

国际人道法国家委员会

国际人道法与和平

有意义的保护

医院

民用基础设施

预防违反国际人道法行为信息

良好实践

信息

预防违反国际人道法行为

海战规则

国际人道法与和平

海战规则

医院

保护

国际人道法与和平

预防违反国际人道法行为

信息和通信技术 海战规则

激励对国际人道法

做出政治承诺的全球倡议

信息

激励对国际人道法

做出政治承诺的全球倡议

各工作领域成果文件：汇编

文件：汇编

激励对国际人道法 做出政治承诺的全球倡议

各工作领域成果文件：汇编

目录

本手册汇编了“激励对国际人道法做出政治承诺的全球倡议”下设七个工作领域形成的成果文件。

工作领域 1..... 5

预防工作的良好实践

尊重国际人道法不仅是一项法律义务，也是对我们集体人道精神的一场考验。违反国际人道法会使暴力常态化，削弱行为约束并助长对敌方与平民居民的非人化言论与行为。本成果文件提出建立一个综合框架，指导各国开展工作加强机构/制度建设，将身份认同与社会规范立足于人道精神，并融入具备早期检测并纠正风险能力的保障措施。

工作领域 2..... 15

国际人道法国家委员会

当国际人道法国家委员会具备强有力的职权、政治合法性、技术能力与制度连续性时，能够在保护受武装冲突影响最深的人群方面发挥重要作用。为此，国际人道法国家委员会必须发挥积极主动和建设性的作用，帮助确保国际人道法在武装冲突之前、期间与之后均得到遵守，并将国家框架、能力与优先事项一并纳入考量。本成果文件旨在帮助每个国家委员会在其独特的国内背景下，最大限度地发挥自身的潜力，同时鼓励国际人道法国家委员会之间的合作、同行互鉴与交流，并加强国家自主性。

工作领域 3..... 29

国际人道法与和平

维护通向和平的路径要求在武装冲突之前、期间与之后均采取行动。本成果文件探讨尊重国际人道法如何能够帮助在整个冲突周期内维护通向和平的路径。文件提出切实可行的措施，以在敌对行动发生前加强准备工作，在武装冲突期间在调解与和平进程中融入国际人道法，以及在敌对行动结束后支持有效实施与恢复重建。

工作领域 4..... 45

保护民用基础设施

当民用基础设施在武装冲突中遭受损害或毁坏时，人们被迫承受着无法承受之苦难。本成果文件提出切实可行的措施，这些措施若能得到落实，将有助于当代及后代民众免受民用基础设施遭受损毁带来的破坏——这已成为当代武装冲突的显著特征。

工作领域 555

在武装冲突中实现对医院有意义的保护

医院与其他医疗机构在武装冲突期间为伤者病者提供挽救生命的医疗照护，然而，当代许多冲突表明，医疗机构依据国际人道法所享有的保护正面临挑战。本成果文件旨在确保增进对赋予医疗机构特别保护的现行国际人道法规则的认识与理解，并为各国和其他武装冲突方提供支持，从而以维护其人道宗旨与保护意图的方式适用规则。

工作领域 665

武装冲突期间使用信息和通信技术时维护国际人道法

信息和通信技术（简称“信通技术”）对平民生活与基本服务而言已变得至关重要，但在武装冲突中使用这些技术也可能带来重大伤害风险。本成果文件在促进国际人道法的实施方面提供相关指导，以加强对国际人道法的尊重，并保护平民和其他受保护人员及物体免受在武装冲突背景下开展与之相关的信通技术活动所带来的伤害。

工作领域 7 75

海战规则

随着海战对船上与陆上平民的影响日益加剧，当前适用战争法时应更好地将平民与民用基础设施纳入考量。本成果文件列明若干良好实践，并就如何在21世纪适用海战法为各国提供指导，以确保即便在海上武装冲突期间也能维护人道。



工作领域 1

预防工作的美好实践 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

由澳大利亚、奥地利、肯尼亚、阿拉伯
联合酋长国四个联席主席国与
红十字国际委员会共同主持

概述

尊重国际人道法不仅是一项法律义务，也是对我们集体人道精神的一场考验。无论发生在何地，违反国际人道法的行为都不会孤立存在：它们可能会使暴力常态化，侵蚀行为约束，并助长对敌方与平民居民的非人化言论与行为。如若标准失守，将带来逐底竞争的风险：暴行将成为预期，而职业精神和人类尊严则将日益沦丧。

武装冲突并不会凭空造成此种局面。它能够放大社会和机构/制度中本就存在的倾向，还会使各项价值观承受极大的压力。和平时期管辖行为的规范可能会与被视为关乎生存、安全或胜利的迫切要务之间产生紧张关系。在暴力成为常态、非人化言论不受质疑、或是机构/制度保障甚至在和平时期就很薄弱的情况下，上述的脆弱性就会在战争的压力下被进一步放大。因此，预防违反国际人道法的行为要求确保为人类尊严提供保护的规范具有足够的韧性以承受此类压力。集体记忆有助于增强这一韧性：社会如何铭记过往的武装冲突，包括违反行为带来的苦难以及行为约束的重要性，会塑造在未来危机中的行为预期。纪念、反思和对过往伤害的公开承认，能够强化理解为何即使在各项价值观承受压力之时，也必须始终尊重人类的尊严。

我们在冲突中如何行事，尤其是如何对待弱者或被视为敌方之人，界定了我们作为社会的本质——它反映了我们的机构/制度的力量，及由它们所塑造的价值观。

机构/制度将义务转化为国内法律、政策、计划、领导体系和行动实践。社会规范和国家价值观塑造对行为约束、纪律作风和尊重人类尊严的预期。当这些要素相互强化时，守法行为便得以内化：个人依据国际人道法行事，不仅出于义务，更因为这体现了他们的为人以及他们所代表的标准。

有效的预防工作也要求具备保障措施，能够在违反行为发生或升级之前就识别并纠正偏离趋势。能够进行报告、监督、分析和及时应对的机制，有助于确保即使在武装冲突的极大压力下，人道精神和行为约束仍然得以维系。融入机构/制度之中的问责机制，以及应对违反行为的调查机制也可提供巨大的预防价值。这些保障机制捍卫了威慑未来违反行为并弥补政策缺陷的文化和实践。

因此，“预防工作的美好实践”工作领域提出建立一个综合框架，以指导各国开展工作加强机构/制度建设，将身份认同和社会规范立足于人道精神，融入能够在早期检测出并纠正风险的保障措施。该框架旨在根据各国国情、机构/制度、法律体系及行动环境进行调整并付诸实施，同时确保各国充分履行其在国际人道法下的义务。

咨商成果

加强机构/制度的建设

各级政府层面强有力的机构/制度是将国际人道法转化为一贯实践的基础之一，反映了国际人道法通过融合军事与人道利益从而保护人类尊严的目标。当义务融入立法、领导层架构和行动体系时，守法就会成为常态而非例外。清晰的职权、协调统一的程序和机构/制度能力能在压力之下减少模糊性，而薄弱或碎片化的体系则会增加违反行为发生的风险。

机构/制度的加强要求三个相互联系的层面采取行动：建立明确的政治权威和具有约束力的法律框架，将责任融入决策体系，以及发展能够在实践中有效适用国际人道法所需的机构/制度能力。

1. 建立政治主导权

政府最高层级明确承担遵守国际人道法的责任。

确保政治领导层正式承担实施国际人道法的责任，包括通过以下方式：

- a. 指定一个中央实施协调中心，例如国际人道法国家委员会，负责协调实施工作，适时推动国内立法的通过，并促进政府各部门针对违反国际人道法的行为开展各项预防工作
- b. 申明将尊重国际人道法作为一项国家长期承诺，包括在国防与安全等事务中
- c. 分配充足的职权、人员和财政资源，确保实施责任能够持续得到落实
- d. 支持旨在激励对尊重和维护国际人道法做出政治承诺的国际倡议，例如《保护人道工作者宣言》。

2. 将领导力和责任融入体系和标准

民政和军事最高领导层分配责任并建立程序，从而使国际人道法系统性融入审议、决策、政策和行动之中，包括在联合作战行动和盟友作战行动中。

- a. 确保在遵守国际人道法方面，民政领导、监督和责任得以持续维系，包括通过以下方式：
 - i. 通过立法、法规或行政文书将责任正式化
 - ii. 在政治领导层及各部委（含非国防部门）内部明确分配责任，以设定与国际人道法和平民保护相关的预期、政策和优先事项
 - iii. 确保战略、政治和政策层面的决策（包括使用武力的决策）、职责、合作伙伴关系以及合作规则明确将各国承担的国际人道法义务纳入考量
 - iv. 加强民政监督机制，包括议会、部委或独立审查程序，以监督国际人道法相关考量如何纳入规划和行动中。
- b. 确保在遵守国际人道法方面，军事领导、监督和责任得以持续维系，包括通过以下方式：
 - i. 确保具备强健的指挥架构，清晰的职权划分，遵守国际人道法（包括避免实施禁止性行为）的明确命令，有效的纪律体系，以及能够发现并应对侵蚀职业精神早期迹象的制度机制，包括通过纠正性领导、培训和政策措施
 - ii. 确保军事机构将对国际人道法的尊重纳入职业标准和行动体系，包括通过实践性行动指南，例如条令、军事手册、行动计划、交战规则、拘留政策和行动后审查，并对该指南进行定期审查与更新
 - iii. 与合作伙伴共同行动时，推广在各国行动中可互操作的标准及共同的行为预期，以最大程度发挥国际人道法的保护能力。

3. 发展机构能力并将法律专业知识融入实践

民政和军事机构具备有效且一贯地适用国际人道法所必需的实践知识、技能和职业习惯，包括在承受行动压力的情况之下。

确保在民政和军事机构上下发展国际人道法的实践能力，包括通过以下方式：

- a. 将国际人道法融入民政培训项目、国家安全与军事教育和领导力发展的所有相关层级
- b. 确保相关部委官员理解国际人道法如何与其各自的职权范围相关，包括在安全合作、拘留政策、武器转让、制裁、采购和危机应对等领域
- c. 定期开展反映现实行动困境的基于具体场景的培训和演练，包括城市作战行动、开展联合作战行动的环境、拘留情境和快速决策的情境，并提高参与者对最弱势群体（例如儿童、妇女与残障人士）面临的特殊风险的认识
- d. 将作战行动、审查和事件分析所得经验教训系统性融入新版条令、指南和培训材料
- e. 在相关部委及军事计划与行动架构中配备合格的法律顾问，确保他们具备相应的能力、培训和职业独立性，以及时提供进行决策中所主动征求、考虑和适用的建议，包括在危机和快节奏作战行动情形期间
- f. 促进民政和军事机构间交流，推动对国际人道法的一贯解释和共同适用
- g. 促进一种机构/制度文化，确保所有个体，不论其种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力、政治观点或任何其他类似标准，都能够有意义地参与并享有平等机会；认识到广泛的观点与经验能够加强行动判断、机构/制度的合法性，并增进对武装冲突期间影响不同群体的风险的理解
- h. 在适当情况下，鼓励与相关民间社会参与方（例如公正的人道参与方）进行对话。

将身份认同立足于人道精神

若塑造职业认同和国家认同的规范与价值观不能强化对人类尊严和守法行为的尊重，仅凭机构本身无法保障对国际人道法的遵守。领导层、公众舆论、教育和职业文化会影响个人如何解释其负有的责任。当这些规范得到内化时，遵守国际人道法便成为一项行为标准。而当这些规则滑向非人化或容忍规则被滥用时，正式的规则就会丧失预防效力。

因此，将身份认同立足于人道精神要求塑造职业文化、国家叙事和公众预期，从而使行为约束和尊重人类尊严融入军事道德理念、公民教育和公众舆论。

4. 将行为约束与纪律作风作为军人职业认同的基石

培育和奖励一种将行为约束与纪律作风作为能力和作战行动有效性标志的军事职业道德理念。

- a. 将遵守国际人道法视为指挥工作所有层级的优先事项，包括通过以下方式：
 - i. 鼓励领导以身作则实施守法行为
 - ii. 采用认可遵守国际人道法的评估体系。
- b. 确保军队中不容存在非人化行为和非人化语言，包括通过以下方式：
 - i. 为指挥官设计国际人道法培训课程，更好地塑造军事单位文化，并推广遵守国际人道法的行为
 - ii. 开展文化情况介绍
 - iii. 通过有关如何称呼敌人以及平民居民的指南
 - iv. 确保军事文化与专业标准摒弃基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力、政治观点或任何其他类似标准而产生的歧视、偏见、骚扰或排斥，认识到机构内部容忍歧视性态度可能会导致

外部遭受非人化与非法行为的脆弱性风险加剧

- v. 为适当层级的指挥官赋予权力以制裁不当行为，包括使用非人化语言
 - vi. 建立安全可信的内部渠道，允许有关非人化实践或行为的关切作为职业操守问题得到提出并予以解决，而无遭受报复之虞。
- c. 培养同行文化，使之成为行为约束的关键驱动力，包括通过以下方式：
- i. 认可小单位内部动态关系、非正式领袖和同行预期对作战行为的影响
 - ii. 为指挥官和士官赋能，使其能够积极塑造同行规范，并在非正式文化滑向滥用规则的文化时及早进行干预
 - iii. 推广职业精神叙事，其中将行为约束、纪律作风和平民保护作为战术能力和军事单位荣誉的指标，并将其视为有助于促进作战行动的有效性
 - iv. 鼓励同行间问责，包括明确指出：对不法行为或非人化行为不加以质疑，将损害队伍凝聚力并影响作战行动的有效性。
- d. 应对相关人员的心理和精神健康需求，包括通过提供可获得的心理支持服务、实施适当措施（例如人员轮岗与轮休安排），确保开展结构化的部署后情况总结，加强领导层对压力和创伤的认识，并确保作战行动的压力不会侵蚀纪律作风、判断力、或对人类尊严的尊重。

5. 将人道精神融入国家认同

在塑造国家认同中，融入人道原则并强化对人类尊严的尊重和武装冲突中的行为约束

确保政治领导层积极塑造并维系以人道精神为核心价值观的国家认同，即使在武装冲突期间亦如此，包括通过以下方式：

- a. 通过公开声明、政策框架和国家叙事，申明人道精神、行为约束和尊重人类尊严即使在战争中也仍是国家核心价值观
- b. 确保安全、威胁和冲突相关的官方表述不会将非人化或非法暴力行为常态化，而是强化对职业精神与行为约束的预期
- c. 以强调尊严、责任和平民保护的方式，将尊重国际人道法与平民保护融入国家对过往冲突的纪念、铭记和反思之中
- d. 确保纪念活动等实践承认冲突的人类代价，并强化行为约束、人类尊严和守法行为作为国家认同永恒组成部分的重要性
- e. 确保在认同形成期间的教育工作（包括历史教育）能够培养人道精神、行为约束与以非暴力方式解决冲突的能力。

6. 在全社会及代际之间传递并延续这一认同

一种融入人道精神的国家认同，通过公民教育、公共机构/制度以及代际沟通得到积极传递，从而是对人道精神、行为约束和尊重人类尊严的承诺得以长期维持。在公民教育中反思过往冲突有助于传递非人化行为后果的相关经验教训以及人道精神在危机时期的长久重要性。

- a. 确保公民教育支持并向全社会传递一种融入人道精神的国家认同，包括通过以下方式
 - i. 将支撑包括人道、尊严、行为约束、责任、包容和尊重平民生命在内的国际人道法根本价值观融入更广泛的关于公民精神、公共责任和法治的公民教育之中
 - ii. 确保公民教育促进理解为何行为约束和遵守国际人道法对国家完整、社会凝聚力和对国家机构/制

度的信任具有重要意义

- iii. 将国际人道法置于国家宪法、法律和伦理传统、及社会和文化价值观之中，而非将其体现为一套抽象的或外部的规则体系
 - iv. 促进对共同人道精神的理解，并促进对个人的尊重，而不论其种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力、政治观点或任何其他类似标准，以此作为社会凝聚力的基石，以及在紧张局势或武装冲突期间抵抗非人化现象的基石。
- b. 确保面向儿童、青年和成人的沟通交流工作，能够强化一种融入人道精神的国家认同在代际之间得以延续，包括通过以下方式：
- i. 让青年作为国家价值观的未来守护者参与其中，这些价值观涉及武装冲突等情况中的行为约束和对人类尊严的尊重
 - ii. 通过学校、高校和其他受到认可的教育和公民机构与青年开展有关武装冲突及暴力的人道后果的对话
 - iii. 促进青年、军事机构、教育家、人道参与方和政策制定者之间组织的交流，增进对武装冲突的现实情况以及纪律作风、行为约束和守法行为的重要性的理解
 - iv. 支持相关倡议，使青年能够以尊重各国国情、支持社会凝聚力的方式参与关于冲突与安全的负责任公共讨论，包括在数字环境中。

7. 促进负责任的叙事和社会参与

公共叙事、透明度和社会预期能一贯强化对国际人道法的遵守并抵制非人化言论与行为。

- a. 确保公共信息支持对人类尊严的尊重和守法行为，包括通过以下方式：
- i. 鼓励对武装冲突进行负责任的报告与分析，能够反映关于国际人道法与平民保护的实际情况
 - ii. 拒绝接受任何将居民人口非人化或将非法暴力行为合法化的叙事
 - iii. 支持媒体、学术机构、民间社会团体、人道参与方、国际组织、红十字国际委员会与各国红十字会与红新月会参与促进公众对国际人道法的知情理解
 - iv. 对基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力、政治观点或任何其他类似标准而实行污名化、边缘化或煽动敌意的叙事、错误信息和言论进行反驳，尤其是在不安全、两极分化或武装冲突局势期间，包括通过使用信息与通信技术进行反驳。
- b. 确保作出努力以进一步增进透明度、强化问责制，并加强公众信任和预防工作，包括通过以下方式：
- i. 维护独立报告系统，确保对指控或风险及时作出有意义的应对
 - ii. 在符合行动安全和正当程序的情况下，就平民保护与国际人道法遵守情况的相关政策、程序和其他数据提供适当的公共信息
 - iii. 与民间社会团体、独立监督机构和受武装冲突影响的社区进行建设性互动，以增进理解并识别盲点
 - iv. 建立或加强结构化的军民合作与协调体系，在适当且符合国内框架的情况下，开展多种形式的合作，包括支持局势感知与意识的共享，提升对平民伤害风险的理解，并增强各相关机构的预防及问责职能
 - v. 确保相关机构准确且负责任地为问责制及机构学习进程做出贡献。
- c. 确保在国际层面推广一种遵守国际人道法的文化，包括通过以下方式：
- i. 通过国际性和地区性沟通交流与外交努力，提升对国际人道法的尊重
 - ii. 在双边和多边合作伙伴关系中强化对行为约束的共同预期。

融入保障措施

在武装冲突期间，即使是各级政府的强大机构/制度和已经牢固确立的规范，也会承受压力。行动压力、疲劳感、法律模糊性、两极分化和协调失灵，会早在违反行为显现之前便逐渐侵蚀标准。因此，防止违反国际人道法行为的发生要求在机构/制度体系内融入保障措施，能够在早期识别出加剧的风险。

融入保障措施要求识别结构性和行动性风险因素，使相关方能够安全地提出关切，并确保不断升级的风险会触发及时的纠正行动。当发现、报告和调整机制作为机构实践有机组成部分正常运行时，它们就能够防止发生偏离并在面临压力的情况下亦能维持对国际人道法的遵守。此类保障措施应将特定局势中最弱势群体（包括儿童、妇女与残障人士）面临的不同风险纳入考量，认识到不同群体面临的伤害模式与脆弱程度存在差异。

8. 识别并监测结构性和行动性风险因素

建立相关系统性流程，在不法行为出现前发现可能增加违反行为发生风险的法律、行动、机构/制度和文化条件。

- a. 确保对法律和监管框架进行定期评估，包括通过以下方式：
 - i. 识别可能会在作战行动压力下带来不确定性的国内立法、条令、标准行动程序或交战规则中的漏洞、模糊或不一致之处
 - ii. 对框架进行定期审查，确保其始终保持全面、连贯统一并符合国际义务
 - iii. 确保有效实施并适时更新与规制作战手段和方法（包括审查新武器与新技术）相关的框架。
- b. 在行动限制允许的情况下，确保行动性与机构性/制度性风险指标得到监测，包括通过以下方式：
 - i. 记录并分析平民伤害模式（包括影响儿童、妇女与残疾人士等最弱势群体的有区别的伤害模式）、事件报告率、拘留实践，以及其他能够反映守法与否的可供追踪的具体行动指标，包括武力使用事件的趋势
 - ii. 评估作战行动的速度、疲劳感和精神健康、资源紧缺情况、指挥氛围和其他可能导致风险升高的机构性/制度性压力
 - iii. 识别机构/制度和文化因素，包括出现职业规范转变、非人化语言或非正式实践做法等表明约束行为受到侵蚀的信号
 - iv. 评估与联合作战行动或安全合作安排相关的风险
 - v. 确保民政和军事高层领导收到对可能加剧发生违反行为风险的情况和条件的定期评估。

9. 实现早期报告并使示警信号得以显现

所有层级的个体都能新出现的风险、法律模糊性或文化偏离发展为切实违反行为前，安全地提出关切。

- a. 确保具备可供使用的可信报告渠道，包括通过以下方式：
 - i. 维持供军事人员和民政官员使用的保密机制
 - ii. 鼓励对相关关切进行早期报告，不仅限于对违反行为，还包括对法律不确定性、行动压力或文化偏离等问题的关切
 - iii. 确保报告机制在所有层级得到知晓、信任并可供查阅和使用。
- b. 确保提供免遭报复的保护，包括通过以下方式：

- i. 禁止对出于善意报告相关关切的个人进行报复
- ii. 调查有关报复的指控并在必要时采取纠正性或纪律性行动。
- c. 确保所报告的关切得到及时评估，并在适当时根据国内和国际义务移交至国内调查或问责程序。

10. 将识别发现与纠正行动及机构/制度调整相衔接

能够基于已识别的风险、漏洞和示警信号及时采取预防措施、进行机构/制度调整以及强化相关标准。

- a. 确保所识别的漏洞、风险指标和所报告的关切能够进行系统性从发现问题升级至采取适当的审查、调查，并在必要时采取纠正行动，包括通过以下方式：
 - i. 当识别出风险不断上升的情况时，要求开展额外审查或要求指挥层提高关注度
 - ii. 确保民政和军事高级领导知悉所识别的相关风险，并在适当时要求他们采取预防行动
 - iii. 当识别出模糊或薄弱之处时，对条令、交战规则、政策或行动方式予以调整
 - iv. 当出现规则受到侵蚀的信号时，强化军事等级体系、纪律作风和指挥责任
 - v. 在需要时，将严重指控或令人关切的行为模式移交至适当的国内调查、纪律或问责机制。
- b. 确保审查、监督程序、问责机制以及结构化经验教训总结程序的结论为机构/制度改革以及预防工作提供参考，包括通过以下方式：
 - i. 将经验教训融入新版指南与培训之中
 - ii. 纳入对过往作战行动经验和历史风险模式的结构性反思，就违反行为如何出现以及如何能够对其进行预防加强机构/制度方面的认识
 - iii. 在符合行动安全和正当程序的基础上，通报汇总结果和纠正措施，以加强威慑力和公众信任。
- c. 确保与民间社会团体、独立监督机构和地区网络的合作、沟通与交流，有助于保持风险意识和透明度，并帮助机构开展因地制宜的学习。

