



## 国际法委员会

### 第六十四届会议

2012年5月7日至6月1日和

7月2日至8月3日，日内瓦

## 关于发生灾害时的人员保护问题的第五次报告

特别报告员：爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 各国和各组织在第六委员会发表的评论 .....	4
A. 一般性评论 .....	5
B. 第5、6、7和8条草案 .....	6
C. 第9条草案 .....	7
D. 第10条草案 .....	8
E. 第11条草案 .....	10
F. 表示援助意向的权利(拟议第12条草案) .....	12
G. 提供援助的义务(委员会在其2011年年度报告第三章C节中提出的问题) .....	14
三. 特别报告员在其2011年年度报告第三章C节关于委员会的问题的立场 .....	15
四. 关于合作义务的详细说明 .....	20
A. 合作的性质和对受灾国主权的尊重 .....	20



---

B.	合作的义务，一种行为义务 .....	21
C.	合作类别 .....	22
五.	提供援助的条件 .....	29
A.	遵守国内法 .....	30
B.	可确定的需求和质量控制 .....	35
C.	国际和国内法规定的对条件的限制 .....	40
六.	终止援助 .....	46
七.	相关发展 .....	47

## 一. 导言 \*

1. 国际法委员会 2007 年第五十九届会议决定将“发生灾害时的人员保护”专题列入其工作方案，并任命爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳先生为特别报告员。

2. 委员会在 2008 年第六十届会议上收到特别报告员的初次报告(A/CN.4/598)。报告回顾了发生灾害时的人员保护问题的演变，阐述了该专题的法律渊源以及以往为该领域的法律编纂和发展所作的努力。报告还概述了各个方面的一般情况，以确定应予讨论的主要法律问题，提出试探性结论，借以在委员会引发讨论，但不对讨论结果产生影响。委员会还收到请秘书处编写的备忘录(A/CN.4/590 和 Add. 1-3)。备忘录的主要重点是自然灾害问题，并概述适用于灾害预防和救济援助以及发生灾害时的人员保护各个方面的现有法律文书和案文。

3. 委员会 2009 年第六十一届会议审议了特别报告员第二次报告(A/CN.4/615 和 Corr. 1)。该报告分析了本专题属事管辖、属人管辖和属时管辖的范围以及为本专题的目的与“灾害”定义有关的问题，并审议了合作的基本义务。该报告载有关于第 1 条(范围)、第 2 条(灾害的定义)和第 3 条(合作的义务)草案的提议。委员会还收到联合国秘书处人道主义事务协调厅和红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)对 2008 年委员会向其提出的问题的书面答复。

4. 在委员会 2010 年第六十二届会议上，特别报告员提交了关于本专题的第三次报告(A/CN.4/629)。他在该报告中概述了各国和红十字与红新月联会在大会第六委员会对国际法委员会此前开展的工作发表的评论。随后，他审视了在需要保护的人员的相关方面要求在发生灾害时保护人员的原则，以及受灾国的责任问题。报告载有另三个条款草案的提议：应对灾害的人道主义原则(6)、人的尊严(7)和受灾国的主要责任(8)。

5. 委员会在 2011 年第六十三届会议上收到特别报告员的第四次报告(A/CN.4/643 和 Corr. 1)。该报告概述了各国和红十字与红新月联会在第六委员会对国际法委员会迄今完成的工作发表的意见，审议了受灾国在其国家能力不足时寻求援助的责任、受灾国不任意拒绝同意外部援助的义务和国际社会提供援助的权利。

---

\* 特别报告员感谢以下人士为本报告的编写提供了协助：波哥大安德斯大学法学院国际法和法学硕士课程主任 René Uruña 博士和法学博士生 Santiago Rojas、纽约大学法学院法学硕士 Leah Campbell 和法学博士生 Madeline Snider、纽约哥伦比亚大学法学硕士和博士生 Christodoulos Kaoutzanis、日本大阪大学国际公共政策学院博士生兼客座研究员 Emika Tokunaga、斯洛文尼亚欧洲法学院博士生 Ana Polak Petric、巴黎 Panthéon-Sorbonne 第一大学 Sorbonne 法学院法学硕士生 Yann Dehaut-Delville、麻省剑桥哈佛法学院法学博士生 Aaron Marcus、哥伦比亚特区华盛顿乔治城大学法律中心 2013 级全球法律学者 Marnie Ajello、Zach Bench、Maria Valentina Castillo、Ekta Dharia、Ryan Farha、Alexandra Filippova、Sarah Fink、Ashley Gaillard、Frederic Hall、Thayer Hardwick、Hilary Harris、Mia Psorn、Justin Schwegel 和 Melissa Stewart、海牙的 Paul R. Walegur。

报告提议下列新的条款草案：第 10 条(受灾国寻求援助的义务)、第 11 条(受灾国不任意拒绝给予同意的义务)和第 12 条(提供援助的权利)草案。

6. 2009 年 7 月 31 日,委员会第六十一届会议第 3029 次会议注意到起草委员会临时通过的第 1 至 5 条草案(见 A/CN.4/L.758)。2010 年 7 月 20 日,委员会第 3067 次会议注意到起草委员会临时通过的第 6 至 9 条草案(见 A/CN.4/L.776)。

7. 2010 年 6 月 4 日,委员会第六十二届会议第 3057 次会议通过了起草委员会关于第 1 至 5 条草案的报告。委员会上届会议已审议了这些条款草案。第 1 至 5 条草案的评注也已在 2010 年 8 月 2 日委员会第 3072 次会议上获得通过。第 1 至 5 条草案及其评注的案文转载于委员会第六十二届会议工作报告(A/65/10)第七章 C 节。

8. 2011 年 7 月 11 日,委员会第六十三届会议第 3102 次会议通过了起草委员会关于第 6 至 9 条草案的报告。委员会上届会议已审议了这些条款草案。2011 年 8 月 2 日,委员会第 3116 次会议还通过了起草委员会关于第 10 和 11 条草案的报告。2011 年 8 月 9 日,委员会第 3122 次会议通过了第 6 至 11 条草案的评注。第 6 至 11 条草案及其评注的案文转载于委员会第六十三届会议工作报告(A/66/10)第九章 C 节。

9. 2011 年 7 月 18 日,委员会第六十三届会议第 3107 次会议将第 12 条草案以及特别报告员在其第四次报告中提议的第 10 条和第 11 条草案交给起草委员会。但由于时间不够,起草委员会无法在这届会议上临时通过第 12 条草案。

## 二. 各国和各组织在第六委员会发表的评论

10. 2011 年 10 月 24 日至 11 月 4 日,在大会第六十六届会议第 18 至 28 次会议上,第六委员会在议程项目 81 下审议了国际法委员会第六十三届会议工作报告。该报告第九章涉及“发生灾害时的人员保护”专题(A/66/10,第 264-289 段)。各位代表的发言重点谈及国际法委员会已通过的第 5 至 11 条草案及其评注(见 A/65/10,第 330 段,及 A/66/10,第 289 段),以及特别报告员在其第四次报告中提议的第 12 条草案的内容(A/CN.643 和 Corr.1,第 109 段)。各位代表还提及国际法委员会的报告题为“委员会特别想听取意见的具体问题”的第三章(C 节第 43 和 44 段)所列与本专题有关的要点。

11. 委员会在其报告第 43 段重申,委员会欢迎关于此专题的国家实践的资料,包括国内立法实例,尤其是关于在救灾或应对灾害方面遇到的具体法律和体制问题的资料和意见。在这方面,奥地利、<sup>1</sup> 匈牙利<sup>2</sup> 和印度尼西亚<sup>3</sup> 提及各自国家与救灾有关的立法。欧洲联盟<sup>4</sup> 详述了其在人道主义援助和平民保护领域的文

<sup>1</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 23 段。

<sup>2</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 58 段。

<sup>3</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 71 段。

<sup>4</sup> A/C.6/66/SR.21, 第 53 和 54 段。

书；红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)<sup>5</sup>重点提及在与国际救灾法有关的活动中的一些最新情况。

## A. 一般性评论

12. 与往年一样，第六委员会的辩论表明各国和各组织对本专题很感兴趣。<sup>6</sup> 总体而言，各代表团对国际法委员会在短时期内取得的进展表示欢迎，强调鉴于自然灾害造成的损失不断增加，讨论本专题很重要，也很及时。<sup>7</sup> 各代表团承认国际法委员会编纂和逐渐发展国际法的工作将大大有助于发展救灾法，并赞扬委员会努力澄清与灾害情况下的准入、救灾基本原则的采纳以及对受灾国的若干责任的承认有关的具体法律框架。<sup>8</sup> 若干国家承认，这样的工作将帮助提高人道主义援助的效率和质量，减轻灾害的影响。<sup>9</sup> 例如，一个代表团指出，“委员会重点关注在当前具有重要意义的问题，顺应国际实践现有趋势，与时俱进”。<sup>10</sup>

13. 若干代表发表一般见解，作为就具体条款草案开展辩论的出发点，赞扬委员会在保护灾民与尊重国家主权和不干涉原则之间保持适当平衡。<sup>11</sup> 一些代表团强调，对灾害的反应以及委员会拟订的条款草案应始终以充分尊重受灾国主权为基础，不应使人道主义援助政治化或成为干涉受灾国内政的借口。<sup>12</sup> 有的代表团也强调发生灾害时国际团结的重要性。<sup>13</sup>

14. 有的代表团虽然欢迎委员会承认国际组织和其他人道主义行为体在发生灾害时人员保护工作中作用，但感到不明确的是，相关条款草案是否也涵盖诸如欧洲联盟等区域一体化组织。<sup>14</sup>

<sup>5</sup> A/C.6/66/SR.25, 第45段。

<sup>6</sup> 第六委员会讨论的摘要列出了发言的各个代表团，提及第六委员会相应的简要记录。

<sup>7</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第11段)、波兰(A/C.6/66/SR.21, 第83段)、意大利(A/C.6/66/SR.21, 第91段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第25段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第20段)、埃及(A/C.6/66/SR.25, 第36段)、瑞士(A/C.6/66/SR.18, 第42段)。

<sup>8</sup> 波兰(A/C.6/66/SR.21, 第84段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第11段)、尼日尔(A/C.6/66/SR.23, 第54段)、欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第52和55段)。

<sup>9</sup> 罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第17段)、日本(A/C.6/66/SR.25, 第25段)。

<sup>10</sup> 瑞士(A/C.6/66/SR.18, 第42段)。

<sup>11</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第11段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第25段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第18段)。

<sup>12</sup> 中国(A/C.6/66/SR.23, 第41段)、马来西亚(A/C.6/66/SR.24, 第112段)、印度尼西亚(A/C.6/66/SR.24, 第70段)、埃及(A/C.6/66/SR.25, 第36段)。

<sup>13</sup> 日本(A/C.6/66/SR.25, 第25段)。

<sup>14</sup> 欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第57段)。

15. 此外，有人认为，拟议的条款草案关于所涉事件的范围过于狭窄，因此应予扩展，应包含与减轻风险、预防、备灾、减轻影响有关的灾前活动。<sup>15</sup> 另有人认为，条款草案本身应把重点放在业务事项上。<sup>16</sup> 有人还强调，如能为参与救灾的国家和其他方面订立不具有约束力的导则或原则框架，将更加切实可行，且有可能得到广泛的支持。<sup>17</sup>

16. 委员会根据联合国秘书长的立场(A/63/677, 第10(b)段)，认为“保护的责任”概念不属于本专题范围，而仅适用于四种特定罪行：灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。各代表团认可委员会的意见。<sup>18</sup> 对秘书长来说，如果扩展“保护的责任”概念范围，使其包含对自然灾害的反应，就会使其面目全非，使其丧失业务用途。但有一个代表团坚持认为，鉴于“保护的责任”是国际关系中最有生气、蓬勃发展的创新概念之一，应进一步仔细审议可否将其扩展到自然灾害领域的问题。<sup>19</sup>

## B. 第5、6、7和8条草案

17. 各国强调，第5条草案(合作的义务)很重要，因为合作是成功救灾和为需要保护的人提供保护的关键。<sup>20</sup> 尽管如此，有人要求对第5条草案作出进一步澄清，以便各国能够理解其义务的范围。<sup>21</sup>

18. 关于第6条草案(应对灾害的人道主义原则)，有代表团赞扬特别报告员承认人道、中立、公正和不歧视的原则在救灾工作的协调与实施中的核心作用。<sup>22</sup> 委员会在评注中认为，在条款草案中没有必要确定人道、中立和公正这三项人道主

<sup>15</sup> 波兰(A/C.6/66/SR.21, 第84段)。

<sup>16</sup> 爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第20段)。另见红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第42段)(指出由于缺乏所需技能的外国行为体的参与，业务问题很大)。

<sup>17</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国(A/C.6/66/SR.23, 第45段)、俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第37段)。

<sup>18</sup> 哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第25段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第89段)、日本(A/C.6/66/SR.25, 第26段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第18段)。另见以下关于第9条草案的评论，特别是法国(A/C.6/66/SR.23, 第38段)和中国(A/C.6/66/SR.23, 第42段)的评论。

<sup>19</sup> 波兰(A/C.6/66/SR.21, 第85段)争辩说，这一概念尽管目前仅适用于秘书长提及的四类特定情况，但包含一项重要的保留：只有“在会员国另有决定之后”。波兰认为，鉴于现在自然灾害的威胁和造成的损失极大，“另有决定”的时机已经成熟，应迎接挑战，将这一概念扩展到自然灾害领域。

<sup>20</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第11段)、中国(A/C.6/66/SR.23, 第41段)、伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/66/SR.24, 第51段)、奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第25段)、以色列(A/C.6/66/SR.23, 第33段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第92段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第17段)。

<sup>21</sup> 古巴(A/C.6/66/SR.24, 第26段)、马来西亚(A/C.6/66/SR.24, 第120段)。

<sup>22</sup> 美利坚合众国(A/C.6/66/SR.21, 第69段)。

义原则是否国际法一般原则。有人对此表示支持。<sup>23</sup> 有人建议澄清与应对灾害的人道主义原则的适用有关的“特别弱势者”一语的含义。<sup>24</sup>

19. 一个代表团主张拟订一个新的条款草案，以反映《联合国宪章》原则和大会第 46/182 号决议所载的人道主义援助指导原则。<sup>25</sup>

20. 有两个代表团提议第 7 和 8 条草案最好放在今后文书案文起首部分或放在序言部分，因为这两条述及关键原则。<sup>26</sup>

21. 第 7 条草案(人的尊严)被认为特别重要，因为该条首次作为单独条款列于今后国际文书的约文之中，时刻提醒人们：对人的保护是本专题的核心。有人指出，正如相应评注所承认，“尊重和保护”的义务十分广泛，既包含不损害人的尊严的消极义务，也包含维持人的尊严的积极义务。鉴于国家在应对灾害中应承担首要责任，国家在履行保护人的尊严的义务方面也应发挥首要作用。<sup>27</sup>

22. 关于第 8 条草案(人权)，有人指出，与第 7 条草案相比，第 8 条的措辞过于笼统，过于含糊，并提出了该条款的范围和解释的问题。<sup>28</sup> 有的代表还认为，评注应进一步阐明人权的含义，提及在提供粮食、保健、住所、教育、住房、土地和财产、生计、中等和高等教育、证件登记、往来、重建家庭纽带、表达和意见、选举等方面对权利的保护。<sup>29</sup>

### C. 第 9 条草案

23. 第 9 条草案(受灾国的作用)以国家主权的核心原则为前提，规定受灾国有义务在其领土上确保保护人员并提供救济和援助。该条草案在第六委员会得到各国的普遍同意。<sup>30</sup> 虽然受灾国最有能力评估其在这方面的需求，但其责任不应具有排他性。<sup>31</sup> 应该更多地考虑受灾国对整个国际社会的义务，因为无作为不仅会在

<sup>23</sup> 阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25, 第 31 段)。

<sup>24</sup> 尼日尔(A/C.6/66/SR.23, 第 54 段)。

<sup>25</sup> 古巴(A/C.6/66/SR.24, 第 26 段)。

<sup>26</sup> 大韩民国(A/C.6/66/SR.24, 第 82 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 20 段)。

<sup>27</sup> 哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 26 段)。

<sup>28</sup> 阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25, 第 32 段)。

<sup>29</sup> 泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 89 段)。

<sup>30</sup> 美利坚合众国(A/C.6/66/SR.21, 第 69 段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 27 段)、法国(A/C.6/66/SR.23, 第 38 段)、荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)、中国(A/C.6/66/SR.23, 第 42 段)、智利(A/C.6/66/SR.24, 第 8 段)、阿根廷(A/C.6/66/SR.25, 第 10 段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 17 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 21 段)、阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25, 第 31 段)、欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第 55 段)。巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25, 第 6 段)认为第 9 条草案是各条草案中表明应以国内法为准的最主要规定。

