

ICRC关于人道准入的问答 及术语汇集¹

.....

相当多的国家已成为武装冲突（无论是国际性还是非国际性）的战场，饱受冲突的痛苦和蹂躏，主要给平民居民带来巨大影响。确实，平民继续成为国家和非国家武装团体实施的违反国际人道法（以下简称“人道法”）行为的主要受害者。敌对行动中反复发生的违法行为包括蓄意且无差别地攻击平民、毁坏平民赖以生存的基础设施和物品，以及强迫平民居民流离失所。平民缺乏基本的补给和服务（诸如食物、饮水和医疗）的情况比比皆是。

保障平民居民安全和福祉的首要责任在于国家和冲突的参与方。此外，诸如红十字国际委员会（ICRC）等公正的人道组织，也可以提供服务并被授权采取救济行动以援助武装冲突的受害者。这些组织的补充性角色对于那些受武装冲突影响的人往往至关重要。

ICRC是一个公正、中立且独立的组织，其特有的人道使命仅限于保护武装冲突及其他暴力局势受害者的生命和尊严，并向其提供援助。为了能完

1 编者说明：为了本《评论》的目的会对原始文本进行一些编辑，可在线获取原始文本，网址：www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/humanitarian-accessicrc-q-and-a-lexicon.htm（所有互联网资源均访问于2014年6月）。本《评论》中有关这一主题的文章，see also Felix Schwendimann, “The legal framework of humanitarian access in armed conflict”, Vol. 93, No. 884, December 2011, pp. 993–1008; Emanuela-Chiara Gillard’s “The Law Regulating Cross-Border Relief Operations”, Vol. 95, No. 890, Summer 2013, pp. 351–382; Françoise Bouchet-Saulnier, “Consent to Humanitarian Access: An Obligation Triggered by Territorial Control, Not States’ rights” in this issue of the journal.

成其使命，像任何其他公正的人道组织一样，ICRC需要进入受暴力影响的地区以抵及需要保护和援助的人。这种亲临一线的做法对于独立地评估受害者的需求并以一种公正的方式解决这些需求来说至关重要。

在武装冲突局势中，能够接触到受害者受到人道法的规制。武装冲突的所有参与方都必须尊重规制人道准入的人道法规则。在这一框架中，诸如ICRC等公正的人道组织提供服务不能被解释为干涉国家的内部事务，也不能被解释为承认或支持冲突的一方。

然而，武装冲突的参与方有时明确拒绝人道组织进入所有或某些地区。他们还可能默示/间接地阻止人道准入，譬如通过建立法律、行政和其他实践上的障碍来阻碍人道行动。在其他情况下，缺乏最低限度的安全条件也会阻碍人道工作者接触到有需要的人。这种不安全最糟糕时可能演变为对人道工作者的直接威胁和攻击。

近年来对准入进行限制的主要原因各不相同。其中之一是，在过去的数年中，人们日益认为人道援助已变得越来越政治化。

这就是为什么ICRC持续不断地努力提醒有关各方并使他们确信，ICRC的人道行动无关政治并且在一切情况下都遵守中立、公正且独立的原则。多年来，该组织还反复呼吁尊重涉及人道准入的人道法规则。

以下是一个简短的问答章节，随后是一个更详细的术语章节，提供了人道法规则中所使用的有关人道准入的关键表达和术语的含义。

关于人道准入的问答

1. 限制人道准入的原因是什么？

对准入施加制约或限制可能出于诸多不同的原因。首先，与安全有关的担忧是限制准入的主要因素之一。如果敌对行动正在进行，或者故意以人道救济行动为攻击目标时，那么想抵及有需要的人群是极端困难的。安全局势可能导致人道组织在特定情况下暂停行动或缩减行动的规模，或者雇佣安保人员。这一问题凸显了尊重并保护人道救援人员的义务是多么重要。

其次，在某些情况下，不同意开展人道行动或对实施救济的方案施加限制还可能是军事战略的一部分，该战略旨在剥夺对手和/或平民居民的重要补给。

对人道准入另一个重要的制约是近年来日益有人认为人道援助已变得越来越政治化。这显然是由于围绕“人道干预”或“保护的责任”的概念的讨论，而对这些概念国际社会尚无一致意见，且不应将它们与人道活动相混淆。²此外，某些国际行动采用了“整合”或“综合”方法，将政治、军事和人道目标糅杂在了一起。

在某些情况下，这些发展引发了对人道行动者真实目的的质疑，并破坏了对这些行动者的认识和信心。因此，在说服武装冲突参与方相信其真实意图——即向有需要的人提供人道救济或者开展无关政治或军事目的的有关保护³的对话——方面，人道组织正经历着更大的困难。这些有关人道行动的质疑导致某些武装冲突参与方限制或禁止人道准入，或者更糟糕的是，使人道工作者面临威胁或攻击。

