



国际法委员会

第六十六届会议

2014年5月5日至6月6日和
7月7日至8月8日，日内瓦

关于发生灾害时的人员保护问题的第七次报告

撰写人：爱德华多·巴伦西亚-奥斯皮纳，特别报告员*

目录

	页次
一. 2013年对此专题的审议.....	3
二. 保护救灾人员及其设备和货物.....	3
A. 导言.....	3
B. 多边和双边条约及柔性法律文书所载关于保护救灾人员 及其设备和货物的法律条款.....	5
1. 普遍性条约.....	5
2. 区域条约.....	6
3. 双边条约.....	7

* 特别报告员深切感谢下列人员在编写本报告过程中给予协助：Giulio Bartolini(意大利罗马第三大学法学系国际法学助理教授)；Federico Casolari(意大利博洛尼亚大学法学系国际法学助理教授)、Emanuele Sommario(意大利比萨圣安娜高级研究院国际法学助理教授)以及上述各位担任当地协调员的“国际救灾法项目”；Lana Ulrich(美国华盛顿特区乔治·华盛顿大学法学院法学博士生)；Yann Dehaudt-Delville(法国巴黎第一大学法学院法学硕士和法学特别学士、美国纽约福特汉姆大学法学院法学硕士生)；Paul R. Walegur(荷兰海牙)。



4. 其他文书.....	9
C. 相关救灾人员及其设备和货物的类别.....	9
D. 受灾国为履行其保护救灾人员及其设备和货物的责任而采取的措施.....	12
E. 拟议增加一个条款草案.....	17
三. 一般规定.....	17
A. 与国际法特别规则的关系.....	17
1. 普遍性条约.....	18
2. 区域条约.....	19
3. 其他文书.....	20
4. 拟议增加一个条款草案.....	22
B. 与其他国际法规则的关系.....	22
拟议增加一个条款草案.....	24
第 18 条草案——与本条款草案未明文规定的灾害情况有关的事项.....	24
C. 与《联合国宪章》的关系.....	24
拟议增加一个条款草案.....	25
第 19 条草案——与《联合国宪章》的关系.....	25

一. 2013 年对此专题的审议

1. 在 2013 年国际法委员会第六十五届会议上，特别报告员提交了关于发生灾害时的人员保护问题的第六次报告(A/CN.4/662)。报告论述了预防工作的各个方面，包括减少灾害风险、将预防视为国际法原则、国际防灾合作。报告还概述了相关的国家政策和立法。报告就以下 2 项条款草案提出案文建议：第 5 条之三(合作减少灾害风险)和第 16 条(预防义务)。

2. 国际法委员会在 2013 年 7 月 8 日至 16 日第 3175 次至第 3180 次会议上审议了第六次报告，并将 2 项条款草案提交起草委员会。

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 2 项条款草案：第 5 条之三(合作减少灾害风险)和第 16 条(减少灾害风险的义务)。

4. 国际法委员会在 2013 年 7 月 26 日举行的第 3187 次会议上通过了起草委员会关于第 5 条之三和第 16 条草案的报告。本届会议早些时候，委员会在 2013 年 5 月 10 日举行的 3162 次会议上通过了起草委员会关于第 5 条之二和第 12 至 15 条草案的报告。2012 年举行的上届会议已审议并注意到这 2 项条款草案。

5. 2013 年 8 月 2 日和 5 日，国际法委员会在第 3190 次和第 3191 次会议上通过了第 5 条之二、第 5 条之三以及第 12 至 16 条草案的评注。这 7 项条款草案连同其各自的评注载于委员会第六十五届会议工作报告第六章C节(A/68/10)。

6. 2013 年 11 月，第六委员会在大会第六十八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六次报告和国际法委员会就该报告举行的辩论的第六章，其中特别关注国际法委员会通过的第 5 条之三和第 16 条及其相关评论。秘书处已根据大会第 68/112 号决议(见 A/CN.4/666，第二章C节)的要求编写了第六委员会辩论情况的专题摘要。

二. 保护救灾人员及其设备和货物

A. 引言

7. 参与国际人道主义特派团活动的人员面临重大风险。统计数字证明，损害属于这些特派团的人员和资产的事件层出不穷，包括蓄意攻击、暴力行为和偷窃。秘书长关于人道主义人员安全保障和保护联合国人员问题的定期报告¹ 以及其

¹ 可查阅的资料包括 A/68/489。

他资料来源²均已突出显示了这一点。这种现象最常见于国际行为方必须在武装冲突情况下或安全状况普遍恶化的国家采取行动的时候，而安全状况恶化主要是出于政治和经济原因。

8. 从第3条草案及其评注来看，目前这一套条款草案对上述情况的适用程度似乎相当有限，因为条款草案不涉及本身便构成灾难的政治危机或经济危机或武装冲突。³第3条草案的主题是一次或一系列自然或人为的灾难性事件，其特性是导致了下列三种可能后果中的一个或多个，从而严重扰乱社会运转，即：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。

9. 但即便在此类情况下，救灾人员及其设备和货物仍很可能面临危险，因此不能将此危险排除在外。事实上，过去发生的一些事件突出显示在这些情况下也存在重大安全隐患。灾害可能导致受灾国的治安崩溃，使救灾人员的安全受到更严重的威胁。此外，参与救灾行动的国际行为者拥有价值不菲的设备和货物，也成为普通罪犯垂涎的目标。同样，此类事件往往造成混乱局面，其中一些受灾难影响者可能擅自采取行动控制救灾货物，使之无法用于受灾国有关当局为切实按第6条草案所述原则救灾而确定的地区和主要需求。

10. 上述情况可能使有效提供人道主义援助的工作面临更多障碍，从而削弱受灾国和国际行为体为遭受灾难性事件的民众提供支助和复原援助的努力。文职和军事人员在提供外部援助时遭受暴力和袭击，不仅危及与国际救灾行动有关的设备和货物，而且直接损害受灾民众，使其人权(例如食物权、健康权、水权等)更有可能得不到适当的尊重。从长远看也有消极影响，因为其结果可能是削弱国际行为体在灾害情况下提供支助的能力和意愿，因而不利于遵守第5条草案规定的合作义务。

11. 此外，保护救灾行动相关人员、设备和货物的义务与第14条草案所规定的平行而又不同的义务(即为外部援助提供便利的义务)并不重叠。根据第14条草案，受灾国应根据其国内法采取必要措施，为迅速和有效提供外部援助提供便利，并确保能随时了解该国的有关立法和条例。

12. 然而，关于保护文职和军事人员及其救灾货物和设备的保证即便在广义上可能等同于为外部行为体提供便利，但其具体性质和范围与第14条草案所规定的措施并不相同。正如第14条草案的评注所述，该条的目的“是确保国内法为迅

² 数据可查阅 <https://aidworkersecurity.org/>。另见2011年第三十一届红十字会和红新月会国际会议通过的题为“医疗保健面临危险：尊重和保护医疗保健”的第5号决议。

³ 见A/65/10，第331段。

速有效提供援助创造便利条件”。⁴ 正如第 14 条草案的评注所述，该条的目的“是确保国内法为迅速有效提供援助创造便利条件”。因此，该条款的主要目标是使各国在国家法律范围内采取必要和适当措施，其中可包括立法和行政措施，使各国能应对发生灾害后接受外部援助时或作为国际救灾行动过境国时所面临的挑战。在这方面，第 14 条草案案文及其评注包含一份非详尽清单，列出了国家应采取措施的领域(即：(a) 在救灾人员方面：特权和豁免、签证和入境规定、工作许可证、行动自由；(b) 在货物和设备方面：海关规定和关税、税收、运输、货物与设备的处置)。各国当然可以得益于迄今在这些领域确立的最佳做法。⁵

