



国际法委员会

第六十八届会议会议

2016年5月2日至6月10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的第八次报告

特别报告员：爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳*

目录

	页次
一. 导言	6
二. 关于一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案的评论和意见.....	9
A. 一般评论和意见	9
1. 在一读通过之前发表的评论和意见	9
2. 应国际法委员会要求提出的评论和意见	12
3. 特别报告员的建议	14
B. 第 1[1]条草案：范围.....	14
1. 一读草案通过之前提出的评论和意见	14

* 特别报告员在编写本报告过程中得到下列人士协助，谨向他们深表感谢：“国际灾害法项目”协调人，特别是 Giulio Bartolini 教授(意大利 Roma Tre 大学)、协助他的 Federico Casolari 教授(意大利 Bologna 大学)和 Emanuele Sommario 助理教授(意大利比萨的 Scuola Superiore Sant'Anna 大学)以及 Flavia Zorzi Giustiniani 助理教授(意大利 Uninettuno 大学); Julian S. Kramer (荷兰 Leiden 大学科学学士、法学学士和在读法学硕士); 和荷兰海牙的 Paul R. Walegur。



2.	应国际法委员会要求提出的评论和意见	17
3.	特别报告员的建议	17
C.	第 2[2]条草案：宗旨	17
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	17
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	20
3.	特别报告员的建议	20
D.	第 3[3]条草案：灾害的定义	20
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	21
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	23
3.	特别报告员的建议	24
E.	第 4 条草案：用语	25
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	25
2.	应国际法委员会的要求提出的评论和意见	27
3.	特别报告员的建议	28
F.	第 5[7]条草案：人的尊严	30
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	30
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	31
3.	特别报告员的建议	32
G.	第 6[8]条草案：人权	32
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	32
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	34
3.	特别报告员的建议	36
H.	第 7[6]条草案：人道主义原则	36
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	36
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	41
3.	特别报告员的建议	41

I.	第 8[5]条草案：合作的义务.....	42
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	42
2.	根据国际法委员会要求提出的评论和意见	44
3.	特别报告员的建议	45
J.	第 9[5 之二]条草案：合作的形式.....	45
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	45
2.	根据国际法委员会要求提出的评论和意见	47
3.	特别报告员的建议	48
K.	第 10[5 之三]条草案：减少灾害风险的合作.....	48
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	48
2.	根据国际法委员会要求提出的评论和意见	49
3.	特别报告员的建议	50
L.	第 11[16]条草案：减少灾害风险的义务.....	50
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	50
2.	根据国际法委员会要求提交的评论和意见	54
3.	特别报告员的建议	55
M.	第 12[9]条：受灾国的作用.....	56
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	56
2.	根据国际法委员会要求提交的评论和意见	59
3.	特别报告员的建议	59
N.	第 13[10]条草案：受灾国寻求外部援助的义务.....	60
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	60
2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	62
3.	特别报告员的建议	63
O.	第 14[11]条草案：受灾国对外部援助的同意.....	64
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	64

2.	根据国际法委员会的要求提出的评论和意见	68
3.	特别报告员的建议	69
P.	第 15[13]条草案：对提供外部援助规定条件	70
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	70
2.	应国际法委员会要求提出的评论和意见	74
3.	特别报告员的建议	75
Q.	第 16[12]条草案：提议外部援助	75
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	75
2.	应国际法委员会要求提出的评论和意见	78
3.	特别报告员的建议	79
R.	第 17[14]条草案：便利外部援助	79
1.	一读草案通过之前所提出的评论和意见	79
2.	应国际法委员会要求提交的评论和意见	81
3.	特别报告员的建议	82
S.	第 18 条草案：保护救灾人员、设备和物资	82
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	83
2.	应国际法委员会要求提交的评论和意见	83
3.	特别报告员的建议	84
T.	第 19[15]条草案：终止外部援助	84
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	84
2.	应国际法委员会要求提交的评论和意见	86
3.	特别报告员的建议	87
U.	第 20 条草案：与国际法特别规则或其他规则的关系	87
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见	87
2.	应国际法委员会要求提交的评论和意见	88
3.	特别报告员的建议	88

V.	第 21[4]条草案：与国际人道主义法的关系.....	88
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见.....	88
2.	根据国际法委员会的要求提交的评论和意见.....	90
3.	特别报告员的建议.....	91
三.	草案序言.....	92
A.	导言.....	92
B.	第 1 段.....	93
C.	第 2 段.....	93
D.	第 3 段.....	94
E.	第 4 段.....	95
F.	第 5 段.....	96
G.	第 6 段.....	96
H.	其他可能的段落.....	96
四.	条款草案的最终形式.....	97
1.	一读草案通过之前提出的评论和意见.....	97
2.	根据国际法委员会的要求提交的评论和意见.....	98
3.	特别报告员的建议.....	98
附件		
	特别报告员在第八次报告中提议的发生灾害时的人员保护条款草案序言和案文.....	100

一. 引言

1. 国际法委员会在 2008 至 2014 年期间制订了关于发生灾害时的人员保护的条款草案，并于 2014 年一读通过了条款草案。在通过条款草案后，委员会根据其《章程》第 16 至 21 条的规定，决定通过秘书长，将条款草案转送各国政府、相关国际组织、红十字国际委员会(红十字委员会)和红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月会联合会)，请他们发表评论和意见，并要求他们最迟于 2016 年 1 月 1 日将评论和意见送交秘书长。委员会还表示，它欢迎秘书处人道主义事务协调厅和联合国减少灾害风险办公室等联合国实体就条款草案发表评论和意见，并请他们最迟于相同日期提交评论和意见。¹

2. 在拟定条款草案过程中，在大会第六十三届至第六十九届会议期间举行的第六委员会每次年度辩论中，61 个国家(阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、巴西、智利、中国、哥伦比亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦(代表丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典等北欧国家)、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰(代表北欧国家)、法国、德国、加纳、希腊、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、以色列、意大利、牙买加、日本、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、蒙古、缅甸、荷兰、新西兰、尼日尔、巴基斯坦、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、苏丹、瑞士、泰国、汤加(代表汤加、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图等 12 个太平洋小岛屿发展中国家)、特立尼达和多巴哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉和赞比亚)的代表团发表了评论和意见。此外，欧洲联盟各观察员代表团(还代表其成员国)和红十字与红新月会联合会也作了发言。此外，在 2014 年之前还收到下列六个国家的评论和意见，编纂司已将这些评论和意见归档：比利时(2012 年 5 月 8 日)、古巴(2011 年 1 月 5 日和 2012 年 10 月 1 日)、萨尔瓦多(2011 年 1 月 17 日)、德国(2009 年 2 月 26 日)、马来西亚(2009 年 8 月 26 日)和墨西哥(2008 年 11 月 5 日)。

3. 特别报告员意识到委员会过去征求关于其他一读草案的评论和意见的经验，自我设定了两个半月的较长编写报告时限，即最迟于 2016 年 3 月 15 日提出报告，目的是能够在本报告中反映在原始截止日期之后收到的答复。截至编写本报告之时，下列国家应委员会要求，就一读通过的条款草案发表了评论和意见：澳大利亚(2016 年 1 月 8 日)、奥地利(2016 年 1 月 12 日)、古巴(2016 年 2 月 2 日)、捷克共和国(2016 年 1 月 1 日)、厄瓜多尔(2015 年 2 月 11 日)、芬兰(代表北欧国家)(2015 年 12 月 18 日)、德国(2015 年 5 月 29 日)、荷兰(2015 年 12 月 30 日)、卡塔尔(2015 年 3 月 12 日)和瑞士(2016 年 1 月 12 日)。此外，还收到了下列方面提出的答复：

¹ 大会正式记录，第六十九届会议，补编第 10 号》(A/69/10)，第 53 段。

加勒比国家联盟(2016年1月28日)、欧洲委员会(2014年11月25日)和欧洲联盟(2015年12月17日)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)(2016年1月14日)、国际移民组织(移民组织)(2016年1月18日)和世界银行(2014年11月3日)以及红十字委员会(2016年1月19日)和红十字与红新月会联合会(2016年1月21日)。此外,还收到下列各方的评论和意见:人道主义事务协调厅(2015年12月23日)、联合国减少灾害风险办公室(2015年12月8日)和世界粮食计划署(粮食署)(2016年1月21日)。秘书处单独拟定了一份秘书长报告,转载应委员会要求提出的评论和意见原文。²

4. 为便于委员会对条款草案进行二读审议,本报告按照议题逐条简要介绍自2008年以来以书面或口头形式提出的所有评论和意见。在所涉每个议题和条款之下,先介绍相关条款的一读案文,然后分别简要介绍在大会决议邀请提交书面评论和意见之前提出的相关评论和意见和应要求提出的评论和意见。前一类评论和意见尽可能归在一起,后一类评论和意见则分别列入不同段落,以便于阅读。多数评论和意见提出了一读条款草案评注(委员会也通过了这些评注)中的解释文字建议案文。特别报告员认为,其中相当多的建议案文很有价值。在这方面,应该指出,根据委员会现行做法,只有在条款草案临时案文以及最后案文(此时更有理由)通过后,才能起草评注案文。因此,为了取得最高效率,特别报告员在本报告中不触及关于起草评注案文的建议案文。他决定等委员会二读通过条款草案后,再酌情将在委员会提出的以及各国家和国际组织及其他实体已经提出的建议案文纳入评注草案(他负责评注最初的起草工作)。

5. 因此,本报告集中介绍意在修订一读通过条款草案案文的具体建议案文。本报告附件载有特别报告员根据具体建议案文提出的发生灾害时的人员保护条款草案序言和案文简编。

6. 鉴于要求于2016年初提交书面评论和意见,委员会2015年会议没有审议本报告所涉主题。不过,在2015年举行的若干重要政府间国际会议和非政府国际会议上以及在学术界,灾害、特别是委员会一读通过发生灾害时的人员保护条款草案后发生的灾害相当受重视。例如:2015年3月14日至18日在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会通过了“2015-2030年仙台减少灾害风险框架”(“仙台框架”);³ 各国议会联盟在仙台会议期间于2015年3月13日在仙台举行的会议通过了《减少灾害风险治理和立法成果声明》;⁴ 2015年11月

² A/CN.4/696。在委员会下列网站也可查阅评论和意见全文(原件语文版本): http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml。

³ 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》,第三次世界减少灾害风险大会,2015年3月14日至18日,日本宫城仙台(A/CONF.224/CRP)。

⁴ 《减少灾害风险治理和立法成果声明》,在第三次世界减少灾害风险大会期间于2015年3月13日在日本宫城仙台举行的议会会议。

30 日至 12 月 12 日在巴黎举行的气候变化问题会议期间举行的《京都议定书》第二十一一次缔约方大会和作为《京都议定书》缔约方会议的缔约方大会第十一次会议通过了《巴黎协定》；⁵ 2015 年 12 月 8 日至 10 日在日内瓦举行的第三十二届红十字与红新月国际大会通过了第 6 号决议；⁶ 2015 年 9 月 25 日至 27 日在纽约联合国总部举行的通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议通过了“2030 年可持续发展议程”；⁷ 大会第七十届会议通过了超过 25 项与委员会条款草案所涉灾害和相关问题直接或间接相关的决议，⁸ 特别是：关于“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的第 70/106 号决议，关于“围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展”的第 70/107 号决议和关于“国际减少灾害风险战略”的第 70/204 号决议；2015 年 10 月 12 日和 13 日在日内瓦举行的“南森倡议全球协商”通过了“在处理灾害和气候变化过程中保护跨界流离失所者的议程”；⁹ 红十字与红新月会联合会举办的法律与灾害问题区域协商会议，包括，2014 年 11 月 13 日和 14 日在墨西哥托卢卡和 2015 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在亚的斯亚贝巴举行的区域协商；红十字与红新月会联合会与瑞士政府于 2015 年 6 月 15 日在日内瓦组织的加速改进国际救灾援助的协助和管理专家协商；世界卫生组织 2015 年 8 月在日内瓦组织的灾害与法律小组讨论；意大利 Roma Tre、Bologna、Scuola Superiore Sant’Anna 和 Uninettuno 等大学制定了“国际灾害法项目”；布宜诺斯艾利斯大学法学院研究项目最后出版了一本书：“*Respuestas del Derecho Internacional a Desastres y otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*”（关于灾害和其他自然现象的国际法）；¹⁰ 人道主义事务协调厅与牛津道德、法律与武装冲突学院和牛津马丁子孙后代人权方案一道于 2014 年 7 月 10 日和 11 日举办的专家协商制定了“武装冲突局势中人道主义救助行动法律指南”；金斯学院的迪克森·朴恩法学院于 2014 年 10 月 30 日在伦敦举办了“救灾思想领导论坛：推动国际救灾方案：法律制定者和决策者面临的挑战”，此后，David D. Caron 教授、Michael J. Kelly 教授和 Anastasia

⁵ 《联合国气候变化框架公约巴黎协定》，第二十一一次缔约方大会，2015 年 12 月 12 日，法国巴黎，载于缔约方大会报告 (FCCC/CP/2015/10/Add.1, 第 1/CP.21 号决定)。

⁶ 第三十二届红十字与红新月国际大会，2015 年 12 月 8 日至 10 日，关于加强应对灾害、减少灾害风险和急救的法律框架的第 6 号决议。

⁷ 大会第 70/1 号决议。

⁸ 例如，大会第 70/104、第 70/105、第 70/106、第 70/107、第 70/110、第 70/114、第 70/134、第 70/135、第 70/147、第 70/150、第 70/153、第 70/154、第 70/165、第 70/169、第 70/194、第 70/195、第 70/197、第 70/202、第 70/203、第 70/204、第 70/205、第 70/206、第 70/208、第 70/222、第 70/224 和 第 70/235 号决议。

⁹ 《在处理灾害和气候变化过程中保护跨界流离失所者的议程》，最后草案，南森倡议全球协商，2015 年 10 月 6 日，日内瓦。

¹⁰ Silvina Sandra González Napolitano 等编著，*Respuestas del Derecho Internacional a Desastres y otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*, 1a ed., University of Buenos Aires, Avellaneda: SGN Editora, 2015。

Telesetsky 教授编辑出版了“国际救灾法”一书；法国预防自然灾害协会与联合国教育、科学与文化组织(教科文组织)于 2014 年 6 月 24 日在巴黎教科文组织总部根据利摩日大学灾害与人权研究项目带有结论的最后报告召开的“灾害与基本权利”会议；全球风险论坛于 2014 年 8 月 24 日至 28 日在瑞士达沃斯举办的国际灾害与风险会议；哥本哈根大学万变灾害项目于 2015 年 12 月 9 日至 11 日在哥本哈根举办的第一次北欧紧急情况和灾害研究会议；米兰大学 2015 年 9 月 7 日至 11 日举办的国际环境中的欧洲救灾法夏季班；雷丁大学法学院的研究产生了“灾害与国际法研究手册”；¹¹ 意大利圣雷莫国际人道法学院每年开办的国际灾害法课程；新南威尔士大学 2015 年 7 月 24 日举办的“亚太区域灾害与国际法讲习班”；¹² 美国国际法学会于 2015 年建立了灾害法利益小组。最近，2016 年 2 月，贝尔法斯特女王大学人权中心研究项目最后提出了“国际法委员会发生灾害时的人员保护条款草案的工作文件”；¹³ 在意大利国际灾害法项目赞助下，于 2016 年 3 月 3 日和 4 日在罗马举行了关于发生灾害时的人员保护问题——国际和欧洲法律观点——国际会议。特别报告员特别感谢召开重点讨论一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案的下述专家级会议：2015 年 2 月 13 日在美国纳什维尔范德堡大学法学院举办的座谈会“这不是演习——直面国际灾害后的法律问题”；意大利罗马第三大学(Roma Tre University)法学院于 2015 年 6 月 8 日和 9 日召开的国际法委员会发生灾害时的人员保护条款草案专家会议；¹⁴ 国际人道主义法和人权学院 2014 年 7 月 11 日在日内瓦举办的国际法委员会发生灾害时的人员保护条款草案座谈会。

二. 关于一读通过的发生灾害时的人员保护条款草案的评论和意见

A. 一般评论和意见

1. 在一读通过之前发表的评论和意见

7. 在大会第六十四届至第六十九届会议期间，各方在第六委员会审议国际法委员会提议的条款草案时提出了一般性评论和意见。

¹¹ S. Breau, K.L.H.Samuel(编著),《灾害与国际法研究手册》, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2016。

¹² 《澳大利亚新南威尔士大学 2015 年 7 月 24 日举办的讲习班报告——亚太区域灾害与国际法讲习班》, 澳大利亚人权中心、澳大利亚新南威尔士大学、悉尼技术大学、红十字与红新月会国际联合会、澳大利亚红十字会, 2015 年 7 月 24 日。

¹³ R. Connolly, E. Flaux 和 A. Wu,《国际法委员会发生灾害时的人员保护条款草案工作文件》, 贝尔法斯特女王大学人权中心, 2016 年 2 月。

¹⁴ 见 Giulio Bartolini, Tommaso Natoli 和 Alice Riccardi, 国际法委员会发生灾害时的人员保护条款草案专家会议报告, 国际法与灾害工作文件系列 03, 2015 年, 第 96 页。

8. 整体而言，希腊、¹⁵ 爱尔兰、¹⁶ 日本、¹⁷ 新西兰、¹⁸ 葡萄牙、¹⁹ 斯洛文尼亚、²⁰ 西班牙、²¹ 斯洛伐克、²² 联合王国²³ 和欧洲联盟²⁴ 支持一读通过的条款草案，认为草案实现了平衡。斯洛文尼亚提醒，不要重启有争议的议题，因为这样会打破一读通过的案文的平衡。²⁵ 与此相反，中国认为，条款草案的一个显著特点是对现行法的编纂不足，拟议法的成分偏多，缺乏切实国家实践作为依据，在相关评注中，援引无法律约束力文书较多。²⁶

9. 智利、²⁷ 古巴²⁸ 和缅甸²⁹ 指出，必须充分遵守和尊重庄严载入《联合国宪章》的不干涉内政原则。古巴认为，在任何情况下，条款草案都不得产生违反这项原则的解释。³⁰ 印度尼西亚感到关切的是，条款草案未能在主权和不干涉内政原则与发生灾害时保护人员的义务之间充分取得平衡。³¹ 欧洲联盟支持努力使条款草案在捍卫受灾国国家主权与发生灾害时进行保护人员国际合作之间取得平衡，并且强调指出，在发生人道主义紧急情况时，必须充分尊重人道主义原则和人权。³²

¹⁵ A/C.6/69/SR.21, 第 19 段。

¹⁶ A/C.6/69/SR.19, 第 172 段。

¹⁷ A/C.6/69/SR.20, 第 53 段。

¹⁸ A/C.6/69/SR.21, 第 31 段。

¹⁹ A/C.6/69/SR.19, 第 156 段。

²⁰ A/C.6/69/SR.20, 第 40 段。

²¹ A/C.6/67/SR.18, 第 117 段。

²² A/C.6/69/SR.20, 第 73 段。

²³ A/C.6/69/SR.19, 第 166 段。

²⁴ A/C.6/69/SR.19, 第 72 段。

²⁵ A/C.6/67/SR.18, 第 125 段。

²⁶ A/C.6/69/SR.20, 第 24 段。

²⁷ A/C.6/67/SR.19, 第 10 段和 A/C.6/68/SR.24, 第 69 段。

²⁸ A/C.6/66/SR.24, 第 27 段; A/C.6/67/SR.20, 第 43 段; A/C.6/68/SR.25, 第 67 段和 A/C.6/69/SR.21, 第 54 段。

²⁹ A/C.6/64/SR.21, 第 2 段。

³⁰ A/C.6/66/SR.24, 第 27 段和 A/C.6/67/SR.20, 第 43 段。

³¹ A/C.6/66/SR.24, 第 70 段。

³² A/C.6/67/SR.18, 第 69 段。

10. 中国、³³ 哥伦比亚、³⁴ 古巴、³⁵ 捷克共和国、³⁶ 加纳、³⁷ 爱尔兰、³⁸ 伊朗伊斯兰共和国、³⁹ 以色列、⁴⁰ 日本、⁴¹ 缅甸、⁴² 俄罗斯联邦、⁴³ 西班牙、⁴⁴ 斯里兰卡、⁴⁵ 泰国⁴⁶ 和委内瑞拉等国赞同委员会决定将“保护责任”概念排除在条款草案适用范围之外。⁴⁷ 与此相反，波兰⁴⁸ 认为，这个概念应该适用于灾害情形。匈牙利、⁴⁹ 芬兰(代表北欧国家)⁵⁰ 和葡萄牙⁵¹ 表示应该铭记这个概念。奥地利认识到委员会排除了这个概念，但表示，可以想见，国际法是可以发展的。⁵²

11. 美国⁵³ 和以色列⁵⁴ 对采取权利-义务做法表示保留，主张将重点放在为需要救灾援助国家或提供救灾援助国家提供切实指南上。特立尼达和多巴哥⁵⁵ 支持权利-义务做法，但认为这种做法只能在受灾国与其人民之间适用。南非鼓励委员会加强受灾国和受灾人民之间的权利-义务做法，例如，极力鼓励各国签订

³³ A/C.6/64/SR.20, 第 22 段和 A/C.6/66/SR.23, 第 42 段。

³⁴ A/C.6/66/SR.22, 第 25 段。

³⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 10 段。

³⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 43 段。

³⁷ A/C.6/64/SR.22, 第 12 段。

³⁸ A/C.6/64/SR.22, 第 14 段。

³⁹ A/C.6/64/SR.22, 第 82 段和 A/C.6/65/SR.24, 第 36 段。

⁴⁰ A/C.6/64/SR.23, 第 40 段。

⁴¹ A/C.6/66/SR.25, 第 26 段。

⁴² 2009 年 10 月 30 日在大会第六十四届会议第 21 次会议上的发言。

⁴³ A/C.6/64/SR.20, 第 46 段。

⁴⁴ A/C.6/64/SR.20, 第 48 段。

⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 53 段和 A/C.6/66/SR.27, 第 18 段。

⁴⁶ A/C.6/64/SR.21, 第 16 段; A/C.6/66/SR.24, 第 89 段和 A/C.6/67/SR.19, 第 40 段。

⁴⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 41 段。

⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, 第 76 段; A/C.6/65/SR.23, 第 101 段; A/C.6/66/SR.21, 第 85 段和 A/C.6/68/SR.24, 第 108 段。

⁴⁹ A/C.6/65/SR.21, 第 33 段。

⁵⁰ A/C.6/63/SR.22, 第 55 段。

⁵¹ A/C.6/63/SR.25, 第 6 段。

⁵² A/C.6/65/SR.23, 第 39 段。

⁵³ A/C.6/65/SR.25, 第 15 段 A/C.6/68/SR.23, 第 48 段。

⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, 第 76 段和 A/C.6/69/SR.20, 第 66 段。

⁵⁵ A/C.6/69/SR.26, 第 116 段。

国家、多边、区域和双边协定，确保在受灾国因缺乏资源而无力向其人民提供充足救济和援助时，协定缔约国有提供援助义务，而且这种义务具有法律约束力。⁵⁶

12. 斯洛文尼亚认为，委员会应该在承认所涉国家权利和义务的基础上，制定一套国际救灾原则和规则。⁵⁷

13. 欧洲联盟建议在条款草案中或在相关评注中提及区域一体化组织。⁵⁸

14. 厄瓜多尔要求列入条款，承认流离失所者在灾害情形中得到保护和安全保障的权利。⁵⁹

2. 应国际法委员会要求提出的评论和意见

15. 澳大利亚希望，由于委员会努力突显国际减少灾害风险和应对灾害活动固有的各种复杂挑战，由于在 2015 年 3 月通过了《仙台框架》，国际合作将持续增强。澳大利亚还鼓励进一步讨论，拟议提出新国家义务或从新角度适用从其他领域借用的原则，哪个做法最有成效。澳大利亚还要求谨慎从事，在制定条款草案时，既要考虑到应避免损害国家主权和不干涉内政等核心国际法原则，又要考虑到应执行条款，以有效确保在减少灾害风险、减轻灾害影响或帮助灾后恢复方面取得明显和切实效果，必须在两者之间取得平衡。

16. 捷克共和国认为，委员会在国家主权和不干涉内政等原则与指导援助行为体向受灾国提供援助的人道主义原则和人权之间实现了适当的平衡。

17. 芬兰(代表北欧国家)认为，条款草案提出了一个相关性日益增加的国际公法领域一套连贯一致的规范准则。芬兰还认为，条款草案为受灾国规定了一项明确义务，即：必要时应在其境内启动、组织、协调和实施外部援助，如果本国没有足够应对能力或意愿，则应寻求外部援助，确保及时满足受灾人员的人道主义需要。北欧各国赞赏在充分尊重受灾个人权利的前提下特别重视这些个人的需要，并指出，必须采取特别措施，保护和援助特别脆弱的人。芬兰还提到政府间组织、区域组织和相关非政府组织等其他行为体或红十字会和红新月会等其他实体能够发挥的各种作用。

18. 德国认为，整体而言，条款草案提出了支持国际实践和国家立法的良好建议。

19. 荷兰预期，条款草案将发挥重要作用，尤其是将在灾害规模超过受灾国应对能力的情形中发挥重要作用。

⁵⁶ A/C.6/69/SR.20，第 106 段。

⁵⁷ A/C.6/67/SR.18，第 129 段。

⁵⁸ A/C.6/68/SR.23，第 32 段。

⁵⁹ 2015 年 2 月 11 日提交的书面评论。

20. 欧洲委员会对条款草案表示满意，认为这是在与灾害相关紧急情况中保护人民权利的第一步。与此同时，欧洲委员会要求给予弱势群体更多关注，要求更加重视预防灾害，包括进行风险和备灾教育。欧洲委员会还认为，受灾人有权获得援助，以便在灾后重建生活，这一点很重要。

21. 欧洲联盟欢迎条款草案，认为这是对国际灾害法的重要贡献，但要求条款草案给予足够空间，能够说明欧洲联盟作为一个区域一体化组织的特性。

22. 红十字委员会赞赏委员会关于条款草案及其评注的工作，认为条款草案将对当代国际法作出重要贡献，这符合国际法委员会在编纂和逐渐发展国际法方面发挥的主导作用。红十字委员会评论的重点是，应保护国际人道主义法的完整性，在武装冲突(国际或非国际武装冲突、甚至与自然灾害同时发生的武装冲突)中，人道主义组织应该能够采取中立、独立、公正和人道主义做法，开展人道主义活动。

23. 红十字与红新月会联合会认为，条款草案有若干长处，例如，强调人的尊严、人权、合作和尊重主权，强调减少灾害风险，但也认为若干方面仍然有待改进。现有条款草案不具备足够的实施空间，无法对国际应急领域最常见管控问题产生直接影响。条款草案在保护问题上也过于保守。不过，红十字与红新月会联合会认为，鉴于非国家人道主义行为体在救灾方面发挥的重要作用，提及这些行为体是一项积极的发展。

24. 移民组织认为，条款草案及其评注没有反映与灾害情形中人员流动相关问题的重要性。移民组织感到关切的第二个问题是移民在灾害情形中的具体苦难；各国日益重视这个问题。移民组织指出，虽然条款草案第1条的评注具体指出，条款草案适用于受灾国境内所有人(无论国籍)，但后面的条款草案却没有充分考虑不具备受灾国国籍受灾人士在灾害情形中的具体脆弱性。条款草案也没有提及需要确保外国能够救助自己的国民，包括确保外国在无法就地提供保护和援助的情形下能够撤回自己的国民。

25. 人道主义事务协调厅表示基本同意条款草案的实质内容，并且表示支持将重点放在需要救助的人员身上，支持采取基于权利的做法。

26. 联合国减少灾害风险办公室认为，委员会关于该议题的工作是对各国和其他利益攸关方管理灾害风险努力的重要和及时贡献。联合国减少灾害风险办公室认为，整体而言，条款草案与《仙台框架》之间有很强的一致性和互补性，存在着联动关系，因为条款草案阐述的是减少灾害风险和进行合作的义务，《仙台框架》则规定了各国为履行这项义务而必须采取的模式和措施。

27. 粮食署欢迎条款草案，因为粮食署和条款草案的目标是一致的：发生灾害时保护人员。粮食署尤其感到高兴的是，条款草案可能促进取得切实进展，推动发展这个领域以及预防灾害和救灾援助领域的规则。粮食署还欢迎进一步讨论制定

通用国际标准的问题，途径可以是制定关于救灾援助的其他详细技术性附件，也可以是建立一个由缔约国专家组成的具体技术机构或秘书处，负责进一步执行与制定技术标准相关的任务。

3. 特别报告员的建议

28. 委员会即将进入二读阶段，在这么晚的阶段，特别报告员认为没有必要根据一般性评论和意见建议改变他处理该提议的做法，在经过艰苦讨论后，委员会基本上采纳了这个做法，各国家和国际组织也广泛认可这个做法。因此，为了工作效率，在不妨碍委员会酌情决定如何进行二读工作的前提下，特别报告员在本报告中不考虑笼统提出的或针对具体条款草案提出的修改条款草案案文的某些零星建议案文，因为提出这些建议案文的目的是重新启动已基本过去的辩论，以便从根本上改变委员会的基本做法；特别报告员在本报告中也不考虑某些具体的建议案文，因为条款草案从头至尾在主权和不干涉内政等首要原则和同样重要的保护受灾人员之间取得了微妙平衡，而提出这些具体建议案文的目的是通过不断重复，打破这种平衡，使其不成比例地向一个方向倾斜。

B. 第 1[1]条草案：范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

29. 在大会第六十四届、第六十五届和第六十九届会议期间，第六委员会在审议国际法委员会提出的条款草案时讨论过第 1[1]条草案。北欧国家、⁶⁰ 智利、⁶¹ 俄罗斯联邦、⁶² 荷兰、⁶³ 爱尔兰⁶⁴ 和西班牙⁶⁵ 表示对第 1[1]条草案感到满意。德国⁶⁶ 和北欧国家⁶⁷ 还同意，从受灾人员角度看，严格区分自然灾害和人为灾害是不合理的，而且鉴于导致灾害的不同原因之间的复杂互动关系，如此区分难免流于武断，在实际操作中也难以实施。

⁶⁰ A/C.6/64/SR.20, 第 7 段。

⁶¹ A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

⁶² A/C.6/64/SR.20, 第 45 段。

⁶³ A/C.6/64/SR.21, 第 90 段。

⁶⁴ A/C.6/64/SR.22, 第 14 段。

⁶⁵ A/C.6/69/SR.21, 第 39 段。

⁶⁶ 2009 年 2 月 26 日提交的书面评论。

⁶⁷ A/C.6/64/SR.20, 第 7 段。

30. 匈牙利、⁶⁸ 奥地利、⁶⁹ 智利⁷⁰ 和联合王国⁷¹ 还表示同意委员会选择单独说明条款草案的宗旨(第 2[2]条草案)。萨尔瓦多⁷² 建议更详细地说明属事、属人、属时和属地范围,以补充第 1[1]条草案的内容。此外,红十字与红新月会联合会⁷³ 表示,应该明确指出,条款草案意图涵盖国内和国际应对灾害行动,因为如果不作这种区分,则可能对似乎只涵盖国际灾害的第 5[7]和第 6[8]等条款草案产生负面影响。

