



## 安全理事会

Distr.: General  
6 May 2020  
Chinese  
Original: English

## 武装冲突中保护平民

## 秘书长的报告

## 一. 导言

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)中所载的要求提交。本报告也应安理会第 2286(2016)、2417(2018)、2474(2019)和 2475(2019)号决议的要求报告与具体专题有关的情况。本报告在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的背景下提交,这是自联合国成立以来世界面临的重大考验,严重影响了保护平民、特别是在冲突背景下保护平民的工作。这场大流行是一次全球卫生危机,它有可能对受冲突影响的国家造成毁灭性打击,压垮本就脆弱的医疗保健系统。各国防止病毒传播、护理受感染者和继续向普通民众提供基本保健服务的能力受到了严重制约,并且因国情而异。COVID-19 危机进一步加剧了社会中受保护最少的群体的脆弱处境。老年人、无法获得水和卫生设施的人以及既有疾病患者似乎尤其容易受病毒影响。妇女和儿童在获得医疗保健以及生计、教育和其他重要支持方面面临障碍。此外,他们对保护的需要,包括免遭家庭暴力和性别暴力的保护需要有所增加。妇女获得孕产妇和生殖健康服务的机会减少。残疾人在获得他们有权享有的服务和支持方面面临新的障碍。COVID-19 还对难民营和定居点的难民和境内流离失所者构成重大威胁,营地和定居点往往过于拥挤,且缺乏适足的卫生设施和保健服务。针对人道主义行为体的既有和新的准入限制可能会进一步阻碍应对努力。

2. 认识到国际社会面临的空前挑战,我于 2020 年 3 月 23 日呼吁立即实行全球停火,以便创造人道主义援助条件、开辟外交空间并为最无力应对疫情的地区带去希望。目前获得的多方支持,包括会员国、区域和次区域组织、武装团体、民间社会 and 世界各地人士的支持,令人感到鼓舞。执行停火的挑战在许多情况下仍有待克服,特别是在旷日持久的冲突地区,这些冲突往往涉及多个武装行为体,以及地方、国家和国际各级的复杂利益。疫情可能给一些冲突当事方趁机争取优势创造激励,从而导致暴力事件增加,政府和国际社会把注意力集中在卫生危机上,也可能令其他一些冲突当事方看到机会。



3. 在这些以及其他冲突局势中，国际人道法、国际人权法和国际难民法继续适用，必须得到所有各方和行为体的尊重，以确保有效保护受冲突影响的民众和有效应对疫情。为此可采取多种措施，例如保护医护人员、基本基础设施和交通运输；减少与冲突有关的平民伤害，从而为资源不足的医疗系统减轻压力；便利人道主义援助快速、无阻和安全地进入；确保为逃离暴力和迫害的人提供保护。
4. 2019 年的保护平民工作反差鲜明。这一年是安全理事会将保护平民作为一个专题议程项目审议二十周年，也是作为国际人道法基石的日内瓦四公约缔结七十周年。2019 年期间，许多会员国、联合国代表和其他各方齐声强调了保护平民的重要性以及对国际人道法的承诺。2019 年 9 月，法国和德国提出了“加强对国际人道法的尊重和有原则的人道主义行动的行动呼吁”，该呼吁迄今已得到 43 个会员国<sup>1</sup> 的支持。在去年底举行的第三十三届红十字与红新月国际大会上，各国通过了“把国际人道法带回家：改善国际人道法的国内实施路线图”。<sup>2</sup>
5. 尽管采取了这些积极举措，但实地的现实却讲述着一个皆然不同的故事。冲突当事方试图在行动中尊重国际人道法的情况的确存在，但也有无数相反的情况，如第二节所述，国际人道法和国际人权法的规则经常遭到蔑视。新的十年给保护平民工作带来了挑战和机遇，第三节审查了其中一些挑战和机遇。如第四节所述，实现前两份报告(S/2018/462 和 S/2019/373)中提出的三项行动的切实进展将体现在，国际社会为执行这三项行动作出真正和协同的努力，特别是加强对严重违法行为的追责。这样做首先需要政治意愿。

## 二. 2019 年保护平民现状：苦难的一年

6. 2019 年有数以万计的平民被杀害、遭受人身伤害或精神创伤。数百万人被迫离开家园或第二次、第三次或第四次流离失所，他们的脆弱性在这一过程中不断增加。与前几年的调查结果一样，妇女和女童尤其容易成为骇人听闻的性暴力和性别暴力的受害者。此外，冲突各方的直接或不加区分的袭击破坏和摧毁了房屋、学校、医院、市场、礼拜场所以及电力和供水系统等基本的民用基础设施。

### 平民伤亡普遍

7. 联合国报告称，以下 10 个国家的冲突在 2019 年期间造成了 20 000 多名平民伤亡：阿富汗、中非共和国、伊拉克、利比亚、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门。这个数字几乎可以肯定是低估了。此外，它不包括喀麦隆、乍得、刚果民主共和国、马里、缅甸、尼日尔、苏丹(达尔富尔)和巴勒斯坦被占领土的平民伤亡数字。
8. 阿富汗记录的平民伤亡人数最多，由于简易爆炸装置、地面交战、空袭或其他战术，共有 10 392 名平民死伤，妇女和儿童占死伤平民的 42%。在阿拉伯叙利

