第四章
发生灾害时的人员保护

A. 导言

38. 委员会第五十九届会议(2007 年)决定在工作方案中列入“发生灾害时的人员保护”专题，并任命爱德华多·巴伦西亚－奥斯皮纳先生为专题特别报告员。[7] 大会 2007 年 12 月 6 日第 62/66 号决议第 7 段注意到委员会将该专题纳入工作方案的决定。

39. 委员会从第六十届会议(2008 年)到第六十六届会议(2014 年)，在特别报告员连续提交的七份报告的基础上审议了这一专题。[8] 委员会还收到了一份秘书处的备忘录[9]，以及人道主义事务协调厅和红十字会与红新月会国际联合会对委员会 2008 年向它们提出的问题所提交的书面答复。[10]

40. 委员会第六十六届会议(2014 年)一读通过了一套共 21 条关于发生灾害时的人员保护的条款草案及其评注。[11] 委员会根据《章程》第 16 至 21 条，决定通过秘书长向各国政府、有关国际组织、红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会转发这些条款草案，征求其评论和意见。[12]

B. 本届会议审议此专题的情况

41. 委员会本届会议收到了特别报告员的第八次报告(A/CN.4/697)以及各国政府、国际组织和其他实体提交的评论和意见(A/CN.4/696 和 Add.1)。

42. 委员会在 2016 年 5 月 2 日至 11 日举行的第 3291 至第 3296 次会议上审议了特别报告员的第八次报告。委员会在 2016 年 5 月 11 日举行的第 3296 次会议

[7] 《2007 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 375 段。委员会第五十八届会议(2006 年)核可了规划组的建议，将“发生灾害时的人员保护”等专题列入委员会长期工作方案。秘书处就这一专题编写的一份简要提纲被列为委员会 2006 年报告附件(《2006 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件三)。大会 2006 年 12 月 4 日第 61/34 号决议注意到该专题已列入委员会长期工作方案。

[8] 见 A/CN.4/598(初步报告)、A/CN.4/615 和 Corr.1(第二次报告)、A/CN.4/629(第三次报告)、A/CN.4/643 和 Corr.1(第四次报告)、A/CN.4/652(第五次报告)、A/CN.4/662(第六次报告)以及 A/CN.4/668 和 Corr.1 及 Add.1(第七次报告)。

[9] A/CN.4/590 和 Add.1 至 3。

[10] 《2008 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 32 至 33 段。

[11] 《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 10 号》(A/69/10)，第 55 至 56 段。

[12] 同上，第 51 至 53 段。

上，将特别报告员第八次报告提出的序言草案以及第 1 至第 21 条条款草案转交起草委员会，并指示起草委员会结合各国政府、国际组织和其他实体的评论、特别报告员的建议以及关于特别报告员第八次报告的全会辩论，开始对条款草案进行二读。

43. 委员会在 2016 年 6 月 3 日举行的第 3310 次会议上审议了起草委员会的报告(A/CN.4/L.871)，在同一会议上二读通过了关于发生灾害时的人员保护的整套条款草案(见下文 E.1 节)。

44. 委员会在 2016 年 8 月 2 日至 4 日举行的第 3332 至 3335 次会议上，通过了上述条款草案的评注(见下文 E.2 节)。

45. 根据《章程》，委员会向大会提交条款草案以及下述建议。

C. 委员会的建议

46. 在 2016 年 8 月 4 日举行的第 3335 次会议上，委员会根据其《章程》第 23 条，决定建议大会在发生灾害时的人员保护条款草案基础上拟订一项公约。

D. 向特别报告员表示感谢

47. 在 2016 年 8 月 4 日举行的第 3335 次会议上，委员会在通过了关于发生灾害时的人员保护的条款草案后，以鼓掌方式通过了以下决议：

> “国际法委员会，
>
> 通过了关于发生灾害时的人员保护的条款草案，
>
> 向特别报告员爱德华多·巴伦西亚－奥斯皮纳先生表示深挚感谢和热烈祝贺，感谢并祝贺他以不懈的努力和专注的工作为起草条款草案做出杰出贡献，并使关于发生灾害时的人员保护的条款草案的拟订工作取得成果。”

E. 关于发生灾害时的人员保护的条款草案案文

1. 条款草案案文

48. 委员会第六十八届会议二读通过的条款草案案文载录如下。

发生灾害时的人员保护

铭记《联合国宪章》第十三条第一款(子)项，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

*考虑到*自然灾害和人为灾害的频繁性和严重性以及灾害的短期和长期破坏性影响，

*充分意识到*受灾人员的基本需要，并意识到在受灾情况下，这些人员的权利必须得到尊重，

*意识到*团结在国际关系中的基本价值以及在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，

*强调*国家主权原则，因此重申受灾国在提供救灾援助方面承担主要作用，

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
宗旨

本条款草案的宗旨是促进充分和有效地应对灾害和减少灾害风险，以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利。

第 3 条
用语

为本条款草案的目的：

(a) “灾害”是指造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、大规模流离失所、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件；

(b) “受灾国”是指在其领土或受其管辖或控制的领土内发生灾害的国家；

(c) “援助国”是指经受灾国同意向其提供援助的国家；

(d) “其他援助方”是指经受灾国同意向其提供援助的主管政府间组织或有关非政府组织或实体；

(e) “外部援助”是指援助国或其他援助方为救灾援助而向受灾国提供的救灾人员、设备和物资以及服务；

(f) “救灾人员”是指援助国或其他援助方为提供救灾援助而派遣的民事或军事人员；

(g) “设备和物资”是指为救灾援助提供的用品、工具、机器、经过专门训练的动物、食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、铺盖用品、车辆、电信设备和其他物品。

第 4 条
人的尊严

发生灾害时，人的固有尊严应得到尊重和保护。

第 5 条
人权

受灾人员有权依国际法得到对其人权的尊重和保护。

第 6 条
人道主义原则

应对灾害应按照人道、中立和公正的原则，在不歧视的基础上进行，同时应考虑到特别弱势者的需要。

第 7 条
合作的义务

适用本条款草案时，各国应酌情相互合作，并与联合国、红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方合作。

第 8 条
应对灾害的合作形式

应对灾害的合作包括提供人道主义援助，协调国际救灾行动和通信，提供救灾人员、设备和物资以及科学、医学、技术资源。

第 9 条
减少灾害风险

1. 每一国应通过采取适当的防灾、减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。

2. 减少灾害风险的措施包括开展风险评估，收集和传播风险信息和以往损失信息，以及安装和操作预警系统。

第 10 条
受灾国的作用

1. 受灾国有责任在其领土或受其管辖或控制的领土内确保对人员的保护和救灾援助的提供。

2. 受灾国在指挥、控制、协调和监督此种救灾援助方面应承担主要作用。

第 11 条
受灾国寻求外部援助的责任

如所遭受的灾害明显超出受灾国的应对能力，则受灾国有责任酌情向其他国家、联合国及其他潜在援助方寻求援助。

第 12 条
提议外部援助

1. 发生灾害时，各国、联合国及其他潜在援助方可向受灾国提议援助。

2. 受灾国通过向另一国、联合国或其他潜在援助方提出请求而寻求外部援助时，受请求方应迅速对请求予以适当考虑并将其答复通知受灾国。

第 13 条
受灾国对外部援助的同意

1. 提供外部援助须征得受灾国的同意。

2. 受灾国不得任意拒绝外部援助。

3. 对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国只要有可能，应及时告知就该援助提议作出的决定。

第 14 条
对提供外部援助规定条件

受灾国可对提供外部援助规定条件。此种条件应与本条款草案、适用的国际法规则以及受灾国国内法相符。条件应考虑到查明的受灾人员的需要以及援助的质量。在拟订条件时，受灾国应指明所寻求的援助的范围和种类。

第 15 条
便利外部援助

1. 受灾国应在其国内法范围内采取必要措施，便利迅速及有效地提供外部援助，尤其是：

(a) 对于救灾人员，在诸如特权和豁免、签证和入境要求、工作许可证、通行自由等方面提供便利；

(b) 对于设备和物资，在诸如海关要求和关税、征税、运输以及处置等方面提供便利。

2. 受灾国应确保其有关法律和规章容易查阅，从而便于遵守国内法。

第 16 条
保护救灾人员、设备和物资

受灾国应采取适当措施，确保为提供外部援助目的而在其领土或受其管辖或控制的领土内的救灾人员、设备和物资得到保护。

第 17 条
终止外部援助

受灾国、援助国、联合国或其他援助方均可在任何时候终止外部援助。任何希望终止援助的国家或行为方应发出适当的通知。受灾国以及适当时，援助国、联合国或其他援助方，应就终止外部援助问题和终止方式进行磋商。

第 18 条
与其他国际法规则的关系

1. 本条款草案不影响其他可适用的国际法规则。

2. 在应对灾害须遵守国际人道主义法规则的情况下，本条款草案不适用。

2. 条款草案案文及其评注

49. 委员会二读通过的序言草案和条款草案案文及其评注载录如下。

发生灾害时的人员保护

……

铭记《联合国宪章》第十三条第一款(子)项，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

*考虑到*自然灾害和人为灾害的频繁性和严重性以及灾害的短期和长期破坏性影响，

*充分意识到*受灾人员的基本需要，并意识到在受灾情况下，这些人员的权利必须得到尊重，

*意识到*团结在国际关系中的基本价值以及在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，

*强调*国家主权原则，因此重申受灾国在提供救灾援助方面承担主要作用，

……

评注

(1) 序言旨在为本条款草案提供一个概念框架，阐述讨论发生灾害时的人员保护专题的一般背景，并说明案文的基本依据。

(2) 序言第一段的重点是根据《联合国宪章》第十三条第一款(子)项赋予大会鼓励国际法的逐渐发展与编纂的任务，以及国际法委员会按照其章程第 1 条的规定由此而来的目标。这一段的措辞与委员会近期一份载有序言部分的最后草案中的措辞相似。[13] 这一段的作用还在于，一开始就强调条款草案中既包含国际法逐渐发展的要素，也包含国际法编纂的要素。

(3) 序言第二段要求注意自然灾害和人类灾害的频繁性和严重性及其造成的破坏性影响，这引起了国际社会的关切，导致委员会制订法律规则。“自然灾害和人为灾害”的提法强调了条款草案与范围较为有限、仅限于自然灾害的其他类似文书相比具有的独特性。相反，灾害的产生往往有各种复杂的原因。另外，条款草案的意图是有覆盖灾害周期的各个阶段，以应对和减少灾害风险为重点。“短期和长期”的提法用意是表明，条款草案的重点不仅仅是灾害的直接影响。这还意味着一种长远的做法，涉及恢复阶段进行的活动。

(4) 序言第三段处理的是生命、福利和财产受到灾害影响的人的基本需要，并重申在此种情况下必须按照条款草案的规定尊重这些人员的权利。

(5) 序言第四段回顾团结在国际关系中的基本价值和在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，两者都是这一专题的关键基本概念，不得被解释为减损受灾国的主权及其在国际法限度范围内的特权。“灾害的所有阶段”的提法确认，这些条款酌情涉及整个灾害周期的每个构成阶段。

(6) 最后序言段强调了国家主权原则，重申受灾国在提供救灾援助方面的主要作用，这是条款草案的一个核心内容。提及主权以及受灾国的主要作用，就提供了理解整套条款草案的背景。

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 条草案确立了本条款草案的范围，并沿用了本专题标题的说法。这条草案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

[13] 见关于预防危险活动的跨界损害的条款，大会 2007 年 12 月 6 日第 62/68 号决议，附件，及相关评注，《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第五章，E 节；关于跨界含水层法的条款，大会 2008 年 12 月 11 日第 63/124 号决议，及相关评注，《2008 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第四章，E 节。

的保护。因此，如第 2 条草案所规定，重点是应对灾害以及降低灾害风险，以便充分和有效地满足受灾人员的基本需要，同时充分尊重他们的权利。

(2) 本条款草案从属事理由出发，涉及了受灾国相对于其领土内的人(无论其国籍如何)或受其管辖或控制的领土内的人而言所具有的权利和义务，以及有能力合作特别是在提供救灾援助和减少灾害风险方面有能力合作的第三国、国际组织和其他实体的权利和义务。这种权利和义务的理解是，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。虽然重点放在前者，但条款草案也考虑了受灾个人按国际法规定享有的权利，尽管措辞是概括性的。在联合国主持下设立的人权机构以及一些区域国际法庭对人权问题的重视不断加强，这体现了在灾难条件下保护人权的重要性。另外，如第 3 条草案所述，条款草案并不限于任何一类特定灾害。鉴于导致灾害的不同原因之间复杂的互动关系，自然灾害和人为灾害的划分是武断的，在实际操作中也难以维持。

(3) 条款草案的属人理由范围限于受灾害影响的自然人。此外，侧重的主要是国家和国际组织以及在发生灾害时提供救灾援助方面享有特定国际法律权能的其他实体的活动。非政府组织和其他私人行为者有时统称为“民间社会”行为者，其活动也包括在条款草案的范围内，但处于次要地位，或作为国家义务(例如第 7 条草案中国家开展合作的义务)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的国内法律间接受益。除非另有具体说明，条款草案覆盖国际行为者和国内行为者两方面的国际灾害应对。但是，条款草案并不包括其他类型的国际援助，如各国在国外为其国民提供的援助以及领事协助。

(4) 如本专题的标题中“发生灾害时”这一短语所示，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早期的恢复阶段，包括灾后重建阶段。尽管如此，如第 2 条草案所确认，灾害前阶段也属于条款草案的范围之内，是第 9 条草案的事项，该条处理的是减少灾害风险和灾害预防和缓解活动。

(5) 从属地理由讲，本条款草案不局限于灾害发生地的活动，也包括那些援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领土边界之内或受一国管辖或控制的领土内的灾害事件。一旦发生灾害时，各国有责任保护在其领土或受其管辖或控制的领土内的所有人员，无论其国籍或法律身份如何。虽然可能会有各种不同的考虑，但除非有另外明确规定，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，以满足所有灾害所产生的需要，无论灾害是否具有跨界影响。

第 2 条
宗旨

本条款草案的宗旨是促进充分和有效地应对灾害和减少灾害风险，以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利。

评注

(1) 第 2 条是对第 1 条草案(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。委员会最终采用的措辞，强调应对灾害和减少灾害风险的重要性，这就充分和有效地满足了受灾害影响人员的“需要”。开展这种应对或减少风险的工作时，必须充分尊重此类人员的权利。

(2) “充分和有效”不一定是专门术语，其实际含义是高质量的应对工作或减少灾害风险，满足受灾害影响的人员的基本需要。类似的措辞也见于应对灾害的其他已有协定。其中包括 2015 年《东南亚国家联盟灾害管理和紧急应对协定》(下称《东盟协定》)[14] 中出现的“有效和一致”以及“快速和有效”等词语，1998 年《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(下称《坦佩雷公约》)[15] 使用的“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”所涉的其他方面是包括第 15 条草案在内的本条款草案其他部分规定所处理的议题。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，举例而言，在案文里没有提到应对必须是“完全”有效的。

(3) 虽然本条款草案的主要重点是应对灾害，但减少灾害风险问题也在第 9 条草案范围之内，是该条的议题。通过这种处理办法，条款草案承认国际社会范围内对于减少灾害风险这一基本作用的普遍认识(近期的证明是 2015 年通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》[16]。因此，提到“充分和有效”地应对灾害和减少灾害风险以“满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利”，对应对灾害和减少灾害风险同样适用。

---

[14] 《2005 年东盟文件汇编》，第 157 页。

[15] 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号，第 5 页。

[16] 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》是第三次世界减少灾害风险大会通过的，并由大会在 2015 年 6 月 3 日第 69/283 号决议附件二中予以认可。

(4) 委员会在拟定这一项规定时决定不采用一般性陈述的形式论述各国的义务，因为委员会觉得那样做不能足够地强调受灾国的具体权利和义务。但这种措辞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。各国的义务在条款草案其他规定中得到具体的考虑。

(5) “促进”一词反映了委员会对于条款草案在灾害救援以及减少灾害领域目前国际上存在的众多文书和协定中可起的作用的设想。委员会觉得，条款草案本身不能保证对灾害作出应对或减少灾害风险，其目的是便利作出充分和有效的应对。

(6) 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或类似的基本需要。委员会觉得，“基本”明确地带出了这类需要所产生的背景。应结合第 6 条草案所示的考虑到特别弱势者需要的重要性，进一步理解这样的措辞。

(7) “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。插入这一用语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得到救济或帮助。实际上，委员会并不打算在本条款草案里说明适用于此类个人的法律规则。在条款草案范围之内列入减少灾害风险就意味着，“有关人员”包括有可能在未来的灾害中受灾的人，这是要依据对人员暴露和脆弱程度的评估在国家层面作出的判断。

(8) 提及“充分尊重其权利”，其目的是确保所涉权利应受到尊重和保护，有如第 5 条草案就人权所作的确认。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。条款草案考虑的主要是人权的适用，这是第 5 条草案的议题，但是，提到“权利”不仅是指人权，而且除其他外也指按照国内法所获得的权利。

第 3 条
用语

为本条款草案的目的：

(a) “灾害”是指造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、大规模流离失所、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件；

(b) “受灾国”是指在其领土或受其管辖或控制的领土内发生灾害的国家；

(c) “援助国”是指经受灾国同意向其提供援助的国家；

(d) “其他援助方”是指经受灾国同意向其提供援助的主管政府间组织或有关非政府组织或实体；

(e) “外部援助”是指援助国或其他援助方为救灾援助而向受灾国提供的救灾人员、设备和物资以及服务；

(f) “救灾人员”是指援助国或其他援助方为提供救灾援助而派遣的民事或军事人员；

(g) “设备和物资”是指为救灾援助提供的用品、工具、机器、经过专门训练的动物、食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、铺盖用品、车辆、电信设备和其他物品。

评注

(1) 正如围绕各种国际法专题已经通过的大多数条款草案所反映的那样，委员会的做法是在条款草案里加上“用语”规定。列入第 3 条草案里的某些术语会在各项条文草案的评注里单独提出来，说明为何需要界定。另一些术语之所以列入是由于其在条款草案里的总体出现频率。

(a)项

(2) (a) 项仅为本条款草案的目的界定“灾害”一语。确定这一定义是要恰当把握第 1 条草案建立的条款草案范围，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，但超出了条款草案的范围。这样的界定包含着两个特点：(a) 强调发生了导致社会运转被严重破坏的事件；(b) 包括了一些限定性短语。

(3) 委员会审议了《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 年红十字会与红新月会国际联合会《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(下称《红十字会红新月会联会导则》)。[17] 尽管如此，委员会决定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，要求有更简练和准确的法律定义，不同于更多地以政策为导向的那种定义。

(4) 须存在一项事件这一要素受到好几种限定。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

[17] 红十字会红新月会联会《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(2007 年，日内瓦)。