11. 确保违反国际人道法的行为受到问责

根据国际法，对严重破约行为及其他严重违反国际人道法的行为进行有效调查与起诉，从而使有罪不罚现象得到防止、对法律的尊重得到强化，且未来的违反行为得到威慑。

- a. 确保国内法律框架能够有效调查并起诉战争罪，包括通过以下方式：
 - i. 根据国际义务，通过并强化将严重破约行为及其他严重违反国际人道法的行为定为刑事罪行的立法
 - ii. 确保国内主管机关具备在其本国法院调查和起诉此类罪行的管辖权和能力，而不论相关行为人的国籍为何，或在适当情况下将此类人员移交给他国主管机关进行审判
 - iii. 加强负责处理战争罪的调查人员、检察官和法官的独立性、专业知识以及资源储备
 - iv. 建立明确程序，收集、保存与评估与被控违反行为相关的证据
 - v. 确保在出现指控时，军事当局、执法部门和司法机构之间进行有效协调
 - vi. 保护参与问责程序的相关受害者与证人
 - vii. 确保调查结论为改进条令、培训、作战行动指南和指挥监督提供参考
 - viii. 依据适用的国际法律义务，对为严重破约行为及其他严重违反国际人道法的行为提供赦免、豁免或类似措施的法律条款进行审查，并在必要时予以废止或修订。
- b. 确保在调查与问责进程中开展切实有效的国际合作，包括通过以下方式：

- i. 根据国际法律义务，与负责调查、起诉或审判战争罪行的国际性、地区性和国内机构共同开展工作
- ii. 为获取信息、进入相关地点提供便利与协助，对证据进行保护与保存，并在适当情况下进行引渡或开展司法互助
- iii. 支持独立司法程序，并根据适用的国际法规定协助实施司法裁决。
- c. 确保问责进程在运作中不受政治干预，认识到追究战争罪的个人刑事责任是国际人道法的重要支柱，也是防止未来发生违反行为的重要保障。
- d. 在情况允许时，利用现有的中立和独立机制，例如国际人道实况调查委员会（在有关国家承认其职权的情况下），请其记录相关事件并向各方提交调查结果，或通过其斡旋促进恢复对国际人道法的尊重。
- e. 确保国内非司法问责措施对刑事问责机制予以补充，包括能够查明事实、处理违反操守行为、并通过条令、培训、领导层调整与行动调整支持纠正行动的纪律、行政与内部调查程序，同时确保将案件适当移交给刑事调查机制。

有效的预防工作有赖于架构、身份认同和警觉性之间的交互作用。政府的各级机构提供职权和制度体系；身份认同塑造预期并内化行为约束；保障措施在违反国际人道法的行为出现之前发现并纠正偏离。当它们相辅相成，对国际人道法的遵守将长久维持而非偶然为之，即使在武装冲突的压力之下也能始终维系对人类尊严的尊重——得益于过往经验的启迪、记忆的指引、以及富有韧性的机构/制度的支持。

这幅画由阿卜杜勒·拉曼·奥斯曼爵士国立学院的学生创作，该作品在毛里求斯国家国际人道法委员会主办的“描绘国际人道法”学校竞赛中获奖。



工作领域 2

国际人道法国家委员会 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议

 Humanity
In War



共同主持方

由德国、秘鲁、菲律宾、英国四个联席主席国和红十字国际委员会共同主持

概述

运作良好的国际人道法国家委员会及类似机构（以下简称“国家委员会”或“委员会”）为相关规则注入活力：它们重申这些规则的现实意义，维护这些规则的适用，并支持遵守这些规则的政治意愿。这一工作领域的力量不仅来源于集体反思，还在于我们通过利用这些战略性工具将国际承诺转化为具体行动的集体决心——这些行动就是鼓励所有国家赋能国内机制，以促进国际人道法的协调、传播、实施和遵守。当国际人道法国家委员会具备政治合法性、技术能力与制度连续性时，它能够在保护受武装冲突影响最深的人群方面发挥重要作用。国际人道法国家委员会应发挥积极主动和建设性的作用，帮助确保国际人道法在武装冲突之前、期间与之后均得到遵守。各国的国际人道法国家委员会之间的多样性蕴含着力量，同时每个国家委员会都应在其独特的国内背景下，最大限度地发挥自身的潜力和效力。

为加强国际人道法国家委员会并帮助它们充分发挥潜力，本文件提出以下建议。

咨商成果

1. 为国际人道法国家委员会赋能

各国应根据本国框架、能力和优先事项，赋予国际人道法国家委员会相应的能力和权限，使其能够充分地发挥其潜力，推动国际人道法的实施和遵守。同样，各国应通过加强其国家委员会与相关政府部门之间的联系，来支持该国委员会的工作。

因此，建议所有设有国际人道法国家委员会的国家开展以下工作：

- a. 通过以下方式支持本国国际人道法国家委员会的可持续性：赋予其明确且正式的职权，并将其适当纳入相关国家体制框架；根据本国能力提供适当的人力及财政资源——包括通过确保多年度预算过程具有透明性和可预测性；给予必要的政治认可和支持；并使其能够通过清晰且可预见的机构渠道获取相关信息，从而使其能够实现其目标
- b. 根据附件中的《共同目标文件》（附件 1），评估本国国际人道法国家委员会的职权，并考量哪些建议有助于加强该委员会的能力并确保其充分发挥潜力
- c. 明确国际人道法国家委员会将如何推动这些建议的审议和实施
- d. 根据情况，适当指定一名相关政府部长或一个高级别政治机构，本国国际人道法国家委员会将会与其建立沟通渠道，并可向其提供咨询意见、定期报告或例行简报；该部长或高级别政治机构将努力保障为委员会提供适当的后续沟通渠道。此类合作应以不给该委员会、该部长或高级别政治机构造成过重负担的方式进行管理
- e. 根据情况，适当指定政府部长或高级别政治机构负责监督这些建议的实施，并定期审议国际人道法国家委员会的职权范围，必要时确保对其进行修订。

2. 相互交流增强能力

鉴于各国的国际人道法国家委员会所具备的集体专业知识，鼓励在各地区内及跨地区开展定期交流，以加强相互支持、合作和能力建设。

因此，建议所有设有国际人道法国家委员会的国家开展以下工作：

- a. 根据附件中的职权范围（附件 2）的规定，采取行动，加强各国际人道法国家委员会之间开展定期、有组织的同行对话的现有机会
- b. 通过确保相关官员能够根据附件2的规定，参加地区、全球和多边层面的定期、有组织的同行交流，展现对国际合作原则、同行学习和构建普遍遵守国际人道法的文化的承诺
- c. 授权本国的国际人道法国家委员会与其他国家的国际人道法国家委员会合作，以促进所有国家都遵守国际人道法，强化协调并制定联合工作计划
- d. 根据需要并结合本国能力，在自愿基础上就国际人道法国家委员会的设立和运作，以及本工作领域的咨商成果的实施，与其他国家分享经验并提供技术、后勤和财政支持，提供建议
- e. 加入并积极参与国际人道法国家委员会的在线交流平台；并适当提交改进建议。

3. 有效的专家顾问意见或建议

国际人道法国家委员会能够维护国际人道法的一个切实可行方式，就是在和平时期和武装冲突期间向本国政府提供前瞻性和建设性的咨询意见。国家委员会可主动提供专家建议，作为一个有效的顾问委员会、政府内部的早期预警和政府协调机制，帮助加强履行国际人道法义务。

因此，建议所有设有国际人道法国家委员会的国家考虑开展以下工作：

- a. 审议本国国际人道法国家委员会的职权范围，并在必要时予以适当修订，以便就任何与履行国际人道法义务相关的事项主动向本国政府提供建议
- b. 使本国的国际人道法国家委员会能够通过既定的政府渠道，采取适当措施，向指定的政府部长或机构主动通报有关该国遵守国际人道法方面的关切
- c. 支持本国的国际人道法国家委员会积极参与国际人道法政策在国家层面的制定、讨论、决策论坛和进程，以分享跨机构的专业和技术见解
- d. 审议并视需要修订本国国际人道法委员会的职权范围，以便能够向军队提供技术咨询意见，从而确保本国在武装冲突期间采取的所有军事行动均遵守国际人道法，同时尊重军事指挥体系和作战决策主管机关。

4. 为国家委员会的成员赋能

能够为国家带来价值的国际人道法国家委员会，由来自政府各部门及相关机构的、富有奉献精神和积极进取的专家组成。为确保委员会的成功，各国必须对委员会的成员进行投入，并对支持国际人道法国家委员会工作持续性的相关进程予以投入。

因此，建议所有设有国际人道法国家委员会的国家考虑开展以下工作：

- a. 确保国际人道法国家委员会的官方职能被列为本国的优先事项：国家委员会的成员应获得其相应所属机构提供的充足时间和机构支持，以实现委员会的目标
- b. 在可行范围内，尽可能减少国际人道法国家委员会成员的更替
- c. 制定相关安排和措施，以维护国际人道法国家委员会的机构记忆和连续性
- d. 根据要求，积极支持委员会成员的持续专业发展，并确保新成员得到适当的入职培训
- e. 向本国的国际人道法国家委员会提供附件中的工具包（附件 3）。

5. 国家红十字会与红新月会

各国红十字会与红新月会负有与本国政府在人道问题上开展合作的独特使命，这意味着它们能够为国际人道法国家委员会的工作提供至关重要的支持和更多的专业知识。

因此，建议所有各国考虑以下方面的问题：

- a. 该国红会——最好是根据国家安排和考量作为正式成员——在武装冲突前、期间、之后在该国的国际人道法国家委员会的工作和活动中可发挥的作用
- b. 在尚未设立国际人道法国家委员会的情况下，本国红会可在设立该国家委员会方面提供的支持
- c. 利用本国红会的专业知识，提升国家委员会成员的能力，并建立国际人道法师资储备，供国家委员会调派/部署
- d. 利用本国红会作为国际红十字与红新月运动成员的身份，支持国家委员会参与红十字与红新月国际大会，并就运动支持的、本国国际人道法国家委员会可能感兴趣的相关国际人道法会议或倡议进行信息交流。

《共同目标文件：面向各国及国际人道法国家委员会的指导意见》

目的声明

国际人道法国家委员会体现了本国承诺致力于确保建立相关机制，促进在任何情况下对国际人道法的国内实施、尊重与遵守。国际人道法国家委员会作为政府内部的专家咨询和协调平台，支持国家在武装冲突之前、期间及之后履行其国际人道法义务。国际人道法国家委员会通过开展以下工作产生影响力：促进国际人道法的国内实施，统筹协调将这些规则纳入立法、政策和军事条令的全国性努力，确保法律的广泛传播，以及通过提供积极的技术建议和专业意见促进形成遵守国际人道法的文化。

尽管各国的国际人道法国家委员会的目标一致，但实现这一目标的方式多种多样。委员会的职权范围和运作模式需根据具体国情、宪法和行政框架加以调整——认识到委员会可肩负的不同责任。下文列出了关于落实共同目标的潜在途径的指导意见，供各国参考。此外，建议各国定期审议本国国际人道法国家委员会的职权范围，以便采取灵活的运作方式，从而实现持续改进并充分发挥其潜力。在许多情况下，可根据机构能力及准备情况，适当采取分阶段方式实施以下指导意见。

1. 地位

国际人道法国家委员会应在一个政府部委或相关机构的领导下设立，作为国家授权的、常设的国际人道法协调与咨询机构。该委员会必须建立在坚实的法律和制度基础上，拥有明确的职权范围，并确保各机构持续参与。虽然国家委员会的成员主要由政府官员组成这一点很重要，但在国家法律和政府框架内赋予其一定程度的自主权也具有价值，这有助于国际人道法国家委员会支持本国遵守国际人道法。

2. 能力和责任

- a. 遵守国际人道法是一项国家义务，且国际人道法国家委员会具有采取适当行动支持本国履行这项义务的特殊作用。
- b. 国际人道法国家委员会应作为政府内部的、负责处理所有与遵守国际人道法相关事务的协调平台，服务于该国的主管机关。
- c. 国际人道法国家委员会应有权在平时时期和武装冲突期间，就所有与遵守和确保遵守国际人道法相关的事项主动向本国政府提供建议并与其合作。为完成这一任务，可允许国际人道法国家委员会参与相关的国家讨论和决策论坛并能够积极参与这些论坛。
- d. 如认为本国政府的行为可能鼓励、协助或助长另一国或武装冲突一方违反国际人道法，或涉及促进另一国或武装冲突一方遵守国际人道法的问题，国际人道法国家委员会可向本国政府提供建议或意见。为此，可授权国际人道法国家委员会依据第34届红十字与红新月国际大会关于《构建遵守国际人道法的普遍文化》的第1号决议（2024年）第34IC/24/R1号文件第10段的规定，就以下事项向本国政府提供建议或协助：
 - i. 说服武装冲突各方停止违反国际人道法
 - ii. 争取各国最高级别的民政和军事最高领导层作出遵守国际人道法的承诺
 - iii. 通过制定军事条令、开展培训和指导以及采取其他适当手段，协助各国在实施国际人道法方面的能力建设

- iv. 协助各国确保其司法和行政机构有能力有效处理本国部队违反国际人道法的行为，并有能力根据可适用的国际法规定追究相关人员的责任
 - v. 协助各国加强其国际人道法国家委员会，并协助尚未设立此委员会的国家建立此委员会
 - vi. 履行其在规制武器使用和转让的适用国际条约及法律下的义务
 - vii. 利用外交对话、人道外交及其他适当措施，推动其他国家遵守国际人道法
 - viii. 在适当情况下，促进非国家武装团体遵守国际人道法。
- e. 国际人道法国家委员会应有能力就本国遵守和实施国际人道法的情况开展研究、编写报告，并提交建议。此类报告应以向政府提供咨询意见为目的，遵守该国的信息保密程序。报告可采取国际人道法实施情况的自愿报告或者兼容性研究的形式。国际人道法国家委员会还应监督其建议的实施情况。
 - f. 国际人道法国家委员会应提供建议并采取措施，以协助批准和遵守相关国际人道法文书。在所有涉及加入国际人道法相关条约的事项上，国家均应征询国际人道法国家委员会的意见，并由其提供建议。同样，在国家考虑退出或废除其已加入的国际人道法相关条约这一特殊情况下，也应征询国际人道法国家委员会的意见，并由其提供建议。
 - g. 国际人道法国家委员会应向本国政府提供建议和协助，以制定与国际人道法相关的实施性立法，旨在确保履行国际人道法义务。特别是，建议国际人道法国家委员会协助本国政府采取一切必要的立法、监管、政策及其他措施，包括在适当情况下采取刑事制裁，以预防和制止违反国际人道法的行为。
 - h. 国际人道法国家委员会应考虑就将兼顾性别与年龄因素、兼顾文化差异和对残疾人具有包容性的方法纳入本国国际人道法的框架与行动实践，向本国政府提供建议，或协助提供此类建议。
 - i. 国际人道法国家委员会应参与制定“激励对国际人道法做出政治承诺的全球倡议”（简称“国际人道法全球倡议”）的实施战略，以实施本国政府已接受的各工作领域的相关咨商成果，支持本国政府及参与落实这些咨商成果的相关国内机构，并监督和报告此方面的实施情况。
 - j. 国际人道法国家委员会应鼓励并支持在国内向武装部队、军事院校、教育机构、相关专业培训机构及广大公众传播国际人道法，包括就国家如何最好地履行传播和推广国际人道法的责任提出建议。在某些情况下，该委员会可牵头协调实施培训方面的举措。为了提高公众对其工作的认识并获得支持，国际人道法国家委员会还应让公众和相关参与方了解其作用。
 - k. 国际人道法国家委员会应具备能力，根据本国法律与政策框架，与其他国家的类似机构就各自的工作和经验保持联系，并进行信息交流。这可包括缔结双边协议，以及参与旨在促进各委员会之间加强合作的活动和培训。
 - l. 国际人道法国家委员会可支持本国参与旨在加强国际人道法的全球性及地区性倡议，并就相关事项制定国家立场。此类支持可包括为国际人道法相关报告程序做贡献。
 - m. 国际人道法国家委员会可通过委托或开展关于国际人道法相关方面（包括当代挑战）的专题研究，协助本国制定或更新国家立场、政策、立法或知识，并据此提出建议。
 - n. 国际人道法国家委员会应能够行使履行其职责所需的任何其他职能。
 - o. 为确保国际人道法国家委员会保持其相关性，该委员会应定期审议其职责范围，并在必要时提出修订建议。

3. 在武装冲突期间的作用

除了国际人道法国家委员会在平时时期的职责外——这些职责可包括努力防止违反国际人道法的行为，或为在任何未来可能发生的武装冲突中遵守国际人道法而开展的行动准备工作——也应明确该委员会在发生武装冲突（包括占领局势）时所发挥的作用。在武装冲突期间，国际人道法国家委员会应致力于发挥咨询顾问职能，就国际人道法的适用向政府提供专家意见和建议，包括根据国际人道法规定应向所有受保护人员和物体提供的保障。国际人道法国家委员会还可就提供人道援助提供法律意见和建议，

例如，通过明确武装冲突受难者的人道需求，供政府考量。在武装冲突期间，国际人道法国家委员会的职能可包括：评估法律和与人道领域的发展及不断演变的风险；就涉嫌违反法律的行为及新出现的挑战向政府最高层提供建议；就必要的法律行动或实践行动向政府提出建议；尽其所能监督这些建议的实施情况；并向武装冲突各方宣传国际人道法。就和平谈判和协议的某些方面征求国际人道法国家委员会的意见也具有相关性。国际人道法国家委员会还可在冲突后的应对工作中，通过向本国提供建议和支持发挥重要作用。

4. 架构和组成

- a. 国际人道法国家委员会的成员构成应包括该国的相关部委及相关参与方，这一点至关重要。
- b. 国际人道法国家委员会的主席应由级别足够高的官员担任，以确保委员会能够接触到高层政治决策者。成员应具备能够恰当代表其所属机构立场的专业知识，并有权代表该机构作出承诺。各机构在提名代表时，必须在代表所属机构的层级、时间安排和能力之间取得适当平衡。
- c. 在某些情况下，由各机构轮流担任委员会主席可能是合适的，因为这可增强这些机构在促进对国际人道法尊重方面的承诺。
- d. 为确保工作连续性并保持充分的监督和后续跟进，建议主席的工作由一个秘书处来协助开展。
- e. 根据各国具体国情，国际人道法国家委员会可受益于纳入以下人员：
 - i. 来自国防部/国防军的代表（们）
 - ii. 来自外交部的代表（们）
 - iii. 来自司法部的代表（们）
 - iv. 来自内政部/警察部门的代表（们）
 - v. 来自卫生部的代表（们）
 - vi. 来自教育部的代表（们）
 - vii. 来自文化部的代表（们）
 - viii. 来自财政部的代表（们）
 - ix. 负责与武装冲突期间面临特定风险且有特殊需求的群体（包括但不限于因年龄、性别和残疾等因素而面临风险的群体）相关事务的部委代表（们）
 - x. 来自环境部的代表（们）
 - xi. 来自议会的代表（们）
 - xii. 来自司法领域的代表（以个人身份）
 - xiii. 来自国家红十字或红新月会的代表（们）。
- f. 在某些情况下，采用一个由独立专家和民间社会团体成员组成的模式可为适当之举。此类模式有助于增强委员会可获得的专业知识并提高其独立性。若纳入民间社会团体代表，应注意保持委员会与相关国家主管部门及政治决策者的联系。若纳入非政府代表，十分重要的是还要确保建立相应程序，使委员会在其工作成效取决于能否获得机密材料时，仍能继续履行职能。
 - i. 国际人道法国家委员会应有权调整其组成，根据本国国情增设政府代表，和/或增设其工作与国家委员会职责相关的机构的其他代表。国际人道法国家委员会还应有权视需要咨询具备相关专业知识的个人、专家、研究机构或人道组织，包括就人道保护工作采取兼顾性别与年龄因素及残疾包容性的方法寻求咨询意见。
- g. 应努力确保成员构成具有合理的连续性。除非绝对必要，否则应避免代表更替及由代理人代为参加。

5. 工作方法

- a. 为了加强合作并成为政府的公开讨论和统筹协调的有效平台，建议国际人道法国家委员会能够在必要时以保密方式开展工作。建议根据国内相关法律和政策，考虑是否应将讨论内容、会议记录、报告和建議排除在公开披露范围之外，在保密要求和透明度考量之间达成平衡。
- b. 国际人道法国家委员会应定期召开会议，以保持工作势头并监督目标的实施情况。建议委员会每年至少召开两次会议，并建立成员在两次会议之间相互沟通的机制。可设立分委员会或工作组，以更定期的方式召开会议，以推动某些具体目标的实现。
- c. 为了使国际人道法国家委员会能够履行其职责，建议考虑建立明确的机构渠道，以便其从各部委、武装部队、适当机构及国家人道组织获得信息。此外，还建议考虑制定程序，用于整理、分析和记录信息来源。
- d. 国际人道法国家委员会的工作应围绕国内需求和能力来规划。建议国际人道法国家委员会明确应在国家层面采取的措施，可通过开展一项国际人道法兼容性研究，或开展有关本国加入国际人道法条约、相关立法、政策及实践情况的类似审议。例如，可提交关于国际人道法的国内实施的自愿报告。此类研究或审议可协助各方就优先事项和目标达成共识。而这些共识可形成制定行动计划的基础，该行动计划设有明确目标和职责分工，并包含一个有明确指标、时间表和定期审议机制的监测框架。
- e. 为更好地履行提供有效专家建议的职能，如果对本国履行国际人道法义务的情况存有关切，国际人道法国家委员会应能够向本国相关决策者表达其观点。在履行这一职能时，国际人道法国家委员会可：
 - i. 向相关政府部长或机构分享他们的关切和建议
 - ii. 参与正在处理该事项的相关讨论平台，或向这些平台提供意见和建议
 - iii. 监督建议的实施情况。
- f. 为进一步履行所建议的协调、分享信息以及就国际人道法向政府提供专业技术咨询的职能，建议国际人道法国家委员会至少派一名代表出席国际人道法及遵守国际人道法相关事项的政府内部讨论和决策论坛，若存在此类论坛且符合本国的具体情况，这可包括：
 - i. 关于扩大或限制本国在国际人道法方面的承诺的讨论（例如批准或背书相关文件）
 - ii. 新型武器的法律审查程序
 - iii. 制定国际人道法政策或制定对遵守国际人道法产生影响的政策的工作会议
 - iv. 有关武器转让决策的论坛
 - v. 行动后的审议议程。
- g. 建议各国及其国际人道法国家委员会考虑在发生武装冲突时如何运作。应特别关注占领局势，高强度、大规模及旷日持久的武装冲突等具体情况。为了在这种情况下履行其职责，国际人道法国家委员会可能需要采用更灵活的工作方式。这可包括：在会议召开的频率、形式和程序方面具有灵活性；能够组建小型工作组；在沟通方式上具有灵活性；能够及时提供建议；以及建立管理和记录海量信息来源的系统。

