



国际法委员会

第六十六届会议

2014年5月5日至6月6日和7月7日至8月8日，日内瓦

国际法委员会第六十六届会议工作报告草稿

报告员：迪雷·特拉迪先生

第五章

发生灾害时的人员保护

目录

	段次	页次
C. 委员会一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案案文		2
2. 条款草案案文及其评注		2



C. 委员会一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案案文

2. 条款草案案文及其评注

11. 委员会一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案案文及其评注载录如下。这个案文综合了委员会迄今为止通过的评注，包括对先前通过的评注作出的修改和增补及委员会第六十六届会议通过的评注。

发生灾害时的人员保护

第 1[1]¹ 条 范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

评注

(1) 第 1[1]条草案确立了本条款草案的范围，并沿用了本专题标题的说法。第 1[1]条草案确立本条款草案方向基本上是侧重于生命、福利和财产受灾害影响的那些人的保护。因此，正如第 2[2]条草案所确立的，侧重点是便利对灾害作出应对，以便充分和有效地满足有关人员的基本需要，同时尊重他们的权利。

(2) 本条款草案从属事理由出发，涉及了受灾国对其境内(无论其国籍)或受其管辖或控制的人员所具有的权利和义务以及第三国、国际组织和有能力合作的其他实体特别是在提供救灾援助方面的权利和义务。这种权利和义务据理解围绕两个方向适用：各国相互之间的权利和义务，各国相对于需要保护的人员的权利和义务。虽然侧重点是前者，但条款草案也笼统地考虑了国际法所规定的受灾者个人的权利。此外，正如第 3[3]条草案所说的，本条款草案不限于任何特定类型的灾害。

(3) 本条款草案出于属人理由而确定的范围局限于受灾害影响的自然人。此外，侧重的主要是国家和国际组织以及在发生灾害时在提供救灾援助方面享有特定国际法律能力的其他实体的活动。非政府组织和其他私人行为者有时统称为“民间社会”行为者，他们的活动也包括在条款草案的范围内，但处于次要地位，或作为国家义务(例如第 8[5]条草案所规定的各国合作的义务)的直接受益人，或根据受灾国、第三国或实体或私人行为者国籍国国内法律，间接地实施条款草案。

(4) 正如本专题的标题中“发生灾害时”这一短语所表示的，条款草案的范围依据属时理由，主要侧重于灾害发生后的立即应对行动以及恢复阶段，包括灾害后的重建阶段。尽管如此，本条款草案，通过第 10[5 之三]和第 11[16]条草案，

¹ 委员会先前暂时通过的条款草案编号列于方括号内。

也酌情涉及了灾害前的阶段，例如与减少灾害风险、灾害预防和减轻损害活动有关的阶段。

(5) 从属地理由讲，本条款草案不局限于灾害发生地的活动，也包括那些援助国和过境国内的活动。灾害具有跨界性质也不是引起条款草案适用的必要条件。当然，重大的灾害通常具有跨界影响，因而增加了国际合作与协调的必要性。尽管如此，大量的例子也表明，重大的国际救灾活动主要针对发生在一国境内或受一国管辖或控制的领土或地区内的灾害事件。虽然可能会有各种不同的考虑，但在本条款草案里没有作任何这种区分，除非有另外明确规定。换句话说，本条款草案不针对任何具体类型的灾害或情况，而是意在灵活地适用，以满足所有灾害所产生的需要，无论灾害是否具有跨界影响。

第 2[2]条

目的

本条款草案的目的是便利充分和有效地应对灾害以满足有关人员的基本需要，充分尊重其权利。

评注

(1) 第 2[2]条草案涉及本条款草案的目的。虽然委员会在起草案文时并不总是包括一项概述有关条款草案目的的案文，但这样做也并非史无前例。2006 年有害活动引起跨界损害时的损失分配原则草案，就包含了关于目的的规定(第 3[3]条草案)。

(2) 这一条是对第 1[1]条(范围)的阐述，就条款草案的目的提出了进一步的指导。提出的主要问题涉及“需要”与“权利”的关系问题。委员会了解到人道主义援助领域人们进行过这样的辩论，即应该采用“基于权利”的做法，还是应该采用更为传统的“基于需要”的做法。委员会的主流意见认为，两种做法并不一定相互排斥，而最好视为相互补充。委员会最终采用了这样的措词，强调充分和有效地满足受灾害影响的人员“需要”的重要性。在开展这种应对工作时须充分尊重这些人的权利。

(3) “充分和有效”不一定是文学术语，其实际含义是高质量的应对工作，满足受灾害影响的人员的需要。类似的措词也见于其他协定中。这包括在东南亚国家联盟 2006 年《灾害管理和紧急应对协定》中出现的“有效和一致”以及“快速和有效”等词语，在 1998 年《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》中，曾使用过“恰当和有效”等词语。鉴于进行各种应对时所存在的背景，及时性要素通常暗含于“有效”一词中。应对工作越是拖沓，其有效性越打折扣。这一点，以及使应对“充分”和“有效”所涉的其他方面是第 17[14]条草案的内容。尽管如此，有一项谅解是，虽然有必要采纳高标准，但在发生任何具体灾害时，标准必须建立在“实地”工作现实和可行的基础上。因此，在案文里没有提到应对必须是“完全”有效。

(4) 委员会在拟定这一项规定时没有采用一般性陈述这样的形式，论述各国确保充分和有效应对的义务，因为委员会觉得那样做不能足够地强调受害国的具体权利和义务。但这种措词是否足够地区分了不同国家的不同义务，例如受灾国相对于援助国的不同义务，这点并不清楚。因此，在这一条里没有提到各国，所依据的谅解是，对于论述条款草案目的的规定而言，这不是严格必要的。各国的义务在第 11[16]、第 12[9]、第 13[10]、第 14[11]、第 17[14]和第 18 条草案里加以考虑。

(5) 短语“应对灾害”需要结合第 1[1]条草案中的主旨来读，即条款草案在时间上的适用应作宽泛的理解，在适当时应包括灾害前的风险减轻、预防和缓解阶段，并且应与第 10[5 之三]和第 11[16]条草案一起来读。虽然也考虑了论述援助的各个阶段的其他措词，但委员会还是采用了目前的更为简练的措词，并没有打算作狭义的解释，从而使这条规定仅适用于灾害援助活动的应对阶段。

(6) “便利”一词反映了委员会对于条款草案在灾害救援领域目前国际上存在的众多文书和协定中可起的作用的设想。委员会觉得，条款草案本身不能保证对灾害作出应对，其目的是便利作出充分和有效的应对。

(7) 在“需要”之前加上了形容词“基本”，这是为了更清楚地表明，这里所说的需要是在发生灾害之后与生存相关的需要或类似的基本需要。委员会觉得，“基本”明确地带出了这类需要所产生的背景。应结合第 7[6]条草案所示的考虑到特别弱势者需要的重要性，进一步理解这样的措词。

(8) “有关人员”的意思是指直接受灾害影响的人，而不是那些更间接地受到影响的人。这一用语是为了界定本条款草案的适用范围。这与现有各文书所采取的做法是一致的，它们都侧重于向直接受灾害影响的人提供救济。这不是说，更多地受到间接影响的个人，例如那些因灾害而失去家人或因其他地方遭受灾害而遭受经济损失的人便没有办法得到救济。而是说，委员会并不打算在本条款草案里涉及那样的情况。

(9) 对于提到权利的那些词语，委员会的理解是，其中一部分相关权利是经济和社会权利，对于这些权利各国义务逐步确保。正由于此，目前的措词“充分尊重”被认为是更加中性的，但仍然含有权利得到“充分”尊重的积极含义，正如第 6[8]条草案所确认的。此外，这一短语目的是将这些权利如何实现的问题，留给有关的国际法规定本身来处理。委员会的理解是，在适用权利的问题上，暗含着一定的灵活余地，视灾害的影响程度而定。这些灵活余地有多大，将由确认或确定有关权利的那些规则来确定。

(10) 提到“权利”不仅是指人权，而且除其他外也指按照国内法所获得的权利。有人提议拟定一个适用权利清单，但没有获得赞同，理由很简单，不可能考虑到所有适用的权利，另外也担心这样的清单可能导致另一种相反的解释，即没

有提到的权利并不适用。尽管如此，委员会考虑到提到的权利将包括诸如《公民权利和政治权利国际公约》第六条第1款所承认的生命权。²

第 3[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。

评注

(1) 第 3[3]条草案力图为条款草案的目的而界定“灾害”。据认为有必要确定定义，以便恰当地确定本条款草案的适用范围，正如第 1[1]条草案所说的，而与此同时又不会无意地处理其他严重事件，例如政治和经济危机，这些危机也可能破坏社会的运转。这样的定义界定包含着两个特点：(1) 强调发生了导致社会运转被破坏的事件；(2) 包括了一些限定性短语。

(2) 委员会审议了 1998 年《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》中的处理办法，该公约将灾害设想为一个事件的后果，即由于该事件而社会的运转遭受严重破坏，这有别于事件本身。委员会意识到，这样的处理办法代表了人道主义援助界目前所存在的思维，这正如 2005 年联合国在日本兵库举行的世界减灾大会所确认的，以及最近的条约和其他文书所确认的，包括 2007 年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》。³ 尽管如此，委员会的主流意见是，委员会完全可以将重点恢复到早先的“灾害”概念中，即灾害是一个具体事件，因为委员会正在做的是拟订一项法律文书，要求有更精确和准确的法律定义，不同于更多地以政策为导向的那种定义。

(3) 对存在的一项事件的要素进行了几种限定。首先，提到“灾难性”事件，这是通过提到事件的性质而确立一个门槛，即只有极端的事件才包含在内。这一点受国际法学会 2003 年布鲁日会议通过的关于人道主义援助的决议⁴ 中定义的启发，国际法学会有意确立这么高的门槛，以排除其他紧急事件。对于“灾难性”一词的理解应该从两方面来进行，一是适用该条规定后部分的限定语，即“造成普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、或大规模物质和环境损坏，从而严

² 《联合国条约汇编》，第 999 卷，第 171 页和第 1057 卷，第 407 页。另见机构间常设委员会《人权和自然灾害业务准则》，2006 年。另见第 6[8]条草案的评注第(2)和第(3)段。

³ 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》(“红十字与红新月会《导则》”)，2007 年。

⁴ 国际法学会通过的关于人道主义援助的决议，2003 年 9 月 2 日，比利时布鲁日(“关于人道主义援助的决议”)。

重扰乱社会运转”；另一方面须牢记条款草案的范围和目的，正如第 1[1]和第 2[2]条草案所说明的。此外，还提到“事件或一系列事件”，这是为了包含这样类型的事件，其本身可能达不到标准，但合在一起，可能构成本条款草案所说的灾难性事件。这一条里没有包含事件的原因，不论是人为还是自然原因，这是为了承认，灾害往往产生于复杂的原因，可能既包含完全天然的因素，也包含人类活动的因素。

(4) 另有两个因果要求对事件作出限定。首先对于事件或系列事件而言，如果要认定为条款草案所说的“灾难性”，事件须造成三项可能后果中的一个或更多：普遍生命损失、巨大的人类痛苦和危难，或大规模物质和环境损害。因此，像一次严重地震这样的重大事件，如果发生在海洋中间或无人居住地区，并没有造成上面所说的三个结果之一，就不符合第 3[3]条草案所说的标准。此外，事件的性质还加了一条限定，即上述三个可能结果其中的任何一个或全部结果都会造成社会运转遭受了严重破坏。换句话说，有一个事件造成了人员普遍伤亡，但并没有严重扰乱社会的运转，这就不符合这一条中的要求。因此，通过加上这些因果要素，定义就保留了现在人们所用的案文中的做法，例如《坦佩雷公约》中的做法，即考虑事件的后果，将其视为定义的关键方面，虽然这只是为了确立适用本条款的门槛的目的。

(5) “广泛的生命损失”，这一限定语受 1995 年国际红十字会和红新月会运动和非政府组织救灾行为准则的启发。规定了“广泛的”生命损失，目的是排除一些孤立事件，即造成了较少人员伤亡的事件。需要牢记的是，这样的事件也可能满足其他的因果要求。相反，已造成广泛的生命损失的事件，如果使社会运转遭受严重破坏，其本身也能满足因果要求，因而可引起本条款草案的适用。

(6) 之所以加上“巨大的人类痛苦和危难”，是为确认许多重大的灾害伴随着广泛的生命损失，或伴随着巨大的人类痛苦和危难。因此，有时由于有充分的预防和准备工作以及有效的减轻灾害行动，当地造成的生命损失有限，但还是引起了巨大的人类痛苦和危难，并严重破坏了社会的运转，这样的情况依然在条款草案范围内。

