



安全理事会

Distr.: General
10 July 2018
Chinese
Original: English

2018 年 6 月 29 日波兰常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函提交 2018 年 5 月份安全理事会轮值主席波兰汇编的 2018 年 5 月 22 日安全理事会举办的关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论摘要，以及公开辩论结束后的会外活动组织者编写的会外活动摘要(见附件)。

感谢你对本次公开辩论所作贡献。我还希望，所附的意见摘要虽然并不代表这些意见获得认可，但将为在联合国安全理事会于 1999 年 9 月史上首次通过关于保护平民的决议 20 周年之前采取进一步行动奠定基础。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发给荷。

大使

约安娜·弗罗内茨卡(签名)



2018 年 6 月 29 日波兰常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全理事会于 2018 年 5 月 22 日举行的关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论主席摘要

引言

在波兰担任安全理事会主席期间，安全理事会于 2018 年 5 月 22 日召开了关于武装冲突中保护平民问题的部长级公开辩论。这次辩论旨在讨论秘书长关于武装冲突中保护平民的年度报告(S/2018/462)，并推动采取切实措施，加强对平民的保护，尽量减少世界各地许多武装冲突中平民遭受的持续伤害。

这份摘要反映了主席总结的辩论中提出的主要主题和行动构想。虽然摘要并不代表这些意见获得核可，但将为联合国安全理事会于 1999 年 9 月史上首次通过关于保护平民的决议 20 周年之前采取进一步行动奠定基础。公开辩论的完整记录可在安理会网站上查阅(S/PV.8264)。

摘要

共有 85 名发言者、会员国(包括部长级代表)和区域组织在会上发言。秘书长、红十字国际委员会总干事伊夫·达科尔和民间社会代表伊拉克阿迈勒协会联合创始人哈娜·埃德瓦尔女士作了通报。

许多会员国反复强调的主题包括：作为保护平民实际措施范例的国家政策、追究违反国际人道主义法和(或)国际人权法的责任、加强对冲突中医护服务的保护、通过联合国维持和平行动保护平民、在武装冲突中人道主义援助不受阻碍地通行。

秘书长致辩论开幕词，他着重指出，保护平民的最有效方法是预防冲突并结束冲突。秘书长称局势不如人意，同时确认，各方越来越认识到尊重国际人道主义法和人权法有助于减少冲突和打击恐怖主义。他建议：

- 所有国家政府应制定在冲突中保护平民的国家政策框架，并列出具体的减轻和应对平民遭受的伤害的积极措施
- 会员国应支持联合国和其它方面与非国家武装团体接触，以制定保护平民的政策、行为守则和行动计划
- 会员国应支持以更大力度倡导保护平民；并采取一致行动，确保追究严重侵权行为的责任，以期制止有罪不罚之风

红十字委员会总干事强调，有必要通过实地行动来配合规范和政策方面的工作，减少和防止痛苦的最有效方式是维护基本的人道原则，包括在拘留场所这样做。他强调，各国必须不仅遵守国际人道主义法，而且影响那些与其合作或者受其支持的人，以确保后者遵守此类法律原则。他还强调了解决失踪人员问题的重要性，因为如果不解决这个问题，就可能对和解、稳定与和平产生长期影响。世

界各地武装冲突各方尊重法律的事例很少得到报道，他认为国际人道主义法在行动项目是宣传此种确凿实例的一种方式，目的是重申法律的积极影响。

埃德瓦尔女士根据个人经验，强调必须为武装冲突受害者提供诉诸司法的机会并确保问责。她着重指出这些努力必须与和解进程明确挂钩，强调在社区一级制定包容性政策的重要性，并呼吁采取对性别敏感的办法，以促进社会融合。任何努力都应解决造成冲突的长期结构性驱动因素，以建设社区预警能力。

与会者讨论了武装冲突各方、会员国、联合国和其他伙伴为加强对国际法、包括国际人道主义法和人权法的尊重而采取的实际措施。这些措施有助于加强平民保护，包括保护弱势群体或需要特别保护的人，即妇女、儿童、残疾人、失踪人员及其家属和被拘留者。

发言者们再次强调必须维护国际人道主义法和人权法。他们强调，武装冲突各方有责任尊重和确保尊重法律，并保护其有效控制下的平民和满足其基本需要。他们还呼吁武装冲突各方采取一切可行的预防措施，特别是在城市环境中尽量减少对平民的伤害。他们一再提及对违反国际人道主义法和人权法的行为追究责任，包括通过国际机制追究责任。会员国呼吁让人道主义援助畅通无阻，并指出，违反国际法事件导致大规模流离失所和全球保护危机。

许多代表团强烈谴责攻击人道主义工作人员和设施以及其他阻碍人道主义援助准入的行为，并呼吁为这种准入提供便利并追究构成违反国际法行为的阻挠行为的责任。大多数发言者强调，必须执行关于在冲突局势中保护医疗服务的第2286(2016)号决议的规定，并谴责对医务人员和设施的持续攻击以及对武装冲突区内一视同仁的医疗服务的其他形式的阻挠。

