



## 武装冲突中保护平民

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告根据 2018 年 9 月 21 日安全理事会主席声明(S/PRST/2018/18)所载要求提交。本报告还根据安理会第 2286(2016)、2417(2018)、2474(2019)、2475(2019)和 2573(2021)号决议中关于就具体专题提出报告的要求提交。

2. 本报告是在乌克兰冲突背景下提交的，这场冲突给人们带来了不堪忍受的辛酸和痛苦，其影响已远远波及乌克兰之外的地方。医院、学校、公寓楼和避难所都遭到袭击。已有 1 200 万乌克兰人被迫离开家园。在被围困的城市里，平民还是身陷困境，无法得到最基本的物质。发生核冲突的可能性曾经是无法想象的，如今却在可能范围内。在全世界，粮食、燃料和化肥价格飞涨。已承受冠状病毒病(COVID-19)疫情重压的供应链遭到阻断。所有这一切都使最贫困者遭受最沉重的打击，使其他冲突局势中人们遭受的苦难更加深重，并在全球各地埋下进一步政治不稳定和动荡的种子，直接影响到对平民的保护。

3. 人类还因持续肆虐的 COVID-19 疫情而遭受困苦，疫情已导致 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日有大约 1 500 万人非正常死亡，使无数人艰难应对健康问题。疫情加上冲突双双加剧了人类困苦，使原本就薄弱的医疗保健服务愈加雪上加霜。疫苗使世界许多地区得以控制疫情，但疫苗的分配依然极度不平等。有近 30 亿人仍在等待第一剂疫苗，其中许多人处于卫生系统薄弱、公众信任度低下的冲突局势中。

4. 2021 年，一些国家境内的武装冲突与族群间暴力、暴力抗议、有组织犯罪或其他形式的暴力交织在一起，引起了对侵犯和践踏人权事件的关切，加剧了苦难，模糊了武装冲突与其他暴力局势之间的区别。在一些面临冲突的国家，违宪的政府更变导致进一步暴力。气候危机也加剧了冲突所导致的粮食不安全等与冲突有关的脆弱境况，助长了暴力并使人道主义危机升级。



5. 武装冲突中发生的主要情形仍然是平民伤亡和心理创伤、性暴力和酷刑行为、家人分离和失踪。冲突损毁并破坏关键的基础设施，阻断了供水、环境卫生、供电和卫生等至关重要的服务，加剧了贫困、饥饿和流离失所状况。滥用数字技术的行为助长了错误信息、虚假信息和仇恨言论的散播，加剧了冲突和增大了伤害平民的风险。敌对行动、官僚主义障碍、制裁和反恐措施对人道活动的不利影响、针对人道主义工作人员及资产的暴力行为以及其他困难叠加在一起，阻碍了人道主义援助准入，给需要帮助的平民带来严重后果。本报告第二节审查 2021 年保护平民全球状况；第三节审视近年来人道主义行动面临的挑战。

## 二. 武装冲突中保护平民全球现况

### A. 广泛伤害平民状况

6. 2021 年，联合国记录显示，在 12 个武装冲突局势中共有至少 11 075 名平民死亡，比 2020 年减少 17%。在阿富汗，2021 年上半年平民伤亡达到创纪录水平，有 5 183 名平民伤亡，比 2020 年同期增加 47%，但在 8 月 15 日之后有所下降。在尼日利亚，博尔诺州、阿达马瓦州和约贝州共有 3 008 名平民丧生。在埃塞俄比亚，记录显示有 2 993 名平民死亡，998 人受伤。在也门，根据现有数据，至少有 811 名平民在敌对行动中丧生或受伤。在刚果民主共和国，至少有 2 474 名平民丧生，2 538 人受伤。在阿拉伯叙利亚共和国，至少有 875 名平民死亡，1 259 人受伤。另据报告，喀麦隆、中非共和国、莫桑比克、缅甸、巴勒斯坦被占领土和其他地方也有平民伤亡。此外据报告，在一些冲突中还发生了肢体伤残、酷刑、其他形式的虐待和绑架事件。

7. 战火继续破坏和摧毁着住屋、最基本的基础设施和其他民用物体，加剧了平民的苦难。在这方面，安全理事会一致通过了第 2573(2021)号决议，据以提请注意平民生存必需物体在武装冲突中的脆弱性。

8. 在也门，袭击行动破坏或摧毁了学校、医院、电信基础设施、道路、工厂、住宅、汽车、农场和其他民用物体。在莫桑比克北部，商户和作物被抢劫，住宅和车辆被烧毁，银行、医院、学校、机场以及水电系统被摧毁。在埃塞俄比亚，住宅和工厂被毁。在提格雷州，数百万人缺少可靠的供电、电信网络和银行服务，同时商业供应链严重中断。

9. 在中非共和国，保健设施、市场、学校和礼拜场所被抢劫或被用于军事目的，桥梁、住宅和学校被毁。在刚果民主共和国，据报发生了抢劫和焚烧住宅以及炸毁市场、餐馆和礼拜场所事件。在尼日利亚东北部的一些城镇，住宅、学校、医院、电网、教堂和电信基础设施一再遭到袭击。在加沙，住宅楼、公共设施和工厂遭到严重破坏。

10. 供水基础设施受到当事方操纵或被忽视，使平民得不到充足的供应，加剧了由气候变化造成的缺水局面。阿拉伯叙利亚共和国经历了十年战争，供水系统普遍受到破坏、失修，使平民的饮用水比 10 年前减少了 40%，而该国只有 50%的

供水和环境卫生系统正常运行。在马里一些地区，武装团体控制着对水和耕地的使用机会，仅允许加入其队伍的人使用。

11. 在许多冲突中，供水基础设施也受到袭击。在加沙，供水基础设施，包括地下水井和水库、海水淡化和废水处理厂、供水网络和泵站都在敌对行动中遭到严重破坏。在利比亚，对大人工河项目的袭击使水井无法使用，对 7 万多人造成影响。在乌克兰<sup>1</sup> 东部，26 起安全事件影响了清洁水和环境卫生设施的供应。

12. 在城市和其他居民区开展敌对行动，这增加了平民伤亡的风险，在使用爆炸性武器的战斗中风险尤高。2021 年，据记录在受冲突影响的 21 个国家的居民区共发生了 1 234 起涉及使用爆炸性武器的事件，造成 10 184 人死亡。其中 89% 为平民，而在其他地区，这一比例为 10%。据报告，阿富汗、巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国的人口稠密地区受爆炸性武器之害的平民人数最多。<sup>2</sup> 平民遭受了直接和长期的毁灭性伤害。许多幸存的爆炸性武器受害者都面临终身残疾和遭受严重心理创伤。爆炸性武器的使用破坏或摧毁了关键基础设施，使供水、环境卫生、供电和卫生保健等基本服务都受到影响，并阻断了粮食供应链。