2. ICRC如何解决这些准入限制？

ICRC一直就这些将政治、军事和人道目标杂糅在一起的方法带来的风险提请各方注意，并且让自身远离这类倡议，尤其是这些倡议在两极分化的环境下得以实施的时候。为了维持其独立、中立且公正的人道行动，ICRC一直承诺于其与众不同的方法，即在以保密的形式与所有相关参与方进行有建设性的对话并建立联系，以增进对其活动的信任和支持，并就这些活动与这些参与方达成协议。

2 有关“人道活动”概念的更多细节，见下文的术语集。

3 ICRC将保护定义为：“为了维持武装冲突受害者的生命、安全、人格尊严、身体和精神健康……，保护旨在确保当局和其他行为体履行其义务并维护个人权利。它还要尽力预防或阻止对国际人道法或其他法律体系或在这些情况下保护人的基本规则的实际或可能的违反。它首要关注违法行为的成因或环境，处理那些应负责的人或那些可以影响违法行为的人，其次关注违法行为的后果。”ICRC的“保护活动”依照四项主要的指导原则来开展：中立且独立的方法；对话和保密；ICRC行动的全面和多领域特性；寻求结果和影响。See “ICRC Protection Policy”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, No. 871, September 2008, available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-871-p751.htm.

显然，该方法旨在说服参与各方遵守其法律义务，且接受ICRC的人道活动，诸如探视被剥夺自由的人。要是ICRC被视为在追求政治目标或者ICRC在未取得相关冲突参与方同意的情况下行事，后一类型的活动以及ICRC所寻求的对话当然就不可能实现。

ICRC呼吁所有武装冲突参与方尊重人道法并提醒他们牢记《日内瓦公约》已得到普遍批准，这表明国际社会一致同意援助并保护平民居民免受冲突影响的义务，以及武装冲突期间如果那些居民有需要时，有义务为开展公正行动的人道行动者提供准入。在被授权的情况下，ICRC还提醒各国其已经承诺承担确保尊重《日内瓦公约》的义务。这意味着所有国家都必须在其权限范围内采取一切措施停止违反人道法的行为，譬如通过对那些违法行为人施加影响。

3. ICRC在跨境行动中的立场是什么？

通过与所有相关参与方对话，同时根据当地的实际情况，ICRC寻求公正地满足它所发现的需求。“跨境”行动只是其他各种抵及有需求的人的途径中的一种。

就其本身而言，ICRC一直认为跨境行动具备可能性，只要是在完全透明的情况下与武装冲突参与方以及其他相关国家合作开展。就这一点而言，“跨境行动”本身并非人道法的术语。它只是构成一种人道救济行动的形式，如同任何其他公正的人道行动一样受相同的人道法规则的规制，显然也需要有关国家的同意。⁴

因此，ICRC力求在有关国家的同意下开展行动，包括有关的邻国在内。依据这种同意开展行动对ICRC来说，是确保有效的行动、且避免其团队遭受不必要的安全风险的最好的方式。

⁴ 有关规范人道准入的这些人道法规则的更多细节，见问题5和6以及下文的术语集。

4. ICRC对人道准人的关注是最近才开始的抑或与具体的局势相关？

ICRC在其世界范围内正在开展工作的武装冲突的局势中反复呼吁尊重人道法的规定。近年来，ICRC公开表示需要向那些在全世界许多冲突局势中需要的人提供安全、迅速且无阻碍的人道救济。对准入和尊重人道使命的一般性呼吁还在国际红十字与红新月运动的会议上以及其他国际场合被反复提及。⁵

尽管有这些呼吁，由于安全风险（工作人员遭受威胁或攻击）、禁止准入和各种政治、法律或现实上的限制（地理限制、某些类型活动的缩减和/或行政障碍），公正的人道组织在接触武装冲突局势中脆弱群体时正经历日益增长的困难。这些限制严重妨碍着它们开展行动的能力。最终，这意味着武装冲突的受害者不是总能够获得到他们有权享有的诸如食物、庇护所、饮水、医疗等基本援助，并看到他们的保护问题得到解决。

5. 涉及人道准入的人道法规则是什么？⁶

通过批准《日内瓦公约》及诸如《附加议定书》等其他人道法条约，各国已承诺善意履行其法律义务，尤其是尊重并确保尊重人道法。⁷

人道法条约和习惯人道法包含有关救济和保护那些有需要之人的具体规则⁸，无论他们是平民、伤病战斗员还是任何其他类型的武装冲突受难者。

5 See Council of Delegates, Resolution on Humanitarian Assistance in Situations of Armed Conflict, 1991; Council of Delegates, Resolution on the Principles of Humanitarian Assistance, 1993; International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution on Protection of the Civilian Population in Periods of Armed Conflict, 1995; International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Plan of Action for the Years 2000–2003, 1999; International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 2, “4-Year Plan of Action”, 31C/11/R2, 28 November–1 December 2011; ICRC, “Protection of Civilians: ICRC Statement to the UN Security Council”, 22 August 2013, available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/2013/08-19-civilans-un-security-council.htm.

