

## 第六章

### 发生灾害时的人员保护

#### A. 引言

50. 委员会第五十九届会议(2007年)决定在其工作方案中列入“发生灾害时的人员保护”专题,并任命爱德华多·巴伦西亚-奥斯皮纳先生为特别报告员。<sup>298</sup>在同一届会议上,委员会要求秘书处编写一份关于本专题的背景研究报告,最初只限于自然灾害。<sup>299</sup>

51. 在第六十届会议上(2008年),委员会收到特别报告员的初步报告,<sup>300</sup>报告追踪了发生灾害时对人员的保护的演变,查明关于这个专题的法律渊源以及先前在该领域编纂和发展法律的努力。报告还概括叙述了专题的一般范围的各个方面,以确定所涉及的主要法律问题和提出暂定的初步结论,但不妨碍本报告着眼于在委员会引起的讨论的结果。委员会还收到了秘书处的一份备忘录,<sup>301</sup>主要侧重自然灾害,概述了适用于灾害预防和救灾援助,以及在发生灾害时对人员的保护的各方面现有法律文书和文本。

52. 在第六十一届会议上(2009年),委员会审议了特别报告员的第二次报告。<sup>302</sup>该报告分析了专题的属事理由、属人理由和属时理由范围,以及本专题范围内有关“灾害”定义的问题,并且审议了合作的基本义务问题。报告中载有三条草案的案文建议。委员会还收到了联合国秘书处人道主义事务协调厅和红十字会及红新月会国际联合会于2008年向它们

提出的问题所提交的书面答复。

53. 在第六十二届会议(2010年)期间,委员会在2010年6月4日举行的第3057次会议上暂时通过了第1条草案(范围)、第2条草案(宗旨)、第3条草案(灾害的定义)、第4条草案(与国际人道法的关系)和第5条草案(合作的义务)。委员会还收到了特别报告员的第三次报告。<sup>303</sup>该报告概述了各国对委员会所开展的工作的意见,审议了启示发生灾害时人员保护工作的各项原则,并且审议了受灾国的责任问题。该报告还提出了另外三条草案的案文建议。

54. 在第六十三届会议(2011年)期间,委员会在2011年7月11日举行的第3102次会议上暂时通过了第6条草案(应对灾害的人道主义原则)、第7条草案(人的尊严)、第8条草案(人权)和第9条草案(受灾国的作用)。委员会还收到了特别报告员的第四次报告。<sup>304</sup>该报告除其他外,审议了受灾国在灾害超过其国家应对能力时寻求援助的责任、受灾国不得任意拒绝外来援助的义务、国际社会提议援助的权利。报告中载有另外三条草案的案文建议。委员会在2011年8月2日举行的第3116次会议上暂时通过了第10条草案(受灾国寻求援助的责任)和第11条草案(受灾国对外部援助的同意),但由于时间不足,未能审议完第12条草案。

55. 在第六十四届会议(2012年)期间,委员会收到特别报告员的第五次报告,<sup>305</sup>该报告概述了各国对委员会所开展的工作的意见,简要讨论了特别报告员对委员会在2011年年度报告第三章C节所提问

<sup>298</sup> 2007年6月1日在其第2929次会议上(见《2007年……年鉴》,第二卷(第二部分),第375段)。大会在2007年12月6日第62/66号决议第7段中注意到委员会决定将该专题列入其工作方案的决定。该专题在委员会第五十八届会议(2006年)上已依据委员会报告附件三所载的提议(见《2006年……年鉴》,第二卷(第二部分),第257段,和第245-260页)列入其长期工作方案。

<sup>299</sup> 《2007年……年鉴》,第二卷(第二部分),第386段。

<sup>300</sup> 《2008年……年鉴》,第二卷(第一部分),A/CN.4/598号文件。

<sup>301</sup> A/CN.4/590和Add.1-3(油印本;可获自委员会网站,第六十届会议的文件)。

<sup>302</sup> 《2009年……年鉴》,第二卷(第一部分),A/CN.4/615号文件。

<sup>303</sup> 《2010年……年鉴》,第二卷(第一部分),A/CN.4/629号文件。

<sup>304</sup> 《2011年……年鉴》,第二卷(第一部分),A/CN.4/643号文件。

<sup>305</sup> 《2012年……年鉴》,第二卷(第一部分),A/CN.4/652号文件。

题的意见,<sup>306</sup>进一步阐述了合作的义务。报告还讨论了提供援助的条件和终止援助的问题。委员会在2012年7月30日举行的第3152次会议上注意到了起草委员会暂时通过的第5之二条草案和第12至15条草案。<sup>307</sup>

## B. 本届会议审议此专题的情况

56. 在本届会议上,委员会收到了特别报告员的第六次报告(A/CN.4/662)。报告处理了发生灾害时的人员保护所涉及的预防问题,包括减少灾害风险、将预防视为国际法原则、预防方面的国际合作等。报告还概述了各国的政策和法律。报告提出了下述两条草案的案文建议:第5之三条草案(减少灾害风险的合作)<sup>308</sup>和第16条草案(预防的义务)。<sup>309</sup>

57. 委员会在2013年7月8日至16日的第3175次至3180次会议上审议了第六次报告。

58. 在2013年7月16日第3180次会议上,委员会将第5之三条草案和第16条草案转交起草委员会。

59. 在2013年5月10日的第3162次会议上,委员会通过了起草委员会关于上届会议曾审议过的第5之二及第12至15条草案的报告。委员会还在在2013年7月26日的第3187次会议上通过了起草委员会关于第5之三条草案和第16条草案的报告(见下文C.1节)。

