



## 秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

### 一. 引言

1. 本报告是应 2015 年 11 月 25 日安全理事会主席发表的声明(S/PRST/2015/23)所载要求提交的；报告所述期间为 2015 年 1 月至 12 月。该声明将报告期从 18 个月改为 12 个月；安理会在声明中肯定地指出，安理会每年将在大会同届会议期间正式审议此报告。这些都是值得欢迎的事态发展。新的年度报告周期——加上关于安理会将定期审议此报告的保证——会促进进行系统性的监测和报告，以支持安理会加强武装冲突中保护平民工作的努力。我在本报告中审查一系列冲突中保护平民的状况，讨论所取得的进展和成就，指明即将出现的机会，并提出建议，以加强保护平民工作和促进安理会采取更加连贯和系统的方法。

2. 2015 年是联合国成立 70 周年，这是回顾成就、展望前景的独特机会。已取得了显著的进展，特别是在规范层面，因为安全理事会在 1999 年迈出历史性的一步，承认保护平民为其工作的关键内容。然而，大量平民的生活因武装冲突而被破坏，这清楚表明还有更多工作要做，以兑现《联合国宪章》欲免后世再遭战祸的诺言。2015 年底，有 6 000 多万人因冲突、暴力和迫害而被迫逃离家园。人道主义需求到了创纪录的程度，80% 以上的联合国人道主义经费用于对冲突作出回应。鉴于冲突中的平民处境维艰，2015 年 10 月 31 日，我与红十字国际委员会(红十字委员会)主席发布联合声明——这样做是史无前例的；我们呼吁采取紧急行动，以维护国际法并减轻人类的苦痛。

3. 今天，在大多数武装冲突中，受苦受难最多的还是平民百姓。每一天都有平民遭到蓄意或肆意的杀害或伤害，凶手则往往逍遥法外。性暴力毁坏了男子、妇女、男孩、女孩的生活。城镇遭到重型火炮攻击或空袭，成千上万的平民遇难，重要的基础设施被毁，众多人口流离失所。武装暴力问题行动组织 2015 年收集的数据表明，在人口稠密地区(包括操场和医院、摩肩接踵的街道以及排队获取食品的场所)使用爆炸性武器时，伤亡人员中平民所占比例竟高达 92%，令人震



惊。在这些数字背后，是家人离散，哀悼亡灵，整个社区遭到毁坏，世界失去文化遗产，一代儿童未接受教育。

4. 2015年11月25日，安全理事会发表主席声明，重申保护平民仍然是安理会议程上的一个核心项目；这是一个重要信号，必须将其化为行动。2015年的情况表明，在国际社会采取共同行动时，是可以采取显著成果的。我们商定了雄心勃勃的可持续发展议程，以消除全球贫穷。我们通过了全球气候变化协定，制定了新框架，以减少灾害风险和加强复原力，还启动了重大的和平与安全改革。2016年5月23日和24日，世界各国领导人、国家和国际两级的援助组织、受冲突影响社区的代表以及许多其他方面，将在土耳其伊斯坦布尔参加首次世界人道主义首脑会议。这是表明必须优先重视落在最后面的人的第一个重大机会。为迎接这次首脑会议，我提出了《人道议程》(A/70/709，附件)，呼吁世界各国领导人采取行动，防止和结束冲突，进一步尊重国际法，增进对平民的保护并加强对强迫流离失所问题的处理。

5. 国际社会处于紧要的关头。会员国必须以世界人道主义首脑会议为契机，以明确的目标和指标为基础，采取具体的集体行动，维护国际法，并在武装冲突中保护平民。此外，安理会必须作出协调一致的努力，以保护受武装冲突影响的平民的生命和尊严。我们大家必须共同努力，以履行我们不落下任何人的承诺，首先帮助落在最后面的人。

## 二. 保护状况：各个冲突中的趋势

6. 本报告依据在世界各地作业的联合国行为体和人道主义组织提供的信息，指明了武装冲突中伤害平民的广泛趋势和格局。收集的数据来自范围广泛的、正在经历或刚刚摆脱武装冲突的国家，以及那些收容大量难民的国家。在各次冲突中，有几个问题成为优先事项：更好地遵守国际人道主义法和人权法；确保追究侵权行为的责任；加强在居民区保护平民、使之免受使用爆炸性武器之害；增进需救助者得到人道主义援助的机会；保护人道主义和保健人员和物体；以及预防和更好地应对强迫流离失所情形。文中所举事例只是用于说明问题，并非详尽无遗。

### 加强遵守国际法是保护平民的先决条件

7. 如果武装冲突各方尊重人道主义法和人权法的基本准则，那么，冲突中的平民死亡、苦痛和流离失所的情形，有许多就可以避免。在各次冲突中，许多方面经常无视这些法律，完全蔑视人的生命。在蓄意或肆意的攻击中，平民遭到杀害或致残。学校、医院和礼拜场所遭到蓄意或肆意的轰炸或炮击。人道主义工作人员被绑架或杀害，医院被毁坏，救护车遭到抢劫。性暴力情形仍然广泛存在，每天都有关于即决处决、任意逮捕和拘留、绑架、强迫失踪和酷刑的消息。

8. 在阿拉伯叙利亚共和国和也门，国家和非国家冲突方表现出对国际人道主义法和人权法的全然漠视；在这两个国家，上述趋势最为明显。2015年，在这两个国家，有关方面不分青红皂白地发动空袭和动用大炮、迫击炮和火箭弹进行袭击，造成数百万平民伤亡和流离失所。有证据表明，在阿拉伯叙利亚共和国使用了化学武器；有消息称，在叙利亚和也门，使用了集束弹药。这些冲突的各方对平民犯下了严重侵犯人权行为，包括非法杀戮、任意拘留、酷刑、性暴力、强迫失踪和劫持人质。缔约方还以民用基础设施为目标，蓄意破坏水、电和其他基本网络。例如，2015年第二季度，在阿拉伯叙利亚共和国，有人故意断水，导致阿勒颇省、大马士革省和德拉省 770 万平民受到影响。

