

Volume 90 Number 871 September 2008

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

红十字国际委员会
保护政策
组织政策



ICRC

红十字国际评论

目标和范围

《红十字国际评论》是由红十字国际委员会出版的期刊。本评论的宗旨是，在发生武装冲突和其它集体武装暴力事件的局势下，促进人们对人道法、人道政策与行动的思考。作为人道法的专门刊物，它致力于传播人道法知识和要义并推动人道法的发展，同时有助于防止有违基本权利与价值保护规则的行为发生。本评论为讨论当代人道行动以及分析冲突原因和特性提供了一个平台，从而就冲突所引发的人道问题提出了更清晰的见解。最后，本评论可以使读者了解有关国际红十字与红新月运动，特别是红十字国际委员会的行动和政策方面的问题。

红十字国际委员会

红十字国际委员会是一个公正、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致力于通过促进和巩固人道法与普遍人道原则的方式防止苦难发生。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。

委员会成员

主席：雅各布·克伦贝格尔 (Jakob Kellenberger)

副主席：奥利维耶·沃多 (Olivier Vodoz)

常务副主席：雅克·福斯特 (Jacques Forster)

让·阿伯特 (Jean Abt)

让-菲利普·阿萨尔 (Jean-Philippe Assal)

克里斯蒂娜·贝利 (Christine Beerli)

保罗·贝尔纳斯科尼 (Paolo Bernasconi)

恩斯特·布鲁格 (Ernst A. Brugger)

苏西·布鲁施韦勒 (Susy Bruschweiler)

让·德·库尔唐 (Jean de Courten)

保拉·吉拉尼 (Paola Ghillani)

克洛德·勒·库尔特 (Claude Le Coultre)

雅克·莫雷永 (Jacques Moreillon)

加布丽埃勒·南尚 (Gabrielle Nanchen)

伊夫·桑多 (Yves Sandoz)

丹尼尔·蒂雷尔 (Daniel Thürer)

安德烈·冯·莫斯 (André von Moos)

主编

托尼·普凡纳 (Toni Pfanner)

红十字国际委员会

编辑委员会

艾哈迈德·阿布·阿勒-瓦法 (Ahmed Abou El-Wafa)
埃及开罗大学

丹尼尔·巴尔-塔尔 (Daniel Bar-Tal)
以色列特拉维夫大学

安妮特·贝克尔 (Annette Becker)
法国巴黎大学

安东尼奥·坎萨多·特林达德 (Antônio Cançado Trindade)
巴西巴西利亚大学

玛丽卡·法伦 (Marika Fahlen)
瑞典外交部

伯纳德·海克尔 (Bernard Haykel)
美国纽约大学

马尼 (V.S. Mani)
印度古吉拉特国立法律大学

赫弗里德·蒙克勒 (Herfried Münkler)
德国柏林洪堡大学

莫娜·里什马维 (Mona Rishmawi)
日内瓦联合国人权事务高级专员办公室

伊丽莎白·萨尔蒙·加拉特 (Elizabeth Salmón Gárate)
秘鲁利马天主教大学

马尔科·萨索利 (Marco Sassòli)
瑞士日内瓦大学

米夏埃尔·施密特 (Michael N. Schmitt)
德国乔治·马歇尔欧洲安全问题研究中心

特伦斯·泰勒 (Terence Taylor)
英国伦敦/美国华盛顿国际战略问题研究所

巴赫蒂亚尔·图兹穆哈米多夫
(Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov)
俄罗斯联邦莫斯科外交学院

朱文奇 (Wen-qi Zhu)
中国人民大学法学院

红十字国际委员会 保护政策 组织政策

：：：：：：

一、前言

红十字国际委员会（ICRC）致力于从事保护人的生命与健康和维护个人尊严的活动。其使命是：

“……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……”

ICRC具有涉及多领域知识和技能和行动反应能力，在行动中集保护与援助于一体，并且该组织与国际人道法有特殊关系，这些特点使其不同于任何其他组织。在ICRC，保护始终占有独特的地位，它是该组织的核心特征，也是各种活动的驱动力。

这份政策文件首先界定关键概念和描述行动框架，然后概述ICRC保护框架的原则和基于该框架的行动指导方针，最后介绍ICRC不同类型的保护活动，并概述针对不同受益人需要考虑的具体事项。

二、定义与行动框架

（一）定义

1949年的四个《日内瓦公约》多次提到“保护”，但却没有对该词加以界定。1952年，《国际红十字与红新月运动章程》引入了“保护”和“援助”两个概念。这两个词总是一起使用，以明确以前所称的“人道活动”的具体含义。“保护”和“援助”在本质上是密切相联的，它们是ICRC职责中两个不可分割的要素。

“保护”一词有多种词义。¹概括来说，保护涉及政治、军事或安全、法律（包括司法）和人道四个方面，每个负有保护他人的职责或义务的参与者必属其中之一。

1. ICRC对保护的定义

保护旨在确保当局和其他参与者²履行自身义务，尊重他人权利，以维护武装冲突和其他暴力局势受难者的安全、身体完整和人格尊严。

保护包括努力制止或防止实际的或潜在的违反国际人道法和其他相关法律法规的行为。

保护首先涉及应对违反行为发生的原因或导致违反行为发生的环境或条件—主要是应对违反行为责任人和可以对这些责任人产生影响者；其

¹其拉丁词根是 *pro tegere*，意为“盖住前面”。该词表示遮挡阳光或暴雨的帘子或遮蔽物，或保护人或物体免受危险的屏障或防御物。其同义词或解释性词语有“防护”、“保证”、“援助”、“支持”、“封套”、“掩护物”、“屏障”、“防御物”、“城墙”或“防护罩”，均含有某种提供安全之意。

²在本文中，“当局和其他参与者”系指所有能够对个人或群体发起敌对行动和对受其控制者负有保护责任的当局和武器携带者，包括国家当局、武装部队、国际维和人员、武装组织、帮派和其他非国家参与者。

次，保护涉及应对违反行为所产生的后果。

该保护定义还包括开展有关活动，通过减轻人们的脆弱性和（或）减小置身危险—特别是产生于武装冲突或暴力行为的危险—的可能性，努力使人们获得安全，减少威胁。

保护一直是ICRC关注的问题。对ICRC而言，推广和加强国际人道法和其他相关法律规范与应对人道需求一直是相辅相成的。在人道行动中，ICRC将应对人类苦难产生的原因（尤其是努力应对违反行为产生的原因）与减轻人类苦难（特别是应对此类违反行为产生的后果和引发的需求）结合在一起。

