

## 当代平民——军队关系面临的挑战： 是补充还是对立

拉杰·拉纳 (Raj Rana) \* / 王倩倩 \*\*译

“直接针对人道援助工作人员的侵犯已经发展到以美国为首的盟军试图不断地利用人道援助以对其军事和政治图谋的支持。无国界医生组织(Médecins Sans Frontières)斥责盟军通过人道援助并且利用人道援助来“获得民心”的企图。由于盟军的行为，提供援助不再被视为一种公正和中立的行为，相反它危害了人道志愿者的生命并破坏对需要帮助的人提供的援助。就在不久以前的 2004 年 5 月 12 日，无国界医生组织公开谴责盟军在阿富汗南部地区所实施的行为。盟军在该地区发放传单并告知当地的居民，如果他们想要继续获得援助，就必须提供有关塔利班以及本·拉登基地组织的信息（无边界医生组织发表的声明，2004 年 7 月 28 日）。<sup>1</sup>

“独立以及中立的人道援助手段的主张要求明确区分人道行为以及政治军事行为。这样做并不是因为红十字国际委员会回避军队，相反，我们希望而且事实上我们经常与军队有积极的对话。这样做也不是因为我们持有这类观点：即使当其他机构不能完成他们的任务时，军队也不可能成为依靠的最后力量。真正的原因是因为我们希望避免目前出现的由于借用人道旗号实施、以获取‘民心’为目的的军事行动或重建行为所带来的混乱状况。在这一点上，红十字国际委员会与阿富汗地区重建工作组之间存在分歧。分歧并不在于他们为自己订立了严格的军事或安全目标。这不是我们基于中立原则所希望评论的问题。但是我们关注它是因为他们把人道的行为融入了军事与安全概念之中，并利用部分平民对援助的需要，将它转变成为击败反对者或敌人的策略的一个组成部分。”（2004 年 3 月 31 日，红十字国际委员会宣言）<sup>2</sup>

20 世纪 90 年代，随着各国对武装冲突的治理与解决，政治与军事开始更紧密融合，而且出现了多国部队充当人道援助工作角色并授予相关命令的趋势。在波斯尼亚—赫塞哥维纳以及索马里，存在的一个巨大的危险是这一趋势将削弱交战者以及受保护者对所公认的公正、独立、中立的人道行为概念与现实的认识。在这一趋势下，如果人道机构利用维和部队的后勤资源，而维和部队又已成为维和部队本欲平息的武装冲突中的作战方，人道机构就难以保持中立与独立。

以前，军队依据其现有的理论原则与训练水平，不愿意或不能够处理在巴尔干或索马里出现的对“人道”的挑战。但是 1999 年北约在科索沃采取的军事行动已表明，军队的“人道”行为开始适应这种挑战。在他们本国政府不断要求“做好事”的压力下，北约军队迅速采取行动以解决人道危机。他们如同人道机构一样给阿尔巴尼亚的难民分配食物，参与人道援助的合作并且试图把他们的军事行为定位为“人道主义干预”。由于以北约为首的地面部队进入科索沃后所实施的人道行为，人道行为与军事行为的区别已经达到了近乎模糊的地步。

依据近十年的经验，红十字国际委员会 2001 年发布了一份有关平民与部队关系的指南。<sup>3</sup> 尽

---

\*作者在红十字国际委员会下属的与武装安全部队关系部门工作，这篇文章反映其个人观点而并非红十字国际委员会的立场观点。

\*\*中国人民大学法学院 2004 级国际法硕士研究生。

<sup>1</sup> “无边界医生组织在阿富汗被驱逐”，无国界医生组织，2004 年 7 月 28 日，载 <http://www.msf.org/countries/page.cfm?articleid=8851DF09-F62D-47D4-A8d3EB1E876A1E0D>，最后一次浏览时间为 2004 年 7 月 28 日。

<sup>2</sup> 人道安全：“有关接受、认识以及行为的问题……”，红十字国际委员会行动部门主管主任在高层人道论坛上的演讲，万国宫 (Palais des Nations)，日内瓦，2004 年 3 月 31 日。

<sup>3</sup> 迈因拉德·施图德 (Meinrad Studer)：“武装冲突中的红十字国际委员会以及民事军事关系”，载《红十字国际评论》，第 83 卷，第 842 期，2001 年，第 367~392 页。红十字国际委员会已经采用了民

管对于一个在武装冲突中从事人道行为的组织而言，与军队有联系是十分自然的，但是确实有必要对多层面的维和部队的行动复杂性以及将政治、军事、人道行为融为一体的发展趋势进行论述。红十字国际委员会的指南（见附件）论述了多国部队通过参与人道援助行为或以人道为名部署军事行动而成为武装冲突积极参与者所带来的危险与威胁。

现今的局势，如在阿富汗以及伊拉克的局势表明了早先提出的基本问题与关注的现实性与持久性。<sup>4</sup> 其中一些基本问题显现了最近的一些发展：

正如从事作战一样，人道行为已经成为主流，军队也从事具有非战的职能维和行动或者制定重建国家计划的行为。只要是援助平民，对人道或是重建产生影响的行为都被认为是“附属于军事的行为”或“军事保护的手段”。<sup>5</sup> 除了要参与战后当地政府、国家民事机构、人道主义机构以及其他组织的政治及重建行为之外，政治当局希望他们的军队增强改进平民与军队关系的能力，以完成他们依据国际法所应承担的义务。

20 世纪 90 年代，军队从事人道行为的现象是一个新出现的、没有任何路标可以指引的不断发展的课题，而且，人道机构存在挑战人道援助“军事化”概念的可能。现今，军事与政治机构对他们应如何进行干涉更为明确，同时他们把每一个军事干涉行为都认定为用以检测新的综合解决冲突方法的好机会。军队与政治机构会将未能调整以适应这些综合方法的人道机构归因于没有灵活性或是跟不上时代发展的步伐。

在国内以及地区层面上，为了执行未来的军事干涉，存在着提高并融合国家能力与军事能力的积极努力。军事能力是指军队能够在同一天、同一城市同时实施三种不同的职能，即从发动战争到维和再到国际援助。非军事专家也将被卷入，以军队咨询人的身份甚至是人道援助、重建以及与私人部门有关人士的身份出现，为维和、社会管理以及政治改革提供支持。

随着来自无边界医生组织公开的引证以及红十字国际委员会执行部门的阐释，人道工作环境的缩小以及对人道救援人员安全关注的增多，部分应归因于多国部队的参与，因为其所发挥的作用远远超过其承担安全保护或从事战斗的职责。

本文不仅会对当代人道主义环境中红十字国际委员会关心的平民与军队关系问题进行论述，同时也会对目前红十字国际委员会所采取的平民与军队关系政策进行反思。<sup>6</sup> 虽然 2001 年生效的指南<sup>7</sup>未作任何修改，但是很明显有必要反思一下有关指南的解析框架，从 90 年代努力从事人道行为开始，军队现在已经把这类人道性质的工作认定为军队在任何时候都应执行的主要的责任。

