

城市战：全面战争的幽灵

樊尚·贝尔纳，主编

举目远望，所见之处皆断壁残垣之景象，一层灰色尘雾笼罩其上，诡谲而寂静。墙壁已弹痕累累，建筑物摇摇欲坠，许多房屋的外墙被炸飞，露出了原本私密的卧室或客厅，一堆堆瓦砾碎石阻塞了街道。

这些令人震惊的破坏画面是由无人机从空中拍摄并分享到社交媒体上的，这些画面或许能最恰当地反映出目前城市战卷土重来的现象。还有其他画面浮现在脑海中：被炸毁的医院；被从废墟中救出来的儿童；被炸穿的房屋再也无法居住，而狙击手穿梭其中犹如行走在迷宫般的隧道中。

与这些城市遭到破坏的荒凉景象形成鲜明对比的，是拥挤不堪的难民营，是载满男女老少的临时船舶。城市居民往往因冲突或苦难而被迫撤离或逃离，他们除了放弃自己的工作、亲朋好友和可以遮风挡雨的家之外，别无选择。

但并不是所有人都能够或愿意逃离。对于留下的人而言，当复杂的城市服务体系崩溃时，他们的生活往往充满危险以及不确定性：供电、供水以及食物供应中断，致使人们陷入孤立、寒冷、黑暗、疾病以及对未来的忧虑中。随着学校、企业和商店关闭，人们对未来的希望也逐渐消失。无论由于疏忽、失误还是出于犯罪故意而投掷的炸弹，攻击了民众并摧毁了其生存所需的基础设施。

历史上有许多城市为战争所摧毁，而最近加沙、萨那、拉马迪以及阿勒颇也遭遇了相同的命运，很快叙利亚和伊拉克的其他城市可

能也会难逃此劫。上一期《红十字国际评论》探讨了战争是如何演变的,而未来几期评论将涵盖流离失所、移民以及叙利亚的冲突问题,我们认为有必要讨论城市战这一话题,不仅因为目前持续不断的人道危机,还因为城市化本身就是一个不可阻挡的趋势。目前世界一半以上的人口都居住在城市地区,而未来的战争不可避免地会爆发在城市中。根据《联合国世界城市前景报告》,城市人口增长正在加速。1950年,居住在城市的人口仅占世界总人口的30%,而到2014年,这一数字已增长到了54%,而且预计到2050年,该数字会增长至66%。^[1]

2010年出版的《红十字国际评论》专门探讨了未达到武装冲突标准的城市暴力问题。^[2]本期《红十字国际评论》将重点讨论未达到这一标准的城市冲突,探讨行动和政治问题,规制作战手段和方法的规则以及人道应对工作所面临的各种挑战。

城市战:全面战争的缩影

直到20世纪,陆战的标准模式主要涉及两类军事行动:在郊外地域开阔的战场上进行军事对峙,或者对城市或堡垒实施围攻。欧洲和亚洲的城市曾为防御工事所保护,当遭到进攻时,军队可以借其进行防御。如果该城物资充足,那么进攻方就需要调动更多部队,并且通常行动的时间较长,成本较高。

类似于外壳坚硬但内部无骨架的昆虫,城市的防御工事主要集中于城市围墙。除了几次著名的起义,如法国革命中所设置的街垒、街道和建筑物极少成为战场。一旦包围部队突破街垒,整个城市就落入其手

[1] UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects, the 2014 Revision: Highlights*, 2014, available at: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf> (all internet references were accessed in February 2017). *International Review of the Red Cross* (2016), 98 (1), 1-11.

[2] *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 878, 2010.

