

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

人道讨论：法律、政策与行动

红十字国际评论
指导人道行动的原则

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA



ICRC

**INTERNATIONAL
REVIEW**
of the Red Cross

红十字国际评论
指导人道行动的原则



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

红十字国际评论. 指导人道行动的原则 / 红十字国际委员会东亚地区代表处编译. —北京: 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1042 - 2

I. ①红… II. ①红… III. ①红十字会—工作—文集
IV. ①C913.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 151112 号

红十字国际评论
指导人道行动的原则
HONGSHIZI GUOJI PINGLUN
ZHIDAO RENDAO XINGDONG DE YUANZE

红十字国际委员会东亚
地区代表处 编译

策划编辑 李峰云
责任编辑 李峰云
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 郭艳萍
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16
印张 17.75
字数 232 千
版本 2017 年 6 月第 1 版
印次 2017 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/ 010 - 63939792

咨询电话/ 010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/ 400 - 660 - 6393

第一法律书店/ 010 - 63939781/9782 西安分公司/ 029 - 85330678 重庆分公司/ 023 - 67453036

上海分公司/ 021 - 62071639/1636 深圳分公司/ 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1042 - 2

定价: 63.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

编者按

- 3 编者按:行动中的人道精神

- 17 对中国红十字会上海分会前常务副会长马强的专访

原则经受考验

- 39 浪漫的原则和人权:还能使用人道原则吗?

斯图尔特·戈登 安东尼奥·多尼尼 著/何田田 范明舒 译

解读原则

- 83 解析人道原则:矛盾与启示

拉瑞莎·法斯特 著/许可 范明舒 译

- 109 关于原则的问题:公正和中立对于国家作为人道参与方的法律效力

库博·马察克 著/廖凡 译

应用原则

- 141 应用人道原则:红十字国际委员会的经验反思

2 红十字国际评论 指导人道行动的原则

热雷米·拉贝 帕斯卡尔·多丹 著/刘天佑 译

174 付诸行动：国家红十字会践行基本原则实证
阿梅莉亚·B.基亚兹 著/刘天佑 译

201 开展工作的工具：红十字国际委员会的法律地位、特权及豁免
埃尔斯·德比夫 著/尹文娟 译

原则与信仰

233 世俗世界里来自信仰的动力：从伊斯兰的视角看人道原则
露西·V.萨拉克 著/何白 译

报告与文件

267 备忘录：红十字国际委员会不披露保密信息的特权

编者按

编者按：行动中的人道精神

2015年9月9日，伦敦：欧洲国家正面临大型人道危机，成千上万名来自中东和非洲的人正在寻求庇护，英国红十字会认为有需要发布一篇名为《我们为什么要帮助难民和移民？》的文章。其中解释道：“当然，英国红十字会尤其有条件去帮助在英国的人……但我们的原则意味着只要我们看见需要帮助的人，我们不要求看他们的护照。我们直接伸出援助之手，给予他们尊严——这是在经历严酷的旅途前往未知地点之后所有人都希望得到的。”〔1〕

英国红十字会近期的这一案例阐明了如何应用红十字与红新月的基本原则：公正——根据最为紧迫的需求，而不是国籍或身份来提供人道援助；必要的独立——英国红十字会能够自主决定其人道行动的方向；中立——英国红十字会的决定显示了中立性，避免了在移民这一高度政治化且颇具争议的问题中选边站，同时采取了人道必要的明确立场。总之，是人道这一原则激发了英国红十字会的立场，它是人道努力存在的理由。

全世界，帮助受冲突、其他暴力局势和灾难影响之人的援助和保护项目应在一定原则的指导之下进行。这些原则将人道应对与其他形式的援助区分开来。这些原则由人道专家根据经验总结而来，为人道参与方提供了一个游刃于困难选择之间的指南针，比如在需求超过有限的资

〔1〕 Craig Burnett, “Why Do We Help Refugees and Migrants?”, British Red Cross Blog, 9 September 2015, available at: <http://blogs.redcross.org.uk/emergencies/2015/09/why-do-we-help-refugees-and-migrants/>.