点受国际法学会 2003 年布鲁日会议[18] 通过的关于人道主义援助的决议中定义的启发，国际法学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一部分的限定语，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 条草案所说明的。此外，还提到“事件或一系列事件”，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原因的限制，不论是人为还是自然原因，这是为了承认，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。与此类似，条款草案可以同样适用于突发事件(如地震或海啸等)和缓慢发生的事件(如干旱或海平面上升)以及频繁的小规模事件(洪水或滑坡)。

(5) 事件另受两个因果要求的限定。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”，事件须造成四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，大规模流离失所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，并没有造成上面所设想的四个结果之一，就不符合(a)项草案所说的标准。第二，事件的性质还加上了一条限定，即上述四个可能结果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，有一个事件造成了大规模物质损害，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，将其视为定义的关键方面，虽然这只是为了确立适用本条款的门槛的目的。

(6) “广泛的生命损失”，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》[19] 的启发。规定了“广泛的”生命损失，目的是排除造成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，已造成广泛的生命损失的事件，如果使社会运转遭受严重破坏，其本身也能满足因果要求，因而可引起本条款草案的适用。

(7) 之所以加上“巨大的人类痛苦和危难”的可能性，是因为认识到许多重大的灾害伴随着广泛的生命损失，或伴随着巨大的人类痛苦和危难，包括灾害造成的非致命伤害、疾病或其他健康问题。因此，有时由于有充分的预防和准备工作以及有效的减轻灾害行动，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，这样的情况依然在条款草案范围内。

(8) 同样，“大规模流离失所”也是指重大灾害的其他后果之一，即人员被迫大规模流离失所。与“巨大的人类痛苦和危难”一起，灾害发生造成的流离失所

[18] 国际法学会，《年鉴》第 70 卷，第二部分，布鲁日会议(2003 年)，第 263 页。

[19] 《红十字国际评论》，第 36(1996)卷，第 310 号，附件六。

是认为人员受到灾害“影响”的两种最常见方式之一。流离失所状况使受灾者失去获得生计和社会服务以及融入社会结构的机会。各国在遵守条款草案规定的义务时，还应考虑到流离失所问题。加上“大规模”的形容词是要与适用条款草案的高标准取得一致。

(9) 委员会将“大规模的物质或环境损害”列入条款，是为了确认重大灾害通常引起的大规模财产、生计和经济、物质、社会和文化财产以及环境破坏和这类损失通常会造成的人类发展和福利严重受挫引起的社会运转中断。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的影响，从而避免对经济损失的一般考虑。对经济损失加以规定，可能不必要地限制条款草案范围，例如使条款草案无法处理以减轻现有环境破坏可能给未来人类造成的损失为目的的某些活动。

(10) 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，例如严重的政治或经济危机。另外，适用方面的这种差别也表现在第 2 条草案所确立的条款草案的目的上，而事实上所需要的保护类型以及所涉及的权利都可能不同，在不同的程度上受其他国际法规则尤其是国际人道主义法的制约，正如第 18 条草案所表示的。就本条款草案而言，武装冲突局势本身不能被定性为灾害。严重破坏的标准也意味着造成这种破坏的潜力。这意味着，国家按照应对具有严重破坏社会运转潜力的灾害制订的应急计划采取了适当减少灾害风险措施或救济措施，本身并不能排除条款草案的适用。

(11) 虽然设想的这四种可能后果在一定程度上说明了什么可能构成严重破坏社会的运转，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酌定余地。

(12) 就条款草案的目的而言，“灾害”的定义受第 18 条第 2 款草案具体规定的限制，即条款草案不适用于应对灾害须遵守国际人道主义法规则的情况。

(b)项

(13) (b)项为条款草案的目的界定“受灾国”一语，是受到了《红十字会红新月会联会导则》[20] 中同一用语定义的启发。所体现的方向是，条款草案的主要对象是国家。与第 10 条草案的规定一样，该项规定还预期受灾国所发挥作用的中心地位。

(14) 救灾或减少灾害风险的主要特点是国家控制。在大多数情况下，这与其领土内发生灾害的国家所行使的控制是一致的。然而，这并不一定排除另外的情况，即一国可针对发生灾害的另一个领土行使法律上的管辖或实际控制的情况。

[20] 见《红十字会红新月会联会导则》(上文脚注 17)，导则 2, 第 8 段(“受灾人员或财产所在国家”)。

“指在其领土或受其管辖或控制的领土内”这一短语取自 2001 年预防危险活动的越境损害的条款草案中的第 2 条(d)项“起源国”的定义。[21]

(15) 委员会认为，对发生灾害的另一个领土(非自己领土)或另一个地区行使管辖或控制的一国，为本条款草案的目的，也将被视为“受灾国”。此种可能性也在第 18 条草案中得到默认，该条承认，如果对所涉灾害的应对不在国际人道主义法规则范围内，本条款草案也在所谓“复杂灾害”情况下适用，这里指灾害与武装冲突发生在同一个领土内的情形。同时，这条规定的措辞有意清楚地表明领土关系。因此，提到“管辖”并不是要包含根据国际法对在本国领土或其管辖和控制下的地区以外发生灾害的受灾个人具有管辖权的国家。委员会认识到，将行使管辖或控制的国家包括在定义里，这样做的含义是，在特殊情况下，可能有两个受灾国：在其领土内发生灾害的国家和针对同一领土而对领土行使管辖或控制的国家。

(16) 末尾处“发生灾害”的短语，用意是使“受灾国”的定义同(a)项中的“灾害”定义取得一致。这个短语力求在两者之间取得一种平衡，一方面是把重点放在强调灾害影响上，这样就会增多有可能被视为“受灾国”的国家数目，另一方面是侧重领土内容(事件发生地)，这样可能会不必要地把虽然受灾，但严格地说灾害并不发生在其(或其管辖或控制下的)境内。因此，(a)项明确提到“灾害”的定义是承认，条款草案的灾害定义是复合型的，既包括事件也包括影响，含义是，为条款草案的目的，不同的国家在不同的情景中都可被视为“受灾”。这也符合委员会在确立适用本条款草案的门槛时将事件的后果视为一个关键因素的做法。[22]

(c)项

(17) (c)项中的“援助国”定义参照了 2000 年《民防援助框架公约》[23] 中“支援国”的定义，将“受惠国”改为“受灾国”，条款草案采用了这一用语，(b)项也作了界定。短语“提供援助的国家”是对“外部援助”概念的提及，(e)项对此作了界定，提供“外部援助”是在第 7 条草案中的合作义务基础上进行的，应与第 8 和第 9 条草案一起来理解。

(18) 一国只有正在提供或已经提供援助之后才可归类为“援助国”。换句话说，一个提议提供援助的国家不是“援助国”，由这种分类自然产生各种各样法律后果，正如本条款草案所规定的，直到这种援助已被受灾国按照第 13 条草案同意。

[21] 大会 2007 年 12 月 6 日第 62/68 号决议，附件，第 2 条；相关评注见《2001 年……年鉴》，第五章，E 节。

[22] 见上文第 3 条草案的评注第(4)段。

[23] 联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号，第 213 页，第 1 条(f)项。

(d)项

(19) 除了受灾国和援助国，本条款草案也试图对其他援助方的地位作出规定。当代减灾和救灾活动有相当大的比例是由国际组织实施或在国际组织主持下进行的，国际组织包括但不限于联合国，实施或主持这种活动的还可以是非政府组织和其他实体。本条款草案将这一组行为者统称为“其他援助方”。这一名称不妨碍这些行为者根据国际法所具有的各不相同的法律地位，这在条款草案里已经得到确认，例如在第 12 条草案。[24]

(20) 这项定义反映了第 7 条草案的评注，第 7 条草案确认了这样的理解，即“援助方”指第 7 条草案措辞所提到的联合国、红十字和红新月运动各组成部分及其他援助方。[25] “或实体”的短语部分上取自《东盟协定》[26]，加上这个短语是确认，并非所有参与救灾工作的行为者都可以归入前边提到的这个或那个类别。具体地说，这一短语应该理解为是专指红十字会和红新月会运动这类实体。

(21) 为本条款草案的目的，委员会对“其他援助方”定义的理解是仅限于受害国外部的援助方。[27] 因此，举例而言，本国非政府组织的活动就不在此列。国内行为者也不会因为从国外获得或试图获得援助而无意中被划入此列。

(22) 至于(c)项中“援助国”的定义，末尾处“经受灾国同意向其提供援助”是指根据第 13 条草案，同意在条款草案中起到的中心作用。加上这个短语也是为了确认有关实体在减少灾害风险和提供救灾援助方面通常所开展的活动的广阔范围，而这两个方面都是本条款草案所要规范的。

(e)项

(23) (e)项界定的是本条款草案所设想的援助国或其他援助方向受灾国提供的援助的类型，作为第 8 条草案所预想的合作的一种形式。

(24) (e)措辞参照了《在救灾中使用外国军事和民防资源的准则》（又称作《奥斯陆准则》）[28] 和 2000 年《民防援助框架公约》。[29] 以“设备和物资”代替了《奥斯陆准则》中的“物质”，这是本条款草案的用语，(g)项对此作了界定。

---

[24] 见下文第 12 条草案的评注第(4)段。

[25] 见下文第 7 条草案的评注第(1)段。又见《红十字会红新月会联会导则》(上文脚注 17)，导则 2.14(“援助方”的定义)。

[26] 第 1 条第 1 款(“援助实体”的定义)。

[27] 见下文第 14 条草案的评注第(2)段。

[28] 人道协调厅 2006 年《在救灾中使用外国军事和民防资源的准则》(又称《奥斯陆准则》)，2007 年 11 月 1 日修订。

[29] 见第 1 条(d)项(“援助”的定义)。

(25) 短语“援助国或其他援助方…而向受灾国提供的”是指本条款草案所设想的援助国或援助方与受灾国的法律关系的性质。

(26) 末尾短语旨在澄清提供外部援助应遵循的目的，即“为救灾援助”。委员会的理解是，“外部援助”从定义上说具体适用于应对阶段。虽然措辞用的是救灾和减少灾害风险方面的技术术语，但人们能够理解这符合载于第 2 条草案的总体目标，即“促进充分和有效地应对灾害……以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利”。

(f)项

(27) 这项界定的是援助国或其他援助方提供外部援助的人员构成部分。该定义表明，为提供救灾援助或减少灾害风险的目的，通常派遣两类人员，即“民事”或“军事”人员。[30] 提及军事人员，这是受 2000 年希腊和俄罗斯联邦之间的双边条约[31] 的启发，旨在承认军事人员作为一个类别的救灾人员在提供救灾援助方面所发挥的重要作用。提及军事人员对于援助国来说更为相关，但“民事”人员一词意在让定义宽泛，能包括援助国和其他援助方所派遣的这类人员。对某些但并非所有的援助实体(包括国家在内)来说，这些是开放性的选择，短语里所用的选择性词语(“或”)确认了这一点。

(28) 根据理解，这些人员通常是“专业”人员，正如大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议附件中所提及的，即所期待的人员应具有必要的技能，并具有(g)项所界定的必要的设备和物资，以便履行所说的职能。

(29) “派遣的”这个短语在援助实体(无论是国家还是其他行为者)与有关人员之间建立起了联系。委员会决定不提及“代表……而行事”这样的说法，以避免预先判断将行为归属于国家或国际组织的国际法规则的适用性问题，[32] 因为正如第 10 条草案第 2 款所规定的，受灾国承担着主要作用。

(g)项

(30) 如(e)项所示，“设备”和“物资”是本条款草案所设想的外部援助的重要组成部分。这一措辞是从第 15 条草案的评注[33] 及国际法学会人道主义援助

[30] 也见《奥斯陆准则》(上文脚注 28)，准则 5。

[31] 《希腊共和国政府与俄罗斯联邦共和国政府关于在预防和应对自然和人为灾害方面开展合作的协定》，2000 年 2 月 21 日，第 1 条(“救援队”的定义)。

[32] 见国家对国际不法行为的责任条款，2001 年，大会 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件，第 4-9 条(相关评注见《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第四章 E 节)及关于国际组织的责任的条款，2011 年，大会 2011 年 12 月 9 日第 66/100 号决议，附件，第 6-7 条(相关评注见《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)和更正，第五章 E 节)。

[33] 见下文第 15 条草案的评注第(5)段。

决议[34] 里吸取的。该清单涵盖了普遍认为有必要提供的救灾援助物质的类型。提及“其他物品”是为了确认该列表并不是详尽无遗。

(31) 一般来说，设想到的有两种材料：救灾人员履行职责所需要的技术“设备”，这里既指他们自己维持生存所需要的设备，也指他们救灾所需要的东西，例如消耗品、物理工具和电子工具、机器和电信设备等；以及灾害受害者满足生存和基本需要所需的“物资”，例如食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物和铺盖用品等。对于“经过专门训练的动物”一语，人们会具体想到搜救犬，这一短语来自《京都公约》的专项附件 J。[35] 委员会认为定义具有足够的灵活性，还可包括救灾人员可能提供的服务。

第 4 条
人的尊严

发生灾害时，人的固有尊严应得到尊重和保护。

评注

(1) 第 4 条草案论述的是应对灾害背景下人的尊严原则。人的尊严是指导并支持国际人权法律的核心原则。在发生灾害时保护人员的问题上，人的尊严是一个指导原则，对任何提供救助的行动及应对灾害方面的法律的不断发展都是如此。委员会认为，这条原则在灾害条件下保护人员问题上的核心地位就是将“人的尊严”列入作为草案正文的一项单独、自主条款的充分理由。

(2) 人的尊严这一原则维系着国际人权文书，一直以来都将其解读为人权法律最根本的基础。《联合国宪章》的序言中再次肯定了“人格尊严和价值”，同时 1948 年《世界人权宣言》[36] 序言称，“对人类家庭所有成员的固有尊严[……]的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。下列文书中都肯定了人的尊严这一原则：《公民权利和政治权利国际公约》、[37] 《经济、社会和文化权利国际公约》、[38] 《消除一切形式种族歧视国际公约》[39]、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、[40] 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公

[34] 见上文脚注 18。

[35] 联合国，《条约汇编》，第 950 卷，第 13561 号，第 269 页，后经 1999 年 6 月 26 日《关于简化和协调海关制度的国际公约修正案议定书》修订，联合国，《条约汇编》，第 2370 卷，第 13561 号，第 27 页(“救济物资”的定义)。

[36] 大会 1948 年 12 月 10 日第 217(III)(A)号决议。

[37] 联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号，第 171 页，序言部分；第十条第 1 款。

[38] 联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号，第 3 页，序言部分；第十三条第 1 款。

[39] 同上，第 660 卷，第 9464 号，第 195 页，序言部分。

[40] 同上，第 1249 卷，第 20378 号，第 13 页，序言部分。

约》[41]、《儿童权利公约》[42]以及《残疾人权利公约》。[43]该原则在国际人权法领域也处于中心地位。关于保护战争受难者的《日内瓦四公约》(下称《1949年日内瓦四公约》共同第三条第一(丙)款、[44]第一议定书第七十五和第八十五条[45]以及第二议定书第四条中承认了人的尊严。[46]

(3) 众多关于发生灾害时提供人道主义援助的国际文书也以人的尊严这一概念为核心。红十字与红新月联会《导则》称，“援助方及其人员应[……]时刻尊重受灾人员的尊严”。[47]大会1990年12月14日第45/100号决议称，“对自然灾害及类似紧急情况的受害者置之不理且未向其提供人道主义援助，构成威胁人的生命及侵犯人的尊严”。[48]国际法学会也表示，未向受灾人员提供人道主义援助构成“侵犯人的尊严”。[49]

(4) 委员会采用的该原则的确切表述为“人的固有尊严”，该表述来自《经济、社会和文化权利国际公约》序言及《公民权利和政治权利国际公约》第十条第1款。《儿童权利公约》[50]、《美洲人权公约》[51]等文书也采用了这一表述。

---

[41] 同上，第1465卷，第24841号，第85页，序言部分。

[42] 同上，第1577卷，第27531号，第3页，序言部分；第23条第1款；第28条第2款；第37条；第39条和第40条。

[43] 同上，第2515卷，第44910号，第3页，第三条。

[44] 《改善战地武装部队伤者病者境遇的日内瓦公约》(1949年8月12日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第75卷，第970号，第31页(《日内瓦第一公约》)；《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇的日内瓦公约》(1949年8月12日，日内瓦)，同上，第971号，第85页(《日内瓦第二公约》)；《关于战俘待遇的日内瓦公约》(1949年8月12日，日内瓦)，同上，第972号，第135页(《日内瓦第三公约》)；及《关于战时保护平民的日内瓦公约》(1949年8月12日，日内瓦)，同上，第973号，第287页(《日内瓦第四公约》)，共同第三条第一款(注意禁止“损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇”的规定)。

[45] 1949年8月12日日内瓦四公约《关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第一号议定书)，1977年，联合国，《条约汇编》，第1125卷，第17512号，第3页，第七十五条第二(二)款，(注意：禁止“对人身尊严的侵犯，特别是侮辱性和降低身份的待遇，强迫卖淫和任何形式的非礼侵犯”)；第八十五条第四(三)款(注意：当行为属故意并违反各公约和本议定书时，“以种族歧视为依据侵犯人身尊严的种族隔离和其他不人道和侮辱性办法”应视为严重破坏议定书的行为)。

[46] 1949年8月12日日内瓦四公约《关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第二号议定书)，1977年，同上，第17513号，第609页，第四条第二(五)款(注意：禁止“对人身尊严的侵犯，特别是侮辱性和降低身分的待遇、强奸、强迫卖淫和任何形式的非礼侵犯”)。

[47] 见《红十字会红新月会联会导则》(上文脚注17)，导则4，第1段。

[48] 序言段。

[49] 关于人道主义援助的决议(见上文脚注18)，第二条第1款。

[50] 见第37条(c)项(其中指出“所有被剥夺自由的儿童应受到人道待遇，其人格固有尊严应受尊重”)。

[51] 联合国，《条约汇编》，第1144卷，第17955号，第123页，第五条第二款(其中指出：“所有被剥夺自由的人都应受到尊重人类固有的尊严的待遇”)。

(5) 这条规定没有明确指出对象行为方。可以认为，这条规定只适用于国家，不一定适用于“其他援助方”，因为对依国际法具有保护受灾者尊严法律义务的非国家实体，存在不同的法律方针。无论如何，应把这条规定理解为适用于国家和有能力在国际法下接受义务的援助方(如第 3 条下的理解)。委员会承认受灾国和援助国双方在应对灾害的活动中的作用(见第 9 至第 16 条草案)。应对灾害领域和一定程度上在减少灾害风险领域的许多活动是由政府间组织、非政府组织及红十字与红新月联会这样的其他非国家实体执行的。[52]

