



盟友、伙伴和代理

武装冲突中的支持关系简介

盟友、伙伴和代理

武装冲突中的支持关系简介

目 录

引 言	4
支持关系中的具体因素	5
了解支持关系	5
冲突的类型	5
相关行为主体	5
支持形式	8
其他支持形式	12
军事行动及相关活动	13
促进对平民和其他非战斗人员的保护	15
实际措施框架	21
概 述	21
准 备	22
实 施	25
过 渡	28
结 论	31

引言

近20年来，武装冲突的规模和复杂性都有所增加。冲突者无视基本人道原则和国际人道法（IHL），经常以平民作为攻击目标，随意拘留他们，或导致他们在冲突中失踪，造成大量平民伤亡。城市战争进一步加剧了他们的困境：医护、水、卫生和教育等基本基础设施和服务遭到破坏，大量未爆炸的武器到处扩散。

随着冲突的演变，战争的实践也在不断发展，以应对不断变化的战略、政治和经济环境。红十字国际委员会（ICRC）观察到的前线趋势包括越来越多的外部行为主体参与支持当地部队：随着越来越多的战争开始牵涉各种伙伴、联盟和代理，越来越多的国家、多国联盟和非国家行为主体与武装冲突方建立了支持关系。

支持关系中的风险和机遇

武装冲突中的支持关系日益普遍，导致存在责任分散的风险，不利于保护平民和其他非战斗人员。在未明确界定角色和责任的情况下，实际协调工作面临重重挑战，经常会因此破坏支持关系。伙伴也会尽可能减少自身责任，这进一步削弱了他们共同保护平民的能力。最终，这种情况会破坏公认的人道原则。

然而，红十字国际委员会认为，支持关系也提供了一个机遇，可以通过积极影响交战国的行为来加强对平民的保护。支持方和受支持方不仅能够而且应该努力以负责任的方式处理相互之间的关系。这既是一项独立责任也是一项集体责任，需要伙伴在意图、领导力和能力之间保持一致。减少战争造成的人员伤亡不仅是基本的人道目标，还决定着恢复和重建工作的未来前景，而恢复和重建是社会长期稳定的两个关键因素。

以负责任的方式处理支持关系的实际步骤

本指南制定了利用支持关系加强对平民和其他非战斗人员的保护的框架。目的是帮助各级决策者和所有行为主体考虑和制定务实的方法，来减轻产生负面人道后果的风险，并加强对非战斗人员的保护，包括促进更好地遵守国际人道法。在此框架内，红十字国际委员会确定了十个主要领域，行为主体可以在这些领域内采取切实的措施来管理支持关系中存在的风险和机遇。关于这些领域的概述，请见第21到31页。如要了解进一步信息，可阅读此书的完整版本（[也可在网上获得](#)），其中深入详述了可用于指导决策者的考虑因素，包括按主题分组的一系列一般问题和具体问题。

红十字国际委员会请求参与支持关系的行为主体考虑以下措施：

1. 分析平民和其他非战斗人员所面临的风险和后果，并将分析结果纳入其支持关系的处理之中
2. 从自身出发，并与其他相关方一道，承担起更大的责任，确保妥善保护平民和其他非战斗人员
3. 若支持关系中的伙伴指控行为主体违反国际人道法或存在其他问题行为，则应采取切实行动，解决存在问题的行为。

由于完全有理由相信支持关系仍将是武装冲突的一个持久特点，红十字国际委员会旨在通过坚持与支持关系中的行为主体保持接触和分享经验，促进各方加深对良好实践的理解，从而降低战争的人员伤亡。

支持关系中的具体因素

了解支持关系

红十字国际委员会所定义的武装冲突中的支持关系，是指一方提供支持以加强另一方开展武装冲突的能力。

支持的来源和形式千差万别。它可以由国家、国际组织和非国家武装团体（NSAG）提供或向他们提供，包括政治支持、合作军事行动或武器转让，以及机构能力支持、财政支持或东道国支持。

红十字国际委员会认为，支持关系会增加平民、被拘留人员和其他非战斗人员面临的风险。然而，无论是否得到实际执行，这种支持关系也都有可能产生积极影响，在冲突期间和冲突后为平民和其他非战斗人员提供保护。因此，必须抓住支持关系所带来的机遇。

支持关系的行为主体应该从更广泛的视角看待他们在冲突的开展和冲突后果的管理方面所起的作用，认识到长期合作的力量和非军事利益攸关方的影响。有关长期安全援助与合作的决定还应考虑到受援国最终卷入武装冲突的可能性。

在评估支持关系在人道后果方面所带来的风险和机遇时，需要考虑以下四个关键因素：冲突的类型、相关行为主体、联合活动的类型和提供的支持类型。

冲突的类型

武装冲突的数量和类型（即国际性或非国际性）都会增加支持关系的行动复杂性，因为它们可能对伙伴施加不同的法律义务。尽管一线局势存在实际的复杂性，但国际人道法的适用性仍无可争议。在可行的情况下，行为主体应对伙伴施加影响，以促进遵守国际人道法并保护平民和其他非战斗人员。

特定风险

- 难以区分战士和平民
- 执法军事化

特定机遇

- 利用工业和技术能力来减少冲突的负面影响

相关行为主体

支持关系可以包括以下任何双边或多边行为主体。

国家

一个国家可以向另一个国家或非国家武装团体提供支持，或加入多国联盟，派遣部队参加维和行动，或雇用私营军事和安保公司（PMSC）向其他行为主体提供支持。在最常见的情况下，东道国或

领土国会一个或多个其他国家的单独支持或联合支持下，在其领土上与一个或多个非国家武装团体发生非国际性武装冲突。该国将需要管理其所得到的支持，包括界定外国武装部队在其领土上行动的权力范围，确保遵守国内法，以及对支持方的行为进行监督和问责。

各国需履行国际法下的法律义务。确保尊重国际人道法，包括有义务不鼓励、援助或协助违反国际人道法的行为，以及依据尽职义务采取积极措施对冲突各方施加影响并促使他们采取尊重国际人道法的态度。此外，支持国还可能需要根据《武器贸易条约》等国际法规的其他规定，承担其他义务。

特定风险

- 战士和平民之间的区别不充分/不精确
- 执法军事化
- 选择的手段和方法不适应军事需要

特定机遇

- 利用跨政府的能力，在整个关系中融入对平民和其他非战斗人员的保护
- 利用工业和技术能力来减少冲突的负面影响

多国联盟

当多个国家联合或结成联盟参与支持关系时，作为支持方的各个单一国家需要考虑的问题更多。如果多个国家向另一个国家（通常是领土国）提供联合支持，则需要共同努力，确保他们的支持可以促进遵守国际人道法并保护非战斗人员，包括联盟成员国的非战斗人员，特别是在其中至少一个成员国是冲突主体的情况下。每个成员国都将根据国际法承担各自的义务，并具有一定的能力来对这种关系施加影响，尽量减少冲突的人道后果。

特定风险

- 职责和责任不明，存在问责漏洞
- 授权的职责不符合受影响民众的需要
- 报告程序缺乏一致性并且妨碍监督、问责和总结经验教训的过程
- 伙伴之间的能力缺乏一致性，导致责任分散，实际协调面临重重挑战

特定机遇

- 倡导最高标准，例如采取传播规范、机构能力建设和国际人道法培训等措施
- 提高专业知识和资源的可得性，以减少对受影响民众的影响
- 通过总结经验教训的过程进行集体改进

维和部队

维和部队¹通常支持领土国，但这些部队与部队派遣国之间的关系或各个部队派遣国之间的关系也可算作支持关系。无论联合国安全理事会赋予维和部队什么职责以及他们以什么措辞来描述潜在对手，一线事实情况决定了维和部队是否会成为冲突的一方。

¹ The term “peace forces” is used generically to describe military and civilian personnel deployed on multilateral operations by the United Nations or otherwise authorized by the United Nations Security Council for peace-enforcement or peacekeeping purposes. “维和部队”一词泛指为强制实现和平或维持和平的目的而由联合国部署参与多边行动或经联合国安理会以其他方式授权的军事人员和文职人员。

特定风险

- 职责和责任不明，领导不协调一致，存在问责漏洞
- 授权的职责不符合受影响民众的需要
- 报告程序缺乏一致性并且妨碍监督、问责和总结经验教训的过程
- 部队派遣国之间缺乏能力协调，导致责任分散，实际协调面临重重挑战

特定机遇

- 将保护平民和其他非战斗人员作为战略优先事项
- 国际人道法培训、框架、系统和流程相互作用
- 传播规范，包括分享良好实践
- 通过总结经验教训的过程进行集体改进
- 整个社会和各个部队派遣国切实承担相应责任
- 按照全面计划有组织地结束关系

非国家武装团体

非国家武装团体需要达到一定的组织程度才能被认为是冲突的当事方，并因此受到国际人道法的约束。²涉及非国家武装团体的支持关系与国家间的支持关系并无不同，都是强大的一方在能力（即物质资产、人力资源和技能）方面为盟友提供支持。