13. 即使各当事方声称在人口稠密地区使用爆炸性武器时遵循了国际人道法，这也仍然导致平民频繁遭受直接和长期的破坏性伤害。各当事方迫切需要避免在人口密集地区使用具有大面积影响的爆炸性武器。我欢迎目前为拟订一项解决这一问题的政治宣言继续作出努力。此一宣言中应包含各国的一项明确承诺，即避免在人口稠密地区使用大面积爆炸性武器。

14. 2021 年，根据联合国的记录，地雷、简易爆炸装置和战争遗留爆炸物造成了 9 797 名平民伤亡，其中阿拉伯叙利亚共和国伤亡人数最多，其次是阿富汗。

15. 在中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、缅甸、菲律宾、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和其他地方，简易爆炸装置、地雷和战争遗留爆炸物造成了平民伤亡，阻碍了使用农田、获得基本服务和生计的机会，减缓了重建的进度，并抑阻了境内流离失所者和难民的回返。

16. 在阿富汗，全国仍有 4 104 个危险区，影响到 1 522 个社区。三分之一的家庭报告说附近存在爆炸的危险。在南苏丹，据信地雷和战争遗留爆炸物污染了 1 800 万平方米的土地，暴雨和洪水暴露并移动了埋藏的爆炸物或冲走了爆炸物的标记，污染了新的地区或以前清理过的地区。由于爆炸的危险，平民无法取水拾柴、耕种土地、上学、获得保健服务。在伊拉克，除了埋在地下、绑在家用物品上或藏在瓦砾中的简易爆炸装置外，平民还面临多次冲突造成的武器污染。在伊拉克尼尼微省，学校和通往学校的道路受到污染，阻碍了学校重建，并使儿童

<sup>1</sup> 此处和以下提及乌克兰的内容系指 2021 年。

<sup>2</sup> 在 21 个国家的武装暴力问题行动组织。所有武装暴力问题行动组织(<https://aoav.org.uk/>)和 Insecurity Insight(<https://insecurityinsight.org/>)的数字均以现有数据为依据。

及儿童照护者心存恐惧。农田污染阻碍了作物生产，住宅污染阻碍了流离失所者回返。<sup>3</sup>

17. 冲突对心理健康造成了持久的伤害。据估计，生活在受冲突影响地区的人中每 5 人就有 1 人以上患有抑郁症、焦虑症和创伤后应激障碍。在乌克兰东部、也门、巴勒斯坦被占领土和其他地方，经历敌对行动，获得卫生保健、粮食和教育等必需品的机会减少，加之行动自由受限，这些都造成了严重的精神障碍。据联合国儿童基金会的信息，2021 年 5 月在加沙发生的敌对行动对九成儿童的心理健康产生了严重的负面影响。

18. 一些国家为加强军事行动中对平民保护采取了重要而值得称道的步骤，希望由此将产生具体的成果。2021 年 1 月，继新西兰政府对 2010 年在阿富汗境内开展伯纳姆行动期间平民受伤害情况进行调查后，新西兰国防军发布了国防军第 35 号命令，其中含有处理武装冲突中军事活动对平民造成伤害报告的新规则。其步骤包括按规定报告对平民伤害事件、进行调查、分享调查结果并向受害者作出赔偿。鉴于人们对存在已久的伤害平民趋向的关切，美利坚合众国国防部长于 2022 年 1 月指示制定一项减轻和应对伤害平民行为的行动计划，以落实最近的研究和内部审查所提出的建议。该部长的特别指示除其他方面外，具体包括设立一个“平民保护英才中心”，使平民伤害情况的报告和数据管理标准化，以及完成一项全国防部的政策，以减轻和应对平民受到的伤害。

## B. 民众的苦难和需要

### 医疗

19. 整个 2021 年，医务人员、设施、设备和运输工具均受到袭击，有关当事方干扰了医疗服务。根据受冲突影响的 17 个国家和领土的数据，2021 年有 219 名卫生保健工作者被杀害(2020 年在 21 个国家有 158 人遇害)、233 人受伤(2020 年为 153 人)、120 人被绑架(2020 年 91 人)、68 人遭到袭击(2020 年 37 人)。卫生保健工作者死亡人数最多的国家是布基纳法索(95 人)。卫生保健工作者受伤人数最多的是巴勒斯坦被占领土(101 人)和阿拉伯叙利亚共和国(41 人)。绑架医务人员的事件在马里(29 起)和尼日利亚(28 起)最为普遍。<sup>4</sup>

20. 上述 17 个国家和领土内有 493 个保健设施遭到摧毁或损坏、受武装闯入影响或被用于军事目的。其中有 165 个保健设施遭到破坏或摧毁(2020 年在 21 个国家有 158 个)。巴勒斯坦被占领土的保健设施受影响最严重，有 59 个设施受损、4 个被毁。据世卫组织的记录，在几个冲突局势中还发生了伤害病人和医务人员、损坏运输工具、设施和用品的事件。

21. 在埃塞俄比亚北部，保健设施、设备和运输工具遭到了袭击和抢劫，医院被用于军事目的。埃塞俄比亚阿法尔、阿姆哈拉和提格雷各州的数百个保健设施遭

<sup>3</sup> Humanity and Inclusion, No Safe Recovery: The Impact of Explosive Ordnance Contamination on Affected Populations in Iraq (2021).

<sup>4</sup> 数字由 Insecurity Insight 提供。

到破坏，许多设施无法运作。在乌克兰东部，35%的初级保健设施遭到破坏。在刚果民主共和国伊图里，有一个为 80 000 多人提供服务的医疗设施遭到洗劫和毁坏。在加沙，空袭损坏了 Al-Shifa 医院和通往该医院的道路以及一个创伤和烧伤治疗诊所和一个提供 COVID-19 检测和疫苗接种的保健中心。

22. 敌对行动迫使中非共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚、巴勒斯坦被占领土和其他地方的医疗服务暂停。在阿富汗，对保健设施的袭击阻碍了 300 000 人获得保健服务。在 3 名医疗救援人员被杀害后，国际无国界医生组织暂停了在提格雷中部的行动。在莫桑比克德尔加杜角，近半数的保健中心因不安全而关闭，该省受冲突影响最严重的 9 个地区内 80%的保健中心因冲突和灾害造成影响而停止运作。不安全状况迫使国际无国界医生组织停止在尼日利亚博尔诺州部分地区治疗疟疾和营养不良及其他活动。在也门，仅半数保健设施仍全面运作，而依然开放的保健设施面临着人员、药品、燃料和医疗用品的严重短缺。

23. 冲突各方还干涉了医疗援助的送达。基本药物和医疗用品运入埃塞俄比亚提格雷州面临严重限制，导致整个区域出现严重短缺。医生确认多起死亡和并发症都与缺医少药有关，包括缺少治疗肾病、癌症和其他慢性病的药物和用品。在缅甸，多起干涉事例中包括医疗用品被没收以及对在钦邦敏达镇向境内流离失所者提供医疗服务的一名医生发出逮捕令。国际无国界医生组织报告说，在阿富汗、伊拉克和尼日利亚的工作人员因提供无偏向性的健康护理而被指支持恐怖主义分子，进而受到骚扰、虐待和暴力。

