



国际法委员会

第六十三届会议

2011年4月26日至6月3日和

7月4日至8月12日，日内瓦

关于发生灾害时的人员保护问题的第四次报告

特别报告员：爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳

目录

	页次
一. 导言	2
A. 各国政府的评论	2
B. 相关事态发展	7
二. 受灾国在本国应对能力不足时寻求援助的责任	8
A. 受灾国对本国领土上的个人的责任	9
B. 合作	10
C. 寻求援助的具体义务的表述	12
第 10 条草案：受灾国寻求援助的义务	13
三. 受灾国不任意拒绝同意外部援助的义务	15
第 11 条草案：受灾国不任意拒绝给予同意的义务	22
四. 国际社会表示援助意向的权利	22
A. 未受灾国表示援助意向	24
B. 国际组织和其他人道主义行为体表示援助意向	27
C. 不干涉	29
第 12 条草案：表示援助意向的权利	30



一. 导言 *

A. 各国政府的评论

1. 在 2010 年国际法委员会第六十二届会议上，特别报告员提交了关于发生灾害时的人员保护问题的第三次报告(A/CN.4/629)。在该报告中，他提供了各国和红十字会与红新月会国际联合会在大会第六委员会上就委员会迄今进行的工作所作评论的概览。他然后审查了就需要保护的人而言，激发发生灾害时的人员保护工作的各项原则，并审查了受灾国的责任问题。该报告载列关于灾害应对工作的人道主义原则(6)、人的尊严(7)和受灾国的主要责任(8)的另外三条条款草案的提议。

2. 委员会在 2010 年 6 月 1 日至 4 日第 3054 次至第 3057 次会议上审议了第三次报告，并将第 6 至 8 条这三个条款草案全部交给起草委员会处理。

3. 在第 3057 次会议上，委员会还暂时通过了第 1 至 5 条草案，这些草案在起草委员会主席 2009 年 7 月 30 日提出的报告中提交全体会议并经委员会上届会议审议。委员会 2010 年 8 月 2 日第 3072 次会议同样通过了第 1 至 5 条草案的评注。附带评注的第 1 至 5 条草案案文载于委员会第六十二届会议工作报告(A/65/10)第七章 C 节。

4. 起草委员会根据全体会议的讨论情况认为，特别报告员在其第三次报告中提议的三个条款草案体现了值得单独处理的不同概念，并暂时通过了以下四个增加的条款草案：灾害应对工作的人道主义原则(6)；人的尊严(7)；人权(8)；受灾国的作用(9)。

5. 这四个新的条款草案是在起草委员会主席在委员会 2010 年 7 月 20 日第 3067 次会议上提出的综合报告中提交全体会议的。由于没有时间准备和通过相应的评注，委员会在该次会议上表示注意到起草委员会暂时通过的第 6 至 9 条草案。这四个条款草案案文载于一份委员会文件(A/CN.4/L.776)和上述委员会第六十二届会议工作报告。¹

6. 2010 年 10 月和 11 月，在大会第六十五届会议上，第六委员会审议了特别报告员的第三次报告和委员会就此进行的辩论情况，并特别着重于已在委员会内拟

* 特别报告员感谢以下人士为本报告的编写提供了协助：波哥大安第斯大学法学院国际法课程主任 René Uruña 博士和法学博士生 Santiago Rojas；海牙 T.M.C. Asser 研究所博士生 Arjen Vermeer；荷兰蒂尔堡蒂尔堡大学法学院博士生 Stefanie Jansen；纽约纽约大学法学院法学硕士 Emma Dunlop；拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所博士后客座研究员 Juan Carlos Ochoa 博士和瑞士隆德隆德大学法学硕士生 Lucy Patchett；日本大阪大阪大学国际公共政策学院博士生兼客座研究员 Emika Tokunaga；海牙的 Paul R. Walegue。

¹ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 10 号》(A/65/10)，脚注 1295。

订的关于发生灾害时的人员保护问题的九个条款草案。² 一些国家就委员会通过的附带评注的第1至5条草案以及起草委员会暂时通过的第6至9条草案作出评论。另一些国家将其评论限制在最初由特别报告员提议的第6至8条草案。各国欣见委员会在短时期内取得的进展并再次强调该专题的重要性和及时性。

7. 关于该专题的总体范围，有国家表示支持在第1条草案评注中强调国家对需要保护人员所具有的权利和义务，³ 以及如评注第(4)段所述，范围应涵盖灾前阶段，包括降低、预防和减缓灾害风险活动。⁴ 另有国家表示应将条款草案的属人范围限定为自然人，不包括法人。⁵ 有国家还提议就援助国和过境国可能面临的各种问题和责任作出规定。⁶

8. 关于第2条草案中的宗旨，有国家表示支持“充分和有效地应对”的措辞，认为这是发生灾害时进行人员保护的必然之举，并表示支持“同时充分尊重他们的权利”的提法，这一提法不仅包括基本人权，还包括既有权利。⁷

9. 一些国家同意对灾害的定义作出限定，以排除可能也会扰乱社会运转的其他严重事件。⁸ 有国家表示担心，第3条草案设定的“严重”扰乱社会运转的门槛要求过高，⁹ 因此可能会将没有扰乱整个社会的灾害排除在外，这样政府在这种情况下就不需要履行保护的义务。¹⁰ 有国家还指出，如果“普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、或大规模物质和环境损害”仅是各种结果中的三个可能结果，就应在之前加上“尤其是”一词。¹¹ 还有国家提议对“人道主义响应”的概念也作出定义。¹²

² 下文的第六委员会讨论情况摘要(第7-25段)肯定类似于秘书处编写的摘要(A/CN.4/638, 第75-95段)。尽管如此，仍认为宜将该摘要列入，因为与秘书处的摘要不同的是，该摘要列出发言国家的名称，并标明第六委员会的相应记录。

³ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第36段)。

⁴ 泰国(A/C.6/65/SR.23, 第71段)；另见古巴(A/C.6/65/SR.23, 第94段)和波兰(A/C.6/65/SR.23, 第99段)；红十字会与红新月会国际联合会指出：“如第1条草案评注第(3)段指出的那样，只把民间社会行为者在灾害应对工作中的作用放在次要地位，会留下至关重要的空白”(A/C.6/65/SR.25, 第47段)。

⁵ 爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第53段)。

⁶ 同上。

⁷ 萨尔瓦多(A/C.6/65/SR.23, 第63段)。

⁸ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第36段)和萨尔瓦多(A/C.6/65/SR.23, 第64段)。

⁹ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第36段)和泰国(A/C.6/65/SR.23, 第72段)；另见爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第54段)。

¹⁰ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第36段)。

¹¹ 泰国(A/C.6/65/SR.23, 第72段)。

¹² 法国(A/C.6/65/SR.23, 第84段)。

10. 有国家认为，应将关于与国际人道主义法的关系的第 4 条草案理解为，如果现有的国际法规则不适用，就可以将条款草案适用于发生武装冲突的情形。¹³ 还有国家指出，今后的工作宜继续考虑视灾害发生时是否存在武装冲突进行区分。¹⁴

11. 关于第 5 条草案规定的合作义务，有国家表示支持提及与国际组织和非政府组织的合作；吁请委员会考虑制订相关规定，处理与这些组织合作时产生的具体问题。¹⁵

12. 有几个国家表示同意在第 6 条草案中列入人道主义、中立和公正的原则，因为这些原则虽有很大程度的重叠，但体现的要素有助于澄清第三国针对另一国发生的灾害采取行动的依据。¹⁶ 有国家提议委员会考虑列入独立原则、不干涉各国内政原则和非歧视原则。¹⁷

13. 有国家认为人道原则是一项重要而独特的指导原则。¹⁸ 还有国家指出，人道主义原则涵盖的内容不清楚，可能与第 7 条草案中所列的人的尊严的思想相混淆，因此提议委员会应明确阐述第 6 条和第 7 条草案之间的关系。¹⁹ 还有国家提出最好将这一原则放在该文书的宣言性部分，例如序言中。²⁰

14. 一些国家一致认为中立原则特别重要，能确保提供援助方开展活动的唯一目的是根据人道主义原则进行救灾，不是出于干涉受灾国内政的目的。²¹ 一些国家表示关切的是，中立原则与武装冲突密切相关，因此可能带来混淆和不必要的复

¹³ 萨尔瓦多(A/C.6/65/SR.23,第64段);比较古巴(A/C.6/65/SR.23,第94段)和哥伦比亚(A/C.6/65/SR.20,第74段)(指出武装冲突引起的灾害不应列入委员会条款草案的范围)。

¹⁴ 芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/65/SR.22,第32段)。

¹⁵ 摩纳哥(A/C.6/65/SR.23,第88段)、古巴(A/C.6/65/SR.23,第94段)和爱尔兰(A/C.6/65/SR.24,第54段);另见伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/65/SR.24,第37段);红十字会与红新月会国际联合会指出:“条款草案工作的问题是,没有区别国内救灾和国际救灾行动”(A/C.6/65/SR.25,第48段)。

¹⁶ 瑞士(A/C.6/65/SR.22,第37段)、希腊(A/C.6/65/SR.22,第50段)、捷克共和国(A/C.6/65/SR.23,第24段)、摩纳哥(A/C.6/65/SR.23,第87段)、波兰(A/C.6/65/SR.23,第100段)和伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/65/SR.24,第37段)。

¹⁷ 捷克共和国(A/C.6/65/SR.23,第24段)和泰国(A/C.6/65/SR.23,第70段)(着重于独立原则);俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23,第56段)(着重于不干涉各国内政原则);匈牙利(A/C.6/65/SR.21,第33段)、爱尔兰(A/C.6/65/SR.24,第55段)和印度(A/C.6/65/SR.25,第35段)(着重于非歧视原则)。

