



国际法委员会

第六十一届会议

2009年5月4日至6月5日和
7月6日至8月7日，日内瓦

关于发生灾害时的人员保护问题的第二次报告

特别报告员：爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳

目录

	页次
一. 导言	2
二. 界定本专题的范围	6
A. 属事管辖	6
1. 发生灾害时人员保护问题涉及的权利和需要	6
2. 发生灾害时人员保护的双重性	7
B. 属人管辖：国家和非国家行为体	10
C. 属时管辖：灾害前、灾害中和灾害后行动	10
第1条草案：范围	11
D. 灾害的定义	11
第2条草案：灾害的草案	15
三. 团结与合作	15
第3草案：合作责任	24
四. 今后的工作	24



一. 导言*

1. 本报告是关于发生灾害时的人员保护问题第二次报告，关于这一专题的初次报告¹由特别报告员在2008年5月国际法委员会第六十届会议上提出，提出报告的原因是国际法委员会在2007年第五十九届会议上决定将此专题列入委员会当时的工作方案。²

2. 初次报告讨论了本专题的一般范围，以便正确加以限定。³为此目的，该报告概括提出了本专题涉及的最相关的法律问题，为了便于讨论而将它们归列为三个核心组：属事管辖(包括灾害的概念和分类⁴以及人员保护的概念⁵)；属人管辖⁶和属时管辖。⁷特别有意义的是提出了采取以权利为本的办法处理本专题的可能性，特别报告员在不影响进一步辩论的结果的前提下论述了这一办法。⁸报告还评估了国际灾害保护和救助方面适用的法律渊源，⁹并列出了有关合适的最终工作形式的一些初步想法。¹⁰

3. 委员会在2008年7月第2978至2982次会议上审议了初次报告。¹¹委员会委员重点讨论了采取以权利为本的办法处理这一专题的长处和挑战。¹²还围绕上述三个核心透彻讨论了本专题的范围界限，¹³讨论了人道主义援助这一重要要素，在其后各阶段辩论中将审议这一要素。¹⁴

* 特别报告员感谢下列人士及单位为本报告的编写提供协助：博士候选人 Arjen Vermeer，海牙 T.M.C. Asser 研究所；博士候选人 René Uruña；法学博士候选人 J.Benton Heath，纽约大学法学院，纽约。

¹ A/CN.4/598。

² 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第10号》(A/62/10)，第375段。

³ A/CN.4/598，第9段。

⁴ 同上，第44至49段。

⁵ 同上，第50至55段。

⁶ 同上，第56段。

⁷ 同上，第57和58段。

⁸ 同上，第12、26和51段。

⁹ 同上，第21至42段。

¹⁰ 同上，第59和60段。

¹¹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第10号》(A/63/10)，第216段。

¹² 同上，第227至229段。

¹³ 同上，第230至240段。

¹⁴ 同上，第241至246段。

4. 委员会注意到“保护责任”这一提法，有些委员认为这与本专题的相关性仍不明确，尤其是就灾害而言。¹⁵ 最终讨论了本专题的审议所涉及的法律渊源，突出强调委员会工作必须避免重复已在别处开展的工作，¹⁶ 例如红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)2007年第三十届会议通过的“国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则”。¹⁷

5. 2008年10月和11月，在大会第六十三届会议期间，第六委员会进一步讨论了初次报告，国际法委员会就该报告进行了辩论。在讨论国际法委员会第六十届会议工作报告(A/63/10)第九章时，20多个国家以及红十字与红新月联合会就特别报告员报告中提出的问题陈述了意见。各个代表团都认同特别报告员报告中关于这一总任务的重要性和及时性的看法，都认为这一专题特别复杂，委员会需特别谨慎地处理。就最终工作成果问题达成暂时谅解；一些国家倾向于不具约束力的规则，¹⁸ 但各国都不反对着手条款草案工作，最终的约束力问题可在今后决定。

6. 委员会就属事管辖范围的界限形成了类似谅解。论及这一问题的各个代表团都赞同把武装冲突排除在这一研究问题范围之外。¹⁹ 同样，一些代表团认为，似乎没有必要严格区分人为灾害与自然灾害，尤其是在后果相似的情况下。²⁰ 不过，其中有些代表团建议，作为一个方法问题，可以先着手审议自然灾害问题，随后审议其他类型的灾害。²¹

¹⁵ 同上，第247至250段，特别是第248段。

¹⁶ 同上，第251至256段。

¹⁷ 可在以下网址查阅：www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/guidelines.asp。

¹⁸ 例如，德国(A/C.6/63/SR.22，第60段)、印度(A/C.6/63/SR.23，第21段)和联合王国(A/C.6/63/SR.23，第64段)。

¹⁹ 例如，芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/63/SR.22，第54段)、印度(A/C.6/63/SR.23，第19段)、日本(A/C.6/63/SR.23，第41段)、大韩民国(A/C.6/63/SR.23，第24段)、波兰(A/C.6/63/SR.24，第55段)、西班牙(A/C.6/63/SR.23，第37段)和联合王国(A/C.6/63/SR.23，第63段)。

²⁰ 例如，奥地利(A/C.6/63/SR.23，第7段)、智利(A/C.6/63/SR.22，第14段)、芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/63/SR.22，第54段)、法国(A/C.6/63/SR.24，第81段)、德国(A/C.6/63/SR.22，第60段)、希腊(A/C.6/63/SR.24，第6段)、大韩民国(A/C.6/63/SR.23，第24段)和联合王国(A/C.6/63/SR.23，第63段)。另见阿根廷的意见(A/C.6/63/SR.24，第64段)(在自然灾害与人为灾害之间划一清晰界线将是困难的)。

²¹ 例如，日本(A/C.6/63/SR.23，第41段)、大韩民国(A/C.6/63/SR.23，第24段)、墨西哥(A/C.6/63/SR.23，第61段)、葡萄牙(A/C.6/63/SR.25，第6段)和西班牙(A/C.6/63/SR.23，第37段)。