60. 在2013年8月2日和5日的第3190和第3191次会议上,委员会通过了第5之二、第5之三及第12至第16条草案的评注(见下文C.2节)。

## C. 委员会迄今为止暂时通过的发生灾害时的人员保护条款草案案文

### 1. 条款草案案文

61. 委员会迄今为止暂时通过的条款草案案文载录如下。<sup>310</sup>

#### 发生灾害时的人员保护

##### 第1条 范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

##### 第2条 宗旨

本条款草案的宗旨是促进充分而有效地应对灾害以满足有关人员的基本需求,充分尊重其权利。

##### 第3条 灾害的定义

“灾害”是指造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、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。

##### 第4条 与国际人道法的关系

本条款草案不适用于可适用国际人道法规则的情况。

##### 第5条 合作的义务

按照本条款草案,各国应酌情相互合作,并与联合国和其他主管的政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会,以及与有关的非政府组织合作。

##### 第5之二条 合作的形式

为本条款草案的目的,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、救灾设备和物资以及科学、医学、技术资源。

##### 第5之三条 减少灾害风险的合作

合作应扩展至采取旨在减少灾害风险的措施。

##### 第6条 应对灾害的人道主义原则

应对灾害应根据人道、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。

<sup>306</sup> 《2011年……年鉴》,第二卷(第二部分)。

<sup>307</sup> A/CN.4/L.812(油印本;可获自委员会网站,第六十四届会议的文件)。

<sup>308</sup> 第5之三条草案案文如下:

“减少灾害风险的合作

“合作应扩展至采取旨在减少灾害风险的措施。”

<sup>309</sup> 第16条草案案文如下:

“预防的责任

“1. 每一国均应采取包括制订法律和规章在内的必要和适当的措施减少灾害风险,以防灾、减灾和备灾。

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

<sup>310</sup> 第1至5条草案的评注,见《2010年……年鉴》,第二卷(第二部分),第331段。第6至11条草案的评注,见《2011年……年鉴》,第二卷(第二部分),第289段。

## 第7条 人的尊严

应对灾害时，国家、主管政府间国际组织和有关非政府组织应尊重和保护人的固有尊严。

## 第8条 人权

灾民有权得到对其人权的尊重。

## 第9条 受灾国的作用

1. 受灾国由于其主权，有责任在其领土上确保保护人员和提供抗灾救济和援助。

2. 受灾国在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面应发挥主要作用。

## 第10条 受灾国寻求援助的责任

如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有责任酌情从其他国家、联合国、其他主管的政府间组织和有关非政府组织寻求援助。

## 第11条 受灾国对外部援助的同意

1. 提供外部援助需要征得受灾国的同意。

2. 受灾国不得任意拒绝外来援助。

3. 对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国应在可能的情形下告知就该援助提议作出的决定。

## 第12条 提议援助

在应对灾害时，各国、联合国、其他主管的政府间组织有权向受灾国提议援助。有关的非政府组织也可向受灾国提议援助。

## 第13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。此种条件须与本条款草案、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14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) 对于民事救灾人员和军队救灾人员，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；以及

(b) 对于货物和设备，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，从而便利遵守国内法。

## 第15条 终止外部援助

受灾国和援助国以及适当时其他援助方，应就终止外部援助和终止的方式进行磋商。希望终止援助的受灾国、援助国或其他援助方应发出适当的通知。

## 第16条 减少灾害风险的义务

1. 每一国均应采取包括制订法律和规章在内的必要和适当的措施减少灾害风险，以防灾、减灾和备灾。

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

## 2. 委员会第六十五届会议暂时通过的条款草案案文及其评注

62. 委员会第六十五届会议暂时通过的条款草案案文及其评注载录如下。

## 第5之二条 合作的形式

为本条款草案的目的，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、救灾设备和物资以及科学、医学、技术资源。

## 评注

(1) 第5之二条草案力求说明受灾国、援助国及其他援助方在发生灾害时可为保护人员开展的各种合作。第5条草案将一般意义上的合作作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核心作用。鉴于合作的重要作用，需要在本条中更加详细地阐述相关合作的形式。因此，本条草案旨在进一步阐述第5条草案的含义，但是不增加任何法律义务。

(2) 第5之二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、救灾设备和物资以及科学、医学、技术资源——大致基于委员会第六十届会议(2008年)通过的《跨界含水层法》最后条款草案<sup>311</sup>第17条草案第4款第2句，该条描述了紧急情况下需开展的合作，是对第7条草案一般合作义务的延伸。第17条草案第4款第2句内容如下：

合作可包括协调处理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。<sup>312</sup>

<sup>311</sup> 《2008年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第53-54段。

<sup>312</sup> 同上，第27-28页。



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5之二条草案的有益出发点。不过，第5之二条草案的案文作了修改，以便适当反映本专题条款草案的背景和目的，并确保考虑关于救灾的国际文书中提到的主要合作领域。《东南亚国家联盟（东盟）自然灾害互助宣言》（1976年6月26日）载有类似文字，宣言称“成员国应在各自的能力范围内，在以下方面进行合作：(a) 改进灾害预警沟通渠道；(b) 专家和学员交换；(c) 信息和文件交流；以及(d) 医疗物资、服务和救灾援助的分发”。<sup>313</sup> 同样，在解释联合国应发挥协调作用和鼓励合作的领域时，大会第46/182号决议呼吁协调“专门人员和技术专家小组，以及救灾物资、设备和服务……”。<sup>314</sup>

