



## 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，也根据安理会第 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. 2024 年是安全理事会将保护平民问题列入议程 25 周年，也是作为国际人道法基石的 1949 年日内瓦四公约 75 周年。考虑到世界各地冲突区无数平民遭受的骇人听闻的伤害，它们要求反思保护平民意味着什么，还能做些什么来防止或减轻平民遭受的伤害。
3. 2023 年的平民保护状况非常严峻。如第二部分所述，哈马斯和其他巴勒斯坦武装团体 10 月 7 日对以色列发动攻击、绑架包括平民在内的约 250 人，以色列则在加沙作出激烈军事反应，造成长达数十年冲突中前所未有的平民死亡和破坏。苏丹在 2023 年 4 月爆发灾难性的致命冲突，造成数万平民伤亡，数百万人流离失所。刚果民主共和国、缅甸、尼日利亚、萨赫勒地区、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和其他地方都继续处于冲突中，冲突激烈程度各不相同，但都一致地对平民造成严重和持久伤害。在所有这些冲突中，国际人道法和人权法往往没得到遵守，安理会过去 25 年来各项保护平民决议的要求也大多被置若罔闻。
4. 对今后的保护平民议程而言，迫切需要尊重国际法，包括《联合国宪章》，其中的核心是加倍努力，促进冲突各方遵守国际人道法和人权法，确保对违法行为进行追责。各国应确保“未来契约”不仅仅是再次承诺在武装冲突中充分尊重法律，并确保在承诺加强保护、调查侵权行为的同时，要为实现这些目标采取切实有效的措施。
5. 我们还需要反思自己对当代和未来武装冲突中保护平民的意义的理解。如第三部分所述，加强对国际人道法和人权法的遵守是保护平民议程的核心所在。



然而，在采用这一方法的同时，还必须聚焦平民在冲突中遭受的伤害，即使各方声称遵守了法律，以此为基础确定有效的对策来解决这一问题。

## 二. 保护平民全球现况

### A. 平民广泛受到伤害

6. 在整个 2023 年，数十万平民在蓄意或不加区分的攻击以及据称符合国际人道法的攻击中丧生或遭受骇人听闻的伤害。据联合国记录，2023 年至少有 33 443 名平民在武装冲突中丧生，比 2022 年增加 72%。与 2022 年相比，丧生妇女和儿童的比例分别增加了一倍和两倍。2023 年，在冲突中丧生的每 10 名平民中就有 4 名是妇女、3 名是儿童。每 10 名记录在案的死者中，有 7 人死在巴勒斯坦被占领土和以色列，使这场冲突成为 2023 年平民伤亡最惨重的冲突。哈马斯和其他巴勒斯坦武装团体 10 月 7 日发动攻击，造成约 1 200 人死亡，其中大多数是平民，并发生绑架平民和性暴力事件，此后以色列在加沙采取军事行动，造成大量平民死亡和普遍的破坏。据加沙卫生部统计，截至 2023 年底，共有 21 672 巴勒斯坦人死亡、56 165 人受伤，其中大多数是妇女和儿童。2023 年也是联合国自 2005 年开始记录被占领西岸包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人伤亡情况以来死亡人数最多的一年。

7. 据联合国消息来源称，刚果民主共和国、马里、莫桑比克、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方据报也有大量平民受到伤害。据报，刚果民主共和国有 219 000 多名武装冲突受害者。马里有 1 300 名平民在安全事件中丧生，而缅甸的持续冲突在 2023 年最后一个季度升级，多个村庄遭到空袭、炮击和焚烧。城市地区受到的影响比以往更大，据报多个城镇遭到轰炸和炮击。2023 年，尼日利亚东北部的暴力夺走了 4 533 名平民的生命，索马里则有 1 400 多名平民在攻击中丧生或受伤。2023 年，南苏丹发生了 848 起事件，造成 1 527 名平民死亡、1 040 人受伤、597 人被绑架。在苏丹，苏丹武装部队和快速支援部队 4 月爆发冲突，造成约 12 260 人死亡、33 000 人受伤。战斗包括用爆炸性武器攻击居民区、即决处决和性暴力侵害，特别侵害妇女和女童。在阿拉伯叙利亚共和国，据报至少有 556 名平民在冲突暴力中丧生。在乌克兰，由于俄罗斯联邦对该国的入侵，2023 年冲突造成 1 958 名平民死亡，另有 6 572 人受伤。

#### 城市战和在人口居住区使用爆炸性武器

8. 当战斗发生在人口居住区并涉及使用爆炸性武器时，平民受到的影响尤其严重。2023 年，仅在加沙、缅甸、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门这六场冲突中，就有近 3 万名平民因冲突方使用爆炸性武器而伤亡。在人口居住区使用爆炸性武器造成的伤亡中，平民占 90%。据联合国消息来源称，在人口居住区使用爆炸性武器是苏丹和乌克兰平民伤亡的主要原因。在乌克兰，使用这种武器造成整个城镇和城市被摧毁。2023 年，在阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、刚果民主共和国、马里、尼日尔、尼日利亚、菲律宾、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方，大量平民也因冲突方使用简易爆炸装置而伤亡。

9. 秘书长在《新和平纲领》政策简报中呼吁各国加强对人口居住区平民的保护，包括将战斗地点移到城市以外。他还呼吁尚未核可 2022 年《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》的国家核可《宣言》。根据《宣言》，各国应审查和修订现行军事政策或制定新的军事政策，使其符合《宣言》和避免在人口居住区使用爆炸性武器的原则，因为这极有可能对平民造成伤害。各国还应履行承诺，争取武装冲突各方遵守《宣言》的规定。具体而言，可将执行《宣言》规定、尊重国际人道法和人权法定为向冲突方出口或转让武器的条件。