特定风险

- 行为主体领导之间缺乏协调，导致责任分散
- 能力不一致，导致存在协调问题和责任分散
- 没有足够的意愿、资源或专门知识来在敌对行动中践行国际人道法（例如遵循预防措施原则、区分原则和比例原则）和开展其他活动（例如拘留、管理流离失所人员、管理死亡人员和查明失踪人员的命运和下落）
- 武装团体成为社区的掠夺者

特定机遇

- 利用非国家武装团体在资源、人员招募和控制方面的需求，对非国家武装团体产生积极影响
- 制定符合国际人道法的文化和其他规范

私营军事和安保公司

私营军事和安保公司（PMSC）的作用包括从提供专门服务到代表冲突一方直接和更积极地参与敌对行动。除了本身可作为提供支持或接受支持的行为主体之外，私营军事和安保公司还可被视为提供支持的载体。

² NSAGs are among the broad range of armed groups – with varying goals, structures, doctrines, funding sources, military capacity and degree of territorial control – that are not recognized as States but have the capacity to cause violence that is of humanitarian concern.非国家武装团体包括在广泛的武装团体之内，这些武装团体具有不同的目标、组织结构、准则、资金来源、军事能力和领土控制程度，虽然不被承认为国家，但却有能力引发导致人道关切的暴力活动。

直接雇用私营军事和安保公司的国家（雇用国）、其业务所在国（领土国）和私营军事和安保公司注册所在国（注册国）可能均须就私营军事和安保公司承担责任，特别是确保遵守国际人道法（《蒙特勒文件》提供了一系列良好惯例，以帮助各国履行其义务）。³

特定风险

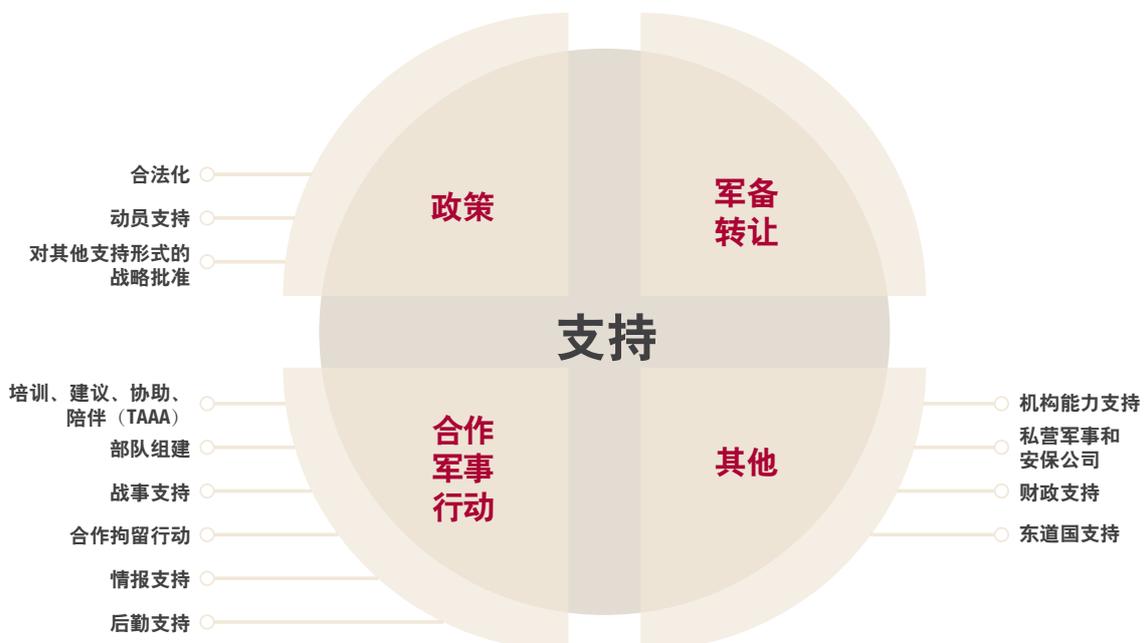
- 支持关系中私营军事和安保公司与行为主体之间责任分散
- 各种监管方法之间存在混乱
- 缺乏强有力的审查
- 服务规则没有充分界定武力的使用
- 无法监视其行为和评估结果
- 缺乏监督和问责

特定机遇

- 可以将国际人道法整合到专业定制的服务提供方法中
- 可以增加一条或多条终止条款，在私营军事和安保公司和/或冲突支持方违反国际人道法的情况下终止服务

支持形式

所提供的支持形式在一定程度上关系到被支持方参与武装冲突的能力。



³ See ICRC and Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, ICRC and Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Geneva, 2008. 见红十字国际委员会和瑞士联邦外交部，《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》，红十字国际委员会和瑞士联邦外交部，日内瓦，2008年。

这些不同形式的支持可以单独提供，也可以结合起来提供。决策者应该从整体上思考支持关系。在可能的情况下，应注意同一冲突或领土中多种支持关系之间的相互作用及其集体影响。

政治支持

对另一行为主体的支持可以采取以下形式：

- **合法化**——给予另一行为主体认可或合法性，例如，为其参加国际论坛或谈判提供便利，或主张将受支持的一方从制裁名单上删除
- **动员政治支持**——动员对某一共同事业的支持，以及倡导提供其他3种支持
- **对其他支持形式的战略批准**——决定是否提供、修改或不提供支持，这决定了影响的范围以及导致行为改变的可能性。

特定风险

- 短期目标无法考虑决策的长期风险和影响
- 这种支持会使武装冲突升级，特别是促使其他行为主体向对手提供反击支持
- 这种支持关系使和平谈判变得更加困难

特定机遇

- 通过传播规范对伙伴产生积极影响
- 确保实施切实可行的措施，以促进对受影响人群的保护并减少对他们的伤害

军备转让

以武器、弹药和其他战争手段的形式提供支持会对平民造成各种直接风险，并可能产生间接和长期的负面人道后果。在转让军备时，应采取措施减少这些风险。

通过转让军备提供支持的国家有一项特殊责任，即在其权力范围内尽一切合理可能地基于事实或对过去模式的了解，评估武器接受方是否有可能使用武器来做出违反国际人道法的行为，在这种情况下，提供支持的国家必须避免转让武器。⁴

特定风险

- 不当使用和滥用武器，包括违反国际人道法，导致伤害平民，包括死亡、伤害和损坏或毁灭民用物体
- 由于转售、盗窃或丢失等原因，武器转移至未经授权的最终用户或用于未经授权的最终用途
- 增加武器供应，助长武装暴力和冲突，破坏长期和平与安全

特定机遇

- 建设有效实施军备转让风险缓解措施的能力（例如，通过强有力的武器和弹药管理、标记、记录和追踪，来加强预防转移）
- 加强对武器和弹药供应的管制

⁴ See *Commentary on the First Geneva Convention*, paras. 158–163; K. Dörmann and J. Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”, *International Review of the Red Cross* (IRRC), No. 895/896, September 2015, pp. 707–736. Treaties regulating arms transfers, including the Arms Trade Treaty, impose more detailed requirements. See *Commentary on the First Geneva Convention*, paras. 158–163 (see note 6 above); 克努特·多尔曼与何塞·塞拉尔沃，《日内瓦四公约共同第一条及防止违反国际人道法行为的义务》，《红十字国际评论》第895/896期，2015年9月，第1-33页。管制军备转让的条约，包括《武器贸易条约》，规定了更详细的要求。

- 提供支持适当和合法使用武器的培训，采取支持措施以有效预防、调查和制止违反国际人道法的行为，并酌情起诉严重违反国际人道法的行为
- 鼓励各国正式承诺并协助忠实执行有关责任的军备转让、安全可靠的武器和弹药管理、军备控制和解除武装的最高国际标准

合作军事行动

合作军事行动（PMO）通常是向武装冲突方提供的最直接和最明显的支持类型，即伙伴之间为在冲突中实现特定军事目标而作出的正式安排，有时会导致支持方自身成为武装冲突的当事方。合作军事行动中最常见的活动有6种，具体如下。

培训、建议、协助、陪伴

此类军事安排旨在通过培训增强受支持方的军事能力，这似乎是合作军事行动类型支持最普遍的形式，通常（但不一定全部）包括：

- **培训**——通过培训计划向伙伴提供特定的技能或知识
- **培训和装备**——针对特定时期制定培训方案，向伙伴提供特定的技能和设备
- **建议和协助（总部）**——在指挥部或总部位置安排人员，以便在行动期间向伙伴提供建议
- **陪伴（一线）**——提供顾问人员，在行动期间直接在一线为伙伴提供建议；此类顾问通常无权参与战斗，但可要求调遣其他支持形式，如医疗后送、近距离空中支持或后勤支持。

