

人道主义在“人道”军事干涉时代所面临的道德困境

贝亚特·施魏策尔 (Beat Schweizer) * / 李磊** 译

近些年来，西方国家愈来愈频繁地使用“人道主义”标签以使其新议程或有争议性的议程合法化。将人道主义作为国际军事干涉合法化的理由，以及这些军事行动所涉及的政府通常同时也是人道主义机构主要的资金提供者这一事实，引起了国际人道组织和非政府组织中关于人道主义行动的道德原则的重新探讨。本文将探讨在“人道主义”军事干涉（通常是不情愿的情况下）被作为政治和军事策略以减少冲突、建立和平时，尤其是在出现“人道主义”军事干涉后，其所面临的一系列道德困境。本文将以其近年来在柬埔寨、波斯尼亚、科索沃、阿富汗和伊拉克采取的国际行动为例证。

人道主义与道德

帮助弱者似乎是人性中善良的一面。卢梭 (Rousseau) 把它归为一种“自然”感觉，而亚当·斯密 (Adam Smith) 认为它是人性所固有的。¹ 此外，在世界几大主要宗教中，强者和富者有道德上的义务来帮助弱者和需要帮助的人这一观点都普遍存在。因此，直到 19 世纪末，有组织的慈善团体大多由宗教规则和组织所控制就不足为奇。

现今许多非宗教化的人道组织起源于亨利·杜南 (Henry Dumant) 关于红十字的构想，该著名构想是杜南在 1859 年目睹了残酷的索尔弗利诺 (Solferino) 战役后提出的。红十字国际委员会是根据杜南在《索尔弗利诺回忆录》(A Memory of Solferino) 中亲见战争残酷后的提议而建立的，红十字会的不懈努力促成了外交会议上最初的 1864 年《日内瓦公约》² 的通过。该公约通过对战争界限的定义，不仅规定了交战状态时的规则，而且通过授予志愿医疗服务队帮助战场上的伤病员的权利，为志愿医疗服务队的形成铺平了道路。

这一公约成为 1949 年《日内瓦公约》的基础。受公约的启发，红十字国际委员会和由其发展而来的国际红十字与红新月运动所做的工作始终受到七项基本原则的指引：人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一、普遍。

尽管志愿服务、统一、普遍原则主要与红十字和红新月运动的内部职责相关，人道、公正、中立、独立原则仍为在总体上探讨人道行动的道德框架提供基础。

然而，尼古拉斯·利德 (Nicholas Leader) 并不认为这些人道原则是普遍道德准则的表述，因为它们从历史上讲是军事政治需要和良知人权的规定之间的妥协。³ 这一“交易”的结果便是交战方在人道主义行动不干涉冲突本身的前提下接受人道工作人员的存在。而此“交易”的条件需要不断地反复协商。

* 本文作者是红十字国际委员会副总干事。本文所表述的观点仅代表作者本人观点，与红十字国际委员会立场无关。

** 中国人民大学法学院 2004 级国际法硕士研究生。

¹ 戴维·利夫 (David Rieff)：《夜宿之床：危机中的人道主义》，西蒙和舒斯特公司出版社，纽约，2002 年，第 57 页。

² 《关于改善战场伤员状况的公约》，日内瓦，1864 年 8 月 22 日。

³ 尼古拉斯·利德 (Nicholas Leader)：《原则学说：实践中的人道行动原则》，人道政策小组报告第 2 号，海外发展研究所，伦敦，2000 年 3 月，载 <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport2.pdf> (最后访问时间为 2004 年 8 月 20 日)，第 11 页。

人道强制

“人道强制”是大多数人道组织的道德基础，它表明无论何时何地有人需要帮助时，其都有无条件给予援助的义务。然而，弗奥纳·泰瑞（Fiona Terry）正确地指出，确保公民安全主要是政府的责任，而且“人道援助只有在政府或战斗员不愿或不能承担各自责任时才有必要。”⁴ 根据这一观点，人道组织从而并不能承受国家和政府没有承担的责任。

弗洛伦斯·南丁格尔（Florence Nightingale）曾提出过这一根本性的道德困境，他不赞同亨利·杜南关于人道志愿者的观点，认为这将免除国家参与战争所应承担的部分责任。⁵ 再看看当前关于“人道”军事干涉的探讨，确实很有必要提出疑问：如果没有诸多联合国机构和非政府组织随时准备修复军事行动后的损害并重建已瓦解的市民社会，这些“人道”军事干涉还是否有存在的可能？