因此，上文所定义的“保护”是指那些可明确界定为“保护”³的活动类型，并且这些类型的活动应与下述活动或事务区别开来：

- 在保护框架内所开展的其他活动或旨在产生间接保护作用的活动，特别是为减轻或克服违反行为产生的后果所开展的援助活动；
- ICRC一向关注的事务，即确保自己的行动不会对个人或群体造成不利影响或带来新的危险（“不伤害”原则）。

2. 违反

总的来说，保护个人和限制使用暴力的法律规则是存在的。

这些规则犹如置于个人与威胁其安全的危险之间的一道屏障，当局和其他参与者有责任维护这道屏障。

根据上述保护定义可知，违反问题是保护工作中的一个首要问题。

违反可以被界定为不履行正式义务。ICRC把这个定义延伸至包括不遵守公认准则。因此，必须对“违反”作广义解释。该词除表示不遵守有拘束力的规范（硬法）外，还须包括不遵守无拘束力的规范（软法）、有关惯例和习惯法、法律的精神实质以及人道原则。

³在本文中，“保护”、“保护应对”、“保护工作”、“保护努力”、“保护方法”或“保护行动”等均为同义词，共同代表构成ICRC保护框架的一整套具体保护活动。

“违反”一词的这种定义与使用更广泛的“滥用”一词很相似。

违反行为可能是故意的，与故意压制的行为或策略有关；也可能是非故意的，由技术、物资、资金或结构等方面没有能力提供某些基本服务所致。因此，“违反”一词的这种定义不仅包括暴力行为和任意滥用权力或歧视性做法，而且包括不履行行为需要帮助者提供帮助的义务。有时，违反行为是变相出现的，不能一下子被看出来，如对部分人实施经济或社会排斥。

违反行为几乎总会导致人类苦难，给相关个人或群体带来人道后果，而正是这种后果促使ICRC起而应对。

当局首当其冲要负责保证法律规则和其他公认行为规范的实施。他们与其他参与者必须承认和尊重个人权利，并采取措施履行这方面的义务。事实上，当局和其他参与者是尊重个人生命和尊严的首要保障者，并直接负责保证他们的安全。

3. 危险、脆弱性和保护需求

在违反问题上，“危险”的概念涉及违反行为发生的可能性。一般来说，“危险”是由以下因素的累积影响产生的：

- 由当局或其他参与者的故意行为或非故意结果（战争行为过程中或执行法律行动中出现的结构崩溃、能力缺失，或者甚至合法行为所产生的不利后果）所引发危险或威胁的可能性；
- 人的脆弱性。

在任何情况下，都要根据以往经验和可能性评估危险或威胁。通过对事件进行解释——尤其是通过对当局和其他参与者所采取的手段或所追求的目标进行分析，就可能识别出潜在“遭受危险”的群体。

脆弱性是危险的一种内在要素，它反映了遭遇危险或侵犯的个人或群体的易受伤害性。脆弱性表示一种缺乏或不足，但后者可能是无形的。说得更准确些，脆弱性反映了个人或群体无力抵抗恣意行为或暴力和难以获

得相关服务的状况。脆弱性是由具体因素决定的，如法律或社会环境、社会政治因素、经济形势和个人特征（如性别和年龄）。

当违反行为的受害者或潜在受害者无法捍卫他们的基本利益，而且从控制他们的或他们所依赖的当局和其他参与者那里难以再获得他们有权获得的基本尊重时，就产生了保护需求。

保护需求的确定取决于对以下因素的分析：

- 实际的或可能的违反行为——其性质、情节、范围、频率以及持续时间；
- 违反行为的实际或潜在受害者，以及因成为违反行为的对象而产生的具体脆弱性；
- 应对的紧迫性，这方面要根据当局和其他参与者的反应及现有机构和调节机制处理重大保护问题的能力来确定；

在界定“保护需求”概念的过程中，ICRC能够：

- 判断某种危机的严重性——正在显现的危机（或称危机前阶段）、严重危机、顽固危机或危机后阶段；⁴
- 决定参与程度；
- 建立优先次序。

（二）保护框架

1. 干预的标准框架

ICRC的职责因情而异。

根据国际人道法、《国际红十字与红新月运动章程》和ICRC的组织政策，ICRC直接应对以下四种局势中所产生的保护需求：

⁴四种危机可界定如下：有限的基本需求仍可得到满足，但在将来某时可能不能得到满足（正在显现的危机和危机前阶段）；大部分基本需求不能得到满足（严重危机）；所有或部分基本需求不能得到适当满足，且存在再度发生严重危机的危险（“顽固危机”）；基本需求在现有机制和结构下再次得到满足，但情况仍然脆弱，或者基本需求只部分得到满足（“危机后阶段”）。

- 国际性武装冲突；
- 非国际性武装冲突；
- 国内动乱；
- 其他国内暴力局势。

此外，有些情况具有混合性，同时具有上述各种局势的某些特征。⁵在这些局势结束之后或在两种局势之间的过渡期，ICRC的保护工作可能仍然需要，以应对局势产生的直接后果。

ICRC的职责（如下界定）清楚显示了该组织在国际性武装冲突中采取行动的责任⁶。ICRC的这项责任是与各国允许ICRC在这些局势中采取行动的义务相呼应的。在上述四种局势中，ICRC的这项职责自上而下呈递减状态，即越往下，职责越不明显，工作内容越少。在国内动乱和其他国内暴力局势中，ICRC的主要职责是对每种情况进行考查，在适当情况下主动提出开展援助工作。ICRC的职责越不严格，ICRC做行动决定时受人道考量的影响就越多。在这些局势中，ICRC根据已知需求的性质和程度做出行动决定，并认真考虑其行动、经验和技能能在多大程度上提供附加价值。

行动所依据的精确参考框架

参考框架包含以下四个要素：

- 可适用的法律规则和其他规范，这方面要根据局势的法律分类（主要问题是国际人道法是否适用）和其他有关具体问题而确定，例如当事国是否批准了国际人道法条约和其他国际法文件。
- ICRC的职责。ICRC有一项明确规定和国际公认的职责，就是促进国际人道法的实施和对该法律的遵守，同时促进国际人道法的发展和传

⁵主要是涉及国际介入的国内武装冲突和维护和平行动。

⁶这种责任是道义性的而非法律性的。ICRC被赋予的权限有很多，但它并非必须行使。ICRC必须综合考虑受难者的短期和长期利益、人道工作的重点和对不同任务和使命的权衡，在此基础上决定有关权限的行使。

