



秘书长关于武装冲突中保护平民的报告

引言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2015 年 11 月 25 日声明(S/PRST/2015/23)所载要求提交的, 述及 2016 年 1 月至 12 月期间。这是第十三份关于武装冲突中保护平民的报告。本报告回顾全球保护武装冲突中平民状况, 讨论最新进展情况, 并就加强平民保护提出建议。本报告还回应了安理会第 2286(2016)号决议关于进一步报告在武装冲突中保护医疗服务情况的要求。

2. 武装冲突正在造成世界大片地区四分五裂, 需要人道主义援助和保护的民众达空前之多。¹ 97%的人道主义援助用于复杂的紧急情况, 其中大部分涉及武装冲突。² 全球逾 6 500 万人因冲突、暴力或迫害而流离失所。在尼日利亚、索马里、南苏丹和也门, 包括 140 万儿童在内的 2 000 多万人濒临饥荒。与此同时, 国际社会在应对冲突中平民苦难方面, 疲惫甚至听命的情绪渐长。

3. 冲突中的所有国家和非国家当事方均须尊重国际人道主义法, 各国均须确保此法得到尊重。然而, 在许多冲突中, 当事方无视各项义务, 蔑视人的生命和尊严, 并往往逍遥法外。平民常常因不分青红皂白的直接袭击而身亡。随着冲突日益城市化, 对平民的伤害一再刷新底线, 学校、医院、市场和宗教场所遭炸弹和火箭摧毁, 孩子们倒在自家房屋的废墟中。性暴力残害生命, 破坏社区凝聚力。更为恐怖的是, 平民还被剥夺基本救济物品和服务, 有时甚至遭围困数月。面对如此暴行, 千百万平民只得逃离家园寻求安全。全球保护危机随之而生。

4. 我在本报告中为保护问题指明道路, 并阐述通过采取集体行动加强武装冲突中保护平民的愿景。我的首要任务是动员国际社会预防和解决冲突, 建设可持续的和平。长远而言, 保护平民的最佳途径是解决冲突的根本原因, 促进人权和法治, 加强治理和制度, 努力实现包容性可持续发展。国际社会必须从不断被动应

¹ 人道主义事务协调厅, 《2017 年全球人道主义概况: 关于支持受灾害和冲突影响人民的联合呼吁》。

² 人道主义事务协调厅, 《2016 年世界人道主义数据和趋势》(2016 年, 纽约)。



付转向及早采取行动，并具备识别和应对将临或潜在冲突和威胁平民的迹象的能力。为预防冲突，我们还必须杜绝非法和不负责的武器转让，武器转让助长了冲突，削弱了保护和建设和平的努力。的确，我的预防愿景所涉及的问题超越了本报告范围，不仅包括暴力武装冲突，还包括日益复杂的一系列危机，这些危机对人类造成了极大伤害，并导致了难以承受的人类苦难。

5. 在预防失败的情况下，我们必须尽一切努力保护冲突中平民的生命和尊严。在这方面，冲突中显然存在三个保护优先事项。首先，我们必须加强对国际人道主义法和国际人权法的尊重，并促进冲突各方采取良好做法。第二，我们必须保护人道主义和医疗行动，并把保护平民放在联合国维和行动的优先位置。第三，我们必须防止出现平民被迫流离失所的情况，并为难民和境内流离失所者寻求长期解决办法。这些保护优先事项相互关联、相辅相成。特别是加强对国际法的尊重是实现第二和第三个优先事项的先决条件。

6. 实现这些目标需要多管齐下，并调动各类行为体。全球需要在国际、区域和国家各级加紧努力，促进公众了解冲突对人类造成的代价，并加强各方对国际法和保护平民工作的尊重。安理会和会员国必须站在这一努力的最前沿。在《2030年可持续发展纲领》中，会员国承诺不让任何人掉队，并首先照顾落在最后面的人。2016年世界人道主义峰会巩固了这一愿景。现在会员国必须采取具体行动履行承诺，确保最脆弱的身陷冲突的平民受到保护。我个人致力于确保其成为联合国各方面工作的优先事项。

保护优先事项 1

加强对国际法的尊重，促进冲突各方采取良好做法

关于违法行为的广泛报道显示许多冲突方对国际法缺乏尊重

7. 在许多冲突中，政府部队和非国家武装团体继续蔑视国际法，直接针对平民和民用物体发动不分青红皂白的袭击，或未采取一切可行的预防措施避免平民伤亡。平民遭到杀害、酷刑、强奸、奴役、绑架、失踪、被用作人体盾牌、被强行招募或被迫流离失所等其他违法行为。在一些冲突中，冲突方蓄意袭击医院、学校和宗教场所，拿走车队中的人道主义物品，围困整个社区，将其作为战争的战略手段。

8. 这些趋势在阿拉伯叙利亚共和国和也门得到集中体现，2016 年末在阿勒颇最为明显。在这两场冲突中，冲突方直接袭击平民以及医院和学校等民用基础设施，以及滥用火炮、迫击炮、火箭弹和空投炸弹的行为得到广泛报道。在阿拉伯叙利亚共和国，围困社区仍被用作蓄意战术，引发了关于将饥饿作为战争手段的指控。阿勒颇和大马士革的水源被切断，在某些情况下被蓄意切断，数百万人的生活受到影响(见 [A/HRC/34/CRP.3](#)，第 32-37 段和 [A/HRC/34/64](#)，第 47 段)，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和相关团体继续实施自杀性爆炸袭击、性奴役妇女和女童、即决处决和残割身体等暴行。禁止化学武器组织调查了关于 2016 年在阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器的 60 多项可信指控。在也门，联合国发现了有关盟军使用集束炸弹以及亲胡塞武装团体和亲萨利赫部队使用地雷的可信指控(见 [A/HRC/33/38](#)，第 33-36 段)。

9. 在阿富汗，敌对行动严重升级，联合国共记录了 11 418 起与冲突有关的平民伤亡事件(3 498 人死亡，7 920 人受伤)，是 2009 年开始系统记录平民伤亡以来的最高数字。特别是与 2015 年相比，儿童伤亡增加了 24%(923 人死亡，2 589 人受伤)。非国家武装团体继续针对平民使用自杀式战术和简易爆炸装置，而空袭造成的平民伤亡比 2015 年翻了一番。在伊拉克，平民伤亡人数居高不下(6 878 人死亡，12 388 人受伤)。广泛报道显示，冲突方尤其是伊黎伊斯兰国对伊拉克平民犯下了多项严重侵犯人权和违反国际人道主义法的罪行，其中包括袭击平民和民用基础设施、使用人盾、即决处决，性暴力、强迫结婚、绑架和强行招募儿童。

