

第九章

发生灾害时的人员保护

A. 引言

214. 委员会在第五十九届(2007年)会议上决定将“发生灾害时的人员保护”的专题列入其工作方案,并任命爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳先生为特别报告员。⁵⁹⁴ 在该届会议上,国际法委员会要求秘书处就这个专题编写一份背景研究报告,最初只限于阐述自然灾害。⁵⁹⁵

B. 本届会议审议该专题的情况

215. 在本届会议上,委员会收到特别报告员的初次报告(A/CN.4/598),探究发生灾害时人员保护的演变情况、查明该专题的法律渊源、以及以前在这个领域编纂和发展法律的努力,概括地介绍了一般范围的各个方面,以期确定应该涵盖的主要法律问题,在不影响该报告打算在委员会引起讨论的结果的情形下提出初步结论。委员会也收到了秘书处的一份备忘录,主要侧重于自然灾害(A/CN.4/590和Add.1-3),它概括地介绍了现有的法律文书和适用于防灾和救灾援助的各种情况的文件,以及发生灾害时的人员保护。

216. 委员会分别于2008年7月15日至18日和22日举行的第2978次至2982次会议上审议了初次报告。

⁵⁹⁴ 在2007年6月1日举行的第2929次会议上做出的决定,见《2007年……年鉴》,第二卷(第二部分),第375段。大会于2007年12月6日的第62/66号决议段7中注意到委员会将“发生灾害时的人员保护”专题列入其工作方案的决定。委员会在第五十八届(2006年)会议期间,根据秘书处的建议将这个专题列入委员会长期工作方案,见《2006年……年鉴》,第二卷(第二部分),第260段,秘书长的建议见同上,附件III。另见大会2006年12月4日第61/34号决议第7段,该段注意到这个专题被列入长期工作方案。

⁵⁹⁵ 《2007年……年鉴》,第二卷(第二部分),第386段。

1. 特别报告员介绍其初次报告

217. 特别报告员在介绍这份报告时着重指出它的初步性质,以及结合秘书处的综合备忘录予以审读的重要性。报告的用意是充实某些基本假设,以便向委员会提供资料,从而引起辩论,主要涉及此专题的范围以及应该如何处理这个专题的部分。

218. 关于这个专题的一般范围,特别报告员记得,虽然专题的范围宽泛,但没有任何已经存在的正式记录可以说明是什么原因导致委员会决定强调“人员保护”,而不是“救济”或“援助”,而后者是秘书处在长期工作方案工作组原来的建议中所强调的基本方面。他认为,“人员保护”包含比较广泛的概念。此外,把受害人的重点放在个人的含义是,某些权利应该归于个人,使人想起需要采取以权利为本的方针,从中透露保护的操作机制。虽然就此而论,保护的概念并没有导致受害人构成一个单独的法律类别,受到这种灾害的人面临着一种独特的实际情况,具有需要解决的明确需要。此外,除了受害人以外,也需要考虑到卷入灾害情况的多种多样的行为体。

219. 特别报告员还指出,这一灾害概念并不是一个法律术语,怎么加以分类取决于此专题的范围。在鉴别术语的时候,必须理解到:实质关注点并不仅仅是此类灾害的发生,而是所涉方面的整个范围:起因、⁵⁹⁶ 持续时间⁵⁹⁷ 和背景⁵⁹⁸。因此,某些后果需要随即采取广泛的保护办法。

⁵⁹⁶ 灾害按起因可分为两类:自然灾害(如地震、海啸和火山爆发)和人为灾害(如漏油、核事故和武装冲突)。

⁵⁹⁷ 灾害经常按持续时间分为:突发灾害(如飓风)和渐发灾害或逐渐滋长的灾害(如干旱、缺粮和作物欠收)。

⁵⁹⁸ 灾害可根据其发生的背景分类,即简单紧急情况或复杂紧急情况。在联合国范围内,复杂紧急情况的定义通常是:一个国家、地区或社会发生的人道主义危机,因内部或外部冲突而致使政府完全或在相当程度上瘫痪,需要国际社会作

