



# 激励对国际人道法做出政治承诺的全球倡议

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 背景 .....                           | 1  |
| 总体目标：激发政治意愿 .....                  | 2  |
| 应对国际人道法当代挑战的七个工作领域 .....           | 2  |
| <b>第1组：加强预防违反国际人道法行为的发生</b> .....  | 4  |
| 1. 预防工作的美好实践 .....                 | 4  |
| 2. 国际人道法国家委员会 .....                | 5  |
| 3. 国际人道法与和平 .....                  | 6  |
| <b>第2组：就促进武装冲突中的有效保护构建共识</b> ..... | 7  |
| 4. 保护民用基础设施 .....                  | 7  |
| 5. 医院：在武装冲突中实现有意义的保护 .....         | 8  |
| 6. 信息和通信技术 .....                   | 9  |
| 7. 海战规则新进展 .....                   | 10 |
| 国家参与本倡议 .....                      | 11 |
| 联系方式 .....                         | 11 |
| 附件一：全球倡议示意图 .....                  | 12 |
| 附件二：时间线 .....                      | 13 |



# 背景

国际人道法（IHL）是一个强有力的法律体系。在日内瓦四公约通过75周年后，各国承诺遵守一套旨在保护受武装冲突影响之人的详细规则。随着时间推移，日内瓦四公约获得了普遍批准，国际人道法也通过习惯法和条约法的发展变得更为全面。

然而，尽管日内瓦四公约得到全球共识的支持，但当前在世界各地的战区，令人震惊的是，连最基本的规范也无法得到充分遵守。现如今的冲突以骇人听闻和毁灭性的方式表明，国际人道法在为武装冲突中的民众提供有效且有意义的保护方面面临着巨大挑战。

与此同时，武装冲突的数量正在不断增多。根据红十字国际委员会的记录，当前全球有超过120个武装冲突，其中许多冲突已延宕数十年，其造成的人道、社会、环境和经济代价越发惨重，且看不到和平解决希望。

红十字国际委员会坚信，这一趋势能够也必须被扭转。数十年的一线工作使我们深知，当国际人道法得到尊重时，生命就得以挽救，人类尊严就得以维护。如果各方具备将日内瓦四公约的规定付诸实践的政治意愿，遵守战争规则就有可能实现。

在许多冲突中，交战各方选择了尊重国际人道法，这也表明尊重国际人道法是可能的，且战争中的军人和平民受难者能够得到保护。虽然尊重人道法的例子还远远不够，但它们能够鼓舞并引导我们为推动在所有武装冲突中交战各方更好地尊重国际人道法做出不懈努力。

当前，国际人道法正处于十字路口。

由巴西、中国、法国、约旦、哈萨克斯坦、南非和红十字国际委员会联合发起的这项全球倡议，旨在激励国际社会做出对国际人道法的政治承诺，力求为扭转漠视国际人道法乃至绝望的恶性循环作出贡献。倡议力求克服政治分歧和僵局，哪怕仅是为了恢复战争中最低限度的人道。国际人道法这一法律体系不仅包括所有国家都同意的最基本义务，还为即使在冲突这种极端残酷的情况下如何能够维护没有或不再参与战斗之人的生命、人身安全和尊严提供了实践指导。

本倡议的目标如下：首先，使国际人道法在全球、地区和国内层面成为一个政治优先事项；其次，将有关武装冲突的辩论重新聚焦于国际社会对冲突各方普遍、统一和忠实地适用国际人道法设定更高期望的迫切需要；第三，启动进程来讨论一些具体的国际人道法议题所面临的挑战，如预防发生违法行为或敌对行为规则，从而提出明确建议以应对这些挑战。该倡议将提出若干具体和切实可行的建议以应对这些挑战，并最终将在2026年底举办一场名为“在战争中维护人道”的具有里程碑意义的会议。

我们呼吁日内瓦四公约的所有缔约国加入本倡议，以确保在尊重、遵守和实施国际人道法方面巩固持久的政治意愿。驱动我们的是一个统一的目标：将国际人道法作为减少苦难并帮助引导武装冲突走向和平解决的一个指导框架。