特定风险

- 增加平民伤害
- 未通过对受训部队的监督和评估来检验培训的有效性
- 培训未纳入和适用国际人道法的规则
- 受训部队未在支持协定规定的范围内行动

特定机遇

- 针对冲突的预期情况，进行针对性的国际人道法培训和指导
- 在各级传播规范
- 提高国际人道法遵从性
- 促进减轻平民伤害

部队组建

部队组建是指行为主体（通常是外部国家）通过招募、训练和提供装备来支持建立地方武装部队的做法。

特定风险

- 缺乏监督和问责
- 新生的机构（框架、系统或文化）不够健全
- 国际人道法实施经验不足
- 易受意图和领导的变化影响

特定机遇

- 灌输遵守国际人道法的文化
- 参与支持部队人员招募和审查
- 针对冲突的预期情况，进行针对性的国际人道法培训和指导
- 建立反馈回路

战事支持

战事支持是指提供支持的行为主体为支持冲突中的一方而参与敌对行动的情况。有不同程度的战事支持：

- **嵌入式支持**——在行动前、期间和之后直接在一线部署人员参与伙伴的武装部队。此类人员经授权可与接受支持的部队一起参与战斗，并协助使用支持部队的能力，例如火力支持或后勤支持，以加强受支持部队的能力。
- **组合、联合和合作的行动**——由伙伴双方单位或人员组成的部队或小组进行行动，集体参加战斗。
- **袭击或突袭行动**——为支持某一冲突方而开展袭击或突袭，通常涉及利用独特能力捕获高价值目标。
- **火力支持**——包括以下两种类型：
 - 有预谋的目标攻击，即预先对目标进行分析、审查和优先级排序，向目标发起预先计划的攻击
 - 动态的目标攻击，即未事先确定目标而实施计划外的意外攻击；通常是指飞机在特定区域内绕轨道飞行，等待指示以向可能出现的目标（如随机目标、交战部队或时间敏感型目标）发起攻击。

特定风险

- 受支持方能力增强，可能对平民造成更大伤害
- 支持方直接参与严重违反国际人道法的行为

特定机遇

- 加强监视、评估、监督和问责
- 加强在各级传播规范
- 提供援助以满足人道需求

合作拘留行动

合作拘留行动包括有助于冲突一方进行与抓捕和拘留相关的活动，包括能力建设。此类支持可能采取多种形式，包括：

- **抓捕和转移**——由伙伴双方人员组成的小组开展一线行动，将被拘留人员逮捕并转移到拘留地点；对伙伴进行的拘留行动提供后勤支持；利用伙伴的情报进行拘留行动；或者逮捕目标人员并将其转移到伙伴的拘留场所或司法系统
- **情报收集**——与被拘留人员面谈（即策略性盘问、审讯），并提供和接收与被拘留人员有关的情报
- **能力建设**——向伙伴提供开展拘留行动和/或维持拘留设施的特定技能、知识、物质资产或技术（例如建设拘留设施或为拘留设施人员提供培训和装备）。

如后文所述，合作拘留行动的风险与所有其他拘留行动非常相似。

情报支持

支持关系中的伙伴通常会共享情报，即对冲突具有军事意义的信息。情报支持通常分为两类：

- **情报共享**——共享已有的信息
- **情报、监视和侦察**——共享专为支持的行动收集的信息，通常采用技术手段，但也可以利用其他来源。

特定风险

- 情报伙伴关系中的虚假或错误信息会导致不正确的目标选择，或以不正确的理由拘留人员

特定机遇

- 情报共享加上适当的安全保障和监视，可以帮助减少平民伤害

后勤支持

后勤支持是指为物资、设施和人员的维护和运输提供安排。后勤支持有4种常见类型：

- **战区间运输**——将人员或设备从祖国运送到行动战区，而不部署到前线
- **战区内运输**——在行动战区内运输人员或设备（通常是在行动期间），以提高受益人的部署范围、机动性和速度
- **空中加油**——用一架飞机为正在飞行中的另一架飞机加油
- **专业技术支持**——为武器、飞机或其他维持战争的设备提供关键的专业技术支持或维护。

特定风险

- 协助军事行动造成平民伤害

特定机遇

- 为履行国际人道法义务提供后勤支持，并以其他方式协助平民和其他非战斗人员，例如提供医疗后送或运输基本物资

其他支持形式

各种其他支持形式（无论是单独提供还是与其他支持一起提供），都可能对受支持者参与武装冲突的能力产生影响。

机构能力支持

机构能力支持通常是指对机构（如拘留和司法部门）提供长期外部支持，这些机构可以直接增加受援者的军事能力。此类方案应包括促进保护平民和其他非战斗员的具体措施，包括通过遵守国际人道法实现以上目标。

特定风险

- 只增加战斗能力，很少或没有将国际人道法和其他保护规范结合到具体环境中
- 导致冲突升级，加剧违反国际人道法的行为
- 对司法、法治和法医行为主体的支持也可能会在因地制宜和根据当前和即将产生的需求进行调整方面做得不充分

- 被拘留人员、平民和死亡人员的权利因此受到侵犯

特定机遇

- 将国际人道法因地制宜地融入冲突方的制度、流程和部队环境中
- 在敌对行动期间减少违反国际人道法的行为，更好地保护平民
- 提高民政当局的能力，确保平民、死亡人员和被拘留人员的权利和尊严

财政支持

财政支持是指直接或间接提供资金，包括通过贷款协议和投资，显著增强受支持方参与武装冲突的能力。

特定风险

- 减少了对平民承担的责任

特定机遇

- 资助促进遵守国际人道法和保护平民及其他非战斗人员的措施（例如培训、提供基本物资和清除地雷或战争遗留爆炸物）
- 向受影响人员提供财政援助（例如解决失踪人员家属的需求）

东道国支持

东道国支持是指行为主体将其领土或设施提供给冲突方使用，例如允许外国武装部队或武装团体经过其领空或领海，或将其领土用作军事基地。或者，行为主体可以提供行政服务（例如，使冲突方领导人能够获得交通、签证和财务方面的便利）。

特定风险

- 使产生违反国际人道法的行为

特定机遇

- 传播规范
- 国际人道法培训
- 将遵守国际人道法的情况和对平民的保护作为东道国有权提供支持的条件

军事行动及相关活动

军事行动由于其本身的性质，会在各方行动的累积影响下，直接或间接地使平民和其他非战斗人员处于危险之中。例如，在人口稠密地区，关键民用基础设施的损坏或破坏可能对平民产生重大影响，并可能随着时间的推移削弱基本服务质量，对公共健康构成严重风险，并促使平民进一步流离失所。此外，如果行为主体未预见和处理冲突的后果，也可能对平民和其他非战斗人员构成重大风险（例如，在对待被拘留者方面）。

除了确保遵守国际人道法的规则外，支持关系中的行为主体还应注意其活动对受影响人群构成的风险，并且抓住任何可能的机会减少伤害。

行为主体需要为下列某些关键活动做好准备：抓捕、逮捕和拘留；敌对行为；执法行动；武器和弹药管理。

抓捕、逮捕和拘留

在武装冲突中，剥夺自由的情况随处可见。参与支持关系的行为主体应采取措施，尽可能根据国际法和人道因素，确保被剥夺自由的人获得人道待遇。

特定风险

- 法外处决和/或强迫失踪
- 在抓捕、逮捕和转移过程中，未能确保人身和心理安全
- 在筛查、抓捕和转移行动期间以及拘留场所实施酷刑和其他虐待，包括性暴力
- 拘留条件不符合人道标准（如过度拥挤、营养不良、流行病、缺乏家庭联系）或不适合特殊需求（如儿童、精神病患者和残疾人）
- 实施没有法律基础和/或程序保障的拘留，剥夺公平审判的权利
- 在不尊重“不推回”原则的情况下转移被拘留人员

特定机遇

- 就适用法律和良好实践的 implementation 与伙伴进行合作
- 加强伙伴机构的能力
- 对伙伴人员进行培训，实施相关法律和良好实践
- 监督和评估伙伴拘留实践
- 通过总结经验教训的过程改进实践
- 提供物质资产或人力资源以改善拘留条件（如食物、水、住所、医疗和家庭联系）

敌对行为

参与支持关系的所有行为主体都应做好准备，应对可能发生的敌对行动和人道后果。由于可能产生人道后果，因此在规划和实施军事行动时，必须将尽量减少平民伤害作为战略优先事项。

特定风险

- 造成平民和其他非战斗人员的伤亡
- 损坏民用物体和特殊保护物体（如文化财产和医疗设施）
- 损害民用物体的间接影响所造成的平民损害
- 平民流离失所

特定机遇

- 在由伙伴开展的或与伙伴一起开展的所有行动中，将尽量减少对平民的伤害作为战略优先事项
- 通过机构能力建设和培训改进目标选择程序，防止或尽量减少对平民的伤害
- 改进手段和方法的选择与使用，通过培训确保所选手段和方法适合相应环境
- 向伙伴提供有助于避免或尽量减少伤害平民的设备或信息，例如情报、监视和侦察设备
- 确保平民和外部观察员有适当的投诉渠道
- 提供专用资源或专门知识来支持医疗设施等基本服务，疏散伤病员或提供人道援助
- 通过总结经验教训的过程改进实践

