



第七十五届会议

临时议程* 项目 89

发生灾害时的人员保护

发生灾害时的人员保护

秘书长的报告

摘要

国际法委员会在第六十八届会议(2016年)上通过了关于发生灾害时的人员保护条款草案。本报告根据大会第 [73/209](#) 号决议编写，大会在该决议中邀请各国政府就委员会向大会提交的在该条款草案基础上拟订一项公约的建议提出评论。

* [A/75/150](#)。



一. 引言

1. 国际法委员会在 2016 年举行的第六十八届会议上通过了关于发生灾害时的人员保护的条款草案(见 A/71/10, 第 48 段)。大会在第 71/141 和 73/209 号决议中表示注意到委员会提交的条款草案。大会在第 71/141 号决议中邀请各国政府就委员会关于在该条款草案基础上拟订一项公约的建议提出评论(见 A/73/229)。大会在第 73/209 号决议中请秘书长邀请尚未就委员会所提建议提出评论的国家政府提出评论。

2. 根据上述请求,已在 2019 年 1 月 17 日和 2020 年 1 月 14 日的普通照会中,邀请尚未就委员会提出的在条款草案基础上拟订一项公约的建议提出书面评论的国家政府不迟于 2020 年 6 月 1 日提出评论。

3. 截至 2020 年 7 月 1 日,已收到哥伦比亚、古巴、萨尔瓦多、意大利、日本和土耳其的书面评论。这些评论或其摘要载录如下,并按内容分列:第二节所列评论涉及今后就关于发生灾害时的人员保护的条款采取的行动,第三节所列评论涉及条款本身。

二. 今后就关于发生灾害时的人员保护的条款采取行动的相关评论

哥伦比亚

[原件:英文和西班牙文]

[2020 年 5 月 31 日]

哥伦比亚强调指出,亟需建立在发生灾害时作出响应和开展合作的框架。面对潜在或实际的灾害,各国或多或少地诉诸于国际合作,以便视情况采取措施,降低可能发生灾害的风险,或在灾害发生后应对其后果。但关于这些问题的双边、区域和多边文书日益增多,形成了一套杂乱无章、不成体系的法律文书,其中规定的义务包含不尽相同、有时甚至是相互矛盾的术语、定义、原则和目标。因此,条款草案的价值在于建立共同的法律框架,有助于协调专门从事这项工作的各个机构开展人道主义行动。发生灾害时,必须足够迅速地作出决策,以便充分处理灾情,同时保护受灾人员,指导受灾国、援助国和其他有关行为体的行动。此类决策需要一套统一规则,例如条款草案中提出的规则。此外,条款草案还尊重国家主权和受灾人员权利,不区分灾害是由人类行为还是自然原因造成,这使得条款草案具有更加全面和普遍的性质。

条款草案在承认团结在国际关系中的价值和促进国际合作的基础上,从人权文书和国际人道主义法文书中获得启发,在国家主权原则与不干涉原则、受灾人民的基本需要与对其权利的尊重之间取得微妙平衡。条款反映了对减少灾害风险的国际文书和文件、如《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和安全理事会关于武装冲突局势的各项决定产生影响的基本原则和理念。这些进展表明,条款草案通过国家实践逐步得以巩固,证明有必要拟订公约。条款草案还表明,灾害与

国际法已经真正成为国际法的独立分支，其中包括关于有效处理防灾减灾和风险管理工作规定。同样，条款草案考虑到所涉不同行为体的利益，这些行为体包括受灾国和可在发生灾害时提供重要支持的外部行为体，如其他国家、国际组织、非政府组织甚至是公司等。条款草案还考虑到直接受灾情影响的人员即受害者的利益。此外，案文还在关注受害者权利与关注受害者需要(更传统的做法)之间取得微妙平衡，对上述行为体之间的关系以及各国之间在合作问题上的关系作出规定。

题为“全球团结抗击 2019 冠状病毒病(COVID-19)”的大会第 74/270 号决议由 188 个会员国提出，在 2020 年 4 月 2 日获得一致通过。该决议受到了条款草案所载的团结、合作、人权等基本原则的启发。这项决议还彰显了集体政治意愿；应当利用这种意愿，支持委员会关于条款草案最终形式的建议。正如《兵库行动框架》和《仙台框架》所回顾的那样，许多国家似乎只有在面临难以估量的巨大灾害时才会采取行动。COVID-19 大流行是第一场真正意义上的全球灾害，应当会促使各国理解拟订具有约束力的有效文书(如委员会在条款草案中提出的文书)的必要性。

古巴

[原件：西班牙文]

[2020 年 2 月 5 日]