### 对关键基础设施的攻击

10. 在许多冲突中，关键基础设施，包括供电、供水和保健设施遭到破坏或摧毁，相关服务的供应被扰乱。在布基纳法索，48 种供水基础设施被摧毁，影响了 149 000 多人的用水。加沙的敌对行动导致 23 家医院和 56 个保健中心无法提供服务、11 家面包店被毁、370 个教育设施受损，至少 88 个联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的避难所遭击中，众多农业基础设施包括水井、农场和仓库受损。在缅甸，桥梁、主要运输路线、电信塔、学校、医院和发电厂成为攻击目标。在苏丹，据报全国各地的供水、环卫和供电网络以及医院和诊所遭到广泛破坏。在阿拉伯叙利亚共和国，供水基础设施在攻击中遭到广泛破坏，或因停电而被迫关闭，影响了数百万人的用水。

11. 在乌克兰，对发电厂和变电站的多次攻击造成供电、供暖和供水中断，使数百万平民在冬季面临风险。敌对行动还继续影响基本服务供应，造成 103 个医疗设施和 294 个教育机构被毁或受损。2023 年 6 月，卡霍夫卡大坝和水电站被摧毁，引发的大规模洪水损坏了 37 000 所房屋、37 个教育设施和 11 个医疗设施，并中断了 100 万人的供水和环卫服务，还对农业部门产生了长期影响。2023 年，乌克兰的关键基础设施据报也受到攻击性网络行动的攻击，进一步凸显了保护平民免受此类行动侵害的紧迫性。秘书长在其《新和平纲领》中呼吁采取行动，防止冲突扩大和升级到网络领域，并呼吁各国宣布将对公共服务和社会运转至关重要的基础设施列为恶意网络行动的禁区。

### 地雷和战争遗留爆炸物

12. 在阿富汗、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、利比亚、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、巴勒斯坦被占领土、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和其他地方，地雷和战争遗留爆炸物造成了大量平民伤亡。它们是阿富汗平民伤亡的第二大肇因，每月造成 60 多人死亡和伤残，其中大多数是儿童。在哥伦比亚，当局在 2023 年记录了 96 名地雷和战争遗留爆炸物受害者。地雷和战争遗留爆炸物对 146 个城市的约 60 万人构成威胁，阻碍了社会经济活动。在缅甸，2023 年地雷所致伤亡人数比 2022 年增加了 270%，有 1 052 人死亡或受伤，其中儿童占 20%。在乌克兰，因地雷和战争遗留爆炸物伤亡的平民人数增加了 16%，有 116 名平民死亡、383 人受伤。也门则发生了 183 起事件，造成 189 人伤亡，其中 132 人死亡。

## 私营军事和安保公司

13. 2023 年，人们对私营军事和安保公司可能参与违反国际人道法和人权法的行为日益感到关切。分别于 2008 年和 2010 年通过的《蒙特勒文件》和《私营安保公司国际行为守则》规定了良好做法，并强调现行国际法可适用于私营军事和安保公司的活动。自此之后，在武装冲突中雇用私营军事和安保公司的情况激增，此类公司的作用在某些情况下也发生了变化，包括与国家并肩或代表国家开展敌对行动。随着这一变化的发生，人们越来越担心此类公司可能参与违法活动。

## B. 加重的痛苦

### 被迫流离失所

14. 被迫流离失所仍然是 2023 年武装冲突的一个显著特征。截至年中，全球有破纪录的 1.1 亿人因冲突、迫害、暴力和(或)侵犯或践踏人权行为而流离失所。60%在境内流离失所。冲突仍然是主要驱动因素，特别是在苏丹，冲突导致新增 600 万人在境内流离失所、140 万人逃往邻国。其次是刚果民主共和国，2023 年新增流离失所者 290 万人，流离失所者总数达到 650 万人。到 2023 年底，冲突造成 190 万人流离失所，占加沙人口的 85%。

15. 在哥伦比亚、缅甸、阿塞拜疆卡拉巴赫地区、尼日利亚、萨赫勒、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰，冲突致使流离失所人数增加到前所未有的水平。在哥伦比亚，2023 年有 163 719 人正式登记为冲突造成的境内流离失所者，使境内流离失所者人数达到 850 万人。2023 年，缅甸全国流离失所人数增加了近 50 万，总数估计高达 220 万。在尼日利亚东北部，200 多万人仍在流离失所，栖身于难民营和收容社区，其中约三分之二的人流离失所已超过五年。在阿拉伯叙利亚共和国，8 月和 10 月分别发生在代尔祖尔、伊德利卜和阿勒颇西部的攻击激增，造成 18 万人临时流离失所。经过 13 年多的冲突，阿拉伯叙利亚共和国共有 720 万人在境内流离失所。截至 2023 年底，乌克兰仍有 630 万人是难民，370 万人在境内流离失所，其中包括近 100 万名儿童。大多数境内流离失所者都位于前线地区，政府服务不足，人道主义行为体准入有限。