¹⁸ 荷兰(A/C.6/65/SR.23,第44段)。

¹⁹ 法国(A/C.6/65/SR.23,第84段)。

²⁰ 希腊(A/C.6/65/SR.22,第50段)。

²¹ 瑞士(A/C.6/65/SR.22,第37段)、中国(A/C.6/65/SR.22,第62段)、巴基斯坦(A/C.6/65/SR.24,第57段)和斯里兰卡(A/C.6/65/SR.26,第43段);另见俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23,第56段)。

杂性，因为即使作出更为宽泛的理解，中立这一概念的假设前提仍是两个对立方存在，而这一情形在发生灾害的情况下并不存在。²² 还有国家指出，在没有发生武装冲突的时候，公正和不歧视的内容与中立相同。²³

15. 有国家强调，公正原则举足轻重。关于该原则中的相称性，该国家主张，救灾行动应与受灾地区和人员的实际需要相称，也应与受灾国自身救援与接受救援的实际能力相称。²⁴

16. 有国家表示支持在第 6 条草案中列入不歧视原则。²⁵ 有国家强调，对不同境况人员，主要是特别弱势者，给予区别待遇，并不构成歧视。²⁶

17. 一些国家表示赞同关于人的尊严的第 7 条草案，重申尊重和保护人的固有尊严的义务在应灾情况中的相关性。²⁷ 但有国家指出，这一概念无法从法律上全面界定，在此类情形中更多地是作为一个首要概念加以考虑。²⁸ 另一些国家认为，人的尊严本身可能不是一项人权，而是一项根本原则，是所有人权赖以确立的基础。²⁹ 有国家提议在序言中提及这一原则，³⁰ 另有国家倾向于在案文中保留。³¹ 有国家还提议在条款草案中列入一项关于要求保护受灾国利益，例如主要价值观和生活方式的原则。³²

18. 一些国家同意起草委员会暂时通过的第 8 条草案。³³ 在这方面，有国家忆及，在紧急情况中有时不得不暂时减损某些人权义务，以确保救灾活动迅速和高效率地进行。³⁴ 还有国家提议改在条款草案的序言中提及人权。³⁵

²² 葡萄牙(A/C.6/65/SR.23, 第 11 段)和爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第 55 段); 另见奥地利(A/C.6/65/SR.23, 第 38 段)。

²³ 爱沙尼亚(A/C.6/65/SR.23, 第 68 段)和摩纳哥(A/C.6/65/SR.23, 第 87 段); 另见奥地利(A/C.6/65/SR.23, 第 38 段)。

²⁴ 中国(A/C.6/65/SR.22, 第 63 段)。

²⁵ 匈牙利(A/C.6/65/SR.21, 第 33 段)和印度尼西亚(A/C.6/65/SR.24, 第 68 段)。

²⁶ 法国(A/C.6/65/SR.23, 第 84 段)。

²⁷ 捷克共和国(A/C.6/65/SR.23, 第 24 段)、波兰(A/C.6/65/SR.23, 第 100 段)和斯里兰卡(A/C.6/65/SR.26, 第 43 段)。

²⁸ 希腊(A/C.6/65/SR.22, 第 51 段)。

²⁹ 巴基斯坦(A/C.6/65/SR.24, 第 57 段); 另见印度尼西亚(A/C.6/65/SR.24, 第 69 段)和墨西哥(A/C.6/65/SR.25, 第 4 段)。

³⁰ 爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第 55 段)。

³¹ 波兰(A/C.6/65/SR.23, 第 100 段)。

³² 俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23, 第 57 段)。

³³ 中国(A/C.6/65/SR.22, 第 64 段)、捷克共和国(A/C.6/65/SR.23, 第 24 段)和俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23, 第 57 段)。

³⁴ 希腊(A/C.6/65/SR.22, 第 52 段)、中国(A/C.6/65/SR.22, 第 64 段)和俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23, 第 57 段)。

³⁵ 法国(A/C.6/65/SR.23, 第 85 段)和爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第 55 段)。

19. 第9条草案是起草委员会在特别报告员在其第三次报告中提议的第8条草案第1款的基础上暂时通过的。在这方面，许多国家同意在案文中指出，保护受灾国内人员并提供人道主义援助的首要责任在于受灾国。³⁶ 有国家指出，受灾国在提供救灾援助方面的首要责任是基于国家主权，产生于国家对本国公民的义务。³⁷ 从实际角度看，灾害发生国最适于评估其境内的应灾需求，并便利、协调、指挥、控制和监督救灾行动。³⁸ 还有国家提议委员会在其中特别提及主权原则和不干预原则。³⁹

20. 有国家表示支持起草委员会暂时通过的第9条草案的版本，特别是其中提到受灾国有“义务”，而不是有“责任”确保保护人员和开展救灾工作。⁴⁰ 另一些国家表示关切的是，没有明确这一义务在法律上有何内容，由谁承担，实践中有哪些后果。⁴¹

21. 特别报告员在其第三次报告中提议并提交起草委员会的第8条草案第2款涉及受灾国的同意。⁴² 在这方面，一些国家同意关于提供外来援助须经受灾国同意的提议。⁴³ 还有国家指出，国家有权根据灾害严重程度和自身救灾能力，决定是否邀请其他国家参与救灾活动。⁴⁴

22. 尽管如此，有国家仍主张必须平衡国家主权与人权保护之间的关系。⁴⁵ 有国家提出，在受灾国因缺乏能力或意愿未能在发生灾害时保护人员的情况下，受灾国应按照第5条草案寻求其他国家和国际组织的援助。⁴⁶ 还有国家认为，一国

³⁶ 俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23, 第58段)、爱沙尼亚(A/C.6/65/SR.23, 第69段)、罗马尼亚(A/C.6/65/SR.24, 第48段)和西班牙(A/C.6/65/SR.24, 第87段)。

³⁷ 巴基斯坦(A/C.6/65/SR.24, 第57段)。

³⁸ 印度(A/C.6/65/SR.25, 第36段)。

³⁹ 印度尼西亚(A/C.6/65/SR.24, 第69段)。

⁴⁰ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第38段)。

⁴¹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国(A/C.6/65/SR.24, 第65段)和大韩民国(A/C.6/65/SR.25, 第29段)；另见爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第55段)。

⁴² 见上文第2段。

⁴³ 瑞士(A/C.6/65/SR.22, 第38段)、伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/65/SR.24, 第37段)、印度尼西亚(A/C.6/65/SR.24, 第68段)和大韩民国(A/C.6/65/SR.25, 第29段)。

⁴⁴ 中国(A/C.6/65/SR.22, 第65段)、印度(A/C.6/65/SR.25, 第36段)、智利(A/C.6/65/SR.26, 第11段)和斯里兰卡(A/C.6/65/SR.26, 第44段)。

⁴⁵ 西班牙(A/C.6/65/SR.24, 第87段)和巴西(A/C.6/65/SR.26, 第72段)；另见罗马尼亚(A/C.6/65/SR.24, 第48段)和墨西哥(A/C.6/65/SR.25, 第6段)。

⁴⁶ 芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/65/SR.22, 第31段)、葡萄牙(A/C.6/65/SR.23, 第12段)和荷兰(A/C.6/65/SR.23, 第45段)。

应对拒绝接受援助的行为承担责任，因为如果这种行为侵犯了灾民依照国际法享有的权利，就可能构成国际不法行为。⁴⁷ 有国家认为进行此类定性须谨慎，因为此类定性可能会对国际关系产生不利影响，并成为干预受灾国的理由。⁴⁸

23. 有国家认为，同意私人和非政府行为体开展活动的问题值得进一步讨论。⁴⁹ 还有国家指出，非政府组织和其他机构只需遵守受灾国的国内法律即可。⁵⁰ 有国家还指出，不论是否需要征得同意，国际社会可能也有一定的责任，至少应提供援助。⁵¹

24. 有国家建议，委员会应紧密结合国家实践。⁵² 在这方面，有国家提出，委员会应继续编纂和研究国家立法、国际协定和国家以及非国家行为体的实践，以澄清该专题的法律和实践问题。⁵³ 有国家还提议，委员会与在实地运作的国际组织和非政府组织紧密互动。⁵⁴

25. 关于委员会工作的形式，有国家指出，为所有行为体编制无约束力的准则、实践指南或原则框架，将更有实用价值，会得到广泛接受。⁵⁵

26. 古巴和萨尔瓦多分别通过 2011 年 1 月 5 日和 17 日的书面来文，转递其关于委员会第六十二届会议报告反映的委员会迄今所完成工作的评论。这些来文将作为委员会内部文件分发。

B. 相关事态发展

27. 据卢万天主教大学灾害传染病学研究中心统计，2010 年共发生约 373 起自然灾害，296 800 多人丧生，近 2.08 亿人受灾，损失金额将近 1 100 亿美元。⁵⁶ 由于自然灾害的频率和规模不断增加，包括最近发生在日本的地震和海啸、哥伦比亚等国的洪灾和美国的风暴，各国、政府间组织、非政府组织和学术机构开始重

⁴⁷ 葡萄牙(A/C.6/65/SR.23, 第13段)。

⁴⁸ 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/65/SR.24, 第36段)。

⁴⁹ 爱沙尼亚(A/C.6/65/SR.23, 第69段)。

⁵⁰ 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/65/SR.24, 第37段)、爱尔兰(A/C.6/65/SR.24, 第56段)和日本(A/C.6/65/SR.25, 第41段)。

