

项目	决定	段次
	第 2609 (2021)号决议	29
专题 儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议	6 (c), 19
联合国维持和平行动和特别政治任务中的儿童保护任务 <sup>a</sup>		
具体国家和地区 中非共和国局势	第 2605 (2021)号决议	34 (a) (四)、35 (a) (二)和(e) (一)、42、46
有关刚果民主共和国的局势	第 2612 (2021)号决议	29(一)(c)、(一)(g)、(一)和(k)、31、42
有关伊拉克的局势	第 2576 (2021)号决议	4(f)
马里局势	第 2584 (2021)号决议	30(a)(三)、(c)(三)和(d)(二)、47
索马里局势	第 2592 (2021)号决议	6(一)
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议	3 (a) (一)和(五)、18 (j)
	第 2579 (2021)号决议	3(二)(b)和(三)(d)
	第 2609 (2021)号决议	30 (m)
专题 儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议	22
对侵犯和虐待儿童的行为人采取的措施		
具体国家和地区 有关刚果民主共和国的局势	第 2612 (2021)号决议	13
中东局势	第 2564 (2021)号决议	8
呼吁在武装冲突中保护、尊重和促进受教育权		
具体国家和地区 中非共和国局势	第 2605 (2021)号决议	34 (a) (五)、46、54
巩固西非和平	<a href="#">S/PRST/2021/3</a>	九、十二
	<a href="#">S/PRST/2021/16</a>	四、十二
专题 儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议	3-10, 13-14, 16, 18, 21, 24, 27

<sup>a</sup> 关于与维和特派团和政治特派团有关的任务和决定, 更多信息见第十部分。

## 25. 武装冲突中保护平民

本文件所述期间, 安理会就武装冲突中保护平民问题举行了一次会议, 并通过了一项决议。会议采用了情况通报的形式。<sup>897</sup> 安理会成员还就该项目举行了两次公开视频会议。<sup>898</sup> 下表 1 和 2 分别列有关于这次会议的更多信息, 包括与会者和发言者以及视频会议情况。

4月27日, 在担任当月主席的越南的倡议下,<sup>899</sup> 安理会成员举行了一次高级别公开视频会议, 重点讨论保护平民生存必需的物体这一专题。<sup>900</sup> 在视频会议上, 安理会听取了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员、红十字国际委员会主席和国际和平研究所理事会主席通报情况。

通报人在通报中报告说, 对平民生存至关重要的基础设施和服务, 如医疗设施、水基础设施和能源系统, 继续成为武装冲突各方包括非国家武装团

<sup>897</sup> 关于会议形式, 包括高级别会议和视频会议的更多信息, 见第二部分第二节。

<sup>898</sup> 关于 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的更多信息, 见第二部分第一节和《汇编》, 2020 年补编第二部分第一节。

<sup>899</sup> 4月6日以信件分发了一份概念说明([S/2021/335](#))。

<sup>900</sup> 见 [S/2021/415](#)。

体的目标，气候变化和环境退化以及持续的 COVID-19 大流行使这些影响变得更加复杂。

主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员表示深为关切的是，由于国家和非国家武装团体不尊重或破坏国际人道法，是否有能力保护数十年来在遵守国际人道法以保护平民及其赖以生存的物品方面来之不易的进展。他就冲突对粮食安全的直接影响表示关切，包括库存和农业资产遭到破坏，并警告说除非采取紧急行动，否则尼日利亚东北部、南苏丹、也门和其他地方随时可能发生饥荒。他还提到冲突对环境卫生和健康的影 响，导致供水基础设施遭到破坏，以及利比亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门境内袭击医疗服务的影响。副秘书长谴责为追求军事目标而使用强奸和性暴力、在人口居住区使用爆炸性武器以及网络攻击及其对基本基础设施构成的威胁，并列出了加强保护平民及其生存所不可或缺的物品的方法：加强遵守国际人道主义法，确保追究严重违反国际人道行为的责任并防止使用爆炸性武器。

红十字国际委员会主席在发言中警告说，如果不采取紧急行动保护冲突区的基本服务，就会发生大规模的人道主义灾难。主席说，该委员会正在努力防止“太大而不能倒”的关键基础设施崩溃，这将使数百万人陷入危机。在这方面，他呼吁安理会在五个具体领域采取行动，即确保所有各方努力更好地尊重国际人道法，就在人口居住区使用重型爆炸性武器采取“避免政策”，确保制裁和反恐措施符合国际人道法，采取措施确保卫生保健以及供水、环境卫生和电力等相互关联的服务得到保护以防范公共卫生风险，并采取措施尽量减少军事行动对环境和依赖环境的平民的影响。

同样，国际和平研究所理事会主席对依然蓄意和意外袭击重要的重要民用基础设施和自然环境的日常现实表示遗憾，并强调安理会必须继续处理此事。他重点讨论了武装冲突对发展与和平的长期影响，并就预防和保护重要基础设施等问题向联合国提出了建议，包括通过秘书长斡旋以及维持和平行动和国家工作队。他还指出，秘书处可应安理会的要求，考虑系统性监测针对各类基本基础设施的袭

