

Volume 86 Number 855 September 2004

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

红十字国际委员会
援助政策



ICRC

红十字国际评论

目标和范围

《红十字国际评论》是由红十字国际委员会出版的期刊。本评论的宗旨是，在发生武装冲突和其它集体武装暴力事件的局势下，促进人们对人道法、人道政策与行动的思考。作为人道法的专门刊物，它致力于传播人道法知识和要义并推动人道法的发展，同时有助于防止有违基本权利与价值保护规则的行为发生。本评论为讨论当代人道行动以及分析冲突原因和特性提供了一个平台，从而就冲突所引发的人道问题提出了更清晰的见解。最后，本评论可以使读者了解有关国际红十字与红新月运动，特别是红十字国际委员会的行动和政策方面的问题。

红十字国际委员会

红十字国际委员会是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。红十字国际委员会还致力于通过促进和巩固人道法与普遍人道原则的方式防止苦难发生。红十字国际委员会创建于1863年，它是《日内瓦公约》和国际红十字与红新月运动的发起者。该组织负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突和其他暴力局势中开展的国际行动。

委员会成员

主席：雅各布·克伦贝格尔 (Jakob Kellenberger)

副主席：奥利维耶·沃多 (Olivier Vodon)

常务副主席：雅克·福斯特 (Jacques Forster)

让·阿伯特 (Jean Abt)

让-菲利普·阿萨尔 (Jean-Philippe Assal)

克里斯蒂娜·贝利 (Christine Beerli)

保罗·贝尔纳斯科尼 (Paolo Bernasconi)

恩斯特·布鲁格 (Ernst A. Brugger)

苏西·布鲁施韦勒 (Susy Bruschiweiler)

让·德·库尔唐 (Jean de Courten)

保拉·吉拉尼 (Paola Ghillani)

克洛德·勒·库尔特 (Claude Le Coultre)

雅克·莫雷永 (Jacques Moreillon)

加布丽埃勒·南尚 (Gabrielle Nanchen)

伊夫·桑多 (Yves Sandoz)

丹尼尔·蒂雷尔 (Daniel Thürer)

安德烈·冯·莫斯 (André von Moos)

主编

托尼·普凡纳 (Toni Pfanner)

红十字国际委员会

编辑委员会

艾哈迈德·阿布·阿勒-瓦法 (Ahmed Abou El-Wafa)
埃及开罗大学

丹尼尔·巴尔-塔尔 (Daniel Bar-Tal)
以色列特拉维夫大学

安妮特·贝克尔 (Annette Becker)
法国巴黎大学

安东尼奥·坎萨多·特林达德 (Antônio Cançado Trindade)
巴西巴西利亚大学

玛丽卡·法伦 (Marika Fahlen)
瑞典外交部

伯纳德·海克尔 (Bernard Haykel)
美国纽约大学

马尼 (V.S. Mani)
印度古吉拉特国立法律大学

赫弗里德·蒙克勒 (Herfried Münkler)
德国柏林洪堡大学

莫娜·里什马维 (Mona Rishmawi)
日内瓦联合国人权事务高级专员办公室

伊丽莎白·萨尔蒙·加拉特 (Elizabeth Salmón Gárate)
秘鲁利马天主教大学

马尔科·萨索利 (Marco Sassòli)
瑞士日内瓦大学

米夏埃尔·施密特 (Michael N. Schmitt)
德国乔治·马歇尔欧洲安全问题研究中心

特伦斯·泰勒 (Terence Taylor)
英国伦敦/美国华盛顿国际战略问题研究所

巴赫蒂亚尔·图兹穆哈米多夫 (Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov)
俄罗斯联邦莫斯科外交学院

朱文奇 (Wen-qi Zhu)
中国人民大学法学院

红十字国际委员会 援助政策

(红十字国际委员会大会2004年4月29日通过)

公开版

.....