<sup>31</sup> 芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/66/SR.21, 第 60 段)。

自己的领土上、而且会在其邻国的领土上造成影响。<sup>32</sup> 第 9 条草案中使用“义务”一词受到欢迎的原因各种各样，尤其是要避免与“责任”的概念相混淆，<sup>33</sup> 并被视为在维护国家主权和保护受灾民众这两个必要条件之间做出调和的适当手段。<sup>34</sup> 还有人表示，案文还应当具体提及残疾人。<sup>35</sup>

#### D. 第 10 条草案

24. 对于第 10 条草案(受灾国寻求援助的义务)，许多代表团欣见将受灾国寻求援助的义务确立为法律而非道义或政治义务。它们一致认为，该条所确立的义务源于国际人权文书和习惯国际法规定的受灾国的义务，而保护灾害情况下直接涉及到的生命权、食物权、健康权和享受医疗权等各种人权，是至关重要的。<sup>36</sup> 在这方面，有人建议在评注所列人权中还应加入获得淡水权。<sup>37</sup>

25. 鉴于受灾国对其是否同意接受外部援助没有无限的自由裁量权，而是在灾害超出其应对能力的情况下必须寻求这种援助，有人建议也应探讨受灾国可能不愿意提供援助和保护的情况。<sup>38</sup>

26. 有人提请注意欧盟理事会关于人道主义援助的第 1257/96 号条例的序言，其中指出：“处于困境中的人们、自然灾害、战争和战斗爆发或其他类似特殊情况的受害人，在其本国当局无法提供有效救济时，有权接受国际人道主义援助”。<sup>39</sup>

27. 有人建议在第 10 条草案中提及受灾国政府最有条件确定灾害的严重性和政府的应对能力。<sup>40</sup>

<sup>32</sup> 罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 17 段)。

<sup>33</sup> 法国(A/C.6/66/SR.23, 第 38 段)、中国(A/C.6/66/SR.23, 第 42 段)、阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25, 第 31 段)。

<sup>34</sup> 哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 27 段)。

<sup>35</sup> 希腊(A/C.6/66/SR.24, 第 24 段)。

<sup>36</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第 11 段)、芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/66/SR.21, 第 60 段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 12 段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 27 段)、捷克共和国(A/C.6/66/SR.23, 第 19 段)、智利(A/C.6/66/SR.24, 第 8 段)、印度(A/C.6/66/SR.25, 第 13 段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 18 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 21 段)、埃及(A/C.6/66/SR.25, 第 36 段)、欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第 56 段)、红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 41 段)。

<sup>37</sup> 希腊(A/C.6/66/SR.24, 第 25 段)。

<sup>38</sup> 荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)、斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第 11 段)、葡萄牙(A/C.6/66/SR.24, 第 66 段)。

<sup>39</sup> 欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第 56 段)。

<sup>40</sup> 法国(A/C.6/66/SR.23, 第 38 段)。

28. 另一方面，一些国家反对关于受灾国在灾害超出其国家应对能力的情况下负有寻求外部援助的法律义务的意见。在它们看来，强加这种义务构成对国家主权的侵犯及对国际合作与团结的损害，在现行国际法、习惯法或国家实践中没有任何依据。第 10 条草案的规定最好改为劝诫词语，即使用“应寻求援助”的措词而不是“有义务寻求援助”的强制性措辞。<sup>41</sup>

29. 正如一个代表团所指出的那样，不仅在第 10 条草案、而且在第 11 条草案第 2 款和第 12 条草案中，受灾国在灾害情况下与国际社会之间的关系，不应定义为权利与义务的关系，而应从国际合作的角度考虑。<sup>42</sup>

30. 一些代表团提请注意第 10 条草案的最后部分至关重要，即如“酌情”一词表示的那样，受灾国有在所列举的各种表示援助意向的外部行为体之间进行选择的自由。<sup>43</sup> 在这方面，有人表示认为，将“酌情”二字列入该条草案，有助于加强受灾国在决定和选择最佳援助提供者方面的自由裁量权，因为受灾国最有能力确定其领土上紧急情况的严重程度和制定适当的对策。<sup>44</sup> 与此相反，有人建议摒弃这些字，以强调受灾国的自由裁量权。<sup>45</sup>

31. 有人认为，“如所遭受的灾害超过了国家的应对能力”的条款引起了如何对国家应对能力进行评估的问题，因此应进一步阐述。<sup>46</sup> 在这方面，有人表示支持恢复特别报告员在其第四次报告中最初提议的措辞，即“如果灾害超出受灾国的国家应付能力”。<sup>47</sup>

32. 对于第 10 条草案还有其他一些建议。一个代表团提议，该条草案应当改写，以表明各国可按照一般人权法，自由地请该条草案所列举的任何行为体或没有提

<sup>41</sup> 奥地利(A/C.6/66/SR.23,第23段)、以色列(A/C.6/66/SR.23,第33段)、法国(A/C.6/66/SR.23,第38段)、中国(A/C.6/66/SR.23,第42段)、联合王国(A/C.6/66/SR.23,第45段)、荷兰(A/C.6/66/SR.23,第48段)、希腊(A/C.6/66/SR.24,第25段)、古巴(A/C.6/66/SR.24,第26段)、俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24,第37段)、伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/66/SR.24,第50段)、葡萄牙(A/C.6/66/SR.24,第66段)、印度尼西亚(A/C.6/66/SR.24,第70段)、大韩民国(A/C.6/66/SR.24,第82段)、泰国(A/C.6/66/SR.24,第90段)、马来西亚(A/C.6/66/SR.24,第114段)、巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25,第7段)、阿根廷(A/C.6/66/SR.25,第10段)、阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25,第33段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27,第19段)。

<sup>42</sup> 中国(A/C.6/66/SR.23,第42段)。

<sup>43</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20,第11段)、智利(A/C.6/66/SR.24,第8段)、马来西亚(A/C.6/66/SR.24,第115段)。

<sup>44</sup> 马来西亚(同上)。

<sup>45</sup> 泰国(A/C.6/66/SR.24,第90段)、红十字会与红新月会国际联合会(A/C.6/66/SR.25,第41和42段)。

<sup>46</sup> 萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22,第12段)。

<sup>47</sup> 荷兰(A/C.6/66/SR.23,第48段)。

到的其他行为体提供援助。<sup>48</sup> 一些代表团认为，有益的方式是鼓励受灾国在更早的阶段寻求援助，以避免延误援助的提供。<sup>49</sup> 也有人说，应将国家和国际组织与相关非政府组织加以区分，因为受灾国没有义务寻求非政府组织的援助。<sup>50</sup>

## E. 第 11 条草案

33. 有人建议，为统一起见，应在第 11 条草案(受灾国对外部援助的同意)的开头部分加上“在不妨碍第 10 条的情况下”几个字。<sup>51</sup>

34. 各方就第 11 条草案第 1 款表达了广泛的一致意见。该款反映了成为国际法之根本的核心原则，即国际救灾援助的实施取决于受灾国的同意，这完全符合国家主权的原则。<sup>52</sup> 然而，有人对强加这样一项法律义务表示关注，因为这可能会破坏当前的国际合作与团结的做法。<sup>53</sup>

35. 有人认为，虽然关于取得受灾国同意的要求是合理的，但在需要快速反应的情况下可能会造成延误。<sup>54</sup> 也有人说，在缺乏同意不会妨碍提供援助的情况下，第 11 条草案亦应明确不允许默示同意或完全免除同意。从人道主义角度来看，没有正常运作的政府表示同意的情况，或许是可以接受的，但引出了应该由谁决定是否存在无论其运作是否正常的政府的问题。<sup>55</sup>

36. 一些国家对第 11 条草案第 2 款表示欢迎，其中规定受灾国不得任意拒绝同意外来援助，强调受灾国既有援助本国人口的权利，亦有这样做的义务。<sup>56</sup>

37. 一个代表团认为，对国际合作与国际原则的关系作进一步的研究，将有助于确定可能对主权和不干涉原则造成的减损。国家应该为其拒绝接受援助承担责

<sup>48</sup> 红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 41 段)。

<sup>49</sup> 意大利(A/C.6/66/SR.21, 第 91 段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 12 段)。

<sup>50</sup> 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/66/SR.24, 第 52 段)、阿根廷(A/C.6/66/SR.25, 第 10 段)。

<sup>51</sup> 泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 91 段)。

<sup>52</sup> 芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/66/SR.21, 第 60 段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 13 段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 27 段)、捷克共和国(A/C.6/66/SR.23, 第 19 段)、奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 24 段)、以色列(A/C.6/66/SR.23, 第 33 段)、法国(A/C.6/66/SR.23, 第 39 段)、尼日尔(A/C.6/66/SR.25, 第 54 段)、智利(A/C.6/66/SR.24, 第 9 段)、印度(A/C.6/66/SR.25, 第 13 段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 19 段)、巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25, 第 6 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 22 段)、埃及(A/C.6/66/SR.25, 第 36 段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第 20 段)、欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第 56 段)、红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 43 段)。

<sup>53</sup> 中国(A/C.6/66/SR.23, 第 42 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第 37 段)、葡萄牙(A/C.6/66/SR.24, 第 66 段)、巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25, 第 7 段)。

<sup>54</sup> 尼日尔(A/C.6/66/SR.23, 第 54 段)。

<sup>55</sup> 马来西亚(A/C.6/66/SR.24, 第 116 段)。

<sup>56</sup> 芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/66/SR.21, 第 60 段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 13 段)、西班牙(A/C.6/66/SR.23, 第 50 段)。

任，因为这种拒绝如果损害受灾人根据国际法应有的权利，可能会构成国际不法行为。<sup>57</sup> 另一个代表团解释说，合作、寻求援助和不得任意拒绝同意的义务，为受灾国规定了一种行为或手段的义务，而不是结果的义务，而受灾国有必须诚意考虑能否接受另一国或一个国际行为体提供的援助，不得任意拒绝同意。<sup>58</sup> 还有一个代表团同意第 11 条草案的这一规定，但警告说，根据现行国际法，受灾国若不同意，其他国家将无法采取行动，即便前者因拒绝援助而负有国际责任。<sup>59</sup>

38. 一些代表团坚持认为，根据主权原则，受灾国有权决定是否要求或接受人道主义援助，习惯国际法或国家实践都没有规定受灾国有义务接受外部援助。<sup>60</sup> 一个代表团希望看到，条款草案不是规定一项若不遵守则引起国际法律后果的严格的法律义务，而应确定受灾国只是负有寻求援助的道义和政治责任，且不得任意拒绝同意外部援助。<sup>61</sup>

39. 一些代表团认为，该条草案第 2 款中“任意”一词会给解释造成困难，包括引起如何确定任意拒绝、由谁做出这样的评估或会有何种后果等问题，因此应在文本和评注中澄清。<sup>62</sup>

40. 一些代表团提出了涉及文字的具体建议。有人认为值得考虑是否用“不合理地”一词取代“任意”一词。<sup>63</sup> 此外，对文本添加如下的解释：“特别是在违背第 8 条规定时，同意与否即被视为是任意的”。<sup>64</sup> 一个代表团认为，例如在受灾国此前接受了其他来源的适当援助的情况下，拒绝就不是任意的。该代表团认为应提供必要的保障，包括强调《联合国宪章》的有关原则，以确保人道主义援助的缘由不会被滥用于损害受灾国的主权和干涉其内政。因此，有人建议第 2 款应修改为：“不得任意、无理地拒不同意纯粹是为了提供人道主义援助的善意提议的外部援助”。<sup>65</sup>

<sup>57</sup> 葡萄牙(A/C.6/66/SR.24, 第 66 段)。

<sup>58</sup> 哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 27 段)。

<sup>59</sup> 奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 24 段)。

<sup>60</sup> 古巴(A/C.6/66/SR.24, 第 27 段)、印度尼西亚(A/C.6/66/SR.24, 第 70 段)、中国(A/C.6/66/SR.23, 第 42 段)。

<sup>61</sup> 俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第 37 段)。

<sup>62</sup> 以色列(A/C.6/66/SR.23, 第 33 段)、法国(A/C.6/66/SR.23, 第 39 段)、中国(A/C.6/66/SR.23, 第 42 段)、联合王国(A/C.6/66/SR.23, 第 45 段)、荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)。马来西亚(A/C.6/66/SR.24, 第 117 至 119 段)、阿根廷(A/C.6/66/SR.25, 第 10 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 22 段)、阿尔及利亚(A/C.6/66/SR.25, 第 33 段)和斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第 20 段)。

<sup>63</sup> 荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)。

<sup>64</sup> 希腊(A/C.6/66/SR.24, 第 25 段)。

<sup>65</sup> 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/66/SR.24, 第 52 段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 91 段)。

41. 对于第 11 条第 3 款，一些国家认为，“在可能的情况下”的短语会给表达有关接受援助的决定造成困难，从而给迫切需要这种援助的人口造成不利影响。受灾国表达这种决定的自由裁量权的范围应予缩小，以涵盖被证明无法做出决定的情况。这将有助于澄清指望由谁正式表示向受灾国提供援助。<sup>66</sup>

42. 一个代表团提议将第 3 款分开，以表达两种截然不同的构想：一，国家有义务及时表达其对表示援助意向的答复；二，在极端情况下，各国可能出于合理的缘由而无法对表示援助意向立即做出答复，或根本做不出答复。<sup>67</sup> 有人解释说，无论是红十字会与红新月运动还是外国非政府组织，往往都会向各国正式表示援助意向。也有人说，第 11 条草案中对于对提供援助的表示做出答复是否有一个隐含的时间期限，并不清楚。<sup>68</sup>

43. 有人建议将第 11 条和第 12 条草案的顺序倒过来，首先阐述第三国和其他实体表示援助意向的权利。<sup>69</sup>

#### F. 表示援助意向的权利(拟议第 12 条草案)

44. 一些代表团提到按照特别报告员在其第四次报告中的提议增列关于援助行为体向受灾国表示援助意向的权利的条款草案(拟议第 12 条草案)(A/CN.4/643 和 Corr.1, 第 109 段)。前面已经解释过(见上文第 9 段)，委员会全体会议已经审议了拟议第 12 条草案，并将其交给起草委员会。许多国家表示同意这一提议，认为它确认了国际社会对在灾害发生时保护人员的兴趣，应被视为对受灾国首要责任的补充以及团结与合作的体现，而不是对其内政的干涉。有人强调，援助行为体的这一权利仅仅是“表示有意向”而不是“提供”援助；根据主权原则且尽管有第 10 条和第 11 条草案的规定，受灾国仍然有全部或部分接受国家或非国家行为体的表示的任何援助意向的自由，无论这一意向是单方面或是在回应恳请时做出的。<sup>70</sup> 有人建议重新拟订拟议草案，赋予所有的自然人和法人表示援助意向的权利。<sup>71</sup>

<sup>66</sup> 萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 13 段)、法国(A/C.6/66/SR.23, 第 39 段)、葡萄牙(A/C.6/66/SR.24, 第 66 段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 91 段)、红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 43 段)。

<sup>67</sup> 萨尔瓦多(同上, )。

<sup>68</sup> 红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 43 段)。

<sup>69</sup> 荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)。

<sup>70</sup> 斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第 12 段)、芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/66/SR.21, 第 60 段)、波兰(A/C.6/66/SR.21, 第 86 段)、墨西哥(A/C.6/66/SR.22, 第 20 段)、捷克共和国(A/C.6/66/SR.23, 第 19 段)、奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 25 段)、智利(A/C.6/66/SR.24, 第 10 段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 19 段)、埃及(A/C.6/66/SR.25, 第 36 段)。

<sup>71</sup> 萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 14 段)。

45. 一个代表团补充说，提供援助的意向不应视为是对受灾国内政的干涉，条件是表示意欲提供的援助不得影响后者的主权或其指挥、控制、协调和监督这种援助方面的主要作用。<sup>72</sup> 有人建议将这一规定拟订为国际社会的一项积极义务，因为它是国际合作的一部分。<sup>73</sup> 在这方面，有人强调第 5 条草案已经规定了所有行为体的合作义务；因此，第 5 和第 12 条草案一道，将对国家和其他行为体形成一定的须表示援助意向的压力，这只会受到欢迎。<sup>74</sup>

46. 然而，一些代表团只同意该条草案中阐述的总前提，并敦促限制其适用范围和条件，不可损害不干涉受灾国内政的原则。<sup>75</sup> 在这方面，有人建议缩小其范围，仅限于“表示协助意向”。<sup>76</sup>

47. 一些国家认为，国际社会在向受灾国表示援助意向方面的作用不应被定义为主张权利，因此应根据国际合作与团结的原则重新拟订。<sup>77</sup> 有些国家还强调，重点应是受灾国考虑表示援助的意向的义务，而不是将其视为一项法律权利。<sup>78</sup> 也有国家表示，第 12 条草案中规定的表示援助意向的权利没有明显的单独价值，只是承认了发生灾害时的现实。<sup>79</sup>