24. 受冲突影响的人容易感染 COVID-19，原因在于卫生系统被削弱、疫苗稀缺、公众信任度低下、错误信息及其他因素。进入埃塞俄比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门等面临冲突国家的疫苗很少。缅甸、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰东部和其他地方的非国家武装团体所控地区曾进行了 COVID-19 疫苗接种，但也并非没有障碍，原因在于物质稀缺、错误信息及卫生系统薄弱。非国家武装团体对 COVID-19 的立场各异，有的否认疫情的存在，有的则积极应对疫情。<sup>5</sup>

### 冲突导致的饥饿

25. 武装冲突与饥饿循环不断的局面仍在持续。截至 2021 年 12 月，在主要因冲突和不安全而饥馑加剧的 24 个国家中，大约 1.4 亿人都面临重度粮食不安全危机或重度粮食不安全状况恶化，高于 2020 年的 9 910 万人。

26. 埃塞俄比亚、尼日利亚、南苏丹和也门面临现实的或预测的灾难性粮食不安全，主要原因是武装冲突和暴力。中非共和国在粮食安全方面也面临一场最急剧恶化。截至 2021 年 11 月，埃塞俄比亚北部有 900 多万人需要紧急粮食援助，估计从 7 月起，提格雷州约有 40 万人面临接近饥荒的状况。也门大约有一半的人口严重缺乏粮食安全，超过 225 万儿童及 100 万孕妇和哺乳期妇女严重营养不

<sup>5</sup> Irénée Herbet and Jérôme Drevon, “Engaging armed groups at the International Committee of the Red Cross: challenges, opportunities and COVID-19”, *International Review of the Red Cross*, No. 915 (January 2022); and Geneva Call, COVID-19 Armed Non-State Actors’ Response Monitor database, Available at [www.genevacall.org/covid-19-armed-non-state-actors-response-monitor/](http://www.genevacall.org/covid-19-armed-non-state-actors-response-monitor/).

良。在阿拉伯叙利亚共和国，60%的人口遭受饥饿和粮食不安全之苦，自 2018 年以来这类人口已增加了两倍。预防饥荒高级别专责小组倡导提供预防饥荒资源和改善人道主义援助准入。

27. 冲突各方继续阻碍粮食生产，切断获得粮食的途径，破坏民生必需的粮食来源，造成了粮食不安全。在埃塞俄比亚北部，农业生产严重受阻，人们被迫离开农地，农作物被毁，牲畜被掠或被杀。据报告，埃塞俄比亚提格雷州部分地区禁止人们耕种农田。对包括为取得商业商品等目的而进入该区域的限制严重制约了种子和其他农业生产资料的供应及粮食援助和燃料的库存。在也门，农场、牲畜、粮食储存设施和其他基本粮食生产投入和基础设施在袭击中遭到破坏。在尼日利亚，农民的作物经常遭到袭击和抢劫，而持续的冲突、道路封闭和农田受武器污染导致粮食产量下降、生计丧失，数百万人面临重度粮食不安全。

28. 在中非共和国，冲突限制了人们出入农田，导致农业生产和相关生计急剧减退。武装团体占领田地，阻碍人们获取作物和进行收割。出入农田困难和作物被弃使收成与 2020 年相比下降了 40%。在莫桑比克，被迫流离失所导致无法使用农田和牲畜，丧失相关生计。帕尔马海岸沿线的海上通行被禁，阻碍了作为沿海社区主要生计的渔业。

29. 粮食体系和市场受扰推高了物价，使购买力下降、获取供应的机会减少。在埃塞俄比亚的提格雷州，200 个市场中有 85 个市场的基础设施无法运作或已毁。除商品匮乏外，大多数人买不起必需品。在也门，经济持续崩溃使民众收入化为乌有，致使粮食和燃料价格大幅上涨，并阻碍了基本商品的进口。在中非共和国，市场受到干扰，影响了粮食的供应，使基本商品的中位价在 2021 年 1 月至 6 月期间上涨了 20%。

### 自然环境

30. 军事行动破坏了自然环境。在阿拉伯叙利亚共和国，工业基础设施遭损坏产生了数百万吨含有石棉、重金属、化学品和燃烧物质等危险材料的瓦砾和灰尘，可能对健康产生严重影响。在加沙的战斗中，一个储存杀虫剂和除草剂的仓库及几个存放大量危险化学品的工厂发生火灾，造成地下水污染。在伊拉克北部，军事行动引发野火而造成毁林，将农民和牧民赶出了家园，并威胁到居民区。在乌克兰，地雷及战争遗留爆炸物的埋设和引爆阻碍了扑灭野火的行动。

31. 长期冲突造成管理不力、破坏和忽视，也给自然环境造成了严重损害。在刚果民主共和国，管理不力为砍伐森林、盗猎野生动物和开采矿物开了方便之门并助长了毁林。在乌克兰东部，工业矿井维护受到干扰，造成地下水被有毒和放射性材料污染的风险。在利比亚，失修的发电厂、油田和离岸设施泄漏石油导致一些地区沿海一带的污染。管理不力和维护能力下降导致阿拉伯叙利亚共和国巴尼亚斯一个老旧的燃料罐有近 12 000 立方米的重质燃油在 2021 年 8 月泄漏到地中海，危及海洋环境和当地社区的健康。停泊在也门亚丁港的一艘生锈的油轮沉没污染了 20 多公里的海滩，包括一个大型自然保护区。日渐破旧的“萨菲尔”号

浮式储存和卸载油轮仍在也门西海岸外，表明需要紧急减缓破坏生态系统、危及生计、污染食物链和迫使重要港口关闭等急迫威胁。

### 被迫流离失所

32. 2021 年年中时估计已有 8 400 万人被迫流离失所，相比之下 2020 年底时为 8 240 万人。<sup>6</sup> 近 5 090 万人因冲突沦为境内流离失所者，有 440 万是寻求庇护者，2 660 万是难民。阿拉伯叙利亚共和国仍有 660 万人流离失所，其中有些人已流离失所多达 25 次。刚果民主共和国约有 560 万境内流离失所者，它也是世界上境内流离失所者人口最多的国家之一，同时也收容着 50 多万难民。到 2021 年底，埃塞俄比亚有 420 多万境内流离失所者，其中包括 210 多万因北部冲突而流离失所者。哥伦比亚有 490 万与冲突有关的境内流离失所者，也门有 430 万。

33. 在许多冲突中，境内流离失所者面临更大的危险和困难，包括性暴力、家人分离、任意逮捕或拘留、遭遇战争遗留爆炸物之险，以及获得食物、住所、保健、水、卫生设施和教育的机会有限。妇女和儿童是境内流离失所者中人数最多的群体。有 3 050 万以上境内流离失所者是儿童和青年。<sup>7</sup> 有 500 万境内流离失所者为残疾人士，260 万是老年人，他们受到虐待和忽视的风险更大。

