联合国 A/CN.4/590

大 会

Distr.: General
11 December 2007
Chinese
Original: English

国际法委员会

第六十届会议

2008 年 5 月 5 日至
6 月 6 日和 7 月 7 日至 8 月 8 日，日内瓦

发生灾害时的人员保护

秘书处的备忘录

摘要

灾害每年都影响到世界所有区域的许多人，造成众多人伤亡和经济损失。国际救灾援助合作虽然不是最近才有的现象，但在当今已经变得更常见，因此需要从法律方面加强规管。

本报告概述适用于预防灾害和救灾援助以及发生灾害时的人员保护的各方面问题的现有法律文书和案文，重点放在自然灾害。虽然关于这个专题并无一般性多边条约，但一些相关规则已在全球性和区域性的一些多边条约（大多是部门性的条约）和 150 多个双边条约及谅解备忘录中得到编纂。此外还找出了直接与此专题有关的 100 多条国家法律以及与此专题某个方面有关的无数国家法律。一系列重要决议，包括大会第 46/182 号决议，也进一步丰富了此专题的背景。大会第 46/182 号决议连同加快国际救灾措施红十字国际会议的决议和《兵库行动框架》等其他文书，构成了不断扩展的规范架构的主要组成部分。最近的一个重要发展是，红十字和红新月国际会议于 2007 年通过了《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。一些有其他机构也拟定了多项不具约束力的、说明性案文。

07-65635 (C) 150808 190808

与救灾活动有关的法律文书有几项核心原则，包括人道、中立、公正、不歧视、合作、主权和不干涉以及防灾、减灾和备灾。许多这些原则虽然适用于更广泛地涉及人道主义援助的国际法，但在救灾方面似乎也同样适用。

主权和不干涉原则有两项重要的推论：援助行为体进行救灾须得到接受国的同意，接受国在发生灾害时对保护在其境内的人或受其管辖或控制的人负有主要责任。

此外，人们越来越认识到，防灾、减灾和备灾对救灾至关重要，有关此种问题的规定现在常常与关于应灾的较传统的规定一起出现。减轻灾害风险的活动既可增强抗灾复原力，又可确保发展工作不会增加遭受灾害的脆弱性。在法律层面，这涉及建立和实施法律框架来促进风险评估、开展民众宣传教育运动、实施技术性和实际的减轻风险方案，并提倡分享信息和知识。

有关应灾的国际法已发展成一套复杂的规则，涵盖启动救济、出入灾区问题、地位问题、以及救济工作本身。救灾援助的过程一般是根据受影响国提出的援助请求开展，需要受影响国的同意。虽然提供援助的任何“义务”只限于具体协定，但援助行为体未经请求表示愿予援助（须受影响国同意）的“权利”也得到某种承认。许多文书对以下问题作了规定：救灾人员进入接受国的领土的问题，包括为这些人员的入境签证提供方便问题；工作许可的获取或授权问题；专业资格的承认问题。同样地，有若干文书对救灾物资的入境以及便利结关手续问题作了规定，在某些情况下要求豁免进口税、其他税和限制。与救灾有关的文书涉及在接受国境内的行动自由问题，不过有的规定有利于行动自由，有的则限制行动。若干多边条约、双边条约和国内法载有便利飞越权和着陆权的规定。

关于地位问题，协定通常涵盖诸如参加救灾行动的人员的选定及他们的特权、豁免和便利等问题。选定人员的规定涉及使用国际公认的标志，向救灾队成员发身份卡，并向接受国当局提供人员名单。关于救灾行动及其人员的特权、豁免和便利的规定，分为关于国家官员、政府间组织及其工作人员和非政府组织的几种不同规定。关于后者，虽然一国给外国的非政府组织特权和豁免是罕见的，但有关救灾的一些国际文书可被解释为已采取此一步骤。

在提供救济的问题上，有关救灾的文书的规定涉及：接受国与援助国、国际组织或指定的协调中心之间的初步信息交流、通信设备设施问题、救灾活动的协调、军用和民防资源的使用、救灾援助的质量、救灾人员的保护、与应灾活动相关的费用、发生灾害期间的责任和赔偿、争端的解决、援助的最终停止。

完整的国际救灾制度必须考虑到发生灾害时的人员保护。保护人员仍然是接受国的主要责任，这一点已得到确认。虽然如此，其他的行为体可在国际法许可的范围内发挥重要作用。现有的国际人权义务是发生灾害时的人员保护的核心。虽然根据若干没有约束力的文书适用于灾害的特定“获得人道主义援助的权利”

是存在的，但法律在这一点上仍然没有定论。灾难期间的保护活动也包括使人道主义人员和物资能抵达受难者所在之处和建立安全区。某些机制，例如人道主义空间和建立救济走廊的概念，要求接受国同意人道主义援助在有限的地点通行。

目录

		段次	页次
一.	导言	1-9	9
	A. 灾害与法律	3-7	10
	B. 研究范围	8-9	13
二.	原则	10-27	14
	A. 人道	11-12	14
	B. 中立	13	15
	C. 公正	14-15	16
	D. 不歧视	16	17
	E. 合作	17-19	18
	F. 主权和不干涉	20-23	20
	G. 防灾、减灾和备灾	24-27	22
三.	防灾、减灾、备灾和灾后重建	28-46	24
	A. 减少灾害风险	29-32	24
	B. 防灾和减灾的法律问题	33-34	26
	1. 防灾和减灾的国际合作	35-45	26
	2. 其他相关法律文书	46	33
四.	应灾和提供援助	47-248	34
	A. 启动	48-80	35
	1. 通知即将发生的灾害	49-50	35
	2. 请求援助和表示援助意向	51-65	38
	(a) 请求援助	52-59	39
	㈠ 请求	52	39
	㈡ 请求者	53	39
	㈢ 被请求方	54	39

㈣ 适用的法律框架 55-56 40

㈤ 请求的责任？ 57 41

㈥ 欢迎表示援助意向 58 41

㈦ 本国对提出请求的要求 59 41

(b) 表示援助意向 60-65 42

㈠ 表示援助意向的责任？ 61-63 43

㈡ 未经请求的表示 64 44

㈢ 对援助意向的表示的接受 65 45

3. 提供援助的条件 66-80 46

(a) 保留国家控制权 67-68 46

(b) 遵守国际法和所在国法律 69-75 47

㈠ 一般遵守条款 72 49

㈡ 针对具体规定或问题的一致性保留条款 73-74 49

㈢ 要求修改国内法的规定 75 50

(c) 提供救济的其他条件 76-77 51

(d) 方式 78 52

㈠ 程序 78 52

㈡ 及时性 79 52

㈢ 具体说明 80 53

B. 准入 81-119 54

1. 便利救灾人员入境 82-93 54

(a) 入境签证 83-86 54

(b) 工作许可证或工作签证 87-91 56

(c) 专业资格的承认 92-93 58

2. 货物准入：海关、税收和关税 94-99 59

(a) 暂时入境 96-99 59

㈠ 货物的标识 97 60

㈡ 再出口的规定 98 60

㈢ 仅属必需品 99 61

(b) 结关便利 100-104 62

(c) 进口关税、税收和限制的豁免 105-109 64

㈠ 财政限制 105-106 64

㈡ 非财政限制 107-109 66

3. 过境和行动自由 110-119 67

(a) 穿越过境国的过境 111 68

(b) 在受援国境内的过境和行动自由 112-119 69

㈠ 不过度限制进入灾区的义务 113-115 69

㈡ 协助准入 116-117 70

㈢ 飞越权和降落权 118-119 72

C. 地位 120-156 73

1. 标识 121-128 73

(a) 用于救灾行动的鉴别标记或标志 122-124 73

(b) 身份证 125-127 74

(c) 人员名单 128 75

2. 特权、豁免和便利 129-156 75

(a) 参加国际救灾行动的国家官员 131-140 76

(b) 参与救灾行动的政府间组织及其工作人员 141-149 80

(c) 参与救灾行动的非政府组织及其工作人员 150-156 83

D. 灾害救济的提供 157-248 85

1. 信息交流 158-159 86

2. 通讯设备与通讯设施 160-174 87

(a) 便利受灾时的电信服务 161-165 87

㈠ 制定有效救灾通讯权利或为此种通讯提供便利的义务的一般性条款 162-164 88

㈡ 有关采取实质性措施便利救灾通讯的具体条款 165-171 89

(b) 电信与安全 172-173 92

(c) 其他问题 174 92

3. 救灾活动的协调 175-189 93

(a) 联合国系统内协调情况概述 177-180 93

(b) 多种协调备选方案 181-187 95

(c) 协调和灵活性 188-189 98

4. 军事和民防资源在救灾中的使用 190-193 99

5. 救灾援助的质量 194-202 103

(a) 质量控制条款 195-200 103

(b) 限制规定性质量条款 201-202 105

6. 对救济人员的保护 203-214 106

(a) 联合国官员及有关人员 204-209 106

(b) 其他类别救济人员保护的保护 210-214 109

7. 救灾行动所涉费用 215-222 111

(a) 中央供资安排 216 112

(b) 以假定为基础的安排 217 112

(c) 属地安排 218 113

(d) 其他费用分摊安排 219-222 114

8. 赔偿责任和赔偿 223-236 115

(a) 赔偿责任与赔偿的国家间分配 224-230 115

(b) 个人的赔偿责任和赔偿 231-235 118

(c) 其他通用条款 236 120

9. 争端的解决 237-241 121

10. 援助的终止 242-248 123

(a) 终止的范围 243 123

(b) 终止的机制 244-247 124

(c) 终止概念的演变 248 126

五. 救灾和保护 249-267 126

A. 谁来保护？ 250 127

B. “保护”的内容 251-267 128

1. 自然灾害情形下适用的现行人权法 252-256 129

2. 人道主义援助“权利” 257-258 132

3. 其他保护机制 259-261 134

(a) 人道主义空间 262 135

(b) 人道主义救济走廊 263-267 135

附件*

* 本文件附件一（词汇）、附件二（文书单）和附件三（有关书目），将分别作为 A/CN.4/590/Add.2 和 Add.3 印发。

一. 导言*

1. 灾害每年都影响到世界所有区域的很多人。“灾害”的发生与风险有关，是指人民、基础设施和经济活易受地震或飓风等“危害”[1]影响的程度以及遭受此种危害者[2]的脆弱性。[3]偏远地区火山爆发的影响小于人类住区附近的火山爆发，因为社区易受危害的程度较低。与此同时，脆弱程度不同的社区遭受类似的地震的破坏很不一样。[4]正是此种脆弱性导致“灾害”发生。同样很清楚的是，贫穷社区更为脆弱，因此受灾害影响特别大，导致粮食供应更无保障，贫穷加深。[5]其他因素，如不断膨胀的城市化、重要的基础设施运作失常和治理政策不佳等，也使情况恶化。

2. 灾害虽然常常发生在国内，但有时候会波及多个国家，造成众多人受苦。2004 年 12 月 26 日发生的海啸就是最明显的例子。那次海啸殃及 12 个国家，夺走了大约 240 000 人的生命，造成 100 多万人无家可归。在 2006 年，全世界共发生了 427 次自然灾害，受灾人数约 1.43 亿人，死亡人数超过 23 000。[6]在 1987 年至 2006 年间，自然灾害平均每年造成 700 亿美元的损失，还不算发展工作的挫折所引起的大量经济损失。[7]

---

* 2006 年，国际法委员会第五十八届会议把“发生灾害时的人员保护”此一专题列入其长期工作方案（见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 257 段）。2007 年委员会第五十九届会议决定把该专题列入其工作方案，并任命爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳为报告员（《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10)，第 375 段）。委员会还请秘书处拟写关于这个专题的背景报告（同上，第 386 段）。

[1] 联合国国际减少灾害战略于 2004 年把灾害定义为“可能造成人命伤亡、财产损毁、社会和经济混乱或环境退化的自然事件、现象和人类活动。灾害可包括将在日后产生威胁的潜在条件，它有不同的来源：自然的（地质、水文气象和生物的）或人类活动引发的（环境退化和技术性灾害）”。“生活在风险中：减灾举措全球概览”，国际减少灾害战略机构间秘书处，2004 年，第一卷，第 16 页。

[2] 同上，第 17 页；“减少灾害风险——在脆弱的世界帮助实现可持续的减贫：政策文件”，联合王国国际发展部，2006 年 3 月，第 5 页。

[3] “脆弱性”的定义是“使社区更易受灾害影响的有形、社会、经济及环境因素或过程决定的条件”（同上）。

[4] 同上，第 6 页，引用 2003 年发生在加利福尼亚州中部里氏震级 6.5 级地震的例子。该次地震造成 2 人死亡 40 人受伤，而 4 天之后发生在伊朗伊斯兰共和国的 6.6 级地震则夺走 40 000 人的生命。这两次地震都发生在人口稠密的地区。

[5] 在《兵库宣言》中，国际社会确认“灾害对各级的扫贫工作的破坏很大；灾害的影响对可持续发展仍然是个大的挑战”(A/CONF.2206/6 和 Corr.1，第一章，第 1 号决议，第 1 段）。

[6] A/62/323，第 2 段。

[7] 同上，第 8 段。

A. 灾害与法律

3. 救灾援助国际合作虽然不一定是新近的现象，但在当代已越来越盛行。国际社会越来越多地参与提供此种援助，因此要求从法律上加以规范。不过，尽管有些灾害规模很大，具有国际性，但是管制与灾害有关的活动的国际法仍然相对不成熟。目前没有世界性的公约全面涵盖救灾的所有主要方面，包括防灾、救灾和保护。[8] 具有普遍性的、直接与应灾有关的唯一多边条约是 1927 年的《建立国际救济联合会公约和规约》，[9] 但该文书已不再得到施行。[10] 适用于灾害的重要多边公约文书一个也没有，而适用于武装冲突的国际人道主义法规则很多，两者形成鲜明对照。[11]

---

[8] 红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）曾指出，“现在没有明确的、被广泛接受的、并且细列了有关应灾和救灾援助的法律标准、程序、权利和义务的国际法法源”（红十字与红新月联会）《2000 年世界灾害报告》，第 145 页）。

[9] 《国际救济联合会公约》及所附《规约》产生的年代，正值人们对人道主义援助领域的重大发展以及国际联盟与红十字会协作的潜力充满乐观。但是，该联合会由于财政困难从来未能在发生灾害时提供即时的救援，而且一般只限于编写关于救灾的科学研究报告。1934 年 Orissa 发生地震后，当时的印度政府没有接受该联合会的直接援助，但接受了通过红十字会提供的援助。1935 年 Baluchistan 发生地震后，七国政府通过联合会提供救灾援助。1937 年密西西比州和俄亥俄州发生水灾之后，美国拒绝接受联合会的援助。见 P.Macalister-Smith，“The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12， 1927” Legal history Review/Revue d'Histoire du Droit –Tijdschrift Rechtsgeschiedenis， vol.54（1986），pp.368-372。

[10] 到第二次世界大战结束时，联合会是否继续存在已有怀疑。1948 年，第十七次红十字国际会议大会第 XLII 号决议要求红十字会正式退出该联合会。经济及社会理事会 1950 年 2 月 8 日通过第 286(X)号决议，建议属于该联合会的联合国会员国采取步骤终止该联合会。联合会执行委员会于 1963 年开会，建议将联合会的财产和责任交给联合国。经济及社会理事会 1967 年 8 月 4 日通过第 1268(XLIII)号决议最终完成了这一步骤。虽然有一些国家其后按照第 19 条的规定退出了这项公约，但在本备忘录起草的时候仍然有一些国家（阿尔巴尼亚、比利时、保加利亚、中国、厄瓜多尔、芬兰、德国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、摩纳哥、波兰、圣马力诺、苏丹、瑞士、土耳其、委内瑞拉和前南斯拉夫）没有正式退出该公约。

[11] 几度尝试编纂均无果。1984 年，经济及社会理事会接到一项关于拟订应灾问题国际公约的建议。在联合国救灾协调员的倡议下，拟订了一个关于加快提供紧急援助的公约草案及一份关于此问题的深入研究报告，由当时的国际法委员会主席 Laurel Francis 带领的一组国际法律专家以及联合国若干机构的代表一起加以审阅（见 A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2）。该公约草案提交给了经济及社会理事会，并建议经社理事会决定由一组政府专家予以进一步审阅（同上，第 9 段）。关于此项倡议没有进一步的行动。1990 年，秘书长指出，“捐助方、受援国政府、政府间组织和非政府组织已就拟订新法律文书克服人道主义援助障碍是否可取的问题发表了意见（A/45/587，第 41 段）。不过，据指出“……一些重要的非政府组织已宣布不赞成此种公约。它们的观点是，人道主义援助领域的所有新倡议都应当按其效用此一最终标准来评断，即这种倡议能否改善目前受灾者的境况。它们认为，订立公约不代表改善境况。相反，还有可能减弱这些年来在人道主义援助方面所取得的进展。特别是，……人们假定，按一些人所解释的国家权概念可能使各国政府更加坚持不得干涉其内政，从而使这样的公约产生反效果”（同上，第 44 段）。在 2000 年，秘书长鼓励采取举措建立“自然灾害和突发环境事件在国际援助的法律架构，列出援助国和受援国的责任”，并指出“会员国可考虑起草一项关于部署及利用城市搜救队的公约……这将形成一个工作框架，据以处理复杂的问题，如领空的使用、进口设备的

4. 不过，缺少一份关于救灾法律的一般性公约对在这方面存在多少适用的法律会有点误导人。[12] 在全球有几个相关的部门性多边公约。最有关的是《坦佩雷公约》，[13] 该公约为救灾行动中的电信援助，包括协调此种援助以及减少法规性壁垒确立了全面法律框架。此外还有《民防援助框架公约》，[14] 覆盖各国民防实体之间的合作。[15] 在区域一级已经有了一系列多边协定。虽然其中一些只涉及救灾的某些方面或与此专题仅略微相关，但是若干此种协定更全面地涵盖了与灾害有关的事务，有的通过建立专门体制机制等途径为区域内合作奠定法律基础。后一种区域协定最近的例子是东盟（东南亚国家联盟）于 2005 年通过的协定，[16] 部分反映了决策者在此领域的几个关键问题上的当代思维。[17] 此外还有关于救灾援助的 150 项双边条约和谅解备忘录。[18]

5. 关于这个专题已经有若干没有约束力的案文，包括联合国大会和经济及社会理事会以及红十字和红新月国际会议等其他机构的决议、政治宣言、行为守则、业务导则、联合国内部的规则规章等。这些案文发生灾害时准备、动员、协调、便利和提供人道主义援助提供了解释性工具。

海关法规、援助国和受援国各自的责任等需要在国际社会应对突发自然灾害之前必须解决的问题”（A/55/82，第 135(m)段（着重部分由作者标明）。虽然后来有人建议起草国际城市搜救公约，但是这项倡议最终被大会 2002 年 12 月 16 日第 57/150 号决议的谈判所取代。该决议认可了国际搜救咨询小组导则。

[12] 关于现有适用的法律规范的综合调查，见 *David Fisher，Law and LegalIssues in International Disaster Response:A Desk Study*，红十字会与红新月会国际联合会，2007 年，第 33-87 页和附件二，内有相关的文书案文清单。另见红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）国际应灾法、规则与原则方案所建立和维持的网上数据库，见查阅 www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp。

[13] 1998 年 6 月 18 日，《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，（联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号）。

[14] 该公约是 2000 年国际民防组织在日内瓦召开的一次国际会议上通过的，于 2001 年生效。

[15] 若干其他全球性多边条约含有与此专题或此专题某些方面有关的规定，因此在本报告中各处得到引用。此种条约的完整清单见附件二（将作为 A/CN.4/590/Add.2 号文件印发）。

[16] 2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，东盟文件系列 2005，第 157 页。

[17] 其他相关协定包括：1991 年 2 月 26 日《建立加勒比灾害应急中心协定》；1991 年 6 月 7 日《美洲便利灾难援助公约》；1998 年 4 月 15 日《黑海经济合作组织参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》；1999 年 4 月 17 日《加勒比国家联盟成员国和准成员国促进自然灾害方面的区域合作协定》；2001 年 4 月 3 日《建立欧洲东南部军民紧急规划委员会协定》；2003 年 9 月 3 日《建立中美洲预防自然灾害协调中心的新公约》。区域文书的完整清单见附件二（将作为 A/CN.4/590/Add.2 号文件印发）。

[18] 完整清单见附件二（将作为 A/CN.4/590/Add.2 号文件印发）。

6. 当代的关键决议是大会第 46/182 号决议。[19] 该决议连同红十字国际会议关于加速国际救济的措施的决议[20] 和《兵库行动框架》[21] 等其他文书，构成不断扩展的规范框架的核心。此外，不同的组织和实体近年来编订了若干案文，内有具体规范性条款。这些案文包括国际法协会 1980 年国际医疗和人道主义法示范协定草案、[22] 联合国训练研究所（训研所）1982 年公布的救灾行动示范规则、[23] 国际法学会 2003 年通过的关于人道主义援助的决议、[24] 机构间常设委员会 2006 年最终确定 [25] 的《人权和自然灾害业务准则》。[26] 2007 年的另一个重要事态发展是红十字和红新月国际会议通过了《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。[27]

---

[19] 大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件。

[20] 1977 年在布加勒斯特举行的第 23 次红十字和红新月国际会议通过的决议 6，载于《国际红十字和红新月运动手册》（1994 年，第 3 版），第 811-815 页。也载于 A/52/64 号文件附件二，得到经济及社会理事会 1977 年 8 月 8 日第 2102(LXIII)号决议和大会 1977 年 12 月 8 日第 32/56 号决议的认可。另见红十字和红新月救灾原则和规则，由红十字与红新月联会与红十字委员会协商拟订，转载于 International Review of the Red Cross，No 310（1996 年 2 月 29 日），附件四；1969 年 9 月在伊斯坦布尔举行的第 21 次红十字国际会议发表的《对灾害中平民提供国际人道主义救济原则宣言》，这是对红十字和红新月救灾原则和规则的补充。见 R. Perruchoud，International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies (Geneva:Henry Dunant Institute，1982)，pp. 52-53；另见 1995 年 12 月 3 日至 7 日在日内瓦举行的第 26 次红十字和红新月国际会议题为“国际人道主义援助和保护原则和对策”的报告 95/C. II/2/1 号文件，附件六所载的《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》。

[21] 《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，2005 年 1 月 22 日世界减灾会议通过（A/CONF. 206/6，第一章，决议 2）。

[22] 国际法协会第五十九届会议（1980 年 8 月 17-23 日，贝尔格莱德）的报告，第 520-527 页。另见国际法协会第五十七届会议（1976 年 8 月 29 日至 9 月 4 日，马德里）通过的关于国际医疗和人道主义法的决议，载于国际法协会第五十九届会议的报告，第 xlvi-xlix 页。

[23] 联合国训练研究所，《政策及功效研究》第 8 号：（出售品编号 E. 82. XV. PE/8）。

[24] 经过 10 年关于此专题的工作之后于 2003 年 9 月 2 日在布鲁日会议上通过。见 *Annuaire de l'institut de droit internaional*，vol. 70-I（2002-2003），pp. 399-576 和 vol. 71-II（2004），pp. 133-250。

[25] 此项研究中提及的其他案文包括：国际人道主义援助行动导则草案（德国海德尔伯格：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年）；环球人道主义宪章和救灾最低标准（日内瓦：环球项目，2000 年，后于 2004 年修订）；使用军事和民防资源救灾的指导方针——“奥斯陆指导方针”，1 号修订本，2006 年 11 月 27 日；关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫宏克准则，转载于 Human Rights Quarterly，vol. 17 No.1（1995 年 2 月）pp. 192-208。

[26] 机构间常设委员会于 2006 年 6 月 9 日根据负责境内流离失所者的人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林的提案核可。2006 由在华盛顿特区的布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目发表。

[27] 2007 年 11 月 26 日-30 日在日内瓦举行的第 30 次红十字和红新月国际会议通过。

7. 至少 100 个国家已颁布关于防灾和应灾或相关工作的国内立法。[28] 虽然若干国家特别是近年来已订立与灾害管理具体有关的立法，但是很多国家通过各种国内法对防灾和应灾的各个不同方面作出规定。这些国内法涉及环境保护和养护、林业、卫生、粮食安全、环境卫生、流行病、治安、安全、保护、民防、移民、关税、搜索和救援、紧急情况、供水、消防、预防工业事故、税务、气象、空间规划、预防地震等事项。虽然此种国内立法不一定都与国际规则的发展有关，但是，在一些问题上，国家的规则能发挥决定性作用，能为国际规范提供内容（例如，虽然可能有国际规范要求迅速给予进入灾地的许可，但只有通过国内法才能规定此种程序），或帮助启动国际合作（例如，在许多国家里，只有在根据国内法宣布紧急状况后才可请求国际援助）。

B. 研究范围

8. 本研究报告概述适用于防灾和救灾援助（包括应灾）以及适用于发生灾害时的人员保护问题主要方面的现有文书和案文。[29] 虽然研究工作大部分涉及自然现象引起的灾害，但所引用的法律文书和案文极少明确区分自然灾害和人为灾害。同样地，研究报告也提到文书中主要与人为灾害有关的条款，只要这些条款属于一般性质。不过，研究工作不涵盖具体适用于后一类灾害的规范。

---

[28] 在编写本备忘录时，据调查，下列国家或地区已订立关于灾害（包括民防）和灾害某些方面的国内立法：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、伯里兹、贝宁、玻利维亚、巴西、英属维尔京群岛、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、乍得、智利、中国、哥伦比亚、科摩罗、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、捷克共和国、刚果民主共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、斐济、芬兰、法国、加蓬、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、危地马拉、海地、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、立陶宛、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、墨西哥、蒙古、蒙特塞拉特、摩洛哥、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴布亚新几内亚法、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、大韩民国、刚果民主共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣卢西亚、塞内加尔、塞尔维亚和黑山、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、所罗门群岛、南非、西班牙、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、突尼斯、土耳其、乌克兰、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、美利坚合众国、瓦努阿图、委内瑞拉、越南、也门、津巴布韦、中国台湾省。此外，应当强调一点，虽然许多国家的确已经专门针对防灾、应灾颁布了法律，但是，有关此问题的国内法不仅包括应付灾害的法律，也包括涉及税务、移民、海关、专业人员的认证、公共健康和与灾害有关的其他领域的相关法律规定。

[29] 本研究报告没有试图详尽说明所有可能出现的法律问题。另也应指出，本研究报告内引用的所有国际法律文书在编写报告时并非都已生效，对于批准率较高和较低的文书也没有加以区分。本研究报告广泛引用的许多文书不具约束力。只要在其他与编纂条文有关的工作中获得通过的规定属此类别，所有有关文书均予提及，无论其性质和现有批准及执行情况为何。此外，虽然以往各次研究设法区分不同类别的条约安排（例如参看 1982 年训研所《救灾行动示范规则》，其中预期签订下列各方之间的协定(a) 援助国与接受国，(b) 援助组织与接受国，以及(c) 援助国或援助组织或接受国与过境国；以及国际法协会 1980 年国际医疗和人道主义法示范协定草案，其中有包括两个范本，一个供接受国与援助组织采用，另一个供接受国与援助国采用），本研究报告不打算作出这种区分。

9. 此外，与防灾、救灾援助和人员保护有关的大多数法律文书和案文并没有像政策文献通常所做的那样，将单一灾害的发生与所谓的“复杂紧急情况”加以区分。[30] 这种背景差别的出现同关于和平时期防灾和应灾以及发生灾害时人员保护问题的法律的适用性与关于武装冲突的国际人道主义法律规则的适用性之间基本的区别有关。虽然这两套规则的人道主义根源相同（因而在适用时根据国际人道主义规则加以类推），但前一套规则是本研究报告的主要重点，而就事论事，后一套规则在研究范围之外。[31] 因此，可想而知，本研究报告所述的各种规范可适用于那些同样涉及自然灾害或人为灾害的“复杂紧急情况”（即关于防灾、应灾和保护的法律与国际人道主义法并行存在，虽不对武装冲突本身作出规定，但涉及在武装冲突的同时发生的灾害的应对工作）。[32]

二. 原则

10. 若干核心原则是与救灾活动有关的法律文书的基础。许多原则，例如人道、中立、公正、不歧视和合作原则，是包括与救灾有关的活动在内的所有人道主义援助活动的核心。其他原则，例如主权原则和不干预原则，则与请求并获得这类援助的受影响国的立场有关。另一组原则，例如防灾、减灾和备灾原则，特别适用于发生灾害的情况，因此成为特定规则的内容。

A. 人道

11. 头三项原则--人道、中立和公平--具有共同的基础，因此在处理其特别方面时被一并考虑。它们是核心原则，通常被确认为一般人道主义援助的基本，[33] 作为与救灾有关的国际规则的特别领域，已在与人道主义工作有关的一般法律体系

[30] “复杂紧急情况”的定义为“国家、区域或社会发生的人道主义危机，内部或外部冲突导致政权完全或相当程度上陷于瘫痪，需要超越任何单一机构和（或）现有联合国方案的任务或能力的国际因应行动”（关于复杂紧急情况定义的工作文件，机构间常设委员会，1994 年 12 月（由编纂司存档））。

[31] 例外很少，包括规定在某些情况下提供救济援助的国际义务的国际人道主义法规则，例如与保护被占领领土平民有关的规则。见下文第四节 A 关于主动提供援助的讨论。

[32] 在武装冲突战区内保护灾害受害者人权的义务方面，情况更是如此。见“在被占领巴勒斯坦领土建造隔离墙的法律后果”，2004 年 7 月 9 日咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 106 段（“……除通过《公民及政治权利国际公约》第四条关于克减义务的规定的效果之外，武装冲突时不得停止根据各项人权公约提供的保护。关于国际人道主义法与人权法的关系，有三种可能出现的情况：一些权利可能是只能由国际人道主义法决定的问题；另一些权利可能是只能由人权法决定的问题，还有一些权利可能是同属国际法这两个分支的问题”）。另见《刚果境内的武装活动（刚果民主共和国诉乌干达），2005 年国际法院案例汇编》，216-220，345(3)（判决书中认定人道主义法和人权法都受到违反）。

[33] 这三项原则连同独立、志愿服务、统一和普遍性原则，成为《国际红十字和红新月运动章程》内编纂的七项基本原则。见 1986 年在日内瓦举行的第 25 次红十字国际会议通过的《国际红十字和红新月运动章程》（1995 年和 2006 年修订）。

内得到发展。在许多文书内，这三项原则一直被定为救灾工作的基础。例如，大会第 46/182 号决议附件指出“必须根据人道、中立和公正原则提供人道主义援助”，[34] 大会关于向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助的第 43/131 号和第 45/100 号决议强调“在发生自然灾害和类似紧急情况时，所有这些参与提供人道主义援助的机构对人道、中立和公正原则的考虑必须凌驾于任何其他考虑之上”。[35] 其他若干文书载有重申这三项核心原则的类似声明。[36]

12. 具体就人道原则而言，《奥斯陆指导方针》和《在复杂紧急情况下的人道主义援助莫洪克标准》都规定，该原则体现的概念是“无论何处发现人们遭受痛苦，均须予以救助，特别关注人口中最脆弱者，例如儿童、妇女和老人。必须尊重和保护所有受害者的尊严和权利”。[37] 题为“人道主义捐助原则和良好做法”的文件指出“必须用注重人道的人道主义原则来指导人道主义行动，这意味着，中心工作应是抢救人命，减轻痛苦，而无论这种痛苦在何处出现”。[38] 其他文书也确认这项原则。[39]

B. 中立

13. 根据中立原则，应脱离政治、宗教、族裔或思想意识来提供人道主义援助。例如，《国际红十字和红新月运动章程》规定“为继续获得各方的信任，本运动不得在敌对行动中采取立场或在任何时候参加政治、种族、宗教或思想意识性质

---

[34] 大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 2 段。

[35] 大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议，序言部分；大会 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议，序言部分。

[36] 例如，见大会 2003 年 2 月 27 日第 57/150 号决议，序言部分（“确认提供人道主义援助的中立、人道和公正原则的重要性”）；2000 年《关于境内流离失所问题的指导原则》（见下文注 53），原则 24（“必须根据人道和公正及不歧视原则进行所有人道主义援助”）；2000 年《民防援助框架公约》，第 3 条（“必须根据人道、团结和公正的精神进行援助”）；《环球人道主义宪章和救灾最低标准》（日内瓦：2000 年环球项目，2004 年订正），第 16 和 17 页；大会 1993 年 12 月 14 日第 48/57 号决议，第 18 段；大会 1999 年 12 月 22 日第 54/233 号决议，序言部分；以及《世界粮食计划署政策合并框架》，WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 号文件（2005 年 11 月 14 日），第 42 段。

[37] 《使用军事和民防资源救灾的指导方针》——“《奥斯陆指导方针》”，第一修订本，2006 年 11 月 27 日，第 20 段；J.M. Ebersole，“The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”，*Human Rights Quarterly*，vol.17，No.1，(1995 年 2 月)，PP.192-208，P.196（无论何处发现人们遭受痛苦，均须予以救助。必须尊重和保护受害者的尊严和权利”）。

[38] 良好人道主义捐助做法国际会议认可的“人道主义捐助原则和良好做法”，2003 年 6 月 17 日，斯德哥尔摩，第 2 段。

[39] 例如，见 1969《对灾害中平民进行国际人道主义救济原则宣言》，第 1 段（“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”）；《世界粮食计划署政策合并框架》，WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 号文件（2005 年 11 月 14 日），第 42 段（将“人道”列为核心原则并强调“无论何处有人遭受痛苦，粮食计划署都将设法防止和减轻这种痛苦并在适当时提供粮食援助。粮食计划署将以尊重生命、健康和尊严的方式提供援助”）。

的争议。[40] 《奥斯陆指导方针》和《莫洪克标准》都就中立问题指出“提供人道主义援助时，不应参加敌对行为或在政治、宗教或意识形态性质的争议中采取立场”。[41] 《人道主义捐助的原则和良好做法》指出“应该在中立这一人道主义原则的指导下采取人道主义行动，这意味着在武装冲突或其他争端中开展人道主义行动时决不能偏袒任何一方”。[42] 最后，《世界粮食计划署政策合并框架》将中立列为核心人道主义原则并强调“粮食计划署将不会在冲突中采取立场，也不会参与政治、种族、宗教或意识形态性质的争议”。[43]

C. 公正

14. 根据公正原则，向个人提供人道主义援助应只根据其需求进行，并优先考虑最迫切的灾害情况。例如，国际人道主义援助行动导则草案规定“必须在公正的基础上提供人道主义援助，不对迫切需要援助的人作任何不利的区分”。[44]

15. 公正原则与下文讨论的不歧视原则密切相关，与救灾有关的一些文书通过直接提及不歧视来界定公正原则。[45] 不过，应该强调的是，公正原则和不歧视原则事实上是不同的法律概念。红十字会对两者的区分说明如下：

---

[40] 1986 年在日内瓦举行的第 25 次红十字国际会议通过的《国际红十字和红新月运动章程》(1995 年和 2006 年修正)，序言部分。

[41] 最新增订的《使用军事和民防资源救灾的指导方针》——“奥斯陆指导方针”，第一订正本，2006 年 11 月 27 日，第 20 段；1995 年《在复杂紧急情况下的人道主义援助莫洪克标准》，载于 J.M. Ebersole “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies，*Human Rights Quarterly*，vol.17，No.1，(1995 年 2 月)，P.196。

[42] 良好人道主义捐助做法国际会议认可的“人道主义捐助原则和良好做法”，2003 年 6 月 17 日，斯德哥尔摩，第 2 段。

[43] 《世界粮食计划署政策合并框架》，WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 号文件（2005 年 11 月 14 日），第 42 段。

[44] Peter MacAlister-Smith，Draft international guidelines for humanitarian assistance operations (Heidelberg, Germany：Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), para. 6(a)。

[45] 例如，见 J.M. Ebersole，“The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”，*Human Rights Quarterly*,vol.17，No.1（1995 年 2 月），P.196（“公正：提供人道主义援助时不应区分族裔、性别、 国籍、政治观点、种族或宗教。必须完全根据个人需要来消除其痛苦，必须优先考虑最迫切的危难情况”)；最新增订的《使用军事和民防资源救灾的指导方针》——“奥斯陆指导方针”，第一订正本，2006 年 11 月 27 日，第 20 段（“公正：提供人道主义援助时，不得区分族裔、性别、国籍、政治观点、种族或宗教。必须完全根据个人的需要消除其痛苦，而且必须优先考虑最迫切的危难情况”)；“人道主义捐助的原则和良好做法”(斯德哥尔摩)，2003 年 6 月 17 日，第 2 段（“必须在公正这一人道主义原则的指导下采取人道主义行动，这意味着完全根据需要执行各项活动，而不在各类受影响人口之间或之中作歧视性区分”)；《世界粮食计划署政策合并框架》，WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 号文件（2005 年 11 月 14 日)，第 42 段（将公正列为核心人道主义原则并强调“必须完全根据需求提供粮食计划署援助，不因族裔、国籍、政治观点、性别、种族或宗教加以歧视”)。

> ……不歧视是指不考虑个人之间的客观差异。公正的真正含义是，也应抛开主观区别。关于两个概念之间的区别，现举例说明如下：如果某国家协会因考虑到特定人群的族裔而拒绝提供服务，那就是不遵守不歧视规则；如果某国家协会工作人员在履行职责时偏袒朋友，给予朋友的待遇优于他人，那就是违反公正原则。[46]

日内瓦四公约第一附加议定书的评注以类似表述方式讨论了不歧视与公平之间的区别，解释说，不歧视“所针对的是行动的真正客体：遭受痛苦的人，而公正概念所针对是行动主体：公正是一种道德品质，是救助受难者的人员或机构必须具备的品质。换言之，不歧视原则要求不对个人作客观区分，而公正原则则要求不作主观区分”。[47] 因此，从救灾人员或机构如果坚持公正原则，就必须客观而非主观地看待潜在受援者。救灾人员或机构如果同时也坚持不歧视原则，就不得根据客观特征（需求除外）区别对待潜在受援者。

D. 不歧视

16. 根据不歧视原则，提供救济时不得区分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、原籍或社会出身、财产、出生、年龄、残疾或其他状况。例如，《红十字和红新月运动章程》规定的“不得因国籍、种族、宗教信仰、阶级或政治意见加以歧视。本运动完全根据个人的需要努力缓解痛苦，并优先考虑最迫切的危难情况”。[48] 同样地，国际法学会 2003 年 9 月 2 日通过的关于人道主义援助问题的决议指出“表示愿意提供人道主义援助时以及在受援国同意后分配援助时，均不得以受禁止的理由作区分，同时应考虑到大多数脆弱群体的需要”。[49]《民

---

[46] 红十字国际委员会，*The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996)。

[47] Claude Pilloud et al., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1987), paras. 2800-2801（引用 1965 年在维也纳举行的第 20 次红十字国际会议第九号决议通过的“红十字会基本原则宣言”; Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* Geneva: Henry Dunant Institute, 1979), pp. 33-51).另见 Jean Pictet, *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1952), p. 109《1949 年 8 月 4 日日内瓦四公约：评注》（日内瓦：红十字国际委员会，1952 年），第 910 页（“公正未必是指数量平等；事实上也难以如此。如果一名救援人员只有 10 条绷带要分配给 100 个受伤者，则公正肯定不是意味着他要把每条绷带分为 10 份公平却无法使用的碎片，更加不是意味着他必须因为害怕不公平而不分配这些绷带。公平意味着他作些选择时不得有偏见，不得对他给予或拒绝给予援助的个人加以考虑如果 100 名受伤者分散在四处，救援人员将绷带分配给他可以接触到的头 10 名受伤者，而不论他们是谁，或他根据受伤者明显的受伤严重程度作出选择而不因朋友、盟友或敌人加以区分，这样做就满足了公正的条件。理想的做法是完全根据实际需要分配救济物资”）。

[48] 1986 年《国际红十字和红新月运动章程》（1995 年和 2006 年修正），序言部分。

[49] 第二节，第 3 段。

防援助框架公约》指出“提供援助时不得有歧视，特别是种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或任何其他意见、原籍或社会出身、财富、出生或任何其他方面的歧视”。[50] 1994 年加快提供紧急援助公约草案规定“分配或提供援助时不得有任何歧视，例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他意见、原籍和社会出身、出生或其他身份的歧视”。[51] 类似规定也常见于其他多边公约、[52] 指导原则、[53] 双边条约、[54] 欧洲联盟法律[55] 和国家法律。[56]

E. 合作

17. 《联合国宪章》一再确认，合作原则是国际法律秩序的一个基本前提。[57]《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》按照《联合国宪

[50] 2000 年 5 月 22 日《民防援助框架公约》，第 3 条。

[51] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件，第 5(1)(c)条。

[52] 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》，第 3 条（“国际救济联合会应为所有灾民的利益开展工作，而无论其国籍或种族为何，也不在社会、政治或宗教方面作任何区分”）。

[53] Walter Kalin，“Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”，*Studies in transnational legal policy*，No.32（Washington, D.C.：American Society of International Law，2000），Principle 4(1)（“适用这些原则时不得有任何歧视，例如种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他意见、国籍、族裔或社会出身、法律或社会地位、年龄、残疾、财产、出身、或基于任何其他类似标准歧视”）。

[54] 例如，见 1947 年《中华民国与美利坚合众国关于美国向中国人民提供救灾援助的协定》（换文），第二条（“美国救济物品……应由中国政府和志愿机构在没有种族、宗教或政治信仰的歧视的情况下发配”）；1947 年《联合国国际儿童紧急救济基金会与阿尔巴尼亚关于儿童基金会在阿尔巴尼亚境内开展活动的协定》（节录），第二条（“政府承诺确保根据需要公平而高效率地分配这些物品，不因种族、宗教、国籍或政治信仰加以歧视”）；以及 1964 年《大不列颠及北爱尔兰联合王政府与印度政府关于救济物品和包裹免关税入境的协定》，第 3 条（“根据本协定进口的货物和标准包裹应只用于救灾和康复或用于保健和社会福利服务，如果用于分发，应免费分发给社区各处的贫穷和有需要者，而不以任何理由加以歧视”）。

[55] 欧洲联盟理事会 1996 年 6 月 20 日关于人道主义援助的第 1257/96 号条例（《公报》L/163，1996 年 7 月 2 日），第 1 条（“共同体的人道主义援助应包括在不歧视的基础上提供援助、救灾和保护行动，以帮助第三国人民，特别是其中最脆弱者，并优先照顾发展中国家内的自然灾害、诸如战争和爆发战斗等的人为危机或与自然或人为灾害类似的非常局势或情形的受害人”）。

[56] 例如，见 2005 年《灾害管理法》（印度），第 61 段（“在向灾民提供补偿和救济时不得因性别、种姓、社区、血统或宗教而加以歧视”）。

[57] 《联合国宪章》，第一条（将“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”列为联合国宗旨之一），第十一条（“大会得考虑关于维持国际和平及安全之合作之普通原则”），第十三条（“大会应发动研究，并作成建议……以促进政治上之国际合作，并提倡国际法之逐渐发展与编纂[以及] 以促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作，且不分种族、性别、语言或宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现”），第五十五条（“联合国应促进……国际间文化及教育合作”）以及第五十六条（“各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨”）。

章》，将合作原则列为所述七项国际法基本原则之一。[58] 在围绕该决议的讨论中，各国以不同方式将此原则描述为“联合国的基本原则之一”，[59] “和平共处的经典原则之一”，[60] 以及“国际法和健康国际关系的精髓”。[61] 大会许多其他决议特别提到合作原则。[62] 一些评论家认识到，这项原则对于保护环境、[63] 防止恐怖主义[64] 和联合国维持和平工作等诸多重大国际问题至关重要。[65]

18. 在救灾的特定情况下，合作原则是顺利进行救灾行动的一个必要条件，因为参加国际救灾的有多个行为体，通常包括若干国家（援助国、过境国和接受国），可能还包括许多救济组织。的确，在拟订 1984 年加快提供紧急援助公约草案期间，J. Toman全面研究与救灾有关的国际法时，称合作原则是“推动国际救灾的一个根本性动力”。[66]

19. 多项与救灾有关的文书反映了合作原则。例如，大会第 46/182 号决议规定，“许多紧急情况的严重程度和持续时间可能超出了许多受害国的应对能力。因此，处理紧急局势和加强受影响国家应对能力的国际合作很重要”。[67] 《东盟自然灾害互助宣言》规定了救灾需要合作的具体领域，包括(a) 改进灾害警报通讯渠道，(b) 交换专家和受训人员，(c) 交流信息和文件以及(d) 分发医疗用品、

---

[58] 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625（XXV）号决议，附件，第 1 段（“各国不问在政治、经济及社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利、及不受此种差异所产生歧视之国际合作”）。关于该宣言编纂的合作原则的详细说明，见 V.S. Mani, Basic Principles of Modern International Law （Delhi: Lancer Books, 1993), pp. 168-199; Bogdan Babović, “The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter”, in Milan Šahović, Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation （Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), pp. 277-321。

[59] A/C.6/SR.933（1966 年 11 月 18 日）,第 12 段（阿根廷）。

[60] A/AC.125/SR.35，第 7 页（波兰）。

[61] A/AC.125/SR.58，第 12 页（加纳）。

[62] 例如，见大会 1957 年 12 月 14 日第 1236（XII）号决议、1958 年 12 月 10 日第 1301(XIII)号决议、1961 年 12 月 19 日第 1710(XVI)号决议和 1962 年 12 月 18 日第 1815(XVII)号决议。

[63] Alan E. Boyle, “The principle of co-operation: the environment”, in Vaughan Lowe and Colin Warbrick, The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst (London: Routledge, 1994), pp.120-136。

[64] David Freestone, “The principle of co-operation: terrorism”, 同上，at pp. 137-159。Alan James, “The principle of co-operation: United Nations peacekeeping”, 同上，at pp.160-174。

[65] Alan James, “The principle of co-operation: United Nations peacekeeping”, 同上，at pp.160-174。

[66] 加快提供紧急援助公约：J. Toman 提交的报告（联合国救灾协调员办事处，1983 年），p.93。

[67] 大会第 46/182 号决议，附件，第 5 段。

服务和救灾援助。[68] 《民防援助框架公约》更详细列出了合作方式，包括交流必要信息；只派遣请求提供的救灾工作队；减少海关手续；给予援助人员特权、豁免和便利；为援助人员及其财产提供保护以及便利过境。[69] 这个清单还可以加上必须在救灾人员和救灾货物准入问题上以及在防灾和减少风险方面合作。

F. 主权和不干涉

20. 领土主权原则是国际法的一个基石。国际法院在 1949 年指出，“在独立国家之间，尊重领土主权是国际关系的一个必要基础”。[70] 许多有关救灾的文书都着重强调领土主权原则。例如，大会第 46/182 号决议规定，“必须依照《联合国宪章》，充分尊重各国的主权、领土完整和国家统一”。[71] 同样，人道主义援助“应当征得受灾国同意并且原则上在受灾国提出要求的基础上提供”。[72]

21. 不干涉原则是对领土主权原则的补充。[73] 在尼加拉瓜境内和外来的军事及准军事活动案中，国际法院讨论了不干涉与国际人道主义援助之间的特别关系，并得出结论：以“人道主义援助”为理由，向尼加拉瓜反政府武装提供财政支持、训练、武器、情报和后勤支持，“显然违反不干涉原则”。[74]

22. 对大会相关决议起草经过的审查显示，各国经常提到不干涉原则，通常把对大会决议的支持与以下谅解明确联系起来，即这些决议不应被解释为订立一项干涉他国内政的义务和权利。[75]

---

[68] 《东盟自然灾害互助宣言》，1976 年 6 月 26 日，马尼拉，第 1 条。

[69] 《民防援助框架公约》，2000 年 5 月 22 日，第 4 条。

[70] 《科孚海峡，1949 年 4 月 9 日判决，1949 年国际法院案例汇编》，第 4 页，第 35 段。

[71] 大会第 46/182 号决议，附件，第 3 段。另见《东盟灾害管理和应急反应协定》，2005 年 7 月 26 日，第 3 条（必须尊重缔约方的主权、领土完整和国家统一）。

[72] 大会第 46/182 号决议，附件，第 3 段。另见下文第四节关于请求援助和表示愿意提供援助的讨论。

[73] 《尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案（尼加拉瓜诉美利坚合众国），案情判决，1986 年国际法院案例汇编》，第 14 页，第 106-108 段，第 202-205 段。另见 1970 年 10 月 24 日《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》（大会第 2625(XXV)号决议，附件）：“任何国家或国家集团都没有权利以任何理由直接或间接干涉任何其他国家的内部或外部事务”。

[74] 《……军事和准军事活动案》，第 124 页，第 242 段，法院还把主权原则与上文所讨论的人道和不歧视原则联系起来，强调，“如果提供人道主义援助，要避免被谴责为干涉尼加拉瓜内政，这种援助只能限于红十字会做法视为神圣的宗旨，即“防止和减轻人类痛苦”，“保护生命和健康以及确保尊重人”，还必须首先无歧视地向尼加拉瓜境内所有需要的人提供，不仅仅是为反政府武装及其家属提供（同上，第 125 页，第 243 段）。

[75] 例如，在讨论大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议时，巴西强调，“未经有关国家同意，便不能提供援助。受影响国应决定它是否要接受这种援助，接受谁的援助；不然，即使是人道主义援助也会被解释为干涉一国内政”（A/C.3/43/SR.49,第 79 段）。墨西哥指出，“发生过以人

23. 领土主权原则的一个进一步推论，是承认接受国对灾害期间保护其领土上的或受其管辖或控制的人负有主要责任。[76] 但有人认为，作为应由国际法决定的事

道主义援助为名为武装团体提供援助以破坏一国稳定的情况”（同上，第 80 段）。埃塞俄比亚指出，“应绝对清楚的是，外籍人在任何国家开展救灾活动都必须遵守该国国内法，而不是不符合受影响国主权、领土完整或安全利益的机关或机构的决议或决定”。该国进一步指出，“在一些情况下，有人认为人道主义活动高于国家和国际法律。埃塞俄比亚从不支持这种行为，今后也不会”（同上，第 82 段）。秘鲁说，“不应当从决议草案中推断是否存在援助权利或义务，所有段落都应根据国际法原则和准则解释，充分尊重接受国的国内法规”（同上，第 84 段）。苏丹宣称，“援助永远不应用作干涉他国内政的手段” （同上，第 85 段）。尼加拉瓜强调，“应当由接受国接受所提供的援助，并在分发中发挥基本作用” （同上，第 86 段）。智利也强调，决议草案的规定不应被解释为允许干涉国家内政”（同上，第 87 段）。

同样，许多国家在讨论大会第 46/182 号决议时强调尊重国家主权。中国强调，“在提供这种援助时应充分遵守受援国的主权，否则就会失去人道主义援助本来的意义”（A/46/PV.39，第 27 页）。墨西哥着重指出“一项基本国际关系原则”的重要性：“绝对尊重国家主权”（同上，第 38 页）。日本也重申“主权原则”，并指出日本“认为受灾国政府对在本国领土上发起和实施人道主义援助负主要责任。本国政府有责任为其需要援助的人口便利并支持人道主义援助行动(同上，第 58 和 59 页)。法国强调，“应当特别注意发生灾害、接受……援助的国家的主权。人道主义行动尊重主权和国家权威。人道主义行动绝对不能用来干涉基本属于一国管辖的事务。因此，为了捍卫不干涉原则和援助自由抵达受灾人员的原则，大会回顾了人道主义法的一项主要原则——辅助功能原则。根据这项原则，第 43/131 和 45/100 号决议规定，领土国“在本国境内发动、组织、协调和执行人道主义援助方面发挥主要作用”。因此，人道主义援助应当是一项辅助行动，任何时候都不应单边采取”（同上，第 72 页）。印度强调，“这些是微妙、困难和敏感的问题，不能以危机需要创新的解决办法这一理由而不予考虑。必须严格避免损害国家主权的创新，或者要求勉强剥夺这种主权的创新。《联合国宪章》强调各国的国内管辖权；即使事关重大任何人都不能也不应当冲淡国家主权的这一方面，”（A/46/PV.41，第 18 页）。巴基斯坦说，“在提供紧急援助时不应有任何破坏国家主权的企图”（同上，第 24 页）。突尼斯说，“人道主义援助应被视为国际社会声援遭受自然灾害国家的表示，在任何情况下都不应违反国家主权原则”（同上，第 28 页）。加纳说，“77 国集团略感担忧的是，我们中的一些人可能对某些永远尊重国家主权的请求不敏感”（同上，第 34 和 35 页）。伊朗伊斯兰共和国说，“人道主义援助体系的改革绝对不能危害对接受国国家主权的尊重”（同上，第 64 页）。古巴说，“我们坚决反对所谓有限主权论的新提法，特别是任何泛滥的做法。有人提出诸如干涉权利等概念，有人试图对人道主义援助加以解释，蓄意加上令人迷惑的内容，重新评估一体化进程中产生的主权概念，以图认可对国家内政的干涉。从这些动向中可以看到有限主权论抬头的危险。”（A/46/PV.41，第 33 段）。伊拉克说，“因此，援助和提供援助的手段必须尊重国家和人民的主权”（同上，第 44 和 45 段）。瑞士说，“所有改组努力都必须考虑到接受人道主义紧急援助的受灾国的国家主权”（同上，第 52 段）。