---

事军事关系一词，用以描述人道机构以及多国部队特派团在武装冲突期间的具体关系。这是一个有意的选择，目的是对红十字国际委员会与军队在提及军事原则与实践时的两个术语“民事军事合作”与“民事事务”的不同理解以示区别。

<sup>4</sup> 20 世纪 90 年代，有关红十字国际委员会与多国部队在武装冲突期间合作的基本事项得到加强。这些事项具体包括：

- 接近平民；
- 视察被多国部队监禁的人；
- 交换情报(安全，总体局势)；
- 红十字国际委员会关于从事军事训练和传播国际人道法使命；
- 红十字国际委员会为患者以及伤员提供支持以及援助。

<sup>5</sup> 科琳·鲍威尔（Colin Powell）认为“非政府组织在伊拉克为我们提供军事人员（……），从而成为我们参战部队的一个重要组成部分”的号召具有危险性。马丁·沃莱特（Martin Woolaco），“人道人士必须避免成为政治权力的工具”，监护人，2004 年 4 月 2 日。

<sup>6</sup> 作者对本文全部内容承担责任，同时也尽可能地考虑红十字国际委员会的指南。在这之前只是考虑在武装冲突中红十字国际委员会如何与多国军事特派团产生关联，并把这类事项放在一个更高的相互关联层面予以考察，即对今后 10 年的人道工作进行思考。

<sup>7</sup> 施图德,前引文(注释〔1〕), 第 387~390 页。

有必要以新的思路来考虑武装冲突中多国部队与人道援助机构之间的关系、目前的发展趋势以及可能引起的后果。仅仅对有关人道机构以及多国部队如何合作或协调的问题进行论述是不够的。人道救援工作人员有义务了解不断发展的非战理论，而且有义务了解共同与其分享工作环境的军队的作战行动以及作战目的。最重要的是，平民和军队关系不可能再被认定为各自独立的事项。为了理解在今天已产生的效应，尤其是今后 5 到 10 年要产生的效应，就必须在国内建设以及冲突管理综合方式这一更广阔的发展趋势下，来理解军队对于他们在平民任务中发挥的作用以及处理平民任务的能力在认识上的演变。

本文在第一部分将论述军队如何看待其从事非军事任务的作用以及有关这一作用的理论问题。它将引用红十字国际委员会在实践中所遇到的有关军队从事非军事行动的例子；第二部分将论述在各国武装干涉以及从事武装冲突行为的更广阔的发展趋势下军队非战行为的发展趋势；第三部分则以一种批判的眼光来审视武装军队是如何理解中立、独立的人道援助行为，并概括论述红十字国际委员会在维持自己与它们之间关系中的重要性。

### 军队如何看待它的作用？

有大量的文章论述了军事以及人道行为在武装冲突中的相互关系，<sup>8</sup> 这一论题包括从人道与政治角度看待军事与人道行为的关系、人道与军事行动在文化领域的不同点以及在这一层面人道机构与军事集团必须解决的一些始终存在的问题。这些问题包括需要为了避免重复性工作而进行更多的协调，交换安全情报的敏感性，或者为了克服分享同一工作环境的双方的保守态度所“迈出”的最初的努力。有意思的是，很少有文章论述部队如何理解他们从事非军事任务的作用。但是，如果没有进一步对军队如何认识其在人道行为中不断发挥作用的准确理解，那么人道机构就不会明白他们在与何人打交道。另外，一个极其必要的前提条件是要在复杂的军事等级以及头衔领域内了解军队为了实施更大范围的军事行动，是如何与人道机构进行协调的。因此，下文就开始论述一些有关非战性质的军事行为的定义，包括军队对人道援助的规定以及对目前正在争论中的有关他们的重要性的理解。<sup>9</sup>

“平民与军队合作”以及“非军事事务”是北约以及美国军队使用的术语，它们用以指代该军队从事的具有非作战性质的行为，即处理非军事事务或从事通常由社会当局、非政府组织以及国际人道机构从事的工作。为了避免与军事术语相混淆，红十字国际委员会有意选择“平民—军队关

---

<sup>8</sup> 一个有关民事军事关系代表性的观点有：萨拉·E·阿彻（Sarah E. Archer）：“复杂的人道行为中的民事与军事合作”，联合武器中心军事评论，2003年3月4日，载<http://www.leavenworth.army.mil/milrev/English/MarApr03/indexmao3.htm>（提倡改进军队与人道机构在获取最终共同目的中的配合、合作以及协调）；“军队能成为人道救援工作人员吗？援助机构与参与人道援助的军队之间合作的范围与限制”，德国非政府组织发展政策协会（Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen e.V.），2003年5月，载<http://venro.org/publikationen/at archiv/Posution%20Paper%20Armed%20Forces%20and%20Humanitarian%20A.PDF>（最后一次浏览在2004年3月10日）

（从军事以及人道援助发展趋势的角度对民事军事关系进行全面的审查）；简·巴利（Jane Barry）与安娜·杰弗里（Anna Jefferys）：“遥远的桥梁：援助机构与做出人道行动的军队”，人道实践网，2004年5月6日，载<http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2398>（澄清了争论的主要问题，同时提出了更多有关政策与实践的讨论）；埃里克·詹姆士（Eric James）：“后退两步：对阿富汗与伊拉克局势中得到的人道—军事教训的再次回顾”，人道救援杂志，2003年10月，载<http://www.jha.ac/articles/a125.htm>（引起对于人道机构以及军事机构关系和谐性的质疑，同时建议把这种不断增加的矛盾视为一种已经建立了的“退让”的关系）；戴梅安·莉莉（Damian Lily）：“从构建和平的角度审查复杂突发事件中的民事军事关系：一个简报”，国际警报，2002年8月，（加强军队与人道机构之间合作的支持者）；迈克尔·皮尤（Michael Pugh）：“国际和平行动中民事军事关系面临的挑战”，《灾难》，第25卷，2001年第4期，第345~357页（军队已经采纳的一项共同的方法以试图将民事军事关系制度化）；亚当·西格（Adam Siegel）：“对民事军事结合的咨询：两者的结合能共存吗？”，特别战争，2002年12月，第28~34页，载<http://www.jha.ac/articles/a140.pdf>（仅关注对民事对应方的看法）。

<sup>9</sup> 鉴于北约与联合国军队对公共领域的介入，与阿富汗和伊拉克战争的联系性以及红十字国际委员会在武装冲突时期与武装部队合作的实际经验，选择北约与美国武装军队的原则作为例子。

系”作为描绘人道机构与多国部队在武装冲突下的关系。

有必要作这样的设想：武装部队提出这些理论，是为了增强他们的能力以履行其对于平民所负有的国际人道法下的义务。国际人道法没有明确论述平民与军队之间的关系，没有关于军队发送援助物资的任何规定，也没有禁止武装冲突任何一方或占领方通过军队满足平民需求的规定。但具体地讲，武装冲突双方以及/或占领方有义务确保在他们控制下的平民获得了充分的食物、药品、衣物、被褥、居所以及其他生存的必需物资。<sup>10</sup> 按照国际人道法，关于平民与军队合作以及平民事务的主要问题就在于：最基本的供应能否在没有区分原则的情况下公平地提供给平民。<sup>11</sup>

