國際紅十字與紅新月運動

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

一、前言

世界上有一個影響深遠的人道保護與救援的運動，就是「國際紅十字與紅新月運動」（International Red Cross and Red Crescent Movement）。它幾乎包涵了所有的人種、所有的國家、所有的宗教信仰者。從它的名字，就可以想像到，現今大世界的幾個依宗教信仰而分成的宗教世界，其中，回教世界與基督教世界的某種程度的對立，是二十一世紀初國際社會的頭痛問題，連人道運動也不得不採用一個包含與包容的中性名稱：即紅十字與紅新月。「紅十字」代表的是以「十字架」爲信仰圖騰的基督教世界及受其影響的國家、領土與人民；「紅新月」則代表了回教信仰的人民、領土與國家。在此，兩個宗教世界共存合作，以促進全人類無比崇高的人道事業。

紅十字會與紅新月運動（簡稱「運動」）雖然是一個非政府間國際組織，但因爲它所牽涉的人道保護，尤其是戰爭行爲與國家行爲的規範，使它無形中帶有很強的超越政府、涉及政府的權力；同時，它所牽涉的國家更是概括無遺。因此，在討論台灣參加政府間國際組織時，刻意將此一組織列入。它所努力推動、累積的國際公約與標準，已是國際法中人道法的規範準則，就此更有理由與必要對這個偉大的人道運動加以探討。在未來，台灣逐漸加入各個國際組織，慢慢成爲正常化的國家，紅十字與紅新月運動的參與將會更是重要。同時，也可以看到，台灣政府不自己主張是與中國沒有管轄統治關係的獨立國家，所導致的後果與惡果，台灣的紅十字會不是國際紅十字與紅新月運動的成員，在實際的運作上非常困難，連台灣的紅十字會所提供的人道救援，也都被排斥，救援，人家不接受，即使接受，也不認帳是台灣的紅十字會的援助。

國際紅十字與紅新月運動包含的組織有：（一）紅十字國際委員會（簡稱「國際委員會」）、（二）紅十字會與紅新月會國際聯合會（簡稱「國際聯合會」）、與（三）各國紅十字會與紅新月會（簡稱「各國紅會」），這三個組織雖然有各自的工作，但卻相互合作，以推展人道尊重、保護與救援的工作。

回顧歷史，紅十字與紅新月運動的發起及推動者，是紅十字國際委員會。因此，有必要首先將紅十字國際委員會的源起、宗旨、活動、機構與成員詳加討論，進而再探討

紅十字會與紅新月會國際聯合會。使讀者瞭解紅十字國際委員會與紅十字會與紅新月會國際聯合會是有區別與有所不同。使人認識到國際委員會是運動的先驅與領導，國際委員會帶動由各國紅會組成的國際聯合會。瞭解了國際委員會就很容易地掌握國際聯合會、認識到國際聯合會爲何物。

二、紅十字國際委員會

紅十字國際委員會是開始紅十字運動的主要組織，源自於1863年在瑞士成立的「傷兵救護國際委員會」[1]。

戰爭傷兵救助的觀念，由瑞士的商人亨利・杜南（Henry Dunant）在1862年11月提出，他在所著作的「索爾佛利諾回憶」（A Memory of Solferino），鼓吹倡導設立一個在國際戰爭時能救助傷患士兵戰士的團體，以提供必要的援助保護。

杜南的努力，在很短的時間內就得到響應。1863年2月9日一個「傷兵救護國際委員會」的組織在瑞士日內瓦成立，是爲俗稱的「日內瓦五人委員會」，開始國際人道工作。在1863年11月26日召開第一次國際會議，有十六個國家的三十六位代表參加，會中，就戰爭時的傷兵救助問題，通過了醫療人員中立化相關的十項決議及三項建議，其中最重要的一項是，白底紅十字統一標誌的確立採用[2]。會後，該五人委員會更積極地草擬了改善戰地陸軍傷患待遇的國際公約，終於促成瑞士政府在1864年8月8日召開正式的國際會議，與會國家外交代表在同年8月22日，通過簽署締結了「1864年8月22日改善戰地陸軍傷者境遇的日內瓦公約」[3]，是爲日後所指的「日內瓦紅十字會原約」。就此，紅十字會依瑞士法律成立，雖然是民間組織，是現今所稱的非政府組織，但是，它的開始由參加會議與簽字的國家代表開會通過，以國際公約的型態使國際法國家法律化。是以，紅十字會雖非政府組織，因爲有各個國家公權力的參與介入，使紅十字會的組織等同政府間的國際人道組織，具有特殊的國際地位。

