

红十字国际委员会在未达到武装冲突程度之暴力局势中的作用

政策文件 2014年2月

概要

在题为“红十字国际委员会：使命与工作”的政策文件中，红十字国际委员会的使命被界定为：

红十字国际委员会（ICRC）是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。

红十字国际委员会还通过推广和加强人道法与普遍人道原则，尽力防止苦难发生。

红十字国际委员会创建于1863年，它是《日内瓦公约》和国际红十字与红新月运动的发起者。该组织负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突和其他暴力局势中开展的国际行动。（下划线为作者所加）

本政策文件旨在确切解释什么是ICRC行动领域内的“其他暴力局势”，即：由集团实施的暴力，但尚未达到武装冲突程度的局势。此类局势的特点尤其表现为由许多人组成的一个或数个团体所实施的暴力。其他类型的暴力（个人之间的或针对自身的）并不属于ICRC在其上述使命声明中所理解的“其他暴力局势”。

本政策文件还旨在提出ICRC决定在此类局势中开展人道行动所必须符合的标准。的确，在武装冲突局势中，ICRC始终积极并坚定地根据其国际人道法下的使命开展行动，而与此不同，在其他暴力局势中，ICRC基于《国际红十字与红新月运动章程》中所规定的人道倡议权开展行动，并基于若干标准做出选择。

第一项标准，即ICRC一切行动的出发点是暴力局势已造成严重的人道后果。日益多样化和复杂的暴力局势致使近几十年不断发生可怕的流血事件，其中许多暴力局势尽管没有达到武装冲突的程度，但其所引发的人道后果却堪比武装冲突，甚至更为严重。在这种情况下，ICRC不会因为暴行并非发生在武装冲突中而对其给人们造成的苦难置之不顾。ICRC关注此类不受国际人道法调整的局势也并非一日两日，自其成立之初，就已在同类局势中开展人道行动了（在整个20世纪，最普遍的行动是探视因“政治”原因而被关押的人）。基于这一由来已久的行动历史，ICRC根据人道环境的变化及其自身的经历调整其政策。

除严重的人道后果外，还有第二项标准，即：ICRC考虑采取的人道行动构成对后果的相关应对措施。的确，ICRC的首要目标是对受暴力影响者的需求提供公正的人道应对。在此方面，它必须能够基于对受害者的预期影响来衡量其人道工作的相关性。ICRC在分析其计划开展的工作是否确实相关时，需要考虑诸多因素，其中包括：ICRC及其行动原则（人道、公正、独立、中立）在某些情况下获得接受；ICRC在某些特定领域的专长及其提供跨学科应对的能力；对局势以及暴力实施者的了解；以及合作的能力（尤其是与国家红十字会和红新月会合作）。

本政策文件还考量了ICRC希望开展人道行动之领土国的同意原则。

最后，在未达到武装冲突程度的暴力局势中，ICRC更倾向于与其他组织（特别是国家红会）展开合作。当一国遭遇突发事件时，国家红会通常会率先采取应对行动，而且鉴于它本身就在该领土上开展工作，因此它也有能力这样做。在未达到武装冲突程度的暴力局势中尤其如此。

一、 引言

近几十年可怕的流血事件源于暴力局势的日益多样化（无论是实施暴力者的性质还是相关现象的性质），但该局势不一定会恶化到武装冲突的程度。无论引发暴力局势的原因是社会或政治剧变，还是与身份认同有关的紧张局势和/或压迫或歧视性的国家政策，亦或犯罪行为，有时，这些长期暴力局势会导致严峻的人道局势，其后果堪比武装冲突，甚或更为严重。长期暴力局势产生于全球化的背景中，它在某些情况下加重了社会的不平等，而在某些政府服务缺失的情况下则加速了暴力的私有化，亦或促使产生了“同一主义”或者政治或社会纷争。诸如易于获得武器、气候变化、城市化、移民以及通讯技术的发展等现象都加速了暴力的出现，并为某些施暴者提供了支持。暴力还可能由一国政府通过执法、逮捕和拘留等方式实施，从而使其本身成为暴力实施者。

本政策文件旨在界定那些未达到武装冲突程度但却属于ICRC行动领域的暴力局势，即：集团实施的暴力。

ICRC是一个灵活的组织，因此适应各种变化。在过去150多年间，它设法减轻受集团暴力局势（无论是武装冲突亦或其他暴力局势）影响之人的苦难。自其于19世纪后半叶成立以来（当时欧洲经历了政治剧变），即便是在未达到武装冲突程度的暴力局势中，ICRC始终都在履行这一使命。如今，它继续适应现代的集团暴力现象，在其能力范围内努力应对集团暴力导致的人道后果。ICRC在考虑到这些变化的同时也会调整自身政策。本文件概括了ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中开展工作的动力和原则。它重申了人类的苦难是ICRC的核心关注，这一关注源自基本原则中的第一项原则——人道原则，该原则是国际红十字与红新月运动（以下简称“运动”）人道工作的基石。无论是什么原因，也无论何种局势，ICRC都会问自己能够如何帮助减轻人类的苦难。

题为“红十字国际委员会在未达到武装冲突程度之暴力局势中的作用”的政策文件规定了ICRC在此类暴力局势中开展工作的参考标准。的确，ICRC在武装冲突中的使命和工作源于其国际人道法下基于条约的授权，因此，它显然积极且坚定地在此类局势中开展行动。而在其他暴力局势中，情况则有所不同。多年来，ICRC基于其行动实践和“红十字法”或“运动”法规，就其参与此类局势制定了特定标准。这些标准规定在这篇政策文件中。

二、 政策范围

题为“红十字国际委员会：使命与工作”¹的政策文件将ICRC的工作范围界定如下：

1. 国际性或非国际性武装冲突；
2. 其他暴力局势；
3. 自然灾害、技术性灾害或大规模流行病；
4. 其他局势。

本政策文件仅涉及行动的第二个领域。

“其他暴力局势”是指集团实施的暴力行为但尚未达到武装冲突的程度。当谈及如何确定可适用的法律（见下文第五部分）以及ICRC在此类局势中使命与工作的渊源（见下文第四部分）时，尤其是非国际性武装冲突和“其他【集团】暴力局势”的区别就显得十分重要了。

本政策文件涉及集团实施暴力的行为但尚未达到武装冲突的程度。

（一） 内部动乱和紧张局势

¹ 于2008年通过的政策文件，可浏览：<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0963.htm>。

除武装冲突外，对于何种局势构成ICRC开展行动的暴力局势从未有过一个统一的法律定义。20世纪，人们对界定“内部动乱”和“内部紧张局势”的概念做出了各种尝试，以便确定ICRC在此类局势中的作用，并确定哪些暴力行为不属于国际人道法的调整范围。在对《第二附加议定书》第1条的评注中，这两个概念被描述为：²

没有给出真正的定义。可通过举例列出此类局势来阐明内部动乱和紧张局势的概念，但不可能穷尽所有情况，如包括：骚乱，例如并非从一开始就有具体计划的示威；孤立和零星的暴力行为，而不是武装部队或武装团体实施的军事行动；其他具有类似性质的行为，尤其包括由于人们的活动或意见而实施的大规模逮捕。

ICRC在1971年的第一届政府专家会议上将内部动乱描述为：该局势中并不存在非国际性武装冲突，但却于一国内存在对抗状态，其特征是具有一定的严重性或持续性，且包含暴力行为。暴力行为可表现为多种形式，从自发的反抗到或多或少的有组织团体与执政当局间的斗争。在这些未必会演变为公开斗争的局势中，执政当局会召集大量警察甚或武装部队来恢复国内秩序。大量受害者使适用最低限度的人道规则成为必要。

