



大会

Distr.: General
28 April 2016
Chinese
Original: English/Spanish

国际法委员会

第六十八届会议

2016年5月2日至6月10日和
7月4日至8月12日，日内瓦

发生灾害时的人员保护

从各国政府收到的补充评论和意见

增编

目录

	页次
一. 导言	5
二. 从各国政府收到的评论和意见.....	5
A. 一般评论和意见	5
美利坚合众国	5
B. 关于条款草案的具体评论	6
1. 第 1[1]条草案条——范围	6
美利坚合众国	6
2. 第 2[2]条草案——宗旨	6
美利坚合众国	6
3. 第 3[3]条草案	7
灾害的定义	7



	墨西哥	7
	美利坚合众国	7
4.	第 4 条草案	8
	用语	8
	墨西哥	8
	美利坚合众国	8
5.	第 5[7]条草案	9
	人的尊严	9
	美利坚合众国	9
6.	第 6[8]条草案	10
	人权	10
	墨西哥	10
	美利坚合众国	10
7.	第 7[6]条草案	10
	人道主义原则	10
	美利坚合众国	10
8.	第 8[5]条草案	11
	合作义务	11
	美利坚合众国	11
9.	第 9[5 之二]条草案	11
	合作的形式	11
	墨西哥	11
	美利坚合众国	11
10.	第 10[5 之三]条草案	12
	减少灾害风险方面的合作	12
	美利坚合众国	12

11. 第 11[16]条草案.....	12
减少灾害风险的责任	12
美利坚合众国	12
12. 第 12[9]条草案	13
受灾国的作用	13
墨西哥	13
美利坚合众国	14
13. 第 13[10]条草案	14
受灾国寻求外部援助的责任	14
墨西哥	14
美利坚合众国	14
14. 第 14[11]条草案.....	15
受灾国对外部援助的同意	15
墨西哥	15
美利坚合众国	15
15. 第 15[13]条草案	16
提供外部援助的条件	16
美利坚合众国	16
16. 第 16[12]条草案	16
外部援助提议	16
美利坚合众国	16
17. 第 17[14]条草案	17
便利外部援助	17
墨西哥	17
美利坚合众国	17
18. 第 18 条草案.....	18
保护救灾人员、设备和货物	18

墨西哥	18
美利坚合众国	18
19. 第 19[15]条草案	18
外部援助的终止	18
墨西哥	18
美利坚合众国	18
20. 第 20 条草案	19
与国际法特别规则或其他规则的关系	19
美利坚合众国	19
21. 第 21[4]条草案	19
与国际人道主义法的关系	19
墨西哥	19
美利坚合众国	19

一. 引言

又收到墨西哥(2016年3月24日)和美利坚合众国(2016年4月13日)发来的两份书面答复,内含关于国际法委员会第六十六届会议(2014年)一读通过的发生灾害时人员保护条款草案的评论和意见。

二. 从各国政府收到的评论和意见

A. 一般评论和意见

美利坚合众国

美利坚合众国虽在下文详细说明了条款草案的一些具体关切意见,但仍大力支持委员会努力改善对受灾人员的保护。

第一,美国仍对一些条款草案(包括评注所述条款草案)似乎阐明新的“权利”和“义务”或不准确地阐述国家现有义务感到关切。在一些情况下,条款草案和评注似乎尝试逐渐发展法律,但没有具体承认有此意图。美国强调自己的看法:即委员会可通过在现有国际法基础上向有需要的国家提供实际法律指导或通过救灾援助,最有效地推动改善对受灾人员的保护。例如,有国家可能愿意了解如何把国际法律原则纳入国内救灾法,或双边或区域人道主义救灾援助协定或安排。因此,美国建议委员会为此考虑将条款草案改为更妥当的形式,如原则或准则。如果仍坚持条款草案,美国建议在评注中承认一些条款草案所反映的是促进法律逐渐发展的提案,而不应全盘依赖这些条款草案编纂现行法律。

第二,无论内容框架是规则还是准则,美国仍对当前起草的一些条款草案可能妨碍向受灾人员提供援助感到关切。如下文所详尽阐述的那样,草案第14[11]条规定受灾国的同意是提供外来援助的一个条件,但没有考虑到在一些情况下即使没有同意也可能允许提供援助。条款草案对是否可以在武断拒绝同意时提供外部援助也含糊不清。草案第16[12]条将有“权利”提供援助的国家、联合国和“其他有关国际组织”与“可能”提供援助的“有关非政府组织”作了区分,这毫无补益,也不现实。此外,下文所述一些条款草案最好也加以澄清,以避免在应对危机的各行动方之间发生混淆。美国鼓励委员会参照文件的明确宗旨,重新审议下文提到的具体条款草案。

第三,如下文对草案第3[3]条所作详尽阐述,美国对“灾害”的定义存在问题 and 关切,认为它过于宽泛。尤其是,灾害的定义应明确排除武装冲突中经常发生的情况。此外,关于武装冲突,美国认为草案第21[4]条及其评注不足以应对条款草案与国际人道主义法之间的分歧。美国强烈主张在“灾害”定义中不包含武装冲突的后果。委员会可在评注或定义项中说明,在时间和空间上,灾害可与构成武装冲突一部分的事件同时发生,在这种情况下,即在委员会似乎关注的“复