了。这在罗马和君士坦丁堡就发生过很多次。耶路撒冷遭遇过 40 次围攻,有两次遭到了彻底破坏。〔3〕

尽管人们认为古代战争导致的平民伤亡少于现代战争,但是在遭遇围攻的情况下,城中民众的命运与城市守卫者的命运紧密相连。直到拿破仑战争时期,获胜一方的军事指挥官仍会允许甚至鼓励其部队对城市进行抢掠。〔4〕随后,民众便会遭受各种形式的暴力行径,有时甚至会遭到奴役或屠杀,正如《圣经》对耶利哥城沦陷的描述,“他们挥着长柄利器,彻底损毁了城中的一切,无论男女老幼,还是牛羊牲畜,无一幸免”。〔5〕从这个角度看,古代和中世纪的围攻战可被视为种族屠杀和全面战争的前身。

20 世纪之前,像今天这样的城市战较为少见,直到 20 世纪 30 年代西班牙内战和中国抗日战争时期才真正出现。从巴塞罗那围城战到费卢杰战役,还有顺化战役以及格罗兹尼战役,巷战涉及的战术几乎并未发生改变。〔6〕但城市的外围城墙抵御不住现代火炮的攻击,攻入城门不再是一个难题,因此城市本身就沦为战场。建筑物成为壁垒,下水道成为通讯路径,战斗在极短距离的立体空间内展开,在建筑物、楼层间以及不同房间之间展开。

同样是在 20 世纪 30 年代,发生了第一次大规模空袭。在欧洲,西班牙巴斯克省的一个小城镇格尔尼卡遭到轰炸,这激起国际社会的愤慨。但是,第二次世界大战的交战各方几乎都仿照这一做法,对敌国城市实施轰炸。

〔3〕 Jean Lartéguy, *Mourir pour Jérusalem*, Éditions de Fallois, Paris, 1995, p. 5.

〔4〕 See Gavin Daly, “Plunder on the Peninsula: British Soldiers and Local Civilians during the Peninsular War, 1808 – 1813”, in Erica Charters, Even Rosenhaft and Hannah Smith (eds), *Civilians and War in Europe, 1618 – 1815*, Liverpool University Press, Liverpool, 2012, pp. 211 – 212.

〔5〕 Joshua 6:21.

〔6〕 See Alexandre Vautravers, “Military Operations in Urban Areas”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 878, 2010.

不分皂白地对城市实施轰炸不仅违反了国际人道法,^[7]而且该做法本身也并不能有效地击垮对手的抵抗。伦敦大轰炸——第二次世界大战中纳粹德国空军对伦敦实施的轰炸——并未击垮英国。同样,尽管德国不断遭到愈加猛烈的空袭,但其工业能力却在“二战”期间不断获得发展。^[8] 在一些情况下,轰炸城市甚至会适得其反:^[9]它会激起人们实施报复的强烈愿望,可能使军事资源转向攻击不具有军事利益的目标。对列宁格勒进行的可怕围攻反而使得俄罗斯民众团结一心抵抗纳粹侵略。更糟糕的是,一座城市被毁,反而给防御方提供了许多战术优势,正如在斯大林格勒令德国军队付出惨重代价的“老鼠战争”。然而,第二次世界大战的交战各国采用“全面战争”这一概念,为轰炸敌国城市以及工商业中心提供正当理由。这一战略不仅违反了国际法,而且还导致城市民众再次成为攻击的直接目标,就像古代以及中世纪城市遭到围攻那样。在这些局势中,前线与后方、士兵与平民之间的区别变得模糊不清。此类轰炸在“二战”期间导致 100 万平民死亡,而从中获得的军事优势却难以确定。

自 20 世纪 30 年代以来,城市见证了各种各样的暴力事件:华沙犹太区起义遭到镇压,成为大屠杀的一部分;“二战”期间,东京遭到轰炸;加沙地带被占领;2004 年以来在费卢杰的四个战场上和今日摩苏尔进行的与反恐战争有关的镇压叛乱的行动。在柏林,如今依然可以看到空袭、巷战以及由柏林墙所引起的分裂的痕迹,如身体上的疤痕一般。过去几十年中,喀布尔和巴格达多次遭受战争蹂躏,如今仍不断受到攻击。