(7) 委员会将“大规模的物质或环境损害”列入条款，是为了确认重大灾害通常引起的大规模物质和环境破坏，以及由于这种损失通常引起人类发展和福利遭受严重损害而使社会的运转遭受破坏。应该理解的是，环境或财产损失本身没有包含在条款草案范围内，而是这种损失对人类的影响，从而避免对经济损失的一般考虑。对经济损失加以规定，可能不必要地限制条款草案范围，例如使条款草案无法处理某些活动，这些活动的目的是减轻现有的环境破坏可能给未来的人类造成的损失。

(8) 正如已经暗示过的，规定对社会运转造成严重破坏这一点是为了确立较高的门槛，将其他一些类型的危机排除在条款草案适用范围之外，例如严重的政治或经济危机。适用方面的这种差别也表现在条款草案的目的上，正如第 2[2]条草

案所确立的。另外其他类型危机所涉及的保护以及权利都可能不同，在不同的程度上受其他国际法规则来调整，正如第 20 条草案所设想的。

(9) 虽然设想的这三种可能后果在一定程度上说明了什么可能构成严重扰乱社会的运转，但委员会没有提出进一步的描述性或限定性因素，以便给实践留出一定的酌定余地。

第 4 条 用语

为本条款草案的目的：

(a) “受灾国”是指在其领土内或在其管辖或控制下人员、财产或环境受到灾害影响的国家；

(b) “援助国”是指应受灾国请求或在得到其同意的情况下向受灾国提供援助的国家；

(c) “其他援助方”是指应受灾国请求或在得到其同意的情况下向受灾国提供援助的主管政府间组织、有关非政府组织或受灾国以外的任何其他实体或个人；

(d) “外部援助”是指援助国或其他援助方为救灾援助或减少灾害风险而向受灾国提供的救灾人员、设备和物资及服务；

(e) “救灾人员”是指援助国或其他援助方为提供救灾援助或减少灾害风险而派遣的民事或军事人员；

(f) “设备和物资”是指为救灾援助或减少灾害风险提供的用品、工具、机器、经过专门训练的动物、食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、辅盖用品、车辆和其他物品。

评注

(1) 正如围绕各种国际法专题已经通过的大多数条款草案所反映的那样，委员会的做法是在条款草案里加上“用语”规定。列入第 4 条草案里的某些术语会在各项条文草案的评注里单独提出来，说明为何需要界定。另一些术语之所以列入第 4 条是由于其在条款草案里的总体出现频率。委员会认为没有必要包含“有关非政府组织”和“灾害风险”的定义，这两个词语都是专业术语。

(a)项

(2) (a)项为本条款草案的目的界定了术语“受灾国”，受到红十字与红新月联合会《导则》所提供的同一术语定义的启发。⁵ (a)项反映了条款草案主要是针对国

⁵ 同上，第 2 条第 8 款(“在其领土内人员或财产受到灾害影响的国家”)。

家的基本取向。它也预计到了受灾国所发挥的作用的中心地位，正如第 12[9]条草案所确立的那样。

(3) 救灾或减少灾害风险的主要特点是国家控制。在大多数情况下，这与其领土内发生灾害的国家所行使的控制是一致的。因此，第 12[9]条草案第 1 款所设想的受灾国“由于其主权”有义务确保提供保护的情景是(a)项里提及“领土”的词语所涵盖的。然而，这并不一定排除在其他情况下，一国可以针对发生灾害的另一个领土行使法律上的管辖或实际控制。委员会认为，对发生灾害的另一个领土(非自己领土)或另一个地区行使管辖或控制的一国，为本条款草案的目的，也将被视为“受灾国”。此种可能性也在第 21[4]条草案中得到默认，该条承认，本条款草案也在所谓“复杂灾害”情况下适用，这里指灾害与武装冲突发生在同一个领土内的情形。“指在其领土内或在其管辖或控制下”这一短语取自 2001 年预防危险活动的越境损害的条款草案中的第 2 条(d)项“起源国”的定义。⁶

(4) 委员会认识到，将行使管辖或控制的国家包括在定义里，这样做的含义是，在特殊情况下，可能有两个受灾国：在其领土内发生灾害的国家和对领土行使管辖或控制的国家。在目前阶段，委员会认为，在这两个国家之间没有特殊协议的情况下，第 14[11]条草案(须征得受灾国的同意)没有提供一个明确的解决方案，没有说明须征求哪个受灾国的同意。

(5) 定义进一步试图反映本条款草案的重点，即对人的影响，而不是譬如简单地断言，指在其领土内发生灾害的国家。提及财产的词语被保留下来，这是许多灾害共同具有的另一个要素，第 3[3]条草案的灾害定义中“大规模的物质……损害”即暗含了这一意思；不言而喻，条款草案只适用于经济损失对人的影响。⁷ 这项规定也与第 3[3]条草案保持了一致，从而不仅涵盖受灾害影响的人员和财产，而且涵盖对环境的破坏。

(6) “受到灾害影响”这一短语的措词反映了当代的观点，即人们关注的重点是灾害对人身和财产的影响，而不是灾害本身。这也符合委员会在确立适用本条款草案的门槛时将事件的后果视为一个关键因素的做法。⁸

(b)项

(7) 本条款草案针对三类实体；第一类是受灾国(定义见上文)，第二类是向受灾国提供援助的国家(一个或多个)。第三类是“其他援助方”，其定义见(c)项。

(8) (b)项中的“援助国”定义参照了 2000 年《民防援助框架公约》中“支援国”的定义，⁹ 将“受惠国”改为“受灾国”，条款草案采用了这一用语，(a)项

⁶ 大会 2007 年 12 月 6 日第 62/68 号决议，附件，第 2 条。

⁷ 见第 3[3]条的评注第(7)段。

⁸ 同上，第(4)段。

⁹ 联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 213 页，第 1 条(f)(《民防援助框架公约》)。

也作了界定。短语“提供援助的国家”是对“外部援助”概念的提及，(d)项对此作了界定，提供“外部援助”是在第 8[5]条草案中的合作义务基础上进行的，应与第 9[5 之二]和第 10[5 之三]条草案一起来理解。

(9) 一国只有正在提供或已经提供援助之后才可归类为“援助国”。换句话说，一个提议提供援助的国家不是“援助国”，由这种分类自然产生各种各样法律后果，正如本条款草案所规定的，直到这种援助已被受灾国按照第 14[11]条草案接受或同意。

(10) “应受灾国请求或在得到其同意”这一短语反映了第 13[10]、第 14[11]和第 16[12]条草案之间的相互作用。具体地说，它反映了本条款草案中采取的基本立场，即如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有责任寻求援助（第 13[10]条草案）。与此同时，它设想了受灾国收到提供外部援助的主动提议的可能性，正如第 16[12]条草案规定的那样，而外部援助的提供须经过受灾国按照第 14[11]条草案作出的同意。

(c)项

(11) 除了受灾国和援助国，本条款草案也试图对其他援助方的地位作出规定。当代减灾和救灾活动有相当大的比例是由国际组织实施或在国际组织主持下进行的，国际组织包括但不限于联合国，实施或主持这种活动的还可以是非政府组织和其他实体，甚至是个人。本条款草案将这一组行为者统称为“其他援助方”。这不妨碍他们根据国际法所具有的各不相同的法律地位，这在条款草案里已经得到承认，例如在第 16[12]条草案里。¹⁰

(12) 这项规定部分反映了第 19[15]条草案的评注，第 19[15]条草案确认了这样的理解，即“援助方”主要指第 8[5]条草案所说的“主管政府间组织”和“有关非政府组织”。¹¹ 短语“或任何其他实体或个人”是从《东盟协定》中吸取的用法，¹² 加在定义里是为了确认，并非所有参与救灾工作的行为者都可以归到前边提到的这个或那个类别。具体地说，这一短语应该理解为是专指红十字国际委员会(红十字会)和红十字会与红新月会国际联合会的术语。

(13) 短语“受灾国以外的”反映了也在第 15[13]条草案评注里提到的立场，即本条款草案规范受灾国以外的行为者的活动。¹³ 因此，例如，国内非政府组织的活动不包括在内。一个国内行为者通过谋求或试图谋求国外的援助而意外落入本条款草案的适用范围，这种情况也不包括在内。

¹⁰ 见第 16[12]条草案的评注第(4)段。

¹¹ 见第 19[15]条草案的评注第(4)段。

¹² 《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 157 页，第 1 条第 1 款(“援助实体”的定义)。

¹³ 第 15[13]条草案的评注第(2)段。

(14) 与(b)项中“援助国”定义一样,“应受灾国请求或在得到其同意的情况下向受灾国提供援助的”这一短语提示了第 13[10]、第 14[11]和第 16[12]条草案之间的相互作用,加上这个短语也是为了确认有关实体在减少灾害风险和提供救灾援助方面通常所开展的活动的广阔范围,而这两个方面都是本条款草案所要规范的。

(d)项

(15) (d)项的目的是力求界定本条款草案所设想的援助国或其他援助方向受灾国提供的援助的类型,作为第 9[5 之二]和第 10[5 之三]条草案所预想的合作的形式。

(16) 所用措词吸取了第 15[13]条草案的评注的灵感,¹⁴并以《奥斯陆准则》和 2000 年《民防援助框架公约》为基础。¹⁵《奥斯陆准则》中所提到的“物资”改成了“设备和物资”,这是本条款草案里所用的措词,(f)项对之作出了界定。

(17) 短语“援助国或其他援助方……而向受灾国提供的”重申了援助国或援助方与受灾国的法律关系的性质,正如本条款草案所设想的那样。

(18) “为提供救灾援助或减少灾害风险”这一短语旨在澄清提供外部援助应遵循的目的,即“为救灾援助或减轻灾害风险”。虽然措词用的是救灾和减少灾害风险方面的技术术语,但人们能够理解这符合载于第 2[2]条草案的总体目标,即“便利充分和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”。

(e)项

(19) 这里所用的措词参照了委员会通过的第 9[5 之二]条草案评注里的措词。¹⁶该定义表明,为提供救灾援助或减少灾害风险的目的,通常派遣两类人,正如第 17[14]条草案第 1 款(a)项所暗指的,即“民事”或“军事”人员。提及军事人员,这是受 2000 年希腊和俄罗斯联邦之间的双边条约的启发,¹⁷旨在承认军事人员作为一个类别的救灾人员在提供救灾援助方面所发挥的重要作用。¹⁸提及军事人员对于援助国来说更为相关,但“民事”人员一词意在让定义宽泛,能包括援助国和其他援助方所派遣的这类人员。对某些但并非所有的援助实体(包括国家在内)来说,这些是开放性的选择,短语里所用的选择性词语(“或”)确认了这一点。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 见第 1 条(d)项(“援助”的定义)。

¹⁶ 见第 9[5 之二]条草案的评注第(7)段。

¹⁷ 《希腊共和国政府与俄罗斯联邦共和国政府关于在预防和应对自然和人为灾害方面开展合作的协定》,2000 年 2 月 21 日,第 1 条(“救援队”的定义)。

¹⁸ 见第 17[14]条草案的评注第(4)段。

(20) 选择短语“民事或军事人员”是为了与第 17[14]条草案所用的措词一致，但根据理解，这些人员通常是“专业”人员，正如大会第 46/182 号决议附件中所提及的，即所期待的人员应具有必要的技能，并具有(f)项所界定的必要的设备和物资，以便履行所说的职能。

(21) “而派遣的”这个短语在援助实体(无论是国家还是其他行为者)与有关人员之间建立起了联系。委员会决定不提及“代表……而行事”这样的说法，以避免引起将行为归属于国家或国际组织的国际法规则的适用性问题，¹⁹ 因为按照第 12[9]条草案，援助国或行为者派出的人员会受到受灾国的总体指挥和控制。

(22) “救灾人员”概念历来是在对灾害刚发生时作出反应的背景下适用。这一点继续反映在“为提供救灾援助”这一短语上，这也反映出第 17[14]条草案所设想的外部援助的类型，故该条要求便利“迅速及有效地”提供。尽管如此，与(d)项里“外部援助”定义一样，这一目的短语与第 2[2]条草案所确立的条款草案的总体目标保持了一致，从而也预期救灾人员参与减少灾害风险的工作，正如第 10[5 之三]条草案所设想的。

(f)项

(23) 正如(d)项所表明的，“设备”和“物资”是本条款草案所设想的外部援助的重要组成部分。这一措词是从第 17[14]条草案的评注²⁰ 及国际法学会人道主义援助决议里吸取的。该清单涵盖了普遍认为有必要提供的救灾援助物质的类型。提及“其他物品”是为了确认该列表并不是详尽无遗。

