



保护平民

联合国维持和平特派团 军事部分实施指导方针

2015年2月



联合国
维持和平行动部/
外勤支助部

联合国
维持和平行动部/
外勤支助部
参考号 2015.02

指导方针

[2015年2月]

保护平民： 联合国维持和平特派团 军事部分实施指导方针

作 者

政策和理论小组

军事厅

维持和平时行动部

联合国秘书处

纽约东42街405，NY 10017

电话：+1 (212) 963-4027

核准人：

Hervé Ladsous先生，副秘书长/维和部

Anthony Banbury先生，代理主管/外勤部

2015年2月

联系人：政策和理论小组/军事厅/维和部

审查日期：2017年2月



纽约，联合国印刷

©联合国2015年。本出版物根据《世界版权公约》议定书之二享有版权。但是政府主管当局或缔约国可自由影印本出版物的任意部分，专用于其培训机构。但未经联合国维持和平时行动部军事厅书面明示同意，不得复制本出版物任何部分用于大众出版。

注意：在第一次修订前不时印发的新政策/指导方针/修正将视需要作为《保护平民：联合国维持和平特派团军事部分实施指导方针》增编上传至网络。



目 录

A. 目的	1
B. 范围	1
C. 基本原理	1
D. 指导方针	3
D.1 给联合国维持和平中的平民保护下定义	3
D.1.1 平民保护定义	3
D.1.2 平民保护框架	3
D.1.3 平民保护观：执行平民保护方面已获授权的任务的一种战略方式	6
D.2 对军事厅的指导(战略层面)使能因素	8
D.2.1 战略规划	8
D.2.2 部队的组成	9
D.2.3 部署前培训	9
D.2.4 部队的部署	9
D.2.5 将平民保护纳入行动的军事构想	9
D.3 对部队指挥官及其人员的指导(部队总部)(行动级别)	10
D.3.1 平民保护的业务需要	10
D.3.2 业务规划	11
D.3.3 了解平民保护方面使用武力的问题和接战规则	15
D.3.4 风险缓减措施	15
D.3.5 监测和评价结果	16
D.3.6 对预期的管理	17
D.3.7 培训	17
D.4 对部门和单位指挥官的指导(战术层面)	18
D.4.1 部门和单位一级的规划	18



D.4.2 平民保护任务/行动的执行	18
D.4.3 预警中心	21
D.4.4 接触社区	23
E. 术语	25
平民	25
紧迫威胁	25
在其能力范围内和部署区域内	25
保护责任	26
F. 参考文献	27
高级参考文献	27
相关程序或准则	27
其他相关参考文献	28
G. 联系	28
H. 历史	28
附 件 A	
平民保护的行动规划	29
阶段1 分析行动环境	30
阶段2 特派团分析	31
阶段3 制定行动方案	32
阶段4 行动方案分析和决定	34
附 件 B	
供部队/部门/特遣队级别使用的平民保护模板	35



A. 目的

为负责执行平民保护任务的联合国维持和平特派团军事部分提供指导。

B. 范围

这些指导方针适用于部署在有平民保护任务的联合国外地特派团的所有军事人员以及联合国总部维持和平部(维和部)和外勤支助部(外勤部)工作人员。

部队派遣国的主要工作人员,包括决策者和规划人员,在为联合国维和特派团培训和指导特遣队时将发现这些指导方针是有用的。

这些指导方针的重点是操作和战术层面对平民的人身保护,以防包括但不限于武装团伙、非国家行为人以及国家行为人(在适用的情况下)的施暴者个人或集体实施的任何形式或表现的暴力行为。这些指导方针为规划人员和指挥官提供足够的空间,以便随着局势的演变在规划和执行行动中考虑情况的变化。

C. 基本原理

绝大多数联合国维和人员目前都在受命保护平民的特派团工作,这反映出保护平民越来越重要。尽管保护平民任务已经存在15年了,但关于该任务的执行,外地特派团和部队派遣国仍在寻求指导。

这些指导方针是对现有指导的补充,应与维和部/外勤部《平民保护观》和人权高专办/维和部/政治事务部/外勤部关于联合国和平行动和政治特派团中的人权政策一起阅读。这些政策就联合国文职人员、军事人员和警察对保护平民免受身体暴力侵害威胁的作用和责任,以及将人权融入联合国维持和平特派团活动提供业务指导。





D. 指导方针

D.1 给联合国维持和平中的平民保护下定义

D.1.1 平民保护定义

根据安全理事会在平民保护任务中使用的措辞，¹联合国维和中对平民的人身保护可定义为“在行动能力和地区范围内，在不影响东道国政府保护其平民的责任的情况下，采取一切必要行动，甚至并包括使用武力，以预防或应对对平民的身体暴力威胁。”

D.1.2 平民保护框架

东道国和联合国维和人员的职责。东道国政府对按照国际人权和人道主义法规定的义务保护境内的平民负有首要责任。不过，在东道国政府不愿意或没有能力这样做的情况下，联合国维和人员有权并且有责任采取行动以保护平民。在特派团的行动区内，在东道国政府没有做出实际努力或者不愿意履行自己保护平民的责任的情况下，无论威胁来自哪里，维和人员都可独立采取行动，以保护平民。

国际人权和人道主义法。保护平民根植于有关包括杀戮、酷刑和强奸在内的身体暴力侵害的国际人权和人道主义法，因此是联合国特派团保护人权和宣扬国际人道主义义务的任务的一个核心内容。因此，军

¹ 平民保护任务通常使用类似这样的措辞：“安全理事会(安理会)，……根据《联合国宪章》第七章行事，……决定[维和特派团]有权在其部队部署地区以及其认为的能力范围内，以及在不影响政府/东道国的责任的情况下，采取必要行动，以保护受(迫在眉睫)的身体暴力威胁的平民。”维和部-外勤部《联合国维和行动中的平民保护观》(<http://ppdb.un.org/Policy%20%20Guidance%20Database/100406DPKODFSPOCOperationalConceptENG.pdf>)详细叙述了该部门对这一任务的理解。



事维和人员的人权作用和职责²为执行平民保护任务提供基本支持。为预防和应对紧迫的身体暴力的威胁，要求人权官员和军事维和人员建立紧密和有效的业务联系。

基于社区的平民保护。联合国特派团与当地民众的互动应根植于尊重和尊严的价值观。应通过与当地社区的男男女女(包括妇女和青年团体的代表)进行磋商来规划平民保护行动，并且支持当地人为确保对自身的保护而建立的机制。与社区接触和磋商能够获得关于当地局势和优先事项的重要信息。这种态势感知应传达给决策者，以便更加有效地实施平民保护方面的应对措施。

平民保护关乎整个特派团。一个维和特派团的各个组成部分——军事、警察、实务部分以及特派团支助——各司其职，以便共同执行平民保护任务。

性别平等动态。维和人员在执行平民保护任务尤其是获得态势感知时必须关注当地的性别平等问题。维和人员必须确保他们不会通过疏忽大意的行动使得当前的性别不平等状况更加恶化。在这方面，在特遣队中部署更多女性军事维和人员，比如参谋和军事观察员，对于有效执行平民保护任务至关重要。女性军事维和人员能够更好地与妇女儿童互动，尤其是那些遭受过性侵害的人；她们能够与当地妇女建立更好的关系，因此能够改善关于当地社区的信息收集工作。

性暴力。维和行动中的军事部分必须保护平民免遭性暴力侵害。从根本上说，妇女和儿童在冲突和冲突后局势中最为脆弱，武装分子将性暴力用作战略战术的趋势增强使得情况更加糟糕。冲突中性暴力指的是强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕以及针对妇女、男子、女童或男童的同样严重的任何其他形式的性暴力。附件B进一步描述了军事部分在执行冲突中的性暴力方面已获授权的任务中的作用和职责。

2 见《联合国和平行动和政治任务中的人权政策》，2011年9月1日(<http://ppdb.un.org/Policy%20%20Guidance%20Database/POLICY%20Human%20Rights%20in%20Peace%20Operations%20and%20Political%20Missions.pdf>)。



