

# 红十字国际委员会 在内部暴力局势中 采取的行动

玛丽昂·哈罗夫-塔韦尔\*

.....

近几十年来，红十字国际委员会承担着定期重新评估其应对内部暴力局势政策的艰巨任务。1872年该组织首次向非国际性武装冲突的参与方提供服务，1918年它对因安全原因被拘留的人进行了首次探视，多年来已积累了丰富的经验。在此期间红十字国际委员会逐渐扩展其职责范围以应对其需要采取行动的困难局势，而这样的情况是该组织几年前所没有想到的。

为何红十字国际委员会认为又到了再次发展和阐明其政策的时候呢？问题的答案可以在红十字国际委员会的实践中找到，它必须适应新的暴力形式并意识到它现有的职权范围已难以满足需要了。因此似乎值得开展一项由该组织多数员工参与的广泛的内部审查。下文则阐述了这一调查的结果。

---

\*玛丽昂·哈罗夫-塔韦尔(Marion Harroff-Tavel)获得了日内瓦高级国际研究院政治学学位以及位于美国马萨诸塞州梅德福市的佛莱契尔法律外交学院法律与外交硕士学位。她在为国际人道法外交大会工作后，于1977年作为一名专攻政策问题的法律专家加入红十字国际委员会。她撰写的“中立与公正”一文发表在1989年11-12月一期的《红十字国际评论》上。此外她还撰写过多篇书评。

随后她出任了红十字国际委员会“原则及与运动关系部”副部长，并自1993年1月起担任红十字国际委员会行动部东欧与中亚地区副总代表。

例如，长期探视被拘留者的红十字国际委员会越来越关注监狱外受暴力影响之人的苦难。红十字国际委员会不仅开展食品和医疗救济行动（有时候是非常大规模的），而且最重要的是它也与法律上或是事实上的当局接触，希望引起它们对人们所面临的人道问题的关注并敦促其改变现状。

此外，红十字国际委员会所通过的一些界定其行动框架的指导方针被证明太过局限。例如，在非国际性武装冲突和内部动乱之外，红十字国际委员会基于相对精确的标准对其认为有能力干预的内部紧张局势进行了界定。但是实际上，红十字国际委员会有时也意识到它需要承担或从事内部紧张局势这一严格框架之外的人道行动。事实上，红十字国际委员会的倡议权并不取决于一国出现了某种特殊局势，而是取决于对一个特定中立和独立组织采取行动的需要。

最后我们必须就某些长期活动的根本原因向全体公众做出更清楚的解释。红十字国际委员会的所有活动都服务于同一个目的，即帮助确保公认的保护个人基本权利的原则得到尊重且不被藐视。红十字国际委员会开展的紧急行动虽然确实可以减轻苦难，但却还远远不够。重要的并不是这个组织本身能做多少事情，而是它能鼓励他人去做或者不去做某些事情。红十字国际委员会行动的主要目的，也是最重要的目的，即是对那些沉溺于暴力之人的行为以及那些法律上或实际上的当局可能常常意识不到的行为产生影响。红十字国际委员会致力于同这些当局建立起建设性和持续性的对话，并与其建立信任关系。这是长期人道行动的先决条件。

作者要感谢红十字国际委员会的委员和工作人员在审查该组织有关内部暴力局势中的政策问题上所做的贡献，特别是红十字国际委员会副主任弗朗索瓦·比尼翁先生一直以来对这一工作的积极参与。

冲突是一切人类社会所固有的特征。敌对的个人或团体之间多次较量所导致的暴力形式可能是多种多样的，其范围从国家试图通过警察制度予以控制的犯罪行为，到有组织的武装团体间的全面冲突。当然参与此类暴力事件的人员也是形形色色的。因此，可能当一个国家发生传统的暴徒与警察间的冲突时，而另一些国家正陷入派别、民兵或是准军事团体间的纷争，国家的权威形同虚设。而最终，导致暴力事件的原因却常常无从分辨，它们可能来自于政治、经济、宗教、民族等方面。

所有这些局势都有一个共同点：暴力总是导致苦难。

红十字国际委员会自成立以来一直致力于防止和减轻疾苦。<sup>1</sup>其职责范围起初是限于国际性武装冲突，之后迅速扩展至内部暴力局势。本文仅对后一种情况加以研究，重点讨论红十字国际委员会在非国际性武装冲突和内部动乱中采取的行动，以及甚至是在暴力事件尚未达到上述规模时，该组织为应对紧迫人道需求可发出的人道倡议。

在所有此类事件中，红十字国际委员会必须做出某种选择，它应在何时建议提供服务？提供哪些服务？首要工作是什么？可以援引哪些法律依据和原则？这些正是本文所要解答的问题。

研究围绕受暴力影响之人展开。因此，本文第一部分主要分析他们在人道方面的需求以及红十字国际委员会为满足这些需求所能做出的具体贡献。第二部分集中讨论红十字国际委员会建议提供服务的法律基础。最后，文章落笔于该组织根据其原则所开展的实际行动，从而明确其目标、全球性特点和不断扩展的工作范围。

## 一、作为一个公正、中立和独立的组织在解决由暴力引发的人道问题时所具有的特殊作用

存在的问题是什么，是何特征使红十字国际委员会因其自身的特殊作用而成为如此独一无二的组织？

### 1. 暴力的后果

这里仅从受难者的角度说明暴力在人道方面的后果，而暂且不论暴力是否是因合法行为导致以及由谁负责的问题。一般来说，我们认为暴力可能造成如下后果（并非全部）：

- 身体伤害：受伤、疾病、残疾或死亡；
- 酷刑和虐待；

---

<sup>1</sup>国际红十字与红新月运动七项基本原则的第一项原则是人道。原则规定运动“在国际和国内两方面，努力防止并减轻人们的疾苦，不论这种痛苦发生在什么地方。本运动的宗旨是保护人的生命和健康；保障人类尊严（……）”。

— 失踪：这可能源于蓄意的国家政策，或是准军事团体或抵抗运动的所作所为。那些失踪的人可能被关押在秘密地点；然而在更多的情况下，有关当局为了恐吓群众或是为避免因逮捕和拘留某些反对派人士而受到国内或是国际社会的谴责，已将他们杀害；