⁵¹ 奥地利(A/C.6/65/SR.23, 第39段)。

⁵² 法国(A/C.6/65/SR.23, 第86段)。

⁵³ 哥伦比亚(A/C.6/65/SR.20, 第74段)。

⁵⁴ 意大利(A/C.6/65/SR.23, 第26段)。

⁵⁵ 大不列颠及北爱尔兰联合王国(A/C.6/65/SR.24, 第64段)；俄罗斯联邦(A/C.6/65/SR.23, 第58段)。

⁵⁶ 国际减少灾害战略，新闻稿，2011年1月24日。

视法律在灾害局势各个阶段的作用。在这方面，在委员会 2010 年年会得出结论之后召集的一些国际会议着重考察了该问题的不同方面。特别报告员受邀参加了其中一些会议，包括预防冲突与和平论坛最近在联合国国际减少灾害战略主持下举办的灾害预防和复原协商会议(2011 年 3 月，纽约)和关于“风暴后的重建：法律在灾后发展中的作用”的专题讨论会(2010 年 11 月，哈佛大学法学院)，特别报告员在后一次会议上做了主题发言。特别报告员还将在海牙国际法学院 2012 年 1 月主办的“应对自然和工业灾难的挑战：国际法的新方向”研讨会上做主题发言。

二. 受灾国在本国应对能力不足时寻求援助的责任

28. 鉴于起草委员会已经确定“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”(见第 9 条草案)，特别报告员现在将审议的问题是在灾害的规模或持续时间超出受灾国本国应对能力时受灾国应履行的责任。

29. 在确定受灾国在灾害超出其本国应对能力时应作出何种适当反应时，有必要重申国家主权和不干涉的核心原则。国际法院将独立国家相互尊重领土主权视为国际关系的重要基石。⁵⁷ 大会第 46/182 号决议附件中的指导原则⁵⁸ 申明，在应灾问题上，“必须按照《联合国宪章》充分尊重各国的主权、领土完整和国家统一。”因此，正如特别报告员在其第三次报告中通过提出第 8 条草案第 2 款所确认的那样，实施国际救灾援助必须获得受灾国的同意。该条款后来被提交到起草委员会。

30. 特别报告员重申，受灾国当局对协助在本国境内发生的灾害的受害者负有首要责任。如起草委员会临时通过的第 9 条草案第 2 款所述，受灾国对指挥、控制、协调和监督救灾和援助的提供负有主要责任。受灾国的主要责任来自于受灾国的主权权力和对本国领土上的受灾人口所负有的责任。国际法学会 2003 年在布鲁日会议上通过的关于人道主义援助的决议反映了后一项根据。该决议指出：

⁵⁷ 科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949 年 4 月 9 日判决书，《1949 年国际法院案例汇编》，第 4 页(指出“在各个独立国家间，尊重领土主权是国际关系的一个重要基础”)。

⁵⁸ 见大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议附件中的指导原则第 3 段(“必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助”)。另见《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第 3 条第 1 款(指出“只有在受灾缔约方提出请求或经其同意的情况下，才能提供外部援助或表示愿提供援助”。)

受灾国有义务照管境内的灾民，因而负有组织、提供和分配人道主义援助的主要责任。因此，受灾国有义务采取必要措施，防止挪用人道主义援助和其他滥用行为。⁵⁹

31. 国家主权和不干涉的核心原则以及获得受灾国同意的要求本身，必须结合各国在行使主权过程中所承担的责任加以考虑。⁶⁰ 这些义务既可以水平地归结为对国际社会其他国家义务，又可以垂直地归结为对本国领土上受其控制的民众和个人的义务。在当前专题的范围内，尤其应当重视各国根据国际人权文书和习惯国际人权法为本国领土上的人员提供保护的责任。受灾国对受灾人员应负责任的范围以及这些责任与主权和领土完整的核心原则以及提供国际援助必须获得受灾国同意的要求之间的相互作用，构成当前研究的基础。

A. 受灾国对本国领土上的个人的责任

32. 临时通过的条款草案第 9 条第 1 款规定，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。该条款草案申明，一国对本国境内的人员承担的责任至为重要。正如特别报告员在其初次报告中所述，在发生灾害时牵涉到若干人权，包括生命权、食物权、健康和医疗权、供水权、适当住房、衣物和环卫权以及不受歧视权。⁶¹

33. 举例而言，对一项所涉的权利进行分析有益于阐明受灾国责任的性质。《经济、社会、文化权利国际公约》规定，在实现食物权的过程中：

缔约国将采取适当步骤确保此种权利之实现，同时确认在此方面基于自由同意之国际合作极为重要。⁶²

经济、社会和文化权利委员会在其关于适当食物权的第 12 号一般性意见中指出，如果某缔约国辩称，出于资源方面的困难，它无法向有需要的人提供获取食物的机会，那么：

该国必须表明，它已经做了一切努力利用它掌握的所有资源，作为一个优先事项履行这些最低限度的义务。……如果一个国家声称由于它无力控制

⁵⁹ 国际法学会 2003 年 9 月 2 日在比利时布鲁日举行的会议上通过的决议，第三条，第 1 段。

⁶⁰ *S. S. Wimbledon* 案，《常设国际法院案例汇编》，A 辑，第 1 号，25(1923) (指出常设法院“不认为一个国家在缔结的任何条约中承诺实施或不实施某一行为是放弃本国主权的做法。勿庸置疑，任何规定此类义务的公约都对该国主权利利的行使施加了限制，因为它要求以某种方式来行使这些权利。但是，达成国际协定的权利是国家主权的属性之一。”)。

⁶¹ 见 A/CN.4/598，第 26 段。

⁶² 《经济、社会、文化权利国际公约》，联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号，第 3 页，第 11 条。

的原因而无法履行其义务，则有责任证明这种情况，并证明它已寻求取得国际支持以确保供应和取得必要的粮食，但未能成功。⁶³

一般性意见明确指出，一国在履行其义务时应采取的“适当步骤”包括在国内条件致使食物权无法实现时寻求国际援助。与此相关联的是，在一国声称无法履行其义务时采取这一步骤。因此，该一般性意见表明，寻求国际支持可能是一国在认为本国资源不足以满足保护需求时为履行其对个人承担的责任而有必要采取的步骤。

34. 《非洲儿童权利与福利宪章》和《残疾人权利公约》具体提及发生灾害时的权利。《非洲宪章》第 23 条规定，各国应采取“所有适当措施”确保寻求或具有难民身份的儿童以及因“自然灾害”等事件沦为境内流离失所者的人能够“在享受本《宪章》和各国加入的其他国际人权和人道主义文书所规定的权利的过程中获得适当的保护和人道主义援助”。“所有适当措施”的措辞让人回想起《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条中所提及的“适当步骤”。

35. 《残疾人权利公约》提及缔约国在发生灾害时应对残疾人承担的义务：

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，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时，残疾人获得保护和安全。

“一切必要措施”这一措辞可视为包括在受灾国的国家能力不足时寻求国际社会的可能援助。这一办法符合适用于国际法律体系的人道指导原则。国际法院在科孚海峡案(案情实质)中申明，出于人道的基本考虑被视为国际法律制度的公认一般原则，“在和平时期，需要比战时更加注意到这种考虑”。⁶⁴ 起草委员会临时通过的第 6 条草案申明应灾中的人道主义原则这一核心立场。⁶⁵

B. 合作

36. 在灾害的影响超出受灾国国家能力的情况下，合作的义务也与受灾国的责任相关。委员会临时通过的第 5 条草案申明：

⁶³ 经济及社会理事会，《经济、社会、文化权利国际公约》的执行方面出现的实质性问题，第 12 号一般性意见，E/C.12/1999/5，第 17 段。

⁶⁴ 见上文脚注 57，第 22 页(指出“阿尔巴尼亚当局要承担的义务是：为利于一般航运通报阿尔巴尼亚领水有一个雷区，并警告接近的英国军舰该雷区使其面临迫在眉睫的危险。这种义务并不是基于适用于战时的 1907 年《海牙第八公约》，而是基于某些公认的一般原则，即人道的基本考虑，在和平时期，需要比战时更加注意到这种考虑……”)。

⁶⁵ 第 6 条草案规定：“应对灾害应根据人道主义、中立和公正的原则在不歧视的基础上进行，同时考虑到特别弱势者的需要”。

根据本条款草案，各国应酌情相互合作，并与联合国和其他主管政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会、红十字国际委员会及相关非政府组织合作。⁶⁶

该条款草案确认，合作的义务不仅适用于第三国，而且在此类合作适宜的情况下也适用于受灾国。人权事务高级专员向人权理事会提交的人权与国际团结问题独立专家的报告也默示这一办法：

与国际援助和合作有关的义务是国家需要履行国家人权义务这一首要责任的补充。国际合作的前提是发展中国家可能不拥有充分实现各项人权盟约和公约所载权利所需的资源。共同发展责任是通过国家履行国家义务和促进全球执行的国际合作义务来实现的。⁶⁷

《发展权利宣言》第 3 条第 3 段也体现出这一办法，其中大会指出：

各国有义务在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序，并激励遵守和实现人权。⁶⁸

37. 若干国家的评论意见支持将合作的义务与受灾国在灾害影响超出其国家能力时的责任挂钩。在第六委员会讨论国际法委员会 2008 年报告时，芬兰评论说：“如果受灾国不能提供居民生存所需的物品和服务，就必须与愿意和有能力这样做其他国家或组织合作。”⁶⁹ 2010 年 10 月芬兰代表北欧国家在第六委员会的发言中也采取了这一立场，在该发言中指出：“如果受灾国没有能力或意愿保护受灾民众和向他们提供救济，该国应根据第 5 条草案寻求其他国家和国际组织的援助，以履行本国的义务”。⁷⁰

