

非机密

联合国  
和平行动部  
编号：2019.17



---

# 联合国维和行动中 保护平民的政策

---

审批人： 和平行动部副秘书长

生效日期：2019年11月1日

联系单位：和平行动部/政策、评价和培训司/政策和最佳做法处/保护平民组

审查日期：2022年11月1日

---

---

和平行动部  
关于联合国维和行动中保护平民的政策

---

- 目录：
- A. 宗旨
  - B. 范围
  - C. 理由
  - D. 政策
    - D.1. 背景
    - D.2. 定义
    - D.3. 行动理念
    - D.4. 执行任务
  - E. 作用和职责
    - E.1. 业绩和问责
  - F. 术语和定义
  - G. 参考资料
  - H. 监测与合规
  - I. 联系人
  - J. 历史沿革
- 

附件

**A. 作用和职责**

---

**A. 宗旨**

1. 这项政策旨在为联合国维和行动执行保护平民任务以及和平行动部的相关支持提供概念框架、指导原则和关键考虑因素。即将出版的指导材料包括一本保护平民手册，将提供关于执行保护平民任务的进一步实际指导，特别是在各种具体情况下。
- 

**B. 范围**

2. 在特派团团长的全面授权下，所有联合国人员都必须遵守这项政策：在联合国维和行动中工作的文职人员和军警人员都负有保护平民的任务。文职人员包括所有工作人员、借调的

## 非机密

文职人员、联合国志愿人员、特派文职专家、个体订约人和咨询人。军警人员包括军事、警察和惩戒部门的所有成员，无论是订约人员还是借调人员。

3. 这项政策也适用于副秘书长领导下的和平行动部人员支持联合国维持和平行动保护平民的工作。
4. 虽然在联合国维和行动中保护平民的任务经常与许多其他授权任务有关联，包括支持和平进程、促进和保护人权、建设法治和安全、关于儿童保护和冲突相关性暴力的专门任务以及促进人道主义援助的交付，但这一政策专门适用于保护平民的任务。尽管如此，授权任务的执行工作应该协调一致，相辅相成。

### C. 理由

5. 1999 年，联合国安全理事会通过了关于保护平民的第一项决议(S/RES/1265, 1999 年)，并首次授权维持和平行动采取必要行动，保护濒临人身暴力威胁的平民(S/RES/1270, 1999 年关于联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)的决议)。维持和平行动特别委员会的请求(A/64/19, 2010 年)和安全理事会的请求(S/RES/1894, 2009 年)确认有必要提供业务指导，以便为执行保护平民的任务提供信息。因此，在 2010 年制定了关于在联合国维持和平行动中保护平民的行动概念，并在 2015 年制定了维和部/外勤部关于在联合国维持和平中保护平民的第一项政策。这些文件借鉴了行动经验，构成了联合国维和行动中保护平民的理论和指南的核心。
6. 自 2015 年以来，联合国保护平民的维和实践继续发展，以反映不断变化的行动和背景现实情况，并制定有效执行保护平民任务的新方法。因此，这项更新的政策纳入了从维和行动中吸取的最佳做法和经验教训、安全理事会做法的发展动态以及关于联合国维持和平中保护平民的内部和外部报告和调查的建议。报告还反映了大会维和行动特别委员会的建议以及关于联合国维和行动的更广泛的评论和建议，如和平行动问题高级别独立小组(S/2015/446)、关于加强联合国维和人员安全的报告(2017 年)和《维和行动共同承诺宣言》(2018 年)。
7. 这项政策适用于安全理事会为其规定保护平民任务的联合国维和行动，促进了保护平民方法的一致性。同时，该政策还认识到联合国维持和平行动面临的各种行动背景，以及需要灵活应对不断变化的环境和特派团整个任务周期内可用的不同资源。它还力求通过促进一种全面和综合的办法，澄清和实施安全理事会授权的保护平民做法。
8. 就这项政策而言，保护平民的**全面办法**是考虑到并处理影响和构成对平民的短期和长期威胁的各种因素，包括政治、安全和经济因素。这种做法认识到，保护平民需要协调特派团可利用的各种能力，以实现战略保护目标。保护平民的**综合方法**需要特派团文职、警察和军事等所有组成部分的共同努力，并在相关和适当的情况下与包括联合国国家工作队(国家工作队)在内的其他联合国行为体进行协调。综合分析和规划对于确保特派团能够实施保护平民的全面方法至关重要。
9. 这项政策明确了相关任务组成部分的作用及对它们的期望，以便将保护平民充分纳入特派团规划和各项活动中。它还强调，为了有效执行保护平民的任务，必须实行机构和个人问责制。

10. 这项政策取代 2015 年维和部/外勤部关于在联合国维持和平中保护平民的政策及其 2018 年关于执行保护平民任务责任的增编、2010 年关于在维持和平中保护平民的行动概念以及维和部/外勤部关于起草全面保护平民战略的框架。
11. 需要结合这项政策阅读的其他政策和准则包括：维和部/外勤部《保护平民的准则：执行联合国维持和平特派团军事部分准则》(2015.02)；维和部/外勤部《联合国警察在保护平民方面作用的准则》(2017.12)；维和部/外勤部/政治部《联合国和平行动中保护儿童的政策》(2017.11)；维和部/外勤部《联合国维持和平行动促进性别平等政策》(2018.01)；《关于联合国为非联合国安全部队提供支助的人权尽职政策》(A/67/775-S/2013/110)；人权高专办/维和部/政治部/外勤部《联合国维持和平行动和政治特派团的人权政策》(2011.20)；下面 G 节中引用的其他文件以及未来有关保护平民的指导文件。

## **D. 政策**

### **D.1 背景**

12. 联合国维和是一种提供在安全、政治和建设和平方面支助的工具，帮助各国实现从冲突到和平的艰难过渡。安全理事会注意到在武装冲突局势中平民伤亡仍然占绝大多数，因此定期通过了关于保护平民、儿童与武装冲突和与冲突有关的性暴力的决议。这些决议有助于维持和平行动在保护受冲突影响局势中最脆弱的人方面发挥作用，并确认这些保护职能是维持和平的一项优先任务。
13. 安全理事会关于武装冲突中保护平民的决议强调，需要解决武装冲突的根源，包括性别不平等，以长期加强对平民的保护。保护平民最有效、最可持续的方式是通过包容各方的政治进程和冲突的可持续解决方案确保稳定、和平与安全，并支持东道国履行保护本国境内平民的责任。维和行动积极主动地保护平民，可以推动包容各方的政治进程，促进有意义的参与，包括妇女和青年参与决策以及和平与安全进程。维和行动还可以减轻对平民人口的伤害，而这些进程可能会停滞不前。
14. 联合国维和行动保护平民的同时，还开展了更广泛的联合国努力，包括促进和保护人权和人道主义保护，这些努力旨在防止、减轻和制止对个人人权和基本自由的威胁，确保这些权利得到责任人的尊重和保护，并确保获得基本服务和人道主义援助。虽然在联合国范围内没有“保护平民”的定义，但联合国行为体有一个共同的目标，即保护平民的人身安全免受风险和威胁，包括武装冲突造成的风险和威胁。因此，为了确保联合国支助的一致性，应该在联合国总部和特派团一级就同一地区行动的联合国行为体的保护目标进行战略协调。
15. 在维和行动中，保护任务包括保护平民任务，也包括促进和保护人权的任务，以及关于儿童保护和与冲突有关的性暴力的专门任务。保护平民还从根本上与妇女与和平与安全以及青年与和平与安全议程联系在一起。已经制定了支持执行这些任务和相关任务的具体方法和工具、政策和指导意见，并部署了专门的专家人员来执行这些任务。由于保护平民

必须考虑到儿童面临的具体威胁，以及与冲突有关的性暴力和性别暴力的风险和应对措施，特派团内的各个专家必须参与进来，以确保协调一致的应对措施。<sup>1</sup>

---

## D.2 定义

### a. 界定保护平民：主要内容和关键术语

16. 根据安全理事会针对特定任务的决议，具有保护平民任务的维和行动必须保护受到人身暴力威胁的平民。<sup>2</sup> 各特派团的任务规定可能在措辞上有所不同，其中包括保护平民的具体任务和方法，以指导特派团执行任务和特派团采取战略方针。这些任务并不以任何方式限制或减损东道国保护其领土上平民的主要责任。然而，根据《联合国宪章》<sup>3</sup> 第七章，具有保护平民任务的特派团通常被授权使用一切必要的手段，包括在必要时使用武力，最高可达致命武力，以保护受到身体暴力威胁的平民。安全理事会明确规定，保护平民的任务规定在维持和平行动的能力范围内和部署区域内适用。
17. 大会维持和平行动特别委员会已指出，维持和平行动保护平民可包括特派团为防止或应对针对平民的暴力行为而开展的活动。这考虑到政治解决冲突的首要地位，并可能进一步包括根据任务规定和交战规则将使用武力作为最后手段，并且不损害东道国政府保护其平民的主要责任。<sup>4</sup>
18. 为了确保业务定义考虑到这些特点，同时根据执行保护平民任务的指导原则注重关键要素(见第 26-39 段)，联合国维和行动中保护平民的任务定义为：“在不损害东道国主要责任的情况下，特派团所有文职和军警部门开展综合和协调活动，通过使用一切必要手段，直至并包括使用致命武力，在特派团能力范围和部署区内预防、威慑或应对针对平民的人身暴力威胁”。
19. 维和行动的部署和授权是为了在多种情况下保护平民：在持续冲突的情况下，在针对平民的暴力经常发生或有可能发生的非冲突情况下，以及在复杂的情况下。
20. 以下定义和原则适用于在所有情况下确定联合国维持和平行动中保护平民任务的范围：
21. 平民<sup>5</sup>：就本政策和维持和平中保护平民的任务而言，每个人都应被视为平民，但下列类别的人员除外：
  - 军队成员；
  - 具有连续作战职能的有组织武装团体成员；

---

<sup>1</sup> 维和部/外勤部/政治部《联合国和平行动中儿童保护的策略》(2017.11)以及和平行动部/业务支助部/政治建和部/人权高专办《与冲突有关的性暴力政策》(2019)。

