



国际法委员会

第七十五届会议

2024年4月15日至5月31日和
7月1日至8月2日，日内瓦

与国际法有关的海平面上升

国际法委员会以往工作中可能与该专题特别相关的内容

秘书处的备忘录

目录

	页次
一. 导言	3
二. 国家地位	4
A. 国家的概念和国家地位的要素，包括国家承认	4
B. 在国家承认方面维持现状的措施	8
C. 对领土从一国移交另一国之情形及其效力的提及	8
D. 避免在领土移交时出现无国籍状态	10
三. 受海平面上升影响人员的保护	10
A. 第二次问题文件中的考虑因素和研究组确定的未来工作	10
B. 委员会与受海平面上升影响人员的保护分专题有关的工作	11
1. 一般人权义务	11
(a) 一般义务	11
(b) 特别弱势群体	13



(c)	保护土著人民的土地和领土.....	14
(d)	获得信息的权利.....	15
2.	海平面上升背景下的不推回原则.....	17
(a)	不推回原则的一般考虑和适用性.....	17
(b)	合法性要求.....	18
(c)	程序保障.....	20
(d)	目的地国和驱逐无国籍人.....	23
3.	“难民”的定义.....	24
4.	在应对紧急情况和减少灾害风险方面的国际合作与援助.....	25
(a)	国际合作.....	25
(b)	外部援助.....	28
(c)	减少灾害风险.....	31

一. 导言

1. 在第七十届会议(2018 年)上,委员会决定建议将“与国际法有关的海平面上升”专题列入长期工作方案。¹在第七十一届会议(2019 年)上,委员会决定将这个专题列入工作方案。²委员会还决定就这一专题设立不限成员名额研究组,由波格丹·奥雷斯库先生、雅库巴·西塞先生、帕特里夏·加尔旺·特莱斯女士、尼吕费尔·奥拉尔女士和胡安·何塞·鲁达·桑托拉里亚先生轮流担任共同主席。
2. 在第七十二届会议(2021 年)上,委员会收到了关于这个专题的第一次问题文件。它由奥拉尔女士和奥雷斯库先生编写,讨论与海洋法有关的问题。³在第七十四届会议(2023 年)上,委员会审议了就同一个分专题对第一次文件的补充文件。⁴
3. 在第七十三届会议(2022 年)上,委员会审议了第二次问题文件。它由加尔旺·特莱斯女士和鲁达·桑托拉里亚先生编写,讨论与国家地位和受海平面上升影响人员的保护有关的问题。⁵在同届会议上,委员会请秘书处编写一份备忘录,查明委员会以往工作中可能与委员会今后关于这一专题的工作相关的内容,特别是与国家地位和人员保护有关的内容。⁶
4. 为满足委员会的要求,秘书处研究了委员会自 1949 年以来的工作,力求确定哪些方面与审议国家地位和受海平面上升影响人员的保护分专题有关。秘书处在编写本备忘录时,以具体问题为指导。该等问题被列入研究组今后工作方案,与国家地位和受海平面上升影响人员的保护分专题有关,在委员会 2022 年报告中得到了反映。⁷
5. 秘书处主要侧重于二读通过的案文及其评注⁸以及研究组的最后报告。鉴于为编写本备忘录而查阅的材料量大,在本备忘录里面列出的是从中选取的部分例子,意在展示委员会的做法。
6. 在编写本备忘录时,秘书处设法查找并汇编了委员会先前工作中的要素,它们虽不具体涉及海平面上升,但可协助委员会审议国家地位和人员保护的特定问题。如专题大纲所示,委员会只在近年工作中谈到海平面上升,且程度有

¹ 《2018 年……年鉴》,第二卷(第二部分),第 369 页。

² 《大会正式记录,第七十四届会议,补编第 10 号》(A/74/10),第 265 段。

³ A/CN.4/740、Corr.1 和 Add.1。

⁴ A/CN.4/761 和 Add.1。

⁵ A/CN.4/752 和 Add.1。

⁶ 《大会正式记录,第七十七届会议,补编第 10 号》(A/77/10),第 246 段。

⁷ 同上,第 235-236 段。

⁸ 研究的内容还包括委员会在第七十三届会议上一读通过的国家官员的外国刑事管辖豁免条款草案案文(A/77/10,第 68 段),以及委员会在第七十四届会议上一读通过的关于一般法律原则的结论草案案文(《大会正式记录,第七十八届会议,补编第 10 号》(A/78/10),第 40 段)。

限。在保护大气层⁹和发生灾害时的人员保护¹⁰专题下通过的具体评注中，可以找到几例类似提及。

7. 关于国家地位，委员会没有直接审议特定问题，包括国家地位或国家承认的标准。因此，经研究委员会工作后找出的、在备忘录(第二节)中列举的要素，就与国际法有关的海平面上升专题而言，主要是间接相关。在研究委员会工作时发现的部分要素可能与处境困难人员的保护问题所涉主题(第三节)更加相关。

二. 国家地位

A. 国家的概念和国家地位的要素，包括国家承认

8. 本节回顾了历史，举出了委员会明确提到国家地位或国家承认问题的事例。1949年，国际法委员会在第一届会议上，选择国家和政府承认作为编纂工作暂定清单上的一个专题，但未将之纳入工作方案。¹¹

9. 在同届会议上，委员会通过了国家权利义务宣言草案。¹²从宣言草案的范围中，明确地排除了界定“国家”的含义这项任务：

“国家”一词之定义虽经[大不列颠及北爱尔兰]联合王国及印度二国政府建议加以阐释，委员会认为此种努力无所补益。“国家”一词在委员会所拟订草案中之意义，为国际习惯上一般所接受者。委员会并认为无须在宣言草案中规定社团形成国家之必备条件。¹³

10. 委员会还决定不提及国家生存并保卫自身生存的权利，回顾说宣言草案中提到了自卫和其他国家不得干涉：

委员会中有人提议宣言草案应冠以“各国有生存权及保卫其生存之权利”一条。良以草案中所载诸权利无不导源于此，而上次大战中轴心国家否认及蹂躏此种权利，更见其应加特别注重。委员会多数委员则以为对于现存之国家，谓其有生存之权，似属赘词；草案全文实以此种权利为其假定前提，其理不言自明。彼等又以为宣言草案中既已有自卫权及他国不得干涉之规定，更无需宣布一国有保卫其生存之权。¹⁴

⁹ 保护大气层指南草案及其评注，《大会正式记录，第七十六届会议，补编第10号》(A/76/10)，第39-40段。

¹⁰ 关于发生灾害时的人员保护的条款草案，《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第48-49段。第3条草案(a)项将“灾害”定义为“造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、大规模流离失所、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件”。缓发事件比如干旱或海平面上升也被作为例子，列为条款草案所涵盖的灾害(第3条草案的评注，第(4)段)。

¹¹ 《1949年……年鉴》，提交大会的报告，见第281页，第16段。

¹² 同上，见第286页，第46段。

¹³ 同上，见第289页，第49段。

¹⁴ 同上，第49段。

11. 委员会还决定不去处理国家承认问题：

另一条文草案规定“各国有受其他国家承认其生存之权利”。赞成此项提案者认为：一国为其他国家所承认前，在国际法上即有若干权利。渠等力称，如他国一秉信诚，认为某一政治实体具备国家之条件，即有承认该政治实体为国家之责任。诸人鉴于今兹既无一国际威权以进行集体承认，则在大多数国家对某一政治实体作承认前，各国当得自行斟酌权衡也。委员会多数委员则以为所建议之条文对于新生国家，似嫌逾越国际法上一般接受之办法，而对于已告成立之国家，则似无意义。委员会结果认为关于承认之全部问题，极须慎重将事，且牵涉政治方面过多，不能在本宣言草案中稍着一二行，即谓解决。委员会并悉此项问题为委员会认为必须或允宜加以纂订之十四项问题之一。¹⁵

12. 1956 年，在研究条约法专题期间，特别报告员杰拉德·菲茨莫里斯爵士出了一份报告，里面的条款草案第 3 条载有若干定义，包括“国家”的拟议定义：

第 3 条特定相关定义

为本法之目的：

(a) 除了因特殊理由被承认为国家的实体，“国家”一词：

(一) 指实体，其由住在确定领土上的人民组成，受经过组织的政府体系管理，有能力直接或通过其他国家缔结对实体自身有约束力的国际关系；但这不妨碍视任何特定国家的地位和国际关系，代表其进行条约谈判必用的方法或渠道问题；

(二) 包括国家政府……¹⁶

13. 在条款草案第 3 条的评注中，特别报告员解释了“国家”拟议定义背后的依据：

11. ……本条主要涉及对“国家”一词的定义，以含蓄地表明，半主权国家或受保护国家可以是条约缔约方(尽管在许多情况下只是间接的)，同时指出了这一立场的局限和形式。除国际组织外，仅国家能成为条约缔约方；只有该等实体才是自身(而不止是作为一个更大实体的组成部分)能够受条约约束的国家。有鉴于此，联邦的组成国绝不可能是国际上的国家，也绝不可能以国家的身份成为条约的缔约方，条约对联邦有约束力，对组成国也有约束力，但后者并非以组成国这个身份，而是以联邦(在国际上)不可分割的一部分这个身份受约束。不过，在国际上自主自治的国家，就算是受保护国，也能够以受保护国的身份受约束，即使必须得到保护国的一般或具体同意，或者通过保护国作为中介。

¹⁵ 同上，第 50 段。

¹⁶ 《1956 年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/101 号文件，第 10 段。

12. “……因特殊理由被承认为国家的实体……”：这包括梵蒂冈国。¹⁷

14. 在 1956 年委员会第八届会议的辩论结束之际，特别报告员就可能纳入“国家”的定义一事表达了以下看法：

在某种意义上，他同意认为“国家”一词无需定义者的观点。但是，法里斯·贝·胡里提出的看法是半主权和受保护实体没有缔结条约的能力，而不是暗示它们有缔结条约的能力。对这种意见，他难以苟同。为半主权实体的利益起见，最为可取的是，它们应当自由地与其他国家建立条约关系。要做到这一点，就必须摒弃此类实体可以推翻过去关于改变自身地位的协定这套理论；否则国家不会愿意与之缔结条约。¹⁸