### 医疗服务

16. 2023 年记录了 21 场冲突中发生的 2 370 多起暴力侵害医务人员和以其他形式干扰其履行职能的事件，以及暴力侵害患者和损坏设施、设备和交通工具的事件，其中巴勒斯坦被占领土、缅甸、苏丹和乌克兰受影响最大。2023 年有 700 多名医务人员在执行医疗任务时被杀害、373 人受伤、178 人被绑架，另有 440 人被逮捕。<sup>1</sup> 世界卫生组织(世卫组织)也记录了伤害患者及损坏交通工具、设施和用品的事件。

17. 加沙军事行动的头三个月对医疗服务造成了破坏性影响，据报医疗设施被用于军事目的，医院遭到武装攻击，医疗运输缺乏安全通道，可运行的医院从 36 家

<sup>1</sup> Insecurity Insight 的数字。可查阅 [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SG%20report.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SG%20report.pdf)。

减少到 13 家。其余医院面临药品、血液制品、其他用品和燃料严重短缺的问题。在苏丹，截至 2023 年底，受冲突影响地区的医疗设施只有不到三分之一仍在运行。在乌克兰，18 个医疗设施被毁、85 个受损，此外还有医务人员和患者伤亡。在布基纳法索，不安全局势迫使 402 个医疗中心关闭、374 个医疗中心减少服务，导致 360 万人无法获得医疗服务。在哥伦比亚，1 月至 10 月期间发生了 187 起攻击医疗设施的事件。在缅甸，有医务人员和寻医的平民遭到逮捕，设施和救护车被摧毁，用品被没收。在阿拉伯叙利亚共和国，10 月对伊德利卜和阿勒颇西部的炮击和空袭影响了 40 个医疗设施，包括一家妇产医院。

### 冲突导致的饥饿和用水问题

18. 冲突是 2023 年严重粮食不安全的主要驱动因素，迫使人们离开土地和牲畜放牧区，摧毁粮食储备和农业资产，扰乱粮食系统和市场，导致粮食价格上涨或家庭购买力下降、准备食物所需用品包括水和燃料的供应减少。在全球，由于性别不平等，妇女尤其严重地受到粮食不安全影响，这可能导致她们更容易因采取消极应对策略等原因而遭受性别暴力。

19. 2023 年，在 19 个受冲突影响的国家或地区，约有 1.17 亿人经历了重度粮食不安全(粮食安全阶段综合分类第 3 阶段及以上)。在加沙，粮食生产、加工和分配基础设施因军事行动而遭到破坏或摧毁，或因加沙的长期封锁而瘫痪。到 12 月，估计加沙 90%以上的人口面临重度粮食不安全，约 577 000 人的粮食不安全达到灾难性程度(粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)。12 月，专家们警告说，如果敌对行动和人道主义准入限制持续或恶化，饥荒的风险将日益增大。

20. 在苏丹，粮食不安全情况最严重的人口位于受冲突影响地区，如喀土穆、科尔多凡和达尔富尔。冲突爆发三个月后，2 030 万人(几乎占人口的一半)面临重度粮食不安全，其中包括 2023 年 7 月至 9 月期间处于紧急状况(粮食安全阶段综合分类第 4 阶段)的 630 万人。与 2022 年同期相比，就规模和严重程度而言，情况严重恶化：粮食不安全达到危机或更严重程度的人数增加了 74%，达到紧急程度的人数增加了 101%。

21. 在布基纳法索、刚果民主共和国、马里和尼日尔，持续的冲突导致 2023 年出现粮食不安全。在布基纳法索和马里，冲突引发流离失所，进而造成农业活动机会减少，主食产品价格上涨，同时也造成人道准入减少。截至 2023 年 10 月，布基纳法索约有 230 万人、马里约有 715 410 人面临严重的重度粮食不安全。此外，到 2023 年 8 月，布基纳法索约有 42 694 人、马里约有 1 671 人预计将面临灾难性(粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)的粮食不安全。在尼日尔，冲突和西非国家经济共同体实施的经济制裁造成商品短缺、价格飙升。截至 2023 年 10 月，约有 230 万人面临重度粮食不安全。在刚果民主共和国，由于冲突等原因，估计有 2 540 万人(占人口的 25%以上)预计将面临重度粮食不安全。

22. 根据第 2417(2018)号决议，已提醒安全理事会注意布基纳法索和刚果民主共和国部分地区存在由冲突引发的饥荒和普遍粮食不安全风险。呼吁安理会成员以及其他会员国和相关利益攸关方采取各种步骤，包括确保所有相关方面为商业粮

食供应的流动、必要燃料和现金的获取以及人道主义救济物资安全、快速和不受阻碍的通行提供便利。

23. 在布基纳法索、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和其他地方，冲突也引发并加剧了供水短缺。供水服务被破坏、损坏和中断——有时是故意的——加上气候变化的影响和设施年久失修，使数百万人没有安全用水，并造成水源被污染、致命传染病爆发和营养不良的风险。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，供水基础设施因攻击而遭到广泛破坏，或因失去电力而被迫关闭，影响数百万人用水。

### 环境和气候变化

24. 由于冲突，环境遭受持久破坏并持续退化。在加沙，供水基础设施遭到破坏，导致未经处理的污水流入居民区和海洋，使环境状况恶化，并影响土壤和地下水质量。在苏丹，使用爆炸性武器也破坏了供水基础设施、储存危险物质的工业场所以及能源和石油设施。在加沙和苏丹，冲突所致城市被毁和由此产生的瓦砾继续对健康构成威胁。

