



安全理事会

Distr.: General
7 May 2026
Chinese
Original: English

武装冲突中保护平民

秘书长的报告

一. 引言

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)所载要求提交，也是对安理会第 2286(2016)、2417(2018)、2474(2019)、2475(2019)、2573(2021)和 2730(2024)号决议中关于就具体专题提出报告要求的回应。本报告所述期间为 2025 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，重点阐述武装冲突中保护平民方面的主要趋势；所举国别案例仅为示例，并非列出所有情况。

2. 2025 年，国际社会在武装冲突中保护平民的承诺与平民所面临的现实之间的差距进一步扩大。同样的模式在各种冲突中不断重演：平民在敌对行动中首当其冲，平民死伤、遭到性暴力侵害、反复流离失所、忍受饥饿和恐惧。直接袭击或是附带损害造成关键基础设施遭损毁或破坏。食品、医疗、水、电、环卫和住所等基本服务中断、受阻、被切断，使本已脆弱的群体面临灾难。这一切发生在法律和政治上的有罪不罚背景之下。

3. 2026 年 5 月是安全理事会第 2286(2016)号决议通过十周年，与此同时，袭击医务人员和医疗设施事件却在增多。本报告探讨自 2016 年以来冲突中医疗救护工作面临的关键挑战。冲突引发的饥饿加剧，同时爆发了两场饥荒。人道主义工作者的工作受阻、人道主义工作者被绑架和杀害。气候冲击和环境退化进一步削弱了受冲突影响民众的韧性。

4. 人工智能、无人机以及信息和通信技术等技术改变了战场形态，增加了平民面临的风险，对既有的规范框架构成挑战。

5. 苏丹、乌克兰以及巴勒斯坦被占领土¹上的冲突反映出了若干这些模式与趋势，这些冲突造成的破坏规模尤为突出。这些趋势固然严峻，但仍无法全面反

¹ 包括西岸(含东耶路撒冷)和加沙地带。



映人员伤亡情况。在炮火中寻找食物和水的家庭、从废墟中被救出的儿童，以及反复流离失所的族群，都在不断提醒我们：伤害不是抽象的概念；伤害直击人心、近在咫尺、影响巨大。

6. 平民所受伤害的规模似乎远超防止或制止这些伤害的政治意愿和资源投入，这一点最令人关切，在一些实例中，所宣称的意图也令人关切。安全理事会和各会员国面临的问题是，他们将如何做出回应。保护平民不仅需要表达关切，更需要展现领导力、重振政治决心，采取果断连贯的行动，限制冲突在城市造成的破坏，在可能发生违反相关国际法规则的情况下停止武器转让，并追究行为方的责任等等。这需要各会员国在言行上捍卫《联合国宪章》以及维护我们共同人性的准则。当武力取代法律，暴行便会横行，平民就要付出代价。

二. 保护平民全球现状

A. 平民和民用基础设施广泛受到损害

7. 2025 年的武装冲突再次给平民造成了广泛伤害。无差别袭击、暴力侵害平民、袭击破坏民用基础设施以及强迫流离失所情况仍在持续，其中刚果民主共和国、缅甸、尼日利亚东北部、苏丹、乌克兰、巴勒斯坦被占领土等地受到的影响尤其严重。联合国记录显示，2025 年全球 20 场武装冲突中超过 37 000 名平民丧生，这是在连续三年增多后首次出现减少。² 在所涵盖的大多数地区都观察到了这一下降趋势，其中黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的下降幅度尤为显著，这与敌对行动的减少有关。但苏丹和刚果民主共和国的平民死亡人数却急剧上升。2025 年，人员伤亡依然惨重，根据记录计算，相当于每 14 分钟就有 1 个平民丧生。鉴于出入受限、信息有限，且核实平民身份存在困难，因此，这些数字仅代表联合国所能记录的最低人数，而非全部平民伤亡人数。在记录在案的平民伤亡中，成年男性约占 40%，女性约占 18%，儿童约占 20%。³ 某些群体面临着独特伤害：男子和男童经常被征召入伍并被任意羁押；儿童被绑架，与家人分离；妇女和女童常常成为性暴力的受害者。

8. 在巴勒斯坦被占领土，根据加沙卫生部的数据，2025 年在加沙地带，至少 2 万名巴勒斯坦人被杀害或他们的遗体被找到，其中包括数以千计的妇女和儿童。仍有不知多少人依然被埋在废墟之下。截至 2026 年 1 月 26 日，2023 年 10 月从以色列被劫持的最后 20 名幸存人质获释，其中一些人被囚禁了两年，据报期间受到了严重虐待；而所有遇难人质的遗体已于 2026 年 1 月前全部运回。2025 年，在包括东耶路撒冷在内的西岸，240 名巴勒斯坦人被杀害或因先前受伤不治身亡。在苏丹，有超过 11 000 名平民被杀害，主要集中在达尔富尔和科尔多凡地区。2025 年前八个月，尼日利亚东北部约有 4 000 名平民被杀害。在刚果民主共和国，超过 3 800 名平民被杀害；在缅甸，由于无差别空袭加剧，超过 1 500 名平民遇害。在乌克兰，超过 2 500 名平民被杀害，1.2 万人受伤，与 2024 年相比增

² 上一份报告(S/2025/271)指出，2024 年，14 场冲突中有超过 3.6 万名平民丧生。

³ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)截至 2026 年 4 月 23 日的数据。

加了 31%，与 2023 年相比增加了 70%。俄罗斯当局报告称，⁴ 俄罗斯联邦境内有 253 名平民被杀害，1 872 人受伤。

9. 在城市和人口居住区使用导弹、炸弹及其他爆炸性武器，仍是平民受到伤害的一个主因。在城市地区，使用无人机部署爆炸性武器的情况越来越多，这一趋势令人担忧。据报，在刚果民主共和国、黎巴嫩、缅甸、尼日利亚、苏丹、乌克兰、也门、巴勒斯坦被占领土及其他地方，使用爆炸性武器造成的平民死亡人数高得惊人。⁵ 医院、学校、宗教场所、水和环境卫生基础设施、电网以及电信网络屡遭破坏，导致基本服务中断，对平民造成了一系列长期影响。

