



国际法委员会  
第六十二届会议

2010年5月3日至6月4日和7月5日至8月6日，日内瓦

国际法委员会第六十二届会议工作报告草稿

报告员：史蒂芬·瓦钱尼女士

第七章

发生灾害时的人员保护

目录

	页次
C. 委员会迄今为止暂时通过的灾害时的人员保护条款草案案文.....	2
1. 条款草案案文.....	2
2. 委员会第六十二届会议暂时通过的条款草案案文及其评注.....	2
第1条 范围.....	3
第2条 目的.....	4
第3条 灾害的定义.....	6
第4条 与国际人道主义法的关系.....	7
第5条 合作义务.....	8

## C. 委员会迄今为止暂时通过的灾害时的人员保护条款草案案文

### 1. 条款草案案文

委员会迄今为止暂时通过的准则草案案文载录如下。

#### 发生灾害时的人员保护

##### 第 1 条

###### 范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

##### 第 2 条

###### 目的

本条款草案的目的是便利充分和有效地应对灾害，以满足相关人员的基本需求，同时充分尊重他们的权利。

##### 第 3 条

###### 灾害的定义

“灾害”系指造成普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、或大规模物质和环境损害，从而严重扰乱社会运转的一起灾难性事件或系列事件。

##### 第 4 条

###### 与国际人道主义法的关系

本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。

##### 第 5 条

###### 合作义务

根据本条款草案，各国应酌情相互合作，并与联合国和其他主管政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会、红十字国际委员会及相关非政府组织合作。

### 2. 委员会第六十二届会议暂时通过的条款草案案文及其评注

委员会第六十二届会议暂时通过的条款草案案文及其评注载录如下。

## 发生灾害时的人员保护

### 第 1 条 范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

### 评注

(1) 第 1 条确立了条款草案的范围，并沿用了本专题标题的说法。第 1 条确立本条款草案方向基本上是侧重于生命、福利和财产受灾害影响的那些人的保护。因此，正如第 2 条所确立的，侧重点是便利对灾害作出应对，以便充分和有效地满足有关人员的基本需要，同时尊重他们的权利。

(2) 本条款草案从属事理由出发，涉及了受灾国对其境内的人员(无论其国籍)所具有权利和义务以及第三国、国际组织和有能力合作的其他实体特别是在提供救灾援助方面的权利和义务。这种权利和义务据理解围绕两个方向适用：各国相互之间的权利和义务，各国相对于需要保护的人员的权利和义务。虽然侧重点是前者，但条款草案也笼统地考虑了国际法所规定的受灾者个人的权利。此外，正如第 3 条所说的，本条款草案不限于任何特定类型的灾害。

(3) 本条款草案出于属人理由而确定的范围局限于受灾害影响的自然人，虽然将来可考虑把法人也纳入其内。此外，着重点主要是国家和国际组织以及在发生灾害时，在提供救灾援助方面享有特定国际法律能力的其他实体。非政府组织和其他私人行为者有时统称为“公民社会”行为者，他们的活动也包括在条款草案的范围，但处于次要地位，或作为国家义务(例如第 5 条所规定的各国合作的义务)的直接受益人，或根据受灾国、第三国或实体或私人行为者国籍国内法律，间接地实施条款草案。

(4) 正如本专题的标题中“发生灾害时”这一短语所表示的，条款草案的范围依据属时理由，主要侧重于灾害发生后的立即应对行动以及恢复阶段，包括灾害后的重建阶段。尽管如此，人们一般认为，条款草案也在必要时涉及灾害前的阶段，例如与减少灾害风险、灾害预防和减轻损害活动有关的阶段。