38. 特别报告员重申，对合作的解释不应减损一个主权国家在国际法律体制内享有的权利。大会第 46/182 号决议附件中的指导原则阐明了国家主权和不干涉的核心原则与一国为履行其国际责任而采取的适当措施之间的关系。这些原则重申，应“在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下”提供任何人道主义援助。⁷¹ 在重申一国同意任何给予的国际援助是重要条件的同时，秘书处的备

⁶⁶ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 10 号》(A/65/10)，第 330 段。

⁶⁷ A/HRC/9/10(2008 年 8 月 15 日)，第 21 段。

⁶⁸ 《发展权利宣言》(1986 年 12 月 4 日大会第 41/128 号决议附件，第 3 条第 3 段)。

⁶⁹ A/C.6/63/SR.22，第 53 段。

⁷⁰ 芬兰外交部法律事务司司长 Päivi Kaukoranta 代表北欧国家的发言，2010 年 10 月 27 日，纽约。

⁷¹ 见上文脚注 58。

忘录还指出，这些指导原则看来也支持受灾国在紧急状况超出本国反应能力时开展国际合作的隐含责任。⁷² 大会在附件第 5 段指出：

许多紧急情况的规模和持续的时间可能不是许多受灾国的能力可以应付的。因此进行国际合作以处理紧急情况 and 加强受灾国的应付能力是非常重要的。应根据国际法和各国法律提供这种合作。

因此，第 46/182 号决议的框架结构引起对两种不同考虑的注意。首先是一国同意任何提供的援助这一前提条件，其次是在灾害影响超出国家能力的情况下寻求国际援助的潜在责任。前者将注意力指向领土完整的核心要求和各国在国际法律制度内的横向义务。后者则将注意力指向受灾国对民众所负有的责任。

39. 以上文书表明，受灾国对本国领土范围内的人员所承担的主要责任反映出主权的“内部”方面，它可能也包涵在灾害影响超出国家应灾能力的情况下寻求外部支持的义务。如大会第 45/100 号决议所指出的，“听任自然灾害和类似紧急情况的灾民自生自灭，不给予人道主义援助，不啻是危害生命和伤害人的尊严”。⁷³ Brookings-Bern 境内流离失所项目最近出版的机构间常设委员会《自然灾害状况下人员保护业务准则》重申了这一立场：

各国负有向受自然灾害影响的人员提供援助和保护的主要义务和责任。在此过程中，各国义务尊重受影响人员的人权，并保护他们的权利不致受到私人行为体(如犯罪人和犯罪集团)的侵犯，保护他们免遭灾害引发的危险(如自然灾害的二次影响)。⁷⁴

起草委员会临时通过的第 7 条草案申明人的尊严原则在这一专题上的核心地位。⁷⁵ 第 7 条草案申明各国、主管国际组织和有关非政府组织有义务在应灾时尊重和保护的固有尊严。

C. 寻求援助的具体义务的表述

40. 上文表明，在超出一国的国家能力的情况下，寻求国际援助可能是受灾国履行国际人权文书和习惯国际法规定的主要责任的一个要素。

41. 秘书处在其关于所涉专题的准备性研究中确认，受灾国请求援助的积极义务，至少在灾害超出受灾国应灾能力的情况下负有的这种义务，正在得到越来越多的承认。⁷⁶ 这一义务已经纳入处理救灾问题的非约束性国际文书。该原则出现

⁷² A/CN.4/590，第 57 段和脚注 204。

⁷³ 大会 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议，序言部分第 6 段。

⁷⁴ 机构间常设委员会《自然灾害状况下人员保护业务准则》(2011 年 1 月)，第二条，第 1 段。

⁷⁵ A/CN.4/L.776。

⁷⁶ A/CN.4/590，第 57 段。

在国际法学会 2003 年布鲁日会议通过的关于人道主义援助的决议中。该决议第三条第 3 段规定：

在受灾国无法向其管辖或实际控制下的灾民提供充分人道主义援助的情况下，受灾国应向主管国际组织和(或)第三国寻求援助。

42. 同样，红十字会与红新月会国际联合会的国际应灾法律准则规定：

如果一个受灾国判定灾害状况超出本国的应对能力，应寻求国际和(或)区域援助来满足灾民的需要。⁷⁷

第三种表述出现在《外国军事和民防资源用于救灾指导方针》(奥斯陆指导方针)当中，该方针规定：“如果需要国际援助，受灾国应在灾害发生后尽快提出请求或表示同意，以使援助取得最大效果”。⁷⁸

43. 国际法学会 2003 年布鲁日会议决议和红十字会与红新月会国际联合会的国际应灾法律准则对这一义务的表述有共同之处，可与上述讨论联系在一起。首先，寻求国际援助的义务只有在国家缺乏能力的情况出现时才会产生。这一前提条件强调，寻求援助的义务源自受灾国根据国际人权法律文书和习惯法规定向其境内人员提供保护的主要义务。其次，这一义务被称为“寻求”援助的义务，而不是“请求”援助的义务。

44. 特别报告员认为，在这种背景下，“寻求”援助的义务比“请求”援助的义务更为妥当。请求援助的隐含之意是：第三国接受这一请求后，受灾国就会予以同意。秘书处备忘录指出，请求援助的义务可能限制一个国家“拒绝接受他国表示的援助意向的能力”。⁷⁹ 而特别报告员则认为，“寻求”援助的义务意味着对国际援助的提供采取更为宽泛、通过协商达成一致的办法。“寻求”这一措辞的隐含之意是：通过启动一个进程来达成可能的一致。因此，特别报告员认为，寻求援助的义务既确保所涉民众和个人得到保护，又符合得到受灾国同意的核心要求。因此，特别报告员认为，为这一专题奠定最佳基础的是寻求援助的义务，而不是请求援助的义务。

45. 鉴于以上几点，可以提议一条条款草案的以下措辞。

第 10 条草案 **受灾国寻求援助的义务**

如果灾害超出受灾国国家应付能力，受灾国有义务酌情寻求第三国、联合国、其他主管政府间组织和有关非政府组织的援助。

⁷⁷ 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》，2007 年，导则 3(2)。

⁷⁸ 《外国军事和民防资源用于救灾指导方针》，2007 年 11 月 1 日订正版，第 58 段。

⁷⁹ A/CN.4/590，第 65 段。

46. 这一措辞结合了国际法学会 2003 年布鲁日会议决议(第三条第 3 段)、红十字会与红新月会国际联合会导则(3(2))和大会第 46/182 号决议的表述,并呼应委员会临时通过的第 5 条草案中所包含的适当合作范围。⁸⁰ 根据上文的讨论,采用了“寻求”的用语。“国家应付能力”的提法呼应第 46/182 号决议中关于一国“应付能力”的提法⁸¹ 以及红十字会与红新月会国际联合会的国际应灾法律准则中关于“本国应对能力”的提法。⁸²

47. “援助”一词反映出提供人道主义保护的广泛范围。由此,该词着重指出,受灾国有权决定怎样的援助范围和类型最有利于履行本国在国际人权法和习惯国际法下承担的责任。国际法学会 2003 年布鲁日会议决议将人道主义援助界定为“为满足受灾者生存必不可少的基本需要而提供纯粹人道主义性质的货物和服务的所有行为、活动和人力及物质资源”。⁸³

48. 该条草案强调,只有在灾害超出一国的国家应付能力的情况下,才会产生寻求援助的义务。如特别报告员第二次报告中有关第 2 条草案的讨论所述,并不是所有灾害都被认为超出一个国家的应灾能力。⁸⁴ 因此,当前的条款草案仅适用于第 2 条草案中所界定的那类灾害。

49. 特别报告员认为,一国政府最有能力判定一场灾害的严重程度及其国家应灾能力的限度。这一立场符合欧洲人权法院采用的“判断余地”原则。该法院认为,“根据[《欧洲人权公约》]第 15 条,国家当局在评估本国的生命是否受到公共紧急状况威胁方面享有广泛的判断余地”。⁸⁵ 对受灾国在确定灾害已超出本国能力方面所起核心作用的承认也符合大会第 46/182 号决议附件阐述的核心原则,即“必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助”。⁸⁶

50. 特别报告员认为,这一表述符合各国在第六委员会发表的评论意见,即“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

⁸⁰ 《大会正式记录,第六十五届会议,补编第 10 号》(A/65/10),第 330 段。

⁸¹ 见大会第 46/182 号决议附件中的指导原则第 5 段(指出“许多紧急情况的规模和持续的时间可能不是许多受灾国的能力可以应付的”)。

⁸² 见上文脚注 77。

⁸³ 国际法学会 2003 年 9 月 2 日在比利时布鲁日举行的会议上通过的决议,第一条,第 1 段。

⁸⁴ A/CN.4/615,第 46 段。

⁸⁵ A and Others 诉联合王国案[GC], App.No. 3455/05, ECHR 2009。

⁸⁶ 见上文脚注 58。

外界援助的义务”。⁸⁷ 这些评论载于委员会 2008 年第六十届会议工作报告，第六届委员会 2010 年关于委员会第六十二届会议工作报告的讨论又予以重申。⁸⁸

三. 受灾国不任意拒绝同意外部援助的义务

51. 首先，特别报告员希望强调，在大多数应灾情况下，受灾国愿意为救助灾民允许援助和接触灾民，尤其是在当局无法应对灾情和明确需要救助灾民的情况下。⁸⁹ 这并不是说，此种一般做法确凿说明存在允许外部援助的法律义务。