因为人道组织已经开始认识到，有时这一认识伴随着惨痛的代价，道德责任问题不能一味简单地归于政府。人道行动的困境在 1994 年对扎伊尔的卢旺达难民营的大量援助行动中体现殆尽。不仅许多难民曾积极参与卢旺达大屠杀，而且他们的难民营成为继续在卢旺达杀伤抢掠的胡图军队的避难营和招募中心。显然，扎伊尔政府或联合国有责任干涉，并要对难民营非军事化负责，这一点人道工作者也已指出。另一方面，难民营若没有国际人道主义援助也难以存续，至少有些组织认识到了这一严重的道德责任。包括无国界医生组织在内的一些组织决定撤退，但大部分组织还是选择坚守并继续运作。卢旺达军队最终在 1996 年 10 月攻击了难民营，从而造成了更多的流血事件。⁶

与此类似，在战争爆发的国家里，人道主义行动无意中赋予了叛乱运动、当地军阀或其他有权力的个人以合法性。首先，人道主义机构需要与某一区域的控制者协商进入该区域，因此也即默示承认了其权威性与合法性。其次，诸如分发援救物品之类的人道主义行动可能会协助控制者更好地控制该区域的人民，甚至会吸引其他地区的居民迁移。最后，控制者通过收取运输费用，征收进口税及雇员所得税，收取仓库、办公室、居所的租金，从人道组织的运作中获得大量财政收益。

还有人指责人权援助通过直接或间接的方式对战斗方及其军事行动提供支持，繁荣了战争经济并延长了武装冲突的时间。在索马里、利比里亚和安哥拉发生的冲突成为主要的例证。例如，爱德华·勒特韦克（Edward Luttwak）指责道，“非政府组织虽然对争端保持中立，但对冲突双方都提供援助，从而阻碍了双方力量耗尽后达成解决方案的可能性”，⁷ 并得出结论，“尽管无法避免非政府组织的干涉，可是它们至少不应得到正式的鼓励和财政资助”。⁸

大部分人道组织的确非常清楚其运作带来的道德困境和“人道强制”易犯的错误。然而，玛丽·安德森（Mary Anderson）提醒道：“因为援助会造成伤害，就得出不提供援助就不会带来伤害的结论在道德上和逻辑上都是个谬误。实际上，不给需要帮助的人提供援助会产生严重的消极后果。”⁹ 弗奥纳·泰瑞（Fiona Terry）依据丰富的实践经验，从实用主义角度指出：“我们无法建造一个最好的世界，使得我们的同情能够立即结束痛苦，但我们可以在仔细权衡需要与选择的基础上，尽力建造一个较好的世界。”¹⁰

⁴弗奥纳·泰瑞（Fiona Terry）：《被指责的重复：人道主义行动的矛盾》，以特佳（Ithaca），康奈尔大学出版社，纽约，2002年，第17页。

⁵凯洛林·穆尔黑德（Caroline Moorehead）：《杜南的梦想：战争，瑞士和红十字的历史》，哈波柯林斯出版社，伦敦，1998年，第29~32页。

⁶同上注，第155~215页。

⁷爱德华·N.勒特韦克：“给战争一个机会”，载《外交事务》第78卷第4号，1999年7/8月号，第43页。

⁸同上注，第44页。

⁹玛丽·B.安德森（Mary B. Anderson）：《不要伤害：援助如何支持和平——或战争》，林奈利奈尔出版社，波德尔，1999年，第2页。

¹⁰弗奥纳·泰瑞，参见注释（4），第216~217页。

公正和独立

公正和独立原则在某种程度上是“人道强制”和确信所有人都有平等的尊严的直接结果。公正意味着对人的需要的评价不考虑其出身、种族、政治或宗教信仰、性别等因素。¹¹ 为了公正的行动，在逻辑上人道组织就需要独立于政治、宗教或道德的影响。