[76] 见大会 1983 年 12 月 20 日第 38/202 号决议第 4 段、1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议第 2 段以及 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议第 2 段，大会在其中重申“受灾国的主权及其在本国领土上发起、组织、协调和实施人道主义援助方面的主要作用”；1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 4 段（“各国对照料在其领土上发生的自然灾害及其他紧急情况的灾民负有首要责任”）；2005 年 7 月 26 日，《东盟灾害管理和应急反应协定》，第 3(1)条（“每个受灾缔约方都对在其境内发生的灾害作出反应负有主要责任”）；以及 1991 年《美洲便利灾害援助公约》，第四条(a)款。另见 Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy, no. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principle 25(1)；国际红十字和红新月运动代表理事会通过的第 11 号决议，大不列颠及北爱尔兰联合王国伯明翰，1993 年 10 月 29 日至 30 日，（International Review of the Red Cross，No.297（1993）），第 1(b)段；国际法学会，人道主义援助决议，2003 年 9 月 2 日，第三部分，第 1 段；以及以及 1995 年《在复杂紧急情况

项，“向另一国家人员或力量无论其政治上属何派别或目标为何，提供严格的人道主义援助，都不能被视为非法干预，或以任何其他形式违反国际法”，[77]在国内无力应对的情况下尤其如此，有关国家也不应无理拒绝同意接受国际援助。[78]

G. 防灾、减灾和备灾

24. 预防原则是国际法熟知的。2001 年，在预防危险活动跨界损害条款草案中，[79] 国际法委员会在人为灾害的一个方面，即危险活动引起的跨界损害的情况下，审议了“关于预防的既定原则”。[80] 这项原则在一系列关于保护环境、海洋法、核事故、外空物体、国际水道、管理有害废物和防止海洋污染的多边条约

下的人道主义援助莫洪克标准》，第二.1 节。这一立场还在国家一级得到普遍反映。大多数国家颁布了某种形式的与灾害发生时人道主义援助有关的国内立法（从灾害管理到建立民防机制）。所有这些立法都认为提供和全盘协调援助首先是国家政府的特权。

[77] 《尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案（尼加拉瓜诉美利坚合众国），案情判决，1986 年国际法院案例汇编》，第 124 页，第 242 段（着重部分由作者标明）。救灾组织提供灾害援助以“人道主义倡议权”为支柱，红十字会据此表示愿意向各国政府提供服务，但这种表示不构成干涉有关国家的内政（红十字国际委员会，“参与国际人道主义法条约及其国家执行：在美洲的成就和活动”（2006 年），第 2 页：“在非国际武装冲突局势中，红十字委员会也有各国承认、日内瓦四公约所载的倡议权。在内乱和紧张局势以及任何其他需要采取人道主义行动的局势中，红十字委员会有人道主义倡议权，《国际红十字和红新月运动规约》承认这一权利，这使红十字委员会能向各国政府表示愿意提供服务，而这种表示不构成对有关国家内部事务的干涉”）。见 Yves Sandoz, “Le Droit d’Initiative du Comité International de la Croix-Rouge”, German Yearbook of International Law, vol. 22 (1979), pp. 352-73; Theodor Meron, Human Rights in Internal Strife: Their International Protection (Cambridge: Grotius Publications, 1987), pp. 105-117; Paul de Geoufre de la Pradelle, “Une conquête méthodique: le droit d’initiative humanitaire dans les rapports internationaux”, in Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet (Christophe Swinarski ed., 1984), pp. 945-950; 尽管如此，红十字委员会表示愿意向处于国内动乱或国内紧张局势中的国家提供服务时，有关国家没有正式义务接受这些援助。因此，是否允许红十字委员会提供服务，酌处权在于各国，取决于信任程度。(“ICRC, the League and the report on the re-appraisal of the role of the Red Cross (III): protection and assistance in situations not covered by international Humanitarian law, comments by the ICRC,” International Review of the Red Cross, No. 225 (1978), pp. 205 and 212)。

[78] 见下文第四节关于请求提供援助的义务的讨论。

[79] 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷（第二部分），第 97 页。第 3 条草案提到防灾义务是：“起源国应采取一切适当措施，以预防重大的跨界损害或随时尽量减少这种危险”。

[80] 同上，一般评注，第(4)段。见 1972 年《联合国人类环境会议宣言》的原则 21；1992 年《里约环境与发展宣言》的原则 2；特雷耳炼锌厂案（美国诉加拿大），《1941 年国际仲裁裁决汇编》，第 3 卷，第 1905 页，见第 1978 段；国家在武装冲突中使用核武器的合法性，《1996 年国际法院案例汇编》，第 226 页，第 29 段；加布奇科沃-大毛罗斯项目案（匈牙利诉斯洛伐克），判决，《1997 年国际法院案例汇编》，第 7 页，第 140 段；以及大会 1972 年 12 月 15 日第 2995(XXVII)号决议。另见《欧洲联盟条约和成立欧洲共同体条约合并本》，第 174 条（《欧洲联盟正式公报》，2006 年 12 月 29 日，C.321E)。

中得到承认。[81] 该原则还涉及一般防止破坏环境（包括在国家境内）的更广义的“审慎原则”。在灾害中，如果存在着跨界损害考虑（例如，需要及时通知即将发生的损害），[82] 预防与防止给本国人民、财产和一般环境造成伤害的主要义务的关系更密切。

25. 预防的核心，是在不一定必须采取行动的情况下采取行动的义务。在 2001 年条款草案中，委员会认为预防义务（或尽职）与技术进步以及对有害活动运作和“所涉风险”的“不断增长”的了解有关，[83] 并强调，“作为一项政策，预防胜于治疗”。[84] 在其他类别的灾害的情况下，预防与技术能力和风险知识也有联系，因此必须主动管理风险。在一些情况下，为开展防灾和减灾活动，通过适当的立法，制订必要的体制和政策框架，本身就是一种预防措施。但是，从下文第三节中可以看出一般预防义务还有其他方面，这些方面的内容已被列入关于国家在发生灾害时的活动的法律案文。

26. 减灾和备灾原则在各文书中占据显著地位。例如，大会第 46/182 号决议将这两项原则视为国际救灾援助的部分内容（“国际救灾援助应是对发展中国家提高快速有效地减轻自然灾害影响和高效应对所有紧急情况的本国能力的补充”），以及提高联合国能力的部分内容（“联合国应加强努力，协助发展中国家酌情在国家和区域一级提高灾害应对能力”），包括发展预警能力。

27. 防灾、减灾和备灾活动处于灾害发生前行动连续体上的不同点（并日益成为灾害后恢复努力的一部分）。防灾侧重于避免灾害的不良影响，而减灾行动是以具体的结构性或非结构性措施限制不良影响。[85] 备灾是指提前制订这些措施，以确保有效应灾，包括发出及时有效的预警和临时撤出人员和财产。[86] 此外，（在未来可能的灾害发生之前）防灾和备灾努力被日益视为灾后恢复和重建阶段的关键因素。

---

[81] 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷（第二部分），第 98 页，一般评注，第(4)段，注 907。

[82] 见下文第四节关于通知的讨论。

[83] 预防原则对脆弱社区特别有意义，因为这些社区遭受地震、火山和极端天气现象等灾害损害的风险很大。

[84] 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷（第二部分），第 98 页，一般评注，第(2)段。

[85] 《生活在风险中：减灾举措全球概览》，国际减灾战略秘书处，2004 年，第一卷，第 17 页。

[86] 同上，为加强备灾而作的国际合作安排的一个例子，是 1991 年在联合国主持下设立的国际搜索救援咨询小组，由易受灾害国家与提供国际援助的国家和组织开展合作。该小组的活动除其他外涉及改进应急准备，加强国家应对能力。在灾害期间，受影响国和作出反应的国家均采用《国际搜索救援咨询小组准则和方法》2007 年修订本中详述的方法。

三. 防灾、减灾、备灾和灾后重建

28. 大会第 46/182 号决议确认防灾是加强联合国人道主义紧急援助协调的主要部分之一。大会除其他外表示，“为了减少灾害的影响，应该使人们进一步认识到有必要制订减少灾害的战略，在灾害频繁的国家尤其如此”。[87] 到 1990 年代中期，防灾被视为管理和减少灾害风险的问题。在宣布 1990-1999 年为国际减少自然灾害十年[88] 后，大会通过了一系列决议，[89] 呼吁各国制订减灾政策和战略。

A. 减少灾害风险

29. 1994 年减少自然灾害世界会议通过的《建立更安全的世界的横滨战略》[90] 实现了从应灾向更加重视减少灾害风险的转变。该战略有以下原则：

1. 风险评估是采取适当而成功的减灾政策和措施的必要步骤。

2. 防灾、备灾对于减少救灾需要是非常重要的。

3. 防灾、备灾应被看成是国家、区域、双边、多边和国际各级制订政策和规划的组成部分。

4. 发展和加强防灾、减少或减轻灾害的能力是“十年”期间要致力从事的最高优先领域，以便为“十年”的后续行动奠定坚实的基础。

5. 即将发生的灾害的预警，以及使用包括广播服务在内的电信手段有效传播警报，是防灾和备灾成功的关键因素。

6. 要使预防措施取得最大成效，需要有当地社区、国家政府、区域和国际社会各级的参与。

7. 要减轻脆弱性，可针对目标群体采用适当的发展构思和模式，对全社区进行适当的教育和培训。

8. 国际社会承认需要分享防灾、减少或减轻灾害所需的技术；这种技术应作为技术合作的内容及时无偿予以提供。

---

[87] 大会第 46/182 号决议，附件，第 14 段。另见上文第二节关于防灾、减灾和备灾原则的讨论。

[88] 大会 1989 年 12 月 22 日第 44/236 号决议。

[89] 大会 1990 年 12 月 21 日第 45/185 号、1991 年 12 月 18 日第 46/149 号、1993 年 12 月 21 日第 48/188 号、1994 年 12 月 2 日第 49/22 A 号、1994 年 12 月 20 日第 49/22 B 号、1995 年 12 月 20 日第 50/117 号、1996 年 12 月 16 日第 51/185 号、1997 年 12 月 18 日第 52/200 号、1998 年 12 月 15 日第 53/185 号、1999 年 12 月 22 日第 54/220 号和 2001 年 12 月 21 日第 56/195 号决议。

[90] A/CONF.172/9，第一章，决议 1，附件一。

9. 预防和减轻自然灾害的工作中必须注意环境保护，作为结合扶贫的可持续发展的组成部分。

10. 各国对于防止其人民、基础结构和国家其他资产遭受自然灾害的影响，负首要责任。国际社会应显示必要的坚强政治决心，考虑到发展中国家、特别是最不发达国家的需要，在减少自然灾害领域调动充分的资源，高效利用包括财务、科学和技术手段在内的现有资源。

30. 2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本兵库县横滨市举行的减少灾害问题世界会议通过了《兵库宣言》[91] 和《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》。[92] 国际社会在《宣言》中确认，“必须在一切层面，从个人到国际一级，培养防灾抗灾的氛围，并推动制定与之相关的、属于必要投资性质的灾前战略”。[93]

31. 采取这样的主动行动是因为人们越来越认识到，依赖救灾援助仅仅会造成灾害周而复始不断发生，造成社会、经济和环境的代价越来越大。[94] 因此，最近几十年来重点已经从注重短期紧急情况应急的灾害管理转向采用减少灾害风险战略（又称为“灾害风险管理”），注重防灾和减灾活动，帮助事先抢救生命，保护财产和资源。[95] 目标有两个：建立抗灾能力，确保发展工作不增加遭受灾害的可能性。

32. 减少灾害风险需要各国采取若干行动，并且要有国际社会适当和必要的援助。这些行动多种多样：通过建立可持续的机制结构等，制订适当政策和法律框架，进行风险评估，开展提高公众认识的运动，执行减少技术风险和实际风险的

---

[91] A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 1。

[92] 同上，决议 2。另见大会 2003 年 12 月 23 日第 58/215 号、2004 年 12 月 22 日第 59/233 号、2005 年 12 月 22 日第 60/196 号和 2006 年 12 月 20 日第 61/200 号决议。

[93] A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 1，第 3 段。在 2005 年世界首脑会议成果中，国家元首和政府首脑承诺，“全面执行《兵库宣言》和《2005-2015 年兵库行动框架》，特别是要兑现承诺，援助易遭受自然灾害的发展中国家和处于过渡阶段的受灾国家，帮助这些国家实现自然、社会和经济的持久恢复，在灾后恢复和重建过程中开展减低风险活动”（大会第 60/1 号决议，第 56 段（g）分段）。区域一级也通过了几项宣言，支持加强预防和减少风险和自然灾害的活动。例如，见《巴拿马宣言》（加勒比国家联盟第四届国家元首和（或）政府首脑会议，2005 年 7 月 29 日，巴拿马城），第 20 段；《釜山宣言》（第十三次亚洲-太平洋经济合作组织领导人会议，2005 年 11 月 18 日和 19 日，大韩民国釜山）；《关于南亚环境挑战和自然灾害的达卡宣言》（第十三次南亚区域合作联盟首脑会议，2005 年 11 月 12 日和 13 日，达卡），第 33－35 段；以及通过“中美洲减少易受灾性和灾害战略框架”的《危地马拉宣言》（第二十次中美洲、多米尼加共和国和伯利兹总统常会，1999 年 10 月 18 日和 19 日，危地马拉城）。

[94] “减少灾害风险，在一个脆弱的世界上帮助可持续地减少贫穷：国际发展部政策文件”，2006 年 3 月，联合王国国际发展部，第 5 页。

[95] 见“生活在风险中：减灾举措全球概览”，2004 年，国际减少灾害战略秘书处，第一卷，第 2-10 页。

方案，促进信息和知识的分享等。这些行动的目的是尽可能减轻脆弱性和灾害风险，以避免（即防灾）或限制（即减灾和备灾）灾害的不良影响，促进可持续发展。[96]

B. 防灾和减灾的法律问题

33. 建立必要的法律和政策框架是防灾和减灾，包括减少灾害风险的重要方面。[97] 在兵库会议前对《横滨战略》执行进展情况的审查表明，总称为“治理”问题的组织、法律和政策框架是存在具体差距和挑战的主要领域之一。[98] 尽管有减少灾害风险的国际法律规章，但是这方面的规章主要用于国内一级，重点是加强国家管理灾害风险的能力。这通常包括《兵库行动框架》确认的机构建设部分，其中所列行动的五个优先事项之一是“确保减少灾害风险成为国家和地方的优先事项，并在落实方面具备牢固的体制基础。在落实优先事项的“重点活动”中“通过或者必要时修订立法以支持减少灾害风险，包括鼓励遵守立法以及加强对开展减少和减缓风险活动的奖励的条例和机制”。[99] 同样，国际协调和援助工作应当用于“协助发展中国家加强能力”和“补充国家努力”。[100]

34. 一般而言，防灾法律文书分为两类，对于国际文书和国内文书来说都是如此：一类是应灾或灾害管理的文书，重点就是防灾和减灾，或者把减少风险和减灾活动列为一个部分；另一类是涉及有关问题的文书，可能包括与防灾和减灾有关的规定，但只是附带予以列出。鉴于本研究报告仅限于探讨灾害问题，研究重点将放在第一类文书上，第二类文书仅略予提及，主要是一般地提醒大家其他法律文书中也考虑到防止和减轻灾害影响的问题。

1. 防灾和减灾的国际合作

35. 减灾和备灾的国际合作，除其他外，注重于建立预警机制、搜寻和抢救安排以及待命能力（包括应急基金筹措机制）。[101] 这些都是具体国际协议或安排的主题，如通过联合国等在国际上设立预警和其他机制。

---

[96] “指导方针：减少灾害风险的国家纲要”，2007 年，国际减少灾害战略秘书处，第 2 页。

[97] 见 A/60/227，第 34 段：“在业已加强的国家系统内，与灾害有关的立法和管理框架是创建有利于减轻灾害风险的环境的基本要素。因此，法律改革过程也是同灾害有关的能力建设工作的必要组成部分”。

[98] A/CONF.206/L.1。

[99] A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2，第 14 段和第 16 段㈠(c)分段。

[100] 大会第 46/182 号决议，附件，第 13 段和第 5 段。

[101] 见 2000 年 10 月 10 日和 11 日在日内瓦举行的减灾问题机构间工作队第二次会议，“防灾政策和立法趋势概览——概念文件”，第 19 段至第 30 段。

36. 与防灾和减灾（包括减少灾害风险）最有关的当代[102] 全球国际公约是 2000 年 5 月 22 日的《民防援助框架公约》。该公约中“援助”的定义为“一国民防部门以防止或减轻灾害影响为目标采取的对另一国有利的任何行动”。[103] 尽管一般条款规定缔约国在预灾、预报和备灾等方面“承诺探索合作的各种可能性”，[104] 但是大多数实质性规定都涉及“在发生灾害或受灾害威胁时的”援助。[105] 根据关于人道主义援助中具体电信工作的《坦佩雷公约》，[106] 各国以及非国家实体和国际组织应合作为“减灾”等目的使用电信提供便利，[107] “减灾”的定义为“防灾、预报灾害、备灾、应灾、监测灾害和（或）减少灾害影响的措施”。[108]

37. 在区域一级，1991 年《美洲便利灾难援助公约》等早些时候的公约几乎只注重应灾方面。[109] 然而，按照最近的趋势，最新的区域文书越来越重视防灾和减灾。例如，1999 年《加勒比国家联盟成员国和准成员国促进自然灾害方面的区域合作协定》就把建立法律上可执行的促进防灾和减灾合作的机制列为既定目标。[110] 该条约关于防灾和减灾的规定要求缔约国除其他外，在自然灾害管理方面，单独和联合采取措施，支持区域内和区域间合作，并定期交流最新信息。[111]

38. 最近，2005 年通过的《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》采用“灾害管理”综合方式进行灾害风险识别和评估、防灾、减灾和备灾、紧急应灾等各项活动。《协定》要求缔约国“优先进行防灾和减灾工作，采取预防措施，防止、监测和减少灾害”，[112] 并“尽可能把降低灾害风险的工作纳入各级制订可持续发展政策、规划和方案的主流”。[113] 要求缔约国承担的一项一般义务是，合作拟订和执行减少灾害损失的措施，包括识别灾害风险、发展监测、评估和预警系统以及救灾待命安排等等。[114]

---

[102] 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》设定联合会的目标之一是“普遍鼓励研究防灾措施”（第 2 条）。

[103] 2000 年 5 月 22 日《民防援助框架公约》，第 1 条(d)款。

[104] 同上，第 4 条。

[105] 同上，第 4 条(a)款，该条约要求就便利国际合作的技术方式和其他实施程序达成进一步协议（第 4 条(b)款）。

[106] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》（联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40706 号）。

[107] 同上，第 3 条(1)款。

[108] 同上，第 1 条(7)款。

[109] 另见 1991 年《建立加勒比紧急救灾机构的协议》。

[110] 第 2 条。

[111] 第 8 条第 3 款。该规定还要求“在运输防止和减少自然灾害的材料和设备方面，缔约国应采取必要措施，获得私营部门在空运和海运方面的合作”。

[112] 《2005 年东盟文件汇编》，第 157 页，第 3 条(4)款。

[113] 同上，第 3 条(5)款。

[114] 同上，第 4 条。

39. 合作防灾的一般义务反过来成为具体条款的主题，如要求缔约国进行风险评估；[115] 监测脆弱程度；[116] 编写识别、预防和减少危害风险的战略；[117] 采取措施减少灾害损失，包括拟订和执行立法和其他管制措施；[118] 建立、维持和审查国家灾害预警安排；[119] 根据情况进行合作，监测具有跨界影响的危害、交流信息和提供预警信息；[120] 联合或单独编写减少灾害损失的战略和应急/应灾计划；[121] 发展救灾和紧急应灾的区域待命安排；[122] 以及在自愿基础上拨出可用于救灾和紧急应灾区域待命安排的专项资产和能力。[123] 大多数涉及防灾和减灾问题的法律文书都建立了执行若干具体任务的体制机制，作为履行条约规定的防灾和减灾义务的一部分。[124]

40. 关于人为灾害，《工业事故跨界影响公约》要求缔约国“尽可能预防工业事故，防止这类事故伤害人类和环境”，[125] 并采取预防这类事故的“适当措施”，“包括采取措施，促使操作者采取减少工业事故风险的行动”。[126] 这些预防措施包括确定安全目标、通过关于安全措施和标准的立法或准则、查明需要采取特殊预防措施的具体危害活动、进行风险评估、向主管当局提供有关信息、应用最适当的技术防止这类事故、提供适当的教育和培训、要求确立有效的管理机制和做法并且监测有害活动。[127]

---

[115] 同上，第 5 条(1)款(b)项。

[116] 同上，第 5 条(1)款(c)项。

[117] 同上，第 6 条(1)款

[118] 同上，第 6 条(2)款(a)项。

[119] 同上，第 7 条(1)款。

[120] 同上，第 7 条(2)款。

[121] 同上，第 8 条(1)款。

[122] 同上，第 8 条(2)款(a)项。

[123] 同上，第 9 条(1)款。

[124] 例如，见 2005 年 10 月 20 日通过的《1998 年黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定的附加议定书》，2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第 5 条(3)款和(4)款、第 8 条(4)款、(5)款和(6)款、第 9 条(2)款和(3)款和设立东盟人道主义援助协调中心的第 20 条。该中心职权范围载于协定附件。

[125] 1992 年 3 月 17 日《工业事故跨界影响公约》，第 3 条(1)款。

[126] 同上，第 6 条(1)款。另见 1993 年《劳工组织防止重大工业事故公约》(第 174 号)，其中要求制定“关于防止重大事故风险保护工人、公众和环境的”国家政策（第 4 条(1)款）。

[127] 1992 年 3 月 17 日《工业事故跨界影响公约》，附件四。

41. 在欧洲，2001 年建立了一个共同体机制，便利在平民保护援助行动中加强合作，[128] 在欧洲共同体和成员国之间建立了一个在重大紧急情况下平民保护援助的合作规范框架。建立这一机制的决定认识到在防止自然、技术和环境灾害中的预防工作“十分重要”，[129] 并且概述了成员国要进行的若干防灾和备灾活动，如开展培训活动；事先确定现有或潜在的干预小组、评估或协调小组情况；事先提供拥有资源的情况；[130] 建立监测能力；以及建立应急通信和信息系统。[131] 2007 年欧洲联盟理事会订立了 2007 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日适用的“平民保护财政工具”，[132] 为成员国在自然灾害和人为灾害等情况下保护人民和环境的工作提供财政支持，补充这些工作，[133] 包括采取措施防止或减少紧急情况影响。[134]

42. 在次区域一级也通过了一般用于设立体制机制的应急规划协定。[135] 例如，《关于建立东南欧军民应急规划理事会的协定》[136] 列出的理事会的职能包括“在

[128] 2001 年 10 月 23 日欧洲委员会第 2001/792/EC 号决定（欧洲原子能共同体），2001 年 11 月 15 日《欧洲共同体公报》，第 44 卷，第 L297 号。另见 2003 年 12 月 29 日欧洲委员会第 2004/277/EC 号决定（欧洲原子能共同体），其中提出执行欧洲委员会第 2001/792/EC 号决定（欧洲原子能共同体）的规则，2004 年 3 月 25 日《欧洲共同体公报》，第 47 卷，第 L87 号。参见 G. Potyka and K. Beeckman, “The Regulatory Framework for Disaster Response established within the European Union: A Focus on Humanitarian Aid and Civil Protection”（2005 年，奥地利红十字会和红十字与红新月联会，国际救灾法方案）。

[129] 欧洲委员会第 2001/792/EC 号决定，序言部分第(4)段。另见 1987 年 3 月 20 日欧洲委员会部长理事会通过的第 87(2)号决议，据此建立了重大自然和技术灾害的预防、保护和救灾安排的合作小组（“欧洲开放式部分重大危害协议”）。

[130] 2003 年 12 月 29 日欧洲委员会第 2004/277/EC 号决定（欧洲原子能共同体），第 3 条（“参加国须向欧洲联盟委员会提供……用于平民保护援助活动的资源情况”）。

[131] 在编写本报告时，一项关于重新调整 2001 年平民保护机制的提案正在审议之中，调整的目的除其他外，是要扩大任务。见 2006 年 1 月 26 日欧洲共同体委员会提出的“欧洲委员会关于建立社区平民保护机制的决定的提议”（COM（2006）29，定稿）。该提案要求更加重视防灾和备灾工作，包括要求为发展预警能力作出更大贡献。

[132] 2007 年 3 月 5 日欧洲委员会第 2007/162/EC 号决定（欧洲原子能共同体）。

[133] 防灾也是处理涉及危险物质的灾害情况的规章的主题。见 1996 年 12 月 9 日欧洲联盟理事会关于控制含有危险物质的重大事故危害的第 96/82/EC 号指示（“Seveso II”），其中要求成员国责成危险物质的操作者采取若干预防和准备措施。该指示的有效期后来经 2003 年 12 月 16 日欧洲议会和欧洲委员会第 2003/105/EC 号指示延长。

[134] 2007 年 3 月 5 日欧洲委员会第 2007/162/EC 号决定（欧洲原子能共同体），第 1 条。

[135] 拉丁美洲区域也设立了几个次区域体制机制：加勒比紧急救灾机构、中美洲预防自然灾害协调中心、安第斯防灾援助委员会、美洲减少自然灾害委员会、美洲紧急援助基金和美洲减灾网络。泛美卫生组织、加勒比国家联盟和美洲国家组织等几个区域国际组织和实体也在这个问题上采取了主动行动。参见 2007 年 6 月 5 日美洲国家组织大会通过的 AG/Res. 2314（XXXVII O/07）号决议。在欧洲，另见 1987 年 3 月 20 日欧洲委员会部长理事会第(87)2 号决议，据此设立了重大自然和技术灾害的预防、保护和救济安排的合作小组。还见下文第四节关于协调问题的讨论。

[136] 2001 年 4 月 3 日在索非亚达成。

灾害管理周期的各个阶段(减灾、防灾、规划、应灾和重建改进协调方法”。[137]《黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》[138] 有一项基本原则，即“援助方应采用预防……灾害后果的方式和措施帮助请求方”。[139]

43. 许多双边协定含有防灾和备灾的内容。最常见的是相互合作条约，[140] 包括关于技术合作的协定[141](例如预报、监测危险现象和交换技术信息)[142] 以及关于诸如建立搜救能力等防灾和备灾其他方面的协定。[143] 这类协定的主要特点包括：要求定期交换关于遇险情况（或潜在遇险情况）的信息；在执行搜救任务时尽可能地相互协助；商定双方在作业过程中可进入对方设施；通过制订共同程序等方式协调活动；要求交换关于资源可动用情况的信息以

[137] 第四条。

[138] 1998 年 4 月 15 日通过。另见 2005 年 10 月 20 日该协定补充议定书（成立紧急援助联络官网络)。

[139] 第 3 条(2)款。

[140] 例如，见 1984 年《荷兰王国与比利时王国关于相互协助防范灾害和事故的公约》第 13 条(“为了协助灾害预防和确保行动更加有效，缔约双方应在彼此之间建立长期紧密的合作关系。为此，双方应交换所有具备科学技术性质的有用信息，并召开定期会议”)。另见 1977 年《法兰西共和国与德意志联邦共和国关于发生灾害或重大事故时相互协助的公约》第 11 条；1987 年《法兰西共和国政府与瑞士联邦委员会关于发生灾害或重大事故时相互协助的协定》第 13(1)(b)条；1998 年 5 月 25 日《法兰西共和国政府与马来西亚政府关于在灾害预防和管理以及民众安全领域开展合作的协定》第 2 和第 3 条（已存档于编纂司)；1992 年《法兰西共和国政府与意大利共和国政府关于在预测和防范重大风险领域以及发生自然或人为灾害时相互协助的公约》第 1-4 条（已存档于编纂司)；1981 年《法兰西共和国政府与比利时王国政府关于发生灾害或重大事故时相互协助的公约》第 11 条（已存档于编纂司)；1997 年《西班牙王国内政部与墨西哥合众国内政部关于在民众保护和灾害预防领域开展科学技术合作及相互协助的协定》第 3 条（已存档于编纂司)；1997 年《乌拉圭东岸共和国国防部与西班牙王国内政部关于在民众保护和灾害预防领域开展科学技术合作和相互协助的协定》第 3 条（已存档于编纂司)；1996 年《俄罗斯联邦政府与美利坚合众国政府关于在预防和回应自然和人为技术紧急情况领域开展合作的谅解备忘录》第一条（已存档于编纂司)。

[141] 例如，见 1966 年《构成<大不列颠及北爱尔兰联合王国政府与美利坚合众国政府关于继续运作根据经 1960 年 2 月 15 日协定修订的 1958 年 12 月 30 日协定设立的开曼群岛飓风研究站的协定>的换文》；1992 年《西班牙王国与葡萄牙共和国关于民防领域技术合作和相互协助的议定书》第 1(2)条。

[142] 1981 年《法兰西共和国政府与比利时王国政府关于发生灾害或重大事故时相互协助的公约》第 11 条；1985 年《丹麦与德意志联邦共和国关于发生灾害或重大事故时相互协助的协定》(附换文）第 11 条。

[143] 例如，见 2001 年《南非共和国政府与法兰西共和国政府关于协调搜救服务的协定》(已存档于编纂司)；2000 年《南非共和国政府与纳米比亚共和国政府关于协调搜救服务的协定》(已存档于编纂司)。

及风险管理知识；[144] 承诺在应急规划方面开展合作；定期核查通信联系；[145] 建立通知程序；[146] 以及承诺培训专家、转让相关先进技术和传播信息。[147] 大部分协定都确定由地方当局负责执行协定，但也有些协定规定设立联合机构。[148]

44. 有些国家的国内防灾和减灾立法，特别是民防法，已经存在几十年。[149] 此外，许多国家还在其他各类国内法律中列入了防灾的内容。[150] 相当多的国家最近通过了本国关于灾害风险管理的专门立法，涉及防灾、减灾和备灾的各个方面，其中有些是对国际事态发展作出的明示回应，[151] 有些则得到了联合国等国际组织的协助。[152] 这类立法的另一个目的也是“注意到其他法律文书载列的灾害管

---

[144] 例如，见 2001 年《美利坚合众国政府与菲律宾共和国政府关于在灾害预防和管理领域开展合作的意向议定书》第 3(3)条（已存档于编纂司）。

[145] 2001 年《南非共和国政府与法兰西共和国政府关于协调搜救服务的协定》第 3 条。

[146] 例如，见 1995 年《芬兰共和国政府与爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时开展合作和相互协助的协定》第 5 条。

[147] 见 1988 年《西班牙王国与阿根廷共和国关于防灾和备灾以及发生灾害时相互协助的协定》第四条。

[148] 例如，见 1987 年《墨西哥合众国政府与危地马拉共和国政府关于合作预防自然灾害和发生自然灾害时相互协助的协定》（设立一个联合协商机制，尽可能地减少自然灾害对边境地区居民的影响）第 1 条；1988 年《西班牙王国与阿根廷共和国关于防灾和备灾以及发生灾害时相互协助的协定》第二十一条；2001 年《西班牙王国政府与俄罗斯联邦政府关于合作防灾和相互协助减轻灾害影响的协定》第 5 条（已存档于编纂司）；2001 年《西班牙王国与法兰西共和国关于民众保护和安全的协定》第 4 条（已存档于编纂司）；1996 年《俄罗斯联邦政府与美利坚合众国政府关于在预防和回应自然和人为技术紧急情况领域开展合作的谅解备忘录》第四条（已存档于编纂司）；1997 年《阿根廷共和国与智利共和国关于灾害领域合作的协定》第 3 条（已存档于编纂司）。

[149] 民防立法在传统上以备灾和应灾为重点（例如古巴关于民防制度的第 170 号法令第 2 条：“减少灾害指的是一整套预防、准备、回应和恢复活动……”），但有些国家采取更广泛的做法，将防灾和减灾包括在内。例如，1983 年 1 月 11 日关于建立玻利维亚国家民防制度的第 19386 号最高法令将“减轻……灾害对民众和社区造成的损害和伤亡”作为目标之一（第 2(a)条）。另见玻利维亚 2000 年 10 月 25 日第 2140 号《减轻和回应灾害风险法》、巴拿马 1982 年 11 月 15 日第 22 号法第 2 条、以及厄瓜多尔 1976 年 11 月 17 日最高法令第 78 条。

[150] 见 1980 年联合国在纽约出版的《防灾和减灾：现有知识概要》（第 9 卷，法律问题），其中列举了可能与防灾和减灾活动有关的其他类型国内法律和条例（例如与区划有关的条例、土地使用和分块条例、施工条例、补偿、征税和保险等）。

[151] 见 1999 年 1 月南非省级事务和宪法发展部发表的《灾害管理白皮书》（政府公报第 403 卷，第 19676 号），其中将国际减少自然灾害十年引述为“进一步施加压力，为防灾和减灾行动提供更多投资，以避免昂贵且经常重复的援助”（第 2.1.2 节）。

[152] 见 2007 年联合国开发计划署发表的“全球审查：开发署对灾害风险管理体制和立法系统的支持”。

理事项，从而避免混淆和重复”。[153] 例如，南非 2002 年《灾害管理法案》[154] 规定建立由所有政府部门参与协调和统一的灾害管理机制。该法案将灾害管理视为一个跨部门、多学科的持续统筹进程，通过规划和执行各类措施，达到以下目的：预防和减少灾害风险；减轻灾害的严重程度或后果；做好应急防备，随时应对即将或正在发生的灾害或者灾害效应；以及对灾害保持快速有效的回应，使灾后环境恢复正常状态。[155] 菲律宾 2006 年《灾害风险管理法案》将降低或预防/减轻风险视为“消除或降低危险事件强度的措施。此类措施包括但不仅限于通过制订和执行各类政策、项目和活动，例如综合用地规划、建造和安全标准以及立法等，降低实物、社会和环境的脆弱性”。[156] 哥斯达黎加 2005 年第 8488 号法令的目的是规范“日常行动……哥斯达黎加政府必须通过这些行动减少自然和人为风险因素造成的生命及社会、经济和环境损失”。[157] 印度 2005 年《灾害管理法》[158] 将“灾害管理”定义为一个“规划、安排、协调和执行各类措施的持续统筹进程”，这些措施除其他外，是预防灾害危险或威胁、减轻或降低灾害风险或者其严重程度或后果、开展能力建设和应灾防备的必要条件或权宜对策。[159]

45. 在与灾害有关的国内立法中占重要地位的防灾规定还包括以下例子：授权政府制订政策鼓励本国和外国行为体参加与预报、预防和减轻灾害有关的活动；[160] 规定国家当局和公民都有积极预防和减轻灾害后果 [161] 以及协作开展预防活动 [162] 的义务；国家相关当局有义务协调防灾和减灾活动，[163] 并将此类活动列入

[153] 博茨瓦纳 1996 年《全国灾害管理政策》第 13 段（已存档于编纂司）。

[154] 2002 年第 57 号法案。

[155] 见 L. Buys 著“南非政府的政策变化概览”，载于《了解风险》（国际减灾战略秘书处，2005 年），第 45 页。

[156] 第 3(i)节。

[157] 2006 年 1 月 11 日第 8488 号法令：《国家紧急情况和风险预防法》，第 1 条。

[158] 2005 年第 53 号。

[159] 第 2(e)节。

[160] 《越南防洪防风暴控制法令及其执行条款》第 4 条。

[161] 同上，第 6 条；哥斯达黎加 2006 年 1 月 11 日第 8488 号法令第 25 条；玻利维亚 2000 年第 2140 号法律《降低风险法》第 3(a)条。

[162] 危地马拉第 109-96 号法令第 4 条。

[163] 萨尔瓦多 1976 年 4 月 8 日第 498 号法令；哥斯达黎加 2006 年 1 月 11 日第 8488 号法令第 26 条；日本 1961 年 11 月 15 日第 223 号《防灾对策基本法案》第 3 条（“国家……负责利用其组织和能力以最大效力进行防灾”）；秘鲁 1990 年第 611 号法令第 91 条（“所有公共和私营实体、自然人和法人都必须参与预防和解决自然灾害产生的问题”）；哥伦比亚第 33 号总统令第 1 条（“防灾是一个规划概念，因此，各类公共机构和实体都有责任确保将这一概念纳入各自计划、方案和项目”）。

相关公共机构的职责范围[164]和预算规划进程；有义务查明风险和对居民的潜在影响；[165]以及有义务在灾害规划活动中列入预防和降低风险的标准。[166]一个共同特征是建立国内体制机制，负责制订和(或)执行国家灾害管理计划（包括防灾计划）和政策以及与国内和国际行为体协调备灾活动。[167]

2. 其他相关法律文书

46. 还有一套国际文书虽然从严格意义上讲并不属于本次研究的范畴，但也载有一些与预防自然灾害有关的规定。例如，1997 年《国际水道非航行使用法公约》[168]要求水道国“采取一切适当措施，预防或减轻与国际水道有关的可能对其他水道国有害的状况，例如洪水或冰情、介水疾病、淤积、侵蚀、盐水侵入、干旱或荒漠化等，不论是自然原因还是人类行为所造成”。此外，水道国应向其他水道国通报紧急情况，并采取一切实际可行的措施，

---

[164] 哥斯达黎加 2006 年 1 月 11 日第 8488 号法令第 27 条（“每个公共机构的预算都应当包括为灾害管理分配资源，将防灾作为一个与促进和实现发展有关的概念”）；哥伦比亚 1990 年 10 月 8 日第 33 号总统令；印度 2005 年第 53 号《灾害管理法案》第 35(2)(b)节（“确保印度政府各部各司局将防灾和减灾措施纳入各自计划和项目”）；斯里兰卡 2005 年第 13 号《灾害管理法案》第 10(1)节（“每个政府部门、司局或公共事业单位都有义务编写一份与本部门、本司局或本单位有关的灾害管理计划，以应对任何灾害或即将发生的灾害……”）；美国 2000 年《减灾法案》，公法 106-390，42 USC 5165，第 322 节。

[165] 巴拉圭 2005 年 6 月 10 日第 2.615/05 号法律第 4(b)条。圣卢西亚 2006 年第 30 号《灾害管理法案》第 5(3)(f)节。

[166] 哥伦比亚 1998 年 1 月 13 日第 93 号法令第 6(1)条；斐济 1998 年第 21 号《自然灾害管理法案》；日本 1961 年 11 月 15 日第 223 号《防灾对策基本法案》第 8(2)条（列出了地方政府应开展的 18 种防灾活动）；法国 1995 年 2 月 2 日第 95-101 号法律第 16 条；法国 1995 年 10 月 5 日关于可预见自然灾害防范计划的第 95-1089 号法令。

[167] 例如，见中国台湾省 2000 年 7 月 19 日《防灾和应灾法案》（2002 年 5 月 29 日修正）第 6 条（设立国家防灾和应灾委员会）；菲律宾 2006 年《灾害风险管理法案》（设立国家灾害管理委员会）；巴拉圭 2005 年 6 月 10 日第 2.615/05 号法律；哥伦比亚 1989 年 5 月 1 日第 919 号法令；哥斯达黎加 2006 年 1 月 11 日第 8488 号法令；洪都拉斯 1990 年 12 月 2 日第 9-90-E 号法令；加纳 1996 年第 517 号法案（设立国家灾害管理组织）；希腊 2003 年第 3013/2003 号《民众保护法》；马拉维 1991 年第 24 号《备灾和救灾法案》；蒙古 2003 年《防灾法》；斐济 1998 年第 21 号《自然灾害管理法案》（设立国家灾害管理委员会）；萨尔瓦多 2005 年 8 月 18 日第 777 号法令（设立国家民众保护及防灾和救灾委员会）；海地 1983 年 8 月 22 日法律（设立备灾和救灾组织）；智利 2002 年 3 月 12 日第 156 号法令；印度 2005 年第 53 号《灾害管理法案》第二章（设立国家灾害管理局）；日本 1961 年 11 月 15 日第 223 号《防灾对策基本法案》第二章（设立防灾委员会）；圣卢西亚 2006 年第 30 号《灾害管理法案》（设立国家紧急情况管理组织）。

[168] 大会在 1997 年 5 月 21 日第 51/229 号决议中通过。

预防、减轻和消除有害影响。[169] 相关规定也可以在各类涉及防污、[170] 保健、[171] 辐射应急（通知和通报）、[172] 核安全 [173] 以及控制危险废物转移 [174] 的多边、双边和国家一级条约和文书中找到。

四. 应灾和提供援助

47. 应灾法规涉及四个不同的方面。第一，应灾须予启动，需要提出援助请求（有时是在援助意向表示的促动下提出）、接受这一请求、以及确定提供援助的条件。第二，随之会产生准入问题，包括救灾人员和货物进入接受国以及救灾人员过境和行动自由问题。第三，必须解决地位问题，包括标识问题以及救灾人员和组织的特权、豁免和便利问题。第四，对救济的提供必须在多个层次上加以规范，包括接受国和援助国、组织或指定联络人之间的最初信息交流；通信设备和设施问题；救济活动的协调；军事和民防资产的使用；救济援助的质量问题；对救灾人员的保护；与救灾行动有关的费用；对所在国法律、标准及法规的遵守；灾害期间的赔偿责任和赔偿；争端的解决；以及终止援助。本节将对上述各个方面逐一加以论述。

---

[169] 第 28 条第(2)和第(3)款。“紧急情况”是指“对水道国或其他国家造成严重损害或有即将造成严重损害威胁的情况，这种情况是由洪水、冰崩、山崩或地震等自然原因，或者工业事故等人类行为所突然造成”（第 28 条第(1)款）。另见 1992 年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》第 3 条（“为预防、控制和减少跨界影响，缔约方应制订、通过和执行相关法律、行政、经济、金融和技术措施并尽可能使其保持一致……”）。

[170] 见 1990 年 11 月 30 日《国际油污防备、反应和合作公约》第 6 条（确立了对油污事故作出反应的几项措施）；2000 年《关于<1990 年国际油污防备、反应和合作公约>危险和有毒物质污染事故防备、反应和合作的议定书》；1976 年《保护地中海免受污染公约》（1995 年 6 月 10 日修正）及各项议定书，第 4 条第(1)款（“缔约方应……采取一切适当措施……预防、减轻和消除地中海区域的污染……”）。另见 1982 年《联合国海洋法公约》第 145 条，其中要求国际海底管理局采取适当的规则、规章和程序，以便除其他外，预防、减少和控制对海洋环境的污染和其他危害。

[171] 例如，见 1982 年《安提瓜和巴布达政府与泛美卫生组织（由世界卫生组织区域办事处泛美卫生局代表）之间的基本协定》，第三条；以及 2002 年《南非共和国政府与尼日利亚联邦共和国政府关于在保健和医学领域开展合作的协定》（已存档于编纂司）。

[172] 例如，见 1983 年《构成<大不列颠及北爱尔兰联合王国政府与法兰西共和国政府关于在其中一国发生可能对另一国产生辐射影响的紧急情况时交换信息的协定>的换文》。

[173] 见 1990 年《德意志联邦共和国政府与匈牙利共和国政府关于涉及核安全和辐射防护的共同关切事项的协定》第 4 条第(1)款（要求定期相互通报在和平利用核能领域的一般性事态发展以及通过立法确保核设施安全及工人、居民和环境辐射防护的情况）；以及 1990 年《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府与苏维埃社会主义共和国联盟政府关于尽早通知核事故及交换核设施运作和管理信息的协定》第 5 条（交换信息）。另见 1979 年《核材料实物保护公约》和 1994 年《核安全公约》。

[174] 见 1989 年《关于控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》。

A. 启动

48. 灾害的发生或灾害的威胁可能给各国带来一系列法律后果。根据某些协定，如果灾害很可能也会影响到其他国家，缔约国须向这些其他国家发出及时的灾害警告。此外，伴随着灾害的发生或威胁的出现，现有关于救济援助提供问题的协定也开始施行，通常是在受影响国发出援助请求的基础上开始施行。

1. 通知即将发生的灾害

49. 相关国际文书大多将重点放在受影响国内部的应急措施。但是，有些文书亦预期灾害可能会影响到其他国家。若干文书要求各国发出灾害发生或即将发生的通知。[175] 例如，1992 年《关于环境与发展的里约宣言》规定：“各国应把任何可能对其他国家的环境突然产生有害影响的自然灾害或其他意外事件立即通知那些国家”。[176]

---

[175] 1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款；1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条；1990 年 11 月 30 日《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(1)款(c)项；1976 年《保护地中海免受污染公约》，第 9 条(2)款；1994 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海底及其底土而造成的污染议定书》，第 26 条(3)款；2002 年《防止船舶污染和在紧急情况下合作抗治对地中海的污染议定书》，第 10 条(1)款(c)项；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 10 条(2)款；1992 年《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》，第 14 条；世界卫生组织，修订国际卫生条例，2005 年 5 月 23 日，(《国际法材料》转载，第 44 卷，第 1013 页)，第 6 条；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条；1978 年《美利坚合众国和加拿大关于大湖水质的协定》，第十条(2)款；1990 年《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和苏维埃社会主义共和国联盟政府关于及早通报核事故和交流核设施运作及管理信息的协定》，第 2 至 4 条。另见 1995 年《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助的协定》，第 5 条；1986 年《芬兰和挪威关于边界救援服务的合作协定》，第 2 条；1990 年《德意志联邦共和国和匈牙利共和国政府关于共同关心的核安全和辐射防护事项的协定》，第 2 条(1)款；1983 年《大不列颠及北爱尔兰联合王国和法国订立关于在两国中的其中一国发生可能对另一国产生放射性后果的紧急事件时互通信息的协定的换文》，第 1 段；1984 年《加快提供紧急援助公约》草案(A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件)，第 6 条(1)款；2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，第 17 条草案；以及在人为危险活动的问题上，参看 2006 年在危险活动造成跨界损害的情况下的损失分配原则草案，原则草案 5(a)。

[176] 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正)，决议 1，附件一，原则 18。

50. 虽然通知通常由受影响国发出，[177] 但有些文书采用更广泛的范围并规定，缔约国若“知道”[178] 即将发生紧急情况，[179] 不论其是否实际上受到或可能受到影响，均有通知的义务。一些文书还超越跨界紧急情况的范围，[180] 包括了那些“可能会导致[其他]国家发出援助呼吁的紧急情况”，即包括那些完全发生在该国境内 [181] 或另一国境内 [182] 的紧急情况。这种通知的潜在发送对象也因协定而异，有可能包括协定的缔约方；[183] 或更加广泛地包括那些可能会“受影响”的国家，[184] 不论它们是否

---

[177] 1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款(“领土内发生任何紧急情况”)；1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 10 条(2)款(“起源缔约方”)；世界卫生组织：修订国际卫生条例，2005 年，第 6 条(1)款；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条(1)款(“紧急情况发生国应……通知”)；2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，第 17 条草案(“起源国应……通知”)；以及 2006 年在危险活动造成跨界损害的情况下的损失分配原则草案，原则草案 5(a)。2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》规定，若另一缔约国要求获得关于“可能对其他会员国造成可能影响”的灾害的信息，则应通知（第 4 条(b)款）。

[178] 例如,1982 年《联合国海洋法公约》要求，“当一国获知海洋环境有即将遭受污染损害的迫切危险或已经遭受污染损害的情况时”,应通知（第 198 条）(着重部分由作者标明)。另见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(1)款(“缔约方每当收到……报告”)；1976 年《保护地中海免受污染公约》，第 9 条(2)款；1994 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海底及其底土而造成的污染议定书》，第 26 条(3)款；《1976 年保护莱茵河免受化学污染协议》（及附件），第 11 条(“……获悉可能导致严重威胁的事故……”)；1978 年《美利坚合众国和加拿大关于大湖水质的协定》，第十条(2)款；1984 年《加快提供紧急援助公约》草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2,附件），第 6 条(1)款(“本公约缔约国若获悉可能发生导致灾难的事件的信息，则……应……通知”)。

[179] 对关于预防危险活动的跨界损害的条款草案第 17 条的评注（《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷（第二部分），第 98 段）认为，“已经建立或预报恶劣天气干扰的早期预警系统可显示紧急情况即将发生”。

[180] 例如，世界卫生组织：修订国际卫生条例，2005 年，第 6 条(1)款提到“构成国际关注的突发公共卫生情况”。

[181] 欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条(1)款。另见 1984 年《加快提供紧急援助公约》，第 6 条(1)款(“有助于提供援助的”)。

[182] 1995 年 6 月 26 日《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助协定》,第 5 条(“在其他国家发生但对另一缔约方领土造成或可能造成损害性影响的事件”)。

[183] 见 1976 年《保护地中海免受污染公约》,第 9 条(2)款(“任何可能受此类损害影响的缔约方”)；1994 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海底及其底土而造成的污染议定书》，第 26 条(3)款(“其他缔约方”)；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 10 条(2)款(“受影响缔约方”)；1978 年《美利坚合众国和加拿大关于大湖水质的协定》，第十条(2)款；1995 年《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 5 条；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条(1)款(a)项(“可能受该紧急情况影响的成员国”)。

[184] 1982 年《联合国海洋法公约》，第 198 条(“其〔通知国〕认为可能受这种损害影响的其他国家”)；1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款(“其他可能受到影响的国家”)；1986 年《及早通报核事故公约》,第 2 条(a)款(“那些实际受影响或可能会实际受影响的国家”)；

是协定的缔约方，也不论是直接通知还是通过中间人通知；[185] 或包括指定的实体，[186] 如联合国救济协调员及其他适当的组织。[187] 通常，这一义务也会因必须尽快发出通知而有所变通。[188] 一些协定进一步明确规定了这种通知中提供的信息类别，[189] 以及适用的模式。[190] 一些文书规定，各国须确保设立适当的早

1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(1)款(c)项（“所有利益受影响或可能会受影响的国家”……）；2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，草案第 17 条（“可能受影响国”）；2006 年在危险活动造成跨界损害的情况下的损失分配原则草案，原则草案 5(a)（“所有受影响或可能会受影响的国家”）。另见 1984 年《加快提供紧急援助公约》草案，第 6 条(1)款（“那些可能会受影响的国家”）。

[185] 1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条(a)款（“通过国际原子能机构”）。

[186] 1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条(a)款（“和〔国际原子能〕机构”）；世界卫生组织：2005 年《国际卫生条例》，第 6 条(1)款(世界卫生组织)；1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(2)款（国际海事组织）；1976 年《保护地中海免受污染公约》第 9 条第(2)款（国际海事组织）；1976 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架，海底及其底土而造成的污染议定书》，第 26 条(3)款（地中海区域海洋污染紧急反应中心（海污反应中心））；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2(1)(b)（欧洲联盟委员会）。

[187] 1982 年《联合国海洋法公约》，第 198 条；1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款（“主管国际组织”）；1984 年《加快提供紧急援助公约》草案，第 6 条(1)款。

[188] 1982 年《联合国海洋法公约》，第 198(“立即”)；1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款（“毫不迟延地”）；1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条(a)款（“立即”）；1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(1)款(c)项；1976 年《保护地中海免受污染公约》，第 9 条(2)项（“毫不迟延地”）；1994 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海底及其底土而造成的污染议定书》，第 26 条(3)款（“及时信息”）；2002 年《防止船舶污染和在紧急情况下合作抗治对地中海的污染议定书》，第 10 条(1)款(c)项（“立即”）；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 10(2)（“毫不迟延地”）；2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 4 条(b)款（“及时”）；世界卫生组织：修订国际卫生条例，2005 年，第 6 条(1)款（“评估……后 24 小时内”）；1995 年《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 5 条（“立即”）；1990 年《德意志联邦共和国和匈牙利共和国政府关于共同关心的核安全和辐射防护事项的协定》，第 2 条(1)款（“立即”）；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条(1)款（“毫不延迟地”）；2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，草案第 17 条（“毫不迟延地”）；在危险活动造成跨界损害的情况下的损失分配原则草案，2006 年，原则草案 5(a)（“及时”）；1984 年《加快提供紧急援助公约》草案，第 6 条(1)款（“立即”）。

[189] 1986 年《及早通报核事故公约》，第 2 条(b)款(“有关尽量减少……后果的这类可获得的情报”)和第 5 条；1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 5 条(1)款(c)项；1995 年《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 5 条(“关于事故性质和发生地点、在事故现场或在其周围已经或将要实施任何援助措施和任何其他重大情况的信息”)；关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，2001 年，草案第 17 条（“一切有关的现有资料”）；在危险活动造成跨界损害的情况下的损失分配原则草案，2006 年，原则草案 5(a)（“将这一事件及跨界损害可能产生的影响……及时通知[受影响国]”）。