220. 首先, 这将意味着考虑所有的灾害, 无论是自然灾害, 还是人为的灾害。其次, 这将意味着考虑到围绕一场灾难的各个阶段, 包括灾前、灾害本身和灾后的问题, 这些阶段对应于灾害的预防和减轻、灾害响应和灾后重建的概念, 虽然未必在时间和空间上完全吻合。⁵⁹⁹ 特别报告员认为, 必须采取考虑整体的做法。为了在编纂和逐渐发展的过程中形成保护人员的规则, 保护的需要在所有情况下都是同样地令人信服的, 同时考虑到它们的复杂性。此外, 保持不同的起因和背景、或关于持续期间之间的差异, 并不总是容易办到的。但是, 特别报告员愿意接受: 这样一个整体的做法, 将不会在此专题的范围内包括武装冲突本身。

221. 第三, 需要考虑保护的概念, 特别是是否应该认为它与救灾对策、救济和援助有所不同, 还是将其视为包括这一切的概念。在他看来, 这个概念是无所不包的, 它涵盖所有救灾对策, 救济和援助的具体方面。虽然广义地说, 保护是无所不包的, 但是, 严格说来, 若采取以权利为本的方针, 由保护所产生的权利具有一定的特异性, 需要予以阐述。广义的保护和狭义的保护之间的区别属于解释学的范畴, 后者侧重于所涉及的权利。

222. 第四, 为了采取这种宽泛的方式, 需要能够正确判断保护与主权和不干预原则之间关系的紧张状态, 以及对实行保护的概念框架的理解。从受害人的立场来说, 人道主义援助权利的存在需要有特别关注的焦点。另一方面, 国际法院已经在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动中指称, “毫无疑问地, 向另一个国家的人或势力提供严格的人道主义援助, 不论其政治背景或目标为何, 不能被视为非法干预, 或以任何其他方式视为违反国际法”。⁶⁰⁰ 但是, 从另一方面来说, 在对主权和不干预原则的传统做法的实践中, 存在着紧

出的反应超越任何单一机构和(或)联合国现有国家方案的任务或能力。

⁵⁹⁹ 反应的概念暂时局限于灾害发生阶段。救济是较广的概念, 与援助一样, 包含灾前阶段和直接反应后的阶段。援助可指供应和分配人口生存所必须的物品、材料和服务。恢复活动与满足受灾害影响的人的眼前需求的救灾阶段有适当关系。恢复活动处理救灾后的活动, 应该与发展活动有所区别, 发展活动是支持和实施自主的发展政策。

⁶⁰⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits,

张关系。此外, 有必要认真注意此专题和新出现的概念之间的关系, 例如保护的责任, 就灾害的情况来说, 意味着预防、反应和援助以及重建的责任。特别报告员着重指出, 需要仔细思考: 将保护责任的概念延伸到此专题是否适当, 这一概念与此专题是否相关。即使保护责任在发生灾害时人员保护和援助的情况下得到承认, 其影响也尚不明确。⁶⁰¹

223. 关于委员会需要考虑到法律渊源, 以便在此专题中阐述适用于受害人的基本待遇标准, 特别报告员指出, 人员保护的概念在国际法中并非新概念。保护灾民的概念与由此产生的权利和义务以及在国际人道主义法、国际人权法和关于难民和国内流离失所者的国际法中涉及保护的各种制度之间有着特定的关系。这些制度以在任何情况下保护人的基本前提为依据, 强调人道主义原则的根本普遍性, 彼此是相辅相成的。此外, 在发展此专题的必要框架时, 应该考虑人道、公正、中立和不歧视等原则以及主权和不干预原则。

224. 规则发展的现有和近期的重点, 已经放在实际操作方面, 《国内救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》体现了这一点。⁶⁰² 有一个独特的法律资料库, 涉及国际救灾和救济, 可以适用。虽然还没有普遍、全面的文书, 却已经有了一些多边条约存在, 其中包括在区域和分区域的级别上缔结的文书。国家立法也与此相关。还有涉及合作和

Judgment, I.C.J. Reports 1986, 第14页起, 详见第124页, 第242段。法院接着指出:

“第二十次国际红十字会议宣布的第一和第二原则说明了这种援助的特性,

“‘红十字的诞生是基于这样一个愿望: 毫无歧视地向战场上的伤员提供援助, 努力以其国际和国家的身份, 防止和减轻可能在任何地方发现的人类的痛苦。其目的是保护生命和健康, 并确保对人的尊重。它在所有人民之间促进相互了解、友谊、合作和持久的和平。’

“而且,

“‘它对国籍、种族、宗教信仰、阶级或政治见解, 没有任何歧视。它只致力于减轻痛苦, 优先考虑最紧急的危难情况。’”(同上, 第124-125页)。

⁶⁰¹ 尤其, 现在还不清楚责任为第三方创造权利的程度、这种权利的内容、它们会如何引发、或者它们是否个人或集体的权利。

⁶⁰² 2007年11月26至30日举行的红十字和红新月第三十次国际会议所通过。见红十字会与红新月会国际联合会, 《国内救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则简介》, 日内瓦, 2008年。

援助的大量双边条约。此外，这一法律资料库的资料来源是大量适用于发生灾害时人道主义援助活动的软性法律文书资料，特别是联合国机构和其他国际组织以及非政府组织的决定。

225. 特别报告员指出，国际法委员会面临着与当代相关的挑战性任务，最近的灾害显示了这个特点，它将有机会考虑现有来源，同时也对《规约》规定的任务，即编纂和逐渐发展关于这个专题的国际法保持坚定的态度。这项工作具有创新性质，务必认识到，最后草案应该尽可能务实，以便符合实际需要。除了国家行为体以外，这种工作将需要与国际组织、非政府组织和商业实体协商。

2. 辩论摘要

226. 委员会委员对初次报告明确了讨论专题范围时需要涉及哪些复杂的核心问题表示欢迎，本来可能担心委员会讨论此专题是否有益，这样一来消除了这种担忧。最近，世界各地发生的海啸、飓风、龙卷风、地震和突发性洪水生动地显示了审议此专题的及时性，以及即将讨论的问题的严重性。委员们对秘书处的备忘录也表示赞赏。

(a) 以权利为本审议此专题

227. 一些委员同意特别报告员所建议的，以权利为本审议此专题。有人指出，这种方法非常重要，因为它最重视人的需要，随之而来的结果是导致社会对个人的义务和责任。这种牢牢基于实在法的方法特别借鉴了国际人道主义法、国际人权法、国际难民法和有关国内流离失所者的法律，但不一定是重复这些法律。

228. 然而，有些委员认为，有必要全面理解以权利为本的方法就此专题而言意味着什么。一种观点认为，不应仅从保护个人的角度看待基于人权的方法，还应当考虑社区的利益，特别是弱势群体的利益，同时铭记受灾国的义务和局限性。鉴于人权法允许紧急情况下有某些克减措施，可以类推灾害情况下将适用哪些权利和责任。此外，以权利为本的方法不排除受害者获得人道主义援助的权利。需要尊重受灾国的权利，特别是受灾国的主权，以及根据辅助性原则，尊重受灾国在发起、组织、协调和

实施人道主义援助方面的主要职责，而人道主义援助不应单方面地实施。有人强调，不应把以权利为本的方法视为与主权和不干涉原则不符或相抵触。

229. 一些委员认为以权利为本的方法是一种注重受害者人权的方法，并指出这种方法未必总是有益。他们强调了此专题的当代性和较高的显著性，以及随之而来的高期望值，认为委员会有必要认真评价以权利为本的方法是否真的是达到这些期望的最有利的方法。在这方面，必须确定以权利为本的方法会带来怎样的结果，特别是这种方法是否还要求解决如何行使此类权利的问题。因此，虽然受灾人员的权利是此专题背景的一个重要组成部分，但是就真正的重点是否应该是为促进保护受灾人员而履行的义务还存在争议。这样的义务可能涉及许多行为体，包括受灾国、援助国、以及国际组织和非政府组织。