委员会 1966 年通过的条约法条款草案¹⁹ 后来成为 1969 年《维也纳条约法公约》²⁰ 的基础，里面没有“国家”的定义。评注单纯指出，这一用语“与《联合国宪章》、《国际法院规约》、日内瓦海洋法四公约和《维也纳外交关系公约》中的用语具有相同的意义”。²¹

15. 委员会在审议国家及其财产的管辖豁免专题时再次讨论了“国家”的定义问题。这一专题的首任特别报告员是颂蓬·素差伊库先生，他在 1980 年第二次报告中提出使用“领土国”²² 和“外国”²³ 二词。

¹⁷ 同上，见第 118 页。

¹⁸ 《1956 年……年鉴》，第一卷，第 370 次会议，第 226 页，第 4 段。

¹⁹ 《1966 年……年鉴》，第二卷，A/6309/Rev.1 号文件，第二部分，第 177 页，第 38 段。

²⁰ 《维也纳条约法公约》(1969 年 5 月 23 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 331 页。

²¹ 《1966 年……年鉴》，第二卷，A/6309/Rev.1 号文件，第二部分，第 177 页，第 38 段，见第 192 页，第 5 条草案评注第(4)段。《公海公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 450 卷，第 6465 号，第 11 页；《大陆架公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 499 卷，第 7302 号，第 311 页；《领海及毗连区公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 516 卷，第 7477 号，第 205 页；《捕鱼及养护公海生物资源公约》(1958 年 4 月 29 日，日内瓦)，同上，第 559 卷，第 8164 号，第 285 页；《维也纳外交关系公约》(1961 年 4 月 18 日，维也纳)，同上，第 500 卷，第 7301 号，第 95 页。

²² 《1980 年……年鉴》，第二编(第一部分)，A/CN.4/331 和 Add.1 号文件，第 23 段：

要援引平等者之间无管辖权原则，就必须有两个平等主体，也即两个平等的主权国家。为操作方便起见，采用了“领土国”一词，意指接到诉讼案件和管辖豁免请求的当局所在的国家。因此，“领土国”是领土管辖权范围内发生争端的国家，且争端涉及另一个国家，后者主张对领土国边界以外不愿意或不同意接受管辖的国家要豁免此种管辖。因此，领土国系管辖权的行使被质疑甚或被挑战的国家，因为当事方在领土国当局面前享有平等的主权地位，所以，其如不同意，则不受管辖，也不服从管辖。

²³ 同上，第 25 段：

对“外国”这一表述，不需要太多澄清。这个词实际上是显而易见的，甚或不言自明。它指领土国管辖范围以外的国家。其身份有别于当地国，也即在针对别国或外国提起或涉及别国或外国财产的法律诉讼中，属地管辖权被援引的那个国家。因此，在出现平等主体豁免问题的情况下，外国是必要条件。从国家平等二元性的角度看，它是另一个平等主体。

16. 委员会随后在 1991 年就同一专题通过的条款草案中纳入了“国家”的定义。²⁴ 但是，定义不涉及国家地位的要素，而是要确定哪些实体被视为主权国家的一部分，因而有权享受另一国国内法院的管辖豁免：

“国家”一词应结合其宗旨和目的来理解，即应确定在一国可以要求豁免的情况下援引国家豁免，哪些实体和个人有权援引国家豁免，而且还应确定国家某些区分单位和部门在为行使主权权力而行为时有权援引豁免。因此，在本条款范围内，“国家”一词应理解为包括按此确定的所有类型或类别的实体和个人，这些实体和个人可以受益于国家豁免的保护。²⁵

17. 1971 年，秘书处对国际法进行了一次调查，意在更新委员会的长期工作方案。²⁶ 委员会确定了可能研究的专题，“国家在国际法中的地位”是其中之一，这个专题除其他外包括国家主权、独立和平等、国家的领土范围以及国家和政府的承认。

18. 1996 年，应大会要求，²⁷ 委员会审查了自 1949 年第一届会议起处理的专题。据发现，在 1949 年暂选供委员会研究的 14 个初始专题中，国家和政府的承认等三个专题从未进入委员会的工作方案。²⁸ 关于长期工作方案的报告载有一份清单，里面罗列了业已完成的专题和将来可能立项的专题，国家地位和政府承认问题仍在将来可能立项的专题之列(首提日期见方括号)：

二. 国际法的主题

.....

2. 可能着手的未来专题：

(a) 国际法主题 [1949 年]；

(b) 国家地位：

(一) 国家在国际法中的地位[1971 年]；

(二) 承认的标准[1949 年]；

(三) 国家的独立和主权[1962 年]；

(c) 政府：

(一) 政府的承认[1949 年]；

²⁴ 《1991 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 28 段。

²⁵ 同上，第 2 条草案评注第(5)段。

²⁶ 《1971 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，A/CN.4/245 号文件。

²⁷ 大会 1995 年 12 月 15 日第 50/45 号决议，第 9(a)段。

²⁸ 《1996 年年鉴》，第二卷(第二部分)，第 161 页。

(二) 代议制政府。²⁹

截至目前，委员会尚未在工作方案中列入任何此类专题。³⁰

B. 在国家承认方面维持现状的措施

19. 虽然委员会没有研究国家地位的要素，但间或审议了一些条文，它们着眼于在诸如国家或政府的承认状态改变或者国家或政府不受承认等特殊情形下维持现状。

20. 关于国家在其对国际组织关系上的代表权的条款草案于 1971 年通过，其中第 79 条草案涉及不承认国家或政府或不存在外交或领事关系。³¹ 这项条文后来得到采纳，成为 1975 年缔结的《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》的第八十二条。³²

21. 外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位条款草案于 1989 年通过，其中第 31 条草案涉及不承认国家或政府或不存在外交或领事关系。³³ 委员会在该条的评注指出：

(1) 派遣国和国际组织东道国的权利和义务不受它们之间互不承认或没有外交或领事关系影响的基本概念，载于 1975 年《维也纳国家代表权公约》第八十二条，因此该条是第 31 条的渊源之一。³⁴

C. 对领土从一国移交另一国之情形及其效力的提及

22. 研究组工作期间确定了多个问题，其中之一涉及将来当海平面上升影响到领土的适居性时，国家可能采取怎样的替代办法。委员会没有讨论国家产生或灭失的标准。但是，研究了几个主题，内容涉及在国家地位消失或转变已成事实的情况下国家继承的后果。

²⁹ 同上，附件二。

³⁰ 2016 年，秘书处将“国家承认”列入委员会可能审议的专题。《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 313 段；另见 A/CN.4/679/Add.1。

³¹ 《1971 年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/8410/Rev.1 号文件，第 60 段，见第 330-332 页。在相应评注的第(1)段，委员会指出第 79 条草案是在讨论过特别报告员阿卜杜拉·埃里安先生提交的工作文件之后才增加的(《1971 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，A/CN.4/L.166 号文件)。在工作文件中，讨论了例外情形对国家派往国际组织的代表可能产生的影响问题。在同一评注的第(4)段，委员会指出《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》(1963 年 4 月 24 日，维也纳，联合国，《条约汇编》，第 596 卷，第 8638 号，第 261 页)或《特别使团公约》(1969 年 12 月 8 日，纽约，联合国，《条约汇编》，第 1400 卷，第 23431 号，第 231 页)中没有载列关于国家与政府的承认或未经承认所引起的情况。

³² 1975 年 3 月 14 日，维也纳。《1975 年 2 月 4 日至 3 月 14 日在维也纳举行的联合国关于国家在其对国际组织关系上的代表权问题会议正式记录》，第二卷，会议文件(联合国出版物，出售品编号：E.75.V.3)，第 207 页，A/CONF.67/16 号文件；或者联合国，《1975 年法律年鉴》(出售品编号：E.77.V.3)，第 87 页。

³³ 《1989 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 72 页。

³⁴ 同上。

23. 关于国家对条约继承的条款草案第 2 条草案的评注第(3)段, 委员会指出, “使用‘国家继承’一词……专指一国在对领土的国际关系的责任上, 对别国的取代的事实; 而不涉及国家继承发生时权利、义务的继承的任何含义”。³⁵ 因此, 委员会在关于国家继承专题的工作中, 研究了一个实体的法律存在改变为另一个实体这种情况所产生的法律影响。

24. 多个问题可能与研究小组有关, 其中之一涉及一国部分领土的继承。在关于国家对条约继承的条款草案第 14 条草案的评注中, 委员会指出, 自己意识到条款草案的范围可能不包含附属领土从一个管理国移交另一个管理国的情形。

(8) ……委员会承认这种情形可能发生, 但指出, 这种情形可能极少。在进行二读中, 有人提到或许需要使用特别规则的其他不平常的事例。一般说来, 委员会认为, 最好不加上包括这些情形的详细规定, 使目前的条文草案更加复杂。至于对某一领土的国际关系的责任从一个管理国转移到另一个管理国的事例, 委员会认为并不一定适用移动条约边界规则。在这种情形下, 应该考虑到发生这种改变的情形, 而且必要时, 类推适用本条文所载的各项规则。³⁶

25. 1981 年, 委员会在关于国家对国家财产、档案和债务的继承的条款草案中, 进一步阐述了领土从一国转到另一国这种情况的影响, 并将之与一国部分领土的分离进行区分。第 13 条草案涉及一国领土的移交, 委员会在该条的评注指出:

(6) ……所设想的领土移交情况都是对继承国取代被继承国负责有关领土该部分的国际关系并不以征求领土该部分居民意见为前提, 因为那块地方在政治、经济和战略等方面的重要性很小, 或者即使有人居住却人口稀少。³⁷

26. 委员会强调, 在绝大多数这种情况下, 有关国家财产转属的任何问题都通过被继承国和继承国协议解决。³⁸ 委员会还进一步指出:

(9) 第 13 条规定所包含的情况不同于……第 16 条第 2 款所设想的一国一部分领土与该国分离而同另一国合并的情况。如这种分离(不同于领土一部分的移交)情况之下, 继承国代替被继承国负责有关的领土部分的国际关系以领土分离部分的居民表示同意为前提(由于该分离领土的范围、居民人数众多, 或者该分离领土具有政治、经济、战略等方面的重要性)。……被继承国与继承国之间的协议完全是可预见的, 但不会得到第 13 条给予协议的首要地位, 因为对第 16 条第 2 款所涉情况最重要的是居民在行使自决权利时所表达的意愿。³⁹

³⁵ 《1974 年……年鉴》, 第二卷(第一部分), A/9610/Rev.1, 第 85 段, 见第 175 页。

³⁶ 同上, 见第 209 页。

³⁷ 《1981 年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第 87 页。

³⁸ 同上。

³⁹ 同上。

D. 避免在领土移交时出现无国籍状态

27. 《消除未来无国籍问题公约草案》和《减少未来无国籍问题公约草案》第十条草案规定：

一. 凡规定移转领土之条约应定名保证该领土居民均得行使自择国籍权而不致成为无国籍人之条款。

二. 倘无此项条款时，接受领土转移之国家，或以其他方法取得领土之国家，或在原属另一国或数国之领土上新成立之国家，对于此项领土内之居民，除因行使自择权或以其他方式保留其原有国籍，或另有国际或取得另一国籍者外，均应给与各该国之国籍。⁴⁰

28. 在对于之前一年通过的那版条文的评注中，委员会指出：

一五四. 该条第一项规定缔约国的义务，即设法在以后关于领土移转所签订的任何条约里订明条款确保有关领土内的居民不致成为无国籍。就事理而论，如果他造缔约国并非无国籍问题的任何一个公约的缔约国，也不能加以更严格的义务。不过如果领土移转条约的两造缔约国都是无国籍问题公约之一的缔约国，第一项规定的义务就须充分实行。

一五五. 公约草案把确保避免无国籍问题的条款与保障自择权一事规定在一起，确乎越出了它的主要目的的范围，这个目的就是清除或减少无国籍问题。可是委员会认为自择国籍的权利业已得到普遍承认，如果在这样一个公约之中还不加以保障的话，这就表示倒退一步，至少也会引起误解。⁴¹

三. 受海平面上升影响人员的保护

A. 第二次问题文件中的考虑因素和研究组确定的未来工作

29. 在第二次问题文件⁴²中，共同主席讨论了国家地位和受海平面上升影响人员的保护这两个分专题。这份文件围绕后一个分专题，就可能适用于保护受海平面上升影响人员的现有法律框架进行了摸底，而且就国家以及相关国际组织和机构在保护受海平面上升影响人员方面的实践进行了初步摸底。这份文件还载有一些初步意见和指导问题，以供研究组今后仅针对这一分专题开展工作。

30. 秘书处在盘点委员会先前可能与研究组有关的工作时，考虑了这份文件所探讨的问题和拟议行动方针。

⁴⁰ 《1954年……年鉴》，第二卷，A/2693号文件，第25页。

⁴¹ 《1953年……年鉴》，第二卷，A/2456号文件，第154-155段。

⁴² A/CN.4/752 和 Add.1。

B. 委员会与受海平面上升影响人员的保护分专题有关的工作

1. 一般人权义务

(a) 一般义务

31. 委员会在过去的一些工作中，讨论了国家的一般人权人道义务，它们可能也适用于海平面上升的情况，因此对研究组关于这一专题的工作有用。正如研究组以前所指出的，2016 年关于发生灾害时的人员保护的条款草案⁴³对委员会就本专题开展的工作特别相关。⁴⁴ 以下是节选的条款，涉及国家在保护受灾人员方面的一般人权人道义务。

32. 第4条草案题为“人的尊严”，规定了以下内容：“在发生灾害时，人的固有尊严应得到尊重和保护”。在相应评注中，委员会指出了以下几点：

(1) ……在发生灾害时人员保护的问题上，人的尊严是一个指导原则，对任何提供救助的行动及应对灾害方面的法律的不断发展都是如此。

……

(6) ……“尊重”和“保护”并用，意含避免损害人的固有尊严的消极义务，也含采取行动保护人的尊严的积极义务。⁴⁵

33. 第5条草案题为“人权”，进一步规定了以下内容：“受灾人员有权依国际法得到对其人权的尊重和保护”。在这一规定的评注中，委员会重申了人权与第4条草案所体现的人的尊严原则之间的联系。委员会还指出了以下几点：

(2) 笼统提及“人权”时，包括了有关国际协定所表述及习惯国际法所反映的人权义务。……还考虑了国内法下的保护(如很多国际宪法法律规定的保护)。委员会采用的措辞指的是人权义务这一广泛领域，并非要指定、增加或限定这些义务。

……

(7) 这一条草案刻意把这些权利如何实现的问题留给有关的国际法规则本身来处理。对此的理解是，在适用权利的问题上，往往暗含着一定的酌定权，视灾害的严重程度而定，同时取决于确认或确定有关权利的相关规则。另外，委员会认为，提及“人权”之处，国际人权法律规定的权利和限制两者都包括在内。因此，提到“人权”是指整个国际人权法，包括其对可减损和不可减损的权利处理办法。这样，条款草案就考虑到了受灾国在现

⁴³ 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 页。

⁴⁴ [A/77/10](#)，第 223 段。

⁴⁵ 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 49 页。

有国际协定下得到承认的中止或减损权，“依国际法”这一短语也确认了这层考虑。⁴⁶

34. 第13条草案题为“受灾国对外部援助的同意”。在这条草案的评注中，委员会还强调了以下几点：

(4) 委员会认为，发生灾害时受灾国在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员得到保护和向他们提供援助的责任旨在维护受灾害影响的人的生命和尊严并保障这些人员获得所需要的人道主义援助。这一责任是确保受灾国领土或受其管辖或控制的领土内的人员的生命权的核心。⁴⁷

35. 委员会就保护大气层专题开展工作时，还讨论了在气候变化方面国家的一般人权义务及其与别种国际义务之间的关系。虽然气候变化问题本身被排除在该专题的范围之外，⁴⁸但下列规定可作为委员会比照适用的灵感来源。

36. 关于保护大气层的指南草案在2021年通过。其中，指南草案9规定：

1. 在确定、解释及适用关于保护大气层的国际法规则和其他相关的国际法规则，尤其是[……]国际人权法规则时，应当依照协调原则和体系整合原则及为了避免冲突，尽可能产生单一一套相互兼容的义务。在这样做时应当遵守《维也纳条约法公约》的相关规则，包括其第三十条和第三十一条第三款(丙)项以及习惯国际法的原则和规则。

2. 各国在制定关于保护大气层的国际法新规则和其他相关的国际法规则时，应当尽可能采用协调的方式。

3. 在适用第1和第2段时，应当特别考虑到特别易受大气污染和大气层退化影响的个人和群体。这些群体除其他人外，可能包括土著人民、最不发达国家的人民和受海平面上升影响的低地沿海地区和小岛屿发展中国家的人民。⁴⁹

37. 在指南草案9的评注中，委员会指出了以下几点：

(10) 对于国际人权法而言，环境退化，包括空气污染、气候变化和臭氧层消耗，“有可能影响实现人权”。人权与包括大气层在内的环境间的联系在实践中得到承认。[《联合国人类环境会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)]原则1承认人人“拥有在有尊严和福祉的生活环境中享有自由、平等和适当生活条件的基本权利”。……

(11) 这方面的有关人权为“生命权”、“私人生活和家庭生活权”及“财产权”，以及《巴黎协定》序言部分第十一段所列的其他权利。……

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 《2018年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件二，第14段。

⁴⁹ [A/76/10](#)，第39段。

.....

(13) 关于大气层的国际法规则与人权法之间相互关系中的一个难点在于两者在属人适用上的“脱节”。尽管关于大气层的国际法规则不仅适用于受害者所属国，也适用于伤害的源头国，但人权条约的适用范围仅限于受一国管辖的个人。因此，当一国境内的对环境有害的活动影响到另一国民众的权利时，就产生了结合人权义务解释“管辖权”的问题，在解释和适用这一概念时，可能需要考虑人权条约的目标和宗旨。国际法院在关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中声明：在处理域外管辖权问题时，“尽管各国管辖权主要是在境内，但有时也可在国家领土之外行使。考虑到《公民及政治权利国际公约》的目的和宗旨，即使是在这种情况下，《公约》缔约国也应当有义务遵守其规定，这似乎是顺理成章的”。

.....