6. 机构记忆

有效的知识捕捉对国际人道法国家委员会的成功运作至关重要。委员会从临时机构过渡成为常设机构，有助于捕捉长期机构记忆的进程。此外，通过定期提交报告和/或根据需要维护其他跟踪性文件，确保对国家委员会的记录进行系统化归档也十分重要。资源盘点亦可作为确保委员会获取必要法律和技术信息的有用工具。建议委员会建立专门的沟通渠道，例如设立专属的委员会电子邮箱地址等，协助保留通过沟通获取的知识并维护外部联系。此外，建议维护一个专门的公开/非公开网站或归档系统。

7. 宣传与传播

为了构建对国际人道法国家委员会的支持，国家委员会向政府内部及广大公众宣传其目标和成就十分重要。为此，国家委员会应采取并实施适当的宣传与传播措施。

8. 资源

- a. 各国的国际人道法国家委员会最好具备能够自行承担其运营费用的能力。理想情况下，国家委员会一经成立，国家主管部门就应尽可能为其提供后勤资源和可预测的多年度工作预算。对于部级代表而言，可安排内部分摊工作费用。
- b. 国际人道法国家委员会必须确保其成员具备必要的国际人道法知识和信息。必须拨出充足的预算和时间，用于构建或维持成员的知识储备。同样，应有效帮助新成员了解国家委员会的工作流程、成就、挑战以及国际人道法知识。确保做到这一点的一种方法是指定一名委员会成员来负责内部培训和信息管理工作。

9. 与国内利益相关方的关系

为确保国际人道法得到遵守，国际人道法国家委员会与各类机构保持有组织的接触至关重要。根据各国的政府体制，可考虑建立与以下机构的联系：

- a. 议会：在某些情况下，可与议员开展合作以提供国际人道法方面的技术咨询，并为有关批准国际人道法文书的决策提供支持。与此类似，可就履行国际人道法义务的情况提供专家情况介绍/简报和报告。还可向议会就具体的预算分配提供建议，以鼓励议会确保相关机构（如武装部队和司法机构）获得高质量的国际人道法培训；并鼓励议会确保为支持国际人道法实施的国家机构分配充足的资源。
- b. 民间社会、学术界、人道参与方及其他相关的利益相关方：在某些情况下，可邀请国内专家或组织支持国际人道法的传播及国际人道法的独立研究，并就与国际人道法相关的法律和政策事务听取他们的技术建议。
- c. 媒体：在某些情况下，可利用国家委员会的出版物和公开活动，提高记者和公众对国际人道法的认识。
- d. 地区性组织：在某些情况下，可邀请地区性组织参与支持各国的国际人道法国家委员会之间的协调与合作，并增加对国际人道法及各委员会工作的政治支持。

10. 监督和评估

为保持工作势头、评估进展、捕捉信息、保留机构记忆并提高工作可见度，建议国际人道法国家委员会根据国家框架，考虑向指定的部长、政府机构或议会提交定期进展报告。这些报告可包含对该国家委员会工作的评估，但需注意，此类报告的内容将根据各国国情而有所不同。评估可基于事先商定的清晰且客观的绩效指标。例如，报告可详细说明该国家委员会的工作及其影响、所参与的进程、提供的建议或意见、任何立法方面的进展、举办的培训课程、面临的任何挑战以及计划采取的未来行动。相关格式可参照关于国际人道法国内实施的自愿报告。建议将报告程序作为一项工具，用以提高部长对该国家委员会工作的认识和支持，并明确委员会有待加强的工作领域。

加强地区性和全球国际人道法国家委员会平台的工作职权范围

鉴于国际团结的重要性，以及有组织的同行支持在提升能力、克服挑战方面的价值，将协助建立各国国际人道法国家委员会之间的自愿及定期交流机制。为此，每个国际人道法国家委员会都将有机会参与临时多边会议、地区会议、定期全体会议，并加入为各国国际人道法国家委员会创立的在线交流平台。同时也鼓励各委员会之间开展双边交流。为促进此类交流，将成立一个国际人道法国家委员会指导小组。

1. 国际人道法国家委员会指导小组

将成立一个由代表充分地地域多样性、由足够数量国家及红十字国际委员会组成的国际人道法国家委员会指导小组，旨在各委员会正式会议期间及会议之间促进国际人道法国家委员会之间的地区及全球合作。将在2027年国际人道法国家委员会全体会议期间专门安排充足时间，用于制定并商定指导小组的具体职权范围和运作程序，充分尊重透明度、包容性和多样性。关于指导小组的初步构想如下：

- a. 指导小组的职责可包括明确国际人道法国家委员会的技术需求，以便协助相关技术支持、专业知识或资源的分享。
- b. 指导小组可发挥协助作用，而不承担监督职能。
- c. 指导小组成员的任期可为四年，并可延长。
- d. 指导小组成员可在各国国际人道法国家委员会的全体会议上选出。
- e. 红十字国际委员会可作为该指导小组的常任成员。
- f. 指导小组每年可至少举行两次线上会议，以讨论并推动目标的实现，并确保成员之间的有效交接。

2. 国际人道法国家委员会的地区性会议

- a. 在红十字国际委员会的支持下，指导小组将负责确保所有国际人道法国家委员会都有机会参加定期举行的国际人道法国家委员会地区性会议。如果目前尚无此类机会，则将创设此类会议。为确保工作的连续性并获得政治支持，鼓励与相关地区性组织建立伙伴关系。
- b. 各国可在力所能及的范围内并根据自身能力，通过确保提供充足资源以促进本国国际人道法国家委员会参加地区性会议，以此展现对国际团结的承诺，并帮助本国国际人道法国家委员会充分发挥其潜力。同样，各国也可在力所能及的范围内并根据自身能力，在自愿基础上鼓励、支持并便利其他国家参与此类地区性会议。不会将参与地区性会议作为任何国家履行任何其他义务的前提，或获得任何形式的政治或实际利益的条件。
- c. 在条件允许的情况下，地区性会议的举办地将在该地区内轮流安排。
- d. 通常应包括国际人道法国家委员会的主席参与会议。
- e. 地区性会议的目标可包括：
 - i. 促进国际人道法的国内实施与尊重
 - ii. 发展同行支持网络
 - iii. 建立国际人道法国家委员会的辅导和伙伴关系举措

- iv. 就国际人道法国家委员会的工作开展同行间的信息更新和审议，包括在实施“激励对国际人道法做出政治承诺的全球倡议”的相关成果方面取得的进展
- v. 商定地区行动计划并就此进行报告
- vi. 制定地区立场并提出联合倡议
- vii. 就国际人道法国家委员会的工作制定公众宣传材料
- viii. 为国际人道法国家委员会全体会议的召开进行地区性筹备工作
- ix. 讨论国际人道法国家委员会当前关注的各项议题
- x. 开展同行支持以克服挑战
- xi. 为国际人道法国家委员会的成员开展能力建设

3. 国际人道法国家委员会临时召开的多边会议

在红十字国际委员会的支持下，指导小组或国际人道法国家委员会可发起召开临时会议，旨在促进持续对话和协作，特别是在那些因地理邻近或具有相同地缘政治背景而面临相似挑战的国家委员会之间。这些线下或线上会议为更加深入地交流共享经验、共同挑战、新兴问题和良好实践提供一个论坛，并将对任何希望参加的国际人道法国家委员会都开放，尚未设立国际人道法国家委员会的国家也可参加这些会议。

4. 国际人道法国家委员会全体会议

- a. 国际人道法国家委员会指导小组将与红十字国际委员会合作，确保每四年举行一次各国的国际人道法国家委员会全体会议。
- b. 各国可在力所能及的范围内并根据自身能力，通过确保提供充足资源以便利本国的国际人道法国家委员会参加全体会议，从而展现其支持该国家委员会充分发挥潜力的承诺。同样，各国也应在力所能及的范围内并根据自身能力，采取一切可行措施，鼓励、支持并便利其他国家尽可能广泛地参加全体会议。
- c. 在条件允许的情况下，国际人道法国家委员会的主席应参加该全体会议。在适当情况下，有关国家也可决定将本国国家红会纳入其代表团。
- d. 指导小组成立后，将主持后续全体会议，并将在会议期间汇报在实现其目标方面取得的任何进展。
- e. 在“国际人道法全球倡议”结束后的首次全体会议上，将提供一份行动计划模板，以帮助国际人道法国家委员会支持本国实施“国际人道法全球倡议”的相关咨商成果。该模板可根据各国的优先事项和国情，对工作领域和咨商成果进行调整。在随后的全体会议上，国际人道法国家委员会将有机会自愿汇报其在落实这些咨商成果方面的进展情况。
- f. 全体会议的目标可包括：
 - i. 促进国际人道法的国内实施和遵守
 - ii. 发展同行支持网络
 - iii. 建立跨地区的国际人道法国家委员会辅导与合作举措
 - iv. 地区动态更新及地区行动计划与进展的审议
 - v. 制定促进尊重国际人道法的共同承诺并商定联合工作计划
 - vi. 就国际人道法国家委员会的议题开展讨论
 - vii. 开展同行支持以克服挑战
 - viii. 国际人道法国家委员会成员的能力建设
 - ix. 识别国际人道法国家委员会在哪些领域可受益于获得进一步的支持。

5. 合作协议

为补充其他形式的协作，鼓励各国国际人道法国家委员会之间签署合作协议。此类合作可包括制定联合工作计划、导师制度、成员能力建设，以及分享建议、经验、工具和技术或财政资源。应请求并在红十字国际委员会的支持下，指导小组将支持在相关国家委员会之间建立联系。

6. 各国国际人道法国家委员会之间的线上交流

鉴于通信安全方面的考量，红十字国际委员会将推出一个面向各国国际人道法国家委员会的在线通信平台。各委员会应确保其成员在线共享的任何信息均符合本国的信息保密等级政策。为协助新平台的建立，国际人道法国家委员会指导小组将就必要的改进和行动向红十字国际委员会提供建议、指导和反馈。鉴于从设有或未设有国际人道法国家委员会的国家中汲取经验具有重要价值，未设立该委员会的国家也将获准使用该平台。

7. 尚未设立国际人道法国家委员会的国家的参与

尚未设立国际人道法国家委员会的国家将受邀提名一名主要联络人，负责本国国际人道法的实施工作。指导小组发布的各类通信信息、最新情况和资源也将传达给这些联络人。联络人将受邀积极参与地区性和全球性会议，并与设有国际人道法国家委员会的国家代表享有同等机会，使用在线沟通平台并从中获益。

国际人道法国家委员会工具包

为支持国际人道法国家委员会的工作，已编制了一套实用工具包。为确保工具包持续发挥作用并保持相关性，国际人道法国家委员会指导小组可负责更新和进一步发展该资源。

- ①. [国际人道法国家委员会及其他相关国家机构列表|红十字委员会](#)
- ②. [《法律专题概述：实施国际人道法的国家委员会》](#)
- ③. 《职权范围》模板（见 [《成功指南》](#) 附件 7）
- ④. [《国际人道法国家委员会：组成和作用指南》](#)
- ⑤. [《关于实施国际人道法的国家机构的地位和运作方法的指导原则》](#)
- ⑥. [《协助国际人道法国家委员会开展工作的实用建议》](#)
- ⑦. [《国际人道法国家委员会及类似机构：成功指南——迈向尊重和实施国际人道法》](#)
- ⑧. [关于促进建立、加强和有效运作国际人道法国家委员会或类似机构的公开承诺（2024~2028）——法定会议](#)
- ⑨. 培训模块——国际人道法介绍（[红十字国际委员会电子学习平台](#)）
- ⑩. [国际人道法应用程序](#)
- ⑪. [红十字国际委员会国际人道法工具包](#)
- ⑫. 《国际人道法兼容性研究》模版（见 [《成功指南》](#) 附件 3）
- ⑬. 《年度报告》模版（见 [《成功指南》](#) 附件 6）
- ⑭. [自愿报告工具包示例](#)
- ⑮. [国际人道法的国内实施：专题文件|红十字国际委员会](#)（含批准模板、示范性法律、专题概述及其他相关指南）

国际人道法国家委员会指导小组希望开发的潜在资源包括：

- 国际人道法国家委员会的职权范围规定汇编
- 国际人道法国家委员会的行动计划和目前聚焦领域汇编
- 制定国际人道法国家委员会新成员入会培训材料的模版
- 关于设立或重新激活委员会的逐步指南
- 关于保存机构记忆的指南
- 机构间协调指南
- 行动计划示例
- 传播指南。



工作领域 3

国际人道法与和平 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

由孟加拉国、哥伦比亚、埃塞俄比亚、卡塔尔、沙特阿拉伯五个联席主席国和红十字国际委员会共同主持

概述

尊重国际人道法（IHL）是对和平的一项战略性投资。它能够减少人类苦难、维系基本服务、限制环境退化，并维护社会结构。而恢复与重建、和解以及长期稳定正是建立在这一社会结构之上。此外，尊重国际人道法与致力于恢复和平的承诺相结合，是减轻当今冲突中所目睹的巨大人道需求造成的财政负担的唯一途径。必须始终将维护通向和平的路径作为一项明确目标，并以此为各层级的决策提供参考。这就要求确保履行国际人道法义务所需的法律、制度和行动体系，在整个敌对行动期间以及在向和平过渡的期间都能保持有效运转。

作为实现上述目标的手段，本文件：

- 为在冲突爆发前强化相关体系提供指导；
- 为各国、调解方及其他利益相关方在调解与谈判过程中融入国际人道法提供切实可行的路径；
- 识别哪些具体且可核实的行动，能够在敌对行动结束后维系和支持局势降级、重建信心与信任、降低暴力再度发生的风险。

本成果文件无意创设新义务，亦不取代、减轻或以其他方式更改各国和武装冲突各方依国际法（尤其是国际人道法）所承担的义务。相反，本文件旨在提供相关指导，以协助和促进各方以符合国际人道法保护宗旨的方式履行上述义务。

咨商成果

敌对行动发生前：加强维护通向和平路径的体系

为维护通向和平的路径，支撑国际人道法的法律、制度及行动体系必须保持有效运转，即使在武装冲突爆发时也不例外。

在此背景下，“准备工作”是指在平时时期加强并保障上述体系，以确保如果发生敌对行动，其核心功能保持完好无损，并限制敌对行动所造成的危害。在冲突前所作的政策与规划选择会影响法律义务是否将得到尊重，而这又会反过来影响冲突各方在冲突结束后是否能够重新和平共处。

以下各章节提供了一个在平时时期可采取措施的非穷尽式清单。这些措施将有助于确保在战争期间尊重和遵守国际人道法，并在敌对行动结束后为恢复与重建及长期和平奠定基础。国际人道法国家委员会或类似部委间机构（如已创设），可为在各相关主管部门之间开展协调工作提供支持，并帮助确保在平时时期即制定和维持准备工作方面的措施。

1. 为离散、失踪、死亡和被拘留人员构建并维护在武装冲突期间能维持运转的平时时期体系

当与离散、失踪、死亡和被拘留人员相关的人道义务得到维护时，人们的怨恨情绪会减少，心理创伤也会减轻，且更不易陷入无休止的悲痛循环中。这些人道义务包括：向家属提供失踪亲人的信息，查明被拘留人员的下落并依法予以待遇，以及确保死者得到尊重对待并被妥善辨认身份。在应对这些及其他人道需求时，将精神健康和社会心理支持（MHPSS）工作纳入其中，可带来更有效的成果。在平时时期，各国可就上述人道义务采取以下特定措施，以营造有利于和解与最终恢复和平的条件，包括：

- a. 发展并维护法律、行政及技术框架和体系，以确保被剥夺自由者、失踪人员及死者得到保护与登记，且与这些人员相关的任何信息都得到妥善管理。各国可考虑为这些体系提供充足的资源，并在可行情况下，在危机发生前对这些体系进行测试，以确保它们在发生武装冲突的情况下能够不间断地有效运转。
- b. 确保赋予法律身份和地位的民事登记和证件办理框架包含应急方法及简化程序，且它们在武装冲突期间仍具有可及性。
- c. 建立或增强针对与亲人失散或面临失踪风险人员的查明机制，例如《日内瓦四公约》中所提及的国家信息局。十分重要的是确保这些机制能够与登记系统、遗体管理与安葬服务、寻人机制协同运作，并确保它们在武装冲突伊始即保持运行，以防止敌对行动开始后发生信息碎片化或丢失的情况。
- d. 确保在行政体系中嵌入防止记录被毁坏、操纵/篡改或滥用的保障措施，包括数字韧性、安全备份、受控访问、网络安全防护措施，以及在武装冲突期间依法共享信息的明确权限划分。
- e. 采取法律和行政措施，确保在发生武装冲突的情形下，获取包括医疗服务在内的基本服务不会基于如国籍或身份等歧视性理由受到限制。
- f. 建立符合国内法及国际法的拘留场所监督机制，包括设立具有明确职权、探视程序及专业受训人员的独立监督机制，以确保除了国际人道法已经预见规定设置的机制外，此类防止包括性暴力在内的虐待和失踪的保障措施，在武装冲突或过渡时期仍然保持发挥效力。

2. 在平时时期为保护平民和民用物体开展准备工作，包括保护民用基础设施和基本服务

通过在平时时期制定措施保护平民和民用物体，并限制战争期间基本服务的中断，各国能够减轻人类苦

难及社会崩溃等问题，而这些问题往往会助长长期的不稳定局势。下列措施能够帮助维持恢复与重建、和解以及重返和平所必需的条件：

- a. 识别、标绘并定期更新享有特别保护的基础设施以及为平民提供基本服务的其他基础设施的信息，及此类基础设施之间的相互依赖关系，以便规划能够将武装冲突在供水、能源、医疗健康、环境卫生、教育、交通及通信等领域所产生的可预期的人道后果纳入考量。
- b. 将减缓措施和确保服务连续性的措施纳入应急预案和突发事件准备规划，以减少服务中断并促进早日恢复与重建，包括为应对战争遗留爆炸物和其它爆炸装置做好准备工作。此类工作包括建立相关系统用于记录、保存有关爆炸装置使用或弃置的信息，并与相关主管部门、平民居民以及参与标记、清理、清除或销毁工作和维护及修理基础设施的组织分享这些信息。
- c. 建立军民协调机制及非敌对性接触程序，包括设立指定联络人和沟通及通信渠道，以应对紧急保护风险，并在发生武装冲突的情况下支持基本服务的连续性运转。
- d. 制定措施，保障文化财产和宗教场所免受武装冲突的影响；包括编制库存清单和进行数字化记录、建立安全的备份系统、制定应急预案、酌情制定可移动文化财产的疏散程序、与文化主管部门协调，以及对相关民事和军事主管部门进行培训。
- e. 明确并划定环境保护区，最好是在和平时期进行，以便在发生武装冲突的情况下加强对具有特殊环境重要性的地区的保护，保护关键的生态系统并支持可持续恢复与重建。
- f. 在规划流程中纳入对平民及民用物体的潜在伤害的评估，包括评估社会和环境的累积性影响及长期动荡风险，以及儿童、残疾人、妇女和老年人及其他群体所面临的加剧风险，从而确保安全决策不仅纳入保护方面的考量，还以行动目标为参考。
- g. 准备以儿童为中心、兼顾性别因素、对残疾人具有包容性的儿童保护框架，以预防和应对武装部队或武装团体招募和使用儿童的行为，包括制定确保儿童安全脱离武装部队或武装团体、移交至民政儿童保护方/机构、家庭寻人及重新融入社会方面的工作程序。

3. 通过裁军框架纳入人道约束并建立信心与信任

裁军在维护人道规范、降低冲突升级风险以及在国家间构建信心与信任方面发挥着关键作用，从而有助于实现全人类和平的目标。

通过帮助在发生武装冲突时防止平民遭受苦难并保护环境，从而为局势降级、开展对话和实现持久和平创造有利条件，现提出以下措施。这些措施聚焦在和平时期将人道考量纳入各国的裁军和军备控制政策——包括武器清除工作、销毁武器弹药库存、援助受害者、透明度以及相关的环境考量——并将裁军承诺纳入军事理论和实践。

- a. 在起草人道裁军的国家政策时，将幸存者及受影响社区的意见与观点纳入考量。这有助于使武器政策立足于现实经验，并维系政治承诺。
- b. 加入、忠实实施且不退出现有人道裁军条约和协定；鼓励他国加入并将其作为普遍性文书加以推广，认识到这些文书有助于保护平民、提供稳定并确保长期安全。
- c. 无论是在平时时期还是在武装冲突期间，都通过制定裁军文书以及开展以下努力将人道裁军作为优先事项：通过预防、减轻和补救因使用某些类型武器而造成的人类苦难和环境损害以维护和加强国际人道法。这种对裁军采取的以人为本的方法包括：禁止或限制武器的研发、生产、转让、储存或使用；建立和加强规范性框架；以及采取措施援助受害者和对伤害做出赔偿，从而促进在各国之间构建信心与信任，并促进维护和平。
- d. 将武器的人类代价、环境影响及冲突升级风险置于裁军进程与谈判的核心，旨在禁止或限制具有不可接受影响的武器，认识到此类武器的使用会助长仇恨、延长敌对行动并阻碍冲突后的重建与和解。
- e. 在开展武器转让、出口及采购过程中履行适用的义务，同时对以下方面进行评估并纳入决策考量：对

平民的潜在伤害、对基本服务的影响、转用风险、合规模式及情况及长期动荡影响。

- f. 通过将国内立法与相关国际及地区性文书相统一，以及确保在军控决策中纳入适当的风险评估，包括与遵守国际人道法相关的评估，来加强国家的军备控制框架。
- g. 加强地区及跨境合作与信息共享，以防止武器转让中发生转用和非法流通，并支持军控措施的有效实施。
- h. 在采用或获取新武器以及新的作战手段与方法前，建立或维持武器审查程序。这包括在现实作战环境中，在确定是否符合国际人道法所需要的范围内，对自主性、数字化依赖性、可预测性、网络安全、冲突升级风险及人类操作员的作用进行评估。
- i. 在采购及合同订立过程中纳入适当的保障措施，以确保在研发与部署新武器时纳入人道考量。

武装冲突期间：在调解与和平进程中纳入国际人道法

在武装冲突期间，调解与谈判为强化对国际人道法的遵守提供了关键切入点。将具体的人道承诺纳入调解进程、停火协定及特别协定之中，能够减少苦难、建立信任，并维护实现可持续和平所需要的条件。

