



大会

Distr.: General
3 May 2013
Chinese
Original: English

国际法委员会

第六十五届会议

2013 年 5 月 6 日至 6 月 7 日和 7 月 8 日至 8 月 9 日，日内瓦

关于发生灾害时的人员保护问题的第六次报告

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. 防灾	5
A. 减少灾害风险概念的历史沿革	5
B. 减少灾害风险概念的历史沿革	12
1. 人权法	14
2. 环境法	19

* 特别报告员对主管减少灾害风险问题秘书长特别代表玛加丽塔·瓦尔斯特伦及其顾问 Marco Toscano-Rivalta 的鼓励和支持深表感谢。他还感谢以下人士协助编写本报告：日内瓦研究生院博士生 Matthias A. Braeunlich；哥伦比亚特区华盛顿乔治敦大学法律中心法学博士生和全球法学者、巴黎政治学院法律硕士生 Melissa Stewart；哥伦比亚特区华盛顿乔治·华盛顿大学法学院法学博士生 Trent Buatte 和法学博士生/文学硕士生 Josh Doherty；大阪大学大阪国际公共政策学院博士生 Emika Tokunaga；美利坚合众国马萨诸塞州梅德福市塔夫斯大学弗莱彻法律和外交学院 Amogh Basavaraj (2013 年法律和外交文学硕士)、Amanda Mortwedt(2013 年法律硕士)、Katherine Conway(2013 年法律和外交文学硕士)、Yang Fu(2014 年法律和外交文学硕士)和 Suparva Narasimhaiah(2012 年法律硕士)；荷兰海牙的 Paul R. Walegur。特别报告员还对意大利比萨 Sant'Anna 高级研究学院的 Andrea de Guttry 表示感谢，他是《国际灾害应变法》(海牙，T.M.C. Asser Press, 2012 年)的共同编辑，在该书出版前提前向他提供了书中所载珍贵资料案文。



(a) 尽责.....	21
(b) 预防原则.....	23
C. 国际防灾合作.....	24
1. 双边文书.....	26
2. 多边文书.....	29
(a) 全球文书.....	30
(b) 区域文书.....	33
(一) 亚洲.....	33
(二) 非洲.....	35
(三) 阿拉伯区域.....	35
(四) 欧洲.....	36
(五) 拉丁美洲和加勒比.....	39
D. 国家政策和立法.....	40
1. 预防风险.....	45
(a) 风险评估.....	45
(b) 收集和传播风险信息.....	47
(c) 土地用途管制.....	49
2. 减轻损害.....	50
(a) 施工标准.....	50
(b) 保险.....	51
3. 备灾.....	51
(a) 机构框架.....	51
(b) 筹资.....	53
(c) 社区备灾和教育.....	53
(d) 预警.....	54
E. 关于条款草案的提案.....	56

一. 引言

1. 在 2012 年国际法委员会第六十四届会议上，特别报告员提交了关于发生灾害时的人员保护问题的第五次报告 (A/CN.4/652)。他在报告中概述了各国和各组织对国际法委员会迄今开展的工作的意见，并针对国际法委员会在 2011 年年度报告 (A/66/10) 第三章 C 节提出的问题说明了自己的立场。该报告详细说明了合作义务，并讨论了提供援助的条件和终止援助的问题。报告提出了以下另外 3 项条款的拟议草案：A 条(关于合作义务的详细说明)、第 13 条(提供援助的条件)和第 14 条(终止援助)。

2. 国际法委员会在 2012 年 7 月 2 日至 6 日第 3138 次至第 3142 次会议上审议了第五次报告，并将 3 项条款草案全部提交起草委员会。起草委员会还收到特别报告员第四次报告 (A/CN.4/643 和 Corr.1) 提议的第 12 条草案(提供援助的权利)。在 2011 年第六十三届会议上，由于时间不够，起草委员会未能完成对这项草案的审议。

3. 起草委员会根据国际法委员会在全体会议上进行的讨论，暂时通过了以下另外 5 项条款草案：第 5 条之二(合作形式)、第 12 条(提供援助)、第 13 条(提供外部援助的条件)、第 14 条(推动外部援助)和第 15 条(终止外部援助)。

4. 在国际法委员会 2012 年 7 月 30 日第 3152 次会议上，起草委员会主席在向国际法委员会全体会议提出的综合报告中提交了这 5 项条款草案。由于随后没有时间编写和通过相应评注，国际法委员会在这次会议上注意到起草委员会暂时通过的第 5 条之二和第 12 至 15 条草案。这 5 项条款草案抄录于国际法委员会的一份文件 (A/CN.4/L.812) 和国际法委员会第六十四届会议工作报告 (A/67/10，脚注 275) 中。

5. 2012 年 11 月，第六委员会在大会第六十七届会议上审议了国际法委员会年度报告中专门介绍特别报告员第五次报告和国际法委员会就该报告举行的辩论的一章，并特别关注起草委员会通过的第 5 条之二和第 12 至 15 条草案。有些国家代表团集中关注特别报告员最初提出的 A 条、第 12、13 和 14 条草案。秘书处应大会要求(第 67/92 号决议，第 32 段)编写的第六委员会辩论摘要经 A/CN.4/657 号文件(第二章 B 节)分发。

6. 根据支持关于将本专题纳入国际法委员会长期工作方案建议的大纲，¹ 专题重点是“开展各种活动，以预防……灾害并减轻其影响，并……在发生灾害之后立即提供人道主义救济”。² 大纲认为，“1991 年大会通过的第 46/182 号决议对

¹ A/61/10，附件 C。

² 同上，第 1 段。

在这一领域开展的主要活动进行的分类“今天基本切合实际”，这些活动已扩展到通过加强预警能力等方式进行的防灾、减灾和备灾方面。³ 大纲还提到威胁、挑战和改革问题高级别小组 2004 年的研究结果，其中确定预防责任是国际社会的三项具体责任之一，并认为这一责任“与本专题关系最大”。⁴ 因此，属时管辖专题的范围将“不仅包括灾害的‘应对’阶段，也包括灾前和灾后阶段”。⁵ 此外，大纲还将防灾和减灾原则列为灾害发生时人员保护领域的当代活动所依据的核心原则。关于前者，“各国应审查现行立法和政策，同时在国家与国际两级将减少灾害风险战略纳入所有相关法律、政策和规划文书，以解决易受灾害的问题”。关于后者，“各国应采取实际措施，在地方和国家两级减少灾害风险，以最大限度地减轻本国境内外灾害的影响”。⁶

7. 2008 年，特别报告员的第一次初步报告⁷ 认为，关于属时管辖专题的范围问题，“一个涉面较广的办法似乎与应包括的阶段有关，以便形成完整的法律空间”。他提到了“提供援助过程中产生的各种各样的具体问题。灾害援助工作涉及各个连续的阶段，不仅包括救灾阶段，而且包括灾前和灾后阶段：一方面要防灾和减灾，另一方面要恢复重建”。⁸ 他得出的结论是，“为了达到全面覆盖，关于本专题的工作应涉及灾害情况的所有三个阶段，但似乎有理由特别注意与防灾和减灾有关的方面以及灾害后立即提供援助。”⁹

8. 2009 年，特别报告员在其第二次报告¹⁰ 中建议，在最初工作阶段应集中进行灾害本身和灾害发生后立即开展应急工作，同时强调这并不妨碍委员会在今后某个时间再讨论灾前阶段准备的问题”。¹¹

9. 第六委员会在其关于国际法委员会 2011 年年度报告的辩论中发表了一般性评论；2012 年，特别报告员在其第五次报告¹² 中总结了这些评论，表明有人认为，拟议条款草案关于所涉事件的范围过于狭窄，因此应予扩展，以包含与减少

³ 同上，第 6 段。

⁴ 同上，第 10 段；另见 A/59/565 和 Corr. 1。

⁵ A/61/10，附件 C，第 27 段。

⁶ 同上，第 34 段。

⁷ A/CN.4/598。

⁸ 同上，第 57 段。

⁹ 同上，第 66 段。

¹⁰ A/CN.4/615 和 Corr. 1。

¹¹ 同上，第 29 段。

¹² A/CN.4/652。

风险、防灾、备灾和减灾有关的灾前活动。¹³ 特别报告员还在这次报告中提到备灾、防灾和减灾方面的合作问题，并指出，“新近的公约将重点从主要以应灾为中心的 mode 转至主要以防灾和备灾为重点的模式。”¹⁴

10. 在国际法委员会 2012 年就特别报告员第五次报告举行的辩论结束时发表结论意见，指出他打算在下一次报告中专门阐述防灾、减灾和备灾问题。¹⁵

二. 防灾

A. 减少灾害风险概念的历史沿革

11. 联合国救灾协调员办事处建于 1971 年，是目前的人道主义事务协调厅的前身。早在 1973 年，该办事处启动了一项研究项目，最终于 1979 年 7 月 9 日至 12 日召开了一次专家组会议，聚集了专门研究源于气象、地质和地球物理的重大自然灾害的科学家和规划人员。该专家组在其关于自然灾害和脆弱性的详细研究报告¹⁶中得出的结论是，“目前还认识到自然灾害的实际后果和可能后果日益严重，规模也日益遍及全球，因此将大大提高对灾前规划和预防的重视程度”。¹⁷

12. 近十年之后，大会于 1987 年鉴于日益增加的严重破坏和生命损失，重点审议了减灾问题。大会第 42/169 号决议认识到“联合国系统有责任促进国际合作，研究来自地球物理现象的自然灾害，并负有发展技术，减轻由此产生的危害，以及协调救灾、备灾和防灾，包括预测和预警等责任”，并决定将 1990 年代定为国际减少自然灾害十年。¹⁸ 大会还确定了五项具体目标，包括“传播与评估、预测、预防和减轻自然灾害的措施有关的现有资料和新资料”，以及“针对具体的危害和地点，通过技术援助与技术转让、示范项目、教育和培训等方案来发展评估、预测、预防和减轻自然灾害的措施，并评价这些方案的效力”。¹⁹

13. 1989 年，大会通过了《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》，其中一节专门阐述联合国系统将采取的行动。该节声明，“敦促联合国系统各机关、组织和机构，酌情和协调一致地……优先注意备灾、防灾、救灾和短时期休养生息活动”。

¹³ 同上，第 15 段，援引波兰的发言(A/C.6/66/SR.21，第 84 段)。

¹⁴ 同上，第 114 段。

¹⁵ A/CN.4/SR.3142。

¹⁶ UNDRO/EXPGRP/1。

¹⁷ 同上，序言。

¹⁸ 大会第 42/169 号决议。

¹⁹ 同上。

该节还认识到“整个联合国系统负有重要责任促进国际合作，以便减轻自然灾害，提供援助，协调救灾、备灾和防灾的工作”。²⁰

14. 在国际十年的第一年，即 1991 年，大会通过了一项具有里程碑意义的决议，即第 46/182 号决议，其附件载有关于人道主义救济、备灾、防灾和从救济到重建和发展连续作业的指导原则。²¹ 大会建议，“有关政府和国际社会应特别注意防灾和备灾工作”。²² 附件第二节和第三节重点阐述了防灾和备灾问题，并提出了国际社会和各国应采取的具体措施。²³

15. 同一年，大会指出，已经有近 100 个国家响应 1989 年的呼吁，为实现减灾十年的目标制定国家战略；并核准了一项关于召开一次减少自然灾害世界会议的提议，以帮助执行《国际行动纲领》。²⁴ 大会商定，这次会议的目标是审查减灾十年所取得的成就，扩大行动和交流，以及“提高对减灾政策重要性的认识”，²⁵ 同时认识到减灾工作可在改善国家一级总体应急管理以及备灾减灾能力建设方面发挥作用。

16. 1994 年，减少自然灾害世界会议在日本横滨举行。这次会议在减灾十年中期审查的基础上最终通过了建立更安全的世界的《横滨战略》：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针和行动计划。²⁶ 148 个参加国在《横滨声明》中申明，“防灾、减轻灾害、备灾和救灾是有助于执行可持续发展政策和从中受益的四个要素”，建议“各国应该把它们结合进其发展计划并确保在社区、国家、次区域、区域和国际各级采取有效的后继措施，”²⁷ 并呼吁进一步改善预警工作。²⁸ 这些国家申明，“在实现‘十年’的目的和目标方面，防灾、减轻灾害和备灾优于对灾害作出反应”，“单凭对灾害作出反应是不够的”。²⁹ 对于减灾十年其余时间以及以后，它们敦促各国“发展和加强国家能力，并酌情发展国家在预防自然和其他灾害、减轻灾害和备灾方面的立法”。³⁰

²⁰ 大会第 44/236 号决议。

²¹ 大会第 46/182 号决议，附件。

²² 同上，第 8 段。

²³ 同上，第二节和第三节。

²⁴ 大会第 46/149 号决议，第 3 段。

²⁵ 大会第 48/188 号决议，第 6 段。

²⁶ A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一。

²⁷ 同上，附件二，第 2 段。

²⁸ A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一，第 5 段。

²⁹ 同上，第 3 段。

³⁰ 同上，第 7 段。

17. 作为国际减少自然灾害十年的后续行动，于 1999 年启动了国际减少灾害战略，以推进《横滨战略》和《行动计划》。³¹ 已获授权监督和指导该《战略》的秘书处称，该《战略》“反映出从历来强调灾害应变到强调减灾的这一主要变化，实际上力求促进‘预防文化’”。³² 这一声明反映出大会各项主要决议中与该《战略》有关的内容，并强调必须开展以预防为重点的全面国际合作。³³

18. 2002 年，《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》宣布，“在二十一世纪，为了使世界更加安全，必须采取综合、对付多种危害和广泛包含的方法来处理脆弱性、风险评估和灾害管理问题，包括预防、减轻、事先准备、应付和复原”。³⁴

19. 一年以后，即 2003 年，第二十八届红十字与红新月国际大会通过了《人道主义行动议程》，把重点置于四个主要领域，其中一个领域是减少灾害风险和减轻灾害影响，改善备灾和应急机制。该《议程》的最后目标 3.1 是“肯定减少灾害风险的重要性，并采取措施，尽量减轻灾害对弱势民众造成的影响”。³⁵

20. 同样在 2003 年，大会第 58/214 号决议注意到秘书长的报告，其中指出，“国际减少灾害战略应当继续发展成为一个更加明显、为人认可且灵活的工具，用于减少自然灾害及相关环境及技术灾害的风险以及对这些灾害的脆弱性”。³⁶ 为此，秘书长预计制定“减少灾害风险工作指导和监测框架”。³⁷ 这一新框架的目标是，“通过一个广泛参与的进程和对现有惯例的利用，来提高对减少灾害风险做法的认识及其效力”。³⁸ 秘书长认为，“减少灾害风险是国家一级适应气候变化的不会后悔的好办法”，并鼓励进行灾害风险评估，以支持这项新战略。³⁹

21. 2004 年 2 月，大会认识到，“迫切需要进一步开发和利用现有的科学技术知识，以减少易受自然灾害影响的脆弱程度”。⁴⁰ 因此，大会决定“于 2005 年召开……减少灾害问题世界会议，以促进专业性讨论并推动具体改革和取得具体成

³¹ 大会第 54/219 号决议。

³² 减灾战略，“何为国际战略？”。可查阅：www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction。

³³ 分别见大会第 54/219 号和第 56/195 号决议。

³⁴ A/CONF. 199/20，附件，第 37 段。

³⁵ 第二十八届红十字与红新月国际大会，《人道主义行动议程》（2003 年）。

³⁶ A/58/277，第 1 段。

³⁷ 同上，第 17 和 20 段。

³⁸ 同上，第 20 段。

³⁹ 同上，第 59 和 60 段。

⁴⁰ 大会第 58/214 号决议。

果”。⁴¹ 这次会议以《横滨战略》及其《行动计划》以及《约翰内斯堡执行计划》为基础，其宗旨是“为实现可持续发展而交流促进减灾工作的最佳做法和经验教训，并确定存在的空白和挑战”；“增进对减少灾害政策的重要性的认识”；“向各区域的民众和灾害管理机构提供更多与灾害有关的适当资料并提高这种资料的可靠性”。⁴² 大会着重指出“在灾害发生前查明、评估和管理风险的重要性”。⁴³

22. 2005 年，在毛里求斯举行的审查关于小岛屿发展中国家可持续发展的行动纲领执行情况的国际会议上，与会者通过了《毛里求斯宣言》，⁴⁴ 其中强调必须为小岛屿发展中国家提供更多预防性的保护，⁴⁵ 并指出，减少灾害风险和预警系统⁴⁶ 以及建立复原能力⁴⁷ 是适当的措施。

23. 2005 年 1 月 18 日至 22 日，在日本兵库县神户举行了世界减灾会议。会议决议一通过了《兵库宣言》，决议二通过了《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社会的抗灾能力》。⁴⁸ 《兵库框架》旨在成为“首项解释、说明和详述不同部门和不同行为体为减少灾害造成的损失而必须开展的工作的计划”，这次会议“为促进以战略和系统办法减轻脆弱性和灾害风险提供了独特机会”。⁴⁹ 《兵库宣言》指出：

我们还确认，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。人类社会必然要与自然界的危害风险并存。然而，我们在备灾和缓解灾害影响方面远非无能为力。我们能够而且必须通过降低社会的脆弱度缓解各种危害带来的苦难。我们能够而且必须进一步加强国家和社区的抗灾能力，为此，应在不仅包括恢复和重建而且包括防灾、备灾和应急措施的减灾大循环背景下，建立以人为本的预警系统、开展风险评估、教育和采取其他主动积极的、综合全面的、顾及多种危害和吸收多部门参与的方针并开展这样的活动。灾害风

⁴¹ 同上，第 7 段。

⁴² 同上，第 7 段(c)至(e)。

⁴³ 大会第 59/231 号决议。

⁴⁴ A/CONF.207/11，附件一。

⁴⁵ 同上，第 3、4、6 和 10 段。

⁴⁶ 同上，第 6 段。

⁴⁷ 同上，第 13 段。

⁴⁸ A/CONF.206/6 and Corr.1，第一章，决议二。

⁴⁹ 见 www.unisdr.org/we/coordinate/hfa 和 www.unisdr.org/we/inform/publications/1037。

险、危害及其影响确实构成威胁，但是，通过适当的应对就可以也必定能够导致采取行动，减少未来的风险和降低脆弱度。⁵⁰

24. 《兵库行动框架》再次强调，每个国家都有责任采取有效措施减少灾害风险，“包括保护境内人民”，⁵¹ 并再次发出《约翰内斯堡执行计划》发出的呼吁，即“易受害国家在可持续发展政策、规划和方案编制以及灾后和冲突后救济、重建和恢复活动中应考虑针对减少灾害风险的兼顾诸多危害的综合办法”。⁵²

25. 在审查执行《横滨战略》方面取得的进展情况工作中，确定了在制定2005-2015年十年相关行动框架方面存在具体差距和挑战的主要领域：(a) 治理：组织、法律和政策框架；(b) 风险确定、评估、监测和预警；(c) 知识管理和教育；(d) 减少所涉风险因素；(e) 做好有效应对和恢复的准备。⁵³ 根据这次世界会议的宗旨，制定了随后十年的预期成果，即“大幅度减少灾害在各社区和国家造成的生命损失以及社会、经济和环境资产损失”。⁵⁴

26. 2005年，大会第60/195号决议确认，“《兵库行动框架》补充了《横滨战略》……及其《行动计划》”，并要求“将减少灾害风险更加切实地纳入可持续发展政策、规划和方案编制工作；建立和加强机构、机制和能力，以建设抗灾能力，在执行紧急情况防备、应对和复原方案的工作中有计划地采用减少风险的方法”。⁵⁵