必须承认，平民与军队合作以及平民事务都不是一个以前从未有过的现象，它已成为 20 世纪军事行动的一个主要部分。例如，2004 年在阿富汗成立的地区重建工作组就是根据美国军队在越战中实施的哈姆雷特（Hamlet）计划而提出的。另一个例子是，特别军队的成员被部署包围参加以提供发展援助为目的的民心运动的美国国际开发署<sup>12</sup>的平民代表，从而引发了一场反暴乱运动。在“冷战”结束以后，平民与军队合作以及平民事务的重要性得到了提升并发展成为军队的一项主要职责。

他们具有代表性的军事概念如下：

平民与军队合作是指为支持军事行动，北约指挥官与平民之间相互协调与相互合作，这里的平民包括国内与当地政府、国际与国内组织以及非政府组织与机构。<sup>13</sup>

平民事务是指那些体现军队与民事机构以及平民之间关系的、与军事行动有关的事务。平民事务包括平民—军队合作以及平民当局（……）平民事务包括军队指挥官在军队驻扎地的友好、中立或敌对区域从事的建立并维持军队与社会机构、平民之间联系的行为。为了便利军事行动的展开，指挥官计划并实施平民事务行为，帮助实现基于美国国内安全利益而制定的政治军事目标。建立并维持部队—平民关系可能需要美国、多国以及当地安全部队与政治和非政府组织之间的互动，这也是指定给联合部队指挥所的任务之一。这些行为可能在他军事行动采取之前、同时或之后发生或仅仅独立存在。<sup>14</sup>

平民与军队合作以及平民事务原则之间存在适用范围上的不同。北约预测，平民与军队合作的目的首先是改进相互之间的协调，并减少与民事组织及当局在工作上的重复交叉。只要这些计划是支持军事行动的，该理论没有明确关于“从事”人道计划的要求，也没有对这类计划进行严格的禁止。

对从事上述平民事务的方法很难进行分类。它旨在促进一种通过影响平民环境以支持其军队的方法。这种方法可以用努力收买民心为形式，或以采取策略破坏敌军士气或减少平民支持为形式，只要这类行动符合指挥官针对平民的意图（目的），民事事务策划执行部都可以予以实施以替代社

---

<sup>10</sup> 1949 年 8 月 12 日日内瓦公约附加议定书，即 1977 年 6 月 8 日关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦公约第一附加议定书第 69 条第 2 款（第一附加议定书）。

<sup>11</sup> 《第一附加议定书》第 69 条第 1 款。

<sup>12</sup> 美国国际开发署，灾难救援小组：联合国灾难救援组织是一个迅速反应的救援小组，由灾难救援专家组成。这些专家从事评估，依需要的紧急程度做出优先顺序的区分，控制现场的救助活动，推荐反应行为，并且与受影响的国家以及其他组织合作。在大规模的悲惨灾难发生之后，小组就进行部署。灾难救援组织已经在世界各国都部署了分支机构，包括最近的冲突发生后在伊拉克展开的救援部署，在安哥拉 27 年的内战期间救援受战争影响的平民，向埃塞俄比亚受旱灾影响的地区提供人道援助。“美国国际开发署，灾难救援小组在利比里亚的救援部署”，2003 年 8 月 6 日，载<http://www.usaid.gov/press/releases/2003/pro30806.html>。

<sup>13</sup> “AJP-9: 北约民事—军事合作（CIMIC）原则”，北大西洋公约组织，2003 年 7 月，载<http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>，最后一次浏览时间为 2004 年 6 月 24 日。

<sup>14</sup> 联合国官员图书馆，2004 年 6 月 20 日，载<http://www.dtic.mil/doctrine/>，最后浏览时间为 2004 年 6 月 24 日。

会当局与组织。平民事务人员以及策划执行部可以采取各种被认为是征服或赢得民心的技巧与方法以对抗叛乱。

两种方式逐渐走向趋同或至少含有足够可以使其相互融合的共同点。认为平民与军队合作只是起有限作用并对此持反对意见的被称为“冷酷勇士”的北约官员正被另一些官员所取代。这些新的官员在巴尔干、塞拉利昂、柬埔寨与阿富汗的复杂局势中曾经工作过。目前正在实施军事合作以及平民事务的一届多国军事代表团认为一个作战军队积极从事人道行动或在其认为类似伊拉克的“人道真空地带”履行人道责任，不存在任何争议之处。

平民与军队合作以及平民事务不应被认为是一个单纯有益的军事任务或被认为与作战以及收集情报无关。在近十年的军队改组中，平民与军队合作以及平民事务已经与被称为“情报战”的或与指挥官用来发动战争的非战行动紧密相连。同时，平民与军队合作以及平民事务能对“媒体战”等公共作用进行补充。“心理战”以及“电子战争”也通常用以收集情报。正因为如此，军事性的人道行为与情报收集行为之间没有明显的差别。这一趋势同样可以扩大适用到联合国授权的维和部队中。<sup>15</sup>

平民与军队合作以及平民事务概念正不断地扩展。在西方国家的军队中，他们不再是只属于由少数专家组成的核心组织的专利。特别是在美国军队中，作战部队在提供援助方面开始发挥积极的作用。在亚洲，一些国家正规部队把平民与军队合作、平民事务、收集情报以及作战视为他们的三项支柱。在非洲，平民与军队合作原则根据 90 年代和平行动的传统模式发展，但它不可避免地把采取“人道”行动作为一项补充军队执行安全与稳定职能的标准。

对人道机构而言，平民与军队合作以及平民事务可以作如下理解：

- 它是促进军队与包括当地、国内或地区当局、非政府组织以及国际组织在内的组织与平民实体之间联系的方式；
- 它在军队是为监督以及影响平民所面对的整体局势以及人道局势服务的；
- 尽管平民与军队合作以及平民事务人员可以做出对战争有利的决策但他们不是行动策划者，他们只是起人道外交的作用并依据指挥官的本意开展活动；
- 平民与军队合作以及平民事务是广义上非作战工具的一部分，指挥官采用这些目的是掌控其所面对的任何情况——媒体（国内、国际）、平民（支持军队、拒绝支持敌军）、情报，并且用以支持更大的政治目的，如国内建设、统一计划等；
- 目前由军队组织的平民与军队合作以及平民事务人道计划在履行中几乎与人道机构提供的援助完全相同。<sup>16</sup>他们的工作通常包括估价，确定计划，获取资助（来自军队的或国内的资助），寻找履行伙伴或承造者以及评价项目的影响。