13. 在考虑保护救灾人员、设备和货物问题时，可将具体关注的焦点问题与受灾国应采取何种措施这两方面区分开来。在此情况下，要求各国采取基本上属于主动性质的一系列措施，以实现一项具体的目标，那就是对于那些采取人道主义行动、为国际救灾活动发挥根本支柱作用的人员，国家要保证其安全。受灾国面临的主要任务不仅是要保障国内法律秩序，为外部援助创造便利条件，而且还要努力建立开展救灾活动所必需的适当安全条件，能保证人员、设备和货物受到保护。

B. 多边和双边条约及柔性法律文书所载关于保护救灾人员及其设备和货物的法律条款

14. 国家一方面有义务为外部援助提供便利，另一方面有义务保护救灾人员、设备和货物，我们有必要对两者加以区分，而这一点已明确反映在国际惯例中。如各项普遍性条约、区域条约和双边条约以及柔性法律文书所表明，一个明显的趋势是用一系列条款分别反映这两项义务。通过简要论述相关国际文书，有助于我们认识到国际上普遍确认需要以单独一套规则来规范这项保护义务，并有助于我们认识到在国际法委员会关于本主题的审议工作框架中审议这个方面是合适的。

1. 普遍性条约

15. 在多边条约领域，有关自然或人为灾害的主要公约不断具体提到这一附加义务。最初提及保护义务的例子可见于 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 3 条(b)款，⁶ 其中规定“求援方……应切实保护由援助方自身或由他方代其运

⁴ 见 A/68/10，第 62 段，第 14 条评语第(1)段。

⁵ 见红十字会与红新月会国际联合会，《便利和管理国际救灾和初期恢复援助的示范法》，2013 年 3 月，可参阅 www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf。

⁶ 1986 年 9 月 26 日《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。

入求援方境内的救灾人员、设备和物资”。《公约》其他条款详细规定了为履行援助职能而应给予的特权、豁免和便利。⁷

16. 随后的各项普遍性条约也包含类似条款。一些文书采用的于 1986 年《公约》第 3 条(b)款相似的语言，例如 1992 年《关于工业事故越境影响的公约》附件十第 2 段，⁸ 以及 1998 年《坦佩雷公约》第 5 条第(3)款。⁹ 后者规定：“求援方缔约国应切实保护根据本《公约》运入该国境内的人员、设备和物资”。2000 年《民防援助框架公约》第 4 条(a)款¹⁰ 也采用了类似语言，规定发生灾难时“受援国……应保护援助国民防部门所属人员和财产”。最后，还必须提到 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》及其 2005 年《任择议定书》。此文书的使用范围可扩大到送交紧急人道主义援助的行动，除非缔约国已选择不对单纯应对自然灾害的特派团应用此文书。¹¹ 1994 年《公约》第 7 条第(2)款规定，“缔约国应采取一切适当措施，确保联合国人员和有关人员的安全和安保。具体而言，缔约国应采取一切适当措施保护部署于其境内的联合国人员和有关人员免于遭受第 9 条所列罪行”。此外，如发生复杂的紧急情况，国际人道主义法框架下制定的条款可能在这方面有意义。¹²

2. 区域条约

17. 区域多边条约包括与此相同的具体条款。从这些条款也可看出 1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第 3 条(b)款对随后各区域文书起草工作所产生的影响。其中几项文书倾向于简单重复该条的内容。这些条约条款采用的语言非常接近于第 3 条(b)款，规定受灾国请求“切实保护”为提供国际援助而运入受灾国境内的“人员、设备和物资”。在这方面，可以提及下列文书所载的基本相同的

⁷ 可查阅的资料包括第 8 条和第 9 条。

⁸ 1992 年 3 月 17 日《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。

⁹ 《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，1998 年 6 月 18 日，联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号。

¹⁰ 《民防援助框架公约》，2000 年 5 月 22 日，联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号。

¹¹ 1994 年 12 月 9 日《联合国人员和有关人员安全公约》联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号，及 2005 年 12 月 8 日的任择议定书(大会第 60/42 号决议，附件)。另见下文第 47 至 49 段。

¹² 几项国际人道主义法条文可能对此有意义，例如：1977 年 6 月 8 日《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一附加议定书》)第 70(4)和 71(2)条，联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 17512 号；1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 59 条，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 973 号。另见《习惯国际人道主义法，第一卷：条款》第 31 和 32 条，Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck(剑桥：红十字国际委员会和剑桥大学出版社，2005 年)，第 105 至 111 条。

规定。例如，1991年《建立加勒比紧急救灾机构决定》¹³第16条第(5)款规定：“求援国应切实保护发生灾害时为提供援助而运入求援国境内的人员、设备和物资”；2005年《东南亚国家联盟(东盟)灾害管理与应急响应协议》¹⁴第12条第(2)款规定：“求援方或受援方……还应切实保护由援助实体自身或由他方代其运入求援方或受援方境内的救灾人员、设备和物资”；南亚区域合作联盟(南盟)2011年《快速应对自然灾害协定》¹⁵第九条第(2)款规定：“求援国应尽其所能，为适当和有效实施援助活动提供当地便利和服务。求援国还应切实保护由援助方自身或由他方代其运入求援国境内的救灾人员、设备和物资”。

18. 具有类似目标的条款还载入了其他一些区域条约。例如，1991年《美洲便利灾难援助公约》¹⁶第四条规定受援国应“尽最大努力保护由援助国自身或由他方代其运入受援国境内的救灾人员、设备和货物”；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经济援助做出紧急反应的合作协定》¹⁷第8.4条规定“求援方应切实保护”援助小组成员的“安全”。

3. 双边条约

19. 关于在预防和应对自然灾害和人为灾害领域开展合作的许多双边条约均载有十分相似的条款，强调受灾国承担保护责任。其中多数文书均采用通用格式。因此，许多此类条约的条款均规定，“求援国当局应……向援助国派来提供援助的应急小组或个人提供保护和协助。”¹⁸另外还有一些条款，有的规定“请求援

¹³ 1991年2月26日《建立加勒比灾害应急中心协定》，可查阅 http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp。

¹⁴ 《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，2005年7月26日，2005年东盟文件汇编，第157页。

¹⁵ 南盟《自然灾害快速反应协定》，2011年，(可查阅 <http://www.ifrc.org/docs/idrl/N840EN.pdf>)。

¹⁶ 1991年6月7日《美洲便利灾难援助公约》，可查阅 <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>。

¹⁷ 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》。

¹⁸ 见：《奥地利共和国和阿尔巴尼亚共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，2010年1月27日，联合国，《条约汇编》，第48807号，第9条第(3)款；《奥地利共和国和瑞士联邦关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，2000年3月22日，联合国，《条约汇编》，第2176卷，第38307号，第9条第(3)款；《奥地利共和国和捷克共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，1998年12月14日，联合国，《条约汇编》，第2137卷，第37267号，第8条第(3)款；《奥地利共和国和列支敦士登公国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，1994年9月23日，联合国，《条约汇编》，第1901卷，第32390号。第9条第(3)款；《奥地利共和国和德意志联邦共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，1988年12月23日，联合国，《条约汇编》，第1696卷，第29224号，第9条第(3)款；《法国和瑞士关于在发生灾害或重大事故时相互援助的协定》，1987年1月14日，联合国，《条约汇编》，第1541卷，第26743号，第9(4)条；《丹麦和德国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协

助的缔约方应切实保护救灾小组和专家个人的安全”，¹⁹ 有的作出一般性规定，提出受灾国有必要切实为应急小组“保障安全”²⁰ 或“提供保护”，²¹ 有的换一种说法，规定“维护其安全”²² 或“切实创造执行其任务所必要的安全条件”。²³