尽管公正作为人道行动的基本道德原则是毋庸置疑的，然而却很少在国际人道行动中被付诸实践。大部分人道组织、联合国机构和非政府组织，在很大程度上依赖于西方政府的捐助资金，因而这些国家所享有的优先权不仅仅受到人道因素的影响而成为合法的。尽管对于人道需求的衡量可能是公正的，但人道组织行动却受到资金的限制，从而也就难以避免地受到捐助政府的政治考虑的影响。例如，捐助政府在 1999 年联合国呼吁援助科索沃时承诺给每人 207 美元的资助，而与此同时在塞拉利昂每个人只得到 16 美元，尽管后者对于援助的客观需求可能大得多。¹² 经验表明，依赖公众来捐助资金的非政府组织，对某些人道危机能筹集更多的资金。

由于对人道组织施加的政治或安全限制，即使在特定环境中，所提供的援助也会有悬殊。这一援助上的悬殊成为大批人口迁移的原因。

此外，宗教或国民主义非政府组织主要是向具有相同信仰、国籍或种族的人提供援助，这一现象仍很普遍。在美国对以信仰为基础的非政府组织的日益推崇，以及伊斯兰救助机构的产生，都可能使对统一的人道的界定面临新的挑战。¹³

中立

亨利·杜南所提出的人道原则中，最为敏感和最有争议的就是中立原则。根据这一原则，人道组织不得参与冲突，并不得采取任何可能为一方所利用的行动。在历史上，这也是红十字志愿者为了在战场上被冲突双方的军队所接纳并享有受到保护、免于纷争的权利而必须付出的代价。即使是今天，对于红十字国际委员会而言，认为中立是接近需要帮助的人并与冲突各方保持对话的条件观点依然成立。

在诸如波斯尼亚种族清洗、卢旺达种族灭绝之类的恐怖犯罪面前，中立能否在道德上被接受是值得思考的问题。例如，弗奥纳·泰瑞认为，如果不对孰是孰非进行判别，也就意味着在压迫者与受害者之间存在道德上的平等。¹⁴

对于上述关于道德上无差别的批评最终导致了人道主义部门的分化，包括贝尔纳·库什内（Bernard Kouchner）在内的一批红十字国际委员会的医生，对获准救助在尼日利亚战争（1967~1970）中饥饿的比附拉人(Biafrans)而受到拖延颇为失望，继而创立了无国界医生组织（MSF）。他们的基本观点是对于受害者的救助应被置于国家主权和人道主义行动的中立性之上。¹⁵ 无国界医生组织作为政治上激进的人道主义的例证，随后被其他非政府组织所效仿，如英国的乐施会（Oxfam）。不仅减轻痛苦，并且通过谴责压迫与不公正追溯其根基，进而为政治变革提供动力的观点，确有其使人信服之处。

另一方面，对于红十字国际委员会而言，中立常意味着要以不得对痛苦场面谴责为代价，即秘

¹¹ 罗尼·布罗曼(Rony Braumann): “国际人道救援”，载莫尼克·冈托·斯派柏（Monique Canto Sperber）主编：《道德哲学与政治字典》，法国大学出版社，巴黎，1996年，第96页。

¹² 乐施会，简要报告：《被遗忘的紧急情况的终点？》，乐施会，牛津，2000年5月，载<http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/gemg/fgemgsum.htm>，最后访问时间为2004年8月10日。

¹³ 乔安娜·麦克雷(Joanna Macrae): “分析与综合”，载乔安娜·麦克雷编著：《新人道主义：对于全球人道行动趋势的回顾》，人道政策小组报告第11号，海外发展研究所，伦敦，2002年4月，载<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport2.pdf>，最后访问时间为2004年8月10日，第17页。

¹⁴ 泰瑞(Terry)，参见注释〔4〕，第22页。

¹⁵ 同上注，第20页。

密性，而这反过来又剥夺了受害者受到援助和保护的可能性，从而可能造成更大的痛苦。无国界医生组织的口号“照顾和作证”实际上在很多情况下是互为排斥的。

红十字国际委员会现在“逐渐承认”在第二次世界大战的集中营大屠杀中应采取不同的行动，¹⁶ 这表明其绝对中立原则已稍有变化。它将把“公开谴责对国际人道法的违背作为最后手段”，¹⁷ 并在得出人道援助所带来的弊大于利的结论时就撤出援助活动，如在扎里尔的卢旺达难民营情况下。