击，联合国应继续与国际、区域和国家伙伴合作，协调全面恢复和重建工作。但是，他告诫说，如果没有会员国的政治意愿和努力，联合国就无法成功地促进对平民居民生存所不可缺少的物体进行保护或支持重建。在这方面，他呼吁安理会成员带头尊重和确保尊重国际人道法，包括履行其保护平民赖以生存的物体的义务。

在随后的讨论中，各代表团欢迎越南倡议召开公开辩论，并就保护平民赖以生存的物体问题起草一项决议。越南外交部长在讨论开始时指出，虽然保护平民一直是安理会工作的重点，但安理会的讨论往往侧重于保护人民，而很少注意保障人民的生存手段。因此，他申明，公开辩论是安理会在专题一级审议这一问题的好机会，安理会必须制定一项全面战略，在遵守国际人道法和开展合作的基础上，有效保护对武装冲突中平民的生存至关重要的基础设施和物体。在这方面，他说，安理会应鼓励和促进会员国、国际组织以及人道主义和发展伙伴在冲突后建设和平方面，特别是在努力重建基本基础设施和恢复对平民的基本服务方面，进行更密切的协调。各代表团围绕有必要遵守国际人道法和追究肇事者责任发表了看法，因为当代冲突和威胁的动态日益复杂，并继续演变。在这方面，若干代表团<sup>901</sup>指出，主要挑战不是缺乏在武装冲突中保护平民的现行国际规范，而是缺乏对这些规范的执行和尊重。更具体地说，会员国<sup>902</sup>回顾了安理会先前通过的一些关于保护平民基本物体的决议，包括第 2417 (2018) 号决议，其中安理会认识到饥饿与冲突之间的联系，并谴责将平民挨饿作为一种战争方法。在这方面，一些代表团<sup>903</sup>欢迎最近对《国际刑

<sup>901</sup> 爱沙尼亚、爱尔兰、印度、墨西哥、亚美尼亚、巴西、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)和土耳其。

<sup>902</sup> 爱尔兰、挪威、俄罗斯联邦、联合王国、危地马拉、意大利、日本、巴基斯坦、波兰、葡萄牙、大韩民国、瑞典(代表北欧国家)和瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)。

<sup>903</sup> 挪威、奥地利、欧洲联盟、列支敦士登、瑞典(代表北欧国家)和瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)。

事法院罗马规约》关于饥饿战争罪、包括在非国际性武装冲突中的此类罪行的修正，并鼓励缔约国批准修正案。一些代表团<sup>904</sup>对世界各地不同冲突地区的医疗设施、人道主义工作者和学校遭到广泛和蓄意袭击表示严重关切，并谴责在人口密集地区使用具有大面积影响的爆炸性武器，一些代表团<sup>905</sup>表示支持爱尔兰人牵头倡议通过一项政治宣言，以加强保护城市地区平民免受爆炸性武器的影响。有鉴于此，会员国还对学校和基础设施遭到广泛和蓄意的破坏或损坏表示严重关切，一些代表团<sup>906</sup>赞同2015年《安全学校宣言》等倡议，并呼吁其他会员国也这样做。

此外，若干会员国<sup>907</sup>提请注意，鉴于 COVID-19 大流行暴发以来出现的前所未有的挑战和脆弱性，针对基本基础设施的网络攻击数量不断增加，对医疗保健、电力和供水系统的影响尤其严重，并造成重大损害。在这方面，爱沙尼亚外交部长表示，随着武装冲突日益城市化、气候变化和武装冲突的环境后果。新技术有助于找到改进人道主义援助的方法，网络安全需要成为预防冲突和解决冲突的一部分。一些会员国<sup>908</sup>强调，必须有效利用监测和报告机制为决策进程提供信息，以便及早和迅速应对任何威胁。一些会员国<sup>909</sup>呼吁安理会继续指认实施定向制裁的行为人，另一些会员国<sup>910</sup>则指出单方面制裁和设计不当的反恐措施的有害影响。此外，

<sup>904</sup> 爱尔兰、挪威、亚美尼亚、奥地利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、欧洲联盟、意大利和马耳他。