关于“内部紧张局势”，可以说不仅包括严重紧张的（政治、宗教、种族、社会、经济等）局势，还包括武装冲突或内部动乱的余波。此类局势至少同时具有以下一项或多项特征：

- 大规模逮捕；
- 大量“政治”犯；
- 很可能存在虐待或不人道的拘留条件；
- 由于宣布国家紧急状态或只是实际上中止基本的司法保证；
- 关于失踪的指称。

简言之，如上所述，当政府使用武力维持秩序时，存在不构成武装冲突的内部动乱局势；当使用武力作为预防措施维护对法律和秩序的遵守时，存在不构成内部动乱的内部紧张局势。

这些定义并不包含在公约中，但却是ICRC所遵循原则的一部分。尽管其设计是出于实用目的，但这些定义可能有助于进一步阐明这些首次出现在国际法文件中的术语。³

根据上文所述，仅仅是出现了“政治”被关押者或不人道的关押条件以及已经中止司法保证或实施了虐待的事实就足以构成“内部紧张局势”。

本政策文件所涵盖的“集团暴力行为”具有下列特征：

- 一定程度的暴力；
- 由一个或多个大规模“团体”实施的暴力；
- 暴力导致或可能导致人道后果。

（二）为何不简单称其为“内部动乱”和“内部紧张局势”？

“内部动乱”和“内部紧张局势”这两个术语可追溯到20世纪（例如，1928年版的《运动章程》就使用了“内部动乱”一词；见下文第四、（二）、1部门）以及上文中1970年代的“描述”。

这些局势包括内部动乱、内部紧张局势和未达到武装冲突程度的其他形式的集团暴力。它们并不总是“可见的”，而且也未必会总在公开场合发生；相反它们可能完全发生在关押场所隐蔽的高墙之后。

集团暴力现象在20世纪后期开始多样化，今天很难将每一种不构成真正武装冲突的事件都界定为“内部动乱”或“内部紧张局势”了。

² 《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害者的附加议定书》（第二议定书），1977年6月8日。

³ Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (eds), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, ICRC/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987, pp. 1354–1355, paras. 4474–4478, available at: <http://www.icrc.org/ihl>.

跨境或国际暴力尤其难以被界定为“内部”动乱或紧张局势。此外，上述评注中的描述似乎指出“内部动乱”和“内部紧张局势”暗示着政府使用了武力。

因此，尽管“内部动乱”和“内部紧张局势”两个术语可能会继续涵盖未达到武装冲突程度的大多数集团暴力局势，但必须注意不要因使用这些术语而将某些形式的集团暴力排除在外。

经过阐释，有些暴力局势可能会被界定为“集团的”，但可能不一定具有上述内部动乱或紧张局势所概括的特征，例如：以社区、种族团体、部落、宗教、宗族等等为基础的非政府团体间的暴力；具有国际性质的帮派、卡特尔集团或黑手党间发生的暴力；为获得土地或资源，作为社会或贸易联盟斗争一部分所实施的暴力行为，等等。

（三）暴力类型学上的“集团暴力”

当ICRC使用“武装冲突和其他暴力局势”的表述时，“其他暴力局势”一词可能会给不了解这一概念的读者这样一种印象，即所有暴力局势都属于ICRC的行动领域。但情况并非如此。ICRC主要关注世界卫生组织在其《世界暴力与健康报告》中所确立的暴力类型学含义上被称为“集团”暴力的局势。⁴

这一相对简单的分类包括以下3类：针对自身的暴力、个人之间的暴力和集团暴力。⁵这一初步的分类将会对以下的暴力类型加以区分，即：是一个人施加给自己的暴力或由另一个人或一小群人施加的暴力；还是一个较大的集团（例如国家、有组织的政治团体、军事团体和恐怖主义组织）所实施的暴力。⁶

（四）“团体”的概念

具有“集团”性质的暴力意味着它是由一个“团体”实施的。

该团体由大量个人组成，可能具备也可能不具备组织结构（它可能是具有高度组织的政府团体，也可能是一群相对没有组织的示威者）。其成员认为他们属于某个团体（共同的身份、集团的目的、共同实施的行动等等）。该团体组织结构的程度将影响ICRC对其行动风险和行动类型以及工作程序部署的分析。

ICRC与相对组织结构较差之团体的关系较之具有高度组织性的团体肯定不同。

（五）结论

简言之，基于上述定义，属于本政策文件调整范围内的暴力是“未达到武装冲突程度的集团暴力”，它具有以下特征：

- 一定程度的暴力；⁷
- 由一个或多个大“团体”实施的暴力行为；

⁴ 世界卫生组织：《世界暴力与健康报告》，2002年10月3日，可访问：

http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_eng.pdf。红十字会与红新月会国际联合会在其关于《预防、减少和应对暴力的战略（2011-2020年）》中也使用了相同的分类，战略旨在解决个人之间的暴力和针对自身的暴力，参见：<http://www.ifrc.org>。

⁵ 前两类并不在本政策文件的适用范围之内，见下文第三部分。根据世界卫生组织的定义，“集团暴力”包括武装冲突和其他暴力局势。只有未达到武装冲突程度的集团暴力局势受本政策文件调整。

⁶ 《世界暴力与健康报告》，前注4，第6页。

⁷ 暴力可以是肉体或精神上的。精神暴力是指影响一个人、一个团体或一个社区精神完整性的行为，例如情绪敌对状态、侮辱、威胁、隐瞒消息、强迫隔离、毁坏财产、恐吓、被动攻击。并不总是很容易在精神行为和身体暴力所造成的人道后果间加以明确区分，因为二者经常是同时发生的。另见下文有关人道后果的第六（一）1部分。

- 暴力行为导致或可能导致人道后果。

总体而言，ICRC对暴力发展态势及暴力实施者的行为加以分析，从而决定采用哪些工作程序。

每种暴力局势都有其自身的发展态势，其态势会影响人道需求和应对行动。

仅仅存在集团暴力的局势本身并不足以让ICRC决定去应对潜在的人道后果。采取行动的决策取决于其对下文第六部分所述的介入标准的分析。

三、 本政策文件不涵盖的局势

本政策文件不适用于以下局势：武装冲突、⁸个人之间的暴力或针对自身的暴力局势以及非暴力局势。

因此本政策文件不涉及非集团实施的暴力，即：世界卫生组织已界定为“个人之间的暴力”⁹和“针对自身的暴力”。¹⁰

本政策文件不适用于不存在“暴力”问题的局势：自然或技术灾难、大流行病和ICRC可在其特定专业领域开展行动的其他局势，例如“重建家庭联系”以及传播国际人道法知识和七项基本原则，在这些领域它已被赋予明确的使命。

本政策文件不适用于以下局势：

- 国际性或非国际性武装冲突；
- 个人之间或针对自身的暴力局势；
- 非暴力局势。

无论在何种类型的局势中，ICRC都具有《运动章程》第5条第3款中各缔约国和运动个组成部分所赋予的“人道倡议权”。然而，本政策文件所涉及的只是上文第二部分所述的暴力局势。

四、 ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中使命与工作的渊源

(一) ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中的使命与工作根植于其行动历史

ICRC建立伊始即开始关注不受国际人道法调整之暴力局势受难者的苦痛。在19世纪末20世纪初所出现的各种叛乱、动荡和革命时期，¹¹ICRC的资源被充分调动，主要表现为对国家红会提供支持或帮助没有红会的国家建立国家红会，此外还表现为开展援助活动并探视“政治犯”。

整个20世纪，ICRC逐步加强其在不适用国际人道法之局势中所开展的活动，并根据其实践和内部参考文件编纂了其在此类局势中的行动框架。这些内部文件¹²肯定了：除这一局势的法律界定

⁸ 在实践中，本政策文件所涵盖的暴力局势中有些也会出现在同时受武装冲突影响的局势中。在这种情况下，本政策文件仅适用于未达到武装冲突程度的暴力局势。此外，则适用另一个不同的法律框架（见下文第五部分）。关于武装冲突的定义，见西尔万·维泰：“国际人道法上的武装冲突类型：法律概念与实际局势”，载《红十字国际评论》，2009年3月，第91卷，第873期，第1-30页。可访问：<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>。