[7] 见《海牙第四公约》,第 25~27 条。第 25 条:禁止以任何手段攻击或轰击不设防的城镇、村庄、住所和建筑物。第 26 条:攻击部队的指挥官在准备轰击前,除了攻击的情况外,应尽可能向有关当局发出警告。第 27 条:在包围和轰击中,应采取一切必要的措施,尽可能保全专用于宗教、艺术、科学和慈善事业的建筑物,历史纪念物,医院和病者、伤者的集中场所,但以当时不作军事用途为条件。被围困者有义务用易于识别的特别标志标明这些建筑物或场所,并须事前通知敌方。

[8] Richard Overly, *The Bombing War, Europe 1939 - 1945*, Penguin Books, London, 2014, p. 609.

[9] See the previous issue of the *Review on "The Evolution of Warfare"* (Vol. 97, No. 900, 2015).

由于城市极具象征意义，他们容易成为恐怖袭击的首选目标，例如近期发生在纽约、孟买、巴黎以及内罗毕的恐袭事件。

过去几个月，叙利亚和伊拉克的多个城市和地区已经遭到围困，其状况是南斯拉夫战争和萨拉热窝围攻战之后（1993～1996年）就从未出现过的。通过包围城市，进攻方无须冒险派遣军队进行危险的巷战，只待饥荒和疲劳将城中人击垮。联合国的数据显示，2016年底，在被围困的叙利亚城市和地区生活的民众人数几乎达到100万之多。^[10] 据红十字国际委员会主席彼得·毛雷尔表示，阿勒颇正经历着“现代最为惨烈的城市冲突”。^[11]

迈克尔·伊凡写道：“未来几十年，存在一种令人极为悲伤的可能性，即发展中国家的一些城市可能会沦为战场——在这些冲突区域，需要将军事战术与现代城市规划的物理形态学以及社会地理学综合在一起。”^[12] 多位当代军事思想家，如本期《红十字国际评论》作者之一伊凡先生，认为我们应该为城市地区军事行动激增做好准备。^[13] 在《走出深山：城市游击战时代到来》一文中，^[14] 戴维·基尔卡伦得出的结论是，镇压起义理论并未充分考量当前的一些发展状况，如全球人口的增长、城市化、具有军事应用的技术的迅速发展（如无人机）以及通讯技术的进步。他设想未来的冲突可能会越来越多地发生在“都市丛林”中，武装

[10] Stephen O'Brien, *Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Statement to the Security Council on Syria*, New York, 21 November 2016, available at: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ERC_USG_Stephen_OBrien_Statement_on_Syria_to_SecCo21NOV2016CAD.pdf.

[11] See www.icrc.org/en/document/syria-news-cities-aleppo-one-most-devastating-urban-conflicts.

[12] Michael Evans, *City Without Joy: Urban Military Operations into the 21st Century*, Australian Defence College, Occasional Paper No. 2, Canberra, 2007, p. 2, available at: www.defence.gov.au/ADC/publications/Occasional/PublensOccasional_310310_CitywithoutJoy.pdf.

[13] See Michael Evans, “Future war in cities: Urbanization’s challenge to strategic studies in the 21st century” in this edition of the *Review*. See also Stephen Graham, *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*, Verso, London, 2011.

[14] David Kilcullen, *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, C. Hurst & Co., London, 2013.

部队有必要做好准备,以应对武装团体越来越多地在城市进行战斗这一趋势。

目前的一些事件似乎也印证了这一点:城市再次成为战斗的焦点,这在某种程度上是现代冲突所特有的一系列因素所致的。绝大部分冲突发生在武装团体之间或者武装团体与政府军之间。武装团体有时产生自城市或者因有利地形躲藏于城市中:吸引敌方进入能给己方带来进攻或防御优势的地形,这是一项基本战术策略。在城市中作战让武装团体能够弥补其在这些“不对称作战”局势中的相对劣势。从某种程度上讲,城市让作战双方力量更加均衡。政府军配备了现代军事硬件,这种技术优势意味着如果战斗在地域开阔的郊外进行,武装团体根本没有取胜的希望,所以他们躲藏于城市中,混杂在城市平民人口中。