古巴共和国重申支持委员会努力改善对受灾人员的保护，并同意关于在条款草案基础上拟订一项公约的建议。但各国政府应继续讨论条款的最终措辞，确保通过一份取得广泛共识的案文。

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

[2020 年 1 月 6 日]

萨尔瓦多政府认识到，鉴于自然灾害和人为灾害的严重程度和发生频率，国际社会比以往任何时候都更加关注采取行动和强化规范框架，以确保对灾害和减少灾害风险采取适当和有效的办法，重视满足有关人员的基本需要并保护其权利和作为人的尊严。

以包容性和抗灾能力为重点，开展预防、减轻、减少和应对灾害的工作，可大大推动可持续发展，并确保始终尊重人的尊严，而这正是国际人权法的一项核心原则。因此，自国际法委员会开始审议这一专题以来，萨尔瓦多共和国每年都支持委员会关于编纂和逐步发展该领域法律的决定，以期防止影响世界各地人民的灾害造成严重后果。应当特别关注发展中国家，包括中等收入发展中国家。

萨尔瓦多极易受到与气候变化和气候多变性有关的现象造成的影响，而且这些影响与日俱增，反复发生。降雨模式已经改变，低压系统导致雨量上升，突如其来的大暴雨天气有所增多。干旱、高温、涌浪、洪水等现象也更加频发，持续时间更长。政府间气候变化专门委员会预测，上述现象的强度和频率将继续升高，

导致包括萨尔瓦多在内的各国更有可能遭遇大规模灾害；发生此类灾害时，受灾国需要向国际社会寻求援助，满足受灾人口的需要。

在国家一级，考虑到萨尔瓦多的灾害史及其容易受到各种现象造成的灾难性影响的特点，有效的风险管理、平民保护、预警系统和修复受损社会结构对萨尔瓦多至关重要。但在某些情况下，灾害的破坏性影响超出了国家资源和国家向受灾人员提供人道主义援助的能力，主管当局被迫宣布进入国家紧急和公共灾害状态，以便通过国际社会的团结和支持，满足受灾人口的需要。

因此，似乎应当通过一项采用基于人权的方法、与受灾国在其领土或受其管辖或控制的领土内保护人员的作用尤为相关的国际法律文书。萨尔瓦多政府认为，在条款草案基础上拟订一项公约特别重要，因为这将宣示各国的现行做法，因而有助于澄清这些做法并使之系统化；萨尔瓦多政府还认为，确保团结在国际关系中的根本价值得到实际应用也特别重要。这将促成更加灵活的国际合作，以维护尊严的方式向受灾人员提供适当的人道主义援助。

通过一项国际法律文书无疑将大大有助于协调统一各项旨在有效处理灾害根本成因和目前高度脆弱状况的措施和程序。通过此类文书还会加强在每个阶段为减少和管理灾害风险所作的努力，同时又不妨碍各国已经加入的有关这一问题的双边和多边文书。在这方面，萨尔瓦多加入了若干相关文书，包括与古巴签署的旨在减少萨尔瓦多灾害风险和灾害的双边技术合作协定，以及与危地马拉签署的预防、应对和减轻灾害协定。

[……]

总之，条款草案不仅将成为协调统一方面的重要法律进展，而且将对改进以包容性和抗灾能力为重点、可在发生灾害时更有效地保护人员的法律框架作出决定性贡献。条款草案还将成为全球应对灾害的重要工具，在最近冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发后更是如此。这场疫情使国际社会从新的视角出发，考虑采取注重预防的前瞻性办法，减少灾害风险，并增进各国之间的多边合作，以解决灾害造成的问题。萨尔瓦多谨表示支持并感谢联合国系统各相关机构致力于确保有效开展有关这一专题的工作。应当进一步加强、最好是利用现有资源加强这些机构之间的协调机制，确保采取充分、有效的应对行动。

意大利

[原件：英文]

[2020年6月12日]

意大利欢迎拟订一项关于在发生灾害时的人员保护的普遍法律文书，因此认为国际法委员会的建议和联合国为实现这一目标而推动的进程是有价值的。应当由此产生一项明确界定适用范围的公约，确立在应对和预防灾害方面开展国际合作的基本规则和原则。

[……]

应当探讨国际组织参与未来公约的可能性。事实将证明，国际组织的参与至关重要，因为全球、区域和次区域组织在这一领域发挥重要作用，而为这些组织开展预防和应对灾害活动提供便利的明确法律规定相对欠缺。

日本

[原件：英文]
[2019 年 10 月 9 日]

日本高度赞赏围绕条款草案及其评注所开展的工作。日本从东日本大地震等以往灾害中吸取经验教训，一直在积极推动减少灾害风险领域的国际合作，包括在国外灾害中实施紧急人道主义援助，以及建设抗灾社会。