(18) 第 3 段第二句的“除其他人外，可能包括”一语表示列举并非详尽无遗。正如《土著人民气候变化全球峰会报告》中宣布的那样，“由于土著人民生活在受气候变化影响最严重的地区，在社会经济意义上通常处于最弱势地位，他们最容易受到气候变化的影响”。最不发达国家人民也被认为特别易受影响，因为他们常常生活在极端贫困中，得不到基本的基础设施服务以及适当的医疗和社会保护。受海平面上升影响的低地地区和小岛屿发展中国家的人民有可能会丧失土地，这会导致流离失所，在某些情况下会导致强迫移民。⁵⁰

(b) 特别弱势群体

38. 关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 6 条草案题为“人道主义原则”，规定了以下内容：“应对灾害应按照人道、中立和公正的原则，在不歧视的基础上进行，同时应考虑到特别弱势者的需要”。在第 6 条草案的评注中，委员会除其他外，对“特别脆弱者的需要”一语解释如下：

(7)“弱势者”一词涵盖了群体和个人。因此，“弱势者”这一中性表达，既可指“弱势群体”也可指“弱势个人”。使用限定词“特别”是因为考虑到受灾人员本身就是弱势者这一事实。.....委员会决定不在本条草案内列入一份弱势群体清单，是认为弱势具有相对性质。重要的是，在受灾或可能受灾的广泛个人群体内不赘述固定的特别弱势的亚群体，而是确认不歧视原则包含对特别弱势者需要予以特别关注的积极义务。“特别弱势者”

⁵⁰ 同上，第 40 段。《斯德哥尔摩公约》(1972 年 6 月 16 日，斯德哥尔摩)，《一九七二年六月五日至十六日在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议报告书》(联合国出版物，出售品编号：E.73.II.A.14)(A/CONF.48/14/Rev.1 和 Corr.1)；《巴黎协定》(2015 年 12 月 12 日，巴黎)，联合国，《条约汇编》，第 3156 卷，第 54113 号，第 259 页；在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页；《公民及政治权利国际公约》(1966 年 12 月 16 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号，第 171 页。

一词是故意开放的，不仅包括上述与本概念相关的个人类别，……也包括在灾害后也出于特别脆弱状况的其他个人，如非本国国民。⁵¹

39. 2014 年关于驱逐外国人的条款草案也谈到弱势人员的困境。第 15 条草案规定了关于驱逐弱势者的具体要求：

1. 拟被驱逐的儿童、老年人、残疾人、孕妇和其他弱势者应按其具体身份予以考虑，并在适当考虑其弱势的情况下予以处理和保护。
2. 尤其是，在所有涉及拟被驱逐的儿童的行动中，应首要考虑儿童的最大利益。⁵²

40. 委员会在相应评注中解释说：

(3) 很难在一项条款草案中列出驱逐程序中可能需要特殊保护的所有类别的弱势人员。除明确提到的人员类别外，还可能有其他人员，如患有不治之症或所患疾病需要特殊护理(假定目的地国无法或很难提供这种护理)的人员。添加“和其他弱势人员”一语，明确表明第 1 款所列清单不是详尽无遗的。⁵³

(c) 保护土著人民的土地和领土

41. 委员会还可能发现，2022 年通过的与武装冲突有关的环境保护原则草案中某些内容对专题工作有助益。⁵⁴ 虽然原则草案的范围限于“武装冲突之前、期间或之后的环境保护，包括占领局势中的环境保护”，但其中所载的一些原则草案以及委员会的意见，可比照适用于海平面上升的情况。

42. 原则草案 5 第 2 段要求各国在土著人民的土地和领土受到特定不利影响时，即便是在武装冲突的背景下，也要与土著人民进行协商与合作：

2. 在武装冲突对土著人民居住或传统上使用的土地和领土的环境造成不利影响时，为了采取补救措施，各国应通过适当程序，特别是通过土著人民自己的代表机构，与有关土著人民开展适当和有效的协商与合作。⁵⁵

43. 在原则草案 5 的评注中，委员会指出了以下几点：

(4) 土著人民与其环境之间的特殊关系得到了国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)和《联合国土著人民权利宣言》等国际文书以及各国的实践和国际性法院和法庭的判例的承认、保护和支持。为此，土

⁵¹ 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 49 页。

⁵² 《2014 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 44 页。

⁵³ 同上，第 45 段。

⁵⁴ [A/77/10](#)，第 58 段。

⁵⁵ 同上。

著人民的土地被认为对他们作为人民的集体实际生存和文化生存具有根本重要性。

(5) 第 1 段以《联合国土著人民权利宣言》第 29 条第 1 款和劳工组织《第 169 号公约》第七条第 4 款为依据，前者表示土著人民有权“养护和保护其土地或领土和资源的环境和生产能力”，后者确认“各政府应与有关民族合作，采取措施保护并保持他们居住领土的环境”。

.....

(10) [在由于武装冲突导致损害的情况下，]有关国家应通过适当程序，特别是通过土著人民自己的代表机构，与有关土著人民进行适当和有效的协商与合作。“应”一词反映了协商义务的确切性质。

(11)无论如何，协商必须切实有效，以免损害土著人民获得补救的实质性权利。⁵⁶

(d) 获得信息的权利

44. 在 2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案⁵⁷中，委员会列入了若干载有一般人权义务的条文，包括关于获得信息的权利的条文，它们可能与委员会围绕本专题开展的工作有关。

45. 第 13 条题为“向民众提供资料”，规定各国负有义务“以适当方式向可能受属本条款范围的某项活动影响的民众提供有关该活动、所涉危险及可能造成的损害的资料，并查明其意见”。⁵⁸在相应评注第(1)段中，委员会进一步解释说，该条草案所载的义务是双重的：“(a) 向民众提供有关这项活动及其所涉危险和损害的资料；(b) 查明民众的意见”。⁵⁹

46. 后来，委员会在第 13 条草案的评注中指出了以下几点：

(3) 该条受到国际法、特别是环境法的新趋势的启发。这种趋势设法让其生命、健康、财产及环境可能受到影响的个人参与决策进程，让他们有机会提出意见，并让负责最后决策者听取他们的意见”。

.....

(10)随着人权法的发展，也可以把民众参与视为国内法和国际法范围内日益增长的权利。⁶⁰

⁵⁶ 同上，第 59 段。国际劳工组织，《关于独立国家土著和其他部落人民的公约》(1989 年 6 月 27 日，日内瓦)(《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号))；《联合国土著人民权利宣言》，大会 2007 年 9 月 13 日第 61/295 号决议，附件。

⁵⁷ 《2001 年.....年鉴》，第二卷(第二部分)，第 97 页。

⁵⁸ 同上，第 97 段。

⁵⁹ 同上，第 98 段。

⁶⁰ 同上，第 98 段。

47. 第 15 条草案规定各国负有以下义务：

除非当事国为保护在属本条款范围的某项活动造成重大跨界损害时可能受害或已经受害的自然人或法人的利益另有协议，一国不应基于国籍或居所或发生伤害的地点而在允许这些人按照该国法律制度诉诸司法或其他程序要求保护或其他程序要求保护或其他适当补偿的机会上予以歧视。⁶¹

在这一条款的评注第(2)段，委员会确认，任何此类人员都应当“得到起源国在发生国内损害时给予本国国民的相同待遇”。⁶²

48. 最后，与武装冲突有关的环境保护原则草案的原则 23 草案还规定，各国和有关国际组织有义务“按照适用的国际法规定的义务，共享并准许获取相关信息”，以“便利对因武装冲突而产生的环境损害采取补救措施”。⁶³

49. 在原则草案 23 的评注中，委员会除其他外提供了关于获取信息权起源的补充信息，具体如下：

(7) 在《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》第十九条中可以找到现代国际人权法中获取信息的权利的来源。关于《公民及政治权利国际公约》第十九条的第 34 号一般性意见规定，第十九条第二款应当被解读为包括获取公共机构掌握的信息的权利。

(8) 在《欧洲人权公约》范围内也形成了获取环境信息的权利，*Guerra* 等人诉意大利案就是例证，欧洲人权法院在该案中裁定，申诉人有权根据《公约》第 8 条(家庭生活权和隐私权)获取环境信息。还可以参照欧洲联盟关于公众获取环境信息的指令以及欧洲法院 2011 年的相关判决。获取环境信息的权利除以隐私权为基础外，还以表达自由权为基础(例如美洲人权法院审理的 *Claude-Reyes* 等人诉智利案)。

⁶¹ 同上，第 97 段。

⁶² 同上，第 98 段。

⁶³ [A/77/10](#)，第 58 段。

(9) 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)第二条将“环境信息”界定为涉及下列方面的任何信息：各种环境要素的状况，正在影响或可能影响环境要素的各种因素，以及可能受上述要素影响的人类健康和安全状况。《奥胡斯公约》第四条规定，缔约国必须“在国家立法范围内为公众提供这种[环境]信息”。此种义务意味着国家有责任收集此类环境信息，以便一旦收到请求，即为公众提供这种信息。此外，2018年3月4日通过的《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)载有类似规定。⁶⁴

2. 海平面上升背景下的不推回原则

(a) 不推回原则的一般考虑和适用性

50. 第二次问题文件讨论了不推回原则，特别是人权事务委员会在 *Teitiota* 诉新西兰案⁶⁵ 中通过的意见。人权事务委员会在该意见中给出了以下结论：

“若国家和国际层面不作出坚定的努力，气候变化在接收国造成的影响可能会使个人面临其根据[《公民及政治权利公约》]第六条或第七条享有的权利遭侵犯的情况，从而触发遣送国的不推回义务。此外，鉴于整个国家被水淹没的风险是如此极端，这样一个国家的生存条件在上述风险切实发生以前可能就已经不符合有尊严的生命权”。⁶⁶

51. 不推回原则在《关于难民地位的公约》⁶⁷ 中得到承认，禁止将难民遣返(推回)因基于某种理由对其实施的迫害而使其生命或自由受到威胁的国家。“不推回”原则最初作为一个专门术语仅适用于难民，但兴许已得到更大范围的理解和适用，也可能适用于那些为免受海平面上升等气候所引发变化的影响而寻求保护的个体。

⁶⁴ 同上。European Court of Human Rights, *Guerra and Others v. Italy*, Judgment, 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information; European Court of Justice, *Office of Communications v. Information Commissioner*, case C-71/10, Judgment, 28 July 2011; Inter-American Court of Human Rights, *Case of Claude-Reyes et al. v. Chile*, Judgement (merits, reparations and costs) 19 September 2006, Series C, No. 151 (2006); 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)(1998年6月25日，丹麦奥斯胡)，联合国，《条约汇编》，第2161卷，第37770号，第447页；《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(2018年3月4日，埃斯卡苏)(《埃斯卡苏协定》)，同上，第56654号(卷号待定)，可查阅 <https://treaties.un.org>。