7. 在第六委员会上还讨论了属时管辖范围的界限问题。若干代表团²²在讨论中提议在原则上将委员会的工作限于灾害局势的两个阶段，即灾害中(救灾)和灾害后(早期恢复)，但这并不妨碍今后进一步审议灾前的备灾问题。

8. 最后，一些代表团支持对本专题采取以权利为本的办法，²³另一些代表团则对这一途径是否正确表示怀疑。²⁴同样，一些代表团认为“保护责任”的相关性仍然不明确，²⁵另一些代表团则认为，如果工作进展结果使这一问题自然而然地摆上议程，委员会应可审议这一问题。²⁶

9. 委员会在其第六十届会议工作报告中表示，委员会欢迎提供与本专题有关的各国实践的任何资料，包括国内立法实例。委员会特别欢迎针对处理或应对灾害时遇到的具体法律和体制性问题提供资料和评论。²⁷萨尔瓦多在第六委员会发言时口头答复了委员会的关切问题，²⁸墨西哥于2008年11月5日、德国于2009年2月26日做了书面答复。书面答复已作为委员会内部文件分发。

10. 委员会并在第六十届会议上决定向联合国系统提出下列问题：

在援助受灾害影响的人口和国家方面，无论是在应急阶段还是在灾前和灾后阶段，联合国系统是如何在全球一级和国家一级将其作用和责任制度化的？在每一阶段，联合国是怎样与各国、其他国际组织、红十字运动、非政府组织、各国专门应急团队、各国灾害管理部门以及其他相关行动者发生关系的？²⁹

²² 例如，奥地利(A/C.6/63/SR.23,第9段)、法国(A/C.6/63/SR.24,第80段)、大韩民国(A/C.6/63/SR.23,第24段)和新西兰(A/C.6/63/SR.24,第11段)。

²³ 例如，智利(A/C.6/63/SR.22,第16段)、芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/63/SR.22,第53段)、法国(A/C.6/63/SR.24,第81段)、波兰(A/C.6/63/SR.24,第55段)、葡萄牙(A/C.6/63/SR.25,第6段)、西班牙(A/C.6/63/SR.23,第37段)和泰国(A/C.6/63/SR.23,第90段)。另见奥地利的意见(A/C.6/63/SR.23,第10段)(人权考量将对此专题产生影响)。

²⁴ 例如，中国(A/C.6/63/SR.23,第29段)、新西兰(A/C.6/63/SR.24,第11段)和荷兰(A/C.6/63/SR.22,第62段)。

²⁵ 例如，中国(A/C.6/63/SR.23,第31段)、印度(A/C.6/63/SR.23,第20段)和日本(A/C.6/63/SR.23,第42段)。

²⁶ 例如，芬兰(代表北欧国家)(A/C.6/63/SR.22,第55段)、波兰(A/C.6/63/SR.24,第53段)和葡萄牙(A/C.6/63/SR.25,第6段)。

²⁷ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第10号》(A/63/10)，第31段。

²⁸ A/C.6/63/SR.23,第56和57段。

²⁹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第10号》(A/63/10)，第32段。

委员会又决定将上述问题适当调整后发给红十字与红新月联合会，请该组织提供资料。³⁰

11. 2008年11月6日，委员会秘书发信将此问题提交两个组织。2009年3月10日收到红十字与红新月联合会的答复，4月17日收到秘书处人道主义事务协调厅的答复。这些答复已作为委员会内部文件分发。

12. 在委员会第六十届会议期间及其后，特别报告员继续与相关政府间组织和非政府组织的代表接触。他于2008年7月会晤了国际减少灾害战略(减灾战略)机构间秘书处主任萨尔瓦诺·布里塞尼奥。他还分别与以下机构举行了会议：人道主义事务协调厅，由Dusan Zupka(应急准备科)主持，该厅14位官员出席；红十字与红新月联合会，由该联合会副秘书长易卜拉欣·奥斯曼主持，联合会6位官员出席；保护问题专题工作组，由秘书长关于境内流离失所者人权问题的代表瓦尔特·卡林主持，工作组其他4位成员出席，主要是来自联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的官员。

13. 为协助特别报告员工作而于2008年12月在日内瓦召集了关于本专题的圆桌会议，由秘书长关于境内流离失所者人权问题的代表卡林主持，来自其办公室、联合国人权事务高级专员办事处、红十字与红新月联合会、人道主义事务协调厅、难民署、联合国儿童基金会的14位官员以及保护问题专题工作组成员出席了圆桌会议。

最近动态

14. 委员会第六十届会议结束后印发了与本专题的审议有关联的若干文件，包括：

(a) 人权事务高级专员提交人权理事会的人权与国际团结问题独立专家的报告；³¹

(b) 国际发展法组织编制和发表的《适用于自然灾害局势的国际法和国际标准手册》。正如该手册前言所述，手册全面分析了有关应灾五个主要方面的国际法律标准：人权，弱势群体的权利，儿童权利，土地和财产管理，反腐/资金管理；

(c) 秘书长关于履行保护责任的报告。³² 该报告援引了《2005年世界首脑会议成果文件》³³ 第138和139段，在报告第10(b)段中解释道，“在会员国另

³⁰ 同上，第33段。

³¹ A/HRC/9/10。

³² A/63/677。

³³ 大会2005年9月16日第60/1号决议。

有决定之前，保护责任仅适用于四类特定犯罪和侵害行为：灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。如果扩展适用范围，将艾滋病毒/艾滋病、气候变化等灾难或自然灾害也列入其中，那就会有损于 2005 年的共识，就会过渡延伸这一概念，使其脱离原貌，或使其丧失实际用途”。

