

# 新技术和新政策： 红十字国际委员会 关于离散家庭问题 工作方法的演变

奥利维耶·杜波斯、凯瑟琳·马修、  
西沃恩·斯帕克斯·麦克纳马拉\*著 / 宋爱玲\*\*译

.....

## 摘要

人道行动领域远非一成不变的。红十字国际委员会 (ICRC) 多年来不断发展，应对不断变化的需求和形势。在过去几十年里，人道参与方、长期的复杂争端以及对人道行动产生深远影响的新科技迅速增多。ICRC不断迎接挑战，适应千变万化的环境。该组织通过重建家庭联系和支持失踪者家人而对离散家庭提供支持的核心工作，使人们得以深入了解ICRC应对挑战的方式以及仍需做出改进的领域。

**关键词：**离散；家庭；失踪；科技；众包；多学科；整体；法医学

\* 奥利维耶·杜波斯 (Olivier Dubois)，ICRC中央寻人局和保护部门副主任；凯瑟琳·马歇尔 (Katharine Marshall)，ICRC重建家庭联系和失踪人员部门实习生；西沃恩·斯帕克斯·麦克纳马拉 (Siobhan Sparkes McNamara)，ICRC重建家庭联系和失踪人员部门实习生。本文以个人身份写作，并不必然代表ICRC的观点。

\*\* 中国科学院大学外语系2012级英语翻译硕士研究生。

帮助因人道危机而离散的家人重建联系是国际红十字与红新月运动（下文简称“运动”）的中心任务。运动创始人亨利·杜南在其撰写的《索尔费里诺回忆录》<sup>1</sup>中记述了他帮助垂死士兵克劳迪亚斯·马聚埃传口信给父母的故事。从那时起，运动发展构建了由各国红会和ICRC各地区代表处组成的全球家庭联系网络，受ICRC常设机构中央寻人局<sup>2</sup>的领导和协调。重建家庭联系、查明失踪者下落是运动工作的重要组成部分。

然而，过去150年间，开展这些工作的局势发生了巨大的变化，尤其是在过去20年里，变化更为显著。在参与方日益增多的人道舞台上，ICRC已经从世界首屈一指的国际人道组织变为了众多人道参与方之一。大量联合国机构、非政府组织和政府部门纷纷参与到人道工作领域中。<sup>3</sup>另外，随着长期危机常态化，财产和安全之间的内在联系得到了更好的认同，人道救援和长远发展之间的联系变得日益密切。<sup>4</sup>与此同时，信息和科技高速发展，从根本上改变了人们交流和分享数据的方式。许多新兴人道参与方带来专业技术并推广新工具，不断寻找新方式将之应用到人道领域。

在变化的形势中，ICRC越来越多地受到挑战：如何在一个成员众多、发展迅速的环境中找准自身定位；并确定如何最有效地协调其他参与方，共同为受助者提供所需支持。这类挑战在ICRC应对因人道危机而离散之家庭的需求时体现得尤为明显。

本文将剖析ICRC如何调整开展重建和保持家庭联系工作所用的工具；目的是在这些工具比旧工具能更好地满足人道需要之时，设法充分运用科技进步的优势。本文也展现了在公众越来越多认识到人道救援和发展紧密相联而且人道

1 亨利·杜南：《索尔费里诺回忆录》，ICRC，日内瓦，1986年（首版为1862年），第66页。

2 有关家庭联系网络和中央寻人局（CTA）作用的更多信息可浏览家庭联系网站：[familylinks.icrc.org](http://familylinks.icrc.org)；另见《重建家庭联系战略》，ICRC，日内瓦，2009年，网站：[http://www.icrc.org/chi/assets/files/other/icrc\\_006\\_0967.pdf](http://www.icrc.org/chi/assets/files/other/icrc_006_0967.pdf)。CTA也与ICRC的寻人办公室进行协调，并按国际人道法规定，帮助各国政府建立并管理国家信息局。见《1949年8月12日关于战俘待遇的日内瓦公约》（第三公约），75 UNTS 135（1950年10月21日生效），第122条；《1949年8月12日关于战士保护平民的日内瓦公约》（第四公约），75 UNTS 287（1950年10月21日生效），第136条；除特别指出外，所有网站访问的最后时间均为2013年10月。

3 Abby Stoddard, 'Humanitarian NGOs: Challenges and Trends', in Joanna Macrae and Adele Harmer (eds.), *Humanitarian Policy Group Report: Humanitarian Action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*, Overseas Development Institute, London, 2003, p. 25, available at: [www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf).

4 James Darcy, *The MDGs and the humanitarian-development divide*, Overseas Development Institute, London, 2008, page 2, available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2582.pdf>.

救援能够为有效、可持续性发展打下基础的背景下，ICRC如何调整其政策和工作方式。<sup>5</sup> 在ICRC与那些不可能重建联系或无法查明失踪者下落的家庭打交道过程中，这点体现得尤为明显。在这个领域，工作规划基于以下认识而得以拓展：即家庭的需要不止是直接冲突后的支助，解决这些更长远的问题有助于为形成一个更加稳定、和平的社区打下基础。本文得出的结论是，为适应新情况并得以发展，ICRC未来需要将重点继续放在其传统工作优势上，但也要探索与其他参与方的合作途径，从而查漏补缺，发展最有效的技术，将ICRC的直接人道救援与长期应对和发展举措衔接起来。

## 重建家庭联系工具和技术

“我传递过近50万封红十字通信。但那是在格鲁吉亚/阿布哈兹冲突之后不久的格鲁吉亚。家人们没有办法与留在分界线另一端的亲人沟通。每周两次，我都会盼着红十字通信的到来，那真是太棒了。现在的中央寻人局是什么样的机构？当多数人都有电话、能够上网、置身社交网络之中时，我们能为人们做些什么呢？一切都发生了变化。”<sup>6</sup>

从红十字通信到视频通话，ICRC自成立之初便一直致力于在冲突或自然灾害中帮助人们与亲人取得联系。在危难时期，帮助家人取得联系的服务弥足珍贵，可以稳定和安抚那些正在经历巨大创伤之人的情绪。ICRC致力于防止家庭离散，而当家庭离散不可避免时，则尽力重建联系，并尽可能使家人重聚，这些都是减轻痛苦的重要方式。从长远来看，这对社会重现安定局面也非常重要。因此，重建家庭联系一直是ICRC工作的中心。

过去几十年来，随着新科技的问世，通信技术也发生了巨大变化。这必然改变了ICRC提供重建家庭联系服务的途径。ICRC现在使用三种关键工具重建家庭联系：红十字通信、电话和重建家庭联系网站。<sup>7</sup> 这三种方式界定了通讯历史

5 Julie Steets, *Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance*, Global Public Policy Institute, June 2011, available at [http://www.gppi.net/publications/reports/donor\\_strategies\\_linking\\_humanitarian\\_and\\_development\\_assistance/](http://www.gppi.net/publications/reports/donor_strategies_linking_humanitarian_and_development_assistance/) (last visited 10 October 2013).