— 剥夺自由：拘留的典型形式是监禁在专门用于此目的封闭场所（监狱、营地、或者在某些国家是精神病院等），但还有一些其他形式，诸如被发配到该国另一地区居住或监禁，那些地方通常十分遥远、偏僻甚至有损健康；

— 当一个人丧失谋生手段，在国内流离失所或是被迫到国外避难时，其基本需求（安全、生存物质、心理需求）无法得到满足；

— 与家人离散，家庭成员由于敌对或动荡的局势而失去亲属的消息。

— 冲突给个人或社会间接造成的苦难，例如家庭丧失谋生手段，难民或流离失所者带来的额外负担给经济状况不稳定社会的局势造成威胁，以及有些人因与被卷入冲突者有亲属关系而受到怀疑。

不管暴力采取何种方式，它都会对受难者及其家人的心理健康造成不利影响。

## 2. 红十字国际委员会的特殊性质

在众多人道组织中，红十字国际委员会有着特殊的地位。其特有的身份源于以下几个因素：

首先，红十字国际委员会的使命是由1949年《日内瓦公约》各缔约国——换言之，是所有国家——所赋予的。《日内瓦公约》适用于国际性或非国际性武装冲突，<sup>2</sup>各缔约国在签署该公约时即承认了红十字国际委员会的人道与公正性质。

其次，这些缔约国还批准通过了《国际红十字与红新月运动章程》，承诺在任何时候均对红十字国际委员会有义务根据运动基本原则开展行动表示尊重。

<sup>3</sup>基本原则包括人道、公正、中立和独立于任何势力。这是红十字国际委员会自

---

<sup>2</sup> 《日内瓦公约》：

- 《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》（《日内瓦第一公约》）

- 《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》（《日内瓦第二公约》）

- 《关于战俘待遇之日内瓦公约》（《日内瓦公约第三公约》）

- 《一九四九年八月十二日关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）

见日内瓦四公约之共同第3条第2款，将红十字国际委员会描述为“公正的人道主义团体”。

1863年成立以来开展行动的基础，也是该组织在运动内部所必须维护的原则。<sup>4</sup>

最后，红十字国际委员会的公正性源自传统，并通过其政策方针得以体现，这些方针确保了红十字国际委员会行动的连贯性并使各缔约国得以预知该组织将会对事态做出的反应。

因此，当1990年10月16日，国际社会授予该组织联合国观察员席位时，红十字国际委员会即享有了为国际社会所公认的特殊地位。<sup>5</sup>那么，红十字国际委员会建议提供服务的选择在多大程度上取决于它的特有性质呢？

## 二、红十字国际委员会提供服务的建议权

红十字国际委员会提供服务的建议权受到一些条件的制约，即所注意到之人道需求的规模和紧急程度、该局势的法律地位以及由一个特定中立且独立的组织进行干预的潜在益处。侧重哪一种考量会因具体情况而有所不同。例如，该组织在非国际性武装冲突中采取行动的动机十分强烈，是因为在这种局势下冲突各方有义务适用国际人道法的大部分规定。然而，在暴力程度较小的情况下，若红十字国际委员会确信其介入解决因此类局势引发的人道问题可能有助于缓解紧张局势的话，它也保留其建议提供服务的权利。

红十字国际委员会只是建议在某国提供服务并不一定意味着那里已经出现了严重的人道问题（尽管红十字国际委员会显然会更优先关注此类局势）；其他因素也会对决策产生影响。

根据人道需求和由一个中立且独立的组织提供服务的潜在益处对局势加以评估不应受刻板规则的限制。红十字国际委员会在此方面的长期经验可为其做出合理判断提供保证，而该组织的这一特性是得到广泛认可的。另一方面，法律分

---

<sup>3</sup> 《国际红十字和红新月运动章程》第2条第4款，1986年10月在日内瓦召开的第25届红十字与红新月国际大会通过了该章程（国际大会使运动成员的代表和《日内瓦公约》缔约国的代表齐聚一堂）。

<sup>4</sup> 七项基本原则是：人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一和普遍。原则的全文出现在《国际红十字与红新月运动章程》的序言中，章程的第5条第2款还规定了红十字国际委员会的职责之一是“维护并传播”运动的基本原则，自运动创立以来红十字国际委员会就一直履行着这一职责，在1921年，该职责被正式委派给该组织。

从一开始，红十字国际委员会就采用了一种能够完全遵守其所维护的原则的结构。红十字国际委员会是基于个人倡议而建立的组织。它的总部设在瑞士，委员会是其管理机构，委员会委员均从瑞士公民中遴选产生。（《运动章程》第5条第1款）。由于委员会委员并非由任何选举机构所指定，因此也就没有任何政治压力，他们在决策时完全独立。这是其公正行动的保证。

<sup>5</sup> 鉴于1949年8月12日《日内瓦公约》赋予红十字国际委员会的特殊作用和职责，1990年10月16日联合国大会第四十五届会议第31次全体会议通过了第A/45/6号决议，授予红十字国际委员会观察员地位。大会，正式纪录：第四十五届会议，补编第49号（A/45/49）。

析基于一些非常明确的标准，需要对它们加以解释。红十字国际委员会的行动依据和法律适用依其所面临的人道问题由何局势（非国际性武装冲突、内部动乱还是两者以外的局势）引发而有所不同。

## 1. 法律分析

这里我们必须依次考虑在非国际性武装冲突、内部动乱或两者以外的局势中，红十字国际委员会行动的法律基础，如果该组织确信通过其中立性和独立性有助于解决某一人道问题。

### 红十字国际委员会在非国际性武装冲突中的行动

1949年的外交大会有意回避给非国际性武装冲突下定义。然而，1977年《第二附加议定书》第1条第1款列出了该议定书适用的具体范围，从而界定了适用该条约的非国际性武装冲突。非国际性武装冲突是指“一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）所未包括、而在缔约一方领土内发生的该方武装部队和在负责统率下对该方一部分领土实施控制权，从而使其能进行持久而协调的军事行动并执行本协议书的持不同政见的武装部队或其他有组织的武装集团之间的一切武装冲突。”此外，《第二附加议定书》第1条第2款明确规定了非国际性武装冲突不包含暴动、孤立而不时发生的暴力行为和其他类似性质的行为。<sup>6</sup>

