

# 复杂紧急情况中的军民关系

## - 机构间常设委员会参考文件 -

2004 年 6 月 28 日

### 导言

机构间常设委员会工作组（机构间常委会工作组）在 2004 年 6 月 16 日至 17 日举行的第 57 次会议上核准本文件为机构间常委会参考文件。本文件是对 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”的补充。

本文件由联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）协同机构间常委会成员国、联合国人道主义事务执行委员会（人道执委会）、人道协调厅军民协调科咨询小组（军民协调科咨询小组）以及一些组织的学术审查员及其外地同事共同编写。

本文件没有约束力，仅供人道主义工作者参考，以协助他们针对各国具体情况制定关于特别复杂紧急情况中军民关系的行动指南。在工作环境发生变化、可以提供关于相关事务的新指导时，我们将更新本报告。

本文件第一部分审查了一般性问题以及复杂紧急情况中军民关系的性质与特征。第二部分列出了与军方协调时必须坚持的各项人道主义基本原则与概念，第三部分提出了关于从事军民协调事务的人道主义工作者的实际考虑。

## 目 录

### 第一部分：导言

- A. 初步意见
- B. 本文件的目标和目的
- C. 关键术语定义
- D. 背景

### 第二部分：原则与概念

- A. 人道、中立和公正
- B. 弱势民众获得人道主义援助
- C. 认知人道主义行动
- D. 以需求为基础的非歧视性援助
- E. 人道主义行动中的军民差别
- F. 独立开展人道主义行动
- G. 人道主义工作者的安全
- H. 无害原则
- I. 遵守国际法律文书
- J. 尊重文化与风俗
- K. 冲突各方的同意
- L. 选择最后解决手段
- M. 避免依赖军方

### 第三部分：实际考虑

- A. 建立联络安排
- B. 信息共享
- C. 利用军方资源开展人道主义行动
- D. 利用军事或武装护卫保护人道主义运输
- E. 军民联合救济行动
- F. 为救济目的单独开展的军事行动
- G. 人道主义工作者的一般行为

### 附件：相关文件和网页地址

## 第一部分 引言

### A. 初步意见

1. 在复杂紧急情况中，通常需要区别军事领域与非军事领域：这项区别措施建立在各项国际人道主义法原则的基础上，它区分了战斗人员与非战斗人员，以保护后者免遭武装袭击。但是近几年来，军事力量越来越多地卷入到非战争行动中，包括向地方居民提供救济和服务。与此同时，由于当代复杂紧急情况的性质在发生变化，人道主义界要采取的行动越来越多，该领域内的工作人员也要面临更大的风险和威胁，这有时迫使某些人道主义工作者在个别行动中寻求军事力量的支助或保护。<sup>1</sup>鉴于当地的现实情况，对于人道主义行动越来越有必要开展不同形式的军民协调。

2. 这些事态发展，连同那些以“人道主义”保护为幌子的军事干涉一起，共同模糊了人道主义领域与军事领域的划分，<sup>2</sup>并且有可能混淆两者之间的根本区别。这种情况也引起了对应用人道主义原则和政策以及各项行动等问题的严重关注。此外，这些事态发展也使得人道主义机构与军方之间有必要加强沟通、协调和理解，要求双方彼此了解对方的任务、能力和权限。

3. 因此，人道主义界感到有必要审查军民关系中出现的各种问题，并提出一份参考资料，其内容要比业已制定的个人指导方针更为丰富，或是涉及军民关系<sup>3</sup>中的特别方面，或是涉及特定复杂紧急情况中的军民关系。<sup>4</sup>

### B. 本文件的目标和目的

4. 因此，为了全面加深对军民关系，包括对此种关系中的困难和局限性的理解，应机构间常设委员会（机构间常委会）<sup>5</sup>工作组的要求，编写了本文件。尽管军民关系中出现了众多复杂问题，但是在实现人道主义目标时，对人道主义界而言最重要的仍然是清醒地认识军民关系的本质，普遍了解与军方协调的时机、协调的手段以及避免与军方协调的方式。