源时如何决定援助先后次序,再如人道工作者的安全与接触受助者之间的矛盾。

这些原则一直受到挑战,现在也因以下现象经受着考验,如当前危机的类型、持续的时间和规模,人道参与方开展行动的政治环境,以及人道领域本身的演变。

2015年年底,正值红十字与红新月运动基本原则通过50周年以及红十字与红新月运动第32届国际大会,外加2016年年初的世界人道峰会,若干举措都在开展中,研究基本原则的当代实践以及影响,并再次重申其相关性。

本辑评论决定通过邀请本专题方面的专家和从业者就此发表文章来对这一研究和辩论做出贡献,同时也是顺应2015年全年开展的“红十字国际委员会有关指导人道行动的原则的第二轮研究与辩论”活动这一大背景,该活动举办了一系列有关原则的实质性讨论。^[2]

原则在人道行动中发挥了什么作用?人道参与方在如今的危机和紧急局势下秉持原则面临哪些主要的挑战?什么是将这些原则运用至当代一线的现实中的最佳实践?在准备本辑评论时,这些问题是我们的灵感之源。

人道精神:价值观与实用主义相遇之地

人道原则背后的价值观——诸如慈善、同情、仁慈以及对人类生命和尊严的尊重一直存在于所有社会和宗教中(基督教中的救济品;印度教、佛教、耆那教和锡克教中的布施;伊斯兰教的天课;以及犹太教中的慈善等),并且渗入生活的各个领域。例如,在医德中很重要的一条原则是应根据需求且不加歧视地提供医疗服务。^[3]

[2] 活动录音, available at: www.icrc.org/en/cycle-principles。

[3] 例如,见《世界医学会日内瓦宣言》:“我将不容许年龄、疾病或残疾、信仰、民族、性别、国籍、政见、人种、性取向、社会地位或其他因素的考虑介于我的职责和我的病人之间。” Available at: www.wma.net/en/30publications/10policies/g1/。

人道领域通常采用了人道、公正、独立和中立这四个被共称为人道原则的原则来与“运动的基本原则”区分开来。^{〔4〕} 联合国大会也通过并认可其为联合国系统内国际人道行动的主要指导原则。^{〔5〕} 本辑评论中,“指导人道行动的原则”这一短语既指“基本原则”也表示人道原则。^{〔6〕}

作为人道行动的指导理念,这些原则强调生命的价值,旨在在危险和紧急局势中保护民众。在其当代的成典形式^{〔7〕}中,这些原则来源于多个方面的交集:人本主义、慈善、针对多种人道需求组织有效的系统性应对的实际需要。它们来自一线实践以及一个多世纪以来现代人道行动发展的经验总结。虽然其中几条显见于现代人道行动先锋的思想中,但它们实际的形成经历了几十年。50年前,在维也纳举办的第20届红十字与红新月运动国际大会正式通过了七项基本原则。让·皮克泰

〔4〕 “基本原则”还包括统一、普遍和志愿服务,让·皮克泰认为它们是“有机”原则,因为它们具有机构性特征。“这些是应用标准,关乎该机构的结构和运营,主要在执行某些具体任务时发挥作用。这几个原则的影响力不如其他几个原则深远”。Jean Pictet, “The Fundamental Principles of the Red Cross; Commentary”, *International Review of the Red Cross*, No. 210, May-June 1979, p. 136, available at: http://principlesinpractice.org/uploads/Library/Documents/RedCrossandRedCrescent/irrc_may-jun-1979.pdf.

〔5〕 见联合国大会第46/182号决议,1991年12月19日,其中写道:“必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助。”在2004年2月5日联合国大会第58/114号决议中,独立也被认作是一个指导提供人道主义援助的原则。

〔6〕 定期有人提议在已有原则的基础上添加一些可能的新原则,包括近几年提出的问责原则、受助者参与、“不伤害”原则,以及救援工作需要可持续性。See, for example, the *Sphere Project* (www.sphereproject.org) and the *Humanitarian Accountability Partnership* (<http://fr.hapinternational.org/>); and see UNICEF, *Core Commitments for Children in Humanitarian Action*, New York, 2010, p. 8, available at: www.unicef.org/lac/CCCs_EN_070110.pdf.