有些武装部队可能会力图避免巷战,因为巷战会造成巨大破坏,不仅要付出惨重军事代价,还会在媒体上和政治上带来极大负面影响。而其他武装部队则可能会动用过多的武力压制武装团体以及被视为支持武装团体的民众。

城市战:多重挑战

尽管城市化从广义上讲是一个积极的现象,它促进了工业、服务业以及文化活动的发展,但与此同时现代城市由于人口众多但又互不相识、基础设施相互依赖性高以及资源依赖性高,不仅会受到暴力局势影响,而且还会成为暴力的载体。未来,随着城市各部分之间的联系变得愈加紧密,愈加依赖于新科技,城市还会出现新的脆弱点,如令人担心的未来公共交通、电网或银行系统会遭受的网络袭击。

如今,在爆发了战事的城市中,武装冲突已经给城中民众带来了可怕后果。下面列出了与城市居民安全相关的各项重大挑战、城市居民生存以及生活所需的各项服务:

- 安全问题:战斗、轰炸、地雷、简易爆炸装置、未爆炸弹

药以及战斗员实施的压迫意味着民众的家园不再安全。

- 生活物资供应：食物和水限量供应、质量差或者毫无供应。
- 电力与燃料供应：受限、按配额发放或中断。
- 医疗卫生：医院受损或被毁，医务人员数量日趋减少，医护质量下降，流行病蔓延风险更高。
- 未来情况：人们接受教育、进行工作或享有未来生活的能力受损。

在可以进行撤离的情况下，成千上万人突然迁移又会带来另一个巨大的人道挑战。例如，2016年6月费卢杰爆发激烈战斗时，据估计在三天内就有3万人逃离该城。^[15]除了沦为战场的城市会面临挑战，接收被迫逃离暴力局势民众的城市也是如此。^[16]

如今，据估计已有6500万民众因暴力局势而流离失所，其中75%是城市居民。

对于城市居民以及整个国际社会而言，城市遭到破坏都会引发特别重大的问题。城市重建成本极为高昂：根据世界银行2016年报告，也门重建需花费150亿美元，^[17]叙利亚重建则需超过1500亿美元。^[18]如果武装人员能够更好地遵守国际人道法，那么就可以在很大程度上避免这些破坏后果。

[15] IRIN, “The Failure in Fallujah and How Lessons Must Be Learnt for Mosul”, 28 June 2016, available at: www.irinnews.org/analysis/2016/06/28/failure-fallujah. See also ICRC, “Iraq: Escaping Fallujah”, 29 June 2016, available at: www.icrc.org/en/document/iraq-cities-fallujah-displaced.

[16] ICRC, Statement at the UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Quito, Ecuador, 17 – 20 October 2016, available at: www.icrc.org/en/document/plenary-statement-icrchabitat-iii-United-nations-conference-housing-and-urban-development also in the Reports and documents section of this edition of the Review.

[17] Reported by Reuters, 17 August 2016, available at: www.reuters.com/article/us-yemen-security-damagesidUSKCN10R2B7.

[18] Transcript of World Bank Group President Jim Yong Kim’s opening press conference, 14 April 2016, available at: www.worldbank.org/en/news/speech/2016/04/14/transcript-world-bank-group-presidentjim-yong-kim-opening-press-conference.

除了物质破坏,还有其他损失是无法挽回的:民众伤亡、患病,无可替代的有形或无形文化遗产受到破坏。并不是所有后果都是立即可见的:城市冲突还会造成社区的分歧、分裂甚或破坏,带来心理创伤,对教育资源的破坏还会影响下一代或未来几代人。