5. 本文件有三个目的。首先，一般性地强调复杂紧急情况中军民关系的本质与特征。

---

<sup>1</sup> 仅在近两年里，就已经在不同的复杂紧急情况下向某些人道主义行动提供了军事支助和/或保护，包括在伊拉克、阿富汗、科特迪瓦、厄立特里亚、利比亚、北乌干达以及塞拉利昂。

<sup>2</sup> 关于对“人道主义领域”或“人道主义行动环境”的解释，可见 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”第 3 段。

<sup>3</sup> 关于军民关系特别方面的现有指导方针包括：2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”和 2001 年 9 月“利用军队或武装护卫保护人道主义运输——讨论文件和非约束性指导方针”。

<sup>4</sup> 关于特定复杂紧急情况中的军民关系的现有指导方针包括：2003 年 5 月 8 日“关于联合国工作人员与伊拉克占领国的军队和平民代表之间的相互作用的一般指导方针”，以及 2002 年“与阿富汗军事力量的关系——联合国阿富汗援助团地区协调员和联合国其他工作人员的指导方针”。“关于联合国工作人员与联合国授权的驻利比亚多国部队之间的相互作用的一般指导方针”和 2004 年 4 月 1 日“与驻海地军事力量的关系：对联合国工作人员的指导方针”草案。

<sup>5</sup> 机构间常设委员会工作组（机构间常委会工作组）于 2003 年 3 月在其第 52 次会议上要求人道协调厅“……详细分析当今军事力量与人道主义力量之间的相互作用，据此编写一份关于双方相互作用问题的概念文件”。

其次，审查与军方协调时必须坚持的某些基础性人道主义原则与概念。最后，对从事军民协调工作的人道主义工作者重点考虑的实际问题给予关注。

6. 本文件将作为人道主义工作者的一般性参考资料：他们可参照本文件，根据特殊复杂紧急情况中的具体军民关系制定适当的工作指导方针，例如在 2003 年期间针对利比里亚和伊拉克的情况制定的指导方针。<sup>6</sup>任何实事求是的指导方针都应当重视特定行动的特殊环境，因此必须针对具体情况制定指导方针。

7. 本文件的重点是人道主义机构和正规军事力量（即接受等级指挥链指挥的国家军事力量或区域/政府间组织的军事力量）之间的关系，无论这些军事力量是有武装的还是无武装的，也无论它们是政府武装还是政府间武装。此类军事存在可能包括多种武装力量，例如地方部队或国家部队、多国部队、联合国维和部队、国际军事观察员、外国占领军、区域性军队或其他官方组织的军队。

8. 不同武装力量的任务不同，性质和特征也不同，因此对于彼此相异的武装力量，人道主义界必须给予不同程度的重视，有时甚至必须采取截然不同的应对措施。例如，与占领军<sup>7</sup>打交道时所考虑的问题就和与国家武装、非武装军事观察员或者联合国指挥的维和行动打交道时考虑的问题不同。最重要的是区分人道主义者正在与其交涉的军事集团是否已经成为，或者被认为是冲突一方。必须取得独立的具体文件，才能处理特定环境以及人道主义工作者与上述各种军事行动者之间的关系之必要条件问题，并就此提出建议。可通过不同机制制定这些政策。不过，本文件仅试图处理一般军民关系问题。因此，本文件将不对不同的军事行动者做出区分。

9. 尽管人道主义组织与非政府武装集团、<sup>8</sup>私人武装、保安公司和雇佣军以及任何国家性或国际性警察力量之间的关系都与当今的冲突状态紧密相关，但是本文件将不对其进行分析以避免偏离主题。同理，本文件也不考虑一般性安全问题，包括在日益加剧的全球恐怖主义威胁的压力下面临的行动挑战问题。

### C. 关键术语定义

10. 为了促进对本文件中出现的概念的理解，避免在定义时出现多种可能的解释从而造成混淆，特将本文件中使用的部分关键术语定义如下：

#### **军民协调：<sup>9</sup>**

指非军事行动者和军事行动者之间在人道主义紧急状态下开展的、对于保护和促进

---

<sup>6</sup> 详情见上文脚注 4。

<sup>7</sup> 例如，目前部署在伊拉克的占领国联军。

<sup>8</sup> 与非政府武装集团开展的实地实践将收录于即将出版的《与武装集团的实地谈判实践手册》一书中。该手册将于 2004 年夏天出版，更新本报告时将酌情运用该手册的相关结论和原则。