杂灾害”中，条款草案适用于应对“灾害”的办法，而国际人道主义法则适用于武装冲突，包括对战争受害者的保护和敌对占领。

B. 关于条款草案的具体评论

1. 第 1[1] 条草案——范围

美利坚合众国

关于评注第(2)段，美国再次对阐明国家新“权利”和“义务”的方式表示关切，尤其是不同意一种说法，即这种“义务”不仅适用于每个国家境内的人员，也适用于“[每个国家]管辖或控制下”的所有人员。虽然条约的一些具体条款的确规定了缔约国的境外义务，但国际法一般无此规定。

此外，条款草案在涉及“国际组织和其他实体”的义务时应说明国际组织和其他实体可能承担不同的法律义务，也许与国家的义务有所不同。

2. 第 2[2] 条草案——宗旨

美利坚合众国

美国大力支持第 2[2] 条草案中的宗旨。不过，如所有这些评论中所解释的那样，美国对目前起草的一些条款草案可能与这一宗旨不符有所关切。

评注第(9)段错误地主张，“部分相关权利属于经济和社会权利，各国义务逐步加以确保”。虽然美国同意《经济、社会及文化权利国际公约》¹ 缔约国有义务逐步实现经济、社会和文化权利，但非缔约国并没有这项义务。还有一个技术问题，评注中关于《公约》第二条第一款所述义务的阐述有误。美国建议改动如下：

“部分相关权利属于经济和社会权利，《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国有义务逐步予以实现。”

评注第(10)段不当提及生命权，具体地说，是《公民及政治权利国际盟约》² 第六条第一款，将此作为人权适用于灾害和救灾情况的范例。该项规定禁止任意通过国家行动剥夺生命，要求依法保护这一权利。把这项规定作为国际义务的渊源，认为国家有义务应对波及该国的灾害或灾难事件对生命构成的威胁和危难毫无依据。任何这类责任均产生于政府对其人民和公民的主权责任。美国敦促删除不适于此种情况的第(10)段最后一句以及提及《经济、社会及文化权利国际公约》的任何文字。

¹ 《经济、社会及文化权利国际公约》，1966 年，联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 3 页。

² 《经济、社会及文化权利国际公约》，1966 年，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 171 页。

3. 第 3[3] 条草案

灾害的定义

墨西哥

“灾害”的定义没有限定事件起源，即规定是自然灾害还是人为灾害。这个办法十分适当，因为案文已确认有人为灾害。³ 不过，应明确表明，根据第 21[4] 条草案，武装冲突不在此列。

美利坚合众国

美国对委员会在第 3[3] 条草案中提出的“灾害”定义有严重关切。首先，美国对决定将灾害定义为一个“事件”而非事件结合脆弱社会状况的结果提出质疑。如评注所述，大多数具体提及灾害的无约束力文书都侧重于扰乱社区或社会正常运作的灾患和脆弱社会状况的类别。此外，自条款草案一读后，各国通过了无约束力的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，⁴ 其中也着重阐明灾患、脆弱性和风险，委员会应考虑到这一经广泛谈判达成的框架。评注表明，委员会认为条款草案中的“灾害”定义比无约束力框架中的定义更精确，美国希望更详细地解释委员会为何有这种看法。此外，美国建议委员会考虑这个定义如何与阐述国家减少灾害风险努力的第 10[5 之三]和 11[16] 条草案相对应。事实上，把灾害定义为事件会模糊应对风险敞口和脆弱性的重要性。

其次，定义的表述无论指的是风险还是事件都应加以澄清，以便在定义中明确排除武装冲突或其他政治和经济危机情势。评注第(1)段颇有助益，解释了委员会为何不打算在灾害定义中包括“政治和经济危机”。不过，第 3[3] 条草案文本未明确排除政治或经济危机，许多政治经济危机似乎符合第 3[3] 条草案的灾害定义。例如，股票市场崩盘、贬值危机或犯罪浪潮会具有“灾难性”，导致“巨大的人类痛苦和危难”，从而“严重扰乱社会运转”。

特别是，武装冲突几乎必定产生“一系列灾难事件，造成普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难、大规模物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转”。为应对武装冲突带来的悲惨后果，国际人道主义法几百年来逐步形成一套应对武装冲突人道主义后果的原则和规则。国际人道主义法规则以反面规定为主，形成了对一方伤害对方的手段和方法加以选择性限制的一整套规则。

本条款草案作为应对自然灾害和环境事故(如化学品泄漏或水坝坍塌)等某些与冲突无关的其他人为灾害所致人道主义影响的一种努力值得赞扬。不过，拟议

³ 见欧洲人权法院，Öneryıldız 诉土耳其，申请书第 48939/99 号，2004 年 11 月 30 日判决书，第 9-43 段；另见欧洲联盟法院，欧洲议会诉欧洲共同体理事会(切尔诺贝利案)，案号 C-70/88，1990 年 5 月 22 日，第 937-943 段。

