

联合国



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/39/267/Add.2
E/1984/9C/Add.2
18 June 1984
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第三十九届会议
暂定项目表 * 项目 83 (a)
特别经济援助和救灾援助：
联合国救灾协调专员办事处

经济及社会理事会
1984 年第二届常会
临时议程 ** 项目
18
特别经济、人道主义
和救灾援助

联合国救灾协调专员办事处

秘书长的报告

增 编

建议的关于加快运送紧急援助的
公约草案

* A/39/50.

** E/1984/100.

“虽然每次灾害各有特点，各有其棘手之处和问题，但是，已经遇到的问题……在很大程度上是在近年来的许多重大灾害中发生的。这些问题从警报系统的功能不足到通讯包括电信的失灵，不一而足。其中包括对于紧急情况和当地资源无法满足的优先需要的性质和程度没有可靠的早期情报，这种对情况的不了解给想要捐助的方面造成严重的困难和妨碍。此外还有对从海外迅速运送援助的障碍，例如不能及时得到飞机飞越和降落的许可，不明确救灾物资是否免征进口税和不受限制，在有些情况下没有给予救灾组织和单位‘旅游汇率’或类似的优惠汇率，以及没有在事先作出安排让红十字机构使用自己的无线电发射机和波长。”（E/4994，第5段）

1. 为国际救灾的有效进行清除障碍的问题，不是一个新问题。秘书长曾经在1971年提出一份报告，经济及社会理事会和大会当年进行讨论后，设立了联合国救灾协调专员办事处。秘书长那份报告中归纳的一些主要问题，今天仍然存在。

2. 但是，这些年来，加强国际救灾合作的普遍愿望与时俱增。联合国系统许多从事长期持续的发展和福利工作的机构也有进行有效救灾工作的能力，并且有法律文书规定这些机构在特定国家的工作和存在。各国签订了一些双边和区域协定，有时还包括国际性政府机构或组织的参与，这些协定对缔约国提供和接受援助作了规定。一些已经生效的处理具体问题的国际公约，不论其案文中是否提到救灾，在讨论加洪救灾的问题时都可以适用。

3. 联合国救灾协调专员除其他职责外，必须“与一切有关组织建立和保持最

密切的合作，并和它们作一切可以做到的事先安排，以期确保最有效的协助”
(1971年12月14日大会第2816(XXVI)号决议)。应该指出，在编制秘书长的上述报告时，有一个国家的政府当时就指出：

“如果联合国能提出一些便利援助措施的建议，就进入有关国家、海关手续、要求外国救灾人员和有关赔偿责任及费用的问题拟订条例，将是很有帮助的。”
(E/4994，注18)

大会第2816(XXVI)号决议体现了这项建议的意图，请可能的受援国政府“考虑适当的立法或其他措施，以便接受援助，包括飞机越境权和降落权以及赈济队所需要的特权和豁免”。

4. 这些都是一个具有稳固的全面法律基础的有效防备灾害组织的基本因素，但是还没有得到足够普遍的采纳。在1976和1977年，联合国救灾协调专员和红十字协会秘书长调查了进行救灾时遇到的问题，并提出一项包括建议在内的报告(A/32/64和Corr.1，附件二)。大会和国际红十字会会议在1977年审议了这项报告。经济及社会理事会于1977年8月3日通过第2102(LXIII)号决议，注意到调查报告，并请协调专员

“继续这些努力，并同各国政府、联合国机构和适当的政府间组织和自愿机构尤其是国际红十字会合作，特别注意推行旨在消除障碍，加速国际救济援助的措施”。

理事会同一项决议还呼吁各国政府对执行该报告的建议给予适当的考虑。后来，1977年12月8日大会第32/56号决议对理事会的决议表示赞成。

5. 联合国救灾协调专员此后的行动，主要是根据他发往各国政府的问题单所得到的答复，确定关于订立一项国际公约，或者在不能订立公约的情况下签订一系列个别协定的建议能得到何种程度的接受。提出这张问题单，是为了查明各国目前处理发放签证、免征关税等问题的惯例。1980年，联合国训练研究所(训

研所)开始题为“救灾行动示范规则”的研究。¹ 国际法协会也编写了一些提议。在更大的范围内,大会从1981年起每年都通过决议,要求加强联合国系统对各种灾害作出反应的能力,提高各国政府应付出现的灾害的能力。