10. 2025 年 11 月，关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言第二次国际会议在哥斯达黎加召开，会议重点指出了一些国家采取的重要执行措施，包括颁布和修订政策及指南以限制爆炸性武器的使用，以及完善数据以评估和应对平民所受伤害。各方强烈呼吁扩大对该宣言的支持，呼吁签署国通过采纳和修订政策及良好做法来加快执行该宣言，包括为此避免在人口居住区使用具有大范围影响的爆炸性武器，以及在该类武器的使用可能损害该宣言时，避免转让此类武器。

11. 地雷、集束弹药、简易爆炸装置及其他爆炸物造成的伤亡人员中，绝大多数是平民。这些武器造成的无差别影响以及严重的长期伤害，凸显了遵守国际法相关禁令和义务的必要性。据报，在阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、黎巴嫩、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和巴勒斯坦被占领土的许多情况下，地雷及其他爆炸物都导致了平民伤亡。爆炸物继续严重影响儿童，限制人员流动，阻碍人们获得基本服务，妨碍回返和人道主义行动。一些国家做出了退出《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》这一史无前例的决定，标志着国际人道法方面出现了一次危险的倒退，这不仅提高了杀伤人员地雷再次被使用的风险，还可能逆转保护平民方面来之不易的进展。

12. 据报，喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国等地发生了绑架和劫持人质事件。在各类冲突中，儿童经常被绑架入伍参与敌对行动，或是为了性暴力的目的绑架儿童。

13. 据报，以色列、缅甸、俄罗斯联邦、苏丹、巴勒斯坦被占领土及其他地方存在对在押人员实施酷刑和其他虐待的行为，包括性暴力、严重殴打、电击、强迫长时间保持痛苦姿势以及水刑。

14. 冲突各方继续破坏或毁坏民用基础设施，扰乱医院、学校、水和环境卫生网络以及其他关键设施的关键服务。多所学校遭到了袭击并被用于军事目的。

⁴ 由于无法进入俄罗斯联邦，且公开信息有限，联合国无法核实这些数字。

⁵ 武装暴力问题行动组织，《2025 年爆炸性暴力问题监测》，截至 2026 年 2 月 6 日的初始数据。

这些行动导致民众流离失所、忍饥挨饿、造成公共卫生危机和社会心理伤害。在苏丹，袭击发电厂、水电站和水坝事件激增，导致长时间停电停水，影响了超过 75% 的家庭。在乌克兰，袭击能源基础设施事件 429 起，与 2024 年相比，增加了 32%，导致全国范围停电，扰乱了供暖和供水服务，包括在严寒天气期间。到年底，加沙地带超过 80% 的建筑物受损。在也门，发电站、港口、机场和燃料设施屡遭空袭，导致电力短缺，基本服务中断，使得流入这个已经面临严重短缺问题国家的商品和人道主义物资更少。

B. 苦难加重

医疗服务：安全理事会第 2286(2016)号决议通过十年后

15. 2016 年，袭击医务人员和医疗设施事件在频率和规模上均出现了令人担忧的增长，面对这一情况，安全理事会通过了第 2286(2016)号决议。安理会在该决议中要求冲突各方全面履行国际法规定的义务，敦促会员国和交战方制定有效措施，确保冲突中保护医疗服务。

16. 该决议通过十年后，袭击和其他障碍影响医疗服务仍是许多冲突的一个特征。2025 年，联合国记录了 18 个冲突情况下发生的 1 356 起与冲突有关的袭击医疗机构事件，造成 1 980 人死亡、1 175 人受伤；而 2018 年监测工作启动时，此类事件仅为 802 起。在许多情况下，包括刚果民主共和国、马里、缅甸、南苏丹、苏丹、乌克兰和巴勒斯坦被占领土，此类事件均增多。持续敌对行动以及针对卫生基础设施和卫生人员的暴力导致苏丹的死亡人数最多，达 1 620 人。受伤人数最多的地区是巴勒斯坦被占领土(357 人)，其次是苏丹(276 人)和乌克兰(204 人)。⁶ 自 2016 年以来，暴力侵害医疗保健人员事件明显增多，其背后推手是国家行为体。国家行为体所涉事件数量是非国家行为体的两倍以上。⁷

17. 在多种情况下，向卫生保健中心提供物资仍是一项重大挑战。在加沙地带，繁琐的行政和官僚障碍阻碍了人们获得药品、水、食品或燃料等必需品，迫使卫生保健中心暂停业务或在极其简陋的条件下营业。在刚果民主共和国、缅甸、南苏丹、苏丹以及巴勒斯坦被占领土，向医疗机构运送物资的医疗车队遭到过袭击和抢劫。在某些地区，国家恐怖主义名单所列团体具有影响力，因此，一些人道主义捐助方禁止将资金用于支持这些地区的前线卫生保健中心。

18. 经常有报告称，医务人员和医疗运输车队遭到袭击，包括在检查站被逮捕和拘留，以及遭到直接或间接无差别袭击。2025 年，无人机袭击直接影响了哥伦比亚、埃塞俄比亚、苏丹、乌克兰、也门、巴勒斯坦被占领土及其他地方的医疗设施、医疗运输车队或人员。

19. 在若干国家，医院对伤病人员和医务人员而言已变得不再安全且无法正常运转。在上述事件中，有 932 起事件导致医疗设施被毁或受损。据报，也门近半数的医疗机构无法运转或仅能部分运转，主要原因在于冲突造成的破坏、安全局势