27. 同一年，大会第61/200号决议着重指出：

《兵库宣言》和《兵库行动框架》以及各项优先行动非常重要，各国、各区域组织、各国际组织和各国际金融机构以及其他有关行为体应在其减少灾害风险的方法中将其考虑在内，并根据自己的情况和能力酌情予以落实，同时铭记务必在自然灾害领域促进一种保护文化，包括通过调集充足的资源来减少灾害风险，务必解决减少灾害风险的问题，包括社区一级的备灾，以及应付自然灾害对努力执行本国发展计划和减贫战略的工作的不利影响，以期实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。⁵⁶

⁵⁰ A/CONF.206/6 and Corr.1，第一章，决议一，第3段。

⁵¹ 《兵库行动框架》，第13段(b)，及《兵库宣言》，第4段。

⁵² 《兵库行动框架》，第13段(c)。

⁵³ 同上，第9段。

⁵⁴ 同上，第11段。

⁵⁵ 大会第60/195号决议。

⁵⁶ 大会第61/200号决议，第4段。

28. 2007 年，大会通过了第 61/198 号决议，在其中“注意到关于建立作为减少灾害问题机构间工作队后续机制的减少灾害风险全球平台的提议，并考虑到《兵库行动框架》的执行情况，决定全球平台的任务规定与减少灾害问题机构间工作队的任务规定相同”。⁵⁷ 之后在 2007 年、2009 年和 2011 年举行了全球平台的三次会议，第四次会议定于 2013 年 5 月举行。全球平台各次会议的筹备和后续工作由联合国国际减少灾害战略(减灾战略)负责领导，减灾战略于 1999 年设立，担任国际减少灾害战略的秘书处。⁵⁸

29. 在 2009 年全球平台第二次会议上，各国元首和政府首脑强调，“严格、明确地讲，减少灾害风险对管理气候变化造成的影响至关重要”，风险高的国家强调，它们“高度重视减少灾害风险工作，并希望在制定和通过应对灾害风险的政策和战略方面迅速取得进展”。⁵⁹

30. 《兵库行动框架》中期审查报告指出，“过去五年为减少灾害风险创造了日益强劲的政治势头”，2011 年大会主席召开的减少灾害风险专题辩论就是一个例子，会员国在辩论中呼吁“开展更多提高认识活动，更好地利用共同经验，推进规划和预防工作”。⁶⁰ 报告指出，在国家一级对减少灾害风险和实现《兵库行动框架》的各项目标作出了更多承诺，并表示，备灾是政府取得最大“成功”的优先行动。⁶¹ 报告强调，《兵库行动框架》在区域一级“为变革创造了重要的势头”。⁶²

31. 根据 2009 年平台第二次会议结果、中期审查结果以及减灾战略利用 2005 年以来的多种资料来源编写的《2011 年全球减轻灾害风险评估报告》，于 2011 年 5 月举行了全球平台第三次会议。⁶³ 该平台确定，建立鼓励投资于预防工作的措施至关重要，并指出，将防灾纳入重建和恢复规划的国家绝无仅有。⁶⁴ 此外，“第

⁵⁷ 大会第 61/198 号决议，第 15 段。

⁵⁸ 大会第 54/219 号决议。

⁵⁹ 减少灾害风险全球平台第二次会议主席摘要，第 1 和 6 段。可查阅 www.preventionweb.net/files/10750_GP09ChairsSummary.pdf。

⁶⁰ 国际减少灾害战略机构间秘书处，“《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力：2010-2011 年中期审查》”(2011 年)，第 3.3 节。可查阅 www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf。

⁶¹ 同上，第 3.1 节，优先行动 5。

⁶² 同上，第 3.2 节。

⁶³ 可查阅 www.unisdr.org/we/inform/publications/19846。

⁶⁴ 减少灾害风险全球平台第三次会议主席摘要，第 8.5 和 9.1 段。可查阅 www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf。

三次会议上的讨论表明，我们现在拥有使减少灾害风险成为国家、地方和国际优先事项的知识、手段和承诺”。⁶⁵

32. 大会第 66/199 号决议赞赏地注意到《兵库行动框架》中期审查结果，并确认全球平台已被确定为“全球一级减少灾害风险战略咨询协调和发展伙伴关系的主要论坛”。⁶⁶ 该决议还请减灾战略“协助拟订 2015 年后减少灾害风险框架”。⁶⁷

33. 《兵库行动框架》和国际减少灾害战略进一步推动了重点减少灾害风险⁶⁸的如下具有约束力和不具约束力的区域举措：⁶⁹ 《东南亚国家联盟(东盟)关于灾害管理和紧急反应的协定》(2005 年)；⁷⁰ 《亚洲减少灾害风险北京行动计划》(2005 年)；《亚洲减少灾害风险德里宣言(2007 年)》；《亚洲减少灾害风险吉隆坡宣言(2008 年)》；2010 年第四届亚洲减少灾害风险部长级会议，最后通过了《2010 年关于减少亚洲及太平洋灾害风险的仁川宣言》，及《关于通过适应气候变化减少亚洲和太平洋灾害风险的仁川区域路线图和行动计划》，其中重申了《行动框架》，并提议在考虑到区域脆弱性的情况下在亚洲开展适应气候变化和减少灾害风险的举措；⁷¹ 《2004 年非洲联盟减少灾害风险的非洲区域战略》，在该战略之后制定了执行战略的行动纲领(最初期间为 2005-2010 年，后来延至 2015 年)；⁷² 减少灾害风险非洲区域平台四次会议，最近一次会议是 2013 年举行的；⁷³ 2010 年 12 月阿拉伯国家主管环境事务部长理事会第二十二届会议通过的《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》；⁷⁴ 最后，《纳亚里特加强美洲减少灾害风险工作的行动方针公报》(2011 年)。⁷⁵

34. 气候变化领域的进展使减少灾害风险工作得到了加强，这一点在《坎昆适应框架》中最为明显，用以加强适应行动，力求减轻发展中国家的脆弱性，并建立

⁶⁵ 同上，第 4 段。

⁶⁶ 大会第 66/199 号决议，第 4 和 5 段。

⁶⁷ 同上，第 5 段。

⁶⁸ 1991 年就已呼吁建立国家减灾平台，经济及社会理事会第 1999/63 号决议第 8 段以及大会第 56/195 号、第 58/214 号和第 58/215 号决议第 3 段也提出了这一要求。

⁶⁹ 概要另见大会第 59/228 号决议。

⁷⁰ 2005 年东盟文件汇编，第 157 页。这项协议是《兵库行动框架》通过之后制定的首项减少灾害风险国际条约。

⁷¹ 《宣言》案文见 www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf。

⁷² 《执行减少灾害风险非洲区域战略的扩大行动纲领》(2006-2015 年)，导言。

⁷³ 减灾战略，“非洲寻求在减少灾害风险问题上统一立场”，2013 年 2 月 13 日。可查阅 www.unisdr.org/archive/31224。

⁷⁴ 《战略》案文见 www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf。

⁷⁵ 《公报》案文见 www.unisdr.org/files/18603_communiqenayarit.pdf。

其复原能力，同时明确考虑到《兵库行动框架》。⁷⁶ 此外，在 2012 年通过的题为“我们希望的将来”的联合国可持续发展大会成果文件中，各国元首和政府首脑以及高级别代表重申了对《兵库行动框架》的承诺。⁷⁷ 他们呼吁“以新的紧迫感处理减少灾害风险和建设抗灾能力问题，……将其纳入各级政策、计划、方案和预算，并在今后相关框架中对其加以考虑。”⁷⁸

35. 各国通过将减少灾害风险工作纳入国家政策和法律框架而执行了《兵库行动框架》。在 2011 年根据非独家的自我报告机制对国家减少灾害风险政策和法律框架进行的审查中，很多国家报告称，它们已将减少灾害风险工作纳入发展计划。⁷⁹

B. 预防作为一项国际法原则

36. 至此，特别报告员认为，宜再次提及其在本专题研究的整个过程中所使用的双轴办法的核心。与灾害发生阶段一样，灾害前阶段既意味着横向的权利和义务（国家对彼此以及国际社会的权利和义务），也意味着纵向的权利和义务（国家对处于一国领土内和控制之下的人的权利和义务）。特别报告员在其第五次报告中提到备灾、防灾和减灾方面的合作义务时，暗示了国家在灾前阶段对于彼此以及国际社会的义务。⁸⁰ 与国家在灾害前阶段对于彼此的权利和义务有关的还有防止越境损害的义务。⁸¹ 不过，正如秘书处的备忘录所指出的那样，“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。”⁸²

37. 从上一节的历史陈述中可以看出，防灾、减灾和备灾长期以来一直是有关减少自然灾害的讨论的一部分，近来则是有关减轻灾害风险的讨论的一部分。一般而言，防灾、减灾和备灾所涵盖的是在灾前阶段可以采取的各种措施。⁸³ 正如秘书处备忘录所作所恰当表述的那样：“防灾、减灾和备灾活动处于灾害发生前连续行动链上的不同点。”⁸⁴

⁷⁶ FCCC/CP/2010/7/Add. 1, 第 14 段(e)。

⁷⁷ 大会第 66/288 号决议，附件，第 186 段。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 见各国执行《兵库行动框架》进度报告汇编(2009-2011 年)，《兵库行动框架》优先事项 1，核心指标 1.1。可查阅 www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf。

⁸⁰ A/CN.4/652, 第 114 至 115 段。

⁸¹ 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分(联合国出版物，出售品编号：C.04.V.17(Part 2))，第 98 段。

⁸² A/CN.4/590, 第 24 段。

⁸³ 大会第 42/169 号决议，第 4(a)段。

⁸⁴ A/CN.4/590, 第 27 段。

38. 备灾是灾害管理或应急管理不可分割的组成部分，被描述为“对资源和责任的组织和管理，针对突发事件的各个方面，特别是备灾、应对及早期恢复阶段。”⁸⁵ 早在 1993 年，备灾就被作为应对地震的适当措施提出。⁸⁶ 在将备灾列为国际减少自然灾害十年的一个专门重点之后，联合国开发计划署举办了关于备灾的灾害管理培训课程，并在 1994 年进一步阐述了这一概念。⁸⁷ 人们逐渐认识到，备灾对于国际救灾援助至关重要。因此，备灾措施的目的与灾害的发生密切相关。⁸⁸ 正如秘书处所总结的那样，“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。”⁸⁹ 从时间角度看，备灾横跨减轻灾害风险和灾害管理两个领域：灾前阶段和灾后阶段。备灾的目的很简单——在灾害来临时有效应对和迅速恢复。备灾工作的目标还在于确保不得不对灾害的人知道如何利用必要的资源。与备灾有关的活动通常包括拟订规划进程以确保准备充分；制订灾害计划；储备有效应对所必需的资源；发展技能和能力以确保有效执行灾害相关任务。⁹⁰ 美利坚合众国联邦紧急事务管理局将备灾界定为“连续不断进行规划、组织、培训、装备、演习、评价和采取纠正行动的循环，以努力确保事件应对期间的有效协调。”⁹¹

39. “减灾”在与减轻灾害风险有关的大多数文书中经常被与备灾相提并论。⁹² 大会第 44/236 号决议将“增进每一国家迅速有效地减轻自然灾害的影响的能力”定为国际减少自然灾害十年的目标之一。⁹³ 就具体措施而言，减灾被理解为旨在采取结构性或非结构性措施以限制灾害的不利影响。⁹⁴

⁸⁵ 减灾战略《UNISDR 减轻灾害风险术语》，见 www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf。

⁸⁶ J. Drakopoulos 和 S. Tassos, “Earthquakes and their social, economic and legal implications”, in *Proceedings of the Seminar on Earthquake Preparedness*, Athens, 11-14 January 1983 (联合国救灾协调员办事处，日内瓦，1984 年)，第 183 页。

⁸⁷ 见 www.icimod.org/?opg=949&q=drd_document&document=671。

⁸⁸ 大会第 46/182 号决议，第 18 段。

⁸⁹ A/CN.4/590，第 27 段。

⁹⁰ Jeannette Sutton 和 Kathleen Tierney, “Disaster preparedness: concepts, guidance and research”，弗里兹研究所编写的报告“Assessing Disaster Preparedness”会议，加利福尼亚州塞瓦斯托波尔市，2006 年 11 月 3 日和 4 日。

⁹¹ 见 www.fema.gov/plan/index.shtm。

⁹² 大会第 46/182 号决议，附件，第三节。

⁹³ 大会第 44/236 号决议，附件，第 2(a) 段。

⁹⁴ 见“生活在风险中：减灾举措全球概览”，2004 年版，第一卷（联合国出版物，出售品编号 GV.C.03.0.2），第 17 页。

40. 顾名思义，减灾和备灾意味着在灾害发生前采取措施，那么，两者可被适当地视为预防总原则的具体表现形式，而预防原则是国际法的核心。《联合国宪章》就作了如此规定，宣布联合国的首要宗旨是“维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁。”⁹⁵ 国际法委员会在其 2001 年关于预防危险活动的越境损害的条款草案中针对人为灾害的这种国际性审议了“充分确定的预防原则”。⁹⁶ 国际法委员会明确提及《联合国人类环境会议宣言》、《关于环境与发展的里约宣言》以及大会第 2995 (XXVII) 号决议，并得出结论认为：“关于保护环境、核事故、空间物体、国际水道、危险废物管理和预防海洋污染等许多多边条约，均已将预防对环境、人身和财产的越境损害视为一项重要原则。”⁹⁷

41. 从横向和纵向两方面预防损害的国际法律义务的存在，⁹⁸ 得到人权法和环境法的支持。

1. 人权法

42. 特别报告员在其初步报告中强调：“国家负有永久和普遍义务，根据各项国际人权文书和习惯国际人权法，向本国境内的人提供保护。”⁹⁹ 他还回顾说，“每项人权都视为给国家带来三层义务：”¹⁰⁰ 尊重（即本身不侵犯）、保护（即保护权利拥有人不被第三方侵犯）和落实（即采取积极行动加强对权利的享受）的义务。¹⁰¹ 然而，保护不仅仅是防范实际上的侵犯人权行为，还需要各国承担义务预防这些行为的发生。¹⁰²

⁹⁵ 《联合国宪章》第一条第一项。

⁹⁶ 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分（联合国出版物，出售品编号：C. 04. V. 17 (Part 2)），第 98 段，一般性评注，第 (4) 段。

⁹⁷ 同上，第 (5) 段。

⁹⁸ 见上文第 36 段。

⁹⁹ A/CN. 4/598，第 25 段。

¹⁰⁰ 同上，第 26 段。

¹⁰¹ 见 David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (红十字会与红新月会国际联合会，2007 年，日内瓦)，第 34 页。

¹⁰² Theo van Boven, “Prevention of human rights violations”, in *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl, Asbjørn Eide and Jan Helgesen*, 合编（奥斯陆挪威大学出版社，1991 年），第 191 页。

43. 《防止及惩治灭绝种族罪公约》第 1 条¹⁰³ 和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 2 条¹⁰⁴ 明确规定了这一预防侵犯人权行为的积极义务。

44. 此外,《公民权利和政治权利国际公约》¹⁰⁵ 规定各国承担积极的义务,尊重和确保在其管辖之下的所有个人的人权,而不加任何区别。¹⁰⁶ 第 2 条第 2 款和第 3 条(a)项及(b)项指出了防备和减轻侵犯人权行为后果的义务。第 2 条第 2 款被描述为要求采取“预防措施,以确保不受阻碍地享有该公约所定权利的必要条件。”¹⁰⁷ 预防侵犯人权行为被描述为“基本上就是确定和消除导致侵犯人权的各种根本原因。”¹⁰⁸ 关于酷刑,评论认为,侵犯不受酷刑的权利,是“始于未重视尊重人的尊严的长链的最后一环;对这种行为的预防,意味着必须查明这一链条中处于酷刑之前的各个环节,并在这一链条到达最后一环之前将其斩断。”¹⁰⁹

45. 美洲人权法院更明确地拟订了各国的法定义务,即应以如下方式采取合理步骤预防侵犯人权行为:

这一预防义务包括一切法律、政治、行政和文化性质的手段,这些手段促进对人权的保护并确保任何侵权行为均被视为非法行为并当作非法行为来处理,因而可能导致对肇事者的惩罚和对受害者的损失进行赔偿的义务。此类措施不可能全部详细列出,因为它们根据每个缔约国法律和情况的不同而有所不同。¹¹⁰

46. 在初步报告中,特别报告员还例举了与发生灾害相关的人权,即生命权、粮食权、获得保健和医疗服务权、获得供水权、适足住房权、衣着和卫生权,以及

¹⁰³ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》,大会第 260A(III)号决议附件。

¹⁰⁴ 《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》,联合国《条约汇编》,第 1465 卷,第 24841 号。

¹⁰⁵ 见大会第 2200 A(XXI)号决议,附件。

¹⁰⁶ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2005), 第 2 条, 第 18 段。

¹⁰⁷ Ursula Kriebaum, “Prevention of human rights violations”, *Austrian Review of International and European Law*, 第 2 卷, 第 1 号(1997 年), 第 156 页。

¹⁰⁸ Manfred Nowak and Walter Suntinger, “International mechanisms for the prevention of torture”, in *Monitoring Human Rights in Europe*, Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak 和 Allan Rosas 合编(Dordrecht, *Martinus Nijhoff*, 1993), 第 146 页。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ Velasquez Rodriguez 诉洪都拉斯, 1988 年 7 月 29 日的判决, 美洲人权法院, C 编, 第 4 号, 第 174-175 段。

不受歧视的权利。¹¹¹ 在发生灾害时保护这些权利，还包括采取措施，预防和减轻灾害的影响。这些权利中的每一项还必须按照一国“尊重和确保”的义务来理解。¹¹² 尊重义务要求各国不得采取任何会导致个人不能行使或享受其权利的措施。确保义务要求各国采取积极的措施，确保国家当局和第三方不得侵犯个人的权利。因此，从各国确保生命和粮食权利、衣着和住所权利的普遍义务中，衍生出防灾和减灾的国际义务。基于人权法的防灾和减灾的国际义务早在 1978 年就已确定。¹¹³

47. 《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条禁止任意剥夺生命，这包含各国积极保护生命权的义务。人权事务委员会已指出，第 6 条要求各国预防某些威胁生命、可以预见的灾难。该委员会在对第 6 条进行解释的一般性评论中指出，各国应采取积极措施降低死亡率，包括采取措施“消灭营养不良和流行病”。¹¹⁴ 在此，委员会明确考虑了极端的营养不良情况(如饥荒)等灾难，因为这属于国际法委员会在条款草案 3 中所采用的灾难定义的范围。¹¹⁵ 《公约》所保障的权利还与《世界人权宣言》所规定的权利并行不悖。根据《宣言》第 3 条，“人人有权享有生命、自由和人身安全”。第 25 条第 1 款规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失

¹¹¹ A/CN.4/598, 第 26 段。

¹¹² 例见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第一款。

¹¹³ 见 J. W. Samuels, “The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters”, in *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, Lynn H. Stephens 和 Stephen J. Green 合编(纽约大学出版社, 纽约州, 1979 年), 第 245 和 248 页 (“作为最低限度, 公认的适足生活标准权, 包括适足的粮食、衣着和住房权利, 必定涉及一国在发生自然灾害时援助另一国的法定义务, 一国在其本国境内预备救灾并采取预防措施尽量减轻自然灾害后果的法定义务”)。另见 Jacqueline Hand, “Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003”, *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, No. 1 (2003), 第 147 页和第 159 至 161 页。

