

安全行动

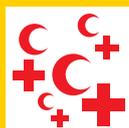
拯救生命



安全行动

为所有国家红会提供的指南

实用资料集



与国家红十字会和
红新月会合作编纂



ICRC

红十字国际委员会东亚地区代表处

中国北京市建国门外大街9号

齐家园外交公寓3-2

邮编：100600

电话：+86 10 8532 3290

传真：+86 10 6532 0633

邮箱：bej_beijing@icrc.org

© ICRC, 08.2015



ICRC

安全行动

为所有国家红会提供的指南

致谢

本指南及其配套资料共同组成“安全行动框架实用资料集”，其内容编纂得到了50多个国家红十字会和红新月会的大力支持。十多年来，他们与红十字国际委员会在开发和应用“安全行动框架”上紧密合作，为这些资料的编纂整理打下了基础。

红十字会与红新月会国际联合会(国际联合会)以及红十字国际委员会的同事们也为实用资料集的研发贡献力量、予以指导，并将在支持其实施时与国家红会并肩发挥重要作用。

要特别提到并感谢的是项目顾问小组。三年多来，他们在指南的形式与内容方面献力献策，并对国家红会在敏感和危险局势中开展工作时所面临挑战的特殊性，分享了自己的看法和见解。在指南的研发中，他们也为许多国家红会的咨询进程提供意见，并帮助分析结果及其对指南的影响。

“安全行动框架”项目顾问小组由来自以下机构的代表组成：加拿大红十字会、哥伦比亚红十字会、尼泊尔红十字会、巴勒斯坦红新月会、乌干达红十字会、国际联合会秘书处及红十字国际委员会。加拿大红十字会还委派一名工作人员作为项目负责人驻红十字国际委员会工作，与各国红会一同研发“安全行动框架实用资料集”。

我们邀请所有国家红会分享他们应用“安全行动框架”的经验，继续为实用资料集的编纂整理做出贡献。我们期盼与各国红会合作实施“安全行动框架”。

目录

背景介绍	7
前言	9
指南简介	10
起源	11
第一章：基本要素	13
第一节 安全行动框架概览	15
介绍	15
服务对象及原因	17
如何应用	19
应用场合和时间	20
第二章：基础	21
第一节 了解行动环境	23
基本概念	24
敏感和危险局势的特点和挑战	24
第二节 国家红会的使命和作用	31
从索尔费里诺到如今	31
法律法规基础	31
国家红会在人道领域担当政府当局助手	34
第三章：具体内容	37
第一节 安全行动框架背后的循环模式	39
可及性	40
看法(认知度)	40
认可度	41
安全性	43
第二节 安全行动框架八要素	46
安全行动框架各要素之间的相互联系	46
八要素与安全行动循环的关系	47
安全行动框架表	50
第三节 基本原则和安全行动框架	54
遵守基本原则如何提高认知度、认可度、安全性和可及性	55
运动的观点	59
基本原则与安全行动框架的相互依赖性	61

第四章：应用	63
第一节 开始前的若干注意事项	65
国家红会的领导和承诺	65
安全行动框架和国家红会整体发展的关系	65
因地制宜的独特应用	66
国家红会内部意识教育	66
根据角色有针对性的应用	67
第二节 安全行动框架应用过程	69
过程	69
衡量成果和影响	73
工具	74
红十字国际委员会对国家红会应用安全行动框架的支持	74
结语	75
附录	77
附录1：词汇表	79
附录2：安全行动框架一览表	82
附录3：安全行动框架实用资料集	84
图例	
图1：安全行动框架指南四大部分	10
图2：应用安全行动框架的五大原因	17
图3：安全行动循环模式	40
图4：连锁反应	47
图5：安全行动框架八要素与循环模式的关系	48
图6：国际红十字与红新月运动的基本原则	55
图7：基本原则激励并凝聚运动各组成部分	57
图8：根据职责分工有针对性的应用	68
图9：达到安全行动的路径	70
图10：安全行动框架评估和规划工具	71
图11：可能整合成果领域	72
图12：安全行动框架基准化分析和监控工具	73
图13：通往安全行动之路	76
表格	
表1：安全行动框架八要素	15
表2：安全行动框架应用过程	19
表3：在敏感和危险局势中工作的特点及挑战	28
表4：八个要素	46
表5：支持国家红会发展的工具	66
表6：可能妨碍国家红会应用安全行动框架的偏见	67
表7：安全行动框架应用工具	74

背景介绍



前言

对许多人来说，人道的理想、希望和慰藉是我们运动的显著特征，激励着无数受助者、工作人员、电视或网络受众。许多人心存感激，并不是因曾受过帮助，而是从心底感到世界因我们的存在而变得更美好。

我们运动得到全球普遍响应，除了源于红十字、红新月和红水晶标志背后蕴含的积极向上的情感力量外，很大程度上还要归功于国家红会员工和志愿者的奉献和勇气，他们中的许多人甘愿冒着遭受身心伤害的危险来帮助他人。

为了工作人员和志愿者的**安全**，为了得到所有人的普遍认可，并且在履行人道义务时表现出中立、公正和独立，我们的员工和志愿者必须放下个人的政治观点、教派或宗教信仰，有时甚至是他们的身份。与此同时，国家红会必须采取行动支持并保护他们，在**利益相关方**中争取更大认可度。随着时间推移，慢慢积累经验，就可以掌握相关最佳实践。如果经验丰富的国家红会能分享自己的最佳实践，所有各方能采用结构化工作方法来增加红会的认可度、安全性和可及性，那么个人和组织的投入成本就会大幅降低。

正是考虑到这一点，由国家红会和国际联合会代表组成的“安全行动框架”项目顾问小组携手红十字国际委员会共同编纂了“安全行动框架实用资料集”，本指南是整个资料集的核心组成部分。我们提供指导和实用工具，增强对国家红会员工与志愿者的保护。与此同时，我们认可国家红会为帮助有人道援助需求之人所做出的努力，并尽力巩固国家红会的工作能力，开展众望所归的人道使命和任务。

通过开展更加有效安全的工作，我们的全球运动可以惠及更多人，向他们提供急需的援助。

安全指免受蓄意行为的威胁或伤害，这些行为多见于敏感和危险局势中，包括武装冲突、内部动乱和紧张局势。

利益相关方指的是任何关注、参与国家红会行动或受国家红会行动影响的群体，例如国家红会打算服务和援助的群体、社区和民间团体的代表、政府机关、运动组成部分、非国家参与方、武装分子、捐款方、媒体、其他组织和企业。把关者是利益相关方的一部分。



菲利普·施珀里博士
红十字国际委员会
国际法与合作部主任

指南简介

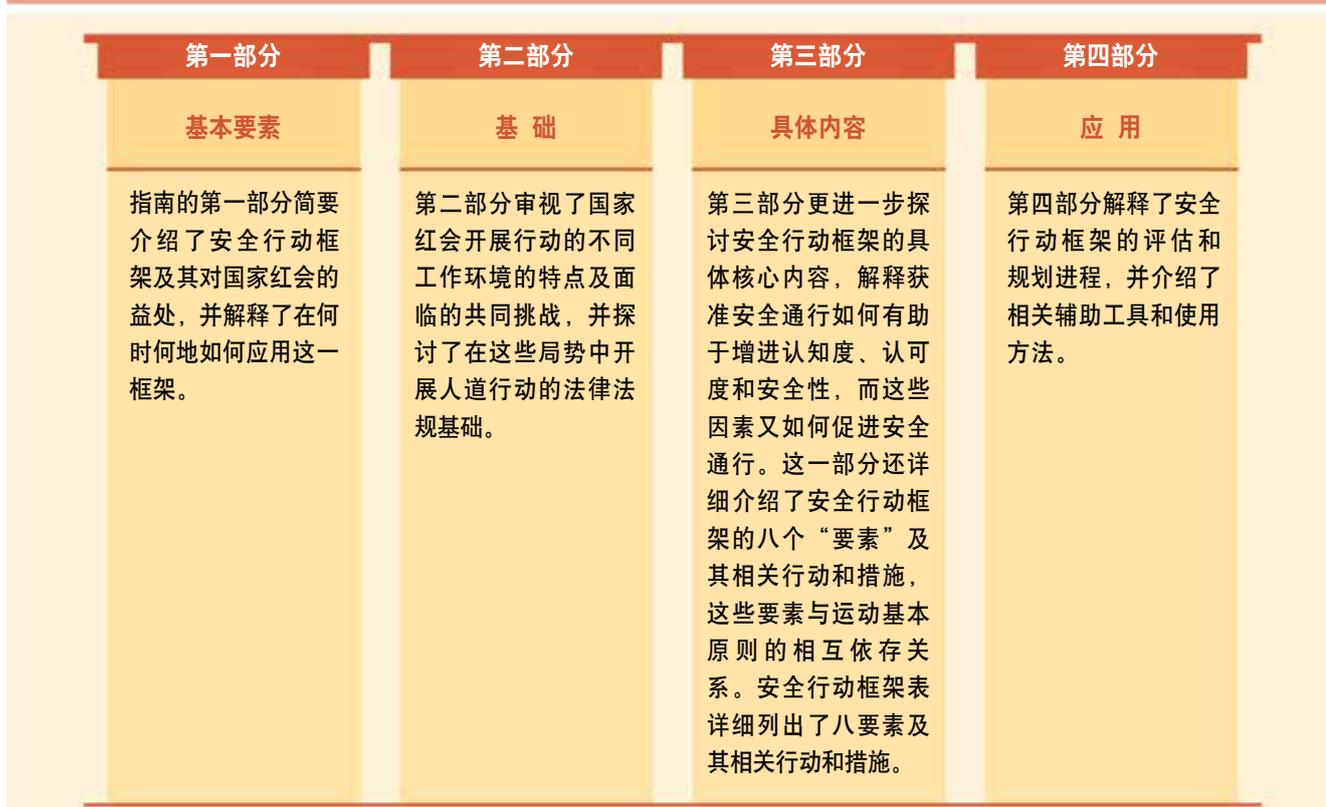
在指南中出现的“**敏感和危险局势**”一词涵盖范围广泛，包括那些关系到国家红会认知度或认可度的非暴力局势，以及暴力示威、社会骚乱或自发反抗行为（也指内部动乱或紧张局势），甚至是纯粹意义上的武装冲突，还有多重情况交织的复杂局势。在遭遇自然灾害过后，或发生土匪抢劫、黑帮暴力或其他形式犯罪横行的情况下，也可能触发安全性和可及性问题。

本指南是“安全行动框架实用资料集”的核心组成部分，旨在支持国家红会履行其人道职责和作用，国家红会在**敏感和危险局势**中开展工作时尤为适用。“实用资料集”应多国红会在2009年代表会议上的要求而编纂，旨在使国家红会熟悉“安全行动框架”，并为框架的应用和实施提供实用的指导和工具。

这份核心指南主要面向国家红会总会和分会领导、管理层成员和志愿者，包括秘书长、管理人员、救援行动主管、救援队队长、项目和后勤部门负责人。他们的主人翁意识和全力投入对确保“安全行动框架”全面整合到国家红会的各级政策、构架、系统、项目和实践中起到至关重要的作用。

此指南系统介绍了“安全行动框架”及其实施的基础知识，深入全面理解该框架及其实施，旨在提供最大限度的信息和指导。然而，内容都是总结概括性的，必须常常根据具体局势进行调整，把所有相关情况考虑在内。

图1：安全行动框架指南的四大组成部分



本指南中使用的重要图标：

📖 术语定义

🌐 在线参考资料

“安全行动框架”每个要素的补充材料都可在www.icrc.org/saferaccess网站[🌐]上获得，包括实用的实施建议、工具和相关实例。与指南配套的还有“安全行动框架”应用工具、国家红会精选实践、延伸案例研究和一个视频，这些材料都在介绍实践中的“安全行动框架”，构成了实用资料集的一部分，也可以从上述网站[🌐]获取。

起源

早在2001年，国家红十字会和红新月会就开始与红十字国际委员会合作，一面准备并应对敏感和危险局势（包括**武装冲突**、**内部动乱**和**紧张局势**），一面记录所吸取的经验教训。这一成功的合作使我们确定了有效的行动和措施，这些行动和措施为我们争取更大的安全性和可及性做出了贡献，从而可以帮助有人道需求的个人和群体。

从2003年首次引入，直到过去十年中得到多国红会的应用，“安全行动框架”记录了大量信息和最佳实践。在许多正式和非正式会议、磋商、总结经验过程中，国家红会、国际联合会和红十字国际委员会倾力投入，于2013年对“安全行动框架”进行了更新修订，确保其充分反映出国家红会在当今复杂人道环境中面临的挑战。

许多国家红会在各种局势中应用“安全行动框架”的经验表明：尽管“安全行动框架”是特别为在敏感和危险局势中开展工作而设计，但其中建议的活动和措施也对红会日常活动大有裨益。另外，实践表明，有组织地应用“安全行动框架”比临时方法更能发挥作用。

在本就艰苦且危险的地区提供人道援助和保护，不可能有绝对的安全或保障。然而，“安全行动框架”建议的活动和措施会帮助国家红会赢得受灾人群和那些掌控或影响红会可及性各方的信任和认可度，从而减少或缓解可能面临的危险。

“我们从没想到冲突会影响我们的整个国家。尼泊尔红十字会有一套相当完善的救灾系统，我们以为自己做好了充分准备。然而，显然，在冲突环境中工作与自然灾害应对工作是截然不同的两件事。因此我们对工作方法进行了重大调整，以适应各种不利局势。”

德夫拉特纳·达科瓦
尼泊尔红十字会秘书长

成功应用“安全行动框架”的关键在于国家红会的领导层和管理层成员承诺应对这些挑战，这涉及所有项目和后勤支持服务，也是身处领导管理层成员和志愿者要长期肩负的任务。

希望所有国家红会都能充满干劲地将“安全行动框架”的活动和措施纳入其组织发展和能力建设，无论是在平时时期还是在更具挑战的局势中，都能做好准备应对所有需要人道援助的局势。

武装冲突指的是，国家间诉诸武力，或政府武装部队和有组织的武装团体间存在持续武装对抗，或在《日内瓦公约》缔约国领土内的武装团体间使用武力。国际人道法对两种武装冲突进行了区分，即：国际性武装冲突，涉及两个或多个敌对国家；非国际性武装冲突，发生在政府军和非政府武装团体间，或仅限于非政府武装团体间。

内部动乱包括以一定严重程度或时间跨度为特征并涉及暴力行为的局势。后者表现形式多样：从自发的反叛行为，到有组织性的团体和权力当局之间的斗争。这些局势不一定会演变成公开斗争，权力当局会召集大量警力甚至武装部队用以恢复国内秩序。由于受害人数众多，必须适用最低限度的人道规则。但是多年来，上述定义显然不局限于涉及政府当局的局势，也包括不同武装团体间的对抗（都不是当权方）。

内部紧张局势包括涉及政治、宗教、种族、社会或经济因素的紧张局势，也包括武装冲突或国内动乱的后续局势。这些局势具有以下部分或所有特点：大规模逮捕；大量“政治”犯；对在押人员可能存在虐待或拘留条件不人道的情况；通过宣布进入紧急状态而中止基本司法保障或作为既成事实来执行；存在有关人员失踪的指控。

第一章

基本要素



第一节 安全行动框架概览

本章描述安全行动框架背后的基本概念，简要介绍了何时何地如何应用这一框架，并解释了该框架对国家红会的重要性和相关性。后续章节还将进一步详细阐述各个要点。

介绍

安全行动框架包含一整套行动和措施，国家红会可以将之用于预备和应对具体挑战和当务之急，从而减少并缓解在敏感和危险局势中可能面临的危险，赢得有人道需求的个人和群体以及那些掌控或影响红会可及性的各方的信任和认可。

所建议的活动和措施被归纳为八个要素，每一要素强调一个关键领域(见表1)。所有要素结合在一起，可在国家红会预备和开展人道应对工作时，提供全方位的参考。

安全行动框架包含一整套行动和措施。事实证明，当它们以符合基本原则且有系统、因地制宜的方式得到应用时，可增加国家红会的认可度和安全性并能更好的接触需要帮助的个人和群体。

表1：安全行动框架八要素

一		局势和风险评估	国家红会清楚了解在不断演变的工作环境中相互联系的政治、社会、文化和经济因素，及其内在的风险，这为规避和管理那些风险打下了基础。
二		法律和政策基础	国家红会拥有完善的法律法规和政策基础，可以据此履行符合运动政策、国际人道法和国内法的人道使命和职责。
三		对组织的认可度	国家红会通过为个人和社区提供必要的、因地制宜的人道援助和保护，从而获得主要利益相关方的高度认可。提供这些援助和保护时应遵循运动基本原则及其他政策。
四		对个人的认可度	员工和志愿者在工作中始终遵循运动基本原则和其他政策，从而赢得主要利益相关方的高度认可。
五		身份标识	国家红会采取一切必要的措施，保护和宣传该组织及其员工和志愿者使用的视觉标志。
六		内部沟通与协调	国家红会实施良好的内部沟通协调策略和机制，加强与运动其他组成部分的协调。
七		外部沟通与协调	国家红会实施良好的外部沟通协调策略和机制，加强与外部参与方的协调。
八		行动安全风险	国家红会通过制定和实施行动安全风险管理系统和架构，来对员工和志愿者的安全负责。

📖 补充准备行动是在国家红会常规应急备灾活动之外采取的行动，目的是在特定局势中提高安全性。

📖 把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施包含与当地社区、武装分子和其他利益相关方建立并维持良好关系(这是行动安全风险管理战略的一部分)，并获得他们对国家红会的存在和工作的认同。

📖 行动安全风险管理包含：评估行动的环境；找出并分析人员、财产和行动所面临的风险；实行缓和策略和措施以降低不良事件发生的可能性及影响。

支撑安全行动框架的大多数概念对国家红会而言并不陌生，涉及红会熟悉的组织发展和能力建设行动。的确，其中许多行动已经在运动通过的政策和决议中明确规定国家红会必须实施并做出承诺，且因此应该已成为标准规程。

但是，安全行动框架包含了若干**补充准备行动**📖以及**把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施**📖，最好能在应对行动开展之前实施，包括与当地社区、武装分子和其他利益相关者建立并维持良好关系(这是**行动安全风险管理**📖战略的一部分)，并获得他们对国家红会的存在和工作的认同。

无论这是新方法还是早已熟悉的旧程序，安全行动框架中描述和组织的行动和措施都提供了独特的视角，国家红会可以借此对其自身和行动环境进行评估以便采取相应行动。

红十字与红新月的七项基本原则(参见图6)是成功应用安全行动框架不可或缺的部分，尤其是人道、公正、中立和独立原则。严格遵守这些原则的行动至关重要，直接影响所有利益相关方对国家红会的看法和认可度。

“通过其‘救助生命、改变生活’战略，英国红十字会承诺逐步将其资源集中用于满足最弱势人群的需要。在北爱尔兰，最弱势的公民往往生活在受‘北爱尔兰问题’影响最大的社区里，他们仍在经受着派系紧张局势、暴力威胁或实际暴力带来的危害。

北爱尔兰工作组致力于克服弱势人群在获取人道服务时面对的障碍，同时恪守国际红十字与红新月运动的基本原则，尤其是中立和公正原则。

在准备安全扩展行动范围的过程中，我们发现安全行动框架是一个极为有用的透视镜，透过它可以审视我们自身、外部环境和我们需要为实现这个愿望而开展的工作。”