⁶ 世界卫生组织(世卫组织)袭击医疗机构事件监控系统截至 2026 年 4 月 15 日的的数据。

⁷ 源自冲突中保障健康联盟与不安全状况洞察系统截至 2026 年 3 月 27 日的的数据。

动荡以及物资和人员供应中断。在苏丹，43%的公立医院和大多数私立医疗机构无法正常运转。6月，在12天的敌对行动中，伊朗伊斯兰共和国有14个医疗机构受损，以色列有1个医疗机构受损；伊朗伊斯兰共和国有16名卫生工作者遇难，3人受伤；以色列有5人受伤。据报，医疗机构有时被滥用于军事目的。

20. 针对医务人员和患者的暴力和威胁扰乱了医疗服务。医务人员和患者因涉嫌与冲突方有关联或涉嫌支持恐怖主义等原因被逮捕、被羁押、被讯问。在巴勒斯坦被占领土，有400多名卫生工作者被羁押。在刚果民主共和国、南苏丹和苏丹等地，多起袭击伤害到了医院，造成医务人员和患者被杀害和被绑架。

21. 一些冲突方以医疗设施被冲突方利用或医疗物资被挪作军事目的为由，为袭击医疗设施及阻碍提供医疗服务辩解。国际人道法规定了一系列尊重和保护医疗任务的义务，包括在此类情况下。这些规则不容忽视。此外，正如安全理事会一贯主张的那样，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合其根据国际法承担的所有义务，包括安全理事会第2462(2019)和2482(2019)号决议规定的义务。

22. 在刚果民主共和国和莫桑比克等一些国家，关于医疗任务的错误信息和虚假信息日益增多，特别是在社交媒体上，使平民对医务人员产生怀疑和敌对情绪，助长针对医务人员及医疗设施的暴力行为。随着医疗服务和人道主义行动越来越依赖数字基础设施和数据网络，这些服务与行动也面临恶意网络活动带来的更大风险。

23. 根据安全理事会第2286(2016)号决议，恢复尊重医疗任务的环境应是各会员国的一项优先工作。秘书长向安全理事会提出的建议(S/2016/722)为会员国在此方面可采取的行动提供了切实指导。

粮食不安全和水资源短缺

24. 2025年，冲突和不安全局势是导致19个国家和地区1.47亿人面临突发重度粮食不安全的主要原因。⁸在中非共和国、喀麦隆、哥伦比亚、刚果民主共和国、黎巴嫩、马里、莫桑比克、缅甸、尼日尔、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门、巴勒斯坦被占领土和其他地方，冲突引发的粮食不安全状况持续存在。在粮食武器化以及围困战术的助推下，苏丹和加沙地带在同一年均被确认发生饥荒，这是二十年来首次出现这种情况。

25. 在苏丹，武装冲突引发了一场前所未有的粮食危机。截至9月，确认法希尔和卡杜格利已出现饥荒，全国超过2100万人面临严重的突发重度粮食不安全问题，与此同时，人道主义准入普遍受阻，抢劫事件频发，基于原则的援助交付工作屡遭干扰。长时间的围困使数万人无法获得食物，同时超过1700万人缺乏安全饮用水。

⁸ 突发重度粮食不安全级别的信息依据的是《粮食安全阶段综合分类》第3阶段(危机)、第4阶段(紧急)和第5阶段(灾难)。

26. 根据安全理事会第 2417(2018)号决议，已再次提醒安理会注意巴勒斯坦被占领土存在因冲突引发饥荒的风险。在加沙地带，据报，从 8 月初至 9 月，87% 的耕地受损，渔业、灌溉和市场基础设施遭破坏，加上援助物资和商用货物的准入和分发受到严格限制，导致几乎全部 210 万人陷入突发重度粮食不安全状况，其中 32% 的人面临灾难性粮食危机，超过半数的人处于紧急粮食不安全状况。随后，加沙省的饥荒状况在 8 月份得到了证实。尽管通过拓宽人道主义及商业粮食交货渠道等途径，2025 年 10 月停火后情况有所改善，但粮食安全方面的进展依然脆弱。即使在停火期间，边境口岸情况难以预测以及局势动荡，也屡屡导致物资储备告罄，而主粮的价格则急剧攀升。水和环境卫生基础设施仍处于严重受损状态，大多数人的生活水平远低于最低标准。

27. 在也门，超过一半的人口，即 1 810 万人面临严重的突发重度粮食不安全状况，其中 550 万人处于紧急粮食不安全状况，原因是冲突扰乱了海上交通、燃料进口及供应链。空袭和基础设施损毁导致生产受挫，而通行受阻和资金削减则限制了人道主义援助的覆盖范围。由于供水网络损毁和电力短缺，超过 1 300 万人无法获得安全饮用水，从而加剧了疾病和急性营养不良问题。

28. 在缅甸，长期冲突，包括焚烧村庄和农田、强迫流离失所、边境关闭以及 2025 年 3 月的地震，导致 1 670 万人面临严重的突发重度粮食不安全问题。路障和安全局势动荡导致民众无法获得必需品，与此同时，多个地区物价急剧上涨。尼日利亚东北部长期的冲突和动荡局势限制了人们去农田干活、去市场购物，也限制了人们谋生，导致连续第六年有超过 450 万人面临突发重度粮食不安全问题。在索马里，冲突加上降雨量低于平均水平以及人道主义资金缺口，导致到 2025 年底将有 450 万人面临严重的突发重度粮食不安全问题。

被迫流离失所

29. 截至 2025 年 6 月底，被迫流离失所的人数已超过 1.173 亿，其中包括 6 780 万境内流离失所者和 4 250 万难民。⁹ 冲突与气候相关危机日益重叠，自 2009 年以来，报告因这两方面原因导致境内流离失所的国家数增长了三倍，这往往导致流离失所问题更加复杂且旷日持久。¹⁰

