INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

政治与原则：反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动的影响

埃玛·奥利里*著/梁卓**译

摘要

一段时间以来，反恐（CT）措施和制裁对人道行动的影响问题并未引起其应得的关注。然而，由于在过去两年里对该问题认识的急剧深化，反恐措施和制裁能给恪守原则的人道行动带来负面后果这一点如今已被许多参与方广泛接受，并被大量识别和分析这些影响的研究所支持。本文考察了关于这一问题的最新发展，补充了已有的研究。它着眼于捐赠方、人道组织及其他参与方在反恐措施和制裁方面日益增长的风险规避对恪守原则的人道行动的影响，突出了应对和减轻这些影响的最近努力。其中心论点是反恐和制裁风险不能从人道行动中得以根除。照此，需要政策变化以保护恪守原则的人道行动免受更多的有害影响，并确保人们能够获取他们需要的援助，无论他们身处何地。

关键词：恪守原则的人道行动；反恐；制裁；风险。

---

* 埃玛·奥利里是挪威难民理事会（NRC）人道政策部的负责人与反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动影响问题的主题专家。她从 2016 年起在挪威难民理事会担任一线工作和政策相关职位，并从 2018 年起领导该组织对这一问题的有关工作。她对该话题进行研究并组织研习会，以探究其在多个国家和地区的表现，包括阿富汗、塞内加尔、尼日利亚、巴勒斯坦、索马里和也门。她拥有政治和历史的文学学士学位，并获得伦敦大学拉丁美洲研究的文学硕士学位。本文中表达的仅是作者本人的观点，并不必然反映挪威难民理事会的机构立场。

** 中南财经政法大学法学院讲师，日内瓦国际关系及发展高等学院法学博士。

引言

反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动的影响并非一个新的挑战，但是这一问题仅在近些年才引起其应得的许多利益相关方的广泛关注，这当然包括人道组织，但也包括捐赠方、外交官、公务员和在国际和国内层面负责制定这些措施的政策制定者。这种更多的关注伴随着对以下事实的日渐接受：人道行动的道德和行动框架——人道、公正、中立和独立原则——的适用正越来越多地受到反恐措施和制裁的威胁。[1]

国际人道法（IHL）奠定了武装冲突局势中人道行动的法律基础。基于日内瓦四公约，人道、公正、中立和独立四大原则构成了国际人道法的一部分。[2]在国际人道法中，恪守原则的人道行动的目的是减轻个人苦难，无论其发生于何地，只受这些人需求的指引，且优先考虑最紧迫的危难情况。[3]这一目标体现在人道原则中，反映了将个人单纯视为人类而“拒绝考虑任何其他因素”这一道德上的迫切要求。[4]

公正原则与人道原则息息相关，它涉及非歧视与比例原则，反映了人道援助的提供应当以需求之严峻程度作为唯一依据。中立和独立原则寻求确保人道参与方不在冲突中选边站，并独立于政治、军事或其他目标行事，从而使人道和公正原则得以落实。[5]这些原则没有在日内瓦四公约中被明确提及，但是提供援助之人不（直接或间接）参加敌对行动的理念仍处于四公约的核心位置。[6]这四大原则在各种联合国决议中得到了重申，并纳入了人道组织制定的指导其工作的准则。[7]

在受冲突影响的环境中提供援助呈现出诸多挑战，且坚持人道原则需要不断的妥协。取决于实际情况，一个组织可以决定向身处营地（实际上是拘禁处所）的流离失所者提供援助，或是接受军事护送以使自身能够向被围困地区的群体提供援助。以恪守原则的方式行动意味着将原则运用为指导性的道德框架和行动风险管理工具，以识别什么是可接受的妥协、什么是不可接受的对人道行动的干预。[8]原则的适用帮助组织确保需求得到满足且操纵援助的可能性降到最低。当这一机制不存在时，机构的、政治的、安全的以及其他考量便可能在有关人道行动的决策中占据主导地位。[9]

需要考虑的两个此类因素是制裁和反恐措施。目前普遍和越来越多得到承认的是，它们可能代表了危机应对中适用人道原则的障碍，结果是居住于受其影响地区的人们获取人道援助和保护的能力将有遭到削弱的风险。存在大量的详述这种情形如何可能发生的研究，表明反恐措施和制裁可能

---

[1] See, for example, Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and Norwegian Refugee Council (NRC), July 2013; Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, March 2017; Emma O'Leary, *Principles under Pressure: The Impact of Counter-Terrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, NRC, June 2018.

[2] 更多关于人道行动、国际人道法和人道原则规范背景之间关系的讨论，见 Kate Mackintosh, *The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law: Study 4*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report No. 5, in Overseas Development Institute (ODI), *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, London, March 2000; Jérémie Labbé and Pascal Daudin, “Applying the Humanitarian Principles: Reflecting on the Experience of the International Committee of the Red Cross”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, No. 897–898, 2016。

[3] 红十字国际委员会，《国际红十字与红新月运动的基本原则》，日内瓦，2015 年 8 月，载：https://www.icrc.org/zh/doc/assets/files/publications/icrc-006-4046.pdf（所有网络参考资料均访问于 2021 年 8 月）。

[4] J. Labbé and P. Daudin, above note 2, p. 186.

[5] OCHA, “OCHA on Message: What are the Humanitarian Principles?”, June 2012, available at: www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

[6] K. Mackintosh, above note 2, p. 13.

[7] 联合国大会，第 46/182 号决议，1991 年 12 月 19 日；联合国大会，第 58/114 号决议，2004 年 2 月 5 日。另见红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会，《国际红十字与红新月运动和非政府组织灾害救济行为准则》，日内瓦，1994 年；Sphere, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Geneva, 2018.