20. 双边条约与上文第 15 至 18 段所述多边条约(包括普遍性条约和区域条约)不同，有时并不具体提及设备和货物。但应强调的是，在适用相应条款方面，与国际救灾行动有关的设备和货物是包括在内的。通过分析此类双边条约中有关所用定义和专门术语的条款，也证实了这一结论。在这方面，提到“应急小组”或“救援队”时显然意在涵盖救灾设备和货物。例如，《奥地利共和国与阿尔巴尼亚共和国 2010 年关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》第 2 条规定，“应急小组”是指拥有相关设备和应急用具的专门化文职单位或军事单位，任务是代表援助国提供援助”。²⁴ 其他条约也以类似语言表述了这一定义，表明提到给予救灾人员保护时，也涵盖其所属设备和货物。救灾人员及其设备和货物是密不可分的，因为物质部分在保障对灾民提供迅速和有效的复原协助方面发挥无可争议的作用。

定》，1985 年 5 月 16 日，联合国，《条约汇编》，第 1523 卷，第 26375 号，第 7 条第(3)款；《比利时和荷兰关于应对灾害和事故的互助约定》，1984 年 11 月 14 日，联合国，《条约汇编》，第 1526 卷，第 26466 号，第 5 条第(3)款；《比利时和法国关于在发生灾难或严重事故时相互援助的协定》，1981 年 4 月 21 日，联合国，《条约汇编》，第 1437 卷，第 24347 号，第 7 条第(3)款；《法国和德国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的约定》，1977 年 2 月 3 日，联合国，《条约汇编》，第 1214 卷，第 19561 号，第 7(2)条。

- ¹⁹ 《拉脱维亚共和国政府和匈牙利共和国政府关于在发生灾害和其他大规模事故时合作和相互援助的协定》，2003 年 11 月 19 日，联合国，《条约汇编》，第 2313 卷，第 41334 号，第 5(5)条。
- ²⁰ 《拉脱维亚共和国政府和乌克兰部长会议关于在预防灾害和消除灾害影响方面合作的协定》，2006 年 4 月 27 日，联合国，《条约汇编》，第 2619 卷，第 46591 号，第 6(4)条；《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防和应对自然灾害和人为灾害领域合作的协定》，2000 年 2 月 21 日，第 8 条(可查阅 <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I204EN.pdf>)。
- ²¹ 《奥地利共和国和约旦哈希姆王国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，2004 年 3 月 13 日，第 8 条第(3)款(可查阅 http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_III_119/COO_2026_100_2_211467.pdf)；《法国和俄罗斯关于平民保护和预防及管理紧急情况领域合作的协定》，1999 年 10 月 18 日，第 8 条，载于《法兰西共和国第 90 号官方公报》，2001 年 4 月 15 日，第 5909 页。；《西班牙和摩洛哥在民防领域的技术合作和相互援助协定》，1987 年 1 月 21 日，联合国，《条约汇编》，第 1717 卷，第 29861 号。
- ²² 《德意志联邦共和国和捷克共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，2000 年 9 月 19 日，联合国，《条约汇编》，第 2292 卷，第 40860 号，第 9 条。
- ²³ 《西班牙王国政府和俄罗斯联邦政府关于合作预防自然灾害和互助减轻灾害影响的协定》，2000 年 6 月 14 日，联合国，《条约汇编》，第 2153 卷，第 37586 号，第 8 条第(3)款。
- ²⁴ 《奥地利共和国和阿尔巴尼亚共和国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》，2010 年 1 月 27 日，见以上脚注 18。

4. 其他文书

21. 最后，不具约束力的文书中也提及了这项保护义务。例如，大会第 57/150 号决议“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”，从而重申了已列入 1982 年联合国训练研究所(训研所)救灾行动示范规则中的类似规定，²⁵ 即“受援国应采取一切必要措施，确保指定的救灾人员以及用于救灾活动的所有房舍、设施、运输工具和设备的安保和安全”。

22. 其他不具约束力的文书也具体承认了类似的受灾国自主行动领域。在此方面，可提及红十字会与红新月会国际联合会《国际救灾法准则》第 22 条，²⁶ 其中确认“受灾国应采取适当措施解决援助国及有资格的人道主义援助组织从事救灾和灾后初期重建的工作人员及用于救灾或灾后初期重建援助的房舍、设施、运输工具、设备及货物的安全和安保”。

23. 同样，国际法学会也确认，该原则与涉及灾害状况的法律框架紧密相关，例如其 2003 年有关人道主义援助的决议第七条第(3)款规定“受灾国应……确保……保护所提供的人员、物资和服务”。²⁷

24. 先前的调查证明以下结论是合理的：即国际惯例证实，受灾国保护救灾人员及其设备和货物的义务具有相关性和自主性。

C. 相关救灾人员及其设备和货物的类别

25. 相关条约明确纳入了一些基本限制，例如条约要求，只有条约缔约国指定的人员、设备和货物才能被视为救灾人员、设备和货物。但是，上述几个条约的条款未具体包括或排除可能成为受灾国协调的救灾工作一部分的其他类别人道主义工作人员。因此，在这种情况下，可以说各种人道主义工作人员群体都具有相关性，例如参与了相关国家领导的救灾援助活动的国家文职人员和军事人员、国际组织工作人员、红十字和红新月运动人员以及非政府组织人员。

26. 在未规定特定除外情形时，不能将其解释为意味着受灾国境内旨在为救灾努力提供支持的任何人或实体均可自动符合要求，即有权被纳入保护规定的范围。

²⁵ 救灾行动示范规则，1982 年，联合国训练研究所，《政策和效率研究》(第 8 期)(联合国出版物，出售品编号：E.82.XV.PE/8)。

²⁶ 见 2007 年 11 月 26 日至 30 日在日内瓦举行的第三十次红十字和红新月国际会议通过的国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则。

²⁷ 2003 年 9 月 2 日国际法学会布鲁日会议通过的关于人道主义援助的决议，第九条第(2)款。见国际法研究所年鉴，第 70-1 卷，(2002-2003 年)，第 399-576 页和第 71-II 卷(2004 年)，第 133-250 页。另见 Peter MacAlister-Smith 拟订的国际人道主义援助行动导则草案第 20(c)段(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)。

各项条约一再重申发生灾害时的人道主义援助的一项基本原则，即提供外部援助需要征得受灾国的同意，以及受灾国在指挥、协调和监督援助国和国际组织等非国家行为体开展援助和救灾活动方面发挥主要作用。

27. 在此方面，可以注意到有关受灾国在外部援助协调和管理方面作用的条款均自行纳入了关于保护义务的很多规定，这一点具有重要意义。例如，2005年《东盟协定》第11条第(2)款重申，只有在求援方提出请求和征得求援方同意后才能部署援助；此外，第12条第(1)款规定了国际救灾行动的有效工作方式。为此，《协定》一方面要求受援国全面指挥和监督在其境内提供的援助，另一方面要求援助实体与受灾国协商任命援助行动负责人，负责直接监督外国人员及其设备。在其后的第12条第(2)款中，《东盟协定》规定，求援国应确保保护“援助实体”或以“援助实体”名义运入境内的人员、设备和物资，其中“援助实体”这一术语的含义广泛，旨在包括发生灾害紧急事件时向《东盟协定》缔约国表示愿意提供援助和(或)给予援助的国家、国际组织和任何其他实体或个人。²⁸ 同样，《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》强调，不得在未征得求援方同意的情况下提供任何电信援助；还强调了该国指挥、控制、协调和监督电信援助的权利，同时接受联合国紧急救济协调员为《坦佩雷公约》规定的行动协调员。²⁹ 同时，《坦佩雷公约》确认，受灾国有权直接向政府间组织和非国家实体请求电信援助。据《公约》第1条第(10)款规定，非国家实体包括非政府组织以及红十字和红新月运动。因此，涉及参与国际行动的人员、设备和货物保护的《坦佩雷公约》第5条第(3)款的适用，可扩大至为减灾救灾行动提供电信资源的所有行为体。