6 Quote from ICRC staff member (1996-present), interviewed 25 October 2012.

7 See: <http://familylinks.icrc.org>.

上三个清晰步骤，表明ICRC已采取不同方式切实参与到重建家庭联系的工作中并发挥自身作用。第一种方式限制“旧工具”在某些环境下的使用；第二种方式引进“新”工具；第三种方式在越来越多的数字“竞争者”中打造新的在线生产力。科技正日益提供更多新途径接触需要帮助的人，于是有人质疑ICRC是否能尽可能有效利用这些新技术和工具。最后，这部分得出的结论是，虽然对ICRC而言尽可能地采用新工具十分重要，但某些时候最有效的方式或许并不是致力于发展内部能力，而是与其他已经掌握技术专长的参与方发展合作关系。

## 红十字通信

正如我们今天所知，红十字通信的诞生可以追溯到ICRC在20世纪初创立的一系列机构，其中历史最悠久的是为应对1870年普法战争而成立的“伤兵救护国际委员会”信息局。<sup>8</sup>该机构设于中立城市巴塞尔，致力于整理战俘名单，提供给交战双方，从而帮助战俘送达家书。几年之后，巴尔干地区也出现类似的尝试，1912年ICRC组织了贝尔格莱德国际寻人局，致力于帮助家庭向被关押亲人寄送包裹。在第一次世界大战期间，ICRC按照1907年《海牙公约》的规定创立了国际战俘局。在战争接近尾声的时候，该机构已处理了700万条记录，包括递送信件和包裹以及处理寻人请求。<sup>9</sup>

随后，ICRC在第二次世界大战期间创立了战俘中央事务所（下文简称“中央战俘局”）。中央战俘局创立目的是接收并记录交战国战俘资料，并用这些信息回复那些希望了解亲人近况的战俘家属的询问。该机构也负责传递信件、消息、照片和其他文件。截至1946年末，“该机构收到并转寄给战俘和被拘禁平民共计2000多万份信件和卡片”。<sup>10</sup>

为应对巨大的工作量，战俘局引进了几种标准化通信形式——电报、快递邮件及平信。<sup>11</sup>前两种只向战俘和被拘禁平民提供，而第三种适用于与亲人离

8 *L'Agence Centrale de Recherches du CICR: un peu d'histoire*, ICRC, 1990, available at: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzh6f.htm>.

9 *Ibid.*

10 Gradimir Djurović, *The Central Tracing Agency of the International Committee of the Red Cross*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1986, p. 121.

11 *Ibid.*, p. 122. To see an example of a civilian message (form 61), see annex 8, p. 272.

散的平民。电报虽然在理论上是最有效的通讯方式，但是由于战俘很少获准发电报，因此它的用途很有限。相比之下，快递邮件对于他们来说效率更高。超过三个月没有收到亲人消息的战俘可以使用这种通信形式。这种信息被印在有ICRC信头的航空信纸上，并用最快的方式转寄到收信人手中。在可以提供这种服务的国家中，相比平信，审查员会优先处理这类信件。最后，平信是内容为25个单词的信件，那些希望与居住在敌占区的亲人联系的平民可以采用这种通信形式。各国红会分发并收集该种信件，之后将其汇总到中央寻人局。若由于收信人住址变动导致通信不能送达，各国红会将会调查该人下落。<sup>12</sup>

虽然版式有些变化，现在的红十字通信仍采用简单标准形式，用来记录寄信人和收信人的基本信息，并留有地方写下私人信息。红十字通信为手写，并通过国家邮政和快递服务在ICRC各办事处和/或各国红会之间传递，这和以前基本没有太大变化。问题是，红十字通信如今有什么用？在当今的科技时代，一个基于邮寄信件的系统能带来多大价值呢？

第一种情况是拘留。虽然从2003年以来，红十字通信总数减少，但是分发给被拘留人员的红十字通信数量并未以同样速度下降；从2003年以来，这类邮件所占比例还从原来的10%左右增加到15%。这表明，至少在一些拘留所里，红十字通信仍然是人们选择传递亲人消息的方式。现在的情况仍然是，对于ICRC探望过的一些被拘留人员而言，他们与家人之间的交流并不便利，原因是缺乏交谈话题或者拘留当局不愿给予配合。在这种情况下，红十字通信或许是被拘留人员与外部世界交流的唯一途径。另外，对于拘留当局而言，红十字通信比起电话更有优势。比如红十字通信是公开的信件，可以接受审查。因此，当被拘留者与拘留当局之间的信任感非常薄弱时，红十字通信可能是比电话更受欢迎的传递家人信息方式。

即使拘留当局允许其他选择存在，被拘留者家属接触其他交流形式的机会也很有限，因此红十字通信仍然有其用武之地。例如，ICRC在2004年的报告中指出，塞拉利昂“虽然允许被拘留人员接受家人探望，也可以与亲友通电话，他们仍然非常需要红十字通信，尤其是对住在内地或偏远地区的人员而言特别重要”。<sup>13</sup>实际上，红十字通信的介质（纸质）是常被那些长期扣押或单独监禁

12 G. Djurović, above note 10, p. 122-124.

13 *Annual Report 2004*, ICRC, Geneva, 2005, p. 96, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2004.htm>



图1：1943年，二战期间中央寻人局处理的红十字通信。@ ICRC photo library

人员称赞的一点。被扣押人员可以在监禁期间反复阅读红十字通信，获释时往往会带着收到的所有红十字通信回家。一位曾被关押在关塔那摩的人这样说：

“另一个我永远不会忘记的事情就是我第一次收到红十字通信……看到家人的笔迹还有我孩子画的画。泪水从我的眼中滑落。我不敢相信手里真的握着他们的来信。即使这些信件大部分接受过拘留当局审查，有时审查过于严格，我只能看清几行字，但它们仍然令我宽慰，总能照亮我的生活。”<sup>14</sup>

14 ‘Former Guantanamo inmate Sami Elhaj explains why ICRC visits were important to him’, ICRC, 2009, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/guantanamo-interview-250809.htm> (last visited 10 October 2013); see also Sami El-Haj, ‘A Guantanamo detainee’s perspective’, in this issue of the Review.



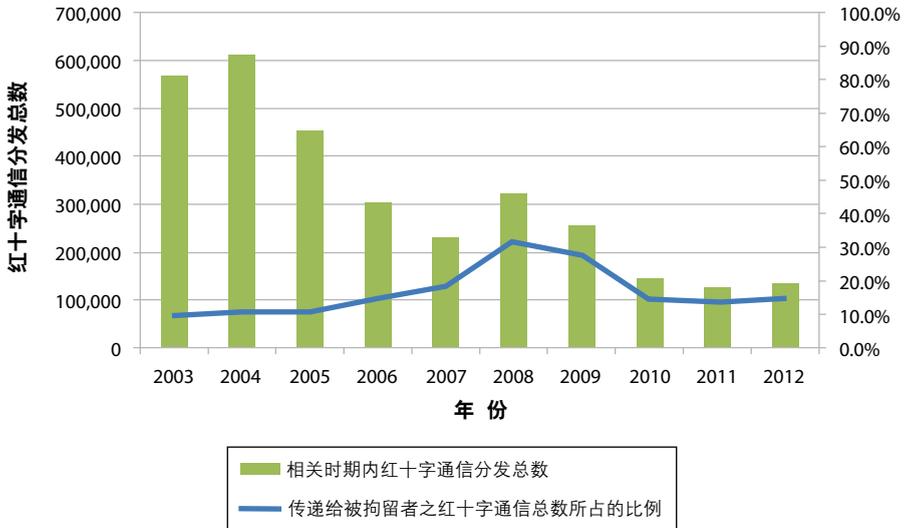
图2：2005年，一位寻找儿子的亚美尼亚父亲在填写红十字通信。© ICRC/Boris Heger

另一种情况是，在缺乏通讯基础设施的地区，红十字通信仍然非常管用。刚果民主共和国就是一个范例。国际电信联盟收集的数据表明，在2011年，刚果民主共和国使用因特网的人口比例低于2%。<sup>15</sup>同时，万国邮政联盟的数据表明，在2011年，能够享受到邮政服务的人口比例低于1%。<sup>16</sup>数据也说明，虽然近年来手机持有量急剧上升，使用手机的人口比例仍相对较低，只有28%。<sup>17</sup>与此同时，虽然刚果民主共和国国内收集到的红十字通信数量有所下降，但是这

15 Available at: [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals\\_Internet\\_2000-2012.xls](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls) (last visited 11 October 2013)

16 Universal Postal Union, Postal Statistics Database. Query tool available at: [http://pls.upu.int/pls/ap/ssp\\_report.main?p\\_language=AN&p\\_choice=BROWSE](http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE) (last visited 11 October 2013). See items 1.2 “Population (millions)” and 3.5 “Average number of inhabitants served by a permanent office” for Democratic Republic of the Congo, 2011.