执法行动

无论是在武装冲突之前、期间还是之后，执法行动均受到国际人权法及其衍生的国际标准的规制，而适用于武装冲突中敌对行为的规则以国际人道法为准则。支持方和受支持方都应准备在其行动和支持关系中区分这一点，例如在向人员提供的培训和设备方面。

武器和弹药管理

在武装冲突之前或期间，各方将获取和储存开展军事行动的物资。弹药库存管理薄弱，会增加弹药遭到未经授权使用、盗窃、丢失或者意外或蓄意引爆的风险，还会妨碍以后解除武装工作，增加武器继续在社会中使用或用于该地区其他冲突的风险。

特定风险

- 由于转售、盗窃或丢失等原因，武器或弹药转移至未经授权的最終用户或用于未经授权的最終用途
- 不安全的存储
- 在冲突结束后继续供应武器和弹药，助长武装暴力和冲突，破坏长期和平与安全

特定机遇

- 支持建立加强武器和弹药管理的框架、制度和流程
- 为伙伴人员提供培训

促进对平民和其他非战斗人员的保护

支持关系中的行为主体应自觉处理其支持关系，以加强对平民和其他非战斗人员的保护。在考虑以下10个领域的实际措施时，决策者应以此目标作为指导。

行为主体处理支持关系的重点是保护非战斗人员。

“保护平民和其他非战斗人员”在这里用于概括旨在减少冲突各方及其支持者所造成伤害的一系列措施。许多措施是国际人道法规定的或根据国际人道法推导而来的。

国际人道法规定了保护那些没有或不再参与敌对行动的人员的规则。这包括保护平民和丧失战斗力的人员，如伤病员和被剥夺自由的人员。还有一些群体需要特别保护，如妇女、儿童、医务人员、难民、境内流离失所人员（IDP）和失踪人员。支持关系中的行为主体需要了解冲突各方可能进行的活动及其对平民和其他非战斗人员的影响。

此外，本节还列出了与受国际人道法保护的人员和目标有关的一些重要关切领域，行为主体在整个支持关系中应考虑这些领域：

- 被剥夺自由人员
- 死亡人员
- 境内流离失所人员
- 失踪人员
- 医疗服务
- 基本服务

- 自然环境
- 地雷和战争遗留爆炸物

本节确定了行为主体应设法缓解的一些具体风险，以及一些促进保护平民和其他非战斗人员的机会。这就要求行为主体更多地考虑与武装冲突有关的活动直接和间接造成的伤害。

本节讨论的主题和考虑因素并非详尽无遗；行为主体应自行进行全面评估。



被剥夺自由人员

无论因何原因被拘留，被剥夺自由人员显然处于脆弱的境地，而设施、程序和流程的系统性缺陷还可能会加剧这种情况。由于司法和拘留系统通常无法应付大量被拘留人员，因此在一些不受重视或过度拥挤的设施中，此类人员的待遇进一步恶化。

支持关系中的行为主体应对可能出现的抓捕、逮捕和拘留行动进行提前规划，包括提前明确各方各自的角色和责任。

特定风险

- 法外处决和强迫失踪
- 酷刑和其他形式的虐待，包括性暴力
- 不人道的拘留条件（如过度拥挤、营养不良、流行病和缺乏家庭联系）
- 实施没有法律基础和/或程序保障的拘留（例如，剥夺公平审判的权利）
- 拘留条件不适合特殊需求（例如，儿童、精神病患者和残疾人）

特定机遇

- 就适用法律和良好实践的实施与伙伴进行合作
- 加强伙伴机构的能力
- 培训伙伴人员实施相关法律和良好实践
- 提供物质资产或人力资源以改善拘留条件（如食物、水、住所、医疗和家庭联系）



死亡人员

支持关系中的行为主体可能能够帮助伙伴履行其义务，并改进其在搜寻、收集、后送和管理死亡人员方面的做法。行为主体应尽一切努力确保遗体不被掠夺或用来在敌对势力或平民中间制造恐惧或作为谈判的筹码。

特定风险

- 人员失踪或遗体无法返还家属
- 遗体被剥劫（例如在搜寻工作中破坏人体遗骸，或肢解死亡人员）
- 墓地未作标示或因危险或故意行为而无法进入
- 不尊重文化和宗教需求（例如葬礼）
- 遗体身份鉴定错误或将错误遗体归还给家属
- 阻碍和解

特定机遇

- 协助妥善管理死者，识别遗体，登记墓地
- 进行复原、分析和鉴定技术培训（如尸体解剖、法医考古学和法医遗传学）



境内流离失所人员

居民区和关键民用基础设施遭到广泛破坏，可能使住房无法居住，民众因此流离失所。由于持续的敌对行动、地雷和战争遗留爆炸物、性暴力和性剥削，以及强迫招募，境内流离失所人员的健康和生命尤其受到威胁。他们可能长期得不到医护和教育等基本服务。促进行为主体更好地遵守国际人道法，可以减少流离失所的情况以及流离失所人员所面临的风险。支持关系中的伙伴还应帮助防止民众流离失所，保护和援助境内流离失所人员，为此类人员提供条件和手段，帮助他们找到持久的解决办法并获得基本服务。

特定风险

- 反复发生强迫流离失所
- 很多家庭离散，大量民众失踪
- 土地和动产损失
- 官方文件丢失，妨碍民众获得基本服务（如教育）
- 虐待、剥削（包括性暴力）和持久创伤
- 限制行动自由
- 无法工作和丧失生产能力
- 强迫或过早遣返
- 社区之间局势紧张或不稳定，以及境内流离失所人员营地遭到攻击

特定机遇

- 协助伙伴提供持久的解决方案
- 以包容的方式帮助恢复基本服务，清除地雷及战争遗留爆炸物，并确保公平获得服务



失踪人员

无论是在过去还是现在，失踪人员问题仍然是各种武装冲突的共同特点。当有人失踪时，会对其家庭、其他个人和社会产生有害且持久的影响。失踪人员的家庭有权知道他们亲人的遭遇。

在冲突期间，各方应采取切实可行的预防措施和早期行动措施，防止人员失踪、查明失踪人员的命运、搜寻和找到失踪人员、恢复其与家人的联系，并在必要时让他们团聚（无论生死）。冲突国家和当事方应支持开展专业和非歧视性行动，支援失踪人员及其家属，并努力采取协调一致的办法来完成这项任务。

特定风险

- 强迫失踪
- 人员失踪，包括因以下疏忽或不当做法而失踪：登记不准确（例如在卫生、拘留或法医设施以及墓地）
- 家庭成员之间失去联系
- 家庭成员无法获得任何关于失踪亲属下落和命运的信息，因此留下心理创伤
- 对失踪人员家属带来社会、法律、行政和经济挑战
- 对受影响社会造成长期后果，而且可能对和解进程产生负面影响

特定机遇

- 分享信息、专业知识和实际经验

- 支持伙伴，以防止人员失踪或查明失踪人员的命运
- 协助伙伴促进联系或恢复家庭联系
- 进行机构能力建设，建立或改进框架、制度和流程以防止人员失踪，并查明失踪人员的命运和下落，例如登记被剥夺自由的人员信息，通知家属其状况，以及在疏散时查明伤病员信息
- 为理解和解决失踪人员家属的需求提供支持



在武装冲突中获得医护

在当前的武装冲突中，根据国际人道法向医护提供者及其受益人提供保护被忽视，导致大量受伤和生病的平民遭受不必要的痛苦或死亡。军事行动会显著破坏获得和提供医护的机会，特别是当这种行动需要设立检查站、在医护中心内进行搜索或攻击医护设施附近的军事地点时。对医疗设施的破坏可能对社区的公共健康产生长期影响，并导致民众流离失所。

特定风险

- 受保护人员（伤病员和医务人员）发生伤亡
- 医护设施（如救护车和医院）和服务遭到破坏
- 阻止或阻拦伤病员寻求治疗
- 医护人员受到威胁，甚至被起诉，不再愿意继续在自己的责任领域工作
- 流行病
- 平民流离失所

特定机遇

- 与伙伴一起改进准则和流程
- 鼓励和培训冲突各方避免攻击平民、医务人员或民用基础设施，包括医护设施和车辆
- 鼓励冲突各方解除阻止运送必要医疗物品的措施
- 提供医疗用品或人员，并协助维修或建造医疗设施或民用基础设施
- 协助清除妨碍使用医疗设施的风险，如清除爆炸装置和危险废弃物
- 调查并确保对伙伴暴力侵害医保设施的事件进行问责