儿童保护。军事部分对最脆弱的群体即儿童负有责任。安全考虑以及对儿童的重大威胁常常延伸至下述严重违规行为：招募和使用儿童兵、³杀害、残害、绑架、性暴力、攻击学校和医院以及剥夺人道主义救助。在规划、协调、报告和执行任务时各级指挥部必须考虑儿童对保护的需要。

联合国维持和平人员的行为和纪律。至关重要的是维和人员维护写入《联合国宪章》的最高廉正标准。当地民众把他们看做是保护者对于其成功执行自己已获授权的任务包括保护平民至关重要。在这方面，联合国关于性剥削和性虐待的“零容忍”政策对各级维和人员的行为仍是一项主要要求。



3 包括搬运工、厨师、间谍和为性目的招募的女童。更多详情见《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的巴黎原则和准则》，2007年2月 (<http://www.unicef.org/emerg/files/ParisPrinciples310107English.pdf>) 以及红十字委员会的小册子 CAAFAG (<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0824.pdf>)。



D.1.3 平民保护观：⁴执行平民保护方面已获授权的任务的一种战略方式

联合国维和通过一种三级方式来阐释对平民的保护。平民保护是特派团战略的一个关键部分，通过将一般任务与具体任务相结合来实现。虽然军事部分支持所有三个级别，但它们在第二级发挥着至关重要的作用和职责。三个级别在性质上是前后相继的，但能够同时进行。

第一级

通过对话和接触进行保护。这一级的活动包括与施暴者或潜在施暴者对话或对其采取措施、解决冲突以及冲突各方之间的调解、说服政府以及其他相关行为人介入以保护平民，以及力图通过对话和直接接触来保护平民的其他举措。

第二级

提供人身保护。这一级包括警察和军事部分开展的那些活动，包括展示或使用武力来预防、阻止以及应对平民受到身体暴力威胁的情况。这些行动由实务性文职部门提供信息并通过与其密切协调加以实施，通过平民保护规划和协调联合机构，实务性文职部门帮助指导军事和警察行动的各项目标以及其开展。实际使用武力是最后一招。在特派团的预防机制未能保护平民的情况下，联合国军队和警察建制部队必须迅速和果断地采取行动，按照接战规则在能力范围和责任区域内使用必要的武力。

这一级对军事部分来说是主要的重点，其目的是预防以及宣示保护平民的坚定意图，具体办法是：

- 态势感知，威胁/风险评估，预警
- 酌情确保可见性，巡逻，调查
- 与当地安全部队和非国家行为人联络

4 DOKO外勤部政策(印刷时正在核准中)和《联合国维和行动中的平民保护观》(<http://ppdb.un.org/Policy%20%20Guidance%20Database/2015.07%20Policy%20on%20PoC%20in%20Peacekeeping%20Operations.pdf>)详细叙述了各个部门对平民保护任务的理解。



- 确保预防性部队部署和态势
- 向联合国基地和营地附近的平民提供人身保护⁵
- 建立缓冲区
- 确保平民包括难民/境内流离失所者的行动自由和道路安全
- 对保护区(境内流离失所者/难民营地、安全走廊)进行保护
- 支持在可能侵犯人权的地区部署人权工作人员

如果平民受到身体暴力威胁，需做出有力回应，包括

- 展示武力(作为威慑)
- 在(武装)行为人与平民之间进驻部队
- 对有伤害平民的明显敌意的武装行为人采取直接军事行动

第 三 级

营造保护环境。环境营造活动常常是计划性的，是在承诺了资源的情况下为中长期建设和平目标设计的。⁶有时根据针对具体国家的决议作为单独的已获授权的任务提出的这些活动有助于平民保护，并且一般是独立于平民保护规划的。这一级通常包括支持政治进程、促进和保护人权、倡导和获得人道主义支持、打击有罪不罚、促进司法和建立法治、支持受害者的赔偿和康复。通过向法治任务提供支持以及促进(与东道国、联合国实体以及特派团各部分一起)安保和支持人道主义努力(在适当的情况下)，军队和警察在这一级发挥着重要作用。支持这一级的其他可能的军事支持任务包括：

- 就有罪不罚问题与地方军队一起开展倡导工作
- 促进和保护人权，包括结束侵犯人权行为的各种措施
- 支持安保部门改革以及实施防卫部门改革政策

⁵ 安全区/保护地点的提供不同于平民保护，但有助于平民保护。

⁶ 《联合国维持和平行动：原则与指导方针》(2008年)，第2.4章。



- 促进有利于流离失所者的持久解决办法的安全条件
- 促进创造有利于难民和境内流离失所者自愿、安全、有尊严地和可持续地返回或重新安置的条件
- 创造有利于提供人道主义援助的安全条件

D.2 对军事厅的指导(战略层面)使能因素

下述规划和生成方面是在战略层面可利用的“使能因素”，以使军事部分执行平民保护任务的效率和有效性最大化。

D.2.1 战略规划

在联合国总部开始一个新特派团的规划工作或现有特派团的审查工作时，应在尽可能早的阶段考虑的对平民保护来说至关重要的关键投入是在综合评估和规划程序期间查明的。⁷在执行综合评估和规划程序时，规划团队应确保平民保护方面的考量被纳入战略评估。战略评估应包括分析对平民的主要身体暴力威胁。维和部-外勤部的综合工作队必须优先考虑平民保护目标。战略审查、技术评估任务、军事能力研究以及任何其他规划活动都必须包含与保护问题群组、⁸政府和非政府组织就可能的优先活动进行磋商。

7 见2013年4月6日《综合评估和规划政策》以及2011年3月15日《将平民保护纳入维和部/外勤部规划程序》。

8 人道主义行动通过“群组”协调，这些群组汇聚在人道主义行动的主要领域如健康、后勤和保护领域开展工作的人道主义组织(联合国和非联合国)。群组提供明确的联络点，并且对足够和适当的人道主义援助负有责任。各群组都有全球和国家级别的协调中心。保护问题群组在全球一级由难民署领导。难民署还经常在国家一级充当领导者，尽管人道厅、儿基会和人权高专办也发挥这一作用。



D.2.2 部队的组成

对一个特派团来说，部队的组成必须能够履行已获授权的任务。由军事厅负责在军事能力研究期间确定满足任务的需要的适当的能力。

军事厅规划人员需将平民保护任务纳入能力的生成。他们还应审查在不同季节/气候条件下行动的能力以维持军队的影响，甚至在需要保护平民时将这种影响扩大到易受攻击的居民点。必须审查步兵单位的能力、使能因素以及增强战斗力的手段，以确保其在任何季节都符合特派团的需要。语文助理和通讯资产之类的具体资源也很关键。

D.2.3 部署前培训

对部署到联合国维和行动中的军警人员进行部署前培训是部队派遣国的责任。不过，通过提供部署前培训标准以及由特派团自己的综合特派团培训单位协调的后续随团培训，维和部-外勤部在维和培训中发挥着作用。

D.2.4 部队的部署

战区单位的部署由军事厅和部队指挥官共同负责；军事厅规划人员必须在配置能力的过程中——通过与部队指挥官磋商——考虑平民保护任务的需要。在部署单位时，他们应在地域覆盖范围与保持远征/后备能力之间取得平衡。重要的是考虑敏捷性、多功能性以及为采取直接的军事行动以应对平民所受威胁维持必要数量的能力。应妥善解决的一种情况是，居民点被切断了，或者由于环境条件的改变导致负责保护的行人机动性受损而无法到达。

D.2.5 将平民保护纳入行动的军事构想

行动的军事构想将战略指导方针转化为对军事部分的行动指导方针，必须促进特派团的总体成功以及任务的实现。其中应当包括对过去和当前最严重侵犯人权行为和责任的描述，以及对东道国当局尊重和保护人权的承诺与能力的分析。这一关键文件应陈述平民保护方式以及优先任务并将其纳入其关键要素(效果、概念、协调说明等等)，同时说明将如何开展平民保护任务/行动以实现行动目标以及整体的最终状