17 Available at: [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Mobile\\_cellular\\_2000-2012.xls](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Mobile_cellular_2000-2012.xls).



图表1：2003-2012年间红十字通信的分发总数。还显示了2003-2012年间传递给被拘留者之红十字通信的比例。数据来源：ICRC保护数据。

种下降速度远低于全球水平，<sup>18</sup> 红十字通信总数仍然很多。这种对比表明，至少目前，纸质的红十字通信仍在填补通讯空白。

在一些情况下，红十字通信以电子方式进行传递，这样既保留了旧有形式又作出了相应调整来运用新科技。这就使信件能够更快送达，在某些情况下成本会更低。然而，根据“最后一英里”理论，或许不是在耗时的长距离传递，而是在由最近的ICRC和国家红会办事处送到终点的情况下红十字通信仍然管用。例如上面讨论过的红十字通信，送信地址往往是很难送达的偏远村庄。因此，若完全转化为电子信件，效率不会有明显提高，因为这种转变会使支出增加。基于红十字通信相关数据表明的发展趋势，可以预见的是，随着电信通讯基础设施在全世界的应用以及科技的发展，数据可以在线下收集，之后自动同步，但是在这些情况下，纸质红十字通信仍然是很有用的工具。

18 从2008年以来，在刚果民主共和国收集到的红十字通信数量减少了8%，与此同时，全球减少了58%。来源：ICRC保护数据，记录在Prot5数据库中。

## 红十字通信之外

人道机构越来越多地使用新科技来助己一臂之力，随着网络、手机的迅猛增长以及数字时代相关创新的出现，一系列新工具开始发挥作用。这些工具带来了新契机，能更高效地为受助者提供帮助。这在重建家庭联系方面表现得尤为明显，因为这些服务为亲人提供最基础的沟通，通讯工具急剧变化，因此重建家庭联系的最有效途径也在发生变化。<sup>19</sup>

回到ICRC的数据上来。在红十字通信数量达到历史最低点时，电话的使用量急剧上升，从2008年到2012年，<sup>20</sup>用于重建家庭联系的电话总数从3958增长到210096个。电话的广泛使用，毫无疑问是ICRC向前迈进的一步，虽然很久之前就该如何了。

近年来，ICRC承认电话是应对人道危机的手段之一，在2011年表现得非常明显。那时ICRC在利比亚开设代表处来应对不断升级的暴力行径，大规模流离失所以及通讯设施的大范围损毁。虽然基础设施匮乏，但数据显示电信通讯的作用得到了发挥和认可，在应对危机过程中，ICRC收集并送达的红十字通信只有一封。相反，甚至“在那些电信通讯网络无法发挥作用的地区，一段时间以来，在利比亚东西部之间和受冲突破坏的城市里，利比亚人和外国人（包括被拘留人员）都在必要时通过卫星电话与亲人取得联系。”<sup>21</sup>同年，ICRC单在利比亚就安装了23400部家庭电话。<sup>22</sup>

使用电话作为重建家庭联系的手段并不仅限于单个的紧急事件。图表2表明，这一方式已经迅速在全球许多情况中得以应用。在越来越多的情况下，电话在ICRC开展重建家庭联系工作的地方得以运用，从2008年以来，这样的国家已经从7个增加到27个。<sup>23</sup>

对于那些被拘留的受助者而言，2008年采用了另外一种方式，这在以上图表中也得以体现，即语音信息。通过科技实现亲人之间的即时通讯会遇到两种障碍：审查制度和缺乏联系。而这些信息的使用是对这两种障碍的一种务实应

19 《重建家庭联系战略》，前注2，第22页。

20 ICRC保护数据库，记录在Prot5数据库中。

21 Annual Report 2011, ICRC, Geneva, 2012, p. 138, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> (last visited 4 February 2013).

22 *Ibid.*

23 ICRC保护数据库，记录在Prot5数据库中。

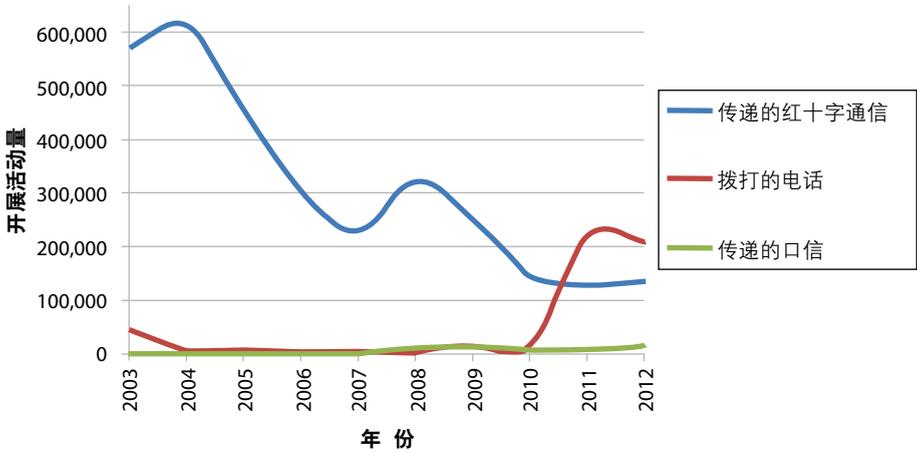


图2: 2003-2012年间分发红十字通信、打出电话及传递口信总数。信息来源：ICRC保护数据库，记录在Prot5数据库中。

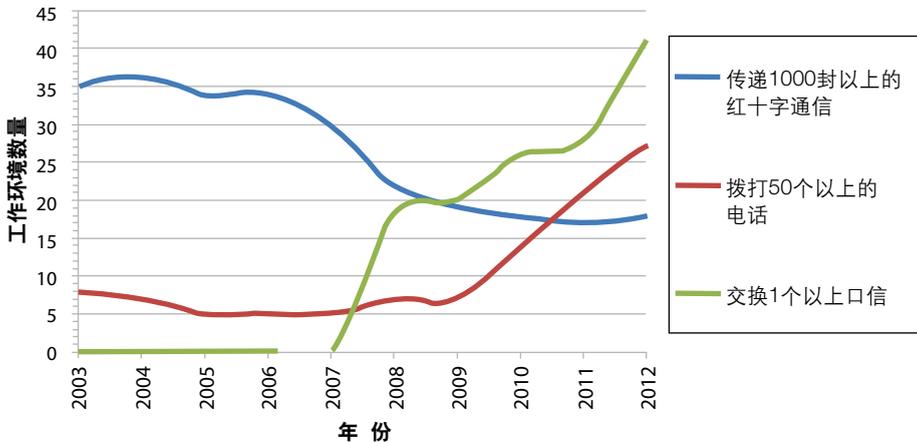


图3: 世界各地分发红十字通信、拨打电话以及传递口信的情况。信息来源：ICRC保护数据库，记录在Prot5数据库中。

对方案。这些短信息是由ICRC的代表们帮助被扣押人员录下，在必要时由拘留当局进行审查，之后通过电话播放给被关押者家人听，而并非通过人工送达。在使用时，这种新途径允许被扣押人员享受电话带来的优势（速度、效率等），同时也会使拘留当局对被关押人员保持信任。在一些情况中，口头问候模式同样用于非关押情境中。比如，在埃塞俄比亚一些没有电话网络覆盖的难民营



图3: ICRC坎大哈办事处, 人们通过视频通话与被关押在关塔那摩的亲人交流。© ICRC/K. Holt.