⁹ “家庭和伴侣之间的暴力……；社区暴力——暴力发生在无亲属关系的个人之间，他们可能相互认识或不认识……”《世界暴力与卫生报告》，前注4，第5-6页。将个人之间的暴力与集团暴力区分开来是因为后者是由大量人员实施的，且通常是出于社会、政治和（或）经济原因。

¹⁰ “自杀和自虐”，同上。

¹¹ 例如，黑塞哥维纳的起义（1875年）和匈牙利的政治骚乱（1919年）都属于未达到武装冲突程度的暴力局势。

¹² 例如1965年D851号政策文件确认了ICRC在“内部动乱”中的作用，并正式规定了其在“其他干预情况”中的倡议权。Cited in Jacques Moreillon, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, Editions L'Age D'Homme, Lausanne, 1973, pp. 164-166. 另见1978年题为“ICRC在非国际性武装冲突、内部动乱和其他局势中的行动”的政策文件。

外，“存在或可能存在严重的人道局势都足以证明提供服务的合理性”。¹³在这种情况下，ICRC行动的条件主要是：¹⁴

- “程度严重”的骚乱；
- 持续“一定时间”的事件；
- 具有“一定组织程度的”当事方；
- 存在“事件受害者”。

ICRC在20世纪末的行动实践¹⁵已突显出其旨在应对未达到武装冲突程度之暴力局势所造成的人道后果。除探视“政治被关押者”外，ICRC拓展了其行动范围，尤其是在20世纪80年代，它越来越频繁地开展提供援助（物资、药品、食物）的行动，并在监狱以外开展保护行动。它相应修改了其政策，于1992年通过了关于“内部暴力”的政策文件。¹⁶

ICRC 自其成立以来始终关注人类的苦难，即便是在不适用国际人道法的暴力局势中。

纵观其历史，为了顾及到此类暴力局势的人道后果，它已对其行动实践和政策进行了调整。

ICRC的行动实践及内部政策反应在红十字法中，该法赋予了ICRC（包括在未达到武装冲突程度之暴力局势中）人道倡议权（见下文第四（二）部分）。

纵观历史，ICRC始终在不懈努力地（有时较为慎重，但通常是顽强地）使自身适应集团暴力局势所引发的人道需求，尽管集团暴力局势不是受国际人道法调整的武装冲突。因此，根据1949年《日内瓦公约》所赋予其的使命，尽管ICRC的行动主要围绕武装冲突，尽管其在实践中的大部分活动也都在此类局势中开展，但它从未忽略其在造成人类苦难的其他集团暴力局势中所具有的人道倡议权，并在人道原则的基础上做出决定。

本政策文件是这一不断发展历史进程的一部分，且并未改变ICRC过去几十年的选择和立场。

¹³ 同上，第 160 页。

¹⁴ 特别见 1952 年 D205 号内部报告，引自同上出版物，第 120 页。

¹⁵ 该组织在欧洲之外（拉丁美洲、亚洲、中东、非洲）变得越来越活跃。

¹⁶ 本政策的内容以署名文章的形式发表，玛丽昂·哈罗夫-塔韦尔：“红十字国际委员会在内部暴力局势中采取的行动”，参见：<https://www.icrc.org/chi/assets/files/publications/icrc-006-200810.pdf>。

ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中行动的例证

黑塞哥维纳—1875年（摘自1863-1883年《行动报告》）

“对国际委员会代表的指示……。他们应在可能发现他们的不同地方，尽可能探视此类伤者和病者，并应努力为其提供必要的照顾。……他们应设法为伤者提供经常且持续的援助……。”

俄罗斯—1918年和匈牙利—1919年（摘自1912-1920年《行动报告》）

“由于1917年发生在俄罗斯以及1919年发生在匈牙利的政治和社会事件，国际委员会受邀发挥了前所未有的作用，……委员会能够……针对以下人群直接采取实际行动……，包括：政治犯和丧失所有保护的外国人；当革命导致动荡局势引发封锁或经济危机时，平民居民中遭受严重苦难的病患和儿童。”

波兰—1924年（摘自1923-1925年《行动报告》）

“【ICRC代表】探视了20处刑罚设施，这些设施中关押了9000名男性和1000名女性，或者说是近三分之一被关押在共和国监狱的人。上述数字中有870名男性和81名妇女是政治犯。”

奥地利—1934年（摘自1930年10月-1934年7月《行动报告》）

“国际委员会的代表探视了沃勒尔斯多夫拘禁营。政治犯除了关押在警方监狱或法院之外，主要集中在沃勒尔斯多夫营地，大约有4600人。”

德意志民主共和国和德意志联邦共和国—1957年（摘自1957年《年度报告》）

“1957年，ICRC代表在德意志民主共和国政府的授权下，在该国红十字会代表的陪同下，探视了3所监狱和2座劳动教养营。……1957年，【在德意志联邦共和国，】1名ICRC代表在该国红十字会代表的陪同下探视了19座监狱和刑罚机构以及2所监狱医院。”

南非—1967年（摘自1969年《年度报告》）

“5月，在比勒陀利亚政府的同意下，ICRC代表飞往南非，探视了所有正在服刑的政治犯。945名被关押者被拘禁在5座监狱，即：罗本岛监狱、维克托韦斯特监狱、比多奈、比勒陀利亚中心监狱和巴伯顿监狱。”

智利—1974年（摘自1974年《年度报告》）

“截止到1973年12月31日，【ICRC代表】已对61个关押场所进行了114次探视，会见了数千名被军事当局关押的人。1974年ICRC的行动不仅在持续，而且其一线行动领域也有了相当程度的扩展，尤其是在救援方面。”

菲律宾—1988年（摘自1988年《年度报告》）

“1988年底，ICRC差不多完成了其对该国民事和军事被关押者的第二论探视。……在其探视期间，代表们会见了因涉及叛乱事而被关押的人。”

海地—2005年（摘自2005年《年度报告》）

“海地计划于该年年底举行大选，由于该国持续的不稳定局势，ICRC通过加强其与所有相关团体的对话，继续着重于保护武装暴力的受害者。它还帮助海地红十字会从太阳城（最有暴力倾向的棚户区之一）后送了数百名伤者，ICRC与海地红会于2005年在那里启动的水与卫生设施项目在某种程度上逆转了当地居民不断被边缘化的趋势。ICRC代表继续跟进因持续政治动乱而被关押者的状况。”

巴布亚新几内亚—2012年（摘自2012年《年度报告》）

“2011年启动的一项研究肯定了ICRC的中立性在高地援助受部族冲突影响者的作用，过去几年，该组织主要在该领域开展行动并与当地领导者和社区特别就保护卫生设施和人员方面进一步展开对话。ICRC与巴布亚新几内亚红十字会一起为高地受暴力事件影响的人提供救济，并与地方当局共同开展工作以改善卫生服务。”

（二）ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中的使命和工作基于“红十字法”，从而使其长期存在的行动实践具体化

“红十字法”¹⁷包括运动章程和运动法定会议（红十字与红新月国际大会，以下简称“国际大会”和代表会议）¹⁸通过的决议，它在根据以前实践制定的法律文件中，赋予运动各组成部分¹⁹相应的职责和使命。

《运动章程》是第一重法律渊源，运动法定会议的决议是第二重。ICRC的倡议权基于运动章程和上述决议，使其得以在未达到武装冲突程度的局势中开展行动。最后，分别在1997年和2005年代表会议上通过的《塞维利亚协议》及其《补充措施》使ICRC成为运动在内部动乱中开展国际行动的主导机构【见下文第八、（二）部分】。

1. 《运动章程》（1928-1986年）

《运动章程》最初于1928年在13届国际大会上获得所有与会者（缔约国和运动各组成部分）的通过，从那时起，它就赋予了ICRC在各种局势中（包括本政策文件所涉及之暴力局势）所担负的责任。