许多发言中强调了特别是在城市环境中的敌对行动背景下在人口居住区使用爆炸性武器问题。许多发言者对敌对行动区内基本民用物体遭到破坏以及整个社区遭受的长期人道主义影响表示遗憾。引人注意的是，许多代表团强调指出并谴责对教育设施的攻击，并指出《安全学校宣言》作为保护冲突中教育的必要政治承诺的重要性。此外，发言者们指出对媒体人员的攻击极为令人忧虑。

通过联合国维和行动保护平民也是辩论的一个中心议题。许多国家、包括联合国维持和平行动的主要部队和警察派遣国，都提到需要确保维和行动拥有执行任务所需的充足资源和能力。发言者们呼吁安全理事会为维持和平行动规定明确、现实和可实现的任务。

许多代表团强调了包括在联合国维持和平行动中促进性别平等的保护的重要性，在应对冲突中的性暴力和基于性别的暴力以及妇女、女童、男子和男童的各种保护需求方面尤其如此。

行动想法

辩论中提出了许多想法和参考点。为推动今后的审议工作，以加强各级对平民的保护并减轻对平民的伤害，现将多次有人提出的想法汇编如下：

在国际一级

- 包括在联合国维持和平特派团的任务中，将保护平民列为优先事项。鼓励会员国进一步加强保护平民的规范架构，并采取具体行动，在第1265(1999)号决议通过 20 周年之前推进这一议程。
- 也通过执行《2030 年可持续发展议程》，优先重视预防冲突和解决冲突根源，这将有助于建立社会凝聚力并促进和保护人权。应进一步鼓励预防外交、调解和通过政治手段和平解决冲突。
- 应鼓励制定关于加强对国际人道主义法和人权法尊重的政府间倡议，以此分享最佳做法并克服实际执行相关法律文书以及倡导尊重国际人道主义法和人权法的挑战，包括不受阻碍地获得人道主义援助。
- 改进国际人道主义法和人权法遵守情况的数据收集、监测和报告。
- 在各国、从业人员、民间社会和人道主义组织之间建立伙伴关系。创造包容的环境，以增加合作伙伴之间的信任。支持致力于加强平民保护的组织，包括人道主义事务协调厅、世界卫生组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、红十字委员会、无国界医生组织、保护冲突中平民组织等。
- 与冲突各方进行对话，包括与武装部队和非国家武装团体进行对话，使它们了解自己的义务，并通过改变做法采取相应行动。
- 为联合国维和行动制定强有力、明确和可实现的保护平民任务，并为这些特派团配备足够的资源和能力，以有效执行任务。支持秘书长的维和改革行动倡议，对于改善联合国维和行动保护平民工作至关重要。保护任务应与全面政治战略挂钩。
- 加强维持和平行动文职部门，确保联合国特派团所有部门以综合方式合作和行动，包括在威胁评估、行动规划和决策方面。对保护平民具有重要意义的员额和方案活动、包括用于人权监测和报告以及将性别主流化的员额和方案活动，应得到更多资金。
- 为联合国维持和平行动制定和执行全面的业绩政策，确定透明的业绩标准。确保执行维持和平行动部和外勤支助部关于保护平民任务执行情况问责制的政策。为联合国维和特派团的军事和文职人员组织部署前、行动区内和部署后培训。
- 联合国维持和平行动加强安全和负责任的社区参与，包括与妇女、青年和民间社会的接触，以改善对平民的保护。
- 将性别视角纳入联合国各特派团的各种行动，包括在维持和平行动的组成方面。

- 促使联合国维持和平行动在暴力侵害平民事件发生可能性高的地区进行预防性战术部署。
- 加强可以通过信息交流等支持联合国维和行动的与区域和次区域组织的合作。
- 将建设和平目标纳入维持和平，承认维持和平人员作为早期建设和平者的作用。
- 重点加强对已犯罪行的问责。对具体事件进行独立公正的调查。在这方面利用国际人道主义实况调查委员会等现有文书和机构。鼓励秘书长利用《宪章》第九十九条赋予的权力，提请安全理事会注意即将发生或正在发生的大规模攻击平民事件。
- 鼓励安全理事会利用一切可用工具保护平民，包括制裁、武器禁运、实况调查团、收集和储存证据的独立机制、调查委员会和将施害者绳之以法的司法机制，包括国际法庭和混合法庭。还要求安理会加强对国家司法程序和混合机制的支持。安理会听取了谴责将饥饿、性暴力和基于性别的暴力作为战争手段的呼声。
- 要求安全理事会在国家管辖权失效时更频繁地将最严重的罪行提交国际刑事法院。
- 鼓励会员国制定进一步举措，以限制在战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪案件中在安全理事会上使用否决权。
- 考虑使用和支持非武装平民保护等非军事保护工具。
- 向会员国提供必要的财政和技术支持，以实施其国家框架并促进过渡时期司法工作。