<sup>1</sup> 见 [onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian\\_call\\_for\\_action.pdf](https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian_call_for_action.pdf)。

<sup>2</sup> 红十字与红新月国际大会，“把国际人道法带回家：改善国际人道法的国内实施路线图”，第三十三届红十字与红新月国际大会上通过的决议，2019 年 12 月 9 日至 12 日(33IC/19/R1)。

亚共和国，敌对行动造成至少 2 404 名平民死亡，其中包括 466 名妇女和 688 名儿童。在也门，据报有 3 217 名平民伤亡，其中儿童占 25%。在南苏丹，2019 年 3 月至 12 月期间的战斗导致 1 405 名平民伤亡。在索马里，2019 年记录的平民伤亡人数为 1 459 人。

9. 2019 年，各种民用物体也被损坏或摧毁。例如在缅甸，寺院、学校、境内流离失所者营地和农业区据报受到袭击的影响。在利比亚，2019 年 7 月对一处移民拘留设施的空袭造成至少 53 名移民和难民死亡，87 人受伤。武装团体对尼日利亚市场、城镇和商用卡车的袭击导致 100 多名平民死亡。在喀麦隆极北大区，武装组织的袭击导致 700 座房屋和 7 座教堂被摧毁，200 多名平民死亡。在阿拉伯叙利亚共和国，29 个扬水站遭袭击，全国数万平民的供水受到影响。

10. 2019 年，在人口居住区使用爆炸性武器造成了至少 17 904 名平民伤亡。<sup>3</sup> 连续第九年，在人口居住区使用爆炸性武器造成的死伤者中 90%以上是平民。<sup>4</sup> 这个数字再次突显出，冲突各方有必要避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器。例如，利比亚空袭造成的平民伤亡人数显著增加，2019 年有 409 名平民在空袭中死伤，而前一年的数字是 17 人。在阿富汗，简易爆炸装置仍然是造成伤亡的主要原因，由其导致的平民伤亡占总数的 42%。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会报告说，集束弹药、热压弹、桶式炸弹、简易火箭助推炸药和化学武器已致无数儿童死亡，这些武器经常被用来袭击平民和民用物体。在这些和其他情况下，战争遗留爆炸物仍然是一个致命威胁。在尼日利亚，战争遗留爆炸物污染对该国东北部约 150 万人构成威胁。

11. 苏丹多年的冲突使该国 8 个州受到杀伤人员地雷和战争遗留爆炸物的影响。截至 2019 年底，伊拉克记录了 3 900 个危险地点，它们被多次冲突中留下的杀伤人员地雷和战争遗留爆炸物污染，目前仍在影响着基础设施、家园和生计。这类例子严酷地提醒人们杀伤人员地雷的致命遗产以及《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的根本重要性。敦促所有尚未加入该公约的国家从速加入，并确保永不使用这些武器。

12. 如秘书长向安全理事会提交的关于与冲突有关的性暴力的报告所单独指出的，与冲突有关的性暴力行为在许多武装冲突中持续发生。2019 年，虽然男性和男童也是与冲突有关的性暴力受害者，但妇女和女童仍然占记录在案的受害者的绝大多数。与冲突有关的性暴力经常发生在拘留、流离失所和移民背景下，或在军事行动期间被武装团体用作对他们视为支持敌对方行为的报复，或是为了控制土地、矿产资源或非法行业。据报告，家庭诉诸有害的应对机制(如早婚和强迫婚姻)的情况主要发生在难民和流离失所环境中。

13. 如秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的报告(A/74/705)所单独指出的，联合国一直在加强问责措施，并在处理对联合国人员和执行伙伴的性剥削和

<sup>3</sup> 武装暴力问题行动组织，“2019 年爆炸物暴力事件”(2020 年 1 月 7 日)。

<sup>4</sup> 同上。

性虐待指控的工作中，将受害者置于中心位置。然而挑战仍然严峻，例如人员更替率高，加上联合国的运作环境脆弱，需要不断保持警惕，以确保能够通过现有系统发现和减轻风险，审查和培训人员，并在收到指控时作出以受害者为中心的及时、有力的回应。

14. 2019 年全年，冲突继续对儿童造成毁灭性影响。在阿富汗、刚果民主共和国、马里、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦被占领土，严重侵犯儿童的行为十分猖獗。数以万计的男童和女童被迫参加敌对行动，包括在前线战斗，并受到包括杀戮、残害和性暴力在内的其他多种侵害。大量儿童流离失所，许多儿童与家人分离，无法获得住所、食物和医疗保健。在这一年中，学校继续被用于军事目的，使教师和学生受到攻击。在许多冲突局势中，对学校的袭击包括焚烧设施、毁坏学校设备和威胁教育工作者。这类事件突出表明，冲突各方必须严格遵守国际人道法，各国必须核准并执行《安全学校宣言》。

15. 数千名实际上或据称与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)及其附属团体有关联的儿童生活在十分危险的境况中。这些儿童非常脆弱，他们应首先被视为受害者，在决定对他们的处理时，必须将儿童的最大利益作为首要考虑因素。根据国际人权法，被指称、指控或认为触犯刑法的儿童有权得到符合以下情况方式的待遇：促进儿童的尊严和价值感并增强儿童对他人的人权和基本自由的尊重，同时考虑到儿童的年龄，以及促进儿童重返社会和增加儿童在社会中发挥积极作用的潜力的可取性。