中, ICRC录下简短消息并将其带到该国首都, 在那里可以通过电话将短信息传送给难民的家人。<sup>24</sup>

在为数不多的情况下, 受助者也有机会接触到视频通话。关塔那摩和巴格拉姆拘留所就是两个非常有名的例子:

“从2008年1月到2013年3月期间, 巴格拉姆空军基地帕尔旺拘留所里的人能够与亲人通过视频通话系统进行交流。美国当局与ICRC合作创建了视频链接, 确保被扣押人员能够看到亲人并与他们交谈, 每次20分钟。被扣押人员获准每3到4个月进行一次视频通话。截止到2012年末, 该机构共进行了14000多次视频通话。”<sup>25</sup>

24 关于ICRC在埃塞俄比亚为难民提供电话服务的介绍, see Annual Report 2012, ICRC, Geneva, 2013, p. 135, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/annual-report/index.jsp> (last visited 14 October 2013), and *Restoring Family Links in Ethiopia*, ICRC, 2013, available at <http://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Ethiopia.aspx?from=Ethiopia&to=0>.

25 'Persons detained by the US in relation to armed conflict and counter-terrorism – the role of the ICRC', ICRC, 2013, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/united-states-detention.htm> (last visited 10 October 2013).

引起关注的是，监狱管教人员试图用视频通话代替家人探访或减少探访次数，他们认为这样既安全又相对便宜。<sup>26</sup> ICRC一线工作人员应清楚这一挑战，并确保家人探访仍是被扣押人员的一种选择，这种意识是十分重要的。与电话相比，视频通话不仅仅是ICRC广泛应用的一种途径。

从更宽泛的意义上看国际红十字与红新月运动，则会发现有少数记载的例子表明国家红会已经采用了视频通话方式。以大韩民国为例，韩国红十字会为南北朝鲜因朝鲜战争而离散的家庭组织“视频会议”。<sup>27</sup>

目前来说，电话是在紧急情况之后迅速重建家庭联系的一种显而易见的选择。然而，尤其是在因拘留或其他原因而导致离散时间延长的情况下，这种对视频通话的需求就会很强。视频通话能提供更多的亲密感和更高水平的交流，既有言语又有非言语交流。被居留者家人可以亲眼看到亲人的身体状况，听到亲人的声音，这都是极大的安慰。在家庭重聚之前，失散儿童可以与父母或看护人取得联系，父母可以看到孩子的变化，或许与刚开始的时候相比不那么惊恐慌了。基于以上所有的优势，ICRC作出努力，尽可能全面地提供这些服务，这是非常重要的。ICRC可以在这个领域内进一步改善其服务，因为有些人或许认为ICRC在这方面工作滞后。这是一种为受益人提供所需帮助的途径，在长期离散情况下尤为重要。

## 运动重建家庭联系战略 (2008-2018) 和新科技：合作机遇

随着因特网在20世纪80年代的出现以及之后的广泛使用，再加上手机以及收集和使用通过移动科技传送信息的新工具和新途径的增多，都为改变人道工作方法提供了许多新机遇。这些新通讯技术对以通讯为核心的工作影响深远。

ICRC很早就开始使用因特网开展重建家庭联系工作，早在1996年就启动一个专门网站应对前南斯拉夫冲突。当时，该网站简单列出了失踪人员名单，并表示如果发现亲人名字出现在名单上，家人可以与ICRC取得联系。在尼泊尔、安哥拉和索马里冲突以及2003年伊拉克战争<sup>28</sup>期间，也在网上公布过类似临时名

---

26 See Susan D. Philips, *Video Visits for Children Whose Parents Are Incarcerated: In Whose Best Interest?*, The Sentencing Project, Washington D.C., 2012, p. 3.

27 See reference to 'live video meetings' on the Korean Red Cross website, available at: [http://www.redcross.or.kr/eng/eng\\_activity/activity\\_interkorean.do](http://www.redcross.or.kr/eng/eng_activity/activity_interkorean.do)

28 For online lists of missing see the RFL website, available at: <http://familylinks.icrc.org/en/Pages/online-tracing.aspx>

单。早期，该网站进行过很多次升级，包括1999年时增加的“自注册”功能，使受助者能够为失踪亲人登记或为自己注册报“平安”。然而，我们并未保持住早期的发展态势，到2000年年中，该网站已经相当落后了。

在2008年，ICRC和红十字会与红新月会国际联合会、各国红会进行合作，为运动起草了一份新的重建家庭联系战略（下文简称“战略”）。在一次关于外部环境的讨论中，该战略强调指出影响重建家庭联系工作的包括科技在内的一系列外部力量：

重建家庭联系的工作在日新月异的环境中进行，运动必须不断进行调整从而适应这种变化的环境。武装冲突和其他暴力行为的变化本质、自然和人为灾难的增多、大规模人口迁徙和被遗忘的社会案例，以及新科技的出现都影响着该运动进行重建家庭联系的大环境。

战略也阐述了与科技应用相关的目标，强调增强重建家庭联系能力和表现将会增强“工作能力，更有效地评估、调整和整合科技。”<sup>29</sup> 值得注意的是，该战略也认识到与其他参与方以及在运动内部进行更加密切合作的重要性，并强调在各国红会之间开展能力建设的必要。<sup>30</sup> 这种合作需求在做出调整和应用新科技方面尤其明显，因为这个领域中较大的、开办很久的机构（比如ICRC）并没有能力跟上发展速度或应用这些新科技。

该战略认识到“合作公司（尤其是软件公司）正在备受瞩目的自然和人为灾难中越来越多地参与重建家庭联系行动或者在这方面给予帮助”。战略要求ICRC“到2012年之前，评估与私营公司合作的可行性，从而按照运动标准进一步发展技术工具并提供支持材料”。<sup>31</sup> 在其他参与方将重点集中于科技方面（如软件公司致力于开发最高效的工具）之时，ICRC已经准备好提出一些重要问题，这些问题是围绕以最高效、最安全的方式利用工具与受助者取得联系而展开的。

29 《重建家庭联系战略》，见注释2，第24页。

30 《重建家庭联系战略》，见注释2，第23-24页。

31 同上。见第22页和第28页。

## 在线人道应对在行动：2010年海地地震

2010年1月，海地遭遇了一场毁灭性的地震灾害。国际社会迅速做出回应，提供紧急援助，并开展搜索和救援任务。海地地震是特大规模危机之一，在整个应对过程中，依托移动科技开发的新工具得到大规模使用。和传统的危机应对系统一样，人道应急人员开始使用众包和危机信息平台来推进工作。众包可以被定义为“通过向一大群人，尤其是在线社团而非传统雇员或供应商请求捐赠而获得需要的服务、想法或内容。”<sup>32</sup> 危机信息图包含已知地理信息，从而确定特殊需求发源地和集中区域，大体上对新出现的需求有所了解。信息可以通过短信获得或者从社交媒体平台（如推特和脸谱网）获得。<sup>33</sup>

在海地，这个模型被广泛用于与人道参与方沟通关于受助者需求方面的问题。一组非政府机构致力于确保信息安全并传递信息，这种信息和一个免费电话号码相关，受助者可向该号码发送短信说明紧急需求，<sup>34</sup> 包括请求寻找离散家庭成员等。这种信息可以根据需要，为一些人道机构所用。

同样，谷歌推出了“谷歌寻人”，<sup>35</sup> 这是一种开放式网络应用程序，使个人能够为自己和/或在某场危机中失散的亲人登记信息。这与ICRC在其重建家庭联系网站上公布的名单类似，但是规模更大。“谷歌寻人”将来自其他机构网站和名单中的数据汇集起来，并将这些信息与个人输入的数据进行汇总。自从海地地震以来，众包人道应对的数量和种类如雨后春笋般迅速增长，从使用者数量层面来看，它对灾难的应对是很成功的。比如在2011年日本毁灭性地震发生1小时之后，日本“谷歌寻人”网站即可使用。截至2011年3月，该网站有大约25万次的使用记录。<sup>36</sup>

对于家庭离散，这些类型的工具使人道参与方能快速就失踪人员的情况与相关家人进行沟通。因为时间在定位失踪人员方面经常是关键因素，快速告知

32 See 'crowdsourcing', on *Merriam Webster*, available at: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/crowdsourcing>.