(24) 一般来说，两种材料被设想到：救灾人员履行职责所需要的技术“设备”，这里既指他们自己维持生存所需要的设备，也指他们救灾所需要的东西，例如消耗品、工具和机器；以及灾害受害者满足生存和基本需要所需的物质(“物资”)，如食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物和辅盖用品等。对于“经过专门训练的动物”一语，人们会具体想到搜救犬，这一短语来自《京都公约》的专项附件 J。²¹ 委员会认为定义具有足够的灵活性，还可包括救灾人员可能提供的服务。

¹⁹ 见国家对国际不法行为的责任条款草案，2001 年，大会 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件，第 4-9 条，和关于国际组织的责任的条款，2011 年，大会 2011 年 12 月第 66/98 号决议，附件，第 6-7 条。

²⁰ 见第 17[14]条草案的评注第(5)段。

²¹ 1973 年 5 月 18 日《关于简化和协调海关手续的国际公约》(“京都公约”)，联合国，《条约汇编》，第 950 卷，第 269 页，后经 1999 年 6 月 26 日《关于简化和协调海关制度的国际公约修正案议定书》修订，联合国，《条约汇编》，第 2370 卷，第 27 页(“救济物资”的定义)。

第 5[7]条 人的尊严

应对灾害时，国家、主管政府间组织和有关非政府组织应尊重和保护人的固有尊严。

评注

(1) 第 5[7]条草案论述的是应对灾害背景下人的尊严原则。委员会认为，人的尊严是指导并支持国际人权法律的核心原则。在发生灾害时保护人员的问题上，人的尊严是一个指导原则，对任何提供救助的行动及应对灾害方面的法律的不不断发展都是如此。

(2) 人的尊严这一原则维系着国际人权文书，一直以来都将其解读为人权法律最根本的基础。《联合国宪章》的序言中再次肯定了“人格尊严和价值”，同时 1948 年《世界人权宣言》序言称，“对人类家庭所有成员的固有尊严[……]的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。下列文书中都肯定了人的尊严这一原则：《公民权利和政治权利国际公约》、²²《经济、社会和文化权利国际公约》、²³《消除一切形式种族歧视国际公约》²⁴、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、²⁵《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》²⁶、《儿童权利公约》²⁷。该原则在国际人权法领域处于中心地位。1949 年日内瓦四公约共同第三条第一(丙)款、²⁸ 第一议定书第七十五和第八十五条²⁹ 以及第二议定书第四条中承认了人的尊严。³⁰

²² 序言部分；第十条第 1 款。

²³ 联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 3 页，序言部分；第十三条第 1 款。

²⁴ 同上，第 660 卷，第 195 页，序言部分。

²⁵ 同上，第 1249 卷，第 13 页，序言部分。

²⁶ 同上，第 1465 卷，第 85 页，序言部分。

²⁷ 同上，第 1577 卷，第 3 页，序言部分；第 23 条第 1 款；第 28 条第 2 款；第 37 条；第 39 条和第 40 条。

²⁸ 《改善战地武装部队伤者病者境遇的日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 31 页；《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇的日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》第 75 卷，第 85 页；《关于战俘待遇的日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 135 页；及《关于战时保护平民的日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 287 页(“1949 年日内瓦四公约”)，共同第三条第一款(注意禁止“损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇”的规定)。

²⁹ 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约《关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第一号议定书)，1977 年，第七十五条第二(二)款，(注意：禁止“对人身尊严的侵犯，特别是侮辱性和降低身份的待遇，强迫卖淫和任何形式的非礼侵犯”)；第八十五条第四(三)款(注意：当行为属故意并违反各公约和本议定书时，“以种族歧视为依据侵犯人身尊严的种族隔离和其他不人道和侮辱性办法”应视为严重破坏议定书的行为)。

³⁰ 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约《关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第二号议定书)，1977 年，第四条第二(五)款(注意：禁止“对人身尊严的侵犯，特别是侮辱性和降低身份的待遇、强奸、强迫卖淫和任何形式的非礼侵犯”)。

(3) 众多关于发生灾害时提供人道主义援助的国际文书也以人的尊严这一概念为核心。红十字与红新月联合会《导则》称,“援助方及其人员应[……]时刻尊重受灾人员的尊严”。³¹ 大会第 45/100 号决议称,“对自然灾害及类似紧急情况的受害者置之不理且未向其提供人道主义援助,构成威胁人的生命及侵犯人的尊严”。³² 国际法学会也表示,未向受灾人员提供人道主义援助构成“侵犯人的尊严”。³³

(4) 第 5[7]条草案开头的“应对灾害时”表明了该条适用的实际情况。一般认为该表述主要指应对和恢复阶段,但理解这一表述时应参照第 2[2]条草案评注第(5)段。委员会选择“应对时”这一表述而非更通用的“在它们的应对中”,目的在于传达一层含义,即尊重和保护受灾人员的尊严在整个应对期间是一项持续的义务。委员会采用的该原则的确切表述为“人的固有尊严”,该表述来自《经济、社会和文化权利国际公约》序言及《公民权利和政治权利国际公约》第十条第 1 款。《儿童权利公约》、³⁴ 《美洲人权公约》³⁵ 等文书也采用了这一表述。

(5) “各国、主管政府间组织和有关非政府组织”这一短语指出了该条事关哪些行为方。委员会提及“各国”,从而肯定了受灾国和援助国双方在应对灾害的活动中的作用(见第 12[9]至第 18 条草案)。整个短语承认应对灾害领域的许多活动是由政府间组织、非政府组织及红十字与红新月联合会这样的其他非国家机构执行的。³⁶ 委员会决定,现有表述保持了与第 8[5]条草案的一致,而“其他相关行为方”这一更通用的表述则不行。

(6) 委员会使用“尊重和保护”这一表述,与现代理论和国际人权法的判例相一致。若干与抗灾救济有关的文书采用了这一表述,如《奥斯陆准则》、³⁷ 《莫洪克标准》、³⁸ 《关于境内流离失所问题的指导原则》、³⁹ 《人道主义援助

³¹ 红十字与红新月联合会《导则》,第 4 条第 1 款。

³² 1990 年 12 月 14 日大会第 45/100 号决议,序言部分。

³³ 关于人道主义援助的决议,第二条第 1 款。

³⁴ 《儿童权利公约》,第 37 条(c)项(注意:“所有被剥夺自由的儿童应受到人道待遇,其人格固有尊严应受尊重”)。

³⁵ 《美洲人权公约》,美洲国家组织,《条约集》第 36 号,联合国,《条约汇编》,第 1144 卷,第 123 页,第五条第二款(应注意之处之一:“所有被剥夺自由的人都应受到尊重人类固有的尊严的待遇”)。

³⁶ 见《大会正式记录,第六十一届会议,补编第 10 号》(A/61/10),附件 C,第 28 段。

³⁷ 《在救灾中使用军事和民防资源的准则》(《奥斯陆准则》),2007 年 11 月 1 日修订,第 20 段(注意:“必须尊重和保护所有受害人的尊严和权利”)。

³⁸ J.M. Ebersole,“关于复杂紧急情况下提供人道主义援助的莫洪克标准”(“莫洪克标准”),《人权季刊》,第 17 卷,第 1 号(1995 年 2 月),第 196 页(注意:“必须尊重和保护所有受害人的尊严和权利”)。

³⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2,附件,原则 26(尤其注意:“应尊重并保护参加人道主义援助的人员及其运输手段和物资”)。

权利指导原则》。⁴⁰“尊重和保护”并用，意含避免损害人的固有尊严的消极义务，也含采取行动维护人的尊严的积极义务。例如，保护的义务要求各国通过法律，禁止第三方实施可能违反尊重人的尊严原则的活动。委员会认为，“保护”的义务应与条款中提及的各行为方所承担的法律义务相符。受灾国担负着指导、控制、协调和监督救灾及援助的主要任务，如第 12[9]条草案第 2 段中所述，因此保护人的尊严的义务主要应由受灾国承担。

第 6[8]条 人权

灾民有权得到对其人权的尊重。

评注

(1) 第 6[8]条草案想要体现的是，受灾人员广泛享有人权保护的权利。该条草案暗含之意是，有关行为方有相应的义务要保护这种权利。委员会认为，人权与第 5[7]条草案所体现的人的尊严的原则密切相关，两条草案紧挨着，强化了这种关联。

(2) 笼统提及“人权”时，包括了有关国际协定所表述及习惯国际法所反映的人权义务以及不具约束力的文本中载录的人权保护最佳做法。委员会决定不将本条局限于“有关国际协定中规定的”义务。委员会采用的措词指的是人权义务这一广泛领域，并非要指定、增加或限定这些义务。

(3) 委员会认为，提及“人权”之处，国际人权法律规定的实质权利和限制两者都包括在内。本条尤其考虑到了受灾国享有的现有国际人权法律承认的克减权。

(4) 第 1[1]条草案评注第(3)段中已澄清，本条款草案的属人范围包括各国、国际组织以及发生灾害时在抗灾救济和援助方面具有特定国际法律能力的其他机构。委员会承认，对于不同的行为方，保护受灾人员的人权这一义务的范围和内容差别很大。对委员会采用的中性措词，应本着以下认识加以解读：受灾国、援助国及其他各援助行为方各自有不同的义务。

(5) 第 6[8]条草案开头提及“灾民”，再度确认了该条草案适用的情况，理解时应注意，这并不意味着未受灾害影响的人员就不享有这些权利。

⁴⁰ 国际人道主义法研究所理事会 1993 年 4 月通过的《人道主义援助权利指导原则》，原则 10(注意：“可酌情通过‘人道主义走廊’提供人道主义援助，有关各方的主管当局应予以尊重和保护，必要时由联合国授权”)。

第 7[6]条

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，同时考虑到特别弱势者的需要。

评注

(1) 第 7[6]条草案规定了与应对灾害相关的主要人道主义原则。本条草案的标题已说明委员会认为这些原则是抗灾救济和援助工作背后的人道主义原则。因此委员会认为，不必确定这些原则是否也是国际法的一般原则，同时指出，这些原则不能用于排除国际法的其他相关原则。委员会选择将这些原则以一项条文草案的形式写入条款，是为了体现它们对于抗灾救济和援助的重要意义。

(2) 人道、中立和公正这几个核心原则通常被视为人道主义援助的根本原则。⁴¹ 这些原则也是抗灾救济工作中适用的法律的根本原则。例如，大会第 46/182 号决议指出，“必须按照人道、中立和公正的原则提供人道主义援助”。⁴²

(3) 人道主义原则是国际法保护人员的基石。它是国际人道主义法和国际人权法的共同内容，对制定发生灾害时的人员保护方面的法律有所启示。国际人权法领域中，对该原则最明确的表达是 1949 年日内瓦四公约共同第三条中给予人道待遇的要求。⁴³ 国际法院在科孚海峡案(案情)中确认，人道主义的基本考虑也是国际法律秩序中普遍认可的一般原则，“和平时期比战时更艰巨”。⁴⁴ 皮克泰在对红十字会原则的评注中指出，人道主义原则有三个要素：“防止和减轻痛苦、保护生命与健康以及确保对个人的尊重”。⁴⁵ 具体到救灾问题，《奥斯陆准则》及《莫洪克标准》确认，根据人道主义原则的要求，“哪里有人类痛苦，哪里就要有应对”。⁴⁶

(4) 中立原则源于武装冲突的背景，但委员会决定，该原则对其他领域的法律同样适用。在人道主义援助问题上，中立原则有了更具体的含义，这在第 7[6]条草案中有所体现。根据该原则的要求，在人道主义援助问题上，提供援助应与任

⁴¹ 见秘书处备忘录中的讨论部分，A/CN.4/590，第 11 段。

⁴² 1991 年 12 月 19 日大会第 46/182 号决议，附件，第 2 段。

⁴³ 例如见《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》，1949 年 8 月 12 日，第三条第一款(注意：“不实际参加战事之人员，包括放下武器之武装部队人员及因病、伤、拘留、或其他原因而失去战斗力之人员在内，在一切情况下应予以人道待遇，不得基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力或其他类似标准而有所歧视”)。

⁴⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚(“科孚海峡案”)，1949 年 4 月 9 日的判决，《1949 年国际法院案例汇编》，第 22 页。

⁴⁵ 让·皮克泰，《1965 年在维也纳召开的第二十次国际红十字会议通过的红十字会基本原则：评注》(日内瓦，亨利·杜南学院，1979 年)，第 21 至 27 页；另可查阅 www.icrc.org。