基本服务

武装冲突日益在城市地区上演，关键的民用水、卫生和电力基础设施直接成为攻击目标或受到广泛破坏的影响。如果这些基本的民用服务⁵质量下降或无法获得这些服务，数百万人就会面临受伤的危险。

当一项服务的其他组成部分受到影响时，例如消耗品遭到损坏或破坏，或维持一项服务所需的人员死亡、受伤或无法执行任务时，同样会危害到广大民众。这首先是一个公共卫生问题，但它也威胁到生计，可能造成流离失所并最终影响关键部门（如通信、粮食和农业、关键制造业以及银行和金融服务）的相关服务。

⁵ The ICRC considers health, water, sanitation, electricity, solid waste management and education to be essential services. 红十字国际委员会认为医疗、供水、环境卫生、电力、固体废物管理和教育都属于基本服务。

特定风险

- 受保护人员（例如，服务提供人员、操作员和技术人员以及其他平民）发生伤亡
- 重要服务基础设施或其他服务供应商资产（如办公室、仓库、堆场、车辆和机器）遭到损坏
- 公共卫生（疾病暴发）
- 平民流离失所
- 经济损失，失去生计
- 损害相关服务（即关键民用基础设施部门，如通信、粮食和农业、关键制造业以及银行和金融服务）

特定机遇

- 鼓励各方避免攻击关键的民用基础设施
- 分享技术专长和良好实践，尽量减少军事行动对基本服务的影响
- 协助修复或重建民用基础设施
- 采取措施确保服务机构人员（如操作员和技术人员）的安全出入

学校等教育设施

在武装冲突期间，教育服务可能会迅速发生严重中断。学生、教育人员和教育基础设施在攻击中直接成为目标或受到意外伤害，军方利用教育设施，从而阻碍学习并使学校受到敌对势力的攻击，这些情况下教育服务就会中断。此外，由于附近的敌对行动和冲突加剧资源限制，当局经常关闭学校。对伤害的恐惧也让学生和教职工望而却步。教育的中断会立即影响到社区，因为学校通常涉及其他基本服务的提供。这种影响还可能会持续数代。

特定风险

- 平民（如学生、教职人员）伤亡
- 关闭教育设施
- 对社区教育水平产生长期影响，对女童的影响尤为严重
- 被武装团体人员招募
- 教育设施遭到损坏或毁坏，教材丢失，未来重建成本上升
- 由于无法获得学校通常提供的关键服务、信息和支持，人道需求增加
- 教育服务长期中断对发展水平和公共卫生产生累积影响

特定机遇

- 鼓励各方避免攻击学校和其他教育设施以及学生和教育人员
- 通过培训方案提高对将学校作为民用设施加以保护的必要性的认识
- 提倡减少将学校用于军事用途
- 为教育人员继续教育活动提供支持，并为教育设施的维修提供便利
- 协助当局、学校人员和其他利益相关者评估和管控学校周围的安全风险
- 协助消除妨碍上学的风险（如战争遗留爆炸物）
- 调查伙伴实施的针对教育设施的暴力事件，并确保对违反国际人道法的攻击进行问责



自然环境

直接和附带损害环境的事件对平民造成的影响是多方面的。平民依靠自然环境获得食物和水。农民、牧民和渔业社区依靠自然环境维持生计。当环境受到破坏，粮食和经济不安全加剧时，受冲突影响人民的身心健康就会恶化。

特定风险

- 水和土壤污染，影响饮用水、粮食供应和长期粮食和经济安全
- 长期的生物多样性丧失
- 平民流离失所
- 气候风险造成平民伤害加剧

特定机遇

- 传播国际人道法的规则，将保护自然环境的规则纳入冲突各方的培训方案和制裁系统
- 鼓励采取措施，在军事行动之前或期间加强对自然的了解
- 提供技术专长，在作战地区进行环境影响评估和绘制特别脆弱的环境资源地图
- 识别和指定包含特别重要或脆弱环境资源的地区，并分享这些信息
- 针对可以采取哪些措施来确保遵守国际人道法规定的保护自然环境的义务，交流范例和最佳实践



地雷和战争遗留爆炸物

地雷和战争遗留爆炸物（即被遗弃和未爆炸的爆炸性弹药）若不安全地清除，就会对平民构成持续伤害的威胁。除了死亡和受伤的直接风险外，它们还可能妨碍人们使用基本服务、基础设施和农业土地，妨碍流离失所人员安全返回家园，阻碍重建和恢复工作，对人类和社会经济发展产生长期影响。

特定风险

- 冲突期间和冲突后平民伤亡的风险持续存在
- 阻碍平民安全使用建筑物、基础设施和基本服务，包括阻碍服务机构进行运营、维护、评估或维修
- 无法将土地用于生产用途（例如农业）
- 阻碍人员和必需品的流动，妨碍商业贸易
- 人们流离失所，无法安全返回家园

特定机遇

- 向受地雷和战争遗留爆炸物影响的国家提供援助与合作
- 一旦实际敌对行动结束，应尽快支持进行清除活动
- 制定措施减少对平民构成的风险，直到清除完成
- 按照国际标准向受害者提供援助

实际措施框架

概述

行为主体有责任分析支持关系对平民和其他非战斗人员构成的风险以及增强对他们的保护的机会；采取切实可行的措施降低风险，并根据已发现的机会采取行动；定期审查这些措施的有效性，并在必要的情况下进行调整，以适应不断变化的环境。虽然促进积极行为是许多人的共同目标，但在这一方面积累的知识仍然很匮乏。正是在这一前提下，红十字国际委员会制定了这一实际措施框架，旨在促进对现有做法展开对话。

为了与伙伴共同设计和实施一种协调一致和负责任的支持关系，决策者应该以如下五个总体性问题为指导：

1. 支持关系中涉及哪些类型的冲突、行为主体、活动和支持？
2. 伙伴的意图、领导力和能力之间存在什么差距？
3. 上述问题的答案对平民和其他非战斗人员有什么影响？
4. 贵方和贵方的潜在伙伴可以共同采取哪些措施，以提高保护水平，减少对平民和其他非战斗人员的伤害？
5. 如果上述差距仍然很大，贵方是否应该重新考虑这种支持关系？

如第21页所示，为帮助决策者加强对平民和其他非战斗人员的保护，红十字国际委员会提出了一系列实际措施和指导性问题，涵盖十个主要职能领域和三个主要阶段。红十字国际委员会鼓励行为主体从法律、政策和行动角度出发，在各个层级的决策中充分考虑每个领域可以采取的措施。决策者在依据相关信息确定具体做法时，应考虑到冲突的类型、行为主体、支持和所涉活动（第4至13页）以及任何具体保护问题（第14至19页）。

在此方面，没有严格的时间安排或所需步骤的清单。在建立支持关系之前，应考虑所有十个领域，然后在整个实施和过渡阶段定期进行审查和调整，以使支持关系符合目的和战略目标。

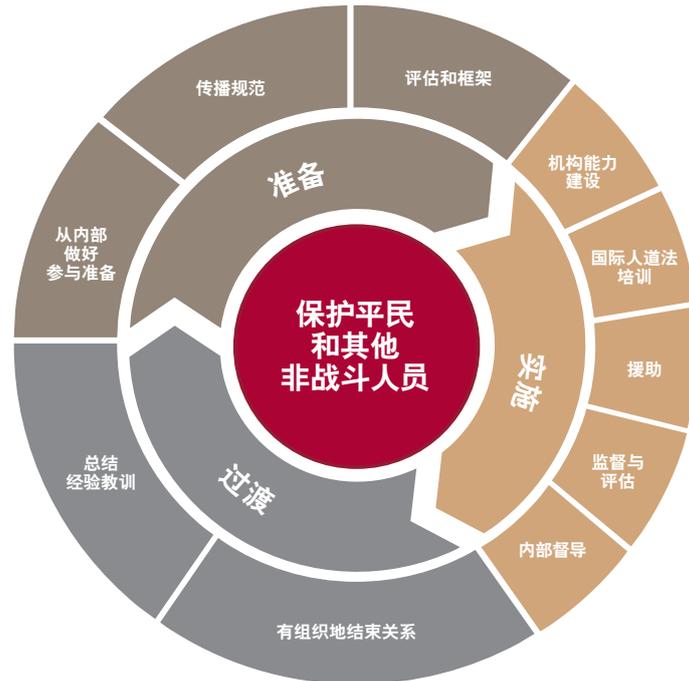
在这一框架和这些指导性问题的基础上，红十字国际委员会打算与参与这种支持关系的各方进行双边秘密接触。这将完善红十字国际委员会自身对这一问题的理解，并使其能够收集支持方和受支持方的最新经验，并与更广泛的国际社会分享。

准备建立支持关系

1. 从内部做好参与准备——在建立支持关系之前改善行为主体自身的内部职能。
2. 传播规范——与实际或潜在伙伴进行合作，澄清并鼓励符合武装冲突相关规范（法律或其他规范）的行为。
3. 关系的评估和构建——确保潜在伙伴的意图、能力和领导力之间协调一致。