¹¹⁴ HRI/GEN/1/Rev.1, 第 5 段 (“此外, 委员会注意到, 对生存权的解释, 常常十分狭隘。对“固有生存权”这个词的范围加以局限, 就无法恰当地了解它的意义, 而保护这项权利则需要缔约国采取积极措施。在这方面, 委员会认为, 缔约国须采取一切可能措施, 减少婴儿死亡率和提高预期寿命, 特别是采取措施, 消灭营养不良和流行病。”)。

¹¹⁵ 关于饥荒和营养不良作为灾难的讨论, 见 Márcio Pereira Pinto Garcia, “Famine as a catastrophe: the role of international law”, in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron 和 Charles Leben 合编(Dordrecht, Kluwer, 2001), 第 229 页。

谋生能力时，有权享受保障。”¹¹⁶ 灾难当然是个人可能面临的“不能控制的情况”。¹¹⁷

48. 此外，《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 条承认，“人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣著和住房，并能不断改进生活条件。”在发生灾害时，一国有义务通过减轻灾害的影响来保障每个人的生活水准。¹¹⁸ 救灾方面的这一法定义务在 1997 年，也是在审议“所有国家在迅速减轻任何地方发生的灾难对人类的影响方面的经济、社会和政治利益”的时候就已确认。¹¹⁹ 当然，该《公约》制度需要逐步实现，¹²⁰ 也就是说，一国履行第 11 条的义务部分取决于其经济发展水平。¹²¹

49. 《儿童权利公约》也确认“每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。”¹²² 《公约》缔约国有义务“采取适当措施”，“特别是在营养方面”，协助父母履行其落实这一权利的首要职责。¹²³

50. 减灾义务的存在最近在气候变化方面得到了讨论，特别是在制订应对气候变化时所必须考虑的一组核心临界点或基本人权标准时。¹²⁴ 此外，关于备灾，有人提出，公共卫生法“建议制订鼓励或要求防备自然灾害的法律。”¹²⁵

¹¹⁶ 大会第 217 A(III)号决议。

¹¹⁷ George Kent, “The human right to disaster mitigation and relief”, *Environmental Hazards*, vol. 3 (2001), 第 137 页。

¹¹⁸ 为支持关于这项人权意味着减灾义务的观点，见 Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”, in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri 和 Gabriella Venturini 合编 (The Hague, T. M. C. Asser Press, 2012), 第 194 页。另见 Jacqueline Hand, “Disaster prevention presentation”, 第 147 和 159 页。

¹¹⁹ Stephen Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System* (New York, McGraw-Hill Book Company, 1977), 第 66 页。

¹²⁰ 见《经济、社会及文化权利国际公约》第 2 条。

¹²¹ 国际法的预防概念对于逐步实现本身并不陌生。国际法委员会关于预防越境损害的条款草案的评注指出：“各国的经济水平是在确定一国是否遵守了应有的尽责义务时应该考虑到的因素之一，”但是，“不能以一国的经济水平作为不履行本条款所规定的义务的借口。”见关于预防越境损害的条款草案，第 3 条，评注第 (13) 段。

¹²² 《儿童权利公约》，第 27 条第 1 款。

¹²³ 同上，第 27 条第 3 款。

¹²⁴ Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* (Washington, D. C., World Bank, 2011), 第 30 页。

51. 国际判例最近采用了本节所陈述的办法，欧洲人权法院明确承认，生命权要求各国采取一切适当措施预防自然灾害和人为灾难。¹²⁶ 在两起划时代的案件中，该法院认定，未能采取可预防或减轻可以预见的灾害后果的可行措施，构成对生命权的侵犯，从而导致国家需根据国际法承担责任。¹²⁷ 在Öneryildiz一案中，伊斯坦布尔一个位于俯瞰山谷的斜坡上的公共垃圾场发生甲烷爆炸，吞没了紧邻垃圾场的10座贫民住所，造成39人死亡。专家两年前就曾警告土耳其当局会发生这种爆炸，但没有采取任何步骤。在Budayeva一案中，一场泥石流席卷了俄罗斯联邦的一个山区小镇，造成多人死亡，摧毁了许多建筑。尽管该镇此前有拦截坝保护，但这些大坝在1999年受到特大型泥石流的严重破坏，虽然国家气象研究所多次发出警告，却从未修理。在发生泥石流的两个星期前，气象所将迫在眉睫的新灾难危险通知了当地救灾事务部，要求在河的上游设立观察点，并在必要时发出紧急状况警告。提议的措施没有一个得到落实。

52. 《欧洲人权公约》第2条以几乎与《公民权利和政治权利国际公约》第6条完全相同的表述确认了生命权，法院在其对Öneryildiz一案的判决中对该条作了解释并申明，生命权“并不仅仅涉及国家代理人使用武力所造成的死亡，它还为国家规定了一项积极的义务，即应采取适当步骤保障处于其管辖之下的人的生命”，并强调指出，“这一积极义务首先为国家规定了一项首要义务，即应制定立法和行政框架，有效遏止对生命权的威胁。”¹²⁸ 在2008年对Budayeva一案的判决中，法院认定：

在紧急救济领域，国家通过减轻自然灾害直接参与保护人的生命，只要一个特定的情况预示即将发生已可清楚查明的自然灾害，特别是当涉及到影响一个开发供人类居住或使用的特定地区的一再发生的灾难时，就应当在考虑到这些情况……。国家在特殊情况下应承担的积极义务的范围取决于威胁的来源，以及一个或另一个风险可以减轻的程度。¹²⁹

¹²⁵ David L. Feinberg, “Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response”, *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 13, No. 3 (2005–2006), 第 598 页。

¹²⁶ 见 Walter Kälin 和 Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, *Forced Migration Review*, No. 31 (2008), 第 38 页。

¹²⁷ 见欧洲人权法院，Öneryildiz 诉土耳其，第 48939/99 号诉状，2004 年 11 月 30 日的判决；欧洲人权法院，Budayeva 及他人诉俄罗斯，第 15339/02、第 21166/02、第 20058/02、第 11673/02 和第 15343/02 号诉状，2008 年 3 月 20 日的判决。

¹²⁸ 欧洲人权法院，Öneryildiz 诉土耳其，第 48939/99 号诉状，2004 年 11 月 30 日的判决，第 128–129 段。

¹²⁹ Budayeva 及他人诉俄罗斯，第 15339/02、第 21166/02、第 20058/02、第 11673/02 和第 15343/02 号诉状，2008 年 3 月 20 日判决，第 137 段。

53. 因此，当一国在自然灾害清晰可定并可以采取有效手段减轻风险时忽视其采取预防措施的义务，则应承担责任。¹³⁰ 这两项关于防灾和减灾义务的裁决之所以相关，有几个原因。首先，法院阐述了涉及自然灾害和人为灾难的相同义务。其次，法院指责土耳其和俄罗斯未能“采取适当步骤”预防伤害，这反映了各种国际文书为各国规定的采取“适当”或“必要”措施减轻灾害风险的义务。第三，两起案件表明，当灾难可以预见时，一国的义务就此产生，这反映了尽责原则所包含的可预见性要求。¹³¹

2. 环境法

54. 各国义务“总体上”不对环境造成损害，并确保在其管辖之下发生的活动不损害另一国所管辖的环境或地区。这两项义务均包含在国际环境法的预防义务中。¹³² 环境方面的预防是基于普通法“使用自己财产时不得损害别人财产”的原则。正如国际法院在科孚海峡一案中所宣布的那样，这一原则在国际法中已充分确立，¹³³ 早在 1941 年特雷耳炼锌厂仲裁案中就已得到运用。¹³⁴ 国际环境法中关于预防原则的首个明确申明可以在《联合国人类环境会议宣言》原则 21 中找到，¹³⁵ 原文如下：

各国根据《联合国宪章》和国际法原则，拥有根据各自的环境政策开发本国资源的主权权利，并有责任确保在其管辖或控制范围内的活动不损害他国环境或本国管辖范围以外地区的环境。

55. 《关于环境与发展的里约宣言》原则 2 全盘照搬了原则 21，并进而确认各国根据各自发展政策开发本国资源的主权权利。¹³⁶ 《里约宣言》原则 11 在这一义务的基础上补充说，各国必须制定立法和行政政策，以预防或减轻越境损害。¹³⁷

¹³⁰ Walter Kälin 和 Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation—why human rights matter”, 第 39 页。

¹³¹ 见下文第 61 段。

¹³² 关于乌拉圭河沿岸纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，2010 年 4 月 20 日判决，《2010 年国际法院案例汇编》，Cançado Trindade 法官的个别意见，第 59 段。

¹³³ 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。

¹³⁴ 特雷耳炼锌厂案(美利坚合众国诉加拿大)，《国际仲裁裁决汇编》，第三卷，第 1905 至 1982 页。

¹³⁵ 《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，第一章，原则 21。

¹³⁶ 《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)，决议一，附件一，原则 2。

¹³⁷ 同上，原则 11。

56. 1996 年国际法院对以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见¹³⁸确认了这一原则，其表述如下：

各国履行一般义务以确保在其管辖和控制范围内的活动尊重其他国家或国家控制范围以外地区的环境，此一义务现在是与环境有关的国际法主体的一部分。

57. 随着时间的推移，关于预防原则的主要阐述被用于追究各国未能采取必要步骤制止越境损害的责任。例如，在加布奇科沃-大毛罗斯工程案中，国际法院吁请双方“重新审视(多瑙河上的)加布奇科沃发电厂的运作对环境的影响”。¹³⁹ 根据“新的规范 and 标准”，法院认定，至少在环境保护领域中，由于环境损害往往不可逆转的性质以及此类损害的赔偿机制内在的局限性，“需要保持警惕和进行预防”。¹⁴⁰ 同样，在乌拉圭河沿岸纸浆厂一案中，法院认定，预防原则是习惯国际法的一部分，因此，一国有义务使用一切可用手段，避免在其境内或任何其所管辖地区发生的活动对他国环境造成重大损害。¹⁴¹

58. 1982 年，大会通过《世界大自然宪章》，将预防定为该宪章的根本原则。¹⁴² 大会再次表示确信，“从大自然得到益处有赖于维持大自然的规律，也有赖于各种各样的生物，滥用或破坏自然生境会危害这些益处。”¹⁴³

59. 正如已经提到的那样，2001 年，国际法委员会确定了越境环境损害方面“已确立的预防原则”。¹⁴⁴ 关于预防危险活动的越境损害的条款草案第 3 条要求各国“采取一切适当措施预防重大越境损害或随时尽量减少这种危险”。¹⁴⁵ 委员会在拟订这一义务时，引用了“使用自己财产时不得损害别人财产”的原则，并对《联合国人类环境会议宣言》“原则 21 所载对各国自由的限制”做了更具体的说

¹³⁸ 以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见，《1996 年国际法院案例汇编》，第 241 页，第 29 段。

¹³⁹ 关于加布奇科沃-大毛罗斯工程案(匈牙利/斯洛伐克)，《1997 年国际法院案例汇编》，第 7 页，第 140 段。

¹⁴⁰ 同上。

¹⁴¹ 乌拉圭河沿岸的纸浆厂，第 101 段(引用科孚海峡案判决书第 22 段，以及国际法院对以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见)。

¹⁴² 大会第 37/7 号决议。

¹⁴³ 同上。

¹⁴⁴ 关于预防越境损害的条款草案，第 3 条，评注第(4)段。

¹⁴⁵ 同上。预防也是申明国家对于越境损害的责任和义务的首选方式。特别报告员彭马拉朱·斯雷尼瓦萨·劳在其关于预防危险活动越境损害的第一次报告中表示，“无论如何，作为政策，预防总是胜于治疗”，并且“这是经过时间考验的政策，而且许多发达工业化社会均广泛采用这一政策，以管理甚至减少或消除它们经济增长的不利影响。”(A/CN.4/487, 第 32 段)。

明。第 3 条规定各国义务“为了采纳公认国际标准而制定和执行国内立法”，¹⁴⁶ 并实施立法和行政规章以确保遵照执行。¹⁴⁷ 预防原则也催生了关于风险评估的第 7 条、关于通知义务的第 8 条、关于与受影响国家就预防措施进行协商的第 9 条以及关于紧急备灾的第 16 条。第 16 条的评注甚至确认了“预防环境灾害的义务”。¹⁴⁸

60. 国际法院和国际法委员会均认为，预防原则源自于两个截然不同但又相互关联的国家义务：尽责和预防原则。¹⁴⁹

(a) 尽责

61. 尽责原则是国际法的一项既定原则，并被称为国际法“基本原则”之一。¹⁵⁰ 该原则与责任原则有关，指的是“违反尽责义务的责任制度”内潜在的规则。¹⁵¹ 关于非国家行为体的作为或不作为，早在 20 世纪初就有人指出，“国家如未能尽责防范或应对这种作为或不作为，可能需承担责任。”¹⁵² 尽责在环境预防方面被界定为采用包括“最切实的手段”¹⁵³ 或“一切适当有效的措施”。¹⁵⁴ 如国际法院在乌拉圭河沿岸纸浆厂一案中所述，乌拉圭与阿根廷两国条约中的“预防污染”义务是“对在每一方管辖和控制之下发生的所有活动采取尽责行动的义务”。¹⁵⁵

62. 尽责义务是预防的标准依据。¹⁵⁶ 这项义务是行为义务而不是结果义务；尽责义务不能保证彻底预防重大损害，但一国必须尽最大努力尽量减少这种危

¹⁴⁶ 关于预防越境损害的条款草案，第 3 条，评注第(4)段。

¹⁴⁷ 同上，第(6)段。

¹⁴⁸ 同上，第 16 条，评注第(1)段。

¹⁴⁹ 同上，第 3 条，评注第(7)-(18)段。

¹⁵⁰ Luigi Condorelli, “The imputability to States of acts of international terrorism”, *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19(1989), 第 240 至 242 页。另见 Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States”, *German Yearbook of International Law*, vol. 35(1992), 第 9 至 51。

¹⁵¹ Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “Forms of international responsibility for environmental harm”, in *International Responsibility for Environmental Harm*, Francesco Francioni 和 Tullio Scovazzi 合编 (London, Graham & Trotman, 1991), 第 15 至 16 页。

¹⁵² Amos Shartle Hersey, *The Essentials of International Public Law* (New York, Macmillan Company, 1918), 第 162 页。另见 Robert Perry Barnidge Jr., “The due diligence principle under international law”, *International Community Law Review*, vol. 8, No. 1(2006), 第 81 至 121 页。

¹⁵³ 《联合国海洋法公约》，联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号，第 194 条。

¹⁵⁴ 《越境环境影响评估公约》，联合国，《条约汇编》，第 1989 卷，第 34028 号，第 2 条第 1 款。

¹⁵⁵ 乌拉圭河沿岸的纸浆厂，第 197 段。

¹⁵⁶ 关于预防越境损害的条款草案，第 3 条，评注第(8)段。

险。¹⁵⁷从这个意义上说，尽责义务是预防原则的核心义务，¹⁵⁸规定各国有关义务采取一切“必要或适当措施”的表述模式(例如关于越界损害的条款草案第3条)常常被用来表达这种尽责义务。¹⁵⁹尽责体现为一国实施和执行关于预防的立法和行政规章的努力。¹⁶⁰尽责义务已被各国接受，因为“符合当前国家实践和国际法的现实”。¹⁶¹为得出这一结论，国际法委员会参考了若干国际环境公约，这些公约载有采取适当措施的义务，或更具体地规定通过立法和行政规章落实条约义务。¹⁶²因此，虽然国际环境公约并未使用“尽责”一词，但大家承认，关于海洋法、海洋污染、保护臭氧层、环境影响评估以及跨界水道和国际湖泊利用的许多条约载有这一义务。¹⁶³

63. 尽责义务有两个主要特点：对有关事项的关注程度是一个“良好的政府”应该做到的程度，所要求的关注程度同所涉活动的危险程度相称。¹⁶⁴关于“良好的政府”标准，国际法委员会指出：

因此，履行预防责任所涉及的尽责义务的主要因素可以说是这样的：对有关事项的小心程度是一个良好的政府应该做到的程度。它应该拥有一个法律体系和足够的资源来维持一个适当的行政管理机构，以控制和监督活动的进行。但是，据理解，经济高度发展、人力与物质资源高度开发、治理系统

¹⁵⁷ 同上，第(7)段。

¹⁵⁸ 特别报告员彭马拉朱·斯雷尼瓦萨·劳在其关于国际法不加禁止的行为所产生损害性后果的国际责任(预防危险活动的越境损害)的第二次报告中指出，“预防之责乃一种行为义务，基本上被认为是尽责义务，”并且“有关实施或强制执行预防义务的任何问题，都不能不涉及到义务的内容以及国家因此应尽责任的程度”(A/CN.4/501，第18段)。

¹⁵⁹ 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，联合国，《条约汇编》，第1046卷，第15479号，第1条；《联合国海洋法公约》，第194条；以及《关于工业事故越境影响的公约》，联合国，《条约汇编》，第2105卷，第36605号，第3条。另见 Cesare P. R. Romano, “L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles” in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron 和 Charles Leben 合编(Dordrecht, Kluwer, 2001), 第389页。特别参见 Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”。

¹⁶⁰ 关于预防越境损害的条款草案，第3条，评注第(10)段。

¹⁶¹ A/CN.4/510，第10段。

¹⁶² 见关于预防越境损害的条款草案，第3条，评注第(8)段，脚注880(援引《联合国海洋法公约》，第194条第1款；《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，第一、第二和第七条第2款；《保护臭氧层维也纳公约》，第2条；《南极矿物资源活动管理公约》，第7条第5款；《越境环境影响评估公约》，第2条第1款；以及《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》，第2条第1款)。

¹⁶³ 见同上。

¹⁶⁴ A/CN.4/510，第20段。

和结构也高度进步的国家，其注意的程度不同于上述各因素不那么到位的国家。¹⁶⁵

64. 委员会认为，根据“良好的政府”标准，各国的经济水平是决定一国是否遵守了尽责义务所要考虑的因素之一。¹⁶⁶ 但据理解，一国的经济水平不能免除其在这方面的义务，事实上，“应该保持警惕、使用基础设施并对在该国领土内发生的危险活动进行监督，因为这是任何国家的自然属性。”¹⁶⁷ 就相称性标准而言，要求一国关注的程度与危害所涉及的损害程度相称。损害本身应可以预见，国家必定知道，或应该已经知道，危险程度相当重大。¹⁶⁸

65. 欧洲人权法院也将预防义务定为尽责义务之一。在Öneryildiz一案中，法院认为，土耳其当局在“知道或理应知道一些人面临切实、紧迫的风险”时有积极义务进行预防，¹⁶⁹ 而未能“采取防止危险活动内在风险所必要的充分措施”，¹⁷⁰ 构成对《欧洲人权公约》第2条所规定的生命权的侵犯。同样，在Budayeva一案中，法院认定，面对不断增加的泥石流危险，“可以合理预期，当局应认识到那一年发生泥石流造成事故的危险增加，并表现出尽一切可能的努力，通知平民并为紧急撤离预先作出安排。”¹⁷¹ 然而，在Öneryildiz一案中，法院承认，“不能不加考虑就给当局施加不可能或不成比例的负担，特别是应考虑当局在优先事项和资源方面必须做出的行动选择。”¹⁷² 在Budayeva一案中，法院指出，“在涉及气象事件(本身不受人类控制)的紧急救援方面，应比在人为灾难的危险活动方面更重视考虑这些因素。”¹⁷³ 不过，允许根据国家的具体能力和优先事项采取不同行动，并不免除国家防止危险并“在其能力范围内采取一切行动保护[人民]使其免遭其所面临的迫在眉睫的已知危险”的义务。¹⁷⁴