52. 同意是主权国家允许在其领土上开展活动的意愿表示，如果没有获得同意这些活动可能构成对不干涉原则的违反。因此，同意还在接受或拒绝灾害中的人道主义援助方面发挥主要作用。作为国际法的一个问题，受灾国有权拒绝愿提供援助的表示。但是，这种权利并非是无限制的。特别报告员在其第三次报告中，强调主权也意味着义务。⁹⁰

53. 在若干事例中，由于否认有关状况构成灾害，或者由于没有同意或在较长时间后才同意接受适当救济或提供救济的表示，受灾者的状况更加恶化。所有这些因素，无论其原因为何，使得已经脆弱的局势更加严重。因此，大会在第 43/131 号决议⁹¹ 和第 45/100 号决议⁹² 中十分明确地指出

听任自然灾害和类似紧急情况的灾民自生自灭，不给予人道主义援助，不啻是危害生命和伤害人的尊严。

54. 对受灾者的援助是必不可少的，特别是在受灾国没有能力或不愿作出适当的反应而这切实危害、甚至侵犯受灾者的权利和尊严的情况下。由于对援助的同意为国际法所认可，一个合理的做法可能是也依据国际法对这种同意的行使作出限制，而不是对其置之不顾。已在委员会全体会议上提出了这方面的提议：

可以考虑承认受灾国责任的法律后果，规定在不妨碍其主权——有权决定是否需要外部援助的前提下，受灾国“不应无理地不予”同意。⁹³

⁸⁷ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 243 段。

⁸⁸ 见上文第 22 段。

⁸⁹ 最近的例子是对分别于 2011 年 2 月和 3 月袭击新西兰和日本的地震作出的反应。见 www.reliefweb.int (2011 年 3 月 20 日最后一次访问)。

⁹⁰ A/CN.4/629，第 75 段。

⁹¹ 1988 年 12 月 8 日，序言部分。

⁹² 1990 年 12 月 14 日，序言部分。

⁹³ A/65/10，第 323 段。

55. 在应灾中互动的各国有义务与其他国家真诚合作，以满足受灾者的需求。委员会在临时通过的第 5 条草案中确认合作义务的重要性。⁹⁴ 特别报告员在其第二次报告中较为详细地说明了这一义务。⁹⁵ 合作的义务影响塑造了受灾国表示同意的法律框架，并加强了这样一种论点，即同意是国际法律制度不可缺少的一部分，但仍可对其加以限制。例如，在人道主义援助方面，负责境内流离失所者问题的秘书长代表陈述了以下观点：

可以认为，这种合作义务作为两个重申各国向在其领土内发生的自然灾害和类似紧急情况受害者提供援助的主要责任的大会决议的主要基础提及。这一责任意味着各国有在需要时接受所提供的国际援助的相应义务。⁹⁶

56. 该代表的说法的前提是国家主权应当以最有助于保护和援助有需要的人的方式行使。⁹⁷ 在此方面忆及，委员会已承认，受灾国由于其主权有义务在其领土上确保人员保护和向他们提供人道主义援助。⁹⁸

57. 受灾国确保在发生灾害时提供此种保护和援助的义务旨在保护受灾者的生命和尊严和保证需要援助的人能够得到人道主义援助。因此，该义务重申国际法规定的国家确保其管辖下的民众享有生命权的首要义务。生命权在所有主要人权文书中已经得到明确承认，并且世界性和区域性人权机构广泛处理了这一权利问题，与此同时，它在国际法中获得了更为普遍的地位。⁹⁹

58. 对拒绝人道主义援助权利的限制可见于各种旨在保护人员的法律制度，如国际人权法、有关境内流离失所者的法律和国际人道主义法。因此，委员会目前就发生灾害时的人员保护问题所做的工作可以受益于这些制度的宗旨，特别报告员在其初步报告中已经对此做了说明。¹⁰⁰

59. 国际人权法在某种程度上包含国家相互间以及国家与其领土上和其管辖下的个人之间的利益平衡。国家不仅对特定公约的其他缔约国负有义务，对那些个人也可以说同样负有义务。为确保履行这些义务，还可在各个人权文书中对外部

⁹⁴ 同上，第 298、299 和 331 段。

⁹⁵ A/CN.4/615，第 50-70 段。

⁹⁶ E/CN.4/1996/52/Add.2 (1996 年 12 月 5 日)，第 362 段(脚注从略)。

⁹⁷ 按 E. Lauterpacht 的话说：“通过对国家内部主权的适当限制和国际监督，落实对人及其基本权利的保护是包括国内法和国际法的所有法律的最终目的这一原则。” E. Lauterpacht(ed.), *International Law: Collected Papers of H. Lauterpacht* (1975), vol. II, part 1, p. 47.

⁹⁸ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 10 号》(A/65/10)，脚注 1295，第 9 条草案。

⁹⁹ B.G. Ramcharan, “The Concept and Dimension of the Right to Life”, in B.G. Ramcharan (ed.), *The Right to Life in International Law* (1985), p.3.

¹⁰⁰ 见 A/CN.4/598。

层面作出明确或隐含的规定。人权事务委员会将《公民及政治权利国际公约》第6条体现的生命权解释为包括各国采取积极措施确保享受这一权利的义务。¹⁰¹ 因此，拒绝提供援助的表示可能在特定情况下构成对生命权的侵犯。此外，关于《经济、社会、文化权利国际公约》中规定的权利，¹⁰² 必须提到该文书第二条第一款中说明的一般性义务。这一规定是：

每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现。

60. 从这一案文可以得出，各国为实现《经济、社会、文化权利国际公约》中所载的人权，必须进行国际合作。如果受灾国是该公约的缔约国，并且无法充分应对一场灾害的后果，该国就有合作的义务。因此，合作的义务不仅为当前说明的同意要求提供了基础，还进一步强调了条约法意味着负有不任意拒绝同意的义务。

61. 联合国人权委员会和大会在一致通过的决议中欣见关于境内流离失所问题的指导原则，¹⁰³ 秘书长将其称为“保护境内流离失所者的基本国际规范”。¹⁰⁴ 指导原则 25 第 2 段在最后规定：

有关当局，特别是在它无能力或不愿意提供必要的人道主义援助的情况下，不得任意拒绝[他方提供人道主义援助]。¹⁰⁵

62. 在这一案文中规定，不仅在提供援助前需要得到同意，而且‘不应任意拒绝给予’此种同意。在受灾国‘无能力’或‘不愿意’提供在特定情况下所需的援

¹⁰¹ 人权事务委员会第 6 号一般性意见第 5 段：“‘固有的生命权’这一表述不能以局限的方式加以正确理解，并且对这一权利的保护需要各国采取积极措施。”其他人权机构，例如美洲人权法院和欧洲人权法院，对生命权做了类似解释。注意大会在第 43/131 号决议和第 45/100 号决议中间接地显示了无法获取人道主义援助和人权法之间的联系(分别见上文脚注 91 和 92 及其附文)。

¹⁰² 在此方面的相关权利包括获得食物、不忍受饥饿、获得住房和衣着的权利(第十一条)、健康权和获得医疗服务的权利(第十二条)、水权和环卫权(第十二条)以及不受歧视的权利(第二(二)条)。在保护境内流离失所者方面，秘书长代表正确指出：“因此，可以说，《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国有义务在发生严重影响境内流离失所者生存需要的紧迫人道主义问题时至少不要无理拒绝提供国际援助的表示，并且，也许有义务接受合理的援助表示。……拒绝接受对实现条约中确认的生存权所必需的国际合作和援助可被视为至少构成‘故意的倒退措施’，至多构成对条约义务的违反”(E/CN.4/1996/52/Add.2,第 365 段(脚注从略))。

¹⁰³ E/CN.4/1998/53/Add.2。

¹⁰⁴ A/59/2005,第 210 段。

¹⁰⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2,原则 25,第 2 段。

助的情况下，这一限定尤其有效。¹⁰⁶ 因此，在这方面，确认了给予同意的主权权利，但限定条件是在某些情况下，‘不应任意拒绝给予’同意。

63. 国际人道主义法包括有关国际武装冲突和非国际武装冲突方的义务以及占领国义务的各种规定。日内瓦第四公约第五十九条将以下义务作为一项积极义务作出规定：

如占领地全部或部分居民之给养不足时，占领国应同意救济该项居民之计划，并对该项计划使用力所能及之一切方法予以便利。¹⁰⁷

居民的需求在此作为同意占领地居民救济计划并予以便利的义务的触发因素。

64. 《日内瓦四公约第一附加议定书》第七十条第一款规定，在国际冲突一方控制下的非被占领土上：

如果除被占领领土外为冲突一方所控制的任何领土的平民居民未充分获得第六十九条所载的用品的供应，属于人道主义和公正性质并不加任何不利区别的条件下进行的救济行动应予进行，但须受有关各方关于这种行动的协定的拘束。¹⁰⁸

在这种情况下，在同意接受人道主义援助的义务方面不仅考虑到居民的需要，还考虑到救济行动的性质。这一规则规定，采取有益于平民居民的人道主义行动之前必须达成协定。

65. 《日内瓦四公约第二附加议定书》第十八条更为明确地要求得到同意，其中规定：

如果平民居民由于缺少生存必需品，如粮食和医疗用品，而遭受非常的困难，对该平民居民，应在有关缔约一方同意下，进行专门属于人道主义和公正性质而不加任何不利区别的救济行动。¹⁰⁹

这条规定涉及国家境内发生的情况，灾害也往往属于这种情况。它确认在提供人道主义援助之前必须得到将在其领土上提供援助的国家的同意的规则。在发生灾害的情况下，这一国家是受灾国。