尽管《第二附加议定书》从法律层面明确界定了什么是非国际性武装冲突，但对专业人员而言，进一步澄清非国际性武装冲突的含义是十分有益的。对实际事件的观察往往显示了此类冲突的形式通常是发生在一国境内的双方或是多方之间诉诸武力的战斗，并且各方的敌对行为都是集体作战并具有一定的组织性。

红十字国际委员会介入此类冲突的法律基础是1949年日内瓦四公约之共同第3条的第2款，其中规定“公正的人道团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务。《运动章程》第5条第2款第4项确认了红十字国际委员会在国际人道法下的职责，规定其职责之一是“作为主要在国际性与其它武装冲突或内乱时

---

<sup>6</sup> 1977年6月8日通过的《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》（第二议定书）第1条第2款规定：“本议定书不应适用于非武装冲突的内部动乱和紧张局势，如暴动、孤立而不时发生的暴力行为和其他类事性质的行为。”

开展人道工作的中立组织，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。”最后，红十字与红新月国际大会的几项决议也为红十字国际委员会的介入提供了法律基础。<sup>7</sup>

上述第3条并未强迫各缔约国接受红十字国际委员会建议提供的服务。然而，它们至少有义务进行如实调查并做出回复。他们不得将建议提供服务视为干涉内政。

在非国际性武装冲突中，红十字国际委员会将采取措施确保各缔约国遵守1949年日内瓦四公约之共同第3条，<sup>8</sup>或者，如果能够满足适用《第二附加议定书》的条件（其规定的条件比共同第3条更为严格），二者均遵守。如果局势适用于《第二附加议定书》（其规定较共同第3条更具限制性），《第二附加议定书》决不可脱离共同第3条而单独适用。换言之，在任何适用《第二附加议定书》的情况下，作为该议定书补充对象的共同第3条也同样适用。<sup>9</sup>

在某些情况下，其他规定也是可以适用的，这是由于政府承认了交战事实，因此国际人道法的大多数规定变得可以适用，或冲突各方间达成了明示或默示的协议。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 尤其是，第10届红十字与红新月国际大会第14号决议（日内瓦，1921年）；第16届红十字与红新月国际大会第14号决议（伦敦，1938年）；第17届红十字与红新月国际大会第20号决议（斯德哥尔摩，1948年）；第19届红十字与红新月国际大会第19号决议（新德里，1957年）；第20届红十字与红新月国际大会第31号决议（维也纳，1965年）；第24届红十字与红新月国际大会第6号决议（马尼拉，1981年）。

<sup>8</sup> 日内瓦四公约之共同第3条是红十字国际委员会在非国际性武装冲突中开展行动的主要依据，其规定如下：在一缔约国之领土内发生非国际性之武装冲突之场合，冲突之各方最低限度应遵守下列规定：

（一）不实际参加战事之人员，包括放下武器之武装部队人员及因病、伤、拘留、或其他原因而失去战斗力之人员在内，在一切情况下应予以人道待遇，不得基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力或其他类似标准而有所歧视。

因此，对于上述人员，不论何时何地，不得有下列行为：

（甲）对生命与人身施以暴力，特别如各种谋杀、残伤肢体、虐待及酷刑；

（乙）作为人质；

（丙）损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇；

（丁）未经具有文明人类所认为必需之司法保障的正规组织之法庭之宣判，而遽行判罪及执行死刑。

（二）伤者、病者应予收集与照顾。

公正的人道团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务。

冲突之各方应进而努力，以特别协定之方式，使本公约之其他规定得全部或部分发生法律效力。

上述规定之适用不影响冲突各方之法律地位。

<sup>9</sup> 《第二附加议定书》第1条指出了该议定书适用的客观标准。它们包括：

1. 冲突中的军队类型：广义上的政府武装部队以及持不同政见的武装部队或是有组织的武装集团；
2. 武装敌对时负责统率的存在；
3. 对一部分领土行使控制权；
4. 持久而协调的军事行动；
5. 有能力实施本议定书。

第1点和第3点是确定《第二附加议定书》何时适用最有价值的参考因素。

<sup>10</sup> 可适用的法律还包括习惯法规则以及《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》（海牙，1954年）第19条，其中提到了非国际性武装冲突。最后，人权法也是可适用的，即使是在武装冲突中，也不应取消其某些权利的行使。

## 红十字国际委员会与内部动乱有关的行动

内部动乱的特征是暴力行为严重扰乱国内秩序，但该暴力行为尚不具备武装冲突的特点。例如，内部动乱包括个人或团体因公开表达其反对、不满或要求而引起的暴动，甚或是一些孤立而不时发生的暴力行为。这可能体现为不同派别之间的斗争或是反对当权者的斗争。<sup>11</sup>

判定某一局势是否属于内部动乱，以下因素并不重要：是否涉及政府镇压；动乱是长期的、短暂却造成长期后果的还是时断时续的；受影响的只是部分领土还是全境；以及动乱是出于宗教、种族、政治还是任何其他原因。

红十字国际委员会介入内部冲突局势的法律基础是上文提到的《运动章程》第5条第2款第4项、红十字与红新月国际大会的某些决议<sup>12</sup>以及为大多数国家所承认的红十字国际委员会的惯常实践。<sup>13</sup>

在内部动乱局势下，只能类推援引国际人道法规则。另一方面，各国必须遵守某些获得普遍承认的人道原则和其签署的人权文件，尤其是那些即使是在国家命运受到特殊公共危险威胁时都不能克减的权利。<sup>14</sup>

## 红十字国际委员会在不属于非国际性武装冲突和内部动乱情况下的行动

最后，在不属于非国际性武装冲突和内部动乱的情况下，当红十字国际委员

---

<sup>11</sup> 1971年5月24日至6月12日在日内瓦召开的关于“重申和发展适用于武装冲突的国际人道法”政府专家会议第一次会议上对内部动乱做出了描述（红十字国际委员会提交的文件，第5卷：《保护非国际性武装冲突的受难者》，日内瓦，1971年1月，第79—85页）。