〔7〕 包括《国际红十字与红新月运动章程》, available at: www.icrc.org/chi/resources/documents/misc/statutes-movement-220506.htm; 1994年《国际红十字与红新月运动和非政府组织灾害救济行为守则》, available at: www.icrc.org/chi/resources/documents/publication/p1067.htm; 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; *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, available at: www.spherehandbook.org; and the *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*, available at: www.corehumanitarianstandard.org. 这些仅仅是原则编纂成典的几个例子。

(Jean Pictet)撰写的《基本原则评注》^[8]仍是这些原则最为权威的解释来源。

“基本原则”不仅定义了人道努力(人道、公正)的目的和存在理由,也具体说明了提供援助和保护的参与方应具备哪些特征(中立、独立、志愿、统一和普遍)。例如,中立并不意味着采取被动和防御的姿态;而是需要不断地努力获取信任,并被所有人所接受,以便能够接触到有需求的人。它是“行动着的中立”,是达到目的的手段。另外,这些原则不提供一个综合且规范的世界观。就此而言,这些指导人道行动的原则不形成一个意识形态(如相关词汇“人道主义”有时似乎暗示的那样)。地方以及国际参与方都可以应用这些原则。将这些原则结合起来使用旨在为人道参与方的具体行动提供务实性和目的性的指导,而不是教条性的指导。

近几年,英国红十字会开展了一系列案例研究来展示“基本原则”的实践相关性,包括在之前一辑评论^[9]中出版的关于黎巴嫩的案例。阿梅莉亚·基亚兹(Amelia Kyazze)在本辑评论中讨论了这一研究的成果。她使用了来自9个不同国家红会的证据来说明“运动的基本原则”如何应用在当今不同的环境中。

红十字国际委员会——通常被看作严格遵守“基本原则”的纯粹派——决定对自己这方面的实践进行评估。2013—2014年,该组织就以下几个方面开展了内部研究:原则在不同环境中的应用、应用原则时的挑战,以及原则影响行动决策的方式。热雷米·拉贝(Jérémy Labbé)和帕斯卡尔·多丹(Pascal Daudin)在本辑《评论》中分享了这次研究的主要成果。^[10]

[8] J. Pictet, above note 4.

[9] See Sorchia O' Callaghan and Leslie Leach, “The Relevance of Fundamental Principles to Operations: Learning from Lebanon”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 95, No. 890, 2013, p. 302.

[10] 关于 ICRC 的基本原则实践, see also Fiona Terry, “The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: Reasserting the Neutrality of Humanitarian Action”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, 2011.

原则是否能够经受当今武装冲突的考验?

人道参与方应用人道原则是一项持续的挑战,且并非总能确保所需的可及性、安全和能力来极大改变有需求者的生活。武装冲突所导致的激进化使这些原则承受最为严峻的考验。同时,正是在武装冲突局势中严格遵守这些原则意义最为重大,因为它可以为帮助那些急需救命援助之人创造所需的非政治且中立的空间。应对自然或技术灾难通常不会给人道参与方制造同样的政治压力。

对医务人员、人道工作者和志愿者的直接攻击是最为极端且最严重的挑战,但这也仅仅是人道参与方在日常工作中害怕和应对的诸多挑战之一。武装冲突各方将人道援助工具化,以谋求政治目标、换取一些政治利益,而根据国际人道法的规定,这些人道援助是他们对其民众无可商榷的应尽义务。当国家把参与人道援助作为“获取民心”的策略的一部分时,这可能导致在当地社区以及武装反对团体的认知中将政治议程和人道使命混为一谈,这会非常危险。最终,这可能导致战斗更加激烈、受害者增加,想要接触身处危难之人的人道参与方面临更多阻碍。同样,如果与武装反对团体的人道接触被视为犯罪行为,这也会减少开展中立和独立的人道行动所需的空間。