以下章节旨在就如何将国际人道法纳入此类协议，向各国及调解方提供指导。

4. 将国际人道法纳入调解与和平进程时的一般性考量

提供以下要素作为在将国际人道法纳入调解进程、停火协议和特别协议时应采取的一般性考量：

- a. 在任何调解和和平进程伊始，就将关于履行国际人道法义务的讨论纳入其中，作为建立信心与信任的措施
- b. 确保关于国际人道法和人道原则的讨论不屈从于政治局势动态
- c. 维护人道义务的明确性和完整性，并确保它们不被视为可协商事项，也不屈从于政治利益的支配
- d. 在适当情况下，经冲突各方同意，引入中立国、地区性组织和公正的中间人
- e. 采用有当地参与方、民间社会参与方和受影响社区参与的立足于当地的方法，并确保妇女能够充分、平等且有意义地参与
- f. 在相关情况下，向调解方提供技术、资金和后勤支持，并促进法律专家、人道实务者和政治参与方之间的有组织交流，以弥合分歧并促进相互理解。

5. 调解与谈判努力中可采取行动的初步清单

以下章节提供了一份初步清单，列举了如何将一些最重要的人道问题及相关义务纳入调解与和平努力中，以在整个冲突周期内维护对国际人道法的尊重，并确保实现可持续和平创造条件。这些内容旨在作为范例，说明如何能够与武装冲突各方或在各方之间讨论国际人道法义务的具体实施问题。本清单旨在作为迈向将国际人道法纳入调解与和平努力的更全面工具的第一步，并计划在未来予以进一步研发。

5.1 重申国际人道法

各方可在调解或谈判过程中利用任何机会，重申其在国际人道法下的义务，特别是其在任何情况下均应本着真诚善意的原则尊重并确保尊重国际人道法规则的义务。

5.2 有关失踪人员及信息管理的措施

各方在寻求采取进一步措施以履行其在失踪人员、被剥夺自由者及死者方面的义务时，包括通过国家信息局或其他商定的寻人机制，尤为重要是他们：

- a. 使家属能够申报失踪人员并要求获得他们的信息，且确保家属及时收到关于搜寻进展及结果的准确且可获取的信息
- b. 保护为此目的收集的个人信息免遭毁坏、操纵/篡改或滥用，并确保依据数据保护规则及商定的程序分享数据
- c. 建立或加强一个专门的国家机制，用于积极搜寻、识别并查明失踪人员的命运和下落，其中有家属的有意义的参与，并提供数据保护方面的适当保障措施。

5.3 释放、移交与重返社会

各方在就被剥夺自由者的释放、移交及重返社会事宜进行谈判时，尤为重要是他们建立明确且有时限的程序，例如以下方面的程序：

- a. 核实身份和法律地位
- b. 提供医疗筛查及持续照护，包括在有需求的情况下提供精神健康和社会心理支持
- c. 恢复或签发民事证件的手段
- d. 在释放前通知其家属并协助其取得联系
- e. 将相关人员转介至医疗卫生、社会福利、重返社会及生计支持服务，包括采取措施防止污名化、报复行为及再次发生暴力事件。

5.4 敌对行动期间对死者的有尊严对待

各方在寻求采取措施或达成协议以履行其对死者的义务时，尤为重要是他们考虑通过哪些途径来：

- a. 搜寻和找回死者，并标记找回或安葬地点，在可能的情况下包括全球定位系统（GPS）坐标地
- b. 收集并保存个人信息，以及与安葬地点及死亡发生情况相关的信息，并保管个人遗物，同时应顾及文化、宗教及社区信仰等考量
- c. 对遗骸和遗物采用保管链程序
- d. 及时、公开地与家属沟通
- e. 根据相关宗教、文化和习俗实践，将悼念和纪念死者的不同形式纳入考量。

此外，重要的是将遗骸搜寻行动与有关战争遗留爆炸物的风险减缓措施相协调，以确保安全的准入和安全的行动。确保在谈判阶段继续开展遗骸搜寻和身份鉴定工作，且不因等待政治解决而暂停这些工作，这些是取得丰硕成果的关键所在。

5.5 人道准入

各方在制定措施或达成协议以履行其人道援助方面的义务时，尤为重要是他们：

- a. 通力合作，商定为确保人道援助安全送达以及所有需要援助的平民能够安全获得此类援助所需制定的技术安排
- b. 采取措施，确保在国际性武装冲突（IAC-包括占领）及非国际性武装冲突（NIAC）背景下，行使控制权的行为从不会导致人道救济的提供遭到不当拖延或无法实施
- c. 采取措施，确保人道安排遵守人道、中立、公正和独立的原则。

各方应考虑实施《保护人道工作者宣言》中概述的实际行动，作为履行尊重和保护参与提供此类援助的人道工作者、物项和运输工具的义务的一种手段。

5.6 对文化财产和宗教场所的保护

各方在寻求采取措施或达成协议以履行其尊重和保护文化财产及宗教场所的义务时，尤为重要是他们：

- a. 采取措施，通过适当的预防措施、信息分享和协调工作，将损害降至最低
- b. 采取可行措施，以防止发生掠夺、蓄意破坏、非法移走和毁坏
- c. 为受影响社区重要的受损文化财产和宗教场所的评估、紧急加固、保护或恢复工作，协助提供安全准入和通道，包括存在爆炸危险的情况。

5.7 儿童保护

各方在寻求采取措施或达成协议以履行其在保护儿童方面的义务时，尤为重要是他们应：

- a. 确保制定特别措施，以保护受武装冲突影响的儿童
- b. 制定措施，确保被控卷入武装部队或武装团体的儿童首先被视为受害者，并将儿童的最佳利益作为首要考量
- c. 以符合儿童特定权利和保护要求的方式对待儿童
- d. 立即将儿童从武装部队和武装团体中释放，不得拖延，在适用情况下迅速将其复员，为其身心康复和重返社会提供适当帮助，并根据商定的移交协议/规程将其移交给指定的儿童保护方/机构
- e. 采取措施遵守禁止非法或任意剥夺儿童自由的规定，并履行确保对儿童的逮捕、拘留或监禁仅作为最后手段且时间尽可能短的义务，包括通过寻求非羁押措施和非司法起诉等替代方案
- f. 采取措施，确保儿童在有利于其健康、自尊和尊严的环境中得到康复和重返社会
- g. 采取措施，协助寻找家庭成员并帮助儿童与家人重聚，且确保所有儿童都能不受歧视地获得民事证件的办理
- h. 采取措施，以确保儿童能够尽快恢复不受干扰地获得安全及优质的教育，认识到学校和基本服务的破坏对其身体、认知和社会心理发展具有深远的长期影响。

所有此类措施的实施均应符合儿童的最佳利益，并适当考虑儿童的意见及其不断发展的能力。

5.8 流离失所者的安全、自愿和有尊严的返乡

各方在寻求采取措施或达成协议，以支持流离失所者安全、自愿且有尊严地返乡时，尤为重要是他们采取步骤以：

- a. 确保在优先返乡区域对杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物进行了勘测、标记和清除
- b. 确保恢复基本公共服务，或制定计划以及时恢复这些服务
- c. 确保所有人，包括在冲突期间出生或因冲突而流离失所的儿童，均可获得民事证件
- d. 建立透明机制以解决住房、土地和财产问题，包括在适当情况下进行返还或补偿
- e. 确保在返乡过程中识别并减轻影响残疾人、老年人及其他有特殊需求人群所面临的可及性障碍和保护风险，包括通过采取适当的保护和支持措施。

5.9 妇女的全面、平等和有意义的参与

妇女的参与应具有实质意义，并与男性的参与平等。各方在努力确保妇女充分、平等和有意义的参与时，尤为重要是他们采取有效措施以：

- a. 确保妇女充分参与各方达成的任何协议中人道承诺的制定、谈判、实施与监督工作。
- b. 为开展寻人、记录、流离失所者安全自愿返乡以及社区和解工作的妇女网络，建立专门的咨商渠道
- c. 为具备国际人道法问题相关技术专长的妇女提供资金支持并进行调派和部署
- d. 招募、培训并吸纳女性专家加入监督、核查或实施团队（针对如准入、战争遗留爆炸物、寻人及重返社会等问题）

5.10 以社区为基础的实施与社会凝聚力机制

在处理各类冲突不同问题时，以社区为基础的机制和社会凝聚力机制可有助于更有效的实施。在此方面，尤为重要的一方是：

- a. 正式承认失踪人员家属的重要性，并鼓励他们参与搜寻和查明失踪人员下落的工作
- b. 承认以社区为基础的机制的作用，包括长老理事会、妇女团体、传统/宗教/土著参与方、习惯举办的和解论坛、氏族结构以及经文化认可的实践
- c. 认识到保护文化遗产有助于维护受影响社区的身份认同和尊严，并能为恢复与重建、和解及长期稳定提供支持。因此将保护、修复和保存文化财产及宗教场所的措施包括在社区恢复重建与和解努力中
- d. 认识到支持和促进由民间社会主导的援助工作的重要性——特别是地方、基层、妇女领导的组织、宗教和社区领袖以及由女童和青年领导的组织，以加强在冲突期间及冲突后预防和应对性暴力的工作；并认识到支持社区动员宣传活动的重要性，以帮助将性暴力的污名从受害者转移到施暴者身上，并在社区成员之间促进相关的凝聚力。

5.11 中立和公正的中间人的作用

各方承认，中立、公正且独立的中间人经各方同意，可在适当情况下协助实施人道承诺及其他商定的建立信心与信任的措施，并为此提供便利。

此类中间人可在多方面提供协助，包括但不限于：依照国际人道法规定完成并实施特别协定；释放和移交被剥夺自由者；搜寻失踪人员；归还遗骸；建立人道安排或实施各方商定的其他措施。

各方应采取适当措施，以确保此类中间人得到适时和适当的保护，并能够在免受不当干预的情况下安全履行其既定的协助与便利职责。中立调解人及人道中间人不得成为攻击目标、不得被刑事化、被制裁或以其他方式阻碍其依照国际人道法开展人道协助与便利工作，包括为依据国际人道法开展人道对话提供保障。

5.12 实施框架与监督

人道承诺应指定具体的联络人、制定具体时间表、具体的报告形式及商定的核查方式，包括在适当情况下与中立的中间人开展合作。各方能够建立联合或协调机制，以监督实施情况，并在敌对行动持续或波动期间，提交定期进展报告。

敌对行动结束后：维护通向和平路径的冲突后实施检查清单

在敌对行动结束或降级后，如欲维护通向和平的路径，就需要迅速启动、统筹协调并维系实施国际人道法义务所需的法律、制度及行动体系。有效的冲突后实施直接塑造和影响公众信任、社会凝聚力以及和平的持久性。

本示范清单反映了在就失踪人员与死者、拘留、流离失所、持久解决方案以及受武装冲突影响儿童等议题开展咨商过程中，所识别出的行动优先事项。

6. 冲突后实施工作的机构/制度协调与参与机制

有效的冲突后实施工作，有赖于指定专门负责协调工作的个人或团队，更具体而言，在国家指定主管机关的领导下，他们有跨部门组织履行义务的能力。在许多情况下，现有的国际人道法国家委员会或部委间机构可完成此项职能，前提是其具备协调行动实施的授权，并有权在过渡时期防止机构/制度的碎片化。

a. 确保制定特别措施，以保护受武装冲突影响的儿童

- 正式指定牵头主管机关（明确具体是哪个部委或办公室）。
 - 外交、司法、内政、国防、医疗卫生、环境、社会福利、民事登记、排雷行动主管机关以及负责文化财产和环境保护的主管机关均参与。
 - 包括地方行政机构（省级或市级层面）。
 - 职权范围明确涵盖：拘留与释放、失踪者与死者、民事证件办理、战争遗留爆炸物、流离失所与返乡、性暴力应对，以及儿童保护与重返社会。
 - 职权范围涵盖监督各方所缔结的任何裁军条约或协定的实施情况。
 - 在敌对行动结束或降级后，即刻启动一个协调机制，该机制在零星敌对行动得到维系运作。
- 实施指标可包括：相关决定或法令；职权范围规定；成员名单；会议纪要。

b. 参与机制框架

- 失踪人员家属在失踪人员相关国家机制的设计、实施及审议方面，发挥明确且持续的作用。
 - 妇女组织及妇女领导的组织拥有明确、获得资源支持且正式化的参与渠道，从而使妇女能够充分、平等且有意义地参与。
 - 残疾人及其代表组织拥有明确、获得资源支持且正式化的参与渠道，从而使他们能够充分、平等且有意义地参与。
 - 儿童能够安全、自愿且以符合其年龄特点的方式参与，并建立相关保障措施。
 - 以社区为基础的机制——包括长老理事会、宗教及传统权威机构、民间社会参与方、和解论坛以及经文化认可的实践——被正式认可为对实施与监督的重要贡献者。
- 实施指标可包括：参与机制框架；咨商时间表；预算分配；监督机制构成。

c. 保护监督与实施顺序

- 保护监督工作的相关发现被系统性地用于指导优先事项设定及实施顺序安排。
- 监督成果被纳入过渡司法、问责及和平建设规划中。

d. 将早期预警分析纳入对实施情况的评估/审议之中。

实施指标可包括：信息仪表板；转介路径；评估/审议会议纪要。

7. 失踪人员命运与下落的查明及对死者有尊严的管理

查明失踪人员的命运与下落并确保对死者进行有尊严的管理，是重要的冲突后义务，对于构建公众信任具有重大影响。重要的是迅速采取行动，建立可靠的信息系统，并与家属保持持续对话，从而是社会凝聚力得以产生且和解得到实现。

a. 国家机制与战略

- 有开展搜寻、识别并查明失踪人员命运与下落工作的法律职责授权。
- 通过并采纳一项多年度国家战略，承认查明下落的过程具有长期性。
- 明确从哪里可获得可预期且可持续的资源保障。
- 澄清与法医学系统、警察机关及司法机构之间的相互依存关系。

实施指标可包括：法律或法令；战略文件；预算分配。

b. 数据系统、登记与保障措施

- 建立关于失踪前及失踪后数据的操作系统。
- 寻人机制、拘留登记、法医学体系及民事登记系统之间实现互操作性。
- 建立数据保护方面的保障操作措施（包括访问控制、安全存储及合法共享）。
- 在过渡时期，民事登记系统及寻人数据库受到保护，使其免受破坏、操纵/篡改、网络攻击或不当使用。

实施指标可包括：标准操作程序（SOPs）；互操作性协议；信息技术安全文件；数据共享协议。

c. 家属参与及个案层面沟通

- 建立个案管理程序，使家属能够提交相关信息，在适当情况下查阅个案档案，并定期获取事态进展的更新。
- 制定标准化沟通规程，明确事态更新的频率与形式，以及负责提供相关信息的主管机关。
- 建立转介路径和机制，使参与查明下落工作的相关人员能够获得精神健康和社会心理支持服务。

实施指标可包括：个案管理标准操作程序；沟通时间表模板；服务台/热线记录；、精神健康与社会心理支持转介协议/规程。

d. 对死者的有尊严的管理

- 建立死者的搜寻、记录、身份识别及归还等相关程序。
- 为第一响应者配备必要装备（包括裹尸袋、个人防护装备、法医学工具包及移动停尸设施）。
- 相关人员接受关于遗体搜寻、保管链及记录的专业培训。
- 建立废墟清理与战争遗留爆炸物清除团队之间的协调机制。
- 对死者遗留的个人物品进行记录与妥善保存。
- 将文化与宗教考量适当纳入相关工作中。

实施指标可包括：培训记录；保管链表格；协调会议纪要。

8. 拘留审查、释放与重返社会

冲突后的拘留与释放程序直接影响公众信任与社会稳定。清晰的法律框架、有组织的审查机制以及协调一致的重返社会措施，可减少非理性行为，并支持向和平时期的过渡。

a. 法律框架与保障措施

- 与冲突相关的拘禁与拘留的法律依据在法律或规章中得到明确规定，包括权限、适用事由及程序性保障。
- 建立审查机制，用以评估拘留是否仍具必要性与合法性，尤其是对于非国际性武装冲突而言。
- 冲突后释放框架对以下不同类别人员作出区分：
 - 国际性武装冲突中的战俘及其他受保护人员
 - 因迫切安全需要而被拘禁的人员
 - 因与冲突相关或无关的刑事犯罪而被拘留的人员。
- 释放决定、移交安排或继续起诉，均基于明确阐述的法律依据，并依照国际人道法及符合国际义务的相关国内法接受审查。

实施指标可包括：法律框架文件；审查机构的职权规定；释放标准或程序；部委间法律指导意见。

b. 登记与记录完整性

- 建立自人员被捕获之时起直至其获释为止的一个连续登记系统。
- 寻人机制、民事登记系统与国家信息局（如有）之间实现互操作性。
- 建立记录保护和备份措施，以防止在机构改革期间相关记录遭受破坏或操纵/篡改。

实施指标可包括：登记数据库；互操作性协议；审计报告。

c. 监督与准入

- 建立一个积极履职的独立监督机构或司法机制。
- 标准操作程序允许根据国际人道法开展监督性探视。
- 拘留场所的工作人员接受有关人道待遇及脆弱群体甄别的持续性培训。

实施指标可包括：监督职权规定；拘留场所探视协议/规程；培训记录。

d. 释放、转移与遣返的操作程序

- 就被剥夺自由者的释放、转移或遣返制定有明确时间限制的标准操作程序。
- 制定具体程序，以立即识别和释放被俘的卷入武装部队或武装团体的儿童，包括将其迅速移交民政儿童保护方/机构。
- 身份核实、医疗健康筛查及档案证件的恢复被纳入标准操作程序。
- 建立在释放前通知家属的程序。
- 重返社会的转介路径涵盖医疗健康、社会心理及生计支持。

实施指标可包括：释放标准操作程序；部委间操作协议/规程；转介机构名录。

e. 特定法律体系下的义务（如适用）

- 战俘在敌对行动结束后应立即得到释放并遣返。
- 重伤或患病人员应依适用标准遣返。
- 被拘禁的平民在其拘禁已无法律依据时应获释放。
- 在非国际性武装冲突中，当法律或安全理由不再存在时，应释放被拘留人员。
- 特赦考量应符合国际法。

实施指标可包括：遣返计划；审查结果；法律备忘录。

f. 重返社会与防止报复

- 实施社区准备措施。
- 建立反污名化举措。
- 制定防止报复及避免暴力循环再次发生的措施。
- 重返社会措施应兼顾年龄和性别因素，并顾及不同群体的特殊需求和风险，例如性暴力幸存者以及被武装部队和武装团体非法招募的儿童。
- 裁军/解除武装举措与重返社会及社区恢复计划相衔接。

实施指标可包括：重返社会计划；社区参与记录。

9. 流离失所者的安全返乡与持久性解决方案

如欲确保流离失所者以安全、自愿且有尊严的方式返乡，且其他解决方案能够长期有效，就需要建立协调一致的法律、安全及与服务相关的措施。解决与应对法律证件、住房、土地与财产问题以及战争遗留爆炸物问题，可降低再次发生流离失所及不稳定局势的风险。

a. 流离失所者安全、自愿及有尊严返乡的前提条件

- 在重点区域对战争遗留爆炸物开展调查、标识或清除工作。
- 提供风险教育。
- 基本服务得到恢复与重建，或制定恢复与重建计划。
- 确保工程人员及服务恢复团队的安全通行及准入。

实施指标可包括：排雷行动报告；恢复与重建计划；通行及准入方面的授权。

b. 民事证件办理与法律身份

- 在流离失所者返乡前或返乡时启动证件办理战略。
- 设立流动证件办理小组或简化相关程序。
- 在民事证件办理程序中，对冲突其他各方出具的文件赋予证据效力。
- 儿童均已登记并获得法定身份证明，包括在武装冲突期间出生或因武装冲突而流离失所的儿童。

实施指标可包括：政策指令；证件发放统计数据。

c. 住房、土地与财产问题

- 建立透明的返还或赔偿机制。
- 设立索赔登记处。
- 建立应对非法占领/占用问题的机制。

实施指标可包括：住房；土地与财产相关法律；裁决数据库。

d. 咨商机制与持久性解决方案

- 与流离失所者及收容社区开展咨商。
- 建立既惠及返乡者又惠及收容社区的重返社会方案。
- 制定支持生计、公共服务及基础设施建设的多年度投入计划。
- 在流离失所者无法返乡的情况下，评估本地重返社会或重新安置等替代方案。
- 在相关情况下，启动国际合作或责任分担安排。
- 建立保护监督机制，以识别胁迫、歧视或在条件不成熟情况下返乡等风险，并为纠正措施提供依据。
- 流离失所者、返乡者及收容社区可获得精神健康和社会心理支持服务，包括以社区为基础的精神健康与社会心理支持干预措施，以促进安全重返社会及长期恢复与重建。

实施指标可包括：协商报告；项目框架；双边或多边工作安排。

10. 儿童保护与重返社会

受武装冲突影响的儿童在敌对行动结束很长一段时间后仍需要获得保护。他们需要有效重返社会，并为

其提供以幸存者为中心的援助、开展重返社会和教育项目。重返社会方面的支持应符合儿童的年龄特点、顾及性别因素、包容残障群体，充分考虑创伤因素，且具有长期性和可持续性。此类支持将有助于防止他们长期遭到边缘化并在未来重蹈暴力覆辙。

a. 即时保护与移交

- 制定被卷入武装部队或武装团体的儿童的释放与移交协议/规程。
- 建立确保返乡儿童的教育连续性的协议/规程，包括迅速建立安全且可及的学习环境。
- 将儿童从武装部队或武装团体中释放，在解除武装、复员和重返社会（DDR）过程中，将他们与成年人分开安置，以确保他们受到保护并使其能够获得适当的服务。
- 将儿童立即转介至民政儿童保护方/机构。

实施指标可包括：包括转介协议/规程在内的标准操作程序；转介路径。

b. 寻人、家庭重聚与证件

- 建立家庭寻人机制。
- 证件办理流程尊重儿童的最佳利益及其不断发展的能力。

实施指标可包括：案件管理协议；证件办理记录。

c. 重返社会与长期跟进

- 将儿童保护纳入裁军、复员与重返社会、司法、教育及返乡的战略之中。
- 重返社会计划包括采取兼顾性别和年龄因素的方法，包括针对女童和年轻母亲的定向支持。
- 确保所有儿童都能获得精神健康和社会心理支持，包括在需要时获得专门服务，特别是性暴力幸存者。
- 建立问责机制和顾及儿童特点及需求的司法机制。
- 建立长期跟进机制。

实施指标可包括：战略附件；跟进协议/规程。

d. 教育与安全的学习环境

- 支持儿童获得教育及职业技能培训的机会和途径。教育应对措施具有包容性，并根据女童、残疾儿童和边缘化群体的需求加以调整。
- 建立安全的社区空间。
- 为在教学场所中教育曾被卷入武装部队及武装团体的儿童的教师和教育工作者提供支持。
- 符合《安全学校宣言》及其相关指南（如适用）的规定。
- 教学实践包括社会心理支持，并避免对儿童造成进一步创伤。