6. 1982年后期,联合国救灾协调专员请一名顾问调查和报告过去所作的企图加快国际救灾工作的进行的努力,研究所涉的国际法原则以及现行的惯例和存在的问题,并提出符合现在需要的解决办法。对顾问的工作并不打算加以限制,所以没有指定想要得到的结果。这项工作宣布的目的是要在“自然灾害或其他灾害情况”下,加快国际救灾工作的进行,这属于大会给予救灾协调专员的任务范围之内(1971年12月14日大会第2816(XXVI)号决议和1981年12月17日大会第36/225号决议)。

7. 1983年9月,一个非正式专家小组审查了顾问的报告和建议。这个小组的成员都是国际法学家,并且得到参与救灾行动或者其活动直接有关防备灾害的联合国一些机构的代表的协助。²

8. 在大会第三十八届会议上,联合国救灾协调专员为讨论秘书长关于救灾专员办事处的年度报告作了介绍性发言,³ 他概要地说明了必须解决的问题,报告了已经取得的进展。大会赞赏地注意到协调专员的发言(1983年12月20日第38/202号决议)。

9. 秘书长已经收到联合国法律顾问和国际红十字会对公约草案的评论。对各项提议已作一些修改,下面所附的案文已提交经济及社会理事会,以便理事会作出决定或交由一个政府专家小组进一步审查。

注

¹ 训研所《政策和功效研究》第8号(出售品编号E.82.XV.FE/8)。

² 参加者名单可向联合国救灾协调专员办事处查阅。

³ 见A/C.2/38/SR.34,第1-12段。

附 件

关于加速运送紧急援助的公约草案

本公约缔约各国，

考虑到历史上灾害和紧急情况曾给各个民族和各个国家带来惨重的生命和财产损失，

认识到和关注灾害对所有国家特别是发展中国家造成的苦难和严重的经济及社会后果，并铭记国际发展战略的有关规定，

注意到国际社会对各次灾害乐意提供援助，并在有此需要时会继续这样做，对提高国际社会迅速和有效地提供紧急人道主义援助的能力感到关心，

回顾1970年10月24日联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好的关系和合作的国际法原则宣言》中所表达的国际法原则，特别是各国义务按照《宪章》互相合作的原则和各国主权平等、不干涉任何国家内部管辖事务的原则，

欢迎联合国大会设立联合国救灾协调专员办事处，以动员、指导和协调联合国系统各组织的救灾活动，并协调联合国的援助和一切外来的援助，

兹协议如下：

第一部分. 一般规定

第1条

定 义

在本公约中，

(a) “紧急援助”，以下称为“援助”是指为了满足受灾者的需要而提供的纯属人道主义和非政治性的救灾货物和服务；

(b) “灾害”是指任何自然、意外或蓄意的事件（非指不断发展的武装冲突局势），由于这一事件，需要从领土上发生事件的国家或者受到事件后果影响的国家以外提供援助；

(c) “救灾货物”是指作为援助向受灾者发送的物品，例如车辆、食品、种子与农具、医药用品、毯子、遮蔽材料或其他基本必需品；

(d) “服务”是指为满足需要所必需的人员、设备、运输工具和行动；

(e) “受援国”是指根据本公约在其领土上需要〔给予〕〔提供〕援助的国家；

(f) “援助国或组织”是指根据本公约提供或者协调援助的国家或政府间组织、或者国际或国家的非政府组织；

(g) “过境国”是指在其领土上转运送往受援国的紧急援助的国家或者援助必须经过其领土方能到达受援国的国家。

第2条

公约的目标

本公约的目标是加快灾后援助的运送。

第3条

原则

1. 根据本公约提供的援助应按照以下原则：

(a) 尊重受援国的主权，不干涉其内政；

(b) 同受援国的有关当局合作，尊重并遵守其法律；

(c) 不从事与本公约目标不符的任何活动，不在受援国领土上从事任何商业或政治活动。

2. 受援国在其领土内有责任提供便利以协调应付灾害情况的行动。

第4条

适用范围

1. 本公约适用于援助国或组织向受援国提供的一切援助。
2. 本公约应适用于灾害的全过程，并应在所有救灾行动终止时停止适用。

第二部分. 援助

第5条

援助

1. 发生灾害时运送援助的基本条件是：

(a) 除非本公约另有规定，或者援助国或组织同受援国另有协议，援助应免费提供；

(b) 受援国应确保最有效地利用所得援助，除非援助国或组织另行同意，应将援助用于预定目的；

(c) 分发或提供援助时不得有任何种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他主张、国籍和社会出身、出生或其他身分的歧视；