在国家一级

- 根据秘书长关于武装冲突中保护平民的报告及其附件，制定保护平民的国家政策框架。将国际人道主义法和人权法纳入国家政策和方案，修订刑法和其他法律。
- 制定国家军队、伙伴部队和国际联盟积极主动减轻和应对对平民伤害的措施。优先重视国家安全机构和国家武装部队的能力建设和提高认识。收集高质量的数据，以开发更好的工具，防止伤害发生并减轻伤害发生时的后果。向平民提供事后补偿措施或援助。在军事人员的整个职业生涯中对他们进行培训。提高他们在城市战中保护平民的能力，包括为此找到使用爆炸性武器的替代办法。
- 按照《武器贸易条约》，以尊重国际人道主义法和人权法作为武器转让和出口的条件，更广泛地利用一切符合国际法的手段影响冲突各方的行为。

- 为人道主义援助提供畅通无阻的准入。
- 将性别视角纳入国际人道主义法和人权法执行工作。
- 在规划监狱基础设施时遵循纳尔逊·曼德拉规则。为拘留所工作人员提供管理拘留场所的培训、能力和独立监督，并使司法和程序上的保障措施得以迅速执行。列出被拘留者姓名，以防止他们失踪并方便他们与家人沟通。
- 及早采取行动防止人员失踪，包括收集和集中有关死者和失踪人员的信息，并有效搜寻据报告失踪的人员；测绘、标记和保护所有墓地；确保对死者进行有尊严和适当的管理，以便妥善辨认遗骸，让家属得到亲人死讯通知并找回遗骸；确保建立适当的国内法律框架，以便能够采取这些行动。
- 协同努力，以确保追究严重违反和践踏国际法的责任，结束有罪不罚的风气，对严重违反行为进行可信的国家调查，并全力支持国际刑事法院的工作。发展更有效的军事司法系统。
- 支持联合国和其它方面与非国家武装团体接触，以制定保护平民的政策、行为守则和行动计划。
- 确保国内立法使保健专业人员能够依照国际人道主义法与医德，公正和安全地开展工作。
- 支持改变行为方式的举措和其它旨在加强对保健工作者整体尊重的提高认识手段，以便即使在极其困难的情况下，他们也能够安全地工作。
- 对其军事理论、程序、规划以及做法进行审查，在军事行动中保护医疗保健。确保为保健专业人员提供针对具体冲突的培训和支​​持，进行能力建设，确保保健系统做好准备。确保国内立法使保健专业人员能够依照国际人道主义法与医德，一视同仁和安全地开展工作。
- 推行支持前战斗人员解除武装、复员和重返社会的方案。加强向受害者提供支持和援助的机构。推行心理康复计划，以促进和解。
- 开展有助于维持善治的全面安全部门改革。
- 支持过渡时期司法，促进和保护法治和人权。
- 妥善保管并销毁武器储存。
- 一贯倡导保护平民和尊重国际人道主义法和人权法。在这方面作出自愿承诺并制定新的目标。

冲突各方提出的详细行动构想

- 保护平民，包括高危职业人员、卫生和媒体工作者、笔译员和口译员。

- 建立在其指挥下协调保护平民工作的单位，并与联合国合作提供培训和技术援助。
- 重新评估和调整城市战中武器的选择。
- 避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器。调查和评估任何攻击的影响。
- 假定任何地点或物体均为受保护的民用物体，除非事实证明并非如此。绘制和更新民用场所地图，包括医疗设施、教育机构和礼拜场所。
- 反对给有效的人道主义行动制造困难的各种官僚阻碍，包括拖延颁发许可和签证。
- 打击包括作为战争策略的性暴力。反对以让平民挨饿作为战争手段的做法，因为这违反了国际人道主义法。
- 反对以反恐为借口将有原则的人道主义援助定为犯罪，反对阻碍人道主义活动的措施。

附文一

2018年5月22日安全理事会举办的关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论期间提出的最佳做法

- 许多会员国提到其致力于加强对国际人道主义法和人权法尊重的国家机构,包括监测将国际人道主义法和人权法纳入国家立法情况的机构间机构(委员会)和为赔偿受军事行动和恐怖袭击影响的受害者而设立的委员会。此外,会员国还介绍了为协调与危机管理有关的工作和保障人道主义援助提供而设立的国家中心。
- 一些代表团强调,减轻和应对平民伤害的政策和做法,如非洲联盟驻索马里特派团和驻阿富汗国际安全援助部队跟踪平民伤亡情况,以及阿富汗政府预防和减轻平民伤亡的国家政策,是加强保护平民的重要进展。
- 一些代表团提到制定法律框架的积极影响,包括宣言、共同承诺契约、指导原则和行为守则,如《安全学校宣言》、《关于维持和平和防止招募及使用儿童兵的温哥华原则》、《紧急情况下保护免受性别暴力行动呼吁》和法国牵头的《关于在冲突中保护人道主义和医务工作者的宣言》。
- 与会者推崇关于保护平民的长期国家战略和行动计划。他们认为制定有利于人道主义援助的内部条例是有效的。
- 世界卫生组织关于攻击医疗服务情况的实时监测系统是数据收集改进的一个实例,红十字国际委员会《危险中的医疗保健倡议》处理了医务人员保护问题,与会者引述这两个例子,称之为最佳做法范例,是今后可进一步加以发展的举措。
- 安全理事会听取了旨在将安全与发展联系起来的人道主义援助方案情况,包括儿童和青年重返社会方案。
- 成员国详细阐述了为提高认识而组织的国际会议,并鼓励举行务虚会和集思广益会议,以制定创新解决方案。
- 多个与会者称,为来自几个国家的维和人员举办的综合培训班和课程很有效。一些代表团赞扬分享培训材料并将其翻译成多种语文。
- 与会者鼓励制定和实施创新办法的试点项目,如埃尔西妇女参与和平行动协会倡议。
- 与会者鼓励会员国和民间社会建立伙伴关系,以制定今后如何加强武装部队完成任务时履行保护和尊重武装冲突中保健服务的义务的能力。
- 与会者提及社区警报网络和社区联络助理,作为加强平民保护的社区一级参与的例子。
- 与会者称《让残疾人参与人道主义行动宪章》为让弱势群体参与的一个范例。
- 与会者提到设立收集证据的委员会,以确保追究责任和支持起诉战争罪或其他违反国际法的行为。