33 Jessica Heinzelman and Carol Waters, *Crowdsourcing Crisis Information in Disaster-Affected Haiti*, United States Institute of Peace, October 2010, available at: <http://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR252%20-%20Crowdsourcing%20Crisis%20Information%20in%20Disaster-Affected%20Haiti.pdf>.

34 Patrick Meier and Rob Munro, *The Unprecedented Role of SMS in Disaster Response: Learning from Haiti*, *SAIS Review*, Volume 30, Number 2, Summer-Fall 2010, pp. 92-93.

35 See 'Google Person Finder' at: <http://google.org/personfinder/global/home.html>.

36 David Goldman, 'Google gives "20%" to Japan crisis', in CNN, 17 March 2011, available at: [http://money.cnn.com/2011/03/17/technology/google\\_person\\_finder\\_japan/index.htm?hpt=T2](http://money.cnn.com/2011/03/17/technology/google_person_finder_japan/index.htm?hpt=T2) (last visited 1 February 2013).

离散状况是非常有益的。另外，这些工具可以使受助者更容易接触到ICRC，因为他们不需要费力去ICRC或各国红会办公室，只需通过手机就进行交流。然而，众包模式引起了一些问题，一直是人道领域辩论的主题并与ICRC的工作有着特殊相关性。

第一个问题就是安全和数据保护。<sup>37</sup> 众包模式会对受助者信息做出假设，比如他们明白在一个公开论坛里分享信息可能引发的后果及潜在风险。换句话说，假设受助者不分享可能使自己身陷险境的信息，那么就没有必要限制正在被分享的信息。<sup>38</sup> 这些假设立即对ICRC的“典型”受助者带来一些问题，尤其是孩子和那些居住在冲突地区的人们。ICRC努力通过两种途径对这个问题做出回应：一种是通过新的重建家庭联系网站，另一种是制定了新的《保护工作专业标准》。下面会对这两方面有所讨论。

另一个问题是就应对行为展开的：众包数据所提供信息的类型和质量能够加强或改善人道应对行动吗？一名人道参与者这样表述：

“假设我有足够多的员工……他们核查每一份请求。现在怎么办？数据库中有大约3000个独立‘事件’，其中大部分对发信人细节信息提及很少或干脆没有提。请求中包含多少人，其中有多少妇女、儿童和老年人？他们具体的医疗需求有哪些？他们现在的具体位置？这都是援助机构需要了解的重要信息，但是这些信息却都没有……”<sup>39</sup>

另外，讨论认为或许只有一小部分人会通过这些途径交流信息，因此，在更广的层面上，这些类型的报告不能被看作有代表性的需求，也不能形成大规

---

37 对寻找失踪人员网站所面临的数据保护挑战的分析见：Joel R. Reidenberg, Robert Gellman, Jamela Debelak, Adam Elewa, and Nancy Liu, *Privacy and Missing Persons After Natural Disasters*, Center on Law and Information Policy at Fordham Law School and Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC and New York, 2013.

38 见，例如，谷歌寻人网站的常见问题页面：‘Q5. Who has access to the Google Person Finder data? All data entered into Google Person Finder is available to the public and searchable and accessible by anyone. Google does not review or verify the accuracy of the data.’, ‘Google Person Finder’, available at: <http://support.google.com/personfinder/?hl=en#1628135> (last visited 14 September 2012).

39 Paul Currión, ‘If All You Have is a Hammer – How Useful is Humanitarian Crowdsourcing?’, in *mobileactive.org*, available at: <http://www.crowdsourcing.org/document/if-all-you-have-is-a-hammer---how-useful-is-humanitarian-crowdsourcing/3533>

模行动的基础。最后，许多人道组织表达了对通过众包收集数据的真实性和准确性的担忧，尤其是来自于脸谱网和推特的数据。<sup>40</sup>

尽管确保信息准确性的最佳方式以及使用危机地图的最有效的方式仍然是由较大的人道组织决定的，<sup>41</sup> 但就重建家庭联系工作而言，还需要个人报告。能够迅速地与受益人取得联系、接到关于失踪人员的个人报告对于重建家庭联系工作都是非常有益的。ICRC可以利用这些报告，并结合其一线工作人员的工作和见闻来准确评估重建家庭联系的需要并对其做出应对。作为对ICRC传统收集信息方法的补充，科技是非常有价值的。因此，在这个领域，ICRC可以与其他组织合作，研发科技并努力将科技首先应用在重建家庭联系工作上，从而能够在更宽泛的活动中对其潜在用途和益处有更多的认识。

### 向前发展：新的重建家庭联系网站

ICRC在2012年推出全新的重建家庭联系网站。该网站有两个主要组成部分。第一部分是对在世界各地开展的运动所提供的关于重建家庭联系服务的国家信息逐个汇总，包括各国红会办公室在每个国家的详细联系方式。这对将受助者与该服务的独特之处（科技背后的人类）相联系是非常重要的。每个网页描述了一种由真实员工和志愿者提供的服务，他们承诺对收到的问询做出应对。

网站的第二个组成部分是应急机能。因为与其他网站相比，这种功能的推出可以应对具体危机，使人们能够为自己和失散亲人注册。该网站的主要与众不同之处在于，提交的数据可以经过若干次核查和管理。每个注册用户都会创建一个账户，这就意味着他们可以轻易、快速地修改或删除自己的账号。他们还可以选择哪些信息是可以公开的，而哪些是只可以由ICRC查看的。最终，ICRC可以基于对情况的认识决定应该显示哪些信息。这就意味着在特定情况下，如果公开受助者居住地或种族可能会为他们带来安全方面的隐患，那么ICRC可以选择不公开这方面的信息。这就为受助者提供了一种比“谷歌寻人”更高级别的保护，但是这也意味着信息不能很快被获取。

40 Andrea H. Tapia, Kartikeya Bajpai, Bernard J. Jansen and John Yen, *Seeking the Trustworthy Tweet: Can Microblogged Data Fit the Information Needs of Disaster Response and Humanitarian Relief Organizations*, Proceedings of the 8th International ISCRAM Conference – Lisbon, Portugal, May 2011, p. 3, available at <http://www.iscramlive.org/ISCRAM2011/proceedings/papers/161.pdf>.

41 Patrick Meier, 'New information technologies and their impact on the humanitarian sector', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 884, 2011, p. 1245.

当然，就像任何互联网资源一样，重建家庭联系的网站必须在实践中检验成功与否，当ICRC面临重大灾难时，真正的挑战就出现了。然而，该网站一定程度上可以被形容为ICRC在运用科技重建家庭联系方面迈出的一大步。ICRC并不与其他参与方竞争，而是发挥自身优势：为保护受助者作出的应对行动和承诺。这种承诺是通过发布《保护工作专业标准》修订版<sup>42</sup>而做出的，超越了重建家庭联系的范畴。这是从事保护工作的人道参与方和人权参与方的一套最低标准。2013修订版增加了专门讲述风险和优势的特定部分，它们讲述新科技和新方法论带来的从远方收集信息的风险与优势。<sup>43</sup>在与危机定位社区合作过程中，形成了这部分的内容。<sup>44</sup>充满朝气的“科技志愿者”和有着150年历史的机构的这场对话得到了认同。<sup>45</sup>既然ICRC已经公开将自身定位，如果它可以维持这个受科技驱动的世界的创新速度并保持在其中的参与度，那么这将会非常令人关注。

## 日益增加的多学科工作方式

在暂时无法重建家庭联系时，ICRC会努力查明失踪人员下落，并越来越多地向失踪者家人提供帮助。ICRC寻找失踪人员的工作<sup>46</sup>历来由几个核心行动构成。首先，对国际人道法则的宣传，这要求国家应致力于防止人员失踪；其次是双边干预，冲突各方遵照国际人道法<sup>47</sup>在人员失散后进行搜寻并提供信息。其他核心行动包括探访被拘留者、重建家庭联系服务以及收集和处埋寻人请求。<sup>48</sup>如果这些还不能查清失踪者下落，ICRC能够为失踪者家人提供的帮助也不多了。

42 *Professional Standards for Protection Work*, ICRC, Geneva, 2nd edition, 2013, 113 p.

