

## 第五轮国家咨商草案

# 工作领域 7——海战规则

由埃及、印度尼西亚两个联席主席国和红十字国际委员会共同主持

## 概述

全球海洋、海域与水道作为生命之源，滋养着脆弱的生态系统和种类繁多的动植物，支撑着数百万维系全球粮食安全的渔民，承载着不断增长的全球贸易量，也为社会发展提供着日益丰富的能源资源与基础设施支撑。海洋始终是由各方共同使用的全球共享空间，即使在武装冲突时期亦不例外。然而，海战已发生深刻变革，影响范围涉及多个领域，并导致平民海员、民用基础设施及全球供应链面临不断演变的新风险。随着海上行动日益现代化、复杂化与相互联通，长期沿用的法律框架必须与时俱进，以确保实现其保护目的。与此同时，各国在维护自身安全、保护本国民众及重要海上利益方面也承担着应尽的责任。因此，海战法的适用与解释应力求保护未参加战斗的人员，包括平民和中立国（即非武装冲突当事国）国民，同时解决各国安全关切，包括保护海上航线、海上交通线及民用物体（包括海上基础设施）。

海战法保护海上的平民和民用物体，以及防止海战对陆地造成的影响，包括因海上封锁、海洋区域以及禁运品管制所产生的影响。同样，商船（即从事商业或私人服务的船舶）以及除军舰和辅助船之外的国家船舶本身均属于民用物体，因此受到保护，免于直接攻击和附带损害。海底通信电缆和管道也同样受到保护。民用物体仅在其因性质、位置、目的或用途而对军事行动有实际贡献，而且在当时情况下其全部或部分毁坏、缴获或失去效用能够提供明确军事利益时，才可被视为军事目标。

围绕海战规则展开的咨商总结出了若干切实可行的措施，并就如何在 21 世纪适用海战法提供了指导，旨在考虑作战要求的同时，最大限度地保护平民和民用物体，确保即便在海上武装冲突中也能维护人道。

咨商还强调了尊重海上中立法的重要性（海上中立法作为国际法的一个分支，规定了中立国在海上武装冲突期间的权利、义务和限制），以防止战争在地域上蔓延，并保护中立国的民众，特别是群岛国和沿海国的民众。海战法（包括海上中立法）与海洋法，尤其是 1982 年《联合国海洋法公约》之间的相互关联至关重要。此外，还应特别关注群岛国和沿海国在地理、法律及安全方面的特殊情况。群岛海道、领海及周边水域对于这些国家民众的生计、粮食安全和经济稳定，以及全球海上贸易都至关重要。因此，在这些水域或其附近进行的海上行动，应尊重群岛国和沿海国根据国际法（包括海洋法）所享有的权利、承担的义务及拥有的安全利益，包括保护民用航行、渔业活动及海运连通性。此外，人道原则依然是保护陆上和海上平民免于成为攻击目标，并使其免受海上武装冲突带来风险的核心所在，包括与海战作战手段和方法相关的风险，例如封锁会加剧饥饿、粮食不安全及饥荒的风险。为此，本工作领域总结出下述切实可行的措施，以在海上尊重人道原则，特别是保护海上平民和民用物体。

## 咨商成果

1. 在海战中保护平民与民用物体，包括通过适用区分原则、比例原则及预防措施原则

商船，包括集装箱船、散货船、油轮、客船、渡轮、渔船以及船上的人员和货物，均不得成为攻击目标，除非它们依据国际人道法构成军事目标。即使构成军事目标，也必须适用比例原则和预防措施原则，以避免并无论如何尽量减少对船员（包括海员）、乘客、附近船舶、海上基础设施、陆上平民居民及海洋环境的附带损害；如果预计此类损害可能过分，则禁止进行攻击。

某些类别的船舶——包括小型沿海渔船、从事当地沿海贸易的小型船舶、医务运输船和人道船舶——在符合特定条件（包括不得直接参加敌对行动的义务）的情况下，免受攻击和拿捕。