# 总体目标：激发政治意愿

没有强大的政治意愿就无法实现对国际人道法予以更好地尊重，这一认识是本倡议的基础。红十字国际委员会将在该组织主席的领导下，与所有国家合作为更好地实施和尊重国际人道法争取支持。

为此，与红十字国际委员会共同发起倡议的六个国家——巴西、中国、法国、约旦、哈萨克斯坦和南非——将与红十字国际委员会携手确保本倡议获得全球支持，凝聚各大洲的政治意愿，并支持红十字国际委员会为在2026年成功召开“在战争中维护人道”的会议进行各项准备。

未来两年，我们将为各国进行一系列通报会，尤其是通过位于日内瓦和纽约的常驻代表团，定期分享各个工作领域的新进展，并保持对本倡议的全球支持。这些会议还将用来讨论就2026年会议开展的筹备工作。

此外，将成立一个顾问委员会来支持红十字国际委员会为倡议整体及其各个工作领域制定策略，并应对潜在挑战。顾问委员会预计将由来自各国政府、国家红十字会和红新月会的高级别代表以及学界专家组成。所有成员均以个人身份参加。

## 应对国际人道法当代挑战的七个工作领域

本倡议将由七个平行开展的工作领域组成，并将包括与各国政府、军方、国家红会、学术专家等各方开展咨商，以提出具体而务实的建议应对挑战。

所有工作领域分为两组，下文将予以详细介绍。第一组将包括三个工作领域，力求更好地预防违反国际人道法行为的发生：（1）收集并推广预防工作的良好实践，（2）强化国际人道法国家委员会及类似机构，以及（3）发挥国际人道法与和平之间的联结关系。第二组将围绕与当今及未来冲突最严重后果相关的特定法律问题，包括另外四个工作领域，旨在就促进武装冲突中的有效保护构建共识4）保护民用基础设施，5）保护医院和医疗设施，6）武装冲突中的信息和通信技术使用，（7）海战规则。

这些内容远非一份列举国际人道法在当代武装冲突中所面临挑战的完整清单。在此意义上，本倡议不是对国际人道法的一次全面修订，也无意创设新的国际规则。它是一项加强国际人道法的共同努力，是对全球重新聚焦于推进和平议程、强化平民保护以及加强全球治理体系等工作的补充，从而确保更有效地开展国际合作和保护受武装冲突影响之人。

每个工作领域将有自己的规划和里程碑，并采取不同的方式与各国政府和其他相关参与方（各国红十字会与红新月会、包括联合国在内的国际组织、学术界、民间团体等）进行咨商。每个工作领域预计将由两个或三个国家担任联席主席。本全球倡议中开展的所有讨论和咨商都将力求保持完全去政治化且不针对任何特定局势。虽然所有工作领域都会收集全球现有的良好实践，但不会针对特定局势。

所有工作领域都将产出一项成果，助力本倡议实现其强化对国际人道法的尊重的整体目标，并为各国和其他相关方提供具体而务实的措施。

所有工作领域将向所有国家开放，因为本全球倡议旨在实现普遍性并致力于确保跨地区的参与。我们预期各国将会表达其愿意担任某个或某几个工作领域的联席主席的意愿。

红十字国际委员会将适时携手学术机构或其他合作伙伴，牵头开展实质性工作。我们将基于其专业知识选择来自不同大洲的合作伙伴，以确保在倡议全过程中纳入不同的观点。

# 加强预防违反国际人道法行为的发生

## 1. 预防工作的良好实践

### 问题分析

日内瓦四公约所载许多规则的根本理念最主要的是为了首先预防违反国际人道法行为的发生。营造有利于尊重国际人道法的环境是一个持续的过程，一步一步、日复一日地加以构建，且在冲突爆发之前就开始这项工作。每批准一项条约、每通过一部立法、每为军人和平民开展一次培训，把履约作为标准操作程序的框架和良好实践就得以强化，从而使其在冲突发生时更能抵御尊重国际人道法的崩溃。