34. 境内流离失所问题高级别小组 2021 年 9 月报告发布后，作为后续行动，秘书长于 2021 年 12 月发布了境内流离失所问题行动议程草案。草案中提出了加紧努力解决境内流离失所问题的共同愿景，包括推出持久解决办法，防止出现新的流离失所危机，并确保面临流离失所风险的民众得到切实的保护和援助。行动议程草案目前正在与主要利益攸关方磋商过程中，尚待定稿，其中重申秘书长呼吁各国政府紧急制定政策、培训方案、指南和其他措施，在冲突期间保护平民，减少流离失所的风险。

## C. 特有的脆弱性

### 儿童

35. 在阿富汗、喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、莫桑比克、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和其他地方的冲突中，被杀、受伤和遭受性暴力的儿童人数仍然很高，对幸存者的心理健康和发展造成了摧残性影响。包括截肢、瘫痪、视力或听力丧失以及心理创伤在内的各种伤害导致社会排斥，阻碍了受教育的机会。

36. 阿富汗、喀麦隆、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、莫桑比克、尼日利亚、索马里、也门和其他地方的儿童面临被绑架、被招募和被用于从事敌对行动的风险很高(见 S/2022/272)。在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方，儿童继续因实际或据称与武装团体的牵连或为了安全原因而被拘留。有些人受到虐待、酷刑并被剥夺正当的程序。阿拉伯叙利亚共和国的霍尔营地约收容有

<sup>6</sup> 联合国难民事务高级专员公署，“2021 年中趋势”。

<sup>7</sup> 境内流离失所问题高级别小组，《Shining a Light on Internal Displacement: a Vision of the Future (2021)》。

36 300 名儿童。他们得不到充分的食物、水、保健和教育。许多儿童被蓄意与其照料者分离。

37. 2021 年全年，至少在 13 个受冲突影响的国家 and 领土曾发生过教育工作者被杀、受伤以及遭到绑架和袭击。<sup>8</sup> 根据记录，教育工作者遭杀害人数最多的国家是阿富汗，教育工作者被绑架人数最多的国家是尼日利亚和也门。在阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、巴勒斯坦被占领土、萨赫勒中部和其他地方，因学校遭到袭击和被用于军事目的，儿童无法利用学校进行学习并获得其他服务，使之更易遭遇其他危险。在阿富汗，2021 年前 9 个月就有 900 多所学校被摧毁、破坏或关闭，而且由于存在爆炸危险，学校的修复受到阻碍。在尼日利亚博尔诺州南部及约贝州北部，至少有 15 所学校在袭击中被损坏或烧毁。在埃塞俄比亚，数千所学校全部或部分受损，3 万多名教师流离失所。在缅甸，13 个省或邦和地区的 60 所学校和大学的校园被用于军事目的。

38. 我欢迎安全理事会通过第 2601(2021)号决议。安理会在决议中呼吁采取措施保护学校免遭袭击，并鼓励各国减少和避免将学校用于军事目的。我同样欢迎新近对《安全学校宣言》表示的所有赞同立场，欢迎尼日利亚、南苏丹和乌克兰最近作出努力，执行《宣言》和相关的《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》。

### 性暴力

39. 在中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、索马里和其他地方的冲突中，各当事方继续将性暴力用作一种战术和恐吓手段以及一种酷刑和政治镇压的形式(见 S/2022/272)。总体而言，由于担心报复、性别不平等和污名化，针对与冲突有关的性暴力的举报仍然严重不足，而肇事者有罪不罚现象顽固存在。妇女和女童在记录的受害者中占 97%。

40. 在许多地方，由于基础设施差、不安全和其他因素，幸存者获得医疗、心理社会和法律帮助的机会严重受限。污名化、机构薄弱和幸存者对司法系统的不信任阻碍了对司法正义的诉求。不过还是有记录显示对性暴力采取了问责措施。国际刑事法院对翁古文案的判决是国际上第一次将强迫怀孕判决为战争罪和危害人类罪。<sup>9</sup> 在伊拉克，《雅兹迪女性幸存者法》于 2021 年 3 月 1 日获通过，为达伊沙实施的性暴力行为的幸存者提供支助，包括补偿。

### 残疾人

41. 在任何特定人口中，残疾人估计占 15%，而冲突只会使这一比例更高。在阿富汗、中非共和国、缅甸、乌克兰东部和其他地方，残疾人在获得保健、水、卫生环境、粮食、教育和就业方面都面临障碍。

<sup>8</sup> 数字由 Insecurity Insight 提供。

<sup>9</sup> 见 [www.icc-cpi.int/uganda/ongwen](http://www.icc-cpi.int/uganda/ongwen)。



42. 阿拉伯叙利亚共和国各地的残疾人比例为 25%，境内流离失所者中的残疾人比例则约为 36%。阿富汗几十年的冲突造成约 80 万人严重残疾。污名化加上获取康复和教育的机会有限阻碍了谋生机会。在刚果民主共和国，受调查人群中 28% 的人报告说在视力、听力、行动、认知、自理和(或)沟通方面有困难。

43. 平民逃往较安全的地区时，包括儿童和老年人在内的残疾人往往由于行动不便和体能障碍而被抛在后面。那些得以逃离者往往缺乏辅助器具，到达较安全的地区后在无障碍方面又面临困难。这些人面临暴力、歧视、忽视、性别暴力、剥削和虐待的风险更高。他们在获得基本服务方面遭遇障碍，往往被排除在教育与谋生机会之外。在苏丹，埃塞俄比亚残疾难民讲述了污名化和歧视、无法了解可利用的服务以及在获得食物和使用供水点、卫生设施、保健中心和学校方面的实际障碍等情况。

44. 2021 年 11 月，刚果民主共和国参议院通过了关于保护和促进残疾人权利的法律。2021 年 7 月，索马里政府启动了一个国家残疾人机构，负责勾勒、制定和执行促进残疾人权利的法律、政策和方案。

#### 新闻记者

45. 据联合国教育、科学及文化组织指出，在 2021 年记录的 55 起谋杀记者案例中，有 20 起发生在受冲突影响的国家：阿富汗(7 起)、布基纳法索(2 起)、哥伦比亚(1 起)、刚果民主共和国(3 起)、埃塞俄比亚(2 起)、缅甸(2 起)、索马里(2 起)和也门(1 起)。这些案例中有 12 起是由直接攻击或附带伤害所致。

#### 失踪人员

46. 失踪人员人数之多仍令人关切。红十字国际委员会在 2021 年登记了 29 000 多起新的人员失踪案件并正在跟踪了解 173 800 起案件，这与 5 年前相比增加了约 75%。截至 2021 年 8 月 31 日，红十字国际委员会和乌克兰红十字会登记有约 1 880 起与乌克兰东部冲突相关的失踪事件，其中 43% 的人员依然下落不明。

