

关于“发生灾害时的人员保护”

条款草案的修改建议

一、对条款草案的总体意见

联合国大会第 79/128 号决议授权在 2027 年底前制定并缔结一项关于发生灾害时人员保护的具有法律约束力的国际文书，并邀请各方于 2025 年 12 月 31 日前提交对国际法委员会“发生灾害时的人员保护”条款草案（下称“条款草案”）的修改建议，以便汇编形成谈判基础的合并案文。

中方认为，该决议有利于为防灾减灾事业提供普遍性国际法律框架，具有重要积极意义。中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，一贯致力于国际救灾合作，并建设性参与了国际法委员会和联大六委历届会议有关本议题的讨论¹。2025 年 9 月，中国国家主席习近平提出全球治理倡议，强调坚持主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、行动导向等核心理念，为防灾减灾领域全球治理提供有益启示。中方愿秉持上述理念，积极参与后续文书谈判并发挥建设性作用。

¹ 见 UN Doc. A/C.6/63/SR.23, 2009 年 1 月 20 日, 第 27-31 段; UN Doc. A/C.6/64/SR.20, 2010 年 3 月 1 日, 第 21-24 段; UN Doc. A/C.6/65/SR.22, 2011 年 1 月 28 日, 第 62-65 段; UN Doc. A/C.6/66/SR.23, 2012 年 1 月 10 日, 第 41-42 段; UN Doc. A/C.6/68/SR.26, 2013 年 11 月 18 日, 第 11-12 段; UN Doc. A/C.6/69/SR.20, 2014 年 11 月 10 日, 第 23-26 段; UN Doc. A/C.6/71/SR.20, 2016 年 11 月 11 日, 第 64-65 段; UN Doc. A/C.6/75/SR.18, 2020 年 12 月 16 日, 第 10-11 段; A/C.6/76/SR.12, 2022 年 6 月 3 日, 第 53-56 段; UN Doc. A/C.6/78/SR.6, 2023 年 10 月 25 日, 第 26-31 段。

关于现有条款草案，其中的国家主权原则、团结精神以及强调受灾国在灾害救援中的主要作用等契合中方一贯立场主张。同时，着眼于实现受灾国与援助方权利义务合理平衡，协调尊重国家主权与增强合作实效关系，有关条款还有进一步完善空间。根据联大第 79/128 号决议要求，现就条款草案提出以下修改建议。

二、对具体条款的意见

(一) 序言

铭记《联合国宪章》宗旨和原则第十三条第一款(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，

回顾联大第 79/128 号决议，该决议决定拟订和缔结一项关于发生灾害时的人员保护的具有法律约束力的文书，但不影响其中任何特定条款的法律效力，

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，并考虑到发展中国家的情况和特殊需求；

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，

强调各国在保护受灾人员时应遵守公认的国际法原则，特别是国家主权原则、不干涉内政原则，人道、中立和公正原则。

1、建议对第 1 段进行完善，删除《联合国宪章》第十三条第一款(子)项关于国际法委员会宗旨的表述，增加《联合国宪章》宗旨和原则的表述，并在该段后增加

一段关于谈判和缔结本文书的授权的表述。主要理由是：本条款草案将作为下步联大谈判通过的国际法律文书谈判的基础，不再作为国际法委员会的成果，因此草案序言不宜再反映国际法委员会的宗旨。同时，根据国际缔约实践和普遍做法，国际条约的序言一般会提及《联合国宪章》宗旨和原则以及缔约授权，具体表述可参照新近达成的《联合国打击网络犯罪公约》序言第1段²、第15段³以及多边环境公约《关于汞的水俣公约》第3段⁴等。

2、建议在第4段最后增加“考虑到发展中国家的情况和需要”。主要理由是：发展中国家多位于自然灾害频发地带，自身防灾减灾能力有限，在落实本文书方面需给予特殊考虑和照顾。拟增加内容系参照《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》⁵等防灾减灾国际文件，以及《保护臭氧层维也纳公约》⁶《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》⁷等多边公约中的相关表述。