48. 此外，一些代表团认为，应当考虑是否应在法律上同等对待文本中提到的所有行为体，因为只有国际法的主体才有权行使表示援助意向的权利。<sup>80</sup> 在这方面，有人指出，关于人的尊严的第 7 条草案已将三种行为体置于同一类别中。<sup>81</sup>

<sup>72</sup> 智利(A/C.6/66/SR.24, 第 10 段)。

<sup>73</sup> 泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 92 段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第 20 段)。

<sup>74</sup> 奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 25 段)。

<sup>75</sup> 波兰(A/C.6/66/SR.21, 第 86 段)、墨西哥(A/C.6/66/SR.22, 第 20 段)、奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 25 段)、智利(A/C.6/66/SR.24, 第 10 段)、罗马尼亚(A/C.6/66/SR.25, 第 19 段)。

<sup>76</sup> 奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 25 段)。

<sup>77</sup> 美利坚合众国(A/C.6/66/SR.21, 第 69 段)、新加坡(A/C.6/66/SR.21, 第 75 段)、萨尔瓦多(A/C.6/66/SR.22, 第 14 段)、德国(A/C.6/66/SR.23, 第 28 段)、以色列(A/C.6/66/SR.23, 第 33 段)、联合王国(A/C.6/66/SR.23, 第 45 段)、荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第 37 段)、葡萄牙(A/C.6/66/SR.24, 第 66 段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 92 段)、巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25, 第 7 段)、斯里兰卡(A/C.6/66/SR.27, 第 20 段)、红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 44 段)。

<sup>78</sup> 新加坡(A/C.6/66/SR.21, 第 75 段)、泰国(A/C.6/66/SR.24, 第 92 段)。

<sup>79</sup> 俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第 37 段)。

<sup>80</sup> 新加坡(A/C.6/66/SR.21, 第 75 段)、墨西哥(A/C.6/66/SR.22, 第 20 段)、捷克共和国(A/C.6/66/SR.23, 第 19 段)、德国(A/C.6/66/SR.23, 第 28 段)、伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/66/SR.24, 第 52 段)、巴基斯坦(A/C.6/66/SR.25, 第 7 段)、欧洲联盟(A/C.6/66/SR.21, 第 57 段)。

<sup>81</sup> 捷克共和国(同上)。

49. 还有人指出，红十字与红新月联合会及其在各地的协会不属于第 12 条草案中提到的类别。<sup>82</sup> 此外，如前所述(见上文第 14 段)，有人认为有必要考虑“主管政府间组织”一词是否延指如欧洲联盟等区域一体化组织。<sup>83</sup>

50. 一些代表团认为，该项规定是多余的，因为各国在实践中已经享有提出这种意向的主权。<sup>84</sup> 一个代表团建议，由于意见分歧，委员会应避免对这些问题做出明确的表述，以促成对国际社会最实用的结果。<sup>85</sup>

#### G. 提供援助的义务(委员会在其 2011 年年度报告第三章 C 节中提出的问题)

51. 委员会在 2011 年 8 月 11 日其 2011 年届会的倒数第二次会议(第 3126 次会议)上，在“发生灾害时的人员保护”专题特别报告员不在的情况下，就一名成员的一项提议达成一致意见，<sup>86</sup> 即在其会议报告题为“委员会特别想听取意见的具体问题”的第三章 C 节中加入以下向各国提出的问题：

“委员会认为各国有义务在救灾事项上与受灾国合作。这种合作义务是否包括在受灾国提出请求时各国须提供援助的义务？”(A/66/10, 第三章, 第 44 段)。

52. 截至本报告编写之日，没有收到任何来自各国的对上述问题的书面答复。然而，许多国家在第六委员会上就这一点发言时，对所提出的问题作了否定的回答，主要是认为这种义务在现行国际法、习惯法或实践中没有依据，而且规定这样一项新的义务不仅会引起争议，而且会引起许多法律和实际问题。<sup>87</sup>

53. 有人认为，合作的义务在这一范畴内只应理解为是一种考虑受灾国提出的获得援助的请求的义务，并取决于受灾国是否决定需要援助以及援助国是否有能力提供所要求的援助。<sup>88</sup> 成员们提出了如下一些建议：如何拟订这一规定以鼓励非

<sup>82</sup> 红十字与红新月联合会(A/C.6/66/SR.25, 第 44 段)。

<sup>83</sup> 欧洲联盟(同上)。

<sup>84</sup> 联合王国(A/C.6/66/SR.23, 第 45 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/66/SR.24, 第 37 段)。

<sup>85</sup> 美利坚合众国(A/C.6/66/SR.21, 第 69 段)。

<sup>86</sup> 见 A/CN.4/SR.1326。

<sup>87</sup> 墨西哥(A/C.6/66/SR.18, 第 55 段和 A/C.6/66/SR.22, 第 21 段)、斯洛文尼亚(A/C.6/66/SR.20, 第 12 段)、新加坡(A/C.6/66/SR.21, 第 76 段)、意大利(A/C.6/66/SR.21, 第 91 段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 28 段)、奥地利(A/C.6/66/SR.23, 第 23 段)、德国(A/C.6/66/SR.23, 第 28 段)、联合王国(A/C.6/66/SR.23, 第 45 段)、荷兰(A/C.6/66/SR.23, 第 48 段)、西班牙(A/C.6/66/SR.23, 第 50 段)、匈牙利(A/C.6/66/SR.24, 第 59 段)、马来西亚(A/C.6/66/SR.24, 第 120 段)、大韩民国(A/C.6/66/SR.24, 第 120 和 121 段)、爱尔兰(A/C.6/66/SR.25, 第 21 段)。

<sup>88</sup> 墨西哥(A/C.6/66/SR.18, 第 55 段和 A/C.6/66/SR.22, 第 21 段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22, 第 28 段)。

受灾国或向其强烈建议在合作与国际团结的原则基础上开展合作和提供援助，<sup>89</sup>或只责成各国对受灾国提出的要求“做出迅速回应”。在上一问题上，还提到了2005年《东南亚国家联盟(东盟)关于灾害管理和紧急反应的协定》第4条。<sup>90</sup>还有人强调，所提出的问题将影响到第10条和第11条草案的实际操作，因为在发生灾害时寻求援助的义务将需要与之相应的援助义务的相互支持。然而，一项对各国具有约束力的须应要求提供援助的义务，可能被视为是对一国主权决策的干涉而不会被接受。<sup>91</sup>

54. 有人对特别报告员先前对合作义务的理解表示支持。<sup>92</sup>

### 三. 特别报告员在其2011年年度报告第三章C节关于委员会的问题的立场

55. 特别报告员现在有责任参考相关国家实践和各国在回复询问时所作评论回答委员会的问题。首先，须回顾临时通过的第5条和第10条草案分别载有合作的义务和受灾国寻求援助的义务。委员会特别提出的问题涉及这两条条款草案中确定的法律义务的相互关系。

56. 在此方面，如国际条约所显示，国际实践表明，一国应另一国请求向其提供的援助虽然是以团结和合作原则为基础，但是以援助国行动的自愿性质为前提的。在这个意义上，1998年《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》第4条第(3)款<sup>93</sup>规定：

“每一个直接或通过业务协调员接到提供电信援助请求的缔约国，应迅速决定并通知请求国，它是否会直接或以其他方式提供所请求的援助，以及援助的范围和可能适用的任何条款、条件、限制和费用。”

57. 2005年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》<sup>94</sup>更为明确地在第9条第1款中规定：

“每一缔约国应自愿专门指定可用于救灾和紧急应灾区域待命安排的资产和能力，如：

<sup>89</sup> 匈牙利(A/C.6/66/SR.24,第59段)、波兰(A/C.6/66/SR.21,第86段)。

<sup>90</sup> 新加坡(A/C.6/66/SR.21,第76段)。

<sup>91</sup> 马来西亚(A/C.6/66/SR.24,第120段)。

<sup>92</sup> 荷兰(A/C.6/66/SR.23,第48段)。

<sup>93</sup> 联合国,《条约汇编》,第2296卷,第40906号,第48页。下称《坦佩雷公约》。

<sup>94</sup> 2005年东盟文件汇编,第160页。以下称东盟协定。

- (a) 紧急反应/搜索和救援目录；
- (b) 军用和民用资产；
- (c) 救灾物品应急储备；
- (d) 灾害管理专门知识和技术。”

58. 在上述文书中明确显示，一个国家向另一个国家提供的援助必须是自愿的，因此，缔约方没有援助的积极义务。国际法学会在其 2003 年有关人道主义援助的决议第 5 条中承认了这一惯例。<sup>95</sup> 根据该条规定：

“1. 所有国家理应尽最大可能向受灾国中的受害者提供人道主义援助，但在这种援助会导致本国的经济、社会和政治状况受到严重威胁时除外。应特别注意影响邻国的灾害。

2. 政府间组织应根据其自身任务和法定任务向受灾者提供人道主义援助。”

59. 在这一表达方式中，有关各国提供援助时的祈使性词语“理应”与在提及政府间组织时使用的“应”这一强制性的表达方法有显著区别。此种区别说明，尽管在政府间组织的任务有此规定时政府间组织可能有提供援助的义务，各国没有此种义务。在此方面，各国无权决定是否提供援助，即使在接到受灾国请求的情况下也是如此。

60. 此外，国际法学会认为，各国应提供人道主义援助，“但在这种援助会导致本国的经济、社会和政治状况受到严重威胁时除外”。这种说法表明，一个国家能力的限制是提供人道主义援助的一个重要标准。抽象表达的提供援助的义务在实践中可能使一些国家负担过重，这些国家可能无法充分、有效地履行其对本国人民的首要义务，更不要说对第三国的义务。对于在发生灾害时的人员保护，团结与合作当然至关重要。正如特别报告员在其第四次报告(A/CN.4/643, 第 80 段)中所述，这是整个国际社会的一项工作。但是，团结与合作不能被理解为可以损害各国凭其主权履行其对本国人民的首要责任的能力。

61. 以各国受限能力为前提的限制在多项国际文书中得到了确认。其中 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》<sup>96</sup> 第 2 条第 4 款规定：

“各缔约国应在其力所能及的范围内确定并通知机构，在核事故或辐射紧急情况下向其他缔约国提供援助可动用的专家、设备和物资以及据以能够提供这种援助的条件，尤其是财务条件。”

<sup>95</sup> 见 B. Vukas (报告员), “人道主义援助”, 决议, 国际法学会, 第六委员会(2003 年), 第 6 页。

<sup>96</sup> 联合国, 《条约汇编》, 第 1457 卷, 第 24643 号, 第 135 页。以下称《核事故条约》。

62. 上文提及的《东盟协定》<sup>97</sup> 第 3 条第 3 款的指导原则是：

“各缔约国应本着团结和伙伴精神，根据其各自需求、能力和状况，加强合作与协调，以实现本协定的目标。”

63. 此外，第 11 条第 6 款<sup>98</sup> 规定：

“各缔约国应在其能力限制范围内，确定并通告非洲人道主义行动协会中心在发生紧急灾害的情况下向其他缔约国提供援助可动用的军事和文职人员、专家、设备、设施和物资以及据以能够提供这种援助的条件，尤其是财务条件。”

64. 联合国经济、社会和文化权利委员会也承认此种限制。关于享有能达到的最高标准健康的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条)，该委员会在其第 14 号一般性意见(2000 年)第 40 段指出：<sup>99</sup>

“根据《联合国宪章》和联合国大会、世界卫生组织的有关决议，缔约国有共同和单独的责任，在发生紧急情况时，在提供救灾和人道主义援助方面进行合作，包括援助难民和国内流离失所者。各国应尽其最大能力为这项工作作出贡献。”

65. 同样，委员会在第 12 号一般性意见(1999 年)<sup>100</sup> 有关充足食物权(《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条)的第 38 段中指出：

“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。各国应该按照其能力对这项任务作出贡献。”

66. 此外，上文提及的《坦佩雷公约》<sup>101</sup> 也包含同一原则，尽管仅予默示。该公约第 4 条第 2 款规定：

“请求提供电信援助的缔约国应具体说明所需援助的范围和类型，以及它依照本公约第 5 条和第 9 条采取的措施，并在实际可行时，向被请求的缔约国和(或)业务协调员提供其他必要的资料，以便确定该缔约国能在多大程度上满足这项请求。”

<sup>97</sup> 见上文脚注 94。

<sup>98</sup> 同上，第 161 页。

<sup>99</sup> E/C.12/2000/4。

<sup>100</sup> E/C.12/1999/5。

<sup>101</sup> 见上文脚注 93。

67. 在此方面，在第六委员会的讨论中，许多代表团否认国际法中目前规定了各国有义务在接到受灾国请求后提供援助，其中一些代表团明确持这一观点，将基于国家提供援助能力的考虑因素援引为否认的理由。

68. 鉴于上述考虑因素，特别报告员不得不重申他在编制他的第四次报告时得出的结论，即在救济事宜方面进行合作的义务不包括各国在接到受灾国请求时提供援助的法律义务。绝大多数在回复委员会询问时向第六委员会提交意见的国家支持这一结论，墨西哥、<sup>102</sup> 斯洛文尼亚、<sup>103</sup> 新加坡、<sup>104</sup> 意大利、<sup>105</sup> 瑞士、<sup>106</sup> 哥伦比亚、<sup>107</sup> 奥地利、<sup>108</sup> 德国、<sup>109</sup> 联合王国、<sup>110</sup> 荷兰、<sup>111</sup> 西班牙、<sup>112</sup> 匈牙利、<sup>113</sup> 大韩民国、<sup>114</sup> 马来西亚<sup>115</sup> 和爱尔兰<sup>116</sup>代表团明确表明它们坚信一般国际法中没有规定此种义务。而其他代表团-波兰、<sup>117</sup> 泰国、<sup>118</sup> 巴基斯坦<sup>119</sup> 和斯里兰卡<sup>120</sup> 表达了对此问题较为微妙的观点，但必须指出，这些代表团这样做并不是承认各国有义务在接到请求时“提供”援助，而是论及可能存在表示援助意向的义务这一截然不同的问题。

69. 尽管如此，还必须指出各国通过相互安排，可能接受将此种义务规定为缔约方之间相互的义务。实际上，国际法学会 2003 年关于人道主义援助的决议第 5

<sup>102</sup> A/C.6/66/SR.18, 第 55 段。

<sup>103</sup> A/C.6/66/SR.20, 第 12 段。

<sup>104</sup> A/C.6/66/SR.21, 第 76 段。

<sup>105</sup> A/C.6/66/SR.21, 第 91 段。

<sup>106</sup> A/C.6/66/SR.22, 第 21 段。

<sup>107</sup> A/C.6/66/SR.22, 第 28 段。

<sup>108</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 23 段。

<sup>109</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 28 段。

<sup>110</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 45 段。

<sup>111</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 48 段。

<sup>112</sup> A/C.6/66/SR.23, 第 50 段。

<sup>113</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 59 段。

<sup>114</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 82 段。

<sup>115</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 114 段和第 120-121 段。

<sup>116</sup> A/C.6/66/SR.25, 第 21 段。

<sup>117</sup> A/C.6/66/SR.21, 第 86 段。

<sup>118</sup> A/C.6/66/SR.24, 第 92 段。

<sup>119</sup> A/C.6/66/SR.25, 第 7 段。

<sup>120</sup> A/C.6/66/SR.27, 第 20 段。

条默认这种可能性。<sup>121</sup> 通过确认各国“理应”表示援助意向，而政府间组织“应”根据其自身任务提供援助，该学会承认各国可能同意使其为成员的政府间组织负有在接到请求时提供援助的积极义务。

70. 1986年《核事故公约》中也承认了这一可能性。该公约在规定各国在发生核事故或辐射紧急情况时开展合作迅速提供援助的一般性责任后，在第1条第2款规定：

“为便于进行这种合作，各缔约国可达成双边或多边安排，或酌情达成双边和多边相结合的安排，以防止或尽量减少在发生核事故或辐射紧急情况时可能造成的伤害和损失。”

71. 多项国家间协定已经订立，将经请求提供援助的义务规定为缔约方之间的义务。在此可提到1991年缔结的加勒比共同体《建立加勒比紧急救灾机构协定》。<sup>122</sup> 该协定第13条反映了参与国的义务：

“确定有关物资和人力资源，使其处于待命状态，发生灾害时一接到协调员的请求，即予以提供。”

72. 2008年《欧洲联盟运作条约》合订本中也可以找到另一个例子。<sup>123</sup> 该条约第222条第2款规定：

“如果一个成员国成为恐怖袭击的目标或遭受自然或人为灾害，其他成员国应根据该国政治当局请求予以援助。为此目的，各成员国应在理事会中相互协调。”

73. 最后，特别报告员想要回答一些代表团在第六委员会提出的问题。<sup>124</sup> 这些代表团认为，尽管没有经请求提供援助的义务，但可能存在适当考虑受灾国提出的援助请求的义务。在实践中有形成该立场的一些证据。