<sup>905</sup> 爱尔兰、挪威、奥地利、哥斯达黎加、意大利和马耳他。

<sup>906</sup> 挪威、墨西哥、欧洲联盟、意大利、马耳他、波兰、葡萄牙和西班牙。

<sup>907</sup> 爱沙尼亚、爱尔兰、挪威、中国、印度、比利时、厄瓜多尔、萨尔瓦多、列支敦士登、马耳他和瑞典(代表北欧国家)。

<sup>908</sup> 法国、联合王国、比利时、哥斯达黎加、萨尔瓦多、欧洲联盟、葡萄牙、南非和西班牙。

<sup>909</sup> 法国、肯尼亚、联合王国、阿富汗、比利时和南非。

<sup>910</sup> 俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯及伊朗伊斯兰共和国。

一些会员国<sup>911</sup>强调，维和特派团要有效保护平民，就必须有明确界定、现实和可实现的任务规定和充足的资源。

视频会议结束时，安理会主席宣布一致通过了第 2573 (2021)号决议。<sup>912</sup>安理会在该决议中强烈谴责武装冲突局势中对平民或民用物体发动的攻击以及不加区分或不相称的攻击，这些攻击导致平民无法使用生存必需物体，并要求武装冲突各方立即停止此类做法。<sup>913</sup>安理会还要求所有各方充分遵守国际人道法规定的义务，包括区分平民和战斗人员及军用物体，妥善注意避免伤害平民人口和民用物体，避免攻击、毁坏或移走平民生存所必需的物体或使其失去效用，尊重和保护人道主义人员和用于人道主义救济行动的物资；<sup>914</sup>安理会还强烈谴责在一些武装冲突局势中以断绝平民粮食作为战争方法，这是国际法禁止的行为，可构成战争罪。<sup>915</sup>安理会敦促武装冲突各方保护民用基础设施，并再次要求武装冲突各方立即实行持久的人道主义暂停，协助安全、不受阻碍地持续交付人道主义援助，包括在武装冲突地区公平、安全和不受阻碍地分发 COVID-19 疫苗。<sup>916</sup>安理会还鼓励尽一切努力，在武装冲突中保护平民生存必需物体和对于提供基本服务至关重要的民用基础设施，包括为此保护操作、维护或修理这些物体的平民，允许并协助用于修理、维护或操作此类物体的设备、运输工具和用品安全通过。<sup>917</sup>最后，安理会请秘书长在其关于保护平民的报告中列入一个关于对平民居民生存所不可缺少的物体进行保护的子项目。<sup>918</sup>

<sup>911</sup> 印度、肯尼亚、比利时、古巴、埃及、危地马拉、葡萄牙和南非。

<sup>912</sup> 见 S/2021/407 和 S/2021/410。

<sup>913</sup> 第 2573 (2021)号决议，第 1 段。

<sup>914</sup> 同上，第 2 和 3 段。

<sup>915</sup> 同上，第 4 段。

<sup>916</sup> 同上，第 6 和 7 段。

<sup>917</sup> 同上，第 9 段。

<sup>918</sup> 同上，第 12 段。

5月25日，在担任当月主席的中国的倡议下，<sup>919</sup>安理会成员以公开视频会议方式举行了关于武装冲突中保护平民的年度辩论。<sup>920</sup>在视频会议上，安理会成员听取了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员、红十字国际委员会主席以及阿富汗研究评价机构主任的情况通报。通报者重点讨论了由于安理会决议和国际人道法得不到执行，世界各地的弱势民众如何继续首当其冲地遭受武装冲突影响，这种情况因 COVID-19 大流行而加剧。

主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员就秘书长关于武装冲突中保护平民的最近年度报告做了一次情况通报。<sup>921</sup>他指出，尽管秘书长呼吁在 2020 年实现全球停火，以便世界集中精力结束大流行病，但许多地方仍发生致命冲突，其他地方出现了新的冲突，使控制病毒传播及照护感染者的努力受挫。<sup>922</sup>在提及世界各地各种冲突局势中平民的困境时，副秘书长重点谈到报告中强调的五个领域，即：冲突与饥饿之间的相互作用以及去年几个地区如何再次出现饥荒威胁；在人口居住区使用爆炸性武器的影响及其对基本民用基础设施造成的破坏性损害；冲突对环境的影响，特别是与水有关的影响；保护医疗服务，以及秘书长呼吁各国和武装部队扩大第 2286 (2016) 号决议所提建议；确保交战方的行为符合国际人道法。副秘书长还强调了问责制的至关重要性。他补充说，由于保护平民在武装冲突中不受伤害的法律和工具已经到位，所有会员国和冲突各方现在应予以适用。

红十字国际委员会主席指出，由于武装冲突、大流行病、经济衰退、不平等加剧和气候变化等多重挑战，全球脆弱性正在加深。他补充说，由于行为体的分散和扩散、战争的私有化、武器的广泛供应和城市暴力，国家内部以及国家与非国家武装团体之间的暴力变得更加复杂。主席强调了委员会关于 COVID-19 对承受战争和疾病双重负担的社区的