16. 据报告，2019 年至少有 16 名记者在武装冲突中丧生，<sup>5</sup> 包括在乍得、利比亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国。相比前一年有 35 名记者在武装冲突中丧生，去年的数字有所减少，然而这是因为，高度不安全局势使得从冲突地区进行报道的记者人数减少了。缺乏媒体准入的情况令人严重关切，因为独立报道在揭露人类苦难、限制交战方以及倡导政治解决和问责方面发挥着重要作用。

#### 可怕的暴力和恶劣的条件令数百万人流离失所

17. 冲突和暴力导致的流离失所者人数在 2019 年初已经达到 7 080 万人，在去年一年里，又有数百万平民因为冲突而被迫离开家园。大多数(超过 4 100 万人)在本国境内流离失所。例如，刚果民主共和国有近 100 万新近流离失所者，阿富汗和尼日利亚的新近流离失所者人数分别为 455 553 人和 200 000 人。在利比亚，由于的黎波里的战斗，2019 年境内流离失所者人数几乎翻了一番，达到 343 000 人。在阿拉伯叙利亚共和国，2019 年有 180 万人流离失所。许多叙利亚家庭经历了多次流离失所。在缅甸，战斗已致若开邦 48 000 人和掸邦 26 000 万人流离失所。

<sup>5</sup> 国际新闻安全研究所，“杀死报信人：2019 年卡迪夫大学新闻学院为国际新闻安全研究所进行的新闻媒体人员伤亡分析”(2020 年)。

18. 流离失所者在 2019 年面临严峻挑战，包括进一步暴力的威胁、无法充分获得人道主义援助以及实现持久解决的前景有限。与此同时，在城市和其他地区，收容流离失所者的家庭和社区正承受着越来越大的压力。

19. 2019 年 10 月设立的境内流离失所问题高级别小组的任务是为境内流离失所问题提出具体的长期解决方案，以便会员国和联合国加强努力，为所有受影响的人、包括流离失所者和收容社区提供帮助。

#### **暴力、不安全和官僚主义阻碍人道主义援助准入**

20. 2019 年很多地方都报告发生了针对人道主义工作者和资产的暴力事件，包括杀戮和袭击、任意拘留、骚扰、盗窃和将人道主义房地用于军事用途。2019 年，阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、马里、尼日利亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国发生的安全事件最多。<sup>6</sup> 超过 90% 的死伤者是本国工作人员。例如在也门，据报发生了 392 起针对人道主义工作人员和资产的暴力事件。在阿富汗有 32 名援助人员被杀害、52 人受伤、532 人被绑架。在刚果民主共和国，据报发生了 357 起安全事件，4 名人道主义工作者被杀害、22 人受伤、36 人被绑架。在南苏丹，2019 年报告了 535 起事件，而 2018 年为 760 起。2019 年至少有 129 名人道主义工作者由于不安全局势而转移地点，这导致人道主义行动中断。

21. 在刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、缅甸、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他地方，人道主义行动还受到各种官僚主义和其他障碍的限制。在也门，2019 年报告了 2 570 起准入相关事件，导致面向 830 万人(其中包括逾 210 万名儿童)的人道主义服务受阻或被延误。在伊拉克，尽管与冲突有关的准入限制在 2019 年有所减少，但仍发生了 320 多起涉及拒绝或阻碍人道主义援助准入的事件，影响到 140 万有需要的人。

22. 索马里境内的人道主义组织被当局任意征税，当局还对它们与供应商和服务提供商订约以及招聘工作人员进行干预。这类事件导致人道主义行动中断、延误和在某些情况下暂停。在刚果民主共和国，复杂耗时的非政府组织登记和签证程序以及对这类组织的临时征税，令人道主义行动受到影响。国家一级的授权有时得不到省一级的承认。

23. 人道主义行动也受到反恐和制裁措施的限制。在某些情况下，国家反恐政策使得一些政府对人道主义筹资和人道主义活动施加条件，从而损害了人道主义组织根据人道主义原则开展活动的的能力。根据一些国家的法律，人道主义组织在被这些国家指定为“恐怖分子”的团体有重大影响地区开展人道主义活动，可能会受到严厉处罚。安全理事会在第 2462(2019)和 2482(2019)号决议中一再敦促各国确保反恐措施符合国际人道法，并考虑到对人道主义活动的潜在影响，特别是为此在反恐和制裁框架中对公正的人道主义活动给予豁免。

<sup>6</sup> 见 <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?start=2019&detail=1>。