一、概述

近几十年来，红十字国际委员会的援助活动¹已趋于多样化，其援助项目也有所拓展。这一发展源自多种因素，而正是这些因素使得人道援助的概念远远超出了单纯应急行动的范畴。

应急行动本身也日益复杂，试图变得更加“聪明”，以求取得最佳效果，同时将人道援助可能带来的负面影响降至最低。在许多情况下，冲突旷日持久，迫使援助工作期限变长，以满足那些十分迫切、反复出现乃至长期存在的需求。因此，必须对人道工作加以调整，并且通常需要在应急项目和重建项目之间建立联系，以促进扶持或动员活动，刺激调整机制，并说服有关当局承担其责任。

红十字国际委员会还面临着开展人道工作的组织数量激增，专业领域、能力和工作方法不一而足的问题；这种情况造成了既互为补充又相互竞争

¹ 援助活动主要开展于卫生、水与居住环境以及经济安全领域。

的状况。根据《塞维利亚协议》，红十字国际委员会作为国际红十字与红新月运动在武装冲突中的“主导机构”，指导其他组成部分开展往往与援助项目有关的活动。与此同时，在某些局势中不安全因素日益增多，甚至发展到拒绝人道援助的地步，从而迫使红十字国际委员会不得不调整其方法和策略。

在这样一个错综复杂的环境中，红十字国际委员会试图做到并保持中立、公正和独立，成为一个有着公认地位的人道组织，一个可信、可靠、能够以非常专业的方式广泛开展活动的组织。为了对武装冲突及其他暴力局势的受害者在提供保护的同时也给予援助，红十字国际委员会采取了综合方法²，从而使其具有与众不同的鲜明特性。该组织还希望同受害者——不管是个人还是群体——建立并保持密切联系，以便能够迅速且适当地应对他们的基本需求。

红十字国际委员会有能力在急性危机中采取迅速有效的行动，努力防止发生人道灾难。与此同时，它必须继续满足慢性危机乃至危机后局势中的某些基本需求。

这一方法主要运用于红十字国际委员会在卫生、水与居住环境以及经济安全等领域所开展的项目。为了尽可能有效应对当前局势，该组织选择维持一系列其自身有能力开展的核心活动。

实施本《援助政策》有助于红十字国际委员会确立其在人道领域的重要地位；同时也为就人道组织——特别是红十字国际委员会——如何能够应对未来几十年的挑战这一问题展开更广泛的内部讨论奠定了坚实的基础。

当今世界的发展受到诸多趋势的影响：贫困加剧，边缘化，城市化，南北分化加深，贸易条件恶化，不能制定和实施恰当的经济、农业、社会及人口政策，环境恶化，大流行病爆发或复发，非常规武器的使用等等。

红十字国际委员会必须监督这些趋势对其援助工作的影响，以便尽可能相应调整其工作方法。

² 综合方法是将红十字国际委员会的所有项目和活动包括在一项全面策略中——它是适合于特定局势的多种活动和行动模式的最佳结合（不要同联合国提出的“综合”概念相混淆）。

作为一种以行动为导向的实用工具，本政策的目标有三：

- 位与援助有关的决策制定提供指导，以确保采取专业、连贯和综合的方法，满足受武装冲突及其他暴力局势影响的个人和群体的基本需求；
- 澄清并确认援助工作及援助部在红十字国际委员会内部的地位，从而帮助塑造该组织的鲜明特征；
- 为制定适用于不同援助领域的各类专题指南提供了参考框架。

本文件是1988年12月12日通过的政策性文件《红十字国际委员会援助行动》的更新版，同时也吸收了2002年11月28日通过的政策性文件《过渡时期红十字国际委员会的行动：指南》中的内容。

二、红十字国际委员会的行动

根据《国际红十字与红新月运动³章程》第5条第2款的规定，红十字国际委员会的行动涉及国际性武装冲突、非国际性武装冲突和内部动乱。除此之外，根据《章程》第5条第3款，它还可以在其他局势中提供援助。在这些情况下，红十字国际委员会的任务是向平民和军人受害者提供保护和援助。