1880年「五人委員會」改名爲「紅十字國際委員會」（International Committee of the Red Cross），一直運作。1919年擴展成立「紅十字會協會」（League of Red Cross Societies），到二十世紀中葉，因爲更多國家、地區的介入，而形成偉大的國際紅十字運動。1983年發展擴充增加會員並改名爲「紅十字會與紅新月會協會」（League of Red Cross and Red Crescent Societies），1991年該協會又改名爲「紅十字會與紅新月會國際聯合會」。雖然如此，「紅十字國際委員會」仍然存在、繼續運作，只不過，紅十字國際委員會歸爲運動的三個組成部門的一個部門，與其他二個部門——「紅十字會與紅新月會國際聯合會」（International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）及「各國紅十字會與紅新月會」（National Red Cross and Red Crescent Societies）共同推展紅十字會的工作及運營。紅十字國際委員會被認定爲是紅十字與紅新月運動的原祖——創始組織。而且被賦予當初成立的最重要使命，在任何戰爭中，監督與堅持交戰國遵守日內瓦

人道公約及對戰亂地區戰士、人員、平民的照顧保護。簡言之，紅十字國際委員會領導國際紅十字與紅新月運動，聯合會包括了各國的國家紅十字會與紅新月會。

1986年通過的國際紅十字與紅新月運動章程與程序規則（Statutes and Rules of Procedure of the International Red Cross and Red Crescent Movement，以下簡稱「運動章程」）[4] 的第5條第1項特別規定，雖然「紅十字國際委員會」是由瑞士公民所組成，但因爲紅十字國際委員會被正式承認接受，是一個獨立的人道組織，有獨特的地位，即爲瑞士國內法的法人，在國際上也被認爲是一個國際法的主體，被賦予各種特權，得與各國政府直接交往接觸。聯合國更在1989年通過決議接受它是聯合國的觀察員。在實際上，由於它所推動的各種活動及所扮演的人道維護的角色，紅十字國際委員會乃有多重的身份，是紅十字運動的創始者，是今日紅十字與紅新月運動中的一個組成機構，四個日內瓦公約的執行者與監督者、紅十字運動的倡導者、是紅十字運動服務工作的提供者與工作者。

紅十字國際委員會章程的第3條第2項，以簡潔的語言標出了國際委員會存在與運作的根本宗旨：(1)戰爭中行善；與(2)透過人道達到和平。國際紅十字與紅新月運動的章程程序第5條第2項，列舉特殊的八種，具體明示是國際委員會的主要職權：「(1)維護並傳播紅十字與紅新月運動的基本原則，即人道、公正、中立、獨立、志願、統一和普遍；(2)承認依運動章程第4條所規定的承認條件的任何新成立或改組的國家紅會，並通告其他國家紅會；(3)承擔日內瓦公約所賦予的任務，爲忠實執行適用於武裝衝突的國際人道法而努力，並受理有關被提出的違反該法的訴訟；(4)作爲特別在國際和其他武裝衝突以及內亂時進行人道工作的中立團體，應始終致力於保護和救助受此類衝突與其直接結果影響的軍人和平民中的受難人員；(5)確保日內瓦公約規定的中央尋人局工作運轉正常；(6)期待武裝衝突時，應與各國紅會、軍民醫療單位以及其他有關當局合作，致力於訓練醫務人員和準備醫療器械；(7)爲了解和傳播適用於武裝衝突的國際人道法知識努力工作，並爲發展該法做好準備；(8)執行紅十字與紅新月國際大會委託的工作」。

簡言之，紅十字國際委員會爲承擔特殊專有的戰爭中的人道使命，採取必要的救助行動，以保護國內戰亂與國際戰爭所連累的受難者的生命及維護受難者的尊嚴；指導與協調有關的國際救濟援助行動，致力於人道法與人道原則的促進，發展醫療設備與服務，以防止或減少戰亂所帶來的痛苦。

紅十字國際委員會所從事的人道救援活動、工作與防止痛苦的醫療服務，是多元廣泛的、有保護的、有援助的、也有預防的。其中最偉大的活動與成就，乃是四個日內瓦公約的倡導、提出、簽訂及遵守監督，是當今的國際人道法的倡行者與守護者。

紅十字國際委員會的前身——「傷兵救護國際委員會」在成立的隔年，1864年8月促成「改善戰地陸軍傷者境遇公約」的通過爲國際公約，被簡稱爲「日內瓦公約」，亦即

爲俗稱的「紅十字公約」[5]。是規範戰爭行爲的人道法律的開端。1906年與1929年國際會議曾加以修正與補充。

1949年在日內瓦召開的國際會議，以1864年公約及而後的修訂本爲依據，演繹出四個日內瓦公約[6]：第一公約：「改善戰地武裝部隊傷者病者境遇日內瓦公約」；第二公約：「改善海上武裝部隊傷者病者及遇船難者境遇的日內瓦公約」；第三公約：「關於戰俘待遇的日內瓦公約」；及第四公約：「關於戰時保護平民的日內瓦公約」。經由紅十字運動的努力，當初締約國、批准國及而後加入國與條約繼承國，在1997年底，有一百八十八個簽約國。針對四個日內瓦公約，1977年6月10日，締結簽訂了兩項附加議定書。2005年12月7日在日內瓦召開的國際會議，又締結簽訂了第三項附加議定書。