然而，中立与政治激进主义之间的道德困境依然是人道组织的难题。这两方面似乎互相排斥，但从实用主义角度看又是互为补充的。尽管两种主导思想为不同的组织所代表，但它们的同時存在可能在实际上有利于受压迫和暴力迫害的受害者。红十字国际委员会和大赦国际组织在对罪犯监禁状况的监督中的各自作用就是很好的例子。

人道与国际政治

对于联合国难民事务公署前高级专员绪方贞子（Sadako Ogata）所提到的“在人道问题不存在人道解决方案”¹⁸的揭示有深远的影响。乔安娜·麦克雷（Joanna Macrae）得出结论：“20世纪90年代经历了人道概念的转变，从一个用以减轻战争影响的独特但狭窄的框架，转变为多由西方国家主导的对外关系的组织原则。”¹⁹ 波斯尼亚、索马里和卢旺达的惨痛教训引发了一系列尝试，这些尝试主要由美国和欧盟做出，即在应对武装冲突时将人道援助并入政治体制。将人道援助作为政治杠杆，这一尝试在塞尔维亚、南苏丹和最近的阿富汗都有进行。

联合国顺应了这一趋势。1999年《联合国和平行动问题小组报告》，即通常所称的卜拉希米报告（Brahimi Report），建议人道行动和维和行动应相结合成立“特派团综合工作队”，²⁰ 并将其作为秘书长特别代表的政治责任之一。这一观点为大多数联合国人道机构和非政府组织强烈反对，后者称这样的综合会对其行动的独立性和公正性构成威胁。

人道主义非政府组织所面临的探讨与困境再次被无国界医生组织和贝尔纳·库什内明确阐释。库什内的观点是人道应为国家服务：“国家的人道化远比人道的政治化更为重要。”²¹ 包括罗尼·布罗曼（Rony Braumann）在内的无国界医生组织的其他共同创立者不同意他的观点，他们认为政治独立是人道行动的一个重要道德原则。于是库什内离开了无国界医生组织，为实现其关于人道行动的观点，于1980年创立了另一个非政府组织“世界医生组织”（Médicins du Monde）。

新近出现的“人道”军事干涉趋势和人道组织在随后的建立和平行动中的实质性参与，重新引发了这一讨论：将人道援助作为政治杠杆以促进冲突解决、政治和解和国家建设在道德上是否是合法的？

人道主义和“人道”军事干涉

以贝尔纳·库什内为首的一些人道激进分子，在20世纪80年代就已得出结论：理论上由联合国采取且在必要时可由大国单独采取的军事行动，是对一些人道危难唯一能采取的道德回应。²² 诸如旨在保护或援助受暴力侵害的受害者的军事行动的“人道主义”干涉趋势，大致始于1991年海

¹⁶利夫，同注释（1），第20页。

¹⁷红十字国际委员会：“常见问题”，载<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/html/faq>，最后访问时间为2004年8月10日。

¹⁸利夫，同注释（1），第22页。

¹⁹麦克雷，同注释（13），第7页。

²⁰联合国：“联合国和平行动问题小组报告”，联合国，纽约，1999年，第198~217段，载http://www.un.org/peace/reports/peace_operations，最后访问时间为2004年8月10日。

²¹利夫，同注释（1），第97页。

²²同上注，第66页。

湾战争后为保护伊拉克的库尔德人不受伊拉克政权的攻击而采取的行动。这一相对成功的行动之后，随之而来的是 1992 年为索马里和波斯尼亚进行的人道主义援助行动提供军事保护，而这一尝试注定是失败的。新近的国际干涉还包括北约在波斯尼亚和科索沃的干涉，以澳大利亚为首的国家在东帝汶的干涉，这些干涉大多通过援引人道主义考虑而具有合法性。他们继而更进一步，成立了暂时的国际保护关系以维持稳定、确保和平。

尽管在论证以美国为首的国家对阿富汗和伊拉克的干涉的合法性时，人道和人权考虑可能仅处于次要地位，但在干涉行动之后，人道问题至少在口头上处于重要地位。阿富汗的地方重建团体有意将人道重建项目作为达到收集情报、赢得阿富汗民心的途径。在伊拉克，包括日本、泰国在内的一些政府宣称其部队参与以美国为首的多国军队只是“纯粹的人道主义”行动。