<sup>9</sup> 该词的定义与 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”中所使用的“军民协调”一词的定义一致。联合国维持和平行动部（维和部）对“军民协调”有不同的定义；见维和部 2002 年 9 月 9 日关于“军民协调政策”的文件。

人道主义原则、避免竞争、使不协调现象最小化以及酌情寻求共同目标而言不可或缺的重要对话和相互合作。其基本战略的范围从共存延伸至合作。协调工作是共同承担的责任，联络和共同培训活动为其提供支持。

#### **复杂紧急情况：**

机构间常委会将复杂紧急情况定义为“因国内外冲突导致政权全面崩溃或严重削弱而在该国、该区域或社会出现的必须采取超出单个机构和/或联合国现行国家方案的任务或能力以外的国际措施来应对的人道主义危机”。

#### **人道主义工作者：**

人道主义工作者是平民，无论是本国的还是国际性的，是联合国人员还是非联合国人员，是政府派遣的还是非政府派遣的，他们都奉行人道主义原则并参与人道主义行动。

#### **军事行动者：**

指正规军事力量，即接受等级指挥链指挥的国家军事力量或区域/政府间组织的军事力量，无论这些军事力量是有武装的还是无武装的，也无论它们是政府武装还是政府间武装。此类军事存在可能包括多种武装力量，例如地方部队或国家部队、多国部队、联合国维和部队、国际军事观察员、外国占领军、区域性军队或其他官方组织的军队。

### **D. 背景**

11. 人道主义工作者与军事行动者的机构概念与文化都有着本质区别，与人道主义界的多样性特征呈鲜明对比的是，军事组织的特征是具有指挥链和明确的组织结构。这两个群体具有不同的任务、目标、工作方式，甚至连使用的词汇也不尽相同。军事行动者必须了解人道主义援助的复杂体系，这一体系中包含国际组织以及与国内工作人员和地方合作者共同工作的地方、国家和国际非政府组织。人道主义行动还在很大程度上依赖于冲突各方的接受。大多数从事人道主义工作的地方行动者在国际工作人员抵达之前就已经在当地开展工作了，而且在国际工作人员离开后，他们还要继续工作。因此，对任何人道主义行动而言，关注当地敏感问题、实事求是以及认知公正和独立都是重要的资源，而且应当让军方知道这一点。另一方面，人道主义工作者必须清楚军方采取超出人道主义范围的行动的不同原因和动机。

12. 在军民关系框架内，人道主义工作者和军事行动者有可能必须在某些情况下进行一定程度的协调。正如第 10 段所阐述的那样，军民协调是人道主义工作者与军事行动者共同承担的责任，它可能以不同的强度和形式出现。当人道主义工作者与军事行动者之间的合作不适当、不及时或不可能时，或者双方没有共同追求的目标时，那么双方就只能各自单独行动。这可被称为某种共存关系，这种关系中的军民协调应致力于使竞争和冲突最小化，以帮助不同的行动者在尽量不影响对方行动的同时在同一地域开展工作。当具备共同目标和一致同意的战略并且

各方都同意共同工作时，就有可能进行合作，此时的协调工作应致力于改进联合努力的效力和效率以实现人道主义目标。

13. 但是，在任何情况下，都必须明确区分军事行动者与人道主义工作者的作用，确认它们各自的能力和范围。这一区分措施不仅隐含于而且依赖于国际人道主义法的各项原则，它对维护人道主义行动的独立性至关重要。人道主义工作者必须在事实上和认识上与军方保持距离，这一点在涉及交战国和某个占领国<sup>10</sup>的代表时尤其重要。与武装冲突一方进行协调时必须非常谨慎小心，保持高度敏感，因为与交战一方有事实上或认识上的联系都有可能对人道主义组织丧失中立和公正，这反过来可能会危及受益人和人道主义工作者的安全，并且危害冲突地区内的整体人道主义行动。因此，一般情况下不得与交战方开展合作——它近似于协调，除非情况极端特殊，而且别无它法，只能以此作为最后求助手段。