播。ICRC在其他法律法规方面的职责取决于具体情况和背景，并受其组织政策制约。

在国际性武装冲突中，ICRC在保护方面也有任务和行动权，这些任务和行动权在四个《日内瓦公约》及其《附加议定书》中有明确规定，并由《国际红十字与红新月运动章程》和红十字与红新月国际大会批准。

关于非国际性武装冲突⁷、国内动乱或其他国内暴力局势⁸，《国际红十字与红新月运动章程》和红十字与红新月国际大会的各有关决议也提到了各种方式的保护活动。这些章程和决议构成ICRC行动的基础。

中央寻人局是一个特例。该机构最初是应国际性武装冲突中的寻人需求根据四个《日内瓦公约》及其1977年《第一附加议定书》的有关规定及《红十字与红新月运动章程》设立的。由于该机构的工作卓有成效，红十字与红新月国际大会后来通过决议，使其活动范围扩展至非国际性武装冲突及其他暴力局势。近来，中央寻人局已开始在自然灾害和其他非常事件中帮助国家红十字与红新月会（国家红会）进行重建家庭联系工作。

中央寻人局有以下四个方面的工作：

— 开展维护受影响者利益的活动，直接向他们提供有关服务，如重建家庭联系、调查失踪者下落、人员移交以及提供旅行证件和其他证明文件；

— 开展和提供有益于国家红会的活动和服务，特别是对国家红会的寻人服务进行协调和提供技术支持；

— 开展有益于缔约国的活动（例如按照国际人道法的规定帮助各国建立国家寻人情报局）；

— 管理需要单独追踪人员的资料；

根据1997年的《塞维利亚协议》和国际红十字与红新月运动代表会议于2005年通过的《补充措施》，ICRC在与中央寻人局工作有关的活动中发

⁷日内瓦四公约赋予ICRC提供服务的权利。

⁸在这些情况下，ICRC可根据《国际红十字与红新月运动章程》赋予的主动行动权积极提议开展援助工作。

挥主导作用。概括来说，这方面的工作涵盖与重建家庭联系有关的所有活动。⁹

在国际红十字与红新月运动内部，ICRC在保护活动中的主导作用得到普遍认可。它制定指导方针，提供技术建议，并在开展行动的地方协调各项活动。

- 国际红十字与红新月运动的基本原则：人道、中立、独立、公正、普遍、志愿服务和统一。
- ICRC的组织政策和其他内部参考文件。

2. ICRC的行动着重关注个人

个人一直是ICRC主要关注的对象。所有保护活动的基础就是识别和确定受局势影响或身处危险的个人或群体，即违反行为的受害者或面临威胁或危险的人，这种威胁或危险会对他们的权利和健康造成损害。

ICRC的保护工作要求工作人员具有职业操守，在以下方面遵守道德规范和准则：

- 个人的利益，尤其是在个人信息的收集和使用方面（特别是在传送个人资料时）；
- 受难者的明确意愿；
- 尊重个人尊严。

然而，ICRC的保护活动主要针对当局和其他参与者，活动的开展必须要与他们打交道。当然，还要识别和确定犯罪者或对违反行为负有责任者，以及对这些参与者具有影响作用的人或组织。

⁹这项工作是在2007年国际红十字与红新月运动代表会议（第四决议案）通过的《国际红十字与红新月运动重建家庭联系工作战略》中得到阐述和确定，而且这项工作战略在同年召开的第30届红十字与红新月国际大会第一决议案中也被提及。

3. 要创造一个有助于提供保护的环境，ICRC的行动是一项不可或缺的要素

能否确保尊重人的尊严和个人权利，取决于许多因素。ICRC的保护工作不能凭空设想，也不能孤立进行。创建一个有利环境需要该组织和其他参与者的共同努力。各参与者在这项工作中承担不同的责任，开展各种各样的活动。这些参与者包括：

- 当局和其他有关组织：它们担负着首要责任，正是它们的过失或违反行为促使其他机构各自采取相应行动，这些行动有互补作用。
- 有关当局所属国之外的其他国家：它们负责确保遵守国际人道法¹⁰和履行《联合国宪章》规定的各项其他义务。
- 国际社会组织与国内社会组织：前者主要是国际社会的其他成员、国际媒体、国际非政府组织、联合国机构和国际司法机构，后者包括某些组织或群体的利益保护协会。
- 实际或可能受影响的个人：他们可以视情自行采取措施规避危险，保护自己、家人和社群。

ICRC的保护策略与其他参与者所实施策略具有互补作用，它在行动中努力避免与其他参与者混淆。

三、指导原则

指导原则一：中立和独立

ICRC要获得各利益攸关方的接受，中立和独立的原则非常重要。ICRC在工作中的各个阶段都坚持这项原则，这可以使该组织获得开展行动所需要的信任。

¹⁰日内瓦四公约之共同第一条。

中立性和独立性可以使ICRC避免被人利用或被人拒绝。这种原则还可以保证对识别出的问题进行客观公正的分析，从而采取公正的行动，也就是说，ICRC开展行动是没有任何歧视的，只根据需要来开展。由于具有中立性和独立性，ICRC能够发挥中立中间人的作用，在需要进行调解和斡旋工作。

指导原则二：对话和保密

在ICRC的保护工作中，对话是一项基本内容——要与受难者对话，与当局对话，与涉嫌实施违反行为者及控制受难者的人对话，还要与所有可能影响暴力行为受害者或面临危险者命运的人或组织对话。这种对话必须建立在信任的基础上，而对话是保密进行的，从而可以加强信任。

保密对话是ICRC喜欢采用的一种工作方法和战略选择，但它本身并不是目的。通过保密进行的对话通常有利于ICRC接近受害者，并能够使ICRC认识和充分理解受害者的需求。ICRC的这种保密做法因该组织可以免于出庭作证而得到强化。

但是，ICRC与当局和其他参与者对话的保密性并不是无限的。保密性及保密程度依据当局考虑ICRC建议的意愿而定。因而，是否应该保密取决于ICRC与当局和其他参与者对话的效果以及双方保密交涉的人道影响。如果对话没有产生期望的效果，ICRC保留采取其他行动的权利，包括进行公开谴责。