## 对医疗保健的持续攻击

24. 2019年,世界卫生组织(世卫组织)记录了1 006起影响医疗保健的安全事件,它们造成了825人伤亡,涉及阿富汗、中非共和国、利比亚、马里、尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦被占领土等11个国家和地区。这些事件包括摧毁医院、袭击医疗运输工具、将医疗设施用于军事用途以及劫走人道主义车队载送的医疗物品。在阿富汗,对医疗保健的袭击频率和致命性增加,造成了48 000小时的医疗服务损失,76 000次会诊被耽误。2019年12月,利比亚的敌对行动使26个医疗设施受损,其中12个被迫关闭。在也门,2019年有890万人迫切需要医疗护理,但由于冲突造成的破坏等原因,只有50%的医疗设施维持运转。阿拉伯叙利亚共和国北部的战斗导致82个医疗设施受损。在刚果民主共和国,2019年发生了406起针对医疗设施的袭击事件,严重妨碍了应对埃博拉病毒病危机的工作。冲突各方必须遵守国际人道法,确保所有专门从事医疗工作的医疗和人道主义人员、其运输工具和设备以及医院和其他医疗设施得到保护,会员国也必须加大努力执行安全理事会第2286(2016)号决议和保护医疗保健的相关建议。

## 冲突导致的饥饿

25. 冲突仍然是造成全球饥饿问题的主要原因。根据《2020年全球粮食危机报告》,2019年全球各地面临严重饥饿的人口,有7 700万——即超过57%——生活在22个受冲突或不安全影响的国家和地区。<sup>7</sup>例如,在乍得湖流域,2019年10月至12月期间与冲突有关的暴力导致面临严重粮食无保障问题的人数激增,330万人需要紧急的食品、营养和生计援助,其中大多数人在尼日利亚东北部。<sup>8</sup>据报告,存在将平民饥饿作为战争手段的行为,例如在南苏丹,这令人严重关切。

26. 安全理事会第2417(2018)号决议确认了饥饿与冲突之间的内在联系,以及国际人道法在预防和解决武装冲突中的饥饿问题方面的关键作用。该决议还重申,禁止将平民饥饿用作战争手段。2019年12月,《国际刑事法院罗马规约》缔约国大会通过了一项《规约》修正案,将在非国际性武装冲突中故意利用平民饥饿作为战争手段的行为列为战争罪。这填补了该法院管辖权的一个重要空白。该修正案还发出了一个明确讯息,即故意不让平民获得食物和其他生存必需品是一种战争罪行,是不可接受的。敦促《规约》缔约国从速批准或接受这项修正。

## 冲突对残疾人造成了格外严重的破坏性影响

27. 武装冲突对残疾人造成重大影响。例如在也门,残疾人面临的挑战包括获得保健服务、教育和就业的机会有限。由于供资延迟和经费削减,从事为残疾人创造包容环境的组织所能提供的关键服务有限。流离失所的残疾人在逃离暴力和获

<sup>7</sup> 粮食安全信息网络,《2020年全球粮食危机报告:联合分析,完善决策》(2020年)。

<sup>8</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食署(粮食署),“监测冲突国家的粮食安全状况:粮农组织/粮食署联合为联合国安全理事会成员提供的最新情况通报”,第7期(2020年1月)。

得援助方面有困难，且常常生活在不足以满足需求和有失尊严的环境中。<sup>9</sup> 老年人也面临类似的挑战，他们往往被留下来看守财产，或在其他家庭成员逃离暴力时被遗弃。

28. 安全理事会通过第 2475(2019)号决议值得欢迎，它呼吁冲突各方保护残疾人，呼吁会员国结束针对残疾人的犯罪行为不受惩罚的现象；确保他们平等获得基本服务，确保残疾人及其代表组织在人道主义行动、预防冲突、解决冲突、和解、重建和建设和平工作中的切实参与和代表性；并消除武装冲突局势中对残疾人的歧视和边缘化。

#### 不断发生的人员失踪悲剧

29. 2019 年在武装冲突中失踪的人数仍然高得令人震惊。截至 2019 年底，仅红十字国际委员会就处理了 139 000 多份失踪人员家属的寻人请求，其中大多数与过去或目前的冲突有关。失踪者的家属陷入绝望，不知亲人的命运和下落如何。他们在日常生活中还面临其他挑战，包括社会孤立以及法律、行政和经济障碍，特别是在失踪人员还曾是家里收入来源的情况下。此外，这种痛苦和不确定性常危及受冲突影响社会的社会结构重建。

30. 国际人道法和国际人权法禁止强迫失踪。国际人道法要求各方防止人员失踪，并采取一切可行措施，查明因武装冲突而据报失踪人员的下落。国际人道法还规定，家属有权获得关于失踪亲人命运和下落的信息，各国必须调查据指控的战争罪，其中一些可能涉及导致人员失踪的侵犯行为，包括强迫失踪案件。

31. 所有会员国都需要确保制定适当的法律、政策和体制框架或机制，以防止人员失踪，寻找失踪人员，并满足武装冲突局势中的失踪人员亲属的需要。关键措施包括：系统地登记、集中汇总和及时向被保护人家属告知被保护人的相关信息，特别是被拘留者和已去世人员；建立国家信息中心；收集、管理和保护关于失踪人员的信息；建立必要的法医程序和管理遗骸能力；向失踪人员家属提供心理、法律和财政支持。安全理事会第 2474(2019)号决议呼吁会员国和冲突各方采取这些措施，这值得欢迎。鼓励冲突各方和会员国利用红十字国际委员会和其他相关行为体的支持，建立必要的法律、政策和体制框架，并交流良好做法。