6 另见术语集以及下文中相关人道法规定的列表。

7 四个《日内瓦公约》共同第1条。

8 在非占领局势的国际性武装冲突中，最相关的人道法规定是：四个《日内瓦公约》各自的第9、9、9、10条；《日内瓦第四公约》，第17条和第23条；《第一附加议定书》，第68-71条和第81条；在占领的局势中，最相关的规定是《日内瓦第四公约》第59条和第61条以及《第一附加议定书》第69条和第71条。最后，在非国际性武装冲突中，相关的规则是共同第3条第2款和《第二附加议定书》第18条。另见让-马里·亨克茨与露易丝·多斯瓦尔德-贝克：《习惯国际人道法第一卷——规则》，法律出版社，2007年版（以下简称ICRC《习惯国际人道法研究》），国际性和非国际性武装冲突中均适用的规则55和规则56。

取决于冲突的性质（占领、非占领情况下的国际性武装冲突还是非国际性武装冲突），尽管这些规则略微有些不同，调整人道准入的人道法框架主要围绕四个主要阶段：

1. 武装冲突各方承担满足其控制之下的居民需求的首要责任；
2. 公正的人道组织有权提供服务以开展人道活动，尤其是受武装冲突影响的居民的需求未获满足的情况下；
3. 在武装冲突局势下开展公正的人道活动应取得相关冲突参与方的同意。⁹依据人道法，如果其控制之下的居民需求未得到满足，有关冲突各方必须同意开展此类活动；且
4. 一旦各方同意了开展公正的人道救济行动，武装冲突各方以及并非武装冲突之一方的所有国家必须允许并为这些救济行动在其控制之下快速且无阻碍地通过提供便利。

其他相关的人道法规定就是那些与尊重并保护人道和医务救济人员及物体有关的规则¹⁰，及禁止使用使平民陷入饥饿为作战方法的规定。¹¹

6. 人道法规则本身为人道准入施加了限制吗？

人道法并未向所有公正的人道组织提供不受限制的准入权以无条件地开展每一种活动。人道法首先要求一个公正的人道组织提供服务必须得到有关冲突参与方的接受，在前者于后者控制的领土内开展行动之前。¹²不过，有关各方同意在其领土内的救济方案，依据人道法，该决定并非任意性的。¹³

9 在非国际性武装冲突局势中，人道法只要求作为冲突一方的国家表示同意。术语集中提供了关于这个同意的概念的更多细节。

10 在国际性武装冲突中，最相关的人道法规定是《第一附加议定书》，第12、15、21条和第70-71条。在非国际性武装冲突中，最相关的人道法规定是《第二附加议定书》，第1条和第11条1款。另见ICRC《习惯国际人道法研究》，规则25和规则28-32。

11 在国际性武装冲突中，最相关的人道法规定是《第一附加议定书》，第54条第1款。在非国际性武装冲突中，最相关的人道法规定是《第二附加议定书》，第14条。另见ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则53。

12 如果武装冲突各方直接请求公正的人道组织开展活动，当然可由此推定其同意。

13 规范同意问题的人道法规则，在范围和措辞上都各不相同。例如，在占领局势中，《日内瓦第四公约》第59条规定“如占领地全部或部分居民之给养不足时，占领国应同意救济该项居民之计划，并对该项计划使用力所能及之一切方法予以便利”。换言之，如果占领国不能履行其满足当地居民需求的首要义务，它就必须接受人道组织提供服务。

一旦同意，所有参与方和有关国家就必须允许并为救济的开展提供便利，即使该救济旨在提供给敌方控制下的居民。不过，这并不意味着公正的人道组织（一旦在有关参与方境内获得许可）拥有毫无限制的开展行动的自由。

在履行其允许并为救济行动提供便利的义务时，有关各方和国家有权行使对人道行动的控制权，规定技术性的安排。在任何情况下，人道法所承认的控制权都不应不适当地延迟人道行动，阻碍其快速部署或使其不可能开展。

在这方面，值得注意的是，在例外情况下，可以军事必要为由来调整——但不是禁止——人道准入，且只能临时地及在地理上限制人道工作者的行动自由。

根据人道法，军事必要不能被用来拒绝一个服务的有效提请，或全面拒绝公正的人道组织提议的人道活动。

关于人道准入的表达和术语集

关于人道准入的人道法规则：

1. 武装冲突各方承担满足其控制之下的居民需求的首要责任；
2. 公正的人道组织有权提供服务以开展人道活动，尤其在受武装冲突影响的居民的需求未获满足时；
3. 在武装冲突局势中开展公正的人道活动必须取得相关冲突参与方的同意。依据人道法，如果其控制之下的居民需求未得到满足，有关冲突各方必须同意开展此类活动；
4. 一旦达成公正的人道救济方案，武装冲突各方以及并非武装冲突一方的所有国家必须准许并为这些救济在其控制之下迅速和无阻碍地通过提供便利。
5. 冲突各方必须确保经授权的人道救济人员履行其职责所必需的行动自由。仅在有关军事必要的情况下才可以暂时限制他们的行动。
6. 人道救济人员和用于人道救济行动的物体必须予以尊重和保护。

