



国际法委员会
第六十五届会议

2013年5月6日至6月7日和7月8日至8月9日，日内瓦

国际法委员会第六十五届会议工作报告草稿

报告员：马蒂亚斯·福尔托先生

第六章

发生灾害时的人员保护

增编

目录

	段次	页次
C. 委员会到目前为止暂时通过的 发生灾害时的人员保护条款草案案文		2
1. 条款草案案文		2
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		4

C. 委员会到目前为止暂时通过的灾害时的人员保护条款草案案文

1. 条款草案案文

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

与国际人道主义法的关系

本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。

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 条之二

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 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，同时应考虑特别弱势者的需要。

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。

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

第 5 条草案之二

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 条草案之二力求说明受灾国、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 条草案之二列出的合作形式——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《跨界含水层法》最后条款草案第 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。¹ 第 17 条草案第 4 款第 2 句内容如下：

¹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第四章 E 节，第 53-54 段。

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。²

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 条草案之二的有益出发点。不过，第 5 条草案之二的案文作了修改，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，合作改进以下方面的沟通渠道：灾害预警、专家和学员交换、信息和文件交流，以及医疗物资、服务和救灾援助的分发。”³ 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……”。⁴

(3) 第 5 条草案之二第一句称，“为本条款草案的目的”列出了合作形式。因此，将结合其他条款草案一并阅读的第 5 条草案之二致力于实现第 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 条草案之二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“includes”一词，以及其他正式语文中对应的词，强调了列举并非详尽无疑。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 条草案之二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 条草案之二希望显示一种相互性，因为合作并非单方面行为，而是涉及多方的合作行为。⁵ 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遵守其他条款草案。例如，与第 5 条草案一样，第 5 条草案之二提到的合作形式必须遵守第 9 条草案，该条承认受灾国“由

² 同上。

³ 1976 年东盟文件汇编。

⁴ 第 27 段。

⁵ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 10 号》(A/65/10)，第 331 段，对第 5 条草案的评注，第(6)段。

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 条草案之二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 条草案之二提到的合作形式中,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、监督、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,⁶但是通信和信息对于在救灾过程中监督灾情发展、推动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。⁷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 条草案之二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 12 条草案

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。

⁶ 例如,见《东盟灾害管理与紧急应对协定》(东盟协定)(2005 年 7 月 26 日),2005 年东盟文件汇编,第 18 条第 1 款。

⁷ 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》,联合国,《条约汇编》,第 2296 卷,第 5 页,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、健康危险或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”);《使用军事和民防资源救灾的指导方针》(“奥斯陆指导方针”),2006 年修订版,第 54 段。另见秘书处备忘录中的讨论,A/CN.4/590,第 159-72 段。

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，这被视为第 9 条草案所载受灾国主要作用的补充。本条草案体现了团结一致的原则，该原则是本专题所有条款草案的基础，特别是第 5 条草案和第 5 条草案之二所载合作原则的基础。

(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，受灾国可自由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。至多，按照第 11 条(受灾国对外部援助的同意)第 3 款规定的：

“对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国应在可能的情况下告之就该援助提议作出的决定。”

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。[……]”⁸

(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词。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资格，而且鼓励它们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，以强调非政府组织与国家及政府间组织在地位上的区别。虽然它们都可以自由向受灾国提议援助，但是非政府组织的活动受国内法律的规范，国内法律可能对提议援助有所限制。

(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。国际法中也曾经提到非政府组织及其他行为方在开展救援行动方面的地位。1949 年日内瓦四公约已经规定，在武装冲突情况下：

⁸ 国际法学会，圣地亚哥—德孔波斯特拉会议，“保护人权和不干涉他国内部事务的原则”（1989 年 12 月 13 日），第 5 条。

[……]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。⁹

同样，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。¹⁰

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”，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”。¹¹

第 13 条草案

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需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控、控制、协调和监督其领土上的援助方面应发挥主要作用。通过采用“可……规定条件”的说法——这符合提供援助的自愿性质，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已知援助方的具体援助形式规定条件。委员会提到“外部”援助是因为

⁹ 例如，见 1949 年《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》，第三条第(二)款。

¹⁰ 《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第二附加议定书》(第二议定书)，1977 年 6 月 8 日，第十八条第(一)款。

¹¹ 见大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议，第 4-5 段。

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，但不包括国内资源，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——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现有的相关国内法律。

(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，东盟协定第 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¹² 或依据受灾国的法律开展活动。¹³

(6) 援助方遵守国内法的义务意味着：救援行动成员有义务遵守受灾国的国内法律和标准，¹⁴ 救援行动负责人有义务确保遵守受灾国的国内法律和标准，¹⁵ 援助人员有义务与受灾国当局合作。¹⁶ 遵守受灾国国内法并尊重受灾国当局的义务体现了遵守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，以及决定援助内容和时间。本条草案第三句解释了受灾国提出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，

¹² 例如，见《美洲便利灾难援助公约》，第八条和第十一条(d)项；《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 8 条第(7)款。

¹³ 同上；1998 年 4 月 15 日《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》，第 5 条和第 9 条。

¹⁴ 例如，见《关于工业事故越界影响的公约》，1992 年 3 月 17 日，联合国，《条约汇编》，第 2105 卷，第 36605 号，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。”

¹⁵ 例如，见东盟协定，第 13 条第(2)款：“援助行动负责人应采取一切适当措施，确保遵守国内法律和规章。”

¹⁶ 例如，见《Max Planck 指导方针》，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。”

“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，以显示提出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。没有硬性规定，视灾害的具体情况和受灾国的能力而定。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，足以涵盖妇女和特别脆弱或弱势群体(第6条草案更加明确地提到了弱势群体)，包括儿童、老人和残疾人的特殊需要。

(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。¹⁷ 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，将告之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。

¹⁷ 例如，见《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。”

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”，以便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，以及酌情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不应妨碍的援助领域。列举前使用的“尤其是”一词表明没有列出所有情况，只是显示了国内法可能需要为迅速及有效的援助提供便利的不同领域。

(4) 本条(a)项涉及救灾人员。本条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，而非军事援助的人员。(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。¹⁸ 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。¹⁹ 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。²⁰ 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

¹⁸ 例如，见《民防援助框架公约》，第 4 条第(5)项：“受援国应在其国内法律框架内提供开展援助所需要的所有特权、豁免和便利。”

¹⁹ 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。

²⁰ 见训研所示范规则，附件 A，规则 16 称受灾国必须允许援助“人员自由进入履行其专门商定的职责而必须进入的灾区，并在灾区区内自由通行。”

取消或放松海关规定，减免关税和税收，以降低成本，避免耽误货物运输。²¹ 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对援助方而言，容易查阅。使用“容易查阅”一词是说这类法律必须容易查阅，无需受灾国专门向每个援助方分别提供这些信息。

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，以期受灾国提供充分保护。因此，本条草案不只是单方面授予受灾国终止权。相反，委员会承认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，当然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，²² 当然将在关于“用语”的条款中加以定义。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) 委员会本着整套条款草案体现的团结和合作精神，以及第 5 条草案和第 5 条草案之二所载合作精神提出了磋商要求。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。救援行动可能会达到受灾国或一个或多个援

²¹ 各项国际条约强调了这一点。例如，见《坦佩雷公约》第 9 条第 4 款；另见东盟协定，第 14 条(b)项。

²² 红十字与红新月联合会导则第 12 条。

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，同时暗示各方应真诚磋商。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得到满足。

(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。要想确保情况相对稳定，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。
