

# 一个瑞士民间组织 何以担当国际人道救助的使命

■ 刘选国

红十字国际运动最初的本意是不加歧视地救助陆战中的伤员,后来经过近一个世纪的发展,逐渐拓展到保护海战中的伤员、保护战俘、保护战争中的平民,特别是经过二战后人类对战争中平民的悲惨境遇,尤其是纳粹对犹太人的迫害等事件反思,催生了1949年第四个《日内瓦公约》——《关于战时保护平民之日内瓦公约》的签署。

有感于对违反国际人道法的罪行缺少强制惩罚措施的无奈,《红十字国际委员会与保护战争受难者》一书的作者弗朗索瓦·比尼翁在该书中曾以遗憾的口吻说道:“尽管公约……载有许多条款用于惩罚犯下严重违反这些文件行为的个人,但是没有任何强制性规定用于惩罚践踏公约的政府。然而,最恶劣的违反行为往往是政府指使或纵容的,和个人所犯罪行同样恶劣……(所以)红十字国际委员会自身必须适应国际立法的这种缺陷。委员会处于腹背受敌的境地,一方面绝大多数国家反对任何强制性确认程序和遏制违反行为的程序,另一方面公众舆论和这些国家要求强制惩罚违反人道法的行为——只要他们自己不是被告方。”

的确,这是基于日内瓦公约框架下履行使命和承担具体救助行动的红十字国际委员会的立法悖论和法律困境,但也正是由于这个组织在这种悖论困境下的坚守、坚持,才有了其独立存在的伟大价值。

## 民间组织的使命担当

“它在个人倡议下成立,但却拥有国家公法赋予的职权;它在思想和行动上是一个国际性组织,但其成员却是一名名拥有瑞士国籍的个人;它的行动建立在国际公约的基础之上,但它本身却不是这些公约的缔约方。”红十字国际委员会具有国际法律人格,但其构成独具一格。

弗朗索瓦·比尼翁解释说:“(具有国际法律人格)并不等于说红十字国际委员会享有和主权国家同样的权利,也不是说它

在国际舞台上和主权国家具有相同的身份。红十字国际委员会的国际法律人格仅仅意味着它有权享有履行职责所必需的权利和对其他国际法主体主张自己权利的权能。因此,红十字国际委员会的法律人格为功能性法律人格,即仅适用于其履行被授予的保护战争、内战以及内乱受难者的任务的情形及其在红十字国际运动中的地位所要求的任务的情形”。所以,这个瑞士注册的民间组织具有国际法律人格所享有的权利,“一定程度上享有被动派遣使团权,即接受外交代表权利”,也就是拥有外交特权和豁免权,因此,才能够在全世界担当人道救助的使命。

## 瑞士与红十字

从最初创设时的五人委员会,到后来扩展到7人、16人、20人,再到二战后一直维持在15~23人的委员会,红十字国际委员会成员始终“在瑞士公民中选举产生,使委员会的中立性、独立性以及传承性得以保持”。

在19世纪后期,这一单一构成也受到过非议和挑战。在多次红十字国际大会上,俄罗斯四次提出由各国红十字委派一名代表组建一个真正的国际委员会的提案,但最终都没有获得通过。

保持瑞士人为红十字国际委员会的唯一来源,可以使其真正履行独立、公正的立场,因为“各国红十字会为各自的国家的军队提供辅助医疗服务,有义务支持各自政府和公众舆论,以便其动员各方力量完成任务。自此,各国红十字会被纳入国家机器,使其在国家为其存亡而战斗的情况下无法合理地要求置身事外”。

二战结束后,因面对纳粹和苏维埃战俘营的屠杀平民和虐待战俘状况的披露,红十字国际委员会遭受批评和指控,甚至有人主张废除红十字国际委员会,将其职能移交给另起炉灶的“红十字联盟”。但红十字国际委员会再一次坚持了其职责和组织构成,它“与各国红十字会并存而且独立于各国红十字会。它不是各国红十字会的代表”,因为



155年来,红十字国际委员会在世界各地努力为受冲突和武装暴力影响的人提供援助,并积极推广保护战争受难者的法律

“红十字国际委员会的成员比来自不同世界的人在机构内更加具有凝聚力。另外,红十字国际委员会的成员不是任何国家或政党的代表,他们只对红十字国际委员会及其信仰负责;他们不会被‘选民’的因素左右自己的工作”。因此委员会的“这种招募方式也是红十字国际委员会独立性、中立性和行动持久性的最好保障”。