<sup>2</sup> 请注意，有些任务可能要求在“濒临人身暴力威胁的”情况下保护平民。

<sup>3</sup> 安理会在授权采取一切必要手段时，并不总是明确参考《联合国宪章》第七章。

<sup>4</sup> 维持和平行动特别委员会的报告(A/72/19)(2018 年)，第 295 段。

<sup>5</sup> 以下定义仅为保护平民任务的目的，不影响国际人道法对“平民”的定义。

- 直接参与敌对行动的平民，在他们这样做的期间内。  
凡是对某人是否为平民有怀疑时，此人应视为平民。
22. 当国际人道法适用于联合国部队时，他们必须遵守国际人道法，<sup>6</sup> 包括区分、相称和预防原则。此义务独立于保护平民的授权。
  23. **对平民的人身暴力威胁：**这种威胁包括所有可能导致平民死亡或严重身体伤害的敌对行为或情况，包括性暴力，无论威胁来自何处。这除其他外包括非国家武装团体、自卫团体、国内外国防和安全部队以及其他国家特工和国家支持的武装行为体以及极端主义团体和社区构成的威胁。它包括直接和不分皂白的攻击，以及杀害、虐待、致残、强奸或性剥削、强行流离失所、挨饿、掠夺、劫持或任意拘留、绑架、失踪或贩卖人口，招募和使用儿童的企图。它还包括与地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置等爆炸物的存在有关的危害。“威胁”既包括已经实现并正在进行的针对平民的暴力，也包括现实中有可能发生的暴力。威胁不一定是迫在眉睫的，除非安全理事会的具体任务要求应对这种威胁。
  24. **在能力范围内：**按照安全理事会的指示，在有关分配、部署和使用特派团现有能力和资源的决定中，必须优先考虑保护平民。<sup>7</sup> 保护平民的任务还认识到，维和行动的资源和能力有限，因此可能面临无法有效预防、阻止甚至缓解某些威胁的情况。在同时面临对平民的多重威胁时，特派团将优先处理那些对平民人口有较大潜在影响(包括潜在的大规模暴行)或具有较大破坏稳定影响的威胁。因此，它们必须根据威胁的性质、特派团在下文概述的三个层级下可利用的文职、警察和军事能力以及包括东道国在内的其他保护行为体的能力，优先安排其资源以及预防和应对活动。
  25. **在部署区域内：**“部署区域”包括特派团任何特定单位(文职或军警)的业务责任区，即使该单位可能尚未在有关地点建立实际存在。认识到，“在部署区域内”，维和行动的实际存在通常是有限的。特派团可能在某些地区没有存在或无法到达，或无法以能够有效应对紧急情况的方式到达。尽管如此，特派团在有能力有效应对针对平民的人身暴力威胁的情况下，如有可能，必须始终防止和应对这种威胁，包括通过宣传和政治接触活动来做到这一点，而这些活动可能不需要在危险地区有实际存在。如果对平民的威胁靠近特派团的存在或基地，特派团必须在其能力范围内进行干预。在战略/行动层面，各特派团必须做好准备，在任务区内重新部署资源，以防止或回应对平民的威胁，即使特派团在有关地区没有存在，也要视需要由和平行动部提供支持。
- b. 执行保护平民任务的指导原则**
26. 保护平民任务以一套法律和实践原则为指导，并以《联合国宪章》和国际法为基础。以下原则适用于执行保护平民任务的所有特派团：

---

<sup>6</sup> ST/SGB/1999/13 联合国部队遵守国际人道法。将根据法律事务厅的要求，与和平行动部和相关特派团协商，逐案制定关于国际人道法是否适用于具体维持和平行动的指导意见。

<sup>7</sup> S/RES/1894(2009)。

27. **以国际法为基础：**保护平民任务是国际社会决心防止最严重违反国际人道法、国际人权法和国际难民法及相关标准的体现，必须按照这些法律框架的文字和精神执行。
28. **优先任务：**已获授权的特派团在有关分配和使用现有能力和资源的决策中，必须优先考虑保护平民。
29. **东道国的首要责任：**东道国始终负有保护其领土上平民的首要责任。特派团保护平民的任务不会以任何方式取代、影响或限制这一责任。特派团将尽可能支持东道国的保护努力，但在东道国被认为无法或不愿意这样做或政府军本身对平民构成威胁的情况下，特派团可能会独立采取行动保护平民。在支持东道国安全部队或其他非联合国安全部队时，维和行动必须尊重关于联合国支持非联合国安全部队的联合国人权尽职政策。
30. **符合维持和平原则：**联合国维持和平行动遵循三项相互关联和相辅相成的原则：当事方同意、中立以及非自卫和履行授权不使用武力。保护平民完全符合这些原则，包括授权使用武力。因此，维和原则永远不能成为未能保护平民的借口。
31. **在有效的领导、指挥和控制下：**特派团和联合国总部的高级领导对保护平民任务的执行负有最终责任，必须确定战略方向并确保其有效交付的问责制。对于军警部分，部队指挥官和警务专员分别负责实施交战规则和使用武力指令，特遣队指挥官还必须确保其指挥下的所有人员理解和遵守这些规则和这项政策。
32. **积极的保护义务：**保护平民的活动必须是有计划、慎重和持续进行的。特派团所有组成部分必须不断努力预防、制止和回应对平民的威胁，而不仅仅是对袭击作出反应。其中包括对话和接触、在受威胁最严重的地区驻扎、建立可信的威慑态势和支持国家保护能力。
33. **作为一项涉及整个特派团的活动：**确保对平民的保护需要一种全面办法，其中包括由特派团文职和军警部门在威胁联合评估、有系统和定期的信息共享和规划的基础上共同规划和协调行动。所有组成部分都必须将保护活动纳入其工作计划、活动、培训以及监测和评估的主流，并确定其优先顺序。
34. **协调一致的做法：**由于特派团内外为保护平民作出贡献的行为体众多，维和行动必须考虑到相对于地方、国家、区域和国际保护行为体的比较优势、最佳定位和适当的参与模式，并酌情与这些行为体系统地分享信息。这可能需要多个行为体在总体战略愿景下同时协调和开展不同的活动。
35. **不伤害：**特派团所有构成部分在其活动以及与个人和社区的接触中必须牢记不让平民面临危险或造成伤害，包括使平民因与特派团合作而可能遭到报复。任何可用于识别来源的信息，包括但不限于姓名和组织，都必须遵守保密规定。此外，只有在信息来源知情同意并评估信息披露不会对受害者、证人或其他个人构成任何保护风险的情况下，才能报告、提交或追查侵犯人权和践踏人权的案件。在进行军事和警察行动时，必须尽一切努力将对平民的伤害降至最低。性剥削和性虐待必须得到严格禁止，而且必须按照有关程序处理。<sup>8</sup>对性剥削和性虐待采取零容忍态度是有效保护平民的要求。

---

<sup>8</sup> ST/SGB/2003/13，防止性剥削和性虐待的特别保护措施。

36. **与人道主义和发展行为体合作，尊重人道主义原则：**联合国人道主义机构和发展机构以及非政府组织开展保护平民的广泛活动。<sup>9</sup> 此外，与所有平民一样，人道主义人员有权根据保护平民的授权获得保护。因此，通过既定机制，包括相关的联合国人道主义军民协调平台和联合国综合评估和规划政策<sup>10</sup> 所要求的机制，与这些行为体进行密切和系统的协调和信息共享至关重要。人道主义行为体依靠人道、中立、公正和行动独立原则(人道主义原则)有效和安全地履行任务，因此有必要明确区分人道主义行为体的作用与包括维持和平行动在内的政治和军事行为体的作用。虽然创造有利于由文职人员领导的人道主义援助运送的安全条件有助于保护平民，但这一目标往往是维和行动的一项单独授权任务，超出了本政策的范围。
37. **一种特定的、以社区为基础的方法：**保护平民的行动、计划和方案必须始终通过与当地社区的协商来提供相关信息。这是通过与妇女、男子、女童和男童进行定期、有意义、安全和尊重的接触来实现的，以期理解和考虑他们的关切问题，增强当地行为体和组织的能力，并支持现有机制，以确保产生可持续的影响。保护平民的分析和规划必须考虑不同平民群体面临的保护需求和威胁，包括但不限于妇女、男子、儿童、老年人、青年、残疾人、种族、宗教和少数群体以及流离失所人口。
38. **切实整合妇女与和平与安全优先事项：**保护平民和妇女与和平与安全议程相辅相成。开展保护平民行动必须从性别角度出发，反映性别和保护之间的关系，并考虑基于性别的地位和权力差异，以及这些差异如何影响妇女和男子、女童和男童的当前保护需求和长期利益。其中包括性别不平等和歧视如何影响对平民的威胁，以及参与和赋权如何应对这些威胁。性别分析和考虑必须包括在特派团保护平民举措的所有三个层次以及特派团保护平民的战略中。
39. **在将儿童保护问题纳入主流的情况下采取行动：**在执行保护儿童任务时必须考虑和满足儿童的保护需求。这项工作必须与特派团儿童保护高级顾问和维和部/外勤部/政治部关于儿童保护的政策相互补充和合作。<sup>11</sup>

### D.3 行动理念

#### 保护平民行动的三个层次

40. 受权保护平民的多层面维持和平行动有一系列工具和方法可供使用。这些措施分为三个层次，相互包容、相互加强，并根据特派团任务、特派团阶段和实地情况同时和战略性地实施。各层之间没有固有的层次结构或排序。保护平民的任务是在战略、行动和战术层面执行的，特派团的所有组成部分都可以在每一级发挥作用。所有三个层次的行动都将强调预防和制止，以及东道国保护平民的首要责任。保护平民行动的三个层次是：

- 第一层次：通过对话和接触提供保护

---

<sup>9</sup> 人道主义行为体将保护概念定义为“所有旨在根据有关法律机构的文字和精神充分尊重个人权利的活动”；见机构间常委会《保护境内流离失所者的政策》(1999年)。