31. 加纳⁷⁴ 表示,应该澄清“保护”一词的含义。联合王国⁷⁵ 和伊朗伊斯兰共和国⁷⁶ 主张在第 1[1]条草案中使用“援助”或“援助和救助”。联合王国⁷⁷ 表示,它的理解是,各国在国外为其国民提供援助以及领事协助不属于条款草案适用范围。

32. 中国⁷⁸ 和俄罗斯联邦⁷⁹ 支持双轴心做法,根据这种做法,委员会将重点放在国家之间的相互权利和义务上。但葡萄牙⁸⁰ 则对这种做法表示关切,葡萄牙与瑞士⁸¹ 和西班牙⁸² 都表示赞赏委员会在第 1[1]条草案中强调保护受灾人员。法国⁸³ 和斯里兰卡⁸⁴ 要求明确阐述在灾害情形中适用的国家具体权利和义务以及个人具体权利和义务。

⁶⁸ A/C.6/64/SR.18, 第 60 段。

⁶⁹ A/C.6/64/SR.20, 第 12 段。

⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

⁷¹ A/C.6/64/SR.20, 第 39 段。

⁷² A/C.6/65/SR.23, 第 63 段。

⁷³ A/C.6/65/SR.25, 第 48 段。

⁷⁴ A/C.6/64/SR.22, 第 11 段。

⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 39 段。

⁷⁶ A/C.6/64/SR.22, 第 80 段。

⁷⁷ A/C.6/64/SR.20, 第 39 和 40 段。

⁷⁸ A/C.6/64/SR.20, 第 22 段。

⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, 第 45 段。

⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, 第 82 段。

⁸¹ A/C.6/65/SR.22, 第 36 段。

⁸² A/C.6/69/SR.21, 第 39 段。

⁸³ A/C.6/64/SR.21, 第 19 段。

⁸⁴ A/C.6/64/SR.21, 第 53 段。

33. 墨西哥⁸⁵ 和爱尔兰⁸⁶ 主张, 属人范围应仍然仅以受灾影响的自然人(而非法人)为焦点。中国⁸⁷ 和伊朗伊斯兰共和国⁸⁸ 认为, 条款草案应仅以国家为焦点。联合王国、⁸⁹ 俄罗斯联邦⁹⁰ 和爱尔兰⁹¹ 支持委员会先重点讨论国家的活动, 然后再讨论其他行为体的活动。葡萄牙⁹² 强调非国家行为体的重要作用, 红十字与红新月会联合会⁹³ 表示, 国际救灾领域的一个重大问题是, 关于民间社会行为体, 并没有明确阐述的规则。欧洲联盟⁹⁴ 欢迎条款草案适用于国际组织和其他人道主义行为体, 但也提出了在条款草案或评注中明确提及区域一体化组织的建议案文。

34. 智利、⁹⁵ 俄罗斯联邦、⁹⁶ 波兰、⁹⁷ 加纳、⁹⁸ 德国、⁹⁹ 泰国、¹⁰⁰ 古巴、¹⁰¹ 欧洲联盟、¹⁰² 北欧国家、¹⁰³ 以色列、¹⁰⁴ 中国¹⁰⁵ 和 12 个太平洋小岛屿发展中国家¹⁰⁶ 都强调, 按照属时原则, 必须涵盖灾害的所有阶段, 包括预防阶段。

⁸⁵ 2008 年 11 月 5 日提交的书面评论。

⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, 第 53 段; A/C.6/69/SR.19, 第 173 段。

⁸⁷ A/C.6/64/SR.20, 第 22 段。

⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, 第 36 段。

⁸⁹ A/C.6/64/SR.20, 第 38 段。

⁹⁰ A/C.6/64/SR.20, 第 46 段。

⁹¹ A/C.6/64/SR.22, 第 14 段。

⁹² A/C.6/64/SR.21, 第 82 段。

⁹³ A/C.6/65/SR.25, 第 47 段。

⁹⁴ A/C.6/66/SR.21, 第 57 段; A/C.6/67/SR.18, 第 73 段。

⁹⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

⁹⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 46 段。

⁹⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 75 段; A/C.6/65/SR.23, 第 99 段; A/C.6/68/SR.24, 第 106 段。

⁹⁸ A/C.6/64/SR.22, 第 9 和 11 段。

⁹⁹ 2009 年 2 月 26 日提交的书面评论。

¹⁰⁰ A/C.6/65/SR.23, 第 71 段。

¹⁰¹ A/C.6/65/SR.23, 第 94 段; A/C.6/68/SR.25, 第 67 段; A/C.6/69/SR.21, 第 53 段。另见 2011 年 1 月 5 日提交的书面评论。

¹⁰² A/C.6/68/SR.23, 第 30 段。

¹⁰³ A/C.6/68/SR.23, 第 39 段。

¹⁰⁴ A/C.6/68/SR.25, 第 75 段。

¹⁰⁵ A/C.6/68/SR.26, 第 11 段。

¹⁰⁶ A/C.6/68/SR.25, 第 84 段; A/C.6/69/SR.20, 第 3 段。

马来西亚¹⁰⁷ 表示，第 1[1]条草案的“灾害”一词应该包含灾害前阶段。欧洲委员会支持考虑整个灾害周期(备灾、应急和恢复)。¹⁰⁸ 爱尔兰¹⁰⁹ 表示支持灵活适用属地范围，从而不仅包含在灾区开展的活动，而且还包含在提供援助的国家和过境国家开展的活动。¹¹⁰

2. 应国际法委员会要求提出的评论和意见

35. 卡塔尔提议，在该条草案的“灾害”一词之后添加“和其他类似事件”一语。

36. 移民组织提议在评注中指出，各国义务保护其境内所有人，不仅不问国籍，也不问法律地位。移民组织还认为，条款草案重视国家之间的相互权利和义务，对个人权利强调得较少，鉴于发生灾害时的人员保护议题，鉴于当代承认在灾害情形中保护人权的重要性，这种做法是不合理的。条款草案是阐明在灾害情形中如何适用人权框架的重要机会。移民组织还就改进评注提出了建议案文。

3. 特别报告员的建议

37. 特别报告员建议将一读通过的第 1[1]条草案提交起草委员会。一读通过的第 3[3]条草案中的“灾害”定义涵盖各种情形，不需要在第 1[1]条草案“灾害”一词之后添加“和其他类似事件”一语。

C. 第 2[2]条草案：宗旨

本条款草案的宗旨是促进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

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

38. 在大会第六十四和第六十五届以及第六十七至六十九届会议上，第六委员会讨论了关于条款草案宗旨的第 2[2]条草案。北欧国家、¹¹¹ 俄罗斯联邦¹¹² 和爱尔兰¹¹³ 支持该条款草案的提法。

¹⁰⁷ A/C.6/64/SR.21，第 38 段。

¹⁰⁸ 2014 年 11 月 25 日提交的书面评论。

¹⁰⁹ A/C.6/65/SR.24，第 53 段。

¹¹⁰ 厄瓜多尔提议列入关于过境国的规定，而且还将其列入第 4 条草案(用语)。见下文所述 2015 年 2 月 11 日关于该条的书面评论和意见。

¹¹¹ A/C.6/64/SR.20，第 8 段。

¹¹² A/C.6/64/SR.20，第 45 段。

¹¹³ A/C.6/64/SR.22，第 14 段。

39. 在权衡基于权利的办法和基于需要的办法时, 北欧国家、¹¹⁴ 奥地利、¹¹⁵ 俄罗斯联邦、¹¹⁶ 西班牙、¹¹⁷ 泰国、¹¹⁸ 法国、¹¹⁹ 斯洛文尼亚、¹²⁰ 波兰、¹²¹ 爱尔兰、¹²² 新西兰、¹²³ 欧洲联盟¹²⁴ 和红十字与红新月联合会¹²⁵ 对委员会达到的平衡表示满意, 强调必须满足受害者的需要, 同时确认他们有权要求充分尊重其权利。荷兰、¹²⁶ 美国、¹²⁷ 联合王国、¹²⁸ 缅甸、¹²⁹ 马来西亚、¹³⁰ 伊朗伊斯兰共和国¹³¹ 和以色列¹³² 怀疑基于权利的办法的实际价值, 并强调必须考虑到受害者在灾害情况下的需要。相反, 葡萄牙、¹³³ 希腊¹³⁴ 和罗马尼亚¹³⁵ 支持基于权利的办法。中国¹³⁶ 和日本¹³⁷ 表示, 必须澄清基于权利的办法的内容。

¹¹⁴ A/C.6/64/SR.20, 第 8 段。

¹¹⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 11 段。

¹¹⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 45 段。

¹¹⁷ A/C.6/64/SR.20, 第 49 段。

¹¹⁸ A/C.6/64/SR.21, 第 14 段。

¹¹⁹ A/C.6/64/SR.21, 第 21 段。

¹²⁰ A/C.6/64/SR.21, 第 68 段。

¹²¹ A/C.6/64/SR.21, 第 74 段。

¹²² A/C.6/69/SR.19, 第 172 段。

¹²³ A/C.6/64/SR.22, 第 71 段。

¹²⁴ A/C.6/69/SR.19, 第 72 段。

¹²⁵ A/C.6/64/SR.22, 第 30 段。

¹²⁶ A/C.6/64/SR.21, 第 90 段。

¹²⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 101 段; A/C.6/65/SR.25, 第 15 段。

¹²⁸ A/C.6/64/SR.20, 第 38 段。A/C.6/67/SR.19, 第 66 段。

¹²⁹ A/C.6/64/SR.21, 第 2 段。

¹³⁰ A/C.6/64/SR.21, 第 38 段。

¹³¹ A/C.6/64/SR.22, 第 81 段。

¹³² A/C.6/64/SR.23, 第 40 段。

¹³³ A/C.6/64/SR.21, 第 82 段。

¹³⁴ A/C.6/64/SR.21, 第 45 段。

¹³⁵ A/C.6/64/SR.22, 第 24 段。

¹³⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 21 段。

¹³⁷ A/C.6/64/SR.23, 第 27 段。

奥地利、¹³⁸ 伊朗伊斯兰共和国、¹³⁹ 巴基斯坦¹⁴⁰ 和西班牙¹⁴¹ 指出，还必须考虑到各国家的权利和义务。智利、¹⁴² 俄罗斯联邦¹⁴³ 和泰国¹⁴⁴ 回顾说，必须提到所有类别的人权，包括经济、社会和文化权利。

40. 该条草案提及“充分和有效地”应对灾害，关于这一点，法国¹⁴⁵ 和萨尔瓦多¹⁴⁶ 强调必须要求“有效”反应。萨尔瓦多¹⁴⁷ 还指出，“有效”一词必须包含时间因素。马来西亚¹⁴⁸ 建议澄清“充分和有效”用语，而俄罗斯联邦代表团¹⁴⁹ 则质疑“有效”这个词的用法，因为俄罗斯联邦担心使用这个词可能意味着受灾国有义务接受其他行为体的援助。联合王国¹⁵⁰ 提议将“充分和有效”一词改为“及时和有效”。

41. 法国¹⁵¹ 认为，“基本需要”这一短语需要澄清。萨尔瓦多¹⁵² 赞同“充分尊重其权利”的说法，而法国¹⁵³ 认为，条款草案的有效性将取决于它们在何种程度上确保了对这些权利的尊重。墨西哥¹⁵⁴ 建议在该条草案末尾添加“包括减

¹³⁸ A/C.6/64/SR.20, 第 11 段。

¹³⁹ A/C.6/64/SR.22, 第 81 段; A/C.6/65/SR.24, 第 36 段。

¹⁴⁰ 2010 年 10 月 29 日所作的发言，大会第六十五届会议第 24 次会议。

¹⁴¹ A/C.6/65/SR.24, 第 87 段。

¹⁴² A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

¹⁴³ A/C.6/64/SR.20, 第 45 段。

¹⁴⁴ A/C.6/64/SR.21, 第 14 段。

¹⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 22 段。

¹⁴⁶ A/C.6/65/SR.23, 第 63 段。

¹⁴⁷ 同上。

¹⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, 第 38 段。

¹⁴⁹ A/C.6/64/SR.20, 第 46 段。

¹⁵⁰ A/C.6/64/SR.20, 第 39 段。

¹⁵¹ A/C.6/64/SR.21, 第 21 段。

¹⁵² A/C.6/65/SR.23, 第 63 段。

¹⁵³ A/C.6/64/SR.21, 第 22 段。

¹⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, 第 11 段。

少灾害风险的措施”。古巴提出了一条与后来获得通过成为第 2[2]条草案的内容类似的表述，但还包括“灾害的所有阶段”的说法。¹⁵⁵

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

42. 奥地利认为，该条草案未涉及减少灾害风险，第 10[5 之三]条草案和第 11[16]条草案处理了该问题。

43. 卡塔尔建议纳入“无限尊重”有关人员权利的说法。

44. 欧洲联盟重申支持该条款中达到的平衡，并同意“基于需要的办法”和“基于权利的办法”并不互相排斥，而是相辅相成。

45. 移民组织建议在评注中增加一个段落，承认那些因灾害而流离失所者也被视为直接受灾人。移民组织还指出，“有关人员”定义也可能受到“灾害”定义的影响。将灾害理解为灾患带来的结果，将扩大受灾者的范围：不仅包括由于实际灾患而流离失所者，还包括在灾患发生后由于社区运作普遍中断的程度而流离失所者；还包括有些不能将灾害列为导致其流离失所的唯一原因的人，以及受到流离失所者流入影响的收容社区。移民组织还提议，除了直接受影响者外，评注还可提及可能受影响的人。移民组织还认为，很难证明有正当理由将那些身处其他地方但可能受灾害影响的人的经济损失排除在条款草案适用范围之外。移民组织认为，应对对人的影响作为指导标准，而且不一定是身处灾区的人。虽然移民组织注意到委员会选择不列出权利清单，以避免任何相反的解释，但坚持认为，对于国际组织的工作及其倡导任务，列出一份关于有关权利的非详尽清单将是有益的。

3. 特别报告员的建议

46. 特别报告员建议将一读通过的第 2[2]条草案提交起草委员会。“充分”这个常用词已经具有总括性，没有必要取代它或用“无限”这个词语补充它。此外，尽管“应对”这个词不一定是“救济”的同义词，但使用这个词主要是指发生灾害之后采取的措施，而不因此排除为防止灾害或减轻灾害发生的风险而采取的措施。根据这一理解，案文中没有必要具体提及“减少灾害风险”。

D. 第 3[3]条草案：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。

¹⁵⁵ 2011 年 1 月 5 日提交的书面评论。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

47. 第六委员会在大会第六十四、第六十五和六十九届会议上讨论了第 3[3]条草案。北欧国家、¹⁵⁶ 中国、¹⁵⁷ 智利、¹⁵⁸ 泰国、¹⁵⁹ 爱尔兰¹⁶⁰ 和萨尔瓦多¹⁶¹ 支持委员会采取的笼统做法，即不严格区分自然灾害和人为灾害，因为这种区分难免流于武断，在实际操作中也难以实施。奥地利虽然原则上同意，但也指出，对于造成灾害的非法行为可能产生的义务，或许需要进行这种区分。¹⁶² 法国虽然认为该定义足够笼统，但是建议应具体说明该定义只是对本条款草案而言。¹⁶³ 相反，马来西亚表示倾向于将灾害的定义限制在自然灾害。¹⁶⁴

48. 波兰¹⁶⁵ 认为，本条款草案的定义应遵循 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(以下称“《坦佩雷公约》”)的定义。¹⁶⁶ 然而，葡萄牙对《坦佩雷公约》中定义的相关性表示怀疑，因为该公约的适用范围不同。¹⁶⁷

49. 奥地利¹⁶⁸ 和爱尔兰¹⁶⁹ 支持将具有跨境影响的灾害和没有此种影响的灾害均纳入该定义内。

50. 俄罗斯联邦表示支持将灾害由一系列事件组成这一可能性纳入其中。¹⁷⁰ 法国同意，对本条款草案而言，“灾害”意味着相对较大规模的严重事件。¹⁷¹ 印度欢迎通过强调该条款草案适用的严重和例外情形，纳入“灾难性事件”的说法。¹⁷²

¹⁵⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 7 段。

¹⁵⁷ A/C.6/64/SR.20, 第 23 段。

¹⁵⁸ A/C.6/64/SR.20, 第 29 段。

¹⁵⁹ A/C.6/64/SR.21, 第 15 段。

¹⁶⁰ A/C.6/64/SR.22, 第 17 段。

¹⁶¹ A/C.6/65/SR.23, 第 64 段。

¹⁶² A/C.6/64/SR.20, 第 13 段。

¹⁶³ A/C.6/64/SR.21, 第 23 段。

¹⁶⁴ A/C.6/64/SR.21, 第 38 段。

¹⁶⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 73 段。

¹⁶⁶ 联合国,《条约汇编》,第 2296 卷,第 5 页。

¹⁶⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 84 段。

¹⁶⁸ A/C.6/64/SR.20, 第 16 段。

¹⁶⁹ A/C.6/64/SR.22, 第 17 段。

¹⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, 第 47 段。

¹⁷¹ A/C.6/64/SR.21, 第 23 段。

¹⁷² A/C.6/65/SR.25, 第 34 段。

51. 泰国建议在“广泛的生命损失”之前插入“除其他外”一语，以便体现评注中的解释，即该条草案中设想的三种可能后果不是排他性的，列出是为了提供指导。¹⁷³

52. 奥地利支持定义内不仅包括人员损失，也包括物质和环境损害，并建议考虑不同类型的灾害影响是否同样意味着不同类型的义务。¹⁷⁴ 马来西亚、¹⁷⁵ 希腊¹⁷⁶ 和波兰¹⁷⁷ 支持提及物质和环境损害。爱尔兰建议，造成“大规模的物质或环境损害”的事件，无论是否对人类生活产生影响，均应足以触发适用条款草案。¹⁷⁸

53. 奥地利质疑社会运转受到严重扰乱这一要求是否适宜，因为不能排除这种情况：发生灾害时社会能够正常运转，而这正是根据精心制订的应急计划采取了救援措施的结果。在这种情况下，灾害情况似乎就会被排除在定义之外。¹⁷⁹ 奥地利建议重新拟订定义，提及“重大危难情形”或“突发事件”，以包括更广泛的灾害，包括那些没有严重扰乱整个国家社会的灾害。¹⁸⁰ 希腊也认为“严重扰乱”这一要求过度缩小了条款草案的范围，并转而建议采纳一个较广泛的定义。¹⁸¹ 瑞士虽然在原则上支持这一标准，但表示关切，当灾害发生在一个偏远地区或社会运转没有被扰乱等情况下，适用“广泛的生命损失”这一要求将导致条款草案不适用。¹⁸² 泰国表示了类似的看法，指出“严重扰乱社会运转”这一要求为适用条款草案设定了过高的门槛。¹⁸³ 爱尔兰认为，“社会”这一概念可能排除影响一个国家内一个或几个区域而不是整个国家的灾害，不清楚这一概念是否充分反映了灾害产生跨境影响的情况。¹⁸⁴

¹⁷³ A/C.6/65/SR.23, 第 72 段。

¹⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, 第 16 段。

¹⁷⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 38 段。

¹⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, 第 45 段。

¹⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 73 段。

¹⁷⁸ A/C.6/64/SR.22, 第 17 段。

¹⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, 第 14 段。

¹⁸⁰ 同上, 第 15 段。

¹⁸¹ A/C.6/64/SR.21, 第 45 段。另见葡萄牙, A/C.6/64/SR.21, 第 84 段(“灾害的定义应尽量宽泛”)。

¹⁸² A/C.6/65/SR.22, 第 36 段。

¹⁸³ A/C.6/65/SR.23, 第 72 段。

¹⁸⁴ A/C.6/64/SR.22, 第 17 段; A/C.6/65/SR.24, 第 54 段; A/C.6/69/SR.19, 第 173 段。

54. 中国建议，还应提及“超过当地救灾能力和救灾资源水平”，以便对各国的不同救灾能力进行灵活定义。¹⁸⁵ 委内瑞拉支持为本条款草案的目的，在灾害定义中纳入事件影响须超过受灾国反应能力的标准。¹⁸⁶

55. 俄罗斯联邦¹⁸⁷ 和委内瑞拉¹⁸⁸ 表示支持用灾害影响而不是造成灾害的因素来定义灾害。

56. 西班牙支持将第 3[3]条草案并入关于用语的第 4 条草案。¹⁸⁹

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

57. 奥地利质疑“灾难性”一词的使用，认为这是多余的，甚至引起混淆。奥地利进一步指出，这一定义似乎排除了流行病或大流行病等传染病爆发引起的状况，因为这种情况并非总能追溯到一个具体事件。奥地利还质疑关于扰乱社会运转的要素是否适当。奥地利认为，地震、雪崩、洪水或海啸是否必然满足“严重扰乱社会”的门槛，是令人怀疑的。因此，奥地利倾向于较宽泛的定义，其中包括所有灾害，即便这些灾害没有严重扰乱整个国家的社会。

58. 捷克共和国认为，该定义很平衡。与此同时，捷克呼吁委员会在评注中通过举例阐述“严重扰乱社会运转”的定义，因为这种一般性定义造成难以确定触发适用条款草案门槛的问题。

59. 古巴建议该定义与联合国减少灾害风险办公室所用定义保持一致，后者将“灾害”定义为“严重破坏社区或社会运转，涉及广泛的人员、物资、经济或环境损失和影响，超出受灾社区或社会使用自身资源应对能力的事件”。¹⁹⁰

60. 厄瓜多尔支持纳入关于因果因素的明确说法，使该定义采取整体办法管理风险。

61. 德国建议纳入关于“漫长的过程”的语句，以涵盖干旱等缓慢发生的灾害。

62. 荷兰重申倾向于合并第 3[3]条和第 4 条条款草案。

63. 欧洲联盟认为，该条款的表述方式导致难以确定触发适用条款草案的门槛，如果这些条款草案成为一项具有法律约束力的文书，这将会成为一个问题。欧洲

¹⁸⁵ A/C.6/64/SR.20，第 23 段。

¹⁸⁶ A/C.6/64/SR.21，第 41 段。

¹⁸⁷ A/C.6/64/SR.20，第 47 段。

¹⁸⁸ A/C.6/64/SR.21，第 41 段。

¹⁸⁹ A/C.6/69/SR.21，第 41 段。

¹⁹⁰ 联合国减少灾害风险办公室，2009 年国际减少灾害战略关于减少灾害风险的术语，2009 年 5 月，日内瓦。

联盟还指出，虽然该定义参照了《坦佩雷公约》中的定义，但这一定义并不一定与国际法规定的其他定义一致，例如在欧洲联盟内通过的定义。

64. 红十字委员会表示关切的是，该定义不再明确排除武装冲突局势。红十字委员会认为，这种做法将会导致国际人道主义法规则和条款草案相互重叠和矛盾，如果条款草案成为一项具有约束力的国际文书，这种做法造成混淆，并可能造成规范冲突。然而，条款草案不违背国际人道主义法规则的目标是可以实现的，其方式为在第 3[3]条草案中做出此类排除，或确保第 21[4]条草案的评注忠实反映相应条款草案中所载重要法条规则。

65. 红十字与红新月联合会建议在第 3[3]条草案的评注中提出，灾害的定义可以同样适用于地震或海啸等突发事件和干旱或逐渐发生的洪水等缓慢发生的事件。此外，评注可以指出，灾害(而不仅仅是流离失所)造成的非致命伤害、疾病或其他健康问题也可能带来“巨大的人类痛苦和危难”。

66. 移民组织提议在灾害的定义中包括流离失所，从而对人员流动问题提供更多的可见度，并指出，各国还应遵守条款草案中规定的其他义务，始终考虑到流离失所的层面。移民组织还呼吁在确定适用条款草案的门槛时进一步阐述“灾难性”一词。移民组织建议应在评注中列入“灾难性”的定义，其中应包括也可能造成此种灾难性后果的小规模的事件。

67. 联合国减少灾害风险办公室认为，该定义设立了相当高的门槛，排除了仙台框架涵盖的小规模灾害。联合国减少灾害风险办公室注意到，研究和经验表明，小规模的灾害造成重大损失，包括在经济方面的重大损失，从而对复原力产生不利影响，加剧现有的脆弱性并导致人类发展的严重挫折。因此，联合国减少灾害风险办公室建议委员会重新考虑限定词“广泛”、“巨大”和“大规模”，同时在“环境”后添加“经济”一词，并对评注作出相应调整。

3. 特别报告员的建议

68. 由于条款草案旨在建立国际法律框架，以确保在发生灾害时保护人员，“灾害”的定义对于整个条款草案的行文至关重要，因此必须体现在一个独立的单独规定中。其含义不能视同第 4 条草案中归结于用于条款草案目的的衍生术语的含义。

69. 如上文关于第 1[1]条草案所述，第 3[3]条草案中对“灾害”的定义是总括性的。因此，它不仅涵盖自然灾害也涵盖人为灾害，涵盖突发事件以及缓慢发生的事件和大小规模的事件。在事件(为强调目的加了“灾难性”限定词)与其后果之间建立因果关系时，重点不是前者，而是后者。正如第 3[3]条草案所述，对条款草案而言，一个灾难性事件，无论其性质和规模如何，由于所产生的后果而成为灾害。由此产生的“[扰乱]社会运转”设想不仅涉及整个国家，也包括国家内的区域和个别社区。鉴于上述情况，特别报告员认为没有必要改变第 3[3]条草案的位置，而且除两个方面外，也没有必要改变其措辞。考虑到影响到全球各地个人

和国家的相对较新的日益增长的社会经济现象，特别报告员认为，现在该条草案案文中添加“流离失所”和“经济”这两个术语适当其时。

70. 因此，特别报告员建议，在第 3[3]条草案一读案文中添加上述两个术语，然后将其提交起草委员会，内容如下：

第 3 条草案 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、流离失所、或大规模的物质、经济或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件。

E. 第 4 条草案：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、铺盖用品、车辆和其他物品。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

71. 第六委员会主要在大会第六十九届会议期间讨论了关于用语的第 4 条草案。在那次会议上，荷兰表示总体上支持这一条款。¹⁹¹ 荷兰¹⁹² 和西班牙¹⁹³ 还建议将其并入关于“灾害”的定义的第 3[3]条草案。

¹⁹¹ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 12 段。

¹⁹² 同上。

¹⁹³ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 41 段。

72. 芬兰(代表北欧国家)、¹⁹⁴ 爱尔兰¹⁹⁵ 和印度¹⁹⁶ 表示支持分段(a)中的“受灾国”定义,因为其中亦涵盖了国家可对本国以外领土行使事实控制的复杂局势。

73. 就关于“援助国”的分段(b)而言,奥地利认为没有必要使用“应受灾国请求或在得到其同意的情况下”的措辞,因为存在这种状况将是适用条款草案实质条款的结果,而不是适用定义条款的结果。¹⁹⁷ 南非赞同保留“同意”的提法,以确认任何形式的外部援助都必须得到受灾国的明确同意。¹⁹⁸

74. 就关于“其他援助方”的分段(c)而言,欧洲联盟建议在条款评注中说明“主管政府间组织”亦包括区域性国际组织。¹⁹⁹ 芬兰(代表北欧国家)赞同只将正在或已经提供援助的国家认定为“援助国”。²⁰⁰ 芬兰(代表北欧国家)表示,还必须确认不同类型的“其他援助方”在提供援助方面的作用,包括主管政府间组织、区域组织和有关非政府组织或任何其他个人或实体,如红十字会和红新月会。²⁰¹ 葡萄牙支持该条款的提法,但质疑其与其他条款草案的相互作用,因为有些条款草案未提及其他实体或个人。²⁰² 泰国认为“其他援助方”概念不应包括为救灾或减少灾害风险而提供援助的任何国内行为体。²⁰³

75. 就关于“外部援助”的分段(d)而言,印度建议列入应受灾国“请求或得到其同意”的提法,作为提供此类援助的法律依据。²⁰⁴

76. 欧洲联盟²⁰⁵ 和瑞士²⁰⁶ 指出,鉴于分段(e)中的“救灾人员”定义设想涵盖民事人员以及军事人员,这背离了规定应将使用国际军事资源作为穷尽民事替代方法后的最后手段的《动用军事和民防资产救灾指导方针》(《奥斯陆指导方

¹⁹⁴ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 78 段。

¹⁹⁵ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 174 段。

¹⁹⁶ [A/C.6/69/SR.21](#), 第 70 段。

¹⁹⁷ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 122 段。

¹⁹⁸ [A/C.6/69/SR.20](#), 第 102 段。

¹⁹⁹ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 75 段。另见西班牙, [A/C.6/69/SR.21](#), 第 40 段。

²⁰⁰ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 78 段。

²⁰¹ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 78 段。

²⁰² [A/C.6/69/SR.19](#), 第 157 段。

²⁰³ [A/C.6/69/SR.20](#), 第 69 段。

²⁰⁴ [A/C.6/69/SR.21](#), 第 70 段。

²⁰⁵ 2014 年 10 月 27 日所作发言,第六十九届会议第 19 次会议。

²⁰⁶ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 130 段。

针》)²⁰⁷ 以及《在复杂紧急情况下使用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针》(《军事民防资产指导方针》)。²⁰⁸ 德国建议插入“在无法充分提供民事援助的例外情况下”的措辞。²⁰⁹ 奥地利指出,这一定义必须与国家惯例保持一致,因为即使受灾国掌握行动控制权,军事人员仍然接受援助国的全面指挥,因而此类救济行动的责任归属仍在援助国。²¹⁰ 马来西亚对这一条款表示关切,认为军事人员在一国的存在可被解释为侵犯该国主权,并指出如果保留这一提法,则必须明确指出受灾国将保留对其境内援助活动的全面指导、控制、协调和监督权。²¹¹ 印度认为应明确指出,将派遣人员、特别是军事人员或装备作为一种外部援助形式需得到受灾国事先、明确和知情的“认可或同意”,而且援助国家或实体不可假定获得了此类同意。²¹²

77. 欧洲联盟建议将该条款重新起草为“……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;使用军事资产的前提必须是没有与之相当的民事替代方法,而且只有使用军事资产才能满足关键人道主义需要”。²¹³

78. 就关于“设备和物资”定义的分段(f)而言,印度建议澄清提供此类援助的法律依据是受灾国“请求或在得到其同意的情况下”。²¹⁴

79. 法国还建议列入关于“人道主义应急”概念的定义。²¹⁵

2. 应国际法委员会的要求提出的评论和意见

80. 奥地利再次质疑“援助国”和“其他援助方”(分段 b)和 c))的定义需要“应受灾国请求或在得到其同意的情况下”的限定语。

81. 捷克共和国提议,就分段(a)中的“受灾国”定义而言,委员会应就在两个或更多国家可被视为“受灾国”的情况下可能适用的标准提出建议。荷兰赞同应进

²⁰⁷ 《动用军事和民防资产救灾的指导方针》——“奥斯陆指导方针”,第一修订稿,2006年11月27日。

²⁰⁸ 《在复杂紧急情况下使用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针》——“军事民防资产指导方针”,2006年1月1日第一修订稿,联合国人道主义事务协调厅。