[8] Katherine Haver and William Carter, *What It Takes: Principled Pragmatism to Enable Access and Quality Humanitarian Aid in Insecure Environments*, Secure Access in Volatile Environments Research Programme, Humanitarian Outcomes, November 2016, p. 37.

[9] Nicholas Leader, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, HPG Report No. 2, ODI, London, March 2000, p. 4.

会限制人道工作者与控制需要援助的人们所在区域的非国家武装团体进行联系，鼓励捐赠方对资金附加限制性条件，对金融机构等至关重要的支持服务的获取形成挑战，并鼓励避免相关法律、声誉及其他风险而非适当管理风险。[10]

本文首先阐述了这一问题的框架，随后借助作者的行动经验，突出对恪守原则的人道行动的某些最近的挑战，力争依靠并补充已有的研究成果；这些挑战产生于捐赠方、人道组织等方面在反恐措施和制裁上日益增长的风险规避。在考察未来发展方向之前，本文接着分析了某些为减轻这些影响的最近努力；很多这些努力是越来越勃然奋励的人道界倡议努力的结果。

反恐、制裁与恪守原则的人道行动：问题出在哪？

要理解关于反恐措施和制裁的最近发展，首先有必要理解这些措施在涉及恪守原则的人道行动问题上的起源。自九一一事件以来，旨在阻止使受反恐措施或制裁针对的团体或个人直接或间接受益于资金或其他资产的措施数量剧增。尽管制裁和反恐措施的对象和目标可能不尽相同，但是笼统来说，二者都力图通过遏制资金向特定团体或个人的流动来实现它们的目的。

在国际层面上，联合国安理会已推行了对许多团体和个人的制裁，施加资产冻结并要求会员国阻止使之直接或间接受益的财政资助。[11]此外，安理会还制定了要求所有国家把基于故意或明知而实施的使“恐怖组织或个人”受益的财务往来当作犯罪对待的反恐措施，不过没有提供这种组织或个人的定义。[12]目前，只有一项安理会制裁制度，也就是有关索马里的制裁，含有人道参与方豁免，从而允许它们提供其服务而无需承担违反该制度的风险。[13]

区域与国内层面的反恐措施和制裁

会员国必须将这些安理会关于制裁和反恐的决定在国内进行转化。[14]当一个普遍同意的对恐怖主义的定义仍不存在时，对于解释和适用安理会关于反恐的决定，各国有着非常大的发挥余地，而且毫不意外，它们以反映其自身政治和安全目的的方式如此行事。除在国内转化这些安理会决定外，会员国，包括捐赠国和东道国，也可以制定和适用它们自己的制裁和反恐措施。一些国家已赋予其法院关于反恐措施和制裁的域外权力。[15]区域性组织，像欧盟（EU），也制定了它们自己的制裁制度和反恐措施，有关国家也必须将这些措施反映在国内层面上。[16]除资产冻结外，还可以施加其他形式的制裁——例如，欧盟在其叙利亚制裁制度中禁止购买原油或石油产品，不过包含一项豁免，即它不适用于从欧盟或其成员国接收资金的人道组织；美国关于一些国家的出口禁令要求人道组织和其他相关方申请执照，以获取向相关国家和地区出口某些货物和技术的许可。[17]

---

[10] See, for example, K. Mackintosh and P. Duplat, above note 1; J. S. Burniske and N. K. Modirzadeh, above note 1; E. O'Leary, above note 1; Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, December 2019; InterAction, Detrimental Impacts: *How Counter-Terror Measures Impede Humanitarian Action*, April 2021.

[11] 见联合国安理会，《制裁委员会概述》，载：https://www.un.org/securitycouncil/zh/sanctions/information。

[12] 联合国安理会，第 2462 号决议，2019 年 3 月 28 日；联合国安理会，第 1373 号决议，2001 年 9 月 28 日。

[13] 联合国安理会，第 751 号决议，1992 年 4 月 24 日。

[14] 《联合国宪章》，1945 年 6 月 26 日，第五章，第 25 条。

[15] See, for example, European Parliament, Directorate-General for External Policies, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses*, requested by the European Parliament's Committee on International Trade, November 2020.

[16] 对这些制度和措施的概述，见 EU Sanctions Map, available at: www.sanctionsmap.eu/#/main。

[17] EU, Council Regulation 2016/2137 Amending Regulation (EU) No. 36/2012 concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria, 6 December 2016; US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Export Administration Regulations, March 2020.

捐赠协议中的反恐措施和制裁

除国际与国内措施外，依赖机构捐赠方资金的人道组织也受到关于反恐和制裁的条款的约束，这些条款可能被列入某些捐赠协议中。[18]这些条款可能意味着组织按照合同被要求遵从制裁制度；而它们本不受这些制度约束，因为它们对捐赠国不负有其他法律义务。在某些情况下，捐赠协议中关于反恐和制裁的要求不仅止于国内立法施加的要求。[19]越来越常见的是，捐赠方支持对关于制裁和反恐的风险实行“零容忍”。[20]尽管不存在对术语“零容忍”的标准定义，但捐赠方对该术语的使用表明存在一种期待，即受让人会消除面临相关风险的可能性。这最终把这些风险转嫁给了人道组织，大体上反映出应对捐赠方法律与财政风险的一种努力。

反恐措施和制裁如何影响恪守原则的人道行动？

各国广泛解释禁止向被制裁和反恐措施针对的团体和个人提供支持；这导致了一种实际风险，即试图以公正、基于需求之方式应对危机的人道组织实施的活动可能会被归入这些禁令的范围。[21]可能与这些措施有潜在冲突的活动可能包括国际人道法培训，或向被制裁或被认定为恐怖分子的团体成员提供医疗护理。[22]人道工作者在行动过程中可能需要支付的附带费用，或被改变了用途的援助，也可能落入这些措施的范围。[23]