实施支持关系

4. 机构能力建设——使受支持方当局准备好在武装冲突期间保护和援助人民，并帮助他们处理相关后果。
5. 国际人道法培训——帮助伙伴部队理解并实施国际人道法和其他相关规则。



6. **协助遵守国际人道法**——帮助受支持方履行其国际人道法义务，或以其他方式加强对平民和其他非战斗人员的保护。
7. **监督与评估**——监督伙伴的行动，必要时，要求伙伴对任何有问题的行为负责。
8. **内部督导**——确保行为主体的武装部队和其他政府机构在法律范围内运作，并对其政府和选民负责。

结束支持关系

9. **有组织地结束关系**——合理规划结束支持，如逐步减少支持，以最大限度地减少对平民和其他非战斗人员保护工作的中断。
10. **总结经验教训**——确定并吸收从支持关系中吸取的经验教训，即从此体验中获得的知识和见解。

准 备

1. 从内部做好参与准备

内部准备是指行为主体在建立支持关系之前可以采取的措施，以使内部职能部门做好准备。

行为主体在同意建立支持关系之前，应评估自己处理支持关系的内部准备情况。内部准备工作很重要，因为决策者可能会被迫迅速同意建立支持关系，但运作支持关系所需的改变可能很重大，需要时间来实施。

内部准备包括四个关键要素：

- A. **框架**——确定国际和国内法律和政策，为如何运作支持关系建立规则和边界
- B. **制度和流程**——受框架约束的程序，用于建立、维护、监督和结束支持关系
- C. **人事**——决定参与支持关系的人员职位，并为这些职位进行人员选择和培训
- D. **文化和意图**——内部（如领导、制度文化和同伴压力）和外部（如公众舆论、媒体、社会文化和宗教）的影响，决定了支持关系如何运作。

鉴于可能涉及的行为主体和支持形式多种多样（见第5至13页），可能需要在若干机构、部门或职能内部和跨部门进行筹备工作。关键是要考虑行为主体参与支持关系的总体准备情况及其方法的一致性。内部准备应包括对特定行为主体可能参与的支持关系的范围进行切实评估。为进行内部准备而采取的措施，应使行为主体能够以加强对平民和其他非战斗人员的保护的方式来处理未来的支持关系。



关键问题

- 在支持关系中需要满足什么条件和标准？这些条件和标准在贵方的所有支持关系中是否一致？
- 是否需要以不同的方式分配资源，流程是否需要“伙伴证明”，以及人员是否需要特定的培训？
- 参与支持关系的内部实体是否在愿景方面达成一致，他们是否为处理所设想的支持关系做好了准备？贵方如何确保充分协调这些实体？
- 在保护平民和其他非战斗人员方面，贵方是否有体系可用于评估伙伴意图、能力和领导力？
- 贵方是否建立了监督伙伴行动的制度、程序和能力？

2. 传播规范

传播规范是指采取一系列措施来澄清和鼓励遵守与武装冲突有关的行为规范。相关规范可参阅国际法（条约和惯例）、国内法、“软”法律或其他指导方针，或根据实践进行推导。

传播规范可以采取以下几种形式：

- A. **战略沟通**——公开或私下交流，以加强标准或表达对采取某种行为的承诺
- B. **为制定规范和实际指导方针做出贡献**——澄清国际法并制定实施国际法的指导方针
- C. **交流和影响**——直接与伙伴交流并促进他们遵守国际人道法
- D. **社会化**——与伙伴合作实施其人员将规范社会化的工作，以便这些人员采用一定的规范和规则
- E. **传播**——普及法律，特别是通过培训和指导
- F. **动员**——吸引和动员其他行为主体参与行动，鼓励各方加强贯彻国际人道法。

为了最大限度地提高参与度，伙伴应充分了解推动其决策的主要政治、社会和经济因素。这些多重因素将影响各方对国际人道法的重视程度和贯彻程度。

存在合作伙伴对国际人道法理解不一致或不履行其义务的风险。因此，在参与支持关系时，应采取措施识别潜在的差异，并确保支持关系范围内所采取的任何行为都将根据伙伴的更有保护性的标准进行。这项工作可以在开始参与武装冲突中的特定支持关系之前开始。

行为主体的意图是实施和遵守国际人道法的关键因素。提供支持的行为主体应尽可能设法评估潜在伙伴在特定情况下遵守国际人道法的意愿强度，并在必要时采取措施增强该意愿。例如，行为主体可以将遵守国际人道法作为提供支持的一个条件。此外，支持关系中的行为主体应与其伙伴合作，解决潜在的人道关切，并考虑采取更普遍的预防措施。



关键问题

- 在国际关系和国际论坛中，贵方的领导是否致力于支持遵守国际人道法的广泛多边立场？
- 贵方的领导是否鼓励其他方加入旨在减少武装冲突人道后果的国际法律文件和其他标准？
- 贵方是否制定了促进遵守国际人道法和保护平民的方案，是否向伙伴或潜在伙伴提供这些方案？
- 是否建立了旨在影响潜在伙伴对遵守国际人道法的看法和观点的双边和多边机制？

3. 关系的评估和构建

评估和制定框架对于管理连贯一致的支持关系至关重要，需要仔细分析潜在的伙伴，并以使各伙伴更加保持一致的方式规划支持，从而减少对受影响人群的伤害风险。

为准备建立支持关系，应采取以下实际措施：

- A. **支持评估**——开展全面的支持评估，以确定与遵守国际人道法和其他标准以及保护平民和其他非战斗人员有关的风险和机遇
- B. **协议**——根据这一评估，行为主体可以将处理已确定的风险和机会的措施纳入支持关系的参考因素中
- C. **具体行动准备**——审查为进行内部准备而采取的措施，并根据已确定的伙伴和情况进行调整
- D. **过渡战略**——为有组织地结束关系制定详细的计划，阐明关系的预期结果，以及在过渡期间和之后将采取的措施，以尽量减少伤害。

评估保护工作所面临的风险和机会时需要考虑3个关键因素：

1. **意图**——行为主体的宗旨或目标，特别是其遵守国际人道法并促进保护平民和其他非战斗人员的意图或意愿
2. **领导力**——行为主体的组织结构及其确保领导者的意图、目标、方向（指示或指导）和价值观被理解、尊重并在整个组织层级中忠实执行的能力
3. **能力**——用于实现支持的物质资产、人力资源和技能。

在建立支持关系之前，应评估这些因素，并根据随后的行为和不断发展的情况进行重新评估。⁶

在建立支持关系之前，每个行为主体都应该评估自身和潜在伙伴的意图、领导力和能力。然后应进行差距分析，以确定伙伴是否能和谐共处，并考虑以下问题：

- 各方是否在每个标准方面都足够强大，以便在支持关系中实现良好运作？
- 通过合作，这些伙伴是否能够解决其中一方的任何弱点？
- 可以采取哪些实际措施来弥补已发现的所有差距？
- 如何评估旨在缩小差距的措施的有效性？
- 任何剩余差距对受影响人群有何影响？

协调这些因素对于确保支持关系有助于加强而不是破坏遵守国际人道法的规则以及保护平民和其他非战斗人员至关重要。如果发现明显的差距，行为主体应该重新考虑整个关系。



关键问题

- 贵方是否准确评估了双方的意图、领导力和能力？
- 是否可以通过计划中的支持来解决意图、领导力和能力方面的任何差距？
- 决定支持关系取得成功的条件是什么？
- 当 (a) 贵方的目标已实现或 (b) 贵方的目标未实现时，贵方将如何逐步结束支持关系？

⁶ As a matter of law, see Arms Trade Treaty, Arts 7.1 and 7.7. 作为法律事项，见《武器贸易条约》第7条第1款和第7条第7款。

实 施

4. 机构能力建设

机构能力建设是指，为使构成受支持方的各个机构做好准备，开展与武装冲突的行为和后果有关的活动而采取的一组措施。

红十字国际委员会确定了机构能力建设的4个组成部分：

- A. **框架**——规定行为主体应如何行动的政策和法律框架，以及可用于执行该框架的现有系统
- B. **制度和流程**——协调组成支持方的所有武装部队或团体、部委、部门和机构的系统和程序，以实现更加遵守国际人道法和加强对平民的保护的目标
- C. **人事**——建立并系统地实施稳健、标准化的程序，以挑选和审查他们所支持的冲突方的武装部队成员
- D. **文化和意图**——积极塑造制度文化。

支持关系中的一个关键问题是受支持方的机构能力，即在武装冲突期间和冲突后有有利于保护和援助人民的方式管理和利用其获得的支持。

参与支持关系的各方应考虑组成支持方的机构是否已做好适当准备来接受所建议的支持。可能受到武装冲突影响的机构范围很广，除去与武装部队和其他安全部队有关的机构外，还包括那些涉及拘留、警务、刑事司法、医护、教育、社会福利和民事登记的机构。采取措施加强这些机构的能力，有助于最大限度地发挥支持的积极影响，并最大限度地降低滥用支持的风险，特别是触犯或助长违反国际人道法行为的风险。