保护平民居民免受攻击

近期的冲突中又产生了一系列严重违反人道法的行为,在城市尤为严重:使用化学武器、破坏文化财产、性暴力、不分皂白的轰炸、蓄意攻击平民和医疗基础设施,还有恐怖袭击。无论是城市还是其他地方,针对平民、被俘战斗员或丧失战斗力的战斗员实施不分皂白的或直接的攻击在任何情况下都是禁止的。此外,鉴于最近几个月发生的事件,值得重申的是,法律禁止使用使平民居民陷入饥饿的作战方法,^[19]而且禁止攻击医疗和人道工作所涉人员、车辆以及建筑物。^[20]

暂且不谈明令禁止的行为,在人口密集地区进行战斗就给人道法的适用带来了诸多困难,尤其是规制作战方法和手段的规则。即便假设国际人道法得到完全遵守,但在旷日持久的冲突中,攻击的影响日积月累就会导致严重的人道后果。人道法中军事必要性和人道要求之间固有的矛盾关系在城市中最为显著。因为在城市中,军事目标、平民居民以及民用基础设施之间的联系最为紧密交错。

[19] 《1949年8月12日日内瓦第四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》,1977年6月8日,1125 UNTS 3 (于1978年12月7日生效),第54条第1款;《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》,1977年6月8日,1125 UNTS 609 (于1978年12月7日生效),第14条。特别见让-马里·亨克茨和路易斯·多斯瓦尔德-贝克主编:《习惯国际人道法:规则》刘欣燕等译,法律出版社2007年版,“红十字国际委员会习惯法研究”,规则53;and for more information see Jean-Marie Henckaerts, “Study on Customary International Humanitarian Law: A Contribution to the Understanding and Respect for the Rule of Law in Armed Conflict”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No. 857, 2005.

[20] 见“红十字国际委员会习惯法研究”,前注19,规则28-32;让-马里·亨克茨,前注19。

首先一个主要问题就是被围困城市或地区的平民会怎么样?为了保护平民免受敌对行动的影响,人道法规定应撤离平民。但对于围困之下的城市而言,这是一项复杂的任务,因为平民的撤离需要获得冲突双方的同意。红十字国际委员会的一项主要作用就是担当中立调解人,而且它已多次开展此类谈判与行动。^[21]平民居民还享有救济权。近年来,国际组织努力向叙利亚提供人道援助但遭遇挫折之后,人们就跨境救济行动的合法性问题进行了诸多讨论。^[22]对此,《红十字国际评论》也发表了一系列文章,探讨国际组织获得安全通行以及所涉国家同意的能力。^[23]

可以说,在敌对行动中更加遵守国际人道法,并且采取措施保护城市基础设施和平民居民免受攻击,能够给人们更多机会留在家里,这样有利于防止如今所见的大规模流离失所状况。当某个国家的民众因暴力局势而被迫全部逃离家园时,富裕国家在边境派驻更多的海关人员并不能解决问题,防止或解决冲突才是解决之道。这也要求冲突各方遵守国际人道法。

流离失所民众和难民的命运又再次说明,避免攻击平民居民应成为一项国际要务。近期冲突的另一个重大特征就是外部势力为支持一方而介入冲突。遵守国际人道法必须成为这一关系的核心。外国盟国必须利用其影响力,将当地部队严格遵守人道法作为其提

[21] See, for example, ICRC, “Aleppo: ‘Evacuation could take days-thousands of people in need’”, 15 December 2016, available at: www.icrc.org/en/document/aleppo-evacuation-could-take-days-thousands-people-need.

[22] See, for example, Pierre Kraehenbuhl, “There Are No ‘Good’ or ‘Bad’ Civilians in Syria – We Must Help All Who Need Aid”, *The Guardian*, 3 March 2013, available at: www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/03/red-cross-aid-inside-syria.

[23] See Rony Brauman, “Médecins Sans Frontières and the ICRC: Matters of Principle”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, 2012; Emanuela-Chiara Gillard, “The Law Regulating Cross-Border Relief Operations”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 95, No. 890, 2013; Françoise Bouchet-Saulnier, “Consent to Humanitarian Access: An Obligation Triggered by Territorial Control, Not States’ Rights”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 893, 2014; “ICRC Q&A and Lexicon on Humanitarian Access”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 893, 2014.