[190] 1997 年《国际水道非航行使用法公约》，第 28 条(2)款(“以可供采用的最迅速方法”)；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 10 条(2)款(“在适当层面……进行通报”)；世界卫生组织：2005 年《国际卫生条例》，第 6 条(1)款(“以现有最有效的通讯方式”)；欧洲联盟理事会欧

期预警和信息共享机制，[191] 这一要求的一个必然结果是，各国有义务向其他国家发出通知。

2. 请求援助和表示援助意向

51. 在传统上，必须先征得受影响国同意，才能开始提供救济援助。[192] 大会在其第 46/182 号决议中，确认了同意的重要性，认为这是尊重主权、领土完整和国家统一的原则所要求的。[193] 这也可被看作是适用其他有关原则的结果，如不干涉一国内政的原则和合作的原则。各国在对其领土上发生的灾害作出反应方面负有首要责任，这是一项基本要求。受影响国的同意也是这一要求的一个必然结果。[194] 同意启动救济援助，就是接受另一国、某国家集团或一国际组织应受影响国此前的请求而作出的援助意向表示。[195] 这一领域的所有文书几乎一致采取

洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 2 条(2)款；关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，2001 年，草案第 17 条(“最迅速方式”)。

[191] 见上文第二节的讨论。另见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 7 条，其中认为，早期预警的目的，除其他外，是“尽量减少跨界影响”。

[192] 这是至少自国际救济联合会成立以来一直持有的立场。见 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》(已失效)，第 4 条(联合会“在任何国家的行动均须经该国政府的同意”)。

[193] 附件，第 3 段(“必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整和国家统一。关于这方面，必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助”)。另见 2000 年《民防援助框架公约》，第 3 条(b)款。

[194] 见上文第二节 F 部分关于主权和不干涉原则的讨论。

[195] 例如，见 2000 年《民防援助框架公约》，第 3 条(a)款(“只有由受益国请求或由支援国提出并获受益国接受的援助才可予以提供”)；1998 年《黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 3 条(2)款(根据国家援助呼吁)和第 4 条(1)款；2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 11 条(2)款(“只有请求方提出请求并予以同意，或另一方或若干其他方表示愿予援助，并得到接受方同意，才可提供援助”)；1992 年《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》，第 15(1)；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 12 条(1)款；2002 年 9 月 16 日《联合国与希腊共和国政府和土耳其共和国政府关于在人道主义紧急反应领域的合作谅解备忘录》，第 2 条(“根据受影响国的呼吁”)；1998 年《联合国人道主义事务协调厅和俄罗斯联邦民防、紧急情况和消除自然灾害后果事务部关于在人道主义反应领域开展合作的谅解备忘录》，第 2 条(1)款；欧洲联盟理事会欧洲原子能共同体 2001 年关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的第 2001/792/EC 号决定，第 5 条(1)款；1995 年《芬兰共和国政府和爱沙尼亚共和国政府关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 6 条；1988 年《西班牙王国和阿根廷共和国关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第九条；2000 年 1 月 26 日颁布的第 25.240 号法律，批准与智利缔结的《关于在灾害事务方面合作的协议》，第 4 条(1)款；以及 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 10 条(1)款(“只有经受影响国的同意，原则上，在接到呼吁后，才可启动救灾和初期恢复援助”)。相反，1999 年《粮食援助公约》未将事先的援助请求作为提供粮食援助的前提。另见 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第 59 条:(“如占领地全部或部分居民之给养不足时，占领国应同意救济该项居民之计划，并对该项计划使用力所能及之一切方法予以便利。”)(着重部分由作者标明)。然而，《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书，1977 年)则规定，应在事先同意的基础上进行救济行动；见第 70 条(“应在有关各方同意的前提下……

这一立场，其中很多通常包含关于援助请求的规定。[196] 各国本国的立法也有此规定，其中一些作出关于国际援助请求的明文规定。虽然这是在国家间提供援助（以及政府间组织和国家之间提供援助）情况下的既定做法，但其他人道主义援助实体和非政府组织提供援助时是否都这样做，则不太清楚。[197]

(a) 请求援助

㈠ 请求

52. 提出援助请求，便启动了请求国与一个或多个援助国（或其他国际实体）之间借以建立某种具体法律关系的法律程序。如果请求是按照一项国际协定的条款提出的，那么，该援助请求便是试图将现有关系从协定缔约方之间的关系转化为“援助接受”国和“援助提供”国之间的关系，并产生此类关系的一切法律后果。

㈡ 请求者

53. 所有旨在规管人道主义援助请求的文书均规定，作为最起码的要求，请求应由受影响国本身提出。在特殊情况下，一些协定承认由其他实体提出请求的可能性。例如，《科托努协定》规定，人道主义和紧急援助行动“应当”在受危机影响的非加太〔非洲、加勒比和太平洋〕国家、委员会、国际组织、当地或国际非国家组织的请求下进行。[198] 1995 年《斐济国家灾害管理计划》规定，“所有救灾援助均基于由斐济政府或得到认可的非政府组织发出的请求”（着重部分由作者标明）。[199]

㈢ 被请求方

54. 虽然已经通过了若干协定，以专门规管救济（在收到请求后）的提供，但受影响国并非只能向其所缔结条约的其他缔约国提出援助请求。它可能会只向条

采取……救济行动）。另见《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），第 18 条(2)款（“在有关缔约方同意的前提下”）。

[196] 例如，见 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 4 条；和 2000 年《民防援助框架公约》，第 3 条(a)款。另见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 7 条(1)款（“受到或可能受到……影响的任何缔约国提出请求”）；2000 年《对危险和有毒物质污染事件的准备、反应和合作议定书》，第 5 条(1)款；和 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 2 条(1)款。

[197] David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, p.92。

[198] 2000 年 6 月 23 日《非洲、加勒比和太平洋国家集团成员为一方与欧洲共同体及其成员国为另一方之间的伙伴关系协定》，第 72 条(6)款。

[199] 附录 F。

约缔约国中的某一部分提出请求，也可能向更多的国家（包括第三国）普发请求。[200]

(四) 适用的法律框架

55. 根据现有国际协定提出请求，即启动协定所规定的程序和流程。[201] 鉴于现有协定很多，规管特定灾害中提供援助工作的，可能有多个全球、区域和双边文书。[202] 确定应适用哪一或哪些协定的因素包括在请求中援引某具体文书（或其中的规定），以及提出请求的背景（例如，如果向一区域组织提出请求，就意味着有意启动在该组织主持下签订的一项具体协定的施行）或灾害发生的背景（例如，如果“复杂”灾害情况同时涉及武装冲突，则国际人道主义法也适用）。在那些已将国际（不论是区域还是双边）协定纳入国内法的国家，若在请求国际援助前诉诸根据这些法律建立的国内程序，则也可作为一种暗示，来表明请求国打算对其援助请求适用哪一项国际协定。

56. 与请求有关的约束的另一后果是，国际协定并不自动管控国际援助的提供，即使某一特定灾害属于某一项国际文书的范围，也是如此：在大多数情况下，必须再采取提出请求的步骤，才可启动有关协定的施行。这并不影响一项协定的其他条款的适用，如防灾和减灾合作待命安排条款的适用。因此，适用主权原则的结果不仅是给予同意以优先地位，而且也是允许受影响国自由选择援助提供问题的法律框架。这样做的意义在微观层面可能比在宏观层面上更加明显，因为在微观层面上各协定之间的差异更加明显，[203] 而在宏观层面上所有协议往往按照一套共同的参数运作。

---

[200] 例如，见 1995 年《斐济国家灾害管理计划》附录 F （“无论是发给特定国家的或普发的”国际援助呼吁）。此外，在本研究报告探讨的文书中，没有一个文书要求，提供国际人道主义援助需以请求和提供国的现存官方关系为条件。另见 1976 年国际法协会第 57 届会议通过的关于国际医疗和人道主义法的决议，第一部分，第 3 段。

[201] 1992 年《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》规定，缔约国为“在危急情况下”请求相互援助制定具体的程序（第 15 条(2)款）。

[202] 这在许多有关国际协定中已有预见，其中包括对它们与其他国际协定关系的具体规定，如 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 10 条（“本公约不影响其他国际协定或国际法为缔约国所规定的权利和义务”）；2000 年《民防援助框架公约》，第 5 条。1992 年《工业事故跨界影响公约》，明示规定依照其他适用的多边和双边条约条款进行的合作具有优先地位，并规定在“各方没有适用的双边或多边协定”时此类合作应遵循的备用计划规则（第 12 条(1)款和附件十）。另见 1989 年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 2 条。

[203] 例如关于费用规例的问题，不同的国际协定（见下文第四节 B 部分）的处理方式各不相同，就具体某一灾害而言，也可能须遵循双边达成的特别安排。另见 David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, pp. 86-87。

(五) 请求的责任?

57. 所强调的一点是，作为施行尊重国家主权原则和不干涉原则的一个要素，一般只能应请求而作出援助意向的表示（尽管可能会有未经请求的表示（下文讨论））。这意味着，受影响国对于是否请求援助，拥有酌处权。但是，这一立场可能会不断演变，人们日益承认受影响国负有提出援助请求的积极责任，至少在灾害超过国内应灾能力的情况下负有这一责任。[204] 这种趋势与国际法日益重视各国在发生灾害时保护其人民的责任是一致的。[205]

(六) 欢迎表示援助意向

58. 最近在红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）主持下开展的一项研究注意到,一些受影响国，主要是那些（或因国内法律障碍）不愿或不能及时提出具体的国际援助请求的国家，宣布“欢迎”这种援助，即不诉诸请求援助和表示援助意向的程序。[206] 这种做法等于是事先同意国际援助，包括并非受影响国所缔结协定缔约方的国家和其他实体提供的援助。这种做法显示，虽然表示和请求的程序是传统办法，但作为由条约法和人道主义机构实践决定的问题，在特定情况下可有其他考虑，从而合法规避既定的确定同意的模式。不过，这种“总括”同意仍需服从受影响国对所提供援助的基本控制权，包括拒绝接受它认为不妥的援助的权利。这种“总括”同意在法律和政策上也不是没有影响的，因为许多国际人道主义机构通常都规定，表示援助意向的前提必须是存在以请求为形式的需求表达，而且通常还要进行“需要评估”。同样，许多适用的协定也规定，请求应含有一定的（如下文所论）具体内容，而总括性欢迎中通常没有这样的内容。

(七) 本国对提出请求的要求

59. 值得回顾的是，许多国家的国内法对启动灾害救济的提供，包括提出国际救援请求，作出了规定。例如，许多国家的国内法规定，有关当局宣布国家进入紧急或灾害状态为启动国内现有救灾程序的先决条件。[207] 各国本国法律也可能为

---

[204] 大会第 46/182 号决议附件第 5 段默示提及这一点。2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》第 3 条(2)款更明确地提到这一点（“受影响国若认定灾情超出了本国应付能力，则应寻求国际和（或）区域援助，以满足受影响人的需求”）。另见 2003 年 9 月 2 日国际法学会通过的关于人道主义援助的决议，第三节，第 3 段。

[205] 见下文第五节的讨论。

[206] David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, p.91。

[207] 例如，见 1983 年 1 月 17 日第 19386 号最高政令（玻利维亚），第 19 和 20 条；2000 年 10 月 25 日第 2140 号法（玻利维亚），第 23-24 条；1989 年 5 月 1 日第 919 号法令（哥伦比亚），第 19 条；1994 年 6 月 2 日第 137 号法律（哥伦比亚）； 2006 年 1 月 11 日第 8488 法令（哥斯达黎加），第 29 条；1988 年 7 月 29 日第 44 号法令，《宣布国家处于紧急状态程序法》（萨尔瓦多）；《自然灾害管理法案》,1998 年第 21 号（斐济），第 17 节；1999 年《关于灾害防护及与

国际援助请求规定具体程序，[208] 通常会指定一个国家联络人或机构负责协调援助接受工作。[209]

(b) 表示援助意向

60. 大部分协定和文书都对请求作出了明示规定，但极少在表示援助意向方面予以指导。[210] 尽管如此，就谈判涉及的援助意向的表示而言，仍可找到某些基本考量，以及表示援助意向的若干条件，即便是默示的条件（如果援助意向的表示得到接受，还有随后提供援助的条件）。从定义上来说，这种意向的表示是不完整的。只有被接受后，建立援助者-受益者关系（作为由法律决定的事项）的尝试才算完备。

危险物质有关的特大事故防护指导和组织的第 74 号法案》（匈牙利），第 7 节，其中区分“灾害状况”、“危险的情势”和“紧迫的事件”三类情况；《关于灾害对策的基本法案》，1961 年 11 月 15 日第 223 号（日本），第 105 条；《灾害管理法》1997 年第 2 号（莱索托），第 3 节(1)款；1982 年 11 月 15 日的 22 号法（巴拿马），第 7 条；2005 年 6 月 10 日第 2.615 号法（巴拉圭），第 19-23 条；2006 年《灾害风险管理法》（菲律宾），第 15 节；《灾害管理法》，2006 年第 30 号（圣卢西亚），第 18 节；《民防法》，1986 年第 29 号（新加坡），第 102 节；《灾害管理法》，2002 年第 57 号（南非），第 27 节；《斯里兰卡灾害管理法》，2005 年第 13 号，第 12 节；和 1983 年 10 月 25 日第 2935 号法（土耳其），第 5 条。然而，在某些情况下，虽然有必要宣布接受捐助，但如果情况需要，可在此前就提供援助。见 1993 年《国家灾害预防和管理政策》（埃塞俄比亚）。而这通常属于国内法的一项规定，但在国际一级，在《国际卫生条例》中也有类似的应变规定。按照该条例，世界卫生组织总干事有权确定有关事件是否构成国际关注的突发公共卫生事件。2005 年 5 月 23 日修订本，世界卫生组织，第 12 条。另见 1977 年《国际水道非航行使用法公约》，第 19 条(1)款和(2)款(“发出关于这些措施的紧迫性的正式声明”，“以便保护公共卫生、公共安全或其他同样重要的利益”)。

[208] 例如，见 2000 年 6 月 28 日第 239 号法（捷克共和国），第 20 节(4)款；《自然灾害管理法》，1998 年第 21 号（斐济），第 32 节(1)款（“在紧急情况下，国家灾害控制部门可要求外交部长呼吁外国提供援助……”）；1999 年《关于灾害防护及与危险物质有关的特大事故防护指导和组织的第 74 号法案》（匈牙利），第 6 节(a)款（“在指导抗灾期间，政府应就使用外国（国际）援助做出决定”）；《斯里兰卡灾害管理法》，2005 年第 13 号，第 4 节(d)款；和 1995 年《国家灾害管理计划》（斐济），附件 F-3h 和 F-4（“首相根据国家灾害控制部门的意见发出国际援助呼吁，无论是向特定国家发出的或还是普发的呼吁；当灾害影响超过地方和国家资源的应付能力时，将寻求国际援助……所有灾害援助均将基于请求而提供。……除了向得到认可的非政府组织提供外，除非官方发出国际援助呼吁，否则不能给予国际援助“）。见“Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response”, IFRC, July 2005, pp. 14 and 15。

[209] 在某些情况下，一个国家主管部门请求提供国际救灾援助的权限是通过双边条约确立的。例如，1984 年《荷兰王国和比利时王国救灾抢险相互援助公约》规定：“[本公约规定的] 每一个缔约方的主管部门应有权请求援助”（第 3 条(2)款）。另见 1982 年训研所救灾行动示范规则，附件一，规则 1。

[210] 例如，大会第 46/182 号决议没有明确提及作出的“表示”，只提及“受灾国呼吁”（附件，第 3 段）。也未明确规定，非政府组织等非国家行为体，所提供的援助均须通过一个正式的表示和接受程序来启动。见 David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, IFRC, 2007, pp. 92 and 93。

㈠ 表示援助意向的责任?

61. 尽管有人声称存在广义的“获得人道主义援助的权利”，[211] 但是这一立场，就其对国际社会施加提供援助的“责任”[212] （相对于“权利”[213]）的含义而言，在全球并未被明确视为应由实在法决定的事项。大会在第 46/182 号决议仅指出“进行国际合作以处理紧急情况和加强受灾国反应能力是非常重要的”，[214] 并促请发生紧急情况国家的近邻必须“同受灾国密切参与国际努力，以期尽量便利人道主义援助的通过”。[215] 一些条约也为被请求国规定了较有限的义务。例如，《坦佩雷公约》规定，缔约国须对向其提出的请求作出回应，除其他外，要表明“它是否会直接或间接提供所请求的援助，以及此援助适用的范围、以及条款、条件、限制和费用”。[216]

62. 关于具体问题的协定（包括在区域和双边协定 [217]），如 1999 年《粮食援助公约》，往往对应请求提供援助的积极义务作出规定。在这些协定中，缔约方预先承诺向特定几类国家提供预定数量的援助。提供援助的义务通常须视援助国的援助能力而定。例如，黑海经济合作组织（黑海经合组织）的关于紧急援助合作的协定 [218] 规定，缔约方若因自然或人为灾害而需要援助，可“请求其他缔约方

---

[211] 又见下文第五节关于获得人道主义援助的权利的讨论。

[212] 例如，见经济、社会、文化权利委员会，第 12 号一般评论，1999 年 E/C.12/1999/5 号文件，第 38 段（“按照《联合国宪章》，各国负有共同和单独的责任，在紧急情况下合作提供救灾和人道主义援助，包括对难民和国内流离失所者的援助”）；1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫宏克准则》，第二节第 4 部分（“国际社会有保护和提供救济的权利和义务”）（着重部分由作者标明）。

[213] 见下文第 64 段关于“未经请求的表示”的讨论。

[214] 大会第 46/182 号决议，附件，第 5 段。

[215] 同上，第 7 段。

[216] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 4 条(3)款。

[217] 见 1994 年《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海底及其底土而造成的污染议定书》，第 18 条(在紧急情况下，需要援助的一方……可以向其他各方请求帮助，……而其他各方应尽力提供所请求的协助”）；2002 年《防止船舶污染和在紧急情况下合作抗治对地中海的污染议定书》，第 12 条(1)款(“收到这一请求的各方应尽其最大的努力提供这种援助”）；1985 年《丹麦王国和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》第 1 条(1)款(“每一缔约国应承诺在另一缔约方发生灾害或严重事故时予以援助”）；和 1998 年《法兰西共和国政府和马来西亚政府关于灾害防治以及民事安全领域合作的协议》，第 5 条(1)款。

[218] 1998 年 4 月 15 日《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》。

提供援助”，[219] 但须遵守一项限制规定，即“各缔约方应在可能的范围内提供相互援助”。[220]

63. 在关于国际组织的责任的条款中，也规定了一项更明确的义务。[221] 这可能是这些组织的性质和任务规定决定的，在某些情况下，这些组织的任务具体包括向成员国提供援助。例如，1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》规定，国际原子能机构(原子能机构) “在发生核事故或辐射紧急情况时对……援助请求作出反应”。[222]

(二) 未经请求的表示

64. 有些文书预见到未经请求即表示援助意向的可能性：未经请求的原因，可能是受影响国没有或无法发出国际援助请求（例如在没有正常运作的政府的情况下），或可能是请求没有向作出这一表示的国家提出。2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》认为，尽管没有请求，也须予以同意：“外部的援助或援助意向表示必须基于受影响方的请求或征得其同意”（着重部分由作者标明）。[223] 这种立场符合下列观点：国际社会，包括第三国、国际人道主义组织

---

[219] 同上，第 3 条(2)款。另见第 4 条(2)款（“须应请求提供援助”）。

[220] 同上，第 3 条(3)款。另见 1959 年《法国和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》，第一条(2)款(“……只要另一方不是已在从事紧急或救火行动”)；1989 年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 2 条（“各缔约国承诺，在发生事故或有发生事故的直接危险时，尽其所能并按照本协定的规定提供必要援助。”）（着重部分由作者标明）；1981 年《法兰西共和国和比利时王国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 1 条(1)款（“每一缔约国承诺在发生灾害时，尽其所能……向另一缔约国提供援助”）（着重部分由作者标明）；1988 年《西班牙王国和阿根廷共和国关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第九条（“被请求国认为是可行的和现有的”）；1995 年《芬兰和爱沙尼亚关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 6 条（“每一方可……按照其自身的资源情况……提供必要的援助”）（着重部分由作者标明）；1977 年《法兰西共和国和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 1 条(1)款；1992 年《法兰西共和国政府和意大利共和国政府关于重大危险预测预防及在发生自然或人为灾害时互助的公约》，第 5 条；和 2001 年《西班牙政府和俄罗斯联邦政府关于防灾和相互援助以及缓解灾害后果的协议》，第 7 条（“尽其最大能力”）。

[221] 见 2003 年 9 月 2 日国际法学会通过的关于人道主义援助的决议，第五节，第 2 段（“政府间组织应按照自己的职权范围和法定任务，向受灾者提供人道主义援助”）。

[222] 第 2 条(6)款。

[223] 2005 年《东盟文件汇编》，第 157 页，第 3 条(1)款和第 11 条(2)款。另见 2000 年《民防援助框架公约》(“……或由支援国提出并被受益国接受……”)，第 3 条(a)款；彼得·马克阿利斯特-史密斯：“国际人道主义援助行动导则草案”（德国海德尔伯格，马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 18 条（“接受国可决定是否请求或同意在其领土上进行人道主义援助活动……”）（着重部分由作者标明）。另见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》第 10 条(1)款（“必须仅在受灾国同意的前提下，且原则上应按照呼吁提供灾害救济或最初的恢复援助”（着重部分由作者标明）），该款沿用了大会第 46/182 号决议附件第 3 段的措辞。

和其他行为体，有权表示援助意向，[224] 即使提供援助的“责任”可能更有限。[225] 在这种情况下，援助意向的表示不应被视为不友好行为或对受影响国内部事务的干涉。[226] 不过，如有可能，还是要由受影响国来决定是否接受这种（未经请求的）表示。如果受影响国接受，那么它的同意就弥补了因没有更早提出请求而造成的程序缺陷。[227]

㈢ 对援助意向的表示的接受

65. 尽管很少有文书对接受援助意向的表示问题作出明示规定，[228] 但在所有的协定中都有与此有关的默示要求，因为这才能使受影响国对接收国际援助的同意得以实现。按定义，同意是行使酌处权作出的决定，可以撤回或受到（如下文所论）具体条件的限制。不过，如上所述，现在的趋势是赞成受影响国在其国内反应能力不堪重负时有义务提出国际援助请求，这也限制了其拒绝接受援助意向的

---

[224] 见 Walter，Kälin，“Guiding Principles on Internal Displacement：Annotations，”Studies in Transnational Legal Policy， No.32 （Washington， D.C.： American Society of International Law，2000），principle 25(2)（“国际人道主义组织和其他适当的行为体有权提供其服务……”）；2003 年 9 月 2 日国际法学会通过的关于人道主义援助的决议，第四节，第 1 段；1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫宏克准则》，第二节第 4 部分（“如果政府或其他主管当局无法或明显不愿意提供维持生命的援助，国际社会则有权利和义务按照国际法原则，向受影响和威胁的平民提供保护和救济”）；获得人道主义援助的权利指导原则，国际人道主义法研究所理事会 1993 年 4 月通过，《红十字国际评论》，第 33 卷，第 297（1993）号，原则 5（“国家主管部门……有权在当目前的原则所定的条件都已满足时表示要提供这种援助。此种表示不应被视为不友好行为，或对一国内部事务的干涉”）。

[225] 见上文第 61-63 段关于“表示援助意向的责任”的讨论。

[226] 见 2000 年 5 月 22 日《民防援助框架公约》，其中主张“援助[意向的表示]不应被看作是干涉受益国的内政”（第 3 条(b)款）。可以是合理地假设，应请求而作出的表示，严格而言不应被视为不友好行为或对请求国内政不必要的干预，其理由恰恰在于这种表示是该国请求的（当表示国和请求国之间存在关于可能提供的救灾援助的“条约依据”时尤其如此）。这意味着，根据这些规定可以推定，在发生灾害时未经请求而作出援助意向的表示至少应被受影响国视为友好行为。另见国际法协会 1976 年关于国际医疗和人道主义法的决议，第四部分，第 2 段（“外国表示愿提供紧急救济，绝不应被视为对一国内政的非法干预，也不应在任何情况下被视为一种不友好的行动”）；1991 年《国际人道主义援助行动导则草案》，第 10 条；2003 年 9 月 2 日国际法学会关于人道主义援助的决议，第四节，第 1 段；和《对灾害中平民进行国际人道主义救济原则宣言》，1969 年 9 月伊斯坦布尔红十字会第二十一届国际会议通过的第 26 号决议，第 4 段（“由一个公正的国际人道主义组织……提供的灾害救济不应被视为不友好行为”）。另见尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案（尼加拉瓜诉美利坚合众国案），案情，判决书，《1986 年国际法院案例汇编》，第 124 页，第 242 段。

[227] 见上文第 64 段和注 223。

[228] 2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》是一个例外，其中明确要求受影响国决定是否接受援助意向的表示（第 11 条(5)款）。

表示的能力，并暗示，不应任意不予同意。[229] 此外，接受一项援助的表示，即使以现有条约为前提，也不一定就能建立两国当局之间的政治关联。[230]

3. 提供援助的条件

66. 现有协定确认了一系列限制规定，可有效用于处理请求援助和表示援助意向的问题。

(a) 保留国家控制权

67. 任何一项援助的请求，或对援助意向的表示的接受，通常都要遵循这样一条预先明确的要求，即受影响国保留对在其领土上提供和分发的这种援助的各个方面的总体控制，包括确定援助开始和终止的时间。[231] 例如，《坦佩雷公约》规定："本公约绝不干涉缔约国根据其国内法指挥、控制、协调和监督根据本公约在其领土内提供的电信援助的权利"。[232] 所谓控制权，也指有权拒绝接受外方表示愿

---

[229] 见 Walter Kälin，"Guiding Principles on Internal Displacement：Annotations"，Studies in Transnational Legal Policy， No.32 （Washington， D.C.： American Society of International Law，2000），principle 25(2)；A/HRC/4/38/Add.1，附件，准则 B.1.4；和国际法协会 2003 年 9 月 2 日关于人道主义援助的决议，第八节，第 1 段。另外，关于《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》第 70 条的评注，在讨论救援行动"须得到有关各方的同意"的要求时，回顾道，在就该规定进行谈判期间曾明确指出，该项保留规定"并不意味着有关方面具有对救援行动不予同意的绝对和无限自由。拒绝同意的一方必须具有这样做的正当理由，而不是任意或反复无常的理由"（关于《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约的 1977 年 6 月 8 日附加议定书》的评注，红十字国际委员会，1987 年，第 2805 节，第 819 页）。另见关于《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 1977 年附加议定书（第二议定书）》第 18 条的评注（同上，第 4885 节，第 1479 页）："需要同意这一点并不意味着完全由有关各方行使酌处权作出决定。如果人口的生存受到威胁，而且一个符合公正性和不歧视必要条件的人道主义组织有能力补救，救济行动就必须开展。"。

[230] 1976 年国法法协会关于国际医疗和人道主义法的决议，第一部分，第 4 段。

[231] 国际人道主义援助行动导则草案，第 18 条。见下文第 242-248 段关于终止援助的讨论。

[232] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》（联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号），第 4 条(8)款。另见大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 4 段（"……受灾国在其境内发起，组织、协调和执行人道主义援助方面起主要作用"）；2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 3 条(2)款和第 12 条(1)款；1991 年《美洲便利灾难援助公约》，第四条(a)款；1992 年《工业事故跨界影响公约》，附件十，第 1 条；又见 1989 年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 2 条(2)款；《欧洲联盟理事会关于建立共同体机制便利加强民事保护援助干预方面的合作的决定》，第 2001/792/EC 号决定，欧洲原子能共同体，2001 年 10 月 23 日，第 5 条(3)款；1995 年《芬兰和爱沙尼亚关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 8 条；1998 年《法兰西共和国政府和马来西亚政府关于灾害防治以及民事安全领域合作的协议》，第 8 条(1)款；1959 年《法国和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》，第三条；1989 年《法兰西共和国政府和瑞士联邦委员会关于发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，第 9 条(1)款；和 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 3 条(3)款。一些国家承认在提供灾害救济方面的共同责任。如斐济，"政府和得到认可的非政府

予提供的部分或全部援助。例如，根据《坦佩雷公约》，“发出请求的缔约国按照本国现有法律和政策应保留拒绝接受根据本公约表示愿意提供的全部或部分电信援助的权力”。[233]

68. 不过，受影响国保留行使控制权的原则并非绝对，且本身也会受一些具体规定的约束。例如，可具体规定，受影响国应有效和迅速分发援助国所提供的援助，[234] 以便将援助用于其本意的目的，[235] 或规定，受影响国应不歧视地分发或提供援助。[236] 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》进一步规定，受影响国须尽可能提供“当地设施和服务，以便妥善和有效管理援助”。[237] 《坦佩雷公约》规定，请求国须澄清在其境内提供这种援助的法律基础，提供资料说明关于特权和豁免及便利的法规，并说明规章方面的障碍，以利于援助的提供。[238] 1991 年《美洲便利灾难援助公约》更进一步规定援助接受国须“及时通知其国家主管部门和（或）其国家协调机构按照公约规定为援助国提供必要便利”。[239]

(b) 遵守国际法和所在国法律

69. 救灾援助的提供还需满足一个条件，即必须遵守国际法和所在国法律。[240] 一些重要的宣言性案文，如大会第 46/182 号决议，均规定必须遵守国际法和所在

组织应在紧急情况下提供救灾援助，直到受灾社区恢复自力更生”（《自然灾害管理法》，1998 第 21 号，第 28 节(3)款）。

[233] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》（联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号），第 4 条(5)款。另见 2006 年 11 月 27 日《使用军事和民防资源救灾的指导方针》-“奥斯陆指导方针”，第一订正本，第 51 段（“受影响国有权在逐案决定的基础上拒绝使用[军事和民防资产]，即使受影响国或联合国秘书长可能已请求联合国人道主义机构提供协助”）。

[234] 1984 年《加快提供紧急援助公约》草案，第 5 条(1)款(b)项。

[235] 同上，另见《国际人道主义援助行动导则草案》，（彼得·马克阿利斯特-史密斯，马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），1991 年，第 8 条。

[236] 1984 年《加快提供紧急援助公约》草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件），第 5 条(1)款(c)项。

[237] 《2005 年东盟文件汇编》，第 157 页，第 12 条(2)款。另见 1991 年《美洲便利灾难援助公约》，第四条(b)和(c)款；1992 年《工业事故跨界影响公约》，附件十，第 2 条。

[238] 第 4 条(2)款。另见 1989 年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 6 条(1)款；和 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 10 条(3)款（“受影响国应向援助行为体提供关于与救灾或初步恢复援助的进入和运作特别相关的国内法律和规章的充分信息”）。

[239] 第二条(c)款。另见第九条（受援国将提供“援助人员可能需要的支持，适当的指导和信息，以及必要的笔译和口译服务”）。

[240] 见 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 13 条(2)款（“援助行动的成员应尊重和遵守所在国所有法规。”）。

国法律。[241] 许多提及国际法原则（如不歧视原则）或涉及按国内法处理和分发援助的程序的其他文件也有关于这一点的默示规定。关于遵守国际法的规定又延伸到其他规则，超越了那些已经被确认为救灾法律一部分的规则，除其他外，包括人权保障和保护；与环境保护以及难民和国内流离失所者有关的国际法规定的义务；以及适用的国际人道主义法。尽管如此，大部份关于救济援助的提供问题的国际规则主要涉及对所在国法律的应用（或修改，视情况而定），例如承认具体的特权和豁免，从法律上给予救灾实体其他优惠待遇，以及为国际援助的提供设立专门程序。

70. 遵守国内法律和标准是大多数救灾援助法律中的关键要求。每个受影响国至少期望，在其管辖或控制范围内提供的国际救灾援助符合国内法律和标准。但是，一般而言，国内法律并不适宜在灾害发生后创建一个“人道主义空间”的目的，因为遵守法律的结果可能是资源和时间丧失两方面的沉重负担和昂贵代价。例如，与食品质量、建筑标准、专业资格的认可、车辆登记和其他许可要求相关的国内法律和程序（如果有这法律和程序的话）可能过于严格或不规范，致使无法按时得到遵守。[242] 此外，有关适用法律和程序的信息并非总是易于查明，特别是在宣布进入紧急状态时，这些法律可能被修改的情况下。事实上，很多多边和双边条约的目的就是修改或协调国内规则，为迅速提供援助创建一个法律基础。[243]

71. 在救灾文书中通常载有要求符合国内法律、标准和条例的规定。这些规定经常采用如下三种不同形式之一。第一种，某些规定对救灾行动的开展做概括性处理，规定其必须始终符合国内法律。第二种，一些规定采用针对文书中某一实质性规定的保留条款的形式，强调必须按照国内法律来执行或解释该项规定。第三种，一类文书从反向来处理国内文书与国际文书相一致的问题，要求修改国内法，使之与在受灾时适用的国际法相一致，或使之适宜于受灾时期。

---

[241] 附件，第 5 段。另见 Walter Kälin，“Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”，Studies in Transnational Legal Policy，No. 32（Washington，D.C.：American Society of International Law，2000），principle 27(1)；2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 4 条(1)款（“援助行为体及其人员应遵守受影响国法律和适用的国际法，与国内主管当局协调一致，并在任何时候均尊重受灾者的尊严”）；和 1991 年《国际人道主义援助行动导则草案》，第 9 条(b)款（“人道主义援助必须依照国际法的原则和规则提供”）和 22 条(d)款（“援助人员[应]尊重所在国国内法律”）。1984 年《加快提供紧急援助公约草案》中有第 10 条(2)款（“援助国或国际组织应确保其援助符合接受国的质量、卫生和其他相关标准或法规，除非在救济行动期限内这些标准或法规被放弃或修改”）。

[242] 见下文第三节 D.5 有关救灾援助质量的讨论。

[243] 涉及提供救灾援助问题的国内法律，也可通过与人道主义行为体之间的特别协定，或通过为某些人道主义实体在本国开展活动提供法律基础的各种地位协定加以修改。

㈠ 一般遵守条款

72. 救灾文书中的某些规定包含一项一般要求，即救灾行动的所有活动必须遵守国内法律。例如，《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》规定，“援助行动的成员应尊重和遵守所有国内法律和条例。援助行动的负责人应采取一切适当措施，确保国内法律和条例得到遵守。受援方应给予合作，以确保援助行动的成员遵守国内法律和条例”。[244] 这样，在这一有关遵守国内法律的一般性条款中，列举了对三类不同行为体的三项不同义务：救灾行动的成员有义务遵守国内法律，救灾行动的负责人有义务确保遵守；受援国有义务进行合作，以确保国内法律得到遵守。另一个类似规定在《美洲公约》中也可找到，该规定称，“援助人员有义务遵重受援国以及他们可能路经的国家的法律和规定。援助人员不应从事不符合上述法律或本公约条款的政治或其他活动”。[245] 马克斯·普朗克导则规定，提供人道主义援助需满足的一个条件是“在受援国领土上开展人道主义援助行动期间，尊重并遵守受援国的法律”。[246] 大会第 46/182 号决议规定，应对紧急情况的国际合作“应根据……国内法律来提供”。[247] 在其他文书中也可找到类似规定。[248]

㈡ 针对具体规定或问题的一致性保留条款

73. 有关在救灾情况下国内法和国际法保持一致的某些规定采取的是保留条款的形式，以确保根据国内法来执行或解释某项规定。例如，《坦佩雷公约》有关受援国同意援助的条款中包含一项要求遵守国内法律的条款。[249] 《核事故或辐射紧急情况援助公约》在有关补偿和赔偿的条款中包含这样的保留条款。[250] 《建立国际救济联合会公约和规约》在关于该联合会的国际法律人格的条款中述及遵守国内法。[251] 有关遵守国内

---

[244] 《东盟文件汇编》，2005 年，第 157 页，第 13 条。

[245] 1991 年，《美洲便利灾难救助公约》，第十一条(d)款。

[246] Peter MacAlister-Smith，国际人道主义援助行动导则草案（德国海德堡，马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 9(b)段。另见第 22(d)段。

[247] 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 5 段。

[248] 例如，见委员会 2001 年 10 月 23 日关于建立一个欧共体机制便利加强平民保护援助干预方面合作的第 2001/792/EC 号决定，“欧洲原子能共同体”（《欧洲共同体公报》，第 44 卷，第 297 号，2001 年 11 月 15 日），前言，第 8 段（强调这一机制必须“符合辅助原则”）；1964 年《大不列颠及北爱尔兰联合王国和印度救济用品和包裹免关税进入协定》，第 1 条第（3）款（规定其“不适用于任何不符合《印度防止食品掺假法和规则》所载标准的食品”）。

[249] 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 4 条第（5）款。

[250] 1986 年 9 月 26 日《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 10 条第（3）款。另见 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 23 条第（3）款，(“本条中的任何内容都不得被解释为防止给予根据任何适用的国际协定或参与国的国内法律应提供的补偿或赔偿，也不得被解释为要求请求国对本国公民或永久居民适用本条第二款的全部或部分内容”)。

[251] 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》，第 8 条。同样，一项疟疾防治条约在有关将权力赋予区域疟疾防治委员会的行文中提到遵守国内法。1999 年《南非共和国政府、斯威士兰王

法律的类似条款在其他文书中也可以找到，其规定涉及受保护信息、[252] 合作、[253] 救灾人员紧急使用电信设施、[254] 制定救灾计划、[255] 技术转让、[256] 过境、[257] 跨越国界 [258] 和记录 [259] 等。

74. 这种保留条款特别经常涉及的是行动自由问题。例如，《坦佩雷公约》规定，“每一个缔约国经任何其他缔约国请求，应在其国内法允许的范围内，为与使用电信资源进行减灾和救灾有关的人员、设备、物资和信息的入境、出境和过境提供便利”。[260] 《东盟宣言》规定，每个成员国应“在接到事先通知后，在遵守其法律可能规定的要求或程序的条件下，立即做出内部安排，为前往受灾成员国领土的船只、飞机、授权人员、供应品和设备穿越其各自领土提供便利”。[261] 最后，《美洲公约》规定，“缔约国应尊重受援国指定的任何禁区”。[262]

㈢ 要求修改国内法的规定

75. 有一组条款在处理适用于灾难情况的国际法与国内法之间的关系时采取了反向规定的做法，要求国家考虑有关灾难的国际法或灾难情况本身，修改国内法。

国政府和莫桑比克共和国政府关于卢邦博空间发展行动疟疾防治的协议》，第 3 条第(a)款（在 Tracy-Lynn Field 做了讨论，“国际救灾法研究报告：南部非洲地区”，2003 年 1 月，第 10 页）。

[252] 1992 年，《工业事故跨界影响公约》，第 22 条第（1）款。

[253] 1988 年，奥地利共和国和德意志联邦共和国关于在发生灾难或严重事故时相互援助的协定》，第 13 条。

[254] 国际法协会，1980 年，国际医疗和人道主义法示范协定草案，第 6 条。

[255] 欧洲委员会 Rec（2002）3 号建议，第 2 段。见附件，第 6 段（“如果是在其职权范围内或国内法有规定，领土行政区或当局还应制定行动计划，并与本国的国家当局和邻国的领土行政区或当局进行合作”）和附件，第 9 段（“行动计划应考虑到适用于共同边界两边的领土行政区或当局的有关其权力和可用资源的国内法律规定”）。

[256] 1990 年，《国际油污防备、反应和合作公约》，第 9 条第（2）款（规定“缔约方承诺在遵守国内法律、条例和政策的条件下，积极合作，进行油污防备和反应方面的技术转让”）。

[257] 1998 年，《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 5 条（就过境问题规定，“过境国政府应根据本国法律、国际法和惯例，确保在援助通过其国境期间提供一切必要支持”）。

[258] 同上，第 9 条第（1）款，（就跨境问题规定，“援助小组成员跨越请求国或过境国国界的程序应由其国内法律、国际法和请求国和（或）过境国之间的双边协议来规定”）。

[259] 巴尔干国家社团国际救灾法会议的《推荐规则和做法》，（贝尔格莱德，2004 年 9 月 20 日至 26 日），第四第(b)款第（3）项（建议“根据国内法律和捐赠方的要求”做记录）。另见第五条第（1）款（建议政府“根据国内法律和惯例，定期向捐赠方报告救灾行动的管理情况”）。

[260] 1998 年 6 月 18 日，《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，（联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号），第 9 条第（4）款（着重部分为作者另加）。

[261] 1976 年 6 月 26 日，《东盟自然灾害互助宣言》（马尼拉）第三(b)段（着重部分为作者另加）。

[262] 1991 年，《美洲便利灾难援助公约》，第八条。

例如，2003 年国际法学会关于人道主义援助的决议规定，“国家应通过法律和条例，并缔结双边或多边条约，以为人道主义援助提供便利”。[263] 同样，2006 年的《圣卢西亚灾害管理法》包含一个有关发生灾害或紧急状态时适用条约的条款，规定“如果圣卢西亚是一个条约或其他国际协定的缔约方，而总督认为该条约或协定与在圣卢西亚发生的紧急状况和灾害的防备、减轻、反应和恢复有关系，则总督可在任何紧急状态或灾期间或其他任何时候，宣布该条约或其中任何部分在任何紧急状态或灾害、或此紧急状态或灾害的任何特殊情况或级别存续期间是圣卢西亚法律的一部分，且该条约或其中任何部分的规定应在该紧急状态或灾害存续期间具有与根据本法颁布的规定同样的效力”。[264]

(C) 提供救济的其他条件

76. 有些文本还力求对援助国提议的以及随后提供的援助的性质加以规定。[265] 例如，《国内便利和管理国际救灾工作导则》提到，援助行为体有责任确保援助的分配要与需求相称；[266] 援助的提供不得对有需要的任何人有不利对待；[267] 不得有政治、宗教或商业动机；[268] 援助应由胜任的和受过充分训练且装备充足的人员提供；[269] 应与受灾国相关当局，并在可行时与其他相关国内和外国行为体

---

[263] 第七节，第 2 段。

[264] 2006 年《灾害管理法》，(圣卢西亚)，第 22 条。

[265] 另见下文第三节 D.5 关于救灾援助质量的讨论。

[266] 《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(2007 年 11 月 26 日至 30 日在日内瓦召开的红十字会和红新月会第 30 届国际会议上通过)，第 4 条第(2)款(a)项。另见 2000 年非洲、加勒比和太平洋国家集团成员与欧洲共同体及其成员签订的《伙伴关系协定》，第 72 条；1999 年，《粮食援助公约》，第八条(a)项(“只有当粮食援助是最有效和最合适的援助方式时才加以提供”)；1984 年加快提供紧急援助公约草案，第 10 条第(1)款(“援助国或援助组织应确保其提供的援助适合于评定的需求，并符合受援国的传统或习俗”)；1991 年国际人道主义援助行动导则草案，第 15 条(“援助国或援助组织应确保所提供的人道主义援助在各方面都适合于满足评定的需求”)；A/HRC/4/38/Add.1,附件，导则 B.1.2(“人道主义行动应以评定的需求为基础…”)；1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准》，第三.2(a)节；以及 1982 年训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 2(2)(“援助国应向指定的国家当局咨询受援国的需求”)。

[267] 《……导则》(见前注)，第 4 条第(2)款(b)项。另见 2000 年《民防援助框架公约》，第 3 条(c)款；及 2000 年非洲、加勒比和太平洋国家集团成员与欧洲共同体及其成员签订的《伙伴关系协定》，第 72 条第(2)款。

[268] 《……导则》，第 4 条第(2)款(c)项。另见大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 5 段：“不偏不倚地工作和具有纯粹的人道主义动机的政府间和非政府组织应继续在补充国家努力方面做出重要贡献”(着重部分为作者另加)。

[269] 《……导则》，第 4 条第(3)款(f)项。另见 1989 年《法兰西共和国政府和瑞士联邦委员会发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 5 条(“……应向受灾或严重事故地点派遣受过特殊训练……且配有行动所需专门设备的紧急救助队”)；1988 年，《西班牙王国和阿根廷共和国关于备灾防灾和受灾时相互援助的合作协定》，第九条(“援助应首先由装备适当的紧急救助队提供”)。

协调提供；[270] 且不得用于提供救灾或初期恢复以外的目的。[271] 还呼吁各国鼓励公众成员只提供受灾国请求的救灾货物，劝阻提供不必要或不适合的货物。[272]

77. 此外，有些协定设想按一定的费用提供援助，并须受制于相互商定的有关以下事项的规则：地位及特权和豁免、赔偿责任和争端的解决、救助人员、设备和物资的保护。下文分别讨论这些问题。

(d) 方式

(一) 程序

78. 大多数涉及提供救灾的国际文书设想通过直接或经由指定的中间人向协定的其他缔约国提出援助请求来启动救灾。比如，1998 年的《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》设想经由为条约的目的、以“业务协调员”身份工作的联合国紧急救济协调员提出援助请求。[273] 在某些情况下，会确定一个国内中间人。[274] 比如，1991 年的《美洲便利灾难援助公约》要求，援助请求和提议应“视情况需要通过外交途径或国家协调机构提出”。[275] 有些双边安排也确定了请求和提议的传递方法，包括通过外交途径或在外交部之间直接传递。[276]

(二) 及时性

79. 另一个普遍要求涉及对援助请求或提议做出快速反应。鉴于灾难是突发的，需要快速反应，所以这项要求十分重要。根据 2000 年的《民防援助框架公约》，

---

[270] 《……导则》，第 4 条第（1）款。见下文第三节 D.3 关于协调问题的讨论。

[271] 《……导则》，第 4 条第（2）款。另见训研所 1982 年《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 3。

[272] 《……导则》，第 5 条第（2）款。同样，《导则》提出有义务合作，以“防止用于救灾或初期恢复的物品、设备或资源方面出现非法挪移、挪用或欺诈”，并进行案件起诉（第 6 条）。2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》在第 12 条第（4）款中规定，“提供的救灾物品和物资……应满足有关方制定的消费和使用质量及有效性要求”。

[273] 第 2 条和第 4 条第（1）款。另见 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 2 条第（1）款（可向国际原子能机构或通过其提出请求）。

[274] 一些国内法和政策还明确指定一个国内协调人负责协调国际援助。比如，见“（控制）备灾应灾（危险灾害警戒调动）条例”，2000 年第 80 号（伯利兹）；2005 年 10 月 4 日颁布的第 97 号令（萨尔瓦多）；《自然灾害管理法》，1998 年第 21 号（斐济），第 32（1）节（“[国家灾害]主管人和紧急委员会应协调所有外国援助”）；1996 年 12 月 9 日第 109-96 号令（危地马拉），第 17 条；《灾害管理法》，2002 年第 57 号，（南非），第 27（2）(o)节（有权就“便利国际援助的措施”做出规定或发出指示）；及《斯里兰卡灾害管理法》，2005 年第 13 号。

[275] 第二条(a)款。另见 1998 年《法兰西共和国政府和马来西亚政府关于在灾害预防和管理及民事安全领域开展合作的协定》，第 5 条第（4）款（“由一方提出的援助请求应同时通过外交渠道和双方的协调机构传递”）。

[276] 比如，见 2000 年 1 月 26 日批准与智利签署的灾害事务合作协定的第 25.240 号法律，第 4 条第（2）款（“双方的所有信函和援助请求都应通过各自的外交部传递”）。

“接受国应在尽可能最短时间内对援助提议或请求做出审查和回应”。[277] 2005年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》规定，已向其发出援助提议（不管是否提出过援助请求）的受害国有义务“立即决定……是否能接受提议的援助及该援助的范围和条件”。[278] 根据《科托努协定》，人道主义和紧急援助“应按照能使行动快速、灵活和有效开展的程序进行管理和实施”。[279]

㈢ 具体说明

80. 大多数制定救灾援助规定的文书都要求请求国具体说明所需援助的范围和类型。[280] 此类信息通常来源于需求评估，[281] 该评估可由请求国独自或与另一

---

[277] 第3条(d)款。另见1986年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第2条第（2）和（3）款（被请求的缔约国应“立即决定”）；2005年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第4条(c)款（“立即反应”）；1998年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第4条第（3）款（“援助方应立即决定提供援助……”）；欧洲委员会关于建立一个欧共体机制，便利加强平民保护援助干预方面合作的决定，2001年10月23日第2001/792/EC号决定，“欧洲原子能共同体”，第5条第（2）款；1995年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和互助协定》，第6条；2000年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于预防和应对自然灾害和人为灾害的合作协定》，第7条（“在尽可能最短时间内”）；2000年1月26日批准与智利签署的灾害事务合作协定的（阿根廷）第25.240号法律第4条第（1）款（“对方应在尽可能最短时间内安排主管机构采取干预措施”）；2007年，《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第10条第（1）款（“受灾国应及时决定是否请求受灾救济或初期恢复援助，并立即予以通告”）。同样，《国际搜救咨询小组导则和方法》，（2007年5月修订本）要求受灾国“尽快提出国际援助请求”（着重部分为作者另加）（D2.2节，第1段）。

[278] 《东盟文件汇编》，2005年，第157页，第11条第（5）款。

[279] 2000年，非洲、加勒比和太平洋国家集团成员与欧洲共同体及成员之间签署的《伙伴关系协定》，第72条第（6）款。

[280] 见1998年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第4条第（2）款（“所需援助的范围和类型”）；1998年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第4条第（2）款（“灾害发生的地点、时间、性质和规模，以及灾区目前的紧急状况”，和“已采取的行动，所需援助的具体说明，确定请求救灾的重点领域”）；2005年，《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第11条第（3）款；1992年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》，第15条第（1）款；欧洲委员会关于建立一个欧共体机制，便利加强平民保护援助干预方面合作的决定，2001年10月23日第2001/792/EC号决定，“欧洲原子能共同体”，第5条第（1）款；1995年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和互助协定》，第6条；1984年《荷兰王国和比利时王国抗灾抢险互助协定》，第3条第（3）款（“尽可能详细说明［所需的］援助和拟交给紧急援助队的任务”）；及2007年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第10条第（2）款（“援助请求和提议应尽可能具体说明所需的或可提供的物品类型和数量及服务和专业技能。受灾国也可指出其不需要提供的物品和服务的具体类型”）。

[281] 见1998年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第3条第（2）款（“援助方应采用旨在预防和（或）消除灾害后果的方式和方法帮助请求方”）。另见2007年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第10条第（1）款（“为做出这一决定，受灾国应立即评估需求。应考虑与联合国和其他人道主义援助组织联合进行需求评估”）；和《国际红十字和红新月运动及非政府组织执行救灾方案行为原则》，国际红十字和红新月运动，代表理事会第6号决议，英国伯明翰，1993年10月29日至30日，第2条。

国家联合做出。[282] 1991 年的《美洲便利灾难援助公约》要求援助国“咨询受援国，了解哪类援助据认为最适合向灾民提供。”[283]

B. 准入

81. 准入问题对于救灾工作的开展是不可或缺的。本节将在几个层次上审视这个问题。首先，本节将分析救灾人员进入受援国的入境问题，包括为这些人员的入境签证提供便利、工作许可证、工作签证或授权的获取以及其专业资格的承认等问题。其次，本节将讨论货物进入受援国的入境问题，包括根据 1990 年《关于暂准进口的公约》建立的暂准进口制度、根据 1999 年修订的《京都公约》为通关提供便利以及根据多项文书的规定对进口关税、税收和限制实行豁免等。其三，本节将审视救灾人员的过境和行动自由，包括经过境国过境、在受援国境内过境和行动自由以及在所有国家的飞越权和着陆权问题。

1. 便利救灾人员入境

82. 便利救灾援助组织的人员入境对于及时提供救灾援助而言至为关键，因为倘若有关人员被禁止进入受灾国家或因过多的监管障碍而受阻无法履行职责，救灾工作就无法有效展开。此类便利的主要方面是为救灾人员提供入境签证，而在这方面作出规定的文书为数众多。即便在获准进入受援国之后，也经常需要采取额外的便利措施，特别是发放工作许可证或工作签证及承认其专业资格，以便使救灾人员得以履行其职责。在发生自然灾害时能有效保证救灾人员入境的制度一般都会规定某种加急方法，根据这种方法，灾难救援队的每一位成员，无论持何种国籍或其他身份，都能够依据受灾国的国内法快速而高效地获得签证、工作许可证，专业资格也受到承认，授权他或她履行一切与国际救灾相关的正常职责。

(a) 入境签证

83. 很多人认为，为救灾人员的入境签证提供便利对于从总体上提高救援行动的效率至为关键。实际上，至少自 1975 年以来，红十字会协会就一直指出，“救灾代表和团队获得签证的程序仍然十分耗时，往往延误了派遣这些代表和团队的时间”，并已敦促国家协会向“本国”政府陈述意见，以期减少红十字会协会代表或官方国家团队入境所需办理的政府手续”。[284]

84. 许多文书都载有有关入境签证的规定。1991 年《美洲便利灾难援助公约》规定，每个缔约国都应根据其本国法律为救灾人员提供必要的出入境文件和便利。[285]