在实施登临和搜查、禁运品管制及封锁行动的过程中，针对依国际人道法不构成军事目标的商船所使用的任何武力，必须严格限制在迫使其服从或接受拿捕所需的最低限度的合法武力范围内。

为确保平民与民用物体在海战中得到有效保护，需要将清晰、有力且可操作的指导方针，以适合国内框架的方式融入军事条令、培训、规划、行动指令及程序之中。为此，以下结合了现行法律与良好实践的措施尤为重要：

- a) 规定目标选择与核实要求、情报门槛及授权级别，以准确评估某艘船舶是否构成国际人道法意义上的军事目标（参见上文“概述”中的定义）
- b) 建立健全情报、监视和侦察流程，以支持开展有效可靠的目标核实、比例性评估、海战作战手段和方法选择工作，并明确海上攻击对平民、民用物体、其他受保护人员以及其他免受攻击或受特别保护物体产生的所有合理可预见的后果，并为海上敌对行动期间实施一切可行的预防措施提供依据
- c) 采取各种措施，在海上敌对行动期间尽可能最大限度地保障民用航行、渔业活动和从事基本货物贸易的船舶的自由、安全和无阻碍通过，包括通过清晰明确的通知、协调和便利程序来实现
- d) 在海上行动期间，尽可能利用国家间或武装冲突各方达成的协议中指定的安全港口或区域及相关措施，以降低平民海员陷入交火或被困船上，进而遭受长期身体、经济和精神伤害的风险。

## 2. 保护平民免受海战（包括封锁）所致饥饿、粮食不安全和饥荒的影响

经验表明，封锁及其他海上拦截行动（如设立禁区、禁运品管制）会显著增加饥饿、粮食不安全和饥荒的风险。这些行动会严重扰乱商品、食品、医疗及其他基本物资的流通，并阻碍人道救济工作的开展，甚至波及中立国。这些行动还可能干扰中立国船舶。长期实施此类行动可能导致经济崩溃、全球贸易中断、渔业及渔业相关活动受阻、家庭收入减少、供水和卫生系统恶化、公共卫生遭受严重影响，以及对人道援助的长期依赖，这都将加剧陆地上的平民的苦难。与封锁类似的措施也会产生同样的影响。

封锁及类似措施可能会增加违反禁止将使平民陷于饥饿作为作战方法这一规定的风险。特别是当交战方未能履行确保其控制下的平民居民能够满足基本需求的义务，以及准许和便利人道救济工作的义务时，这种风险会更加突出。

在实施措施保护平民在海战期间免受饥饿、粮食不安全和饥荒影响时，必须确保这些措施是秉承善意并依照国际法实施的，不得遭到滥用或变相用于实现与其人道目标不符的目的。防止饥饿、粮食不安全和饥荒，也应视为各国和武装冲突各方保障平民居民福祉、安全和保护的更广泛努力的重要组成部分。区分原则意味着，使用包括饥饿或封锁在内的、在当时情况下具有不分皂白性质的特定作战方法，无论由此获得何种军事利益，均属非法。特别是，封锁及类似措施或其他海上拦截行动不得违反禁止将使平民陷于饥饿作为作战方法的规定。此外，如果封锁对平民造成的伤害与预期的具体和直接军事利益相比，属于或可能属于过分损害时，则该封锁即属非法。必须充分遵守保障供给平民居民的食品和其他基本物资自由通行的相关义务，以确保此类作战手段或方法在应用时不具有不分皂白的性质。占领国不得实施封锁来规避其确保满足被占领领土内平民居民基本需要的义务。

禁止攻击专门从事人道救济任务的船舶，包括运送平民居民生存所不可缺少的物资的船舶，以及从事救济行动和救援行动的船舶；如此类船舶获准安全通行，也不得予以拿捕。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保平民免受海战作战方法造成的饥饿、粮食不安全和饥荒的影响尤为重要：

- a) 利用既有的海事通知渠道和可适用的航空通知渠道，以清晰、及时、有效的方式，将所实施的任何海上拦截行动告知所有可能受影响的各方，包括所有国家（交战国或中立国）和武装冲突各方、海员、地方当局以及受影响区域内的船舶和飞机