⁶⁵ CCPR/C/127/D/2728/2016。

⁶⁶ 同上，第9.11段。

⁶⁷ 《关于难民地位的公约》(1951年7月28日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号，第137页，第三十三条。

52. 举例来说，后来各种人权文书(比如《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》⁶⁸和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》⁶⁹)也明确提到这一原则，且范围更广，还适用于不一定有权获得难民地位的外国人。⁷⁰

53. 这种对不推回原则的理解更加广泛，不仅包括遣返，而且包括“驱逐”，因此，关于驱逐外国人的条款草案与本专题也特别相关。第1条草案第1款规定了以下内容：“本条款草案适用于一国驱逐在其境内的外国人事宜”。⁷¹在相应评注中，委员会对条款草案的属人管辖范围作出了解释：

(2) 第1款规定本条款草案适用于国家驱逐在其境内的外国人事宜，这就界定了条款草案的属事范围和属人范围。……关于属人范围，也就是说关于条款草案涉及哪些人，从第1款中可以看出，条款草案一般适用于驱逐在驱逐国境内的所有外国人，而对所涉外国人的所有类别不加区分，例如不论外国人是合法还是非法地处在该国境内，是流离失所者，还是寻求庇护者、获得庇护者、无国籍人。……

……

(5) ……按照国际法享受特别保护的[某些]类别的外国人没有被排除在条款草案之外，例如难民、无国籍人和移民工人及其家庭成员。然而有一项谅解是，将本条款草案的规定适用于这些类别的外国人不影响可能涉及将他们从一国境内驱逐事宜的某一方面的特别规则的适用。联合国大会有关决议所指的各种流离失所者也没有被排除在本条款草案范围之外。⁷²

(b) 合法性要求

54. 关于驱逐外国人的条款草案第3条草案第二句规定了以下内容：“驱逐应符合本条款草案，不应影响适用的其他国际法规则，尤其是与人权有关的规则”。⁷³在相应评注中，委员会指出了以下几点：

⁶⁸ 《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》(1984年12月10日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第1465卷，第24841号，第85页，第三条。

⁶⁹ 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(2006年12月20日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第2716卷，第48088号，第3页，第十六条。

⁷⁰ 人权事务委员会在第31号一般性意见(2004年)(第12段)中确认《公民及政治权利国际公约》中隐含了这种性质的义务：

由于第二条规定，缔约国有义务尊重和确保在其领土上以及在其有效控制下的所有人享有《公约》所承认的权利，这就意味着如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或者有关人士可能最终被赶往的国家之中确实存在《公约》第六条和第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时，缔约国有义务不采取引渡、驱逐出境或者其他手段将有关人士逐出其国境。

⁷¹ 《2014年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第44页。

⁷² 同上，第45页。

⁷³ 同上，第44段。

(2) 第 3 条草案第二句意在提醒，行使驱逐权要受本条款草案约束，而不妨碍其他适用的国际法规则。……之所以具体提到人权，是因为尊重人权在驱逐所涉及的问题上所具有的重要性，这种重要性也因条款草案中许多规定专门论及拟被驱逐的外国人人权应得到保护而得到强调。⁷⁴

55. 条款草案承认国家有将个人驱逐出境的固有权利，同时规定了若干相应义务，以保障拟被驱逐外国人的权利。

56. 第 4 条草案规定了国家在行使将外国人从本国领土驱逐出去的权利时必须遵守的关于合法性的基本条件：“只有在执行依法作出的决定的情况下才可驱逐外国人”。⁷⁵

57. 在相应评注中，委员会作出了以下解释：

(3) 要求符合法律逻辑源于这样的事实，即驱逐须在法律范围内进行。国家在其领土内并在国际法规定的限度内享有调整驱逐条件的特权，这也意味着它有义务遵守它在这方面规定的或承诺遵守的规则。……此外，这一要求也在国际人权法律，不论是世界性还是区域性人权法律中，都已稳定地确立。⁷⁶

58. 第 5 条草案题为“驱逐的理由”，也提出了合法性要求。该条草案第 2 款规定，“国家仅可以法律规定的理由驱逐外国人”；第 4 款规定，“国家不得以违背其国际法义务的理由驱逐外国人”。⁷⁷

59. 在相应评注中，委员会确认了以下几点：

(3) 第 5 条草案第 2 款规定了一项基本要求，即驱逐理由必须是法律规定的理由。这里提到的“法律”是指驱逐国的国内法。换句话说，国际法使驱逐决定的合法性取决于以下条件，即该决定必须依据驱逐国法律所规定的理由而做出。

……

(5) 第 5 条草案第 4 款的目的简单地说就是提到禁止以违反驱逐国的国际法义务的理由驱逐外国人。例如这种禁止适用于基于下文第 14 条草案[禁止歧视]所说的歧视性理由所进行的驱逐。应该说明的是，短语“其国际法义务”不意味着一国可对这种义务进行狭义解释，以避免可对之施用的其他国际法义务。⁷⁸

⁷⁴ 同上，第 45 段。

⁷⁵ 同上，第 44 段。

⁷⁶ 同上，第 45 段。

⁷⁷ 同上，第 44 段。

⁷⁸ 同上，第 45 段。

(c) 程序保障

60. 关于驱逐外国人的条款草案列出了拟被驱逐外国人享有的一些权利和保障，以及驱逐国的相应义务。这也可能与研究组在受海平面上升影响人员的保护背景下审议不推回原则有关。

61. 第 9 条草案载有关于禁止集体驱逐外国人一般性规定，前三款内容如下：

1. 为本条草案的目的，集体驱逐是指将外国人作为一个群体予以驱逐。
2. 禁止集体驱逐外国人。
3. 一国可同时驱逐某外国人群体的成员，条件是，驱逐是在对该群体的每一名成员的具体情况按照本条款草案进行了评估之后并在评估基础上进行。⁷⁹

62. 在相应评注第(2)段，委员会回顾，对集体驱逐的禁止“明确地载于好几项国际人权条约中”，⁸⁰ 包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《美洲人权公约》、《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)、《非洲人权和人民权利宪章》以及《阿拉伯人权宪章》。⁸¹

63. 委员会进一步作出了以下解释：

- (4) 本条草案第 2 款规定的禁止集体驱逐外国人应结合第 3 款来理解，后者对这种禁止作了阐述，规定了一国同时驱逐某外国人群体成员而不会被认为是本条款草案意义范围内的集体驱逐的条件。⁸²

64. 第 13 至 25 条草案构成条款草案第三部分，处理保护拟被驱逐的外国人的权利问题。

65. 第 13 条草案载有关于尊重拟被驱逐的外国人的尊严和人权的一般首要义务，具体如下：

1. 在驱逐过程的所有阶段，拟被驱逐的所有外国人均应得到人道的待遇，其固有尊严应得到尊重。

⁷⁹ 同上，第 44 段。

⁸⁰ 同上，第 45 段。

⁸¹ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年 12 月 18 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 2220 卷，第 39481 号，第 3 页；《美洲人权公约》：“哥斯达黎加圣何塞公约”(1969 年 11 月 22 日，圣何塞)，同上，第 1144 卷，第 17955 号，第 123 页；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)(1950 年 11 月 4 日，罗马)，同上，第 213 卷，第 2889 号，第 221 页；《非洲人权和民族权宪章》(1981 年 6 月 27 日，内罗毕)，同上，第 1520 卷，第 26363 号，第 217 页；《阿拉伯人权宪章》，2004 年 5 月于突尼斯在阿拉伯国家联盟第 16 届首脑会议上通过(CHR/NONE/2004/40/Rev.1；修订更新版(2004 年 5 月 22 日和 23 日，突尼斯)，见 *Boston University International Law Journal*, vol. 24, No. 2 (2006), p. 147)。

⁸² 《2014 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 45 段。

2. 他们有权得到对其人权、包括本条款草案所述人权的尊重。⁸³

66. 在第 13 条草案的评注中，委员会进一步作出了以下解释：

(2) 鉴于外国人在被驱逐过程中遭受屈辱性待遇的情况并不少见——这有伤其作为人的尊严，虽然这种待遇不一定构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，故尊重受驱逐的任何外国人的尊严这项一般原则特别重要。“人的固有尊严”一语借鉴了《公民及政治权利国际公约》第十条，意在说明本条草案中所指的尊严应被理解为每个人所固有的一种属性。

(3) ……不言而喻，对于拟被驱逐的外国人，驱逐国必须遵守它所承担的与保护人权有关的所有义务，无论是其加入的国际公约所规定的义务，还是一般国际法赋予的义务。尽管如此，在这里应特别提及大会 1985 年 12 月 13 日通过的《非居住国公民个人人权宣言》。⁸⁴

67. 第 14 条草案体现出对歧视的禁止，内容如下：“驱逐国应尊重拟被驱逐的外国人的权利，不得以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、出生或其他身份为由或以国际法不容许的任何其他理由进行任何歧视”。⁸⁵

68. 在第 14 条草案的评注中，委员会就禁止歧视的理由清单进行了以下澄清：

(3) 第 14 条草案所列的禁止歧视的理由基于《公民及政治权利国际公约》第二条第 1 款所列理由，并添加了“族裔出身”和“国际法不容许的任何其他理由”。在本条草案中明确提到“族裔出身”是合理的，因为现代国际法对以此为由的歧视所作的禁止具有不可辩驳性，而且族裔问题与驱逐外国人特别相关。“国际法不容许的任何其他理由”这一提法明确表明，第 14 条草案所列的禁止歧视的理由并不是详尽无遗的”。⁸⁶

