用并非阿富汗的个例。巴里和格林在对几个国家进行案例研究后指出，“成功实现民主转型的国家都有相对较高的安全水平……从冲突中诞生的民主如果想要长寿的话，建立和保持一种合理的安全水平是绝对重要的。”^③但是，对于远离冲突与战争、民主建设日益成熟并成为其内生价值的西方世界来说，很难理解第三世界国家里安全的稀缺与重要性，因此在推广民主过程中常常采取了一种轻率的态度，其中一个最突出的体现就是通过武力干预来实现民主，阿富汗、伊拉克和利比亚都是这样的例子。这种做法蕴含了极大的风险。正如亚历山大·唐斯(Alexander B. Downes)和乔纳森·蒙滕(Jonathan Monten)所指出的，“只是推翻外国领导人不但不可能增进民主，反而可能在实际上导致目标国的混乱与内战。”^④出现这种情况毫不奇怪。武力干预往往意味着要推翻原来的政权、重新建立一个政权。而出于对原来政权的厌恶，西方在推翻阿富汗的塔利班政权和伊拉克的萨达姆政权时，都采取了推倒重来、全盘重建的方式。新的政权由于在西方的扶植下成立，往往在本地缺乏深厚的根基，政府的效力与威信都大打折扣。这样，就很容易在政权过渡之间造成一个权力真空，而且由于原来的政府系统（包括军队和警察等）全部被打断，新建的政府往往无法在较短的时期成为秩序与安全的守护者，从而导致过渡期内人的安全形势迅速恶化。而民众在得不到足够安全的情况下，就必然归咎于新的软弱无力的民主体制，从而造成新体制的合法性危机。这就是当前阿富汗所面临的情况。

美国人也开始意识到人的安全对于阿富汗体制存续的重要性。美国国防部在

^① Charles L. Barry and Samuel R. Greene, “What Democracy for Afghanistan? An Analysis Utilizing Established Norms and Five Non-Western Case Studies,” Center for Technology and National Security Policy of National Defense University, September 2009, pp. 13-14.

^② 参见U. S. Department of Defense, “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan,” Washington D.C.: U. S. Department of Defense, December 2012, p. 113.

^③ Charles L. Barry and Samuel R. Greene, “What Democracy for Afghanistan? An Analysis Utilizing Established Norms and Five Non-Western Case Studies,” Center for Technology and National Security Policy of National Defense University, September 2009, pp. 13-14.

^④ Alexander B. Downes and Jonathan Monten, “Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization,” *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013), p. 130.

2012年的一份报告中指出：“阿富汗政府的合法性与稳定性在很大程度上取决于其保护阿富汗民众的能力。”^① 鉴于2014年后美军将撤出阿富汗，阿富汗政府在其安全能力建设方面的任务显得更加紧迫，但没有明显的迹象表明阿富汗政府有能力在2014年后保障本国公民的安全。如今阿富汗军队人数已经达到10万人，但实际上还不能完全承担起维护国家安全的职责，阿富汗的秩序在相当大的程度上仍需要国际安全援助部队来维持。^② 多份研究报告表明，如果没有外部力量的支持，在2014年总统大选之前，安全形势仍然堪忧。阿富汗安全部队中的多数不能达到基本的行动标准，特别是在供应、后勤和空中支持等关键领域。如果仅凭阿富汗自己的力量，2014年的总统大选可能都难以正常进行。阿富汗政府无力在关键地区派驻足够的部队，甚至无力有效地发放和回收选举材料。^③ 如果再发生类似2009年关闭许多投票站的情况，“将使得那些生活在南部和东部的数以万计的选民再次无法投票。那一结果无疑将激起有关选举欺诈和选举结果被歪曲的指控，这可能使卡尔扎伊总统向其继承者转移权力而引起的危机更加恶化。”^④

为了避免这种情况的出现，美国在加大对塔利班武装打击的同时，也力推阿富汗政府与塔利班和解的计划。但是，由于双方立场相距甚远，和解很难成功。阿富汗当局要求塔利班断绝与基地组织的联系、中止暴力活动、接受阿富汗宪法，塔利班则提出了外国军队撤离、实行沙里亚法（伊斯兰教法）、恢复国内安全等条件，双方的谈判条件根本无法兼容。^⑤ 随着美军撤离的日期日益临近，塔利班更加缺乏动力去与一个仍然软弱无力、甚至还有可能被它取而代之的政权谈判。而对于阿富汗民众来说，如果政府继续无力提供包括安全在内的基本要素，“将会向其他地方去寻求秩序：尽管塔利班不被大多数人所喜欢，它仍越来越被视为贪污、

① U. S. Department of Defense, “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan,” Washington D.C.: U. S. Department of Defense, December 2012, p. 31.