¹⁰⁶ 下文讨论“无能力或不愿意”问题(第 70 段和第 71 段)。

¹⁰⁷ 《战时保护平民(第四)公约》(1949 年 8 月 12 日), 第五十九条(着重部分由特别报告员标明)。

¹⁰⁸ 一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书), 1977 年 6 月 8 日, 第七十(一)条(着重部分由特别报告员标明)。

¹⁰⁹ 一九四九年八月十二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), 1977 年 6 月 8 日, 第十八条(着重部分由特别报告员标明)。

66. 但是，有人提出了各国在何种程度上可以在武装冲突中自由决定给予或拒绝给予同意的问题。1972 年和 1973 年附加议定书的草案版本包含在救济满足公正和人道等特定要求的情况下接受救济的义务。¹¹⁰ 为保护接受救济的国家的主权，增加了同意的要求，同时明确说明这一条件：

并不意味所涉各方有拒绝同意救济行动的绝对和无限制的自由。拒绝同意的一方这样做必须有合理理由，而不是任意或难以捉摸的理由。¹¹¹

因此，有人认为不能任意拒绝给予同意，因为这将使该规定失去意义。¹¹²

67. 国际法学会两次处理了人道主义援助情况下的同意问题。其 1989 年关于“保护人权和不干涉国家的国内问题原则”的决议第 5 条第 2 段的法文原文规定：

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent *ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires.*¹¹³

68. 2003 年，该学会再次处理了这一问题。学会通过的关于拒绝同意问题的决议在几个方面有针对性。“受灾国不任意拒绝提供人道主义援助的善意表示的义务”标题下的相关案文是：

受灾国有义务不任意无理地拒绝目的仅为提供人道主义援助的善意表示或拒绝他方接触灾民。特别是，如果拒绝一项表示或拒绝他方接触可能使灾民的基本人权受到危害或构成对关于把制造平民饥馑作为战术的禁令的违反，受灾国则不得作出此种拒绝。

有意思的是，学会成员认为有必要在‘任意’之后加上‘无理’。这可能显示，他们认为仅列入‘任意’一词使得说明拒绝善意表示决定的原因的需要不够明确。

69. 最后，还有 Dietrich Schindler 教授开展的一项重要的个人事业，他在 1995 年根据一些有法律约束力和没有法律约束力的文书拟定了一套规则，其中一些文书在上文已述及。他的第 6 条规则规定如下：

¹¹⁰ 红十字委员会，一九四九年八月十二日日内瓦四公约附加议定书草案(1973)，第 78 和 79 页。

¹¹¹ 红十字委员会，一九四九年八月十二日日内瓦四公约一九七七年六月八日附加议定书评注(1987)，第 2805 段。

¹¹² M. Bothe, “Relief Actions”, in R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*(2000), p. 171.

¹¹³ 国际法学会，Santiago de Compostela 会议，“保护人权和不干涉国家的国内问题原则”（1989 年 12 月 13 日），第 5 条，第 2 段[着重部分由特别报告员标明]。该法文案文包括明确的强制性语言，英文译文为：“其领土内存在这些紧急情况的国家不应任意拒绝此种人道主义援助的表示。”特别报告员自行借用同上第 5 条第 1 段案文中的文字解释了“telles situations de détresse”。

各国根据国际法有义务接受其他国家、政府间组织或非政府组织提供的人道主义援助。它们不得任意拒绝给予同意。¹¹⁴

70. 对于不具备必要资源或不愿动用这些资源向其领土上有需要的人员提供保护和援助的受灾国，上述分析具有特别的相关性。换句话说，当一国无能力或不愿意保护和援助其境内受灾害影响的人员时，作出合理限制关于同意的一般规则的规定可能是正当的。事实上，为了有效地履行国家确保提供保护和援助的义务，特别报告员得出的结论是，如果使用同意这项国家的基本权利在需要并可以获得适当的外部援助的情况下导致保护和援助的缺乏或减少，则不能使用这项权利。

71. 应根据每个案例的具体情况确定一个国家的行为何时构成该国无能力或不愿意，不能一概而论。如果受灾国显然缺乏所需的商品或服务，无能力的客观元素可能得到满足。当一个国家的确具备适当救济所需的资源和能力，但表示它不想使用这些资源或能力时，可以认为该国不愿意提供援助。

72. 不接受援助的决定是否是任意的决定取决于案例的具体情况，应逐案确定。在此方面的实践不是结论性的，因此在归纳一般规则方面没有什么价值。上述例子可能已经显示在接受或拒绝人道主义援助方面何种做法可以被认为是任意的。

73. 如上文所述，缺少提供援助的明确需要可能是一个非任意的拒绝原因。¹¹⁵ 在某些标准没有得到满足时，可能会找到另一个非任意的拒绝人道主义援助的原因。在起草委员会临时通过的第6条草案中已确认，人道主义援助必须符合某些人道主义原则。人道原则必须确保援助注重受灾者的权利和需求。¹¹⁶ ‘中立’和‘公正’意味着提供的援助没有任何政治意义。此外，这些人道主义原则还意味着提供的援助不要求任何回报。因此，对这些原则的遵循确保援助活动‘不背离救灾的目的’。¹¹⁷ 临时通过的第6条草案从而确保向受灾国提供的人道主义援助应满足某些标准，以在原则上为援助获得接受提供充足理由。因此，如果提供援助的表示确实满足这些标准，受灾国则必须有选择不给予同意的非常强有力和合理的原因。如果一个国家拒绝给予同意时没有提供此种理由，可以认为该国的拒绝是‘任意的’。

¹¹⁴ 教科文组织, SHS-95/CONF. 805/6, 第6段。

¹¹⁵ 见秘书长特别代表, 上文注 13。D. Schindler, 《国际法学会年鉴》, 第 70-I 卷(2002-2003), 第 413 页, 使用了“un besoin urgent d'aide”(对援助的紧急需要)的用语。Hardcastle 和 Chua 认为, 在自然灾害中维持生命和尊严的需要是接受人道主义援助义务的足够理由。R.J. Hardcastle and A.T.L. Chua, “Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters”, *International Review of the Red Cross*, no. 325, p.589。

¹¹⁶ 《大会正式记录, 第六十五届会议, 补编第 10 号》(A/65/10), 第 310 段。

¹¹⁷ 同上, 第 311 段。

74. 此外，拒绝人道主义援助的决定意味着受灾国有义务至少向援助国提供作出此种决定的正当理由。这一结论在国际人道主义法中最为明显，根据第一附加议定书第七十条的评注，“仅可因合理原因，而不是任意或难以捉摸的原因而拒绝给予”同意。¹¹⁸ 在评注中这一陈述旁的解释是：

如果居民的生存受到威胁，并且一个满足公正和非歧视的所需条件的人道主义组织有能力对这一情况进行补救，则必须开展救济行动。……当局……没有合理理由不得拒绝接受此种救济。¹¹⁹

根据这一段，‘不任意地拒绝给予同意’意味着一个国家必须有在居民需要援助时不给予同意的强有力和合理的原因。因此，为使受灾国不任意拒绝给予同意，还需要该国说明作出不同意决定的原因。一个更为透明的机制有助于发生灾害时的保护和援助制度的有效性。

75. 此外，就提供人道主义援助的表示作出决定的时间不可无正当理由地加以延长。提供救济的速度至关重要。尽快得知受灾国就外部援助或提供这种援助的表示作出何种决定符合所涉各方的利益。在此精神下，大会在其第 43/131 号决议¹²⁰ 和第 45/100 号决议¹²¹ 中列入以下段落：

关注自然灾害和类似紧急情况的灾民在接受人道主义援助方面可能遭遇的困难，

深信在提供人道主义援助，特别是提供粮食、药品或医疗保健而这些援助切需达到灾民手中时，行动迅速可使灾民数目不致急剧上升

2000 年《民防援助框架公约》¹²² 第 3 条(e)款将以下内容加入缔约国在发生灾害时提供援助方面承诺遵循的原则：

(e) 接受国应尽可能在最短时间内对援助提议或请求做出审查和回应

任何延迟均应有相应的理由。在国际武装冲突中，红十字国际委员会对第一附加议定书第七十条的评注中称：“具体而言，只有在因安全原因不可能进入接受援助的居民所在的领土时，延迟才可能真正是有理由的”。¹²³ 同样，国家安全原因

¹¹⁸ 红十字委员会，一九四九年八月十二日日内瓦四公约一九七七年六月八日附加议定书评注(1987)，第 2795 段和第 2805 段。

¹¹⁹ 同上，第 4885 段。

¹²⁰ 1988 年 12 月 8 日，序言部分。

¹²¹ 1990 年 12 月 14 日，序言部分。

¹²² 联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号，第 213 页。

¹²³ 见上文脚注 118，同上，第 2846 段。

可能是在发生灾害时延迟作出接受或不接受援助提议的决定的一个合理理由。因此，受灾国应毫不延迟地依据合理原因作出拒绝或接受人道主义援助的决定。

76. 总之，关于同意接受人道主义援助的规则必须符合委员会临时通过的第 2 条草案界定的委员会在此专题方面工作的目的。¹²⁴ 为加强这一目的，就应灾的充足性和有效性而言，如果人道主义援助是满足有关人员的基本需求所需要的、适当的并充分尊重其权利，则不应任意拒绝此种人道主义援助。因此，需要援助的人员在所有保护制度中和大会通过的文字中的地位对于说明限制同意的理由十分重要。此外，所涉的业务方面可能会受益于更大的清晰度和透明度，以加强应灾系统。这要求受灾国解释其行为，尤其是在拒绝人道主义援助的情况下。