二. 界定本专题的范围

15. 委员会和第六委员会的宝贵指导使特别报告员得以推进本专题范围的界定工作。为便于讨论，下文还是按范围的三个方面加以论述：属事管辖、属人管辖和属时管辖。

A. 属事管辖

1. 发生灾害时人员保护问题涉及的权利和需要

16. 初次报告及其后的辩论涉及的一个重要方面是在本专题工作中确定人员保护的范围，特别是对本专题采取“以权利为本”的办法这一问题。“以权利为本”的办法这一概念出现在 1980 年代晚期，与那时之前的发展问题研究模式相比是一个概念上的转变。³⁴措辞的改变意味着发展政策可以也应该被视为权利问题，从而使既定人权调控和司法机制面向发展目标的实现。其结果是，权利标准成为评估发展纲领的关键准绳，而且，或许更为重要的是，以权利为本的思路成为了解发展政策的概念框架的一个重要组成部分。³⁵

17. 自那以来，以权利为本的办法有所扩展，成为了解发展问题最重要各个方面的一个方法。这一办法并不仅仅是一个具有专属主张的规范性声明，更是一个有用的起始点，囊括了权利问题的所有重要内涵，需要结合针对具体问题的其他相关观点加以理解。红十字与红新月联合会建议，在处理本专题时，或应审议需求问题对于发生灾害时人员保护工作的关联性，以此补充以权利为本的办法。³⁶特别报告员认为，在此情况下有必要考虑需求问题。在发生灾害时人员保护问题上，需求与以权利为本的办法之间并不截然对立。相反，若要对本专题采取合理、整体的办法，就要使权利与需求保持平衡，酌情互为补充。

18. 界定本专题范围时需考虑的另一论点是风险。风险管理是灾害政策各个方面都要顾及的一个关键考量，³⁷或可围绕灾难性事件中的两个不同时刻来理解：第

³⁴ 1986 年，发展问题研究中的辩论促成了第一个模式转变正式实例，那就是《发展权利宣言》的通过，大会第 41/128 号决议，附件。

³⁵ 见 P. Uvin 的 *Human Rights and Development* (Kumarian Press, 2004), p.165。

³⁶ 红十字会与红新月会国际联合会 (A/C. 6/63/SR. 22, 第 68 段)。

³⁷ 见：联合国/减灾战略，《生活在风险中：全球减灾举措审查》(2004 年)。

一，风险作为防灾阶段的一个基本要素；第二，风险作为灾害中及灾害后人员保护工作中的一个变数。在日内瓦的联合国国际减少灾害战略(减灾战略)目前正在努力提高对减灾作为可持续发展的有机组成部分的重要性的认识。³⁸ 为了避免不必要的工作重复，特别报告员认为委员会在目前阶段似应跟踪了解减灾战略的防灾工作，把基于风险考量的模式留待以后辩论备灾问题时考虑。

2. 发生灾害时人员保护的双重性

19. 特别报告员在其初次报告中得出的结论之一是，“专题工作可以权利为本，这将是保护的运作机制的基础”(A/CN.4/598, 第62段)。在这方面，特别报告员指出，那种对这一主题将有显著裨益的国际规则可以参照两条不同的轴线加以有益的理解：国家间彼此的权利和义务；国家对需要保护的个人的权利和义务。

20. 这样两条轴线相互密切关联，但各自在概念上又截然不同，这在国际法中并非一种新鲜观念。一个典型的例子就是1948年《防止及惩治灭绝种族罪公约》。缔约方通过该公约承担了彼此间的义务，而终极受益者却是人。国际法院在就对《公约》的保留发表咨询意见时，清楚地确定了一个前提，而这个前提正是特别报告员所采取办法的基础。国际法院认为：

该公约的通过显然纯粹是为了人道主义和促进文明的目的。的确很难想象一项公约还会具有更大程度的双重性，因为它的目标一方面是保障某些人类群体的生存，另一方面则是确认和认可最基本的道德原则。在这样一项公约中，所有缔约国都没有任何自身利益；它们大家只有一个共同利益，那就是完成这些崇高的宗旨，而这正是该《公约》存在的理由。因此，在这类公约中，谈不到对国家的具体利弊，也谈不到在权利与责任之间保持完美的契约平衡。激发该公约诞生的那些崇高理想，由于全体缔约方的共同意志，提供了所有条款的基础和尺度。³⁹

21. 这个前提也有助于进一步解释《灭绝种族罪公约》。在第一条中，缔约方确认，灭绝种族行为不论发生于平时或战时，均系国际法上的一种罪行，对此它们承允防止并惩治之。虽然犯罪行为人和受害人都有可能是个人，但他们在该公约中都不是直接主体。然而，如果推理之中不包括个人，该公约设立的法律制度似乎就难以理解。这种别扭情况也出现在波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山案2007年2月26日的判决中。⁴⁰ 该案被告辩称，根据刑法规则，确定国家对灭

³⁸ 浏览 <http://www.unisdr.org> 网站。

³⁹ 《对〈防止及惩治灭绝种族罪公约〉的保留，咨询意见，1951年国际法院案例汇编》，第15页，见第23页。

⁴⁰ 《〈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)》，2007年2月26日判决》。

绝种族罪应负责任的必要条件是先行认定导致国家责任之行为人的个人责任。国际法院注意到本文所提两条轴线之间的区别，认为：

本法院以及审判犯罪行为被告人的所有法院和法庭所遵循的不同程序和可运用的各种权力，本身并不表明对本法院认定犯下灭绝种族罪或第三条中所列其他行为存在着一种法律限制

[……]

任何其他解释都可能意味着在某些不难设想的情况下按照公约的规定将没有诉诸法律的途径：一个国家的领导人被指在该国国内犯下了灭绝种族罪，但他们却未受审判，一个原因是他们在很大程度上仍控制着国家权力，包括警察、检察机关和法院，同时又没有国际刑事法庭能对被指控的罪行行使管辖权；或者是责任国家可能已承认犯罪。本法院因此得出结论认为，根据这一公约，毋须某个个人被定灭绝种族罪或相关罪行，就可认定一个国家须对此罪和共谋罪负责。⁴¹

22. 一个相似的情况是 1963 年《维也纳领事关系公约》第三十六条。该条规定了某些权利和义务，目的是便利行使与派遣国国民有关的领事职能。具体而言，第三十六条第一款第(二)项规定：