供经济或军事支持的前提条件。这就是得到普遍批准的四个《日内瓦公约》共同第1条所规定的“尊重并保证尊重”国际人道法之义务的含义。^[24]

在城市环境中使用爆炸性武器,尤其是那些具有大范围杀伤效果的武器,给人道法基本原则带来了重大挑战,即禁止不分皂白、不成比例的攻击以及攻击时采取预防措施的义务。尽管就其本身而言,人道法并未对炸弹、火箭弹以及炮弹等爆炸性武器作出禁止性规定,但在城市环境中使用这些武器仍会造成一系列人道问题,导致城市居民伤亡、破坏电力基础设施以及毁坏电缆与管道网络。

除直接影响以外,爆炸性武器还会带来一系列连锁反应,会日积月累且持续时间不等,同时由于城市基础设施的复杂性以及相互依存性会使情况更加严重——例如,破坏一个变压器,就能使整座医院瘫痪。人道后果会极为严重,所以在作出攻击决策以及评估预期军事利益是否与人员伤亡相称时,必须将可以预见到的连锁反应也纳入考量。

近年来,已有多个组织开始对这一问题的严重程度进行评估,《红十字国际评论》也反映了人们对此问题认识的逐渐提高。^[25] 联合国秘书长曾多次在《武装冲突中的平民保护年度报告》中表达了对这一问题的关切。^[26] 红十字国际委员会也在其一线工作中,亲眼见证了在城市地

[24] See Knut Dörmann and Jose Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895/896, 2014.

[25] John Borrie and Maya Brehm, “Enhancing Civilian Protection from Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Building a Policy and Research Agenda”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 883, 2011.

[26] See, for example, Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/2009/277, 29 May 2009, para. 36; Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/2010/579, 11 November 2011, para. 49; Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/2015/453, 18 June 2015, para. 30 ff.; Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/2016/447, 13 May 2016, para. 24 ff.

区使用爆炸性武器的后果,而且已开展研究^[27]并组织专家会议^[28],以记录其影响。自2009年以来,它定期对该问题发表公开声明。

红十字国际委员会的立场十分明确(整个国际红十字与红新月运动也采取了类似立场):“尽管特定类别武器并未受到明令禁止,但鉴于其极有可能具有滥杀滥伤的效果,红十字国际委员会认为应避免在人口稠密地区使用具有大范围杀伤效果的爆炸性武器。”^[29]

这是一个非常敏感的话题,因为它可能会牵涉所有武装部队以及常见武器的使用。然而,正如本期《红十字国际评论》文章所述,更好地遵守人道法是可以实现的。

第一,武器、通讯以及情报收集方面的技术进步意味着法律可以得到更加有效的适用。通过使武器更加精准,使其冲击波更加集中,可以减少其滥杀滥伤作用。^[30] 为了评估在城市环境实施的攻击是否符合比例原则,尤其是该攻击的间接影响,军事指挥官们如今可以获取到更准确的情报,如通过使用无人机。在军事指挥官进行决策时,法律顾问应予以协助,而工程师或建筑师也应提供帮助,因为他们了解并可预测该攻击可能对平民赖以生存的城市服务产生何种影响。

第二,有关稳定局势和镇压叛乱行动的政策变化也旨在最大限度地减少平民伤亡。^[31] 评估攻击的预期军事利益时也要将政治目标纳入考量。充分理解自身政治和战略利益的武装部队甚至可能超越人道法的

[27] See, in particular, the report commissioned from Armament Research Services, available at: [www. icrc. org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-use-effects](http://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-use-effects). The ICRC has dedicated a page on its website to the subject, available at: www. icrc. org/en/explosive-weapons-populated-areas.

[28] 2015年2月,红十字国际委员会就人口稠密地区爆炸性武器问题召开专家会议,会议报告见: www. icrc. org/en/publication/4244-explosive-weapons-populated-areas-expert-meeting。2015年第16届布鲁日人道法研讨会主题就是城市战, see www. icrc. org/en/document/bruges-colloquim-experts-discuss-urban-warfare。

[29] See, in this issue, the ICRC's Q&A on the use of explosive weapons in populated areas.

