



# ICRC

## 红十字国际委员会 与非国家武装团体 的接触

### 原因、方式、目的及其他重要问题

尹文娟\*译

红十字国际委员会立场文件，2021年3月

#### 目录

一、	引言.....	1
二、	法律方面及其他方面的一些背景说明.....	1
三、	非国家武装团体环境的一些相关特点.....	2
四、	在非国家武装团体活动或控制的领土上与平民的接触.....	2
五、	对红十字国际委员会的接纳.....	3
六、	影响行为、保护对话及尊重国际人道法.....	4
七、	红十字国际委员会接触此类团体的法律依据.....	5
八、	与非国家武装团体之接触当前面临的挑战.....	6

\* 红十字国际委员会东亚地区代表处前法律顾问。

## 一、 引言

长期以来，与包括非国家武装团体（NSAGs）在内的各种武装团体进行人道接触一直是红十字国际委员会工作的一个显著特点。在当今充满挑战的环境中，该组织必须比以往任何时候都更努力地继续寻求与武装团体进行直接接触和对话，以减轻受非国际性武装冲突及未达到该标准之局势（即其他暴力局势）影响之人的痛苦。

通过其中立和保密性的工作，红十字国际委员会已能够取得切实成果。这方面的例子包括但不限于：向生活在武装团体控制地区之人提供救生援助；为在此类地区救治伤者病者的医疗卫生设施提供支持；确保被拘留者的基本需求得到满足；加强此类团体对可适用的法律框架的了解和尊重。

鉴于红十字国际委员会的职责包括非国际性武装冲突以及未达到该标准的局势，其行动方式必然是广泛的。“武装团体”一词是指未被承认为国家但能够导致引起人道关切之暴力的团体。这一概念包括各种各样的团体，其目标、组织结构、理论、资金来源、军事能力、领土控制程度各不相同。在这一大类行动中就包含了非国家武装团体，它们有资格成为非国际性武装冲突之一方，并因此受国际人道法的约束。

2020年，出于其内部目的并基于纯粹的行动上的定义，红十字国际委员会在全球范围内确认了614个引起该组织人道关切的武装团体。其中，296个武装团体位于非洲（约半数），而132个在中东地区。红十字国际委员会与465个武装团体或者说占总数75%的武装团体有接触。红十字国际委员会所接触的武装团体超过世界上任何其他人道组织，无论是就团体的数量而言，还是与之交流的程度而言。据红十字国际委员会估计，有6000万至8000万人生活在武装团体类似国家的直接治理之下。此类治理可能涉及一系列问题，从提供卫生保健到对居民征税或刑事司法等等。与相关居民进行接触并应对其需求在行动及其他方面都带来了巨大的挑战。

应当强调的是，武装团体可能引起红十字国际委员会关注的唯一原因以及该组织可能试图与其接触的主要原因就是该团体的行动可能对居民和人员产生不利影响。简言之，红十字国际委员会与武装团体的接触是出于人道之必要。该组织如要开展旨在减轻有需求者之痛苦的人道活动，那么这种接触就必不可少：

- 首先，这种接触是红十字国际委员会与受非国际性武装冲突或其他暴力局势影响之居民及人员进行安全接触的前提条件，他们位于武装团体行动或控制之领土，可能需要保护和援助。
- 其次，这种接触对于确保武装团体理解和接受红十字国际委员会作为一个独立、中立和公正的人道组织并使之能够安全地开展其人道活动至关重要。
- 再次，这种接触是促进国际人道法和其他相关法律框架的前提，以此确保对法律之尊重，从而防止并减轻非国际性武装冲突及其他暴力局势受害者之痛苦。
- 最后，应忆及，红十字国际委员会是1949年日内瓦四公约中唯一明确提及的公正人道组织，作为可向包括非国家武装团体在内的非国际性武装冲突各方提供服务的一个范例组织。

本文件先在法律及其他方面就非国家武装团体的当代环境作了简要说明，然后进一步详细阐述了上述红十字国际委员会与非国家武装团体进行接触的主要原因。最后回顾了此类接触面临的一些挑战。