遇有领馆辖区内有派遣国国民受逮捕或监禁或羁押候审、或受任何其他方式之拘禁之情事，经其本人请求时，接受国主管当局应迅即通知派遣国领馆。受逮捕、监禁、羁押或拘禁之人致领馆之信件亦应由该当局迅予递交。该当局应将本款规定之权利迅即告知当事人。

[……]

二. 本条第一项所称各项权利应遵照接受国法律规章行使之，但此项法律规章务须使本条所规定之权利之目的得以充分实现。

23. 在拉格朗案的裁判中，国际法院审议了前述条款提及的“权利”是否“只适用于派遣国的权利，而不是也适用于被拘留者个人的权利”的问题，⁴² 并得出结论认为：“第三十六条第一款除了规定所赋予派遣国的权利之外，也确定了受拘禁人的个人权利。因此，第二款中提及的‘权利’必须解释成不仅适用于派遣国的权利，而且也适用于受拘禁人的权利”。⁴³ 特别报告员指出，国际法院对第三十六条的理解参照了两条不同的轴线：一方面是国家间彼此的权利和义务，另一

⁴¹ 同上，第 181 和 182 页。

⁴² 《拉格朗案(德国诉美利坚合众国)》，判决，2001 年国际法院案例汇编》，第 466 页，第 89 段。

⁴³ 同上。

方面是国家对被拘留者个人的权利和义务。在发生灾害时人员保护这一问题上，特别报告员所遵循的也是这样一种办法。

24. 国际法院在阿韦纳和其他墨西哥国民案的判决中也采用了这一办法。⁴⁴ 在审理对违反第三十六条作出适当赔偿这一问题时，该法院区分了缔约方之间的义务和对被拘留者个人的义务。⁴⁵ 根据这一区分，该法院得出结论认为：“弥补这些违约行为的补偿办法应包括，美国有义务允许美国的法院复审和复议这些国民的案情(……)，以确定主管当局违反第三十六条的每一起案件是否都在刑事司法过程中对被告造成了实际的损害”。⁴⁶

25. 在处理一个主题时对上述两条轴线的考量，并不意味着预先评估每条轴线所包含的权利和义务的地位。在阿韦纳和其他墨西哥国民的裁决中，国际法院对通知领事和与领事通信的权利是否应被视为基本人权的问题进行了思考。该法院认为，它不必对这种权利的地位作出裁决：“《维也纳公约》权利是否属于人权并非须由本法院作出裁决的事项。不过，本法院认为，无论是《公约》案文还是其目标和宗旨，或是准备工作材料中的任何说明，都不支持这样一种结论，那就是认为墨西哥利用了这方面的论点”。⁴⁷

26. 本报告中采取的这种办法也见于世界贸易组织(世贸组织)争端解决机构的实践之中。一个典型的例子就是美国 301 条款案专家组报告。⁴⁸ 专家组在报告中分析了某一国内法律行动对适用《解决争端的谅解书》第 23.1 条的影响。专家组在审议这一问题时，力求辨明与理解第 23 条有关的《解决争端的谅解书》的目标和宗旨，以及更广泛意义上的世贸组织的目标和宗旨。专家组认为，最相关的目标和宗旨“关系到在国家和全球市场中创造有利于个体经济活动的市场条件，并关系到提供一个安全和可预测的多边贸易体系”。⁴⁹ 专家组指出，这些目标只有通过并非多边贸易体制一部分的私营行为体的行动才可能实现，因为“关贸总协定/世贸组织并没有创设一种其主体既包括缔约方或缔约国又包括其国民的新的法律秩序”。⁵⁰ 不过，专家组认为，

⁴⁴ 《关于阿韦纳和其他墨西哥国民的案件(墨西哥诉美利坚合众国)，判决，2004 年国际法院案例汇编》，第 12 页。

⁴⁵ 同上，第 121 和 122 段。

⁴⁶ 同上，第 121 段。

⁴⁷ 同上，第 124 段。

⁴⁸ 《美国——1974 年贸易法第 301-310 节》，专家组报告，WT/DS152/R 号文件(1999 年 12 月 22 日)。

⁴⁹ 同上，第 7.71 段。

⁵⁰ 同上，第 7.72 段(原文此处做了强调)。

认为个人地位与关贸总协定/世贸组织法律体系毫无关联的看法是完全错误的。缔约国在接受关贸总协定/世贸组织各种规定之后才应获得的利益中，有许多要取决于个体经济从业者在国家 and 全球市场中的活动。许多这些规定的宗旨就是创造允许这种个体活动蓬勃发展的特定市场条件，而实际上这也是关贸总协定/世贸组织作为一个整体的主要目标之一。⁵¹

27. 这种推理和上述例子体现了特别报告员在发生灾害时人员保护问题上所采取的办法。国家间彼此的权利和义务也许可以首先讨论，以便在后一阶段确定国家对需要保护的个人的权利和义务。

B. 属人管辖：国家和非国家行为体

28. 灾后救济通常涉及到许多行为体的参与，其中包括一些政府机构、军事部门、国际和国内非政府组织、红十字与红新月联合会、国家红十字会和红新月会以及私营部门。国际联合会在努力改善有关国际救灾和初期恢复援助的国内法律、政策和体制框架时，已通过其《导则》（见上文第 4 段）为适用于若干上述行为体的国内法律制度作出了一项重要贡献。⁵² 在此情况下，为参与灾后反应的所有行为体确定一个新的全面法律框架似无必要，因为这可能与《导则》中已做的工作重叠。再说，还须考虑到，这样一项工作也将超出目前任务的合理范围。因此，看来必须确定委员会在这个专题中需要处理事项的优先顺序。特别报告员初步认为，委员会一开始不妨集中精力研究在发生灾害时切实保护人员的国家权利和责任问题。这将不妨碍委员会今后对适用于非国家行为体的具体规定的讨论。