28. 在类似体系内拟订的一系列多边国际公约体现了类似办法。特别是，各项公约强调，外部行为体需要征得受灾国同意，以便能够提供援助，同时强调了该国在协调提供支持的国际行为体方面发挥主要作用；最后，公约强调了受灾国确保保护救灾人员及其设备和货物的义务。此方面的例子有1991年《美洲便利灾难援助公约》第二条和第四条、1986年《核事故或辐射紧急状况援助公约》第2条和第4条以及南盟《快速应对自然灾害协定》第三和第九条。

29. 上述国际条约所载保护义务的目标是促使各国尽职地采取行动，尽最大努力保证那些受灾国政府当局已接受其支持并对其进行监督的人道主义行为体的安全和安保。正如下文将进一步讨论，这种综合办法对恰当履行保护义务有重要意义。事实上，地方当局最适合评估国际救援人员可能遭遇的安全风险，与他们合

²⁸ 见《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第1条第(1)款，“‘援助实体’是指在发生灾害紧急事件时，向接受方或请求方提出提供和(或)给予援助的国家、国际组织以及任何其他实体或个人”。

²⁹ 见《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第2条和第4条。

作来处理安全问题并在考虑到上述关切的情况下协调外部行为体的活动。此外，正是地方当局可以尽其本分，发挥主要作用，为开展救灾活动提供适当安全环境。

30. 上文所述办法与迄今为止通过的有关该专题的条款草案相符，这些草案的前提是主权和不干涉等核心国际法原则。就此可提及第 11 条草案，其中规定提供外部援助需要征得受灾国的同意。还可提及第 9 条草案，其中强调受灾国在指挥、控制、协调和监督救灾活动和援助方面应发挥主要作用，以便按照国际法原则以及委员会在本草案中编纂和拟订的规则来履行义务，保护受灾民众并提供救灾援助。因此，从这一角度来看，保护救灾人员、设备和货物是使受灾国能够充分履行第 9 条草案为其规定的主要义务的另一关键要素。

31. 为了使当前的项目能更好地确定保护义务的范围，还必须注意已通过的其他条款，特别是第 12 条草案。该条提及了一系列在应对灾害方面可发挥补充作用的行为体(各国、联合国、其他政府间组织和相关非政府组织)，它们以第 5 条草案之二设想的一些合作形式提供援助。按照这种形式采取行动后，可提供救灾人员、救灾设备和物资以及科学、医学和技术资源。

32. 因此，一旦受灾国接受了相关外部行为体提供援助的提议，并确信这些外部实体，无论是国家实体还是其他实体，能够支持自身的救灾工作，那么受灾国应努力确保保护所涉的救灾人员、设备和货物。因此，考虑到第 12 条草案，如果在目前条款草案中插入一项明确规定，确保开展上述保护工作，那么受益的救灾人员可包括国家文职和军事人员、国际组织工作人员、红十字和红新月运动人员或相关非政府组织人员。

33. 在此方面，保护上述实体所属的用于该实体救灾和初期恢复援助工作的货物和设备也具有相关性。“设备和物资”是相关案文经常提及的用语，应将其泛泛地解释为顺利开展当前行动所必需的物项。在一般用法中，“设备”指的是救灾人员为有效发挥援助作用所需的物品，例如，无线电设备和车辆；而“物资”或其他此类术语，指的是旨在分发给受灾者，以协助救灾和初期恢复的用品，是急需物品。例如，2004 年《奥地利共和国和约旦哈希姆王国关于在发生灾害或严重事故时相互援助的协定》规定，³⁰ “‘设备’是指物资，尤其是任务所需的技术设施、运输工具和搜救犬，以及满足自身需要的物……‘救灾物品’系旨在免费运送给求援国受灾民众的货物”。同样，2003 年《拉脱维亚共和国政府和匈牙利共和国政府关于在发生灾害和其他大规模事故时合作和相互援助的协定》³¹ 第 2 条规定：“为本协定的目的，用语：(6) ‘设备’是指物资、技术和运输设施、药

³⁰ 见上文脚注 21。

³¹ 见上文脚注 19。

品和医疗设备以及援助小组成员和(或)专家的个人用品包；(7) ‘援助物资’是指向受灾民众免费发放的物资”。现有草案第 15 条第(1)款(b)项已提及这些物项，即援助行动所涉“货物和设备”。相关评注将货物和设备解释为包括“任何以及一切物资、工具、机器、食物、药物，以及救援行动所需的其他物品”。³² 从逻辑上讲，草案第 15 条第(1)款(b)项所载非详尽清单内的物项，可同样成为关于救灾人员、设备和货物保护义务的最终条款草案适用范围的部分内容。为了保持现有草案用语的一致性，特别报告员在整个草案中始终使用“货物和设备”这一术语，而非涉及该专题的国际条约和文件中使用的最常见用语“物资和设备”。

34. 尽管涉及该问题的条约标准规定中提及了“运入”受灾国境内的“设备和物资”，但必须承认，人道主义行为体可能需要依靠当地市场来采购救灾活动所用物品。因此，无论其来源如何，这些设备和货物都需要受灾国的保护。

D. 受灾国为履行其保护救灾人员及其设备和货物的责任而采取的措施

35. 受灾国为履行其保护救灾人员及设备和货物的责任而采取的措施在内容上可能会有不同，而且有可能需要不同形式的国家行为。

36. 对受灾国的一项初步要求是重视这些义务的消极方面，以便防止其国家机关直接参与从事有害于救灾人员及其设备和货物的活动。从这一意义上看，义务就是针对结果所承担的，其内容十分明确（当然，义务能否履行可能具有一定的假设性），因为对受灾国的期待是这些国家会积极采取行动履行承诺，为其允许在该国境内从事救济活动的国际行动者保障安全。

37. 采取保护责任所设想的积极行动来履行义务可能引起更多复杂的问题。尤其是，救灾人员面临的安全风险可能主要由非国家行动者的活动造成，活动的目的是要利用灾害造成的不稳定的安全局势对救灾人员及其货物和设备采取犯罪活动并从中非法获利，或者蓄意损害救灾人员及其货物和设备，仅仅因为其属于国际特派团。

38. 为了避免个人以私人身份开展此类有害活动，受灾国需要在采取必要防范措施方面显现出应有的尽职尽责态度，争取实现国际义务所要求的目标。因此，保护救灾人员、货物和设备的义务可以界定为行为上的义务，而不是结果上的义务，据此就要求国家以合理的审慎和尽心方式行事，力图避免有害事件，以切实提供保护。

39. 涉及到保护救灾人员及其设备和货物方面义务的国际文书重申了上述义务。就此可以指出 1991 年《美洲便利灾难援助公约》³³ 第四条(c)款，其中要求受援

³² 见 A/68/10，第 62 段，第 14 条草案评注第(5)段。

³³ 见以上脚注 16。

国“尽最大努力保护由援助国自身或由他方代其运入受援国境内的救灾人员、设备和货物”，³⁴ 同样，1994年《联合国人员和有关人员安全公约》³⁴ 第7条第(2)款规定“缔约国应采取一切适当措施，确保联合国人员和有关人员的安全和安保。具体而言，缔约国应采取一切适当措施保护部署于其境内的联合国人员和有关人员”，使其免受《公约》中提及的一系列罪行。2009年9月21日《瑞士发展与合作机构和俄罗斯联邦民防、紧急情况消除自然灾害后果部之间的关于对自然灾害和人为灾害及国际发展合作问题的协议》³⁵ 第2条等等双边条约也提及上述义务，这项协议规定：对于救灾人员及其货物和设备，“如有需要，缔约方应提供一切可能的帮助和适当的保护”。其他文件明确地强调指出这些条款的性质属于行为上的义务。例如，根据训研所《救灾行动示范规则》第17条，“受援国应采取一切必要措施，确保指定的救灾人员以及用于救灾活动的所有房舍、设施、运输工具和设备的安保和安全”。同样，红十字会与红新月会国际联合会《国际救灾法准则》³⁶ 第22条规定：“应采取适当措施解决从事救灾和灾后初期重建的工作人员及用于救灾或灾后初期重建的房舍、设施、运输工具、设备及货物的安全和安保”。