这一术语集解释了关于人道准入的人道法规则中所使用的关键表达和术语的含义。当然，在实践中，这些术语必须予以整体解读并结合可适用的人道法规则的上下文来使用。

应当记住，人道法为国际性和非国际性武装冲突中的人道救济行动规定了具体的规则。这些规则不适用于武装冲突以外的局势。

1. 武装冲突各方承担满足其控制之下的居民需求的首要责任。

一国满足其控制之下的居民需求的责任一般被认为是国家主权的应有之义务。这个“满足需求的首要义务”还被明确借用到有关占领的人道法规则并施加给占领国。¹⁴规制国际性武装冲突（非占领）和非国际性武装冲突的人道法并未专门含有类似的一项规则。不过，在这种局势下，冲突各方满足其控制之下的居民需求的责任可以从人道法的目的和宗旨推断出来。

“首要的”这个形容词意味着该义务首先是冲突参与方义不容辞的责任。人道法预见到其他行为体，诸如公正的人道组织，可能在某些条件下准入，以便向受到武装冲突影响的居民提供救济，这一事实决不会减轻冲突参与方满足其控制之下的居民需求的首要责任。

2. 公正的人道组织有权提供服务以开展人道活动，尤其是受武装冲突影响的居民的需求未获满足的情况下。

随着四个《日内瓦公约》共同第3条第2款以及四公约各自的第9、9、9、10条确立了所谓的人道倡议权，各国已明确承认公正的人道组织，譬如ICRC，可以在解决武装冲突产生的人道需求方面发挥重要作用。该权利具体来说就是允许这些组织提供它们的服务，并在武装冲突的环境中开展人道活动。

包括人道法在内的国际公法已慢慢承认，公正的人道组织提供这些服务不能被视为非法干涉一国内政，也不能被视为不友好的行为。在这方面，关键是不要把公正的人道组织提供人道服务以及开展后续的人道救济行动与所

¹⁴ 《日内瓦第四公约》，第55条；《第一附加议定书》，第69条。

谓的“人道干预权”或“保护的责任”这些概念混淆在一起。后者的概念不同于公正的人道组织在人道法设定的框架内所开展的人道活动。

• 公正的人道组织

根据人道法，只有公正的人道组织才有权提供服务。因此，为了人道法的目的，这些希望提供服务的组织必须是“人道的”和“公正的”。“人道的”这个形容词不言自明：它意味着该组织只遵循人道目的，且只为那些受武装冲突影响的人的生存、福祉和尊严而行事。“公正的”这个形容词是指人道组织在计划并实施拟采取的人道活动时所采取的态度以及对武装冲突受难者的态度。公正指不得基于国籍、种族、宗教信仰、阶层或政治观点或者其他类似标准而有所歧视这一要求。进而言之，公正这一基本原则要求尽力缓解个人的痛苦、仅以需求为导向，并优先救助最急迫的苦难状况。¹⁵

• 人道活动

国际人道法并没有特别就公正的人道组织提供给武装冲突各方的“人道活动”的概念给出定义。适用于国际性武装冲突的四个《日内瓦公约》各自的第9、9、9、10条，详细规定ICRC或任何其它公正的人道组织可以提出为保护并救济那些受武装冲突影响的人开展人道活动。共同第3条虽然只提到“服务”，但应当考虑到，适用于非国际性武装冲突的倡议权也包括所有人道活动。因此，在人道法的框架内，可提供的人道活动有保护¹⁶和救济¹⁷两个层面。这两项工作有着同一个目标：保护武装冲突受难者的生命和尊严。因此，在武装冲突局势中，人道活动是指一切试图保护冲突受难者的生命、安全、尊严和福祉的活动，或者一切试图在遭受侵害后恢复上述福祉的活动。

15 作为良好实践，国际红十字与红新月运动成员以及该运动以外的行为体都遵循了这一定义。

16 见前注3。

17 《日内瓦公约》所使用的“救济”一词大多旨在处理紧急情况。“救济”一词需要与《第一附加议定书》第81条第1款所使用的含义更宽泛的“援助”一词结合在一起解读，后者试图额外涵盖更长远的以及经常性的甚至长期的需求。无论是救济还是援助，上述条约均未加以定义。之所以缺乏一般性定义，或者缺少一个“援助”一词所涵盖的具体活动的清单，是因为一个环境中在人道援助方面所需的未必在另一个环境中也需要，可能会随着时间的推移发生改变。“援助活动”主要是指在卫生、水、居住和经济安全领域的一切活动、服务和物品供应，试图确保卷入武装冲突的人能够生存下来并有尊严地活着。