- b) 建立相关程序，以确保封锁和海上禁航区等行动的规模、地理范围、位置和持续时间严格出于军事必要，符合比例原则，并尊重中立国的权利及海洋的合法用途，包括避免对中立国利用海域造成不利影响，以及在此类区域严重阻碍进入中立国港口或沿海水域时，便利船舶和飞机的安全通行，但军事必要性不允许的情况除外
- c) 定期评估封锁等行动是否符合比例原则，包括通过预判和监测平民伤害（如食品、药品及其他基本物品和服务的短缺情况；营养不良状况等），其中包括其他限制措施的累积影响所造成的伤害；确保所主张的任何军事利益均为具体的而非推测性的利益；采取伤害最小的作战手段，同时采取措施有效减轻对平民的影响
- d) 达成国际特别协定或其他技术安排，以避免或无论如何尽量减少向平民居民（包括中立国平民居民）运送的食品、农业投入品、医疗物资和其他相关物资中断的情况
- e) 当平民居民缺乏足够的食物、医疗或其他基本物资时，应允许并便利具有中立性质且不作任何不利区别的人道救济物资快速、无障碍地通行，但须保留制定技术安排的权利，包括在允许此类通行的情况下进行搜索。这包括确保专门从事人道活动的船舶安全通过；保障医疗和其他基本物资过境，与相关利益相关方开展协作以确定安全通行航线和程序；传达这些安排并在必要时调整行动
- f) 采取积极措施，减少对平民居民所依赖的商船运输的影响，包括建立或制定安全航行路线、行动程序、技术安排，以确保充足的食物、其他基本物资以及医疗物资能够持续流通，供平民和武装部队伤者或病者所用，并将此类物资排除在禁运品清单之外，同时向各交战国、中立国及相关当局明确通知受禁运品管制的物项。

### 3. 遵守关于海战作战手段和方法的国际人道法规则，包括依赖新兴技术的作战手段和方法

传统海战作战手段与方法可能会对海上平民造成毁灭性影响，例如水雷引爆可能会损害或破坏民用船舶，造成船上人员受伤、死亡或遇险，而海上已爆炸弹药则可能构成长期危险。

新兴技术在海事领域的应用日益广泛，包括具有不同程度自主性的武器以及依赖人工智能辅助进行攻击目标选择与攻击手段决策的系统。尽管新兴技术能力能使交战方在不必然造成伤害，或比动能作战对平民或民用物体造成更小伤害的情况下实现军事目标，但在当代冲突中使用这些技术也造成了影响平民的有害活动，包括在海上。某些依靠电子、网络及太空技术的作战手段和方法可能会严重扰乱商业航运、航空和渔业活动，并对平民居民造成影响。

冲突各方选择海上作战方法或手段的权利并非不受限制。冲突各方在采用所有作战手段和方法（包括依赖新兴技术的作战手段和方法）时，必须遵守适用于海上武装冲突的国际法。海军技术的进步以及海上无人系统的使用日益增多，引发了诸多重要问题，涉及此类船舶的地位、航行权以及其根据适用于海上武装冲突的国际法在何种程度上可从事交战行为等。在研究、开发、获取或采用新型海战武器、作战手段或方法时，必须确定其使用在某些或所有情况下是否会被国际法所禁止。

为此，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保海战武器、作战手段和方法（包括依赖新兴技术的海战武器、作战手段和方法）的开发和使用符合国际人道法尤为重要：

- a) 采取措施，制定并阐明强有力的法律与政策框架，以及标准行动程序，以规范海上武装冲突中新兴技术（包括海上无人系统及自主海上系统、依赖人工智能或太空能力的系统）的使用行为；这些框架和程序应规定允许其承担的角色与任务、行动限制、指挥与控制要求、针对平民和民用物体的风险缓解措施，以及培训与问责标准
- b) 开发并完善相关系统与程序，以防止或减轻网络战和电子战活动（包括干扰和欺骗）对民用系统造成的影响，此类影响可能导致目标识别错误、导航失误、碰撞与搁浅，并干扰搜救行动及港口作业
- c) 在海上操作无人驾驶航空器系统和海上无人系统时，应保护民用航行与航空，包括确保攻击严格限于军事目标；实施程序以防止目标识别错误、碰撞风险以及对民用船舶、飞机和海上基础设施的干扰；并与航空和海事交通管理部门进行协调
- d) 进行水雷战时，避免或无论如何尽量减少对民用航行的风险，并尊重中立国的权利，包括通过以下方式：
  - i) 仅将水雷用于合法军事目的且仅针对军事目标