系统性影响的报告，并指出将重点介绍正在出现的严重和复杂的保护挑战。在这方面，他说，大流行病加剧了现有的保护需求，并引起了新的关切。他指出，虽然也许以往任何时候都更需要健全的卫生保健系统，但卫生保健却受到令人啼笑皆非的攻击。自安理会通过第 2286 (2016) 号决议并呼吁结束对袭击医疗机构事件有罪不罚以来的五年里，红十字国际委员会观察到，在 40 个受冲突影响的国家，袭击医疗机构事件有增无减，由于无视国际人道法，医疗服务的提供继续受到阻碍。他申明，保护保健工作者和医务设施、把第 2286 (2016) 号决议转化为行动的工作做得还不够，并且需要更好地保护平民，更实质性和更广泛地支持人道主义行动。主席呼吁冲突各方尊重国际法，保护平民，允许人道主义援助迅速、不受阻碍地送达需要援助的民众。他要求会员国优先全面执行第 2286 (2016) 号决议，为此采取具体步骤保护卫生保健。他还敦促安理会成员更果断地行动，以改进自己的行为，利用与盟友、伙伴和代理方的特殊关系，以遵守国际人道法。最后，他呼吁会员国投资于地方应对措施，在危机之前、期间和之后优先考虑社区参与和建立信任，以加强保健、水和环卫服务，并根据国际人道法规随时保护这些服务。

阿富汗研究评价机构主任从民间社会角度在安理会发言时指出，过去 20 年里，媒体和妇女领导的组织在阿富汗民间社会中的作用日益突出。他介绍了对平民的持续袭击以及阿富汗的人道主义困境，呼吁安理会直接提请冲突各方关注冲突，并要求建立切实可行的机制，制止在战斗中以平民为目标。她还呼吁安理会支持对阿富汗境内针对平民的暴行进行国际授权的独立调查。她补充说，对国家安全部队的国际支持必须包括与战争相关的主要公约和人道主义原则，才能在军事行动中最大限度地保护平民，并建立可以追究违法者责任的机制。她进一步指出，虽然结束目前暴力和武装冲突循环的唯一解决办法是和平谈判，但目前的和平进程“迫切需要推动”。在这方面，她补充说，安理会成员拥有巨大的影响力，可向塔利班及阿富汗其他政治精英施加更大的压力，促使他们就政治解决达成协议，首先是立即停火。

<sup>919</sup> 5月14日以信件分发了一份概念说明(S/2021/468)。

<sup>920</sup> 见 S/2021/505。

<sup>921</sup> S/2021/423。

<sup>922</sup> 见 S/2021/505。

在随后的讨论中, 会员国强调指出, 冲突各方需要执行安理会有关决议, 遵守国际人道法, 保护平民和民用物体, 并追究严重侵害行为、包括袭击医疗机构的肇事者的责任。在这方面, 一些代表团<sup>923</sup> 表示遗憾的是, 在第 2286 (2016)号决议通过五年后, 对医疗设施和人员的袭击有增无减。与会者<sup>924</sup> 还指出, 大流行病加剧了不平等以及对冲突中平民的伤害, 特别伤及最弱势群体, 包括妇女、儿童、流离失所者和残疾人。在此背景下, 会员国<sup>925</sup> 敦促冲突各方遵守秘书长全球停火呼吁, 这一呼吁反映在第 2532 (2020)和 2565 (2021)号决议中, 以应对 COVID-19 大流行, 并向有需要的平民提供必要的人道主义援助。若干代表团<sup>926</sup> 强调了联合国维和特派团在保护平民方面的作用, 强调必须提供与任务和实地局势相符的充足资源。与此同时, 一些会员国<sup>927</sup> 强调, 保护平民的首要责任在于各国政府。

7月16日, 在担任当月主席的法国的倡议下,<sup>928</sup> 安理会举行了关于维护人道主义空间问题的部长级

<sup>923</sup> 中国、爱沙尼亚、爱尔兰、墨西哥、挪威、联合王国、越南、阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、比利时、巴西、加拿大、厄瓜多尔、欧洲联盟、格鲁吉亚、意大利、日本、拉脱维亚、波兰、大韩民国、圣马力诺、西班牙(还代表埃及、日本、新西兰和乌拉圭, 安全理事会第 2286 (2016)号决议共同执笔方)和瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)。

<sup>924</sup> 法国、墨西哥、阿根廷、奥地利、孟加拉国、比利时、智利、萨尔瓦多、欧洲联盟、格鲁吉亚、意大利、马耳他、波兰、卡塔尔、大韩民国、卢旺达、斯洛伐克、南非、瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)、土耳其和乌克兰。

<sup>925</sup> 中国、爱沙尼亚、法国、挪威、圣文森特和格林纳丁斯(还代表肯尼亚、尼日尔和突尼斯)、越南、阿尔及利亚、比利时、巴西、加拿大、厄瓜多尔、萨尔瓦多、欧洲联盟、印度尼西亚、意大利、马耳他、卡塔尔、大韩民国、圣马力诺、西班牙(还代表第 2286 (2016)号决议共同执笔方埃及、日本、新西兰和乌拉圭)和土耳其。