74. 1986年《核事故公约》第2条第3款规定：

“向其提出这种援助请求的每一缔约国，应迅速决定并直接或通过机构通知请求缔约国，它是否能够提供所请求的援助以及可能提供援助的范围和条件。”

75. 同样，《坦佩雷公约》第4条第3款规定每一个接到电信援助请求的缔约国“应迅速决定并通知请求国，它是否会直接或以其他方式提供所请求的援助”。

<sup>121</sup> 见上文脚注95。

<sup>122</sup> 联合国，《条约汇编》，第2236卷，第40212号，第62页。以下称加勒比紧急救灾机构协定。

<sup>123</sup> 《欧洲联盟公报》，第C.15/47号。

<sup>124</sup> 新加坡(A/C.6/66/SR.21,第76段)、墨西哥(A/C.6/66/SR.18,第55段)、哥伦比亚(A/C.6/66/SR.22,第28段)、西班牙(A/C.6/66/SR.23,第50段)。

76. 最近，东盟协定纳入了一条类似条款，即在第 4 条 c 款规定，为实现协定的目标，各缔约国应：“迅速对受灾国的援助请求作出回应”

77. 此外，第 11 条第 4 款规定：

“每一个接到援助请求的缔约国均应迅速决定并直接或通过非洲人道主义行动中心通知提出请求的缔约国，它是否能够提供所请求的援助以及此种援助的范围和条件。”

78. 在委员会结束对特别报告员关于第 12 条草案的提议的审议前，似乎不需要特别报告员在目前阶段表明有关上述讨论的最后一个问题的确切立场。无论如何，援助国的行动与受灾国的行动一样，均需遵循善意原则，第 10 条草案的评注第(9)段中提及了该原则。

#### 四. 关于合作义务的详细说明

79. 作为对上述概要介绍的第六委员会所作评论意见的回应，(特别见第 17、28-29、37、45、47 和 53 段)，特别报告员现在要进一步对第 5 条草案中所载的合作义务加以详细说明。

80. 如特别报告员在以往报告中所讨论的，合作在救灾中具有核心作用，并且是对灾害状况作出有效、及时反应的必要条件。由于合作的重要作用，需要进一步详细说明第 5 条草案所概述的合作义务功能要求以及受灾国和援助行为体所需的协调方式。

81. 因此，当前的分析旨在确定第 5 条草案中的合作义务的轮廓。诚然，合作的性质必须由其目的所确定，而在目前的背景下合作目的是提供救灾援助。从国际公法的更广阔的角度来看，各国在提供救灾援助方面合作的义务若要合法并切实有效，则必须在三个重要方面达到微妙的平衡。首先，履行此种义务时不得侵犯受灾国的主权。其次，必须要求援助国将此种义务作为法定行为责任来承担。第三，此种义务必须包含通常构成有关这一问题的合作的各个特定元素，必须与救灾援助工作有关，而且只限于救灾援助工作。

##### A. 合作的性质和对受灾国主权的尊重

82. 就性质而言，合作可能与受援国的主权特权发生冲突。例如，为国内民众提供食物或使用外国搜寻和救援队可能都会被视为对国家主权的传统概念的冒犯。特别报告员以往的报告和委员会早些时候的讨论中已广泛地研究了对受灾国主权应当给予的合理关切。因此，在重申这一问题仍然是有关合作性质的一个重要考虑因素的同时，本节需要简要地讨论这一问题。

83. 在进行任何救灾援助努力时都必须认识到主权原则。为尊重和捍卫受灾国的主权，第 5 条规定这种合作将“按照本条款草案”实施。因此，必须根据第 9 条

草案进行合作。根据该条规定，受灾国“由于其主权”，对所有救灾援助工作起主导作用，而其他有关行为体仅限于发挥补充作用。

84. 提供援助时须尊重受灾国主权，这并非国际法中的一个新概念。如第 5 条草案的评注第 1 段 (A/65/10, 第 331 段, 第 5 条, 评注) 所述,《联合国宪章》中的规定使主权概念(第一条第二项)和国际合作概念(第一条第三项、第十三条、第五十五条、第五十六条)相平衡。《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》中实现了类似的平衡。<sup>125</sup> 同样,此种平衡反映在关于加强联合国人道主义紧急援助协调的大会 1991 年第 46/182 号决议和《坦佩雷公约》中。

## B. 合作的义务，一种行为义务

85. 合作的义务还载于委员会第六十届会议通过的关于跨界含水层法的最后条款草案的第 17 条 (A/63/10, 第四章 E 节, 第 53 段和第 54 段)。该条第 4 款为:

“各国应向受紧急情况影响的其他国家提供科学、技术、后勤及其他方面的合作。合作可包括协调处理紧急情况的国际行动和通信,提供应急人员、应急设备和物资、科技专业知识和人道主义援助。”

86. 该条呼吁各国向受紧急情况影响的其他国家提供“科学、技术、后勤及其他方面的合作”,以确保对含水层的保护。该条通过说明紧急情况下受灾国和援助行为体之间所需的合作,扩展了第 7 条草案中的一般合作义务。第 17 条的评注指出,委员会确立了“行为而不是结果”的义务。该评注还称“必要的援助包括:协调应急行动及通讯,提供训练有素的应急人员、应急设备和物资,以及提供科技专业知识和人道主义援助”。

87. 1976 年《东盟自然灾害互助宣言》<sup>126</sup> 载有类似语句,并规定“成员国应在其各自能力范围内,合作改进成员国之间灾害预警通信渠道、专家和受训人员交换、信息和文件交流以及分发医疗用品、服务和救济援助的工作”。

88. 联合国不同各项文书里都确立了行为义务,而不是结果义务。大会 1991 年第 46/182 号决议附件第 12 段呼吁联合国在提供紧急援助方面发挥协调作用,但并未规定因此种协调实现的特定结果。《建立国际经济新秩序宣言》(1974 年)在呼吁“通过个人和集体的行动加强发展中国家之间的相互经济、贸易、金融和技术合作”时重点在于行为。<sup>127</sup>

89. 经济及社会理事会 2008 年 7 月 25 日有关紧急人道主义援助的第 2008/36 号决议也呼吁采取特定行动,而没有预计任何特定成果:

<sup>125</sup> 大会 1970 年第 2625 (XXV) 号决议。

<sup>126</sup> 可查阅 [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)。以下称 1976 年东盟宣言。

<sup>127</sup> 大会第 3201 (S-VI) 号决议, 第 4 (s) 段。

“鼓励会员国创造和加强有利环境，促进国家和地方当局、各国红十字会和红新月会以及国家和地方非政府组织和社区组织建立及时提供人道主义援助的能力，并且还鼓励国际社会、联合国系统有关实体和其他有关机构和组织支助各国家当局执行能力建设方案，途径包括进行技术合作，以及承认长期伙伴关系在提供人道主义援助方面的重要作用，建立这种长期伙伴关系”。<sup>128</sup>

90. 多项多边公约将确立行为义务列为优先事项。例如，《坦佩雷公约》各缔约国在第 2 条 c 款中商定“迅速提供电信援助以减轻灾害的影响，”而不是商定某种电信网络的运作。东盟协定有关于技术和科学合作的详细规定，但没有将任何此种规定变为义务。例如，东盟成员没有商定在一个特定日期前将其报告方法标准化，而是在《东盟协定》第 18 条 1b 款中商定“促进数据和信息的报告形式标准化。”同样，2006 年《残疾人权利公约》<sup>129</sup> 1986 年《核事故公约》中规定了行为而非结果的义务。

91. 在国际救灾法范畴之外，合作义务作为一种行为而不是结果的义务，还体现在双边条约中。在众多例子中，只需提及美国和墨西哥的《农业条约》。该条约规定这两个国家有义务在烟熏梨蛾方面进行合作，而不是有义务消灭东方蛾。<sup>130</sup>《欧洲联盟-美国关于受管制物质的协定》要求“开展技术合作，……特别是有官员的培训和交流方案的技术合作”，但没有要求这些官员通过一个事先确定的特定知识测试。<sup>131</sup>

92. 与其他相关国际法律义务一样，有关在发生灾害时人员保护的的合作因其性质意味着这是一种行为义务，而不是结果义务。

### C. 合作类别

93. 在本专题下，合作的义务有一个明确规定的目标，即发生灾害时保护人员。为了在实践中达到这一目标，合作的义务最常涵盖诸如“医疗保健、食品、农业培训、救灾、住所、教育、服装、水、专业交流、机构改革、技术援助、支持人权和公民自由等活动。”<sup>132</sup> 合作的义务，必须理解为涵盖种类繁多的协调、技术、科学和后勤活动。对与第 5 条草案有关的此类活动的范围的指导，可见具体规定所涉合作性质的其他相关国际法律规则。

<sup>128</sup> 经济及社会理事会题为“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的第 2008/36 号决议，第 2 段。

<sup>129</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 44910 号。

<sup>130</sup> 国务院第 02-50 号，2002 WL 1517444 (条约)，美国农业部和美国贸易代表办事处、农业、畜牧业、农村发展、渔业和粮食秘书处以及墨西哥合众国有关粮食和农业贸易领域经济秘书处之间的谅解备忘录 (2002 年)。

<sup>131</sup> 国务院第 97-119 号，1997 WL 529522 (条约)，美利坚合众国和欧洲共同体关于非法制造麻醉药物或精神药物中经常使用的前体和化学物质的协定 (2007 年)。

<sup>132</sup> Christine Holland Anthony, “The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 9 (2006), P. 911.

94. 联合国各项文书也具体谈及合作。大会第 46/182 号决议附件第 27 段解释了联合国应如何担任协调角色，并应“建立一个中央登记册，登记联合国系统内以及联合国可以随时要求帮助的各国政府、政府间组织的所有专门人员、技术专家小组以及救济物品、设备和服务”，以此作为提示性清单。《建立国际经济新秩序宣言》要求加强“技术合作”。经济及社会理事会第 2008/36 号决议也要求进行此类合作，重点强调人道主义援助。然而，后面这两个文书并未阐述“技术合作”的含义。

95. 一些多边公约谈及具体合作类别，但并未随之列出提示性清单或详尽的清单。例如，《经济、社会、文化权利国际公约》提及经济和技术合作(第二条)，以及创立关于饥饿问题的具体方案(第十一条)。<sup>133</sup> 一系列环境公约也要求在这些一般类别的基础上进行协调。《关于人类环境的斯德哥尔摩宣言》(1972 年)规定，“通过经济和技术援助加速发展”，这种援助应“包括有关减轻环境退化的科学信息和专门知识”。<sup>134</sup> 《保护臭氧层维也纳公约》呼吁各缔约国交流与公约有关的科学、技术、社经、商业和法律资料。<sup>135</sup> 最后，《蒙特利尔议定书》呼吁发达国家向欠发达国家提供经济援助和技术。<sup>136</sup>

96. 其他多边条约提供了有助于澄清它们认可的合作的一般类别的更详细例子。2006 年《残疾人权利公约》第三十二条第一款第(四)项表示，“技术和经济援助”，包括“便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助”。<sup>137</sup> 同样，《坦佩雷公约》第 3 条第 2(c)款要求“及时提供电信援助以减轻灾害的影响”，这一目标可通过诸如“安装和操作可靠的、灵活的电信资源供人道主义救济和援助组织使用等手段来实现”(第 3 条第 2(d)款)。

97. 《东盟协定》第 18 条甚至更为详细地规定：

“技术合作

“1. 为了加强备灾和减轻灾害，各缔约国应进行技术合作，包括以下方面：

- a. 便利在各缔约国内外调动适当的资源；
- b. 促进数据和信息报告格式的标准化；

<sup>133</sup> 联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号，分别见第二条和第十一条。

<sup>134</sup> 见《联合国人类环境会议的报告，1972 年 6 月 5 日至 16 日，斯德哥尔摩》(A/CONF. 48/14/Rev. 1)，第一部分。

<sup>135</sup> 《保护臭氧层维也纳公约》(1985 年)，第 4.1 条。

<sup>136</sup> 《关于耗损臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1987 年)，第 8 条。

<sup>137</sup> 见上文脚注 129。

- c. 促进交流有关信息、专门知识、技术、技巧和诀窍；
- d. 特别是有关预防和减轻灾害影响方面，为相关培训、公众意识和教育提供或作出安排；
- e. 在地方、国家和区域各级为决策者、灾害管理者和应灾人员拟订和开展培训方案；
- f. 加强和提高缔约国实施本协定的技术能力。

“2. 东盟人道主义援助协调中心应促进上文第 1 款所确定的技术合作活动。”

98. 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》为所设想的合作类型列出一一般标题，并在每个标题下开列行动的详细清单。例如，该公约允许国际原子能机构(原子能机构)：

“当任一缔约国或成员国在下列任何事项或其他有关事项上提出请求时，协助其：

- 制定有关核事故和辐射紧急情况的应急计划和有关法律；
- 制定适当的培训计划，培训处理核事故和辐射紧急情况的人员；
- 在发生核事故或辐射紧急情况时传递援助请求和有关情况；
- 制定适当的辐射监测计划、程序与标准；
- 进行关于建立适当的辐射监测系统的可行性调查；”。

上述清单虽然并不详尽，但清楚说明了许多合作的形式，通过类推，可以评估其他可能的形式。

99. 在其他领域，要求进行某种形式的技术合作的大多数双边协定均列出此类合作所包括的援助类型。例如，前南斯拉夫问题国际法庭与国家当局签订协定，为国内审判提供技术援助和证据。这些协定提及所涉技术援助的类型。此外，《美国-墨西哥农业协定》列举了具体类型的活动，如熏蒸，<sup>138</sup>《美国-南韩科学和技术协定》解释说，此类合作包括“研究、科学信息交流、科学考察、个人交流、联合研讨会和讲习班以及双方商定的其他形式的活动。<sup>139</sup>

100. 如前文各段所述，从广义上讲，应灾领域的文书提及科学、技术和后勤合作。这包括协调通信和信息共享、提供人员、应急设备和用品，以及提供科学和

<sup>138</sup> 美国与墨西哥的条约(见上文脚注 130)。

<sup>139</sup> 国务院 No. 00-115, 2000 WL 1706748(Treaty), 美利坚合众国-大韩民国，关于科学技术合作的谅解备忘录(2000)。

技术专门知识，以加强受灾国的应急能力。由于救灾工作的许多要求的性质，人员、设备和用品的入境在规章方面的壁垒构成了特别挑战，因此，诸多国际、区域和双边协定都涉及这些问题。此外，较近期的许多协定都重点关注事前合作，强调防灾和备灾，包括搜索和救援安排、备用能力要求、预警系统、有关风险识别的信息交流和应急规划。

## 1. 通信和信息交流

101. 救灾文书中经常提到的合作的一个方面就是通信。协调通信和信息交流对有效减灾是必不可少的。因此，许多处理救灾工作的文书也触及信息交流专题。<sup>140</sup> 例如，《坦佩雷公约》序言指出“在把准确的灾情信息传播给面临危险的人口方面，广播能发挥极其重要作用，<sup>141</sup> 2000年《民防援助框架公约》要求受灾国“提供所有与灾情相关的必要信息，以便确保援助的顺利进行”。<sup>142</sup> 《2005-2015年兵库行动框架》也强调信息交流、对话与合作在灾害中的核心作用。<sup>143</sup>

102. 各项文书在通信方面采取的做法不尽相同，一些条款一般性地提及有效的救灾通信的可取性或受灾国为通信提供便利的一般义务，而其他条款则包含为救灾通信提供便利方面更具体的方向。例如，国际法协会的双边示范协定规定“在行动区……有关组织应有权通过无线电、电报或其他途径进行联系并使其设施内或这些设施与其服务单位之间具备维持这种联系的必要手段”。<sup>144</sup> 同样，《军事和民防资源用于救灾指导方针》（奥斯陆指导方针）规定，“受灾国应向国际社会提供有关灾害性质和严重程度的及时和准确信息，以便加强外部援助的有效性”。<sup>145</sup>

<sup>140</sup> 例如，见1989年《丹麦、芬兰、挪威和瑞典关于跨国界合作防止和限制事故发生时对人员、财产或环境的损害的协定》第6条第(1)款（“缔约国应彼此提供就本协定而言重要的信息”）。另见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4条第(4)款，下称《黑海经合组织协定》。

<sup>141</sup> 《坦佩雷公约》，也可查阅 [www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html](http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html)。见第三条，该条呼吁“部署地面和卫星电信设备来预测和监测各种自然危险、健康危险和灾害以及提供有关的信息”，以及“在缔约国之间以及同其他国家、非国家实体和政府间组织分享关于自然危险、健康危险和灾害的信息，并将这种信息传播给公众，特别是传播给面临危险的社区”。