数十年来，红十字国际委员会一直努力支持各国批准条约，并将国际人道法的实施纳入国内立法、实践和政策、机构和培训之中。基于其持续收集全球各地的良好实践，红十字国际委员会拥有丰富的信息，并在预防违反国际人道法方面积累了丰富的经验，了解什么做法有效，什么做法无效。在预防违法行为领域已经取得了显著进展，包括在其他领域和法律体系中，无论是在实质内容还是方法论方面。例如，关于结构性预防的学术研究取得了蓬勃发展，在理解能够支持预防工作的行为影响因素方面也取得了实质性进展。由红十字国际委员会于2018年发布的《战争中行为约束之根源》就是其中的一项重要研究。与此同时，参与预防工作的组织数量越发增多，为该领域带来了全新的见解和多样化的方法。

其中一些数据已经收集完毕，并据此形成了预防发生违反国际人道法行为的明确建议。例如，将履行国际义务纳入国内法律、政策和实践是使国际人道法能够得到遵守的基础。其他方面的研究仍在继续，例如国际人道法培训的数量和质量与尊重国际人道法之间的关系。

### 目标

本工作领域将基于在预防发生违反国际人道法的行为方面所积累的全球经验，并探索新的实现途径。工作重点将是识别在预防发生违反国际人道法行为方面的良好实践、成功策略和方法，从而为营造有利于尊重国际人道法的环境提供可付诸行动的且基于证据的指导。

### 过程

本工作领域将汇集来自不同学科的专家（学术界、民间社会、军方、从业者），就预防发生违反国际人道法的行为交流知识、学习经验并促进识别有效策略。基于旨在识别预防发生违反国际人道法行为的当前挑战的背景研究，将举行一系列会议来审议预防发生违法行为的现行方法，审议尊重国际人道法的成功典范，并为制定有效的预防政策提出建议。这三次专家会议的讨论情况、结论和务实建议将汇总成一份公开文件。

### 成果

- 就预防违反国际人道法行为的发生提出具体而务实的建议。

## 2. 国际人道法国家委员会

### 问题分析

国际人道法国家委员会及类似机构是由政府成立的旨在促进国际人道法在国内层面的推广和实施的顾问机构。它们通常由来自政府各部委的代表组成，代表通常来自外交部、国防部和司法部，某些情况下还包括来自其他部委（教育部、内政部）的代表，以及来自司法机构、国家红十字会或红新月会的成员，少数情况下还包括来自学术界的成员。它们的构成和具体职能因国家而异，取决于各国的优先事项和法律框架。

当前，全球范围内成立了119个此类委员会；然而只有大约一半的委员会能够有效运作。在正在运作的国际人道法国家委员会中，其职责和职能差异显著，有的仅是政府机构间的一个简单的协调机制，也有的能在与国内实施相关的广泛问题上发挥顾问作用。事实证明，当拥有更为广泛的职责时，国际人道法国家委员会是推动国内变革的强大工具：启动立法改革，倡导批准条约，为国内受众（军人、外交官、青年等）制定全面的培训计划，并牵头发布国际人道法国内实施的自愿报告。

当前，国际人道法国家委员会在更加高效地促进对国际人道法的尊重方面仍有很大潜力。识别良好实践并据此制定有效且以结果为导向的策略，以及各国际人道法国家委员会之间在持续推进国际人道法的国内实施方面积极互鉴、竞相争先，都将在这方面提供帮助。

### 目标

本工作领域将促进各国就全球各地的国际人道法国家委员会的职责、组成、作用和责任方面的现有良好实践进行交流。这个工作领域的成果可以是制定出一个《国际人道法国家委员会及类似机构全球宪章》。尽管该《宪章》不具有约束力，但它可以为国际人道法国家委员会提供指导，帮助其对国际人道法的国内实施产生明确的影响，并最终促使对其尊重。取决于未来两年与各国际人道法国家委员会的讨论情况，可能达成的另一项成果是创建一个“全球联盟”，即国际人道法国家委员会的全球社区。

### 过程

2025年上半年将召开一次国际人道法国家委员会及类似机构的线上会议，介绍工作流程，邀请各委员会参与，并开始列出成果文件能够涵盖的不同议题。此后本工作领域将在2025年在各大洲召开国际人道法国家委员会及类似机构的地区会议。尚未成立国际人道法国家委员会但有意设立该委员会的国家也将受到邀请。这些地区会议将为确定国际人道法国家委员会应力求遵守的具体标准提供一个平台。在第二阶段，地区会议期间所提出的全部建议将与所有现有的国家委员会分享，以进一步征求反馈意见。《宪章》的第一版草案预计将在于2026年上半年召开的国际人道法国家委员会全球会议期间提交。