尤其是涉及到ICRC特征的第7条²⁰更是获得了一致通过。它基于其自成立以来的实践，将ICRC的职责正式确定下来（见术语“继续”和“仍然”的使用）。

在1952年通过的该章程修订版中以基本相同的表述概括了ICRC的职责。²¹各缔约国以及“运动”各组成部分于1986年通过的章程现行版本²²也采取了非常类似的措辞。

当谈及未达到武装冲突程度的暴力局势时，根据通过的章程，各缔约国和运动各组成部分承认：

- 1) ICRC在“内部冲突”（即“内部动乱”²³）中负有特殊的职责；
- 2) ICRC在一切可从特别之中立且独立组织工作中获益的局势中享有人道倡议权。

无论未达到武装冲突程度的集团暴力属于何种类型（无论是内部动乱还是其他类型的集团暴力），ICRC将视具体情况，根据针对内部动乱的第5条第2款第4项以及/或针对其他局势的第5条第3款所规定的“法定”倡议权开展行动。

“红十字法”也规定了国家红会及红十字会与红新月会国际联合会（以下简称“国际联合会”）在此类局势中的职责。此职责可首先从《运动章程》的序言中所提到的运动各组成部分履行其职责的“其他紧急情况”中推断而来。《章程》第3条还提及“其他紧急情况”以界定国家红会在所有局势（包括本政策文件所界定之暴力局势）中的职责，其中既包括在本国领土上的行动也包括国际行动。《章程》第6条第3款则确认了国际联合会的职责是“始终”为国家红会提供帮助。“运动”法定会议所通过的决议也规定了国家红会在各种暴力局势中的一般和特殊职责。

¹⁷ “红十字法”这一术语是指“运动”法定会议通过的所有法律和规章文件。与以条约为基础构成的“硬法”不同，“红十字法”是“软法”，不具有国际法上的拘束力。

¹⁸ 如欲了解有关运动法定会议的更多信息，参见 <http://www.icrc.org/eng/who-we-are/movement/index.jsp>。

¹⁹ “运动”的三个组成部分是各国红十字会和红新月会、红十字会与红新月会国际联合会以及 ICRC。

²⁰ “第七条—红十字国际委员会……应继续担任中立的调解者，尤其是在战时、内战或内乱中，其干预被认为是必要的。……红十字国际委员会应对需要由特定中立机构研究的一切问题保有专门的职权。” See *International Red Cross Handbook*, ninth edition, ICRC/League of Red Cross Societies, Geneva, 1951, pp. 307–308.

²¹ “第六条……—5. 作为主要在国际性与其它武装冲突或国内冲突中开展人道工作的中立机构，【ICRC】应始终努力确保对受此类事件与其直接后果影响的军方和平民受难者提供保护和救助。……6. 它作为一个特殊的中立和独立的组织以及调解者，可提出任何属于其职责范围内的人道倡议，并可考虑需由此类组织进行研究的任何问题。” See *International Red Cross Handbook*, eleventh edition, ICRC/League of Red Cross Societies, Geneva, 1971, p. 276.

²² “第五条：红十字国际委员会……2. 根据该委员会的章程，国际委员会的职责主要是：……（4）作为主要在国际性与其它武装冲突或国内冲突中开展人道工作的中立机构，应始终努力确保对受此类事件与其直接后果影响的军方和平民受难者提供保护和救助；3. 作为一个特殊的中立和独立的组织以及调解者，可提出任何属于其职责范围内的人道倡议，并可考虑需由此类组织进行研究的任何问题。 See *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, thirteenth edition, ICRC/ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 1994. 该章程随后分别于1995年和2006年进行修订，可参考：<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf>。

²³ 法语术语“troubles intérieurs”可翻成英文的“内部动乱”或“内部冲突”；二者被认为是同义词。

2. “运动”法定会议（国际大会和代表会议）通过的决议

根据《运动章程》第5条第2款第8项，ICRC的任务之一就是“执行国际大会委托的工作”。这些“职责”不仅规定在《运动章程》的上述条款中，也规定在国际大会通过的诸多决议中，它们将在未达到武装冲突程度之暴力局势中的特定职责赋予了ICRC，将更为一般性的职责赋予了运动。

1921年，第14号决议²⁴通过明确承认“红十字”——首先是国家红会——在“内战及社会动乱和革命动荡”局势中的一般性职责而提出这一议题。ICRC的职责尤其是在1938年题为“红十字在内战中的职责与行动”²⁵的第14号决议中得到了确认。²⁶1981年第6号决议²⁷提及了ICRC“在内部动乱和紧张局势”中的活动。在各次国际大会和代表会议的进程中，其他决议²⁸也探讨了在赋予ICRC和“运动”其他组成部分的一般性职责框架内，它们在未达到武装冲突程度之暴力局势中所应负有的职责。

在“运动”通过的规章文件中，《塞维利亚协议》²⁹及其《补充措施》³⁰尤为值得注意。它们主要基于《运动章程》，界定了ICRC以及“运动”其他组成部分的特点（如欲了解更多信息，见下文第八、（二）部分）。

五、 适用于未达到武装冲突程度之暴力局势的法律

区分“武装冲突”和“其他暴力局势”的基本缘由之一是为了确定应适用何种部门法。

暴力局势的法律地位具有重要的法律后果，因为在武装冲突局势中，国际人道法规定了适合于武装冲突特有性质的规则，冲突各方均须遵守。而在其他暴力局势中，国际人道法并不适用。暴力的非政府一方并非受国际法义务拘束的“当事方”，而且一般而言，国家继续对在此类局势中何为合法暴力具有法律上的垄断地位。国家的行为尤其受到国际人权法和国内立法的调整。³¹

在未达到武装冲突程度之暴力局势中保护人员的基本规则包含在国内法和国际人权法中。
国际人道法并不适用于此类局势。

当制定适用于非国际性武装冲突的规则时（自1949年起，在1949年日内瓦四公约之共同第3条中），则必须对非国际性武装冲突和其他暴力局势加以区分。为加强非国际性武装冲突中的国际人道法，1977年通过的《第二附加议定书》明确涉及到非国际性武装冲突和其他暴力局势的界限问题（《第二议定书》使用了术语“内部动乱和紧张局势”，明确规定国际人道法不适用于后者（第1条第2款³²））。

²⁴ 关于本决议的英文翻译，see François Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, ICRC/MacMillan, Oxford, 2003, pp. 260–262.

²⁵ 当时，特别是因为没有可适用于“内战”的国际人道法（调整非国际性武装冲突的人道法编纂于1949年），“内战”这一术语也包含未达到武装冲突程度的暴力局势，尤其是“内部动乱”。See J. Moreillon, above note 12, pp. 58, 96 and 103.

²⁶ 见第16届红十字大会，伦敦，1938年6月，报告，英国红十字会，伦敦，1938年。

²⁷ See Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement, above note 22, p. 751.

²⁸ 例如，见1948年决议20、1957年决议19以及1965年的决议31。

²⁹ 《国际红十字与红新月运动各组成部分国际活动组织协议》，代表会议，塞维利亚，1997年11月，参见：<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jp4y.htm>。

³⁰ 《加强实施塞维利亚协议的补充措施》，决议8附件，代表会议，首尔，2005年11月，参见：<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/council-delegates-resolution-8-2005.htm>。

³¹ 目前而言，国内立法与国际人权标准相符。

³² 关于此条的评注如下：“目前，内部动乱和紧张局势不属于国际人道法的适用范畴；ICRC基于特殊基础在此领域开展的行动。然而，这并不意味着没有国际法律保护可适用于此类局势，因为这些局势受到普遍和区域性人权文件的调整。” See Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (eds), above note 3, p. 1356, para. 4479.

