



## 秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据 2013 年 2 月 12 日安全理事会主席声明(S/PRST/2013/2)所载的要求提交。
2. 本报告是我关于武装冲突中保护平民的第十一次报告，涵盖期间为 2013 年 11 月至 2015 年 5 月。报告审查了在与重大冲突相关的危机中保护平民的情况，说明保护工作方面现有的和新出现的挑战，并着重介绍了目前所进行的加强保护平民的努力。报告最后就加强在武装冲突中保护平民和促进安全理事会采取更连贯和系统的方法提出了若干建议。
3. 在过去十年中，需要国际人道主义援助的人数增加了两倍。这些人绝大多数是受武装冲突或复杂的紧急情况影响的平民，这类情况约占 80%的需要作出国际人道主义应对的危机。约 42%的世界贫困人口目前生活在受冲突影响和脆弱国家，到 2030 年这一比例将增加到 62%。保护这些人民免受伤害，保护他们的尊严，尤其是通过维护国际法和对违法行为追究责任来实现上述目的，这应是国际社会工作日程上的最高要务。
4. 然而，当今大多数武装冲突的残暴程度和对人的生命和尊严的轻意无视已经到了令人震惊的地步。在有目标或不分青红皂白的袭击中，平民被杀或被致残。他们遭受酷刑、被劫持、被迫失踪、被强迫招募参加武装团体、被迫离开家园、与家人分离和不能得到最基本的必需品。性暴力和两性暴力行为很普遍。直接攻击学校和医院已成为许多武装冲突的共同特点。人道主义和保健工作人员成为蓄意攻击目标。在许多冲突中，国际人道主义法最基本的规则经常被违反，且很少或根本没有受到追究。各种冲突中有罪不罚现象仍然十分普遍，助长了更多的违犯行为。
5. 这种事态对人们造成的代价是巨大的。冲突和暴力导致的流离失所已达到第二次世界大战以来的最高水平，估计有 3 800 万境内流离失所者，另有 1 300 万



难民流落国外。仅在 2014 年，大约 1 100 万人为躲避攻击或因害怕遭到袭击而被迫逃离家园，在本国境内寻求安全。这相当于每天有 3 万人背井离乡，其回返的希望渺茫。冲突造成的境内流离失所的平均期限约为 17 年。对许多人来说，流离失所标志着开始为安全与稳定挣扎终生。

6. 维护人类是人道主义行动和《联合国宪章》的核心。沦陷于武装冲突的平民是世界上最弱势群体。他们有权得到保护。但是，国际社会保护冲突中平民和维护其尊严的承诺和能力处处受到挑战。在过去 16 年中，安全理事会建立了一个有力的保护平民规范框架，其体现于诸多决议和主席声明之中，并以国际人道主义法、人权法和难民法为原则基础。安理会还大大加强了许多维持和平特派团的保护任务和人权任务。这方面所得到的加强包括定期更新为审议保护平民问题准备的《备忘录》和设立安理会保护平民问题非正式专家组。安理会设立了关于儿童与武装冲突问题专题任务和与冲突有关的性暴力问题专题任务，这对积聚政治势头、促进在这些问题上应对行动至关重要。然而，尽管在规范领域有这些改善，但在实地保护平民的任务显然是失败多于成功。

7. 我在以前的报告中列述的保护平民的五项核心挑战仍然具有高度的现实意义。首先，我们必须加强冲突各方遵守国际法，尤其是在敌对行动中。一个团结的安全理事会在这一领域可发挥重要作用。执法的缺乏和持续的违反削弱了国际人道主义和人权法。第二，我们必须确保更系统地与非国家武装团体接触，迫使他们遵守法律，要他们保证对平民的保护并给予人道主义援助准入以救济需要帮助的人。第三，借鉴迄今取得的进展，我们必须进一步加强维持和平行动的保护平民作用。维和人员必须得到必要的资源和能力来履行这些任务，同时，还要积极地让国家当局履行其保护平民的首要责任。第四，我们需要所有相关行为体，包括那些对冲突各方有影响力的行为体，采取更加协调一致的行动，确保迅速、不受阻碍的人道主义援助准入，以救济需要保护和援助的人。如果有冲突方以莫须有理由拒不同意救济行动，就必须承担后果。第五，仍然绝对需要确保追究违法者对其行动的责任。否则会促成有罪不罚之风，造成违犯行为盛行。我以前的报告中包括许多建议，旨在帮助安理会、会员国和冲突各方应对这些挑战。这些建议值得认真审议并加以行动。各国对其领土上的平民负有首要保护责任，我的各项建议的最终目的是加强、而不是取代国家的责任。

8. 我们需要用将在 2016 年举行的世界人道主义首脑会议来启动一项宏伟的改革议程，其将具有明确的目标和指标，可计量地减少暴力以及冲突给平民造成的影响。我们还需要继续开展 2015 年后议程工作，真正确保“不落下一人”，尤其是流离失所者和其他受冲突影响者。明确阐述我们的宏愿，即到 2030 年暴力将减少，并确定具体目标和指标，这些将促进这一关键领域工作的可计量性，促进对话和行动。

## 二. 不同国家的问题

9. 尽管过去 18 个月来在规范层面取得了一些进展，但实地平民保护总体情况仍然暗淡。武装冲突受害者的绝大多数仍然是平民，违反国际人道主义和人权法行为普遍发生的同时往往是完全不存在追究责任。