### 成果

- 就国际人道法国家委员会的职责、组成、作用和责任提出的具体而务实的建议（可能以国际人道法国家委员会《全球宪章》的形式）。
- 可能创建国际人道法国家委员会“全球联盟”。

## 3. 国际人道法与和平

### 问题分析

当前，全球有超过120个活跃的武装冲突，涉及60多个国家及120多个非国家武装团体。武装冲突数量的增多主要发生在已经受到其他武装冲突影响的国家，且已有几代人在这种旷日持久的冲突局势之中生活了数十年。冲突的这一急剧增加造成了灾难性的人道和环境后果，这些后果在敌对行动结束后持续数年甚至数十年。与此同时，对国际人道法的漠视进一步阻碍了和平的实现。

由于各国和各国人民都渴望实现持久和平与安全，那么不言而喻，遵守国际人道法能够通过减少战争带来的人道、社会、环境和经济代价，营造有利于和平的环境，从而打破永不休止的暴力循环。

### 目标

本工作领域将识别尊重国际人道法与和平之间的一些联结关系，突出表明当国际人道法得到尊重时，它将是冲突降级、创造和平谈判的空间并长期维持这一空间的有效工具。本工作领域将聚焦于国际人道法与和平之间在三个阶段的联系：武装冲突爆发前（和平时期）、武装冲突期间和后冲突时期。

### 过程

本工作领域将由一系列汇集专家和政府代表的会议组成。第一次会议将聚焦在和平时期对国际人道法的尊重如何有助于维持稳定，尤其关注国际人道法的国内实施和裁军问题。第二次会议将研究对国际人道法的尊重如何能够促进武装冲突期间的冲突降级、调解与和平谈判。会议将讨论如违反国际人道法如何助长激进主义和极端主义，由此导致进一步的暴力，以及如何能够将国际人道法作为一个要素纳入并支持和平谈判等问题。第三次专家会议将探讨在冲突结束后对国际人道法的尊重，作为长期稳定的一大要素。许多国际人道法义务即使在敌对行动结束后仍然适用，包括但不限于遣返战俘和平民被拘禁者和/或惩治战争罪。这些国际人道法义务有助于为冲突画上句号，使社区能够继续前进并为持久和平创造有利环境。

### 成果

- 就发挥国际人道法促进和平的作用提出的具体而务实的建议。



## 第2组

# 就促进武装冲突中的有效保护构建共识

## 4. 保护民用基础设施

### 问题分析

当今的武装冲突，尤其是城市地区的武装冲突，其特征是公民间用财产及基础设施遭到广泛破坏。

根据国际人道法的区分原则和比例原则，民用物体受到保护，免于遭受攻击和过度损害；根据预防措施原则，武装冲突各方必须采取一切可行的预防措施，避免或尽量减少对民用物体造成损害。

平民财产必须免受战争影响这一基本原则与我们当前目睹的现实之间的差异引发了有关规则如何被解释和适用的问题。尤其是，国际人道法中“军事目标”定义的具体界定范围需要进一步明确，并提供实际指导。军事目标的定义是国际人道法规制敌对行动以保护平民居民的宗旨和能力的关键所在。

例如，当前武装冲突中将以下物体作为攻击目标引发了严重关切：同时供军民使用的物体（所谓“军民两用物体”），以及与敌方作战能力没有直接联系但用来维持敌方战事努力的物体。

在确保敌对行动中区分原则得到尊重而须采取的预防措施方面也同样面临着挑战，尤其是关于目标识别和验证，以及当基础设施同时供军民使用时。

### 目标

本工作领域将旨在澄清民用物体和军事目标的概念，并促进加强在武装冲突期间对民用基础设施的保护。

### 过程

本工作领域将由至少两次专家会议组成，邀请来自全球各地区的军方、政府、学术和其他专家，以及来自国际组织和非政府组织的代表。会议准备期间，我们将向专家发送一份问卷，并编写背景文件。