② 姚大学、闫伟：《民族主义视野下的阿富汗重建》，载《世界民族》，2011年第2期，第17页。

③ 例如：James L. Creighton, “Afghanistan: Mobilizing for Democracy,” September 2012, <http://www.worldpolicy.org/journal/fall2012/afghanistan-mobilizing-democracy>; International Crisis Group, “Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, October 8, 2012, pp. 18-19.

④ International Crisis Group, “Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition,” Kabul/Brussels: International Crisis Group, October 8, 2012, pp. 18-19.

⑤ 曾祥裕、张春燕、朱宇凡：《阿富汗政治和解进程的进展、问题与前景》，载《南亚研究季刊》，2011年第4期，第18页。

低效的官僚统治的替代者。”^①可以想见，尽管塔利班能够提供的是秩序而不是民主，但对于渴望安全的阿富汗人来说，某种温和型的塔利班统治可能仍然是未来阿富汗的一个选项。

四 结论

阿富汗战争以来的情况表明了一个困扰许多处于转型过程中的国家的困境：没有人的安全，就没有可靠的民主。特别是对于那些无论在政治，还是经济、社会等方面远未完成现代化的第三世界国家来说，建设民主的安全基础尤其脆弱。因为一旦原来的国家结构被推翻，社会便往往陷入失序甚至是冲突状态；而一旦人的安全出现恶化，便势必损及新的国家制度的信誉与合法性，甚至有可能引起旧制度的回潮。这样，转型中的发展中国家很容易在一种失序、动荡的过渡期中反复纠缠，民众的不安全与无效的政府成为一对相互催生的恶瘤。如果这种国家转型是由西方武力干预推动的，情况很可能会变得更加糟糕。因为在这种情况下，旧政权往往被全部否定，新政权则依赖于外部的扶持，在为民众提供安全保障方面的能力可能更加脆弱。笔者无意于否定民主的价值，而只是想指出这样的—个事实：民主应该在一个稳定的安全基础上去构建，无视人的安全去追求民主，可能反过来有损于真正的民主进程。希望西方国家能够意识到这一复杂的现实，在打算推翻一个国家的政权以实现其所宣称的民主目标时，持更加谨慎和明智的态度。

【收稿日期：2013-10-17】

【修回日期：2014-01-03】

【责任编辑：齐琳】

^① Charles L. Barry and Samuel R. Greene, “What Democracy for Afghanistan? An Analysis Utilizing Established Norms and Five Non-Western Case Studies,” Center for Technology and National Security Policy of National Defense University, September 2009, p. viii.

从平民保护到安全治理^{*}

——加强联合国与所在国政府及民间组织的合作

李东燕

【内容提要】 冲突中的平民保护问题已经与人权、人道主义干预、保护责任等涉及《联合国宪章》基本原则和国际法基本原则的问题密切相关，是联合国维持和平、建设和平授权的主要内容之一，也是国际法院、国际刑事法院判案的重要依据之一。虽然联合国在平民保护问题上已做出相关决议，但在实践方面，其效果与预期设想还存在差距，也存在诸多困难。将“平民保护”与“安全治理”联系起来，使“平民保护”成为安全治理的一个部分，加强联合国与所在国政府和民间社会在平民保护问题上的积极合作与相互监督，这对提高联合国平民保护效果是非常必要的。

【关键词】 平民保护；联合国；维持和平；建设和平；安全治理；民间组织

【作者简介】 李东燕，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任，研究员（北京 邮编：100732）。

【中图分类号】 D815.5；D813.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2014) 03-0121-15

* 感谢《国际安全研究》杂志匿名审稿专家提出的评审和修改建议，文中错漏由作者负责。

联合国“平民保护（the protection of civilians）”的概念与“人权”、“人类安全”及“人的安全”密切相连，有内容上的重叠。所不同的是，“平民保护”在场合、背景和 content 上相对狭窄，主要是指冲突和战争情况下对非军事人员的安全保护问题。“平民保护”显然也是广义的“人权”、“人类安全”和“人的安全”概念的一个组成部分。