实施指标可包括：教育恢复计划；保障指南。

e. 与儿童相关的早期预警指标与参与机制

- 建立影响儿童的发生再次违法行为风险的早期预警指标（包括对学校的攻击、儿童的招募或流离失所）。
- 建立安全、保密且便于儿童使用的投诉和反馈机制，包括在社区层面。
- 在具备适当保障措施的前提下，鼓励儿童在自愿基础上参与恢复与重建相关工作。

实施指标可包括：早期预警标准操作程序；风险评估报告；保障协议/规程。

11. 战争遗留爆炸物与环境保障

战争遗留爆炸物及环境污染影响恢复与重建、人员返乡及长期稳定。开展协调一致的清除行动、风险减缓及环境保护工作，可帮助保障平民的安全，帮助流离失所者安全、自愿和有尊严地返乡，并为可持续的恢复与重建提供支持。

a. 战争遗留爆炸物协调机制

- 建立战争遗留爆炸物信息分享机制，包括就爆炸性危险物的位置及性质交换可获信息。
- 数据收集及伤亡记录系统为清除行动的优先排序提供支持。
- 在开展爆炸性危险物的调查、标识与清除工作中，将返乡与恢复重建区域列为优先区域。
- 在国家层面制定战争遗留爆炸物的勘察、清除及风险教育工作计划时，吸纳受影响社区的意见。
- 国家排雷行动框架将清除工作、风险教育与恢复重建规划进行联结。
- 将地雷风险教育项目纳入学校及其他安全学习环境中所开展的项目中。
- 废墟清理团队与战争遗留爆炸物专业人员开展协调，以确保基础设施的安全恢复。
- 依照适用的安全与环境标准，对爆炸性军火库存予以识别、安全管理和销毁。
- 制定支持跨境清除与开展协调工作的措施，以提升地区性安全。
- 利用地方志愿者牵头开展风险教育和构建社区信任。

实施指标可包括：排雷行动计划；任务指令；协调会议纪要。

b. 减缓环境风险

- 将环境风险减缓措施纳入清除与处置方法之中。
- 在恢复与重建规划中，对受污染土地、水域及有毒残留物进行评估并确定优先处理顺序。

实施指标可包括：环境风险评估报告；修复计划要素。

c. 裁军与武器治理的持续性

- 建立实施各方所缔结的任何裁军条约或协议的相关机制。
- 第36条规定的武器审查程序得到维护和适用。
- 用于监督、追踪及审查武器转让、采购及库存管理的部委间协调机制持续有效运作。
- 武器标识、追踪及边境管控合作机制持续有效运作。
- 武器库存管理体系确保多余武器的安全储存与销毁。
- 部委间的可追溯性与监督安排得到维系。

实施指标可包括：审查程序文件；风险评估模板；监督记录。

12. 对承诺的监督、报告与定期评估

对承诺开展透明的监督与定期评估，能够帮助确保其得到有效实施并长期得以维系。报告与核查机制为问责提供支持，使当局能够识别实施中的缺口，并使相关措施能够根据形势发展进行调整。

a. 监督与报告

- 指定在各专题领域（拘留、失踪人员、战争遗留爆炸物、人员返乡、儿童保护等）监督实施情况的主管当局。

- 确保妇女在指定的主管当局中充分、平等且有意义地参与。
- 建立一个定期报告框架，包括商定的报告格式、时间安排及责任主体。
- 通过国家协调机制整合来自相关部委、实施及行动机构和地方当局的数据与信息。
- 将监督结果分享给相关国家当局，并在适当情况下与参与实施的监督机构或合作伙伴分享。

实施指标可包括：报告模板；监测仪表盘；定期执行报告。

b. 核查与定期评估

- 酌情确定独立或中立的核查机制，包括与中立的中间人或监督机构开展合作。
- 定期召开实施审议会议，以评估进展、挑战及纠正措施。
- 将经验教训纳入更新后的操作与行动程序、国家政策或规划工具之中。
- 监督结果被用于指导长期的和平建设、恢复重建及制度改革进程。

实施指标可包括：评估会议纪要；更新后的标准操作程序；纠正行动计划；经验总结报告。

13. 对严重违约行为及其他严重违反国际人道法的行为问责，并支持持久和平

确保对严重违约行为及其他严重违反国际人道法的行为问责，是冲突结束后构建持久和平的一个重要组成部分。开展有效且公正的调查、追究责任人的责任、并实施更广泛的过渡时期司法措施，能够帮助降低冲突造成的人员伤亡，重建受影响社区间的信任，加强法治以及为和解提供支持。不应将问责与和平视为相互竞争的目标。通过解决严重违法行为及其后果，问责措施能够有助于恢复对机构的信心与信任，防止暴力循环的再次发生，并支持可持续的恢复与重建。

以下措施体现了现行法律与良好实践的结合，对于促进问责制和可持续和平尤为重要：

a. 关于严重违约行为及其他严重违反国际人道法行为的刑事立法与起诉

- 制定刑事立法，以协助对严重违约行为及其他严重违反国际人道法的行为进行调查和起诉。
- 建立相关机制，以确保对据控由本国国民、武装部队所实施的、或在该国领土内发生的严重违约行为及其他严重违反国际人道法行为的责任人进行有效且公正的调查，并酌情予以起诉。
- 向武装部队提供明确指示，说明哪些类型的事件和信息应触发对潜在严重违约行为及其他严重违反国际人道法行为的调查。
- 制定保护措施，防止对举报严重违约行为及其他严重违反国际人道法行为的个人进行报复或惩罚。
- 建立或加强国家机制，以审查导致平民和民用物体（包括提供基础服务的民用基础设施）受损的军事行动，特别是通过开展打击后评估、机构间审查程序和制定适当的透明度措施。

实施指标可包括：刑法典；起诉记录；法院判决；调查报告；打击后评估记录；关于举报人保护的政策。

b. 过渡时期司法与和解机制

- 设立真相与和解委员会或类似机制，在适当情况下，弥合分歧并促进社会凝聚力。
- 建立相关程序，以满足违反国际人道法行为的受害者的需求，包括通过赔偿、承认所受伤害、开展纪念活动，以及其它适当措施。
- 支持社区主导的倡议，以促进受影响人群之间的对话、和解与社会融入，包括制定措施以防止污名化和暴力循环的再次发生。过渡时期司法策略明确纳入幸存者和受影响社区的观点与需求，以确保包容性和有效性。

实施指标可包括：和解委员会；赔偿报告；社区参与活动。

c. 国际合作与能力建设

- 建立国际合作机制以支持问责工作，包括就严重违约行为及其他严重违反国际人道法的行为分享证据和专业知识。
- 制定能力建设项目和方案，旨在对国家主管部门（包括司法和军事人员）进行关于遵守国际人道法及问责措施的培训。

实施指标可包括：国际协议；培训方案报告；能力建设评估。



工作领域 4

保护民用基础设施 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

由阿尔及利亚、哥斯达黎加、塞拉利昂、斯洛文尼亚四个联席主席国和红十字国际委员会共同主持

概述

武装冲突中民用基础设施遭受破坏与损毁的程度令人震惊，深深地刺痛了公众的良知。此类破坏屡屡切断了维系人道与尊严的重要生命线。国际人道法对此类破坏施加了不可逾越的限制，但若舍弃或践踏这些限制，世界或将陷入倒退，我们的后代将被迫接受这样一种现实：武装冲突各方竟可合法地将整座城市夷为不可居住的废墟瓦砾。

各国和武装冲突各方必须秉持善意，维护并遵守保护民用基础设施的国际人道法原则与规则。目前，即使对于国际人道法最基本的原则和规则，言论与实践之间也存在着危险的巨大鸿沟，并且违反这些原则和规则的行为发生后又缺乏追责机制，这一状况仍然是减轻武装冲突期间苦难的最大障碍之一。

与此同时，持续分享关于国际人道法对作战手段和方法所施加限制的理解，并交流保护平民和民用基础设施方面的良好实践，也有可能为平民居民带来积极的人道成果。此方面的核心问题在于维护“军事目标”概念所规定的保护范围及此概念所固有设定的限制，二者限制了可合法攻击的目标范围。此外，武装冲突各方必须始终遵守所有适用的特别保护规则、禁止不分皂白和不成比例的攻击的规定，并履行在攻击中采取一切可行的预防措施并避免攻击影响的义务。

本成果文件无意创设新义务，亦不取代、减轻或以其他方式更改各国和武装冲突各方依国际法（尤其是国际人道法）所承担的义务。相反，本文件旨在提供相关指导，以协助和促进各方以符合国际人道法保护宗旨的方式履行上述义务。在本工作领域下，相关指导包括确保将予攻击的物体在国际人道法中并不享有免受攻击的保护的程序和良好实践，以及预估并减轻军事行动（包括攻击）对民用基础设施及依赖该基础设施的平民造成后果的方法。本文件还明确了确保平民持续获得基本服务的手段。就本文件而言，“基本服务”系指对保障平民居民生存至关重要的服务，例如医疗卫生、供水、粮食生产与分配、电力、污水处理、固体废物处置和教育，以及满足民众基本需求所依赖的所有相互关联的系统，例如市场系统、金融系统、平民获取必需品所依赖的数字服务、人员和货物运输系统以及通信系统。基本服务的运作需要三项关键要素：人员（特别是服务供应方的工作人员）、硬件（特别是基础设施）和消耗品（如燃料、氯和药品）。本文件还涉及确保基本服务提供者的安全和持续流动以及关键消耗品供应的相关措施。

民用基础设施遭受损毁已成为当代武装冲突的显著特征，而上述措施能否落实，将决定当代及后代民众能否免受其带来的破坏。

咨商成果

1. 通过维护“军事目标”概念所施加的限制,保护所有平民和民用物体,包括民用基础设施

所有物体（包括基础设施在内）在国际人道法下均默认享有免受攻击与报复的保护。这些物体始终享有这项保护，除非其符合军事目标定义中的严格标准，以及在符合该标准之时。

“军事目标”这一概念在日内瓦四公约《第一附加议定书》第52条第2款中得到界定，并反映在习惯国际法之中，这一概念旨在施加各国和武装冲突各方必须始终遵守的重要限制。该概念由需要同时满足的两项要件构成，即军事目标仅限于满足以下条件的物体：i) 其性质、位置、目的或用途对军事行动有实际贡献；ii) 而且在当时情况下其全部或部分毁坏、缴获或失去效用能提供明确的军事利益。

如何理解并适用这些要件，深刻影响着平民和民用物体（包括民用基础设施）所获得的保护。对军事目标的宽泛解释，意味着可能附带造成更多基础设施毁损、更多平民伤亡，而获取基本服务的途径也可能减少。

根据国际人道法，针对基础设施等物体的攻击不得基于笼统的归类。将予攻击的每个物体，在计划、决定和实施攻击之时，均须单独满足军事目标定义所涵盖的两项要件。另外，武装冲突各方也不得仅仅因为构成某复杂基础设施的一栋或数栋建筑或其他物体属于军事目标，就对该基础设施整体发动攻击。与战斗联系不够紧密的物体，例如维持战争的物体或对军事行动并无实际贡献的经济目标，并不符合军事目标的定义。同样，某物体若其全部或部分毁坏、缴获或失去效用，无法提供明确的军事利益，而仅能产生政治或经济效果，或仅用于打击平民士气，则该物体也不符合军事目标的定义。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保军事目标的定义始终能够提供有意义的保护而言尤为重要：

- a. 对于负责向指挥官提供建议的法律顾问，强化其精通国际人道法（包括但不限于军事目标的定义）的重要作用，并促进其提供及时、清晰、准确的建议，包括通过基于情境的法律培训等方式。
- b. 将军事目标的定义融入军事条令和行为规范，并确保作战部队切实了解民用基础设施及其他民用物体享有的保护并接受相关培训
- c. 制定或调整现有军事条令、标准操作程序、交战规则、行为规范、行动命令以及目标选择流程，以体现将基础设施细分为多个独立的最小组成部分并评估其是否分别符合“军事目标”定义的重要性；并在军事决策者与作战单位的培训中强化这一点。

2. 尊重特别保护制度赋予特定类型物体(包括特定基础设施)的强化保护

国际人道法对特定类型的物体给予特别保护，是因为此类物体具有特殊重要性，或因其一旦遭受损毁将给平民带来极为严重的危险。若未能尊重这些保护规定，将导致灾难性后果：患者死亡、疾病蔓延、饥荒与营养不良接踵而至，民众面临洪水或核辐射威胁，这些威胁可能导致相关地区在数十年乃至数世纪内不可居住；社区民众遭受沉重的心理创伤，丧失自身文化、历史或宗教认同；旨在保护和援助平民的实体无法正常运作。基于上述原因，享有特别保护（即保护程度高于赋予民用物体的一般保护）的物体，不得仅因符合军事目标的定义就失去免受直接攻击的保护，除非满足额外条件。以下各类物体（包括基础设施）就属于这种情况，例如：

- 医院及其他医疗机构
- 平民居民生存所不可缺少的物体
- 含有危险力量的基础设施，特别是堤坝和核电站

- 文化财产，包括但不限于专用于宗教、艺术、科学、教育或慈善目的的建筑物及历史纪念物
- 民防组织的建筑物、避难所及物资。

为确保这些物体得到保护，尤其必须制定或调整军事条令、标准操作程序、交战规则、行为准则、行动命令以及目标选择流程，以反映这些特别保护制度，并在军事决策者与作战单位的培训中强调此类保护。此类措施必须确保，即使相关基础设施或物体符合国际人道法关于军事目标的定义，但只要未满足国际人道法关于丧失特别保护的附加条件，这些特别保护就应继续适用。

对于其他类型的基础设施，鉴于其一旦遭到损坏或毁坏将对平民造成极其严重的风险，且考虑到其在冲突期间（通常是在危险环境中）为满足平民及其他受保护人员的需求所发挥的作用，在实践中对这类基础设施给予类似的保护尤为重要。这些基础设施包括：

- 学校及其他教育设施，但不影响其作为文化财产可能已享有的特别保护
- 含有危险物质的基础设施，例如化工厂、石油炼油厂和生命科学研究实验室，以及若遭到损坏或毁坏，也可能对平民居民和自然环境造成严重危害的其他设施
- 公正的人道组织的场所与资产。

3. 通过强有力的核查程序及相关措施保护民用物体(包括民用基础设施)

如果武装冲突各方未能采取措施确保其攻击对象仅限于军事目标且这些目标并非受特别保护的物体，未能确保所使用的作战手段或方法能够针对该特定目标进行打击，那么国际人道法在防止攻击民用基础设施所造成的人道后果方面则效力甚微。为确保攻击方尊重军事目标这一概念固有限制，并尽量减少目标选择流程中的错误，国际人道法要求武装冲突各方应尽可能核查将予攻击的目标符合军事目标的定义。此外，该法还进一步要求攻击方应核查该目标不受特别保护。若对某一物体的地位存疑，必须推定其受保护。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保受国际人道法保护的基础设施及其他物体免受攻击而言尤为重要：

- a. 识别、标绘和定期更新有关民用物体（包括民用基础设施及其他享有特别保护的物体，包括文化财产和用于生产食品的农业用地）的信息，确保将这些信息传达给军事决策者与作战单位
- b. 将享有特别保护的基础设施及为平民提供基本服务的其他基础设施列入“禁止攻击”或“限制攻击”名单，并适用关于将其移出名单的严格要求与程序
- c. 设立“禁止交火区”以保护民用基础设施
- d. 确保这些禁止交火区，以及禁止攻击或限制攻击名单上或其他类似措施涉及的物体，得到标绘、更新、融入目标选择流程，并及时传达给军事决策者，确保作战单位根据来自所有来源的可用信息，并在情况发生变化时（特别是在策划、决定或实施攻击时），持续审查并交叉核查与潜在攻击目标地位相关的信息
- e. 针对通常专用于或实际用于民用目的的基础设施及其他物体（例如礼拜场所、住宅和其他居所以及教育设施），制定并适用更为严格的核查标准与流程。

4. 采取措施以考量损害或毁坏民用物体(包括民用基础设施)所造成的人道后果

对民用基础设施等民用物体的损害和毁坏，可能会给平民居民造成严重且持久的人道后果。已有充分记录但并非穷尽的实例包括：流离失所、受教育和谋生机会减少、饥饿和粮食不安全、能源不安全、传染病爆发和传播的风险增加，以及死亡。这些人道后果对平民的风险和严重程度因人而异，取决于年龄、性别和残疾状况等因素。

基础设施，尤其是城市中的基础设施，因其相互依存的特性而更易产生此类后果，因此需要予以特别考虑。例如，某一基础设施相对于其他基础设施及基本服务供应的重要性，决定了可能对平民产生的人道后果的规模和严重程度。这种重要性可能因已采取的冗余措施以及其他基础设施在冲突中遭受损害或毁坏的程度而发生变化。在这方面，对此类基础设施行使控制权的国家或武装冲突方的资源状况也至关重要，因为它们可能较难准备冗余设施或修复受损的基础设施。

这些后果不仅会在民用基础设施附带遭受损害或毁坏时产生，也会在基础设施本身受到攻击时产生。当基础设施及其他物体同时用于民用和军用目的时，这一点尤为重要。

国际人道法要求武装冲突各方在规划和实施军事行动时始终注意不损害平民和民用物体。此外，策划或决定发动攻击的人员必须考虑到该攻击预计将造成的、所有合理可预见的直接和间接附带平民伤害。这可能包括对平民造成的短期及长期、连锁反应和累积影响，包括因基本服务中断而造成的影响。某一攻击，若其效果无法按照国际人道法的要求加以限制，则应作为不分皂白的攻击而受到禁止。为此，武装冲突各方必须尽可能获取有助于有效评估军事行动（包括攻击）对平民产生的影响的信息。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于考量损害或毁坏民用基础设施所造成的人道后果而言尤为重要：

- a. 积极寻求从所有来源可合理获取的信息，包括关于民用基础设施状况及其相互依存性，以及其所提供或保障的基本服务的高质量数据和情报，并确保这些信息不断更新并可供战场指挥官使用
- b. 建立军民联络渠道，包括与地方当局的联络渠道，以确保能够获取关于民用基础设施、其状况、所提供服务的平民的信息
- c. 若有证据表明某一基础设施有人类居住或活动的迹象，则应推定该基础设施内部或其附近有平民存在，除非另有其他明显情况
- d. 制定或调整现有条令和行为规范，强调必须将攻击可能产生的所有合理可预见的直接和间接附带平民伤害纳入考量，并融入良好实践和流程，包括为此目的采用附带损害估算方法或类似评估方法
- e. 在最大可行范围内，确保除法律顾问外，工程师、城市规划师以及供水、环境、文化财产及其他领域的专家也参与到目标选择决策流程之中，就民用基础设施的位置和结构构成提供专业意见。

5. 应对基础设施等物体兼具民用和军事目的时所面临的挑战

在武装冲突期间，部分基础设施及其他设施被同时用于或意图同时用于民用和军事目的。此类情况带来了独特的挑战，需要采取超出普遍适用于民用基础设施范围的额外应对措施。此类物体的损毁或破坏可能会对平民造成毁灭性的直接和间接的人道后果。这些物体可能符合军事目标的定义，这一事实导致位于此类基础设施内或其附近的平民及民用物体可能遭受伤害，并增加了其提供或保障的基本服务遭到中断的风险。

除咨商成果4中列举的措施外，以下措施结合了现行法律和良好实践，对于应对这些人道挑战而言尤为重要：

- a. 制定或调整相关条令和行准则，规定只有在具备充分证据证明此类物体在攻击发生时实际被以符合军事目标定义的方式加以使用，且此种使用必须对敌方军事行动构成重要贡献，并确保攻击符合所有特别保护规定的情况下，才可对此类物体实施攻击
- b. 调整条令、行准则、指令、目标选择流程、附带损害估算及类似评估方法，以涵盖此类物体丧失民用功能或民用用途的情况，以及其对可能为平民提供或保障的基本服务的影响

6. 避免并在任何情况下尽量减少因攻击构成军事目标的基础设施或附带影响民用基础设施而造成的所有合理可预见的直接或间接附带平民伤害

民用基础设施遭受损毁对平民造成的伤害，例如平民死亡、受伤、疾病传播和流离失所，并非武装冲突不可避免的后果。即使将予攻击的基础设施符合军事目标的定义且不受特别保护，各方仍有义务尽可能限制攻击对平民造成的影响。如上所述，武装冲突各方在开展所有军事行动时，必须始终注意不损害平民居民、平民和民用物体。此外，国际人道法要求应采取一切可行措施以避免并在任何情况下尽量减少攻击预期造成的所有合理可预见的直接和间接附带平民伤害。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于避免并在任何情况下尽量减少所有合理可预见的直接和间接附带平民伤害而言尤为重要：

- a. 确保负责攻击的指挥官所拥有的权限与预期附带平民伤害的严重程度和规模相称
- b. 确保将旨在避免并在任何情况下尽量减少攻击所致附带平民伤害的切实措施（包括但不限于下文所列措施）明确融入军事条令、行准则和行动框架，并确保所有相关人员（包括军事决策者和作战单位）定期接受相关培训：
 - i. 尽一切可能仅使用最有可能避免且在任何情况下尽量减少附带平民伤害的武器或战术，特别是与保障基本服务供应的基础设施受损或被毁相关的伤害。
 - ii. 采取一项政策，要求不得在人口密集地区（包括民用基础设施所在地）使用某些作战手段和方法，例如具有大范围影响的爆炸性武器，除非已采取充分的减缓措施以减少其大范围影响以及随之而来的附带平民伤害风险。例如：
 - iii. 避免使用非制导空中打击，并限制在民用基础设施附近所用弹药的爆炸当量
 - iv. 优先使用低爆炸载荷和预制破片弹壳的精确制导弹药，而非影响范围更广的武器
 - v. 可参阅《关于加强保护平民免受在人口稠密地区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》，该宣言可作为本背景下的一项补充倡议。
 - vi. 选择最有利于限制附带平民伤害的攻击时间和角度
 - vii. 对于符合军事目标定义的基础设施，其暂时停用或部分毁坏、失去效用或缴获即可有效实现所寻求的军事利益时，应避免发动将导致该基础设施全部毁坏的攻击
 - viii. 在多个提供相似军事利益的军事目标之间进行选择时，除考虑对平民生命和民用物体造成的危险外，还应考虑修复或恢复将予攻击的基础设施或其部分所需的时间、专业知识、设备和能力，以及该基础设施在相关情况下可能具有的文化意义
 - ix. 对可能影响平民的攻击，提前向平民发出警告，应包含关于获取基本服务的信息，并确保尽可能多的平民能够便捷接收并理解此类警告。为了发挥实际作用，此类警告及相关信息必须便于面临特定风险的平民（包括妇女、儿童、老年人以及残疾人）获取。