## 二、 法律方面及其他方面的一些背景说明

涉及非国家武装团体的武装冲突并非新鲜事物。这方面的例子包括19世纪及20世纪美国和西班牙的内战、发生在哥伦比亚和斯里兰卡的旷日持久的冲突，后者更是持续数十年之久，以及现今中东和萨赫勒的暴力局势。相对而言的新事物乃是这类武装冲突（非国际性武装冲突）现已成为目前最普遍的现象。这类冲突的特征是给平民造成极大痛苦，因此越发需要迅速和多方面的人道应对。

非国际性武装冲突是在一国武装部队和一个或多个非国家武装团体之间进行的武装冲突。<sup>1</sup>这一点有别于仅涉及国家的国际性武装冲突。非国际性武装冲突还可只在非国家武装团体之间进行。这类武装冲突不一定由其发生之领土来界定，而是由冲突各方的性质来界定，冲突之一方必须是非国家武装团体。在过去的 20 年间发生了一系列冲突，在这些冲突中一个或多个“支持”国与“东道”国武装部队并肩作战，对抗该国境内的一个或多个非国家武装团体（如阿富汗、伊拉克、马里的情况）。这些冲突同样被认为是具有“域外”因素的非国际性武装冲突。

一般认为将暴力局势归类为非国际性武装冲突必须满足两个条件：各方之间冲突的强度必须相当于敌对行动，以及非国家武装团体的组织化程度必须足以构成武装冲突之“一方”。<sup>2</sup>法律和实践均表明“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似性质的行为”<sup>3</sup>不被视为武装冲突。要确定某一特定暴力局势是否以及在何时达到非国际性武装冲突之标准并非易事。此项判定主要取决于切实掌握的实地情况，以及根据归类为非国际性武装冲突必须满足的法律条件对这些实际情况所作的分析。

在国际层面并无此种机构受命宣布在某特定情况下存在或不存在非国际性武装冲突（或国际性武装冲突）。同其他参与方一样，红十字国际委员会作出自己的分析。该组织对冲突进行分类的目的是确定相关的法律框架，作为其行动、保护及其他人道应对的指南。

### 三、 非国家武装团体环境的一些相关特点

自 21 世纪初以来，非国际性武装冲突的数量增加了一倍以上，从不足 30 个到超过 70 个。<sup>4</sup>与这一不断变化的地缘政治格局并存的一个特点是非国家武装团体的激增。在近期一些极为复杂的冲突中，分析家注意到大量非国家武装团体参与武装暴力。其规模、组织结构、能力大相径庭。具有集中和明确的指挥控制结构的大型团体不断出现并持续存在，而与此同时其他团体却在结构上较为分散，行动上亦无稳定的联盟。这些各式各样武装参与方的暴力行为的动机是政治、宗教、经济和其他利益的叠加。由于成员间的内部分歧，长期存在的非国家武装团体分裂为更小的“碎片”，也可以说促成了非国家武装团体泛滥的总体趋势。

当前武装冲突分布的另一个特点是大量国家干预或协助国外的武装冲突，特别是在中东和非洲大陆。这种情况不仅造就了盟国军队之间越来越紧密的全球关系网，就本文件的目的而言，它还导致了各国武装部队与非国家武装团体间联盟的出现。这种支持关系（有时是双向的）以各种形式出现，涉及各种共同关心的问题，形成了一种相对而言新的现象，特别是就其范围而言。非国家武装团体彼此间还进行不同程度的协调，组成松散的同盟。这种相互作用所引发的实际的、法律的、政策的及其他方面的后果显然非常复杂，包括红十字国际委员会在内的各方已开始对其进行更详细的研究。

在这一背景下，应当指出的是当前冲突中有相当一部分涉及自称是圣战组织的团体：所有在其境内发生非国际性武装冲突的国家中，一半是受到涉及圣战团体之冲突的影响。此外，绝大多数外国干预是针对此类团体。