态。军事厅应向特派团一级的部队总部提供支持，以确保其行动命令符合行动的军事构想。

各特派团的接战规则由军事厅经与行动厅和法律事务厅(法律厅)磋商制定，以确定和说明与维持和平行动期间使用武力有关的政策、原则、程序和责任，包括其限制以及可在自卫和执行任务中使用武力的情况。维持和平行动使用武力由国际人权和人道主义法严格规定。

为了满足保护妇女和女童的需要，对性别问题具有敏感认识的方式还必须确保鼓励被派往发生冲突中性暴力的行动区的特遣队部署女性军事人员，她们能够加强对妇女和女童的接触，以查明威胁、风险和脆弱性并相应地做出反应。

D.3 对部队指挥官及其人员的指导(部队总部) (行动级别)

D.3.1 平民保护的业务需要

积极主动。基于所获情报的积极主动的业务活动对实施平民保护来说是最好的选择。这可以起到威慑作用，在公众中建立信任。部队必须通过在危险变得危急之前解决这些威胁来积极管理和控制局势，而不仅仅是做出反应。预防仍是最有效的保护形式。

优先次序。没有哪个特派团的资源足以同时保护其负责地区的所有平民。因此，根据例如侵犯人权行为的严重程度、范围和可能性，确定对平民的身体暴力风险并确定这些风险的优先次序至关重要。应与拥有关于居民点、流离失所图表、威胁等信息的其他特派团参与者一起进行这样的分析。在执行平民保护任务时，部队指挥官及其工作人员必须对任务区分优先次序并按照对平民的最大和最可能威胁分配资源。

指挥官的责任。部队指挥官、部门指挥官和特遣队指挥官负责确保对平民的保护，他们必须履行这一义务。对平民的人身保护基本上是指挥官的责任。



D.3.2 业务规划

业务规划是落实平民保护的一个关键方面。对维和特派团来说，平民保护不只是“不伤害”和“全心全意方式”，而且还构成最终状态的一个基本部分，体现为特派团的优先目标。⁹附件A阐明了达到既定目标所需的军事规划程序的各个阶段。业务规划要求军事规划人员和业务干事执行下述任务：

- 共享根据部队的侵犯人权风险预测和信息要求得出的早期预警，以加强态势感知。
- 制定满足平民保护需要的行动和个别命令(行动命令/个别命令)。
- 与实务部门协调平民保护活动以纳入联合国文职人员和警察。
- 制定行动应急计划。
- 设定时间表并制定监测机制。

此外，应考虑适当的技术解决方案，作为所有级别和阶段平民保护的增强功能和核心使能因素，包括：规划、实施、分析、监测、报告和评估以及在培训和教训总结的情况下。为使业务影响最大化，应以所需专门知识和资源在早期规划、实施和整合技术解决方案。

行动命令

部队指挥官的行动命令将针对特派团的所有战略和行动理念及指导方针转化为针对整个行动区内协调的军事行动的正式的军事命令。给下属总部的行动命令让部队指挥官有机会显示其在平民保护问题上的权威性，确保军事部分的所有人充分了解自己的职责以及特派团内部和外部其他人的义务/作用。

⁹ 它描述在各关键规划步骤应如何纳入平民保护方面的考量，这对大多数规划程序来说是共同的，对军事规划人员来说关系重大。



行动命令应体现行动的军事构想中对平民保护提出的具体问题和任务，并且应特别注意反映对各个部门而言在平民保护方面的独特挑战。行动命令应详细说明平民保护目标如何融入特派团的统一目标，描述特派团行动区中平民面临的风险和主要威胁，¹⁰以及平民保护活动将如何产生具体效果。行动命令还陈述¹¹部门/旅/营在平民保护方面做什么/怎么做。

行动协调

为了确保执行平民保护任务中的效果最大化，部队总部、部门以及单位指挥官应就平民保护风险(即要优先保护的平民以及威胁)咨询相关参与者并协调首选行动方案，包括通过：

- 就平民面临的威胁和脆弱性分享信息；澄清信息共享中的保密问题以便拟定共同信息、分析和优先事项。威胁评估中的主要参与者，包括人权部门、平民保护任务协调职能/机制、特派团联合分析中心、安保事务中心、警察行动中心和保护问题群组；
- 各种活动和行动，包括计划吸收/压制武装团体或在不安全地区部署，需要与特派团文职¹²和警察部分以及政府军(视情况而定)一起密切合作，联合规划，以确保产生可持续的政治和安全方面的影响，以便在行动后可以得到人道主义支持；

10 描述暴力的性质(例如机会主义的或有政治目标的)、对平民的攻击史，即种族清洗，普遍/系统的性暴力以及其他侵犯人权行为、主要施暴者的原因和动机等等。

11 描述应强调其他专业人士/专家的参与，例如：特种部队、战术直升机、联合国特派团军事专家、特派团联络官、联合后勤业务中心，以及与特派团其他部分，例如人权部分的合作需要。任务应清楚概述所需部队各部分的平民保护义务。任务还应完整陈述军事部分的任务组成和部署，以实现与预计对平民的威胁适当的军事单位的最佳密度和覆盖面积。

12 包括但不限于特派团团长，秘书长副特别代表办公室，政治事务联合行动中心，特派团联合分析小组，联合国警察，安全部门改革，解除武装、退役、遣返/重新进入、重新融入社会方案，高级儿童保护顾问，民政，人权，高级/妇女保护顾问和儿童保护。



- 在规划武力应对措施以支持处于危险中的平民时，至关重要的是通过建立的联络机制咨询社区本身(包括妇女和老年人)、特派团中的人权和平民保护参与者以及人道主义保护问题群组¹³以及驻地/人道主义协调员办公室的代表；
- 在部队总部、部门和单位各级建立适当的协调机制/机构并制定特派团具体的平民保护指导，包括指导方针和标准作业程序。
- 平民保护顾问被派往许多有平民保护任务的特派团，负责帮助特派团的高层领导制定其对落实平民保护的设想、起草全特派团的平民保护战略、维护最新威胁评估以及在与落实平民保护有关的其他领域向特派团高层领导提供建议。
- 如《部队总部手册》所述，U5工作人员处应在部队总部和适当的各部门工作人员处负责促进与人权单位的协调，并支持制订落实维持和平军事人员人权作用 and 责任的特派团指导方针。

人 权¹⁴

维持和平军事人员应与特派团人权方面的同事订立信息共享协议，以便增强对身体暴力紧迫威胁的有效预防和应对。军事人员的人权作用和责任可概述为：

- 记录并与人权单位共享侵犯人权的指控或恶化或即将发生的暴力侵害的迹象。
- 当遇到侵犯人权事件时，随时准备根据任务授权和《接战规则》，并按照军事程序——必须由各和平行动中高级军事指挥官制定以指导维持和平人员在遇到侵犯人权事件时采取行动——以及人权单位的建议实施干预。

¹³ 在国家一级由难民署、人权高专办或儿基会领导。

¹⁴ 见人权高专办/维和部/政治事务部/外勤部《联合国和平行动和政治任务中的人权政策》(2011年)第84至88段。



- 在有妇女保护顾问的情况下，其是负责冲突中性暴力授权任务以及促进和加强特派团人员执行该项任务的协调人。军事性别平等问题顾问/协调人和军民合作干事仍是促进协调和联合规划的重要参与者。
- 各级总部应确保行动文件包括儿童保护指导，以加强关于在冲突局势中能够——和不可——采取什么行动来保护儿童的共识。

特派团高层领导负责领导平民保护战略的制定和实施。¹⁵部队指挥官作为该高级团队中的一名成员可发挥重要作用，并且将在保护平民以避免身体暴力方面做出主要贡献。关键的贡献领域应符合行动的军事构想和行动命令，包括关于军事部分现有战略的说明；平民保护方面的威胁和挑战分析，这里要充分利用特派团的人权和其他相关领域分析能力，包括冲突中性暴力和儿童保护威胁评估；以及军事部分的能力和资源分析。