关于重申和发展适用于武装冲突的国际人道法的外交会议（1974-1977）明确将国内紧张局势和骚乱排除在议定书适用范围之外，议定书虽未给出内部紧张局势和动乱的定义，但却给出了例子。在《第二附加议定书评注》中表述如下：“暴动，例如从一开始就没有统一计划的示威；孤立而不时发生的暴力行为（相对于武装部队或武装团体所开展的军事行动而言）；其他类似性质的行为，尤其是包括因人们的活动或观点而进行的大规模逮捕。”（参见《1977年附加议定书评注》中对《第二附加议定书》第1条第2款的评注，红十字国际委员会，马丁努斯-奈霍夫出版社，日内瓦，1986年，第1354-1356页，第4471-4479段）《议定书评注》采用了1971年的定义，同时阐明了这些定义构成了红十字国际委员会的部分原则，并旨在用于实践。

在本条中，基于1971年的定义以及《第二附加议定书》中列举的此类局势的例子，内部动乱的表述考虑了红十字国际委员会在其工作过程中所做的观察。首先，曾被界定为“具有一定严重性或持续一段时间的对抗”的内部动乱可能是短暂的或长期的，并可能引发持续的人道问题。其次，内部动乱可能会在没有任何政府干预以恢复秩序的情况下发生。动乱有时表现为派系间的冲突，政府并不直接参与。

<sup>12</sup> 特别是，第10届红十字与红新月国际大会（日内瓦，1921年）第14号决议和第24届红十字与红新月国际大会（马尼拉，1981年）第6号决议都庄严呼吁“国际人道法规则和普遍认可的人道原则在任何时候任何情况下都应得到保障，并且给予红十字国际委员会一切必要便利以履行国际社会赋予其的人道使命。”

<sup>13</sup> 红十字国际委员会最初探视因安全原因而被拘留的人是在俄罗斯（1918年）和匈牙利（1919年），但主要是到第二次世界大战之后，红十字国际委员会对被拘留在其本国之人的探视工作才广泛开展起来。

<sup>14</sup> 有一些被视为普遍标准的不可剥夺的权利具有习惯地位：生命权；禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的处罚或待遇；禁止奴隶和奴役；罪法定原则和法不溯及既往原则。此外，在任何时候都必须尊重一定的司法保证以预防对这些不可克减之权利的侵害。



会认定这是一个可能凭借其特殊性质帮助解决的人道问题时，该组织仍可选择采取行动，虽然它没有义务这样做。该组织可基于《运动章程》第5条第3款建议提供服务，该款规定“红十字国际委员会作为一个特殊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，并可考虑任何需由此类组织研究的问题。”这一基于习惯的倡议权并不取决于相关国家局势的类型，而是取决于红十字国际委员会固有的特征：独立性，保证了红十字国际委员会决不会任由压力团体左右其政策，并对所要解决的人道问题保持客观的看法；中立性，意味着红十字国际委员会不会参与任何敌对行动或争端，并且避免做出任何偏向性的评判。<sup>15</sup>

在政治或社会紧张局势（即尚未恶化为内部动乱但仍会造成第一部分所述的苦难）下，红十字国际委员会的这些特性弥足珍贵。例如，为防止敌方采取行动而通过镇压措施执行命令（毫无根据地指控某人犯罪并予以拘禁、警察部队或军队的侵略性进驻等）可能会促使红十字国际委员会建议提供服务从而缓解紧张局势。

在内部动乱的情况下，红十字国际委员会可援引受到普遍承认的人道原则，并可在其认为适当的情况下援引不可剥夺的人权甚或是其他人权。

## 2. 建议提供服务的效果

红十字国际委员会提供服务的建议不仅有利于该组织正在努力帮助的人（在其可接触到他们的情况下），也有利于接受其建议的国家或政治实体。红十字国际委员会的所有行动都具有平息作用；其行动将消除紧张局势的成因并证明法律上或事实上的当局终止暴力升级的渴望。此外，它还对那些当局提供了这样一个机会，使其能够倾听一个独立且中立的组织对它们有时尚未意识到的人道问题的看法，并从红十字国际委员会一个多世纪以来的经验中获益。

为了回答红十字国际委员会经常被问及的问题，需要澄清几个具体问题。首先，红十字国际委员会了解并承认维持秩序及公共安全的需要，但为实现这一目标而采取的行动必须以尊重个人的基本权利为基础。如果该条件得以遵守，红十字国际委员会将不会评判该国针对其敌对方甚或是罪犯采取的措施。红十字国

---

<sup>15</sup> 关于这一点，参见Yves Sandoz, "Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge", *German Yearbook of International Law*, Duncker & Humblot, Berlin, 1979, Vol. 22, pp. 352-373.

际委员会的目标仅限于：在有关当局的支持下（通过其决定表明接受红十字国际委员会提供服务的建议），公正看待在情绪激动的情况下可能出现的具有人道性质的问题，并致力于帮助解决这些问题。

其次，接受红十字国际委员会提供服务的建议不会影响到冲突或内部动乱参与各方的法律地位。同样，红十字国际委员会对被拘留者的探视决不会赋予其任何法律地位。

最后，红十字国际委员会在向有关当局通报其调查结果时遵守严格的保密性。如果红十字国际委员会想要接触到其希望援助的人，并且如果它想要与有关当局本着合作的精神展开建设性的对话，那么谨慎的态度是至关重要的。只有在个别情况下（在其行动方针的明确规定下），红十字国际委员会才可公开表态。在武装冲突的框架内，公开表态仅限于：存在严重且反复违反国际人道法的情形；与相关国家的保密交涉失败，且公开是为了违法行为受害者的利益。<sup>16</sup>这样做是希望获得1949年《日内瓦公约》缔约国的支持，它们承诺在一切情况下尊重公约并保证公约之被尊重。<sup>17</sup>

### 三、红十字国际委员会的行动

多年来，红十字国际委员会一直将其为被拘留者利益开展的行动置于首位。该组织逐渐以其代表探视监狱营地以及对被关押者提供援助而著称。在内部暴力局势中，当局的反应通常是关押反对者，而红十字国际委员会则致力于通过与当局对话改善被关押者的待遇及关押条件。

上述活动仍然是红十字国际委员会的基本活动，该组织在这一领域的经验也得到了公认，然而如今，这仅是该组织所提供的服务之一。在出现当局权威常常遭到削弱，人群自身就是斗争的目标，以及使用一切可能使用的镇压手段等现象的国家中，红十字国际委员会不得不去应对各种不断增加的人道需求。如果说国际人道法的基础之一是区分战斗员和平民以及有义务使后者免受伤害的话，那么，大家唯一需要的就是去看看失踪现象的程度以及非国际性武装冲突中平民所受的苦难，他们遭受酷刑、被扣作人质甚或被即决处决。

---

<sup>16</sup> "Action by the international Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law", *International Review of the Red Cross*, No. 221, March-April 1981, pp. 76-83.