²⁰⁹ 同上。

²¹⁰ [A/C.6/69/SR.19](#), 第122段。

²¹¹ [A/C.6/69/SR.21](#), 第49段。

²¹² [A/C.6/69/SR.21](#), 第70段。

²¹³ 2014年10月27日所作发言,第六十九届会议第19次会议。

²¹⁴ [A/C.6/69/SR.21](#), 第70段。

²¹⁵ [A/C.6/65/SR.23](#), 第84段。

一步关注在可能有多个受灾国的情况下的受灾国同意问题。荷兰还支持在分段(a)中列入“或在管辖或控制下”的措辞，以扩大“受灾国”一词的范围。

82. 人道主义事务协调厅表示支持分段(a)中的“受灾国”一词的定义，因为它强调境内发生灾害的国家在保护人员、财产和环境免受灾害影响方面负有首要作用和责任。人道主义事务协调厅还支持列入国家对本国以外的领土行使事实控制的情况。与此同时，该厅认为应在评注中澄清“受灾国”一词不包括根据国际法对其领土外遭受灾害影响的个人拥有管辖权的国家。

83. 就关于“其他援助方”的分段(c)而言，欧洲联盟再次要求在案文或相应评注中列入“区域一体化组织”的提法。

84. 就分段(d)中的“外部援助”定义而言，古巴建议在句尾列入“应受灾国请求或得到其同意或按照此前合作和(或)协作的商定”。红十字与红新月联合会建议列入“财政支助”。

85. 就关于“救灾人员”定义的分段(e)而言，奥地利重申必须与国家惯例保持一致，因为即使受灾国掌握行动控制权，军事人员仍然接受援助国的完全指挥。因而此类救济行动的责任归属仍在援助国。捷克共和国、德国、欧洲联盟和人道主义事务协调厅建议委员会考虑规定应将使用国际军事资产作为穷尽民事替代方法后的最后手段的《奥斯陆指导方针》。荷兰和欧洲联盟呼吁提高第4条与第17[14]条草案间的术语一致性。

86. 红十字与红新月联合会建议在分段(f)中的物资和设备清单中列入“电信设备”和“药品”。

87. 联合国减少灾害风险办公室建议删除分段(d)、(e)和(f)中“减少灾害风险”的提法，因为这些分段更多涉及到提供救灾援助而非适用于减少灾害风险。

88. 厄瓜多尔建议列入“过境国”定义。古巴请委员会重新考虑关于不列入“减少灾害风险”定义的决定，认为可参照联合国减少灾害风险办公室通过的定义。人道主义事务协调厅建议列入“服务”的定义。荷兰赞同关于不列入“有关非政府组织”和“减少灾害风险”定义的决定。

3. 特别报告员的建议

89. 特别报告员认为不需要改动第4条草案(a)、(b)和(c)分段的英文案文。当一个以上的国家遭受同一灾害时，每个国家都是分段(a)界定的“受灾国”，草案各处适用于这个定性的规定都适用于上述每个国家。分段(b)和(c)中“应[受灾国]请求或在得到其同意的情况下”的措辞反映了整个草案的一项基本要旨，并增强了草案在主权和不干涉内政原则与保护个人之间取得的微妙平衡。在分段(c)中，“有关”一词的法文对应词现为“pertinentes”，可用“appropriées”一词取代。

90. 就分段(d)、(e)和(f)而言，特别报告员同意，鉴于在上文第 2[2]条草案下解释的整个草案的主要焦点，没有必要在所有三个分段中保留“或减少灾害风险”的提法。就分段(d)而言，亦无必要添加“应受灾国请求或在得到其同意的情况下”的措辞。该分段明确提及“援助国或其他援助方”，因而已体现了此项内容，因为分段(b)和(c)中关于上述两个术语的定义包括了提议的措辞。

91. 就分段(e)而言，特别报告员赞同关于在案文中考虑《奥斯陆指导方针》的建议。为此，可在该分段末尾插入“应仅在没有与之相当的民事替代方法以满足关键人道主义需要时使用军事资产”的措辞。

92. 特别报告员还同意应在分段(f)中增加关于“电信设备”的明确提法。至于“药品”一词，案文中的“医疗用品”已经涵盖。

93. 特别报告员认为没有理由在第 4 条草案中列入“过境国”定义，因为整个草案并未使用该词。“服务”一词亦是如此，该词仅是分段(d)中的“外部援助”一词定义的组成内容。

94. 鉴于上述情况，特别报告员建议，将作出所述改动的第 4 条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 4 条草案

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而派遣的民事或军事人员；应仅在没有与之相当的民事替代方法以满足关键人道主义需要时使用军事资产；

(f) “设备和物资”是指为救灾援助提供的用品、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、铺盖用品、车辆、电信设备和其他物品。

F. 第 5[7]条草案：人的尊严

应对灾害时，各国、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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

95. 第六委员会在大会第六十五届至第六十九届会议期间讨论了第 5[7]条草案。

96. 瑞士、²¹⁶ 葡萄牙、²¹⁷ 巴基斯坦、²¹⁸ 印度尼西亚、²¹⁹ 西班牙、²²⁰ 墨西哥、²²¹ 斯里兰卡、²²² 哥伦比亚、²²³ 捷克共和国、²²⁴ 波兰、²²⁵ 智利²²⁶ 和萨尔瓦多²²⁷ 支持列入第 5[7]条草案的现有形式和位置。红十字与红新月联合会也支持该条款，同时表示希望后面的条款草案提供更具体的指导，说明在实践中“人的尊严”概念在受灾人员待遇方面有什么含义。²²⁸ 白俄罗斯认为，案文仍属宣示性质，有些含糊不清。²²⁹

97. 一些国家支持列入第 5[7]条草案，但建议修改措辞。在谈到人的尊严和人权的概念时，中国²³⁰ 和俄罗斯联邦²³¹ 指出，灾害发生后可能需要限制或中止个

²¹⁶ [A/C.6/65/SR.22](#)，第 37 段。

²¹⁷ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 11 段。

²¹⁸ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 57 段。

²¹⁹ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 69 段。

²²⁰ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 87 段。

²²¹ [A/C.6/65/SR.25](#)，第 4 段。

²²² [A/C.6/65/SR.26](#)，第 43 段。

²²³ [A/C.6/66/SR.22](#)，第 26 段。

²²⁴ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 9 段。

²²⁵ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 100 段和 [A/C.6/67/SR.19](#)，第 73 段。

²²⁶ 2014 年 10 月 31 日所作发言，第二十四次会议，第六十九届会议。

²²⁷ 提交的书面评论，2011 年 1 月 17 日。

²²⁸ 2010 年 10 月 29 日所作发言，第二十五次会议，第六十五届会议。

²²⁹ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 82 段。

²³⁰ [A/C.6/65/SR.22](#)，第 64 段。

²³¹ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 57 段和 [A/C.6/69/SR.19](#)，第 100 段。

人权利，并认为条款草案应列入承认此类可能性的措辞。俄罗斯联邦还要求澄清该条款义务的适用人员，并强调所有努力克服灾害的行为体均应在尊重人的尊严的基础上采取行动，而不只是该条款草案所列各方。²³² 法国建议在非政府组织提法前增加形容词“适当”(appropriées)而非“有关”(pertinentes)。²³³ 波兰认为，灾前和灾后阶段已纳入条款草案范围，因此，需要修订仅涵盖灾害应对活动的其他条款草案案文，例如第 7[6]条草案。²³⁴

98. 荷兰提到需要澄清第 5[7]条草案与第 7[6]和 6[8]条草案的关系，荷兰的结论是，应将其与阐述应对灾害活动所应遵循的人道主义原则的第 7[6]条草案合并。²³⁵ 白俄罗斯强调保护人的尊严与保护人权之间存在不可分割的联系，并建议将第 5[7]条草案与第 6[8]条草案合并。²³⁶ 巴基斯坦、²³⁷ 印度尼西亚²³⁸ 和墨西哥认为应保留第 5[7]条草案的自主性，反对将其与其他条款合并的设想。²³⁹

99. 爱尔兰认为人的尊严和人权是总体原则，最好在序言部分表述，条款草案应将重点放在业务事项上。²⁴⁰ 希腊认为应以处理人道原则的方式，将该条草案安排在条款草案正文中的适当位置。²⁴¹ 大韩民国指出人的尊严和人权概念是整个项目的关键，因此最好置于案文开头。²⁴²

100. 最后，匈牙利认为应删除第 5[7]条草案，因为关于人的尊严原则是否应具有超越人权的其他含义，并不明确。²⁴³

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

101. 奥地利认为，该条款措辞宽泛，给在灾害中提供援助各方以外的行为体规定了有关义务。

²³² [A/C.6/69/SR.19](#)，第 98 段。

²³³ [A/C.6/68/SR.17](#)，第 111 段。

²³⁴ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 106 段。

²³⁵ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 44 段。

²³⁶ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 82 段。

²³⁷ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 57 段。

²³⁸ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 69 段。

²³⁹ [A/C.6/65/SR.25](#)，第 4 段。

²⁴⁰ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 55 段和 [A/C.6/66/SR.25](#)，第 20 段。

²⁴¹ [A/C.6/65/SR.22](#)，第 51 段。

²⁴² [A/C.6/66/SR.24](#)，第 82 段。

²⁴³ [A/C.6/65/SR.21](#)，第 33 段。

102. 古巴建议在末尾增加“以及受灾国关于提供援助的国内法律及其主权决定”的措辞。

103. 红十字与红新月联会认为强调人的尊严是一个非常积极的方面。它认为，为灾害中的人道主义原则建立硬法律基础将为当代国际规范框架提供非常宝贵的补充。

104. 人道主义事务协调厅支持列入第 5[7]条草案，但注意到该条款未提及第 4 条草案分段(c)所述“任何其他实体或个人”一词，该厅认为最好提及第 4 条草案分段(c)界定的“援助国和其他援助方”，以确保第 5[7]条草案涵盖“提供外部援助”的所有相关行为体。

3. 特别报告员的建议

105. 特别报告员认为，将“人的尊严”列入作为草案正文的一项单独、自主条款的第 5[7]条草案是委员会的一项重大成绩，超越了委员会关于发生灾难时的人员保护工作。因此，他不同意将其删除，并认为不应将其与第 6[8]或第 7[6]条草案合并，或将其案文移至序言。

106. 鉴于第 5[7]条草案的性质，在该条草案案文中插入关于尊重和保护受灾国国内法和主权决定的义务的提法并不妥当。条款草案的其他地方已有此类提法。

107. 为了整个草案的一致性，特别报告员可接受关于将“主管政府间组织和有关非政府组织”措辞改为第 4(c)条草案界定的“和其他援助方”的建议，因为后者包括了上述两个类型的组织。据此，将第 5[7]条的法文案文从“pertinentes”改为“appropriés”的建议不再有意义，因为上文第 4 条草案分段(c)已经体现这种提法。

108. 因此，特别报告员建议，将作出所述改动的第 5[7]条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 5 条草案 人的尊严

应对灾害时，各国和其他援助方应尊重和保护人的固有尊严。

G. 第 6[8]条草案：人权

灾民有权得到对其人权的尊重。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

109. 第六委员会在大会第六十三和六十五至六十九届会议期间讨论了第 6[8]条草案以及国际人权法与本条款草案的相关性。

110. 若干国家表示支持委员会选择将尊重人权明确列入考虑内容。智利强调，委员会在工作中应考虑到所有相关法律渊源，包括国际人权法。²⁴⁴ 奥地利认为，这一专题与国际人权法密切相关，某些权利具有特殊的影响。²⁴⁵ 波兰、²⁴⁶ 牙买加²⁴⁷ 和捷克共和国²⁴⁸ 也认为，尊重人的尊严和国际人权是相关法律框架的一部分。

111. 泰国²⁴⁹ 和北欧国家²⁵⁰ 指出了在救灾行动中贯彻人权和人道主义原则的重要性。捷克共和国认为，提供援助的工作应着眼于受灾害影响者的利益和需要以及保护其基本人权的需要。²⁵¹ 欧洲联盟也明确指出，在人道主义紧急情况下，应充分尊重人道主义原则和人权。²⁵² 西班牙、²⁵³ 巴西、²⁵⁴ 斯洛文尼亚²⁵⁵ 和葡萄牙²⁵⁶ 认识到委员会在国家主权和人权之间保持平衡的工作很重要。斯洛文尼亚重申，受自然灾害影响的国家有义务维持受灾者的生命，保护他们的人权，包括生命权、食物权、健康权、饮水权和住房权。²⁵⁷ 智利认为，在灾害情况下保护生命权、食物权、健康和医疗保健权等直接涉及到的各种人权是一个相关因素。²⁵⁸ 希腊进一步强调指出，该条草案在根据第 14[11]条草案评估受灾国是否任意拒绝同意方面很重要。²⁵⁹

112. 红十字与红新月联合会支持列入第 6[8]条草案，但表示希望后面的条款草案可以提供具体的指导，说明就受灾人员待遇而言，该条草案在实践中意味着什么。²⁶⁰

²⁴⁴ [A/C.6/64/SR.22](#)，第 15 段。

²⁴⁵ [A/C.6/64/SR.23](#)，第 10 段。

²⁴⁶ [A/C.6/67/SR.19](#)，第 73 段。

²⁴⁷ [A/C.6/64/SR.22](#)，第 9 段。

²⁴⁸ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 9 段。

²⁴⁹ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 70 段。

²⁵⁰ [A/C.6/67/SR.18](#)，第 52 段。

²⁵¹ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 9 段。

²⁵² [A/C.6/67/SR.18](#)，第 69 段。

²⁵³ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 87 段。

²⁵⁴ [A/C.6/65/SR.26](#)，第 72 段。

²⁵⁵ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 48 段。

²⁵⁶ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 156 段。

²⁵⁷ [A/C.6/64/SR.20](#)，第 11 段。

²⁵⁸ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 8 段。

²⁵⁹ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 25 段。

²⁶⁰ 2010 年 10 月 29 日所作发言，大会第六十五届会议第 25 次会议。

泰国也要求在评注中作进一步澄清，以切实说明应就某些具体权利采取的行动。²⁶¹ 希腊建议在评注中具体提及水权。²⁶²

113. 斯里兰卡²⁶³ 和瑞士²⁶⁴ 表示支持第 6[8]条草案的措辞，日本则认为措辞过于模糊，建议加以改进，以在具体情形中提供有益的指导。²⁶⁵ 阿尔及利亚认为，就灾害而言，措辞过于笼统，质疑其适用范围和解释。²⁶⁶ 中国²⁶⁷ 和俄罗斯联邦²⁶⁸ 认为应修改措辞，以允许灵活性，反映在灾害情况下某些权利可能受到限制或中止的现实。希腊表示关切的是，第 6[8]条草案可能传达一种相反的印象，即其他文书中承认的国际人权的适用性需要确认，从而使人们怀疑该条款与有关在紧急情况下可减损人权的人权文书的某些为人熟知的条款的相互作用。²⁶⁹ 萨尔瓦多认为，“有权得到”的提法不够直截了当，建议重新拟订该条款，以表明这些人“拥有”某些人权。²⁷⁰

114. 大韩民国认为，该条款涉及关键原则，因此建议将其移至案文开头。²⁷¹ 法国²⁷² 和爱尔兰²⁷³ 承认国际人权对该专题的重要性，但认为应仅在序言部分提及这些人权。白俄罗斯建议将第 5[7]与第 6[8]条草案合并，因为保护人的尊严和保护人权之间存在着不可分割的联系。²⁷⁴

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

115. 澳大利亚欢迎确认现有的人权公约继续适用于灾害情况，并指出，这些公约载有可减损和不可减损的权利、绝对权利和采取步骤的义务，包括通过国际援助和合作，最大限度地利用一国的现有资源，逐步实现经济、社会和文化权利。

²⁶¹ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 89 段。

²⁶² [A/C.6/66/SR.24](#)，第 25 段。

²⁶³ [A/C.6/65/SR.26](#)，第 43 段。

²⁶⁴ 2012 年 11 月 1 日所作发言，大会第六十七届会议第 18 次会议。

²⁶⁵ [A/C.6/65/SR.25](#)，第 40 段。

²⁶⁶ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 32 段。

²⁶⁷ [A/C.6/65/SR.22](#)，第 64 段。

²⁶⁸ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 57 段；[A/C.6/69/SR.19](#)，第 99 和 100 段。

²⁶⁹ [A/C.6/65/SR.22](#)，第 52 段。

²⁷⁰ 提交的书面评论，2011 年 1 月 17 日。

²⁷¹ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 82 段。

²⁷² [A/C.6/65/SR.23](#)，第 85 段。

²⁷³ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 55 段；[A/C.6/66/SR.25](#)，第 20 段。

²⁷⁴ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 82 段。

116. 芬兰(代表北欧国家)认为第 6[8]条草案中列出的原则在任何人道主义应对行动中都非常关键。芬兰认为,虽然使用非常具体的限制性语言既无必要,也不可取,但对该义务作出一些进一步阐述是必要的。例如,该国建议将该条草案的措辞改为:“各国必须确保灾民根据国际人权法享有的权利不受歧视地得到尊重、保护和落实”。

117. 卡塔尔建议提及发生在冲突局势中和被占领国家的灾害。

118. 粮农组织认为,承认受灾者的人权极其重要。该组织注意到,尽管该条草案只提到“尊重”人权的义务,但一些国际文书确认,各国还有其他义务,如“保护”、“促进”和“落实(协助落实)”的义务。此外,在灾害救济和享有食物权方面,应当承认“提供”的义务。

119. 红十字与红新月联合会重申其意见,即该条款未向各国或其他利益攸关方提供关于如何在灾害中保护民众的指导,因此不可能对其在行动中的行为产生任何影响。红十字与红新月联合会意识到,不可能阐明可能在救灾行动中相关的每一项权利,而提到一些例子的做法可能会被误解为暗示未阐明的权利是不适用的。尽管如此,存在一些在灾害情况下经常引起关切的权利问题,在条款草案中强调这些问题或有益处,例如:获得人道主义援助的权利;妇女、儿童、老年人和残疾人等特别弱势群体的特殊保护和援助需要得到考虑的权利;社区在规划和执行减少灾害风险、救灾和灾后恢复举措方面发言的权利;因灾害而流离失所的所有人在获得其流离失所问题持久解决办法方面得到无歧视性援助的权利。

120. 移民组织要求在评注中更具体地提到适用的不具约束力的文书,如《联合国关于境内流离失所问题的指导原则》,²⁷⁵以及《机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则》。²⁷⁶在条款草案中提及这些标准将是一个重要的机会,以关于在灾害情况下适用人权文书的更具体的内容来充实从这些文书产生的义务。该组织还认为,“尊重”一词似乎限制性太强,无法反映各国和其他行为体的全部义务,建议增加“保护”权利的提法。该组织还注意到,在一些其他条款草案的评注中提到了具体权利。该组织建议在本条草案的评注中集合所有这些提法。该组织还建议提及,国家在灾前和灾后阶段的行为或不行为致使人权受到侵犯,对流离失所问题造成影响。

²⁷⁵ 联合国难民事务高级专员公署,《关于境内流离失所问题的指导原则》,1998年7月22日,ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109。

²⁷⁶ 机构间常设委员会,《自然灾害情况下人员保护业务准则》,布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目,2011年1月。

3. 特别报告员的建议

121. 虽然正在审议的专题涉及在具体情况下即灾害中保护民众，但委员会的有关工作并非旨在编写又一份专门的人权文书。国际人权法是一个独立、发达的国际法分支，委员会始终谨慎地确保其关于目前专题的任何条款草案不会与该套法律体系发生任何冲突。为此，委员会仅在第 6[8]条草案中必要但泛泛地提到了人权，没有对这些权利在发生灾害时或多或少的相关性作出等级区别。第 6[8]条草案对人权的反致是对整个国际人权法、包括其对可减损和不可减损的权利处理办法的反致。特别报告员认为，从这一角度来看，现有第 6[8]条草案中简单地提及人权就够了。

122. 正是为了实现使本条款草案完全符合国际人权法，特别报告员可以同意以下建议，即完善第 6[8]条草案的案文，采用“尊重、保护和落实”的标准惯用语，而不是仅提及“尊重”。必须指出，案文中的“有权得到”限定的是这三个动词，而不是名词“人权”。

123. 因此，特别报告员建议，将修订后的第 6[8]条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 6[8]条草案
人权

灾民有权要求尊重、保护和落实他们的人权。

H. 第 7[6]条草案：人道主义原则

应对灾害应遵循人道、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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

124. 第六委员会在大会第六十五至六十九届会议上讨论了第 7[6]条草案。希腊、²⁷⁷ 中国、²⁷⁸ 葡萄牙、²⁷⁹ 新西兰、²⁸⁰ 捷克共和国、²⁸¹ 摩纳哥、²⁸² 波兰、²⁸³

²⁷⁷ A/C.6/65/SR.22, 第 50 段。

²⁷⁸ A/C.6/65/SR.22, 第 62 段。

²⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 11 段。

²⁸⁰ A/C.6/65/SR.23, 第 16 段。

²⁸¹ A/C.6/65/SR.23, 第 24 段和 A/C.6/69/SR.20, 第 9 段。

²⁸² A/C.6/65/SR.23, 第 87 段。

²⁸³ A/C.6/65/SR.23, 第 100 段和 A/C.6/67/SR.19, 第 73 段。

伊朗伊斯兰共和国、²⁸⁴ 爱尔兰、²⁸⁵ 巴基斯坦、²⁸⁶ 印度尼西亚、²⁸⁷ 西班牙、²⁸⁸ 美国、²⁸⁹ 阿根廷、²⁹⁰ 斯里兰卡、²⁹¹ 印度、²⁹² 牙买加、²⁹³ 俄罗斯联邦²⁹⁴ 和红十字与红新月联合会²⁹⁵ 表示支持在该条草案中提及人道、中立和公正的原则。新西兰²⁹⁶ 和巴基斯坦²⁹⁷ 认为这些原则与保护个人和便利紧急援助和救济直接相关。

125. 美国、²⁹⁸ 日本²⁹⁹ 和尼日尔³⁰⁰ 呼吁进一步分析和澄清这些原则具体如何与救灾关联。波兰³⁰¹ 提议在评注中进一步制定这些原则的内容。爱尔兰³⁰² 指出，应当把第 7[6]条草案与第 5[7]和 6[8]条草案(分别涉及人的尊严和人权)明确区分开，而荷兰³⁰³ 则建议，应当把第 7[6]条草案与第 6[8]和 8[5]条草案(分别涉及人权和合作义务)区分开。法国³⁰⁴ 建议将该条草案的标题改为“人道主义应对原则”，以避免与国际人道主义法相混淆。

²⁸⁴ A/C.6/65/SR.24, 第 37 段和 A/C.6/59/SR.21, 第 24 段。

²⁸⁵ A/C.6/65/SR.24, 第 55 段。

²⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, 第 57 段。

²⁸⁷ A/C.6/65/SR.24, 第 68 段。

²⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, 第 87 段。

²⁸⁹ A/C.6/65/SR.25, 第 16 段和 A/C.6/66/SR.21, 第 69 段。

²⁹⁰ A/C.6/65/SR.25, 第 25 段。

²⁹¹ A/C.6/65/SR.26, 第 43 段。

²⁹² A/C.6/67/SR.20, 第 19 段。

²⁹³ A/C.6/67/SR.22, 第 9 段。

²⁹⁴ A/C.6/69/SR.19, 第 101 段。

²⁹⁵ 2010 年 10 月 29 日所作发言，大会第六十五届会议第 25 次会议。

²⁹⁶ A/C.6/65/SR.23, 第 16 段。

²⁹⁷ A/C.6/65/SR.24, 第 57 段。

²⁹⁸ A/C.6/65/SR.25, 第 16 段和 A/C.6/66/SR.21, 第 69 段。

²⁹⁹ A/C.6/65/SR.25, 第 40 段。

³⁰⁰ A/C.6/65/SR.23, 第 54 段。

³⁰¹ A/C.6/65/SR.23, 第 100 段。

³⁰² 2010 年 10 月 29 日所作发言，大会第六十五届会议第 24 次会议。

³⁰³ A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³⁰⁴ A/C.6/65/SR.23, 第 84 段。

126. 阿尔及利亚³⁰⁵ 同意委员会的看法，认为没有必要确定这些原则是否构成国际法的一般原则。爱尔兰³⁰⁶ 强调需要确定第 7[6]条草案所述原则的法律依据。

127. 关于人道原则，荷兰³⁰⁷ 同意在委员会内部提出的一项提案，将该原则与该条草案中提到的其他原则区分开，该国认为该原则具有不同的性质。希腊³⁰⁸ 对该原则的极端重要性没有疑问，但指出，该原则在法律上很难衡量，因此应移至案文的宣言部分，最有可能的就是序言部分。法国³⁰⁹ 强调有必要限定该原则的内容，以将其与第 5[7]条草案中所述的人的尊严原则明确区分开。

128. 关于中立原则，瑞士、³¹⁰ 俄罗斯联邦、³¹¹ 摩纳哥、³¹² 巴基斯坦、³¹³ 墨西哥³¹⁴ 和中国³¹⁵ 强调这一原则的重要性，它确保任何援助的非政治性质。希腊、³¹⁶ 葡萄牙、³¹⁷ 奥地利、³¹⁸ 荷兰、³¹⁹ 萨尔瓦多、³²⁰ 爱沙尼亚、³²¹ 爱尔兰、³²² 联合王国³²³ 和印度³²⁴ 表示怀疑中立原则是否相关，因为该原则与武装冲突局势密切相关，而这超出了本条款草案的范围。他们认为，公正和不歧视原则在和平时期将涵盖同样的内容。在这方面，荷兰、³²⁵ 爱沙尼亚³²⁶ 和

³⁰⁵ A/C.6/66/SR.25, 第 31 段。

³⁰⁶ A/C.6/65/SR.24, 第 55 段。

³⁰⁷ A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³⁰⁸ A/C.6/65/SR.22, 第 50 段。

³⁰⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 84 段。

³¹⁰ A/C.6/65/SR.22, 第 37 段。

³¹¹ A/C.6/65/SR.23, 第 56 段。

³¹² A/C.6/65/SR.23, 第 87 段。

³¹³ A/C.6/65/SR.24, 第 57 段。

³¹⁴ A/C.6/65/SR.25, 第 5 段。

³¹⁵ A/C.6/66/SR.23, 第 41 段。

³¹⁶ A/C.6/65/SR.22, 第 50 段。

³¹⁷ A/C.6/65/SR.23, 第 11 段。

³¹⁸ A/C.6/65/SR.23, 第 38 段。

³¹⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³²⁰ 提交的书面评论，2011 年 1 月 17 日。

³²¹ A/C.6/65/SR.23, 第 68 段。

³²² A/C.6/65/SR.24, 第 55 段。

³²³ A/C.6/65/SR.24, 第 64 段。

³²⁴ A/C.6/65/SR.25, 第 35 段。

³²⁵ A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³²⁶ A/C.6/65/SR.23, 第 68 段。

智利³²⁷ 建议进一步澄清, 包括在评注中澄清。奥地利³²⁸ 提议避免使用“中立原则”这一用语, 仅使用“公正”, 并赞同地提到了国际法学会在 2003 年通过的关于人道主义援助的决议中的措辞(“应表示愿意提供人道主义援助, 并在获得同意后提供这种援助, 不得以违禁的理由进行任何歧视, 同时考虑到最脆弱群体的需要”)。³²⁹ 智利³³⁰ 强调有必要澄清中立原则相对于公正原则的范围。

129. 关于公正原则, 希腊、³³¹ 荷兰³³² 和摩纳哥³³³ 强调这一原则获得了国际社会的普遍承认。巴基斯坦³³⁴ 表示, 该原则提供了一个救济工作的实用框架, 其中排除了政治因素, 完全以受灾者的需要为指导。关于该原则的相称性成分, 中国³³⁵ 认为, 救灾行动应与受灾地区和人员的实际需要相称, 也应与受灾国的能力相称。瑞士³³⁶ 强调, 在任何情况下, 经济因素都不应在提供援助过程中发挥作用。爱尔兰³³⁷ 怀疑提及相称性原则是否有意义, 而巴西³³⁸ 则认为, 最好在逐案基础上实现相称性。

130. 荷兰³³⁹ 和红十字与红新月联合会³⁴⁰ 认为, 提及非歧视原则可能没有必要, 因为该原则已经被公正原则涵盖。红十字与红新月联合会建议为避免混淆, 在“公正的原则”一词后添加“特别是”一词。³⁴¹ 匈牙利、³⁴² 希腊³⁴³ 和爱尔兰³⁴⁴ 支持将该原则列入条款草案, 因为它是一个宝贵的、普遍接受的法律原则。印度

³²⁷ A/C.6/65/SR.26, 第 11 段。

³²⁸ A/C.6/65/SR.23, 第 38 段。

³²⁹ 2003 年 9 月 2 日国际法学会布鲁日会议通过的关于人道主义援助的决议, 第七条第(2)款。

³³⁰ A/C.6/65/SR.26, 第 11 段。

³³¹ A/C.6/65/SR.22, 第 50 段。

³³² A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³³³ A/C.6/65/SR.23, 第 87 段。

³³⁴ A/C.6/65/SR.24, 第 57 段。

³³⁵ A/C.6/65/SR.22, 第 63 段。

³³⁶ 2010 年 10 月 27 日所作发言, 大会第六十五届会议第 22 次会议。

³³⁷ 2010 年 10 月 29 日所作发言, 大会第六十五届会议第 24 次会议。

³³⁸ A/C.6/65/SR.26, 第 72 段。

³³⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 44 段。

³⁴⁰ A/C.6/65/SR.25, 第 49 段。

³⁴¹ 同上。

³⁴² A/C.6/65/SR.21, 第 33 段。

³⁴³ A/C.6/65/SR.22, 第 50 段。

³⁴⁴ A/C.6/65/SR.24, 第 55 段。

尼西亚³⁴⁵ 同意，但指出，不歧视原则是对第 7[6]条草案中提到的其他三项原则的补充。萨尔瓦多试图区分这两个原则，指出不歧视原则是实质性的，目的是保护人员，而公正原则涉及保护的程序。³⁴⁶

131. 法国³⁴⁷ 认为，必须强调，“同时考虑到特别弱势者的需要”这一说法并不意味着对不同境况人员区别对待是歧视性的。尼日尔³⁴⁸ 建议澄清“特别弱势者”这一提法的确切含义，以期确定谁将评估他们的需要。萨尔瓦多指出，该条款必然具有不确定性，因为谁应被视为“特别弱势者”将取决于每个案例的具体情况。³⁴⁹ 欧洲委员会呼吁委员会在条款草案中给予弱势群体更多关注。³⁵⁰