⁴ 大会第 69/283 号决议，附件二。

定义非常宽泛，包括几乎任何重大破坏性事件。特别是，条款草案在适用于武装冲突局势时有很大问题，有可能与国际人道主义法发生冲突。

例如，第 5[7]条草案将给缔约国(和其他行为方)设立一种义务，不仅要尊重还要保护“人的固有尊严”。如第 5[7]条草案评注所述，委员会认为来自国际人权法的这项义务势必产生“不得损害人的固有尊严的反面义务和采取行动维护人的尊严的正面义务”。这项规则在适用时可能给国际人道主义法规则所反映的平衡带来严重压力。国际人道主义法视情况给予平民某种保护，但承认平民可能在战事中意外受伤或死亡(但没有成为特定目标)。

同样，第 11[16]条草案阐明的减少“灾害”风险义务，在适用于构成武装冲突的事件时，可视为在国际人道主义法(如规定各方在进攻和防御时采取可行预防措施)之外给冲突各方规定各项责任。委员会在评注中坚持认为第 11[16]条草案的内容是一项“以既定方式行事的国际法律义务”从而突出表明有可能产生这种结果。

美国认为，委员会应保留表明无意订正国际人道主义法规则的第 21[4]条草案，并从“灾害”定义范围内删除武装冲突的后果。委员会可在评注或定义项中说明，在时间和空间上，灾害可能与构成武装冲突一部分的事件同时发生，在这种情况下，条款草案适用于应对“灾害”办法，而国际人道主义法适用于武装冲突行为。美国敦促委员会考虑采用这一简化方法，以避免要对是否可适用国际人道主义法进行多次评估。美国明确建议至少在“灾害”定义中排除武装冲突中例行发生的事件。委员会不妨考虑采用一个明确排除政治和经济危机的定义。

[另见下文对第 21[4]条草案的评论]。

4. 第 4 条草案

用语

墨西哥

第 4、第 14[11]、第 17[14]、第 18 和 19[15]条草案的列入值得欢迎，它们反映了各代表团表达的关切意见。

美利坚合众国

关于第 4 条(a)项草案，美国对在“受灾国”定义中列入“或其控制下的其他地方”。美国认为，这一标准为启用本条款草案所设立的门槛太低，可能在其他条款草案适用问题上造成混乱。根据这一定义，一国仅在其“管辖”或“控制”(其影响形式大大低于领土主权)下的“人员、财产或环境”受到灾害影响时才可成为“受灾国”。该国作为受灾国将因此承担，除其他外，以下相应义务：寻求外部援助(第 13[10]条草案)、“在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面发挥主要作用”(第 12[9]条草案)、通过各种法律措施方便外部援助(第 17[14]条草案)以及有权要求同意提供任何援助(第 14[11]条草案)。

上述所有义务和权利可能与灾害发生地的领土主权国所拥有的特权发生冲突。这一矛盾产生于条款草案的措辞。具体而言，第 12[9]条第 1 款草案主张，受灾国即使仅由于对人员或财产的“管辖”或“控制”，而非由于其任何程度上的领土主权“受到影响”，但由于它拥有主权，也有责任在其领土上确保保护人员和提供抗灾救济和援助。的确，委员会在第 4 条草案评注中指出，根据这些定义，可能有多个“受灾国”，这些国家间若无任何特别协定，条款草案“没有……提供确切的解决方法，无法确定根据第 14[11]条草案的规定需要征得哪个受灾国同意”。美国认为这是令人最不满意的情形。这可能造成“受灾国”之间的困惑或不合，可拖延有效响应。

关于第 4 条(b)和(c)项草案，美国建议删除“应……要求或征得其同意”。定义中的这个内容没有必要，因为其他条款草案更详细阐述了要求援助和同意援助的规定。

在第 4 条(e)项草案中，“救灾人员”定义中的“所派”一词可被解释为不包括“援助国或其他援助方”招聘的地方人员。美国认为，第 18 条草案(保护救灾人员、设备和货物)不仅应适用于国际工作人员，也应适用于地方救灾人员。因此，美国建议把定义中的措辞改为“派入或地方招聘的”。

评注第(12)段表示，条款草案没有包括国内非政府组织。美国认为，国内非政府组织应与外部援助组织一视同仁，得到相同的考虑。鉴于国家红十字会和红新月会等国内组织在备灾救灾中所发挥的作用，美国建议考虑在这些条款草案中适当列入这些组织。例如，如果对评注进行修订，希望各国与国内相关非政府组织开展合作，争取它们提供援助(第 8[5]和第 13[10]条草案)。