红十字国际委员会首先会在那些其工作对于受影响人群而言具有附加价值的情况中采取行动，具体而言包括如下情形：

- 它作为中立、独立的组织和中介，为接触需要帮助者及有关当局提供便利；
- 根据法律（无论是国际人道法、人权法还是难民法）的条文和精神，它集援助和保护于一体的综合方法可以促进尊重个人权利；
- 它在特定局势中开展工作及其对该局势的了解赋予其独特的合法性；
- 它可以运用所需技能以提供必要援助。

红十字国际委员会的策略是基于五种行动模式的结合：劝说、动员、谴责、支持和替代/直接提供服务。当其试图制止或防止违反国际人道法的

³ 以下简称“运动”。

行为，让当局意识到自己的职责，并敦促它们满足受影响群体⁴的基本需求时，劝说和动员是优先考虑的行动模式。这也适用于保持受影响群体尊严的情形。谴责只是作为例外情形中的保留手段。⁵当需要帮助提供必要服务或者代替无法提供服务的当局承担职责时，支持和替代/直接提供服务则是首选行动模式。

尽管红十字国际委员会可能会根据情况需要为受影响群体提供服务，但该组织的作用并不在于解除当局的职责。红十字国际委员会将继续敦促后者确保提供所需服务并全面履行其义务。

必须始终将援助视为红十字国际委员会总体策略的一部分。这就必然要求在所有项目和各决策层之间保持密切合作。

三、指导原则

（一）考虑受影响群体及其需求

红十字国际委员会努力与受影响群体密切合作。该组织必须考虑到当地价值体系，以及该群体的特殊脆弱性和对其需求的认知。

（二）优质高效的人道援助

红十字国际委员会的项目必须依据专业最高标准进行规划、实施和监督。如果红十字国际委员会想要保持其提供优质高效援助的能力，就必须同学术机构及其他相关机构一起分析和制定专业标准。

（三）道德规范

在提供援助时，红十字国际委员会必须尊重某些道德规范，即应适用的运动原则、不损害原则以及相关行为准则⁶中规定的原则。那些遭受武装冲突及其他暴力局势影响者的最大利益必须始终指引红十字国际委员会的活动。

⁴ 那些遭受武装冲突及其他暴力局势影响的人。

⁵ 在完全符合下列条件的情况下，红十字国际委员会保留对违反国际人道法行为发表公开声明的权利：(1) 反复出现重大违法行为；(2) 红十字国际委员会代表亲眼见证了违法行为，或者这些违法行为的存在和程度已经为可靠和可证的消息来源确认；(3) 秘密采取的行动未能终止违法行为；(4) 这种公开声明符合受影响或受威胁之个人或人群的利益。

⁶ 《国际红十字与红新月运动和非政府组织灾害救济行为守则》（红十字国际委员会代表会议1993年于伯明翰通过）、《红十字国际委员会执行使命人员章程》及《红十字国际委员会执行任务人员行为规则》。

（四）运动内部的职责

作为运动的组成部分，红十字国际委员会必须按照现行《塞维利亚协议》和《运动章程》履行其职责。在武装冲突或国内骚乱期间以及刚结束时，红十字国际委员会担负着双重职责：它作为一个人道组织，有责任开展源自其人道组织使命的具体活动；并有责任协调参与或希望参与行动的任何运动组成部分所采取的国际行动。红十字国际委员会必须就这两种职责进行有效协调，并提供相关信息。

（五）同其他人道行动者的伙伴关系

红十字国际委员会必须特别注意与那些工作方法和政策与其自身原则和工作相一致的人道行动者展开合作。

四、策略

（一）全面分析局势与需求

红十字国际委员会对其所介入的每种局势进行全面分析（安全、经济、政治、社会、环境和文化），以便明确受影响群体在资源和服务方面遇到的问题 and 需求，以及他们与介入的其他行动者之间的关系。特别是，它要尽量确定是否存在违反国际人道法的行为，如果有的话，是否是故意为之。在地方、区域和国际层面，定期对全面分析进行更新，使红十字国际委员会能够制定、调整或改变其行动策略。最后，红十字国际委员会还要对各种局势进行分析，并评估与预期影响有关的风险。这是该组织确定其自身做法并对希望参与行动的运动其他组成部分提供指导的基础。