14. 但是，不应认为强调区别就是建议人道主义工作者不与军事行动者开展协调。当地的特殊情况以及特定情况下军事行动的性质决定了要采取的协调种类。军民协调的特征可能包括共享某些信息、仔细分配任务以及在条件适宜时共同进行规划。

15. 军方往往有能力协助保护当地的有利环境，以便在相对安全的环境下开展人道主义行动。军方也可能拥有实际手段来提供援助，例如迅速配置大量人员、设备以及后勤补给。但是，人道主义专门知识——包括确认受益人、需要与脆弱性评估、公正中立地分配救济援助以及监督和评估——对于成功地有效开展人道主义行动将仍旧是重要因素。

16. 某个或某些人道主义组织与军方之间关系的性质以及它们在此关系下采取的行动，也有可能影响在同一地区开展工作的其他人道主义机构，甚至有可能影响对人道主义行动的一般认知。例如，某个人道主义组织使用了武装护卫队，这就可能给对同在这一区域的其他人道主义组织的中立与公正的认知带来负面影响。因此，适当的做法是在人道主义工作者之间进行协调，这更有利于形成处理特定复杂紧急情况中的军民关系的共同措施。

---

<sup>10</sup> 见 2003 年 5 月 8 日“关于联合国工作人员与伊拉克占领国军方和平民代表之间的相互作用的一般指导方针”，其中有示例表明与占领国交涉时应遵守的原则和实际考虑，包括被允许的和被禁止的行动中的具体原则与实际考虑。

## 第二部分 原则与概念

17. 所有人道主义行动，包括复杂紧急情况中出于人道主义目的开展的军民协调都必须遵守人道、中立以及公正的原则。本节阐述了这些人道主义原则及其他在规划和实施军民协调时必须遵守的重要原则和概念。

### A. 人道、中立和公正<sup>11</sup>

18. 所有军民协调都必须服务于“人道”这一基本的人道主义原则——即必须处理人类的苦难，无论它出现在何处。在确定人道主义机构是否以及在多大程度上与军事力量协调时，必须警惕与军方的紧密联系甚至是进行联系的想法都有可能造成不利后果，特别是这种联系可能损害中立、公正等人道主义原则；非交战的概念是人道主义行动中立原则的核心；同样，非歧视的观念也是公正原则的关键。但是，在某些情况下，为了实现向需要帮助的人提供保护和援助这一重要的人道主义目标，可能必须采取包括军民协调在内的实用措施。即便如此，仍然必须充分考虑在实用措施与有原则的回应之间寻求适当平衡，以避免与军方的协调危及到人道主义的需要。

### B. 弱势民众获得人道主义援助

19. 人道主义机构必须保持其能力，以援助所有复杂紧急情况所涉区域内的弱势民众并与冲突各方就此进行谈判。必须特别谨慎以确保援助的可持续性。应在促进、确保和维持人道主义援助而不是妨碍这一援助的范围内考虑与军方进行协调。

### C. 认知人道主义行动

20. 向所有需要帮助的人提供人道主义援助时必须保持中立和公正——不得附加任何政治或军事条件，人道主义工作者也不得在争端或政治立场上有所偏袒。这一点关系到人道主义整体努力的可信性和独立性。所有军民协调都必须牢记不得危及人道主义机构开创并维持的地方长期工作网络与信任。

### D. 以需求为基础的非歧视性援助<sup>12</sup>

21. 提供人道主义援助时必须以受特定复杂紧急情况影响的人的需求为基础，同时考虑已经到位准备满足这些需求的地方能力。对此类需求的评估必须独立进行，必须不带任何歧视地提供人道主义援助，不分种族、民族、性别、宗教、社会地位、国籍如何或者与接受国的政治关系如何。必须公平地向所有需要援助的人提供人道主义援助。

---

<sup>11</sup> 例如，联合国大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议规定人道、中立和公正原则是人道主义援助的指导原则。

<sup>12</sup> “国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则”的原则 2 中出现了与“以需要为基础的非歧视性援助”相类似的表述。非歧视性原则出现在多项人权文件中，包括 1948 年《世界人权宣言》；1966 年《公民权利和政治权利国际盟约》；1966 年《经济、社会、文化权利国际盟约》等。