附文二

2018年5月22日安全理事会举办关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论期间建议认可和执行的国际法律框架

1. 1899年和1907年《海牙公约》、1949年《日内瓦四公约》以及1977年和2005年《附加议定书》；《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》；《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》；《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》及其议定书；《防止及惩治灭绝种族罪公约》；《集束弹药公约》；《武器贸易条约》；《国际刑事法院罗马规约》和对《国际刑事法院罗马规约》侵略罪的修正案；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。
2. 安全理事会第1265(1999)、1786(2007)、1894(2009)、2222(2015)和2286(2016)号决议。
3. 大会第46/182号决议。
4. 加强问责制、一致性和透明度国家集团编写的安全理事会打击灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪行动的行为守则；纳尔逊·曼德拉原则；《基加利保护平民原则》；《关于维持和平和防止招募及使用儿童兵的温哥华原则》；《安全学校宣言》；《关于在冲突中保护人道主义和医务工作者的宣言》；《关于境内流离失所问题的指导原则》。

附文三

关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论之后的会外活动摘要

会外活动 1

在反恐背景下保护平民：捍卫有原则的人道主义行动空间

2018 年 5 月 23 日，国际和平研究所

会外活动 1 由瑞士常驻联合国代表团和国际和平研究所共同举办。

发言者

哈佛法学院国际法和武装冲突项目主任 Naz Modirzadeh；红十字国际委员会总干事 Yves Daccord；顾问 Marine Buissonnière (与冲突中保障健康组织、埃塞克斯大学、人权理事会人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员协作)。

摘要

反恐措施是确保个人和集体安全的关键。各国在大会第 70/291 号决议中确认，重要的是，反恐立法和措施不应妨碍根据国际人道主义法提供的人道主义和医疗活动或与所有有关行为体的接触。然而，相关安全理事会决议并未就上述表述的国内含义给出具体指导意见。此外，越来越多的证据表明，反恐措施可能对按照人道主义原则开展的援助和保护行为造成负面影响，从而损害对平民的保护。

在此背景下，讨论表明必须确定方法和手段，确保反恐措施不对保护平民造成不利影响，而是保障和确保医疗服务和有原则的人道主义行动得到保护。与会嘉宾列举的事例证实反恐措施可能导致有原则的人道主义行动空间减少，因而造成极为重大的影响，为此需要所有相关各方、特别是会员国采取紧急行动。在这方面，讨论提及以下事例：

- 某些情况下，对人道主义行动的刑事定罪增加，特别是通过一些国内反恐立法的含糊措辞(如未加限定地禁止“物质支持”或“存在关联”行为)来定罪的情况增加
- 针对曾经提供医疗服务或开展其他人道主义活动的个人的起诉案件
- 将整个人群排除在人道主义援助受益群体之外(特别是在被指定为恐怖主义分子的武装团体活跃的地区)，因而有悖人道主义援助的公正性和独立性原则，对人道主义行为体的信任问题造成不利影响
- 捐助者协议中过于严苛的反恐供资条件可能妨碍提供人道主义服务，与公正的人道主义组织的任务或使命实际上背道而驰

* 本附文旨在提供组织者编写的讨论简要摘要，未必反应会议与会嘉宾、组织者或共同赞助者的观点。

建议

讨论确定了若干旨在采取反恐措施的同时充分捍卫国际法的建议，包括：

- 确保各国通过的立法不违背其通过国际人道主义法条约支持和认可的原则，不挑战有原则的人道主义行动
- 在国际、区域和国家各级反恐措施中加入所谓的“人道主义豁免”
- 在涉及国际人道主义法和人道主义行动的有关文本(如安全理事会制裁或联合国全球反恐战略等)中，使用高度谨慎和精确的措辞
- 鉴于某些反恐措施的不利影响已有确凿记录，应探讨如何将该问题纳入相关论坛和更广泛的政治讨论
- 确保讨论的包容性，包括与各国及有关机构和专家群体(例如人道主义和反恐利益攸关方或银行业监管方)开展讨论