（二）综合方法

红十字国际委员会的援助工作方式灵活、范围广泛，目标在于满足受影响群体的基本需求。援助的综合方法建立在全面卫生⁷概念的基础之上，包括供应和获取洁净饮用水、食物、住所以及基本卫生保健和卫生服务。

⁷ 世界卫生组织，“卫生的定义”。

将援助纳入红十字国际委员会的整体行动，在很大程度上取决于对行动模式的选择与结合。同样的方法也适用于运动其他组成部分在冲突中所提供的援助。

（三）结合不同行动模式

红十字国际委员会采用劝说、动员和（在必要时）谴责的方式促使当局履行其为受影响群体提供基本服务的义务。当红十字国际委员会认为其努力不会致使当局做出令人满意的及时回应，而问题又很严重的时候，它会同时予以适当的支持和（或）替代/直接提供服务。

红十字国际委员会代表团必须决定如何最为妥当地结合和使用不同行动模式，以取得最佳的行动效果。如何结合各种不同行动模式以及每种模式各占多大比重，取决于相关问题的重要性和紧迫性、需求的类型、以及相关当局和其他行动者目前及今后可能采取的应对方式。

1. 劝说

红十字国际委员会工作人员的基本职责是：在其各自权限范围内确定有关当局在多大程度上未能履行其提供基本服务的义务（因为它们不愿且/或无力这样做），以及由此造成的紧急情况的规模程度。此外，他们还促使红十字国际委员会与有关当局进行交涉，尽力劝说后者遵守其义务，维护在其控制下之个人、团体和群体的生命、健康与尊严。

2. 支持当地机构/伙伴

红十字国际委员会为当地机构和伙伴提供支持，只要它认为后者是确保受影响群体获得基本物资和服务的可行手段。在下列情形下可以考虑提供此种支持：

- 这些机构/伙伴愿意按照人道、公正和公认的道德规范提供援助；
- 这些机构/伙伴有能力吸收红十字国际委员会的支持，并实施必要的援助项目。

红十字国际委员会工作人员在其各自权限范围内，负责帮助确定最合适的机构/伙伴，并计划和实施同这一行动模式有关的活动——长期而言这

是保存现有结构的最佳途径。此外，同当地机构/伙伴的合作可以巩固红十字国际委员会的工作，并为该组织日后负责任的撤出奠定基础。

3. 替代/直接提供服务

替代当局向受影响者直接提供服务的决定取决于所要满足之需求的紧急和严重程度⁸。在下列情况下可以考虑采取此种行动模式：

- 需求巨大，责任当局无力满足，或者不存在这样的当局；
- 需求巨大，责任当局不愿满足；
- 安全状况及/或间接援助被滥用或不愿被接受的风险要求如此；
- 援助有助于保护受影响者。

红十字国际委员会工作人员在其各自权限范围内，负责计划和实施同这一行动模式有关的活动。

4. 动员⁹

红十字国际委员会可以动员第三方¹⁰来劝说当局承担责任以及在劝说未果时直接（自己）或间接（通过支持他人）援助受影响者。在其各自权限范围内，红十字国际委员会工作人员负责确定那些最能够影响当局或提供必要援助的主体。

5. 谴责

作为例外情形，对于反复出现的严重违反国际人道法的行为，红十字国际委员会可以根据其政策指南，¹¹采取措施谴责负有责任的主体。

（四）协调

在不危及其独立、中立和安全的限度内，红十字国际委员会促进协调其自身与其他行动者的活动，以确保那些向需要帮助者提供人道援助的各类活动能够得以互补。必须根据具体情况（例如需要保密）调整协调机制。在

⁸ 在确定问题的严重程度时，要考虑到其严重性、规模和问题恶化的风险。

⁹ *ICRC public communication: policy, guiding principles and priority audiences (2004)*.

¹⁰ 例如国家、国际或区域组织、私人企业或个人。

¹¹ *Action by the ICRC in the event of breaches of international humanitarian law (1981)*.

