

战时保护平民的国际规则

王可菊

一、国际人道主义法的形成

战争法规是战争法中规定交战各方的作战手段和作战方法等战斗行为,以及保护平民、战俘、伤者及病者等战争受难者的原则、规则和规章的总和,自20世纪70年代以来被称作国际人道主义法。国际人道主义法仅适用于武装冲突,其目的是在不违背军事需求和公共秩序的条件下确保对人的尊重并减轻由战争所带来的痛苦。其基本原则之一是区分原则,即将平民与武装部队、战斗员与非战斗员、军事目标和民用物体加以区别对待的原则。区分原则是军事必要和人道原则相互平衡的产物,是战时保护平民系列规则的基础和出发点。

区分原则在对平民的保护方面经历了一个发展过程。1863年颁行的《利伯尔法典》,虽然只是美国内战期间适用于美国军队的规章,但它对以后战争法的法典化起了重要的作用。该法典中规定了要保护被占领土上的居民,尤其是妇女;禁止对平民实施“任何任意的暴力行为”;保护医院、图书馆、艺术品等。1868年的《圣彼得堡宣言》确认了战争法的一项基本原则,即“各国在战争中应尽力实施的唯一合法目标是削弱敌人的军事力量……”,这意味着针对平民的战争是非法的。1899年的海牙第二公约和1907年的海牙第四公约(即《陆战法规和惯例公约》)确立了一系列保护被占领土上的人民利益免受敌方军事当局侵害的规则,并规定禁止攻击或轰击不设防的城镇、村庄、住址和建筑物,保全用于宗教、艺术、科学和慈善事业的建筑物以及医院等。考虑到二战期间所遇到的问题,1949年日内瓦第四公约即《关于战时保护平民的日内瓦公约》全面地规定了战时处于

非本国控制下的平民的待遇。1977年通过的1949年日内瓦公约的两个附加议定书是国际人道主义法发展史的一个新里程碑。第一附加议定书是关于保护国际性武装冲突受难者的议定书,第二附加议定书则是关于保护非国际性武装冲突受难者的议定书。第一附加议定书就敌对行为的有关规则、所允许的作战手段和方法以及对平民居民的保护等方面取得了实质性的进展。

按照1949年日内瓦公约及1977年第一附加议定书,战时根据区分原则需加以保护的平民,是指不属于武装部队,包括不属于民兵和志愿部队以及在军事交火或部署期间公开携带武器的人。遇有对任何人是否平民的问题有怀疑时,这样的人应视为平民。平民居民包括所有作为平民的人。在平民居民中存在不属于平民的定义范围的人,并不使该平民居民失去其平民的性质。

由于战争可能在两方面危及平民个人(一是敌方可能使用的作战手段和方法,二是敌国当局或军事占领当局对其控制下的平民可能行使的权力)因而,保护平民的规则基本上可分为两大类,即限制作战手段和方法以及规定在敌方或占领国控制下的平民的待遇。作战手段一般指交战各方所使用的武器,作战方法则指交战各方如何使用武器。

二、国际人道主义法对交战各方的要求

第一,平民和民用物体不应成为攻击对象。按照第一附加议定书,平民居民和平民个人应享有免受军事行动所产生的危险的一般保护。平民居民本身以及平民个人不应成为攻击对象,禁止以在平民居民中散布恐怖为主要目的

的暴力行为或暴力威胁。民用物体不应成为攻击或报复的对象。民用物体是指非军事目标的物体。对通常用于民用目的的物体,如礼拜场所、学校、房屋或其他住处,是否用于军事行动有怀疑时,该物体应推定为未被这样利用。第一、第二附加议定书都规定了禁止对平民居民所不可缺少的物体进行攻击、破坏、移动或使其失效,保护文物和礼拜场所,保护含有危险力量的工程和装置,如堤坝和核电站。1954年签订的《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》对有关问题作了详细的规定。

第二,禁止无区别攻击。1977年第一附加议定书第48条规定:为了保证对平民居民和民用物体的尊重和保护,冲突各方无论何时均应在平民居民与战斗员之间、在民用物体与军事目标之间加以区别。因此,冲突一方的军事行动仅应以军事目标为对象。第51条明确指出:禁止不分皂白的攻击。不分皂白的攻击包括:不以特定军事目标为对象的攻击;使用不能以特定军事目标为对象的作战方法或手段;使用其效果不能按照本议定书的要求加以限制的作战方法或手段。