<sup>10</sup> 《联合国综合评估和规划政策》(2013年)。

<sup>11</sup> 《维和部/外勤部/政治部关于联合国和平行动中保护儿童的政策》(2017.11)。

- 第二层次：提供人身安全保护
  - 第三层次：建立保护性环境
- a. 保护平民应对措施的不同阶段
41. 保护平民需要根据对环境、冲突阶段(如果有的话)、特派团的任务周期以及威胁性质的分析，采取具有短期和长期前景的行动。因此，保护平民的战略方法和三个层次分四个阶段实施：
- (一) 预防：在没有确定对平民的明显威胁的情况下(较长期)，
  - (二) 制止：在确定可能的威胁和预计平民可能遭受袭击的情况下(短期)，
  - (三) 应对：对平民的威胁迫在眉睫或正在发生(短期)，
  - (四) 巩固：针对平民的暴力正在消退(较长期)。
42. 这些阶段不一定按顺序发生，可以同时采取或单独采取与不同阶段相关的方法。每个阶段的活动和目标将随着每个国家具体任务的具体内容而有所不同。在一个特派团内，根据实地情况，不同的地理区域可能需要采取不同的方法。所有三个层次下的行动都可以在每个行动阶段内采取。
- b. 第一层次：通过对话和接触提供保护
43. 第一层次的活动包括：与暴力侵害平民的施害者或潜在施害者定期进行积极主动和精心安排的对话；解决各方之间的冲突并进行调解；倡导东道国政府、东道国安全机构和其他相关行为体为保护平民采取干预行动；解决当地冲突和促进社会融合活动；战略沟通；调查；宣传；采取和解举措；报告人权和保护方面的关切问题；通过沟通、对话以及直接或间接接触来采取保护平民的其他举措。
44. 第一层次的活动强化了在解决冲突过程中**政治的首要作用**，以及维持和平在寻求**可持续政治解决方案**方面的作用。因此，第一层次的保护平民活动必须纳入特派团的总体政治战略并与之保持一致，包括与可能煽动或影响潜在施害者的政治、安全或其他行为体或破坏者进行对话。应利用特派团的斡旋职能，防止和减轻对平民的威胁，并应立即利用宣传和对话，在袭击平民威胁迫在眉睫之前加以预防，或袭击发生后加以制止。通过对话和接触进行有效预防，可减少特派团人身安全保护的依赖。
45. 为促进保护平民，特派团应倡导将保护和人权问题，包括与性别和儿童有关的问题，纳入和平进程及和平协定。特派团所有相关构成部分必须与东道国对话者接触，说明他们有责任保护平民，有责任保护、促进和遵守国际人道法(在适用情况下)和国际人权法，并追究被控施害者的责任。在联合国总部，秘书处将与联合国实体、安全理事会、会员国、区域组织和其他可能对参与冲突者产生积极影响的国际行为体接触，以支持特派团，从而确保保护平民。
46. 特派团所有文职和军警部分都在地方一级开展对话和接触，其中可能包括在已获授权且适当的情况下，与社区及潜在施害者(包括非国家武装行为体)接触，以及利用社区减少暴力方案及解除武装、复员和重返社会方案。

47. 在当地开展接触可及早发现威胁或紧张局势，从而为特派团预警系统和预防行动提供信息。**与社区的接触**应该是包容的、双向的，首先要听取社区关于其保护需求和保护能力的想法。在与社区接触过程中，应确定、支持及加强解决和应对冲突的现有结构和机制，并应包容所有社区成员的保护需求，例如要考虑到妇女的特殊安全需求。适当情况下，在与社区接触过程中，还应建立当局与民众间的联系并防止安全真空，从而加强信任。例如，开展社区警务有助于增强公众对地方国家机构的信任，也有助于建立态势感知和社区合作，加强公众对特派团的信心。
48. 特派团可支持**对话和调解努力**，包括基于社区的机制，如非正式司法机制，以便和平解决可能引发社区间冲突的争端。如果其他行为体可能更适合提供支助，或特派团无法进入，或特派团派驻力量可能置平民于危险之中的情况下，特派团尤其可通过支持第三方组织来支持对话和调解努力。特派团应查明地方、国家和区域各级冲突与对平民威胁之间的联系，并设法在多个层面上化解威胁。
49. 特派团应就保护平民问题与**东道国安全部门接触**。特派团的目标应是评估安全部门内体制缺陷和治理薄弱环节造成的风险，并争取制定和支持执行安全协议、政策和机制，包括在地方一级，以促进各国履行保护平民的首要责任。特派团应酌情倡导东道国当局将国家安全部队部署到没有国家安全部队而导致脆弱群体面临更大威胁的地点。
50. 就保护平民问题与**非国家武装行为体进行接触**的适当办法，包括特派团不同构成部分的作用，将在特派团一级决定，和平行动部将根据要求提供指导。就保护平民问题与非国家武装团体接触时，特派团的目标应是防止或制止对平民的袭击；改变武装团体行为，使之不再威胁平民；寻求武装团体停止袭击平民的切实承诺；促进理解和遵守国际人权法和国际人道法；并在冲突双方之间缓解紧张局势，查明不满，建立信任。
51. 对保护平民问题的**监测和报告**为与冲突各方对话奠定了透明和客观的基础，应利用这一举措来积极影响国家当局和非国家武装团体的行动和行为，或使其他有影响力的行为体参与进来。这方面的监测和报告涵盖对人权问题的监测、报告和调查，包括国家和地方各级的公开报告和宣传倡导。对人权问题的监测和报告有助于确定保护平民工作面对的威胁和需求，为特派团的保护平民战略和活动提供信息，同时构成问责的基础。同样，与冲突有关的性暴力的监测、分析和报告安排，以及武装冲突局势中严重侵犯儿童行为的监测和报告机制，也有助于在保护平民问题上影响各行为体。
52. 虽然强制适用《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》(《联合国人权尽职政策》)，<sup>12</sup> 该政策也可用来促进非联合国安全部队，包括军事、警察和其他安全行为体，更好地遵守国际人道法、国际人权法和国际难民法。联合国对非联合国安全部队的所有支持，包括在执行保护平民任务的背景下，都必须按照《联合国人权尽职政策》实施。《联合国人权尽职政策》下的缓解措施，如对个人和部队的背景调查、关于安全部门改革的战略和政策咨询、东道国安全部队的能力建设、联合行动规划和行动后审查，对执行保护平民任务有直接影响。

---

<sup>12</sup> 《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-S/2013/110)。

53. 特派团将利用**公共信息活动和战略传播**来影响行为，防止或制止对平民的攻击，应对可能导致对平民构成威胁的仇恨言论等问题。公共信息可用来鼓励遵守国际人道法、国际人权法和国际难民法，鼓励和平与和解，并提供可靠和公正的信息来源。特派团的传播战略必须包括保护平民的具体目标和活动，使用适合具体情况的媒体和语言，来面向特定的行为体，包括潜在的施害者和面临风险的社区。应平等地向妇女和男子、女童和男童提供信息。特派团必须就保护平民任务与媒体接触，还必须利用传播手段来管理对特派团作用和能力的期望。

**c. 第二层次：提供人身安全保护**

54. 第二层次包括特派团所有构成部分为保护平民的人身安全而开展的活动，无论是通过派驻保护人员、进行调停、威胁使用或使用武力，还是协助安全通行或提供庇护。值得一提的是，在第二层次保护中，军警部分的活动涉及展示或使用武力，以防止、威慑、制止和回应对平民的威胁。然而，特派团文职部分通过与面临风险的平民进行定期、明显的直接接触，也可发挥保护作用。第二层次行动是作为综合统筹办法的一部分来实施的，文职和军警部分之间密切协调，共同确定部署、派驻和行动的优先领域；指导军事和警察行动的目标和行为；开展政治和社区对话及接触等补充活动。

55. 为了防止和威慑对平民的威胁，特派团军警部分必须采取**积极主动的态势和心态**。即使未发现威胁，特派团有明显的人员存在，特别是在战略地区和没有国家安全部队的地区，也是一种重要的威慑和建立信任措施。在派驻人员的同时，应向民众保证，特派团意在保护平民不受人身暴力侵害，并与文职部分协调建立社区参与和警报机制。在决定部署和巡逻的地点、态势、时长和类型时，必须将保护平民列为优先事项，并系统地纳入行动命令。文职和军警部分在高层和工作层面进行威胁联合评估和有效信息共享、预警和协调，以及与其他相关保护行为体进行协商，将有助于及时采取预防行动。

56. 当确定存在攻击平民的明确威胁时，必须采取积极和及时的措施，在暴力事件发生前消除或减轻威胁，包括为此采取可信的**威慑行动**，如加强派驻力量和巡逻、宣示武力、确保关键驻地的安全、进行调停、开展心理行动和积极主动的军事和警察行动，这些威慑行动可根据任务规定、接战规则和使用武力指令，持续到威胁的来源被预先制止和消除。特派团应事先制定应急计划，以便能够作出快速反应。

57. 当针对平民的人身暴力迫在眉睫或正在发生时，特派团有责任尽其所能采取行动，**迅速部署以确保平民安全**，包括派遣快速反应部队。在行动局势允许的情况下，必须尽一切合理努力，以使用武力以外的手段化解局势。根据特派团的接战规则和使用武力指令，并按照维和部/外勤部《联合国维持和平行动中军事部分使用武力的准则》<sup>13</sup> 以及维和部/外勤部《联合国维持和平行动中建制警察部队的政策》，<sup>14</sup> 使用武力应采用逐步升级的方式，除非逐步升级会使受保护的平民或特派团人员本身面临死亡或严重身体损害的危险，或在当时情况下明显无效。在使用武力时，必须限制武力强度和持续时间，使之控制在平民得到保护且避免或至少减少平民伤亡所必需的范围内。有鉴于此，为实现授权目

<sup>13</sup> 维和部/外勤部《联合国维持和平行动中军事部分使用武力的准则》(2016.24)。

<sup>14</sup> 维和部/外勤部《联合国维持和平行动中建制警察部队的政策》(2016.10)。

标,如有必要,特派团使用的武力水平可能高于袭击者威胁使用或实际使用的武力水平。因此,维和人员必须随时准备根据其接战规则或使用武力指令的规定,迅速、果断地采取行动,使用保护平民且避免或最大限度地减少平民伤亡所需的全部武力。

58. 威慑、预防或制止袭击平民的安保活动和行动可酌情与东道国安全部队(或其他合法的第三方部队,如任务授权允许)联合或协调进行,或单方面进行。在联合开展行动的情况下,所有活动都必须符合《联合国人权尽职政策》。
59. 在开展任何军事和(或)警察行动时,联合国维持和平行动必须采取措施,在行动前、行动中或行动后保护平民并**减轻行动对平民的潜在伤害**。首先,特派团的接战规则和使用武力指令应包含对使用武力的一些重要限制,例如,必须避免或在任何情况下尽量减少附带损害,火力的持续时间和强度必须限制在实现授权目标所需的范围内,并禁止无观察间接火力。除国际人道法规定的最低义务(如适用)外,维持和平行动应预见、预防、跟踪、尽量减少和处理附带损害以及对平民或民用物体和基础设施安全造成的其他直接和间接损害。
60. 应在规划和实施行动之前、期间和之后努力减轻对平民的伤害,这方面的工作应为行动规划和开展行动提供信息。在行动之前,应与特派团的相关文职和警察部分,并酌情与东道国当局、联合国和非联合国人道主义行为体进行系统协商,进行全面的**风险评估**并制定保护平民的**应急计划**。这项工作将确定和分析直接和间接的消极后果,包括造成平民流离失所,影响生计、健康和教育,平民可能遭到报复以及由此产生战争遗留爆炸物。应确定处理这些后果的缓解措施,并将其纳入行动计划、应急计划和其他命令中。行动结束后应进行事后审查,以分析行动的影响,包括社区的看法,并确定经验教训以指导未来行动。
61. 根据保护平民的任务规定,联合国维持和平行动的任务是保护平民,无论威胁来自何处,包括来自**东道国安全部队人员的威胁**。该任务包括由军事和(或)警察人员提供人身安全保护。然而,应该认识到,有力应对东道国构成的威胁,可能超出特派团的能力范围,也可能危及维和人员安全,并可能影响东道国给予特派团战略认可的情况。为有效和可持续地恢复平民的安全,特派团从部署的早期阶段就必须优先开展相关活动,以加强和促进东道国遵守国际人道法(在相关的情况下)和国际人权法,并履行其保护平民责任(保护平民概念第一层次和第三层次的活动)的意图、能力和问责。
62. 为应对东道国安全部队人员对平民构成的具体威胁,通常应及早在最高级别与政治、安全和司法部门进行政治接触,包括分享信息和分析,说明特派团监测到的施害者以及违反人权和国际人道法的行为。然而,如果政治接触没有结果、明显无效或在现有时间内根本不可行,特派团必须准备进行实际干预,以保护处于危险中的平民。特派团部队的快速部署和驻扎,可能足以威慑或阻止东道国安全部队伤害平民。但在其他情况下,特派团部队可能需要在处于危险中的平民和东道国安全部队之间进行有效的干预,并表现出守住阵地的决心和意志。如果东道国当局仍拒绝承认并处理侵犯人权或违反国际人道法的行为,或抵制特派团保护平民的工作,和平行动部将根据请求向特派团提供指导,并支持宣导工作,包括与安全理事会接触。
63. 如果特派团的个体对话者(除其他外,包括人权维护者、侵犯人权行为的受害者和证人、社区工作者、记者、律师或其他民间社会代表)、知名人士或人物受到可信的人身暴力威胁,特派团可考虑采取具体措施**保护个体**。例如,此类措施可包括采取行动预防和处理个