(b) 预防原则

66. 根据国际环境法，“预防原则”涉及更笼统的对环境损害的预防(包括在国家边界内)，从本质上设立了一个可以推翻的假定，即一项行动或政策如果没有证

¹⁶⁵ 关于预防越境损害的条款草案，第3条，评注第(17)段。

¹⁶⁶ 同上。另见 A/CN.4/510，第23段。

¹⁶⁷ 关于预防越境损害的条款草案，第3条，评注第(17)段。

¹⁶⁸ 同上，第(18)段。

¹⁶⁹ Öneryildiz 诉土耳其案，第101段。

¹⁷⁰ 同上，第93段。

¹⁷¹ Budayeva 及他人诉俄罗斯案，第152段。

¹⁷² Öneryildiz 诉土耳其，第107段。

¹⁷³ Budayeva 及他人诉俄罗斯，第135段。

¹⁷⁴ 同上，第109段。

据证明不会造成危险，则可以怀疑会对公众或环境造成损害。¹⁷⁵ 《里约宣言》首次制定了这一原则，表述如下：“为了保护环境，各国应根据自己的能力，广泛采用预防的做法。如果存在造成严重或不可逆转的破坏的威胁，不得以缺乏充分的科学定论为理由而推迟采取成本效益高的措施防止环境恶化。”¹⁷⁶ 预防原则涉及两个主要内容：认识到危险的存在或持续存在，认识到围绕该问题不存在科学定论。¹⁷⁷

67. 关于预防越境损害的条款草案的第3条评注确认，预防义务涉及以十分审慎的方式采取适当的措施，避免或预防严重或不可逆转的损害，即使不存在充分的科学定论。¹⁷⁸ 条款草案第7条和第10条评注明确认定，预防原则已成为环境法的一项一般性原则。¹⁷⁹

68. 若干国际公约已间接列入这项原则，例如《禁止向非洲输入危险废物并管制危险废物在非洲境内越境转移和管理的巴马科公约》(第4条第3款)、《联合国气候变化框架公约》(第3条第3款)、经《阿姆斯特丹条约》修正的建立欧洲共同体条约(第174条(原第130r条)) and 《保护臭氧层维也纳公约》(第2条)。¹⁸⁰

69. 自1990年代以来，人们主张预防原则已成为“习惯国际环境法”甚至一般国际习惯法的一项原则。¹⁸¹ 专案法官Vinesa在其就国际法院对纸浆厂一案的判决发表的反对意见中认为，预防原则“无可辩驳地处于环境法的核心”，他表示，“在我看来，预防原则不是理想的软性法律的抽象概念或学术构件，而是如其今

¹⁷⁵ 例见《里约环境与发展宣言》原则15。

¹⁷⁶ 同上。

¹⁷⁷ 见Cançado Trindade法官的个别意见，乌拉圭河沿岸的纸浆厂，第62段。另见Arie Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006)。

¹⁷⁸ 见关于预防越境损害的条款草案，第3条，评注第(14)段。

¹⁷⁹ 同上，第10条，评注第(6)-(7)段。

¹⁸⁰ 同上，第(7)段。

¹⁸¹ 详情见：Ronnie Harding 和 Elizabeth Fisher 合编, *Perspectives on the Precautionary Principle* (Sydney, Federation Press, 1995), 第5页; Arie Trouwborst, “The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, No. 2 (2007), 第189页; Cesare P. R. Romano, “L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles”, 第396页。

天所处的地位那样，是一般国际法的一条法律规则。”¹⁸² 然而，国际法院尚未这样确认这一原则。¹⁸³

C. 国际防灾合作

70. 国际法委员会在有关本专题的第 5 条草案中重申合作的义务，并在 2012 年通过的第 5 条之二中非穷尽地列举了救灾情形中可采取的合作形式。合作也是防灾的横向(国际)层面的核心。特别报告员在第五次报告中简要述及了合作问题，因为这一问题同备灾、防灾和减灾有关。如该报告所述，合作几乎同防灾的所有方面有关，包括在搜索救援安排、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方面的合作。¹⁸⁴

71. 合作的义务是明确确立的国际法原则。特别报告员在第二次报告中指出，包括《联合国宪章》在内的大量国际文书都载列这项原则。《关于各国依照联合国宪章建立友好关系与合作的国际法原则宣言》表明，合作的部分目的是为了“增进国际经济安定与进步”以及“各国之一般福利”。¹⁸⁵

72. 在防灾方面也明确确立了合作的义务。大会大量有关防灾和减少灾害风险的决议一再重申这一点。大会在确定“国际减少自然灾害十年”时承认，联合国有责任为减轻风险开展合作，包括为此采用预防、预警等手段，同时呼吁各国为减少自然危害开展合作。¹⁸⁶ 大会在新近的决议中敦促国际社会通过合作“减少自然灾害的负面影响”。¹⁸⁷ 开展国际合作是为了支持国家的预防努力，¹⁸⁸ 特别是“提高各国的能力来应对各种自然灾害所带来的不利影响，……特别是对发展中国家不利影响”。¹⁸⁹ 通过《兵库行动框架》的主要目的是鼓励各国以及国家和非国家行为体之间开展预防合作。¹⁹⁰ 如前所述，《兵库行动框架》是“加强和建设国际合作以确保把减少灾害风险作为健全的国家发展和国际发展议程基础的指导

¹⁸² 乌拉圭河沿岸的纸浆厂。

¹⁸³ Cass R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle* (New York, Cambridge University Press, 2005); Linda Cameron, “Environmental risk management in New Zealand—is there scope to apply a more generic framework?”, New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06 (2006)。

¹⁸⁴ A/CN.4/652, 第 114-115 段。

¹⁸⁵ 大会第 2625 (XXV) 号决议，附件，第 1 段。

¹⁸⁶ 大会第 42/169 号决议，第 7 至 8 段。

¹⁸⁷ 大会第 58/215 号决议，第 2 段。

¹⁸⁸ 如见大会第 60/196 号决议，第 2 段。

¹⁸⁹ 大会第 59/233 号决议，第 12 段。另见第 60/196 号决议。

¹⁹⁰ 《兵库行动框架》，第一章，决议一，第 4 段。

性文件”。¹⁹¹ 这一点在框架的案文中得到证实，其中强调必须开展防灾合作：“考虑到国际合作、团结一致和伙伴关系以及各级善治的重要性，我们决心在世界范围内争取减少灾害对生命和其他社会、经济及环境资产造成的损失”。¹⁹²

73. 不具约束力的宣言在强调预防义务的同时也提到合作。例如，《2012 年在亚洲和太平洋减少灾害风险日惹宣言》呼吁利益攸关方在地方风险评估和筹资方面“加强并支持有关灾害信息管理的区域合作机制和中心”。¹⁹³ 同样，《巴拿马宣言》把合作放在“预防并减轻风险与自然灾害”的核心位置。国家元首和(或)政府首脑保证“在加强灾害各个阶段提供人道主义援助以及推动建设预防文化和预警系统方面，促进自然灾害领域的国际合作与能力建设”。¹⁹⁴

74. 合作也被纳入有关预防的区域机构和平台，包括美洲减少灾害风险区域平台、2020 年阿拉伯减少灾害风险战略、亚洲减少灾害风险部长级会议、欧洲减少灾害风险论坛、太平洋灾害风险管理平台以及非洲减少灾害风险区域战略。例如，欧洲论坛指出，其“……将成为共享信息、交流知识与想法以及便利合作的场所”。¹⁹⁵ 为此目的，欧洲论坛“为国家和次区域相互交流确定明确的机会，以交流知识与信息并开展政府间和部门间的合作”。¹⁹⁶ 此外，执行非洲减少灾害风险区域战略延长行动方案(2006-2015 年)确定合作是一个重要的风险评估活动领域。方案强调“开展区域和国际合作以评估并监测区域和越境危害”。¹⁹⁷ 区域合作应该具有重要意义，因为通过区域合作可高效地使用资源并减少重复工作。¹⁹⁸

75. 开展防灾国际合作是一项法律义务，源于各国间或国家同国际组织缔结的双边和多边条约。加勒比共同体同日本在 2000 年达成的框架协定明确提及防灾合作，这是国家和国际组织缔结条约的一个例子。框架决心“为预防行动和复原……促进合作”，并强调“应推动国际合作，以加强区域和国家防灾紧急反应与管理相关机构的机构能力”。¹⁹⁹

¹⁹¹ 见 www.unisdr.org/we/coordinate。

¹⁹² 《兵库行动框架》，序言部分第五段。

¹⁹³ 2012 年在印度尼西亚日惹举行的第五次亚洲减少灾害风险部长级会议上通过。

¹⁹⁴ 2005 年 7 月在巴拿马城举行的第四次加勒比国家联盟国家元首和(或)政府首脑峰会上通过。

¹⁹⁵ 见 www.preventionweb.net/files/19800_efdrrwebfinal.pdf。

¹⁹⁶ 同上。

¹⁹⁷ 执行非洲减少灾害风险区域战略延长行动方案(2006-2015 年)和 2010 年第二次非洲减少灾害风险部长级会议的宣言，第 45 页。

¹⁹⁸ 兵库行动框架》，“在欧洲执行《兵库行动框架》：进展与挑战”，第 40 页，见 www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf。

¹⁹⁹ 加共体-日本 21 世纪合作新框架，第 1-1 节。

1. 双边文书

76. 许多国家针对防灾合作问题缔结了双边协定。²⁰⁰ 例如阿根廷同西班牙、²⁰¹ 危地马拉同墨西哥、²⁰² 德国同匈牙利、²⁰³ 法国同意大利、²⁰⁴ 大韩民国同波兰、²⁰⁵ 波兰同匈牙利、²⁰⁶ 波兰同乌克兰、²⁰⁷ 波兰同俄罗斯联邦、²⁰⁸ 俄罗斯联邦同希腊、²⁰⁹ 瑞士同意大利、²¹⁰ 美国同俄罗斯联邦、²¹¹ 美国同波兰、²¹² 美国同保加利亚、²¹³ 美国同乌克兰、²¹⁴ 美国同菲律宾、²¹⁵ 乌拉圭同西班牙、²¹⁶

²⁰⁰ 见 A/CN.4/590, 第 43 段。

²⁰¹ 1988 年 6 月 3 日《备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，阿根廷-西班牙，联合国，《条约汇编》，第 1689 卷，第 29123 号，第 23 页。

²⁰² 1987 年 4 月 10 日《关于预防自然灾害和复原的合作协定》，危地马拉-墨西哥，联合国，《条约汇编》，第 1509 卷，第 26055 号，第 3 页。

²⁰³ 1990 年 9 月 26 日《德意志联邦共和国政府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》，联合国，《条约汇编》，第 1706 卷，第 29504 号，第 263 页。

²⁰⁴ 1992 年 9 月 16 日《关于预报和预防重大风险和关于在发生自然或人为灾害时相互援助的公约》，法国-意大利，联合国，《条约汇编》，第 1962 卷，第 33532 号，第 369 页。

²⁰⁵ 1993 年 6 月 29 日《科学和技术合作协定》，大韩民国-波兰，联合国，《条约汇编》，第 1847 卷，第 31455 号，第 289 页。

²⁰⁶ 2000 年 4 月 6 日《波兰共和国政府和匈牙利共和国关于在预防重大灾害、自然灾害和其他严重事件及消除其影响方面合作和相互援助的协定》。

²⁰⁷ 2002 年 7 月 19 日《波兰共和国政府和乌克兰内阁关于在预防重大灾害、自然灾害和其他严重事件及消除其影响方面合作和相互援助的协定》。

²⁰⁸ 1993 年 8 月 25 日《波兰共和国政府和俄罗斯联邦政府关于合作预防技术灾害和自然灾害并消除其影响的协定》。

²⁰⁹ 2000 年 2 月 21 日《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》。

²¹⁰ 1995 年 5 月 2 日《瑞士联邦和意大利共和国关于在风险管理和预防领域进行合作和关于在发生自然和人为灾害时相互援助的协定》。

²¹¹ 1996 年 7 月 16 日《俄罗斯联邦政府和美利坚合众国政府关于在自然和人为技术紧急预防和反应方面的合作谅解备忘录》，联合国，《条约汇编》，第 2262 卷，第 40312 号，第 583 页。

²¹² 2000 年 5 月 9 日《美国联邦紧急事务管理局和波兰共和国国防部关于在自然和人为技术紧急预防和反应方面的合作意向议定书》。

²¹³ 2000 年 1 月 24 日《美国联邦紧急事务管理局和保加利亚共和国国防部关于在自然和人为技术紧急预防和反应方面的合作意向议定书》。

²¹⁴ 2000 年 6 月 5 日《美利坚合众国政府和乌克兰政府关于在自然和人为技术紧急预防和反应方面的合作谅解备忘录》。

²¹⁵ 2001 年 11 月 20 日《美利坚合众国政府和菲律宾共和国关于合作和灾害预防和管理的意向议定书》。

²¹⁶ 1997 年 9 月 25 日《乌拉圭东岸共和国国防部和西班牙王国内政部关于在民防和防灾方面的科学和技术合作以及相互援助的协定》。

西班牙同墨西哥、²¹⁷ 俄罗斯联邦同西班牙²¹⁸ 以及法国同马来西亚²¹⁹ 之间缔结的协定。上述最后一份协定可例示此类协定在提及合作重要性时使用的措辞：

“深信缔约双方主管机构需要在预防严重风险以及保护民众、财产和环境领域开展合作”。²²⁰

77. 为加以说明，大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国 1958 年达成的协定是有关减少灾害风险的最早期双边协定之一，其中包括改进飓风的预报、信息共享和预警技术的内容。该协定旨在拟订“气象合作方案”，以期“提高飓风预报以及相应的破坏性大风、浪潮和洪水的警报的准确性和及时性”。²²¹

78. 美国还同其他国家缔结了数项有关灾害预防和管理的双边协定。美国同波兰缔结的协定指出，“缔约方计划在培训、专家援助和交流经验领域，就自然和人为技术灾害的减灾、备灾、应对和恢复问题展开合作”。²²² 所涉活动主要是培训和交流信息。²²³ 美国同菲律宾签署的类似协定表示，两国愿意“通过便利交流专门知识、知识和信息以及转移应急管理新技术的协作框架，推动灾害预防和管理合作活动”。²²⁴

79. 二十多年前，法国同意大利和希腊签署了双边协定，以解决可导致自然灾害的重大风险。法国同希腊在 1989 年签署的协定涉及就重大自然风险开展合作，并概述了预测和预防风险以及减轻风险影响的活动。²²⁵ 1992 年，作为更广泛的

²¹⁷ 1997 年《西班牙王国内政部和墨西哥合众国内政部关于在民防和防灾方面的科学和技术合作以及相互援助的协定》。

²¹⁸ 2000 年 6 月 14 日《备灾防灾及在受灾时相互援助的合作协定》，俄罗斯联邦-西班牙，联合国，《条约汇编》，第 2153 卷，第 37586 号，第 57 页。

²¹⁹ 1998 年 5 月 25 日《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以及民事安全领域合作的协定》。

²²⁰ 同上，序言部分第四段(原文法文)。

²²¹ 1966 年 11 月 23 日和 12 月 12 日《联合王国和美利坚合众国关于订立根据经 1960 年 2 月 15 日协定修正的 1958 年 12 月 30 日协定建立的开曼群岛飓风研究站继续运作的协定的换文》，联合国，《条约汇编》，第 603 卷，第 8735 号，第 235 页。

²²² 2000 年 5 月 9 日《美利坚合众国联邦紧急事务管理局和波兰共和国国防部关于在自然和人为技术紧急预防和反应方面的合作意向议定书》。

²²³ 同上。

²²⁴ 2001 年 11 月 20 日《美利坚合众国政府和菲律宾共和国关于灾害预防和管理合作的意向议定书》。

²²⁵ 1989 年《法国-希腊重大自然风险合作方法公约》，法国-希腊。根据第 1 条，两国政府“在重大自然灾害领域开展合作。合作旨在：尽可能预测风险；防范风险以防止风险升级为灾难或减轻其影响”。

灾前预防和灾害应变协定的一部分，法国同意大利签署了类似协定，涵盖风险的预测和预防问题，包括为此交流信息。²²⁶

80. 2000 年，希腊和俄罗斯联邦签署了一份双边协定，目的是在“预防和应对自然以及人为灾害”方面开展合作。²²⁷ 协定对“预防紧急状况”的定义是，“预先采取的一套措施，目的是在发生紧急状况时，最大限度地尽量减少紧急危害，保护民众健康，减少对自然环境的破坏以及物质损失”。²²⁸ 该协定提到各种针对实现防灾的活动，包括为此进行环境监测，评估风险并交流信息。²²⁹

81. 各国为减少风险外的其他目的缔结的其他双边协定也包括防灾条款。南非同尼日利亚于 2002 年缔结的双边协定提到就公共健康问题能力建设并交流信息，包括“应急准备和反应”。²³⁰ 德国和奥地利于 1988 年缔结的主要涉及灾害应变合作的协定也包括防灾条款。²³¹ 根据这一协定，两国将“在预防和对付灾害或严重事故方面开展合作，方式是交流所有相关科技资料……在交流可能影响另一缔约国领土的风险和损害的资料时，资料交流应包括预防性的计量数据”。²³² 比利时和法国于 1981 年签署的类似双边协定包括一项同预报和预防有关的具体防灾条款。²³³ 该协定包括交换预报和预防资料的保证。²³⁴

2. 多边文书

82. 特别报告员接下来将审查有关预防一切灾害(不管其是否产生越境影响)的全球和区域多边文书的案文。在评估每一份文书时，讨论的重点是各国有义务采用或执行适当的立法和监管措施来履行其预防义务。此类“必要措施”既是尽责的标志，也可有助于把此类文书同更普遍的防灾和减灾义务联系在一起。

²²⁶ 1992 年 9 月 16 日《关于预报和预防重大风险和关于在发生自然或人为灾害时相互援助的公约》，法国-意大利，联合国，《条约汇编》，第 1962 卷，第 33532 号。

²²⁷ 2000 年 2 月 21 日《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》。

²²⁸ 同上，第 1 条。

²²⁹ 同上，第 3 条。

²³⁰ 2002 年 3 月 28 日《南非共和国政府和尼日利亚联邦共和国政府关于在卫生和医学领域合作的协定》。

²³¹ 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相互援助协定》，联合国，《条约汇编》，第 1696 卷，第 29224 号。

²³² 同上，第 13 条。

²³³ 《法兰西共和国政府和比利时王国政府关于发生灾害或严重事故时相互援助的公约》(1981 年 4 月 12 日签署)。

²³⁴ 同上，第 11 条。

83. 没有一份规定各国义务预防自然或人为灾害的综合国际文书。相反，国际体系迄今为止在把减少灾害风险纳入条约义务方面一直采用零碎的办法，或是侧重于灾害的类型(如工业事故或核事故)，或是侧重于国家应对活动的种类(如电信援助)。这些文书均使用共同的语言重点阐述了国家在预防和减轻某些灾害方面的尽责义务。