<sup>142</sup> 《民防援助框架公约》第4(a)(1)条，2000年5月22日，联合国，《条约汇编》，第2172卷，38131号。下称《框架公约》。

<sup>143</sup> 《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》（A/CONF.206/6和Corr.1），第一章，决议2。

<sup>144</sup> 《国际医疗和人道主义法示范协定草案》，第6条。另见2001年《瑞士联邦委员会与菲律宾共和国政府关于发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》第8条第(2)款（“请求国主管当局应承诺……便利援助单位使用已有的电信系统或使用特别频道或使用两者，或由援助单位建立应急电信系统”）。

<sup>145</sup> 2006年11月27日修订的《奥斯陆指导方针》，第54段；可查阅 <http://www.ifrc.org/idrl>。下称《奥斯陆指导方针》。

103. 在为通信提供便利的实质性措施方面,《加勒比紧急救灾机构协定》第 11(c) 条规定,应设立和维护紧急业务系统来处理应急电信。在这一领域最全面的文书是《坦佩雷公约》,其中为在灾难中使用电信和信息技术确立了一个合作规章框架。

## 2. 科学和技术援助

104. 另一个经常提及的合作方式是提供科技或技术援助和专门知识。由于灾害有不同种类,可能需要提供特定技术和专门知识,这些技术和专门知识在受灾国要么不容易获得,要么程度或数量不足。因此,一些文书专门提及提供科学和技术援助,如《东盟协定》在题为“技术合作”的第 18 条要求各缔约国“促进交流有关信息、专门知识、技术、技巧和诀窍”。<sup>146</sup>《框架公约》第 2(a) 条也提及交流专门知识方面的合作。此外,一些双边协定也对科学和技术问题方面的互助作了规定。<sup>147</sup>

105. 技术也可改进通信,因为电信和信息技术的使用能够大大改进信息交流,提高救灾工作的总体效力和效率。《坦佩雷公约》所处理的是提供电信援助问题,其中包括设备、材料、信息、培训、无线电频谱、网络或传输容量或其他必要的电信资源。提及具体技术合作类型的另一项协定是《在发生自然或技术灾害时协调使用空间设施的合作宪章》(也称为《空间与重大灾难国际宪章》),其中涉及在救灾中协调卫星技术问题。<sup>148</sup>

## 3. 救灾人员

106. 有效的救灾也需要协调应急人员的调配,以加强受灾国的应急能力,包括医疗队、搜索救援队以及技术专家的能力。一些文书呼吁各国协调努力,以方便救援人员加快入境。这些文书包括联合国大会 1991 年第 46/182 号决议<sup>149</sup> 和 2002 年第 57/150 号决议,<sup>150</sup> 以及 1977 年红十字和红新月国际会议和经济及社会理事会通过、经大会第 32/56 号决议<sup>151</sup> 认可的《关于加快国际救济工作的措施》。

<sup>146</sup> 第 18(c) 条。见上文第 97 段。也可查阅 <http://www.aseansec.org>。

<sup>147</sup> 例如,见《荷兰王国与比利时王国关于应对灾害和事故的互助的公约》(1984 年)第 13 条(指出缔约国应交流一切有用的科学技术性质的信息),可查阅 [www.ifrc.org/docs/idr1/I94EN.pdf](http://www.ifrc.org/docs/idr1/I94EN.pdf); 另见《西班牙王国与葡萄牙共和国关于民防领域技术合作和互助的议定书》(1992 年)第 1 条第 (2) 款和《西班牙王国与阿根廷共和国关于备灾防灾合作及发生灾害时互助的协定》第四条。

<sup>148</sup> 可查阅 [www.disasterscharter.org](http://www.disasterscharter.org)。

<sup>149</sup> 大会第 46/182 号决议,第 27-28 段。

<sup>150</sup> 大会第 57/150 号决议,第 3 段。

<sup>151</sup> 另见 1991 年 6 月 7 日《美洲便利救灾援助公约》第七条,可查阅 <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>; 下称《美洲公约》; 阿拉伯国家联盟第 39 号决定(《关于监管

107. 除了人员入境外，这些文书还涉及在受灾国内提供援助方面的协调、便利和监督。常见的问题是行动自由、人员运输、使用设施以及与受灾国的协调等，包括提供支持、相关信息、指导以及口笔译服务。大会第 46/182 号决议泛泛提及为救援队的工作“提供便利”。《坦佩雷公约》第 9 条规定：“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……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”；《奥斯陆指导方针》第 60 段呼吁救灾队“自由进入灾区”。《加勒比紧急救灾机构协定》第 16 和 22 条规定，受灾国应予合作，提供当地现有的设施和服务，并协助救援人员国内通行。

108. 一些文书，包括《框架公约》、《坦佩雷公约》、《美洲国家公约》和《奥斯陆指导方针》，涉及救援人员的选定和保护问题。<sup>152</sup> 联合国大会第 57/150 号决议第 4 段促请“所有国家采取措施，确保在其领土上活动的国际城市搜索救援队的安全和人身保障”。

#### 4. 救灾用品和设备

109. 救灾工作也需要各种物品和设备。灾民需要食品、服装、药物和其他物品来帮助满足他们的基本需求。为有效作业，救援队需要诸如电话、无线电台、计算机、汽车、建筑设备等设备。虽然灾后所需的有些物品和设备可在当地获取，但如果受灾国货物和设备短缺，仍有可能需要进口物品。由于灾害的性质，快速获得救灾物品至关重要。此外，诸如食品、药物等许多物品，如果不及时运输和提供，会变质或过期。为了提供救灾物品和设备，便利其入境，合作尤为重要，因为许多必需品受到国内法的高度管制。这些物品包括食品、药物、机械、电信设备、车辆和搜救犬。

110. 因此，许多协定和指导准则都涉及便利迅速获取救灾设备和用品问题。有些文书具体列出这些物品，加以详述，而有些则对包括各种物品在内的“救济用品和设备”作出一般性规定。大会第 46/182 号决议一般性地呼吁进行协调，以便利救灾物品快捷准入。该决议附件第 30 段建议“灾害频繁的国家应制定特别紧急程序，以便迅速购买并部署设备和救济物品”。《加速国际救济的措施》<sup>153</sup> 还注重协调，以避免由于监管障碍造成的延迟。

111. 一些文书具体列明设备和用品。例如，《东盟协定》第 14(a) 条具体提及电信设备和车辆。大会第 46/182 号决议和 1999 年修正的 1973 年《关于简化和协

---

和便利救济行动的阿拉伯合作公约》第 3 条，英文译文可查阅 [www.ifrc.org/Docs/idrl/I644EN.pdf](http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I644EN.pdf)。

<sup>152</sup> 见《坦佩雷公约》第 5 条第(3)款；《美洲国家公约》，第七和十一条。

<sup>153</sup> 红十字和红新月国际会议第 23 届会议通过的第 6 号决议，载于《国际红十字和红新月运动手册》(第三版)，第 811-815 页，建议 D。

调海关业务制度的国际公约》(京都公约)呼吁受灾国协助药物入境。<sup>154</sup> 关于应优先加快处理的救灾货物类型,《京都公约》还明确提及“经过特别训练的动物”。若干双边协定,如 1974 年《瑞典和挪威关于改进边境地区救援服务的协定》和 2001 年《瑞士联邦委员会与菲律宾共和国政府关于发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》,也规定了经过特别训练的搜救犬的入境程序。

112. 各个协定还规定了货物的再出口事宜,以确保救灾物品和设备,可以被有效地转至其最需要的地方。《东盟协定》第 14(b)条要求各国便利“援助所涉或使用的人员、设备、设施和材料进入、留在以及离开其领土”[着重部分由作者标明]。同样,《坦佩雷公约》第 9 条也要求减少“缔约国限制电信资源入境、出境和过境的条例”。

113. 合作既涉及受灾国对加快和便利提供救灾援助所给予的通融,也涉及援助行为体进行协调和规划,以减少提供援助的复杂性。如果援助行为体被告知受灾国的要求,并进行了充分准备,这一过程可以更有效率。《加速国际救济的措施》呼吁“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”。许多文书规定受灾国提出请求时应相当具体,并规定援助行为体应遵守这些要求。例如,《美洲公约》第二(b)条规定:“灾难发生后,援助国应与受援国协商,了解关于向灾民提供何种援助最合适的信息”。有关各方在需求、能力和期待等方面的沟通,可大大便利救灾进程,减少管制条例所造成的困难。

## 5. 备灾、防灾、减轻灾害影响方面的合作

114. 新近的公约将重点从主要以应灾为中心的模式转至主要以防灾和备灾为重点的模式。许多文书不仅涉及救灾援助合作,而且也涉及防灾和减轻灾害影响问题:搜索救援安排、待命能力需求、预警系统、有关风险评估和识别方面的信息交流、应急规划和能力建设。

115. 《兵库行动框架》很重视防灾和备灾,认为该协定的主要目标之一是“分享良好做法和吸取的教训,以便在实现可持续发展的背景下进一步减灾,查明差距和挑战”。<sup>155</sup> 大会第 46/182 号决议附件第 5、13 和 14 段要求开展合作,分享有关评估、防灾、减灾和预警方面的科学技术信息,并协助发展中国家加强防灾和减轻灾害影响的能力。大会第 57/150 号决议第 7 段较为笼统地鼓励“各国在

<sup>154</sup> 《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》(下称京都公约),1973 年 5 月 18 日,联合国,《条约汇编》,第 950 卷,第 13561 号,第 269 页,经 1999 年 6 月 26 日《关于简化和协调海关业务制度的国际公约修正案议定书》修正,联合国,《条约汇编》,第 2370 卷,第 13561 号,第 27 页。

<sup>155</sup> 《2005-2015 年兵库行动框架:建立国家和社区的抗灾能力》(A/CONF.206/6 和 Corr.1),第一章,决议 2。

区域和次区域两级加强备灾救灾领域、特别是各级能力建设方面的合作”。<sup>156</sup> 其他文书要求在培训专家、科研和研究方面开展合作，以加强备灾。例如，《东盟协定》第 19 条规定，“各缔约方应单独或共同，包括与有关国际组织合作，促进并在可能时支持有关灾害的原因和后果、减少灾害风险的手段、方法、技术和设备方面的科学技术研究”。

116. 鉴于上述情况，特别报告员认为，必须关于在发生灾害时的人员保护的条款草案中插入阐明合作义务的另一条草案。这一新增条款草案在案文中的顺序和位置将在以后决定，其案文以早先引用的跨界含水层法条款草案第 17 条第 4 款（见上文第 85 段）为模式将最为经济，最为有用。因此，拟增条款草案如下：

#### **条款草案 A**

##### **阐明合作义务**

第 5 条草案提及的国家和其他行为体应在科学、技术、后勤和其他方面酌情与受灾国合作。合作可包括协调国际救济行动和通信，提供救济人员、救济设备和用品、科技专业知识和人道主义援助。

## **五. 提供援助的条件**

117. 委员会在第 9 条草案中确认，受灾国根据其主权有义务在其领土上确保对人员的保护并向他们提供人道主义援助。受灾国对指挥、控制、协调和监督境内这类援助负有主要责任。特别报告员现在要考虑的是受灾国就提供援助可能提出的条件。

118. 在确定适当条件的范围时，有必要重申国家主权和不干涉的核心原则。特别报告员在其第三次报告(A/CN.4/629, 第 75 段)中指出，“主权和不干涉这两个相互关联的原则的前提是要有一个特定国内领域或专属领域，国家可以在其中行使专属权力”。特别报告员在拟定第 9 条草案时特别注意到国家主权和不干涉的原则，认为“一个受灾国有权采取它认为适当的任何措施来保护在其领土内的人”（同上，第 74 段）。因此，受灾国可就提供援助设定条件，条件包括遵守其国内法，并且满足各项所说明的需要。

119. 国家主权和不干涉的核心原则，应当结合各国在行使主权过程中所承担的责任加以考虑。正如科孚海峡案判决所确认，“主权赋予国家权利并使其承担义

<sup>156</sup> 另见 1999 年《南部非洲发展共同体关于保健的议定书》第 25(b) 条(要求各缔约国“协作便利拟订针对自然灾害和人为灾害的提高认识减轻风险备灾管理计划的区域努力”)，可查阅 <http://www.sadc.int>。

务。”<sup>157</sup> 根据评注，第 9 条草案反映了这些义务，“确认了受灾国在应对其境内的灾害时的主要作用”。<sup>157</sup> 因此，受灾国施加的任何条件都必须合情合理，绝不能损害保护在其领土内人员的义务。此外，受灾国也有相应义务协助尽快有效提供援助，包括酌情放弃国内法的执行。

## A. 遵守国内法

120. 受灾国可将遵守国内法设定为提供援助的条件。考虑到受灾国的主权，第九条草案所述原则自然要求受灾国的国内法得到遵守：确保人员保护和确保提供人道主义援助的义务在于受灾国，指挥、控制、协调和监督所提供援助的主要作用也由受灾国承担。此外，这一原则扎根于国家实践。

121. 若干多边条约含有关于遵守国内法的规定。《坦佩雷公约》第 4 条第(8)款规定：“本公约的任何规定不应影响缔约国根据其本国法律管理、控制、协调和监督依照本公约在其境内提供的电信援助”（着重部分由作者标明）。

122. 《东盟协定》规定(第 13 条第 2 款)，“援助行动的成员应尊重和遵守所有国内法律和条例”。其他一些国际协定也规定援助行为体要尊重国内法，<sup>158</sup> 或按受灾国的法律行事。<sup>159</sup>

123. 大会第 46/182 号决议附件第 5 段还宣布“应根据国际法和国家法律提供国际合作，以应付紧急情况”（着重部分由作者标明）。这清楚表明，受灾国应将遵守其国内法设定为提供援助的条件。

124. 关于灾害援助的若干不具约束力的规定草案要求援助行为体尊重、遵守或遵行受灾国国内法。<sup>160</sup> 这些国际法文书确认援助行为体应遵守受灾国国家法律的原则。

<sup>157</sup> 科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949 年 4 月 9 日判决，《1949 年国际法院案例汇编》，阿尔瓦雷斯法官的个别意见，第 43 页。见 A/66/10，第 289 段，第 9 条的评注，第(2)段。

<sup>158</sup> 例如，见《美洲公约》第八条(d)款规定；《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 8 条第 7 款。

<sup>159</sup> 同上；1998 年 4 月 15 日，《黑海经济合作组织(黑海经合组织)参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 5 和第 9 条，下称为：《黑海经合组织协定》。

<sup>160</sup> 例如，见红十字会与红新月会国际联合会，《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，红十字会与红新月会国际联合会第 30 届大会通过，2007 年 11 月 26 日至 30 日，日内瓦，30IC/07/R4 号文件，第 4 条(1)，下称为《红十字与红新月联合会导则》；Peter MacAlister-Smith，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 9(b)和 22(d)条，下称为《马克斯·普朗克导则》；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 Rec(2002)3 号建议，附件，第 9 段。

125. 将遵守国内法设定为提供援助的条件，给援助行为体确立了义务。此外，作为国家可将遵守国内法设定为提供援助的条件这一规则的例外，受灾国必须为迅速有效的援助提供便利。

#### 1. 援助行为体依照国内法进行合作的义务

126. 既然受灾国有权将遵守国内法设定为提供援助的条件，援助行为体在提供援助时就有相应义务服从受灾国国家法律和权威。尊重受灾国国家法律和权威的义务来源于对受灾国主权以及第五条草案所重申合作原则的尊重。

127. 根据提供援助时应当服从受灾国国家法律和权威的一般原则，援助行为体有三项义务。第一，救灾行动的成员有义务遵守受灾国的国内法律和标准。第二，救灾行动的负责人有义务确保受灾国国内法律和标准得到遵守。最后，有义务与国家当局合作。<sup>161</sup>

128. 第一，救灾行动人员有义务遵守受灾国的国内法律和标准。关于这项一般原则的表述见《工业事故跨界影响的公约》。参与援助行动的人员应遵守请求援助方的相关法律。<sup>162</sup> 《美洲公约》第十一条(d)款规定，“援助人员有义务尊重受援国以及他们可能经过的国家的法规。援助人员不应从事不符合上述法律或本公约条款的政治活动或其他活动”。同样，《黑海经济合作组织协定》规定，“援助小组成员有义务遵守请求方的国家法规”。<sup>163</sup>

129. 第二，援助国、国际组织或其他人道主义行为体的救灾行动负责人有义务确保受灾国国内法律和标准得到遵守。《东盟协定》第 13 条第(2)款阐述了这项义务：“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”。鉴于一项普遍理解是救援行动的负责人一般负责“对行动人员的直接业务监管”，上述义务自然由此产生。<sup>164</sup>

130. 第三，为遵守国内法和第五条草案规定的合作义务，援助国有义务与国家当局合作。《马克斯·普朗克导则》第 22 段(b)规定，“在开展人道主义援助行动整个期间，应与受援国指定的主管当局合作”。同样，《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第(1)款也规定，“援助行为体及其人员应……与国内主管当局协调”。联合国训练研究所(训研所)《救灾行动示范规则》(1982 年)阐述了这项义务的目的：