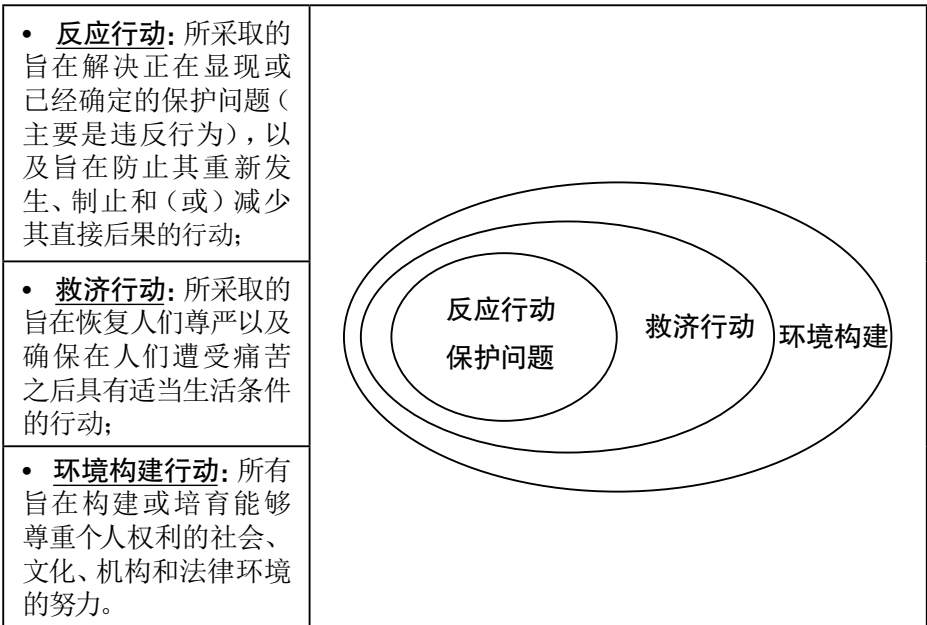
指导原则三：ICRC行动的整体性与多样性

ICRC的保护策略建立在对保护问题进行全面分析的基础上，同时还要根据保护问题的原因和结果而定。这并不一定意味着ICRC在某种局势下要对所有保护要求做出应对，而是要确保有效安排工作的重轻急缓。ICRC根据以下因素确定工作的重轻急缓：

- 违反行为或危险的性质及严重性；

- 违反行为或危险对受害者的影响；
- ICRC可合理预计其行动对受害者产生的影响；
- ICRC的能力及可采用的手段。

ICRC的应对形式多种多样。许多协调行动都是在下列三种相互独立和相互作用的干预层面上进行的：



指导原则四：寻求效果和影响

保护活动的目的是要取得成效、发挥作用，并为所要解决的问题找到有效而长远的解决方案。开展保护活动要遵守最高的道德规范和职业准则。所有保护活动都必须进行内部监督，并对效果进行评估。

保护活动是根据源自某项特定策略的多种选择而确定的，而一项特定策略是通过挑选和整合各种行动方式发展而来的。ICRC的行动方式有：提高责任意识（劝告、动员和谴责）、支持和替代（直接提供服务）。

ICRC在行动中并不局限于某一种方式，而是把各种方式结合起来，从中达成一种平衡。

1. 提高责任意识的目的是提醒有关各方履行自己的义务，并在必要情况下劝告他们改变自己的行为。

提高责任意识一般有三种方法：

(1) 劝告 劝告的目的是通过双边保密对话，劝说当局和其他参与者做某些属于其职责或权限范围内的事（例如保护身处危险者）。

(2) 动员 动员是从有影响力的第三方（例如有关国家、地区组织、私人公司、民间团体的成员，或与有关当局有良好关系的知名人士）寻求关注和行动。ICRC选择这种第三方是很慎重的，只与它认为会对所收到的信息保密的第三方接触。

(3) 谴责 谴责是指公开揭露某种即将发生或已然出现的违反国际人道法或其他保护个人的法律规则的行为。

当遇到当局无视或故意违背自己的义务，且其他方法都无效时，ICRC可能会决定打破保密常规¹¹。

2. 支持的目的是加强当局和现有机制的能力，使其能够承担责任、履行职责。

3. 替代（或直接行动）是指由ICRC直接提供当局不能提供的服务（因手段不具备、没有意愿或当局不存在）。如果情况危急，ICRC会立即采取行动，向当局施压，劝告他们采取适当措施或帮助他们分析研究解决方案。

四、行动指示

在ICRC与受难者的关系问题上，有关指导有很多，主要如下：

¹¹打破保密规定的前提条件在ICRC的组织政策中有明确规定（参见2005年6月《红十字国际评论》，第858期，第393-400页：《在国际人道法和其他保护暴力局势受难者的基本规则受到违反时红十字国际委员会所采取的行动》）：“（1）违反行为严重且屡次发生，或可能屡次发生；（2）违反行为为代表们所亲眼目睹，或违反行为的存在及其程度已根据有据可查的可靠信息得到证实；（3）双边保密对话和人道动员努力均未能制止违反行为；（4）公诸于众有利于维护受影响或威胁的个人或群体的利益。”

（一）处理与受违反行为影响者关系的指示

1. 接近

接近受违反行为的影响者有以下作用：

- 增加对受影响者的同情，增进对他们最大利益和明确愿望的了解；
- 有利于更好地了解现场情况；
- 便于与违反行为实施者及控制受影响者的人接触，从而使与所有相关人员保持对话成为可能；
- 提高与当局和其他参与者对话的可信度。

除非特殊情况，ICRC在不能接触受影响者和对现场情况不掌握第一手资料的情况下，不直接开展保护活动。

2. 个别跟踪

ICRC在何种程度上个别跟踪易受伤害者或“目标”人员，取决于这些人所面临危险的严重性。尤其是，ICRC按照国际人道法的要求，在国际性武装冲突中对受保护人员进行个别跟踪，并把他们的情况告知家人。

个别跟踪包括对个人资料进行登记和保存。尽管登记本身并不是目的，但它是因情因事制宜开展各种行动的基础，是一项必不可少的措施。

3. 参与式方法与加强能力

ICRC重视个人和群体的自我保护能力，谨防削弱这种自我保护机制。

ICRC在可能情况下努力开展有关活动，增强个人和群体的能力，加强和发展其自我保护机制。具体方式有：

- 加强个人和群体的能力建设，增加他们的知识，以确保他们的权利受到尊重和避免某些危险；
- 向他们传授预防和避免危险的方法。

（二）实施ICRC保护活动的指示

ICRC保护活动有以下几个主要特点：

1. 快速反应

武装冲突或其他暴力局势发生后，ICRC要尽快对需求做出反应。为此，ICRC建立了一套快速反应机制，并培训所需人员，从而可以一接到通知立即开赴现场开展各种保护活动。