下面的例子用以论述人道机构在今天的形势下必须正视的平民与军队合作以及平民事务行动。

### 阿富汗：地区重建工作组

美国国际开发署把地区重建工作组定义为：“平民军事联合性机构，它通过增进安全、便利重建与发展的努力，来加强中央政府的能力。”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 这些例子包括控制报纸、无线电通信以及电视台的北约多国稳定部队与国际安全辅助部队。它们通过控制这些设施，将“良好新闻”报道给广大公众，而且为了实现自己的利益和政治意图来影响公众的观点和行为。

<sup>16</sup> 阿富汗提供了大量的例子，国际安全辅助部队用总共 1.2 亿美元的预算资助了 10 个民事军事合作小组。每一个民事军事合作小组在喀布尔省都依地域划分自己的责任；每一个小组负责找出可以资助的小规模、短期项目，如向学校提供设备，重建门诊等。民事军事合作小组作为一个单位来致力于向政府组织、非政府组织、国内机构以及地区当局进行地区重建小组的项目合作。

<sup>17</sup> 2004 年 4 月，在喀布尔美国国际开发署使用幻灯向红十字国际委员会发表演讲。演讲详细论述了地

地区重建工作组可被视为与军队进行联系的平民军事连接点，而且从军事决策与政治目的出发发挥国家建设的作用。他们同样受命于北约部队、联合国授权下的国际维和部队以及参与和平时期建设的盟军。来自平民的国家与捐赠代表长期参与地区重建工作组，他们对项目与合作方法具有决定权。

在 2004 年，10 个地区重建工作组获得超过 1.8 亿美元的资助金，因而具有实质性的影响力。为民事代表选择项目起到类似安全平台作用的国际移民机构（管辖范围包括阿富汗北部）以及联合国援助计划（管辖范围包括阿富汗南部）承担将这些项目落实的任务。总体而言，项目是以基础设施建设为主，包括公路、办公场所以及学校的建设。只有小部分的资助用于直接向参战部队提供人道援助。

### 联合国驻利比里亚特派团 (UNMIC): 快速见效的项目 (QIP)

联合国驻扎在利比里亚蒙罗维亚 (Voinjana) 地区执行任务的巴基斯坦籍特派团指挥官认为：“从人道援助出发，作为善意的举动来为当地的平民提供一些大米以及衣物以减轻他们的苦难，是我们的一项工作”。<sup>18</sup>

联合国驻利比里亚特派团表明联合国任命的特派团把提供人道援助也同样作为一项必要的工作。大量见效迅速但资助金额较小的项目可能是由军队来表现其善意姿态而实施的，也可能是由军队与实施广义救助行为的其他人道机构共同完成的。<sup>19</sup> 另外，作为解除武装、遣送以及复员计划的积极参与者，联合国驻利比里亚特派团的大量军事代表团已经开始实施食品、现金交换武器计划，这一计划引起复杂的后果（例如，即将被遣散的士兵发动起义来保证平民安全）。

军队与人道机构之间关系的某些方面反映了 20 世纪 90 年代出现的一些问题，特别是军事与人道机构之间缺乏协调的问题。其中一个例子是，联合国驻利比里亚特派团的一个军队单方面决定向一家已经由红十字国际委员会援助的医院提供医药援助。红十字国际委员会为了避免发生重复救济的效果，于是选择放弃这一援助计划，而把这家平民医院留给联合国军队进行资助。<sup>20</sup>

尽管联合国没有明确授权从事这类人道行为，但是联合国维和部队机构有大约 100 万美元的资金，以便联合国驻利比里亚军事特派团在当地从事人道援助项目。

---

方重建小组的具体工作：“建设中的关系；监督与报告；向波昂进程提供安全支持；安全援助/情报分享；调解；对重建与发展资源进行分配；执行援助项目；为 2004 年项目提供大约 1.25 亿美元资助。除了国家援助以外，还通过美国空军管理下的防御规划部门向军方提供了 4000 万美元的资助。”

2004 年在伊斯坦布尔召开的北约峰会上发布的一篇文章中还列举这样一个例子：卡加普泰 (Cagaptay) 先生说：“阿富汗局势使我们能够从实践中学到东西，地区重建小组已经发挥了作用而且受到大多数人欢迎。”“他们认为这是很好的想法。民事军事小组是一个很成功的结合体。公共关系也是如此，因为当你确实是以此为目的来从事援助项目建设，你可以说服人们，你是为他们来工作的，而且我认为，如果北约不参与进来的话，人们将会喜欢看到这一构想在阿富汗以及其他地方被进一步实施。”梅瑞狄斯·布尔 (Meredith Buel) 说，“欧洲北约峰会希望能对伊拉克与阿富汗局势予以关注”，美国新闻之声，2004 年 6 月 2 日。

<sup>18</sup> 利比里亚：“利比里亚北部主要城市面临援助”，综合区域信息网 (IRIN)，2003 年 5 月 19 日，载 <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/o/89a7aa1fc3d78085256e9900705551?OpenDocument>。

<sup>19</sup> 拉赫达尔 (Brahimi) 报告中明确提倡：“(……) 联合国支持‘快速见效项目’维和行动灵活性，这使得在任务团组所在地居民的生活可以得到很大的改变。”拉赫达尔·卜拉希米 (Lakhdar Brahimi)，联合国维和行动小组报告，2000 年 8 月 21 日，联合国文件 A/55/305 (2000)。

<sup>20</sup> 类似的情况发生在阿富汗库尔德居民区，在那里隶属于联合国多国维和部队的地区援助小组再次选择支持作为红十字国际委员会正在执行医疗计划援助对象的一家医院。为了避免重复援助，又为了降低人道组织（红十字国际委员会）与军队相抵触的风险，红十字国际委员会再次选择撤出。但如果下一批国际安全辅助部队认为该援助不再符合其目的，因而要取消资助时，红十字国际委员将不得回来继续提供资助。

### 把平民与部队关系置于更广泛的趋势中

近十年来，人道机构以及多国军事特派团之间的关系一直被置于一个狭义的范围内来理解，它只是关注这两者在从事类似事务中的不同之处与补充之处。如今，则应该理解人道机构人员工作以及附随危险的环境的复杂性。

平民与军队合作以及平民事务和军事非战行动只是红十字国际委员会在人道环境更广阔发展趋势中考察平民一部队关系的一个很小的方面。在即将进行的项目中，将对相互作用、职责以及命令越来越模糊的未来武装冲突环境做一个概括性说明。今后，人道机构正是要在这样的武装冲突环境下开展工作。

### 武装力量日趋复杂

“在某一个时间内，我们的工作人员正在向难民提供食物与衣物，即提供人道援助；在下一个时间内，他们又正在把交战方努力地分开，即维护和平行动。但最后，他们又参加到一场激烈的战斗之中。所有这些都发生在同一天，而且就发生在城市的三个街区内。”<sup>21</sup>