#### **E. 人道主义行动中的军民区别**

22. 任何时候都必须明确地区分战斗人员和非战斗人员——即区分那些积极进行敌对行动的人和平民以及其他没有参加或不再直接参加武装冲突的人（包括病人、伤员、战俘和复员的前战斗人员）。国际人道主义法保护非战斗人员，向他们提供保护以使其免遭袭击。因此，人道主义工作者绝不能将他们自身或他们的工作表现为军事行动的一部分，而且军事人员也必须避免表现得像人道主义工作者。

#### **F. 独立开展人道主义行动**

23. 在所有的军民协调中，人道主义工作者都必须坚持在人道主义行动的开展和指导方面发挥主导作用。无论是实施人道主义行动还是制定人道主义政策，都必须保持人道主义行动和决策的独立性。人道主义组织既不得代表军方执行任务，也不得体现或执行军方的政策。不得妨碍开展人道主义行动的基本必要条件，例如人道主义工作者的行动自由、开展独立评估的自由、挑选工作人员的自由、根据其需求确定援助受益人的自由，或者人道主义机构之间以及与媒体自由沟通的自由。

#### **G. 人道主义工作者的安全**

24. 任何认为人道主义工作者可以在特殊情况下联络军事力量的看法都将危及人道主义工作者的安全，损害他们援助弱势民众的能力。但是，在紧急状态下工作的人道主义工作者必须辨别最迅速、最有效和最安全的措施，以确保向弱势民众提供重要援助物资。采取本措施时必须权衡确保工作人员安全这一首要考虑。只有在无法采用其他的人员安全机制、或者这些机制不充分或不适当时，才可以作为最后措施做出寻求军事保护人道主义工作者安全的决定。

#### **H. 无害原则**

25. 考虑军民协调时必须遵从“无害原则”的指导。人道主义机构必须确保所有潜在的军民协调都不会在政策和执行一级加剧冲突，也不会损害或危及人道主义援助的受益人。

#### **I. 遵守国际法律文书**

26. 人道主义工作者和军事行动者都必须遵守国际人道主义法以及包括人权文书在内的其他国际规范和条例。

#### **J. 尊重文化与风俗<sup>13</sup>**

27. 必须保持对开展人道主义行动的国家和社会的文化、社会结构以及风俗的尊重和敏感性。在具备可能条件并且现实情况允许时，应寻找适当方法以使预期的人道主义援助受益人和/或地方工作人员参与设计、管理并执行人道主义援助，包括让他们参与军民协调。

---

<sup>13</sup> 例如见“国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则”的原则 5 和原则 7。

#### K. 冲突各方的同意<sup>14</sup>

28. 与军方合作有可能危及人道主义行动，但是如果冲突各方均预先认可、同意或承认人道主义行动在某些特殊情况下必须开展军民协调，那么这种危险可能会得以减轻。必须与指挥链上的各级进行交涉，以便通过谈判取得此类同意。

#### L. 选择最后解决办法<sup>15</sup>

29. 必须将利用军事资源、武装护卫队、开展人道主义 - 军事联合行动以及其他明显与军方有关的行动作为选择的最后解决办法。只有在没有相当的非军事措施可供选择并且必须利用军方支助才能解决危急的人道主义需求时，才能采取此类行动。

#### M. 避免依赖军方<sup>16</sup>

30. 人道主义机构必须避免依赖军方提供的资源或支助。对于军方提供的任何资源或支助，在一开始就应明确地限定时间和范围，并提出退出战略，清楚地说明文职人员/非军事方式如何才能在未来开展目前由军方采取的行动。通常只能临时获得军方提供的资源，在有更重要的军事任务出现时，此类支助就有可能被立刻取消，而且没有任何替代支助。

---

<sup>14</sup> 例如见联合国大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议。

<sup>15</sup> 例如见 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”第 7、26、30、33 段以及第 38 段。