莎伦·辛克莱尔
英国红十字会北爱尔兰行动部主任

服务对象及原因

安全行动框架旨在帮助所有国家红会增强在本国特定局势中提供人道服务的效力，尤其是在无法保证人员安全和行动受阻的情况下。

国际红十字与红新月运动的使命对其所有组成部分都是一样的，即“防止并减轻无论发生在何处的人类疾苦”¹。在敏感和危险局势中，需求往往巨大。由于工作人员和志愿者所面临的固有风险和通行受限问题，国家红会在完成任务和履行其人道使命时会面临挑战。

当一个国家红会能够安全无障碍地在这类环境中工作时，不仅会使受助群众和社区受益，而且执行红会人道使命和行动的员工和志愿者以及所有与其合作的运动组成部分也会受益。

图2阐释了为什么安全行动框架对所有国家红会都重要。

制定安全行动框架是为了支持所有的国家红会，增强他们为那些需要帮助之人提供有效人道服务的能力，尤其是在安全和可及性无法得到保证的局势中。

图2：应用安全行动框架的五大原因



1. 增强自身能力，应对更多人道需求

对于国家红会来讲，得到所有利益相关方更大程度的认可，包括其服务的群体以及掌控或影响其可及性之**把关者**的认可，有助于红会更好地应对“无论发生在何处的”人道需求。实施安全行动框架中列举的行动和措施，包括严格应用基本原则和采用更有力的行动安全风险管理办法，能帮助红会获得普遍认可，使他们能够更安全高效地援助更多人。

把关者是指对能否接触受害者可加以控制、限制或批准的所有各方，包括国家和地方当局、安全部队、武装分子、非国家参与方、宗教和社区领袖、社区成员和需要帮助的人。把关者是国家红会在执行行动时需要考虑的利益相关方之一。

¹ 《国际红十字与红新月运动章程》，1986年在日内瓦召开的第25届红十字与红新月国际大会上通过，1995年和2006年修订，序言，第5页。

2. 预防、减少并避免会对员工和志愿者造成伤害的安全事故

保护员工和志愿者的健康、安全和福利以及保护国家红会的资产(包括其名誉)是当今颇具挑战的环境中的必要工作。除了道德和道义原因,大多数国家的国家红会,与任何其他雇主一样,在法律上对其员工负有注意义务。²如果没有尽一切可能采取的措施预防其员工和志愿者在工作中受到伤害,国家红会将有可能面临法律诉讼或被追究法律责任。

3. 在当今复杂多变的人道环境中,更好地迎接挑战

在当今复杂多变的环境中提供人道服务越来越具有挑战性。为了能够在这种环境下有效地展开应对,重要的是国家红会的组织发展、能力建设和应急准备工作要有牢固的基础。国际联合会开发了各种手段和工具予以支持,例如“组织能力评估和认证过程”以及“备灾充分的国家红会自查清单”。安全行动框架对此进行了补充,并在采取哪些行动和措施以增强认可度、安全性和可及性方面提供特别指导。这些行动和措施需要被融入国家红会的整体发展工作中。

4. 在敏感和危险局势中履行职责和发挥作用

安全行动框架支持国家红会履行其法定责任和义务,与政府当局联络组织紧急救援行动和其他服务,援助受武装冲突影响的个人和群体(正如《日内瓦公约》中规定的)以及受自然灾害和其他突发事件影响而需要帮助的人。³(见第二章第二节,也可在线浏览实用建议章节“法律和政策基础”)

另外,国家红会越来越多受邀前往敏感和危险局势中开展工作,这些局势需要中立、公正和独立的人道应对行动。

5. 采用更结构化的方法增加安全性和可及性

为了解决在敏感和危险局势中确保安全性和可及性方面存在的差距、障碍、风险和挑战,需要采用更有条理、更系统化的方法,确定因地制宜的准备和把握自身定位的措施。经实践证明,这比边做边学的临时方法更为有效,后者可能导致通行受限、员工和志愿者受伤甚至牺牲。

“起初,安全行动框架仅被视为从事救护服务志愿者的工具,但是自我国红会领导层在2012年通过了安全行动框架后,如今该框架已经在各级员工中得到广泛推广和应用。”

摘自墨西哥红十字会精选实践

² International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Legal issues related to volunteering: Toolkit for National Societies*, Geneva, 2011, p. 31.

³ 《国际红十字与红新月运动章程》,第二章第三条第二款。这里用的“突发事件”一词包括国内动乱和紧张局势。

如何应用

应用安全行动框架时采用的结构化方法是基于国家红会在不同地区行动的经验以及许多国家红会熟知的评估规划周期。

此过程的第一步是根据以往的经验、目前的现实或预测的情形，找出国家红会在获得安全和可及性方面存在的差距、障碍和挑战。继而是规划阶段，在安全行动框架规划与评估流程和工具的支持下，制定优先顺序和行动计划以解决目前发现的差距、障碍、危险和挑战。接下来的一步至关重要——将计划付诸实践，这意味着国家红会各部门和人员采用具体的行动和措施（见第三章第二节“安全行动框架表”，列出了可能需要的不同类别行动）。

这之后，行动产生的结果根据其所采取的不同形式被纳入国家红会的政策、结构、系统、项目和实践中。监督是整个过程各阶段不可或缺的一部分。

应用进程是持续的，与此同时，国家红会要对不断变化的情形和需要做出及时响应，还要对其安全性和可及性可能受到的影响保持警惕。

本书第四章将会更加深入地讨论这一进程。为了支持框架的应用，我们已经并仍在开发更多相关工具和资源。

应用安全行动框架的最好方式是采用基于国家红会经验的长期、结构化方法，根据当地环境进行必要调整，并且使用本书提供的整套过程和工具。

表2：安全行动框架应用过程

	管理	建立一个安全行动指导小组（5-8人）支持国家红会在不断变化的环境中落实“框架”中提出的行动和措施。如果国家红会内已经存在类似的机制或小组，可赋予其上述职责。
	评估	通过反思现有环境、过往经验和未来可能出现的情况，找出国家红会在认可度、安全性和可及性方面存在（或可能存在）的差距、障碍和挑战。记录安全行动框架的评估和规划结果。
	规划	使用安全行动框架评估规划工具制定行动计划，找到并解决影响认可度、影响可及性或危及员工和志愿者安全的主要因素。
	采取行动	按照确定的优先顺序实施行动计划。
	整合	将行动成果纳入国家红会的政策、结构、系统、项目和实践中，为员工和志愿者提供适当的指导和培训。
	监督	使用标杆管理和进程监督及专门工具来监督过程和效果；情况改变时要重复此过程；至少每年进行一次整体评估。

应用场合和时间

安全行动框架主要适用于涉及暴力或有暴力风险的局势，这种局势可能妨碍国家红会安全地提供人道援助。实践证明，国家红会在和平时期的日常活动中应用该框架是有益的。

安全行动框架主要用在敏感和危险的环境下，其中的暴力或暴力威胁可能阻碍接触有人道需求的脆弱人群，并使员工和志愿者的生命受到威胁。可以在开展应对行动时或预计将开展应对行动时应用安全行动框架。

然而，即使在某些和平局势中也可能存在需要谨慎准备并管理的敏感问题。行动环境可能发生急剧的变化，当暴力意外爆发后，经常没有足够时间去充分调整工作流程来确保员工和志愿者享有最大程度的安全性和可及性。

基于这些原因，鼓励所有国家红会将安全行动框架纳入他们正在进行的组织发展和能力建设方法中，并在日常活动中予以应用。

可应用的行动环境、其鲜明特点及相关挑战，在第二章第一节有具体地描述。

“我们在和平环境中工作了30多年，突然冲突爆发了。一开始，我们不太知道如何在这样的局势中工作。使用安全行动框架后，我们学到了如何在此类局势中确保通行无阻，以及如何增强化解危机的能力。这使得我们能够接触更多受暴力影响的人。”

乌梅什·普拉萨德·达卡尔
尼泊尔红十字会执行理事

要点

- ▶ 安全行动框架包括一整套行动和措施，国家红会可以用之减少并减轻在敏感和危险局势中工作时面临的危险，并支持其整体发展。
- ▶ 安全行动框架旨在帮助所有国家红会提高在各自具体环境下开展人道服务的效率，尤其是当安全性和可及性受到威胁时。
- ▶ 国家红会从道德上、道义上和法律上都有义务照顾其在敏感和危险局势中工作的员工和志愿者，使其免受伤害。
- ▶ 安全行动框架最好在应用时使用基于国家红会经验的结构化评估和规划方法，并根据具体情况进行调整。
- ▶ 安全行动框架主要用于涉及暴力或有暴力风险的局势。实践证明，在和平时期的应用也会大有裨益。

第二章

基础



第一节 了解行动环境

本节探讨了与安全行动框架最相关的不同的行动环境、它们的特点及其对国家红会构成的一些共同挑战。

理解当今敏感和危险局势的显著特点，对于理解将安全行动框架融入国家红会发展会有所帮助。

许多国家红会应对人道需求时，经常会处于敏感或危险局势中。其中一些时候会涉及暴力局势或暴力威胁，这需要特殊的准备措施并相应调整行动以提高安全性和可及性。

聚焦：身陷叙利亚交火中

在叙利亚暴力局势持续两年多后，人道需求在2013年达到前所未有的水平，数百万人在国内流离失所或逃到国外寻求避难所。在本书写作之时，已有近200万人从叙利亚红新月会按月领取援助。尽管危险重重，该国红会仍然成功提供了援助。然而，这些成绩付出了沉重的人员伤亡代价：32名工作人员和志愿者因公殉职，另有许多人受伤或被拘留。

叙利亚红新月会会长阿卜杜勒·阿塔尔博士表示：“国家红会在许多地方为有需要之人提供人道援助，不管其政治背景如何。在我们成功开展这类工作的地方，正是由于那些每天冒着生命危险为人道事业奔走的志愿者们们的坚定投入，我们才能成功开展工作。”

为了在宗派暴力不断增长的环境中得到所有各方和各派别更大的认可，红会面临的长期任务和挑战是继续保持中立和公正并维护这一形象，鉴于此，叙利亚红新月会已将恪守基本原则并确保与所有利益相关方就行动进行沟通作为其行动策略的重要组成部分。

大多数国家红会都有备灾救灾经验。与此同时，每个敏感和危险局势都有自己鲜明的特点和挑战（见表3）。理解这些特点和挑战可以帮助国家红会相应地规划其人道应对工作和行动安全风险管理策略。但是，它必须首先进行一个全面和持续的局势和**风险评估**，以确定其所处局势中具体的通行障碍和安全挑战。（如欲了解更多有关如何实现这一目标的具体信息，可在线浏览实用建议章节“局势和风险评估”。）

 **风险评估**是涵盖风险识别、风险分析和风险评价的整个过程。

基本概念

有些关键概念对理解行动环境十分重要。这里特别强调三个这样的概念。词汇表(附录1)中包含其他术语的定义。

敏感和危险局势一词涵盖范围广泛，包括那些关系到国家红会认知度或认可度的非暴力局势，以及暴力示威、社会骚乱或自发反抗行为(也被称为“内部动乱和紧张局势”)，甚至是纯粹意义上的“武装冲突”，还有多重情况交织的复杂局势。在遭遇自然灾害过后，或发生土匪盗抢、黑帮暴力或其他形式犯罪横行的情况下，也可能触发安全性和可及性问题。

武装冲突是两个及或两个以上国家之间的武装部队诉诸武力(国际性武装冲突)，或国家政府当局与有组织武装团体间发生旷日持久的武装暴力对抗(非国际性武装冲突)。一个局势是否被划分为武装冲突非常重要，因为如果答案是肯定的，特别是如果红十字国际委员会将这一划分结果告知冲突各方，就可以适用**国际人道法**，该法规定了政府当局和武装反对派团体的权力和义务。(如欲了解更详细的定义，见附录1词汇表。)

国际人道法(IHL)是国际公法的一个分支。它包括在武装冲突期间(出于人道原因)保护不参与或不再参与敌对行动的人，并限制作战方式和手段的一套规则。更确切地说，国际人道法是指专为解决国际性或非国际性武装冲突中直接产生的人道问题而制定的国际条约或习惯规则。

内部动乱和紧张局势是指未达到武装冲突标准且国际人道法因此并不适用的严重暴行。这些局势可能源于政治、宗教、种族、社会、经济或其他因素，且可能包括影响很多人的严重暴行。这些局势可能包括以下某些特征：团体间或团体与当局之间的自发反叛行为或斗争，调动大量警察及安全或武装部队参与维持国内秩序，大规模逮捕，大量的“因安全原因被拘留的人”，可能存在虐待或拘留条件不人道的情况，基本司法保障中断，指控有失踪发生。(更详细的定义参见附录1词汇表。)

虽然并非所有敏感和危险局势都涉及暴力，但是它们对国家红会的认可度和可及性带来的挑战往往与动乱局势中的挑战相似。

敏感和危险局势的特点和挑战

每个局势都是不同的，不管它有何特点或如何被定义。因此，必须深入分析，并根据分析做出应对。但是，理解这些局势的总体趋势和挑战将大有裨益。本节将特别讨论武装冲突和内部动乱及紧张局势，这些局势几乎总会涉及暴力。

聚焦：加拿大红会开展的一次临时应对工作

几年前，加拿大红十字会突然接到请求，针对一场武装对峙开展人道应对行动。对峙发生在蒙特利尔以西70公里的奥卡镇附近的莫霍克人村庄坎那沙塔奇，土著莫霍克人、魁北克警方和加拿大军方都卷入了这场武装对峙。对峙源于一起可追溯到20世纪30年代的土地纠纷。该事件导致示威和骚乱，一些人被路障困住。通行限制意味着莫霍克人和一些周边社区居民无法满足食品和医疗方面的基本需求。

这是加拿大红十字会第一次应对境内武装对抗局势。因此，该国红会决定进行一次包括评估人道需求在内的全面评估。另外，所有各方都保证欢迎人道援助并尊重国家红会的公正性和中立性。该国红会还强调将不受政府左右独立开展行动。结果，虽然并未扫清所有挑战，但该组织最终成功通过路障，为被困人群提供了中立和公正的人道援助。

尽管加拿大红会有效地应对了局势，但这次行动使红会内部、加拿大民众和政府对于红会在这种局势中开展工作的职责和作用提出了质疑。加拿大红十字会认识到在和平时期与政府保持对话的重要性，以便澄清红会的职责和作用，并探讨能够与政府当局合作的情况以及红会可以更为独立开展工作的情况。同时认识到红会需要确保自己的员工（包括国家红会管理层成员）及志愿者理解红会可能在这种局势中发挥的特殊作用。

节选自加拿大红十字会2012年的一段视频采访⁴

根源

在某一局势中诉诸武力的潜在原因可能多种多样且复杂多变，并可能与权力、政治和（或）资源的获取（包括经济、自然和土地资源）有关。它还可能涉及更多层面，比如种族或宗教等。

理解局势的历史和根源及其在作战方法、武器和地域方面的影响是重要的，因为这些因素会影响整个行动环境。特别是，它们将决定哪些人最容易受到伤害、这些人的援助和保护需求以及国家红会如何应对。对这方面因素的理解将是局势和风险评估的关键（可在线^{www}浏览实用建议章节“局势和风险评估”）。

把关者

把关者（包括武装参与方）的存在，可能助长整体不安全局势和通行限制，这是国家红会在应对敏感和危险局势时需要做出重大调整的最关键因素。武装参与方可能有不同的战斗目标或理由，使用不同的作战方法和武器，有时可能故意限制通行。

国家红会必须与所有把关者就获准通行进行谈判，对可能妨碍接触受害者的敏感问题和法律给予适当的关注。这对国家红会来说通常是一项极其敏感而危险的任务，许多红会发现与红十字国际委员会密切合作对于开展这项工作很有帮助。

⁴ 如欲了解有关该事件的更多信息，请看<http://westcoastnativenews.com/oka-1990/>。

国家红会可能不得不与各类常常全副武装且效忠对象各异的团体打交道。识别并与这些经常更换领导的团体建立联系可能会非常困难。

非国家参与方可能包括反政府或亲政府团体、示威者、叛乱分子、地方帮派、社区团体、犯罪团伙或私营军事和安保服务公司，不论他们是否携带武器。

如果国家红会坚定持续地遵循基本原则提供相关人道服务，并通过定期沟通建立信任和尊重，获准通行的状况会大为改观。

需要说服武装人员国家红会的存在及其行动不会对他们的目标和愿望产生负面影响。其实很多时候，武装或政治团体试图借助人道行动获得对其目标的支持。在这种情况下，有必要清楚了解这一可能性，并将其考虑进行决策中，以免无意给某一方带来利益，从而影响中立和公正的形象。

非国家参与方增多

如今，在敏感和危险局势中存在一个特殊挑战，即不同武装团体的数量增多，他们往往携带武器且效忠对象各异。这些群体是不容易识别的，并且可能经常改变他们的人员组成、结盟对象和所在地点。他们的动机多样，还可能模糊不清。这些团体可能有刑事犯罪问题，这带来其他问题和风险。在许多情况下，叛乱分子、军阀、准军事力量、民兵、黑帮、毒贩和罪犯之间的界限可能会模糊不清。

“国家红会需要与当局和其他有影响力的利益相关方在和平时期开展更多接触，提高各方对红会的认识并改善未来危机时刻红会获准通行的状况。”

科特迪瓦红十字会的精选实践

对快速变化的局势保持熟悉，识别并与这类团体不断变化的领导层建立联系，以便为满足受影响个人和群体的人道需求发出呼吁，并为获得更安全的人道援助进行谈判，这些都是非常困难的。反恐方面的立法可能会将所有与敌对团体有接触的各方(包括人道组织)定罪，这使得上述任务更加难以完成。在这种情况下，国家红会发现与红十字国际委员会在这一领域密切合作对于开展工作很有帮助。

人道层面

一般在经历重大自然灾害后，人们会立即团结在一起。邻居和社区成员通常是第一时间赶到现场进行搜救和援助的。在武装暴力横行的局势中，这类情况就比较少见。暴力是人施加给人的，是蓄意且具有针对性的，尽管也会有非蓄意的“附带”伤害。

武装冲突、内部动乱或紧张局势能使一国政府对其公民、邻居对邻居、甚至家人对家人反目。酷刑、强奸和其他形式的暴力和恐吓经常被用来灌输恐惧或获得控制权，同时使人们感到完全丧失力量。

这种暴力行为可使家庭和社区四分五裂，人们可能会发现自己有意无意地站在了家人或社区的“对立面”。与家人和社区的分离，侵蚀了正常的危机应对体系，也破坏了官方和非官方的支持架构，使人们孤立无援并更加容易受伤害。

正如自然灾害可能会直接影响到国家红会及其工作人员和志愿者，敏感和危险局势也如此，但方式不同。有时，一国红会的团结可能被分裂活动动摇，需要采取特别举措减少具体压力导致的分裂风险。当某人所属的种族、社会阶级、宗教或政治派别与暴力事件成因相关，他们（包括国家红会的员工或志愿者）常常处于危险中。