会外活动 2

保护和照顾武装冲突中的伤病员：持续存在的挑战和举措

2018 年 5 月 23 日，联合国总部

会外活动 2 由人道主义事务协调厅、阿富汗、法国、波兰和瑞士常驻联合国代表团、世界卫生组织、冲突中保障健康组织共同举办。

发言者

波兰常驻联合国副代表马里乌什·莱维茨基；联合国主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马克·洛科克；法国常驻联合国代表弗朗索瓦·德拉特；瑞士常驻联合国代表于尔格·劳贝尔；阿富汗常驻联合国副代表纳齐富拉·萨拉宰；世界卫生组织(世卫组织)卫生紧急情况方案紧急行动人道主义政策和指导临时负责人 Rudi Coninx；波兰国际援助中心首席执行干事 Wojtek Wilk；冲突中保障健康主席 Leonard Rubenstein。

摘要

冲突各方有义务搜寻、接收、尊重和照顾包括敌方人员在内的伤病员，此项义务最为直接地彰显了国际人道主义法的精神。有鉴于此，该会外活动旨在探讨如何在这方面进一步促进对国际人道主义法的尊重，同时探讨具有里程碑意义的安全理事会第 2286(2016)号决议的执行情况。

尽管一视同仁地提供医疗服务所面临的障碍众所周知，但直到最近才有一些利益攸关方参与各类举措，加强对冲突中地区医疗服务的保护，这些举措有望最终给当地带来变化。冲突中保障健康联盟的报告《前线暴力：2017 年袭击医疗服务事件》概述了 2017 年武装冲突地区的医疗服务状况，以及促进一视同仁地向全球伤病员提供医疗服务所面临的挑战。讨论提到了各类切实解决方案，如世界卫生组织发起的医疗服务攻击监测系统(旨在确保系统性监测针对医疗服务的暴力行为)，以及重申以往承诺的政治宣言。法国随后介绍了本国军队在当地开展的做法，还介绍了一项由 11 国签署的政治宣言，其中载有具体措施，包括审查国家立法、调查和记录违反事件，以及确保军事政策、程序和实践顾及平民保护。

建议

- 落实及协助落实秘书长依照第 2286(2016)号决议提交安全理事会的各项建议
- 通过各项规范和标准确保法律得到尊重以及国际法在国内付诸实施，包括得到伙伴和代理的尊重和实施
- 必要时修正国内法(包括反恐法)，以保护一视同仁的医疗服务；必须让执法部门参与进来
- 加强军事实践和培训，以避免伤及伤病员或损毁卫生设施，同时确保战斗人员获得医疗服务

- 确定并记录最佳做法对于加强平民保护、进一步将最佳做法纳入现有项目至关重要
- 加强调查措施，为此收集有关问题程度和性质的数据，调查每一起针对医院、医疗队和救护车的袭击事件以及占领或限制进入医疗设施的事件，包括杀害或虐待医务人员和病人的事件。确保军队和警察部队接受问责
- 与各方合作，确保预防措施落实到位。与交战各方斡旋，以制定救护车服务准入地方协议
- 增加供资，特别是增加对复杂紧急情况和难民危机中二级医疗服务的供资
- 开展国际调查、国际问责制和外交行动，确保违犯者承担后果

会外活动 3

保护医疗服务——拯救更多生命！

2018 年 5 月 23 日，联合国总部

会外活动 3 由科特迪瓦、西班牙和瑞典常驻联合国代表团、红十字国际委员会和瑞典红十字会共同举办。

发言者

瑞典常驻联合国代表奥洛夫·斯科格；西班牙常驻联合国代表豪尔赫·莫拉加斯；科特迪瓦常驻联合国参赞易卜拉希马·杜尔；维持和平方行动部军事厅政策小组组长 Ulisses Gomes；红十字委员会常驻联合国观察员菲利普·施珀里；红十字委员会代表 Denise Duran；瑞典红十字会政策负责人 Dick Clomén。

摘要

该会外活动旨在推动讨论具体实例和最佳做法，内容涉及武装部队如何在完成任务同时履行确保保护和尊重武装冲突中的医疗服务的义务。瑞典、西班牙、科特迪瓦、维持和平方行动部、红十字委员会和瑞典红十字会就如何保护武装冲突中的医疗服务以及如何执行第 2286(2016)号决议介绍了各自的做法和看法。

红十字委员会和瑞典红十字会介绍了其联合研究的启动情况，该项研究的总体目标是：加强各国武装部队的能力，使其得以在武装冲突中(和其他紧急情况下)开展军事行动的同时尊重和保护医疗服务，并减轻其行动对医疗服务的影响，包括在行动规划和执行方面的影响。将研究代表性国家样本，涵盖正在武装冲突中开展行动或近期开展过行动的专业军队和征兵组建的部队。将研究十个或更多国家以及三个多边军事实体。将发表一份公开报告，其中概述关于在武装冲突和其他紧急情况下保护医疗服务的军事手册中经测试的实际解决方案、面临的挑战和存在的不足，还将就如何与军事武装部队开展接触以便提供保护医疗服务方面的咨询和指导给出建议。找到使各国武装部队能为这项研究作出贡献并从中受益的办法是关键所在。