40. 行为义务要求各国尽力实现相关义务的目标，而不一定做到实现目标。国际法院在“种族灭绝”案中将防止种族灭绝义务界定为行为义务，指出，

“在任何情况下都不能要求国家在防止从事种族灭绝行为方面承担必须成功的义务：缔约国的义务是采用一切可以采用的手段，尽可能地防止种族灭绝。国家并不仅仅因为所希望的结果没有实现而需要承担责任”。³⁷

41. 据此，国家为实现希望的目标而作出最大努力实施的措施是依据情况而定的。国际法院指出：“关于防止的义务，按有关条款的措辞，取决于要防止的行为的性质，其内容在各个文件都有差异”。³⁸ 行为义务允许国家在评析要采取的措施方面有一定的余地，因为措施通常并不明确指出根据具体情况为实现所希望的目标而应采取的手段。因此，对于涉及到生命权的积极义务而言，欧洲人权法院认为：

³⁴ 见以上脚注 11。

³⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2641 卷，第 47040 号。

³⁶ 见以上脚注 26。

³⁷ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)案，判决，国际法院 2007 年案例汇编，第 221 页，第 430 段。

³⁸ 同上，第 220 页，第 429 段。

“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。这是因为本法院以前就认定，在困难的社会和技术领域中，各国在判别时具有宽松余地。在紧急救援领域中，应当更加着重考虑到这一因素”。³⁹

同样，国际法院评估了尼加拉瓜未能防止经过本国领土偷运前往萨尔瓦多的武器，是否违背了尽职尽责的义务，评估中顾及了一些情况，例如政府能采用的办法不多、该国领土上发生的非法活动具有隐蔽私密性质、以及所涉地区存在地理障碍。⁴⁰ 这些义务也可能随情况的变化而带有随机变化的性质，国际法委员会在国际法其他方面肯定了这一点。例如，在 2001 年“关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案”的评注中，国际法委员会指出：

“人们认为合理的、注意或适当注意的标准是会随着时间而改变的；在一时一地被认为适当而合理的程序、标准或规则，在将来的某些时候可能不再如此”。⁴¹

关于灾害情况，有一系列的情况都可用来恰当地评估为履行保护义务而采取的措施是否适当，例如由于灾害造成的混乱状况对国家开展正常活动造成的困难，以及参与救灾行动的人道主义行动者的态度和行为，加之当时影响救灾行动相关区域的状况。

42. 同时，必须强调指出，评估安全风险时，应当考虑到救灾团的综合性质以及有必要向受害者保障适当有效应对灾害的措施。因为各国仅仅需要遵守行为义务而不是结果的义务，因此保护义务不应当被理解为对相关人道主义行动者的救济活动制造不合理及不相应的障碍。对此，必须注意本草案第 14 条草案，该条要求各国采取必要措施，便利救灾人员的行动自由。国际法委员会在对该条的评注中正确认识到：“受灾国允许在相关区域内通行自由的同时，可限制进入某些敏感地区。对救援人员的通行自由施加不必要的限制将遏制救援人员灵活提供援助的能力”。⁴²

43. 此外，关于在这方面可能采取的潜在措施问题，必须强调指出，在救灾行动中使用武装护送的可能性应当根据主要人道主义业务行动者在这方面形成的最

³⁹ 欧洲人权法院，Budayeva 等人诉俄罗斯，判决，2008 年 3 月 20 日，第 25 页，第 135 段。

⁴⁰ 《尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)，判决，1986 年国际法院案例汇编》，第 73-74 页，第 155-157 段。

⁴¹ 《国际法委员会年鉴》，2001 年，第二卷(第二部分)，(联合国出版物，出售品编号 E.04.V.17(第 2 部分))，第 98 段，第 3 条草案评注第(11)段。

⁴² 见 A/68/10，第 62 段，对第 14 条草案的评注第(4)段。

佳惯例来评估。对此，有理由特别关注机构间常设委员会 2013 年《人道主义救济车队使用武装护送的非约束性指南》，指南被定为用以协助相关行动者充分考虑人道主义原则和人道主义行动的安全性作出十分敏感的决定。该项文件的“二、总则”中解释说，

“就一般规则而言，人道主义车队不使用武装护送。但是，在许多意外情况下，使用武装护送对开展人道主义行动而言是必要的‘最后手段’。在对这些例外作出决定之前，应当考虑使用武装护送的结果以及除使用护送以外的其他方式。”⁴³

有鉴于灾区安全问题一般远远轻于在武装冲突或其他类似高风险境况中提供援助的情况下存在的安全问题，上述结论就更有依据。

44. 在此情况下，必须指出，一系列关于提供救灾援助的条约往往明确地排除参加救灾工作的外国军事人员为其他参与这类活动的人员提供安保的可能性，因为这是专门由受灾国军队和警察履行的义务。⁴⁴ 这项限制也可以从其他要求救灾团的外国军事人员不携带武装行动的条约中推理得出。⁴⁵ 但是，如果有受灾国真诚表示的明确同意，尤其是遵守主管的国际机关（例如联合国安全理事会）规定的具体任务之时，就本条款草案而言，不能排除东道国军事和警察力量之外的行动者也向救灾人员及其设备和货物提供保障的可能性。据此，只要符合迄今为止编纂和制定的原则与规则，那么也可以设想采用这后一种方式。

45. 此外，国际人道主义行动者本身也可以采取一系列措施减少安全威胁风险，从而帮助实现相关目标。相关人道主义行动者对部署在危险的国际特派团内的人员行使审慎注意的义务显然是要求这些行动者履行的总体义务中的一部分内容。对此只需要回顾国际法院早在 1949 年采取的立场。当时国际法院申明：

⁴³ 2013 年 2 月 27 日《人道主义救济车队使用武装护送的非约束性指南》，第 3 页（强调格式在原文中既有），可在以下网页查看：<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>。

⁴⁴ 见 2004 年 6 月 11 日《阿根廷共和国和秘鲁共和国关于对灾害事件的合作协议》第 7 条第(2)款（可在以下网页上查看：<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119164/norma.htm>），另见 1997 年 8 月 8 日《阿根廷共和国和智利共和国关于对灾害事件的合作协议》，第 7 条第(3)款。

⁴⁵ 见：2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》第 12 条第(2)款；南盟 2011 年《快速应对自然灾害协议》第九条第(2)款。另见：欧洲委员会，部长理事会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 Rec(2002)3 号建议第 13 段：“假如紧急服务包括军事或准军事部门，派遣国应当注意让这些部门非武装介入，并受与请求国的特定协定节制，特别是关于保护所派人员及装备的协定”；《使用军事和民防资源救灾的指导方针》“奥斯陆指导方针”，Rev.1，2006 年 11 月 27 日，第 29 段（“原则上，救灾团内部署的外国军事和文职自卫人员应在没有武装并身着本国制服情况下行动。为核准的外国军事和民防资产提供适当安保的总体责任依然在受灾国身上”）。

“联合国组织可能认为有必要……委托其人员在世界动乱地区执行重要任务……为了确保这些任务得到有效而独立的履行，同时也为其人员提供有效帮助，联合国组织必须向这些人员提供充分的保护”。⁴⁶