(6) “尊重和保护”这一表述，与现代理论和国际人权法的判例相一致。若干与抗灾救济有关的文书采用了这一表述，如《奥斯陆准则》、[53]《莫洪克标准》、[54]《关于境内流离失所问题的指导原则》、[55]《人道主义援助权利指导原则》。[56]“尊重和保护”并用，意含避免损害人的固有尊严的消极义务，也含采取行动保护人的尊严的积极义务。例如，保护的义务可能要求各国通过法律，禁止第三方实施可能违反尊重人的尊严原则的活动。委员会认为，“保护”的义务应与条款中提及的各行为方所承担的法律义务相符。受灾国担负着指导、控制、协调和监督救灾及援助的主要任务，如第 10 条草案第 2 段中所述，因此保护人的尊严的义务主要应由受灾国承担。另外，每个国家在如第 9 条草案所述采取措施减少灾害风险时应遵循在应对灾害时尊重和保护人的固有尊严的义务。

(7) 该条中“发生灾害时”的通用提法与第 1 条草案的措辞相同，反映出条款草案的一般范围，其中包括减少灾害风险。

第 5 条
人权

受灾人员有权依国际法得到对其人权的尊重和保护。

评注

(1) 第 5 条草案想要体现的是，受灾人员广泛享有人权保护的权利。这也有助于提醒国家有责任确保在灾害中和灾前阶段遵守所有相关的人权。委员会承认，

[52] 见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，附件 C, 第 28 段。

[53] 《奥斯陆准则》，(见上文脚注 28)，第 20 段(注意：“必须尊重和保护所有受害人的尊严和权利”)。

[54] Jon M. Ebersole,“关于复杂紧急情况下提供人道主义援助的莫洪克标准”(“莫洪克标准”)，《人权季刊》，第 17 卷，第 1 号(1995 年 2 月)，第 192-208 页(注意：“必须尊重和保护所有受害人的尊严和权利”)。

[55] E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件，原则 26(尤其注意：“应尊重并保护参加人道主义援助的人员及其运输手段和物资”。

[56] 国际人道主义法研究所理事会 1993 年 4 月通过的《人道主义援助权利指导原则》，原则 10(注意：“可酌情通过‘人道主义走廊’提供人道主义援助，有关各方的主管当局应予以尊重和保护，必要时由联合国授权”)。

人权与第 4 条草案所体现的人的尊严的原则密切相关，两条草案紧密衔接，强化了这种关联。

(2) 笼统提及“人权”时，包括了有关国际协定所表述及习惯国际法所反映的人权义务。国际层面不具约束力的文本中载录的人权保护最佳做法，其中包括机构间常设委员会《自然灾害情况下人员保护业务准则》[57] 和《关于境内流离失所问题的指导原则》[58] 所载的最佳做法，有助于针对特定的灾害情况适用现有人权义务。还考虑到了国内法下的保护(如很多国家宪法法律规定的保护)。委员会采用的措辞指的是人权义务这一广泛领域，并非要指定、增加或限定这些义务。

(3) 如第 1 条草案的评注第(3)段的澄清所述，条款草案的属人理由范围涵盖国家和国际组织的活动，包括区域一体化组织和具有提供救灾援助特定国际法律资格的其他实体。委员会承认，对于不同的行为方，保护受灾人员的人权这一义务的范围和内容差别很大。对委员会采用的中性措辞，应本着以下认识加以解读：受灾国、援助国及其他援助方各自有不同的义务。

(4) 本条草案承认受灾人员的人权应得到“尊重和保护”，这些人权在灾害的背景下继续适用。这一短语沿用了第 4 条草案关于人的尊严的用语，进一步确认了这两条规定之间的联系。“保护”概念常见于现有的保护人权国际文书，与“尊重”放在一起提及这个概念的用意是通过综合性的措辞说明各国义务的性质和范围，应参照第 2 条草案中的“充分尊重其权利”解读。这样，国家义务就不仅限于避免干涉人民的权利(尊重)，而是可能扩展范围，按照这些规则的要求伸展至“保护”[59] 其权利，除其他外，采取从被动的不干涉到主动的确保满足个人需要等多种措施，所有这些都取决于具体情况。考虑到第 2 条草案规定的范围，这类措施还可包括防止和避免可能导致人权受到侵犯的情况。[60]

(5) 委员会认为拟定所有可能适用的权利的详尽清单是不可行的，并且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。

(6) 如果一国拒绝采取积极措施防止或应对造成生命损失的灾害，此时一项特别相关的权利便是生命权，正如《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 1 款所承认的。[61] 另外的理解是，其中一部分相关权利是经济和社会权利，对于这些权利，《经济、社会及文化权利国际公约》和其他适用公约的缔约国有义务逐步

[57] 机构间常设委员会《自然灾害情况下人员保护业务准则》(Washington, D.C.，Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2011)。

[58] 见上文脚注 55。

[59] 见欧洲人权法院，布达耶娃等人诉俄罗斯，案件号 15339/02、21166/02、20058/02、11673/02 和 15343/02 号，ECHR 2008-II。

[60] 例如，见《关于境内流离失所问题的指导原则》(脚注 55)，附件，原则 5。

[61] 又见机构间常设委员会 2006 年《人权和自然灾害业务准则》(A/HRC/4/38/Add.1, 附件)。又见第 6 条草案评注第(2)和(3)段。

实现，其中包括规定了最基本的、而且在灾害条件下继续适用的核心义务(与提供必不可少的食品、必不可少的保健服务、基本住所和住房、儿童教育有关)的公约。其他适用的权利除其他外包括获得人道主义援助的权利；特别脆弱的群体(如第 6 条草案预期的那样)其特殊保护和援助需要得到考虑的权利；社区在规划和执行减少风险、应对和恢复的举措方面拥有发言权；因灾害流离失所的所有人接受无歧视的援助以便持久解决其流离失所问题的权利。其他条款草案的一些评注也提到了一些具体权利。[62]

(7) 这一条草案刻意把这些权利如何实现的问题留给有关的国际法规则本身来处理。对此的理解是，在适用权利的问题上，往往暗含着一定的酌定权，视灾害的严重程度而定，同时取决于确认或确定有关权利的相关规则。另外，委员会认为，提及“人权”之处，国际人权法律规定的权利和限制两者都包括在内。因此，提到“人权”是指整个国际人权法，包括其对可减损和不可减损的权利处理办法。这样，条款草案就考虑到了受灾国在现有国际协定下得到承认的中止或减损权，“依国际法”这一短语也确认了这层考虑。

(8) 提及“依国际法”还有助于忆及，可能还有其他国际法规则如关于难民和境内流离失所者的规则，会影响到受灾人员的权利，第 18 条草案也设想到了这种可能性。

第 6 条
人道主义原则

应对灾害应按照人道、中立和公正的原则，在不歧视的基础上进行，同时应考虑到特别弱势者的需要。

评注

(1) 第 6 条草案规定了与发生灾害时的人员保护有关的主要人道主义原则。委员会认为不必确定这些原则是否也是国际法的一般原则，同时也指出这些原则不能用以排除国际法其他相关原则。这条草案承认这些原则对提供救灾援助以及适用时，对开展减少灾害风险活动，所具有的重要意义。

(2) 人道、中立和公正这几个核心原则通常被视为人道主义援助的根本原则。[63] 这些原则也是救灾工作中可适用法律的根基。例如，大会第 46/182 号决议指出，“必须按照人道、中立和公正的原则提供人道主义援助”。[64]

(3) 人道主义原则是国际法中人员保护工作的基石。作为国际人道主义法和国际人权法的一项共同内容，是制定发生灾害时人员保护方面法律的主要参照。国

[62] 例如，见下文第 11 条草案的评注第(4)-(5)段。

[63] 见秘书处备忘录中的讨论(A/CN.4/590)，第 11 段。

[64] 附件，第 2 段。

际人权法领域内，对该原则最明确的表达是 1949 年日内瓦四公约共同第三条中给予人道待遇的要求。[65] 然而，正如国际法院在科孚海峡案(实质问题)中所确认的，普遍认可的一般原则中包括“对人道主义的基本考虑，在和平时期比在战时更为艰巨”。[66] 皮克泰在对红十字会原则的评注中指出，人道主义原则有三个要素：“防止和减轻痛苦、保护生命与健康以及确保对个人的尊重”。[67] 具体到救灾问题，《奥斯陆准则》及《莫洪克标准》申明，根据人道主义原则的要求，“哪里有人类痛苦，哪里就要有应对行动”。[68]

(4) 中立原则源于武装冲突法律，但这项原则同样适用于其他法律领域。在人道主义援助问题上，中立原则要求提供援助应与任何特定政治、宗教、族裔或意识形态背景无关。《奥斯陆准则》及《莫洪克标准》都确认，“提供人道主义援助时不得参加敌对行动，或在政治、宗教或意识形态的争议中表示立场”。[69] 这种中立原则表明了灾害应对的非政治性质，并申明人道主义活动除应对当前灾害之外不应用于其他目的。该原则确保救灾工作中受灾人员的利益是受灾国及其他相关行为方的首要关切。遵守中立原则对促进开展第 2 条草案所述的适当且有效的救灾行动至关重要。

(5) 公正原则包含三项原则：不歧视、相称性和公正性本身。鉴于下述原因，委员会阐述不歧视原则时，不仅将其作为第 6 条草案的内容，也作为应对灾害工作的一个独立原则。不歧视的目标使人与人之间的歧视失去客观理由，这样受灾人员的需要就成了提供援助所遵循的唯一标准。相称性原则规定，应对灾害的行动应与受灾范围及受灾人员的需要相称。该原则也是一个分配机制，使得最迫切的需要能够在实际提供援助时得到关注。公正性本身体现的原则是，应对灾害时不应在人与人之间进行主观区分。《日内瓦四公约第一附加议定书》评注将公正性描述为“响应号召为遭受苦难者的利益而行动的个人或机构必须具备的道德素质”。[70] 例如，《国际人道主义援助行动导则草案》规定，“必须在公正的基

[65] 见第三条第一款(注：“不实际参加战事之人员，包括放下武器之武装部队人员及因病、伤、拘留、或其他原因而失去战斗力之人员在内，在一切情况下应予以人道待遇，不得基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力或其他类似标准而有所歧视”)。

[66] 科孚海峡案，1949 年 4 月 9 日判决《1949 年国际法院案例汇编》，第 4 页起，见第 22 页。

[67] 让·皮克泰，1965 年在维也纳召开的第 20 届红十字国际会议通过的红十字会基本原则：评注(日内瓦，亨利·杜南学院，1979 年)，第 21-27 页；另可查阅 www.icrc.org。

[68] 《奥斯陆准则》(见上文脚注 28)，第 20 段；《莫洪克标准》(上文脚注 54)，第 196 页。

[69] 同上。

[70] 见 C. Pilloud 等人，“对 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约》的 1977 年 6 月 8 日附加议定书的评论”(日内瓦、红十字国际委员会，1987 年)，第 2800 至 2801 段(引用 1965 年在维也纳召开的第 20 次红十字国际会议第九号决议通过的“红十字会基本原则”)，以及皮克泰，评注，第 33-51 页。

础上提供人道主义援助，不应对任何迫切需要援助的人员加以不利区别”。[71] 总的来说，按照公正性原则的要求，救灾应以充分尊重并满足受灾人员的需要为目标，并且将特别弱势群体的需要作为优先事项。

(6) 不歧视原则也适用于减灾活动。这项原则反映了人人生而平等以及不可对人加以不利的区别。受禁止的歧视理由难以穷尽，族裔出身、性别、国籍、政见、种族、宗教和残疾都包括在其中。[72] 委员会决定，鉴于不歧视对本专题的重要性，应将其作为一个独立的原则。国际法学会关于人道主义援助的 2003 年决议也采取了这一做法，该决议规定，人道主义援助的提供和分配应“不带有任何出于受禁止的理由的歧视”。[73] 红十字与红新月联会《导则》也规定，为受灾人员提供援助时不应带有“任何不利区别(例如在国籍、种族、族裔、宗教信仰、阶层、残疾、年龄、政见等方面)”。[74]

(7) 不应认为不歧视原则排斥酌情实行“积极歧视”的预期。第 6 条草案中的“同时考虑到特别弱势者的需要”即体现了这一立场。“弱势者”一词涵盖了群体和个人。因此，“弱势者”这一中性表达，既可指“弱势群体”也可指“弱势个人”。使用限定词“特别”是因为考虑到受灾人员本身就是弱势者这一事实。“特别弱势者”这一说法来自红十字与红新月联合会《导则》第 4 条第 3(a)款，其中提到“妇女和特别弱势者，包括儿童、流离失所者、老人、残疾人、艾滋病毒感染者及其他重病患者”的特殊需要。[75] 国际法学会通过的关于人道主义援助的决议也使用了该限定词，其中提及了考虑“最弱势者”的需要这一要求。[76] 同样，大会在 2014 年 12 月 12 日第 69/135 号决议中也请：

> “会员国、联合国系统相关人道主义组织和其他相关人道主义行为体确保人道主义应急措施的所有方面，包括备灾和需求评估，都要考虑到灾民所有组成部分，特别是女孩、男孩、妇女、老人和残疾人的具体人道主义需要和脆弱情况，包括在减少灾害风险工作的设计和执行过程中、人道主义和复原方案的制订以及在人道主义紧急情况后重建工作中这样做，在这一方面鼓励作出各种努力，确保性别平等观点主流化……”[77]

---

[71] P. MacAlister-Smith, 人道主义援助行动国际指南草案(德国海德堡：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年)，第 6(a)段。

[72] 尤其见 1949 年日内瓦四公约，共同第三条第一款；《世界人权宣言》第二条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第一款；《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第二款；又见《残疾人权利公约》，第五条，以及《保护所有移徙工人及其家属成员权利国际公约》，(联合国，《条约汇编》，第 2220 卷，第 39481 号，第 3 页)，第 7 条。

[73] 关于人道主义援助的决议，(见上文脚注 18)，第二条第 3 款。

[74] 红十字与红新月会国际联合会《导则》，(见上文脚注 17)，第 4 条第 2(b)款。

[75] 同上，第 4 条第 3(a)款。

[76] 关于人道主义援助的决议(见上文脚注 18)，第二条第 3 款。

[77] 见第 32 段。

委员会决定不在本条草案内列入一份弱势群体清单，是认为弱势具有相对性质。重要的是，在受灾或可能受灾的广泛个人群体内不赘述固定的特别弱势的亚群体，而是确认不歧视原则包含对特别弱势者需要予以特别关注的积极义务。“特别弱势者”一词是故意开放的，不仅包括上述与本概念相关的个人类别，也包括在灾害后也处于特别脆弱状况的其他可能个人，如非本国国民。

(8) 委员会认为，这里提到的“考虑到”是广义的，除其他外也包括发生灾害时获得信息和社区参与，包括弱势群体参与设计、实施、监督、评估和援助，以及应对灾害的准备。

(9) 委员会认识到，灾害对妇女和女童、男人和男童的影响往往会不同。在很多情况下，性别不平等限制了妇女和女童的影响力和控制权，她们无法平等参与对影响其生活的决定以及获得资源，如资金、食品、农业投入品、土地和财产、技术、教育、卫生、安全住房和就业机会。她们受到的影响可能特别大，在灾害发生时或发生后，面临各种风险，其中包括更多地失去生命和生计，遭受性别暴力等。人们日益认识到，妇女和女童与男人和男童一样，也拥有技术和能力，可以作为减灾和人道主义行动的参与者和合作伙伴，参与备灾、救灾和灾后恢复。妇女和女童的能力和知识可在个人和社区抗灾中发挥重要作用。从基于性别的视角进行灾害风险管理的重要性已得到各方面的认可，包括《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》[78] 和《仙台框架》[79]。

第 7 条
合作的义务

适用本条款草案时，各国应酌情相互合作，并与联合国、红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方合作。

评注

(1) 有效的国际合作是发生灾害时保护人员不可或缺的。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，特别提及发生灾害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：

[78] A/CONF.206/6 和 Corr.1,第一章，第 2 号决议，第 13(d)段：“应将性别观点纳入所有灾害风险管理政策、计划和决策过程中，包括与风险评估、预警、信息管理以及教育和培训”。

[79] 第 19(d)段：“减少灾害风险需要全社会的参与和伙伴关系。减少灾害风险还需要增强权能以及包容、开放和非歧视的参与，同时特别关注受灾害影响特别严重的人口，尤其是最贫穷者。应将性别、年龄、残疾情况和文化视角纳入所有政策和实践，还应增强妇女和青年的领导能力。为此，应特别注意改善公民有组织的自愿工作”。

“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。”[80]

(2) 对于各国所承担的国际人权义务来说，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。[81] 经济、社会、文化权利委员会在关于执行该《公约》所保障的具体权利的一般性意见中重申了这一规定。[82] 国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，《公约》重申了“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”存在着的对残疾人的国际义务。[83]

(3) 关于救灾援助时的合作，大会在第 46/182 号决议中确认：

[80] 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议，附件，第 1 段。

[81] 第十一、十五、二十二和二十三条。

[82] 具体内容见下列一般性意见：第 2 号(E/1990/23-E/C.12/1990/3, 附件三)、第 3 号(E/1991/23-E/C.12/1990/8, 附件三)、第 7 号(E/1998/22-E/C.12/1997/10, 附件四)、第 14 号(E/2001/22-E/C.12/2000/21)和第 15 号(E/2003/22-E/C.12/2002/13, 附件四。

[83] 第十一条。

> “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……”[84]

此外，关于减灾情况下的合作，《仙台框架》指导原则第 19(a)段指出，“每个国家都负有通过国际、区域、次区域、跨界和双边合作预防和减少灾害风险的首要责任”。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，而且文书案文中普遍反映出在灾害治理具体方面应实行合作的原则。就双边协议而言，这通常体现在文书标题中，明确表示合作或(相互)援助。[85] 此外，合作义务在大多数情况下被列为文书的目标之一或被视为对这些目标具有积极作用。同样，《坦佩雷公约》也与之相关，《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”。另一实例是法国与马来西亚之间的一项协定：

> “坚信，双方主管机构需要在预防严重风险以及保护人口、财产和环境方面发展合作……”[86]

(4) 然而，合作不应解释为削弱受灾国承担的主要作用，正如第 10 条草案第 2 款所规定的。此外，合作原则应理解为是对受灾国义务的补充，即受灾国当局有义务照顾受其境内发生的自然灾害和类似紧急情况影响的人(第 10 条草案第 1 款)。[87]

(5) 救灾援助领域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。大会在第 46/182 号决议里确认：

> “……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”。[88]

经济及社会理事会在 2008 年 7 月 25 日第 2008/36 号决议中确认：

---

[84] 附件，第 5 段。

[85] 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,“国际灾害应对法条约：趋势、格局以及缺陷”，载于红十字会与红新月会国际联合会《国际灾害应对法律、原则和实践：思考、前景及挑战》(2003 年)，见第 24-44 页。