⁴⁶ 《奥斯陆准则》，第 20 段；《莫洪克标准》，第 196 页。

何特定政治、宗教、族裔或意识形态背景无关。《奥斯陆准则》及《莫洪克标准》都确认，“提供人道主义援助时不得加入敌对行动，或在政治、宗教或意识形态的争议中表示立场”。⁴⁷ 这种中立原则表明了灾害应对的非政治性质，并确认，人道主义活动除应对当前灾害之外不应用于其他目的。该原则确保救灾工作中受灾人员的利益是受灾国及其他相关行为方的首要关切。要促进开展第 2[2] 条草案所述的适当且有效的救灾行动，遵守中立原则至关重要。因此，可将中立原则视作实现人道主义理想的运行机制。

(5) 公正原则包含三项原则：不歧视、相称性和公正性本身。鉴于下述原因，委员会阐述不歧视原则时，不仅将其作为第 7[6] 条草案的内容，也作为应对灾害工作中的一个独立原则。不歧视的目标是令人与人之间的歧视失去客观理由，这样受灾人员的需求就成了提供援助所遵循的唯一标准。相称性原则规定，应对灾害的行动应与受灾范围及受灾人员的需求相称。该原则也是一个分配机制，使得最迫切的需求能够在实际提供援助时得到关注。公正性本身体现的原则是，应对灾害时不应在人与人之间进行主观区分。《日内瓦四公约第一附加议定书》评注将公正性描述为“响应号召为遭受苦难者的利益而行动的个人或机构必须具备的道德素质”。⁴⁸ 例如，《国际人道主义援助行动导则草案》规定，“必须在公正的基础上提供人道主义援助，不应应对任何迫切需要援助的人员加以不利区别”。⁴⁹ 总的来说，按照公正性原则的要求，救灾应以充分尊重并满足受灾人员的需求为目标，并且将特别弱势群体的需求作为优先事项。

(6) 不歧视原则反映了人人生而平等以及不可对人加以不利的区别。受禁止的歧视理由难以穷尽，族裔出身、性别、国籍、政见、种族和宗教都包括在其中。⁵⁰ 委员会决定，鉴于不歧视对本议题的重要性，应将其作为一个独立的原则。国际法研究所关于人道主义援助的 2003 年决议也采取了这一做法，该决议规定，人道主义援助的提供和分配应“不带有任何出于受禁止的理由的歧视”。⁵¹ 红十字与红新月联合会《导则》也规定，为受灾人员提供援助时不应带有“任何不利区

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 见 Claude Pilloud 等人，“对 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约》的 1977 年 6 月 8 日附加议定书的评论”（日内瓦、红十字国际委员会，1987 年），第 2800 至 2801 段（引用 1965 年在维也纳召开的第二十次国际红十字会议第九号决议通过的“红十字会基本原则”），以及皮克泰，评注，第 33 至 51 页。

⁴⁹ Peter MacAlister-Smith, 人道主义援助行动国际指南草案（德国海德堡：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 6(a) 段。

⁵⁰ 尤其见 1949 年日内瓦四公约，共同第三条第一款；《世界人权宣言》，联合国大会 1948 年 12 月 10 日第 217(III) 号决议，第二条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第一款；《经济、社会和文化权利国际公约》，第二条第二款等。

⁵¹ 关于人道主义援助的决议，第二条第 3 款。

别(例如在国籍、种族、族裔、宗教信仰、阶层、残疾与否、年龄、政见等方面)”。⁵²

(7) 委员会指出,不应认为不歧视原则排斥酌情“积极歧视”的做法。第 7[6]条草案中的“同时考虑到特别弱势者的需要”即体现了这一立场。委员会认为“弱势者”一词涵盖了群体和个人。因此,委员会选择“弱势者”这一中性表达,既可指“群体”也可指“个人”。委员会使用限定词“特别”是因为考虑到受灾人员本身就是弱势者这一事实。“特别弱势者”这一说法来自红十字与红新月联合会《导则》第 4 条第 3(a)款,其中提到“妇女和特别弱势者,包括儿童、流离失所者、老人、残疾人、艾滋病毒感染者及其他重病患者”⁵³的特殊需求。国际法学会通过的关于人道主义援助的决议也使用了该限定词,其中提及了考虑“最弱势者”的需求这一要求。⁵⁴

第 8[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。

评注

(1) 有效的国际合作对于在发生灾害给予保护是必不可少的。合作的义务是一项公认的国际法原则,在众多国际文书中均有表述。《联合国宪章》一再申明这一原则,特别提及发生灾害时保护人员这一人道主义情势。《宪章》第一条第三款明确规定联合国的宗旨之一是:

“促成国际合作,以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题,且不分种族、性别、语言、或宗教,增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”

《宪章》第五十五和第五十六条在有关国际合作方面对第一条第三款进行了详细阐述。第五十五条规定:

“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见,联合国应促进:

“(子) 较高之生活程度,全民就业,及经济与社会进展;

⁵² 红十字与红新月联合会《导则》,2007年,第4条第2(b)款。

⁵³ 同上,第4条第3(a)款。

⁵⁴ 关于人道主义援助的决议(见脚注 567),第二条第3款。

“(丑) 国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作；

“(寅) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”

《宪章》第五十六条规定：

“各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨。”

《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》以下列措词重申一般合作责任是国际法的原则之一：

“各国不问在政治、经济及社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利及不受此种差异所产生歧视之国际合作。”⁵⁵

(2) 对于国际人权法来说，合作具有特别意义。《经济、社会、文化权利国际公约》明确地将国际合作称为实现该《公约》所载权利的一种手段。⁵⁶ 经济、社会、文化权利委员会在其关于执行该《公约》所保障的具体权利的一般性评论中对此给予了重申。⁵⁷ 国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，该《公约》除其他外也适用于“在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况 and 自然灾害时”。⁵⁸

(3) 关于在灾害救济和援助时的合作，大会在第 46/182 号决议中确认：

“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和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……”⁵⁹

此外，关于发生灾害时的人员保护问题，已有大量与之具体相关的文书，显示出国际合作义务对抗击灾害影响的重要性。这些文书不仅本身便是合作的表述，而且普遍反映出在文书所载灾害治理具体方面的合作原则。就双边协议而言，这通常反映在为文书确定的表示合作或(相互)援助的标题中。⁶⁰ 此外，合作

⁵⁵ 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议，附件，第 1 段。

⁵⁶ 大会第 2200A(XXI)号决议，附件，第 11、15、22 和 23 条。

⁵⁷ 具体内容见一般性评论 2(E/1990/23)、一般性评论 3(E/1991/23)、一般性评论 7(E/1998/22)、一般性评论 14(E/C.12/2000/4)和一般性评论 15(E/C.12/2002/11)。

⁵⁸ 大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议附件一，第 11 条。

⁵⁹ 附件，第 5 段。

⁶⁰ 相关文书的详细一览表见 A/CN.4/590/Add.2。为国际救灾法目的制订的更多文书类型见 H. Fischer, “国际灾害应对法条约：趋势、格局以及缺陷”，载于红十字会与红新月会国际联合会《国际灾害应对法律、原则和实践：思考、前景及挑战》(2003 年)，见第 24-44 页。

义务通常在特定文书的序言中予以阐明，而且在大多数情况下构成文书的目标之一或被视为对这些目标产生积极作用。同样，《坦佩雷公约》在这方面也有重要意义，该《公约》序言第 21 段指出，各缔约方期望“促进国际合作以减轻灾害所造成的影响”。而法国与马来西亚之间的一项协定则是非常切合本专题范围的另一实例：

“确信有必要在预防严重危害以及保护人口、财产和环境领域发展双方主管机构之间的合作……”⁶¹

(4) 但是，合作不应解释为削弱国际法范围内的主权国家的权利，正如第 12[9] 条草案第 2 款所规定的。此外，合作原则应理解为是对下述原则的补充，即受灾国当局应担负其首要责任照顾受其境内发生的自然灾害和类似紧急情况影响的人(第 12[9] 条草案第 1 款)。⁶²

(5) 灾害救济和援助活动的一个重要特点是国际合作，不仅是各国之间的合作，而且是与国际组织和非政府组织的合作。这些组织的作用得到承认已经有一段时间了。在 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议里，大会确认：

“……不偏不倚地工作和具有纯粹人道主义动机的政府间和非政府间组织应继续在补充国家努力方面作出重要贡献。”⁶³

经社理事会在 2008 年通过的决议中确认：

“……承认有关人道主义行为者的参与以及与其协调可提高人道主义应急行动的效力，并鼓励联合国继续努力，加强与国际红十字和红新月运动、有关人道主义非政府组织和机构间常设委员会其他参与机构建立的全球伙伴关系。”⁶⁴

(6) 第 8[5] 条草案确认，国际合作对于灾害救济和援助活动是具有核心意义的。第 8[5] 条草案确立了各有关当事方的法律义务。然而需要理解的是，合作义务的性质可能有所区别，取决于行为者和寻求并提供援助的具体情况。根据其性质，合作应是相互的，因此要求一国有义务与国际组织合作，意味着该组织同样也负有这样的义务。委员会发现，试图区分各国之间的合作，以及国家与各国际组织(尤其是联合国)、红十字会与红新月会国际联合会、以及与“有关非政府组织”的合作，并不能充分地反映各国与该条规定所提到的各实体的可能关系。合作的法律义务的性质在具体条款里作了处理(因此有“按照本条款草案”的开头

⁶¹ 1998 年 5 月 25 日《法兰西共和国政府与马来西亚政府关于灾害预防及管理 and 公共安全合作的协定》，序言第 4 段。

⁶² 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 4 段。另见 2005 年《兵库宣言》，A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，第 1 号决议，第 4 段。

⁶³ 附件，第 5 段。

⁶⁴ 2008 年 7 月 25 日第 2008/36 号决议，第 7 段。

语)，尤其是在第 9[5 之二]和第 10[5 之三]条草案里。委员会加上了“酌情”短语，该短语修饰着整项条文，这样既提到本条草案各个实体之间合作的具体规则，这些规则确立了合作义务的性质；另一方面还表明在确立合作是否“适当”方面，实地当中有灵活余地。

(7) 在“政府间组织”之前加上了限定语“主管”，是为表明，为了本条款草案的目的，仅需要与那些实际参与提供救灾救济和援助的实体进行合作。另外之所以提到红十字国际委员会，是因为在涉及到武装冲突的复杂紧急形势情况下，条款草案也可能适用。

第 9[5 之二]条 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 9[5 之二]条草案力求说明受灾国、援助国及其他援助方在发生灾害时可保护人员开展的各种合作。第 8[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 8[5]条草案的含义，但是不增加任何法律义务。

(2) 第 9[5 之二]条草案列出的合作形式——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》条款草案第 17 条第 4 款第二句，该条描述了紧急情况下需开展的合作，是对那些条款草案第 7 条中一般合作义务的延伸。⁶⁵ 第 17 条第 4 款第二句读作：

“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。”⁶⁶

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 9[5 之二]条草案的有益出发点。不过，第 9[5 之二]条草案的案文作了修改，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

⁶⁵ 大会 2008 年 12 月 11 日第 63/124 号决议，附件。

⁶⁶ 同上。

和文件交流，以及医疗物资、服务和救灾援助的分发。”⁶⁷ 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……”。⁶⁸

(3) 第 9[5 之二]条草案开首称，“为本条款草案的目的”而列出了合作形式。因此，将参照其他条款草案一并阅读的第 9[5 之二]条草案致力于实现第 2[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 9[5 之二]条草案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“包括”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 9[5 之二]条草案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 9[5 之二]条草案所列的合作形式意在显示一种相互性，因为合作并非单方面行为，而是涉及多方的合作行为。⁶⁹ 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其他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与其他条文草案保持一致。例如，与第 8[5]条草案一样，第 9[5 之二]条草案提到的合作形式必须与第 12[9]条草案一致，该条承认受灾国“由于其主权”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 14[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 15[13]条草案)。合作还与第 17[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 9[5 之二]条草案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。

⁶⁷ 1976 年东盟文件汇编。

⁶⁸ 第 27 段。

⁶⁹ 见第 8[5]条草案的评注第(6)段。

(7) 第 9[5 之二]条草案提到的合作形式中，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，⁷⁰ 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。⁷¹ 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 9[5 之二]条草案列出了救灾过程中或灾后阶段可采取的合作形式。灾前阶段的合作，包括防灾、备灾和缓解等方面的合作，在第 10[5 之三]条草案里加以处理。

第 10[5 之三]条

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 9[5 之二]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 10[5 之三]条草案指出，第 8[5]条草案以一般措词体现的合作义务适用范围在时间上也涵盖灾前阶段。因此，第 9[5 之二]条草案阐述灾害应对问题，而第 10[5 之三]条草案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 11[16]条草案的两款，特别是设想了一系列专门用于减少灾害风险的措施的第 2 款。