² 《联合国打击网络犯罪公约》序言第2段规定：“铭记《联合国宪章》宗旨和原则”。

³ 《联合国打击网络犯罪公约》序言第2段规定：“回顾联合国大会2019年12月27日第47/247号决议和2021年5月26日第75/282号决议”。

⁴ 《关于汞的水俣公约》序言第3段规定：“回顾联合国环境规划署理事会在其2009年2月20日第25/5号决定中要求各方着手采取国际行动，对汞实行高效率的、有成效的和连贯一致的管理”。

⁵ 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》序言第8段规定：“.....发展中国家，尤其是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家，需要得到特别关注和支持.....”。

⁶ 《保护臭氧层维也纳公约》序言第4段规定：“考虑到发展中国家的情况和特殊需要，”。

⁷ 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》序言第11段规定：“考虑到发展中国家、

3、**建议将第 5 段中“国家主权原则”独立成款，并扩展为各国保护受灾人员须遵守的相关国际法原则。**主要理由是：草案序言原第 5 段仅笼统提及国家主权原则，不足以反映各国在保护受灾人员、实现本文书宗旨时所需遵守的相关国际法原则。中方注意到，不少国家认为条款草案须遵守不干涉内政原则，⁸国际法委员会本专题特别报告员此前提议的条款草案案文也有相关表述。⁹鉴此，从确保文书前后一致性，并参考联大第 46/182 号决议附件指导原则，¹⁰建议将国家主权原则单独成段，并在新段中增加不干涉内政原则以及人道、中立和公正原则等内容。

(二) 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害性事件或一系列事件，**但不包括武装冲突及与武装冲突相关的情形**；

(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；

(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**人员**，

特别是其中的最不发达国家以及经济转型国家的具体国情和特殊需要……”

⁸ 国际法委员会特别报告员关于发生灾害时的人员保护的第八次报告，第9段，A/CN.4/697，“智利、古巴和缅甸指出，必须充分遵守和尊重庄严载入《联合国宪章》的不干涉内政原则”。

⁹ 国际法委员会特别报告员在第八次报告中提议的条款草案序言部分第5段，“强调指出各国主权平等的基本原则及其必然结果，即不干涉任何国家国内管辖事务的义务，……”。

¹⁰ 联大第46/182号关于加强联合国人道主义紧急援助的协调决议附件第2段、第3段。

或在必要情形下派遣军事人员作为补充；

1、**建议对 (a) 项“灾害”作出更简洁明晰的定义。**主要理由是：关于“灾害”的定义将确定整个文书的适用范围。但本款对“灾害”设定了较复杂的认定标准，特别是其中“严重扰乱社会运转”等标准应由谁认定、如何认定未予明确。此外，草案评注还强调“灾害”的范畴不涉及政治和经济危机等其他严重事件，¹¹但从本款规定看，似难以完全排除这一可能。建议对相关表述予以精简，确保含义更加明确。

2、**建议在 (a) 项后增加相关表述，明确排除武装冲突情形。**结合草案第 18 条第 2 款¹²及其评注看，在灾害先于武装冲突发生或与之同时发生等“复杂情形”下，国际人道法应作为特别法优先适用，本草案作为补充予以适用。中方充分理解有关考虑，但也认为，目前关于“灾害”的定义易造成条款草案和国际人道法在适用对象和地域上产生混同，特别是在灾害与武装冲突同时发生情形下，须先后适用两套规则，反会增加复杂性。为避免给后续谈判增加复杂因素，宜在“灾害”定义中明确排除武装冲突的适用情形。中方注意到，亦有不少国家对本条规定表达类似关切。¹³

3、**建议删除 (b) 项“受灾国”定义中的“或受其管辖或控制的领土”表述。**主要

¹¹ 参见草案评注第3条“用语” (a) 款第 (2) 段。

¹² 条款草案第18条第2款规定，“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”。同时参见草案评注第18条“与其他国际法规则的关系”第 (7) 至 (9) 段。

¹³ 国际法委员会特别报告员关于发生灾害时的人员保护的第八次报告，第366段，A/CN.4/697，“奥地利、北欧国家、俄罗斯联邦、西班牙、泰国、希腊、以色列、古巴、波兰、斯里兰卡、荷兰、美国、哥伦比亚、蒙古和印度支持将武装冲突的情况排除在该专题的适用范围之外”。