工作人员和志愿者可能会发现自己置身其中，很难不被情绪或其他因素影响。例如，他们可能经历震惊、背叛、愤怒或恐惧，或他们自己及其家人和朋友可能直接受到暴力攻击或影响。这可能使他们身处险境或流离失所，甚至成为难民，也妨碍他们安全地参与国家红会的救灾工作。他们可能承受极大压力，影响他们的判断和行为。个人和国家红会可以采取具体措施来缓解这一局面。

个人——包括那些为国家红会工作或做志愿服务的人——若他们的种族、社会阶层、宗教和政治背景与暴力产生的原因相关，这些人会常常处于危险之中。

“在战火中工作，应对重大暴力事件，不仅需要照顾员工和志愿者的身体健康，还需要顾及他们的心理状况。通过融入整体培训计划的特殊训练以及危机发生后的系统性总结和后续跟进工作，可以实现这一目标。”

以色列红大卫盾会的精选实践

这些因素突出了国家红会与其员工的优势，他们在和平时期已经被认为是中立、公正和独立的组织并能提供相关优质人道服务。国家红会工作人员和志愿者自己就是红会服务群体中的一员，这也会带来显著的好处。有工作人员和志愿者居住在受助群体中，或来自于受助人群众，可以提高把关者对国家红会的认可度，这反过来会增强红会安全应对个人和群体需求的能力。反之，在某些情况下，这也可能增加他们个人面临的风险，凸显出如何部署人员以降低他们可能面对风险的重要性。

所有关键的利益相关方必须熟悉国家红会的使命、工作方法和可能发挥的作用，以及在任何时候都遵守基本原则（见第三章第三节）的承诺。虽然这并不能保证安全性和可及性，因为不受国家红会控制的其他因素可能开始发挥作用，经验表明，它可以在降低风险方面起到很大作用。

表3列出了敏感和危险局势的一些可能的特性和挑战（包括上文讨论过的），并总结了国家红会在这类局势中开展的一些典型应对工作。

表3：在敏感和危险局势中工作的特点及挑战

局势

- ▶ 武装参与方(人与人作战)的存在往往会导致故意的身心伤害、很难接触需要帮助之人、极度不安全,并伴有情绪影响(否定、猜疑、恐惧和恐慌)。
- ▶ 国家红会在人道领域充当政府助手,而该国政府可能就是冲突参与方,这对国家红会能否切实保持中立且被视为中立以及能否公正和独立地提供服务都构成了挑战。
- ▶ 局势不断在变化,可能发生的事件和存在的风险往往不可预知,从而导致需求日益增多且不断变化,亟待开展应对工作。
- ▶ 导致需求产生的人或团体也可以成为把关者,他们可能会控制行动环境,影响国家红会面临的通行限制及风险。
- ▶ 利益相关方和把关者,包括武装参与方和示威者,使受影响群众和人道组织的员工及其财产面临安全风险。

需求

- ▶ 造成家庭内部、社区内部及其之间分歧的因素越来越显著,这些因素加深了怀疑,削弱了官方和非官方支持的作用,从而增加了人们的脆弱性。
- ▶ 除了传统意义上的“最”弱势人群(老人、残疾人、儿童、妇女)外,敏感和危险局势中的弱势人群还包括因某些因素而可能成为攻击目标的人。这些因素可能包括种族、政治派别、经济地位、社会阶层和宗族或宗教背景,且经常涉及好斗的年轻人等群体。
- ▶ 敏感和危险局势常常导致人们到国外寻求保护。
- ▶ 不参与或不再参与战斗的人受保护的需求日益增加。
- ▶ 强奸和酷刑往往是实施身心攻击的武器。
- ▶ 随着旷日持久的暴力升级,社会公共服务和赖以生存的资源日渐稀缺,很多人道参与方也纷纷离开,而人道需求却在不断增多。这会给国家红会及其运动合作伙伴带来额外压力,亟需拓展工作能力,以便在挑战日益加剧且充满风险的环境中为更多人提供援助和保护。

应对⁵

- ▶ 首当其冲要考虑的是如何保护受助个人和群体。
- ▶ 造成家庭和社区分歧的因素会影响国家红会的团结和员工及志愿者的安全。
- ▶ 提供援助必须采用针对具体局势的“零伤害”⁶方法,应当基于现有的自我保护和援助机制,尽力促进不同群体的融合,而非加剧他们的分歧。
- ▶ 局势分析要结合不断变化的“冲突”分析,这意味着要确定局势的所有参与方、他们的企图及其紧张关系和分歧原因、交战地点和手段。

⁵ 本章涉及的行动在安全行动框架表中有进一步阐述(见第三章第二节)。

⁶ 玛丽·安德森提出的“零伤害”方法基于以下假设,即当援助机构在敏感和危险局势中提供援助时,应当特别注意减少或消除这种援助助长紧张局势和暴力的可能性,为此应与社区加强联系。Mary B. Anderson, “Do no harm,” *How aid can support peace – or war*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.

- ▶ 为了确保行动畅通无阻并为行动安全风险管理和决策提供信息，这就需要与所有利益相关方取得联系。鉴于此任务极其敏感和危险，需要密切协调，许多国家红会发现与红十字国际委员会紧密合作对于顺利开展工作很有帮助。
- ▶ 国家红会为更加安全地接触到受影响人群，需要把握好自身定位并积极争取各方认可。最好在紧急事件发生前，相关措施早已部署到位。
- ▶ 鉴于国家红会在中立、公正和独立地开展行动并保持这一形象上面临的挑战，红会在建立合作伙伴关系、发挥某种作用或参与某个协调机制时可能会遇到一些困难。需要在确保充分协调的同时，与其他参与方保持一定距离。
- ▶ 如果政府当局（国家红会作为其人道领域的助手）参与到“冲突”中，该国红会在提供人道援助和保护时必须做到独立透明，在任何时候都展现中立性和公正性。这可能意味着需要重新把握国家红会在政府协调机制中的参与度，并调整其工作职责。
- ▶ 国家红会必须争取各方认可，并为获准通行进行谈判，这会影响到提供人道服务的方法和人员。
- ▶ 国家红会员工可能会深受冲突后果影响，由于情绪冲动而影响他们的安全和通行，需要减压辅导。红会员工及其家人可能在身体上也受到影响，削弱他们积极参与应对工作的能力。
- ▶ 红会的认可度可能会受到下列因素影响：员工和志愿者的身份（他人的看法和自我认知）、从属关系（种族、政治、经济、阶层、宗派或宗教）。这些有可能对他们的认可度和安全性起到削弱或增强作用，必须谨慎面对。
- ▶ 基本原则对所有国家红会来说在任何时候都重要，在实际指导顶层设计、交流、决策和行动中尤为不可或缺。
- ▶ 在敏感和危险局势中与外部沟通的目的在于确保受事件影响之人得到保护和援助，保护国家红会的员工和志愿者，并使国家红会得到关键利益相关方的接受。在“冲突”中所有交流都是极其敏感的，且很容易被误解，正因如此，有时需要极为低调，有时则需要传达强有力的信息。
- ▶ 行动安全风险对国家红会来说在任何时候都很重要。在敏感和危险局势中更是重中之重，因为这关系到国家红会援助对象以及员工和志愿者的生死存亡。
- ▶ 对国家红会领导来说，一面是人道应对的必要性，一面是保障员工及志愿者安全，平衡好这两者的关系一直是个挑战。做好行动安全风险可以在某种程度上达成一定的平衡。

要 点

- ▶ 暴力或有暴力威胁存在的局势为国家红会带来特别挑战，尤其在安全性和可及性方面。
- ▶ 每一种局势，不管其特点或定义如何，都是独特的，必须进行彻底分析和恰当应对。
- ▶ 国家红会在敏感和危险局势中的应对有别于在自然灾害中的应对，要求调整日常准备和行动实践，以便能够更安全地为受影响个人和群体提供援助。
- ▶ 把关者(包括武装参与方)的存在，他们参战原因和作战方法对整个行动局势、最弱势个人和群体及其人道需求以及国家红会如何应对都会产生重大影响。

第二节 国家红会的使命和作用

本节探讨国家红会在武装冲突、内部动乱和紧张局势中承担使命和作用的法律法规基础，并探讨随着时间推移这些法律法规如何涵盖更多可能需要国家红会做出应对的局势。

从索尔费里诺到如今

国家红会在武装冲突中开展应对工作之使命的由来，可以追溯到亨利·杜南创立红十字运动之时，在经历了1859年索尔费里诺战役后，他提议在每个国家创建志愿救护协会，旨在为战争伤员和病号提供医疗救护。

正如亨利·杜南在《索尔费里诺回忆录》⁷中所描述的愿景，志愿救护协会在和平时期虽然不活跃，但在武装冲突期间一旦有需要能够有组织有准备地提供援助。它们不仅要确保所在国政府对其的善意，还要能在武装冲突中有效开展工作，以便获得授权和便利。这是国家红会在国际性武装冲突中担当国家军队医疗服务部门助手的前提，在1906年《日内瓦公约》中得到了正式确定。

国家红会的使命和作用随着时间的推移也发生了相当大的变化，现今涵盖从敏感和危险局势（例如武装冲突、内部动乱和紧张局势）到自然灾害和技术灾难等所有需要人道应对的局势中的各种任务和责任。

国家红会最早确定的角色是在国际性武装冲突中充当军队医疗服务部门的助手，这个想法首先由亨利·杜南于1863年提出，被正式写入1949年《日内瓦第一公约》中。

法律法规基础

1949年日内瓦四公约及其1977年的附加议定书赋予红十字国际委员会在武装冲突中开展行动的特殊使命，其中有40多条提到国家红会在为受武装冲突影响的个人和群体提供人道援助时发挥的作用。

1921年第十届国际大会上通过的第十四号决议首次正式提及国家红会在内部动乱和紧张局势中的人道角色，肯定了国家红会在内战和“社会变革动乱”⁸中的权利和义务。

⁷ 亨利·杜南，《索尔费里诺回忆录》，红十字国际委员会，日内瓦，1986年，<https://www.icrc.org/chi/resources/documents/publication/p0361.htm>

⁸ 第十届红十字与红新月国际大会，1921年，第十四号决议，一般原则，第1-3条。

运动内部的国际机构

红十字国际委员会是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。

红十字国际委员会还通过推广和加强人道法与普遍人道原则，尽力防止苦难发生。

红十字国际委员会创建于1863年，它是《日内瓦公约》和国际红十字与红新月运动的发起者。该组织指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突和其他暴力局势中开展的国际行动。

红十字会与红新月会国际联合会是世界上最大的以志愿者为基础的人道网络，每年通过其189个成员国红会接触1.5亿人。它在灾难和卫生紧急事件发生前、发生时及发生后满足人们的需求并改善弱势人群的生活。它在行动中持守公正原则，不分国籍、种族、性别、宗教信仰、阶级和政治见解。

另外，根据运动章程规定，国家红会负有以下使命和行动职责，即：

“同政府当局一道，各国红会组织紧急救济活动和其他活动，救助《日内瓦公约》规定的武装冲突受难者、自然灾害的灾民，以及遭受其他突发事件需要救助的人。”⁹

今天，关于国家红会在武装冲突、内部动乱和紧张局势中承担之使命和职责的法律规定和规章制度¹⁰有很多。这扩展了国家红会的责任范围，远远超出了半个世纪前最初的预想，在国家红会刚刚成立之时，其身份和使命刚刚得到界定，且当时主要冲突形式是国际性冲突。

这些扩展的职责反映出国家红会为运动的使命服务并做贡献的承诺，运动使命是“防止并减轻无论发生在何处的人类疾苦；保护人的生命和健康；保障人类尊严，尤其是在发生武装冲突和其他紧急情况的时候。”¹¹

国家及其政府当局任何时候都负有其领土上的弱势个人和群体提供援助的主要责任¹²，而国家红会的活动是基于上文提到的国际人道法条款中规定并能在运动章程和法规框架中找到的职责，即“同政府当局一道”，为所有“需要救助的灾民”组织紧急救济行动。

另外，这些不同的文件使国家红会承诺要加强其在武装冲突、内部动乱和紧张局势中进行有效应对的能力，并在平时时期采取必要的准备和定位措施。¹³为了这个目的，国家红会与相关政府当局接洽，以便确保在敏感和危险局势中提供有效援助所需的国内立法、政策和协议统统到位。国家红会也确保其内部法规文件充分反映出红会在上述局势中肩负的使命和职责，正如在运动章程及运动法定大会通过的其他规定和政策中所界定的那样。¹⁴

运动章程第4条描述了承认国家红会的条件，其中要求国家红会“组织机构应能便于履行该会章程所确定的任务，并在平时就做好准备，一旦发生武装冲突，应能履行公约所规定的法定任务”（第6项条件）。

⁹ 《国际红十字与红新月运动章程》，第3条第2款。这里的“突发事件”一词包括内部动乱和紧张局势。

¹⁰ 本文中的“法律规定”是指国际法和国内法，而“规章制度”是指运动法定大会的各项决议，包括决策、规则、政策或指南。

¹¹ 《国际红十字与红新月运动章程》，序言。

¹² 缔约国及其政府当局负有向其本国领土上的弱势群体提供人道援助的主要责任，国家红会在人道领域担当助手，2007年第30届红十字与红新月国际大会通过的第2号决议正文第1段重申了上述观点。

¹³ 安全行动框架对这些活动给予指导。国际联合会采用许多其他工具和产品（例如“备灾充分的国家红会自查清单”）为备灾工作提供指导。

¹⁴ 参见2011年代表会议第7号决议第4项和第5项决议，鼓励国家红会在其法定文件中进一步界定其在武装冲突和其他暴力局势中负有的职责、作用和责任，并邀请红十字国际委员会和国际联合会在这方面与国家红会紧密合作并提供建议。

运动通过的法律与规章制度清楚规定，运动各组成部分共同努力支持国家红会在武装冲突、内部动乱和紧张局势中发展应对能力。¹⁵

聚焦：需要援助和保护时

援助

国家红会的援助行动可视受灾群众和社区人道需求的不同而广泛多样。因此能否满足这些需要仍要取决于国家红会自身的能力、红会在其本国协商获准发挥的角色以及其他各方的能力和作用。援助行动可包括提供应急食品和避难所、水和卫生设施、急救护理和医疗服务、衣物、尤其是满足受助者或局势需求的个性化服务，以及管理遗骸和家人信件（也与保护活动有关）。

给弱势个人和群体提供人道援助首先是缔约国或其他有关当局（例如冲突中控制或占领某片领土的一方）的职责。这类当局对其领土或控制区域内人民以及更宽泛而言对武装冲突中所有平民的安全都负有正式法定责任。人道组织（包括国家红会）的主要作用是鼓励且劝说这些当局对受影响人群负责，并在当局和其他机构没有能力（或不情愿）承担责任时介入援助和保护那些受影响的人。

保护

在“援助”方面可能采取的广泛行动以及如何实施这些行动对国家红会来说往往很明确，也是其传统工作领域，然而在保护受影响个人和群体方面的角色却可能不太为人所知。红十字国际委员会出版的《保护工作的专业标准》提供了有用的指导并将“保护”定义为：

“一切旨在确保根据人权法、国际人道法和难民法等相关法律的文本和精神充分尊重个人权利的活动。人权和人道组织必须以公正的方式开展这些活动（不因种族、国籍、民族、语言或性别而有所区别）。”¹⁶

“环球计划”是一个志愿加入的倡议，将以提高人道援助质量和监督问责为共同目标的不同机构聚在一起，强调所有人道行动都应了解四个基本的“保护原则”。¹⁷

为受影响群众和社区开展保护行动是一个敏感的任务，需要专业知识。因此，国家红会必须考虑给员工提供适当的培训，用合适的组织系统支持其工作。关于国家红会在保护领域的作用以及他们如何在开展救援行动同时发挥保护作用，可在线浏览实用建议章节“法律和政策基础”。红十字国际委员会可为希望探索如何在此领域提高效率的国家红会提供咨询建议。由于涉及敏感问题，强烈建议使用运动协调统一的工作方法。

¹⁵ 依据运动章程第5条第4款第1项，红十字国际委员会的作用是“与各国红会就共同关心的问题合作，例如，武装冲突时的准备工作。”这对国家红会的主要职责（在第4条第3款和第2款中规定）以及国际联合会为国家红会发展做贡献的主要责任进行了补充。

¹⁶ 《在武装冲突和其他暴力局势期间人道和人权参与方开展保护工作的专业标准》，ICRC，2013年第2版，<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0999.htm>。

¹⁷ 环球计划，《人道应对工作中的人道章程和最低标准》，2011版，pp. 29-47，www.sphereproject.org。

国家红会在人道领域担当政府当局助手

国家红会最具挑战性也是经常引起困扰的问题之一是如何在行使其向所有需要的人提供独立、中立和公正的援助和保护之人道使命的同时，发挥其“在人道领域担当政府当局助手的作用”。

当该国卷入非国际性武装冲突或参与内部动乱或紧张局势的执法行动中，这个挑战就更为棘手。在这样的情况下成为政府当局的助手，乍一看好像与国家红会必须在任何时候都恪守基本原则（尤其是独立、公正和中立原则）行事的硬性要求不相容或互相抵触。

为了帮助解决这个挑战，国家红会作为政府当局人道领域工作的助手，需要与本国政府一起协商确定其发挥作用的特定领域，并且在发挥辅助作用与始终保持行动和决策自主权之间取得恰当的平衡，在敏感和危险局势中尤为如此。¹⁸否则，如果该国被卷入非国际性武装冲突、内部动乱或紧张局势，国家红会及其员工与志愿者有可能因与该国有关系而蒙受危险，从而影响国家红会中立、公正和独立的形象，并危害其认可度、安全性和可及性。

容许像国家红会这样的中立、独立和公正的组织在其领土内的敏感和危险局势中进行工作和行动，对于政府当局来说意义重大，尤其是在武装冲突、内部动乱和紧张局势中。在此种环境下，政府可能因无法接触到受暴力影响的个人和群体而无法行使其援助和保护其国民的首要责任。

黎巴嫩就是个这样的例子：几年前政府承认，黎巴嫩红十字会的应急医疗队是唯一可以在全国自由通行提供统一服务的公共服务。这在很大程度上要归功于红会的行动力并获得了18个团体的高度认可。（详见下方“聚焦”专栏）

聚焦：进入黎巴嫩所有地区

来自黎巴嫩武装力量、国防部和卫生部的代表们都提出拥有一个独立且中立的人道参与方的重要性，这样的参与方能够向所有地区和群体中的人提供服务。鉴于高度合作和信任的需要，黎巴嫩红十字会保留行动决策自主权，并与所有利益相关方（不论实际还是名义上）保持一定距离十分重要。实践中这类方法包括：质疑政府在特定地点建立援助站的要求；拒绝在游行中作为国防部后备队出现，以维护中立形象；倾向于使用全国热线为具体突发事件待命；将病患转移至红会觉得安全的治疗地点，而不是听任当局的建议将他们送至别的地方。