(5) 从属地理由讲，本条款草案也不局限于灾害发生地的活动，也包括那些协助国和过境国内的活动。灾害具有跨界性质也不是引起条款草案适用的必要条件。当然，重大的灾害通常具有跨界影响，因而增加了国际合作与协调的必要性。尽管如此，大量的例子也表明，重大的国际救灾活动主要针对发生在一国境内的灾害事件。虽然可能会有各种不同的考虑，但在本条款草案里没有作任何这种区分，除非有另外明确规定。换句话说，本条款草案不针对任何具体类型的灾害或情况，而是意在灵活地适用于满足所有灾害所产生的需要，无论是否具有跨界影响。条款草案也没有要求适用的前提是在向受灾国提供援助时需要国际合作，尽管大多数条款在起草时铭记着这种合作的需要。受灾国虽可出于正当理由

谢绝其他国家或国际社会的援助表示，但有义务尊重受灾害影响的其境内的人员的权利，须遵守国际法以及本条款草案所确认的要求。

## 第 2 条

### 目的

本条款草案的目的是便利充分和有效地应对灾害，以满足有关人员的基本需要，同时充分尊重他们的权利。

### 评注

(1) 第 2 条涉及条款草案的目的。虽然委员会在起草案文时并不总是包括一项概述有关条款草案目的的案文，但这样做也并非史无前例。2006 年有害活动引起跨界损害时的损失分配原则草案，就包含了关于目的的规定(第 3 条草案)。

(2) 这一条是对第 1 条(范围)的阐述，就条款草案的目的提出了进一步的指导。提出的主要问题涉及“需要”与“权利”的关系问题。委员会了解到人道主义援助领域人们进行过这样的辩论，即应该采用“基于权利”的做法，还是应该采用更为传统的“基于需要”的做法。委员会的主流意见认为，两种做法并不一定相互排斥，而最好视为相互补充。委员会最终采用了这样的措词，强调充分并有效地满足受灾害影响的人员“需要”的重要性。在开展这种应对工作时需充分尊重这些个人的权利。

(3) “充分和有效”不一定是文学术语，其实际含义是高质量的应对工作，满足受灾害影响的人员的需要。类似的措词也见于其他协定中。这包括在东南亚国家联盟 2006 年灾害管理和紧急应对协定中出现的“有效和一致”以及“快速和有效”等词语，在 1998 年《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》中，曾使用过“恰当和有效”等词语。鉴于进行各种应对时所存在的背景，及时性要素通常暗含于“有效”一词中。应对工作越是拖沓，其有效性越打折扣。这一点，以及使应对“充分”和“有效”所涉的其他方面将是具体规定的内容。尽管如此，有一项谅解是，虽然有必要采纳高标准，但在发生任何具体灾害时，标准必须建立在“实地”工作现实和可行的基础上。因此，在案文里没有提到应对必须是“完全”有效。

(4) 委员会在拟定这一项规定时没有采用一般性陈述这样的形式，论述各国确保充分和有效应对的义务，因为委员会觉得那样做不能足够地强调受害国的具体权利和义务。但这种措词是否足够地区分了不同国家的不同义务，例如受灾国相对于援助国的不同义务，这点并不清楚。因此，在这一条里没有提到各国，所依据的谅解是，对于论述条款草案目的的规定而言，这不是严格必要的。关于各国义务的具体规定将在最后的条款加以考虑。

(5) 短语“应对灾害”需要结合第 1 条中的主旨来读，即条款草案在时间上的适用应作宽泛的理解，包括灾害前的风险减轻、预防和缓解阶段。虽然也考

虑了论述援助的各个阶段的其他措词，但委员会还是采用了目前的更为简练的措词，并没有打算作狭义的解释，从而使这条规定仅适用于灾害援助活动的应对阶段。

(6) “便利”一词反映了委员会对于条款草案目前在国际上灾害救济领域所存在着各种文书和协定中所起的作用的设想。委员会觉得，条款草案本身不能保证对灾害作出应对，其目的是便利作出充分和有效的应对。

(7) 在“需要”之前加上了形容词“基本”，这是为了更清楚地表明，这里所说的需要是在发生灾害之后与生存相关的需要。委员会觉得，“基本”明确地带出了这类需要所产生的背景。