[86] 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和公共安全合作的协定》，序言第 4 段。

[87] 另见大会第 46/182 号决议，附件，第 4 段；《兵库宣言》，A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，第 1 号决议，第 4 段。

[88] 附件，第 5 段。

“……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，加强与国际红十字与红新月运动、有关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”。[89]

(6) 第 7 条草案承认国际合作在国际救灾援助以及减少灾害风险方面的中心作用。该条草案反映了各有关当事方的法律义务。合作义务的性质可能依参与方和寻求或提供援助的情况而不尽相同。合作的法律义务性质在具体条款中论述(为此，本条的开头语是“适用本条款草案时”)，尤其是在应对灾害的第 8 条草案和在减少灾害风险的第 9 条草案。委员会加上了“酌情”一词，是修饰整个条款草案，既指本条草案所提及各参与方之间合作义务的具体规则，也表明在确定合作是否“适当”时在实地留有一定回旋余地。该条没有规定预期的合作水平，只是说明应该与哪些援助方进行合作。

(7) 除国家之间的合作外，第 7 条草案还设想与援助方的合作。明确提及与联合国的合作，是确认该组织在协调救灾援助活动方面的中心作用。根据大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，人道主义事务协调厅负有协助协调国际援助的特殊任务。大会在该决议中确定了紧急救济协调员的高级别职位，是作为联合国应对复杂紧急情况以及自然灾害情况的统一协调人。例如，紧急救济协调员负责处理受灾会员国的需要协调行动的紧急援助请求，充当联合国紧急救援行动的中央协调人，并提供综合信息，包括紧急情况早期预警。

(8) 提及“其他援助方”是引入第 3 条(d)款草案中的定义，其中包括主管政府间组织和有关非政府组织或实体。委员会认为需要专门提及一组这类实体机构，即红十字与红新月运动各组成部分，以承认这一运动在本条款草案所涉情况下国际合作中发挥的重要作用。红十字和红新月运动各组成部分的提法包含红十字国际委员会，因为条款草案也可能适用于涉及武装冲突的复杂紧急情况。[90] 如第 3 条草案评注第(18)段所述，“其他援助方”的范畴是有意保持广义。在减少灾害风险方面与其他援助方的合作也见于《仙台框架》第 19(b)段，该段指出，“减少灾害风险需要各国中央政府和相关国家当局、部门和利益攸关方根据各自国情和治理制度共同承担责任”，第 19(d)段也提及“减少灾害风险需要全社会的参与和合作伙伴关系”。

(9) 救灾阶段的合作形式见第 8 条草案，而减灾阶段的合作形式见第 9 条草案。

[89] 第 7 段。

[90] 见下文第 18 条评注第(8)段。

第 8 条
应对灾害的合作形式

应对灾害的合作包括提供人道主义援助，协调国际救灾行动和通信，提供救灾人员、设备和物资以及科学、医学、技术资源。

评注

(1) 第 8 条草案力求说明受灾国、援助国及其他援助方应对灾害时开展各种合作的形式。第 7 条草案笼统表述合作，视之为本专题的指导原则和基本义务，因为合作在救灾行动中发挥中心作用。由于合作的重要作用，需要在本条中更加详细说明相关合作形式。因此，本条草案旨在进一步阐述第 7 条草案的含义，而又不增加任何法律义务。

(2) 第 8 条草案列出的合作形式——人道主义援助；协调国际救灾行动和通信；提供救灾人员、设备和物资以及科学、医学、技术资源——大致基于《跨界含水层法》条款草案第 17 条第 4 款第二句。该款说明那些条款第 7 条中的一般合作义务，描述了紧急情况下需开展的合作。[91] 第 17 条第 4 款第二句规定：

> “合作可包括协调紧急情况的国际行动和通信，提供应急人员、应急设备和物资、科技专业知识和人道主义援助”。[92]

鉴于上述规定是针对有关背景——发生影响跨界含水层的紧急情况时需要合作——专门起草的，委员会认为其文字是起草第 8 条草案的有益出发点。然而，第 8 条草案案文也有修改，以便适当反映本专题条款草案的背景和目的，确保考虑关于救灾的国际文书中提到的主要合作领域。1976 年 6 月 26 日《东盟自然灾害互助宣言》载有类似文字，其中指出：

> “成员国应在各自的能力范围内，合作改进以下方面的沟通渠道：灾害预警、专家和学员交换、信息和文件交流，以及医疗物资、服务和救灾援助的分发”。[93]

同样，在说明联合国应在哪些领域发挥协调作用和鼓励合作时，大会在第 46/182 号决议中呼吁协调“专门人员和技术专家小组，以及救灾物资、设备和服务……”。[94]

(3) 第 8 条草案开头确认，所指的合作形式是灾害开始后的救灾阶段或灾后恢复阶段的合作形式。就其性质而言，是向受影响人员提供或便利提供救济援助。

---

[91] 大会 2008 年 12 月 11 日第 63/124 号决议，附件(其评注见《2008 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第四章 E 节。

[92] 同上。

[93] 1976 年东盟文件汇编。

[94] 附件，第 27 段。

同样，灾前阶段的合作，包括防灾、备灾和缓解等方面的合作，在第 9 条草案中论述。因此，需要参照其他条款草案一并阅读第 8 条草案，该条草案着力实现第 2 条草案所述整个专题的宗旨，即“促进充分而有效地应对灾害以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利”。在本专题范围内，合作义务的最终目的，即第 8 条草案提到的任何形式合作的最终目的是保护受灾人员。

(4) 本条草案着重指出具体的合作形式，无意包罗万象，只是说明可能适合具体情况的主要合作领域。使用“包括”一词，以及其他正式语文中对应的词，强调了列举并非详尽无疑。委员会确定，条款中提到的形式只是可能需要合作的主要领域，这些形式范围广泛，足以囊括众多不同的合作活动。因此，合作可包括、但不仅限于条款中提到的活动；不排除本条草案没有明确提到的其他合作形式，例如资金支持、技术转让(其中包括与卫星图像有关的技术)、培训、共享信息以及联合模拟演习和规划，需求评估和情况审查。

(5) 第 8 条草案只是说明可能的合作形式，不是为受灾国或援助方规定参加某些活动的额外法律义务。尽管如此，合作也可在现有义务下进行。例如，受灾国有义务在灾害开始时告知或通知负有收集资料、提供早期预警和协调国际社会援助等法定责任的其他国家和其他援助方。这项义务是 2001 年通过的预防危险活动带来的跨界损害的条款所规定的，其中指出：

> “起源国应毫不迟延地以可以获得的最迅速手段，向可能受影响的国家告知本条款草案范围内某项活动涉及的紧急情况，并向其提供一切有关的现有资料”。[95]

(6) 可采取的合作形式必然取决于一系列因素，除其他外包括灾害性质、受灾人员需要、受灾国和其他援助方能力。与合作原则本身一样，第 8 条草案所列的合作形式旨在表明一种相互性，因为合作并非单方面行为，而是涉及多方的合作行为。[96] 因此，本条草案不是为了列举援助国可参与活动的清单，而是说明受灾国和其他援助方双方可通过协商采取协调行动的领域。

(7) 此外，提到的合作领域必须与其他条文草案保持一致。例如，与第 7 条草案一样，第 8 条草案提到的合作形式必须与第 10 条草案一致，该条承认受灾国由于其主权而在救灾援助中起主要作用。合作还必须符合受灾国对外部援助表示同意的要求(第 13 条草案)，并遵行承认受灾国可对外部援助提出适当条件的规定，特别是了解受灾人员需要和保证援助质量(第 14 条草案)。合作还与第 15 条草案有关，该条承认受灾国应发挥作用，促进迅速及有效地向受灾人员提供援助。鉴此，也由于第 8 条草案没有规定任何额外的法律义务，受灾国、援助国及其他援助方在开展上述形式合作时的关系将遵行本专题条款草案的其他规定。

---

[95] 大会2007年12月6日第62/68号决议附件(评注见《2001年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第五章E节)。

[96] 见上文第7条草案的评注第(6)段。

(8) 第 8 条草案提到的合作形式中，特意将人道主义援助放在第一位，这是因为委员会认为这种合作在救灾工作中最重要。第二类合作——协调国际救灾行动和通信——希望尽可能涵盖救灾阶段的大多数合作努力，可包括后勤协调、监督、为救灾人员和设备的活动及通行提供便利，以及分享和交流与灾害有关的信息。虽然强调灾前合作的文书经常提到信息交流是减少灾害风险的预防手段，[97] 但是通信和信息对于在救灾过程中监督灾情发展、推动协调各参与方的救援行动也十分重要。许多文书都提到了救灾过程中的通信和信息分享问题。[98] 提到“提供救灾人员、设备和物资以及科学、医学、技术资源”是指提供救灾行动所需的任何及一切资源。提到“人员”是指可能需要提供医疗小组、搜寻和救援小组、工程师和技术专家、笔译和口译员，或代表某参与方——受灾国、援助国或其他援助方——参加救援行动的其他人员，并需要他们之间的合作。“资源”一词涵盖科学、技术和医学专长和知识，以及设备、工具、药物，或对救援有用的其他物品。

第 9 条
减少灾害风险

1. 每一国应通过采取适当的防灾、减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。

2. 减少灾害风险的措施包括开展风险评估，收集和传播风险信息和以往损失信息，以及安装和操作预警系统。

评注

(1) 第 9 条草案论述减少灾害风险的义务。这条草案由两款组成。第 1 款规定采取某些措施以减少灾害风险的基本义务，第 2 款列出这类措施的指示性清单。

(2) 如第 2 条草案所述，本条款草案的宗旨是减少灾害风险。减少灾害风险概念最初来自大会的一些决议，后经由 1994 年横滨减少自然灾害世界会议、[99]《兵库行动框架》和《仙台框架》以及全球减少灾害风险平台几届会议得到进一步发展。

---

[97] 见《东盟协定》)，第18条第1款。

[98] 见《坦佩雷公约》第3条(呼吁“部署地面和卫星电信设备来预测和监测各种自然危险、健康危险或灾害以及提供有关的信息”以及“在缔约国之间以及同其他国家、非国家实体和政府间组织分享关于自然危险、健康危险和灾害的信息，并将这种信息传播给公众，特别是传播给面临危险的社区”)；《奥斯陆准则》(见上文脚注28)，第54段。另见秘书处备忘录中的讨论(A/CN.4/590)，第158-174段。

[99] 见《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针》及《行动计划》，A/CONF.172/9, 第一章，决议一，附件一。

(3) 在 2013 年全球减少灾害风险平台第四届会议[100] 上，主席在总结概要中提请注意：“人们日益认识到，预防和减少灾害风险是一项法律义务，涵盖风险评估、安装预警系统、以及获得风险信息权”。在第三次联合国减少灾害风险世界会议上，“各国重申它们承诺以新的紧迫感解决减少灾害风险和建设抗灾能力问题”。[101] 《仙台框架》指出，“当务之急是预测、规划和减少灾害风险，以更有效地保护个人、社区和国家”，需要“在各级……对创造灾害风险……问责”。[102] 此外，《仙台框架》还指出，作为一项原则，“每个国家都负有首要责任预防和减少灾害风险，包括为此开展国际、区域、次区域、跨界和双边合作”。[103] 最后，为了"大幅度减少灾害风险与生命、生计和健康损失，以及人员、企业、社区和国家的经济、实体、社会、文化和环境资产的损失”，[104] 《仙台框架》指出，“必须设法实现以下目标：预防产生新的灾害风险和减少现有的灾害风险，为此要采取综合性和包容性的经济、结构、法律、社会、卫生、文化、教育、环境、技术、政治和体制措施，防止和减少危险程度和受灾脆弱性，加强备灾和恢复准备，从而提高抗灾能力”。[105]

(4) 委员会遵循国家主权和不干涉的基本原则，同时汲取国际人权法产生的原则，包括各国有义务尊重、保护人权，特别是生命权。保护就要求各国承担起积极义务，采取必要适当措施，防止即将发生的灾害造成损害。这一点得到了国际法庭裁决的认可，可参见欧洲人权法院关于厄内尔伊尔迪兹诉土耳其案[106] 和在布达耶娃等人诉俄罗斯案[107] 的裁决。这些裁决确认了采取预防措施的责任。此外，第 9 条草案借鉴了若干国际环境法原则，包括“尽职”原则。

(5) 第 9 条草案的重要法律基础是反映各国承诺减少灾害风险的广泛实践。各国和各国际组织通过了减少灾害风险的具有约束力的多边、区域和双边协议，其中包括：《巴黎协定》(2015 年)；[108] 《改变我们的世界──2030 年可持续发展议程》(2015 年)；[109] 第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》

[100] 日内瓦，19-2013年5月23日。

[101] 见大会2015年6月3日第69/283号决议中的《仙台宣言》，附件(脚注省略)。

[102] 见《仙台框架》，第5-6段。

[103] 见《仙台框架》(指导原则)，第19 (a)段。

[104] 见《仙台框架》(预期成果和目标)，第16段。

[105] 见《仙台框架》的目标，第17段。

[106] 厄内尔伊尔迪兹诉土耳其案[大审判庭]，案件号48939/99, ECHR 2004-XII。

[107] 布达耶娃等人诉俄罗斯，案件号15339/02、21166/02、20058/02、11673/02和15343/02, ECHR 2008-II。

[108] 2015年11月30日至12月13日在巴黎举行的第二十一届缔约方会议的报告增编：缔约方会议通过的决定(FCCC/CP/2015/10/Add.1)，第1/CP.21号决定，附件。

[109] 大会2015年9月25日第70/1号决议。

(2015 年)；[110] 小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)(2014 年)；[111]《东盟协定》；[112]《亚洲减少灾害风险北京行动计划》(2005 年)；[113]《亚洲减少灾害风险德里宣言》(2007 年)；[114]《亚洲减少灾害风险吉隆坡宣言》(2008 年)；[115]《2010 年亚太减轻灾害风险仁川宣言》；[116]《亚太适应气候变化减轻灾害风险仁川区域路线图》[117]，重申了《兵库行动纲领》，提出了考虑到该区域脆弱性的适应气候变化和减少灾害风险的亚洲倡议；太平洋区域灾害风险管理论坛第六届会议成果文件："前进方向：太平洋区域具有气候抵御力和抗灾能力的发展"(2014 年)；[118] 中亚和南高加索地区灾害管理部门在减少灾害风险方面加强区域合作的框架(2015 年)；[119] 2004 年《非洲联盟减少灾害风险非洲区域战略》，[120] 随后又有实施该战略的行动方案(原定为 2005-2010 年，后来延长至 2015 年)；[121] 东非共同体减少灾害风险和灾害管理法案(2013 年)；[122] 第四届非洲区域减少灾害风险平台会议，最近的一届是在 2013 年；[123]《非洲执行〈仙台框架〉的雅温得宣言》(2015 年)；[124]《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》[125]；《沙姆沙伊赫

[110] 大会2015年7月27日第69/313号决议，附件。

[111] 大会2014年11月14日第69/15号决议，附件。

[112] 《东盟协定》是在《兵库行动框架》获得通过之后制订的第一个关于减少灾害风险的国际条约。

[113] 2005年9月27日至29日在北京举行的亚洲减少灾害风险会议通过，可查阅http://nidm.gov.in/amcdrr/beijing.pdf (2016年7月4日上传)。

[114] 2007年11月7日和8日在新德里举行的第二届亚洲部长级减灾会议通过，可查阅http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp (2016年7月4日上传)。

[115] 2008年12月2日至4日在吉隆坡举行的第三届亚洲部长级减灾会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/3089_KL12larationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf (2016年7月4日上传)。

[116] 可查阅www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf (2016年7月4日上传)。

[117] 见www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf (2016年7月4日上传)。

[118] 2014年6月2日至4日在苏瓦举行的灾害风险管理太平洋论坛第六届会议通过，可查阅www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PPDRM_2014_Chairs_Summary.pdf(2016年7月4日上传)。

[119] 2015年1月30日在比什凯克举行的中亚和南高加索地区灾害管理部门区域部长级会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/42374_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf(2016年7月4日上传)。

[120] 可查阅www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf (2016年7月4日上传)。

[121] 《执行非洲减少灾害风险区域战略延展行动方案(2006-2015年)》，可查阅www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf (2016年7月4日上传)。

[122] 可查阅www.unisdr.org/files/48230_eacdrrbill.pdf (2016年7月4日上传)。

[123] 联合国减灾署，"非洲寻求统一的减灾立场"，2013年2月13日，可查阅www.unisdr.org/archive/31224。

[124] 2015年7月23日在雅温得举行的第四次高级别减灾会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/43907_43907yaoundedeclarationen.pdf (2016年7月4日上传)。

[125] 2010年12月19日至20日在开罗举行的主管环境事务的阿拉伯部长理事会第二十二届会议通过，可查阅www.unisdr.org/files/18903_17934asdrrfinalenglishjanuary20111.pdf (2016年7月4日上传)。

减少灾害风险宣言》(2014 年)；[126] 《亚松森宣言——2015-2030 年执行〈仙台框架〉的区域行动计划准则》(2016 年)；[127] 《城市减少灾害风险的亚喀巴宣言》(2013 年)[128]；《拉丁美洲和加勒比地区灾害风险管理的拉丁美洲议会议定书》(2013 年)[129]；《美洲减少灾害风险区域平台第四届会议的瓜亚基尔纳亚里特公报》(2014 年)[130]；《美洲加强减少灾害风险行动路线纳亚里特公报》(2011 年)[131]；欧盟减少灾害风险部长级会议的成果：2015 年后减少灾害风险框架——加强国家和社区的抗灾能力(2014 年)[132]；欧洲减少灾害风险论坛第六届年会——执行《仙台框架》路线图(2015 年)[133]；“团结行动”，东南欧合作进程外交部长联合声明(2013 年)[134]；欧盟民事保护机制(2013 年)[135]；红十字会与红新月会第 32 届国际会议关于加强救灾、减少风险和急救的法律框架的第 6 号决议(2015 年)[136]；《欧洲委员会执行〈减少灾害风险仙台框架〉的行动计划(2015-2030 年)》(2016 年)。[137]

(6) 各国对这一承诺的认可也体现在各国将减少灾害风险措施纳入国家政策和法律框架。从各国执行《兵库行动框架》[138] 进展报告汇编中可以看到，截至

[126] 2014年9月14日至16日在埃及沙姆沙伊赫举行的第二届阿拉伯减灾会议通过，可查阅www.unisdr.org/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin.pdf (2016年7月4日上传)。

[127] 2016年6月8日至9日在亚松森举行的第一次美洲执行《减少灾害风险仙台框架(2015-2030年)》部长和高级别官员会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/49235_asunciondeclaration2016.pdf (2016年7月4日上传)。