第三,禁止使用大规模杀伤性武器和改变环境的作战手段和方法。大规模杀伤性武器包括核武器、生物武器和化学武器。1996年,国际法院应联合国大会的要求,就使用核武器的合法性问题发表了咨询意见。“使用或威胁使用核武器一般来说是与适用于武装冲突的战争法规,尤其是人道主义法的原则和规定相违背的。”但是,考虑到它所涉及事实诸因素,在整个国家存亡攸关的特别情况下采取自卫时,(国际)法院不能得出使用或威胁使用核武器是合法抑或是非法的确切结论。”目前国际上存在有关限制核武器试验、在特定地区禁止核武器或安置核武器,以及禁止向无核国家转让核武器的条约。1925年《禁用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的议定书》(日内瓦议定书)明文规定“禁止使用细菌作战方法”。1972年《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》序言重申缔约国

坚持1925年日内瓦议定书关于在战争中禁止使用生物武器的原则和目标,并承诺“在任何情况下决不发展、生产、储存或以其他方式取得或保有”细菌(生物)和毒素武器;并“尽快但至迟应于本公约生效后9个月内,将其所拥有的或在其管辖或控制下的……此类生物制剂、毒素、武器、设备和运载工具销毁或转用于和平目的”。1993年《禁止化学武器公约》规定,在世界范围内禁止研制、生产、获取、拥有、转让和使用化学武器。各缔约国必须在本公约规定的期限(10~15年)内销毁各自的化学武器及生产设施。

禁止使用改变环境的作战方法和手段是战争法规的一项新规则。它是根据保护人类环境这一基本原则确立的。根据1977年《禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约》,改变环境的技术是指,通过蓄意操纵自然过程,改变地球或外层空间的动态组成或结构的技术。改变环境的作战方法是指在作战中运用上述技术,以改变气候、引起地震或海啸,破坏生态平衡,破坏臭氧层。1977年的第一附加议定书禁止使用旨在或可能对自然环境引起广泛、长期而严重损害从而妨害居民的健康和生存的作战方法和手段。

三、国际法对平民享有待遇的规定

根据1949年第四公约及1977年第一议定书,领土被占领处于非本国控制下的平民应享有以下待遇:

第一,基本待遇。按照1949年第四公约的规定,平民享有人身权、荣誉权、家庭权利、宗教信仰自由权、风俗习惯应受尊重。无论何时均享有人道待遇,特别应免受暴行、暴行威胁及侮辱与公众好奇心的烦扰。除基于健康状况、年龄、性别而受特别保护外,不得基于种族、出身或政治偏见而有所歧视。不得施以身体上或精神上的强迫,尤其不得借此从他们或第三者那里取得情报。不得利用将他们安置于某处而使该地免受军事攻击。禁止采取任何足以使遭身体痛苦或消灭的措施,包括谋杀、酷罚、体刑、残伤肢体及非治疗所必需的医学科学实验及其他

残酷措施。禁止集体惩罚和一切恫吓或恐怖手段,不得因非本人的行为而受惩罚。禁止掠夺。禁止对个人及其财产采取报复行为。禁止扣为人质。

第二,冲突一方领土内敌国平民的待遇。在冲突开始或进行中,希望离境者有权离境并应允许其携带必须的旅费和相当数量的个人物品,除非其离去有违所在国的国家利益。除受国家安全要求的限制外,敌侨的地位原则上应继续按照和平时期的外国人的规章来规定,特别是在任何情况下应能领受个人或集体救济物品,获得与所在国人民同等的医药照顾、住院待遇及迁出战争危险区的可能。因安全原因不能觅得工作时,所在国应维持其本人及其赡养人的生活。仅于安全有绝对需要时,方可将敌侨拘禁或安置于指定居所。

第三,占领地平民待遇。非被占领国的国民有离境权利。禁止自占领地将平民个别或集体强制移送及驱逐往占领国或任何其他国家的

领土。占领国亦不得将其本国平民的一部分驱逐或移送至其所占领的领土。占领国不得强迫平民在其武装部队或辅助部队服务。占领国负有保证居民的食物与医疗供应品的义务,并提供其生存所需的衣服、被褥、住所和其他用品以及宗教礼拜所必需的物品。在分配救济物资时,儿童、孕妇、产妇或婴儿母亲,应予以优先地位。占领地的刑事法规应继续有效,除非对占领国安全构成威胁。占领国所订的刑事法规在用居民本国语言公布前不得生效。占领国的主管法庭非经合法审判不得宣告判决。

第四,被拘禁的敌侨和被拘禁的占领地平民的待遇。被拘禁人应保有其全部民事能力。拘禁国应负责免费维护被拘禁人及其所扶养者的生活及健康所需的医疗照顾。在被拘禁人自愿的情况下雇其为工人。允许其保有个人物品。可与外界通信并按一定时期接见来访者。拘禁地方的法律适用于被拘禁人。