15 安理会第1894号决议要求有平民保护任务的特派团制定综合的平民保护战略。这些战略的基础是一个由秘书处制定的战略框架，该框架允许加入特派团的特定考虑和细化。



D.3.3 了解平民保护方面使用武力的问题和接战规则

在实地，军事指挥链应确保所有军事人员正确解释接战规则。在部署之前和之后，可模拟/演练下述方面以加强军事部分对平民保护方面接战规则的理解：

- 在特派团背景下可能的能够使用武力的平民保护情景。
- 在特派团背景下可能的适合使用致命性武力的平民保护情景。
- “平民保护”术语下在任务地区涵盖/优先考虑的可能的群体(例如极其脆弱地区的平民、境内流离失所者、难民、保护地点)。

行动问责制

未按照维和行动的任务使用武力会让人认为维和行动缺乏执行其任务的必要意愿。这样的看法有损维和行动的威慑力，会招致对平民、其他受保护者以及联合国自身的进一步攻击。对这样的不作为/不遵守进行问责对于确保妥善执行相关的平民保护任务至关重要。就这一点而言，重要方面是：

- 部队指挥官对执行接战规则/任务负有最终责任；
- 军事特遣队应对不遵守部队指挥官(或其他指挥官)的命令负责，条件是这样的命令符合接战规则/任务；
- 对于有权使用“一切必要手段”来保护平民的特派团而言，接战规则允许使用武力，直至并包括致命武力，以保护平民，包括遭到身体暴力威胁的境内流离失所者和难民。受命这样做并且得到了接战规则的授权但在有理由采取此种行动的情况下未采取行动可构成不服从。惩戒行动，如有必要，是部队派遣国的责任(尽管特派团/部队拥有某些权力，例如建议调回本国)。

D.3.4 风险缓减措施

尽管特派团做了最大努力，但平民可能还是因特派团或其合作伙伴疏忽大意的行动受到伤害。为了尽量减少和减轻对平民的影响，规划和准备工作至关重要。在针对具体行动的规划阶段，应针对可能加剧当



地平民脆弱性的情形分析部队的活动。随后应采取步骤来减少可能的伤害(通过咨询处于危险中的社区(例如安全走廊、保护区等))。

在试图根据接战规则压制敌对行动时，军事人员必须非常小心地避免伤害平民和破坏财产。不过，有时附带损害可能无法避免。在这种情况下，审慎判断和严格控制适当的反应将把军事行动的副作用降至最低。各级指挥官可通过经常强化接战规则意识和小心控制致命性武力的使用来改善事态。

在重大行动后，军事部分应与包括最佳做法干事和保护问题群组在内的特派团相关部分一起开展行动后审查。行动后审查查明关键教训，供未来的行动借鉴，并就减轻以前行动的不利影响提出建议。行动后审查还可以评价为协助平民保护工作通过地方、联合国和国际媒体传递的公共传播和信息的使用。

D.3.5 监测和评价结果

应有一系列具有可衡量效果的面向平民保护的任務。必须与人权和其他平民保护行为人密切协作，使要监测的活动、事件和指标在特派团和部队计划中有明确说明，以便在执行阶段指导执行和后续监测职能。监测活动应针对具体的特派团。有必要明确将要监测什么、谁将收集数据，以及与人权单位和特派团其他部分共享相关数据的模式。例如，遭到杀害、伤害、强奸、流离失所的平民人数，暴力攻击、部落冲突和缴获武器的数量，境内流离失所者的人数以及对人身不安全的看法(减少了/提高了)，是能够充当指标和基准来衡量平民保护落实情况的几个数据例子。

对影响/效果的评价应被纳入当前和未来的规划工作，以确保部队对平民保护的贡献得到优化。



D.3.6 对预期的管理

对于维和行动保护所有平民的能力常常存在很大误解。这可能导致当地民众、东道国政府以及其他国家和国际参与者的不合理预期。对部队来说，重要的是阐明军事部分的作用和贡献，以管理当地民众和国际社会的预期。

预期管理应是在军事新闻官协助下由特派团新闻官拟定的传播战略的一个不可分割的部分。新闻官将增强针对目标受众的关键信息并解释特派团的平民保护战略将如何实施。目的是描述如何以可利用的资源实现保护，同时实事求是地对待特派团的能力和限制。

D.3.7 培训

特派团综合培训单元(在部队培训实体支持下)负责向所有的特派团维和人员提供培训。经验显示，在拥有保护平民方面的国内实际经验的人权、保护参与者(人权单位、平民保护顾问、妇女保护顾问等)以及警察和军事人员参与下开展教学时，培训价值和效果大大增加。这些专业人员的经验对利用经验教训的持续努力贡献很大。重要的是特派团保护平民培训与特派团其他关于人权、冲突中性暴力和儿童保护的培训统一协调，并且培训被用来作为建立业务联系的平台。

关于平民保护，包括防止性暴力，入门培训和随团培训应包括当地文化敏感性、预警指标、性别平等动态以及特定任务区的转介安排。该培训还应包括特派团特定的场景模拟。

D.4 对部门和单位指挥官的指导(战术层面)

D.4.1 部门和单位一级的规划

部门和营必须根据上级总部的指示编制自己的平民保护计划。它们需要明确说明任务、地点、后备队和联络信息。上级指挥官(高1级和2级)的平民保护意图必须反映在这些计划中。必须制定和演练应急计划。

D.4.2 平民保护任务/行动的执行

在战术层面考虑平民保护时，¹⁶部门和单位所发挥的具体作用在下述四个阶段进行描述。¹⁷这些阶段不是前后相继的，根据威胁的性质或危急情况，可同时或独立进行。除了一般的平民保护情景，各部门和营可能面临某些独特的平民保护方面的挑战，应制定类似于附件B中的模板的具体指导。在下述四个阶段中的任何或所有阶段可能需要单位使用武力来保护平民不受暴力侵害：



¹⁶ 《联合国步兵营手册》第1卷，2012年8月，第6节，保护平民，<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military.shtml>。

¹⁷ 维和部-外勤部《平民保护政策》，2015年(印刷时正处在最后阶段)。



阶段 1

保证和预防。突显计划特派团的存在，包括军事巡逻以及其他部队部署，是能够向当地民众提供的最明显和可靠的安保形式之一。这向当地民众证明部队有意保护他们免于身体暴力。开展常规任务，例如检查站、信息收集和分析，是这一阶段的重要活动。公共外联活动也是重要的辅助工作。与当地民众经常沟通至关重要。攻击和侵犯人权的行为在发生前就应被制止。良好的沟通、教育以及高调的巡逻都是指挥官能够为预防和限制此种攻击的影响而采取的步骤。这包括向可以在危险地区临时部署人权干事的人权单位发出提醒，以及就针对新出现或正在发生的威胁所采取的行动步骤提出建议。

阶段 2

先发制人。在阶段1中的措施证明不够的情况下，或者在发现风险增高时，可能需要增强先发制人的措施，包括：加强态势感知（紧锣密鼓的信息收集）；增加高调巡逻，包括与特派团人权和其他文职单位联合巡逻；密切与政府/非政府武装人员以及潜在冲突方的联络；以及加强人权监测、报告和宣传。先发制人是积极主动的；部队应在敌对行为能够实施前阻止、压制或平息局势。使用干预部队或部署快速反应部队、特种部队或后备队能够阻止或预防事件的发生。这包括向可以在危险地区临时部署人权干事的人权单位发出提醒，以及就针对新出现或正在发生的威胁所采取的行动步骤提出建议。

阶段 3

反应。如果行为人/团伙实施了身体暴力/胁迫，那么有必要采取更加强有力的措施来处理这种情况。直接的军事行动、部署干预部队以及使用武力都是必须考虑的选择。反应应该迅速。通过武装直升机、快速反应部队以及侦察兵等部队的快速运动采取的迅速行动能够预防、限制或制止对平民的伤害。根据威胁和接战规则，反应程度可能需要升级至使用致命性武力。