(3) 第5之二条草案开首称，“为本条款草案的目的”而列出了合作形式。因此，将参照其他条款草案一并阅读的第5之二条草案致力于实现第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求，充分尊重其权利”。在本专题范围内，合作义务（因此也是第5之二条草案提到的任何形式的合作）的最终目的是保护受灾人员。

(4) 本条草案着重指出了具体的合作形式，不是要列举所有情况，而是为了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，强调了列举并非穷尽无遗。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形式的合作，例如资金支持、技术转让（包括卫星成像等）、培训、共享信息以及联合模拟演习和规划。

(5) 第5之二条草案只是为了说明可采取的合作形式，并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。可采取的合作形式将取决于一系列因素，除其他外，包括：灾害性质、受灾人员的需要、受灾国和援助方的能力。与合作原则本身一样，第5之二条草案所列的合作形式意在显示一种相互性，因为合作并非单方面行为，而是涉及多方的合作行

为。<sup>315</sup> 因此，本条草案不是为了列举援助国可开展的活动清单，而是为了说明可通过受灾国和援助方双方的磋商协调努力的领域。

(6) 此外，提到的合作领域必须与其他条草案保持一致。例如，与第5条草案一样，第5之二条草案提到的合作形式必须与第9条草案一致，第9条草案承认受灾国“由于其主权”在救灾和援助中的主要作用。合作还必须满足受灾国对外部援助的同意（第11条草案）要求，并承认受灾国可对提供外部援助，特别是就查明的受灾人员的需要以及援助的质量规定适当的条件（第13条草案）。合作还与第14条草案有关，该条承认受灾国对便利迅速及有效地向受灾人员提供援助的作用。这样看来，并且鉴于第5之二条草案没有规定任何额外的法律义务，在开展上述形式的合作时，受灾国、援助国及其他援助方之间的关系将遵守本专题条款草案的其他规定。

(7) 第5之二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、监控、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，<sup>316</sup> 但是通信和信息对于在救灾过程中监控灾情发展、便利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。<sup>317</sup> 提到“提供救灾人员、救灾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

<sup>315</sup> 《2010年……年鉴》，第二卷（第二部分），第331段，详见对第5条草案的评注，第(6)段。

<sup>316</sup> 例如，见2005年7月26日《东盟灾害管理与应急响应协议》，第18条第1款。

<sup>317</sup> 例如，见《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，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、健康危险和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”）；和《在救灾中使用外国军事和民防资源的准则》（“奥斯陆准则”），第54段（联合国，人道主义事务协调厅，第1.1版，2007年11月）。另见秘书处关于发生灾害时保护人员的备忘录中的讨论(A/CN.4/590[和Add.1-3])（上文脚注301），第158-173段）。

<sup>313</sup> 东盟，*Documents Series 1976*。

<sup>314</sup> 大会1991年12月19日第46/182号决议，附件，第27段。

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。

(8) 第5之二条草案列出了救灾过程中或灾后阶段可采取的合作形式。本条草案的内容本身不妨碍任何关于灾前，包括预防、备灾和缓解阶段合作的适用规则。

### 第5之三条 减少灾害风险的合作

合作应扩展至采取旨在减少灾害风险的措施。

#### 评注

(1) 第5之二条草案涉及在灾害周期的救灾或灾后阶段可采取的各种合作形式，而第5之三条草案指出，第5条草案以一般措辞体现的合作义务适用范围在时间上也涵盖灾前阶段。因此，第5之二条草案阐述灾害应对问题，而第5之三条草案阐述减少灾害风险问题。

(2) 这一条款将所指的合作界定为与“采取旨在减少灾害风险的措施”相关的合作。理解这一短语应参照第16条草案的两款，特别是设想了一系列专门用于减少灾害风险的措施的第2款。

(3) 暂时通过第5之三条草案时所依据的理解是，通过它不妨碍这套条款草案的最终位置，包括特别是将它与第5之二条草案同时纳入一个新修订的第5条草案。这些是暂时搁置的问题，待条款草案一读最后定稿时调整。

### 第12条 提议援助

在应对灾害时，各国、联合国、其他主管的政府间组织有权向受灾国提议援助。有关的非政府组织也可向受灾国提议援助。

#### 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9条草案所载受灾国主要作用的补充。本条草案表达了属于本专题整套条款草案的基础的团结一致原则，特别是表达了第5条

草案和第5之二条草案所载的合作原则。

(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，本质上是自愿性质，不应视为承认存在援助的法律义务。援助提议并不导致受灾国有义务接受该提议。根据贯穿于整套条款草案的基本的主权原则，受灾国可以按照第11条选择全部或部分接受，或是不接受来自国家或非国家行为方的援助提议。<sup>318</sup>