践行安全行动框架案例研究：黎巴嫩

《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》称：

“如果非政府人道机构要在行动中完全履行他们的人道原则，应当允许他们快速并公正地接触到受害者，以便提供人道

¹⁸ 详见2007年第30届红十字与红新月国际大会第2号决议正文第2段，定义了政府当局和国家红会间的主辅关系。

援助。当事国政府在行使主权时，不应拦阻这类援助，并应认可非政府人道机构开展的公正且与政治无关的行动。”¹⁹

指导性问题

在特定环境中，如果发生以下情况，国家红会中立、公正和独立的声誉是否会受到影响，从而限制其接触有需要的人，或危害工作人员和志愿者的安全：

- ▶ 如果红会参加一个特殊的政府协调机制，或负责协调那些可能不遵照基本原则（如自然灾害局势应对准则）行事的其他参与方？
- ▶ 如果红会同意政府的一项特殊请求，去执行特殊任务或向特定人群提供援助，（如果这个角色被认为不符合国家红会章程或法律文件或基本原则定义的一般目标，或者如果这样做超出其能力）？
- ▶ 如果红会唯一或主要资金来源是政府？
- ▶ 如果国家、省市或地方红会的管理层中有政府代表，或为当局预留一定数量的席位来代表政府部门，这类政府官员总数可能会构成有影响力的多数或少数群体？
- ▶ 如果红会总会和地方分会的高层管理人员担任、获得或当选政府、政党或宗教机构的高级职务，容易形成或引发利益冲突？

聚焦：国家红会辅助角色简述

国家红会最首要的任务是根据国际人道法、运动章程和规章制度、国内法律法规自主开展人道活动。

国家红会也开展某些工作或活动，补充或替代政府当局的人道工作。那时的国家红会是作为政府当局在人道领域的助手开展行动。²⁰

即便当国家红会发挥辅助作用时，它也必须一如既往持守原则，包括独立、中立和公正原则，并且必须在任何时候都要保持其自主权，还要与军队和其他政府部门保持明显区别。²¹

国家红会有义务谨慎考虑该国要求其支持或替代该国政府开展人道工作的请求，并且对此尽可能加以接受。然而，如果这样做会破坏国家红会在任何时候都遵守基本原则，损害其独立性、中立性和公正性或向其他运动成员履行其法定承诺，国家红会就有权拒绝该国政府的请求。

国家红会“在人道领域”的辅助角色如果定义得太宽泛，就可能使国家红会有可能被要求做其人道目的和作用之外的事。

不论何种情况，国家红会作为人道组织绝不从属于政府当局：其辅助作用也绝不会将国家红会转变成政府机关部门。

¹⁹ 《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》由国际联合会和红十字国际委员会于1994年制定，附录1，“给受灾国政府的建议”，<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>

²⁰ 《国际红十字与红新月运动章程》第3条第1款中预先界定了这一角色：“各国红会支持政府当局为满足各自国家人民的需要而开展的人道工作。”国家红会在人道领域的辅助角色在红十字与红新月国际大会接下来通过的决议中进一步得到详细阐述。

²¹ 应当参考《日内瓦第一公约》第26条，该条款规定了国家红会担当武装部队医疗服务部门助手的特殊情况。虽然这可视作国家红会从属关系的明确例证，但应当谨记，这里指的只是国家红会工作人员（而非国家红会）听从受军事法规制的武装部队医疗服务部门。

要 点

- ▶ 现有规范清楚地表明，在国际性或非国际性武装冲突、内部动乱及紧张局势中，国家红会不仅享有权利，也有义务从事并开展人道行动。
- ▶ 随着时间的推移，国家红会的使命和任务范围渐渐扩展至涵盖需要人道应对的所有局势。
- ▶ 容许像国家红会这样中立的组织在敏感和危险局势中独立并公正地行动，对政府当局来说意义重大。当政府当局不再能接触到受暴力和不安全局势影响的某些个人和群体时，这样做的意义尤为重要。
- ▶ 国家红会需要与本国政府一起厘清红会在哪些特定领域作为政府当局人道领域工作的助手，并且在发挥辅助作用与需要始终保持独立性和自主权之间达成平衡。

第三章

具体内容



第一节 安全行动框架背后的循环模式

本节介绍认知度、认可度和恰当的行动安全风险管理为何对安全行动至关重要，也强调了在和平时期开展的某些行动以及时刻遵循基本原则提供高质量的相关人道服务如何有助于红会在危机时期获准更加畅通无阻且更加安全地开展工作。

实现更安全地提供救助可以被看作是一个无尽的循环。当红会已经可以接触或获准接触需要帮助人群时，恪守基本原则及其他相关运动政策提供高效且立足社区的相关人道服务，可以影响社区对国家红会的认知度，并有助于与社区成员构建稳固关系，进而增加社区、把关者和其他利益相关方对国家红会的认可度，并最终增加国家红会的安全性，使其可以进入更多地区，尤其是在有明显危险且行动受阻的地区（见图3）。

管理认知度和认可度是国家红会的长期任务。安全行动框架中列出的行动和措施旨在帮助国家红会管理认知度和认可度。其中许多行动和措施最好在开展应对活动前实施，但工作过程中还是有可能出现误解，导致行动受阻，使员工和志愿者面临危险。这时，一些推荐的行动和措施仍可以用来应对短期和迫在眉睫的问题，并且确实意义重大。如果误解消除，那么国家红会可以继续开展工作。如果误解未能消除，国家红会需要充分考虑员工、志愿者以及受影响个人和群体的利益来对行动决策进行重新考量。

敌对行动爆发之时通常是国家红会检验其认可度和安全性的时刻，因为高度紧张局势可能意味着从前相对较小的挑战现在变成了重大难题或障碍。如果出现这类问题，国家红会不应忽视它们，这一点至关重要；无论从短期还是长期来看，是否能迅速采取有效行动都是决定行动畅通还是受阻的关键因素。

在敌对行动爆发之时，逐渐升温的紧张局势加剧了不安全性，并可能会对通行带来阻碍，此时掌握利益相关方对红会的看法和认可程度显得尤为重要。

图3：安全行动循环模式



可及性

可及性既是安全行动框架建议采取行动和措施的起点，也是最终成果。在相对和平时期，国家红会的员工和志愿者在社区中工作或居住在社区中，当他们遵循运动基本原则和其他政策开展有意义且有效的服务时，他们就与社区建立了信任和认可关系，并且社区对他们的人道使命和角色也有了积极正面的认识。然而，由于敏感和危险局势具有一些特性，如果国家红会想要在这类环境下接触更多受影响人群，则需要采取额外行动来加强认知度、认可度和安全性。

指导性问题

- ▶ 国家红会开展中立、公正和独立的重要人道活动是否已广为人知？
- ▶ 国家红会是否在该国各地都开展工作，并且可以通过其员工和志愿者接触到所有人和所有社区？

看法 (认知度)

主要利益相关方，尤其是那些可以控制或影响到受影响个人和群体的安全性和可及性的利益相关方(把关者)，如何看待某个组织及其人员，将直接影响到这些利益相关方对该组织和成员的认可度，从而也影响这个组织安全提供人道援助的能力。

看法若是基于实际情况，便可能是准确的；若是基于假设、谣言或错误信息，便可能有偏差。无论何种情况，当负面看法阻碍员工和志愿者接触需要帮助之人或影响自身安全时，就必须及时采取行动应对此问题。国家红会必须了解主要利益相关方对其组织和人员的看法，而不仅仅是想当然认为自己知道（参见下方“聚焦”专栏）。

应牢记的是，运动共同的视觉标志和其他声誉因素可能意味着，运动某一组成部分的行动或声明可能会影响到利益相关方对其他包括国家红会在内的组成部分的看法（正面或负面看法皆有可能）。

当负面看法阻碍国家红会接触那些身处危难之人，或影响其员工或志愿者的安全时，必须及时采取行动加以纠正。

指导性问题

- ▶ 国家红会是否有机制来持续监督包括把关者在内的主要利益相关方对红会及其员工和志愿者的看法，尤其是对其中立性、公正性和独立性的看法，以及如何评价其服务？
- ▶ 国家红会是否有一套系统的方法、工具和程序来及时澄清认知度问题、应对误解、调整组织运作，或根据要求更正其员工和志愿者的行为？

聚焦：在尼泊尔推广正面的认知度

尼泊尔红十字会建立了一个名为“圆桌会谈”的机制。每当尼泊尔红十字会在某个群体中遭遇难题，或其可及性和安全性受到影响时，该组织通常与红十字国际委员会共同邀请主要利益相关方和社区代表来参加圆桌会谈，提出问题和担忧，并加以解决。这类活动还可以为国家红会提供机会来提高与会人员对其使命、活动和工作方式的认识，尤其是对其需要根据基本原则开展工作的认识。

有时，问题仅仅是误解，可以立即解决，但有时国家红会需要采取一些行动来应对这些问题。如果情况是这样的，那么国家红会将告诉利益相关方或社区成员他们采取了哪些行动，并继续开展增进信任的对话。所有努力都是为了保持沟通渠道的畅通。

认可度

在受武装参与方或其他把关者限制或控制的行动环境中，获得这些利益相关方和受助群体的认可，对人道组织而言，是至关重要的。因此，若国家红会能做到以下几点，将大有裨益：

- ▶ 已经与社区和所有利益相关方建立了信任、透明和互相尊重的关系，人们信赖红会提供的相关服务，并认为红会对其全国各地的受助者非常负责；

提前规划

必须要时刻把握自身定位或积极采取措施提高认可度，而不能仅仅在危机期间这样做，因为它们是建立在关系或声誉上的，需要时间和持续的努力才能达成。这些措施包括：

- ▶ 确保人道行动与受影响人群和社区的需求紧密相连，并且行动开展的方式不会使局势变得更为紧张或更不安全（充分考虑局势而设计行动），或增加受影响人群的风险；
- ▶ 控制标志和标识的使用，并加强保护和宣传，以便强调国家红会的独特身份；
- ▶ 尽可能地与国家 and 地方政府、武装人员和其他利益相关方开展对话，宣传国家红会的使命和职责，强调始终恪守基本原则开展行动的重要性；
- ▶ 在进行包括志愿者在内的人力资源管理时，要确保反映出国家红会的价值，并遵守基本原则，维持其作为中立、公正和独立人道组织的声誉；
- ▶ 加强对运动一致通过的规则和政策框架的尊重，并巩固基本原则的适用，在顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践中始终遵循基本原则。

- ▶ 提供服务时充分考虑行动局势，并利用社区已有的优势和重点；
- ▶ 已经被视为中立、公正和独立的组织，无论独自开展工作还是与他方合作都始终遵守基本原则及其他运动政策；
- ▶ 在社区中向重要利益相关方开展宣传交流活动，以便解释其职责和工作方法，同时也宣传遵守基本原则的重要性及合理使用标志的知识；
- ▶ 在敏感和危险局势中开展行动时，积极采取构建信任和认可度的方法来应对和进一步加强他人对红会及其工作人员的正面看法。

通常而言，国家红会越积极努力争取认可，就越有能力与所有把关者联系、交流和沟通，也就越能增加其安全性和可及性。

然而，与示威者或反对派首领联系对于国家红会来说有时是极为敏感的任务，可能会被质疑。有些国家制定法律禁止人们与被认定为“恐怖组织”的机构联系，这导致人道组织很难与这些机构沟通有关接触受影响个人和群体的事宜。

在一些极为暴力和动荡的局势中，仅仅采取积极措施提高认可度是不够的。与此同时，必须时刻进行良好的行动安全风险管理工作（在线浏览实用建议章节“行动安全风险管理工作”）。

当武装冲突或其他危机爆发时，由于新的因素出现并发挥作用，甚至是最积极的看法也可能发生转变（见表3）。因此，国家红会应一直积极采取行动来增加认可度，因为他们可能需要与社区或与把关者（在某些情况下）构建或重建信任。

指导性问题

- ▶ 社区成员、领导及其他利益相关方是否认为国家红会开展的人道项目和提供的服务对满足社区需求有意义？
- ▶ 人们是否普遍认为并重视国家红会的中立性及其自主行动的能力？
- ▶ 国家红会是否有程序筛选其合作伙伴，以保持其公正性、中立性和独立性？
- ▶ 国家红会是否投入精力与其服务的人群和社区建立坚实可靠的信任关系，并在项目设计和实施的整个过程中让他们参与决策等事宜？
- ▶ 项目开展方式是否有助于团结，而非制造分歧？
- ▶ 是否有国内法将支持恐怖主义活动的行动定义为犯罪行为？这类条款对国家红会的活动可能产生哪些后果或影响？

聚焦：发出错误信号

运动的共同使命，全球化和实时通讯的影响意味着一个行动、一句话或人们认为的一个行动或一句话可以迅速传开，因此根据基本原则、运动章程以及其他运动政策来保护运动每一个组成部分的形象和声誉变得越发重要。如果不这样做，可能会为国家红会和运动在海内外的员工和志愿者带来严重且危及生命的后果，并且限制他们接触需要帮助之人的能力。

以下情况可能会对认知度和认可度造成负面影响：

- 使用某些词汇或短语并不被所有人认为是中立或可接受的语言；
- 员工个人行为或联系往来可能不被所有人认为是中立、合乎道德或专业的；
- 与被认为不中立或不公正的个人或组织建立关系或外部伙伴关系；
- 与当局关系过于密切，这本身可能不被所有人认为是中立和公正的。

安全性

通常而言，利益相关方的正面看法和高度认可会极大地增加一线工作组的安全性。然而，仅靠把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施是不够的。需要一个全面且专业的行动安全风险管理体系来补充这些措施，此体系可以发现、预防、减轻并合理高效地管理行动风险。

可能的措施包括：

- ▶ 告诉工作人员他们可能面临不断变化的行动风险；
- ▶ 在工作人员前往一线执行任务前后进行常规的情况介绍和总结汇报；
- ▶ 在总部和一线工作组之间建立沟通机制，确保在不安全局势中能够保持联络；
- ▶ 为工作人员提供充分的培训、指导、咨询和保护，包括个人防护准备，将基本原则作为行动工具来指导沟通、决策和行动，因地制宜地开展项目实践，安全及安保措施，急救，遗体管理(如有必要)，行动交流以及合理地使用会徽和标志；
- ▶ 为工作人员提供心理支持，并在如何管理压力方面提出建议；
- ▶ 确保为员工和志愿者提供健全的保险，若在履行职责过程中遭受身心伤害、致残或死亡，可以对当事人或家属有所赔偿。

“我们的志愿者和员工必须理解基本原则的重要性，并将其运用在加拿大的具体情况中，同样也应理解基本原则对于整个运动的影响，这一点很重要。在加拿大采取的一个行动，其影响可能波及整个运动，其他地区亦是如此。”

加拿大红十字会灾难管理副主任路易斯·若弗里翁

对管理层而言，一面是应对需求的人道必要性，一面是保护员工和志愿者安全的义务，平衡这两者关系一直是个挑战。虽然我们竭尽全力确保最大限度的安全，但仍难做到万无一失。无论如何，安全风险管理做得越好，可及性就越高，也就越能保护工作人员及其所服务的个人和群体。如欲进一步了解支持措施，请在线浏览实用建议章节“行动安全风险管理”。

“红大卫盾会认为，为了挽救他人的生命，我们的员工和志愿者会冒险进入有爆炸物的地点来营救受害者（根据拆弹专家的指导），即便该地点并未被宣布为‘安全’……我们这样做是因为一个有爆炸物的场所被正式宣布为‘安全’需要很长时间，可能会导致很多人丧生，越快疏散这些人就越有可能挽救他们的生命。在每个滥杀滥伤的暴力行为或恐怖事件中，我们开展应对工作时都采用这个合乎道德标准的决策方法。”

以色列红大卫盾会的精选实践

指导性问题

- ▶ 在受影响最严重的地区，群众、社区、主要利益相关方和把关者是否对国家红会及其员工和志愿者持有正面看法，是否体现出较高的认可度、可及性和安全性？
- ▶ 国家红会是否可以联系主要利益相关方进行谈判，以争取获准其员工、志愿者和车辆安全通行？是否有法律条规可能阻碍国家红会这样做？
- ▶ 国家红会是否有系统专业的行动安全风险管理措施（国家红会的员工、志愿者和设施正确佩戴标示红会会徽或保护性标志）？国家红会的人员是否接受过足够的培训并有健全的保险？

“我们从这次事件（2011年利比亚暴乱）中得到的教训是，我们需要一个系统来更好地管理志愿者。我们一直在用很传统的方法。现在我们发现需要一个合理的志愿者管理系统来更好地培训行为准则，并提供安全保障和保护。”

利比亚红新月会国际关系事务负责人
穆夫塔·埃特维勒卜的专访

要点

- ▶ 安全地接触需要帮助的个人和群体是个无限循环的目标，循环始于遵循运动基本原则和其他政策来提供有效且重要的人道服务。
- ▶ 人们如何看待一个组织及其人员会直接影响该组织受认可的程度，因此也影响其安全提供人道援助的能力。
- ▶ 在敏感和危险局势中，害怕和怀疑可能会对曾经良好的关系和正面的认知度造成负面影响，需要具体行动和措施来重建信任和认可度。
- ▶ 良好的行动安全风险管理工作确保发现、减轻并合理应对员工、志愿者和受助者面临的风险，与改善认知度和增进认可度的措施相辅相成。

第二节 安全行动框架八要素

本节将进一步研究安全行动框架的内容，描述八个“要素”如何互相联系，以及每个要素如何为增加认可度、安全性和可及性的整体目标做出贡献。本节最后给出了一个完整图表，详细列出八要素及相关建议行动和措施。

安全行动框架包含八个要素，每个要素关注一个重要领域(见表4)。每个领域都包含一系列准备行动、把握自身定位或积极争取认可度所应采取的措施。事实证明，这些行动和措施有助于国家红会增强在敏感和危险局势中的认可度、安全性和可及性。

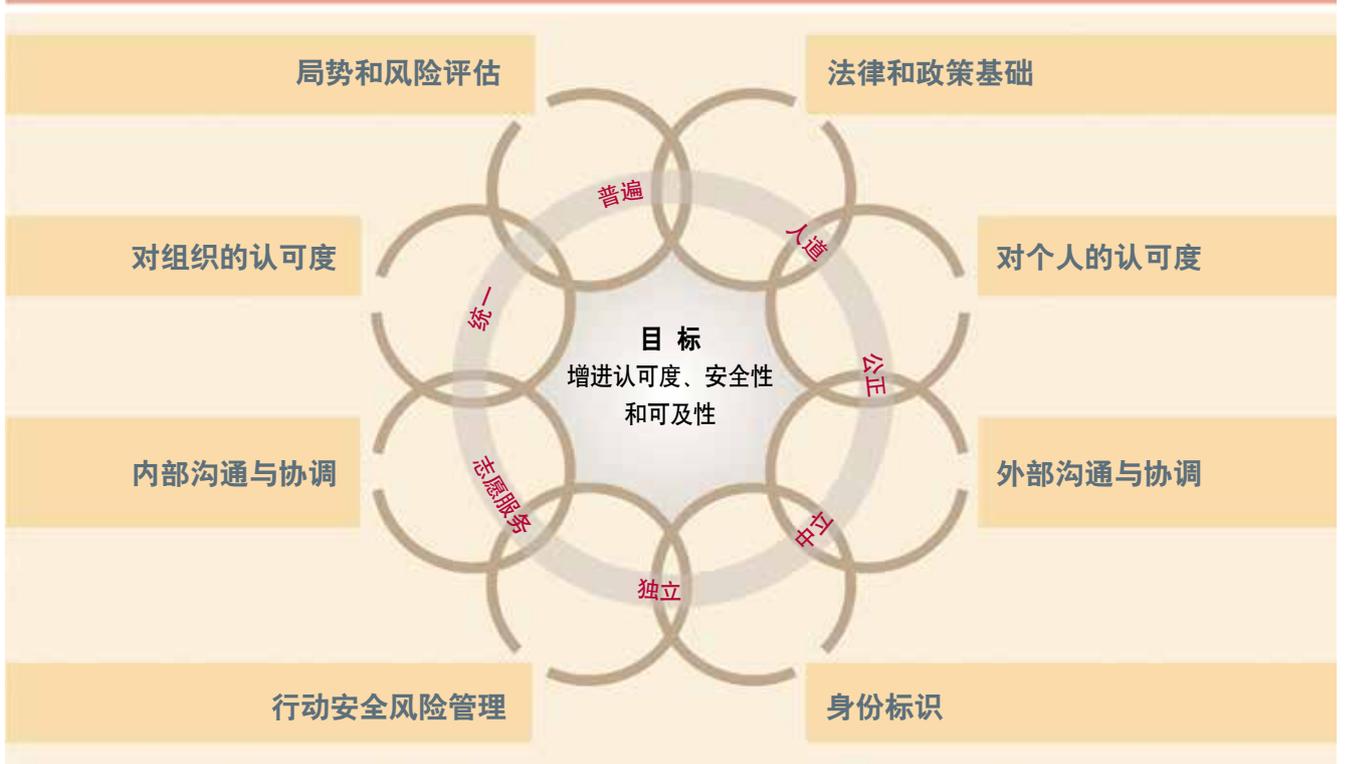
一		局势和风险评估	五		身份标识
二		法律和政策基础	六		内部沟通与协调
三		对组织的认可度	七		外部沟通与协调
四		对个人的认可度	八		行动安全风险管