体因与特派团合作而受到恐吓和报复，就自我保护措施提供咨询和指导，记录和报告案件，在某些情况下，在个人住所外固定部署武装部队或定期在周围巡逻。必须首先向联合国总部就此类措施征求指导意见。

64. 冲突、暴力和对平民的威胁可能导致人口流离失所，使保护对象更易遭受威胁，包括武装团体的骚扰和强迫招募、暴力和性暴力。维持和平特派团应首先从源头上解决威胁，以杜绝流离失所的发生。然而，如果预防活动未能防止流离失所，特派团可寻求确保流离失所人口在逃亡期间、在难民营或境内流离失所者营地或定居点，或在返回原籍地时得到保护。
65. 处于危险中的平民可能会通过聚集在联合国房地外，或设法进入联合国房地来寻求维和特派团的直接人身安全保护。预见到上述情况，联合国维持和平特派团的所有基地(即便是临时的)都必须制定应急计划，以便与相关合作伙伴(酌情包括东道国、联合国国家工作队和人道主义行为体)协商，在上述两种情况下提供人身安全保护。提供人身安全保护应遵循以下优先顺序：
  - (1) 在非联合国房地，包括营地或定居点，或与收容社区合作；
  - (2) 在为此目的确定的现有特派团房地附近或邻近地区；
  - (3) 在极端情况下，包括由于准备不足或特派团的军事或警察能力不足以确保特派团大院外某一地点的安全情况下，可在现有房地范围内提供。在联合国房地内提供人身安全保护的決定必须由特派团团长作出，如时间允许，团长须与和平行动部副秘书长协商。提供人身安全保护的时间应尽量短，通常是在威胁持续期间，重新安置境内流离失所者的決定应由特派团领导层決定，并与人道主义国家工作队密切协商。
66. 处于危险中的平民还可请求特派团协助**转移、疏散或搬迁**至更安全的地区。特派团应与国家工作队和人道主义行为体协商，在现有资源范围内，在可行的情况下提供沿途安保和地区安保，或进行护送或撤离，以此协助处于危险中的平民安全转移。特派团仅应在紧急情况下对平民进行实际搬迁，并应在时间允许的情况下与联合国总部协商。
67. 上述每种情况都可能对需要保护的平民和(或)联合国人员构成风险。必须查明所有风险，并采取措施消除或减轻此类风险，包括为此进行预先规划、开展政治接触或分配特定的特派团资源。
68. 如果流离失所平民居住在营地、驻地或定居点，这些地方在面临袭击风险时应该受到保护。维持此类营地的平民和人道主义性质至关重要，必须根据人道主义原则，酌情与人道主义行为体和国家执法机构协调，认真处理营地居民面临的保护风险，如招募儿童和强迫招募。作为巩固阶段的一部分，特派团应协助为**临时和持久的解决办法创造条件**，为此可进行自愿回返、就地安置或在该国其他地方定居。
69. 联合国和平行动在执行保护平民任务的过程中可能不得不暂时**拘留**个人。任何此类拘留都必须符合《联合国和平行动拘留问题暂行标准作业程序》<sup>15</sup> (或其后续程序，如一旦发布)和相关特派团各自特有政策或标准作业程序(如有)，包括与拘留儿童有关的保障措施。

---

<sup>15</sup> 维和部/外勤部《联合国和平行动拘留问题暂行标准作业程序》(2010.6)。

70. 联合国总部应根据《战备状态保障框架》，就已部署部队和警察的必要力量、资源、培训和能力向部队和警察派遣国提供支持，并与之接触，从而为第二层次的活动作出贡献。<sup>16</sup>这方面的工作将包括关于国际人道法和国际人权法的筛查和培训、保护平民任务的操作要求以及必要时其他相关培训，包括关于贩运人口的培训。联合国总部还应与会员国接触，确保特派团的活动得到政治支持。

**d. 第三层次：建立保护性环境**

71. 第三层次的活动往往具有方案性质，有承诺资金用于建设和平以及预防/解决冲突的目标。第三层次的活动有时是国别决议规定的单独任务，这些活动有助于为平民创造保护性环境，防止(重新)出现人身暴力威胁，支持东道国的合法性及其保护平民的能力，并支持(重新)建立法治和刑事司法链。

72. 虽然可以随时开展第三层次的活动，但在冲突可以预防、冲突已经平息或平民面临的最紧迫威胁已缓解但需要巩固保护成果和防止未来爆发暴力的地区，第三层次的活动尤为重要。因此，某一地区的冲突一旦平息并且条件有利，就应优先开展第三层次的活动。

73. 有助于第三层次的保护活动通常与其他伙伴联合规划和开展，例如，作为全球法治协调中心安排范围内的法治支持活动，或与联合国国家工作队的方案一起或协调开展。特派团各构成部分在规划和执行这些联合活动时，应审查活动在短期、中期和长期为保护平民作出多大贡献，在规划这些活动时应以最大限度地发挥保护作用为纲，并确定和减轻平民面临的任何与活动有关的风险。

74. 许多第三层次的活动是为了支持东道国当局，并支持当局履行保护平民的责任。此类活动包括遵守法治和国际人权法，就以下方面开展**安全部门改革并进行能力建设**：专业精神和廉正、支持提供国家服务的行政系统、法律和政策框架、人权、问责机制、民主治理、民事监督、与利益攸关方的接触、武器弹药管理以及公共秩序和安全的维护等。

75. 建立保护性环境还包括支持政治进程，例如让妇女切实参与政治进程，并确保落实进程的方式有助于对平民的长期保护。途径包括前战斗人员的解除武装、复员和重返社会；促进和保护人权及基本自由；勘测和清除爆炸物；停止非法开采自然资源；防止小武器和轻武器的非法扩散和贩运；打击严重和跨国有组织犯罪。

76. 第三层次的一个关键方面是加强**法治**，手段包括打击有罪不罚现象和加强对严重罪行的刑事问责，加强执法和司法程序，包括关于受害人赔偿和康复的调查和方案；恢复、扩大和加强司法和惩戒的国家职能；改善监狱条件；加强安保，以减少监狱骚乱、大规模越狱和被羁押人激进化的风险。<sup>17</sup>

77. 在地方一级，第三层次保护包括在以下方面提供支持：社会融合与和解活动；强化社区保护能力和专家转介资源，以满足受冲突影响人口的特殊需求；建设民间社会、记者和人权维护者的能力；协助创造有利于自愿、安全、有尊严和可持续地解决难民和境内流离失所

<sup>16</sup> 维和部/外勤部《战备状态保障和业绩改进政策》(2015.16)。

<sup>17</sup> 维和部/外勤部《联合国和平行动中的监狱支助政策》(2015.11)和维和部/外勤部《联合国和平行动司法援助政策》(2016.22)。

者问题的条件；以及经济发展活动。第三层次保护还可包括开展速效项目及利用方案资金，以此恢复基本基础设施。实施地方一级的活动必须与当地社区协调和协商，以满足妇女、男子、女童和男童的不同保护需求，并确保这些活动作为保护平民工具的可持续性和有效性。开展此类活动还应与任务区的有关人道主义和发展行为体进行协调。特派团应与联合国国家工作队合作，帮助创造安全条件，以便利提供人道主义援助和提供东道国服务。

#### D.4 执行任务

78. 分析和规划保护平民工作是一项涉及整个特派团的任务，是特派团根据其领导层的授权和指导履行的一项共同职责。履行这项职责需要文职和军警部分之间系统、定期地共享信息，并联合评估、规划各项活动与行动。
79. 所有具有保护平民任务的特派团都应在战略、行动和战术层面建立保护平民工作规划和协调论坛。这些论坛除了包括特派团所有相关构成部分外，还应酌情包括人道协调厅和保护问题群组。在相关情况下，还可以包括国家工作队和其他人道主义行为体的其他代表。他们还应部署和任命**保护平民问题顾问和保护平民问题协调人**，以支持特派团领导层协调所有保护平民活动，并与人道主义保护行为体以及保护问题群组等保护平民工作协调机制进行联络和接触。具有保护平民任务的特派团应制定**保护平民战略**。该战略可作为独立文件，也可纳入特派团构想，其中应规定必要原则、战略目标和基准；评估威胁、风险和能力；界定特派团保护平民工作的办法、活动、作用和职责以及对内和与其他行为体的协调机制。特派团保护平民战略的内容必须酌情列入特派团规划文件，包括特派团构想、战略/计划、冲突分析、成果预算编制和全面业绩评估系统等。
80. 由于特派团不能随时随地保护所有平民，特派团各构成部分必须与社区、人道主义工作者和其他行为体密切协商，共同确定需要在战略、行动和战术层面加以应对的**首要威胁**。这些评估和轻重缓急的安排构成了特派团保护平民战略方针的基础，必须持续对其加以审查，以指导如何使用特派团保护平民的资源。特派团应优先处理对平民构成最大风险的威胁。然而，确定威胁的轻重缓急并不等于在是否应对这些威胁之间做出选择。特派团应考虑在三个层次上互补使用资源，同时应对各种威胁。
81. 具有保护平民任务的联合国维和行动部署在多种环境之中。因此，在各特派团之间或特派团的整个任期中，保护平民的适当战略方针会根据特派团确定的首要威胁而有所不同。
82. 在战术层面，特派团应建立系统、定期地**共享信息及预警**的机制，确保妇女等社区成员参与其中，并考虑到妇女的特殊安全威胁和关切问题。在战略层面，至少每季度与高级领导和联合国总部交流一次特派团保护平民协调机构进行的前瞻性威胁评估，确保战略一致性，并能酌情就保护平民的重大威胁与会员国和安理会进行对话。
83. 具有保护平民任务的维和行动必须随时为保护平民做好充分准备，包括为此制定和管理相关应急计划、特派团内部指南和标准作业程序、协调机制、信息管理、预警和应对工具及流程、公共信息和培训活动以及演练与桌面演习等其他准备活动。这些机制将在保护平民战略中加以阐述。准备工作必须包括寻求和明确特派团军警行动适用的法律框架。应利用特派团综合培训中心开展、支持与保护平民有关的培训和演习。