### 阿富汗

10. 去年平民伤亡和流离失所人数剧增，妇女和儿童受到的影响尤其大。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)报告说，2014 年的平民伤亡人数(10 548)比 2009 年以来的任何其他年份都多，与 2013 年相比增加了 22%。特别令人关注的是儿童伤亡数(40%)急剧增加。在人口稠密地区使用爆炸性武器造成的平民伤亡也大幅上升。2014 年期间新增流离失所者 166 000 多人，使境内流离失所者总数超过 805 000 人。此外，2014 年 6 月以来，阿富汗已收容 280 000 名来自巴基斯坦的难民，同时，巴基斯坦继续收容约 150 万阿富汗难民。2014 年 2 月，政府通过了一项全面的境内流离失所问题国家政策。国际社会必须支持该国政府的努力，以确保其实施效果。由于高度的不安全状况，人道主义援助准入仍然是一个严峻的挑战。在整个 2014 年期间，袭击人道主义人员和资产事件继续增加，包括国际救助儿童会的五名受援国工作人员遭绑架和谋杀。

### 中非共和国

11. 2014 年期间该国的特征仍然是派系暴力、大量流离失所、持续的不安全和恐惧。2015 年，尽管在政治方面取得了进展，但人道主义局势依然严峻。目前 60% 以上的人口需要人道主义援助。2014 年部署了国际部队和联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)之后，班吉和其他一些地区的安全局势得到改善，但武装团体之间的冲突和对平民的袭击仍普遍存在。地方和国家机构重建国家权威的工作继续遭遇困难，这使保护平民工作极具挑战性。中非共和国问题国际调查委员会记录了法外杀人、任意逮捕和拘留、绑架和酷刑事件。“反砍刀”武装团体有系统地以少数群体为攻击目标。该国西部、包括班吉的几乎所有穆斯林人口已被杀害或流离失所。约 6 000 至 10 000 名儿童被武装团体招募或利用，继续有关于冲突各方和国际部队进行性剥削和性虐待的报告。大约有五分之一的人口流离失所，其中有 463 000 为境内流离失所者，430 000 为流落邻国的难民。约 36 000 名属于宗教和族裔少数群体的境内流离失所者陷入“反砍刀”组织分子包围的飞地，其食品和医疗用品供应实际上已被切断。已出现了关于富拉尼族牧民遭奴役、酷刑、强奸、致残或杀害的报道。许多地区的人道主义援助准入仍然困难，原因是仍有敌对行动、对人道主义人员的暴力行为以及干预人道主义活动的开展。在过去 12 个月中有 18 名人道主义工作者遇害。

## 哥伦比亚

12. 尽管在 2014 年政府和哥伦比亚革命武装力量——人民军之间的和平谈判取得了令人高兴的进展，但当地的人道主义状况总体上并没有出现相应改善，土著群体和非洲裔哥伦比亚人尤其受到仍在继续的暴力和不安全的影响。哥伦比亚革命武装力量——人民军继续以限制行动、勒索和威胁等手段控制社区。此外，与民族解放军的冲突和遣散后武装团伙和其他地方武装结构的暴力活动仍在继续。在该国很大部分地区，地雷事故的风险仍然很高。有人担心，提议的军事司法法规可能会破坏对有罪不罚现象的打击，所涉罪行包括法外处决和被指控的军事冲突期间的其他严重侵犯人权行为。2014 年又有 150 000 多人因冲突和暴力而流离失所，使境内流离失所者总数超过 600 万。《受害者土地和偿还法》(2011 年)为向数百万境内流离失所者提供补救提供了一个重要的机会，但迄今只有少数人从中受益。

## 刚果民主共和国

13. 二十年来，东部一些省份持续不断的冲突和该国其他地区的不稳定导致反复和旷日持久的人道主义危机、营养不良率居高不下以及疾病的爆发。在过去 18 个月中，尤其是在东部，武装团体和政府部队继续犯下各种违犯行为，包括非法杀戮、酷刑、强奸和掠夺。这包括 2014 年 10 月至 2015 年 5 月期间民主力量同盟在北基伍省贝尼境内即决处决了至少 237 名平民。与冲突有关的性暴力依然普遍存在。武装团体对学校的袭击和招募和使用儿童也依然引起关注。近 280 万人在境内流离失所，443 000 人在邻国寻求避难。虽然在某些相对平静的地区流离失所者已返回原籍地，但总体流离失所人数有增加。仅在加丹加省，因战斗和不安全局势，2013 年 12 月至 2014 年 10 月期间有 180 000 人流离失所。此外，在 2015 年 4 月和 5 月，约有 10 000 名难民从布隆迪抵达。由于不安全、基础设施差以及对人道主义工作者的袭击和其他限制，许多地区的人道主义援助准入有限。

## 伊拉克

14. 自我上次报告(S/2013/689)以来，伊拉克的危机规模急剧增加，往往按族裔和派系划分的有针对的对平民袭击、性暴力和两性暴力和恐吓在过去一年急剧上升，并继续有增无减。在过去五个月中，需要人道主义援助的伊拉克人数急剧上升，增加了 300 万，现已超过 820 万。2014 年期间，超过 12 000 人被打死，23 000 人受伤。在有人区使用爆炸性武器仍然是造成平民死亡、受伤和流离失所的一个主要原因。武装团体的迅速扩张，特别是伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)，也产生了破坏性影响。儿童成为武装团体招募的目标，而数千妇女和女孩则被绑架、强迫结婚并遭受性暴力和其他强暴。所有冲突方均被控犯下派系和族裔动机的暴行和杀戮。在安巴尔省，自 2014 年 1 月冲突开始以来，近 3 万人，其中一半是儿童，成为境内流离失所者。境内流离失所者的居所不合标准，水和