84. 1980 年，联合国救灾协调员办事处出版了防灾和减灾的法律安排简编，²³⁵ 该简编“全面审查了有关国家现象的原因和特征以及可用来减少或消除其对可能开展防灾活动的发展中国家的影响的预防措施的现有知识”。

(a) 全球文书

85. 可以说，第一份有关预防问题的全球国际条约是《联合国海洋法公约》，尽管公约只是间接涉及这一问题，²³⁶ 其中，有关保护海洋环境的第一四五条规定，“应按照本公约……采取必要措施，以确保切实保护海洋环境，不受这种活动可能产生的有害影响。”²³⁷ 在这方面，还应提及《国际水道非航行使用法公约》，公约规定水道国应预防并减轻对其他水道国的危害。²³⁸ 不过，应该指出，这些预防条款主要面向环境法，20 世纪最后 20 年大部分有关预防的类似公告也是如此。²³⁹

86. 秘书处指出，“最接近的涉及防灾和减灾的当代全球国际公约”是 2000 年的《民防援助框架公约》。²⁴⁰ 该公约现有 14 个缔约国和 12 个签署国，2001 年生效，其目标是促进国家民防部门在“防灾、预报、备灾、参与救灾、灾后管理方面的”合作。²⁴¹ 尽管该公约的大部分内容涵盖灾害发生后的国家间援助，但公

²³⁵ 联合国救灾协调员办事处，《防灾和减灾：现有知识简编》，第 9 卷，法律问题(联合国，纽约，1980 年)。

²³⁶ 见上文脚注 153。

²³⁷ 同上，第一四五条。

²³⁸ 大会第 51/229 号决议，附件。

²³⁹ 如《保护臭氧层维也纳公约》(1985 年)及其《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1997 年)，此外还有《生物多样性公约》(1992 年)，序言部分第八和九段。

²⁴⁰ A/CN.4/590，第 36 段。还应指出，1927 年《建立国际救济联合会公约和规约》的目标之一是防灾(第 2(2)条)。不过，联合会于 1968 年被联合国教育、科学及文化组织正式取代，教科文组织的目标中不包括防灾。见 Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”, 第 183 页，说明 24。

²⁴¹ 《民防援助框架公约》，联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号，序言。

约也设想预防是“援助”的一项关键要素。²⁴² 该公约的一项一般规定是缔约方“承诺开拓在预防、预报、准备、参与及灾后管理领域合作的可能性”。²⁴³

87. 除《民防援助框架公约》外，常常引用的另一项有关减少灾害风险的全球文书是《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》。²⁴⁴ 《坦佩雷公约》明确地把预测和减轻灾害作为电信援助领域的一个优先事项。²⁴⁵ 公约规定各国负有义务同其他国家、“非国家实体”和政府间组织合作，以促进为减灾使用电信资源，²⁴⁶ 公约将这些资源定义为“预防、预测、防备、回应、监测灾害和(或)减轻其影响的措施”。²⁴⁷ 为实现这一合作义务，各国可利用设备对灾害进行“预测、监测并提供信息”，²⁴⁸ 彼此分享有关可能发生的灾害的资料，²⁴⁹ 并及时提供“电信援助以减轻灾害的影响”。²⁵⁰ 因此，《坦佩雷公约》同《民防援助框架公约》一样，仅要求各国在减少灾害风险方面同其他国家“合作”。不过，可从这一合作义务以及公约的其他条款中推定出国家边界内的防灾义务。公约为国家设立了“减少或消除在使用电信资源进行减灾和救济工作……方面的监管障碍”的国内义务。²⁵¹ 因此，缔约国利用电信资源减轻灾害的义务包括采取适当立法和监管措施促进减灾的义务，这反映出国际环境法文书确定的传统“尽责”义务。

88. 从涵盖可能发生具体类型灾害的全球文书中也可感觉出尽责义务。与《民防援助框架公约》和《坦佩雷公约》不同的是，有关工业事故、核安全和环境危害的公约不直接提及灾害情况。根据国际法委员会在有关本专题的条款草案的第3条草案中对“灾害”的定义，各项文书规定，各种条件如果“造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转”，即可达到灾害的程度。例如，《关于工业事故越境影响的公约》适用于“可

²⁴² 同上。第1(d)条将“援助”定义为“为了防灾或减轻灾害后果由一个国家的民防组织为另一国家的利益而采取的任何行动”。

²⁴³ 同上，第4条。

²⁴⁴ 如见上文第37段以及 Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”, 第184页(每个仅述及《民防援助框架公约》和《坦佩雷公约》创立了国际减少灾害风险义务)。

²⁴⁵ 《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3(1)-3(2)条。在第1(15)条中，公约还把“电信”定义为“任何性质的符号、信号、书文、图象、声音或情报通过导线、无线电、光纤或其他电磁系统进行的传输、发射或接收”。

²⁴⁶ 同上，第3(1)条。

²⁴⁷ 同上，第1(7)条。

²⁴⁸ 同上，第3(2)(a)条。

²⁴⁹ 同上，第3(2)(b)条。

²⁵⁰ 同上，第3(2)(c)条。

²⁵¹ 同上，第9(1)条。

能造成越境影响”的工业事故、包括自然灾害造成的工业事故的预防、准备和应对。²⁵² 1993 年在国际劳工组织主持下通过的《预防重大工业事故公约》(第 174 号公约)²⁵³ 承认“需要采取一切适宜措施以：(a) 预防重大事故；(b) 尽量减少发生重大事故的危险；(c) 尽量减轻重大事故的影响。”

89. 《关于工业事故越境影响的公约》规定缔约国有义务“采取适当措施”，通过“防灾、备灾和应对措施”预防工业事故。²⁵⁴ 缔约国必须为应对工业事故采取“适当的立法、行政和财政措施”，以履行预防义务²⁵⁵ 并建立应急准备机制。²⁵⁶ 例如，公约规定“缔约方应为预防工业事故采取适当措施，包括采取措施鼓励经营者采取减少工业事故风险的行动”。²⁵⁷ 因此，尽管公约仅要求各国采取预防越境事故的步骤，但事故都发生在国家境内，特别在发生自然灾害时，而国家尽责义务的核心也是在境内预防内部工业事故。

90. 核活动可引发一类特别的人为灾难。数个文书都提到这方面的预防活动。《核事故或辐射紧急情况援助公约》的一般条款要求各国通过合作尽量减小核灾难的后果，包括为此缔结协定，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”。²⁵⁸ 同样，《核安全公约》力求“防止带有放射后果的事故发生和一旦发生事故时减轻此种后果”。该《公约》与《关于工业事故越境影响的公约》不同的是，它不仅适用于可能对其他国家造成损害的活动，而且还适用于一切民用核设施，不管设施是否可能造成越境损害。尽管《核安全公约》从未明确规定国家有防止核事故的义务，但显而易见的是，公约的所有目标和宗旨是规定促进核安全以防止发生核灾难的国际义务。²⁵⁹ 此外，《核安全公约》规定缔约国为执行公约采取“所必需的立法、监管和行政措施及其他步骤”。²⁶⁰ 《核安全公约》同 1986 年的《及早通报核事故公约》共同发挥作用。有 115 个缔约国的《及早通报核事故公约》确立了一套通过国际原子能机构通报任何可能对另一国造成越境损害的核事故的制度。²⁶¹ 《及早通报核事故公约》责成各国向可

²⁵² 《关于工业事故越境影响的公约》，联合国，《条约汇编》，第 2105 卷，第 36605 号，第 2(1) 条。

²⁵³ 《预防重大工业事故公约》(第 174 号公约)，序言。

²⁵⁴ 第 3(1) 条。

²⁵⁵ 第 3(4) 条。

²⁵⁶ 第 8(1) 条。

²⁵⁷ 第 6(1) 条。

²⁵⁸ 《核事故或辐射紧急情况援助公约》，联合国，《条约汇编》，第 1457 卷，第 24643 号，第 1(1) 和 1(2) 条。

²⁵⁹ 国际原子能机构，INFCIRC/449，第 1(iii) 条。

²⁶⁰ 同上，第 4 条。另见第 7 条。

²⁶¹ 《及早通报核事故公约》，联合国，《条约汇编》，第 1439 卷，第 24404 号，第 1(1) 条。

能受第一条所列的重大核事故影响的国家通报情况，不仅说明损害的存在，而且提供减轻损失的相关信息。²⁶²

91. 核心国际环境法文书也要求各国就可能发生的环境灾害采取预防措施。例如，《联合国气候变化框架公约》确认“各缔约方应当采取预防措施，预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因，并缓解其不利影响”。²⁶³ 该公约明确要求其附件一所列发达国家采用国家政策，通过减少温室气体排放而减缓气候变化，²⁶⁴ 并使所有缔约方承诺拟订并实施减缓气候变化的国家措施。²⁶⁵ 应该指出，根据该公约，各国减缓气候变化及其影响的义务不取决于是否对其他国家造成越境损害。相反，《联合国气候变化框架公约》适用于所有的人为温室气体排放，不管排放是否可能对其他国家产生影响。此外，公约缔约国 2007 年通过了《巴厘行动计划》，以此确认气候变化同减少灾害风险相互联系，《巴厘行动计划》呼吁各国调整国家气候变化计划以反映“减灾战略”。²⁶⁶

92. 其他有关生物多样性、荒漠化、环境影响评估等具体领域的环境公约也纳入了在可能演变为灾害的情形下采取预防措施的义务。例如，尽管《生物多样性公约》的重点是越境环境损害责任，²⁶⁷ 但公约也要求缔约方制订国家环境保护战略，²⁶⁸ 并对可能对生物多样性产生重大不利影响的项目实施环境影响评估程序。²⁶⁹ 同样，《联合国防治荒漠化公约》呼吁各国实施方案，通过适当必要的立法和监管措施²⁷⁰ 以及包括预警系统在内的国家行动纲领，²⁷¹ 实现“防治荒漠化和/或缓解干旱影响”。²⁷² 最后，《越境环境影响评估公约》规定，缔约方有义务在规划早期阶段评估某些活动的环境影响。该公约还规定了一项一般义务，即各国彼此通报和协商可能产生严重跨界不利环境影响的所有正在审议的重大项目。特别是，公约规定缔约国“采取一切适宜有效的措施，以预防、减少并控制

²⁶² 同上，第 2 条。

²⁶³ 《联合国气候变化框架公约》，联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号，第 3(3)条。

²⁶⁴ 同上，第 4(2)(a)条。

²⁶⁵ 同上，第 4(1)(b)条。

²⁶⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1，第 1/CP.13 号决定，第 1(c)(三)段。

²⁶⁷ 见《生物多样性公约》，联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号，第 3 条。

²⁶⁸ 同上，第 6-7 条。

²⁶⁹ 同上，第 14 条。

²⁷⁰ 《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，联合国，《条约汇编》，第 1954 卷，第 33480 号，第 3 条。

²⁷¹ 同上，第 4-5 条。

²⁷² 同上，第 10(3)(a)条。

拟议活动产生的重大不利越境环境影响”。²⁷³ 公约通过这种方式，像其他环境条约一样，紧扣有关预防越境损害问题的条款草案第 3 条的内容，规定了各国预防严重越境损害的一般义务。

93. 此外，尽管许多环境公约的重点是预防有害越境影响的义务，但此类公约涵盖的专题同灾害局势有大量重叠。这些国际文书也具有建设性意义，因为每一份文书都载有尽责义务。

(b) 区域文书

(一) 亚洲

94. 在亚洲及太平洋区域，《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》是规定国家有义务通过采用减少灾害风险机制来预防并减轻灾害的最具体和最全面的国际文书。该协定 2005 年签订，2009 年生效，并获得所有 10 个东盟成员国的批准。协定的目的是“提供有效机制，以大幅减少灾害给缔约方造成的生命以及社会、经济和环境资产损失，并联合应对灾害紧急状况”。²⁷⁴ 协定规定缔约国“应把防灾和减灾放在优先位置，因此，应采取预防、监测以及减轻灾害的预防性措施”。²⁷⁵ 就减灾而言，协定明确要求缔约国“对发生在其境内的灾害立即采取应对措施”，²⁷⁶ 此外，必须采取必要的立法和行政措施来履行上述每一项义务。²⁷⁷

95. 《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》载列了三大类减少灾害风险义务：确定并监测风险、防灾和减灾以及备灾。首先，缔约国必须确定其境内的所有灾害风险并指定每一类潜在危害的灾害风险等级。²⁷⁸ 其次，协定第 6 条要求缔约方联合或单独“确定、预防并减少危害产生的风险”。²⁷⁹ 协定然后规定“各缔约方”有义务采用和实施有关减灾的立法与监管措施，并强化地方和国家的灾害管理计划。²⁸⁰ 最后，缔约国有义务进行备灾，包括为此设立并维持“国家灾害预警安排”²⁸¹ 以及拟订减少灾害损失的战略和应对计划。²⁸² 这些条款共同创设了东盟所有成员国为防灾、备灾和减灾采取必要措施的全面义务。

²⁷³ 《越境环境影响评估公约》，联合国，《条约汇编》，第 1989 卷，第 34028 号，第 2(1) 条。

²⁷⁴ 第 2 条。

²⁷⁵ 第 3(4) 条。

²⁷⁶ 第 4(b) 条。

²⁷⁷ 第 4(d) 条。

²⁷⁸ 第 5 条。

²⁷⁹ 第 6(1) 条。

²⁸⁰ 第 6(2) 条。

²⁸¹ 第 7 条。

96. 亚洲的其他(不具约束力)协议也鼓励各国单独或联合减少灾害的风险。例如,亚太经济合作组织论坛(亚太经合论坛)通过了“亚太经合组织应急准备能力建设倡议框架”,敦促各国就若干倡议、包括在成员国的立法框架方面开展合作。2008年通过的《亚太经合组织灾害应变与合作原则》也呼吁各成员国拟订并实施减轻灾害风险以及准备的政策和预警系统。²⁸³ 此外,在2004年亚洲发生海啸后,南亚区域合作联盟核可了一项新的预警和灾害管理综合框架,各国在其中承诺在其境内制订并实施减少风险方案并为区域预警系统提供支助。²⁸⁴ 2007年《亚洲减少灾害风险德里宣言》也载列大量条款,敦促各国执行《兵库行动框架》以及通过并加强减少灾害风险的立法框架。²⁸⁵ 《关于南亚环境挑战和自然灾害的达卡宣言》呼吁采取区域防灾措施。²⁸⁶ 2010年《关于减少亚洲及太平洋灾害风险的仁川宣言》再次申明对《兵库行动框架》的承诺,并敦促各国政府和国际行为体执行其五项优先行动。²⁸⁷

(二) 非洲

97. 非洲各组织建立了区域和次区域机构,以便利与减少灾害风险有关的信息共享和能力建设工具。《非洲联盟组织法》第13条第(1)款(e)项规定,其执行理事会可“就成员国共同关心的领域(包括……环境保护、人道主义行动和应灾救灾)的政策作出决定”。根据这一项任务规定,非洲联盟和非洲发展新伙伴关系于2004年通过了《非洲减少灾害风险区域战略》。²⁸⁸ 该战略旨在促进次区域和国家两级的举措。²⁸⁹

98. 此外,西非国家经济共同体在2006年批准了其减少灾害风险政策,最近建立了减少灾害风险执行机制,由秘书处的一个部长级协调委员会和一个灾害管理工作队组成。²⁹⁰ 该机制有一项任务规定,即协调各国要求提供国际援助的请求和为成员国动员应急小组。2002年,政府间发展管理局制定了区域灾害风险管理

²⁸² 第8条。

²⁸³ 见 http://aimp.apec.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf。

²⁸⁴ 见 <http://saarc-sdmc.nic.in/pdf/framework.pdf>。

²⁸⁵ 见 <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp>。

²⁸⁶ 第33段。见 www.ehu.es/ceinik/tratados/9tratadosobreintegracionycooperacionenasia/93SAARC/IC9314.pdf。

²⁸⁷ 见 www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcdrrrev3.pdf。

²⁸⁸ 见 www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf。

²⁸⁹ 这项战略明确的目标之一就是“增加对减少灾害风险的政治承诺”(第3.2段)。

²⁹⁰ 该项政策见 www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf。这项政策规定,“国家当局认识到必须建立和加强建立抗灾复原力所需的机构”,意指“次区域对减少灾害风险的政治承诺日益增加”(第2.2.1段)。

方案，处理有关减少和管理灾害风险的问题，包括支持制定关于灾害管理的国家立法，并寻找机会“在区域一级订立灾害管理方面的互助和发展协定以及关于统一灾害管理安排的跨界协定。”²⁹¹

99. 东非共同体目前正在制定减少和管理灾害风险法案，试图把《建立东非共同体条约》第 112 条第 1 款(d)项付诸实施；其中规定，伙伴国家同意采取必要的备灾、灾害管理、保护和减缓措施，特别是为了控制自然灾害和人为灾害。²⁹²

(三) 阿拉伯区域

100. 在阿拉伯区域，阿拉伯国家联盟制定了《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》，2010 年 12 月 19 日阿拉伯国家主管环境事务部长理事会第二十二届会议予以通过。²⁹³ 该战略有两个目的：“在阿拉伯区域减少灾害风险方面勾画远景、战略优先事项和执行工作核心领域”和“加强体制和协调机制，并监测各项安排，通过制定一项《行动纲领》，支持在区域、国家和地方各级执行战略”。²⁹⁴ 根据《兵库行动框架》和以阿拉伯战略之目的为基础，制定了五项相应的主要优先事项：加强各部门全面减少灾害风险的承诺；发展查明、评估和监测灾害风险的能力；通过知识、宣传、研究和培训，建立复原力；在国家以下和地方各级，加强灾害风险管理方面的问责制；将减少灾害风险纳入应急、备灾和恢复工作。²⁹⁵ 设想分两阶段实施该方案，2015 年进行一次审查，2020 年预期出成果，在整个阿拉伯区域社区和国家内，减少灾害造成的生命以及社会、经济和环境资产方面的损失。²⁹⁶

(四) 欧洲

101. 在欧洲，主要是欧洲联盟参与了防灾、备灾和减灾战略(起初被称为民事保护)。1985 年在罗马举行的一次部长级会议讨论了这一问题；自那以来，已通过了关于民事保护的若干决议，为今日的减少灾害风险工作奠定了基础。²⁹⁷ “里斯本条约”于 2009 年 12 月 1 日生效；该《条约》的通过把欧盟内民事保护联盟

²⁹¹ 政府间发展管理局，“政府间发展管理局区域灾害风险管理方案”，项目 2：制定有关成员国灾害管理的支持性政策、法律和协定(2002 年)，第 18 页。

²⁹² 未公布。

²⁹³ 见 www.preventionweb.net/english/profesional/publications/v.php?id=18903。

²⁹⁴ 见 www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf。

²⁹⁵ 同上，第 4 页。

²⁹⁶ 同上。

²⁹⁷ 1987 年 6 月 25 日关于共同体开展民事保护合作的决议；1989 年 2 月 13 日关于共同体民事保护合作方面新进展的决议；1990 年 11 月 23 日关于共同体民事保护合作的决议；1991 年 7 月 8 日关于在发生自然灾害或技术灾害情形下加强成员国互助的决议；1994 年 10 月 31 日关于加强共同体民事保护合作的决议；2001 年 2 月 26 日关于加强欧洲联盟民事保护领域能力的决议。