阶段 4

巩固。这一阶段包含危机后的稳定化活动。目的是协助当地民众和东道国当局使局势正常化。巩固活动为减少危机再现的可能性创造条件。后续行动至关重要。在攻击或敌对行为发生后，当地民众需要持续的支持、援助、保护和安抚。要采取的措施可能包括：立即提供医疗护理、收集证据、通知适当的文职专家(保护顾问、儿童保护顾问、妇女保护顾问、人权和性别平等专家)参与开展人权调查以及推进对侵权行为的适当问责、评估救济和预防措施、起草正规报告、修筑阵地。

存在和姿态

- 所部署的单位必须呈现战备状态和专业精神。它们应在靠近较脆弱民众的地方拥有行动基地并且以平民保护为重点。在当地社区的持续存在至关重要。因此，必须在平民保护行动网络上部署军事单位，以便以一种优先事项协调的方式覆盖高风险地区并保留行动灵活性，以便通过部署永久的、临时的或机动的行动基地快速做出反应。为此，在附属单位/单位/部门/部队级别建立后备队必不可少。
- 连级和临时行动基地指挥官应准备在其能力范围内迅速协助当地民众。在其保护能力范围内，指挥官应确定请求的优先次序，查明挑战并在其能力范围内果断行事。他们必须采取后续行动，以确保安保需求得到了满足并且向指挥链做了正式报告，同时提醒其他适当机构，例如联合国人道协调厅。
- 联合国军人应在平民中呈现亲切的形象，同时保持军人警觉以应对任何情况。
- 指挥官应向潜在施害者倡导尊重人权和国际人道主义法，应确保各方知晓保护监测正在发生，违规行为会被记录在案，并且各方将对自己的行为负责。

报 告

通过巡逻、观察站、检查站、外联和接触，军队应记录一切关于侵犯人权的指控或恶化迹象，或即将发生的暴力侵害，并且应将这些指控



迅速报告给指挥链和人权单位(应制定关于安全和及时信息共享的协议)。¹⁸

在性暴力、儿童保护、强奸、杀戮、残害、绑架、攻击学校和医院以及剥夺人道主义救助的情况下，监测和报告应特别敏感。关于侵权行为的信息应尽快传递给指挥链以及人权干事和保护干事。

遵守接战规则

全体官兵必须透彻了解关于使用武力的指导原则和规则。¹⁹

- **教育。**必须向部队详细介绍接战规则并测试他们对接战规则的认识。必须鼓励他们提问题和知道什么时候他们可以自己采取行动，什么时候他们必须寻求上级的指示。
- **实践。**接战规则培训必须是持续的，应定期让部队经历各种情景和任务演练以确保他们的反应符合规则。应定期试射武器。
- **装在口袋里的卡片。**每个士兵必须携带一张装在口袋里的卡片，上面有翻译成他/她的语言的特派团接战规则的必要摘要，应定期检验其对卡片内容的了解。卡片必须含有翻译成当地语言的基本警告和命令。
- **赋权。**指挥链必须十分清楚对使用武力的授权。所有指挥官以及，最重要的是，每位士兵，必须获得上级机关的明确许可以便独立行动，以及在必要时使用致命性武力以保护遭受身体暴力威胁的平民。应鼓励指挥官澄清接战规则中不容易理解的地方，并确保受其指挥的所有部队了解武力的使用和应用。

D.4.3 预警中心

预警中心应设在连级和临时行动基地(连级行动基地/临时行动基地)，以便充当平民保护的信息中心。预警中心为责任区中的巡逻、检查点以及开展的其他活动提供统一的行动图景。通过建立信任和友好关

¹⁸ 另见人权高专办/维和部/政治事务部/外勤部《联合国和平行动和政治任务中的人权政策》，第84至87段。

¹⁹ 另见《联合国维持和平中威慑和使用武力准则》，2015年(印刷时正在核准中)。



系，预警中心在部署的部队与当地民众之间创建一种相互增强的关系。预警中心增强信息交流并促进对平民所受威胁的预警，包括(潜在的)性暴力和绑架儿童事件。预警中心应具备平民保护能力，包括：

- 一个关于突出的当地人员和安全问题的数据库，包括对平民的威胁以及脆弱性。
- 一条手机“热线”(在有信号覆盖的地方，并听取人权和其他特派团的组成单位的建议)，应向整个当地社区宣布电话号码。
- 一个由预警中心、临时行动基地/连级行动基地、社区联络助理以及特派团里的联合国军事专家，咨询人权和其他相关的特派团组成单位，实施的一个基于单位信息需要的信息收集计划。
- 在预警中心的安排和协调下与地方当局定期会见(包括妇女团体)。
- 应确定威胁指标。妇女保护顾问应负责编制一张预警中心可使用的冲突中性暴力既定预警指标的清单。





D.4.4 接触社区

军事单位必须发展与社区的可靠接触和联系并与当地的妇女和男子以及社区领袖互动。社区和领袖(包括妇女和老年人)能够提供关于对平民的潜在/未决威胁/风险的预警。互动、联络和磋商可有效促进预防并相互提供保护方面的好处。下面所反映的是一系列工具和程序,这些工具和程序来自有效实施社区接触从而增强平民保护实施工作的联合国外地特派团中的最佳做法。²⁰

社区警报网络是一个社区中为广泛参与、信息交流以及在紧急情况发生时警示社区和保护行为而建立的一个网络。可向脆弱社区提供专门的通信设备以便与联合国基地进行通信。建立此类网络的方式不可使当地合作伙伴面临报复,并且应与人权单位协商。

社区联络助理是特派团民政科提供的国家工作人员,通常每个连级行动基地两名,他们参加对话并为所部署的联合国军事单位/附属单位与当地社区之间提供接口。社区联络助理对于与当地社区有效联络和互动来说是一个有用的手段。社区联络助理为社区警报网络提供便利并就防范相关威胁向连级行动基地提供预警。他们还参加联合保护小组的任务并监测保护活动的影响。向社区联络助理提供通信设备(收集、无线电等等)以提高预警能力。在可能的情况下,最好是雇用女性社区联络助理来加强与社区中妇女和女童的沟通。社区联络助理的保密性和安全必须始终得到尊重。

²⁰ 同时还遵守“不伤害”原则。



联合保护小组利用特派团在平民保护方面的全部专门知识。联合保护小组鼓励地方社区分享信息，从而增强部署在偏远地方军事特遣队的态势感知。联合保护小组包括来自人权办公室和民政科的工作人员以及联合国军事、警察和——在相关的情况下——解除武装、复员和重返社会、政治事务、特派团联合分析中心以及性别平等工作人员。由于被派往任务区的时间较长，联合保护小组中的联合国文职人员常常对当地安全动态有更多了解。联合保护小组在高风险地区的部署时间为3-5日，视察几个地点。联合国军队在偏远地区提供护送和安保。



E. 术语

下述定义应有助于理解平民保护任务。这些定义不能取代或代替特派团接战规则、具体的法律意见或特派团高层领导在特殊情况下做出的决定。

平 民

不或不再直接参与敌对行动的任何非武装人员应被视为平民。在存疑的情况下，个人或群体应被视为平民并向其提供平民应得的保护，直到确定其并非平民为止。

紧迫威胁

平民保护任务一般对身体暴力的“紧迫”威胁有明确说明。不过，“紧迫”一词并不意味着暴力行为一定会在近期或不远的将来发生或者正在实施。一旦特派团有理由相信潜在施暴者有意图和能力实施身体暴力行为，对平民的身体暴力威胁就被认为是紧迫的。从被确定之时起一直到特派团能够确定威胁不复存在的时候，对平民的暴力威胁都是紧迫的。在其有理由相信存在对平民施暴的紧迫威胁的任何情况下，有平民保护任务的维和人员有权使用一切必要手段，包括在迫不得已的情况下使用致命性武力。