### 三. 在新的十年中保护平民：风险和机会

32. COVID-19 大流行可能加大保护平民工作的难度，这令人严重关切。随着各国政府和国际社会集中精力应对这场卫生危机，一些冲突当事方可能会趁疫情之机扩大优势或发动攻击，这可能导致暴力和平民痛苦增加。这种情形突显出严格遵守国际人道法以及国际人权法和标准的必要性，这样做将有助于抗击疫情的努力，包括保护医护人员、设施和交通等。

<sup>9</sup> 大赦国际，“被排斥——也门武装冲突中的残疾人”（2019 年，伦敦）。

### 由于城市的高人口密度和脆弱性，需要改变城市战争方式

33. 未来几年，城市战争仍将是武装冲突的一个决定性特征。冲突各方必须认识到，他们不能像在开阔的战场上那样在城市和其他人口居住区作战，例如使用波及广泛的爆炸性武器，把平民置于很可能被滥杀滥伤的危險之中。城镇的高人口密度意味着更多的平民面临风险。此外，城市环境的性质，包括住宅占用率高、街道狭窄和存在盲角，使各方难以准确评估和预测对平民和民用物体的伤害程度。平民有可能陷入交火，或被误认为是战斗人员并遭到袭击。战斗人员和平民混杂在一起，军事目标靠近民用物体——这可能是蓄意而为，本身就是对国际人道法的侵犯——进一步加剧了攻击造成平民附带伤害的风险。在城市环境中，冲突各方预估和尽量减少爆炸性武器的附带损害的努力也可能是徒劳的。窄街和高楼可能以预料不到的方式传导爆炸冲击，而建筑材料可能形成次级破片，进而造成平民伤亡。供水和电力系统等基本服务基础设施相互关联，易受重型爆炸武器的破坏，意味着广大平民生存所需的基本服务可能被切断。

34. 会员国和其他相关行为体正在努力拟订一项政治宣言，以应对在人口居住区使用爆炸性武器的人道主义影响，这值得欢迎。讨论仍在继续，但一项根本需要是，核准该宣言的国家需在宣言中承诺，除其他外，避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器，并制定禁止使用这类武器的行动政策。

35. 确保在城市战争中有效保护平民不仅包括避免使用波及广泛的爆炸性武器。最重要的是，必须将保护平民作为军事行动规划和实施过程中的战略优先事项。这意味着回顾和反思城市战争，分析过去和现在的行动，包括对手采用的战术，收集经验教训，确定和分享良好做法。这还意味着利用这些证据和知识为制定新的理论、战略和战术提供参考，使之充分考虑到城市环境中平民固有的高度脆弱性，以及在各级行动决策中优先考虑这些方面的必要性。

### 武器技术的发展和扩散给平民带来更大风险

36. 越来越多的国家和一些非国家武装团体使用武装遥控飞机或无人机在利比亚、索马里和也门等地发动袭击，加剧了在遵守国际人道法和国际人权法以及问责和透明度方面的长期关切(见 [S/2013/689](#)，第 26 至 28 段)。随着无人机技术扩散，应对上述关切的必要性日益迫切。目前缺乏有关武装无人机购置及其使用激增问题的辩论，导致政策真空，会员国必须与联合国、其他国际组织和民间社会合作，解决这个问题。提高透明度并加强监督和问责，将增强人们对遵守国际法的信心，推动共同标准以减少非法行为的可能性，促进实施出口管制并确保为平民提供更有效的保护。

37. 同样重要的是，须迅速采取行动消除对致命自主武器系统领域发展所造成影响的关切。自主武器通常被视为无需人工干预就能够选择目标并对目标、无论是人还是物体发动攻击的系统。虽然国际人道法条约并没有对致命自主武器系统做出具体规定，但无可争辩的是，任何自主武器系统一定是可以根据国际人道法使用的，而且也必须根据国际人道法使用。然而，对于如何能以符合国际人道法的



方式使用致命自主武器系统实施袭击，仍存在很大疑问。此外，在允许技术自动决定是否夺走人命方面，还有一些基本的道德和伦理问题。

38. 越来越多的会员国呼吁禁止致命自主武器系统。其他国家认为，适用现有的国际人道法就足以对这些系统的使用进行管制。各方似乎都同意，最起码需要保留人对使用武力的控制或判断。会员国必须在联合国、其他国际组织、民间社会和私营部门的支持和积极参与下，迅速就应适用于自主武器的特征以及商定的限制和义务达成共识。

#### 恶意使用数字技术给平民带来更多危险

39. 在全球范围内，数字技术帮助人们建立联系、分享新闻和信息、学习和做出决定。在武装冲突局势中，信息可以拯救生命。信息也可能被滥用，以宣扬仇视和煽动暴力行为。在许多冲突局势中，社交媒体被用于传播虚假消息，制造分裂和加剧暴力。在脆弱局势中，仇恨言论因数字技术而扩增，为包括政治行为体在内的个人和有组织的团体创造机会，利用已有的恐惧和不满并引发暴力。对伊黎伊斯兰国等一些非国家武装团体而言，社交媒体是其招募、进行操纵和开展协调的重要手段。