25. 在乌克兰，对燃料基础设施的空袭造成油罐着火燃烧进而污染空气，局部漏油污染了地面和地表水。对储存危险化学品的农用工业设施的破坏增加了平民接触危险化学品的风险。冲突也继续导致该国的生物多样性和自然环境遭到破坏。卡霍夫卡大坝被毁后发生的洪水影响了化学品和危险材料的储存，将其冲入黑海。它还影响了 333 000 公顷的保护区和 11 294 公顷的林区，改变了河流形态，造成污染和生境破坏。

26. 在刚果民主共和国，非国家武装团体继续从事非法活动，如采矿、偷猎和伐木，导致毁林、水土流失和生物多样性丧失。在哥伦比亚，非国家武装团体在亚马逊部分地区砍伐森林，以扩大非法作物的生产和采矿活动，还对土著群体构成威胁。

27. 气候变化加剧了一些地方的脆弱性，在这些地方，平民获得关键资源的机会已经因冲突而受到不良影响。2023 年 9 月，利比亚东北部前所未有的降雨导致大范围洪水泛滥，德尔纳市两座水坝倒塌，造成 5 000 人死亡、3 000 人失踪、44 800 人流离失所，并对已受多年冲突影响地区的重要基础设施造成严重破坏。在尼日尔，除了冲突外，洪水和干旱也导致生计丧失和土地退化，减少了可耕地和粮食供应。在尼日利亚，不可预测的降雨、土壤流失和荒漠化造成粮食短缺，威胁到 440 万人，并加剧了农民和牧民之间的紧张关系。气候危机也加剧了阿拉伯叙利亚共和国的人道主义局势，恶劣天气威胁到该国已遭受 10 多年冲突影响民众的生命和基本服务获取，特别是影响到西北部为 200 万人提供庇护的 1 500 个流离失所者营地和非正式营地。

## C. 特有的脆弱性

### 儿童

28. 在阿富汗、萨赫勒中部和乍得湖流域地区、中非共和国、刚果民主共和国、以色列、缅甸、巴勒斯坦被占领土、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克

兰和其他地方，11 300 多名儿童被冲突各方杀害或致残。战争遗留爆炸物的长期影响继续对儿童造成影响，例如阿富汗和伊拉克等地的激烈冲突结束后的情况。2023 年，杀害和残害儿童、拒绝人道准入和拘留儿童的事件大幅增加。攻击破坏和摧毁学校和医院，特别是在巴勒斯坦被占领土和苏丹，剥夺了儿童的受教育权、健康权和享有爱幼安全空间的机会。2023 年，在 21 场冲突中发生了 665 起影响受教育机会的事件，包括学校被攻击和占领、教育工作者和学生伤亡。受影响最严重的有缅甸、巴勒斯坦被占领土和乌克兰。<sup>2</sup> 招募和使用儿童、对儿童的绑架、强奸和性暴力等其他严重违法行为的发生率继续升高。这些违法行为加剧了冲突对儿童的影响，使许多儿童成为多重违法行为的受害者。

## 性暴力

29. 2023 年，在喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、以色列、马里、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和其他地方，据报有针对妇女、女童、男子和男童的与冲突有关的性暴力案件发生。2023 年，经联合国核实的与冲突有关的性暴力案件与 2022 年相比增加了 50%。绝大多数事件针对的是妇女和女童(95%)。在中非共和国，服务提供者记录了 3 169 起性别暴力案件，包括武装团体实施的性暴力案件。妇女和女童分别占受害者的 50%和 46%。性别暴力应对方案的资金不足，意味着只有 29%的强奸幸存者能够在 72 小时内获得医疗和社会心理支持。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)记录了 733 起案件，包括强奸、轮奸、性奴役和强迫婚姻，并伴有极端人身暴力，涉及 509 名妇女、205 名女童、18 名男子和 1 名男童。

30. 3 月 4 日，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表公布了她访问以色列和巴勒斯坦被占领土的调查结果，表明有合理理由认为，在 Hamas 和其他武装团体 10 月 7 日攻击以色列期间，在多个地点发生了与冲突有关的性暴力，有明确和令人信服的信息表明，对人质实施了性暴力，并有合理理由认为，对仍被关押的人质可能仍在实施这种暴力。虽然在被占领西岸的访问范围不包括核实，但特别代表指出，她收到了关于在西岸拘留所、入室搜查和检查站发生的各种形式性暴力以及对巴勒斯坦男子和妇女的性骚扰和强奸威胁的信息(S/2024/292)。缅甸的性暴力事件有所增加，原因是军方作恶，加上缺乏社区保护、流离失所、家庭分离和必需品短缺，导致情况更加恶化。在苏丹，4 月至 12 月期间，经核实至少有 118 人遭遇与冲突有关的性暴力，包括强奸和轮奸。

## 残疾人

31. 2023 年，残疾人受到冲突及其后果的影响尤为严重。例如，在阿富汗，他们在获得援助方面面临物质、通信、体制和态度方面的障碍。在缅甸，交战各方摧毁家园，导致无法逃离的残疾人和老年人伤亡，在有些情况下被烧死。在尼日利亚东北部，残疾人因滞留在冲突地区或武装团体控制地区而被杀害。有智力和心理残疾的妇女特别是老年妇女因被指控为女巫而被杀害。在加沙，残疾人和老年

<sup>2</sup> Insecurity Insight 的数字。

人无法疏散，缺乏安全通道和无障碍交通工具，或因道路被毁而无法使用辅助器具，被迫留在家中，面临被攻击的风险。在乌克兰，2022年2月至2023年9月期间，冲突致使残疾人人数从30万人激增到约300万人，这突显了冲突特别是使用爆炸性武器在造成暂时或永久性损伤方面的作用。无论是在加沙、苏丹、乌克兰还是其他地方，许多受影响者得不到医疗和康复服务，更多平民今后将面临受战争遗留爆炸物伤害的风险。