[128] 3月19日至21日在约旦亚喀巴举行的首届阿拉伯减灾会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf (2016年7月4日上传)。

[129] http://eird.org/americas/noticias/protocolo-sobre-gestion-del-riesgo.pdf (2016年7月4日上传)。

[130] 2014年5月27日至29日在厄瓜多尔瓜亚基尔举行的第四届会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/37662_communiqueguayaquilpr1428may14[1].pdf。

[131] 2011年3月15日至17日在墨西哥纳亚里特州举行的第二届美洲减灾区域论坛通过，可查阅www.unisdr.org/files/18603_communiquenayarit.pdf。

[132] 2014年7月8日在意大利米兰举行的欧洲部长级会议通过，可查阅www.preventionweb.net/files/38378_europeandrrministerialstatement.pdf (2016年7月4日上传)。

[133] 2015年10月7日至9日在巴黎举行的第六届年会通过，可查阅www.preventionweb.net/files/43847_efdrrroadmap20152020final.pdf (2016年7月4日上传)。

[134] 2013年5月31日部长们在前南斯拉夫的马其顿共和国奥赫里德通过，可查阅www.preventionweb.net/files/31414_solidarityinactionjointstatement.pdf (2016年7月4日上传)。

[135] 见欧洲议会和欧盟理事会2013年12月17日第1313/2013/EU号决定，《欧盟官方公报》，L347。

[136] 会议于2015年12月8日至10日在日内瓦举行，可查阅http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf (2016年7月4日上传)。

[137] 见2016年6月16日SWD(2016)205, 可查阅http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai_swd_2016_205_0.pdf (2016年7月4日上传)。

[138] 《兵库行动框架》，(见上文脚注78)，优先事项1，核心指标1.1。

2016 年，已有 64 个国家或地区报告说它们制定了减少灾害风险的专门政策，这些国家或地区均匀地分布于各大洲和各个地区，包括主要易受灾地区。这些国家或地区是：阿尔及利亚、安吉拉、阿根廷、亚美尼亚、孟加拉国、多民族玻利维亚国、巴西、英属维尔京群岛、加拿大、佛得角、智利、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、多米尼加共和国、斐济、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、意大利、日本、肯尼亚、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、萨摩亚、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。最近，联合国国际减灾战略署(联合国减灾署)查明已有 93 个国家[139] 建立了国家减灾平台。按照《仙台框架》，这一平台是相关利益相关方组成的政府协调机制，旨在“除其他外，通过分享和传播非敏感灾害风险信息和数据，查明部门和多部门灾害风险，提高对灾害风险的认识和了解，协助和协调编制地方和国家灾害风险报告，协调开展关于减少灾害风险的公共宣传活动，促进和支持地方多部门合作(如地方政府之间的合作)，协助确定和报告国家和地方灾害风险管理计划，以及所有灾害风险管理相关政策”。[140] 一些国家制定了减少灾害风险法律，或是专门法律，或是灾害风险管理和应对灾害的法律框架的一部分。这些国家包括：阿尔及利亚、[141] 喀麦隆、[142] 中国、[143] 柬埔寨、[144] 多米尼加共和国、[145] 萨尔瓦多、[146] 爱沙尼亚、[147] 法国、[148] 格鲁吉

[139] 已建立国家平台的国家名单，见http://www.unisdr.org/partners/countries。

[140] 《仙台框架》，第27(g)段。

[141] 2004年12月25日关于在可持续发展框架内预防风险和灾害管理的第04-20号法律。

[142] 喀麦隆，关于国家灾害观察站建立、组织和运行的2003年3月19日第037/PM号决定。

[143] 中国《防灾救灾法》(2007年)，可查阅www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2009-02/20/content_1471589.htm (2016年7月4日上传)。

[144] 《灾害管理法》，NS/RKM/0715/007,参议院2015年6月30日批准，可查阅www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law_English.pdf (2016年7月4日上传)。

[145] 多米尼加共和国，第874-09号法令，该法令批准关于风险管理的第147-02号法律实施条例并废除第932-03号法令(2009年)中的第1、2、3、4和5章。

[146] 《民防、防灾和减灾法》(2005年)。

[147] 《防备紧急情况法》(2000年)。

[148] 《关于预防技术和自然风险和损害赔偿法》的第2003-699号法律(2003年)。

亚、[149] 危地马拉、[150] 海地、[151] 匈牙利、[152] 印度、[153] 印度尼西亚、[154] 意大利、[155] 马达加斯加、[156] 纳米比亚、[157] 新西兰、[158] 巴基斯坦、[159] 秘鲁、[160] 菲律宾、[161] 大韩民国、[162] 斯洛文尼亚、[163] 南非、[164] 泰国、[165] 美国。[166]

(7) 应结合本条款草案中的普遍适用规则，包括主要涉及应对灾害的规则一起阅读第 9 条草案。

(8) 第 1 款以“每一国”开始。委员会选择这一措辞，而不是英文复数“各国”，是为了与先前通过的小心确定负有采取行动的法律责任的一国或多国的条款草案保持一致。相比那些直接涉及灾害应对的条文草案(受灾国有别于其他国家)，灾前阶段的有关义务适用于每一国。此外，第 2 款中显而易见的是，减少风险的义务主要要求在国内一级采取措施。第 7 条草案旨在涵盖国家之间或与其他援助方之间互动的这类措施。换言之，这一义务分别适用于每一个国家。因此，委员会决定不使用英文复数“各国”，也是避免暗示任何集体义务。

(9) “应”一词表示存在以这一款所述方式行事的国际法律义务，是表达这一法律义务的含义的最简洁方式。这条草案的标题确认了这一点，说的是减少灾害

---

149 《公共安全法》，第2467-IIIb.号，可查阅https://matsne.gov.ge/en/document/view/2363013 (2016年7月4日上传)。

150 第109-96号法令，《减轻自然灾害和人为灾害全国协调员法》(1996年)。

151 《全国风险和灾害管理计划》(2001年)。

152 第七十四号法，《预防灾害和预防涉及危险物质重大事故的管理和组织法》(1999年)。

153 第53号灾害管理法(2005年)。

154 2007年关于灾害管理的第24号法律。

155 关于建立国家减灾平台的总理令(2008年)。

156 第2005-866号法令，该法令规定了实施2003年9月5日关于全国风险和灾害管理的第2003-010号法律的方式(2005年)。

157 《灾害风险管理法》(2012年)。

158 2005年全国民防应急管理计划令(SR 2005/295)。

159 《全国灾害管理法》(2010年)。也见巴基斯坦政府在2011年第三届全球减灾平台会议上的正式声明，可查阅：http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistan-officialstatement. pdf。

160 第29664号法律，该法律创立了全国灾害风险管理系统(2011年)。

161 《菲律宾灾害风险管理法》(2006年)。

162 《国家灾害应对法》(1995年)；《国家灾害管理法》(2010年)。

163 《自然灾害和其他灾害防护法》(2006年)。

164 2002年第57号灾害管理法。

165 《预防和减轻灾害法》(2007年)。

166 《减灾法》(2000年)。

风险的“义务”。虽然每一国都承担同样的义务，但是以“采取适当的措施”这一短语处理了各国之间履行义务能力的水平不同问题。

(10) 义务是“减少灾害风险”。委员会采纳了本用语，以承认数个主要宣言尤其是最近的《仙台框架》所体现的当代国际社会观点，即重点应是减少危险因素造成损害的风险，这有别于防止和管理灾害本身。因此，第 1 款的重点是减少灾害风险。实现这一点就要采取某些防灾、减灾和备灾措施。设想的义务是行为义务而不是结果义务；换句话说，不是完全防止或减少灾害的义务，而是减少可能引起的损害风险的义务。

(11) “采取适当的……措施”一语指出所要求的具体行为。除下文第(13)段对法律和规章的进一步解释外，以“适当”这个词来界定应采取的“措施”，是普遍的做法。因此，使用“适当”在于指出所说的不是任何一般措施，而是专门和具体的防灾、减灾、备灾措施。在任何特定情况下，什么可能是“适当”的，将按照应采取措施的既定目标来理解，即“防灾、减灾和备灾”以减少风险。如上文第(9)段指出的，这应在有关国家现有能力和可用资源的更广泛背景下进行评估。因此，“采取适当的措施”的提法是为了说明义务的相对性。尽职的基本要求是“适当”概念所固有的。因此，进一步理解是，这一措辞也暗含着措施的成效问题。

(12) 借助于“包括通过制订法律和规章”这一短语，这一款指出了应采取的相应措施的具体背景。预期的成果包括根据法律或规章框架而专门采取的一些具体措施。因此，对于仍然没有制订这类框架的国家，减少灾害风险的一般义务也包括制订这一法律框架的义务，从而能够采取“适当的”措施。应在广义上理解“法律和规章”几字，以涵盖尽可能多的法律表现形式；普遍承认的一点是：这些基于法律的措施是促进(因此有“通过”一词)在国内一级采取减少灾害风险措施的最常见、最有效的方式。

(13) 限定词“包括”表明，尽管“法律和规章”可能是主要的方法，但还可能有其他可以据之采取这些措施的安排。选择“包括”一词，以避免解释为始终要求通过和执行具体的法律和规章。这将允许每一国有一定的自由裁量权来决定适用的法律框架；同时有一项理解是：具有一个预期采取“适当的措施”的法律框架，是减少灾害风险的一个必要条件。

(14) “通过制定法律和规章”这一短语意味着需确保在国内法律制度中界定执行机制和针对不执行的问责制。这类问题虽然重要，但不是减少灾害风险领域的法律和规章可处理的唯一内容。

(15) “防灾、减灾和备灾”这一短语用于说明国家在灾前阶段应采取的解决风险、脆弱性和危害特点的“适当”措施的目的，这些措施最终目标是减少灾害风险。这句话沿循了减少灾害风险主要文书使用的措辞。委员会认识到的一个事实是：采用不同措辞可能会导致对本条草案所设想的活动类别出现意想不到的相反

解释。此外，委员会认为，这一条款也将涉及《仙台框架》关于预防新的风险和减少现有风险，从而增加抗灾能力的要求。

(16) 联合国减灾署在 2009 年编写的《减少灾害风险词汇》[167] 说明了防灾、减灾和备灾这三个用语各自的含义：

> “防灾是全面防止致灾因子和相关灾害的不利影响……。
>
> “……预防或防灾表达的是通过事先采取行动，完全避免潜在不利影响的概念和意愿……。很多情况下，完全避免损失是不可能的，所以防灾任务转变成了减灾任务。部分是这个原因，有时防灾和减灾术语被不经意地交替使用”。
>
> “减灾是‘减轻或限制致灾因子和相关灾害的不利影响，
>
> “……致灾因子的不利影响通常无法完全避免，但可以通过各种战略和行动切实地减轻它们的规模或危害程度。……应该注意在气候变化政策里“减轻”的表述不一样，即减少作为气候变化根源的温室气体排放”。[168]
>
> “备灾是‘由政府、专业灾害响应和恢复机构、社区和个人建立的知识和能力，对可能发生的、即将发生的、或已经发生的危险事件或条件，以及它们的影响进行有效的预见、应对和恢复……。
>
> “……备灾行动是在整个灾害风险管理的范围内进行的，目的是建立有效管理所有突发事件的能力，实现有序地从灾害响应到稳固恢复的过渡。好的备灾基于对灾害风险的良好分析，与预警系统的良好衔接……[应采取的措施]必须要有一个正规机构、相关法律和预算的支持”。

委员会认识到上述用语可以根据关于减少灾害风险指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组的成果，由大会做进一步的推敲。该工作组是根据 2015 年 6 月 3 日第 69/284 号决议建立的。

(17) 第 2 款列出三类减少灾害风险的措施，即：开展风险评估、收集和传播风险信息和以往损失信息、以及安装和操作预警系统。正如上文评注第(3)段指出的，2013 年 5 月举行的减少灾害风险全球平台第四届会议结束时，主席在总结中强调了这三个措施。委员会决定明确提及列出的三个实例，以反映最突出类型的当代减少灾害风险努力。“包括”一词表示所列举的并非详尽无遗。列举这三项措施不影响目前正在或未来可能开展的旨在减少灾害风险的其他活动。

(18) 可采取的结构性和非结论性的实际措施是无数的，依赖于社会、环境、金融、文化和其他相关情况。公共和私营部门的实践以及《仙台框架》等有关文书提供了丰富的实例。其中可援引的有：社区一级的备灾和教育；建立灾害治理框架；应急规划；设立监督机制；土地用途控制；建筑标准；生态系统管理；排水

[167] 见http://www.unisdr.org/we/inform/terminology。

[168] 委员会意识到在联合国正式英文和法文本中对“mitigation”(减轻)一词的使用存在着差别。

系统；解决脆弱性和抵御能力的社会安全网；风险披露；对风险知情后的投资；以及保险。

(19) 第 2 款所列的三个连续措施具有一个共同特征：都有助于制订和适用许多即使并非全部的其他措施，涉及法律框架以及公共和私营部门确定优先事项或投资规划。

(20) 第一项措施——风险评估——涉及培养有关危险、风险和脆弱性以及灾害风险趋势的知识。因此，这是任何减少灾害风险的明智措施的第一步。如果没有足够确切地了解灾害风险的情况、因素和特点，就不能制定和颁布有效的措施。风险评估也迫使各方更仔细了解当地实际情况和当地社区参与。

(21) 第二项措施——收集和传播风险信息和以往损失信息——是下一个步骤。减少灾害风险，需要公私部门和民间社会中所有参与者的行动。收集和传播的结果应是免费提供风险和以往损失信息，能够推动有效的决策和行动。它使所有利益攸关方能够为自己的行动承担责任，并更好地确定规划和投资重点；它也增强了交易透明度以及公众监督和控制。委员会希望强调：需要传播和免费提供风险信息和以往损失信息，因为这反映了关注公众获取此类信息的重要性这一流行趋势。委员会尽管认识到这一趋势重要，但认为最好在评注中，而不是在第 2 款案文中阐述；因为将它作为统一的法律规定，可能让各国感觉负担过重。

(22) 第三项措施是预警系统；它同时有助于启动和实施应急计划，从而限制危险的出现；正因为如此，这是有效备灾和应对的一个先决条件。

(23) 如上文第 8 段所解释的，第 9 条草案事关在国内采取预想的措施。第 7 条草案的合作义务将涵盖任何国家间的措施。因此，有关任何列举和未列举的、为减少灾害风险可能采取的措施的国际法律义务的程度，应以每一国与其他的、该国有义务与之合作的行为者订立的相关具体协议或安排来确定。

第 10 条
受灾国的作用

1. 受灾国有责任在其领土或受其管辖或控制的领土内确保对人员的保护和救灾援助的提供。

2. 受灾国在指挥、控制、协调和监督此种救灾援助方面应承担主要作用。

评注

(1) 第 10 条草案针对的是受灾国在其领土或受其管辖或控制的领土内发生灾害时保护人员的情况。标题中“作用”一词的含义宽泛，也包括国家的“职能”。第 1 款体现了受灾国保护人员及提供救灾援助的义务。第 2 款确认了受灾国在应对其领土或受其管辖或控制的领土内的灾害时的主要作用。

(2) 第 10 条草案的前提是本套条款草案的序言中强调的主权核心原则。主权原则及从其推论出来的不干涉原则都体现于《联合国宪章》[169]，并得到了众多国际法律文书和司法声明的承认[170]。在救灾援助问题上，大会第 46/182 号决议确认，“必须按照《联合国宪章》充分尊重各国的主权、领土完整和国家统一”。[171]

(3) 第 1 款确认了受灾国有责任在其领土内确保对人员的保护和救灾援助的提供，这一责任源自其主权。之所以又插入“或受其管辖或控制的领土”一语，是为了与第 3 条草案(b)项中“受灾国”含义有所扩大的行文保持一致。

(4) 关于一国的主权权利与相应的责任之间的联系这一理念，阿尔瓦雷斯法官在“科孚海峡案”的独立意见中曾特别作过表述：

> “我们理解的主权是指一国在其领土内排除所有其他国家所具有的以及在与他国关系中所具有的一整套权利和属性。”“主权赋予国家权利，也使其承担义务。”
>
> “主权赋予国家权利，也使其承担义务。”[172]

(5) 第 1 款强调，受灾国是负有保护身处其领土或受其管辖或控制的领土内的人员这一责任的行为方。委员会认为“责任”一词比“职责”更为妥当。鉴于“职责”一词在其他语境里使用，在这里使用可能被误解。

(6) 第 2 款进一步体现了国家在灾害应对中起着主要作用。由于上述原因，委员会决定采用“作用”一词而不用“职责”来表述受灾国的地位。采用“作用”一词受到了大会第 46/182 号决议的启发，该决议中称，受灾国“在其境内发起、组织、协调和执行人道主义援助方面起主要作用”。[173] 采用“作用”一词而不用“职责”在灾害应对活动的协调方面给各国留出一定灵活余地。含有国家有义务指挥或控制灾害应对活动之意的措辞可能反而对一些倾向于在灾害应对的

---

[169] 《联合国宪章》，第二条第一款(“本组织系基于各会员国主权平等之原则”)；和第二条第七款(“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决；但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用”)。

[170] 例如见《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，大会第2625(XXV)号决议(其中指出：“各国一律享有主权平等。它们均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国”；“使用武力剥夺各民族之民族特性构成侵犯其不可移让之权利及不干涉原则之行为”；以及“各国应依照主权平等及不干涉原则处理其在经济、社会、文化、技术及贸易方面之国际关系”)。国际法院称，“在各个独立国家间，尊重领土主权是国际关系的一个重要基础”：(见科孚海峡案(以上脚注66)第35页)。

[171] 附件，第3段。

[172] 科孚海峡案(见以上脚注66)，阿尔瓦雷斯法官的个别意见，第39页起，见第43页。另参阅仲裁官Max Huber在帕尔马斯岛仲裁案(荷兰/美利坚合众国)中表达的意见，1928年4月4日裁决，《国际仲裁裁决汇编》，第二卷，第839页(“领土主权，正如已经说过的，涉及一国展示其活动的专属权。这一权利必要产生一项义务：有义务保护在该领土内其他国家的权利……”)。

[173] 附件，第4段。

协调方面发挥较有限的作用的国家具有过强的限制性，这些国家例如由于资源有限，倾向于发挥有限的作用。

(7) 受灾国的主要作用还受到另一启发：国际法早已承认一国最能判断紧急情况的严重性并制定适当的应对政策。第 2 款中称，受灾国起着指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助的主要作用，这一点应与第 7 条草案所述的合作义务一并解读。这样看来，第 10 条草案第 2 款肯定了受灾国在与第 7 条草案中提到的其他相关行为方的合作关系中起着主要作用。