本辑评论的相关文章分析了在冲突和其他暴力局势中,国家和非国家武装团体能够为中立、独立和公正的人道行动造成的一系列压力。库博·马察克(Kubo Mačák)讨论了人道行动的公正原则和中立原则是否具有法律拘束力这一关键问题,重点讨论“国家作为人道参与方”。

人道原则在一个多元化且割裂的世界中是否可以具有普遍性?

现代人道努力基于两项共识:苦难没有国界;所有人在困境之中都应获得最少量的帮助。让·皮克泰曾写道:“虽然人与人不同,但人性在

哪里都是一样的,而人类的苦难是最为广泛的,在这一方面所有人都同样脆弱和敏感”。^[11] 如前所述,慈善、帮助和保护背后的价值观在所有文化中都根深蒂固。尽管如此,纵观历史,这些原则的普遍性却一直在经受挑战。

这些原则经常被认为是表达了西方的价值观,可能会作为一种后殖民统治的新型表现形式对地方文化或宗教造成潜在的攻击或统治,损害受援国的主权。人道机构源于 19 世纪的西方,而 19 世纪正是西方统治和扩张的时期,因此可以解释上述观点。虽然地方慈善机构在各地已久,但系统性组织国际救济行动明显源于一个特定的地点和时期。如今大部分大型人道组织仍有很强的欧美元素。因此,人道原则很容易被与其他政治或经济议程混为一谈。西方国家在历史上以及当今仍被继续指责为在宣传民主和人权的同时寻求政治和经济利益。国际人道行动中的新兴力量可能同样也会面临类似的质疑。^[12]

在世界各地人道组织成长和发展的背景下,评论想要为不同观点提供空间,包括展示那些基于信仰的人道参与方的观点。露西·v. 萨拉克 (Lucy v. Salek) 挑战了救援和发展主流概念中她描述为“纯粹世俗主义”的范式。她援引了对“伊斯兰国际救援组织”的研究,以伊斯兰沙里亚客体学框架为例,说明基于信仰的方法可以为人道行动提供基础,使其不仅对伊斯兰社会而且对当代人道原则都具有相关性。

评论采访了上海红十字会前常务副会长马强,以便更好地了解中国对基本原则的看法。中国的灾难应对组织越来越多地参与国际危机,此

[11] 关于 ICRC 的基本原则实践, see also Fiona Terry, “The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: Reasserting the Neutrality of Humanitarian Action”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, 2011, p. 134.

[12] See, for example, Andrea Binder, “The Shape and Sustainability of Turkey’s Booming Humanitarian Assistance”, *International Development Policy*, Vol. 5, No. 2, 2014, available at: <http://poldev.revues.org/1741>; David Shinn, *Turkey’s Engagement in Sub-Saharan Africa: Shifting Alliances and Strategic Diversification*, research paper, Chatham House, 2015, available at: www.chathamhouse.org/publication/turkeys-engagement-sub-saharan-africa-shifting-alliances-and-strategic-diversification.

时这一对话尤为重要。中国是世界受灾最多的国家之一,它们在本土应对灾难的广泛经验也可以在全球适用。最近,中国也与其他国家开展了双边合作,但中国政府是否会选择参与并支持非政府参与方,或者更具体地说,独立的人道参与方?