9. 在其他冲突中，类似的情况在不同程度上明显存在。例如，2015年的记录表明，阿富汗有 11 002 名平民伤亡(3 545 人被杀害、7 457 人受伤)，这是 2009 年联合国开始系统性地对伤亡记录以来的最高数字。有记录显示，非国家武装团体实施定点清除而导致的平民伤亡人数比 2014 年增加了 27%，而妇女和儿童伤亡人数则分别增加了 37% 和 14%。伊拉克也有记录显示，有大量平民伤亡(7 515 名死亡、14 855 人受伤)，但比 2014 年有所减少。在伊拉克、利比亚和尼日利亚，政府军和非国家武装团体对平民犯下了严重的侵犯人权行为，包括非法杀戮、绑架、酷刑、强迫失踪和性暴力。在尼日利亚，博科哈拉姆组织越来越多地让妇女儿童成为自杀炸弹手。

10. 2015 年，南苏丹发生了广泛暴行，包括非法杀戮、绑架、性暴力以及招募和使用儿童，常常按族裔群体划线，把平民当作目标。保护问题群组的记录显示，仅在 2015 年 4 月至 9 月期间，在团结州南部和中部，有 1 000 多名平民被打死。民用住宅和卫生和教育设施受到系统性破坏，牲畜遭到抢劫，作物和种子被人纵火焚烧。在刚果民主共和国和苏丹，也传出平民和农场受到攻击的消息。在中非共和国，有 1 263 起政府军和武装团体严重侵犯人权的行为记录在案，受害者达 2 038 人。

11. 如我最近关于该专题的报告(A/HRC/31/43)所述，2015 年，在被占领的巴勒斯坦领土建造非法定居点的做法持续进行，造成财产损失和人们丧失生计来源，威胁到人身安全并限制了获得服务的机会。在西岸，包括东耶路撒冷，捣毁巴勒斯坦人房屋和结构的行径导致 781 人流离失所。2015 年 10 月，在被占领巴勒斯坦领土和以色列，开始了新的一波攻击和暴力，到 2015 年年底，至少造成 141 名巴勒斯坦人、22 名以色列人和 2 名外国国民死亡。

12. 在这些和其他冲突中，加强各方遵守国际人道主义法和人权法，是改善保护平民工作的先决条件。这是我《人道议程》的一个重点。如果不采取具体行动来促进各方尊重国际人道主义法和人权法，就会增加平民的苦难，并最终破坏法律。不遵守共同规则和规范的世界，对谁也没有好处。

为了保护儿童，需要作出更大的努力。

13. 普遍不遵守国际人道主义法和人权法，对儿童产生了特别严重的影响，详见我最近关于儿童与武装冲突问题的报告(A/70/836-S/2016/360)。2015年，在若干冲突(包括阿富汗、中非共和国、索马里、南苏丹和也门)中，严重侵害儿童的行为比2014年大为增多。我重申在该报告中列出的建议，呼吁安全理事会、会员国和其他有关行动者采取具体措施，保护受武装冲突影响的儿童，并确保对严重侵权行为进行追究。

14. 将学校征为军用，会进一步危及儿童安全。例如，2015年，在刚果民主共和国记录到30起新的此类事件，而2014年则为9起。在南苏丹记录到40起事件，也门，51起，阿富汗，20起，乌克兰，34起。冲突所有各方有义务采取预防措施，保护平民和民用物体免受军事行动的影响。自2015年5月奥斯陆学校安全问题会议以来，有50多个国家核可了《安全学校宣言》，并致力于更好地保护教育设施、学生和教师免受攻击之害，包括将《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》纳入国内的法律和业务框架。我鼓励所有会员国都赞同该《宣言》。

与冲突有关的性暴力依然很猖獗。

15. 与冲突有关的性暴力仍然是保护方面令人严重关切的问题，特别是在流离失所者之间。例如，我最近关于这一问题的报告(S/2016/361)详细阐述了若干指控，其内容涉及：在刚果民主共和国东部、南苏丹和苏丹发生大规模强奸事件，在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国发生广泛和系统性的性暴力，以及在布隆迪对与政治反对派有联系的妇女发动性攻击。我重申该报告中的建议，呼吁安理会、会员国和其他有关行为体加倍努力，以防止和应对与冲突有关的性暴力，包括：确保追究犯罪者的责任，帮助幸存者康复和重建自己的生活。

16. 我在关于儿童与武装冲突的年度报告和关于与冲突有关的性暴力问题的年度报告中多次列名的当事国将被禁止参加联合国和平行动。部队和警察派遣国因实施此类侵权行为而被列入名单者，必须执行有时限的具体承诺以及具体的行动计划，以处理侵权行为并争取从名单中除名(S/RES/2242; A/70/357-S/2015/682)。

非法和不负责的武器转让助长侵权行为

17. 武器和弹药大量流通，加上管制松散，助长了不安全局势，便利了违反国际人道主义法和人权法的行为。我重申我2015年关于小武器和轻武器的报告(S/2015/289)中旨在结束滥用、转用和非法流通的建议。《武器贸易条约》是管制武器转让、防止其挪用的主要全球公约。如果武器很有可能被用于实施或便利严重违反国际人道主义法或国际人权法行为，那么，我敦促会员国就不要出口武器。所有会员国都应评估这些风险，实行克制，并应毫不拖延地批准《武器贸易条约》。