军队受到训练，以便能在克鲁拉克（Krulak）将军所描述的复杂情况里作战。头衔低的指挥官也必须不断地增强对维和、稳定行动以及人道援助重要性的认识。非作战的职能在包括武装冲突在内的任何情况下，都被认为是一项核心任务。军队的媒体战（情报战）将控制公共区域，歪曲现实、掩盖人员损失的事实从而达到他们进行人道与重建努力的目的。军队将继续利用他们通过援助、重建所树立起的形象以获得当地、地区当局和本国的支持。本国的支持很重要。

尽管要努力加强军队专业化程度以便能胜任多国军事行动的挑战，但军队仍然要依靠平民专家与军事机构的融合。平民将与从事人道、重建或政治事项提供咨询的国家平民顾问、支持战争的私人合同商以及国内捐助者一起发挥重要的作用。

为了跟上不断发展的武装冲突的新形势，红十字国际委员会将不得不去关注它作为更为广泛范围的参与者要履行的国际人道法义务。仅仅与武装冲突中的成员国联系是不够的，它还要求与私人性质的部队军队或安全机构、私人合同商、警察、训练方以及其他的参与者进行建设性的对话。

把平民引入军事可能具有积极的作用。平民会引起军队对文化方面更大的敏感性，为了使其对武装冲突后果产生更广泛的认识而进行游说、提供技术建设与政治建设，确保在战争发动期间对人道需求与行为正确认识。将平民、专家以及资源相结合可能会强化国家履行国际人道法的义务，但相反的情况也可能存在。

### 利用人道和重建援助

当军队以及政治决策者认为存在“人道真空地带”时，他们就试图填充或寻找短期解决方式来达到军事目的。他们采用的方法很可能是根据其在阿富汗和伊拉克的经验做出的。在阿富汗以及伊拉克，人道机构由于缺少安全保障和符合他们性质的工作而不能发挥作用。因此，越来越多人相信：人道援助可以作为一种工具而被利用，军方也会对此加以考虑。

当人道机构继续以公正的方式向受到战争影响的平民提供所需的援助时，军队则一直利用人道援助来作为达到其军事目标的方式。军队很可能会给平民援助以换取情报或加强军队的保护，获取民心，或者作为强制性或对合作进行奖励的方式。因此，在武装冲突中出现了两种对立的方式共存的危险。人道救援人员可能会被迫修改援助政策或者再次考虑从过于政治敏感的、过于不安全的以至于不能有效地发挥其作用的地区撤出，从而把人道援助的工作留给军队。在这种情况下，军队要对不安全以及机构不公正的行为承担部分或全部的责任。

---

<sup>21</sup> 查尔斯·C.克鲁拉克（Charles C. Krulak）（美国海军部队前任指挥官）：“三大战争阻碍：城市中的战争”，国内新闻俱乐部讲话，华盛顿，1997年10月10日。

在阿富汗从事自由持久战的美国军队司令巴诺（Barno）认为，从事援助的团体在除雷工以及控井工受到故意攻击以后（……），应认识到他们无法保持中立。“他们可能已认识到或正在认识到，他们现在正在一个与以前不同的世界里展开工作。”<sup>22</sup>

由于媒体都关注武装冲突，冲突双方将使用最有力的手段来影响媒体，他们将从事传统上由平民机构实施的行为，而且与人道工作者保持一种“要么与我们一起、要么反对我们”的关系。

### 国家建设与冲突管理问题的综合解决方法

英国政府提出要“……建立与外国联盟机构以及国防部紧密合作的战后重建机构。它将负责规划以及执行策略，包括民事部署、制定战后重建以及军队向民事转化的策略，其中有招募、培训、部署以及行动指导。引导组织高级官员来提供策略性政策以及执行指导。”<sup>23</sup>

多国军队的参与以及维和将逐渐成为一个更为复杂的行动。正如在阿富汗的情况那样，多国军队（国际维和部队以及联合军队）将同国内机构与联合国政治机构进行更广泛的合作。合作可能涉及协调情报到支持选举进程以及巩固新政府权威。但这并不是一个新现象，在平民与当局的眼中，平民代理人员与军事人员的区分将越来越不具有关联性。不论是否对中立或独立构成威胁，人道机构及其人员将仅被融合到一个由国际社会发起的运动之中。

在人道机构与多国军事特派团的具体关系中，存在着政策与实践差距越来越大的风险。一些人道机构由于政治与财政压力难以加入到更广泛的活动之中。其他人则认为他们并不是中立的或独立的，于是建议修改他们的工作惯例以适应现时情况。对于具有不同使命的人道机构的整体而言，集体性以及建设性的平民与军队的对话可能会变得十分困难。

### 武装冲突中的任务的社会化

“两个极其复杂且十分重要的战后重建项目，即：罗雅·杰赫加（Loya Jirga）选举以及国家外汇计划，是由一家代表联合国与美国以及阿富汗政府的“全球风险策略”公司来进行规划与执行的。公司人员通过控制并利用大量的航空器、车辆、交通工具以及后勤设备，与 30 多个地方的国家政府、当地政府与军队进行联络，从而确保这些重要性建设取得成功。”<sup>24</sup>

特别在伊拉克，由于安全问题导致人道成员缺少的事实巩固了一个军事认识，即人道组织没有面对危险的意愿。一些大国，军队以及可能会参加进来的人道机构将尽可能利用非军事承包方从事

<sup>22</sup> “阿富汗策略总体规划的改变”，联合新闻，2003年12月20日。

<sup>23</sup> “联合国，武装冲突与人道处主任”，英国国际开发局主页，英国国际发展部门，2004年7月6日，载<http://www.dfid.gov.uk/Recruitment/files/jaextdirunchjobdescript.doc>。同样见英国国防部，“公共服务协议，2005年6月到2007年8月”，2004年7月，载[http://www.mod.uk/linked\\_files/issues/finance/psatechnotes\\_2005-06\\_to\\_2007\\_08.pdf](http://www.mod.uk/linked_files/issues/finance/psatechnotes_2005-06_to_2007_08.pdf): 2.1 (… ) 外国与联邦办公室（FCO）、国际发展部门（DFID）以及国防部（MOD）共同合作（而且如果合适，还与其他政府部门合作），以达到改善政府（HMG）在暴力冲突地区，或者在存在可能导致暴力冲突紧张局势的地区的影响。同时要求他们在国际社会寻求避免或结束暴力冲突努力的有效性方面进行改进。这项工作包括政府在不同冲突环节中在所有领域所做出的贡献。战后重建组织（PCRUI）将在2004年建立，以协调外国与联邦办公室（FCO），国际发展部门（DFID）以及国防部（MOD）在战后重建中的工作，目的在于确保英国军队在部署到当地后能更好地规划、执行以及管理英国对于战后局势的作用。战后重建组织主要包括来自三个部门的官员，在适当的时候，也会吸收其他政府部门的官员。这一机构将变得更具可操作性，并且预计在2006年初其作用会得到充分的发挥。类似的计划在前述的拉赫达尔报告中也曾提到。即：“小组认为特派团综合工作队（IMTF）应当成立，其成员来自于联合国附属机构，负责规划新的任务并帮助他们全面部署援助，特别是加强司令部对这一领域提供的支持。现今，秘书处内部没有统一的规则或执行机构来负责政府分析、军事行动、保护平民、支持选举、人权、从事人道援助、难民以及转移人员、公共信息、后勤、资助以及招募的职责。”拉赫达尔，前引文(注释(13))，执行摘要。