2. 长期承诺

在开展某项保护活动时，只要情况需要，ICRC会将活动一直开展下去。它对某项工作的参与通常都是长期的（例如应对顽固危机或寻找失踪人员下落）。ICRC会事先仔细拟定一份逐步撤出计划，并确保撤出不对被保护者带来不利后果。¹²

ICRC还努力防止出现因它的参与而导致当局和其他参与者放弃履行自己责任的情况，并尽力不无意之中妨碍其他人道参与者的介入或影响国内调控机制的发展（例如加强民间社团的力量）。

3. 行动创新

ICRC鼓励行动创新。创新一经证实有效，就会被借鉴到其他行动中，从而促进ICRC人道工作知识和技能的发展，并增进与其他人道参与者的交流。

¹²某项目的以下发展阶段可能构成ICRC从中逐步撤出的标准：

- （1）武装冲突或其他暴力局势结束；
- （2）受影响者的数量、违反行为的严重性、风险和威胁以及不安全和紧张程度等大量和持久降低；
- （3）法治得以建立或恢复，包括对法律的遵守得以恢复；
- （4）基本保护需求已由有关当局和官方调控机构或机制提供；
- （5）其他外部参与者已进行持久和有效的介入；
- （6）ICRC工作的附加价值显著降低；
- （7）受难者身心得到恢复，重新融入法律、经济和社会生活；
- （8）民间社团的能力得到加强，相关国家红会已恢复承担某些活动的能力；
- （9）经过一段时间的刻意观察，确认ICRC的整体保护行动已不再有影响力。

（三）与其他人道参与者的互动

ICRC重视与其他人道参与者的互动，在行动中加强交流合作，实现优势互补。互动的主要内容和范围如下：

1. 总体情况

在与其他人道参与者的互动问题上，ICRC非常注意外界的看法。它在任何情况下都认真保证中立、独立及其他行动原则得到切实坚持，并保证具备应有的行动能力。由于人道参与者大量增加，为使自己的救援活动产生尽可能大的影响，ICRC需要与其他参与者进行协商，并对行动策略进行应有调整。

ICRC与其他人道参与者的互动因具体环境、行动类型、有关参与者的身份以及保密限制等因素而不同。这种互动一般表现为以下形式之一：

- 协调：在人道救援工作中，互相协调可以使各自为战的行动变得协调一致，从而可以避免工作重复或留下遗漏；
- 合作：合作就是在商定框架内开展互补行动或联合行动，以实现预定目标，其中包括建立在联合或协作关系上的合作（即基于联合战略和共同目标的独立行动）；
- 伙伴关系：在正式框架内开展的建立在资源共享基础上的合作；
- 领导（仅适用于国际红十字与红新月运动）：ICRC在红十字与红新月运动内部发挥两种形式的领导作用：（1）在固定职责上发挥主导作用，固定职责即在特定工作上（如重建家庭联系）鼓励、激发、指导红十字与红新月运动的其他组成部分和向他们提供建议；（2）在临时职责上发挥牵头作用，临时职责即在某些需要做出国际反应的局势中，指导和协调红十字与红新月运动的其他组成部分。

2. 红十字与红新月运动内部的互动

运动的各组成部分——主要是各国红会——是ICRC的特定合作伙伴。

ICRC同时具有三项职责：

- 开展职责书中指定的人道活动；
- 在武装冲突或国内动乱中协调红十字与红新月运动其他组成部分的国际行动，在所有需要做出国际反应的局势中协调重建家庭联系方面的行动；
- 在重建家庭联系以及推而广之的保护行动中发挥领导作用。

红十字与红新月运动内部的任务分工必须始终得到遵守。该运动内部互动的性质取决于多种因素，包括：面临的局势（ICRC必须首先确定某一特定情况是否在其职责范围之内）、所要开展的活动（保护平民居民和被剥夺自由者，或重建家庭联系）和当事国国家红会的能力。另外，某国家红会应对所面临挑战的方式（例如，利益攸关方如何认识它的中立性和它独立于当局的特性）及其一直应用红十字与红新月运动基本原则的能力也影响ICRC与它的互动。

在重建家庭联系方面，ICRC有许多具体的任务和职责，特别是运作和协调红十字与红新月运动的家庭联系网络，和向国家红会的寻人服务提供技术支持。

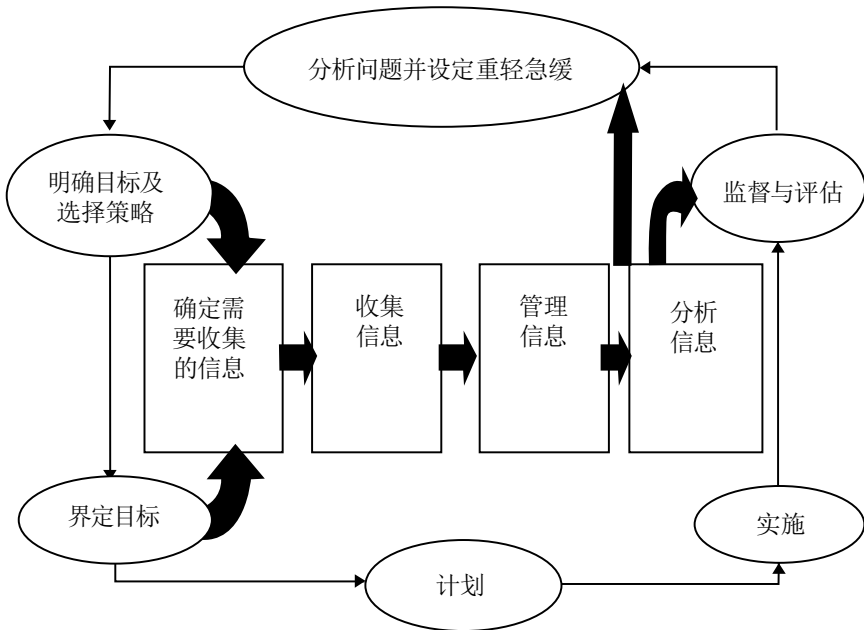
3. 与其他参与者的互动

ICRC同任务、职责和目标与ICRC互补的组织开展行动对话，特别是在行动方式和所实施的活动方面开展对话。这样可以更有效地弥补人道工作中可能出现的漏洞，进行技术交流，使每个组织的能力得到充分利用。ICRC还坚持和促进最高职业准则和道德规范，鼓励正确运用可适用的法律规范。