<sup>16</sup> 例如见 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”第 29 段。

### 第三部分 实际考虑

31. 本节阐述关于从事军民协调工作的人道主义工作者的主要实际考虑。

#### A. 建立联络安排

32. 应尽早各个级别的军事力量与人道主义界之间建立联络安排和明确的通讯线路，以保障在采取军事行动之前或其进行期间及时、经常地交换某些信息。但是，应谨慎地开展这些行动。无论是向公众提及还是隐瞒人道主义工作者与军事行动者之间存在的直接通讯方式，都可能使公众怀疑和/或错误地推断这一通讯的性质。鉴于有可能影响对人道主义行动的看法，因此在某些时候，合理的做法是不宣传或不公开人道主义界与军事力量之间的联络安排。很明显，此类决定必须与确保对当地民众和受益人的问责制、透明度和公开性的需要相平衡。

33. 联合国系统内有许多主动行动致力于培养从事军民事务和复杂紧急情况下实际联络安排的人道主义工作者。其中包括由人道协调厅军民协调科（CMCS）组织的联合国军民协调（UN CMCoord）上岗培训班。军民协调科还根据特定的内容和任务举办了部署前培训和讲习班。

34. 除了人道协调厅部署的联合国军民协调官以外，联合国各机构还有可能部署军事联络官处理特定部门和行动的军民事务，维持和平行动部也有可能部署军民联络官。待联合国联合后勤中心这一机构间机制成立后，它也会在行动的后勤保障方面发挥军民协调作用。

提出的问题：<sup>17</sup>

- 应如何实施人道主义界与军方之间的联络安排：秘密进行还是公开进行？
- 公众如果知晓此类联络安排将会对人道主义行动的中立性和公正性产生怎样的影响？
- 在继续理解军方与人道主义工作者之间的区别的同时，如何确保军民联络安排的透明性？
- 如何防止错误看待和推断军民联络安排的性质和目的？
- 在何种情况下才能要求正式的联络安排？何时才是保持特殊联络的较好时机？
- 军民联络部门的适当规模和结构？
- 如果有机会的话，人道主义界和军方的联络官应在何时合用同一设施？

#### B. 信息共享

35. 作为一项原则，人道主义组织在履行其任务时收集的所有可能危及人类生命或破坏人道主义组织的中立性和公正性的信息都不得共享。

---

<sup>17</sup> 在制定特别复杂紧急情况下军民关系指导方针时将处理这些问题。

36. 但是，为了向需要帮助的人提供保护和人道主义援助，有时可能必须与军事力量共享信息。特别是，应当与适当的实体组织共享那些可能对平民和/或人道主义工作者的安全造成影响的信息。人道主义工作者和适当的军事行动者之间共享的信息可能包括：

- 安全信息：与平民的安全相关的信息以及与行动领域的安全状况相关的信息；
- 人道主义场所：在军方行动区域内协调人道主义工作者和设施；
- 人道主义行动：指人道主义的方案和意图，包括为了协调已规划的行动，避免意外打击人道主义行动，警示相冲突的行动而制定的人道主义运输队和空运的路径与时机；
- 排雷行动：与排雷行动相关的信息；
- 人口转移：关于重大的平民转移的信息；
- 军队的救济行动：关于军队采取的救济努力的信息；
- 开展打击后的信息：关于打击地点的信息和关于军方在援助重点区域以及规划人道主义救济和扫除地雷/未爆弹药行动期间使用的爆炸物的信息。

提出的问题：

- 应当/可以共享哪些信息，与谁共享？何时共享？
- 如何区分对人道主义目的而言可能会很重要的信息与可能具有政治、军事或经济敏感性的信息？
- 如何确定哪些信息可能有利于人道主义目的，哪些信息的确有利于人道主义行动？例如，如何确保关于人口转移或援助受益人的信息不会被错误地用于军事目的？
- 是否应当与其他军事和/或政治集团共享那些与某个军事集团共享的信息？关于敏感信息，如何确保对共享信息的双方都不偏不倚？
- 应在何时以及如何核实军方提供的信息？

#### C. 利用军方资源开展人道主义行动

37. 只有在特殊情况下才能作为最后解决手段利用军方资源支助人道主义行动。但是，认识到当非军事/人道主义的能力不够或者无法及时满足紧急人道主义需求时，可能会根据 2003 年 3 月“在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针”（“军事和民防资源指导方针”）<sup>18</sup>来部署包括军事空运在内的军事和民防资源。除“最后解决手段”<sup>19</sup>原则以外，军事和民防资源指导方针的重要准则还包括：（1）能力惟一性——不存在相当的非军