### 记者

32. 2023年，联合国教育、科学及文化组织记录了71起记者遇害身亡事件，其中35起发生在哥伦比亚、马里、巴勒斯坦被占领土、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门的武装冲突中。这其中有21人是驻加沙的巴勒斯坦记者。另有2名记者因与加沙局势有关的暴力而在以色列被杀害，3人在黎巴嫩因跨蓝线的交火而丧生。

### 失踪人员

33. 2023年，红十字国际委员会登记了超过40 000起新的失踪人员案件，并跟踪了超过212 000起案件，其中大多数与武装冲突有关。这是有史以来登记人数最多的一年，人数的增多在很大程度上归因于导致约23 000人失踪的乌克兰冲突。2023年6月，大会设立了阿拉伯叙利亚共和国失踪人员问题独立机构，以便与所有相关行为体密切合作，帮助查明阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的命运和下落，并为受害者、幸存者和失踪人员家属提供支助。

## D. 提供援助、保护平民和追究责任的努力

### 人道主义行动

34. 在2023年的几场冲突中，对人道准入的广泛和持续限制危及人道主义行动和受影响人口满足其基本需求的能力。除了现行敌对行动和后勤挑战外，最严重的制约因素是对人道主义工作人员的攻击和官僚主义障碍。

35. 就前者而言，2023年的14场冲突造成91名人道主义工作人员被杀害、120人受伤、53人被绑架，这还不包括巴勒斯坦被占领土。<sup>3</sup> 本国工作人员占受影响人员的绝大多数(90%)。在阿富汗，据报发生了168起针对人道主义工作人员的暴力事件，有170名工作人员被拘留。在中非共和国，据报发生了169起事件，包括有1人死亡、多人被拘留。刚果民主共和国据报发生了239起事件，造成2人死亡、17人受伤、26人被绑架。南苏丹发生了198起安全事件，包括有4名人道主义工作人员被杀害。在邻国苏丹，据报有20名人道主义工作人员被杀害、34人被拘留、33人受伤。在乌克兰，去年有15名人道主义工作人员被杀害、35人受伤。单单在加沙，10月至12月期间，近东救济工程处有142名工作人员在与冲突有关的暴力中丧生。联合国开发计划署和世卫组织也各有1名工作人员丧生。

<sup>3</sup> Humanitarian Outcomes, “2023”, 援助人员安全数据库, 可查阅 [www.aidworkersecurity.org/](http://www.aidworkersecurity.org/)。



36. 据报，阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、巴勒斯坦被占领土、菲律宾、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门存在官僚主义障碍。在阿富汗事实当局采用新程序协调人道主义行动后，官僚主义和行政方面的挑战激增。1月至12月期间，据报有超过1775起准入方面的挑战，包括干涉人道主义方案拟订和限制行动。2022年12月开始禁止阿富汗妇女为非政府组织工作，后来在2023年4月对联合国女性本国工作人员实行严格限制，这进一步削弱了各项行动。在伊拉克，人道主义行为体报告了20起准入事件，其中大多数与行政限制有关。

37. 在缅甸，人道主义行为体必须遵守新的强制性登记制度，其中涉及冗长的行政程序，还面临行动限制。此外，军方违背人道主义原则，决定谁将接受援助以及在何时接受何种类型的援助。10月7日之后，巴勒斯坦被占领土上的人道主义行为体面临着更加严厉的限制。这些限制包括拒绝计划好的任务，在检查站长时间拖延，关闭过境点，限制重要物品、通信设备、防护装备和装甲车辆入境以及不签发签证。在索马里，由于洪水和武装团体对人道主义活动的干扰，加之军事行动造成的行动限制，准入受到限制。在苏丹，据报2023年4月至12月期间发生了1107起准入事件，包括213起与官僚主义障碍以及抢劫人道主义物资有关的事件。在乌克兰的人道主义组织报称，2023年发生了227起影响其行动的事件，人道主义车队仍然无法越过前线进入暂时由俄罗斯联邦控制或占领的乌克兰领土。在也门，据报有超过1411项准入限制，包括干扰人道主义方案拟订以及签证和行动限制。

38. 在布基纳法索，诋毁人道主义行为体的错误信息和虚假信息影响了公众的看法，破坏了信任，造成了安全风险，并阻碍了向有需要的民众提供援助的努力。错误信息、虚假信息和仇恨言论，尤其是数字平台上的此类信息和言论，对保护平民和更广泛地执行联合国任务构成日益严峻的挑战。为应对这一广泛且不断加速的挑战，秘书长于2023年发布了一份政策简报，以推进数字平台信息完整性行为守则。通过广泛的多利益攸关方对话，该行为守则已发展成为一套全球信息完整性原则，并将于2024年公布。

39. 制裁和反恐措施对公正的人道主义活动构成挑战，尽管随着安全理事会第2664(2022)号决议的通过，在克服其一些意外影响方面取得了进展。各国为执行该决议采取了国内和区域措施，一些国家和欧洲联盟在其各自的制裁措施下采用了类似的人道主义豁免。然而，由于反恐、联合国制裁和单方面制裁、私营部门去风险的重叠影响，加之捐助方担心人道主义活动可能附带惠及目标行为体，人道主义行为体在某些情况下仍然面临着财政和后勤方面的障碍以及行动上的延误。