30. 2025 年上半年，仅刚果民主共和国、缅甸、南苏丹、苏丹和乌克兰五国的冲突就占了全球新增流离失所人口总数的 65%。¹¹ 苏丹仍是全球最大的流离失所危机，苏丹难民、寻求庇护者和境内流离失所者共有 1 180 万。仅在 4 月和 5 月，达尔富尔北部多个难民营遭到大规模袭击，迫使约 40 万人逃离。在巴勒斯坦被占领土，加沙地带 90% 的居民因军事行动被迫流离失所，其中许多人是多次流离失所，而可迁入的空间却日益缩小；与此同时，西岸地区因房屋拆除、定居者暴力和军事行动，已有超过 3.7 万人被迫迁移。

⁹ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《2025 年年中趋势》(2025 年，日内瓦)。

¹⁰ 境内流离失所问题监测中心，《2025 年全球境内流离失所问题报告》。

¹¹ 难民署，《2025 年年中趋势》。

31. 阿富汗、刚果民主共和国、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等国的流离失所者回返，使流离失所人数下降了近 5%。¹² 许多回返是在不利的情况下进行的，驱动因素包括合法居留的选项有限或应对机制已耗尽；而重新融入社会仍面临着爆炸物污染、获得服务渠道有限以及其他挑战。

性暴力

32. 与冲突有关的性暴力依然存在，2025 年，联合国报告了 9 300 多起案件 (S/2026/321)，这些案件发生在哥伦比亚、刚果民主共和国、马里、莫桑比克、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门、巴勒斯坦被占领土及其他地方。鉴于存在大量漏报，这些数据仅供参考。包括强奸、轮奸、性奴役以及强迫婚姻和强迫怀孕在内的性暴力再次被用作战争、报复和社会控制的战术，这种行径甚至发生在羁押场所和流离失所路线沿线。妇女和女童约占受害者的 95%。男子和男童遭到了强奸、生殖器残割及其他形式的性虐待，尤其是在羁押期间。侵害儿童的性暴力行为(通常首先是绑架)依然普遍存在。污名化、资金短缺和基础设施受损导致幸存者在获得卫生保健、社会心理支持和公正方面面临严重障碍，而粮食不安全和经济崩溃则加剧了遭受性剥削的风险。

自然环境和气候变化

33. 在中非共和国、哥伦比亚、黎巴嫩、缅甸、阿拉伯叙利亚共和国、索马里、南苏丹、苏丹、也门、萨赫勒地区、巴勒斯坦被占领土及其他地方，武装冲突加剧了环境退化，加大了气候变化风险，包括水资源短缺和土壤污染加剧，这些都将带来长期后果。

34. 在加沙地带，冲突造成了环境危机，产生了约 5 750 万吨渣土，污染了土壤和水源，摧毁了农田和林木植被。由于大多数废水处理厂无法运行，泵站也遭到破坏，未经处理的污水流入街道和大海，污染了含水层，构成了严重的公共卫生风险。在苏丹，尼罗河附近及农业区内的敌对行动导致爆炸物和退化金属污染了水源与土壤。污染程度超出了环境自净能力，导致可耕地无法使用，而受损的能源基础设施则向空气和土壤释放了污染物。在索马里和也门，洪水冲垮河堤，损坏了供水和灌溉网络，导致爆炸物移位并摧毁了农田，从而加剧了流离失所和资源争夺，削弱了早期恢复工作。

C. 面临特定风险群体

残疾人

35. 在阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、莫桑比克、阿拉伯叙利亚共和国、苏丹、索马里、南苏丹、乌克兰、也门及其他地方，残疾人面临的风险更高，包括在袭击发生前难以撤离，以及无法获得有效的预警、基本服务和人道主义援助，所有这些都引发了

¹² 同上。

严重的保护问题。这些风险加剧了其他问题，例如儿童和老年人容易与家庭分离。卫生和康复服务的崩溃、辅助器具获取渠道的缺失以及缺乏按残疾状况分列的数据，加剧了原已存在的边缘化现象和长期脆弱性。

36. 在苏丹，残疾人无法撤离高风险地区，在检查站遭到骚扰，并丢失了必要的辅助器具。爆炸物导致大量人员新近残疾，而医疗体系的崩溃则使数以千计的人无法获得治疗或康复服务。在加沙地带，与冲突相关的残疾情况大幅增加，包括数千例截肢和脊柱损伤；与此同时，83%的残疾人失去了辅助器具，康复服务遭到破坏，导致许多人无法获得基本的行动或护理服务。避难所无法进入，道路受损，使残疾人更加孤立无援，限制了他们获得人道主义援助和基本服务的机会。

儿童

37. 2025 年，刚果民主共和国、莫桑比克、缅甸、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹、巴勒斯坦被占领土以及其他地方的儿童仍遭受着令人震惊的苦难。在黎巴嫩、缅甸、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门及其他地方，在人口居住区使用爆炸性武器等原因导致杀害和残伤儿童事件增多。爆炸物污染持续伤害儿童，包括在敌对行动减少的国家也是如此。在阿拉伯叙利亚共和国，2025 年，随着许多叙利亚人返回曾经的前线城镇，叙利亚因地雷及其他爆炸物事故导致的儿童伤亡人数较 2024 年增加了四倍。

38. 影响儿童的事件中越来越多地使用某些技术，包括无人机，在识别目标时也越来越多地使用人工智能。武装行为方利用信息和通信技术，包括社交媒体，对儿童施加影响、实施绑架、进行敲诈勒索，并在敌对行动中招募和利用儿童。女童尤其容易受到技术助长的性别暴力的侵害。

妇女和女童

39. 妇女和女童仍然面临特定风险。性别歧视和排斥阻碍了女童接受教育，阻碍了妇女谋生和参与公民生活。在加沙地带，16 000 名女性失去了丈夫和家庭支柱，使得约 57 000 个以女性为户主的家庭处境更加脆弱。在尼日利亚，妇女和女童被绑架、遭强奸、被迫结婚，诉诸司法的途径却有限。在布基纳法索、哥伦比亚、莫桑比克及其他地方，流离失所期间的性别暴力问题依然普遍存在。