**要制止侵权行为，促进和解和为受害者伸张正义，问责至关重要**

18. 在 2015 年所有冲突中，据报普遍存在着无人追究侵权行为的责任。例如，尽管在阿富汗、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门有大量平民伤亡，但是对于似乎是直接攻击平民或开枪滥射伤害平民的事件，显然没有充分追究责任。在巴勒斯坦被占领土，2014 年加沙敌对行动造成约 1 500 名巴勒斯坦平民、4 名以色列平民和 1 名外国国民死亡，近 18 000 座房屋被摧毁或严重损坏。尽管独立调查委员会发现有严重侵犯人权行为，甚至有可能构成战争罪(见 [A/HRC/29/52](#))，但 18 个月之后仍然未见适足的追究措施。在南苏丹，2015 年 8 月和平协定规定设立混合法庭来审判战争罪行，但到 2015 年年底也未采取任何具体措施，以便在民族团结过渡政府组建之前成立该法院。不能让有罪不罚成为常态。要为受害者提供补救，阻止进一步的侵权行为并促进和解，那么有步骤地追究侵犯国际人道主义法和人权法的行为则至为关键。

需要作更多有步骤的努力，以弄清事实，揭露侵权行为

19. 要查明趋势，促进保护工作，防止侵权行为和促进问责，就必须有可靠的信息。人权监测和报告机制，包括伤亡事件跟踪，必不可少。例如，在刚果民主共和国，联合国的定期人权报告为鼓励冲突各方更好地遵守国际法奠定了基础。在阿富汗，提供伤亡报告，以及表明需要采取措施减少冲突各方的作战行动对平民的影响，这样做便利了与冲突各方进行的交涉。应努力加紧信息管理，对所有冲突有步骤地收集和分析信息，加强关于平民保护的报告。我承诺在我关于平民保护的报告和向安理会的定期通报中纳入这种信息。

20. 在促进信息流通，揭露侵权行为和确保问责方面，记者发挥关键作用。然而在世界各地的冲突中记者往往蓄意被杀和击伤。2015 年，有 52 位记者在武装冲突中被害，教科文组织对此表示谴责。会员国应向教科文组织通报对每起记者被害案进行司法调查的情况，同时应采取措施，加强记者在武装冲突中的安全，并防止有罪不罚现象。我欢迎立陶宛关于在 2015 年 5 月就此事举行公开辩论的倡议，并欢迎安理会通过第 [2222\(2015\)](#)号决议。我敦促会员国执行我向大会提交的关于记者安全和有罪不罚问题的报告([A/70/290](#))中的各项建议。

国家和国际问责机制必须加强

21. 各国负有主要责任调查和起诉在其管辖范围内犯下的罪行。因此应鼓励和支持国内问责努力。例如在 2015 年，中非共和国政府采取步骤，设立一个特别刑事法院，调查战争罪和危害人类罪。在哥伦比亚，政府与哥伦比亚革命武装力量——人民军的和平谈判导致冲突和暴力事件大幅度减少，并商定建立全面真相、正义、赔偿和不再重现系统，处理严重侵犯人权的行为。在马里，2015 年 6 月的和平协定设立了真相、正义与和解委员会。在塞内加尔，乍得前总统侯赛因·哈布雷在非洲特别法庭因危害人类罪、酷刑和战争罪受审，这是非洲行使普遍管辖权的第一起审判。在刚果民主共和国和危地马拉等国，也进行了重要的起诉。联

联合国欢迎这些努力，并随时准备协助其他国家当局加强能力，以调查和起诉严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为。

22. 在国家渠道确实不足的情况下，国际调查和司法机制，包括实况调查团、调查委员会和国际刑事法院(国际刑院)，提供实现问责的补充渠道。2015年，联合国支持厄立特里亚问题调查委员会、巴勒斯坦被占领土问题调查委员会和阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会的工作，并派实况调查团调查伊拉克、利比亚和斯里兰卡的情况以及博科哈拉姆组织相关的虐待行为，并向南苏丹派出了人权评估团。此外，安理会采取了重要步骤，通过了第2235(2015)号决议，其中规定了推进追究在阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器罪责的各项措施，包括设立一个禁化武组织-联合国联合调查机制。

23. 国际刑院在2015年取得了重要进展，包括针对毁坏宗教建筑和历史古迹(马里)首次施行了逮捕，并在刚果民主共和国开始审判博斯科·恩塔甘达的战争罪和危害人类罪。但是国际刑院仍然面临严峻的挑战。建立国际刑事法院是我们时代的伟大成就，旨在结束最严重的国际罪行有罪不罚的现象。因此，一些《罗马规约》缔约国威胁退出该法院，令人深感关切。肇事者若知道他们不会受到追究，便会胆大包天。我促请所有缔约国重申对国际刑院的承诺，促请其他国家批准《罗马规约》，促请所有国家与国际刑院充分合作。我还促请安理会更多地行使将情势提交国际刑院的权力，并提供更为连贯的支助，使国际刑院能够强制执行其逮捕令和其他司法命令。

#### **需要作出更多努力，保护平民在居民区免遭爆炸性武器之害**

24. 在居民区使用爆炸性武器继续对平民造成毁坏性影响。根据武装暴力问题行动组织收集的全球数据，2015年有33 307名平民被爆炸性武器炸死炸伤，比2014年略有增加。在居民区使用爆炸性武器，据报92%的伤亡是平民。爆炸性武器杀伤平民人数最多的是阿拉伯叙利亚共和国，其次是也门、伊拉克、尼日利亚和阿富汗。除了这些可怕的伤亡外，在居民区使用爆炸性武器触发流离失所，并造成平民房舍、服务和基础设施长期受损，如医院、学校、供水和能源供应系统等。这种结果大体可以预见，通常可以避免或最大限度地减少。