在联合国系统内，相应措施主要由秘书长采取。2009 年载有《联合国工作人员条例》的《公报》中指出了这一点。⁴⁷ 条例 1.2(c)规定：

“工作人员应服从秘书长的命令……秘书长在行使其职权时，应谋求确保酌情为工作人员履行交托他们的职责作出一切必要的安全和保障安排”。

阐述人道主义救灾人员安全和安保问题以及保护联合国人员问题的一些大会决议确认了上述赋予权能的规定。例如，大会有关这一问题的最新决议中请秘书长除其他方面外，

“继续采取必要措施，确保……联合国人员和其他人员适当了解最低实务安保标准和有关的行为守则，据其开展工作，适当了解他们要在何种情况下开展工作和要遵守的标准，……充分提供安保……方面的培训，以增强他们的安全，让他们更有效地履行职责，并重申所有其他人道主义组织都需要为其人员提供类似的支持”。⁴⁸

属于救灾行动具体背景下的这一尽职尽责义务得到红十字会与红新月会国际联合会《国际救灾法准则》第 22 条的重申。该条指出：“援助国及人道主义援助组织也应在其规划和行动中采取适当的步骤降低安全风险”。

46. 尽管相关行动者可能采取防范措施，但对救灾人员、救灾设备和货物实施损害行动的可能依然存在。这些非法活动应当由受灾国根据其司法管辖权行使惩处罪行的固有权力进行司法追究。2003 年国际法学会关于人道主义援助的决议规定，对于袭击执行人道主义援助行动的人员、设施、货物或车辆的行为，“被告人应当受到国内或国际主管法院或法庭的审判”。⁴⁹

47. 对此，1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》和 2005 年《任择议定书》⁵⁰ 也可以为其缔约国发挥有意义的作用。该条约要求缔约国确保第 2 条(a)

⁴⁶ 《执行联合国职务时遭受伤害的赔偿问题》，咨询意见，《1949 年国际法院案例汇编》，第 174 页。

⁴⁷ 见《联合国工作人员条例和暂行工作人员细则》，2009 年 10 月 21 日秘书长公报 (ST/SGB/2009/7)。

⁴⁸ 见大会第 67/85 号决议第 16 段。此外还在该决议第 19 至 36 款中规定了一系列额外措施。

⁴⁹ 2003 年 9 月 2 日国际法学会布鲁日会议通过的关于人道主义援助的决议，第九条第(2)款，见上文脚注 27。

⁵⁰ 见上文脚注 11。

和(b)款中确定的种类人员的安保和安全，并以起诉或引渡方式惩处《公约》中列出的具体罪行。但是，为实施这些条款，联合国和相关人员必须参与《公约》第1条(c)款或《任择议定书》第二条中确定的特派团中的一种。《公约》第1条(c)款条文是：

“‘联合国行动’指由联合国主管机关根据《联合国宪章》设立，在联合国的权力和控制之下进行的行动：

“(一) 该行动是以维持或恢复国际和平与安全为目的；或(二) 为本公约目的安全理事会或大会宣布参加行动人员的安全面临特殊危险。”

48. 根据1994年《公约》的规定，《公约》对于救灾的人道主义援助人员的适用性受到以下要求的限制：即安全理事会或大会必须宣布存在特殊危险。但是，上述两个联合国主管机构迄今从未作过这样的宣布。

49. 2005年《任择议定书》第二条在没有关于特殊危险声明的附加条件下将1994年《公约》的适用范围扩大到为以下目的开展的行动：“(一) 在建设和平中提供人道主义、政治或发展援助；或(二) 提供紧急人道主义援助”。尽管这后一种情景对救灾框架内开展的一系列特派行动具有相关性，但根据《任择议定书》第二条第(3)款，东道国有权向联合国秘书长作出声明，表示“对于仅为应付自然灾害而进行的第二条第(1)款(b)项所述行动，该国不适用本议定书的规定。这种声明应当在行动部署前作出。”因此，受灾国可以援引上述有关救灾行动的条款，从而不对面临的灾害事件实施《任择议定书》和《公约》。但是，必须强调指出，迄今为止选择不实施规定的这种可能性从未被缔约国利用。

E. 拟议增加一个条款草案

50. 鉴于上述情况，特别报告员的结论是，有理由依据在一套关于发生灾害时的人员保护条款草案中插入关于保护救灾人员、设备和货物的条款。提议的条款草案暂时设为第14条之二草案，案文如下：

第14条之二草案

保护救灾人员、设备和货物

受灾国须采取一切必要措施，确保对进入本国境内以便提供外部援助的救灾人员、设备和货物提供保护。

三. 一般规定

51. 同国际法委员会就其他议题编写的草案情况一样，本草案最后应该是一些一般或保留条款，说明与发生灾难时适用的其他国际法规则的相互作用。这些条款可以确实有助于进一步界定本条款草案的适用范围。

A. 与国际法特别规则的关系

52. 秘书处在其 2007 年关于主题“发生灾难时的人员保护”的备忘录中，⁵¹ 确定了涉及灾害预防和应对各方面而且一般而言关涉发生灾难时人员保护的 200 多个国际法律文书。特别报告员自 2008 年以来先后提交的六份报告、尤其是第六次报告引用了更多相关多边和双边条约。⁵² 事实上，在提供救灾援助以及备灾、防灾和减灾活动方面的国际合作在当今时代更为普遍，因而，这个领域的规范文件日益增多。而且，在应对各国和其他行为者在防治和管理灾害方面的确切权利和义务范围时，必须考虑到国际法的几个专业领域。⁵³ 因此，有必要做出一个规定，旨在协调本条款草案与其他国际法规则。

53. 为了得到制定这样一条规定的指导，有必要审视同本条款草案一样从一般角度探讨灾难预防和应对问题的现有文书。这种文书通常涉及多种问题，从而有可能与其他更专门化的国际法准则不一致。为了完整起见，本调查也将包括柔性法律文书以及权威机构制定并通过的其他文件。

1. 普遍性条约

54. 首先谈到普遍性条约，目前生效的有 2 个分类文书，载有旨在规范提供国际人道主义援助的一般准则：1998 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》⁵⁴ 和 2000 年《民防援助框架公约》。⁵⁵

55. 《坦佩雷公约》专门论述提供电信援助，其中一些规则涉及外国救援方活动的若干方面(同意、特权和豁免、终止援助、费用、监管壁垒等)。为了应对可能出现的与国际法其他准则冲突的情况，列入了一项规定，即，《公约》“不影响其他国际协定或国际法为缔约国所规定的权利和义务”。⁵⁶

⁵¹ A/CN.4/590/Add.2.

⁵² 见 A/CN.4/662，第二.C 节。有关文书的更新数据库由红十字会与红新月会国际联合会维护，可在以下网址查阅：www.ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/。还见于 Andrea de Guttry, “Surveying the Law”, in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp.3-44.

⁵³ 关于所涉国际法不同领域的全面调查，见 David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), pp. 33-82. 还可见 Gabriella Venturini, “International disaster response law in relation to other branches of international law”, in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, pp.45-64.