记者

40. 2025 年，联合国记录了 96 起记者遇害事件，其中 60 起发生在冲突环境中，与 2024 年的 53 起和 2023 年的 35 起相比，这一数字呈现出令人担忧的上升趋势。巴勒斯坦被占领土上的记者遇害人数占全球与冲突相关记者遇害人数的一半以上。在也门遇害的记者人数创下了 2016 年以来的最高纪录。报道武装冲突的记者还遭到系统性的骚扰、任意拘留和威胁。未经授权访问数据、跟踪及其他形式的数字监测和网络监视，助长了针对记者的行为及记者失踪事件的发生。

失踪人员

41. 2025 年，全球失踪人员规模依然庞大。红十字国际委员会登记了 178 092 起新案件，跟踪了超过 411 500 起案件，其中增幅最显著的是与俄罗斯联邦和乌克兰之间冲突相关的案件。其他出现失踪人员新登记人数显著增加的地区包括刚果民主共和国、伊拉克、尼日利亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达以及巴勒斯坦被占领土。

42. 达尔富尔法希尔 2025 年 10 月被攻占后，苏丹仍有数千人下落不明。在刚果民主共和国，北基伍、南基伍和伊图里有平民(包括儿童)失踪。在巴勒斯坦被占领土，加沙地带仍有超过 11 000 人失踪，许多已找到的遗体尚未确认身份。在哥伦比亚，记录了 385 起失踪人员案件。

D. 为提供人道主义援助、保护平民和追究责任做出的努力

人道主义行动

43. 2025 年，人道主义人员缺乏保护依然令人深感忧虑。据报，全球有超过 332 名人道主义工作者遇害，其中超过 325 人是在 18 个国家的冲突环境中遇害，¹³ 这标志着遇害人数连续第三年创下历史新高。为本社区服务的本国及当地招募人员占遇害人数的大多数，但他们的牺牲却鲜少引起国际公众关注。遇害事件集中在巴勒斯坦被占领土，在援助物资交付期间及居住环境下，此外还发生在苏丹、南苏丹、刚果民主共和国和乌克兰。在加沙地带，在巴勒斯坦被占领土，据报，2023 年 10 月至 2025 年底期间，共有超过 579 名援助人员遇害，其中一些人在家中遇害，另一些人在工作期间遇害，其中包括 388 名联合国人员，主要是联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)人员，这是联合国历史上遇害人数的最高记录。联合国人员和人道主义工作人员还面临威胁和恐吓，包括以色列官员公开威胁近东救济工程处人员。这些趋势凸显亟需冲突各方和会员国履行法律义务，尊重和保护人道主义人员、资产及场所，强调诸如 2025 年发布的在实践中加强保护工作的《保护人道主义人员宣言》等举措的重要性。

44. 人道主义工作人员在更多情况下面临被逮捕、任意拘留、绑架和恐吓的境遇，同时人道主义行动被定为犯罪行为的情况日益增多。在也门，联合国和国际非政府组织的办公室遭到了突袭，截至 2025 年 12 月，仍有 73 名联合国工作人员和 5 名非政府组织工作人员被羁押。在苏丹，至少有 19 名当地救援人员被羁押。2025 年突然大幅削减资金，这削弱了风险管理能力。暴力侵袭援助人员行为扰乱了救援行动，破坏了有原则的人道主义行动，使弱势民众无法及时获得急需的援助。人道主义工作者在前往俄罗斯联邦暂时占领的乌克兰领土上向有需求的民众提供援助时面临着极大的困难。

45. 官僚主义和行政程序继续阻碍人道主义行动。在加沙地带，自 3 月 2 日首次停火结束以来，以色列暂停了所有人道主义和商业物资的入境，这一状况持续

¹³ 援助人员安全数据库，2025 年，可查阅 www.aidworkersecurity.org/。截至 2026 年 4 月 23 日的数据。

了 78 天；此外，自 9 月起齐基姆过境点关闭了两个月，导致人道主义物资无法直接进入加沙北部。12 月，以色列通知 37 个提供基本人道主义服务的国际组织，称其注册资格即将到期。在南苏丹，12 艘载有约 800 公吨人道主义物资的驳船因税收和行政障碍在马拉卡尔港被扣超过四周。

46. 2025 年，在多种情况下，各方通过优先考虑政治或军事目的而非受影响人民需求的机制推动交付人道主义援助。这些模式均未达到既定目标，也无法取代有原则的人道主义行动。在加沙地带，一种军事化的食物分发方案不仅使平民面临伤亡风险，还将残疾人和老年人排除在外。根据加沙卫生部的数据，2025 年 5 月底至 10 月初，至少有 2 615 名巴勒斯坦人在试图获取人道主义援助时丧生，其中绝大多数为青年男子和男童。在尼日尔，政府发行的《官报》呼吁非政府组织为该国的作战行动贡献力量，这引发了人们对人道主义组织能否保持中立和独立的潜在担忧。将援助政治化并违反人道主义原则的做法日益常态化，这严重损害人道主义行动的有效性以及人们获取人道主义援助，其影响远不止于任何单一冲突。

维持和平特派团和特别政治任务

47. 尽管局势日益动荡、通行受限且预算缩减，但维和人员仍继续保护着数十万平民。自非国家武装团体攻占刚果民主共和国东部戈马及周边地区后，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)已在驻地内为几十名处于危险中的人员提供了庇护。在伊图里，联刚稳定团加强了国家力量，震慑了暴力行为，到 2025 年底帮助减少了袭击事件。在阿卜耶伊，联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)促成了族群领袖之间的对话，缓解了紧张关系，据报，2025 年期间，各族群之间未发生严重暴力事件。联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)继续与地方当局协调，协助平民安全转移至更安全的地区，并继续保护驻地内的民众。