理由是：本款起草时参考的红十字与红新月国际联合会有关导则对“受灾国”定义的地域范围仅包含领土内，未包含“受其管辖或控制的领土”。¹⁴根据现有草案定义，在涉及主权争议等特殊情形下可能出现主权国和占领国两个“受灾国”，由此带来诸多复杂敏感问题。例如，在有关领土上发生灾害时，其他援助方提供援助是否需同时获得两国同意？如两国立场相悖，如何解决？

草案第 10 条第 1 款和第 16 条亦有类似表述，¹⁵建议一并删除。

4、建议对本条 (f) 项“救灾人员”定义中的“军事人员”增加必要限制条件。国际救灾实践中一般以派遣民事专业救灾人员为主，只有在民事救援力量不足情形下，才考虑派遣军事人员作为最后手段，以最大程度提高救援效率。草案将民事和军事人员并列缺乏法律确信，也不符合国际惯例。

(三) 第 3 条“用语”之后新增 1 条“各国应遵守公认的国际法原则及义务”

为实现本文书之宗旨与目的，必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整，不干涉他国内政，必须按照人道、中立和公正原则。

援助国和其他援助方在提供外部援助时还须遵守受灾国法律法规以及根据本文书第 14 条对外部援助规定的条件。

该条包含以上两款。主要理由是：一方面，现有草案将发生灾害时尊重和保护

¹⁴ 红十字与红新月国际联合会《关于国内促进和规制国际灾害救援以及初始恢复援助的导则》第2条第8款规定，“受灾国是指受灾人员或其财产所属领土发生灾害的国家”。

¹⁵ 条款草案第10条第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”；第16条规定，“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”。

人的尊严以及人权分别作为单独条款，但对尊重主权、领土完整以及不干涉内政、遵守人道、公正和中立原则等重要内容却未在条款中规定，有失平衡，建议单独成款。¹⁶另一方面，草案对受灾国施加义务较多，但较少提及援助国和其他援助方的义务，建议一并予以明确。以上新增表述亦与草案序言及第 14 条有关内容形成呼应。

(四) 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。

建议删除本条的“红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方”。主要理由是：一方面，草案评注援引《联合国宪章》《国际法原则宣言》以及人权条约有关条款作为佐证，但上述条款仅规定各国相互合作及与联合国合作的义务，并未规定各国义务同其他政府间国际组织及非政府组织合作。鉴此，建议本条反映现行国际法规定，不再将各国同红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方合作作为义务体现。中方注意到，亦有不少国家对本条规定表达类似关切。¹⁷另一方面，根据国家主权和不干涉内政原则，应由各国自主决定是否就保护受灾人员开展合作及同谁开展合作。如将此规定为一项强制法律义务，反会加重履约义务，增加各国加

¹⁶ 参见联大第46/182号关于加强联合国人道主义紧急援助的协调决议附件第2段、第3段。

¹⁷ 其中俄罗斯认为必须区分各国在适用国际法基本原则方面彼此合作及与国际组织、非政府组织、“其他援助方”合作的义务（A/C.6/71/SR.21，第42段）；以色列认为应本着自愿性国际合作的准则或原则，例如将第7、10、11、14、15、16、17条措辞由“应”改为“可”（A/C.6/71/SR.22，第36段）；巴西认为各国相互合作的义务，但没有与“其他援助方”合作的同等义务（A/C.6/78/SR.5，第81段）。

入文书的顾虑，不利于文书未来推广和适用。

(五) 第 8 条“应对灾害的合作形式”

应对灾害的合作包括但不限于提供人道主义援助，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、能力建设等。

建议将本条对于应对灾害合作方式的描述改为非穷尽式列举，并将提供“能力建设”增列为合作形式之一。主要理由是：本条原表述方式易导致误解为应对灾害的合作方式仅局限于所列举内容，改为非穷尽式列举似更清晰准确。同时，考虑到发展中国家特殊情况及应对灾害能力的差异，应对灾害的合作形式还应包括提供能力建设等手段，这也与中方在序言部分建议增加的相关表述相呼应。

(六) 第 11 条“受灾国寻求外部援助的责任”