如今,人道行动仍经常在捐赠方和受助方之间制造内在不平等关系。援助会制造紧张局势,尤其是当援助提供方采取专断的态度,或在给予援助时滥用其权力和地位,进而违背了自己使命的本质。解析人道原则的真正意义也是避免此类危险偏移的一种方法,它澄清了对尊严的尊重应是援助唯一真正的动力。然而,虽然人道是最为不受批判的,而且可能是最为普遍接受的人道原则,但它也并非没有受到争议。拉瑞莎·法斯特(Larissa Fast)在她本辑的文章中对(让·皮克泰称为的^[13])这个“本质原则”进行了定义,揭示了其内在的矛盾,并及时呼吁通过一系列切实可行的措施将其付诸行动中。

在当前极端主义的大环境中,对人道原则普遍性质的争辩可能以武装极端组织或民兵盗匪彻底拒绝人道基本原则的形式表现出来。劫为人质以及对人道工作者直接的攻击导致人道参与方无法在中东、萨赫勒地区和中非的大片地区开展工作。这是一个悲伤的事实,但这丝毫不能说明宗教信仰或政治和意识形态原因本身与指导人道行动的原则之间不相容。事实上宗教领袖曾公开驳斥了此类行为。^[14]

这些挑战不仅不会使人道原则失去权威性,而且实际上还会加强遵守这些原则的需要。尽管如此,对原则的普遍性和价值的质疑建议迫切需要基于信仰的参与方和世俗的参与方之间、不同文化之间、宗教和国家实践之间就人道概念的各种理解重新开启对话。

[13] J. Pictet, above note 4, p. 135.

[14] 2014年,不同学派的伊斯兰学者在致“伊斯兰国”首领的一封公开信中强调了人的一些基本宗旨也是伊斯兰教的一部分,例如,伊斯兰教禁止杀害“传教士、大使、外交官;因此也禁止杀害记者和人道工作者”。Available at: www.letttertobaghdadi.com.

这些原则是否会在全球变革议程中消失？

近几年,关于原则当代相关性的新问题来源于人道领域并行的成长与多样化,以及对人道行动国际团体在质与量方面越来越广泛的期待。

虽然人道原则在整个人道领域获得了广泛的接受与共识,但提出这些原则的参与方并非同一类人,他们对原则的解释可能大有不同。虽然运动的组成部分均需遵守基本原则,但其他组织可以在自己的行动中选择使用其他指导原则,或用完全不同的方式解释人道四原则。

有人声称自己按照原则行事,但事实上可能无法或者不愿意这样做。例如,当一个组织的主要动机是基于政治、民族或宗教原因与特定团体保持一致,则另一方就可能有理认为该组织与敌人一伍。以此类推,所有人道参与方都有可能被怀疑,如果他们声称遵守原则却没有在行动中体现出来。

热雷米·拉贝与帕斯卡尔·多丹在他们本辑的文章^[15]中分析写道:“这些原则实施难度极大的原因之一正是它们已经取得了成功。当今,有越来越多的机构对这些原则的阐释存在相互冲突。人道界的野心也日益膨胀,不仅想要应对危机带来的影响,还想要解决危机产生的根源。”因此,人道参与方也被引导去参与国际社会更广泛的变革议程。联合国制定的综合方法已经从传统维和发展成为全球变革计划,结合了治安、稳定策略、法治建设、实施发展项目和提供人道援助。许多人道组织与这一更广泛的议程保持一致。这种对冲突的综合应对,将政治、社会、经济和人道目标结合在一起,在捐赠方政策中有所延续和体现(如“全政府方法”^[16])。有人认为这种方法带来了一套完全不同的道德目标和

[15] See Jérémie Labbé and Pascal Daudin, “Applying the Humanitarian Principles: Reflecting on the Experience of the International Committee of the Red Cross”, in this issue of the *Review*.

[16] See, for instance, “Organization for Economic Cooperation and Development”, *Whole of Government Approaches to Fragile States*, DAC Guidelines and Reference Series, 2006, available at: www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/37826256.pdf.

