



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

页次

C.	委员会迄今为止暂时通过的灾害时的人员保护条款草案案文(续)	
1.	条款草案案文(续)	
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(续).....	2

C. 委员会迄今为止暂时通过的灾害时的人员保护条款草案案文(续)

1. 条款草案案文(续)

.....

第 5 条草案之三
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 16 条草案
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(续)

第 5 条草案之三
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 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 条草案之三指出，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，草案第 5 条之二处阐述灾害应对问题，而草案第 5 条之三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主要旨在减少灾害风险的措施的第 2 款。
- (3) 暂时通过第 5 条草案之三时所依据的理解是，通过它不妨碍这套条款草案的最终位置，特别是包括将它与第 5 条草案之二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 16 条草案

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。减少灾害风险的义务来自于大会的一些决议，并且通过以下活动得到进一步发展：1994 年横滨减少自然灾害世界会议、2005 年《2005-2015 年兵库行动框架》、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)。

(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”。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”。

(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，并且部分依据于国际人权法的原则，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防止这类侵权行为出现的积极义务，不管威胁来自何处。此外，第 16 条草案汲取了若干国际环境法原则，包括“尽职”原则，以及各国际法庭的决定，特别是欧洲人权法院关于 Öneriyildiz 诉土耳其案¹ 和 Budayeva 等诉俄罗斯案² 的裁决。这些裁决确认了采取预防措施的责任。

¹ 欧洲人权法院，常设分庭，Öneriyildiz 诉土耳其，案件号：48939，2004 年 11 月 30 日的裁决。

² 欧洲人权法院，第一庭，Budayeva 等诉俄罗斯，案件号：15339/02、21166/02、20058/02、11673/02 和 15343/02，2008 年 3 月 20 日的裁决。

(5) 第 16 条草案主要依据各国反映其承认有义务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。作为补充的还有一些就同样专题通过的非约束性文书。这些协定和文书呼吁各缔约国通过和落实适当的立法和规管措施，以防灾、减灾和备灾。各国将减少灾害风险的措施纳入国家政策和法律框架，进一步显示了对这一义务的认可。

(6) 第 16 条草案隶属于迄今通过的普遍适用的各规则，包括那些主要关系到灾害应对的规则。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

(7) 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款草案保持一致。相比那些直接涉及灾后恢复阶段(受灾国有别于其它国家的阶段)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 条之三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”，也是避免暗示任何集体义务。

(8) “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义的最简洁方式。这条草案的标题确认了这一点，说的是减少灾害风险的“义务”。该义务不仅是一个行为(采取“必要和适当的措施”)，而且也是一个结果(以防灾、减灾和备灾而“减少灾害风险”)。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”几字处理各国之间履行义务能力的水平不同问题。

(9) 义务是“减少灾害风险”。在这方面，委员会注意到联合国将英文“Disaster Risk Reduction”(DRR)这一用语正式翻译成法文时出现的语言差异。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，即：重点应是减少一个危险造成的损害风险，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，从而防灾、减灾和备灾。

(10) “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来理解，即“防灾、减灾和备灾”以减少风险。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，依据的进一步理解是，这一措辞暗含着措施的成效问题。

(11) 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，以尽可能覆盖更多的表现形式；普遍认为：对于推动(因此有“through”一词)在国内一级采取减少灾害风险的措施，这是最常见、最有效的方式。

(12) 限定词“包括”表明，尽管“法律和规章”可能是主要的方法，但还可能还有其他类型的、可以据之采取这些措施的规则(包括行政法)。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什么类型的法律框架；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，在“必要”之前使用英文定冠词“the”，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。

(13) “制定法律和规章”几字涉及到确保在国内法律制度中界定执行机制与不执行的问责制。由于这类问题虽然重要，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含义不明。然而，在本专题下一阶段工作中将插入用语条款中的“法律和规章”定义中，有可能提及这一点。

(14) 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。

(15) 为说明防灾、减灾和备灾这三个用语各自的含义，委员会认为应当参照联合国国际减少灾害战略在2009年编写的《减少灾害风险词汇》：

(一) “**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。”

(二) “**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。”

委员会意识到联合国正式使用的“减灾”一词在英文和法文本之间的差异。可以承认，从概念上来说，如果落实成功，不仅减灾，而且防灾和备灾也有助于限制风险的出现，从而减少灾后阶段经历的有害影响。然

而，第 16 条草案所说的是旨在减少“风险”的具体措施。为使英文本与法文本保持一致而对英文本中“减灾”一词加上限定性的“灾害的影响”几字，会对一条专门阐述灾前阶段应采取的活动的草案带来不必要的复杂性。对于第 16 条草案，英文本和法文本中的“减灾”应视为同义词。

(三) “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，与早期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。”

第 2 款

(16) 第 2 款列出三类减少灾害风险的措施，即：开展风险评估、收集和传播风险和以往损失信息、以及安装和操作早期预警系统。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。委员会决定将这一款限于列举的三个事例，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。

(17) 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。其中可援引的是：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、以及保险。

(18) 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。

(19) 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，就不能颁布有效的措施。风险评估也迫使各方更详细了解当地实际情况和当地社区参与。

(20) 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，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。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。

(21) 第三项措施是**早期预警系统**；它同时有助于启动和落实应急计划，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

(22) 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 条之三共同阅读，第 5 条的合作义务将所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，应以每一国与其它的、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。