---

[282] 见 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 11 条第（3）款。

[283] 第二条(b)款。

[284] 1975 年 10 月 28 日至 11 月 1 日在日内瓦举行的（红十字会协会）理事会第 33 届会议上通过的决议。

[285] 第 7 条(a)款。

同样，1984 年加快提供紧急援助公约草案也规定：“受援国应免费为代表援助国或援助组织的人员立即颁发多次过境、入境和出境签证”。[286] 其他几项条约在赋予救灾人员不折不扣的入境权利方面稍欠明确，例如规定受援国应为涉及援助的人员进入、逗留和离开本国领土提供便利。[287] 后一类的规定尽管不够精确，但实际上可能被视为比前者更宽泛，因为为救灾人员的逗留提供便利还可以包含下文中讨论的协助办理工作签证和承认专业资格等内容。

85. 关于双边条约，1982 年的训研所《救灾行动示范规则》规定，“受援国应为指定的救灾人员放弃入境和出境签证的要求、在进入点和离开点提供延误时间最短的签证，或颁发多次出入境签证。援助国应为指定的救灾人员放弃出境签证或尽快提供出境签证”。[288] 一些双边条约已经采用了这样的做法。例如，荷兰和比利时之间的条约规定，如果某应急单位负责人持有《公约》规定的当局所颁发的证书，且该证书“表明了将要提供的援助的程度与性质”，那么“该应急单位的成员应免于持有有效过境文件的要求”。[289] 该条约还规定：“在特别紧迫的情况下，可以在授权的过境点以外的其他地方过境”。[290] 在世界上很多其他地区，也有若干国家在其签订的双边条约中采用了类似的规定。[291]

---

[286] A/39/267/Add.2-E/1984/96,Add.2,附件，第 7 条第(2)款(a)项。

[287] 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 14 条。另见 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 8 条第(5)款（“请求国应对参与援助的人员在进入、停留和离开其国家领土方面提供便利”）；1944 年《国际民用航空公约》第 8.8 及 8.9 段；1965 年《便利国际海上运输公约》第 5.11 及 5.12 段；1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》第 7 条(b)款；2000 年《民防援助框架公约》第 4 条第(3)款；1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》第 9 条（“缔约国应在可能时，在符合本国国内法的情况下，减少或消除在使用电信资源进行减灾和救灾方面的监管障碍，包括……限制电信设备操作人员或其有效使用所必需人员的行动的条例”）。

[288] 训研所：《政策和效率研究》，第 8 期（出售品编号：E.82.XV.PE/8），附件 A，规则 15。

[289] 1984 年《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 6 条第(2)-(3)款。

[290] 同上，第 6 条第(4)款。

[291] 例如，见 1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文）第 4 条；2002 年《莫桑比克共和国政府和南非共和国政府关于协调搜救事务的协定》第 2 条第(2)款；1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》第 6 条；1977 年《法国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助公约》第 4 条；1995 年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和互助协定》第 9 条；《南非共和国政府和纳米比亚共和国政府关于协调搜救事务的协定》第 7 条；1987 年《墨西哥和危地马拉预防自然灾害和在发生自然灾害时提供援助的合作协议》第五条；2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》第 9 条；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》第十三条。有多个宣言、决议和指导方针也涉及了救灾工作人员的入境签证问题。见大会 2002 年 12 月 16 日第 57/150 号决议（“促请所有国家，按照其公共安全和国家安全适用的措施，酌情简化或减少国际城市搜索救援队及其设备和材料在入境、过境、逗留和出境方面的海关和行政手续”）；1977 年红十字会与红新月会国际联合会有关加速国际救济措施的决议（见上文注 20），建议 E（“建议所有政府对以国际公认的救济机构的代表正式身份行事的救济人员都放弃要求过境、入境及出境签证要求”）；

86. 在国家立法层次，为救灾人员颁发签证常常因个人的组织附属关系而异。尽管较为普遍的做法是由国家法律重申，作为政府间组织的成员，某些人因享有既有的特权及豁免权，故将被获准入境，[292] 但是很少能找到明确的国家立法规定，准予非政府组织人员在灾难发生时享有更便利的入境权。相反，后者往往仅限于入境许可临时减免计划的待遇，[293] 而这种计划可能缺乏透明度。[294] 至少已经发现一个国家同时与政府间组织和非政府组织达成了协议，为灾难发生时加快办理签证及入境许可提供便利。[295]

(b) 工作许可证或工作签证

87. 即便在救灾人员获准进入受援国的情况下，他们也可能没有在该国领土内开展工作所必需的身份。[296] 虽然外交使团、领事馆及联合国各机构的工作人员可以获得允许他们工作的公务签证，但是非政府组织的人员可能无法享有这种特权。事实上，红十字与红新月联会在南亚、南部非洲及中美洲等地区的实践研究报告中，就提及了救灾人员所获签证的类型被限定为旅游签证的若干个案。[297] 同

1991 年国际人道主义援助行动导则草案第 21 条“为加速、促进和保护人道主义援助行动，接受国应特别……放弃或简化对援助国或援助组织所指派人员的正常签证要求，以使他们的入境和出境不受延误”)；2006 年增订的《军事和民防资源用于救灾指导方针》“奥斯陆指导方针”第 60 段（“受灾国应向必要的部委和当地政府机构通告即将抵达的外国[人道主义援助工作人员]，并通过确保……放弃签证要求而为这些人员的部署提供便利”）另见 2004 年巴尔干国家社团的《推荐规则和做法》B(III)12 段；1980 年国际法协会国际医疗和人道主义法示范协定草案第 14 条(“受援国应为援助组织的外国籍人员进入本国和在本国的接待提供所有行政上的便利”)。

[292] 例如，斐济 1971 年《移民法》宣称：“下列人员无需拥有有效的[入境]许可……(c) 根据任何当前有效的、与外交或领事特权和豁免权相关的成文法，在斐济获得特权和豁免权的任何人，[和]获得此类特权和豁免权的任何正式工作人员及其家庭成员”。《斐济法律》第 88 章第 7 条(1)款(c)项。见下文有关特权和豁免权的讨论。

[293] 例如，见斐济 1971 年《移民法》第 7 条第(3)款（同上）规定：“部长可行使其酌情权，通过发布命令指定任何人或一类人根据可由部长决定的此类条件免于根据本法获得任何入境许可的要求”。

[294] 例如，红十字与红新月联会在一项研究中发现，“在面临灾难时，政府会愿意减少官僚主义措施，以使外国人员能够更快地进入本国领土和在本国领土流动”，但这项研究也指出，“这些安排的临时性意味着官方渠道有时会被忽略，更受青睐的是发展外国人员和政府官员之间的个人关系，而这同时也是透明度更低的关系”。(红十字与红新月联会：《印度尼西亚：国际救灾法律、政策、规划和实践》，2005 年 7 月，第 24 页)。

[295] Tracy-Lynn Field：《国际救灾法研究报告：南部非洲地区》，2003 年 1 月，第 12 和 13 页（与南非有关)。

[296] 对于救灾组织的全职工作人员来说尤其如此，而且这甚至有可能适用于志愿者，因为某些国家看来在广义的“工作”定义中甚至包括了志愿的救灾援助，从而要求救灾人员为了实施救灾援助必须获得工作签证或工作许可证，而不仅仅是旅游签证。

[297] “国际救灾法项目在南亚、南部非洲和中美洲的实地研究”，载于红十字与红新月联会：“国际救灾法律”、原则与实践：反思、前景和挑战（2003 年，日内瓦)，第 117 页。

样，据报道，在 2005 年 10 月危地马拉遭受“斯坦”热带风暴袭击之后，一些救济组织使用国际工作人员的情况受到了限制，因为这些人员一般只能获得旅游签证。[298] 因此，本节将审视有关救灾人员获准进入受援国领土之后能否在该国开展工作的具体规定。

88. 一些文书特别要求受援国为救灾人员提供工作许可证。1984 年的加快提供紧急援助公约草案要求受援国“放弃本国法律可能规定的任何工作许可证要求”。[299] 国际法协会的国际医疗和人道主义法示范协定草案规定，“(受援国)政府应为[援助]组织的工作人员提供此类工作许可证。亦可采取在[援助]组织颁发的文件上盖章的形式来提供这些许可证”。[300] 巴尔干国家社团的《推荐规则和做法》建议各国政府“确保专业知识和工作许可证获得法律承认”。[301]

89. 一些文书虽然没有明确提及工作许可证，但却包含了足够宽泛的规定，以便将工作许可证问题亦考虑在内。例如，《民防援助框架公约》规定，“受益国应在国家法律的框架之内，提供实施援助所必需的所有特权、豁免和便利……”[302] 同样，西班牙与阿根廷达成的一项双边条约隐晦地规定，救灾团队可以在没有获得工作许可证的情况下开展工作，因为该条约称，“缔约国承诺，不要求被请求国的应急团队在入境和在请求国停留的问题上，……办理本协定规定外的任何手续”。[303] 2003 年国际法学会关于人道主义援助的决议看来在其规定中纳入了工作许可证的内容：“如果要求办理签证或其他授权的话，应当立即予以免费办理。”[304]

90. 有关救灾人员工作许可证的规定也纳入到了国家法律之中。例如，斐济《移民指南》规定，“由获得常务秘书批准的慈善机构临时或定期雇用的任何人均有权在斐济工作，而无须根据《移民法》的规定先行获得工作许可证方可工作”。[305]

---

[298] 红十字与红新月联会国际救灾法项目委托进行的案例研究：“国际应对危地马拉“斯坦”热带风暴的法律问题”(2007 年 4 月)，第 33 页。另见红十字与红新月联会：“尼泊尔：国际救灾法律、政策、规划和实践”，2005 年 7 月，第 24 页。

[299] A/39/267/Add.2-E/1984/96/add.2，附件，第 7 条第(2)款(e)项。

[300] 示范协定草案，第 15 条(1)款。国际法协会第 59 次会议报告。转载 1980 年 8 月 17 日-23 日(贝尔格莱德)。

[301] 巴尔干国家社团国际救灾法会议(2004 年 9 月 20-26 日贝尔格莱德)，《推荐规则和做法》第三部分，第 14 段。

[302] 第 4 条第(5)款(着重部分为作者另加)。

[303] 1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十二条。(着重部分为作者另加)。

[304] 第七节第 1 段。(着重部分为作者另加)。

[305] 红十字与红新月联会：“斐济：国际救灾法律、政策、规划和实践”，(2005 年 7 月)(援引 1971 年《移民指南》(1984 年修订)，《斐济法律》，第 88 章，第 3 节)。另见 1971 年《斐济移民法》，

中国台湾省的法律规定，内政部将为“协助执行灾害应变措施之民间志愿组织”提供工作许可证。[306] 其他国家或地区还启动了特设计划。[307]

91. 总括而言，专门的工作授权是国际救灾人员获得受援国准入权的一个重要组成部分，不应假定关于此类人员入境的条文必然会允许他们在入境后工作。许多与灾害有关的文书已将工作许可证问题纳入与入境签证不同的单独规定中进行处理，从而开始对这一点作出澄清。

(c) 专业资格的承认

92. 即便在受援国以工作许可证或工作签证的形式授权国际救灾人员工作的情况下，也可能还存在其他的监管障碍。救灾工作涉及的某些专业人员（如医生、护士、司机、飞行员等）通常还要接受因国家而异的许可证颁发制度管制；事实上，在处理外国证书和文凭的承认问题方面，已经签订了多个区域公约。例如，《亚洲和太平洋地区承认高等教育学历、文凭与学位的地区公约》规定，“缔约国同意采取一切可行的步骤，确保由其他缔约国主管当局颁发的证书、毕业证或学位得到有效的承认，以便开展专业工作”。[308] 但是，此类公约都不针对救灾的具体背景，因而无法解决灾害状况所产生的诸如加速承认等特定的需要。

93. 一些与灾害相关的文书已经开始把这种零碎的制度转化为一个适用于灾害背景的统一加速认可计划。例如，《坦佩雷公约》规定：“缔约国应在可能时，在符合本国国内法的情况下，减少或消除……监管障碍。……减少监管障碍的方式可以包括……承认外国……操作执照”。[309] 同样，1984 年的加快提供紧急援助公约草案期望受援国“承认救灾人员持有的为履行商定功能所需的大学学位、专业证书和其他能力证明及许可证”。[310]《奥斯陆指导方针》附件《军事和民防资源地位示范协定》规定：“受影响国政府同意接受[军事和民防资源]行动负责人

《斐济法律》第 88 章，第 7 条第(1) 款(c)项，允许部长，专门规定未被授权这样做的人群可以“进入斐济并在斐济居住或工作”(着重部分为作者另加)。

[306] 2000 年《灾害防救法》(中国台湾省)，第 50 条。

[307] 例如，在 2004 年亚洲发生海啸之后，有报道称斯里兰卡启动了为国际救援人员加速签证办理的程序，根据这项程序的规定，个人只需提交其人员指派书、项目说明及其时间期限、护照复印件、个人履历及工作说明，就可以获得工作签证。见红十字与红新月联会：“国际应对斯里兰卡海啸的法律问题”2006 年 7 月，第 14 页。

[308] 1983 年《亚洲和太平洋地区承认高等教育学历、文凭与学位的地区公约》第 5 条。另见 1997 年欧洲委员会/教科文组织《欧洲区域承认高等教育资格公约》；1981 年《非洲国家承认高等教育学历、证书、文凭、学位和其他学术资格的区域公约》；以及 1978 年《阿拉伯国家承认高等教育学历、文凭和学位的公约》。

[309] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(联合国《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号)，第 9 条第(1)款、第 9 条(3)款(d)项。

[310] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件，第 7 条第(2)款(d)项。

应请求而就从事与……行动有关的专业工作或类似职业的任何成员的技术和专业资格所提供的证书为有效，且不收取任何税费”。[311] 巴尔干国家社团的《推荐规则和做法》建议各国政府“确保专业人员的专业知识得到法律上的承认”。[312] 欧洲委员会的一项建议规定：“应批准来自被请求国的医务人员和救护人员在请求国开展急救治疗工作”。[313]

2. 货物准入：海关、税收和关税

94. 大多数国家规定在准许货物入境时须结关并缴纳关税和其他税款。对人道主义救济货物和用品（包括救济援助和救济工作者使用的救济物资）施行此种手续和财政壁垒的做法，往往造成延误和费用，是包括第三国和国际组织在内的人道主义援助提供者关切的主要问题之一。[314]

95. 便利和简化此种国内手续以及免除税收和其他财政要求的问题在若干协定、国际公约和宣言性文书中得到处理。已制定了特别程序，以酌情便利货物进口的结关程序和取消关税及其他壁垒。特别是，若干国家适用一个单独的法律制度，管理货物的“暂时入境”，并为救济货物的进口（和出口）制定了快速手续。一般还作出规定，免除进口（和出口）关税和税费，并免除或减少非财政限制。

(a) 暂时入境

96. 根据《关于暂准进口的公约》(“伊斯坦布尔公约”）第 2 条，“每个缔约方承诺准许……公约……所述货物（包括运输工具）……暂时入境，[315] [并且]在暂准入境时应有条件地完全免除进口关税和税费，并且不实行带有经济性质的进口限制或禁止措施”。此外，《公约》规定了关于人道主义救济货物进口的特别规则。[316] 《公约》规定，应准许为人道主义目的进口的货物暂时入境，[317] 但须

---

[311] 《军事和民防资源用于救灾指导方针》“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006 年 11 月 1 日，附件一，第 35 段。

[312] 巴尔干国家社团国际救灾法会议（2004 年 9 月 20-26 日，贝尔格莱德）《推荐规则和做法》，第三部分，第 14 段。

[313] 欧洲委员会，部长理事会在 2002 年 3 月 6 日第 786 次部长代表会议上通过的向成员国提出的关于在边界地区发生自然灾害和技术灾害时在平民保护和相互援助方面进行跨界合作的部长理事会第 Rec（2002）3 号建议，第 13 段。

[314] David Fisher，“国际救灾法和法律问题：案头研究”，红十字与红新月会，2007 年，第 98 页。

[315] 《关于暂准进口的公约》(1990 年 6 月 26 日，伊斯坦布尔）将“暂时入境”定义为“一种海关业务制度，按照该项制度，某些货物（包括运输工具）在运入关境时，可以有条件地免纳进口税及国内税等，并免受经济性质的进口禁止和限制；此项货物（包括运输工具）必须为特定的目的进口，并且必须在特定的期限内除因在使用中正常损耗者外，按原状复出口。”(第 1 条(a)款)。

[316] 同上，附约 B.9。

[317] 同上，第 2 条。

符合下列规定：(a) 为人道主义目的进口的货物必须由暂时入境区域以外的人员所拥有，并且必须免费借用；(b) 医疗、手术和实验室设备[318] 必须是为了提供给处于特殊情况、迫切需要这种设备的医院和其他医疗机构使用，条件是暂时入境的区域内没有足够数量的这种设备；(c) 救济货物必须发送到暂时入境区域主管当局核准的人员。[319] 若干双边协定特别对有关协定涵盖的行动中所用的此种设备、紧急援助工具和货物适用暂时入境的法律制度。[320]

(一) 货物的标识

97. 《关于暂准进口的公约》规定，对于医疗、手术和实验室设备的进口，应编制货物清单，可代替海关文件和保证金获得接受。同样，尽管“应在无须海关文件或保证金的情况下准许救济货物暂时入境……海关当局可要求提供货物清单”。[321] 其他协定实行类似规定，诸如在入境点[322] 以及任务完成后在离境点[323] 出示申报单，列出药物、物资和精神药物的清单并标出其税则名目和数量，以及适当包装、分类、标识和检查人道主义援助货物。[324]

(二) 再出口的规定

98. 为人道主义目的进口的货物的暂时入境还受到所述货物再出口规定的制约。[325] 根据《关于暂准进口的公约》，医疗、手术和实验室设备的再出口期间将“根据……

---

[318] 另见《公约》关于暂准专业设备入境的附件 B.2，其中纳入了 1961 年《关于专业设备暂时进口的海关公约》的规定。

[319] 《关于暂准进口的公约》，第 3 条。

[320] 见 1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 5 条第(2)款（“此类货物……应在提出请求的缔约方境内视为受暂时入境制度的管辖”）；1980 年《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(2)款；1981 年《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(2)款；1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(1)款；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(1)款；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十四条。另见《关于发生灾害和紧急情况时加快救济货物和救济人员所有物进口、出口和过境措施的示范协定》（人道主义事务协调厅，1996 年），第 3.3.2 条（设备的暂时入境）。

[321] 1990 年 6 月 26 日，《关于暂准进口的公约》（伊斯坦布尔），附件 B.9，第 4 条。

[322] 1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 10 条第(3)款（由援助小组组长出示）。

[323] 同上（“在完成任务后，应向请求方海关检查机构出示由援助小组组长和医师签字并经请求方主管机构代表核证的关于所用药物和精神药物的证书”）。另见 1964 年《大不列颠及北爱尔兰联合王国和印度救济用品和包裹免关税进入协定》，第二条第(2)款。

[324] 见 1991 年国际人道主义援助行动导则草案，第 16 条(a)款；2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(3)款。

[325] 1990 年 6 月 26 日《关于暂准进口的公约》（伊斯坦布尔），附件 B.9，第 4 条。另见 1989 年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 3 条第(3)款（“在行动完成后，车辆、救援物资和其他设备应尽快从该国

需要”确定，而救济货物的再出口期间被确定为暂时入境日的 12 个月之后。[326] 若干协定明确规定，在紧急情况期间未被使用的医疗设备和用品、[327] 车辆 [328] 及设备和物项必须再出口，除非它们不能被再出口，[329] 在这种情况下则规定了不同的程序。[330]

(三) 仅属必需品

99. 若干双边协定将紧急小组可以随身携带的物品具体限制为紧急行动所必需的设备和其他物项。[331]

运走”）。再出口不仅是一项规定，一些文书还将其作为一项应享权利处理。见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(1)款(d)项（“受灾国应……允许援助国或提供援助的人道主义组织所拥有并希望保留的任何设备或未使用货物再出口”）；及 David Fisher“国际救灾法和法律问题：案头研究”，红十字与红新月联会，2007 年，第 104 页。

[326] 1990 年 6 月 26 日《关于暂准进口的公约》（伊斯坦布尔），附件 B.9，第 5 条。

[327] 1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 10 条第(3)款（“在任务期间未使用的药物和精神药物应运出请求方国家领土”）；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》(及换文)，第 5 条第(4)款；1995 年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和互助协定》，第 9 条；1981 年《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(4)款；1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(3)和(5)款（“行动结束时，人员、设备、紧急援助工具和尚未分配的行动货物应在指定的边界过境点返还提供国领土”）；2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》，第 10 条；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险相互援助公约》，第 7 条第(4)和(5)款；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十四条（“再出口……不应受到拖延”）；2001 年《西班牙和法国保护和民防公约》，第 10 条第(2)款；1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》，第 2 条第(7)款（“应在行动完成后……或者在紧急行动进行地国主管当局认为不再需要另一方的紧急服务之时送回”）；1992 年《西班牙和葡萄牙关于在民防领域的技术合作和相互援助议定书》，第 3 条第(6)款；2000 年《西班牙和俄罗斯联邦关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第 11 条。另见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(1)款(d)项和 17 条第(4)款，后者将义务扩大到包括“有责任移除或处置任何不想要和未使用的救济和初期恢复货物，特别是如果它们可能对人类健康或安全或[对]环境构成威胁”。

[328] 1992 年《西班牙和葡萄牙关于在民防领域的技术合作和相互援助议定书》，第 3 条第(6)款。

[329] 1995 年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 9 条（“……除已被破坏的设备”）。

[330] 例如，见 1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(3)款（“如果由于特殊情况，它们不能被再出口，应将其类型、数量和所在地点报告给负责紧急行动的当局，后者应通知主管海关当局。在此种情况下，应适用请求国国内法”）；1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》，第 2 条第(7)款（“对未送回来源国而又无有效理由的任何紧急设备，应适用各国国内法规定的海关条例”）。

[331] 1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(2)款；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》(及换文)，第 5 条第(3)款；1980 年《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(3)款；1981 年《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(3)款；1987

(b) 结关便利

100. 为确保提供援助的有效性而对人道主义援助货物迅速结关是该领域若干相关文书的另一项共有规定。1999 年修订的 1973 年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》(“经修订的京都公约”) 规定,“救济货物的出口、过境、暂时入境和进口应优先结关”,[332] 并且最好不考虑来源国。[333] 东盟 2005 年《关于灾害管理和紧急反应的协定》规定,受援方应“便利援助所涉或所用的人员和设备、设施和物资的出入境和境内停留”。[334]

101. 鼓励受援国根据其法律采取措施,[335] 以便利货物的快速[336] 结关,例如:准许简化程序,[337] 即提交简化的货物申报单或者临时或不完全的货物申报单,

---

年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》,第 7 条第(2)款(“紧急小组不得带入除顺利开展紧急行动所必需的设备、紧急援助工具和行动货物之外的任何货物……”);1984 年《荷兰和比利时救灾抢险相互援助公约》,第 7 条第(3)款;2000 年《西班牙和俄罗斯联邦关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》,第 11 条。

[332] 专项附约 J(5),第 2 条。另见 2000 年《西班牙和俄罗斯联邦关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》,第 11 条;1982 年训研所《救灾行动示范规则》,附件 A,规则 5(“应给予救济用品绝对优先”)。

[333] 1999 年修订的 1973 年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》,专项附约 J(5),第 2 条。

[334] 2005 年《东盟文件汇编》,第 157 页,第 14 条(b)款。另见 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》,第 8 条第(5)款;1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》,第 9 条第(4)款;1991 年《美洲便利灾难援助公约》,第五条;1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》,第 7 条第(1)款;1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》(及换文),第 5 条第(2)款;1980 年《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》,第 5 条第(2)款;1995 年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和互助协定》,第 9 条(“一方将确保,在另一方的救济小组越过国家边界时,应在没有不当麻烦的情况下迅速完成边界和海关手续”);1981 年《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》,第 5 条第(2)款;1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》,第 7 条第(1)款;对灾害中平民进行国际人道主义救济原则宣言,第 21 届红十字国际会议通过的第 26 号决议,1969 年 9 月,伊斯坦布尔,第 5 条。

[335] 见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》,第 7 条第(3)款“每一方应采取必要的法律或行政措施,以提供便利”);2006 年增订后的《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”,第 60 段。

[336] 见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》,第 7 条第(3)款(b)项;1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》,第 2 条第(3)款(“双方,认识到紧急行动的有效性取决于它们的启动速度……”);1992 年《西班牙和葡萄牙关于在民防领域的技术合作和相互援助议定书》,第 3 条第(3)和(4)款。

[337] 见 1998 年《黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》,第 10 条(2)款(“在各方主管机构发出通知并具体列出援助小组的结构和进出口的援助设备和货物之后,应以简化方式优先进行援助设备和货物的海关查验”);2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》,第 10 条;1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》,第 2 条第(3)款(“双方……承诺将过境手续减少到最小程度”);1984 年加快提供紧急援

但须在规定期间内完成申报，[338] 以及在货物抵达前提出和登记或检查货物申报单和证明文件 [339] 并在货物抵达后放行；规定在指定营业时间外或海关办公室以外的地方进行结关，并免除这方面的任何收费；[340] 仅在例外情况下检查和（或）抽查货物；[341] 对救济货物免除领事原产地证书和发票以及其他正常商业文件要求。[342] 一些文书还要求将便利货物结关的措施通知其他国家和人道主义行为体。[343]

102. 一些国家通过了关于救灾货物免关税入境的国内法。例如，越南海关法规定，“供紧急需求使用的进出口货物，可在提交海关申报和海关档案文件之前结关”。[344] 这些物项的定义包含“用于立即克服自然灾害所造成后果的货物”。[345]

103. 同样，鼓励援助国及其他捐助方迅速通知收货方救灾货物即将抵达，[346] 审查救灾货物的交货程序，[347] 附送每批货物的详细包口单，[348] 要求收货方对抵达货物作出迅速确认。[349]

助公约草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2），第 20 条第(2)款；2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(1)款(c)项；1991 年《国际人道主义援助行动导则草案》，第 16 条(b)款；1982 年训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 5。

[338] 见 1990 年《关于暂准进口的公约》关于暂准进口文件（ATA 单证册和 CPD 单证册）的附约 A，其中纳入了 1961 年《货物凭 ATA 报关单证册暂时进口的海关公约》的规定。

[339] 见《关于发生灾害和紧急情况时加快救济货物和救济人员所有物进口、出口和过境措施的示范协定》（人道主义事务协调厅，1996 年），第 3.3.4 条。

[340] 见 1970 年海关合作理事会关于发生灾害时加快运输救灾货物的建议，T2-423 号文件，第 7 段；2007 年，《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17(2)(b)条。

[341] 1999 年修订的 1973 年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》，专项附约 J(5)，第 3 条。另见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(2)款(a)项（免除或减少检查要求）。

[342] 1977 年红十字国际会议关于加快国际救济的措施的决议（见前注 20），建议 B（“条件是这种货物附有公认救济机构提供的适当文件”）；1982 年训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 5。

[343] 例如，见 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 9 条第(5)款（要求受援国提供资料，说明为减少或取消监管壁垒而采取的措施以及缔约国、其他国家、非国家实体和（或）政府间组织为用于减灾的具体电信资源取得豁免的可用程序）；1982 年训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 5。

[344] 2001 年 6 月 29 日《海关法》，第 35 条。

[345] 同上。

[346] 另见 1982 年，训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 2(3)。

[347] 见 1970 年，海关合作理事会关于发生灾害时加快运输救灾货物的建议，T2-423 号文件，第 2 段（“在出口时，通常接受将救灾货物出口方提供的书面申报作为此种货物的内容及用途的证据”）；以及《关于在发生灾害和紧急状况时加快救灾货物及救灾人员物品的进口、出口和转运的示范协定》（人道主义事务协调厅，1996 年），第 3.1.2 条。

[348] 例如，见 1964 年，《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和印度政府救灾用品和包裹免关税进入协定》，第二条 2 款。

[349] 1977 年红十字国际会议关于加快国际救济措施的决议。（见上文注 20），建议 H。

104. 一些双边协定对救灾货物过境运输的快捷程序作出规定。例如，1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国的关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》规定，“紧急援助队队长只需向请求国边境主管部门提交进口设备和物项的清单”。[350]

C. 进口关税、税收和限制的豁免

(一) 财政限制

105. 该领域的大多数文书就进入受灾国的设备[351]和货物等救灾货物（包括作为发放给受灾人的礼品收到的救灾货物、[352]租借给人道主义组织用于救灾的货物、[353]以及救灾人员的物品[354]）支付关税、税收、费用或其他收费的要求规定了具体规则。[355]基本做法历来是要求受援国放弃或豁免对任何进口或出口的财政要求，[356]但条件是

---

[350] 第 7 条第(1)款。另见 2001 年《西班牙和法国保护与民防公约》，第 10 条第(1)款；1987 年、，西班牙和摩洛哥关于在民防领域开展技术合作和相互援助的协定》，第 2 条第(3)款；1985 年，《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 5 条第(6)款（“对于设备物项、紧急援助手段或行动所用货物，不要求或不颁发进口或出口文件。然而，除紧急情况外，紧急救援队队长应携带经紧急救援队上级主管部门认证的入境设备物项、紧急援助手段和行动所用货物的清单；1980 年，《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 5 条第(6)款；1981 年《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(6)款；1987 年《法国和瑞士发生自然灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(1)款；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(2)款条；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十四条。

[351] 2005 年 7 月 26 日，东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 14 条(a)款（“为援助目的带入受援国领土的车辆和通信设备、设施及物资的使用”）

[352] 1970 年，海关合作理事会关于在发生灾害时加快运输救灾货运的建议，文号 T2-423，第 5 段，（“特别是在这些货物为食品、药品、衣服、毯子、帐篷、预制房屋、或其他急需货物时”）。

[353] 1970 年，海关合作理事会关于发生灾害时加快运输救灾货物的建议，T2-423 号文件，第 6 段。

[354] 《关于在发生灾害和紧急状况时加快救灾货物及救灾人员物品的进口、出口和转运的示范协定》，（人道主义事务协调厅，1996 年），第 3.3.1 b 条。

[355] 见 2005 年 7 月 26 日，东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 14 条(a)款（“及同样性质的其他收费”）。

[356] 1999 年修订的 1973 年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》，专项附约 J(5)，第 5 段。《公约》还建议，“经核准的组织作为礼品收到的救灾货物，无论是供这些组织使用还是在其控制下使用，或由这些组织或在其控制下免费分发，应准予免关税和税收进入，并免除经济方面的进口禁止或限制”（第 6 段）。见 1998 年，《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 10 条第(1)款；2005 年 7 月 26 日，《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 14 条(a)款；1991 年，《美洲便利灾难援助公约》，第五条；1986 年，《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 8 条第(3)款；1989，年《丹麦、芬兰、挪威、和瑞典关于在发生事故时为防止或限制对人员或财产或对环境的损害进行跨国境合作的协定》，第 3 条第(3)款；1988 年，《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于

货物拟用于提供援助，[357] 并在之后再出口。[358]

106. 国内法以各种方式处理财政限制豁免问题。例如，在斐济，可通过提出书面请求，说明所要求的减免对该国的好处，据此降低或退还个人或组织对进口到斐济的货物已支付或应支付的财政税收。[359] 根据印度法律，“如中央政府确信，必须这么做是出于公共利益，那么经在《政府公报》上刊登通知，通常……或在符合这些条件时……对任何明确说明的货物免征全部或部分应征收关税”。[360]

在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，第 7 条第(5)款；1985 年，《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》(及换文)，第 5 条第(4)款（“只要它们在紧急行动期间被用完”）；1980 年，《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(4)款；1995 年，《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 9 条；1981 年，《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(5)款；1987 年，《法国和瑞士发生灾害和严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(3)款；2000 年，《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防和应对自然灾害及人为灾害领域开展合作的协定》，第 10 条；1984 年，《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(4)款；1988 年，《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十四条；1987 年，《西班牙和摩洛哥关于在民防领域开展技术合作和相互援助的协定》，第 2 条第(3)款；2000 年，《西班牙和俄罗斯联邦关于备灾防灾及在受灾时相互援助的协定》，第 11 条；1957 年，《瑞典和埃塞俄比亚关于在卫生领域提供技术援助的协定》，第八条；1964 年，《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和印度政府救济用品和包裹免关税进入协定》，第一条第(1)款；1955 年，《美利坚合众国和厄瓜多尔订立关于救济用品和设备免关税进入和免征国内税的协定的换文》，第 1 段；1951 年，《美利坚合众国和印度之间关于救济用品和包裹免关税进入和免收内陆运输费用的协定》，第 1 条；另见 1970 年，海关合作理事会关于发生灾害时加快运输救灾货物的建议，T2-423 号文件，第 1 和第 5 段；1977 年，红十字国际会议关于加快国际救济措施的决议，(见上文注 20)，建议 C；《关于在发生灾害和紧急状况时加快救灾货物及救灾人员物品的进口、出口和转运的示范协定》，(人道主义事务协调厅，1996 年)，第 3.1.1 条；《红十字和红新月救灾原则和规则》(《转载于红十字国际评论》第 310 期，(1996 年 2 月 29 日))，附件四，第 9(5)段；1995 年，《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》，附件一，第 3 段；2007 年，《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(1)款(a)项；2003 年 9 月 2 日，国际法学会关于人道主义援助的决议，第七节，第 1 段；1976 年，国际法协会关于国际医疗和人道主义法的决议，第二部分，第 2 段；1982 年，训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 6。

[357] 1986 年，《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 8 条第(3)款。

[358] 1987 年，《法国和瑞士发生自然灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(3)款（假如“在行动之后立即再出口”）。

[359] 2001 年 12 月 24 日，《2001 年关税税则(修正案）法》(斐济)，第 10 节。

[360] 1962 年关税法》(印度)，第 25 (1)节。另见：第 76a 节（设想建立“由明确划定的区域组成的特别经济区，就关税而言，进入区内的任何货物应被视为不在[印度法律]规定的关境范围内”）；2003 年 7 月 30 日第 68/2003 号《海关通知》，实施《1962 年海关法》第十章 A 部分的规定：特别经济区规则和条例的发布。

(二) 非财政限制

107. 采取了相同做法，来处理其他非经济性进口或出口壁垒，[361] 例如禁止或限制、[362] 监管壁垒、[363] 颁发许可证或注册要求 [364] 以及提供保证。[365] 例如。《坦佩雷公约》规定：

> 缔约国应视可能依照国内法减少或消除在减灾救灾电信资源的使用（包括电信协助的提供）上存在的监管壁垒。[366]

108. 若干双边条约还特别规定，放弃对包括麻醉药品在内的医疗供应品进口（及随后的再出口）的限制，但必须符合某些要求，例如只可以运输这些货物来满足紧急医疗需求；只有合格医务人员在根据紧急救援队所属缔约国的立法行事时，才能使用这些货物；[367] 或援助小组组长对进口医药的含量和性质提

---

[361] 1976 年，国际法协会关于国际医疗和人道主义法的决议，第二部分，第 2 段（“用于人员服务和执行任务目的的物品和供应品免予进口限制”）。

[362] 1999 年修订的 1973 年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》，专项附约 J(5)，第 5 段；1988 年，《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(3)款；1980 年，《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(4)和(5)款；1985 年，《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 5 条第(5)款（“对跨境货物流通的禁止和限制不适用免税货物”）；1981 年，《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(5)款；1984 年，《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(6)款；2007 年，《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 17 条第(1)款(b)项（“……所有出口、过境和进口限制”）。

[363] 1977 年红十字国际会议关于加快国际救济措施的决议，（见上文注 20），建议 D（“……若对熏蒸证明和食品进口限制规定的正常要求将妨碍保护受灾人所必需的救济物项的进入，可能的受援国则在符合卫生和动物保护最低标准的情况下放弃这些要求”）；1982 年训研所《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 7（“接受国和援助国应在符合卫生和动物保护最低标准的情况下，对指定的救济供应品，放松对熏蒸证明及食品进出口的禁止和限制规定的要求”）。

[364] 1995 年，《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》，附件一，第 3 段。

[365] 见：1988 年，《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(5)款（“进口时未经正式程序和未提交暂时免税使用保证”）；1970 年，海关合作理事会关于发生灾害时加快运输救灾货物的建议，T2-423 号文件，第 6 段（“在任何可能情况下，不要求对再出口该设备提交保证金，但要有……对承诺使人感到满意”）。

[366] 1998 年，《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 9 条第(1)款。《公约》还举例说明“监管壁垒”，其中包括对以下作出限制的规章：电信设备进口或出口、使用电信设备或使用无线电频率频谱、操作电信设备人员或对有效使用电信设备至关重要的人员的流动、电信资源进出缔约国领土和过境）以及在这些规章的行政管理方面出现的拖延(第 9 条第(2)款)。

[367] 1980 年，《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 7 条第(4)款；1985 年，《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时开展相互援助协议》（及换文），第 5 条第(5)款；1981 年，《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(5)款；1987 年，《法国和瑞士发生自然灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(4)款；2000 年，《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防和应对自然灾害及人为灾害领域开展合作的协定》，第 10 条；1984 年，《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(6)款；2001 年，《西班牙和法国保护与民防公约》，第 10 条第(1)款。

出申报。[368] 此类货物的进口还通常获得相互豁免，不在各项禁止麻醉品进口国际公约[369] 的适用范围之内（在适用这些公约的情况下）。[370]

109. 在国家一级，各国将救济货物进口免税规定纳入国内法。例如在印度尼西亚， 1997 年的一项财政部长命令允许已获得特许的国内宗教、慈善、社会和文化机构进口多种物项，其中包括建造或修缮宗教性建筑物、医院、多用途诊所和学校所需的货物；属于长期库存一部分的货物；社会性组织使用的手术设备、医疗器械和绷带材料；为公共福祉而免费发放的食品、药品和衣服。[371] 1992 年《尼泊尔社会福利法》对于社会性组织和机构进口物资通常规定预批程序和 45 天的等候期，但该法还规定："根据国王陛下政府加入的国际协定的规定所的国际机构，在提供与紧急救济服务有关的援助时不需要预批。"[372]

3. 过境和行动自由

110. 为了有效开展救灾工作，必须确保这些机构有完全的行动自由。这个总的主张要涉及一些具体方面，包括在过境国境内的过境、在受援国境内的过境和行动自由以及飞越权和降落权问题。本节逐一对其进行阐述。[373] 在分析过程中，一直结合人员行动自由问题来分析货物过境问题，因为大多数文书都在同一条款中处理这两个问题。[374]

---

[368] 例如，见 2000 年《西班牙和俄罗斯联邦关于备灾防灾及在受灾时相互援助的协定》，第 11 条。

[369] 见经《1972 年议定书》修正的《1961 年麻醉品单一公约》（联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号）；1971 年 2 月 21 日《1971 年精神药物公约》，（联合国，《条约汇编》，第 1019 卷，第 14596 号）；1988 年 12 月 20 日《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，（联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号）。

[370] 1988 年，《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，第 7 条第(4)款；1980 年，《德国和比利时发生自然灾害或严重事故时相互援助公约》，第 5 条第(5 款)；1985 年，《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 5 条第(5)款；1981 年，《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》第 5 条第(5)款；1987 年，《法国和瑞士发生自然灾害或严重事故时相互援助协定》，第 7 条第(4)款；1984 年，《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 7 条第(6)款；1988 年，《西班牙和阿根廷备灾防灾及在受灾时相互援助的协定》，第十四条。

[371] "印度尼西亚：国际救灾法律、政策、规划和实践"，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 21 和 22 页，援引印度尼西亚财政部长第 144/KMK.05/1997 号命令，第 1 条。另见印度尼西亚财政部长关于国际机构所需货物进口豁免程序的第 569/KMK.05/1998 号命令，第 3 条。

[372] 尼泊尔，《社会福利法》，2049（1992），第 16 条。

[373] 有些文书在一个条款中论述了（出、入和经由一国）过境涉及的多方面问题。例如，见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 7 条，第(3)款（每个缔约国应采取必要法律或行政措施，便利"人员、货物、材料和设备迅速进入、通过和离开其领土"）；2000 年《民防援助框架公约》，第 4 条，(a)款，第(7)项（"如果发生灾害或可能发生灾害，……缔约国承诺便利民防部队经陆、海、空或河流过境"）。

[374] 但见 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 16 条，第(1)款，(d)项（人员的行动自由）和第 17 条，第(1)款，(b)-(c)项（货物过境）。

(a) 穿越过境国的过境

111. 许多文书中都有具体阐述经由或穿越过境国过境以便抵达受援国问题的条款。例如，1984 年加快提供紧急援助公约草案的缔约方将“让援助国家或组织的救济物资、设备和人员和它们前往受援国或从受援国返回的运输工具享有穿越或飞越其领土的权利”。[375] 其他一些文书则更进一步，要求过境国“协助”穿越其领土的过境，或“确保提供一切必要支助”，[376] 而没有全面阐述这应涉及哪些行动。[377] 大会在 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议中“敦促自然灾害和类似紧急情况受灾地区的邻近国家，特别是在这些地区交通不便时，密切同受灾国家一起参与国际努力，以期尽可能方便人道主义援助的过境”。[378] 大会第 46/182 号决议规定“促请发生紧急情况国家的邻近国家同受灾国密切参与国际努力，以期尽量便利人道主义援助的通过。”[379] 一些规定具体谈到援助人员获取穿越过境国签证的问题。[380] 一些文书还规定了确保过境救济行动的安全和保护的主动义务。[381]

---

[375] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件，第 20 条，第(1)款(a)项。

[376] 1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》第 5 条（“过境国政府应根据本国的立法、国际法和惯例，确保在援助经过本国期间提供一切必要支助”）。

[377] 例如，见 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 9 条（各缔约国应请求国或援助方的请求，应设法为经正式通知的援助所涉人员、设备和财物通过其领土出入请求国时提供过境便利）；1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 22 条（“参与国应请求国或发送国的请求，应采取一切必要措施，协助为经正式通知的援助所涉人员、设备和财物通过其领土出入请求国时提供过境便利”）；和第 9 条，(d)款（“理事会应……在考虑到移民和海关当局要求的情况下，建立和维持制度，便利来自参与国的资源或经参与国过境的资源的运送”）；2005 年东盟《关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 16 条，第(1)款（“每个缔约方应在接到有关缔约方的请求时，努力为经正式通知的涉及或用于援助提出请求的缔约方或接受援助的缔约方的人员、设备、设施和物资经其领土过境提供便利”）；经增订的 2006 年 11 月 27 日《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，第 63 段（“过境国，特别是邻近受灾国家的过境国，将以协助救灾物品和人员运送的相同方式，协助受灾国要求提供的军事和民防资源的运送”）；对灾害中平民进行国际人道主义救济原则宣言，红十字和红新月国际会议第 21 次会议通过的第 26 号决议，1969 年 9 月，第 5 段（“请所有国家行使其主权和其他合法权利，在灾情危及灾区平民的生命和福利时，为中立的国际人道主义组织为这些平民提供的救济物资的过境、入境和分发提供便利”）。

[378] 大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议，第 6 段。另见大会 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议，第 7 段。

[379] 大会第 46/182 号决议，附件第 7 段。

[380] 例如，见 1977 年红十字会国际会议关于加速国际救济措施的决议（见上文注 20），建议 E（“建议所有国家的政府免除以国际公认救济机构代表的正式身份行事的救济人员的过境、入境和出境签证”）；1995 年《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》，附件一，第 2 段（“东道国政府应不要求获取过境、入境和出境签证，或安排迅速发放这些签证，为救济人员迅速入境提供便利”）。

[381] 例如，见 1984 年《加快提供紧急援助公约草案》，第 20 条，第(1)款，(c)项(A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件)。

(b) 在受援国境内的过境和行动自由

112. 要有效地分发救灾援助，就必须在受援国境内享有行动自由，不应假定在越过受援国边界后就没有准入问题了。援助体可能可以进入受援国，但却不能进入灾区本身。在有些情况下，这可能是因为受援国出于政治或安全理由针对它实行限制。在其他情况下，实际后勤问题——例如桥梁损坏或道路被冲毁，或完全是因为缺乏让大规模救济物资过境的资源[382]——可能阻碍援助体进入灾区。在第一种情况下，一些国际文书规定了受援国有不过度限制进入灾区的被动义务。在第二种情况下，一些文书则规定受援国有以各种方式协助过境的肯定义务。本节逐一对其进行分析。

(一) 不过度限制进入灾区的义务

113. 多项文书提出，受援国有不过度限制进入救灾地区的义务。例如，训研所1982 年《救灾行动示范规则》规定，“受援国应允许指定的救灾人员为履行其具体商定的职能所需，拥有进入发生灾害地区和在灾害地区内通行的自由”。[383] 国际法协会的国际医疗和人道主义法示范协定草案规定，“[有关]组织及其人员、车辆、船只、飞机和装备应拥有切实开展工作所需要的行动自由，特别是在行动区内和在这一行动区与有关（国家）领土的出入点之间”。[384] 国际法学会 2003 年关于人道主义援助的决议规定，“受灾国应允许人道主义人员充分自由地同所有灾民接触，确保人员、物资和提供的服务行动自由并得到保护”。[385] 其他公告性文书也有类似的规定。[386] 而在多边或双边条约中没有发现有这类条款。[387]

---

[382] 例如，欧洲联盟委员会关于欧洲近期做法的分析指出，“不是所有成员国的保护平民当局都拥有它们随时都可以动用的空运工具的。在有些情况下，并没有动用国家军用运输工具来运送保护平民援助的程序。安排商用飞机通常手续繁杂，耗费时间。成员国可能会争夺相同的运输工具。此外，有时运输费用同有关援助的财务价值不成比例”。欧洲联盟委员会，有关欧洲理事会决定设立共同体平民保护机制的建议（改写稿），2006 年，COM(2006)29 final，第 7 页。

[383] 训研所，《政策和效率研究》，第 8 号，出售品编号：E82.XV.PE/8，附件 A，规则 16。

[384] 第 9 条，转载于国际法协会第五十九届会议报告（贝尔格莱德，1980 年 8 月 17 至 23 日）。

[385] 第七节，第 3 段。另见第七(1)条（“人道主义援助团的救济物品和服务免于征用、出入境和过境限制及关税”）。

[386] 1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准》，第 2 段（呼吁联合国会员国“承认并确保人道主义援助组织有权同处于复杂紧急情况中的面临危险的居民进行接触”）；《关于军事和民防资源地位的示范协定》（2006 年 11 月《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，附件一）第 9 段（规定“受灾国政府允许军事和民防资源行动及其成员以及车辆、船只、飞机和设备在受灾国的灾区内和在完成其任务所需要的任何其他地区，享有行动自由”）。还应注意机构间常委会《关于人权和自然灾害的业务准则》和《关于境内流离失所问题的业务准则》，这两个准则中都有保障受灾者行动自由的规定；见 A/HRC/4/38/Add.1 （2006 年 1 月 23 日），D.2 部分；和“关于境内流离失所问题的指导原则：说明” Studies in Transnational Legal Policy, no. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principle 6(2)(d)。

[387] 但是，一些双边条约中有关于方便出入境和飞越以及着陆权的条款（见下面第 116-120 段）。

114. 在国家一级采取了不同的做法。事实上，若干国家法律在发生灾害时限制行动自由。南非《灾害管理法》规定，如果国家已经宣布进入灾害状态，有关内阁部长可以“……就管理人员和物资进出受灾区或受威胁地区或在这些地区内的流动……作出规定或发布指示”。[388] 其他国家法律或州法律有类似的规定。[389] 日本《灾害对策基本法》规定，“在灾害已经或马上就要发生时，市长、镇长或村长可在认为是防止可能伤亡所必需时，设立禁区，除了参与应急措施的人外，限制或禁止其他任何人出入，或可以命令任何未参与应急措施的人离开有关地区”。[390]

115. 其他国家的法律允许救灾人员有更大的准入权。例如，匈牙利法律要求警察“采取措施，让参与消除灾害或紧急情况的部队在公共道路上迅速前进[和]保护运送国内和国际救济品和援助人员使用的道路”。[391] 蒙古法律在救灾人员权利清单中列入了救灾地点准入权。[392] 捷克法律规定，房地产的业主、使用者或管理者有义务“让进行救助或修缮工作的人进入地产或房屋内”。[393]

(二) 协助准入

116. 有些关于行动自由的规定并不满足于限制受援国阻碍行动自由的能力，实际上要求这些国家采取积极步骤来协助有关行动。尤其应提及大会第 46/182 号决议，因为它规定紧急救济协调员有责任“通过包括在必要时进行谈判等办法，积极帮助业务组织进入发生紧急情况地区，以便在有关各方的同意下，通过诸如在必要时建立临时救济走廊和安宁期及安宁区等其他形式，迅速提供紧急援助”。[394] 其他一些文书则呼吁各国协助过境和行动自由，但没有提出履行这一义

[388] （南非）2002 年《灾害管理法》，第 27(2)节。但第 27(3)节指出，只可为明确开列的目的，包括援助和保护公众、提供救济、保护财产、防止或消除破坏、或消除灾害的破坏和其他影响，行使这种权力。

[389] 例如，见（中国台湾省）2002 年《灾害防救法》，第 31 条，第(2)款；古吉拉特邦 2003 年《灾害管理法》，第 21 条，第(2)款，(d)项（规定邦救灾委员会可以“管制和限制车辆进出受灾地区和在地区内的通行[和]管制和限制任何人进出受灾地区和在该地区内的流动”）。（尼泊尔）1982 年有关自然灾害救济工作的规定的法律，第 4a 段（“国王陛下政府可颁布命令，要求外国国民或机构在为任何目的进入受自然灾害影响地区时获得国王陛下政府的批准”）。

[390] （日本）1997 年 6 月《灾害对策基本法》，第 63 条。另见关于发生灾害时限制交通的第 76 条。

[391] （匈牙利）内务部关于内务部下属机构的灾害防护任务的第 48/1999(XII.15)号命令，第 15(3)(c)和(d)节。

[392] （蒙古）《灾害防护法》，第 30 条，第(2)款。另见斯里兰卡 2005 年第 13 号《灾害管理法》，第 14(1)(a)段，（将进入灾区列为救灾组织的义务之一，但只适用于国家灾害管理委员会指定的组织）。

[393] （捷克共和国）2000 年《综合救助制度法》，第 25(2)(c)节。

[394] 附件，第 35(d)段。

务的具体方式。[395] 若干文书通过由国家航空公司或其他设施免费提供空位方式来解决协助准入的问题。例如，美国和中国之间的一项双边条约规定“中国政府将允许并协助美国代表进入或离开中国”，规定了具体的义务，即它“将提供必要的车辆交通，让美国代表在中国境内不受耽搁地自由通行”。[396] 同样的，瑞士与菲律宾之间的一项双边协定规定，“请求国有关当局应承诺……协助迅速将援助单位及其犬、设备和援助物资运送到受灾地点。”[397]

117. 训研所《救灾行动示范规则》提出，“受援国和援助国应采取一切可能的措施，由其航空公司优先运送指定的救灾人员和救灾物资”和“采取一切可能的措施，以便其航空公司免费或以最低票价或费率运送指定救灾人员和救灾物资”。[398] 《示范规则》还建议受援国和援助国免费运送救灾物品或收取“不高于本国运送自己物品收费”的费用。[399] 《红十字和红新月救灾原则和规则》规定，各国的协会应尽力争取本国的国营或私人运输部门提供便利，尽可能免费或降低价格，迅速将救灾物资，其中包括过境物品，运送给受灾者”。[400] 红十字会国际会议关于加速国际救济措施的决议建议“各国政府都批准本国航空公司——不管它们是否为空运协会的成员——在一切合理可行的情况下，免费，或在无法免费时用最低费率，运送救灾物品和救灾人员。可能接受援助的国家的政府尤其应指示本国航空公司对前来的救灾人员和救灾物资这样做，甚至可以推迟运送普通旅客和商业货运”。澳大利亚政府海外灾害援助计划规定，“非政府组织为满足受灾国家的非政府组织提出的援助要求而发送的资源可由联邦政府在‘有空位的情况下’运送，但需得到受援国灾害管理机构的批准”。[401]

---

[395] 例如，见欧洲理事会 2001 年 10 月 23 日关于设立共同体机制便利加强平民保护援助干预方面合作的第 2001/792/EC 号决定，(《欧洲共同体公报》，第 44 卷，第 L 297 号)，第 4 条，(h)款（规定“委员会应……采取措施协助援助措施和其他支助行动资源的运送”；1991 年国际人道主义援助行动导则草案，第 21 条，(h)款（各国应“确保并协助援助国或组织的指定人员为完成其任务在人道主义援助行动区内自由进出和自由行动”）（着重部分为作者另加）。

[396] 1947 年《中国和美利坚合众国关于美国为中国人民提供救济援助的协定》（及换文），第五条，(a)-(b)款。

[397] 2001 年 12 月 6 日《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于发生自然灾害或紧急情况时开展合作的协定》，第 8.2 条。