(8) “有关人员”的意思是指直接受灾害影响的人，而不是那些更间接地受到影响的人，之所以这样说，是为了界定本条款草案的适用范围。这与现有各文书所采取的做法是一致的，它们都侧重于向直接受灾害影响的人提供救济。这不是说，更多地受到间接影响的个人，例如那些因灾害而失去家人或因其他地方遭受灾害而遭受经济损失的人便没有办法补救。相反，委员会并不打算在本条款草案里涉及那样的情况。

(9) 对于提到权利的那些词语，委员会的理解是，其中一部分适用的权利是经济和社会权利，对于这些权利各国义务必须逐步确保(或采取措施以确保)。正由于此，目前的措词“同时充分尊重”被认为是更加中性的，但仍然含有权利得到“充分”尊重的积极含义。此外，这一短语目的是将这些权利如何实现的问题，留给有关的国际法规定本身来处理。委员会的确考虑了是否加入这样的限定性短语，例如“酌情”，“尽可能”，“在可能的范围内”，“按本条款草案的要求”，“根据国际法和国内法有关规定”以及“可适用的权利”等。但所有这些措词都没有被采用，因为考虑到加上更多的限定词语，有可能淡化现有的法律权利。尽管如此，委员会的理解是，在适用权利的问题上，暗含着判断的余地，涉及灾害的影响程度而定。这些条件性如何起作用，由于在委员会所起草的这些条款里没有涉及，将由确认或确定有关权利的那些规则来确定。

(10) 提到“权利”不仅是指人权，而且除其他外也只按照国内法所获得的权利。有人提议拟定一个适用权利清单，但没有获得赞同，理由很简单，不可能考虑到所有适用的权利，另外也是担心这样的清单可能导致另一种相反的解释，即没有提到的权利并不适用。尽管如此，委员会考虑到提到的权利将包括诸如《公民权利和政治权利国际公约》第六条第1款所承认的生命权。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 联合国条约汇编，第 999 卷，第 171 页和第 1057 卷，第 407 页。另见机构间常设委员会人权与自然災害行动准则，2006 年。

### 第 3 条

#### 灾害的定义

“灾害”系指造成普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、或大规模物质和环境损害，从而严重扰乱社会运转的一起灾难性事件或系列事件。

#### 评注

(1) 第 3 条力图为条款草案的目的而界定“灾害”。据认为有必要确定定义，以便恰当地确定本条款草案的适用范围，正如第 1 条所说的，而与此同时又不会无意地处理其他严重事件，例如政治和经济危机，这些危机也可能破坏社会的运转。这样的定义界定包含着两个特点：(1) 强调发生了导致社会运转被破坏的事件；(2) 包括了一些限定性短语。

(2) 委员会审议了 1998 年《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》中的处理办法，该公约将灾害设想为一个事件的后果，即由于该事件而社会的运转遭受严重破坏，这有别于事件本身。委员会意识到，这样的处理办法代表了人道主义援助界目前所存在的思维，这正如 2005 年联合国在日本兵库举行的世界减灾大会所确认的，以及最近的条约和其他文书所确认的，包括 2007 年红十字会和红新月会国际联合会国际救灾和灾后初期恢复援助的国内协助及管理准则。尽管如此，委员会的主流意见是，委员会完全可以将重点恢复到早先的“灾害”概念中，即灾害是一个具体事件，因为委员会正在做的是拟订一项法律文书，要求有更精确和准确的法律定义，不同于更加以政策为导向的那种定义。

(3) 对存在的一项事件的要素进行了几种限定。首先，提到“灾难性”事件，这是通过提到事件的性质而确立一个门槛，即只有极端的事件才包含在内。这一点受国际法学会 2003 年布鲁日会议所通过的定义的启发，国际法学会会有意确立这么高的门槛，以排除其他紧急事件。对于“灾难性”一词的理解应该从两方面来进行，一是适用该条规定后部分的限定语，即“造成普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、或大规模物质和环境损坏，从而严重扰乱社会运转”；另一方面须牢记条款草案的范围和目的，正如第 1 和第 2 条所确定的。此外，还提到“事件或系列事件”，这是为了包含这样类型的事件，其本身可能达不到标准，但合在一起，可能构成本条款草案所说的灾难性事件。这一条里没有包含事件的原因，不论是人为还是自然原因，这是为了确定，灾害往往产生于复杂的原因，可能既包含完全天然的因素，也包含人类活动的因素。