⁷⁰ 例如见《东盟协定》)，第 18 条第 1 款。

⁷¹ 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”)；“奥斯陆准则”，第 54 段。另见秘书处备忘录中的讨论，A/CN.4/590，第 159-72 段。

(3) 通过了第 10[5 之三]条草案，但不妨碍这一条在这套条款草案的最终位置，特别是包括将它与第 9[5 之二]条草案同时纳入一个新修订的第 8[5]条草案。有些问题留给条款草案二读阶段来解决。

第 11[16]条

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 11[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 11[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。减少灾害风险的概念来源于大会的一些决议，并且通过 1994 年横滨减少自然灾害世界会议、⁷² 2005 年《2005-2015 年兵库行动框架》⁷³ 以及全球减少灾害风险平台的几届会议而得到进一步发展。

(3) 如 2005 年《兵库宣言》指出的：“必须在一切实体，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 11[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，并且同时吸取了由国际人权法产生的原则，包括各国义务尊重、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采取必要适当措施，防止这类侵犯行为出现的积极义务，不管威胁来自何处。这一点得到国际法

⁷² 见《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针》及《行动计划》，A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一。

⁷³ 《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾复原能力》（“兵库行动框架”），A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

庭裁决的确认，特别是欧洲人权法院关于厄内尔伊尔迪兹诉土耳其案⁷⁴和在布达耶娃等人诉俄罗斯案⁷⁵的裁决。这些裁决确认了采取预防措施的责任。此外，第 11[16]条草案吸取了若干国际环境法原则的内容，包括“尽职”原则的内容。

(5) 第 11[16]条草案的重要法律基础是，存在着反映各国承诺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，其中包括：《东盟协定》；⁷⁶《亚洲减少灾害风险北京行动计划》(2005 年)；《亚洲减少灾害风险德里宣言》(2007 年)；《亚洲减少灾害风险吉隆坡宣言》(2008 年)；2010 年第四届亚洲部长级减灾大会，该次会议产生了《亚太 2010 年减轻灾害风险仁川宣言》和《亚太适应气候变化减轻灾害风险仁川区域路线图》，重申了《行动纲领》，提出了考虑到该区域脆弱性的适应气候变化和减少灾害风险的亚洲倡议；⁷⁷2004 年《非洲联盟区域减少灾害风险战略》，随后又有实施该战略的行动方案(原订 2005-2010 年时间，后来延长至 2015 年)；⁷⁸第四届非洲区域减少灾害风险平台会议，最近的一届是在 2013 年；⁷⁹《阿拉伯 2020 减少灾害风险战略》，由 2010 年 12 月举行的阿拉伯环境部长理事会通过；⁸⁰最后，《关于加强美洲减少灾害风险行动的纳亚里特公报》(2011 年)。⁸¹

(6) 各国对这一承诺的承认也体现在各国将减少灾害风险措施纳入其国家政策 and 法律框架这一点上。通过对各国实施《兵库框架》⁸²进展报告汇编之后可以发现，提交报告的 64 个国家或地区已经确立了关于减少灾害风险的专门政策，这些国家或地区均匀地分布于各大洲和各个地区，包括了主要的易受灾地点。这些国家或地区是：阿尔及利亚、安吉拉、阿根廷、亚美尼亚、孟加拉国、多民族玻利维亚国、巴西、英属维尔京群岛、加拿大、佛得角、智利、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、多米尼加共和国、斐济、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、意大利、日本、肯尼亚、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代

⁷⁴ 欧洲人权法院，厄内尔伊尔迪兹诉土耳其，案件号 48939，大审判庭，2004 年 11 月 30 日的判决。

⁷⁵ 欧洲人权法院，布达耶娃等人诉俄罗斯，第一庭，案件号 15339/02、21166/02、20058/02、11673/02 和 15343/02，2008 年 3 月 20 日的判决。

⁷⁶ 该协定是在《兵库行动框架》获得通过之后制订的第一个关于减少灾害风险的国际条约。

⁷⁷ 宣言的全文见 http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf。

⁷⁸ 《减少灾害风险非洲区域战略延长的行动方案(2006-2015)》，导言。

⁷⁹ 联合国国际减灾战略署，“非洲针对减灾问题寻求统一的立场”，2013 年 2 月 13 日。可查阅 <http://www.unisdr.org/archive/31224>。

⁸⁰ 该项战略的全文见 http://www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary 20111.pdf。

⁸¹ 公报全文见 http://www.unisdr.org/files/18603_communiquenayarit.pdf。

⁸² 兵库行动框架，优先事项 1，核心指标 1.1。

夫、马绍尔群岛、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、萨摩亚、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。更近些时候，联合国国际减灾战略署(联合国减灾署)查明已经有 76 个国家建立了国家减灾平台，其定义是“一种协调机制，用于把减少灾害风险纳入发展政策、规划和方案的主流”，以实施减少灾害风险战略。⁸³ 好几个国家制订了法律，要么单独、专门处理减少灾害风险问题，要么在更广泛的法律框架内结合灾害应对一并处理灾害风险管理问题。这些国家包括：阿尔及利亚、⁸⁴ 喀麦隆、⁸⁵ 中国、⁸⁶ 多米尼加共和国、⁸⁷ 萨尔瓦多、⁸⁸ 爱沙尼亚、⁸⁹ 法国、⁹⁰ 危地马拉、⁹¹ 海地、⁹² 匈牙利、⁹³ 印度、⁹⁴ 印度尼西亚、⁹⁵ 意大利、⁹⁶ 马达加斯加、⁹⁷ 纳米比亚、⁹⁸ 新西兰、⁹⁹ 巴基斯坦、¹⁰⁰

⁸³ 建立了国家平台的国家名单见 <http://www.unisdr.org/partners/countries>。

⁸⁴ 阿尔及利亚，预防灾害和灾害管理法，2004 年 12 月 25 日。

⁸⁵ 喀麦隆，Arrêté No. 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques。

⁸⁶ 中国，防灾救灾法(2002 年)。

⁸⁷ 多米尼加共和国，第 No. 874-09 号法令，该法令批准关于风险管理的第 147-02 号法律实施条例并废除第 932-03 号法令(2009 年)中的第 1、2、3、4 和 5 章。

⁸⁸ 萨尔瓦多，民防、防灾、减灾法(2005 年)。

⁸⁹ 爱沙尼亚，防备紧急情况法(2000 年)。

⁹⁰ 法国，关于预防技术和自然风险和损害赔偿法的第 2003-699 号法律(2003 年)。

⁹¹ 危地马拉，第 109-96 号法令，减轻自然灾害和人为灾害全国协调员法(1996 年)。

⁹² 海地，全国风险和灾害管理计划(1988 年)。

⁹³ 匈牙利，第七十四号法，预防灾害和预防涉及危险物质重大事故的管理和组织法(1999 年)。

⁹⁴ 印度，第 53 号灾害管理法(2005 年)。

⁹⁵ 印度尼西亚，2007 年关于灾害管理的第 24 号法律。

⁹⁶ 意大利，关于建立国家减灾平台的总理令(2008 年)。

⁹⁷ 马达加斯加，第 2005-866 号法令，该法令规定了实施 2003 年 9 月 5 日关于全国风险和灾害管理的第 2003-010 号法律的方式(2005 年)。

⁹⁸ 纳米比亚，灾害风险管理法(2012 年)。

⁹⁹ 新西兰，2005 年全国民防应急管理计划令(SR 2005/295)，第 3 部分。

¹⁰⁰ 巴基斯坦，全国灾害管理法(2010 年)。也见巴基斯坦政府在 2011 年第三届全球减灾平台会议上的正式声明，可从下述网址查阅：<http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistan-officialstatement.pdf>。

秘鲁、¹⁰¹ 菲律宾、¹⁰² 大韩民国、¹⁰³ 斯洛文尼亚、¹⁰⁴ 南非、¹⁰⁵ 泰国、¹⁰⁶ 美国。¹⁰⁷

(7) 第 11[16]条草案应与迄今通过的普遍适用性规则、包括那些主要关系到灾害应对的规则一起解读。

第 1 款

(8) 第 1 款以“每一国”开始。该委员会选择这一措词，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(受灾国有别于其他国家的阶段)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 10[5 之三]条草案旨在涵盖任何需要国与国或与其他援助方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。

(9) “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”。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”这一短语处理了各国之间履行义务能力的水平不同问题。

(10) 义务是“减少灾害风险”。¹⁰⁸ 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因素造成损害的风险，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，以防灾、减灾和备灾。

(11) “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”

¹⁰¹ 秘鲁，第 29664 号法律，该法律创立了全国灾害风险管理系统(2011 年)。

¹⁰² 菲律宾，菲律宾灾害风险管理法(2006 年)。

¹⁰³ 大韩民国，全国灾害应对法(1995 年)；全国灾害管理法(2010 年)。

¹⁰⁴ 斯洛文尼亚，自然灾害和其他灾害防护法(2006 年)。

¹⁰⁵ 南非，2002 年第 57 号灾害管理法。

¹⁰⁶ 泰国，预防和减轻灾害法(2007 年)。

¹⁰⁷ 美利坚合众国，减轻灾害法(2000 年)。

¹⁰⁸ 委员会指出，联合国在将“Disaster Risk Reduction”(减少灾害风险)正式译成法文时存在着语言上的差异。

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，这一措词暗含着措施的成效问题。

(12) 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，以涵盖尽可能多的法律表现形式；普遍承认的一点是：这些基于法律的措施是推动(因此有“through”一词)在国内一级采取减少灾害风险措施的最常见、最有效的方式。

(13) 限定词“包括”表明，尽管“法律和规章”可能是主要的方法，但还可能还有其他可以据之采取这些措施的安排。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。

(14) “制定法律和规章”这一短语意味着需确保在国内法律制度中界定执行机制和针对不执行的问责制。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意思不明。

(15) 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、现在广为接受的措词。委员会认识到的一个事实是：采用不同措词，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。

(16) 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减灾署在2009年编写的《减少灾害风险词汇》，¹⁰⁹ 根据这一词汇：

(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’……

¹⁰⁹ 见 <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>。

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；”¹¹⁰

(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和能力，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

(17) 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。委员会决定明确提及列出的三个实例，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。

(18) 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。

(19) 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。

(20) 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。

(21) 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

¹¹⁰ 委员会意识到在联合国正式英文和法文本中对“mitigation”(减轻)一词的使用存在着差别。

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。

(22) 第三项措施是预警系统；它同时有助于启动和实施应急计划，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。

(23) 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 10[5 之三]条草案共同阅读，第 9[5]条草案的合作义务将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，应以每一国与其他的、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。

第 12[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。

评注

(1) 第 12[9]条草案针对的是受灾国在其领土上发生灾害时保护人员的情况。第 1 款体现了受灾国遵照国际法保护人员及提供抗灾救济的义务。第 2 款确认了受灾国在应对其境内或其管辖或控制的领土或地区内的灾害时的主要作用。整个第 12[9]条草案的前提是主权及不干涉原则，这两个原则写入了《联合国宪章》，¹¹¹并得到了众多国际文书的承认。¹¹²在抗灾救济问题上，大会第 46/182 号决议确认，“必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整和国家统一”。¹¹³

(2) 第 1 款确认，受灾国有责任在其境内确保保护人员并提供抗灾救济和援助，这一责任源自其主权。关于一国的主权与相应的责任之间的联系这一理念，阿尔瓦雷斯法官在“科孚海峡案”的独立意见中有所表述：

¹¹¹ 《联合国宪章》，第二条第一款(“本组织系基于各会员国主权平等之原则”)；第二条第七款(“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决；但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用”)。

¹¹² 例如，见《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议附件(注意：“各国一律享有主权平等。它们均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国”；使用武力剥夺各民族之民族特性构成侵犯其不可移让之权利及不干涉原则之行为；各国应依照主权平等及不干涉原则处理其在经济、社会、文化、技术及贸易方面之国际关系)。国际法院称，“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”；科孚海峡案，第 35 页。

¹¹³ 大会第 46/182 号决议，附件，第 3 段。

“一国在其境内排除所有其他国家或在与他国关系中所具有的一整套权利和属性。主权赋予国家权利，也使其承担义务。”¹¹⁴

对于这一概念，委员会考虑了几种措词，如“在行使其主权时”及“在行使其主权和责任时”，最后采用了当前的文本。限定语“由于其主权”强调的是，受灾国受益于不干涉原则，是负有责任保护身处其境内或受其管辖或控制的领土或地区内的人员的一方。委员会决定，“责任”一词比“职责”更为妥当。委员会认为，用“职责”一词可能导致混淆，因为“职责”是委员会其他工作领域中的专门术语。