77. 特别报告员铭记这些考虑因素，拟议以下条款草案：¹²⁵

第 11 条草案

受灾国不任意拒绝给予同意的义务

1. 如果受灾国无能力或不愿意提供所需援助，则不应任意对外部援助拒绝给予同意。

2. 在受灾国接到根据本条款草案第 12 条草案第 1 款提出的援助提议时，应毫不延迟地通知有关各方其有关此种提议的决定。

四. 国际社会表示援助意向的权利

78. 关于特别报告员先前三次报告的整个讨论和随后委员会暂时通过的九条条款草案就保护灾民的国际法律基础问题提供了宝贵指导。团结是人道、中立、公正和不歧视原则的基础，这些原则已成为界定当前工作的法律框架(第 6 条草案)。反过来，对个人的保护仍然是最终的目标和启迪，这体现在委员会对人的固有尊严(第 7 条草案)和保护人权(第 8 条草案)的关注。

79. 委员会继而审议了受灾国的作用。这一定义也受到尊严和人权的启发，因为受灾国有义务确保其境内人员得到保护。同样，受灾国对于指挥、控制、协调和监督在其领土上提供救济和援助的努力负有主要责任(第 9 条草案)。

80. 基于这一理解，保护灾民是整个国际社会的一项事业，它以受灾国的主要责任及其主权为前提。这就是以基于团结的人道、中立、公正和不歧视原则为框架的法律结构的基石。

¹²⁴ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 10 号》(A/65/10)，第 330 段。

¹²⁵ 本条款草案紧接特别报告员在其第三次报告(A/CN.4/629,第 96 段)提议的第 8 条草案第 2 款关于同意的案文，该条款已交给起草委员会并正在由其审议。

81. 作为国际社会的成员，未受灾国在保护遭受本国境外所发生灾害的灾民方面有着相关利益。这种利益应结合受灾国保护其境内人员的主要责任来理解，因为它同样体现以团结为基础的人道原则。而且，确认这种利益对于发生灾害时维护人的尊严和保护人权至关重要。

82. 关于未受灾国在保护其境外灾民方面的相关利益，也许最突出的一种情况就是在发生健康危害的时候。对于这种情况，2005年《国际卫生条例》¹²⁶规定，世界卫生组织(世卫组织)所有成员国均有义务报告其境外受害人员未得到适当治疗的证据。根据第九条第二款：

在可行的情况下，缔约国应该在获得在本国领土外确认发生有可能引起疾病国际传播的公共卫生风险证据后的24小时内报告世界卫生组织，其依据为出现以下输出或输入性：

- (a) 人间病例；
- (b) 携带感染或污染的媒介；或
- (c) 被污染的物品。

83. 通过2005年《兵库行动框架》¹²⁷的186个国家曾指出灾害的这种双重性质，即一方面是受灾国的主要责任，另一方面也是整个国际社会利益攸关的全球事件。该框架第13(b)段确认1994年《横滨战略》，并规定：

考虑到国际合作和伙伴关系的重要性，各国在自己的可持续发展和采取有效措施减少灾害风险方面负有首要责任，包括保护境内的人民、基础设施和其他国家财产不受灾害影响。同时，在全球日益相互依存的情况下，需要形成协调的国际合作和有利的国际环境，以刺激和推动发展各级减少灾害风险所需的知识、能力和积极性。

84. 受灾国的主要责任与未受灾国在保护灾民方面的利益之间适当的互补点可体现在后者有权在发生灾害时表示愿意援助。国际社会的援助表示是团结的实际表现，从本项工作伊始即为其提供了信息依据。因此，它是这样一种认识的逻辑推断，即保护灾民从来就是一项全球事务，它超过受灾的主权国家能力之所及，但也确认受灾国作为保护本国民众的主要责任方的重要作用。

85. 很久以来，这种从全局角度处理冲突的办法一直是国际法发展的内容之一，尤其是在国际人道主义法范畴内。早在1907年，《和平解决国际争端公约》(海

¹²⁶ 世卫组织 WHA58.3号决议。

¹²⁷ 国际减少灾害战略(减灾战略)。《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，世界减灾会议(2005年1月18日至22日)。

牙第一公约)¹²⁸ 即确立了发生国际争端时第三方表示援助意向的权利，同时也确认争端国有权拒绝可能提出的调停手段。根据该《公约》第 3 条：

除了上项请求以外，各缔约国认为一个或数个与争端无关的国家主动地在情况许可的范围内向争端各国提供斡旋或调停是有用的和适宜的。

即使在敌对行动期间，与争端无关的国家也有权提供斡旋或调停。

该权利的行使决不应被争端的任何一方视为不友好行为。

86. 此外，1949 年《日内瓦公约》共同第三条第(2)款¹²⁹ 也载有同一原则，规定第三方有权表示援助意向：

在一缔约国之领土内发生非国际性之武装冲突之场合，冲突之各方最低限度应遵守下列规定：

.....

(2) 伤者、病者应予收集与照顾。

公正的人道团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务。

87. 同样，《1949 年日内瓦四公约第二议定书》第十八条也确认在发生冲突时，第三方有权表示援助意向：

一. 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服务。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。

二. 如果平民由于缺少生存必需品，如粮食和医疗用品，而遭受非常的困难，对该平民居民，应在有关缔约一方同意下，进行专门属于人道主义和公正性质而不加任何不利区别的救济行动。

A. 未受灾国表示援助意向

88. 这种全局思想启迪了武装冲突法之外的近期国际法律发展。与当前任务特别相关的是，多个国际条约也确认国家有权表示救灾援助意向。1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第二条第 4 款¹³⁰ 建立了在发生核灾难时公开表示援助意向的制度，其规定如下：

¹²⁸ 1907 年 10 月 18 日在海牙缔结。

¹²⁹ 例见 1949 年《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 970 号，第 31 页。

¹³⁰ 联合国，《条约汇编》，第 1457 卷，第 24643 号，第 133 页。

各缔约国应在其力所能及的范围内确定并通知机构，在核事故或辐射紧急情况下向其他缔约国提供援助可动用的专家、设备和物资以及据以能够提供这种援助的条件，尤其是财务条件。

89. 继此，1991年《美洲便利灾难援助公约》¹³¹ 第一条b款也列明这一权利，该款规定，“……一个缔约国接受另一个缔约国提供的援助应被视为对这种援助的请求”。该《公约》第二条阐述适用于按照未受灾国事先表示意向然后由受灾国自愿接受的方式提供援助的可能性的规则。该《公约》对此制度规定如下：

a. 请求、提供和接受一个缔约国对另一个缔约国的援助应根据具体情况通过外交渠道或国家协调当局进行沟通。

b. 发生灾害时，援助国应与受援国协商，以便向后者了解最适于向灾民提供何种援助。

c. 为便于援助，接受援助的缔约国应立即通知其主管国家当局和(或)国家协调当局根据本《公约》向援助国提供必要便利。

90. 类似的解决办法见于1998年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，¹³² 该公约所载文字也确认表示援助意向的权利。根据第4条第5和第6款：

5. 依照本公约提供的任何电信援助，未经请求国同意不应提供。请求国应保有权利根据其本国现行的法律和政策，拒绝他国愿意依照本公约提供的任何电信援助的全部或部分。

6. 缔约国确认请求国直接请求非国家实体及政府间组织提供电信援助的权利，和非国家实体及政府间组织遵照管辖它们的法律，依照本条向请求国提供电信援助的权利。

91. 2000年《民防援助框架公约》¹³³ 第三条确认了这一模式，该条规定：

当对受到某种灾害的威胁或影响的某国实施援助时，缔约国承诺尊重下述原则：

(a) 只有应受援国的要求或由援助国建议并经受援国接受，才能提供援助。

(b) 提供的所有援助将尊重受援国的主权、独立、领土完整以及不干涉内政的原则。必须尊重受援国的风俗习惯。此类援助不应被看作是对受援国内政的干涉。

¹³¹ 美洲组织登记号 A-54。

¹³² 联合国，《条约汇编》，第2296卷，第40906号，第5页。

¹³³ 见上文脚注122。

(c) 提供援助时，不应有任何歧视，特别是在种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观念以及国籍或社会背景、财富、出生或任何其他标准方面。

(d) 民防援助行动应当坚持人道、团结和公正的原则。

(e) 对于援助的提供或请求，接受国应在最短的时间进行审查并给予答复。

92. 近期的 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》¹³⁴ 确立以下指导原则(第 3 条，第 1 款)：

在执行本协定时，应根据《联合国宪章》和《东南亚友好和合作条约》，尊重各缔约国的主权、领土完整和国家统一。在这方面，每个受灾缔约国应负有对其境内发生的灾害做出反应的主要责任，外部援助只能在受灾国请求提供或援助国提出并为受灾国同意的情况下才能提供。

93. 其他很多国际文书也确认表示援助意向的权利。联合国经济、社会和文化权利委员会在关于享有能达到的最高健康标准的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条)的第 14 号一般性意见(2000)¹³⁵ 中指出，在发生紧急情况时，各国单独责任做出贡献，这样做也符合其利益。该意见第 40 段内容如下：

根据《联合国宪章》和联合国大会、世界卫生大会的有关决议，缔约国有共同和单独的责任，在发生紧急情况时，在提供救灾和人道主义援助方面进行合作，包括援助难民和国内流离失所者。各国应尽其最大能力为这项工作做出贡献。在提供国际医疗援助、分配和管理资源等方面，如安全和洁净的饮水、食物和医疗物资，以及在财政援助中，应优先考虑人口中最脆弱和边缘的群体。此外，鉴于有些疾病很容易跨过国家的边界传播，国际社会都有责任解决这个问题。经济发达的缔约国有特殊的责任和利益，在这方面帮助较穷的发展中国家。