132. 关于其他相关原则，捷克共和国³⁵¹ 和泰国³⁵² 提议纳入独立原则，作为第四个核心人道主义原则，补充人道、中立和公正原则。俄罗斯联邦、³⁵³ 马来西亚、³⁵⁴ 印度、³⁵⁵ 印度尼西亚³⁵⁶ 和伊朗伊斯兰共和国³⁵⁷ 强调，必须遵守主权、领土完整和不干涉内政原则。巴西³⁵⁸ 认为，应平衡处理国家主权原则与对人权的保护。古巴³⁵⁹ 和俄罗斯联邦³⁶⁰ 建议，在第 2[2]条草案中(俄罗斯联邦)或别处(古巴)纳入关于国家主权和不干涉内政原则的提法。南非³⁶¹ 建议列入一项告诫声明，类似于《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)所载的声明，³⁶² 其中第 5(12)条规定，任何条款都不得影响国家主权

³⁴⁵ A/C.6/65/SR.24, 第 68 段。

³⁴⁶ 提交的书面评论, 2011 年 1 月 17 日。

³⁴⁷ A/C.6/65/SR.23, 第 84 段。

³⁴⁸ A/C.6/65/SR.23, 第 54 段。

³⁴⁹ 提交的书面评论, 2011 年 1 月 17 日。

³⁵⁰ 提交的书面评论, 2014 年 11 月 25 日。

³⁵¹ A/C.6/65/SR.23, 第 24 段；

³⁵² A/C.6/65/SR.23, 第 70 段。

³⁵³ A/C.6/65/SR.23, 第 56 段。

³⁵⁴ A/C.6/66/SR.24, 第 112 段。

³⁵⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 19 段。

³⁵⁶ A/C.6/65/SR.25, 第 60 段。

³⁵⁷ A/C.6/59/SR.21, 第 24 段。

³⁵⁸ A/C.6/65/SR.26, 第 72 段。

³⁵⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 94 段和 A/C.6/66/SR.24, 第 27 段。

³⁶⁰ A/C.6/69/SR.19, 第 101 段。

³⁶¹ 2012 年 11 月 2 日所作发言, 大会第六十七届会议第 19 次会议。

³⁶² 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，2009 年 10 月 22 日通过。

和领土完整原则。葡萄牙³⁶³指出，公正原则已经充分涵盖了关于干涉内政的问题。

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

133. 厄瓜多尔建议增加提及“无损害”原则和“独立”原则的内容。

134. 关于中立原则，芬兰(代表北欧国家)指出，关键的是相关条款草案应更明确地区分军事人员和人道主义应对行动，强调人道主义援助基本上属于民事性质。该国还指出，在灾害中保护弱势群体是应强调的另一个领域。该国高兴地看到委员会已明确提及特别弱势者的需要，将之作为一个重要的人道主义原则。与此同时，该国主张，作出一些详尽阐述将增加该条草案的实用价值。北欧国家还强调必须包括提及“无损害”原则的内容。

135. 欧洲联盟表示支持第 7[6]条草案中列举的原则，同时呼吁委员会也考虑提及独立原则。

136. 红十字与红新月联合会表示关切的是，将“公正”原则和“不歧视”原则作为单独的概念提及令人困惑，因为从根本上说，“公正”是建立在不歧视基础上的。红十字与红新月联合会建议，为避免混淆，在“公正的原则”一词后添加“特别是”一词。

137. 移民组织指出，鉴于条款草案的广泛适用范围，“应对灾害”这一短语在相关情况下需要包括“灾害前减少风险”。不歧视的原则在预防灾害的情况下也特别重要。该组织还欢迎评注在列举不歧视理由时提及国籍，因为在应对灾害的情况中存在污名化和排斥非国民的风险。

138. 人道主义事务协调厅表示支持第 7[6]条草案，但指出，根据大会第 58/114 号决议，人道协调厅也支持提及人道主义组织有义务尊重独立原则。人道协调厅还指出，该条草案及其评注在考虑特别弱势者需要时未纳入社区参与的要素。

3. 特别报告员的建议

139. 特别报告员指出，主权平等和不干涉内政的总体原则贯穿整个草案，而第 7[6]条草案涉及可具体称为“人道主义原则”的那些原则。第 7[6]条草案中阐述的各项原则最初出现在国际人道主义法和红十字基本原则中，在应对灾害工作中被广泛使用和接受。因此，特别报告员认为，将该条草案的标题改为“人道主义应对原则”有正当的理由。

140. 因此，正如建议的那样，这些原则可以通过提及往往与其并列于有关文书中的另外两项原则得到有益补充：独立和无损害原则。特别报告员也可以接受反

³⁶³ 2010 年 10 月 28 日所作发言，大会第六十五届会议第 23 次会议。

复提出的在“公正的原则”后增加“特别是”的建议。然后，严格地作为措词问题，他将把“弱势”前面的“特别”用“最”取代。

141. 鉴于上述情况，特别报告员建议，将作出上述改动后的第 7[6]条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 7 条草案
人道主义应对原则

应对灾害应按照人道、无损害、独立、中立和公正的原则，特别是在不歧视的基础上进行，同时考虑到最弱势者的需要。

1. 第 8[5]条草案：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，以及与有关非政府组织合作。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

142. 第六委员会在大会第六十四至六十七届和第六十九届会议期间讨论了第 8[5]条草案。

143. 智利³⁶⁴ 和爱沙尼亚³⁶⁵ 支持以下观点，即有必要在该条草案中进一步说明源于受灾国首要责任的义务。智利³⁶⁶ 表示需要进一步强调受灾国首要责任与合作义务之间的关系。

144. 爱尔兰³⁶⁷ 原则上同意在条款草案中插入“酌情”合作的义务的一般性提法，但指出，这一条款不应超越对此概念在习惯国际法下的理解，并建议在评注中更加明确地阐述这种限制。³⁶⁸

145. 北欧国家³⁶⁹ 指出，需要平衡合作义务的三个不同要素，即受灾国的主权、各援助国的行为义务以及救灾援助仅限于通常构成该事项合作内容的具体要素。罗马尼亚强调必须在国家间合作原则和其他适用的国际法原则之间找到一种平

³⁶⁴ A/C.6/65/SR.26, 第 11 段。

³⁶⁵ A/C.6/65/SR.23, 第 69 段。

³⁶⁶ A/C.6/65/SR.26, 第 11 段。

³⁶⁷ A/C.6/64/SR.22, 第 19 段。

³⁶⁸ A/C.6/69/SR.19, 第 175 段。

³⁶⁹ A/C.6/67/SR.18, 第 53 段。

衡，并建议进行分析，确定是否只有在受灾国提出请求后才能开展应对灾害行动，还是允许其他国家自行采取行动，以保护灾民的权利。³⁷⁰

146. 马来西亚³⁷¹认为，需要对该条草案中规定的合作义务进行明确界定，以使各国能够理解其义务范围。缅甸坚持认为，要求受灾国与任何特定实体合作将适得其反，必须避免。³⁷²同样，希腊³⁷³指出，使用强制性语言——特别是“应”一词的使用——找不到国家实践的支持。联合国³⁷⁴认为，援用“义务”不符合合作原则的基本自愿性质。以色列³⁷⁵认为，该条草案需要澄清，设想的合作不是给援助国规定的义务。北欧国家³⁷⁶和奥地利³⁷⁷也表达了对该条草案使用“应”一词的关注。俄罗斯联邦³⁷⁸指出，草案所载义务并不代表一项公认的国际法原则。它认为，该条草案必须明确规定，受灾国有权选择接受谁的援助以及与谁合作来减少灾害的风险和后果。³⁷⁹

147. 匈牙利代表团支持将在受灾国提出请求时必须提供援助的义务纳入草案。³⁸⁰

148. 伊朗伊斯兰共和国³⁸¹认为，受灾国有与联合国合作的义务，但没有与其他国际组织合作的同样的义务。它认为，该条草案应当改写，以便澄清根据《联合国宪章》和国际法承担的合作义务的范围和限制。古巴提出了一条类似的提议，并且除其他外，要求提及不干涉国家内部事务的原则。³⁸²伊朗伊斯兰共和国³⁸³还提议，该条草案应区分各国与国际组织之间的合作和各国与相关非政府组织之间的合作，因为受灾国没有义务向非政府组织寻求援助。此外，伊朗伊斯兰共和

³⁷⁰ A/C.6/64/SR.22, 第 25 段。

³⁷¹ A/C.6/66/SR.24, 第 120 段。

³⁷² A/C.6/64/SR.21, 第 3 段。

³⁷³ A/C.6/67/SR.19, 第 58 段。

³⁷⁴ A/C.6/67/SR.19, 第 65 段。

³⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 38 段。

³⁷⁶ A/C.6/67/SR.18, 第 53 段。

³⁷⁷ A/C.6/67/SR.18, 第 88 段。

³⁷⁸ A/C.6/64/SR.25, 第 38 段。

³⁷⁹ A/C.6/69/SR.19, 第 102 段。

³⁸⁰ A/C.6/67/SR.18, 第 63 段。

³⁸¹ A/C.6/64/SR.22, 第 82 段。

³⁸² 提交的书面评论，2011 年 1 月 5 日。

³⁸³ A/C.6/64/SR.20, 第 15 段。

国³⁸⁴ 对提及红十字国际委员会表示疑问，因为后者在根据国际人道主义法处理情况时具有独特作用。

149. 俄罗斯联邦建议将第 8[5]条草案与第 9[5 之二]条草案合并。³⁸⁵

2. 根据国际法委员会要求提出的评论和意见

150. 奥地利重申其关切，即第 8[5]条草案不应被解释为确立了一项在受灾国提出援助请求时各国必须提供援助的义务。

151. 厄瓜多尔建议提及第 8[5]条草案中提到的组织和实体承担的义务。

152. 加勒比国家联盟建议该条款具体规定根据现有的法律安排开展合作。

153. 欧洲联盟欢迎下述事实，即：条款草案包含了较广泛的“援助方”概念，而且救灾援助领域活动的一个重要特点是国际合作，这不仅包括各国之间的国际合作，而且还包括与主管政府间组织和非政府组织的国际合作。它指出，应该扩大这种良好做法表述的涵盖范围，以涵盖需要评估、情况概述和提供援助等方面的合作。它注意到，根据目前的措辞，该条草案可以理解为排除了国际行为体之间的合作，它建议在评注中涵盖这一点。

154. 粮农组织承认，虽然合作义务并不等同于提供援助的一般义务，但可以解释为有义务考虑预警报告和援助请求，而没有义务同意这种请求。

155. 红十字与红新月联合会赞赏该条草案明文提及该联合会，但它坚持认为，从规范和实践角度看，有很好的理由将其在各国的分会纳入其中。因此，它建议在该条中用“国际红十字和红新月运动的组成部分”代替“国际红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会”。

156. 人道主义事务协调厅欢迎第 8[5]条草案对在一系列不同“援助方”之间开展合作的重视。它重申其建议，即还应提及“任何其他实体或个人”，因为私人行为者也可发挥重要作用。它还要求明确提及紧急救济协调员根据大会第 46/182 号决议应该履行的职责，并在评注中适当阐述。人道协调厅还要求在评注中提及“通知义务”或“通告义务”，类似于关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案第 17 条草案的提法，该条草案规定有义务通告按规定任务收集资料、提供早期预警并协调国际社会援助的行为体。

157. 世界银行指出，开展合作所依据的法律/监管框架是否明晰将极大地影响组织和实施这种合作的速度。它要求更具体地说明协调的有关规则和后勤。它认为，

³⁸⁴ A/C.6/64/SR.21，第 25 段。

³⁸⁵ A/C.6/64/SR.25，第 38 段。

如果将合作规定成义务，就需要有一套明确的规则，以避免这种义务成为破坏性因素。

3. 特别报告员的建议

158. 首先，特别报告员提请注意在联合国成立二十五周年之际通过的《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》。³⁸⁶ 《宣言》权威地编纂和逐渐发展了国际法七项基本原则，这些基本原则贯穿条约中的条约——《联合国宪章》。《宣言》庄严宣布了合作原则（“[根据国际法]进行合作的义务”）。根据《宪章》和《宣言》，为本条款草案之目的，第 8[5]条草案使用了“合作的义务”的权威性提法，以体现这一普遍公认的《宪章》原则。

159. 特别报告员认为，在案文中插入明确提及联合国紧急救济协调员的文字不会改变第 8[5]条草案的基本内容，而且，设想在条款草案中用“红十字和红新月运动的组成部分”代替“国际红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会”后，将包括各国分会，这也不会改变该条草案的基本内容。

160. 特别报告员认为，可用“其他援助方”替代“其他主管政府间组织”和“有关非政府组织”，进一步精简案文；“其他援助方”是第 4 条草案(c)分段界定的术语，包括了上述两类组织。

161. 因此，特别报告员建议，将作出上述改动后的第 8 条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 8 条草案 合作的义务

按照本条款草案，各国应酌情相互合作，与联合国、特别是与联合国紧急救济协调员合作，并与红十字和红新月运动各组成部分和其他援助方合作。

J. 第 9[5 之二]条草案：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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

162. 第六委员会在大会第六十七至六十九届会议期间讨论了第 9[5 之二]条草案。

³⁸⁶ 大会第 2625(XXV)号决议，附件。

163. 整体而言，欧洲联盟、³⁸⁷ 斯洛文尼亚、³⁸⁸ 智利、³⁸⁹ 墨西哥、³⁹⁰ 南非、³⁹¹ 法国、³⁹² 马来西亚、³⁹³ 美国、³⁹⁴ 印度尼西亚³⁹⁵ 和匈牙利³⁹⁶ 欢迎该条草案。

164. 巴基斯坦³⁹⁷ 强调，在所有形式的合作中，包括在人道主义援助和国际救灾行动的协调方面，受灾国的地位第一。萨尔瓦多³⁹⁸ 指出，第 9[5 之二]条草案正确地坚持了国家间合作的自由裁量性质。

165. 新加坡³⁹⁹ 指出，除第 8[5]条草案中规定的合作义务外，第 9[5 之二]条草案并未确立受灾国请求清单所列合作形式援助的额外义务，也未确立其他国家提供这些合作形式援助的额外义务。俄罗斯联邦⁴⁰⁰ 认为，第 9[5 之二]条草案不应视为产生法律义务；向受灾国提供援助的形式必须基于受灾国的请求。同样，斯洛文尼亚⁴⁰¹ 认为，不能将第 9[5 之二]条草案理解为暗示各国有提供援助的义务，因为这种义务在现有的国际法和国际惯例中没有依据。

166. 墨西哥⁴⁰² 指出，不应将第 9[5 之二]条草案理解为除所提及形式外，各国不能提供其他形式的合作；因此，应当澄清该条草案，确认各国拥有该项选择权。爱尔兰、⁴⁰³ 俄罗斯联邦⁴⁰⁴ 和新加坡⁴⁰⁵ 回顾说，载于第 9[5 之二]条草案的合作形式清单并不是排他性的。

³⁸⁷ A/C.6/67/SR.18, 第 71 段。

³⁸⁸ A/C.6/67/SR.18, 第 126 段。

³⁸⁹ A/C.6/67/SR.19, 第 10 段。

³⁹⁰ A/C.6/67/SR.19, 第 18 段。

³⁹¹ A/C.6/67/SR.19, 第 83 段。

³⁹² A/C.6/67/SR.19, 第 95 段。

³⁹³ A/C.6/67/SR.19, 第 110 段。

³⁹⁴ A/C.6/67/SR.19, 第 115 段。

³⁹⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

³⁹⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 52 段和 A/C.6/67/SR.18, 第 63 段

³⁹⁷ A/C.6/68/SR.24, 第 116 段。

³⁹⁸ A/C.6/67/SR.19, 第 49 段。

³⁹⁹ A/C.6/64/SR.25, 第 108 段。

⁴⁰⁰ A/C.6/64/SR.25, 第 37 段和 A/C.6/69/SR.19, 第 104 段。

⁴⁰¹ A/C.6/67/SR.18, 第 126 段。

⁴⁰² A/C.6/67/SR.19, 第 18 段。

⁴⁰³ A/C.6/67/SR.19, 第 22 段。

⁴⁰⁴ A/C.6/64/SR.25, 第 37 段和 A/C.6/69/SR.19, 第 104 段。

⁴⁰⁵ A/C.6/64/SR.25, 第 108 段。

167. 印度尼西亚⁴⁰⁶认为，鉴于灾害的不可预测性，条款草案不应试图提供一份所有形式援助的详尽无遗的清单。希腊⁴⁰⁷也支持就可能提供的援助类型提供一份指示性而不是限制性的清单。

168. 关于第 9[5 之二]条草案设想的援助类型，欧洲联盟⁴⁰⁸建议在评注中具体提及使用卫星图像，将其作为在应急行动中提供技术援助的一个重要手段。爱尔兰⁴⁰⁹想知道，提及需要评估是否有帮助。罗马尼亚⁴¹⁰建议在设想的合作类型中包括财政援助。南非⁴¹¹注意到，第 9[5 之二]条草案没有提到有关国家就需要的合作或援助类别进行任何形式的磋商，并认为缺乏协商可能导致提供的援助无效或不足。

169. 奥地利⁴¹²认为，没有必要保留第 9[5 之二]条草案，因为正如评注所说，它没有包含任何规范性的实质内容，而只是显示性地列举了可能的合作形式。

2. 根据国际法委员会要求提出的评论和意见

170. 奥地利重申其观点，即该条草案是没有必要的。它认为，各国所采取的各种措施的清单最好放在评注中。

171. 古巴建议提及“国际援助”这种合作形式。

172. 红十字与红新月联合会坚持认为，第 9[5 之二]条草案 和第 10[5 之三]条草案还应该提及灾后恢复，并建议在合作形式中增列财政支助、培训、信息交流以及联合模拟演习和规划。

173. 移民组织建议在合作形式中增列与境内非国民的原籍国合作，此种合作可采取双边协调的形式，其宗旨是，除其他外，确保在危机中能够联系到本国国民、协商撤离程序和为办理证件提供便利。

174. 人道主义事务协调厅提议在合作形式中增列“服务”，因为第 4 条(d)分段草案提到了“服务”。

⁴⁰⁶ A/C.6/64/SR.20, 第 28 段。

⁴⁰⁷ A/C.6/67/SR.19, 第 58 段。

⁴⁰⁸ A/C.6/67/SR.18, 第 71 段。

⁴⁰⁹ A/C.6/67/SR.19, 第 22 段。

⁴¹⁰ A/C.6/67/SR.19, 第 89 段。

⁴¹¹ A/C.6/67/SR.19, 第 83 段。

⁴¹² A/C.6/65/SR.23, 第 62 段。

3. 特别报告员的建议

175. 使用动词“包括”就是要明确指出，第 9[5 之二]条草案所列合作形式清单只是指示性的。其他此类合作形式也包括在内，即使案文中没有明文提及。因此，特别报告员认为没有必要修订第 9[5 之二]条草案，即没有必要在已有的清单上增加更多的例子。此外，没有必要具体提及“国际援助”，因为该条草案明文提及“人道主义援助”，已有了这层含义。

176. 因此，特别报告员建议，将不做改动的第 9[5 之二]条草案一读案文提交起草委员会。

K. 第 10[5 之三]条草案：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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

177. 第六委员会在大会第六十八和六十九届会议期间讨论了第 10[5 之三]条草案。

178. 汤加⁴¹³指出，第 10[5 之三]条草案确认，各国根据第 8[5]条草案的规定开展合作的义务包括采取措施减少灾害风险。另一方面，南非⁴¹⁴和希腊⁴¹⁵争辩说，第 10[5 之三]条草案对各国和其他利益攸关方开展合作提出了不明确要求。希腊⁴¹⁶更倾向于在第 11[16]条草案中直接提及第 10[5 之三]条草案，可以这样写：每个国家在履行其减少灾害风险的义务时，可“酌情请求和寻求第 10[5 之三]条草案规定的合作”。相反，欧洲联盟⁴¹⁷建议，应该在第 10[5 之三]条草案中提及第 11[16]条草案。

179. 南非⁴¹⁸表示，为了充分实施第 10[5 之三]条草案，应当将其纳入第 8[5]条草案。俄罗斯联邦⁴¹⁹也赞成将第 10[5 之三]条草案纳入第 8[5]条草案。它建议的合作措辞如下：“各国应尽其所能相互合作，并酌情与国际组织合作，向受灾国提供援助，并就减少灾害风险相互提供援助”。⁴²⁰ 荷兰⁴²¹支持将第 10[5

⁴¹³ A/C.6/64/SR.25，第 85 段。

⁴¹⁴ A/C.6/66/SR.24，第 12 段。

⁴¹⁵ A/C.6/64/SR.25，第 33 段。

⁴¹⁶ 同上。

⁴¹⁷ A/C.6/64/SR.23，第 31 段。

⁴¹⁸ A/C.6/66/SR.24，第 12 段。

⁴¹⁹ A/C.6/64/SR.25，第 38 段。

⁴²⁰ A/C.6/69/SR.19，第 103 段。

⁴²¹ A/C.6/64/SR.25，第 98 段。

之三]条草案与第 8[5]条草案或第 9[5 之二]条草案合并的意图，因为这将避免过分重视灾前阶段的情况。印度⁴²² 同意，可以合并关于合作各个方面的条款。

180. 马来西亚⁴²³ 注意到，“措施”一词似乎与第 11[16]条草案第 1 段中详述的具体措施相关；这一相关性可能不适当地扩大了合作义务。此外，马来西亚表示担心将第 8[5]、第 10 条[5 之三]和第 11[16]条草案合并可能导致超国家机构篡夺受灾国的主权权利。⁴²⁴ 泰国⁴²⁵ 认为，对第 10[5 之三]条草案的解释应参照第 14[11]和第 15[13]条草案。这些条款共同确认，如果受灾国认为，提供援助的国家或实体抱有不可告人的动机，可能损害其主权或重大国家利益，就有权拒绝接受援助。

181. 欧洲联盟⁴²⁶ 建议，按照兵库行动框架，⁴²⁷ 应在第 10[5 之三]条草案“减少灾害风险”之后添加“和建设灾后复原力”几个字。此外，它指出，完整阅读第 8[5]、第 9[5 之二]和第 10[5 之三]条草案后，可以明确看出，基于属时适用范围，合作不仅适用于灾害应对阶段，而且适用于灾前和灾后阶段。

2. 根据国际法委员会要求提出的评论和意见

182. 奥地利表示关切的是，由于对灾害的广泛定义，该条文将要求各国进行合作，以减少低于非国际武装冲突级别的恐怖主义行为或内乱的风险(现有的国际法规则已涵盖这点)。

183. 荷兰重申它倾向于把重点明确放在实际灾害应对阶段，这项研究的标题其实也是这个意思。

184. 卡塔尔建议提及减轻灾害后果。

185. 欧洲联盟和联合国减少灾害风险办公室建议提及仙台框架所载建议。联合国减少灾害风险办公室认为，如果要将该条草案纳入第 8[5]条草案，最好将其作为单独的一段予以保留，并保持其目前的提法。世界银行要求澄清条款草案是否还将适用于超出紧急救济和恢复范围的灾后减少风险。

⁴²² A/C.6/66/SR.24, 第 123 段。

⁴²³ A/C.6/64/SR.25, 第 23 段。

⁴²⁴ 同上。

⁴²⁵ A/C.6/64/SR.25, 第 88 段。

⁴²⁶ A/C.6/64/SR.23, 第 31 段。

⁴²⁷ 2005 年 1 月 18-22 日在日本兵库神户召开的世界减灾会议通过的《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》(A/CONF.206/6 and Corr.1, 第一章, 决议 2)。

186. 粮食署认为，如果纳入普遍遵循的减少灾害风险等预防灾害国际义务，则将有助于粮食署的工作，因为这将促使各国制定预防灾害的规章，从而增加在灾害发生时健全系统已到位的可能性。

3. 特别报告员的建议

187. 对第 10[5 之三]条草案提出的评论和意见主要涉及其所放位置而不是其案文。在这方面，特别报告员强调，在关于第 2[2]条草案的上文中已经解释，本套条款草案的主要(但不是仅有的)重点是灾害周期的应对阶段，但并不因此而将在灾前阶段为预防灾害或减少灾害风险而采取的措施排除在其范围之外。正是为了强调对灾前阶段的日益重视，增加了第 10[5 之三]和第 11[16]这两条相关草案，并将其作为单独的自主条款处理，使其前后连接。虽然第 8[5]条草案的措辞笼统，在紧跟其后的第 9[5 之二]条草案中列出的合作形式明确涉及灾害中和灾害后阶段。就减少灾害风险而言，第 10[5 之三]条草案在一个条款草案中既提及第 8[5]条草案体现的合作义务，又笼统地提及为减少灾害风险而可能采取的任何措施，接下来的第 11[16]条草案第 2 段列举了这类措施的例子。如果将第 10[5 之三]条草案与第 8[5]条或第 9[5 之二]条草案合并，则将混合其各自的独特性质，破坏逻辑顺序，导致混乱。

188. 鉴于上述情况，特别报告员建议，将作出改动后的第 10[5 之三]条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 10 条草案

减少灾害风险的合作

第 8 条草案所载合作义务应扩展至采取旨在减少灾害风险的措施。

L. 第 11[16]条草案：减少灾害风险的义务

1. 每一国应通过采取必要和适当的防灾、减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。

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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

189. 在本套条款草案中纳入减少灾害风险的问题早在大会第六十四届会议中就在第六委员会辩论期间审议过。第 11[16]条草案的最初形式是第 16 条草案，第六委员会曾经在大会第六十八届和第六十九届会议期间讨论过。

190. 最初，法国所持的观点是，按属时理由，对这一专题的研究应当仅注重应灾，因为以成文的法律规定防灾义务会产生棘手的困难，原因是所需预防措施的

种类将依情况而异。⁴²⁸ 另一方面, 古巴、⁴²⁹ 加纳、⁴³⁰ 希腊、⁴³¹ 波兰⁴³² 和泰国⁴³³ 表示支持对这一专题采取综合的方式, 将重点集中在涉及灾害的各项活动的各个阶段之上, 包括预防阶段。爱尔兰⁴³⁴ 和葡萄牙⁴³⁵ 表示, 尽管两国同意开始时应将重点放在应灾之上, 但委员会还是应该在条款草案范围内纳入防灾和减灾及减轻灾害影响的问题。

191. 此后, 智利、⁴³⁶ 中国、⁴³⁷ 希腊、⁴³⁸ 德国、⁴³⁹ 爱尔兰、⁴⁴⁰ 日本、⁴⁴¹ 墨西哥、⁴⁴² 波兰、⁴⁴³ 斯洛文尼亚、⁴⁴⁴ 南非⁴⁴⁵ 和欧洲联盟⁴⁴⁶ 欢迎列入第 11[16]条草案。荷兰最初对处理防灾和备灾表示怀疑,⁴⁴⁷ 但后来表示支持该条草案的措词, 认为措辞适当阐明了义务的性质。⁴⁴⁸ 红十字与红新月联合会坚决支持列入第 11[16]条草案, 并表示认为, 明确申明国际义务将是在国内层面解决问责漏洞的有用工具, 而这些漏洞依然是经常阻碍减少灾害风险活动取得成功的因素。⁴⁴⁹

⁴²⁸ A/C.6/64/SR.21, 第 20 段。另见 E/A/C.6/68/SR.17, 第 112 段。

⁴²⁹ A/C.6/59/SR.23, 第 94 段。

⁴³⁰ A/C.6/64/SR.22, 第 9 段。

⁴³¹ A/C.6/67/SR.19, 第 59 段。

⁴³² A/C.6/64/SR.21, 第 75 段, 和 A/C.6/65/SR.23, 第 99 段。

⁴³³ A/C.6/65/SR.23, 第 71 段。

⁴³⁴ A/C.6/64/SR.22, 第 14 段。

⁴³⁵ A/C.6/64/SR.21, 第 83 段。

⁴³⁶ A/C.6/68/SR.24, 第 66 段。

⁴³⁷ A/C.6/68/SR.26, 第 11 段。

⁴³⁸ A/C.6/68/SR.24, 第 33 段。

⁴³⁹ A/C.6/68/SR.24, 第 58 段。和 A/C.6/69/SR.19, 第 170 段。

⁴⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, 第 117 段。

⁴⁴¹ A/C.6/68/SR.23, 第 72 段。

⁴⁴² A/C.6/68/SR.25, 第 11 段。

⁴⁴³ A/C.6/68/SR.24, 第 106 段。

⁴⁴⁴ A/C.6/64/SR.21, 第 49 段。

⁴⁴⁵ A/C.6/68/SR.24, 第 18 段。

⁴⁴⁶ A/C.6/68/SR.23, 第 31 段。

⁴⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, 第 30 段。

⁴⁴⁸ A/C.6/68/SR.25, 第 98 段。

⁴⁴⁹ A/C.6/68/SR.26, 第 17 段。

192. 泰国设想应有一项关于防灾和减灾的全面条款, 包含的内容包括信息分享、获得适当警报和正确信息的权利、民众参与提供救援和风险管理, 加强应灾协调和灾后恢复。⁴⁵⁰ 希腊要求在第 11[16]条和关于减少灾害风险的合作问题的第 10[5 之三]条草案案文之间有更明确的联系, 希腊建议将条文改为“每个国家在履行减少灾害风险义务时都可酌情请求和寻求第 10[5 之三]条规定的合作”。⁴⁵¹ 波兰呼吁委员会统一其他条款的措辞(如第 5[7]条和第 7[6]条草案), 以考虑到将减少灾害风险纳入条款草案适用范围的情况。⁴⁵²

193. 美国质疑如下论断, 即: 根据国际法, 每个国家都有义务采取必要和适当的防灾、减灾和备灾措施。美国认为, 委员会收集的资料并不能证实存在某项习惯国际法规则, 而且国际法也不宜逐渐向这方面发展, 因为应当由每一国家自行决定怎样的减少风险措施才是必要的和适当的。⁴⁵³ 奥地利认为, 纳入减少灾害风险的义务似乎超越了本专题原本的任务, 而这种范围广泛的义务有可能干涉有关防止某些种类灾害的现行法律制度; 或许可将重点放在预防和减少灾害的影响之上。⁴⁵⁴ 大韩民国认为, 除了在环境法等某些特定领域外, 将防灾义务设定为一项基本原则超越了现代国际公法, 而将这项义务确定为一项基本原则的任何企图都会导致削弱国家主权。⁴⁵⁵ 俄罗斯联邦质疑与国际人权法和国际环境法相提并论的做法是否有正当根据, 并建议, 将该项条款改为建议的形式, 并且纳入“在其能力所及范围内”的限定。⁴⁵⁶ 法国⁴⁵⁷ 和伊朗伊斯兰共和国⁴⁵⁸ 表示怀疑是否存在防止灾害风险的国际法律义务。

194. 关于第 11[16]条草案的措辞, 法国建议将标题改为“*Prévention des catastrophes*(防灾)”, 以避免笼统地提及现行法律。⁴⁵⁹ 美国则建议将标题改为“减少灾害风险”。⁴⁶⁰