10. 在其他冲突中也记录了不同程度的类似情况。在尼日利亚东北部和邻近的乍得湖流域国家，据报博科哈拉姆和政府反叛行动中都犯有违反和虐待行为。最恶劣的强行招募和使用儿童行为之一是，博科哈拉姆在乍得湖流域利用 30 名女童和男童开展自杀式袭击行动。在南苏丹，保护平民的情况继续恶化，特别是 7 月以来。据报，发生的事件包括冲突双方实行法外处决、绑架、性暴力以及限制行动自由。11 月，防止灭绝种族罪行秘书长特别顾问发出警告，南苏丹存在灭绝种族的危险。灭绝种族事件并非一夜之间发生，而是一个需要时间准备的过程，因此是可以预防的。我们应担起共同责任，竭尽所能地避免这一风险，我呼吁安全理事会采取果断行动。

11. 在巴勒斯坦被占领土上，2015 年底以来升级的暴力有所缓解。12 月，安全理事会通过第 2334(2016)号决议，谴责有关方面在巴勒斯坦被占领土上实行的一系列措施违反了国际人道主义法和相关决议，并呼吁结束所有定居点活动以及暴力和煽动行为。

12. 我在关于冲突中性暴力的年度报告(S/2017/249)中详细述及，在许多冲突中地方性暴力行为的犯罪人继续逍遥法外。据报道，冲突各方广泛实施强奸，并大多同时实施杀戮、抢劫、绑架、强迫流离失所、任意拘留和人口贩运等其他罪行。在许多案件中，性暴力行为的战略性体现在施害者选择性地迫害对立种族、宗教或政治团体的受害者。在城市战、挨家搜查、住宅区行动和检查站拦检过程中，也可发现性暴力行为的模式。我呼吁安全理事会、会员国和其他有关行为体执行我在冲突中性暴力报告中提出的建议，包括帮助经常终身遭受耻辱和排斥的幸存者重新融入社会和经济生活。

13. 儿童继续在冲突中付出沉重代价。在阿富汗、伊拉克、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等冲突中，据武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制记录，严重侵害儿童行为继续居高不下，特别是杀害儿童和致残行为。武装部队和团体招募使用儿童的问题仍然令人严重关切，在中非共和国、索马里和阿拉伯叙利亚共和国，招募使用行为大幅增加。

14. 我特别关切冲突对教育的不利影响。据联合国儿童基金会估计，冲突地区有 2.46 亿儿童，许多学校由于设施被毁、用于军事目的或安全原因或教师逃离而关闭，许多儿童丧失教育机会。在阿富汗，近一半的小学适龄儿童失学。在南苏丹的受冲突影响地区，近 60% 的小学适龄儿童失学，三分之一的学校关闭。2016 年经监测和报告机制核实，阿富汗 41 所学校被用于军事目的，而南苏丹用于军事目的的学校增加了 21 个。在刚果民主共和国，经核实学校遭到 51 次袭击，是 2015 年的两倍多。女童教育继续受到影响，在阿富汗、伊拉克、马里、尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国，女教师和女学生继续遭受威胁或袭击。我敦促所有会员国批准《安全学校宣言》，这一国际承诺旨在保护中小学和大学在冲突中免遭袭击或用于军事目的。

15. 我并对失踪人员及其家属的困境表示关切。据红十字国际委员会(红十字委员会)报告，2014 年以来，据报冲突中失踪人数大幅增加，某些地方增加了三倍。我呼吁冲突各方依照国际人道主义法的规定，维护家属了解失踪亲属下落的权利，我鼓励各方与红十字委员会及其中央寻人局这一中立、独立、公正的中介机构开展合作。

加大努力避免城市敌对行动对平民造成伤害

16. 武装冲突越来越多地发生在城市地区，³ 全世界约有 5 000 万城市人口受到影响。⁴ 阿勒颇、费卢杰、朱巴、迈杜古里、摩苏尔、苏尔特和泰兹等主要城市

³ 经济合作与发展组织，《2016 年脆弱国家：认识暴力》(经合组织出版社，2016 年，巴黎)。

⁴ 红十字委员会，《长期武装冲突中的城市服务：关于更好协助受影响民众的呼吁》(2015 年，日内瓦)。

出现了激烈的城市战争。城市地区人口密度高，平民和民用物体靠近军事目标，因此城市战争更容易造成平民死伤和流离失所，并导致平民财产和重要基础设施受损。此外，城市水电供应等系统往往互联互通，基础设施受损意味着大批人口受到严重影响。

17. 城市战争使用波及广泛的爆炸性武器，对平民尤其具有毁灭性。许多冲突方常常在城市中心使用重型火炮、空中轰炸和简易爆炸装置。武装暴力问题行动组织称，据报爆炸性武器造成 45 624 人伤亡，70%为平民(32 088 人)。据报，人口居住区遭到爆炸性武器袭击，92%的伤亡为平民。据武装暴力问题行动组织记录，爆炸性武器造成平民伤亡人数最多的国家是阿拉伯叙利亚共和国，其次是伊拉克、也门和阿富汗。

18. 在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器，还对平民造成严重的长期后果，包括房屋、学校、医院、电网以及供水和环境卫生系统遭到破坏，平民流离失所，丧失教育和生计机会。在阿拉伯叙利亚共和国，12 月大马士革周围的空袭破坏了含水层和其他重要的供水基础设施，超过 500 万人一个多月无法正常获得饮用水。在全球范围内，这一模式在很大程度上是可预测的，其巨大规模正在削弱保护平民、建立持久和平以及实现可持续发展目标的努力(见 [A/HRC/34/CRP.3](#)，第 37 段)。

19. 使用爆炸性武器还会留下战争遗留爆炸物，对平民特别是儿童造成持续的致命威胁，也给重建和流离失所者返回家园造成主要障碍。据联合国记录，全球地雷等战争遗留爆炸物造成的平民伤亡人数急剧上升，影响到 80 多个国家和地区。在阿富汗，2016 年战争遗留爆炸物创下伤亡人数最高纪录(217 人死亡，507 人受伤)，比 2015 年增加了 66%，其中 84%是儿童。在伊拉克，许多境内流离失所者报告说，他们的家园存在战争遗留爆炸物以致无法返回。据联合国地雷行动处估计，在叙利亚，有 630 万人生活在被战争遗留爆炸物污染的地区。清除行动和风险教育十分重要，如何强调都不为过。这些举措不仅可预防伤亡事故，而且可使平民返回家园，重建民生，并降低战争遗留爆炸物被重新制成简易爆炸装置的可能性。