(b) 此专题的范围

230. 一些委员赞成特别报告员提出的建议，即审议此专题时应采用一种广泛的方法。在这方面，肯定了委员会设想的此专题的目的是广泛关注各种灾害情况下的个人。其他一些委员认为，一种广泛的做法是摒除偏见；因为在稍后的阶段，从较大的视角缩小范围比从较小的视角扩大范围要容易。此外，这种方法不排除循序渐进，从自然灾害开始拟订此专题的可能性。

属事范围

231. 一些委员强调为了实现专题的目的，需要定义“保护”一词。这项工作应当试图确定灾害情况下不同行为体的权利和义务。也可以确定整个国际社会的权利和责任，从而有助于阐述普遍义务的内容。有人强调，灾害情况涉及一系列人权，包括生命权、食物权、供水权、适当住所或住房、衣物和卫生权，以及不受歧视的权利。也有人提到了《残疾人权利公约》第11条，该条规定国家有责任在某些情况，包括灾害情况下确保残疾人获得保护和安全。⁶⁰³ 虽然承认非国家行为体在提供援助方

⁶⁰³ “缔约国应当依照国际法包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，采取一切必要措施，确保在危难情况下，

面发挥的作用，但是指出它们的义务不应表述为保护的责任。一些委员强调，有必要突出一般原则上由受灾国承担主要职责，而作为国际合作和团结总框架的一部分，其他行动体承担促进和辅助职责。阐述有关此类行为体在灾害情况下的活动倡议权的内容也很重要。

232. 鉴于国际法中没有关于“灾害”的普遍一致的定义，一些委员评论了该词可能的定义，并认为《兵库行动纲领》对危害的定义是一个有益的起点，但是必须更加精确，⁶⁰⁴而不仅仅是采取一个全局的方法。然而，还有一些委员认为该定义过于宽泛。他们提出，《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》中的定义为今后工作提供了一个良好基础。⁶⁰⁵

233. 一些委员指出，不把范围限于自然灾害这一点很重要；人类遭受的痛苦与灾害的起源无关。保护的目的是适用于一切灾害，不论其起因为何。事实上，科学界越来越认识到，人类活动导致了自然灾害，包括砍伐森林和其他活动是导致洪水的一个因素。此外，在很多情况下，灾害涉及复杂的紧急事件，并非总是能够轻易确定究竟是自然原因还是人为原因所致。

234. 不过，还有一些委员指出，首要关注的应该是自然灾害；人为灾害只有达到某个门槛，例如具有自然灾害的影响时，才应当包含在内；但是另一些委员则认为，任何可能的门槛都是不可行的。此外，从政治上说，自然灾害的敏感度不如人

为灾害高，在很多情况下，诸如核事故和工业事故或漏油等人为灾害已经成为了国际管制的主题。

235. 另一种观点认为，区分自然和人为灾害并没有解决所有的定义问题。主要需考虑的是，确定灾害的概念是否能够包含如此多情况下的需要的性质，以及是否可以建立一个有意义的机制，涵盖所有需要。

236. 一些委员认为，专题的标题明确显示环境保护并非直接属于保护制度的一部分。而且，环境保护已经得到了很好的规范。然而，另一些委员赞成把环境和财产保护纳入专题范围内，只要它们与对人的保护有关，例如所涉灾害影响了或可能影响人类的生命、尊严和基本需要。还有一种观点认为，如果把环境灾害作为涵盖自然和人为灾害的广泛的做法的一部分，那么从一开始就不应排除环境或财产损失。

237. 一些委员同意将武装冲突排除在专题范围外。正是因为有明确的机制以特别法的形式规定了此类冲突，因此这样的排除是合理的。此外，务必谨慎行事，以确保国际人道主义法不遭到破坏。另一方面，另一些委员说应当进一步研究这种排除本身。在某些情况下，比如在复杂的紧急情况下，持续的武装冲突加剧了自然灾害的状况。此外，有关国内武装冲突的法律对援助问题的规定不如有关国际武装冲突的法律严格，可能需要在灾害的背景进一步探讨规定的差别。

属人范围

238. 除了考虑作为受害人的个人，有必要讨论救济和援助的提供者，包括其他国家、国际组织和非政府组织的地位、权利和义务。也有人建议进一步研究保护“人员”的概念是否应当包括自然人，也包括法人。