5. 第 5[7]条草案

人的尊严

美利坚合众国

美国同意尊重人的尊严是备灾和应灾进程的一个重要组成部分，但不同意国家、国际组织和有关非政府组织有“尊重和保护人的固有尊严”的一般法律义务。评注第(1)段坚持认为这一原则源于国际人权文书。诸如《公民权利和政治权利国际公约》等很多此类文书都承认人的固有尊严，并阐明文书中确定的权利产生于这项原则。但是，这些文书均未强加要求保护“尊严”的任何特殊或不同义务。如果该条草案意在指出条约缔约国负有专门义务，必须保护由人的尊严原则产生的各项权利，则第 6[8]条草案已阐明要保护人权。因此，美国建议把“须”字(shall)改为“应”(should)。

就法律层面而言，美国不同意评注第(6)段的说法，即“保护的义务”要求各国通过法律，在可能违反尊重人的尊严原则的情况下禁止第三方活动——尽管这

一说法反映了一种有价值的政策目标。评注没有指出这一义务的来源，第 6 段中的渊源都是不具法律约束力的准则和原则。如果这是为了循序渐进地发展法律，就应当明确加以说明，并阐明为这种发展提供法律支持。

另见关于条款草案和国际人道主义法之间关系的第 3[3]条草案下的一般性评论意见。

6. 第 6[8]条草案

人权

墨西哥

应在条款草案中酌情补充一个提法，即各项国际人权文书确立的在某些情况下，例如在发生灾害时可能发生的国家安全受到威胁的情况下，⁵ 国家有权中止某些权利。⁶ 墨西哥赞赏委员会在该条草案评注中承认克减权利的可能性，不过，这种可能性从目前的条款草案措辞看并不明显。

美利坚合众国

美国同意各国应根据各自的国际人权法义务促进和保护本国领土上的个人人权，包括受灾者的人权。美国赞赏评注第(4)段的说明，即不同国家在这方面有不同的法律义务。

另参见关于条款草案和国际人道主义法之间关系的第 3[3]条草案下的一般性意见。

7. 第 7[6]条草案

人道主义原则

美利坚合众国

美国非常赞赏在条款草案中列入人道主义原则，因为这对于人道主义应急工作而言极其重要。但是，美国谨建议将“根据”改为与“依照”。鉴于人道主义原则不具有约束性，这一表述更为准确。

美国还赞赏第 7[6]条草案反映了不歧视原则在救灾和灾后恢复过程中的重要性。美国建议在评注第(6)段第二句中明确列入残疾问题，并在脚注中引述《残疾人权利公约》。⁷ 美国还建议评注在“特别弱势者的需要”方面强调有必要最

⁵ 《公民权利和政治权利国际公约》，1966 年，联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 3 页，第 4 条；《美洲人权公约》，1969 年，联合国，《条约汇编》，第 1144 卷，第 144 页，第 27 条；《欧洲人权公约》，第 15 条。

⁶ 例如，厄瓜多尔在科托帕希火山爆发后宣布进入紧急状态。

⁷ 《残疾人权利公约》，联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 3 页。

大限度地减少受灾民众遭受伤害、剥削和虐待的风险，并消除此类行为对受灾民众的影响。例如，灾害发生后往往受剥削和被虐待的风险，特别是贩运儿童和少女的风险更大。

8. 第 8[5] 条草案

合作义务

美利坚合众国

美国重申它对制订看似新的国家“权利”和“义务”的一般性评论。虽然美国承认《联合国宪章》和《关于各国依联合国宪章建立友好关系与合作的国际法原则宣言》所述国家间合作原则，但美国不同意这些原则规定了具体的法律义务，必须与该段所列大量组织进行合作。与外部组织开展合作当然可取，而且往往颇有助益，但哪些组织最有帮助取决于受灾国和灾害的具体情况。因此，美国建议把“须”字(shall)改为“应”(should)。

在评注第(2)段中，美国承认就某些人权义务而言，国际合作可能具有特殊意义，但美国也认为，评注应反映不同国家承担的义务亦有不同。美国建议对该段作以下编辑：“就具体条约缔约国承担的某些人权法义务而言，国际合作可能具有特殊意义。”

此外，评注第(2)段应紧扣《残疾人权利公约》第 11 条的内容，简单重申现有的国际义务。因此，美国建议添加《公约》第 11 条的下列内容：“国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，该《公约》规定缔约国除其他外也适用于在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时‘应按照国际法包括国际人道主义法和国际人权法为其规定的义务，采取一切必要措施确保对残疾人的保护及其安全。’”

另见关于条款草案与国际人道主义法之间关系的第 3[3]条草案下的一般性意见。

9. 第 9[5 之二] 条草案

合作的形式

墨西哥

鉴于条款草案的范围十分广泛，并铭记条款草案所涉及的现象繁多，该条草案的措辞不应给人留下详尽无遗或因此对条款草案可提供的合作形式有所限制的印象。

美利坚合众国

[见下文第 10[5 之三]条草案下的评论]。

10. 第 10[5 之三]条草案

减少灾害风险方面的合作

美利坚合众国

美国重申它对条款草案试图制订新的“权利”和“义务”的一般性评论及其关于第 11[16]条草案的评论。

因此，美国建议把“须”字(shall)改为“应”(should)。美国还质疑是否有必要将此措辞列入一个单独的条款。美国建议修订第 8[5]条草案，明确表示合作包括减少灾损的努力，或修订第 9[5 之二]条草案，将减少灾害风险列为一种合作形式。如果要保留一个单独的条款，美国建议在文中添加“酌情”二字，与第 8[5]条草案中关于合作的措辞相一致。正如现有的不具约束力的减少灾害风险框架所指出的那样，每个国家对于在本国领土上采取措施减少灾害造成的损害负有首要责任。其他国家可酌情协助此类努力。