有关在未达到武装冲突程度之暴力局势中保护人员的大部分基本规则都包含在国际人权法和国内法中。³³

六、 介入的标准

根据题为“红十字国际委员会：使命与工作”的政策文件：³⁴

ICRC在适用国际人道法的局势下采取行动，并仔细考虑在这些局势的直接后果及.....其他暴力局势下采取行动是否明智.....。（下划线为作者所加）

该政策文件进一步写到：

如果需求严重得不到满足，而且局势的紧迫性使采取此类措施成为必要，ICRC则会建议提供服务。该组织还要考虑的一点是，依据自己作为一个特殊中立和独立组织的地位和经验，是否能比其它组织做的更多。

当 ICRC 考虑在未达到武装冲突程度之暴力局势中开展人道工作时，它应仔细分析以下标准：

- 该暴力局势具有重大的人道后果；
- ICRC 考虑采取的人道行动构成对那些后果的相关应对措施。

如果符合这两个条件，ICRC 在权衡风险后，决定直接采取行动或支持国家红会采取行动，以减轻受害者的苦难。

本部分旨在解释ICRC认为何时应决定是否开展人道行动以及开展行动的类型，以应对不属于武装冲突之暴力局势的人道后果。本部分概括了ICRC决定在此类局势中采取行动之前的各个分析阶段。

（一） 介入标准之一：暴力局势尽管不构成武装冲突却具有严重的人道后果

在建议采取行动应对暴力局势的人道后果之前，一个像ICRC这样的人道组织必须评估此类后果，确定受影响的人并判定他们的需求。该评估还要考虑如果该局势可能恶化时预期产生的人道后果。

人道需求主要源于：针对生命以及身心完整性的攻击以及由于独裁行为或因暴力局势及其对人、服务和基础设施的影响使特殊脆弱群体无法获得基本服务。

1. 人道后果的性质

人道后果的性质使该组织了解了受影响者的需求，并帮助其确定了受影响人群。下面列出了本政策文件所涉局势可直接或间接造成的人道后果（正如我们所看到的，这些后果通常与武装冲突的后果十分相似），但此列表并未穷尽一切可能性：

- 人员伤亡，尤其是火器造成的；
- 身体和心理（包括性）暴力；
- 绑架、扣为人质、人口贩运和恶劣的监禁条件、虐待、性暴力、性奴役、强迫劳动；
- 儿童参加武装团体（包括黑帮）；

³³ 国际法院认为，这些基本规则包括一般性原则，例如必须在任何情况下（平时和战时）尊重对人道的基本考虑。

（See *Corfu Channel Case (Merits)*, ICJ Reports 1949, p. 22, and *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, ICJ Reports 1986, p. 102, para. 215.）

³⁴ 见前注 1。

- 失踪、尤其是强迫失踪、即决处决、无法辨认的尸体；
- 在关押场所实施的虐待，包括酷刑；
- 任意拘留、警察拘留、拒绝给予司法和程序保证，恶劣的关押条件；
- 应对受影响者需求的制约因素以及因针对医疗任务（医护人员和医疗设施）或普通人道工作者的暴力行为而使他们难以获得基本服务；
- 由于（不安全、恐怖气氛或歧视性政策等导致）无法迁移或（主要因暴力局势导致）缺乏政府服务所造成的获得水、医疗保健、食物、生活必需品、教育等方面的困难——从而对健康产生影响（出现疫情等等）；
- 由于不安全、恐怖气氛、歧视性政策或上述获得问题等因素造成的流离失所和迁移意味着失去生计（工作、土地等等）；
- 特别因离散或失踪导致的受害者家人所特有的压力和需求；
- （尤其是影响基本服务之）物品的毁损【供水系统、医疗中心、私有财产（例如店铺、仓库、办公室、牲畜、庄稼、民宅、交通工具等）】。

基于不同情况，这些不同类型的人道后果影响着不同类别的人。确定这些人员及其需求是分析人道后果的必要部分。一般而言，这涉及到：受其反对或将其视为敌人之当局摆布的人，以及他们的家庭或社区成员；在敌对环境，无法保护其不受犯罪行为侵害的人；由于暴力局势，其基本需求无法得到满足的人（被关押者、流离失所者、迁移受限）。为决定如何应对，ICRC要对那些受影响者的特殊脆弱性、已经具备或尚待发展的适应机制进行分析。

上面列出的许多人道后果源于对国际人权法的违反，在人权法中，有关人群被视为受害者。

典型的违反人权法的行为包括：

- 歧视；
- 攻击生命、危害身心完整、损害尊严；
- 违反规制武力使用的规则；
- 限制或拒绝提供最低限度的生存条件（水、食物、卫生保健等）；
- 破坏家庭完整，包括失踪；
- 侵犯迁移自由（失踪、转移、限制迁移）；
- 非法或任意剥夺财产；
- 任意或非法逮捕或拘留且未遵守司法和程序保证。

ICRC为确定如何采取应对措施，不仅对受影响人群的人道后果及需求进行了具体问题具体分析，而且还对问题的成因和所有适用的生存战略进行了分析。

2. 人道后果的严重性与规模

考虑到对受影响人群及其家人和社区的影响各不相同，严重性是指人道后果的严重程度及所需应对的紧迫程度。

规模是指受人道后果影响的人数和持续期间。如果人道后果的持续期间较短，仅影响到一小部分人，较之对人们产生普遍影响，期后果肯定不同（因此也需采取不同的应对措施）

3. 结论

ICRC认为其分析不能仅基于量化标准，因此，应对因暴力局势而给受影响人群造成的人道后果进行个案分析，以判定它们是否能证明其行动的合理性。这样的分析也有助于判定所需调动的紧迫性和级别。的确，需求可以是慢性的（可能需要采取结构性应对），也可能需要采取紧急行动。

基于后果的性质、受影响者的类型、他们的需求以及打算采取的应对行动，ICRC的工作应受更具体的参考文件的指导（见下文第七部分）。

（二）介入标准之二：ICRC考虑采取的人道行动构成对所确定人道后果的相关应对措施

当上述分析（标准一）已确定未达到武装冲突程度的暴力局势具有严重的人道后果时，ICRC主要应从预计对受影响人群所造成影响这一方面，评估在这种情况下，尤其应采取何种方式的行动——是单独行动还是对其他组织的行动提供支持。

本部分概括了一些ICRC认为应用于分析人道行动相关性的指标。

1. ICRC的身份与特殊性

ICRC是受国际承认的人道组织。它所遵循的人道、中立、独立和公正等基本原则³⁵从行动角度来看尤为重要。ICRC的保密工作法也得到了认可。³⁶

为确定人道后果的严重性以及ICRC所采取行动的类型，需对该后果的性质、严重程度和规模予以分析。

而且，ICRC作为可信、高效且专业的人道组织在全球所享有的声望为其在某些局势中开展工作提供了便利。

运动各组成部分在所有局势（武装冲突、其他暴力局势、灾难等）中都必须遵循的上述基本原则，通常可促进有效的人道应对。正如在题为《红十字国际委员会：使命与工作》³⁷的政策文件中所述，这些原则

在武装冲突或其他暴力局势下获得接受的可能性最大，特别是在有地方、区域或国际性参与者可能两极分化或激进化风险的情况下。

必须要在具体环境中对ICRC意欲采取之行动的相关性进行分析，并且要考虑该行动对相关人群的预期影响。

相关性取决于以下几个可能的因素，它们涉及到：ICRC的身份；其特定的能力、资源和专业知识；它的立场和允许进入相关环境的程度；以及它在运动内部可能缔结的伙伴关系。

该分析还考虑到了ICRC能够支持或动员其伙伴开展的行动，以及其他组织能够采取的行动。

2. ICRC所考虑采取之应对措施的具体特性：能力、资源和专业知识

鉴于已确定的人道后果和需求（见上文第六、（一）部分），ICRC将考虑采取不同的应对方式。它可就此发挥诸多优势，例如：

- 提供迅速、高质量人道应对所需的资源，以及必要时，做出长期承诺（人力、后勤和财务资源）；
- 与具体情况相关的特定能力与专业知识（从安全管理到处理敏感和保密信息，从法医学到在监狱环境中开展活动，等等）；
- 整合的、多学科方法（宽泛的行动范围）。