C. 属时管辖：灾害前、灾害中和灾害后行动

29. 与前述要点密切相关的是对属时管辖这一专题的限制。在第六委员会的讨论过程中，一些代表建议把有关这一专题的工作限制在对灾害中和灾害后阶段的讨论。⁵³ 根据《兵库行动框架》，减少灾害风险的专门议程包括为下列行动提供框架：(a) 确保减少灾难风险成为国家和地方的优先事项并在落实方面具备牢固的体制基础；(b) 确定、评估和监测灾难风险并加强预警；(c) 利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识；(d) 减少潜在的风险因素；(e) 在各级为有效反应加强备灾。⁵⁴ 要在当前阶段关于这一专题的工作中适当覆盖这些任务的范围可能过于雄心勃勃，并可能不利于委员会为发生灾害时的人员保护这一问题作出比较有限（但却有关联）的贡献。不过，灾前准备或行动应积极增强后来阶段对

⁵¹ 同上，第 7.73 段。

⁵² 见《导则》，上文注 17，第 3 段。

⁵³ 见上文注 22。

⁵⁴ 《2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》(A/CONF.206/6 和 Corr.1, 第一章，决议 2)，第 14 段。

人员的保护。特别报告员认为，调和这些互补性需要的方法是采纳委员们为现阶段工作提出的上述建议，把属时管辖这一专题的范围限制在灾害中和灾害后阶段。这并不妨碍委员会在今后某个时间再讨论灾前阶段准备这一问题。

30. 在考虑了上述问题后，现在有可能就关于条款草案范围的一项条款草案提出下列措辞：

第 1 条草案
范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护，以便各国确保在这种情况下实现人的权利，在灾害所有阶段充分、有效地回应他们的需要。

D. 灾害的定义

31. 特别报告员指出，“灾害”不是一个艺术词汇，缺乏唯一的公认定义；因此正如初次报告(A/CN.4/598)所指出的，一些国际文书完全放弃了定义。⁵⁵ 然而，定义在目前情况下似乎非常重要。这样一个定义将有助于确定可能或者将实施保护的情形以及不再需要实施保护的情况。描述“灾害”的轮廓还有助于确定需要保护的人，从而确定谁有权获得保护。定义还应该就专题的范围确定合理的限度，排除武装冲突等事件。

32. 在国际法中，通过两种不同的方法对“灾害”一词进行定义。第一种方法是具体的办法，即不对该词进行抽象的定义，而是将之理解为其本身性质要求予以紧急处理的一类具体事件。按照这一方法，一个事件是否属于“灾害”定义范围便成为一个未决问题。1986年《核事故或辐射紧急情况援助公约》⁵⁶就属于这种情况。该公约没有对“灾害”进行定义，而是确定了缔约方在发生核事故或辐射紧急情况等本身被视为是一场灾害的情况下需要开展的合作。

33. 第二种方法是对灾害做出一个更广泛的定义，不限于一个单一种类的事件。考虑到本专题的提出方式是为了避免把人员保护问题放在具体的假设灾害的情况下处理，而是编纂和制定可有效适用于所有类型灾害的规则或准则，因此似乎应该选择第二种方法，即提出一个一般定义，确定将一个事件定为“灾害”的必要要件。为此，一个很好的出发点就是芬兰代表团在第六委员会指出的⁵⁷ 1998年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，⁵⁸ 该公约第 1.6 条规定：

⁵⁵ 例如，可见美洲国家组织的《美洲便利灾难援助公约》。1991年6月7日开放供签署。1996年10月16日生效。

⁵⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1457 卷，第 24643 号。

⁵⁷ A/C.6/63/SR.22 第 54 段。

⁵⁸ 可在网址 www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html 上查阅。

“灾害”系指社会运转受到的严重破坏，对人类生命、健康、财产或环境构成重大和广泛威胁，无论其起因是意外、自然还是人类活动，也无论是突然发生还是复杂和长期过程的结果。

红十字与红新月联会在其《导则》中就使用了这种定义，只是排除了武装冲突。⁵⁹ 这一定义，包括后一半的解释，在关于目前专题的工作开始时提供了良好的基础。

34. 在此基础上，上述定义有若干方面值得委员会注意。第一个方面指的是灾害定义中的损害要件(或没有损害)：仅仅威胁到人的生命是否足以认为一个事件就是灾害？例如，《民防援助框架公约》仅提出损失的威胁这一要件，在第1条(c)中将灾害定义为“生命、财产或环境可能面临风险的特殊情况”。⁶⁰ 一个可能的选择是考虑适当措辞，在对灾害进行定义时规定必须有实际损失这一要件。后一种方法的一个例子可能是联合国人道主义事务部于1992年制定的《与灾害管理有关的国际商定基本词语汇编》，⁶¹ 其中将灾害定义为：

社会运转受到的严重破坏，造成大范围的人员、物质或环境损失，超出了受灾社会仅仅利用自己的资源所能处理的能力。灾害经常根据起因(自然的或人为的)分类。

35. 除了预见实际损失以外，这一定义和其他定义都规定了灾害必须超出受灾地区的应对能力这一要件。这类规定的另外一个例子可见《建立加勒比灾害应急中心协定》：⁶²

“灾害”系指直接和完全因自然力作用或人为干预或两者兼有而突发的的事件，其特点是生命或财产遭到广泛摧毁并伴随着公共服务的严重混乱，但不包括战争、军事对抗或管理不善引发的事件。

36. 此外，坦佩雷定义中提到了灾害的因果要件，以便强调该定义包括人为和自然两种事件。在“灾害”定义中提及因果关系可能没有考虑到复杂的因果关系这一问题，即很难把一个条件说成是某一后果的唯一充分起因。⁶³ 在今天，自然现

⁵⁹ 见《导则》第2.1节，上文注17。

⁶⁰ 《民防援助框架公约》，联合国，《条约汇编》，第2172卷，第38131号。

⁶¹ DHA/93/36号文件(1992)，可在网址 www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL-5EQNZV 上查阅。