国际人道法所指的人道活动，必须有使所有受武装冲突影响的人受益。对谁可以是人道活动的受益者的这一广义解释意味着受益者并不局限于平民，还可能包括，例如，伤病的战斗人员、战俘以及其他被剥夺自由的人。

尽管人道法规定了公正的人道组织提供服务的权利，但该法律体系并没有为这些组织创设提供服务或从事人道活动的义不容辞的义务。因此，这些组织保留了介入任何特定武装冲突的自由裁量权。

• “……尤其在受武装冲突影响的居民的需求未获满足时”

尽管人道组织经常在紧急情况下提供服务，但他们也会在任何其他时候这样做，尤其是开展预防活动。任何人道法的相关规定都不可以解释为限制公正的人道组织向武装冲突各方提供人道服务的权利。相反，不论何时都不得阻挠武装冲突之一方接触ICRC或其他公正的人道组织以询问其是否愿意从事人道活动。

3. 在武装冲突局势中开展公正的人道活动必须取得相关冲突参与方的同意。

即使人道法赋予公正的人道组织提供人道服务的权利，这种权利也不应被解释为构成毫无限制的人道准入权（即实际保证能够从事所提议之人道活动的权利）。公正的人道组织能否在武装冲突肆虐的地区有效提供服务将取决于他们能否得到相关冲突参与方的“同意”。

规范同意问题的人道法规则，在范围和措辞上都各不相同。¹⁸不过，无论是在国际性武装冲突（包括占领局势）还是在非国际性武装冲突中，公正的人道组织必须事先获得武装冲突相关各方的同意，才能在其管辖/控制的领土内开始开展行动并从事人道活动。因此，在从事所提议之人道活动前，公正的人道组织必须寻求并获得武装冲突相关参与方的同意。¹⁹

18 关于国际性武装冲突，见四个《日内瓦公约》各自的第9、9、9、10条以及《第一附加议定书》第70条第1款；关于占领，见《日内瓦第四公约》第59条；关于非国际性武装冲突，见《第二附加议定书》，第18条。

19 不言而喻，如果武装冲突各方直接请求公正的人道组织开展活动，就可由此推定其同意。

在国际性武装冲突中(包括占领),相关的人道法规定²⁰表明,只需获得有资格成为国际性武装冲突之参与方的那些国家的同意,以及“相关的”国家,其相关性在于所提议之人道活动要在上述国家领土内开展这一事实(可以这样理解,如果救济方案在一方领土内或一方控制的领土内实施,那么就不需要征询其敌对方的同意)。

在非国际性武装冲突中,共同第3条没有规定谁应对人道救济行动表示同意。不过,在仅受共同第3条规制的非国际性武装冲突中需要获得谁同意的问题,只有在仔细考虑该规定与《第二附加议定书》第18条第2款的关系后才能做出回答,而后者明确规定需要获得缔约方的同意——换言之,就是冲突的当事国。在此基础上,作为一个人道法问题,就是要获得领土内发生非国际性武装冲突的国家的同意,即使将要在该国失去对反对派控制的地区内开展救济活动也应如此。²¹在任何情况下,出于现实原因,ICRC在开展人道活动前还会寻求非国际性武装冲突相关参与方的同意(包括构成冲突之一的非国家武装团体)。

尽管开展人道活动取决于有关冲突各方的同意,但根据人道法,后者作出同意救济方案的决定并非任意的。人道法一如既往地小心平衡着国家利益与人道使命。因此,在涉及救济方案时,目前的人道法并不会完全屈从于国家主权。

4. 依据人道法, 如果其控制之下的居民需求未得到满足, 有关冲突各方必须同意开展此类活动

武装冲突之一方能否合法地拒绝人道服务,与其履行满足其控制之下居民需求的首要义务的能力有着本质上的联系。如果武装冲突之一方不能够或不愿意履行满足居民需求的首要义务且公正的人道组织已提出来提供服务,那么它就没有正当/合法的理由阻止或拒绝同意上述人道组织从事人道

20 四个《日内瓦公约》各自的第9、9、9、10条;《第一附加议定书》第70条第1款。关于占领,《日内瓦第四公约》,第59条。

21 人道法反映出,在救济行动的背景下,同意的概念与国家主权的概念有本质上的联系。

活动。因此，依据人道法存在这样的情况，冲突之一方有义务同意公正的人道组织提供服务。

依据人道法，迫切的军事必要并非一般性地并最终拒绝同意开展人道活动的正当理由，强调这一点很重要。如果不存在需要满足的需求和/或提供的服务并非人道性质的或者并非来自一个公正且人道的组织，那么冲突各方可以拒绝相关组织提供的服务。人道法无法预见到其他一般性地拒绝同意救济方案的正当理由。