提高到了另一个层次。《欧洲联盟运作条约》²⁹⁸ 规定了欧盟各机关的权限，包括《条约》中关于民事保护的第 196 条，并奠定了欧盟就此采取行动的法律基础。

102. 第 196 条授予的权限只是辅助能力，“以开展行动，支持、协调或补充成员国的行动，而不就此取代成员国在这些领域的权限”。²⁹⁹《条约》规定：

1. 联盟鼓励成员国之间开展合作，以便各项制度更有效地预防自然或人为灾害及提供保护。联盟行动旨在：

(a) 在国家、区域和地方各级支持和辅助成员国采取行动，以防范风险，培训其民事保护人员并就联盟内部的自然或人为灾害采取对策；

(b) 促进联盟内部国家民事保护部门间开展迅速、有效的业务合作；

(c) 促进国际民事保护工作的连贯性。

2. 欧洲议会和欧洲理事会根据正常立法程序制定必要措施，以帮助实现第 1 款所述目标，但不包括统一成员国法律和条例的任何行动。³⁰⁰

103. 最后，《条约》第 222 条(称为“团结”条款)规定，“在一个成员国成为……自然或人为灾害受害者时，”成员国义务“本着团结的精神采取共同行动”。³⁰¹

这一“硬法律”条款使欧盟有别于其他区域协调计划：它据此规定采取的任何行动将需要依照普通立法程序加以颁布(《条约》第 294 条)，从而定为欧盟法律(形式上为条例、指示和决定)。³⁰²

104. 2001 年，联盟设立了共同体民事保护机制，“以确保在发生自然、技术、放射性和环境紧急情况下，更好地保护。”³⁰³ 该机制于 2007 年得到改革和更新，³⁰⁴ 它成功地在其后几年加强了欧盟应急保护战略，在第三国亦然。³⁰⁵ 最近，欧盟

²⁹⁸ 见 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>。

²⁹⁹ 《欧洲联盟运作条约》，第 2(5) 条。

³⁰⁰ 第 196 条。

³⁰¹ 第 222 条。

³⁰² Marco Gestri, “EU Disaster response law: principles and instruments”, 见于 Andrea de Guttry, Marco Gestri 和 Gabriella Venturini 编,《国际救灾法》，第 116 和 117 页。

³⁰³ 理事会 2001 年 10 月 23 日关于建立共同体机制以便利在民事保护援助干预措施方面加强合作的决定。

³⁰⁴ 2007 年 11 月 8 日理事会关于设立共同体民事保护机制的决定(修正)。

³⁰⁵ 见欧盟委员会给理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会及地区委员会关于改进共同体民事保护机制的来文(COM(2005) 137 终稿)，第 2 页。

拟就一个新的、经过改革的联盟民事保护机制作出决定。³⁰⁶ 虽然 2007 年以来生效的该机制重点主要在于备灾和应灾，但 2007 年的改革则就防灾和早期预警设想了一些规则。³⁰⁷ 相比之下，最近的提议旨在制定灾害管理的“综合办法”，包括防灾、备灾和应灾。这将包括设立紧急应对中心；编制主要类型灾害的设想情形；在成员国制订应急计划；以及预先调拨民事保护资源(集中资源)。³⁰⁸ 一项具体目标就是“提供高水平的灾害保护，预防或减少其影响，并促进形成预防文化”以及“提高联盟备灾程度”。³⁰⁹

105. 从在欧盟一级开展的一些规范活动中，可以更好地了解欧盟参与开展减少灾害风险工作的情况。2008 年，欧洲联盟委员会核准了关于加强联盟救灾能力的公文，这项初步努力为联盟减少灾害风险工作铺平道路。2009 年，欧盟委员会通过了有关减少灾害风险的两份公文：预防自然及人为灾害的社区途径，³¹⁰ 和支持发展中国家内减少灾害风险的战略。³¹¹ 前者在联盟努力为减少灾害风险建立有利环境方面发挥着根本性的作用。³¹² 特别是它确定了联盟一级之行动可提供增值的具体领域：建立联盟级的现有信息和最佳做法资料库；制定危险和风险调查准则；在整个灾害管理周期，把行动者和政策联系起来；增进利用预警系统的机会；以及更高效地以社区基金为目标。

106. 1987 年，欧洲委员会部长委员会通过了第 87(2)号决议，设立了重大自然灾害和技术灾难预防、保护和组织救济合作小组。³¹³ 该政府间论坛(现称为“欧洲和地中海重大灾害协定”)促进在其 27 个成员国中间就与灾害有关的事项开展研究、宣传和政策对话。

107. 欧洲委员会还强调防止和减少核灾难风险职责的紧迫性。欧洲委员会会议关于切尔诺贝利灾难后果的第 1087(1996)号决议认识到，“务必采取紧急行动，

³⁰⁶ 见关于欧洲议会和欧洲理事会就联盟民事保护机制作出决定的提议(COM(2011)934)。

³⁰⁷ 见欧盟委员会给理事会和欧洲议会、关于欧洲联盟支持发展中国家减少灾害风险战略的来文(COM(2009)84 终稿)，第 23 页。

³⁰⁸ 见关于欧洲议会和欧洲理事会就联盟民事保护机制作出决定的提议(COM(2011)934)。

³⁰⁹ 关于欧洲议会和欧洲理事会就联盟民事保护机制作出决定的提议，第 1.4.2 段。

³¹⁰ 见欧盟委员会给理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会及地区委员会的关于共同体预防自然及人为灾害办法的来文(COM(2009)82 终稿)。

³¹¹ 见欧盟委员会给理事会和欧洲议会、关于欧洲联盟支持发展中国家减少灾害风险战略的来文(COM(2009)84 终稿)，第 23 页。

³¹² 见 Alessandra La Vaccara, “An enabling environment for disaster risk reduction”, 见于 Andrea de Guttery, Marco Gestri 和 Gabriella Venturini 编,《国际救灾法》，第 199 和 208 页。

³¹³ 1987 年 3 月 20 日通过。

必须将其视为整个国际社会压倒一切的优先事项”，以“采取实际步骤避免或至少减少”核灾难“的此种风险”。³¹⁴

108. 欧洲次区域集团也一直积极参与签署包含减少灾害风险内容的、具有约束力的协定。例如，1998年，《黑海经济合作组织参加国政府关于合作、紧急援助和紧急应对自然和人为灾害的协定》列明了请求援助的程序，要求各国必须“确保仅在受灾人口中间”不加歧视，“不受阻碍地接受和分发援助物资；并呼吁这些国家简化和加快海关手续，免收海关规费和手续费”。³¹⁵ 1992年，“中欧倡议”成员国通过了《预测、预防和减轻自然灾害和技术灾难合作协定》，要求各成员国彼此合作，采取预防和减缓措施。³¹⁶ 该协定还设立了联合委员会，负责制定“加强团结的程序”，以合作救灾。³¹⁷

(五) 拉丁美洲和加勒比

109. 1991年通过的《美洲便利灾难援助公约》是整个美洲区域直接针对灾害问题的唯一公约。³¹⁸ 《公约》于1996年生效，唯一的重点是救灾，因此在确定各国灾害前责任方面价值有限。

110. 然而，在次区域一级，各项协定越来越重视预防和减轻灾害。1999年，加勒比国家联盟通过了自己的救灾条约：《加勒比国家联盟成员国和准成员国促进自然灾害方面区域合作的协定》。³¹⁹ 该协定明确要创建“一个具有法律约束力的机制网络，促进合作，以预防、减轻和管理自然灾害”。³²⁰ 根据该协定，缔约国同意促进“以逐步和渐进方式，拟订和执行管理和预防自然灾害的标准和法律、政策和方案”，具体方式包括在若干领域(如人道主义物资和捐款的分类)确定“共同方针和标准”。³²¹ 该协定尚未生效。加勒比国家联盟国家元首和政府首脑第四次首脑会议上通过的《巴拿马宣言》³²² 肯定了预防在提高抗灾能力方面的重要性，指出：

³¹⁴ 欧洲委员会会议，关于切尔诺贝利灾难后果的第1087(1996)号决议，第10和11段。

³¹⁵ 1998年4月15日《黑海经济合作组织参加国政府关于合作、紧急援助和紧急应对自然和人为灾害的协定》。

³¹⁶ 第1-2条。

³¹⁷ 同上，第4-5条。

³¹⁸ 见1991年6月7日《美洲便利灾难援助公约》。

³¹⁹ 尚未生效。

³²⁰ 第2条。

³²¹ 第4和7条。

³²² 见前注194。

“我们承认我们这些国家和领土易受自然灾害影响，其消极影响妨碍我们努力确保可持续发展；我们还赞同这样的看法，即：加强抗自然灾害能力的最好办法是把灾害管理和减少风险纳入我们各国各级政府的发展政策和计划之中。我们还重申必须开展国际合作，特别是在区域一级这样做，以加强致力于预防和减轻自然灾害风险的国家机构和区域机构。

111. 其他次区域文书设立了机构，用以协调减少灾害风险工作。例如，1991年，加勒比共同体成员国通过了《建立加勒比灾害应急中心协定》。³²³《协定》责成该机构建立国家应灾能力。缔约国承诺采取若干步骤，以确保其国家应灾系统做好充分准备。³²⁴它们还致力于减少法律障碍，方便人员和货物进入，向援助国及其救援人员提供保护及豁免赔偿责任和税收，并提供过境便利。³²⁵

112. 此外，1993年，哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马在中美洲一体化体系下建立了中美洲预防自然灾害协调中心，作为负责协调实施区域减灾计划的专门机构。协调中心于2003年修订了其成立协定，以反映国际合作、促进人权(包括免受灾害的权利)以及公众参与灾害管理规划等原则。协调中心本身受命便利在成员国之间提供预防和缓解灾害方面的技术援助和合作。

D. 国家政策和立法

113. 如前文所述，³²⁶在国际减少自然灾害十年之后，各国参与各种行动，以协同努力，更好地防备和减少灾害的有害影响。由此产生的两项主要协定——《横滨战略》和《兵库行动框架》——呼吁各国实施包括防灾、减灾和备灾内容的国家立法。

114. 如上文所述，³²⁷各国为实施《兵库行动框架》，把减少灾害风险的内容纳入了国家政策和法律框架。在2011年审查时，有64个国家或地区报告称它们制定了减少灾害风险的具体政策；它们平均分布在各大洲和区域，包括主要灾害多发地点。这些国家或地区是：阿尔及利亚、安圭拉、阿根廷、亚美尼亚、孟加拉国、玻利维亚多民族国、巴西、英属维尔京群岛、加拿大、佛得角、智利、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、多米尼加共和国、斐济、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、意大利、日本、肯尼亚、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、马来西亚、

³²³ 见1991年2月26日《建立加勒比灾害应急中心协定》。

³²⁴ 第4条。

³²⁵ 第21-23条。

³²⁶ 见上文第35段。

³²⁷ 同上。

马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、萨摩亚、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、瓦努阿图和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

115. 最近，联合国国际减少灾害战略指明了 76 个已制定国家平台的国家，此种平台被定义为“将减少灾害风险纳入发展政策、规划和方案工作的协调机制”，用以实施减少灾害风险战略。³²⁸

116. 秘书处已指出，更直接地注重预防的法律和政策框架，通常是在国家一级（而不是区域或国际一级）得以实施。³²⁹ 有几个国家已通过专门减少灾害风险的立法，或是作为单独的法律，或是作为涉及灾害风险管理和救灾的法律大框架的一部分。下列国家颁布了减少灾害风险的国家法律：阿尔及利亚、³³⁰ 喀麦隆、³³¹ 中国、³³² 多米尼加共和国、³³³ 萨尔瓦多、³³⁴ 爱沙尼亚、³³⁵ 法国、³³⁶ 危地马拉、³³⁷ 海地、³³⁸ 匈牙利、³³⁹ 印度、³⁴⁰ 印度尼西亚、³⁴¹ 意大利、³⁴² 马达

³²⁸ 已通过国家平台的国家名单见 www.unisdr.org/partners/countries，该名单不断更新。

³²⁹ A/CN.4/590，第 33 段。

³³⁰ 阿尔及利亚，2004 年 12 月 25 日《预防风险和灾害管理法》。见 www.mtp.gov.dz/GUIDE%20JURIDIQUE/textes-de-portee-generale/5-Loi-n2004-20.pdf。

³³¹ 喀麦隆，2003 年 3 月 19 日第 037 号令，内容为全国风险观察机构的设立、组织和运作。

³³² 中国《防震减灾法》（2002 年）。

³³³ 多米尼加共和国《关于核准“适用关于风险管理的第 147-02 号法的条例”并废除第 932-03 号法令第 1、2、3、4 和 5 章的第 874-09 号法令》（2009 年）。

³³⁴ 萨尔瓦多《民事保护和防灾减灾法》（2005 年）。

³³⁵ 爱沙尼亚《应急准备法》（2000 年）。

³³⁶ 法国 2003 年关于预防技术和自然风险和损失之赔偿的第 2003-699 号法。

³³⁷ 危地马拉第 109-96 号法令，《减少自然或人为灾害国家协调员法》（1996 年）。

³³⁸ 海地《国家风险和灾害管理计划》（1988 年）。

³³⁹ 匈牙利《关于为预防灾害和预防涉及危险物质的重大事故进行管理和组织的第七十四号法》（1999 年）。

³⁴⁰ 印度《灾害管理法》，第 53 号（2005）。见 <http://indiacode.nic.in/>。

³⁴¹ 印度尼西亚 2007 年《关于灾害管理的第 24 号法》。

³⁴² 意大利《设立国家减少灾害风险平台的总理令》（2008 年）。

加斯加、³⁴³ 纳米比亚、³⁴⁴ 新西兰、³⁴⁵ 巴基斯坦、³⁴⁶ 秘鲁、³⁴⁷ 菲律宾、³⁴⁸ 大韩民国、³⁴⁹

斯洛文尼亚、³⁵⁰ 南非、³⁵¹ 泰国³⁵² 和美利坚合众国。³⁵³

117. 可以举几个例子说明把预防内容纳入立法或政策框架的情况。2002 年，南非通过了《灾害管理法》，该国继而制定了关于其国家灾害管理框架的详尽政策文件。此外，南非有若干部法律涉及灾害(如火灾)，或与防灾工作有关(如涉及环境影响评估)。纳米比亚已将预防内容纳入 2012 年《灾害风险管理法》，目的是“提供综合和协调的灾害管理办法，重点在于预防或减少灾害风险、减轻灾害严重程度、应急准备、快速和有效应对灾害和灾后复原。”³⁵⁴ 菲律宾的治理结构中包括了预防内容，将其定义为：

彻底避免危害及相关灾害的不利影响。它表示的概念和意图是：通过事先采取行动(如建造水坝和堤防以消除水灾风险、制定不许在高危地区定居的土地使用条例以及确保重要建筑中在可能发生地震时保存下来及运作的地震工程设计)，完全避免潜在不利影响的。³⁵⁵

118. 哥伦比亚最近加强了其有关灾害管理的国家政策框架，把预防放在一个全面框架内。2012 年 4 月通过的《国家灾害风险管理系统法》设立了国家灾害风险

³⁴³ 马达加斯加《规定 2003 年 9 月 5 日关于国家风险和灾害管理政策的第 2003-010 号法适用方式的第 2005-866 号法令》(2005 年)。

³⁴⁴ 纳米比亚《灾害风险管理法》(2012 年)。

³⁴⁵ 新西兰 2005 年《国家民防紧急情况管理计划令》(SR 2005/295)，第 3 部分。

³⁴⁶ 巴基斯坦《国家灾害管理法》(2010 年)。另见巴基斯坦政府 2011 年在第三届全球减少灾害风险平台上的正式发言，见 www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficial-statement.pdf。

³⁴⁷ 秘鲁《设立国家灾害风险管理系统第 29664 号法》(2011 年)。

³⁴⁸ 菲律宾《菲律宾灾害风险管理法》(2006 年)。

³⁴⁹ 大韩民国《国家灾害对策法》(1995 年)；《国家灾害管理法》(2010 年)。

³⁵⁰ 斯洛文尼亚《抵御自然灾害和其他灾害法》(2006 年)。

³⁵¹ 南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)。

³⁵² 泰国《防灾减灾法》(2007 年)。

³⁵³ 美国《减灾法》(2000 年)。

³⁵⁴ 纳米比亚《第 10 号灾害风险管理法》(2012 年)，序言部分。

³⁵⁵ 菲律宾《共和国第 10121 号法执行细则和条例》，细则第 2 条，第 1(1) 款。

管理系统，其中包括防灾和救灾两方面内容。它设立了有政府各机构(如灾害风险管理股和国家防灾救灾系统)参与的框架。³⁵⁶

119. 一些国家还实施了重在减少灾害风险的政策，作为对立法的补充或单独的努力。例如，加纳制定了国家减少灾害风险政策，将减少灾害风险内容纳入公共机构规划和运作之中。加纳在 2011 年减少灾害风险全球平台第三届会议上指出，“减少灾害风险是审议善政和可持续发展方面的关键因素之一。”³⁵⁷ 在没有正式法律的情况下，就以强有力的政策加以补充这方面，孟加拉国又是一例：包括在全面的灾害管理方案下对 12 个部委进行协调，以及制订国家灾害管理计划(2010-2015 年期间)和气候变化战略和行动计划(2009 年)和关于灾害的长期有效令。³⁵⁸

120. 本节并不打算悉数列举国家减少灾害风险的立法，只是试图概述各种办法。虽然下文分析主要针对具体涉及灾害管理的立法，其他类型的立法也很重要，包括天气预报、保险、土地使用限制和知情权立法。下文简要讨论一下刚才最后提到的那项立法。本节概述 14 个不同地域、经济条件不一的国家的灾害管理法的关键要素；其中一些国家是秘书处备忘录中列名的，其他则是在地理和经济发展程度基础上选出以使多样化抽样。本节将探讨下列国家就灾害问题制定立法的特点：阿尔及利亚、³⁵⁹ 玻利维亚多民族国、³⁶⁰ 哥伦比亚、³⁶¹ 哥斯达黎加、³⁶² 古巴、³⁶³ 印度、³⁶⁴ 日本、³⁶⁵ 尼加拉瓜、³⁶⁶ 菲律宾、³⁶⁷ 南非、³⁶⁸ 斯里兰卡、³⁶⁹ 联合王国、³⁷⁰ 美国³⁷¹ 和越南。³⁷²

³⁵⁶ 世界银行，“有史以来第一次，哥伦比亚有了认识和预防自然灾害政策——哥伦比亚总统胡安·曼努埃尔·桑托斯”，2012 年 4 月 24 日，见 <http://go.worldbank.org/ZTFL2XNOH0>。

³⁵⁷ 见 www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx。

³⁵⁸ 2011 年，在全球平台第三届会议上，孟加拉国政府指出，制定国家灾害管理法的问题仍在积极审议之中。见 <http://preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf>。

³⁵⁹ 见前注 330。

³⁶⁰ 玻利维亚多民族国《减少风险和重视灾害法》(2000 年)，第 2140 号法。见 www.fps.gob.bo/uploads/Ley_2140_LEY_PARA_LA_REDUCCION_DE_RIESGOS.pdf。

³⁶¹ 哥伦比亚，2012 年 4 月 24 日通过《国家灾害风险管理政策和设立国家灾害风险管理系统以及为其他目的的第 1523 号法》。在该法通过前不久，世界银行发表了关于哥伦比亚灾害风险管理政策的全面研究报告，其中批评了该国的框架，这可能影响到新立法的模式。见世界银行，*Analysis of Disaster Risk Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public Policies* (2011 年，波哥大)。