⁶² 可在网址 www.cdera.org/about_cdera_agreement.php 上查阅。

⁶³ 用 Hume 的话说，因果关系“完全属于那些在过去所有情况下都考虑两个或两个以上事物共同作用的人考虑的问题”(D. Hume, *Treatise of Human Nature* (1978[1739]), 166)。关于起因和条件之间的复杂关系，可泛泛参阅：J.S. Mill, *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, Book III, Ch. V, § 3 [1843], in J.S. Mill, *The Collected Works of John Stuart Mill*, ed. J.M. Robson(1974), VII, at p.327。关于法律推理中的同样问题，参阅 H.L.A.Hart and T. Honoré, *Causation in the Law*(1985), at II。

象与人力共同作用，导致灾害事件的复杂发生和扩大，因此，这一难题似乎比以往任何时候都更加至关重要。⁶⁴ 在此背景下，在对灾害进行定义时明确提到因果关系可能没有必要。例如，《国际红十字和红新月运动及非政府组织在救灾中的行为守则》⁶⁵ 就没有采用因果要件，将灾害定义为“导致生命损失、重大人类苦难和痛苦以及大规模物质破坏的灾害性事件”。

37. 由此引出了较普遍的结论。一些代表团在第六委员会提议，灾害的定义或宜局限于事件的影响，而不一定局限于事件的起源。⁶⁶ 这项提议指出了正确的方向。一方面，确定明确的因果关系非常困难；另一方面，这种检验并不意味着对该词的定义有实质性贡献。在这种情况下，坚持严格区分自然和人为灾害似乎用途有限。但这并不妨碍在对灾害进行定义以外的其它情况下利用上述区分，因为委员会可能会认为这在今后的工作中有用或有必要。

38. 而且，本专题具体讨论发生灾害时人员保护问题。坦佩雷定义和大多数其他定义中不仅包括对人员的伤害威胁，而且包括对财产和环境的伤害威胁。本报告中的灾害定义是否应局限于人类生命或健康的损失？情况似乎不会是这样。尽管本专题在目前局限于对人员的保护，但引发这类保护的成为灾害的损失并不局限于此。发生环境灾害时需要对学生进行保护，用国际法院的话说，“环境不是一个抽象的概念，而是代表人类包括未来各代的生活空间、生活素质、甚至健康。”⁶⁷ 同样，在发生大范围物质破坏时也需要对学生进行保护。在灾害情形下划出严格的概念界限可能不可取，因为物质和环境损失与人的生命和健康有不可分割的联系，在灾害后需要作为一个整体对学生加以保护。就定义而言，这一点似乎很清楚，但鉴于本专题的局限性，至于今后的工作是否应该详细评估发生灾害情况下财产或环境的保护问题，这仍然要听从委员会的指导。

39. 有一些文书不把灾害的定义限制为那些直接影响到人的生命或健康的灾害，其中包括《在发生自然或技术灾害时协调使用空间设施的合作宪章》（也称为《空间与重大灾难国际宪章》）。⁶⁸ 《宪章》第一条规定：

⁶⁴ 可泛泛参阅：U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992), p. 21; A. Giddens, *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society*, *UNRISD Discussion Paper No.63* (1995), p.4。

⁶⁵ 题为“国际人道主义援助和保护的原则和对策”的报告，95/C. II/2/1 号文件，附件 6，红十字和红新月国际大会第二十六届会议，1995 年 12 月 3 日至 7 日，日内瓦。

⁶⁶ 见上文注 20。

⁶⁷ 《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。

⁶⁸ 可在网址 www.disastercharter.org/ 上查阅。

“自然或技术灾害”一词系指造成人的生命损失或大规模财产损坏的极其痛苦的情形，其起因或者为自然现象，如龙卷风、旋风、地震、火山爆发、水灾或森林火灾，或者为技术事故，如碳氢化合物、有毒或放射性物质造成的污染。

40. 应当指出，《空间与重大灾难国际宪章》中还包括对灾害成因的详细思考。同样，《民防援助框架公约》这一文书的宗旨是促进有效的灾害预防和危机管理，其中探讨了环境和物质威胁，但不包括因果要素：

“灾害”是生命、财产或环境可能受到危害的特殊情况。⁶⁹

41. 1995 年印发的红十字会/红新月会行为守则似乎采取了更具限制性的办法，规定要有生命损失和物质损失两个要素。守则将灾害定义为：

导致生命损失、重大人类苦难和痛苦以及大规模物质破坏的灾害性事件。⁷⁰

42. 一个替代办法是在定义中包含造成生命损失、财产损害或环境退化的灾害，但同时做出一个限制性规定，即事件之严重程度使当地社区无法有效应对。试考虑一下机构间常设委员会通过的《人权和自然灾害业务准则》中提出的自然灾害定义：

“自然灾害”系指地震、火山爆发、山崩、海啸、水灾和旱灾等自然危害引发的、远远超出当地应对能力的事件后果。这类灾害严重破坏一个社区或社会的运转，造成大范围的人员、物质或环境损失，超出了受灾社区或社会利用自己的资源加以处理的能力。⁷¹

43. 减灾战略在自己的定义中采取了类似的用语，将灾害定义为

一个社区或社会的运转受到的严重破坏，大范围造成人员、物质、经济或环境损失，而且此种损失超过了受影响社区或社会使用自身资源加以应对的能力。⁷²

44. 特别报告员审查这些定义之后认为，《坦佩雷公约》看起来为这一专题提供了最好的指导。该公约的定义考虑到了自然和人为现象，并承认这样的现实，即灾害往往是由复杂的因素造成的，难以确定单一的充分起因。此外，该公约的定

⁶⁹ 见《民防援助框架公约》，上文注 60。

⁷⁰ 见上文注 65。

⁷¹ 关于境内流离失所问题的 Brookings-Bern 项目, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster* (2008)。

⁷² 《联合国减灾战略关于减少灾害风险的词汇》，可在网址 www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf 上查阅。