11. 第 11[16]条草案

减少灾害风险的责任

美利坚合众国

美国承认，每个国家都必须采取措施预防、减轻和防备可能影响本国人民的灾害。但是，如上所述，美国对条款草案试图规定新“权利”和新“义务”感到关切。美国不赞同评注第(9)段的主张，即每个国家根据国际法都有义务采取必要和适当的措施，预防、减缓和防备灾害。

评注第(4)段表示，委员会是从国家主权和不干涉原则中衍生出这一特定义务的，但却没有解释说明这一义务是如何产生的，也没有说明各国因其主权而承担的义务可能适用哪些限制原则。评注还表示，国际人权法支持国家在减少灾害风险方面开创一项新的义务。美国强烈反对评注中的主张，即国家有采取“必要和适当的措施”的积极义务，“无论威胁源自何处”，都要防止侵犯人权行为。国际人权法适用于国家，并规范其涉及本国领土个人人权的行为。但国际人权法并没有规定国家有保护个人免受私人行为者或自然力伤害的一般义务。《世界人权宣言》第 3 条宣布的、《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条详细阐述的生命权并没有规定受灾国有责任或有义务保护个人免受灾害影响，也没有规定受灾国必须请求其他国家或组织提供这方面的援助。

评注表示，国家实践支持这一新的规则。委员会收集了大量资料介绍国家和国际社会为减少灾害风险作出的努力，这些资料极为珍贵，给人留下了深刻的印象。但是，美国不认为这些资料确定国家在实践中没有法律义务意识；相反，国内法律都是基于本国的理由，而相关国际文书通常不具有法律约束力。值得注意

的是，关于减少灾害风险的两个最重要的国际框架——《兵库行动框架》⁸ 和最近通过的《仙台框架》——都不具有约束力。因此，没有理由认定这是一项习惯国际法规则。

此外，正如美国关于第 3[3]条草案的评论意见所述，现代减少灾害风险方法侧重于最大程度地减少灾害造成的损害，将灾害定义为“事件”没有充分反映这一方法。如果保留目前的灾害定义，美国将建议修订该条草案的措辞，将重点放在减少灾害造成的损害上。因此，美国建议该条草案的标题改为：“减少灾害风险的责任”，第一分节的内容改为：“每个国家应努力减少本国对灾害风险脆弱性”。另一个办法是，如本条草案旨在反映国家义务相关法律的渐进发展，则应在评注中明确指出这一点。

评注第(17)段指出，该条草案第 2 款提出的三类措施并非详尽无遗。美国认为，如能在规定中提及能够查明和通报风险、乃至实际减轻未来事件有可能造成的今后生命损失的各项措施，这项规定就可得到加强。为切实减少风险，应采取实际行动降低经评估已知的风险，例如，更新建筑法规、改造抗风和抗震结构，或加高在洪泛平原的房屋或举家迁离。

最后，美国强调，鉴于第 3[3]条草案一般性评论所述“灾害”的定义十分宽泛，将减少灾害风险列为一项法律义务会碰到特别多的问题。如果认为“灾害”包括武装冲突或其他严重的政治或经济危机，该条草案就会成为法律规定，要求采取措施减少灾害风险，这将远远超出对某些自然灾害或人为灾害(如化学品泄漏或水坝垮塌)所应采取的步骤。例如，它可能导致人们质疑各国是否有义务开展外交行动降低爆发敌对行动的可能性或是否有义务采取财政政策以降低发生经济灾难的风险，但对此类措施的有效性或适当性很难做出客观的评估。

12. 第 12[9]条草案

受灾国的作用

墨西哥

墨西哥认识到，本条草案反映了各国负有在发生灾害时保护人员和提供人道主义援助的首要义务；⁹ 但是，墨西哥建议增加“在其能力范围内”的表述，因为在受灾国无力履行该规则的假设情况下，根据不得强人所难原则，受灾国不应对其未做之事承担责任。

⁸ 《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》，世界减灾会议通过，2015 年 1 月 18-22 日，日本兵库县神户市(A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2)。

⁹ 见《东盟灾害管理和应急反应协定》，2005 年 7 月 26 日，万象：A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

美利坚合众国

与第 11[16]条草案一样，评注没有解释如何从国家主权的一般原则中衍生出第 12[9]条草案第 1 款规定的非常具体的义务，也没有解释国家因其主权可能对哪些义务适用限制原则。美国建议对这一段进行修正，删除“由于其主权”，并用“应当”取代“有义务”。另一个办法是，如本条草案旨在反映法律的渐进发展，则应明确指出这一点。