<sup>161</sup> 《东盟协定》第 13(2)条(“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”。)。

<sup>162</sup> 1992 年 3 月 17 日《工业事故跨界影响公约》，联合国，《条约汇编》，第 2105 卷，第 36605 号，附件十(1)。

<sup>163</sup> 《黑海经合组织协定》，第 9 条第(3)款。另见《红十字与红新月联合会导则》，第 4 条第(1)款；《马克斯·普朗克导则》第 22 段(d)。

<sup>164</sup> 《工业事故跨界影响公约》，附件十(1)。

“救灾人员应时时刻刻都与受援国主管当局合作，便利适当的司法工作，使警务规定得到遵守，防止滥用获得的便利”。<sup>165</sup>

## 2. 受灾国为迅速有效援助提供便利的例外情况

131. 如第9条草案所述，受灾国有义务确保对在其领土上人员的保护。因此，将遵守国内法设定为提供援助的条件并不是绝对的。这一规则的例外是受灾国根据其对民众所负主权义务，有责任为迅速有效的援助提供便利。各国义务按照国内法提供援助，并有义务在发生灾难时考虑是否必须免除国家的某些法律。

132. 第一，各国义务按照国内法提供援助。确保迅速有效援助的义务包括向援助行为体提供相关信息的义务。《黑海经合组织协定》第3条第(1)款规定，“各方应合作……在发生自然灾害或人为灾害时迅速提供相关信息和援助”。<sup>166</sup>这一义务也包括受灾国合作确保按《东盟协定》第13条第2款的规定遵守国内法的义务：“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”。<sup>167</sup>

133. 就合作确保遵守国内法的义务而言，受灾国有义务向援助行为体介绍相关法律，包括有关特权和豁免以及法规性壁垒的法律。这一义务仅延伸到有关灾害的相关法律。《红十字和红新月联合会导则》第10条第3款规定，“受灾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”。

134. 第二，在某些情况下，受灾国为了便利迅速有效提供援助，可能必须免除其法律某些规定的实施，从而履行其确保对其领土上人员的保护的义务。秘书处备忘录(A/CN.4/590, 第70段)指出，“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”。受灾国免除其国内法的实施应推动援助物品的进入和及时提供(同上, 第105和106段)。

135. 国际文书目前承认为便利迅速有效提供援助而必须免除国内法的几种情况：特权与豁免、签证和入境规定、海关规定和关税、行动的特性与自由。并不是说在每一种情况下都要免除以上每一领域的国内法，而是说在应视具体情况合理平衡受灾国提供援助的义务与其防止民众遭受伤害的义务两者的关系。

<sup>165</sup> 联合国训练研究所，《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14。下称《训研所示范规则》。另见《奥斯陆指导方针》，2006年11月27日版本，第48段。

<sup>166</sup> 另见《马克思·普朗克导则》，第19段(c)。

<sup>167</sup> 见上文脚注161。

136. 国内法必须予以修正或免除的第一种情况涉及参与救灾行动的行为体的特权和豁免问题。1986年《核事故公约》(第8条第2款(a)项)要求请求援助的受灾国给予援助行为体某些特权和豁免,包括免于逮捕、拘留和法律程序。奥地利与德意志联邦共和国的一项协定还规定,受灾国要将“保护”范围扩大到援助国的紧急援助队。<sup>168</sup>《奥斯陆指导方针》(第4条第5款)还规定,“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”。

137. 国内法必须予以修正或免除的第二种情况涉及签证和入境规定。长期以来,红十字会协会一直认为,“入境规定和签证是十分耗时的程序,往往延误派遣这些代表和团队的时间”,<sup>169</sup>因而拖延受灾国有责任提供的重要援助。《东盟协定》第14条(b)款要求受灾国“便利参与援助的人员或使用的设备、设施和物资入境、驻留和离境”。《核事故公约》包含有一项类似规定(第8条第5款)。特定双边协定也准许援助行为体在发生灾害时不需获得入境许可即入境。<sup>170</sup>除上述免除入境规定外,《坦佩雷公约》第9条第1款和第9条第3款(d)项还要求受灾国消除监管障碍,包括承认电信领域的外国经营执照。许多国际协定要求过境国允许救灾人员和物资无阻通行,不论其入境或签证规定为何。<sup>171</sup>

138. 有些协定,例如《美洲公约》、《坦佩雷公约》和《东盟协定》,不要求免除入境和签证规定,但只要各国适用其现有国内法,允许入境。<sup>172</sup>然而,更好的做法可能是考虑到红十字会协会所提出的关注,承认为便利在发生自然灾害时提供迅速有效的援助而需要免除这些规定。

139. 国内法可予修正或免除的第三种情况是,受灾国对发生自然灾害时的援助物资有海关要求,要课以关税,甚至过境国也会这样做。要求过境国免除相

<sup>168</sup> 1988年12月23日《奥地利共和国与德意志联邦共和国的关于发生灾害或严重事故时互助的协定》,联合国,《条约汇编》,第1696卷,第29224号,第9(3)条。

<sup>169</sup> 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届会议通过的决议。

<sup>170</sup> 例如,见《关于应对灾害和事故的互助的公约》,比利时-荷兰,1984年11月14日,联合国,《条约汇编》,第1526卷,第26466号,第6(2)和(3)条。另见2002年5月10日《莫桑比克共和国政府与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12月23日《奥地利共和国与德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时互助的协定》,联合国,《条约汇编》,第1969卷,第29224号,第6条;1977年2月3日《法国与德国关于发生灾害或严重事故时互助的公约》,联合国,《条约汇编》,第1214卷,第19561号,第4条;1995年6月26日《爱沙尼亚与芬兰关于发生事故时合作和互助的协定》,联合国,《条约汇编》,第1949卷,第33393号,第9条;2000年9月8日《南非共和国政府与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4月10日《危地马拉与墨西哥关于预防自然灾害和复原的合作协定》,联合国,《条约汇编》,第1509卷,第26055号,第五条。

<sup>171</sup> 例如,见《核事故公约》,第9条;《东盟协定》,第16(1)条;《奥斯陆指导方针》,第63条;《建立加勒比灾害应急中心协定》,第22条。

<sup>172</sup> 见《美洲公约》第七条(a)款;《坦佩雷公约》第9条(4)款;《东盟协定》第14(b)条。

关规定，能降低自然灾害救灾援助的费用，减少延误，从而有助于迅速有效提供援助。<sup>173</sup> 一些国际文书要求便利救灾物品和设备的入境。其他文书还规定，不得对此类物品和设备征税。

140. 在便利清关手续方面，《京都公约》专项附约J第5章第2条规定，“救济货物的出口、过境、暂时入境和进口应优先结关”。<sup>174</sup> 《坦佩雷公约》和《东盟协定》包含类似规定。<sup>175</sup> 此外，双边条约<sup>176</sup> 和大会2003年2月27日第57/150号决议促请受灾国减少行政手续，以便利材料和设备入境。就免除关税、税和进口税而言，《美洲公约》还包含一项免除汽车、设备和用品的“税收、收费和费用”的规定(第五条)。《东盟协定》和《黑海经合组织协定》包含类似规定。<sup>177</sup>

141. 国内法须予修正或免除的第四种情况涉及有关进口救灾物品和设备的质量的国家法规。秘书处备忘录指出，免除关于质量的法律，是为了“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”(A/CN.4/590,第201段)。有些协定规定为救灾目的进口的货物完全不受任何国家规定约束。<sup>178</sup> 1988年12月23日《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互助的协定》、<sup>179</sup> 国际红十字和红新月运动<sup>180</sup> 和《训研所示范规则》(附件A,规则7)提出，受灾国可能必须免除对诸如医疗产品等进口的限制。一些文书要求免除对救援动物和食品的限制。<sup>181</sup>

<sup>173</sup> 1990年6月26日《关于暂准进口的公约》(“伊斯坦布尔公约”),联合国,《条约汇编》,第1762卷,第30667号,第2条。

<sup>174</sup> 《京都公约》专项附约J(5),第2条。

<sup>175</sup> 《坦佩雷公约》第9条(4)款;《东盟协定》第14(b)条。另见1976年《东盟宣言》第三(b)段。

<sup>176</sup> 例如,见1995年6月26日《爱沙尼亚与芬兰关于发生事故时合作和互助的协定》,联合国,《条约汇编》,第1949卷,第33393号,第9条;1959年7月14日《法国与西班牙关于消防和紧急事务互助的公约》,由1973年2月8日议定书更新,联合国,《条约汇编》,第951卷,第13576号,第二条。

<sup>177</sup> 《东盟协定》第14(a)条;1989年1月20日《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境合作的协定》,联合国,《条约汇编》,第1777卷,第31001号,第3(3)条;《黑海经合组织协定》,第10条。另见《奥斯陆指导方针》,第60条。

<sup>178</sup> 例如,见1985年5月16日《丹麦与德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时互助的协定》(及换文),丹麦-德意志联邦共和国,联合国,《条约汇编》第1523卷,第26375号,第5(5)条;《红十字与红新月联合会导则》,第17(1)(b)条。

<sup>179</sup> 联合国,《条约汇编》,第1696卷,第29224号,第7(5)条。

<sup>180</sup> 加快国际救灾措施,见上文脚注153。

<sup>181</sup> 例如,见2001年12月6日《瑞士联邦委员会与菲律宾共和国政府关于发生自然灾害或重大紧急情况时合作的协定》,第8(2)条;关于加速国际救济措施,建议D;《训研所示范规则》,附件A,规则7。

142. 发生自然灾害时国内法可予免除的最后一种情况涉及行动自由。一些国际法文书仅要求国家为援助行为体进入灾区消除内部障碍。《训研所示范规则》规定，受灾国必须允许援助“人员为履行其具体商定的职能所需拥有进入灾区的自由和在灾区内通行的自由”。<sup>182</sup> 2003 年国际法学会通过关于人道主义援助的决议包含类似规定。<sup>183</sup>

143. 虽然有些国家法律鼓励对援助行为体开放灾区，<sup>184</sup> 其他国家依然在其国内法规中对援助行为体加以限制。日本法律允许地方官员在对人员构成威胁的情况下禁止非紧急救援人员入境。<sup>185</sup> 尼泊尔法律包含一条规定，允许政府要求救援行为体在进入灾区之前需获得许可。<sup>186</sup>

144. 一些国际文书提出，受灾国有义务为进入灾区提供便利。大会第 46/182 号决议(附件，第 35(d)段)要求联合国紧急救济协调员帮助“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，……迅速提供紧急援助”。少数双边协定要求受灾国允许并协助援助行为体进入灾区，甚至为其提供运输服务。<sup>187</sup>

145. 虽然在有些情况下免除上述国内法是合理的，但如果要求在各种情况下都绝对免除这些法律，国家便无法行使其主权保护其民众以及在其境内和在其控制下的其他人。例如，要求完全免除质量规章，可能会影响受灾国履行义务防止其民众遭受该国本着善意确信有害的物品的伤害。《马克斯·普朗克导则》要求既便利及时提供援助，与又维持援助的基本质量标准。该导则敦促各国“在符合合理的健康和安全的条件下，免除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”。<sup>188</sup> 因此，受灾国应当考虑在发生自然灾害时免除相关法规是否合理的问题，将提供迅速有效援助的义务与保护民众的义务相平衡，而不是严格绝对地要求在这种情况下免除相关法规。

## B. 可确定的需求和质量控制

146. 受灾国可将所涉人员可确定的需求和援助质量作为提供援助的条件，以推进本条款草案的目的，即“促进充分而有效地应对灾害以满足有关人员的基本需求”

<sup>182</sup> 同上，附件 A，规则 16。

<sup>183</sup> 国际法学会，布鲁日会议，2003 年 9 月 2 日，第七节，第 3 段。

<sup>184</sup> (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；(蒙古)《灾害防护法》，第 30 条，第(2)款。

<sup>185</sup> 1997 年 6 月《灾害对策基本法》(日本)第 63 条。

<sup>186</sup> 1982 年，《自然灾害救援法》(尼泊尔)，第 4 (a)段。

<sup>187</sup> 例如，见 1947 年 10 月 27 日《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)，联合国，《条约汇编》，第 12 卷，第 178 号，第五条，(a)-(b)款。

<sup>188</sup> 马克斯·普朗克导则第 21 段(b) [着重部分由作者标明]。

(A/66/10, 第 288 段, 第 2 条)。在关于第 10 条草案的评注中, 委员会强调受灾国选择“最适合其特定需要之援助的自由裁量权”。<sup>189</sup> 为行使这一自由裁量权, 按照受灾国政府“最能判断紧急情况的严重性并制定适当的应对政策”之原则,<sup>190</sup> 受灾国应进行必要的需求评估。受灾国可就所提供援助的质量提出条件, 以确保有效满足已确定的需求。关于解释当前各条款草案之目的第 2 条草案, 在委员会中大家强调“高质量(‘充分而有效’)的回应与满足所涉人员需求之间的联系”。<sup>191</sup> 受灾国应依照第 5 条草案(A/66/10, 第 288 段, 第 5 条)所述受灾国的合作义务, 具体说明所请求援助的范围和类型, 从而为高质量、有效的援助提供便利。

## 1. 可确定的需求

147. 受灾国以可确定的需求作为提供援助的条件, 这一权利使其能够确保保护其领土之上的人员。故此, 因能将可确定的需求作为提供援助的条件, 第 9 条第 2 款草案的规定就得以履行, 该款承认受灾国对其领土上的救灾的指挥、控制和协调应发挥主要作用。国家能够将可确定的需求作为援助条件也完全符合第 6 条草案所述人道、中立和公正的原则以及第 5 条草案所述的合作义务。

148. 根据秘书处的备忘录, 以可确定的需求作为救灾援助的条件是对提供这类援助的合理限制。<sup>192</sup> 关于提供救灾援助的多边文书强调完全按需要量分配援助的重要性。<sup>193</sup> 例如,《科托努协定》第 72 条的一条一般要求是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”。同样, 大会第 54/233 号决议第 2 段规定, 自然灾害人道主义援助的提供“应根据特定自然灾害所造成的人的方面的问题和需要加以确定”。关于提供食品,《粮食援助公约》(第三条(j)款)建议, 食品援助应“符合受援人的饮食习惯和营养需求”。

149. 一些示范规则和导则草案反复强调应按需分配援助。<sup>194</sup> 在解释第 10 条(受灾国寻求援助的义务)中包括“酌情”一词的理由时, 委员会指出, 它希望强

<sup>189</sup> A/66/10, 第 288 段, 第 10 条, 第(10)段。(“委员会通过的‘酌情’这个短语强调受灾国从各国、联合国、主管的政府间组织和有关非政府组织中选择最适合其特定需要之援助的自由裁量权。”)。

<sup>190</sup> 同上, 第 9 条, 第(4)段。(“受灾国的主要作用还受到另一启发: 国际法早已承认一国政府最能判断紧急情况的严重性并制定适当的应对政策”)。

<sup>191</sup> 起草委员会主席的发言(A/CN.4/SR.3029)第 5 页, 2009 年。

<sup>192</sup> A/CN.4/SR.590, 第 76 段。

<sup>193</sup> 2000 年 6 月 23 日在贝宁科托努签署的《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的伙伴关系协定》,《欧洲共同体公报》2000 年 12 月 15 日第 43 卷第 L 317 号, 第 72 条; 1999 年 4 月 13 日《粮食援助公约》, 联合国《条约汇编》, 第 2073 卷, 第 32022 号; 大会 1999 年 12 月 22 日第 54/233 号决议, 第 2 段。

<sup>194</sup> A/66/10, 第 10 段。另见《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第(2)款、第 4 条第(3)款、第 17 条第(3)款。训研所《示范规则》附件 A, 规则 2(2);《关于复杂紧急状况中人道主义援助的莫洪克标准》, 转载于《人权季刊》(第 17 卷, 1995 年第 1 号), 第 192-198 段, 第 15 条。Herrinafter Mohnk 引文重印本。

调受灾国从不同援助实体中选择“最适合其特定需要之援助”的自由裁量权。<sup>195</sup> 根据红十字与红新月联合会《导则》，援助行为应“完全根据需要”来确定援助的优先物品，<sup>196</sup> 救灾应“适合受灾人的需要”<sup>197</sup> 提供援助的国家和机构应检查所有物品和设备，以确保其“适合受灾国需要”。<sup>198</sup> 训研所的《示范规则》(附件A规则 2(2))要求援助国就“接受国的需求”同受灾国商讨。《莫洪克标准》指出，应按需要量提供援助。<sup>199</sup> 同样，《马克斯·普朗克导则》规定，人道主义援助应“适合于满足估计的各方面需要”。<sup>200</sup>