如果被发现违反了制裁或反恐措施，人道组织及其员工可能面临罚金或追诉之风险，以及相关的声誉风险和资金损失风险。与这些可能性息息相关的是，捐赠方和人道组织在力求遵守制裁和反恐措施并避免面临法律和声誉问题，特别是伴随许多惹人关注的丑闻而来的问题[24]的过程中，正变得越来越不愿意承担风险。在某些情况下，它们会在进行行动决策时基于迁就这些措施所施加的限制的必要，而不是人道需求。本节探究在反恐措施和制裁方面的风险规避的某些最近实例。

捐赠方中间的风险规避

这一规避风险的做法反映在捐赠方施加的决策和合规要求中，有时会超出反恐立法和制裁本身的要求。在某些情况下，公众和媒体越来越多地审查捐赠方的资金是如何被使用的，这可能影响捐赠方的风险规避。试图通过避免声誉损失来保护越来越有限的援助预算可能导致规避风险的决策。2019 年，随着有人从所谓的伊斯兰国（IS）曾经的控制区迁移出来，英国当时的国际发展部（DFID）中止了对叙利亚东北部现金援助的资助。据估计，五万人受到了该决定的影响。[25]国际发展部将此举称为“应对达伊沙（*Daesh*）成员四散有关风险的预防措施”，[26]并在与受让人的沟通中强调该决定没有任何政策转向之嫌。这一行动反映了捐赠方的关切，即从伊斯兰国占据地区来的

---

[18] NRC, *Toolkit for Principled Humanitarian Action: Managing Counterterrorism Risks*, May 2020, available at: www.nrc.no/toolkit/principled-humanitarian-action-managing-counterterrorism-risks/.

[19] 这方面的一个实例可参见美国国际开发署（USAID）的捐赠协议：USAID, *Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303*, May 2018, pp. 4–5, available at: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf。

[20] See International Council of Voluntary Agencies, *Risk and Humanitarian Culture: An ICVA Briefing Paper*, Geneva, January 2020, p. 6.

[21] Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, Chatham House, London, August 2017, p. 6.

[22] Supreme Court of the United States, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. (2010), Nos 08-1498, 09-89, 21 June 2010; Marine Buissonniere, Sarah Woznick and Leonard Rubenstein, *The Criminalization of Healthcare*, Johns Hopkins, Safeguarding Health in Conflicts and University of Essex, June 2018.

[23] E.-C. Gillard, above note 21, p. 2.

[24] Jessica Alexander and Hannah Stoddard, “Then and Now: 25 Years of Sexual Exploitation and Abuse”, *The New Humanitarian*, 11 February 2021, available at: www.thenewhumanitarian.org/feature/2021/2/11/25-years-of-sexual-exploitation-and-abuse; Philip Kleinfeld, “Congo Aid Scam Triggers Sector-Wide Alarm”, *The New Humanitarian*, 11 June 2020, available at: www.thenewhumanitarian.org/investigation/2020/06/11/Congo-aid-fraud-corruption-Mercy-Corps.

[25] Ben Parker, “UK Keeps Limits on Cash Aid in Syria Over Counter-Terror Fears”, *The New Humanitarian*, 16 May 2019, available at: www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/16/uk-keeps-limits-cash-aidsyria-over-counter-terror-fears.

[26] Campbell MacDiarmid and Jack Dutton, “UK Cuts Cash Aid to Northeast Syria, Citing Fear of Funding ISIS”, *The National*, 22 April 2019, available at: www.thenationalnews.com/world/mena/uk-cuts-cash-aidto-northeast-syria-citing-fear-of-funding-isis-1.851970.

人或多或少与该团体存在关联，或是该团体的同情者；捐赠方相信，他们不应被给予现金方式的援助，因为如果这件事被报道出来，就会有负面报道和声誉损失的可能性。[27]为试图避免声誉上的风险，这一决定依据可能存在的与伊斯兰国之隶属关系，限制了受益人获取现金的能力——这是国际发展部自身认为比其他方式“更快捷（且）更安全”[28]的援助形式——从而背离了恪守原则的做法，即要求对受益人的选择只根据需求，而无论其政治、宗教或其他隶属关系为何。

通过在捐赠协议中使用限制受让人可协助对象的措辞，其他捐赠方努力把风险的影响降到最低程度。2018 年，美国国际开发署在其与尼日利亚东北部受让人的协议中插入了一项标准条款，强令资金的接收者在向已知的“先前隶属于”博科圣地的个人（包括“可能已被博科圣地或西非伊斯兰国绑架但被监禁了超过六个月的个人，以及受这些组织控制或代表这些组织行事的个人”）提供援助前取得书面批准。[29]相同条款的变体见诸于美国国际开发署在其他国家和地区订立的捐赠协议中。

美国政府禁止“故意向外国恐怖组织提供物质资助或资源，或这些行为的未遂或共谋”，从而向任何如此行为之人施以处罚；[30]相比这一对物质资助的禁令，上段中的条款似乎有着更严格的限定。这一条款潜在地针对诸如被绑架和被强迫与非国家武装团体成员结婚的人，暗示即便被合理视为武装冲突受难者的人也可能隶属于迫害他们的同一团体，且他们可能因此失去获得援助的权利。

在某些实例中，捐赠方要求人道受让人确保他们资助的援助受益人经过受益人审查（有时又叫筛选）后不出现在制裁名单上。受益人审查通常被认为是人道组织的红线：为确保公正的应对，对受益人的选择应仅以需求为基础，隶属于政治或其他团体不构成选择标准的一部分。在适用国际人道法的背景下，不能依据制裁或反恐措施来否定旨在保护生命、阻止和减轻人类苦难并维护人类尊严的援助。审查受益人损害了这一要求。