⁵⁴ 见上文脚注 9。

⁵⁵ 见上文脚注 10。

⁵⁶ 《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第 10 条，见上文脚注 9。

56. 《民防援助框架公约》旨在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，⁵⁷ 制定了据此开展一切援助行动的原则。在描述与其他国际准则的关系时，《公约》规定，其“不影响缔约国根据国际法所承担的其他义务”。⁵⁸

57. 开放供普遍参与的其他条约旨在全面规范缔约国在防止和应对特定人类活动引发的紧急情况方面的权利和义务。⁵⁹ 因此，将其列入本研究是适当的。

58. 其中一个 1990 年《国际油污防备、反应与合作公约》，⁶⁰ 规定了具体义务，以确保迅速采取有效行动，以尽量减少此类事件可能造成的损害。《公约》第 10 条规定：

“本公约的任何规定不得被解释为改变了由其它公约和国际协定规定的任何当事国的权利和义务。”

2000 年《对有害和有毒物质污染事件的准备、反应与合作议定书》载有同样规定。⁶¹

59. 同样，《核事故或辐射紧急情况援助公约》⁶² 第 12 条规定：

“本公约不影响缔约国根据与本公约所涉事项有关的现行国际协定，或根据本公约的宗旨和目的将来缔结的国际协定的互惠权利和义务”。

2. 区域条约

60. 几个区域文书也涵盖了本条款草案中所涉问题，在属事和属时方面有类似的适用领域。大多数这些文件载有规范与其他条约和(或)与范围相同的一般国际法其他规则的关系的条款。

61. 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》规定，《条约》“不影响其他国际协定为缔约国所规定的权利和义务”。⁶³

⁵⁷ 《民防援助框架公约》，序言，见上文脚注 10。

⁵⁸ 同上，第 5 条。

⁵⁹ 详细清单见 A/CN.4/590 第 46 段和 A/CN.4/590/Add.2。

⁶⁰ 1990 年 11 月 30 日《国际油污防备、反应与合作公约》，联合国，《条约汇编》，第 1891 卷，第 32194 号。

⁶¹ 2000 年 3 月 15 日《对有害和有毒物质污染事件的准备、反应与合作议定书》，第 9 条。

⁶² 见上文脚注 6。

62. 最近在区域层面通过的最全面条约之一是 2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》。⁶⁴ 该条约“反映了关于减灾和减少风险的许多当代思维要素”，⁶⁵ 是一般性的，涉及多种问题。根据其中一个条款，其规定“绝不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”。⁶⁶

63. 关于对外援助救灾的最近区域协定是南盟成员之间订立的 2011 年《快速应对自然灾害协定》。这一条约旨在“提供有效的区域快速应对灾害机制，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，并通过国家协同努力和加大区域合作联合应对灾害紧急状况”，⁶⁷ 其规定涵盖了与灾害应对有关的许多不同活动。《协定》第十七条规定：

“本协定不得影响其他双边或多边条约、公约或协定为缔约国所规定的权利和义务”。

64. 1991 年《美洲便利灾难援助公约》采取了不同方针，其中规定：

“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”。⁶⁸

3. 其他文书

65. 另一个重要文本是 20 世纪 80 年代初在联合国救灾协调专员倡议下制定的加快提供紧急援助公约草案，⁶⁹ 其中载有与本条款草案类似的规定。第 29 条(“关于紧急援助的其他协定的适用”)规定：

“1. 本公约不影响缔约国在其生效前订立的其他协定的适用。

“2. 本公约生效后不应妨碍缔约国达成关于紧急援助的其他协定，但不影响其他国家和组织适用本公约规定的权利和义务为限”。

⁶³ 《黑海经济合作组织参加国政府关于就自然灾害和人为灾害提供紧急援助做出紧急反应的合作协定》，第 22 条，见上文脚注 17。

⁶⁴ 《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，见上文脚注 14。

⁶⁵ 见 A/CN.4/598，第 34 段。

⁶⁶ 《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，第 30 条，见上文脚注 14。

⁶⁷ 《南盟快速应对自然灾害协定》，第二条，见上文脚注 15。

⁶⁸ 《美洲便利灾难援助公约》，第 10 条，见上文脚注 16。

⁶⁹ 见 A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2。文件提交给经济及社会理事会，但经济及社会理事会决定不就这一倡议采取进一步行动。

66. 此外，与本研究有关的是国际法学会 2003 年通过的关于人道主义援助的决议。⁷⁰ 同本条款草案一样，该决议旨在就发生自然灾害或人为灾害情况下的国家权利和义务提供一般指导。第十条对决议和其他国际法规则之间的关系做了规定：

“本决议不妨碍：

(a) 适用于武装冲突的国际人道主义法原则和规则，特别是 1949 年关于保护战争受难者的日内瓦四公约和 1977 年附加议定书；⁷¹ 以及

(b) 在特定情况下规范人道主义援助的国际法规则”。

67. 上述简要论述表明，只要各国和专家机构着手规范适用范围广泛的、针对多重问题的灾难相关文书和重点更明确的条约或其他国际法规则之间的关系，则盛行做法是赋予后一类准则首要地位。

68. 这种办法可能更符合载列于第 2 条草案的本条款草案宗旨，即“促进充分而有效地应对灾害以满足有关人员的基本需求，并充分尊重其权利”。由于许多已列入本草案的规定提出了关于发生灾难时开展国际合作的一般规则，不宜使其优先于(现有的或将来的)双边或多边条约中更具体的规则。由于这两类条约往往详细说明了缔约国的义务，因此适用这些条约会更好服务于受灾害影响者的利益。当然，预计各国缔结的双边或多边协定所载规定不会违背本条款草案载入的国际法一般原则。

69. 上述办法的优点是奉行可能藉由专门协定制定的更严格标准，因而本条款草案以及制定这些标准的条约之间不会存在冲突。同一办法也将调整本条款草案和范围类似的习惯法准则之间的潜在冲突。然而，必须强调的是，若本条款草案涵盖了特别准则未涉及的事项，则适用这种特别准则不能代替适用本条款草案。⁷²

70. 在这方面，必须指出，国际法委员会在本草案第 4 条草案中论述条款草案和国际人道主义法之间的可能相互作用时，已经探讨了载入本项目的规则和国际法一个特殊分支之间的关系问题。如第 4 条草案规定：“本条款草案不适用于适用国际人道主义法规则的情况”。国际法委员会在其对第 4 条草案的评注中强调指

⁷⁰ 见上文脚注 49。

⁷¹ 应该指出，决议中的“灾害”定义(第一条)还包括武装冲突。

⁷² 关于国际法一般规则和特殊规则之间的关系，见国际法委员会“国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难”研究小组的研究结论，《国际法委员会年鉴》，2006 年，第二卷(第二部分)，第 251 段。

出，在武装冲突情况下，国际人道主义法规则应优先于本条款草案所载规则，从而确认了普遍接受的观点，即，国际人道主义法是武装冲突期间适用的特别法。⁷³

71. 尽管有上述规定，国际法委员会在同一评注中还强调，第 4 条草案不应被解释为在受灾领土发生武装冲突期间完全排斥适用本条款草案，因为这种排斥“会不利于保护受灾者”。⁷⁴ 评注接着解释说，“虽然条款草案并不力图对武装冲突后果加以规定，但仍然可以适用于武装冲突的情况，特别是当现有的国际法规则，尤其是那些国际人道主义法不适用时。”⁷⁵ 因此，虽然国际人道主义法作为适用于武装冲突情况的特殊法律体系普遍适用，但本条款草案也同时适用。

4. 拟议增加一个条款草案

72. 鉴于上述情况，拟议列入下面的条款草案：

第 17 条草案 与国际法特别规则的关系

本条款草案若与发生灾害时适用的国际法特别规则不符，则不适用。

73. 这种措辞相较于“不妨碍”条款更可取，因为它更好地反映了条款草案相较于国际法特别规则的备用性质，还因为它更符合国际法委员会最近通过的类似规定的措辞，例如本条款草案中关于外交保护的第 17 条，⁷⁶ 即：