在其能力范围内和部署区域内

对平民施加身体暴力的可能事件的范围很大，特派团必须优先重视那些最令人担心的状况或事件，并相应地分配资源。按照任务说明，特派团只能在其能力范围内和部署区域内行事。任务不要求维和人员参与其没有准备的行动。与此同时，没有哪个维和部队能够始终解决一切保护威胁。所有特派团必须利用准确的威胁和脆弱性分析以及一致的行动规划来部署现有资源，以使其对处于危险中的平民的保护效果最大化。



保护责任

平民保护任务显然不同于保护责任的概念。平民保护是来自安全理事会并由大会定期审查的维和中已获授权的任务。保护责任主要针对国家政府，但也可适用于起增强作用的联合国维和。平民保护和保护责任有一些共同的法律和概念基础，但它们是有区别的。



F. 参考文献

高级参考文献

- 安全理事会第2086(2013)号决议
- 安全理事会第1265(1999)、1270(1999)、1674(2006)、1894(2009)号决议
- 安全理事会第1820(2008)、1888(2009)、1960(2010)、2106(2013)号决议
- 安全理事会第1261(1999)、1314(2000)、1379(2001)、1460(2003)、1539(2004)、1612(2005)、1882(2009)、1998(2011)、2068(2012)、2143(2014)号决议
- 维持和平行动特别委员会及其工作组的报告，2012年实质性会议，A/66/19(2012)
- ST/SGB/1999/13，联合国部队遵守国际人道主义法
- ST/SGB/2003/13，防止性剥削和性虐待的特别保护措施
- 关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，A/67/775(2013)
- 联合国人员人权筛选政策(2012年)

相关程序或准则

- 《联合国维和：原则和指导方针》，维和部-外勤部(2008年) (“拱顶石理论”)
- 《联合国综合评估和规划政策》(2013年)
- 《联合国和平行动中关于拘留的暂定标准作业程序》，维和部/外勤部(2010年)
- 人权高专办/维和部/政治事务部/外勤部《联合国和平行动和政治任务中的人权政策》(2011年)
- 维和部/外勤部《联合国维和行动中的平民保护观》(2012年)



- 维和部/外勤部《平民保护政策》(印刷时正在核准中)

其他相关参考文献

- 《用于执行有平民保护任务的联合国维和行动的平民保护资源和能力汇总表》，维和部-外勤部(2012年)
- 《联合国维和特派团中的平民保护协调机制：维和部-外勤部比较研究和工具包》，维和部-外勤部(2013年)
- 《关于联刚稳定团中联合保护小组机制的报告》，联合国，2013年
- 全球保护问题群组《实地保护问题群组与联合国特派团之间的互动问题指导》(2013年)
- 《保护工作的保护标准》，红十字委员会，2013年版

G. 联系

本文件由军事厅编写。问题或评论应向军事厅提出。

H. 历史

这是第一版《保护平民：联合国维持和平特派团军事部分实施指导方针》。2017年将对此进行审查。

埃尔韦·拉德苏
副秘书长
维和部

安东尼·班伯里
代理主管
外勤部



平民保护的行动规划

下图²¹阐明了达到既定目标所需的军事规划程序的各个阶段，其中平民保护将是一个优先事项。该图描述了大多数规划程序所共同的并且对军事规划人员来说有意义的关键规划步骤。

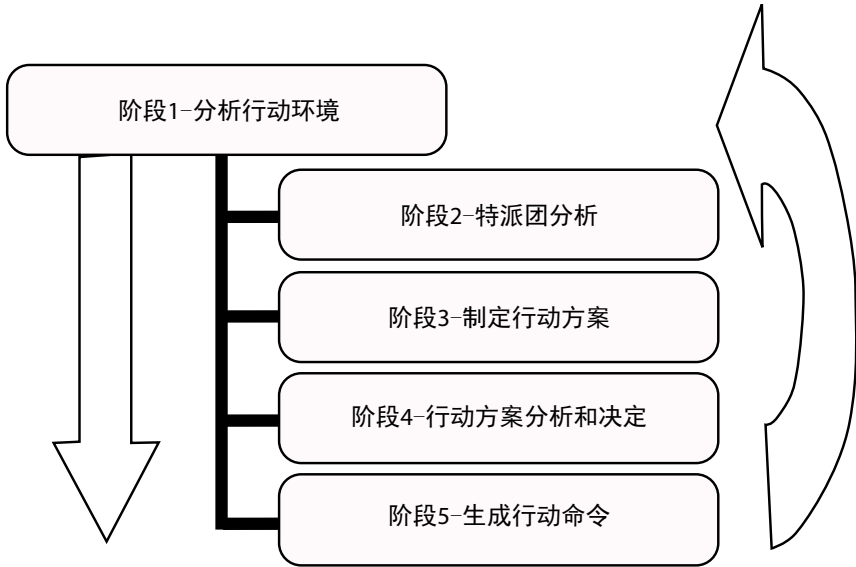


图1 军事规划程序各个段。注意阶段1持续整个过程，并且随着这一过程的发展要审查各个阶段。

21 摘自“供外地特派团使用的军事规划程序指南”，维和部-军事厅，2009年12月。还要注意阶段1持续整个过程，并且随着这一过程的进展要审查各个步骤。



阶段 1

分析行动环境

该步骤的目的是了解风险地区。规划人员必须考虑平民的脆弱性以及他们在行动区面临的风险/威胁。人们越来越认识到当代冲突中绝大多数被杀害的平民都是那些将平民的死亡用作其战略组成部分的人蓄意针对的目标。更多的时候，常常以一些非致命但可恨的方式针对平民，例如致残、性攻击和强行招募。如果平民成为目标，规划人员在这个阶段应查明平民所面对的风险的特殊性。

阶段1“行动环境分析”的关键问题/考虑事项

要了解行动环境，有必要考虑下述关注点：

- 谁是处境危险的平民，他们在哪里，他们要去哪里？
- 他们的弱点是什么？
- 平民面临的具体威胁和风险是什么？
- 哪类(武装)行为人对暴力侵犯平民负责？
- 他们攻击平民的动机是什么？
- 实施了何种侵权行为？他们采用哪种战略/战术？(杀害、绑架、大规模强奸等)



阶段 2

特派团分析

对于军事规划人员来说，在自己分析时，应考虑特派团其他部分的分析，例如特派团联合分析中心、安保情报和行动中心及人权单位的分析，以及其他联合国/国家/国际威胁/风险评估实体的分析。

在制定和维护平民保护行动计划时，必须仔细分析特派团责任区。优先事项须反映对平民的现有和潜在威胁。通过与其他特派团和联合国利益攸关方协调，部队应考虑到对平民的迫切、未来以及持久/临时威胁来进行这些评估。

阶段2“特派团分析”中的关键问题/考虑事项

在进行特派团分析时，源于这些问题的考虑事项应被纳入分析中：

- 安全理事会决议的授权中是如何规定平民保护的？
- 军事部队在保护平民中起着什么作用？（包括对特派团其他部分的支助作用）
- 规定的、暗示的和基本的²²平民保护任务是什么？
- 影响平民保护任务和行动的开展的限制因素是什么（例如距离和时间安排）？
- 我们自己部队的能力的影响是什么？

22 “供外地特派团使用的军事规划程序指南”，维和部-军事厅，2009年12月，对这些任务进行了详细说明。



阶段 3

制定行动方案

在透彻分析保护要求后，规划人员在这一阶段确定关键的行动问题以及在特定行动区内试图保护平民的影响。确定这些应基于来自行动环境分析和特派团分析阶段的行动要素。规划人员应确保平民保护方面的考虑因素在所制定的行动方案中处于重要位置。