(8) “指挥、控制、协调和监督”救灾援助的提法来自《坦佩雷公约》第 4 条第 8 款。[174] 《坦佩雷公约》在救灾援助领域日益广被接受，而且措辞较为现代。[175] 这种表述体现了受灾国在以何种方式遵照国际法(包括本条款草案)开展救灾行动方面拥有控制权的立场。受灾国的这种控制权不能视为对援助方的活动的不当干涉。

(9) 委员会采用了与《坦佩雷公约》有所不同的措辞，决定本条中在表述受灾国的主要作用时不提及“本国法律”。《坦佩雷公约》中提及本国法律之处表明，妥善的协调须与受灾国的国内法保持一致。委员会决定在本条中不提及这一点，因为可能并非所有受灾国的国内法都规范或规定了国家在灾害应对情况下的主要作用。

第 11 条
受灾国寻求外部援助的责任

如所遭受的灾害明显超出受灾国的应对能力，则受灾国有责任酌情向其他国家、联合国及其他潜在援助方寻求援助。

评注

(1) 第 11 条草案是关于灾害超过国家应对能力的特殊情况。在这种情况下，受灾国有责任酌情向其他国家、联合国及第 3 条草案(d)项所定义的其他潜在援助方寻求援助。第 11 条草案中阐述的义务是第 7 和第 10 条草案的详细说明。第 10 条草案第 1 款规定，受灾国有责任在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员的保护和救灾援助的提供。该条文草案申明了受灾国对在其管辖或控制的领土内的人员全力提供援助的义务。合作的责任也构成受灾国在灾害明显超出其国家应对能力时的责任的基础。第 7 条草案申明，在适宜进行此种合作的情形下，

[174] 《坦佩雷公约》(其中指出：“本公约的任何规定不应干涉缔约国根据本国法律拥有的指导、协调和监督依本公约在其领土上提供的电信援助的权力”)。

[175] 例如见《东盟协定》，第3条第2款(其中指出：“请求或接受援助的缔约国应全面指导、控制、协调和监督其境内的援助”)；《核事故或辐射紧急情况援助公约》，联合国，《条约汇编》，第1457卷，第24643号，第133页，第3(a)条(其中指出：除另有协定，“请求援助国应在其境内负责援助的全盘指导、控制、协调和监督”)。

潜在援助国或其他潜在援助方和受灾国都有合作的义务。委员会认为，在灾害明显超出受灾国应对能力的情形下，寻求援助既是适当的，也是必要的。

(2) 本条草案强调，寻求援助的责任只来源于明显超出受灾国的国家应对能力这一点。“如所遭受的灾害……”这一条件语用于澄清下面一点：受灾国的国家应对能力可能不总是绝对地够或绝对地不够。可能会在救灾行动的一个方面明显超出受灾国的国家能力，但该国仍然能够进行其他行动。作为一个整体，“明显超出受灾国的应对能力”一语涵盖了灾害可能明显超出受灾国应对能力的情况。这种灵活和积极的做法符合第 2 条草案中所表达的条款草案根本目的。这种做法有利于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。确认各国在这种情况下的责任反映了委员会对及时和有效提供救灾援助的关注。

(3) 委员会认为，在第 11 条草案中寻求援助的责任也来源于受灾国根据国际人权文书和习惯国际法承担的义务。诉诸国际社会的支持可能是受灾国自身的资源不足以满足保护需要时对个人履行一国的国际义务的必要元素。虽然如第 5 条草案评注中所提到的，这种情况在没有任何灾害时也可能发生，但灾害的发生直接关系到若干人权，其中包括生命权、适足食物权、健康权和医疗服务权、安全饮用水权、适足住房、服装和卫生权以及不受歧视的权利。[176] 委员会注意到，人权事务委员会说过(见关于生命权的第 6 号一般性意见)，一个国家履行生命权的职责超越了仅仅予以尊重的范围，而延伸到采取积极措施保护这一权利的责任。[177] 根据《公民权利和政治权利国际公约》，生命权是不可克减的，即使是发生“威胁到一个民族的生命的公共紧急状态”[178] ——人权事务委员会在其第 29 号一般性意见中已确认这种状态包括“自然灾害”。[179] 《经济、社会、文化权利国际公约》指出，依据获得粮食的权利：

> “缔约国将采取适当的步骤以保证实现这一权利，承认为此基于自愿同意而实行国际合作的基本重要性。”[180]

经济、社会及文化权利委员会在关于适足食物权(《公约》第十一条)的第 12 号一般性意见中指出，如果一个缔约国认为资源的限制使它不可能对需要的人提供食物：

[176] 见《2008年……年鉴》第二卷第一部分中A/CN.4/598号文件第26段所列的例子。

[177] 人权事务委员会的报告，《大会正式记录，第三十七届会议，补编第40号》(A/37/40)，附件五，第5段。

[178] 见第四条第一款。

[179] 人权事务委员会的报告，《大会正式记录，第五十六届会议，补编第40号》(A/56/40)，第一卷，附件六，第5段。

[180] 见第十一条。

> “国家必须证明已尽力作出努力，作为一个优先事项，使用可供其处置的所有资源，去满足这些最低限度的义务。[……]因此，声称由于无法控制的原因无法履行其义务的国家必须承担举证责任，证明情况的确如此，并且它没有成功地寻求获得国际支持，以确保所需食物的供应和获得”。[181]

因此，委员会指出，一国采取的“适当措施”，包括在国内条件到了无法实现获得粮食的权利的情况下寻求国际援助。如果一国本身断言无法履行其义务，则应当采取这一步骤。

(4) 《非洲儿童权利和福利宪章》[182] 和《残疾人权利公约》具体提到在发生灾害时对权利的保护。根据《非洲儿童权利和福利宪章》第 23 条，各国应采取“一切适当措施”，以确保寻求或持有难民地位的儿童以及那些由于包括“自然灾害”在内的事件而在国内流离失所的人在享受本宪章和各国参与缔结的其他国际人权和人道主义文书所载述的权利方面能够“得到适当的保护和人道主义援助”。《残疾人权利公约》提到国家在发生灾害时对残疾人的义务：

> “按照国际法，包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，缔约国应采取一切必要措施，在风险情况，包括发生武装冲突、人道主义突发事件和自然灾害的情况下，落实对残疾人的保护及其安全。”[183]

“一切必要措施”一语可包括当灾害明显超出受灾国应对能力时接受可能来自国际社会成员的援助。这种做法符合国际法律体系中所适用的人道主义指导原则。国际法院在科孚海峡案中申明，基本的人道考虑为普遍和公认的原则，“基本的人道考虑，在和平时期比战争时期还要严格”。[184] 第 6 条草案确认人道主义原则在应对灾害中的核心地位。

(5) 委员会认为，在第 11 条草案的范围内，有责任“寻求”援助比有责任“请求”援助的措辞适当。委员会这一表述源自于国际法学会通过的关于人道主义援助的决议中所列出的责任，其中指出：

---

[181] 《经济及社会理事会正式记录，第二十一届会议，补编第2号》(E/2000/22-E/C.12/1999/11)，附件五，第102页，第17段。

[182] 《人权：国际文书汇编》，第二卷，《区域文书》(联合国出版物，出售品编号E.97.XIV.1)，C节，第39号。

[183] 同上，第十一条。

[184] *科孚海峡案*(见以上脚注66)，第22页(其中指出：“阿尔巴尼亚当局义不容辞的义务包括为了一般航行，通知在阿尔巴尼亚领海有一个雷区和警告接近的英国军舰注意雷区使它们暴露在迫在眉睫的危险之中。这些义务不是根据适用于战争时期的《1907年第八号海牙公约》的规定，而是根据某些普遍和公认的原则，即：基本的人道考虑，在和平时期比战争时期还要严格……”)。

“当受灾国无法向在其管辖或实际控制下的受害者提供足够的人道主义援助时，应当向主管的国际组织和/或第三国寻求援助。”[185]

同样，红十字与红新月联合会《导则》认为：

“如果受灾国确定灾情超出国家的应对能力，应寻求国际和/或地区的援助，以解决受影响人员的需要。”[186]

此外，大会第 46/182 号决议所附的指导原则似乎也支持受灾国在紧急情况超出其应对能力的情形下有责任求助于国际合作：

“许多紧急情况的严重性和持续时间可能超出了许多受灾国的应对能力。因此，进行国际合作以处理紧急情况和加强受灾国的应对能力是非常重要的。这种合作应按照国际法和国内法提供。”[187]

(6) “请求”的另一种提法载于《奥斯陆准则》，其中指出，“如果国际援助是必要的，应由受灾国在灾害一发生时为了最大限度地发挥救灾的效益而尽快请求或同意国际援助”。[188] 委员会认为，“请求”给予援助意味着在援助国或其他援助方接受这一请求时受灾国同意接受其援助。与此相反，委员会认为，有责任“寻求”援助意味着对国际援助的提供展开更广泛的协商。“寻求”一词意指受灾国采取主动行动谋求达成协议。因此，第 11 条草案责成受灾国在灾害明显超出其国家应对能力时积极寻求援助。

(7) 受灾国政府原则上最能够判断灾情的严重性和国家应对能力的局限。尽管这么说，受灾国还必须真诚评估灾害的严重程度。《各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》阐述了诚意原则，[189] 其中规定，“每一国均有责任一秉诚意履行其按照联合国宪章”担负的义务、[190] “依公认之国际法原则与规则”所担负的义务[191] 以及“在依公认国际法原则与规则系属有效之国际协定下”所担负的义务。[192] 对灾害严重程度真诚进行评估是受灾国根据第 10 条草案第 1 款确保人员的保护和救灾援助的提供的责任的一个要素。

(8) 委员会采用“酌情”一词是要强调受灾国从其他国家、联合国及其他潜在援助方中选择最适合其特定需要之援助的自由裁量权。该词进一步反映寻求协助

[185] 关于人道主义援助的决议(见以上脚注18)，第三条，第3段。

[186] 红十字与红新月联合会《导则》(见以上脚注17)，导则3第2段。

[187] 大会第46/182号决议，附件，第5段。

[188] 《奥斯陆准则》(见以上脚注28)，第58段。

[189] 大会第2625(XXV)号决议，附件。

[190] 同上。

[191] 同上。

[192] 同上。

的责任并不意味着一国有责任从第 11 条草案中所列出的每一个来源寻求援助。因此，“酌情”一词强调了第 10 条草案第 2 款所述的受灾国在指挥、控制、协调和监督救灾援助上起主要作用这一点。

(9) 在灾害明显超出受灾国应对能力的情形下存在着寻求援助的责任，这并不意味着受灾国在灾情较轻时不应寻求援助。委员会认为，在提供救灾援助的各个阶段进行合作，对充分和有效应对灾害具有主要作用，并且是团结原则的实际体现。即使受灾国有能力且愿意提供所需的援助，国际行为方的合作与援助在许多情况下将确保更可充分、迅速和广泛地应对灾害和加强保护受影响的人。

第 12 条
提议外部援助

1. 发生灾害时，各国、联合国及其他潜在援助方可向受灾国提议援助。

2. 受灾国通过向另一国、联合国或其他潜在援助方提出请求而寻求外部援助时，受请求方应迅速对请求予以适当考虑并将其答复通知受灾国。

评注

(1) 第 12 条草案承认国际社会愿意在发生灾害时保护人员，这被视为对第 10 条草案所载受灾国主要作用的补充。本条文草案表达了序言中所强调的作为本专题整套条款草案的基础的团结与合作原则，而合作原则具体体现于第 7 至第 9 条草案。

(2) 第 12 条草案只涉及“提议”援助，不涉及实际“提供”援助。这类提议，不论是单方面提出还是应要求提出，本质上属于自愿性质，不应视为承认存在援助的法律义务。援助提议也并不导致受灾国有相应的义务要接受该提议。根据序言中强调的且贯穿于整套条款草案的国家主权原则和受灾国承担的主要作用，受灾国可按照第 13 条草案所规定的条件，选择全部或部分接受或者不接受国家或非国家行为方的援助提议。

(3) 援助提议必须符合本条款草案特别是第 6 条草案中申明的各项原则。这种援助提议不得视为干涉受灾国内部事务。这一论断符合国际法学会在 1989 年关于“保护人权和不干涉他国内部事务原则”的决议中的声明：

> “国家、国家集团、国际组织或红十字国际委员会等公正的人道主义机构向领土内人民生命或健康遭到严重威胁的国家提出提供粮食或医疗物资，不得视为对该国内部事务的非法干涉。”[193]

[193] 国际法学会，《年鉴》，第63卷第二部分，圣地亚哥德孔波斯特拉会议(1989年)，第339页起，见第345页，第5条。

(4) 第 12 条草案是关于最有可能在发生灾害后提出援助提议的行为方向受灾国提议援助的问题，这些行为方就是各国、联合国及其他援助方。冠以条件修饰语“潜在”的“其他援助方”一词在第 3 条草案(d)项中有定义，它包含主管政府间组织或有关非政府组织或实体。联合国及政府间组织根据其组成文书不仅有权提议援助，而且鼓励它们向受灾国提议援助。

(5) 非政府组织或实体基于其性质、所在位置和专长，完全能够针对特定灾害提供援助。非政府组织或实体在开展救援行动方面的地位在国际法中并不鲜见。1949 年日内瓦四公约已经规定，在武装冲突情况下：

> “公正的人道主义团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务。”[194]

同样，1949 年日内瓦四公约第二附加议定书规定：

> “在缔约一方领土内的救济团体，如红十字会(红新月会、红狮与太阳会)组织，得提供服务，对武装冲突受难者执行其传统的职务。平民居民即使在其自己主动下，也得提供收集和照顾伤者、病者和遇船难者的服务。”[195]

大会 1988 年 12 月 8 日题为“向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助”的第 43/131 号决议强调了纯粹出于人道主义动机而工作的非政府组织或实体在救灾工作中的重要贡献，除其他外，大会在该决议中请所有受灾国“便利[这类]组织提供人道主义援助的工作，特别是提供粮食、药品和医疗保健，而这些援助切需到达灾民手中”，并呼吁“所有国家支持向自然灾害和类似紧急情况的灾民提供人道主义援助的[那些]组织”。[196]

(6) 第 1 款中使用副词“可”是要强调，就提议外部援助而言，重要的是使所有潜在援助方都可以提议援助，不论其地位和能够采取行动的法律依据为何。

(7) 第 2 款受到了 2000 年《民防援助框架公约》第 3 条(e)项的启发，后者载明：“接受国应在尽可能短的时间内审查和答复援助提议或请求”。[197] 第 2 款的目的是在整套条款草案中实现更大的平衡，为各国或其他潜在援助方在受灾国请求提供外部援助时规定一种反向的义务。该义务与第 13 条草案第 3 款中规定的受灾国及时告知就援助提议所作决定这一义务相平行。然而，这两条对义务的表述有所不同，这是因为在发生了属于本条款草案适用范围的灾害之后，受灾国的地位有别于援助国或其他援助方。

---

[194] 例如见《日内瓦公约》，第三条第(二)款。

[195] 见第十八条第一款。

[196] 见大会第43/131号决议，第4-5段。

[197] 另见《东盟协定》第4条(c)项(“为实现本协定的目标，缔约方应……对受灾缔约方的援助请求迅速作出反应”)；和《南亚区域合作联盟快速应对自然灾害协定》(2011年5月26日，马莱)，第4条。

(8) 第 2 款由三部分组成。首先，受灾国寻求外部援助即触发了该款的适用。与第 11 条草案中受灾国“寻求”援助的一般责任不同的是，这一款针对的是受灾国通过向列明的潜在援助方“提出请求”而寻求特定援助的情况。这种特定性很重要，因为它限制了该款只适用于特定的请求而非一般的援助呼吁。

(9) 其次，该款提及援助请求的各种对象，其中包括其他国家、联合国和其他潜在援助方，这交叉引用了第 3 条草案(d)项中的定义。单单特别提到联合国，是因为联合国在接收援助请求方面起着中心作用。

(10) 第三，第 2 款为特定请求的对象规定了一项义务。该义务有两个部分：第一部分是对请求予以适当考虑；第二部分是将其答复通知受灾国。两部分义务均含有修饰语“迅速”，指的是要及时。“对请求予以适当考虑”这一义务表述取自 2006 年通过的关于外交保护的条款第 19 条中的类似措辞。[198] “适当”一词更多的是指对请求给予认真的考虑而不是指时间上的及时，因为“迅速”的概念已经包含时间上的适当性了。

第 13 条
受灾国对外部援助的同意

1. 提供外部援助须征得受灾国的同意。

2. 受灾国不得任意拒绝外部援助。

3. 对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国只要有可能，应及时告知就该援助提议作出的决定。

评注

(1) 第 13 条草案是关于受灾国对提供外部援助的同意。作为一个整体，该条文草案为受灾国在救灾行动方面创建一个附有条件的同意制度。第 1 款反映了国际救灾援助的实施需要受灾国同意这一核心原则。第 2 款规定，对外部援助不得任意拒绝，而第 3 款正式责成受灾国在只要有可能应及时告知其就援助提议作出的决定。

(2) 提供外部援助需要受灾国同意是国际法的根本原则。因此，大会第 46/182 号决议所附载的指导原则第 3 段指出，“人道主义援助应获得受灾国的同意，并原则上根据受灾国的呼吁予以提供”。[199] 《坦佩雷公约》规定，“没有提出请求的缔约国同意，不应该根据本公约提供电信援助”[200]，而《东盟协定》则指

[198] 大会2007年12月6日第62/67号决议(其评注见《2006年……年鉴》第二卷第二部分，第四章，E节)。

[199] 大会第46/182号决议，附件，第3段。

[200] 见第4条第5款。

出，“外部援助或援助提议应只在受灾国提出请求或同意后予以提供”[201]。承认外部援助的提供须征得受灾国同意符合第 10 条草案第 2 款的立场：受灾国在指挥、控制、协调和监督其领土或受其管辖或控制的领土内的救灾援助方面起主要作用。

(3) 第 2 款中承认受灾国拒绝提议的权利并非是不受限制的，这一点反映了主权同时引起权利和义务的双重性质。这种做法体现在第 10 条草案第 1 款，其中申明受灾国“有责任在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员的保护和救灾援助的提供”。

(4) 委员会认为，发生灾害时受灾国在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员得到保护和向他们提供援助的责任旨在维护受灾害影响的人的生命和尊严并保证这些人员获得所需要的人道主义援助。这一责任是确保受灾国领土或受其管辖或控制的领土内的人员的生命权的核心。[202] 人权事务委员会将《公民权利和政治权利国际公约》第六条所载述的生命权解释为包含国家有义务采取积极措施以保护这项权利。[203] 因此，拒绝援助提议在一定条件下可能构成对生命权的侵犯。大会重申其 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号和 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议，“遗弃自然灾害和类似紧急情况的受害者而不给予人道主义援助构成了威胁人类生命和侵犯人类尊严的罪行。”[204]