40. 要应对此种恶意使用数字技术的行为，就需要采取综合办法。其中包括开展预防活动和建立监测、识别和评估威胁的专门知识，建设受影响民众的复原力，提高数字素养，并在信息已传播的情况下减轻损害。在开展所有这些工作时，必须仅对表达自由和信息自由实施合法、必要和相称的限制。这需要会员国、民间社会、私营部门、区域组织和包括联合国在内的国际组织共同参与。2019年5月，联合国启动了《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，<sup>10</sup> 旨在加大力度消除仇恨言论的根源和驱动因素，并使人们能够采取有效应对措施。

41. 恶意使用数字技术的可能性也延伸到对关键基础设施的网络攻击。例如，医疗保健和能源部门的数字化和互联互通增强，使其特别容易遭受直接网络攻击以及对其他目标的攻击所导致的附带损害。在危机时期，包括在 COVID-19 大流行期间，这种脆弱性经常被利用，若干国家的医疗设施成为严重网络攻击的目标，并且国际刑事警察组织(国际刑警组织)报告勒索软件攻击增加。世卫组织面临大量网络攻击和冒充企图。同样，在武装冲突局势中影响供电和供水基础设施运行的网络攻击可能对平民造成重大伤害。全球互联互通的发展意味着此类攻击的频率可能会不断增加，影响日益广泛，并对许多系统或网络同时造成影响。对这些袭击所作回应可能会增加对平民的威胁。在网络空间中难以明确界定国家和非国家行为体，加剧了确定网络攻击的责任及其意图方面的挑战。越来越多的国家认识到国际人道法适用于武装冲突期间的网络行动。<sup>11</sup> 但需要进一步思考，找到减少此类行动可能造成的人类代价的方法，并努力就国际人道法的解释达成共识。

<sup>10</sup> 见 [www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml](http://www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml)。

<sup>11</sup> 红十字国际委员会，《国际人道法与当代武装冲突的挑战：在<日内瓦四公约>70周年之际再次承诺在武装冲突中开展保护工作》(2019年10月)。

## 冲突和气候变化的环境影响导致平民苦难加剧

42. 上一份报告强调了冲突对环境的负面影响及其对人类健康的后果(S/2019/373, 第 50 段)。武装冲突对自然环境有直接和重大影响, 导致栖息地长期遭破坏, 野生生物因偷猎行为或因其被受冲突影响民众当作食物来源而遭受直接损失, 自然资源被过度开采并退化, 土壤、空气和水污染增加。这可能会对当地居民及其赖以生存的环境造成有害影响。

43. 会员国、国际组织和民间社会更加关注武装冲突所造成的环境破坏, 这值得欢迎。安全理事会 2019 年 12 月举行的一次“阿里亚办法”讨论提出了重要建议, 值得进一步探讨和讨论。此外, 国际法委员会《与武装冲突有关的环境保护原则草案》已分发给各国政府征求意见。2020 年, 红十字国际委员会将发布在武装冲突局势中保护自然环境的最新指导方针。该指导方针将澄清现有的国际人道法规则, 并指导冲突各方采取具体措施推动执行这些规则。

44. 武装冲突的环境后果也可能加剧气候变化, 这进一步突显了执行国际人道法的重要性。例如, 破坏石油装置和化学设施以及故意点燃油井(如 2016 年在伊拉克发生的情况)可能使大量温室气体和其他空气传播的污染物进入大气。

45. 与此同时, 受冲突影响的人口尤其容易受到气候变化的影响。武装冲突破坏或摧毁基础设施, 降低金融稳定性, 并对原本可支持适应努力的外国投资或干预措施产生负面影响。<sup>12</sup> 在全球范围内, 许多冲突发生在极易受到气候冲击影响的温暖气候带, 农业是那里普遍且主要的生计方式。人道主义事务协调厅指出, 世界上最严重的八次粮食危机均与冲突和气候冲击有关。在撒哈拉以南非洲, 冲突、洪水、干旱和其他自然灾害叠加, 导致新的境内流离失所者仅在 2015 年至 2018 年的三年间就翻了一番。<sup>13</sup> 冲突削弱了机构建设, 也降低了各国及其人民适应气候变化并相应做出规划的能力。更好地认识冲突与气候变化之间的关系至关重要。

## 保护平民、维持和平和特别政治任务

46. 根据安全理事会赋予的任务, 保护平民仍将是联合国维持和平行动的一个优先事项。维和行动部署在安全状况不断变化的环境中, 将不断进行调整, 确保在文职、警察和军事部门所作贡献基础上采取综合办法保护平民。和平行动部发布的经修订政策和题为“在联合国维持和平行动中保护平民手册”的新指南共同阐述了这一综合全面的办法。将通过实地访问和任务区内培训以及开展包括各项活动和资源的虚拟运动, 向特派团领导层和平民保护顾问提供执行该政策和指南的支助。

47. 联合国维持和平行动将与其他保护行为体以及当地社区、会员国和区域组织一道, 继续支持东道国保护平民的主要责任。在寻求实现长期和可持续和平的进程中, 维持和平行动将使其政治参与及其对和平进程的支持与军事、警察和社区