48. 从 10 月起，由于流动性短缺，所有维和行动都不得不大幅削减开支。尽管采取了缓解措施，但开支削减仍不可避免地制约了各特派团的保护工作。例如，在南苏丹，预算削减及随后的驻地关闭恰逢敌对行动再次爆发，导致联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)在平民面临的威胁不断升级之际，应对能力捉襟见肘。

49. 为提高执行安全理事会第 [2719\(2023\)](#) 号决议的战备状态，继续与非洲联盟通力合作。联合国在非洲区域和次区域行动中，就指导方针、标准化模板以及特派团特有的平民保护战略提供了技术支持。

50. 特别政治任务通过在阿富汗和索马里等国执行儿童保护、儿童与武装冲突、与冲突有关的性暴力 and 人权领域的授权任务，为保护平民工作提供了支持。

问责

51. 继续在各个层面推进问责工作。在哥伦比亚，和平特别司法管辖机制对哥伦比亚革命武装力量前领导人的绑架行为，对国家部队前成员的杀人和失踪行为做出首个判决。哥伦比亚革命武装力量 7 个前成员和国家部队 12 个成员因战争罪和危害人类罪被判处八年赔偿相关的惩罚。该法院强调了 9 000 多名受害者

的参与，以及罪犯有义务直接为赔偿项目提供资金。在中非共和国，特别刑事法院在两起危害人类罪和战争罪案件中将 12 人定罪。在乌克兰，2024 年 11 月至 2025 年 6 月期间，乌克兰法院就涉嫌战争罪的案件进行了至少 292 次审判，并做出多项定罪判决。

52. 瑞典斯德哥尔摩地区法院判处 1 名在阿拉伯叙利亚共和国加入·达伊沙的瑞典公民对 9 名雅兹迪族受害者犯下了种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪。该判决标志着首次将强迫将儿童从一个群体转移至另一个群体判定为灭绝种族罪。武装团体刚果争取民主联盟前领导人罗杰·伦巴拉在法国被判处共谋犯下了危害人类罪，被判处 30 年监禁。

53. 国际刑事法院第一审判分庭判定阿里·穆罕默德·阿里·阿卜杜勒·拉赫曼 2003 年 8 月至 2004 年 4 月期间在达尔富尔犯下的 27 项战争罪和危害人类罪成立，并将其判刑；这是国际刑事法院就达尔富尔问题做出的首项有罪判决。¹⁴

54. 国际法院于 2025 年 10 月 22 日发布了一项咨询意见，重申以色列作为占领国的义务，认定加沙地带的巴勒斯坦民众物资供应不足，国际人道法规定，占领国应为人道主义救援提供便利并确保民众的基本需求得到满足，以色列违反了国际人道法规定的这一义务。国际法院也承认了近东救济工程处在加沙地带不可或缺的作用。大会在随后的第 80/77 号决议中回顾了国际法院对此的申明，并要求以色列遵守其根据国际法所承担的义务。

55. 对国际刑事法院成员采取强制措施，可能会削弱问责机制，阻碍受害者寻求正义。企图削弱或动摇负责维护国际和平与安全、捍卫国际法的机构，尤其是联合国、国际法院和国际刑事法院的权威，也会侵蚀为保护平民而建立的体系。

三. 新技术与不断变化的战场

56. 技术进步正在从根本上重塑冲突，给保护平民工作带来了复杂挑战。人工智能以及新的数字和武器技术，通过扩大暴力影响范围、加快决策速度以及模糊平民与战斗人员之间的界限，正在给平民带来风险。技术正在改变现有的武器系统，催生全新的武器系统，这引发了深刻的人道主义、伦理和法律关切，特别是在动用武力时的人为判断与控制，以及由此加剧的伤害平民问题。

57. 在 2020 年至 2024 年间，受技术进步、成本降低和批量生产等因素推动，冲突地区无人机袭击事件增加了至少 4 000%。¹⁵ 无人机的使用，无论是由国家还是非国家行为体使用，都导致了平民伤亡、关键基础设施遭到破坏以及人口被迫流离失所。在乌克兰，短程第一人称视角无人机是造成平民死伤的主因，在某些月份，造成的伤亡甚至超过了导弹、火炮和航空炸弹。在苏丹，平民持续遭受无人机袭击，影响人口密集的居民区、市场、医院、清真寺和大学。无人

¹⁴ 该审判判决正在上诉中。

¹⁵ 保护冲突中平民中心，依据的是武装冲突地点与事件数据库的数据，“无人机正在改变战争伤害平民的方式”；保护冲突中平民中心，“保护平民趋势报告”。

机的使用正日益影响人道主义行动，据报，8月在苏丹北达尔富尔地区以及10月在乌克兰赫尔松地区，运送救命物资的联合国人道主义车队均遭到了袭击。技术故障、目标识别错误或无法区分人道主义人员与军事人员，加剧了这些风险。无人机使得在远离前线的区域(包括在城市)进行布雷成为可能，而诸如借助3D打印技术进行改装等简易制造手段，则让弹药更难被探测和清除。

58. 武装部队迅速加大了对人工智能的投资及人工智能在战场上的部署。据报，在乌克兰和巴勒斯坦被占领土，人工智能已被用于协助识别目标并为军事行动提供情报支持。虽然人工智能若能负责任地加以使用，可增强态势感知、加快分析速度，有助于保护平民，但人工智能也会带来严重风险。如秘书长关于军事领域人工智能的报告(A/80/78)所述，严重关切包括失去人类监督、问责不足以及在人口密集区域使用人工智能。人工智能系统往往依赖存在偏见、不完整、过时或不可靠的数据；在冲突中使用此类系统可能会导致前所未有规模的歧视性或非法后果。某些人工智能系统依赖对平民的监控，包括收集个人信息，这引发了关于隐私、个人数据保护和人权的法律和伦理关切。