(d) 本公约缔约国应优先处理援助的运送、包括运输、给予必要的过境便利和分发。

2. 受援国和援助国或组织可议定不同于本公约的条款，但不得背离本公约的基本条件。

第6条

情报的交换

1. 本公约缔约国如获得可能造成灾害的事件的情报,并将根据本公约协助,提供援助,应立即通知可能受灾的国家,并通知联合国救灾协调专员办事处/或其他有关组织。
2. 本公约缔约国如获得对帮助受灾国可能有用的情报,应向受灾国提供这些情报,并经其同意,向联合国救灾协调专员办事处和/或其他有关组织提供这些情报。
3. 在联合国救灾协调专员经请求或按要求执行其协调职责时,本公约缔约国应将情况的发展、所需和所提供的援助以及现有或可能有的救灾货物通知他。
4. 有关援助的机密情报,应得到接受情报方面的尽力保护,防止泄露,并且不应滥用。

第7条

保护和便利

1. 受援国应采取一切实际措施,保证救灾人员的安全(安全),保护援助所用的一切房地、设施、运输工具、救灾货物和设备。
2. 受援国应〔在不妨碍其已加入的关于特权和豁免的现有文书的情况下〕给予援助国或组织及其人员必要的〔特权、豁免、〕保护和便利,以便其迅速执行本公约规定的职能。 受援国特别应:
 - (a) 迅速向代表援助国或组织的人员免费发给多次过境、入境和出境签证;
 - (b) 为这些人员执行议定职能提供自由进入灾区和在灾区内自由行动的便利;
 - (c) 准许援助国或组织及其人员进入救灾货物和设备分发前在灾区以外的存放地点;

(d) 承认救灾人员所持有的并为执行其议定职能所需要的大学学位、专业证书及其他能力证书和执照；

(e) 不要求其法律可能规定的任何工作许可证；

(f) 对援助国或组织人员的薪金和报酬，〔如果会造成双重征税，〕免征所得税。

3. 受援国应归还，或批准和方便重新输出，由援助国或组织提供、但未用于援助目的或者已经使用但援助国或组织希望保留的任何材料和设备。

第 8 条

通讯

1. 受援国应在符合国家安全的情况下，批准和方便援助国或组织所要求的救灾电信，并〔在必要情况下〕批准援助国或组织运用其自己的内部和外部通讯工具。

2. 受援国应尽可能优先免费提供利用国家电信网的通讯。

第 9 条

通知

1. 援助国或组织应事先向受援国的指定当局通知援助的发送，作出适当的详细说明，特别是说明人员、救灾货物和设备的预定到达时间和地点。

2. 受援国收到救灾货物，应通知援助国或组织。如有损失或损坏，受援国应立即通知援助国或组织，并向其协商所要采取的措施。

第 10 条

援助的质量性质

1. 援助国或组织应保证其援助适合估定的需要并符合受援国的传统和习惯。

2. 援助国或组织应保证其援助符合受援国的质量、卫生和其他有关标准或条例，除非在救灾行动期间这些标准或条例放弃施行或已作修改。

第 11 条

包装、标签和标志

援助国或组织应在切实可行的范围内对救灾货物的包装、标签和标志使用国际上确立的适当制度。

第 12 条

识别标记

1. 使用国际上公认的鉴别标记的援助国或组织，应视情况需要用此标记标明其救灾货物、设备、运输工具、人员及其所在地点。

[2. 没有这种标记的援助国或组织应使用国际民防鉴别标记。 这一标记以橙色为底，上有兰色等边三角形。]