运动内部，应密切协调出现并活跃在该领域的所有组成部分的援助活动，以便对受影响者产生最佳效果，并在相关国家树立运动工作的一致形象。

（五）分担任务和职责

红十字国际委员会会考虑同其他人道组织正式或非正式地分担任务和职责，但以其不影响其独立、中立、安全、进入受冲突影响地区以及开展保护活动的能力为限。可基于下列因素分担职责：

- 活动部门或领域(健康、水与卫生设施、住房、食物及家庭必备用品)；
- 地域(根据人们居住或所处的地点，在不同组织之间划分针对受影响群体的职责)；
- 受影响者的类别(如流离失所者¹²、战争伤员)。

（六）伙伴关系

红十字国际委员会确立并维持同当地及国际合作伙伴的关系。只有在合作伙伴的工作方法和政策同自己的目标、策略和原则一致，并且合作不会削弱自己及时提供有效援助的能力时，红十字国际委员会才会与其合作开展活动。运动其他组成部分是红十字国际委员会的首选但非唯一合作伙伴。

（七）调整和创新

如果上述策略不能为特定问题提供适当解决方案，那么红十字国际委员会将考虑制定其他策略，将地区、国内和国际环境等多种可变因素（尤其是安全因素）考虑在内。

五、援助领域的行动

没有得到满足的基本需求是红十字国际委员会援助工作的驱动力。任何行动的决策过程都基于两级分析：

¹² 包括国内流离失所者、难民和返乡者。

(一) 第一级：红十字国际委员会确定需要优先援助的群体为此目的，它遵循以下标准：

1.受影响者的类别

- 受到国际人道法特别保护的人（如战俘、被剥夺自由者、伤病员、平民及遇船难者）；
- 由于国籍、宗教、种族、生理性别、社会性别（基于生理性别文化角色和职责）、某一也会团体的成员身份、政治见解或任何其他可能造成主观歧视的因素而正在或可能面临危险的人。

2.危机的程度

这取决于获取现有资源的机会以及现有服务满足基本需求的能力：

- 危机萌芽阶段及危机前局势——基本需求尚能获得满足，但有不能继续满足的风险；
- 急性危机——某些基本需求得不到满足；
- 慢性危机——基本需求不能完全获得满足，可能爆发急性危机；
- 危机后局势——基本需求能够通过现有服务得到满足，但现有服务仍然脆弱。

3.问题的严重性

在明确需要优先解决的问题时，要考虑其：

- 严重程度（如死亡率、发病率、痛苦程度、伤残可能）
- 规模（受影响人数）
- 恶化风险（趋势）

4.行动的预期影响

红十字国际委员会的介入决定取决于其援助对目标群体的预期影响。

(二) 第二级：红十字国际委员会针对每个已确定的群体，决定采取行动的模式。

1. 纳入红十字国际委员会整体行动

根据上述原则（第三点）和策略（第四点），援助活动被纳入到红十字国际委员会的整体工作中。

2. 援助活动的连贯性

援助活动以公共卫生金字塔为导向，需要在水与居住环境、经济安全以及卫生服务等领域采取综合方法，其结果是一系列界定清晰的活动。这一综合方法需要有相应的管理技能，如：

- 系统分析（健康、贸易等）；
- 计划；
- 协调；
- 计划/项目监督；
- 评估。

3. 开展核心活动的的能力

红十字国际委员会根据其经验，在人道机构为应对受影响群体需求而开展的范围广泛的活动中确定了一系列核心活动。活动的优先级别和实施依具体情况而定，主要包括：

- 饮水的供应、储存和输送；
- 环境卫生和废弃物管理；
- 医院、水处理厂、输水网络等关键设施的能量供应，以及用于做饭和取暖的适当技术；
- 临时安置点（规划空间、设计和建立营地、修建适当住处）；
- 分配口粮；
- 分配必要家居用品；
- 分配种子、农具、肥料和渔具；
- 恢复农耕和灌溉；
- 畜牧管理；
- 复苏小买卖和手工艺品制作；
- 源自初级卫生保健的最基础活动；
- 对性暴力受害者的支持；