卫生设施有限。境内流离失所者的回返受到下列情况的阻碍：诱杀装置和简易爆炸装置的广泛使用、公共基础设施被破坏、缺乏基本服务以及安全部队对行动自由施加的限制。男性境内流离失所者往往被拒绝进入较安全的省份。伊拉克仍继续收容着约 248 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的难民。人道主义援助准入仍然是一个关键的挑战，目前的暴力和不安全局势影响了人道主义行动，特别是影响到居住在政府控制以外的伊拉克北部和西部地区、包括在伊黎伊斯兰国控制之下的 230 万需要人道主义援助的伊拉克人。全国各地有近 700 万人，即 20% 的人口，得不到基本的保健、水和卫生服务。

## 利比亚

15. 自 2014 年年中战斗加剧以来，人道主义状况急剧恶化。在有人区广泛使用爆炸性武器给平民带来沉重的代价，造成死亡、受伤、流离失所，并毁坏房屋和基本基础设施，同时留下危险的战争遗留爆炸物。武装团体之间的战斗特征是广泛的违反国际法行为，包括非法杀戮、任意处决、酷刑、强迫失踪、绑架和强迫流离失所。在该国南部部落团体之间的暴力对抗仍在继续。冲突对儿童造成的影响尤其严重。学校遭到炮火破坏，并被作为发动袭击的基地。大约有 400 000 名境内流离失所者，其中许多人因冲突的扩大而多次流离失所。移徙者、难民和寻求庇护者的处境在战斗升级前就已是受到严重关注的问题，现在进一步恶化了。人道主义援助准入在一些地区受到严重限制，原因是局势不安全和对暴力极端主义的恐惧，这使评估需求并提供保护和援助的可能性减少。

## 马里

16. 2014 年 5 月，马里北部新的冲突导致暴力加剧，族群间紧张和流离失所。在马里北部以及最近在中部地区，冲突各方之间的交锋和使用地雷及简易爆炸装置造成了平民伤亡。武装团体继续招募和使用儿童，任意逮捕和拘留以及虐待被拘留者仍是令人关注的问题。到 2015 年 5 月 31 日，在马里有 100 000 多名境内流离失所者，邻国中的马里难民则有 137 500 多人。联合国已与该国政府就境内流离失所者、返回者和遣返难民问题的持久解决办法一同制定了一项国家战略，但政府尚未正式批准该战略。在很多原籍地，基本服务缺乏，这是境内流离失所者回返所面临的一个大问题。由于不安全和暴力，造成人道主义工作人员暂时转移并暂停行动，使一些地区的人道主义行动受阻。

## 缅甸

17. 克钦邦和掸邦北部新的冲突引发了更多流离失所和社会结构崩溃，性暴力和两性暴力危险加剧。在若开邦，2012 年 6 月和 10 月佛教徒和罗辛亚族穆斯林之间发生暴力后，至今仍有 416 000 多人需要人道主义援助。在克钦邦和掸邦北部，各方在敌对行动中不区分平民和战斗人员，并继续招募和使用儿童，这些问题引起了关注。克钦邦和掸邦北部爆发冲突已过了将近四年，但约有 100 000 人仍然

流离失所。在若开邦，有 140 000 名境内流离失所者住在营地，其中大部分是罗辛亚人，他们仍然被与其他居民隔离，且行动自由受到限制。他们只是 100 多万没有国籍的罗辛亚人中的一部分。该国 1982 年《公民法》没有给予罗辛亚人平等的获取公民身份的机会，加上几十年的歧视与迫害，使他们边缘化，并迫使其中数千人通过危险的航船逃离。需要作出更大努力，缓解营地的拥挤状况，为流离失所者找到长久的解决办法，并解决族裔间紧张和暴力的根源问题。人道主义援助准入继续构成严重挑战。克钦邦和掸邦北部的不安全破坏了救济行动，导致无法进入非政府控制区。在若开邦，人道主义工作人员仍面对敌意的环境。2014 年 3 月，联合国和其他人道主义组织的营地遭到袭击，迫使 300 名人道主义工作人员搬迁。

### 尼日利亚

18. 在本报告所述期间，特别是在 2015 年头几个月，尼日利亚东北部的暴力情况大幅度增加，在人们中造成恐惧，并引起大量平民流离失所。估计自 2014 年 1 月以来有 5 000 名平民遇害。此外，在此期间，至少有 2 000 名妇女和女孩被博科哈拉姆绑架，许多人被迫成为性奴隶或参加战斗。博科哈拉姆还招募和使用儿童，包括将其作为人体炸弹和人盾。2015 年 1 月，在全国选举之前，博科哈拉姆几乎每天都袭击三个受影响最严重的州(博尔诺州、约贝州和阿达马瓦州)的社区，包括在有人区使用爆炸性武器，造成平民死亡、受伤和流离失所。2015 年 4 月，尼日利亚军队释放了 700 多名妇女和儿童，据理解，在 2015 年 4 月和 5 月，一项反叛乱多国努力在打击博科哈拉姆方面取得相当的进展。然而，国家安全部队、武装民兵和邻国安全部队的反叛乱行动据报告也与严重侵犯人权案件有关联，并且据称涉及大量受害者。在 2015 年 4 月 30 日，估计有 150 万境内流离失所者。约 90% 的境内流离失所者居住在收容社区，大都处于无望境地，几乎或者根本得不到人道主义援助。其余住在设备很差的营地、集体中心和非正式地点。另有 210 000 人逃往邻国。政府已表示打算支持境内流离失所者和难民回返。然而，回返地区的不安全 and 存在未爆弹药构成严重挑战。由于高度的不安全状况，该国某些地区，特别是东北部的人道主义援助准入仍然很困难。