47. 在哥伦比亚，根据 2016 年哥伦比亚政府与前哥伦比亚革命武装力量-人民军之间《最后和平协定》设立的失踪人员搜寻单位于 2021 年制定了 10 项新的区域搜寻计划，采取了注重族裔和性别平等的办法。值得注意的是，分别失踪 20 年和 53 年的个人在 2021 年成功与家人团聚。自设立以来，这个单位总共找到了 376 具尸体，并向其家属运交了 42 具尸体。

#### 性剥削和性虐待

48. 尽管取得了明显进展，但涉及联合国人员的性剥削和性虐待指控继续出现。秘书长在其 2021 年关于特别保护措施的报告(A/76/702)中审视了过去五年取得的进展，并探讨了需要改进的领域。秘书长致力于优先关注受害者的权利和尊严，扩大国家一级的行动，以解决这些不当行为的根源，致力于查明和降低这种不当行为风险，以防止发生此类行为。

## 联合国维持和平特派团和特别政治任务

49. 在中非共和国，国家行为体和支持政府的其他安全人员伤害平民事件数目出现增多，给保护平民的维和人员带来了挑战。在马里，政治过渡方面持续的不确定性加剧了冲突的影响，武装团体继续将行动扩大到了该国南部和西部。在中非共和国、刚果民主共和国和马里，爆炸物威胁的增加影响到了维和人员的行动。

50. 为应对这些挑战，联合国维和特派团利用所有工具和能力保护平民，包括借助政治互动和斡旋。驻马里和南苏丹特派团日益将特派团临时行动基地用作文职人员的前方集结点，使他们能够启动和开展更多的保护活动，包括在偏远地区开展对话、社区互动和调查。这些工作与利用并更好地以非武装方式保护平民的努力相一致，是综合和全面对策的一环。维持和平行动提供的技术咨询促成为加强问责开展努力，反映于班吉的特别刑事法院开始运作、朱巴的性别暴力和少年法院取得进展、向南苏丹各地部署了流动法院以及在刚果民主共和国起诉一些严重罪行的犯罪人。

51. 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团缩编过渡计划在每个基准上都优先考虑了保护问题。维持和平特派团利用数据分析查明和预测平民受到的威胁，作出循证决定，并评估特派团在保护平民方面的业绩。驻刚果民主共和国、马里和南苏丹以及阿卜耶伊的特派团都努力加强保护平民的预警和快速反应系统。最后，业已对联合国维持和平行动中减轻平民伤害的情况进行了审查，以改进防止、跟踪、减轻和处理维和军事和警察行动可能对平民造成的伤害的措施。

52. 特别政治任务继续推动对平民的保护，包括通过政治互动预防和解决冲突、促进人权与法治和支持提供人道主义援助。在苏丹，联合国苏丹过渡时期综合援助团继续支持过渡政府执行其保护平民计划(S/2020/429)，包括为此在达尔富尔 5 个州设立州保护平民委员会，召开这些委员会与社区代表之间一系列圆桌会议中的第一次会议，支持苏丹警察部队评估执行警察保护任务方面的需要。

## D. 追究国际罪行的责任

53. 虽然对国际罪行的指控数量依然超过对此类罪行进行的调查和起诉，但通过国家、区域、国际和混合机制追究责任的行动持续不断。在埃塞俄比亚，有 3 名士兵被判在提格雷州犯下强奸罪，一名士兵被判在该州犯下杀害一名平民的罪行。在哥伦比亚，该国一项关于受害者的法律有效期延长到了 2030 年，以便为司法机构提供更多时间进行调查并援助冲突受害者。瑞典的检察官指控一家私营公司的董事长为 1999 年至 2003 年期间在苏丹南部实施的战争罪的共犯。

54. 一些国家对外国境内实施的罪行行使了管辖权。美国一个法院判定利比里亚一名前上校在 1990 年 600 名平民遭屠杀事件期间犯有战争罪和反人类罪。在瑞士的首例普遍管辖权审判中，一名前叛军指挥官被判在利比里亚内战期间犯下战争罪。德国一个法院裁定一名达伊沙成员因奴役并导致一名雅兹迪儿童死亡的行为而犯有灭绝种族罪行。法国一个法院判定卢旺达一名前出租汽车司机犯有共同实施灭绝种族罪和危害人类罪而对其判刑。阿根廷一个法院授权调查据称对罗兴亚人实施的战争罪。

55. 混合式和国际性的问责机构也取得了进展。一名前科索沃<sup>10</sup> 解放军士兵因科索沃专门分庭提出的战争罪指控而被逮捕并受拘押。国际刑事法院向 2002-2003 年刚果民主共和国伊图里地区内实施的战争罪和危害人类罪的受害者判予 3 000 万美元的赔偿。该法院还指控中非共和国一名前叛军领导人于 2013 年在中非共和国犯有危害人类罪和战争罪。国际刑事法院检察官确认检察官办公室就 2014 年 6 月以来巴勒斯坦境内局势启动调查。联合国人权事务高级专员办事处和埃塞俄比亚人权委员会对埃塞俄比亚提格雷州冲突进行了联合调查，得出结论认为，有合理的依据认为所有当事方都实施了违反国际人权法和人道法的行为。人权理事会设立的利比亚问题独立实况调查团认为有合理的依据相信该国发生了战争罪。

### 三. 武装冲突中人道主义行动面临的挑战

56. 近年来，人道主义行动面临了一系列相互重叠的挑战。敌对行动和实体环境妨碍了及时和可持续地接触到需要帮助的民众。一些当事方对人道主义活动规定了严苛的限制或条件，从而阻碍了有原则的人道主义行动，此外还实施了使人道主义行动迟缓或受阻的官僚措施。与大量涌现的武装团体进行接触相当困难。在一些情况中，国家禁止或严格限制人道主义援助进入存在经指认属于恐怖主义组织的武装团体的地区。非政府组织的援助被认为是在支持被视作恐怖主义组织的团体，导致这些非政府组织的活动被暂停。各国的制裁和普遍的反恐措施阻碍了有原则的人道主义活动。这些制约因素导致人道主义援助依据机会而非需求提供，使覆盖面和轻重缓急安排不均衡。这些因素也导致需求评估和活动监测更加困难。

57. 受援助者和社区的接受态度对获得和保持安全的人道主义援助准入具有关键作用，但错误信息和虚假信息削弱了信任，使人道主义工作者面临受到伤害的风险，最终危及人道主义行动。社交媒体便利了影响各种受众的有害信息的传播。人道主义组织投入了大量资源，用以监测和应对关于其本组织的虚假信息。