69. 第 16 至 20 条草案涉及在驱逐国需要的保护，包括驱逐国保护拟被驱逐的外国人的生命权的义务，禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，尊重家庭生活权的义务，与为驱逐目的而对外国人实施的拘留有关的义务，以及保护拟被驱逐的外国人的财产。

70. 关于禁止驱逐的理由，题为“不将外国人驱逐至其生命会受到威胁的国家的义务”的第 23 条草案第 1 款规定了以下内容：“不得将任何外国人驱逐至其生命可能会因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或

⁸³ 同上，第 44 段。

⁸⁴ 同上，第 45 段。另见大会 1985 年 12 月 13 日第 40/144 号决议，附件。

⁸⁵ 《2014 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 44 段。

⁸⁶ 同上，第 45 段。

社会出身、财产、出生或其他身份等理由或因国际法不容许的任何其他理由而受到威胁的国家”。⁸⁷

71. 在相应评注中，委员会指出了以下几点：

(1) 第 23 条草案就目的地国的状况而阐述关于保护拟被驱逐的外国人生命的问题。第 1 款禁止将一名外国人驱逐到“其生命会受到威胁的国家”，只要受威胁的原由之一是规定不歧视义务的第 14 条草案所列举的。“其生命会受到威胁的”国家几个字划定了禁止驱逐的范围，对应于规定了禁止遣返(推回)的 1951 年 7 月 28 日《关于难民地位的公约》第三十三条，而没有将禁止驱逐或遣返(推回)难民至其生命或自由受到威胁的国家这一规定涵盖所有外国人。

(2) 第 23 条草案重述的第 14 条草案所禁止的歧视理由是《公民及政治权利国际公约》第二条第 1 款所载的内容。如果让第 23 条草案所列的歧视理由比第 14 条草案的范围更窄，是不合理的。具体而言，《关于难民地位的公约》第三十三条所列理由对于本条款草案过于狭隘，仅涉及到一个人可能被定义为“难民”的情况，而不是一般意义上的外国人以及可能出现的更广泛情况。对于禁止基于性取向的任何歧视问题，国际实践中出现了朝这一方向发展的趋势，但这一禁止并未得到普遍承认。⁸⁸

72. 第 24 条草案题为“不将外国人驱逐至其可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的国家的义务”，写有以下内容：“一国不得将外国人驱逐至有充分理由相信此人会面临遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的危险的国家”。⁸⁹

73. 在相应评注中，委员会作出了以下解释：

(1) 第 24 条草案的措辞……受 1984 年《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 3 条的启发。该公约第 3 条将不驱逐的义务限定为只针对酷刑行为。该条因而没有扩展到涵盖有充分理由相信拟被驱逐的外国人会受到残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的情况。然而，第 24 条草案扩大了《公约》这一规定所保护的範圍，因为本条草案的不驱逐义务不仅涵盖存在酷刑的情况，而且涵盖存在其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的情况。⁹⁰

⁸⁷ 同上，第 44 段。

⁸⁸ 同上，第 45 段。

⁸⁹ 同上，第 44 段。

⁹⁰ 同上，第 45 段。

(d) 目的地国和驱逐无国籍人

74. 关于驱逐外国人的条款草案第 22 条草案涉及目的地国和驱逐无国籍人的问题。该条第 2 款可能尤其会引起研究组的兴趣，因为它可以比照适用于一国领土因海平面上升的后果而变得不宜居住或该国完全不复存在的情况：

2. 若无法确定国籍国或根据国际法有义务接收该外国人的任何其他国家，且没有任何其他国家愿意接收该外国人，该外国人可被驱逐至其有权入境或居留的任何国家，或酌情驱逐至该外国人从其进入驱逐国的国家。⁹¹

75. 在相应评注中，委员会进行了以下说明：

(3) 第 22 条草案第 2 款阐述关于无法确定国籍国或任何其他有国际法义务接收外国人的国家的情况。在这种情况下，条款指出，可以将该外国人驱逐到他或她有权入境或停留的任何国家，或者酌情驱逐到他或她从其进入驱逐国的国家。最后几个字(“从其进入驱逐国的国家”)应当首先理解为是指登机国，尽管所选的措辞足以笼统地涵盖外国人以航空之外的载运方式进入驱逐国境内的情况。

(4) 重新接纳协定在确定被驱逐的外国人目的地国问题上特别有意义。这些协定涉及广泛的国际合作范围，各国根据各种考虑行使主权，但这些考虑绝不可能通过编纂而成为标准性规范。言虽如此，履行这类协定应依照相关的国际法规则，特别是保护拟被驱逐的外国人人权的国际法规则。

(5) 根据第 22 条草案确定拟被驱逐的外国人的目的地国，必须遵守第 6 条草案(b)项(禁止推回)以及第 23 和第 24 条草案所载的义务，即禁止将外国人驱逐到一个他或她的生命受到威胁的国家，或者一个该外国人可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的国家。⁹²

76. 在处理因海平面上升而丧失国籍和成为无国籍人的个人可能面临被遣返或驱逐到第三国这种特殊情况时，研究组可能也会发现关于驱逐外国人的条款草案第 7 条草案较为相关：“本条款草案不影响与无国籍人有关的国际法规则，尤其不影响除因国家安全或公共秩序理由外，一国不得驱逐合法地在其境内的无国籍人这一规则”。⁹³

77. 在第 7 条草案的评注中，委员会作出了以下解释：

(3) 与关于难民的第 6 条草案(a)项相类似，第 7 条草案参照的是《关于无国籍人地位的公约》第 31 条第 1 款。在这里，对驱逐理由的限制也仅适用于合法地在驱逐国境内的无国籍人。

⁹¹ 同上，第 44 段。

⁹² 同上，第 45 段。

⁹³ 同上，第 44 段。

(4) 第 7 条草案不包含与关于难民的第 6 条草案(b)项相似的规定, (b)项提到了不推回的义务。无国籍人与已被驱逐的其他任何外国人一样, 也有权享有下文第 23 条和第 24 条草案所承认的保护。这类保护适用于一般外国人。⁹⁴

3. “难民”的定义

78. 在进一步探讨海平面上升情况下的人员保护问题时, 研究组或许也会发现关于驱逐外国人的条款草案中有以下规定较为相关。它们涉及难民问题国际法, 具体而言是“难民”的定义。⁹⁵

79. 第 6 条草案就驱逐难民规定了以下内容:

本条款草案不影响与难民有关的国际法规则, 也不影响关于难民保护的任何更有利的规则或惯例, 尤其是不影响下列规则:

(a) 除因国家安全或公共秩序理由外, 一国不得驱逐合法地在其境内的难民。

(b) 一国不得以任何方式将难民驱逐或遣返(“推回”)至其生命或自由……受到威胁的领土边界……。⁹⁶

80. 在相应评注中, 委员会在更大范畴内探讨了“难民”的定义, 超越了 1951 年 7 月 28 日《关于难民地位的公约》中“难民”的定义:

(2) 在理解“难民”一词时, 不仅应参照 1951 年 7 月 28 日《关于难民地位的公约》第一条所载的一般性定义, 以及 1967 年 1 月 31 日《关于难民地位的议定书》第一条所作的修订, 这一修订消除了 1951 年定义中具有的地域和时间上的限制, 同时还应参照后来在此问题上的发展, 包括联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的实践。在这方面, 1969 年 9 月 10 日《[非洲统一组织]关于非洲难民问题特定方面的公约》所采用的“难民”定义更为宽泛, 值得特别一提。

(3) 术语“与难民有关的国际法规则”应理解为是指普遍、区域和次区域一级涉及难民的所有条约规则以及相关习惯规则, 对这些规则本条款草案均不妨碍。⁹⁷

⁹⁴ 同上, 第 45 段。

⁹⁵ 另见 A/CN.4/752, 第 262-270 段。

⁹⁶ 《2014 年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第 44 段。

⁹⁷ 同上, 第 45 段。《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(1969 年 9 月 10 日, 亚的斯亚贝巴), 联合国, 《条约汇编》, 第 1001 卷, 第 14691 号, 第 45 页。

4. 在应对紧急情况和减少灾害风险方面的国际合作与援助

(a) 国际合作

81. 委员会在过去的几项工作中讨论了国际合作问题。下文摘录的内容是多个元素的汇总，虽不专门探讨海平面上升问题，但可以比照适用于海平面上升的情况，因此有助于委员会审议这两个分专题。

82. 研究组强调，关于发生灾害时的人员保护的条款草案是与委员会本专题工作最直接相关的案文之一。⁹⁸ 这套条款草案主要涉及国际合作。特别是，序言部分第四段强调了合作的重要性：“意识到团结在国际关系中的基本价值以及在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性”。⁹⁹

83. 在序言评注中，委员会作出了以下解释：

(5) 序言第四段回顾团结在国际关系中的基本价值和在灾害的所有阶段加强国际合作的重要性，两者都是这一专题的关键基本概念，不得被解释为减损受灾国的主权及其在国际法限度范围内的特权。“灾害的所有阶段”的提法确认，这些条款酌情涉及整个灾害周期的每个构成阶段。¹⁰⁰

84. 条款草案第 7 条草案直接涉及合作的义务，规定了以下内容：“适用本条款草案时，各国应酌情相互合作，并与联合国、红十字与红新月运动各组成部分及其他援助方合作”。¹⁰¹

85. 在第 7 条草案的评注中，委员会明确了以下几点：

(1) 有效的国际合作是发生灾害时保护人员不可或缺的。合作的义务是一项公认的国际法原则，在众多国际文书中均有表述。《联合国宪章》一再申明这一原则，特别提及发生灾害时保护人员这一人道主义情势。……

(2) 对于各国所承担的国际人权义务来说，合作具有特别意义。《经济社会文化权利国际公约》明确地将国际合作称为实现该《公约》所载权利的一种手段。经济、社会、文化权利委员会在关于执行该《公约》所保障的具体权利的一般性意见中重申了这一规定。国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，《公约》重申了“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”存在着的对残疾人的国际义务。