25. 在居民区使用爆炸性武器所造成的破坏在阿拉伯叙利亚共和国和也门尤其明显。2015年，武装暴力行动组织记录了爆炸性武器在阿拉伯叙利亚共和国造成近9 000名平民死伤，也门6 000多名平民死伤。这些死伤人员中，约有一半是空袭造成的。联合国儿童基金会报告说，2015年，在阿拉伯叙利亚共和国的居民区使用爆炸性武器，造成900多起儿童死亡和伤残事件。人道主义事务协调厅报告说，在也门各地，90多万人的用水基础设施被爆炸性武器损坏或摧毁，大约15个清真寺和45个教育和文化中心遭到轰炸或炮击。

26. 在其他冲突中，类似的损害情形也明显可见。联合国阿富汗援助团 2015 年在阿富汗记录到有 11 002 名平民死伤，其中许多伤亡往往是因为在居民区开展地面作战使用爆炸性武器而造成的。爆炸性武器继续在伊拉克，特别是在城镇和城市，造成平民大量伤亡。例如 2015 年 8 月 13 日，政府空袭费卢杰，击中了一所医院，炸死至少 22 名平民，炸伤平民或达 39 人。苏丹的几个村庄据报特别是在 2015 年 1 月至 6 月也受到了政府的空中轰炸。在利比亚和乌克兰，冲突各方继续在居民区使用重型火炮。据人道主义事务协调厅称，2015 年乌克兰大约有 150 个保健设施和 400 所学校被爆炸性武器损坏或摧毁。据报，尼日利亚是受自杀爆炸之害最严重的国家，武装暴力行动组织 2015 年记录到 2181 名平民因自杀性爆炸而死伤，与 2014 年相比增加 190%。

27. 使用爆炸性武器会留下战争遗留爆炸物，在敌对行动结束几十年后还会杀伤平民。例如据地雷行动处称，伊拉克尼尼微和南基尔库克仍有大量的爆炸物，妨碍人道主义行动，阻止流离失所的平民返回家园。人道主义事务协调厅报告说，在巴勒斯坦被占领土，估计 2014 年夏季加沙敌对行动留下的 7 000 件战争遗留爆炸物中，仅有 30% 被确认清除。

28. 我再次呼吁冲突各方不要在居民区使用可造成大面积杀伤的爆炸性武器，因为使用这种武器会造成大面积可预测的伤害。我鼓励会员国制定旨在减少居民区爆炸性武器所产生人道主义影响的政策指导方针，建设性地参与针对这一问题拟订政治宣言的持续工作，并支持保护平民免遭战争遗留爆炸物的努力。

#### **人道主义援助通行对于平民获得拯救生命的援助和保护至关重要**

29. 人道主义援助通行对于平民获得所需的援助和保护至关重要。人道主义组织必须能够全面地与冲突各方交涉，以便取得和保持接触，减轻苦难。以前的趋势持续到 2015 年，一些冲突当事方施加繁琐的行政程序限制人道主义车队和人员的出入，阻碍了向困境中的人民提供粮食或其他基本物品；这就给许多处于冲突中的平民带来了破坏性的影响。

30. 例如，2015 年，一系列行政障碍和其他障碍影响了人道主义援助在索马里的通行。这些障碍包括禁止救济物资从索马里兰陆运进入邦特兰境内，延迟向易受伤害的平民提供粮食、营养补充品、卫生用品、水和卫生物品。在苏丹，人道主义援助跨越冲突线进入南科尔多凡州和青尼罗州非政府控制地区的线路仍被切断，同时在达尔富尔的杰贝勒马拉赫地区的通行仍然被阻或严重受限。此外，政府限制向人道主义工作人员发放旅行核准书和签证，妨碍与保护有关的活动。

31. 在乌克兰，政府与非国家武装团体实施繁琐的行政程序，妨碍了东部地区的人道主义行动。截至 2015 年 7 月，由于事实上的管辖当局规定了繁重的认证程序和其他障碍，联合国和国际非政府组织在一些非政府控制地区，特别是在顿涅

茨克卢甘斯克，中止了业务活动。这一情形影响约 300 万人口，他们难以获得高质量的医疗保健、住房、社会服务和福利。

32. 在也门，激烈的炮击、地面战斗和联盟的空袭影响到人道主义行动，并使数百万人无法获得关键服务。此外，一些冲突当事方施加程序上的障碍，致使人道主义援助的运送拖延或受阻。一个明显的例子是胡塞当局 2015 年 8 月至 12 月一直拒绝核准向塔伊兹市一处飞地的 175 000 平民运送人道主义供应品。地方当局严重拖延联合国工作人员的签证，使其无法进入也门，人道主义行动因而受到影响。特别令人关切的是，尽管有报道说粮食危机迫在眉睫，但地方当局一再阻挠联合国开展全国范围粮食保障和营养紧急评估。

33. 在阿拉伯叙利亚共和国，政府继续实施行政程序，严重限制了跨越冲突线运送人道主义援助。2015 年，机构间车队跨越冲突线的 113 份申请送报政府审批后，近 75% 没有得到答复。在 2015 年年底，约 393 700 人仍被围困。与 2013 年相比，生活在被围困或难以到达的地区的人口增加了一倍。2015 年，联合国人道主义援助每月能够送达的人口仅占被围困地区人口的 1% 左右，在难以到达的地区则不到 10%。我重申禁止冲突各方把平民挨饿用作战争手段。应当把这种行为作为战争罪加以起诉。

34. 上文事例说明许多人道主义组织为援助有需要的人民而日常面临的艰难。武装冲突各方对满足其控制下平民的基本需要负有首要责任。平民的基本需求得不到满足，有关国家便不得任意拒绝同意人道主义救济行动。一经同意，冲突各方即有义务允许并协助人道主义援助迅速和不受阻碍地通行。会员国和安全理事会应当努力克服和解决任意拒绝通行的事件。人道主义事务协调厅按我指示委托编写的武装冲突局势下人道主义救援行动牛津法律指南行将发布，这将增进对这一法律框架的理解，充实各项政策以改善人道主义援助的通行。