### 四、 在非国家武装团体活动或控制的领土上与平民的接触

正如每日所见，承受武装冲突所造成的破坏和痛苦的主要是平民，这种苦难因违反国际人道法及其他法律的行为而愈加严重。平民受到直接攻击和杀害，他们的住房和生计被毁，不得不忍饥挨饿，还面临缺医少药的情况，儿童往往无法上学，还被征召加入战斗部队。被拘留者受到严苛对待，家人流离失所或天各一方，无法相互联络或与亲人取得联系。性暴力时有发生。由于对基础设施和服务的破坏，城市战造成额外的长期影响，失去这些设施和服务，城镇生活变成为生存而战。这类

<sup>1</sup> 《国际人道法及其在当代武装冲突中所面临的挑战》，红十字国际委员会报告，2011 年，第 4 页。

<sup>2</sup> 同上注。

<sup>3</sup> 1949 年日内瓦四公约《第二附加议定书》（1977 年），第 1 条第 2 款。

<sup>4</sup> 《战争中行为约束之根源》，2018 年，载：<https://www.icrc.org/zh/publication/4352-roots-restraint-war>。

令人痛苦的场景不胜枚举，而上述行为并非皆由非国家武装团体所致。

红十字国际委员会设法与非国家武装团体活动或控制之领土内的平民居民和人员接触，以便能够根据该组织独有的人道使命为他们提供保护和援助。保护活动种类繁多，需根据具体情况而定。这类活动可包括但不限于：为更好地尊重国际人道法而进行对话，重建家庭联系，查访失踪儿童，识别和埋葬遗体，登记被拘留者和探视拘留场所等等。广义上的援助还包括一系列干预活动，从应急响应到复原力建设，从分发食物到恢复生计、修复水井、水和污水处理厂、支持或运营医院、设立假肢服务中心、进行战伤外科手术等等。

仅以几例来说明，红十字国际委员会于 2014 年至 2017 年为叙利亚的部分非国家武装团体举行了一系列传播活动和国际人道法培训，并于 2019 年和 2020 年为非洲、亚洲和中东其他国家的非国家武装团体举办了类似活动。

红十字国际委员会还经常作为中立的调解人，参与释放被非国家武装团体关押的平民及安全部队和武装部队成员。例如，在过去的数十年间，红十字国际委员会帮助释放了 1800 多名被哥伦比亚非国家武装团体关押的人员；其中包括在 2020 年释放 22 名被该国不同的非国家武装团体关押的人员。

2020 年，也门当局和该国的真主卫士运动（Ansarullah Movement）交换了 1000 多名被拘留者，红十字国际委员会同样作为中立的调解人参与此次活动，这是交战双方之间最大规模的一次交换囚犯。

2009 年，红十字国际委员会探视了被塔利班关押在阿富汗西部的被拘留者（阿富汗国家安全部队人员），这一工作持续至今。该组织同时对被阿富汗、国际部队及美国部队拘留在该国不同拘留场所的人员进行系统性的探视。

在利比亚冲突初期，红十字国际委员会能够传递红十字通信并促进家庭联系，它促成了在敌对行动中被武装战斗人员俘获并关押在该国东部的政府军士兵与家人通电话。

最近，红十字国际委员会和挪威红十字会开始在阿富汗一个省为生活在非国家武装团体控制下的人们提供医疗基础设施方面的支持。其中包括全面重建医疗中心（水、电、废物处理）及其外科病房，并开展对医务人员的培训项目。

2014 年，红十字国际委员会在加沙与包括哈马斯在内的各方共同努力，通过促进对战争遗留爆炸物的清理和受损耕地的重新开发，帮助因战斗而土地被毁的当地农民渡过难关。

红十字国际委员会在尼泊尔（与尼泊尔共产党（毛主义））及菲律宾（与摩洛伊斯兰解放阵线）冲突期间得以通过持续对话，促成这些非国家武装团体更好地理解 and 实施关于敌对行动的国际人道法规则。<sup>5</sup>

从上述可以看出，通过前往非国家武装团体活动或控制的领土，红十字国际委员会得以保持与受冲突影响人员的近距离接触，了解实际情况、人们的需求和当地的能力，确保有效的双向沟通渠道并使各方能够参与，并确保其方案具包容性和便于参加。这种接触对于确定受影响人群的需求和优先次序并设计和制定有意义的、负责任的人道应对措施亦至关重要。