“国际法的特别规则

“本条款草案在与诸如投资保护条约规定等国际法特别规则不符的情况下，则不适用”。

74. 鉴于拟议第 17 条草案和第 4 条草案之间的逻辑近似，建议改变后者位置，将其列入草案的一般规定。

⁷³ 见 A/65/10，第 331 段。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。事实上，本条款草案似乎适合于对武装冲突局势的备用适用，因为关于人道主义援助的国际人道法规则尽管很完备，但仍有一些缺陷，而其他国际法规则和原则会有助于应对这些缺陷。例如，见 Daniela Gavshon, “The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict”, *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol 14, 243-263。关于人权法，国际法院在其“对巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见”（2004 年，第 178 页，第 106 段）中大力重申同时适用国际人道法和其他国际法分支。国际法委员会最近关于武装冲突对条约的影响的工作也确认了这一原则，其出发点是假定武装冲突的存在并不当然终止或暂停条约的施行。见 A/66/10，第 100 段，关于武装冲突对条约的影响的条款草案，第 3 条。

⁷⁶ 见 A/61/10，第 49 段。还见于 2011 年关于国家对国际不法行为责任的条款草案第 55 条以及 2011 年国际组织责任条款草案第 64 条。

B. 与其他国际法规则的关系

75. 考虑到本条款草案和适用于灾害情况的各类国际法特别规则之间的相互作用，同时考虑到将规制这种相互作用的一个条款纳入本草案的相关提议，则考虑哪些其他保留条款适于插入文本就很相宜了。为清楚起见，还应调查这样一个问题，即，完善本草案的一般规定是否也应涉及与涵盖了本条款草案未做规定的事项的其他国际准则的关系。在这方面，似乎会有帮助的是，纳入一个一般条款，说明适用的国际法规则会继续对可能与灾害情况有关的法律问题做出规定。在这个意义上说，这样的规定旨在补充前款(第 17 条)：后者着眼于在适用本草案方面制定一个优先适用特别规则的规范，而前者力求确保平行适用范围不同的国际规则。虽然采用这种方式可能乍看起来不必要，甚至是显而易见的，但这种规定的宗旨至少是双重的。

76. 首先，插入此类条款将有助于阐明条款草案和适用于灾害情况的国际习惯法之间的相互作用。特别报告员在初步报告中指出，本专题“原则上似乎是逐步发展的议题”。⁷⁷ 尽管有这种看法，但特别报告员在随后的报告⁷⁸中突出强调了习惯国际准则和本条款草案之间的一些相互作用，所涉方面包括受灾国监督救灾的权力及其寻求援助的职责和防止灾害的责任。⁷⁹ 此外，不能忽略的是，其他国际惯例准则有不同的适用领域，可能与本草案的各项规定相互作用。此外，拟议条款会促进明确条款草案的内容不影响习惯国际法适用于本草案未涵盖的事项，同时指出，本条款草案不排除进一步制定灾害管理领域的国际惯例准则。在这方面，本条款重复了 1969 年《维也纳条约法公约》序言段落的内容，其中规定：“本公约未予规定的事项继续受习惯国际法规则的支配”，还重复了国际法委员会通过的条款草案(即关于国家对国际不法行为责任的第 55 条以及关于国际组织责任条款的第 64 条)所载其他规定的措辞。条款草案关于国家责任的第 56 条内容如下：

“本条款中没有明文规定的国家责任问题

“在本条款中没有明文规定的情况下，关于一国对一国际不法行为的责任问题，仍应遵守适用的国际法规则”。⁸⁰

⁷⁷ 见 A/CN.4/615，第 42 段。

⁷⁸ 分别见第三次报告(A/CN.4/629，第 82 段)、第四次报告(A/CN.4/643，第 40 段和以下诸段)以及第六次报告(A./CN.4/662)。

⁷⁹ 关于国际习惯法对这一议题的影响，见 Natalino Ronzitti, “Conclusions”, in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 703-706, p.706.

⁸⁰ 《国际法委员会年鉴》，2001 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号，E.04.V.17(第 2 部分))，第 77 段。

77. 其次，拟议条款还将力求澄清，本条款草案不干涉范围不同的条约法。如特别报告员和国际法委员会本身所解释的那样，本草案内容体现的办法基本上侧重于个人的需求和关切问题，以及他们在灾害情况下的合法权益。⁸¹ 由此可见，本条款草案没有涉及发生灾害时可能发挥作用的国际法的所有问题。在发生灾害时可能会对本条款草案内容有所补充的其他国际法律机制的例子除其他外还包括关于条约法的规定，特别是那些涉及到因发生意外不可能履行和情况根本改变的规定，⁸² 以及关于国际组织和国家的责任以及个人的责任的规则。

拟议增加一个条款草案

78. 鉴于上述情况，关于与其他适用的国际法规则相互作用的一个条款草案案文可拟议如下：

第 18 条草案

与本条款草案未明文规定的灾害情况有关的事项

关于与灾害情况有关的事项，在本条款草案没有明文规定的情况下，仍应遵守适用的国际法规则。

C. 与《联合国宪章》的关系

79. 在现草案的一般规定中，也可以有效纳入一个具体条款，内容涉及与根据《联合国宪章》所承担的义务的相互作用。其案文须根据《宪章》第一百零三条措辞，其中规定，“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先”。

80. 国际法委员会就这一议题开展工作期间，已经提出根据《宪章》承担的义务居首要地位。特别是，国际法委员会突出强调了庄严载入《宪章》的一些原则(即国家主权平等、不介入、合作和不歧视原则)在灾害发生时限定国家权利和义务方面所起的主要作用。⁸³ 还要提及的是，通过的一些专题国际文书也同样强调了尊重《宪章》各项原则。例如，关于救灾，大会第 46/182 号决议规定，“必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整和国家统一”。⁸⁴ 同样，2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》确认，“必须按照《联合国宪章》充分尊重

⁸¹ 见 A/64/10，第 178 段。

⁸² 《维也纳条约法公约》，1969 年，分别见第 61 和第 62 条。

⁸³ 此外，还可见第三次报告(A/CN.4/629)，第 64 段和以下诸段，以及 A/65/10，第 331 段，第 5 条草案的评注。

⁸⁴ 大会第 46/182 号决议，附件，第 3 段。

各国的主权、领土完整和国家统一。”⁸⁵ 欧盟在灾害管理方面的行动也受类似原则支配，只要这一原则与《宪章》规定的义务一致则予以执行。这一结论源自《欧洲联盟条约》第 21 条第(1)款，其中提到《联合国宪章》各项原则属于鼓舞欧盟发展的原则之列，应予以遵守。即使这一规定没有直接提到欧盟灾害管理，但显而易见的是只要《宪章》代表了欧洲一体化进程的发展，则欧盟在这方面的行动就要遵守《宪章》。

81. 此外，现草案中纳入一条重申《宪章》义务居首要地位的条款可能有助于加强联合国在灾害管理方面发挥的领导作用。这一作用在草案中已得到确认，因为条款草案的措辞适当区分了本组织与其他国际组织和参与救灾行为者的地位。⁸⁶ 此外，其他国际文书也明确承认了这一作用。⁸⁷

拟议增加一个条款草案

82. 基于上述原因，特别报告员提议，现草案的一般规定还纳入一条关于与《联合国宪章》相互作用的条文草案，内容如下：

第 19 条草案 与《联合国宪章》的关系

本条款草案不妨碍《联合国宪章》。

⁸⁵ 见上文脚注 14，第 3.1 条。

⁸⁶ 见第 5、第 10 和第 12 条。关于各国的合作义务，还可见 A/64/10，第 183 段。

⁸⁷ 除其他外还可参看 1998 年北大西洋公约组织欧洲一大西洋合作理事会关于加强国际救灾领域的切实合作的政策(第 2.2.2 条)；在欧盟层面，可参看关于欧盟平民保护机制的第 1313/2013/EU 号决定(叙文 14 以及第 5 条第(2)款、第 13 条第(3)款、第 16 条第(1)款和第 16 条第(2)款；《欧洲联盟公报》L 347，2013 年 12 月 20 日，第 924 页和以下诸页)。