- c. 建立一套系统，尽最大可能记录并保存有关爆炸性弹药的使用和弃置信息，并建立流程，用于将该信息传达给控制相关领土的一方以及平民居民，包括参与标明、清除、移除或销毁此类弹药以及维修相关基础设施的组织和人员。

7. 保护平民和民用物体(包括民用基础设施)免受不成比例的攻击

即使攻击是针对军事目标实施的，也可能导致难以承受的人道后果。因此，国际人道法禁止所造成的可预见的直接或间接附带平民伤害与预期的具体和直接军事利益相比损害过分的攻击。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于防止发动此类不成比例的攻击并确保在平民伤害明显属于过分时能够取消或中止攻击而言尤为重要：

- a. 培训军事决策者评估特定攻击是否可能导致过分的附带平民伤害，包括通过基于情境的演练，同时虑及民用基础设施及其所提供和保障的服务的独特性质
- b. 确保目标选择周期在最大可行范围内留出足够时间，以便具备相关专业知识的顾问就可预见的附带平民伤害提供建议
- c. 确保实施攻击的人员能够获取所有相关信息，并在攻击前及时获得最新信息，使他们能够根据情况变化判断是否必须取消或中止攻击
- d. 如上文咨商成果6(a)所述，确保负责攻击的指挥官所拥有的权限与预期附带平民伤害的严重程度和规模相称。

8. 保护所有平民和民用物体(包括民用基础设施)免受敌方攻击的影响

国际人道法要求，各方必须在最大可行范围内，将其控制下的平民和民用物体从军事目标附近迁离，避免将军事目标设在人口稠密地区或其附近，并采取其他必要的预防措施，以保护平民和民用物体免受军事行动带来的危险。在某些情况下，故意不采取上述预防措施可能构成使用“人盾”。国际人道法禁止利用平民居民或平民个人的存在或移动，使某些地点或地区免受军事行动的影响，特别是禁止用以企图掩护军事目标免受攻击，或掩护、便利或阻碍军事行动。

一方是否遵守这些义务，并不改变攻击方所承担的义务。与此同时，必须强调这些所谓的“被动预防措施”在保护平民和民用物体（包括民用基础设施）免受攻击可能带来的影响方面所能发挥的作用。为提供这种保护，和平时期采取的措施与武装冲突期间采取的措施同样至关重要。国际人道法要求武装冲突各方在最大可行范围内采取此类措施。

若未能采取此类措施，一旦基础设施因敌方攻击而被毁或受损，就可能引发上述严重后果。各方将民用基础设施用于军事目的时，这些基础设施就会面临受到攻击的风险；而且各方将军事目标设置于基础设施内部或附近时，就会存在造成附带平民伤害的风险。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于最大限度地保护基础设施以及依赖这些设施的平民免受攻击影响而言尤为重要：

- a. 部署基础设施冗余配置，建立分散化或替代性服务供应系统，并制定恢复规程，包括在和平时期，以期在发生武装冲突时保障平民居民能够持续获取基本服务。
- b. 制定或调整现有条令和行为规范，规定应避免将民用基础设施用于军事目的，避免将军事目标设在此类基础设施附近。具体到教育设施方面，可参考《安全学校宣言》及其相关指南，其可作为本背景下的一项补充倡议。

- c. 制定或修订现有条令和行为规范，以确保绝不使用旨在利用平民或民用物体与军事目标相邻这一特点，使其免受攻击和其他军事行动的影响，或以其他方式便利己方军事行动或阻碍敌方军事行动的战术。
- d. 明确区分基础设施中用于军事目的的部分与专门用于民用目的的部分，并在可行且预期会提高保护力度的情况下，向敌方通报或标示这种区分。
- e. 及时向军事决策者和作战单位提供关于民用基础设施的位置、状况及其所保障或服务的基本服务系统的准确信息。
- f. 确保军事决策者和作战单位接受识别此类基础设施的培训，并指示其避免使用此类设施，并避免将军事目标设于其附近。
- g. 特别是在无法采取上述措施时，应向平民发出警告，使其为基本服务可能中断的情况做好相应准备。在可行情况下，应就安全获取仍在运转的替代性服务和适当的避难所安排提供明确信息。

9. 持续改进军事实践，以更好地保护平民与民用物体，包括提高相关能力，以预估、防止、减轻并应对军事行动对民用基础设施及依赖该设施的平民居民所产生的影响

保护民用基础设施的原则与规则得到编纂之时，可用于限制军事行动影响、保护平民及民用物体免受损害的资源、技术能力和专门知识都远不及今日。与今天相比，当时人们对军事行动给平民居民带来的直接与间接人道后果（包括民用基础设施损毁所引发的此类后果）尚未形成普遍认知。自那时以来，相关领域的进步已提高了各方保护平民免受武装冲突之伤害的潜力。

为确保国际人道法能够始终有效地限制武装冲突对平民居民的影响，各国必须优先提升其保护平民和民用物体（包括民用基础设施）的能力，在其决定增强国防能力之时尤须如此，包括新型作战技术方面的能力。这延及本文所含的各项措施，特别是提高相关能力，以预估、避免、尽量减轻并应对军事行动对民用基础设施及依赖该设施的平民所产生的影响。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于在此方面不断改进军事实践而言尤为重要：

- a. 加大培训和能力建设方面的投入，包括在可行时通过利用新兴技术开发创新方法，以保护民用基础设施和依赖这些设施的平民居民。
- b. 利用并改良技术，以追踪攻击情况、评估损害程度，并实现对攻击影响采取快速有效的应对，从而减轻平民伤害。
- c. 发展并加强与民政当局的合作，建立关于平民所面临风险以及预判、防止、减轻和应对这些风险之措施的知识库。确保该知识库体现在条令、行为规范、培训和数据建模之中。
- d. 建立多学科机制与机构，以整合、加快制定旨在预判、防止、减轻和应对民用基础设施和平民所受伤害的各项措施，并实现相关措施的制度化。在可行范围内，确保除法律顾问外，工程师、城市规划师以及供水、环境、文化财产及其他领域的专家也参与到上述机制和机构的工作之中。
- e. 建立并实施相关机制，在严格界定但合理的时限内，通过行动后评估等方式，主动追踪对民用基础设施和平民造成的伤害。
- f. 记录目标选择决策流程的每个阶段，包括目标核实、比例评估以及为避免并在任何情况下尽量减少平民伤害所采取的预防措施的每项决定。

为此，尤为重要的是：

- i. 定期审查这些记录，并将其与打击后评估进行比较，以评定目标选择流程的适当性
- ii. 设定明确的标准，以确定是否必须更新或修正目标选择流程，并将经验教训融入其中
- iii. 确保将可能构成战争罪及其他违反国际人道法行为的事件通报给主管当局，并确保主管当局在有充分理由的情况下，在综合考虑所有相关且可信的信息后，启动刑事调查
- g. 建立或参与关于良好实践的同行交流机制。

10. 通过设立受保护地带或采取类似措施保护民用物体(包括民用基础设施)

国际人道法规定了武装冲突各方为加强对个人和物体的保护可采取的若干具体措施。例如，可通过设立中立化地带、非军事化地带和不设防地方等受保护地带，来划定民用基础设施所在的特定区域。除了民用基础设施因其民用地位而本已适用的强有力保护之外，还可采取这些措施来进一步提高对其的保护力度。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保受保护地带（包括但不限于）等各项安排的有效实施而言尤为重要：

- a. 无论此类安排的确切性质如何，均应秉持善意实施并遵守相关安排
- b. 确保此类地带实现完全且有效的非军事化
- c. 确保将此类地区的位置清晰传达给作战单位，并指示不得对其实施攻击或将其用于军事目的
- d. 对此类地区进行清晰、可见的标识，包括在可能且预期能促进遵守的情况下，通过数字标绘等手段
- e. 建立监督、监测与核查机制。

11. 在对民用物体(包括民用基础设施)行使控制权时确保平民持续获得基本服务

在武装冲突中（包括占领情形下），武装冲突一方可能倾向于毁坏或扣押其控制下的全部或部分基础设施。此举仅在极为有限的情况下，出于“迫切的军事必要”这一正当理由，才可能具有合法性。另外，控制民用基础设施的一方还可能对其进行滥用，以切断平民居民获得基本服务的途径，以达到向敌方施压或惩罚平民居民的目的。在上述两种情形下，平民居民无法获得基本服务所导致的人道后果，与前述攻击行为所造成的后果并无二致，且可能波及边境及前线两侧。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对于确保平民居民能够持续获得基本服务而言尤为重要：

- a. 如果破坏、扣押或移除基础设施，或使其无法使用，将导致平民居民失去对其生存不可或缺的物体，则不得采取任何上述行为
- b. 绝不得以蓄意中断或切断平民获得基本服务之途径的方式使用民用基础设施，包括平民处于敌方控制的领土内时，并且无论如何，均应避免附带造成此类影响
- c. 在可行且符合迫切的军事必要的情况下，优先考虑毁坏以外的替代方案，特别是扣押
- d. 仅毁坏或扣押迫切的军事必要所要求的基础设施的特定部分
- e. 善意评估毁坏或扣押相关财产是否确为迫切的军事必要所要求，并确保财产的毁坏或扣押程度与预期获得的军事利益相称。

12. 保护基本服务供应方及其人员与重要消耗品，以确保平民能够持续获得基本服务

基本服务的供应不仅依赖于基础设施及其他物体，还依赖于人员，特别是从事基础设施运作、维护和维修工作的人员，以及消耗品，即基础设施运转所必需的物资，如燃料、消毒剂和药品。

武装冲突对这些核心要素的影响可能导致基本服务状况的长期恶化，即便基础设施并未遭到摧毁或损坏时亦是如此。这种累积性影响往往最具破坏性，也最难恢复，进而可能对平民居民造成毁灭性、持久甚至不可逆转的后果。

基本服务人员的伤亡风险，以及武装冲突各方对其行动施加的限制，导致他们无法安全地进入需要他们开展工作的地区。这些风险也可能导致实际到岗的工作人员减少。不久之后，平民居民便无法获得此类工作人员所保障的服务。

扰乱重要消耗品流通的破坏、毁损或限制，会耗尽保障民用基础设施持续运转的储备。物资短缺继而可能会引发价格上涨，进一步加剧匮乏状况。由此形成的恶性循环，将导致基础设施状况加速恶化，甚或影响到服务质量与安全（例如洁净水的供应）。

此外，未能尊重并保护公正的人道组织的工作人员，以及其他阻碍人道准入的行为，都可能对基本服务的提供产生负面影响。当人道工作者在民用基础设施方面承担与基本服务供应方类似的职能、支持基本服务供应方开展其活动，或者更一般性地开展活动以满足受武装冲突影响的平民居民的需求时，这一点尤为明显。在此背景下，《保护人道工作者宣言》如果得到善意实施，将有助于确保平民持续获得基本服务，并可作为本背景下的一项补充性倡议。

以下措施结合了现行法律和良好实践，对保护基本服务供应方及其人员以及消耗品而言尤为重要：

保护基本服务供应方及其人员

- a. 建立强有力的国内法律与政策框架，以促进尊重并保护基本服务工作人员，并确保他们能够安全、持续地进入民用基础设施，包括跨越边境和前线。
- b. 在武装冲突之前及期间，与基本服务供应方建立联系，了解其需求与现有能力，以便利其工作，并确保其受到尊重与保护
- c. 与基本服务供应方共同制定行动计划，并提供必要支持，以便利其安全、持续地进入民用基础设施，包括在其必须穿越前线的情况下
- d. 在相关主管部门、服务供应方及中立中间人之间建立协调机制（包括应急热线），必要时可跨越边境和前线设立此类机制
- e. 制定切实措施，在有助于增强保护的前提下，提高基本服务人员、车辆及设备的可辨识度。

保护消耗品

- f. 通过商定的协调机制、检查站的优先放行，以及在必要时通过中立中间人的协助穿越前线进行运送，以确保用于保障基本服务持续供给所需的消耗品及备件能够安全、迅速地通过
- g. 在多个安全地点维持消耗品的缓冲库存，并实现供应渠道多元化
- h. 标绘重要供应路线和储存点的位置图，并及时向军事决策者和作战单位提供关于这些位置的准确信息
- i. 在评估攻击及其他军事行动（包括出于迫切的军事必要毁坏和扣押此类消耗品）的影响时，评估消耗品的流通情况以及任何流通中断对平民居民及其获得基本服务情况的影响
- j. 确保可能延迟或阻碍物资进口的限制性措施不会导致基本服务的供应中断，包括通过制定合理且长期有效的豁免条款。

工作领域 5

在武装冲突中实现对 医院有意义的保护 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

由尼日利亚、巴基斯坦、西班牙、乌拉圭四个联席主席国和红十字国际委员会共同主持

概述

根据国际人道法，医疗机构享有最高级别的保护之一——特别保护，因为它们在武装冲突中对于挽救生命至关重要。尊重和保护医疗机构既是一项核心法律义务，也是履行照顾伤者病者义务的现实需要，更与尊重与保护医务人员和医务运输工具的义务密不可分（医务人员和医务运输工具也受到国际人道法的特别保护）。此种保护对于维持冲突期间医疗系统的整体运转至关重要。然而，当代冲突中却呈现出令人极为担忧的趋势：医疗机构被剥夺了正常运转所需的物资和基本服务，遭受攻击，或被滥用于军事目的，为医疗服务的持续性带来了严重后果。

本成果文件无意创设新义务，亦不取代、减轻或以其他方式更改各国和武装冲突各方依国际法（尤其是国际人道法）所承担的义务。相反，本文件旨在提供相关指导，以协助和促进各方以符合国际人道法保护宗旨的方式履行上述义务，包括就以下方面提供指导：

- 建立与医疗服务提供方、相关主管部门和人道组织之间的协调平台
- 标绘医疗机构、供应路线及其所依赖之基本服务的分布图
- 维持一个相互依存的网络，使医疗机构得以运转，包括医务人员与患者的出入通道，物资供应路线与基本服务
- 采取措施防止滥用
- 融入相关指导方针，以确保按照国际人道法的要求发出有效警告
- 确保即使在医疗机构的一部分成为军事目标时，也要采取措施限制所造成的损害，包括：将医疗专业知识融入比例性评估，协助安全开展医疗后送，并保护医疗设备。

上述措施旨在共同加强对医疗机构的保护，确保其即使在冲突最严峻的时刻，仍能作为战火中的避难所——为患者与医务人员提供保护——并持续提供挽救生命的医疗服务。总体而言，本工作领域确认，若现行国际人道法规则得到充分尊重，医疗机构遭受攻击及其被滥用于军事目的的可能性将大大降低。

咨商成果

医疗机构是指为医务目的（包括照顾伤者病者或预防疾病）而组织且仅用于医务目的的军用或民用医院及其他医疗处所和单位。此类医疗机构可以是固定或流动的，常设性或临时性的。本文件中，“医院”和“医疗机构”可互换使用。

1. 确保医疗机构受到特别保护

所有执行医疗职务的医疗机构均享有“特别保护”，这是国际人道法规定的最高保护级别之一，超越了赋予民用物体的一般保护。冲突各方有义务在任何情况下尊重和保护医疗机构。

为尊重医疗机构，武装冲突各方不得攻击医疗机构，并须避免以其他军事手段干涉其医疗职务，从而确保其能够继续履行人道职务。冲突各方还须避免将医疗机构滥用于其人道职务之外的军事目的，从事有害于敌方的行为（即“将医疗机构滥用于军事目的”）。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 确保目标选择流程，包括交战规则或相关行为准则，体现国际人道法赋予医疗机构的特别保护，并基于上述规则发布明确命令。
- b. 识别、标绘并定期更新行动地区内及其周边地区中医疗机构的位置，在可行情况下借助医疗服务提供方的支持。此外，还须根据设施的类型（如医院、诊所、初级卫生保健中心或急救站），评估其重要性、提供医疗服务的能力，以及在其他医疗机构进行后送时收治患者的能力。这些信息可用于为军事行动提供指导和依据，以保护医疗机构并维护获得医疗服务的途径。
- c. 根据定期更新的地图，制定并持续更新“禁止攻击”和“限制火力”地区清单，以识别所有医疗机构以及保障其运转的基本服务（包括供水、燃料和电力系统）的位置。为此目的，可使用全球定位系统坐标。
- d. 建立涵盖医疗服务提供方、相关主管部门和人道组织的协调平台，以：
 - i. 应对因军事行动可能导致的医疗服务中断
 - ii. 尽快全面恢复医疗服务的提供
 - iii. 制定医疗后送程序，以便在医院部分区域可能成为攻击目标这种例外情况下，确保持续提供医疗服务。

2. 避免将医疗机构滥用于其人道职务之外的军事目的

为尊重医疗机构，必须采取一切切实可行的措施，避免将医疗机构滥用于军事目的。

将医疗机构滥用于实施害敌行为（见本成果文件第4点），本身并不必然满足日内瓦四公约1977年6月8日《第一附加议定书》第52条第2款所规定的构成“军事目标”的双重判断标准。医疗机构除非满足该标准，否则即使已丧失其特别保护，也不得成为攻击目标。

以下措施体现了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 致力于绝不将医疗机构滥用于军事目的
- b. 发布明确命令，禁止将医疗机构滥用于任何军事目的，并为此向武装部队提供相关培训和清晰指令
- c. 确保除国际人道法明确允许的目的外，不得出于任何其他目的在医疗机构内使用武器（详见下文咨商成果4.1），并采取一切必要措施落实该政策，包括在所有医疗机构内实行“无武器”政策

- d. 寻求替代方案，以避免将医疗机构滥用于其人道职务之外的军事目的，并确保武装部队理解，即使不存在可行替代方案，将医疗机构滥用于军事目的仍然是被禁止的。

3. 促进冲突期间医疗机构的正常运转

为保护医疗机构，并对伤者和病者进行保护、收集和照顾，武装冲突各方有义务采取一切可行措施，以支持医疗处所的运作并保护其免受损害（例如免遭私人劫掠）。这包括确保医疗机构获得充足的医疗物资和设备，使其能够持续提供医疗服务。武装冲突各方还须采取一切可行措施，确保医务人员和患者能够进入医疗机构并确保医疗机构能够持续获得其正常运转所必需的基本服务，例如电力、燃料和水。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 采取行政与技术措施，向医疗机构持续供应医疗物资与设备，包括儿童与孕产妇保健所需的医疗物资与设备。可为此目的与敌对方达成特别协定或安排。
- b. 确保医疗机构能够持续获得水电等重要资源，从而继续提供医疗服务；
- c. 与医疗卫生主管部门及医疗服务提供方建立联系，搭建协调平台，为武装部队提供指导和信息，说明现有的医疗物资供应路线或为医务人员与患者提供安全获取途径的替代补给路线，并标绘医疗机构正常运转所需的供水、供电与燃料系统的分布图。
- d. 确保收集并分享可能影响医疗服务获取与提供的相关信息。这包括有关受地雷和战争遗留爆炸物影响地区、宵禁和其他限制人员及医疗物资流动的措施（包括跨境和占领情形下）的信息。此类信息可通过前述协调平台进行收集与共享。
- e. 特别注意确保宵禁及其他措施不会对医务人员、患者和医疗物资的流动造成不利影响，以保障医院持续运作。此外，还应在检查站及安全地区和路线沿线建立相关程序，使医疗机构能够获得医疗物资和基本服务，并确保医务人员和患者能够进入医疗机构。

4. 确保仅在所有法律条件同时得到满足时，医疗机构才丧失其特别保护

除非满足以下条件，否则医疗机构不得丧失特别保护：

- 医疗机构正用于从事人道职务之外的害敌行为；
- 已发出警告，并在适当情况下设定停止该害敌行为的合理时限，而且
- 上述警告仍无效果。

即使医疗机构已丧失特别保护，武装冲突各方仍须确保无法从该机构撤离的伤者病者继续受到保护，并确保整个医疗系统能够满足伤者病者的医疗需求。这是基于日内瓦四公约及习惯国际人道法所规定的收集和照顾伤者病者这一基本义务。

医疗机构即便丧失特别保护，也不得受到攻击，除非其构成军事目标，但攻击方仍须遵守比例原则，并采取一切可行的预防措施以避免并在任何情况下尽量减少对伤者病者、医务人员和平民的附带伤害。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 确保军事手册、交战规则或相关行为准则明确规定医疗机构丧失特别保护的例外情形；
- b. 确保相关决定由军事指挥系统的最高层级作出。

4.1 防止丧失特别保护：理解并避免实施害敌行为

“有害于敌方之行为”（简称“害敌行为”）是指军用或民用医院以及其他医疗机构越出其人道职务之外，用以直接或间接介入军事行动，继而对方造成损害的行为。应秉持善意对此类行为作狭义解释，以维护医疗机构享有的特别保护。

根据国际人道法，下列行为不得视为害敌行为：

- 医疗机构人员配有武器，且因个人自卫或保卫其照顾下的伤者和病者而使用武器
- 医疗机构由武装警卫或配备轻武器的武装部队人员保护，以防止劫掠和暴力行为，但并非用于抵抗敌方部队对医疗机构的扣押或控制
- 医疗机构内有取自伤者和病者而尚未送交主管部门的轻武器和弹药
- 武装冲突一方的武装部队人员（包括伤病人员）因医疗原因而留在医疗机构内
- 医务人员医疗机构内为敌方部队提供医疗救治。

根据国家实践，下列行为在经过适当核实，且仅在其发生期间内，能够被视为“害敌行为”：

- 出于个人自卫以外的原因，从医疗机构内向敌方射击
- 在医疗机构内设置射击阵地
- 将医疗机构用作健全战斗员躲避军事行动的掩体
- 将医疗机构用作武器或弹药储存地点
- 将医疗机构用作军事观察哨，且已查明其被用于支持敌方的军事行动
- 将医疗机构设置在军事目标之内或其附近，意图为该军事目标提供掩护，使其免受敌方军事行动的影响。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 对任何有关医疗机构正被用于实施害敌行为的指控进行核实，利用从所有可信来源（如军用、医用及其他公开来源）可合理获取的特定信息来确认此类行为
- b. 在相关情形下，将国际人道法条约规定的不构成“害敌行为”的各项行为纳入军事手册或行为准则之中
- c. 确保对“害敌行为”这一概念作狭义解释，并在出现地位不明的任何情况下，均应优先实现赋予医疗机构特别保护的宗旨。

4.2 防止丧失特别保护：理解并履行警告义务

必须发出载有足够详尽信息的警告，以使实施害敌行为者能够终止此类行为；或者在其继续实施此类行为时，在可能的范围内给予充足时间，以便伤者和病者能够安全撤离，并由此保护医疗机构、医务人员与患者。通过此类警告，医疗机构的负责人还能够，在可行且安全的情况下，尝试影响武装冲突各方纠正相关情形，或对任何毫无根据的指控作出回应。

发出此类警告的义务在任何情况下均适用，仅可在极为例外的情形下予以免除，尤其是在行使自卫权时，例如当接近医疗机构的战斗员遭到来自该机构内部的火力攻击时。

发出警告并不免除攻击方尊重和保护伤者和病者的义务，包括无法从医疗机构中撤离的人员；亦不免除其遵守比例原则以及采取一切可行的预防措施，以避免或至少尽量减少附带平民伤害的义务。