<sup>12</sup> 挪威红十字会, 《重叠的脆弱性: 气候变化对人道主义需求的影响》(2019 年, 奥斯陆)。

<sup>13</sup> 《2020 年全球人道主义概况》(人道主义事务协调厅, 2019 年 12 月)。

一级的保护办法对接，从而确保采取连贯一致、综合的全特派团保护办法。维持和平行动将确保查明并减轻因其存在和行动而使平民面临的风险。

48. 为了支持整个联合国系统对和平与安全采取积极主动的预防性办法，在联合国存在的过渡及变化期间，维持和平行动的保护平民办法需要更加系统有序。这尤其适用于在维和行动重组、缩编和结束期间及之后平民仍处于危险状况的环境。这将需要联合国系统行为体、安全理事会和东道国在过渡规划期间开展协作和对话。需要设立明确的基准和标准，以确保保护平民仍然是联合国全系统办法的核心，该办法在考虑到现有工具和资源的同时，优先满足面临危险人口的需要。

49. 一般而言，联合国特别政治任务的授权任务不包括使用武力或利用军事和警察人员来保护平民，但它们也可以发挥重要作用。特别政治任务可以根据行动环境，采取以下办法为保护平民做出贡献：政治参与和民间社会参与、斡旋、对话、能力建设和宣传倡导。一些特别政治任务的任务授权是支持国家当局保护和促进人权，加强执法、司法程序和追究对严重罪行的刑事责任。

#### 四. 主要挑战依然是：尊重法律和追究严重违法行为的责任

50. 必须重申，如果冲突各方尊重国际人道法和国际人权法，并且第三国采取措施确保国际人道法得到尊重，平民遭受的巨大痛苦就会显著减少。然而，一个不折不扣的事实依然是：尊重法律和追究严重违法行为的责任是加强平民保护所面临的两个最紧迫的挑战。

##### 要求尊重法律，不能仅停留在口头上

51. 2019 年全年，会员国、联合国和其他行为体强调指出了保护平民的重要性并重申了对国际人道法及其执行的承诺。如上文第 4 段所述，还采取了一些重要的国家举措。43 个会员国赞同法国和德国提出的行动呼吁，以加强对国际人道法的尊重并加强有原则的人道主义行动。2019 年 12 月，红十字与红新月国际大会通过了各国更好地执行国际人道法的路线图。

52. 赞同该行动呼吁的国家承诺采取具体步骤，加强对国际人道法的尊重，包括通过或加强国家保护框架，以确保在国内落实该行动呼吁。2018 年和 2019 年报告(S/2018/462 和 S/2019/373)的行动 1 明确促请各国制定此类框架，作为加强敌对行动中对法律的尊重的一种手段，并为此明确保护平民方面的机构权责。除其他外，该框架应包括积极主动的办法，以防止对平民造成伤害或至少减轻和应对这一伤害，并加强国家和非国家武装团体对平民的保护。根据上述倡议，会员国制定该框架，并在其中纳入 2018 年报告附件所述的要素，将是保护平民方面的一种可取之举。

53. 行动呼吁包括承诺就国际人道法培训伙伴部队，承诺支持向非国家武装团体提供此种培训。应该开展这两项活动，它们都是确保遵守法律的关键。正如 2018 年和 2019 年报告的行动 2 所述，加强非国家武装团体对法律的尊重需要人道主义行为体和其他相关行为体与此类团体开展有原则和战略性的持续接触。这样做

并不赋予相关团体任何合法性，而是反映了以下现实，即与非国家武装团体进行接触是实现遵守法律、谈判人道主义援助准入和开展人道主义活动的必要条件。

#### 找到政治意愿，缩小问责差距

54. 正如 2018 年和 2019 年报告的行动 3 所强调的那样，确保追究违法行为的责任是增强对法律尊重的重要组成部分。然而，实现上述目标的努力还不够。

55. 安全理事会过去采取了重大步骤，以加强对严重违反国际人道法和人权法行为的问责。例如，其中包括 1993 年和 1994 年分别设立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭，2004 年成立了达尔富尔问题国际调查委员会，2013 年成立了中非共和国问题国际调查委员会。2005 年，根据达尔富尔问题国际调查委员会的调查结果，安理会采取了前所未有的步骤，将达尔富尔情势提交国际刑事法院检察官；2011 年，将利比亚情势提交检察官。

56. 大会设立了协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制，以收集和保存在阿拉伯叙利亚共和国境内实施的犯罪的证据，以便今后进行起诉。人权理事会成立了阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会，并成立了缅甸问题国际独立实况调查团，后来于 2018 年设立了缅甸问题独立调查机制，此外还成立了也门问题国际和区域知名专家小组。

57. 其他进展包括 2019 年根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》提交国际法院的冈比亚诉缅甸案。此举导致法院于 2020 年 1 月下达保护罗兴亚人群体成员的临时措施。在国家一级，若干国家根据普遍管辖权原则持续开展了有关在阿拉伯叙利亚共和国、利比里亚和卢旺达境内实施的国际罪行的一系列调查、逮捕和起诉工作。

58. 为了防止再次发生战争罪并为受害者伸张正义，需要对有关战争罪的指控开展可信的调查并进行起诉，无论所指控罪行在何时何地发生。

59. 就冲突各方在多大程度上采取必要步骤确定并调查可能的严重违法行为而言，各国的国内法律框架和实践存在差异。红十字国际委员会和日内瓦国际人道法和人权学院最近向各国发布了指导方针，其中载有武装冲突期间开展调查工作的总体框架以及相关的国际原则和标准。<sup>14</sup>