- 院前急救和伤员医疗后送；
- 医院急救（外科、产科、儿科、内科）和医院管理；
- 医疗设施和其他建筑的修理/更新；
- 治疗性喂养；
- 物理康复项目
- 被拘留者的健康。

红十字国际委员会已经具备了实施这些核心活动所需的专业技能和后勤保障。它还有能力更新其行动技巧和方法并制定新的标准，从而使其得以根据不同援助领域人道行动所处环境的变化，调整其政策、方针和行动。

4. 伙伴关系

红十字国际委员会在不影响自身独立或中立的前提下同一个或多个其他行动者，尤其是同运动的其他组成部分，合作开展活动。这种做法适用于以下情形：红十字国际委员会不具备足够能力；其他行动者能够更好地应对问题；或者这是首选的行动方式。要特别注意维持和发展在其本国工作的各国红会的能力。

5. 活动的多样化

当上述核心活动不能最好地满足已知需求，或者不可能建立伙伴关系时，可以考虑将活动多样化。任何多样化操作都必须被视为一项新活动，可以考虑在下列情况下开展：

- 问题的严重性要求采取行动；
- 其他行动者无力或不愿满足已知的需求；
- 红十字国际委员会能够获得所需专业知识；
- 多样化不会危及红十字国际委员会的核心活动；
- 这些新活动将以有效和高效的方式开展。

6. 其他需要考虑的因素

在下列情况下可以考虑采取行动：

- 援助活动可以成为保护工作的起点；
- 援助活动有助于红十字国际委员会确立地位并提高其受欢迎度。

如果红十字国际委员会决定基于其中任何因素采取行动，则必须考虑到项目可能带来的长期影响，并只能开展核心活动。

7.行动的可行性

在判断行动的成功几率时，要考虑下列因素：

- 行动被接受的方式；
- 国内法律框架；
- 安全状况；
- 人力、财务和后勤资源；
- 同红十字国际委员会管理框架的兼容性。

（三）实施

红十字国际委员会根据局势调整其应对方式。

在急性危机中，红十字国际委员会设法保持快速应对行动能力。这有助于强化其作为同受影响群体密切合作的组织的身份，能够有效应对紧急情况，与此同时还考虑到了安全方面的制约因素。

在危机前局势中，红十字国际委员会通过支持现有体系或动员其他机构，尽量采取行动防止可能发生的人道灾难。

在慢性危机中，红十字国际委员会专注于为所遇到的问题找到可持续的解决方案。它尤其注意探讨将其项目移交给相关当局——通过提高它们的服务能力——或其他组织的可能性。在其仍有后续职责时，¹³红十字国际委员会将继续开展活动。

在危机后局势中，红十字国际委员会承担其后续职责。

1.水与居住环境

水与居住环境项目旨在确保获得洁净水（饮用及家用）和安全居住环境。最终目标是帮助降低死亡率和发病率，以及供水系统中断或住所受损所造成的苦难。无论是在冲突中还是冲突后，水和住所的获得都成问题。

¹³ 红十字国际委员会对其在冲突期间的援助对象有着后续职责，特别是那些一旦其停止工作就可能面临危险的人，及其在开展工作之初就知道需要长期支持的人。参见红十字国际委员会的政策性文件：ICRC Action in Periods of Transition (2003)。

在急性危机中，水源有时被故意作为攻击目标。人们可能被迫离开家园，在敌对环境中寻找水；或者供水系统可能在交战中被毁，或由于其他原因而无法利用。红十字国际委员会通过应急行动和对现有设施的支持，确保获得水和安全的环境卫生条件，并对基本卫生保健机构提供帮助。在危机萌芽阶段、慢性危机和危机后局势中，红十字国际委员会的工作重点是通过开展能够以可行和可持续的方式满足人群需求的具体项目，支持和强化现有结构。

2. 经济安全

经济安全项目的主要目的是使受影响的家庭保持或恢复满足自身基本需求的能力。在急性危机中，当生产手段不再能确保生存时，红十字国际委员会则主要通过分发农具和物资，提供维持生活和恢复生产所需的救济（食物和家庭必备用品）。在危机萌芽阶段、慢性危机和危机后局势中，红十字国际委员会的工作重点是通过开展为当地经济量身定做的项目来支持和加强生产手段。这些项目主要涉及恢复农耕、牲畜健康和管理以及微观经济计划。红十字国际委员会为运动其他组成部分在这些局势中参与经济安全活动提供机会。它必须特别注意同在其本国工作的各国红会进行合作。