属时范围

239. 一些委员同意特别报告员的意见，即有必要考虑灾害的各个阶段，并适当考虑预防、援助和恢复问题。不过，他们指出有必要保持谨慎，以避免过多地扩大范围；在某些情况下，不同阶段的

包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况 and 自然灾害时，残疾人获得保护和安。

⁶⁰⁴ 《2005-2015兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》，见2005年1月18日至22日在日本神户举行的世界减灾会议的报告(A/CONF.206/6)，决议2：

“具有潜在破坏力的自然事件、现象或人类活动，它们可能造成人的伤亡、财产损害、社会经济混乱或环境退化。危害可能包括将来可能产生威胁的各种隐患，其原因有各种各样，有自然的(地质、水文气象及生物)，也有人类活动引起的(环境退化和技术危害)。”

⁶⁰⁵ 《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》第1条第6款：“灾害”指社会运转受到的严重破坏，对人类生命、健康、财产或环境构成重大和广泛威胁，无论其起因是意外、自然还是人类活动，也无论是突然发生还是复杂和长期过程的结果。

确有不同的权利和义务，需要确定每个阶段的权利和义务；某些权利可能在某个阶段比在其他阶段更加重要。这将要求明确法律的哪些方面需要发展，将提出各阶段国家具体可执行的义务。关于这一点，还有一些委员表示赞成至少暂时应当把重点放在灾后的立即反应和援助上，同时确保灾前阶段的预防。还应当考虑的是，突发性自然灾害是否具有某些特点，需要与渐发性自然灾害区别对待。

属地范围

240. 一些委员认为，鉴于此专题的性质，灾害发生在一个国家内，或是具有跨界影响并非实质性问题。不过，有人指出，探究是否存在某些问题是一个国家或多个国家遭受的灾难所特有的，从而要求有不同的侧重，可能会有所帮助。

(c) 获得人道主义援助的权利

241. 若干委员同意这样的主张：人道主义救济工作是以人道、公正性和中立性的原则为前提。不歧视原则、团结互助原则，以及国际合作也与此相关。除此以外，主权和领土完整是协调人道主义紧急援助的指导原则。有些委员认为，主权涉及一国对其居民的职责，包括保护。主权和不干预原则不能作为行动上不让受害者获得援助的借口。但是，只有在主权或不干预带来消极和积极义务的时候，委员会才必须在某一国家冥顽不化、面对持续的民众苦难拒绝协助，或压迫其本国人民的具体情形下具体处理，虽然此专题所涉及的问题具有争议。

242. 在与获得人道主义援助的权利具体有关的情形下，有些委员认为，若有人暗示对于不愿接受援助的国家有强加援助的权利，则怀疑是否有这种权利存在，促请特别报告员假定没有此种权利来处理。这种权利会同主权和不干预原则冲突、违反必须征得受灾国同意的要求，而这是大会相关决议，包括1991年12月19日第46/182号决议附件所做的规定，⁶⁰⁶ 并且得不到国家实践的支持。有力

⁶⁰⁶ 附件第3段：“必须按照《联合国宪章》充分尊重主权、领土完整和国家统一。关于这方面，应该在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情形下提供人道主义援助。”

的政策考虑因素也在主张反对这种权利方面产生影响：它很容易被滥用，并且形成双重标准。

243. 但是，另一些委员指出，不应该把获得人道主义援助的权利视为“强加援助的权利”，比较适当的做法是视为“提供援助的权利”；这样的解释符合国际法院在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案⁶⁰⁷中的推理方式。也有人认为，如果受灾国不能履行对其处于危难中的人民提供及时救济的义务，则必须具有寻求外界援助的义务。

244. 一些委员指出，获得人道主义援助的权利可被视为一种个人权利，通常采取集体行使方式，这种权利隐含在国际人道主义法和国际人权法中。这种权利不被履行的情况，被视为生命和人的尊严的基本权利受到侵犯。