作爲國際人道法的倡導者與立法催生者，紅十字國際委員會也同時擔負、扮演國際人道法的守護者與執行者。因此，它所從事的活動，具體的有：(1)對受苦受難的平民提供食物、飲水、醫療及其他的緊急救助與紓困；(2)在戰亂衝突地區協調所有人道援助的一切努力、工作、活動；(3)訪問與戰亂有關的戰俘與平民受監禁者，以確保受到的待遇、所在的處境，是依據並符合國際人道法基本原則的要求；(4)找尋在戰亂中失蹤的人；(5)爲被迫離散的家庭傳遞信息；(6)促成離散家庭的重聚團圓；(7)幫助在衝突地帶地區設置中立與受保護的醫院與安全地帶；(8)提供手術器械設備給戰爭傷患醫院，及基本的醫療物品，以促成保證傷患醫院的繼續不停運作；(9)經由直接的與幕後秘密、機密的通話，提醒戰爭敵對的所有介入國家、團體，在國際人道法下，對不介入或已不參加戰鬥的人員應加以尊重與保護的責任；(10)經由直接的與秘密的、機密的對話，就衝突者嚴重違反人道法的行爲提出引起注意，並且鼓勵對國際人道法的遵守與尊敬；與(11)教育大眾有關的國際人道法、尊重紅十字國際委員會的角色與努力，更進而推動人道法的發展。

這些活動工作，不僅是文字的、口頭的與宣傳的，更是行動的、實際的與有效的。活動的地方、舞台兼具平常的和平社區及危險的問題地區。原先，所介入的活動、工作僅限於國家間的戰爭，但在1977年附加議定書締結之後，紅十字國際委員會有時也介入國內衝突與國內行使集體暴力的場合。

將這些活動加以歸類，可分爲三大項：(1)「救濟與醫療援助」、(2)「探視戰俘及其他被拘留人員」、及(3)「尋人及傳送、轉達信息」。

在此，要注意到，當今國際法中的兩個分支：人權法（Human Right Law）與國際人道法（International Humanitarian Law），雖然相似雷同，但仍然有區別差異。

首先，人道法比較狹窄、多適用於醫療緊急狀況，尤其是戰爭的時候，規範敵對交戰國家或團體的戰爭行爲；而人權法則是依世界人權宣言而建立的全面、廣泛的普世價值、人性尊嚴的一般，應加以嚴格遵守的法律。

人權法在實際的適用上，允許有例外的情形，但人道法則是相當嚴格沒有例外的規範。

人權法原則上適用於國家，而人道法適用於戰爭衝突上，衝突者不分國家或團體一律必須遵行。

話雖如此，二者是相輔相成、互補而不互相排斥的，更可說是有著密切牽聯的關係。

國際委員會的存在已有相當時日，其活動相當廣泛深入，因此，它的組織結構相當健全。國際委員會章程第7條就「委員」加以明確的規定：「1.紅十字國際委員會從瑞士公民中選出十五到二十五位委員。2.紅十字國際委員會委員的權利和義務在內部規則中規定。3.紅十字國際委員會每四年選舉一次委員。在三個四年任期後，會員如果想連任必須獲得四分之三的多數選票。4.紅十字國際委員會可以選舉名譽會員」。主要的機構有：（一）大會；（二）大會理事會；（三）指導委員會；及（四）管理監督部。

（一）大會

大會由委員會全體委員組成，是委員會的最高權力機關，每年開會一次。是一個共同領導性質很強的機構，設有主席一人及副主席兩人。一為永久副主席，另一為非永久副主席。大會主席亦是大會理事會主席。大會的職責有：「負責監督紅十字國際委員會的所有活動，制訂政策，確定一般目標和機構戰略，批准預算和賬目」[7]。主席對外代表紅十字國際委員[8]。

（二）大會理事會

大會理事會由大會從委員中選出五名委員組成，是大會的機關，其工作由大會授權，必要時得代表大會。大會理事會負責準備大會的活動，並定期向大會提出報告。

（三）指導委員會

指導委員會亦可稱為理事會。由大會所任命的秘書長及三位部長組成，是紅十字國際委員會的「執行機關」，負責(1)「實施和保證實施由大會或大會理事會制定的整體目標和組織戰略」；與(2)「確保紅十字國際委員會的正常運轉和提高其員工的工作效率」[9]。紅十字國際委員會為達到所賦予的人道使命，更設有中央尋人局。中央尋人局是由1870年成立的「信息局」演進而來，在兵荒馬亂極度混亂的情形下，為迷失的人找回家的路，尋找失蹤的人，以確定生存健在與否。為使它比較容易舉辦活動、推行工作，委員會賦予它以獨立法人的地位。任務工作繁多，主要的有接收、登錄戰亂傷亡者的資料，並傳送給有關的親人家族、搜尋失蹤的人員，使離散家庭團圓重聚，及頒發不同的文件與資料，例如，身份證明與被俘證明。