要求“按照本条款草案”提出援助提议意味着这类提议除其他外，不得具有歧视性，也不得施加受灾国无法接受的条件。

(3) 根据现有条款草案提出的援助提议本身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：

一国、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。<sup>319</sup>

(4) 第12条草案涉及第三方向受灾国提议援助的问题，分别在两句中提到了最有可能在发生灾害后提出这类提议的行为方。第一句提到了国家、联合国及其他主管政府间组织，第二句提到了非政府组织。委员会决定在两句中使用不同的措辞。第一句选择使用“有权向受灾国提议援助”以示强调。国家、联合国及政府间组织不仅有权，而且被鼓励向受灾国提出援助提议。第二句提到非政府组织时，委员会采用了“也可向受灾国提议援助”的说法，以强调这些组织与国家及政府间组织在性质和地位上存在的区别。

(5) 第12条草案第二句承认非政府组织发挥的重要作用，它们凭借其性质、位置和专长，能够针对特定灾难提供援助。国际法中，非政府组织及其他行为方在开展救援行动方面早有其地位。1949年

<sup>318</sup> 对第12条草案发表的意见，见《2011年……年鉴》，第二卷（第二部分），第278–283段。另见，同上，第44段，和特别报告员的第五次报告，《2012年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/652号文件，第55–78段。

<sup>319</sup> 国际法学会，*Yearbook*, vol. 63, Part II, 圣地亚哥·德孔波斯特拉会议（1989年），第八委员会，“保护人权和不干涉国家内政的原则”（1989年9月13日）第5条，第345页（该决议可获自国际法学会网站 [www.idi-lil.org/](http://www.idi-lil.org/)）。

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。<sup>320</sup>

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。<sup>321</sup>

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工作的非政府组织在救灾工作中的重要贡献，除其他外，大会在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”（第4段），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”（第5段）。

### 第13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。此种条件须与本条款草案、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13条草案涉及受灾国对在其领土上提供外部援助规定条件。本条草案肯定了受灾国有权根据现有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。本条说明了如何规定这些条件。查明的受灾人员的需要以及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。

(2) 本条草案进一步体现了第9条草案规定的原则，第9条草案确认受灾国在指挥、控制、协调和监督其领土上的抗灾救济和援助方面发挥主要作用。通过采用“可……规定条件”的说法——这符合提供

<sup>320</sup> 例如，见《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》（第一公约），第3条，第2款。

<sup>321</sup> 《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难者的附加议定书》（第二议定书），第18条，第1款。

援助的自愿性质——第13条草案承认受灾国有权对这类援助规定条件，最好在灾害发生前规定条件，不过也可以在救灾过程中就特定援助方的特定援助形式规定条件。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，例如国际组织提供的援助，但不包括来自国内的援助，例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施加了限制，即必须依据适用的法律规则施加条件。第二句列出了可在其下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之前和之后的条款体现的原则，因此无需再次列举其他条款阐述过的人道主义和法律原则，特别是诚信、主权，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。

(4) 委员会提到国内法，强调了具体受灾国的国内法律的权威。但这并不意味着事先就存在专门规范发生灾害时受灾国提出的具体条件的国内法。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符合受灾国已有的相关国内法律。

(5) 受灾国和援助方都必须遵守国内法的适用规则。受灾国只能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。当前国际协定支持援助方必须遵守国内法律的观点。例如，《东盟灾害管理与应急响应协议》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<sup>322</sup>或依据受灾国的法律开展活动。<sup>323</sup>

(6) 援助方遵守国内法的义务意味着有义务要求救援行动成员遵守受灾国的国内法律和规章，<sup>324</sup>救

<sup>322</sup> 例如，见《美洲便利灾难援助公约》（1991年），第八条和第十一条（d）项；以及《核事故或辐射紧急情况援助公约》（1986年），第8条，第7款。

<sup>323</sup> 同上；《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。

<sup>324</sup> 例如，见1992年3月17日《关于工业事故越境影响的公约》，附件十（1）：“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。”



援行动负责人采取一切适当措施确保遵守受灾国的国内法律和规章,<sup>325</sup>及援助人员与受灾国当局合作。<sup>326</sup>遵守受灾国国内法并与受灾国当局合作的义务符合受灾国主权至上的原则和合作原则。

(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,以及认定适当的援助内容和时间。本条草案第三句解释了受灾国规定的条件需满足的要求,即条件不仅必须“考虑”查明的受灾人员的需要,还必须考虑援助的质量。不过,“考虑”一词并不表示国家对外部援助只能施加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,以显示规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。这是可以视灾害的具体情况和受灾国的能力而灵活满足的规定。无论如何,都不应当因查明需要而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求”,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,除其他外,基于安全、安保、营养和文化适当性施加的限制。

(10) 第13条草案包含关于“寻求的援助的范围和种类”的规定。之前的一些国际协定也载有类似规定。<sup>327</sup>通过使用“应指明”一词,本条草案规定受灾国在施加援助条件时有责任明确说明寻求的援

助种类和范围。同时,这意味着援助的范围和种类一旦确定,将告知可能提供援助的第三方,为磋商提供便利。这将提高援助进程的效率,并确保及时向需要的人提供适当的援助。

(11) 关于使用什么动词修饰“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”是为了避免用词重复,并不表示不同的含义。

#### 第14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) 对于民事救灾人员和军队救灾人员,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;以及

(b) 对于货物和设备,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,从而便利遵守国内法。

#### 评注

(1) 第14条草案涉及便利外部援助。本条的目的是确保国内法有利于提供迅速和有效的援助。为此,该条进一步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、管理和行政等措施。措施还可以包括根据紧急状态法采取的行动,以及如适当,在允许的范围内临时调整或放弃某些国内法律或规章的适用。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国内法律,并在国内法律中添加适当条款,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。