无论他们是否乐意接受“人道主义”军事干涉，面对这些行动，人道主义工作者处于新的道德困境中，或者面临的可能是新伪装下的旧问题。给被战争摧毁的社会带来和平与繁荣作为表面上的道德计划的一部分，远比大多数人道机构想象的要复杂。例如，戴维·利夫（David Rieff）认为：“独立的人道主义的很多行动完成得很好，一些行动完成得不好，但是它现在所倡导的一些行动，如帮助提升人权地位、协助阻止战争及促进社会公平等，都在其权限范围之外，即便它的初衷并非如此。”²³

军事行动、政治目标的实现与人道援助之间界限的混淆已对人道工作者产生了严重后果。人道组织被认为、至少被一些人认为是西方国家主导的军事政治行动的一部分，这一点已对其基本安全构成了威胁，如阿富汗和伊拉克就是很好的证明。

传统上人道组织通常负责冲突后重建工作中的两项主要任务。一是帮助武装冲突中的弱势群体，如被迁移的居民、返回的难民、战争中失去丈夫的寡妇及孩子等；二是修复受到破坏的医疗卫生、供水、教育等社会服务设施，以维持其长期的可持续性。

很显然，可持续的长期发展在根本上取决于政治经济体制及国家可以提供的社会体制和基础设施。在新近的国际干涉行动后，政治体制大多由干涉方或占领部队等外部组织来规划。而经济和社会政策则深受捐助国或国际金融机构的影响。

迈克尔·皮尤（Michael Pugh）指出，这一观点的基本问题在于“建立和平的有关理论中包含了如下假设：外部主体通过掌控权力与道德上的主导地位以进行和平变革，而这一和平变革却无法由内部主体实施”。²⁴

在战争摧毁的社会中，外部干涉能否促成重新和解并带来能够自我持续的和平的确值得怀疑。在戴顿和约（Dayton Peace Agreement）签订后长达九年多的时间内，波斯尼亚仍需要强有力的国际军事与非军事力量的存在，这明确地表明恢复和平比一些倡导者原本想象的要困难得多。

20 世纪 90 年代，国际捐赠社会捐助了 1000 多亿美元用以帮助大约四十个国家从武装冲突中恢复。²⁵ 给予这些国家的外部援助中的相当大一部分用于人道救济和发展计划，从而为向经济增长和共同管理的可持续转变打下基础。尽管这些干涉行动的背景情况各不相同，但与实施这些计划的相关的人道组织所面临的难题却非常相像。

²³同注释〔1〕，第 334 页。

²⁴迈克尔·皮尤：“概述：重建与和平建设的拥有”，载迈克尔·皮尤编著：《被战争摧毁的社会的重建》，圣特·马丁出版社，纽约，2000 年，第 3 页。

²⁵史波德·弗曼（Shepard Forman）和斯图尔特·帕特里克（Steward Patrick）：“概述”，载史波德·弗曼和斯图尔特·帕特里克编著：《善意，对冲突后的恢复的援助》，林奈利奈尔出版社，波德尔/伦敦，2000 年，第 1 页。

协调

人道组织和发展组织在国际干涉行动或达成和约后首先遇到的现实挑战，是协调各组织之间以及与军事、政治干涉力量之间的活动。尽管在武装冲突期间通常仅有少数几个国际组织和非政府组织，但在冲突结束时这些组织的数量激增。人道机构数量激增的主要原因在于安全状况得到了改善，并且可从捐助政府和公众处筹集更多的资金。对国际干涉行动的多角度媒体报道同样吸引了人道组织，因为它使组织具备了其行动筹集资金所需要的“可见度”。

武装冲突后的政府的行政体制非常薄弱，通常受到诸多的如捐助国、国际金融机构、联合国机构和非政府组织在内的独立主体等的影响。斯图尔特·帕特里克（Stewart Patrick）注意到：“利益、主旨和能力的混合体会妨碍集体行动和就分担任务达成协议、拖延捐助的尽快投入，并阻碍在对成功举足轻重的问题上达成共识。”²⁶他说，缺乏协调的观念常会造成“不一致的策略、不相容的计划、不情愿的行动、援助行动的不完备、不充分的考虑及最低限度的编制”。²⁷