建议

- 所有会员国应确保将国际人道主义法，包括保护平民和保护医疗服务纳入军事培训，这对于成功执行第 2286(2016)号决议至关重要。科特迪瓦的经验是一个很好的例子，该国在 2002-2011 年内战期间成功保护了医疗服务设施
- 需要在安全理事会内外采取更加坚定的立场，推动保护医疗服务的议程，例如在大会和部队派遣国会议上采取坚定立场
- 今年 4 月，西班牙为安全理事会成员举办了首次国际人道主义法务虚会，聚焦武装冲突中的医疗服务保护问题和第 2286(2016)号决议的执行情况。在会上，与会者强调的一项重要结论是，如果要在当地看到实质性变化，就应主要由冲突各国和各方作出努力。西班牙正计划每年举办类似的务虚会，进一步推动此项议程

会外活动 4

保护人口居住区平民免遭爆炸性武器伤害

2018 年 5 月 23 日，联合国总部

会外活动 4 由奥地利、爱尔兰、墨西哥和莫桑比克常驻联合国代表团与国际爆炸性武器网络共同主办。

发言者

奥地利常驻联合国代表扬·基克特；“第三十六条”组织代表 Anna de Courcy Wheeler；红十字国际委员会(红十字委员会)代表 Véronique Christory；保护冲突中平民组织代表 Sahr Muhammedally。

摘要

此次会外活动的内容是在人口居住区使用爆炸性武器对平民造成的伤害。会上，除了重点讨论此类武器对平民造成的直接和过度影响(值得注意的是，92%的此类武器受害者为平民)，红十字委员会和“第三十六条”组织的发言重点是较不显著的长期间接影响，例如心理社会伤害、被迫流离失所以及破坏关键基础设施和服务造成的后果。保护冲突中平民组织援引索马里和阿富汗的具体事例，介绍了武装部队更好地评估军事行动对平民造成的损失的可能办法，以期减少在人口居住区使用爆炸性武器对平民造成的伤害。莫桑比克通报了 2017 年 11 月在马普托通过关于保护平民免遭在人口居住区使用爆炸性武器伤害的公报的进程，该进程由非洲各国积极参与主导。公报有助于拟订政治宣言，同时处理了爆炸性武器储藏这一紧急问题。

建议

- 所有会员国和民间社会应参与制订国际标准，包括制定一项有关在人口居住区使用爆炸性武器的国际政治宣言
- 会员国应拟订行动和军事方面的政策和做法，以限制和管理爆炸性武器对所使用地区的影响，例如可以借鉴一系列最佳做法
- 会员国和民间社会应参加或组织有关在人口居住区使用爆炸性武器的区域活动，如即将于 2018 年早些时候在智利举行的拉丁美洲和加勒比国家会议

会外活动 5

阻碍援助，影响平民：拒绝人道主义援助准入造成的实际影响

2018 年 5 月 23 日，联合国总部

会外活动 5 由大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表团主办。

发言者

联合王国常驻联合国临时代办乔纳森·艾伦；联合王国国际开发部冲突、人道主义和安全司司长 Beverley Warmington；各民间社会代表。

摘要

与会者贡献了拒绝人道主义援助准入的具体事例，推动了正在进行的有关采取何种措施预防此类行为并对施害者追究责任的讨论。

讨论重点是在缅甸、南苏丹等地拒绝给予提供基本货物和服务的人道主义机构准入造成的恶劣后果，呼吁施害者停止这一做法，并呼吁国际社会追究其责任。允许人道主义工作者安全通行至关重要。联合王国 2017 年公布了新的人道主义改革政策，维护人道主义规范和原则是其中的重要支柱内容。

通报重点是围绕拒绝人道主义援助准入事件的国际人道主义法框架以及缅甸和南苏丹的案例。

在国际人道主义法框架方面，通报重点是该框架中适用于拒绝人道主义援助准入的关键要素，即：(a) 国家承担着确保满足公民基本需求的主要责任；(b) 在冲突中平民的基本需求可能得不到满足，可以主动提出提供援助，此举不视为干涉国家责任；(c) 在获得控制有关领土的国家和非国家当事方同意的情况下，可以提供援助；(d) 不得任意拒不同意接受援助；(e) 冲突各方必须为援助送递平民提供便利。

关于缅甸的通报强调，援助机构总是希望向最需要的人提供援助。为了有效服务有需要的民众，交付货物和服务时进行需求评估至关重要。在缅甸，罗兴亚人依靠人道主义援助已有数年之久，并非始于 2017 年 8 月暴力事件暴发之时。同样，对试图获准进入若开邦的援助机构的限制也存在多年。当前，对准入依然限制重重。例如，援助人员需要两周才能获得进入若开邦的通行授权，即便如此，他们的准入时长通常仅为 14 至 30 天，之后必须离开，再走一遍流程。这一做法妨碍了援助交付，对需要援助的民众造成影响。克钦邦和掸邦也存在类似问题。此外，2016 年 6 月以来，援助机构就无法进入非政府控制区。