---

<sup>18</sup> 军事和民防资源指导方针的全文可从本文件最后的附件所载的网址上获得。

<sup>19</sup> “最后解决手段”定义如下：“只有在没有相当的非军事措施可供选择并且必须利用军方资源才能解决危急的人道主义需求时才能请求军事支助。因此军事支助无论在能力还是在可用性上都必须是惟一的。”（见军事和民防资源指导方针第 7 段。）

事资源可供选择；（2）紧迫性——紧急任务迫在眉睫，必须立即采取行动；（3）明确的人道主义指示——以非军事的手段控制利用军事资源；（4）时限——明确限定用于支助人道主义行动的军事资源的时间和规模。

38. 作为原则问题，不应利用正在激烈战斗的交战国或交战单位的军事和民防资源支助人道主义行动。<sup>20</sup>当正在进行对抗行为时，必须区分对抗区域内的行动和该区域外的行动。在对抗区域内，一般不应利用军事资源实现人道主义目的。只有在极端特殊的情况下，才能酌情考虑在对抗区域内利用交战方的军事资源。特别是，当不能援助或者不能以其他任何方法接近高度弱势民众时，可以采取这种措施。在对抗区域外，可以根据前述原则和指导方针利用对抗方的军事资源。但是，应优先考虑利用非对抗方的军事资源。

39. 任何利用军事资源的人道主义行动都必须保持其非军事的性质与特征。尽管军方控制着军事资源，但是整体的人道主义行动仍然必须处于主管人道主义机构的整体管理和控制之下。必须明确地识别已经被人道主义机构控制的军事和民防资源，以及绝对专用于人道主义目的的此类资源，将它们与用于军事目的的军事资源区分开来。

提出的问题：

- 由谁来规定最后解决办法，最后解决办法的确切标准是什么？
- 如何确保利用军事资源的人道主义行动的信誉和安全？如何保持地方人民对此类行动的信心？
- 如何确保人道主义工作者即使在利用军事资源作为唯一可行手段时，也始终在人道主义工作中发挥领导作用并进行指导。

#### D. 利用军事或武装护卫保护人道主义运输

40. 为了人道主义运输或行动而使用军事或武装护卫是个高度预防性的措施，只有在特殊情况下才能个别采取这一措施。不得由政治或军事当局做出请求或接受使用军事或武装护卫的决定，此类决定必须由人道主义组织单独根据人道主义准则做出。如果根据当地的情况需要为了人道主义目的而利用军事或武装护卫，此类行动也应接受机构间常委会于 2001 年 9 月核准的各项原则的指导。<sup>21</sup>

提出的问题：

- 应当由谁提供护卫（联合国部队、其他国际部队、政府部队、非国家行动者的部队、还是保安公司提供的武装保镖）？
- 如何确保人道主义行动不会变得依赖于军事护卫——以至于离开军事护卫就不能开

---

<sup>20</sup> 见军事和民防资源指导方针第 25 段。

<sup>21</sup> 见 2001 年 9 月机构间常委会关于“为人道主义运输利用军事和武装护卫”的讨论文件及非约束性指导方针。本文件由机构间常委会批准，由联合国法律事务厅审查。

展工作？

- 如何确定护卫的能力、信誉和威慑手段？
- 如何护卫行动本身就是一种不安全的潜在来源，我们如何做出决定？
- 如何确保利用武装护卫所带来的短期利益不会造成长期损失，使得人道主义行动丧失中立性、公正性、独立性甚至可信性？

#### E. 军民联合救济行动

41. 任何人道主义机构和军事力量联合开展的行动都有可能对人道主义机构的公正性和中立性造成负面影响，并因此影响它们在整个复杂紧急情况中的行动有效性。所以，在确定任何军民联合合作时都应当详细评估当地的实际需求，并审查及时回应这一需要的非军事人道主义的能力。当必须与军方联合采取行动时，也只能将其作为最后解决办法，而且必须遵守前述“军事和民防资源指导方针”中规定的各项原则。