(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,只是显示了可能需要国内法为迅速及有效的援助提供便利的不同领域。

<sup>325</sup> 例如,见《东盟灾害管理与应急反应协议》,第13条,第2款:“援助行动负责人应采取一切适当措施,确保遵守国家法律和法规。”

<sup>326</sup> 例如,见P. Macalister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), 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”。

<sup>327</sup> 例如,见《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》,第4条,第2款:“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。”

(4) 本条 (a) 项涉及救灾人员。专门提到民事救灾人员和军队救灾人员，表明委员会承认军队救灾人员在救灾行动中通常发挥重要作用。军队救灾人员指参与提供人道主义援助的人员。(a) 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国救援人员提供帮助的重要措施。<sup>328</sup> 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是确保迅速提供援助的关键。<sup>329</sup> 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。<sup>330</sup> 受灾国允许在相关区域内通行自由的同时，可限制进入某些敏感地区。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) 项涉及货物和设备，包括任何以及一切物资、工具、机器、食物、药物，以及救援行动所需的其他物品。委员会希望将该类别也包括搜救犬——一般被视为货物和设备，而不是为动物单独设一类。货物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，确保迅速提供货物和设备。应豁免或放松海关规定，减免关税和税收，以降低成本，避免耽误货物运输。<sup>331</sup> 货物和设备如果不能及时送到，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。

(6) 本条草案第 2 款要求所有有关法律和规章应能让援助方容易查阅。使用“容易查阅”一词是说这类法律必须容易查阅，无需麻烦受灾国专门向每个援助方分别提供这些信息。

<sup>328</sup> 例如，见 2000 年 5 月 22 日《民防援助框架公约》，第 4 条，第 (5) 款：“受援国应在国家法律的框架内给予执行援助所需的一切特权、豁免和便利。”

<sup>329</sup> 红十字会协会早就指出，入境要求和签证是一项“耗时的程序，经常耽误派遣这类代表和团队，”因此延误受灾国有义务提供的重要援助（红十字会协会理事会第三十三届会议通过的决议，1975 年 10 月 28 日至 11 月 1 日，日内瓦）。

<sup>330</sup> 见 M. El Baradei, 《救灾行动示范规则》(纽约, 联合国训练研究所, 1982 年(联合国出版物, 出售品编号 E.82.XV. PE/8)), 附件 A, 规则 16, 其规定, 受灾国必须允许“指定的救济人员, 为履行其专门商定的职责, 而自由进入必须进入的灾区, 并在其内自由通行。”

<sup>331</sup> 各项国际条约都强调了这一点。例如, 见《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》, 第 9 条, 第 (4) 款; 另见《东盟灾害管理与应急反应协议》, 第 14 条 (b) 项。

## 第 15 条 终止外部援助

受灾国和援助国以及适当时其他援助方，应就终止外部援助和终止的方式进行磋商。希望终止援助的受灾国、援助国或其他援助方应发出适当的通知。

### 评注

(1) 第 15 条草案涉及终止外部援助的问题。这条草案包含两句话。第一句要求受灾国和援助国以及适当时其他援助方就终止外部援助，包括终止的方式进行磋商。第二句要求希望终止援助的一方发出适当的通知。

(2) 受灾国接受援助提议后，保留对援助期限的控制权。第 9 条草案第 2 款明确肯定了受灾国在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面应发挥主要作用。第 11 条草案规定提供外部援助需要征得受灾国的同意，但前提是受灾国不得任意拒绝外来援助。上述规定相结合即意味着受灾国可以撤销同意，从而终止外部援助，并结束提供援助所依据的法律机制。

(3) 第 15 条草案力求平衡受灾国终止外部援助的权利以及援助方的地位，以期为受灾人员提供充分保护。因此，本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，委员会认可援助国及其他援助方本身也可能需要终止它们的援助活动。因此，第 15 条草案保留了任何一方终止正在提供的援助的权利，同时有一项谅解是需要酌情与其他国家或行为方磋商后才能终止。

(4) “援助方”一词出自提供救灾和援助的国际组织及非政府组织的当前文书，<sup>332</sup> 同时有一项谅解是将在关于“用语”的条款中定义之。第 15 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。

(5) 磋商要求反映了贯穿于本套条款草案的团结和合作精神，以及第 5 条草案和第 5 之二条草案所载的合作精神。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

<sup>332</sup> 2007 年 11 月 26–30 日在日内瓦举行的第 30 届红十字与红新月国际大会通过的《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(30IC/07/R4, 附件, 及其说明); 或见, 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介绍》(日内瓦, 2008 年)[英], 第 15 页。



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：援助方资源耗尽；或发生其他灾难，必须转移资源。第 15 条没有作硬性规定，允许根据情况调整援助期限，同时隐含着各方应真诚磋商。无论如何，都应当结合第 2 条草案所述条款草案的宗旨解读第 15 条草案；因此，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度上得到了满足。

(6) “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。

(7) 第二句规定希望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，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，最好尽早通知。

## 第 16 条 减少灾害风险的义务

1. 每一国均应采取包括制订法律和规章在内的必要和适当的措施减少灾害风险，以防灾、减灾和备灾。

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

### 评注

(1) 第 16 条草案阐述关于减少灾害风险的责任。这条草案由两款组成。第 1 款规定了采取一定措施减少灾害风险的基本义务，第 2 款指示性地列举了这类措施。

(2) 第 16 条草案体现的是，承认在发生灾害时的人员保护条款草案中不仅需要涵盖灾害应对阶段，而且也需要涵盖国家的灾前职责。减少灾害风险的概念来源于大会的一些决议，并且通过 1994 年 5 月 23 日至 27 日的横滨减少自然灾害世界会议、<sup>333</sup>2005 年