#### **人道主义和保健人员和物体必须得到尊重和保护**

35. 向有需要的平民提供食物、水、药品、基本保健服务和住所的行动要求有最高程度的尊重和保护。然而，人道主义和保健人员和物体频繁受到攻击或威胁，在某些情况下攻击和威胁成了战争策略。援助人员安全数据库的记录显示，2015 年，有 238 名援助人员被杀害、绑架或重伤。记录的受害者人数最多的是阿富汗，其次是南苏丹、索马里、刚果民主共和国和也门。近 90% 的受害者是本国工作人员，一般而言，占人道主义工作人员的绝大多数。

36. 只要援助人员或设施受到袭击，或者是车队或救护车受到劫掠，则受影响者获取粮食、医药和住所机会的情况随之迅速恶化。这会延长痛苦并造成损及满足基本需要和实现发展目标的能力的长期后果。例如，在南苏丹，2015 年对道义人员和物体的暴力或威胁导致取消或中止了 210 次救济行动。重要的人道主义



用品遭到毁坏、破坏或洗劫，其中包括收容所、蚊帐、卫生用品、燃料容器和液体容器、水箱、教育用品和营养补充品。

37. 暴力侵害保健人员、设施和运输工具的行为屡见不鲜，而他们还受国际人道主义法的特别保护——这一点尤其令人震惊。例如，2015年在阿富汗，对保健人员的袭击大幅增加。这包括反政府部队实施这种攻击63次，比2014年增加了47%。2015年10月3日，医师无国界组织在昆都士的创伤医院在联盟空袭期间被击中。至少42人死亡，43人受伤，其中包括49名保健人员。在阿富汗东北部，此类医院仅此一家。该医院自2011年开设以来救治了68 000多名急诊病人，其被摧毁造成数千人无法获得紧急保健。美利坚合众国-北大西洋公约组织联合调查发现，这是一起“可以避免的悲剧”事故，主要是人为错误造成的。

38. 在阿拉伯叙利亚共和国，世界卫生组织估计，近一半医疗保健设施被关闭或只是在部分运作，同样比例的保健人员或已死亡或已逃离该国。2010年在阿勒颇市运营的33所公共医院中，到2015年底不到10所在运作(见A/HRC/31/68)。暴力侵害保健人员和物体行为在摧毁保健系统方面发挥了很大作用。2015年，医生促进人权协会记录到122起攻击93所医疗设施的情形，造成107名医护人员遇难；这些攻击中，116起为空袭。还发生了多起从人道主义车队取走医疗用品的情况。例如，世界卫生组织报告了9起从联合国前往霍姆斯省、阿勒颇省和大马士革农村省车架上搬走医疗用品的事件，造成140 000多人得不到紧要的医疗支助。

39. 在也门，约有600所保健设施因冲突破坏或缺少关键用品或保健人员而关闭。2015年，联合国记录了59起攻击34个保健设施事件。从2015年10月起，无国界医生组织在也门的四个保健设施在不到三个月期间受到联军袭击，其中包括萨达省海丹市为约200 000人服务的一家医院。

40. 我们必须做更多工作来扭转这种令人遗憾的趋势。我提醒所有国家和非国家冲突各方，他们有严格义务在武装冲突中尊重和保护保健人员、设施和运输工具以及伤病员。医院应当是战时的庇护所。安全理事会第2286(2016)号决议提出了在武装冲突中加强保护保健服务的若干具体措施。我敦促所有会员国、冲突各方和其他有关行为体落实这些措施，以便恢复尊重医疗队的的环境。

#### **要解决强迫流离失所问题则须采取集体行动**

41. 截至2015年底，因冲突、暴力和迫害而流离失所者超过6 000万人。境内流离失所问题监测中心称，2015年，冲突和暴力造成的境内流离失所者人数增加了280多万人，增至前所未有的4 080万人。此外，难民人数20年来首次超过2 000万人。

42. 具体而言，2015年，在阿富汗、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、伊拉克、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门，冲突、暴力和迫害迫使许多人或在境内，

或跨越边界，逃离家园。除数百万人逃离阿拉伯叙利亚共和国外，难民大量流动的情形还有：从中非共和国进入喀麦隆、乍得和刚果民主共和国，从布隆迪进入坦桑尼亚和卢旺达(在较小程度上，刚果民主共和国和乌干达)，并从南苏丹进入埃塞俄比亚和苏丹。土耳其是最大的难民收容国，其次是巴基斯坦、黎巴嫩、伊朗伊斯兰共和国、埃塞俄比亚和约旦。

43. 这一全球流离失所危机规模之大在很多情况中都是显而易见的。例如，2015年底，至少有230万也门人在境内流离失所。在阿富汗，因冲突导致的流离失所达到了创纪录的117万人，仅2015年新的境内流离失所者就有384 480人，与2014年相比增加了96%。2015年4月至5月，伊拉克有超过500 000人逃离拉马迪，当时“伊斯兰国”发动攻击和控制了拉马迪；到2015年底，该国境内流离失所者人数达到了330万人。2015年，叙利亚有120万境内流离失所者，截至2015年12月31日的境内流离失所者总数为650万人，此外，还有460万人逃离该国。在加沙，约90 000人仍因2014年敌对行动而流离失所；在整个区域，阿拉伯叙利亚共和国冲突使得500万巴勒斯坦难民中的许多人越发处于弱势。