联合国将“平民保护”正式提上日程是在 1999 年前后。1999 年联合国安全理事会（简称安理会）就武装冲突中的平民保护问题举行了辩论，联合国秘书长也就此发表了报告，表示对全世界数百万平民在武装冲突情况下面临的威胁给予高度的关注。^① 1999 年 9 月 17 日，安理会通过了第 1265（1999）号决议，强调了武装冲突背景下的平民保护问题的基本内容、依据和执行。

20 世纪末的科索沃危机以及近年来利比亚、叙利亚等问题的出现，使得“平民保护”无论在理论上还是在实践上都是一个争议热点，成为一个值得进一步研究和探讨的重要问题。冲突中的平民保护问题与人权、人道主义干预、保护责任、武力使用等涉及《联合国宪章》基本原则和国际法基本原则的问题密切相关，已经成为根据《联合国宪章》第七章采取强制措施和维持和平行动的主要授权依据，也是国际法院、国际刑事法院判案的重要依据之一。

从平民保护的实践看，除联合国外，其他行为体，如其他国际组织，包括国际政府间组织与非政府组织，区域及次区域组织以及域内外相关国家，均可成为平民保护的参与者和保护提供者。域外大国，尤其是作为安理会常任理事国的域外大国，对联合国平民保护行动更是具有决定性影响。本文侧重讨论的是联合国与所在国政府和当地民间组织在平民保护中的作用与相互关系。这三者都是平民保护的提供者，在平民保护问题上处于不同的地位，扮演着不同的角色。

联合国致力于冲突中非武装人员的保护，亦是平民保护和人道主义救援的推动者、协调者和实施者。但联合国的作用取决于会员国，尤其是主要大国的支持。就“平民保护”而言，在国际关系学界和国际法学界，仍是一个存有争议的问题。在联合国实践方面，其效果与设想初衷还存在很大差距和局限，也存在诸多困难。需要实施平民保护的国家和地区，大多饱受冲突和战乱影响，政府脆弱，无力承担冲突中平民保护的责任，甚至被联合国定义为平民的迫害者而受到制裁。所在国民间社会组织则身兼双重身份，既是被保护对象，又可参与到平民保护行动中，发挥某种程度的自我保护和保护者作用。这三者在行动中存有矛盾分歧，也开展过不同形式的合作。作为保护提供者，如果三者能在综合安全治理中发挥良性互动，相互促进、相互监督，可使平民保护达到最佳效果。

^① 《秘书长提交安全理事会关于武装冲突中保护平民的报告》，联合国文件 S/1999/957，1999 年 9 月 8 日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/1999/957。

一 联合国关于平民保护的基本内容

在联合国安理会通过平民保护相关决议之前,从历史联系看,“平民保护”并不是一个新概念和新问题。国际人道主义法、人权法中已经涉及相关的国际法规定,尤其是1899年和1907年的《海牙公约》、1949年《日内瓦四公约》及其1977年的《附加议定书》等相关文献的规定。联合国冲突中平民保护的提出与20世纪末发生的卢旺达事件和科索沃战争密切相关,与酝酿中的“保护责任”和国际刑事法院的创立密切相关。

(一) 冲突中平民保护问题的基本内容

根据相关联合国文件,冲突中的平民保护涉及以下几个方面的内容:

第一,对冲突中最受伤害的平民提供保护。联合国提出平民保护的依据之一是,武装冲突中绝大多数的伤亡者为平民,武装分子更趋向于将平民作为战斗目标。在1999年安理会审议“武装冲突中平民保护”项目时以及在后来的相关文件中,首先强调的正是这一考虑。^①2004年有关联合国改革的相关报告再次强调了这一点:“尽管过去50年来通过了关于国际人道主义和人权法的各种公约,但我们没有一天不面对武装冲突局势中无助平民遭到恫吓、暴虐、折磨和杀害的铁证。如今的战争中,平民战争受害者的比例急剧上升,估计高达75%,有时甚至更多。”^②