94. 此外，一些关注国际法发展情况的专家组织也提出发生灾害时表示援助意向的权利。对此，国际法学会在 1989 年关于保护人权与不干涉各国内政的原则的决议¹³⁶ 第 5 条中指出：

一个国家、国家集团、国际组织或立场公正的人道主义机构如红十字国际委员会表示愿意向境内人口的生命或健康受到严重威胁的另一个国家提供食品或医药用品，不得被认为是对该国内政的非法干涉。但是，此种提供

¹³⁴ 《东盟文件汇编》，2005 年，第 157 页。

¹³⁵ 见 E/C.12/2000/4。

¹³⁶ 见 G. Sperduti (报告员)，“保护人权与不干涉各国内政的原则”，《国际法学会年鉴》，第 63 卷(1989 年)，第 338 页；另见上文脚注 113。

援助的表示，尤其是提供援助所用的手段，不得带有威胁进行武装干涉或任何其他恫吓措施的意味；应不具歧视性地给予和分配援助。

境内存在此种紧急情况的国家不应任意拒绝提供人道主义援助的表示。

95. 国际法学会发展了这一原则，最近在 2003 年关于人道主义援助的决议¹³⁷ 中阐述了表示援助意向的具体权利。在第四条下，具体规定了

表示愿意提供和实际提供人道主义援助的权利

1. 国家和组织有权向受灾国表示愿意提供人道主义援助。这种表示只要完全属于人道主义性质，即不应被视为非法干涉受灾国的内政。

2. 国家和组织有权向受灾国境内的受灾者提供人道主义援助，前提是得到受灾国的同意。

B. 国际组织和其他人道主义行为体表示援助意向

96. 通过国际组织和其他人道主义行为体始终按照基于团结的人道、中立、公正和不歧视原则框架便利地参与，可以更好地实现国际社会在保护灾民方面的利益。

97. 前述几项确认未受灾国有权表示援助意向的文书将这种权利延伸到国际组织和其他人道主义行为体。而且，这类行为体表示援助意向的情况也得到具体处理，也属于国际救灾法律的范畴。

98. 在联合国范围内，秘书长被认为有权呼吁各国向自然灾害和其他灾害情况的受害者提供援助，例如在大会第 43/131 号决议(向自然灾害和类似紧急情况的灾民提供人道主义援助)、第 36/225 号决议(加强联合国系统应付灾害和其他紧急情况的能力)以及第 46/108 号决议(向非洲境内的难民、回返者和流离失所的人提供援助)中。

99. 世界卫生组织也被明确赋予在发生全球性健康危害时表示援助意向的权力。根据 2005 年《国际卫生条例》第十条第三款，

世界卫生组织在收到可能构成国际关注的突发公共卫生事件的信息后，应该表示愿意与有关缔约国合作，评估疾病国际传播的可能性、对国际交通的可能干扰和控制措施是否适当。这种活动可包括与其他制定标准的组织合作以及建议动员国际援助以支持国家当局开展和协调现场评估。在缔约国提出要求时，世界卫生组织应该提供支持上述建议的信息。

100. 与此相似，根据 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第五条(d)款，国际原子能机构被授权

¹³⁷ 见 B. Vukas(报告员)，“人道主义援助” 71，《国际法学会年鉴》(2004 年)，第 262 页。

在发生核事故或辐射紧急情况时在各缔约国和成员国之间起中介作用。

101. 国际人道主义法研究所在其 1993 年“人道主义援助权利指导原则”(圣雷莫原则)¹³⁸ 中采取了相应的办法。其中原则 5 规定:

国家当局、根据法定任务可以提供人道主义援助的国家组织和国际组织,例如红十字委员会、难民署[联合国难民事务高级专员办事处]、联合国系统其他组织以及专业人道主义组织,有权在本原则所定条件都已满足时表示愿意提供这种援助。此种表示不应被视为不友好行为,或对一个国内部事务的干涉。有关国家当局在行使其主权时,应该对向本国民众提供人道主义援助的表示给予合作。

102. 非政府人道主义组织也在应灾方面发挥了重要作用。大会明确认可这一点,在第 43/131 号决议(向自然灾害和类似紧急情况的灾民提供人道主义援助)中指出:

大会,

.....

意识到在同各国政府和政府间组织并肩行动时,这类援助之是否迅速有效,往往取决于纯粹出于人道主义动机的当地非政府组织的协助和援助,

.....

3. 强调纯粹出于人道主义动机的政府间组织和非政府组织在提供人道主义援助方面做出的重要贡献;

4. 请所有需要此种援助的国家便利这些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;

5. 因此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这些组织。

103. 因此,非政府人道主义组织的援助表示是目前工作的一个重要方面,国际法的以往发展也反映了这一点。确认国家和国际组织拥有这一权利的文书大多数也将这一权利延伸到人道主义组织。在国际人道主义法范围内,1949 年《日内瓦四公约》共同第三条以及《第二议定书》第十八条(上文第 86 和 87 段引述了这两条)均确认人道主义组织有权在发生冲突时表示援助意向。

104. 《关于境内流离失所问题的指导原则》¹³⁹ 也在其原则 25 下规定:

¹³⁸ 国际人道主义法研究所,“人道主义援助权利指导原则”,《红十字国际评论》,第 33 卷,第 297(1993)号,第 521 页。

¹³⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2。

1. 国家当局负有对国内流离失所者提供人道主义援助的主要义务和责任。

2. 国际人道主义组织和其他适当的机构有权向国内流离失所者提供它们的服务。当局应诚意对待这种服务，不得认为提供这种服务是不友善的行为，或是干预一国的内政。有关当局，特别是如果它无能力或不愿意提供必要的人道主义援助，不得任意拒绝别人提供这种援助。

105. 最近的国际实践表明，国家、国际组织和非政府组织在向受灾国表示援助意向方面有着广泛和一致的做法。根据新闻报道，针对 2011 年 3 月 11 月在日本发生的地震和海啸，截至 3 月 17 日已有大约 113 个国家表示愿意援助。¹⁴⁰ 与此相似的是，根据有关新闻及美国国会消息来源，2005 年发生“卡特里娜”飓风后，很多国家向美利坚合众国提供现金和实物援助，价值达 8.54 亿美元。¹⁴¹ 同样，很多国际组织也向受灾国提供援助。例如，根据新闻报道，2010 年 1 月 12 日海地发生地震后，欧洲联盟向这个满目苍夷的国家提供 3.37 亿欧元的援助。¹⁴² 2011 年日本发生地震和海啸后，除了约 113 个国家向日本提供援助外，还有 28 个国际组织提供了人道主义援助。¹⁴³

106. 特别报告员的结论是，表示援助意向的权利不限于未受灾国，它还适用于其任务规定可解释为包括提供这类援助的国际组织以及其他人道主义组织。通过对这一权利的确证，目前的工作确定了实现国际社会在保护灾民方面的利益所需的相关行为体的范围。

C. 不干涉

107. 规定有关行为体有权在发生灾害或类似情况时表示援助意向的国际文书一致重申特别报告员第三次报告中的基本假定，即任何这类援助表示不应被视为干涉受援国的内政或侵犯其主权。例如，《民防援助框架公约》¹⁴⁴ 第三条(b)款规定，此类援助不应被看作是对受援国内政的干预。同样，“人道主义援助权利指导原则”原则 5 所含的一条规定是，表示援助意向不应被视为不友好行为，或对一个国内部事务的干涉。¹⁴⁵

¹⁴⁰ 各国所提供援助的完整清单见路透社，“Factbox: Aid and Rescue Offers for Japan Quake”，2011 年 3 月 17 日。

¹⁴¹ Bill Rodgers, “Katrina Foreign Aid Handling Generates Criticism”, “美国之音”新闻, 2007 年 5 月 14 日。

¹⁴² 路透社, “EU offers over 400 million euros quake aid to Haiti”, 2010 年 1 月 18 日。

¹⁴³ 路透社, “Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake”, 2011 年 3 月 17 日。

¹⁴⁴ 见上文第 91 段。

¹⁴⁵ “人道主义援助权利指导原则”，国际人道主义法研究所理事会 1993 年 4 月通过，原则 5，载于《红十字国际评论》，第 33 卷，第 297(1993)号，第 522 和 523 页。

108. 相关领域的法律文书也含有类似的规定。“关于境内流离失所者问题的指导原则”规定，不得认为提供这种援助是不友善的行为，或是干预受灾国的内政。¹⁴⁶《1949年日内瓦四公约第二附加议定书》第十八条的评注也指出，红十字国际联合会所表示的援助意向，无论其是否被接受，不应被视为干预国家内政或侵犯国家主权。¹⁴⁷

109. 鉴于上述讨论，特别报告员提出关于表示援助意向的权利的第12条草案如下：

第12条草案
表示援助意向的权利

在应对灾害时，国家、联合国、其他主管政府间组织和相关非政府组织应有权向受灾国表示援助意向。

¹⁴⁶ 负责国内流离失所者问题的秘书长代表，《关于境内流离失所问题的指导原则》，E/CN.4/1998/53/Add.2，附件，原则25，第2段。

¹⁴⁷ Claude Pilloud、Yves Sandoz、Christophe Swinarski 和 Bruno Zimmermann，《1949年8月12日日内瓦四公约1977年6月8日附加议定书的评注》（日内瓦：红十字国际委员会，1987年），第4892段。