- ii) 鉴于自由漂浮水雷不分皂白的特性，应避免使用
  - iii) 在交战国水域布设水雷时，确保中立国船舶在水雷战开始后能够安全驶出雷区
  - iv) 禁止在中立水域（即内水、领海和群岛水域，包括其海床和底土）布设水雷及采取其他敌对行动
  - v) 如有必要在中立国的专属经济区或大陆架内布设水雷，应通知该国，并确保除其他外，水雷不会危及该区域内的人工岛屿、设施和结构，也不妨碍通往人工岛屿、设施和结构的通行，并在可行范围内尽量避免干扰中立国对该区域的勘探或开发；同时应充分顾及海洋环境的保护和保全
  - vi) 确保中立国船舶通过国际海峡和群岛海道的既有权利不受阻碍，除非提供了安全便捷的替代航线
  - vii) 充分顾及中立国及中立国船舶依据公海自由对水域的合法使用，包括提供安全可行的替代航线
- e) 在敌对行动停止后，除履行关于清除水雷的适用法律义务外，武装冲突各方还应毫不迟延地达成协议，并酌情与其他国家和国际组织达成协议，以共享信息并提供技术或物资援助，包括酌情通过联合行动来清除雷场或以其他方式使其无害化
- f) 在研究、开发、采购或采用将作为新型武器、作战手段或作战方法而应用的海上能力或将在陆地上使用但会对海上产生影响的能力时，应尽早对其进行法律审查，以确保在某些或所有情况下，其使用均不违反国际法。此类审查应通过严格测试、评估、验证和确认这些能力等方式进行，以更好地了解其运行方式、传播机制以及对平民的潜在影响。

#### 4. 尊重海上民用物体，尤其是海底通信电缆和管道等民用基础设施，并保护其免受海战影响

海上民用物体种类繁多，尤其是包括海底通信电缆和管道、能源基础设施（如海上风电场、石油平台、电缆、潮汐发电机、导航辅助设施、港口、支持泊船处使用的基础设施、水产养殖设施、近岸或离岸海水淡化厂以及海上搜救设施）在内的基础设施。海底通信电缆和石油或天然气管道对于现代生活几乎所有方面都至关重要。同时，此类基础设施在海上武装冲突期间本就极易遭受攻击或附带损害，一旦受损或被毁，可能对平民造成深远的后果。

为加强对海上民用物体（包括海底通信电缆和管道等海上设施）的保护，需要秉持善意开展国际合作，因为诸多此类设施跨越国界，对于全球互联互通、经济稳定以及民众（包括群岛国和沿海国民众）的福祉至关重要。

规制海上武装冲突中敌对行动的原则和规则适用于可能影响海上民用物体（包括民用基础设施）的攻击和其他军事行动（见上文咨商成果第1点）。根据国际人道法，所有民用物体（包括民用基础设施）均受保护，不得对其进行攻击或报复。这些物体除符合军事目标定义的严格标准并在其符合标准时外，始终受到保护。即使某一物体符合军事目标的定义，若其同时用于民用目的，且可能给平民、民用物体或自然环境造成的附带损害与预期的具体和直接军事利益相比属于过分损害时，也不得对其进行攻击。

为确保海底通信电缆和管道及其他海上民用基础设施得到有效保护，免受海战影响，需要以符合国内法律框架的方式，将清晰、有力且可操作的指导方针融入军事条令、规划、行动指南和程序中。为此，以下结合了现行法律和良好实践的措施尤为重要：