20. 尽量减少城市战对平民的影响，对于攻守双方来说，都是至关重要的任务。攻守双方需随时避开平民和民用物体，避免将军事目标设在人口稠密区之内或附近，并将平民和民用物体移出军事目标周围地区。至关重要的是，我呼吁所有国家和非国家冲突方避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器。冲突各方还应制定和执行关于使用这些武器的行动政策和实际措施，避免对平民造成伤害。在这方面，为协助各方，人道主义事务协调厅汇编了现有政策和做法示例。在人口居住区使用爆炸性武器的人道主义影响的政治宣言制订进程由奥地利牵头进行，为开展讨论和采取行动提供了重要途径。我鼓励会员国建设性地参与这一进程。

各国必须利用自身影响力，促进对国际法的尊重

21. 红十字委员会对 17 000 人进行的关于“战争与人：16 国视角”的调查显示，受冲突影响国家的平民清楚地认识到应用国际人道主义法的价值，他们非常清楚

战争应该有所限制。调查还显示，未直接受敌对行动影响的国家的人口呈现惊人的趋势：与 1999 年相比，越来越多的人消极地接受平民死亡是战争不可避免的后果。我们必须反对这一论调，扭转这一趋势。如果现行国际法规则得到有效执行，平民死亡和苦难将大大减少。

22. 冲突各方必须遵守尊重和保护的义务，但确保尊重国际人道主义法的责任不仅仅依赖于冲突各方。各国均有义务在任何情况下确保尊重国际人道主义法。应以自身言行鼓励其他国家和非国家冲突方维护对平民生命和尊严的尊重。相反，各国不得资助、武装或培训可能藐视法律的冲突方，以免助纣为虐。在这方面，军事伙伴关系为影响冲突各方和确保尊重国际法提供了独特机会。

不负责任的武器转让加剧冲突并阻碍对平民的保护

23. 安全理事会一再确认，武器弹药广泛存在和监管不力是造成冲突和平民伤害的关键因素。⁵ 在这方面，我重申我 2016 年提出的建议(见 A/71/438-A/CONF.192/BMS/2016/1)。有效执行《武器贸易条约》和《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》等文书，可为保护平民提供有力支撑。我敦促所有国家不要向可能将武器弹药用于实施或助长严重违反国际人道主义法或国际人权法行为的地区出口常规武器和弹药。为支持这一限制，各国应落实严格的尽职调查措施，包括在批准武器出口之前进行风险评估，并在其后开展定期审查。我强烈鼓励所有国家毫不拖延地批准或加入《武器贸易条约》和此类区域文书。

旨在加强保护冲突中平民的对话、政策和做法的正面范例

24. 2016 年，国际、区域和国家各级出台了若干重要举措。5 月，第一次世界人道主义峰会在土耳其伊斯坦布尔举行，来自会员国、非政府组织、民间社会、国际组织、私营部门和受危机影响群体的逾 9 000 名代表参加了会议。利益攸关方作出了 3 000 多项承诺，以推动《人道议程》各项内容，包括维护国际法和加强对平民的保护。我敦促所有利益攸关方通过《行动、承诺和变革平台》，将承诺转化为具体行动，并每年介绍最新进展。

25. 第三十二届红十字与红新月国际大会 2015 年 12 月在日内瓦举行，大会授权的关于加强对国际人道主义法尊重的政府间进程继续取得进展。2016 年举行了数次会议，2017 年也计划举行多次。我鼓励所有会员国建设性地参与这一进程。

26. 在区域一级，非洲联盟仍是保护平民的重要伙伴。非洲联盟索马里特派团在联合国的支持下，在落实平民伤亡事件跟踪和处理小组方面取得了重要进展，并开始制定标准作业程序，以纠正自身行动所造成的平民伤害。北大西洋公约组织通过了平民保护政策，以在北约的所有行动、任务和活动中，包括在规划和开展业务、培训、课程学习和能力建设方面，采取协调一致的办法保护平民。

27. 在国家一级，阿富汗政府在联合国支持下，制定了关于减少平民伤亡的国家政策草案，并设立了若干工作组，帮助实施保护冲突中平民的政策和做法。在尼

⁵ 见第 2274(2016)、2283(2016)、2313(2016)和 2296(2016)号决议。

日利亚，防务总局承诺继 11 月举行多方利益攸关方对话后，制定国家平民保护和危害减轻政策。美利坚合众国政府颁布了一项行政命令，出台了减少军事行动中平民伤亡的政策和做法，包括加强培训和能力等袭击前措施，以及调查、公开报告和惠给金等袭击后措施。

28. 在哥伦比亚，政府与哥伦比亚革命武装力量达成的里程碑和平协议值得欢迎，可能改变受冲突影响民众的生活。在中非共和国，政府批准或加入了七项核心国际人权文书。在刚果民主共和国，政府继续执行行动计划，以结束和预防性暴力以及刚果(金)武装部队招募使用儿童的行为，并为此起诉了数名指挥官。在苏丹，政府与联合国签署了一项，关于结束和防止在冲突中招募使用儿童的行动计划。

29. 上述措施如得到有效实施，可在加强保护平民方面发挥重要作用。我敦促会员国以及区域组织和其他政府间组织，制定和执行关于保护平民和减轻平民伤害、包括培训和理论在内的整体政策或战略，并发展能力跟踪和分析军事行动造成平民伤害的情况。这将有助于在区域、国家和地方各级实现保护平民的制度化。

30. 非国家武装团体是当今冲突中的重要角色，在应对这类团体方面取得了重大进展。又有两个团体签署了《日内瓦呼吁保护儿童免受武装冲突影响的承诺书》，一个团体签署了《关于在武装冲突局势中禁止性暴力和消除性别歧视的承诺书》。在苏丹，苏丹人民解放运动北方派与联合国签署了一项行动计划，旨在结束和防止在冲突中招募使用儿童的行为。在哥伦比亚，哥伦比亚革命武装力量将征兵年龄从 17 岁提高到 18 岁，并开始让儿童复员。在阿拉伯叙利亚共和国，叙利亚民主力量禁止招募 18 岁以下儿童。我鼓励非国家武装团体采取切实措施保护平民，并酌情与联合国和有关非政府组织合作。

系统的数据收集、分析和报告促进保护和问责

31. 系统的数据收集、分析和报告有助于对平民伤害趋势和模式进行循证分析，为与冲突方进行对话提供信息，阻止违反行为，并促进问责。人权监测和报告、伤亡跟踪和性别分析至关重要。例如，在索马里，为索马里安全部队和非洲联盟索马里特派团行动开展的联合国人权风险评估，为制定减少平民伤亡和防止违法行为的措施提供了信息。我鼓励建立和改进机制，系统收集有关保护平民的信息，包括按性别和年龄分列的数据，并确保利用这些数据促进冲突分析、预防和应对。