<sup>24</sup> “我们的经验”，全球风险政策，2004年6月30日，载<http://www.globalrsl.com>。



人道行为与重建行为。从而，将风险、作用以及责任推向社会。

国家非军事机构（外交部的厅局单位，发展署等）同样也会赞成将他们的计划承包给私营部门。这种方法可以在项目与平民选择方面实施更多的政治控制，并减少需要承担的责任。所以，人道组织将会冒着成为与私营部门相对称机构的风险，特别是在大规模的基础性的发展项目中以及当这些项目仍处于武装冲突的环境时。

### 新世界的古老秘诀

“在这些比较困难的时期，我们最好将注意力放在人道方面的行为，而不是去抱怨。我们不应因为有人反对我们而感到悲伤，相反地，我们应当计划并准备与他人之间建立同盟关系，通过说服或者以智谋战胜我们的反对者。我们需要采用策略：在我们较强的领域获胜，而在我们较弱的领域中可采用撤离策略。现在还没到像某些人提倡的那样，去参与大量无休止的论述以迎合抱怨者的需求，或试图从基本原则方面重新给人道行为下定义。现今也不是建构一个防御性人道价值体系的时候，因为它们还未达到严重威胁的程度。相反，现今是做出决定的时候，是判断我们在哪些领域应采取行动而在哪些领域不应采取行动的时候，同时也是我们应如何行动并进行创新的时候。现今应当使人道机构更具有新意，而不是在痛苦中挣扎。”<sup>25</sup>

雨果·斯里姆（Hugo Slim）已经指出人道机构在阿富汗与伊拉克这样复杂的局势中所面临的挑战，同时描述了一个重新参与的简单的救济措施。“趋利避害”的要求可能过于悲观地描述了这两个国家局势中人道组织所必须承担的常规工作。<sup>26</sup>人道机构在选择工作环境或在探寻创造性解决传统问题方法的可行性方面有相当的能力，但有关红十字国际委员会或其他机构在多大程度上能够“制定出规则”以面对新的挑战这一问题仍然存在固有的限制。不论受难者具有何种国籍、种族、宗教、政治或者其他标准，红十字国际委员会都应不加区分地、公正地保护武装冲突中的受难者。所以对于像红十字国际委员会这样的机构，哪里有武装冲突受难者，就得在哪里工作。因而，问题很可能不是人道机构应当如何适应现实，而在于他们是否应当首当其冲。

最后部分将论述军事人员在人道行为和环境发生变化时是如何评论红十字国际委员会及其特别人道机构工作的。对于那些受过训练、能更好理解并将分配的所有使命中的政治、军事以及人道因素合为一体的军事人士而言，红十字国际委员会及其对中立与独立的严格遵循都已过时了。

以下段落反映了红十字国际委员会与多国部队军事特派团之间的关系。它为了维护这一关系从而主张：

- 维护做出决策和采取行动的独立性；
- 在武装冲突时期，保持对于人道、政治、军事作用与任务的清晰的区分；而且
- 不论多国军事特派团在武装冲突中的身份如何，随时保持与他们在各个层面的对话。

可以想象的是，基于平民与军队合作、非军事事务原则的发展以及维和行动与冲突管理的扩大趋势，一些国家以及武装部队通常会把红十字国际委员会看成是一个顽固抵制革新的机构或一个已过时的机构。但不管他们如何认为，红十字国际委员会的立场仍受到一些原则的制约，<sup>27</sup> 这些原则使得红十字国际委员会不可能为了迎合战争或在多国部队干预中为了更大政治目标或发展的新趋势

<sup>25</sup> 雨果·斯里姆：“号召救济：人道行动以及战争的艺术”，人道对话中心，2004年2月，载 <http://www.hdcentre.org/index.php?aid=85>，最后一次浏览是2004年7月31日。

<sup>26</sup> 2003年4月红十字国际委员会一名代表在阿富汗被杀，以强制红十字国际委员会大幅减弱其在阿富汗南部的活动。同样，2003年10月在巴格达发生汽车爆炸案之后，在不能为保护行动与援助行为提供安全保证的情况下，红十字国际委员会不得不减少其工作成员以及项目的数量。

<sup>27</sup> 红十字国际委员会定义其与军队关系的出发点是红十字国际委员会以及红新月的基本原则以及国际人道法的相关规定。这都为这一关系的本质与范围提供了总体框架。施图德,前引文(注释(1)),第386页。

而采取更紧密的合作方式或把自己置于他人的领导之下。当然，红十字国际委员会不排除对话与参与的可能。

红十字国际委员会有一个专门从事与武装以及安全部队保持联系的机构。这个机构由军事政治专业人士组成，他们通过在全世界范围内与武装部队、安全部队以及政治部队的联系来指导该组织的行为。<sup>28</sup> 它一直从事具体性工作并促进红十字国际委员会被全世界武装部队所了解，<sup>29</sup> 特别是被那些在国外执行军事部署的武装部队、高级指挥以及受到军事部门的政策以及培训影响的人士所了解。

以西欧的情况为例，军队对于红十字国际委员会的普及教育工作的反应越来越积极。在很大程度上，这可以归因于军队与人道机构之间不断增多的接触，以及大量个人经验——有积极作用也有消极作用——之间协调的可能性以及军事行为与人道行为之间相互补充的情况的逐步增多。下面是军队对于红十字国际委员会一些通常反应：

- 当遇到红十字国际委员会严格适用中立与独立原则时，军队通常会十分惊奇。官员被政治当局要求从事“三大任务”，即作战、维和以及进行人道援助，所以他们对还有非军事组织居然乐意介入军队“同意”（从安全的角度考虑）领域感到怀疑。一些有头脑的军人开始对入道行动的本质感兴趣，并认为他们的军事任务以及作用同样是在中立、独立以及公正的指导下进行的。

- 不乐意接受的观点是：既然“我们”都在为同一目标而努力，难道“我们”就不能一同工作吗？<sup>30</sup> 部队通常认为，他们被要求完成军事使命总是有一个终极目标的，如稳定、安全、选举等。“联合综合方法”或者理解为努力建立军事外交以及经济实力的联合体是军队了解他们在综合建设国家的方法中所处地位的一种方式。有趣的是，他们通常把他们的政策

---

<sup>28</sup> 关注红十字国际委员会以及武装与安全部队部门的活动，见：“武装冲突法的融合”，红十字国际委员会，日内瓦，2003年5月：“关于红十字国际委员会职权”。在1977年，国际社会授权红十字国际委员会支持国家实施的国内计划，将国际人道法融入世界各国教育、培训、武装部队的原则与行动之中。