- a) 确保在进行比例性评估和采取预防措施时，适当考虑在海上民用基础设施上工作或因其他原因而位于此类设施上或其附近的平民
- b) 避免直接攻击海上民用基础设施（如海底通信电缆、油气平台和管道），并避免且无论如何尽量减少对其造成的、一切合理可预见的附带损害，并且不得将海上民用基础设施用于军事目的
- c) 尊重特别保护，包括适用于平民居民生存所不可缺少的物体的保护
- d) 考虑在海上民用基础设施周围设立受保护地带或非军事化地带，以保护其免受海上敌对行动的影响，例如通过冲突各方缔结特别协定的方式
- e) 在和平时期与所有利益相关方探讨旨在加强武装冲突期间海上民用基础设施保护的、法律、技术和其他措施的可行性，包括研究并深入了解海上民用基础设施的脆弱性，评估并量化陆上和海上人员和环境可能因波及此类设施的军事行动而付出的代价，并确保指挥官能够获取此类信息并将其作为策划和决策的依据

- f) 加强协调，包括通过加强信息共享、海事领域态势感知以及与相关民用基础设施运营方的军民协作，以期根据国际法预防、减轻并应对此类基础设施面临的风险。

## 5. 保护自然环境免受海战影响

海上武装冲突可能对海洋及陆地环境造成重大的长期影响。战斗中船舶受损可能导致石油泄漏、有害物质释放及碎片散落。炮击、水下爆炸及沉船事件可能会破坏脆弱的生态系统和海洋环境，而涉及核动力船舶的事故则会对人类及海洋生物构成放射性污染的风险。

自然环境不得成为攻击目标，除非其本身成为军事目标。在海上武装冲突期间，自然环境必须依据可适用的国际法得到尊重和保护。

为确保自然环境得到有效保护，免受海战期间非法损害的影响，需要以符合国内法律框架的方式，将清晰、有力且可操作的指导方针融入军事条令、培训、规划、行动指令和程序中。为此，以下结合了现行法律和良好实践的措施尤为重要：

- a) 采取措施预防并减轻环境损害，例如防止石油泄漏、有害废物释放和脆弱生态系统遭到破坏，包括：
  - i) 在标准行动程序及行动命令等方面纳入适当限制，限制在海上使用某些武器，即可能对自然环境造成广泛、长期且严重破坏或违反适用的国际法造成其他非法环境损害的武器
  - ii) 确定如何妥善处理和处置被毁或受损船舶及其货物
  - iii) 保护专为应对海洋环境污染而设计或改造且正在从事此类活动的船舶，例如为此类船舶指定特殊标志，并确保将其受保护地位通知武装冲突所有各方。
- b) 在军事行动之前及行动期间定期采取并实施相关措施，以避免并无论如何尽量减少对海洋自然环境造成的一切合理可预见的附带损害，例如采用国际公认的指标来衡量这些影响，并支持科学研究以增进对这些影响的理解
- c) 在可行的情况下，避免在含有稀有或脆弱生态系统或枯竭、受威胁或濒危物种及其他海洋生物栖息地的海域实施敌对行动，具体措施包括：
  - i) 最好在平时确定并划定海上具有特殊环境重要性或脆弱性的区域，并通知所有国家和武装冲突各方
  - ii) 通过冲突各方缔结特别协定，在海上稀有或脆弱生态系统区域周围设立受保护地带或非军事化地带，以防止其受到损害或攻击
  - iii) 确保在军事行动开始前，将此类区域的保护工作纳入最高层级的战略目标，并将该目标融入所有军事条令和培训之中。
- d) 利用现有关于海洋保护区监管和划定的法律框架，为依据海战法作出的决策提供参考，包括评估作战手段和方法所造成的环境损害，尤其应考虑《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（《海洋生物多样性协定》）和《世界遗产公约》。鉴于海洋保护区的评估工作需要具备专门技能的专业人员参与，上述条约提供的保护与协调机制还可为特定地区的行动规划和实施提供进一步指导。