[398] 训研所，《政策和效率研究》，第 8 号，出售品编号：E82.XV.PE/8，附件 A，规则 8。

[399] 同上，规则 11(2)。

[400] 《红十字和红新月救灾原则和规则》，第 9.4 段，转载于《红十字国际评论》第 310 号（1996 年 2 月 29 日），附件四。

[401] 建议 J（见上文注 20）；澳大利亚政府 1998 年 4 月《海外灾害援助计划》，第 6.1.2 段。

(三) 飞越权和降落权

118. 有关救灾的文书中通常有关于飞越权和降落权的条款。虽然在上文(a)和(b)节谈到的两种情况（即在过境国或在受援国）下都可能会出现这些问题，但有关规定通常不进行这种区分，泛泛起草，适用于任何地点。[402]

119. 《国际民用航空公约》附件 9 规定，“缔约国应协助从事由得到联合国承认的国际组织安排的或为这些组织安排的或由各国自己或为其安排的自然灾害救灾飞行的飞机入境、过境和离境”。[403] 它还强调指出，“这些飞行应在征得受援国同意后尽快进行”，搭乘这些飞机的人员和物品应“清关放行，不受不必要的耽搁。”[404] 一些双边条约中有类似的关于发生灾害时的飞越权和降落权的条款。所有双边条约几乎都只在这一条款中论及过境和行动自由问题，而没有论及上面两节谈到的在过境国或受援国境内的陆地通行问题。[405] 若干项决议中还有一项关于飞越权和降落权的规定，以不同方式规定“应立即批准进行飞越和中途停降，并应免除着陆费或有关收费”，[406] “这种批准最好在整个紧急救济期间都有效”。[407]

---

[402] 但是，见训研所 1982 年《救灾行动示范规则》，附件 A，规则 10（“受援国应允许运送指定救灾人员和救灾物资的飞机飞越和着陆”）（着重部分为作者另加）。

[403] 1944 年《国际民用航空公约》，第 8.8 段。另见第 8.10 段（“在发生紧急情况时，缔约国应协助从事消除或防止海洋污染或其他确保海事安全、居民安全或保护海洋环境的必要作业的飞机入境、过境和离境”）。

[404] 同上；第 8.8 和 8.9 段。

[405] 例如，见 1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国发生灾害或重大事故时相互援助协定》，第 8 条；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或重大事故时相互援助协定》（及换文），第 6 条；1981 年《法国和比利时发生灾害或重大事故时相互援助公约》，第 6 条；1977 年《法国和德国发生灾害或重大事故时相互援助公约》，第 6 条；2002 年《莫桑比克共和国政府和南非共和国政府协调搜寻和救援服务协定》，第 5 条，第(5)款；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险互助公约》，第 8 条；1980 年《葡萄牙和西班牙消防和紧急事务相互援助协定》，（由 1992 年 3 月 9 日《西班牙王国和葡萄牙共和国民防领域技术合作和相互援助议定书》终止和取代），第 2 条，第(4)-(5)款；2000 年《南非共和国政府和纳米比亚共和国政府协调搜寻和救援服务协定》，第 5 条，第(5)款；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十五条。2001 年《联合国和乌兹别克斯坦共和国政府关于便利从乌兹别克斯坦向阿富汗提供人道主义援助的议定书》第 1.16-1.17 段另外为联合国和该国政府规定了义务：联合国有义务事先通知它的飞机要进行的飞越或着陆，并向所有国际组织和非政府组织通报乌兹别克斯坦境内的相关空域管制；而该国政府有义务让所有提供人道主义援助者平等享有飞越权和着陆权。

[406] 1991 年国际人道主义援助行动导则草案，第 14 条。

[407] 1977 年红十字会国际会议关于加速国际救济措施的决议（见上文注 20），建议 L。另见 1995 年《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》，附件一，第 2 段（“各国政府应允许运送国际救灾物资和人员的飞机在紧急救济阶段进行飞越并拥有降落权”）。

C. 地位

120. 救灾提出所涉人员及其所属组织的地位如何这一重要问题。本节将首先考虑标识救灾行动的方法，包括使用国际公认的标志，向救灾小组成员发放身份证，并将人员名单交给受援国当局。其次，本节将考虑特权、豁免和便利的问题，包括给予国家官员、政府间组织及其工作人员以及国际非政府组织的特权、豁免和便利。

1. 标识

121. 救灾人员要有效地开展工作，就得让灾民、受援国政府成员和其他救灾小组容易识别他们。在这方面，通常可在有关救灾的文书中找出三种不同的标识规定。第一，有些规定准许使用国际公认的标志，供救灾人员佩戴或在其设备上展示。第二，另一种规定通常以使用身份证的方式，使救灾小组的每个成员有特定身份。第三，有些规定要求援助行为体向受援国提交人员名单以供识别。本节将依次讨论每一种规定。

(a) 用于救灾行动的鉴别标记或标志

122. 一些文书对使用鉴别标记标识救灾行动、人员及其设备作了规定。东盟《关于灾害管理和紧急反应的协定》规定，“应该允许参与援助行动的军事人员和有关文职官员在履行公务时身着佩戴鉴别标志的制服”。[408] 2005 年《任择议定书》延长的 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》[409] 要求“适当标示”参与提供紧急人道主义援助的人员、车辆、船只和飞机，“除非联合国秘书长另有决定”。[410] 1984 年加快提供紧急援助公约草案规定，“使用国际上公认的鉴别标记的援助国或组织，应视情况需要用此标记标明其救灾货物、设备、运输工具、人员及其所在地点”，而那些通常不使用这种标记的应该使用国际民防鉴别标记。[411]

123. 《马克斯·普朗克导则》建议，“国际上公认的鉴别标记可用于标识人道主义援助货物、服务和人员的指示性目的”，“应该尊重使用联合国、红十字和红新月会旗帜和徽章的适用规则”。[412] 《巴尔干国家社团推荐规则和做法》建议政府“允许按照法律，特别是使用红十字和红新月会徽章，标识救灾物资和服务以

---

[408] 2005 年《东盟文件汇编》，第 157 页，第 15 条。

[409] 见下文第 204-209 段关于保护联合国人员和有关人员的讨论。

[410] 《联合国人员和有关人员安全公约》(联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号)，第 3 条，第(1)款。

[411] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件，第 12 条，第(1)-(2)款。公约草案在第 12 条第(3)款还规定，所有行为体都应该“采取必要措施，监督这些标记的展示并防止滥用”。

[412] Peter MacAlister-Smith,国际人道主义援助行动导则草案（德国海德堡，马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 13 条。

及救灾人员”。[413] 国际医疗和人道主义法示范协定草案规定，“组织成员应该身着制服佩戴鉴别标记”。[414]

124. 在国内法方面，蒙古的法律规定，“灾害保护工作人员应该身着带有官衔和徽章的制服”。[415] 匈牙利的平民保护法规定，“从事平民保护工作的人员的服装以及用于平民保护的车辆、技术设备或设施，都应该带有平民保护的国际鉴别标记，即‘匈牙利共和国民防处’。[416] 同样，巴拿马的法律规定，国家平民保护机构要用鉴别标志标明自身，并对这一标志作了详细说明。[417] 美国的法律也有类似规定。[418]

(b) 身份证

125. 有些文书述及使用身份证识别身份这一问题。这类条款有三种不同的行文。第一，有些条款的措辞将具备有效身份证书的责任放在救灾人员自己身上。例如，西班牙和阿根廷之间的救灾双边条约规定，救灾人员“必须具备在被请求国[即本国]境内有效的身份证件”以及当事国协调机构签发的证书，其中列示紧急行动和小组成员名单”。[419]

126. 第二，有些条款的措辞是让受援国承认援助行为体的现有身份证书。例如，法国与比利时之间的一项协定以类似于许多双边条约的措辞规定，“只需要求紧急援助队队长携带标明紧急行动、援助队种类和成员人数的证书即可。该证书应由援助队向其报告的当局签发。援助队成员应免除护照和居留证要求”。[420] 虽然这一规定是在有关跨越边界的条文中作出的，但使用的语言（“只需要……即可”和免除居留证要求的提法）允许将其阐释为救灾人员一旦进入受援国，该证书就是通常对救灾人员要求的唯一证书，因此也可用于证明身份。

---

[413] 巴尔干国家社团国际救灾法会议通过的《推荐规则和做法》，第三部分，第 15 段。贝尔格莱德，2004 年 9 月 24 日至 26 日。

[414] 第 15 条第(2)款，载于国际法协会第 59 次会议报告（贝尔格莱德，1980 年 8 月 17 日至 23 日）。

[415] 《灾害保护法》（蒙古国），2003 年，第 32 条。

[416] 《平民保护法》（匈牙利），第 32 节。

[417] 1995 年《关于设立国家平民保护机构的法律》（巴拿马），第 33 条。

[418] 美国，1950 年，《联邦平民保护法》，第 204 节。

[419] 1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾和防灾合作以及发生灾害时相互提供援助的协定》，第十三条。另见 2005 年《任择议定书》延长的 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》，第 3 条，第(2)款（“所有联合国人员和有关人员应携带适当的身份证件”）。见下文第 204-209 段关于保护联合国人员和有关人员的讨论。

[420] 1981 年，《法国和比利时发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 4 条，第(2)款。该公约第 4 条第(3)款还规定，“如果在特别紧急的情况下，不能出示上述第 2 款提及的证书，任何表明为了开展紧急行动而需跨越边界的其他适当证书也可”。

127. 第三，一些规定要求受援国积极协助标识救灾人员的工作，向他们发放身份证。例如，《美洲便利灾难援助公约》规定，“援助国和受援国应该尽一切努力向援助人员提供证明这种身份的证书或其他证件”。[421] 同样，《奥斯陆指导方针》的附件《关于军用和民防资产的示范协定》规定，“军用和民防资产行动的负责人应该向当地招聘的所有人员发放身份证，其中应该包括以下资料：全名、出生日期、所在单位（视具体情况）、发证日期和失效日期，照片”。[422]

(c) 人员名单

128. 最后，一些文书在处理标识问题时要求救灾行动的负责人向受援国提交人员名单。例如，智利和阿根廷之间的双边条约规定，援助国应通过外交渠道向受援国提交清单，包括：队伍入境的地点和时间；成员的姓名、职类、职能和身份号码；他们所属的组织名称；他们携带的技术支助设备说明。[423] 《澳大利亚政府海外灾害援助计划》载有救灾人员应该向国家紧急情况管理协调中心提交的类似资料清单，“以使澳大利亚特派团团长能够签发必要的身份证件”。[424]

2. 特权、豁免和便利

129. 若干国际公约对某些实体和某类人员（诸如政府的外交和领事代表[425]或国际组织及其人员[426]）给予特权和豁免。这些特权和豁免因受惠人而异，但通常包括：入境和工作许可的便利；国内立法允许的境内行动和旅行自由；房地、档案和通信不可侵犯；豁免个人劳务、关税和税赋；豁免人身逮捕或拘留和法律程序；以及外交和领事使团或国际组织行使职能的其他便利。国内法还给国际组

---

[421] 第七条(b)款。

[422] 《在救灾中使用军事和民防资源的指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006年11月，附件一，第31和32段。另见第33段（“作为联合国军事和民防资产部署的军事和民防人员应该有适当的标记加以识别”）；第6段（“受影响国的政府准许军事和民防行动在总部、营地或其他房地以及车辆和船只上展示国旗或其他适当标识的权利。在人道主义事务协调厅的主持下部署的具有联合国特派团专家地位的军事和民防人员将佩戴适当标记”）；和第29段（“派遣从事救灾任务的外国军事和民防人员应该身着本国制服，执行任务”）。

[423] 1997年，《智利共和国和阿根廷共和国关于灾害合作的协定》，第5条，第(1)款。

[424] 《澳大利亚政府海外灾害援助计划》（1998年4月），第6.3.2和6.3.3段。

[425] 1961年《维也纳外交关系公约》；1963年《维也纳领事关系公约》；1969年《特别使团公约》。尽管《特别使团公约》将“特别使团”广义地界定为“一国经另一国同意派往该国交涉特定问题或执行特定任务而具有代表国家性质之临时使节团”（第一条(子)），但准备性文件明确说明这是为了规范特别外交的现象（见《1964年国际法委员会年鉴》第二卷中的A/CN.4/166，第11-19段和第61-119段以及委员会对第1条的评注第2和3段，《1967年国际法委员会年鉴》第二卷，第348段）。

[426] 1946年《联合国特权和豁免公约》；1947年《专门机构特权和豁免公约》；1959年《原子能机构特权与豁免协定》。

织以法人地位，使其有权约定、购置和处理财产，并提起诉讼。上述公约已得到广泛批准，而且公认至少其中的某些有关规则是习惯法的一部分。[427]

130. 上述一般规则可能对本研究考虑的情况有关。因此，比如说，参加救灾行动的国际组织及其工作人员在那种特定情况下，将享有有关公约给予的特权和豁免。但问题是，救灾行动的具体情况是否要求调整国际法通常承认的特权和豁免。这涉及一些国际和国内文书论述的两个问题。第一个问题（属事管辖权）是，除通常给予的特权和豁免外，是否需要补充更符合救灾行动需要的其他法律便利。本研究在关于救灾人员的签证、入境和工作许可及行动自由，救济物资的各种关税、通信等的其他章节中已经深入讨论过这一问题。第二个问题（属人管辖权）是通常不享有特权和豁免的救灾行动参与实体或个人是否应该得到特权和豁免。[428]

(a) 参加国际救灾行动的国家官员

131. 在他国境内参加救灾行动的国家官员的特权、豁免和便利问题是某些多边条约具体规定的内容。这些规定通常要求受援国承担义务，给予开展救灾工作所必要的特权、豁免和便利。一些文书的特权和豁免规定只限于陈述此项一般原则。例如，《民防援助框架公约》规定，在发生灾害或有灾害威胁的情况下，

> 受惠国应该在国内法的框架内，提供进行援助所必要的所有特权、豁免和便利，并应该对支援国民防单位的所属人员和财产提供保护。[429]

---

[427] 关于 1961 年和 1963 年维也纳公约承认的特权和豁免，见国际法院《外交和领事人员（美国诉伊朗），1980 年 5 月 24 日判决书》（《1980 年国际法院案例汇编》），第 62 段（另见第 86 段）。通常根据国际法，其他个人（诸如国家官员，特别是国家元首和政府首脑）也得到某些特权和豁免。

[428] 该领域若干文书载有一般规定，要求接受援助的国家对有关实体提供人道主义援助的工作给予便利（例如见大会第 46/182 号决议附件第 6 段；《对灾害中平民进行国际人道主义救济原则宣言》第 6 段（1969 年 9 月第 21 次红十字国际会议通过的第 26 号决议）；2002 年《南非第 57 号灾害管理法》第 27(2)(o)节）或切实保护提供救援的人员。诚然，特权、豁免和其他便利应置于要求受援国提供的一般合作框架内，但本节将着重于国际和国内文书专门就特权、豁免和便利问题作出的规定。

此外，本节将着重于国际一级的特权、豁免和便利，因此将不考虑对参与救灾行动的本国官员和雇员豁免法律程序的规定（这种规定的实例见 2005 年 12 月 23 日《第 53 号灾害管理法》（印度）第 74 段）。

最后，应该指出，一些国内立法规定，在救灾行动时，不得强迫根据国际法享有特权和豁免的个人（诸如外交人员）提供个人帮助，或为了救灾而征用受特权和豁免保护的物品（例如见 2000 年 6 月 28 日《关于综合救援系统和修订某些法律的法律》（捷克共和国）第二部分（紧急情况下法律实体和自然人的权利和义务）第二章（例外）第 26 段；《1987-1988 年国家安全法》（厄瓜多尔）第 72 条(b)款和第 74 条；或 1983 年 10 月 27 日《第 2935 号法令》紧急状态法（土耳其）第 19 条第(2)款。这些规定不在本节的讨论范围内。

[429] 2000 年 5 月 22 日《民防援助框架公约》，第 4 条，(a)款(5)项。

132. 但其他多边条约载有较为详细的规定，包括关于准确标识这种特权和豁免的受惠人以及他们尊重受援国法律的相应义务等规则。例如，1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 8 条规定，请求国应给予（正式通知请求国并被其接受的）援助方的人员在履行援助职能时免于逮捕、拘留和法律程序以及豁免征税、关税或其他课征的权利；并对用于援助的设备和财物免除征税、关税或其他课征，并免于没收、扣押或征用。[430] 1998 年的《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》[431] 规定，请求国应该，

> 对于依照本公约行事提供电信援助，并已通知请求国且经其接受的人员（该国国民除外）和组织（总部或正式地址在该国境内的除外），请求国应在其国内法允许的范围内，给予他（它）们为履行其正当职务所必需的特权、豁免和便利。[432]

于是，该公约规定有义务（以国家本身的法律为限）向提供救援的人员给予必要的特权、豁免和便利。该规定之后又提出了应给予的特权和豁免非详尽清单，其中包括对于直接与提供电信援助有关的行为免于逮捕、拘留和法律程序；免于课税、关税或其他收费；对用于电信援助的设备、物资和资产免于没收、扣押或征用。此外还提到请求国有责任在其能力范围内提供当地便利和服务，以使电信援助能够妥善和有效地进行，并确保保护参与这种援助的人员、设备和物资。

133. 区域公约也载有关于特权、豁免和便利的规定。例如，根据 1963 年《北欧辐射事故紧急互助协定》，“请求国应该提供与援助有关的必要的便利、特权和豁免，以确保迅速履行本协定规定的职能”。[433] 根据 2005 年东盟《关于灾害管理和紧急反应的协定》，请求方或受援方应该按照本国的法律和规章给予援助实体与提供援助有关的豁免和便利。[434] 根据 1991 年《美洲便利灾难援助公约》，受援国有责任“尽其能力提供当地便利和服务，以妥善和有效地进行援助”，并

---

[430] 第 2 款和第 3 款。应该指出，一国在签署、批准、接受、核准或加入该公约时，可以退出第 2 款和第 3 款规定的义务（第 9 款和第 10 款）。《公约》还说明不要求请求国给予其国民或永久居民前述各款规定的特权和豁免（第 6 款），凡享有所列特权和豁免的受益人均有义务遵守请求国的法律和规章（第 7 款）。《公约》还对按照其他国际协定或习惯国际法给予特权和豁免的有关权利和义务规定了保留条款（第 8 款）。

[431] 第 5 条（特权、豁免和便利）。

[432] 第 5 条第(1)款。

[433] 第六条。该规定还提到应向国际原子能机构提供的特权和豁免：“对国际原子能机构提供的援助，请求国应该适用《原子能机构特权与豁免协定》”。

[434] 2005 年《东盟文件汇编》，第 157 页，第 14 条。更具体地说，请求方或受援方应该“对援助实体豁免设备入境和使用的课税、关税或其他类似性质的收费，包括为了援助目的而运入请求方或受援方境内的车辆和电信，设施和物资”以及应该“便利参与援助的人员或使用的设备、设施和物资进入、驻留和离开其领土”。此外还要求受援方与东盟人道主义援助协调中心就灾害管理进行合作，以方便受理有关提供援助的豁免和便利。

“尽最大努力，保护援助国或以援助国的名义为此目的运入其境内的人员、设备和物资”。[435] 此外，援助人员“不应为了与提供援助有关的行为而受制于受援国的刑事、民事或行政司法”。[436]

134. 区域性公约有关规定也可更加详细。例如，1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》第 21 条不仅申明原则，即“请求国应给予派遣国人员和以其名义行事的人员必要的特权、豁免和便利，以履行职能，提供援助”，而且还确定了给予的特定特权和豁免清单，类似于《核事故或辐射紧急情况援助公约》中的规定。

135. 双边救灾行动协定范本往往包括关于特权、豁免和便利的具体条文。举例来说，训研所的《救灾行动示范规则》规定，受援国在与援助国交往时，“应给予指定的救援人员必要的便利，以确保迅速行使救灾职能”。[437] 救援人员有相应的义务，“在任何时候都与受援国有关当局进行合作，以便利适当的司法，保证遵守警方规定，防止滥用获得的便利”。[438] 同样，在国际医疗和人道主义法示范协定草案中，国际法律协会还建议在受援国和提供救援的实体（尤其是国家）的双边协定中，加入关于特权及豁免的条款，并为此提出了关于该实体设施和来往公文不可侵犯的条文（第 4 条）、关于免于海关和税收的条文（第 5 条），以及关于便利人员入境及该人员在境内安全的条文（第 14 条）。[439]

136. 一些双边条约的条款很笼统，[440] 但大多数较为详细，侧重于具体的合法便利，例如，入境，放弃要求赔偿，保护通讯，或对救援国及其人员和设备、货物或业务物资免除某些征税或豁免。例如，根据阿根廷和西班牙之间的一项协议，救灾紧急小组成员，“在请求国境内履行职责时，其活动应免受该国的行政、民

[435] 第四条。

[436] 第十一条。该规定指出，本豁免不适用“与提供援助无关的行为或在民事或行政诉讼中，蓄意不当行为或严重玩忽职守行为”。该规定还表示，援助人员有义务尊重受援国和过境国的法律和规章，避免不符合这种法律和《公约》条款的政治活动或其他活动。最后，该条规定“对援助人员或援助国采取的司法行为应在受援国的法院审理并可在那里作出裁决”。

[437] 训研所，《政策好效率研究》，第 8 期（出售品编号 E.82.XV.PE/8），附件 A，规则 14。

[438] 同上。

[439] 国际法协会第五十九次会议报告转载（贝尔格莱德，1980 年 8 月 17-23 日）。另见《使用军事和民防资产救灾的指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006 年 11 月，第 30 段和附件一。

[440] 例如，见 1947 年《美国和中国关于美国向中国人民提供救援的协定》（及换文），其中规定，救援人员享有同美国驻华外交人员同样的特权和豁免（“美国在华代表和特派团及其人员的财产，享有同美国驻华使馆工作人员和使馆及其人员的财产同样的特权和豁免”）。此类规定有时提及 1961 年《维也纳外交关系公约》。例如 1996 年《美利坚合众国政府和白俄罗斯共和国政府关于开展合作便利提供援助的协定》第二条规定，“对白俄罗斯境内从事美国政府援助方案的美国政府人员，应给予等同于 1961 年《维也纳公约》中行政人员和技术人员的地位”。它还规定，“本协定任何内容不得视为削弱有关人员以其他方式获得的特权和豁免。”

事和刑事司法管辖”。[441] 美利坚合众国和孟加拉国的救灾和重建捐赠协定规定，对美国政府雇员及其家人，以及同美国国际开发署签有合同或由其资助的公共或私人组织、其人员和家属（公民或永久居民除外），在管理或执行捐赠时，免征孟加拉国法律规定的收入、社会保障和类似税项的税，个人物品、设备和用品免缴海关进出口税。[442]

137. 在某些情况下，双边条约既包含关于具体合法便利的详细规定，也包含一款剩余条款，确保给予救灾人员所有必要的便利。例如，根据一项紧急情况合作协定，瑞士和菲律宾同意“采取一切必要措施，保证援助的效力和必要的快速”；在这一般承诺之后，是有关运输、身份证、入境、设备储存使用和再出口及境内移动等的更具体的规定。[443]

138. 不具约束力的国际文书中也承认给予救援实体特权、豁免和便利的重要性。例如，《东盟自然灾害互助宣言》规定，“提出援助请求的成员国，应做出必要的内部行政安排，便利必要的船只、飞机、授权人员、用品和设备的入境，免征政府税和任何其他关税或收费，以方便救援和救济”。[444] 巴尔干国家社团通过的《推荐规则和做法》建议各国政府“确保为救济工作提供必要的便利”，“关于救灾人员、其特权和豁免的协定条款得到尊重”。[445]

139. 研究国际救灾问题的私营实体突出了给予豁免、特权和便利的类似的原则。例如，国际法研究所在其 2003 年关于人道主义援助的决议中表示，各国“应便利其他国家和组织提供的人道主义援助的筹划、提供和分配”，“除其他事情外，给予……必要的豁免”。该研究所进一步呼吁各国“制订法律法规，缔结双边或多边条约，对上文提到的便利人道主义援助措施做出规定”。[446]

140. 最后，外国救灾人员的特权和豁免问题在国内立法中也受到了审议。应该指出，从一开始，《维也纳外交关系公约》缔约国就基本都制订了有关法律，

---

[441] 1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》第十八条。另见 1997 年《阿根廷共和国和智利共和国关于救灾合作的协定》，此协定规定，缔约一方救灾行动成员，在行动期间在请求国境内人身不可侵犯，免受行政、民事和刑事司法管辖，个人物品免缴关税和征税，行李免检，除非有正当理由。还规定，救灾行动成员有义务尊重受援国国内法律。

[442] 《救灾和重建捐赠协定》第八条第 8.2 节（征税和有关事项），1972 年 5 月 30 日在达卡签署。

[443] 2001 年《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于自然灾害或重大紧急情况时合作协定》第 8 条第(1)和(2)款。

[444] 1976 年 6 月 26 日《东盟自然灾害互助宣言》，第六条。

[445] 巴尔干国家社团国际救灾法会议（2004 年 9 月 20-26 日，贝尔格莱德）通过的《推荐规则和做法》，第三节，第 9 和 13 段。

[446] 第七节，第 1 和 2 段。另见 1991 年国际人道主义援助行动导则草案，其中列出受援国应负的义务，包括有责任“给予提供援助的国家或组织和指定人员必要的特权、保护和便利，以便有效开展人道主义援助活动”（第 21 条第㈠款）。

在国内履行缔约国所承担的国际义务，实际上，也偶尔给予外国救灾人员相关的特权和豁免。[447] 无论如何，这类外籍人员均享有具体救灾法律给予的特权和豁免（如此类法律存在）；不过，这些特权及豁免往往比通常给予外交人员的较有限。[448]

(b) 参与救灾行动的政府间组织及其工作人员

141. 如上所述，给予联合国、联合国专门机构和原子能机构特权及豁免的一般国际公约，据解释，特别在这些机构及其工作人员从事救灾工作时适用。秘书长在 1971 年一份关于通过联合国可以提供的救灾单位的法律地位的报告中，举出了《联合国特权和豁免公约》的规定将适用于这些单位及其工作人员的情况。[449] 一些国际协定含有具体规定，声明根据这些公约规定的特权和豁免在特定救灾行动中予以保留。[450]

142. 有关国际救灾问题的多边公约中关于特权及豁免的条款，有时在措辞中也包括政府间组织及其工作人员。[451] 例如，《坦佩雷公约》就属于这种情况，它适用于“总部或正式地址不在[请求国]境内、根据本公约提供电信援助、业已通知

---

[447] 例如，一份关于尼泊尔的研究报告指出，“希望提供这类支助的政府，定在该国已设有外交使团，这样，过程中就很可能涉及该使团直接请求尼泊尔政府开展这些活动。如核可，这些人员则很可能受 1970 年《外国和外国人员特权和豁免法》保护”（“尼泊尔：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字会与红新月会国际联合会，2005 年 7 月，第 20 页）。

[448] 一份关于斐济的研究报告指出，临时救灾人员享有的外交人员特权和豁免的程度，“可能需要有关部长事先澄清。不过，根据《国家灾害管理法》提供救灾的所有人员，享有该法规定的最低限度的豁免”（“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字会与红新月会国际联合会，2005 年 7 月，第 18 页）。该法规定，“根据国家灾害管理计划、机构支助计划或紧急情况下适用的任何其他条例发挥作用或行使职责者，对任何他人所受伤害或损失不负责任，除非此伤害或损失是因玩忽职守或蓄意犯规而造成的”（同上，第 16 和 17 页）。

[449] 秘书长特别举出的一些情况是：该单位为联合国一附属机关，该单位具有不同于联合国的法律地位，在该单位内工作的人员可视为“联合国特派专家”。秘书长又指出，《公约》不适用（例如，因为受援国未加入《公约》），也将由受援国来决定给予与《公约》规定相似的特权和豁免，举的例子是在秘鲁工作的瑞士技术干部分队（非联合国附属机关），秘鲁政府给予该分队这类特权和豁免（E/4994，第 16-19 段，《联合国法律年鉴》（1971 年）转载，第 190 和 191 页）。

[450] 这类规定一般采用“以不妨碍……为限”格式条款。例如，见 1996 年 4 月世界海关组织常设技术委员会第 157-158 届会议批准的《联合国和各国政府关于发生灾害和紧急情况时采取措施，加快救灾物资和救灾人员物品进出口和转口的示范协定》：“本协议任何内容不得视为直接或间接放弃联合国及其人员根据大会 1946 年 2 月 13 日通过的《联合国特权和豁免公约》享有或可能享有的对诉讼或法律程序的任何豁免，或任何特权、免责或其他豁免”。

[451] 上文提到的一些无法律约束力的政府文书或非官方文书同样如此，往往都泛泛提到不仅由国家，而且由一个“组织”开展的援助行动（例如，见国际法学会 2003 年关于人道主义援助的决议）。

提出请求的缔约国并得其批准的组织。”[452] 同样，《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第 14 条给予每个“协助实体”以豁免和便利，按定义这类实体包括“在发生灾害紧急事件时，向受援方或请求方提出提供和（或）给予援助的国家、国际组织以及任何其他实体或个人”。《美洲便利灾难援助公约》表明，“提供救灾援助的国际间政府组织，征得受援国同意，可以比照本公约的规定。”[453] 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》[454] 规定：“东道国与联合国应尽快缔结一项关于联合国行动和所有参与行动人员的地位协定”，[455] 这通常包括一项关于有关人员的特权和豁免的规定。

143. 建立专门负责提供和（或）协调救灾事项的国际机构的多边公约，一般都对给予这些机构的特权和豁免作出规定。一个经典例子是，在《建立国际救济联合会公约和规约》中，缔约各方努力“尽可能根据当地法律，向国际救援联合会及以其名义从事活动的组织……为其设立、为其工作人员和用品的运送、为救援行动和为救灾宣传提供最广泛的豁免、便利和免税。”[456]

144. 在某些情况下，参与救灾的国际组织的特权和豁免，似乎是成员国在自愿基础上给予的：例如，中美洲预防自然灾害协调中心就是根据其组织法拥有特权和豁免的。[457] 在其他情况下，成员国以更强制性的用词承诺给予这种国际机构特权及豁免。同样，有关规定可能非常详细，除实地应用的一般原则之外，还列举具体的特权和豁免。根据《建立加勒比灾害应急中心协定》的规定，该机构应具有国际法人资格和对于行使其职能和实现其目标可能必要的法律行为能力；其财产和资产在参与国境内免于法律程序（放弃的除外），免受行政或立法行动的任何形式的扣押，免于任何形式的限制、管制、控制和缓停；其档案不可侵犯，公务通讯的待遇不低于每个国家给予其他国际组织的水平。[458] 同一协定中另有

---

[452] 第 5 条。应指出，该条第 8 款表示，不得妨碍根据各国际协定，包括 1946 年《联合国特权和豁免公约》和 1947 年《专门机构特权和豁免公约》或国际法给予的特权和豁免方面的权利和义务。

[453] 第十六条。

[454] 根据 2005 年通过的《任择议定书》（大会第 60/42 号决议，附件），《公约》范围扩大到包括从事紧急人道主义援助，包括救灾活动的人员。见下文第 204-209 段关于联合国官员和有关人员的讨论。

[455] 联合国，《条约汇编》，第 205 卷，第 35457 号，第 4 条。

[456] 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》，第 10 条。

[457] 2003 年《建立中美洲预防自然灾害协调中心的新公约》第 15 条规定，“每个成员国均可根据国际法和本国立法，给予财务和海关优惠，以及外交特权和豁免。中心为中美洲一体化体系的区域机构，其特权和豁免应相应确定”。

[458] 1991 年加勒比共同体范围内通过的《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 26 条（机构的特权和豁免）。

一项规定，豁免该机构及其资产、财产、收入、业务和交易以及支付给该机构非参与国国民的工作人员和执行任务专家的薪金和酬金的征税和海关税。[459]

145. 关于救灾行动的示范协定，国际法律协会编写的示范条文适用于任何提供救济的实体，其中包括国际组织。与此相反，训研所的《救灾行动示范规则》包含关于给予救灾组织特权和豁免的具体规定，并区分了这类组织的不同类别，包括联合国、各专门机构和国际原子能机构，及所有其他政府间组织和非政府组织。[460]

146. 国家同政府间组织（尤其是联合国及其各机构）为提供技术援助或设立国家办事处缔结的双边协定，通常包含具体条文，涉及一组织在国内的承认和法律地位问题以及向该组织、其财产和人员给予特权及豁免问题。所涉条文一般是依据 1946 年《联合国特权和豁免公约》或 1947 年《专门机构特权和豁免公约》。它们尤其就工作人员入境和工作许可、自由行动和旅行、馆舍档案和通讯不可侵犯、免除个人服务、海关和税收，以及不受逮捕或拘留及免于法律程序给予便利。这方面的例子有：斐济同联合国、儿童基金会和开发计划署缔结的协定；[461] 印度尼西亚同联合国、儿童基金会和卫生组织缔结的协定，[462] 及乌兹别克斯坦和联合国缔结的协定。[463]

147. 在一些情况下，双边协定规定要签发一份“证书”，以确保给予参与国际救济行动的各组织特权及豁免。因此，例如，世界海关组织的联合国同各国政府有关在发生灾害和紧急情况下采取措施，加快救济物资和救济人员物品的进口、出口和过境的示范协定，其中包含一个“联合国证书范本”，凭此证书签发组织核证，某组织、个人或团队正在参加应该国政府请求而开展的联合国救济行动，并请主管机关“给予持证人相关的便利、特权及豁免，以一切合适手段为[持证人]执行所从事的任务提供方便”。[464]

---

[459] 同上，第 28 条（免于税收和海关税）。

[460] 训研所，《政策和效率研究》，第 8 期（出售品编号：E.82.XV.PE/8），附件 B，规则 14。

[461] 见“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字会与红新月会国际联合会，2005 年 7 月，第 7 页。

[462] 见“印度尼西亚：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字会与红新月会国际联合会，2005 年 7 月，第 8-9 页。

[463] 见 2001 年《联合国和乌兹别克斯坦共和国政府关于便利从乌兹别克斯坦向阿富汗提供人道主义援助的议定书》第 3 条（国际组织和国际非政府组织人员，即使依照《议定书》在阿富汗确为人道主义方案工作，也不得以任何方式视为联合国雇员或代理人）。

[464] 《联合国同各国政府有关在发生灾害和紧急情况下采取措施，加快救济物资和救济人员物品的进口、出口和过境的示范协定》，附件。该证书亦澄清，作为联合国救济行动的参与者，持证人“有权要求进出口岸海关当局适用对参与联合国救灾行动的救济物资和（或）救济人员物品的进口、出口和过境适用的海关便利措施”。

148. 同样，双边协定中关于特权和豁免的条款可能会非常详细。因此，例如，安提瓜和巴布达同泛美卫生组织之间的基本协定给予后者“履行其作为一个国际机构的职能和实现其目标所需的法律行为能力和特权及豁免”。该协定还确立了该组织独立和行动自由的原则。该组织及其物品、资产、房地和档案享有对法律和行政程序的豁免，并豁免所有税收和征费；其来往公文享有与外交邮件和邮袋同样的特权及豁免；给予该组织工作人员和为该组织工作的其他人员进入该国的便利以及特权和豁免。特别条款涉及到受益于该协定的人员的身份识别问题以及避免任何滥用所给予的特权、豁免和便利的情况。[465]

149. 根据国家立法，通常会通过执行关于联合国、各专门机构和原子能机构的特权和豁免的一般公约的法律或前文各段介绍的特定公约来给予参与救灾的政府间组织特权、豁免和便利。[466]

(c) 参与救灾行动的非政府组织及其工作人员

150. 从总体上看，国际法不给予非政府组织特权及豁免，一国给予一个外国非政府组织此类特权和豁免仍属例外情况。

151. 然而，对关于救灾的一些国际文书的相关条款进行解释时认为非政府组织在特权、豁免和便利受益人之列。例如，对《坦佩雷公约》第 5 条[467] 或《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第 14 条，[468] 就认为可作这种解释。可对《建立国际救济联合会公约和规约》第 10 条作出类似的解释，根据该公约第 5 条，按照公约被要求与联合会合作（并根据第 10 条享有特权和豁免）的组织包括国家红十字会和其他所有能为造福灾区人民开展同样活动的官方或非官方组织。此

[465] 《安提瓜和巴布达同泛美卫生组织基本协定》，第六条，该协定由世界卫生组织区域办事处泛美卫生局代表泛美卫生组织，于 1982 年 10 月 29 日在华盛顿和 1983 年 5 月 11 日在安提瓜签署。有关双边协定给予国际组织的特权和豁免的此类细节的其他例子，见 1994 年《柬埔寨王国政府和联合国难民事务高级专员的合作协定》，第七、八和十三条；1994 年《联合国难民事务高级专员和乌干达共和国政府的协定》；萨赫勒国家间抗旱常设委员会同世界气象组织之间关于加强萨赫勒地区国家农业气象和水文服务方案和建立一个农业气象学和实用水文学培训、研究和应用中心的协议，H 节，第 6 条。

[466] 例如，见《新加坡国际组织（特权和豁免）法》，根据该法，总统可通过总统令规定，被宣布为本国政府以及一个或多个外国主权国的政府是其成员的任何组织可享有豁免和特权以及作为各法人团体的法律行为能力；也可通过同样的程序给予该组织的官员和雇员特权及豁免。红十字与红新月联会关于斐济的研究报告中表示，一个组织，只要有部长级声明称它是一个“有两个或两个以上的国家或国家政府为其成员的组织”，就被承认为一个国际组织，并被授予《外交特权和豁免法》所载特权和豁免（“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 18 页）。

[467] David Fisher 著，Law and Legal Issues in International Disaster Response：A Desk Study，红十字与红新月联会，2007 年，第 40 页。

[468] 该协定第 1 条将“援助实体”定义为，除国家和国际组织外，还包括“在发生灾害紧急事件时向受援方或请求方提出提供和（或）给予援助的任何其他实体或个人”。

外，在 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》及其 2005 年《任择议定书》的缔约国领土上参与在联合国行动中提供紧急人道主义援助的非政府组织可归类为《公约》所说的“有关人员”。[469] 这样，他们属于东道国和联合国间特别关于参与行动的“所有人员”的地位的必要协定的范围内，[470] 并会据此享受根据这一协定给予他们的任何具体的特权和豁免。

152. 在某些情况下，文书的条款会明确设想非政府组织的情形。例如，《美洲便利灾难援助公约》第十六条规定，“提供援助的国家和政府间国际组织可以在其救援团中包括私人、自然人或法人或非政府国际组织，这些人应享有本公约所给予的保护”。

153. 训研所的《救灾行动示范规则》[471] 也打算适用于这一背景，尽管评注提到的具体规定国家所给予的特定特权及豁免有困难似乎与非政府组织特别相关。

154. 有时双边会承认类似于政府间组织享有的特权及豁免，特别是在涉及红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）方面。该联合会同受援国缔结的法律地位协定通常承认前者在东道国的国际组织地位，享有 1947 年《专门机构特权和豁免公约》的条款规定的特权和豁免。例如，1997 年《关于国际联合会及其代表团在尼泊尔的《法律地位的协定》给予该联合会便利、特权及豁免，其中包括：行动自由（政府限制的地方例外）；房地、资产和档案不可侵犯；金融交易自由；免除税收和关税；通讯自由；并给予联合会的代表团成员和官员履行职务期间的豁免和免税。[472] 联合会与南亚、南部非洲及中美洲各国缔结了类似的法律地位协定。[473]

155. 偶尔会给予其他国际非政府组织特权和豁免。例如，根据与厄瓜多尔缔结的一项合作协定，志愿服务组织协调委员会（一个从事技术和经济合作方案的意大利非政府组织）的外国工作人员获得国际公务员地位，并被给予专业和个人使用物品关税和税收豁免；委员会本身根据厄瓜多尔法律获得法律人格，在进口货物方面享有法律便利。[474]

---

[469] 关于 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》及其 2005 年《任择议定书》的适用问题，见下文第 210-214 段关于保护联合国官员以外的各类救灾人员的讨论。

[470] 见《公约》第 4 条（联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号）。

[471] 训研所，《政策和效率研究》（第 8 期）（出售品编号：E.82.XV.PE/8），附件 B，规则 14(2)。

[472] 见“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 10 和 11 页。

[473] 见红十字与红新月联会，《国际救灾法律、原则和实践：反思、前景和挑战》（2003 年，日内瓦），第 7 章，第 116 和 117 页。

[474] 见 2000 年 12 月 1 日在基多签署的《厄瓜多尔政府和志愿服务组织协调委员会基本合作协定》，（转载于 2001 年 1 月 10 日厄瓜多尔《官方日刊》第 241 期第 6-9 页）。根据同一协定，有关人员有义务尊重该国国家法律，不干涉内政事务；委员会本身承担有关其行动和注册方面的义务。

156. 除非是在执行上述协定的情况下，[475] 通常根据国家立法不给予国际非政府组织特权及豁免。[476] 然而，也有一些关于救灾的国内法向外国非政府组织提供有限的特权和豁免。[477] 例如，根据最近颁布的一部印度尼西亚法律，行政机构首长有权起草与外国组织或个人（包括为恢复和重建目的提供赠款的外国非政府组织、外国公司、外国大学及外国个人）的谅解备忘录，其中应包括关于向“捐助者/赞助人提供便利和特权”的条款。[478] 在执行其方案时，在印度尼西亚境内的有关外国团体和个人有可能进一步取得便利，包括出入境程序和人力要求方面的旅行、设备、货物和服务在技术要求方面的旅行，以及在通关和各类税收方面的便利。[479]

D. 灾害救济的提供

157. 在灾害中提供救济是一个涉及多方面的复杂过程。本节将依次分析这些方面的每个方面，包括受援国同援助国、组织或指定的协调人之间初步的信息交流；通信设备和设施问题；救济活动的协调；军事和民防资产的动用、救济援助的质量问题；救灾人员的保护；救灾行动所涉费用；标准和规章制度；灾害期间的赔偿责任和赔偿；争端的解决；援助的最终终止。

---

[475] 红十字与红新月联会关于斐济的研究报告指出，斐济政府认为，《外交特权和豁免法》应涵盖红十字会与红新月会两者（该法原则上仅限于政府间组织）。其理由是事实上这两个实体均与斐济缔结了法律地位协定，其中载有同《专门机构特权和豁免公约》相同或类似的特权、豁免和便利（“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 18 和 19 页）。

[476] 例如，根据红十字与红新月联会关于尼泊尔的报告研究，似乎根据《社会福利法》（1992 年 11 月 2 日第 2049 号法令）进入该国的组织或实体“未被给予任何具体的特权和豁免，要完全服从尼泊尔的国内法。但是，据报道，该国政府一直掌握着直接审查、控制和监测非政府组织作用的权力，因此，如果需要，有权力加速有关程序和（或）给予特权”（“尼泊尔：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 19 和 20 页）。

[477] 例如，红十字与红新月联会关于斐济的研究报告指出，非政府组织的外国救灾人员，尽管未与斐济政府达成特殊的安全安排，也不象国际组织和外交使团那样享受很多一揽子特权及豁免，但根据《国家灾害管理法》确实享有对某些赔偿责任的有限豁免，该法规定：“根据国家灾害管理计划、机构支助计划或紧急情况下适用的任何条例发挥作用或行使职责者，对任何他人所受伤害或损失不负责任，除非此伤害或损失是因玩忽职守或蓄意犯规造成的”。但是，研究结果表明，至今尚未审视这项豁免是否已经过测试，或法院会在多宽的范围内解释这项豁免（“斐济：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005 年 7 月，第 16 和 17 页）。

[478] 见 2005 年印度尼西亚共和国第 69 总统令，第 2 条第 6 和第 7㈠款，这两款涉及外国组织/个人参与为恢复和重建亚齐达鲁萨兰特区和北苏门答腊省尼亚斯岛等地区的生活提供赠款。对外国组织/个人的定义，见该总统令第 1 条。

[479] 所引起的其他问题包括承认非政府组织独立的法律人格，以便可以开立专用银行账户等。见 David Fisher，Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study，红十字与红新月联会，2007 年，第 125 和 126 页。

1. 信息交流

158. 在救灾阶段，信息交流是成功提供国际救济援助的一项关键要求。在许多有关建立防灾和备灾机制的文书中预计了此类信息交流的可能性。[480] 尽管这在大多数协定中是隐含的，但有些文书明确规定关于交流有关协定执行情况信息的一般义务，[481] 或特别提及在救灾阶段不断交流信息的义务，[482] 以作为区别于规定请求国在寻求另一个国、国际组织或其他实体提供援助时提供信息的义务以外的一项独特义务。

159. 可同援助国或同指定实体 [483] 或协调人，[484] 如联合国救灾协调员 [485] 交流信息。义务可能是相互的，即一个国家如取得对受灾国重要的信息，必须分享

---

[480] 1990 年，在救灾协调处于日内瓦组织的第一次灾害通信问题国际会议上，电信在救灾中的重要性第一次得到承认《灾害通信问题国际会议报告》，救灾协调处，日内瓦，1990 年，文件 90/4GE.91-00046)。另见 G IGnos 咨询公司“对人道协调厅紧急电信项目的评价”(2003 年 1 月，人道协调厅)，第 10 页。第二次灾害通信问题国际会议（1991 年 5 月 20 日至 22 日，芬兰坦佩雷）通过的《关于灾害通信问题的坦佩雷宣言》呼吁，“拟定一项下文进一步阐述的灾害通信问题公约，并不迟于 1993 年就该公约进行谈判”。以后的各项决议继续敦促各国政府支持通过一项紧急电信问题公约（例如，见世界无线通信大会关于利用电信资源开展减灾和救灾行动的第 644 号决议（1997 年，日内瓦)；世界电信发展会议通过的《瓦莱塔宣言》(1998 年，瓦莱塔))；世界电信发展会议通过的关于利用电信资源开展减灾和救灾行动的第 19 号决议（1998 年，瓦莱塔)。这最终导致 1998 年一个政府间会议通过了《坦佩雷公约》，其与会者包括 76 个国家和多个政府间组织和非政府组织（欧洲-大西洋合作理事会“《坦佩雷公约》对民事应急规划产生的后果”民用通信规划委员会工作文件 EAPC（CCPC）WP（2202）03。2002 年 3 月 5 日，第 2 页)。该公约后来得到众多决议的认可，其中包括大会 2000 年 2 月 25 日第 54/233 号决议第 9 段；1998 年 10 月 12 日至 11 月 6 日在美国明尼阿波利斯举行的国际电联全权代表会议第 36 号决议（“敦促成员国努力争取主管国家当局尽早批准、接受、核准或最终签署《坦佩雷公约》，[并]进一步促请《坦佩雷公约》各缔约成员国采取一切切实可行的步骤来适用《坦佩雷公约》，并按照其中有关规定与业务协调员紧密合作”)；经济及社会理事会 2002 年 7 月 26 日第 2002/32 号决议第 7 段；2002 年在伊斯坦布尔举行的世界电信发展会议第 34 号决议；2000 年 2 月 21 日至 22 日在雅典举行的欧洲委员会欧洲和地中海主要灾害协定第八届部长级会议通过的关于常设电信联络的宣言（“部长们……建议《协定》的成员国签署和批准《坦佩雷公约》”)。

[481] 例如，见 1989 年，《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于在发生事故时预防或限制对人员或财产或环境造成损害的跨国家边境合作协定》，第 6 条第⑴款（“缔约国应相互提供对本协定重要的信息”)。

[482] 例如，2000 年《民防援助框架公约》要求受益国“提供与局势有关的一切必要信息，以确保顺利实施援助”(第 4 条(a)款第⑴项)。另见 1998 年《黑海经济合作组织参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 4 条第⑷款；以及 1992 年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》，第 6 条。

[483] 例如，见世界生组织：2005 年《国际卫生条例》，订正本第 6 条第⑵款；1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》第 5 条第⑵款。

[484] 1988 年《西班牙王国和阿根廷共和国关于备灾防灾以及在发生灾害时互助的合作协定》，第 17 条（“协调机构应在本条所提及的事件发生期间交流有关救济活动的所有已有信息”)。

[485] 1984 年加快提供援助公约草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件)，第 6 条第⑶款。

这些信息。[486] 一些协定在信息交流范围内列入同公众共享信息的规定。[487] 信息的提供也可能要遵守额外规定，特别是关于特殊性[488] 和保密性[489] 方面的规定。

2. 通讯设备与通讯设施

160. 大会至少自 1968 年起就已经认识到了通讯在有效救灾行动中的重要性，当时大会呼吁“为应付天然灾害做好准备[包括]……筹设……迅捷通讯工具”。[490] 灾害中的电信问题尤其复杂，因为电信设施本身也是受援国有形基础设施的一部分，因此在发生灾害期间也可能遭到破坏。例如，2005 年 10 月“斯坦”热带风暴席卷危地马拉后，人们注意到“在很多情况下，在泥石流和被摧毁的桥梁堵塞道路通行的同时，最常用的通讯手段（电话和无线电）也已中断。[491] 因此，考虑到灾害情况多变，有关电信方面的任何条款都必须不仅要在政治上能够被接受，还要在实际中能够行得通。

(a) 便利受灾时的电信服务

161. 发生灾害时电信网络的首要作用是便利所有关键方面相互间的有效联系，这相应地将促进救灾工作更有效地开展。在此方面，发现了两类条款。一方面，一些条款主张设立一项实质性权利，确保救灾人员获得有效通讯，或者受援国承

---

[486] 同上，第 6 条第⑵款。

[487] 1992 年《工业事故跨界影响公约》第 9 条第⑴款（“缔约方应确保向可能受危险活动导致的工业事故影响的地区的公众提供充足信息”）。另见 1998 年 6 月 25 日《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（联合国，《条约汇编》，第 2161 卷，第 447 页）。

[488] 例如，世界卫生组织 2005 年《国际卫生条例》订正本，第 6 条第⑵款（“通报后，缔约国应该继续及时向世界卫生组织报告它掌握的关于所通报事件的确切和充分详细的公共卫生信息，在可能时包括病例定义、实验室检测结果、风险的来源和类型、病例数和死亡数、影响疾病传播的情况及所采取的卫生措施；必要时，应该报告在应对可能发生的国际关注的突发公共卫生事件时面临的困难和需要的支持”）以及《国际油污防备、反应和合作公约》第 5 条第⑵款。

[489] 见 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 6 条；1984 年加快提供援助公约草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件），第 6 条第⑷款（“有关援助的机密情报，应得到接受情报方面的尽力保护，防止泄漏，并且不得滥用”）；1992 年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》，第 8 条。

[490] 1968 年 12 月 19 日大会第 2435（XXIII）号决议，第一段。另见 1970 年 12 月 15 日大会第 2717（XXV）号决议，第 5 段(d)分段，请秘书长产生就应用技术，防止并控制天然灾害问题提出建议。

[491] “国际应对危地马拉‘斯坦’热带风暴中产生的法律问题”，红十字会与红新月会国际联合会的国际救灾法律、规则和原则方案委托开展的一个案例研究（2007 年 4 月），第 39 页。

担起“便利”救灾通讯的一般义务。另一方面，一些条款提及更具体的促进救灾通讯的方法。以下各分节将逐一对这些条款进行审视。

㈠ 制定有效救灾通讯权利或为此种通讯提供便利的义务的一般性条款

162. 某些条款解决救灾通讯问题的办法是在法律上确定救灾人员通过电话或其他途径进行通讯的权利。例如，联合国和巴基斯坦之间有关联合国东巴基斯坦救灾行动的双边协定强调，“联合国东巴基斯坦救灾行动人员及相关人员在履行联合国东巴基斯坦救灾行动任务时，应享有包括无线电、电话或其他途径在内的不受限制的通讯权”[492] 同样，国际法协会建议的双边协定范本规定，“在行动区（受灾区），有关组织有权通过无线电、电话、电报或其他途径进行联系并在其设施内或这些设施与其服务单位之间建立必要的手段以维持上述联系”[493] （着重部分由作者另加）。

163. 其他文书通过规定便利电信的义务从相反角度处理灾害期间的电信问题。例如，在双边条约层面，《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于在发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》规定，“请求国主管当局应承保证……便利援助单位使用现有电信系统或特殊频率，或二者都使用，或便利援助单位建立一个紧急电信系统”。[494] 同样，丹麦和德国之间的协定规定，“应为应急小组配备的或供其使用的无线电设施的运行订立特殊安排”。[495] 在其他多个双边条约中都发现了类似条款。[496]

---

[492] 《联合国和巴基斯坦关于原则声明的协定》，文件 SG/1763/IHA 93（1971 年 11 月 17 日），F 条（还规定“联合国可以为此目的在东巴基斯坦建立与联合国无线电网络相连接的一个无线电通讯系统，根据生效的国际协定、公约及条例运行”）。另见 2001 年《联合国和乌兹别克斯坦共和国政府关于便利从乌兹别克斯坦向阿富汗提供人道主义援助的议定书》，第 123 段（“政府应在以下方面为联合国以及善意的政府间组织和国际非政府组织提供这些机构人道主义人员使用的通讯设备，包括高频/甚高频无线电和卫星/移动电话的结关和登记，对安保和阿富汗境内的人道主义活动必不可少的无线电频率的准入”）。