13. 第 13[10]条草案

受灾国寻求外部援助的责任

墨西哥

应确认受灾国求其他国家、联合国、其他主管政府间组织和相关非政府组织援助的权利。但是，国家主权包括展示国家活动的专属权利，条件是该国已履行保护境内他国权利的义务，¹⁰ 为维护国家主权原则，墨西哥建议将术语“有义务”改为“可以”，以便各国根据本国在发生灾害时必须保护人员和提供人道主义援助的首要义务，¹¹ 遵照第 3 条草案的要求在其领土上行使指导、控制、协调和监督救灾和援助工作的首要作用。

美利坚合众国

与第 11[16]条草案和第 12[9]条草案一样，美国关切的是如何根据一般国家主权原则衍生出必须从特定机构寻求援助的具体“义务”。如果评注旨在表明国际人权法确立了保护个人免受非国家行为体和自然力影响的一般性义务，美国不能认同。美国建议修订这一分节，将“有义务”改为“应当”。就此而言，美国支持在评注中说明灾害并不能免除国家所承担的人权义务，在某些情况下，这可能包括在灾害超出国家的应对能力时请求提供援助。另一个办法是，如本条草案旨在反映法律的渐进发展，则应明确指出这一点。

与美国对第 2[2]条草案(以及评注第(10)段)所阐明的理由相同，评注第(4)段错误地把生命权纳入灾难所直接涉及的诸多人权之中。《世界人权宣言》第 3 条宣布的、《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条详细阐述的生命权并没有规定受灾国有责任或有义务保护个人免受灾害影响，也没有规定受灾国必须请求其他国家或组织提供这方面的援助。本段应删除所有提及生命权的部分，包括提到这项权利根据《公约》不可克减的那句话。事实上，人权事务委员会在其第 29 号一般性意见书中曾建议，“自然灾害”在某些情况下可以构成“威胁国家生命的

¹⁰ 《帕尔马斯岛案(荷兰诉美利坚合众国)》，1928 年 4 月 4 日裁决书，《国际仲裁裁决汇编》，第二卷，第 839 页(Max Huber)。

¹¹ 见《东盟灾害管理和应急响应协定》，2005 年 7 月 26 日，万象：A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。

公共紧急状态”，从而一经正式宣布既有理由采取某些国家措施，克减该国在《公约》下承担的义务(不得剥夺任何人的生命权的义务不在此列)，这对于受灾国是否对本国人民有义务应对灾害影响或寻求其他国家援助并无影响。

评注第(4)段对《经济、社会和文化权利国际公约》所述若干经济、社会和文化权利的归纳也不够准确。美国建议评注沿用《公约》中的文字以及国际社会对“享有安全饮用水和卫生设施权”的理解，修正如下：

“灾难直接涉及若干人权，包括适当生活水平(包括获得充足食物、衣着和住房)的权利、享有可达到的最高标准身心健康和医疗服务的权利、享有安全饮用水供应的权利及适当住房、衣着和环卫权……”。

同一段的后几句应作出以下修改：

“因此，委员会指出，国家采取的“适当措施”可以包括在国内状况无法逐步满足适当生活水平权(包括充足食物权)且受灾国负有逐步实现这一权利的国际义务的情况下寻求国际援助。”

另见关于“受灾国”定义的第4条草案下的评注。

14. 第14[11]条草案

受灾国对外部援助的同意

墨西哥

[见上文第4条草案下的评论]。

美利坚合众国

美国认为第14[11]条草案没有对现行法进行精确表述。特别是，美国不同意“提供外部援助需要征得受灾国的同意”这一非限定性表述。有必要根据所有事实和情况考虑如果没有征得同意，救灾或减少灾害风险援助是否会侵犯受灾国的领土完整或违反不干涉原则。例如，假定有这样一种情况：一国政府完全崩溃，无法找到主管当局表示同意。某一局势如适用于安全理事会的决议则可能属于另一种情况。

条款草案显示拟定条款草案在“权利”和“义务”方面遇到一些限制，特别是在这些表述没有准确反映现行国际法的情况下。这可能对设法向受灾者提供人道主义援助的国家在法律选择方面造成困惑。美国建议修订该条草案的措辞，使其符合大会第46/182号决议，其中称“必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助”。同样，根据所有这些条款草案应作为准则拟定的一般性意见，美国建议将该条草案第2和第3款中的“须”字(shall)改为“应”(should)。同样，由于与第2[2]条草案(评注第(10)段)和第13[10]条草案(评注第(4)段)有关的所述原

因，第 14[11]条草案评注第(4)段错误地将《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条所规定的生命权作为同意接受外部援助义务的基础，并建议在发生灾害时拒绝同意接受此种援助可能构成对生命权的侵犯。为支持这一主张，评注完全依据人权事务委员会 1982 年在第 6 号一般性意见中提出的一项不具有约束力的建议，即各国需要为保护“固有的生命权”采取积极措施，例如，委员会认为“缔约国应采取一切可能的措施，降低婴儿死亡率和提高预期寿命，特别是采取措施消除营养不良和流行病。”这些措施和目标尽管可取，美国肯定也抱有这些期望，但美国认为这种正面措施不是《公约》规定的义务。美国强烈建议删除任何不适用于灾害情况的依赖生命权内容，包括从该条草案评注第(4)段中删除这个内容。虽然提及所援引的联合国大会决议不会为确认这方面的义务提供法律依据，但美国不反对关于自然灾害受害者无法获得人道主义援助的后果的事实表述。