非国际性武装冲突造成的破坏和损害会产生直接的影响，这意味着旨在减轻武装冲突后果的人道行动必须在实地进行，靠近受影响的居民和人员。如果人们身处非国家武装团体活动或控制的领土，那么为确保红十字国际委员会为人道目的进入当地，与此类团体进行对话或其他形式的接触是必不可少的。

## 五、 对红十字国际委员会的接纳

为使红十字国际委员会获准与生活在非国家武装团体控制或活动之领土内的居民和人员进行接触，非国家武装团体必须了解红十字国际委员会是何种组织、从事哪些活动，并相信其有利于受武

<sup>5</sup> 众所周知，尼泊尔共产党（毛主义）（CPN-Maoist）后来成为尼泊尔政府的一部分，而摩洛伊斯兰解放阵线（MILF）经过与菲律宾政府长达数十年之久的和平谈判，已在当地政府中担任正式职务。

武装冲突影响之人的行动完全是基于人道关切。建立与非国家武装团体的对话也有助于实现这一重要目的，但绝非易事。

红十字国际委员会的准入和安全基于冲突所有各方对其存在及行动的接纳。非国家武装团体对红十字国际委员会及其使命的理解和接纳（或缺乏这种理解和接纳）直接影响红十字国际委员会一线工作人员的安全和安保。在过去的数十年间，对人道人员的攻击不断上升，红十字国际委员会工作人员以及其他人道组织工作人员被杀害、受伤、扣为人质等事件的数量仍然令人极为担忧。尤其是在冲突和不安全的环境下，红十字国际委员会通常力图取得对其工作至少某种程度的包容（如果不是接纳），从而避免被拒绝或成为对立派别的潜在目标。因此，为红十字国际委员会实地工作人员的安全准入获得必要的安全保障乃是当务之急，为此还需与非国家武装团体进行持续对话和交流。

仅举几例，非国家武装团体也许并不知道红十字国际委员会。它对该组织作用的看法可能是错误的，对红十字国际委员会请求与居民和人员进行接触的原因可能怀有戒心，或基于各种意识形态上的或其他的理由反对该组织的工作。即便最初取得了非国家武装团体对红十字国际委员会及其工作的理解和接纳，这种理解和接纳有时也会由于某些原因而动摇，例如，团体内部的意见分歧或不同类型或范围的外部压力，因此，红十字国际委员会和非国家武装团体之间需长期保持联络和接触。

在发起或保持与非国家武装团体之对话或其他形式的交流方面并无特定模板或公式，无论是为了使某团体接纳红十字国际委员会，还是为了随后如上节所述与平民或其他有需要之人进行接触。寻求和维持此种接触的方式取决于一系列因素（这些因素也可能随着时间的推移而变化）并可能涉及到一团体内部的不同层级。例如，双方可直接进行互动，也可通过中间人，或二者皆有，可以口头和（或）书面的方式，交流的场合可以是双边和（或）多边会议、国际人道法传播或培训课程、讨论安全保障措施的会议、探视拘留场所期间，在更广泛的意义上，还可通过在社交媒体上发布的内容间接进行互动。

必须强调的是该组织与非国家武装团体的交流是严格按照红十字国际委员会的基本原则进行的，作为其工作方式的保密性也有助于这种交流。

包括非国家武装团体在内的武装冲突各方对红十字国际委员会的接纳很大程度上有赖于各方相信红十字国际委员会是作为一个独立、中立和公正的人道组织开展活动的。这些确立已久的基本原则亦是国际红十字与红新月运动的基石，而红十字国际委员会正是该运动的组成部分。红十字国际委员会独立于国家或包括组织、个人、团体或实体在内的非国家参与方，这意味着它具有完成其专属人道任务所需的自主权。根据基本原则中的中立原则，该组织不在敌对行动支持任何一方，亦不参与政治、种族、宗教或其他性质的争论。公正性则要求红十字国际委员会不得带有任何歧视，并要求其工作以减轻个人的痛苦为目标，并完全以他们的需求为导向。