### 成果

- 就敌对行动期间保护民用基础设施提出的具体而务实的建议。

## 5. 医院：在武装冲突中实现有意义的保护

### 问题分析

医院和其他医疗设施为伤者病者提供了挽救生命的功能，无论其是敌是友。自1864年诞生以来，国际人道法条约就包含了对医疗设施的特别保护，旨在确保其在不受攻击或其他军事干扰的情况下正常行使医疗功能。虽然这些规则在1949年日内瓦四公约及其1977年附加议定书中得以全面编纂，但在过去数十年中，攻击和滥用医疗设施已经成为武装冲突的一个显著特征。红十字国际委员会早在2011年就通过发起了“战地救护面临危险”这一标志性倡议对这一极为令人担忧的现象作出了回应。以此为基础，联合国安全理事会在2016年通过了关于在武装冲突中保护伤者病者、医护人员、医疗设施和运输工具的第2286号决议。

回顾2024年，医院和其他医疗设施的保护问题显然仍极为严峻。根据世界卫生组织的卫生保健攻击监测系统的报告，在2024年的前几个月，在发生武装冲突的国家中发生了数百起此类攻击事件。对医院和医疗设施的破坏具有即时和长期的毁灭性影响。

国际人道法规定为医院提供特别保护，而失去这一保护则属于例外情况，即医院如果被用于实施害敌行为就可能丧失保护。此类行为通常会构成特定的违反国际人道法的行为。但这并不意味着对此类害敌行为进行反击不受任何限制。国际人道法规定，在此种情况下，必须提前发出警告，且应适用区分原则、比例原则和预防措施原则以限制所造成的伤害。过去几年，武装冲突各方以令人担忧的高频率频繁声称医院的使用方式使之丧失了免受攻击的保护。随之发动的攻击通常会造成巨大的破坏并导致医疗设施无法运转。针对丧失保护的医疗设施发起攻击或其他军事行动之前必须满足严格条件，澄清武装冲突各方如何解释并适用这些条件将很有帮助。

### 目标

本工作领域将通过澄清国际人道法对医疗设施的特别保护中的部分核心概念，力图重申国际人道法对医院的保护力度。这将旨在影响交战方的行为，以避免或尽量减少对医院的攻击，尽量减少对医疗功能的干扰，并避免滥用此类设施。本工作领域还可能会探索为医院提供更佳保护的程序性途径。

### 过程

本工作领域将举行一系列与各国、联合国机构、人道组织和学者的咨商。这将旨在讨论关于保护医院的现有建议，澄清现有法律并就核心概念达成共识。

### 成果

- 就武装冲突中保护医院提出的具体而务实的建议。

## 6. 信息和通信技术

### 问题分析

愈加数字化和相互联通的世界为社会、经济、发展、人道和信息通信领域带来了巨大机遇。在武装冲突期间，网络联通和获取信息能够帮助拯救生命和改善生活。如今，对于为平民居民运送基本物资和服务，以及平民寻求并接收有关安全、援助和维持家庭联系的信息而言，信息和通信技术是不可或缺的。

与此同时，将信息和通信技术作为作战手段和方法会对民众和社会产生毁灭性的影响。近来的冲突中发生了数量空前的由国家或非国家行为体发动的针对关键民用基础设施（如水电供应）的网络行动，导致或煽动违反国际人道法行为的有害信息，以及破坏医疗和人道工作的信息和通信技术活动。我们今天所观察到的情况可能会预示着未来的趋势：随着社会的数字化发展，武装冲突期间恶意的信息和通信技术活动将成为攸关保护平民的日益关切的问题。

虽然国际人道法适用于武装冲突中信息和通信技术的使用已获得普遍承认，但是关于现有国际人道法规则如何在武装冲突中限制网络行动及其他恶意的信息和通信技术活动，相关共识仍有待形成、发展或深化。