⁴⁵⁰ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 42 段。

⁴⁵¹ [A/C.6/68/SR.24](#), 第 33 段。

⁴⁵² [A/C.6/68/SR.24](#), 第 106 段。

⁴⁵³ [A/C.6/68/SR.23](#), 第 48 段。和 [A/C.6/69/SR.20](#), 第 120 段。

⁴⁵⁴ [A/C.6/68/SR.23](#), 第 63 段。

⁴⁵⁵ [A/C.6/68/SR.24](#), 第 91 段。

⁴⁵⁶ [A/C.6/68/SR.25](#), 第 41 段。和 [A/C.6/69/SR.19](#), 第 105 段。

⁴⁵⁷ [A/C.6/68/SR.17](#), 第 113 段。

⁴⁵⁸ 2013 年 11 月 5 日的发言, 大会第六十八届会议, 第 26 次会议。

⁴⁵⁹ [A/C.6/68/SR.17](#), 第 113 段。

⁴⁶⁰ [A/C.6/68/SR.23](#), 第 48 段。

195. 关于第 1 款，智利⁴⁶¹ 和芬兰(代表北欧国家)⁴⁶² 强调指出，提出“每一国”十分重要，认为这适当反映了下述情况：每个国家都有单独采取措施的法律义务。欧洲联盟提议遵循《兵库行动框架》中的措词，提及采取“系统的”措施以确保减少灾害风险，并提及“有效”执行法律。此外，欧洲联盟表示，多种危害评估应包括针对相关危害确定易遭风险的人群和社区以及相关基础设施。⁴⁶³ 智利认为，纳入“包括通过制订法律和规章”的语句是恰当的。⁴⁶⁴ 南非建议这一语句改为“包括通过制订法律和规章等途径”，以强调国内立法的重要性。⁴⁶⁵ 智利还同意提及国家采取措施的最终目标，即“防灾、减灾和备灾”。⁴⁶⁶ 南非提议添加“除其他外”一语，以此说明或许还可以采取其他可行措施。⁴⁶⁷ 马来西亚赞成特别报告员最初的提议，将采取“适当措施”限制在建立体制安排方面，而不提及制订法律和规章。⁴⁶⁸ 白俄罗斯建议，应修改措辞，以更好地体现经济和其他因素对各国尽可能减少自然灾害的能力的制约，并强调向受灾国提供技术和其他形式援助的重要性。⁴⁶⁹

196. 葡萄牙建议委员会进一步考虑阐明预期的风险程度，以便表明国家何时面对减少灾害风险义务，及采取措施防止、减轻和防备灾害的责任。⁴⁷⁰ 南非指出，并非所有的国家都有采取必要和适当措施的能力或资源，那样便构成这些国家不遵守该条款，缺乏管控减少灾害风险的国内法律框架的国家尤其如此。⁴⁷¹ 印度指出，这项条款是否适用于工业灾害并不明确，并建议考虑环境法为发展中国家设想共同但有区别的责任原则。⁴⁷² 汤加建议该条草案的评注应说明，各国预防灾害的义务包括有义务采取必要和适当措施，确保其行动不增加其他国家的灾害风险。⁴⁷³

⁴⁶¹ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 67 段。

⁴⁶² [A/C.6/68/SR.23](#)，第 40 段。

⁴⁶³ [A/C.6/68/SR.23](#)，第 32 段。

⁴⁶⁴ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 67 段。

⁴⁶⁵ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 16 段。

⁴⁶⁶ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 67 段。

⁴⁶⁷ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 17 段。

⁴⁶⁸ [A/C.6/68/SR.25](#)，第 24 段。

⁴⁶⁹ [A/C.6/68/SR.20](#)，第 82 段。

⁴⁷⁰ [A/C.6/68/SR.23](#)，第 76 段。

⁴⁷¹ [A/C.6/68/SR.24](#)，第 15 段。

⁴⁷² [A/C.6/68/SR.24](#)，第 122 段。

⁴⁷³ [A/C.6/68/SR.25](#)，第 86 段。

197. 关于第 2 款，欧洲联盟观察员代表提议提及防患于未然的切实措施，帮助民众和社区减少遭受灾害的机率，并加强他们的复原力。⁴⁷⁴ 智利、⁴⁷⁵ 芬兰(代表北欧国家)⁴⁷⁶ 和日本⁴⁷⁷ 回顾，措施清单并不是详尽无遗的。南非提议添加“除其他外”一语，使之更加明确。⁴⁷⁸ 芬兰(代表北欧国家)表示，虽然国家立法是重要的，但这还不够，还需要采取切实有效措施，减少灾害的风险和后果。⁴⁷⁹ 智利申明，它的理解是，尽管减少风险的责任要求主要在国家层面采取措施，但如果这些措施要求国家之间以及国家与其他国际行为体之间互动，那么适用的规则就是与第 9[5 之三]条草案一并诠释的第 8[5]条草案。⁴⁸⁰ 中国鼓励委员会提及空间技术和其他新技术的作用。⁴⁸¹ 红十字与红新月联会观察员代表团建议，同时也提及评估和减少面临自然危害的社区脆弱性，加强其复原力，并且赋予社区权能，使其通过信息、教育和参与减少灾害风险的规划及活动加强自身的安全。⁴⁸²

198. 马来西亚担心要求国家收集和传播风险和以往损失信息可能会牵涉到影响国家安全的事项，表示倾向于不要使这类责任绝对化，而是以各国现行的法律、规则、条例和本国政策为指针。⁴⁸³

2. 根据国际法委员会要求提交的评论和意见

199. 澳大利亚再次表示，值得进一步审议各国是否有能力履行该条款草案中所载的义务。

200. 芬兰(代表北欧国家)强调指出尽责原则的重要性，这一点已部份体现在第 11[16]条草案规定的有关各国采取预防措施减少灾害风险的义务之中。芬兰建议评注进一步阐述预防风险的要素。此外，北欧国家指出，有必要规定各国有义务不仅采取相关的国内措施，而且还须按照第 10[5 之三]条草案的规定，开展国际合作。

201. 古巴提议修改第 2 款，从而明确指出“早期预警”的不同阶段。

⁴⁷⁴ A/C.6/68/SR.23, 第 32 段。

⁴⁷⁵ A/C.6/68/SR.24, 第 67 段。

⁴⁷⁶ A/C.6/68/SR.23, 第 40 段。

⁴⁷⁷ A/C.6/68/SR.23, 第 72 段。

⁴⁷⁸ A/C.6/68/SR.24, 第 17 段。

⁴⁷⁹ A/C.6/68/SR.23, 第 40 段。

⁴⁸⁰ A/C.6/68/SR.24, 第 68 段。

⁴⁸¹ A/C.6/68/SR.26, 第 12 段。

⁴⁸² A/C.6/68/SR.25, 第 18 段。

⁴⁸³ A/C.6/68/SR.25, 第 24 段。

202. 德国指出，需要遵守“仙台框架”，并建议插入提及早期预警系统和风险转移机制的案文。

203. 加勒比国家联盟指出，如果指望受灾国制定收集数据的平台，第2款中“传播”的概念可能会增加受灾国负担，此外，该联盟还提出了准入、维护和分享规则等问题。

204. 欧洲联盟提议，在条款草案中反映出“仙台框架”的建议。

205. 粮农组织同意，本地民众的复原能力非常重要，应在灾害前和灾害后阶段建立这一能力。该组织指出，或许可以在该条草案的评注中分析减少灾害风险与复原力概念之间的关系。

206. 红十字与红新月联合会重申其立场，即如果在一项具有约束力的文书中主张采取必要和适当的减少灾害风险措施的义务，将为各国政府内部大力主张减少灾害风险的人提供一个得力工具，使其能大声疾呼，要求进一步关注这一重要活动。联合会认为，第2款中的措施清单不应限于评估风险，而且也应包括评估和减少面临自然灾害的社区的脆弱性和增强其复原力。

207. 移民组织也支持列入一项明确提及“仙台框架”的案文。该组织进一步表示，第2款所列措施的例子过于狭隘。它回顾说，无论是“兵库行动框架”还是“仙台框架”都未将减少灾害风险与人道主义干预本身联系起来。减少风险是一个进程，主要依靠非人道主义行为者，特别是考虑到其核心要素是植根于可持续发展及长期的增强地方权能的工作。据此，该条草案需要更坚决地确认，旨在减少脆弱性和建立复原力的措施十分重要。

208. 联合国减少灾害风险办公室欢迎该条草案，认为该条草案是减少灾害风险和灾害风险管理问责方面的重要进展。与此同时，它还对条款草案及其评注提出了一些改进意见，以便更加强调风险。

209. 世界银行建议条款提及预防灾害的立法、条例和措施方面现行标准和良好做法，并提议在第2款所列措施中纳入空间规划。

3. 特别报告员的建议

210. 第11[16]条草案案文是在“仙台框架”通过前于2015年一读通过的，后者反映了当前对一项迅速变化的概念的想法。因此，特别报告员意识到，在起草将在二读中通过的第11[16]条草案案文过程中，必须顾及“仙台框架”。正如已经指出的那样，“仙台框架”注重“风险”，超越了对“灾害”的关注。因此，特别报告员可以接受的建议是，在第1款“防止”一词后面加上“制造新的风险并减少现有风险”；并同意将条款草案的标题由“减少灾害风险的义务”改为“减少灾害风险”。按建议在“措施”前加上“系统”一词没有必要，因为案文原有词语“必要和适当的”已涵盖这个意思。

211. 关于第 2 款，特别报告员认为有必要在这里重复其他地方所作的解释，即使用动词“包括”就是为了表示所提到的措施清单非详尽无遗的清单。

212. 鉴于上述情况，特别报告员建议向起草委员会提交修改后的第 11[16]条草案的一读案文，修改后案文如下：

第 11 条

草案——减少灾害风险

1. 每一国均应通过采取必要和适当的防止产生新风险和减少现存风险措施以及减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。

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的信息、安装和操作预警系统。

M. 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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

213. 第六委员会在大会第六十五届会议、第六十六届会议和第六十九届会议期间讨论了第 12[9]条草案。

214. 草案得到瑞士、⁴⁸⁴ 捷克共和国、⁴⁸⁵ 马来西亚、⁴⁸⁶ 罗马尼亚、⁴⁸⁷ 斯里兰卡、⁴⁸⁸ 欧洲联盟、⁴⁸⁹ 哥伦比亚、⁴⁹⁰ 法国、⁴⁹¹ 爱尔兰、⁴⁹² 汤加⁴⁹³ 和萨尔瓦多⁴⁹⁴ 等方的总体支持。

⁴⁸⁴ [A/C.6/68/SR.22](#)，第 38 段。

⁴⁸⁵ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 25 段。

⁴⁸⁶ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 122 段。

⁴⁸⁷ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 48 段。

⁴⁸⁸ [A/C.6/65/SR.26](#)，第 44 段。

⁴⁸⁹ [A/C.6/66/SR.21](#)，第 55 段。

⁴⁹⁰ [A/C.6/59/SR.22](#)，第 27 段。

⁴⁹¹ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 38 段。

⁴⁹² [A/C.6/66/SR.25](#)，第 21 段。

⁴⁹³ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 6 段。

⁴⁹⁴ 以书面形式提交的评论意见，2011 年 1 月 17 日。

215. 巴基斯坦认为,第12[9]条草案是本条款草案中的重要规定,并指出,受灾国在提供救灾援助中具有首要作用,这一论断的依据是国际法的中心原则,即国家主权。⁴⁹⁵ 印度认为,条款草案必须确认受灾国的主权、受灾国对本国国民的责任和确定是否需要国际援助的权利,因为受灾国最有资格评估情况及其自身的能力,此外,条款草案必须确认,如果受灾国接受国际援助,那么,受灾国有权指挥、协调和监督在其境内提供的国际援助。

216. 智利倾向于强调受灾国处理灾害的首要责任与按照国际法进行合作的义务之间的关系,这一关系不减损受灾国的主权。⁴⁹⁶ 匈牙利肯定委员会的做法符合不干涉内政原则,但也表示,有必要铭记最新发展,如保护责任原则。⁴⁹⁷ 芬兰(代表北欧国家)表示,受灾国的责任不应是排他性的,并呼吁委员会在国家主权和合作义务之间找到适当的平衡。⁴⁹⁸ 此外,芬兰(代表北欧国家)指出,需要阐明受灾国行使保护灾民首要责任的范围和限度。⁴⁹⁹ 西班牙支持该条款,但同时认为需要进一步思考,因为受灾国意愿的绝对优先地位可能与其他国际法基本规范和原则、特别是与保护人权的原則相冲突。⁵⁰⁰

217. 关于第1款,巴基斯坦支持提及受灾国的首要作用,⁵⁰¹ 而阿尔及利亚同意对受灾国的作用采用“义务”一词。⁵⁰² 罗马尼亚认为,受灾国保护其境内人员的义务是受灾国对这些人员的义务,建议增加第3款,规定受灾国对整个国际社会的义务。⁵⁰³ 加纳表示,受灾国的首要责任包含尊重灾民(包括本国公民和外国公民)获得援助的权利。⁵⁰⁴

218. 联合国说,该条款没有从法律角度明确说明受灾国确保人员保护的义务有哪些内容、亦未说明应向谁负责、实践中要求做哪些工作。⁵⁰⁵ 意大利⁵⁰⁶ 和

⁴⁹⁵ [A/C.6/65/SR.24](#), 第58段。

⁴⁹⁶ [A/C.6/65/SR.26](#), 第11段。

⁴⁹⁷ [A/C.6/65/SR.22](#), 第33段。关于“保护责任”概念的一般性评论,见第10段。

⁴⁹⁸ [A/C.6/65/SR.22](#), 第31段。

⁴⁹⁹ [A/C.6/65/SR.22](#), 第31段。

⁵⁰⁰ [A/C.6/65/SR.24](#), 第87段。

⁵⁰¹ [A/C.6/65/SR.24](#), 第58段。

⁵⁰² [A/C.6/66/SR.25](#), 第31段。

⁵⁰³ [A/C.6/66/SR.25](#), 第17段。

⁵⁰⁴ [A/C.6/65/SR.24](#), 第80段。

⁵⁰⁵ [A/C.6/65/SR.24](#), 第65段。

⁵⁰⁶ [A/C.6/65/SR.23](#), 第26段。

荷兰⁵⁰⁷ 强调必须阐明受灾国不提供救援的后果。荷兰还建议审查第 7[6]条草案的原则与受灾国提供的援助两者之间的关系。⁵⁰⁸ 伊朗伊斯兰共和国呼吁委员会把重点仅放在国家的权利和义务之上。该国不同意下述观点，即：如果拒绝接受国际援助会损害灾民的权利，一国的拒绝可被定性为国际不法行为。它认为，应由受灾国来决定接受外部援助是否适当，拒绝外部援助不应产生国际责任。⁵⁰⁹ 俄罗斯联邦承认受灾国有责任采取措施，确保其领土上人员得到保护，但认为这不是一项法律义务⁵¹⁰ 俄国建议将“确保保护”这一含糊不清的词语改为“采取一切必要措施提供援助”。⁵¹¹

219. 墨西哥⁵¹² 表示总体支持第 2 款。阿根廷指出，该条规定反映了现实情况。阿根廷认为，这一首要作用也是排他性的，除非受灾国明确将责任交于他方。⁵¹³ 俄罗斯联邦认为，第 2 款的措辞可能意指未经相关国家的同意便将受灾国的责任转移给任何其他当事方，因此倾向于“受灾国的责任”的提法。⁵¹⁴ 意大利建议澄清“首要作用”一语，以具体说明受灾国的作用与其他国家和国际组织的作用之间的关系以及受灾国的作用与其他国家和国际组织救助灾民活动的关系。⁵¹⁵

220. 红十字与红新月联合会要求澄清“控制”一语，一些条约使用了该词，但大会第 46/182 号决议及红十字与红新月联合会制定的《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》(“红十字与红新月联合会准则”)中均没有使用。⁵¹⁶ 它认为，评注需要解决这一问题，要特别确认受灾国需要尊重人道主义组织遵守各项人道主义原则的能力。⁵¹⁷ 日本虽然支持该条款，但告诫说，鉴于保护受影响人员的总体目标，受灾国或许有必要协调其他国家和非国家行为者提供的援助。⁵¹⁸ 奥

⁵⁰⁷ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 45 段。

⁵⁰⁸ 同上。

⁵⁰⁹ [A/C.6/65/SR.24](#)，第 36 段。

⁵¹⁰ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 58 段。

⁵¹¹ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 105 段。

⁵¹² [A/C.6/65/SR.25](#)，第 6 段。

⁵¹³ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 10 段。

⁵¹⁴ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 106 段。

⁵¹⁵ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 26 段。

⁵¹⁶ 红十字会与红新月会国际联合会 2007 年《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》。

⁵¹⁷ 2010 年 10 月 29 日所作的发言，大会第六十五届会议第 25 次会议。

⁵¹⁸ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 41 段。

地利要求将其意见记录在案，奥地利的意见是，军队救灾人员仍完全接受援助国的指挥。⁵¹⁹ 希腊建议纳入明确提及残疾人的案文。⁵²⁰

2. 根据国际法委员会要求提交的评论和意见

221. 澳大利亚欢迎在第 12[9]条草案中反映受灾国在预防和应对灾害中的首要作用，但建议谨慎处理第 1 款关于受灾国在其领土内确保保护人员和提供抗灾救济和援助的无限定责任的说法。

222. 古巴提议在“主权”后面插入“并根据其国家立法”一语。

223. 德国表示支持的方式是，受灾国由于其主权，有义务在其管辖范围内确保保护人员和提供抗灾救济。

224. 瑞士认为，相对国际人道主义法，第 2 款更注重主权，而且对人道主义行动更具侵扰性。

225. 欧洲联盟欢迎在保障受灾国主权的必要性与合作的义务这两个方面之间达成平衡，第 13[10]条、第 14[11]条和第 16[12]条草案就共同产生了这种效力。

226. 红十字委员会认为，评注没有充分界定“指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助”一语的含义。它认为，条款草案对红十字国际委员会等中立的人道主义组织而言有潜在的侵扰性。它还回顾说，在相关的国际人道主义法规则中找不到这种指挥、协调和监督的规定。因此，条款草案比较倾向于主权，较不重视关于人道主义准入的相关国际人道主义法规定。

227. 人道主义事务协调厅表示支持第 12[9]至 15[13]条草案对主权概念采取的方式，特别支持下述观念，即：受灾国由于其主权，有义务在其领土内确保保护人员和提供抗灾救济。

228. 世界银行认为第 12[9]条至第 15[13]条草案之间的相互作用会引起混淆。世界银行担心，这种法律框架可能产生更多的正式尽职要求，由此可能导致延误。

3. 特别报告员的建议

229. 评论和意见中反映的关注问题并不要求修改一读时通过的第 12[9]条草案案文。由于行使主权权力必然不可避免地符合按上述权力颁布的国家立法，因此，在“主权”后添加“并根据其国家立法”的词语似乎没有必要。因此，特别报告员建议，第 12[9]条草案一读通过的案文维持不变，原文提交给起草委员会。

⁵¹⁹ A/C.6/69/SR.19，第 122 段。

⁵²⁰ A/C.6/68/SR.24，第 24 段。

N. 第 13[10]条草案：受灾国寻求外部援助的义务

如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有义务酌情从其他国家、联合国、其他主管政府间组织和相关非政府组织寻求援助。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

230. 第六委员会在大会第六十六、六十七和六十九届会议上讨论了第 13[10]条草案。

231. 该条草案得到芬兰(代表北欧国家)、⁵²¹ 捷克共和国、⁵²² 西班牙、⁵²³ 罗马尼亚、⁵²⁴ 印度⁵²⁵ 和汤加(代表 12 个太平洋小岛屿发展中国家)⁵²⁶ 的支持。爱尔兰对“有义务寻求”而不是“有义务请求”的措辞表示赞赏。⁵²⁷ 欧洲联盟指出，该条款的前提是受灾国负首要责任。⁵²⁸ 西班牙表示，受灾国家既有权利、也有义务帮助本国人民，在判断受灾国考虑和接受外部援助、特别是从各国和各国际组织接受外部援助的义务范围时，这一事实是一项重要考量因素。⁵²⁹

232. 萨尔瓦多指出，“如所遭受的灾害超过了国家的应对能力”一语可能导致拖延提供援助，并建议用《红十字与红新月联合会准则》的措辞取而代之。⁵³⁰

233. 法国同意评注中表达的观点，即受灾国最能够确定其应对能力的局限性，并建议在条款草案案文中反映此观点。⁵³¹ 同样，马来西亚强调，受灾国应保留确定灾害是否超出其国家应对能力的权利。⁵³² 阿尔及利亚指出，第 13[10]条草案提出了如何评估国家应对能力的问题，特别是在紧急情况下如何进行这种评估的问题。⁵³³ 大韩民国指出，难以确定灾害是否超出受灾国的国家应对能力。⁵³⁴

⁵²¹ [A/C.6/66/SR.21](#)，第 60 段。

⁵²² [A/C.6/66/SR.23](#)，第 19 段。

⁵²³ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 50 段。

⁵²⁴ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 18 段。

⁵²⁵ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 13 段。

⁵²⁶ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 6 段。

⁵²⁷ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 21 段。

⁵²⁸ [A/C.6/66/SR.21](#)，第 56 段。

⁵²⁹ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 50 段。

⁵³⁰ [A/C.6/66/SR.22](#)，第 12 段。

⁵³¹ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 38 段。

⁵³² [A/C.6/66/SR.24](#)，第 112-113 段。

⁵³³ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 33 段。

⁵³⁴ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 82 段。

南非⁵³⁵ 和古巴⁵³⁶ 认为，受灾国有权确定其内部能力是否足以保护其管辖范围内的灾害受害者，并认为受灾国没有必须寻求或请求这种援助的义务。中国指出，按照征得受灾国同意这一普遍公认的原则，受灾国根据其主权有权决定是否邀请其他国家参与救援和救济活动或接受外部援助。⁵³⁷

234. 荷兰表示倾向于该条草案以前的表述(即“如果灾害超出受灾国国家应对能力”)。在它看来，一读通过的案文似乎范围更窄，需要对国家应对能力的所有方面进行准确的概述，而在发生灾害的情况下，这么做会给受灾国造成沉重的负担。⁵³⁸

235. 以色列认为，国际法承认受灾国最有能力确定在其领土上发生的紧急情况的严重程度并制定适当的对策，因此它呼吁进一步澄清受灾国在灾害超过其国家应对能力时应该承担的责任，并邀请委员会审议这种责任的范围和内容。⁵³⁹ 荷兰⁵⁴⁰ 和葡萄牙⁵⁴¹ 邀请委员会审议受灾国不愿意提供援助或未能履行寻求援助义务的情况。奥地利⁵⁴² 和俄罗斯联邦⁵⁴³ 认为，尚不清楚在灾害超出其国家能力时受灾国拒绝寻求援助会产生什么后果。波兰指出，寻求援助的义务提出了以下问题：一国不寻求外部援助这一事实本身是否就违反国际法？如果是这样，那么这种违法行为会导致何种形式的赔偿？⁵⁴⁴ 法国、⁵⁴⁵ 奥地利、⁵⁴⁶ 马来西亚、⁵⁴⁷ 俄罗斯联邦⁵⁴⁸ 和联合王国⁵⁴⁹ 确认，根据现行国际法，受灾国没有任

⁵³⁵ [A/C.6/69/SR.20](#), 第 102 段。

⁵³⁶ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 27 段。

⁵³⁷ [A/C.6/65/SR.22](#), 第 65 段。

⁵³⁸ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 48 段。

⁵³⁹ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 33 段。

⁵⁴⁰ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 48 段。

⁵⁴¹ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 66 段。

⁵⁴² [A/C.6/66/SR.23](#), 第 23 段。

⁵⁴³ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 107 段。

⁵⁴⁴ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 73 段。

⁵⁴⁵ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 38 段。

⁵⁴⁶ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 23 段。

⁵⁴⁷ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 114 段。

⁵⁴⁸ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 37 段。

⁵⁴⁹ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 45 段。

何寻求援助的法律义务。意大利认为，应该鼓励受灾国寻求援助，甚至应该在更早的阶段，即一旦迅速向受害者提供救济显得适合时宜就应该这么做。⁵⁵⁰

236. 印度尼西亚认为，寻求援助的义务损害了主权，不符合受灾国不同意接受外部援助的权利。⁵⁵¹

237. 巴基斯坦认为，该条草案关于各国可能不寻求外部援助的假设并不能反映国际社会在发生灾害时开展合作的现实情况。⁵⁵² 伊朗伊斯兰共和国建议重新拟订该条草案，规定受灾国“应该”寻求援助。⁵⁵³ 中国认为，不能简单地把受灾国和国际社会之间的关系定义为义务和权利关系，因为这样就人为地把前者寻求援助的义务和后者提供援助的权利对立起来，会给国际合作造成负面影响。⁵⁵⁴ 它认为最好避免使用“义务”一词。⁵⁵⁵

238. 伊朗伊斯兰共和国认为，合作义务只限于国际法主体，不包括非政府组织，而且在一国接受救济后，按照其国内法，它仍然保留指挥、控制、监督和协调在其领土上提供援助的权利。⁵⁵⁶

239. 泰国建议重新拟订该条草案如下：“如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有义务酌情向其他国家、联合国、其他主管政府间组织和相关非政府组织寻求援助”。它认为，这样的措词将阐明受灾国确实拥有向哪方寻求援助的自由裁量权，这与现有草案中“酌情”一词所隐含的意思不同。⁵⁵⁷

240. 红十字与红新月联合会观察员代表团支持该条文，但表示有必要澄清“酌情”一词意味着国家可以选择向哪些行为体寻求援助，并指出，根据其经验，国家可以并且应当挑选援助方。它认为，这种做法将最大限度地减少与不适当援助有关的问题。⁵⁵⁸

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

241. 奥地利承认所有国家有义务建立适当的救灾系统以保护其公民，但认为这条草案没有恰当平衡国家主权和个人保护。它坚持认为，在国家应对能力不足的

⁵⁵⁰ [A/C.6/66/SR.21](#)，第 91 段。

⁵⁵¹ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 70 段。

⁵⁵² [A/C.6/66/SR.25](#)，第 7 段。

⁵⁵³ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 50 段和 [A/C.6/67/SR.20](#)，第 15 段。

⁵⁵⁴ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 42 段。

⁵⁵⁵ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 25 段。

⁵⁵⁶ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 51 段和 [A/C.6/67/SR.20](#)，第 15 段。

⁵⁵⁷ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 90 段。

⁵⁵⁸ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 41-42 段。

情形下，受灾国应寻求援助以履行其责任，但并不是有义务这样做。此外，它指出，本条草案不应理解为排除国家在灾害未超过其应对能力的情况下寻求援助的权利。

242. 古巴提议把受灾国有“义务”寻求援助改为有“权利”这样做。

243. 厄瓜多尔建议在本条中提及国际援助呼吁。

244. 欧洲联盟建议提及联合国减少灾害风险办公室所采纳的定义中载有的“应付”能力。它进一步指出，关于“遭受的灾害超过了国家的应对能力”的要求给了受灾国一定的酌处灵活性，但没有提及可用于确定相关要求是否得到满足的客观标准。

245. 红十字与红新月联合会赞同关于国家有时有义务寻求外部援助的论断，但同时认为国家不一定必须接受任何人提供的援助。可靠的做法往往是国家选择有能力和权限提供适当质量的援助的援助方。红十字与红新月联合会建议在评注中可以更明确地解释所涉义务是寻求帮助，但不是从任何外部方面寻求帮助。

246. 人道主义事务协调厅呼吁在第 13[10]条草案的评注中提及根据大会第 46/182 号决议紧急救济协调员和驻地协调员应该发挥的作用，同时说明受灾国在请求外部援助时应遵守的关键程序。

247. 粮食署欢迎在草案中纳入第 13[10]条。

3. 特别报告员的建议

248. 特别报告员指出，第 13[10]条草案英文版本结尾“酌情”一词的用意不是给予受灾国决定是否寻求援助的自由裁量权，而是给予受灾国选择接受哪方援助的自由裁量权。特别报告员还认为，第 13[10]条草案案文或许可以明确规定由受灾国确定灾害是否超出其国家应对能力。此外，可以使用第 4 条草案分段(c)所界定的“其他援助方”一词，精简案文，该用词涵盖了其他主管政府间组织和相关非政府组织。出于显而易见的原因，这一界定术语必须用形容词“潜在的”来修饰。

249. 因此，特别报告员建议，将重新拟定的第 13[10]条草案一读案文提交起草委员会，重新拟定的内容如下：

第 13 条草案

受灾国寻求外部援助的义务

当受灾国确定灾害超过其国家应对能力时，它有义务酌情向其他国家、联合国和其他潜在援助方寻求援助。

O. 第 14[11]条草案：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，受灾国只要有可能，应告知就该援助提议作出的决定。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

250. 第六委员会在大会第六十五至六十九届会议上讨论了第 14[11]条草案。

251. 智利认为，第 14[11]条草案反映了关于现代主权概念的一种平衡观点。⁵⁵⁹ 哥伦比亚强调，第 14[11]条草案反映了相互冲突的利益和价值观之间的平衡。⁵⁶⁰ 西班牙⁵⁶¹ 对所采用的方法感到满意，认为它完全符合国际法学会 1989 年决议。⁵⁶² 巴基斯坦认为，第 14[11]条草案关于各国不寻求国际社会援助的基本假设破坏了发生灾害时开展国际合作的作法。⁵⁶³ 俄罗斯联邦认为，第 14[11]条草案的逻辑不清楚，因为它暗示提供援助的整个过程不是由受灾国的请求来启动，而是由其他行动者提供这种援助的权利来启动，因此，与其说该条草案针对的是请求援助的过程，倒不如说它针对的是用意问题。⁵⁶⁴

252. 第 1 款中包括了只有在受灾国同意的前提下才能提供外部援助的原则，以色列、⁵⁶⁵ 萨尔瓦多、⁵⁶⁶ 中国、⁵⁶⁷ 奥地利、⁵⁶⁸ 法国、⁵⁶⁹ 马来西亚、⁵⁷⁰ 印

⁵⁵⁹ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 9 段。

⁵⁶⁰ [A/C.6/66/SR.22](#)，第 25 段。

⁵⁶¹ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 38 段。

⁵⁶² “保护人权和不干涉国家内部事务原则”，国际法学会的决议，圣地亚哥德孔波斯特拉会议，1989 年。

⁵⁶³ [A/C.6/66/SR.25](#)，第 7 段。

⁵⁶⁴ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 108 段。

⁵⁶⁵ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 33 段。

⁵⁶⁶ [A/C.6/66/SR.22](#)，第 13 段。

⁵⁶⁷ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 42 段。

⁵⁶⁸ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 24 段。

⁵⁶⁹ [A/C.6/66/SR.23](#)，第 39 段。

⁵⁷⁰ [A/C.6/66/SR.24](#)，第 116 段。

度、⁵⁷¹ 罗马尼亚、⁵⁷² 斯里兰卡、⁵⁷³ 印度尼西亚⁵⁷⁴ 和苏丹⁵⁷⁵ 对此表示欢迎。

253. 奥地利指出,这种同意必须是根据 2001 年关于国家对国际不法行为⁵⁷⁶ 的责任条款第 20 条作出的有效同意,并建议在评注中提及这一点。⁵⁷⁷ 尼日尔申明,要求获得受灾国的同意是合理的,但在需要做出快速反应的情形下这种要求可能会造成拖延。⁵⁷⁸ 芬兰(代表北欧国家)指出,第 14[11]条草案提到提供外部援助需要征得受灾国同意,但也必须强调,受灾国有义务在发生灾害时确保对其领土上的人员提供保护和援助并保证向有需要的人们提供人道主义援助。⁵⁷⁹