两种并行的方法：红十字国际委员会已经发展出对待军队的两项互不相同、但同时又相互补充的方法。

——传播行为，目的是获取各方对于国际红十字国际委员会活动的理解以及接近被害人以保证其安全。

——融合行为，目的是让军队采取具体机制或措施以确保尊重国际人道法原则，特别是保护个人、财产，以及为达到这一目的所必须采用的方式。

依据安全形势以及行动的需要，代表团可能对一个或另一个行为、甚至对它们同时予以优先考虑。

红十字国际委员会雇佣来自世界各国的27个代表，以支持多达100个武装安全部队的培训。

<sup>29</sup> 典型的发言包括以下几个方面：（i）介绍红十字国际委员会的职权，以表明依据日内瓦公约其在战争以及国内武装冲突局势下的特殊作用。（ii）叙述国际红十字以及红新月运动的结构，以解释不同的国际红十字会、红新月实体出现在由多国军事特派团部署的特定地区的情况。（iii）对中立以及独立原则的解释，论述并帮助解释红十字国际委员会对军事、政治以及人道行为的区别的倡导。（iv）解释红十字国际委员会的工作惯例，以强调红十字国际委员会是一个可预见的人道组织，在全世界各地以同样的方式进行运作并对其主要行为进行论述。（v）对红十字国际委员会在民事军事关系中的地位的解释，并且对本文中论述的发展趋势予以关注。提供给军队的一个主要信息是像红十字国际委员会这样在世界各地武装冲突中积极活动的组织，其与军队的关系必须是中立的。

<sup>30</sup> 这类反应的一个例子是：“在我看来，非政府组织、国际组织、军事联盟以及国际安全辅助部队都有共同的目标。因为不论各个组织之间的协调程度如何，我们有共同的目标；不论我们是否一同工作，我们都将为一个共同的目标努力。（……）没有人愿意在一个不安全的环境中工作。没有人愿意看到阿富汗人民生活在今日的经济条件下。每一个人都希望见到稳定、繁荣的社会。只要我们有一个共同的目标，我们就应该一同行进。不论非政府组织或军队的目标是什么。所有的参与方都在相互共处的情况下关注一个共同目标，实施同一行为。他们相互补充相互融合，这十分有益。”阿富汗：“采访美国为首的盟军的民事军事合作中心”，综合区域信息网（IRIN），2004年4月9日，载<http://www.IRINNew.org>。

## 红十字国际评论

目标以及要取得的目的放在平民这边，即放在战争受难者一边。要解释红十字国际委员会也是在不懈地努力帮助武装冲突中的受难者，不太容易，尽管没有必要将人道行为与政治、军事政策以及所有其他参与方的努力融合到一起。

核心问题可被概括为：“你们红十字国际委员会害怕我们（军队）为了收集情报而利用你们，你们更希望我们远离人道事务，你们希望与一些以救助平民为共同目标的人从事这类援助行为，但却不愿意与我们一起，那你们希望我们做什么呢？”

这样的问题是能够被理解的，当一个组织被认为可被询问每件事以及它的不足时，确实存在某些不安。一方面，红十字国际委员会希望建立一个固定的关系，并且不论他们在武装冲突中的地位如何，都愿意讨论有关他们的任何问题，如红十字国际委员会接近战争受难者、探望被囚禁的人员，等等。<sup>31</sup> 另一方面，红十字国际委员会也担心，这类对该组织作用不清楚的认识会认为红十字国际委员会支持武装冲突中的某一方，因而可能将机构本身以及工作人员置于危险之中。对于红十字国际委员会及其立场应如何被认识，没有一种方式能够阐明。<sup>32</sup>

### 发展中需要考虑的主要问题

中立与独立的概念不断地被误解或者被扭曲解释以适应其他的安排。未来对红十字国际委员会的挑战是要提出一个概念以便将红十字国际委员会与其他机构区分开来。以下是有关红十字国际委员会与多国军事特派团关系的主要考虑，它也是红十字国际委员会在平民与军队关系之外所主张的：

- 随着世界多极化的发展，像由红十字国际委员会一样的组织提供的中立与独立的人道援助是十分必要的，它构成了对战争作战手段、战争人员伤亡以及使用武力的限制。
- 在战争时期仍存在对中立和独立的人道援助行为的需求；中立是人道援助行为的一个主要环节，而且是不可以随意抛弃或限制的。
- 将人道行为与带有政治目的的援助行为区分开来是十分重要的。
- 尽管在战争时期，不同的参与者对于提供人道援助与重建援助的方法选择存在差异，但是所有参与者都必须明白，他们的行为会影响到所有在human环境中工作的人。参与并进行对话将成为主要的救济措施。
- 获得所有成员方的接受与信任将是十分重要的，这有利于接近战争受难者从而提供保护与援助。无论红十字国际委员会的人道行为的旗号是否被接受，红十字国际委员会需要保持中立以及独立，从而保证能保护与援助所有参加战斗或潜在的各方战斗员。

### 结束语

要做的结论在红十字国际委员会平民和部队关系指南（见附件）中以多种方式进行了论述。尽管环境一直发生变化，这一指南将继续对红十字国际委员会与多国军事特派团在武装冲突中的关系发挥指导作用。但仍有一些结论性的观点还是要予以进一步论述。

---

<sup>31</sup> 同注释（9）。

<sup>32</sup> 早在 2001 年，所有其他参与方在同一领域发生的武装冲突时期内如何看待红十字国际委员会的问题，也被认为与民事军事关系有关。“万国主义”的概念被用于描述红十字国际委员会实用主义地位的现状，而不是描述一个演进的民事军事关系：“万国主义”——我们期望的政策——成为了描绘红十字国际委员会的第三种方式。“万国主义”明显认识到军队与人道行动之间存在进一步合作的趋势，特别是在联合国的框架内试图提供而非阻挠或忽视这类合作，因此形成了在“损害管理”与“参与建设”之间的一条中间道路。红十字国际委员会应当接受其他方式，并抵制一种观点的诱惑，这种观点就是：“只有人道政策是正确的。认识上的不同，将导致产生对红十字国际委员会提出的一个概念上的挑战，即决定什么是人道行为的本质以及依据所处的环境来决定什么才是实用主义。”施图德前引文（注释（1）），第 386 页。

## 红十字国际评论

红十字国际委员会在阿富汗与伊拉克感受到了人道救援工作范围正在缩小。部分原因是因为从事非军事任务的多国部队的介入，在这两个国家，军队不断在平民居住地区积极活动。当军队被认为是人道机构时、当平民被纳入军事结构时、当在综合的冲突解决方法中人道机构以及他们的人员不单是一种工具的观念产生时，人道与政治及军事行为之间的区分就开始模糊了。

如果阿富汗与伊拉克被用以作为判断红十字国际委员会所面对的来自平民与部队关系挑战的一个新的基准时，应当注意的不是局势本身，人道机构在这种局势下面临的问题在不久的将来也会不断地增多。政治与军事决策者吸取教训，而且打算更广泛地实施兼具政治、人道以及军事为一体的行动。

