

动用军事和民防资产□MCDA□

29 四月 2025

關鍵點

- 存在国际公认的联合国全系统政策和准则，以及专职的难民署军民协调联络人，可以支持难民署的紧急行动部门就动用军事和民防资产□MCDA□作出决定
- 在人道主义背景下动用MCDA只能作为最后手段
- 在这种背景下，最后手段意味着迫切需要拯救生命的干预措施，而常规/非MCDA方案无法满足这种需求，无法支持提供人道主义援助
- MCDA的部署必须始终是对民事（人道主义）能力的补充，具有针对性，并在时间和范围上有所限制，以避免产生依赖性
- 部署MCDA的请求必须通过RC/HC提出，并得到HCT成员组织的支持，因为这将影响到所有人道主义行动者
- 如果不谨慎处理，动用MCDA的决定有可能对人道主义行动者的中立性、公正性和行动独立性产生负面影响
- 使用军事和/或武装护送力量并由军事和/或武装行动者提供安全保障（静态或巡逻）时，应特别留意与协议相关的问题。这仍然属于动用MCDA

1. 概述

根据1994年《奥斯陆指导方针》的定义，军事和民防资产□MCDA□“包括外国军事和民防组织为国际救灾援助提供的救灾人员、设备、物资和服务。此外，为本项目之目的，民防^{*}组织系指在一国政府控制之下发挥1949年《日内瓦四公约》第一附加议定书第61段所列各项职能的任何组织。”如果这些力量受联合国指挥，则称为联合国军事和民防资产□MCDA□

过去，在复杂的紧急情况中，军事和非军事领域是有区别的。然而，在近代历史中，军队越来越多地参与战争以外的行动，包括向当地居民提供救济和服务。与此同时，由于现代复杂紧急情况的性质不断变化，人道主义界面临着日益增多的行动挑战，其实地工作人员也面临着更大的风险和威胁，这有时迫使他们中的一些人根据具体情况寻求军队的支持或保护。因此，当地的实际情况逐渐要求在人道主义行动中进行各种形式的军民协调。

2. 與應急行動的相關性

复杂的紧急情况通常意味着高度不安全、关键基础设施受损、缺乏基本服务以及大量人道主义需求。在任何紧急行动环境中，都可能有多数行动者被要求提供援助或支持，在政府当局和人道主义行动者等传统民事提供者可能无法开展行动的冲突或自然灾害地区，军队和其他武装行动者可能是提供支持的唯一选择。

必须指出，如果人道主义和军事部门都在努力提供相同的援助并且管理不善，这很可能会侵蚀人道主义空间，损害有原则的人道主义行动。这可能导致包括难民署在内的人道主义者成为交战方的直接目标，并被拒绝接触受影响的人群，还可能影响其他人道主义行动，导致受影响的人群成为交战方的直接目标。

在参与军事行动或动用军事和民防资产之前，除了立即提供救生支持之外，还必须认真考虑诸如观念、人道主义工作者和我们所关注人员的安全等因素。最终，决策者必须权衡人道主义者面临的风险及其在当前和未来有效开展行动的能力，以及受影响人群的迫切需求和动用MCDA的必要性。

3. 主要指導

指导决策的基本政策、原则和/或标准

国际社会通过动用军事和民防资产磋商小组与机构间常设委员会[IASC]就人道主义界和军事界之间的互动商定了以下主要指导文件：

1. “[奥斯陆指导方针：在救灾中使用外国军事和民防资源的准则，2007年11月](#)”：在和平时期发生自然、技术或环境紧急情况之后，动用MCDA为人道主义应急行动提供支持。
2. “[在复杂紧急情况下动用军事和民防资产支持联合国人道主义活动的指导方针，2003年3月](#)”：在武装冲突或复杂的紧急情况下动用MCDA
3. “[机构间常设委员会《关于武装护送人道主义车队不具约束力的准则》，2013年2月](#)”：分别适用于灾害和复杂的紧急情况，旨在帮助人道主义行动者充分考虑使用武装护卫队来协助开展人道主义行动的影响，为确定是否和何时使用武装护卫队以及如何有效地使用武装护卫队提供了一个框架。
4. “[机构间常设委员会《关于军民关系和使用军事资产的指导和运作原则》，2004年6月](#)”：参考