3. 卫生

红十字国际委员会的卫生促进活动旨在确保受影响群体能够享受达到普遍公认标准的基本防治服务。为此，该组织对当地或地区卫生机构提供援助，有时还必须暂时予以取代。在危机萌芽阶段或急性危机中，当进入医疗场所和提供卫生保健服务存在危险时，红十字国际委员会则向基本卫生服务、院前急救（急救和医疗后送）及医院急救提供支持。基本服务选自初级卫生保健¹⁴的组成部分中选取：使用基本药物的门诊治疗、母婴保健、免疫接种活动、应对性暴力的后果等。医院急救专注于外科、儿科、产科和内科领域的应急管理。在慢性危机和危机后局势中，红十字国际委员会可以考虑支持范围更加广泛的初级卫生保健活动，包括扩大免疫计划、卫

¹⁴ 初级卫生保健是一个社区参与的过程。它通过与民间磋商而实施，旨在评估相关卫生需求并在以下领域开展卫生活动：(1) 使用基本药物的流动卫生保健；(2) 母婴保健，包括计划生育；(3) 扩大免疫项目；(4) 传染病防治项目；(5) 健康与卫生宣传活动；(6) 卫生教育；(7) 心理卫生；(8) 水与(9) 营养。

生宣传活动以及扩大医院治疗等。它还可以采取行动加强医院管理，从而在外科、儿科、产科和内科等领域提供更为多样化的服务。

无论危机程度如何：

- 战伤可能会导致截肢或其他严重残疾，这些属于物理康复项目框架内解决的问题；

- 红十字国际委员会确保获得基本卫生保健，在拘留场所防止虐待，并帮助防治传染病。在更长的期间内，它致力于通过增强有关当局的管理能力，强化拘留场所的卫生保健体系。

六、行动指令

（一）让受影响群体参与项目规划和管理

必须尽可能让受影响群体参与以下活动：明确其自身的需求，以及为满足这些需求设计和实施项目。对于有能力承担援助活动或在红十字国际委员会的工作中发挥积极作用的当地机构，红十字国际委员会则采取措施，加强其能力建设。

（二）评估局势——综合需求与背景分析

对援助需求的评估必须基于尽可能广的信息网络，并且必须包括范围宽泛的问题及行动领域。不仅要包括与援助有关的活动领域，还要包括同所涉群体保护及安全相关的领域。必须考虑到各种可能的情况（例如“如果不提供援助很可能会发生什么”）。负责援助的人员应当帮助代表团进行整体局势分析，而他们也将从中获益。

1.对需求的初始评估

根据综合方法，这一工作必须由卫生、水与居住环境以及经济安全项目以及其他相关项目的代表联合开展。必须始终考虑到红十字国际委员会和相关代表团的工作重点。

2. 评估方法

必须尽量同其他行动者的评估方法相一致。这种一致性是比较不同时间、不同地点数据的基础，且大大有助于根据环境和情况变化做出调整。

3. 评估伙伴

在肯定不会妨碍红十字国际委员会的独立性或对所收集数据的性质、安全状况或接触需要帮助者造成影响的前提下，可以同具有类似目标的其他人道组织联合开展评估。

4. 评估报告

评估报告必须包含及时、简要的信息，有助于规划和实施针对需求的适当应对方案。此外，报告还必须提供关于代表团总体行动策略的信息。可以同其他有关人道组织和有关当局分享关于卫生、水、卫生设施和经济安全的信息，但不包括涉及安全、具有政治敏感性或受保护的数据。

（三）规划援助项目和方案

在设计援助项目和方案时，红十字国际委员会工作人员必须遵守红十字国际委员会“年度计划”（PFR）流程中所规定的方法。对于12个月以上的计划或项目，在原始计划书中就应考虑到持续时间，同时还要采取措施确保应对情况变化所需的灵活性。在这种情况下，必须对拟开展项目整个期间所需的（人力、财务、后勤等）资源进行规划并明确予以规定。