同非国际性武装冲突中的国家方一样，非国家武装团体对红十字国际委员会是否恪守基本原则非常敏感，在它们怀疑或（错误地）以为该组织有任何偏离基本原则之处时会迅速作出反应。因此，不仅有必要在与非国家武装团体进行对话之初就说明指导红十字国际委员会工作之基本原则，作为该组织获得接纳的先决条件，还需克服之后在特定情况下可能出现的问题。

保密性作为一种工作方式同样是红十字国际委员会的标志。这种方式是数十年来发展形成的一种有助于与武装冲突之任何一方进行建设性对话的手段，特别是涉及违反国际人道法的行为时。红十字国际委员会的保密性本身并非目的，而是一种确保违反国际人道法之行为在其发生之时（而非之后）即由责任人予以处理的方式；这种保密性还有助于建立必要的信任，以便进行开诚布公的交流，并使红十字国际委员会得以提出建议并付诸实施。保密性作为一种工作方式是对国内和国际参与方与非国际性武装冲突各方进行接触时所采用的一系列其他方式之补充。

## 六、 影响行为、保护对话及尊重国际人道法

减轻受武装冲突影响之人的直接痛苦是红十字国际委员会在一线开展行动的动力所在。而另一项同样旨在减轻痛苦的行动则是确保包括非国家武装团体在内的非国际性武装冲突各方了解、接受和实施国际人道法，以便遵循其规则开展行动。红十字国际委员会只能通过与非国家武装团体及其施加影响之人进行适合的、持续的保护对话来促进此类团体遵守法律。红十字国际委员会于 2018

年出版的《战争中行为约束之根源》（*Roots of Restraint in War*）报告<sup>6</sup>确定了影响非国家武装团体行为的各种来源，并建议可通过参照那些蕴含类似行为约束准则的当地信仰、法律传统、习俗和惯例来促进对国际人道法准则的遵守，或通过将它们进行类比来帮助传达这种行为约束的理念。

应当强调的是国际人道法是唯一的毫无疑问对非国家武装团体有拘束力的国际法律体系，因此构成与非国际性武装冲突中的非国家方进行接触的难能可贵的规范框架。

根据国际人道法，非国际性武装冲突各方的权利和义务是平等的。各方均须尊重国际人道法，以此使平民和民用物体（无论位于冲突哪一方）免于武装冲突的毁灭性影响。<sup>7</sup>例如，各方均须在敌对行动中区分平民和战斗员/作战人员，均须确保落于其权力下之人员获得人道待遇。非国际性武装冲突中国际人道法的主要渊源——1949年日内瓦四公约共同第3条、1977年《第二附加议定书》（如适用）以及习惯国际人道法，进一步阐明了非国家武装团体以及各国为落实这些基本原则需采取的具体行动。

红十字国际委员会与非国家武装团体关于国际人道法的保护对话和接触可采取多种形式，取决于行动的环境、该团体的结构以及在将国际人道法纳入其行动方面的开放度等因素。关于非国家武装团体成员之行为及其对平民居民之影响的对话是就国际人道法与一团体接触的基本形式。另一种基本形式则是举办传播课程和分发相关资料。这些活动可以是一般性的，也可专就某个特定问题，例如对平民居民的保护、被拘留者的待遇，或对医院和学校的尊重。同样，还可组织一般性或量身定制的国际人道法课程、讲习班和培训，并尽可能与参与者的能力和知识水平相适应。

就国际人道法进行的接触需根据特定的受众进行调整。同样，对话的主要内容和范围也不尽相同，取决于对话者在实践中影响一团体之行为的能力。因此，红十字国际委员会将关于保护问题和可能违反国际人道法之行为的秘密干预措施提交给非国家武装团体的适当层级或领导人，并与之进行讨论，因为他们有能力根据红十字国际委员会的建议作出改变（如果他们愿意这样做的话）。

关于国际人道法的对话还有助于鼓励非国家武装团体通过将国际人道法规则纳入其条令、行为守则、纪律条例及其他内部规范性文件，来增进对国际人道法规则的尊重。同样，非国家武装团体在准备以单方面声明或承诺书的形式，以及通过达成日内瓦四公约共同第3条规定的非国际性武装冲突各方之间的特别协议，公开承诺遵守国际人道法时，亦可得到红十字国际委员会的协助。