245. 另一些委员指出，讨论获得人道主义援助权利的内容为时过早，它可以成为由特别报告员在稍后阶段予以详细分析的课题。

246. 另外，据指出，2003年国际法学会关于人道主义援助的决议载列了一份有用的指示表，内容为关于有待讨论的一些问题及其可能的解决办法的。⁶⁰⁸

保护责任的相关性

247. 有些委员虽然认为，特别报告员依据保护责任阐述这个专题似乎是初步的，但鉴于对此专题采取的宽泛方法，不可避免要考虑到责任的相关性并解决各种有争议的问题。特别报告员将来编写的报告可能触及这个方面，在这一点上，有人着重指出这个领域内其他有关的事态发展。⁶⁰⁹ 有些委

⁶⁰⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, Judgment* (上见脚注600)。

⁶⁰⁸ *Resolution of the Institute of International Law on Humanitarian Assistance (Bruges, 2 September 2003), Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 70-II (Session of Bruges, 2003 – Second Part), 第263页。*

⁶⁰⁹ 例见“一个更安全的世界：我们的共同责任”，威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告(A/59/565及Corr.1)；“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”，秘书长的报告(A/59/2005和Add.1-3)；“The Responsibility to Protect”，

员也认为，保护与人类安全各个方面具有联系，对之需要探索。

248. 另一些委员怀疑存在保护责任，在遇到灾难的情况下更是值得怀疑。保护责任的出现原则上只限于极端的情况，即遇到了持续存在的情况和严重侵犯人权的行为，除非得到国家的支持，无法轻易着手救灾。在这方面，有人还回顾说，世界首脑会议成果为每一个国家援用了这样一种责任，以便保护其人口不致遭受灭绝种族、种族清洗和危害人类罪的行为。国际社会的任何行动应通过联合国按照《联合国宪章》第六章和第七章行事。⁶¹⁰ 有些成员认为没有任何可以令人信服的理由使得各国不能把保护责任延伸到或适用于涉及灾害的情况。

249. 一些委员认为保护责任涉及人道主义干预。因此，委员会在做法上应该小心谨慎。有些委员指出，这种责任仍然主要是一个政治和道德的观念，尚不具备法律特征，并没有改变与使用武力有关的法律。但是，另外一些委员认为，保护责任作为一个法律义务而存在，并不一定扩大适用于武力的使用。

250. 另一些委员着重指出，此专题可以独立拟订，不必考虑是否有保护的责任存在。

(d) 此专题的审议所涉及的法律渊源

251. 人们认识到，委员会的做法可能更多基于的是拟议法而不是现行法。因此，必须在制度化的过程中慎重进行。就此而言，可能有若干法律权利和义务在委员会拟订的法律文书中被接纳。但是，也必须根据拟议法建议一些道义上的权利和义务。对于某些人来说，虽然非国家行为体的做法可能与确定最佳的做法有关，但不能把它视为与形成习惯或解释条约法有关的实践。

252. 一些委员强调，委员会必须忠实于它的任务和侧重于法律方面的问题，着眼于现行法，并在适当时候同时考虑到拟议法。

253. 有人还建议强调对实际问题的解决，侧重缺乏法治的领域，同时考虑到从过去的灾害中汲取教训。这种做法的好处是将限制此专题目前广泛的范围，使委员会能够有效致力于建立与灾害有关的法律体制。在这方面，还需要更好地确定需要制订一套关于此专题的条款或准则的领域，侧重解决灾民所遇到的问题。但是，有人指出，不必重复已经在别处进行的工作，例如国际红十字和红新月会第三十届会议通过的《国内救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》。⁶¹¹

254. 虽然同意国际人道主义法、人权法、难民法和与国内流离失所人员有关的法律与所审议专题的相关性，有些委员指出，另外一些法律领域，例如与豁免和特权有关的国际法、习惯法和运输法，也有密切关系。另一项建议是避免在细节上再现这样的规则。