评注第(7)段为“任意”一词的含义提供了重要指导，该条草案至少应提及其内容。美国建议将第 14[11]条草案第 2 款措辞改为：

“按照国际法适用国际法规则和受灾国国内法，并依照本条款草案，不得任意拒绝同意接受外部援助。”

美国还建议在评注中探讨第 14[11]条草案各款之间的关系。例如，尚不清楚该条草案第 2 款规定的任意拒绝同意是否会影响第 1 款的同意规定，也不清楚评注第(10)段所述一国根据该条草案第 3 款可能无须公布提供援助决定的极端情况是否也会涉及该条草案第 1 和第 2 款中的关于评价一国同意或拒绝同意的规定。

15. 第 15[13]条草案

提供外部援助的条件

美利坚合众国

美国重申其观点，即条款草案最好是作为不具约束力的原则或准则。因此，美国建议修订第 15[13]条草案案文如下：

“此种条件须符合本条款草案、适用国际法规则和受灾国国内法，并应与本条款草案相符。条件应考虑到受灾者的既定需求和援助质量。”

16. 第 16[12]条草案

外部援助提议

美利坚合众国

美国赞赏评注中承认援助提议“基本上是自愿的，不应被解释为承认存在法定援助义务。”美国还赞赏评注中申明根据本条款草案提出的援助提议不得具有歧视性，也不应被视为干涉受灾国的内部事务。

但是，美国认为，应进一步审议本条草案在援助行为体相关特权之间作出的区别。第 16[12]条草案规定，各国、联合国和其他主管政府间组织有“权利”提出援助提议，而有关非政府组织也“可以”提出援助提议。评注表明，这一不同措辞是为了强调而使用的，目的是强调各国、联合国和政府间组织不仅有权提出援助提议，而且也鼓励它们这样做，而非政府组织则有不同的性质和法律地位。美国建议消除此种区别，规定各国、联合国、各政府间组织和非政府组织“可”按照国际法和适用的国内法向受灾国提出援助提议。虽然毋庸置疑，各国、联合国和政府间组织具有与非政府组织不同的性质和法律地位，这一事实并不影响非政府组织根据适用的法律向受灾国提出援助提议的能力。

美国还认为，应鼓励非政府组织与各国、联合国和主管政府间组织一样根据适用的法律向受灾国提出援助提议。此外，各国和相关政府间组织也可选择通过向有关非政府组织提供赠款或捐款，支持受灾国的人道主义救济工作，美国不希望由于建议受灾国区别对待非政府组织而无意中阻碍此种支助办法。

17. 第 17[14]条草案

便利外部援助

墨西哥

[见上文第 4 条草案下的评论]。

美利坚合众国

根据其一般性意见，美国认为将该条草案作为一项指导原则而不是定为义务更为有益。因此，美国建议将该条草案两款中的“须”字(shall)改为“应”(should)。如果继续将其规定为一种义务，就应明确说明这是法律的逐渐发展。

此外，为与其他条款草案相一致，美国建议将第 17[14]条草案第一句修订为“必要和适当的措施……”。尽管受灾国国内法中的某些措施可能对便利援助的提供有必要，但考虑到每个灾害的独特情况，这些措施还必须适当。

美国赞赏本条草案着重说明受灾国必须在其国内法范围内采取必要措施，促进迅速和有效提供外部援助，其中涉及救灾人员、货物和设备——特别是，除其他外还涉及海关规定、税收和关税。这些步骤能够消除对有效援助的重大和可以避免的障碍。实际上，美国同意为降低成本和预防货物延误采取步骤免除外部救灾援助物资和设备的关税和税赋一般来说十分有益，因此建议在评注第(5)段中建议各国免除关税和税赋，而不是表示各国可作为替代办法减轻关税和税赋。同样，该条草案载有一项促进迅速和有效提供外部援助措施的说明性清单。美国建议在这一清单中添加一些措施，为终止外部援助后救灾人员、货物和设备的高效和适当撤离和撤出作出安排。如果国家和其他援助行为体相信其人员、货物和设备能够在工作完成后撤出而不受到不必要的阻碍，它们就更有可能提出给予援助。

18. 第 18 条草案

保护救灾人员、设备和货物

墨西哥

[见上文第 4 条草案下的评论]。

美利坚合众国

美国大力支持努力改善人道主义工作人员的安全和安保，并支持努力促进有效和及时地交付人道主义援助。此外，美国同意各国应根据国内法和国际法中规定的义务，至少向救灾人员、设备和物品提供与本国境内接受的向其他个人和财产提供的同样保护。