(3) 第 2 款进一步体现了国家在灾害应对中起着主要作用。这种地位源于国际法中主权和不干涉核心原则。由于上述原因，委员会决定采用“作用”一词而不用“职责”来表述受灾国的地位。采用“作用”一词受到了大会第 46/182 号决议的启发，该决议中称，受灾国“在其境内发起、组织、协调和执行人道主义援助方面起主要作用”。¹¹⁵ 采用“作用”一词而不用“职责”的另一考虑是在协调灾害应对活动方面给受灾国留出斟酌余地。含有国家有义务指挥或控制灾害应对活动之意的措词可能反而会限制一些倾向于在灾害应对的协调中发挥较为有限的作用或资源有限的国家。

(4) 受灾国的主要作用还受到另一启发：国际法早已承认一国政府最能判断紧急情况的严重性并制定适当的应对政策。第 2 款中称，受灾国起着指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助的主要作用，这一点应与草案第 8[5]条草案所述的合作的责任一并解读。这样看来，第 12[9]条草案第 2 款肯定了受灾国在与第 8[5]条草案中提到的其他相关行为方的合作关系中起着主要作用。

(5) “指挥、控制、协调和监督”抗灾救济和援助的提法来自《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》第 4 条第 8 款。¹¹⁶ 委员会认为，《坦佩雷公约》在抗灾救济和援助领域日益广被接受，其措词较为现代。¹¹⁷ 这种表述体现了国家在以何种方式遵照国际法开展救灾行动方面拥有最终控制权的立场。

¹¹⁴ 科孚海峡案，阿尔瓦雷斯法官的个别意见，第 43 页。另参阅仲裁官 Max Huber 在帕尔马斯岛仲裁案中表达的意见，1928 年 4 月 4 日裁决，《国际仲裁案例汇编》，第二卷，p.839:

(“领土主权，正如已经说过的，涉及一国展示其活动的专属权。这一权利必要产生一项义务：有义务保护在该领土内其他国家的权利……”)。

¹¹⁵ 大会第 46/182 号决议，附件，第 4 段。

¹¹⁶ 《坦佩雷公约》(注意：“本公约的任何规定不应干涉缔约国根据本国法律拥有的指导、协调和监督依本公约在其领土上提供的电信援助的权力”)。

¹¹⁷ 例如见《东盟协定》，第 3 条第 2 款(注意：“请求或接受援助的缔约国应全面指导、控制、协调和监督其境内的援助”)；《核事故或辐射紧急情况援助公约》，联合国，《条约汇编》，第 1457 卷，第 133 页，第 3(a)条(注意：除另有协定，“请求援助国应在其境内负责援助的全盘指导、控制、协调和监督”)。

(6) 委员会采用了与《坦佩雷公约》有所不同的措词，决定本条中在表述受灾国的主要作用时不提及“本国法律”。《坦佩雷公约》中，提及本国法律之处表明，妥善的合作应与受灾国的国内法保持一致。委员会决定在本条中不作提及，因为可能并非所有受灾国的国内法都规范或规定了国家在灾害应对情况下的主要作用。

第 13[10]条

受灾国寻求外部援助的责任

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。

评注

(1) 第 13[10]条草案处理了灾害超过国家应对能力的特殊情况。在这种情况下，受影响的国家有责任从其他国家、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 13[10]条草案中所阐述的义务是第 12[9]和第 8[5]条草案的详细说明。第 12[9]条草案第 1 款规定，受灾国由于其主权，有责任在其领土上确实保护人员和提供抗灾救济及援助。该条款草案申明国家对在其境内的人员负有义务的首要立场。合作的责任也构成受灾国在一场灾害超过其国家应对能力时之责任的基础。第 8[5]条草案申明，在适宜进行此种合作的情形下，潜在的协助国和受灾国都有责任承担合作的义务。委员会认为，在并且只在灾害超过受灾国应对能力之程度的情形下，这种合作才是适当和需要的。在这种情况下，寻求援助是受灾国根据国际人权文书和习惯国际法履行主要职责的另外一个因素。委员会大多数委员赞同存在着第 13[10]条草案所载述的寻求援助的义务，但另一些委员表示反对。

(2) 本条草案强调，寻求援助的责任来源于超过受灾国国家应对能力之程度的情况。并非所有的灾害都被视为达到压倒一个国家应对能力的程度。因此，委员会认为，本条草案只适用于第 3[3]条草案中所定义的特定灾害情况。

(3) 须指出的是，在委员会就第 13[10]条草案的措词进行讨论期间，委员会一些委员反对受灾国有义务，或规定为有义务在发生灾害时寻求外部援助。这一反对意见是基于如下看法，即目前的国际法并没有对受灾国规定任何这样的有约束力的义务。赞同这一看法的委员还表示，第 13[10]条草案应以鼓励的语气来措词，譬如说灾害超出本国应对能力时，受灾国“应当”寻求外部援助。

(4) 委员会通过了“如所遭受的灾害……”这一条件语，以澄清这么一点：受灾国的应对能力很少从概念上说是绝对地够或绝对地不够。受灾国的国家能力可能会在救灾行动的一个方面被超过，虽然该国仍然能够进行其他行动。作为一个整体，“在并且只在一场灾害超过国家应对能力的情况下”的短语涵盖了灾害可能超过受灾国应对能力的情况。这种灵活和积极的态度符合第 2[2]条草案中所表达的根本目的。这种着手方式有利于充分和有效地应对灾害，以满足有关人员的

基本需求，充分尊重他们的权利。确认各国在这些情况下的责任反映了委员会对及时和有效提供救灾援助的关注。

(5) 委员会认为，在第 13[10]条草案中寻求协助的责任来源于受灾国根据国际人权文书和习惯国际法承担的义务。诉诸国际社会的支持可能是受灾国在认为自身的资源不足以满足保护需要时对个人履行一个国家的国际义务的必要元素。虽然这种情况在没有灾害时也可能发生，但灾害直接涉及若干人权，其中包括生命权、获得粮食的权利、保健和医疗服务的权利、供水的权利、获得适当的住房、服装和卫生的权利，以及不受歧视的权利。¹¹⁸ 委员会注意到，人权事务委员会认为，一个国家履行生命权的职责超越了仅仅予以尊重的范围、而延伸到包括保护和履行实质性权利之责任的程度。¹¹⁹ 根据“公民权利和政治权利国际公约”，生命权是不可克减的，即使是在“威胁到一个民族的生命公共紧急状态”¹²⁰——人权事务委员会在其第 29 号一般性意见中已确认这种状态包括“自然灾害”。¹²¹ 经济、社会及文化权利国际公约指出，依据获得粮食的权利：

“缔约国将采取适当的步骤以保证实现这一权利，承认为此基于自愿同意而实行国际合作的基本重要性。”¹²²

经济、社会及文化权利委员会在第 12 号一般性意见中指出，如果一个缔约国认为，资源的限制使它不可能对需要的人提供食物：

“国家必须证明已尽力作出努力，作为一个优先事项，使用可供其处置的所有资源，去满足这些最低限度的义务。[……]因此，声称由于无法控制的原因无法履行其义务的国家必须承担举证责任，证明情况的确如此，并且它没有成功地寻求获得国际支持，以确保所需食物的供应和获得”。¹²³

因此，委员会指出，一国采取的“适当措施”，包括在国内条件到了无法实现获得粮食的权利的情况下寻求国际援助。如果一国本身断言无法履行其义务，则应当采取这一步骤。

¹¹⁸ 见 A/CN.4/598 号文件里(第 26 段)所列的例子。

¹¹⁹ 参阅人权事务委员会，第 6 号一般性意见(生命权)，1982 年 4 月 30 日，第 5 段。

¹²⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》，1966 年，第 6 条第 1 款。

¹²¹ 人权事务委员会，第 29 号一般性意见(紧急状态(第 4 条))，2001 年 7 月 24 日，第 5 段。

¹²² 《经济、社会、文化权利国际公约》，1966 年，第 11 条。

¹²³ 经济、社会、文化权利委员会，第 12 号一般性意见(充足食物权(第 11 条))，1999 年，第 17 段。

(6) “非洲儿童权利和福利宪章”¹²⁴ 和“残疾人权利公约”具体提到在发生灾害时对权利的保护。¹²⁵ 根据“非洲儿童权利和福利宪章”第 23 条，各国应采取“一切适当措施”，以确保寻求或持有难民地位的儿童以及那些由于包括“自然灾害”在内的事件而在国内流离失所的人在享受本“宪章”和各国参与缔结的其他国际人权和人道主义文书所载述的权利方面能够“得到适当的保护和人道主义援助”。“残疾人权利公约”提到国家在发生灾害时对残疾人的义务：

“按照国际法，包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，缔约国应采取一切必要措施，在风险情况，包括发生武装冲突、人道主义突发事件和自然灾害的情况下，落实对残疾人的保护及其安全。”¹²⁶

委员会认为，“一切必要措施”的短语可能包括当灾害超过受灾国应对能力的程度时可能来自国际社会的援助。这种做法符合国际法律体系中所适用的人性化的指导原则。国际法院在科孚海峡案(案情实质)中申明，基本的人道考虑被认为是国际法律秩序中一般的和公认的原则，“它在和平时期的要求甚至比战争时期还要严格”。¹²⁷ 第 7[6]条草案确认人道原则在应对灾害中的核心地位。

(7) 委员会认为，在第 13[10]条草案的范围内，有责任“寻求”援助比有责任“请求”援助的措词方式适当。委员会这一提法源自于国际法学会通过的关于人道主义援助的决议中所列出的责任，其中指出：

“当受灾国无法向在其管辖或实际控制下的受害者提供足够的人道主义援助时，应当向主管的国际组织和/或第三国寻求援助。”¹²⁸

同样，红十字与红新月联合会《导则》认为：

“如果受灾国决定，灾情超过国家的应对能力，应寻求国际和/或地区的援助，以解决受影响人员的需要。”¹²⁹

此外，大会第 46/182 号决议所附的指导原则似乎也意味着受灾国在紧急情况下超过其应对能力的情形下有责任参与国际合作：

¹²⁴ 《非洲儿童权利和福利宪章》，1990 年，非统组织文件。CAB/LEG/24.9/49(1990)。

¹²⁵ 《联合国残疾人权利公约》，大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议，附件一。

¹²⁶ 同上，第 11 条。

¹²⁷ 科孚海峡案，第 22 页(请注意，“阿尔巴尼亚当局义不容辞的义务包括为了一般航行，通知在阿尔巴尼亚领海有一个雷区和警告接近的英国军舰注意雷区使它们暴露在迫在眉睫的危险之中。这些义务不是根据适用于战争时期的《1907 年第八号海牙公约》的规定，而是根据某些一般公认的原则，即：基本的人道考虑，在和平时比战争时期还要严格……”)。

¹²⁸ 关于人道主义援助的决议，第 3 条，第 3 段。

¹²⁹ 红十字与红新月联合会《导则》，导则 3(2)。

“许多紧急情况的严重性和持续时间可能超出了许多受灾国的应对能力。因此，进行国际合作以处理紧急情况和加强受灾国的应对能力是非常重要的。这种合作应按照国际法和国内法提供。”¹³⁰

(8) “请求”的另一种提法载于《奥斯陆准则》，其中指出，“如果国际援助是必要的，应由受灾国在灾害开始发生为了最大限度地发挥救灾的效益而尽快提出要求或予以同意”。¹³¹ 委员会认为，“要求”给予援助意味着在第三国接受该项要求时受灾国同意予以接受。与此相反，委员会认为，有责任“寻求”援助意味着对国际援助的提供展开一个更广泛的协商。“寻求”一词涉及受灾国采取可能达成协议的主动行动的过程。因此，第 13[10]条草案责成受灾国在灾害超过其国家应对能力时积极寻求援助。

(9) 委员会认为，受灾国政府最能够判断灾情的严重性和国家应对能力的限制。委员会认为，受灾国必须真诚评估灾害的严重程度。根据联合国宪章建立友好关系和合作的原则声明阐述了诚信原则，¹³² 其中规定，“各国负责任真诚履行按照联合国宪章”承担的义务、¹³³ “普遍公认的原则和国际法规则所规定的义务”¹³⁴ 以及“根据普遍公认的原则和国际法规则有效的国际协定下的义务”。¹³⁵ 对一个灾害的严重程度的真诚评估是受灾国由于其主权负责根据第 12[9]条草案第 1 款在其领土上确实保护人员和提供抗灾救济和援助的一个要素。

(10) 委员会通过的“酌情”这个短语强调受灾国从各国、联合国、主管的政府间组织和有关非政府组织中选择最适合其特定需要之援助的自由裁量权。这个词进一步反映，寻求协助的责任并不意味着，国家一方有责任从第 13[10]条草案中所列出的每一个来源寻求援助。因此，“酌情”这个短语强调了其实受灾国在指挥、控制、协调和监督救灾援助方面具有第 12[9]条草案第 2 款中所概述的主要作用。