84. 特派团支助事务主任应视需要支持特派团的保护平民活动，并确定这些活动的优先次序，包括对优先保护平民地区的部署工作提供后勤支持。必要时，能够而且应该调动特派团的任何资产来执行保护平民任务。
85. 所有保护平民计划、政策、分析和报告都应纳入性别和年龄方面的考虑因素，而且女性利益攸关方必须充分参与所有决策过程。
86. 维和行动必须特别认识到自身行动对平民造成的潜在风险，并采取行动减轻这些风险。平民可能因特派团军事和(或)警察行动的影响、特派团的部署和安置，或因与特派团合作遭到报复而面临风险。特派团与平民互动时，必须考虑到可能的报复风险，并遵循“不造成伤害”的做法，包括对与特派团合作的影响进行风险评估。

## **E. 作用和职责**

87. 在具有保护平民任务的特派团中，所有相关人员：文职人员和军警人员，特别是高级领导包括联合国总部的高级领导，都有执行保护平民任务的作用和职责。有关这些作用和职责的完整描述，请参阅本政策附件。

### **E.1 业绩和问责**

88. 秘书处这个机构和秘书长个人就有效执行维和行动等本组织各项任务向联合国的政治机关负责。这种问责在本组织内层层展开，因此，**联合国总部和特派团的高级领导**既要对自己的战略行动和指导负责，又要确保组织和个人业绩管理制度得到充分利用，以确保特派团所有相关人员都对各自执行保护平民任务的职责负责。安全理事会第 2436(2018)号决议呼吁制定一个全面综合的业绩政策框架，确定明确的**业绩标准**来评价所有参与和支助维和行动的联合国文职人员和军警人员，包括具有保护平民任务的维和行动人员。
89. 根据优先为保护平民任务提供资源的要求，具有保护平民任务的维和特派团的战略和行动计划应反映明确目标、预期成绩、业绩指标和职责明确的行动，以推动执行这项任务。**保护平民任务的目标和指标**应由特派团商定，并反映在全面业绩评估系统(如有)和(或)其他战略规划文件中。这些计划构成了一个框架，特派团将据此监测、评价和说明其在执行保护平民任务方面的组织业绩。在全特派团范围内专门监测保护平民任务执行情况的活动应定期开展。联合国总部将指导、支持特派团界定和执行适当的监测、评价和报告的指标与程序。
90. 在维和行动中，**特派团团长**就保护平民等特派团任务的执行情况通过主管和平行动副秘书长向秘书长负责。特派团团长则会下放相关职责、权力和责任。因此，为了确保问责，特派团团长必须让其下属人员对积极有效地履行各自保护平民的职责负责。具有保护平民任务的特派团内**所有相关人员**应在各自适当的业绩管理文件中列入其执行保护平民任务职责的具体、可实现的目标和(或)行动。这些目标应源自特派团战略和行动计划，包括在相关情况下源自特派团保护平民战略。人员业绩应得到相应监测和评价。
91. 高级管理人员契约规定了助理秘书长及以上级别的高级领导(通常是秘书长特别代表、秘书长副特别代表和部队指挥官)的个人责任，反映了任务优先事项，根据该文书对这些人员的业绩进行管理评价。具有保护平民任务的特派团内高级领导如有契约，应在其**契约**中列入符合任务优先事项、特派团战略目标及其监督作用的**保护平民战略目标**。

92. 高级领导在提交关于战略目标实现情况的自我评价时，应查明妨碍有效执行保护平民任务的任何障碍。审查其业绩时，还应考虑任何调查机制的结果，包括调查委员会报告，或任何其他特别报告或一般性报告，其中载有与其保护平民职责相关的信息。
93. 特派团内助理秘书长以下级别的其他管理人员和联合国一般文职人员的业绩是通过联合国业绩管理和发展系统进行管理和评价。具有保护平民任务的特派团内的警务专员、办公室主任和特派团支助事务主任/主管等高级领导应根据特派团的战略目标在各自**工作计划中列入一个优先目标**，反映其在执行保护平民任务方面的具体职责。根据特派团战略和行动计划，应酌情将类似职责纳入其他关键工作人员的工作计划和考绩，包括但不限于政治、人权、民政、司法和惩戒事务、安全部门改革股和复员方案股、特派团联合分析中心和联合行动中心负责人、外地办事处负责人以及高级平民保护、儿童保护和妇女保护顾问。执行保护平民任务的职责将通过工作人员管理系统酌情逐级下放，并被列入所有相关工作人员的工作计划和考核。
94. 具有保护平民任务的特派团内的一些人员，特别是**国家军事特遣队或建制警察部队的成员**，不通过联合国业绩管理制度进行考核。尽管如此，他们仍应履行职责，以专业精神和廉正态度有效地执行特派团的任务。根据维和部标准作业程序 2016.02<sup>18</sup> 和 2016.16<sup>19</sup> 对部队总部和各分队的评价工作应对保护平民任务的规划和准备情况进行评价。部队指挥官和警务专员必须确保下属单位准备好、有能力并愿意执行保护平民任务。
95. 应通过**定期事后反思和经验教训评估**等方式不断学习如何保护平民。对保护平民工作的反思应包括在高级管理人员的任务结束报告中。
96. 如果发生平民在联合国基地附近被杀或遭受人身暴力(包括性暴力)的情况，或者特派团知道或应当知道平民面临威胁而未能做出力所能及的**反应的情况**，则必须尽快**进行调查或事后反思**，以查明特派团在信息收集、分析、协调和(或)反应方面存在的差距。如果在保护平民时发生违反接战规则和使用武力指令的情况，则应启动由一个调查委员会进行全面调查。必要时，联合国总部将支持调查或进行独立调查。在任何评价或调查之后，必须采取**补救或纠正措施**，以避免再次发生类似情况和(或)改进特派团在保护平民方面的反应能力。
97. 根据联合国相关规则、条例和程序，如果文职人员或军警人员在执行保护平民任务时**履职不力或行为不当**，将适用全部相关行政程序、补救措施和后果。必须提交任何涉及违反接战规则或使用武力指令等被指控不当行为的保护平民相关情况，以便根据适用程序确定是否需要**对被指控不当行为另行调查**。

---

## F. 术语和定义

除 D.2 节所述定义外，还提供了下列定义，以澄清保护平民任务并加深联合国维和人员的理解。这些定义并不替代或取代特派团特有的接战规则、法律意见或特派团高级领导在特定情况下的决定。

---

<sup>18</sup> 维和部/军事厅《维和行动部队指挥官和区指挥官对下属军事实体的评价的标准作业程序》(2016.02)。

<sup>19</sup> 维和部/外勤部《评价维持和平行动部队总部的标准作业程序》(2016.16)。

### 与冲突有关的性暴力：

联合国商定的与冲突有关的性暴力定义是指在冲突或冲突后环境或其他令人关切的局势(如政治冲突)中发生的事件或(为安全理事会第1960(2010)号决议列名的目的)性暴力模式。与冲突有关的性暴力包括针对妇女、男子、女童或男童实施的强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或严重程度相当的任何其他形式的性暴力。与冲突有关的性暴力在时间、地理和(或)因果关系等方面与冲突或政治冲突本身有着直接或间接的联系。这一联系可能体现在施害者类型特征(往往属于国家或非国家武装团体,包括恐怖主义实体或网络)、受害者类型特征(往往是受迫害的政治、族裔或宗教少数群体的实际或认定成员,或基于实际或认定的性取向和性别认同而成为目标)、有罪不罚的状况(通常与国家崩溃有关)、跨界后果(如流离失所或人口贩运等)和(或)违反停火协议规定等方面。该术语还包括在冲突局势中犯下的为性暴力/性剥削目的而贩运人口的行为。确定性暴力是否与冲突有关的工作是逐案进行的,并遵循与冲突有关的性暴力的分析和概念框架中详述的既定方法。与冲突有关的性暴力是性暴力和性别暴力的附属类别。关于与冲突有关的性暴力的最新定义,请参阅秘书长关于与冲突有关的性暴力的最新报告。

### 性剥削和性虐待：

“性剥削”系指为性目的实际滥用或意图滥用弱势地位、权力差别或信任的任何行为,包括但不限于从对他人的性剥削中获取金钱、社会或政治利益;同样,“性虐待”一词系指通过暴力手段或在不平等或胁迫条件下,实际实施或威胁实施性侵犯行为。

### 保护平民和保护责任：

与保护平民一样,保护责任也旨在处理人身暴力事件,特别关注大规模暴行(灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和族裔清洗)。虽然保护责任框架与保护平民框架有一些共同的法律和概念基础,并使用了一些共同的术语,但这两者不同。最重要的是,可以在未经东道国同意的情况下(特别是在东道国未能保护本国民众的情况下)调用保护责任框架。因此,保护责任框架设想的一系列行动超越了需要东道国同意的维和原则。

### 性暴力和性别暴力：

性暴力和性别暴力是一个总括术语,系指违反个人意志、因社会认定的男女(性别)差异而实施的任何有害行为。不同文化、国家和区域内具体类型的性暴力和性别暴力的性质和范围各不相同。例如性剥削和性虐待等性暴力、强迫卖淫、家庭暴力、人口贩运、强迫婚姻/早婚以及残割女性生殖器、名誉杀人和继承遗孀等有害的传统习俗。

---

## G. 参考资料

### 规范性或高级别参考资料

- 《联合国宪章》(1945年)
- 安全理事会关于保护平民问题的决议：第1265(1999)、1270(1999)、1296(2000)、1674(2006)、1894(2009)、2145(2014)、2222(2015)、2286(2016)、2417(2018)、2475(2019)号决议