32. 记者在冲突局势中发挥着重要作用。独立和准确的报道至关重要，有助于揭示人类苦难，限制军事行为体，迫使政治行为体寻求解决冲突和促进问责的途径。联合国教育、科学及文化组织谴责有关方面杀害 102 名记者的行为。大多数记者在冲突中遇害，还有无数记者在冲突中受伤。我敦促会员国向联合国教育、科学及文化组织通报有关这些杀戮事件的司法调查情况，加强对报道冲突局势记者的保护，并防止出现有罪不罚现象。联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划仍是一项重要的指导框架。

问责制对促进尊重国际法和为受害者伸张正义至关重要

33. 确保追究冲突各方和作恶个体侵犯行为的责任是促进尊重国际法的根本条件。在国内调查和起诉方面出现了一些积极的事态发展，但部分举措进展不大。例如，中非共和国为特别刑事法院投入运作采取积极步骤，检察官和司法人员的征聘工作取得进展。在马里，设立了联合国和政府联合机制，审查对重大案件的调查和起诉进展情况；然而，2015 年设立的真相、正义与和解委员会却进展有限。在苏丹，达尔富尔犯罪问题特别检察官办公室处理的案件、特别是针对儿童的性暴力案件继续增加。我敦促安全理事会鼓励在国家一级对侵犯人权和违反国际人道主义法行为采取有效的补救办法。

34. 国际调查和司法机制也可有助于保障问责。例如，大会通过第 71/248 号决议，成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。

35. 国际刑事法院取得重大进展，完成了对让-皮埃尔·贝姆巴(被判定在中非共和国犯有战争罪和危害人类罪)和艾哈迈德·法奇·马赫迪(被判定在马里廷巴克图犯有毁坏宗教建筑和历史古迹相关罪行)的审判工作。国际刑院还开始审判所谓的上帝抵抗军指挥官多米尼克·翁古文，并授权在格鲁吉亚进行新的调查。随着国际刑院的案件量继续增加，必须把保护这一不可或缺的机构及其工作放在优先位置。因此，令人深感关切的是，《国际刑事法院罗马规约》缔约国采取了退出国际刑院的步骤。我欢迎南非和冈比亚撤销退出《罗马规约》的决定，并敦促两国和其他缔约国重申对国际刑院工作的承诺。我促请所有国家加强对话，批准《罗马规约》并配合国际刑院的工作，确保这一必要的司法系统尽可能产生深远影响。

36. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭在完成工作方面取得新的进展，特别是完成了对拉多万·卡拉季奇的审判(被判定犯有灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪)。安全理事会和会员国对国际法庭的持续政治支持，是法庭完成任务的可靠保证。应向国际刑院提供类似水平的支持，使其能够履行任务规定。我并呼吁安理会在适当情况下将情势提交国际刑院审理。

保护优先事项二

保护人道主义和医疗行动，并将保护平民作为联合国和平行动的优先事项

必须作出集体努力在武装冲突中保护医疗服务：第 2286(2016)号决议

37. 早在 150 多年前，各国就商定了一套具有约束力的规则，用以保护冲突中的伤病战斗人员及其护理人员。如今，国际人道主义法规定，照料、救治包括平民和战斗人员在内的所有伤病人员、对伤病人员及其履行救治任务的医务人员和医疗设施表示尊重并进行保护，是一项神圣不可侵犯的义务。然而，在最近发生的

冲突中，许多医院已经成为战场而不再是伤员病人的庇护所。世界卫生组织(世卫组织)的记录显示，在 20 个冲突国家医疗服务遭到袭击，造成 863 名医务人员伤亡。许多事件从未受到调查，部分时间进行了调查，但往往达不到国际标准，无法采取有效的纠正行动并追究责任。

38. 在阿拉伯叙利亚共和国，暴力对医疗服务的影响尤其令人震惊，医生促进人权协会的记录显示，发生了 108 起袭击医疗设施事件。许多设施无法修复，使伤病人员在最需要的时候无法得到医疗服务。在 7 月至 11 月期间发生的一系列特别残忍的袭击事件中，阿勒颇希哈儿区一个有三家医院、一个诊所和一个血库的广场多次遭到空袭(见 A/HRC/34/64，第 38 段)。一些空袭击中了阿勒颇东部唯一一家儿童医院，造成四名新生儿死亡，并造成儿童无法看病治疗。

39. 其他冲突存在类似情况，但程度不同。联合国核实了中非共和国 16 起和也门 19 起袭击医疗设施案件。在有些情况下，尽管采取了消除冲突具体措施，但医疗设施还是遭到袭击。例如，无国界医生组织报告，尽管向冲突各方通报了全球定位系统坐标并在医院屋顶做了明确标识，该组织提供支持的两家也门医院还是在 2016 年下半年遭到空袭。

40. 还有大量从人道主义车队和仓库搬走医疗用品的案件。在叙利亚，政府安全部队从四分之三以上的机构间车队搬走过医疗用品，其中包括创伤急救包、手术用品、麻醉剂和抗生素等。截至年底，政府共没收了 75 吨药品和医疗用品。⁶

41. 在另外一些情况中，冲突各方将医疗设施用于军事目的，时间从数月几年不等，使设施和病人遭受袭击的风险增加。在阿富汗，8 月至 10 月期间各方相继控制了帕克蒂亚省 Jani Khel 县的一家诊所，破坏并抢掠了 60% 的医疗设备。在伊拉克，伊黎伊斯兰国控制摩苏尔市东部的萨拉姆医院，时间长达两年，在 12 月激战中将医院作为基地，从而危及到了病人和医务人员。费卢杰总医院在 5 月一次空袭中被击中，急救室和其他设施遭到破坏。事后，伊黎伊斯兰国连续数月控制了医院二楼。

42. 每个医务人员都遭到袭击、每所医院遭到轰炸、每个医疗车队遭到抢掠，使伤病人员得不到必要的救治，危及生命、加剧痛苦。例如，世卫组织估计，在叙利亚冲突中每月有 30 000 人受伤，若及时救治许多人会终生残疾。袭击医疗设施也会产生灾难性的长期后果，造成设施关闭，人员逃离，整个社区无法得到医疗服务。世卫组织估计，南苏丹仅有 43% 的保健设施仍在运作，提供最低限度的服务。在也门，医疗用品长期短缺，仅有 45% 的医疗设施仍在运作。在阿拉伯叙利亚共和国，一半以上的医疗设施已经关闭或部分运作，三分之二的专业医疗人员已经出逃国外。据估计，阿拉伯叙利亚规划有 360 000 名孕妇需要生殖和孕产妇保健服务，但在许多情况下需要排队等待。⁷