<sup>17</sup> 1949年日内瓦四公约之共同第1条

因此，红十字国际委员会开展了广泛的行动：传播国际人道法知识以及红十字与红新月基本原则，探视被拘留者，为受冲突或斗争影响之人的利益采取措施、寻找被报告失踪的人，提供食品或医疗援助，等等。然而所有这些行动都采用源自红十字国际委员会特性的统一做法。

最重要的是，红十字国际委员会设法提醒相关人员履行其国际人道法所规定的义务以及尊重普遍认可的人道原则的责任。因此，需要让大家——首先是战斗员——了解这些规则。

为解决具有人道性质的问题，红十字国际委员会也愿意为他们之间进行交流甚或是对话提供便利。在这类情况下，红十字国际委员会起着“催化剂”的作用，促使所涉武装力量达成它们有义务遵守且该组织可以帮助实施的人道协定。红十字国际委员会将把其在探视被拘留者或是开展食品或医疗援助活动过程中发现的问题告知当局，以便这些问题可以得到改正。由于国际社会承认红十字国际委员会是一个人道、公正、中立和独立的组织，因此红十字国际委员会有能力担负这样的任务。让我们具体回顾一下红十字国际委员会的主要活动。

### 1. 红十字国际委员会为被剥夺自由者开展的活动<sup>18</sup>

红十字国际委员会的代表探视全球成千上万的被拘留者。红十字国际委员会的目标是什么？它希望接触到哪类被拘留者？探视须具备哪些条件以及如何进行探视？

#### 目标

红十字国际委员会探视的目标不仅包括预防或终止失踪、酷刑和虐待，也包括在必要时改善拘留条件并恢复家庭联系。

红十字国际委员会的预防作用值得强调。该组织出现在拘留场所绝不意味着那里就一定存在具有人道性质的问题，而只是表明当局愿意与红十字国际委员会对话以保证其所拘留之人能够获得人道待遇。

---

<sup>18</sup> 1949年《日内瓦第三公约》第126条和1949年《日内瓦第四公约》第143条均涉及到红十字国际委员会在国际性武装冲突中探视被保护人的问题。实际上，大多数红十字国际委员会的探视都与内部暴力局势有关。这也是为大多数缔约国所承认的红十字国际委员会的实践。

## 获探视之被拘留者的类型

当红十字国际委员会的代表进入一所监狱时，他们关心的主要是因内部暴力局势而被逮捕的人。在某些情况下，这些人被视为“政治犯”或“安全犯”。

对红十字国际委员会而言，出于自身严格的人道原因，它总是避免太过精确的界定其希望探视的人。这种谨慎来自于经验。符合红十字国际委员会保护条件的所有被拘留者的特征都各不相同。仅考虑被拘留者的政治动机显然是不够的。许多需要红十字国际委员会保护的人从未以任何方式实施过政治方面的犯罪，他们被捕仅仅是因为种族或出身等方面的原因。红十字国际委员会也不应只考虑被拘留者的罪行。政治反对者有时因普通法罪行被关押，诸如扰乱公共秩序罪、流浪罪或是非法持有武器罪。在很多国家，刑法典将具有政治性质的活动界定为普通法罪行。难道这一标准就应成为关押人员所依据的立法吗？尽管了解这一情况对我们十分有用，但依据某项法律指控一名被拘留者很可能只是个完全武断的决定。

上述每一项标准可能都有用处，但没有哪一项是充分的。红十字国际委员会可能要求接触不同类型的被拘留者，比如被俘的游击队员、被控与反对派武装相勾结的农民、反对当权者的示威学生或被认为敌视现有政权的种族团体。所有这些人被拘留的事由都是会引发红十字国际委员会建议提供服务的事件，这些事件的共性是，不管对错与否，他们均被拘留当局视为真正或潜在的反对者。

## 探视条件

为从探视中得到实际且有理有据的建议，红十字国际委员会事先要求当局：

- 允许其代表会见该组织希望探视的所有被拘留者并可进入关押此类被拘留者的所有场所；
- 授权其代表与其选择的被拘留者单独面谈；
- 保证其在探视过程中有权拟定它所认为的在其使命范围之内的被拘留者名单，或是从当局手中获得此名单，且获准对该名单进行核对并在必要时加以补充；
- 允许其重复探视它已经接触过的被拘留者，并允许其探视任何它可选择的其他同类型被拘留者，而无论他们被关押在何处，探视的频率由红十字国际委员会根据需要决定。

此外，红十字国际委员会努力获得在没有提前通知或临时通知的情况下进行探视的权利，并取得获知逮捕、住院、转移、判决、释放和死亡等信息的权利。红十字国际委员会另一项希望开展的重要工作是，将其探视情况告知被拘留者的父母、子女或配偶（无论他们本人是否被监禁），他们对自己亲人的情况一无所知。

### 探视及跟进

在探视被拘留者期间，红十字国际委员会的代表致力于对即将面临的人道问题形成客观的认识。这些问题可能是极度恶劣的拘留条件、虐待甚至是处决，或只是被拘留者失去了与家人的联系。在某些情况下，不遵守司法保障可能相当于虐待，因为这会严重影响有关个人的身体和精神状态。<sup>19</sup>