44. 大多数难民和境内流离失所者居住在收容社区，往往是在城市地区，而非营地。例如，2015年底，在尼日利亚，220万境内流离失所者中，仅有7.5%住在难民营或类似地点。在乌克兰，170万境内流离失所者中，大多住在收容社区，在流离失所期间至少搬迁了两次；三分之一搬迁了三次或三次以上。在中非共和国，约260 000名境内流离失所者居住在收容家庭，另有200 000人住在难民营或类似地点，估计36 000人(主要来自少数族裔群体)被困在全国各地的飞地。在南苏丹，超过190 000名境内流离失所者被安置在联合国保护平民场所，人数几乎比2015年初翻了一番，而在这些地点外围还生活着近150万人。

45. 安全和保护仍是主要关切问题。在许多情况下，难民和境内流离失所者的人权受到侵犯，各种事件如驱回或非法驱逐、有针对性的杀戮、酷刑和虐待、性暴力和基于性别的暴力行为、早婚和强迫婚姻、绑架儿童、抓壮丁(包括抓儿童当兵)和任意逮捕。在尼日利亚东北部，处于弱势的境内流离失所者家庭约70%据称遭受了性暴力和基于性别的暴力或有这种风险。在索马里，保护机构记录2015年发生了9 582起性暴力和基于性别的暴力案件；75%发生在境内流离失所者安置点。

46. 各国政府负有援助和保护在自己领土上的难民和境内流离失所者的主要责任。人道主义组织在支持各国政府和解决流离失所者最紧迫需要方面可发挥关键作用。然而，鉴于流离失所估计平均历时约17年，此种支持是不够的。旷日持久的流离失所既是政治和发展挑战，也是人道主义挑战。从长远来看，难民和境内流离失所者需要工作和有保障的住房，其子女需要教育。收容社区需要财政、政治和政策支助来控制相关的人道主义和社会经济影响。

47. 《2030年可持续发展议程》确认必须将被迫流离失所作为可持续发展的一个方面来处理。为实现这一目标，我们需要一种新的办法，重点是不仅满足紧急人道主义需要，而且减少脆弱性和提高复原力、自力更生并保护流离失所者及其收容社区。正如我在《人道议程》中所概述的那样，这样做需要人道主义行为者和发展行为者做出更协调一致的努力。此外，在保护难民方面，务必要充分达到体现以下文件的保护标准(包括不驱回原则)：1951年《关于难民地位的公约》和1967年该《公约》议定书，以及适用的区域难民文书。保护境内流离失所者还需要强有力的保护框架。《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》订立了良好的模式，我鼓励在非洲充分执行这一公约，并在其他区域拟定类似框架。世界人道主义首脑会议提供了一个在所有这些问题方面取得进展的独特契机。

48. 2016年9月19日，大会将举行一次处理大规模难民和移徙者流动问题的高级别全体会议。会议将以我关于处理大规模难民和移民流动问题的报告(A/70/59)以及我的《人道议程》为基础。收容大量难民的国家和社区所做的符合全球公益，因此，应予支持。需要制定新的、促进可预测和公平的责任分担的全球契约。会员国应建设性地参与高级别全体会议和世界人道主义首脑会议，确保因冲突、暴力和迫害而流离失所者——世界上最弱势群体之一——不落在后面。

### 三. 进展、成就和机会

49. 在规范和政策层面为解决本报告中突出的一些关切问题采取了重要步骤。在一些领域取得了进展。尽管如此，在当地保护平民的任务仍然繁重。今后几个月可为改善武装冲突中平民困境提供重大契机。我们必须抓住这些机会，发扬我们在规范和政策方面的进展，在实地加强对平民的保护。

#### 重新确定加强在武装冲突中保护平民的全球议事日程

50. 2015年，一系列重大改革进程审查了全球系统的关键组成部分，并提出了大胆的变革性建议。会员国在《2030年可持续发展议程》中所展望的普遍、不可分割的整体前景意义特别重大。这一前景大力侧重于境内流离失所者等最弱势群体，鼓励我们优先注重保护平民。2015年其他重要举措有：和平行动问题高级别独立小组、我关于联合国和平行动未来的报告(A/70/357-S/2015/682)、建设和平架构审查专家咨询小组的报告(A/69/968-S/2015/490)和安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议执行情况全球研究报告。<sup>1</sup>所有这些进程都强调需要防止危机，而不是事后花费更多人力和财力去应对，还强调需要越过机构间分隔，努力应对复杂的挑战。这些信息对于加强保护武装冲突中的平民至关重要。

<sup>1</sup> 参见 <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>。

51. 这些努力是对我的“人权先行”倡议的补充，该倡议力求确保联合国系统采取早期、集体有效行动来防止或应对大规模侵犯人权行为。我最近关于世界人道主义首脑会议的报告和我的《人道议程》就是以这些倡议为基础；我在其中呼吁全球领导人采取具体和集体行动，改善对国际法的尊重并在武装冲突中加强保护平民。

#### **加强遵守国际人道主义法**

52. 2015年12月举行的第三十二届红十字与红新月国际大会突出强调国际人道主义法对规范冲突各方行为和保护平民继续具有重要意义。大会还强调需要加倍努力，解决法律执行中的差距和问题。若干重要决议获得通过，其中包括关于性暴力和基于性别的暴力和保护保健服务问题的决议。所有国家承诺参加由瑞士和红十字委员会推动的政府间程序，其目的是就可能设立的国际人道主义法问题国家论坛的特征达成一致。他们还同意发挥红十字与红新月国际大会以及国际人道主义法区域论坛的潜力，设法加强执行国际人道主义法。我鼓励所有会员国和其他有关行为者建设性地参与这一进程。