军事部队只是特派团可利用的保护平民手段之一。方法评估有助于规划人员确定在不同状况下军队与特派团其他部分相比的作用。在身体暴力威胁突出的情况下，部队可发挥最大作用。在对平民没有身体暴力威胁的情况下，部队的作用可能是支持第一级和第三级。下面是有助于规划人员评估人身保护类别的关键问题以及针对平民保护的主要军事方法。

阶段3“制定行动方案”的关键考虑事项

对于这一阶段的分析而言关键问题是：

- 为了尽可能保护平民，部队能够利用的消极力量的弱点是什么？
- 部队如何能够使得消极力量难以实现其目的？
- 不同的军事应对选择与平民保护相一致吗？



下面列出了能够影响行动方案的制定的针对平民保护的主要军事方法:

- 制止或预防对平民的攻击(巡逻、护送、保持存在、村庄、公共建筑物或营地等保护区/带)
- 对施暴者使用强制力量(展示武力, 对武装分子采取直接行动(按照接战规则))
- 确保对平民的人身保护以及其生存手段
- 通过解除武装分子的武装, 先发制人地使用武力来遏制威胁(安全任务/接战规则)
- 支持在可能发生侵犯人权行为的地区部署人权工作人员
- 经请求, 协助提供人道主义援助(运输、修路)
- 保护人道主义援助的提供(护送、保护储存设施或营地)
- 保护保护区(境内流离失所者/难民营、安全通道)



阶段 4

行动方案分析和决定

就最合适的行动方案做出决定的关键步骤可能包括：

- 查明各行动方案的优势和劣势，重点是保护平民避免各种可能的威胁情形的成本/效益，包括考虑减轻风险。
- 编制一张决策汇总表，给各行动方案的关键领域打分，然后利用该表来向部队指挥官介绍各行动方案之间的对比。
- 尽管部队总部通常不具有模拟能力，但仍可以并推荐开展“场景演练”以客观测试所选行动方案的恰当性、可行性和完备性。
- 行动方案分析的目的不仅是为指挥官提供关于行动方案的优势和劣势的可靠分析，包括推荐最合适的行动方案，而且也是为了根据分析结果改善和优化行动方案。

阶段4“行动方案分析”中的关键问题

在制定部队行动方案时，在挑选最合适的行动方案的决策过程中需回答下述问题：

- 哪个行动方案将减少对平民的威胁？
- 哪个行动方案会加大对平民的威胁？
- 对我们自己的工作人员的风险是什么？

最后一个步骤是在行动命令中反映为平民保护选定的行动方案，描述部队如何设想要执行的计划。关键点是根据指挥官的最初意图以及对行动方案的制定和选择的指导，确定如何更好地开展行动，以实现平民保护目标。



附件 B

供部队/部门/特遣队级别使用的平民保护模板

情景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
平民保护任务	在特派团部队总部，应按下述路线为单位/指挥官制定有关平民保护包括使之免受性暴力的指导：	
在所有平民保护情景中	<ul style="list-style-type: none"> 按照接战规则的授权，始终进行干预并在必要时武力对抗威胁平民的武装分子。在这样做的时候，确保采取一切措施预防对平民的负面影响。 始终向平民提供关于安全局势以及潜在威胁的客观信息。平民还应包括集结地点的难民和境内流离失所者。 始终以一种不加大其风险（不伤害）的方式与平民以及在可能的情况下与当局交流关于其所面临的威胁的信息。 始终确保特派团保护他们的行动不损害社区为保护自己而制定的措施（不伤害）。 确保在与民众商定的时间在拾柴/取水/收集食物的区域、农场和市场进行巡逻。在可能的情况下始终开展徒步巡逻。 在部署时，单位/指挥官应熟悉其基地里或附近的保护参与者（人权干事、社区联络助理、地方首领等）。 	<ul style="list-style-type: none"> 武装团伙/武装分子的活动 敌意（公报、涂鸦等） 武装团伙/武装分子接近境内流离失所者和难民 怀疑在拾柴区、通往市场的路上有武装团伙/武装分子
如果面对正在逃离的平民	<ul style="list-style-type: none"> 确保逃难民众的安全。确保道路安全或在武装分子与平民之间部署单位（在能力范围内），并告知民众所采取的措施。 有关当局必须按照解除武装、复员和重返社会原则查明人口中的所有武装分子，解除其武装（按照任务/接战规则）并将其隔离/对其进行压制。 必要时制止武装团伙的推进以保护平民。 	<ul style="list-style-type: none"> 武装团伙/武装分子在附近存在/活动 具有潜在威胁的武装团伙/武装分子的能力、意图和做法



情 景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
<p>如果平民聚集在一个联合国基地周围</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在能力范围内提供保护地点以支持对平民的保护。 在地点里面和周围建立安保安排。 制止武装团伙的推进以使其不破坏对聚集在基地周围的平民的保护。 确保武装团伙不进入境内流离失所者/难民营地或中心和迫使平民留下(或离开)。 以不让平民遭受更大风险的方式解除战斗人员的武装并将其与平民隔离。 请求特派团/部门总部提供支持以查明保护方面的需求, 包括妇女、未成年人、老人和残疾人的特殊需求。 通过与当局协调并与保护参与方以及其他相关当局磋商确定替代安全区。 考虑以不让平民面临更大风险的方式与当地安全部队一起开展联合巡逻。 保护地点应在联合国营地的外面而不是里面(为指挥和控制、安全、行动效率起见)。 	<ul style="list-style-type: none"> 武装团伙/武装分子在附近存在/活动 具有潜在威胁的武装团伙/武装分子的能力、意图和做法
<p>如果需要保护境内流离失所者/难民中心、营地及其他安置点</p>	<p>在有关特派团实务部分和社区联络助理的支持下:</p> <ul style="list-style-type: none"> 与境内流离失所者/难民代表和地方安保行为入以及难民署协调, 在地点内部和周围确定安保安排。 与境内流离失所者代表以及相关保护行为入一起建立一个应急通信系统。 与境内流离失所者代表(包括妇女、未成年人和老年人)一起评估主要的人身安全威胁。 在境内流离失所者/难民中心之外提供地区安保巡逻, 但只有在平民面临紧迫威胁并且没有有效的警察(联合国警察; 国家警察)存在的情况下才介入境内流离失所者/难民中心里面。 确保武装分子与平民隔离, 并且他们不出现在境内流离失所者/难民中心里面或附近。 为流离失所者确定安全区。必须征求平民的意见, 让平民能够作出知情选择, 正如对地方当局一样。 必要时协助进行人道主义援助。 	<ul style="list-style-type: none"> 武装团伙/武装分子在附近存在/活动 具有潜在威胁的武装团伙/武装分子的能力、意图和做法



情景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
<p>如果面对平民对平民(人群对人群)施暴</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 在理想的情况下作为第三响应者进行干预，支持当地安全部队和联合国警察；如果这些不存在，在能力范围内小心谨慎地遏制暴力，接触团伙头目，秉持公正，必要时进行干预。 • 增强态势感知以了解动态。 • 方便时加强补充的部队(后备队等)。 • 提供医疗救助/急救。 • 为逃离冲突地区的平民提供安全通道。 • 如果局势有可能升级至危及生命，以逐级响应进行干预： <ol style="list-style-type: none"> a) 在敌人/敌方不被维和人员的实际存在威慑并且可能拒绝听从或接受合法指令的时候，应利用口头命令。应考虑利用声音来提供指导或安抚人群。 b) 如果局势恶化的话，非致命软技术²³如催泪瓦斯以及其他控制骚乱的措施可用作威慑手段。 c) 在不服从者攻击(除杀害或导致永久伤害以外)平民时，如果危及生命的话，利用非致命硬技术，如武器攻击和拆卸。 • 如果遭到攻击的平民位于一个保护区内，平民保护地点/连级行动基地周围的地区要被宣布为无武器区；在两个不同(种族/宗教等)社区之间还应保持安全距离。 • 如果人群/示威者等要求与单位代表会面，应协调这样一个会议(谁，为什么，在哪里等)，必须确定安全区，并且来访者在进入前应接受检查。此种活动应由一个安全分遣队负责，在交火或突发战斗的情况下该分遣队能够迅速做出反应。 • 攻击者必须受到严厉处理和追究。 	<ul style="list-style-type: none"> • 不同(种族、宗教等)群体的个人/小团伙之间的(孤立)事件 • 怀着敌意的准备工作 • 充满敌意的涂鸦、媒体陈述等 • 一群人向另一群人移动