#### 维和特派团和特别政治任务

40. 保护平民仍然是维和行动的优先目标，96%的维和人员在负有保护任务的特派团中服务。维和人员除了在其基地、境内流离失所者营地和难民营保护平民外，还继续调整其积极主动的部署态势，以遏制暴力和武装团体。在南苏丹，联合国

南苏丹特派团(南苏丹特派团)通过临时行动基地和远程巡逻扩大了影响范围,并继续在偏远地区建立文职和军警人员综合存在。这增强了社区的信心和地方当局的能力,使平民能够不受阻碍地活动,特别是在团结州。在刚果民主共和国,维和人员的及时干预帮助挫败了十多起武装团体对平民的攻击。联刚稳定团的积极态势和斡旋也有助于 2023 年选举相对和平地举行。在中非共和国各武装团体与国家部队间冲突升级的地区,联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)进行了强有力的巡逻,以保护平民,遏制报复行为。在其他确定的热点地区,中非稳定团加强了与国家部队的联合巡逻,或建立了保护性存在。在以色列发生 10 月 7 日事件之后,联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)在蓝线两侧各方之间发挥了协调和联络作用,事实证明,这对于消除冲突活动、缓和紧张局势、减轻对平民的伤害至关重要。

41. 然而,保护平民的挑战因情况而异,在一些特派团中变化迅速。在若干情况下,针对平民的人身暴力威胁越来越多地包括跨境威胁。联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)在其任务结束后撤出、维和人员于 2023 年底离开马里,导致出现保护缺口。2015 年和平协议将于 2024 年 1 月解除,这增加了马里再次发生威胁平民的暴力事件的风险。虽然联刚稳定团继续努力在南基伍以渐进、负责任的方式脱离接触,但人们担心,这会造成巨大的平民保护缺口。联刚稳定团继续适应武装行为体在东部不断变化的存在。

42. 联合国继续与区域组织合作,努力在自己的行动中加强减轻平民伤害,认识到自己在推进这一议程方面的重要作用。安全理事会通过了关于联合国为非洲联盟和平支助行动提供资金的第 2719 (2023)号决议,强调这些行动必须确保在规划非洲联盟领导的和平支助行动时优先考虑保护平民;在该决议通过后,联合国将继续分享 25 年来在其维和行动中积累的保护平民任务的经验和专门知识。

43. 特别政治任务也通过在阿富汗、利比亚、伊拉克和索马里等国执行保护儿童、武装冲突中的儿童、与冲突有关的性暴力 and 人权方面的任务,为保护平民作出了贡献。

### 追究国际罪行的责任

44. 2023 年,在追究国际罪行的责任方面取得了进展。这包括将中非共和国特别刑事法院的任务期限延长到 2028 年,并任命一名负责与冲突有关的性暴力问题的特别检察官。在哥伦比亚,和平特别司法管辖机制继续举行公开审讯,并正式开始调查基于性取向或性别认同实施的性暴力和性别暴力。在刚果民主共和国,1 月至 8 月期间有 10 个流动法庭开庭审判,对 156 人进行了战争罪和危害人类罪定罪。刚果民主共和国也首次由国家法院起诉强迫怀孕罪。

45. 在乌克兰,当局启动或继续对战争罪指控进行刑事调查。当局还开始调查冲突造成卡霍夫卡大坝被摧毁和其他环境破坏,并根据乌克兰刑法将其视为可能的生态灭绝罪。只有少数几个国家将生态灭绝定为刑事犯罪,这提醒人们有必要在国际一级确立生态灭绝罪。要加强对武装冲突中环境损害的追责,还需要国际和国家法院更系统地审议通过损害环境实施的或造成环境损害的现有国际罪行。

46. 其他追究责任的例子包括，法国法院于 5 月和 12 月判定两名卢旺达人犯有灭绝种族罪和危害人类罪，比利时于 12 月判定另外两名卢旺达人犯有灭绝种族罪和战争罪。2 月和 7 月，德国法院判定两名叙利亚人在阿拉伯叙利亚共和国冲突期间犯有战争罪。

47. 国际刑事法院开始或继续进行对被控在中非共和国、达尔富尔和马里犯有国际罪行的个人的诉讼。2023 年 3 月，国际刑事法院就被控犯有非法驱逐人口(儿童)和非法将人口(儿童)从乌克兰被占领地区转移到俄罗斯联邦的战争罪发出逮捕令。

### 三. 重构我们保护平民的方法

48. 保护平民议程 25 周年提供了一个机会，可借以反思在当代武装冲突中保护平民意味着什么，并开始制定一个对现在和未来所有受冲突影响平民都有意义的更全面方法。

#### A. 遵守法律的必要性

49. 保护平民首先是冲突各方的责任。如果各方遵守其国际人道法和人权法义务，如果第三国采取必要步骤，确保冲突各方按照国际人道法的要求尊重国际人道法，平民所受的伤害就会减少。因此，加强对法律的遵守和对违法行为的追责从一开始就是保护平民议程的核心内容，这是合乎逻辑的。

50. 安全理事会 1999 年 9 月第一项保护平民的决议(第 1265(1999)号决议)对国际法在冲突中受到侵蚀深表关切，并敦促所有方面遵守其义务。该决议呼吁各国批准主要的国际条约，并采取立法、司法和行政措施执行这些条约。它强调各国有责任起诉应对灭绝种族罪、危害人类罪和严重违反国际人道法行为负责的人。安理会此后各项关于保护平民的决议<sup>4</sup>和越来越多的针对具体局势的决议都载有类似的规定。安理会还采取步骤加强追责，包括设立刑事法庭和其他机制，并将局势转交国际刑事法院(S/2019/373，第 20-22 段)。