59. 2026年对各国而言是关键的一年，各国应结合大会关于人工智能的两项决议(第79/325和79/239号决议)，审视在战争中使用人工智能的风险，探索如何利用人工智能的潜力，更好地保护平民。基于人工智能的军事决策支持系统绝不能取代人的判断。这些技术必须在适用的法律框架内运行，并达到最高的伦理标准。在有充分保障监督的前提下，人工智能能够助力遵守国际人道法并减轻对平民的伤害；例如，利用配备人工智能的无人机排雷。

60. 2025年，致命自主武器系统领域新兴技术问题政府专家组在起草《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》下可能达成的文书构成要素方面取得了进展。正如秘书长和红十字国际委员会主席在2023年发表的联合呼吁中所呼吁的那样，在2026年通过一项具有法律约束力的文书，对自主武器系统制定明确的禁令和限制，至关重要。

61. 信息和通信技术，包括社交媒体，正越来越多地被用来散布针对某些群体以及针对联合国、人道主义和医务人员的虚假信息、错误信息和仇恨言论。这些动态可以引发暴力，危及援助人员的安全，阻碍基本服务的获取，为监视和瞄准平民提供便利。

62. 令人深感担忧的是，信息和通信技术也已被用于破坏或损害关键民用基础设施。随着社会在水、能源、粮食供应、卫生保健和通信等方面越来越依赖数字系统，这些服务也变得更加容易受到干扰，从而可能对平民造成深远影响。各国应继续遵循大会核准的关于负责任地使用信息和通信技术(包括保护关键基础设施)的规范。

63. 数字技术极大地扩大了平民在冲突中的参与范围，黑客组织、私营科技公司，甚至儿童都被卷入了敌对行动。平民可以收集和提供目标数据，制造或操作无人机，干扰通信或开展网络行动。在某些情况下，平民黑客开展了与冲突相关的信息和通信技术行动，对民用目标造成了影响。这种参与引发了复杂的

国际人道法问题，可能使他们面临直接或附带的伤害。各国应避免将平民卷入可能使其涉入敌对行动的活动，且绝不能利用儿童。

64. 在冲突中，通信中断现象日益增多，包括冲突方蓄意造成的通信中断。这种现象给缅甸、苏丹、巴勒斯坦被占领土及其他地方的平民带来了灾难性后果，使平民无法获得撤离预警、获得紧急和基本服务以及与亲人联系等救命信息。

65. 2025 年设立关于从国际安全角度看信通技术领域发展和推进信通技术使用方面负责任国家行为全球机制，为各国加强理解平民所面临风险以及预防和减轻伤害所需必要保障措施(包括数字领域如何适用国际人道法)提供了一个契机。

四. 确保遵守国际人道法，并致力于全面保护平民

66. 太多冲突将军事优势置于保护平民和关键基础设施的义务之上，给民众的安全、健康、住房、家庭团聚、教育、生计以及自然环境带来了长期影响。平民被视为威胁，被拘留者得不到保护，卫生保健人员和人道主义工作者则面临阻挠和暴力。那些致力于追究犯罪责任的人，包括记者、活动人士和法官，遭到诋毁、制裁，有时甚至被杀害，而涉嫌犯罪者却逍遥法外。

67. 非人性化的言论助长了恐惧，将侵权行为正常化。一再违反国际人道法以及有选择地维护规范的行为削弱了对国际法的信任，助长了进一步的侵权行为，而过于宽松解释的趋势则损害了国际人道法的目标与宗旨。

68. 在《日内瓦四公约》通过 75 年后的今天，对国际人道法的尊重必须保持普遍性。各国必须既要遵守国际人道法规则，也要确保他人遵守这些规则。他们必须停止并防止在其自身行动及所支持的活动中发生侵权行为。由巴西、中国、法国、约旦、哈萨克斯坦和南非联合红十字国际委员会发起的全球倡议旨在凝聚各方对国际人道法的政治承诺，目前已有 108 个参与方，¹⁶ 该倡议呼吁在战争中恪守人道精神。

69. 此前的报告¹⁷ 强调，在遵守适用法律的同时，还需采取具体措施，以理解、预防和减轻各类平民伤害。尽管国际人道法反映了平民及其他被保护人必须获得的最低限度保护，但即使当事方依法行事，仍可能造成严重伤害。行为的合法性也不会减轻平民所受到的伤害。当代冲突中苦难的规模和范围要求以未雨绸缪的领导力全面保护平民。需要做出政治决定，并将政治决定转化为政策和行动措施，以加强履行现有法律义务，并将保护平民列为优先事项。《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣

¹⁶ 截至 2026 年 2 月。见 <https://www.upholdhumanityinwar.org/en>。

¹⁷ S/2024/385 和 S/2025/271。
<https://digitallibrary.un.org/record/4048290?v=pdf>
<https://digitallibrary.un.org/record/4082183?v=pdf>

言》和《安全学校宣言》便是典型例证。尼日利亚等国通过了保护平民的国家政策，¹⁸ 为行动提供了愿景和框架。

70. 加强保护需要系统地将可预见的直接和间接影响纳入规划和决策，并对随时间累积的伤害进行评估，而非孤立地看待事件。平民伤害追踪是一个关键工具，应捕捉的伤害不仅限于直接死伤，还应包括民用物体的损坏或损毁，以及往往由此引发的间接影响或波及影响。研究表明，分配专门资源、建立标准化程序与方法及稳健的数据管理系统，并制定有效的内部和外部报告机制，可提升效能。¹⁹

71. 还应评估各方政策和行动造成的伤害，例如强迫流离失所、限制行动自由或人道主义援助交付。了解伤害的模式以及不同群体中的平民如何经历这些伤害，是制定适当的政策和行动对策、有效保护平民至关重要的参考信息。对九场冲突的研究表明，无论是社区成员还是武装力量，都将心理伤害视为与身体伤害同等严重甚至更为严重。这凸显了基于当地实际情况、因地制宜地理解伤害概念的重要性，同时也强调了不能仅关注身体伤害，还应将心理伤害纳入考虑，这些心理伤害可以对个人、集体、甚至子孙后代产生深远影响。²⁰