（四）管理監督部

是常設的行政秘書機構，處理日常事務。

總之，紅十字國際委員會依成立一百四十多年所建立的傳統，負責戰爭——不管是國際的或國內的——發生以後，人道的關懷與保護、救援。這個戰時的使命與從事平時有關災難救助的紅十字會與紅新月會國際聯合會所負責的活動，雖有不同，但是，具有分工與互補的關係。紅十字國際委員會的章程在第5條清楚地規定標示兩會「保持密切聯繫」的要求與期待。

三、紅十字會與紅新月會國際聯合會

上述紅十字國際委員會自1863年成立以來運作不斷，在1919年第一次世界大戰後，爲因應當時的需要，乃創立了「紅十字會協會」[10]。第二次世界大戰以後，聯合國所引領的「反殖民去殖民化」的運動，促成許多新國家的獨立，這些新興國家的人民很多是信仰回教的人民，爲使這些新興國家能加入這個人道組織，乃於1983年將名字改爲「紅十字會與紅新月會協會」，以吸收更多的回教國家加入協會的行列，日漸形成爲「紅十字與紅新月運動」。爲使運動能夠全面，包括設立一個推動「世界性人道主義運動」的主體組織是有必要的，因此，乃於1986年10月第二十五屆紅十字國際大會，通過「國際紅十字與紅新月運動章程與程序規則」。接著在1991年將「協會」改爲現名——「紅十字會與紅新月會國際聯合會」，是爲運動中三個主要單元的一個。

在討論國際聯合會之前，有必要提到運動章程的序言所揭櫫的宗旨、任務：「防止並減輕無論發生在何處的人類疾苦；保護人的生命和健康；保障人類尊嚴，尤其是發生武裝衝突和其他緊急情況的時候；爲預防疾病、增進健康和社會福利而工作；鼓勵志願服務，鼓勵本運動的成員隨時做好準備提供幫助，鼓勵對那些需要本運動保護和幫助的人持有普遍的同情感」。

運動的理想是：「戰時行善和通過人道獲得和平」。即是「通過它的人道主義工作和理想的傳播，本運動正在促進持久和平。和平不僅是沒有戰爭，而且還是各國和人民之間積極合作。合作應以尊重、自由、獨立、國家主權、平等、人權爲基礎，以公平合理地分配資源，滿足人民需求爲基礎」。

運動章程提出了七個基本原則，以作爲運動的指導規範：人道、公正、中立、獨立、志願、統一與普遍。就這七個原則，運動章程作了提綱挈領的陳述規定：「人道：國際紅十字與紅新月運動的本意是要不加歧視地救護戰地傷員。在國際和國內兩方面，努力防範並減輕人們的疾苦，不論這種痛苦發生在什麼地方。本運動的宗旨是保護人的生命和健康、人類尊嚴；促進人與人之間的相互了解、友誼和合作，促進持久和平。公正：本運動不因國籍、種族、宗教信仰、階級和政治見解而有歧視，係根據需要，努力

減輕人們的疾苦，優先救濟困難最緊迫的人。中立：爲了繼續得到所有人的信任，本運動在衝突雙方之間不採取立場，任何時候也不參與帶有政治、種族、宗教或意識形態的爭論。獨立：本運動是獨立的。雖然各國紅十字會是本國政府的人道工作助手並受本國法律的制約，但必須經常保持獨立，以便任何時候都能按本運動的原則行事。志願：本運動是個志願救濟運動，絕不期望以任何方式得到利益。統一：任何一個國家只能有一個紅十字會或紅新月會。它必須向所有的人開放，必須在全國範圍內開展人道主義工作。普遍：國際紅十字和紅新月運動是世界性的。在運動中，所有紅會享有同等地位，負有同樣責任和義務，相互支援」。

運動章程第6條爲國際聯合會作了相當清楚的規劃。國際聯合會是由各國紅十字會與紅新月會組成的一個聯合體，依照章程規則推展進行各種活動。依運動章程，國際聯合會是一個法人團體，享有國際法與國內法，就法人團體所規範的權利與應盡的義務。是一個非政府、非政治、非種族、非宗教教派的獨立人道主義的國際組織[11]。因它獨特的性質，聯合國大會於1994年通過決議，接受國際聯合會爲觀察員[12]。

國際聯合會成立的宗旨是隨時、無時無刻，啓發、鼓舞、協助與促進各國紅會從事各種方式的人道主義的活動，從而防止與減輕人類可能遭受的痛苦境遇、苦楚、災害，以達到對世界和平的維持與促進的目的[13]。