支持方与受支持方之间的一些机构能力建设方案是在平时时期在国际关系的正常进程中实施的，例如安全和国防部门改革方案。这些方案的长期性质和既定目标可能使它们无法进行短期调整。如果伙伴参与冲突，而这在能力建设关系开始时是没有预料到的，则决策者应保持灵活性并准备调整这些方案。



关键问题

- 伙伴的机构是否应用框架并使用制度和流程，来支持并确保拟议的与冲突相关的支持活动符合国际人道法和其他相关法律标准？
- 伙伴武装部队是否经过有效的挑选和审查？
- 伙伴是否有能力处理敌对行动的后果？
- 当拟议的支持接近尾声时，伙伴的机构是否有能力自行继续开展符合国际人道法的行动？

5. 国际人道法培训

国际人道法培训是指专门为确保遵守国际人道法和减少对平民、其他非战斗人员以及民用物体和受特殊保护的物体的伤害而设计的培训活动。⁷

⁷ IHL training as a practical measure to improve humanitarian protection should be distinguished from “train, advise, assist, accompany” (TAAA) PMOs as a type of support provided to a party to a conflict (see page 9). Training and instruction on IHL would not necessarily qualify as a support relationship in and of itself. Conversely, training and instruction on IHL or other protection issues can be, and often are, incorporated into broader TAAA programmes. 国际人道法培训作为一项增强人道保护的实际行动，应区别于向冲突一方提供支持“培训、建议、协助、陪伴”（TAAA）合作军事行动（见第9页）。关于国际人道法的培训和指导本身并不一定是一种支持关系。相反，关于国际人道法或其他保护问题的培训和指导可以而且经常会被纳入更广泛的培训、建议、协助、陪伴方案。

一般而言，至少可实施3种相关措施：

- A. **培训**——根据支持评估期间确定的受支持伙伴的需求量身定制
- B. **指导**——由伙伴的人员在正规培训项目或机构之外的行动中进行指导
- C. **监督和评估**——评估并提高培训和指导的有效性。

尽管无法减轻支持关系中产生的所有风险，但国际人道法培训对于确保遵守国际人道法和保护武装冲突受害者至关重要。它可以确保系统地了解、内化和应用适用的规则。所有其他军事训练必须符合国际人道法的要求。事实上，其他训练方案或演习往往提供机会加强或澄清国际人道法的规则。

应根据需要就具体活动的规则提供全面的国际人道法培训，例如人道和有尊严地对待被剥夺自由人员，或遵循适用于敌对行为的规则。关于以尊重的方式与平民和特别弱势群体接触的规范和原则培训，可进一步促进全面保护受武装冲突影响的人。

国际人权法、国际难民法和国际刑法等其他法律框架可能适用于这些情况，因此可能需要列入培训内容。

培训的有效性取决于多个因素，包括内容、形式、受众和培训人员。支持关系中的行为主体应仔细考虑各种培训和指导方案，并准备根据实际观察（如过去参训人员的表现或有关具体问题）调整这些方案。



关键问题

- 贵方是否在支持关系中加入了国际人道法和其他相关法律的培训？
- 贵方的人员是否具备适当的技能，包括了解参训人员的语言和文化，以提供培训？
- 贵方的培训计划的内容、方法和材料、时间和频率以及受众方面是否与伙伴相适应？
- 贵方如何评估国际人道法培训的成效，并将该评估纳入后续的培训周期？
- 国际人道法培训是否贯穿于贵方更广泛的培训方案中，例如在联合演习中？
- 贵方是否会采用辅导方式对培训或指导进行补充？

6. 协助遵守国际人道法

协助遵守国际人道法是指采取的措施能够帮助行为主体履行其国际人道法义务，或以其他方式增强其对平民和其他非战斗人员的保护。这比机构能力建设更具行动针对性。

红十字国际委员会确定了遵守国际人道法方面的3种主要援助类型：

- A. **能力提升**——提供专业知识和建议，促进遵守国际人道法和保护非战斗人员
- B. **资源**——为平民和其他非战斗人员提供物资和服务等额外资源
- C. **职能顶替**——必要时，履行受支持方自身无法履行的某些职能，如提供医护服务或清理受战争遗留爆炸物污染的地区。

这些措施为支持关系中的行为主体提供了减少武装冲突的负面人道后果的有效途径。当伙伴打算进入冲突局势现场时，这些措施尤其重要——而一些行为主体可能会考虑分配特定人员来实施这些措施。这些措施涉及确保在开展行动期间遵守国际人道法，并可在培训或机构能力建设期间同时进行并加强此类工作。

评估或持续监督可能会揭示一方在履行国际人道法规定的义务以及通过其他方式增强对平民和其他非战斗人员的保护方面存在差距。支持关系的存在可以为冲突方提供获得援助以履行这些义务的途径。

行为主体应考虑他们可能提供或需要获得何种具体援助或技术援助，例如照顾伤病员、准备和管理被拘留者、管理死亡人员、防止人员失踪或查明其命运和下落以及标记和清除战争遗留爆炸物。援助可以作为一种减轻已识别风险的手段，或者仅仅是帮助改善受冲突影响者的处境。

鼓励支持方在提供这类专门援助时提前进行规划，以便减轻他们参与的冲突的负面人道后果，即使在他们实现了自己的战略目标之后也是如此。如果支持方减少或撤回其支持，则应设法尽可能降低对被支持方继续履行平民和其他非战斗人员保护义务的能力的影响。这可能作出过渡性安排，例如逐步减少援助。



关键问题

- 贵方的伙伴在能力、职能或资源方面是否存在差距，削弱其对受国际人道法保护的人履行义务的能力？
- 贵方能否投入资源解决这些差距，并帮助伙伴将平民保护纳入其军事规划？
- 如果被支持方证明无法履行其对受国际人道法保护的人的义务，贵方有什么应急措施？

7. 监督和评估

行为主体可以采取的措施来确保其伙伴行动的透明度，并在必要时，要求伙伴对任何有问题的行为负责并予以改进。通常，这些措施将建立在每个行为主体为在支持关系中进行内部督导和问责而制定的机制的基础上。

决策者应考虑和处理六个相互关联的因素：

- 监督和评估**——跟踪支持关系是否有效正确地运作，并识别任何特定的风险
- 记录**——收集、记录和保存与军事行动有关的信息，以改进经验教训总结、行动效率和培训，审查风险评估并进行调查
- 督导**——在支持关系的背景下，对伙伴的行为有一定程度的总体了解，至少有一定的干预能力
- 报告程序**——使行为主体能够发现和调查可能违反国际人道法的行为；这包括制定一个接收外部指控的程序
- 调查**——确定有关事件的事实，以便随后确定违反国际人道法或其他法律所应承担的责任
- 问责**——获知、提出和解决与任何伙伴有关的问题的程序；这些程序可以是军事或民事程序，也可以是行政或刑事程序。

所有行为主体都应定期评估其伙伴的行为。负责任的支持关系需要有效的机制，确保每一方都知道对方在关系框架内的行为以及所接受的支持的使用情况。首先，就如何监督遵守国际人道法和保护平民的情况优先达成一项明确的协议，可以表明对这个问题的重视并产生威慑作用。

支持方在评估继续提供支持的风险时，还应考虑被支持方的行为，并应努力确定任何必要的纠正措施。为防止再次发生违反国际人道法或其他规范的行为，受支持方必须对其行为负责并接受适当制裁。

如果每个伙伴都已制定有效的内部机制，则重点是协调各个伙伴之间的措施。如果预计任何现有机制在某一特定情况下不起作用，行为主体可以帮助其伙伴加强这些机制。

监督和评估机制也应纳入学习过程。这意味着将通过这些机制识别的各种问题纳入分析，并酌情进行系统调整以防止再次出现此类问题。



关键问题

- 贵方是否了解伙伴的行动情况？
- 贵方如何评估伙伴行动的人道影响？
- 如何确定贵方提供的支持是否符合国际人道法？
- 随着时间的推移，贵方使用哪些指标来审查和修改支持关系？
- 贵方使用什么制度来解决伙伴的潜在不当行为或支持关系中的其他问题？
- 如果可能发生了违反国际人道法的行为，如何进行有效调查？

8. 内部督导

内部督导是指采取一系列措施，确保行为主体的武装部队和其他政府机构在法律范围内运作，并对其政府或选民负责。

行为主体应该考虑在支持关系的背景下如何管理以下工作：

- A. **内部督导**——在支持关系中通过各种机制审查行为主体的决策和行为，包括提供或接受支持的决定，对所提供支持类型的选择以及人员在提供支持时的行为
- B. **调查**——建立相应制度，确保对管辖范围内可能违反国际人道法的行为进行有效调查。