43 同上，第81-83页。

44 See 'Crisis Mappers – The humanitarian technology network', available at: [www.crisismappers.net](http://www.crisismappers.net).

45 See 'Data Protection Protocols for Crisis Mapping', on Patrick Meier's blog, *iRevolution*, 11 April 2013, available at: <http://irevolution.net/2013/04/11/data-protection-for-crisis-mapping/>; *World Disasters report 2013, Focus on Technology and The Future of Humanitarian Action*, IFRC, Geneva, 2013, pp. 146 and 185.

46 ICRC这样定义失踪人员：“失踪人员指的是那些家人不掌握其消息和/或根据可靠信息，因武装冲突或者国内暴力而被报告下落不明的人员。家人和亲人必须从各自最广泛的意义上理解，考虑到文化环境，包括家庭成员和亲密朋友。失踪人员和他们的家人是武装冲突或国内暴力的直接受害人。因此，他们是ICRC的部分委托人。” *The Missing and their Families: ICRC Internal Operational Guidelines*, ICRC, Geneva, 2004, p. 22. 见后续公开发表的出版物：*Missing Persons: A Handbook for Parliamentarians*, Handbook for Parliamentarians No. 17, 2009, p. 9, available at: [www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_002\\_1117.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_1117.pdf).

47 见《关于战时保护平民的日内瓦公约》第26条；《1949年8月12日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》第34条；《习惯国际人道法》规则117。查明失踪人员的下落。

48 Marco Sassòli and Marie-Louise Tougas, 'The ICRC and the Missing', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 848, 2002, pp. 733-736.

然而，鉴于更深了解失踪人员问题的持久影响以及对日益严峻问题的认识，ICRC过去20年来一直在重新评估和拓展它在这一领域的服务。重建家庭联系等工作一直受到该领域参与方激增以及新科技发展的影响，并且也反映出新出现的重点在于长期参与该领域的工作。前南斯拉夫武装冲突是近代人道工作历史上的重要时刻，从那时起ICRC的工作就不断演变，成为重新评估系统如何启动、如何持续多年的典范。

## 前南斯拉夫武装冲突

20世纪90年代在前南斯拉夫发生的冲突令人宽慰的一点是：人道援助（和干预）领域已经发生了变化。最初西方各国刻意与冲突保持距离，之后当斯雷布雷尼察屠杀事件曝光之后，西方势力被迫进行干预。<sup>49</sup>随着国际社会对该地区的关注，许多援助机构参与其中，从联合国（从一开始就介入其中）到数量众多的非政府组织以及其他人道参与等。其他人道参与方在该地区的救援和发展工作所需资金到位时就到达了现场参与救援。据报道，根据《马歇尔计划》，波斯尼亚和黑塞哥维那（简称“波黑”）收到的外国援助已经超过了之前的任何欧洲国家。这次援助的影响也成为了许多辩论和研究的主题。<sup>50</sup>

对于该局势的离散家庭和失踪人员，ICRC首先将重心放在释放和转移因冲突而被拘留者的谈判工作上，之后将关注点转移到为仍有亲人下落不明的家庭提供亲人信息。<sup>51</sup>为此，ICRC提议建立追查因波黑领土冲突而失踪之人下落的工作组（以下称为“工作组”），这是由冲突双方在1996年建立用来交换失踪人员信息的机制。<sup>52</sup>通过主持工作组会议，ICRC与失踪人员家庭保持着密切联系，使工作人员能够掌握更多一手资料，对这些家庭面临的复杂挑战<sup>53</sup>有进一步

49 Jon Western and Joshua S. Goldstein, 'Humanitarian Intervention Comes of Age: Lessons from Somalia to Libya', in *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 6, 2011, pp. 51-52.

50 Lana Pasic, 'Bosnia's Vast Foreign Financial Assistance Re-examined: Statistics and Results', in *Balkananalysis.com*, 21 June 2011, available at: <http://www.balkananalysis.com/bosnia/2011/06/21/bosnia%E2%80%99s-vast-foreign-financial-assistance-re-examined-statistics-and-results/> (last visited 13 October 2013); see also Peter Uvin, 'The Influence of Aid in Violent Conflict Situations', OECD Development Assistance Committee, Informal Task Force on Conflict, Peace, and Development Cooperation, 1999, available at [http://www4.carleton.ca/cifp/docs/archive/synth\\_fin.pdf](http://www4.carleton.ca/cifp/docs/archive/synth_fin.pdf).

51 Christophe Girod, 'Bosnia and Herzegovina: tracing missing persons', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 32, No. 312, 1996, pp. 390-391.

52 同上，第389页。

53 关于所面临挑战的更多信息，见Nick Danziger, *Missing Lives*, ICRC & Dewi Lewis, 2010. 这本书讲述了15个独立的家庭故事，这些家庭的亲人在克罗地亚冲突、波斯尼亚冲突和科索沃冲突中失踪：'In limbo they were unable to grieve, to claim inheritance, to sell property, or – most poignantly – to hold a funeral.' Extracts available at <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p978-1-904587-87-3.htm>.

了解。ICRC意识到波黑对新出现的法医鉴定技术需求增加。受害者呼吁挖掘整个区域的乱坟岗，<sup>54</sup> ICRC开始认识到发展法医鉴定技术为这种情况提供便利并给出建议的重要性。

随着时间的推移，ICRC开始提供附加服务为其在前南斯拉夫寻找失踪人员的工作予以临时支持，包括实施早期心理支持项目，帮助起草相关法律，并（在之后）探讨如何为新的法医鉴定技术提供支持。<sup>55</sup> 在这次冲突中，ICRC服务的进展反映出其内部日益认同这样一个观点：失踪人员的问题需要的不仅仅是传统服务。ICRC在前南斯拉夫共和国的经历最终起到催化作用，促进该组织更加广泛地评估自身在寻找失踪人员方面的作用。ICRC采取方案，不仅查明失踪者下落，还长期（比如以《失踪人员法》的形式保护失踪者家人并对其予以照顾）关注失踪者家人情况。这表明在不同的情况下，这些努力需要进一步达成一致，并借助更专业的知识和规划对其进行评估和实施。<sup>56</sup>

## 2003年失踪人员和新兴服务会议

秉承这个目标，ICRC在2002年推出一个项目，通过审查现有方法并就常见的行动惯例达成一致，从而更好地解决失踪者和家人的困境。第一步，与许多专家和机构合作举行一系列研讨会和研究，这为该项目提供了很多建议。第二步，ICRC组织政府和非政府专家共同参加国际会议，分享并讨论这些研究结果。<sup>57</sup> 该会议于2003年2月召开，名为“失踪人员：解决因武装冲突或国内暴力而人员下落不明的问题以帮助失踪人员的家人”。这次会议通过的意见和建议将重点放在查明失踪人员下落、继续努力防止人员失踪工作的必要性上，同时认识到几个较新的帮助领域的重要性，其中包括法医鉴定服务（死亡认定和遗骸鉴定）、对失踪人员家庭的支持（心理支持以及法律、经济或行政援助形式）。<sup>58</sup>

54 同上，第390-391页。

55 'Bosnia and Herzegovina: 10 years on, thousands still missing', ICRC, 2005, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/bihmissingfactsmay2005.htm> (last visited 4 February 2013).

56 例如，柯德纳 (Cordner) 和麦凯维 (McKelvie) 提出了将应对失踪人员问题的法医鉴定行为标准化的必要性，'Developing standards in international forensic work to identify missing persons', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 848, December 2002, pp. 867-884.