[493] 国际医疗人道主义法示范协定草案，第 6 条，国际法协会第五十九次会议报告转载（贝尔格莱德，1980 年 8 月 17 日至 23 日）。尽管有关红十字国际委员会和尼加拉瓜之间关系的 1980 年条约并不是专门关于灾害的，但还是应该提及该条约第 9 条规定 “代表团可以自由与日内瓦总部、与其他相关国际组织、政府部门以及私营机构交流邮政、电报、用户电报以及无线电话信息”。

[494] 第 8 条，第(2)款。

[495] 1985 年《丹麦和联邦德国共和国在发生灾害或严重事件时相互援助协定》（及换文），第 10 条，第(3)款。

[496] 例如，见 1981 年《法兰西共和国政府和比利时王国政府在发生灾害或严重事件时相互援助公约》，第 10 条，第(3)款；1977 年《法国和德国在发生灾害或严重事件时相互援助公约》，第 10 第，第(3)款；1987 年《法国和瑞士在发生灾害或严重事件时相互援助协定》第 14 条；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险相互援助公约》，第 11 条第(1)款(a)项；1980 年《葡萄牙和西班牙消防和紧急事务相互援助协定》（由 1992 年《西班牙王国和葡萄牙共和国民防领域技术合作和相互援助议定书》终止和取代），第 7 条，第(2)款(d)项。

164. 有几项决议也认为有义务便利受灾时的通讯。例如，红十字会国际会议有关加快国际救济的各项措施的决议建议，“潜在的受援国政府预先采取各项措施，授权认可的救灾机构人员视救灾情况获得使用所有可用的用户电报、电缆、网络、电话以及无线电设施的途径，进行内部和外部通讯”。[497] 同样，世界电信发展会议在结论中建议 “当局应确保电信服务提供商适当考虑受灾时的电信服务”。[498] 在国内法中也有类似条款，例如秘鲁法律规定，发生自然灾害时，公共和私营媒体应免费播放指导民众开展民防行动的节目。[499]

(二) 有关采取实质性措施便利救灾通讯的具体条款

165. 虽然规定救灾人员在救灾时有获得通讯的权利或受援国有义务便利此类通讯是一个很好的出发点，但是，除非同时制定更加具体的旨在落实这种规定的切实条款，否则这两项规定都无法实现。在此方面，各种文书至少采用了四种不同的方法。首先，最普遍的措施是建议建立一个专用的灾害通讯系统。其次，某些文书建议，当在现有通讯网络上进行灾害通讯时，灾害通讯应当优先。第三，发现有一些条款的目标是消除可能会对灾害电信产生影响的各种规章制度障碍。第四，某些条款旨在通过建立一个专用救灾无线电频率来便利救灾中的通讯。

a. 建立一个专用的紧急情况运行系统

166. 有关便利发生自然灾害时的通讯的最普遍条款规定建立一个完全独立的专用通讯系统，供救灾行动使用。例如，《建立加勒比灾害应急中心协定》规定，协调单位应“建立、配备和维持一个能够处理紧急电信和便利包括许多服务、物资和设施在内的救灾协调的紧急运行系统。”[500] 在欧洲联盟内，2001 年 10 月 23 日的一项理事会决定呼吁委员会“建立并管理一个可靠的共同紧急情况通讯和信息系统，使监测和信息中心与各成员国为此目的而指定的协调机构间能够进行沟通和分享信息”。[501] 欧洲委员会的Rec（2002）3 号建议规定，“应设想并（或）具体落实在负责风险管理的国家当局间建立一个永久的电信网络。这些网络应向

---

[497] 建议 M(见上文注 20)。

[498] 国际电信联盟，建议 12，世界电信发展会议（伊斯坦布尔，2002 年），建议 1 和 2。

[499] 《环境与自然保护法典》，第十五章，第 91-95 条，秘鲁预防自然灾害，《政府公报》，第九卷，第 3667 号，P.89515，见 p.89524，第 93 条。

[500] 第 11 条，(c)款。另见 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，第 6 条，第(2)款(c)项(各方应确立“具体的计划和联系能力，以应对石油污染事件”)；1998 年《黑海经济合作组织参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 8 条，第(2)款(请求国应在必要时向援助国提供与总部联系的途径)；2005 年《东盟灾害管理和紧急反应协定》，第 14 条，(a)款(免征电信设备的进口税和关税)。

[501] 欧洲联盟，设立一个共同体机制，便利在平民保护援助干预方面加强合作的理事会 2001 年 10 月 23 日第 2001/792/EC 号决定《欧洲共同体公报》，第 44 卷，L 297 号，2001 年 11 月 15 日，第 7 页，第 4 条(b)款。

有关地方当局公开。在《欧洲和地中海主要灾害协定》框架内制定的风险管理电子讨论小组方案可以作为一个范例”。[502]

167. 还发现在几个国内法中也规定设立专用的灾害通讯网络或电话线。例如，捷克共和国 2008 年 6 月 28 日《综合救助系统法》规定，为与突发事件相关的电话呼叫设立并持续运行一条常设电话线，并责成电信提供商在筹备、设计和维护这一电话线时与内政部合作。[503] 同样，蒙古 2003 年 6 月 20 日的《灾害保护法》中包括有关设立一个特殊通讯网络的具体条款，并规定所有“有关灾害的通讯、信息、报警信号以及预警信息都应通过特殊用途……通讯……网络进行传输”。[504]

b. 将救灾通讯列为优先事项

168. 除建立一个专用的救灾电信系统外，另一个常见的选择是规定在现有的通讯基础设施上将与灾害相关的通讯列为优先事项。在此方面，在大量早期的电报公约中都有允许在发生紧急情况时中断电报发送[505]或优先处理遇难电话的规定。[506] 同样，训研所的《救灾行动示范规则》规定，“受援国应授权指定救灾人员在履行任务时优先免费或以不高于受援国适用的费率使用用户电报、电缆、网络、电话及其他通讯手段。”[507] 救灾行动优先使用电信的条款在国内法中也很常见。[508]

---

[502] 部长理事会在 2002 年 3 月 6 日第 786 次部长代表会议上通过的、向成员国提出的有关在边界地区发生自然和技术灾害时在平民保护和相互援助方面进行跨界合作的部长理事会第(2002)3 号建议，建议第 11 和 12 段。

[503] 第 7 节，第 6 段和第 18 节，第 1 至 4 段。

[504] 第 11 条。

[505] 例如，见《巴黎国际电报公约》(《巴黎公约》，1865 年)，第 11 条；《国际电报事务准则》(布鲁塞尔修正版)，(1928 年)，第 36 条。

[506] 《柏林国际无线电报公约》(《柏林公约》，1906 年)，第 9 条；《国际无线电报公约》(1912 年)，第 9 条；《国际无线电报公约附属总条例》(《华盛顿公约》)(1927 年)，第 11 条；《国际电报事务准则》(布鲁塞尔修正版)(1928 年)，第 35 条；《国际电信公约》(1932 年)，第 36 条；《国际电信规例》(1989 年)，第 5 条。

[507] 训研所《政策与效率研究》，第 8 号(销售品编号：E.82.XV.PE/8)，附件 A，规则 12(着重部分为作者另加)规则进一步规定“受援国还可授权指定的救灾人员建立一个无线电通讯系统”。

[508] 1997 年 6 月《灾害对策基本法》(日本)(更新 1961 年 11 月 15 日的第 223 号法令)，第 79 节(“发生灾害紧急需要就执行应急措施问题进行必要联系时，指定的国家或地方行政机构的首长、县长、市长、镇长或村长，除法律另有规定外，可以优先使用公共电子通讯设施，或使用个人安装的电子通讯或无线电通讯设施”)；1997 年《灾害管理法》(莱索托)，第 4 条(f)款(给予负责实施本法的政府部长在灾害状态下“获得并使用……设备和无线电通讯的权力”)；2002 年《灾害管理法》(南非)，第 27 条，第(2)款(j)项(宣布国家灾害状态后，负责实施本法的部长可以“就维护或安装进出灾区或灾区内的临时通讯线……制定规章、发布指令或授权发布指令”)。

c. 消除规章制度障碍

169. 有一些条款的目的是通过消除否则可能会限制救灾通讯的任何现有规章制度障碍来便利救灾通讯。尽管这一方法看起来不那么直截了当，但是有时候在使用中却非常有效，因为规章制度障碍可能是有效联系的主要障碍。例如，红十字与红新月联会关于2004年海啸发生后印度尼西亚做法的研究报告指出，“一些组织……在为其设备获得无线电许可方面被耽搁”。[509] 同样，尼泊尔的国家法律禁止个人、机构、外国组织或国际非政府组织在未获得电信当局的许可前使用他们自己的电信系统，并规定在灾害或其他紧急情况时也无例外。[510]

170. 在针对限制有效电信的规章制度障碍的具体规定方面，世界电信发展会议通过了一项有关灾害通讯的决议，敦促各国政府“采取一切切实措施，通过减少并尽可能消除监管障碍，便利救灾电信设备的快速部署和有效使用”。[511] 之后，国际电联在1994年的全权代表大会上核可了这一决议。[512] 由于这两个决议，成立了紧急电信工作组，成为机构间常设委员会的一个分组，该工作组作为一个论坛，提高其参加者在救灾电信的监管、运行以及技术方面的效能。[513] 特别是，紧急电信工作组A分组负责监管问题，例如发生紧急突发情况时跨边界使用电信设备的问题。[514]

d. 统一频率

171. 最后，一些条款的目的是通过为救灾通讯设立一个专用的无线电频率来便利救灾通讯。例如，2000年世界无线电通讯会议的一项决议建议，“确定全球/区域统一的频带，促进今后制定高级的解决办法，以满足公共保护机构和组织，包括那些应对紧急情况和救灾的机构和组织的需求”。[515] 同样，1979年世界无

[509] “国际应对印度尼西亚海啸中产生的法律问题”，红十字与红新月联会，2006年7月，第20页。

[510] “尼泊尔：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，红十字与红新月联会，2005年7月，第21页。

[511] 世界电信发展会议(布宜诺斯艾利斯，1994年)，第7号决议：灾害通讯(着重部分为作者另加)。

[512] 国际电联全权代表大会(日本京都，1994年)，第36号决议。

[513] 在日内瓦的第十四次全会（2003年2月20日至21日）上通过的紧急电信工作组修订工作范围。另见欧洲-大西洋伙伴关系工作文件EAPC（CCPC）WP(2202)03，2002年3月5日，第2页。紧急电信工作组成员包括联合国所有涉及国际人道主义援助的机构的电信事务负责人、红十字会和主要非政府组织，以及来自私营和学术部门的专家个人以及对紧急电信特别感兴趣的政府代表。

[514] 紧急电信工作组后来改称机构间常设委员会信息与通讯技术问题咨询小组，但是仍然常被叫做紧急电信工作组(GIGnos Consulting，“评价人道协调厅的紧急电信项目”（人道主义事务协调厅，2003年1月），第4页。）

[515] 关于为公共保护和救灾全球统一频谱的第645(WRC-2000)号决议，世界无线电通讯会议，伊斯坦布尔，2000年。

线电会议第 1 号建议建议行政当局确定供救灾时使用的频率。[516] 2000 年世界无线电通讯大会第 10 号决议呼吁各国为红十字会的无线通讯分配工作频率。[517]

(b) 电信与安全

172. 受援国的安全考虑和援助国和救灾组织的救灾工作之间在电信方面的关系特别不容易把握。尽管援助行为体越来越复杂的电信设备可以为救灾工作提供一个更强有力的工具，但是也使受援国更加关注安全问题，并可能因此拒绝允许这些设备入境。例如，红十字与红新月联会在 2004 年海啸后进行的一项研究指出，在发生此次灾害期间，救灾组织在输入设备时遇到了困难，尤其是因为受援国将这些设备看作是军事设备，并因此认为这些设备构成了潜在的安全风险。[518] 同样，红十字与红新月联会在挪威、斯里兰卡和越南进行的研究和访谈指出，一些答复者在获得在冲突区域使用卫星电话许可方面遇到过困难。[519]

173. 某些条款将灾害电信和国家安全考虑直接联系起来。例如，马克斯·普朗克导则通过一项保留条款纳入了安全考虑，该保留条款指出，受援国应“在国家重要安全利益不因此而受损害的情况下，授权援助国或援助组织使用其自己的通讯手段”。[520] 其他条款通过旨在便利在灾害时使用否则可能出于安全考虑不被授权使用的业余网络，较间接地处理电信与安全问题。[521]

(c) 其他问题

174. 国际电联通过了其他几个与救灾期间通讯其他方面相关的决议和建议。一项决议是关于使用电信确保实地救灾人员的安全和安保。[522] 几项建议分别关于

---

[516] 关于发生自然灾害、流行病、饥荒及类似紧急情况时使用空间无线电通讯系统的第 1 号建议，世界无线电行政会议，日内瓦，1979 年。

[517] 关于国际红十字和红新月运动使用双向无线电信问题的第 10(WRC-2000) 号决议，世界无线电通讯大会，伊斯坦布尔，2000 年。

[518] “国际应对斯里兰卡海啸中产生的法律问题”，红十字与红新月联会，2006 年 7 月，第 21-23 页。

[519] 红十字与红新月联会国际应灾法项目，在挪威、斯里兰卡和越南开展的研究和访谈报告，2003 年 2 月至 5 月，第 7 页。

[520] Peter MacAlister-Smith，国际人道主义援助行动导则草案，(马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，德国，海德堡，1991 年)，第 21 条，(e)款。

[521] 在此方面，国际电信联盟 2006 年 1 月关于在减灾和救灾行动中有效利用业余服务的第 D-13 号建议建议各国政府“应在其国家灾害计划和电信援助信息详细目录中加入业务服务； 行政当局应为救灾通讯和相关培训活动中有效使用业务服务减少和消除各项障碍；［而且］在业余网络和救灾组织及紧急应对提供方之间以及与行政当局签署谅解备忘录，以及与其他有关方合作制定并提供灾害电信中的协定和最佳做法范本”。

[522] 第 98 号决议，国际电联全权代表大会，美国明尼阿波利斯(1998 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)。

在减灾和救灾过程中使用卫星、[523] 固定无线、[524] 固定卫星 [525] 和业余卫星 [526] 基础设施以及在发生灾害时无线电通讯设备的跨边界流通 [527] 等问题。

3. 救灾活动的协调

175. 通过国际合作协调救灾活动，是救灾活动取得全面成效的一个重要方面。[528] 这在大规模的灾难中尤其如此，因为在这些灾难中往往是由政府或非政府、国家或国际多方行为体提供救济的。如果这些努力不协调，就可能出现所进行的工作重复、不必要或甚至起反作用的情况。[529] 早在 1927 年就强调协调的必要性，但今天由于经常协助救灾工作的行为体增加，协调就变得更加重要。

176. 协调还往往引起一些具体法律问题，主要与协调机制的存在相关。主要问题是这些协调机制的中心应设在何处，在这方面存在着若干可能性，包括联合国、受援国政府、援助国政府、或参与救济工作的其他国际组织、实体或非政府组织。

(a) 联合国系统内协调情况概述

177. 40 多年来，国际救灾协调一直是联合国内的一个重要问题。[530] 联合国进行的协调得到了各国 [531] 以及当时的红十字会联合会的支持，后者特别强调联合国救灾活动同其他多边和双边援助工作之间协调的重要性。[532] 1970 年，大会第一次请秘书长考虑“在联合国秘书处内设置常设机构负责协调与天然灾害、流行

---

[523] 使用卫星和地面广播基础设施进行公共预警、减灾和救灾，ITU-R BT.1774-1 号建议(2006-2007)。

[524] 减灾和救灾行动中的固定无线系统，ITU-R F.1105-2 号建议 (1994-2002-2006)。

[525] 在发生自然灾害和类似紧急情况时使用固定卫星服务系统进行预警和救灾行动，ITU-R S.1001-1 号建议 (1993-2006)。

[526] 使用业余和业余卫星服务进行灾害通讯，ITU-R M.1042-3 号建议(1994-1998-2003-2007)。

[527] 在紧急和救灾情况下无线电通讯设备的全球跨边界流通，ITU-R M.1637 号建议(2003)。

[528] 确实，“协调”这个词出现在几份文书的标题中。例如，见 2002 年《莫桑比克共和国政府和南非共和国政府协调搜寻和救援服务协定》；2001 年《南非共和国政府和法兰西共和国政府协调搜寻和救援服务协定》。

[529] 1927 年《设立国际救济联合会的公约和规约》，第 2 条（该联合会的主要目的之一是“在有机会时协调救济组织作出的努力”）。

[530] 早在 1964 年，经济及社会理事会第一次请秘书长研究国际救灾工作的协调问题（理事会 1964 年 8 月 15 日第 1049（XXXVII）号决议）。这一初次请求导致产生了秘书长的几份研究报告（例如见 A/5845、A/5883、E/4554 和 E/4853）。

[531] 例如，见《经济及社会理事会第五十一届会议正式记录》，第 1786 次会议（1971 年 7 月 21 日），第 22 段（联合王国）和第 67 段（印度尼西亚）。

[532] 同上，第 1787 次会议（1971 年 7 月 21 日），第 30 段。

病、饥荒及类似紧急情势有关各工作……”。[533] 翌年，根据大会第 2816（XXVI）号决议正式设立了救灾协调专员的职位及其常设办事处。

178. 联合国救灾协调专员负责在救灾活动的全面协调中起中心作用。[534] 联合国救灾协调专员办事处与联合国系统内各组织就机构间救灾协调问题缔结了至少 13 项谅解备忘录。[535] 1980 年代末开始再次努力提高救灾协调工作的成效，当时大会把 1990 年代定为国际减少自然灾害十年[536] 并通过了关于向自然灾害受害者提供人道主义援助的 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议和 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议。最后产生了大会 1991 年 12 月 19 日的第 46/182 号决议，至今该决议仍然是联合国救灾协调工作的基本表述。[537]

179. 1996 年在当时的人道主义事务部内设立了外地协调支助科，其主要目的是发展、准备和维持对突发紧急情况进行快速部署的待命能力，以支助受影响国家当局和联合国驻地协调员对各种优先需要迅速进行评估以及在现场协调国际救灾工作。该科管理过去十年中为在自然灾害和复杂的紧急情况中改进国际协调和合作而开发的若干工具，包括联合国救灾援助协调（救灾协调）工作队、[538] 国际搜索救援咨询小组、[539] 虚拟现场作业协调中心[540] 和国际人道主义伙伴关系。[541]

---

[533] 大会 1970 年 12 月 15 日第 2717（XXV）号决议，第 4(c)段。

[534] 这项任务包括：与所有相关组织进行合作，以确保最有效地提供援助；动员、指挥和协调联合国系统各组织的救灾活动；把联合国的援助同政府间和非政府组织（特别是国际红十字会）的援助协调起来；代表秘书长接受各方的捐助，作为联合国、其各机构和方案为某些紧急局势进行救灾援助之用；协助受援国评估其救济需要和其他需要、评价这些需要的优先次序、将这些信息传播给可能的捐助者和其他有关方面、成为所有外界援助来源提供或计划提供援助的信息中心；研究预防灾害问题；传播与救灾协调相关的信息；就在其主持下进行的救灾活动的结束作出决定；以及编写秘书长关于救灾活动的年度报告，以提交经济及社会理事会和大会（大会 1971 年 12 月 14 日第 2816（XXVI）号决议）。

[535] Peter, Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), pp. 135 and 136。

[536] 大会 1987 年 12 月 11 日第 42/169 号决议，第 3 和第 4 段。

[537] 见上文第一节中关于第 46/182 号决议的讨论。

[538] 救灾协调工作队是由成员国政府和联合国人道主义机构提名和供资的灾害管理专业人员组成的待命工作队，可在数小时内派出这些人员，对优先需要迅速进行评估，并协助国家当局和联合国驻地协调员在现场协调国际援助。

[539] 国际搜索救援咨询小组是一个由 80 多个国家和应灾组织组成的全球网，是在 1988 年亚美尼亚地震后于 1991 年成立的，重点处理城市搜索救援问题。该小组公布了国际搜索救援咨询小组准则，其中载有具体搜索救援活动的核对表以及一般救灾工作的协调与合作的核对表。

[540] 该中心设法通过国际应灾界所有行为体实时交流信息，便利就对重大灾害采取国际应对行动作出决策。

[541] 该伙伴关系于 1995 年创立，是几个国家发展机构间的一种非正式合作安排，尤其在突发灾害中向联合国机构提供后勤支助。

180. 1998 年，作为秘书长改革方案的一部分，把人道主义事务部改组为人道主义事务协调厅。[542] 在该厅内，协调和反应司直接协助紧急救济协调员作为秘书长的人道主义事务首席顾问和国际人道主义应急行动协调员发挥其作用。协调和反应司还可与联合国驻地协调员/人道主义协调员联络，这些协调员是紧急救济协调员指定的在紧急情况现场的最高级别联合国人道主义官员，他们努力确保提供迅速、有效和协调一致的援助。最后，作为同一改革方案的一部分，秘书长设立了人道主义事务执行委员会，由紧急救济协调员担任主席，每月在纽约举行一次会议，使联合国系统的人道主义、发展、政治和维持和平四大支柱共同就人道主义救济进行协商。

(b) 多种协调备选方案

181. 救灾协调中的一个复杂问题是现有多种协调机制。除了上文讨论的联合国协调结构外，还有由红十字与红新月联会、国家政府以及参与救灾工作的其他主要的国际组织和非政府组织主管的其他协调机制。本分节审视法律文书偏向哪些机制，并列出这方面的四种主要趋势。

182. 第一种、也是最常见的文书强调国家协调机制。[543] 例如，1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于在灾害和严重事故中相互援助的协定》十分明确地规定，“在任何情况下，请求国当局都应负责协调和指挥救援和应急行动”，以及“给救援国应急小组的指示只应传达给其负责人，后者应向其人员说明行动计划”。[544] 在其他一些双边条约中也有类似的规定。[545] 1976 年《东盟宣言》[546] 和 1995 年《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》[547] 中也强调国家协调机制。欧洲理事会 2001 年 10 月 23 日的决定建立了一种国际机制以便在成员国之间协调平

---

[542] 调整其任务重点，以包括三种主要行动：协调人道主义应对行动、政策制定和人道主义宣传。

[543] 例如，见 1991 年《美洲便利救灾援助公约》，第三条；1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 6 和第 8 条；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 3 条(a)款。另见 1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 17 和 18 条。虽然东盟协定建立了区域协调机制，但它强调此种机制“运作的基础是缔约方将首先采取行动管理和应对灾害”(2005 年《东盟灾害管理和应急协定》，第 20 条)。

[544] 第 9 条。

[545] 例如，见 1985 年《丹麦和德意志联邦共和国关于在灾害和严重事故中相互援助的协定》(及换文)，第 7 条；1995 年《芬兰和爱沙尼亚关于事故中合作与互助的协定》，第 8 条；1959 年《法国和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》，第三条；2001 年《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于在自然灾害或重大紧急局势中展开合作的协定》，第 9 条第(1)款；2001 年《联合国和乌兹别克斯坦共和国政府关于便利从乌兹别克斯坦向阿富汗输送人道主义援助物资的议定书》，第 2.1 段（国家将指定政府的一个部委协助联合国协调救灾工作）。

[546] 1976 年 6 月 26 日《东盟发生自然灾害时互助宣言》(马尼拉)，第一条。

[547] 附件 1，第 4 段。

民保护援助行动，[548] 但又“要求成员国负责指导援助干预措施”。[549] 尚不清楚，这种机制的协调功能究竟如何不同于受援国的指挥功能。还发现有许多国家立法建立了纯属国家性质的协调机制，而没有提及现有的政府间机制。[550] 唯一的例外是印度的《灾害管理法》(2005 年)，其中提及国家机构和国际机构之间的协调，但显然最终要由印度中央政府发挥这种作用。[551]

183. 第二，某些文书提及具体的国际实体或办事处为主要协调机构。例如，《坦佩雷公约》把联合国紧急救济协调员定为该公约的行动协调员。[552] 《红十字与红新月救灾原则和规则》强调红十字与红新月联会的协调职能，指出其“作为一个主要的应灾机构的地位”。[553] 《国际油污防备、反应和合作公约》赋予国际海

[548] 欧洲联盟，建立一个共同体机制，以便加强平民保护援助干预措施的理事会 2001 年 10 月 23 日第 2001/792/EC 号决定（《欧洲共同体公报》，第 44 卷，L297 号，2001 年 11 月 15 日，第 7 页），第 1 条第(1)款)。

[549] 同上，第 5 条第(3)-(4)款（并规定，“提出请求的成员国当局应制定有关准则，并在必要时确定授予援助措施小组的任务的界限，而不详细规定如何执行这些任务，详细规定则由提供援助的成员国指定的负责人来确定。提出请求的成员国可要求这些小组代表它指挥干预行动，在这种情况下，成员国和共同体提供的小组应努力协调其干预行动，但请求该机制提供援助的成员国据此负责协调从机制获得的捐助”)。

[550] 例如，见 1996 年 12 月 9 日《第 109-96 号法令：建立减少自然灾害和人为灾害全国协调机构法》(危地马拉)；2005 年第 13 号法令：《灾害管理法》(斯里兰卡)，第 2、12 和 21 条（规定由国家灾害管理委员会进行救灾协调，但没有提及国际协调机制)；1998 年 4 月《澳大利亚政府海外灾害援助计划》，第 5.5 和 5.9 段（澳大利亚在海外进行的救灾工作将由澳大利亚国家应急管理协调中心和澳大利亚使团团长与澳大利亚应急管理联络干事一道进行协调，但没有提及国际协调机制)；2000 年 2 月 3 日《第 7914 号法令：与国家紧急状态法相关的条例：预防风险和应急措施条例》(哥斯达黎加)，第 19 条（授权国家预防风险委员会与共和国总统和外交部长协调，以协调国际救灾援助，包括红十字会的援助)；1974 年《修正第 369 号法令规定的法令》(智利)，《智利共和国政府公报》，1975 年 8 月 11 日，第 1 页（规定通过国家应急事务办公室进行所有协调)；玻利维亚第 1813 号《政府公报》中的《第 19386 号最高法令》，第 1-5 条（建立了民防系统并授权该系统促进防灾、备灾和救灾的“协调与合作”，包括其他国家政府、政府间组织和非政府组织的救灾工作)；2005 年《灾害管理法》(印度)，第 10 条第(2)款(n)项（授权国家执行委员会“协调印度政府各部委、邦当局、法定机构、其他政府和非政府组织及参与救灾管理的其他各方的活动”)，第 35 条第(2)款(g)项（“中央政府应为进行灾害管理采取它认为必要或适宜的一切措施……[即]……同联合国机构、国际组织和外国政府为本法令目的进行协调”)。

[551] 该法设立了中央、邦、县各级灾害管理当局，并授予每个当局在各自管辖范围内行使协调职能，随后授权中央政府处理印度政府各部委、非政府组织、联合国机构、国际组织和其他国家政府之间的协调。2005 年 12 月 23 日《灾害管理法》。

[552] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(联合国《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号)，第 2 条（授权行动协调人对所规定的活动行使协调职能)。

[553] 《红十字会与红新月会协会救灾原则和规则》，第 4 条，转载于《红十字国际评论》第 310 期（1996 年 2 月 29 日)，附件四。

事组织协调职能。[554] 还可发现大会的一些决议也赋予诸如秘书长、[555] 紧急救济协调员[556] 或机构间常设委员会[557] 等进行协调的权力。机构间常设委员会《人权和自然灾害业务准则》中也强调国际协调机制。[558]

184. 第三，一些协定也规定建立新的机制，专门处理本文书所产生的协调工作。这种做法在创立区域救灾和应急组织的条约中特别常见，例如在加勒比灾害应急中心内设立了协调股，[559] 在东盟系统内设立了人道主义援助协调中心。[560] 在许多双边条约中也采用这种做法，这些条约通过建立联合委员会处理协调问题。[561]

185. 第四，某些文书的条款只规定相关行为体“应协调”其活动，而没有说明这种协调的具体方式。[562] 其他一些文书涉及特定的协调情况：《莫洪克标准》载有一项专门关于政治、人道主义和维持和平任务在复杂紧急情况下进行协调的条款；[563]《奥斯陆指导方针》则作出了关于自然灾害中军民协调的规定。[564]

---

[554] 第 12 条。

[555] 在大会 1981 年 12 月 17 日第 36/225 号决议中可看到一个早期例子，该决议在第 9 和第 10 段中规定，在受影响国家提出请求后，秘书长或其代表（通常是联合国救灾协调专员）应召开会议，使所有有关各方的救灾努力协调一致，并在必要时应指定一个牵头实体进行救灾活动。

[556] 大会第 46/182 号决议是关于联合国内部协调的主要决议，其中以赋予紧急救济协调员职能的方式对协调作出具体规定（附件第 34 和 35 段）。同样，第 48/57 号决议在同一个规定中三次重申协调，“[强调] 必须改善联合国系统内的协调，虽然确认人道主义事务部在这方面的任务和职能，但请紧急救济协调员进一步改进在总部和外地的协调和管理，包括有关业务机构工作的协调”（第 4 段）。

[557] 例如，1992 年 12 月 22 日第 47/168 号决议强调“紧急救济协调员的基本作用的重要性，包括在机构间常设委员会的支助下，确保更好地准备并迅速和协调地应付自然灾害和其他紧急情况”。

[558] 机构间常委会《人权和自然灾害业务准则》（哥伦比亚特区华盛顿：布鲁金斯-伯恩境内流离失所问题项目，2006 年），B.1.6 段，（“提供人道主义援助的国际组织和机构及其他行为体应确保相互之间并与国家和地方当局协调行动”）。

[559] 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 10 和 11 条。

[560] 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 20 条和附件。

[561] 2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防和应对自然灾害和人为灾害领域进行合作的协定》，第 5 条；1987 年《墨西哥和危地马拉关于为自然灾害的预防和援助进行合作的协定》，第一条；1993 年《大韩民国和波兰科学和技术合作协定》，第 4 条；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第二十一条。

[562] 例如，见世界卫生组织：2005 年《国际卫生条例》订正本，第 14 条；欧洲委员会，1972 年关于预防自然灾害和其他灾害以及规划和进行救灾的部长理事会第(72)6 号决议，I.3 条；《关于在发生灾害时向平民提供国际人道主义救济的原则声明》，第二十一次红十字国际会议通过的第 26 号决议，1969 年 9 月，伊斯坦布尔，第 3 段。

[563] 1995 年《关于在复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准》，第四段。

[564] 2006 年经修订的《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”，第 48-50 段。见下文第四节 D.4 中关于使用军事和民防资产的讨论。还可提及北约欧洲-大西洋合作理事会在 1997 年 12 月部长会议上提出的一项提议，即设立一个欧洲-大西洋应灾协调中心，补充人

186. 因此，在建立救灾协调机制方面最常见的趋势是愿意选择由受援国政府建立的机制。然而，也存在着重要的国际协调机制，包括由联合国人道主义事务协调厅、红十字与红新月联会、区域协调机构和双边协调委员会主管的协调机制。人们经常看到在如何使这些国家和国际协调进程合理化方面的困难。例如，红十字与红新月联会在尼泊尔进行的救灾法研究得出结论说，“人们普遍认为，国内和国际提供救济者之间的协调与合作不足”。[565] 同样，红十字与红新月联会在南亚、南部非洲和中美洲进行研究的结论也表示，“在迅速和有效地提供人道主义援助方面面临挑战的最主要原因是，各种当地和国际行为体之间难以协调一致地采取应对行动”。[566]

187. 所发现的一个常见问题是，一方面国家协调机制往往不了解国际救济组织的政策、程序和工作方法，因而不能有效予以协调；另一方面国际协调机制也往往不够了解地方政府和文化问题，从而不能有效运作。[567] 看来所需要的是在国家和国际协调机制之间进行全面协调，从而尽可能扬长避短。然而，事实上，国家和国际协调机制往往是各自独立建立起来的。

(C) 协调和灵活性

188. 在协调领域，人们特别关切法律确定性与灵活性这两者间的相对利弊。可以认为，在本项研究所讨论的多个其他领域，编纂一个清晰的法律规则的益处得到较广泛的承认，但在协调这一领域则缺乏这种统一认识。确实，救灾领域众多论者已表达了这样一种观点，即协调角色的过分正规化可能会在实际——并且不可预见的——灾难发生时对灵活性产生负面影响。根据这种推理，当灾难发生时，不拘泥于先前在没有考虑到现有特定情势的情况下以一般性方法制定的死板集中协调办法，而是由已经在现场的或专门部署好提供协助的行为体或组织承担起重要的协调角色，这可能更加便易、高效和有效。

189. 当发生大规模灾害——如 2004 年的亚洲海啸——确实需要此种国际协调时，协调机制的建立和运转确实显示了灵活的趋势。例如，尽管根据 1979 年的《泰国民防法》，在泰国的救灾行动的协调和实施一般是民防秘书处的职责。但

道协调厅的协调机制，不过没有将其编纂为一项公约。见欧洲-大西洋合作理事会民用通信规划委员会工作文件 EAPC（CCPC）WP（2202）03，“《坦佩雷公约》对民事应急规划产生的后果”（2002 年 3 月 5 日），第 5 页。

[565] “尼泊尔：关于国际救灾的法律、政策、规划和实践”，（红十字与红新月联会，2005 年 7 月），第 27 页（指出，“缺乏一种中央机制来确定哪些组织具备哪种能力和专门技术，并且缺乏关于它们行动地区的资料，这两个问题被视为主要挑战”）。

[566] 红十字与红新月联会，“国际救灾法项目，根据国际联合会委托在实地进行的研究在南亚、南部非洲和中美洲的调查结果报告”（2003 年 3 月），第 17 页。

[567] 同上；海啸评估联盟，“在受海啸影响的国家中协调国际人道主义援助”（2006 年 7 月），第 40 和 41 页。

泰国政府授权泰国国际合作机构协调在 2004 年海啸后进入泰国的外国援助。[568] 不过，这种灵活性可能使上文讨论的国家和国际协调机制的角色更加难以划定。

4. 军事和民防资源在救灾中的使用

190. 最近几年，军事和民防资源被越来越多地用于救灾活动。确实，国家军队有先进的后勤能力，这可能非常有利于救灾行动。[569] 但是，有人顾虑在救灾中使用军事和民防资源可能损害公正性和中立性，使民事和军事行动的重要区别模糊不清，缺少有效救灾所需的文化敏感性，和增加总体成本。[570] 从法律角度来讲，《奥斯陆指导方针》是当代关于军事和民防资源用于救灾的主要参考资料，[571] 尽管多个其他指导方针 [572] 也与此相关。

191. 《奥斯陆指导方针》载有以下与军事和民防资源用于救灾有关的原则和规则：“当没有其他相仿民用备用资源而只有使用军事和民防资源才能满足关键人

---

[568] “国际应对泰国海啸产生的法律问题”，红十字与红新月联会，2006 年 7 月，第 7 页和第 19 页。

[569] 如澳大利亚政府海外灾难援助计划（1998 年 4 月）中所述，国防军队的“快速反应能力、其人员的特殊技能和培训以及他们在灾难环境中的自承能力意味着可能会对澳大利亚政府应对海外救灾行动中的这一要素有相当大的依赖”（第 5.6.1 段）。

[570] 这些问题在非政府组织的多个立场文件中涉及。例如，见国际明爱机构的“与军队的关系”（2006 年 4 月）；人道主义政策小组的“重新设定参与规则：军事-人道主义关系的趋势和问题”（2006 年 3 月）；国际奥克肯登机构的“模糊的界线：军民关系和中立的划定”（2005 年 11 月）；人道主义实践网的“遥远的桥：人道主义应急中的援助机构和军队”（2002 年 1 月）；德国发展非政府组织协会的“武装部队作为人道主义援助工作者？援助组织和武装部队在人道主义援助中合作的范围和界限”（2003 年 5 月）。多篇学术文章也论述了军事和民防资源用于人道主义行动的问题。例如，见 Manuel Bessler 和 Kaoruko Seki 的“武装冲突中的军民关系：人道主义视角”，Liaison 第 3 卷，第 3 号（2006）；Eric James 的“倒退两步：重新吸取在阿富汗和伊拉克人道主义与军队关系中的教训”，《人道主义援助期刊》（2003 年 10 月）；Meinrad Studer 的“红十字委员会和在武装冲突中的军民关系”，《红十字国际评论》第 83 卷，第 842 号，第 367-391 页。

[571] 《军事和民防资源用于救灾的指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1 ，第 27 页，2006 年 11 月。

[572] 例如，见《在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针》（人道主义事务协调厅，2003 年 3 月）；《军民关系原则》（机构间常委会，1995 年 1 月）；《军事或武装护送人道主义车队导则》（机构间常委会，2001 年 9 月）；《军民互动指导原则》（澳大利亚海外援助理事会，2002 年 9 月）；《美国武装部队和非政府人道主义组织在敌意或具有潜在敌意环境中的关系导则》（国际行动理事会，2007 年 7 月）。已制定关于伊拉克、阿富汗、海地、利比里亚和刚果民主共和国的特定国家的指导方针（见 http://ochaonline.un.org）。此外，人道主义事务协调厅自 1996 年一直设有军民协调科处理军民协调问题并已进行多个关于此项目的调查；“在复杂紧急情况下的军民关系——机构间常委会参考文件”（机构间常委会，2004 年 6 月 28 日）；“军事和民防资源用于人道主义行动支助：特别工作组报告”（机构间常委会，1995 年 9 月 27 日）；“军事和民防资源用于救灾行动：军事和民防资源参考手册”（人道主义事务部，1995 年 11 月 15 日）。

道主义需求时”，[573] 军事和民防资源应仅作为最后手段使用；救灾行动“必须保持其民事性质和特性”：尽管军事和民防资源可能仍由军队控制，“整个行动必须在对此负责的人道主义组织整体管理和控制下”；[574] 救济的直接提供应一直由人道主义组织执行，且“若军事组织在支持人道主义工作中发挥某种作用，则应当尽量不进行直接援助”；[575] 军事和民防资源“用于人道主义活动时应与参加……军事任务的军队清楚区分”，包括通过使用国际认可的标识或标志；[576] 在救灾中使用此种资源均应当“在时间和范围上清楚限定”；[577] 参与救灾的军事和民防人员不应携带武器；[578] 而且这些参与救灾的人员还不得参与保护救灾人员，为保护救灾人员应派遣一个单独的单位。[579] 最后，《奥斯陆指导方针》强调，适用于所有救灾的一般性原则同样适用于军事和民防资源的使用，[580] 包括需要得到受援国同意这项先决条件 [581] 和人道主义、中立和公平的原则。[582]

---

[573] 2006 年 11 月《奥斯陆指导方针》，第 5 段，另见第 32㈢段。

[574] 同上，第 32㈢段（指出，“这并非意指民事对军事资源的指挥和控制地位”）；另见第 37 段。1997 年《阿根廷共和国与智利共和国关于灾难合作的协定》，第 7 条第(3)款（“派遣方人员从受援方主管机关应仅寻求关于在灾难中各方合作努力的指示，而应根据其法律法规保持其运行结构、指挥关系和纪律制度”；2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 12 条第(1)款（“当援助涉及军事人员和相关文职官员时，援助实体应与请求或受援方协商，指定一人负责在行动中保持对其提供的人员和设备的直接监管”）；1991 年《建立加勒比灾难应急中心协定》，第 15 条第(4)款（“在请求国和派遣国没有对此达成相反协议的情况下，派遣国受训军队成员应服从其指挥官的控制和惩戒管理”）和第 15 条第(1)款（“军事和民防资源由从这些军队的高级官员中指定的特别协调员协调”）。

[575] 2006 年 11 月《奥斯陆指导方针》，第 32㈣段。例如，军队可以运用其后勤能力，在运输援助物资方面发挥主要作用，但将最终交付援助的工作交给人道主义行为体做。见《澳大利亚政府海外灾难援助计划》（1998 年 4 月），第 5.6.2 段（“可以将特定联络职责分配给执行海外任务的国防专员和顾问……此外没有直接进行紧急救济的职责”）。

[576] 2006 年 11 月《奥斯陆指导方针》，第 39 和 40 页；另见 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 15(1)段（“应允许参与援助行动的军事人员和相关文职官员在执行公务时身着有显著标识的制服”）及 15(3)段（“由援助实体的军事人员和相关文职官员使用的飞机和船舶可以使用其登记和易辨认的执照牌，无需缴税、许可证和（或）任何其他许可”）。

[577] 2006 年 11 月《奥斯陆指导方针》，第 32㈤段。

[578] 同上，第 41 段。另见欧洲委员会，Rec（2002）3 号建议，第 13 段；及 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 12 条第(2)款。

[579] 2006 年 11 月《奥斯陆指导方针》，第 43 段，另见 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 12 条第(2)款（“请求方或受援方应……确保对由援助实体或代表援助实体为此目的携入其境内的人员、设备和材料的保护。这些军事人员和相关文职官员不应携带武器”）。对照《军事或武装护送人道主义车队导则》（机构间常委会，2001 年 9 月），第 10 页（规定使用武装护送人道主义车队，但强调这仅在特殊情况下作为极端预防性措施使用）。

[580] 2006 年《奥斯陆指导方针》，第 32㈥段。

[581] 同上，第 32㈠段。

[582] 同上，第 20 段。

192. 关于军事和民防资源的规定还可以在若干其他文书中看到。例如，关于外国军事和民防资源在受援国领土的行动对受援国主权的潜在威胁，可以找到一份文书，其中规定应防止这些人员参与受援国的“公共秩序维护”[583] 或参加任何涉及中止宪法权利的特别措施。[584] 该文书还要求对所有人道主义人员的保护应仅由受援国的军事和民防资源执行。[585] 关于备灾，一份协定规定，“缔约方应视情况为本协议要求的区域合作和国家行动，包括……军事和民防资源的使用编制标准行动程序”，[586] “各缔约方应指定可用于救灾和应急区域待命安排的资源和能力，如军事和民用资源”。[587] 关于国内法规定的地位，一项区域性条约规定军事和民防资源的活动“将遵循援助方对这些人员地位的法律规定”；[588] 一项双边协定规定，“当应急团队包括军事人员时，这些人员在行动期间应遵循对其地位做出规定的国家法律”。[589] 关于受援国的同意，多份文书要求受援国特别对使用军事和民防资源 [590] 或其进入本国领土表示同意。[591] 此外，发现一份文书严格禁止使用军事和民防资源。[592]

193. 军事和民防资源用于救灾在越来越普遍的复杂紧急情况中提出了难题，在这些紧急情况中，发生灾害的地点位于或临近武装冲突地区。[593] 首先，人道主义行动的公正性和中立性（或至少是眼中的公正性和中立性）因既有一些军事和民防资源参与救灾工作同时又有其他一些军事和民防资源是冲突的当事方而增加了风险。在这种情况下，上文讨论的某些原则显示出特别的重要性，如那些规定参与救灾的军事和民防资源必须与参与冲突的军事和民防资源完全分开、不得

---

[583] 1997 年《阿根廷共和国和智利共和国关于灾难合作的协定》，第 7 条第(1)款。

[584] 同上。

[585] 同上，第 7 条第(3)款。

[586] 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 8 条第(2)款(b)项。

[587] 同上，第 9 条第(1)款(b)项。另见第 11 条第(6)款。

[588] 1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 9 条第(3)款。

[589] 1992 年《法国和意大利关于预测和防止重大灾难及发生自然或人为灾害时互相援助公约》，第 10 条第(4)款。

[590] 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 15 条第(3)款。

[591] 1974 年《瑞典和挪威关于改善边界地区救援服务协定》（及换文），第 3 条；1995 年 6 月 26 日《芬兰和爱沙尼亚发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 9 条。

[592] 1986 年《芬兰和挪威关于边界地区救援服务合作协定》，第 6 条（“根据本协定，军事单位、军事设备和军用物资不得在其他国家领土上的救援行动中使用”）。

[593] 见《在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针》（人道主义事务协调厅，2003 年 3 月）；《美国武装部队和非政府人道主义组织在敌意或具有潜在敌意环境中的关系导则》（国际行动理事会，2007 年 7 月）。

携带武器和分别标识的条款。而且，在复杂紧急情况中使用军事和民防资源还在武装冲突中战斗人员和非战斗人员的区分原则方面提出了难题。[594] 上文讨论的多项原则也与这一问题紧密相关，包括要求清楚区分参与人道主义行动的军事和民防资源、强调对军事资源的民事控制以及为保护和援助目的使用不同的资源。但应注意到，根据国际人道主义法，武装部队的所有成员，除医务和宗教人员外，均为战斗人员，但这一例外规定想必没有涵盖参与救灾的军事和民防资源。[595] 尽管对《日内瓦四公约第一附加议定书》的评注规定仅医务人员和宗教人员为拥有非战斗人员地位的武装部队成员，[596] 某些国家的军事手册将非战斗人员地位给予武装部队的其他成员，而其中可能包括参与救灾的军事和民防资源这一更广泛的类别。[597]

---

[594] 例如，1977 年《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》，第 48 第，第 51 条第(2)款和第 52 条第(2)款；1977 年《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）》，第 13 条第(2)款；Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck，《习惯国际人道主义法》（红十字委员会，2005 年），第 3-8 页和第 25-29 页。区分原则被国际法院认为是国际人道主义法的“首要原则”及“国际习惯法不可违反的原则”之一。《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见，国际法院判例汇编，1996 年》，第 226 页，详见第 257 页，第 78 和 79 段。

[595] 1977 年《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》，第 43 条第(2)款；Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck，《习惯国际人道主义法》（红十字委员会，2005 年），第 11-14 页（规则 3）。

[596] 例如，对 1977 年《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》的评注，第 516 页，第 1677 和 1678 段（“任何军队中都有多种重要士兵类别，这些士兵的首要或正常任务与发射武器关联甚少。这些人员包括辅助服务人员、行政服务人员、军法服务人员和其他人员。他们是否实际参与发射武器并不重要。他们有权这样做，而这不适用于医务或宗教人员（尽管他们有作为武装部队成员的地位）或平民（因为他们并非武装部队成员）。武装部队的所有成员均为战斗人员，并且只有武装部队的成员为战斗人员……任何允许在第四十三条中意指的战斗人员随意‘复员’以回到其平民地位并根据形势的改变或军事行动的要求而重新取得战斗人员的地位的解释将会使这一条文所取得的任何进展前功尽弃”）。

[597] Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck，《习惯国际人道主义法》（红十字委员会，2005 年），第 13 页（“德国的《军事手册》解释道，‘战斗人员为可能在敌对活动中发挥直接作用的人员，即在不可或缺的部门参与使用武器或武器系统’，并因此规定，‘那些没有战斗任务的武装部队成员，如法官、政府官员和蓝领工作者，为非战斗人员’。美国《海军手册》规定，‘除医务和宗教人员外，民防人员和武装部队中已获得民防地位的成员也为非战斗人员’”）。军事和民防资源的使用还对术语提出了难题。为清楚区分“人道主义干预”和“军事人道主义”等其他概念，机构间常设委员会建议任何由军事和民防资源进行的援助活动避免使用“人道主义”一词，且机构间常委会关于在复杂紧急情况下军民关系的参考文件十分审慎，每一个与军队提供的援助有关的措词均为“救济”而非“人道主义”。见 Manuel Bessler 和 Kaoruko Seki 的“武装冲突中的军民关系：人道主义视角”，Liaison，第 3 卷第 3 号（2006 年）（引用机构间常委会的“复杂紧急情况下的军民关系——机构间常委会的参考文件”，2004 年 6 月 28 日）。

5. 救灾援助的质量

194. 现有文书通过两种完全不同的方式处理救灾质量问题。一方面，某些条款意在确保救灾援助有足够高的质量，以给受援者带来好处而不是潜在伤害。在这一总的质量概念下，存在很多不同规定，有的力求保证救灾在地理和文化上是适宜的、及时的、相互协调的，以确保避免重复援助。另一方面，有一类与此不同的规定从反向来处理质量问题，以保证一个国家意在维护一定质量、健康或安全标准的基本监管体制（即与灾害不相关的监管体制）不会阻碍快速反应救灾行动的高效实施。例如，对易腐救灾货物免除一般检疫和熏蒸要求的规定即属此类。

(a) 质量控制条款

195. 若干文书包含质量条款，旨在保证国际救灾达到足够高的标准，以为受害者带来最大利益。可从安全、营养、相关性和文化适宜性等多个方面理解质量。除了这些核心方面外，还可采用多种其他方式提高质量，比如确保适当维护疫苗记录、将救灾援助与改变信仰或为个人利益而操纵救济分配的其他行为区别开来、防止援助组织开展其专业技能领域之外的项目、避免腐败、防止进口过多救济物品、在本可使用本地技能时限制雇佣离国服务工作人员，以及避免频繁更替救灾人员。[598]

196. 有关此类质量条款的最全面的目录是《环球人道主义宪章》，这是由 80 个国家的 400 多个组织在 8 年时间里，相互协作详尽编纂的救灾质量标准典集。[599]《环球宪章》有几个一般最低标准，包括：(a) 受灾人民参与救灾努力，(b) 进行初期评估，(c) 需要人道主义反应，(d) 确定人道主义援助目标，(e) 监测援助方案，(f) 评价人道主义行动，(g) 援助人员的能力，和(h) 监督和管理。[600]在水、环境卫生和个人卫生；粮食保障、营养和粮食援助；住房、居住区和非粮食物品；及保健服务等特定领域也详细列出了最低质量标准。[601]

197. 在《机构间常设委员会准则》中可以找到另一个重要的质量条款，规定“在灾难应急期间及之后，应将足够的水、食品和环境卫生条件、住房、衣服和基本卫生服务提供给需要这些物品和服务的受灾人民”。[602]

---

[598] 红十字与红新月联会，“对印度尼西亚海啸的国际救灾所涉法律问题”，2006 年 7 月，第 30-34 页；“国际救灾法项目在南亚、南部非洲和中美洲所做的现场考察”，载于红十字与红新月联会，《国际救灾法律、原则和实践：反思、前景和挑战》（日内瓦，2003 年），第 121 和 122 页。

[599] 环球项目：《环球人道主义宪章和应灾最低标准》（日内瓦：环球项目，2000 年，2004 年修订）第 6 页。

[600] 同上，第 1 章。

[601] 同上，第 2-5 章。

[602] 机构间常设委员会，《人权和自然灾害业务准则》（哥伦比亚特区华盛顿：关于境内流离失所问题的布鲁金斯-伯尔尼项目，2006 年），第 B.2.1 段。该准则建立了确定救灾物品和服务是否

198. 除了这些有关救灾援助质量的宽泛规定外，最常见的规定涉及救灾的相适性。比如，《科托努协定》规定，“人道主义和应急援助应完全根据灾民的需求和利益来提供”。[603] 《红十字会和红新月会救灾原则和规则》规定，“如果一个国家协会意欲提供联合会和（或）红十字委员会发出的呼吁书中未提及的救灾物资，它应首先征得受灾国国家协会或联合会和（或）红十字会委员会的同意。如果没有呼吁，但一个国家协会意欲向受灾国协会提供救灾物资，也要征得后者的同意，并应告知联合会和（或）红十字委员会”。[604] 《人道主义捐助的原则和良好做法》规定，人道主义资金的分配“要与需求相称，并以需求评估为基础”，并提请执行人道主义援助的组织“尽最大可能确保受益人参与人道主义应急行动的设计、执行、监测和评价”。[605] 《欧洲联盟委员会与人道主义组织伙伴关系框架协定》规定，“人道主义援助质量意味着要明确聚焦受益人。要优先分析受益人的状况……，包括评估在特定状况及文化背景下男性和女性可能存在的不同需求、能力和角色”。[606] 1977 年红十字会国际会议关于加速国际救济的措施的决议建议，“与救济行动有关的所有政府、政府间机构和非政府组织开展方案，让捐助者认识到避免捐助非必要救济物品的重要性”。[607]

199. 有些条约从需求角度处理相适性问题，以保证救灾援助是适宜的，其中规定“请求方应具体说明所需援助的范围和类型，可行时，向援助实体提供必要信息，使其决定能在多大程度上满足请求”。[608] 同样，某些双边条约包含一项条款，

充足的四项要求：(a) 可供性指的是可向灾民提供充分数量和质量的物品和服务；(b) 便利性要求这些物品和服务㈠ 无歧视地提供給所有需要的人，㈡ 处于安全范围内，可由每一个人，包括脆弱和边缘群体实际获取，㈢ 为受益人所知；(c) 可接受性指的是需要提供文化适宜且对性别和年龄敏感的物品和服务；及(d) 灵活性要求以足夠灵活的方式提供这些物品和服务，以适应在紧急救济的不同阶段、重建以及流离失所者返回时需求的变化。在最紧急应急阶段，如果提供的食品、水和环境卫生、住房、衣服和保健服务能确保所有需要的人生存，即被认为是充足的。