讨论南苏丹问题时，提到了以下几点关切：冲突各方正大力阻挠人道主义援助的交付，南苏丹是全球最危险的人道主义行动业务环境之一，自冲突暴发以来已有 100 多名援助人员在此丧生。与会者还感到关切的是，在南苏丹，尽管援助人员和非政府组织尽最大努力保持中立立场和形象，但政府、非政府、社区和其他利益攸关方仍不信任他们，与会者建议国际社会纠正公众对援助人员和组织有偏袒的误解，从而为援助机构提供支持。

建议

- 人道主义机构和工作人员需要更清晰地传达其中立性、公正性及任务授权，以加强利益攸关方的信任
- 国家当局和国际社会必须加倍努力，确保援助安全通行
- 国际社会需要向政府间发展管理局成员明确表态，后者必须达成协定，必须对拒绝人道主义援助准入的施害者追究责任

会外活动 6

开展不携带武器的保护平民工作，保持和平并预防暴力

2018 年 5 月 24 日，联合国总部

会外活动 6 由澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同举办。

发言者

澳大利亚常驻联合国副代表泰甘·布林克；乌拉圭常驻联合国副代表路易斯·贝穆德斯；大不列颠及北爱尔兰联合王国利兹贝克特大学应用社会研究中心主任 Rachel Julian；非暴力和平力量驻菲律宾棉兰老项目发展干事 Carmen Lauzon-Gatmaytan；非暴力和平力量驻南苏丹公民参与保护干事 Yasmin Maydhane；国际和平研究所高级顾问 Youssef Mahmoud。

摘要

与会者阐述了受过培训的非武装平民如何直接保护其他平民免遭暴力受害和暴力威胁，从而使得不携带武器的保护平民工作变得尤为特殊。35 年多来，非政府组织的工作表明，不携带武器的保护平民工作在各类暴力冲突情况中奏效。对不携带武器的保护平民工作的研究发现：此项工作挽救了生命；使社区民众得以留守家园而不必流离失所；更有力地支持了和平和人权工作；让更广大地区的更多在受影响社区生活和工作的人参与进来，帮助分裂的社区重新建立关系和交流。武装行为体的态度和行为发生了转变，该进程的影响随着时间的推移而显现。

不携带武器的保护平民工作挑战了对“有暴力的地方就需要士兵”、“武装行为体只会在暴力威胁面前低头”的普假设。不携带武器的维持和平人员仍然可以开展大部分传统维和任务，在传统维和工作奏效的地方开展工作。

菲律宾棉兰老地区和南苏丹的例子表明了不携带武器的保护平民工作的实际应用。2009 年，受菲律宾政府和摩洛伊斯兰解放阵线的邀请，非暴力和平力量和两个地方非政府组织参加了停火工作的平民保护部分。其后四年，非暴力和平力量在棉兰岛各地成立 9 个小组，每天监测、核查、报告、回应威胁平民事件。更重要的是，他们培训了 300 名当地人来做同样的事情。这一做法扩大了停火覆盖面，在基层建立了和平进程自主权。政府军与摩洛伊斯兰解放阵线的小规模战斗由 2009 年的 115 次减少至 2011 年的 0 次。这一以平民为基础的停火监测可以适用于世界其他地区。2017 年马拉维被围困期间，非暴力和平力量帮助 1500 人从该市撤离，同时开启了一条和平走廊。该组织持续向境内流离失所者提供保护。2017 年 12 月，非暴力和平力量在澳大利亚的协助下，面向亚洲区域主办了不携带武器的保护平民工作良好做法讲习班。会上确定了以下良好做法：不携带武器的保护平民工作取决于与冲突各方的关系；地方或国家行为体与国际行为体发挥互补作用；地方自主权和地方参与至关重要；不携带武器的保护平民工作更多涉及能力确认而非能力建设；对话具有鼓励和威慑的双重力量。在南苏丹，170 名不携带武器的平民保护人员构成了全国各地 14 个非暴力和平力量小组。这些小组为受威胁者提供护送，使他们获得行动自由并因此有可能养家糊口。非暴力和

平力量帮助建立了 40 多个妇女保护小组，为 1 900 多名妇女提供了自我保护战略培训。他们制止了一些检查站的性暴力行为。非暴力和平力量未雨绸缪，为医疗人员开展脊灰疫苗接种争取到了准入资格。由于日复一日开展活动并与社区建立起信任，非暴力和平力量得以将联合国南苏丹特派团护送至难以到达的地区。

讨论表明，大多数暴力行为是分散化的，需要在当地予以解决。外来者必须足够谦虚，认识到民众不仅有需求，还有能力。外来者还必须认识到自己是不可或缺的。通报人建议安全理事会质疑其任务授权中所作假设，并对局势作出不同分析。需要摸清哪些任务已经奏效，谁是行为体以及谁可以信任。

本次会外活动的要点如下：

- 必须采取武装和非武装相结合的综合性办法
- 地方自主权是关键
- 妇女参与至关重要
- 缺少共同语言以及男性占据主导妨碍了联合国的武装维持和平工作
- 不携带武器的保护平民工作重视调解、谈判、信任、持续社区参与、地方自主权、团结、勇气和慷慨
- 安全理事会通过的授权中应提及与不携带武器的保护平民工作之间的合作