……

(5) 救灾援助领域活动的一个重要特点是国际合作，不仅是各国之间的合作，而且是与国际组织和非政府组织的合作。……

⁹⁸ A/77/10，第 223 段。

⁹⁹ 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 段。

¹⁰⁰ 同上，第 49 段。

¹⁰¹ 同上，第 48 段。

(6) 第 7 条草案承认国际合作在国际救灾援助以及减少灾害风险方面的中心作用。该条草案反映了各有关当事方的法律义务。合作义务的性质可能依参与方和寻求或提供援助的情况而不尽相同。……委员会加上了“酌情”一词，是修饰整个条款草案，既指本条草案所提及各参与方之间合作义务的具体规则，也表明在确定合作是否“适当”时在实地留有一定回旋余地。该条没有规定预期的合作水平，只是说明应该与哪些援助方进行合作。¹⁰²

86. 委员会还在第 8 条草案中规定了应灾合作形式，写入了以下内容：“应对灾难的合作包括提供人道主义援助，协调国际救灾行动和通信，提供救灾人员、设备和物资以及科学、医疗和技术资源”。¹⁰³

87. 在第 8 条草案的评注中，委员会进一步澄清了受灾国、援助国和其他援助行为体之间在应对灾害方面可能采取的各种合作形式：

(4) 本条草案着重指出具体的合作形式，无意包罗万象，只是说明可能适合具体情况的主要合作领域。使用“包括”一词，以及其他正式语文中对应的词，强调了列举并非详尽无遗。委员会确定，条款中提到的形式只是可能需要合作的主要领域，这些形式范围广泛，足以囊括众多不同的合作活动。因此，合作可包括、但不仅限于条款中提到的活动；不排除本条草案没有明确提到的其他合作形式，例如资金支持、技术转让(其中包括与卫星图像有关的技术)、培训、共享信息以及联合模拟演习和规划；需求评估和情况审查。

……

(6) 可采取的合作形式必然取决于一系列因素，除其他外包括灾害性质、受灾人员需要、受灾国和其他有关援助方能力。……因此，本条草案不是为了列举援助国可参与活动的清单，而是说明受灾国和其他援助方双方可通过协商采取协调行动的领域。¹⁰⁴

88. 委员会在 2008 年跨界含水层法条款草案中进一步探讨了国际合作问题，包括紧急情况下的国际合作问题。¹⁰⁵ 虽然条款草案涉及利用和保护含水层方面的国际合作，而不是保护人员本身，但研究组在其关于海平面上升与国际法的关系的工作中可能仍然对某些规定感兴趣。

¹⁰² 同上，第 49 段。《经济社会文化权利国际公约》(1966 年 12 月 16 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号，第 3 页；《残疾人权利公约》(2006 年 12 月 13 日，纽约)，同上，第 2515 卷，第 44910 号，第 3 页。

¹⁰³ 《2016 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 48 页。

¹⁰⁴ 同上，第 49 段。

¹⁰⁵ 《2008 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 53 页。

89. 第 7 条草案(一般合作义务)第 1 款规定了以下内容:“含水层国应在主权平等、领土完整、可持续发展、互利和善意的基础上进行合作,使跨界含水层或含水层系统得到公平合理利用和适当保护”。¹⁰⁶

90. 第 17 条草案(紧急情况)规定了以下内容:

4. 各国应向受紧急情况影响的其他国家提供科学、技术、后勤及其他方面的合作。合作可包括协调处理紧急情况的国际行动和通信,提供应急人员、应急设备和物资、科技专业知识和人道主义援助。¹⁰⁷

91. 在第 17 条草案的评注中,委员会指出了以下几点:

(9) 第 4 款规定各国均有义务提供援助,而不论其是否以任何形式受到某一紧急情况所造成的严重损害。……必要的援助包括:协调应急行动及通讯,提供训练有素的应急人员、应急设备和物资,以及提供科技专业知识和人道主义援助。¹⁰⁸

92. 委员会还在关于预防危险活动的跨界损害的条款草案的工作中探讨了国际合作问题。¹⁰⁹虽然条款草案的主题事项不属于保护受海平面上升影响的人员这一分专题的范畴,但其中一些规定及其评注或许与研究组的工作有关。

93. 关于预防危险活动的跨界损害的条款草案第 4 条草案就合作规定了以下内容:“当事国应真诚合作,并于必要时要求一个或多个有关国际组织提供协助,以预防重大跨界损害或随时尽量减少这种危险”。¹¹⁰

94. 在相应评注中,委员会指出了以下几点:

(1) 各国必须遵守合作原则,拟订并执行有效政策,以预防或随时¹¹¹尽量减少重大跨界损害危险。在规划与执行的所有阶段,各国都需要进行合作。

95. 条款草案 9 涉及关于预防措施的协商,第 1 款规定了以下内容:“各当事国在其中任何一国提出要求时,应进行协商,以期预防重大跨界损害或随时尽量减少这种危险所须采取的措施达成可以接受的解决办法”。¹¹²在相应评注第(2)段中,委员会强调了以下内容,“各当事方必须本着诚意进行协商,必须考虑到对方的正当利益”。¹¹³

¹⁰⁶ 同上,第 53 段。

¹⁰⁷ 同上,第 53 段。

¹⁰⁸ 同上,第 54 段。

¹⁰⁹ 《2001 年……年鉴》,第二卷(第二部分),第 97 页。

¹¹⁰ 同上,第 97 段。

¹¹¹ 同上,第 98 段。

¹¹² 同上,第 97 段。

¹¹³ 同上,第 98 段。

96. 条款草案 16 规定,“起源国应酌情与可能受影响国和有关国际组织合作,制订对付紧急情况的应急计划”。¹¹⁴

97. 在相应评注中,委员会作出了以下解释:

(2) 虽然起源国对制定应急计划负有主要责任,但在许多情况下,应当同其他可能受影响国和主管国际组织合作制订这些计划。……此外,应对工作的协调若由当事国参加的主管国际组织来主持可能最为有效。¹¹⁵

98. 委员会还在 2021 年通过的保护大气层指南草案中探讨了国际合作问题。¹¹⁶ 指南草案 8 规定:

1. 各国有义务就保护大气层免遭大气污染和大气层退化,酌情与其他国家或有关国际组织合作。

2. 各国应当就进一步增进关于大气污染和大气层退化的原因与影响的科学技术知识开展合作。合作可包括信息交流和联合监测。¹¹⁷

99. 在相应评注中,委员会指出了以下几点:

(1) 国际合作位于这一整套指南草案的核心。国际合作概念在国际法中有很大的变化,如今在很大程度上依托整个国际社会的共同利益概念。……

……

(5) ……合作可采取多种形式。本条指南草案第 2 段尤其强调就增进关于大气污染和大气层退化的原因与影响的科学技术知识开展合作的重要性。第 2 段还着重指出了信息交流和联合监测。¹¹⁸

(b) 外部援助

100. 在关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 11 条草案中,委员会探讨了受灾国寻求外部援助的义务问题:“如所遭受的灾害明显超出受灾国的应对能力,则受灾国有责任酌情向其他国家、联合国及其他潜在援助方寻求援助”。¹¹⁹

101. 在该条草案的评注中,委员会澄清了以下几点:

(1) ……该条款草案申明了受灾国对在其管辖或控制的领土内的人员全力提供援助的义务。合作的责任也构成受灾国在灾害明显超出其国家应对能力时的责任的基础。第 7 条草案申明,在适宜进行此种合作的情形下,潜在

¹¹⁴ 同上,第 97 段。

¹¹⁵ 同上,第 98 段。

¹¹⁶ [A/76/10](#),第 39 段。

¹¹⁷ 同上,第 39 段。

¹¹⁸ 同上,第 40 段。

¹¹⁹ 《2016 年……年鉴》,第二卷(第二部分),第 48 页。

援助国或其他潜在援助方和受灾国都有合作的义务。委员会认为，在灾害明显超出受灾国应对能力的情形下，寻求援助既是适当的，也是必要的。

.....

(3) 委员会认为，在第 11 条草案中寻求援助的责任也来源于受灾国根据国际人权文书和习惯国际法承担的义务。诉诸国际社会的支持可能是受灾国自身的资源不足以满足保护需要时对个人履行一国的国际义务的必要元素。.....

.....

(9) 在灾害明显超出受灾国应对能力的情形下存在着寻求援助的责任，这并不意味着受灾国在灾情较轻时不应寻求援助。委员会认为，在提供救灾援助的各个阶段进行合作，对充分和有效应对灾害具有主要作用，并且是团结原则的实际体现。即使受灾国有能力且愿意提供所需的援助，国际行为方的合作与援助在许多情况下将确保更可充分、迅速和广泛地应对灾害和加强保护受影响的人。¹²⁰

102. 根据第 12 条草案(提议外部援助):

1. 发生灾害时，各国、联合国及其他潜在援助方可向受灾国提议援助。
2. 受灾国通过向另一国、联合国或其他潜在援助方提出请求而寻求外部援助时，受请求方应迅速对请求予以适当考虑并将其答复通知受灾国。¹²¹

103. 在第 12 条草案的评注中，委员会进行了以下说明:

(2) 第 12 条草案只涉及“提议”援助，不涉及实际“提供”援助。这类提议，不论是单方面提出还是应要求提出，本质上属于自愿性质，不应视为承认存在援助的法律义务。援助提议也并不导致受灾国有相应的义务要接受该提议。根据序言中强调的且贯穿于整套条款草案的国家主权原则和受灾国承担的主要作用，受灾国可按照第 13 条草案所规定的条件，选择全部或部分接受或者不接受国家或非国家行为方的援助提议。¹²²

104. 接下来，第 13 条草案就受灾国对外部援助的同意作出了规定:

1. 提供外部援助须征得受灾国的同意。
2. 受灾国不得任意拒绝外部援助。

¹²⁰ 同上，第 49 段。

¹²¹ 同上，第 48 段。

¹²² 同上，第 49 段。

3. 对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国只要有可能，应及时告知就该援助提议作出的决定。¹²³

105. 在第 13 条草案的评注中，委员会指出，“提供外部援助需要受灾国同意是国际法的根本原则”，同时也指出以下几点：

(3) 第 2 款中承认受灾国拒绝提议的权利并非是不受限制的，这一点反映了主权同时引起权利和义务的双重性质。这种做法体现在第 10 条草案第 1 款，其中申明受灾国“有责任在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员的保护和救灾援助的提供”。

(4) 委员会认为，发生灾害时受灾国在其领土或受其管辖或控制的领土内确保人员得到保护和向他们提供援助的责任旨在维护受灾害影响的人的生命和尊严并保证这些人员获得所需要的人道主义援助。¹²⁴

106. 委员会探讨了何时可以认为不同意系属任意的问题，作出了以下解释：

(8) ……确定不同意是否为任意，必须视具体情况而定，虽然作为一般规则，可以举出几个原则。首先，委员会认为，倘若一个国家依靠自身资源能够且愿意提供适当和有效应对灾害的措施，则对外部援助不同意不是任意的。其次，倘若受灾国已经接受了来自他处的适当和足够的援助，则对某一外部来源的援助不同意也不是任意的。再其次，倘若有关提议并非按照本条款草案提出，则不同意就不是任意的。尤其是，第 6 条草案规定，人道主义援助必须按照人道、中立和公正的原则在不歧视的基础上进行。相反，若援助提议是按照本条款草案提出的，而且没有任何其他援助来源，则有很强的论据认为不予同意的决定是任意作出的。¹²⁵

107. 在第 14 条草案中，委员会承认受灾国有权根据条款草案和适用的国际法和国内法规则，对外部援助施加条件：

受灾国可对提供外部援助规定条件。此种条件应与本条款草案、适用的国际法规则以及受灾国国内法相符。条件应考虑到查明的受灾人员的需要以及援助的质量。在拟订条件时，受灾国应指明所寻求的援助的范围和种类。¹²⁶

108. 在第 14 条草案的评注中，委员会进一步指出：

(2) 本条草案进一步体现了第 10 条草案规定的原则，第 10 条草案确认受灾国在指挥、控制、协调和监督在其领土或受其管辖或控制的领土内的救灾援助方面应发挥主要作用。……

……

¹²³ 同上，第 48 段。

¹²⁴ 同上，第 49 段。

¹²⁵ 同上，第 49 段。

¹²⁶ 同上，第 48 段。

(7) 规定援助条件的权利承认受灾国有权拒绝不想要或不需要的援助，并有权决定援助内容和时间。本条草案第三句解释了受灾国设定条件需满足的要求，即条件不仅必须“考虑到”查明的受灾人员的需要，而且还必须考虑到援助的质量。不过，“考虑到”一词并不表示国家对提供外部援助只能规定与查明的需要和援助质量有关的条件。

.....

(9) 使用“质量”一词是为了确保受灾国有权拒绝不必要或可能有害的援助。条件可包括：出于安全、安保、营养和文化适当性等因素而施加的限制。¹²⁷

109. 此外，在第 15 条草案中，委员会就便利外部援助作出了规定：

1. 受灾国应在其国内法范围内采取必要措施，便利迅速及有效地提供外部援助，尤其是：

(a) 对于救灾人员，在诸如特权和豁免、签证和入境要求、工作许可证、通行自由等方面提供便利；

(b) 对于设备和物资，在诸如海关要求和关税、征税、运输以及处置等方面提供便利。

2. 受灾国应确保其有关法律和规章容易查阅，从而便于遵守国内法。¹²⁸

110. 在第 15 条草案的评注中，委员会还举例说明了为便利迅速有效地提供援助而采取的必要措施，除其他外，包括立法、执行或行政措施。

(c) 减少灾害风险

111. 委员会在关于发生灾害时的人员保护的条款草案第 9 条草案中就减少灾害风险的义务作出了规定：

1. 每一国应通过采取适当的防灾、减灾和备灾措施，包括通过制订法律和规章，减少灾害风险。

2. 减少灾害风险的措施包括开展风险评估，收集和传播风险信息以及以往损失信息，以及安装和操作预警系统。¹²⁹

¹²⁷ 同上，第 49 段。

¹²⁸ 同上，第 48 段。

¹²⁹ 同上，第 48 段。

112. 在第9条草案的评注中，委员会阐述了其对减少灾害风险概念起源的理解：

(4) 委员会遵循国家主权和不干涉的基本原则，同时汲取国际人权法产生的原则，包括各国义务尊重、保护人权，特别是生命权。保护就要求各国承担起积极义务，采取必要适当措施，防止即将发生的灾害造成损害。¹³⁰

在同一条草案的评注第(5)和(6)段中，委员会进一步举出多个例子，说明各国寻求减少灾害风险的广泛做法。

113. 在同一条草案的评注后面的段落中，委员会指出了以下内容：

(8) ……相比那些直接涉及灾害应对的条文草案(受灾国有别于其他国家)，灾前阶段的有关义务适用于每一国。此外，[条款草案]第2款中显而易见的是，减少风险的义务主要要求在国内一级采取措施。¹³¹

114. 关于第9条草案第2款确定的三类减少灾害风险措施，委员会在评注中讲明，它们是例子，而不是清单，并没有详尽无遗地列出了所有类型，另外还指出了以下内容：

(18) 可采取的结构性和非结论性的实际措施是无数的，依赖于社会、环境、金融、文化和其他相关情况。公共和私营部门的实践以及《[2015-2030年]仙台[减少灾害风险]框架》等有关文书提供了丰富的实例。其中可援引的有：社区一级的备灾和教育；建立灾害治理框架；应急规划；设立监督机制；土地用途控制；建筑标准；生态系统管理；排水系统；解决脆弱性和抵御能力的社会安全网；风险披露；对风险知情后的投资；以及保险。¹³²

115. 关于国际合作和减少灾害风险，委员会进一步指出了以下内容：

(23) ……第9条草案事关在国内采取预想的措施。第7条草案的合作义务将涵盖任何国家间的措施。因此，有关任何列举和未列举的、为减少灾害风险可能采取的措施的国际法律义务的程度，应以每一国与其他的、该国义务与之合作的行为者订立的相关具体协议或安排来确定。¹³³

116. 在第7条草案的评注中，委员会回顾了以下内容：

(8) ……在减少灾害风险方面与其他援助方的合作也见于《仙台框架》第19(b)段，该段指出，“减少灾害风险需要各国中央政府和相关国家当局、部门和利益攸关方……共同承担责任”，第19(d)段也提及“减少灾害风险需要全社会的参与和合作伙伴关系”。¹³⁴

¹³⁰ 同上，第49段。

¹³¹ 同上。

¹³² 同上。《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》，大会2015年6月3日第69/283号决议，附件二。

¹³³ 《2016年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第49段。

¹³⁴ 同上。另见《仙台框架》(见上文脚注132)。

117. 委员会还在关于危险活动造成的跨界损害的条款草案¹³⁵就灾害预防作出了规定。在第9条草案中，委员会设想了一个针对预防措施进行协商的机制：

1. 各当事国在其中任何一国提出要求时，应进行协商，以期预防重大跨界损害或随时尽量减少这种危险所须采取的措施达成可以接受的解决办法。当事国应在这类协商开始时，就协商的合理时限达成协议。

.....

3. 如果第1款所指协商未能取得一致同意的解决办法，起源国如果决定核准从事该项活动，也应考虑到可能受影响国的利益，不得妨碍任何可能受影响国的权利。¹³⁶

118. 委员会在第9条草案的评注中指出了以下几点：

(8) 第9条具有广泛的适用范围。它适用于与预防措施有关的所有问题。例如，当事方按照第8条发出通知或按照第12条交换资料时，并且来往文函中有含糊不清之处时，便可单单为了澄清哪些模糊之处而提出协商的要求。

.....

(10) 第3款处理的是如下可能的情况：尽管各当事方都竭尽了全力，但它们仍然不能就可以接受的预防措施达成协议。.....本条在两项考虑之间维持平衡，其中一项考虑是不给可能受到影响国以否决权。在这一点上，不妨回顾拉诺湖案的裁决，仲裁法庭指出，在某些情况下，可能受影响当事方有可能违背真诚，使真正的谈判瘫痪。考虑到这种可能性，本条规定，起源国虽然可以照旧进行其活动，因为缺乏这样的选择，事实上，就为可能受影响国创设了否决权。起源国虽然可以照旧进行其活动，但仍然有义务考虑到可能受影响国的利益。由于协商，起源国认识到可能受影响国所关切的问题，因此更能够在进行活动时认真考虑到它们的关切事项。第3款最后部分保持了可能受影响国的权利。¹³⁷

119. 第16条草案(紧急备灾)写有以下内容：“起源国应酌情与可能受影响国和有关国际组织合作，制订对付紧急情况的应急计划”。¹³⁸

¹³⁵ 《2001年.....年鉴》，第二卷(第二部分)，第97段。

¹³⁶ 同上，第97段。

¹³⁷ 同上，第98段。拉诺湖案，《国际仲裁裁决汇编》，第十二卷(出售品编号：63.V.3)，第281页。

¹³⁸ 《2001年.....年鉴》，第二卷(第二部分)，第97段。

120. 委员会在相应评注中指出了以下几点：

(2) 虽然起源国对制定应急计划负有主要责任，但在许多情况下，应当与其他可能受影响国和主管国际组织合作制订这些计划。……

(3) 此外，由代表所有当事国的成员组成共同或联合委员会来拟订应急计划比较合适。¹³⁹

¹³⁹ 同上，第 98 段。