51. 自 1999 年以来，加强对法律的遵守也一直是秘书长报告的核心内容。秘书长一贯在其报告中呼吁遵守国际人道法，呼吁各国批准相关国际条约，并建议采取行动，加强执行法律。这包括呼吁冲突的国家和非国家当事方对战斗人员进行法律培训，发布列明其义务的手册、命令和指示，确保提供法律顾问，并确保命令和指示得到遵守。

52. 保护平民工作的现状严峻，必须紧急作出一致努力，加强交战各方对法律的遵守，并确保对国际罪行和其他严重违法行为进行追责，包括为此采取秘书长以前关于保护平民的报告建议的措施。

<sup>4</sup> 第 1296 (2000)、1674 (2006)、1738 (2006)、1894 (2009)、2175 (2014)、2222 (2015)、2286 (2016) 和 2417 (2018)号决议。

## B. 聚焦平民所受伤害以补充守法

53. 尽管加强守法和追责至关重要，但在采用这一方法的同时，还必须聚焦平民在当代冲突中遭受的伤害，并采取必要行动预防或减轻这种伤害，即使当事方声称遵守了法律。

54. 当代冲突中对平民的伤害有多种来源，是一个多种因素重叠、累积的复杂和长期问题。例如，它可以是以死亡、受伤和精神创伤的形式表现的直接伤害。它往往也可以是间接伤害，源自医院、水电系统以及交通网络、农业和其他生产手段等关键基础设施遭到破坏，影响到基本服务、医疗保健、粮食和其他必需品的供应，导致饥饿、疾病和更多平民死亡。平民流离失所必然会造成平民伤害，因为他们面临各种形式进一步暴力的风险，获得食物、水、住所和其他援助的机会有限，这会造成进一步伤害。平民受到伤害也会引发与性别、年龄和残疾有关的严重担忧。

55. 平民所受伤害的来源也在不断变化。本报告提到环境破坏、气候紧急情况 and 恶意使用数字技术包括传播错误和虚假信息，认为它们加剧了对平民的伤害。使用人工智能和自动武器系统方面的发展可能会进一步增加平民的风险。它们凸显出需要制定一项具有法律约束力的文书，禁止自动以人为目标的器械，禁止运作方式使其后果无法预测的自动武器系统，并对所有其他类型的自动武器系统施加明确限制。此外，日益受到一些国家和军事组织关注的所谓“大规模作战行动”对平民将是毁灭性的。大规模作战行动的特点是高强度战争，涉及广泛的联合作战行动，通常在城市地区开展，由多个军和师对抗同级或接近同级的对手。这种作战行动被认为比有限的突发事件更激烈、更具破坏性，需要仔细审查它们是否可能有迅速造成重大平民伤亡的风险。

### 采取更全面的方法保护平民

56. 当代冲突中所见各种模式和类型的平民所受伤害并不总是归因于违法行为，或被明确认定为是违法行为造成的，平民甚至在当事方遵守或声称遵守法律的情况下也可能受到伤害。因此，无论是现在还是将来，要保护平民，都必须采取更广泛的方法，力求解决平民受伤害的所有方面问题。

57. 首先，仅仅聚焦守法可能意味着，根据国际人道法属于合法的攻击造成的“附带平民伤害”是可以接受的。然而，每天都有平民作为可被视为合法的附带伤害而被杀、受伤和遭受长期痛苦。虽然法律可以接受附带伤害，但这并不能改变这种经历的真实性，也不能减轻它对受影响者生活的实际影响，即使这种伤害在非常有限的情况下会得到赔偿。

58. 由于冲突各方并不以统一的方式解释和适用国际人道法，且对何为守法有不同的理解，致使情况更加复杂。例如，并非所有当事方都对如何履行采取可行预防措施的义务有相同的理解，因为当事方的能力和每次攻击的情况各不相同。

59. 其次，在适用相称性原则时，一些当事方没有考虑到长期以来多次攻击造成的平民伤亡和民用物体损坏的累积情况。他们也不一定考虑到武装冲突中造成伤

害的所有根源，特别是冲突的间接影响，如基本基础设施的部分或全部毁坏、个人的精神和社会创伤或社会经济衰退。

60. 再次，以守法为中心的方法往往使平民所受伤害政治化，因为国家和其他行为体不是根据详细的证据或正式的法律判决，而是根据有关当事方是否是对手来断定哪些攻击是合法的或非合法的。自己或伙伴部队的行动对平民造成的伤害可能被认为是合法的，或加以质疑或不予理睬，而自己反对的一方的行动则被定性为非法。以平民所受伤害为中心的方法可以通过聚焦受害者而非当事方，帮助避免这种政治扭曲。

61. 如果要使保护平民议程对所有受冲突影响的平民具有意义，就需要努力实现对平民的充分保护，并采取一种方法，确认保护平民是一项持续且不断变化的目标、面临持续且不断变化的挑战，目的是加强守法和追责，同时力求了解平民所受伤害的复杂性，并确定有效的法律、政策和行动对策来解决这一问题。

#### 指向充分保护平民目标的路标

62. 如果我们将充分保护平民想象为保护范围的一端，那么在这个范围内已经存在重要的路标，其中之最当为全面遵守国际人道法。但是，在全球、区域和国家各级，正在出现推动我们更接近于充分保护平民目标的其他路标，可据以更进一步、再接再厉。