红十字国际运动的孕育与发展离不开瑞士这个国家的大力支持,也因为对其发源国的尊敬,第一次国际大会决定以瑞士国旗的反白作为运动永久标识。瑞士不仅仅是创始人亨利·杜南的祖国,是第一次红十字国际外交大会的召集、倡导国家,还是《日内瓦公约》及其《附加议定书》的永久保管人,其对红十字国际委员会的支持,不仅仅体现在资金、人才和房地产上,更体现在其独立性上——瑞士联邦委员会于1958年发布声明承诺“竭尽全力协助红十字国际委员会履行其任务,并维护其独立性”,后又于1992年与红十字国际委员会签订《总部协议》,“保证红十字国际委员会的独立性和活动自由”。

作为永久中立国,瑞士曾经最多时担任过35个国家的保护国,其独立地位孕育了奉行独立的红十字国际委员会,并支持维护了其永久中立地位,二者相得益彰。弗朗索瓦·比尼翁说道:“瑞士有效而持久的支持极大地促进了红十字国际委员会和整个红十字运动的发展。没有瑞士的支持,就没有红十字的今天”。

## 面对挑战的坚守初心

在过去的一百多年中,红十字国际委员会的行动经历了三个层面的发展:“受难者层面,红

十字国际委员会致力于保护所有需要帮助的战争受难者,不论他们是何种身份,亦不论是何种战争冲突;地域层面,红十字国际委员会的行动不预先排斥任何地区和国家;职责范围层面,为保障战争受难者的生命并使他们远离最大痛苦,红十字国际委员会不会预先排斥任何救助行动。”

对于红十字国际委员会面临的挑战,尽管这是弗朗索瓦·比尼翁在1991年的描述,今天读起来仍然具有极大的警醒意义:

从外部来看,比尼翁担心“令人焦虑的因素是我们目前还无法找到化解武装冲突的方法”,“冷战的结束并没有带来世界的和平,尽管人们在柏林墙倒塌和苏联解体的时候一度曾这样认为,但事实上它导致了最为疯狂的民族主义、泛滥的盲目崇拜以及激烈的种族仇恨。对抗的重心由世界舞台、特别是冷战时期的两大阵营转移到国家和民族内部”,还有他对恐怖活动的担忧,今天看到的阿富汗、叙利亚、也门等冲突早已印证了作者的远见。“红十字国际委员会行动所处的情形必定发生改变”,因此“未来的武装冲突需要更多的人道援助、特别是人道医疗援助”。他还担心“人道行动政治化的危险,人道行动可能被视为大国的政治工具”。

从内部挑战来看,他认为“如果没有更多的人力、物力,红十字国际委员会就无法满足越来越多的人道援助需求”,但是“组织规模的扩大必然面临新的危险和困难”,“机构的过度膨胀只会导致效率低下和资源浪费,最终导致自身地位的丧失”。所以比尼翁告诫道:“红十字国际委员会必须努力保持成员和合作者的人道初心。人道初心可能是红十字国际委员会最宝贵的财富,而改善受

难者的境遇则是红十字国际委员会一切行动的落脚点。没有了这两者,红十字国际委员会将会失去灵魂,变成一个平庸的人道官僚机构,最终会失去受难者和捐赠者的信任。”

而他最为担心的是:“但在所有挑战中,最为严峻的是那些威胁到红十字国际委员会行动之基础的挑战,那就是意识形态战争和全面战争”,“所有的意识形态都有自己的救世说,然而也可能会有与其他思想意识形态的交锋。意识形态战争不仅寻求军事上的胜利,还追求强化自己认定的真理。它不仅寻求在土地或者经济上的获胜,而且寻求在精神领域获胜”,而“人道法建立在这种容忍的空间之上,但意识形态的战争所否认的正是这种容忍的空间:因为我是为真理而战,我的对手必然是错误的。如果对手不肯让步,那么我为什么还要尊重他?人道法岂能去同等地保护没有权利拔剑的人?岂能既保护入侵者又保护侵略的受难者?”意识形态战争不承认中立性的存在,因此给红十字国际委员会的中立带来巨大困惑和工作的艰难。

但他认为:“(尽管如此)红十字国际委员会最大的有利条件是它代表的思想——任何人都无法真正否认的思想:坚信战争的怒火无法湮灭人道的存在;坚信受伤的敌人应该被收留和照顾、被俘虏的敌人应该被宽恕、不参加战斗的平民应当被尊重和保护。”

“在救援行动之外,对于那些将希望寄托在自己身上的人,红十字国际委员会要把他们的困境牢记于心,要成为那些其声音被淹没在战争的轰炸声中的男人、女人、孩子、伤者、战俘的代言人。”

(本文作者系中国红十字基金会副理事长)