在每次探视结束时与拘留场所负责官员的最后会见中，红十字国际委员会的代表将指出他们注意到的属于人道性质的问题，并与该官员讨论如何改正。客观来讲，只有在拘留当局无法满足人道需求而这些需求又极为紧迫的情况下，红十字国际委员会才可能暂时提供援助。同时，红十字国际委员会也援助因违反普通法而被拘留的人，他们通常是该国正在发生的暴力事件的间接受害者，因为监狱中的每个人都会因监狱管理机能不善和局势造成的预算不足而受到影响。食品短缺、医疗不善、房屋损坏以及卫生条件差让拘留场所里的人们饱受痛苦。

如果没有正常的邮政服务，经当局许可，红十字国际委员会可安排无法联系的被拘留者及其亲属之间互通家信。在一些情况下，如果一个家庭中养家糊口的人被拘留了，红十字国际委员会也可对该遭受苦难的家庭提供援助。红十字国际委员会还特别为被拘留者的家人支付旅费，使他们能到离家很远的拘留场所探访他们的亲人。

最后，红十字国际委员会通过口头或书面联系跟进其对监狱的探视活动，包括向当局提供保密报告。

在某些情况下，红十字国际委员会可能在被拘留者获释后关注其状况，以确保他确实已经到家并在那里安全地生活。

---

<sup>19</sup> 1949年日内瓦四公约之共同第3条专门述及司法保证。红十字国际委员会的职责是“为忠实实施可适用于武装冲突的国际人道法而努力”（《运动章程》第5条第2款第3项），它可介入以确保在非国际性武装冲突中遵守基本的司法保证。

在内部动乱局势中，红十字国际委员会就此方面的职责有所不同，它主要是在因未遵守司法保证而对个人身心状态造成严重影响时，与有关当局进行交涉。

## 2. 红十字国际委员会保护人员的行动

扣押人质、抢劫、强奸、迁移、骚扰、蓄意切断食物和饮用水供应以及威胁，这些只是内部暴力局势中的一些行为，它们可能给人们造成极大的苦痛并且会散布恐怖。与在有关当局控制下被关押在监狱中的战斗员相比，身陷派别斗争中的平民有时面临着同样甚至更大的危险。

为了防止上述行为的发生，红十字国际委员会致力于确保国际人道法和人道原则为每一个有义务尊重它们的人所知晓。作为一个中立组织，红十字国际委员会还可以发起倡议，比如从危险地区撤出特别易受伤害的人；请交战军队告知地雷埋放的地点；使离散的家人重聚，他们在一起能够更好地在物质上和心理上应对逆境。

然而，红十字国际委员会通常在事后介入，以反对其已经无法防止的违反国际人道法或基本人权的<sup>20</sup>行为。其目的是将那些必须受到谴责且须停止的无法容忍的行为告知当局。另一方面，红十字国际委员会不追问究竟谁应负责以及违法者是否应受惩罚或如何受到惩罚的问题。不过，它会检查所下达的命令和所采取的适当的矫正措施。

在人员保护方面，红十字国际委员在内部动乱局势中比在非国际性武装冲突中的工作难度更大。在后一种情况下，必须涉及的人员已有明确的定义，比如冲突各方，可向他们询问诸如其控制下人员的待遇以及敌对行为的问题。另一方面，在内部动乱中，根据定义，示威者的组织性较弱，通常没有红十字国际委员会可与之接触的正式机构领导。即使有这样的机构存在，它也基本无权代表其想要代表的人（一旦反对活动达到一定的组织程度，就不再是内部动乱而是非国际性武装冲突了）。在内部动乱的局势下，红十字国际委员会主要与政府接触，讨论有关示威者的待遇和使用武力镇压骚乱等问题。

一旦发生应受谴责的行为，红十字国际委员会可能会“立即”做出反应。尽管如此，红十字国际委员会还是认为，有必要撰写阶段性综合报告，报告将基于所发现的事件，举例说明哪些属于令人无法接受的镇压行为。在非国际性武装冲

---

<sup>20</sup> 红十字国际委员会代表根据以下文件确定需要其做出反应的行为：

"Declaration on the rules of international humanitarian law governing the conduct of hostilities in non-international armed conflicts", International Institute of Humanitarian Law (San Remo, Italy), International Review of the Red Cross, No. 278, September-October 1990, pp. 404-408.

《最低限度人道主义标准宣言》，在芬兰的图尔库（阿博）举行的专家会议上通过（1990年11月30日 - 12月2日），International Review of the Red Cross, No. 282, May-June 1991, pp. 330-336.

突中，这样的报告可以呈递给政府。如果报告的事件系反对运动所为，那么还可以向该反对运动就其所实施的行为提交一份单独报告。

这些文件强调了一些对于在暴力局势中至少维持一定限度的人道标准而言至关重要的行为准则，它们包括：生命权、安全 and 人格尊严、禁止酷刑和虐待、司法保证、禁止恐怖主义和不分皂白的暴力行为、尊重医务工作和伤者、给予儿童特别保护以及对维持秩序的手段采取限制等等。

红十字国际委员会的实践清楚地表明，近年来，其在监狱外开展的工作取得了显著的进展。当然，在有关当局了解红十字国际委员会可为他们带来的潜在利益以及该组织的运作方式之前，它们并不总是倾向于允许一个人道组织来开展此类工作。然而，在一国或一个地区内，一旦红十字国际委员会与其接触方营造出信任的氛围，那么，后者往往就会愿意让该组织基于与其在拘禁场所相同的原则开展工作。只要当局方面承担起其人道责任并致力于制止任何所发现的违法行为，红十字国际委员会就会保证谨慎行事。而且，由于意识到谨慎往往是有效行动的先决条件，红十字国际委员会与有关当局会达成一种“信任合同”。

### 3. 红十字国际委员会为下落不明或失踪人员开展的行动<sup>21</sup>

人员失踪可能源于偶然事件、发生在国内的事件或是出于国家或反对运动的蓄意政策。例如，在非国际性武装冲突中，可能会在战斗中失去士兵的行踪，或是与躲避战乱或被迫迁移的平民失去联系；但也可能发生掌权者或其敌对方蓄意将强迫失踪作为一种政策的情况。在后一种情况下，被捕或被俘的平民决不会出现在监狱中，也不可能反对派手中看到他们。