### 目标

本工作领域旨在促进各国就国际人道法如何在武装冲突中限制信息和通信技术活动以保护平民免受伤害这一议题达成共识。本工作领域将聚焦一些关键的法律问题，包括国际人道法对使民用物体失去效用、损害或破坏民用数据、干扰医疗和人道工作的信息和通信技术活动施加的限制。本工作领域还旨在就基于国际人道法对传播有害信息施加的限制，以及国际人道法如何应对私人参与方参与武装冲突中的网络行动等问题达成共识。

### 过程

本工作领域将由一系列咨商组成。它将以在日内瓦召开的若干面对面会议为主，所有常驻代表团将受邀参加，并根据需要以非正式的面向各国政府专家的线上会议、专家咨商以及区域性或双边会议为补充。在2025年，工作重点将是促进各国之间就国际人道法对武装冲突中信息和通信技术活动的限制这一问题进行观点交流，并征求各利益相关方的意见，以明确期望达成的成果。第二步，本工作领域将在此基础上着手推动最终成果的达成。

### 成果

- 就维护国际人道法为平民及其他受保护人员和物体提供的保护、防止信息和通信技术在武装冲突中的使用所带来的危险所提出的具体而务实的建议。

## 7. 海战规则新进展

### 问题分析

海上行动在诸多当代武装冲突中发挥了重要作用。此外，技术的迅速发展改变了海战的作战方式，引入了新的战术、能力和复杂性。因此，许多国家正在愈加对其确保在战争各领域为平民和民用基础设施提供强有力保护的法律责任进行反思。这方面的考量包括保护平民海员和商船，保护海洋环境，以及降低现代大规模海上军事行动对平民和资源的影响。

### 目标

本工作领域旨在应对并强调现代海上冲突引发的若干关键性人道问题，例如在所有作战领域保护平民和民用基础设施，保护海战中伤者、病者、遇船难者及死亡的军事人员，环境影响，以及商船的安全。它将反映重申、澄清——乃至强化——规制当代海上武装冲突的国际规则的紧迫性。

### 过程

在完成海战法中的一些相关概念的背景文件的起草并收集现有国家实践的工作之后，我们将组织一系列与各国政府和专家的咨商。目的在于讨论并重申规制现代海上武装冲突的规则的重要性，确保这些规则充分保护人员和物体免受海战带来的危险。咨商结果将汇集成一份指导文件，阐明减少海战人道代价的准则和因素。

该指导文件将旨在为任何关于重申和澄清海战法的进程提供参考。这其中就特别包括正在进行的对《1994年圣雷莫国际海上武装冲突法手册》的更新工作。这项工作将与本全球倡议同步进行，并将得益于该指导文件，同时为识别现代海战带来的关键人道问题提供支持。

### 成果

- 就保护人员和物体免受现代海战带来的危险，从而避免其人道代价而提出的具体且实用的建议。

# 国家参与本倡议

本全球倡议旨在具有普遍性，因此所有工作领域都将向各国开放，并确保跨地区参与做出专门努力。

具体而言，所有有意加入倡议并助力实现加强对国际人道法的尊重及对武装冲突期间人员和物体的保护这一共同目标的国家都将受邀加入此倡议。本倡议将不会设置国家加入的正式程序：根据本国的兴趣和能力，国家可决定积极且建设性地参与本倡议的一个或多个工作领域。