³⁶² 哥斯达黎加，《国家紧急情况和风险预防法》(2011 年)，2006 年 1 月 11 日第 84488 号法。

³⁶³ Daniel A. Farber 和 Jim Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond* (纽约, Aspen Publishers, 2006 年)，第 211 和 212 页。

³⁶⁴ 见前注 340。

121. 在比较详细地说明所研究的立法的关键要素之前，本节将探讨此项立法的两个共同方面，这两方面表明各国承认有义务采取措施应对自然灾害。首先，在确定它们力图解决的问题的范围方面，各国差异不大。立法的主要目的是抵御自然灾害和人为灾害。主要区别在于在法律案文内所举实例的具体特点。例如，斯里兰卡给自然灾害或人为灾害下的定义中包括一长串可能符合定义的事件，包括滑坡、气旋风、火灾、化学事故、内乱、核灾难和油料泄漏。³⁷³ 尼加拉瓜的法律涉及自然灾害和人为灾害，不过，它开列了很长的符合标准的自然灾害清单，却未提供相应的人为灾害清单。³⁷⁴ 其他国家对灾害作了广义定义，但未举具体事例。例如，菲律宾法律把“灾害”定义为“对社区运作造成的严重破坏”。³⁷⁵ 数项法律是专门针对水灾和风暴的：虽然这些限制因素往往反映在名称上，但有可能适用于自然灾害和人为灾害。³⁷⁶ 有几个国家还作出规定：一个事件必须对人、财产或经济造成损害，才能真正被视为“灾害”。³⁷⁷ 不过，把这些法律放在一起研究，就会发现，它们都承认有义务针对自然灾害和人为灾害制定立法。

122. 有关灾害的立法中可表明各国义务的第二个因素为：各国说明其立法之目的、宗旨和目标的两种不同方法。更常见的做法是径直宣布立法旨在制定管理灾

³⁶⁵ 日本《灾害对策基本法》，第 223 号法(1961 年)。

³⁶⁶ 尼加拉瓜，第 337 号法(2000 年)，《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》。

³⁶⁷ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)。《共和国第 10121 号法》(2009 年)。

³⁶⁸ 见前注 351。

³⁶⁹ 斯里兰卡《灾害管理法》(2005 年第 13 号，2005 年 5 月 13 日)。

³⁷⁰ 联合王国，《水灾和水管理法》(2010 年)。见 www.legislation.gov.uk/。

³⁷¹ 美国《国土安全法》(2002 年)。《美国法典》第 6 篇，第 311-321 段(确定联邦紧急管理局的任务、义务和权力)。

³⁷² 越南，《预防和控制水灾和风暴法令》及执行规定，第 09-L/CTN(1993)号。

³⁷³ 斯里兰卡《灾害管理法》(第 25 条)。另见阿尔及利亚，《预防风险和灾害管理法》，第 2 和 10 条(包括地震、水灾、火灾、工业事故和核事故以及流行病)；以及日本《灾害对策基本法》第 2 条，其中指出，“灾害”指风暴、水灾、地震、海啸或其他不寻常的自然事件、大火或爆炸或程度类似的任何其他损害。

³⁷⁴ 尼加拉瓜，《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 3 条。

³⁷⁵ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 3 段。另见玻利维亚多民族国《减少风险和关注灾害法》。第 1 条(抵御自然、技术和人为威胁)；《美国法典》第 6 篇，第 313(b)(2)(a)段(抵御“自然灾害、恐怖主义行为及其他人为灾害(包括灾难性事件)的风险)；印度，《灾害管理法》，第 2 条(“灾害”是指自然或人为灾害或事故或疏忽)。

³⁷⁶ 见越南《预防和控制水灾和风暴法令》及执行规定，第 2 条；联合王国《水灾和水管理法》，第 1 条(涉及水灾和海岸侵蚀，包括水坝决堤，但不包括因豪雨导致污水系统溢出的水淹情形)。

³⁷⁷ 南非 2002 年《第 57 号灾害管理法》，第 1 段(灾害指“渐生或突发、广泛或局部、自然或人为的事件，它导致或可能导致死亡、受伤或疾病，财产、基础设施或环境受损，社区生活遭破坏，其规模之大，使得受灾者无力自行应对其影响)；以及哥伦比亚《国家管理风险和灾害系统法》，第 4(8)条(宣布灾害是给人员、财产、经济或环境造成损害或损失的自然或非故意人为事件)。

害风险的框架，目的是预防自然灾害、减轻损害并加强某国的备灾工作。³⁷⁸ 其他少数几个国家还就此类目的声明作出补充，提出更广泛的目标(如保护生命)³⁷⁹ 或说明行为动机(如以往处理灾害的经验)。³⁸⁰ 然而，例如，印度的《国家灾害管理法》具体要求采取防灾措施、合并减灾措施和备灾能力建设。³⁸¹ 美国采取了准确程度稍高一点的方法，建议联邦紧急管理局在以下方面“制定指导方针”：“确定潜在危害以及评估风险和影响；减轻各种危害的影响……管理必要的应急准备和救灾途径”。³⁸² 这些目的声明指明了防灾、减灾和备灾为各国的具体目标。为一致性起见，本节在说明各国相关法律的具体特点时，将提及减少灾害框架中这三项公认的组成部分。

1. 预防风险

123. 风险预防涉及各国为尽量降低灾难发生的可能性而采取的行动。为此，上述立法显示了实现这一目标的三个主要方法：风险评估、信息共享和土地用途管制。

(a) 风险评估

124. 《兵库行动框架》指出，“减少灾害风险和培养抗灾意识的出发点是，了解各种危害以及在自然、社会、经济和环境方面大多数社会在灾害方面的脆

³⁷⁸ 见南非 2002 年《第 57 号灾害管理法》，序言部分(规定实施“灾害管理政策，重点是预防或减少灾害风险，减轻灾害的严重程度，应急准备，快速和有效应对灾害和灾后复原”)；越南，《预防和控制水灾和风暴法令》及执行规定，序言部分(就为防止、控制和减轻水灾和风暴造成的后果而开展活动作了规定)；联合王国《水灾和水管理法》序言部分(称该法目的是管理水灾和海岸侵蚀的风险)；美国，《美国法典》第 6 篇，第 313(b)(2)(A)段(领导“全国备灾、保护人民免受灾害之苦、抗灾和[灾后]复原。”)印度《灾害管理法》，序言部分(提供有效灾害管理)；尼加拉瓜，《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 1 条(称该法目的是制定建立防灾减险、减灾备灾所必需的原则、准则和工具)；玻利维亚多民族国《减少风险和关注灾害法》，第 1 条(管制减少风险和灾害及紧急情况预警领域的所有活动，建立减少灾害和紧急情况风险的体制框架)；哥伦比亚《国家风险和灾害管理系统法》，第 1 条(对于减少风险、风险管理，以及维持人的安全、福祉和生活质量而言，必须进行灾害管理，并通过政策、战略计划和条例进程加以实现)；以及阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第 1 条(颁布防止重大风险和管理灾害的规则)。

³⁷⁹ 例如，见美国《美国法典》第 6 篇，第 313(b)(2)段(任务是减少生命财产损失和保护国家免遭任何危害)。另见日本《灾害对策基本法》第 1 条(“为保护国土、公民生命和肢体及其财产，本法目的在于建立机制……制订防灾计划……确保对全面和系统性防灾工作进行切实有效和有组织的管理”)；菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 2 段(确定捍卫生命权和加强国家减少灾害风险的机构能力的国策)；以及斯里兰卡《灾害管理法》，序言部分(称必须保护斯里兰卡人民的生命和财产和环境免受灾害)。

³⁸⁰ 例如，见尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，序言部分(提到通过本法的若干动机，包括联合国国际减少自然灾害十年，厄尔尼诺和拉尼娜气候现象，该国发生地震、火山爆发、水灾、飓风和森林大火的历史)。另见越南《预防和控制水灾和风暴法令》和执行规定，序言部分(提到水灾和风暴造成生命财产损失)。

³⁸¹ 印度《灾害管理法》，第 11 条。

³⁸² 美国《美国法典》，第 6 篇，第 3211 段。

弱性，了解危害和脆弱性的短期和长期变化方式，然后在这种了解的基础上采取行动”。³⁸³

125. 该《框架》第二项优先行动是“确定、评估和监测灾难风险并加强预警”。框架内所列的主要活动为：

(a) 以适当的格式编制和定期更新风险分布图和有关资料，并向决策者、公众和面临风险的社区广为散发。

(b) 制订以国家一级和国家以下各级为尺度的灾害风险和脆弱性指标体系，使决策者能够分析灾害对社会、经济和环境条件的影响，并向决策者、公众以及面临风险的群众传播结果。

(c) 通过国际、区域、国家和地方机制，定期记录、分析、归纳并传播灾害发生率、影响和损失的统计资料。”

126. 《横滨战略》强调其第一项原则为“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”，³⁸⁴ 大会则强调国家和地方两级风险评估的重要性，以图降低易遭受危害的脆弱性，并应对灾害的不利影响。³⁸⁵

127. 国家一级的风险评估由于以下因素而多种多样：金融和科学方面的限制、区域和地方的需要及每个国家的个别做法。2011 年，20 国集团成员国的一项调查的 15 个答卷国中的 12 个国家报告进行了国家风险评估，其他 3 个国家报告风险评估正在制订之中，最早可在 2013 年开展。³⁸⁶ 依据危害数据和脆弱性信息而对国家和地方风险评估进行的审查显示，这是针对《兵库行动框架》任何预防战略所实行的最广泛的活动。³⁸⁷

128. 证据表明，各国争取得到对本国的风险评估的援助。至少有 40 个国家寻求得到联合国开发计划署全球风险识别方案的协助，以通过国家风险评估和国家

³⁸³ 《兵库行动框架》，第 17 段。

³⁸⁴ A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一。

³⁸⁵ 大会第 59/233 号决议，第 3 段；第 61/200 号决议，第 7 段和第 63/217 号决议，第 10 段。

³⁸⁶ 见 20 国集团/经济合作与发展组织关于灾害风险评估和风险融资的方法论框架。见 www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf。

³⁸⁷ 见关于实施《兵库行动框架》情况的国家进度报告的编制工作(2009-2011 年)，《兵库行动框架》第一项优先行动级，核心指标 1.1。见 www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1_282009-2011%29.pdf。

风险信息而增加其对灾害风险的了解。³⁸⁸ 拉丁美洲和南亚的 12 个国家寻求中美洲概率风险评估提供风险评估技术援助。³⁸⁹

129. 在为进行研究而挑选出的 14 个国家中，一些国家专注于灾害风险的识别、评估和监测。例如，印度要求邦和地区各级做出计划，确定具体的脆弱性并制定减轻这种脆弱性所造成的危害的措施。³⁹⁰ 为了推进这些目标，立法机构建议确保遵循用于预防和缓解的指导方针，并检查楼宇的施工，以确认其建造符合适当的预防灾害标准。³⁹¹ 风险监测可有不同的形式，但通常涉及风险评估和气象预报。例如，日本的立法中包括一项规定，即地方政府应进行天气预测，以帮助防止风暴造成的灾害。³⁹² 菲律宾的立法中规定须进行风险评估和风险知识建设。³⁹³ 越南的法令要求预测和跟踪天气情况，预期为实现这些目标而建立公共和私营部门的伙伴关系。³⁹⁴ 菲律宾的立法也要求识别、评估和优先注意危害和风险，³⁹⁵ 其目的是综合本地灾害风险信息，其中包括自然灾害、脆弱性和气候变化风险，以维持一份地方风险地图。³⁹⁶

130. 一些国家已经采用常规气象监测，作为识别潜在风险的一种手段。例如在美国，国家气象局最初作为一种帮助农民的手段而创立，但其预防灾害的效用得到扩大。³⁹⁷ 天气预测由美国一些实体进行，包括国家气象局、美国联邦航空管理局(为航空公司和航班提供预测)、国家海洋和大气管理署(使用其系统落实国家的紧急警报制度)，以及一些州一级机关，如犹他州的运输局(提供雪崩风险预测)。³⁹⁸ 此外，各国在建立世界气象组织下的国际气象预警系统而开展合作。³⁹⁹

³⁸⁸ 所引用的成就包括老挝人民民主共和国完成了国家风险评估和国家危险概况，墨西哥、莫桑比克和尼泊尔完成了城市风险评估，亚美尼亚建立了一个国家灾难观察站，莫桑比克启动了全面的风险评估。

³⁸⁹ 孟加拉国、不丹、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、印度、尼泊尔、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁和斯里兰卡。

³⁹⁰ 印度《灾害管理法》，第 21 条。

³⁹¹ 同上，第 30 条。

³⁹² 日本《灾害对策基本法》，第 35 条。

³⁹³ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 3 至 4 段和第 12 段。

³⁹⁴ 越南《关于预防和控制洪水和风暴及实施细则的法令》第 10 至 11 条。

³⁹⁵ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 9 段。

³⁹⁶ 同上，第 12 段。

³⁹⁷ Marsha Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law*(韦斯特波特，康涅狄格州，普拉格，2007 年)，第 3 页。

³⁹⁸ 同上，第 9 和第 14 页。

³⁹⁹ 同上，第 15 页。

(b) 收集和传播风险信息

131. 收集和传播风险信息由于可减少脆弱性并建立对灾害的复原力而有助于预防工作。《兵库行动框架》解释了这一举措的目的：⁴⁰⁰ “要大幅度减少灾害，人民就要充分知情，并积极培养防灾抗灾意识，这反过来需要收集、汇编和传播有关危害、脆弱性和能力的知识和信息”。该《框架》执行情况报告中进一步解释：“数据收集和传播的过程使决策者和公众得以了解国家所面对的各种危害及其社会、经济、环境和实物的脆弱性。这样的信息如予以适当和及时的传播，可让各个社区采取有效的行动减少风险。”⁴⁰¹

132. 按照《兵库行动框架》第三项优先行动，各国应为此开展各种活动，包括通过如传播“易于理解的灾害风险和保护选项方面的信息”等方式提供信息、进行管理和交流。《横滨战略》要求收集和传播信息，以“提高公众对自然灾害以及减少灾害影响的潜力的认识”。⁴⁰²

133. 数据收集和传播是在国家一级采取的政策的一部分。例如，中国已报告实施一项强有力的提供风险信息战略，包括通过全国公众意识战略而提供这种信息。⁴⁰³ 其他国家建立了灾害损失资料库，让决策者了解地方的风险和脆弱性。⁴⁰⁴

134. 在挑选出的 14 个国家中，联合王国通过的立法要求维持一个脆弱建筑物登记册，并建议传播洪水和侵蚀风险地图和信息。⁴⁰⁵ 阿尔及利亚的法律规定，公民享有对以下信息的知情权：他们面对的任何与灾害有关的弱点或风险、他们可获得的预防风险的服务以及负责灾害管理的行为体的身份。⁴⁰⁶ 哥伦比亚已经建立了国家灾难风险管理信息系统，专门负责收集和提供有关标准、协议、可以减少风险的技术解决方案和流程的信息。该实体基本上是国家有关减少灾害风险问题的知识库。⁴⁰⁷

135. 在某些情况下，工业事故已促使各国采用更强有力的法规，其副作用是通过风险识别和信息共享而降低了人为灾害的风险。1984 年在印度博帕尔，化学气

⁴⁰⁰ 《兵库行动框架》，第 18 段。

⁴⁰¹ 《兵库行动框架》，“在欧洲实施兵库行动框架：进展与挑战”。第 40 页，见 www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf。

⁴⁰² A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一，第 12(a)(-)段。

⁴⁰³ 见大会第 66/302 号决议，附件，第 8 段。

⁴⁰⁴ 同上，第 24 段。

⁴⁰⁵ 联合王国《水灾和水管理法》，第 21 条。

⁴⁰⁶ 阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第 11 条。

⁴⁰⁷ 哥伦比亚《国家风险和灾害管理系统法》，第 45 条。

体泄漏导致住在一家化工厂附近的数千人死伤。⁴⁰⁸ 该事故之后，印度通过了规范工业行为的法律。1986 年的《环境保护法》禁止工业、营运或加工活动排放超过规定标准的环境污染物。⁴⁰⁹ 1989 年的《制造、储存和进口危险化学品规则》规定控制污染机关有责任定期检查工业企业，⁴¹⁰ 并要求工业企业提交审计报告和紧急灾难管理计划。⁴¹¹

136. 博帕尔灾难还促成要求提出环境影响评估报表、载有关于任何可能对环境产生的不利影响的强制性信息陈述以及用以消除这些不利影响的拟议灾害管理计划，这些是另一种方式的风险识别和信息共享。⁴¹² 工业法规也可包含知情权规定，如美国于 1986 年通过的《紧急规划和社区知情权法》，其中规定建立有毒物质排放清单。⁴¹³ 该法要求公开报告释放有毒化学物质的情况。⁴¹⁴ 其他群体随后使用这些信息来更好地了解风险、风险分布和减少风险情况。⁴¹⁵

(c) 土地用途管制

137. 土地用途管制是各国争取防止在特定脆弱地区进行特别活动或禁止对特定区域所有类型的使用的方法。管制的范围很可能会取决于在一个特定的区域所构成的风险的可能性和严重性。例如，阿尔及利亚确定其主要目标为提高风险意识和加强风险监测，同时考虑到施工中的风险，并制订计划来应付所有类型的灾害。⁴¹⁶ 在说明一些国家获许在其灾难管理计划中采用的具体行动之前，该法律列举了 5 项国家政策所依据的原则：预防原则、共存原则、预防行动和迅速纠正原则、参与原则以及整合新技术和创新技术原则。⁴¹⁷ 阿尔及利亚提议禁止在地

⁴⁰⁸ Julian Francis, “Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster”, in *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, C.Ray Kumar 和 D.K.Srivastava 合编(香港, Sweet & Maxwell Asia, 2006 年)。

⁴⁰⁹ 同上。

⁴¹⁰ 同上，第 246 至 247 页。

⁴¹¹ 同上。

⁴¹² 同上，第 247 页。

⁴¹³ Kim Fortun, “Environmental right-to-know and the transmutations of law”, in *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Austin Sarat 和 Javier Lezaun 合编(阿姆斯特, 马萨诸塞大学出版社, 2009 年)。

⁴¹⁴ 同上。

⁴¹⁵ 同上。

⁴¹⁶ 阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第 7 条。

⁴¹⁷ 同上，第 8 条。

震或洪水风险地区内建筑和居住。⁴¹⁸ 同样，哥斯达黎加可以宣布对土地用途的限制以避免灾害。⁴¹⁹ 联合王国也拥有限制或规定某种土地用途的广泛权力。⁴²⁰

138. 印度于 1991 年通过了《沿海管制区通知》，对高潮线 500 米内的开发活动实施管制，以此减轻海啸造成的潜在危害。⁴²¹ 古巴的土地用途管制也很有效，该国的物质环境规划研究所规定了要求某些施工项目符合最低安全要求的条例。⁴²² 这些条例也可在某些地点完全禁止施工。⁴²³ 古巴政府还通过以下方式促进城市化进程：确保农村居民获得基本的政府服务；减少城市人口规模，从而可预防由于人口过多而加重的灾害风险。⁴²⁴ 通过实施这些土地用途管制，各国正争取减少人口暴露于潜在危险的情况，并限制某一地区的灾难可能造成的任何损害。然而，在某些情况下，土地用途控制的效果较弱。例如在美国，政府对土地用途的一些限制会遭到禁止。⁴²⁵