運動章程第6條第4項更詳細地列舉了國際聯合會十二項主要的職責：「(1)作爲各國紅會之間聯絡、協調和學習的常設機構，根據各國紅會的要求向它們提供幫助；(2)鼓勵和促進在所有國家建立和發展獨立並獲承認的國家紅會；(3)採用一切可能的方法向所有災民提供救濟；(4)在災害救濟準備、救濟活動的組織及其實施等方面向國家紅會提供援助；(5)根據國際大會通過的『紅十字與紅新月災害救濟原則與條例』組織、協調和指導國際救濟活動；(6)鼓勵和協調各國紅會與本國政府機構合作參與旨在保障公共健康和增加社會福利的活動；(7)鼓勵和協調各國紅會交流關於對兒童和青年進行人道主義國際理想教育以及發展各國青少年之間的友好關係；(8)協助國家紅會從全體國民中招募會員，並對他們進行運動的基本原則和理想的教育；(9)根據與國際委員會簽訂的協議，向武裝衝突的受害者提供幫助；(10)幫助國際委員會促進和發展國際人道主義法，並與其合作，在各國紅會中宣傳國際人道主義法和基本原則；(11)在國際上，尤其是處理涉及國際聯合會大會通過的決定和建議等事宜，擔任其成員紅會的正式代表，並擔任成員紅會獨立完整的監護人和其利益的保護人；(12)執行國際大會委辦的任務」。

總而言之，國際聯合會的主要職責在於促成各國紅會能力的建立與加強；當一個國家人民所遭受的災難已非該國紅會能力範圍內所能救濟時，透過國際聯合會的聯繫，協調其他各國紅會的援助救濟活動、行動；在戰亂的時候與場合，則配合紅十字國際委員會的領導，提供必要的人道救助。

國際聯合會的主要機構有：國際大會、代表會議、常設委員會與秘書處。

（一）紅十字與紅新月國際大會（The International Conference of the Red Cross and Red Crescent）

運動章程的第8條，把紅十字與紅新月國際大會（簡稱「大會」）定位爲紅十字運動的最高辯論與決策機構。大會的成員有四方面代表，包括：紅十字國際委員會代表、紅十字會與紅新月會國際聯合會代表、各國紅會代表及日內瓦公約的締約國代表。與會代表屬於各自的代表團，與會代表各自親自參加大會，不得代替或轉代表，或兼代表其他代表團。

大會原先每四年召開一次，現在則每兩年開會一次，每一代表有一票投票表決權，票票等值，沒有任何否決權的設計。原則上，各項決定、建議或宣言採全體一致通過的方式。一旦不能獲取全體一致贊成，則按大會會議規則投票表決，以多數、或大多數或絕對多數贊成表決通過[14]。

大會作爲一個辯論與決策的機構，是一個所有代表集在一起開會的會議，以決定共同關心、共同牽連、共同利益的人道問題事項與其他相關連的事項。爲這種包含一切的決定，運動章程特別訂定專屬大會的權限：「(1)修改本章程和『國際紅十字與紅新月運動議事規則』（簡稱「議事規則」）；(2)在其成員要求下，就章程和規則的解釋及實施所出現的分歧做出最後決定；(3)對常設委員會、國際委員會和聯合會根據第18條第2節2款向大會提出的問題作出決定」[15]。大會有權依據運動章程，指派工作給紅十字國際委員會與國際聯合會[16]。

依照運動的基本原則，大會應貢獻致力於運動的統一及取得運動任務使命的十足完成，求取與運動有關的人道法與國際公約的遵守恪遵及發展。

大會設有主席與副主席，由大會選出，任期四年，大會主席與副主席亦爲國際聯合會的主席與副主席。大會設有秘書長、副秘書長及其他會議官員[17]。爲會議的順利召開，更設有國際大會事務局[18]。在開會期間，因應需要，大會得設立「附屬機構」[19]。大會允准依章程第18條第1項（d）款所接受的觀察員參加開會，但觀察員沒有投票權。

運動章程第11條第6項針對國際大會作了非常嚴格的禁止條款：「國際大會不得修改國際委員會或聯合會章程，也不得做出與本章程或國際大會決議相衝突的決議」。

（二）國際紅十字與紅新月運動代表會議（The Council of Delegates of the International Red Cross & Red Crescent Movement）

國際紅十字與紅新月運動代表會議，即是通稱「代表會議」。

代表會議被定義爲各成員的代表集會及討論有關本運動集體事宜的機構。會議由各

國紅會代表，國際委員會代表及國際聯合會代表共同組成；各代表的權利義務一律平等，各有一票的表決權。議事的決定以全體一致爲原則，如果未能取得完全的共識一致贊成，則依議事規則進行。設有觀察員的機制，准許將被承認接受的國家紅會代表或可預見的將會被承認接受的國家紅會代表，以觀察員身份參加會議，但沒有投票權[20]。必要時，可通過決議，設立附屬機關[21]。