义中包括不仅威胁到人的生命，而且还威胁到财产和环境的事件。如上所述，每个这类威胁都严重到足以需要保护的程度。

45. 考虑到上述情况，似乎可以在本节结束时提出灾害定义的措辞草案如下：

第 2 条草案
灾害的草案

“灾害”系指社会运转受到的严重破坏(不包括武装冲突)，造成重大、大范围的人员、物质或环境损失。

46. 这一定义采用了灾害是一种“严重破坏”的基本定性，1998 年《坦佩雷公约》和其它最近的定义都采用了这一用语。⁷³ 这种用法反映了一种普遍的理解，即确定是否存在灾害的门槛应该是发生灾害的社会的运转混乱程度。不过，这一定义不要求事件“远远超出一个社会的应对能力”。⁷⁴ 这种要素会转移本专题着重讨论的问题，即需要保护的人员。

47. 此外，特别报告员强调指出，必须有一些实际损失，而不是仅仅有损害威胁。这最符合灾害是一个灾难性事件这一通常理解，并触及需要保护人员的情形。然而，伤害范围不局限于生命或健康的损失，反映了在出现严重的环境退化或财产损坏时需要进行某些保护这一事实。

48. 同样，该定义没有对自然和人为事件加以区分，认识到灾害的起因经常比较复杂，其中可能包括完全的自然因素以及人类活动的推动作用。武装冲突被明确排除，但有一项谅解，即已经存在一个完善的法律体系来处理这类情形。

49. 最后，该定义没有探究因果关系。灾害一般起源于一系列复杂的因素，几乎不可能做出任何努力来确定单一的充分原因。此外，鉴于本专题的重点是人员的保护，探究灾害的根源无关紧要。破坏本身，而不是原有的起因现象，导致需要进行保护。这一定义的重点是破坏及其特定的危害，这为探讨与人员保护有关的权利和义务建立了最合适的框架。

三. 团结与合作

50. 发生灾害时人员保护工作赖以为基础的基本原则是各国和个人间的团结与合作。正是从由人类痛苦而激发的团结精神中，本委员会找到了自身任务的宗旨，这种团结精神是全球背景下我们的共同文化遗产的一种表述。

⁷³ 见红十字与红新月会联合，上文注 17，以及人道主义事务部定义，上文注 61。另见《空间与重大灾难国际宪章》（“极其痛苦的情形”），上文注 68，以及《建立加勒比灾害应急中心协定》（“伴随着公共服务的大面积混乱”），上文注 62。

⁷⁴ 见 Brookings-Bern 项目，上文注 71。另见人道主义事务部，上文注 61。

51. 在此背景下，有效的国际合作对在发生灾害时进行人员保护是不可或缺的。正如秘书长大会指出的那样：

国际社会给予人道主义援助的首要动机就是并且必须是联合国宪章序言中所阐述的人类尊严和价值的信念。重大紧急情况的出现经常唤起的被理解为对遭难人民的一种责任感的国际声援概念也是根据宪章的道德原则。这种意义上的声援并不是一种施舍。⁷⁵

较近的有，人权与国际团结问题独立专家认为：

国际团结和国际合作的基础是分担责任。从最广泛的意义上讲，团结是由友爱的理想和合作的概念联系起来的个人、团体和国家之间的责任和利益的结合。国际团结与国际合作的关系是一体化的关系，国际合作是实现集体目标和共同利益的核心手段。⁷⁶

2005 年《兵库宣言》也有关于团结原则的表述：

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。⁷⁷

52. 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，特别提及发生灾难时保护人员这一人道主义情势。⁷⁸《宪章》第一条第三款明确规定联合国的宗旨之一是：

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

《宪章》第五十五和第五十六条在有关国际合作方面对第一条第三款进行了详细阐述。第五十五条规定：

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：

(子) 较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展；

⁷⁵ A/45/587，第 5 段。

⁷⁶ A/HRC/9/10，第 6 段。另见 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，执行部分第 5 段。

⁷⁷ A/CONF.206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 1，序言第 5 段。

⁷⁸ 见 A/CN.4/590，第 17 段和注 57。

(丑) 国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作；

(寅) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。

《宪章》第五十六条规定：

各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨。

53. 《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》以下列措辞重申一般合作责任是国际法的原则之一：

各国不问在政治、经济及社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利及不受此种差异所产生歧视之国际合作。⁷⁹

按照一位作者的解释，这一义务“使各国的团结神圣化”。⁸⁰

54. 团结作为一项国际法律原则，不同于慈善，促成了合作体系，以推进使所有国家受益的政策能最好地为正义和共同利益服务的概念。⁸¹ 从这个角度来看，这也反映在国际环境法中有关发展中国家的作用方面。因此，1972年《斯德哥尔摩宣言》宣布，各国必须采取协调一致的努力，养护和保护自然资源，认识到环境保护“影响到世界各地人民的福祉和经济发展”。⁸² 《斯德哥尔摩宣言》认识到，“发展不足和自然灾害所导致的环境缺陷会带来严重问题”，呼吁通过经济和技术援助加速发展。⁸³ 宣言还规定，发展中国家应提供，发展中国家应协助促进有关减轻环境退化的科学信息和专门知识。⁸⁴ 发达国家和发展中国家承担的责任，其前提均为，承认全球环境问题“将需要各国之间广泛的合作”，⁸⁵ 具体的理解

⁷⁹ 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625 (XXV) 号决议，附件，第 1 段。

⁸⁰ Milan Šahović 著，*Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* 中的 B. Babović 著，‘The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter’ (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), at p.289。

⁸¹ 见 C. Dominicé, R. Patry 和 C. Reymond 编辑的 *Etudes de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive* (1993) 中的 R. St. J. Macdonald 著，“Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law”，at p. 275。

⁸² 《联合国人类环境会议宣言》，《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》(联合国出版物，出售品编号 C. 73. II. A. 14) 和更正，第一章。

⁸³ 同上，原则 9。

⁸⁴ 同上，原则 20。

⁸⁵ 同上，第 7 段。

是，“工业化国家应努力减少它们自己与发展中国家之间的差距”。⁸⁶ 此外，《关于环境与发展的里约宣言》重申《斯德哥尔摩宣言》，将发展中国家的关切问题列为优先事项，表示“发展中国家，尤其是最不发达国家和那些环境最易受到损害的国家的特殊情况和需要，应给予特别优先的考虑”。⁸⁷