3. ICRC在相关环境中的立场

³⁵ 见下文第十部分。

³⁶ 见“红十字国际委员会的保密工作法”，载于《红十字国际评论》，第94卷，第887期，2012年秋季刊。可访问：<https://www.icrc.org/chi/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-confidentiality.htm>。

³⁷ 见前注1。

ICRC的特性是不能被“预设”的。对其相关性的分析必须提供以下信息：ICRC在当地被如何看待，以及是什么使它成为应对此种暴力局势之人道后果的有效参与者。

如果ICRC在新的暴力局势爆发时已经在当地开展工作，那么这正好坚定了其在该局势中的立场，并有助于其做出开展行动的决定。

对ICRC在此类局势中的身份进行分析或许可推断出它打算开展的工作将会被接受，还是与之相反，不情愿接受甚或遭到反对。

ICRC在某些情况下的潜在优势可能包括：

- 它为受影响者所接受；
- 它为有关当局和暴力实施者所接受，包括能够对他们行为产生影响；
- 它在这种情况下中的信誉和可预见性；
- 它对于具体情况和有影响力之利益相关者的了解；
- （来自当局、对违法行为负责的人、民间社会的）信任；
- 它在当地的历史；
- 它与国家红会伙伴关系的质量。

所有这些因素都使ICRC能够更容易地接触到受影响者，无论是直接还是间接（例如，通过国家红会）。

4. “运动”的潜能

并非只有ICRC希望应对未达到武装冲突程度之暴力局势的人道后果。考虑到机会、手段和意愿，在相关情况下，（东道国）国家红会是人道应对的关键和主要参与者。在大多数情况下，无论是由东道国国家红会还是ICRC单独开展的行动都没有双方合作开展的行动效率高（见下文第八部分）。因此，伙伴关系是ICRC工作是否相关的一个决定因素。

调动“运动”的其他组成部分【其他（或参与行动的）国家红会、国际联合会】也可为ICRC行动的相关性提供支持。

因此，ICRC的优势可能在于“运动”的成员资格，东道国红会贴近其行动目标人群和本国政府；而运动作为整体可以调动更多的资源并具有更多的专业知识。

5. 对其他组织应对措施的分析

分析ICRC计划采取行动的相关性要考虑到其他组织对暴力局势人道后果所采取的应对措施。

首先要记住的是，政府对于满足其领土上出现的人道需求负有首要责任（特别是采取预防措施以及保护和援助受冲突影响的人）。

从结构性视角来看，ICRC要落实控制（或调整）机制，³⁸并且要根据情况，为受上述暴力局势影响之人的利益开展具体活动。除了上一部分所提及的“运动”内的人道组织外，其他地方（非政府组织、民间组织、宗教或社区组织）或国际主体（非政府组织、联合国或其他组织）也可开展人道行动。

因此，ICRC必须对它们的人道应对措施进行分析，以便选择在该局势中最相关的行动领域以及最恰当的行动战略（包括决定行动模式：支持、替代、劝说）。³⁹尤其是，如果人道应对包括多方参与者，那么，在它们与ICRC间进行协调的可能性将是分析的重中之重。

³⁸ “控制或调整机制”尤其指具有政治（例如议会）、司法或行政（例如检查）性质的地方或国家机制以及上诉机制（监查专员、国家观察员、人权委员会）。

³⁹ 如欲了解更多关于ICRC行动模式的信息，see ‘ICRC Protection Policy’, in IRRC, Vol. 90, No.871, September 2008, pp. 751–775, available at: <http://www.cicr.org/eng/resources/documents/article/review/review-871-p751.htm>.

分析的最终目的是确定应对暴力局势人道后果的“质量”，从而判定受影响者的需求是否得到了满足，尤其是其公正性，以及最终，ICRC作为一个人道组织是否能对此起到重要的作用。

（三）在ICRC决定行动前进行分析的风险

如果满足了上文中概括的两项介入标准，那么就可以推定ICRC将选择开展行动以应对不属于武装冲突之暴力局势的人道后果。然而，在行动之前，ICRC将对地方及全球层面容易影响其决定（可能是暂时不采取行动）或行动选择以及工作程序（包括其行动模式）的各种行动和制度风险加以权衡。

例如，在安全方面，ICRC具有多年在武装冲突及其他暴力局势中开展行动的丰富经验。因此它会对安全风险进行例行分析。

然而，不同的暴力局势其特征也会有所不同，ICRC对有些暴力局势也缺乏经验，那么，分析在这些局势中出现的特定风险则十分有用。例如，必须要对ICRC考虑介入之局势中本质上的“犯罪”⁴⁰性加以特别分析，从而确定ICRC的干预框架。

对安全风险的分析不仅考虑到ICRC及其员工的安全，而且考虑到了其地方合作伙伴——特别是国家红会——以及受暴力影响者的安全。

任何人道行动都是有风险的，尤其是在暴力局势中。之前对于潜在风险进行分析的目的不是为了阻止人道行动或限制其行动能力，而是要明确风险，以判定其重要性，以及如果必要的话，对其应对措施加以调整或采取相应措施最大程度地减小或规避风险。

七、 ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中的人道行动

ICRC的使命⁴¹规定：

红十字国际委员会(ICRC)是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。

红十字国际委员会还通过推广和加强人道法与普遍人道原则，尽力防止苦难发生。

红十字国际委员会创建于1863年，它是《日内瓦公约》和国际红十字与红新月运动的发起者。该组织负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突和其他暴力局势中开展的国际行动。

这一使命要求ICRC将其工作重心放在“受难者”上，即受暴力局势影响的人。这就是它必须根据对人道后果的分析调整其保护、援助、预防与合作行动的原因（见第六、（一）部分）。分析将确定受影响者、主要需求、最严重的后果、不同的迫切程度等等。

对ICRC所考虑之应对措施相关性的分析（见上文第六、（二）部分）将确定ICRC对于有效应对这些需求具有哪些特定优势（包括专业知识、经验或资源），以及哪些因素可能阻碍其行动发展。

ICRC基于这些分析并以尽可能提高效率为着眼点，总结其行动策略。这样，它将在充分注意公正原则的基础上，确定工作重点和目标。⁴²

只要可能，行动策略将不仅解决“问题的直接后果，而且要解决……他们的起源和成因”。⁴³

⁴⁰ 犯罪——或者构成犯罪之暴力行为的实施者——并非不构成武装冲突之暴力局势所独有。有些武装冲突局势也具有这一特征。该局势的犯罪性亦或对此暴力行为负责之人被称为罪犯，对于暴力局势的法律性质并无影响。

⁴¹ 见题为“红十字国际委员会：使命与工作”的政策文件，前注1。

⁴² 根据“基本原则”，红十字“不因国籍、种族、宗教信仰、阶级或政治见解而有所歧视，仅根据需要，努力减轻人们的疾苦，优先救济困难最紧迫的人。”见1965年在维也纳第12届红十字大会上宣布的“红十字基本原则”，可访问：<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principlescommentary-010179.htm>。

⁴³ 见题为“红十字国际委员会：使命与工作”的政策文件，前注1。

在制定行动策略时，出发点首先应是受影响者及其需求，分析要从历史和制度的角度出发，以判定怎样的行动组合和行动模式将是最有效的。

当决定其行动并确定行动策略时，ICRC应考虑所有因素，不仅要判定需要怎样与其他组织协调，还要确定应缔结怎样的伙伴关系（尤其是在“运动”内部），以加强其计划开展行动的影响力（见下文第八部分）。