在达成关于柬埔寨问题的 1991 年巴黎和约数月后，在柬埔寨工作的国际组织和非政府组织的数量迅速增至上百个。1995 年戴顿和约后的波斯尼亚、1998 年军事干涉后的科索沃都发生过类似情况。阿富汗 2001 年的年均人道援助额约 1.8 亿美元，²⁸而 2002 年在以美军为首的军事干涉之后增至 20 亿美元。²⁹

由于许多人道组织常依靠其“可见度”来筹措资金，于是便造成了激烈的竞争。因为人道组织之间存在争取资金的竞争的缘故，只能由提供资金的捐助国政府进行有效的协调。通常这些提供捐助的西方国家在干涉行动中又面临着政治风险。因而，它们对于政治、军事和人道行动协调一致的规划，是冒着将国际组织和非政府组织转变为实施政治策略，甚至可能是帝国主义策略的风险，或如戴维·利夫所说，冒着转变为“西方国家势力的工具和象征”。³⁰协调对于提高效率和责任心具有重要意义，但是其代价却可能是有效的排除或至少减弱了非政府组织的参与，而对于非政府组织而言，政治上的独立性与公正性是其道德根基和自我评估的重要组成部分。

捐助政府理所当然地倾向于为了其直接的自身利益而赞助人道行动。例如，在柬埔寨和波斯尼亚的人道行动议程中，难民的迅速重返都是数年来主要任务，这是西方捐助国家的首要利益。在这些地区，对于重返故里的难民失衡的援助可能对被援助国造成潜在的不稳定的社会、政治紧张局面，从而成为难以达成和解的一个重要因素。

基于军事干涉力量热衷于“赢得民心”并期望其参与人道救助的行为为公众所知这一事实，使得在国际干涉行动中协调人道行动的任务变得格外复杂。在阿富汗的军事干涉力量设立的地方重建团体与人道组织之间的难以协调就是一个例证。

紧急救助和可持续发展

在对救助的迫切需求与依靠地方能力规划、实施援助计划，从而确保计划的适用性和可持续性的愿望之间，捐助者和武装冲突以后人道重建计划的实施者常无从选择。但是，从理论上讲，“当地所有权”和参与对于任何社会性的或人道计划的长期可持续发展而言都是至关重要的，他们在这一点上存在共识。

²⁶斯图尔特·帕特里克：“捐助社会和冲突后恢复的挑战”，载弗曼与帕特里克编著，同注释〔25〕，第 36 页。

²⁷同上注，第 37 页。

²⁸利夫：同注释〔1〕，第 296 页。

²⁹阿富汗临时政府：《对阿富汗地区援助的分析》，2003 年 3 月，载 <http://www.afghanistangov.org/resources/mof/cU-GoA-AidAnalysis.pdf>，最后访问时间为 2004 年 8 月 10 日。

³⁰利夫：同注释〔1〕，第 274 页。

武装冲突后常会出现地方行政管理和社会在总体上都较薄弱的情况，这时应由当地的哪一方来参与人道计划的实施是个难题。是该国的政府部门还是地方政权？是地方性的非政府组织还是其他诸如部落首领、地方团体、合作性组织，甚至私人团体之类的非国家主体呢？

对于地方参与者的选择也就意味着对于今后政治体制的选择，从而会面临许多困境。加强被救助国政府的力量或许是协调、平衡观念的最佳保证，但这很可能会造成冗繁的官僚机构和援助分发的延误，并有可能造成权力过分集中在少数人手中的危险。对于人道机构而言，给予一国政府由于干涉力量保证的、未必符合该国法律明确的政治支持，同样存在着问题。与地方政权的合作或许能加速计划与批准程序，但存在政治状况恶化和国内种族分化的风险，并可能导致援助资源的分发不平衡。地方性的非政府组织在实施人道援助计划时具有重要作用，但其行动若缺少外部支持则不具有长期的可持续性。依靠村镇长或地方社团或许会削弱国家的权威从而不为后者所接受。西方捐助者和和平建立者常提倡的新自由观念使国家财产与服务过度私有化，这一观念可能会发展成为徇私或“抢夺”，并导致冲突后社会和政治的紧张局面。