文件，着重介绍了复杂紧急情况下军民关系的性质和特点、人道主义者与军事行为者打交道时必须坚持的原则和概念以及实际考量。

在寻求支持和/或与军事行动者接触以确保在紧急情况或灾害环境中提供人道主义援助之前，必须先了解如何和何时应用这些准则以及如何实施这些准则。

关于动用军事或民防资产的考量

- ☒ 审查与环境（灾难或复杂紧急情况）相关的政策、原则和/或标准
- 应根据联合国大会第46/182号决议，按照**人道、中立和公正**的原则进行考虑。因此，交战部队或积极参与战斗的部队的军事和民防资产不得用于支持人道主义活动。
- 人道主义/驻地协调员必须与人道主义国家工作队[HCT]协商并征得东道国政府而非政治当局的同意后，完全根据人道主义标准提出动用军事资产的请求。
- 人道主义机构应将使用MCDA作为最后手段，即只有在所需时间内没有其他可用的民事替代方案来支持人道主义紧急需求的情况下，才能够动用MCDA
- ☒ 使用军事资产的人道主义行动必须保持其民事性质和特点。虽然军事资产仍将由军方控制，但整个行动仍必须由负责的人道主义组织全面领导和控制，并最终由人道主义协调员全面控制和授权。
- 人道主义工作应由人道主义机构执行；只要军事组织在支持人道主义工作方面可以发挥作用，就应该尽可能不提供直接援助，以便明确区分人道主义和军事利益攸关方的正常职能和作用。
- 若要动用MCDA应从最开始就对动用时间和规模加以限制，并且必须具有明确的退出战略，明确规定其承担的职能今后如何由文职人员承担。
- 提供军事人员支持人道主义行动的国家应确保军事人员遵守《联合国行为守则》和人道主义原则。
- 人道协调厅[OCHA]负责人道主义军民协调[UN-CMCoord]以确保在救灾和人道主义援助行动中恰当并有效地利用军事和民防资产。为此，它必须建立UN-CMCoord机制，以促进实地的互动与合作，并在同时坚持[人道主义原则](#)并保护人道主义空间，以便配合人道主义协调员并与UNCT进行协调。

如果已证明所有其他资源都已不足、用尽或不可用，则联合国机构，包括难民署或受影响国家的政府（通常通过驻地/人道主义协调员）可通过OCHA军民协调科[CMCS]申请动用MCDA在OCHA没有派驻人员的地方，请难民署各办事处与难民署外勤安全处的军民协调[UN-CMCoord]联络人联系。

如果联合国会员国提供MCDA援助，则必须与驻地/人道主义协调员协商并仔细考虑此事，因为虽然短期内可能会产生积极影响，但与军事行动者合作所产生的影响和人们对此合作的看法可能会产生长期的破坏性影响，特别是在相关行动者可能是冲突一方的复杂紧急情况下。

同样重要的是，应了解MCDA协商小组定义的“最后的手段”这一概念。只有在没有类似的民事替代方案并且只有动用军事或民防资产才能够满足重大人道主义需求的情况下，才应请求外国军事和民防

资产。因此，军事或民防资产的能力和可用性都必须是独特的。军事和民防资产应视为补充现有救济机制的工具；在受影响国家做出请求或征得其同意以后，原则上应根据国际援助呼吁书提供。

在是否使用MCDA的问题上，必须考虑所请求的是军方提供直接人道主义援助还是间接人道主义援助，这二者对世人如何看待人道主义中立性、公正性和人道性会产生不同程度的影响：

- **直接援助**是直接面对面地向受影响者分发物品和服务，非常引人注目，因此与提供人道主义援助直接相关，从而会给人道主义行动者带来很高的声誉风险。
- **间接援助**至少离民众有一步之遥，因此不太引人注目，但仍可能与人道主义援助有关（例如用军用车辆运送救援物资或人员），需要谨慎处理。
- 通过MCDA提供的**基础设施支持**可以以一种几乎不引人注目或与人道主义行动无关的方式促进救援工作，因为其他人（如东道国居民）也从中受益，如道路维修、空域管理、水处理等。