ICRC的主要价值之一在于其在保护、援助、预防与合作领域丰富的专业知识。其行动的相关性通常与其跨学科工作法息息相关，该方法使其得以将四类行动相结合，从而尽可能加大其行动对受难者的预期影响。

需要通过行动策略确定的其他因素还包括行动模式的选择（加强责任意识：劝说、动员、谴责；支持；替代）以及如何将这些模式结合起来。⁴⁴

行动策略还包括对导致暴力成因的考量。暴力行为的实施可能出于多种原因，尤其是社会、政治和（或）经济原因。在实践中，要想将暴力局势清晰地分门别类通常极为困难。更为常见的情况是，一种集合的暴力局势包括经济、社会和（或）政治动机。因此，重要的是对这些可能的动机加以分析，以便将其包括在分析中，从而部署适当的策略。的确，如果暴力实施者是出于政治、社会或纯经济动机的话，ICRC不一定会以相同的方法接触他们。ICRC与他们对话的形式和内容将因团体性质的不同而不同。尤其是犯罪环境⁴⁵给ICRC的行动造成了很多额外的挑战。

人道后果可能需要采取紧急应对（危机的急性阶段）、持续应对（慢性危机）或后续应对措施（例如，急性阶段过后，针对被剥夺自由的人或失踪人员）。⁴⁶

行动策略将不同的应对措施考虑在内，以便及时处置。尤其是，如果ICRC考虑从一开始就做出长期承诺，它就必须在一时期内愿意承诺投入必要的资源。它还必须要与当局就行动的期间展开透明对话。出于同样原因，它还必须从一开始就考虑“退出策略”以及向其他组织——尤其是东道国红会——移交的问题，并在整个行动实施过程中进行再评估。

开展一切人道行动所必须遵循的原则是：在长时间内，人道行动在满足受影响者需求方面必须具有持续相关性。随着时间的推移，这种在开始时可能十分明显的相关性会逐渐减弱。ICRC必须要考虑到这一点，尤其是通过定期回顾其行动策略，使其符合对人道后果、行动相关性和有关风险的最新分析。

⁴⁴ 如欲了解更多有关 ICRC 行动模式的信息，参见“红十字国际委员会保护政策”，前注 39。

⁴⁵ 特别是，如果暴行是“有组织犯罪”的产物（包括联合国《跨国有组织犯罪公约》意义内的“跨国有组织犯罪”，2000 年 11 月 15 日），被界定为所有由犯罪组织和地方黑帮实施的非法行动，包括导致诉诸武力的行动。

⁴⁶ 题为“红十字国际委员会援助政策”的政策文件探讨了这些与时间相关的因素，in IRRC, Vol. 86, No. 855, 2004, 可访问：https://www.icrc.org/chi/assets/files/other/irrc_885_policy_chi.pdf。See also M. Harroff-Tavel, ‘Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent’, in IRRC, Vol. 85, No. 851, 2003, available at: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_851_haroff-tavel.pdf.

ICRC的保护⁴⁷、援助⁴⁸、预防⁴⁹与合作⁵⁰行动受到许多参考文件的规制。ICRC的多学科工作领域中，没有哪类行动是专门部署在某一种暴力局势中的（没有哪类行动⁵¹是“专属于”武装冲突或其他暴力局势的）。然而，开展这些行动的方式及行动内容却因局势的特性及暴力实施者的不同而有所变化。⁵²

八、 在未达到武装冲突程度之暴力局势中ICRC行动策略的核心：伙伴关系

（一）与运动伙伴的合作：ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中开展人道行动各个阶段的首选

题为“红十字国际委员会与国家红会的合作政策”⁵³的政策文件强调了两点：在ICRC具备专业知识的某些特定领域始终加强国家红会的行动能力；以及在人道工作过程中，鼓励与“运动”其他组成部分——尤其是东道国红会——开展行动互动。

“运动”是由ICRC、国际联合会以及国家红会组成的。各组成部分为了同一个目的共同开展工作，即：在任何情况下，始终致力于减轻人类苦难，保护生命与健康并确保尊重人的尊严。

国家红会形成了一个由数百万致力于实现这一共同目标之志愿者组成的网络。在国内层面，东道国红会总是能够在应对紧急局势（包括暴力局势）的人道后果时首当其冲。

在国际层面，具有必备能力和意愿的国家红会为了加强其对受影响者的影响，将会促进或参与“运动”的国际行动（参与国红会）。在武装冲突或内部动乱中，在某些情况下，ICRC或东道国红会将在必要时指导并协调“运动”的国际应对措施（见下文第八、（二）部分）。

⁴⁷ ‘ICRC Protection Policy’, above note 39; ‘International Committee of the Red Cross (ICRC) policy on torture and cruel, inhuman or degrading treatment inflicted on persons deprived of their liberty’, in *IRRC*, Vol. 93, No. 882, 2011, available at: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-882-policytorture.pdf>; J. Pejic, ‘Procedural principles and safeguards for internment/administrative detention in armed conflict and other situations of violence’, in *IRRC*, Vol. 87, No. 858, 2005, available at: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_858_pejic.pdf; A. Aeschlimann, ‘Protection of detainees: ICRC action behind bars’, in *IRRC*, Vol. 87, No. 857, 2005, available at: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_aeschlimann.pdf; Enhancing protection for civilians in armed conflict and other situations of violence, ICRC, 2012, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0956.htm>.

⁴⁸ 题为“红十字国际委员会援助政策”的政策文件，前注 46。

⁴⁹ ‘International Committee of the Red Cross: prevention policy’, in *IRRC*, Vol. 91, No. 874, 2009, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-874-p415.htm>.

⁵⁰ Policy document entitled Policy on ICRC Cooperation with National Societies, 2003, available at:

http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/policy_cooperationicrc_ns_ang.pdf; 其他参考文件中也讨论了某些有关“运动”内合作的特别方面，例如“红十字国际委员会保护政策”（前注 39），“红十字国际委员会援助政策”（前注 46），“红十字国际委员会：使命与工作”（前注 1），以及“红十字国际委员会保密工作法”（前注 36）。

⁵¹ 在这里使用的是广义上的“行动”。当然，ICRC 某些特别的行动可能是专门用于某类局势的；例如，探视“战俘”可能只发生在国际性武装冲突中。

⁵² 例如，国际人道法对于在未达到武装冲突程度之局势中与暴力实施者（在预防或保护方面）进行行动对话而言，并非一个恰当的法律框架；或者，在充斥犯罪的暴力局势中，ICRC 与罪犯就保护人员有关的问题进行对话所采用的方式与在武装冲突中与叛乱团体就保护平民居民问题进行的对话是不可能相同的。

⁵³ 见前注 50。

在暴力局势爆发之前或在其刚刚开始时，ICRC开始准备活动并评估需求。在可能的情况下，它与东道国红会共同开展此项活动，以便在需要采取人道行动时，为“运动”开展有效应对提供便利。ICRC还致力于通过支持项目（例如采取安全行动框架工作法）加强东道国红会的能力。⁵⁴

在未达到武装冲突程度之暴力局势中，ICRC根据行动类型，确保其行动可为东道国红会及“运动”其他组成部分在此局势中所开展行动提供补充。其旨在确保“运动”作为一个整体所开展的人道行动是最为适宜且透明的，并且适当顾及了可适用的法规框架中所界定的“运动”各组成部分的使命与任务（见下文第八、（二）部分）。

因此，ICRC应通过交流专业知识与经验，并充分利用东道国红会的行动能力，其在受影响社区的根基及相对于政府（以及在某些情况下相对于暴力局势其他主体）的特殊地位，来加强其自身以及东道国红会的能力。

如果东道国红会无法或没有能力开展或参与公正的人道工作，ICRC可独自为受暴力影响者开展行动。

当ICRC从某个特定局势或行动中撤出时，该行动（或行动的某些部分）可能会移交给东道国红会。在那种情况下，ICRC必须确保相关东道国红会在符合其目标和能力的范围内充分参与ICRC的行动。