参与武装冲突的行为主体通常有适当的制度，用于确保发动战争的决定及其部队在战争中的行为有健全的法律基础。为此，行为主体需要建立各种机制，以便武装部队和其他政府机构在其合法权力范围内运作，可以审查个别人员的行为，并在必要时对违反适用的国内法和国际法的行为实施制裁。

然而，行为主体通常在组织结构上或政治上与他们支持的冲突局势保持距离。例如，一些方案或活动可能因为涉及国家安全而被排除在标准监督框架之外。此外，根据所提供支持的类型，支持方可能不会按照自身作为武装冲突一方时同等细致的方式，将国内框架适用于某些方案或活动。即使支持关系可被视为一种可以尽量减少行为主体的成本或采取直接行动的风险的手段，但如果不采取适当措施，这种关系可能会遭到肆无忌惮的利用。鉴于向武装冲突各方提供支持的潜在人道后果，支持方必须建立监督和问责制度，确保能够审查并在必要时纠正所提供的支持。

如果所提供的支持范围很广或随时间而变化，则会存在一种风险，即行为主体内部没有一个统一的机构或组织可以对支持关系进行全面监督。这会妨碍进行有效的协调，造成不同机构之间的紧张关系，并导致内部缺乏问责和责任分散。

在联盟中，如果角色和责任不明确，就会出现监督或问责的缺失。在没有正式协调和问责机制的松散联盟中，这种情况尤其普遍。



关键问题

- 贵方是否制定了相应程序来有效调查贵方武装部队或人员可能违反国际人道法的一切行为，包括在支持关系范围内的行为？
- 贵方采取什么流程来审查自己关于提供支持的决定？
- 政府其他部门是否有权检查支持关系是否按照国际法和国内法进行规划和实施？

过渡

9. 有组织地结束关系

必须适当规划结束或减少支持，以便最大限度地减少对保护平民和其他非战斗人员造成的中断。

可在以下方面采取切实措施：

- A. **系统可持续性**——确保受支持方的机构和行动在结束支持关系后以适当方式进行维持、转移或终止，确保促进继续遵守国际人道法，并保护平民和其他非战斗人员
- B. **持续保护非战斗人员**——特别考虑行为主体对诸如被剥夺自由人员、死亡人员和失踪人员等的持续法律义务或其他责任
- C. **负责任地解除资源**——确保负责地解除物质资产和人员，例如制定解除武装、复员和重返社会方案，或拆除、销毁或永久禁用武器和弹药
- D. **处理善后工作**——解决军事行动和相关活动对受影响民众的影响，包括开展重建工作、为境内流离失所人员提供持久解决办法以及清除地雷和战争遗留爆炸物。

从一开始就制定全面的退出或过渡战略很重要。由于需要在结束关系前预先采取一些措施，因此如果直到最后时刻才进行规划，就会增加当地社区面临的风险。

行为主体应考虑已达到或未达到其战略目标的情况。例如，行为主体可能会（也可能不会）在武装冲突结束之前结束关系。此外，在某些情况下，过渡战略将融入更全面的恢复战略，包括经济发展、安全部门改革、难民和境内流离失所人员的遣返以及正义与和解。

还必须考虑到武装冲突带来的更广泛的人道后果，因为这些后果在冲突结束后会持续几十年，或至少数年。因此，结束关系的战略应设法尽量减少行为主体的活动对受影响人民的长期影响。其中许多措施本身可能需要在中长期内持续实施。如果不能妥善处理这些后果，就可能导致持续的不稳定和暴力活动，甚至会再次出现武装冲突。



关键问题

- 受支持方是否依赖支持来遵守国际人道法，在贵方的支持结束后，贵方可以采取哪些措施来确保受支持方遵守国际人道法？
- 当支持结束时，支持方为促进保护受冲突影响的人而履行的其他职能，是否还需要由支持方或其他行为主体承担？
- 如果支持关系发生变化或终止，受支持方遵守国际人道法和其他相关标准的意图将受到怎样的影响？
- 贵方是否同意实施负责的资源解除措施（例如解除武装、复员和重返社会方案或武器管理方案）？
- 贵方将如何评估和减轻在支持或冲突结束后伙伴的武装部队成员及其家属或社会遭受伤害的风险？

10. 总结经验教训

“总结和吸取经验教训”的过程是一种跨越职能界限的过程，让各种组织机构可以从他们的错误和成功中吸取经验教训。这一过程应防止行为主体重复错误，并鼓励他们在成功的基础上再接再厉。

如果不能从过去的经验中吸取教训，所有的行为主体都有可能重复同样的错误。总结经验教训的过程旨在促进更加遵守国际人道法，并通过停止某些行动、采取不同行动或新的行动，更好地保护平民和其他非战斗人员。从这个意义上讲，只有在确定经验教训并将其纳入后续实践之后，才能让经验教训真正发挥作用。

一般而言，可采取3种相关措施：

- A. 系统地总结经验教训以加强对受影响人员的保护**——建立一套持续或定期报告的制度，以不断发现潜在问题
- B. 共同总结经验教训**——结合受支持方和支持方的经验，共同总结经验教训，更全面地理解问题
- C. 将经验教训纳入准则和未来实践**——确保将在一段支持关系中获得的经验教训用于改善未来的其他关系。

总结经验教训是一个持续的、周期性的过程，发生在支持关系的每个阶段：

- 在准备阶段，需要将过去的经验教训纳入相应框架、制度和流程中
- 在支持关系期间，需要落实一个记录各种问题的制度
- 在冲突或关系结束后，需要总结经验教训，并将其纳入未来的实践并与他人进行分享。

监督和评估机制也应纳入总结经验教训的过程。这样，通过这些机制发现的问题就可以纳入经验教训分析，并在适当情况下通过系统调整防止重复发生这些问题。



关键问题

- 在整个支持关系中，贵方是否有收集、管理、观察及总结经验教训的流程？
- 贵方是否可以通过总结经验教训的流程发现与国际人道法和保护非战斗人员有关的问题？
- 贵方是否有用于查明根本原因并制定补救措施的流程？
- 贵方如何确保已确定或总结的经验教训得到正确运用？
- 利用总结经验教训的流程，贵方是否可以发现、收集和吸取经验教训，以改善持续的支持关系？
- 在总结经验教训的流程中，贵方将如何吸收来自伙伴的反馈？
- 贵方是否与其他伙伴、盟友或其他团体分享经验教训，以改善支持关系的实践？

结 论

支持关系已经成为战争中一个突出而持久的特征。尽管出于战略原因有其存在的必要性，但是这种关系可能会造成不可忽视的人道风险，与此同时也会带来一些人道机遇。红十字国际委员会希望本书将有助于决策者更全面地看待他们正在考虑参与或已经参与的支持关系，正确思考问题，并尽可能有效地发挥他们的影响力，保护平民和其他非战斗人员免受残酷战争的伤害。

如今，冲突所涉及的行为主体数量日益增多，其所属的联盟、代理和其他支持关系网络错综复杂。其结果是，不仅政治解决方案更难实现，而且松散的联盟和不明确的协调措施可能导致责任分散，从而加剧平民的脆弱性。必须改进支持相关实践并利用支持关系产生的影响来降低这种风险。这有助于实现人道目标，如改善拘留条件、防止失踪、保护医护设施和确保以有尊严的方式处理遗体。

关于本书中提出的分析框架和指导问题，详见红十字国际委员会出版的实用指南《盟友、伙伴和代理：妥善处理武装冲突中的支持关系，减少战争人员伤亡》，另可访问相关专门网站。除了这些资源，任何人如有兴趣了解或进一步讨论武装冲突中的支持关系，都可以联系红十字国际委员会。

围绕这些重要问题的知识和证据仍然不全面。红十字国际委员会希望通过本书以及随后与世界各地前线的支持方和受支持方进行的协商，在这个问题上取得进展。红十字国际委员会将借鉴这些行为主体的现有做法和分享的经验，不断完善其建议并改进其实用工具。最终，红十字国际委员会将扩大为支持关系中的决策者提供的全球实践知识、最佳实践和建议范围。

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，捍卫普遍人道原则，来尽力防止苦难的发生。作为国际人道法的参考，该组织帮助发展这一法律体系，并努力加强该法的施行。

民众知道他们可以信赖红十字国际委员会在冲突地区开展一系列挽救生命的行动，其中包括：供应食物、安全饮用水、卫生设施和避难所；提供医疗救护；以及帮助减少地雷和未爆炸弹药带来的危险。该组织还帮助因冲突离散的家人重聚，并探视在押人员，确保他们得到妥善的待遇。该组织与社区紧密合作以理解并满足他们的需求，利用其相关经验和专业技术专长迅速、有效并公正地进行应对。

ALLIES, PARTNERS AND PROXIES



ICRC
微信



ICRC
微博

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 www.icrc.org
© ICRC, 2022年9月