审查受益人的要求大部分是与一些发展捐赠方一起出现的；这些捐赠方认为，它们的资金必须被以符合其在反恐措施和制裁下义务的方式来使用，而且由于它们是发展导向型的，国际人道法和人道原则与它们资助的活动无关。近年来，与人道-发展联结相一致的是，发展捐赠方越来越多地介入到受冲突影响的环境中，[31]意味着这一问题已成为寻求与发展捐赠方合作的人道组织所面临的迫切挑战。

坚决要求人道工作者来审查受益人已迫使许多组织拒绝受冲突影响环境下的重要资助机会。2020 年，一个应对叙利亚危机的人道组织联盟决定放弃大约 1400 万欧元的资金，因为捐赠方要求该项目下的人道援助受益人必须受到审查。另一个例子是，在申请人指出其可能无法符合捐赠方审查该项目受益人的要求之后，一个伊拉克的捐赠方拒绝了 330 万美元的拨款申请。

政府和捐赠方确保以适当方式使用资金的愿望是合理的。人道组织有着同样的确保有需求之人得到援助的目的，并依托适当的严格内部政策与程序使之变为现实。[32]然而，人道行动发生在复杂和易变的环境中，必然面临诸多挑战，包括那些与反恐和制裁有关的挑战。那些最需要援助和保护的人常常处于受冲突影响的环境中，乏力的民事和政府机构可能已是制裁的对象，或是存在可能被认定为恐怖分子的非国家武装团体。投身到这些地区提供援助必然要承担高度的风险。这些风险可被妥善应对，但是它们不可能被根除。在这样的条件下，零容忍的做法不是一个有效的风险管控策略。它打消了坦率应对挑战和困境的念头，而这种坦率的应对将允许尽可能地减轻风险并在必要时接受风险。

[27] B. Parker, above note 25.
[28] Department for International Development, *Saving Lives, Building Resilience, Reforming the System: The UK Government's Humanitarian Reform Policy*, London, September 2017.
[29] 该条款的全文见 Lindsay Hamsik, *NGOs and Risk: Managing Uncertainty in Local-International Partnerships – Case Studies: Northeast Nigeria and South Sudan*, InterAction, USAID and Humanitarian Outcomes, March 2019, p. 10。
[30] United States Code, 2006 ed., Title 18, “Crimes and Criminal Procedure”, Chap. 113B, Sec. 2339B, “Providing Material Support or Resources to Designated Foreign Terrorist Organizations”.
[31] See, for example, Lydia Poole and Vance Culbert, *Financing the Nexus: Gaps and Opportunities from a Field Perspective*, UN Food and Agriculture Organization, NRC and UN Development Programme, June 2019.
[32] NRC, above note 18.

人道参与方间的风险规避

当政府不接受风险时，一些组织认为将行动限制在不发生与反恐和制裁有关风险的地区会更安全更容易，而不论何地才是最需要援助的地方。[33]这已导致在受制裁或反恐措施影响的环境中，一些组织变更方案，或限制或避免行动，反映出人道界中存在增长的风险规避，进一步损害了对人道原则的恪守并背离了基于需求的应对原则。在某些受冲突影响的环境中，这一点不难察觉：人道组织涌入政府控制的区域，而非国家武装团体控制区的人们却无法得到他们所需的援助。

引申来说，避免面对反恐和制裁风险的努力也影响着冲突各方如何看待人道参与方。如果人道工作者不以中立姿态与冲突各方建立关系的话，他们自身可能会被认为是在选边站，从而对员工的安全产生相应影响。在像尼日利亚东北部那样的环境中，如上所述，一些捐赠方已在其捐赠协议中施加限制性的反恐合规要求，而且政府已利用反恐措施来限制人道行动，限制对非国家武装团体控制区的准入；这些措施对于人道工作者如何被看待的影响是清楚明确的。[34]

2020 年 8 月，伊斯兰国旗下周刊《信息报》（*Al-Naba*）发表了一篇文章，号召把人道组织员工作为攻击对象，将这些组织描述成“战斗中的同伙，即使它们的员工没有携带武器或参加战斗”。[35]这篇文章发表在伊斯兰国西非省于尼日利亚杀害五名人道工作者不久后，它为这些杀戮辩护，赞同人道工作者并非中立并因此是合法攻击目标的观点。当无法直接与这些团体进行接洽时，人道工作者要质疑这一看法是极其困难的。

银行间的风险规避

不只是捐赠方和人道组织的风险偏好受到反恐措施和制裁影响。银行也必须遵守这些措施，而且为了将其面临的责任风险降到最低，许多银行已显著缩减其向在被认为是“高风险”环境下开展行动的人道参与方提供的服务，结果就是组织只能勉力向有需求之地区提供资金。一项对在大马士革工作的国际非政府组织（INGOs）的调查表明，在 2020 年，56%的转账请求或是没有成功，或是被严重迟滞。[36]同样的问题也发生在其他国家和地区，包括伊朗。[37]银行没有动力向其认为有风险的地区提供转账，且银行渠道越来越少，这对恪守原则的人道行动的影响是清楚明确的。如果这一问题得不到处理，银行，而非需求，将最终决定人道组织在哪些地方工作。

为解决这一问题，已经做了什么？

在过去十年里，为保障恪守原则的人道行动不受反恐措施和制裁的影响，并减轻相关风险，一些重大努力已被做出。这些倡议的形式多种多样，包括从反恐措施和制裁范围中排除人道组织的豁免安排、赠款合同中改进过的措辞，和为人道工作者与像银行这样的私营参与方提供指南。它们的产生很大程度上是因为许多人道界的组织广泛游说，有时也得到了相关国家和政府间机构的支持；这与对反恐措施和制裁负面影响越来越深化的认识是一致的。