150. 尽管有许多文书支持按需分配救灾援助的原则，但在第六委员会有人还提到了其他可以影响救济援助分配的因素，包括提供援助的经济能力考虑以及须逐案评估需求量(A/65/10, 第 312 段)。此外，有人指出，大会第 54/233 号决议第 2 段考虑到“人的方面”，这意味着人道主义援助的分配不局限于严格按需要量提供资源。

## 2. 需求估计

151. 将可确定的需要与提供援助的条件联系起来的受灾国必须清楚说明所需需要。受灾国可独立地或同援助国合作进行需求评估(A/CN.4/590, 第 80 段)。国家之间合作评估需求体现了第 5 条草案所述的合作义务(A/66/10, 第 288 段, 第 5 条)。《东盟协定》(第 11 条第(3)款)规定，受灾国应向援助实体具体说明所需要的援助，或(如前者不切实际)同援助实体协商，共同评估并确定所需的援助。《粮食援助公约》(第八条(b)款)预见到“由接受方和成员在其各自政策范围内进行评估的需要”，以确定食品援助的提供。该文书还规定(第八条(g)款)，在明确了食品援助的需求后，缔约国应通过在区域一级和接受国一级的相互协商，寻求制定“分析需求的统一方法”。同样，训练所《示范规则》(附件 A, 规则 2(2))所述的程序是，由援助国同接受国的指定国家当局进行商讨。

152. 人道主义机构在需求评估方面的作用也得到考虑。经济及社会理事会第 2002/32 号决议第 8 段鼓励人道主义机构参加进一步加强人道主义新闻中心，“及时提供关于评估需要和为响应这些需要而发展的活动的正确资料”。同样，《国际灾后恢复纲要》也作灾后需求评估，以此统一各利益攸关方的需求评估、分析和优先安排。<sup>201</sup> 巴尔干国家社团的《推荐规则和做法》建议所涉国家同“提供援

<sup>195</sup> A/66/10, 第 288 段, 第 10 条, 评注第(10)段。

<sup>196</sup> 红十字与红新月联合会《导则》第 4(2)条。

<sup>197</sup> 同上, 第 4 条第(3)款。

<sup>198</sup> 同上, 第 17(3)条第(3)款。

<sup>199</sup> 《莫洪克标准》第三条 2(a)款。

<sup>200</sup> 《马克斯·普朗克导则》, 第 15 条。

<sup>201</sup> 《国际灾后恢复纲要》灾后需求评估, 可查阅 [www.recoveryplatform.org/pdna](http://www.recoveryplatform.org/pdna)。

助的有关国际救济机构”一起“查明受灾者人道主义援助的需要及其人数”。<sup>202</sup> 类似的情况还有，自 1991 年以来，联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)根据需求评估和其他战略规划推动《共同人道主义行动计划》的实施。<sup>203</sup>

153. 应该指出，需求评估不限于受灾国将提供援助与确定的需求联系起来作为条件这种情况。曾有人指出，如果有关文书中要求受灾国具体说明援助请求的范围和类型，则需求评估是适用的(A/CN.4/590, 第 80 段)。在此情况下，需求评估即成为所提供的援助范围和类型资讯的基础(同上)。

### 3. 质量控制

154. 国际文书规定，受灾国可就援助质量提出条件，包括安全、<sup>204</sup> 营养、文化合适性等，鼓励社会各界协助有关国家仅提供受灾国要求的救济物品，并劝阻提供不必要或不合适的物品。<sup>205</sup> 例如，《东盟协定》第 12 条第(4)款规定，“援助实体提供的救济物品和物资应符合所涉各方的消费及使用质量和有效性要求”。《粮食援助公约》第八条(j)款宣布，“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，除种子外，都应适合食用”。

155. 秘书处《备忘录》解释说，“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。在这一总的的质量概念下，有很多不同规定，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”(A/CN.4/590, 第 194 段)。

156. 受灾国可就援助质量提出的条件不仅限于物品本身的质量，而且也适用于部署到受灾国的援助人员的质量。大会第 57/150 号决议敦促各国部署符合国际既定标准的搜索救援队，这些标准包括培训、设备和文化意识。<sup>206</sup> 红十字与红新月联合会《导则》将质量条件的理念加以扩大，同第 5 条草案相一致，使之包括协调工作质量以及人员质量。<sup>207</sup>

<sup>202</sup> 2004 年 9 月 24 日至 26 日巴尔干国家社团国际救灾法会议，《推荐规则和做法》第二条第(2)款。

<sup>203</sup> 人道主义事务协调厅《联合呼吁程序》，见 <http://unocha.org/cap/>。

<sup>204</sup> 《红十字与红新月联合会导则》第 18 条第(3)款(援助国和合格的人道主义援助机构应采取一切合理步骤来确保所有这类药品和设备的质量、适合性和安全……)。

<sup>205</sup> 同上，第 5 条第(2)款(“各国应积极鼓励有意帮助国际救灾或初步恢复的社会各界尽可能提供捐款或仅捐助受灾国明确要求的物品”。)。

<sup>206</sup> 2002 年 12 月 16 日第 57/150 号决议第 5 段(还促请有能力提供国际城市搜索救援援助的所有国家，采取必要措施，确保其负责的国际城市搜索救援队的部署和活动符合国际搜索救援咨询小组指导方针载列的国际标准，特别是其中关于及时部署、自我维持、训练、活动程序和设备以及文化意识方面的内容。)

<sup>207</sup> 《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第(3)款(“救灾和最初的恢复援助也应尽最大可能：……(b) 适合受灾人的需求并且其质量符合所有适用的国际标准；(c) 同国内其他有关行为体和援

#### 4. 范围和类型

157. 从第 5 条和第 9 条草案可以推断，如果以质量为提供援助的条件，受灾国则应具体说明其所求援助的范围和类型。如上文所解释的那样，“某些双边条约包含一项条款，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’”(A/CN.4/590，第 199 段)。向援助国提供有关资讯，具体说明质量条件的种类和范围，这有助于受灾国履行保护其公民的义务并率先开展第 9 条所述的救灾工作，并且也有助于按第 5 条草案规定同援助国合作。

158. 为履行保护自然灾害受害者的义务以及同援助国合作的义务，受灾国在请求援助时应具体说明它所请求的援助的范围和类型。《坦佩雷公约》规定，“请求电信援助的缔约国应具体说明所需援助的范围和类型”。<sup>208</sup> 《东盟协定》(第 11 条第(3)款)要求，受灾国说明请求援助的具体范围和类型，并有可能的话向援助实体提供所涉方为判断其在多大程度上能够满足请求所需的资讯”。在上文关于需求评估的讨论中已经指出，《东盟协定》也承认，同第 9 条草案相一致，在许多情况下，受灾国也许不能够具体说明所需援助的范围和类型，在此种情况下，援助国可合作进行需求评估，因这与质量相关。<sup>209</sup>

159. 其他国际文书则将协商和协调的责任归于援助国，而非受灾国。《美洲便利灾难援助公约》规定，“发生灾害时，援助国应与受援国协商，以便向后者了解最适于向灾民提供何种援助。”<sup>210</sup> 如上文五. B. 2 节所解释(关于将逐案评估

---

助行为体协调；(d) 提供和进行援助时应考虑到文化、社会和宗教习惯和传统……(f) 由有能力且训练有素的人员提供援助”。)

<sup>208</sup> 《佩雷公约》第 4 条第(2)款。这也重申了红十字与红新月联合会《导则》第 1 条第(3)款(“肯定国内当局和行为体的主要作用，同时建议向愿意并能够遵守协调、质量和问责起码标准的援助国和人道主义援助机构提供最起码的法律便利”。)。

<sup>209</sup> 《东盟协定》第 11 条第(3)款(如请求方不能具体说明所需援助的范围和类型，请求方和援助实体应共同协商评估并决定所需援助的范围和类型”。)。另见《核事故公约》第 2 条第(2)款(重申请求援助的缔约国应说明所需援助的具体范围和类型，并有可能的话向援助方提供对方为判断其在多大程度上能够满足请求所需的资讯。如提出请求的缔约国不能具体说明所需援助的范围和类型，提出请求的缔约国和援助方应协商评估并决定所需援助的范围和类型”。)。

<sup>210</sup> 《美洲便利灾难援助公约》，第二条(b)款。例如，这与《工业事故跨界影响公约》第 12 条第(1)款形成对照，该款将明确援助范围和类型的责任归与受灾国：“如果一缔约方在发生工业事故时需要援助，它可请求其他缔约方提供援助，并说明所需援助的范围和类型”。另见《黑海经济合作协定》第 4 条第(2)款(“接到请求，应提供援助，请求方在请求中应说明：——灾害发生地点、时间、特性和规模以及受灾区当前的紧急状况；——已经采取的行动，所需援助的具体说明，所需救济的优先事项”。)；1995 年 6 月 26 日《爱沙尼亚与芬兰关于发生事故时合作和互助的协定》，联合国《条约汇编》，第 1949 卷，第 33393 号，第 6 条(“援助请求方必须具体说明所需援助的性质和范围”。)；1992 年 3 月 9 日《西班牙王国与葡萄牙共和国关于民防领域技术合作和互助的议定书》，联合国，《条约汇编》，第 1730 卷，第 30218 号，第 3 条第

而非完全按比例与援助相联系的讨论), 双边条约还确认, 不包括作业细节的逐案分析可能也是合适的。<sup>211</sup>

160. 《红十字与红新月联合会导则》将具体说明可提供和提议或需要和寻求的援助的范围、类型和需求的相互责任归于援助国和受灾国双方。《红十字与红新月联合会导则》第 10 条第(2)款要求, “援助请求和提议应尽可能具体说明可提供或所需的物品类型和数量以及服务和专门能力。受灾国最好也说明可能会有提议给予但不需要的货物和服务的具体种类。这种相互责任最符合第 5 条草案所述的各国之间合作的重要性, 并符合这样的现实, 即援助国提供援助的质量规格有益于自然灾害受灾国的受害者, 进而使受灾国能够履行第 9 条所规定的义务。”

### C. 国际和国内法规定的对条件的限制

161. 受灾国对提供援助施加条件的权利受到一项义务的限制, 即此种条件应符合国际法和国内法<sup>212</sup> 以及条约义务。<sup>213</sup> 这些规定虽然在文字上仅限定提供援助的一般条件, 但显然也适用于受灾国可对援助国施加的条件, 因为受灾国不得要求违反其他方面所述义务的行动。因此, 尽管受灾国可施加条件, 其中包括保留对提供援助的控制, 并要求一切援助均符合特定国内法, 但是此种条件不应废除国内法和国际法中其他方面的现有义务。<sup>214</sup> 此外, 这些条件不得违反受灾国为缔约方的

---

(7) 款(“在所有情况下行动的总管理由发生灾害领土的当局负责。但捐助国单位通过其本国领导人开展行动, 行动组组长向其报告行动目标和将执行的任务”。)。

<sup>211</sup> 见 1987 年 1 月 14 日《法国与瑞士关于发生灾害或重大事故时互助的协定》, 联合国《条约汇编》第 1541 号, 第 26743 卷, 第 4 条(“提供援助的性质、范围和程序将由第 3 条中提到的当局之间的协定逐案决定”。); 1988 年 12 月 23 日《奥地利共和国与德意志联邦共和国关于发生灾害或严重事故时互助的协定》, 联合国《条约汇编》, 第 1696 卷, 第 29224 号, 第 4 条(“所提供援助的类型和范围将有第 3 条所述当局逐案商定, 但没有必要涉及作业细节”。)。另见欧洲联盟理事会 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(3)款(执行援助干预的具体限制和细节应完全由受灾国在必要时提供: “提出请求的成员国负责指挥援助干预。如有需要, 提出请求的成员国当局应制定指导方针, 界定委托干预队的任务限制, 但不规定执行任务的细节, 此由提供援助的成员国指定的负责人来决定”)。

<sup>212</sup> 大会第 46/182 号决议, 附件, 第 5 段(指出“应根据国际法和国内法提供”援助)。另见《红十字与红新月联合会导则》, 第 4 条第(1)款, (“援助方及其工作人员应当遵守受灾国的法律和适用的国际法, 与受灾国政府进行协调, 任何时候都要尊重灾民的尊严”。); 《马克斯·普朗克导则》, 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”); 联合国《残疾人权利公约》第十一条(要求各缔约国“依照国际法规定的义务”采取措施)。

<sup>213</sup> 《东盟协定》, 第 30 条(“本协定条款绝不能影响任何一方在其为缔约方的现有条约、公约或文书中的权利和义务”。); 《美洲公约》第十五条(“如果本公约与援助国和受援国为缔约国的关于此专题的任何其他国际协定不一致, 在灾害发生时给予最大程度援助并有利于支持和保护援助人员的条款应优先”。)。

<sup>214</sup> 大会第 46/182 号决议, 附件, 第 5 段(要求“应根据国际法和各国法律提供”援助。)另见《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第 1 款(“援助方及其工作人员应当遵守受灾国的法律和适用的国际法, 与受灾国政府进行协调, 任何时候都要尊重灾民的尊严”); 《马克斯·普朗克导

任何条约、公约或文书的规定。<sup>215</sup> 更确切地说，在受灾国或援助国为缔约方的协定之间存在差异时，对提供援助施加的条件应符合“在灾害发生时给予最大程度的援助，且有利于支持和保护援助人员”的那些规定（《美洲公约》第十五条）。

162. 特别报告员在第三次报告中指出，国家在紧急援助方面的主权必须与国际法原则规定的其他义务相平衡（A/CN.4/629, 第 15 至 20 段），尤其是委员会在第 6 条草案（应对灾害的人道主义原则）中体现的人道、中立和公正的人道主义原则，<sup>216</sup> 以及人的尊严（第 7 条草案）和人权（第 8 条草案）（A/66/10, 第 288 段）。此外，委员会认为，这些原则不应被有限地解释为仅包括国际协定中明确规定的原则——而是解释为“根据习惯国际法，[包括]载录的最佳做法而对各国适用的义务”。<sup>217</sup> 因此，国际法规定的涉及环境和可持续发展等方面的国家义务也可被用来限制受灾国可对提供援助施加的条件。如果受灾国国内法规定的保护高于国际标准，且受灾国不同意为便利提供援助而放弃这些额外保护，援助国必须遵守受灾国的国内法。<sup>218</sup> 下文详述可有助于平衡受灾国对提供援助施加条件的权利的适用原则。

## 1. 核心人道主义义务

163. 正如大会第 46/182 号决议附件所载指导原则第 2 段所述，“必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助”。这一措辞体现了秘书长在 2009 年题为“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的报告中的用语的精神（A/64/84-E/2009/87, 第 23 段）：

“因此，尊重和遵守人道、中立、公正和独立的人道主义原则对确保人道主义行动与其他活动的区别至关重要，从而维护向所有需要援助的人有效提供人道主义援助所需的空间和正直。”

164. 特别报告员的第三次报告（A/CN.4/629, 第 14 至 50 段）就这些人道主义原则进行了广泛讨论。这些原则出现在一些文件中，<sup>219</sup> 其中包括红十字委员会基

---

则》，第 9 条(b)款和第 22 条(d)款（规定“人道主义援助必须依照国际法的原则和规则提供”以及“援助人员[应]尊重所在国国内法律”）；联合国《残疾人权利公约》第十一条（要求各缔约国“依照国际法规定的义务”采取措施）。

<sup>215</sup> 《东盟协定》，第 30 条。

<sup>216</sup> 另见大会第 46/182 号决议，附件，第 2 段；《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第(2)款。

<sup>217</sup> 2010 年 7 月 20 日起草委员会主席的发言（见 A/CN.4/SR.3067）。

<sup>218</sup> 例如，见大会第 46/182 号决议，附件，第 5 段（要求“根据国际法和各国法律提供”援助）[着重部分由作者标明]；《红十字与红新月联合会导则》第 4 条第 1 款（“援助方及其工作人员应当遵守受灾国的法律”）；《马克斯·普朗克导则》，第 22 条(d)款（“援助人员[应]尊重所在国国内法律”）。

<sup>219</sup> 见 A/CN.4/629, 第 18 段和脚注 18；1994 年《国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则》，可查阅：[www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/](http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/)（编写本报告时，签署方为 492 个）。

本原则。<sup>220</sup> 2009年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）规定：“缔约国应维护和确保尊重人道、中立、公正的人道主义原则以及人道主义行为体的独立性”。<sup>221</sup> 受灾国就接受援助设置的条件不得违背这些原则。

165. 各国不得对提供援助施加与人道原则不符的条件。该原则最初起源于人道主义法，<sup>222</sup> 但此后被确认为即适用于战争，也适用于和平。国际法院在科孚海峡案中认定，国家当局承担的义务是基于“某些普遍认可的一般原则，即人道的基本考虑要素，这些原则在和平时期比战时的要求更为严格”。<sup>223</sup>