[30] See, for example, Michael N. Schmitt, "Precision Attack and International Humanitarian Law", *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No. 859, 2005.

[31] See the article by Sahr Muhammed Ally in this issue of the Review.

要求,采用更高的保护标准。当进攻方决定为避免平民伤亡而冒更大风险时,或当防御方采取必要预防措施来保护其控制下的平民时,应对其予以认可和欢迎。

最后,《红十字国际评论》永远不倦于提醒读者的是,在和平时期采取预防性措施是至关重要的,如指导军队学习人道法,并采取命令、程序以及惩治措施来确保遵守该法。所有负责任的各方也都可采取这些措施。

全面战争,整体性应对方法

据估计,当今受城市地区冲突影响的人数几乎达到 5000 万人^[32],这对于人道组织而言是一项重大挑战。仅叙利亚一国,在 2016 年 1 月至 10 月,红十字国际委员会和叙利亚红新月会就已向 1500 万民众提供饮用水,向 800 万民众提供食物。通过他们的努力,110 万民众能够获得医疗服务。^[33] 红十字国际委员会主席彼得·毛雷尔认为城市战已经改变了“人道空间”,他表示:“当提到全球目前规模最大的 15 个冲突时(红十字国际委员会在这些冲突地区积极开展工作),首先浮现在脑海里的名字是阿勒颇、霍姆斯、卢甘斯克、顿涅茨克、迈杜古里以及亚丁,这绝非偶然”。^[34] 对此,红十字国际委员会的网站发表了文章,专门探讨伊拉克^[35]、叙利亚^[36]和南苏丹^[37]的城市。红十字国际委员会还于

[32] ICRC, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, Geneva, 2015, available at: [www. icrc. org/eng/assets/files/publications/icrc - 002 - 4249. pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4249.pdf).

[33] See: [www. icrc. org/en/where-we-work/middle-east/syria](http://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria).

[34] Clár Ní Chonghaile, “Urban Warfare Has Altered the Nature of Humanitarian Work, Says Red Cross Chief”, *The Guardian*, 13 November 2015, available at: [www. theguardian. com/global-development/2015/nov/13/urban-warfare-humanitarian-work-international-committee-red-cross-peter-maurer-citiesconflict](http://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/13/urban-warfare-humanitarian-work-international-committee-red-cross-peter-maurer-citiesconflict).

[35] See: [www. icrc. org/en/where-we-work/middle-east/iraq/iraqi-cities-baghdad-ramadi-fallujah-mosul](http://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/iraq/iraqi-cities-baghdad-ramadi-fallujah-mosul).

[36] See: [www. icrc. org/en/syrian-cities](http://www.icrc.org/en/syrian-cities).

[37] See: [www. icrc. org/en/where-we-work/africa/south-sudan/south-sudan-cities-renk-yei-wau-juba](http://www.icrc.org/en/where-we-work/africa/south-sudan/south-sudan-cities-renk-yei-wau-juba).

2016年10月在基多举行的联合国“人居三”大会上与国际社会分享了它在应对城市冲突方面的经验。^[38]

对于人道组织而言,出现的第一个问题就是如何为城中民众提供援助或帮助他们撤离。然而,战斗、武装团体各自为政的特性、地雷、简易爆炸装置以及未爆炸弹药等因素都会阻碍人道努力。除了难以进入城市这一问题以外,人道组织开展人道任务时还难以获得认可:他们必须与冲突各方进行谈判,而冲突各方通常使用水、食物和电力供应作为给敌方施加压力的手段。

各项城市服务就像机器的各个部件一样共同发挥作用:相互之间依赖性很强,因此十分复杂和脆弱。与农村居民相比,城市居民更加依赖这些服务。单独的措施不足以修复或维护城市服务,而需要一个系统性的应对措施。应对城市危机是一项艰难的任务,因为有效的应对措施需要采取一个整体性的方法,涉及许多不同的方法和专业技能。