安全行动框架各要素之间的相互联系

安全行动框架八要素环环相扣，相互联系又彼此独立。因此，与某个要素相关的行动是否得到实施，往往会对其他要素造成影响。链条上每一环都坚固，整个链条才坚固；如果其中一个环节薄弱或断开，那么整个链条都会遭受负面影响(见图4)。

比如，**局势和风险评估**过程、合理的**内部沟通**系统和技术对制定有效的**行动安全风险管理体系**至关重要。旨在增加**组织认可度**的**外部沟通方案**有赖于人们对国家红会已有的看法和认可度。工作人员在敏感和危险局势中开展应对工作之前，需要做很多准备，包括了解如何做彻底的**局势和风险评估**；熟悉国家红会的**法律和政策基础**以指导行动；接受有关行为准则、安全指南、保护措施的培训，这些都将增加各方**对个人的认可度**。可及性、认知度、认可度和安全性之间的循环作用是这些要素的基础。同时这些要素也为在顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践中始终遵循基本原则打下了基础。

图4：连锁反应



八要素与安全行动循环的关系

安全行动框架的每一个要素都与认知度、认可度、安全性和可及性这些概念(见第三章第一节)有着或多或少的特定关系。但由于安全行动框架的所有要素都是相互联系的, 这些要素并非只和某个特定概念有关, 只是与某一概念的联系比其他概念更紧密, 正如图5和后文中显示的。

可及性

国家红会的**法律和政策基础**通常是可及性的起点。国内法明确规定国家红会在包括敏感和危险局势中开展应对工作的人道使命和职责, 可以为国家红会接触更多受影响个人和群体提供宝贵的行动工具。另外, 明确描述的法律职责可以确保在某些受限地点开展人道活动时获得当局的书面授权书, 这可能是国家红会是否可以采取行动的决定性因素。

另外, 基于国家红会的法律基础提供明确且高效的项目和服务, 并且在实施项目和提供服务时让社区参与, 充分考虑他们的能力, 这样可以提高人们对国家红会的尊重。

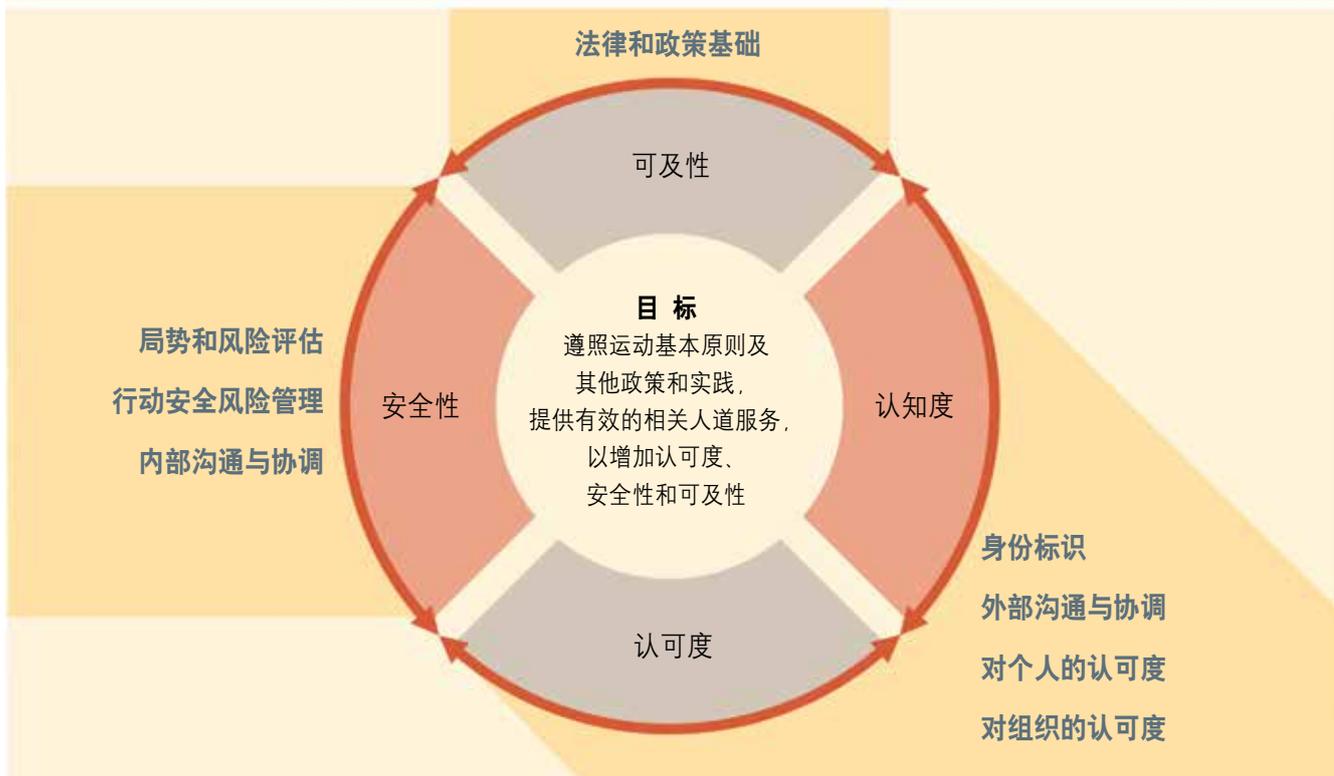
认知度和认可度

持续使用和展示标志以及国家红会会徽(身份标识)有利于他人更好地认识到国家红会及其人员致力于中立、公正和独立地提供人道援助和保护。如果国家红会已通过**外部沟通**及一线行动成功塑造了这一形象,那么这个目标将更容易实现。国家红会还必须采取行动支持政府履行职责,避免和遏制标志和会徽遭到滥用,这也可以反过来巩固国家红会独特的视觉标志。

良好的**外部沟通**策略和计划要基于对局势的理解,涵盖行动和重要信息,一方面是针对特定利益相关方,另一方面针对普通大众。此策略和计划能够影响认知度,并提高认可度。在制定此类策略和计划时既要增加**对个人的认可度**(员工和志愿者),也要增加**对整个组织的认可度**。作为进程一部分,国家红会需要采取具体措施来确保员工、志愿者以及整个组织都时刻遵循国家红会的行为准则、基本原则以及其他运动和国家红会的政策和规则行事。

这些行动也可以增强安全性。

图5: 安全行动框架八要素与循环模式的关系



安全性

通过进行持续且彻底的局势和风险评估可以极大地增加国家红会的安全和保障。**局势和风险评估**可以提供发展和调整的信息，并且有助于运用良好的**行动安全风险管理**方法。在某种程度上，安全行动框架的每个因素都与安全有关。然而，加强双边的**内部沟通和协调**系统及结构尤为重要。这一系统和结构用于确保能够充分交流行动信息，并且有能力协调行动来增加受助人和社区以及国家红会人员的安全和保障。

请参阅安全行动框架表格，了解完整的推荐行动和措施。网站^{www}的实用建议要素提供了关于每个要素的其他信息和实用指南。

要点

- ▶ 安全行动框架推荐的行动和措施已经过诸多国家红会的试验和测试，用于在敏感和危险的环境下提高认可度、安全性和可及性。
- ▶ 安全行动框架将推荐的行动和措施分为八个“要素”（即重要领域）。
- ▶ 安全行动框架的八要素相互联系又相互独立：围绕某一要素采取或未采取的行动经常会对其他要素造成影响。
- ▶ 安全行动框架与基本原则有着千丝万缕的联系，主要关注的目标是增加认可度、安全性和可及性。
- ▶ 虽然某些行动和措施与“安全行动循环”中的一些概念联系更紧密，但所建议的行动和措施都有助于实现整体目标。

安全行动框架表

安全行动框架的要素

每一要素的根本目的是增加认可度和安全性，以便在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感且危险的环境中，更加畅通无阻地接触急需帮助的人。

行动和措施

对安全行动框架的每一个要素而言，都确定了可能需要采取行动的领域，来应对认可度、安全性和可及性方面存在的差距、障碍、风险和挑战。

如果运动其他组成部分在某一国家开展工作，那么该国红会要根据运动协调政策及其他机制，在开展准备和应对工作时与运动伙伴进行协调，以便最大限度地发挥人道影响，并确保工作互为补充。

一、局势和风险评估



国家红会清楚了解在不断演变的工作环境中相互联系的政治、社会、文化和经济因素，及其内在的风险，这为规避和管理那些风险打下了基础。

- 1.1 理解在武装冲突、内部动乱及紧张局势等敏感和危险的环境中以及在自然灾害中开展准备和应对工作的共性和差异时，可以综合考虑以下因素：(1) 不断变化的行动环境；(2) 人道需求；(3) 红十字与红新月运动应对工作的性质；掌握这些有助于改进准备和应对措施。
- 1.2 探索和分析可能会影响人道行动的政治、社会、文化和经济新动态及挑战，从而指导准备和应对工作。
- 1.3 坚持对不断演变的局势进行评估，以确保能够彻底地理解行动环境，了解利益相关方、受影响个人和群体有哪些具体的援助和保护需求。(另见六、内部沟通与协调及七、外部沟通与协调)。
- 1.4 根据不断演变的局势以及国家红会的法律基础持续进行风险评估，包括社区的备灾和自救，旨在建立一个标准的行动安全风险管理体系和方法。(另见八、行动安全风险管理)
- 1.5 评估和提升国家红会在敏感和危险局势中应对已知风险的能力。(另见二、法律和政策基础以及八、行动安全风险管理)
- 1.6 根据可能发生的各种情形，制定并完善以社区备灾措施为本的应急预案，以便能够更为迅速地为人和社区提供有效的援助和保护。

二、法律和政策基础



国家红会拥有完善的法律法规和政策基础，可以据此履行符合运动政策、国际人道法和国内法的人道使命和职责。

- 2.1 国家红会会员、员工和志愿者了解并学习有关其使命和职责的法律框架并指导其行动。这些法律框架源于国际人道法、国内法以及运动法规框架。
- 2.2 制定并巩固有关国家红会的国内立法、法规或章程基础性文件、政策、协议或规划，以强化国家红会在国际性和非国际性武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感和危险局势中开展应对工作的职责。(另见六、内部沟通与协调及七、外部沟通与协调)
- 2.3 主要利益相关方了解、达成共识并支持以下几点：国家红会的人道使命、承诺始终遵循基本原则行事、作为运动组成部分的地位、作为政府当局人道领域助手的身份。
- 2.4 了解并尊重运动其他组成部分的法律基础和职责，建立强有力的运动协调框架来确保互为补充。
- 2.5 确保国内立法中有规范标志、国家红会会徽和名称使用的相关规定，并且确保国家红会会员、员工和志愿者以及包括政府当局和社区在内的主要利益相关方了解、尊重并执行这些法律规定。(另见五、身份标识和七、外部沟通与协调)
- 2.6 了解在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感和危险局势中指导如何开展应对活动的相关运动政策，并将其融入国家红会的政策、战略、项目、行动以及安全风险管理体系、工具、培训和实践中。

安全行动框架的要素

行动和措施

三、对组织的认可度



国家红会通过为个人和社区提供必要的、因地制宜的人道援助和保护，从而获得主要利益相关方的高度认可。提供这些援助和保护时应遵循运动基本原则及其他政策。

- 3.1 在全国各地，国家红会与社区紧密合作，共同开展相关且有效的人道项目和活动。
- 3.2 红会工作人员的个人行为和被接受程度直接关系到国家红会的正面形象、声誉和认可度，国家红会建立并落实了组织系统、程序和包括行为准则在内的指南，并以巩固认可度进而提升安全性和可及性的方式招聘、派遣、培训和指导其员工和志愿者。(另见四、对个人的认可度)
- 3.3 国家红会与相关政府机构保持对话，确保他们理解并看到国家红会作为政府人道助手的价值；相关政府机构也认同，为了确保国家红会开展中立、独立且公正的人道行动，可能需要调整不同的行动模式。(另见二、法律和政策基础)
- 3.4 根据局势和风险评估，开发并使用因地制宜的应对方法，尽力促进不同群体的融合，而非加剧他们的分歧。
- 3.5 熟知、理解并运用基本原则，在顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践中始终遵循基本原则。
- 3.6 确认、梳理并分析所有能够影响到安全接触受影响个人和群体的利益相关方，以便采取具体措施提升他们对国家红会的认可度。
- 3.7 通过保持透明的联系、提供可靠且可预测的服务、关系构建策略，不断培养信任、尊重和监督问责意识，这些策略提升所有利益相关方对红会的认可度，包括政府和非政府参与方、其他开展应对的机构以及媒体和社区/宗教领袖。
- 3.8 必须建立机制指导国家红会仔细考虑是否要与外部参与方合作，以避免影响到认可度、安全性和可及性。在与类似联合国、非政府组织、媒体和私营公司这样的参与方开展并保持合作时，应始终遵循运动政策，并保持国家红会作为中立、公正和独立的人道组织的独特地位和声誉。
- 3.9 建立并实施信誉风险管理系统，包括媒体追踪、利益相关方认知度评估，以及采取行动应对误解或事实。(另见七、外部沟通与协调)
- 3.10 建立系统预防并应对诚信问题，有效利用此系统来避免和应对可能会对国家红会有效运转、安全行动及其形象和声誉造成负面影响的问题。
- 3.11 国家红会拥有独特且广为人知的视觉识别标志，与其人道性质、职责和行动方式有着积极正面的联系。(另见五、身份标识和七、外部沟通与协调)

四、对个人的认可度



红会员工和志愿者在工作中始终遵循运动基本原则和其他政策，从而赢得主要利益相关方的高度认可。

- 4.1 严格筛选员工，并确保员工和志愿者(包括管理人员)的人员构成能够反映其服务群体的多样性，工作人员不能有鲜明的政治立场，也不能与任何武装团体有关联，并且应时刻遵照基本原则、行为准则和其他运动政策行事，这样能在利益相关方及红会所服务的群体中增强红会的认可度和安全性。
- 4.2 员工和志愿者(包括管理人员)在行动时应对所有表示尊重，并恪守基本原则、诚信政策以及运动/国家红会的行为准则，维护自身和国家红会及整个运动的良好声誉。
- 4.3 为员工和志愿者提供充分的培训、指导、咨询和保护，准备好在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感和危险局势中应付各种挑战；培训内容包括个人准备，如何将基本原则作为行动工具来指导沟通、决策和行动，因地制宜地开展项目实践，安全及安保措施，急救，遗体管理(如需要)，社会心理支持和压力管理，保护性法律和行政支持，包括行为准则、保险、行动沟通和标志/会徽的使用。

安全行动框架的要素

行动和措施

- 4.4 员工和志愿者了解在行动环境中对自身认可度所负有的个人责任；如果他们担心自身安全或可及性，就可以与国家红会相关部门配合，采取或建议采取适当行动。
- 4.5 为员工和志愿者制定工作规章、制度和流程来确保他们在开展应对活动时可以得到足够的支持、指导、保护、薪酬和管理。
- 4.6 建立旨在监督和确保政策、指南、标准操作程序和实践得到合规执行的系统。
- 4.7 员工和志愿者可以使用压力管理(社会心理)支持系统。
- 4.8 员工和志愿者了解如何监测自身及工作组成员的压力水平，并且尽力在艰苦的条件下保持健康的生活方式；他们还应了解如何使用国家红会的压力管理(社会心理)支持系统。

五、身份标识



国家红会采取一切必要的措施，保护和宣传该组织及其员工和志愿者的视觉识别标志。

- 5.1 应监督标志以及国家红会会徽和名称在国内遭到滥用的程度，并且积极向政府提供支持，帮助他们履行法律责任，建立和实施有效的法规和程序来加强标志的保护。(另见二、法律和政策基础)
- 5.2 在包括武装部队、武装团体、医务人员在内的主要利益相关方中，以及在更广泛的人群中宣传运动标志及其作用以及应何时适用。
- 5.3 已采取措施确保国家红会的视觉识别标志与武装参与方及其医疗服务的标志有所区分。(另见二、法律和政策基础)
- 5.4 国家红会已建立并推行了内部操作指南来支持标志和会徽在衣服、个人身份证件、用品、建筑、设备和交通工具上正确统一使用。国家红会也采取了符合运动政策的视觉识别做法(高能见度与低能见度)，以增加认可度、安全性和可及性。应考虑使用控制系统，如追踪工作服和身份证件的序列码，以避免被运动之外的其他组织滥用。
- 5.5 建立合作伙伴关系时应依据现有机制(参见3.8)，在特殊情况下，需要与合作伙伴联合展示标志时，应谨慎行事，尽可能避免引起混淆。在敏感和危险局势下考虑这一点至关重要。

六、内部沟通与协调



国家红会实施良好的内部沟通协调策略和机制，加强与运动其他组成部分的协调。

- 6.1 制定并实施内部沟通策略，包括行动计划、模板、工具、设备，并进行培训来支持计划的执行。
- 6.2 建立适当的内部沟通系统，并配备设备和技术来确保与在敏感和危险局势中工作的一线工作组能够进行安全可靠的沟通。
- 6.3 建立信息管理系统，方便高效地收集、分析、传输、储存/检索行动环境和相关风险的关键信息。包括：
 - ▶ 一线工作组系统地进行情况介绍和总结汇报，审核观察结果和建议，并将之融入到行动中；
 - ▶ 关于使用中立语言和词汇的指南；
 - ▶ 保密性和透明度指南，以及监督问责框架；
 - ▶ 建立系统来确保信息源可靠且可信，对信息进行了反复核实(三方印证)，区分事实与假设，并且识别错误信息。
- 6.4 在各个层级开发并使用了行动管理和协调架构、系统和流程，其中危机管理部门有明确的启动和撤销机制，用于加快通信交流、角色和职责快速验证的标准操作流程。招聘和培训了国家红会工作组成员，任命了工作组组长以确保在一线拥有良好的沟通和协调机制。(另见八、行动安全风险理)
- 6.5 在战略和行动层面，构建运动内部沟通框架，开展行动协调，包括明确沟通和协调机制、作用和职责，如明确指定预备发言人。