“任意拒绝/阻止对救济行动的同意”这样的表述有时被用于描述武装冲突之一方拒绝同意相关组织正当提供因存在需求而引发的服务的情况。

没有人道法的规定中包含“任意拒绝/撤回同意”这样的表述，该法律体系也没有定义这个概念。不过也可以这样说，拒绝给予同意会导致该冲突参与方违反自身承担的人道法义务，就人道法的目的而言，这可能构成非法的拒绝准入。例如，如果武装冲突之一方的拒绝导致《第一附加议定书》第54条所禁止的使平民陷于饥饿，或者该参与方没有能力向其控制之下的居民提供相关国际法规则（包括人道法）所要求的必要人道援助，就是这样的情况。

人道法也没有明确规定非法拒绝同意的后果，因此无法从所谓的任意/非法拒绝同意推导出一个一般性的准入权。因此，有人主张这种任意/非法拒绝同意在人道法中使未经同意的跨境行动成为合法，这种主张并未反映出目前的人道法的规定。

与此同时，人道法并不禁止各国和国际社会整体上采取适当措施——符合可适用的国际法规则——以确保并便利在武装冲突肆虐的国家开展公正的人道行动。这类措施也与共同第1条所规定的各国应确保尊重人道法的义务相一致。

5. 一旦达成公正的人道救济方案，武装冲突各方以及并非武装冲突之一方的所有国家必须允许并便利这些救济在其控制之下迅速和无阻碍地通过

人道法对如下两种情况作出了区分，一方面是提出提供服务的要求，然后从武装冲突之一方获得同意（换言之，该参与方作出的广泛的决定，一个

公正的人道组织可据此决定在其领土或其控制的领土内、在合法地提出提供服务后开展行动), 另一方面是准许并便利救济方案的义务, 旨在实施接受服务。因此, 准许并便利救济的义务的先提条件是、且直接源自武装冲突相关参与方事先给予的对提供人道服务的同意。

• 必须准许并便利

一旦救济行动原则上被接受, 武装冲突各方就有义务予以合作, 并采取积极的措施便利公正的人道组织开展这些行动。²²冲突各方必须协助救济人员履行其任务。²³这些措施可能包括: 尽可能简化行政手续以方便签证或其他入境问题、财政/税收问题、进出口、实地考察审批, 还可能包括对该组织的工作来说必要的特权与豁免; 简言之, 该组织为适当履行其获得准许的人道职能所需要的“所有便利”。²⁴还必须采取能够提高行动整体效率(例如, 时间、成本、安全、适当)的措施。这可能包括使该组织能够以最直接和最安全的方式开展其行动——如果有这种可能的话, 在某些情况下还可能会是跨国行动。

冲突各方还必须通过下列方式便利救济行动: 尊重并保护救济物资和人道工作人员, 不攻击这些物资和人员或予以转移(见下文第6节), 便利救济物资的迅速分配(见下文对“迅速”这一概念的解释)。²⁵须告知武装部队关于人道救援车队的信息以及他们所承担的尊重和保护的义务, 例如, 指示武装部队协助人道救援车队通过检查站。

在某些情况下, 冲突各方的协助可能包括鼓励并便利在救济行动上进行有效的国际协调工作。²⁶

22 Commentary to AP II, Art. 18, para. 4888.

23 Commentary to AP I, Art. 71, para. 2892; AP II, Art. 18, paras 4869 and 4888.

24 See inter alia International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 2, “4-Year Plan of Action”, 31C/11/R2, 28 November–1 December 2011, Objective 1, “Enhanced Access by Civilian Populations to Humanitarian Assistance in Armed Conflicts”, available at: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-2-2011.htm>.

25 《第一附加议定书》, 第70条第4款。See also Commentary to AP II, Art. 18, para. 4888. 见下文对“迅速”这一概念的解释。

26 《第一附加议定书》, 第70条第5款。

此外，人道法设想出具体的规则，要求各国以一切可能方式便利ICRC开展的人道活动以及那些由各国红十字会或红新月会开展的人道活动。²⁷

根据国际性武装冲突法，这一准许并便利的义务不仅适用于武装冲突的当事各方，还适用于所有相关国家。这意味着，如果公正的人道组织可能要通过非武装冲突参与方的国家领土以便及时抵达需要提供人道活动的冲突地区，这些国家就必须允许他们通过并使用该领土。²⁸

非国际性武装冲突法并未明确规定准许并为救济行动提供便利的类似义务，以拘束不是非国际性武装冲突当事方的国家。不过，可以预期不是非国际性武装冲突参与方的国家不会反对公正的人道组织利用其领土来抵及非国际性武装冲突的受难者。若那些国家拒绝准许并便利救济方案，实际上就是阻碍解决武装冲突受难者的人道需求，从而会导致冲突各方给予的同意无效。