### 巴勒斯坦被占领土

19. 2014 年，加沙境内的敌对行动导致了自 1967 年以来最高的平民死亡人数，以及大量平民流离失所和财产被破坏。在 2014 年 7 月和 8 月的敌对行动中，加沙有 1 500 多名巴勒斯坦平民被打死，其中包括 500 多名儿童，11 000 人受伤。大量家园和民用基础设施，包括学校和医院也遭到破坏。爆炸性武器被广泛用于有人区，战争遗留爆炸物仍然广泛分布于加沙各地。敌对行动也对以色列平民造成了严重影响，武装团体从加沙不分青红皂白地发射火箭和迫击炮，炸死 5 名以色列平民，并在以色列南部造成流离失所情况。此外，在西岸，包括东耶路撒冷，也发生了巴勒斯坦人和以色列人死亡，主要原因是巴勒斯坦示威者与以色列部队

的对抗。这些事件突出了长期存在的对使用实弹控制人群问题的关注。在加沙敌对行动达到高峰时，有将近 500 000 名巴勒斯坦人在境内流离失所，目前仍有约 100 000 人流离失所。由于在西岸，包括在东耶路撒冷，建造非法定居点，巴勒斯坦人的房屋继续遭拆毁，巴勒斯坦平民，其中许多人是已登记难民，继续被迫迁移，这些仍然是令人严重关注的问题。尽管最近有放松，但对进入加沙的普遍行动限制妨碍获得服务和资源，破坏生计和重建，加剧了被占领巴勒斯坦领土的割裂，并阻碍人道主义援助。以色列必须允许并协助使人道主义援助得以迅速和畅通无阻地出入加沙和西岸，确保平民的基本需要得到满足。

## 巴基斯坦

20. 联邦直辖部落地区的军事行动仍在继续。在本报告所述期间，军事行动仍在持续，但似乎进行了更好的限制对平民影响的预先规划。2014 年 12 月 16 日，9 名枪手冲进白沙瓦的陆军公立学校，打死包括 132 名学童在内的 145 人，并打伤至少 133 人。巴基斯坦境内仍有约 160 万人流离失所，其中仅 2014 年就有 700 000 人流离失所，其主要原因是联邦直辖部落地区的冲突。2014 年，另有 39 000 个家庭逃往阿富汗。2014 年年底，巴基斯坦政府宣布打算在两年期间以分阶段和提供支助的方式安排所有流离失所者回返。境内流离失所者回返地区的人道主义援助准入对于规划、支助和监测回返活动而言非常重要。然而，政府行政方面的延误继续影响人道主义组织帮助有需要的民众。

## 索马里

21. 索马里的人道主义危机仍是世界上规模最大和最复杂的此类危机。索马里南部和中部的的大多数地区普遍存在严重的不安全状况，在 2014 年的头 9 个月期间估计报告了 2 170 起暴力事件。在摩加迪沙，青年党继续采用不对称作战方法，包括对政府机构、政治人物和记者发动简易爆炸装置袭击。100 多万名境内流离失所者继续面临强行驱逐、歧视和性暴力等一系列保护方面的挑战。自 2015 年年初以来，已有约 43 000 名境内流离失所者被逐出摩加迪沙的居所，许多人被迫迁入生活条件恶劣且服务和安保不足的地区。冲突各方均蓄意限制人道主义援助准入，包括设置道路通行限制和行政程序限制，特别是在索马里南部和中部。对 人道主义行为体的攻击仍在继续，在 2014 年的头 9 个月期间发生了 75 起攻击援助人员的事件，其中包括 10 起死亡和 22 起绑架事件。仅在过去的三个月期间，有 7 名援助人员被打死，11 人受伤，20 人被逮捕和羁押。2015 年 4 月，4 名联合国人道主义工作人员死于青年党在加罗韦(邦特兰)发动的袭击，而此地曾被视为最有利于在该国提供国际援助的安全地点之一。

## 南苏丹

22. 使南苏丹遭受巨大破坏的冲突爆发已有 18 个月。冲突双方均被指控攻击平民，包括杀戮、任意拘留、绑架、失踪、性暴力和袭击礼拜场所、学校和医院等

民用物体。据报双方都将性暴力用作军事战术组成部分。估计有 184 个保健设施被摧毁、占领或无法运作。受教育的机会中断，自 2013 年 12 月以来约有 400 000 名儿童辍学，受冲突影响地区内 70% 的学校已经关闭。自 2014 年以来，武装力量和团体可能招募和使用了数千名儿童。在这方面，我欢迎南苏丹民主军眼镜蛇派最近释放 1 700 多名儿童兵。联合国南苏丹特派团继续为其基地内的约 118 000 名境内流离失所者提供人身保护，而其他地方的境内流离失所者人数已达 150 多万，而且 540 000 多人已逃往其他国家。营地军事化和武装分子渗入难民营的问题依然存在。对人道主义工作人员的暴力行为以及冲突双方对陆地和空中行动施加的限制继续妨碍人道主义援助准入。自爆发冲突以来，已有至少 13 名人道主义工作人员被打死。

## 苏丹

23. 达尔富尔区域的持续战斗涉及普遍违反国际人道主义法和人权的行为。达尔富尔的冲突已出现蓄意或肆意攻击被认为是亲反政府武装团体的平民以及零星攻击被认为是亲政府的平民的情况。达尔富尔区域仍有性暴力行为的报告，但联合国始终难有机会调查这些及其他所控侵犯人权行为。南科尔多凡州和青尼罗州也有攻击平民的报告，包括更密集的空中轰炸。2014 年期间，约有 430 000 人逃离部族间冲突和政府部队发动的“夏季决战”行动。这使境内流离失所者总数超过 250 万，其中大部分滞留在营地。仅在 2015 年的头 5 个月期间，至少核对了 65 000 名达尔富尔境内的新增境内流离失所者。在其他地方，据报 2014 年在南科尔多凡州和青尼罗州的军事行动导致约 140 000 人流离失所。尽管能够进入大多数收容落难民众的地区，但在许多情况下，无法完全通行并面临拖延和限制。激烈冲突地区和反政府武装力量控制地区的跨线人道主义援助准入仍被切断。