<sup>926</sup> 法国、印度、挪威、美国、孟加拉国、巴西、加拿大、欧洲联盟、斐济、尼泊尔、大韩民国、南非和瑞士(代表武装冲突中保护平民之友小组)。

<sup>927</sup> 印度、挪威、越南、孟加拉国、斐济、拉脱维亚、葡萄牙和南非。

<sup>928</sup> 7月1日以信件分发了一份概念说明(S/2021/618)。

会议。<sup>929</sup> 会上, 安理会听取了常务副秘书长、红十字国际委员会总干事和消除饥饿行动宣传事务代表主任的情况通报。

常务副秘书长指出, 人道主义需求规模从未如此之大, 人道主义危机因对人道主义和医务人员的一波波冷血袭击以及对人道主义空间实施的日益严格的限制而变得更加严重。在这方面, 她重申秘书长呼吁安理会立即采取强有力的行动, 支持其旨在保护平民和人道主义空间的决议。她列举了在世界各地众多冲突中影响人道主义组织的安全事件实例, 表示自 2001 年以来, 此类事件增加了十倍, 并补充说, 在安理会具有里程碑意义的第 2286 (2016)号决议通过以来的五年中, 保健工作者和病人遭受了数千次袭击。她指出, 向有需要的人提供亟需的人道主义援助变得日益困难, 并着重指出提格雷州以及阿富汗和也门危机的实例。她指出, 由于联合国和其他人道主义组织的努力, 人道主义援助从未如此迅速地送达到如此之多的人手中, 但补充说, 需要采取措施保护人道主义行为体, 因为人道主义需求的增长速度超过了满足需求的能力。常务副秘书长强调, 安理会必须尽其所能制止对人道主义人员和资产的袭击, 确保和促进对国际人道法的尊重, 并根据关于保护平民、医疗保健以及人道主义和联合国人员的诸多决议, 追究严重侵犯行为的责任。在这方面, 她概述了四个主要行动领域。首先, 应当系统利用安理会内外切实可行的工具来促进更加尊重国际人道法。第二, 调查和追责对于防止袭击援助人员行为至关重要。第三, 各国政府必须保护人道主义组织与冲突各方, 包括非国家武装团体接触的能力。第四, 反恐措施应该包括保护人道主义空间的明确规定, 并确保人道主义工作者和医护人员不会因其工作而受到惩罚。第五, 常务副秘书长呼吁安理会利用其影响力, 确保对学校 and 医院的袭击立即停止, 并且这些设施及其人员受到保护, 并补充说, 会员国应审查和修订其军事政策和做法, 确保对这些设施的保护。

红十字国际委员会总干事申明, 必须毫无例外地保护人道主义空间。在这方面, 他强调了三个最

<sup>929</sup> 见 S/PV.8822。

紧迫的关切意见，即对人道主义援助的政治化和操纵、各国诉诸武装护卫以及制裁和反恐措施对人道主义援助的负面影响日益严重。关于如何解决这些关切，总干事请会员国，包括安理会成员：(a) 确保人道主义组织能够与受影响的人口保持近距离接触，并与冲突各方保持持续接触；(b) 确保国际人道法的主要原则得到尊重和执行；(c) 通过建立完善的长期人道主义豁免，顾及和缓解反恐措施对人道主义的影响。

消除饥饿行动宣传事务代表主任确认，当前的人道主义需求前所未有，冲突、环境和气候危机、社会不平等和 COVID-19 大流行的影响汇合在一起，过度影响到最需要帮助的人，导致名副其实的饥饿肆虐。人道主义组织正面临人道主义空间前所未有地缩减，原因是各方特别是交战各方普遍蔑视国际人道法以及公然将援助工具化，这日益威胁到人道主义工作。她指出，安理会迄今未能防止或扭转人道主义空间日益缩小的趋势，它未能采取行动，使弱势群体和帮助他们的人道主义工作者的生命岌岌可危。她补充说，虽然某些冲突多年来一直列在安理会议程上，但只采取了很少的具体行动，实际上危及人道主义空间。在这方面，当尊重人道主义空间的要求遭到蔑视时，必须坚定、迅速和明确地予以谴责。她欢迎通过具有里程碑意义的安理会决议、包括第 2573(2021)号决议这一历史性进展，但警告说这些决议似乎仍然没有效力，因为各国和冲突各方无视决议，他们坚信安理会不会就决议执行情况采取后续行动。这种前后不一的做法危及人的生命和人道主义工作者的工作，并损害安理会的信誉。她指出，安理会继续通过决议，却没有考虑到这些决议可能对人道主义活动以及人道主义和医务人员造成的潜在有害和极其严重的后果，特别是某些反恐措施和制裁制度。她补充说，这种缺乏一致性的做法鼓励会员国和冲突方无视其在人道主义空间方面的义务。在冲突地区，国家和非国家武装行为体阻止人道主义援助进入并将其工具化或定罪，阻止与冲突各方对话，并逐渐侵蚀人道主义中立性和空间。此外，她说，一些捐助者要求人道主义援助受益者接受筛查是一条红线，因为这损害了人道主义组织提供公正援助的能力。代表主任提