在劝导非国家武装团体按照武装冲突各项基本原则和规则开展行动的法律对话中，国际人道法将是红十字国际委员会的第一“停靠港”。这并不是说国际人道法是关于保护问题之对话的唯一框架，鉴于非国际性武装冲突中的国际人道法规则有时性质较为宽泛，某些团体可能对这些规则是否对其适用提出异议。基于对这些因素及其他因素的认识，为在保护成果方面造成更大影响，如有必要，该组织还可通过参考与国际人道法重叠的当地习惯、信仰和传统来对其与此类团体的接触予以补充。如果基于国际人道法的对话不可行，该组织在保护方面的宣传亦可在其认为适当时依靠人道原则。

## 七、 红十字国际委员会接触此类团体的法律依据

尽管非国际性武装冲突和非国家武装团体的泛滥是相对较新的现象，但国际人道法早在1949年就已开始针对这类武装冲突制定规则。四部《日内瓦公约》共同的第3条专门针对“非国际性的武装冲突”<sup>8</sup>规定了人道待遇之原则，并包含“冲突之各方最低限度应遵守”之条款清单。<sup>9</sup>

共同第3条还为红十字国际委员会提供了与非国际性武装冲突双方（因此也包括非国家武装团体）进行接触的明确授权，该条规定：“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”。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 见前注4。

<sup>7</sup> 如下文进一步所述，非国际性武装冲突各方在国内法上并无权利与义务之平等。

<sup>8</sup> 1949年日内瓦四公约共同第3条。

<sup>9</sup> 在此提醒，这些规定包括禁止对生命施以暴力，特别是谋杀、虐待及酷刑、作为人质、损害个人尊严，以及在未适用司法保障的情况下遽行判罪。同上注，第1款甲、乙、丙、丁项。

<sup>10</sup> 同上注，第2款。亦称为红十字国际委员会根据共同第3条享有的基于条约的人道倡议权。该组织还根据《国际

该款并未列明各项服务，但一般的理解是提供服务之提议（各方没有法律义务接受，但红十字国际委员会在法律上有权提出）可与任何旨在减轻痛苦的基于实地需求的人道活动有关。上文已提及部分此类活动。还有一点也得到普遍认可，那就是红十字国际委员会提供服务之提议不应解释为一种不友好的行为或对非国际性武装冲突的非法干涉，亦不应任意拒绝这种服务。<sup>11</sup> 此类提议并非也不应被视为对国家主权的威胁或侵犯。

专门针对非国际性武装冲突的日内瓦四公约《第二附加议定书》（1977年）是对共同第3条的“发展和补充”，<sup>12</sup> “而不改变其现有的适用条件”。<sup>13</sup> 因此，红十字国际委员会也可向参与《第二附加议定书》所规定的那类非国际性武装冲突的非国家武装团体及国家提供服务。

国际人道法的适用——及其隐含的红十字国际委员会提供服务之权利——并“不影响冲突各方之法律地位”。<sup>14</sup> 共同第3条中的这一明确规定意在消除各国可能的担忧，即国际人道法之适用是在法律上或政治上对非国家武装团体的承认或赋予其任何地位或合法性。一贯的实践已经表明不会出现这种结果。此外，国际人道法并不限制一国采用所有合法手段与非国家武装团体作战的权利，而且不影响该国根据其国内法对敌方可能犯下的任何罪行进行起诉、审判和处刑的权利。

应当指出的是非国家武装团体接受红十字国际委员会提供服务只能是与该团体进行对话的结果。因此，红十字国际委员会根据共同第3条规定之职责采取的行动也需要与非国家武装团体进行接触。如前所述，此种对话并不赋予非国家武装团体任何形式的合法性。相反，此种对话的作用是影响和劝导此类团体“做正确的事”，即更好地尊重法律，以此来保护平民并帮助减轻他们的痛苦。

