



安全理事会

Distr.: General
11 January 2022
Chinese
Original: English

2022 年 1 月 10 日挪威常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，挪威作为安全理事会 2022 年 1 月份主席，将在题为“武装冲突中保护平民”的项目下举行一次高级别公开辩论，主题是“城市战争：保护城市环境中的平民”。公开辩论将于 2022 年 1 月 25 日上午 10 时举行。

为引导就该议题展开讨论，挪威编写了一份概念说明(见附件)。

请将本函及附件作为安全理事会文件分发为荷。

挪威常驻联合国代表

莫娜·尤尔(签名)



2022 年 1 月 10 日挪威常驻联合国代表给秘书长的信的附件

定于 2022 年 1 月 25 日举行的主题为“城市战争：保护城市环境中的平民”的安全理事会高级别公开辩论概念说明

一. 目标

本次高级别公开辩论旨在深化关于城市战争中保护平民问题的对话，使人们关注并反思城市战争造成的毁灭性人道主义影响，并确定各行为体可以为减轻这些后果采取的步骤，确保根据国际人道法，保护平民和民用物体免受城市战争的影响。

二. 背景

武装冲突越来越多地在城市地区进行，造成毁灭性、不可接受的人道主义后果，绝大多数伤亡是平民。¹ 虽然城市中的战争并非新现象，但近几十年来城市战争死灰复燃，估计现在全世界有 5 000 万平民受到影响。² 快速的城市化加剧了这一趋势。³ 如果不通过协调一致的国际行动加以解决，城市冲突已经造成的不可接受的人道主义后果只会进一步恶化。

城市战争给人民造成各种影响：人们面临死亡、受伤或致残的危险。人们还被迫离开家园，生活在没有尊严的条件下，不知何时可以返回。虽然这些后果不是城市地区武装冲突所独有的，但在城市战争中的规模要大得多，因为城市人口规模更大，而且更依赖于相互关联的关键基础设施。

城市里的人往往面临可怕的选择：要么留在家中，同时冒着被轰炸、围困、疾病和饥饿的风险；要么逃离，冒着受到犯罪剥削、性暴力和被剥夺的风险，或成为交战方的直接目标。此外，冲突期间的失踪和人们与亲人的分离给家庭和社区造成创伤，并可能使儿童无人陪伴，处境脆弱。

此外，由于敌对行动的直接、间接和累积影响，维持人类生活所不可或缺的相互关联的城市服务被打乱。学校、医院和其他基本的基础设施受到攻击和破坏，使平民无法获得教育、保健及服务，包括疫苗。食品、水、卫生设施和电力的供应也被中断。人口集中和基础设施的密集意味着更多人受到影响，随着冲突的持续和对平民人口伤害的累积，这种影响随时间变得越来越严重。

即使战斗已经停止，战争遗留爆炸物仍会继续造成伤亡，阻碍社区重建，阻碍人们返回家园、上学和谋生。当战争遗留爆炸物可能被掩埋在被破坏或摧毁的建筑物的瓦砾中时，房屋和基本基础设施的安全重建也变得更具挑战性。

¹ 见 [S/2021/423](#)。

² 红十字国际委员会，《在城市发动战争：致命的选择》，视频，2020 年 7 月 29 日。

³ 《世界城市化前景：2018 年修订版》(联合国出版物，2019 年)。

这种日积月累、长期的平民痛苦加剧了战争造成的社会分裂，使城市及其居民难以愈合。这还对女子和男子、男童和女童产生了不同的影响，往往加剧了现有的脆弱性和性别不平等，同时割裂了社区的社会结构。这也增加了出现新一轮暴力的风险，破坏了实现和平与和解的前景，破坏了流离失所者安全和有尊严的回返，以及实现可持续发展目标的可能性。

在城市环境中，一个特有的挑战是确保军事行动完全符合国际人道法，包括预防、区分和相称原则。即使是尽最大努力充分执行国际人道法和避免伤害平民的武装部队也面临着挑战。城市环境的性质使冲突各方难以准确评估和预测对平民和民用物体的预期附带伤害。这说明，在这种情况下，确保充分遵守国际人道法更难以做到，但与此同时，这一点也变得更加重要。