3. 受援国和援助国或组织应采取必要措施，监督这些标记的展示并防止滥用。

第 13 条

出口

1. 援助国应确保不因国内对出口单据的要求而延误救灾货物和设备的发送。

2. 援助国应把对出口单据的要求限于以联合国贸易单据统一格式为基准的单一表格。 这种表格的样式附于本公约之后。

3. 海关当局应把救灾货物和设备作为优先项目迅速结关，只可进行为保证海关负责执行的法律和条例得到遵守而认为必要的检查。

4. 如有必要，救灾货物的结关、检查和放行可安排在海关当局办公时间以外和/或海关办事处以外地点进行。

第 14 条

进口

1. 受援国应对救灾货物和设备免收对进口征收的或同进口有关的一切关税和任何费用，免收一切国内税收或其他任何国内费用。
2. 受援国应对救灾货物和设备免除任何进口禁止或限制。
3. 如果有关健康、卫生和动物保护的条例会延误进口，受援国应尽可能对救灾货物和设备免于实行这些条例。
4. 受援国应确保不因国内对进口单据的要求而延误救灾货物和设备的运送。
5. 受援国应把对进口单据的要求限于以联合国贸易单据统一格式为基准的单一表格。这种表格的样式附于本公约之后。
6. 海关当局应把救灾货物和设备作为优先项目迅速结关，只可进行为保证海关负责执行的法律和条例得到遵守而认为必要的检查。
7. 如有必要，救灾货物的结关、检查和放行可安排在海关当局办公时间以外和/或海关办事处以外地点进行。

第 15 条

财务规定

除非援助国或组织同接受国另有协议，受援国应负担以下费用：

- (a) 救灾货物和设备的卸货、存仓、搬运、保险、发运和分发；
- (b) 运送援助所需的当地行政、人员和后勤支助。

第 16 条

会计

受援国应保持议定必需的关于救灾货物及其分发的会计和统计记录，并按援助国或组织的要求向其提供这些记录和报告。

第 17 条

不当行为

1. 本公约缔约国应在其各自管辖范围内，对非法挪用或私吞救灾货物或设备的行为提起适当的诉讼。
2. 援助国或组织和受援国应互相提请注意实际执行本公约时出现的任何困难。

第 18 条

援助的终止

受援国或者援助国或组织可通知援助的终止，如有必要则该通知所涉及的本公约缔约国应作出安排，按照本公约的规定有条不紊地结束援助。

第三部分。运输

第 19 条

便利

1. 本公约缔约国，不论是受援国、援助国或者过境国，都应优先提供充分的运输工具和有关服务，以利于迅速运输救灾货物，方便救灾人员的行动。

2. 本公约缔约国应为运输援助物品提供便利。它们应尽可能作出适当安排, 保证在其领土上或通过其领土的救灾货物和设备迅速装卸、结关、转运、存仓和续运。

3. 如果不能免费提供运输和有关服务, 则应尽可能降低费用, 并在任何情况下不应高于有关国家运输本国货物时所收的费用。

4. 如有必要, 受援国应准许援助国或组织运用其自己的运输工具。

第20条

过境

1. 本公约缔约国应:

(a) 在援助国或组织的救灾货物、设备和人员及其运输工具往返于受援国时给予穿越或飞越其领土的过境权;

(b) 对救灾货物和设备免除任何关栈收费, 免征一切关税或有关过境的任何其他费用;

(c) 保证援助通过其领土时的安全。

2. 本公约缔约国应把对过境单据的要求限于以联合国贸易单据统一格式为基准的单一表格。这种表格的样式附于本公约之后。

3. 海关当局对过境救灾货物和设备只可进行为保证海关负责执行的法律和条例得到遵守而认为必要的检查。

第21条

空运

1. 本公约缔约国对于援助国或组织使用的或以其名义使用的运输援助的民用

飞机，应不加任何不当拖延地准许飞越、降落和起飞。这类飞机在受援国领土内也应按照运送援助的需要准予运行。

2. 非民用飞机的运行，应得到飞机将要飞入或飞越其领土的本公约缔约国的事先批准。

第四部分. 赔偿责任

第 2 2 条

赔偿责任

1. 受援国应对交付到其领土上的援助所引起的或其过程中所发生的或以其他方式同其相关的一切危险和索赔负责。受援国特别应负责处理第三方可能对援助国或组织或其人员提出的索赔要求。如发生有关援助的索赔或赔偿责任，受援国应认为援助国或组织或其人员无损害意图，但个人在明知会造成损害的情况下故意或鲁莽造成损害所引起的赔偿责任不在此例。