(5) 承认受灾国对同意的自由裁量权并非不受限制这一点载反映于“对国内流离失所问题的指导原则”。[205] 前人权委员会和大会以协商一致方式通过的各项决议欢迎这些指导原则，秘书长也形容它们是使在国内流离失所者获得“保护的基本国际规范”，指出：[206]

> “[对人道主义援助提议]不得任意拒绝，特别是当有关当局不能或不愿提供必要的人道主义援助的时候。”[207]

国际法学会两度处理过人道主义援助方面的同意问题。其关于“保护人权和不干涉各国内部事务的原则”的 1989 年决议第 5 条草案第 2 款的正式法文本载明：

> “Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront

[201] 见第3条第1款。

[202] 见《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一款。

[203] 第6号一般性意见(见以上脚注177)，第5段：“‘固有生命权’一语不能以狭隘的方式加以理解，保护这一权利要求各国采取积极措施。”

[204] 大会第43/131号决议，第8序言段；大会第45/100号决议，第6序言段。

[205] E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

[206] A/59/2005，第210段。

[207] E/CN.4/1998/53/Add.2，附件，原则25，第2段。

pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires. (在其领土上出现这些紧急情况[人民的生命或健康受到严重威胁]的国家不得任意拒绝此种人道主义救援提议)”[208]

国际法学会在 2003 年重新审视这个问题，在关于人道主义援助的决议中，在标题“受灾国不能任意拒绝善意的人道主义援助提议”之下规定：

“受灾国有义务不能任意和无理拒绝纯粹为了提供人道主义援助的善意提议或拒绝救援受害者。特别是，他们不得拒绝援助的提议，也不能拒绝救援，如果这种拒绝可能危及受害者的基本人权，或将违反不得作为一种作战方法使平民陷于饥饿的禁令。”[209]

(6) 在武装冲突情况下，安全理事会经常要求冲突各方允许人道主义援助的进出，并多次通过了与人道主义救济行动有关的措施。[210] 为应对叙利亚冲突造成的人道主义危机，安全理事会采取了更为积极的做法。在 2014 年 2 月 22 日第 2139 (2014)号决议中，它谴责所有不让人道主义人员和物资进出的行为，并回顾“任意剥夺平民生存不可缺少的物品，包括蓄意阻碍救济物资的供应和获取，可构成违反国际人道主义法行为”。[211] 在 2014 年 7 月 14 日第 2165(2014)号决议中，安全理事会决定授权联合国人道主义机构及其执行伙伴在联合国通知叙利亚当局后使用越过冲突线的路线和特定边界过境点，把人道主义援助送交需要援助的人。[212]

(7) “拒绝”一词隐含一个确定任意性的时间因素。受灾国拒绝援助和没有按照第 13 条草案第 3 款草案在合理的时间范围内告知决定可能会被视为任意的。这种观点见于大会第 43/131 号决议[213] 和第 45/100 号决议[214]，其中包括以下序言段：

[208] 国际法学会，《年鉴》第63卷第二部分(国际法学会全体会议议事情况)，圣地亚哥德孔波斯特拉会议(1989年)，第339页起，见第345页。法文本中使用强制性语言，而英文译文是：“States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance”(在其领土上存在这些紧急情况的国家不应该任意拒绝此种人道主义援助的提议)。解释性文字“où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé(人民的生命或健康受到严重威胁)”摘自该决议第5条第1段。

[209] 关于人道主义援助的决议(见以上脚注18)，第八条第1款。

[210] 关于伊拉克北部，见安全理事会1991年4月5日第688(1991)号决议；关于波斯尼亚和黑塞哥维那，见1992年8月13日第770(1992)号决议和1992年10月9日第781(1992)号决议；关于索马里，见1992年12月3日第794(1992)号决议。

[211] 安全理事会2014年2月22日第2139(2014)号决议，第10序言段。

[212] 安全理事会2014年7月14日第2165(2014)号决议，第2执行段。

[213] 第9和第10序言段。

[214] 第8和第9序言段。

“关注自然灾害和类似紧急情况的受害者在接受人道主义援助方面可能会遇到的困难，

深信在提供人道主义援助特别是食品、药品或保健方面，访问受害者是必不可少的，迅速救援可避免灾民人数增加的不幸景象。”

同样，2000 年《民防援助框架公约》除了其他原则以外反映：各缔约国承诺在发生灾害时提供援助方面，“受援国务必审查援助的提议或请求并在最短期间内提出答复”。[215]

(8) “任意”一词针对的是受灾国决定不予同意的依据。确定不予同意是否为任意，必须视具体情况而定，虽然作为一般规则，可以举出几个原则。首先，委员会认为，倘若一个国家依靠自身资源能够且愿意提供适当和有效应对灾害的措施，则对外部援助不予同意不是任意的。其次，倘若受灾国已经接受了来自他处的适当和足够的援助，则对某一外部来源的援助不予同意也不是任意的。再其次，倘若有关提议并非按照本条款草案提出，则不予同意就不是任意的。尤其是，第 6 条草案规定，人道主义援助必须按照人道、中立和公正的原则在不歧视的基础上进行。相反，若援助提议是按照本条款草案提出的，而且没有任何其他援助来源，则有很强的论据认为不予同意的决定是任意作出的。

(9) 2013 年，秘书长请人道主义事务协调厅进一步分析任意拒绝同意接受人道主义救济行动及其后果的问题。根据随后产生的指导文件[216]，下列情况属于任意拒绝同意：(a) 拒绝同意导致一国违反其在国际法下的义务；或(b) 拒绝同意违反了必要和相称原则；或(c) 拒绝同意是不合理、不公正、不可预料或在其他方面不适当的。尽管准则针对的是武装冲突的情况，但对哪些因素可据以判定拒绝同意能否被视为“任意”提供了宝贵的看法。从事实上和法律上说，武装冲突的情况显然有别于发生灾害的情况。但就非任意拒绝同意而言，两种情况所涉及的法律问题是差不多的。

(10) 受灾国确定援助的最适当形式的自由裁量权，是它根据第 10 条草案第 2 款在指挥、控制、协调和监督救灾援助方面的主要作用的一个方面。这种自由裁量权必须根据受灾国的国际义务真诚地行使。[217] 委员会鼓励受灾国说明拒绝同意援助的原因。说明原因，对确定受灾国拒绝同意援助的决定是否属于真诚至关重要。不说明原因，可能成为论证对援助不予同意属于任意的一个理据。

---

[215] 《民防援助框架公约》，第3条(e)项，第12条草案评注第(7)段中也曾引述。

[216] D. Akande和E. Gillard, “Oxford Guidance on the Law Regulating Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict(武装冲突情况下人道主义救济行动法牛津准则)”，联合国人道主义事务协调厅约请编写，将于2016年较后的时间出版。

[217] 例如见《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》，大会第2625(XXV)号决议，附件，第1段(其中指出：“每一国家有义务诚意履行”、“按照《联合国宪章》”承担的义务、“普遍承认的国际法原则和规则下的义务”和“根据普遍承认的国际法原则和规则缔结的有效国际协定所规定的义务”)。

(11) 为此，国际法公认，除其他外，“真诚”的目的是对准许的权利和自由裁量权行使予以限制。国际法院及一些国际仲裁庭在若干案件中审议了“真诚”的这一作用。[218] 因此，“真诚”成为主权和自由裁量权行使的外部限制因素，这既适用于一国的决定必须考虑到政治因素的情况，也适用于关系到条约义务的履行的情况。这尤其适用于有关条约规定载有以某种方式行事的积极义务的情况，例如上文提到的《公民权利和政治权利国际公约》第六条。

(12) 在第 3 款中，委员会采用“及时告知就该援助提议作出的决定”这一短语，是为了使受灾国在确定如何以最好的方式答复援助提议方面有一定程度的灵活性。人们认识到，对提供援助的每一个提议作出正式反应的刚性责任可能对处于灾害情况下的受灾国造成太大的负担。作为平衡，该款又表示应及时作出决定，以便提议外部援助的行为方有适当反应的机会。委员会认为目前的行文涵盖广泛的答复方式，包括由受灾国公布其对所有援助提议所作的决定。这一款适用于受灾国同意接受援助和不同意接受援助这两种情况。

(13) 委员会认为“只要有可能”一语的含义范围有限。这个短语提请注意一国由于缺乏一个可发挥职能的政府或同样丧失工作能力的原因而无法就同意与否形成意见的极端情况。因此，该短语的目的在于表示这一款具有某种弹性。短语还为“及时”一词划定了适用范围。委员会还认为，受灾国倘若没有本段所述的特殊情况，就能使用它认为最适当的方式告知其所作的决定。

第 14 条
对提供外部援助规定条件

受灾国可对提供外部援助规定条件。此种条件应与本条款草案、适用的国际法规则以及受灾国国内法相符。条件应考虑到查明的受灾人员的需要以及援助的质量。在拟订条件时，受灾国应指明所寻求的援助的范围和种类。

评注

(1) 第 14 条草案涉及受灾国对在其领土或受其管辖或控制的领土内提供外部援助设定条件的问题。本条草案肯定了受灾国有权根据本条款草案以及国际和国内法的适用规定，对提供外部援助规定条件。本条草案说明了如何确定这些条件。查明的受灾人员的需要和援助的质量决定了条件的性质。本条还要求受灾国在拟定条件时指明所寻求的援助的范围和种类。

[218] 接纳一国加入联合国(《宪章》第四条)，咨询意见：《1948年国际法院案例汇编》，第57页起，引文见第63-64页；美利坚合众国国民在摩洛哥的权利一案，1952年8月27日裁决，《1952年国际法院案例汇编》，第176页起，引文见第212页；刑事事项互助的若干问题案(吉布提诉法国)，裁决，《2008年国际法院案例汇编》，第177页起，见第229页，第145段；以及北大西洋沿岸渔业一案(大不列颠，美利坚合众国)，1910年9月7日，《国际仲裁裁决汇编》，第十一卷，第188页。

(2) 本条草案进一步体现了第 10 条草案规定的原则，第 10 条草案确认受灾国在指挥、控制、协调和监督在其领土或受其管辖或控制的领土内的救灾援助方面应发挥主要作用。第 14 条草案采用“可……规定条件”的说法(这符合提供援助的自愿性质)，便是承认受灾国有权对这类援助施加条件，这最好在灾害发生前进行，不过也可以在救灾过程中就已知援助方的具体援助形式规定条件。委员会提到“外部”援助是因为本条的范围是第三国或其他援助方提供的援助，但不包括来自国内的援助，如国内非政府组织提供的援助。

(3) 本条草案对受灾国规定援助条件的权利设置了限制，即必须依据适用的法律规则施加条件。第二句列出了可施加条件的法律框架，包括“本条款草案、适用的国际法规则以及受灾国国内法”。委员会提到“本条款草案”，以强调所有条件都必须符合条款草案所体现的原则，因此无需再次列举其他条款已经阐述过的人道主义和法律原则，特别是主权、诚信以及第 6 条草案中提到的人道主义原则，即人道、中立、公正和不歧视原则。

(4) 提到国内法，是为了强调国内法在具体受灾地区的权威。但这并不意味着事先就存在专门规范发生灾害时受灾国施加的具体条件的国内法(内部法)。虽然不要求在规定条件之前必须存在专门的国内法，但是规定的条件必须如第 15 条草案所设想的那样，符合受灾国现有的相关国内法律。

(5) 受灾国和援助方都必须遵守受灾国国内法的适用规则。受灾国只可依据这类法律施加条件，援助方在整个援助期间都必须遵守这类法律。本条草案没有明确说明这种相互性，因为遵守国内法这一普遍原则本身就体现了这种相互性。现有国际协定支持援助方必须遵守国内法的观点。例如，《东盟协定》第 13 条第 2 款规定，“援助行动的成员必须尊重并遵守所有国内法律和规章。”其他一些国际协定也要求援助方遵守国内法[219] 或依据受灾国的法律开展活动。[220]

(6) 援助方遵守国内法的义务意味着它们有义务要求救援行动成员遵守受灾国的国内法律和规章，[221] 要求救援行动负责人采取一切适当措施确保遵守受灾国

[219] 例如，见《美洲便利灾难援助公约》。《美洲国家组织正式记录》(OEA/Ser.A/49 (SEPF))，英文第15页，第八条和第十一条d款，以及《核事故或辐射紧急情况援助公约》第8条第7款。

[220] 同上，以及《黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》(1998年)第5条和第9条。见www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf (2016年7月4日查阅)。

[221] 例如，见《关于工业事故越境影响的公约》，1992年3月17日，联合国，《条约汇编》，第2105卷，第36605号，英文第457页，附件十，第1款(“参加援助行动的人员需依据求助国家的相关法律开展活动”)。

的国内法律和规章，[222] 要求援助人员与受灾国当局合作。[223] 遵守受灾国国内法并与受灾国当局合作的义务与受灾国主权至上的原则和合作原则是一致的。

(7) 规定援助条件的权利承认受灾国有权拒绝不想要或不需要的援助，并有权决定援助内容和时间。本条草案第三句解释了受灾国设定条件需满足的要求，即条件不仅必须“考虑到”查明的受灾人员的需要，而且还必须考虑到援助的质量。不过，“考虑到”一词并不表示国家对提供外部援助只能规定与查明的需要和援助质量有关的条件。

(8) 委员会使用“查明的”一词，以显示设定条件时必须有明显的需要，而且随着实地情况的变化以及更多信息的出现，需要也可能随之变化。这意味着不应任意施加条件，而应当以保护受灾人员为目标拟定条件。“查明的”表示必须存在某些了解需要的程序，可采取需求评估的形式，而且最好与援助方磋商进行。不过，查明需要的程序不是事先设定的，而是由受灾国选择其认为最合适的程序。这不是一项硬性规定，须视灾害的具体情况和受灾国的能力而定。无论如何，查明需要不应妨碍或耽误迅速和有效的援助。第三句的规定旨在如第 2 条草案所述，在发生灾害时“满足有关人员的基本需要”，应视为对受灾人员权利和需要的进一步保护。这两条草案中提到的“需要”范围广泛，足以涵盖妇女、儿童、老人和残疾人以及脆弱或弱势人员和群体的特殊需要。

(9) 使用“质量”一词是为了确保受灾国有权拒绝不必要或可能有害的援助。条件可包括：出于安全、安保、营养和文化适当性等因素而施加的限制。

(10) 第 14 条草案提及“寻求的援助的范围和种类”。之前的一些国际协定也载有类似规定。[224] 本条草案使用“应指明”等字，规定受灾国在规定援助条件时有责任明确说明寻求的援助种类和范围。与此同时，这意味着援助的范围和种类一旦确定，便将告知可能提供援助的援助方，以方便磋商。这将提高援助进程的效率，并确保及时向困难人群提供适当的援助。

(11) 关于用什么动词来修饰“条件”一词，委员会考虑了多种可能。委员会决定使用两个不同的词——“规定”和“拟定”，这是为了避免用词重复，并不表示不同的含义。

---

[222] 例如，见《东盟协定》第13条第2款(“援助行动负责人应采取一切适当措施，确保遵守国内法律和规章”)。

[223] 例如，见MacAlister-Smith著，《国际指南》(上文脚注71)，第22(b)段(“在人道主义援助行动的任何时候，援助人员都应……与受援国的指定主管部门合作”)。

[224] 例如，见《坦佩雷公约》第4条第2款([a]“请求提供电信援助的缔约国应具体说明所需援助的范围和类型”)。

第 15 条
便利外部援助

1. 受灾国应在其国内法范围内采取必要措施，便利迅速及有效地提供外部援助，尤其是：

(a) 对于救灾人员，在诸如特权和豁免、签证和入境要求、工作许可证、通行自由等方面提供便利；

(b) 对于设备和物资，在诸如海关要求和关税、征税、运输以及处置等方面提供便利。

2. 受灾国应确保其有关法律和规章容易查阅，从而便于遵守国内法。

评注

(1) 第 15 条草案涉及便利外部援助问题。这包括确保国内法有利于提供迅速和有效的援助。为此，该条第 2 款还要求受灾国确保援助方能够容易查阅到其有关法律和规章。

(2) 本条草案规定，受灾国“应……采取必要措施”，便利迅速及有效地提供援助。“在其国内法范围内采取必要措施”可包括立法、执行或行政等措施。措施还可以包括根据紧急状态法采取行动，以及在允许的范围内酌情临时调整或放弃某些国内法律或规章的适用，也包括为便利外部援助而采取的不会受国内法禁止的实际措施。委员会如此拟订本条草案，是为了鼓励各国允许在发生灾害时暂不适用某些可能不必要地妨碍援助的国内法律，并在国内法中添加适当便利条款，以免在灾后需要这类紧急条款的关键时期造成任何法律上的不确定性。即使过了需要援助的时候，仍可能需要某些便利化措施，以保证救灾人员、设备和未用物资在外部援助终止后以高效率而适当的方式退出、移交、撤离和(或)再出口。第 1 款(b)项使用“处置”一词便是为了强调了这一点。虽然第 15 条草案的重点在受灾国上，但是，提供便利造福受灾人员意味着，过境国也可能为确保切实提供外部援助而在其国内法范围内采取必要措施。

(3) 本条草案列出了国内法应允许采取适当措施的援助领域。列举前使用的“尤其是”一词表明没有列出所有情况，而是说明了国内法可能需要为迅速及有效的援助提供便利的不同领域。有关此类措施的指导说明见相关文书，如 2007 年《红十字与红新月联会导则》及相关的 2013 年《关于国际救灾和灾后初期恢复重建援助便利化和规范化的示范法》。[225]

(4) 本条(a)项规定须为救灾人员提供便利。该项提到的领域就如何更好地为救灾人员提供便利作出了指导。授予援助方特权和豁免是许多国际协定所载鼓励外

[225] 由红十字会与红新月会国际联合会、人道主义事务协调厅和各国议会联盟拟定，2013年。

国救援人员提供帮助的一项重要措施。[226] 免签证或快速办理签证以及在入境要求和工作许可证方面提供便利，这是确保迅速提供援助的关键。[227] 如果没有特殊机制，救援人员可能被拦在边境，或无法在灾害发生后的关键几天合法地开展工作，或为避免逗留时间超过签证期限而不得不反复出入境。通行自由意味着救援人员能够在灾区自由通行，以充分履行专门商定的职责。[228] 对救援人员的通行自由施加不必要的限制将遏制救援人员灵活提供援助的能力。