皮尤正确指出，在这种情况下，外部参与者就会“在支持国家主权和支持反霸权的平民社会之间、削弱国家责任和歧视非政府活动之间陷入困境。”³¹

界定依靠当地自身力量建设应在何时展开以及如何展开方面存在着诸多困难。在长期的战乱之后，国家在体制和基础设施上无疑都处于困境之中。在紧急救助的第一个阶段里，当地力量的介入很少，救助行动主要由国际救助力量进行。尽管有时对于缓解痛苦、提供可见的和平利益而言，这样的紧急救助是必要的，但这难以解决贫穷和武装冲突的根源。事实上，拖延的紧急救助会带来依赖性、减弱自我救助能力，从而产生额外的困难。

从紧急救助向发展性救助方面转变通常也存在问题，特别是如果涉及不同的组织和程序时。斯图尔特·帕特里克认为：“存在这样一项规则：救助和发展行动由不同的部门机构策划；通过不同的渠道筹措资金；经过不同的程序表决；受到不同的政治因素的影响；有各不相同的时间表；并由不同的主体来实施。”³²

因此，拖延紧急救济行动就会阻碍长期的发展。持续分发食物无法促使受害人口从事农业复兴计划；国际援助人员提供的复杂、昂贵的医疗服务是地方资源所无法长期解决的，对卫生和教育体制进行配套建设则需要国家基础设施提供人员和资金。

从根本上转变原来的体制并非一件容易的事。波和亚玛达（Peou and Yamada）指出，当 20 世纪 90 年代中期一些主要捐助国决定只支持柬埔寨的有地方机构参与的项目时，国际援助明显减少，原因在于尽管几年中援助并未间断，但地方仍不具有相应的能力。³³

合法性

尽管在和平条约中已确立或重新确立了政府的组织形式，但在地方实际情况中却不一定反映出来。在地方上，政治领导人和从政治战争经济中获利的军阀却仍处于原位。人道组织为实施其计划，不得不与这些地方军阀及其权力体制配合，从而为和平进程中的潜在破坏者提供权力与合法性。

1998 年美国组织的一项和平报告得出结论，在波斯尼亚：“在消除种族清洗的努力做出之前，通过允许政治领导人向自己种族的难民分发救助，地方官员经手分发的数以万计的救济和重建资金进一步加剧了不同种族之间的裂痕……政府和受歧视种族的代表利用援助达到自己的政治目

³¹迈克尔·皮尤：“社会—平民尺度”，载皮尤编著，同注释（24），第 116 页。

³²帕特里克，同注释（26），第 39 页。

³³索庞·波(Sorpong Peou)和坎及·亚玛达(Kanji Yamada)：“柬埔寨”，载弗曼与帕特里克编著，同注释（25），第 96 页。

的、巩固己方力量并将援助资金支付给其所偏袒的当地供应商和缔约者。”³⁴

在现今的阿富汗至少在喀布尔以外的地区实施人道救助计划，意味着要与地方军阀及其权力体制配合，从而便于这些行动具备合法性，至少在军阀控制下的人民眼中具备合法性。军阀还要对人道援助征收进口税费，这些税费是其财政收入的重要组成部分。³⁵ 对这些军阀的合法性的肯定必将阻碍阿富汗长期的和平和稳定进程。

对地方机构只授予权力却缺少严格的责任还会导致腐败的产生。在柬埔寨，负责建设项目的政府官员的腐败十分严重，这是他们低廉的薪水和捐助未能解决腐败问题的结果。³⁶ 各级政府官员的腐败在波斯尼亚的重建计划的实施过程中同样也是个问题。³⁷

条件性

为了解决合法性问题，詹姆斯·博伊斯（James Boyce）和其他学者建议武装冲突后的援助，特别是重建与发展工作，应该通过规定“和平前提条件”从而与和平进程相一致。例如，只有在地方领导人遵守既存和约或接受某些具体条件的情况下，重建项目才得以实施。这些条件可以包括要求积极参与和平进程的具体方面、交出战犯、使一些种族的人民成为国际援助的受益方的比例分配或者实现性别平等，等等。³⁸

这类条件为波斯尼亚的一些双边捐助者和联合国机构经常使用。对国际援助的控制帮助说服了波斯尼亚塞族领导人在 1996 年参与了集体领导制，并于 1997 年在波黑塞族共和国带来了政治上的和解。³⁹ 联合国难民高级官员署在使战争中被驱逐的少数民族重返这些地区的条件下，对这些地区提供援助。对不友善的地区则实行援助禁令，而对合作的市长赋予重建资金分配上的优先权。⁴⁰