## 非机密

- 安全理事会关于儿童与武装冲突问题的决议：第 1261(1999)、1314(2000)、1379(2001)、1460(2003)、1539(2004)、1612(2005)、1882(2009)、1998(2011)、2068(2012)、2143(2014)、2225(2015)、2427(2018)号决议
- 安全理事会关于冲突局势中贩运人口问题的决议：第 2331(2016)和 2388(2017)号决议
- 安全理事会关于妇女与和平与安全的决议，特别是第 1325(2000)、1820(2008)、1888(2009)、1889(2009)、1960(2010)、2106(2013)、2122(2013)、242(2015)和 2467(2019)号决议
- 维持和平行动特别委员会及其工作组的报告：A/63/19(2009)、A/64/19(2010)、A/65/19(2011)、A/66/19(2012)、A/72/19(2018)
- ST/SGB/1999/13 《联合国部队遵守国际人道法》
- ST/SGB/2014/1 《联合国工作人员细则和条例》
- ST/AI/2010/5 业绩管理和发展系统
- ST/SGB/2017/2/Rev.1 《防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复》
- 《联合国关于境内流离失所问题的指导原则》(2001 年)
- ST/SGB/2003/13 防止性剥削和性虐待的特别保护措施
- 《关于联合国支助非联合国安全部队的人权尽职调查政策》，A/67/775(2013 年)
- 《联合国关于联合国人员人权筛查的政策》(2012 年)
- 《联合国综合评估和规划政策》(2013 年)

### 相关政策、程序或准则

- 和平行动部《维和情报政策》(2019.08)
- 维和部/外勤部《特派团联合分析中心外地手册》(2018.03)
- 维和部/外勤部《联合国维持和平行动促进性别平等政策》(2018.01)
- 维和部/外勤部《联合国警察在保护平民方面作用准则》(2017.12)
- 维和部/外勤部/政治部《联合国和平行动保护儿童政策》(2017.11)
- 维和部/外勤部《联合国维持和平行动军事部分使用武力准则》(2016.24)
- 维和部/外勤部《联合国和平行动司法协助政策》(2016.22)
- 维和部/外勤部《评价维持和平行动部队总部的标准作业程序》(2016.16)
- 维和部/外勤部《联合国维持和平行动建制警察部队政策》(2016.10)
- 维和部/军事厅《维和行动部队指挥官和区指挥官对下属军事实体的评价的标准作业程序》(2016.02)

## 非机密

- 维和部/外勤部《行动准备保障和业绩改进政策》(2015.16)
- 维和部/外勤部《联合国和平行动监狱支助政策》(2015.11)
- 维和部/外勤部《特派团联合分析中心准则》(2015.04)
- 维和部/外勤部《特派团联合分析中心政策》(2015.03)
- 维和部/外勤部《保护平民准则：联合国维持和平特派团军事部分执行导则》(2015.02)
- 维和部/外勤部《联合行动中心准则》(2014.11)
- 维和部/外勤部《联合行动中心政策》(2014.10)
- 人权高专办/维和部/政治部/外勤部《联合国维持和平行动和政治特派团的人权政策》(2011.20)
- 维和部/外勤部《联合国和平行动拘留问题暂行标准作业程序》(2010.6)

### 其他相关参考资料

- 秘书长关于武装冲突中保护平民问题的报告：(S/2016/447)、(S/2017/414)、(S/2018/462)、(S/2019/373)
- 《在联合国维持和平行动中保护平民：成功、挫折和仍面临的挑战》——Victoria Holt, Glyn Taylor 和 Max Kelly，维和部/人道协调厅(2009 年)
- 《机构间常设委员会关于保护工作在人道主义行动中核心地位的说明》(2013 年)
- 《机构间常设委员会关于人道主义行动中保护工作的政策》(2016 年)
- 2011-2020 年联合国妇女与和平与安全战略成果框架(2011 年)

---

## H. 监测与合规

98. 和平行动部政策、评价和培训司政策和最佳做法处的平民保护小组将监测本政策的遵守情况。

---

## I. 联系人

99. 本政策由和平行动部政策、评价和培训司政策和最佳做法处的平民保护小组在和平行动部内部，经与人道协调厅、人权高专办、难民署和法律厅政策协调人密切协商后制定。

---

## J. 历史沿革

100. 2015 年发布了首份维和部/外勤部联合国维持和平行动中保护平民政策，是对 2010 年维和部/外勤部联合国维持和平中保护平民行动构想的修订。根据维和部/外勤部制定正式指导文件政策，这项政策将在三年后进行审查。

---

核准签字：

核准日期：

## 附件：作用和职责

1. 所有高级领导在执行保护平民任务时的总体责任
  - a. 采取一切必要和可用行动、使用一切必要和可用手段并充分行使权力，确保积极主动、协调一致和切实有效地执行保护平民任务；
  - b. 确保实务和相关支助部门以及外地办事处的工作计划已根据特派团的战略计划明确界定保护平民目标和任务；
  - c. 使用适用的业绩问责框架，并酌情将保护平民职责纳入工作职权范围和工作计划，使其下属人员对各自履行保护平民职责负责；
  - d. 确保就保护平民任务为所有人员提供充分、实用和针对具体情况的培训和演习；
  - e. 确保按照适用程序报告和调查所有关于保护平民工作中履职不力的报告；
  - f. 确保遵守人权尽职政策、实施各项程序并为执行本政策创造必要条件；
  - g. 根据联合国一体化政策，促进与相关人道主义和发展行为体就保护平民任务进行适当有效的协调和互补；
  - h. 确保以识别和解决妇女儿童所面临特别威胁的方式执行保护平民任务。
2. 主管和平行动副秘书长在执行保护平民任务方面的主要职责
  - a. 与副秘书长/业务支助部合作，确保任命的高级领导通过简报以及部署前强制性培训和持续培训充分了解保护平民任务；
  - b. 与副秘书长/业务支助部和人权高专办合作，确保向所有相关的联合国人员充分提供关于保护平民、联合国行为标准、国际人道法和国际人权法的部署前和上岗培训材料；
  - c. 支持特派团团长努力开展与保护平民任务和东道国保护平民职责有关的政治外联和接触活动，包括为此在战略层面上与安全理事会、部队和警察派遣国、东道国、区域组织和其他具有政治影响力的会员国接触，以预防和制止对平民的威胁；
  - d. 与法律厅、人权高专办、业务支助部和其他相关保护行为体协商，确保在相关指令、特派团构想、警察和部队行动构想、保护平民战略、全面业绩评估系统、成果预算编制框架、特派团特有的接战规则和警察使用武力指令、部队单位要求说明、与部队和警察派遣国的谅解备忘录以及其他特派团文件中适当确定保护平民任务的优先顺序；
  - e. 与副秘书长/业务支助部和外地特派团一道，确保所有构成部分在行动上准备好、有能力并愿意履行各自职责，执行保护平民任务，并努力弥补任何差距，包括为此定期审查贯穿各部分的保护平民任务培训需求，提供部署前和特派团内培训、情景演习、模拟/演练和桌面演习；
  - f. 确保向特派团提供关于具体保护平民关切问题的技术咨询，并在特派团之间共享最佳做法和工具；
  - g. 与副秘书长/业务支助部和人权高专办合作，确保部队派遣国和警察派遣国正式证明：军警人员以前没有因纪律原因被遣返或因不当行为被禁止参加当前或今后的联合国

## 非机密

维和行动，没有实施或被指控实施性犯罪等刑事犯罪和(或)根据《联合国人员人权筛查政策》违反国际人道法和国际人权法的情况；

- h. 与副秘书长/业务支助部合作，确保对据称未能保护平民的事件进行评估，并有效处理任何调查委员会或其他调查关于保护平民相关事件的调查结果和建议，包括为此与相关的部队和警察派遣国沟通并采取后续行动。
- 3. 特派团文职高级领导(特派团团长/秘书长特别代表、特派团副团长，包括副特别代表以及特派团支助事务主任/主管)的核心保护平民职责**
4. 秘书长特别代表/特派团团长对特派团执行保护平民任务负有最终责任。他们负责确定特派团的总体愿景、战略和行动方向，并在优先事项相互竞争时就资源分配作出知情决定。他们应得到既定和有效的特派团资源分配架构的支持，该架构应定期召开会议，审查任务执行活动并确定优先顺序，按需分配/重新分配、监测和确定/重新确定可用资源的优先顺序。
5. 在保留这一职责的同时，就文职部分的作用而言，秘书长特别代表/特派团团长可将某些任务下放，包括下放给其副手、办公室主任、科长、外地办事处主任和特派团支助事务主任/主管。在相关情况下，秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员将发挥关键作用，确保特派团与人道主义和发展伙伴的保护办法在战略上保持协调一致。
- 6. 文职高级领导在执行保护平民任务方面的核心职责包括：**
  - 战略层面
    - a. 确保特派团计划、全面业绩评估系统、警察和部队行动构想、成果预算编制和构成部分工作计划等主要的特派团文件和计划优先考虑保护平民任务；
    - b. 确保特派团有一个全特派团保护平民战略(作为独立文件或纳入特派团计划)，明确阐述特派团各构成部分在执行保护平民任务方面的作用和职责，并确保各构成部分的具体工作计划以该保护平民战略为基础；
    - c. 确保各办事处和科室负责人以及区指挥官的业绩评估框架明确列入执行特派团保护平民战略的职责、目标和指标；
  - 政治/实务层面
    - a. 确保特派团的政治战略反映和补充其保护平民任务，并确保通过特派团的斡旋工作防止和减轻对平民的威胁；
    - b. 强调东道国政府负有保护平民的首要责任，在特派团有任务授权的情况下，确保向东道国政府提供援助和支持，加强其保护平民的能力；
    - c. 通过政治接触促进对平民的保护和防止对平民的威胁，包括为此在授权和适当情况下与社区和非国家武装团体接触，并利用减少社区暴力方案以及解除武装、复员和重返社会方案；
  - 行动层面
    - a. 确保及时采取行动保护平民，防止对平民的威胁；

## 非机密

- b. 确保为特派团军事、文职和警察部分之间的协调与合作(包括联合规划行动)建立一个总体框架,确保定期开展年度模拟、情景演习、桌面演习和演练等培训和演习,并制定应急计划;
  - c. 在尊重人道主义原则的同时,促进发挥互补作用,确保与人道主义和发展行为体就保护平民相关的信息共享与分析、威胁评估、预警和社区接触工作进行协调;
  - d. 确保建立和运行综合特派团威胁评估、预警和反应机制;
  - e. 确保记录关于与冲突有关的性暴力和严重侵犯儿童权利行为等违反国际人道法和国际人权法行为的指控,并确保参考这些指控进行预警分析、风险与威胁评估以及战略和行动规划;
  - f. 酌情利用现有机制(如调查委员会和特别调查)或其他评估程序,对特派团未能保护平民的情况进行评估,并根据评估建议采取后续行动;
- 资源/特派团支助
    - a. 确保在特派团的预算程序中确定并列入保护平民方面的资源优先事项;
    - b. 确保与特派团其他高级领导和联合国总部定期接触,讨论保护平民方面任何已查明的具体资源缺口;
    - c. 确保特派团支助构想和计划将保护平民作为优先事项。