254. 马来西亚表示关切的是,在某些情况下,特别是在不存在能够给予同意的任何正常运作的政府的情形下,可能存在默许的情况。虽然从人道主义角度看这种情况是可以接受的,因为政府不存在,也就无法表示同意,但这确实产生了由谁来决定是否不存在正常运作的政府这一问题。⁵⁸⁰

255. 关于第 2 款,智利支持维持委员会提议的“拒绝”一词,这是指受灾国的义务,是对第 1 款确认的主权的平衡。⁵⁸¹ 第 2 款得到了奥地利⁵⁸² 和联合王国⁵⁸³ 的支持,两国指出,在武装冲突的背景下,这种拒绝可能构成违反国际人道主义法的行为。苏丹认为,必须澄清,不得任意拒绝同意,并建议明确表示未表示同意的情况不应损害受灾的人们。⁵⁸⁴ 联合王国、⁵⁸⁵ 爱尔兰⁵⁸⁶ 和葡萄牙建议探

⁵⁷¹ [A/C.6/66/SR.25](#), 第 13 段。

⁵⁷² [A/C.6/66/SR.25](#), 第 19 段。

⁵⁷³ [A/C.6/66/SR.27](#), 第 20 段。

⁵⁷⁴ [A/C.6/66/SR.21](#), 第 8 段。

⁵⁷⁵ [A/C.6/69/SR.25](#), 第 11 段。

⁵⁷⁶ 《2001 年年鉴》,第二卷(第二部分),第 76 段。另见 2001 年 12 月 12 日的大会第 56/83 号决议,附件,并经 [A/56/49\(Vol I\)/Corr4](#) 订正。

⁵⁷⁷ [A/C.6/64/SR.23](#), 第 24 段。

⁵⁷⁸ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 54 段。

⁵⁷⁹ [A/C.6/66/SR.21](#), 第 60 段。

⁵⁸⁰ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 116 段。

⁵⁸¹ [A/C.6/66/SR.24](#), 第 9 段。

⁵⁸² [A/C.6/66/SR.23](#), 第 24 段。

⁵⁸³ [A/C.6/69/SR.19](#), 第 166 段。

⁵⁸⁴ [A/C.6/69/SR.25](#), 第 11 段。

⁵⁸⁵ [A/C.6/66/SR.23](#), 第 45 段。

⁵⁸⁶ [A/C.6/66/SR.25](#), 第 22 段。

讨任意拒绝同意的法律后果，它们坚持认为，如果这种拒绝损害灾民根据国际法享有的权利，那么，这种拒绝可能导致国际不法行为。⁵⁸⁷ 奥地利指出，根据现行国际法，不征得受灾国的同意，其他国家无法采取行动，即使受灾国因拒绝援助而产生国际责任。⁵⁸⁸

256. 爱尔兰建议，可在第 2 款中提及撤消同意的问题，规定不得任意拒绝或撤消对外部援助的同意。⁵⁸⁹ 中国建议重新拟订第 2 款。它认为应该将“不得”改为“不应”，因为习惯国际法和国家实践均不承认受灾国有接受外部援助的法律义务。⁵⁹⁰ 对俄罗斯联邦而言，本条草案的目的是规定受灾国的一项道义和政治义务，不是规定一项不遵守就会引起国际法律后果的法律义务。⁵⁹¹

257. 以色列、⁵⁹² 阿根廷⁵⁹³ 和印度⁵⁹⁴ 建议进一步澄清“任意”一词的含义。马来西亚⁵⁹⁵ 和爱尔兰⁵⁹⁶ 要求澄清由谁来断定局势严重到需要援助的程度以及由谁来断定是否存在任意拒绝同意行为。联合国指出，很难断定是否存在任意拒绝的情况，因为获得援助无疑将涉及许多棘手的经济、后勤和国际关系问题。⁵⁹⁷ 法国询问该条文的确切范围。⁵⁹⁸ 伊朗伊斯兰共和国表示关切的是，“任意”一词可能导致对受灾国行为的主观偏见和判断，而受灾国完全有权不接受外国援助；伊朗伊斯兰共和国建议提及联合国宪章的有关原则，以确保不会因为侵犯受灾国的主权权利或干涉其内部事务而滥用人道主义援助事业。⁵⁹⁹ 它建议用“一秉诚意”概念，这样就可以将这一款改写为“受灾国须一秉诚意，决定是否同意接受外部援助”。⁶⁰⁰ 它还表示，如果受灾国曾经接受其他来源的适当援助，就不能

⁵⁸⁷ A/C.6/65/SR.23, 第 13 段和 A/C.6/66/SR.24, 第 66 段。

⁵⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, 第 24 段。

⁵⁸⁹ 2014 年 10 月 27 日所作的发言，大会第六十九届会议第 19 次会议。

⁵⁹⁰ A/C.6/66/SR.23, 第 42 段。

⁵⁹¹ A/C.6/66/SR.24, 第 37 段。

⁵⁹² A/C.6/66/SR.23, 第 33 段。

⁵⁹³ A/C.6/66/SR.25, 第 10 段。

⁵⁹⁴ A/C.6/66/SR.20, 第 20 段。

⁵⁹⁵ A/C.6/66/SR.24, 第 118 段和 A/C.6/69/SR.21, 第 48 段。

⁵⁹⁶ A/C.6/66/SR.25, 第 22 段。

⁵⁹⁷ A/C.6/66/SR.23, 第 45 段。

⁵⁹⁸ A/C.6/66/SR.23, 第 39 段。

⁵⁹⁹ A/C.6/66/SR.24, 第 52 段。

⁶⁰⁰ 2012 年 11 月 2 日所作发言，大会第六十七届会议第 20 次会议和 2013 年 11 月 5 日所作发言，大会第六十八届会议第 26 次会议。

把拒绝同意视为任意拒绝。⁶⁰¹ 葡萄牙呼吁明确界定受灾国在何种情况下可以拒绝援助提议。⁶⁰² 南非要求在条款草案中作出规定，在受灾国有能力和资源自行应对局势的情况下，或者在受灾国已接受另一国或行为体的援助的情况下，受灾国可拒绝援助。⁶⁰³

258. 希腊提议在该条草案中包含一项具体的解释，根据该解释“尤其是在违反第 6[8]条时，拒绝同意被视为是任意的”。⁶⁰⁴ 泰国建议订正该段，改为“不得任意和无理地拒绝纯粹出于人道主义援助意图而善意提供的外部援助”。⁶⁰⁵ 阿尔及利亚认为，应该考虑确定任意性的合理时限概念。⁶⁰⁶ 荷兰建议可以使用“不合理”一词，而不是目前的“任意”。⁶⁰⁷

259. 红十字与红新月联会的观察员代表团支持第 2 款所规定的拒绝同意权的附加条件，但它仍感关切的是，案文没有明确指出受灾国可以有选择性地接受外部援助。⁶⁰⁸

260. 关于第 3 款，葡萄牙要求进一步澄清受灾国“只要有可能”就提供援助的意向做出决定。它建议委员会具体说明，在不可能作出决定的情形下会发生什么事情，对人员保护会产生何种后果。⁶⁰⁹ 萨尔瓦多认为，“只要有可能”这一表述很含糊，可能使受灾国在公布是否接受援助的决定时拥有太多的自由裁量权。萨尔瓦多认为，第 3 款的内容应分开表述两个不同的概念：首先，国家有义务铭记已经发生的灾害类型和民众的需要，及时公布对援助提议的回应；第二，在极端的情况下，国家很可能无法立即甚至根本无法对援助提议做出回应。⁶¹⁰ 泰国认为，“只要有可能”这一短语也应当理解为包括以下情况，即：受灾国不能公开其决定，因为公开决定可能会危及受灾国与另一国的国际关系。⁶¹¹ 法国指出，要求受灾国提出拒绝援助理由似乎难以做到。⁶¹²

⁶⁰¹ A/C.6/66/SR.24, 第 52 段。

⁶⁰² A/C.6/66/SR.24, 第 66 段。

⁶⁰³ A/C.6/67/SR.19, 第 84 段。

⁶⁰⁴ A/C.6/66/SR.24, 第 25 段。

⁶⁰⁵ A/C.6/66/SR.24, 第 91 段。

⁶⁰⁶ A/C.6/66/SR.25, 第 33 段。

⁶⁰⁷ A/C.6/66/SR.23, 第 48 段。

⁶⁰⁸ A/C.6/66/SR.25, 第 43 段。

⁶⁰⁹ A/C.6/66/SR.24, 第 66 段。

⁶¹⁰ A/C.6/66/SR.22, 第 13 段。

⁶¹¹ A/C.6/66/SR.24, 第 91 段。

⁶¹² A/C.6/66/SR.23, 第 39 段。

261. 红十字与红新月联会认为，条款草案没有说明谁会向受灾国提出正式的援助提议。红十字与红新月联会及其 186 个成员国家协会一般都不向国家正式提出援助提议，许多非政府组织也很少就他们提供的援助向国家提出正式援助提议。第 3 款提到“按照本条款草案提出的”援助提议。然而，本条款草案没有规定提出援助提议的程序。此外，尽管在评注中有解释，但不清楚第 3 款是否隐含了回应援助提议的时间期限。鉴于潜在的迫切人道主义需求，它呼吁在条款中提及应尽快做出此种决定。⁶¹³

262. 荷兰建议颠倒第 14[11]条和第 16[12]条草案的顺序，以首先规定第三国和其他实体向受灾国提出援助提议的权利，然后阐述受灾国不得任意拒绝接受这种援助的义务。⁶¹⁴

2. 根据国际法委员会的要求提出的评论和意见

263. 澳大利亚重申它同意必须征得受灾国同意这一基本要求，但同时表示，它对受灾国不得“任意”拒绝接受援助的义务持保留意见。它认为，在习惯国际法下不存在这种义务。它不清楚是根据哪些标准、由谁来衡量所谓的“任意性”以及在实践中把寻求或接受外部援助的义务加给可能不愿意这么做的国家是否有益。不遵守此种义务不产生希望提供援助的其他国家任何相应的干预权。

264. 奥地利重申它赞同征得同意原则，认为这种同意应该是“国家对国际不法行为责任”条款草案第 20 条意义上的有效同意。奥地利还同意不得任意拒绝同意接受援助的义务。即使是任意拒绝同意，在现行国际法下，任何其他国家都无权越俎代庖，在未经受灾国同意的情况下采取行动，不论受灾国家是否产生任何国际责任。它还欢迎规定受灾国有义务公布其针对任何援助提议做出的决定。

265. 芬兰(代表北欧国家)满意地注意到，条款草案提出了不得任意拒绝接受外部援助的要求。它建议在评注中明确界定“任意”一词。

266. 德国认为，虽然受灾国不得任意拒绝接受外部援助，但征得同意是提供任何外部援助的一项不可或缺的要求。

267. 卡塔尔提议在第 2 款任意拒绝后添加短语“或以显得任意的方式拒绝”。

268. 欧洲联盟希望采取逐案处理的办法，建议在评注中提供更多细节，说明“任意拒绝同意”是什么含义，并说明，如果受灾国拒绝接受援助，何种动机应视为可接受动机。它建议在第 14[11]条草案的评注中提供一个与关于对提供外部援助规定条件的第 15[13]条草案的连接，因为规定这些条件可以包含拒绝援助或拒绝同意的理由。

⁶¹³ A/C.6/66/SR.25，第 43 段。

⁶¹⁴ A/C.6/64/SR.23，第 48 段。

269. 红十字与红新月联合会赞同以下基本主张，即虽然提供外部援助需要征得国家的同意，但受灾国不应任意拒绝这种同意。红十字与红新月联合会认为，应规定一个合理的方法，留给国家很大的自由裁量权，但明确确认，在面临人道主义需要时不应滥用这种自由裁量权。尽管如此，鉴于若干国家表示不同意该条规定，它担心，将其列入条款草案可能有损对该项目的总体支持，它并且指出，在发生灾害时有关国家拒绝接受所有国际援助提议的情况比较少见。

270. 人道主义事务协调厅提议重新安排第 14[11]条至第 17[14]条草案的顺序，以便首先对外部援助提议作出规定，然后再对同意、提供便利和条件作出规定。该厅表示支持第 2 款，并指出，在某些情况下，任意拒绝同意可能构成违反国际人权法的行为。它建议，第 2 款还应提及撤消同意的问题，规定不得任意拒绝同意或撤消同意外部援助。关于第 3 款，该厅提议纳入及时性要求，这样受灾国必须尽可能在合理的时间范围内公布其对援助提议做出的决定。

271. 粮食署也建议重新排列第 14[11]条至第 16[12]条的顺序。

272. 世界银行担心采用尽职调查类的要求可能导致拖延提供援助。

3. 特别报告员的建议

273. 特别报告员提请注意关于重新排列第 14[11]条至第 16[12]条草案顺序的建议，他同意这个建议。按照目前的编号，他提议的顺序如下：第 16[12]条、第 14[11]条和第 15[13]条。不过，为本报告的目的，而且为了避免混淆，他将按这三条草案在一读草案中的顺序对其进行处理，但有一项谅解，即假设将按他提议的顺序和编号将其最终提交起草委员会。

274. 各方对第 14[11]条草案第 2 和第 3 款的案文提出了一些建议。关于第 2 款，虽然有些国家表示对不得任意拒绝同意这一规定有保留意见，但只有一方提出，权宜之计是取消该款。不过，特别报告员以及许多国家和国际组织认为，在第 14[11]条草案中列入这条规定是合理的。在这方面，特别报告员提请注意秘书长在其关于在武装冲突中保护平民的报告(S/2013/689)中向人道主义事务协调厅提出的要求，即：进一步分析任意拒绝同意接受人道主义救济行动及其后果的问题。因此，正如上文引言部分所述，最近已完成编制“在武装冲突局势中开展人道主义救济行动的相关法律准则”，该准则对这一问题进行了详细阐述。虽然指导文件针对的是武装冲突背景，其对任意拒绝同意的分析提供了有益的见解，为将一项类似的规定纳入关于在发生灾害时保护人员的条款草案最终案文增添了依据。

275. 关于为改进第 2 款案文所提出的一些建议，特别报告员认为用“不合理”或“没有理由”取代标准的用词“任意”没有任何好处，因为这两个用词事实上是“任意”一词的常见公认含义的组成要素。不过，他同意，可以按照建议，在第 2 款案文中添加提及撤消同意的措辞。

276. 关于第 3 款，特别报告员指出，“按照本条款草案”的提法系指任何援助提议应符合本条款草案的文字和精神，与遵守本条款草案未规定的任何程序无关。善意的援助提议可以任何潜在援助方认为能够最好地服务于其预定目的方式推进。因此，特别报告员认为，在案文中明确提及“善意”的建议有道理，这里取的是其较广泛接受的含义，而不一定是《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》将其作为一条国际法原则界定的较严格的含义。他也可以支持关于在案文中采用“及时性”要素的建议。

277. 鉴于上述情况，特别报告员建议，将作出上述改动后的第 14[11]条草案一读案文提交起草委员会，内容如下：

第 14 条草案

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同意或撤消同意外部援助。
3. 对按照本条款草案善意提出的援助提议，受灾国只要有可能，应及时告知就该援助提议作出的决定。

P. 第 15[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。此种条件应与本条款草案、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和援助的质量。在拟订条件时，受灾国应说明所寻求的援助的范围和种类。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

278. 第六委员会在大会第六十七届、第六十八届和第六十九届会议上讨论了第 15[13]条草案。

279. 斯洛文尼亚确认，对提供外部援助规定的任何条件必须合理，并且符合国家保护在其领土内人员的责任。⁶¹⁵ 南非也提到，受灾国规定的任何条件必须是合理的，在那种情况下是有必要，并且符合受灾国的国内法和国际法的规定，以确保实现保护其人民的主要目标。⁶¹⁶ 印度尼西亚认为，为了适当平衡国家在发生灾害时保护其人民的义务与国家维护其主权的权利，受灾国规定的条件应当合理，不得损害保护义务。⁶¹⁷

⁶¹⁵ [A/C.6/67/SR.18](#)，第 127 段。

⁶¹⁶ [A/C.6/67/SR.19](#)，第 84 段。

⁶¹⁷ [A/C.6/67/SR.20](#)，第 29 段。

280. 墨西哥⁶¹⁸ 和葡萄牙⁶¹⁹ 坚持认为, 受灾国在对提供外部援助设定条件时必须具有诚意, 而不是任意地拒绝接受外部援助, 因为任意拒绝接受外部援助将等同违反其确保保护民众的义务。俄罗斯联邦表示, 第 15[13]条草案的措辞给予受灾国在拟订此种援助的条件时广泛的解释自由, 并产生了可能恶意援引国际法和国家法律的风险(目的是防止提供援助)。⁶²⁰ 葡萄牙建议委员会审议, 在哪些情况下, 规定的条件证明是不合理的, 或限制了援助工作因而对援助质量产生了不利影响, 并且没有向受灾害影响的人提供适当保护, 包括审议哪些情况属于违反国际法行为。⁶²¹ 葡萄牙还认为, 应审议错估受灾者需要或受灾国无法进行这样的评估将产生的后果。⁶²²

281. 奥地利强调, 第 15[13]条草案应当反映第 8[5]条草案中关于合作的规则。⁶²³ 因此, 受灾国不能为所欲为, 单方面规定条件, 此种条件必须是受灾国和援助方在考虑到这类援助的一般原则和援助方能力的前提下进行协商的结果。斯洛文尼亚表示, 受灾国需要开展需求评估, 最好与相关人道主义机构及援助国合作完成评估工作。⁶²⁴

282. 泰国表示支持一读通过的案文, 认为援助方应对饮食、文化、宗教、语言和性别等当地因素有敏感认识。它表示, 受灾国设定的条件可能因该国的特殊情况、需要、安保和安全情况, 在时间段、对援助质量和数量的限制方面有所不同。⁶²⁵

283. 巴基斯坦认为, 受灾国应能设定它认为必要的任何条件, 然后才决定接受外部援助。它解释说, 因为既然国家有保护本国公民的首要责任, 受灾国远比外部行动体更为关切如何快速顺利地向本国境内的人提供援助和保护。⁶²⁶ 伊朗伊斯兰共和国坚持认为, 尽管受灾国有义务协助提供人道主义援助, 但不能要求受

⁶¹⁸ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 19 段。

⁶¹⁹ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 61 段。

⁶²⁰ 2012 年 11 月 2 日在大会第六十七届会议第 19 次会议上所作的发言。

⁶²¹ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 61 段。

⁶²² 同上。

⁶²³ [A/C.6/67/SR.18](#), 第 85 段。

⁶²⁴ [A/C.6/67/SR.18](#), 第 127 段。

⁶²⁵ [A/C.6/67/SR.19](#), 第 41 段。

⁶²⁶ [A/C.6/67/SR.20](#), 第 32 段。

灾国作出沉重的法律承诺。⁶²⁷ 荷兰指出，该条草案应更加强调受灾国消除国家法律中障碍的必要性，以免在国家能力不足时妨碍迅速提供援助。⁶²⁸

284. 墨西哥坚持认为，为提供外部援助设定的条件必须符合国际法和国家立法，⁶²⁹ 西班牙、⁶³⁰ 法国、⁶³¹ 智利⁶³² 和瑞士也申明了一点，瑞士还指出了与第 7[6]条草案所列的人道主义原则的联系。⁶³³ 斯洛文尼亚强调，规定的条件不得违反人道、中立、公正和不歧视原则，也不得违背灾害情况下适用的基本人权。⁶³⁴

285. 关于“国内法”这一名词，马来西亚指出，受灾国不仅通过国家立法，还通过国家行政框架和政策应对灾害。因此，马来西亚建议扩大第 15[13]条草案的范围，以表明此种条件的措辞还应符合受灾国国内法和适用的国家政策。⁶³⁵

286. 关于“查明的受灾人员的需要”，欧洲联盟指出，根据基于需要的办法，这种措辞似乎过于模糊：条件应不是只“考虑到”已查明的受灾人员的需要，而应“实际反映”他们的需要。⁶³⁶ 联合王国同意，与基于权利的办法相比较，基于需求的办法更为可取。⁶³⁷ 萨尔瓦多欢迎使用“查明的需要”一词，而不是“可查明的需要”，因为无论查明这些需要是容易还是困难，灾后民众的需要是确实实地存在的。⁶³⁸ 葡萄牙认为，提及查明的受灾人员的需要和援助质量限制了从宽解释和随意设置条件的可能性。⁶³⁹ 匈牙利欢迎承认受灾国有义务在规定外部援助的条件时考虑到查明的受灾人员的需要。⁶⁴⁰

⁶²⁷ 2012 年 11 月 2 日在大会第六十七届会议第 20 次会议上所作的发言。

⁶²⁸ A/C.6/67/SR.19，第 29 段。

⁶²⁹ A/C.6/67/SR.19，第 19 段。

⁶³⁰ A/C.6/67/SR.18，第 117 段。

⁶³¹ A/C.6/67/SR.19，第 95 段。

⁶³² A/C.6/67/SR.19，第 12 段。

⁶³³ A/C.6/67/SR.18，第 79 段。

⁶³⁴ A/C.6/67/SR.18，第 127 段。

⁶³⁵ A/C.6/67/SR.19，第 11 段。

⁶³⁶ A/C.6/67/SR.18，第 72 段。

⁶³⁷ A/C.6/67/SR.19，第 66 段。

⁶³⁸ A/C.6/67/SR.19，第 49 段。

⁶³⁹ A/C.6/67/SR.19，第 61 段。

⁶⁴⁰ A/C.6/67/SR.20，第 52 段。

287. 俄罗斯联邦反对评注第(8)段提及需要建立对所需援助进行客观评估的程序, 它认为, 这暗示受灾国的评估是无法信任的。⁶⁴¹ 相反, 爱尔兰支持评注第(8)段。⁶⁴²

288. 欧洲联盟建议在第 15[13]条草案案文中提及妇女和包括儿童、老人和残疾人在内的特别弱势或处境不利的群体的特殊需要。⁶⁴³

289. 关于第 15[13]条草案的最后一句, 马来西亚确认, 确定援助的范围和类型, 以及随后向提供援助的外部各方说明这些范围和类型是受灾国处理灾害进程的一个基本步骤。⁶⁴⁴ 马来西亚认为, 应当在第 15[13]条草案之外的另一个条款草案中规定受灾国表明所寻求援助的范围和类型的责任/权利。⁶⁴⁵ 巴基斯坦同意, 受灾国必须表明向其他国家寻求援助的范围和种类。⁶⁴⁶ 匈牙利欢迎规定受灾国在拟订外部援助的条件时有义务考虑到援助质量。⁶⁴⁷ 新加坡要求委员会审议受灾国收到未经请求的援助提议的情况。新加坡认为, 在这种情况下, 不清楚受灾国能否在无须指明所寻求援助的范围和种类的情况下规定提供援助的条件。⁶⁴⁸ 俄罗斯联邦建议, 应对提供援助的国家实行同样的关于拟订条件的限制。⁶⁴⁹

290. 红十字与红新月联合会认为, 第 15[13]条草案第三句和第四句可以被理解为意味着各国应在每次灾害后临时确定其援助“条件”。红十字与红新月联合会建议, 各国应当在灾害发生之前作为备灾措施认真考虑和确定本国对外部援助提供者提出的要求类型。⁶⁵⁰ 理想的情况是, 这些条件将借鉴普遍公认的人道主义质量和行为标准, 例如环球项目《人道主义宪章和人道主义应灾最低标准》⁶⁵¹ 以及《国际红十字和红新月运动及非政府组织在救灾中的行为守则》中所载人道主义

⁶⁴¹ [A/C.6/67/SR.20](#), 第 39 段。

⁶⁴² 2014 年 10 月 27 日在大会第六十九届会议第 19 次会议上所作的发言。

⁶⁴³ [A/C.6/67/SR.18](#), 第 72 段。另见 [A/C.6/68/SR.24](#), 罗马尼亚, 第 82 段。

⁶⁴⁴ 2012 年 11 月 2 日在大会第六十七届会议第 19 次会议上所作的发言。

⁶⁴⁵ 同上。

⁶⁴⁶ [A/C.6/67/SR.20](#), 第 32 段。

⁶⁴⁷ [A/C.6/67/SR.20](#), 第 52 段。

⁶⁴⁸ [A/C.6/67/SR.25](#), 第 109 段。

⁶⁴⁹ [A/C.6/67/SR.25](#), 第 39 段。

⁶⁵⁰ [A/C.6/67/SR.20](#), 第 63 段。

⁶⁵¹ 环球项目: 人道主义宪章和应灾最低标准(日内瓦: 环球项目, 2000 年, 2011 年订正)。

应灾最低标准。⁶⁵² 大韩民国建议，每个国家都在灾害发生之前制定重在预防的国内措施和国家立法。⁶⁵³

2. 应国际法委员会要求提出的评论和意见

291. 奥地利重申其观点，即：提供援助的条件不应是受灾国的单方面决定，而应是受灾国和援助方在考虑到援助的一般原则和援助方能力的前提下协商的结果。

292. 古巴提议在条款草案末尾加上以下一句：“提供外部援助不能取决于破坏受灾国主权的因素。”

293. 捷克共和国同意，受灾国可以规定提供外部援助的条件，并说明所寻求的援助的范围和类型。它建议在评注中指出，受灾国可说明这种援助的一般条件，除其他外，包括运输和安全条件、接触点等。

294. 芬兰(代表北欧国家)表示，第 15[13]条草案的关键方面是受灾国有权拒绝不想要或不需要的援助，并确定援助的适当性。它建议在评注中指出未经请求的或不适当的援助已成为许多受灾国的问题，从而进一步详细说明人道主义援助的这一方面。北欧国家还建议，将“考虑到”改为“以可核查的方式反映”。

295. 欧洲联盟认为，对援助规定条件的权利不是无限的，必须以符合本条款草案规定和适用的国际法和国内法的方式行使这项权利。它指出，虽然提到了“需要”和“质量”，但“条件”的概念仍然含糊不清。它建议委员会使用一个比“考虑到”更有力的表述，或在评注中增加更多的解释。它还建议，在评注中进一步说明该条草案与关于便利外部援助的第 17[14]条草案的关系。

296. 红十字委员会称该条草案采取的方法给予受灾国“细心挑选”的选择，这种方法与国际人道主义法的立场有别。

297. 红十字与红新月联合会表示，该条草案在很大程度上让受灾国自行提出任何其他援助“条件”。它认为，这一规定无助于激励采取确保救济质量的统一做法，也没有使提供者承诺实施本国际文书范围内的最低标准。它建议，借鉴《红十字与红新月联合会准则》和具有约束力的国际文书，加强该条草案，增加更多详细规定。

298. 移民组织认为，根据第 2[2]条草案，在提供外部援助时应当顾及受灾害影响人员的需要，包括弱势群体的特殊需要，移民组织表示，弱势群体应包括流离

⁶⁵² 国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则，题为“国际人道主义援助和保护中的原则和回应”的报告附件六，文件 95/C.II/2/1，第 26 届红十字和红新月会国际会议，1995 年 12 月 3 日至 7 日，日内瓦。

⁶⁵³ A/C.6/67/SR.18，第 122 段。

失所者和移民(非国民)。它建议在评注中表明,对提供外部援助规定的条件不应过分限制外国向陷入危机局势的本国国民提供援助的权利。

3. 特别报告员的建议

299. 特别报告员认为,“国内法”一词不限于立法,而是包括其他的监管办法。此外,条件必须符合在灾害之前存在的国内法这一要求,可以在灾害发生之前或之后满足。此外,特别报告员认为,将第 15[13]条草案最后一句原封不动地转移到一个单独的条款草案不会有什么好处。但是,如果分开的目的是增加一些内容,可以通过在该条草案中进行此种变动,实现同样的结果。此外,他可以同意将“考虑到”一词改为“反映”的建议。

300. 因此,特别报告员建议将经修正的第 15[13]条草案的一读案文提交起草委员会,内容如下:

第 15 条草案 对提供外部援助规定条件

1. 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。条件应反映已查明的受灾人员的需要以及援助的质量。

2. 在拟订条件时,受灾国应指明所寻求援助的范围和种类。

Q. 第 16[12]条草案:提议外部援助

在应对灾害时,各国、联合国和其他主管政府间组织有权向受灾国提议援助。有关非政府组织也可向受灾国提议援助。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

301. 第六委员会在大会第六十六届至第六十九届会议上讨论了第 16[12]条草案。

302. 芬兰(代表北欧国家)、⁶⁵⁴ 斯洛文尼亚、⁶⁵⁵ 捷克共和国、⁶⁵⁶ 奥地利、⁶⁵⁷ 俄罗斯联邦、⁶⁵⁸ 罗马尼亚、⁶⁵⁹ 法国⁶⁶⁰ 和波兰⁶⁶¹ 表示支持第 16[12]条草案。

⁶⁵⁴ A/C.6/66/SR.21, 第 60 段。

⁶⁵⁵ A/C.6/66/SR.20, 第 12 段。

⁶⁵⁶ A/C.6/66/SR.23, 第 19 段。

⁶⁵⁷ A/C.6/66/SR.23, 第 25 段。

⁶⁵⁸ A/C.6/66/SR.24, 第 37 段。

⁶⁵⁹ A/C.6/66/SR.25, 第 19 段。

⁶⁶⁰ A/C.6/67/SR.19, 第 95 段。

⁶⁶¹ A/C.6/68/SR.24, 第 107 段。

萨尔瓦多认为，第三方是有提议援助的权利，还是仅仅可提议援助，这个问题值得进一步审议。⁶⁶² 美国表示，各方对第三方在多大程度上有权提议援助可能有广泛的不同意见，美国建议委员会在工作中避免对这些问题作出明确表述。⁶⁶³ 同样，希腊认为使用“权利”一词令人困惑，并建议重新拟定该条草案，使之更注重提议的建设性特点而不是其法律资格。⁶⁶⁴ 新加坡、⁶⁶⁵ 以色列、⁶⁶⁶ 巴基斯坦⁶⁶⁷ 和波兰⁶⁶⁸ 对可以允许援助提议作为一种权利表示怀疑。新加坡认为，重点应该是受灾国有义务考虑收到的援助提议。⁶⁶⁹ 它认为，该条款草案不是很有必要。印度尼西亚也表达了类似的看法。⁶⁷⁰ 联合王国认为该条款是多余的，因为作为一个主权问题，各国总是可以作出任何它们想要作出的提议。⁶⁷¹ 俄罗斯联邦坚持认为，这个条款重述了显而易见的事实。⁶⁷² 印度指出，在国际合作方面是否存在这种权利需要澄清，同时铭记受灾国的同意应当是接收救灾援助的指导原则。⁶⁷³