139. 美国还使用环境法规，这些法规是另一种类型的土地用途限制。工业开发对路易斯安那州的湿地造成的破坏，大幅度降低了该地区的抗飓风的自然能力；但是，政府能够根据《净水法》采取措施，控制湿地地区的开发。⁴²⁶ 该州希望通过保护和再造湿地等目标，可借助利用这些湿地提供的天然缓冲而减少风暴造成的损害。⁴²⁷

140. 虽然有许多不同的方法可用于风险预防，但若干减少灾害风险的行为至少包括这方面的一些具体的政策建议。

2. 减轻损害

141. 减轻损害涉及国家为降低灾难所造成的伤害程度所采取的步骤。这种方法可以采取多种形式，包括要求处于风险地区的建筑物符合一定的安全标准，或建造堤坝或防洪堤。

⁴¹⁸ 同上，第 19 条。

⁴¹⁹ 哥斯达黎加《国家预防紧急情况 and 风险法》，第 34 条。

⁴²⁰ 联合王国《水灾和水管理法》，第 3 条。

⁴²¹ Julian Francis, “Legal aspects of disaster management and rehabilitation”, 第 247 至 248 页。

⁴²² Daniel A. Farber 和 Jim Chen, *Disasters and the Law*, 第 218 页。

⁴²³ 同上。

⁴²⁴ 同上。

⁴²⁵ *Lucas* 诉南卡罗来纳州海岸委员会案, 505 U. S. 1003 (1992) (认定南卡罗来纳州关于禁止土地所有者在南卡罗来纳州沿海岛屿上建造永久性居住结构的法规构成一种仅需要补偿的困境)。

⁴²⁶ Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, 第 211 至 212 页。

⁴²⁷ 同上。

(a) 施工标准

142. 阿尔及利亚的法律提出在各种灾难情况中实施施工标准的规定。⁴²⁸ 越南的法令授权执行施工标准和建筑堤坝等设施。⁴²⁹ 英国的法律确定了一些可在洪水或海岸侵蚀风险管理过程中采取的国家行动的例子，即拆除或改建建筑物和使用国家的立法权力准许、要求、限制或阻止某些活动。⁴³⁰ 此外，国家有责任维持一个建筑物登记册，以及有关建筑物的业主和维修状况的资料，这很可能对洪水风险区具有显著的影响。⁴³¹ 该法修正了1984年的《建筑法》，以加入一项关于架设、安装或装备建筑物的工作人员采取措施加强建筑物抗洪复原能力的要求。⁴³²

(b) 保险

143. 保险制度是各国争取减轻灾难危害的另一种方法。1991年，印度通过了《公共赔偿责任保险法》，要求各行业办理保险单，以履行其活动可能产生的任何赔偿责任，如任何潜在的环境危害。⁴³³ 美国已经通过了国家洪水保险方案，其目的是减少人们将生活在洪泛区的可能性，从而降低灾害风险。⁴³⁴ 该方案鼓励个人搬离洪泛区，要求屋主购买洪水保险并在屋主每次提出保险索赔后增加保险费成本。⁴³⁵ 加利福尼亚州还实施了该州特有的地震保险制度，以类似的方式运作。⁴³⁶

144. 虽然为数不多的减少灾害风险法具体说明各国应该或必须为减轻损害所采取的特别措施，但所有计划都多少提及危害为立法的目标，让负责颁布进一步的规章或法律的有关当局决定具体的使用方法。

3. 备灾

145. 备灾涉及各国在灾难之前理应已采取的步骤，以便于在灾难一旦发生时提供援助。2002年南非《灾害管理法》载有详细的定义：“应急准备是指一种准备状态，使参与灾害管理的国家机关和其他机构、私营部门、社区和个人动员、组织起来并提供救援措施，对付即将发生或正在发生的灾害或其影响”。⁴³⁷ 各国采

⁴²⁸ 阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第23条。

⁴²⁹ 越南《关于预防和控制洪水和风暴及实施细则的法令》，第34至35条。

⁴³⁰ 联合王国《水灾和水管理法》，第3条。

⁴³¹ 同上，第21条。

⁴³² 同上，第40条。

⁴³³ Julian Francis, “Legal aspects of disaster management and rehabilitation”, 第248页。

⁴³⁴ Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, 第228页。

⁴³⁵ 同上。

⁴³⁶ Olivier Moreteau, “Catastrophic harm in United States law: liability and insurance”, 《美国比较法杂志》，第58卷(2010年)，第69和80页。

⁴³⁷ 南非2002年《第57号灾害管理法》，第1条。

用的最常见备灾方式之一，是建立一种机构或行为体的分级体制并确定这些行为体的角色和职责。

(a) 机构框架

146. 许多国家的法律或详尽说明了专门为促进减少灾害风险的政策(包括备灾)设立的一个新的机构，⁴³⁸ 或赋予现有的政治或非政府行为体更多的责任。⁴³⁹ 通常这些新的分级结构多种多样，包括来自政府各部的成员，并在某些情况下包括企业和劳工组织等非政府行为体。由于特定法律中的重点是灾害管理，故几乎每一个国家法律的相当部分专门涉及专门应对灾害的新的政府机构的设立、人员配备和角色定义，也就不奇怪了。在接受调查的国家中，阿尔及利亚是唯一没有确定政府的哪一部分负责起草和执行减少灾害风险或灾难管理政策的国家。⁴⁴⁰ 大多数国家不仅设立了国家机构和制订了国家灾害管理计划，而且还创建了其他各级政府的分散并行机构。⁴⁴¹ 例如，《印度灾害管理法》设立了国家灾害管理局，⁴⁴² 负责制订国家灾害管理计划。⁴⁴³ 该法还设立了负责在地方一级实施国家计划的邦⁴⁴⁴ 和地区⁴⁴⁵ 机构。

147. 这些机构特别是在国家一级，往往是由政府各部部长们组成，因而综合了关于广泛专题的专长。⁴⁴⁶ 菲律宾的减少和应对灾害风险国家委员会由国防部部长领导，还包括内政和地方政府部、社会福利和发展部、科学和技术部、国家经济和发展局、卫生部、环境和自然资源部、农业部等部部长及其他 36 名成员，其中包括其他的政府机构、区域和地方的代表以及私营部门和民间社会的代表。⁴⁴⁷

⁴³⁸ 例见印度《灾害管理法》第 3 条设立的国家灾害管理局、玻利维亚多民族国《减少风险和关注灾害法》第 8 条所设减灾和应灾全国委员会。

⁴³⁹ 例见越南《关于预防和控制洪水和风暴及实施细则的法令》，第 6 条。

⁴⁴⁰ 见阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第 50 和 52 条(呼吁制订国家、区域和城市灾害管理计划，但不指定该计划的结构、组成或关键构成部分)。

⁴⁴¹ 例见玻利维亚多民族国《减少风险和关注灾害法》第 11 至 12 条；越南 1996 年 5 月 20 日《第 32-CP 号令》，第 3 和 7 条；菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 10 至 11 段；南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)，第 22 至 25 和 43 至 50 段；日本《灾害对策基本法》，第 3 至 5 条；美国《美国法典》第 6 篇第 317 段。

⁴⁴² 印度《灾害管理法》第 3 条。

⁴⁴³ 同上，第 10 条。

⁴⁴⁴ 同上，第 14 条。

⁴⁴⁵ 同上，第 25 条。

⁴⁴⁶ 例见玻利维亚多民族国《降低风险和关注灾害法》，第 8 条；越南《第 32 号令》，第 11 条；南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)，第 5 段；尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 10 条。

⁴⁴⁷ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 5 段。

148. 若干国家决定，政府首脑应该是各灾害管理机构的主要负责人，以表明这些国家对灾害管理的重视。⁴⁴⁸ 斯里兰卡延伸了这一原则，不仅由总统、而且包括总理和反对党领袖作为国家灾害管理委员会的领导人。⁴⁴⁹

149. 最后，有关灾害管理的法律通常还包括各机构和灾害管理计划应承担的义务。⁴⁵⁰ 例如，哥伦比亚要求国家计划建立一个系统，用于确定风险和安排其优先顺序，监测风险，向受影响的人口通报险情，并采取积极措施防止或减少灾害造成的危害。⁴⁵¹

(b) 筹资

150. 法律要求筹措资金以便政府履行其规定的义务。各国大多在灾害管理中做出一些关于筹资的规定。然而，多数国家不在法律中说明具体的拨款数。阿尔及利亚的法律中没有关于筹资的规定。若干法律规定设立一个基金，用于灾害管理的，包括降低风险。⁴⁵² 一些国家授权设立这类基金，但不是强制性的。⁴⁵³ 最后，美国、⁴⁵⁴ 菲律宾⁴⁵⁵ 和斯里兰卡⁴⁵⁶ 各有其法律，规定拨出具体资金数额用于应对灾害。这些筹资规定使各国得以实施所构想的减少灾害风险政策，而不需要另外一套编制预算的过程。

⁴⁴⁸ 例见日本《灾害对策基本法》，第 11 条；尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 10 条；哥伦比亚《国家风险和灾害管理系统法》，第 9 条；玻利维亚多民族国《降低风险和关注灾害法》，第 8 条。

⁴⁴⁹ 斯里兰卡《灾害管理法》，第 3 条。

⁴⁵⁰ 例见玻利维亚多民族国《降低风险和关注灾害法》，第 5 条；美国《美国法典》第 6 篇第 318 段；印度《灾害管理法》第 10 条；日本《灾害对策基本法》，第 3 至 5 条；菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 6 段；斯里兰卡《灾害管理法》，第 4 条；南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)，第 4 段；尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 7 条；联合王国《水灾和水管理法》，第 7 条。

⁴⁵¹ 哥伦比亚《国家风险和灾害管理系统法》，第 6 条。

⁴⁵² 玻利维亚多民族国《降低风险和关注灾害法》，第 21 条(设立一个减少风险和经济恢复基金)；尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 12 至 13 条(设立一个国家应灾基金，其中包括收到的国家预算及国内和国际捐款)；哥伦比亚《国家风险和灾害管理系统法》，第 46 至 54 条(将国家灾害基金重命名为国家灾害风险管理基金，并制定有关基金管理的程序)。

⁴⁵³ 越南《关于预防和控制洪水和风暴及实施细则的法令》，第 27 条；印度《灾害管理法》第 46 至 49 条；日本《灾害对策基本法》，第 94 和 101 条；南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)，第 56 至 57 段；联合王国《水灾和水管理法》，第 16 条。

⁴⁵⁴ 美国《美国法典》第 6 篇第 321j 段(授权为 2004-2013 年期间拨款超过 55 亿美元)。

⁴⁵⁵ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 21 段(地方减少和管理灾害风险基金的供资至少占经常来源收入(即税收)的 5%，用于支持灾害风险管理活动，该基金的 30% 的拨款为快速反应基金)。另见第 23 段(向民防办公室拨款 10 亿比索用于开展减少灾害风险活动)。

⁴⁵⁶ 斯里兰卡《灾害管理法》，第 16 条(拨给全国灾害管理委员会启动资金 1 000 万卢比)。

(c) 社区备灾和教育

151. 备灾涉及到社区一级的准备工作。大多数国家通过其减少灾害风险法规定的教育和提高认识运动而实现这一目标。例如，日本明确认定日本红十字会为承担社区备灾特殊职责的组织。⁴⁵⁷ 相比之下，菲律宾要求将灾害风险管理纳入中等和高等教育，并规定所有公共部门雇员接受灾害风险管理培训和教育。⁴⁵⁸

152. 印度的法律还建议确定哪些建筑物可在发生灾害时用作救援中心，储存粮食，向国家机关提供信息，鼓励非政府组织和民间社会参与，确保通信系统就绪（如定期演习），以及执行一些其他任务。⁴⁵⁹ 日本规定，地方防灾计划应规定应急准备、储存和分配，勾勒出有关防灾的行动。⁴⁶⁰ 而越南侧重于教育，并制定教育方案以推广关于风暴和洪水的常识。⁴⁶¹ 英国建议做出个人资金支持的安排，并提供风险管理的教育和指导。⁴⁶² 然而，这些国家通常只规定几项关于这种教育的结构或内容的具体建议或要求。

(d) 预警

153. 大会早在 1971 年就认识到预警是防灾的一个重要方面。⁴⁶³ 它已经被纳入大会后来关于该主题的几乎所有决议。⁴⁶⁴ 经济及社会理事会强调，预警应该是区域、国家和地方预防工作中的一项“重要内容”。⁴⁶⁵

154. 正如“横滨战略”指出的那样，“即将发生的灾害的预警以及有效传播警报……是防灾成功的关键因素”。⁴⁶⁶ 预警一直被视为一种在国家、区域和国际各级开展预防的基本方法。⁴⁶⁷

155. 《兵库行动框架》最明确地阐述了预警工作，将其定为第二项优先行动，并建议采取各国可借鉴的以下主要活动：

⁴⁵⁷ 日本《灾害对策基本法》，第 2 条。

⁴⁵⁸ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》（2010 年），第 4 段。

⁴⁵⁹ 印度《灾害管理法》第 30 条。

⁴⁶⁰ 日本《灾害对策基本法》，第 42 条。

⁴⁶¹ 越南《第 32 号令》，第 11 条。

⁴⁶² 联合国《水灾和水管理法》，第 3 条。

⁴⁶³ 大会在第 2816 号决议 (XXVI) 第 8 段中，请潜在受援国政府改进国家灾害预警系统。

⁴⁶⁴ 例见大会第 46/182 号决议，第 59/233 号决议第 7 段，第 60/196 号决议第 8 段，第 61/200 号决议第 9 段和第 63/217 号决议第 12 段。

⁴⁶⁵ 经济及社会理事会第 1999/63 号决议。

⁴⁶⁶ A/CONF.172/9，第一章，决议一，附件一。

⁴⁶⁷ 例见大会第 36/225 号决议。

(d) 发展以人为本的预警系统，特别是报警及时、面临风险者易懂的系统，其中应考虑目标受众的人口结构、性别、文化和生计特点，包括在得到警报时如何行动的指导，同时又能支持应灾主管和其他决策者的有效工作。

(e) 作为预警系统的一部分，建立、定期审查并维持信息系统，以确保发生警报/紧急情况时采取迅速和协调的行动。

(g) 落实 2003 年在德国波恩举行的第二次预警问题国际会议的成果，包括通过加强所有有关部门和行为体在预警链中的协调与合作，使预警系统充分有效。

(h) 落实旨在进一步实施《小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》的《毛里求斯战略》的成果，包括建立和加强有效的预警系统以及其他缓解和应对措施。⁴⁶⁸

156. 现已设立联通社区的国家预警系统的国家或地区如下：安圭拉、安提瓜和巴布达、亚美尼亚、澳大利亚、孟加拉国、玻利维亚多民族国、博茨瓦纳、英属维尔京群岛、加拿大、佛得角、库克群岛、开曼群岛、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、意大利、牙买加、日本、肯尼亚、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加、马来西亚、马尔代夫、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、圣基茨和尼维斯马歇尔群岛、圣卢西亚、塞内加尔、所罗门群岛、斯里兰卡、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、特克斯和凯科斯群岛、美国、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和赞比亚。⁴⁶⁹

157. 在选定的 14 个国家中，阿尔及利亚⁴⁷⁰ 菲律宾⁴⁷¹ 和印度⁴⁷² 各自专门规定了预警系统，而其他一些国家则通过提出信息共享或及时通报威胁而暗指这种系统。在南非，国家必须收集和传播如下信息：引发或加重灾害的现象、危险

⁴⁶⁸ 《兵库行动框架》，第 17(二)段。

⁴⁶⁹ 见关于实施《兵库行动框架》情况的国家进度报告的编制工作(2009-2011 年)，《兵库行动框架》第二项优先行动级，核心指标 2.3。见 www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf。

⁴⁷⁰ 阿尔及利亚《预防风险和灾害管理法》，第 17 条。

⁴⁷¹ 菲律宾《菲律宾减少和管理灾害风险法》(2010 年)，第 4 段。

⁴⁷² 印度《灾害管理法》第 30 条。

因素、预警系统和应急资源。⁴⁷³ 尼加拉瓜说明了作为其预警系统一部分的国家三级风险系统的细节。⁴⁷⁴

158. 当然，预警不是国家政策或立法的唯一范围。各项多边和双边协定以及司法机关的裁决中均提到这一措施。鉴于其重要的实际意义，该措施被认为有益于举出一些这三个其他来源处理预警的方式的例子。

159. 东盟的《协定》规定，各国不仅应建立预警系统，而且还应予以维持和审查。⁴⁷⁵ 审查工作可包括确定基于定期风险评估的预警系统是否合适。⁴⁷⁶ 预警系统应该有一种及时向人们提供信息的机制。⁴⁷⁷ 应尽力就如何应对已设立的预警系统的问题告知和教育一国境内的人民，或对此工作加以控制。⁴⁷⁸ 大会称这样的预警系统为“以人为本”。⁴⁷⁹ 各国还应酌情建立预警机制，用以通知其他国家注意灾害的跨界影响。⁴⁸⁰

160. 双边协定也规定了预警系统。例如，英国和美国之间于 1958 年缔结的协议规定了改进预警以取得“预测飓风和预告伴随而来的具破坏性狂风、海潮和洪水的更高准确性和及时性”。⁴⁸¹ 国内预警做法已广泛开发，最适应个别的需求和风险因素。⁴⁸²

161. 欧洲人权法院主张国家有义务建立预警系统。在Budayeva一案中，法院认为“当局疏于确保预警系统的运作是没有道理的”。⁴⁸³ 此外，法院认定“严重的行政漏洞之间存在因果关系”，包括缺乏预警及给请愿者造成的死亡和受伤。⁴⁸⁴ 另外，虽然没有具体使用“预警”一词，但法院还认为，《欧洲人权公约》第 2

⁴⁷³ 南非《第 57 号灾害管理法》(2002 年)，第 17 段。

⁴⁷⁴ 尼加拉瓜《设立国家防灾减灾制度和关注灾害法》，第 26 至 31 条。

⁴⁷⁵ 第 7(1) 条。

⁴⁷⁶ 同上。

⁴⁷⁷ 同上。

⁴⁷⁸ 同上。

⁴⁷⁹ 大会第 60/196 号决议第 8 段，第 61/200 号决议第 9 段和第 63/217 号决议第 12 段。

⁴⁸⁰ 东盟协定，第 7(2) 条。

⁴⁸¹ 1966 年 11 月 23 日和 12 月 12 日《联合王国和美利坚合众国关于订立根据经 1960 年 2 月 15 日协定修正的 1958 年 12 月 30 日协定建立的开曼群岛飓风研究站继续运作的协定的换文》，联合国，《条约汇编》，第 603 卷，第 8735 号，第 235 页。

⁴⁸² 国际减灾战略，Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned(2010 年，波恩)。

⁴⁸³ *Budayeva* 和其他人诉俄罗斯，第 155 段。

⁴⁸⁴ 同上，第 158 段。

条(生命权)规定,国家负有“积极的义务……须向公众提供有关任何危及生命的紧急情况充分信息”。⁴⁸⁵

E. 关于条款草案的提案

162. 鉴于前述,特别报告员提议增加以下两项条款草案:

第 16 条草案

预防的责任

1. 各国应保证采取适当的措施减少灾害风险,确保界定各项责任和问责机制并做出机构安排,以防灾、减灾和备灾。

2. 适当的措施尤其应包括开展多灾害风险评估、收集和传播损失和风险信息以及安装和操作预警系统。

第 5 条草案之三

减少灾害风险的合作

合作应延至采取旨在减少灾害风险的措施。

⁴⁸⁵ 同上,第 131 段。