这些发展中也许最值得注意的是，2010 年联合国安理会决定将人道豁免作为其索马里制裁制度的一部分，称该制裁“不适用于索马里为确保及时提供被迫切需要之人道援助而支付的资金、其他金融资产或经济资源”。[38]这项豁免的引入是因为担心制裁中针对索马里青年党的资产冻结会限制对该团体控制区内饥荒的人道应对，它代表了国家与人道组织之间分担风险的努力。它承认在索马里提供援助面临的挑战，并且明确指出提供基于需求之人道援助应当优先于执行制裁。[39]索马里豁免制裁仍是安理会制裁制度中唯一的此类豁免。

---

[33] E. O’Leary, above note 1, p. 23.
[34] *Ibid.*, p. 21; L. Hamsik, above note 29.
[35] International NGO Safety Organisation, “A Declaration of Global Intent”, The Hague, October 2012, p. 5.
[36] Damascus-Based INGOs, *Understanding the Operational Impacts of Sanctions on Syria II: Damascus-Based INGOs and Bank De-Risking*, April 2021.
[37] NRC, “Future of Aid Work at Risk in Iran Due to U.S. Sanctions”, 5 August 2019, available at: www.nrc.no/news/2019/august2/aid-work-in-iran-at-risk-due-to-u.s.-sanctions/.
[38] 联合国安理会，第 751 号决议，1992 年 4 月 24 日。
[39] K. Mackintosh and P. Duplat, above note 1, pp. 73–75.

这一点以及过去十年里许多其他保障恪守原则的人道行动免受反恐措施和制裁影响的努力在其他地方得到了广泛的分析。[40]本节的主要关注点是强调自 2019 年以来数量巨大的发展；在这期间人道界对这一问题之了解有了显著的增强，很大程度上是因为反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动的影响已变得如此突出，以至于无法再将它们忽视。近年来，人道工作者对减轻反恐措施和制裁对他们工作影响的呼吁大体上，尽管不仅仅，关注以下方面：联合国安理会为保障恪守原则的人道行动而采取的行动；捐赠协议中改进过的措辞；关于制裁和银行去风险化更清楚的指南和更多的对话；克减和执照的使用；以及扩大人道豁免的使用。

许多最近的倡议涉及制裁和反恐政策制定者以及金融机构的行动，反映出越来越多的人相信不能只在人道工作者中间寻找这一问题的解决方案。尽管随之而来的措施肯定不足以彻底消除反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动造成的困难，但是它们已提供了强有力的先例，以服务于未来的努力。

联合国安理会决议中改进过的措辞

自 2004 年起，已有各种联合国安理会决议的序言段落规定，反恐措施应当符合国际人道法。[41]2019 年 3 月，当安理会开始商议一个新的反资助恐怖主义决议时，对反恐措施和制裁影响的认识便急剧深化，意味着这一转变得到了受到振奋的人道界和若干会员国的回应；它们习惯于对这一问题的讨论，并关心如果这一决议在没有保障人道行动的措辞的情况下被通过，会有怎样的潜在影响。[42]紧锣密鼓的游说努力致使安理会第 2462 号决议包含了新的措辞以保护人道行动。虽然从人道视角来看，该决议并非没有其自身的问题，[43]但是包含这种保障措辞在安理会层面创设了一个强有力的先例，表明确保恪守原则的人道行动不被反恐措施阻碍的努力已迈出重要的一步。

- 作为一个宪章第七章下的决议，第 2462 号决议首次在执行段落中加入了一项具有法律拘束力的决定，即各国应当“以符合”国际人道法的“方式”确定刑事罪名，并要求各国确保它们的反恐融资措施“符合”国际人道法，还敦促各国“考虑到”打击资助恐怖主义行为的措施对纯属人道活动的“可能影响”。[44]
- 第 2462 号决议通过四个月后，关于有组织犯罪和反恐之联系的第 2482 号决议随之而来。这一决议涉及一般性的反恐措施，而不仅仅是反恐融资上的努力，因而比第 2462 号决议更进一步。它敦促会员国确保为打击恐怖主义而采取的一切措施“都符合国际法义务，包括国际人道主义法……规定的义务”，并“敦促各国考虑到反恐措施对……纯属人道主义活动……的潜在影响”。[45]

捐赠协议中改进过的措辞

一段时间以来，捐赠协议中关于反恐和制裁的措辞已成为人道参与方关心的关键问题。提倡调整这些条款以确保它们不会不利地影响恪守原则的人道行动被证明是困难的，这部分是因为，当捐赠方改变反恐条款的措辞或引入新条款时，他们并不总是通知合作伙伴。结果，经常是到了伙伴关系讨论的后期，存在问题的措辞才暴露出来，这使得谈判变得具有挑战性。越来越具有竞争性的资助环境恶化了这一现象，挫伤了一些组织的积极性，使之不愿反对有潜在危害的要求。不过，近年来，人道组织目标明确的集体倡议努力已使得若干捐赠方对其捐赠协议的措辞做了积极的改变。

---

[40] See, for example, K. Mackintosh and P. Duplat, above note 1; E. O'Leary, above note 1; European Center for Non-Profit Law, *A String of Successes in Changing Global Counter-Terrorism Policies that Impact Civil Space*, Budapest, July 2016.
[41] 联合国安理会，第 1535 号决议，2004 年 3 月 26 日。
[42] 有关第 2462 号决议之谈判的信息，见 UN Security Council, "Combatting the Financing of Terrorism Open Debate", 27 March 2019, available at: www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/03/combatting-financing-of-terrorism-open-debate.php。
[43] Fionnuala Ní Aoláin, "The Massive Perils of the Latest U.N. Resolution on Terrorism", *Just Security*, 8 July 2019, available at: www.justsecurity.org/64840/the-massive-perils-of-the-latest-u-n-resolution-onterrorism/.
[44] 联合国安理会，第 2462 号决议，2019 年 3 月 28 日。
[45] 联合国安理会，第 2482 号决议，2019 年 7 月 19 日。