然而，美国再次感到关切的是，这项原则被拟定为对救灾人员、设备和物品所承担的特别法律义务，而没有明确说明这项国际法义务的渊源。因此，美国建议将“须”字(shall)改为“应”(should)。如果保留这一法律义务表述，则应将其明确标定为法律的逐渐发展。

此外，美国还建议通过在第 18 条草案明确提及国内法，使第 17[14]条草案和第 18 条草案的措辞更加一致：

“在其国内法范围内采取适当措施，确保……”

美国感到高兴的是，评注第(8)段阐明需要评价安保问题，同时考虑到有效提供援助，但如能进一步解释救济活动的“不合理过分”障碍的内容就会更好。

19. 第 19[15]条草案

外部援助的终止

墨西哥

[见上文第 4 条草案下的评论]。

美利坚合众国

美国赞赏评注第(5)段阐明，“在作出终止援助的决定时应考虑到受灾者的需要”。最好是在评注中特别建议各行为体与受灾民众协商，了解他们的需要是否得到满足，而不是由行为体和国家来确定。

根据我们对拟定的其他义务条款草案发表的评论，美国建议将第 19[15]条草案两句中的“须”字(shall)改为“应”(should)。

20. 第 20 条草案

与国际法特别规则或其他规则的关系

美利坚合众国

美国建议将这些条款草案改为不具有约束力的原则或准则表述。在这种情况下，美国支持列入该条草案，以阐明这些原则不损害国家根据国际法享有的现有权利和义务；然而，美国建议删除“特别或其他”。

如果保留这些条款草案目前的形式，美国希望能够进一步澄清该条草案的意图和措辞。如评注中指出的那样，特别法学说已阐明各个可能重叠的法律体系的可适用性，但尚不清楚目前拟订的该条草案为这项原则添加了什么内容。

21. 第 21[4]条草案

与国际人道主义法的关系

墨西哥

墨西哥认为必须列入该条草案，因为它排除了条款草案在仅涉及武装冲突情况下的适用性。然而，应当在该条草案中增加一项规定，以涵盖在发生灾害的同时也存在武装冲突的情况。

墨西哥建议根据特别法原则，¹² 在国际人道主义法所衍生的、不违背其目的并可适用于特定情况的规则不存在的情况下，可以允许条款草案适用于武装冲突局势。

美利坚合众国

[见上文第 3[3]条草案下的评论]。

美国认识到，委员会努力把握条款草案和国际人道主义法规则之间的相互作用，并赞赏纳入第 21[4]条草案，该条草案宣布条款草案“不适用于国际人道主义法规则所适用的情况”，从而试图维护国际人道主义法的实行。然而，美国认为，仅靠第 21[4]条草案无法充分保护国际人道主义法的完整性，也无法执行。第 21[4]条草案的措辞十分有益，因为它宽泛地提及武装冲突规则所适用的“情况”，表明当国际人道主义法普遍适用于一种情势(如武装冲突“局势”)时，条款草案就不能启用，但评注建议采取不同的做法，阐明条款草案“可以……在现有国际人道主义法规则不适用的情况下适用于武装冲突。”第 21[4]条草案的平白措辞似乎预期条款草案不适用于这种情况。

¹² 见关于国家对国际不法行为的责任条款第 55 条；另见大会 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议，附件，经文件 A/56/49(Vol. I)/Corr.4 更正。

因此，为了避免任何混淆，美国建议对第 21[4]条草案评注第(3)段最后一句作出以下修订：“虽然条款草案没有对武装冲突的后果作出规定，但条款草案仍可适用于在出现武装冲突局势时发生的灾害，只要这些活动不受国际人道主义法管辖即可。”

此外，美国建议修改第 21 条草案，删除国际人道主义法“规则”的排他性提法。一方面，目前对“规则”的提法可能使条款草案的适用范围比预想的更为广泛。正如国际法院和国际法委员会在评注草案中指出的那样，国际人道主义法的某些规则(如 1949 年日内瓦四公约共同第 3 条所述对被拘留者人道待遇的基本保障)反映了可以在武装冲突之外适用的“基本人道考虑”。由于有人认为，具体国际人道主义法规则的适用不一定意味着可以适用国际人道主义法，所以提及“可以适用国际人道主义法规则”可能会被误解为表示排除范围比预想的更为广泛。

目前“国际人道主义法规则”的提法也可能被误解，使第 21[4]条草案的适用范围比预想的更为狭窄。正如上文所指出的那样，国际人道主义法往往被视为一系列反面的——即禁止性或限制性的——规则，而没有一项表明各国可以采取行动的规则。在这种情况下，尽管具体的国际人道主义法“规则”不予适用，但国际人道主义法原则构成一般行为指南。美国认为，条款草案不应适用于国际人道主义法(包括其原则)所适用的情况，但各国为了对武装冲突保持军事上必要的灵活性，尚未接受一项限制性或禁止性规则。鉴于上述，美国建议将第 21[4]条草案修改为：

“本条款草案不适用于国际人道主义法包括其原则和规则所管辖的活动。”