安全行动框架的要素

行动和措施

七、外部沟通与协调



国家红会实施良好的外部沟通协调策略和机制，加强与外部参与方的协调。

- 7.1 制定并实施外部沟通策略，包括定位策略、行动计划、模板、工具、设备以及支持计划实施的培训。
- 7.2 主要利益相关方了解并认可那些明确反映国家红会在国际性和非国际性武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感和危险局势中开展应对工作之使命的国内法律、法规、政策、协议和计划，以便建立一个高效应对的框架。（另见二、法律和政策基础）
- 7.3 国家红会支持政府部门推广、宣传并在全中国实施国际人道法，包括保护标志的条款。
- 7.4 作为人道宣传和外交策略之一，国家红会与红十字国际委员会密切合作，促进冲突各方以及武器携带者遵守国际人道法，并倡导人们尊重和保护受影响人群和社区。（另见二、法律和政策基础）
- 7.5 为员工和志愿者制定并普及了社交网络使用政策和操作指南；同时建立了监督和条规执行机制来加强政策与指南的实施。
- 7.6 在确定所有利益相关方后，国家红会就红会身份、职责、工作方式、标志定期与利益相关方进行有针对性且及时的沟通和对话，以更好地了解他们对国家红会的看法。这样做的目标是能够促进国家红会在敏感和危险局势中履行其职责。（另见一、局势和风险评估和三、对组织的认可度）
- 7.7 国家红会以因地制宜的方式使用网络和电子媒体，更好地援助和保护个人和群体，继而维护他们的尊严，避免对红会及其员工和志愿者产生负面影响；使用在线媒体的方式要与运动其他网站和工作方法协调一致。
- 7.8 基于与外部参与方的行动协调机制，应对工作与信息交流要符合国家红会的保密规定，同时满足独立做出行动决策的需求，并与运动其他组成部分协调开展的应对行动紧密相连。
- 7.9 建立并实施相应机制来确保与受影响个人和群体进行双向沟通。

八、行动安全风险管理的



国家红会通过制定和实施行动安全风险管理系统和架构，来对员工和志愿者的安全负责。

- 8.1 建立并实施安全保障政策。
- 8.2 国家红会从现有的社区自我保护实践中吸取经验，这些已有的实践可能对社区以及国家红会的安全有好处。
- 8.3 建立完善的行动安全风险管理系统和架构来保护员工、志愿者、设施、设备和车辆的安全；这一系统遵照注意义务条款、运动基本原则和其他政策运行。（参见其他所有要素，尤其是要素一、局势和风险评估）
- 8.4 负责行动管理或履行职责时暴露于风险之中的所有人都将接受行动安全风险管理的培训，其中包括风险评估工具和评估过程、指南、行为准则以及积极争取认可度和保护的措施。（另见一、局势和风险评估以及四、对个人的认可度）
- 8.5 国家红会中营造一种安全氛围，所有员工和志愿者都了解个人对自身安全和保障负有责任，并且也接受过相关培训和装备，有义务遵守国家红会的相关规定和操作流程。
- 8.6 为在危机中开展工作的员工和志愿者提供了健全的保险，以便在执行任务期间出现包括精神创伤/压力在内的伤害或导致死亡时能够提供赔偿。

第三节 基本原则和安全行动框架

为了增加认可度与安全性，并在敏感和危险局势中接触到更多需要帮助的人，基本原则必须得到全面的渗透，并指导国家红会的所有顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践。本部分将介绍具体方法及原因。

基本原则往往首先被视为价值和理想的体现。就这一点而言，其作为行动和决策工具的重要性经常被低估。

七项基本原则(人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一和普遍)是运动所有工作的基础，激励并影响了运动开展的活动(见图6)。它们与国际人道法有关联，并于1965年得到通过，成为指导整个运动的行动和组织构成的框架。它们是不可或缺的行动工具，随时可以使用，并且对于确保可及性及在敏感和危险局势中更有效地援助需要帮助的个人和群体尤为有益。

“运用基本原则的最好方法就是将其活用出来。”

乌干达红十字会项目和计划部副秘书长比尔达·巴古马博士

从行动的角度来看，人道、公正、中立和独立是极为重要的原则。《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》中提及了人道、公正和独立²²。此行为守则被490多家援助机构使用。志愿服务、统一和普遍对于国家红会的运转、形象和声誉同样重要，突出了所有基本原则之间相辅相成的巩固作用。

尽管基本原则具有独特的行动意义，但在运动内外，它们首先被认为是价值与理想的体现。就这一点而言，其作为行动和决策工具的重要性经常被低估。

“很明显，在黎巴嫩局势中，基本原则不仅仅是抽象的准则或理想化的承诺。它们是行动的框架，以及在艰苦环境中指导决策的行动工具。它们对国家红会意义尤为重大，国家红会需要在充当政府当局正式助手与为最需要帮助的人提供中立且独立的人道援助之间保持平衡。对于黎巴嫩来说，最重要的经验之一是这并非随随便便、未经大量协调一致的努力就能实践出来的。”

践行安全行动框架案例研究：黎巴嫩

²² 《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》为国际联合会与红十字国际委员会于1994年联合编写，<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/codeof-conduct/>。

图6：国际红十字与红新月运动的基本原则

人道	公正	中立	独立	志愿服务	统一	普遍
国际红十字与红新月运动的本意是不加歧视地救护战地伤员。在国际和国内两方面，努力防止并减轻人们的疾苦，不论这种疾苦发生在什么地方。本运动的宗旨是保护人的生命和健康；保障人类尊严；促进人与人之间的相互了解、友谊与合作，促进持久和平。	本运动不因国籍、种族、宗教信仰、阶级或政治见解而有所歧视，仅根据需要，努力减轻人们的疾苦，优先救济困难最紧迫的人。	为了继续得到所有人的信任，本运动在敌对状态下不采取立场，任何时候也不参与带有政治、种族、宗教或意识形态性质的争论。	本运动是独立的。虽然各国红会是本国政府的人道工作助手并受本国法律的制约，但必须始终保持独立自主，以便任何时候都能按本运动的原则行事。	国际红十字与红新月运动是志愿救济运动，绝不期望以任何方式得到利益。	任何一个国家只能有一个红十字会或红新月会。它必须向所有的人开放，必须在全国范围内开展人道工作。	国际红十字与红新月运动是世界性的。在运动中，所有红会享有同等地位，负有同样责任和义务，相互支援。

遵守基本原则如何提高认知度、认可度、安全性和可及性

保持国家红会的中立性及中立形象，及其提供公正服务和始终独立行事的能力，尤其是在敏感和危险的局势中，对于国家红会开展有效应对活动来说是一个必要前提。

对基本原则的遵守，外加国家红会在需要帮助的人身边提供日常服务，以及运动整体的声誉，这些都是使国家红会获得更多人认可的主要因素，继而也可以接触到更多受影响个人和群体。

无疑，要使运动所有组成部分及其人员都被视为始终遵守基本原则，确实非常困难。比如，当国家红会辅助的政府当局卷入非国际性武装冲突或卷入内部动乱、紧张局势中的执法行动，国家红会的中立性和独立性可能会遭到质疑。即便有诸多挑战，许多国家红会仍在日常工作中持续一贯地展现基本原则，从而赢得了中立、公正和独立的声誉。这使得他们有能力在其他组织无法工作的极端艰难的环境中开展人道活动。黎巴嫩红十字会便是一个好例子（参见践行安全行动框架案例研究：黎巴嫩）。

不遵守基本原则可能对国家红会工作人员的安全性和可及性造成直接影响，也可能对运动整体带来意想不到的后果。

遵守或未能遵守基本原则可能对国家红会所有人员的安全性和可及性造成直接影响，并且可能在区域或全球层面对运动整体造成意想不到的后果。

应用基本原则的指导性问题

- ▶ 局势中的每个重要利益相关方将对此声明或行动有怎样的看法？此声明或行动如何反映国家红会的中立、公正和独立性？
- ▶ 如果一项行动会导致利益相关方对国家红会的中立、公正或独立性产生负面看法，应该在行动之前采取哪些措施扭转这种看法？
- ▶ 如果无法扭转负面看法，那么是否应该对决策或行动做出调整，以避免对同事和志愿者以及那些需要帮助的人产生不良后果？
- ▶ 国家红会是否有能力对受影响地区/群体做出评估，并主要根据人道需求的程度独立决定工作地点和服务对象？
- ▶ 国家红会是否真正代表它所服务的群体？
- ▶ 局势中存在的分歧问题是否对国家红会的团结造成了负面影响？如果是，应采取什么行动来避免此类事件的发生？

“独立性十分重要。如果我们不保持独立性，我们就与其他慈善机构或政府部门没有区别了。红十字与红新月运动创立的原因就是为了采取这种非常特殊、独立且独特的工作方式。在阿富汗，如果我们在独立性上做出妥协，就无法继续开展工作。”

阿富汗红新月会会长法蒂玛·盖拉尼
践行安全行动框架案例研究：阿富汗

即便国家红会工作人员非常努力地保持公正，利益相关方还是可能因为他们实际或在他人眼中的关联或身份而不认为他们是公正的。

国家红会必须依靠其工作人员时刻以公正且不作论断的方式行事，尤其是在敏感和危险局势中。当员工和志愿者与冲突某一方有地理、社会或文化关联时，个人可能很难做到毫无偏见行事。

即便国家红会的工作人员非常努力确保能够公正开展行动，他们实际上或在别人眼中的关联或身份可能导致利益相关方不相信他们可以保持公正。国家红会的行动负责人应持续监督这些因素，并在必要时调整对个人的工作部署，这一点至关重要，对于工作人员本身来说，他们应客观地评估自己在特定局势或群体中实际的或在别人眼中的认可度。

个人评估自身遵守基本原则能力的指导性问题

- ▶ 为这些人或这个社区提供援助时，我的真实感受是什么？
- ▶ 我的个人经历及感受是否会影响我的想法、判断、言语或行动，使其与基本原则不一致？
- ▶ 我的个人经历是否意味着我对一个群体的了解多于另一个群体？我是否需要采取行动更好地了解不太熟悉群体的需求？
- ▶ 我是否有能力控制我的感受，并不让它们对我公正且中立行事的能力造成负面影响？
- ▶ 我帮助的那些人将如何看待我的参与？武装参与方以及其他把关者如何看待我？我会不会有危险，或将他人置于危险之中？
- ▶ 我自己或本国红会是否可以采取行动来帮助我中立且公正地行事，并且让他人也认为我确实如此行事？

图7：基本原则激励并凝聚运动各组成部分



在实践中，国家红会是如何将基本原则作为工具来指导顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践的？下面做了一些说明。

外部合作伙伴

国家红会在与一家组织开展合作之前（比如，出于筹资、行动或沟通的目的），必须仔细考虑自己是否仍然有能力维持其中立、公正和独立的公共形象。尤其是当国家红会决定将自己的会徽或其他视觉识别标志与其他组织进行公开地联合展示时，这一点尤为重要。同意与其他组织先进行合作进而通过联合展示标志或其他联合的方式共享视觉识别标志，只有在特殊情况下才能这么做，并且应时刻保持谨慎。支持这样做的一个论点是国家红会可能因此而有能力安全地接触到更多需要帮助之人。

在爆发紧张局势或敌对行动时，可能需要重新审视某些已有活动、合作以及伙伴关系，并采取行动确保人们对国家红会中立性、公正性和独立性的信任。这一项与安全行动框架的“对组织的认可度”要素有关；可在线 [www](#) 浏览相关实用建议章节。

与国家的关系

如果国家参与了武装冲突或执法行动，国家红会必须确保自身不会被看作与该国过从甚密，因为这可能会导致其他利益相关方质疑该国红会的中立性，也可能导致潜在受助者对其人道服务公正性的信任有所降低（另见第二章第二节）。这可能会进一步削弱其接触受影响人群和社区并确保人员安全的能力。在这种情况下，国家红会需要在充当政府助手与保持独立性之间取得平衡。这一项与安全行动框架的“法律和政策基础”以及“对组织的认可度”要素有关；可在线 [www](#) 浏览相关实用建议章节。

国家红会的人员组成

虽然国家红会的员工和志愿者可能感觉自己是中立且公正的，但社区和其他利益相关方不一定有同样的想法。因此定期评估这类看法很重要。

国家红会应积极确保其员工和志愿者具有广泛的代表性。如果其员工和志愿者主要来自某一个民族或社会阶级，或者部分人员被认为与政治或其他敏感团体有关，这可能会影响红会在他人眼中的中立性和独立性，继而影响其所有人员的安全，也潜在影响受影响人群和社区的安全。工作人员必须了解虽然他们感觉自己是中立且公正的，但其他人不一定有同样的想法，他们应定期评估社区和其他利益相关者的看法。这一项与安全行动框架的“对组织的认可度”和“对个人的认可度”要素有关；可在线 [www](#) 浏览相关实用建议章节。

“整体上来说，志愿者在坚持公正和中立的原则方面表现得非常好。但这场变革是青年人的。我们努力尽可能多的给予指导，‘你需要分清楚，穿上红新月会制服成为志愿者的职分，以及热衷变革的青年人的身份，不要将二者混为一谈。’”

利比亚红新月会国际关系主任穆夫塔·埃特维勒卜

武装保护

如果国家红会在极不安全的环境中开展应对工作，并接受冲突一方提供的武装保护，那么其中立和独立的名声以及公正提供服务的能力将会受到严重影响。国家红会也可能被认为与为其提供武装保护的团体有联系，继而危害到运动其他组成部分以及其他在相同局势中工作之人

的安全。遵守运动关于“人道援助的武装保护”政策是至关重要的。²³作为基本原则，运动的组成部分不使用武装保护，但偶尔也会获准使用武装保护人道车队。不符合标准实践行事的决定，需要与可能受此决定影响的运动其他组成部分共同做出。这一项与安全行动框架的“法律和政策基础”以及“行动安全风险”要素有关；可在线浏览实用建议章节。

需求评估

除非国家红会可以进入受敌对行动或暴力事件影响的地区，并且有能力与运动的行动合作伙伴及其他组织在可行的情况下独立开展需求评估，否则国家红会将很难确保将需要帮助之人列于工作重点，并提供公正、高效且有意义的服务。应尽全力做出高质量的评估，并确保客观地确定工作地点与对象，不受其他可能有隐藏动机或政治动机之人的不当影响。人们的需求必须是主要决定因素。这一项与安全行动框架的“对组织的认可度”要素有关；可在线浏览相关实用建议章节。

运动的观点

运动各组成部分对基本原则的共同承诺，了解彼此的特殊价值、独特性、相辅相成的使命和能力，当他们在极具挑战的局势中工作，认可度和可及性容易受到影响或限制时，这些因素都是巨大的财富。

比如，如果国家红会发现其严格遵守基本原则的努力受到影响，或重要利益相关方不认为国家红会是基于中立或公正开展工作的，并且因此其可及性和认可度都有所降低，那么红十字国际委员会利用其与国家和非国家参与方的庞大联系网络，可以为国家红会协商安全通行提供直接帮助，帮助其把握自身定位，增加认可度，或介入开展活动。

当认可度和可及性受到影响时，共同承诺遵守基本原则，了解对方独特但互补的使命和角色，非常有助于运动各组成部分提供高效的人道援助。

“在极为敏感的环境中，红十字国际委员会作为中立且独立组织的声誉十分有价值，可以通过提前获得安全通行保障，协助国家红会获准通行来疏散伤员。”

科特迪瓦红十字会的精选实践

²³ 代表会议，第九项决议，“人道援助的武装保护”，1995年。

相反的情况也有可能发生：当红十字国际委员会遭遇通行限制时，国家红会在当地的地位和声誉也许可以帮助其在红十字国际委员会无法进入的地方接触到需要帮助之人，并提供援助。这并不意味着这两个组织可以代表对方，或在所有局势中都可以互相替代；这只是举例说明灵活的行动伙伴关系或在提供人道援助的共同目标下联合行动是如何克服安全问题或通行障碍的。

“在索马里，我们了解到在一些地区，为了更好地接触受助者，红十字国际委员会与索马里红新月会最好彼此保持一定距离，因为并非所有战斗方都对这两个组织有着相同的看法。我们发现，有时我们最好彼此区分开，以便能够获得特定团体的更多认可。但我们仍然紧密合作，协调行动并相互支持。”

阿卜杜勒·易卜拉欣·哈吉 (阿菲)
索马里红新月会交流与组织发展主任

在一个特定局势中理解不同的认可度之前，进行深刻且全面的分析至关重要，以决定运动哪个组成部分负责主导行动，哪一部分或哪几部分提供支持。在一些情况下，各组成部分共同提供援助是最有效的。

无论利益相关方更认可运动哪个组成部分来开展行动，运动内部紧密合作的需求一直存在。另外，国家红会、国际联合会以及红十字国际委员会各自的使命必须在任何时候都有所区分，并且互相尊重、互相支持。认识到整合技术和资金的价值，在满足受敏感和危险局势影响之人的需求时，充分利用运动各组成部分独特且互补的使命及定位，这样便可以接触更多人，满足更多的需求。

“我们必须时刻努力像一家人那样工作，并提高自己的可及性和认可度，这一点至关重要。在巴勒斯坦，我们每月都召开运动协调会议，交流活动和项目的信息。当局势升温时，红十字国际委员会和巴勒斯坦红新月会便会共同努力进入很难进入的地区。我们作为运动的组成部分，共同合作来加强和协调我们的人道工作和支持力量，迅速开展应对活动来减轻身处危难之人的苦难。”

哈利勒·阿布·富勒博士
巴勒斯坦红新月会灾难管理处主任

基本原则与安全行动框架的相互依赖性

遵守基本原则与遵守安全行动框架是统一的。安全行动框架中有数次直接提到遵守基本原则的重要性，以及原则在提高国家红会的认可度、安全性和可及性方面发挥的重要作用。

国家红会必须认真仔细地遵守基本原则，并挑战自己确保时刻都能遵守这些原则。

基本原则与安全行动框架互相依赖或互利共生。虽然只有在遵守基本原则的基础上才能实施安全行动框架，基本原则是运动永久价值体系的体现，但是为实施安全行动框架而采取的行动和措施有力地强调且反映了基本原则，并且也可以提高国家红会和运动人道行动的效果。

要点

- ▶ 七项基本原则(人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一和普遍)是运动所有工作的基础，激励并影响了运动开展的活动。
- ▶ 基本原则不仅仅是一系列理想和价值，也是有效的行动工具，可以用于指导顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践。
- ▶ 一贯坚持基本原则是决定国家红会能力的主要因素，帮助其获得更多人的认可，继而能够在敏感和危险局势中接触更多受影响人群和社区。
- ▶ 为了确保带来最大程度的人道影响以及保持互补的行动方式，国家红会必须与在同一局势中开展工作的运动所有组成部分密切协调防范工作和应对行动。
- ▶ 应用基本原则是安全行动框架不可分割的部分。它们互相依赖、互利共生、相互支持、相互促进。