### 7. 部队指挥官的核心保护平民职责

- a. 根据特派团计划和保护平民战略,并与保护平民协调机制等特派团相关部分协商,为部队履行其执行保护平民任务的职责制定并实施战略和行动计划;
- b. 发布、传播和确保遵守所有必要的命令、指示和导则,以有效执行保护平民任务,并确保区指挥官制定关于保护平民的计划并发布必要的命令;
- c. 确保为保护平民的工作优先分配资源;
- d. 确保军事部分处于待发状态,为保护平民做好充分准备,并对其待发状态和准备情况进行定期审查,查明并弥补能力、培训和资源方面存在的任何差距;
- e. 确保每年至少进行一次保护平民演练,并尽可能保证有平民参加演练;
- f. 确保根据维和部/外勤部关于维和行动部队指挥官和区指挥官评价下属军事实体的标准作业程序对下属单位进行定期评价;
- g. 同警务专员和文职部门一道,确保为部队、联合国警察(包括建制警察部队)和文职部分之间开展协调与合作制定总体框架,包括参与保护平民协调架构和规划团队,确保定期举行培训和演习、模拟、情景化演习、桌面演习和演练,并制定应急计划;
- h. 命令采取积极主动的预防措施以及预警和警报响应措施,包括对综合协调机制的建议作出响应;

## 非机密

- i. 向特派团协调机制提供有关平民面临威胁的信息和预警，向人权部分和专门保护职能单位(即儿童保护和与冲突有关的性暴力)提供关于指控违反国际人道法和国际人权法的信息；
- j. 确保建立平民面临威胁预警响应体系；
- k. 与相关文职部分密切协调，确保部队定期接触当地社区，包括青年团体或妇女团体等民间社会团体，从中了解信息，为威胁评估、态势感知和行动规划提供参考，同时确保这种接触遵循“不伤害”原则，不对平民造成风险；
- l. 与人权部分、儿童保护高级顾问和妇女保护高级顾问密切协调，确保跟进国家安全部队侵犯人权的案件，倡导对其进行问责。

### 8. 警务专员的核心保护平民职责

- a. 根据特派团计划和保护平民战略，并与特派团的相关部分和保护平民协调机制协商，参考威胁评估提供的信息，为警察部分履行其执行保护平民任务的职责制定战略和行动计划；
- b. 发布、传播和确保遵守所有必要的命令、指令、行动文件和导则，以有效执行保护平民任务；
- c. 确保为保护平民的工作优先分配资源；
- d. 确保警察部分处于待发状态，为保护平民做好充分准备，并对其待发状态和准备情况进行定期审查，查明并弥补能力、培训和资源方面存在的任何差距；
- e. 确保接受其指挥的所有人员对应当采取的保护平民的行动有共同理解，包括为此开展专门的特派团内培训，确保所有人员在行动上有准备、有能力且有意愿履行其保护平民职责，查明并设法弥补能力、培训和资源方面存在的任何差距；
- f. 确保联合国警察在开展保护平民工作时采取以社区为导向、以情报为先导的办法，遵循“不伤害”原则，不对平民造成风险；
- g. 将保护平民、国际人权法和国际人道法纳入辅导、监测、咨询、能力建设和行动支援以及与东道国警察对口单位开展的任何其他相关活动；
- h. 向特派团协调机制提供有关平民面临威胁的信息和预警，向人权部分和专门保护职能单位(即儿童保护和与冲突有关的性暴力)提供关于指控违反国际人道法和国际人权法的信息；
- i. 与部队指挥官一道，确保为联合国警察(包括建制警察部队)、部队和文职部分就保护平民事项开展协调与合作以及警察参与保护平民协调架构制定总体框架，确保定期举行培训和演习，包括模拟、情景化演习、桌面演习和演练，并制定、审查和修订应急计划；

## 非机密

- j. 与相关文职部分密切协调，确保联合国警察定期接触当地社区，包括青年团体或妇女团体等民间社会团体，从中了解信息，为保护平民方面的威胁评估和态势感知提供参考，同时确保这种接触不对任何人造成伤害；
- k. 命令采取积极主动的预防措施；
- l. 与人权部分、儿童保护高级顾问和妇女保护高级顾问密切协调，确保跟进东道国警察人员侵犯人权的案件，倡导对其进行问责。

### 9. 保护平民高级顾问

在设有保护平民高级顾问<sup>20</sup>的特派团中，保护平民高级顾问的职能是与相关保护行为体联络，就执行保护平民任务提供咨询意见、支持和指导，并协助为所有部分开展保护平民工作制定和落实全特派团战略和指导。保护平民高级顾问的职责包括：

- a. 确保特派团的保护平民工作整体符合联合国或和平行动部和业务支助部的相关政策和准则；
- b. 确保特派团高级领导定期了解平民当前面临的威胁和正在出现的威胁；
- c. 确保在所有保护平民事项上采取综合办法，以便有效利用特派团内的资源实现保护平民目标；
- d. 向特派团总部和外地一级的军事和警察等相关部分和部门提供支助，确保特派团的行动、特别是军民规划进程充分反映保护平民关切的问题；
- e. 确保在执行战略和地方保护计划时与包括发展和人道主义行为体在内的相关伙伴密切协调、加强合作；
- f. 确保在相关的特派团规划、业绩系统和报告系统中纳入适当的保护平民分析；
- g. 协调设立、监测和落实保护平民协调论坛；
- h. 与特派团的相关工作人员合作，对特派团的保护平民工作进行事后分析，总结经验教训，并提供相关支持；
- i. 与特派团综合培训中心密切协商，支持评估特派团内对保护平民问题培训的需求，并与特派团的相关部分一道，支持设计和提供特定的保护平民培训模块。

### 10. 外地办事处负责人和文职部分负责人在执行保护平民任务中的职责

- 11. 根据特派团计划和保护平民战略，外地办事处和文职部分应当为支持执行保护平民任务的活动制定战略计划、行动计划和应急计划。下列人员的职权范围和个人工作计划必须反映保护平民的职责和目标：外地办事处负责人和特派团文职部分负责人，包括政治事务、人权、民政、特派团联合分析中心和联合行动中心、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、司法和(或)惩戒、地雷行动和战略沟通的负责人，以及法律顾问、儿童保护顾问

---

<sup>20</sup> 在没有保护平民高级顾问的特派团中，将由特派团的保护平民协调人履行上述多项职能。

和妇女保护顾问(视情况而定)。外地办事处负责人和各部分负责人在实现这些目标方面的业绩应由其业务主管进行评价。

12. 外地办事处负责人在有效执行保护平民任务方面发挥重要作用，确保其责任区内任务执行的整体一致性，并确保特派团文职部分之内以及文职、军事和警察部分之间进行协调。
13. 认识到维持和平特派团各部分的具体职责因特派团的特定任务和结构而异，本节说明了在执行保护平民任务中发挥特定作用的各部分负责人的职责。这些职责可根据特派团各自特有的保护平民战略进行调整，关键的保护平民职责应纳入每个部分负责人的职权范围、工作计划和评价。

#### 14. 外地办事处负责人的核心保护平民职责

- a. 定期与特派团的保护平民顾问协商，根据外地办事处责任区的特派团计划和保护平民战略，以责任区的具体保护平民威胁为基础，向外地办事处提供关于执行保护平民任务的战略指导；
- b. 强调东道国政府的主要保护责任，若特派团有协调外地办事处向东道国政府提供援助和支持的任务规定，负责人则应开展此类援助和支持工作，以加强东道国政府履行保护责任的能力；
- c. 为在责任区内执行保护平民任务制定符合外地办事处具体情况战略和工作计划，包括为此同政治行为体、社区和非国家武装团体进行接触，并根据特派团任务规定和战略的要求采用复员方案/减少社区暴力方案；
- d. 确保通过外地办事处责任区的保护平民协调机制，协调相关部分(军事、文职和警察)之间就保护平民威胁进行信息共享、开展分析并采取响应措施；
- e. 确保外地办事处一级的威胁分析、预警和响应机制到位，必要时将保护平民威胁和情况上报特派团总部；
- f. 确保与相关人道主义和发展行为体进行外联，促进围绕保护平民的工作进行有效、适当的协调和互补。

#### 15. 政治事务部分负责人的核心保护平民职责

- a. 确保制定、定期更新和执行各特派团特有的、包含保护平民的政治活动和公共宣传的政治战略；
- b. 在特派团政治战略/宣传中倡导政治解决方案，优先考虑保护平民；
- c. 分析政治趋势和正在出现的紧张局势，分享相关信息，为预警、风险和威胁评估、应急和行动规划提供参考；
- d. 通过斡旋促进东道国政府履行保护平民的主要责任；
- e. 与保护平民协调机制协调，为旨在保护平民的政治对话活动提供咨询意见和支持，并落实政治对话活动。

## 16. 人权部分负责人<sup>21</sup> 的核心保护平民职责

- a. 酌情记录和报告关于违反国际人权法和国际人道法的指控，包括在特派团没有设置专门负责儿童保护和(或)与冲突有关的性暴力的单位情况下，记录和报告性暴力和暴力侵害儿童行为，并与受害者和面临风险的当地社区进行接触，或将妇女和儿童相关案件等专案移交专门单位处理；
- b. 与保护平民协调机制等特派团协调和分析机构分享有关信息和趋势分析，为预警、预防、风险和威胁评估以及战略、行动和战术规划提供参考，以减轻平民面临的伤害风险；
- c. 与冲突各方(国家或非国家)进行接触，促进其履行国际人道法和国际人权法义务，就侵犯行为、特别是侵犯生命权和人身安全权的行为提出指控，并寻求采取惩戒行动，包括进行问责；
- d. 在风险较高的情况下，与联合国总部协商，考虑为人权维护者、侵犯人权行为受害者和证人、社区工作者、记者、律师和其他民间社会代表等与特派团接触的个人制定保护方案。制定具体措施和工具防止并处理恐吓和报复行为，并确保对相关事件进行妥善记录和内部报告；
- e. 根据特派团的任务规定，加强东道国主管部门保护平民的能力，包括支持安全部队(国防、警察和宪兵)遵守国际人道法和国际人权法，支持司法人员履行职能，帮助立法人员夯实体制建设/改革和立法框架；
- f. 向秘书长特别代表和人权事务高级专员通报关于联合国人员违反国际人道法或国际人权法的任何指控；
- g. 调查关于非联合国安全人员违反国际人道法或国际人权法的任何指控，并向秘书长特别代表和人权事务高级专员报告相关情况；
- h. 为人权尽职政策工作队提供秘书处职能，并支持制定风险评估。