建议

- 会员国应成立不携带武器的保护平民工作之友或更加非正式的工作组，探讨不携带武器的保护平民工作如何与维持和平特派团和特别政治任务形成互补，以及如何在可提前部署的非特派团背景下运作，以预防更大规模暴力
- 各国应鼓励社区未雨绸缪，制止暴力行为，或按照预先计划好的办法进行应对，保护社区免遭迫在眉睫的暴力行为侵害
- 各国还应大力支持当地妇女和青年保护小组的活动
- 不携带武器的保护平民工作应视为对维持和平特派团的潜在补充方式，应酌情纳入安全理事会通过的任务规定
- 安全理事会应认识到有必要采取武装和非武装相结合的综合性办法
- 维持和平行动部应为其武装和文职人员提供非武装保护平民方法和社区参与方面的培训
- 会员国和联合国应酌情实施不携带武器的保护平民办法，以提升其保护诸如学校、医院及相关人员的能力，促进人道主义救济准入

- 特别政治任务和维持和平特派团应研究如何在其他国家情况下适用基于平民的停火监测(正如棉兰老所做的那样)
- 特别政治任务和维持和平特派团应与同一地区工作的非武装平民保护行为体开展更为密切的合作

会外活动 7

联合国维持和平行动中的政治居首和保护平民

2018 年 5 月 24 日，国际和平研究所

会外活动 7 由国际和平研究所和荷兰常驻代表团共同主办。

发言者

前维持和平行动部保护平民小组组长、国际和平研究所保护平民与政策战略专题简报作者 **Ralph Mamiya**；维持和平行动部-外勤部政策评价和培训司 **Sébastien Lapierre**；联合国人权事务高级专员办事处 **Chloé Marnay-Baszanger**；维持和平行动部 **Daniela Krosiak**；保护冲突中平民组织 **Alison Giffen**。

摘要

本次活动是国际和平研究所近期发起的保护平民项目的一部分，为探讨在维持和平背景下谋求政治解决方案与保护平民之间的所感受到的和实际的紧张关系提供了机会。尽管和平行动问题高级别独立小组强调“政治居首”，但大多数联合国维持和平特派团的任务是在和平进程陷入僵局、政治解决方案似乎遥不可及的挑战性环境中保护平民。在此类背景下，旨在更好地保护当地居民的军事行动可能成为行动要务，其优先级高于特派团参与旷日持久和不确定的政治进程的工作。

专题小组讨论了政治居首与保护为本之间竞争风险增加的情况，以及这两个目标相辅相成的情况。与会嘉宾还讨论了因缺乏支持执行保护平民任务的政治参与而引发的紧张局势。他们强调必须在安全理事会、联合国秘书处和特派团各级利用好政治和保护的关系，运用政治工具来谋求保护。他们重点指出阿富汗、马里、南苏丹和刚果的良好做法，这些做法体现了保护与政治战略的协同作用。他们特别强调了文职部门通过政治手段谋求保护平民的作用。他们促请安全理事会开展更强有力的政治参与，以支持联合国特派团的保护任务，还强调实施保护平民战略也有助于为政治解决方案创造空间。

建议：

- 在和平行动战略中更好地联系、整合谋求政治解决方案和保护平民两大目标，做到相辅相成

会外活动 8

基于数据的保护：如何通过平民伤亡记录和平民伤害追踪加强平民保护

2018 年 5 月 24 日，联合国总部

会外活动 8 由阿富汗和奥地利常驻联合国代表团、人道主义事务协调厅、裁军事务厅、联合国人权事务高级专员办事处和保护冲突中平民组织共同主办。

发言者

奥地利常驻联合国代表扬·基克特；阿富汗常驻联合国副代表纳齐富拉·萨拉宰；人权高专办方法和培训科科长 Francesca Marotta；保护冲突中平民组织中东、北非和南亚事务处处长 Sahr Muhammedally；人道主义事务协调厅政策咨询和规划科科长 Aurelien Buffler；裁军事务厅战略规划股 Michael Spies。

摘要

该活动介绍了通过平民伤亡记录和平民伤害追踪系统性收集数据的重要性和附加优点。通过借鉴阿富汗制定令人瞩目的标准的经验以及该标准在其他情况下越来越多的应用，证明了数据收集具有多方面优势，即：(a) 加深指挥官对平民所受伤害的了解，提高行动效力，减少行动伤害，从而更有效地执行特派团的任务；(b) 通过上述做法以及通过使特派团指挥官和政治决策者均更清楚地了解所造成的伤害，加强对平民的保护；(c) 增加数据可用性，可供作出军备控制、管制和出口方面的决定。

建议

- 与会者认为有必要开展进一步工作，实现全联合国数据收集标准化。这是一项持续进行的工作，包括可持续发展目标 16.1 的指标 2 (按性别、年龄和死因分列的每 100 000 人中与冲突有关的死亡人数)
- 建议将通过平民伤亡记录和平民伤害追踪收集数据的做法推广到其他联合国特派团或实体，以增加可用数据并在武装冲突中保护平民工作方面取得进展。