57 Morris Tidball-Binz, 'Forensic Investigations Into the Missing: Recommendations and Operational best Practices' in *Forensic Anthropology and Medicine: Complementary Sciences from Recovery to Cause of Death*, Totowa, 2006, pp. 387-388.

58 'The Missing: Action to resolve the problem of people unaccounted for as a result of armed conflict or internal violence and to assist their families', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 85 No. 849, March 2003, pp. 188-193.

这些重点新领域甚至对ICRC采取的在冲突后以发展为导向寻找失踪人员的方法进行了长期观察。担忧主要存在于以下方面：政府和武装团体是否能够在国际人道法的指引下履行各自在寻找失踪人员方面的义务，使失踪者家人能够挺过难关，渡过充满不确定性的艰难时期，并得到帮助。

2003年的会议表明ICRC对失踪人员相关文件的承诺，并认可文件对ICRC一系列不同行动和服务作出的提供援助的要求。在失踪人员问题上，所说的跨学科或者整体方案的提议是一个重大进步，这不仅是就ICRC在这方面的的工作而言，对其整体而言亦是如此。这份承诺意味着，法医鉴定服务连同其他服务一起，被纳入了ICRC援助部门的工作日程。

## 2003年以来取得的进展

从2003年会议以来，ICRC已经在不同程度上采纳了各种建议。保护领域的员工对工作不断投入并承担相应责任，还与法律部以及经济安全、卫生、法医鉴定等其他部门进行合作，新政策和行动已经在一系列与失踪人员相关的问题上取得了进展。这些进展包括起草和宣传关于失踪人员的示范法，创建ICRC法医鉴定服务，<sup>59</sup>并出版如何通过“陪伴”模式帮助家庭的指南。下文还会详细提及。这些新举措都表明，ICRC在尽力将施行可持续变化策略与关注一贯擅长领域相结合。

### 立法支持

ICRC参与波黑领土冲突失踪人员调查工作组机制，为制定失踪人员适用的法律铺平道路。由来自政府当局、ICRC和国际失踪人员委员会 (ICMP) 的代表们组成的工作组起草了这部法律。该法“制定了一些规定，包括家人的知情权、失踪人员的法律地位、对失踪人员家庭的经济支持以及对违反规定的处罚条款”，2004年得到波黑国会通过。<sup>60</sup>

2007年，基于这一经验，ICRC公布了关于失踪人员的示范法，将其作为“协助国家和政府当局颁布法律，处理、防止和解决失踪人员问题”的工具。<sup>61</sup>

59 *Strategy of the ICRC Forensic Services and Plan of Action 2009-2014*, ICRC, Geneva, 2010, p. 3.

60 ICRC, Newsletter on *Missing Persons on the territory of former Yugoslavia*, April 2008, available at: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/missing-newsletter-0408.pdf>.

61 *Guiding Principles/Model Law on the Missing*, ICRC, Geneva, 2009, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/model-law-missing-300908.htm>.

同时它也是一系列解决失踪人员相关问题的机制的指导方针。<sup>62</sup> 这些机制的制定不仅反映出ICRC传统意义上对国际人道法的宣传；也为冲突后重现社会法制和稳定做出贡献。

### ICRC的法医鉴定服务和经济安全项目

ICRC法医鉴定部门在2003年创建，之后它在法医学和人道行动领域迅速成为备受瞩目的机构。在2011年，ICRC由于“对应用法医学发展和推广做出的贡献”<sup>63</sup>而获得国际法医学年会颁发的特别奖。2009年修订的《机构法医鉴定策略》强调长期目标的重要性，诸如在ICRC内部和各国红会进行能力建设以及认可ICRC在该领域推广最佳实践和设定标准的附加价值等。<sup>64</sup> 如今在灾难中，ICRC法医鉴定部门沿着人口迁移沿线地区“为当地政府和法医从业者提供搜寻、发掘、分析、鉴定及管理大量不明身份遗骸方面的服务、支持和培训”，<sup>65</sup> 帮助失踪人员下落。

在这个领域的工作中，ICRC通过创建生前信息和死后信息数据库（以下简称“数据库”）充分地利用科技。查明失踪人员下落的一个关键就是把从亲人那里采集到的信息以及失踪人员随身物品上获得的信息（生前数据）与从不明身份遗骸、遗骸发现地点收集的信息（死后数据）进行比较。ICRC认识到科技在这个过程中可能会起到的重要作用，也看到了制定专门工具的必要性：“众多参与方之间大量数据的标准化、集中化以及不受拘束的交换都对发挥数据管理战略的效力非常关键，电子工具可以极大地促进细致高效的数据管理分析过程的发展”。<sup>66</sup> 因此，在2008年，该组织推出了一个电子数据管理工具“生前

62 Reference is made to the guidelines on mechanisms in the *Annual Report 2011*, above note 21, p. 56.

63 'ICRC receives award for contributions to humanitarian forensic sciences', ICRC press release, 14 September 2011, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2011/forensics-news-2011-09-14.htm>

64 *Strategy of the ICRC Forensic Services and Plan of Action 2009-2014*, above note 59, pp. 3-4. 而《法医鉴定策略》是ICRC的一份内部文件，被*Annual Report 2011*, above note 21. 引用。另外，ICRC早期的法庭服务在《*The Missing: ICRC Progress Report*》中也有类似的描述：‘The core activities of the ICRC forensic experts include: needs assessments and operational support for ICRC field activities related to human remains and forensic science; development and dissemination of ICRC guidelines; training and networking with forensic experts and institutions worldwide.’ ICRC, *The Missing: ICRC Progress Report*, ICRC, Geneva, 2006, p. 14. 该书于2006年发表，其讲述的重点在于培训、网络化以及对指导方针的宣传，这些都与如今对能力建设和良好惯例的宣传的关注相一致。

65 'Forensic Science and Humanitarian Action', ICRC website, available at: <http://www.icrc.org/eng/what-we-do/forensic/overview-forensic.htm> (last accessed 12 October 2013)

66 ICRC, *The Ante-Mortem/Post-Mortem Database, An information management application for missing persons/forensic data*, ICRC, Geneva, 2012, p. 2, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/ante-mortem-post-mortem-database-report.htm>.

信息与死后信息数据库”。这种工具适用于许多情况，由ICRC向第三方免费提供。它成功地应用于一系列用户，包括“法医学机构、政府部门……非政府组织和其他机构”。<sup>67</sup>由国家第三方设计这种工具再次表明了可持续解决方案的制度驱动力以及与该领域其他机构合作来向受助者提供更优质服务的决心。

### ICRC的陪伴项目

强调可持续性、认同长期影响的重要性以及承认与其他参与方共同参与的重要性，这些在ICRC的新陪伴项目中是显而易见的。长期以来，该项目试图增强地方机构的能力，从而帮助失踪者家人。这种支持可以将重心放在心理支持上，以咨询和群体形式进行，也可以帮助失踪者家人在亲人失踪后处理一些必要的法律或行政事务（比如从法律角度宣布某人失踪，从而使家庭成员有资格接受政府可能给予的任何救济金或资助）。

2013年，ICRC推出了《陪伴失踪人员家人》手册，目标读者是“所有个人或群体”，即各种协会、国家红十字会和红新月协会、政府参与方、非政府组织、国际组织、ICRC代表等，目的是陪伴……那些有亲人失踪的家庭。”<sup>68</sup>因此这本手册的目标读者群是相当广的，ICRC希望不仅通过增强内部能力来支持失踪者家人，而且要通过加强外部参与因素来达到这个目的，这样ICRC可以创建一个可持续性的支持网络，即使在结束特定情况下的任务之后仍然可以继续存在。

其中大部分举措超越了直接人道救援的严格范畴，但是它们借鉴了ICRC在该类工作上的历史经验和专业知识。例如，由于ICRC作为国际人道法的捍卫者和推广者而名声在外，它的独特定位就是为失踪人员相关问题提供法律解决方案。它不仅掌握这些法律问题涉及的专门知识，也有讨论其他法律问题的途径。而这些渠道则得益于它与政府就国际人道法问题进行的频繁公开对话。

类似的，红十字会国际委员会附加值的很大一部分来自于它与受助者的密切接触。ICRC经常有机会接触有需要的人们，而其他人道援助机构则没有这种机会。因此ICRC能很好地评估受助者的需要并做出相应的应对措施。正如陪伴项目的经济安全倡议一样，那些旨在为受助者赋权并对他们进行帮助的项目，承认ICRC既有优势，又存在局限。ICRC与其他任何人道参与方一样，只能够在

67 同上，第2页。

68 *Accompanying the Families of Missing Persons: A Practical Handbook*, ICRC, Geneva, 2013, p. 12.