## 17. 民政部分负责人的核心保护平民职责

- a. 与军事、警察和相关文职部分密切协调，确保定期接触当地社区，包括青年团体或妇女团体等民间社会团体，以开展预警和解决冲突活动，同时确保这种接触不会使人们面临风险或对其造成伤害；
- b. 支持以社区为基础的警报网络和保护计划，以加强预警和预防冲突；
- c. 分析冲突根源、当地动态和各方行为体的利益，分享相关信息，为预警、风险和威胁评估以及应急和行动规划提供参考；
- d. 支持和平与和解倡议，以减少平民面临的威胁，提高社会凝聚力；

---

<sup>21</sup> 或特派团的人权协调人。

## 非机密

- e. 提高地方和国家当局、民间社会行为体、社区领袖和国际伙伴对当地冲突模式和所需行动的认识；
- f. 在地方当局与其选民之间促进对话和建立信任，以支持地方当局发挥冲突管理作用；
- g. 支持基础设施发展，以缓解因争夺自然资源而引发的冲突；
- h. 建立当地社区对军事活动和保护平民任务执行工作的信心。

### 18. 特派团联合分析中心负责人的核心保护平民职责

- a. 监测、收集和评估与执行保护平民任务有关的信息，包括各种来源的信息；
- b. 及时生成综合分析产品，包括趋势/事件分析、威胁评估、前瞻性评估、情景、情况剖析和风险摸底。这包括(但不限于)对冲突动态和趋势以及平民可能面临的或正在出现的威胁进行分析；
- c. 在高级领导的指导下，根据特派团联合分析中心的政策，酌情与特派团相关部分、保护平民协调机制和非特派团保护行为体分享关于冲突趋势和平民所面临正在出现的威胁的信息，为预警、风险和威胁评估提供参考；
- d. 确保特派团高级领导了解各种问题和趋势及其对保护平民任务执行工作的潜在影响；
- e. 在获取、处理和分享信息时确保妥善保密(包括保护信息来源)，并确保适当传播最终产品；
- f. 参加关于保护工作的定期协调论坛，如保护问题工作组、保护问题高级管理小组和其他类似会议，并在可能的情况下向这些论坛提供前瞻性分析。

### 19. 联合行动中心负责人的核心保护平民职责

- a. 酌情并及时汇总、保存和传播任务区内关于平民面临威胁的信息，包括向特派团保护平民协调和预警论坛和机制及时提供行动信息；
- b. 确保针对平民面临威胁的局势及时向特派团高级管理人员和联合国总部提交行动报告，包括为此临时发布特别事件(“火急”)报告，并将相关局势纳入综合情况报告；
- c. 在发生保护平民相关危机时，作为危机管理中心，支持特派团采取综合响应措施；
- d. 在联合行动中心承担跨部分行动协调职能的特派团中，协调和便利保护平民联合行动的规划和执行。

### 20. 安全部门改革部分负责人的核心保护平民职责

- a. 定期分析国家安全治理系统的薄弱环节和国防部门等具体安全机构对平民造成的威胁；
- b. 向特派团领导提供咨询意见，并视情况协调同国家主管部门和国际伙伴的接触，确保国家安全部门改革政策的制定符合东道国保护平民责任的总体目标，并确保国际社会对国家安全部队的支持将保护平民的需要和目标置于优先位置；

- c. 酌情就减少国家安全部队给平民带来的风险提供咨询意见并采取相关措施，包括为此支持相关问责机制和建立信任措施；
- d. 在规划和审查与国家安全部队开展的联合行动方面提供咨询意见并与特派团军事部分协调，确保联合行动符合安全部门改革的总体目标，并有助于加强东道国保护平民的承诺和能力。

**21. 解除武装、复员和重返社会部分负责人的核心保护平民职责**

- a. 与特派团协调和分析机构分享非国家武装团体的相关信息和分析，以帮助开展预警、风险评估和威胁评估，减轻平民面临的伤害风险；
- b. 在所有部分同武装部队和团体接触的过程当中倡导减轻平民伤害；
- c. 支持在和平进程当中执行复员方案，同时考虑到保护平民；
- d. 在确定复员和减少社区暴力活动的优先程度或先后次序时确保首先处理平民面临威胁最严重的领域(“热点”)；
- e. 执行减少社区暴力方案，并在可能的情况下向武装团体和社区成员、包括可能被招募加入武装团体的青年提供替代生计，防止他们参与暴力活动。

**22. 司法和(或)惩戒部分负责人的核心保护平民职责**

- a. 定期分析法治机构的运作情况以及可能在政治和安全方面产生广泛影响的法治相关动态和发展；
- b. 评估刑事司法系统的运作情况，查明司法系统调查和起诉犯罪、逮捕和拘留嫌疑人以应对袭击平民问题的能力和意愿方面存在的需要和差距；
- c. 在因缺失正常运作的法治机构而导致平民遭受的暴力威胁不断增加的优先领域，支持恢复基本法治服务；
- d. 与国家和(或)地方机构接触，支持旨在和平解决族群间冲突而不损害国家主权且与国家司法系统相辅相成的社区机制；
- e. 确保因严重危害平民罪行被拘捕的人员和其他高风险被羁押人员获得安全、人道、有保障的羁押条件；
- f. 与国内机构接触，以加强司法监督；
- g. 协助调查和起诉严重危害平民的冲突相关罪行。

**23. 地雷行动部分负责人的核心保护平民职责**

- a. 评估和分析爆炸物污染问题，并与保护平民协调机制等方面共享信息，以突出平民面临的重大风险；
- b. 分享在开展地雷排查和(或)风险教育时通过与当地社区定期接触收集的相关信息；

- c. 建议可能有助于保护平民和(或)建立信任措施的潜在地雷行动项目，以巩固人道主义和政治优先事项；
- d. 以按照《2019-2023 年联合国地雷行动战略》为当地情况制定的战略为依据，管理开展风险教育、清除爆炸危险和援助幸存者的工作；
- e. 酌情支持在和平进程当中执行地雷行动方案。

#### 24. 战略沟通部分负责人的核心保护平民职责

- a. 将与保护平民有关的关键宣传内容纳入新闻方面的特派团战略文件和计划；
- b. 制定并传播介绍特派团保护平民作用和管理公众预期的宣传内容；
- c. 利用新闻工具鼓励遵守国际人道法和人权法，倡导尊重和平与和解，抵制袭击平民的行为；
- d. 收集与仇恨言论等问题相关的信息，并与特派团保护平民协调论坛共享。

#### 25. 法律顾问的核心保护平民职责

- a. 就适用的法律框架及其对执行保护平民任务以及规划和开展行动的影响提供咨询意见；
- b. 就指导执行保护平民任务的特派团任务规定、接战规则、使用武力指示、部队地位协定和其他关键文件的解释提供咨询意见和支持；
- c. 就起草指导执行保护平民任务的特派团标准作业程序和其他关键文件提供咨询意见和协助。

#### 26. 儿童保护高级顾问的核心保护平民职责

在设有儿童保护高级顾问的特派团中，儿童保护高级顾问的职能是执行联合国和平行动的儿童保护任务，包括为将儿童保护纳入特派团的总体保护工作<sup>22</sup> 提供咨询意见和协助。为支持执行保护平民任务，儿童保护高级顾问将承担以下职责：

- a. 就儿童保护问题和应当采取的相关行动向包括秘书长特别代表/特派团团长、秘书长副特别代表、部队指挥官和联合国警察部分负责人在内的特派团高级领导提供咨询意见；
- b. 对武装冲突局势中儿童面临的保护威胁和严重侵害儿童的行为进行监测，并与保护平民协调机制等方面分享相关信息；
- c. 与冲突各方就签署和执行安全理事会为制止和预防严重侵犯儿童权利的行为授权的行动计划进行对话；

---

<sup>22</sup> 维和部/外勤部/政治部《联合国和平行动保护儿童政策》(2017.11)。

- d. 支持在行动计划对话、和平谈判、和平协议、解除武装、复员和重返社会方案或其他相关进程当中释放与武装部队和武装团体有关联的儿童，并确保其重返社会；
- e. 倡导针对被特派团确定为儿童保护关切问题的其他侵犯儿童权利行为(即以国家安全为由拘留儿童和将学校用于军事目的)采取保护、预防和补救措施；
- f. 与特派团综合培训中心密切合作，向联合国和平行动的其他部分和部门提供关于儿童保护问题、工具和方法的培训、指导和专门知识；
- g. 面向东道国政府、外交使团、捐助界、区域和国际组织进行倡导，包括为此发布关于受武装冲突影响儿童的公开倡导报告。

## 27. 妇女保护高级顾问的核心保护平民职责

妇女保护高级顾问系根据联合国安全理事会的要求部署到各特派团，以支持执行安全理事会的具体任务，并构成冲突中的性暴力问题工作架构的组成部分。妇女保护高级顾问在确保将与冲突有关的性暴力关切问题纳入联合国和平行动的保护平民任务执行方面发挥着至关重要的作用，除其他职能外，妇女保护高级顾问还将负责：

- a. 就执行与冲突有关的性暴力任务以及相关问题和应当采取的行动，向包括秘书长特别代表/特派团团长、秘书长副特别代表、部队指挥官、联合国警察部分负责人、军事协调人和警务协调人在内的特派团高级领导提供咨询意见，同时特别注意特派团的总体工作，包括调解努力和民族和解努力；
- b. 确保将妇女、男子、女童和男童面临的与冲突相关的性暴力具体威胁信息和分析纳入保护平民分析和决策，以便特派团针对与冲突有关的性暴力采取及时有效的预防行动；
- c. 就保护平民活动和行动方案提供咨询意见，确保活动和方案考虑到与冲突有关的性暴力风险和威胁；
- d. 监测和分析与冲突有关的性暴力关切问题，为特派团保护平民提供最新的与冲突有关的性暴力风险分析和预警；
- e. 根据安全理事会决议，并与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室和特派团的其他相关部分协调，就签署和执行旨在制止和预防与冲突有关的性暴力的承诺同冲突各方进行对话，支持冲突各方履行解决与冲突有关的性暴力的承诺，并与冲突各方和联合国系统一道定期审查进展情况；
- f. 倡导为与冲突有关的性暴力幸存者提供及时、有尊严、高质量的援助；
- g. 与特派团综合培训中心密切合作，就通过保护平民机制预防和应对与冲突有关的性暴力提供培训、指导和专门知识；
- h. 支持保护平民顾问制定保护平民战略，其中特别注重保护平民免遭与冲突有关的性暴力。