²³ 关于控制骚乱的指导，查阅《联合国维持和平行动军事部分威慑和使用武力准则》(正在最后定稿)。



情景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
如果人群围在联合国基地前面 ²⁴ 或者妨碍维和人员的行动自由	<ul style="list-style-type: none"> • 避免冲突。 • 扩大基地周界。 • 利用扩音器与人群沟通/安抚人群。 • 与团伙头目接触，说服他们不要攻击联合国工作人员和房舍或者妨碍行动。 • 如果人群诉诸暴力/投掷石块或者临时准备燃烧装置(燃烧瓶等)的话，采用逐步应对措施，避免局势加剧/升级(参考上文情景中的a.和b.段)。 • 用于自卫的接战规则在所有情景中都适用。 • 如果行动自由受阻，使用替代线路。 	
冲突中性暴力	冲突中性暴力框架：冲突中性暴力指的是一些事件或暴力模式，例如强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或严重性相当的任何其他形式的性暴力。	
所有情景中的保护措施	<ul style="list-style-type: none"> • 辨别冲突中性暴力：冲突中性暴力可能对妇女、男子、女童或男童实施。冲突中性暴力事件可能发生在冲突中或冲突后环境中或者其他令人担忧的局势中，如政治冲突。 • 积极巡逻：巡视市场、取水/拾柴点以及妇女常去的其他地方给当地人带来更大安全感。纳入女性维和人员能够增强有效互动并为当地社区中的妇女和女童提供积极榜样。 • 报告：为了更好地预防和应对冲突中性暴力，应按照特派团的既定报告程序，依照“不伤害”（保密）原则，记录并迅速与指挥链上下共享关于威胁和冲突中性暴力事件的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> • 与冲突的联系²⁵也许从施暴者的概况和动机、受害者的概况、有罪不罚风气、被削弱的国家能力、违反停火协议中可见一斑。

²⁴ 这一情景本身不是一个平民保护情景；它与自卫情形关系更大，但为完整起见，在这里考虑了该情景，因为在极端情况下这可能导致对平民的伤害。

²⁵ 更多详情，见S/2014/181和《冲突中性暴力的分析和概念框架，联合国打击冲突中性暴力行动》，联合国妇女署，联合国打击贩运人口全球行动计划，维和部，2010年6月 (<http://www.stoprapenow.org/uploads/advocacyresources/1291722944.pdf>)。



情景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
如果实施或将要实施性暴力犯罪	<ul style="list-style-type: none"> • 干预和制止任何武装行为人的性暴力。 • 提醒攻击者/施暴者以及与攻击者/施暴者有联系的人他们是在违反国内法律和国际法以及犯罪的后果是什么。 • 记录事件，并且在涉及防卫或安全部队人员的情况下，记录据报告哪个军事/警察单位或者其他群体是施暴者(拍照/摄像，但不是拍受害者)。 • 立即报告给指挥链和妇女保护顾问/性暴力问题协调人。 • 将性暴力犯罪幸存者带到安全地点并告知转介制度和援助。 	
需要转介安排和幸存者援助	<ul style="list-style-type: none"> • 在许多偏远的任务地点，对冲突中性暴力受害者来说，军事单位是第一个联络点。现场指挥官需按照特派团具体的转介安排(与妇女保护顾问协商)采取行动。军事单位/指挥官必须： <ul style="list-style-type: none"> √ 向冲突中性暴力受害者提供直接支援(例如急救、食物、水、衣服以及安全和安保)； √ 尊重其隐私； √ 在告知谁的问题上获得受害者的知情同意； √ 确保强奸受害者在事情发生后72小时内获得PEP²⁶以防感染艾滋病毒。 	
做什么和不做什么		
要采取的行动	<ul style="list-style-type: none"> • 应对性暴力受害者进行详细询问。这件事应该留给专家去做。 • 必须按照“不伤害”原则记录相关信息。 • 尊重受害者的尊严，保密，保存证据。 • 确保指挥和控制、克制、成熟和谨慎并遵守规定的转介安排。 • 遵循拘留程序并保存文献/数字记录。 • 假定发生了性暴力。 	

²⁶ PEP：暴露后防护。



情 景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
不要采取的行动	<ul style="list-style-type: none"> • 不应访问/调查性暴力受害者。 • 不应开展后续行动。这是妇女保护顾问的责任。 • 不应在不告知妇女保护顾问的情况下采取告知当局之类的行动。 • 应避免连带损害。 • 不要透露任何幸存者的详情，不违反保密规定。 	
与安全有关的儿童保护情景	<p>在武装冲突中保护儿童是若干安全理事会决议所强调的和平和安全方面的一个基本关注点，联合国军事部分在这方面发挥着重要作用，应按下述指导方针设法应对</p>	
始终预防、应对、监测和报告严重的侵权行为	<ul style="list-style-type: none"> • 除了对儿童的人身保护，联合国军事单位和指挥官们还通过下述方式支持儿童：促进预防、应对、监测和报告六种严重的侵权行为，即杀害和残害；强奸和严重性暴力；武装团伙招募和利用儿童；绑架；攻击学校和医院；剥夺人道主义救助。 	
如果军事或武装团伙被看到/报告将儿童用作战士、劳工、性奴隶	<ul style="list-style-type: none"> • 干预、寻求释放被招募的儿童以及制止招募儿童 • 将信息报告给儿童保护/人权干事。记录活动，即哪个团伙/单位/指挥官，并对证据保密。 • 提醒军事人员和武装团伙招募儿童兵和利用儿童从事强迫劳动和/或性服务是非法的。 • 在受到招募儿童威胁的社区巡逻。 • 只是作为一种临时的保护措施让儿童住在联合国基地里，同时等待相关的儿童保护/人权行为人或解除武装、复员和重返社会部门采取行动。 	<ul style="list-style-type: none"> • 围捕、招募、绑架或利用似乎是未成年人(即18岁以下)的青年(女童和男童)；如果存疑，把他们看做是儿童并让他们求助于特派团儿童保护/人权干事



情景	军事单位要采取的平民保护行动	要观察的指标
要采取的行动	<ul style="list-style-type: none"> • 监测和报告对儿童实施的严重侵权行为。 • 确保所有工作人员在儿童保护问题上都接受过培训。在许多任务区招募儿童兵是一种广泛使用的战术，针对这种状况进行培训和做好准备非常重要。 • 关于儿童存在与否的态势感知有助于预警分析。 • 应与儿童保护小组制定信息共享协议，同时考虑到处理儿童问题的保密性和敏感性。报告一般包括侵权类别、受影响的女童和男童的人数、侵权者、事件发生的地点和时间。 	
不要采取的行动	<ul style="list-style-type: none"> • 不应让儿童直接面对危险，或者在军事/联合国行动中利用儿童收集情报。 • 不应询问儿童。想要获得情报时，应由一名儿童保护专家来跟儿童面谈，以防造成精神创伤。 • 通常，军事单位决不应拘留儿童。只有在万不得已的情况下才可以扣留儿童，并且时间应该尽量短。在拘留儿童时，应将他们与成年人隔开。应尽早将儿童交给特派团的儿童保护单位或儿基会。 • 应始终通过与特派团的儿童保护专家协调向当局移交儿童。 • 在东道国安全部队或其他武装团伙/叛军中很可能有儿童兵的情况下，必须按照特派团总部指令启动让他们复员的工作。在行动期间遇到儿童兵时，尤其是在根据接战规则采取慎重的应对措施时，必须极其小心克制和明智判断。 • 联合国工作人员必须避免一切形式的剥削和虐待儿童的行为。 	