[……]

条款草案的内容比较平衡，对受灾国和援助国的作用和责任、国家主权、保护受灾人员方面的人道主义要求等相关因素给予认真关注。因此，许多国家应当都能接受该条款草案。另一方面，有必要考虑到有关国家的利益，进一步完善条款草案案文，从而在条款草案基础上缔结条约。如果要举行外交会议，日本政府希望通过进一步的深入讨论，使条款草案在操作层面更加有用和有效，以便在发生灾害时保护受灾人员。

三. 关于发生灾害时的人员保护的条款的相关评论

古巴

[原件：西班牙文]
[2020 年 2 月 5 日]

关于涉及减少灾害风险的第 9 条第 2 款，建议采用以下措辞：“减少灾害风险的措施除其他外包括：开展风险评估；收集和传播风险信息 and 以往损失信息；在投资中遵守技术标准，以便通过减少可能的脆弱性，促进提高抗灾能力；采取适应和减缓气候变化的措施，重点关注安全饮水、粮食安全、健康等领域；帮助面临风险的民众做好防范；安装和操作预警系统。”

关于涉及受灾国作用的第 10 条第 1 款，建议采用以下措辞：“受灾国根据其主权并依照国内法律，有责任在其领土内确保对人员的保护和救灾援助的提供。”

关于第 11 条，建议采用以下措辞：“如所遭受的灾害超出受灾国的应对能力，则受灾国有权酌情向其他国家、联合国、其他主管政府间组织及相关非政府组织请求双边或国际援助，或接受此类援助。”

关于第 12 条，建议采用以下措辞：“应对灾害时，各国、联合国及其他主管政府间组织有权向受灾国提议援助。相关非政府组织也可向受灾国提议援助。在所有情况下，受灾国都应当是请求外部援助的一方，提议援助不得带有条件。”

关于第 14 条，建议增加以下一款：“提供外部援助不得取决于损害受灾国主权的因素。”

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

[2020 年 1 月 6 日]

萨尔瓦多谨就条款草案作出以下评论。

萨尔瓦多重申，有必要在条款草案第 1 条中详细说明该条草案评注中提及的属事和属人要素，这将大大澄清受灾国对其领土或受其管辖或控制的领土内的人员的权利和义务，以及第三国、国际组织、非政府组织和有能力合作提供救灾援助并促进减少灾害风险的其他实体的权利和义务。

关于涉及“设备和物资”定义的条款草案第 3 条(g)项和条款草案第 8 条，萨尔瓦多提议，考虑到冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的当前情况，这些条款应确保应对灾害的合作包括交流良好做法或相关信息。萨尔瓦多还提议，这些条款不应仅泛泛提及“医疗用品”，还应规定向有需要的人员提供作为人道主义援助的基本药物。

关于应对灾害的合作形式，条款草案第 8 条评注必须反映《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(由大会第 69/283 号决议通过)等重要国际文书的措辞和指导意见。根据《仙台框架》，在全球相互依存关系日益密切的背景下，需要开展协调一致的国际合作，营造有利的国际环境，制定有效的执行办法，以便在各级激励和促进各方增强减少灾害风险的知识、能力与积极性，对发展中国家尤为如此。

此外，为保障人的尊严，条款草案第 8 条评注必须强调，提供人道主义援助的决策必须包容各方，并考虑到脆弱性问题，包括妇女、儿童、青年、残疾人、穷人、移民、土著人民、卫生工作者、安保人员和老年人的交叉脆弱性问题。

关于条款草案第 6 条，萨尔瓦多忆及其根据大会第 63/123 号决议提出的评论，以及其在第六十五届会议期间第六委员会专题辩论上就这一专题所作的发言。萨尔瓦多谨提请特别注意与“中立”原则有关的措辞问题。“中立”之所以纳入条款草案，是因为国际人道主义法使用了该词，特别是 1864 年 8 月 22 日《改善战地武装部队伤员境遇公约》将其作为随军医疗服务的一个特征加以使用。在国际人道主义法中，中立原则适用于武装冲突局势；国际红十字和红新月运动等实体表示，有必要避免在敌对行动中偏袒任何一方或在任何时候卷入政治、种族、宗教或意识形态性质的争议。虽然灾害可能在受灾国引发严重骚乱，但此类骚乱通常不会与要求保持中立的冲突或争端联系在一起。大多数情况下，不存在两方或多方可供选择。如果事实证明，在大多数情况下，受灾国和援助方的努力是为了实现同一个目的，即提供充分援助，则有理由假定，各方拥有相同的目标，甚至是相同的价值观。因此，中立原则的运作方式并不明确。基于上述历史、法律和语言方面的考虑，可以得出的结论是，应当重新评价纳入“中立原则”的问题，以便确保条款草案得到适当理解，并具有内部连贯性。但如果该条草案的本意是，