## 阿拉伯叙利亚共和国

24. 阿拉伯叙利亚共和国的冲突进入了第五个年头，暴力与野蛮行为依然没有减少，而且冲突各方的行为完全未受惩罚。估计现有 1 220 万人需要人道主义援助——过去一年增加了近 300 万人。自 2011 年 3 月以来，220 000 多人被打死，100 多万人受伤。该国各地的平民遭受了直接或肆意攻击，包括在有人区大肆使用桶式炸弹和其他爆炸性武器。还有关于化学武器袭击的报告。医院、学校、礼拜场所和其他民用物体被战斗人员损坏、毁坏或占领。基本服务被切断，平民无法获得水和电力。仍有关于冲突各方进行即决处决和法外处决、强迫失踪、任意拘留、绑架、性暴力和强迫征募的报告。一半以上的叙利亚民众已被迫离开家园，760 万名境内流离失所者和近 400 万难民沦落邻国。人道主义援助准入继续受到战斗和不安全状况以及对救生援助进行蓄意阻挠的限制，尽管安全理事会的三项决议均强调各方的国际人道主义法义务并要求获得全面的人道主义援助准入。约 480 万人生活在难以进入地区或围困地区。援助人员经常被骚扰、绑架或杀害，医疗设施和人员也已沦为目标。



## 乌克兰

25. 乌克兰境内冲突的特点是普遍无视平民保护。现有 500 万人需要人道主义援助，包括住所、食物和医疗保健。2015 年 4 月中旬至 5 月中旬，至少有 6 344 人被打死。战斗的特点是在有人区广泛使用爆炸性武器，包括集束弹药。截至 2015 年 5 月 21 日，乌克兰境内约有 130 万名登记注册的境内流离失所者。2014 年 11 月，乌克兰政府通过了一项确保境内流离失所者权利和自由的国家法律，使援助工作增添了一些可预测性。与此同时，近 860 000 人已逃往邻国，其中三分之一是儿童。乌克兰东部的安全局势动荡、基础设施受损以及政府行政方面的障碍阻碍了向有需要民众提供人道主义援助。由于暴力行为、不安全状况和行动限制，滞留在受冲突影响地区的平民在获取基本服务方面面临极端的苦难和困难。

## 也门

26. 2015 年，也门的冲突急剧升级，致使平民伤亡惨重。在最近一次升级前，估计 2015 年有 1 590 万人，即 61% 的该国人口需要人道主义援助。这一数字现在可能已经大幅增加。2015 年 3 月中旬至 5 月中旬，约 2 000 人被打死，8 000 人受伤，其中约一半是平民。由于在有人区进行大规模空袭和使用爆炸性武器，以及攻击医疗设施、学校和其他基本基础设施，民用基础设施遭到毁灭性影响。由于战斗激烈，该国各地均出现大规模流离失所现象。截至 2015 年 5 月底，有 545 000 多名新增境内流离失所者，而已有 28 000 多人在过去两个月逃离该国。持续的敌对行动和不安全状况使通行条件严重受限，但紧急人道主义需求却不断增加。许多也门人现在无法获得医疗、食物、水和其他必需品等基本服务。联合国人道主义事务协调厅呼吁提供安全、迅速和畅通无阻的人道主义援助准入，包括延长 2015 年 5 月 12 日至 17 日的人道主义停火，并正努力进行必要的消除冲突安排，以建立将人道主义用品送至有需要民众的正常而可靠的系统。

## 三. 监测五项核心挑战

27. 在过去的 18 个月里，一些旷日持久的冲突有所恶化并出现了一些新冲突，对平民造成毁灭性后果。在这一背景下，保护方面的五项核心挑战仍具有高度相关性。

### 遵守与问责

#### 尊重国际人道主义法

28. 在保护平民方面的一项最重要的挑战是国家和非国家武装团体普遍不尊重国际人道主义法。当前武装冲突中的许多当事方持续表现出完全无视国际人道主义法义务和草菅人命。蓄意攻击和残暴对待平民以及袭击重要民用基础设施已成为冲突各方司空见惯的目的。违反国际人道主义法的行为普遍未受惩罚，这助长

了犯罪人气焰并使受害者失去了任何司法或补救的希望。我鼓励会员国作为紧急和优先事项，共同讨论和确定如何加强对国际人道主义法的尊重和遵守。

#### 袭击人道主义和保健人员和设施

29. 我仍然感到关切的是，人道主义和保健人员和设施继续遭到袭击。红十字国际委员会(红十字委员会)2014年的一项研究记载了2012年和2013年期间1 800多起涉及针对医疗保健的严重暴力行为或暴力威胁事件。援助人员数据库的记录显示，2014年，有270名援助人员被杀害、绑架或严重受伤。90%的受害人是本国工作人员。这些袭击对平民造成了破坏性后果。我欢迎安全理事会通过关于保护人道主义人员和联合国人员及有关人员的第2175(2014)号决议。安理会在该决议中重申，应对这些人员提供法律保护，呼吁允许人道主义工作人员全面和不受阻碍地接触所有需要援助的人，并强调各国负有责任确保将攻击者绳之以法。

#### 在有人区广泛使用爆炸性武器

30. 自2009年以来，我一直强调在有人区使用爆炸性武器造成的毁灭性人道主义影响。<sup>1</sup>我曾呼吁冲突各方不要在有人区使用波及广泛的爆炸性武器。我建议安全理事会在所有相关场合明确呼吁冲突各方不要使用这种武器。