代表會選出主席一人及副主席一人。爲維護整個運動的基本原則，運動章程第15條第3項特別標明規定，主席及會議選出官員的言行舉止，隨時隨地都不可以涉及到政治的、種族的、宗教的及意識形態的問題，絕對防止避免觸及這類問題所可能引起的爭議。

代表會議原則上與大會同時舉行。會議與大會的主持人不得由同一人在同一時間擔任。

代表會職權相當廣泛，但多是建議與推荐性質，即向大會、國際委員會、常設委員會、國際聯合會及各國紅會提出問題與意見，必要時得以決議的方式提出建議，要求考慮[22]。

代表會假使在大會召開之前舉行，則負有兩個重要的職權：(1)向國際大會提出主席、副主席、秘書長、副秘書長及其他會議官員的推荐人選；與(2)通過國際大會的「暫定議程」[23]。

簡言之，代表會議可以說是大會的會前會，其職責在於大會議題的事前準備。就整個運動的「組織集體事宜」、「政策問題」及「其他共同關心的問題」，加以討論、研究，求取共識，而後向大會提出建議，由大會作成對會員有相當拘束力或推荐力的決議。

（三）常設委員會（The Standing Commission）

常設委員會也被稱爲執行理事會（Governing Board）是整個運動的執行機構。在大會休會期間，兩個會期之間，代表大會執行的機關。常設委員會有九名委員，委員的選任從三方面而來：(1)大會從國家紅會中選派五名代表爲委員；(2)國際委員會選派二名爲委員，國際委員會主席是二名代表中的一名當然代表；及(3)國際聯合會選派二名爲委員，國際聯合會主席是二名代表中的一名當然代表，即其中的一名必須是國際聯合會的主席[24]。

常設委員互選出一名委員爲主席，一名委員爲副主席。常設委員會設在日內瓦，每年至少召開會議兩次，必要時可召開非常會議[25]。當大會開會時，運動章程第19條第3項規定「應與國際大會同時同地」舉行。常設委員會有權設立專門機構[26]。

常設委員會有三項主要的職權：(1)爲大會作開會的安排及執行規定的事項；(2)爲代

表會議作開會的安排；及(3)頒發紅十字創始者「亨利・杜南獎章」[27]。

(1) 爲大會作開會的安排：

運動章程第18條第1項規定，常設委員會應爲下屆大會做出以下安排：「(1)選定國際大會地址並確定日期，如果前屆大會未就此做出決定或者根據第11條第2節規定由於特殊情況需要；(2)制定大會日程；(3)準備大會暫定議程，以便提交代表會議；(4)全體一致確定第11條第5節提及的觀察員名單；(5)召集大會，爭取多數人參加」。應該解決兩大類的問題：「(1)有關本章程和議事規則的解釋與實施所引起的意見分歧；(2)國際委員會或聯合會可能向該委員會提出的有關兩機構間分歧的問題」。爲整個紅十字與紅新月運動，運動章程更要求常設委員會積極：「(1)促進本運動工作的和諧，並就此在各成員間進行協調；(2)鼓勵並敦促貫徹國際大會的決議；(3)根據上述目的，審查涉及本運動整體的所有問題」。

(2) 爲代表會議作開會的安排：

同條第4項規定，「應爲下次代表會議做出安排：(1)選定代表會議的會址和會期；(2)準備代表會議的暫定議程；(3)全體一致地確定第15條第4節提到的觀察員名單」。同時也規定，「常設委員會可向代表會議提出任何有關本運動的問題」。

簡言之，常設委員會對國際大會與代表會議所負的責任，在於確保兩個會議的順利召開進行，與休會期間所可能引起的執行問題及爭議的即時解釋與解決。

（四）秘書處

秘書處設有秘書長。秘書長是國際聯合會的「首席行政官」，屬下約有二百五十位不同國籍的工作人員。秘書長由大會選派。秘書處設在瑞士的日內瓦，負責國際聯合會日常事務的進行。同時，在多個國家或地區派駐人員或設立辦事處，與各國各區域的代表團接觸，指導協助救濟工作與特別計劃的推展。

四、各國紅十字會與紅新月會

各國紅十字會與紅新月會（National Red Cross and Red Crescent Societies），簡稱爲國家紅會或各國紅會。

剛開始的時候，各國紅會成立的工作在於「協助軍隊醫務人員在戰時救護傷病者」。而後的演進，使各國紅會不僅在戰時有工作，在和平時候也有工作，即擴散到社會的各種救助，保護救濟、幫助維護社會大眾的生命和健康。

各國紅會茁壯發展，形成當代的紅十字與紅新月運動，各國紅會乃成爲國際紅十字與紅新月運動三大構成部分的一大部分。

運動章程第3條明白指出「各國紅會係本運動的基本成員和重要力量」。各有自身的章程，及符合運動要求的各國各自立法。各國紅會在各該國是獨立自主自治的全國性人道團體。有時，也被認爲是各國政府人道工作的補強者或輔助者。