请注意在阿富汗、尼日尔、斯里兰卡和提格雷州发生的袭击人道主义工作人员的事件，呼吁安理会采取行动，结束这种致命的螺旋式上升。她还呼吁安理会成员重声明确支持根据人道主义原则提供援助，同时确保其决定不会阻碍人道主义空间。她还再次呼吁安理会采取系统的人道主义豁免，从而将公正的人道主义工作排除在制裁和反恐措施的范围之外。此外，她敦促安理会集体和系统地谴责针对平民以及医务和人道主义工作者的罪行，并补充说，打击犯罪者有罪不罚必须是安理会的真正优先事项。在这方面，她说，安理会必须系统地要求并支持国家和国际调查，以确保实施此类罪行者不会逍遥法外。最后，她欢迎秘书长宣布任命一名保护和加强人道主义空间问题特别顾问。

在随后的讨论中，安理会成员对人道主义工作人员遭受日益增多的袭击表示关切，强调需要确保追究这些罪行的肇事者的责任，以结束世界各地冲突中持续存在的有罪不罚循环。若干成员<sup>930</sup>还指出制裁和反恐措施对提供人道主义援助的负面影响，并强调指出这些政策不得妨碍人道主义工作者履行职责或干扰其行动。在这方面，墨西哥外交部长强调，必须更详细地了解制裁范围，特别是意外后果。同样，圣文森特和格林纳丁斯代表说，更有必要系统地监测和报告制裁制度对人道主义行动的影响。在这方面，她建议，秘书处可努力使报告制度化，在建立和延长所有制裁制度之前，应先进行人道主义影响和风险评估。然而，一些发言者<sup>931</sup>认为，适用的安理会制裁可针对那些对人道主义和医务人员实施罪行者，从而起到威慑作用。在这方面，一些安理会成员<sup>932</sup>确认通过关于刚果民主共和国的第 2582(2021)号决议取得的进展。一些代表<sup>933</sup>主张完全取消单方面制裁。一些发言者告诫不要将

<sup>930</sup> 墨西哥、肯尼亚、美国、联合王国、爱尔兰、尼日尔、中国、圣文森特和格林纳丁斯及挪威。

<sup>931</sup> 法国、墨西哥、印度、联合王国、爱沙尼亚、爱尔兰和挪威。法国、墨西哥和挪威。

<sup>932</sup> 法国、墨西哥和挪威。关于针对刚果民主共和国的制裁措施动态的更多信息，见第七部分，第三节。

<sup>933</sup> 中国和俄罗斯联邦。

人道主义行动政治化，<sup>934</sup> 并强调各国在保护平民和人道主义工作者方面负有首要责任。<sup>935</sup> 此外，一些成员<sup>936</sup> 呼吁在国家不愿意或不能起诉犯罪人时将案件提交国际刑事法院。一些发言者<sup>937</sup> 还表示支持人道主义行动呼吁，其目的是加强追究在医务和人道主义工作人员工作过程中对其进行攻击者的责任。

2021 年，安理会一如既往地听取人道主义事务协调厅关于在具体国家和具体区域项目下保护武装冲突中平民的情况通报。<sup>938</sup> 2021 年，安理会还在几乎所有与具体国家或区域的项目和专题项目有关的决定中列入了与保护有关的规定。安理会注重多个方面，并在其决定中以各种语言方式来表述保护平民问题。这些决定的相关条文载于下表 3。特别是，安理会：(a) 谴责对平民及其生存所不可或缺的物

体，特别是对妇女和儿童及人道主义和医务工作者的一切形式的袭击和虐待，包括对学校和教育设施、<sup>939</sup> 医院和医疗设施的袭击；(b) 要求武装冲突各方确保人道主义援助不受阻碍地送达需要援助的民众，并确保人道主义和医务人员的安全；(c) 促请冲突各方遵守国际人道法、人权法和难民法规定的义务，并呼吁对此类罪行的行为人采取追责措施；(d) 强调各国对遵守保护平民的相关义务负有首要责任；(e) 要求建立更多的监测机制并设立更多的报告安排，以便改善武装冲突中保护平民工作；(f) 采取或表示打算采取对行为人的定向制裁措施。此外，安理会为保护平民加强联合国和平行动任务的做法继续不断发展。在本文件所述期间，安理会继续要求几个特派团将保护受到人身暴力威胁的平民作为其任务中的具体优先事项和基准，特别关注但不限于妇女、儿童和境内流离失所者，包括为安全提供人道主义援助创造安全环境，特别是在 COVID-19 大流行的情况下，还包括加强当地社区参与和增强权能、预警和信息共享机制。<sup>940</sup>

<sup>934</sup> 墨西哥、印度、尼日尔、中国和挪威。

<sup>935</sup> 墨西哥、印度、越南和中国。

<sup>936</sup> 法国、墨西哥、爱沙尼亚和挪威。

<sup>937</sup> 法国、墨西哥和爱尔兰。

<sup>938</sup> 2021 年，安理会在公开会议或公开视频会议上听取了人道主义事务协调厅的 28 次情况通报，在闭门会议或非正式磋商中听取了 17 次，共计听取 45 次。关于 2021 年之前关于这些项目的通报的更多情况，见《汇编》，2020 年补编，第一部分，第 26 节。