60. 几乎没有军队定期跟踪或调查其行动对平民造成的伤害，但这种跟踪或调查可帮助查明可能的严重违法行为。最近的一项研究发现，就何时以及如何调查对平民造成伤害而言，做法不一致；研究还注意到以下情况，即调查以不完整或不充分的内部信息为依据得出结论，以及调查未充分纳入证人面谈或现场考察等

<sup>14</sup> 红十字国际委员会和日内瓦国际人道法和人权学院，“调查违反国际人道法行为的指导方针：法律、政策和良好做法”（2019 年 9 月）。

外部证据。<sup>15</sup> 上述研究载有改进现有做法的建议。此外，联合国最近发布了支持建立伤亡情况、包括武装冲突局势中伤亡情况记录系统的指南。<sup>16</sup>

61. “加强对国际人道法的尊重和有原则的人道主义行动的行动呼吁”和“改善国际人道法的国内实施路线图”均涉及违法行为追责问题。该问题也是广泛学术评论的主题。<sup>17</sup> 各国负有推动并确保追责的首要责任，并应该为此采取具体和可信的实际行动。过去 20 年，秘书长关于保护平民的报告包括有关追责问题的广泛建议，这些建议今天仍然适用，应予以执行(例如见 S/2009/277，第 61 至 73 段)。

62. 根据上述各项资料，建议会员国和冲突的非国家当事方酌情：

(a) 向武装部队和非国家武装团体成员提供关于国际人道法和国际人权法的培训，包括复习培训；

(b) 发布明确各自义务的手册、命令和指示，确保有适当调查程序，并确保提供法律顾问，以便让指挥官了解法律的适用；

(c) 通过建立有效的监测及举报机制和惩戒程序，确保命令和指示得到遵守，其核心必须是恪守指挥责任原则；

(d) 建立专门能力，以跟踪、分析和回应有关造成平民伤害的指控并从中汲取经验教训。

63. 此外，尚未开展以下工作的会员国应该：

(a) 通过国家立法，起诉涉嫌犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和其他违反国际人道法和国际人权法的人，并向受害者提供补救；

(b) 搜捕和起诉涉嫌犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和其他违反国际人道法和国际人权法的人，或根据适用的国际法规则予以引渡；

(c) 毫不拖延地成为国际刑事法院《罗马规约》的缔约国；

(d) 与国际刑事法院及其他调查和司法机制开展充分合作。

64. 敦促安全理事会考虑：

(a) 继续将据称已发生国际刑事法院对其具有管辖权的犯罪的情势提交国际刑事法院；

(b) 坚持要求会员国与国际刑事法院及类似的司法机制充分开展合作；

(c) 视需要采取有针对性的措施落实此种合作；

<sup>15</sup> 冲突中的平民中心，哥伦比亚法学院人权研究所，《寻找答案：美国的军事调查和对平民造成的伤害》(2020 年)。

<sup>16</sup> 人权事务高级专员办事处，《伤亡记录指南》(联合国出版物，出售品编号：E.20.XIV.1)。

<sup>17</sup> 例如，见 Theodor Meron, “Closing the accountability gap: concrete steps toward ending impunity for atrocity crimes”, *American Journal of International Law*, vol. 112, issue 3, pp. 433-451 (July 2018)。



(d) 系统地要求提交关于严重违反国际人道法和人权法行为的报告；

(e) 授权调查委员会审查对此种违法行为存在关切的情势，以期查明负责人，并在国家一级追究其责任。

65. 此外，敦促会员国：

(a) 对调查、司法和检察基础设施、包括第三国的此类基础设施进行投资；

(b) 采取适当步骤确保受害者和证人得到保护，使他们能够安全地参与调查和审判；

(c) 加强国家间合作，包括提供专门知识交流，以提高法官、检察官、辩护律师和调查人员等国家行为体的能力；

(d) 考虑并支持区域一级的追责倡议；

(e) 拟订创新解决办法，以推动并确保加强追责；

(f) 拒绝赦免和有针对性地豁免战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和其他严重违反国际人道法和国际人权法的行为。

66. 加强对国际罪行和其他违反国际人道法和国际人权法行为的问责，不仅需要受冲突影响的会员国的国家进程、而且还需要对其他会员国的国家进程进行更多的政治和财政投资。我敦促各国采取一切必要步骤，履行国际社会防止这些罪行和违法行为的集体责任，优先开展调查和起诉工作，并在上述建议基础上制定有原则的综合办法，以实现追责。

## 五. 结论

67. 保护平民的最有效办法是预防武装冲突爆发、升级、延续和再次爆发。鉴于世界面临 COVID-19 大流行这一巨大挑战，平息枪声的必要性已达到最为迫切的地步。我要再次敦促冲突各方响应我关于全球停火的呼吁，以便推动应对这一大流行病的努力。在无法防止或解决冲突的地区，冲突各方、会员国、联合国和民间社会必须集体加强对平民的保护。最根本而言，这意味着确保在所有情况下都尊重法律并追究严重违法行为的责任。已经有实现上述目标所需的、现成可用的工具。比以往任何时候都更加需要的，是优先保护平民的政治意愿和承诺，以确保对于今天和将来受武装冲突影响的人而言，保护平民成为真正的现实。