## 6. 尊重、保护、搜寻、收集和照顾伤者、病者、遇船难者及死者

无论出于何种原因在海上遭遇船难，往往都是致命的；而当船舶在海上武装冲突中遭到攻击或受损时，船上人员可能受伤、患病、遇船难或死亡。和平时期的现代海上搜救行动已然面临诸多挑战：海洋浩瀚无垠，难以在广阔多变的环境中进行人员定位，还有海洋野生动物带来的危险，食物和淡水匮乏，以及天气和海况造成的威胁等。在武装冲突期间，搜救工作则会变得更加危险，尤其是在发生激烈的大规模敌对行动的情况下：负责收集和照顾伤者、病者、遇船难者及死者的船舶和飞机本就数量有限，还极可能处于受冲突影响的高危区域。

无论是在平时时期还是武装冲突期间，救助海上遇险人员都是一项基本的法律义务，体现在《日内瓦第二公约》和日内瓦四公约《第一附加议定书》、《国际海上人命安全公约》、《国际海上搜寻救助公约》、《联合国海洋法公约》以及习惯国际法之中。每次战斗之后，冲突各方应立即采取一切可能措施以搜寻、收集和撤离伤者、病者、遇船难者及死者，而不得加以不利区别。

在任何情况下，此类人员均应受到尊重和保护。根据国际人道法规则，各交战方必须避免攻击此类人员和医院船、沿岸救护艇和其他医务运输工具。海上死者必须获得有尊严的待遇，不得被剥劫。各交战方必须搜寻仍下落不明的人员，向其家属告知其亲人的命运和下落。有关伤者、病者、遇船难者及死者的信息必须予以收集，并转送至相关交战方或红十字国际委员会中央寻人局，以便通知其家属及其武装部队（这项工作对被拘留者也同样重要——见咨商成果第7点）。

为此，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保伤者、病者、遇船难者及死者得到尊重、保护、搜寻、收集和撤离尤为重要：

- a) 将搜寻和收集伤者、病者、遇船难者及死者纳入交战方的战术考量，确保其成为所有军事行动中的标准任务
- b) 在可行情况下，各交战方通过缔结协定建立通信程序，可包括：向其他交战方，或视情向具备搜寻和收集能力的有关主体通报船难事件或遇船难人员情况；在受影响区域暂时停止敌对行动；共享安全区域或航线的坐标，以便支援飞机、船舶和其他船艇及设施能够运作；以及在争议水域设立人道地带
- c) 在不影响交战方自身履行搜救义务的前提下，制定相关措施，由各交战方在必要时向搜救主管部门、附近沿海国及交战区域附近的第三方船舶通报目标船舶被击中的时间和地点，以及任何其他有助于有效开展搜救工作的相关信息；确保受保护的搜救资产清晰可识别，并且交战各方在目标选择与通知流程中必须将此类资产的存在纳入考量；并实行措施，确保其他可能被征召协助搜救的船舶不受攻击
- d) 建立明确程序，以便各交战方呼吁中立国商船或其他船舶的船长提供人道援助，收容并照顾伤者、病者或遇船难者，并找回死者；采取适当措施与响应呼吁的船舶及其船旗国（包括主动提供援助的船舶）开展协作；确保所有此类船舶获得必要的特别保护、支持和便利，以有效开展这些人道任务；并确保在军用船舶与开展人道行动的中立国船舶之间保持明确区分，以确保中立国船舶免受违反中立的指控
- e) 部署新技术以加强对海上伤者、病者、遇船难者及死者的搜寻与撤离，并提供必要的医疗支持，同时开发创新技术以增强这些能力
- f) 将确保收集所有伤者、病者、遇船难者及死者信息的系统、表格和程序融入军事条令、标准行动程序和交战规则；其中包括由国家信息局或相当机关向红十字国际委员会中央寻人局通报信息以便进一步转递有关国家或武装冲突方及家属的程序
- g) 制定明确的程序和表格，以保有逝者尊严的方式处理海上死者，包括规范记录流程；促进有尊严的土葬，若海葬不可避免，则须确保进行单独下葬，并记录所有相关信息；采用标准化的身份识别程序；并在处理遗体前进行详细的医学检查
- h) 支持行动后审查，应评估对死者的处理情况，以确保为未来的交战和行动总结经验教训。