如认为所遭受的灾害明显超出受灾本国的应对能力，受灾国有责任可酌情向其其他国家、联合国及其他潜在援助方寻求援助。

建议将本条标题修改为“寻求外部援助”，并在本条款文中明确由受灾国自主认定受灾程度及灾害是否“明显超出应对能力”，弱化受灾国寻求援助的义务。主要理由是：条款草案及其评注未明确如何认定“明显超出受灾国应对能力”，并且如规定此种情形下受灾国有寻求外部援助的义务，缺乏普遍国家实践和法律确信。中方认为，应由受害国自主评估受灾程度及灾害是否“明显超出应对能力”，并自主决定是否向他国寻求援助，这是国家主权原则的应有之意，亦与本条款草案第 10 条第 2 款规定相一致。¹⁸因此，对受灾国寻求外部援助不宜规定强制性、义务性要求，建

¹⁸ 本条款草案第10条第2款规定，“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”。

议采用倡导性、鼓励性表述，本条标题亦不再体现寻求外部援助系受灾国的责任。中方注意到，亦有不少国家对本条规定表达类似关切。¹⁹

(七) 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”。~~

~~3.2. 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。~~

建议删除本条第 2 款规定。 主要理由是：

一是草案规定高度模糊。 草案评注未能阐明该款“任意”这一要素如何认定、基于何种标准判断构成“任意”拒绝。该规定可能被滥用，甚至可能被用来干涉他国内政。中方注意到，不少国家亦对该条表达类似关切。²⁰

¹⁹ 其中马来西亚强调受灾国应保留确定灾害是否超出其国家应对能力的权利，南非和古巴认为受灾国有权确定其能力是否足以保护其管辖范围内的受灾人员，受灾国没有必须寻求或请求这种援助的义务（国际法委员会特别报告员关于发生灾害时的人员保护的第八次报告，A/CN.4/697，第233段）；韩国认为有必要进一步阐述关于认定灾害“明显”超过国家应对能力时应适用何种实际标准（A/C.6/71/SR.23，第10段）；巴西认为本条未反映习惯国际法，各国有权利而非义务寻求外部援助（A/C.6/78/SR.5，第81段）。

²⁰ 其中俄罗斯认为本条草案目的是规定受灾国的一项道义和政治义务，而非规定一项不遵守就会引起法律后果的法律义务；以色列、阿根廷和印度建议进一步澄清“任意”一词含义；马来西亚和爱尔兰要求澄清由谁来断定局势严重到需要援助的程度以及是否存在任意拒绝行为；英国指出很难断定是否存在任意拒绝的情况，因为获得援助将涉及许多

二是缺少强有力的国际法依据。从草案评注看，受灾国不得“任意”拒绝外部援助义务系从联合国人权事务委员会相关一般性意见、《国内流离失所问题指导援助》等软法文件推导得出，明显缺乏有普遍约束力的国际公约及国家实践作为佐证。

三是国际人道法有关规定能否在条款草案照搬适用存疑。根据国际人道法，提供人道援助须取得受援国同意。同时，根据相关规则发展形成的受援国不得任意拒绝人道援助义务日益受到国际认同。²¹但对何种情况下构成“任意”拒绝，国际人道法未作规定，国际上亦无共识。以上不得“任意”拒绝义务能否在发生自然灾害等非武装冲突情形下照搬适用，更有待进一步澄清。

棘手的经济、后勤和国际关系问题（国际法委员会特别报告员关于发生灾害时的人员保护的第八次报告，A/CN.4/697，第256、257段）。伊朗认为“不得任意拒绝外部援助”的决定取决于明显的主观标准，这种决定可能受到对受灾国造成法律后果的政治因素的影响（A/C.6/71/SR.23，第14段）；阿尔及利亚认为“任意”一词含糊不清，受灾国是否同意接受外部援助只应取决于该国的酌处权和主权原则，应从条款草案中删除（A/C.6/76/SR.13，第6段）；巴西认为在拒绝方面“任意”一词含义不明确，也没有法律确定性（A/C.6/78/SR.5，第81段）。

²¹ 参见《第一附加议定书》第70条第2款。