在许多情况下，武装冲突各方继续在城市地区作战，其作战方式没有充分考虑到这些挑战，例如使用主要为露天战场设计的武器，包括重型爆炸性武器。这是在城市战争情况下造成平民痛苦和死亡的一个主要原因。⁴ 2020 年在人口稠密地区使用爆炸性武器所造成的平民伤亡人数占 88%，而在其他地区仅为 16%。⁵ 虽然平民有时可能无法离开围困区，但城市中心的战斗往往导致对基本服务的需求增加，而这些服务也往往被中断或破坏。

在规划和开展军事行动时，必须将保护平民作为优先事项。

城市战争造成的破坏性、累积性和长期的人道主义伤害也对人道主义人员提出了很高的要求，要求他们在与受影响社区进行广泛接触的基础上，考虑到性别因素，根据相关人口的人道主义需求和脆弱性作出调整。这包括促进妇女全面、平等、有意义的参与并发挥领导作用。这也对国际人道主义和卫生工作者的安全和保障产生了负面影响。各方亟需履行义务，为接触需要人道主义援助的平民提供安全无阻的通道。近年来，城市战争造成的人道主义苦难极为深重，给人道主义和发展工作者带来了行动、资源和外交方面的艰巨挑战。过去和现在的冲突表明，需要采取有效的预防行动，改进应对措施，确保充分保护平民和他们所依赖的物品，并尊重国际人道法。⁶

三. 引导性问题

讨论可集中探讨以下问题：

- 安全理事会如何更好地利用自身掌握的工具，防止并应对城市战争对平民和基础设施造成的累积伤害和损害所带来的挑战？

⁴ 见 [S/2021/423](#)。

⁵ 同上。

⁶ 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，日内瓦)。

- 各国和冲突各方如何才能更好地尊重国际人道法，并确保在城市环境中规划和开展军事行动时，将保护平民作为优先事项？
- 会员国如何更好地利用现有工具，减轻城市战争的人道主义后果，减少对平民的伤害，包括保护平民生存不可或缺的物体，并防止基本服务中断？
- 国家和地方当局如何与相关人道主义和发展工作者一道调整、改进和协调对策，以更可持续的解决办法，确保在城市地区旷日持久的冲突中保持基本服务的连续性？
- 人道主义组织、联合国系统、非政府组织和其他相关行为体如何更好地提供可持续的人道主义保护和援助，以适应城市战争造成的累积和长期需求？

四. 参与和形式

公开辩论将在国家元首或政府首脑级别举行，由挪威首相约纳斯·加尔·斯特勒主持。

下列发言者受邀向安理会通报情况：

- 联合国秘书长
- 红十字国际委员会主席彼得·毛雷尔
- 一名民间社会代表

如果卫生和安全情况允许，将欢迎更广泛的成员现场参与。

敬请各代表团将发言时间限制在四分钟以内，全程佩戴口罩，包括在会上发言时，并将会议厅内的代表人数限为一名。

要求发言者的暂定名单将事先通过电子邮件分发给已登记的人员。发言名单将在会议即将开始时以打印文本的形式在会议厅内提供。

希望在现场参与的会员国应通过 e-deleGATE+的 eSpeakers 模块，在发言名单上注明本国发言者的姓名。必须在 eSpeakers 模块中上传由常驻代表或临时代办正式签字、载有根据安理会暂行议事规则第 37 条提出的与会请求的给安全理事会主席的信。会议登记将于 2022 年 1 月 20 日上午 9 时 30 分开始。在现场发言的代表团不应通过 e-deleGATE+提交书面发言稿，因为所作的发言将被列入会议的暂定逐字记录。

发言名单将根据收到请求的顺序确定。

此外，希望提交书面发言而非在现场参加会议的代表团可最迟于会议当日（即 2022 年 1 月 25 日）通过 e-deleGATE+的 eSpeakers 模块提交发言稿，以 Microsoft Word 格式上传，并附上由常驻代表或临时代办正式签字、给安全理事会主席的

送文函。这些发言将纳入一份正式汇编文件予以发布，其中载有与此次公开辩论会有关的所有提交的发言。

请各位代表与代表团的访问权限协调人联系，以获得访问 e-deleGATE+的 eSpeakers 模块的权限。如需用户登录和密码方面的技术支持，请与信息和通信技术厅服务台联系，电话：212-963-3333，电子邮箱：missions-support@un.int。

有关此次公开辩论会的其他问题，请通过电子邮箱 dppa-scsb3@un.org 与安全理事会事务司联系。