- 2020年12月，欧盟的人道捐赠方欧盟委员会人道主义援助办公室（ECHO）发布了它的新版捐赠协议，明确地提到，尊重欧盟限制性措施必须不阻碍有效的和恪守原则的人道应对。它声明，“有需求之人因此必须不受审查”。[46]
- 2020 年，美国国际开发署[47]公布了其对受让人反恐要求的重大修订。对“反恐认证”[48]的更新是关于保证受让人在过去三年中（比之前十年的要求有缩减），没有在世界任何地方对任何被认定的恐怖组织提供物质资助，无论资助来源为何。第二个变化是，美国国际开发署的标准条款禁止受让人未经许可，与美国政府或联合国恐怖分子名单上的实体或个人有业务往来。这一修订废除了在甄别伙伴与其他当事方时，需要考虑所有公开可用信息的一般性要求。[49]

关于制裁和银行去风险化的指南与对话

若干倡议关注为金融机构和人道组织澄清关于制裁的合规要求，反映出银行去风险化问题的多层面性质已得到普遍承认。在某些环境中，多利益相关方对话补充了这些方案；它从政府、银行和人道组织召集相关的利益相关方，试图处理这一问题的各个方面。这些对话包括英国三方工作组、瑞士开发公司和 ECHO 合办的关于叙利亚人道支付的合规对话。[50]这种倡议对于澄清一些关键问题和逐步增进对问题的相互理解是很有价值的，不过当国家的具体政策和监管不变时，没有证据表明无拘束力的指南和对话能充分强化银行在对待人道组织时的风险偏好。

- 在新冠肺炎疫情刚开始的时候，制裁对于人道组织应对这场危机之能力的潜在影响成为了关注点。[51]2020 年 5 月，欧盟委员会制定了其《关于提供人道援助以在某些受欧盟限制性措施规制的环境中抗击新冠肺炎疫情的指导性说明》。[52]指导性说明的第一版涉及叙利亚，随后的版本[53]扩展到了应对新冠肺炎之外，涉及到其他国家和地区。对于人道工作者来说最重要的是，指导性说明强调了提供援助的至上性，指出“当没有可替代之选项可用时，欧盟的限制性措施不应阻碍人道援助的提供”。[54]指导性说明也清楚地写明，受益人必须不受审查：“对有需求之个人的认定必须由人道行动者依照这些〔国际人道法和人道〕原则做出。一旦这项认定被做出，就不要求对最终受益人进行审查。”[55]关于银行去风险化，指导性说明强调，“欧盟的限制性措施不应导致矫枉过正式的遵守”。[56]
- 类似地，2020 年 4 月，美国外国资产控制办公室（OFAC）发布了一份名为《提供人道援助和贸易抗击新冠疫情》的情况说明书。[57]这份情况说明书没有包含新信息，但是强调各种制裁制度下人道援助和贸易的相关豁免和例外。在情况说明书发布前的一项声明中，外国资产控制办公室表示，承诺“同金融机构和非盈利组织一道努力，减轻风险并允许人道援助及相关支付流

[46] European Commission, *Humanitarian Aid General Model Grant Agreement*, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, June 2020, Art. 18, p. 76.
[47] USAID, above note 19.
[48] *Ibid*.
[49] Charity & Security Network, “USAID Revises Grantee Documents Relating to Anti-Terrorism Requirements”, May 2020, available at: https://charityandsecurity.org/news/usaid-revises-granteedocuments-relating-to-anti-terrorism-requirements/.
[50] Graduate Institute Geneva, “The Compliance Dialogue on Syria-Related Humanitarian Payments”, 29 May 2020, available at: www.graduateinstitute.ch/communications/news/compliance-dialogue-syriarelated-humanitarian-payments.
[51] NRC, “Review Sanction Regimes to Facilitate Covid-19 Response”, April 2020, available at: www.nrc.no/news/2020/april/review-sanction-regimes-to-facilitate-covid-19-response/.
[52] European Commission, *Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*, C (2020) 3179 final, Brussels, 11 May 2020, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200511-syria-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf.
[53] European Commission, *Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*, C (2020) 7983 final, Brussels, December 2020, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf.
[54] European Commission, above note 52, p. 9.
[55] *Ibid.*, p. 12.
[56] *Ibid.*, p. 10.
[57] US Department of the Treasury, “Publication of a Fact Sheet on the Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19”, 4 April 2020, available at: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200416.

向需要它的人们”。[58]

人道活动中对执照和克减的更多使用

在各国间就人道豁免的使用仍无共识的情况下，一些国家和地区机构已在其制裁制度中引入了执照制度（在欧盟层面被称为克减）。这些执照不像豁免那样从一开始就将人道组织排除在这些措施的范围之外，而是允许形成个案例外，有时基于人道组织提出的申请。尽管使用这些措施反映了保护人道行动免受制裁影响的努力，但越来越多地依赖它们作为实现此目的的手段已引发人道组织的批评，因为它们可被限定在特定活动、组织或资助数额上，而且申请程序可能不透明且官僚主义；耗时的答复也使它们与紧急应对和恪守原则的要求不相容。[59]

- 退出欧盟之后，英国施行了《制裁与反洗钱法案》下一项独立的制裁制度。[60]人道组织的游说使英国颁发常规执照的条款得以进入法案。[61]虽然实际颁发常规执照的程序、标准和政治意愿尚不明朗，但是英国法现在为此确实有了先前不存在的法定范畴。
- 2021 年 1 月，为回应对认定胡塞武装为恐怖组织对也门人道应对之潜在影响的广泛关切，外国资产控制办公室引入了四项范围广泛的常规执照，授权一系列不同的活动。这些活动包括“非政府组织开展，以在也门支持人道项目、民主建设、教育、非商业开发项目和环境保护”的活动。[62]该认定生效后不久即被撤销。
- 欧盟在其若干制裁制度中包含了人道组织向会员国申请克减的可能性。[63]2021 年，欧盟委员会在欧盟层面为人道组织启动了一个联络点，为在欧盟制裁下请求人道克减的实际情况提供信息和指南。[64]要判断该联络点对于人道界是不是一个有用的资源，至今仍言之尚早。