• 迅速

考虑到相关情况，包括居民的需求在内，一旦救济行动原则上被接受，冲突各方必须为救济物资的迅速分配提供便利²⁹，不得任意延迟救济物资的发送³⁰，以便受冲突影响的人能及时获得援助或服务。

由于对行动的检查/控制而产生的某些延迟是可以接受的³¹，在有迫切军事必要的例外情形下，可以暂时限制人道工作人员的移动。³²

在某些情况下——例如，在某些联合国安理会决议中——使用了“及时”一词。重要的是要强调，这一措辞不能替代人道法中为“迅速”的准入提供便利的义务。

27 《第一附加议定书》，第81条第1款、第2款和第3款。

28 《日内瓦第四公约》，第23条；《第一附加议定书》，第70条第2款；ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则55。

29 《第一附加议定书》，第70条第4款。Commentary to AP II, Art. 18, para. 4884.

30 《第一附加议定书》，第70条第3款第3项；《日内瓦第四公约》，第23条。Commentary to AP II, Art. 18, para. 4888.

31 见下文对“控制权”这一概念的解释。

32 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则56。见下文对救济物资“无阻碍”通过这一概念的解释。

• 无阻碍

“无阻碍”的概念是指，在向有需要的人运送救济物资的过程中，不得任意停止、妨碍或阻碍救济物资以及护送该物资或开展其他人道服务的工作人员的通过。显然，人道救济人员和物品也绝不能成为受攻击的对象。³³

只有在迫切的军事必要的情形下，才可以限制人道救济人员的活动或暂时限制其移动。这种限制不得超过必要的期限，任何延期的限制都必须给出合理的理由。³⁴

在某些情况下——例如，在某些联合国安理会决议中——使用了“无妨碍”一词。该词语应被理解为“无阻碍”的同义词。

• 通过

《日内瓦公约》和《第一附加议定书》使用的“通过”一词是指救济物资通过冲突参与方领土以及非冲突参与方的国家领土并运输抵达指定目的地。³⁵在国际性武装冲突期间并受限于某些条件，各国必须允许某些仅用于另一个国的平民、特别是该国的弱势团体的物资自由通过，即使该国为其敌国。³⁶

在当代的用法中，“通过”的含义已普遍扩大为包括在国际性或非国际性武装冲突之一方境内的救济物资、设备以及护送该物资和设备或开展其他人道服务的人员的任何移动。“通过”和“准入”被频繁地互换使用，因为二者都必须获得准许以接触到有需要的人。³⁷简言之，它包括有效开展人道活动所必需的一切移动。冲突各方必须确保获得授权的人道救济人员的移动自由，这对其履行职责来说至关重要。只有在迫切的军事必要的情形下，才可以暂时限制其移动。³⁸

33 见下文第6节“尊重和保护”的定义。

34 《第一附加议定书》，第71条第3款；ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则56。Commentary to API, Art. 71, para. 2896.

35 见《日内瓦第四公约》，第23条、第59条第3款和第4款；《第一附加议定书》，第70条第2款和第3款。

36 《日内瓦第四公约》，第23条。

37 See ICRC Customary Law Study, above note 8, Rule 55 and pp. 194–196 and 198–199; Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the Normative Framework*, Version 1, 2011, pp. 18, 20–22, 30–31; African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009 (Kampala Convention), Arts 5(7) and 7(5)(g).

38 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则56。另见《〈某些常规武器公约〉经修正的第二号议定书》，第12条。

• 救济

“救济”主要是指在卫生、水、居住和经济安全领域以及试图确保卷入武装冲突的人能够生存并且有尊严地活着的所有活动、服务和物品供应。人道救济包括宗教礼拜所必需的物品以及平民居民生存所需的补给，例如食物、水和医疗用品，以及衣服、被褥和住所。³⁹此外，“救济”必须被解释为既包括救济物品/货物也包括人道服务/活动。⁴⁰

为迅速和无阻碍地通过提供便利这一义务所涵盖的人道救济必须具有公正性质，且不得加以任何不利区别。⁴¹救济人员可能会构成任何救济行动所提供的救助的一部分⁴²，譬如，评估需求、救济管理、运输、分配、组织/协调、专业医疗活动和保护服务。⁴³

• 控制权

“控制权”本身并非人道法条约中出现的表述，但在数项人道法的规定中有所反映。⁴⁴武装冲突的参与方以及非冲突参与方的国家有义务准许开展救济行动并为其提供便利，这一事实并不妨碍它们控制人道救济行动的权利⁴⁵，通过诸如核实援助的人道和公正性质、为实际提供援助规定技术性安排、基于迫切的军事必要而限制救济活动等措施。军事必要这一理由只能在为了暂时并在地理上规制救济行动时使用。一旦武装冲突的参与方已接受人道组织提供服务，它就不应造成在事实上禁止开展人道活动的后果。