(11) 不应该认为，在灾害超出国家应对能力之程度的情形下，寻求援助之责任的存在意味着，委员会并不鼓励受灾国在灾情较小的情况下寻求协助。委员会认为，在提供抗灾援助的各个阶段进行合作，对充分和有效应对灾害具有主要作用，并且是团结原则的实际体现。即使受灾国有能力、并且愿意提供必要的援助，国际行动者在许多情况下的合作与协助，将确保较为充分、迅速和广泛地应对灾害和加强保护受影响的人。

¹³⁰ 大会第 46/182 号决议，附件，第 5 段。

¹³¹ 《奥斯陆准则》，第 58 段。

¹³² 大会第 2625(XXV)号决议，附件。

¹³³ 同上。

¹³⁴ 同上。

¹³⁵ 同上。

第 14[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部援助。
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。

评注

(1) 第 14[11]条草案涉及受灾国对提供外部援助的同意。作为一个整体，这条草案为受灾国在救灾行动领域创建一个合格的同意制度。第 1 款反映了国际救灾援助的实施需要受灾国同意的核心原则。第 2 款规定，对外部援助的同意不得被任意拒绝，而第 3 款正式责成受灾国在可能时告知其就已知的援助提议作出的决定。

(2) 提供外部援助需要受灾国同意的原则是国际法的基础。因此，大会第 46/182 号决议所附载的指导原则第 3 段指出，“人道主义援助应获得受灾国的同意，并原则上根据受灾国的呼吁予以提供”。¹³⁶《坦佩雷公约》规定，没有提出请求的缔约国同意，不应该根据本公约提供电信援助”，¹³⁷而东盟的灾害管理协定则指出，“外部援助或援助的提议应只在受灾国提出请求或同意后予以提供”。¹³⁸承认国家对外部援助的同意符合第 12 [9]条草案第 2 款的规定所确认的：受灾国对在其领土上指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助具有主要作用。

(3) 第 2 款中承认受灾国拒绝提议的权利并非是有限的，这一点反映了主权同时引起权利和义务的双重性质。这种做法体现在第 12 [9]条草案第 1 款，其中申明受灾国“由于其主权，有责任在其领土上确实包含人员并提供抗灾救济和援助”。另一方面，委员会一些委员拒绝接受下述想法：主权的双重性必然意味着委员会应当支持第 14[11]条草案第 2 款所采取的处理办法。在这些委员看来，第 14[11]条草案第 2 款的措词中应当避免使用强制性的“应”；这一款相反应当表示“不应当任意地拒不同意外部援助。”

(4) 委员会认为，受灾国在灾害发生时有责任在其领土上确实保护和协助那些人旨在维护受灾害影响的人的生命和尊严，并保证这些人获得所需要的人道主义援助。这个责任是在受灾国领土内确保生命权的核心。¹³⁹人权事务委员会解释

¹³⁶ 大会第 46/182 号决议，附件，第 3 段。

¹³⁷ 《坦佩雷公约》，第 4 条第 5 款。

¹³⁸ 《东盟协定》，第 3 条第 1 款。

¹³⁹ 参阅《公民权利和政治权利国际公约》，第 6 条第 1 款。

《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条所载述的生命权，认为它包含国家采取积极措施以确保对这一权利之享受的义务。¹⁴⁰ 因此，拒绝提供援助的提议在一定条件下有可能构成对生命权的侵犯。大会重申第 43/131 和第 45/100 号决议，“遗弃自然灾害和类似紧急情况的受害者而不给予人道主义援助构成了威胁人类生命和侵犯人类尊严的罪行。”¹⁴¹

(5) 承认受灾国对同意的自由裁量权并非是有限的，这一点载于对国内流离失所问题的指导原则。¹⁴² 前人权委员会和大会以一致意见通过的决议欢迎这些指导原则，秘书长形容它们是使在国内流离失所者获得“保护的基本国际规范”，指出：¹⁴³

“[对提供人道主义援助的同意]不得被任意拒绝，特别是当有关当局不能或不愿提供必要的人道主义援助的时候。”¹⁴⁴

国际法学会处理过两次在人道主义援助方面的同意问题。其题为“保护人权和不干涉各国内部事务的原则”的 1989 年决议第 8[5]条草案第 2 款，在可靠的法文本中指出：

“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(在其领土上出现这些紧急情况[人民的生命或健康受到严重威胁]的国家不得被任意拒绝此种人道主义救援)。”¹⁴⁵

国际法学会在 2003 年重新审视这个问题，在关于人道主义援助的决议中，在标题“受灾国不能任意拒绝善意的人道主义援助提议”之下规定：

“受灾国有义务不能任意和无理拒绝纯粹为了提供人道主义援助的善意提议或拒绝救援受害者。特别是，他们不得援助的提议，也不能拒绝救

¹⁴⁰ 人权事务委员会，第 6 号一般性意见(生命权)，第 5 段：“‘固有生命权’一语不能以狭隘的方式加以理解，保护这一权利要求各国采取积极措施。”

¹⁴¹ 大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议，第 8 序言段；第 45/100 号决议，第 6 序言段。

¹⁴² E/CN.4/1998/53/Add.2。

¹⁴³ A/59/2005, 第 210 段。

¹⁴⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2, 原则 25, 第 2 段。

¹⁴⁵ 国际法学会，关于保护人权和不干涉各国内部事务的决议，1989 年 9 月 13 日，圣地亚哥·德·孔波斯特拉，第 5 条第 2 段。在法文本中包括明确的强制性语言，而英文译本是这样：“States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance”(在其领土上存在这些紧急情况的国家不应该任意拒绝此种人道主义援助的提议)。解释性文字“où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé(人民的生命或健康受到严重威胁)”摘自该决议第 5 条第 1 段。

援，如果这种拒绝可能危及受害者的基本人权，或将违反作为一种作战方法使平民陷于饥饿的禁令。”¹⁴⁶

(6) “拒绝”一词意味着确定随意性的一个时间因素。受灾国拒绝援助和没有按照第 14[11]条草案第 3 款草案在一个合理的时间框架内作出决定可能被视为武断。这种观点反映在大会第 43/131 号决议¹⁴⁷ 和第 45/100 号决议¹⁴⁸，其中包括以下序言段：

“关注自然灾害和类似紧急情况的受害者在接受人道主义援助方面可能会遇到的困难，

深信，在提供人道主义援助，特别是食品、药品或保健方面，访问受害者是必不可少的，迅速救援可避免灾民人数增加的不幸景象。”

同样，2000 年《民防援助框架公约》除了其他原则以外反映：各缔约国承诺在发生灾害时提供援助方面，“受援国必须审查援助的提议或请求并在最短时间内提出答复”。¹⁴⁹

(7) “任意”一词针对受灾国决定不予同意的基础。确定对同意的置之不理是否“任意”，必须在逐案的基础上予以确定，虽然作为一般规则，可以举出几个原则。首先，委员会认为，对外部援助不予同意不是任意，倘若一个国家在自身资源的基础上，能够提供、并且愿意提供充分和有效应对灾害的措施。其次，对一个外部来源的援助不予同意不是任意的，倘若受灾国已经接受了来自其他地方的适当和足够的援助。再次，不予以同意不是任意的，倘若有关提议不按照本条款草案提供。尤其是，第 7[6]条草案规定，人道主义援助必须根据人道、中立和公正的原则在不歧视的基础上进行。相反，援助的提议是按照条款草案提出的，并且没有任何其他的援助来源，将有很强的推理空间，认为不予同意的决定是任意作出的。

(8) 受灾国确定援助的最适当的形式的自由裁量权，是它根据第 12[9]条草案第 2 款指挥、控制、协调和监督抗灾和援助的主要作用的一个方面。这种自由裁量权必须根据受灾国的国际义务真诚地行使。¹⁵⁰ 尽管如此，委员会鼓励受灾国说明拒绝同意援助的原因。原因的提供对确定受灾国拒绝同意援助的决定之善意最

¹⁴⁶ 关于人道主义援助的决议，第八条第 1 款。

¹⁴⁷ 大会第 43/131 号决议，第 9 和第 10 序言段。

¹⁴⁸ 大会第 45/100 号决议，第 8 和第 9 序言段。

¹⁴⁹ 《民防援助框架公约》，第 3 条(e)项。

¹⁵⁰ 参阅大会第 2625(XXV)号决议，附件，第 1 段(尤其注意：“每一国家有义务诚意履行”、“按照联合国宪章”承担的义务、“普遍承认的国际法原则和规则下的义务”和“根据普遍承认的国际法原则和规则缔结的有效国际协定所规定的义务”)。

为重要。原因的缺乏可能形成一个推论空间，而被认为不同意援助是任意作出的决定。

(9) 在第 3 款中，委员会选择“告知其就已知的提议作出的决定”的短语，使受灾国在确定如何以最好的方式应对提供援助的提议方面有最大的灵活性。人们认识到，对提供援助的每一个提议做出正式反应的刚性责任可能对处于在灾害情况下的受灾国造成太大的负担。委员会认为当前的短语，涵盖广泛的响应方式，包括由受灾国公布对所有援助提议作出决定的一般手段。此段同样适用于受灾国同意接受援助和不同意援助的情况。

(10) 委员会认为“只要有可能”的含义范围非常有限。这个短语提醒注意一国由于缺乏有效的政府或等于丧失工作能力的情况而无法形成同意观点的极端情况。委员会还认为，倘若受灾国没有本段所述特殊情况，就可使用它认为最合适的方式告知其所作的决定。

第 15[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。

评注

(1) 第 15[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。本条草案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 12[9]条草案规定的原则，第 12[9]条草案确认受灾国在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面应发挥主要作用。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 15[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”援助是因为本条的范围是第三国或其他援助方，例如主管的国际组织提供的援助，但不包括来自国内的援助，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草案体现的原则，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 7[6]条草案中提到的人道主义原则，即人道、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。虽然不要求在规定的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，正如第 17[14]条草案所设想的。

(5) 受灾国和援助方都必须遵守国内法的适用规则。受灾国只可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¹⁵¹ 或依据受灾国的法律开展活动。¹⁵²

(6) 援助方遵守国内法的义务意味着有义务要求救援行动成员遵守受灾国的国内法律和规章，¹⁵³ 救援行动负责人采取一切适当措施确保遵守受灾国的国内法律和规章，¹⁵⁴ 援助人员与受灾国当局合作。¹⁵⁵ 遵守受灾国国内法并与受灾国当局合作的义务与受灾国主权至上的原则和合作原则是一致的。

(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规定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，“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，以显示规定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

¹⁵¹ 例如见《美洲便利灾难援助公约》，1991 年，第八条和第十一条(d)项；《核事故或辐射紧急情况援助公约》，1986 年，第 8 条第 7 款。

¹⁵² 同上；《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》，1998 年，第 5 条和第 9 条。

¹⁵³ 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 457 页，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。”

¹⁵⁴ 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。”

¹⁵⁵ 例如见 Peter MacAlister-Smith, 人道主义援助行动国际指南草案，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。”

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[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、儿童、老人和残疾人以及脆弱或弱势人员和群体的特殊需要。

(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 15[13]条草案提及“寻求的援助的范围和种类”。之前的一些国际协定也载有类似规定。¹⁵⁶ 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，将告知可能提供援助的援助方，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 16[12]条 提议外部援助

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。

评注

(1) 第 16[12]条草案承认国际社会愿意在发生灾害时保护人员，这被视为对第 12[9]条草案所载受灾国主要作用的补充。本条草案表达了属于本专题整套条款草案的基础的团结一致原则，特别是表达了第 8[5]、第 9[5 之二]条和第 10[5 之三]条草案所载的合作原则。

(2) 第 16[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，受灾国可按照第 14[11]条草案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。

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。

¹⁵⁶ 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。”)。

(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。[……]”¹⁵⁷

(4) 第 16[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权，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性质和地位上的区别。

(5) 第 16[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，能够针对特定灾害提供援助。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：

“[……]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。”¹⁵⁸

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。¹⁵⁹

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”。¹⁶⁰

¹⁵⁷ 第 5 条。

¹⁵⁸ 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。

¹⁵⁹ 《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，第十八条第一款。

¹⁶⁰ 见大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议，第 4-5 段。

第 17[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) 对于设备和物资，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。

评注

(1) 第 17[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”，方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、管理或行政等措施。措施还可以包括根据紧急状态法采取的行动，以及在允许的范围内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应允许采取临时措施的援助领域。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。¹⁶¹ 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。¹⁶² 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

¹⁶¹ 例如见《民防援助框架公约》，第 4 条第 5 款(“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。”)。