(4) 对于事件，另有两个因果性要求加以界定。首先对于事件或系列事件而言，如果要认定为条款草案所说的“灾难性”，事件须造成三项可能后果中的一个或更多：普遍生命损失、巨大的人类痛苦和危难，或大规模物质和环境损害。因此，像一次严重地震这样的重大事件，如果发生在海洋中间或无人居住地区，并没有造成上面所说的三个结果之一，就不符合第 3 条所说的标准。此外，事件的性质还加了一条限定，即上述三个可能结果其中的任何一个或全部结果都会造成社会运转遭受了严重破坏。换句话说，有一个事件造成了人员普遍伤亡，

但并没有严重扰乱社会的运转，这就不符合这一条中的要求。因此，通过加上这些因果要素，定义就保留了现在人们所用的案文中的做法，例如《坦佩雷公约》中的做法，即考虑事件的后果，将其认为定义的关键方面，虽然这只是为了确立适用本条款的门槛目的。

(5) “普遍生命损失”，这一限定语受 1995 年国际红十字会和红新月会运动和非政府组织救灾行为准则的启发。规定了“普遍”生命损失，目的是排除一些孤立事件，即造成了较少人员伤亡的事件。需要牢记的是，这样的事件也可能满足其他的因果要求。相反，已造成普遍生命损失的事件，如果使社会运转遭受严重破坏，其本身也能满足因果要求，因而可引起适用本条款草案。

(6) 之所以加上“巨大人类痛苦和危难”，是为确认许多重大的灾害不仅伴随着普遍生命损失，而且伴随着巨大人类痛苦和危难。因此，有时是由于有充分的预防和准备工作以及有效地减轻灾害行动，当地造成的生命损失有限，但还是引起了巨大的人类痛苦和危难，并严重破坏了社会的运转，这样的情况依然包含在条款草案范围。

(7) 委员会将“大规模物质或环境损害”列入条款，是为了确认重大灾害通常引起的大规模物质和环境破坏，以及由于这种损失通常引起人类发展和福利遭受严重损害而使社会的运转遭受破坏。应该理解的是，环境或财产损失本身没有包含在条款草案范围内，而是这种损失对人类影响，从而避免对经济损失的一般考虑。对经济损失加以规定，可能不必要限制条款草案范围，例如使条款草案无法处理某些活动，这些活动的目的是减轻现有的环境破坏可能给未来的人类造成的损失。

(8) 正如已经暗示过的，规定对社会运转造成严重破坏这一点是为了确立较高的门槛，将其他一些类型的危机排除在条款草案适用范围之外，例如严重的政治或极端的经济危机。同样，条款草案对涉及武装冲突的危机由第 4 条来调整。适用方面的这种差别也表现在条款草案的目的上，正如第 2 条所确立的。另外其他类型危机所涉及的保护以及权利都可能不同，在不同的程度上受其他国际法规则来调整。虽然设想的这三种可能后果在一定程度上说明了什么可能构成严重扰乱社会的运转，但委员会没有提出进一步的描述性或限定性因素，以便给实践留出一定的判断余地。尽管如此，应该牢记的是，条款草案核心职能之一是调整灾害救济和援助方面的国际合作。通常受灾国在当地能力无法应对灾害时，会提出这样的请求。这些条款草案包含着一项基本假设，即这样的情况必然意味着像第 3 条所设想的那样，社会的运转受到一定程度的破坏。

#### 第 4 条 与国际人道主义法的关系

本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。

## 评注

(1) 第 4 条处理条款草案与国际人道主义法的关系，因此与处理在多大程度上条款草案设想的长期武装冲突情况，因为武装冲突也会对社会的运转产生灾难性影响。这一条规定之所以这样措词，是为了澄清这种关系，突出地表明国际人道主义法规则在相关的情况下优先适用。