31. 这样做的理由是显而易见的。从阿富汗到利比亚、巴勒斯坦被占领土、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和其他地方，在有人区使用爆炸性武器是造成平民死伤和流离失所的主要原因之一。据非政府组织武装暴力问题行动组织称，在2014年，41,847人被爆炸性武器杀伤，其中78%为平民。在有人区使用爆炸性武器，导致92%的伤亡人员是平民。<sup>2</sup>国际人道主义法虽然没有明确禁止爆炸性武器，但在许多情况下，在有人区使用此类武器是一种非法行为，因为这种武器会造成滥杀滥伤影响。因为许多爆炸性武器的大面积影响是众所周知的，它们对平民和民用基础设施的可能影响是可预见的。这引起了严重的道德问题，在某些情况下还引起法律问题。

32. 目前正在使用中的爆炸性武器有许多类型，其中包括空投炸弹、炮弹、导弹和火箭弹、迫击炮弹和简易爆炸装置。虽然这些武器的设计、构成和使用方法各有不同，但具有一些共同的基本特点。这些武器通常使用爆炸力来制造一个爆炸和碎片区域，可能杀死、杀伤该区域内的任何人或破坏该区域内的任何物件。换言之，这些武器具有滥杀滥伤作用。因此，在城镇、市场和境内流离失所者营地等有人区使用这种武器，是一个特别严重的问题。如果这些武器影响到广大地区，问题就更加严重。

<sup>1</sup> S/2009/277，第36段。

<sup>2</sup> Action on Armed Violence, Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014。

33. 鉴于爆炸性武器的滥杀滥伤影响，在有人区使用这种武器将造成不可接受的平民伤亡。许多平民被杀害或遭受改变其生活的伤害。在有人区使用爆炸性武器还具有重要的长期人道主义影响。住房及供水和供电系统等基本基础设施遭到损毁。由于商业财产和生产手段遭到损毁，生计遭到破坏。由于医院和诊所遭到破坏、摧毁或无法进入，或由于保健人员被杀或供应被切断，常常难以获取医疗保健服务。由于设施遭破坏、直接伤害教学人员或害怕他们受到伤害，儿童教育中断。叙利亚冲突已导致 260 万儿童失学，一些儿童已失学 3 年或 3 年以上。在加沙，66% 的学校在 2014 年 7 月和 8 月的敌对行动期间被破坏或摧毁，其中包括一些收容境内流离失所者的学校，造成更多人丧生。

34. 在有人区使用爆炸性武器是造成流离失所的一个主要驱动力——人们由于受到袭击，家园和生计遭破坏或被毁，或由于担心受到这种袭击，而被迫逃离。使用这种武器对冲突后重建需求和费用也有巨大影响。爆炸性武器留下战争遗留爆炸物，往往在冲突结束后的数十年中继续对平民特别是儿童构成严重威胁。

35. 在有人区使用爆炸性武器，尤其是造成大面积影响的武器，令人严重担虑国际人道主义法中的区分、相称和采取预防措施的根本原则是否得到尊重。冲突各方全面遵守国际人道主义法将大大有助于保护平民不受爆炸武器的影响。此外，制定政策标准以制止或限制在有人区使用爆炸性武器、尤其是造成大面积影响的武器，可以大大加强对平民的保护。

36. 在这方面曾有重要先例。特别值得注意的是，在阿富汗的国际安全援助部队和在索马里的非洲联盟驻索马里特派团建立政策和做法，限制在通常有平民在场的某些地方使用特定爆炸性武器，以尽量减少军事行动对平民的影响。人道主义事务协调厅正在编制这种做法实例，并将其提供给成员国和合作伙伴，以促进冲突各方改变做法。2014 年 10 月，我向所有会员国发布了普通照会，请它们提供有关政策和做法实例。一些国家已响应了这一请求，我鼓励其他国家从速这样做。我还欢迎奥地利决定 2015 年早些时候与人道主义事务协调厅合作召开一次专家会议，以开始讨论一份关于爆炸性武器在有人区产生的人道主义影响的宣言的可能范围和内容。我强烈鼓励各会员国建设性地参与这一倡议。

#### 人道主义援助准入

37. 在许多武装冲突中，定期和持续的人道主义援助准入仍然是一个重大挑战。准入是有效人道主义行动的前提条件。因此，我多次强调，必须确保各人道主义组织系统地与非国家武装团体就准入、保护和其他人道主义问题进行接触。

38. 在过去 18 个月中，多种制约继续影响受影响民众获得援助和服务的能力，以及人道主义组织接触受影响民众的能力。其中包括：现行敌对行动；袭击人道主义人员和设施；政府行政机构方面的限制；干涉提供援助。在某些冲突中，各

方蓄意阻挠提供援助，以伤害平民。给予人道主义组织准入不仅仅是一个技术要求，或是政府的行政决定。拒绝准入延长苦难，致人死亡。

39. 因此，我重申，如果控制着平民的冲突方无法或不愿意满足这些人口的需要，必须允许人道主义组织开展公正的救济行动。受影响国家不得任意拒绝同意开展救济行动。一旦受影响国同意接受救济行动，有关各方必须允许并协助迅速和畅通无阻地运送救济物资、设备和人员。任意不准人道主义人员和物资通行和不让平民获得生存必不可缺的物品，包括蓄意阻碍供应和获取救济物资，可构成违反国际人道主义法的行为。这一点日益得到安全理事会各项决议的承认。必须追究此类行为的责任。