对豁免的更多使用

迄今为止，一些国家不愿将人道豁免的使用扩展到少数既存的实例之外，这些实例包括联合国安理会的索马里制裁制度和欧盟的叙利亚燃油制裁中的豁免。[65]一段时间以来，经常由于对涉及的问题缺乏认识和理解，人道工作者对豁免的倡议也进展缓慢。因为有了对反恐和制裁影响更广泛的认识，这一局面已发生改变，如今许多人道组织都在积极提倡人道豁免。[66]经常是因为人道工作者的倡议努力，一些国家已在国内层面上出台了豁免制度。

---

[58] US Department of the Treasury, “Treasury Underscores Commitment to Global Flow of Humanitarian Aid in Face of COVID-19 Pandemic”, Washington, DC, 9 April 2019, available at: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm969.
[59] 彼得·毛雷尔，《若不采取紧急行动保护冲突地区的基本服务，我们将面临大规模人道灾难》，在联合国安理会关于保护平民赖以生存设施问题的公开辩论会上的讲话，2021 年 4 月 27 日，载：https://www.icrc.org/zh/document/without-urgent-action-protect-essential-services-conflict-zones-we-face-vast-humanitarian。
[60] UK Sanctions and Anti-Money Laundering Act, c. 13, 2018, available at: www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents.
[61] Simmons & Simmons, “Overview of UK Financial Sanctions Regime Post Brexit”, February 2020, available at: https://tinyurl.com/3vkxcsnn.
[62] US Department of the Treasury, “Issuance of Counter Terrorism General Licenses and related FAQs; Counter Terrorism Designations; Venezuela-Related Designations; CAATSA – Russia-Related Designations; Yemen-Related Designations Updates”, January 2021, available at: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210119.
[63] See, for example, EU, above note 17.
[64] European Commission, “EU-Level Contact Point for Humanitarian Aid in Environments Subject to EU Sanctions”, 2021, available at: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/eu-level-contact-point-humanitarian-aid-environmentssubject-eu-sanctions_en.
[65] 联合国安理会，第 2551 号决议，2020 年 11 月 12 日；European Commission, *Commission Frequently Asked Questions on EU Restrictive Measures in Syria*, Brussels, September 2017, p. 7.
[66] See, for example, Action Against Hunger *et al.*, “Counter-Terrorism Frameworks and Safeguarding Humanitarian Space: Humanitarian Recommendations ahead of the UNGA High Level Side Event”, *Reliefweb*, 23 September 2019, available at: https://reliefweb.int/report/world/counter-terrorismframeworks-and-safeguarding-humanitarian-space-humanitarian; 红十字国际委员会，《反恐措施切不可限制公正的人道组织提供援助》，2019 年 1 月 12 日，载：https://www.icrc.org/zh/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations。

- 英国 2019 年的《反恐与边界安全法案》包含有一项对“提供有人道性质的援助”的豁免。[67]法案授权政府将英国国民和居民进入或停留在指定国家和地区的行为当作犯罪处理，除非他们可以为此提供“合理辩解”。最初，只有政府工作人员对该条款享有明确豁免，而人道工作者仍面临警方调查和十年监禁的风险。人道组织在游说中表达了对该条款会影响其员工的担忧，使该项豁免得以被引入。[68]在荷兰出台类似立法时，人道组织也为设立一项豁免而开展了游说。[69]
- 在乍得，2020 年通过的一项打击恐怖主义活动的法律包含了一个条款，称“本法任何部分不得被解释为克减国际人道法和国际人权法”；该法也包含一项人道豁免，规定“本法的适用范围不包括中立和公正的人道组织实施的纯属人道和公正性质的活动”。[70]
- 瑞士 2020 年通过的一部法律包括了支持恐怖组织的罪行，原本可能将必不可少的人道活动当作犯罪对待，例如为人道目的提供医疗护理或与非国家武装团体建立联系。人道参与方的倡议帮助确保该法列入了一项豁免，排除公正的人道参与方基于日内瓦四公约共同第 3 条实施的人道活动。[71]
- 在 2020 年法国全国人道会议上，马克龙总统宣布了司法部向所有法国检察官发布的一项新指令，忆及“人道组织特定的性质与职责，包括它们在国际人道法上受到的保护”，[72]意图避免可能的对援助工作人员之定罪处理或法律追诉。

上文概述的发展积极且急切地回应了为人道界提供保障这一日益增长的呼吁。如此多的参与方多种多样的最新倡议旨在保护恪守原则的人道行动免受反恐措施和制裁的负面影响；这种影响存在且必须加以应对，这些倡议必须被解释为对这一事实的普遍承认。然而，就处理核心问题而言，一些努力比其他举措更进一步。国内反恐立法中的人道豁免和安理会决议的保障措辞因为具有拘束力，比关于制裁合规的无拘束力指南更有分量。克减和执照不是能够保障高效和恪守原则的人道行动的适当解决方案。申请程序可能令人困惑、繁琐和耗时，从而延迟至关重要的援助提供。在某些环境中，人道组织调整其计划以避免不得不申请克减或执照导致的延迟，相应地影响了向有需求之人提供援助的质量。[73]要求人道组织从政治机构那里寻求许可以开展活动在某些环境中也可能影响对人道组织中立性、公正性和独立性的看法，从而影响到员工的安全。尽管多利益相关方对话对于形成对所涉挑战的共同理解来说是受欢迎且必要的，但是它们仅构成应对这一问题之更多工具的一部分，且就其自身而言不应被当作孤立的解决方案。同时，当综合性解决方案未得到适用时，负面影响持续影响着恪守原则的人道行动，并因此影响到人们获取他们所需援助的能力。