⁶ 世卫组织《阿拉伯叙利亚共和国，2016 年度报告》(世卫组织驻地中海东部区域办事处，2017 年，大马士革)。

⁷ 人道主义事务协调厅，《人道主义应急计划：2017 年 1 月至 12 月——阿拉伯叙利亚共和国》(2017 年 3 月)。

43. 医疗服务方面还出现了一些不太明显的障碍。在某些情况下，一些国家制定了对遵守医疗道德、没有偏向地提供医疗服务加以防止、阻止或处罚的政策和做法。据联合国报告，在阿富汗医务人员受到威胁、恐吓、骚扰和绑架，以阻碍他们救治受伤生病的反对派战斗人员。在叙利亚，政府多次拒绝批准在非国家武装团体控制地区提供医疗用品和设备。一些国家甚至颁布立法，把向诸如安全理事会或根据国内法指认为“恐怖分子”的人员等某些非国家武装团体成员提供医疗服务定为刑事犯罪。

44. 冲突各方有义务尊重和保护受伤生病的平民及战斗人员。伤病人员绝不应当受到攻击，而应根据病情毫不拖延地尽可能获得无差别的医疗救护。冲突各方还必须尊重和保护专门指派履行医疗职责的医务人员、医疗单位和运输工具，不得惩罚任何根据医疗道德履行医疗职责的人员。

45. 安全理事会就武装冲突中保护医疗服务通过了里程碑式的第 2286(2016)号决议，在决议中回顾并要求充分执行这些规定。决议敦促冲突各方和会员国在若干领域采取行动，如促进医务人员、资产和用品安全、不受阻碍地通行；制定有效措施防止并处理针对医疗服务的暴力、袭击和威胁行为；在规划和开展军事行动时纳入保护措施；有效调查所指控的违反国际人道主义法行为等。应安理会的要求，秘书长于 8 月提出建议，为实施该项决议确定了切实可行的措施(见 S/2016/722)。

46. 许多利益攸关方已经采取此类步骤。加拿大和瑞士设立了非正式国家小组，通过交流良好做法等方法支持执行工作。几个会员国正在审查国内法律框架。有 112 个国家军事医务处参加的国际军事医务委员会，敦促成员将保护医疗服务纳入其政治和军事部门的议程。各国红十字会和红新月会继续倡导一系列具体的保护措施。世卫组织等也在努力改善收集医疗服务受阻的数据。这些都是值得欢迎的举措。我敦促全体会员国、冲突各方和有关组织不再拖延地采取实际措施，如根据第 2286(2016)号决议提出的建议所包含的措施。

人道主义准入对于平民获得救生援助和保护必不可少

47. 迅速、持续、不受阻碍的人道主义准入对有效应对数百万受冲突影响人员的需要至关重要。普遍、严重、甚至是长期的人道主义准入限制，对人道主义行动造成了危害。除敌对行动外，最严重的限制形式有袭击人道主义工作人员或资产以及包括限制行动在内的行政方面造成的障碍。

48. 尼日利亚、索马里、南苏丹和也门等国，数百万民众身处饥荒边缘，亟需扩大人道主义援助准入。冲突各方施加的人道主义准入限制在这场危机中扮演了重要角色。例如，在也门，各方拒绝和限制准入严重阻碍了人道主义应对工作。疫苗等基本人道主义用品难以获得实际管辖当局的入境许可。除此之外，几艘驶往也门红海港口的商船受到以沙特阿拉伯为首联盟的有意拖延、阻挠或改道，使粮食、燃料和其他基本商品的进口受到限制。粮食进口达到冲突开始以来的最低水平，对平民造成了严重后果。

49. 在南苏丹，所有冲突方通过行政障碍、袭击人道主义人员和资产等办法阻止提供救生援助。例如，申请进入西加扎勒河州瓦乌镇外地区一再遭到拒绝。重大行政障碍包括，在 2 月通过《非政府组织法》之后，拘留并驱逐非政府组织高级工作人员以及干涉征聘程序等。

50. 冲突各方也在阿拉伯叙利亚共和国境内阻碍人道主义准入，对平民造成严重后果。政府实施的行政程序严重限制了跨越冲突线提供援助的工作。政府仅批准了 45% 的准入请求。与此同时，围困区内民众人数增加了一倍，11 月达到了近 100 万人的峰值。由于各方施加限制，联合国平均每月只能向围困区约 20% 的人口提供援助，在难以进入地区则不到 10%。

51. 在缅甸，国际人道主义组织被禁止将救济物资带入非政府控制区，在获准进入政府控制区方面也遇到拖延。对穆斯林社区继续实施严重的行动限制，使人们无法得到基本服务。在乌克兰，由于政府和实际管理当局制造的行政障碍，非政府控制区的人道主义准入仍然充满挑战。与非政府控制区的商贸、包括提供医疗用品的禁令，仍然是产生人道主义需求的一个重大因素。

52. 在这一背景下，我谨提醒冲突各方对满足受其实际控制的平民的基本需要负有首要责任。如果这些基本需要得不到满足，则各国不得违背国际法对没有偏向的救济行动采取随意拒绝的做法。一旦表示同意，则冲突各方必须允许并协助人道主义援助迅速、畅通无阻地进入，但需服从任何必要的技术和实际安排。把让平民挨饿作为一种战争手段是严格禁止的。最近出版的《武装冲突局势中人道主义救济行动相关法律牛津指南》，由人道主义事务协调厅委托牛津大学研究人员编写，旨在促进政策制定和宣传，为有效的人道主义行动提供支持。

53. 将人道主义行动政治化也影响了人道主义行为体以安全、可预测和讲原则的方式深入受影响民众的能力。人道主义行动必须有别于政治或军事目标，必须符合人道、公正、中立和独立的原则。我敦促全体会员国和冲突各方尊重这些原则。题为“存在和距离：五年的驻扎和交付”的研究报告即将发布，报告强调人道主义组织要开展工作必须得到冲突各方的接受。会员国不得妨碍人道主义行为体与包括非国家武装团体在内的有关各方互动协调，并在他们控制的地区开展行动。

人道主义工作者和资产必须得到尊重和保护

54. 对人道主义工作人员和资产的暴力行为继续阻碍冲突中的人道主义活动，往往给平民带来灾难性的后果。援助人员安全数据库的初步记录显示，至少有 249 名援助人员被杀、被绑架或身受重伤，其中绝大多数是本国工作人员。记录在案的事件四分之三发生在五个国家，南苏丹居首，其次是阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国、刚果民主共和国和索马里。其他消息来源报告的数字甚至更高。例如，在南苏丹，联合国记录显示有 24 名援助人员遇害，阿富汗有 15 名援助人员被害、26 人受伤、121 人被绑架。在许多情况下，暴力或威胁导致人道主义行动减少或暂停，急需援助的民众无法得到基本的生存必需品。