ICRC根据地理区域、活动类型或目标人群的情况，考虑与行动方法和政策同ICRC相符的其他人道参与者实行任务共享。但是，实行任务共享不能损害ICRC在直接关注的事务上或其他方面的行动能力。在相同条件下可以结成伙伴关系。

(四) 行动的循环过程

保护行动是在循环过程中按顺序开展的。每当相关情况发生重大变化时，都要对循环过程中的各个阶段进行定期检查和适当调整。在选择具体策略之前，要对保护问题进行深入分析，并设定重轻急缓和行动目标。信息搜集工作要持续进行，搜集的信息反馈到行动过程中，然后根据情况变化对行动策略做出必要调整。



循环过程一开始就要建立一套绩效监督机制，利用选定的指标对活动进程进行系统而连续的评估。通过评估和检查，可以提高组织的整体绩效和透明度，并加强问责。

五、保护活动与受益人

ICRC保护活动的受益人大致包括三类：被剥夺自由者，未受拘禁的平民居民和其他受难者，以及失散的家庭成员或被列为失踪者。对他们并不能做硬性分类。受难者既可受益于通用保护活动（针对所有三类受益人所

开展），也可受益于特别保护活动（针对其一类或两类受益人所开展）。

（一）通用保护活动

ICRC通过开展它所擅长的各种活动直接实施保护行动。在开展保护活动时，根据具体问题、背景和可利用的途径以组合形式进行。

正如指导原则三所述，这些活动是在适当的干预层面上进行的。它们与所确定的目标相适应，通过采用一种或多种适当的行动方式来实施。

所有ICRC活动的目的都是改善违反行为受害者和身处危险者的境遇。该组织在这方面有以下两种主要活动：

- 针对对违反行为负有责任者开展的活动：这种活动的目的是减少当局和其他参与者造成的威胁，加强他们所应提供的保护；
- 直接维护受难者个人和群体利益开展的活动：这种活动旨在减小受难者的脆弱性和遭受暴力的危险。

下表列出了ICRC在实施保护行动中可能开展的各种活动，并列明了各系列活动的总体目标和直接针对的目标人群。

活动		目标	对象
问题记录	双边保密交涉	敦促履行责任	当局
	向第三方审慎呼吁		
	公开谴责		
	研究制定法律		
	推广法律		
	为法律实施提供结构支持	提供支持	身处危险者
	作为中立中间人开展活动		
	登记和监管受难者	减少脆弱性	
	在场与陪伴		
	自我保护能力建设		
风险教育			
为减少遭受危险提供帮助			

交涉——书面的或口头的——是ICRC保护活动中的一项重要工作。双边保密交涉——为各种受益人群而进行的或为特定受益者而进行的——是ICRC喜欢采用的方法。交涉的目的是有力提醒当局履行自己的职责。交涉是保护活动中的基本谈判工具。

双边保密交涉的方法（参见指导原则二）并非总能奏效。当这种方法不能产生实际效果时，可以辅以向第三方（国家，国际和区域组织，或可能对局势产生积极影响的个人或组织）进行审慎呼吁或公开谴责的方法，在异常情况下可以用呼吁或谴责取代交涉方法。

通常在进行公开谴责前先对第三方提出审慎呼吁（参见指导原则四）。

这些方法可以伴以其他措施，或者在采用这些方法前先采取其他措施，例如：

- 研究制定法律规范；
- 就适用的法律规则提醒有关各方；
- 宣传有关法律法规的知识，以改变人们对这些法律法规的态度；
- 为有关法律规则的实施提供结构支持，促进当局和其他参与者将国际人道法和其他保护个人的法律规则纳入国内立法和国家制度。

这些活动的目标根据所涉当局的不同而不同。所涉当局可能是：

- 武器携带者，包括安全部队（警察和其他国家武装力量）；
- 立法机构；
- 教育机构；
- 拘押或监狱机构；
- 司法机构；
- 卫生机构和其他负责制定标准的机构。

行动决定和活动选择取决于当局和其他参与者实现长久改变的政治意愿，也取决于其结构能力的大小和团结一致的程度。在对ICRC活动的认识上（特别是在ICRC为法律实施和司法行政制度提供结构支持方面）可能出

现问题是另一个需要考虑的重要因素。

- 担当中立的中间人
- 努力通过以下方法直接减轻受难者的脆弱性和降低遭受危险的可能

能性：

- 登记和跟踪身处危险的个人；
- 增强社会、家庭和个人的自信心和自我保护能力；
- 风险教育；
- 提供降低遭受危险可能性的援助和服务。

ICRC的出现——尤其是在受影响群体中出现——会起到潜在的劝阻作用。

（二）维护被剥夺自由者利益的保护活动

被剥夺自由会对人的心理造成很大影响。它使人变得更加弱势，只能听从拘押当局摆布。ICRC认识到，被拘留者的内在脆弱性会因许多因素而变得更加严重，这些因素包括被拘留者的个人特点，当时的政治和军事形势，以及当局和其他参与者的惯用行为。

1. ICRC处理涉及被剥夺自由者问题的一般方法

ICRC在这方面采用的一般方法如下：

- 识认被拘留者遇到的问题；
- 分析被剥夺自由者的境况；
- 按照有关被剥夺自由者待遇的国际标准行事；
- 在确切的方法体系内开展工作；
- 努力确保被剥夺自由者在被关押期间个人权利受到尊重，这一点对

ICRC的保护策略、介入时间长短和所需技能和资源影响重大。

探视被剥夺自由者是ICRC开展维护此类人员利益活动的基础和前提。

探视系按照ICRC的惯常做法¹³进行，这种做法是统一采用的，并且要事先得到当局和其他有关参与者的接受。ICRC的探视工作确保专业性和可信性，使其能够在保护被拘留者利益的同时尽可能准确地对情况做出评估。通过探视工作，ICRC可以对具体问题进行分析，确定问题所在，评估羁押环境的条件，与被拘留者和拘押当局进行对话。探视工作还会对实施违反行为起到劝诫作用，并对被拘留者产生有益的社会心理影响。

2. 受ICRC直接关注的被剥夺自由者

ICRC开展行动主要是为了在必须实施干预的情况下介入，为被剥夺自由者提供保护和帮助，同时这样做本身也是履行国际人道法所规定的职责。

一般来说，ICRC应情势需要关心被拘留者，因为这些被拘留者无法保护自己免遭当局的虐待或肆意妄为，他们被人忽视，不能获得或难以再获得有权从当局获得的最基本服务，或受到对他们实施控制者的为所欲为。