[603] 非洲、加勒比和太平洋国家集团成员与欧洲共同体及其成员国于 2000 年 6 月 23 日在贝宁的科托努签订的《伙伴关系协定》，《欧洲共同体公报》，第 43 卷，第 L-317 号（2000 年 12 月 15 日），第 3 页，第 72(2)条。

[604] 《红十字国际评论》，第 310 号（1996 年 2 月 29 日），附件三，第 27.1 段。

[605] 良好人道主义捐助国际会议认可的“人道主义捐助的原则和良好做法”，斯德哥尔摩，2003 年 6 月 17 日，第 6 段和第 7 段。

[606] 第 041221 版，第 17 条（阐述质量的多个方面，包括：(a) 根据需求和需求评估分配资金；(b) 推动受益人参与人道主义援助工作的制定、执行和评价；(c) 力求将人道主义援助行动立足于当地能力，尊重执行人道主义援助行动所在社区和国家的文化、结构和习俗；(d) 将救济与恢复和发展联系起来；及(e) 合作加强受灾社区的能力）。

[607] 建议 G（见上文注 20）。另见建议 F（“建议所有捐助者将其救济捐助限制在由适当救济当局和机构确定的高度优先救济需求上，以期更有效利用资源，更快满足基本救济需求”）。

[608] 《东盟关于灾害管理和紧急反应协定》，2005 年，第 11(3)条。另见《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，1998 年，第 4(2)条；欧洲委员会部长理事会 2002 年 3 月 6 日第 786 次部长代表会议通过的、向成员国提出的关于在边界地区发生自然和技术灾害时在平民保护和

规定“请求援助的一方必须具体说明要求援助的性质和范围，并尽可能向对方提供其确定援助范围所需的信息”。[609]

200. 还有文书包含从其他方面处理质量问题的条款。比如，有关健康和营养，《粮食援助公约》规定，“作为粮食援助提供的所有产品都应满足国际质量标准，符合受援人的饮食习惯和营养需求，且除种子外，都应适合人类消费”。[610] 有关安全，黑海经济合作组织协定规定，“药物材料和精神药物只可按医疗援助目的所必要的数量进口，且只可由合格的医务人员使用”。[611] 关于公正性，《国际红十字和红新月运动及非政府组织在救灾中的行动守则》规定，“不得用援助来推进某一特定政治或宗教立场”，[612] 不应将援助作为政府外交政策的一个工具。[613] 最后，关于救济品的合法使用，联合国与乌兹别克斯坦之间的一份议定书包含一个质量控制条款，要求联合国确保救济品不含有非法武器。[614]

(b) 限制规定性质量条款

201. 除了那些直接处理质量问题的条款外，还可以找到从反向角度处理质量问题的另外一类重要条款。这些条款力求确保已有的在各种场合下保证质量的法律和规定不对有效的救灾行动带来限制性影响。有一个此类条款要求受援国对用于救生行动的犬的入境免除兽医手续，包括检疫。[615] 同样，红十字会国际会议关于加速国际救济的措施的决议建议，“在符合个人卫生和动物保护最低标准的条件下，如果有关熏蒸证明的正常要求和对食品进口的限制会妨碍保护灾民的基本

互助方面进行跨界合作的第（2002）3 号建议，第 2 段（建议捐助国政府“让国内法赋予其适应下放权力的领土行政区或当局参与规划和执行本建议附录所建议的措施”）。

[609] 1995 年《芬兰和爱莎尼亚关于在发生事故时进行合作和互助的协定，第 6 条。另见 1987 年《墨西哥和危地马拉关于预防和援助自然灾害的合作协定》，第六部分（“各方应在可用资源范围内，确定合作活动的时间表和范围”）。

[610] 1995 年《粮食援助公约》，第三条(j)款。该公约还就更一般性的各种质量问题做了规定，比如强调粮食援助应是“最有效和最合适的援助方式”，（第八条(a)款），应以当地需求评估为基础，（第八条(b)款），应针对当地群体（第八条(c)款）。

[611] 1998 年 4 月 15 日《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助和做出紧急反应的合作协定》，第 10 条第(3)款。另见 1955 年《美利坚合众国和厄瓜多尔订立关于救灾物品和设备免税入境和免征国内税的协定的换文》（对可接受的救灾物品的范围做了具体限定，烟草和酒精饮料除外）。

[612] 红十字会和红新月会第 26 届国际会议决议附件三，日内瓦，1995 年，第 3 段。

[613] 同上，第 4 段。同样，见 1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准》中关于“保护人道主义任务规定的正直性”的条款，第二段。

[614] 2001 年《联合国和乌兹别克斯坦共和国政府关于便利从乌兹别克斯坦向阿富汗提供人道主义援助的议定书》，第 1.7 段。

[615] 2001 年《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于在发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》，第 8.2 条。

救济物品的入境，则潜在受援国政府放弃这些要求和限制”。[616] 《训研所救灾行动示范规则》规定，“受援国和援助国应在符合个人卫生和动物保护标准的条件下，对指定救济物品放宽正常熏蒸要求和进出口食品的禁令和限制”。[617]

202. 总之，国际文书[618] 中关于质量的条款可分成两种不同类型。一方面，某些条款旨在提高援助质量，比如要确保援助适宜相关灾民，且安全及时。另一方面，第二类条款处理的是反向问题，即保证现有的质量规定不过于苛刻和僵化，以致抑制以通常被认为不可取的某种方式提供援助。虽然表面上，这两类条款处理的是相反的问题，但它们并非相互冲突。事实上，它们可能同时出现在一个文书中。比如，《马克斯·普朗克导则》包含一个质量控制条款，规定“援助国或组织应……遵守适用于人道主义援助货物的质量标准和其他相关规定”，[619] 但同时还包含一个限制规定性质量条款，即“为了加速、便利和保护人道主义援助行动，在符合合理的健康和安全标准的条件下，受援国应特别……放弃有可能拖延人道主义援助货物进口的任何禁令、限制或规定”。[620]

6. 对救济人员的保护

203. 人道主义救济人员的安全和保障是提供援助的一项重要条件。联合国人员及有关人员的安全和保障可以与其他救济人员有所区别。

(a) 联合国官员及有关人员

204. 联合国官员及有关人员有权根据 1994 年的《联合国人员和有关人员安全公约》受到保护。该公约规定，“联合国人员和有关人员、其装备和驻地不得成为攻击行为或阻止他们履行任务的任何行为的目标”，并且“缔约国应采取一切适当措施，确保联合国人员和有关人员和安全和保障”。[621] 但是，《公约》向应对灾害的人道主义救济人员所实际提供的保护受到一项必要条件的限制，即：安

---

[616] 建议 D（见上文注 20）。

[617] 训研所，《政策和效率研究》，第 8 号（出售品编号：E.82.XV.PE/8），附件 A，规则 7。

[618] 关于国内立法和救济计划，在本报告所述国内法中，很少发现有这样的条款。但据认为，这一表面上的空白反映的并不是在国内法中没有此种条款，而是在国家层面上，这样的条款没有包括在救灾法中，而是包括在本研究报告范围之外的其他法律中。比如，红十字与红新月联会关于斐济的报告注意到，尽管在斐济的救灾法中没有直接的质量和责任标准，但在《粮食保障和安全法》、《水供应法》、《道路安全法》、《公共卫生法》（包括《建筑规则》）、《工作中的健康与安全法》、《陆地运输法》和《海洋法》等法律中可以找到此类规定（红十字与红新月联会，“斐济：在国际救灾方面的法律、政策、规划和实践”，2005 年 7 月，第 24 页）。

[619] Peter MacAlister-Smith, 国际人道主义援助行动导则草案（德国海德堡：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 16 条(c)款。

[620] 同上，第 21(b)段。

[621] 联合国，《条约汇编》，第 205 卷，第 35457 号。

全理事会或大会应先作出面临特殊危险的声明，《公约》才能适用于联合国维持和平行动以外的情况。[622]

205. 2005 年通过了《公约》的一项《任择议定书》，其中将《公约》所提供的保护范围在没有特殊危险声明的附加条件下扩大到了“联合国主管机关根据《联合国宪章》设立，并在联合国的权力和控制下，为……提供紧急人道主义援助……等目的而进行的一切其他联合国行动。”[623] 然而，该任择议定书包含一项“退出”条款，规定“东道国可以向联合国秘书长作出声明，表示对于仅为应付自然灾害而进行的……行动，该国不适用本议定书的规定。”[624]

206. 根据其准备工作材料所述，在该《公约》中要求作出特殊危险声明，和在《任择议定书》中列入“退出”条款，都是出于对主权和不干涉受援国内政原则的关切。按照《公约》制度推断认为，如果安全理事会或大会认为局势不危险，那么受援（东道）国的法律应为救济人员提供充分保护，也就没有必要提供国际法的额外保护。依照《任择议定书》，假定提供紧急人道主义援助的人员会发现自己处于需要保护的危险境地。[625] 然而，仅应对自然灾害的人员[626] 是否会发现自己处于类似境地这一点还有争议，因而，根据不干涉原则，涉及救灾行动的“退出”条款证明是通过《任择议定书》所必不可少的妥协：

> 倾向于保留[“退出”条款]的那些代表团指出，为体现自然灾害也在危险很小的情况下出现，例如在社会秩序稳定的国家出现，该款还是必要的。因此，依照这些国家的国内法，提供紧急人道主义援助的人员可以得到充分的保护。[627]

207. 但是另一些代表团对“退出”条款持批评意见：

---

[622] 同上，第 1 条(c)款。另见 A/55/637，第 6-12 段；A/58/187，第 11-22 段，在该文件中秘书长表示：“目前没有普遍同意的标准，可用于确定是否存在对参加联合国行动的人员安全造成特殊危险的局势”；以及 A/59/226 第 5 和第 6 段。尽管秘书长对于要求作出声明有所保留，但他还是建议就阿富汗局势作出声明（见 A/58/187，第 16-22 段、A/59/226，第 6 段）。这样的声明没有作出过。

[623] 大会 2005 年 12 月 8 日第 60/42 号决议所附《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》第二条第一款。

[624] 同上，第二条第三款（还规定，这种声明应当在行动部署前作出）。

[625] A/C.6/60/SR.8，第 62 段（特设委员会主席兼联合国人员和有关人员安全公约所规定的法律保护的范围工作组主席韦纳韦瑟先生的声明）：“提出了建设和平和紧急人道主义援助概念，力求恰当反映联合国行动面临的危险因素。”

[626] 应当指出，《任择议定书》的“退出”条款是专门针对自然灾害的，因此并不就其他类型灾害尤其是复杂紧急情况中存在的危险因素作出臆断。

[627] 联合国人员和有关人员安全公约所规定的法律保护的范围特设委员会的报告，2005 年 4 月 11 日至 15 日，《大会正式记录，第六十届会议，补编第 52 号》(A/60/52)，第 32 段。

有人说，在一项专为将保护范围扩大到更多类别的行动而缔结的任择议定书中，提供一条宣布放弃选择的规定，这样做似乎是不合理的。也有人认为，东道国利用这项宣布放弃选择的规定可能被看成是一种对提供援助的组织不友好的行动，打击派往该行动的工作人员的士气。还有人指出，由于混乱和法律与秩序的恶化往往是自然灾害的后果，因此这种情况包含危险要素，应在议定书草案的涵盖范围之内。此外，还有人怀疑议定书草案是否适用于复杂的灾害，例如一国既遭受自然灾害，又处于需要建设和平活动的危险局势。还对将自然灾害排除在外但没有排除其他种类的灾害提出质疑，例如大流行病或人为的灾害。[628]

208. 在讨论以《任择议定书》为附件的大会第 60/42 号决议的整个过程中，各国对于救灾人员的保护问题仍然存在分歧。一部分国家表示支持议定书不受限制地适用于救灾行动，[629] 另一些国家则反对对自然灾害的情况无限适用该议定书。[630]

---

[628] 同上，第 29 段。

[629] 联合王国代表欧洲联盟 25 个成员国以及另外 12 个赞同欧盟立场的国家发言，表示：“我们很高兴看到该议定书也同样适用于在自然灾害情况下提供紧急人道主义援助的行动。联合国人员和有关人员在此情况下需要该公约和该议定书规定的保护。我们感到遗憾的是，有些代表团觉得需要发表退出声明”（A/60/PV.61，第 3 页）。澳大利亚表示，该国“勉强接受了”退出条款，但“我们希望这条规定永远不会使用。历史表明，自然灾害常常会造成法律和秩序的崩溃。在此种情况中部署的联合国人员和有关人员，应毫无疑问地受到《公约》的保护”（同上，第 4 页）。加拿大表示，该国“感到遗憾的是，为了取得一致，《议定书》中不得不纳入了一项关于自然灾害情况下不予适用的选择”（同上，第 6 页）。新西兰表示，该国“愿意确认以下理论可能性，即在最稳定的环境中也有可能发生自然灾害，而参与人道主义应急行动的联合国人员和有关人员在那种环境中并无特定危险”，但该国认为“《公约》和《议定书》所提供的法律保护没有理由提供的情况非常少”（同上，第 5 页）。瑞士表示，“《议定书》的最大改进之一是不再采用一种机制，要求在宣布存在危险之后方可适用《公约》。因此，我们强调，缔约国应在本文书的范围内自动把《议定书》适用于两类联合国行动，换句话说，不仅适用于建设和平活动中人道主义、政治或发展援助的提供，而且适用于紧急人道主义援助的提供”（同上，第 7 页）。肯尼亚表示，该国灵活看待议定书对灾害的适用性，并且“应当认真考虑东道国发表加入或退出声明的必要性，因为它可能对议定书的履行造成不必要的阻碍”（A/C.6/60/SR.9，第 3 段）。

[630] 古巴认为，“在[灾害]局势中，对于联合国人员和有关工作人员而言，不存在特别的危险要求为他们提供除他们根据东道国国家立法及其与联合国为部署此种行动所达成协议已享有保护之外的其他保护”（A/60/PV.61，第 8 页）。伊朗伊斯兰共和国表示，该国认为“退出”条款“是一项有益的规定，可以促进《议定书》的普遍性”（同上，第 10 页）。巴基斯坦表示，在出现自然灾害时，紧急人道主义援助行动只应在东道国同意的情况下开展。在这方面，“退出”条款是一个良好的妥协基础，因为它提出了一个程序让东道国可以宣布，对于因自然灾害而采取的行动，任择议定书不适用（A/C.6/60/SR.8，第 72 段）。约旦表示，在发生自然灾害情况下，主权国家必须有权利宣布其国家法律制度能够提供必要的法律保护，而且联合国的有关行动没有任何具体的风险（同上，第 76 段）。俄罗斯联邦表示，该国不反对将为应对自然灾害提供紧急人道主义援助行动纳入议定书草案范围。但是，参加这种行动的人员所面临的风险通常是由于自然灾害的后果而产生的，例如偷窃、抢劫和社会混乱，这些属于东道国的司法权限。因此应当赋予这样一个国家声明它不会将议定书草案应用于仅为应对自然灾害而采取的行动的权利（A/C.6/60/SR.9，第 10 段）。委内瑞拉表示，议定书草案必须只有在东道国认可后适用。它不应适用于联合国在自然灾害中提供援助的情况，因为这种情况不会引起特殊风险（同上，

209. 《公约》将“有关人员”界定为：“(1) 由一国政府或政府间组织根据同联合国主管机关的协议派遣的人；(2) 由联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构聘用的人；(3) 由人道主义非政府组织或机构，根据同联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构的协议，为支持履行联合国行动的任务规定而部署的人。”[631] 2002 年，应大会要求 [632] 拟定了一项示范标准条款，以纳入联合国与人道主义非政府组织或机构达成的协定，从而明确说明由这些指定组织或机构在缔约国部署的人员会被认为是《公约》所指的“有关人员”。[633] 此外，还请秘书长向会员国提供已缔结这些协定的组织或机构的名单。[634]

(b) 其他类别救济人员保护的保护

210. 只找到一项文书明确区分救灾人员保护的属人管辖。《奥斯陆指导方针》区分了将由“受影响国和任何战斗人员授予适当的保护”的“仅为支助联合国人道主义行动而部署的军事和民防人员”[635] 以及“原则上除受影响国给予的保护之外不受任何特殊保护”的“执行援助任务的军事和民防单位”。[636]

211. 不少文书含有措辞宽泛的保护人道主义人员的条款，该种条款并未具体纳入或排除其他的人道主义行为体（如非政府组织人员）。例如，若干多边公约规定，受援国应确保对援助方或以援助方名义派入其领土的人员、装备及物资的保护。[637] 一些双边条约规定，请求方当局应把保护范围扩大到援助方的紧急援助

第 30 段）。中国表示，提供紧急人道主义援助应当受到一定的限制：一个国家应当有权选择声明该议定书草案将不被适用于专门为应对其领土内发生的自然灾害而提供援助的联合国行动。此外，中国坚持东道国做出此项声明的权利，其目的并非解除东道国保护相关人员的义务，而是为了明确这类行动并不存在特殊风险（同上，第 35 和 36 段）。阿根廷表示，将自然灾害纳入议定书草案范围将加重受灾国政府的负担，处于这种情况的国家的首要任务是立即解救受害者（同上，第 43 段）。乌拉圭表示，“退出”条款反映了东道国选择在某些情况下不适用议定书的合法权利（同上，第 47 段）。

[631] 《联合国人员和有关人员安全公约》，第一条(b)款。

[632] 大会 2002 年 11 月 19 日第 57/28 号决议。另见大会 2003 年 12 月 9 日第 58/82 号决议和 2004 年 12 月 2 日第 59/47 号决议。

[633] 见 A/58/187，第 24 段。拟议标准条款如下：“为《联合国人员和有关人员安全公约》的目的，[人道主义非政府组织或机构]根据本协定部署的人员应被视为《公约》第 1 条(b)款第㈢项所指的“有关人员。”

[634] 关于随后执行这一程序的例子，见 A/59/226，第 8 段。

[635] 《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006 年 11 月，第 39 段。

[636] 同上，第 46 段。

[637] 1992 年《关于工业事故越境影响的公约》，附件十，第 2 段；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 3 条(b)款 2000 年《民防援助框架公约》，第 4 条(a)款第(5)项；1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 5 条第(3)款；1991 年《建立加勒比灾害应急

队。[638] 这两种与保护代表援助国行动的人员有关的条款，相信在非政府组织参与救援工作时，都可以包含这些非政府组织的代表。

212. 有些文书含有保护救灾人员的一般条款，但通过给援助人员制定宽泛的定义而使这一条款也适用于非政府组织人员，不管其与援助国之间是否存在法律关系。例如，2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》先将“援助实体”界定为“在发生灾害紧急事件时向受援方或请求方提出提供和（或）给予援助的国家、国际组织及任何实体或个人”，[639] 然后规定，受援国“应确保对援助实体或以援助实体名义派入其领土的人员、装备及物资的保护”。[640] 同样《美洲国家协定》规定受援国应“尽最大努力保护派入其领土的人员、装备和物资”，[641] 随后规定，这自动适用于属于国家和政府间组织救济任务范围内的非政府组织，[642] 也可通过受援国与该组织订立协议使之适用于不属于此类任务范围的非政府组织。[643]

213. 此外，2003 年国际法学会关于人道主义援助的决议规定，“蓄意攻击执行人道主义援助行动的人员、设施、物资或车辆的行为严重违反国际法基本原则”，“如果犯下此类严重行为，被告人应当受到国内或国际主管法院或法庭的审判。”[644] 另外一些文本含有类似条款，[645] 并未区分人员类别。有

中心协定》，第 16 条第(5)款；以及《科托努协定》（2000 年），第 72 条第(2)款（“应确保对受害者的保护以及人道主义人员及设备的安全”）（着重部分为作者另加）。

[638] 1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 7 条第(3)款。另见 1981 年《法兰西共和国政府和比利时王国政府发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 7 条第(3)款；1977 年《法国和德国发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 7 条第(3)款；1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 9 条第(3)款；1984 年荷兰和比利时《救灾抢险互助公约》，第 5 条第(3)款；以及 1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》，第 4 条第(2)款。

[639] 2005 年《东盟文件汇编》，第 1(1)条（着重部分为作者另加）。

[640] 同上，第 157 页，第 12 条第(2)款。

[641] 1991 年，《美洲便利灾难援助公约》，第四条(c)款。

[642] 同上，第十六条(b)款。

[643] 同上，第十六条(c)款。

[644] 第九节。

[645] 例如，见 Peter MacAlister-Smith 国际人道主义援助行动导则草案（德国海德堡：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年）第 20 条(c)款（受援国应“以一切必要办法保护援助国或援助组织及其指定人员的人道主义活动”）；巴尔干国家社团国际救灾法会议通过的《推荐规则和做法》（贝尔格莱德，2004 年 9 月 20 日至 26 日），第一部分，第三(6)段（建议各国政府“保护救济物资及救济人员在执行任务时不受攻击和干涉”）；2000 年《关于境内流离失所问题的指导原则》，原则 26（“进行人道主义援助的人员、他们的运输和物资供应应当得到尊重和保护。他们不得成为攻击或其他暴力行为的目标”）；1996 年 6 月 20 日欧洲联盟理事会关于人道主义援助的第 1257/96 号条例（第 L 163 号公报，1996 年 7 月 2 日，第 2 条(c)款（“人

些则专门提及非政府组织的人员。[646]

214. 在国家立法方面，蒙古国法律规定救灾人员有权“在灾害[援助]工作中……拥有自卫手段”。[647] 哥伦比亚法律规定，哥伦比亚民防部队在发生灾害时要协助维持国内治安。[648] 古巴法律为灾害发生时动用民防部队保护外国人制定了专门条文，可以扩大到国际救援人员。[649]

7. 救灾行动所涉费用

215. 与救灾行动所涉费用有关的规定在形式和做法上会差异很大。有些文书，特别是设立国际或区域救灾机制的多边条约和决议，一般载有为这种机制确定一个备用供资安排的规定，设想由这个机制为救灾行动提供资金。[650] 另一方面，双边条约中的规定处理费用问题的方式就完全不同：这种条约中关于费用的规定不提及任何可能的备用供资，而是采取订立一项条款的形式，在其中假定救灾行动的费用将由某一个行为者承担，从而可以视条约所述事件的发生情况，由不同的行为者承担有关费用。对于这种以事先假定为基础的安排，需要指出的是，这种安排在最后由谁出钱方面差别颇大：有些条约假定这种费用由受援国出，而数量类似的条约规定由援助国出。最后，一些文书以多种其他方式处理费用分摊问题。本节将审视这些不同的规定。

道主义援助行动……的首要目标……应当是帮助资助运送援助物资和救援努力，……确保通过一切可用的物流手段和通过保护人道主义物资及人员，但不包括具有防务意义的行动，使援助的对象能够获得援助”）（着重部分为作者另加）；欧洲委员会部长理事会在 2002 年 3 月 6 日会议通过的向成员国提出的关于在边界地区发生自然和技术灾害时在平民保护和互助方面进行跨界合作的部长理事会 Rec（2002）3 号建议，第 13 段（“假如紧急服务包括军事或准军事部门，派遣国应当注意让这些部门非武装介入，并受与请求国的特定协定节制，特别是关于保护所派人员及装备的协定”）（着重部分作者另加）；1980 年《国际法协会示范协定草案》，第 14 条第(2)款（“受援国应确保该组织人员的安全”）。

[646] 然而，见 1996 年《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》，附件三，第 3 段，该文规定，“政府间组织应把为联合国组织提供的安全保护扩大到非政府人道主义机构”。另见 1997 年难民署执行委员会关于难民署工作人员和其他人道主义人员安全问题的第 83（XLVIII）号结论，(b)㈠至㈢段，其中呼吁各国及所有相关各方“采取一切可能的措施保护难民署及其执行伙伴的人员以及其他人道主义人员的人身安全及财产”（着重部分为作用另加）。

[647] 《灾害保护法》（蒙古国），2003 年 6 月 20 日，第 30 条。

[648] 《组织国家防灾救灾体系的第 919 号法令》（哥伦比亚），1989 年 5 月 1 日，第 68 条（扩大 1971 年第 2341 号特别法令第 4 条的范围）。

[649] 《关于民防制度的第 170 号法令》（古巴），1997 年 5 月 8 日，第 8 条。

[650] 但是，实际上，如下所述，这种机制如不寻求额外资金，并无充分的备用供资能力来为大规模救灾行动提供经费。

(a) 中央供资安排

216. 一些文书处理费用支付问题的方法是设立一个中央备用基金，用以支付救灾行动过程中产生的有关费用。这种做法在同时还设立其他中央机构或理事机制的多边公约和决议中特别多见。例如，《建立国际救济联合会公约和规约》曾试图设立一个制度，使中央机构即联合会能有必要的备用资源来支付救灾行动的费用，各个行为者之间不必为每一次救灾行动分摊付费责任。该规约规定设立一个初始基金、[651] 由政府的赠款和私人捐款构成的其他一些自愿基金 [652] 以及一个周转基金，后者用来“补充初始基金……和……在发生灾害而无专门捐赠时提供或补充救济”。[653] 虽然这个安排后来遇到了重大困难，但这种类型的中央供资机制还是在不少的区域救灾机制中得到了采用。[654] 在联合国系统中，由大会第46/182 号决议设立的中央应急循环基金也采用了这种安排，[655] 其中规定“应向联合国系统各业务机构预付资金，但有一项谅解，即一旦提出共同呼吁之后获得自愿捐款，上述机构即应偿还预付资金”。[656] 该基金的资源非常吃紧，大会曾数次试图予以补充，[657] 并最终于 2005 年用中央应急基金取代之。[658]

(b) 以假定为基础的安排

217. 不少条约处理救灾费用问题的方法不是设立一个备用基金，而是订立一项条款，假定这种费用或是由受援国支付，或是由请求国支付，从而可以按所发生的特定事件，由不同国家承担费用。这一做法在近期的文书中很普遍。它特别受双边协定的偏爱，但也在一些多边条约中得到采用。不过，它们在最初假定应由

---

[651] 1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》，第 9 条。

[652] 同上，第 11 和 12 条。

[653] 同上，第 16 条。还应指出，《规约》第 14 条请“红十字国际组织……在其认为与其资源相称的情况下为国际救济联合会提供长期、主要服务，费用自理”。

[654] 例如 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 24 条；2002 年设立安第斯防灾救灾委员会的安第斯外交部长理事会第 529 号决定，第 5 条；2003 年 9 月 3 日《建立中美洲预防自然灾害协调中心的新公约》，第 10 条。

[655] 见 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 23 段。

[656] 同上，第 25 段。

[657] 这些努力包括：呼吁国家和私人捐助者增加自愿捐款确保有效救灾；在特殊情况下，允许紧急救济协调员在外地资源不足的地方从循环基金获得的利息中提取资金，加强迅速反应的协调（1993 年 12 月 14 日第 48/57 号决议第 12 段）。

[658] 大会在其 2005 年 12 月 15 日第 60/124 号决议中决定将循环基金升级为中央应急基金，具体方式是增设一个赠款部分，以政府和公司、个人及非政府组织等私营部门实体的自愿捐款为基础。另见秘书长关于中央应急基金的报告 2007 年 6 月 4 日 A/62/72-E/2007/73 和 2006 年 9 月 14 日 A/61/85/Add.1-E/2006/81/Add.1。

谁来承担支付这种费用的责任方面并不一致，假定由援助国支付的条约[659]和假定由受援国支付的条约[660]数目不相上下。

(c) 属地安排

218. 某些文书在救灾费用支付问题上采取属地做法，尽管与前两种做法相比这种做法较为少见。例如，法国与瑞士订立的一项双边救灾条约规定，“派遣国在请求国边境地区行动时发生的费用由派遣国承担，边境地区以外的行动费用由请求国承担”。[661] 同样，日本的 1947 年《救灾法》虽然没有述及日本与其他国家

---

[659] 例如，见 1991 年《美洲便利灾难援助公约》，第十四条(“除[关于受援国的支助的]第九条和[关于诉求与补偿的]第十二条外，提供援助的费用应当由援助国承担，而不是由受援国承担，但这些国家另行商定的除外”)；1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 19 条；1995 年《粮食援助公约》，第十条第(1)款；1981 年《法兰西共和国和比利时王国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 8 条和第 10 条第(4)款(“还应当就上文第 8 条第 3 款所指费用订立特别安排”)；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险相互援助的公约》，第 9 条；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》(及换文)，第 8 条；1977 年《法国和德国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 8 条；1977 年《德意志联邦共和国和比利时关于发生自然灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 8 条；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十四条；1970 年《法国和摩纳哥救济和民防事务相互援助协定》，第 3 条；2006 年 11 月《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”Rev.1，第 27 段；1980 年国际法协会国际医疗和人道主义法示范协定草案，第 12 条。

[660] 例如，见 1984 年加快提供紧急援助公约草案(A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2，附件)，第 15 条；1995 年《芬兰和爱沙尼亚关于发生事故时进行合作和相互援助的协定》，第 10 条；1998 年《法兰西共和国政府和马来西亚政府在灾害预防和管理以及民事安全方面的合作协定》，第 7 条；1987 年《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》，第 4 条；2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》，第 12 条；1959 年《法国和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》(经 1973 年议定书更新)，第五条；1980 年《葡萄牙和西班牙消防和紧急事务相互援助协定》(由 1992 年《西班牙王国和葡萄牙共和国关于在民防领域的技术合作和相互援助议定书》终止和取代)，第 5 条第(2)款；1963 年《国际原子能机构与丹麦、芬兰、挪威和瑞典的北欧辐射事故互助协定》，第三条第(3)款；欧洲委员会，部长理事会在 2002 年 3 月 6 日第 786 次部长代表会议上通过的、向成员国提出的关于在边界地区发生自然和技术灾害时在平民保护和互助方面进行跨界合作的部长理事会 Rec(2002)3 号建议，第 13(c)段；欧洲联盟委员会 2003 年 12 月 29 日关于制定实施欧洲理事会第 2001/792/EC 号决定“欧洲原子能共同体”的规则的第 2004/277/EC 号决定“欧洲原子能共同体”。第 2001/792/EC 号决定设立了一个共同体机制，以便利加强平民保护援助干预中的合作；第 2004/277/EC 号决定第 35 条规定，除非另有协定，受援国将承担费用，并应在干预期间为参与国派出的援助队提供食宿，但又规定“援助队应在最初的一段合理时间内做到后勤独立和自足”；1986 年的《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 7 条。该公约先在第 7 条第(1)款中指出“援助国可以在不给请求国造成费用的情况下提供援助”，但接着说“当援助是按照全额或部分偿还原则提供时，请求国应向援助国偿还援助国的人员或组织提供服务所发生的费用和援助所涉的一切开支，如果请求国没有直接支付这种开支的话”(同上，第 7 条第(2)款)。然而，它然后又指出，尽管有此假定，“援助国可以在任何时候放弃或同意推迟全额或部分偿还”(同上，第 7 条第(3)款)。结果，在表述受援国偿还这一假定的前后有两项规定提出援助国可以放弃这种偿还。

[661] 1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 10 条。

分摊费用问题，但也以类似的措词处理了日本国内各州之间的费用分摊问题。它规定，救灾活动的费用应由救灾活动所在的州支付，任何援助州可以向受援州索取救灾活动费用补偿。[662]

(d) 其他费用分摊安排

219. 另外有些文书以至少其他四种方式处理费用分摊问题。首先，《坦佩雷公约》就费用的支付或偿还问题载列了一条非常具体的规定，设立一个一般来说是自愿的系统，据此，“缔约国可以以同意支付或偿还特定费用或酬金为条件，提供减灾救灾电信援助”。[663] 当一援助国决定行使其公约权利为其援助附加这种条件时，该公约规定这种条件必须以书面提出，并必须包括：(a) 支付或偿还要求；(b) 这种支付或偿还的金额或计算方法；(c) 适用于这种支付或偿还的任何其他条件或限制，包括但不限于这种支付或偿还所用的货币。[664] 该公约规定了若干标准供援助国在决定是否要以同意支付或偿还特定费用或酬金为条件提供援助以及这种费用或酬金的金额和偿付条件时考虑。[665]

220. 其次，有些文书规定总的费用在当事各方之间分摊，而某些费用通常由某一方支付，其他费用由另一方支付。例如，阿根廷与智利的双边救灾条约按一个公式分摊费用，根据这个公式，运输费用由援助国支付，人员费用由受援国支付，而技术费用则双方平分。[666]

221. 第三，发现有一项文书根据受援国最初是否提出过援助请求来确定费用支付责任：“一方应另一方的明显请求采取行动的，请求方应向援助方偿还其采

---

[662] 《救灾法》(1947 年 10 月 18 日第 108 号法律)，第 33 和 34 条。另见 1997 年（日本）《灾害对策基本法》，第七章。除这个例子外，所查阅的国家立法一般不载列关于费用方面权利和责任的规定。相反，国家灾害管理法或其他有关法律往往规定防灾和救灾的年度预算。例如，见 2005 年（印度）《灾害管理法》，第九章（“财务、账户、审计”）、1998 年（斐济）《自然灾害管理法》，第 21 号法律，第 16 段（“预算”）、1982 年（尼泊尔）《自然灾难（灾害）法》(1989 年和 1992 年修订)，第 2039B.S（1982）号法律，第 13 条（“经费”）、2005 年（斯里兰卡）《灾害管理法》，第 13 号法律，第 17 条（“委员会的经费”）、2000 年 2 月 3 日（哥斯达黎加）《国家紧急法条例》，第 7914 号法律：《风险预防和应急条例》，第三章，第二节（“国家应急基金”）。

[663] 1998 年 6 月 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 7 条第(1)款（着重部分为作者另加）。

[664] 同上，第 7 条第(2)款。

[665] 这种条件包括：联合国人道主义援助原则；灾害、自然危险或健康危险的性质；灾害的影响或潜在影响；灾害的发生地；受灾或潜在受灾地区；受灾地区以往灾害发生情况和今后灾害发生的可能性；受灾害、自然危险或健康危险影响的每一国家防备或应对这种事件的能力；发展中国家的需要（第 7 条第(8)款）。

[666] 1997 年《阿根廷共和国和智利共和国关于灾害方面的合作协定》，第 6 条，载于 2003 年 1 月 28 日《智利共和国政府公报》第 37.470 号，第 1 和 2 页。

取行动的费用”，但是，“行动是由一方自己主动采取的，该方应承担其行动的费用”。[667]

222. 第四，有些文书中关于费用的规定其措词较为笼统，不直接述及相对的费用支付责任。例如，1995 年《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》只是简单地说“为了维护我们的独立性，我们将努力避免依赖单一供资来源”。[668] 芬兰与挪威的一项协定只是规定“每一方应支付其与本协定涵盖的救援行动和演练有关的费用”。[669] 有一项文书的费用支付细节含糊不清，它规定当请求方取消其援助请求时，“援助方可以索取偿还此前所发生的费用”。[670] 虽然该协定表明受援国必须支付它取消的救灾行动所发生的任何费用，但它没有明文规定，作为一条普遍规则，受援国有责任支付救灾行动的费用。[671]

8. 赔偿责任和赔偿

223. 救灾文书中有关赔偿责任和赔偿的条文针对的是国与国之间的以及涉及个人的赔偿责任分配问题。可想而知，国际文书的重点在于赔偿责任与赔偿的国家间分配，而国内法的重点则在于个人的赔偿责任或对个人的赔偿。[672] 本节将对上述两个方面逐一加以论述，并在末尾简要审视一下赔偿责任和赔偿条文中的其他若干常见条款。

(a) 赔偿责任与赔偿的国家间分配

224. 与救灾有关的文书对赔偿责任的国家间分配问题的处理方式，同在一般国际法中通常设想的处理的方式不同。首先，在术语问题上，此类文书似乎采用“赔偿责任”这一词语的广义涵义，来表示造成的一切损害，无论损害是否是由于一故意不法行为而造成的，而这种用法与其在国际公法中的特定用法是不一致的。[673] 因此，本节接下来的部分将采用“赔偿责任”一词，因为这是救

[667] 1990 年《国际油污防备、反应和合作公约》，附件。

[668] 第 4 段。

[669] 1986 年《芬兰和挪威边境地区救援事务合作协定》，第 10 条。

[670] 《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 13 条。

[671] 其上文有一项规定要求受援国为援助国补充供应在紧急地区行动的“所有必要物品”，但没有述及这包括救济物资本身还只是包括救灾队的生活用品。它也没有解决应由哪个国家为所提供的物品的费用承担最终责任问题（同上，第 8 条第(3)款）。

[672] 此处讨论的问题不同于上一节所论的费用问题，即费用问题涉及的是救灾行动的必要支出，而赔偿责任问题针对的是因有关行为体疏忽或渎职而导致的额外的意外开支。

[673] 如果采用这种广义的涵义，那么一些并非因某一方渎职而造成的意外支出（如因次生灾难造成救灾行动的财政损害和生命损失）将被纳入赔偿责任的范畴加以考虑。而如果不采用这种广义的涵义，那么，在此类情况下，赔偿责任和费用之间的界线则不明确。

灾援助文书中使用的术语，但须言明，在某些情况下，若按照一般国际法，更精确的术语应是“责任”。

225. 其次，此类文书对是否将不法行为归责于一国或组织问题的处理方式，也同在一般国际法下的处理方式有较大区别。若要根据一般国际法使一国对某人或团体的行为负责，则此人或团体的行为必须由于其同该国之间的某种现有联系而可归责于该国。要证实这种联系的存在，最常见的办法是显示有关个人或团体构成该国的一个机关或是“在该国的指示或控制下”行事的。[674] 由联合国设立的救灾单位在原则上是联合国的一个附属机构，其行为可归责于本组织。[675] 联合救灾行动的责任归属将取决于哪一方具有对行动的指挥权和对建立行动的安排的控制或在缺乏这种正式安排的情况下，哪一方对行动具有“有效的控制”。[676]

226. 上述责任归属范式与对有关行为的控制权（无论是通过事先正式安排提供的法律上的控制权，还是以“有效控制”形式行使的事实上的控制权）挂钩，而各救灾援助文书与此不同，一般会采取事先分配的简单责任归属范式。根据分配的范式，造成任何损害的责任不是根据其与正式或有效控制的关联来决定的，而是按照预先确定的公式进行分配的。例如，可以发现一个明显的基本趋势，既由受援国承担因在其领土上提供的援助造成的、在援助过程之中发生的或与援助有其他关系的所有风险和索赔要求。在多边公约中，此类条款是全面的，往往包括大意如下的单独条款：(a) 受援国同意不让援助国或援助人员因任何涉及所提供援助的索赔或赔偿责任而受损害，但因个人蓄意不当行为或严重疏忽而造成的损害导致的赔偿责任除外；(b) 受援国同意放弃本可因提供援助导致的损失或损坏而对援助国或援助人员提出的所有索赔要求；(c) 受援国同意支付第三方因遭受损失或损坏而可能对援助国提出的任何索赔；及(d) 受援国同意向援助国或援助

[674] 见 2001 年关于国家对国际不法行为的责任的条款（大会第 56/83 号决议，附件，后经 A/56/49(Vol.I)/Corr.4 修改），第 4-11 条。

[675] 见国际法委员会迄今为止暂时通过的关于“国际组织的责任”的条款草案案文及评注，尤其是第 4 条（将行为归于国际组织的一般规则）、第 5 条（一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为）、第 6 条（逾越权限或违背指示）以及第 7 条（被一国际组织承认并当作自身行为的行为），《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 71 段。关于第 5 条草案的评注第(9)段特别提出救灾单位的归属问题，称“适用于维持和平部队的原则可延伸到交由联合国支配的其他国家机关，如救灾单位”（着重部分为作者另加）。

[676] 确实，秘书长 1971 年的法律分析将救灾单位划分为由联合国设立并被视为本组织附属机构的救灾单位和由联合国以外的其他主管机构设立、不被视为本组织附属机构的救灾单位这样两部分。第二类又分为两个子类别：由联合国以外单独实体设立、联合国不参与且不必成为与受援国有关安排的一方（即使有关安排是在回应大会的某一决议）的救灾单位；和由联合国以外单独实体通过联合国成立，且为此“联合国和设立该救灾单位的有关主管机构间可建立一种合同关系或更加非正式的关系”的救灾单位。“通过联合国可以提供的救灾单位的法律地位，秘书长报告(E/4994,附件三)的摘要”，载于《联合国法律年鉴》(1971)，第 187 页。

国际组织提供对援助国与援助人员的伤亡，或援助国援助设备或材料的损坏的赔偿。[677]

227. 一些双边条约采取类似的做法，规定在救灾行动过程中造成的伤害的赔偿责任一律由受援国承担。[678] 另外一些双边条约首先作出一项规定，要求各缔约国放弃因另一国援助队成员在执行任务时造成的财政损失而对该国的所有索赔要求，放弃对援助队成员在执行任务时所受人身伤亡提出索赔要求，但随即又返回到受援国承担第三方损坏或损失赔偿责任的模式上来。[679] 其他条约则允许受援国就援助国故意造成或因严重过失造成的损失提出求偿。[680]

228. 在这一赞同由受援国承担赔偿责任的主要趋势之外，还可以发现一个次要趋势，即按属地原则处理赔偿责任问题。例如，某些文书规定，援助国或援助组织应当承担发生在受援国领土以外的损害的赔偿责任，而受援国则应当承担发生在其领土内的损害的赔偿责任，无论是谁造成了损害。[681]

229. 其他一些条文以不同的方式处理赔偿责任和赔偿问题。有一项条约未遵循主流趋势，而将赔偿责任归于援助国。[682] 有一项文书规定，对援助国工作人员

---

[677] 例如，见 1963 年《北欧辐射事故互助协定》，第四条；1984 年加快提供紧急援助公约草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2,附件），第 22 条；1998 年《黑海经济合作组织（黑海经合组织）参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 14 条；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 10 条；1991 年《美洲便利灾难援助公约》第十二条；1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 23 条。

[678] 例如，见 2000 年《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》第 13 条；2001 年《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于在发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》，第 10 条。

[679] 例如，见 1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》，第 11 条；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 9 条；1977 年《法国和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 9 条；1980 年《葡萄牙和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》（后由 1992 年 3 月 9 日《西班牙王国和葡萄牙共和国关于在民防领域的技术合作和相互援助议定书》终止和取代），第 6 条；1970 年《法国和摩纳哥救济和民防事务相互援助协定》，第 4 条；1959 年《法国和西班牙消防和紧急事务相互援助公约》（后经 1973 年 2 月 8 日的议定书更新），第六条；1988 年《西班牙和阿根廷关于备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，第十七条；2001 年《西班牙王国和法兰西共和国关于平民保护和安全的协定》，第 13 条（编纂司存档）。

[680] 例如，见 1995 年《芬兰和爱沙尼亚关于发生事故时进行合作和相互援助协定》，第 11 条；2000 年《西班牙和俄罗斯关于防灾和相互援助以缓解灾害后果的协定》，第 13 条。

[681] Peter MacAlister-Smith 国际人道主义援助行动导则草案（德国海德堡，马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 24-25 条；巴尔干国家社团国际救灾法会议通过的《推荐规则和做法》，（贝尔格莱德，2004 年 9 月 20 日至 26 日），第四条，(c)款（规定受援国应对在其领土上造成的损害承担赔偿责任）；1963 年《北欧辐射事故互助协定》，第四条⑷款；1984 年加快提供紧急援助公约草案（A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2,附件），第 22 条，⑶款（规定援助国应为在其领土上造成的损害或伤害承担所有风险和索赔）。

[682] 《智利和阿根廷关于在灾害事务方面合作的协议》，圣地亚哥，2002 年，第 9 条。

在受援国造成的损害，受援国不追究援助国的赔偿责任，但两国“应相互合作，以便赔偿”第三方所蒙受的损害。[683] 有两项文书规定，损害的赔偿责任应归于造成损害的个人或人员的原籍国。[684]

230. 救灾援助文书中只有为数有限的赔偿责任条款规定了其他与一般国际法中所定规则类似的归属规则。而且这些条款也仅限于宣称“各方应支持进行适当的国际努力，拟定责任和赔偿责任方面的规则、标准和程序”，[685] 或宣称“应制定规则，处理外国紧急服务人员在请求国对人员或财产……造成的损害[和]来自提供援助的被请求国的个人或财产蒙受的损害”。[686]

(b) 个人的赔偿责任和赔偿

231. 许多国家的法律都对救灾引起的个人赔偿责任问题作出了规定。对于赔偿责任，这些条款规定，个人若未遵守救灾法的实质性条款，则要承担民事赔偿责任，在某些情况下甚至要承担刑事责任。例如，蒙古 2003 年的灾害保护法规定，官员若未能进行灾害培训活动，则最高可被处以 60 000 图格里克的罚款；若通信网络未能发出与灾害有关的信息，则最高可被处以 250 000 图格里克的罚款；若市民个人未能按照核定程序参加灾害预防、救援、应灾和恢复活动，则最高可被处以 25 000 图格里克的罚款。[687] 同样，斐济的法律规定，“阻挠、妨碍或以任何方式干预按照[斐济救灾法]履行责任的机构成员、官员或志愿者的任何活动，属违法行为”，而且……警察“若有合理理由相信某人违反[上述规定]，则可不需逮捕证而将其逮捕，且一经定罪，[此人将会]……被处以 1 000 斐济元的罚款及 12 个月的监禁”。[688] 在日本、[689] 圣卢西亚、[690] 中国台湾省、[691] 捷克

[683] 欧洲联盟委员会 2003 年 12 月 29 日关于制定实施理事会建立一个共同体机制便利加强平民保护援助干预方面合作的第 2001/792/EC 号决定，“欧洲原子能共同体”的规则的第 2004/277/EC 号决定，第 36 条。

[684] 国际法协会，1980 年国际医疗和人道主义法示范协定草案，第 16 条；1986 年《芬兰和挪威关于边界救援服务的合作协定》，第 9 条(“对救援服务人员或物资所造成损害的赔偿，应由此类人员的原籍国或此类物资的所有权国提供。应按照损害发生地国家适用的关于补偿的法律规定解决赔偿问题，除非存在可导致更有利于受害方的结果的任何有效保险安排”)。

[685] 1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 13 条。

[686] 欧洲委员会,部长理事会在 2002 年 3 月 6 日第 786 次部长代表会议上通过的、向成员国提出的关于在边界地区发生自然和技术灾害时在平民保护和相互援助方面进行跨界合作的部长理事会 Rec(2002)3 号建议，第 13 条。

[687] 2003 年《灾害防护法》(蒙古国)(非正式译文)，第 36 条。

[688] 1998 年《自然灾害管理法》(斐济)，第 27 条。

[689] 《大规模地震对策》，1978 年 6 月 15 日第 73 号法律(日本)，第 36-39 条。

[690] 2006 年《灾害管理法》(圣卢西亚)，第 29 条。

[691] 2000 年 7 月 19 日《灾害防救法》(中国台湾省)，第 38-42 条。

共和国、[692] 印度[693] 和莱索托[694] 等国或地区的法律中，还有其他关于民事或刑事赔偿责任的条文。

232. 关于赔偿问题，可以找到四种不同的条款。第一，某些关于赔偿的条款就救灾人员个人所受财政损失或所付费用的赔偿问题作出了规定。例如，莱索托的法律规定：

> 区长应偿还和补偿受聘于其成立并维持的灾害管理组织的每一志愿人员和其他人员因下列原因而发生的任何合理费用支出或志愿者或其他人员因下列原因而须承担的赔偿责任：
>
> (a) 按照本法的规定，执行任何命令或进行任何灾害管理服务；
>
> 或
>
> (b) 为灾害管理的目的而提供任何设备、土地、建筑物或其他财产。[695]

同样，匈牙利的法律规定，“自愿参加和参与灾害救护的人有权因在救护行动期间个人参与或提供资产或服务，或不属于保险赔偿的资产或服务的使用所导致的费用而获得赔偿，因此而产生的费用应得到偿还”。[696] 该法还进一步规定，在这种情况下，“国家应负责赔偿和支付费用”，但“国家反过来也应有权从有关设施的经营者或业主那里获得赔偿”。[697] 日本的法律规定，“县知事须按照条例确定的标准，补偿奉命参与紧急措施工作的人发生的实际支出费用”。[698] 还有一个国家规定，通常免费提供服务的消防单位可因参加某些预防活动而得到补偿。[699]

233. 第二，各国法律中某些关于赔偿责任的条款针对救济人员在履职过程中所受损害或伤害的赔偿问题，作出了规定。例如，中国台湾省的法律规定，“执行……灾害防救事项，致伤病、残废或死亡者，依其本职身分有关规定请领各项给付”。[700]

---

[692] 2000 年 6 月 28 日《关于综合救援系统和修订某些法律的法律》（捷克共和国），第 28 节。

[693] 2005 年《灾害管理法》（印度），第 57 节；2003 年古吉拉特邦第 20 号法令，《古吉拉特邦灾害管理法》，第 38 段。

[694] 1997 年《灾害管理法》（莱索托），第 47 条。

[695] 同上，第 44 条。

[696] 1999 年《关于灾害防护及与危险物质有关的特大事故防护指导和组织的第 74 号法令》（匈牙利），第 44 条。

[697] 同上。

[698] 1997 年《灾害对策基本法》（日本），第 88 条，第⑵款。

[699] 1987 年 9 月 15 日第 15.896 号法律（乌拉圭），《事故预防和保护法》，第 9-11 条。

[700] 2000 年 7 月 19 日《灾害防救法》（中国台湾省），第 47 条。

234. 第三，有些国家的赔偿规定述及救灾行动之外的个人，如受援国的受害者和其他国民或其财产因救济组织的行动而遭受损害所产生的赔偿问题。例如，斯里兰卡 2005 年的《灾害管理法》规定，“任何人若因[赈灾组织]的任何行为、不作为或失职……而蒙受财产损失或损害，则有权获得对所造成的任何损失或损害的赔偿，其数额由有关财产所在区的区长确定”。[701] 在捷克共和国，政府须对因相关救援和补救工作和训练而给法律实体和自然人造成的损害承担赔偿责任，但若能证明该损害是由某个人所造成的，政府则可免除此赔偿责任。[702] 还有许多法律载有类似的赔偿条款。[703]

235. 第四即最后，有一个国家的法律就自然灾害灾民赔偿问题作出的规定是所有的保险合同必须覆盖自然灾害造成的损失。[704]

(c) 其他通用条款

236. 关于赔偿责任和赔偿的条文还普遍包含一条大意如下的条款：受援国和援助国应“合作”，以便解决此类索赔。[705] 有些还包括一个大意如下的保留条款：有关条文不得妨碍根据国家法律可采取的任何追索行动。[706] 还有

---

[701] 《灾害管理法》，2005 年第 13 号（斯里兰卡），第 15 条。另见关于执行 1999 年《关于灾害防护及与危险物质有关的特大事故防护指导和组织的第 74 号法令》的 179/1999（XII.10）号政府令（匈牙利），第 18 节（“关于[匈牙利救灾法]所界定的损害赔偿程序规则，应适用民法的规定。若能查明造成损害的人，国家可按照民法的规定，要求偿还其支付的损害补偿和赔偿款总数。”）。

[702] 2000 年 6 月 28 日《关于综合救援系统和修订某些法律的法律》（捷克共和国），第 30 节。匈牙利法律在救济行动所造成损害的赔偿问题上作出了对民法的一般性反致规定；见 1996 年《关于防火、救援和消防服务的第 31 号法》，第 8 节（“关于消防服务在灭火、救援工作或相关演习过程中所造成损害，或参加者因直接参与打电话报火警、灭火救援工作、因其车辆、仪器、设备被征用且不能从其他来源得到赔偿而造成损失（利润损失除外）的偿付问题，须适用民法的规定，除非本法作出例外的规定”）。

[703] 例如，见 1990 年关于民防问题的第 5 号埃米尔法令（巴林），第 12-17 条；1994 年第 137 号法律（哥伦比亚），第 26 条；1989 年 5 月 1 日第 919 号法令（哥伦比亚），第 30 和 31 条；第 28445-MP 号法令（哥斯达黎加），《全国紧急情况法条例》，第 7914 号，风险预防和应急，2000 年 2 月 3 日，第三章；2000 年 1 月 11 日第 8488 号法令（哥斯达黎加），第 35 条；《大规模地震对策法》（日本），1978 年 6 月 15 日，第 73 号法律，第 27 条；1997 年《灾害对策基本法》（日本），第 64 条；2000 年 6 月 28 日，《关于综合救援系统和对有关法律的修订的法律》（捷克共和国），第 29 节；1982 年，《自然灾难救援法》（尼泊尔），第 10 段。

[704] 1982 年 7 月 13 日关于自然灾害受害者赔偿问题的第 82-600 号法律（法国），第 1-3 条。

[705] 例如，见 1991 年《建立加勒比灾害紧急反应机构协议》，第 23 条第⑴款；1991 年《美洲便利灾难援助公约》，第十二条(d)款；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 10 条第(1)款。