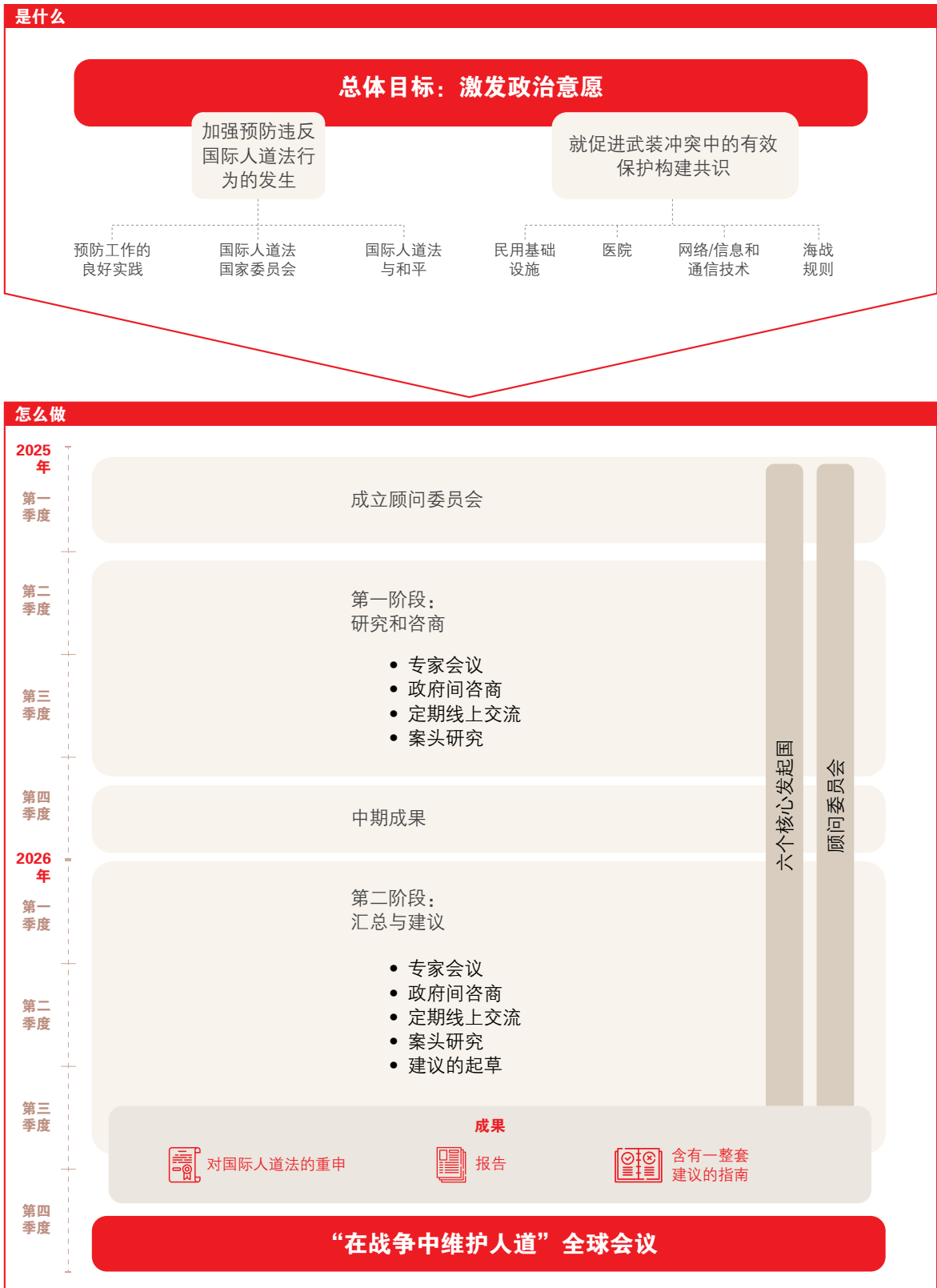
因此，有意加入倡议的国家应向红十字国际委员会表达其意愿，包括表明其特别感兴趣的一个或几个工作领域。国家可通过以下几种方式加入倡议：发表正式声明重申该国对加强尊重国际人道法的政治承诺；提出担任某个工作领域的联席主席；提出成为主办（某次或某几次）咨商的东道国；或以其他任何相关方式支持本全球倡议。