第四章

应用



第一节 开始前的若干注意事项

使用系统性和结构性方法能够使安全行动框架得到最好的应用。本节讨论国家红会在开始实施应用安全行动框架前的几点注意事项。

要想取得更大的成效，在正式开始应用安全行动框架之前，国家红会需要考虑某些事项或将相应措施落实到位。

国家红会的领导和承诺

国家红会的治理和管理层在红会内部应用安全行动框架时给予的全力支持和领导，对增加认可度、安全性和可及性的中长期方案的总体成功是至关重要的。

以往，常常只有一两个分会的工作人员和志愿者参与，或只在一个项目中实施安全行动框架，缺乏国家红会给予的整体承诺。这种做法会使安全性和可及性在短期内得以提高，然而整个应用过程往往需要更长期的组织机构发展进程，这就需要国家红会总会领导层的介入。

“安全行动框架并不是孤军奋战。它是红会和所有项目不可分割的一部分。”

尼泊尔红十字会秘书长德夫拉特纳·达科瓦

一个在行动安全性和可及性方面存在特殊挑战的国家红会分会或项目可以自行实施安全行动框架评估计划程序。然而如上所述，在创建长效的政策、结构、系统、项目和实践时，如果有总会的指导和支持，而且目标是将安全行动框架充分纳入国家红会各级别的所有项目工作中，那么评估和计划则会有效并持久得多。考虑使国家红会骨干广泛参与其中也将大有裨益。

安全行动框架和国家红会整体发展的关系

实施安全行动框架的过程(在第三章第二节已经进行了阐述)要求国家红会部分或所有级别的参与，也需要一些项目和服务的支持。过去一段时间以来，有几个国家红会的灾难管理或宣传部门已经开始整体实施安全行动框架，尽管框架中所要求的许多行动和措施属于其他部门或领导层的职责范围。因此，除了高层领导的参与，在项目经理和后勤支持

服务负责人中间开展宣传和动员也是至关重要的，能够使这些人对整个过程中投入更多时间和专业技能。

国家红会根据现实情况和优先顺序，实施安全行动框架推广的若干特定行动和措施，将其作为组织全面的发展、能力建设和应急准备的一部分，会从中获益。然后，应将这些行动的成果融入国家红会更广阔的组织政策、结构、系统、项目和实践中。

国际联合会的组织能力评估和认证程序(OCAC)²⁴、备灾充分的国家红会自查清单和自评工具²⁵、其他灾难管理工具和产品，还有那些为加强国家红会组织发展和应急准备的更广泛领域提供指南的工具，为成功应用安全行动框架提供支持。

如果国家红会已经完成OCAC程序的自评阶段，并已经确定认知度不够和(或)缺乏安全等问题，应用安全行动框架并采取行动来填补差异将有助于解决这些问题。如果尚未启动OCAC程序但正在应用安全行动框架，所得结果将被用于之后的OCAC程序中。

表5：支持国家红会发展的工具

国家红会发展框架	指导国家红会领导做出决策并采取行动来促进组织发展，并根据发展原则，促进和改善运动的健康形象和声誉。与《安全行动框架》互为补充。
组织能力评估和认证过程	国家红会发展过程包含三个阶段：自我评估、互相评估和认证
安全行动框架	补充组织发展和备灾能力建设，侧重于把握自身定位以及应对敏感和危险局势的准备
备灾充分的国家红会自查清单	整合安全行动框架某些行动和措施的备灾工具

因地制宜的独特应用

每个国家红会有其独特的工作能力，并在具有特殊挑战的独特情形下开展工作。至关重要的是，应用安全行动框架要考虑以下因素：

- ▶ 具体局势中的需求、挑战和危险的特性
- ▶ 国家红会现有能力以及需要具备的能力
- ▶ 国家红会以前关于认可度、安全性和可及性的经验

国家红会内部意识教育

有时，需要采用安全行动框架建议的行动和措施的情况，往往源于一起行动安全事故、或意外暴力突发事件、或预计即将发生的事件，例如选举或提前安排的游行，在这些地方往往特别容易爆发紧张局势。在

²⁴ <https://fednet.ifrc.org/en/resources/ns-development/national-society-development/organisational-capacityassessment--certification/>

²⁵ *Characteristics of a Well Prepared National Society for Situations of Disaster and Conflict*, 2001, checklist updated and adapted to integrate the SAF, <http://www.ifrc.org/Global/WPNS-characteristics-en.pdf>.

这样的局势下，国家红会实施安全行动框架的益处就不言而喻，实施积极性也会很高。

更好的是，国家红会可以在需要应对危机之前，提前开始为其自身得到主要利益相关方的普遍认可而进行准备和定位。国家红会这样未雨绸缪将使其有能力占得先机，也会减少可能阻碍行动可及性或危及人员和志愿者安全的挑战，有助于与主要利益相关者建立联系并维持信任关系。然而有些时候，自满或侥幸心理以及其他工作可能会使国家红会不能专心从事重要的准备工作。

为了解决这个问题，有必要通过宣讲介绍会等形式提升国家红会治理和管理层主要成员的意识，说服他们采用安全行动框架，并讲解其作为红会组织发展方法之一的好处。此指南及其附加材料可以为此提供帮助。

表6：可能妨碍国家红会应用安全行动框架的偏见

偏见：开展行动安全风险管理，将降低国家红会有效满足个人和群体需求的能力，这是“人道必要”与风险管理之间的冲突。

事实：有效的行动安全风险管理目的是在降低危险的同时巩固可及性和安全性，从而扩大行动范围。

偏见：全面实施安全行动框架的措施和行动会产生巨大的经济成本(保险、设备、培训等)

事实：安全行动框架中的许多行动和措施可以相对低的成本实施，其他一些也可以通过寻求合作或捐赠得到经费和技术支持。

偏见：某些国家红会不需要采取安全行动框架内的行动和措施，因为他们在相对和平的环境中工作。

事实：许多年来，国家红会已经认识到安全行动框架的条款在任何时期都适用，甚至在日常工作中也是如此。而且，在和平环境下工作也会受到阻碍或限制，动乱、暴力或冲突在任何地方都有可能发生。

根据角色有针对性的应用

尽管对安全行动框架整体有一个共同理解和认识对所有国家红会内部受众都有益，但是在实施起来时，不同受众需要不同深度、与其各自责任和义务领域相关的知识。

例如，治理层可能更侧重于解决可能影响国家红会人员安全性和可及性的法律和政策问题，以及他们要遵守注意义务。

其间，高层管理人员(包括项目人员、后勤人员和分会管理者)可能需要增强他们有关因地制宜的项目实践知识，以及行动安全风险管理的知识。也就是如何进行情况分析和危险评估，或如何管理其员工部署，以便强化其安全实践以及提供恰当的压力管理支持机制。

一线的志愿者和行动管理者可能需要熟悉并接受培训的是：个人准备，将基本原则作为行动工具来指导决策和行动，行动安全危机管理，突发事件中的急救，遗骸管理，心理支持和压力管理，保护性法律和行政支持(包括行为守则和保险责任范围)，行动传播知识和技能以及标志和会徽的使用。

图8阐述了安全行动框架中根据受众及其在国家红会结构中的角色需要着重强调哪些领域。如图所示，行动安全风险管理以及把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施是各级部门的责任。



要点

- ▶ 安全行动框架的应用取决于是否有良好的国家红会组织发展和应急准备基础。
- ▶ 国家红会在应对危机前就最好能开始准备，把握自身定位，争取获得主要利益相关方的普遍认可。
- ▶ 在开始应用安全行动框架之前，至关重要是考虑在当地局势中的需求、挑战和危险的特殊性，并将国家红会现有和希望具备的能力考虑进去。
- ▶ 国家红会各个部门根据其责任和义务不同，需要对安全行动框架各方面具有不同程度的认识。

第二节 安全行动框架应用过程

本节探讨，在考虑国家红会及其行动环境特点的同时，如何最好地应用安全行动框架。

过程

安全行动框架及其应用工具旨在补充并融入国家红会组织发展。它们支持国家红会内部开展的结构化评估和规划，旨在：

- ▶ 找出国家红会在认可度、安全性和可及性方面存在的差距、障碍、危险和挑战；
- ▶ 确定解决这些差距、障碍、危险和挑战所需的短期、中期和长期行动；
- ▶ 促进并支持国家红会行动安全风险管理办法更加专业化；
- ▶ 强化基本原则的应用。

建议所有国家红会都开展评估和规划。对于那些已经开始或者可能即将在敏感和危险局势中开展应对行动的红会尤其重要。许多耗时部署的行动和措施最好在应对行动之前就开始实施。然而一旦启动，它们就应该作为国家红会的长期进程之一，这样就可以在面对多变的环境时做出及时响应并应对新兴挑战。

安全行动框架……

- ▶ 所有的国家红会均可在采取应对行动之前应用安全行动框架，有助于红会做好准备并把握自身定位，以便获得更普遍的认可度；
- ▶ 可以在应对行动期间或之后应用安全行动框架，用以指导如何增进国家红会人员的安全并更加畅通无阻地帮助有人道需求的人；
- ▶ 所有国家红会都可应用安全行动框架，哪怕是那些在相对和平地区开展工作的红会，当然在敏感地区开展行动时尤为适用。

聚焦：安全行动框架作为快速参考

对国家红会而言，在紧急应对行动中使用安全行动框架及其提供的工具是有可能的，尤其是在没有时间集中力量进行全面评估和规划时。在这种情况下，附录2“安全行动框架一览表”将是一个有用的工具。安全行动框架评估和规划工具提供一个模式，用于记录差距、行动和亟待优先解决的问题，也可以用来协助快速反思。

尽管不太可能将此方法立刻应用到长期行动中，但是这些信息可以作为将来的参考。同时，快速解决方案有助于采取自发行动，解决紧急且重要的行动问题。

图9：实现安全行动的路径



如图9所示，应用过程如下：

管理：借鉴国家红会的良好实践，设立安全行动框架指导小组（5至8人）来支持长期评估、规划、采取行动并整合相关措施，有助于增强人员和志愿者的安全性和可及性。如果国家红会已经存在这种机制或小组，那么只需扩大其职权范围，避免重复设置。这也有助于将安全行动框架整合到现有组织结构中。

指导小组可由总会和分会的领导组成，包括秘书长、管理成员、应对部门主管、项目和后勤部门负责人、救援队队长。

在紧急应对阶段，通常很有益处的做法是，与在相似局势中行动的红十字国际委员会和其他运动组成部分组建一个联合行动小组，邀请国家红会安全风险管理指定负责人和行动主管参与进来。

整合参考不同群体的看法、知识和经历，可以带来可观的附加值，也能更准确地理解局势，更全面地识别行动的差距、阻碍、风险和挑战，以及随后要采取的行动和措施。

评估：通过反思目前局势、近期经历和可能出现的情形，找出国家红会在认可度、安全性和可及性方面目前存在及可能存在的差距、阻碍、风险和挑战。探究根本原因，从而使决定采取的行动更有可能解决所发现的问题。在安全行动框架评估和规划工具中记录这些差距、阻碍、风险和挑战。(见图10)

图10：安全行动框架评估和规划工具

每一要素旨在增加认可度和安全性，在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感且危险的环境中，更加畅通无阻地接触急需帮助的人。此工具可从网上  下载，网址为：www.icrc.org/saferaccess

安全行动框架要素	行动和措施	找出差异、阻碍、风险和挑战	优先顺序1-3	现有基准级(A-E)	希望达到的基准级(A-E)	需要采取的行动	职责	时间表
1. 局势和风险评估 国家红会清楚了解在不断演变的工作环境中相互联系的政治、社会、文化和经济因素，及其内在的风险，这为规避和管理那些风险打下了基础。	1.1 理解在敏感和危险局势及自然灾害中开展准备和应对工作的共性和差异							
	1.2 探索和分析可能会影响人道行动的政治、社会、文化和经济新动态及挑战，从而指导准备和应对工作							

计划：使用安全行动框架评估和规划工具制定行动规划，记录评估过程中出现的能消除差异、阻碍、风险和挑战的倡议。此过程可参考使用安全行动框架基准化分析和监控工具(见图12)，这样做可以帮助突出国家红会现有地位，并为考虑将来的行动步骤提供指导。

接下来是采取以下三个步骤：

步骤1：在安全行动框架评估和规划工具的“必需行动”一栏记录下确定开展的行动。

步骤2：按以下标准列出每个确定的行动：

1. 紧急且重要——需要马上行动
2. 重要但不那么紧急——需要中期行动
3. 重要但不紧急——需要长期行动

步骤3：指定某人(某些人)或某部门负责，为每一行动附上时间表。

在决定了优先行动之后，再次参考安全行动框架基准化分析和监控工具(见图12)，调查第一阶段可能错过的地方。这是重要的方法，因为安全行动框架各要素是相互关联的，一个领域采取的行动可能引发另一领域的行动需要，而这在一开始可能不会注意到。按需增加行动并遵循上述三个步骤，以建立优先次序。

采取行动：最为重要的是，意识到需要采取行动来增加安全性和人道援助的可及性。这些行动会产生各种各样的成果和副产品(参见第三章第二节安全行动框架表中列出的可能需要采取的各种行动)，例如安全指南、加强国家红会身份标志的宣传活动或是针对性强的行动宣传，提升公众对国家红会项目和活动及其如何遵照基本原则开展行动的关注度。这些行动往往会涉及国家红会的一些项目和服务领域，若有指定负责人和(或)指导小组加以协调，将大有益处。

整合：行动及其后果需要被纳入国家红会的政策、结构、系统、项目和实践中，为工作人员和志愿者提供适当的指导和培训。

图11：整合成果的可能领域



监督：极为有用的是，能够将国家红会目前状况用安全行动框架建议的行动和措施加以基准化衡量，并确定接下来要采取的步骤，以便提升基准并追踪取得的进展。安全行动框架基准化分析和监控工具旨在为此目的服务。此进程也将帮助国家红会随时了解不断演变的局势和危险，有能力根据需要对行动进行调整。建议一年做一次全面审查。

图12：安全行动框架基准化分析和监控工具

每一要素的根本目的是增加认可度和安全性，以便在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感且危险的环境中，更加畅通无阻地接触急需帮助的人。此工具可从网上^(www)下载，网址为：www.icrc.org/saferaccess

安全行动框架要素	参考安全行动框架表“行动与措施”栏	重点领域(特性)	基准					A-E
			A	B	C	D	E	
局势和风险评估 国家红会清楚了解在不断演变的工作环境中相互联系的政治、社会、文化和经济因素，及其内在风险，这为规避和管理那些风险打下了基础。	1.1 1.4 1.5	一、局势和风险评估能力		所有国家红会总会行动骨干都知道如何进行局势和风险评估。	国家红会为分会行动负责人提供如何进行局势和风险评估的培训，这些分会正在或已在敏感和危险局势中(包括武装冲突地区)开展应对工作。	所有总会和分会层面的主要决策者接受培训学习如何进行局势和风险评估。 已经设计了进行局势和风险评估的标准格式，供总会和分会所有参与行动人员使用。	总会和分会执行人员定期使用这个标准模式进行局势和风险分析。将局势和风险变化情况上报总会，并将整合体系部署到位。报告可以用于帮助国家红会进行全面的局势和风险分析。	

注意：基准栏的内容目前仍在测试中，将会根据得到的反馈信息进行调整。

衡量成果和影响

安全行动框架的目标是加强国家红会的安全性和可及性，在降低风险的同时最大化地提供人道服务。然而，国家红会可能实施了在评估和规划过程中确定的优先行动，却没有达到预期成果。

显然，为了衡量实施在评估和规划过程中确定的优先行动和措施的影响，应记录国家红会的安全性和可及性的评估基线并记录改善成果。

需要在衡量影响方面做更多工作。从一开始就考虑以下问题可以帮助国家红会发展其衡量影响的能力：

衡量认可度和可及性的指导性问题

- ▶ 与利益相关方的联络和关系从量与质上是否有所提高？
- ▶ 在过去的一年中，国家红会是否能够相对不受阻碍地抵及所有有人道需求的地方？
- ▶ 在国家红会无法进入的地区，有没有更好的体系、规程和方法确保接触受害者，同时把危险降到最低？

衡量风险和安全性的指导性问题

- ▶ 在过去的一年中，发生了多少起紧急事件或临界事件威胁到工作人员和志愿者的安全，与前几年相比情况如何？
- ▶ 在那些事件中如何恰当地应用现有政策和 workflows？

工具

安全行动框架表是主要的参考工具，强调要想在敏感和危险局势中加强认可度、安全性和可及性所要采取的行动和措施。

另有两项工具支持这一推荐应用过程：安全行动框架评估和规划工具、安全行动框架基准化分析和监控工具。

起补充作用的组织者指南将支持评估和规划过程。一部分工具可以在本指南中找到，所有工具都有在线版 [www](#)。

表7：安全行动框架应用工具

工具	描述
安全行动框架表	这是描述与安全行动框架八要素相关之行动和措施的重要工具。附录2列出了“安全行动框架一览表”。
安全行动框架评估和规划工具	用于评估和规划的简单而全面的工具；这是一个有用的模板，用来记录安全行动框架应用过程中的成果。
安全行动框架基准化分析和监控工具	国家红会使用此工具可针对安全行动框架提出的每项行动和措施监督有关状况和进展；此工具还指出为取得进一步进展要采取哪些步骤。
安全行动框架组织者指南	为安全行动框架应用过程提供额外的支持和指导，包括灵活多样的选择。
安全行动框架演示文稿	这是个系统性且结构化地应用安全行动框架的工具，有助于提高国家红会管理层对框架的认识和投入。

红十字国际委员会对国家红会应用安全行动框架的支持

在计划参与或扩展应用安全行动框架时，鼓励国家红会充分利用红十字国际委员会提供的支持，红十字国际委员会一直是运动中提供此领域专业知识的关键组织。

红十字国际委员会承诺并准备好支持国家红会进一步理解并应用安全行动框架。根据其自身资源情况，红十字国际委员会将支持红会实施安全行动框架，提出相关建议并根据需要协助应用该框架。

在红十字国际委员会、国际联合会和其他国家红会都有参与的局势中，工作人员可以根据各自的能力和在国家红会在进程中决定的优先顺序，为安全行动框架表上描述的行动和措施提供技术专长。这种技术支持当然是在项目支持(重建家庭联系、武器污染意识和援助受难者、民生项目、水与居住环境、卫生与急救，以及遗骸管理等红十字国际委员会支持能力建设项目的传统领域)之外的领域。