58. 一旦人道主义活动被政治化，社区的接受程度便受到影响。人道主义工作人员在履行职责时遭到了恐吓、逮捕和拘留。人道主义工作人员及资产也遭到攻击。

59. 上述许多因素叠加在一起，阻碍了在中非共和国、埃塞俄比亚、也门和其他受冲突影响国家开展的人道主义活动，对粮食等生存必需品的供应造成了严重后果。尽管国际人道法明确规定冲突各方有义务允许和便利人道主义救济物资迅速而畅通无阻地通行，以援助需要帮助的平民，有义务保护人道主义工作人员及资产，但上述情况依然在发生。

#### A. 官僚和行政障碍

60. 官僚和行政障碍叠加在一起，往往拖延、破坏或阻止了有原则的人道主义行动，使平民得不到必需品，也破坏了社区的接受度。此类障碍包括繁复而不透明的人道主义组织登记程序；签证及其他入境要求；通行限制；干预对工作人员征

<sup>10</sup> 提及科索沃的内容应结合安全理事会第 1244 (1999) 号决议来解读。

聘、受援人选择和人道主义活动；行政程序的拖延；对进口征收重税和限制；中央和地方政策不协调。官僚和行政障碍还使人道主义工作者付出更高的成本，并使之难以避免承担当地法律规定的责任。许多这类重叠的挑战都出现在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、苏丹、乌克兰东部、也门和其他地方。

61. 去年在也门，约有 1 900 万人生活在援助交付受阻的地区，受阻原因包括入境签证延误、通行受限、项目批准拖延或被拒以及干扰援助交付的企图。这些制约因素在事实上的当局所控地区尤其严重，包括对女性人道主义工作者的通行限制。各种障碍造成重大延误，并对原已紧张的人道主义资源造成额外压力。业已取得一些进展：与当局之间的人道主义方面接触帮助减缓了其中一些制约因素，如签证、许可证和非政府组织项目批准工作的积压。

62. 2021 年 7 月至 12 月在埃塞俄比亚，由于战斗、对救援车队的袭击和抢劫以及长期的官僚主义拖延，人道主义工作者在向提格雷州运送燃料和药品等关键物资时面临重大障碍。估计每周需要 500 卡车救济物资，但在这段期间，只有 11% 到达提格雷州。在阿富汗，最常见的制约因素是对人道主义方案规划的大力干涉，包括试图掌握为妇女和女童提供关键服务的女性工作人员的活动导向。在乌克兰东部，政府和非政府控制区之间的通行登记程序繁琐、审批程序冗长，阻碍了人道主义行动。在伊拉克尼尼微，联合国机构需要 2 份许可证才能通过检查站，而国际非政府组织需要 4 份许可证，国内非政府组织则需要 7 份许可证。

63. 在缅甸，官僚主义障碍包括繁琐和冗长的旅行审批程序，国际工作人员获得签证及各组织获注册登记十分困难。在该国一些地区，由于旅行许可被拖延或被拒绝、官僚主义规定的收紧以及新设了路障和检查站，向需要帮助者提供人道主义援助的工作被阻断。人道主义组织向被视作与反对派有关联的民众分发援助时受阻。准入的受阻使许多社区很难得到食物、保健、住所、安全饮用水或环境卫生设施。

## B. 与非国家武装团体的接触

64. 多达 1.6 亿人生活在非国家武装团体直接控制的地方或控制权存在争议的地方。2020 年，红十字国际委员会查明世界各地约有 100 起武装冲突，涉及的当事方有 60 个国家和 100 多个非国家武装团体。2021 年，非国际性武装冲突的数目自 2000 年代初以来增加了一倍多，从不到 30 起增加到 70 多起。

65. 为安全而及时地接触到生活在非国家武装团体所控或所影响的地区的民众，同时也为促进对国际人道法的尊重，与这些团体进行人道主义方面接触是必不可少的。2021 年，“日内瓦呼吁”组织与非国家武装团体就促进国际人道法进行了接触，使阿拉伯叙利亚共和国一个武装团体将一些军事基地转移到平民区之外，使也门一个武装团体签署了一项关于保护卫生保健的单方宣告，并使 1 000 多名非国家武装团体成员接受了关于保护儿童、教育和禁止性暴力的培训。

66. 安全理事会确认有必要为人道主义目的与冲突各方始终保持接触(见 [S/PRST/2013/2](#))。根据国际人道法，公正的人道主义组织可向武装冲突的任何一

方提供服务，旨在惠及非战斗人员，无论该冲突方是国家还是非国家武装团体，也无论该方是否受到制裁或被指认为恐怖主义团体。提供服务以及因此开展的任何人道主义方面接触不构成对该方的承认或支持，对其法律地位没有任何影响，也不构成对冲突的干涉或不友好行为。

67. 在一些冲突中，由于安全上的制约因素、恐怖主义相关指认产生的效应或缺乏能力和资源，与非国家武装团体的人道主义接触可能受限或几乎不存在。此类团体的增加和分散也为人道主义接触带来挑战。这反过来又限制了向生活在受此类团体影响地区的需要帮助的民众提供人道主义援助。不同的非国家武装团体有不同的组织结构和动机，这应成为指导人道主义工作者与之接触的信息。<sup>11</sup> 除了非国家武装团体对国际人道法的熟悉程度外，社区的接受程度也是人道主义工作人员能与持合作态度的当事方进行接触、获得准入和享有安全的关键。

68. 私营军事和安保公司的参与越来越多，为人道主义工作者与需要帮助的民众进行接触带来了特别的挑战，因此，与这些公司的人道主义方面接触同样至关重要。在中非共和国，与此类公司的人道主义方面接触和准入谈判十分困难。据报告，在中非共和国西部，此类公司工作人员将人道主义房地和住宿用于其自身的目的。

### C. 制裁和反恐措施对人道主义活动的不利影响

69. 人道主义活动所在地常常是制裁或反恐措施所指认的团体及个人很活跃的国家。这些措施使武装冲突期间开展中立的人道主义活动十分困难，有时恰恰是在平民有需要、而且国际人道法规定有相关义务的地区阻碍了有原则的人道主义行动。

70. 人道主义行动所需的某些人道主义活动和交易可能属于联合国、区域和国家措施所覆盖的范围，而被转移并最终落入被指认的团体或个人手中的人道主义物品也可能属于联合国、区域和国家措施所覆盖的范围。这些措施还可能排除了诸如保护装备和水泵等被视作“两用”物品的提供。此外，为了遵守制裁和反恐措施，一些国家对供资规定了限制性条件，以确保所资助的活动不致使被指认的个人或实体受益。在某些情况下，遵守限制措施可能会妨碍人道主义组织按照人道主义原则开展行动。

71. 制裁和反恐措施还导致了银行延迟或阻止交易，拒绝处理付款，并关闭被银行视为高风险地区内与人道主义行动有关的账户，造成人道主义活动的推迟甚至停止。其他私营部门行为体如保险公司和贸易商同样也日益表明不愿开展此方面的业务。在一些情况下，所有这一切导致人道主义组织停止了在实施制裁和反恐措施的地区的行动，即使当地民众有迫切的需求。这些不利影响损害了人道主义组织根据人道主义原则采取行动的能力，危及社区的接受度和工作人员的安全，并阻碍了与需要帮助的平民进行接触。

<sup>11</sup> Herbet and Drevon, “Engaging armed groups”.