<sup>939</sup> 关于安理会有关儿童与武装冲突、特别是保护学校和教育设施的决定的更多信息，见上文第 24 节。

<sup>940</sup> 关于维和特派团和政治特派团任务的更多信息，见第十部分。

表 1  
会议：武装冲突中保护平民

会议记录和日期	分项	其他文件	根据规则第 37 条 发出的邀请	根据规则第 39 条 发出的邀请及其他 邀请	发言者	决定和表决 (赞成-反对-弃权)
S/PV.8822 2021 年 7 月 16 日	保护人道主义空间 2021 年 7 月 1 日法国 常驻联合国代表给秘 书长的信(S/2021/618)			红十字国际委员 会总干事，消除 饥饿行动宣传事 务代表主任	常务副秘书长、 安理会全体成 员、 <sup>a</sup> 所有受邀者	

<sup>a</sup> 法国(安理会主席)由外交部长代表；印度由外交秘书代表；肯尼亚由内阁外事秘书代表；墨西哥由外交部长代表；突尼斯由突尼斯外交、移民和侨民部长的代表；美国由常驻联合国代表兼总统内阁成员代表。

表 2

## 视频会议：武装冲突中保护平民

视频会议日期	视频会议记录	标题	决定、表决(赞成-反对-弃权)和书面程序记录
2021 年 4 月 27 日	<a href="#">S/2021/415</a>	2021 年 4 月 29 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员 国常驻代表的信	第 <a href="#">2573 (2021)</a> 号决议 15-0-0 <a href="#">S/2021/407</a>
2021 年 5 月 25 日	<a href="#">S/2021/505</a>	2021 年 5 月 27 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员 国常驻代表的信	

表 3

## 按专题和项目分列的有关武装冲突中保护平民的部分规定

项目	决定	段次	
<b>谴责并要求停止对平民和民用基础设施以及人道主义和医务人员的袭击和暴力行为</b>			
<b>具体国家和地区</b>	阿富汗局势	第 <a href="#">2593 (2021)</a> 号决议	1
	中非共和国局势	第 <a href="#">2605 (2021)</a> 号决议	3-4、25-26、54
	有关刚果民主共和国的局势	第 <a href="#">2612 (2021)</a> 号决议	9、12
	大湖区局势	<a href="#">S/PRST/2021/19</a>	七
	索马里局势	第 <a href="#">2568 (2021)</a> 号决议	38
		第 <a href="#">2592 (2021)</a> 号决议	12
	秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 <a href="#">2609 (2021)</a> 号决议	28
		第 <a href="#">2567 (2021)</a> 号决议	9
	巩固西非和平	<a href="#">S/PRST/2021/3</a>	十二
		<a href="#">S/PRST/2021/16</a>	四
<b>专题</b>	儿童与武装冲突	第 <a href="#">2601 (2021)</a> 号决议	1-2、8
	武装冲突中保护平民	第 <a href="#">2573 (2021)</a> 号决议	1、4-5
<b>要求各方提供人道主义准入以及确保人道主义和医务人员和设施的安全</b>			
<b>具体国家和地区</b>	阿富汗局势	第 <a href="#">2593 (2021)</a> 号决议	3
	中非共和国局势	第 <a href="#">2605 (2021)</a> 号决议	52-53
	有关刚果民主共和国的局势	第 <a href="#">2612 (2021)</a> 号决议	35
	马里局势	第 <a href="#">2584 (2021)</a> 号决议	51
	秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 <a href="#">2567 (2021)</a> 号决议	10
		第 <a href="#">2609 (2021)</a> 号决议	25
	<a href="#">S/PRST/2021/16</a>	十二	
<b>专题</b>	儿童与武装冲突	第 <a href="#">2601 (2021)</a> 号决议	25
	维护国际和平与安全	第 <a href="#">2565 (2021)</a> 号决议	3-4
	武装冲突中保护平民	第 <a href="#">2573 (2021)</a> 号决议	7
	恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁	第 <a href="#">2615 (2021)</a> 号决议	3