方法论,远超出人道伦理,这种观点十分具有说服力。^[17] 这种情况在“问责和绩效主动学习网络”(ALNAP)2012年关于“人道系统”状况的报告中被认为是有问题的。其中写道:

研究凸显了当前人道资金正力不从心地扩展至应对工作边缘的活动领域,一方面包括准备工作、降低灾难风险和增强韧性的活动;另一方面包括早期恢复、基础设施重建,以及在国家无法提供基础服务时无限期地提供此类服务。^[18]

安东尼奥·多尼尼(Antonio Donini)和斯图尔特·戈登(Stuart Gordon)在他们的文章中表达了对他们称为“新人道主义”(相对于遵守原则的传统的组织所开展的人道援助而言)的总体批判。他们的结论是,如今最有机会接触有需求者的方法仍是遵守传统人道原则。红十字国际委员会彼得·毛雷尔的观点与此结论相呼应,他强调:“我们的经验表明:在一些最有争议的地区紧急接触弱势群体取决于我们是否有能力将人道目标与其他变革目标——无论是经济、政治、社会或人权相关的变革目标区分开来。”^[19]

虽然国际参与方和行动方式的多元化具有明显的好处,但人道参与方之间也可以讨论人道行动议程的宽泛化,以及在两极化的危机中维持开展有原则的人道行动而不受其他议程影响的能力这两个议题,并且可以与红十字与红新月运动第32届国际大会以及2016年世界人道峰会的与会国进行讨论。

[17] Hugo Slim and Miriam Bradley, “Principled Humanitarian Action and Ethical Tensions in Multi-Mandate Organizations in Armed Conflict”, *World Vision*, March 2013, available at: www.alnap.org/resource/9794.

[18] ALNAP, *The State of the Humanitarian System*, 2012 edition, Overseas Development Institute, London, 2012, p. 85.

[19] 彼得·毛雷尔,《人道外交与有原则的人道行动》,2014年10月2日发表于日内瓦和平楼的演讲,载 <http://www.icrc.org/zh/document/webcast-peter-maurer-humanitarian-diplomacy-and-principled-humanitarian-action>。该演讲在本辑《红十字国际评论》中也有转载。

人道工作者是否可以既“专业”又“有原则”？

如上所述,原则的发展实际上是红十字与红新月人道工作者长期经验的“结晶”。从这种意义上讲,它的确为这一领域的专业化做出了贡献。然而捐赠方和人道组织通常将专业化理解为采用商业领域的专业标准,或是运用行政管理来取代过去给人造成的“业余主义”的印象。无国界医生组织的法布里斯·魏斯曼(Fabrice Weissman)在描绘人道领域状况时表示:“我认为主要问题之一是官僚化现象:越来越多的资源被用于组织的管理,这不利于其完成社会使命。”^[20]

虽然人道组织需要不断努力进步,并提高效率来为有需求者提供服务,但对他们的绩效考核并不一定使用私营部门同样的标准。企业使用的绩效专业标准(在当前关于提供人道援助“性价比”的讨论中又重新浮出水面)可能无法捕捉苦难的人性层面,以及对苦难的人道应对。支持和恢复人的尊严并不是一个流程的机械性结果,对原则的恪守需要——并且也能够被考虑在内。对原则的遵守可能是一个真正专业的人道领域最为真实的标志。在未来,当人道援助有可能被外包给私营企业,进而导致援助可能被认为私有化时,应将这一点牢记于心。

如果在慈善业余主义和慈善外包两者之外寻求第三条道路,那么人道原则很有可能指向正确的方向——因此,人们对发展良好的人道领导力兴趣日增,在这里人道原则可以作为决策和行动的一个重要灵感来源。人道参与方同样需要维持其对包括志愿者在内的年轻、有动力的专业人士的吸引力。这里同样对原则的遵守可以化作强大的力量来驱动热情的新员工,并作为人道工作者的凝聚力。

为了完成对人道原则实践的概述,本辑评论还发表了所谓“杜南主

[20] ICRC 翻译,法语原文为:L'un des principaux enjeux est, à mon sens, le phénomène de la bureaucratisation; de plus en plus de ressources sont consacrées à la gestion de l'appareil au détriment de la mission sociale. See “Etat des lieux du secteur humanitaire: Entretien avec Fabrice Weissman”, *La Revue Internationale et Stratégique*, Vol. 2, No. 98, 2015, pp. 70 – 71.