## 八、 与非国家武装团体之接触当前面临的挑战

在过去约20年间，国际社会初次目睹了所谓的“全球反恐战争”（红十字国际委员会并不认同这一概念）<sup>15</sup> 的开启，以及最近出现的一个不断扩大的网络，构成这一网络的是各国为处理被认定为“恐怖分子”和（或）被列入国际、区域及国内制裁名单的非国家武装团体而采取的法律和其他措施。各国无疑有权利也有责任保护其人民之安全与福祉，但如今人们认识到，打击涉及恐怖主义和（或）被认为对国际和平与安全构成威胁的非国家武装团体的斗争在某些情况下造成了缩减人道行动空间的效果，从而不利于那些遭受非国际性武装冲突影响的平民及其他有需要之人。

必须指出的是非国家武装团体被视为非国际性武装冲突之一方完全基于该团体事实上是否满足前文提及之组织结构上的标准。除此之外不考虑任何其他因素，诸如该团体发动战争的动机或者各国或其他各方如何称呼该团体。国际人道法只论及非国际性武装冲突“各方”，非国家方和国家方，因为该法律体系的目标并非判定任何一方使用武力正义与否或其使用武力的原因；其目标仅仅是通过责成各方为人们提供或允许他方为其提供保护和援助，无论他们身在何处，从而防止或限制冲突造成的痛苦。

根据一系列国际性和区域性文书以及国内法将许多非国家武装团体认定为“恐怖分子”或“列入名单之实体”的做法，会给那些与此类团体进行接触（即使是出于人道理由）之人带来风险，并可能造成严重的法律后果和其他后果。因此，红十字国际委员会的常规活动，例如为了向生活在非国家武装团体控制之领土的平民发放食品援助而与此类团体或“列入名单之实体”进行接触，探视被认定为“恐怖分子”的被拘留者，或开办培训班以便此类团体可更好地尊重国际人道法，可能与某些国家的刑事法律相抵触，因为现有的或新的禁止向恐怖主义或制裁名单“提供服务”或“支持”的罪行，措辞含糊不清。

除了工作人员受到刑事制裁的风险之外，红十字国际委员会（及其他人道组织）还可能受到为

红十字与红新月运动章程》（第5条第3款）享有人道倡议权，该组织可据此在未达到非国际性武装冲突标准的暴力局势中提供人道服务。

<sup>11</sup> 见红十字国际委员会《〈日内瓦第一公约〉评注》，共同第3条，2016年，第832~840段。

<sup>12</sup> 1949年日内瓦四公约《第二附加议定书》（1977年），第1条第1款。

<sup>13</sup> 同上注。

<sup>14</sup> 1949年日内瓦四公约共同第3条第2款。

<sup>15</sup> IHL and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, ICRC Report, 2007, p. 7, available at: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/ihl-challenges-30th-international-conference-eng.pdf>.

防止与“列入名单”之团体接触而建立的国际或国内制裁制度的影响。捐资协议中“反恐”和“制裁”限制性资助条款也具有限制人道行动的效果，包括对其范围直接加以限制，以及制造法律上缺乏保障的局面，人道组织可能因此不愿在需要时采取行动。

上文提到的部分反恐措施或制裁条例具有限制人道活动的效果，不符合国际人道法以及对红十字国际委员会及国际红十字与红新月运动其他组成部分均有拘束力之基本原则的文字和精神。仅举一例，根据公正原则，红十字国际委员会不得对各种人员有所歧视，而且必须“仅根据需要，（……）减轻人们的疾苦，优先救济困难最紧迫的人”。对某些反恐文书的严格解读可能会使红十字国际委员会难以向非国际性武装冲突所有各方的冲突受害者提供医疗援助。例如，这可能意味着红十字国际委员会被禁止向那些因伤病而丧失战斗力的人员以及被认定为“恐怖分子”的非国家武装团体控制下的其他人提供医疗服务，因为此举可能被视为“恐怖主义”提供支持或服务。这一结果是对人道概念的抹杀，与160年前创建红十字国际委员会的理念背道而驰。

值得庆幸的是，国际社会以及部分国家越来越认识到应设法将公正的人道行动排除在反恐措施和制裁制度的范畴之外。希望围绕这一问题的讨论能使人们更好地理解有利于非国际性武装冲突受害者的保护和援助活动所面临的挑战，并希望今后能就此问题商定适当的解决方案。