无论城市变为战场还是避难之地,应急干预工作与城市发展工作之间的界限都不再清楚明了。而且,许多现代冲突都旷日持久,努力援助居民时要将时间因素考虑进来。正如新闻不断报道的那样,仍留在城市中参与提供城市服务的居民及民众,往往展现出极其坚忍不拔的精神以及经受困苦考验的能力,人道工作者们将这称为“复原能力”。^[39]人道组织认识到了这一点,日益注重提高民众的生存能力和适应能力,而不

[38] See: <https://habitat3.org>.

[39] Center for Civilians in Conflict, *Waiting for No One: Civilian Survival Strategies in Syria*, 7 April 2016, available at: <http://civiliansinconflict.org/resources/pub/civilian-survival-strategies-in-syria>; Patricia Justino, *Resilience in Protracted Crises: Exploring Coping Mechanisms and Resilience of Households, Communities and Local Institutions*, paper presented at the High-Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, 13 – 14 September 2012, available at: www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Resilience_in_protracted_crises_PJustino_01.pdf; Patricia Justino, *The Impact of Armed Civil Conflict on Household Welfare and Policy*, IDS Working Papers, Vol. 2011, No. 384, 2011, available at: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp384.pdf>; Oliver Kaplan, “Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection”, *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 2, No. 3, 2013, available at: www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cw/.

再仅提供应对短暂危机的临时救济。在“人居三”大会上,红十字国际委员会呼吁采取“新城市议程”,让“城市持续为深陷冲突、灾难和暴力局势的民众服务”。^[40]

总而言之,鉴于当前正在发生的以及未来可能发生的旷日持久的城市冲突,我们必须采取新的方法来维持重要基础设施与服务,提供医疗服务,并为被剥夺自由的民众提供支持。这一方法要求我们进行多项改变。^[41]人道资金必须向前发展,让人道组织能够维持脆弱基础设施的长期运作,反思发展与应急救济工作之间的传统区别。需要协助人道与发展机构提高其应对城市系统复杂要求的专业技术能力和行动能力。冲突各方在规划未来城市战时必须将人道法作为考虑要素,在作出战术决策时必须将城市基础设施相互关联的性质纳入考量。

如今在城市中生活的人比以往任何时候都多,而城市很可能仍是冲突的焦点。不分皂白的轰炸以及围攻战又死灰复燃。大批民众从叙利亚、伊拉克和阿富汗的城市中逃离出来,仿佛圣经中《出埃及记》的情形。由于我们积累了丰富经验,再加上法律与科技领域的进步,我们应责无旁贷地立刻行动起来,以确保法律得到遵守并防止往日悲剧重现。我们决不能让城市战演变为全面战争。

备注:自2014年以来,《红十字国际评论》所涵盖的一些话题已经成为人道中心(红十字国际委员会位于日内瓦的会议中心)乃至整个世界的研究和讨论的主题。组织的各种活动以及各方作出的贡献作为这些研究和讨论的一部分相互促进,研究成果还发表在红十字国际委员会官网以及《红十字国际评论》于2016年新创建的“人道法和政策”博客中,成为全球讨论的一部分。此前几期《红十字国际评论》所重点关注的话题

[40] See the ICRC's statement at Habitat III, available at: www.icrc.org/en/document/plenary-statement-icrchabitat-iii-united-nations-conference-housing-and-urban-development, also in the “Reports and Documents” section of this issue of the Review.

[41] See the ICRC's proposals in its *Urban Services during Protracted Armed Conflict report*, above note 32.

包括新技术、指导人道行动的原则以及促进尊重法律,本期《红十字国际评论》将成为2017年新一轮关于城市战问题讨论的基础。遵循《红十字国际评论》多学科的方法,这一轮讨论将继续在人道组织、学术界、政界人士和军事领导人之间展开,以促进实现法律得到进一步尊重。