《2005–2015 年兵库行动框架》<sup>334</sup> 以及全球减少灾害风险平台的四届会议（最近一届于 2013 年 5 月举行）而得到进一步发展。

(3) 如 2005 年《兵库宣言》指出的，

必须在一切层面，从个人到国际一级，培养防灾抗灾的氛围，并推动制定与之相关的、属于必要投资性质的灾前战略……灾害风险、危害及其影响确实构成威胁，但是，通过适当的应对就可以也必定能够采取行动，减少未来的风险和降低脆弱度。<sup>335</sup>

在 2013 年全球减少灾害风险平台的第四届会议上，主席在总结概要中提请注意，

越来越多的人认识到：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。<sup>336</sup>

(4) 第 16 条草案体现的规则受到《国际法院规约》第三十八条第一款确认的法律渊源的启发。委员会立足于国家主权和不干涉的基本原则，并且同时吸取了由国际人权法产生的原则，包括各国有义务尊重、保护和实现人权，特别是生命权。保护不仅事关实际侵犯人权的行为，而且也对各国施加了采取必要适当措施，防止这类侵权行为出现的积极义务，不管威胁来自何处。这一点得到国际法庭裁决的确认，特别是欧洲人权法院关于 *Öneriyıldız* 诉土耳其案<sup>337</sup> 和 *Budayeva* 等诉俄罗斯案<sup>338</sup> 的裁决。这些裁决确认了采取预防措施的责任。此外，第 16 条草案吸取了若干国际环境法原则的内容，包括“尽职”原则的内容。

(5) 第 16 条草案的一个最重要的法律依据是，存在着反映各国承诺减少灾害风险的广泛实践。许多国家签订了有关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：《东盟灾害管理

<sup>334</sup> 2005 年 1 月 18–22 日在日本兵库县神户市举行的世界减灾会议的报告 (A/CONF.206/6 和 Corr.1)，第一章，决议 2，“2005–2015 年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力”。

<sup>335</sup> 同上，决议 1。

<sup>336</sup> 联合国减少灾害风险办公室，《全球减少灾害风险平台第四次会议文集，日内瓦，2013 年 5 月 19–23 日：今天投资，创造更安全的明天》，第 13 页（可获自 [www.unisdr.org/files/34330\\_proceedingsenversionfinaleupdatecou.pdf](http://www.unisdr.org/files/34330_proceedingsenversionfinaleupdatecou.pdf)）。

<sup>337</sup> *Öneriyıldız* 诉土耳其 [大审判庭]，第 48939/99 号，ECHR 2004-XII。

<sup>338</sup> *Budayeva* 等诉俄罗斯，第 15339/02 号及其他 4 个案号，ECHR 2008 (extracts)。

<sup>333</sup> 见《世界减少自然灾害会议的报告》(A/CONF.172/9)，第一章，决议 1，附件一，“建设更安全世界的横滨战略：自然灾害的防灾、备灾和减灾指导方针”，其中载有“原则”“战略”和“行动计划”。

与应急响应协议》;<sup>339</sup>《亚洲减少灾害风险北京行动计划》(2005年);<sup>340</sup>《亚洲减少灾害风险德里宣言》(2007年);<sup>341</sup>《亚洲减少灾害风险吉隆坡宣言》(2008年);<sup>342</sup>2010年10月25-28日在大韩民国仁川举行的第四届亚洲部长级减灾大会的成果,即《2010年亚太减轻灾害风险仁川宣言》和《亚太适应气候变化减轻灾害风险仁川区域路线图》,重申了《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;<sup>343</sup>《非洲联盟区域减少灾害风险战略》(2004年),随后又有实施该战略的行动方案(原订为2005-2010年,后来延长至2015年);<sup>344</sup>四届非洲区域减少灾害风险平台会议的成果,最近的一届是在2013年;<sup>345</sup>《2020年阿拉伯减少灾害风险战略》,由2010年12月举行的阿拉伯环境部长理事会通过;<sup>346</sup>最后,《关于加强美洲减少灾害风险行动的纳亚里特公报》(2011年)。<sup>347</sup>

(6) 各国对这一承诺的承认也体现在各国将减少灾害风险措施纳入其国家政策和法律框架这一点上。通过对各国实施《兵库框架》<sup>348</sup>进展报告汇编之后可以发现,提交报告的64个国家或地区已经确立

<sup>339</sup> 该协定是在《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。

<sup>340</sup> 2005年9月27-29日在北京举行的亚洲减灾会议上通过。

<sup>341</sup> 2007年11月7-8日在新德里举行的第二届亚洲减少灾害风险部长级会议上通过。

<sup>342</sup> 2008年12月2-4日在吉隆坡举行的第三届亚洲减少灾害风险部长级会议通过。查阅该宣言的文本,见 [www.preventionweb.net/files/3089\\_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf](http://www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf)。

<sup>343</sup> 《宣言》的文本,见 [www.preventionweb.net/files/16327\\_finalincheondeclaration1028.pdf](http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf)。另见 [www.unisdr.org/files/16172\\_roadmapfinalversion08272350.pdf](http://www.unisdr.org/files/16172_roadmapfinalversion08272350.pdf)。