55. 在 9 月 19 日一起令人震惊的事件中，空袭击中了联合国/叙利亚阿拉伯红新月会的一个车队和 Urem al-Kubra 附近的一个仓库。阿拉伯叙利亚共和国问题独

立国际调查委员会表示，袭击至少造成 14 名人道主义工作者死亡，至少 15 人受伤，并摧毁了 17 辆卡车和重要的人道主义用品(见 [A/HRC/34/64](#)，第 79-88 段)。⁸

56. 如安全理事会第 [2175\(2014\)](#) 号决议所述，要加强对人道主义工作者和资产的保护，就必须在几个方面采取行动。特别是，冲突各方必须尊重和保护人道主义工作人员和目标，包括在计划或决定袭击时采取一切可行的预防措施。会员国必须追究违反适用法律对人道主义工作者和资产实施暴力行为的责任。

必须把保护平民作为联合国和平行动的优先事项

57. 联合国的和平行动仍然是在复杂危机中保护平民的一个不可或缺的工具。在阿富汗和刚果民主共和国，许多和平行动安全状况恶化，而南苏丹高度引人注目的事件突出显示和平行动的持久重要性及其继续面临的挑战。这些事件进一步表明，确保保护仍然是政治战略的中心和联合国所有行为体共同关注的焦点，仍然是联合国与区域组织开展合作的一个重要领域。

58. 必须赋予维和人员执行任务的能力，各级必须给予强有力政治行动的支持。在这方面，我欢迎继续改进维和人员的培训，我鼓励安全理事会和各会员国支持这些举措。然而，我们必须对维和人员在极端暴力局势中、特别是政府部队有系统地以平民为目标的情况下能够取得的成果抱现实的态度。各国对保护平民负有首要责任，而且，要解决暴力根源，维和人员不能取代政治参与。

59. 维和人员必须认识到，他们的职责是在自己的任务和能力范围内采取行动，防止和应对平民受到的威胁，如果不采取行动或行动不力，他们将被追究责任。在这方面，我将把执行和平行动问题高级别独立小组和 2016 年朱巴暴力事件独立特别调查等提出的相关建议放在首要位置。我敦促会员国恪守《基加利原则》，这一原则已经得到占所部署维和人员近一半的 40 个国家的核可，原则为执行保护平民任务提出了有效的指导。我并吁请会员国同我一道在联合国系统中共同努力，查明、控制并防止性剥削和性虐待行为(见 [A/71/818](#) 和附件 1)。

保护优先事项三

防止强迫流离失所，为难民和境内流离失所者谋求持久解决办法

60. 强迫流离失所达到创纪录的水平，世界各地有超过 6 500 万人因冲突、暴力和迫害而流离失所。流离失所的主因是交战方的现行敌对行动，这往往涉及对城市地区的空袭和炮击。需要在国家、区域和全球层面开展协同努力，预防强迫流离失所，为难民和境内流离失所者谋求持久解决办法。

61. 世界上约三分之二的被迫流离失所者是境内流离失所者。因冲突导致境内流离失所人数较多的国家包括阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。在全球范围内，40% 以上的境内流离

⁸ 联合国总部调查委员会提出的数字较低。见 [S/2016/1093](#)。

失所者是儿童。许多境内流离失所者在寻求安全的过程中已是几经辗转。虽然人数众多，但境内流离失所者往往得不到政府和全球领导人的足够关注；他们是被迫流离失所者中沉默的大多数。

62. 难民总数首次超过 2 100 万。近四分之三的难民来自仅仅五个国家和地区，阿拉伯叙利亚共和国所占人数最高(500 万)，随后是阿富汗、巴勒斯坦被占领土、南苏丹和索马里。土耳其收容的难民最多，其次是巴基斯坦、黎巴嫩、伊朗伊斯兰共和国和乌干达。由于南苏丹境内的冲突，乌干达境内的难民人数翻番，人数增加主要发生在 2016 年下半年。这些收容国在应对难民危机方面肩负了过多的责任，尽管难民危机对它们自身的经济和社会产生了更多的要求，但它们仍然接纳了战乱邻国的千百万难民。它们的举动为冲突管理、区域稳定和集体安全作出了贡献。需要大大增加对这些国家的国际支助，以应对如此大规模流离失所的后果。

63. 现行敌对行动、特别是城市地区的敌对行动是流离失所的主因。这在叙利亚冲突中最为明显，这场冲突产生了 1 150 万难民和境内流离失所者。仅在 2016 年，阿拉伯叙利亚共和国境内就有逾 200 万人流离失所。敌对行动还造成也门境内许多人流离失所，截至年底该国有 200 多万境内流离失所者。仅在 2016 年，伊拉克境内就有逾 620 000 人流离失所，包括当年最后两个月收复摩苏尔行动期间流离失所的逾 120 000 人。同样令人警醒的是，阿富汗境内新增 660 000 流离失所者，为有记载以来的最高数字，出现在敌对行动升级之际。

64. 在刚果民主共和国东部，平均每天有 2 000 人成为境内流离失所者，境内流离失所者总数从 160 万上升到 220 万。仅在 10 月至 12 月期间，就有约 178 000 人成为境内流离失所者；其中近 90% 是为了逃离现行敌对行动。此外，南苏丹也新出现了大规模的流离失所现象，尤其是从 2017 年朱巴等地敌对行动升级以来。总之，截至年底南苏丹有超过 185 万境内流离失所者，其中包括安置在联合国保护平民地点的 223 994 人。此外，约有 760 000 人逃离该国，使南苏丹在邻国的难民总数超过 140 万，其中乌干达境内有 640 000 人。

65. 难民和境内流离失所者始终面临严峻的保护风险，包括杀害、性暴力和性别暴力、酷刑、强迫招募、贩运人口、早婚和逼婚、任意逮捕和拘留。儿童，特别是无人陪伴或失散的儿童，特别容易受到伤害。据报告，在伊拉克、缅甸、尼日利亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等国发生了若干起针对境内流离失所者营地或驻地的袭击。在刚果民主共和国，政府临时通知关闭境内流离失所者驻地的举动引发持续关切。例如在 3 月和 4 月，政府临时通知关闭了北基伍省基仓加的驻地，影响到 43 000 名境内流离失所者。各国有责任维护难民与境内流离失所者营地和安置点的平民性质和人道主义性质，确保居住者不被强迫招募或成为军事目标。数个国家的强迫回返也引发严重关切，例如从喀麦隆强迫遣返尼日利亚难民。