平民与军队合作以及非军事事务，以及改进在他国干涉中军事与平民的共同协作将成为国家与军队优先选择的问题，通过军队在国内、地区以及政府间采取“综合方式”的形式，未来作战的概念将促使多国军队更接近平民。

今天平民与军队关系的挑战不能仅仅通过咨询人道机构与军事机构而得到解决，对于一个有影响且担任好几个职务的政治领导人以及策划者而言，被国家授权在武装冲突及在暴力情势下工作的红十字国际委员会如果想要维持其作为一个主要人道机构的地位，那么采用更为全面的方式是十分必要的。

红十字国际委员会通过采用“从最基本开始”方式来解释机构作用与地位，努力加强与政治团体和军队的合作。如果没有任何一方能被说服采用“对方”的原则，那么，每一方必须认识并尊重补充与区分的概念。

### 附件：红十字国际委员会平民与军队关系指南

#### 总体框架

红十字国际委员会在定义其与军队关系时的出发点是红十字国际委员会与红新月的基本原则以及国际人道法的相关规定。这些原则与规则规定了这一关系的本质及其范围的总体框架。

红十字国际委员会的工作独立于任何带有政治或军事性质的工作。他们不仅向武装冲突以及国内战争的受难者提供援助，而且还基于人道法及其原则对受难者进行保护（这是根本性原则）。

下面三项原则对红十字国际委员会而言十分重要。这些原则不仅关注军事干涉与红十字国际委员会人道机构援助行为之间的不同性质，而且关注两者之间的关系与合作的可能性。

- 红十字国际委员会人道机构的目标不仅是要解决冲突，而且要保护人类尊严以及拯救生命。红十字国际委员会人道援助行为不能从属于某一政治与/或军事目的而进行。
- 在红十字国际委员会看来，多国军事特派团的主要目标应当是建立并维护秩序及安全，同时便利冲突广泛的解决。
- 当与部署在同一地区的多国军事特派团紧密协商时，红十字国际委员会必须维护其决策与行为的独立性。这类协商应当在各个阶段进行，包括决策层面与军事层面。

在红十字国际委员会以及红新月运动中，在武装冲突中红十字国际委员会试图对民事—军事关系做出决策以及军事方面的领导权。特别是，红十字国际委员会不仅为国内红十字会以及红新月运动在“参与国内红十字会或红新月运动”中的相互关系提供了明确的指导（如在外国为红十字国际委员会或红新月运动做出贡献），而且为国内红十字会以及红新月团体与本国军队之间的关系提供了明确的指导。就运动的基本原则而言，这类关系是否存在问题？依据运动规约以及塞维尔协

## 红十字国际评论

议，<sup>33</sup> 红十字国际委员会是否会采用符合规定<sup>34</sup>的、合理的行为？

### 合作的实践

#### 与政治、军事政策制定者和决策者之间的对话

红十字国际委员会试图建立并/或者维持与政治军事集团之间的对话，这类集团会对在武装冲突中发生的突发事件做出军事干涉的对策。特别是要对发展与联合国相关机构与部门、北约以及欧盟之间的对话予以关注。这类对话的主要目标是传播红十字国际委员会对人道行动的看法，并在必要的时候培育并维护联系以促进合作，增强对国际人道法的尊重。

另外，红十字国际委员会在西方世界之外寻求这类对话，特别是在存在明显的意愿将维和行动地域化的地区。

#### 与维和部队的合作

特别是与军队在同一领域从事活动的情况下，红十字国际委员会将以交换相关的情报为目的培育与军队之间的联系。在必要的地方，红十字国际委员会赋予一个人或多个人权力，使其与这一领域的军事司令部以及有关的最高军事司令部进行联络。

同样，红十字国际委员会也会与相关的政治与军事当局保持联系，以促使当局对维和部队发布的授权能符合人道定义，以避免与红十字国际委员会的授权与作用产生模糊之处。红十字国际委员会试图确保军事行动没有侵害公正、中立以及独立的原则。同时，红十字国际委员会也致力于确保国际人道法得到国际军事特派团的尊重。

通常在没有为其活动（包括运送救济物资）提供军事保护的情况下（可能会在特殊情况下被搁置），为了给人道活动提供一个安全的环境，红十字国际委员会欢迎来自国际军事特派团的任何帮助。

#### 通过武装部队保护红十字国际委员会的设备和设施

当这种保护不可或缺时（例如，犯罪泛滥），红十字国际委员会并没有排除为其设备与设施提供武装部队保护的可能。但是，这类安排对于红十字国际委员会提倡的中立以及公正观念的影响是显而易见的。

#### 由红十字国际委员会使用的军事或民事防御资源

总体而言，考虑到使用民事军事防御资源应当依据需要而不是依据其可获取性，红十字国际委员会将十分谨慎地使用这类资源。在他们自己的行动并没有受到限制的情况下，红十字国际委员会不反对由其他人道机构使用这类设备与设施。

一旦红十字国际委员会确定使用这类资源（因为只要存在一个明显的好处或者当民事资源无法获取时，红十字国际委员会便会使用这类资源），可以肯定的是，他们的使用行为并没有对中立与公平构成任何威胁，而且与其活动的政策与原则也相一致。

#### 红十字国际委员会对培训的贡献

依据国际人道法以及指导人道行为的基本原则，红十字国际委员会会试图影响或直接参与培训参加外国军事行动的军事成员的训练。为达到这一目的，其建立并维护与军事机构以及从事训练这

<sup>33</sup> 《国际红十字以及红新月运动规约》，1986年。

<sup>34</sup> 《国际红十字以及红新月运动的国际活动组织协议》，1997年12月28日，红十字国际委员会出版社，第322期，1998年3月，第159页。

## 红十字国际评论

类行动的其他机构之间的从组织到组织的联系。红十字国际委员会提供其认为适当的合作措施，包括短期合作、正式以及长期合作。

同时，红十字国际委员会通过训练计划，使其成员熟悉多国军事特派团并熟悉适用于这一领域的各种民事—军事合作的概念。

### 红十字国际委员会参与军事行动与人道行动关系大会

通过积极参与处理军事行动与人道主义行动关系的多边会议以及其他相关会议，红十字国际委员会可以提高处理危机的能力并可以参与分享行动经验。红十字国际委员会同样致力于发展并维护与处理国际安全事项的各种机构之间的联系。

红十字国际委员会对这类事务参与的程度依赖于其对可能性大小的判断，即参与讨论的程度以及/或者与所讨论的事实问题的相关程度。

### 红十字国际委员会参与军事训练

当被邀请或当这类训练被有目的地作为培养处理危机的军事管理能力，包括对人道/军事关系管理的能力时，红十字国际委员会选择性地参与军事训练活动。其目的是促使红十字国际委员会的命令以及行动被更好地了解并普及国际人道法知识；红十字国际委员会的贡献应当始于规划阶段。国际活动应给予优先考虑。

朱文奇 校