42. 必须意识到军方的目标、利益、计划表以及重点都与人道主义界不同。一旦军方的任务发生变化、部队转移或者受援助群体不合作，由军事力量实施的救济行动就有可能受限制或者被取消。军方还有可能主要根据其目标和任务而不是当地居民的需求来实施救济行动。

提出的问题：

- 当军民联合实施人道主义行动时，如何才能保持人道主义行动的公正性和中立性？
- 考虑到所有需要援助的平民以及人道主义工作者的安全，军民联合行动应涉及那些问题？
- 如果联合行动开始之后军方突然被重新部署另外的任务或者去往他处，那么将产生何种后果？

#### F. 为救济目的单独开展的军事行动

43. 即使完全出于“人道主义”的意图，军事力量开展的救济行动也可能危害或严重削弱非军事行动者做出的整体的人道主义努力。其他冲突方或者救济受益人可能既不愿也不能区分军方提供的援助和人道主义机构提供的援助。如果人道主义援助被认为是具有选择性的和/或不公正的，那么就可能对人道主义工作者援助某些地区的能力或者他们自身的安全造成严重影响，甚至对该区域及其他发生危机地区的常设人道主义机构造成长期损害。军方提供的援助容易受到政治因素和/或目标的影响，而且军方在选择受益人和确定其需求时所凭借的标准也有异于人道主义机构所持的标准。

44. 由于上述原因，应坚决制止军事力量扮演人道主义援助提供者的角色。在涉及人道主义工作者时，军方的作用应被限制为协助开创安全的运作环境以帮助开展人道主义行动。在必要时，应利用外交努力向政治和军事主管当局解释和重申人道主义界在此方面的关注。

45. 但是，有可能出现极端特殊的情况，这就必须选择采取最后解决办法，由军方开展救济行动。在军方是当地的惟一行动者或者人道主义工作者缺乏回应平民的紧急需求能力和/或资源时，这种特殊情况可能出现。

提出的问题：

- 人道主义机构可以采取何种方法制止军方单独采取开展救济行动？可能性如何？
- 在何种情况下才能承认存在例外状况？例如，如果只有交战方才能接触到弱势民众并减轻其遭受的极度苦难？人道主义界是否应提倡军事力量参与处理此类特殊情况？
- 如果由军方开展救济行动，那么人道主义界应与其建立何种协调安排？

#### G. 人道主义工作者的一般行为

46. 无论何时都应强调人道主义援助的独立性和非军事性。必须明确地将人道主义工作者的身份、职责和作用与军事力量区分开来——即乘坐有明显标志的车辆、工作人员佩戴明显标志，在救济物资上做明显标志等。在人道主义组织的建筑物或运输设施中不允许存在武器。人道主义工作者不得乘坐军方车辆、飞机等运输工具，除非是作为最后解决办法或者出于安全原因。人道主义工作者不得穿戴任何类似于军服的服装。不遵守这一区别就有可能危及人道主义行动的中立性和公正性，并因此威胁到人道主义工作者的安全保障。

提出的问题：

- 如何解决人道主义工作者与军事行动者之间关于军民协调方面的观念分歧？由谁解决？
- 考虑到在培养良好的公众印象和看法方面所需要的敏感性，应如何处理公共活动（电视、录像、典礼、集会、社交集会以及军方主办的活动等）？

## 附件：相关文件和网页地址

### 相关文件

《在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针》

（2003 年 3 月）

《利用军事或武装护卫保护人道主义运输——讨论文件和非约束性指导方针》

（2001 年 9 月 14 日）

《关于联合国工作人员与伊拉克占领国的军队和平民代表之间的相互作用的一般指导方针》

（2003 年 5 月 8 日）

《与阿富汗军事力量的关系——联合国阿富汗援助团地区协调员和其他联合国工作人员的指导方针》（2002 年）

《关于阿富汗特派团综合工作队在过去的冲突期间为联合国人道主义行动利用军事空运的指导方针》（2001 年 11 月 7 日）

《维持和平行动部军民协调政策》（2002 年 9 月 9 日）

所有上述文件及本参考文件《复杂紧急情况中的军民协调》均可在下列网址上找到：

**<http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>**