66. 在许多受冲突影响国家，流离失所问题旷日持久。这源于多种原因，如冲突得不到政治解决而造成持续敌对和不安，以及基本服务、耐用住房和谋生机会不足等。人道主义事务协调厅委托开展的题为“打破僵局”的研究强调有效做法，并就如何更好地应对长期境内流离失所现象提出建议。研究特别提出需要采取一

些步骤，以集聚政府、人道主义合作伙伴和发展合作伙伴的力量，在几年内在境内流离失所问题上取得集体成果。

67. 为解决强迫流离失所问题作出了一些重要努力。世界人道主义峰会强调，可通过“新工作方式”解决长期流离失所问题，新工作方式促进人道主义行为体与发展行为体的协调，减少脆弱性，培养流离失所者和收容社区的复原力，促进持久的解决方案(见 A/71/239，第 31 段)。在《关于难民和移民的纽约宣言》中，会员国承诺更公平地分担收容、支助难民的负担和责任。这是《难民问题全面响应框架》的关键组成部分，也将是未来《全球难民问题契约》的重要内容。会员国在《宣言》中还申明，根据不驱回原则，不得在边界将个人驱回。会员国并认识到，需要思考有效战略，预防和减少流离失所，并确保为境内流离失所者提供充分的保护和援助。联合国住房和城市可持续发展大会期间通过的《新城市议程》强调，受流离失所影响的城镇必须获得支持，以满足境内流离失所者和收容社区的需要。这些都是值得欢迎的举措，我敦促所有利益攸关方立即落实各自的承诺。

保护的途径

我对加强保护武装冲突中平民的愿景

预防和结束冲突

68. 作为秘书长，我的首要事项是动员一切利益攸关方，防止危机的爆发、升级、延续和重演，这些危机包括但不限于武装冲突。长期来看，这是保护平民的最有效手段。谋求以军事手段解决冲突的人力和财力成本是不可接受的。我们需要与有关行为体合作，大力发展促进和平的外交，包括为此利用我本人的斡旋。各项努力应当注重于对话和包容性的和平进程，着手解决当事方的不满，从根源上解决暴力，实现可持续的解决方案。但仅仅这样是不够的。长远来看，还需要采取整体方法，从根本上解决冲突，促进人权和法治，加强治理和机构，投资于包容、可持续的发展。

69. 另一个关键步骤是改善早期预警和早期行动机制，确保我们拥有及时干预的能力和意愿。这是无数次冲突带来的教训，也是人权先行倡议的驱动力。我们还必须处理非法和不负责任的武器转让，这导致了冲突，破坏了保护和建设和平的努力。闭门造车或各自为政，是不可能达成这些目标的。虽然预防冲突的主要责任在于会员国和安全理事会，但预防文化必须贯彻于联合国工作的方方面面。

加强遵守国际法，促进冲突各方采取良好做法

70. 如果无法预防冲突，我们就必须努力防止平民在冲突中死亡和受苦。一个当务之急是鼓励冲突各方采取良好做法，加强遵守国际人道主义法和国际人权法。如果各方遵守其国际法义务，实施政策和务实措施避免军事行动伤及平民，便可避免许多我们见到的平民在冲突中死亡和受苦的情况。各方加强遵守国际法，不仅能防止和减少平民受到伤害，还会提高解决冲突、建设持久和平的可能性。系统性地追究侵权行为，也对补偿受害者、阻止进一步的侵犯、促进和平与和解至

关重要。如果冲突各方持续严重侵犯人权或违反国际人道主义法，安全理事会应果断行动，确保追究责任。

71. 我将在任期内推进一项全球举措，动员会员国、民间社会和其他利益攸关方加强遵守国际法，提高对冲突中平民的保护。这包括开展提高意识和宣传活动、制定和分享良好做法，并就当事方行为的根本原因进行研究和对话。这还包括加强数据收集和分析的举措，以及公开报告冲突给人带来的代价，以促进对平民伤害的趋势和规律的循证分析。此外，我将鼓励会员国和区域组织努力制定并执行避免军事行动伤及平民的政策。这些努力应包括进行冲突前规划、对特定武器和战术的使用提供指导、追踪分析行动对平民的影响，以及就造成的平民伤害提供赔偿。还应鼓励非国家武装团体采取避免伤害平民的实际措施。这需要在涉及保护平民的人道主义问题上与此类团体持续互动。

保护人道主义和医疗行动并把保护平民作为联合国和平行动的优先事项

72. 无偏向性的医疗服务和有原则的人道主义行动在冲突中拯救了千百万人的生命，并减轻了他们的苦难。鉴于饥荒威胁到受冲突影响国家 2 000 多万人的生命和尊严，此外还有数百万人难以获得生存所需的物资和服务，因此必须优先确保迅速、畅通无阻和持续的人道主义准入。我呼吁冲突各方以及安全理事会、会员国和其他有关行为体尽其所能，为人道主义准入提供便利，为人道主义行动创造有利的环境。我还呼吁采取具体行动，在冲突中保护医疗服务，包括为此执行秘书长根据第 2286(2016)号决议向安理会提交的各项建议。保护冲突中的医疗服务这一准则，是保护平民议程精神的首要、最根本的表达形式，需得到最高程度的尊重。

73. 联合国和平行动对预防冲突、保护平民、实现政治解决、促进持久和平具有不可或缺的作用，必须得到开展这些任务所必需的政治支持和物资支持，并得到培训和能力建设方面的投资。行动有效与否在很大程度上取决于有没有明确阐述的政治目的，而这只有安全理事会才能提供。行动的成效必须由联合国通过保护平民问题非正式专家组等机制的有效评估来判定。维和人员必须始终履行核心义务，在平民生命受到威胁时提供保护；但保护平民所需要的远不止维和人员提供人身保护。保护平民是整个特派团的工作，涵盖平民、军事和警察职能，如与当地社区互动、调解争端、监测侵犯人权情况以及收集信息以便预防今后的暴力行为。同时，国际层面，包括安理会必须进行强有力的政治参与。