<sup>344</sup> 《实施非洲减少灾害风险区域战略扩展行动方案(2006-2015)》,2010年4月14-16日在内罗毕举行的第二届非洲减少灾害风险部长级会议上通过(2010年第二次非洲减少灾害风险部长级会议宣言),序言,可从 [www.unisdr.org/files/19613\\_bookletpoaenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf) 查阅。另见 [www.unisdr.org/files/4038\\_africaregionalstrategy1.pdf](http://www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf)。

<sup>345</sup> 联合国国际减灾战略,“非洲寻求减少灾害风险的统一立场”,2013年2月13日。可获自 [www.unisdr.org/archive/31224/](http://www.unisdr.org/archive/31224/)。

<sup>346</sup> 该项战略的文本,见 [www.unisdr.org/files/17934\\_asdrfinalenglishjanuary2011.pdf](http://www.unisdr.org/files/17934_asdrfinalenglishjanuary2011.pdf)。

<sup>347</sup> 公报的文本,见 [www.unisdr.org/files/18603\\_communiquenayarit.pdf](http://www.unisdr.org/files/18603_communiquenayarit.pdf)。

<sup>348</sup> 兵库行动框架(2009-2011),优先事项1,核心指标1.1。见 [www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/priority1/?pid:225&pil:1](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/priority1/?pid:225&pil:1)。

了关于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,包括了主要的易受灾地点。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、瓦努阿图和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。更近些时候,联合国国际减灾战略查明已经有76个国家建立了国家减灾平台,其定义是“一种协调机制,用于把减少灾害风险纳入发展政策、规划和方案的主流”,以实施减少灾害风险战略。<sup>349</sup>好几个国家和地区制订了法律,要么单独、专门处理减少灾害风险问题,要么在更广泛的法律框架内结合灾害应对一并处理灾害风险管理问题。这些国家和地区包括:阿尔及利亚、<sup>350</sup>喀麦隆、<sup>351</sup>中国台湾省、<sup>352</sup>多米尼加共和国、<sup>353</sup>萨尔瓦多、<sup>354</sup>爱沙尼亚、<sup>355</sup>法国、<sup>356</sup>危地马拉、<sup>357</sup>海地、<sup>358</sup>匈牙利、<sup>359</sup>

<sup>349</sup> 采用了国家平台的国家名单见 [www.unisdr.org/partners/countries/](http://www.unisdr.org/partners/countries/)。

<sup>350</sup> 阿尔及利亚,2004年12月25日的预防灾害和灾害管理法。

<sup>351</sup> 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号命令。

<sup>352</sup> 中国台湾省,灾害防救法(2002年)。

<sup>353</sup> 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。

<sup>354</sup> 萨尔瓦多,民防、防灾、减灾法(2005年)。

<sup>355</sup> 爱沙尼亚,防备紧急情况法(2000年)。

<sup>356</sup> 法国,关于预防技术和自然风险和损害赔偿的第2003-699号法律(2003年)。

<sup>357</sup> 危地马拉,第109-96号法令,减轻自然灾害和人为灾害国家协调员法(1996年)。

<sup>358</sup> 海地,国家风险和灾害管理计划(2001年)。

<sup>359</sup> 匈牙利,关于防止灾害和防止涉及有害物质的重大事故的管理和组织的第七十四号法(1999年)。

印度、<sup>360</sup> 印度尼西亚、<sup>361</sup> 意大利、<sup>362</sup> 马达加斯加、<sup>363</sup> 纳米比亚、<sup>364</sup> 新西兰、<sup>365</sup> 巴基斯坦、<sup>366</sup> 秘鲁、<sup>367</sup> 菲律宾、<sup>368</sup> 大韩民国、<sup>369</sup> 斯洛文尼亚、<sup>370</sup> 南非、<sup>371</sup> 泰国、<sup>372</sup> 美国。<sup>373</sup>

(7) 第 16 条草案应与迄今通过的普遍适用性规则，包括那些主要关系到灾害应对的规则结合在一起解读。将在完成一读时确定它在一读条款草案中的最后位置。

## 第 1 款

(8) 第 1 款以“每一国”开始。该委员会选择这一措辞，而不是英文复数的“国”，是为了与先前通过的、已经注意界定负有法律责任的一国或多国的条文草案保持一致。相比那些直接涉及灾后恢复阶段（受灾国有别于其他国家的阶段）灾害应对的条文草案，灾前阶段的有关义务问题适用于每一国。此外，从第 2 款显而易见的是，减少风险的义务意味着主要在国内一级采取措施。第 5 之三条旨在涵盖任何需要国与国或与其他国际行为者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的“国 (states)”，也是避免暗示任何集体义务。

(9) “应”一词表示存在着以这一款所述方式行事的国际法律义务，并且是传达这一法律义务的含意最简洁方式。这条草案的标题确认了这一点，

<sup>360</sup> 印度，灾害管理法，第 53 号（2005 年）。

<sup>361</sup> 印度尼西亚，关于灾害管理的 2007 年第 24 号法。

<sup>362</sup> 意大利，关于建立国家减灾平台的总理令（2008 年）。

<sup>363</sup> 马达加斯加，第 2005-866 号法令，该法令规定了实施关于国家风险和灾害管理政策的 2003 年 9 月 5 日第 2003-010 号法律的方式（2005 年）。