255. 也有人指出，国际习惯法同此专题的相关性并非如此无足轻重；它纳入了若干一般原则，例如主权和不干预、合作原则和马顿斯条款，对此专题极为重要。

256. 据认为，委员会不应只着眼于为有关的行为体规范制定一系列的行为规则，也应该考虑体制方面，例如设立一个专门机构，以便在大规模灾害中协调救灾和援助。在这方面，也有人认为，需要就联合国和非政府组织所发挥的作用以及在这方面所遇到的问题进行评估和分析。

(e) 未来工作方案和最后形式

257. 有些委员同意特别报告员的看法，认为应该在审议此专题的相对早期阶段把它的形式定下来。也有人指出，由于委员会的工作主要在于逐渐发展方面，而不是编纂方面，项目的务实目标将是制定一个法治、准则或机制的框架，从而在应对灾害时有利于进行实际的国际合作。在这方面，有些

Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/>; “2005年世界首脑会议成果”，大会2005年9月16日第60/1号决议。

⁶¹⁰ “2005年世界首脑会议成果”（见上脚注）。

⁶¹¹ 见上文脚注602。

委员表示，一般倾向于在一个框架公约中订明一般原则，并且可能在拟订特别或区域协定时形成一个参考点。另一些委员主张拟订不具约束力的准则，认为这是比较实际的结果。

258. 有些委员认为，就最后形式作决定为时过早；这样的决定可以推迟到稍后阶段才作出。但是，按照委员会工作方法上的习惯，应该提出条款草案以供审议。

259. 有人也建议特别报告员提供一个今后工作的临时计划，连同与此专题有关的其他问题在工作小组讨论。另一些委员认为，建立这样一个工作组为时过早。为了更好地理解问题，有人还认为应该在适当的时候邀请联合国系统范围内和非政府组织在该领域的专家进行对话。

3. 特别报告员的总结

260. 特别报告员对他的初次报告所作的评论表示感谢。他更深信委员会将引导这个专题得出成功的结论，尽管它具有复杂性并且面临未来的挑战。详细提出的意见将有助于特别报告员编写未来的报告。这个项目的完成，肯定需要同一些主要机构举行磋商和接触，包括联合国和红十字会和红新月会国际联合会。

261. 在制定今后的行动方向时，特别报告员欢迎大家对此专题的审议采取宽泛方法给予的普遍支持。但是，他认为采取最初集中于自然灾害但不忽略其他类型的灾害的办法是可行的。在这方面，他记得委员会在2006年的报告中已经预期采取这种办法，当时有人提议，较为迫切的需要是考虑为自然灾害开展活动，但不影响在可能情况下考虑为其他类型的灾害采取行动的國際原则和规则。⁶¹²

⁶¹² 《2006年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件三，第1-2段。

的确，委员会于2007年向秘书处提出的要求是编写一份起初把范围局限于自然灾害的研究报告。⁶¹³

262. 虽然认为保护的概念很广泛足以涵盖灾害的三个阶段，特别报告员也指出，至少在起初的阶段应该侧重救灾，但不一定要排除如何在稍后阶段一方面进行预防和减轻的研究另一方面进行重建的研究。

263. 他强调，将受害者权利考虑在内的编纂努力在法律上有比较坚实的基础。它产生了可由法院审理的权利，给予了其他行为体相关的权利和义务，同时照顾到主权、不干预和合作的原则。这些都是已经在《关于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》(大会1970年10月24日第2625(XXV)号决议)中得到重申的原则。受影响国不仅有向灾民提供援助的主要责任，而且在人道主义援助的提供上受影响国的同意是不可或缺的。

264. 特别报告员还指出，在不妨碍最后形式的情形下拟订条款草案是委员会的任务。如同2006年报告中所指出，其目的是制定一套条款，以作为开展国际救灾活动的法律框架，澄清主要法律原则和概念并从而创造一个使这类救灾工作有稳固基础的法律“空间”。案文可以为这一领域各种行为者(包括但不限于联合国)之间的一系列具体协议提供基本的参考规范。⁶¹⁴ 最后形式将是一项公约，或包含一个范本或准则的宣言。在这方面，特别报告员提请注意2000年5月22日在日内瓦通过的《民防援助框架公约》的相关性。

⁶¹³ 《2007年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第386段。

⁶¹⁴ 《2006年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件三，第24段。