许多紧急情况可能已经部署了军事力量，人道主义团体可能被视为在与军事力量并肩作战，在联合国维和行动中尤其如此。在可能已经部署有军事力量的地方，人道主义协调员必须明确规定国家行动的军民协调准则。应与UNCT/HCT协商以后制定这些准则。在可能的情况下，成立军民协调小组可以解决和化解军队可能已经入场支持民众的问题。

除非相关国家之间另有协议或受国际协议的管制，否则应免费向受影响的国家或接收机构提供外国MCDA援助。原则上，在海外救灾任务中使用MCDA所涉及的费用不应使用国际人道主义或发展活动的专用资金，而应使用其他的资金。

以下关键问题有助于在总体上指导动用MCDA的决定：

- 提供MCDA的国家/实体是否也是冲突的当事方？
- 根据需要，军事或民防部门有能力完成任务吗？
- MCDA需要调用多长时间？
- 是否可以在没有武器或额外安全部队的情况下部署MCDA？
- 这种联系将如何影响联合国工作人员和其他人道主义工作者的安全？
- 这将如何影响人们对联合国中立性和/或公正性的看法？
- 需要哪些控制和协调计划？
- 如何以及何时做到重新由民事机构负责？
- 从中长期来看，对我们关注的人员、其他人道主义行动者和人道主义行动有何影响？

关于使用武装护卫队支持人道主义车队的考量。

2013年，机构间常设委员会《关于武装护送人道主义车队不具约束力的准则》旨在在联合国和非联合国机构中采取[安全风险](#)管理程序，协助决定何时以及如何使用军队或其他形式的武装力量来护送人道主义车队。这些准则考虑到了人道主义行动环境中的行动者越来越多，而按照原则采取人道主义行动的难度也日益增加。联合国安保管理小组和UNCT/HCT应讨论使用武装护送力量的问题，并同样应

审视使用武装护送力量的短期和长期影响。

武装护送人道主义车队的这些准则仅仅针对人道主义车队，无意为营地和定居点的安全或保护平民确定相关要求。

关于使用武装护送力量，必须考虑以下因素，并应通过安全风险管理体系确定此事：

- 该方案很重要吗？
- 护送人员会提供适当的安全保障吗，还是可能危及人道主义者的安全保障？
- 这种做法可持续吗？
- 存在使用武装护送的替代方法吗？

联合国人道主义机构必须避免依赖军事资源，在考虑使用军事和民防资产时，决策者必须权衡人道主义工作者当前和未来所承受的风险与有效行动的能力，以及是否应迫切地满足受影响人口的需求。

动用MCDA

- 了解您的业务环境：是属于和平时期的自然灾害、不安全环境还是属于复杂的紧急情况？
- 完成方案关键程度审查并记录PC1级活动。
- ☒ 理解将动用MCDA作为“最后手段”这一概念，并分析给定情况是否与这一定义相符。
- ☒ 明确部署MCDA的具体目标、范围和时限，以及MCDA的援助是直接的还是间接的。
- ☒ 审查将提供哪些MCDA□它们的独特优势是什么，涉及哪些风险。
- ☒ 评估在与提供MCDA的实体合作时如何保持人道主义援助的中立性、公正性和独立性。
- ☒ ☒ ☒ ☒ 考虑到所有人道主义行动者面临的声誉风险，征求行动/地区内所有机构的意见。
- 如果UNCT和/或HCT同意在特定情况下使用MCDA□则通过RC/HC提出申请。

-  让CIMIC机构参与同MCDA提供实体的沟通和协调，确保恪守联合国价值观和人道主义原则。
- 使用MCDA后完成审查和经验教训报告，并与HCT和难民署FSS军民协调联络人分享。

4. 鏈接

[OCHA CMCoord](#)

5. 主要聯繫人

联合国难民署应急、安全和供应司外勤安全处[FSS, DESS]高级外勤安全干事或联系该国的OCHA CMCoord干事