166. 《奥斯陆指导方针》和《莫洪克标准》确认“无论哪里有人受苦，均须予以关照”，<sup>224</sup> 将人道原则延伸至救灾环境。所有受害者的尊严和权利也必须得到尊重和保护。<sup>225</sup> 《坎帕拉公约》第3条第(1)款(c)项要求各缔约国“尊重并确保尊重人道原则和境内流离失所者的尊严”。人道是红十字与红新月联合会的一项基本原则，<sup>226</sup> 其导则(第4条第(1)款)建议：“援助方及其人员应遵守受灾国的法律和适用的国际法，与国内当局协调，时刻尊重受灾人员的尊严”。因此，人道原则要求受灾国只能以尊重受灾人员人类尊严的方式来对提供援助施加条件。

167. 受灾国就提供援助施加的条件必须遵守中立原则。红十字会和红新月运动将中立原则描述为“提供人道主义援助时不得加入敌对行动，或在政治、宗教或意识形态的争议中表示立场”的概念。<sup>227</sup> 这一措辞也体现在《莫洪克标准》中。<sup>228</sup> 该措辞明显表明，中立不仅在冲突背景中具有相关性，在灾害情况中也

<sup>220</sup> 红十字国际委员会，红十字委员会基本原则：1979年评注，可查阅 [www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm)。

<sup>221</sup> 2009年10月22日通过的《坎帕拉公约》，第5条，第8款。

<sup>222</sup> 例如，见《关于战俘待遇的公约》(1949年8月12日，第三公约)，第3条第(1)款(c)项；《关于在战争中放弃使用重量在400克以下爆炸性弹丸的宣言》，1868年12月11日，圣彼得堡；《关于陆战法规和习惯的公约》(第二公约)序言，1899年7月29日。

<sup>223</sup> 科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949年4月9日的判决，《1949年国际法院案例汇编》，第22页。

<sup>224</sup> 见《奥斯陆指导方针》第20段；《莫洪克标准》，第196页。

<sup>225</sup> 《莫洪克标准》，第196页；红十字委员会的基本原则，可查阅 [www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3)。

<sup>226</sup> 红十字与红新月联合会，《七项基本原则》，可查阅 [www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/](http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/)。

<sup>227</sup> 第二十次红十字国际大会(1965年，维也纳)第九号决议。

<sup>228</sup> 见上文脚注194。

是如此。<sup>229</sup> 特别报告员在第三次报告中指出，“受灾国必须尊重有关应对灾害活动的人道主义性质，‘不使它失去它在物质和意识形态方面的中立’”。<sup>230</sup> 因此，受灾国就接受援助提出的条件必须“既不是党派行为或政治行为，也不是这些行为的替代”（A/CN.4/629, 第 28 段）。

168. 受灾国有义务不就提供援助发布违反公正原则的条件，灾害的发生并不免除这一义务。通常认为公正原则包括不歧视，该原则是指提供援助时，“不得区分族裔、性别、国籍、政治观点、种族或宗教。必须完全根据人们需要来消除其痛苦，必须优先考虑最迫切的危难情况”。<sup>231</sup> 所有人权文书都明示或默示考虑到不歧视原则（同上，第 32 段）。例如，《联合国宪章》第一条第三项将本组织的一项宗旨描述为：

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

169. 但是，将援助提供给需要最迫切的人这一条件并不违反公正和非歧视原则本身。<sup>232</sup> 《建立国际救济联合会公约》等其他协定明确规定了非歧视原则在救灾情况中的适用性。<sup>233</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》具体提及了紧急情况下的非歧视原则，该公约允许中止某些义务，“前提是此等措施……不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视”。<sup>234</sup> 由此可见，受灾国在为接受援助施加条件时，不得随意克减公正原则。

<sup>229</sup> 例如，见国际人道主义法研究所理事会《人道主义援助权利指导原则》，1993 年 4 月，序言，第 5 段（“强调无论就援助者还是受援者而言，人道主义援助的提供都应符合所有人道主义活动固有的原则，即人道、中立和公正的原则，以便政治上的考虑不超越这些原则”）。另见 D. Plattner, “ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance”, *International Review of the Red Cross*, No. 311, 1996, p. 165（“回到中立的本质，让它的范围包括在和平时期可能会涉及的问题，那么可以把中立理解为有义务不采取任何在冲突中可能被理解为维护冲突一方的利益或损害另一方的利益的行动”）。

<sup>230</sup> A/CN.4/629, 第 29 段（引用 Ruth AbrilStoffels, “Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflicts: achievements and gaps”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, No. 855, p. 539）。

<sup>231</sup> 《莫洪克标准》，第 196 页；第二十次红十字国际大会（1965 年，维也纳）第九号决议。

<sup>232</sup> 红十字委员会的基本原则，评注，可查阅 [www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3)。

<sup>233</sup> 国际联盟，《条约汇编》，第 135 卷，第 247 页，第三条。另见《民防援助框架公约》，联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号，第 3 条(c)款；《黑海经济合作协定》，第 3 条，第 1 款（见上文脚注 140）。《公民权利及政治权利国际公约》，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号，第 4 条。

<sup>234</sup> 《公民及政治权利国际公约》，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号，第 4 条。

## 2. 人权

170. 各国虽然在规定其所需援助种类及程度方面有广泛自由，但不得对援助施加有损其根据国际法承担的义务的限制。灾害发生后，人权法规定的现有人权义务并未停止。正如特别报告员在第四次报告中所述，在发生灾害时牵涉到若干人权，包括食物权、供水权、适当住房权等(见 A/CN.4/643, 第 32 段)。受灾国不得对援助施加违反或侵犯这些权利的限制。

171. 同样，一国对妇女、儿童、残疾人和土著群体或具有不同文化背景的几类少数人等弱势群体或处境不利的群体的义务在灾情下依然适用。<sup>235</sup> 事实上，灾情可能使各国肩负更大的责任，以确保弱势群体的安全。例如，《残疾人权利公约》第十一条要求各国采取“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”。<sup>236</sup>

172. 《2005-2015 年兵库行动框架》强调人权考虑在救灾规划过程中的重要性，敦促各国在灾害风险管理方面采取“性别观”，在减少灾害风险时考虑“文化多样性、不同年龄组和弱势群体”。<sup>237</sup> 在人道主义援助有助于救灾规划和风险管理的情况下，受灾国应当将接受援助的条件设定为：援助将为弱势群体提供适当保障。

## 3. 重建和可持续发展

173. 委员会在第 1 条草案(范围)的评注中(A/65/10, 第 331(4)段)指出，属时理由“主要侧重于灾害发生后的立即应对行动以及恢复阶段，包括灾害后的重建阶段”。只要重建是救灾工作的延续，且几乎在灾害发生后立即开始，救灾初期可能就会考虑可持续发展问题，因此应在此简短提及这一问题。这并不是要忽视以下方面，即重建与救灾工作仍有区别，各国在两种情况下的权利和义务可能会有极大差别。当援助有助于重建工作时，受灾国可能需要以确保重建将改善而不仅仅是恢复以前的条件为其接受援助的条件。例如，《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条第一款规定，人人有权获得“住房，并能不断改进生活条件”。<sup>238</sup> 灾害发生并破坏居所后，对生活条件进行改善可能需要受灾国确保新建住房可更好地抵御今后的灾害，并确保未来的土地利用决策不会使脆弱性长期延续。

<sup>235</sup> 《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；《儿童权利公约》，联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

<sup>236</sup> 见上文脚注 129。

<sup>237</sup> 见上文脚注 155。

<sup>238</sup> 见上文脚注 133。

174. 同样，灾害后的国际可持续发展目标也得到了强调。正如《兵库行动框架》第 13 段指出，“减少灾害风险是可持续发展中贯穿各领域的问题，因此也是实现国际议定发展目标的一大要素”。《关于环境与发展的里约宣言》原则 4 也设定了这些目标，其中规定，“为了实现可持续的发展，环境保护工作应是发展进程的一个不可分割的组成部分，不能离开这一进程予以考虑”。<sup>239</sup>

175. 1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议通过的《21 世纪议程》<sup>240</sup> 也体现了这一原则，其中将促进“通过无害环境的物质规划和土地利用来满足人类住区发展”作为广泛的目标。此外，在灾害情况下，该议程确认灾后重建在“减轻自然或人为灾害对人类住区、国民经济和环境造成的不利影响”方面的重要性。同样，《21 世纪议程》认为国际社会向受灾国提供资金和专门知识，以拟定长期的救灾规划和减灾政策，因此是“灾后重建和恢复工作的主要伙伴”。

176. 《千年宣言》将尊重大自然列为一项“基本价值”，对“国际关系是必不可少的”，主张“必须根据可持续发展的规律，在对所有生物和自然资源进行管理时谨慎行事”。<sup>241</sup> 该宣言确定为减少“自然灾害和人为灾害的次数及其影响”而开展的国际合作是保护环境的重要手段。<sup>242</sup>

177. 《兵库行动框架》还在第 22 段强调减少灾害风险和可持续发展之间的联系，强调各国和国际社会必须合作“增加知识、提高能力、激发积极性，这些都是建设有抗灾能力的国家和社区所需的”。该框架还在第 13 段中进一步指出，“应以尽量减少风险和未来的脆弱程度的方式”来利用灾后的人道主义援助。这种用语表明，受灾国应尽可能确保其获得的援助能使其安全地可持续发展。

#### 4. 国内法规定的义务

178. 除遵守国际法外，对提供援助施加的条件必须遵守国内法。<sup>243</sup> 受灾国可以把符合国内法作为接受援助的条件。<sup>243</sup> 受灾国在为提供援助设定条件时，还有义务遵守本国法律。此种义务源自尊重法治的既定责任。<sup>244</sup> 此种义务不限制受灾国在必要时为协助援助的提供而修改或放弃某些法律的能力。

179. 那些限制受灾国可施加的条件的国际法规定是受灾国对其民众承担义务的基准，绝非详尽无遗。受灾国可制定为其民众提供保护的、超过国际标准的

<sup>239</sup> 《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，第一卷：环发会议通过的决议》，（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正），决议 1，附件一。

<sup>240</sup> 同上，决议 1，附件二，第 7.28、7.58 和 7.62 段。

<sup>241</sup> 大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议，第 6 段。

<sup>242</sup> 同上，第 23 段。

<sup>243</sup> 见大会第 46/182 号决议，附件，第 5 段。

<sup>244</sup> 秘书长关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)，第 6 段。

国内法，并以遵守此种更高标准为其接受援助的条件。以上原则得到各国尊重法治这一核心义务的有力支持，而尊重法治的核心义务是国际法历史上的基本要素。<sup>245</sup>

180. 因此，受灾国在对提供援助施加条件时，有义务尊重和遵守本国法律。虽然受灾国可与其他国家签订协议，修改或统一其国内法，以便为提供外部援助提供便利，但此种协定不可废止其他方面的国家标准。如果没有上述协议，援助国必须遵守受灾国的国内法，即使是受灾国提出了比国际法规定的现行标准更高的标准。

181. 鉴于上述考虑，特别报告员提出以下条款草案：

**第 13 条草案**  
**提供援助的条件**

受灾国可对提供援助施加条件，这些条件必须符合受灾国的国内法和国际法。

## 六. 终止援助

182. 迄今为止通过的条款草案确立了一个框架，使受灾国能指导援助的提供，满足自身需求。第 9 条草案确保受灾国保持对所提供的任何援助的指挥、控制、协调和监督。第 11 条草案使受灾国有权拒绝接受所提议的援助，但受灾国不得随意拒绝。上述内容表明，受灾国实际接受援助提议时，对将提供的援助的期限保留一定程度的控制权；相应地，援助行为体有义务在受灾国提出请求时离境。根据第 5 条草案，双方仍有合作的义务，终止援助的情况下也不例外。涉及此问题的文书也谈及合作的义务，一般都希望采取协作方式，由双方就援助何时终止以及援助方何时离境达成友好协定。

183. 涉及该专题的国际文书以多种方式谈及终止援助问题。如《秘书处备忘录》确认，“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”（A/CN.4/590, 第 247 段）。

184. 一些文书规定，任一方发出通知即标志着援助终止。因此，《坦佩雷公约》第 6 条第(1)款规定：“请求国或援助国可以在任何时候发出书面通知而终止其……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”。《加快提供紧急援助公约》草案规定，“受援国或者援

<sup>245</sup> 同上。秘书长将法治界定为“这样一个治理原则：所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责”。

助国或组织可通知援助的终止，如有必要则该通知所涉及的本公约缔约国应作出安排，按照本公约的规定有条不紊地结束援助”。<sup>246</sup> 同样，红十字与红新月联合会《导则》第 12 条规定：“当受灾国或援助方要终止救灾或灾后初期重建时，应给出适当的通知。根据这类通知，受灾国和援助方应进行磋商……”。《黑海经济合作协定》<sup>247</sup> 以及《莫桑比克共和国政府与南非共和国政府关于协调搜救事务的协定》<sup>248</sup> 包含类似规定。

185. 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。<sup>249</sup> 《北欧辐射事故互助协定》<sup>250</sup> 规定受援国可“随时”请求终止救灾援助，但援助国只有在其认为某些条件已得到满足的情况下才可以终止救灾援助。

186. 一些文书允许受灾国在双方就此相互协商后提出终止援助的请求。例如，《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 11 条规定：

“请求国……经[与援助行为体]适当协商后并采用书面通知的方式，随时可以请求终止按本公约接受……的援助。这样的请求一经提出，所涉各方应彼此协商做好妥善结束援助的安排。”<sup>251</sup>

《加勒比紧急救灾机构协定》(第 20 条第(2)和(3)款)、《关于工业事故越境影响的公约》(附件十第 10 段)和《马克斯·普朗克导则》<sup>252</sup> 也包含类似规定。

187. 鉴于上述情况，特别报告员提出以下条款草案：

#### **第 14 条草案** **终止援助**

<sup>246</sup> 《加快提供紧急援助公约》草案，1984 年，(A/39/267/Add. 2-E/1984/96/Add. 2)，附件，第 18 条。

<sup>247</sup> 《黑海经济合作协定》，第 13 条第(1)款(“请求方可随时撤销其援助请求。请求方应立即将其决定通知援助方”)。

<sup>248</sup> 见《莫桑比克共和国政府与南非共和国政府关于协调搜救事务的协定》，2002 年，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议的书面通知，终止本协议”。)

<sup>249</sup> 《关于美国向中国人民提供救济援助的协定》(及换文)，1947 年 10 月 27 日，中国-美利坚合众国，联合国，《条约汇编》，第 12 卷，第 178 号，第九条。

<sup>250</sup> 1963 年 10 月 17 日《北欧辐射事故互助协定》，丹麦、芬兰、挪威和瑞典——国际原子能机构，联合国，《条约汇编》，第 525 卷，第 7585 号，第十条第(1)、(3)款(“1. 请求国可随时提出书面请求，结束根据本协议提供的援助。……3. 一旦提出终止请求，或发出终止通知，请求国和援助方应彼此协商，以期在终止援助时完成正在开展的行动，并为撤离援助提供便利”。)。

<sup>251</sup> 见上文脚注 96。

<sup>252</sup> 《马克斯·普朗克导则》，第 18 条(“接受国……可与援助国或组织协商……终止此种协作的时间”)和第 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……终止时发生的任何不规之处、困难或争端”)。

受灾国和援助行为体应彼此协商，以确定外部援助的期限。

## 七. 相关发展

188. 从委员会第六十三届会议到本报告提出之日，两方面的相关发展值得注意。

189. 2011年5月8日至13日在日内瓦举行了全球减少灾害风险平台第三届会议。此次会议以2009年全球平台第二届会议的结果和建议以及《兵库行动框架》中期审查结果和2011年《全球减轻灾害风险评估报告》<sup>253</sup>为基础。论坛主席的摘要重点介绍了共识要点，并概述了将落实的关键步骤。

190. 2011年11月28日至12月1日在日内瓦举行了第31次红十字与红新月国际大会。在会议之际，红十字与红新月联合会出台了《便利和管理国际救灾和恢复援助示范法》试用版(2011年11月)，其中包括71个条款及其评注。定本打算于2012年底前印制。此次大会通过了题为“加强灾害法”的第7号决议。该决议除论及其他事项外，对拟订示范法的工作表示欢迎，“以协助有关各国将《国际救灾法导则》的建议纳入其法律框架”(第5段)，并请各方“就利用《示范法》作为参考工具事宜与各国和其他利益攸关方进一步协商”(第6段)。众所周知，红十字与红新月联合会的国际救灾法项目于2001年启动，编写了《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，该导则在2007年第30届国际大会上获得通过。红十字与红新月联合会宣布，其国际救灾法方案已成为红十字与红新月联合会“灾害法方案”。

---

<sup>253</sup> 联合国国际减少灾害战略，《全球减少灾害风险评估报告：揭示风险、重新界定发展》，2011年。