63. 在全球一级，《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》是充分保护平民方法的重要体现：它阐述了在人口居住区使用爆炸性武器对平民造成伤害的性质和复杂性，并要求核可国承诺通过国内政策措施作出反应。这包括承诺确保其武装部队采取和执行避免伤害平民的政策和做法，在使用爆炸性武器可能对平民或民用物体造成伤害时，限制或避免在人口居住区使用此类武器。对平民的伤害不一定非得是潜在的非法行为才需要受到限制，只需要有可能发生伤害即可。

64. 核可国还承诺确保其武装部队，包括在其政策和做法中，考虑到在规划军事行动和在人口居住区实施攻击时可以合理预见的对平民和民用物体的直接和间接影响。《宣言》序言部分对可合理预见的影响的阐述可以说比一些国家和冲突当事方根据国际人道法对这种影响的理解更为宽泛，但却准确反映了在当代冲突中观察到的伤害模式和类型。

65. 还应提及 2015 年《安全学校宣言》，119 个国家通过该宣言核可了《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》；这套不具法律约束力的自愿准则反映了现有的良好做法，并为进一步减少冲突对教育的影响提供了指导。这些国家还商定使用《准则》，并尽可能将其纳入国内政策和业务框架。

66. 如先前报告所述，国家和区域两级在通过保护平民政策或采用旨在更好地了解 and 减轻平民所受伤害的进程和工具方面取得了重要进展，推动我们更接近于充分保护平民的目标。这包括新西兰国防军于 2021 年 2 月建立了标准化程序，以应对海外武装冲突中军事活动造成的平民伤亡报告。此外，北大西洋公约组织(北

约)于 2021 年 11 月发布经修订的联合目标选定理论，建立了伤亡跟踪机制，作为目标选定周期的一部分，这将在帮助了解、应对和预防平民所受伤害方面发挥不可估量的作用。在最近的 2023 年 12 月，美国国防部基于早前的《减轻和应对伤害平民行为的行动计划》，发布了《减轻和应对平民所受伤害指令》。该指令采取了广泛的视角看待平民所受伤害，使其包括军事行动造成的平民伤亡和民用物体损坏或毁坏，以及此类行动对平民和人民生活所依赖的人员、组织、资源、基础设施、基本服务和系统造成的其他不利影响。它还指出，减轻对平民的伤害不仅仅限于遵守法律，并鼓励指挥官采取额外的保护措施。

67. 其中一些文书和政策的一个重要共同点是对平民所受伤害的广泛理解。考虑到这一点，指向充分保护平民目标的另一个路标是更深入地了解当代冲突中平民所受伤害的性质、模式和类型。例如，有些人建议采取公共卫生方法，以更好地了解冲突对民众健康和福祉所造成的危害，并指明更成功的法律和政策对策切入点。

68. 另一个路标是在武装冲突中加强执行国际人权法。例如，《关于爆炸性武器的政治宣言》的协商基本上没有考虑到国际人权法。然而，人权法继续适用于武装冲突局势，但受到某些克减和限制，并包含同样必须执行的对平民的额外保护。今年 2 月，秘书长推出了保护议程，并承诺联合国系统支持各国履行各自在和平与冲突时期促进和保护人权的责任。必须从人权的角度看待武装冲突中保护平民的问题，包括反思当代冲突对享有适当生活水准权和健康环境权等权利有多大程度上的影响。

## 四. 建议

69. 本报告已开始概述一个更全面的保护平民方法，包括确定指向实现充分保护平民的路标。展望未来，兹建议：

(a) 各国和冲突各方加倍努力，加强对国际人道法的遵守，并确保对违法行为进行追责，包括按照本报告和以往关于保护平民的报告所载建议开展这些工作；

(b) 各国、冲突各方、联合国行为体、国际组织和民间社会组织促进和加强在武装冲突局势中执行国际人权法，并确保对违反和践踏人权法行为进行追责；

(c) 各国、冲突各方、联合国行为体、国际组织和民间社会组织反思全面保护平民的方法，并反思自己如何能够协助进一步制定和采用这一方法；

(d) 尚未核可《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》和《安全学校宣言》的国家核可宣言，所有核可国充分执行宣言；

(e) 各国制定国家保护政策，规定在开展军事行动时保护平民和民用物体的机构权力和责任。保护政策应包括对平民所受伤害的广泛理解，并如先前所讨论的(S/2018/462，第 56-61 段)，采取积极主动的方法预防和减轻平民所受伤害，强

调负责任的领导和优先保护平民的组织文化。它还应建立跟踪、分析、应对伤害平民事件并从中吸取教训的能力；

(f) 各国、联合国行为体、国际组织和民间社会组织进一步发展和提高对当代冲突中平民所受伤害模式和类型的认识，包括它对老年人和残疾人等不同群体的影响，并以此为基础确定有效的法律、政策和行动应对平民受到伤害的问题。

## 五. 结论

70. 平民保护工作的现状极其悲惨，严峻而令人信服地提醒人们，冲突各方迫切需要采取一切必要步骤，遵守国际人道法和人权法。然而，鉴于平民在当代冲突中所受伤害的性质和程度，以及伤害随着冲突的演变而加剧的风险，在迄今为止聚焦守法和追责的同时，还必须采取一种方法作为补充，也考虑到平民所受各种伤害的复杂性和累积性，并提供有效的法律、政策和行动对策来解决这一问题。虽然充分保护平民仍然是一个遥远的目标，但所有努力都必须以此为目标。