2. 在受援国领土内因援助造成援助国或组织人员死亡、暂时或永久伤害以及非易腐设备或材料的损失或损坏，受援国应予以补偿。

3. 援助国应对其本国领土上发生损害或伤害所造成的一切危险和索赔负责。

4. 本条不妨碍根据适用国家法律提起追索诉讼，但对于援助国或组织的人员，只有在其明知会造成损害的情况下故意或鲁莽造成损害或伤害，方可提起追索诉讼。

第五部分. 最后规定

第 2 3 条

保管者

联合国秘书长应为本公约及一切有关文书、通知、声明等的保管者。

第24条

国家的签字、批准、接受、通过和加入

1. 本公约应对所有国家开放签字，直至〔^a〕
2. 本公约须经签字国批准、接受或通过。
3. 本公约从开放签字之日起应继续开放，供所有国家加入。

第25条

政府间组织的接受

本公约应开放给政府间组织接受，接受以通知形式实行。

第26条

非政府组织的保证适用

1. 非政府组织根据要求提供紧急援助时，可保证其所参加的行动适用本公约的规定。
2. 此项保证应以书面声明形式作出。

第27条

生效

1. 本公约应在第二份国家批准、接受、通过或加入文书交存之日起第三十天生效。

^a 开放签字之日起不超过一年。

2. 对于在第二份国家批准、接受、通过或加入文书交存以后、接受、通过或加入本公约的每一国家或政府间组织，本公约应在相应的文书交存后第三十天起生效。

第 28 条

临时适用

任何缔约国在签字、批准、接受、通过或加入时可宣布，在本公约按照第 29 条生效之前，从其决定的日期起，将临时适用本公约。

第 29 条

关于紧急援助的其他协定的适用

1. 本公约不影响缔约国在其生效前订立的其他协定的适用。
2. 本公约生效后不应妨碍缔约国达成关于紧急援助的其他协定，但以不影响其他国家和组织适用本公约规定的权利和义务为限。

第 30 条

保留

[备选案文 A]

对本公约任何规定不得作出保留。

[备选案文 B]

对本公约任何规定可作保留，但 [……………]。

第 31 条

争端的解决

[备选案文 A]

1. 有关本公约解释或适用的任何争端，应由争端当事方直接谈判解决，或在不能直接谈判解决时，应按照本公约缔约国以〔三分之二〕多数制定的程序予以解决。

2. 如争端涉及已保证遵守本公约规定的非政府组织，本条第 1 款所指的决定应让该组织公平参加解决程序。

[备选案文 B]

1. 有关本公约解释或适用的任何争端，应由争端当事方直接谈判解决，或在不能直接谈判解决时，如经本公约缔约国〔三分之二〕多数同意，应提交仲裁。

2. 为仲裁目的：

(a) 双边争端的每一当事方应指定一名仲裁员，指定的仲裁员然后应选举第三名仲裁员，并应由其担任仲裁委员会主席。

(b) 多边争端的当事方应以一致决定指定一名主席和另外两名仲裁员。

(c) 如争端当事方或其仲裁员不能作出此项要求的指定，争端任何当事方可请求国际法院院长作出此项指定。

第 32 条

修正和修订

1. 任何缔约国可提出本公约的修正案。提出的修正案文应送交保管者，以便分送各缔约国。如从分送之日起九十天内，没有任何缔约国向保管者通知反对意见，即应认为提出的修正案已经得到接受。

2. 除上述第1款的程序外，任何缔约国可通知保管者，请求召开审查会议修订本公约。如在该项请求分送后〔三个〕月内过半数缔约国明确表示同意，保管者即应作出安排召开会议。

第33条

废止

1. 任何缔约国可在任何时候以书面通知保管者废止本公约。
2. 废止应从交存通知之日起期满一年后生效。

年 月 日订于 ，原本为阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文，各种文本具有同等效力。

附 录

进出口单据样表

发货人(出口人)		日期; 参照号码等		
收货人		承运人		
通知或交货地址		发货国		
		原产国	目的国	
运输细节		交货条件		
到达时间和地点				
运输标志 集装箱号	内装货物 说明	货号	毛重	体积
			净量	价值
货物装卸/存仓指示和特别要求		保险		
		开出地点和日期 证明		