以下几种被拘留者受到ICRC的直接关注：

- 在国际性武装冲突局势中被剥夺自由的受保护者；
- 与非国际性武装冲突局势有关的被剥夺自由者；
- 与国际性武装冲突或非国际性武装冲突局势无关的被剥夺自由者，

但其拘押环境的条件受冲突的影响：

- 与国内动乱局势有关的被剥夺自由者；
- 与其他国内暴力局势有关的被剥夺自由者，他们被当局和其他参与者视为实际的或潜在的敌对者或威胁者（因民族、种族、宗教等），或其他被当局为实施恫吓而逮捕者；

¹³ICRC的探视工作有五个主要先决条件：

- (1) 在ICRC的关注点内探视所有被拘留者；
- (2) 探访所有关押被拘留者的场所和设施；
- (3) 允许重复探视；
- (4) ICRC有权与自己挑选的被拘留者自由和单独（不要他人在场）交谈；
- (5) 当局要向ICRC提供一份ICRC根据自己关注点所需要的被拘留者名单，或允许ICRC在探视过程中编制一份这种名单，以便ICRC随时对被拘留者在拘禁期间的情况逐个进行核查和监督。

- 在国内动乱或其他国内暴力局势中被剥夺自由者，他们不能获得或不再获得有权从当局得到的最低限度的保护，或遭到对他们实施控制者的恣意妄为。

当ICRC不能明确依法定职责为维护被剥夺自由者的利益采取行动时，是否决定提出开展援助工作要根据人道需求的紧迫性和应对这种需求的迫切程度而定，而无论所涉问题的起因或拘押当事人员的理由是什么。

ICRC还会出于以下原因而特别关注某些被拘留者的脆弱性，如年龄、性别、被判处死刑、移民身份等。

在任何情况下，想探视哪些种类的被剥夺自由者都要由ICRC自己确定。

在为探视被拘留者进行谈判时，当局必须保证各类被拘留者都要包括在被探视者之内，而且要保证ICRC在工作中拥有尽可能大的自由。

3. ICRC干预的范围

ICRC关注的事项如下：

- 逮捕、审讯和拘押决定责任人的行为和行动；
- 拘押场所的物质条件；
- 医疗服务的获取；
- 对被剥夺自由者的管理和照料。

ICRC干预的重点集中在以下保护问题和违反行为上：

- 强迫失踪和秘密关押；
- 草率处决；
- 酷刑及其他形式的虐待；
- 因侵犯被拘留者的身心健康和人格尊严以及违反向被拘留者提供生存必需品的义务而导致的问题：

- 水和食物问题；

- 个人卫生和拘押场所卫生设施问题；
 - 健康和获得医疗服务问题；
 - 住宿条件问题；
 - 被拘留者管理问题；
-
- 违反最低限度的司法保证和程序保障；
 - 侵犯对家庭完整的尊重；
- 被拘留者与家人之间保持联系问题。

4. ICRC的工作方法

ICRC在这方面有两种工作方法：

- 个人工作法：就是为维护某些个人或某类人的利益而开展保护活动，这些人是当局压制政策的实施对象或身处危险境地。这种方法是ICRC的首选工作方法，也是该组织特有的一种方法。
- 机构工作法：就是重点针对拘押事务负责机构开展工作（关于这些机构的组织和标准问题，管理问题，特别是卫生、基础设施和物质供应方面的问题），以维护全体被拘押者的利益。这种方法可以单独使用，也可以与个人工作法一起使用。

ICRC开展通用保护活动[参见五之（一）]是按照所选择的个人工作法和（或）机构工作法进行的，具体形式视所知需求的性质和紧迫程度而定；其中包括提供重建家庭联系服务。

（三）维护未受拘留的平民居民和其他受难者利益的保护活动

ICRC认识到，平民居民和其他受难者可能受到的压制和虐待形式各异，可能遭受的危险会多种多样，冲突产生的有害后果也可能形形色色。

ICRC在实施保护行动之前，要求事先满足一些先决条件，并预先做好某些工作。这些先决条件和工作是：

- 接触违反行为的受害者和见证者，而接触的程度要达到最低要求；
- ICRC工作人员的安全（例如，当局和其他参与者在多大程度上认识和接受ICRC的职责，或在多大程度上对ICRC的活动提供安全保障）；
- ICRC所接触的受害者和其他人员的安全（例如，当局和其他参与者在多大程度上保证不报复与ICRC接触者）；
- 确定并联系有关当局和其他参与者。

1. ICRC处理平民居民和其他受难者所面临问题的一般方法

ICRC在这方面采用的一般方法如下：

- 分析受难者所面临的问题。分析工作是利用所掌握的可靠相关信息来进行的，这种信息或者由ICRC的代表搜集，或者通过联系人网络搜集。
- 注意在分析战争行为（如战争对平民的直接和间接影响）方面的特殊困难和在分析执行法律行动中使用武力方面的困难。
- 按照适用于各种情况的国际标准框架行事。
- 在确切的方法体系内开展工作，即便在人道工作条件只能得到部分满足的情况下也能够开展活动。

2. ICRC关注的人员和物体

- 平民和丧失战斗力的或不再参与战争行动的战斗员或其他武器携带者；
- 受国际人道法特别保护的物体；
- 所有受国内动乱或其他暴力局势影响者；

这是指那些没有或不再参与暴力行为的人，或在参与暴力行为时遭受非法暴力侵害的人。

ICRC努力为所有遭受暴力影响者和身处危难者提供保护，对保护对象没有任何区别对待或歧视。同时，该组织会不遗余力地应对某些人群（如

儿童、妇女、难民¹⁴、国内流离失所者或国际迁徙者)的特殊需求。

3. ICRC干预的范围

ICRC关注的事项如下：

- 武器携带者的行为和对平民居民负有责任的各有关当局的行为；
- 个人或群体获得医疗保健和其他基本服务的情况；
- 个人或群体的脆弱性及其遭受的危险。

ICRC干预的重点集中在违反行为和所确定的人道问题上。所要干预的人道问题通过对以下事项的分析来确定：

使用武力的手段和方式：

- 战争行为中使用武力的手段和方式，包括战争行为和所使用武器造成的直接和间接影响；
- 执行法律行动中武力使用的手段和方式。

对待受难者的方式：

- 攻击和威胁受难者的生命、安全和身心健康；
- 拒绝提供基本卫生服务，违反保证向受难者提供生存必需品的义务；
- 侵犯对家庭完整的尊重；
- 违反有关失踪人员及其家人待遇的规则；
- 违反关于个人自由移动的规则；
- 非法和任意毁坏或剥夺私人财产；
- 在军事占领中使学生无法去学校上课或使人们无法去教堂做礼拜。