接受和分担风险：最有效的解决方案

根本上讲，对于本文概述的挑战，最明确的解决方案是人道豁免，将公正的人道组织的活动从制裁制度和反恐措施的范围中排除出去。人道豁免“在制裁和反恐制度中，为各种形式的恪守原则的人道行动提供了空间，允许人道参与方提供其服务而无需承担违反那些措施的风险”。[74]豁免如

[67] UK Counter-Terrorism and Border Security Act, c. 3, 2019, available at: www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents.
[68] Karen McVeigh, “MPs Pass Counter-Terror Bill Amendments to Protect Aid Workers”, *The Guardian*, 23 January 2019, available at: www.theguardian.com/global-development/2019/jan/23/mps-pass-counterterror-bill-amendments-to-protect-aid-workers.
[69] Jan Egeland, “New Dutch Terror Bill Must Not Target Aid Workers”, *EU Observer*, 14 October 2019, available at: https://euobserver.com/opinion/146230.
[70] Republic of Chad, Law No. 003/PR/2020, available at: www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Loi_terrorisme_du_Tchad_2020.pdf.
[71] Geneva Call, “An Exemption for Humanitarian Activities in the New Swiss Counter-Terrorism Law: A Much-Needed Safeguard and a Welcome Step Protecting the Humanitarian Space”, 6 October 2020, available at: www.genevacall.org/an-exemption-for-humanitarian-activities-in-the-new-swiss-counterterrorism-law-a-much-needed-safeguard-and-a-welcome-step-protecting-the-humanitarian-space/.
[72] “Conclusion by President Emmanuel Macron of the National Humanitarian Conference”, *Éylseé*, 17 December 2020, available at: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/12/17/conclusion-par-le-presidentemmanuel-macron-de-la-conference-nationale-humanitaire.
[73] Damascus-Based INGOs, *Understanding the Operational Implications of Sanctions on Syria: Insights from Damascus-Based INGO*s, June 2020.
[74] Katie King, Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis, *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council*

今得到了人道组织和一些国家的广泛接受，被当作调和各国国际人道法义务与反恐措施和制裁关于政治和安全之目标的最有效方式。至关重要的是，豁免的使用消除了捐赠方、人道组织和银行的后顾之忧，会为应对关于恪守原则的人道行动的风险规避趋势提供急需的支持。这种豁免如能认真措辞并妥善拟订，便可允许国家分担风险，并为恪守原则的人道行动提供保障而不影响反恐措施和制裁作为对外政策和安全工具的有效性。

那些反对更多使用豁免的国家往往担心创造出可能被非人道参与方滥用的漏洞。需要指出的是，迄今为止没有公开报告表明存在对索马里或叙利亚豁免的如此滥用。将豁免限制在公正的人道参与方会自然排除掉有政治或其他非人道动机的组织。

豁免也许不能为所有反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动形成的挑战提供一个一揽子解决方案。例如，发展捐赠方可能不会接受涉及公正的人道组织的人道豁免适用于它们资助的活动。要全面解决根深蒂固的银行去风险化问题，需要进一步的政策行动。

对人道组织来说，它们已做出了重要的倡议努力来限制这些措施在道德和行动方面的影响。挪威难民理事会的《恪守原则的人道行动工具包：管理反恐风险》[75]承认关于人道原则适用的风险应当构成人道风险管理要求之一部分，它概括了为加强风险管理，人道组织通过基于这些原则的方式可以采取的实际措施。共同的倡议努力越来越多地关注限制新反恐措施和制裁对人道行动的影响，并且如上文所述，取得了一些显著的成效。

然而，同捐赠方一样，人道组织也需要更坦率地承认人道应对行动所面临的风险不可能根除的事实。更开放地讨论什么是关于人道原则适用可接受的妥协、什么是有政治动机之参与方的不当影响，是对抗反恐措施和制裁对人道行动日渐增强的影响至关重要的一部分。

结论：我们该何去何从？

反恐措施和制裁对恪守原则的人道行动的消极影响是清楚明确的。这些措施直接或间接地影响了人道援助提供的许多方面，从人道组织开展行动的地点到它们帮助的人，再到它们可以运用的模式。这些措施发挥影响的手段包括限制组织为获得和维持准入而与团体建立联系的能力，施加捐赠方要求来阻碍基于需求的应对，限制使用可能受到制裁的关键性服务供应方，并使支持行动所需资金流向有需求之地变得越发困难。

这些影响显然不只是对人道组织而言的，而是也针对其他关键的利益相关方，包括捐赠方与反恐和制裁的政策制定者。从近年来这些措施制定过程中保障人道行动的种种努力来看，这一点是显而易见的。这些努力反映出，尽管各国将制裁和反恐措施用作安全和对外政策的有效工具，但许多国家同时也是主要捐赠方，目标是支持恪守原则的人道行动。这两个目的不是相互排斥的，但是当前政策缺乏一致性，意味着人道组织获得的资金正被用于支持作为捐赠方的政府的活动；而由于这些政府施行的限制，人道组织无法完全实现它们的目标。

人道组织将不可避免地继续面临人道原则适用方面的挑战。风险是提供援助所固有的；伴随着人道行动领域中零容忍、风险规避态度发生的转变，更广泛地接受这一现实将会允许更细致和开放地讨论如何尽力理解和解决这些挑战。这将从根本上帮助改善人们获取援助的能力和援助本身的质量。

Sanctions and Principled Humanitarian Action, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, April 2016, p. 8.

[75] NRC, above note 18.