(2) 委员会曾考虑过，加进明确的措词排除这些条款草案适用于武装冲突，以此作为“灾害”定义的另一要素，以避免任何这样的解释，即为了条款草案的目的，将武装冲突包括在内，只要如第 3 条草案所述的门槛标准得到满足。委员会没有采用这样的做法，因为明确地排除在外，可能具有不利的后果，特别是在“复杂紧急情况”下，即灾害发生于存在着武装冲突的地区。由于同时存在武装冲突而明确排除条款草案适用，将不利于保护灾害的受害者，特别是当灾害发生于武装冲突之前时。

(3) 委员会最初考虑过将这一条规定写得更为直接，变成一项“不妨碍”条款，使两套规则同时适用，因而暗示条款草案在武装冲突情况下适用，与现有的国际法规则相同。但委员会最终采用了目前的处理办法，探讨条款草案与国际人道主义法的关系。虽然条款草案并不力图对武装冲突后果加以规定，但仍然可以适用于武装冲突的情况，特别是当现有的国际法规则，尤其是那些国际人道主义法不适用时。

## 第 5 条 合作义务

根据本条款草案，各国应酌情相互合作，并与联合国和其他主管政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会、红十字国际委员会及相关非政府组织合作。

## 评注

(1) 有效的国际合作对于在发生灾害给予保护是必不可少的。合作的义务是一项公认的国际法原则，在众多国际文书中均有表述。《联合国宪章》一再申明这一原则，特别提及发生灾难时保护人员这一人道主义情势。《宪章》第一条第三款明确规定联合国的宗旨之一是：

“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言、或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”

《宪章》第五十五和第五十六条在有关国际合作方面对第一条第三款进行了详细阐述。第五十五条规定：

“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：

“(子) 较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展；

“(丑) 国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作；

“(寅) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”

《宪章》第五十六条规定：

“各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨。”

《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》以下列措辞重申一般合作责任是国际法的原则之一：

“各国不问在政治、经济及社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利及不受此种差异所产生歧视之国际合作。”<sup>2</sup>

(2) 对于国际人权法来说，合作具有特别意义。《经济、社会、文化权利国际公约》明确地将国际合作称为实现该《公约》所载权利的一种手段。<sup>3</sup> 经济、社会和文化权利委员会在其关于执行该《公约》所保障的具体权利的一般性评论中对此给予了重申。<sup>4</sup> 国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，该《公约》除其他外也适用于“在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时”。<sup>5</sup>

(3) 关于在灾害救济和援助时的合作，大会在第 46/182 号决议中确认：

“许多紧急情况的规模和持续的时间可能不是许多受灾国的能力可以应付的。因此进行国际合作以处理紧急情况和加强受灾国的应付能力是非常重要的。应根据国际法和各国法律提供这种合作。”……<sup>6</sup>

此外，关于发生灾害时的人员保护问题，已有大量与之具体相关的文书，显示出国际合作义务对抗击灾害影响的重要性。这些文书不仅本身便是合作的表述，而且普遍反映出在文书所载灾害治理具体方面的合作原则。就双边协议而言，这通

<sup>2</sup> 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议，附件，第 1 段。

<sup>3</sup> 大会第 2200 A(XXI)号决议，附件，第 11、15、22 和 23 条。

<sup>4</sup> 具体内容见一般性评论 2(E/1990/23)、一般性评论 3(E/1991/23)、一般性评论 7(E/1998/22)、一般性评论 14(E/C.12/2000/4)和一般性评论 15(E/C.12/2002/11)。

<sup>5</sup> 大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议，第 11 条。

<sup>6</sup> 附件，第 5 段。

常反映在为文书确定的表示合作或(相互)援助的标题中。<sup>7</sup> 此外, 合作义务通常在特定文书的序言中予以阐明, 而且在大多数情况下构成文书的目标之一或被视为对这些目标产生积极作用。同样, 《坦佩雷公约》在这方面也有重要意义, 该《公约》序言第 21 段指出, 各缔约方期望“促进国际合作以减轻灾害所造成的影响”。而法国与马来西亚之间的一项协定则是非常切合本专题范围的另一实例:

“确信有必要在预防严重危害以及保护人口、财产和环境领域发展双方主管机构之间的合作……。”<sup>8</sup>

(4) 但是, 合作不应解释为削弱国际法范围内的主权国家的权利。相反, 这一原则强调尊重国家主权并以此为根据, 在发动、组织、协调和执行与发生灾害时人员保护问题相关的保护措施方面, 不干涉国家主管当局并由其发挥主要作用。发生灾害时的人员保护问题往往涉及受影响国家采取政治、管制、行政和司法措施, 包括在本国领土部署武装部队, 这些都体现“每个主权国家不受外界干涉地处理本国事务的权利”, 正如 1986 年国际法院在对尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案的判决中对上述原则所作的定义。<sup>9</sup> 此外, 受影响国家当局应首先负责照顾其境内发生的自然灾害和类似紧急情况的灾民。<sup>10</sup> 这一规定须结合条款草案中的其他规定来读, 特别是受灾国的首要责任规定。

(5) 灾害救济和援助活动的一个重要特点是国际合作, 不仅是各国之间的合作, 而且是与国际组织和非政府组织的合作。这些组织的作用得到承认已经有一段时间了。在 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议里, 大会确认:

“不偏不倚地工作和具有纯粹人道主义动机的政府间和非政府间组织应继续在补充国家努力方面作出重要贡献。”<sup>11</sup>

经社理事会在 2008 年通过的决议中确认:

“承认有关人道主义行为者的参与以及与其协调可提高人道主义应急行动的效力, 并鼓励联合国继续努力, 加强与国际红十字和红新月运动、有关

<sup>7</sup> 相关文书的详细一览表见 A/CN.4/590/Add.2。为国际救灾法目的制订的更多文书类型见 H. Fischer, “International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae” in: IFRC, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), at p 24-44。

<sup>8</sup> 1998 年 5 月 25 日《法兰西共和国政府与马来西亚政府关于灾害预防及管理 and 公共安全合作的协定》, 序言第 4 段。

<sup>9</sup> 尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)案, 《1986 年国际法院案例汇编》, 第 202 段。

<sup>10</sup> 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议, 附件, 第 4 段。另见 2005 年《兵库宣言》2005, 上文注 77, 第 4 段

<sup>11</sup> 附件, 第 5 段。

人道主义非政府组织和机构间常设委员会其他参与机构建立的全球伙伴关系。”<sup>12</sup>

(6) 第5条确认，国际合作对于灾害救济和援助活动是具有核心意义的。第5条确立了各有关当事方的法律义务。然而需要理解的是，合作义务的性质可能有所区别，取决于行为者和寻求并提供援助的具体情况。根据其性质，合作应是相互的，因此要求一国有义务与国际组织合作，意味着该组织同样也负有这样的义务。委员会发现，试图区分各国之间的合作，以及国家与各国际组织(尤其是联合国)、红十字国际联合会、以及与“有关非政府组织”的合作，并不能充分地反映各国与该条规定所提到的各实体的可能关系。另外在一般规定中，也没有必要阐述合作的法律义务的准确性质(是使用“shall”还是“should”)。这些事项需要在以后通过的具体条款中加以处理(因此才有开头的短语“根据本条款草案”)。因此，委员会加上了“酌情”短语，该短语修饰着整项条文。该条既提到本条草案各个实体之间合作的具体规则(包括未来有可能列入条款草案的另外规则)，这些规则确立了合作义务的性质；另一方面还表明在确立合作是否“适当”方面，实地当中有判断的余地。

(7) 在“政府间组织”之前加上了限定语“主管”，是为表明，为了本条款草案的目的，仅需要与那些实际参与提供救灾救济和援助的实体进行合作。另外之所以提到红十字国际委员会，是因为在涉及到武装冲突的复杂紧急形势情况下，条款草案也可能适用。

---

<sup>12</sup> 2008年7月25日第2008/36号决议，第7段。