防止强迫流离失所，为难民和境内流离失所者谋求持久的解决办法

74. 如果超过 6 500 万人因为冲突、暴力和迫害而流离失所，全世界的持久和平、保护和发展就无从谈起。我们绝不能永远疲于应对大规模流离失所的后果，而是必须开始认真地从根源上解决问题。这意味着要预防和解决冲突、加强遵守国际法、制定行动方针和惯例，保护平民不受敌对行动影响。如果冲突各方避免敌对行动殃及平民，特别是遵守国际人道主义法中的区分原则、相称原则和预防原则，逃离的平民人数就会减少。此外，国际人道主义法禁止当事方强迫平民流离失所，除非平民安全或必要军事理由要求这样做。我们还必须确保逃离家园者获得需要的保护和援助。特别是，所有国家必须维护逃离迫害和冲突、寻求庇护者的权利，

并且必须确保难民不被驱回。安全理事会应当强调这些义务，并推动对违反义务行为进行追责。

75. 《关于难民和移民的纽约宣言》在更公平地分担收容和支助难民的负担和责任方面取得了重要进展。我将在今后数年支持会员国履行其承诺，包括为此通过一项全球难民问题契约。与此同时，我们必须加倍努力，解决冲突造成的逾 4 000 万境内流离失所者的困境。在我的任期内，我将始终与受影响国家的政府和其他利益攸关方合作，以尊重会员国主权，保护境内流离失所者人权和尊严，推动持久解决方案，促进境内流离失所者和收容社区为可持续发展作出贡献的方式，到 2030 年将境内流离失所减少 50%。2018 年是《关于境内流离失所问题的指导原则》发布的二十周年，这为利益相关方团结一心、承诺采取具体行动提供了难得的机遇。

全联合国系统的一致努力

76. 我决心确保在联合国工作的各个方面采取一致努力，以预防危机并保护冲突中的平民。这是人权先行倡议的本质所在。我们旨在改革联合国和平与安全、发展与管理系统的集体努力，将有助于更好地管理从预防和解决冲突到维持和平、建设和平和长期发展的和平连续体。保护平民必须继续成为贯穿这一进程的优先事项。这需要我的特别代表、特使、人道主义和发展协调员以及其他高级官员的协同努力。必须协调和平行动与联合国总部和外地的各个部门，尊重各自不同的角色和边界。我们还必须加强与区域组织的伙伴关系。妇女和女童的充分参与在各个阶段都很重要。我们所有人都必须一起努力，帮助安全理事会和会员国预防冲突，保护冲突中的平民，建设包容、坚韧、平等的社会。归根结底，保护是整个联合国的责任。

建议

77. 根据先前关于保护武装冲突中平民的报告以及《人道议程》所提出的建议，谨强调以下措施的重要性。

保护优先事项一：

加强遵守国际法，促进冲突各方采取良好做法

78. 我呼吁会员国和冲突方制定、执行并共享业务政策和实际措施，以加强遵守国际人道主义法和国际人权法，避免伤害平民，并特别关注在城市地区开展敌对行动的情况。

79. 我呼吁冲突各方：

- (a) 制止医院、学校和礼拜场所等关键民用基础设施挪作军用的行为；
- (b) 避免将军事目标设在人口稠密区内或其附近；
- (c) 避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器。

80. 我呼吁会员国：

(a) 加入全球努力，促进加强遵守国际人道主义法和人权法，以加强对平民的保护；

(b) 批准或加入旨在保护平民的关键国际文书，包括《武器贸易条约》和类似的区域文书，并确保国家立法和政策落实国际义务；

(c) 施加影响，特别是在参与军事伙伴关系时施加影响，以确保冲突各方遵守国际法；

(d) 核可《安全学校宣言》；

(e) 建设性地参与拟订政治宣言的工作，以应对在人口居住区使用爆炸性武器的人道主义影响问题；

(f) 支持系统收集和分析关于平民保护的信息，包括按性别和年龄分列的数据和性别分析，并确保这些信息用于冲突的分析、预防和响应；

(g) 采取必要的立法、政策和执法措施，确保对严重的侵犯行为进行有效调查和指控；

(h) 批准或加入《罗马规约》，为国际刑事法院提供充分的政治、技术和财政支持。

81. 安全理事会应：

(a) 使用手头的一切工具，提高对平民的保护，加强遵守国际人道主义法、人权法和难民法；

(b) 确保追究严重违反国际人道主义法和国际人权法的行为，包括对此酌情适用针对性措施，支持国家起诉和混合机制，授权成立问询委员会，实况调查团和调查委员会，将情况移交国际刑事法院，向法院提供持续支持，以便其履行任务。

保护优先事项二：**保护人道主义和医疗行动并把保护平民作为联合国和平行动的优先事项****人道主义和医疗行动**

82. 我呼吁会员国和冲突各方：

(a) 通过并执行措施，如根据安全理事会第 2286(2016)号决议提出的各项建议所规定的措施，以保护伤病人员、医疗人员、设施和设备，共享最佳做法和经验教训；

(b) 采用明晰、简便、快捷程序，为快速、无障碍的人道主义通行提供便利。

83. 安全理事会应：

(a) 谴责任意拒绝无偏向性的人道主义救援行动进入或不许平民获得生存必不可缺的物品，包括蓄意阻碍供应和获取救济物资，并强调此种行为违反国际人道主义法；

(b) 呼吁冲突各方遵守尊重和保护人道主义及医疗人员与物品的义务，谴责对此类人员和物品开展的直接和无差别袭击，呼吁有效调查和追究此类事件。

联合国和平行动

84. 我呼吁会员国：

(a) 核准《关于保护平民的基加利原则》，确保参与维持和平行动的军队和警察获得充分的装备和训练，以便有效执行保护平民任务，包括预防冲突中性暴力的任务；

(b) 支持我关于推动联合国系统各部门有效、负责履行工作的倡议，包括在履行保护平民任务方面。

85. 安全理事会应确保将保护平民作为预防和解决冲突政治战略的核心内容，通过优先授权和有序授权等途径，实现政治解决方案主导和平行动的保护任务。

保护优先事项三：

防止强迫流离失所，为难民和境内流离失所者谋求持久解决办法

86. 我呼吁会员国：

(a) 加紧努力，预防和解决冲突，加强遵守国际法，包括在长期冲突中遵守国际法，从根源上解决强迫流离失所问题；

(b) 维护国际法规定的寻求庇护权和不驱回原则；

(c) 在有关人道主义机构和发展机构的支持下，制定并执行有效战略，确保全面保护难民和境内流离失所者，通过提供教育计划和谋生机会等途径提高自力更生和复原力，谋求持久的解决方案。

87. 安全理事会应：

(a) 谴责冲突各方的非法强迫流离失所行为，呼吁立即停止此类行为，并对负责方的领导人实施针对性措施；

(b) 提醒冲突各方有义务维持难民和境内流离失所者营地和定居点的平民性质和人道主义性质，谴责对此类地点的直接、无差别的袭击，呼吁对此类事件开展有效调查并追究责任。