第二,为妇女、儿童、难民和流离失所者及其他脆弱群体提供保护,因为妇女、儿童等脆弱群体在冲突中最容易受到伤害,属于需要特殊保护的群体。因此,对妇女、儿童和难民的保护一直是平民保护中具有特殊重要地位的问题。这一点在联合国有关平民保护的决议中均得到体现。自2000年10月安理会通过关于妇女与和平与安全的1325号决议以来,妇女安全问题更是上升到一个新的高度,安理会几乎每年都出台新的妇女与和平与安全决议,并将冲突中的性暴力、性侵害行为与危害人类罪、种族清洗罪等同。^③与冲突中的妇女问题受到同样关注的是冲突中的儿童问题,包括儿童兵、儿童性奴隶、儿童战争支持者以及大量儿童直接死于武装冲突,或因战争而受重伤或终身残疾等。

第三,对冲突中为平民提供人道主义援助的国际人群的保护问题。“平民保护”

^① 见1999年2月12日安全理事会主席在安全理事会第3978次会议上声明,联合国文件/S/PRST/1999/6, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sdoc/99/sprst6.htm>。

^② 关于“保护平民”,见联合国:《一个更安全的世界,我们的责任:威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告》, <http://www.un.org/chinese/secureworld>。

^③ 联合国安理会1325号决议, S/RES/1325 (2000), <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/00/s1325.htm>。

也包括“战斗人员必须确保联合国人员和有关人员以及国际人道主义组织人员的安全、保障和行动自由”，“人道主义人员必须能够安全无阻地接触到处于武装冲突中的平民，包括难民和国内流离失所者，保障向他们提供的人道主义援助能被得到”。^①

联合国“平民保护”主要指对上述人群在冲突中面临直接、间接或潜在伤害及威胁时提供保护。最严重伤害为大规模屠杀、种族清洗及其他大规模、系统性反人类行为。对这类受害者的保护已被写入保护责任、人道主义干预和《国际刑事法院罗马规约》等文件中。此外，战争和冲突对平民的生命和财产安全构成直接伤害，还有一些属于生命攸关的间接或潜在的伤害和威胁。间接和潜在威胁与伤害体现在多方面，包括冲突后脆弱的国内安全环境、武装人员的暴力活动、滥用武器，地雷威胁以及大量的性暴力、性侵犯等。严峻的治安问题和跨国犯罪问题，如恐怖活动、非法毒品、暴力事件等，也构成对平民安全的威胁。其他相关威胁还包括医疗卫生不足、饮水安全、食品安全、流行性疾病和艾滋病等。这些相关问题因战争和冲突环境而变得更为紧迫。

（二）有关联合国平民保护的授权

从联合国这些年有关平民保护的理论和实践看，平民保护的国际法律依据体现在多方面，其中包括通过将平民保护、人道主义问题与地区安全和国际安全挂钩，使《联合国宪章》第七章的集体安全措施包括强制性措施适用于平民保护。

随着对人的安全关注的上升，《联合国宪章》第七章强制性措施的应用发生了延伸性变化，对国家安全的威胁被延伸到对人的安全威胁。从相关案例和带有保护责任、人道主义干预的授权中可以看到这种变化。这种变化体现为“双向挂钩”，即平民保护与地区安全和国际安全挂钩，地区安全、国际安全与平民保护挂钩。从索马里、科索沃到利比亚，在一系列类似案例中，都体现了《联合国宪章》第七章的内容，体现了平民保护、人道主义救援与地区安全和国际安全的挂钩。

在联合国维和行动中，也体现了根据《联合国宪章》第七章对平民保护的授权。最初的维和行动主要是监督停火协议的执行，隔离双方，并不承担使用武力保护平民的责任。现如今，联合国已经从授权层面完成了传统维和的转型，最突出的一点就是将《联合国宪章》第七章适用于平民保护。其一，除监督停火协议执行等传统维和任务外，维持和平行动与冲突后的建设和平都得到平民保护方面的授权，担负起维持当地和平与安全、保护当地平民百姓的职责。在所在国政府无法正常运转的情况下，维和行动部分担负起准政府的职责，其中任务之一便是提供平民保护。其二，在认定出现人道主义危机情况下，授权根据《联合国宪章》第七章采取行动以保护

^① 联合国安理会第1265（1999）号决议，S/RES/1265（1999），<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/99/s1265.htm>。