39 《第一附加议定书》，第69条；《第二附加议定书》，第18条。Commentary to the ICRC Customary Law Study, above note 8, Rule 54. 另见《第一附加议定书》，第54条第2款；ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则54。

40 例如，见《第二附加议定书》第18条第1款：“（红十字会和红新月会）对武装冲突受难者执行其传统的职务。” See also Commentary to AP II, Art. 18, para. 4869. 这里提到了“人道活动”。

41 《第一附加议定书》，第70条；《第二附加议定书》，第18条第2款。See also Commentary to AP II, Art. 18, para. 4889. 这里描述了人道组织必须提供的保证。

42 《第一附加议定书》，第71条第1款。See also Commentary to AP II, Art. 18, para. 4869：“第18条旨在准许并便利非国际性武装冲突中的人道活动，为了援助受难者并确保其所享有的保护，无论其身何方。”

43 Commentary to AP I, Art. 71, para. 2879.

44 见《日内瓦第四公约》，第23条；《第一附加议定书》，第70条第3款。

45 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则55。See also e.g. Commentary to AP I, Art. 70, para. 2830; Commentary to AP II, Art. 18, para. 4887.

依据人道法，准许并提供便利的义务——控制权是该义务的必然结果——是一项结果义务，而非手段义务。因此，即使准许并提供便利的义务的承担者有权行使相关控制权，该控制权的行使也永远不应导致人道救济在提供上的不当延迟或者变得不可能。

应授权那些负责分配救济物资的人来确定特殊优先事项，诸如向儿童、产妇、残疾人、伤病员或被拘留人提供救济物资。⁴⁶

冲突各方的控制权应尊重并使该组织能够根据自身的使命和原则以及工作方式开展工作。例如，禁止挪用救济物资以致该物资的分配不利区别或不以需求为导向。⁴⁷救济人员不得超越其人道任务的规定，例如传递他们可能获知的具有军事性质的情报（如部队的位置）。⁴⁸

6. 人道救济人员和用于人道救济行动的物体必须予以尊重和 保护

人道救济人员以及用于人道救济行动的物体在任何情况下都必须予以尊重和保护。⁴⁹这首先意味着它们不得被攻击。⁵⁰冲突各方必须尽最大努力防止救济物资免遭挪用或劫掠⁵¹，并确保护送的安全。⁵²这种保护使人道工作者能够为了有需求之人的利益有效行事。⁵³为此目的，各方应为其武装部队提供清晰且严格的指令以保护人道救济物资及人员，并尊重红十字与红新月标志。⁵⁴

不过，这一施加给武装冲突参与方的义不容辞的义务不应被操控以致公正人道组织的活动——起初获得同意——后来即完全无法开展。尽管人道

46 《第一附加议定书》，第70条第1款。Commentary to AP I, Art. 70, paras 2817 and 2821; Commentary to AP II, Art. 18, para. 4889.

47 See Commentary to AP I, Art. 70, paras 2799 ff; Commentary to AP II, Art. 18, § 4889.

48 《第一附加议定书》，第71条第4款。Commentary to AP I, Art. 71, paras 2898, 2901; Commentary to AP II, Art. 18, para. 4889.

49 《第一附加议定书》，第71条第2款；ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则31和32。

50 Commentary to AP I, Art. 71, para. 2885; Commentary to ICRC Customary Law Study, above note 8, Rules 31 and 32.

51 Commentary to AP I, Art. 70, para. 2858; Commentary to ICRC Customary Law Study, above note 8, Rule 32.

52 Commentary to AP II, Art. 18, para. 4888.

53 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则56。Commentary to AP I, Art. 71, para. 2871.

54 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则30。Commentary to AP I, Art. 70, para. 2863.

工作者需要最低限度的安全保障以接触冲突受难者并开展其活动，但人道组织并不期待充分的安全保障，因为这不现实。人道工作者，依据其职责的性质，已准备好在不安全的环境中承受合理的风险，但无论如何，人道救济人员、物体和车辆都不能成为威胁或攻击的目标。

就救济人员本身而言，必须考虑到国家立法和在其境内履行职责（例如，巡逻和戒严）的当事方的安全要求以及与当事各方谈判签订的协议。⁵⁵ 正如上文所解释的，他们的行动和活动仅在有必要时才能暂时加以限制。⁵⁶

尊重并保护人道救济人员和武器的义务经常被引入“安全准入”这个短语（本身并非人道法术语），它经常在联合国决议或其他涉及人道准入的参考文本中使用。

(李强 译)

55 《第一附加议定书》，第71条第4款。Commentary to API, Art.71, § 2902; Commentary to APII, Art.18, paras 4887, 4889(b).

56 ICRC《习惯国际人道法研究》，前注8，规则56。见上文对“控制权”一词的讨论。