能力建设支持最好以合作的方法提供。

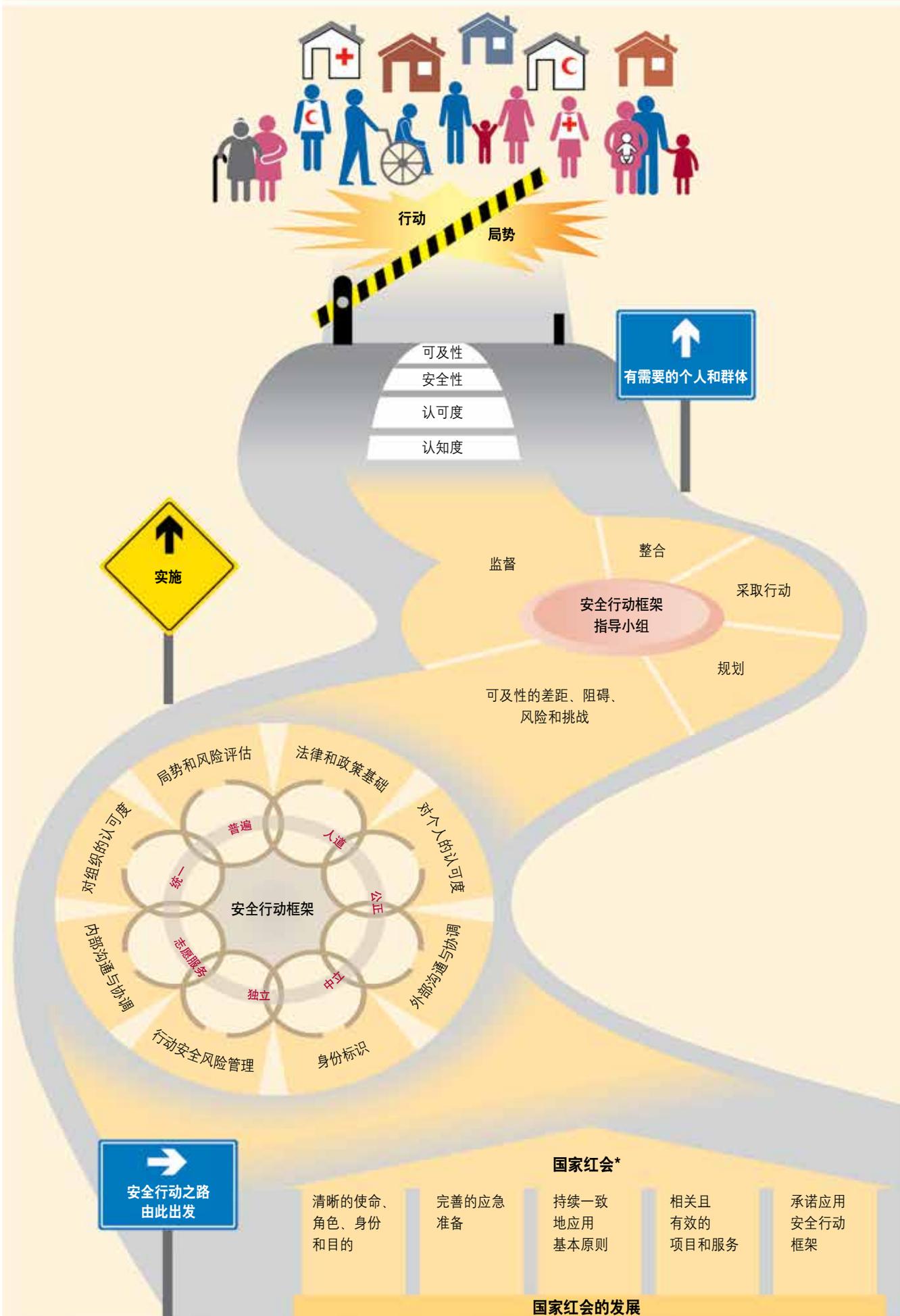
结 语

实现安全行动并不止步于此。在实用工具包和在线  实用建议中还有大量附加信息和指导。更多的资料还在开发中。我们也邀请国家红会继续分享其应用安全行动框架的精选实践，好使其他红会从中得到激励和启发，增强其认可度、安全性和可及性。

要 点

- ▶ 理想的应用方法是由集体评估和规划组成，它建立在对局势(包括风险)进行透彻分析、对所汲取教训的反思以及对未来事件的预测之上。
- ▶ 安全行动框架应用过程应产生短期、中期和长期的行动来解决在更安全开展行动方面所发现的差距、阻碍、风险和挑战，得到安全行动框架评估和规划工具支持。
- ▶ 这一过程是持续不断的，根据局势及其对国家红会的安全性和可及性的影响进行相应调整。
- ▶ 安全行动框架基准化分析和监控过程及工具有助于确定国家红会目前的状况并记录安全行动框架列出的行动和措施的实施进展。
- ▶ 在实施安全行动框架建议的行动和措施时，红十字国际委员会随时准备同国际联合会和那些拥有优秀行动经验或特殊技术专长的国家红会一道，向当地国家红会提供咨询和技术支持。

图13: 通往安全行动之路



* 注意：这里提到的国家红会的特点是与应用安全行动框架最为相关的，并未完全列出国家红会需要具备的其他更常见的特点。

附录

附录1：词汇表

为积极争取认可所应采取的措施

参见“**把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施**”。

武装冲突

国家间诉诸武力，或政府武装部队和有组织的武装团体间存在持续武装对抗，或在《日内瓦公约》缔约国领土内的武装团体间使用武力，都构成武装冲突。**国际人道法**对两种武装冲突进行了区分，即：

- ▶ 国际性武装冲突，涉及两个或多个敌对国家；
- ▶ 非国际性武装冲突，发生在政府军和非政府武装团体间，或仅限于非政府武装团体间。²⁶

把关者

把关者是指对能否接触受害者可加以控制、限制或批准的所有各方，包括国家和地方当局、安全部队、武装分子、非国家参与方、宗教和社区领袖、社区成员和需要帮助者。把关者是国家红会在执行行动时需要考虑的**利益相关方**之一。

内部动乱和紧张局势

1977年的《1949年日内瓦四公约之第二附加议定书》第一条第二款写明：“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似性质的行为。”红十字国际委员会对1977年第二附加议定书的评注中界定了“内部动乱”和“内部紧张局势”。

内部动乱

“包括以一定严重程度或时间跨度为特征并涉及暴力行为的局势。后者表现形式多样：从自发的反叛行为，到有组织性的团体和权力当局之间的斗争。这些局势不一定会演变成公开斗争，权力当局会召集大量警力甚至武装部队用以恢复国内秩序。由于受害人数众多，必须适用最低限度的人道规则。”²⁷

²⁶ 《国际人道法如何定义“武装冲突”》，红十字国际委员会意见文件，ICRC，日内瓦，2008年3月。

²⁷ Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC/Martinus Nijhoff, Geneva, 1987, p. 1355, 其中援引了红十字国际委员会在1971年举办的政府专家大会第一次会议上对内部动乱的表述。

但是多年来，上述定义显然不局限于涉及政府当局的局势，也包括不同武装团体间的对抗（都不是当权方）。

内部紧张局势

“包括涉及政治、宗教、种族、社会或经济因素的紧张局势，也包括武装冲突或国内动乱的后续局势。这些局势具有以下部分或所有特点：

- ▶ 大规模逮捕；
- ▶ 大量“政治”犯；
- ▶ 对在押人员可能存在虐待或拘留条件不人道的情况；
- ▶ 通过宣布进入紧急状态而中止基本司法保障或作为既成事实来执行；
- ▶ 有关人员失踪的指控。”²⁸

国际人道法

国际人道法是国际公法的一个分支。它包括在武装冲突期间（出于人道原因）保护不参与或不再参与敌对行动的人，并限制作战方法和手段的一套规则。更确切地说，国际人道法是指专为解决国际性和非国际性武装冲突中直接产生的人道问题而制定的国际条约或习惯规则。

非国家参与方

非国家参与方可能包括反政府或亲政府团体、示威者、叛乱分子、地方帮派、社区团体、犯罪团伙或私营军事和安保服务公司，不论他们是否携带武器。

行动安全风险理

行动安全风险理包含：评估行动的环境；找出并分析人员、财产和行动所面临风险；实行缓和策略和措施以降低不良事件发生的可能性及影响。

²⁸ Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC/Martinus Nijhoff, Geneva, 1987, p. 1355, 其中援引了红十字国际委员会在1971年举办的政府专家大会第一次会议上对内部紧张局势的表述。

人员

人员指一国红会的所有工作人员和志愿者，包括管理层成员。

把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施

把握自身定位或积极争取认可所应采取的措施包含与当地社区、武装分子和其他利益相关方建立并维持良好关系（这是行动安全风险管理战略的一部分），并获得他们对国家红会的存在和工作的认同。

风险评估

风险评估是涵盖风险识别、风险分析和风险评价的整个过程。

安全

安全指免受蓄意行为所致的威胁或伤害，这些行为多见于敏感和危险局势中，包括武装冲突、内部动乱和紧张局势。

敏感和危险局势

敏感和危险局势这一术语涵盖范围广泛，包括那些关系到国家红会认知度或认可度的非暴力局势，以及暴力示威、社会骚乱或自发反抗行为（也被称为**内部动乱**或**紧张局势**，甚至是纯粹意义上的**武装冲突**），还有多重情况交织的复杂局势。在遭遇自然灾害过后，或发生土匪盗抢、黑帮暴力或其他形式犯罪横行的情况下，也可能触发安全性和可及性问题。

利益相关方

利益相关方指的是任何关注、参与国家红会行动或受国家红会行动影响的群体，例如国家红会打算服务和援助的群体、社区和民间团体的代表、政府机关、运动组成部分、非国家参与方、武装分子、捐款方、媒体、其他组织和企业。**把关者**是利益相关方的一部分。

补充准备行动

补充准备行动是在国家红会常规应急备灾活动之外采取的行动，目的是在特定局势中提高安全性。

附录2

安全行动框架一览表

安全行动框架的要素

每一要素的根本目的是增加认可度和安全性，以便在武装冲突、内部动乱和紧张局势等敏感且危险的环境中，更加畅通无阻地接触急需帮助的人。

一、局势和风险评估



国家红会清楚了解在不断演变的工作环境中相互联系的政治、社会、文化和经济因素，及其内在的风险，这为规避和管理那些风险打下了基础。

二、法律和政策基础



国家红会拥有完善的法律法规和政策基础，可以据此履行符合运动政策、国际人道法和国内法的人道使命和职责。

三、对组织的认可度



国家红会通过为个人和社区提供必要的、因地制宜的人道援助和保护，从而获得主要利益相关方的高度认可。提供这些援助和保护时应遵循基本原则及运动其他政策。

行动和措施

对安全行动框架的每一个要素而言，都确定了可能需要采取行动的领域，来应对认可度、安全性和可及性方面存在的差距、障碍、风险和挑战。

如果运动其他组成部分在某一国家开展工作，那么该国红会要根据运动协调政策及其他机制，在开展准备和应对工作时与运动伙伴进行协调，以便最大限度发挥人道影响，并确保工作互为补充。

- 1.1 理解在敏感和危险局势中，以及在自然灾害环境中，开展准备和应对工作的共性与差异
- 1.2 探索和分析可能会影响人道行动的政治、社会、文化和经济新常态，从而指导准备和应对工作
- 1.3 坚持对不断演变的局势进行评估，以确保能够更好地理解局势和需求
- 1.4 开展持续的风险评估
- 1.5 评估和提升国家红会应对已知风险的能力
- 1.6 根据可能发生的各种情形，制定并完善以社区备灾为本的应急预案

- 2.1 了解国际人道法和国内法的相关规定，从而决定如何最好地履行国家红会的职责
- 2.2 制定并巩固国内立法、章程、政策、协议和计划，以强化国家红会在敏感和危险局势中开展应对工作的职责
- 2.3 敦促内部和外部利益相关方对以下几点达成共识：国家红会的人道使命、在运动中的地位、作为政府人道助手的辅助作用，以及其根据基本原则采取行动的承诺
- 2.4 了解并尊重运动其他组成部分的法律基础和职责，建立强有力的运动协调框架
- 2.5 确保国内立法中有规范运动标志、国家红会会徽和名称使用的相关规定，并且确保这些规定被人知晓、尊重并得到执行
- 2.6 了解运动相关政策，并将其纳入国家红会的政策、战略、项目、行动以及安全风险管理体系、工具、培训和实践中

- 3.1 在全国各地，与社区紧密合作开展有意义的人道项目和活动
- 3.2 建立并实施有效的人力资源管理，以巩固认可度、安全性和可及性
- 3.3 与相关政府机构保持持续对话，以确保他们理解国家红会作为中立、独立且公正的人道组织的重要性和价值
- 3.4 根据局势和风险分析，开发并使用因地制宜的应对方法（例如，避免伤害）
- 3.5 熟知基本原则，并在顶层设计、沟通交流、决策制定和工作实践中始终遵循基本原则
- 3.6 确认并梳理所有利益相关方，通过不断接触和交往，提升他们对国家红会的认可度
- 3.7 通过积极争取外部认可和自身准确定位，培养所有利益相关方的信任、尊重和监督问责意识
- 3.8 在建立合作伙伴关系的过程中，要始终遵循运动政策，秉承中立、公正和独立原则
- 3.9 建立并实施信誉风险管理系统
- 3.10 建立并实施诚信管理系统
- 3.11 建立并实施独特且广为人知的视觉识别系统

安全行动框架的要素	行动和措施
<p>四、对个人的认可度</p>  <p>红十字会员工和志愿者在工作中始终遵循基本原则和运动其他政策，从而赢得主要利益相关方的高度认可。</p>	<p>4.1 严格筛选员工，从而提升他们个人和国家红会的认可度和安全性</p> <p>4.2 员工和志愿者在行动时遵守行为准则和基本原则，维护自身及国家红会的良好声誉</p> <p>4.3 提供充分的前期培训、督导和保护</p> <p>4.4 员工和志愿者了解对自身安全和可及性所负有的个人责任，并据此采取或建议采取适当行动</p> <p>4.5 制定工作规章、制度和流程，来确保得到足够的支持</p> <p>4.6 建立有关政策、指南、标准操作程序和实践的条规执行系统</p> <p>4.7 为员工和志愿者建立压力管理(社会心理)支持系统</p> <p>4.8 员工和志愿者知道如何监督其压力水平，并在实践中应用这些知识；他们了解如何使用国家红会的压力管理支持系统</p>
<p>五、身份标识</p>  <p>国家红会采取一切必要的措施，保护和宣传该组织及其员工和志愿者的视觉标志。</p>	<p>5.1 了解标志滥用的程度，并配合政府解决标志滥用的问题</p> <p>5.2 向主要利益相关方宣传标志用途</p> <p>5.3 采取措施确保国家红会的视觉识别标志与武装参与方及其医疗服务的标志有所区分</p> <p>5.4 针对标志和会徽的正确使用和保护，建立并推行内部操作指南和视觉识别系统</p> <p>5.5 在特殊情况下，需要与合作伙伴联合展示标志时，应谨慎行事，尽可能避免引起混淆</p>
<p>六、内部沟通与协调</p>  <p>国家红会实施良好的内部沟通协调策略和机制，加强与运动其他组成部分的协调。</p>	<p>6.1 制定并实施内部沟通策略和行动计划，这些策略和计划都有相关模板、工具、设备和培训支持</p> <p>6.2 建立内部沟通系统，配有通讯设备和技术来保障一线工作队伍的安全</p> <p>6.3 建立并实施信息管理系统，收集有关局势及其内在风险的关键信息</p> <p>6.4 开发并实施内部行动管理和协调架构、系统和流程(危机管理部门)</p> <p>6.5 在战略和行动层面，建立强有力的运动沟通框架</p>
<p>七、外部沟通与协调</p>  <p>国家红会实施良好的外部沟通协调策略和机制，加强与外部参与方的协调。</p>	<p>7.1 建立并实施外部沟通策略和行动计划，这些策略和计划都有相关模板、工具、设备和培训支持</p> <p>7.2 向主要利益相关方推广国内立法、章程、政策、协议和计划，并提高这些法律法规的认可度</p> <p>7.3 推广国际人道法的国内实施，支持政府向主要利益相关方进行宣传</p> <p>7.4 敦促主要利益相关方遵守国际人道法，并倡议尊重和保护受影响的个人和群体</p> <p>7.5 为员工和志愿者制定社交网络政策和指南，并加以宣传和改进</p> <p>7.6 与主要利益相关方就各项工作进行定期、有针对性的沟通交流</p> <p>7.7 使用网络和电子媒体来维护个人及群体尊严并对其加以保护；与运动合作伙伴和谐相处</p> <p>7.8 参与外部行动协调机制时，按照要求恪守独立原则和信息保密原则</p> <p>7.9 与受影响的个人和群体建立双向沟通机制</p>
<p>八、行动安全风险管理</p>  <p>国家红会通过制定和实施行动安全风险管理系统和架构，来对员工和志愿者的安全负责。</p>	<p>8.1 建立并实施安全保障政策</p> <p>8.2 推行社区自我保护实践，促进社区安全和救援队安全</p> <p>8.3 遵照注意义务条款、运动基本原则和其他政策，建立整合的行动安全风险管理系统和架构</p> <p>8.4 定期提供行动安全风险培训</p> <p>8.5 在全体员工和志愿者中营造安全氛围</p> <p>8.6 为员工和志愿者提供健全的保险</p>

附录3：安全行动框架实用资料集

安全行动框架实用资料集包含若干印刷版、电子版和视频资料。本指南是资料集的核心。整套资料有助于在国家红会努力提升认可度、安全性和可及性的过程中给予必要的支持和辅助。

“安全行动框架实用资料集”包含：

1. **《安全行动框架：为所有国家红会提供的指南》**——本指南有印刷版、DVD光盘、也可访问www.icrc.org/saferaccess在线^{www}下载打印PDF资料。此网页^{www}还有以下参考资料和应用工具：
 - ▶ 安全行动框架表 (也包含在本指南中)
 - ▶ 安全行动框架一览表 (附录2)
 - ▶ 安全行动框架评估和规划工具
 - ▶ 安全行动框架表基准化分析和监控工具
 - ▶ 组织者指南
 - ▶ 安全行动框架演示文稿
2. **实用建议**：有关安全行动框架八要素的实用信息和建议，包括每个要素的简介和样本工具、参考文件和链接。
可访问^{www} www.icrc.org/saferaccess查询。
3. **践行安全行动框架**
 - ▶ 国家红会案例分析：深入介绍国家红会应用安全行动框架的经验，部分印刷版资料和DVD光盘可供索取使用，还可以在线^{www}下载打印PDF文件，网址为www.icrc.org/saferaccess
 - ▶ 精选实践：国家红会从自身的角度简要描述他们在可及性和安全性方面遇到的具体问题，以及如何解决这些问题，请见^{www} www.icrc.org/saferaccess。随着更多经验被记录下来以供参考，这部分内容会不断丰富。
 - ▶ 视频：向运动各组成部分提供4种语言版本 (英语、法语、西班牙语和阿拉伯语) 的视频。请向距您最近的红十字国际委员会代表处索取。
4. **书籍：《战地求生》**——现有PDF版，也可上网订购印刷版 (含DVD)，网址为www.icrc.org/chi/resources/documents/publication/p0717.htm

实用资料集的部分内容可以在shop.icrc.org上购买。

注：在国际联合会的网站<https://www.ifrc.org>、学习平台<https://ifrc.csod.com>及其内网<https://fednet.ifrc.org>上，有与此主题相关的一系列实用参考资料，包括如何保护志愿者的文件以及专门关注安全管理的“保护生命安全”资料集。

使 命

红十字国际委员会(ICRC)是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势的受难者，并向他们提供援助。

ICRC创立于1863年，它发起了世界上最大的人道网络——国际红十字与红新月运动。ICRC负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突局势下开展的国际救济行动。它还致力于通过推广国际人道法与人道原则预防苦难的发生。

ICRC是世界上历史最悠久的人道组织之一，目前在80多个国家开展工作。



ICRC

SAFER ACCESS
A Guide for all National Societies