应对灾害的各方不应实施任何可能被视为干涉有关国家利益或内政的行为，则萨尔瓦多认为，基于上述原因，此类行为并非有关中立的问题，而是涉及国家主权原则和不干涉原则。因此，萨尔瓦多认为，“国家主权”和“不干涉”中的任何一个词都更能反映该条草案的本意。这两个词还可提供中间立场，使调和不同国家的意愿成为可能，因为“中立”一词将被删除，但不干涉各国内政及政治、宗教、族裔和意识形态状况的理念仍将保留。

意大利

[原件：英文]
[2020 年 6 月 12 日]

关于适用范围，新文书的案文应明确将武装冲突及政治和经济危机排除在条款草案第 3 条(a)项目规定的灾害定义之外。同样，应当更好地澄清条款草案第 7 和 8 条之间的联系，以确定第 8 条的适用范围(其案文具体提及应对能力，而评注也述及预防活动)。

此外，还应当考虑提高案文的可操作性。虽然条款草案第 15 条提供了全面的法律框架，旨在为援助方的活动提供便利，但可以拟订更具体的条款，以维护受灾国的利益和权利，同时就提高援助方在规划和部署灾害响应行动方面的法律确定性作出规定。

同样，拟订公约的进程可为设立某种形式的常设机制、例如秘书处、缔约方会议和(或)技术机构或不同备选方案的组合创造机会，此类机制将使缔约方能够制定业务和技术规程及实用工具，为利益攸关方和实地救灾人员的工作提供便利。

此外，还应当根据条款草案第 18 条评注所作的解释，修正该条第 2 款的案文，并应当澄清，在“复杂紧急情况”下，即某一地区的灾害因武装冲突而更加复杂时，应优先适用国际人道主义法规则。只有在国际人道主义法尚未涵盖相关问题的情况下，新公约所载的规则才可适用。

日本

[原件：英文]
[2019 年 10 月 9 日]

日本政府谨从受灾国和灾害中援助国的角度，就条款草案提出以下评论和意见。

就条款草案第 9 条提及的减少灾害风险和预防方法的重要性而言，为减少灾害风险并最大限度降低灾害损害，在灾害发生之前采取必要措施至关重要。在这方面，日本支持《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》所述的“重建得更好”及“更加广泛和更加以人为本的预防方法”的原则，这些原则在减灾领域的国际合作中得到推广。日本政府认为，条款草案必须以减灾领域内此类实际的国际合作努力为基础，以便有助于应对现实挑战。

日本政府赞同条款草案第 11 条提及的理念，即如果灾害明显超出国家的应对能力，则受灾国有责任寻求外部援助。另一方面，正如条款草案所述，在实施

外部援助方面，要求征得受灾国同意并允许受灾国按照国际法、国内法、受灾人员的需要等情况对提供外部援助规定某些条件是合理的。但日本政府认为，不应出于政治原因，以及可导致有丧生、受伤或财产损失之虞的受灾人员无法及时获得外部援助的其他原因，滥用关于征得受灾国同意和规定条件的条款。

土耳其

[原件：英文]

[2019年7月5日]

土耳其提交了该国红新月会对关于发生灾害时的人员保护问题作出的以下评论。

关于第 5 条，建议修改如下：“受灾人员有权依国际法得到对其人权、包括寻求和获得人道主义援助权的尊重和保护。”修改理由是，在缺乏援助的状况可能引发人类苦难、将人们推向悲惨和不人道处境的任何情况下，人权都必然包含寻求和获得人道主义援助权。

关于第 11 条，建议修改如下：“如灾情非常严重、极为紧急，而且有大量救灾需求，导致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。”修改理由是，受灾国和国际社会需要依照某些决定因素，判断援助相对于有关情况下的需求而言是否充分和有效。

关于第 12 条，建议修改如下：“发生灾害时，各国、联合国及其他潜在援助方可以不损害人道主义原则的方式向受灾国提议援助。”修改理由是，人道主义援助往往在不同情况下被滥用于推进政治目标；因此，提议援助应符合人道主义原则，以防止人道主义事务政治化。

关于第 13 条，建议对第 2 款作如下修改：“受灾国应根据经过客观评估的需求、其覆盖范围和受灾人口的情况，同意接受外部援助，不得任意拒绝。”修改理由是，受灾国应根据合理理由予以同意或拒绝；否则，受灾国在决策时将拥有无限的自由裁量权，这会为任意性留出空间。