#### **在安全理事会推动保护平民议程**

53. 安全理事会2015年11月25日发表主席声明，重申保护平民依然是安理会议程上的核心项目。声明附有经订正的“供审议武装冲突中保护平民的问题”的《备忘录》，其中重点介绍了安理会在措辞和实践方面的相关动态，并为安理会提供了有益指导。乌拉圭倡议于2016年1月组织一次公开辩论，讨论保护平民事项，我对此表示欢迎。此类辩论提供了重要论坛，可供会员国讨论遵守、问责制和人道主义通行等贯穿各领域的重大问题，并推动安理会与广大会员国进行对话，以期在保护平民问题上取得进展。

54. 2015年，安全理事会保护平民问题非正式专家组共召开了8次会议，讨论阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、南苏丹和苏丹(达尔富尔)。这些简报会从人道主义视角探讨保护平民问题，有利于各式各样的保护行为体向安理会表达关切和提交建议，为安理会的审议工作提供决策依据。我鼓励安理会继续定期利用专家组，并考虑扩大其议程，纳入其他值得关切的局势，包括未部署和平行动地区的局势。

#### **在联合国和平行动中优先考虑保护平民**

55. 保护平民首先是各国政府的责任，但它也必须成为联合国和平行动的优先事项之一。和平行动问题高级别独立小组和我(在关于联合国和平行动未来的报告中)都强调，保护平民是所有联合国和平行动的义务，并承认军事、警察和文职人员对保护平民工作所作的贡献。

56. 我已指示所有维持和平特派团和特别政治任务利用所有可用的工具发掘保护平民的各类办法，同时还应认识到，要实现对平民的可持续保护，最终还是需要找到政治解决方案。担负保护平民任务的 10 个维和特派团中，共有 8 个采用全特派团统筹战略，确定平民所面临的威胁，并采用协调一致的办法应对此类威胁。我已指示在所有特派团部署专门的高级平民保护顾问，其保护平民的任务规定十分明确，直接向特派团团长报告工作，就制订保护平民战略提供咨询意见，并为实施该战略进行协调。其他和平行动，包括有关的特别政治任务，也应制定类似的战略。此类战略应当对人道主义行为体的保护平民战略构成补充。尽管我们必须对政治或军事行动和人道主义行动作出明确区分，但也应理解其各自的作用，并最大限度地利用互补机会。

57. 社区的参与是至关重要的。事实证明，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团最早部署的社区警报网络和社区联络助理等工具对于在社区一级了解威胁看法非常宝贵，包括社区如何设法减少风险，以及和平行动又如何能够应对这些威胁。联合国南苏丹特派团、联合国中非共和国多层面综合稳定团和联合国海地稳定特派团现在都已部署社区联络助理，并对其职能作出了调整，侧重于社区需要、愿望和关切。仍需作出更多努力，与人道主义行为体携手合作，借助特派团不同组成部分的工作，制定出更具战略性和更加协调一致的社区参与办法。

58. 联合国维和人员的信誉在很大程度上取决于他们在平民遭受威胁时采取行动的意愿和能力。在 2015 年通过的《关于保护平民的基加利原则》中，会员国承诺有效执行保护平民的任务。这份文件的通过是重要的里程碑。新制定的指标将有助于各特派团评估保护平民任务的效能，因而将加强问责制。目前还在拟订指导规范，以加强特派团对保护平民事项的报告机制，包括平民面临的威胁升级、高风险局势和维和人员应对威胁所需的能力等。维持和平人员有任何不采取行动或不服从命令的行为，都将提请安全理事会注意。安理会必须做好准备，在出现对平民的威胁时提供政治和业务支助，包括进一步按优先次序安排任务。例如，联合国南苏丹特派团在 2013 年该国爆发冲突后缩小了任务范围。

#### 防止和应对性剥削和性虐待

59. 2015 年出现了一些令人深感不安的报道——联合国人员对本应由他们负责保护的平民(包括儿童)犯下了性剥削和性虐待罪行。联合国维和人员和其他外国部队在中非共和国犯下的性暴力罪行指控，尤其令世人愤慨。联合国对性剥削和性虐待行为采取零容忍政策，并要求在所有各级全面追究责任。只有在会员国的坚定承诺下，才能实现这一目标。我已制定了防止和打击联合国人员(特别是联合国维持和平人员)的性剥削和性虐待行为的强化行动方案(见 [A/70/729](#))。我欢迎安全理事会第 [2272\(2016\)](#) 号决议核准涉及维和人员的此类措施，并呼吁会员国与联合国共同努力，切实有效地落实该决议。

60. 我也欣见支持机构间常设委员会负责人于 2015 年 12 月 11 日核准一份关于性剥削和性虐待的声明，其侧重点为人道主义工作人员。该声明作出具体承诺，旨在预防和应对人道主义行动中的性剥削和性虐待罪行。我呼吁所有相关行为体毫不拖延地履行这些承诺。

#### 确保保护在人道主义行动中的核心地位

61. 2015 年，人道主义界迈出了重大的一步，将保护平民置于人道主义应急的核心位置。由机构间常设委员会委托开展的关于人道主义危机中的保护问题的全系统独立审查提出了一些建议，以使人道主义系统能够对保护威胁、脆弱性和侵权行为作出更有效的反应，并支持受影响人群采取自保行动。这将为机构间常设委员会制订新的保护政策提供决策依据。此外，伊拉克、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的人道主义国家工作队制定保护战略，涵盖所有的人道主义行为体，包括没有具体保护任务的行为体。

62. 人道主义行动和维持和平任务在挽救生命和维护人的尊严方面发挥着关键作用，但它们不能取代维护国际法、防止和化解冲突的持续政治努力。在冲突无法避免的情况下，冲突当事方充分遵守国际人道主义法和人权法，是保护平民的必要先决条件。从长远来看，欲保护平民，就必须解决冲突的根源，通过谈判达成可持续的和平。世界人道主义首脑会议应能成为一个转折点，我们在会上再次承诺将采取具体的集体行动，防止和结束冲突并建设和平，作为我们对全人类负有的首要责任。