五. 意见和建议

72. 历经几代人构建的在冲突期间保护平民和基本人道精神的架构正遭到攻击。法律保护和规范正在被无视、被歪曲或完全被抛弃。一些会员国退出《禁止杀伤人员地雷公约》和《集束弹药公约》，可能会动摇曾挽救无数生命的规范框架。以特殊必要性为由不能成为无视那些武装冲突期间保护平民规则的借口。我们必须反对那些企图以安全或国防考虑为笼统理由，将保护平民和遵守国际人道法置于次要地位的做法。

73. 技术进步正在以超出我们理解或管控能力的速度改变冲突的形态。尽管技术进步会带来潜在的好处，但对平民而言也存在巨大的风险。武装无人机降低了动武的门槛，使问责变得复杂，并将暴力带入了曾经被视为安全的领域。人工智能使得以可能加剧平民伤害的速度和规模识别目标成为可能。网络作战可不开一枪便造成巨大伤害。各国必须确保新技术的开发、部署和监管能够有效保护平民并遵守国际法。必须确保人对武力使用的控制权。

74. 用于保护平民的其他工具要么未得到充分利用，要么资源不足，要么遭到攻击。和平行动不得不削减人员配置，缩减驻扎规模，这阻碍了为支持保护平

¹⁸ 见 <https://airforce.mil.ng/news/naf-institutionalises-civilian-protection-measures-to-strengthen-operational-accountability-and-public-trust1246836323>。

¹⁹ 见联合国裁军研究所(裁研所)，《利用数据减少人口居住区军事行动中的平民伤害：落实〈关于在人口居住区使用爆炸性武器的政治宣言〉的实用、数据驱动措施》，2025 年 11 月；第 36 条与 Airwars，《追踪在人口居住区使用爆炸性武器对平民造成的伤害》，2025 年 5 月；以及第 36 条和 Airwars，《关于在人口居住区使用爆炸性武器时保护平民的执行工具包》，2025 年 11 月。

²⁰ 由超越合规联盟组织开展的研究。

民和平民权利所做的努力，加大了授权与资源之间的差距。人道主义行动资金大幅削减导致许多平民无法获得救命援助，加剧了冲突造成的危害。即使受影响最严重的人也未能幸免。

75. 与此同时，全球军事开支继续攀升，预计 2024 年将达到 2.7 万亿美元。²¹ 仅需该总额的 1%，就足以满足全球人道主义呼吁所需的资金。我敦促各国通过支持“8 700 万生命”运动以及更广泛地重新投资于保护平民，来展现团结。联合国 80 周年倡议旨在推动本组织转型，使联合国更加有效、协调一致、可追责且胜任使命。我促请各国确保联合国系统的保护职责依然强大且资源充足，向与会员国的集体努力提供支持，使保护平民工作在当下和未来始终是重中之重。

76. 会员国和冲突各方必须致力于切实保护平民，遏制平民伤害和苦难的激增。这包括加倍努力，加强遵守国际人道法及对违反该法的行为追究责任，减轻和大幅减少平民所受伤害，无论造成伤害的原因是否合法都该如此。这还包括调查涉嫌严重违反国际法行为、起诉行为方、确保受害者获得赔偿并保证此类行为不再发生，以及加强各国进行调查和起诉的能力与资源。

77. 各国必须维护和坚守人道主义裁军条约所载的规范和原则。已退出《集束弹药公约》和《禁止杀伤人员地雷公约》的国家应避免采取与这些公约相悖的行动，并重新加入这两项公约。尚未加入这两项公约的国家应立即加入。

78. 各国应核准并执行《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》，通过旨在减少平民伤害的程序和政策并分享良好做法，包括为此酌情限制或避免在人口居住区使用爆炸性武器。核准了该宣言的国家应将转让爆炸性武器、爆炸性武器组件及运载系统的条件设定为接收方愿意并承诺以符合该宣言的方式使用这些武器。这将补充各国在武器转让方面的法律义务。

79. 各国及冲突各方必须根据安全理事会第 2730(2024)号决议，尊重和保护联合国人员、人道主义人员及相关人员，包括当地和本国招募的人员、这些人员的资产和场所，允许并协助人道主义援助安全、无阻碍地进入，采取措施防止伤害发生并确保问责。各国及冲突方应落实我 2024 年 11 月 22 日信(S/2024/852)中所提建议，并考虑加入《保护人道主义人员宣言》等自愿性倡议，确保这些建议和倡议得到有效落实。

80. 为全面保护平民，各国、冲突各方、联合国和民间社会应通力合作，增进共识，创新保护措施，持续搭建对话与联合行动的空间。

81. 八十年前，联合国成立的首要宗旨是保护人类免遭战祸。然而，回顾过去十年，平民所遭受的伤害程度只增不减。冲突不断增多，违反国际法的行为日益猖獗，而此类行为却往往不受惩罚。法治正被武力压制，而这一幕往往发生

²¹ 《我们需要的安全：重新平衡军事支出，实现可持续与和平的未来》(联合国出版物，2025 年)，英文第 17 页。

在众目睽睽之下。《联合国宪章》正被无视。在各种冲突中，我们那遏制暴力的共同人性正在逐渐被泯灭。这危及世界各地的每一个人。这是政治选择的结果。

82. 在这个日益危险的世界，我深信，会员国不仅负有重新致力于保护平民的法律义务和道义责任，而且这样做也符合自身利益。否则，等待我们的就是弱肉强食和暴行。今天的选择将决定我们能否践行《宪章》所倡导的价值观和抱负。今天的选择将影响战争的未来，也将影响我们作为联合国人民的未来。