(5) 本条(b)项涉及第 3 条草案(g)项所界定的设备和物资，包括用品、工具、机器、经过专门训练的动物、食物、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、铺盖用品、车辆、电信设备以及救灾援助所需的其他物品。委员会希望将该类别也包括搜救犬(一般被视为设备和物资类，而不是作为单独的动物类)。物资和设备是为有效援助提供便利的关键，国内法必须灵活应对受灾人员的需要，确保迅速提供物资和设备。应取消或放松海关规定，减免关税和其他税金，以降低成本，避免耽误物资运送。[229] 设备和物资如果不能及时送到，可能很快就派不上用场了，通常的程序旨在保护一国经济利益，但是可能阻碍拯救生命或提供所需援助的救援设备的送达。因此，各国可以减少、优先处理或免除对援助国和其他援助方的有关设备和物资的过境检查。国家条例也可以规定飞越和着陆权利、工具，尽量减少设备和物资的进口和过境所需文件，暂时承认外国车辆注册。本条(b)项并未列举旨在便利设备和物资方面的外部援助的所有可以采取的措施。例如，鉴于电信在紧急状况中的关键作用，常常需要按 1998 年《坦佩雷公约》的规定，减少或限制使用限制电信设备或无线电频谱的使用的条例。

(6) 本条草案第 2 款要求所有有关法律和规章对援助方而言，容易查阅。“容易查阅”是说这类法律必须查阅方便，包括必要时翻译成其他语文，无需受灾国专门向每个援助方分别提供这些信息。本条还确认，国家必须按照第 9 条草案第 1 款的规定，在发生灾害之前就采用有关便利外部援助的国内条例。

[226] 例如，见《框架公约》第4条第5款(“受益国应在国家法律的框架之内，提供实施援助所必需的所有特权、豁免和便利”)。

[227] 红十字会协会早就指出，“救灾代表和团队获得签证的程序仍然十分耗时，往往延误了派遣这些代表和团队的时间”，因此延误受灾国有义务提供的重要援助。1975年10月28日至11月1日在日内瓦举行的红十字会协会理事会第三十三届会议通过的第13号决议。

[228] 见M. El Baradei等著，《救灾行动示范规则》，政策和效能研究丛书第8号(联合国出售品编号E.82.XV.PE/8)，附件A规则16称，受灾国必须允许援助“人员自由进入履行其专门商定的职责而必须进入的灾区，并在灾区内自由通行”。

[229] 各项国际条约都强调了这一点。例如，见《坦佩雷公约》第9条第4款以及《东盟协定》第14条b项。

第 16 条
保护救灾人员、设备和物资

受灾国应采取适当措施，确保为提供外部援助目的而在其领土或受其管辖或控制的领土内的救灾人员、设备和物资得到保护。

评注

(1) 第 16 条草案为受灾国规定了义务：它应采取在当时情况下适当的措施，保证参与提供外部援助的救灾人员、设备和物资得到保护。考虑到灾害往往带来的混乱情况，对这类个人和物品安全的担心可能造成一些障碍，妨碍开展旨在向受害者提供支持的活动，从而降低了使受灾者基本需要得到恰当满足的可能性。

(2) 因此，本条草案补充了第 15 条草案，两者一起为受灾国确立了一套一致的义务，根据这些义务，受灾国应开展一系列必要活动，以保证援助国和其他援助方有可能提供有效和及时的援助。然而，这两项规定在侧重点和做法上有所不同。第 15 条草案强调受灾国需要建立能够便利外部援助的国内法律秩序，办法主要是采取一系列立法和监管行动。另一方面，救灾人员及其设备和物资的保护问题由于其性质和可采取的措施的种类，出于迫不得已的政策原因历来是作为单独事项来处理的，本条草案便是一例。

(3) 因有关义务特别易受背景影响这一性质，受灾国采取的措施可能在内容上有所变化，并可能意味着采取不同形式的国家行为。具体而言，“适当措施”的概念本来就具有灵活性含义，这就表明，视可能给救灾人员、设备和物资构成潜在威胁的行为者的身份而定，受灾国可能承担不同的义务。

(4) 对受灾国的初步要求是，必须防止本国机关给救援活动造成不利影响。在这种情况下，给受灾国规定的义务是不通过其机关开展的行动给参与外部援助的人员、设备和物资造成损害。

(5) 其次，第 16 条草案设想了一系列可采纳的措施，用以防止非国家行为者进行有害的活动，例如这种活动的目的是利用灾害之后可能会出现的不稳定的安全情况，从针对救灾人员、设备和物资的犯罪活动中获得非法收益。不是期望受灾国不管情况如何都要成功防止出现有害行为，而是期望它去努力实现有关义务的目的。具体而言，“适当措施”这一措辞给了受灾国一定程度的自由裁量权，让受灾国决定在这方面采取什么行动。它要求国家以勤勉方式行事，力求避免可能由非国家行为者造成的伤害事件。国家在为达到预期目标而作出最大努力方面采取何种措施须视情况而定。因此，第 16 条草案没有列出实现这一结果可用的手段，因为这一义务视情况的变化，可具有动态特性。

(6) 可以参考多种情况来评价在发生灾害的情况下为履行这项义务而采取的措施是否适当。这些情况包括一国在试图开展常规活动时，因这场灾害的规模以及该国经济形势的恶化而产生的难以控制的局面、可能受到灾害严重影响的相关国家缺少可支配的资源的情况以及该国在一些灾区行使控制的能力而可能遇到的困

难。这些情况也包括有关行动区域的安全形势和参与救援行动的人道主义行动者的态度和行为。事实上，即使要求外来行动者在保护与安全问题上与受灾国磋商合作，但他们还是可能无视属于地方当局的指挥作用，从而增加他们面临安全风险的可能性。此外，如果有害行为针对的是救灾人员、设备和物资，则受灾国应处理这些行为，行使其固有的管辖权来惩治灾区发生的犯罪行为。

(7) 国际人道主义行动者自己也可以促进实现所追求的目标，通过在其行动规划和实施过程中采取一系列的措施，降低遭受安全威胁的可能性。可通过各种措施来做到这一点，例如，制定恰当的行为守则，开展培训活动，提供适当的信息，介绍其人员开展活动时所处的条件，他们须遵守的行为标准等等。无论如何，采取这类降低风险的措施不应干扰受灾国自主采取措施。

(8) 与此同时，必须强调的是，在对安全风险进行评价时不应该忘记救灾任务的特点和保证向灾民提供充分和有效的救灾反应的需要。第 16 条草案不应被误解为会导致给救灾活动设置不合理和不相称的障碍。正如前面围绕第 15 条草案已经强调过的那样，基于安全考虑可能采取的限制救灾人员行动的措施不应导致不必要地限制这些行为者向受灾者提供援助的能力。

(9) 同样，对于在救灾行动中是否可以使用武装护送人员以消除安全顾虑的问题，应严格根据由主要人道主义行动者在这方面建立起来的最佳做法进行评估。在此特别提醒注意 2013 年机构间常设委员会制订的“武装护送人道主义车队非约束性指南”，[230] 其目的是协助有关行为者恰当地评估是否采取这种敏感的行动方案。正如该文件所解释的那样，人道主义车队通常不会使用武装护送，除非有特殊情况存在，必须使用武装护送。为了确认特殊情况，相关行为者应考虑武装护送的后果和可能的替代办法，尤其应考虑到灾害情况下可能出现的普遍安全问题可能远不如其他情况下存在的安全问题严重。

(10) 第 16 条草案规定须保护“救灾人员、设备和物资”，即为第 3 条草案(f)项和(g)项所界定的参与提供外部援助的这类人员和物品提供保护。正如本条款草案中其他一些规定、主要是第 10 条和第 13 条草案所强调的那样，外部援助应以受灾国的同意为前提，受灾国在指挥、控制、协调和监督这类活动方面应发挥主要作用。因此，一旦受灾国请求援助，或已接受援助国的援助提议，受灾国就应努力保障第 16 条草案所规定的保护。

(11) 这种全面的处理办法对于正确履行第 16 条草案规定的义务是有用的。国内当局最能够确保为救灾活动的实施确立一个适当的安全框架。具体而言，国内当局应该考虑到安全方面的关切，评估国际救灾人员可能面临的安全风险，与他们合作处理安全问题，并协调外部行为者的活动。

[230] 经机构间常设委员会2013年2月27日核可。

(12) 根据第 3 条草案(f)项，可能受益于第 16 条草案的救灾人员可能属于援助国或其他援助方，即主管政府间组织、或有关非政府组织或实体经受灾国同意而向其派遣的提供援助的民事或军事人员(视情况而定)。因此，所有这些类别对于第 16 条草案的适用而言都是相关的。“外部援助”这一说法反映了第 14 条草案评注内已经申明的立场，[231] 即本条款只规范受灾国以外的行为者的活动。

(13) 第 3 条草案(g)项所界定的与救灾人员的活动有关的设备和物资同样受益于第 16 条草案的适用。由援助国或其他援助方支配的设备和物资不论来自于何处，都将属于第 16 条的适用范围。这些物品也可以在受灾国的国内市场上直接购买。“处于该国领土或受该国管辖或控制的领土内”这一措辞正是为了澄清这一问题。

第 17 条
终止外部援助

受灾国、援助国、联合国或其他援助方均可在任何时候终止外部援助。任何希望终止援助的国家或行为方应发出适当的通知。受灾国以及适当时，援助国、联合国或其他援助方，应就终止外部援助问题和终止方式进行磋商。

评注

(1) 第 17 条草案涉及终止外部援助的问题。这条草案包含三句话。第一句确认有关各方(即受灾国、援助国、联合国或其他援助方)在任何时候终止外部援助的基本权利。第二句要求打算终止援助的一方发出适当的通知。第三句要求受灾国以及适当时援助国、联合国或其他援助方就终止外部援助问题包括终止方式进行磋商。大家都了解，终止援助包括全部终止和部分终止。鉴于联合国在提供救援方面的中心作用，第 17 条草案在潜在援助方中还特别提到了联合国。

(2) 受灾国在接受援助提议后，仍保留对援助期限的控制权。第 10 条草案第 2 款明确肯定了受灾国在指挥、控制、协调和监督其领土内的救灾援助方面应发挥主要作用。第 13 条草案规定，提供外部援助须征得受灾国的同意，但前提是受灾国不得任意拒绝外部援助。结合上述两项规定来看，受灾国可以撤销同意，从而终止外部援助。

(3) 第 17 条草案不承认唯有受灾国拥有单方面终止援助的权利。相反，委员会承认援助国及其他援助方本身也可能需要终止其援助活动。因此，第 17 条草案保留了任何一方终止正在提供的援助的权利。

(4) 应当结合第 2 条草案所述条款草案的宗旨解读第 17 条草案。因此，在做出终止援助的决定时，应考虑受灾人员的需要，即考虑他们的需要是否及在多大程

[231] 见上文第14条草案的评注第(2)段。

度上得到了满足，以便终止外部援助不对受灾人员产生不利影响，因为过早地决定终止援助可能使恢复工作遭受挫折。

(5) 委员会预计在提供援助的不同阶段，可能会出于各种原因需要终止援助。救援行动可能会达到受灾国或一个或多个援助方停止救援行动才合理的阶段。导致终止援助的情况可能包括：援助国或其他援助方资源耗尽，或发生其他灾害，必须转移资源。同样，受灾国应能终止不再相关或偏离最初提议的援助。第 17 条草案没有作硬性规定，允许根据情况调整援助期限，同时暗示各方应真诚磋商。第 17 条草案是从双边角度起草的，但不排除多个援助方提供外部援助的情况。

(6) 在委员会的 1989 年关于外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位的条款草案及其任择议定书草案[232] 中，第 9 条第 2 款规定，“非经接受国同意，不得委派具有接受国国籍的人为外交信使，此項同意可随时撤销”。根据对这一款的评注，“‘随时’二字的目的并不是使专断地撤销同意……合法化”。[233]

(7) 第二句规定打算终止外部援助的一方应发出通知。要想确保形势保持一定程度的稳定，就必需发出适当的通知，以避免任何一方因援助突然中断而蒙受损失。本条款未作硬性规定，在磋商进程之前、期间或之后都可以发出通知。没有对通知程序施加程序上的限制。不过，应根据具体情况发出“适当的”通知，包括以适当的形式、在适当的时间发出通知，而且最好尽早通知。

(8) 第三句的磋商要求反映了序言所强调的并贯穿于本套条款草案的团结与合作精神，以及第 7 和第 8 条草案所载的合作原则。“方式”指终止援助需遵循的程序。虽然双方同时想终止援助的情况并不总会发生，但是就终止方式进行磋商将有助于有关各方友好、有效地终止援助。“适当时”的提法是为了澄清，预期的磋商是在受灾国与提供援助的另一方(不论是援助国、联合国还是其他援助方)之间进行的。

第 18 条
与其他国际法规则的关系

1. 本条款草案不影响其他可适用的国际法规则。

2. 在应对灾害须遵守国际人道主义法规则的情况下，本条款草案不适用。

评注

(1) 第 18 条草案处理本条款草案与国际法其他规则之间的关系，目的是澄清本条款草案与某些国际法规则发生互动的方式，这些国际法规则处理的事项与本条

[232] 《1989年……年鉴》第二卷第二部，第72段。

[233] 同上，第9条草案评注第(4)段。

款草案处理的事项相同，或者虽不直接涉及灾害，但仍然会适用于本条款草案所涵盖的情况。

(2) 在标题中提及“其他规则”是为了确保关于本条款草案所涉事宜的现有义务得以继续适用。第 1 款中“其他可适用的国际法规则”的提法是有意不作硬性规定，而不将此类其他规则称为与条款草案相对的“特别”规则，因为视其内容而定，这些规则可能是、也可能不是“特别”规则。

(3) 第 1 款意在涵盖各种不同形式的“其他可适用的国际法规则”。这些规则尤其包括范围也在本条款草案属事管辖范围内的条约(如关于在发生灾害时相互援助的区域或双边条约)所载的比较具体的规则，以及那些专注于其他事项但含有处理灾害情况的某些具体规则的条约所载的规则。[234]

(4) 本条款草案第 1 款还处理本条款草案与不直接涉及灾害但在灾害发生时仍可以适用的国际法规则之间的互动问题。例子有关于条约法的规定，特别是那些涉及因发生意外不可能履行和情况发生根本改变的规定，以及关于国家和国际组织的责任以及个人责任的规则。这项规定确认，这一类规则不受本条款草案的影响。

(5) 第 18 条草案中的不影响条款也适用于习惯国际法规则。事实上，本条款草案没有涵盖在发生灾害时可能相关的所有问题。此外，条款草案无意排除习惯国际法规则在这一领域的进一步发展。因此，本条草案受到 1969 年《维也纳条约法公约》[235] 序言段的启发，其中规定：“凡未经本公约各条规定之问题，将仍以国际习惯法规则为准”。

(6) 此外，不应忘记，不直接涉及灾害的普遍适用的规则也可能载于条约法中。因此，委员会认为，“其他可适用的国际法规则”是说明可能与本条款草案发生互动的所有国际法规则的最合适的措辞，它表达了这样的思想，即第 18 条草案中的不影响条款适用于所有类别的国际法规则。

(7) 第 2 款具体处理条款草案与国际人道主义法的关系问题。这一条规定之所以这样措辞，就是为了澄清这种关系，表明优先适用国际人道主义法规则。

(8) 委员会曾考虑过，加进明确的措辞排除这些条款草案适用于武装冲突情况作为“灾害”定义(第 3 条草案(a)项)的另一要素，以避免任何这样的解释，即为条款草之的目的，只要如第 3 条草案所述的门槛标准得到满足，武装冲突便包括在内。委员会没有采用这样的做法，因为将其明确地排除在外可能于事无补，尤其是在“复杂紧急情况”下，即灾害发生于存在着武装冲突的地区。因同时存在

[234] 例如，见1965年《便利国际海上运输公约》(1978年修订)附件第5节F小节，联合国，《条约汇编》，第1110卷，第8564号，英文第318和第320页。

[235] 联合国，《条约汇编》，第1155卷，第18232号，英文第331页。

武装冲突便明确排除条款草案适用，将不利于保护受灾害影响的人，特别是当灾害发生于武装冲突之前时。[236]

(9) 在这种情况下，国际人道主义法规则应作为特别法适用，而本条款草案所载的规则，只要灾害引起的法律问题不在国际人道主义法规则的范围内，则将继续适用。通过这样做，本条款草案将有助于填补在保护受武装冲突期间发生的灾害影响的人员方面可能存在的法律空白；对于同时受本条款草案和国际人道主义法调整的情况，国际人道主义法将保持优先地位。具体而言，本条款草案不得解释为妨碍人道主义组织在即使与灾害同时发生的武装冲突(不论是国际还是非国际性的武装冲突)时按照国际人道主义法赋予的任务，开展人道主义活动。

[236] 还见第3条(a)项草案评注第(10)段。

第五章
习惯国际法的识别

A. 导言

50. 委员会第六十四届会议(2012 年)决定将“习惯国际法的形成与证据”专题列入工作方案，并任命迈克尔·伍德爵士为特别报告员。[237] 在该届会议上，委员会收到特别报告员的说明(A/CN.4/653)。[238] 在同届会议上，委员会还请秘书处编写一份备忘录，说明委员会此前的工作中可能与此专题尤为相关的要素。[239]

51. 委员会第六十五届会议(2013 年)审议了特别报告员的第一次报告(A/CN.4/663)，以及秘书处关于该专题的一份备忘录(A/CN.4/659)。[240] 在同届会议上，委员会决定将专题标题改为“习惯国际法的识别”。

52. 委员会第六十六届会议(2014 年)审议了特别报告员的第二次报告(A/CN.4/672)，[241] 并决定将特别报告员第二次报告所载结论草案 1 至 11 转交起草委员会。委员会随后审议了起草委员会关于“习惯国际法的识别”的临时报告，其中载有起草委员会在第六十六届会议期间暂时通过的八条结论草案。

53. 委员会第六十七届会议(2015 年)审议了特别报告员的第三次报告(A/CN.4/682)，并决定将报告所载的各条结论草案转交起草委员会。委员会随后注意到起草委员会在第六十六和第六十七届会议期间暂时通过的结论草案 1 至 16(A/CN.4/L.869)。[242] 委员会还请秘书处编写一份备忘录，说明就确定习惯国际法而言国内法院的判决在普遍性国际法院和法庭的判例法中的作用。[243]

---

[237] 在 2012 年 5 月 22 日举行的第 3132 次会议上(《大会正式记录，第六十七届会议，补编第 10 号》(A/67/10)，第 157 段)。大会在 2012 年 12 月 14 日第 67/92 号决议第 7 段中赞赏地注意到委员会决定将该专题列入工作方案。委员会第六十三届会议(2011 年)按照委员会报告附件 A 所载的建议(《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 10 号》(A/66/10)，第 305-314 页)将该专题列入长期工作方案。

[238] 《大会正式记录，第六十七届会议，补编第 10 号》(A/67/10)，第 157-202 段。

[239] 同上，第 159 段。

[240] 《大会正式记录，第六十八届会议，补编第 10 号》(A/68/10)，第 64 段。

[241] 《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 10 号》(A/69/10)，第 135 段。

[242] 《大会正式记录，第七十届会议，补编第 10 号》(A/70/10)，第 60 段。

[243] 同上，第 61 段。