## 联系方式

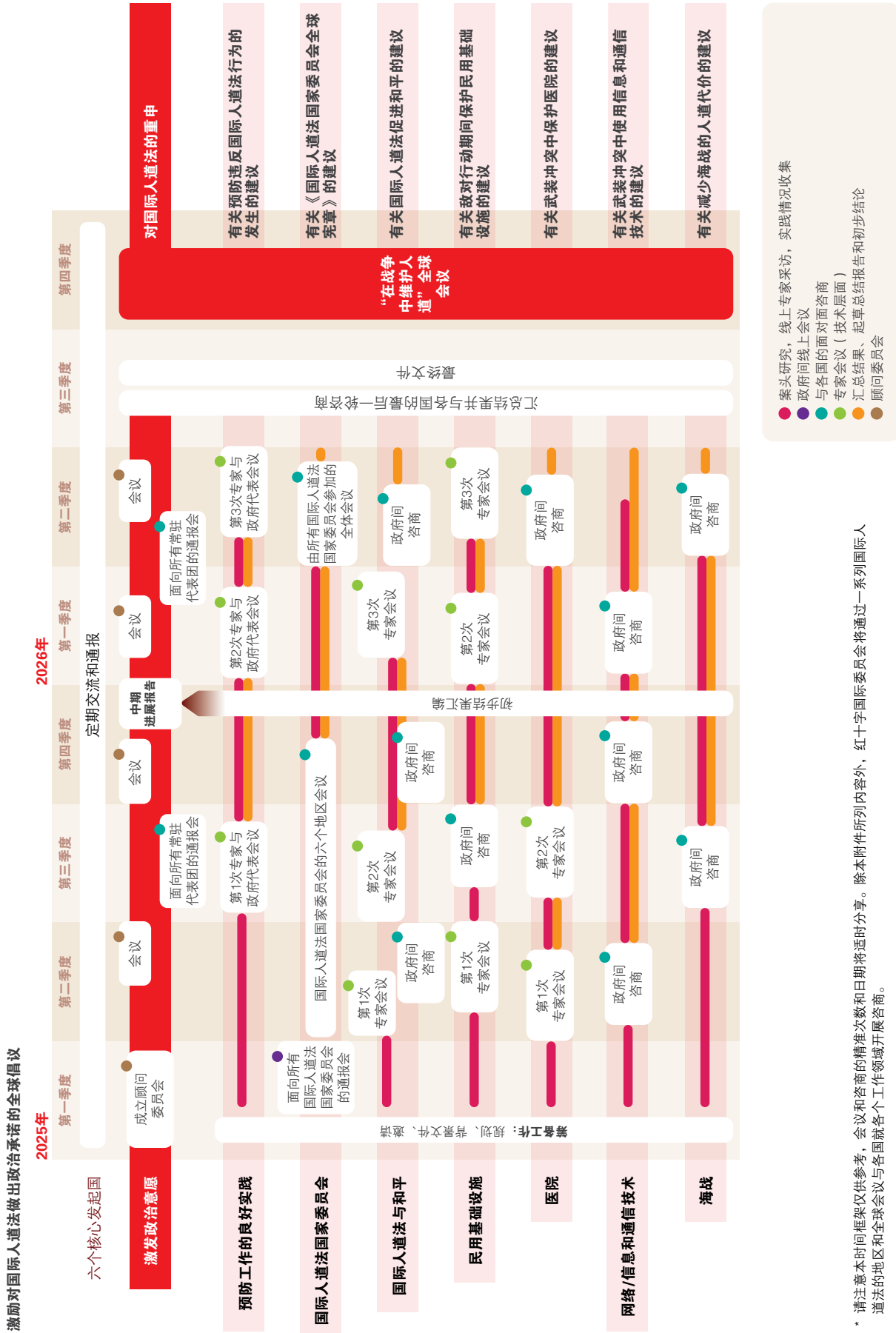
如欲获取更多信息或有任何问题，请通过 [ihlinitiative@icrc.org](mailto:ihlinitiative@icrc.org) 联系红十字国际委员会。

# 全球倡议示意图

## 激励对国际人道法做出政治承诺的全球倡议



# 时间线



\* 请注意本时间框架仅供参考。会议和磋商的标准次数和日期将适时分享。除本附件所列内容外，红十字国际委员会将通过一系列国际人道法的地区和全球会议与各国就各个领域开展工作磋商。

红十字国际委员会通常携手其红十字和红新月的合作伙伴，帮助世界各地受武装冲突和其他暴力影响之人，竭尽所能保护他们的生命与尊严，减轻他们的苦难。该组织还通过推广并加强人道法，弘扬普遍人道原则，来尽力防止苦难的发生。



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 8500  
传真: +86 10 6532 0633  
邮箱: [bej\\_beijing@icrc.org](mailto:bej_beijing@icrc.org) [www.icrc.org](http://www.icrc.org)  
© ICRC, 2025年2月



ICRC  
微信



ICRC  
微博