[706] 例如，见 1984 年加快提供紧急援助公约草案（A/79/267/Add.2-E/1984/96/Add.2,附件），第 22 条第⑷款；1963 年《北欧辐射事故互助协定》，第四条第⑹款（但是指出，这种根据国家法律采取的行动只能对援助人员采取，“要求其赔偿因他们蓄意不当行为或严重疏忽而造成的损害或伤害”）；1991 年《建立加勒比灾害紧急反应机构协议》，第 23 条第⑶款（也包括保留条

一项文书包括一条条文，规定“受援国可购买保险，以覆盖援助国或援助人员可能造成的损失”。[707]

9. 争端的解决

237. 在有关提供救灾的各种文书中常常可以看到争端解决条款。绝大多数的此类条款都既适用于对所争议的文书的解释，也适用于文书适用中即实际提供救灾中的争端。在此类条款方面产生的主要问题是通过何种方法解决此类争端。在此方面，通过对有关提供救灾方面的各种文书进行查阅，发现此类条款共有 5 种可能的版本。

238. 首先，包括大量双边条约、[708] 某些区域公约 [709] 以及各项准则草案 [710] 在内的众多文书都仅规定应通过合作或通过“外交渠道”友善地处理各种争端。这与联合国救灾协调员办事处在拟订 1984 年加快提供紧急援助公约草案时所作研究得出的结论相一致，即“在我们的草案中加入解决此类争端的具体程序不合适。似乎笼统地指出请参考争端解决的常规程序更好。”[711] 但是，根据这一方法，不

款中的其他国际法规定）；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 10 条第(3)款（也包括保留条款中的其他国际法规定）。

[707] 1991 年《美洲便利灾难援助公约》，第十二条(e)款。

[708] 例如，见 1988 年《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，第 15 条；1985 年《丹麦和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助协定》（及换文），第 12 条；1977 年《法国和德意志联邦共和国发生灾害或严重事故时相互援助公约》，第 12 条；1998 年《法兰西共和国政府和马来西亚政府关于在防灾和灾害管理以及民事安全领域的合作协定》，第 11 条；2000 年 2 月 21 日《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在防止和应对自然和人为灾害领域的合作协定》，第 15 条；1984 年《荷兰和比利时救灾抢险相互援助公约》，第 14 条；2001 年《南非共和国政府和法兰西共和国政府关于协调搜救和救援服务协定》，第 10 条；2001 年《西班牙王国和法兰西共和国关于民事保护和民事安全问题协定》，第 16 条；2000 年《西班牙王国政府和俄罗斯联邦政府在防灾合作和相互援助，以降低灾害影响方面的合作协定》，（编纂司存档）第 16 条；2001 年《瑞士联邦委员会和菲律宾共和国政府关于在发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》，第 13 条。

[709] 例如，见 1998 年《黑海经济合作组织参与国政府间关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 23 条；2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 31 条。

[710] Peter MacAlister-Smith，《国际人道主义援助行动导则草案》，（德国海德堡：马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所，1991 年），第 23 条（“援助国或援助组织与受援国应合作解决在人道主义援助行动过程中或终止时发生的任何不规之处、困难或争端”）。

[711] 联合国救灾协调员办事处的“有关加快提供紧急援助公约的提议”（日内瓦：救灾协调处，1983 年），第 337 和 338 页。在支持这一做法时提及了《1961 年麻醉品单一公约》第 48 条非常笼统地解决争端条款，其中为解决争端提供了多种选择，包括谈判、调查、调解、和解、仲裁、诉诸区域机构、司法程序、各方自己选择的其他和平方式或诉诸国际法院）。因此，在 1984 年加快提供紧急援助公约草案中未对这一问题做出定论，而是为此类争端解决条款提供了两个备选方案。每个方案都规定，首先双方应努力通过谈判解决公约解释或适用方面的争端，但是之后还存在两种次要可能性：争端然后或者通过”公约缔约方三分之二多数同意而通过的此类程

清楚加入此类的争端解决条款对于现状有何裨益，因为各国总是可以通过外交渠道进行谈判。

239. 其次，在一些文书中，规定了一个更加传统的折衷条款。最常见的此类条款规定，争端应通过谈判或仲裁加以解决，如果这两种办法无法解决争端，则移交国际法院解决。[712] 某些文书为解决争端制定了一个逐渐升级的程序，其中包括 3 个连续的阶段。例如，在《坦佩雷公约》中，首先争端双方应努力通过磋商解决争端。如果经过 6 个月的努力未能解决争端，[713] “争端双方缔约国可以请求任何其他缔约国、国家、非国家实体或政府间组织进行斡旋,以促成争端的解决”。[714] 如果经过 6 个月的努力仍未能解决争端，之后任何一方均可提请有约束力的仲裁解决或提请国际法院解决。[715] 其他一些公约也遵循类似模式。[716] 还有一些文书规定了谈判、调解和仲裁的逐渐升级安排，[717] 或先通过“外交渠道”进行谈判，再进行仲裁。[718]

240. 第三，一些文书规定由根据文书设立的一个理事会或委员会解决争端。例如，《奥斯陆指导方针》所附的《军事和民防资源地位示范协定》规定成立一个

序”解决（备选方案一），或是“如果公约各方同意提请仲裁，可以依此办理”（备选方案二）（A/39/267/add.2-E/1984/96/Add.2，附件，第 31 条）。

[712] 例如，见 1986 年《及早通报核事故公约》，第 11 条；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 13 条；1963 年《北欧辐射事故互助协定》，第九条；1992 年《工业事故跨界影响公约》，第 21 条（通过谈判解决，或者如果各方同意，提交仲裁或国际法院裁决）；1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》，第 14 条：“各缔约方同意，各方之间有关解释或适用本公约的所有争端如不能通过直接谈判或其他友善的方式解决，将诉诸常设国际法院裁决。如有必要，经任一当事方申请，常设国际法院均可受理争端”。(另外指出，如果一争端当事方不是常设国际法院议定书的缔约方，可以将争端诉诸于根据 1907 年 10 月 18 日《关于和平解决争端的海牙公约》成立的一个法庭或某个其他仲裁庭裁决)。

[713] 《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，1998 年 6 月 18 日，第 11(1)条。

[714] 同上，第 11(2)条。

[715] 同上，第 11 条第(3)款。该公约还指出“当争端一方为请求提供电信援助的缔约国，一方为总部或正式地址是在该缔约国境外的非国家实体或政府间组织……该非国家实体或政府间组织的主张可以由其总部或正式地址所在的缔约国直接支持，依照本条作为国与国之间的主张提出，但这种支持不得抵触争端所涉缔约国与非国家实体或政府间组织之间的任何其他协定”同上，第 11 条第(5)款。

[716] 例如，见 2003 年 9 月 3 日《在中美洲建立防止自然灾害协调中心公约》，第 16 条（规定了一个解决争端的逐渐升级过程，首先各方之间进行谈判，之后交由代表理事会斡旋或调解，最后提交给中美洲法院裁决）。

[717] 2000 年《莫桑比克共和国政府和南非共和国政府协调搜救和救援服务协定》，第 14 条；2000 年《南非共和国政府和纳米比亚共和国政府协调搜救和救援服务协定》，第 14 条。

[718] 例如，见 1995 年《芬兰和爱沙尼亚发生事故时合作与相互援助协定》，第 12 条；1987 年《法国和瑞士发生灾害或严重事故时相互援助协定》，第 15 条（包含有关仲裁程序规定的具体条款）；2002 年《南非共和国政府和尼日利亚联邦共和国政府在卫生和医学领域的合作协定》，第 7 条。

解决争端的索偿委员会，该委员会成员包括由两国政府各自任命的一名成员和由联合国秘书长和两国政府联合任命的委员会主席，如果就主席人选问题无法达成一致意见，主席将由国际法院院长任命。[719] 同样，《建立加勒比灾害应急中心协定》规定，如各方没有异议，因解释或适用公约引起的争端应由该协定设立的一个行政和协调机构，理事会解决。[720] 1995 年的《粮食援助公约》规定，该公约所设立的粮食援助委员会（一个处理粮食援助协调的行政机构）还应处理就该公约所产生的争端。[721] 最后，《国际卫生条例》规定，在解释或适用该条例时如产生争端，应首先由相关双方通过谈判解决，如果谈判无法解决争端，双方不妨将争端交至世界卫生组织总干事解决。[722]

241. 第四，对欧洲联盟有关提供救灾的法律进行研究后，还发现了另外一个方法，即根据争端涉及的当事方不同，解决争端的途径也不同：“与国际组织产生的争端，将根据常设仲裁法院的有关国际组织的仲裁任择规则，通过仲裁加以解决，而与人道主义组织的争端，将由欧洲共同体初审法院和欧洲共同体法院根据比利时法加以解决”。[723]

10. 援助的终止

242. 终止救灾援助在不同文书中的处理办法不同，而且随着时间推移其定义也在不断被重新界定。在这一节中，将从几个不同角度探讨这一问题，首先，研究终止的实质性范围，其次调查在现有文书中如何终止援助，最后讨论终止援助这一概念的演变过程。

(a) 终止的范围

243. 虽然在与救灾相关的多个文书中都载有有关终止的条款，但是事实上，在终止内容方面却各不相同。一方面，多边条约对救灾行动的终止和条约本身的废止一般是分别加以规定的。例如，《坦佩雷公约》载有不同的条款述

---

[719] 《军事和民防资源用于救灾指导方针》——“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006 年 11 月，附件一，第 45-48 段。

[720] 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 30 条。

[721] 《粮食援助公约》对该委员会在此方面真正拥有什么权力比较模糊，只是写明委员会“应开会并采取适当行动”（第二十条(a)款，并指出“在适用本公约条款出现异议时，成员国应考虑委员会协商一致得出的建议和结论。”（第二十条(b)款。

[722] 世界卫生组织，2005 年 5 月 23 日《国际卫生条例》订正本，（《国际法材料》转载，第 44 卷，第 1013 页，第 56 条第(1)款-(2)款。该条例进一步指出“缔约国可以随时以书面形式向总干事声明其接受将仲裁作为解决所有争端的强制手段”（第 56 条第(3)款。该条例还规定，世界卫生组织与一个或多个缔约国之间的争端应提交卫生大会解决。（第 56 条第(5)款）。

[723] G.Potyka 和 K.Beeckman，“在欧洲联盟内建立的救灾监管框架：关注人道主义援助和平民保护”，（奥地利红十字会和红十字与红新月联会国际灾害应对的法律、细则和原则方案，2005 年）p.13，n.25。

及终止援助[724]和废止公约,[725]并且为了强调这种区分还规定"根据本公约,参与提供或接受电信援助的缔约方在此类援助终止后,须依然遵守本公约的条款规定"。[726]另一方面,在双边条约中,常常看不到多边条约中的那种有关终止救灾行动的一般规定。[727]而且,在几个此类的条约中仅载有有关终止协定本身的条款,并未提及救灾行动的终止问题,[728]而与此形成鲜明对比的是,国际法协会的双边示范协定中确实含有此类终止救灾行动的条款。[729]

(b) 终止的机制

244. 通过对与救灾相关的文书进行查阅,发现了 3 种截然不同的终止救灾的方法。首先,对由当事一方终止援助的,最常见的终止条款授予受援国和援助国或援助组织以终止援助的同等权利。若干条约允许受援国可以随时终止援助,但是援助国若想终止援助却要受若干前提条件的制约,因此使得援助国更难终止援助。[730]偶尔,有些文书规定由第三方承担终止方面的主要责任。[731]

---

[724] 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》,第 6 条。

[725] 同上,第 15 条。

[726] 同上,第 6(3)条。另见 1984 年《加快提供紧急援助公约草案》,第 18 条(援助的终止),及第 33 条(条约的废止);1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》,第 20 条(援助的终止),及第 35 条(条约的退出);1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》,第 11 条(援助的终止),及第 17 条(条约废止);1992 年《工业事故跨界影响公约》,附件十,第 10 段(援助的终止),以及第 31 条(公约的退出)。

[727] 但是,正如下文中所讨论的,一些双边条约中的确包含专门条款,阐述终止救灾行动的具体条件。

[728] 例如,见 2000 年《莫桑比克共和国政府和南非共和国政府之间有关协调搜救和救援服务协定》,第 12 条("任何一方都可以通过外交渠道向另一方发出打算终止本协定的书面通知,终止本协定。这一通知应同时发送国际民用航空组织和国际海事组织。本协定在另一方收到通知之日起 12 个月后终止,除非在 12 个月内同意撤销该终止通知……")。

[729] 国际法协会,1980 年国际医疗和人道主义法示范协定草案,第 18 条。

[730] 1963 年《北欧辐射事故互助协定》,规定受援国可以"随时"请求终止救灾援助,但是援助方只有在其认为,请求国不再需要此类援助、国内需求如此要求,以及请求国未能遵守该协定条款的情况下才可以请求终止救灾援助(第 10 条)。同样,中国和美国在 1947 年签署的一项协定允许受援国"在无论何时认为已经不再需要本协定中提供的此类救济援助时",都可以终止协定,但为援助国终止援助规定了一系列必要条件,包括不履行协定,将救援物资用于支持受援国的武装部队,或将救援物资从受援国再次出口(《关于美国向中国人民提供救济援助的协定》(及换文),1947 年,第九条)。关于后者,须指出的是,援助国的国内法规定,其总统"只要判定过多的物资……正在被用于维持任何一个受援国的武装部队即可以终止向该国人民提供救济援助……。"(同上,换文,注释 1,引自公法 84,第八十届国会,1947 年 5 月 31 日)。因此,在终止问题上必须特别注意应遵守本国法律。

[731] 在此方面,《国际卫生条例》规定,世卫组织总干事应成立一个突发事件委员会,负责就某一事件是否构成了应引起国际关注的公共卫生突发事件或此类引起了国际关注的公共卫生突发事件何时已经终止发表意见(世界卫生组织,2005 年《国际卫生条例订正本》,第 48 条第(1)款(b)项)。根据这一制度,在本国领土存在此类公共卫生突发事件的国家可以通过向总干事提议终止这一公共卫生突发事件并为此向突发事件委员会作出陈述从而对过程施加影响(同上,

245. 其次，对因特殊事件导致援助终止的，某些双边救灾援助贷款条约规定了引发加速偿还贷款及承担其他后果的具体事件。例如，美国和洪都拉斯之间签署的一个飓风区恢复贷款协定规定，如果洪都拉斯未满足某些条件，例如按时还款和尽责，那么洪都拉斯应加快偿还美国援助贷款。[732] 该协定还规定，如出现拖欠还款等其他事件，或出现援助国认为是特殊情况的任何事件，致使贷款目的将不太可能实现或受援国将不太可能履行协定，或如果受援国未在执行协定规定的援助方案方面取得令人满意的进展，那么将暂停拨付贷款。[733] 如果上述情况持续 60 天，暂停拨款将转为取消（终止）援助义务。[734]

246. 第三，在一些文书中，特别是在国内法中，终止救灾援助与宣布爆发灾害或突发状况的方式密切相关。在此方面，当国内法要求进行此类宣布时，它通常还为此类灾害状态规定了时限，或就如何终止这一状态提供了指导。[735] 在国际法协会建议的双边示范协定中还发现了另外一个方法，该方法先是确定一个救灾应结束的具体日期，然后规定这一日期可以延长，而且只是在这一条款之后才规定可以应其中一方的请求提前终止。[736] 关于临时允许救灾物资进入的专门机制，可以通过多种途径终止根据暂准机制进入的物资，包括再出口、将这些物资置于一个自由港或自由区以便利今后的出口或处置、“在情况和国家法律允许时”，对其进行清仓供家庭使用，以及意外损坏或丢弃处置。[737]

247. 应指出的是，终止条款在措辞方面的细微差异可能在实际中产生重大影响。例如，一些条款规定，希望终止救济的一方可以直接“终止援助”，[738] 另一

第 49 条第(7)款)。但是，应该指出的是，这一文书与查阅的大多数文本都稍有不同，因为该文书的主要目的不是提供救援。

[732] 《美国和洪都拉斯的飓风区农村重建和恢复贷款协定》（含附件），1975 年，第八条，第 8.02 节。

[733] 同上。第 8.03 节。

[734] 同上。第 8.04 节。类似协定可见 1972 年《美国和孟加拉国救济与恢复赠款协定》，第一条，第 2.4 节和第 7 条。

[735] 例如，见 1997 年《灾害管理法》，（莱索托），第 3 条第(2)款；（巴拉圭）成立国家紧急事务秘书处的第 2.615 号法律，第 23 条；2005 年《灾害管理法》，第 13 号法律，（斯里兰卡），第 11 条第(2)款；1997 年《灾害对策基本法》，（修订 1961 年 11 月 15 日的第 223 号法）（日本），第 106 条第(2)款；1989 年 5 月 1 日第 919 号法令（哥伦比亚），第 19 和 23 条（规定 3 个月的灾害状态时限并提供终止途径）；1983 年 1 月 17 日第 19386 号最高法令（玻利维亚），第 19 和 20 条。

[736] 国际法协会，1980 年国际医疗和人道主义法示范协定草案，第 18 条。

[737] 1990 年《关于暂准进口的公约》，第 9-14 条。

[738] 例如，见 1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 6 条第(1)款：“请求国或援助国可以在任何时候发出书面通知而终止其根据第 4 条的规定所接受或提供的电信援助。通知发出后，有关缔约国应互相协商，作出安排恰当地迅速结束援助，但须考虑到这样终止援助对受灾人民的性命危险和对正在进行的救灾行动产生的影响”。

些条款规定一方可以“通知终止援助”,[739] 但是还有另外一些条款仅规定一方可以“请求”终止救济,[740] 此后，双方将“相互磋商为终止援助做出安排”。[741]

(c) 终止概念的演变

248. 随着人们对防灾、减灾以及降低风险的重要性的认识日益加深，终止的概念也在相应发展。受灾状态明显结束的传统模式正在被应急阶段、恢复阶段和持续发展阶段依次过渡这一新模式所替代。在此方面，大会第 46/182 号决议强调发展援助组织在救灾中的作用，并强调“国际合作和对恢复与重建的支助在初期救济阶段结束后应继续持续加强”。[742] 同样，大会 1971 年 12 月 14 日第 2816（XXVI）号决议规定，救灾协调员将“当受灾国家进入善后与重建阶段时，逐渐结束他所主持的赈济工作；但仍在他所负赈济职责范围内，继续注意联合国经管善后与重建事宜各机关的工作。”[743] 本着同样的精神，在红十字会的原则和规则中未包含有关终止的明文条款，但是规定 “救济行动结束后手头剩余的物资或资金不妨用于之后的重建活动”。[744] 在国内法律层面，虽然大量法律对“受灾状态”及其终止进行了明确区分，但是若干法律正在趋向于将从应急到救灾、到恢复直至发展作为一个连续的统一体。例如，在斐济《国家灾害法》中就包含“持续提供救灾援助”的条款，而不是终止援助的条款。[745]

五. 救灾和保护

249. 受灾往往使大批人无依无靠，从而加剧了现存的不平等，使民众更易受害。因此，对此类人的保护尤其重要，“……提供人道主义援助与维护……人权，二

---

[739] 1984 年加快提供紧急援助公约草案，第 18 条(“受援国或援助国或组织可以通知终止援助，随后，如有必要，受到此通知影响的公约缔约方应根据本公约条款的安排有序地结束这一援助”)。

[740] 例如，见 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 20 条第(2)款；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 11 条；1992 年《工业事故跨界影响公约》，附件十，第 10 段。

[741] 例如，见 1991 年《建立加勒比灾害应急中心协定》，第 20 条第(3)款；1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》，第 11 条；1992 年《工业事故跨界影响公约》，附件十，第 10 段。

[742] 大会第 46/182 号决议，第 40-42 段。另见第 9 段（“紧急情况、重建和发展存在着明显的关系，为了保证救济工作顺利地过渡到重建和发展阶段，应以支持恢复和长期发展的方式提供紧急援助。因此，紧急措施应视为迈向长期发展的一个步骤。”)。

[743] 第 1 段(i)分段。

[744] 《红十字和红新月救灾原则和规则》，第 30 段。《红十字国际评论》，第 310 号（1996 年 2 月 29 日），附件四转载。

[745] 1998 年《第 21 号国家灾害管理法》,(斐济)，第 31 条。与这一趋势背道而驰的是 2003 年，古杰拉特邦《第 20 号灾害管理法》，第 49 条（包含有关解散古杰拉特邦灾害管理局的具体条款)。

者保持平衡极为重要”。[746] 然而，在实践中，这一平衡则难以维持，因为参与救灾的行为者一般来说具有援助、而不是保护方面的专长，[747] 而且由于这种行为者中有些人认为，强调保护会有损于其中立，使其提供人道主义援助的能力复杂化。[748] 不过，完整的国际救灾体系的范围将既包括保护，也包括援助，这一点已越来越为人们所接受。[749]

A. 谁来保护？

250. 作为尊重受援国主权和领土完整的一项职责，每个国家都有照料本国境内发生的自然灾害和其他紧急情况受害人的基本责任。[750] 问题是其他行为者——包括援助国和国际社会其他成员（国际组织和非政府组织）——应在何种程度上参与灾害背景下的保护活动。除了第三国根据具体协定有义务提供援助的情形外，[751] 一般来说，外部行为者可在受援国国内应灾能力难以应付、使受援国无力——或部分无力满足境内受灾害影响的个人的需求的情况下，在灾害背景下的保护活动中发挥重大作用。除了援用《联合国宪章》第七章开展救灾行动这一有限的可能外，[752] 此类援助无论如何要受受援国领土主权产生的准入规定的制约，

---

[746] 人道主义事务部主任在难民署高级专员方案执行委员会国际保护问题全体小组委员会上的发言，1994 年 5 月 18 日，日内瓦（引自 E/CN.4/1995/50，第 183 段）。

[747] 布鲁金斯学会，“Improving institutional arrangements for the internally displaced”（1995），p.6。

[748] 见 E/CN.4/1995/50，第 184 页。

[749] 机构间常设委员会，“境内流离失所者：下一阶段”，1993 年 7 月 5 日，日内瓦，确认救济的提供必须是处理“保护和援助”两方面需求的更广泛办法的一部分（引自 E/CN.4/1995/50，第 183 段）。

[750] 见上文第二节关于主权与不干预原则的讨论。

[751] 见上文第四节关于主动提供援助的义务的讨论。

[752] 需要承认，这一可能性很小，但可以想像的是，受援国未予应对的大型灾害可被视为对国际和平与安全的威胁，因此可相应地根据《联合国宪章》第七章的授权采取救灾措施；例如，见秘书长关于本组织工作的报告（《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 1 号（A/48/1），第 481 段）：“人道主义紧急情况造成人口大量外逃，或能构成对国际和平与安全的威胁”。国际法学会 2003 年通过的关于人道主义援助的决议确认了这一可能。该决议指出，“如果拒绝接受关于提供人道主义援助的善意表示或拒绝准许接触受害者，从而导致形成对国际和平与安全的威胁，则安全理事会可根据《联合国宪章》第七章采取必要措施”（第八节，第 3 段）。另见国际人道主义法学会理事会 1993 年 4 月通过的《人道主义援助权指导原则》原则 7（“联合国有关机构和区域组织在民众长期遭受严重的大规模苦难、而这一苦难可由人道主义援助加以缓解时，可根据其各自的任务规定，采取包括胁迫在内的各项必要措施。在主动提出援助的表示遭到毫无理由的拒绝，或人道主义援助的提供遇到严重困难时，可采用这些措施”）。安全理事会已经越来越多地授权国家不经受援国同意而在受援国提供援助，尽管这未发生在涉及灾害本身的情形下；见 1991 年 4 月 5 日第 688（1991）号决议，第 3 段（关于允许国际人道主义组织与伊拉克境内需要援助的人们进行接触）；1992 年 8 月 13 日第 770（1992）号决议，第 2 段（关于在波斯尼亚和黑塞哥维那提供人道主义援助）；1992 年 12 月 3 日第 794（1992）号决议，第

而且原则上应经受援国同意才能进行。[753] 还应当指出的是，2005 年《世界首脑会议成果文件》[754] 提出的“保护责任”概念 [755] 并非为适用于灾害情景而构想的。[756]

B. “保护”的内容

251. 保护这一概念在不同背景下具有不同含义，没有适用于所有情形的定义。例如，在难民法中，保护除其他外指的是协助自愿遣返或同化、[757] 庇护机制以及不驱回原则，在国际人道主义法中则涉及不同的问题，例如除其他外让红十字委员会接触战俘和被剥夺自由的平民、[758] 向战争受害者提供救济 [759] 以及任命保护国。[760] 在外交保护法 [761] 以及外交和领事法 [762] 等领域，保护还另有其他

---

10 段（关于索马里的人道主义救济行动）；以及 1994 年 6 月 22 日第 929（1994）号决议，第 3 段（授权在卢旺达分发救济物品）。

[753] 见上文第四节关于请求提供援助的讨论。

[754] 见大会 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议，第 138 和第 139 段。另见安全理事会 2006 年 4 月 28 日第 1674（2006）号决议，第 4 段。

[755] 见“干预和国家主权国际委员会的报告”（渥太华：国际发展研究理事会，2001 年），第 2.14 和第 2.29 段；以及威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告（A/59/565 和 Corr.1），第 201 和第 202 段。

[756] 这一概念仅限于四个具体的行为类别，即灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。见大会 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议，第 138 段。本专题内在的保护问题与关于潜在的干预责任（devoir d’ingérence）的学术讨论中提出的问题更为相似，这一干预责任是针对更为广泛的各种情形、包括自然灾害构想的。例如，见 Mario Bettati and Bernard Kouchner， eds.， *Le devoir d’ingérence: peut-on les laisser mourir?* （Paris：Denoël，1987）；special edition of Revue Nouvelle on devoir d’ingérence（Bruxelles， December 1990）；Olivier Corten et Pierre Klein，“Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective? Les possibilités d’actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence”， *Revue belge de droit international*，vol.23（1990），pp.368-440；Mario Bettati，“Un droit d’ingérence humanitaire”，*Revue Générale de Droit International Public*，vol. 95（1991），pp.639-670。不过，这一干预责任一般并不为各国所接受，而且在评论界中也受到批评。例如，见 Nguyen Quoc Din，Patrick Dailler and Alain Pellet， *Droit international public*（Paris：Librairie générale de droit et de jurisprudence，5th edition，1994），p.427；Michel-Cyr Djiena Wembou，“Le droit d’ingérence humanitaire：un droit aux fondements incertains，au contenu imprecise et à géométrie variable”，African Journal of International and Comparative Law，vol. 4，No.3（1992），pp.570-592，at pp.586 and 587。

[757] 大会 1950 年 12 月 14 日第 428(V)号决议所附的《联合国难民事务高级专员办事处章程》，第 8 条，(c)款。

[758] 1949 年《关于战俘待遇之日内瓦第三公约》，第一百二十六条；1949 年《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》，第一百四十三条。

[759] 1949 年《关于战俘待遇之日内瓦第三公约》，第一百二十五条；1949 年《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》，第一百四十二条。

含义。灾害所产生的独特情形可导致产生保护的又一个专门化概念，比如，包括对受害人进行人道主义接触、取得安全区、迅速提供适当的救济以及确保尊重人权。[763]

1. 自然灾害情形下适用的现行人权法

252. 自然灾害受害者仍为领土所属国现行人权义务所保护。虽然大部分人权文书并没有直接提到灾害的情形，但它们提供的保护一般却适用。同样，灾民无家可归时，关于境内流离失所者的现行原则也将适用。[764]

253. 与自然灾害尤其相关的人权保护的范围很广。例如，在刚刚发生灾害之后，最通常受到威胁的权利可能包括：生命权、[765] 食物权、[766] 保健和医疗服务权、[767] 用水权 [768] 以及获得适当住房、衣物和环卫的权利。[769] 在灾后很

---

[760] 1977 年《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》，第 5 条。关于国际人道主义法下更为全面的保护和援助内容，见 Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977* (Geneva: Nijhoff, 1987), p.938, paras.3309 and 3310。

[761] 见《国际法委员会第五十八届会议工作报告》中关于外交保护的条款草案，《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 49 段。

[762] 见 1961 年《维也纳外交关系公约》，联合国《条约汇编》，第 500 卷，第 7310 号，第 95 页；1963 年《维也纳领事关系公约》，联合国《条约汇编》，第 596 卷，第 8638 号，第 261 页。

[763] 例如，见 E/CN.4/1995/50，第 182 段。此外，关于这一保护的实质性限制在“简单的”灾害案例与复杂的紧急情况中并不相同，前者的重点是确保基本的获得食物和住所的权利，而后者主要是准入问题（同上，第 181 段）。

[764] 负责境内流离失所者人权事务的秘书长代表指出，1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》与自然灾害情形相关，虽然这些原则主要是在因冲突而流离失所的背景下加以分析的。见 Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, *Studies in Transnational Legal Policy*, No.32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), p.1, para.2 (“在这些原则中，境内流离失所者为这样一些人或人群：他们因受到或为了逃避自然灾害或人为灾害的影响被迫或不得不逃离家园或惯常住所，但并未越过国际公认的国界”)。另见 E/CN.4/1995/50，第 119 段（讨论关于是否将灾民纳入境内流离失所者的定义中辩论）；E/CN.4/1992/23，第 33-35 段；以及 A/60/338，第 44 段（“虽然……主要人权条约并未直接举出境内流离失所，但这些文书规定的保护当然适用于流离失所者，包括因自然灾害流离失所的人”）。

[765] 例如，见 1966 年《公民及政治权利国际公约》（联合国《条约汇编》，第 999 卷，第 171 页），第六条。

[766] 例如，见 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》（联合国《条约汇编》，第 993 卷，第 3 页），第十一条。

[767] 例如，见 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》，第十二条；William A. Gunn, “The right to health of disaster victims”, *Disaster Prevention and Management*, vol.12 (2003), pp.48-51。

[768] 例如，见 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》（联合国《条约汇编》，第 1249 卷，第 20378 号，第 13 页），第十四条第(2)款(h)项；1989 年《儿童权利公约》（联合国《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号，第 3 页），第 24 条第(2)款(c)项；1990 年《非洲儿童权利与福利宪章》（《人权：国际文书汇编》，第二卷：区域文书（联合国出版物，出售品编号：E.97.XIV.1），C 节，第 39 号），第 14 条第(2)款(c)项。

[769] 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》，第十一条。

长时期中的恢复阶段，尤其会受到影响的权利包括：受教育权、[770] 工作权、[771] 宗教自由权、[772] 不受歧视权、[773] 免受任意拘留和逮捕权 [774] 以及言论自由权。[775] 除了这些受国际公约和习惯法保护的权利外，一些国家关于灾害救济的法律含有在特定灾害背景下保护某些人权的规定。例如，2005 年《印度灾害管理法》规定，“在向灾民提供赔偿和救济时，不得因性别、种姓、族裔、血统或宗教加以歧视”。[776]

254. 有两项人权公约直接涉及救灾。第一，最近刚刚缔结的《国际残疾人权利公约》明确提到自然灾害情形，规定缔约国采取“一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生……自然灾害时，残疾人获得保护和安全”。[777] 第二，《非洲儿童权利和福祉宪章》规定缔约国确保因自然灾害而成为难民或境内流离失所者的儿童“得到适当保护和人道主义援助，以享有本宪章和各国作为缔约国的其他国际人权和人道主义文书规定的权利”。[778] 此外，经济、社会及文化权利委员会主张，“遇有个人或群体因其无法控制的原因而不能凭借其掌握的手段享受适当的粮食权的情形时，国家有义务直接履行（提供）这项权利。这项义务同样适用于自然灾害或其他灾害的受害者”。[779]

255. 2006 年 6 月，机构间常设委员会（机构间常委会）批准了负责境内流离失所者人权事务的秘书长特别代表提议的《人权和自然灾害业务准则》。[780] 这些准则一般源自人权法，所依据的前提条件是“受自然灾害影响的人应与本国其他人

[770] 同上，第十三条。

[771] 同上，第六条。

[772] 1966 年《公民及政治权利国际公约》，第十八条。

[773] 同上，第二条。

[774] 同上，第九条。

[775] 同上，第十九条。

[776] 2005 年《灾害管理法》（印度），第 61 段。

[777] 2006 年《残疾人权利公约》（大会第 61/106 号决议，附件），第 11 条。

[778] 1990 年《非洲儿童权利与福利宪章》，第 23 条第(1)款、第 23 条第(4)款。另见第 25 条第(2)款(b)项，其中规定缔约国“在因……自然灾害产生的境内外流离失所造成分离时，应采取一切必要措施，对有关儿童进行追踪，并使其与父母和亲属团聚”。

[779] 第 12 号一般性意见（E/C.12/1999/5），第 15 段（着重部分为作者另加）。一些没有约束力的案文载有类似措辞。例如，国际法学会 2003 年通过的关于人道主义援助的决议第二节规定，“不向灾民提供人道主义援助，是对人类生命的威胁，是对人类尊严的冒犯，因此侵犯了基本人权”。

[780] 机构间常委会《人权和自然灾害业务准则》（哥伦比亚特区华盛顿：2006 年布鲁金斯-伯尔尼非正式流离失所项目）。

一样享有人权法下相同的权利和自由，并不应受到歧视”，[781] 以及“人权是所有人道主义行动的基础”。[782] 确定了在自然灾害情形中适用的四大类人权：(a) 保护生命、个人安全、人身完整和尊严；[783] (b) 保护与生命的基本需要有关的权利；[784] (c) 保护其他经济、社会和文化权利；[785] 以及(d) 保护其他公民和政治权利。[786] 机构间常委会的《业务准则》进一步强调了最常受影响的若干权利，指出“受自然灾害后果影响的人常遇到的问题包括：获得援助的机会不平等；在获得援助方面受歧视；强迫迁移；性暴力和基于性别的暴力；遗失证件；招募儿童加入战斗部队；不安全或非自愿的回归或重新安置；以及财产归还问题”。[787]

256. 尽管在公共紧急状态下的确会产生克减某些人权规范的问题，但就《国际公民和政治权利公约》而言，这一紧急状态必须达到“威胁到国家的生命的程度”，[788] 才能允许克减。人权事务委员会坚持认为，“并非每次骚乱或灾难都可算作[《国际公约》]第四条第一款所规定的威胁国家生命的公共紧急状态。[789] 同样，经济、社会及文化权利委员会就适当食物权指出，“国家负有核心义务，……须采取必要行动减缓饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做”。[790]

---

[781] 同上，一般原则，原则一。

[782] 同上，一般原则，原则三。

[783] 包括撤离、迁移和其他救命措施；防范自然灾害的不利影响；防止暴力、包括基于性别的暴力；营地安全；防护不受杀伤人员地雷和其他爆炸装置之害。

[784] 包括有机会获得物品和服务以及获得提供充足的食品、水和环卫、住所、衣物和基本保健服务。

[785] 包括受教育权、财产和占有权、住房权、谋生权和工作权。

[786] 包括证件等问题；行动自由和回归权；家庭生活和失踪或死亡的亲属；言论、结社和集会自由以及信仰自由；选举权。

[787] 2006 年机构间常委会《人权和自然灾害业务准则》，第 8 页。

[788] 1966 年《公民及政治权利国际公约》，第四条。

[789] 见人权事务委员会 2001 年 7 月 24 日第 29 号一般性意见（CCPR/C/21/Rev.1/Add.11），第 2、第 3 和第 5 段（“克减《公约》条款的措施必须是一个非常性和临时性措施……必须符合两个基本条件：社会紧急状态威胁到国家生命和缔约国必须正式宣布紧急状态……并不是每一宗骚乱或灾难都属于第四条第一款规定的危害国家生命的公共紧急状态……如果缔约国考虑在武装冲突之外的情况下援引第四条，它们应仔细考虑为什么在这些情况下这一措施是必要和合法的理由……如果国家想在例如一个自然灾害期间……援引克减《公约》的权利，它们必须要能够提出理由，不单证明这一情势构成对国家生命的威胁，而且也证明它们所采取的所有克减《公约》的措施是情势所严格需要的。委员会认为，按迁徙自由（第十二条）或集会自由（第二十一条）等有关规定对《公约》中某些权利加以限制的可能性，在这类情势下一般就已足够，这类情势的迫切需要并不足以成为克减有关条款的理由”）。

[790] 第 12 号一般性意见（E/C.12/1999/5），第 6 段（着重部分为作者另加）。

2. 人道主义援助“权利”

257. 自然灾害期间是否存在人道主义援助人权，这是一个复杂问题，显然已受到学术评论界的极大关注，[791] 但有关此问题的现行实在法仍不明确。这种情况显然不同于武装冲突期间出现的类似问题，因为协定法确定了这一期间的人道主义援助权利。[792] 评论界对是否存在人道主义援助权利有异议：有人认为，自然灾害期间，传统上不存在人道主义援助人权；[793] 也有人认

[791] 例如，见“人道主义援助权利：教科文组织 1995 年 1 月 23 日至 27 日在巴黎组织召开的国际专题讨论会记录”(巴黎：教科文组织，1996 年)；“Colloque sur la promotion et la diffusion des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés, du droit des migrants et du droit de secours en cas de catastrophes naturelle: Monaco, 7-9 November, 1985: Compte rendu”, Annales de droit international médical, vol. 32, pp. 11-109；“人道主义援助权利指导原则”，《红十字国际评论》，第 297 号（1993 年 11 月至 12 月），第 519-525 页；“Resolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit a cette assistance”, Revue générale de droit international public, Vol.91（1987）, pp. 816-817；Frits Kalshoven(ed.), Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters：Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, the Hague, 22-24 June 1988（Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff, 1989）；Yves Beigbeder, The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations：The Right and Duty to Humanitarian Assistance（Dordrecht, Holland: Martinus Nijhoff,1991）；Rohan J. Hardcastle and Adrian T.L. Chua,“人道主义援助：争取援助自然灾害灾民的权利”，《红十字国际评论》，第 325 号（1998），第 589-609 页；Juan Antonio Carrillo Salcedo,“Le droit à l'assistance humanitaire：à la recherché d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires”, in Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires, vol. II（Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995）；Yves Sandoz,“‘权利’或‘干预义务’和援助权：所涉问题”，《红十字国际评论》，第 288 号(1992 年 5 月至 6 月)，第 215-227 页；René-Jean Dupuy,“L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'Etat”, Foits Kalshoven(ed.), in Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters(Dordrecht, the Netherlands: Martinos Nijhoff, 1989), pp. 27-34；and Dietrich Schindler, “Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law,” in R. St. J. Macdonald (ed.), Essays in Honor of Wang Tieya (London: Kluwer Academic Publishers, 1993), pp.689-701。

[792] 例如：见 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》，第 38 条第(1)款、第 59、62 和 108 条；1977 年《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》，第 70 条；1977 年《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)》第 18 条第(2)款。

[793] 例如，见 Hardcastle and Chua,“人道主义援助：争取援助自然灾害灾民的权利”，《红十字国际评论》，第 325 号（1998），第 35 页；Nigel Rodley 在“人道主义援助权利：教科文组织组织召开的国际专题讨论会记录”中的评论意见，第 146 页：“我认为，似乎不存在获得人道主义援助的权利；即使应当存在而且实际上也存在，它也不是一种人权”。Rodley 认为这一权利多余，称“在这种局势中，人权已被践踏。提出另一人权，即获得援助的权利遭到践踏，似乎是徒劳之举”（同上，第 146 页）。

为，存在此类权利，并将其归类为国际法次级准则；[794] 还有人认为，这一权利已经牢固确立。[795]

258. 虽然在多边条约[796] 中几乎没有提到人道主义援助权利，但在各种不具约束力的文本中都纳入了这一权利。例如，《红十字和红新月救灾原则和规则》规定，“红十字和红新月努力防止并减轻人类痛苦，认为提供和获得人道主义援助是所有人的基本权利”。[797] 同样，《莫洪克标准》指出，“人人有权要求并获得主管当局或地方、国家或国际政府和非政府组织提供的必要人道主义援助，以维持生命，保持尊严”，[798] 并呼吁联合国会员国“承认人道主义援助权利和提供援助的责任”。[799] 国际法学会 2003 年 9 月 2 日通过的关于人道主义援助的决议指出，“不向灾民提供人道主义援助构成对人类生命的威胁，侵犯了人类尊严，因此侵犯了基本人权。灾民有权要求并获得人道主义援助”。[800] 其他一些文本也包含类似规定。[801]

---

[794] 见 Marie-José Domestici-Met 在“人道主义援助权利：教科文组织组织召开的国际专题讨论会记录”中的评论意见，第 88 页：“我认为，不应将人道主义援助权利视为一种不同的人权，而应将其视为在程序上对人权的补充。正如存在遣返权一样，如果基本权利未实现并受到侵犯，就存在援助权。”

[795] Héctor Gros Espiell 在“人道主义援助权利：教科文组织组织召开的国际专题讨论会记录”中的评论意见，第 103 页：“考虑到当前的看法和需要，我们能够确认，人道主义援助权利基本上是国际法的一项强制性规范。根据《1969 年维也纳条约法公约》第 53 条，世界各国也是如此认为。因此，人道主义援助权利构成绝对法案例，凡与这一权利或落实这一权利的措施有冲突的任何国际条约或法律行动均属无效。”

[796] 但见 1990 年《非洲儿童权利与福利宪章》，第 23 条。

[797] 原则 2.1.（着重部分为作者另加）。在《红十字国际评论》中再版，第 310 号（1996 年 2 月 29 日），附件四。

[798] 1995 年《关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准》，J.M.Ebersole，“关于复杂紧急情况中人道主义援助的莫洪克标准”，《人权季刊》，第 17 卷，第 1 号（1995 年），第 196 页，第 192-208 段。

[799] 同上，第 195 页，第 1 段。

[800] 第二节，第 1 段和第 2 段。

[801] 例如，见 Walter Kälin，“Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”，Studies in Transnational Legal Policy, No.32（Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000），Principle 3（“Internally displaced persons have the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from [receiving State] authorities.”）；《人道主义援助权利指导原则》，国际人道主义法研究所理事会 1993 年 4 月通过，《红十字国际评论》，第 33 卷，第 299 号（1993 年），原则 1（“人人享有人道主义援助权，以确保尊重生命权、健康权、保护免受残酷和侮辱人格待遇的权利及其他对生存、幸福和紧急情况下受到保护至关重要的人权”）；《关于确定联合国国际法十年期间国际法逐渐发展的优先事项以迎接 21 世纪挑战的多哈宣言》，载于《联合国国际法十年期间出现的国际法律问题》（海牙：Martinus Nijhoff，1995 年），第十八页，第十五段至二十段；“应重申灾民获得人道主义援助的权利是一项基本权利。这一权利确保尊重诸如生命权、健康权及保护免受残酷和侮辱人格待遇的权利等其他基本人权”。还发现一项国内法提到了这一权利：2000 年《减灾和应灾法》，

3. 其他保护机制

259. 在建立灾民和援助灾民的人道主义机构特别保护区方面，国际法中存在若干新法律概念。[802] 虽然其中大多数概念是在武装冲突中拟订的，与本研究报告不特别相关，但本报告仍对其进行简要审视，因为其中包含的一些观念可纳入发生灾害时保护人员的类似概念。例如，根据国际人道主义法的传统体制，经彼此同意，可建立非军事化的“保护区”，[803] 如：1971 年、1974 年和 1975 年分别在达卡、尼科西亚和西贡建立的中立区和 1975 年在金边建立的医院和安全区。[804] 近期，安全理事会也采用类似办法建立“安全区”，如：根据第 688（1991）号决议在伊拉克北部建立的安全区；根据第 819（1993）号决议在波斯尼亚和黑塞哥维那建立的安全区（关于斯雷布雷尼察）；根据第 824（1993）号决议建立的安全区（关于萨拉热窝和其他受到威胁的地区）。安全区似乎在三个主要方面不同于保护区：(a) 一般并非经有关各方同意而建立，而是强制建立，通常根据安全理事会的决议建立；[805] (b) 不一定仅具有平民性质；[806] (c) 不一定非军事化。[807]

260. 联合国斯里兰卡难民专员 1990 年建立的“开放式救济中心”被界定为是“一个临时中转站，站内流离失所者来去自由，并在相对安全的环境中获得主要救济援助”，[808] 这是另一个独特概念。此类中心的主要救济职能是确保难民获得

（玻利维亚），第 3 条(b)款（“受保护权——境内所有人都享有受保护权，在面临潜在灾害和/或紧急情况时，他们的人身安全、生产基础设施、物品和环境受到保护”）。

[802] 见 Mohamed S. Elewa, “Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict”, Michigan State University-DCL Journal of International Law, vol. 10 (2001), pp. 429-463, at p. 452; and Yves Sandoz, “The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin”, and Leonardo Franco, “An examination of safety zones for internally displaced persons as a contribution toward prevention and solution of refugee problems”, 载于《联合国国际法十年出现的国际法律问题》(海牙：Martinus Nijhoff, 1995 年)，第 899-927 段和 871-897 段。

[803] 见 1949 年《关于改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦第一公约》，第 23 条；1949 年《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》，第 14 条和第 15 条。

[804] 见 Sandoz 讨论会, “The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin”, pp. 909-911。

[805] 同上，pp. 917, 926; Corrillo Salcedo, “Le droit à l’assistance humanitaire: à la recherché d’un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires”, p. 119; and Elewa, “Genocide at the safe area of Srebrenica: a search for a new strategy for protecting civilians in contemporary armed conflict”, pp. 452-453。

[806] 同上。

[807] 同上。

[808] W.D.Clarance, “Open Relief Centres: A Pragmatic Approach to Emergency Relief and Monitoring during Conflict in a Country of Origin”, International Journal of Refugee

适当的粮食供应，但也提供临时住所、水和保健服务。[809] 开放式救济中心明显不同于避难所和非军事区，因为在斯里兰卡不接受后两者，认为它们在技术上和政治上都不可行。[810]

261. 对救灾越来越多地，在理论上提出两个办法，即人道主义空间和救济走廊。这两个办法不同于上述办法，但采用了其中的一些要素。虽然它们主要是理论上的概念，但仍在下文简要论述，以全面概述目前就发生灾害时的人员保护进行的讨论。

(a) 人道主义空间

262. “人道主义空间”的定义是“人道主义组织评估和满足人道主义需要的准入和自由。”[811] 救灾时的人道主义空间是受援国可采取的折中办法，同意在有限地区而不是广大地区提供人道主义援助。与上述三种办法相比，救灾时的人道主义空间与开放式救济中心最相似，因为其主要作用是提供粮食、水和医疗帮助。[812]

(b) 人道主义救济走廊

263. 如果没有粮食、清洁饮水和医疗用品等基本救济物资，人道主义行为体评估和努力满足人道主义需要的人道主义空间就不会有效果。1990 年秘书长指出，“无疑，不受阻碍接近灾民仍是人道主义援助的关键问题之一。可以进一步考虑为救济和援救工人设立救济走廊以提供重要救济物品的意见。可能由于紧急情况的具体特点，会对这种走廊或通道的存在进行限制。其地理范围也会受到限制，

Law, vol. 3, no. 2 (1991), pp. 320-328, at p. 325。关于征求受援国同意，难民署最初在斯里兰卡开办救济中心，但未经该国正式同意，尽管有人称，鉴于难民署在该国的任务规定，通常有正当理由建立这些中心（B.S. Chimni, “The Incarceration of Victims: Deconstructing Safety Zones”，载于《联合国国际法十年出现的国际法律问题》(海牙: Martinus Nijhoff, 1995 年)，第 846 页，第 823-854 段)。救济中心建立二年多以后，签署一项正式协定，授权继续开办这些中心（同上，第 846 和 847 段)。

[809] Clarance, “Open relief centres: a pragmatic approach to emergency relief and monitoring during conflict in a country of origin”, at p. 327。

[810] Chimni, “The Incarceration of Victims: Deconstructing Safety Zones”, p. 845。

[811] Karen Guttieri, “Humanitarian space in insecure environments: a shifting paradigm”, Strategic Insights, vol. 4, no. 11 (November 2005) (citing the European Commission's Directorate for Humanitarian Aid)。

[812] 1994 年大会第四十九届会议期间，摩纳哥提出一项决议草案，希望进行协商，讨论是否应就发生武装冲突和其他人道主义灾害时建立安全区问题订立一项公约。摩纳哥认为，随着安全区的建立，“难民事务高级专员、联合国儿童基金会及红十字国际委员会或某些非政府组织等国际慈善机构更能够迅速向遭受破坏性冲突的影响并被剥夺最基本权利的平民提供保护、救济和援助”(A/49/PV.13, 第 7 页)。但该决议草案被搁置。见 Karin Landgren, “Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area”, International Journal of Refugee Law, vol. 7 (1995), p. 441。

即它们只是通向灾害现场最直接的进入道路，而且最终它们的作用只是便于分配诸如粮食和药物等紧急援助。建立这种生命线显然必须考虑受灾国主权的迫切需要，与之进行磋商”。[813]

264. 随后，大会通过第 45/100 号决议，其中的一个实质性段落专门述及人道主义救济走廊的概念：

> 大会满意地注意到秘书长关于第 43/131 号决议执行情况的报告……特别是可由受灾国家政府与各有关国家政府、政府间组织、政府组织和非政府组织采取协调行动，在有需要时建立临时救济通道，以利分发紧急医疗和粮食援助。[814]

应强调指出，虽然通常在武装冲突背景下讨论人道主义走廊，但秘书长明确提出，在发生自然灾害时有可能利用人道主义走廊。[815]

265. 此外，其他文本中也提出救灾走廊的建议。例如，《人道主义援助权利指导原则》指出，“可酌情通过‘人道主义走廊’提供人道主义援助，有关各方的主管当局应予以尊重和保护，必要时由联合国授权”。[816] 《境内流离失所问题指导原则》规定，“[接受国] 所有主管当局都应提供和便利人道主义援助通道，并允许参与提供此类援助的人员迅速、顺利地向境内流离失所者提供援助。”[817]

266. 人道主义走廊使受援国有可能同意提供援助，只要援助活动不超出人道主义走廊确定的狭长地带，以尽量减少和控制在其境内的外部存在。例如，根据 1991 年 6 月苏丹与联合国的一项协定，经Kosti-Malakal Nassir水道、白尼罗州和Sobat河建立水上人道主义走廊，以便向苏丹南方人民提供粮食。[818] 同样，安全

---

[813] A/45/587，第 26 段。

[814] 1990 年 12 月 14 日大会第 45/100 号决议，第 6 段。

[815] 世界粮食计划署也讨论了这个问题：“粮食理事会成员国 1989 年在开罗召开的第 15 届会议上接受了开罗宣言中关于紧急粮食援助安全通行的国际协定的提案。这项提案被理解为除其他外，在大会第 43/131 号决议之后国际一级讨论的贡献。1990 年 5 月在曼谷召开的粮食理事会第 16 届会议上又讨论了紧急粮食援助安全通行问题。在结论中，成员国建议粮食理事会执行主任应该与有关组织和机构就制定有效措施的指导方针进行磋商，以确保紧急粮食援助的通行，执行主任还应该寻求大会对该方面的支持”（A/45/587，第 24 段）。

[816] 1993 年 4 月国际人权法研究所理事会通过的《人道主义援助权利指导原则》（《红十字国际评论》，第 297 号，1993 年 11 月至 12 月，第 519-525 段），原则 10。

[817] 2000 年《关于境内流离失所的指导原则》，原则 25(3)。法国在大会就通过第 46/182 号决议进行辩论期间发言，指出应建立人道主义走廊，“以迅速向受害人提供援助，同时充分考虑有关国家的主权”。这种必要性国际人道主义问题独立委员会也曾提出过（A/46/PV.39，第 73 页）。

[818] Bettati, Mario, “The Right of humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims”,《国际法学家委员会评论》,第 49 卷，第 1 号（1992 年），第 7 页（noting that “[t]he life line operation which had taken place previously was, also, a prefiguration

理事会 1992 年 7 月 13 日第 764 号决议核准采取措施，加强 1992 年 6 月 5 日萨拉热窝机场协定，其中各方同意“在机场和城市之间建立安全走廊，由联合国保护部队控制，以确保安全运送人道主义援助和有关人员”。[819]

267. 现已就建立人道主义走廊提出五个限制：可以限制时间，限制在极其需要援助的时期内；可以限制地域；可以限制目标，唯一职能是提供最亟需的人道主义援助；可以规范工作道德，特别是确保人道主义援助分配人员秉持公正；可以遵守进一步规则。[820]

---

of these corridors through which the European Community had conveyed aid in 1990 through the mediation of non governmental organizations”)。

[819] 1992 年，这些救济走廊对前南斯拉夫人民的生存至关重要。见 Bettati，“人道主义干预权或顺利向受害人提供援助的权利”，第 7 页。另见安全理事会 1992 年 7 月 27 日第 767（1992）号决议，第 2 段（关于对索马里的人道主义空运）和 1998 年 9 月 23 日第 1199（1998）号决议（关于科索沃人道主义援助准入）。

[820] 有人建议，《海洋法公约》第十九条对无害通过领海施加的限制可作为一种模式（Bettati，“人道主义干预权或顺利向受害人提供援助的权利”，第 7 页）。