72. 安全理事会第 2462(2019)和 2482(2019)号决议促请会员国确保反恐措施符合各国根据国际人道法和人权法承担的义务，并顾及这些措施对人道主义活动，包括对医疗活动的潜在影响。安理会还发出明确信号，指出其制裁并非意在造成不利的人道主义后果，并重申执行制裁的措施必须符合国际人道法和人权法。

73. 这意味着应确保制裁和反恐措施不至妨碍中立的人道主义活动。为此，一些国家已将中立的人道主义活动排除在其制裁和反恐措施的覆盖范围之外。一些管辖当局发布了通用和个案许可证和减免措施，将人道主义活动排除在制裁适用范围之外，但人道主义组织往往认为后一种做法因实际、业务和法律上的原因而不可行。

74. 我欢迎安理会在其第 2615(2021)号决议中澄清，支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动并不违反适用于与塔利班有关联的被指认个人和实体的金融制裁。这一定论现已反映在越来越多国家的国内法中，将有助于采取急需的人道主义行动，在阿富汗拯救人的生命和生计。这也成为所有制裁和反恐措施应遵循的标准。

#### D. 敌对行动和对人道主义工作人员及资产的袭击

75. 在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、马里、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方，敌对行动严重阻碍和危及了人道主义行动。在索马里，战火阻碍了人道主义工作人员和供应物质沿主要交通通道的流动。非国家武装团体之间的战斗阻碍了将人道主义援助送达马里中部和北部。在中非共和国，不安全状况迫使非政府组织减少或暂停活动，而使用爆炸装置事件增加阻碍了人道主义援助的流动及平民获得援助和服务的机会。在刚果民主共和国，由于敌对行动，人道主义工作人员被迫经常性地暂停行动。在也门，多年的冲突关闭或破坏了公路和主要供应线，并破坏了电信服务的可靠性。

76. 不安全的状态导致国际人道主义组织调整交付方式，选择批量或一次性交送、多次迁移并日益依赖地方伙伴。这种情况反过来又削弱了地方社区的接受度，从而也削弱了人道主义援助准入，同时将安全风险转移至地方组织。

77. 由于许多国际人道主义行为体转而通过当地组织在准入严重受限的地区提供援助，风险的转移可能对当地工作人员的安全和安保产生严重影响，近年来本国工作人员的伤亡人数就突显了这一点。采购安全设备和开展培训有助于应对在这些地区开展业务的困难。

78. 在高风险或受到严重限制的环境中开展人道主义行动的费用要比在其他环境中高得多，因为这需要装甲车和卫星电话等安全设备，需要船只或飞机才能接触到需要帮助的民众。已制定了成功接受和准入战略的那些人道主义伙伴为与社区建立关系作出了投资，重点是高质量的方案拟订；但由此也产生了更高的运营成本。

79. 在许多冲突局势中，针对人道主义工作人员和资产的袭击令人严重关切。2021 年，在受冲突影响的 14 个国家和地区(即阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中

非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、利比亚、马里、缅甸、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦被占领土)发生了 143 起针对人道主义工作者的安全事件。这些事件包括枪击、空中轰炸和炮击、人身攻击和性侵、绑架以及地雷和简易爆炸装置爆炸,主要发生在伏击、战斗和交叉开火、突袭和单独攻击期间。

80. 这些事件共造成 93 名人道主义工作者死亡。人道主义工作者死亡人数最多的国家是埃塞俄比亚、阿富汗和阿拉伯叙利亚共和国(分别有 19 人、18 人和 15 人死亡)。绑架事件在马里(41 起)和刚果民主共和国(17 起)最为普遍。在阿拉伯叙利亚共和国和阿富汗的人道主义工作者受伤人数最多(分别为 36 人和 25 人)。<sup>12</sup>

81. 在过去 5 年中,下列 9 个国家共有 408 名人道主义工作者被杀害、459 人受伤、367 人被绑架:阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门。过去 5 年在这些国家发生的 604 起安全事件中,至少 28%为绑架,19%为枪击,17%为空中轰炸,16%是人身侵害或性侵犯。最致命的袭击人道主义工作人员方式包括枪击(占死亡人数的 35%)和空中轰炸(占死亡人数 28%)。

82. 在过去 5 年审查的 9 个国家中,阿拉伯叙利亚共和国是人道主义工作者死亡人数最多的国家(174 人),其次是阿富汗(67 人)、中非共和国(42 人)和尼日利亚(41 人)。人道主义工作者受伤人数最多的国家也是阿拉伯叙利亚共和国(157 人受伤),其次是阿富汗(66 人受伤)、中非共和国(61 人受伤)和刚果民主共和国(56 人受伤)。过去 5 年中,有 105 名人道主义工作者在马里遭到绑架,其次是刚果民主共和国(91 人)和阿富汗(57 人)(见下表)。

#### 被杀、受伤、被绑架的人道主义工作者

	2017	2018	2019	2020	2021	共计
<b>阿富汗</b>						
被杀	15	14	18	2	18	67
受伤	3	12	17	9	25	66
被绑架	13	21	15	6	2	57
<b>中非共和国</b>						
被杀	17	10	6	3	6	42
受伤	6	7	14	23	11	61
被绑架	0	4	4	5	5	18
<b>刚果民主共和国</b>						
被杀	0	7	12	2	6	27
受伤	1	10	23	13	9	56
被绑架	9	26	13	26	17	91

<sup>12</sup> 见援助人员安全数据库。可参阅 <https://aidworkersecurity.org/>。

	2017	2018	2019	2020	2021	共计
<b>利比亚</b>						
被杀	0	1	0	0	0	1
受伤	3	2	2	3	0	10
被绑架	0	2	0	0	1	3
<b>马里</b>						
被杀	4	0	0	1	3	8
受伤	4	15	7	5	3	34
被绑架	2	7	22	33	41	105
<b>尼日利亚</b>						
被杀	11	5	14	6	5	41
受伤	15	0	0	6	0	21
被绑架	5	7	9	5	6	32
<b>索马里</b>						
被杀	9	3	5	11	3	31
受伤	17	2	2	6	0	27
被绑架	10	7	8	8	1	34
<b>阿拉伯叙利亚共和国</b>						
被杀	43	56	36	24	15	174
受伤	8	7	49	57	36	157
被绑架	2	5	1	4	1	13
<b>也门</b>						
被杀	0	2	5	7	3	17
受伤	3	4	10	5	5	27
被绑架	9	1	4	0	0	14