### 维持和平

40. 我注意到，维持和平人员在武装冲突中保护平民的努力面临持续挑战。虽然许多冲突局势依然严峻，但如果没有维和人员提供的重要保护，情况将更加不堪。在本报告所述期间，袭击维和人员造成 55 人丧生。仅在马里和达尔富尔，在此期间发生的袭击维和人员事件导致 42 人被杀和 99 人受伤。维持和平人员面临的行动限制也日益增多，这违反了与国家当局的部队地位协定，可能妨碍其履行其授权任务。维持和平人员在保护平民方面发挥的重要和公正的作用，必须得到所有各方的尊重。我最近收到了联合国和平行动问题高级别独立小组的报告(见 [S/2015/446](#))，并将在适当时候向大会提出建议。

### 旷日持久的危机中的长期境内流离失所问题

41. 境内流离失所问题已经达到创纪录的程度。2014 年年底，3 800 多万人因冲突和暴力沦为境内流离失所者，另有 1 300 万人在国外寻求避难。上述数量超过了第二次世界大战以来的任何时候。估计仅在 2014 年，就有 1 100 万人在境内流离失所，即每天 30 000 人。冲突导致的平均流离失所时间约为 17 年。

42. 境内流离失所者特别容易受到伤害。他们获得基本服务的机会往往有限，许多人没有法律证件，难以找到工作或收回财产。他们更有可能受到歧视和剥削，妇女和女童尤其如此。许多境内流离失所者居住的营地仅有最基本的设施，但绝大多数人生活在收容社区。支持境内流离失所者几个星期、几个月甚至几年的社区的慷慨大度应该得到承认。

43. 各国政府负有保护和援助其境内流离失所者的主要责任。各国政府应投资于备灾措施，制定必要的法律框架和政策，以根据关于境内流离失所问题的指导原则解决境内流离失所问题；目前，不到 40% 的国家实行了此类框架。各国政府应从流离失所危机一开始就促进各种持久解决办法，包括回返、当地融合和定居在该国的其他地方。非洲联盟的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)中载有指示性规定。其他地区可得益于制定类似框架。在国家一级，我欢迎索马里和乌克兰通过关于流离失所问题的立法。

44. 国际社会有责任不仅向境内流离失所者提供援助，而且帮助解决他们的具体保护需求，以及导致他们流离失所的原因。我们需要加强人道主义组织的协调和运作能力，以支持各国政府和发展伙伴应对境内流离失所者的短期和长期需求。安全理事会在 2014 年 5 月举行的关于保护境内流离失所者的“阿里亚办法”会议上强调了下列方面：须恢复国家的权威和保护作用、在国家无力保护时国际社会和安全理事会的关键作用以及需要更集中力量投资于长久解决境内流离失所者问题。我鼓励安理会成员结合各国具体情况考虑这些建议。

45. 可持续发展目标提供了一个独特的机会，可以用系统和有效的方式解决旷日持久的流离失所问题。虽然流离失所现象没有被列入可持续发展目标和指标，但它应体现在可持续发展目标指标、分类数据集和弱势群体定义中。这对于确保任何人都不会被“落下”和创造有利于保护世界各地 5 100 万流离失所者的环境至关重要。维护这些特别脆弱者安全和有尊严地生活的权利，并为他们提供持久解决办法，这是终止无论何地所有形式的贫穷的一个基本方面，因此必须成为可持续发展目标框架的一部分。

46. 除了可持续发展目标之外，我们还需要为自己确立一个宏伟而可信的具体目标，例如，共同致力于到 2030 年将境内流离失所者人数减半。围绕一个共同的具体目标汇集会员国、有关政府、捐助方、人道主义和发展行为体及国际金融机构，是境内流离失所问题取得进展的先决条件。这将迫使我们制定更协调、更全面的办法。

#### 四. 制订规范方面取得的进展和继续加强对平民保护的 effort

47. 自我上次报告以来，出现了一些支持保护平民的重要进展。

##### 遵守与问责

48. 《武器贸易条约》于去年生效，这是防止武器和弹药流入受冲突和暴力影响地区的一项重大步骤。我呼吁所有尚未加入并执行《条约》的国家毫不拖延地加入并执行《条约》。

49. 自 2012 年以来，瑞士和红十字委员会与 1949 年日内瓦四公约的缔约国进行了协商，以确定加强遵守国际人道主义法的方式。2015 年 12 月的第 32 届红十字与红新月国际大会为各国提供了一个就该进程中产生的建议采取行动的重要机会。

50. 在打击冲突中性暴力方面，我的冲突中性暴力问题代表与刚果民主共和国和南苏丹政府签署了联合公报，并与非洲联盟签署了一个合作框架，以解决冲突中性暴力问题。

51. 阿富汗、刚果民主共和国和缅甸等一些国家被认为在执行停止和防止招募和使用儿童行动计划方面取得了进展。新的防止在冲突期间将学校和大学用于军事目的准则、以及我的儿童与武装冲突问题特别代表制定的早期准则，也是对儿童保护的重要贡献。

52. 根据我在 2013 年推出的“人权先行”倡议，已采取各种步骤加强联合国的能力，防止和应对严重违反国际人道主义和人权法事件。预警机制和联合国对策的协调得到加强。加强整个联合国内部就这类侵权行为进行的集体信息交流和分析的努力也得到加强。机构间常委会负责人关于保护在人道主义行动中核心地位的发言于 2013 年 12 月发布，概述了在人道主义反应中加强对所有受影响者和有风险者保护的措施。

53. 过去两年中，和平行动成功实施关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，这是减少国家安全部队违反国际人权法或人道主义法风险的另一个有效途径。

54. 2014 年牛津研究小组的一项研究再次强调了伤亡记录的作用，该研究发现，由于联阿援助团在阿富汗的伤亡记录，得以对冲突各方就其行为做工作，导致其行动造成的平民伤亡减少。