303. 墨西哥认为，行使作出援助提议的权利受到两方面的限制。首先，只有国际法的主体有权行使此项权利；其次，必须根据不干涉内政原则行使此项权利。⁶⁷⁴ 南非坚持认为，该条款草案应明确指出，所称提议援助的权利不得干涉受灾国的内政。⁶⁷⁵ 萨尔瓦多提议重新拟订该条款草案，以赋予所有人(包括自然人和法人)提议援助的权利。⁶⁷⁶ 智利认为，提议援助不应附带受灾国无法接受的条件。援助也不应带有歧视性。⁶⁷⁷

⁶⁶² A/C.6/69/SR.20, 第 90 段。

⁶⁶³ A/C.6/66/SR.21, 第 69 段。

⁶⁶⁴ A/C.6/67/SR.19, 第 57 段。

⁶⁶⁵ A/C.6/66/SR.21, 第 75 段。

⁶⁶⁶ A/C.6/66/SR.23, 第 33 段。

⁶⁶⁷ A/C.6/66/SR.25, 第 7 段。

⁶⁶⁸ A/C.6/66/SR.21, 第 86 段。

⁶⁶⁹ A/C.6/66/SR.21, 第 75 段。

⁶⁷⁰ A/C.6/68/SR.25, 第 61 段。

⁶⁷¹ A/C.6/66/SR.23, 第 45 段。

⁶⁷² A/C.6/68/SR.25, 第 39 段。

⁶⁷³ A/C.6/67/SR.20, 第 20 段。

⁶⁷⁴ A/C.6/66/SR.22, 第 20 段。

⁶⁷⁵ A/C.6/67/SR.19, 第 84 段。

⁶⁷⁶ A/C.6/66/SR.22, 第 14 段。

⁶⁷⁷ A/C.6/66/SR.24, 第 10 段。

304. 斯里兰卡、⁶⁷⁸ 泰国⁶⁷⁹ 和波兰⁶⁸⁰ 提议重新拟订该条款草案，规定提供援助是国际社会的一项义务。匈牙利赞同下述看法，即：与受灾国合作的义务应包括提供援助的义务，但它认为，更明智的办法是将这项义务表述为强烈建议。⁶⁸¹ 马来西亚认为，第 13[10]条草案规定的寻求援助的义务需要与相应的援助义务相辅相成，但它认为后一种义务不能断然强加于各国，应当允许各国以它们认为合适的一切方式回应援助请求。⁶⁸² 因此，它提议，该条草案改为：“如果灾害超出受灾国的国家应对能力，各国、联合国、其他主管政府间组织和相关非政府组织可向受灾国提供援助，但不影响受灾国在应对灾害时同意/接受援助的权利”。⁶⁸³

305. 爱尔兰、⁶⁸⁴ 斯洛文尼亚、⁶⁸⁵ 德国、⁶⁸⁶ 希腊、⁶⁸⁷ 荷兰、⁶⁸⁸ 西班牙⁶⁸⁹ 和比利时⁶⁹⁰ 表示，根据当代国际法，第三国不存在提供援助的任何法律义务。⁶⁹¹ 比利时认为，如果委员会要提议规定这样一项义务，那么它必须是一项实施行为的义务，不是取得结果的义务。

306. 新加坡、⁶⁹² 捷克共和国、⁶⁹³ 巴基斯坦⁶⁹⁴ 和德国⁶⁹⁵ 表示反对在法律地位上给予国家、政府间组织和非政府组织相同的待遇。奥地利欢迎在一读时通过的条款草案中作出的区别。⁶⁹⁶ 美利坚合众国提议消除此种区别。⁶⁹⁷ 美国认

⁶⁷⁸ A/C.6/66/SR.27, 第 20 段。

⁶⁷⁹ A/C.6/67/SR.19, 第 40 段。

⁶⁸⁰ A/C.6/66/SR.21, 第 86 段。

⁶⁸¹ A/C.6/66/SR.24, 第 59 段。

⁶⁸² A/C.6/66/SR.24, 第 120 段。

⁶⁸³ A/C.6/67/SR.19, 第 110 段。

⁶⁸⁴ A/C.6/66/SR.25, 第 21 段。

⁶⁸⁵ A/C.6/66/SR.20, 第 12 段。

⁶⁸⁶ A/C.6/66/SR.23, 第 28 段。

⁶⁸⁷ A/C.6/67/SR.19, 第 56 段。

⁶⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, 第 48 段。

⁶⁸⁹ A/C.6/66/SR.23, 第 50 段。

⁶⁹⁰ 2012 年 5 月 8 日以书面形式提交的评论意见。

⁶⁹¹ 同上。

⁶⁹² A/C.6/66/SR.21, 第 75 段。

⁶⁹³ A/C.6/66/SR.23, 第 19 段。

⁶⁹⁴ A/C.6/66/SR.25, 第 7 段。

⁶⁹⁵ A/C.6/66/SR.23, 第 28 段。

⁶⁹⁶ A/C.6/68/SR.23, 第 62 段。

⁶⁹⁷ A/C.6/68/SR.23, 第 47 段。

为，尽管非政府组织显然有不同的性质和法律地位，这一事实并不影响它们根据适用的法律向受灾国提供援助的能力；事实上，应鼓励它们这样做。因此，提议将该条草案的措辞改为，各国、联合国、政府间组织和非政府组织“可根据国际法和适用的国内法，提议向受灾国提供援助”。⁶⁹⁸ 德国确认，该条款草案的措辞给人的印象是，它将国际权利直接赋予非政府组织。⁶⁹⁹

307. 欧洲联盟重申其要求，即在条款草案中明文提及区域一体化组织，或在评注中说明，这些实体也包括在内。⁷⁰⁰ 红十字与红新月联合会表示关切的是，没有提及该组织或其国家协会成员，并建议在评注中予以适当澄清。⁷⁰¹ 爱尔兰欢迎在评注中把重点放在非政府组织发挥的作用上。⁷⁰²

2. 应国际法委员会要求提出的评论和意见

308. 奥地利对同等对待国际组织、非政府组织和国家表示关切。

309. 古巴提议增加以下一句：“在所有情况下，受灾国都应是提出外部援助请求的一方，并且提议援助不得附加条件。”

310. 捷克共和国指出，评注没有提及个人提议提供援助的情况。

311. 瑞士指出，该规定更多涉及主权，比国际人道主义法对人道主义行动的妨碍更多。

312. 红十字委员会指出，非政府人道主义机构只是“可提供”服务的提法改变——并且在某种意义上剥夺——了红十字国际委员会等公正的人道主义组织根据国际人道主义法享有的并使这些组织具有特权地位的主动权利。

313. 红十字与红新月联合会认为没有必要提及“有权……提议援助”，因其涉及的问题实际上并不存在。然而，如果委员会要提及这一权利，可以仿照 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》1977 年关于保护非国际性武装冲突受难者的《附加议定书》第 3 条第(2)款的做法，加入限定援助或说明其特征的语句，《附加议定书》该条款规定，援助不应成为“直接或间接干涉”受灾国“内部或外部事务的依据”。⁷⁰³ 红十字与红新月联合会再次要求在评注中澄清其与各国国家协会的关系。

⁶⁹⁸ 同上。

⁶⁹⁹ A/C.6/66/SR.23，第 28 段。

⁷⁰⁰ A/C.6/66/SR.21，第 57 段。

⁷⁰¹ A/C.6/66/SR.25，第 44 段。

⁷⁰² A/C.6/68/SR.25，第 117 段。

⁷⁰³ 《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难者的附加议定书》(《第二议定书》)，1977 年 6 月 8 日，联合国，《条约汇编》，第 112 卷，第 609 页。

3. 特别报告员的建议

314. 特别报告员认为，第 16[12]条草案中使用“权利”这个词是强调，任何援助方不存在向受灾国提供援助的任何“义务”。如果只是提议提供援助，也不存在国家义务，而提议提供援助正是第 16[12]条草案适当的主题事项。关于提议提供援助，如果主管的政府间组织、有关非政府组织和其他实体组成文书授权他们提议提供援助，则该条草案可能不一定适用于这些组织。之所以对第一类组织使用“有权”一词和对第二类组织使用“可”一词，是因为要承认两类组织各自具有的提议提供援助的主动权。选择不同术语是为了强调国家和政府间组织这一方与非政府组织这一方不享受同等待遇。

315. 然而，从提议提供援助的角度看，因使用“有权”这个词而加剧的这种区分在实际情形中可能是个伪命题。在这方面，重要的是使所有援助方都可以提议提供援助，不论其可以采取行动的法律依据为何。因此，或许可以使用第 4 条草案(c)分段中定义的“其他援助方”，并与第 13[10]条草案一样，用形容词“潜在”对其加以修饰，从而不再明确提及“其他主管政府间组织”和“有关非政府组织”。

316. 根据上述情况，特别报告员建议，将重新拟定的第 16[12]条草案一读案文提交起草委员会，重新拟订案文如下：

第 16 条草案

提议提供外部援助

在应对灾害时，各国、联合国和其他潜在援助方可向受灾国提议提供援助。

R. 第 17[14]条草案：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。

1. 一读草案通过之前所提出的评论和意见

317. 第六委员会在大会第六十七、六十八和六十九届会议期间讨论了第 17[14]条草案。

318. 斯洛文尼亚、⁷⁰⁴ 智利⁷⁰⁵ 和日本⁷⁰⁶ 等若干国家表示基本支持该条款草案的内容，认为这对有效及时提供救灾援助十分重要。白俄罗斯主张，所有国家、而不仅仅是直接受影响的国家都应致力于迅速制定适当立法措施，以逐渐发展国际法。⁷⁰⁷

319. 墨西哥认为，受灾国应根据国内法律，通过符合国际法的机制，规定豁免国内法要求的例外情形。⁷⁰⁸ 印度尼西亚认为，尽管设定条件的权力对国家十分重要，但合作的基础是协商和同意，需要将这两个要素纳入条款草案。⁷⁰⁹

320. 萨尔瓦多提出，决定为确保提供援助而免国内法律是受灾国的内部事务。⁷¹⁰ 巴基斯坦主张，由于发生自然灾害后，提供人道主义援助是一个动态进程，受灾国应当有权根据当地变化审查实际情况。⁷¹¹

321. 马来西亚注意到，关于该领域应采取措施的性质，起草委员会的理解是，“在其国内法范围内采取必要措施”除其他事项外，指的是立法、执行和行政措施，包括根据紧急立法采取的行动，从而也包括为便利外部援助而采取的非法律的、切合实际的措施。⁷¹²

322. 欧洲联盟建议删除第 17[14]条草案中的“民事和军队”，只提及“救灾人员”，⁷¹³ 而瑞士则对目前使用的措辞表示关切，因为目前的措辞似乎完全没有区分军事援助和民事援助。⁷¹⁴ 此外，瑞士⁷¹⁵ 和红十字与红新月联合会⁷¹⁶ 强调，考虑到第 4 条草案(e)项中“救灾人员”一词的适用范围扩大到提供救灾援助或减少灾害风险的人员，第 17[14]条草案将危机期间的人道主义救济人员与平静时

⁷⁰⁴ [A/C.6/67/SR.18](#)，第 128 段。

⁷⁰⁵ [A/C.6/67/SR.19](#)，第 13 段。

⁷⁰⁶ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 54 段。

⁷⁰⁷ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 82 段。

⁷⁰⁸ [A/C.6/67/SR.19](#)，第 19 段。

⁷⁰⁹ [A/C.6/67/SR.20](#)，第 29 段。

⁷¹⁰ [A/C.6/67/SR.19](#)，第 49 段。

⁷¹¹ [A/C.6/67/SR.20](#)，第 33 段。

⁷¹² [A/C.6/67/SR.19](#)，第 112 段。

⁷¹³ 2014 年 10 月 27 日的发言，大会第六十九届会议第十九次会议。

⁷¹⁴ [A/C.6/67/SR.18](#)，第 79 段。

⁷¹⁵ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 129 段。

⁷¹⁶ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 74 段。

期协助减少灾害风险和开展与发展相关的备灾活动的人员混为一谈，特别是在受灾国所需的保护程度方面。

323. 奥地利支持进一步制定第 17[14]条草案，在便利迅速及有效地提供外部援助的措施清单中列入其他问题。奥地利提到了责任问题、偿还费用、保密性、管制、主管部门、飞越和着陆权、电信设施、特权和豁免以及免除任何征用、出口和过境限制等要素。⁷¹⁷ 美国建议在该清单中增加措施，规定在外部援助终止时高效妥善地撤离救灾人员、物资和设备。⁷¹⁸ 相反，波兰建议从第 17[14]条草案第 1 款(a)项中删除“特权和豁免”这一短语。波兰认为，由于该条款列出的措施清单并非穷尽清单，因此不宜强调给予救灾人员特权和豁免的问题。⁷¹⁹

324. 巴基斯坦主张，一旦受灾国提出的条件得到满足，受灾国就有义务确保其法律和规章容易查阅，确保外部行为体遵守该国法律和备灾框架，从而便利援助。⁷²⁰

2. 应国际法委员会要求提交的评论和意见

325. 澳大利亚再次询问是否所有国家都有能力履行该条款规定的义务。

326. 奥地利重申其建议，即该条款草案应包含立法涉及的其他问题，例如保密性、责任问题、偿还费用、特权和豁免、管制、主管部门、飞越和着陆权、电信设施、免除任何征用、进口、出口和过境限制、救济物资和服务关税以及迅速免费发放签证或其他授权。

327. 荷兰赞同不合并第 18 条草案与第 17[14]条草案的决定。

328. 加勒比国家联盟认为，“迅速及有效”这一短语可能使受灾国承受过重的负担，它们很可能已经以危机模式运作，暂停执行国家法律，例如实行紧急状态。在这种情况下，工作重点应是提供支助，而非便利援助。它认为，应由应灾行为体承担注意义务。

329. 红十字与红新月联合会建议，应借鉴《红十字与红新月联合会准则》以及《坦佩雷公约》或《东南亚国家联盟(东盟)灾害管理与应急反应协议》等具有约束力的文书，使该条款草案的内容更加详细。⁷²¹ 它还指出，第 4 条草案和第 17[14]条草案在便利援助方面给予民事救灾人员和军队救灾人员完全相同的待遇。然而，许多国家和人道主义界支持采取《奥斯陆指导方针》的办法，其中要求仅在民用

⁷¹⁷ A/C.6/67/SR.18, 第 86 段。

⁷¹⁸ A/C.6/68/SR.23, 第 49 段。

⁷¹⁹ A/C.6/68/SR.24, 第 107 段。

⁷²⁰ A/C.6/67/SR.20, 第 33 段。

⁷²¹ 《东盟灾害管理与应急反应协议》，2005 年 7 月 26 日，《2005 年东盟文件汇编》，第 157 页(下称《东盟协议》)。

资产不足时才使用军事资产，而且在使用军事资产时应设法避免直接提供援助，而应提供基础设施、运输和其他较间接的支助。

330. 世界银行关切地指出，在起首部分提到“在其国内法范围内”可能严重拖延提供救济的行动，因为有些国家的国内法没有明确准许紧急情况下可进行例外处理的规定。

3. 特别报告员的建议

331. 特别报告员再次指出，第 17[14]条草案第 1 款使用“尤其是”，该款(a)和(b)项提到“诸如”，这表明问题清单并非穷尽清单。因此，他认为没有必要增加案文中的例子，提供冗长但仍非穷尽的相关问题清单，但可以在相应的评注中提出这些问题。他也不赞成删除(a)项中提到的“特权和豁免”这一有特定语境的术语，因为它的全面性特别适合旨在便利外部援助的措施。此外，特别报告员认为，由于他已建议在第 4 条草案(e)项中重新定义“救灾人员”一词，该词本身就足以满足第 17[14]条草案第 1 款(a)项的要求，不再需要限定词“民事和军队”或增加《奥斯陆指导方针》中的规定。

332. 鉴于上述情况，特别报告员建议向起草委员会提交修改后的第 17 条草案的一读案文如下：

第 17 条草案

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。

S. 第 18 条草案：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境内的救灾人员、设备和物资得到保护。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

333. 第六委员会在大会第六十九届会议期间讨论了第 18 条草案。各方普遍支持该条款，特别是增加“适当措施”这一短语，南非、⁷²² 新西兰、⁷²³ 西班牙、⁷²⁴ 马来西亚⁷²⁵ 和印度⁷²⁶ 等国的发言表明了这一点。北欧国家、⁷²⁷ 西班牙、⁷²⁸ 印度尼西亚、⁷²⁹ 荷兰⁷³⁰ 和南非⁷³¹ 认为，该义务是采取行动、而非确保结果的义务。

334. 马来西亚支持在开头的“受灾国应”短语后插入短语“视现有资源和能力”。这种措辞将强调注意或尽职标准可能视不同情况而定，包括受灾国的经济形势、是否有技术专长和资源以及灾害的严重程度。⁷³²

335. 考虑到第 4 条草案(e)项对“救灾人员”的定义包括提供救灾援助或减少灾害风险的人员，瑞士⁷³³ 和红十字与红新月联合会⁷³⁴ 建议，第 18 条草案应要求各国采取特别措施来保护人员安全，使平静时期减少灾害风险的顾问与危机期间的人道主义救济人员享有完全相同的保护。

2. 应国际法委员会要求提交的评论和意见

336. 澳大利亚询问是否所有国家都有能力履行该条款规定的义务。

337. 芬兰(代表北欧国家)建议对评注作一些改进。它重申，北欧国家同意使用“适当措施”这一短语，认为这是受灾国采取行动、而非确保结果的义务，因为在灾害情况下，若干因素会超出国家的控制能力。它还建议强调，受灾国有责任在特定情况下采取最佳和合理的措施，保护人道主义工作人员、设备和物资，同时遵循尽职原则。

⁷²² [A/C.6/69/SR.20](#)，第 107 段。

⁷²³ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 31 段。

⁷²⁴ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 39 段。

⁷²⁵ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 50 段。

⁷²⁶ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 71 段。

⁷²⁷ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 80 段。

⁷²⁸ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 39 段。

⁷²⁹ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 10 段。

⁷³⁰ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 12 段。

⁷³¹ [A/C.6/69/SR.20](#)，第 107 段。

⁷³² [A/C.6/69/SR.21](#)，第 50 段。

⁷³³ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 129 段。

⁷³⁴ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 74 段。

338. 德国再次表示支持该条款草案，因为充分保护部署的人员、设备和物资对各国及其他行为体高效提供人道主义援助至关重要。

339. 瑞士指出，尽管第 18 条草案认定保护救灾人员、设备和物资的义务是采取手段的义务，但根据国际人道主义法，这是一项确保结果的义务。

340. 红十字与红新月联合会承认，受灾国采取适当措施确保其领土上救灾人员得到保护的义务十分重要，但它指出，该条款草案没有确认提供外部援助的行为体的任何相应权利和义务。它认为，应扩充这项条款的案文，确认外部行为体有责任与受灾国就保护和安全问题进行协商与合作。

341. 人道主义事务协调厅欢迎加入该条款草案。它指出，充分保护救灾人员、设备和物资是有效开展任何救灾行动的必要条件。

342. 世界银行指出，受灾国可能无法为救灾人员、设备和物资提供保护，世界银行并且提出一个问题：在这种情况下，受灾国的义务是否应扩大到允许安保人员进入其领土以提供必要的保护。

343. 粮食署欢迎在第 18 条草案中加入关于保护救灾人员、设备和物资的义务的规定，因为这可以提供《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》所规定保护以外的重要保护。⁷³⁵

3. 特别报告员的建议

344. 特别报告员回顾，他提出的第 4 条草案(d)、(e)和(f)项定义修改建议不再提“减少灾害风险”。此外，他认为不宜在这条关于保护救灾人员、设备和物资的条款草案中插入建议的短语“视现有资源和能力”，因为这样一来，该条款将涉及履行寻求援助责任的情况。第 13[10]条草案(涉及灾害超出受灾国应对能力的情形)描述了这种情况，这种情况贯穿整个草案，因此无需在其他个别条款草案中重复。

345. 特别报告员建议向起草委员会提交一读通过且未作修改的第 18 条草案。

T. 第 19[15]条草案：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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

346. 第六委员会在大会第六十七、六十八和六十九届会议期间讨论了第 19[15]条草案。

⁷³⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 363 页，以及 2005 年 12 月 8 日《任择议定书》，大会第 60/42 号决议，附件。

347. 北欧国家欢迎关于终止援助的第 19[15]条草案。⁷³⁶ 巴基斯坦强调, 受灾国在做出终止外部援助的决定中发挥首要作用。⁷³⁷ 印度指出, 终止救灾行动最终必须由受灾国决定。⁷³⁸ 泰国建议, 受灾国应在考虑终止外部援助方面享有一定程度的自由裁量权, 尤其是出于国家安全或公共利益的原因。同样, 受灾国应能终止不再相关或偏离最初提议的援助。⁷³⁹ 俄罗斯联邦⁷⁴⁰ 建议, 第 19[15]条草案可加入评注中的说明, 即“受灾国接受援助提议后, 保留对援助期限的控制权”。

348. 智利支持明确规定受灾国有权“在任何时候”终止援助。⁷⁴¹ 以色列建议, “在任何时候”终止援助的权利应扩大, 使援助国和受灾国均有权作出这样的决定。⁷⁴² 联合王国重申其观点, 即援助国保留撤出的权利, 而且不需以磋商作为条件。⁷⁴³ 萨尔瓦多认为措辞不够准确, 因为核心理念(按其他国际条约的规定)应是援助国经事先通知, 可在它认为合适的任何时候停止援助。⁷⁴⁴

349. 智利、⁷⁴⁵ 葡萄牙⁷⁴⁶ 和马来西亚⁷⁴⁷ 支持在第 19[15]条草案中列入程序方面的问题, 例如通知终止援助和磋商。巴基斯坦主张, 在终止外部援助前, 受灾国、援助国与其他经认可提供援助的人道主义行为体进行磋商将增加法律确定性。⁷⁴⁸ 奥地利表示, 规定尽早开展磋商十分有益。⁷⁴⁹ 红十字与红新月联合会欢迎这项条款, 因为它涉及一个业务问题, 即国际应对行动经常突然终止, 并指出, 过早地决定终止援助可能使恢复工作遭受挫折。⁷⁵⁰ 相反, 俄罗斯联邦认为, 第

⁷³⁶ A/C.6/67/SR.18, 第 54 段。

⁷³⁷ A/C.6/67/SR.20, 第 33 段。

⁷³⁸ A/C.6/67/SR.20, 第 20 段。

⁷³⁹ A/C.6/67/SR.19, 第 41 段。

⁷⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, 第 40 段。

⁷⁴¹ A/C.6/67/SR.19, 第 14 段。

⁷⁴² A/C.6/67/SR.20, 第 38 段。

⁷⁴³ A/C.6/67/SR.19, 第 66 段。

⁷⁴⁴ A/C.6/67/SR.19, 第 49 段。

⁷⁴⁵ A/C.6/67/SR.19, 第 14 段。

⁷⁴⁶ A/C.6/67/SR.19, 第 62 段。

⁷⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, 第 113 段。

⁷⁴⁸ A/C.6/67/SR.20, 第 33 段。

⁷⁴⁹ A/C.6/67/SR.18, 第 87 段。

⁷⁵⁰ A/C.6/67/SR.20, 第 64 段。

19[15]条草案的措辞很反常，因为它意味着受灾国与援助实体之间的磋商被视为一项法律义务。⁷⁵¹

350. 欧洲联盟、⁷⁵² 爱尔兰、⁷⁵³ 葡萄牙、⁷⁵⁴ 罗马尼亚⁷⁵⁵ 和斯洛文尼亚⁷⁵⁶ 认为，在同受灾国就终止援助进行磋商时，还必须充分考虑受灾者的需要，避免受灾者因外部援助终止而受到负面影响。斯洛文尼亚强调，第 14[11]条草案规定的受灾国不应任意拒绝的原则也适用于考虑终止援助的情况。⁷⁵⁷ 墨西哥建议，受灾国应根据其国内法律，通过符合关于该事项的国际法的机制，规定终止援助的程序。⁷⁵⁸

351. 新加坡⁷⁵⁹ 和斯洛文尼亚想了解，如果有关各方之间的磋商不成功会产生什么后果。斯洛文尼亚认为，在这种情况下，尽管终止外部援助不应损害灾民的需求，但仍应尊重受灾国在指挥、控制、协调和监督救灾及援助方面的首要作用。⁷⁶⁰

352. 北欧国家指出，可能需要进一步拟订该条款草案，包括明确提到撤回物资和人员的可能性。⁷⁶¹

2. 应国际法委员会要求提交的评论和意见

353. 澳大利亚关切地指出，该条款似乎限制了受灾国的下列特权，即自由撤回对外部行为体进入其领土提供援助的同意。

354. 芬兰(代表北欧国家)再次建议进一步修订和拟订第 19[15]条草案。它认为，“终止”一词不能正确代表或反映对人道主义行动质量和责任的理解。此外，虽然该条款草案涉及终止外部援助所涉法律问题，但不应忽视早期恢复措施的重要性以及人道主义援助和发展援助之间的关联和过渡。北欧国家建议加入一项条款，允许援助国以及适当时允许其他援助方在结束人道主义援助任务时，撤回其物资和人员，用于可能的向发展援助过渡的工作。

⁷⁵¹ 2012 年 11 月 2 日的发言，大会第六十七届会议第十九次会议。

⁷⁵² A/C.6/67/SR.18，第 72 段。

⁷⁵³ A/C.6/68/SR.25，第 118 段。

⁷⁵⁴ A/C.6/67/SR.19，第 62 段。

⁷⁵⁵ A/C.6/68/SR.24，第 82 段。

⁷⁵⁶ A/C.6/67/SR.18，第 128 段。

⁷⁵⁷ 同上。

⁷⁵⁸ A/C.6/67/SR.19，第 19 段。

⁷⁵⁹ A/C.6/68/SR.25，第 110 段。

⁷⁶⁰ A/C.6/67/SR.18，第 128 段。

⁷⁶¹ A/C.6/67/SR.18，第 54 段。

355. 红十字与红新月联合会重申,对促进有序终止援助问题受到的关注表示满意。

3. 特别报告员的建议

356. 特别报告员认为,可在第 19[15]条草案中明确提及有关行为体有权在任何时候终止外部援助,使案文更加准确。不过,他认为没有必要在案文中特别提到撤回设备和物资,因为第 17[14]条草案第 1 款(b)项使用了“处置”一词,已经提到了这个选择。

357. 特别报告员建议向起草委员会提交修改后的第 19 条草案一读案文如下:

第 19 条草案

终止外部援助

受灾国和援助国以及适当时其他援助方有权在任何时候终止外部援助,但在行使该权利时应就终止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。

U. 第 20 条草案: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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

358. 第六委员会在大会第六十九届会议期间讨论了第 20 条草案。

359. 荷兰、⁷⁶² 马来西亚、⁷⁶³ 智利、⁷⁶⁴ 欧洲联盟和⁷⁶⁵ 西班牙⁷⁶⁶ 对纳入第 20 条草案现有案文表示支持。

360. 泰国要求澄清在发生灾害时如何适用该条款草案和其他国际法规则,并询问可否在评注中加入后者的实例。⁷⁶⁷ 希腊表示倾向于使用“尽管”条款代替目前的“不影响”一词。它认为,这样能更好地表达以下理解,即该条款草案与应对和预防灾害的较具体条约一并适用,这样可填补可能存在的法律空白。⁷⁶⁸

361. 红十字与红新月联合会的观察员代表团不反对第 20 条草案的措辞,但对没有提到区域协定这一灾害法律的重要组成部分表示遗憾。⁷⁶⁹

⁷⁶² A/C.6/69/SR.20, 第 12 段。

⁷⁶³ A/C.6/69/SR.21, 第 51 段。

⁷⁶⁴ A/C.6/69/SR.24, 第 46 段。

⁷⁶⁵ A/C.6/69/SR.19, 第 72 段。

⁷⁶⁶ A/C.6/69/SR.21, 第 40 段。

⁷⁶⁷ A/C.6/69/SR.20, 第 70 段。

⁷⁶⁸ A/C.6/69/SR.21, 第 17 段。

⁷⁶⁹ 2014 年 10 月 29 日的发言,大会第六十九届会议第二十一次会议。

362. 伊朗伊斯兰共和国认为，列入一项关于该条款草案与《联合国宪章》之间关系的条款将很有益，因为这将突出《宪章》规定的受灾国主权和领土完整原则的重要作用。⁷⁷⁰ 爱尔兰则认为，这项条款没有必要。⁷⁷¹

2. 应国际法委员会要求提交的评论和意见

363. 红十字与红新月联会认为，第 20 条草案应在案文中明确提及区域和双边安排，不应仅在案文评注中提到这些安排。

3. 特别报告员的建议

364. 特别报告员认为，根据建议在第 20 条草案案文中明确提及区域和双边条约十分有用。因此，特别报告员建议向起草委员会提交修改后的第 20 条草案的一读案文如下：

第 20 条草案 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区域和双边条约和其他适用的国际法特别规则或其他规则。

V. 第 21[4]条草案：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。

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

365. 第六委员会在大会第六十四、六十五和六十九届会议期间讨论了第21[4]条草案。

366. 奥地利、⁷⁷² 北欧国家、⁷⁷³ 俄罗斯联邦、⁷⁷⁴ 西班牙、⁷⁷⁵ 泰国、⁷⁷⁶ 希腊、⁷⁷⁷ 以色列、⁷⁷⁸ 古巴、⁷⁷⁹ 波兰、⁷⁸⁰ 斯里兰卡、⁷⁸¹ 荷兰、⁷⁸² 美国、⁷⁸³

⁷⁷⁰ A/C.6/69/SR.21, 第 27 段。

⁷⁷¹ 2014 年 10 月 27 日的发言，大会第六十九届会议第十九次会议。

⁷⁷² A/C.6/64/SR.20, 第 13 段。

⁷⁷³ A/C.6/64/SR.20, 第 8 段。

⁷⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, 第 47 段。

⁷⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, 第 48 段。

⁷⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, 第 15 段。

⁷⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, 第 46 段。

⁷⁷⁸ A/C.6/64/SR.23, 第 40 段。

⁷⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, 第 94 段。

⁷⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, 第 73 段。

⁷⁸¹ A/C.6/64/SR.21, 第 53 段。

⁷⁸² A/C.6/64/SR.21, 第 91 段。

⁷⁸³ A/C.6/64/SR.21, 第 102 段。

哥伦比亚、⁷⁸⁴ 蒙古⁷⁸⁵ 和印度⁷⁸⁶ 支持将武装冲突的情况排除在该专题的适用范围之外。

367. 一些国家坚持认为，尽管灾害的定义不应包括武装冲突，但本条款草案也可适用于武装冲突期间发生的灾害。希腊赞成下述做法，即：尽管在武装冲突时期国际人道主义法的法律体系优先适用，但可酌情同时适用本条款草案和国际人道主义法。⁷⁸⁷ 法国认为，即使根据相关特别法，武装冲突期间的人员保护问题首先并且主要受到国际人道主义法可适用规则的规范，但仅仅存在武装冲突不一定妨碍使用本条款草案。⁷⁸⁸ 智利承认国际人道主义法应优先于其他规则，但坚持认为《1949年日内瓦四公约》及其《附加议定书》并不涉及武装冲突期间或因武装冲突可能发生的灾害应对行动的某些方面，在灾后阶段尤其如此。⁷⁸⁹ 萨尔瓦多表示，本条款草案应理解为在现有国际人道主义法规则不适用的武装冲突局势中允许适用本条款草案。⁷⁹⁰