为了避免在非国际性武装冲突中失去战斗员的行踪，红十字国际委员会提请有关当局注意有必要采取某些措施，即确保所有战斗员携带身份证明文件或身份牌，指明坟墓地点并找回个人物品，以及设立一个负责处理此类问题的部门。然而，如果战斗员在战场上失踪，红十字国际委员会则要求收集适当的信息，如拟定受难者名单。它也可向各方建议提供服务，方便它们之间的交流，并寻找那些下落不明的人。

红十字国际委员会在非国际性武装冲突中为平民开展的行动主要是补救性

---

<sup>21</sup> 其中，第24届红十字与红新月国际大会（马尼拉，1981年）《决议2》建议：“红十字国际委员会得采取任何可揭示失踪人员下落或给其家人以慰藉的适当措施（……）”。

的。红十字国际委员会代表致力于当有家庭成员逃亡、流离失所或无法给亲人发送消息时恢复家人之间的联络。他们在流离失所者营地张贴名单，组织交换家庭通信，传送被报失踪人员的名单，并向当局提供技术手段以为查询提供便利。当然，他们也会试图在其所探视的拘留中心寻找失踪人员。在这点上，尤其是在预防失踪方面，代表们对每一名被拘留者的姓名进行登记十分有用。

然而，当面对强迫失踪的蓄意政策时，红十字国际委员会的提议通常得不到答复，或只得到不满的答复。如果红十字国际委员会有充分理由相信某人已经死亡，它将努力证实，以使家属能够接受失去亲人现实。尤其是为获得正式宣告，它要与当局接触，从而使还活着的亲属能够处理诸如继承或获得抚恤金等未尽事宜。

红十字国际委员会还会在更长的时期内通过收集信息并递交给当局以及敦促他们采取必要措施终止此类行为的方法来遏制强迫失踪和即决处决。

#### 4. 食品、医疗和其它救济

红十字国际委员会为外界有目共睹的救济政策是提供食品或药品，以维持个体或群体的生存，减轻其苦痛，并避免病、伤或营养不良对其今后生活造成损害。然而，这只是一项更为广泛的政策中最引人注意的特征。红十字国际委员会首先要致力于确保法律上或事实上的当局允许人们获取维持生存以及社区正常运转所必需的资源和服务，并在必要时提供任何所需的援助。此外，红十字国际委员会救济政策的重要组成部分还包括：分享其在公共卫生、后勤以及紧急医疗救援方面的专业知识，为培训医务人员恢复基本医疗服务提供支持，以及在消除对社会生活的妨害（这种妨害是无法以军事必要性作为借口的）中作为一个中立组织所起的作用。<sup>22</sup>

当需要提供紧急援助，且红十字国际委员会因其特别使命而具有发挥重要作用的特殊优势时，它在开展任何救济行动前都设定了三个条件，即：应获准接触需要援助的人，以观察他们的处境并评估其需求；当援助到达时该组织应在场；最后，应获准实施行政监督以便就物资发放工作撰写报告。同时，红十字国际委员会也设法获准返回提供援助的地方，就所设定的目标评估其工作对人们

---

<sup>22</sup> See in particular: Jean-Luc Biondel, "Assistance to protected persons", *International Review of the Red Cross*, No. 260, September-October 1987, pp. 451-468.



状况（健康、食品、衣物、卫生等等）的影响。

一般而言，红十字国际委员会提供的是紧急援助。紧急程度取决于人道需求（营养不良、传染病等）的重要性或严重性，或引发人道需求的行为是刚刚发生的。紧急状态一旦结束，红十字国际委员会的援助通常就停止了。它将有助于危难中的人们渡过难关，也经常会通过建造当地以前没有的基础设施（如医务室、水井或厕所）来提高社区生活水平，但援助会在社区开始发展时终止。红十字国际委员会在此方面的主要目的是增强国家红十字会或红新月会的行动能力，它们有责任为本国的发展做出贡献。<sup>23</sup>

在红十字运动内部，红十字国际委员会肩负着在武装冲突和需由特定中立和独立组织采取行动的局势中，把握国际红十字与红新月行动总体方向的特殊职责。<sup>24</sup>这项职责十分重要，它可以避免重复劳动，并且在局势日渐紧张的情况下，保证与法律上或事实上的当局联系的是运动内部的一个单一实体组织。红十字国际委员会优先在一国受冲突或动乱影响的地区开展救济。红十字国际委员会还尤为关注没有或不再参与敌对行动但仍处于敌对环境的弱者或弱势群体，并始终确保对于特定群体的援助不会对相关人员产生即时或长期的不利影响。

## 5. 传播国际人道法和红十字与红新月基本原则

各缔约国最首要的职责是使公众（尤其是武装部队和医务人员）更好地了解国际人道法。1949年的《日内瓦公约》及其《附加议定书》中明确规定了国家的这一义务。<sup>25</sup>不履行这一职责就是违反这些条约，而这通常是因缺乏对该法的了解或是资源短缺造成的。

红十字国际委员会的使命是积极协助各国推广国际人道法。

红十字国际委员会制作教学资料；根据不同的受众开设不同的课程；还在其开展行动的国家与该国国民分享其专业知识，以便在尊重当地文化传统的前提

---

<sup>23</sup> 1989年10月20日红十字国际委员会和红十字会与红新月会联盟间协议第7条的框架中设定了红十字国际委员会关于发展国家红会的政策。（红十字会与红新月会联盟自此更名为红十字会与红新月会国际联合会）

<sup>24</sup> 《运动章程》第5条第4款第2项以及注释23中所述《协议》的第18条和第20条。

<sup>25</sup> 1949年《日内瓦第一公约》第47条、《日内瓦第二公约》第48条、《日内瓦第三公约》第127条、《日内瓦第四公约》第144条，以及《第一附加议定书》第83条和《第二附加议定书》第19条。另见第24届红十字与红新月国际大会《决议10》（马尼拉，1981年）。

下使用当地语言传播人道信息；最后，通过与媒体接触尽可能地扩大这些信息的影响。

这些活动主要是为了促进尊重国际人道法，加强红十字与红新月工作人员及医护人员的安全，并增加国际红十字与红新月运动的凝聚力。红十字国际委员会传播工作的主要目标群体为武装部队、各国红会、政界、学术界以及媒体。