55. 国际刑院于 2014 年 3 月 7 日第二次定罪，判定热尔曼·加丹加犯有五项战争罪和危害人类罪。此外，2014 年 12 月，国际刑院上诉分庭维持了对托马斯·卢班加·迪伊洛的定罪和判刑。对针对平民的滔天罪行的受害者、对国际正义和打击有罪不罚现象，这些判决具有重要的意义。

#### 人道主义援助准入

56. 应我上次报告的要求，人道主义事务协调厅与牛津大学领导了与一系列专家和组织的一系列磋商，以制定关于规范人道主义援助的法律框架的详细指导意见，其中特别侧重于任意拒绝同意进行救济行动问题。该指导意见将于 2015 年 7 月发布，将处理如下问题：需要取得谁的同意才能开展跨界救济行动；什么是任意拒绝同意；如何执行允许并协助救济行动的义务。希望这一指导意见将指导政策和宣传战略，以改善对受冲突影响人口人道主义援助的准入。

#### 维持和平

57. 维持和平行动部和外勤支助部已出版了第一份关于在联合国维持和平行动中保护平民的联合国政策，以及军事部门相关准则。在我们制度化文职、警察和军事维持和平人员如何与人道主义和人权行为体协调执行保护平民任务并支持各国当局的努力中，这是一项重要发展。

## 五. 建议

58. 回顾我在以往的报告中许多旨在加强对平民保护的提议，我强调必须采取以下措施：

### 加强尊重国际法

59. 为加强遵守国际法并确保对违法行为追究责任，安全理事会应：

(a) 始终一贯地提醒冲突各方尤其是在开展敌对行动时其根据国际法所承担的义务，并呼吁各方充分遵守其义务；

(b) 始终一贯地谴责违反国际人道主义法、人权法和难民法行为，包括袭击人道主义和保健人员和设施，并考虑将这种案件提交国际刑院；

(c) 始终一贯地要求报告违反国际人道主义和人权法行为，并在存在严重侵权行为问题的情况下，考虑授权调查委员会或将情况提交给国际刑院；

(d) 考虑对经常违反其保护平民义务的当事方和个人采取定向措施；

(e) 鼓励各会员国制定具体机制，以更好地尊重国际法，例如定期举行关于遵守情况的会议和建立一个中央登记册，以监测和记录违反国际法行为。

60. 会员国应：

(a) 通过国家立法，起诉涉嫌犯下灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重违反国际人道主义法和人权法的行为；

(b) 搜寻、起诉或引渡涉嫌犯严重违反国际人道主义法或严重违反人权法者；

(c) 从速批准国际刑院《罗马规约》；

(d) 与国际刑院和类似机制开展充分合作。

### 人道主义援助准入

61. 安理会应始终提醒冲突各方，它们有义务允许并协助迅速和不受阻碍地提供人道主义援助。此外，安理会应谴责任意不准人道主义人员和物资通行和不让平民获得生存必不可缺的物品，包括蓄意阻碍供应和获取救济物资，并应强调此种行为可构成违反国际人道主义法的行为。

62. 紧急救济协调员和人道主义组织应当制度化地与相关非国家冲突各方就人道主义问题进行接触，目的是改善人道主义援助准入，确保提供紧急援助并加强冲突地区平民保护。这种接触仅出于人道主义目的，并不意味着承认这些非国家武装团体的政治或军事企望。

### 在有人区使用爆炸性武器

63. 冲突各方不应在有人区使用波及广泛的爆炸性武器。此外，会员国应考虑为此作出承诺。

64. 会员国应当改进关于在有人区使用大面积效果爆炸性武器及其影响的信息和经验教训交流。特别是，正如我 2014 年 10 月的普通照会呼吁的那样，会员国应支持人道主义事务协调厅的持续努力，收集良好做法的实例并制定指导方针，以加强对平民的保护和减少爆炸性武器在有人区造成的人道主义后果。

65. 会员国应在人道主义事务协调厅和相关组织的支持下，制定目标和指标，以监测减少爆炸性武器在有人区造成人道主义后果的进展情况。

### 平民伤亡情况的跟踪和记录

66. 作为向军事战略提供信息，以减少对平民伤害的一种手段，平民伤亡跟踪的效用得到公认；有鉴于此，包括多国行动在内的冲突当事方和参与进攻行动的联合国维持和平特派团应建立并落实这种机制。

67. 联合国行为体应共同努力，以建立一个共同的联合国体系，系统地记录平民伤亡情况，以此作为监测和报告违反国际人道主义法和人权法行为的更广泛努力的一部分，同时借鉴联合国、会员国和民间社会的良好做法和专门知识。

### 流离失所问题

68. 会员国应确保可持续发展目标框架足够考虑到被迫流离失所者的长期需要，包括在相关的指标、定义和分类数据集中处理这些需求。除上述框架外，我鼓励制定宏伟但可信的目标和全国监督机制，旨在到 2030 年大幅降低被迫流离失所者的人数(如一半)。

69. 非洲联盟的成员国应从速批准和执行《坎帕拉公约》。此外，会员国应促进在其他地区制定类似的文书，以保护和满足境内流离失所者的具体需求。目标应当是确保到 2030 年，至少 50% 的国家已通过和执行有关境内流离失所问题的区域和国家法律和政策框架。

### 安全理事会面前的保护平民问题

70. 鉴于世界各地冲突局势中平民正面临严峻挑战和严重暴力，我建议：

(a) 每年(而不是每 18 个月)提交我关于在武装冲突中保护平民问题的报告；

(b) 安理会恢复其惯例，在 6 月和 12 月举行半年一次的关于保护平民问题的公开辩论；



(c) 系统性地利用保护平民问题非正式专家组来监测更多令人担忧的局势中的保护趋势，包括在没有和平行动的局势中，并提请安理会成员注意平民面临的最紧迫的保护挑战和可能解决这些挑战的机会。

---