368. 荷兰、⁷⁹¹ 加纳、⁷⁹² 智利、⁷⁹³ 爱尔兰、⁷⁹⁴ 罗马尼亚、⁷⁹⁵ 西班牙⁷⁹⁶ 和斯洛文尼亚⁷⁹⁷ 表示支持一项“不妨碍”条款，强调指出本条款草案不妨碍在武装冲突的情况下优先适用国际人道主义法的有关规则。北欧国家⁷⁹⁸和以色列⁷⁹⁹ 再次提及国际人道主义法作为特别法适用于武装冲突的情况。

⁷⁸⁴ [A/C.6/65/SR.20](#)，第 74 段。

⁷⁸⁵ [A/C.6/69/SR.24](#)，第 96 段。

⁷⁸⁶ [A/C.6/65/SR.25](#)，第 34 段。

⁷⁸⁷ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 18 段。

⁷⁸⁸ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 23 段。

⁷⁸⁹ [A/C.6/64/SR.20](#)，第 29 段。

⁷⁹⁰ [A/C.6/65/SR.23](#)，第 64 段。

⁷⁹¹ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 91 段。

⁷⁹² [A/C.6/64/SR.22](#)，第 12 段。

⁷⁹³ [A/C.6/64/SR.20](#)，第 29 段。

⁷⁹⁴ [A/C.6/64/SR.22](#)，第 18 段。

⁷⁹⁵ [A/C.6/64/SR.22](#)，第 24 段。

⁷⁹⁶ [A/C.6/69/SR.21](#)，第 41 段。

⁷⁹⁷ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 70 段。

⁷⁹⁸ [A/C.6/64/SR.20](#)，第 8 段。

⁷⁹⁹ [A/C.6/64/SR.23](#)，第 40 段。

369. 澳大利亚对第21[4]条草案的理解是，本草案条款不适用于与国际和非国际武装冲突相关的灾害，但适用于与暴动、孤立和零星暴力行为或其他性质相似行为等内部动乱和紧张局势相关的灾害。⁸⁰⁰

370. 奥地利建议根据评注调整本条草案的案文，以澄清本草案条款也应适用于武装冲突的情况，但以不抵触国际人道主义法可适用的规则为限。⁸⁰¹ 蒙古也指出，本条草案案文与其评注在本条款草案是否适用于与武装冲突有关的灾害方面存在不一致。⁸⁰² 红十字与红新月联会对第21[4]条草案的演变情况表示欢迎，认为该条草案将国际人道主义法适用的情况排除在本条款草案范围之外，因而适当地避免了可能出现的冲突。但是，红十字与红新月联会对评注第3段的最后一句和第8[5]条草案评注第7段表示关切，两者合在一起似乎引起混淆，并可能导致对国际人道主义法范围的误解。⁸⁰³

371. 马来西亚表示，或许可以用具体实例说明本条款草案可与国际人道主义法规则同时适用的不同情况。⁸⁰⁴ 斯洛文尼亚建议探讨本条款草案与关于境内流离失所者和难民的规则之间的潜在关系。⁸⁰⁵

2. 根据国际法委员会的要求提交的评论和意见

372. 奥地利再次提请注意该条草案与相关评注之间表述的不一致，并认为这使人难以清楚了解委员会的设想是什么。奥地利认为，草案条款也应适用于武装冲突的情况，但以不抵触适用的国际人道主义法规则为限。

373. 捷克共和国赞同评注采取的立场，其中预见到本条款草案适用于国际人道主义法不适用的复杂紧急情况，包括武装冲突的情况。它还指出该条草案案文与评注之间的差异。它呼吁委员会根据评注调整该条草案案文；最好能进一步分析本条款草案与武装冲突规则之间的关系。

374. 荷兰重申它倾向于将该条草案改写为一项标准的“不妨碍”条款。

375. 瑞士注意到排除武装冲突情况的规定已被删除，从而引起本条款草案如何涵盖在武装冲突情形中发生的灾害这个问题。它回顾第8[5]、20和21[4]条草案的评注中多处提到本条款草案在“复杂紧急情况”中的适用性，并表示这些评注汇

⁸⁰⁰ [A/C.6/69/SR.19](#)，第 123 段。

⁸⁰¹ 同上。

⁸⁰² [A/C.6/69/SR.24](#)，第 96 段。

⁸⁰³ [A/C.6/65/SR.25](#)，第 49 段。

⁸⁰⁴ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 38 段。

⁸⁰⁵ [A/C.6/64/SR.21](#)，第 70 段。

总起来对本条款草案与国际人道主义法关系的说明模糊多于明确。它认为，将国际人道主义法涵盖的情况排除在范围之外，好处是比较明确。

376. 欧洲联盟指出，该条草案的内容似乎与其评注不相匹配。尽管存在这种不一致，但“复杂紧急情况”提出了在这种情况下如何以最佳方式帮助有需要的人员的问题。它建议将本条款草案与国际人道主义法的关系表述为一项“不妨碍”条款的形式，以确保本条款草案适用于复杂紧急情况，并在评注中说明本条款草案任何规定都不可以理解或解释为对国际人道主义法有影响。

377. 红十字委员会指出，第21[4]条草案所载规则与其评注之间存在差异。它建议根据该条草案案文调整评注的内容，以表明条款草案不适用于武装冲突的情况，包括委员会的评注所界定的“复杂紧急情况”。红十字委员会质疑评注所表达的假设，即国际人道主义法可能存在漏洞，某些国际人道主义法规则可能不适用。它认为，国际人道主义法适用于武装冲突与自然灾害重叠的情况，而处理“复杂紧急情况”引起的保护和援助问题有一套足够详细的规定。因此，重要的是本条款草案及其评注不能与国际人道主义法规则相抵触。实现这一目标的唯一途径是，确保本条款草案及其评注将武装冲突的情况明确排除在本条款草案的适用范围之外。

378. 红十字与红新月联会认为，鉴于本条款草案的设计没有充分考虑冲突的特殊动态，本条款草案不应适用于武装冲突的情况。本条款草案没有就国际人道主义法何时适用或不适用提供指导，而且事实上不能期望本条款草案提供这种指导，因为它不是从根本上界定《1949年日内瓦四公约》范围的适当文书，这引起混乱和矛盾，却不能在运用中增加实际价值。

379. 人道主义事务协调厅表示关切的是，该条草案与评注似乎不一致，无助于明确认识本条款草案与国际人道主义法的关系。该厅认为，在不妨碍同时适用国际人道主义法以及在国际人道主义法规则不涵盖与灾害有关的具体问题的情况下，本条款草案应适用于与武装冲突发生在同一个领土内的所谓“复杂灾害”。

3. 特别报告员的建议

380. 特别报告员指出，发生灾害时的人员保护条款草案的目的不是重述国际人道主义法，条款草案无论在任何情况下都不可能是国际人道主义法重述。相反，目前整个草案，尤其是第21[4]条草案所体现的具体规定，都在精心维护这一法律体系的完整性，尽管第20条草案对此可能已提供了充分的保护。

381. 如上文第4段所述，一旦条款草案的暂定最后案文获得通过，就可以处理条款草案评注的起草问题。特别报告员认为，一项“不妨碍”条款可更好地表述第21[4]条草案要表达的含义。因此，他建议向起草委员会提交下列第21条草案案文：

第 21[4]条草案 与国际人道主义法的关系

本条款草案不妨碍发生灾害时适用的国际人道主义法规则。

三. 草案序言

A. 导言

382. 在2014年委员会审议发生灾害时的人员保护条款草案一读案文期间，有人建议草案需要增加一个序言，在2016年二读期间拟定并审议。根据这一建议，特别报告员认为应该在本报告中列入他关于相应序言的案文的建议。

383. 过去，委员会提交大会的关于各种专题的最后条款草案都载有一个序言。这种情况包括成为一项公约基础的建议案文⁸⁰⁶ 或后来变成一项有约束力案文的建议案文，⁸⁰⁷ 以及规定国际法一个特定领域原则的文书。⁸⁰⁸

384. 特别报告员建议的下列序言草案旨在为本条款草案提供一个概念框架，阐述讨论发生灾害时的人员保护专题的一般背景，并说明本条款草案的基本依据。

特别报告员的建议

385. 提议拟定以下序言草案案文，供委员会审议：

序言草案

铭记《联合国宪章》第十三条第一项(子)款，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

考虑到自然灾害和人为灾害日益频繁和严重以及灾害造成短期和长期破坏性影响，

深为关切受灾害影响人员遭受的痛苦，并意识到在这种情况下需要尊重和他们的尊严和权利，

意识到在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，

⁸⁰⁶ 消除未来无国籍问题公约草案和减少未来无国籍问题公约草案，《1954年……年鉴》，第二卷，第140页；国家继承涉及的自然人国籍问题公约草案，《1999年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第47段。

⁸⁰⁷ 跨界含水层法条款草案及评注，《2008年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第53段。

⁸⁰⁸ 关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案，《2001年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第99段；关于危险活动所致跨界损害的损失分配原则草案，《2006年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第66段。

强调指出各国主权平等的基本原则及其必然结果，即不干涉任何国家国内管辖事务的义务，因此，重申受灾国在采取有关提供救灾和援助的行动方面的首要作用，

……商定如下：

B. 第 1 段

铭记《联合国宪章》第十三条第一项(子)款，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

386. 这一段采用委员会在最近载有序言的最后草案中所用的类似措辞。⁸⁰⁹ 该段着重指出给予大会编纂和逐步发展国际法的授权任务，并隐晦地表示赋予委员会的相应的相关作用。

C. 第 2 段

考虑到自然灾害和人为灾害日益频繁和严重以及灾害造成短期和长期破坏性影响，

387. 这一段重点指出灾害现象，这一现象已引起国际社会的关注，促使委员会制定这一领域的法律规则。这里提及的是可以证明的持续趋势，即自然灾害和人为灾害的频率和严重性都在增加，这种灾害如关于“灾害”定义的第3[3]条草案所述，造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难以及流离失所或大规模的物资或环境损害。灾害法律文书的序言通常包括这样一种提法。⁸¹⁰

⁸⁰⁹ 见关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案，《2001年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第97段；跨界含水层法条款草案，《2008年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第53段。

⁸¹⁰ 见东盟协定(“关注东盟区域灾害的频率和规模日益提升及其短期和长期的破坏性影响”)；2013年12月17日欧洲议会和欧洲理事会关于联盟民事保护机制的1313/2013/EU号决定(下称“欧洲联盟关于联盟机制的决定”)(“鉴于近年来自然灾害和人为灾害的数量和严重性显著增加，尤其是由于气候变化以及数种自然灾害和技术灾害之间相互作用，未来的灾害将变得更加极端和更加复杂，并造成深远和长期的后果，因此，采取综合办法管理灾害正变得日益重要……联盟民事保护机制(“联盟机制”)规定，应确保在联盟境内或境外发生各种自然灾害和人为灾害，包括环境灾害、海洋污染和紧急突发卫生事件时首先保护人员，并保护环境和财产，包括文化遗产”)；1991年6月7日《美洲便利灾难援助公约》(下称“美洲公约”)(“考虑到夺取和威胁美洲半球居民生命、安全和财产的灾害、灾祸和灾难的发生频率”)；2011年11月11日南亚区域合作联盟《应对自然灾害快速反应协定》(下称“南盟协定”)(“感到关切的是，南亚区域日益频繁且规模不断扩大的自然灾害及其短期和长期的破坏性影响”)；2000年5月22日《民防援助框架公约》，联合国，《条约汇编》，第2172卷，第213页(“极为关注世界各地包括自然和人为灾害的数量和严重性的增加”)；《坦佩雷公约》(“认识到各种灾害的严重性、复杂性、频率和影响急剧增加，尤其对发展中国家造成严重的后果”)；《阿根廷共和国与古巴共和国人道主义援助和减灾领域谅解备忘录》，2009年1月19日，联合国，《条约汇编》，第2774卷，第48843号(“考虑到无论是自然灾害还是人类与环境的相互作用造成的灾害的数量和严重性都在增加”)；2011年11月28日至12月1日第三十一届红十字与红新月国际大会关于加强减灾、应灾和灾后恢复的规范框架和解决监管壁垒的第7号决议(“关切自然灾害对全世界人民，尤其是对最贫穷和最脆弱的社区的生活、生计和福祉日益严重的影响”)。

388. 序言草案明确提及“自然灾害和人为灾害”，目的是强调本草案有别于该领域其他一些文书的特点，其他文书由于局限于自然灾害而使适用范围有更多的限制。相反，第3[3]条草案及其评注着重指出，本条款草案没有灾害起因（即自然灾害或人为灾害）方面的限制。经验证明，灾害往往产生于各种复杂的原因，因此明确提及委员会通过的全面的灾害定义对推动委员会所作选择很有必要。本报告专门说明，草案序言列入的“灾害”一词涵盖突然发生和缓慢发生的小规模和大规模灾害。

389. 提及“短期和长期”影响目的是为了表明，本草案关注的重点不仅仅是灾害的直接影响，这一措辞出现在《东盟灾害管理与应急响应协议》和《南亚区域合作联盟应对自然灾害快速反应协定》等这一领域文书的序言中。这还意味着一种长远的做法，涉及恢复阶段进行的活动，即一读通过的第1[1]条草案评注中所明确指出的属时管辖范围。

D. 第 3 段

深为关切受灾害影响人员遭受的痛苦，并意识到在这种情况下需要尊重和他们的尊严和权利，

390. 序言部分第三和第四段说明本条款草案的主要目标，即保护受灾害影响的人员，各种行为体开展各种活动，促进以充分而有效的方式应对灾害。

391. 序言部分第三段强调条款草案的首要目标，即保护生命、福祉和财产受灾害影响的人员。一读通过的关于条款草案范围的第1[1]条草案以及第5[7]、6[8]和7[6]条草案等其他实质性条款都确认了这一点。因此，序言部分第三段使用“痛苦”一词(该词也出现在其他灾害法律文书中)，⁸¹¹因为它包括受灾害影响人员遭受的道义上或物质上的各种形式的偏见。

392. 最后一句“在这种情况下需要尊重和他们的尊严和权利”提及一读通过的第2[2]、5[7]和6[8]条草案体现的草案的另一项基本原理。

⁸¹¹ 见欧洲联盟关于联盟机制的决定(“联盟民事保护机制规定……应确保在联盟境内或境外发生各种自然灾害和人为灾害，包括环境灾害、海洋污染和紧急突发卫生事件时首先保护人员，并保护环境和财产，包括文化遗产”)；“美洲公约”(“深信通过一项协助此类援助和管理在这种情况下提供援助的国际程序的文书，可以有效和迅速地解除这类灾害所造成的人类痛苦”)；1990年12月14日大会第45/100号决议(“认为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，不啻是威胁生命和伤害人类的尊严”)；1991年12月19日大会第46/182号决议(“对灾害和紧急情况的灾民的苦难、生命损失、难民流亡、大批民众流离失所和财物破坏深感关切”)；2007年11月26日至30日第三十届红十字与红新月国际大会关于通过《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》的第4号决议(“重申人类和国际社会在灾害情况中最关注的问题是保护个人及其福利以及维护基本人权，正如1969年第21届红十字会国际大会上通过对灾难中平民进行国际人道主义救济原则宣言所述”)。

E. 第 4 段

意识到在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，

393. 序言部分第四段与委员会通过的在合作也发挥着重要作用的领域其他文书序言一样，对灾害发生时通过本条款草案促进国际合作赋予了特殊的重要性。⁸¹²

394. 合作是团结原则的切实实现，也是本条款草案的主要原理之一。正如一读通过的第8[5]至19[15]条草案所特别指出，合作同受灾国与援助国或其他援助行为体之间关系的几个方面有密切的联系。

395. 同样，若干灾害法律文书的序言强调了相关利益攸关方之间在预防和减少灾害风险方面的合作所发挥的积极作用。⁸¹³ 这里隐含地提到本条款草案中密切联系在一起的若干实质性规定，以强调参与合作行动的行为体即国家、政府间组织和非政府组织及私营部门的多面性质以及合作在实现人道、不伤害、独立、中立、公正和不歧视等基本原则中的作用。

396. 提及“灾害的所有阶段”是确认本条款草案的范围酌情涵盖整个灾害周期的每一个阶段。因此，就不必像一些类似的案文一样在序言部分中具体提到各个

⁸¹² 见关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案，《2001年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第97段(“认识到促进国际合作的重要性”)；跨界含水层法条款草案，《2008年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第53段(“认识到促进国际合作的必要性”)。

⁸¹³ 见东盟协定(“又重申……2003年10月7日第二东盟协约宣言，其中东盟应通过东盟社会文化共同体加紧合作，解决与该区域灾害管理等相关的问题，使各成员能充分实现其发展潜力，以加强东盟的互助精神……又回顾2005年1月世界减灾会议制定的《兵库宣言》和《兵库行动框架》，其中除其他外，强调必须加强并在必要时拟订协调的区域办法，建立或更新区域政策、行动机制、计划和通信系统，以筹备和确保在超过国家应对能力的情况下作出迅速而有效的灾害响应”)；欧洲联盟关于联盟机制的决定(“预防对于灾害保护至关重要，需要根据2009年11月30日欧洲理事会的结论和2010年9月21日欧洲议会关于欧盟委员会题为‘预防自然及人为灾害的社区途径’的来文的决议中的呼吁采取进一步行动。联盟机制应包括联盟预防灾害风险行动一个总的政策框架”)；美洲公约(“铭记促使该区域各国应对此类不利于美洲半球人民的事件的无私的合作精神”)；《坦佩雷公约》(“注意到过去在减灾和救灾方面进行国际合作和协调的经验……并期望促进国际合作以减轻灾害所造成的影响”)；1991年12月19日大会第46/182号决议，(“念及需要进一步加强和落实国际社会、特别是联合国系统为提供人道主义援助所作的集体努力”)；2007年11月26日至30日第三十届红十字与红新月国际大会关于通过《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》的第4号决议(“重申受灾国有寻求、接受、协调、管理、监督援助方在其领土上提供的救灾及复原援助的主权”)；2012年12月21日大会第67/231号决议(“又强调受灾国对于在其境内发起、组织、协调和实施人道主义援助以及协助人道主义组织开展减轻自然灾害影响的工作负有首要责任……重申必须在自然灾害的各个阶段，特别是备灾、应对和早期恢复阶段，开展国际合作以支持受灾国努力应对自然灾害，并加强受灾害影响国家的应对能力”)；2013年12月13日大会第68/102号决议(“深切关注因自然灾害，包括与气候变化的持续影响有关的自然灾害带来的各种后果，会员国和联合国人道主义应急系统及其能力正面临越来越多的挑战，重申必须实施《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，除其他外，为减少灾害风险的措施提供足够资源，包括为备灾和能力建设投资，并在从救济到发展的各个阶段努力实现重建得更好”)。

阶段，区分预防、备灾、救灾和恢复等阶段。如果采取后一种做法，则预先假定草案提供了此类术语的法律或实际定义，而草案并没有这样做，原因是即使在人道主义行为体之间也缺乏共同的术语。

F. 第 5 段

强调指出各国主权平等的基本原则及其必然结果，即不干涉任何国家国内管辖事务的义务，因此，重申受灾国在采取有关提供救灾和援助的行动方面的首要作用，

397. 回顾主权平等和不干涉的基本原则以及在采取与提供救灾和援助有关的行动方面“受灾国的首要作用”构成了前文提及的国际合作的基础。事实上，合作不应解释为削弱受灾国的主权和它们在国际法范围内的特权。因此，专门提及国家当局的作用与草案第12[9]条的规定一致，该条专门规定它们在指挥、控制、协调和监督救灾和援助方面的首要责任。⁸¹⁴

G. 第 6 段

……商定如下：

398. 鉴于特别报告员在下文提议委员会建议将其最后条款草案作为一项条约的基础，因此需要增加一个序言部分段落说明这一点。但是，在委员会通过其建议之前，特别报告员没有提供建议的这一段落的切实案文。根据类似的序言最后一节包含的一般模式，其最终措辞将必须强调拟议文书的约束性质。可能只会提及“国家”作为未来文书的潜在缔约方，或鉴于根据草案的相关规定批准未来文书的也可能有国际组织而将其适用范围扩大到国家以外。

H. 其他可能的段落

399. 按照目前的设想，序言草案避免具体提及或认可强调要求各国采取行动的有关文件，如最近通过的《仙台框架》，或就其他方面而言，大会开创性的第46/182号决议。鉴于序言要成为未来有约束力的案文的一个组成部分，有理由采取审慎的态度，避免在案文中明文提及其后可能由于国际实践而修订的文件，例如，在

⁸¹⁴ 另见大会 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议(“重申各国的主权、领土完整和国家统一，确认每个国家应对照顾其境内自然灾害和类似紧急情况的灾民负起首要责任”)；2012 年 12 月 21 日大会第 67/231 号决议(“又强调受灾国对于在其境内发起、组织、协调和实施人道主义援助以及协助人道主义组织开展减轻自然灾害影响的工作负有首要责任……重申必须在自然灾害的各个阶段，特别是备灾、应对和早期恢复阶段，开展国际合作以支持受灾国努力应对自然灾害，并加强受灾害影响国家的应对能力”)；2015 年 12 月 10 日大会第 70/107 号决议(“又强调受灾国对于在其境内发起、组织、协调和实施人道主义援助以及协助人道主义组织开展减轻自然灾害影响的工作负有首要责任”)；2007 年 11 月 26 日至 30 日第三十届红十字与红新月国际大会关于通过《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》的第 4 号决议(“重申受灾国有寻求、接受、协调、管理、监督援助方在其领土上提供的救灾及复原援助的主权”)。

短短10年间，已从《兵库框架》转变到《仙台框架》。然而，本报告已经提及其中一些文件，在最后通过的相关条款草案的相应评注中也将会酌情提及。

400. 但是，应小心平衡这一办法，另一个可能的备选办法是提及有关的国际文书，以重申和赞同其中表达的灾害法律的基本原则。委员会通过的其他最后草案的一些序言采取了这一办法，如跨界含水层法条款草案的序言提到《关于环境与发展的里约宣言》和大会关于天然资源之永久主权的第1803(XVII)号决议。从这一角度看，可增加使用“回顾……”或“重申……”这一领域相关文件通过的原则的序言部分段落。

四. 条款草案的最终形式

1. 一读草案通过之前提出的评论和意见

401. 各方在大会各届会议第六委员会的辩论期间都提出了条款草案应采取的最终形式问题。联合王国、⁸¹⁵ 捷克共和国、⁸¹⁶ 印度、⁸¹⁷ 俄罗斯联邦⁸¹⁸ 和西班牙⁸¹⁹ 表示倾向于采取不具约束力的准则的形式。为参与救灾的国家和其他当事方制定不具约束力的准则或原则框架被认为更可能具有实用价值。⁸²⁰ 俄罗斯联邦还建议采取实践指南的形式，⁸²¹ 而德国提出了一系列建议。⁸²² 墨西哥表示对订立公约的可能性持开放态度，但本条款草案以指导原则的形式完成或许更为有益。⁸²³

402. 波兰认为应当采取框架公约的形式，规定一般的原则，将其作为进一步拟订特别的双边或区域协定的参照点。⁸²⁴ 红十字与红新月联会认为，以通过一项国际公约来加强全球法律框架将会增加一个新的要素，从而有可能进一步推动和加强已通过非约束性文书完成的工作。⁸²⁵

⁸¹⁵ A/C.6/64/SR.29, 第40段; A/C.6/65/SR.24, 第64段; A/C.6/66/SR.23, 第45段; A/C.6/69/SR.19, 第166段。

⁸¹⁶ A/C.6/64/SR.20, 第43段。

⁸¹⁷ A/C.6/69/SR.21, 第70段。

⁸¹⁸ A/C.6/66/SR.24, 第37段; A/C.6/68/SR.25, 第37段; A/C.6/69/SR.19, 第96段。

⁸¹⁹ A/C.6/67/SR.18, 第118段。

⁸²⁰ A/C.6/64/SR.29, 第40段。

⁸²¹ A/C.6/65/SR.23, 第58段。

⁸²² A/C.6/68/SR.24, 第60段。

⁸²³ A/C.6/67/SR.19, 第20段。

⁸²⁴ A/C.6/64/SR.21, 第78段。

⁸²⁵ A/C.6/69/SR.21, 第76段。

2. 根据国际法委员会的要求提交的评论和意见

403. 澳大利亚认为现行国际法体系足以提供减少灾害风险和救灾工作的法律基础。它据此认为，委员会协助各国了解和履行其现有义务是其工作最宝贵的部分。澳大利亚赞扬委员会在考虑现有的条约义务方面所开展的大量工作，目前来看，以最佳做法的原则或准则的形式确定那些力求制定或创造新的职责或义务的要素较为合适。

404. 荷兰表示，虽然条款草案可视为当代国际法的权威性反映，或为逐步发展国际法所作尝试，但条款草案本身不具有法律约束力。

405. 欧洲联盟重申，无论可能采取什么形式，条款草案已经是发生灾害时的人员援助方面一项重要的贡献。

406. 红十字与红新月联合会坚持认为，条款草案作为不具约束力的准则发布没有什么意义，这将可能引起很大的混乱，并与红十字与红新月联合会准则等现有的“软性”文件相互重叠，而此类文件已得到各国的核可，并且就业务问题提供了更详尽的说明。原则上，一项全球条约通过推动目前在国家一级制定规则的努力，通过建立接受国和国际救灾者之间更加明确的互惠承诺，将会有更大的价值。区域一级在制定新文书方面有很大的势头，或许可在区域一级开展委员会的工作。它仍然感到关切的是，旨在制定一项条约的努力是否会影响国家一级的努力。

407. 移民组织期待本条款草案将以各国认为最恰当的任何形式通过。

408. 人道主义事务协调厅支持在评注中提及条款草案的地位以及进一步讨论条款草案是否应当成为一项具有约束力的国际条约的基础。

409. 粮食署对条款草案可能成为灾害应变领域的一项条约表示欢迎，在粮食署没有与之缔结东道国协定的国家或粮食署未能全面解决条款草案覆盖的问题的国家中，这一条约将特别有用。粮食署希望与国家行为体的谈判将因存在一项援助法律框架而受益，这种框架让援助方在与受灾国的谈判中将重点更具体地集中在减少和应对紧急情况的风险所需要开展的工作上。

3. 特别报告员的建议

410. 特别报告员谨指出，根据委员会的《章程》，应由委员会向大会提交其某一专题最后工作的结果，同时提出其应采取的最后形式的建议。但是，归根结底应由各国组成的大会就此作出决定。委员会的最后工作可能采取条款草案的形式，这完全不妨碍委员会的建议或大会的决定。条款草案本身不具有约束力。条款草案必须纳入一项国际公约或在司法上被宣布为习惯国际法的规则才会产生约束力。

411. 特别报告员认为，发生灾害时的人员保护条款草案要达到其目的并在面对灾害频率和强度不断增加的情况下真正发挥效力，最可靠和最及时的方式可能是以其为基础通过一项具有约束力的文书，例如一项国际公约。

412. 为支持其立场，特别报告员坚决支持在以人道主义方式应对灾害方面历史最长的国际机构红十字与红新月联会在这方面提出的有力、有说服力的评论和意见。历史最悠久的国际组织各国议会联盟在第三次联合国世界减少灾害风险大会期间召开的议会会议上通过的关于减少灾害风险的治理和立法的成果声明中，承认一项具有约束力的文书具有更大的价值，并明确提及委员会关于本专题的工作。法国和美国等国元首最近表示强烈支持通过一项关于气候变化这个密切相关议题的具有约束力的文书。

413. 建议缔结一项国际公约将完全符合委员会在一些专题的若干最后条款草案方面的做法，最近的条款草案包括国家对国际不法行为的责任、预防危险活动所致跨界损害、外交保护、武装冲突对条约的影响、跨界含水层法、国际组织的责任以及驱逐外国人问题。

414. 鉴于上述情况，特别报告员强烈建议委员会通过自己给大会的建议，赞成在发生灾害时的人员保护最后条款草案的基础上订立一项国际公约。

附件

特别报告员在第八次报告中提议的发生灾害时的人员保护条款草案序言和案文

发生灾害时的人员保护

序言

铭记《联合国宪章》第十三条第一项(子)款，其中规定大会应发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂，

考虑到自然灾害和人为灾害日益频繁和严重以及灾害造成短期和长期破坏性影响，

深为关切受灾害影响人员遭受的痛苦，并意识到在这种情况下需要尊重和保护他们的尊严和权利，

意识到在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，

强调指出各国主权平等的基本原则及其必然结果，即不干涉任何国家国内管辖事务的义务，因此，重申受灾国在采取有关提供救灾和援助的行动方面的首要作用，

.....商定如下：

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。

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、流离失所、或大规模的物质、经济或环境损害，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 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而派遣的民事或军事人员；应仅在没有与之相当的民事替代方法以满足关键人道主义需要时使用军事资产；

(f) “设备和物资”是指为救灾援助提供的用品、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、铺盖用品、车辆、电信设备和其他物品。

第 5 条 人的尊严

应对灾害时，各国和其他援助方应尊重和保护人的固有尊严。

第 6 条 人权

灾民有权要求尊重、保护和落实他们的人权。

第 7 条 人道主义应对原则

应对灾害应按照人道、无损害、独立、中立和公正的原则，特别是在不歧视的基础上进行，同时考虑到最弱势者的需要。

第 8 条 合作的义务

按照本条款草案，各国应酌情相互合作，与联合国、特别是与联合国紧急救济协调员合作，并与红十字和红新月运动各组成部分和其他援助方合作。

第 9 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。

第 10 条

减少灾害风险的合作

第 8 条草案所载合作义务应扩展至采取旨在减少灾害风险的措施。

第 11 条

减少灾害风险

1. 每一国均应通过采取必要和适当的防止产生新风险和减少现存风险措施以及减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。
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的信息、安装和操作预警系统。

第 12 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 13 条

受灾国寻求外部援助的义务

当受灾国确定灾害超过其国家应对能力时，它有义务酌情向其他国家、联合国和其他潜在援助方寻求援助。

第 14 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同意或撤消同意外部援助。
3. 对按照本条款草案善意提出的援助提议，受灾国只要有可能，应及时告知就该援助提议作出的决定。

第 15 条

对提供外部援助规定条件

1. 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。条件应反映已查明的受灾人员的需要以及援助的质量。
2. 在拟订条件时，受灾国应指明所寻求援助的范围和种类。

第 16 条

提议提供外部援助

在应对灾害时，各国、联合国和其他潜在援助方可向受灾国提议提供援助。

第 17 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。

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境内的救灾人员、设备和物资得到保护。

第 19 条

终止外部援助

受灾国和援助国以及适当时其他援助方有权在任何时候终止外部援助，但在行使该权利时应就终止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。

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区域和双边条约和其他适用的国际法特别规则或其他规则。

第 21[4] 条

与国际人道主义法的关系

本条款草案不妨碍发生灾害时适用的国际人道主义法规则。