## 7. 尊重并保护海上被剥夺自由者

登船、检查及拿捕海上船舶都可能导致人员受到拘留。同样，当交战后收集伤者、病者和遇船难者时，可能会将其中某些人员识别为需进行拘留者。在任何情况下，被剥夺自由者本质上都是脆弱的；而在海上武装冲突期间受到拘留则更是如此。因此，特定义务必须得到履行，以确保提供良好的拘留条件，例如对被拘留者进行登记并为其提供程序性保障。在国际性武装冲突中，从海上找回的人员也可能符合《日内瓦第三公约》所规定的战俘地位的标准，或符合《日内瓦第四公约》所规定的受保护人员地位的标准。

海上被剥夺自由者应在实际可行时迅速移送至符合国际人道法规定的陆上拘留场所。某些情况下，将其移送至陆地为法律所要求：《日内瓦第三公约》严格禁止在海上拘禁战俘。适用于所有被拘留者的国际人道法要求提供最低限度的生活条件及程序性保障。此外，在非必要情况下将被拘留者关押于军舰或其他海上军事目标之上，可能会存在以下风险：违反禁止将被拘留者关押于敌对行动危害所及之场所的规定；违反保护平民免受攻击影响的义务，以及更一般而言，在军事行动中经常注意不损害平民居民的义务。法律规定，对任何被拘留者实施关押均须符合国际人道法的规定，满足最低限度的条件和待遇标准。当被拘留者出于无关冲突的原因而受到关押时，此种拘留必须符合适用的人权法规定。同样，被拘留者必须获得拘留当局尽其所能提供的与拘留理由相关的程序性保障与司法保障，直至被拘留者上岸为止。某些情形下，中立国可能会被要求收容并拘禁海上被剥夺自由者。

为此，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保海上被拘留者得到尊重和保护尤为重要：

- a) 将关于海上拘留的国际人道法义务融入军事手册、条令、交战规则、培训和行动规划，涵盖与下列内容相关的程序：将海上暂时拘留或转运限制在最低限度；确保船上条件合适、相关人员训练有素；规定将被拘留者及时移送至适当的陆上设施——包括必要时通过与中立国进行协调（如通过资源共享安排）的情形——并确保提供适用的司法保障和程序性保障
- b) 将相关体系和程序融入国内法律和政策框架、军事条令和行动规划之中，以确保所有海上被关押人员的信息得到收集并通过相关方的国家信息局或相当机关转递给红十字国际委员会中央寻人局，进而由其转递给相关国家或武装冲突方及家属，并确保红十字国际委员会能够探视因冲突相关原因而被剥夺自由者，而不论其受到拘禁还是拘留
- c) 确保及时释放所有在海上被俘的商船船员和乘客，除非他们直接参与敌对行动
- d) 针对保护海上被拘留者制定指南并编写教学材料，并交流良好实践做法
- e) 确保中立国已制定必要的法律和政策框架及行动程序，以便依据条约和习惯法所规定的相关义务，对海上被剥夺自由者予以收容、进行相关流程并予以安置。

## 8. 保护中立国海上贸易并确保全球商贸活动的持续性，因为任何贸易中断均可能对全球平民居民造成不利影响

在海上国际性武装冲突期间，各交战国和 中立国之间的关系受到海上中立法等相关法律体系的规制。海上中立法源于对限制战争地域影响范围并保护未参与武装冲突的国家及其民众的利益的愿望。其原则确立了中立国的权利与义务，以及交战国相对于中立国的权利与义务（其他交战权利与义务受国际人道法规制）。

海战法的一大支柱是：各中立国之间、以及中立国与交战各方之间，在遵守规制禁运品和封锁的规则等限制性规定的情况下，拥有继续进行贸易的权利。如今，全球商贸活动（尤其是能源资源等基本货物与服务贸易）遭到中断可能会对全球平民居民造成不利影响。商船依据国际法进行航行的权利与自由必须得到尊重。所有中立国船舶必须得到安全通行的保障，例如，在海上禁航区妨碍船舶自由安全地进入中立国港口或在常规航行路线受到影响的情况下，必须保障中立国船舶安全通过禁航区或安全通行。中立国船舶必须被允许安全离开交战国的领水并恢复商业活动。中立国的重要海上基础设施与港口基础设施必须得到保护。