如果医疗机构不再被滥用于军事目的，并继续提供医疗服务，则重新获得其应有的保护。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 在标准操作程序和行动命令中纳入以下要素，旨在为军事行动提供依据和指导，并确保所发出的警告切实有效：
 - i. 在发出警告时，应充分详细地指明被指控的“害敌行为”，以便实施该行为的人员清楚了解必须采取哪些措施，才能避免医疗机构丧失特别保护
 - ii. 设定合理时限，该时限应基于以下因素确定：停止害敌行为所需的时间；冲突各方和/或医院工作人员对不实指控作出回应所需的时间；以及若害敌行为持续，在采取任何军事应对行动之前，尽可能安全撤离患者和医疗设备所需时间
 - iii. 应通过电话、电子邮件或其他任何可用的直接通信方式，将警告直接传达给敌方、医疗主管部门以及负责相关医疗机构的医务人员；仅在适当情况下，作为后续补充措施，辅以传单或公告等间接通信方式
 - iv. 在收到警告后，向敌方、相关医疗主管部门或负责相关医疗机构的医务人员确认收悉。负责相关医疗机构的医务人员收到此种警告后，在不危及自身安全或安保的情况下，也可将警告传达给医疗主管部门与武装冲突各方。
- b. 利用从所有可信来源可合理获得的信息，核实相关警告是否已得到响应；如果害敌行为已经停止，则相关医疗机构继续享有特别保护，不得成为攻击目标。
- c. 应尽一切合理努力恢复信任，包括证明相关医疗机构已不再被滥用于军事目的，且今后将仅用于提供医疗服务。
- d. 一旦信息表明害敌行为已经停止，应准备立即恢复对该医疗机构的特别保护。
- e. 向敌方、医疗主管部门与负责相关医疗机构的医务人员告知医院丧失特别保护的情况，以进一步提供机会，停止滥用或从该机构撤离。

5. 军事应对行动应将伤害限于医疗机构中构成军事目标的特定部分

如果警告仍无效果，则医疗机构中被用于实施“害敌行为”的部分区域，可构成军事目标，但必须同时满足以下条件：

1. 其因用于军事目的而非因其位置或用途本身，对敌方的军事行动有实际贡献，而且
2. 在当时情况下，其毁坏、缴获或失去效用能够为攻击方提供明确的军事利益。

如果医疗机构由多个部分组成，则只有被滥用的最小可区分部分可构成军事目标，而非整个机构。

即便医疗机构的某一部分构成军事目标，针对该部分的攻击仍须遵守比例原则和预防措施原则及其所衍生的相关规则（详见下文咨商成果第6点和第7点），才可视为合法行为。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 优先选择相较于发动攻击而言损害最小的替代性军事应对措施，以最大限度地保护无法撤离的病患，同时保全医疗机构中所有不构成军事目标的部分。

例如：

- i. 封锁相关医疗机构所在区域，以遏制威胁
- ii. 与敌方武装部队进行谈判以达成协议或安排，促使其离开相关医疗机构或投降
- iii. 评估是否可以通过有限范围的搜查行动应对威胁，以及该行动是否对医疗功能的干扰更小。

当考虑在医疗机构内开展搜查行动时，应在相关情形下在交战规则或行为准则中明确规定，此类行动的授权流程应包括：

- 由拥有高级别权限的人员作出批准

- 明确界定实施此类搜查行动具有正当性的例外情形及所需文件记录，包括能够证明搜查行动预期可能造成的干扰程度与所指称威胁之间具有相称性的证据。

应采取必要措施以便授权和实施医疗机构搜查行动的人员，能够确保此类搜查不会不当妨碍或阻碍医疗服务的提供。

- b. 对于已从“禁止攻击”清单中移除的医疗机构，应将其保留在“敏感目标”清单中，以确保采取一切可能措施以避免并在任何情况下尽量减少对其造成的损害，并维护其功能。

6. 确保遵守比例原则

无论是在医疗机构丧失其保护、构成军事目标并可能成为攻击对象的情况下，还是在医疗机构可能因针对军事目标的攻击而受到附带伤害的情况下，均必须遵守比例原则。

在上述两种情形中，比例性评估必须考虑所有可预见的直接与间接附带伤害，包含：

- 攻击预期对平民、其他受保护人员以及民用物体造成的直接伤害，包括：
 - 以下人员的死亡与受伤：
 - 包括不再从事敌对行为的伤病战斗员或作战人员在内的患者，以履行尊重与保护他们的义务
 - 未直接参加敌对行动的平民和医务人员
 - 对医疗机构基础设施和设备的损害与毁坏
 - 无法安全撤离的患者的死亡或病情恶化的风险
- 攻击可能造成的可预见的间接伤害，包括：
 - 在撤离过程中因缺乏持续适当的医疗救治而导致病患死亡
 - 由于医院无法运作及其为整个医疗系统带来的额外负担，给病患和受影响民众造成的长期伤害。

如果在采取一切可行的预防措施之后，经过比例性评估，认定攻击可能附带对伤者和病者、医务人员、平民和民用物体造成的伤害，与预期的具体和直接的军事利益相比属于过分损害，则依据比例原则不得实施该攻击。

鉴于攻击医疗机构可能造成的可预见的直接和间接伤害，根据比例原则，难以设想此类攻击在何种情形下可视为合法。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 在评估医疗机构以及整个医疗系统可能受到的附带伤害时，应咨询公共卫生或医疗专家，以便武装部队在其比例性评估中将这些影响纳入考量
- b. 在对可能影响医疗机构的任何攻击进行附带损害评估时，应利用一切可用的可靠信息来源，将医疗系统已经因敌对行动而受损或承压的程度，以及对整个医疗系统的长期后续影响，一并纳入考量
- c. 将咨商成果第1点中关于针对目标选择流程采取的措施纳入考虑，该措施同样适用于确保遵守比例原则。

7. 确保遵守预防措施原则

武装冲突各方必须始终注意使平民和民用物体免受军事行动所带来的危险。在医院部分区域可能成为攻击目标的这种例外情形下，交战各方必须采取一切可行的预防措施，以避免并在任何情况下尽量减少对伤者和病者、医务人员、平民以及医疗设备等民用物体造成的附带伤害。因任何原因无法离开医疗机构的患者、医务人员和平民，仍然受到免受攻击的保护。

应确保所选武器的效果，在最大可能限度内，仅波及医疗机构中已丧失特别保护的部分区域，并在比例性评估中将其预期效果纳入考量。

在医疗机构所在区域发动攻击时，武装冲突各方必须在武器、作战手段和作战方法的选择上采取一切可行的预防措施，以避免并在任何情况下尽量减少对此类机构造成附带伤害。

当医院可能因针对附近军事目标的攻击，或因针对保障其运转且已成为军事目标的基础设施（例如供电、供水及燃料输送管线）的攻击而受到附带伤害时，交战各方必须采取一切可行的预防措施。这包括采取一切可行措施，以避免并在任何情况下尽量减少对伤者和病者、医务人员和平民的附带伤害。同样，应特别注意避免毁坏、损害或以其他方式导致医疗设备无法运作。

交战各方必须采取一切可行的预防措施，以保护其控制下的医疗机构免受攻击影响，包括避免将军事目标设于此类机构之内或其附近。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 制定政策，规定不得在人口密集地区（包括医疗机构所在区域）使用攻击影响可能远超既定军事目标范围的特定武器、作战手段和方法，除非已采取充分的减缓措施以减少这些影响及对医疗设施的相应伤害风险。在可行的情况下，若医疗机构附近发生战斗，应使用轻武器。
- b. 制定应急预案，以应对医疗服务中断的情况：
 - i. 确保备有充足的医疗物资、水电与燃料储备，在上述资源被毁、受损或因其他原因无法获得时持续提供医疗救治
 - ii. 基于定期更新的医疗机构分布图，识别转诊医疗机构，以迅速恢复医疗服务，包括满足儿科、性与生殖健康保健服务的需求
 - iii. 制定有关安全撤离的指导方针
 - iv. 在发动攻击前，若为保障患者的生命安全与健康而必须撤离，则应协助开展后送工作，同时确保接受后送的伤者和病者、孕产妇与新生儿能够持续获得医疗救治。
- c. 确保医疗机构的安全撤离，包括通过与敌方谈判达成协议或安排，以保障进出该机构的通道路线的安全。
- d. 采取一切可行措施，以：
 - i. 保护医疗设备免遭损害或毁坏
 - ii. 特别注意可能存在危险的设备，例如氧气罐及可能扩大攻击影响范围的生化危险物质
 - iii. 考虑到医疗机构内部系统的整体性，其中某一组成部分（例如氧气供应、电力或消毒系统）的损坏都可能会导致整个内外科连续医疗体系的中断。
- e. 如在具体情况下明显无法实现患者撤离，则应取消或中止攻击或在对医疗机构发动攻击时保持最大限度的克制，因为医疗机构内仍有患者存在的情况将显著增加攻击造成过分附带伤害的可能性，从而违反比例原则。

8. 确保关于医疗机构享有特别保护的国际人道法规则得到实施

各国与武装冲突各方必须履行其依国际人道法所负有的尊重和保护医疗机构的义务。可在平时时期采取措施履行该义务，制定相关立法并采取切实措施，在相关情形下将医疗机构的保护全面融入军事手册、交战规则或行为准则，确保通过对武装部队或武装团体及所有参与实施工作的决策者的教育和培训，使相关人员知晓并理解国际人道法规则。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 在相关情形下，将上述国际人道法义务及相关建议融入军事条令、政策和实践，包括军事手册、标准操作程序、交战规则、行动命令、国内法律和监管框架以及行为准则
- b. 确保在军事人员和武装团体人员的培训中涵盖上述义务和建议，以鼓励在整个指挥系统中形成恰当的实践，并定期评估此类培训的效果
- c. 为医务人员及所有参与实施过程的其他人员制定培训方案。

9. 确保关于保护医疗机构的国际人道法规则得到实施

各国应制定必要的相关立法，禁止严重违约行为和其他严重违反国际人道法的行为，并对实施、协助或教唆，或者下令实施任何严重违反国际人道法行为的人员予以有效刑事制裁。

各国应调查并起诉所有严重违反国际人道法的行为，并追究行为人及对此类行为负有指挥责任的人员的责任。这有助于威慑未来的违反行为并提高对法律的遵守程度。

因此，这就要求通过国内立法将严重违反国际人道法的行为（包括下列影响医疗机构的行为）作为刑事犯罪予以起诉，并规定相应的刑罚，以充分反映其严重性。

- **针对医疗机构的攻击：**蓄意针对不得视为军事目标的医疗机构发动攻击，无论该机构是否使用了表明自身享有日内瓦四公约之保护的标志或其他识别方式，在国际性武装冲突和非国际性武装冲突中，均构成严重违反国际人道法的行为。
- **影响医疗机构的不成比例的攻击：**针对医疗机构或对医疗机构造成附带伤害的攻击，如果在实施时明知可能对平民和民用物体（包括医疗机构、伤者和病者，以及医务人员）造成的伤害与预期的具体和直接军事利益相比显属过分，那么此类攻击无论在国际性武装冲突还是非国际性武装冲突中，均构成严重违反国际人道法的行为。
- **背信弃义地利用医疗机构：**武装冲突各方使用医疗机构或医务运输工具，意图使对方相信他们受到保护，同时利用该机构或工具发动攻击或实施其他害敌行为，即构成背信弃义行为。如果这种行为导致敌方人员伤亡，那么无论在国际性武装冲突还是非国际性武装冲突中，均构成严重违反国际人道法的行为。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对实现对医疗机构有意义的保护而言尤为重要：

- a. 建立和/或加强现有系统，以监督、调查、记录并制止：
 - i. 针对医疗机构的攻击，包括相关设施被指控已丧失特别保护时
 - ii. 对医疗机构正常运作的军事干涉
 - iii. 滥用医疗机构
 - iv. 阻断医疗物资的供应。
- b. 确保所有影响医疗机构的军事决策均须经过国内审查，包括作为总结经验教训活动的一部分。
- c. 在情况允许时，利用现有的中立和独立机制，如国际人道实况调查委员会（在有关国家承认其职权的

情况下)，应要求其记录此类事件并向各方提交调查结果，或通过其斡旋促进恢复对国际人道法的尊重。

d. 执行联合国安理会相关决议，特别是：

i. 关于在武装冲突中保护伤者病者、医疗机构、医务人员与医务运输工具以及专门履行医护职责的人道工作者的第2286（2016）号决议

ii. 关于儿童与武装冲突问题的第1998（2011）号决议，该决议依据国际法谴责对医院的攻击，并呼吁列入秘书长关于儿童与武装冲突问题年度报告上的各方解决此类违反行为，包括通过制定和采用设定具体时限的行动计划。

e. 落实2015年第32届红十字与红新月国际大会通过的“战地救护面临危险：继续共同保护医疗卫生服务”的决议，以及2011年第31届红十字与红新月国际大会通过的“战地救护面临危险：尊重和保护医疗服务”的决议。

f. 确保在针对医疗机构的攻击构成严重违约行为或严重违反国际人道法行为的情况下，对行为人及对此类行为负有指挥责任的人员在国内或国际层面（包括在适用情况下在国际刑事法院）追究其责任。在所有情况下，均应采取适当的补救措施，以防止进一步的违反行为。

g. 利用现有途径，对违反尊重和保护医疗机构的国际人道法义务的国家，（包括在相关情况下可通过国际法院）追究其责任。

h. 考虑制定适当的刑事或纪律制裁规定，以应对将医疗机构滥用于军事目的的行为。

i. 对司法人员、检察官和法医专家进行培训，使其了解敌对行动与国际人道法赋予医疗机构的特别保护。

工作领域 6

武装冲突期间使用信息和 通信技术时维护国际人道法 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

由加纳、卢森堡、墨西哥、瑞士作为
联席主席国和红十字国际委员会
共同主持

概述

信息和通信技术（以下简称“信通技术”）对全世界人民的生活而言已变得至关重要。在数字化且互联互通的世界中，平民居民所需的基本服务，以及人们联络亲友和追求经济发展的能力，都有赖于信通技术的完整性和可获得性。在受冲突影响的地区，可靠的信通技术对于以下方面至关重要：平民获得基本商品和服务；政府提供服务；为医疗服务和人道活动提供支持，包括国际红十字与红新月运动所开展的行动。尽管交战各方借助信通技术能力可以在实现军事目标的同时避免对平民或民用物体造成不必要伤害或者造成比动能行动更小的伤害，但是在当代冲突中，这些技术的使用也引发了有害的信通技术活动，对平民居民、数据和基础设施造成了影响，其影响范围甚至跨越国际边界。技术能力与网络安全复原力方面存在的差距可能会进一步加剧此类风险，包括通过影响各国和其他相关利益相关方预防、减轻及应对武装冲突期间信通技术活动所带来危害的能力。

本工作领域着重强调，迫切需要在当代和未来冲突中保护平民居民和维护人类尊严。为此，必须在使用信通技术时维护并加强对国际人道法的尊重，以保护民用基础设施、网络、通信与数据免受武装冲突期间有害信通技术活动的影响。

各国在使用信通技术时，必须遵守国际法，尤其是《联合国宪章》，包括：以和平方法解决国际争端的义务；禁止使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何国家之领土完整或政治独立。国际人道法中的任何内容，均不得解释为使任何侵略行为或任何与《联合国宪章》不符的武力使用为合法或予以认可。国际人道法的适用并不意味着使冲突合法化，也不意味着鼓励冲突。

本成果文件无意创设新义务，亦不取代、减轻或以其他方式更改各国和武装冲突各方依国际法（尤其是国际人道法）所承担的义务。相反，本文件旨在提供相关指导，以协助和促进各方以符合国际人道法保护宗旨的方式履行上述义务，主要目标包括：

- 保护平民居民、民用数据和民用基础设施免受有害信通技术活动的影响
- 保护医疗服务、人道活动以及其他受特别保护的人员、物体和活动免受信通技术活动带来的伤害，并维护关于性暴力和在敌对行动中招募儿童兵的禁止性规定，包括通过信通技术活动实施、煽动或协助此类行为的情况
- 应对违反国际人道法的信息传播活动
- 尽量减少民用信通技术基础设施用于军事用途对平民居民带来的伤害风险，并防止参与信通技术活动的平民（包括黑客和科技公司人员）违反国际人道法或无意中将自己置于危险之中

为保护平民及其他受武装冲突影响的人员和物体，本工作领域进一步强调，在加强信通技术活动领域对国际人道法的尊重与实施方面，必须注重以下总体性要素：

- 认识到在受冲突影响的地区，可靠的信通技术对平民、政府和人道参与方至关重要，同时认识到信通技术活动即便不造成物理损害，也可能带来人类代价，凸显出在战争中坚守人道和维护人类尊严的必要性
- 承诺致力于推动并阐明国际人道法在信通技术活动中的适用，并以个体和集体方式采取所有必要措

施，减轻对平民居民的风险并确保信通技术活动始终遵循国际人道法所提供的保护

- 基于本工作领域开展的讨论以及本成果文件，继续研究并讨论国际人道法如何适用于信通技术活动，以期进一步凝聚并促成共识，推动保护平民免受伤害
- 通过公开分享各国对于国际人道法等国际法如何适用于信通技术活动的观点，以及交流在减轻平民伤害方面的经验教训和良好实践，从而促进透明度
- 支持双边、地区和全球层面的能力建设，以加强国家在信通技术活动中实施并适用国际人道法的能力。

咨商成果

1. 武装冲突期间保护平民居民、民用数据和民用基础设施免受信通技术活动带来的伤害

当代武装冲突表明，信通技术活动可能会给平民居民、民用数据和民用基础设施带来风险。此类活动也可能严重影响平民和其他受保护人员及物体，包括甚至在未导致物理损害的情况下，造成基本服务（即对于确保平民居民生存至关重要的服务，以及民众赖以满足其基本需求的所有关联系统）的中断，包括：水电供应、卫生、粮食生产与分配、通信、医疗服务、教育、人道和应急服务或金融服务。

在武装冲突背景下开展与之相关的信通技术活动时，应当始终遵守国际人道法，包括但不限于人道原则、军事必要原则、区分原则、比例原则和预防措施原则。

可合理预期会造成人员伤亡或者物体损毁的信通技术行动，构成国际人道法意义上的攻击。这包括可合理预期会使信通技术系统无法运行的行动，具体取决于此类行动对这些系统产生的影响。此类信通技术行动必须遵守国际人道法有关敌对行动的所有原则与规则，包括：禁止攻击平民和民用物体，禁止不分皂白和不成比例的攻击，以及预防措施原则。

数据处于日益数字化的世界的核心，且对于基本民用服务的运行和人道活动的开展至关重要。武装冲突期间的数据处理方式可能会对民众的生命与尊严产生影响。医疗、民事登记、生物、财务和人造数据等各类数据对提供公共与社会服务而言不可或缺。在未经授权的情况下删除、操纵和篡改、拒绝访问或披露数据可能会导致基本服务中断，致使个人和社区面临严重伤害。国际人道法不禁止信息收集活动本身，包括此类活动涉及访问数据的情形。

多项国际人道法原则与规则为平民居民、民用数据和民用基础设施提供保护，使其免受武装冲突期间信通技术活动带来的危害，包括：

- 武装冲突各方选择作战方法或手段的权利并非毫无限制的原则，以及武装冲突方仅可使用为削弱敌方军队所必要之作战手段和方法的原则
- 规制敌对行动的原则和规则，包括区分原则、比例原则与预防措施原则，以及禁止攻击平民和民用物体，禁止不分皂白和不成比例的攻击的相关规定
- 在开展军事行动时经常注意不损害平民居民、平民个人和民用物体的义务
- 保护财产免遭抢劫、扣押和毁坏的规则。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方加强对平民居民、民用数据和民用基础设施的保护，使其免受武装冲突期间信通技术活动带来的伤害而言尤为重要：

- a. 为信通技术行动制定并适用严格的流程，以确保遵守国际人道法，包括核实所选目标对象构成军事目标且不受特别保护，以及评估并避免并在任何情况下尽量减轻造成附带平民伤害的风险。

- b. 从所有相关来源积极获取一切合理可用的信息，包括可靠数据和情报，将其作为目标选择流程等信通技术行动的基础，并依据国际人道法的规定，辅以法律咨询意见作为支撑；尽最大可能寻求网络安全和其他相关技术领域专家的专业支持，了解信通技术基础设施的架构、互连性以及平民对其的依赖程度。
- c. 当信通技术基础设施构成国际人道法意义上的军事目标但仍持续服务于民用功能时，在计划并发动攻击时，应依据比例原则与预防措施原则及相关规则，考虑因其全部或部分丧失民用用途对平民居民、民用数据和民用基础设施所造成的所有可合理预见的直接与间接附带伤害，以及随之发生的对由其提供或保障的民用服务的影响。
- d. 在履行选择作战手段和方法时采取一切可行预防措施这项义务时，选择预期造成最少附带平民伤害的手段和方法，包括通过严格评估由信通技术支持的或其他非动能手段和方法，相较于可用的动能方案，是否能够降低平民伤害风险。
- e. 在开展信通技术行动时，适用适当的地理、时间及基于系统的限制（“围栏”），避免并在任何情况下尽量减少造成附带平民伤害的风险。
- f. 持续监控其信通技术行动，并确保具备调整或终止行动的能力，以防止造成预期之外或过分的平民伤害。在可行时，加入技术保障措施，例如“自毁开关”，以便在信通技术行动影响范围可能超出预期目标时，包括波及民用网络、民用基础设施或第三方国家的网络或基础设施时，能够停止、限制或隔离此类行动。
- g. 采取一切适当措施，以符合国际人道法以及上述措施的方式开展由人工智能或其他新兴技术支持或驱动的信通技术活动。

2. 尽量减少武装冲突期间民用信通技术基础设施用于军事用途对平民居民造成的伤害风险

除特定的军事网络之外，信通技术环境主要以民用为主。但是，民用网络和军事网络之间的相互联通，以及民用信通技术基础设施用于军事用途，为其保护带来了特定挑战。

当科技公司提供的基础设施等民用信通技术基础设施用于军事用途时，并非所有此类用途都会使其全部或部分构成国际人道法意义上的军事目标。然而，此类设施的军事用途可能会增加其受到攻击的风险，从而使物理距离近、存在数字连接或对其有依赖性的平民和民用物体面临附带伤害的风险。

国际人道法禁止攻击民用物体，包括民用信通技术基础设施。但是，此类基础设施用于军事用途，会导致其全部或部分转变为军事目标，但仅限于其符合国际人道法规定的标准期间。作出此种判断需要格外谨慎，且需在个案基础上进行评估。

当攻击此类军事目标时，各国和武装冲突各方必须遵守关于禁止不分皂白和不成比例的攻击的规定以及预防措施原则，包括平民居民依赖此种信通技术基础设施提供基本服务的情形。必须采取一切可行预防措施，使所实施的攻击仅影响信通技术基础设施中用于军事用途的组成部分或功能，并避免且无论如何尽量减少对服务于民用功能的组成部分或功能造成的损害。