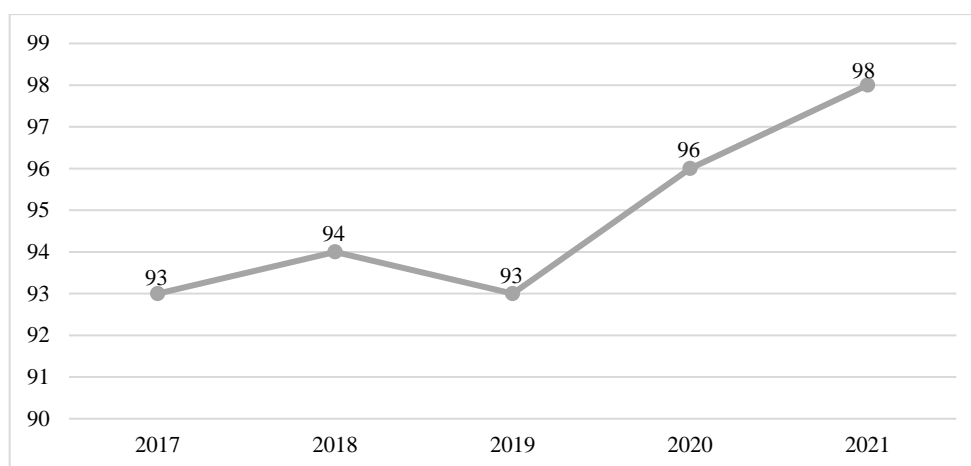
资料来源：援助人员安全数据库。

83. 过去五年中，在上述 9 个国家被杀害、受伤或被绑架的人道主义工作者中绝大多数是本国工作人员(95%)。如下图所示，2019 年以来这个百分比呈上升趋势。2021 年，被杀害、受伤或被绑架的人员中 98% 为本国工作人员。



## 被杀、受伤或被绑架者中的本国工作人员

(百分比)



资料来源：援助人员安全数据库。

84. 在中非共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方，人道主义设施和用品也经常遭到袭击、抢劫或被用于军事目的。去年在尼日利亚，各个联合国人道主义中心被毁或严重受损，迫使业务工作暂停，最终影响到对将近 25 万人的人道主义援助。在阿拉伯叙利亚共和国伊德利卜，一个储存人道主义用品的仓库遭到空袭，导致要向将近 25 000 人提供的救济物资被毁。

85. 一些人道主义组织日益依赖私营军事和安保公司提供武装或非武装保护、后勤、安全专门知识、危机管理等。各当事方使用、甚至强制要求配备武装护卫队以保卫人道主义工作者及资产。采用武装保护有一定的风险：这可能招来袭击，有损人道主义原则，损害社区的接受度，并最终妨碍人道主义援助准入。人道主义组织应预计到和掌控好这些风险，并对其雇佣的私营军事和安保公司进行尽职调查。武装护送应当仅在例外的情况下作为最后手段使用，而且应始终首先考虑后果及替代办法。

86. 虽然移动应用程序、数字现金和生物识别技术等数字技术可能为有效开展人道主义行动提供机会，但这些技术也带来了拦截、跟踪或未经授权取用等风险。随着对数据和数字技术的日益依赖，人道主义组织日益易受旨在窃取、操纵或泄露个人数据或敏感数据的恶意活动的侵害，使这些组织所服务的民众面临风险、扰乱行动、损害信任度和接受度，并危及人道主义工作人员。2021 年 11 月开始的泄露红十字国际委员会数据事件是人道主义领域迄今已知的最严重网络事件。为了确保复原力，人道主义组织必须了解当前信息安全方面的威胁，并采用策略保护所管理的数据。2021 年 2 月，机构间常设委员会推出《人道主义行动中数据责任的业务指南》，以加强人道主义行动各个阶段的数据责任。

## 四. 建议

87. 在本报告所审视的所有主题中，对平民的保护取决于各方对国际人道法的充分遵守。国家和非国家武装团体酌情应：

(a) 批准或加入相关条约，发布承诺尊重国际人道法的单方面声明，将国际人道法义务纳入国家法律、军事手册、行为守则、交战规则和培训之中；

(b) 在联合行动中与安全伙伴及盟友(包括非国家武装团体)一起确保遵守国际人道法并采用良好做法。为此需要进行政治对话、培训和宣传，联合规划行动，在武器显然有可能被用来实施严重违反国际人道法行为的情况下停止武器转让；

(c) 调查战争罪指控，起诉犯罪人，确保对受害者予以赔偿并保证不再发生，此外加强其他国家进行调查和起诉的能力和资源；加入国际刑事法院《罗马规约》，与国际刑事法院及其他调查和司法机制充分合作。

88. 我还敦促各国和非国家武装团体酌情采取和分享加强保护平民的政策和做法，并以这些政策和做法为基础制定国家政策框架。具体政策和做法包括：

(a) 在整个军事行动中采用、审查和实施战略、作战和战术层面的军事政策和实践。这包括避免在人口稠密地区使用具有大面积影响的爆炸性武器，改进态势感知、信息共享和实时审查情报的流程，并为儿童和残疾人等弱势群体制定具体保护措施；

(b) 跟踪了解有关伤害平民的报告并从中汲取经验教训，以衡量军事行动的影响，避免和尽量减少此类伤害，并迅速、全面和透明地记录平民的伤亡，以帮助澄清失踪人员的下落，避免和尽量减少平民伤害，并确保问责、复原与和解；

(c) 更多了解冲突对自然环境的影响，将依法保护环境纳入军事训练和理念以及国家政策和法律框架，并将对环境具有特别重要意义或环境方面特别脆弱的地区指定为非军事区；

(d) 对于与武装部队和武装团体有关联或据称有关联的儿童应主要作为受害者处理，除非万不得已，否则不拘留儿童，采取顾及儿童最佳利益和具体需要的保护措施，并在遵守不推回原则的前提下将外籍儿童与家人一起遣返；

(e) 确保人道主义行动不受冲突的政治动态的影响，支持和促进与包括非国家武装团体在内的冲突各方进行接触；

(f) 采取步骤支持人道主义活动，包括加快对人道主义工作人员、物品和设备的签证办理和清关手续，免除对人道主义活动收取税款、关税和费用，简化在一国合法运作的手段。

(g) 实施长期人道主义豁免，将中立的人道主义和医疗活动排除在反恐和制裁措施的适用范围之外，并尽量减少这些措施对平民造成人道主义方面不良后果。

## 五. 结论

89. 保护平民的最有效办法是预防武装冲突的爆发并和平解决冲突。在无法预防或解决冲突的情况下，遵守国际人道法和人权法对预防和减轻人的痛苦有很大帮助。业已制定并分享了一些政策和做法，旨在尊重国际人道法并确保国际人道法得到尊重，加强对平民的保护。冲突各方、所有国家、联合国和民间社会在确保对平民的保护方面发挥着独特和互补的作用。然而，冲突各方和各国必须体现出更大的政治意愿和决心，尊重规则，实施良好的政策和做法。

---