为此，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于限制海战对中立国的影响尤为重要：

- a) 依据海上武装冲突期间适用的国际法，通过采取保护性措施、维持并运营海上安全走廊，保持航道开放，保障中立国船舶能够安全过境，并在无法避免干扰全球贸易的情况下，至少确保交战各方对基本货物给予特别关注
- b) 将海上武装冲突期间为中立国贸易与中立国领土提供的保护纳入军事条令、标准操作程序与交战规则
- c) 采取步骤以提高海上态势感知，确保交战各方监测中立国贸易（包括船舶动向、货物、船员与其他人员），从而在海上敌对行动期间减轻可能会影响中立国贸易安全与安保的风险，包括通过在可能会对商船产生危害的区域有效通报军事活动的方式
- d) 制定有关保护中立国船员免受海上武装冲突影响的指南，包括确保在武装冲突爆发时，允许中立国商船安全驶离交战方的领海或港口，并在驶离过程中受到免受攻击的保护，必要时包括在（安全）护航下进行
- e) 将登临与搜查中立国商船限定于特定情形，即依据适用于海上武装冲突的国际法规则，存在合理理由相信此种船舶应予拿捕的情形；并确保在实施此类措施时充分考虑船员安全、民用货物的保护以及合法中立国贸易的持续性
- f) 推动政府与航运业之间交流实践做法与政策信息，以保护商船免于因禁运品相关措施的执行而遭到不当延迟或影响
- g) 当海员或民用船舶受到的伤害可能违反适用于海上武装冲突的国际法时，确保及时开展调查并进行追责。

## 9. 加强在海战法及其实施与适用方面的培训、对话与合作

对于推动并加强对海战法（包括国际人道法）的理解与遵守而言，海军培训、政府间交往与国际对话至关重要。此外，此类合作措施能够增进对海战法（包括国际人道法）与海洋法之间相互关系的理解，尤其是与 1982 年《联合国海洋法公约》的关系。

为此，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保就海战法进行有效培训、对话和合作尤为重要：

- a) 将适用于海上武装冲突的国际法（包括国际人道法、海上中立性、捕获法、海洋法、环境法、人权法等）系统性融入军事条令、行动规划、行动实施以及标准行动程序
- b) 鼓励阐明海洋法与海战法之间的相互关联，例如各国确保海道（包括用于国际航行的群岛海道和海峡）安全及畅通的义务
- c) 强调对指挥官而言，在各层级各领域配备熟悉适用于海上武装冲突的国际法的法律顾问至关重要
- d) 向可能被要求参与海上作战的所有武装部队提供与适用于海上武装冲突的国际法相关的、全面且持续的培训项目，并为可能涉及海上行动的其他政府人员进行培训
- e) 制定并采取一切必要的立法、监管及其他措施，包括在适当情况下采取刑事制裁，以防止和制止海上军事行动期间在其管辖或控制下的人员或在其管辖或控制的领土上实施违反国际人道法的行为
- f) 鼓励开展合作，以支持能力建设并分享相关专业知识和技术，包括通过适时转让搜救技术的方式，从而缩小能力差距并加强各国对适用于海上武装冲突的国际法进行有效实施与适用的能力
- g) 阐明各国有关适用于海上武装冲突的国际法在非国际性武装冲突期间如何适用这一问题的观点
- h) 支持对 1994 年《适用于海上武装冲突的圣雷莫国际法手册》进行更新
- i) 持续参与国际对话与合作，就当代海战带来的法律、人道和军事挑战建立共识，从而以集体方式形成务实应对举措与解决方案。在此方面，鼓励各国在自愿基础上，依据其本国框架通过对话与信息分享等方式交流相关经历、最佳实践与经验教训，以加强海战法的有效实施并提高对海上平民与民用物体的保护。