特定情况下保持一定时期的活跃性，有限的资源意味着它有时只能帮助为数不多的受助者而无法顾及所有需要帮助的人。通过在社区成员和组织中建立一个合作与支持体系，ICRC能够将它的积极影响最大化。这种模式也会影响到其他一些ICRC工作取得进展的地区。

## 尚存的挑战

正当这些规划项目和新政策的前景一片大好之时，实施过程中也出现了挑战和困难。ICRC的工作面临转型，有关其工作的参与度和有效性的内部问题使其在2003年采取行动。此时失踪人员成为ICRC的工作重点，ICRC开始贯彻2003年会议规划的各个部分。然而，进展和挑战始终并存。前进的努力经常是日积月累的，最后一份进展报告于2006年公布，详细地描述了ICRC围绕这个问题展开的工作。ICRC的规模、新工作任务带来的复杂问题以及ICRC与其他参与方在最近交流中提出的问题，形成了一系列严峻的挑战，必须予以应对才能取得进展。

正如以上所讨论的，ICRC在法医学领域有效地使用了科技来改善人道应对行为。然而，不管科技是否能在有关失踪人员家庭的工作的其他领域中得到更好的运用，问题都始终存在。例如，我们或许可以就目前公布在重建家庭联系网站上的失踪人员名单采取更多的行动。其中一种选择就是（与失踪人员家人商讨）使用这些名单开始设计在线悼念仪式。ICRC可以帮助个别家庭成员分享他们的故事、回忆，甚至是失踪亲人的照片，从而与其他有亲人失踪的家庭产生共鸣。这类的简单论坛可以用于悼念亲人的离去，<sup>69</sup>可以在悲痛之时帮助这些家人，并且关注他们所面临的困难。

另一个选择就是使名单更加动态化，这样家庭成员可以获知查明亲人下落方面的任何进展动态，比如在亲人失踪区域进行遗体发掘工作进展等。国际失踪人员委员会已经为所有注册家庭设立了一个在线互动问询中心：

“对于那些向政府部门和已经向国际失踪人员委员会提交用于DNA检测的解剖样本的法庭专家而言，解剖样本问询使他们能够追踪经手的案件。发掘现场问询使用户能搜集到关于某些特定发掘现场DNA检测的基本情况。”<sup>70</sup>

69 例如，见“经历项目”，这是一个专门分享经历的网站，人们可以在线与和自己有过类似经历的人聊天。话题可包括“我有一位亲人自杀了”等，网址：<http://www.experienceproject.com/groups/Lost-A-Loved-One-To-Suicide/117382>。

70 ICMP Online Inquiry Center, available at: <http://www.ic-mp.org/fdmsweb/index.php?w=intro&l=en>。

在取得这样的进展同时，ICRC需要慎重考量如何定位自身，包括如何在 不违背自身原则的同时进行合作，如何通过创建新工具减少人道应对行动方面的 分歧，从而增加其附加值。

妨碍取得快速、统一进展的就是机构本身的规模。ICRC在全球各种局势下 设有80多个代表处，经历了150年的风风雨雨，但是变化并非一夜发生。内部协 调是一个挑战。ICRC正实施举措，收集并分享最佳实践和吸取的教训，<sup>71</sup>但是 流程尚未完全简化确定。变化步伐可能会因机构内外对新服务的抵制而进一步 被限制。这些新服务可能会被认为超越了ICRC在人道救援和保护方面传统工作 的范畴。

如今ICRC内部和外部正面临如下问题：该组织冲突后局势中维持行动多久 合适？ICRC的存在何时不再有附加值？ICRC如何实现资源最佳配置从而为一些 长期项目提供资金？这些都是需要认真考虑的问题，解决方案尚不明晰。

从传统上来说，在特定局势中，ICRC经常是唯一参与工作的人道组织。<sup>72</sup> 然而，随着非政府组织和其他援助机构的迅速增加，甚至国际法庭、特别法庭 以及过渡司法机制数量的增多，ICRC正越来越多地与一些功能重复但有可能互 补的机构共事。尤其是失踪人员的问题，对于参与为查明失踪者下落机制以及 法庭和过渡司法机制等，既带来机遇，又引发挑战。虽然司法和人道之间的紧 张长期存在，<sup>73</sup>过渡司法过程经常与搜寻失踪人员工作相关。找到平衡这些目标 的方式并参与到这种机制中去通常是有所裨益的，因为“作为一个帮助人们远 离暴力，迎接和平、民主，并尊重人权的多维进程，过渡司法应该与受影响的 社区共同努力，为失踪人员问题提供一种合理的应对方式。”<sup>74</sup>为尽量向受助者

71 例如，ICRC定期通过其向联合国提交的报告分享一些惯例。最近的例子包括：UN Human Rights Council, *Report by the Human Rights Council Advisory Committee on best practices in the matter of missing persons*, 21 February 2011, A/HRC/16/70, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d8b43002.html> (last visited 13 October 2013); and UN General Assembly, *Report of the UN Secretary-General on Missing Persons*, 8 August 2012, A/67/267, available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/456/33/PDF/N1245633.pdf?OpenElement>.

72 A. Stoddard, above note 3.

73 关于人道目标和对正义的追求之间的冲突的讨论，见Eva Wortel, 'Humanitarians and Their Moral Stance in War: The Underlying Values', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 876, 2009.

74 Anne-Marie La Rosa, 'The missing and transitional justice: the right to know and the struggle against impunity', in *Report of the Second Universal Meeting of National Committees on International Humanitarian Law: Legal Measures and Mechanisms to Prevent Disappearances, to Establish the Fate of Missing Persons, and to Assist Their Families*, ICRC, Geneva, 2007, p. 155, available at: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0924.pdf>.

提供最优质的服务，设定计划并与其他机构尽可能进行合作是非常重要的。<sup>75</sup>因此，在ICRC重建家庭联系工作以及支持失踪人员家人并澄清失踪人员下落的工作中，最关键的考虑就是合作的重要性，以及认识到以下问题的重要性，即：ICRC在哪里能发挥独特作用，最好将哪些领域留给掌握其他专门技能的组织。

## 结 论

从广义上讲，ICRC将继续应对挑战，保持其在瞬息万变世界中的发展步伐。ICRC努力对其服务和其他特点保持关注，这些都是它的优势。对于ICRC，更重要的是对于受助者来说，这是最卓有成效的取得进展的方式。ICRC支持离散家庭的活动为发挥其优势提供了典范，并为其取得更大的进步提出建议。比如，理解并识别利用新科技的最有效方式，将会使ICRC努力为受助者提供更高效的服务。另外，长期策略和能力建设将重心放在与失踪者家属共事的许多项目上，这将对相关人员产生更多持久的积极影响。挑战就在于，如何在ICRC的传统工作和长期考量之间达到平衡，并认同其与其他参与方高效共事的方式，这样ICRC的各种项目和努力才可以为长期发展锦上添花。

---

75 同上，第160页。关于协调人道行动所面临挑战方面的讨论，see Max Stephenson Jr., 'Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making', in *Disasters*, Vol. 29, Issue 4, 2005.