¹⁴联合国难民事务高级专员公署（联合国难民署）担负处理难民事务的主要责任。但是，ICRC在国际人道法适用的情形中对难民事务也肩负一定的责任，并负有在联合国难民署不在时代其行事的附属责任。

4. ICRC的保护活动

除前述通用保护活动 [参见五之（一）] 外，ICRC还会根据局势的性质和严重程度，开展维护未受拘留的平民居民和其他受难者利益的特别保护活动，例如：

- 陪伴（ICRC的代表陪伴个人或群体平民，把他们置于红十字标志的保护之下）；
- 撤离身处危险者；
- 建立保护区；
- 提供重建家庭联系服务。

（四）维护失散家人和失踪人员利益的保护活动

ICRC认识到，与亲人的联系非常重要，它在很大程度上决定着一个人的幸福和快乐。

调查失踪人员下落需要开展许多相互补充和密切协调的工作。ICRC负责处理下落不明人员（即失踪者）事宜，并对他们的家人提供帮助。这项工作要根据失踪者的失踪背景和被报失踪后的时间长短来进行。在这项工作中，有些活动需要与有关当局和冲突各方密切协作，而且有关工作主要是在危机后阶段或过渡期间进行。

1. ICRC处理失散家人和失踪人员所面临问题的一般方法

ICRC在这方面采用的一般方法如下：

- 分析需求，估计所用时间，然后确定行动方案；如果出现联系交流中断的情况，检查原因所在（例如流离失所，通讯和家庭联系手段受限，被处决者或关押中死亡者的有关记录缺失等）。
- 在确切的方法体系内开展工作，并采取严密细致的工作程序。这种工作程序有如下要求：处理案件的速度快（要求红十字与红新月运动的“家庭信息网络”提供帮助），资料管理和传送的可靠性强，对个人资料的保护

完善，等等。这方面会随具体情况和失踪者失踪时间的长短而有所不同。

- 除帮助重建家庭联系外，还开展多种其他活动，以防止家庭联系中断，应对直接受影响者的具体物质需求和精神需求，同时应对其家人的需求。ICRC调查失踪人员下落工作表现为多种形式：管理遗体，进行法医鉴定，向家人提供支持，将相关规范纳入国内立法，保证武装部队人员配备必要的身份证明手段，等等；

- 建立有效的信息、联系和追踪制度，以便开发各种工具，在多种多样的需求和行动环境中使用。

2. ICRC关注的人员

- 失散家庭成员：因发生武装冲突或其他暴力事件而与家庭失去联系者，或在自然灾害中与家人失去联系者。

- 失踪人员：家人得不到其消息的人员，或根据可靠信息被列为失踪者，其失踪或与某场武装冲突或其他暴力局势有关，或与自然灾害有关。

- 由ICRC进行个别监管的被剥夺自由者或关押在该组织探访的拘留场所的被剥夺自由者。

- 上述人员的亲属。

ICRC特别注意某些人群（儿童、妇女、国内流离失所者、难民或移民）的特殊需求，尤其是与家人失散的儿童或独自一人（无人陪伴）的儿童。

3. ICRC干预的范围

ICRC关注的事项如下：

- 当局和其他参与者的行为；
- 可利用的联系方式；
- 对自由移动的限制；
- 家人可获得的关于下落不明亲属命运的信息；

- 个人或群体的脆弱性及其遭受危险的程度；
- 家庭联系中断的后果。

除前面讨论的违反行为和保护问题[五之（二）和五之（三）]外，ICRC的干预还涉及家人了解亲人命运的权利及找回死者遗体 and 向遗体告别的权利等问题。

4. ICRC的保护活动

除前述通用保护活动[参见五之（一）]外，ICRC还开展以下保护活动：

- 登记和监管身处危险者；
- 寻人；
- 使失散家庭成员保持通信和交换各种文件；
- 制作各种证明文件，发放旅行证件；
- 使家庭团聚；
- 推动和（或）建立调查失踪人员下落的机制，负责搜集和管理死者的信息以及关于遗体所在地点、身份确认和找回等方面的信息；
- 向失踪人员家属提供支持。

ICRC, 日内瓦, 2008年9月23日

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

《红十字国际评论》为英文季刊，分别于每年3月、6月、9月和12月出版。

各地区还出版阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文的年度文选。

《评论》上发表的文章可从以下网址免费下载：
www.icrc.org/eng/review

投稿

欢迎就有关国际人道法、政策和行动等主题向《红十字国际评论》投稿。几乎每期《评论》都集中讨论一个由编委会确定的特别主题，可点击《评论》网站上“即将探讨的主题”进行查阅。特别欢迎就这些主题踊跃投稿。

来稿可以阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文撰写。如有需要，选用的文章将被译成英文。

来稿不得为已经发表、投递或已为他处承诺发表的文章。稿件需经同行评议；主编最终决定是否采用。《评论》保留对稿件进行编辑的权利。在收到稿件四周内，将通知来稿是否被采用或是否需要修改。原稿恕不退还。

来稿可通过电子邮件发送至：
review.gva@icrc.org

稿件要求

文章字数在5000至10000字之间。较短的稿件可以在“注释与评论”一栏中发表。

如欲了解更多信息，请登录《评论》网站
www.icrc.org/eng/review 查阅投稿须知及引用指南。

©红十字国际委员会

重印或转载任何发表在《评论》上的文章须经主编授权。申请应提交至编委会。

编委会成员

主 编：托尼·普凡纳
编辑助理：罗宾·盖斯
出版助理：玛丽安·佩雷达

如果您需要更多本书，请联系红十字国际委员会东亚地区代表处，请发邮件至

bej_beijing@icrc.org

东亚地区代表处

地址：北京市建国门外大街9号
齐家园外交公寓3-2

邮编：100600
电话：010-8532 3290
传真：010-6532 0633
网址：www.icrc.org

Volume 90 Number 871 September 2008

**INTERNATIONAL
REVIEW**
of the Red Cross



ICRC

ICRC PROTECTION POLICY

2011.03 300