在未达到武装冲突程度之暴力局势中，ICRC寻求可能的合作伙伴以开展其人道行动。

只要可能，ICRC就会努力在“运动”内寻找合作伙伴。它努力与东道国红会协调工作，并促进交流专业知识和经验，以便加强国家红会及其自身的能力建设。出于同样原因，它还设法与在该局势中开展工作的“运动”其他组成部分进行协调。

ICRC可能还会与政府或地方、国内或国际组织合作开展某些行动。

以伙伴关系合作开展人道行动的决定是在对特定风险——尤其是就所开展行动的质量——进行深入分析后做出的。在任何情况下，行动的影响力都具有决定性。当ICRC发现单独开展行动能使其更有效应对已确定的人道需求时，即会决定单独开展行动。

（二）“运动”内伙伴关系的法律框架

《运动章程》以及“运动”所采用的关于协调国际行动的规则（尤其是《塞维利亚协议》⁵⁵及其《补充措施》⁵⁶）是相关参考文件，界定了规制ICRC与“运动”伙伴共同开展工作的相关条件。《塞维利亚协议》及其《补充措施》——尤其通过设定每类局势的“主导机构”——明确规定了“运动”各组成部分各自的职责。

《塞维利亚协议》因此规定ICRC在内乱（以及武装冲突）——包括其直接后果——中担任主导机构。

主导机构的概念“主要适用于紧急局势……在此情况下，需根据对受害者需求及有关国家红会应对需求能力的评估，采取迅速、一致且有效的救济，以应对受害者的大规模需求”⁵⁷（《塞维利亚协议》，第4条）。

《补充措施》明确规定东道国“也可在某些局势中起到主导作用，在其不担任主导机构时，它始终是主导机构的‘首要合作伙伴’”（第1.2条）。

《补充措施》第1.7条明确规定：“作为主导机构的首要合作伙伴，应就‘运动’应对措施的所有方面与东道国红会进行磋商”。

《补充措施》还进一步规定“在武装冲突、内乱及其直接后果中……有两个组织（东道国红会和ICRC）对满足受影响者的需求负有明确职责。（第1.12条，原文即标有着重号）。

⁵⁴ See <http://www.icrc.org/saferaccess>.

⁵⁵ 见前注 29。

⁵⁶ 见前注 30。

⁵⁷ 据此，有些东道国红会在暴力局势中越来越多地担任了主导机构。

（三）与其他伙伴合作以加强对受影响者的预期影响并谨慎顾及“基本原则”

尽管在开展人道行动时，ICRC更愿意与东道国红会进行合作，但它也可与其他政府或非政府组织（尤其是地方组织）形成伙伴关系，或动员其他组织为受暴力局势影响的人提供援助。

政府对于应对其领土上暴力局势的人道后果负有首要责任，它应利用其自身服务和（或）授权地方或国际人道从业者开展行动，以更好地应对受影响者的需求。在此框架内，ICRC可采取行动并开展人道活动。在某些情况下，除了与东道国红会的特殊伙伴关系，ICRC还可作为替代者，与政府服务（地方政府、卫生、教育和安全服务等）和（或）地方或国际组织开展合作。缔结此类伙伴关系的目的是通过促进接触、获得特定的专业知识、为其行动长久扎根地方等方式加强人道行动影响力。

在任何情况下，ICRC都会确保其行动及行动模式不违背基本原则。

九、 在未达到武装冲突程度之暴力局势中，国家对ICRC人道行动的同意

无论ICRC正在哪种特定环境中工作，它都要确保所在国已同意其实施相关人道行动。这些情况可能会大相径庭。ICRC在其已经开展工作的国家内，可能会采取人道行动应对未达到武装冲突程度的暴力局势（因为它已经开展了与武装冲突相关的行动，或者出于其他原因）。在ICRC考虑开展新行动以应对此类局势的情况下，可能过去已经签署了关于开展工作和（或）行动的协议（总部协议、备忘录、探视协议等等）。反过来，它也可能会在没有开展工作以及尚未与当局缔结有关协议的情况下计划开展人道行动。

由于情况的多样性，ICRC会调整其对话的内容和形式以使政府根据具体情况同意其计划开展的行动。

若政府不允许ICRC开展其计划的人道行动，ICRC则继续努力与当局对话，以说服其提供服务的提议是正当的，其人道工作是完全公正、中立和独立的，并且其行动对于应对重大人道需求而言是必须的。ICRC提供服务的建议并不会影响到局势的法律界定或者对暴力行为负责之人的法律地位；鉴于其行动是纯人道性质的，且并没有任何政治目的，因此绝不会构成对一国内政的干涉。

当ICRC能够与有关当局展开对话时，它也会对所有非政府暴力实施者开诚布公。

ICRC 在未达到武装冲突程度之暴力局势中开展的行动并不会构成对相关国家内政的干涉，而且也不会影响暴力实施者或受暴力影响者的法律地位。

ICRC 对有关当局开诚布公，它会告知其希望介入的原因及其介入的性质。

十、 ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中之中立、独立和公正的人道行动

在武装冲突和内乱中，ICRC作为“中立组织”的地位与其特殊作用是一并提及的（《运动章程》，第5条第2款第4项）。此外，其“作为一个特殊的中立和独立的组织以及调解者”，可成为其在一切局势下开展工作的基础（无论是否为暴力局势）（《运动章程》，第5条第3款）。

ICRC中立和独立组织的地位是其固有的特性之一，并有助于在人道行动中适用中立、独立和公正原则。⁵⁸

⁵⁸ 题为“红十字国际委员会：使命与工作”的政策文件（前注1）认为ICRC中立、独立和公正的人道行动“在武装冲突或其他暴力局势下获得接受的可能性最大”。

在某些未达到武装冲突程度之暴力局势中，如果就武装冲突以及ICRC作为武装冲突双方之中立调解者来解释中立原则的话，该原则乍看起来可能会显得不合时宜。⁵⁹的确，在某些局势中，例如在主要表现为犯罪的暴力局势中，强调ICRC在某些情况下可以起到的“中立调解者”的作用并不总是适宜。不过，即便是在这样的情况下，ICRC也仍然是一个“中立组织”。

正因如此，ICRC不参与相关局势下的政治讨论或纠纷，也不对一国政府的政策表示支持或反对。它（无关政治之）“中立组织”的特征可帮助其赢得有关当局及暴力实施者双方的信任，并因此可帮助其进入受影响的地区，并接触到其他人道工作者无法提供帮助的人。

但这并不意味着ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中不能提及其作为“中立调解者”的角色。

根据暴力的性质和特征，尤其是当非政府团体相互斗争而实施暴力时，ICRC可将其自身定位为这些团体间的中立调停者，从而获得所有暴力实施者的接受，并公正、有效地开展人道行动。

结论

本政策文件旨在肯定并解释ICRC在未达到武装冲突程度之暴力局势中的作用。的确，ICRC可能会被错误地认为只能在武装冲突局势中发挥作用。

本文件揭示出，无论是ICRC工作所依托的法律渊源亦或其过去的行动实践均证明情况决非如此。

此外，本文件还暗示了ICRC行动范围的核心还是在武装冲突中，不过，正如本文件所述，它也包含其他的暴力局势（即具有集团性的暴力局势，但仍未达到武装冲突的程度）。ICRC只有在根据简单的介入标准——即：存在由暴力局势造成的严重人道后果，且其考虑予以应对的人道行动是相关的——进行具体分析后，才会决定在此类暴力局势中开展行动。本政策文件还忆及，尤其是在此类局势中，ICRC会确保其工作获得了该国政府的同意，且尽量与其他（尤其是地方）行动者——如果可能的话，首先是该国国家红会——开展合作。

⁵⁹ 在武装冲突中，国际人道法面前交战各方平等是一项原则。但在其他国际人道法不适用的暴力局势中，该原则并不成立。