项目	决定	段次		
<b>促请所有各方遵守适用的国际人道法和人权法以及安理会有关决议并承担责任</b>				
具体国家和地区	中非共和国局势	第 2605 (2021)号决议	14、22	
	有关刚果民主共和国的局势	第 2612 (2021)号决议	6、11-12、19、34	
	利比亚局势	第 2570 (2021)号决议	11	
	马里局势	第 2584 (2021)号决议	15、36、50	
	索马里局势	第 2592 (2021)号决议	10	
		第 2568 (2021)号决议	31、35-36	
		第 2607 (2021)号决议	16	
	秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议	8-9、15	
专题	武装冲突中保护平民	第 2573 (2021)号决议	2-3	
<b>申明国家和冲突各方保护平民的首要责任</b>				
具体国家和地区	中非共和国局势	第 2566 (2021)号决议	2	
		第 2605 (2021)号决议	34 (a) (-)、35 (f) (七)	
	马里局势	第 2584 (2021)号决议	14、30(c)(-)	
	索马里局势	第 2568 (2021)号决议	5	
	秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议	18 (d)	
	专题	联合国维持和平行动	第 2594 (2021)号决议	5
		儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议	5
<b>要求具体监测、分析和报告保护平民情况</b>				
具体国家和地区	中非共和国局势	第 2605 (2021)号决议	35(a)(-)	
	有关刚果民主共和国的局势	第 2612 (2021)号决议	29(-)(e)、42	
	马里局势	第 2584 (2021)号决议	30(d)(-)	
	中东局势	第 2585 (2021)号决议	5	
	索马里局势	第 2568 (2021)号决议	17-18、39(四)	
		第 2607 (2021)号决议	43	
		秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议	3 (d)
		第 2577 (2021)号决议	22	
		第 2609 (2021)号决议	30 (a)、34	
	专题	儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议	19
	维护国际和平与安全	第 2565 (2021)号决议	7	
	武装冲突中保护平民	第 2573 (2021)号决议	12	
	联合国维持和平行动	第 2594 (2021)号决议	4	
<b>针对武装冲突中侵犯平民的行为人实施定向措施</b>				
具体国家和地区	中非共和国局势	第 2588 (2021)号决议	5	
		第 2605 (2021)号决议	5、22	
	有关刚果民主共和国的局势	第 2582 (2021)号决议	3	
		第 2612 (2021)号决议	5	

项目	决定	段次
马里局势	第 2590 (2021)号决议	2
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议	16
	第 2577 (2021)号决议	12
将特派团特有的保护平民任务和基准予以纳入 <sup>a</sup>		
具体国家和地区	中非共和国局势	第 2605 (2021)号决议
	有关刚果民主共和国的局势	34 (a) (一)至(四)和(c)
	马里局势	29 (一)、31、36、43
	第 2584 (2021)号决议	30 (b) (一)和(三)、(c) (一)-(三)和(d) (一)
	秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567 (2021)号决议
	第 2579 (2021)号决议	3(a)和(b) (一)
	第 2609 (2021)号决议	3(三)和(四)(b)
	第 2609 (2021)号决议	14、30 (j)
专题	儿童与武装冲突	第 2601 (2021)号决议
		23

<sup>a</sup> 关于与维和特派团和政治特派团有关的任务和决定，更多信息见第十部分。

## 26. 小武器

在本文件所述期间，安理会在题为“小武器”的项目下举行了 2 次会议。第一次会议采取通报的形式，第二次会议以高级别公开辩论的形式举行。<sup>941</sup> 下文表格列有更多会议信息，包括与会者和发言者。<sup>942</sup>

10 月 6 日，安理会在该项目下就秘书长的两年期报告<sup>943</sup> 举行了一次会议。安理会在会上<sup>944</sup> 听取了裁军事务高级代表、大湖区、非洲之角及周边国家小武器问题区域中心执行秘书和小武器调查高级研究员的情况通报。裁军事务高级代表在通报中重点指出，需要解决和平行动背景下小武器和轻武器非法流动所构成的威胁。在这方面，她提到小武器和轻武器及其弹药的滥用、非法转让和破坏稳定的积累仍然是破坏国家、区域和全球各级和平与安全的一个决定性因素，并严重加剧了已经遭受冲突之苦

的弱势群体的处境。她赞扬安理会在工作中日益加大对小武器问题的审议力度，包括在最近的和平行动任务中纳入与武器有关的规定，而且越来越多的决议考虑到小武器和轻武器的武器弹药管理及控制措施。她还注意到，安理会努力支持各国通过调整相关武器禁运来加强国家安全部门，并注意到安理会将武器弹药管理作为武器禁运基准评估的一部分。在这方面，她鼓励安理会将对武器弹药问题的审议充分纳入其国别和专题讨论工作，包括将武器-犯罪-恐怖主义的联系作为一个彼此相关的多方面安全威胁来处理，为此需要采取互补方法和对策。高级代表指出，另一个需要考虑的层面是可持续发展与小武器之间的联系，这一点牢牢根植于《2030 年可持续发展议程》。关于儿童与武装冲突以及妇女与和平与安全议程等问题的专题讨论也是思考这些问题与小武器相关问题交融情况的重要机会，是安理会工作方案的一部分。最后，她重申，需要将小武器和轻武器问题的审议纳入安理会工作的主流，并强调秘书长报告中的一项建议，即在特派团获得授权支持东道国处理收缴的武器和从非法领域收缴的弹药的情况下，安理会应考虑在特派团内设立或指定一个专门部门、单位或小组，以便支持系统地收

<sup>941</sup> 关于会议形式包括高级别会议和视频会议的更多信息见第二部分，第二节。

<sup>942</sup> 另见 A/76/2，第二部分，第 15 章。

<sup>943</sup> S/2021/839。关于秘书长应安理会 2007 年 6 月 29 日主席声明(S/PRST/2007/24)要求提交的两年期报告的更多信息，见《汇编，2004-2007 年补编》，第八章，第 40 节。

<sup>944</sup> 见 S/PV.8874。