運動章程第3條第2項明白規定紅會在各個國家內，所擔負的功能角色：「爲其志願工作者和專職人員的活動提供了一個必不可少的組織機構。通過開展有益於社會的教育、衛生和社會福利等方面的活動，各國紅會與政府當局在預防疾病、增進健康、減輕人類疾苦等方面合作。同政府當局一道，各國紅會組織緊急救濟活動和其他活動，救助日內瓦公約規定的武裝衝突受難者、自然災害的災民、以及遭受其他災害需要援助的災民，它們傳播並幫助政府傳播國際人道主義法。在這方面各國紅會應積極主動。它們宣傳本運動的原則和理想，並協助也在宣傳這些原則和理想的政府。它們還與政府合作，確保國際人道主義法得到尊重，保護紅十字與紅新月標誌」。

在能力允許的情形下，進而參加國際聯合會或國際委員會的工作，必要時協助有關國家紅會的工作。

綜合來看，各國紅會的主要工作與活動有：「救災、備災、衛生救護、社區服務、傳播國際人道法、青少年活動、尋人工作」。各國紅會所從事的工作活動主要在本國國家這個層級。各國紅會因國情的不同，而各有特色與各有不同的工作活動重心及強調的重點。各國紅會必須經紅十字國際委員會的承認，才能成爲國際紅十字與紅新月運動的正式成員。

就成員的承認，運動章程第4條詳細的列舉承認各國紅會的十個條件，這些條件是充分的而且必要的：「1.它應建立在一個獨立的國家領土上，而且改善戰地武裝部隊傷者病者境遇之日內瓦公約已在該國生效。2.是該國唯一的全國性的紅十字會或紅新月會，並由一個中央機構領導；在與本運動的其他成員交往時，中央機構是唯一有資格代表該會的。3.本國合法政府已依照日內瓦公約和國家立法正式承認它爲志願救護團體，擔任政府當局的人道主義工作助手。4.具有獨立的地位，從而得以按照本運動的基本原則進行活動。5.採用日內瓦公約規定的紅十字或紅新月爲其名稱和標誌。6.組成設立的機構能履行該會章程所確定的任務，並在平時就做好準備，一旦發生武裝衝突，應能履行公約所規定的法定任務。7.該會活動須遍及本國領土。8.在吸收志願工作者和專職工作人員時，不得考慮種族、性別、階級、宗教和政治見解。9.嚴守本章程，愛護團結本運動各成員的友誼，並與本運動各成員合作。10.尊重本運動的基本原則，以國際人道主義法指導其活動」。

根據這些規定，當今世界，幾乎每一個獨立國家都有國家紅會。連台灣這個亟待正常化的國家也有紅十字會，雖然它在目前沒有爲國際委員會所承認，但是它仍積極的推動國內的與國際的人道救助工作。

國際委員會在2003年11月20日正式承認密克羅尼西亞紅十字會，該國紅會成爲第一百八十一個國家紅會，爲運動的第一百八十一個成員。在2009年已增加到一百八十六個國家紅會。

紅十字與紅新月運動的各個組織的集體互動，使紅十字與紅新月運動蓬勃發展，使運動的中心意旨，發揮到能毫無歧視差異地救助受苦受難的人們，與世界和平、人道理想的共同追求，減輕人類多少戰亂災難的苦楚。

整個紅會運動的推展建立在日內瓦公約締約國參加的基礎上，就此，運動章程第2條所作的規定非常明白：「1.日內瓦公約締約國遵照公約、本章程以及國際大會決議，同本運動的成員合作。2.每一締約國均應敦促在其領土上建立國家紅會，並鼓勵其發展。3.所有國家，特別是已承認了在本國建立的國家紅會的國家，應盡可能支持本運動成員工作；本運動的成員也將根據各自的章程，盡可能地支持各國的人道主義活動。4.任何時候各國都應尊重本運動的成員信守其基本原則。5.本運動的成員對本章程之貫徹應不影響各國之主權，還須對國際人道主義法的各項條款給予應有的尊重」。

國際紅十字與紅新月運動既使是一個純粹人道的國際組織，也不是完完全全的政府間組織，但仍然脫離不了國際政治的干預，普世關懷的人道與人性尊嚴，還是受限於傳統國家主權的桎梏。因此，台灣這一個非正常國家，在中國加入之後，就一直被排除在外，自行組織紅十字會——號稱「中華民國紅十字會」，自己遵行紅十字會的原則，發揮紅十字會的人道關懷與介入，與國際性紅十字運動沒有掛上鈎。不爲國際委員會所承認、所接受。

2009年3月「中華人民共和國紅十字會」與「中華民國紅十字會」簽署「海峽兩岸紅十字組織備忘錄」[28]。簽署備忘錄的兩會的國際地位顯然不同：「中華人民共和國紅十字會」是國際紅十字與紅新月運動的成員；而，「中華民國紅十字會」不是國際紅十字與紅新月運動的成員。簽署這種備忘錄的性質如何？意義如何？用意如何？效力如何？效果如何？影響如何？人道組織的活動，是否因而染上政治的色彩？讓人聯想到政治的操作與控制，值得深思。