为了保护平民居民免受攻击的影响，各国和武装冲突各方必须尽最大可能采取一切必要预防措施，保护其控制下的平民和民用物体免受军事行动的危害。

除上述咨商成果第1点所列措施之外，以下措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方尽量减少武装冲突期间民用信通技术基础设施用于军事用途对平民居民造成的伤害风险而言尤为重要：

- a. 在武装冲突之前或期间，分配适当的财政和技术资源并采取计划、设计和配置措施，以期尽量降低平民与民用信通技术基础设施遭受信通技术活动影响的风险。
- b. 在最大可行范围内，将用于军事目的的信通技术基础设施组成部分与服务于民用功能的部分进行物理

或技术上的分离，包括通过网络分段或其他适当的配置措施。这包括，在最大可行范围内，将用于军事目的的数据与服务于民用需求的数据进行分离，例如通过分开存储与管理，设置访问控制安排等方式。

- c. 加强基本民用信通技术基础设施与服务的复原力，包括通过配备冗余配置、制定应急规划和采取其他措施来降低附带平民伤害的风险。

3. 尽量减少身处一国领土内或受该国管辖或控制的平民在武装冲突期间参与信通技术活动的相关风险

当今武装冲突中，平民在武装冲突期间参与信通技术活动的现象日益显著。在某些情况下，各国容忍、协助乃至鼓励平民针对敌方开展信通技术活动，其中包括可能会影响平民和民用物体的活动。

随着平民逐渐被卷入敌对行动之中，他们面临着遭受伤害的风险。许多人可能并未认识到相关风险、其行为产生的潜在法律后果，或是需遵守的国际人道法规则。

平民（包括黑客和科技公司人员）在武装冲突背景下开展与之相关的信通技术活动时必须遵守国际人道法及其他适用法律。

根据国际法的规定，对于平民（包括黑客和科技公司人员）在武装冲突期间开展的信通技术活动，若该活动可归因于某国或某武装冲突方，则该国或该方须对其违反国际人道法的行为承担责任。各国必须采取一切适当措施，防止身处其领土内或受其管辖或控制的平民通过开展信通技术活动实施或协助实施违反国际人道法的行为，并在发生此类违反行为时予以制止。各国承诺在其国内尽可能广泛传播国际法，以使平民了解国际人道法。各国不得鼓励、帮助或协助平民违反国际人道法，包括通过信通技术活动的方式。

除直接参加敌对行动并在直接参加敌对行动时外，平民享有免受攻击的保护。在某些限定情形下，平民参与信通技术活动可能会构成直接参加敌对行动。为了避免错误或任意攻击平民，武装冲突各方必须在攻击前及攻击过程中采取一切可行预防措施，以确定某一人员是否构成合法攻击目标，包括其是否为平民，如其确为平民，则须确定其是否直接参加敌对行动（包括通过信通技术活动）。存疑时，国际人道法要求推定相关人员受到免于攻击的保护。

不得允许儿童在武装冲突期间参加敌对行动，包括通过信通技术活动的方式。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方尽量减少武装冲突期间平民参与信通技术活动的风险而言尤为重要：

- a. 采取适当步骤，向可能在武装冲突背景下开展与之相关的信通技术活动的平民告知实施此类行为的法律和实践中的风险，可包括：通过社交媒体、专门应用程序、广播或其他大众传播手段分享国际人道法相关信息，或者制定符合国际人道法的示范性行为准则，要求开展信通技术活动的平民予以遵守。
- b. 尽可能避免让平民参与构成直接参加敌对行动的信通技术行动，以保护他们免受军事行动带来的危险。但若出现此种参与情况，尽可能将平民纳入武装部队。
- c. 采取一切可行措施，防止儿童通过信通技术活动参与敌对行动，例如：为儿童及其照料者提供教育和认识提高项目；调整禁止征募与使用儿童的国内立法与政策规定，使其涵盖网络手段，并加以执行；在适当时，考虑对可能构成直接参加敌对行动的数字工具设置访问年龄限制。

4. 武装冲突期间保护科技公司提供的民用信通技术产品与服务

科技公司提供的信通技术产品与服务得到了平民居民、政府和公正人道组织的广泛使用，在武装冲突期间亦如此。因此，此类产品与服务的中断、恶化与滥用将带来严重的人道后果。此类信通技术产品与服务

务以及提供这些产品与服务的平民人员都受到国际人道法的保护。

与此同时，科技公司日益向武装冲突各方提供网络安全和其他信通技术服务或产品。根据所提供的信通技术服务或产品的性质及其在与敌对行动密切相关情况中的使用情形，所涉平民人员、产品和服务可能会暂时丧失国际人道法赋予的保护。在这种情况下，依赖此类产品与服务的平民与民用物体也可能会面临遭受伤害的风险。

为了对武装冲突中科技公司提供的民用信通技术产品与服务加强保护，科技公司应采取以下措施：

- a. 适当考虑到为武装冲突各方提供信通技术产品与服务会带来法律与实际风险，如提供此类产品和服务，则应在武装冲突爆发前及冲突期间，分配适当的资金和技术资源，并采取规划、设计和配置措施，以尽量减少信通技术活动对平民和民用信通技术基础设施的影响。
- b. 理解、评估并采取措施尽量减少对平民与民用物体的伤害风险，既包括对此类公司人员和财产的风险，也包括因与相关基础设施或服务物理距离近、存在数字连接或具有依赖性而面临的风险。具体措施包括尽可能将用于支持军事行动和用于民用用途的基础设施、服务与产品进行物理或技术上的分离。
- c. 采取措施防止其人员参与、协助或以其他方式卷入构成违反国际人道法的行为，包括通过为武装冲突各方提供信通技术产品或服务的方式，并在出现此类情况时采取适当行动。

5. 保护医疗服务、人道活动和其他受特别保护的人员、物体和活动武装冲突期间免受信通技术活动所带来的伤害

在武装冲突期间，医疗服务部门与公正的人道组织尤其容易受到信通技术活动的影响。医疗与人道服务对互联互通的系统及电子数据的依赖程度日益加深，这意味着信通技术基础设施或服务的中断会直接影响挽救生命的医疗行动，造成敏感信息泄露，妨碍公正人道组织及其人员开展工作，并危及援助的提供。

根据国际人道法的规定，医务人员、医疗队和医务运输工具，以及人道工作者和用于人道活动的物体必须始终得到尊重和保护，包括免受信通技术活动所带来的伤害。根据国际人道法，武装冲突期间的信通技术活动不得干扰医疗服务的运转和人道活动的开展，包括其数据、信通技术和通信系统。

根据国际人道法的规定，医疗与人道数据的保密性必须得到尊重。此种保护对于维系各方对医疗服务与公正人道组织工作的信任至关重要。

另外，根据国际人道法及其他可适用的国际法，武装冲突各方必须基于可用资源采取当时情况下一切可行的措施，以预防医疗服务和人道活动受到危害，包括网络罪犯和其他非国家行为体等第三方开展的、不可归因于武装冲突一方的信通技术活动所造成的危害。

依据国际人道法受到特别保护的某些其他物体和活动，包括平民居民生存所不可缺少的物体、含有危险力量的工程和装置、文化财产和民防也可能面临信通技术活动带来的严峻风险。它们受到的此种特别保护必须得到尊重，在武装冲突期间开展信通技术活动时也同样如此。此种保护涵盖它们的数据以及对其运转不可或缺的信通技术基础设施。

信通技术活动已被用于实施或协助实施性暴力行为，或用于在敌对行动中征募或使用儿童兵。国际人道法禁止性暴力以及在敌对行动中征募或使用儿童兵，包括通过信通技术活动实施、煽动或协助此类行为的情况。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方保护医疗服务、人道活动和其他受特别保护的人员、物体和活动免受武装冲突期间信通技术活动的危害而言尤为重要：

- a. 支持相关讨论和努力，使国际人道法赋予医疗服务和人道活动的特别保护在信通技术环境中易于识别和辨识，包括通过开发“数字标志”，并通过法律、技术和外交渠道就其实施持续与红十字国际委员会保持沟通。
- b. 明确重申其承诺致力于尊重和保护医疗服务与人道活动（包括此类服务与活动的数据库、信通技术与通信系统）并为它们在信通技术环境中开展行动提供便利，同时亦尊重对下列物体的特别保护：对平民居民生存所不可缺少的物体、含有危险力量的工程或装置以及文化财产和民防设施/物资，包括其数据以及维系其运转所不可或缺的信通技术基础设施。此类承诺应在国内法律、政策、军事条令和实践中予以体现。
- c. 在可行情况下，支持并促进为医疗服务提供方和公正人道组织制定充分的网络安全和数据保护措施，并针对影响其系统和行动的信通技术的威胁，协助增强其复原力。
- d. 加强相关国内法律和政策框架，应对可能构成或协助违反国际人道法的网络行为，其中包括涉及性暴力和在武装冲突中征募或使用儿童兵的行为，并确保其有效实施和相关当局之间的有效协调。尤其是为了防止非法征募与使用儿童兵，政府需作出更大努力向儿童及其照料者普及相关风险。
- e. 将特别保障措施融入军事条令、标准操作程序和交战规则，以预防并应对通过信通技术活动实施或由此类活动协助实施的违反行为，包括性暴力和敌对行动中征募或使用儿童兵等行为。在可行情况下，可采取的措施包括在行动背景下规范个人信通技术设备的使用，限制分享敏感图片或信息，并禁止使用信通技术非法征募或使儿童参与敌对行动。

6. 应对违反国际人道法的信息传播活动

当代武装冲突中，信通技术活动越来越多地被用于传播信息以实现各种目的，包括在信息战或心理战中传播信息。此类活动本身并不违法，在某些情况下可能有助于保护平民，例如针对相关攻击向平民发出有效的事先警告或帮助指引其前往安全地点。但与此同时，通过信通技术活动传播信息亦可能构成、助长或促成违反国际人道法的行为，或以其他方式增加平民受到伤害的风险。信通技术的使用，尤其是通过社交媒体平台或即时通讯应用进行使用或者将其与人工智能及其他新兴技术相结合时，会显著加快此类信息的传播速度、扩大其规模与影响范围。

国际人道法载有多项对信息传播行为（包括通过信通技术活动进行的信息传播）施加限制的规则。各国及武装冲突各方必须避免并采取一切可行措施预防违反国际人道法的信息传播活动，包括通过使用信通技术的方式。这包括传播以下信息：煽动或鼓励实施违反国际人道法的行为，将被剥夺自由者暴露于侮辱或公众好奇心之下，或以在平民居民中散布恐怖为主要目的。在某些特定情形下，信息传播活动会构成或便利背信弃义的行为。

医疗服务和人道活动必须受到保护，使其免受武装冲突期间由信通技术支持、妨碍其工作开展的虚假信息的影响。此类行为不当干预尊重和保护医疗与人道工作者及其活动的义务，且与该义务相悖。

以下措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方应对违反国际人道法的信息传播活动而言尤为重要：

- a. 采取一切可行措施，评估、预防并减轻信息行动（包括由人工智能或其他新兴技术支持或驱动的情形）对平民居民和其他受保护人员造成的风险，包括通过影响其安全、尊严或获取基本服务所造成的风险。
- b. 避免传播将敌方非人化的信息，或进行针对平民居民的仇恨宣传，包括通过使用信通技术的方式，并采取适当措施确保其武装部队、其他公共当局或代表其行事的人员不从事此类行为。

- c. 在可行情况下，支持医疗服务提供方和公正人道组织进行能力建设，加强应对虚假信息和其他有害信息活动的复原力，包括通过促进加强其收集、核实和传播与其医疗或人道活动相符的准确信息的能力；加强应对有害信息的准备工作和应急规划；并鼓励针对影响其行动区域内平民的有害信息，制定具体适当的应对措施。
- d. 与包括技术部门在内的相关参与方进行沟通接触，降低以下风险：网络平台或其他信通技术服务被用于煽动、鼓励或协助实施违反国际人道法的行为，或被用于伤害平民和民用物体。这可包括制定适当的法律和政策框架，促进科技公司在武装冲突局势中采用旨在发现、评估并应对有害信息的保障措施和实践做法。
- e. 努力加强应对有害信息活动的社会复原力，包括通过以下方式：为获取可靠信息提供支持；按照国际人道法和其他适用法律的要求，为记者和媒体提供保护；推广相关准备措施，加强武装冲突期间平民居民获取可靠信息的能力。
- f. 除非出于迫切的军事必要，否则应避免切断平民使用网络或其他信通技术服务的途径，因为此类措施可能会对平民居民造成伤害。当采取此类限制措施时，应采取减缓措施以最大程度上减少对平民的不利影响。

7. 采取跨领域措施,加强与信通技术活动相关的国际人道法的实施

以下跨领域措施结合了现行法律与良好实践，对于各国和武装冲突各方加强国际人道法在信通技术活动方面的实施尤为重要，包括各国在和平时期应采取的措施：

- a. 向武装部队和公众（尤其是可能参与信通技术活动的人群）传播国际人道法知识，并将国际人道法原则与规则及其在信通技术活动领域的适用适当纳入国内立法、军事条令、标准操作程序、交战规则、行为准则和培训之中。
- b. 为负责信通技术活动的军事单位和指挥官配备合格的法律顾问，尤其是在此类行动的计划和开展阶段。
- c. 在对作为新武器、作战手段或方法而应用的信通技术能力进行研究、发展、取得或采用时进行法律审查，以确保其部署不会在部分或所有情形下受到国际法的禁止。进行此种审查应通过包括严格测试、评估、验证和确认信通技术能力等在内的多种方式，促进更好地理解其运行方式、传播机制及其对民用系统的潜在影响。
- d. 采取所有必要的立法、监管和其他措施，包括适当时进行刑事制裁，以预防和制止由其管辖或控制下人员或在其管辖或控制下领土内，通过信通技术活动实施或协助实施的违反国际人道法的行为。
- e. 在设计、发展和部署信通技术能力时采取适当措施，减轻其以可能构成或助长违反国际人道法行为的方式进行意外传播、转用于其他用途或被滥用的风险，包括通过适当的网络安全保障措施（如加密）和技术措施（如内置“自毁开关”），以限制其传播或未经授权的重度使用。
- f. 推动采取自愿信息共享和信任建立措施，旨在减轻对民用信通技术基础设施的风险，包括国家间就良好实践进行交流，建立沟通渠道及其他减轻风险的务实安排，以及在适当情况下对造成预期之外平民伤害的重大信通技术事件进行自愿报告，从而提升共识并促进风险减缓。
- g. 通过以下方式提高透明度与共识：形成关于国际人道法等国际法如何适用于信通技术活动的国家意见（包括以国家立场或共同立场的形式）并公开分享；交流经验教训与良好实践，以最大程度减少平民伤害。
- h. 支持双边、地区和全球层面的能力建设，以加强各国在信通技术活动领域实施与适用相关国际人道法规定的的能力。
- i. 促进各国、科技公司、公正的人道组织和民间社会团体之间的合作，以强化平民保护的方式使用信通技术，包括通过制定针对具体情况的指南或务实安排。

- j. 鼓励科技公司和公正的人道组织开展合作，针对影响受保护人员和物体的信通技术威胁加强准备与应对工作，包括通过信息分享和网络安全支持的方式，与此同时尊重中立、公正与独立的人道原则。
- k. 将兼顾性别与年龄因素且包容残障人士的方法融入国内框架与行动实践，以加强国际人道法的实施，包括在识别和应对信通技术相关风险方面予以加强。

工作领域 7

海战规则 成果文件

激励对**国际人道法**
做出政治承诺的全球倡议



共同主持方

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。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，均属于民用物体，因此受到免于直接攻击和附带损害的保护，区分原则、比例原则及预防措施原则为此类船舶提供关键保障。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。

围绕海战规则开展的咨商识别和总结出了若干切实可行的措施，并就在21世纪以以下方式适用海战法制定了指南：确保在考虑作战要求的同时，最大限度地保护平民和民用物体，并确保即使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所享有的权利、承担的义务及拥有的安全利益，包括海洋法赋予民用航行、渔业活动及海运连通性的保护。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。

本成果文件无意创设新义务，亦不取代、减轻或以其他方式更改各国和武装冲突各方依国际法（尤其是国际人道法）所承担的义务。相反，本文件旨在提供相关指导，以协助和促进各方以符合国际人道法保护宗旨的方式履行上述义务。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，除非且仅在它们依据国际人道法构成军事目标之时。即使构成军事目标，也必须适用比例原则和预防措施原则，以避免并在任何情况下尽量减少对船员（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，则上述原则禁止进行攻击。

某些类型的船舶——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、人道船舶及从事文化财产运输的船舶等——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到军事条令、培训、规划、行动指令及程序中。为此，以下结合了现行法律与良好实践的措施尤为重要：

- a. 部署健全的情报、监视、侦察和授权流程，以支持开展有效可靠的目标选择和核实；比例性评估；海战作战手段和方法的选择工作；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；并确保此类情报能够为在攻击中（包括进攻和防御）实施预防措施提供参考
- b. 采取措施，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
- c. 在海上行动期间，尽可能利用国家间或武装冲突各方间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，并阻碍人道救济行动的开展，甚至波及中立国。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，这都将加剧陆地上平民的苦难。与封锁类似的措施也会产生同样的影响。

封锁若以使平民陷于饥饿为目的，则属非法。若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，则该封锁亦属非法。此外，封锁的实施方式不得包含不分皂白地以饥饿作为作战方法，不论由此可能获得何种军事利益。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等相关义务，以确保实施封锁时不具有不分皂白的性质。出于恐吓或惩罚平民居民等目的而限制对平民的救济，同样违反了国际人道法关于人道救济的规则以及其他国际人道法规则。占领国不得为规避其确保满足被占领领土内平民居民基本需要的义务而设立并维持封锁。

禁止攻击专门从事人道救济任务的船舶，而且此类船舶若获准安全通行，也不得予以拿捕。此类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。

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，以确保如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，并确保此类行动依《联合国海洋法公约》尊重中立国的权利及海洋的合法用途，包括必须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船舶自由且安全地进入中立国港口或海岸时，和在正常航线受到影响的其他情况下，必须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（例如营养不良状况和食品、药品及其他基本物品和服务的短缺情况），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，以避免并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，应允许并便利具有公正性质且不作任何不利区别的人道救济物资快速、无阻碍地通行，但可保留制定技术安排（包括进行搜查）的权利，在此类技术安排下须严格依照国际人道法并秉承善意允许此类通行。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、行动程序和技术安排，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、死亡或遇船难，而海上未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、航行权与义务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。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减缓措施，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，避免并在任何情况下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并避免使用水雷实施不以或不能以特定军事目标为对象的任何攻击。
 - ii. 避免使用自由漂浮水雷，尤其是在其使用可能造成不分皂白的后果或以其他方式违反适用于海上武装冲突的国际法的情况下。
 - 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。
 - viii. 在实际战事停止后，冲突各方须尽最大努力移除其布设的水雷或进行无害化处理，各方须移除己方布设的水雷。对于布设于敌方内水、群岛水域和领海的水雷，各方须将其位置通知另一方，并尽速移除本国内水、群岛水域和领海的水雷，或以其他方式使这些水域恢复航行安全。
 - ix. 除履行关于移除水雷或以其他方式进行无害化处理的适用法律义务外，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。
- e. 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，应尽早对其开展法律审查，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、验证和能力确认等方式进行，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，尤其包括各类基础设施，例如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、海上搜救设施以及水下文化遗产。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，且可能给平民或民用物体（包括自然环境）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. 避免针对海上民用基础设施（包括海底通信电缆、油气管道）实施攻击；避免并无论如何尽量减少影响此类基础设施的攻击所造成的一切合理可预见的平民附带损害；并且在最大限度内避免将此类基础设施用于军事目的
- c. 注意避免损害铺设于海床上且并非专供交战国使用的电缆和管道
- d. 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
- e. 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
- f. 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
- g. 加强协调，包括通过加强信息共享、对海事领域态势的感知与意识，以及与相关民用基础设施运营方的军民协作，旨在根据国际法预防、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以及其他作战手段和

方法，如果这些武器及作战手段和方法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的环境损害

- 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一个特殊标志，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. 最好在平时时期就识别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》）、《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》（《关于第十一部分的协定》）、国际海事组织框架下的相关公约和文书，以及《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。平时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各交战方的战术考量，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，或在适当情况下向具备搜寻和收集能力的相关方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行；以及在争议水域设立人道地带
- c. 制定相关措施协助各交战方，于必要时且在不影响交战方自身履行搜救义务的前提下，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可清晰识别，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中；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，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被拘留者。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，海上被拘留人员（在满足相关标准时）受《日内瓦第三公约》或《日内瓦第四公约》的保护，且在任何情况下均受习惯国际人道法的保护。此外，从海上找回的受伤、患病或遇船难的战俘，同时还受《日内瓦第二公约》的保护。

海上被剥夺自由者应在实际可行时尽速被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，不论是受到拘禁还是拘留
- 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导方针并编写教学材料，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，以便依据其在条约和习惯法下的相关义务，对海上被剥夺自由者予以收容、开展相关处理流程并予以安置。

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中立法（包括海上中立法）以及其他法律体系的规制。此类规则源于对限制战争地域影响范围并保护未参与武装冲突之国家的利益的愿望，包括保护其居民及贸易。

海战法规定：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合法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自由、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和海岸、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，保持航道开放以供中立国船舶安全过境，以保障中立国船舶自由、安全通行，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. 采取步骤以提高对海上态势的感知和意识，确保交战各方在监督中立国航运（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和流程，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、港口或存在实际战事的其他区域，并在过境期间受到免受攻击的保护，包括必要时在护航下过境的情形
- 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，存在合理理由怀疑此种船舶可予拿捕的情形；并确保在实施此类措施时充分考虑船员安全、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中。
- b. 阐明海洋法与海战法之间的相互关联，尤其是沿海国和使用国确保海道（特别是武装冲突中用于国际航行的海峡）安全的义务。
- 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，以防止和制止在海上军事行动期间，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信息（包括通过在适当情况下转让搜救技术），例如海域态势感知工具、水雷清除相关专业信息、环境应对能力、法律培训以及地区信息共享，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。

国际人道法国家委员会

国际人道法与和平

有意义的保护

预防违反国际人道法行为

医院 民用基础设施

预防违反国际人道法行为 信息

通信技术 良好实践 平民 基础设施

基础设施 信息 预防违反国际人道法行为

海战规则 国际人道法与和平 保护

海战规则 通信技术 医院

民用基础设施 良好实践 信息

保护 国际人道法与和平 信息和通信技术

海战规则 国际人道法国家委员会

预防违反国际人道法行为

良好实践 信息和通信技术 海战规则

国际人道法国家委员会 民用基础设施

国际人道法 良好实践 平民

预防违反国际人道法行为 保护 基础设施

信息 医院 有意义的保护