¹⁶² 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。

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。¹⁶³ 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)项涉及物资和设备，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——一般视为设备和物资，而不是为动物单独设一类。设备和物资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，确保迅速提供设备和物资。应取消或放松海关规定，减免关税和税收，以降低成本，避免耽误物资运输。¹⁶⁴ 设备和物资如果不能及时送到，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 18 条

保护救灾人员、设备和物资

受灾国应采取适当措施，确保为提供外部援助目的而在该国领土内的救灾人员、设备和物资得到保护。

评注

(1) 第 18 条草案为受灾国规定了义务，它应采取在当时情况下适当的措施，保证参与提供外部援助的救灾人员、设备和物资得到保护。考虑到灾害往往带来的混乱情况，对这些个人和物品安全的担心可能造成一些障碍，妨碍开展旨在向受害者提供支持的活动，从而降低了使受灾者基本需求得到恰当满足的可能性。

(2) 本条草案因此补充了第 17[14]条草案，两者一起为受灾国确立了一套一致的义务，根据这些义务，受灾国应开展一系列必要活动，以保证援助国和其他援助方有可能提供有效和及时的援助。然而，这两项规定在侧重点和做法上有所不同。第 17[14]条草案强调受灾国需要建立能够便利外部援助的国内法律秩序，主要是通过采取一系列立法和监管行动。另一方面，救灾人员和他们的设备和物资的保护问题由于其性质和可采取的措施的种类，出于令人信服的政策原因历来是

¹⁶³ 见《救灾行动示范规则》，1982 年，联合国训练研究所，政策和效能研究丛书第 8 号(销售编号 E.82.XV.PE/8)，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，并在灾区内自由通行。”

¹⁶⁴ 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。

作为单独事项来处理的。正如本条草案所显示的那样，它值得作为单独事项来处理。

(3) 因有关义务特别易受背景影响这一性质，受灾国采取的措施可能在内容上有所变化，并可能意味着采取不同形式的国家行为。具体地说，“适当措施”的概念本来就具有灵活性含义，这就表明，受灾国可能承担不同的义务，取决于可能给救灾人员、设备和物资构成潜在威胁的行为者的情况。

(4) 对受灾国的初步要求是，必须防止本国机关给救援活动造成不利影响。在这种情况下，该义务是一种结果义务，即有明确内容要求受灾国不通过其机关开展的行动给参与外部援助的人员、设备和物资造成损害。

(5) 其次，第 18 条草案设想了一系列可采纳的措施，用以防止非国家行为者进行有害的活动，例如这种活动的目的是利用灾害之后可能会出现的不稳定的安全情况，从针对救灾人员、设备和物资的犯罪活动中获得收益。在这方面，本条草案设想了一项行为义务，而非结果义务。不是期望受灾国不管情况如何都要成功防止出现有害行为，而是期望它去努力实现有关义务的目的。具体地说，“适当措施”这一措词给了受灾国一定程度的自由裁量权，让受灾国决定在这方面采取什么行动。它要求国家以合理的谨慎和勤勉态度来行事，力求避免可能由非国家行为者造成的伤害事件。国家在为达到预期的目标而作出最好的努力方面采取何种措施是与当时背景相关的。因此，第 18 条草案没有列出实现这一结果可用的手段，因为这一义务依据变化中的情况，可具有动态特性。

(6) 可以参考多种情况来评价在发生灾害的情况下为履行这项义务采取的措施的适当性。这些情况包括一个国家在试图开展其正常活动时，由于这场灾害产生的难以控制的情况和可能受到灾害严重影响的有关国家缺少可支配的资源而可能会遇到的困难。同样，这些情况也包括有关行动区域的安全形势和参与救援行动的人道主义行动者的态度和行为，他们可能无视属于地方当局的指挥作用，从而增加他们面临安全风险的可能性。此外，如果有害的行为针对了救灾人员、设备和物资，受灾国应处理这些行为，行使其固有的管辖能力来惩治发生灾害的地区内发生的犯罪行为。

(7) 国际人道主义行动者自己也可以促进实现所追求的目标，应在其作业规划和实施过程中采取一系列的措施，专门用于降低遭受安全方面威胁的可能。可通过各种措施来做到这一点，例如，通过制定这方面恰当的行为守则，开展培训活动，提供适当的信息，介绍在什么样的条件下人员开展行动，他们须遵守的行为标准。在任何情况下，采取这样的降低风险的措施不应干扰受灾国自主采取的措施。

(8) 与此同时，必须强调的是，在对安全风险进行评价时应该铭记救灾任务的特点和保证向灾民提供充分和有效的救灾反应的需要。第 18 条草案不应被误解为将会导致给救灾活动设置不合理和不相称的障碍。正如前面围绕第 17[14]条草

案已经强调过的，基于安全考虑可能采取的限制救灾人员行动的措施不应导致不必要地限制这些行为者向受灾者提供援助的能力。

(9) 同样，在救灾行动中是否可以使用武装护送人员以消除安全顾虑，这应严格按照由主要人道主义行动者在这方面发展起来的最佳做法进行评估。特别提醒注意 2013 年机构间常设委员会制订的“武装护送人道主义车队非约束性指南”，¹⁶⁵ 其目的是协助有关行为者恰当地评估是否采取这种敏感的行动办法。正如该文件中已经解释的，人道主义车队通常不会使用武装护送，除非有特殊情况存在，必须使用武装护送。为了确认特殊情况，相关行为者应考虑武装护送的后果和可能的替代办法，尤其应考虑到灾害情况下出现的主要安全问题一般都远不如其他情况下的安全问题严重。

(10) 第 18 条草案规定保护“救灾人员、设备和物资”，即为第 4 条草案(e)项和(f)项所界定的参与提供外部援助的这类人员和物品提供保护。正如本条款草案中其他一些规定、主要是第 12[9]和第 14[11]条草案所强调的，外部援助应以受灾国的同意为前提，受灾国在指挥、控制、协调和监督这类活动方面发挥主要作用。因此，一旦受灾国请求援助，或已接受援助国的援助提议，受灾国应努力保障第 18 条草案所规定的保护。

(11) 这种全面的处理办法对于恰当地履行第 18 条草案规定的义务是有用的。国内当局最能够确保为救灾活动的实施确立一个适当的安全框架。具体来说，国内当局应该考虑到安全方面的关切，评估国际救灾人员可能面对的安全风险，与他们合作处理安全问题，并协调外部行为者的活动。

(12) 根据第 4 条草案(e)项，可能从第 18 条草案中受益的救灾人员，可能属于援助国、主管政府间组织、有关非政府组织或受灾国以外的任何其他实体应受灾国请求或经其同意而向受灾国派遣的提供援助的民事或军事人员(视情况而定)。因此，所有这些类别对于适用第 18 条草案而言都是相关的。提及“外部援助”这一词语反映了第 15[13]条草案的评注¹⁶⁶ 里已经确认的立场，即本条款草案只规范受灾国以外的行为者的活动。

(13) 与救灾人员的活动有关的如第 4 条草案(f)项所界定的设备和物资，同样受益于第 18 条草案的适用。受援助国或其他援助方支配的设备和物资将在第 18 条的适用范围内，而不论设备和物资来自于哪里。这些物品也可以在受灾国的国内市场上直接购买。另外，“在该国领土内”这一措词正是为了澄清这个方面。

¹⁶⁵ 2013 年 2 月 27 日。

¹⁶⁶ 见第 15[13]条草案的评注第(2)段。

第 19[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 19[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 12[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 14[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 19[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，以期受灾人员提供充分保护。因此，本条草案不承认唯受灾国拥有单方面终止援助的权利。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 19[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援助国或援助方磋商后才能终止。
- (4) “其他援助方”一词出自现有的文书，¹⁶⁷用以指提供救灾和援助的国际组织及非政府组织，在关于“用语”的第 4 条草案中作了界定。第 19[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) 磋商要求反映了贯穿于本套条款草案的团结和合作精神，以及第 8[5]、第 9[5 之二]、第 10[5 之三]条草案所载的合作精神。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：援助国或其他援助方资源耗尽，或发生其他灾害，必须转移资源。第 19[15]条草案没有作硬性规定，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[2]条草案所述条款草案的宗旨解读第 19[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及在多大程度上得到了满足。
- (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。

¹⁶⁷ 红十字与红新月联会《导则》，2007 年，第 12 条，及有关说明。

(7) 第二句规定希望终止外部援助的一方应发出通知。要想确保形势保持一定程度的稳定，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。

第 20 条

与国际法特别规则或其他规则的关系

本条款草案不影响发生灾害时适用的国际法特别规则或其他规则。

评注

(1) 第 20 条草案处理本条款草案与国际法特别规则或其他规则之间的关系。它旨在澄清本条款草案与某些国际法规则发生互动的方式，这些国际法规则(a) 处理的事项与本条款草案处理的事项相同；(b) 不直接涉及灾害，但仍然会适用于本条款草案所涵盖的情况。

(2) 这项规定的第一部分背后的理念是要澄清，与本条款草案相比载有更高专属性义务的条约或其他国际法规则不受本条款草案影响。这种做法体现了特别法原则，旨在确保关于本条款草案所涉事宜的大量存在的现有义务得以继续适用。

(3) 本条草案意在涵盖各种不同形式的特别规则。特别规则包括其属事范围也在本条款草案范围内的条约(例如关于在发生灾害时相互援助的区域或双边条约)所载的规则，以及那些专注于其他事项但含有处理灾害情况的某些具体规则的条约所载的规则(例如 1965 年《便利国际海上运输公约》附件第 5 节 F 小节)。

(4) 这种做法也符合委员会在第 21[4]条草案中围绕本条款草案在武装冲突情况下的适用性问题所采取的立场。虽然被接受的是，在这种情况下，国际人道主义法规则应优先于本条款草案所载的规则，但本条款草案将继续“在下述情况下”适用：与武装冲突同时发生在一个地区的灾害引起的一些法律问题不在国际人道主义法规则的范围内。通过这样做，本条款草案将有助于填补在保护受武装冲突期间发生的灾害影响的人方面可能存在的法律空白。

(5) 第 20 条草案第二部分(“其他规则”)处理本条款草案与不直接涉及灾害但在灾害发生时仍可以适用的国际法规则(例如关于条约法的规定，特别是那些涉及因意外不可能履行和情况的根本改变的规定，以及关于各国和国际组织的责任以及个人的责任的规则)之间的互动。这项规定确认，这一类规则也不受本条款的影响，从而补充了本条草案第一部分所述的特别法原则。

(6) 第 20 条草案所载的保存机制适用于习惯国际法规则。事实上，本条款草案没有涵盖在发生灾害时可能相关的所有问题。此外，条款草案无意排除习惯国际法规则在这一领域的进一步发展。在这方面，本条草案受到 1969 年《维也纳条约法公约》序言段的启发，该序言段说：“凡未经本公约各条规定之问题，将仍以国际习惯法规则为准”。

(7) 此外，应该铭记的是，不直接涉及灾害的普遍适用的规则也可能载于条约法中。因此，委员会认为，“其他国际法规则”是指明可能与本条款草案发生互动的国际法规则的最合适的措词，它表达了这样的思想，即体现在第 20 条的保存机制草案可适用于各个类别的国际法规则。

第 21[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。

评注

(1) 第 21[4]条草案处理条款草案与国际人道主义法的关系，因此与处理在多大程度上条款草案设想的长期武装冲突情况，因为武装冲突也会对社会的运转产生灾难性影响。这一条规定之所以这样措词，是为了澄清这种关系，突出地表明国际人道主义法规则在相关的情况下优先适用。

(2) 委员会曾考虑过，加进明确的措词排除这些条款草案适用于武装冲突，以此作为“灾害”(第 3[3]条草案)定义的另一要素，以避免任何这样的解释，即为了条款草案的目的，将武装冲突包括在内，只要如第 3[3]条草案所述的门槛标准得到满足。委员会没有采用这样的做法，因为明确地排除在外，可能具有不利的后果，特别是在“复杂紧急情况”下，即灾害发生于存在着武装冲突的地区。由于同时存在武装冲突而明确排除条款草案适用，将不利于保护受灾害影响的人，特别是当灾害发生于武装冲突之前时。

(3) 委员会最初考虑过将这一条规定写得更为直接，像第 20 条草案那样，变成一项“不影响”条款，使两套规则同时适用，因而暗示条款草案在武装冲突情况下适用，与现有的国际法规则相同。但委员会最终采用了这样的做法，探讨本条款草案与国际人道主义法的关系。虽然条款草案并不力图对武装冲突后果加以规定，但仍然可以适用于武装冲突的情况，特别是当现有的国际法规则，尤其是那些国际人道主义法不适用时。