<sup>364</sup> 纳米比亚，灾害风险管理法（2012 年）。

<sup>365</sup> 新西兰，2005 年国家民防应急管理计划令 (SR 2005/295)，第 3 部分。

<sup>366</sup> 巴基斯坦，国家灾害管理法（2010 年）。另见巴基斯坦政府在 2011 年第三届全球减灾平台会议上的正式声明（可从下述网址查阅：[www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf)）。

<sup>367</sup> 秘鲁，设立国家灾害风险管理系统的第 29664 号法（2011 年）。

<sup>368</sup> 菲律宾，菲律宾灾害风险管理法（2006 年）。

<sup>369</sup> 大韩民国，自然灾害对策法（1995 年）；国家灾难管理法（2010 年）。

<sup>370</sup> 斯洛文尼亚，自然灾害和其他灾害防护法（2006 年）。

<sup>371</sup> 南非，灾难管理法，第 57 号（2002 年）。

<sup>372</sup> 泰国，预防和减轻灾害法（2007 年）。

<sup>373</sup> 美国，减轻灾害法（2000 年）。

说的是减少灾害风险的“义务”。虽然每一国都承担同样的义务，但是以“采取必要和适当的措施”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”。<sup>374</sup> 委员会采纳了本用语，以承认数个主要宣言，包括最近在 2005 年世界减灾会议上发表的《兵库宣言》体现的当代国际社会观点，<sup>375</sup> 即重点应是减少一个危险因素造成损害的风险，有别于防止灾害本身。因此，第 1 款的重点是减少灾害风险。实现这一点就要采取一定的措施，以防灾、减灾和备灾。

(11) “采取必要和适当的措施”几字指出所要求的具体行为。除下文第 (13) 段对法律和规章外的进一步解释外，根据普遍的做法，以“必要”和“适当”这两个词来界定应采取的“措施”。在任何特定情况下，什么可能是“必要和适当”的，将按照应采取措施的既定目标，即“防灾、减灾和备灾”以减少风险来理解。如上文第 (8) 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。尽职的基本要求是“必要和适当”概念固有的。因此，进一步的理解是，这一措辞暗含着措施的成效问题。

(12) 通过“包括制订法律和规章”这一短语，这一款指出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了制订这一法律框架，从而能够采取“必要和适当的”措施的责任。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推动（因此英文有“through”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。这将允许每一国有自由斟酌权来决定适用的法律框架；依据的理解是：具有一个预期采取“必要和适当的措施”的法律框架，是减少灾害风险的一个必要条件。因此，英文在“necessary”（必要）之前使用定冠词“the”，

<sup>374</sup> 委员会指出，联合国在将“减少灾害风险” (Disaster Risk Reduction) 正式译成法文时存在着语言上的差异。

<sup>375</sup> 见上文脚注 334 和 335。



以具体指出：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。

(14) “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内法律和规章可有的唯一内容，因此在第1款案文中强调也许会导致意思不明。

(15) 最后一句，即“防灾、减灾和备灾”，用于说明国家在灾前阶段应采取的、终极目标是减少其面临灾害风险的“必要和适当”措施的目的。这句话沿循了减少灾害风险主要文书使用的、现在广为接受的措辞。委员会认识到的一个事实是：采用不同措辞，可能会导致对条款草案所设想活动类别出现意想不到的相反解释。

(16) 为说明防灾、减灾和备灾这三个术语各自的含义，委员会认为应当参照联合国减少灾害风险办公室在2009年编写的《减少灾害风险词汇》，根据这一词汇：

(a) 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；<sup>376</sup>

(b) 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，为：减少作为气候变化根源的温室气体排放；<sup>377</sup>

(c) 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 and 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

<sup>376</sup> 联合国国际减灾战略，《2009年联合国国际减灾战略减少灾害风险术语》，第22页（可获自 [www.unisdr.org/we/inform/terminology/](http://www.unisdr.org/we/inform/terminology/)）。

<sup>377</sup> 同上，第19–20页。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。

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用到稳固恢复的过渡。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。<sup>378</sup>

## 第2款

(17) 第2款列出三类减少灾害风险的措施：开展风险评估、收集和传播风险和以往损失信息、安装和操作预警系统。正如在本评注第(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。<sup>379</sup> 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) 可采取的切实可行措施是无数的，并依赖于社会、环境、金融、文化和其他相关情况。公共和私营部门的实践提供了丰富的实例。其中可提到的是：社区一级的备灾和教育、建立体制框架、应急计划、设立监督机制、土地用途控制、建筑标准、生态系统管理、排水系统、资金、及保险。

(19) 第2款所着眼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，即使并非全部其他措施，例如在公共和私营部门涉及重点确定或投资规划的决策中。

(20) 第一项措施——风险评估——涉及到培养有关危险和脆弱性的知识。因此，这是任何减少灾害风险的第一步明智措施。如果没有足够确定地了解环绕灾害的情况及其特点，就不能制订有效的措施。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，这样能够推动有效的行动。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。

<sup>378</sup> 同上，第21页。

<sup>379</sup> 见上文脚注336。

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款本文中阐述：因为将它作为统一的法律规定，可能实际上让各国负担过重。

(22) 第三项措施是早期预警系统；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(11)段所解释的，第2款事关在国内采取预想措施。与第5之三条共同阅读，第5条的合作义务将涵盖任何属于国家间的措施。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。