在内部暴力的背景下试图促进对基本人道标准得了解引发了一些特殊的问题。首先，在国际人道法无法适用的内部动乱局势下，应强调哪些标准？1990年由一个专家组在图尔库通过的《最低限度人道主义标准宣言》以及由汉斯-彼得·加塞尔先生为当时被界定为内部动乱及紧张局势而起草的《行为准则》都是有用的参考文献。<sup>26</sup>不过，当武装部队镇压动乱或是城市暴动时，对其下达指令要比在非国际性武装冲突中下令复杂的多。在非国际性武装冲突中，国际人道法的讲授与在平民与战斗员有着明确区分的国际性武装冲突中大致相似。

其次，红十字国际委员会在促进人们对人权的了解方面（其中一些规定与国际人道法下的国家责任一致）希望介入多少呢？到目前为止，红十字国际委员会仅限于传播国际人道法，它在武装冲突方面设定了比人权法更具体的规则。它也认为，促进尊重某些人权（如和平集会、言论自由权和选举等权利）并非其能力所及的领域。但尽管如此，在适当情况下，传播国际人道法也会涉及到人权。

最后，应如何让那些卷入内部动乱中暴力事件的人了解人道信息呢？传播的重点是年轻人，甚至是很小的孩子，无论他们是否上学，因为这一年龄段的人常参与动乱并且是首当其冲的受害者。无论他们是身处贫民窟的学校还是大学，都要通过广播、电视、连环漫画或戏剧等方式把信息传递给他们。总而言之，除了信息的内容必须简单易懂外，交流的方式也必须富有想象力且易于理解。

## 6. 与国家红十字会或红新月会的合作

当暴力事件扰乱国家的政治稳定时，国家红会作为政府当局在人道领域的助手，面临着严峻的挑战，即为赢得各方信任，在国民情绪高涨时公正行事。这需要相当的自我控制力和极大的动力，这也是有效行动的先决条件。

---

<sup>26</sup> 关于《图尔库宣言》参见注释20。以简单易懂文字写成的《行为准则》不只是针对有关当局，而且也针对所有诉诸暴力的人。它罗列了现有的国际法规则（其中一些为习惯法），而并非创设了新法。Hans-Peter Gasser, A measure of humanity in internal disturbances and tensions: Proposal for a Code of Conduct, *International Review of the Red Cross*, No. 262, January-February 1988, pp. 38-58.

在内部暴力局势下，红十字国际委员会希望与所有为反对派所尊重以及行动能力可以达到任务要求的国家红会合作。红十字国际委员会需要国家红会志愿者从物质与文化方面给予其支持，因为他们了解当地情况，团结的传统工作网络以及社区如何运行转，他们还能帮助红十字国际委员会在工作中考虑到那些若不熟悉该国情况就无法了解的因素。

作为回报，红十字国际委员会将在法定规则及其在1989年和红十字会与红新月会国际联合会所定协议的框架内帮助国家红会实现平衡发展。尤其是负责让国家红会为该国暴力事件受害者开展行动做准备。这需要适当的基础设施以及在共同确定的领域对志愿者进行培训。通常红十字国际委员会要告诉志愿者国际人道法规则，尤其是医务人员的权利与义务。有时，国家红会希望进一步培训其急救工作者，那么，红十字国际委员会就会为他们提供基本设备。双方可以有很多合作领域，但这取决于国家红会提出符合运动内部职责分配的具体计划。

## 7. 斡旋

红十字国际委员会可在非国际性武装冲突中促使各方达成人道协议，其这一作用与上述行动同样重要，但却较少为人所知。日内瓦四公约之共同第3条呼吁冲突各方努力“以特别协定之方式，使本公约之其他规定得全部或部分发生法律效力”，并赋予红十字国际委员会建议为各方提供服务的权利。据此，红十字国际委员会可作为调停人主张斡旋或提供服务，其目的是为达成撤离伤者或平民（停火、休战）或建立医疗区和安全地带的协议。

此外，无需任何正式协议，红十字国际委员会即可在取得双方同意的情况下建议提供其服务（例如，在有争议的地区取回遗体、修复控制方暂时清除了地雷区域的水库），或是在毫无往来的对立方之间传递严格意义上的人道信息（比如在内部动乱局势中发生扣押人质事件时）。

最后，作为一个独立和中立的组织，红十字国际委员会愿意研究考虑相关各方提出的任何请它完成某项任务的要求，该任务如能正确执行，将对解决分歧有着不可否认地直接和实质性的帮助。

## 结论

基于红十字国际委员会的经验，现在该是从我们对内部暴力局势的分析中得出结论的时候了。首先，从当今的冲突和动乱中可以看出，红十字国际委员会行动的环境越来越难以界定。暴力事件会以不同的形式呈现。因为政府当局支离破碎，因此必须与很多不同的人保持联系；未参与敌对行动的人、老人、儿童都是潜在的目标；限制暴力，这一源于所有伟大文明的人道价值，常常被各方为达到其目的而选择使用的方法（如即决处决、劫持人质和酷刑）所侵蚀。

红十字国际委员会致力于通过扩展行动以及使其行动多样化来应对新型和重大的人道问题。如今，探视被拘留者尽管仍然极为重要，但却只是其众多使命中的一项。为了避免重复劳动，红十字国际委员会根据其作为一个中立、独立和公正组织的特殊角色，已经找到了自己的方式。该组织的这一特殊角色不仅是宝贵的财富，也是必要的约束，它迫使其保持一定的自我克制，但有时当人们情绪高涨时却很难理解这一做法。

红十字国际委员会的主要任务不是自己采取行动，而是接触当权者以确保他们了解和履行其在拘留场所内外的人道职责。该组织的口号是“不仅要行动，还要鼓励他人行动”。这一承诺能尽量让冲突各方聚在一起，使他们自己能够找到人道问题的解决办法。

总有一天，掌权者最终会承认，无论他们领导的人有多少，领导的区域有多小，他们领导的都是“有血有肉的人；出生、遭遇和死亡不以其意志为转移的人；其自身即为目的而不只是达到目的之手段的人；美德与生俱来的人；最后也同样重要的是，渴求我们称之为幸福的人。”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Miguel de Unamuno (1864-1936).