对援助施加这样的“和平前提条件”是否确能与和平进程相一致并促成和解是很值得怀疑的。波斯尼亚的经验表明，地方政权的配合通常是为了获得重建资金而作的口头承诺，而一旦一项具体的工程完成后，这一承诺立即停止，甚至会变得完全相反。确保与条件相一致还要求一定程度的与民主不相适应的权力控制，以及通常作为建立和平策略一部分的参与控权。在这种情况下，迈克尔·皮尤总结道：“试图通过杠杆作用从制约条件点转至社会运作的界限。”⁴¹

此外，皮尤指出：“外部主体制定前提性的条件，通过仅创设或授权承诺遵循外部制定目标的地方机构，以促成地方参与，而这种条件可能会造成社会排斥。”⁴² 进而导致少数民族的激进化，并最终阻碍和平进程。

对于人道组织而言，将前提条件适用于其援助计划是与人道强制和公正原则相悖的。因而，大多数人道组织对于将任何政治制约条件适用于其行动深感不安。原因之一是不合作地区的人民不应因其领导人拒绝合作而受到惩罚，特别是在领导人不是通过民主选举的情况下。

³⁴朱丽叶·戴米歇里斯(Julia Demichelis): “波斯尼亚种族划分城市中的非政府组织和和平建设”，美国和平研究所，华盛顿，1998 年 6 月，载<http://www.usip.org/pubs/specialreports/early/BosniaNGO.html>，最后访问时间为 2004 年 8 月 10 日。

³⁵美国和平研究所：“阿富汗未完成的事业：军阀主义，重建和种族和谐”，美国和平研究所，华盛顿，2003 年 4 月，载<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr105.html>，最后访问时间为 2004 年 8 月 10 日。

³⁶波与亚玛达，同注释〔33〕，第 96 页。

³⁷兹拉特科·赫迪克(Zlatko Hertzic)、阿迈拉·萨帕卡宁(Amela Sapacanin)、苏珊·伍德华(Susan Woodward): “波斯尼亚与黑塞哥维纳”，载弗曼与帕特里克编著，同注释〔25〕，第 350~353 页。

³⁸詹姆斯·博伊斯：“善意之外：外部援助与和平建设”，载弗曼与帕特里克编著，同注释〔25〕，第 377~379 页。

³⁹同上注，第 379 页。

⁴⁰戴米歇里斯，同注释〔34〕。

⁴¹皮尤，同注释〔31〕，第 123 页。

⁴²同上注，第 123 页。

有些学者认为，紧急救助应该是无条件的，而只有长期的重建与发展援助才可以受条件制约。然而，这样的区分并不现实，因为如此一来，这一区分所带来的所有负面影响有可能在整个紧急救助中持续。

人道援助的“和平前提条件”将人道组织置于困境：是为当地人民的民族自决原则服务还是为干涉力量的道德准则服务？在波斯尼亚支持民族自决可能会加速民族分裂。同样，民族自决可能导致什叶派教士对伊拉克部分地区的伊斯兰教的统治。

结论

人道与国家之间原本达成的协议是：只要人道工作人员不干涉任何一方，即可在战场上被接受。这样一来，就为独立的人道救援行动创造了空间。自从 1990 年以来，这一人道空间愈加失去其独立性，主要原因在于国际人道组织本质上是由政府资助的，而政府逐渐发现人道援助可以作为对外政策工具的作用。人道援助应该是无条件的观点，在引入政治或人权条件后受到进一步挑战。将人道行动纳入“人道”军事干涉的框架，以及随后的建设国家的实践加强了这一趋势。人道组织及其支持者正与这些发展所带来的道德问题进行斗争。

这些困境的性质决定了它不会轻易得到解决。问题不在于人道行动“会否”产生政治影响，问题在于这些影响是“什么”。对于这些政治影响的公正的道德评判就是不应对人道组织及其资助者抱有太大期望。独立的人道组织是检测、平衡体系中的重要部分。

即使新形式的人道同样具有道德依据，为独立、中立、公正的人道行动和实施行动的组织保留充足的空间就显得非常重要。这一人道空间须与“人道”军事干涉严格区分开来。

朱文奇 校