追溯歷史，於1912年，中華民國推翻大清帝國而建國，隨即加入紅十字國際委員會，是爲「中國紅十字會」。中國紅十字會在1919年7月加入紅十字會協會，即今日的紅十字會與紅新月會國際聯合會。中華人民共和國於1949年將中華民國推翻，建國，在北京成立人民政府。從而，依國際法國家繼承與政府繼承的規範原則，中華人民共和國取代了中華民國，是以，在1952年紅十字國際委員會承認「中華人民共和國紅十字會」是1912年以來一脈相傳的「中國紅十字會」，不承認在台灣的「中華民國紅十字會」。實際上，在台灣的「中華民國紅十字會」應該是「台灣紅十字會」才對。

五、結言

紅十字國際委員會的成立，是人類人道思想的結晶。紅十字與紅新月運動，更是世界文明進步的一個象徵。既使在最殘酷最野蠻的相互殘殺毀滅的戰爭中，國際社會仍然考慮到、顧及到人性人道的待遇。戰爭是人爲的災禍，從照顧人爲災禍進而到天災地變的人間痛苦的抒解救助，是善良人性的最高發揮。紅十字與紅新月運動被認爲是人類社會發展的必然產物，其實，更進一層去觀察，它可說是人類「性善」面的發揮，如同人間所有美好事物的得以保存與發揚，紅十字與紅新月運動隨著國際社會人性尊嚴的強調，可以預料的，將愈來愈蓬勃及周全。

紅十字與紅新月運動爲人類提供偉大的服務貢獻，是經由逐步發展累積成長的，它的人道服務是持續不斷的，無論是戰爭的時候或是和平的時候。志願奉獻是紅十字會緣起的動力，也是發展的力量。自願奉獻在十八世紀各國各自爲政的時代有需要，在二十一世紀，世界地球村相互依存的時代則更需要。人道主義的追求與實現，人類志工的努力，希望會爲人類帶來無戰爭無苦難的美麗祥和願景與遠景。

【註釋】

1. Clyde E. Buckingham, *For Humanity's Sake: The Story of the Early Development of the League of Red Cross Societies* **(Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1964)**.
2. Max Huber, *Principles and Foundations of the Work of the International Committee of the Red Cross (1939-1946),* **(Geneva: ICRC, 1947).**
3. G.I.A.D. Draper, *The Red Cross Conventions* (1958). James Avery Joyce, *Red Cross International and the Strategy of Peace* **(London: Hodder & Stoughton, 1959 ／ New York: Oceana Publications, 1959)**. Jean S. Pictet, *Red Cross Principles* **(Geneva: ICRC, 1956)**.
4. International Committee of the Red Cross, <http://www.icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/html statutes (rules)-movement-220506>.
5. Marco Sassoli & Antoine Bouvier, *How does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice In International Humanitarian Law* , 2nd ed. **(Geneva: ICRC, 2006)**; Frits Kalshoven & Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*, 3rd ed. **(Geneva: ICRC, 2001).** Hans Haug, *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement,* **(Geneva: Henry Dunant Institute, 1993).**
6. Jean Pictet, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949,* Volume I **(Geneva: ICRC, 1952)**. Jean Pictet, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949,*

Volume II **(Geneva: ICRC, 1960)**. Jean de Preux, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949,* Volume III **(Geneva: ICRC,1960)**. Oscar Uhler & Henri Coursier, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949,* Volume IV **(Geneva: ICRC, 1958)**. Jean-Marie Henckaerts, **"Study on Customary International Humanitarian Law: a Contribution to the Understanding and Respect for the Rule of Law in Armed Conflict,"** ***Customary Law,*** **Vol.87, No.857, March 2005.**

7. 紅十字國際委會章程（以下簡稱「委員會章程」）第9條第1項。
8. 委員會章程第11條。
9. 委員會章程第12條第1項。
10. 同註釋1。
11. 國際紅十字與紅新月運動章程（以下簡稱「運動章程」）第6條第2項。
12. 聯合國會議紀錄：U.N.G.A. Res. 49/2 (GAOR) (1994); UN Doc. A/49/49 (1994).
13. 運動章程第6條第3項。
14. 運動章程第11條第7項。
15. 運動章程第10條第3項。
16. 運動章程第10條第6項。
17. 運動章程第11條第3項。
18. 運動章程第11條第4項。
19. 運動章程第10條第8項。
20. 運動章程第15條第4項。
21. 運動章程第14條第7項。
22. 運動章程第14條第1項。
23. 運動章程第14條第2項。
24. 運動章程第17條第1項。
25. 運動章程第19條。
26. 運動章程第18條第7項。
27. 運動章程第18條第5項。
28. 中央社，台北2009年3月30日。◆