对于期间更长的项目或方案而言，红十字国际委员会尽可能同当地伙伴密切合作，并在合作时强调能力建设和可持续性至关重要。长期项目或方案应当符合有关当局的政策。红十字国际委员会的计划必须考虑到与之协调开展工作的运动其他组成部分以及其他国际组织（特别是那些长期参与的组织）的活动。

（四）实施

红十字国际委员会必须具备快速有效开展核心活动所需的技能和后勤保障。同政府或私人机构（如部委或社区协会）合作开展活动时应尽可能签订书面正式协定。这也适用于运动其他组成部分。

（五）进入与退出策略

在初始计划中必须规定进入与退出策略，而且退出策略必须同其他相关行动者一起制定。这将从一开始就促进社区对项目的参与和支持，并有可能及时确定未来退出过程中的潜在合作伙伴。退出策略必须透明、灵活。如果不可能采用有关活动移交的策略，那么红十字国际委员会可以对其正在援助的群体保留某种程度的后续职责，或者同愿意中期参与的某一个或多个运动组成部分一起寻找解决办法，从而使运动内部的互补可能性最大化。

（六）监督

从一开始就要建立一个情况监督和执行监督制度，确保能够使用选定指标对进展情况进行系统性持续评估。这一监督制度将有助于及时、恰当地做出决策。

（七）回顾和评估

监控必须辅之以审查和独立评估。这是为了总结经验教训，从而改进政策和实践，并帮助提高该组织的整体表现、透明度及问责性。

七、结论

本援助政策反映了对一个简单、连贯框架的需求；在该框架内，得以进行有效的磋商和决策，同时也保留了足够的灵活度，以顾及红十字国际委员会当前和未来工作环境的复杂性。本政策通过将两种需求引入合理、透明的决策程序，从而调和了二者间的矛盾。

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

封面照片

© CR Royaume-Uni/SWEETING, Ash

阿富汗，昆都士省，汗阿巴德区。

向卡车上装载物资，为分发食品做准备。

投稿

欢迎就有关国际人道法、政策和行动等主题向《红十字国际评论》投稿。几乎每期《评论》都集中讨论一个由编委会确定的特别主题，可点击《评论》网站上“即将探讨的主题”进行查阅。特别欢迎就这些主题踊跃投稿。

来稿可以阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文撰写。如有需要，选用的文章将被译成英文。

来稿不得为已经发表、投递或已为他处承诺发表的文章。稿件需经同行评议；主编最终决定是否采用。《评论》保留对稿件进行编辑的权利。在收到稿件四周内，将通知来稿是否被采用或是否需要修改。原稿恕不退还。

来稿可通过电子邮件发送至：

review.gva@icrc.org

稿件要求

文章字数在5000至10000字之间。较短的稿件可以在“注释与评论”一栏中发表。

如欲了解更多信息，请登录《评论》网站 www.icrc.org/eng/review 查阅投稿须知及引用指南。

《红十字国际评论》为英文季刊，分别于每年3月、6月、9月和12月出版。

各地区还出版阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文的年度文选。

《评论》上发表的文章可从以下网址免费下载：
www.icrc.org/eng/review

©红十字国际委员会

重印或转载任何发表在《评论》上的文章须经主编授权。申请应提交至编委会。

编委会成员

主 编：托尼·普凡纳

编辑助理：罗宾·盖斯

出版助理：玛丽安·佩雷达

如果您需要更多本书，请联系红十字国际委员会东亚地区代表处，请发邮件至

comprod.bej@icrc.org

东亚地区代表处

地址：北京市建国门外大街9号

齐家园外交公寓3-2

邮编：100600

电话：010-8532 3290

传真：010-6532 0633

网址：www.icrc.org

Volume 86 Number 855 September 2004

**INTERNATIONAL
REVIEW**
of the Red Cross



ICRC

ICRC Assistance Policy



2009.09 300