## 四. 建议

63. 回顾我在以往的报告和《人道议程》中提出的多项建议，我强调必须采取以下措施。

#### 更好地遵守国际法并确保追究侵权行为的责任

64. 安全理事会应：

(a) 始终谴责违反国际人道主义法、人权法和难民法的行径；

(b) 采取行动处理最严重的侵犯人权行为，包括对犯罪者实施有针对性的措施、授权调查委员会或实况调查团和在国家作出的努力不够时将局势提交国际刑事法院审理；

(c) 不断向国际刑院提供支助，使其能够执行逮捕令和其他司法命令。

65. 冲突各方应：

(a) 采取具体步骤，包括通过适当的教育和培训，更好地遵守国际人道主义法关于区别对待、比例原则和预防措施的习惯规则；

- (b) 不再将医院、学校和礼拜场所用于军事用途；
- (c) 尊重难民和境内流离失所者营地和安置点的平民和人道主义特性。

66. 会员国应：

(a) 确保国家立法、政策和做法符合国际文书的规定，包括通过成立国家委员会向政府提供咨询意见，树立适当的军队理念并对武装部队进行培训，在会员国之间分享最佳做法，以及开发各类工具，例如指导方针、技术说明和保护平民的国家政策等；

(b) 支持发展各种机制，系统地收集和分析信息，加强关于武装冲突中平民保护的报告；

(c) 通过覆盖所有种类的国际罪行的国家法律，对此类罪行确立普遍管辖权，并加强国家执法，打造公正的司法系统；

(d) 始终谴责违反国际人道主义法、人权法和难民法的罪行，并将此类侵权行为提请安全理事会关注；

(e) 调查和起诉严重违反国际人道主义法、人权法和难民法的指控；

(f) 批准《罗马规约》，并为国际刑事法院的工作提供充分的政治、技术和财政合作与支持。

**加强保护人口稠密地区的平民免遭爆炸性武器的伤害**

67. 冲突方不应在人口稠密地区使用具有大范围影响的爆炸性武器。

68. 会员国应更多认识到在人口稠密地区使用具有大范围影响的爆炸性武器所造成的普遍和可预测的伤害，收集和分享尽可能减少此种损害的做法和政策，并建设性地参与拟订一项政治宣言应对该问题的当前进程。

**授权、允许人道主义通行并为其提供便利**

69. 安全理事会应：

(a) 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；

(b) 始终谴责任意拒绝开展不偏向任何一方的人道主义救援行动或不让人道主义救援行动受阻的行为，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。

70. 冲突各方应：

(a) 满足其控制区内的平民的基本需要；

(b) 尊重和促使各方尊重人道主义行动的指导原则，即人道、中立、公正和独立；

(c) 履行义务，包括通过明确、简单和迅速的程序，允许并协助人道主义工作者迅速和不受阻碍地通行。

71. 会员国应：

(a) 同意不偏向任何一方的人道主义救济行动；

(b) 始终谴责任何不准或阻碍开展公正人道主义救济行动的任意行为，通过安全理事会等途径积极解决这些问题；

(c) 采取措施确保不偏向任何一方的人道主义行为体能够与冲突各方开展对话与协调，以获得和保持通行权，安全满足人们的人道主义需求。

#### **尊重和保护人道主义和医疗特派团**

72. 安全理事会应：

(a) 系统性地提醒冲突各方注意，他们有义务尊重和保护人道主义和医疗工作人员与物品；

(b) 系统性地谴责袭击人道主义和医疗工作人员和物品的行径，并呼吁有效调查此类事件。

73. 冲突各方应制定有效措施，防止和处理暴力侵害人道主义和医疗工作人员和物品的罪行。

74. 会员国应通过和实施立法、监管和实际措施，履行其保护伤者、病者以及人道主义和医疗工作人员与物品的国际义务。

#### **防止和支持被迫流离失所的持久解决方案**

75. 安全理事会应：

(a) 系统性地呼吁保护难民和境内流离失所者，鼓励会员国支持找到强迫流离失所问题的持久解决办法，并呼吁联合国维持和平行动与人道主义和发展行为体密切协调，支持开展此种努力；

(b) 系统性地提醒冲突各方注意：难民和境内流离失所者营地与安置点具有平民和人道主义性质，并谴责任何直接袭击它们的事件。

76. 会员国应：

(a) 致力于促成安全、体面和持久的境内流离失所者问题解决方案，并努力争取实现到 2030 年把境内流离失所人数减少一半的目标；



(b) 发展国家的有关法律、政策和能力，以保护难民和境内流离失所者，将他们纳入国家社会安全网、教育方案、劳动力市场和发展规划，并为满足他们的需求划拨适当的资源；

(c) 制定并执行关于促进保护境内流离失所问题的区域和国家法律及政策框架；

(d) 制定新的《全球共担对难民责任的契约》以保障难民权利，同时还要以有效和可预测的方式为受难民流动影响的国家提供支持；

(e) 积极努力维护庇护制度和不予驱回原则。

#### 在联合国和平行动中优先考虑保护平民

77. 在平民极可能遭受暴力侵害的情形下，安全理事会应继续把保护平民列为和平行动任务规定的优先事项，包括安排好授权任务的先后次序和阶段。

78. 会员国应：

(a) 确保本国派赴和平行动的军队和警察人员遵守最高的人权标准；接受部署前培训，以了解如何按照联合国标准，保护平民、保护儿童和应对与冲突有关的性暴力；并遵照其任务规定和接战规则，履行自身的职责；

(b) 通过提供空运资产和预警工具等重要资源，应对能力方面的挑战。

79. 和平行动驻在国应与和平行动密切合作，保护平民，但对其负有首要责任并无妨碍，并考虑与联合国签署支持保护平民的契约。