55. 其后的各项文书落实了这一合作义务，建立了分享信息、资金和科学资源的机制。例如，《保护臭氧层维也纳公约》⁸⁸ 规定，所有《公约》缔约方都需进行合作研究和信息共享。1990 年，修正此项《维也纳公约》的《蒙特利尔议定书》⁸⁹ 兑现了该公约的允诺，考虑了“发展中国家的具体国情和特殊需要”。议定书在有关某些被禁或管制的化学品方面对发展中国家较宽大，⁹⁰ 并规定发达国家应向欠发达国家提供经济援助和技术。⁹¹ 议定书建立了一个多边基金，激励发展中国家进行参与。⁹² 发展中国家则有义务接受控制污染措施的约束，公约缔约方有权酌情援引不遵守规定程序。⁹³

56. 如上所述，正如《联合国宪章》第一条第三款和 1970 年《友好关系宣言》所提出的那样，团结是合作解决经济问题的一个重要因素。⁹⁴ 《宣言》承认各国负有义务相互合作，并规定，“各国应在促进全世界尤其是发展中国家之经济增长方面彼此合作”。⁹⁵ 《建立国际经济新秩序宣言》⁹⁶ 推出并扩大了这一概念。建立国际经济新秩序宣言所依赖的基础是各国有责任进行合作，“以解决世界经济问题[……]铭记有必要保证所有发展中国家的加速发展”，⁹⁷ 还认为“在发展方面进行合作是所有国家都应具有的目标和共同责任”。⁹⁸

⁸⁶ 同上，第 4 段。

⁸⁷ 《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》，（联合国出版物，出售品编号 C. 93. I. 8）和更正。

⁸⁸ 联合国，《条约汇编》，第 1513 卷，第 26164 号。

⁸⁹ 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，A-26369 号。

⁹⁰ 同上，第 5 条，第 1 至 3 款。

⁹¹ 同上，第 10 条和第 10 A 条；另见第 5 条，第 5 款（注意到发展中国家遵守议定书控制措施的前提条件是发达国家愿意提供经济和技术援助）。

⁹² 同上，第 10 条。

⁹³ 同上，第 5 条。

⁹⁴ 大会第 2625 (XXV) 号决议，附件。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 大会 1974 年 5 月 1 日第 3201 (S-VI) 号决议。

⁹⁷ 同上，第 4 段。

⁹⁸ 同上，第 3 段。

57. 团结作为一个国际法律原则不仅反映于 1974 年宣言中。联合国大会 1990 年通过的《国际经济合作宣言》注意到国际社会的相互依存，⁹⁹ 并承认恢复发展中国家的经济增长需要所有国家进行“协同的坚决努力”。¹⁰⁰ 最近，《联合国千年宣言》将团结作为对国际关系至关重要的基本价值之一。¹⁰¹ 该宣言进一步阐述了团结问题：

必须根据公平和社会正义的基本原则，以公平承担有关代价和负担的方式处理各种全球挑战。遭受不利影响或得益最少的人有权得到得益最多者的帮助。¹⁰²

58. 团结在区域文书中也有所反映。《非洲人权和人民权利宪章》¹⁰³ 规定个人和团体应处理其财富，“以期加强非洲的统一和团结”，¹⁰⁴ 并保障社会和经济展权。¹⁰⁵ 该宪章还规定了“满意的环境”权¹⁰⁶ 以及个人促进社会和民族团结的责任。¹⁰⁷

59. 国际合作的必要性深深植根于各种人道主义性质的国际文书中。如上所述，《联合国宪章》第一条第三款明确规定了在人权背景下进行合作的义务。同样，联合国大会无数的宣言和决议重申了这一义务。因此，举例来说，《友好关系宣言》宣称：

各国应合作促进对于一切人民人权及基本自由之普遍尊重与遵行，并消除一切形式之种族歧视及宗教上一切形式之不容异己。¹⁰⁸

大会在题为“尊重《联合国宪章》的宗旨和原则以期在促进和鼓励尊重人权和基本自由以及解决人道主义性质国际问题方面实现国际合作”的第 56/152 号决议中申明：

各国郑重承诺充分遵守《联合国宪章》，在人权领域以及解决人道主义性质的国际问题方面加强国际合作。

⁹⁹ 大会 1990 年 5 月 1 日 S-18/3 号决议，附件，第 12 段。

¹⁰⁰ 同上，第 21 段。

¹⁰¹ 见大会，2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议，第 6 段。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 联合国，《条约汇编》，第 1520 卷，第 26363 页。

¹⁰⁴ 同上，第 21 条第 4 款。

¹⁰⁵ 同上，第 22 条。

¹⁰⁶ 同上，第 24 条。

¹⁰⁷ 同上，第 29 条第 4 款。

¹⁰⁸ 见上文注 79。

60. 关于这一专题的初次报告已指出，国际人权法在这方面具有特殊意义。¹⁰⁹

《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。¹¹⁰ 经济、社会和文化权利委员会在其关于执行该《公约》所保障的具体权利的一般性评论中对此给予了重申。¹¹¹ 经济及社会理事会在最近的一项决议中鼓励：

会员国和有关区域组织酌情参考 2007 年 11 月在日内瓦举行的第三十届红十字和红新月国际大会通过的《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，加强国际救灾作业框架和法律框架。¹¹²

经社理事会还在同一决议中，

承认有关人道主义行为体的参与以及与其协调可提高人道主义应急行动的效力，并鼓励联合国继续努力，加强与国际红十字和红新月运动、有关人道主义非政府组织和机构间常设委员会其他参与机构建立的全球伙伴关系。¹¹³

61. 国际合作在 2006 年《残疾人权利公约》中尤显突出，该《公约》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”。¹¹⁴ 该《公约》另一条款如下阐述国际合作：

缔约国确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而作出的努力，并将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施。¹¹⁵

62. 关于发生灾害时的人员保护问题，已有大量与之具体相关的文书，显示出国际合作义务对抗击灾害影响的重要性。这些文书不仅本身便是合作的表述，而且普遍反映出在文书所载灾害治理具体方面的合作原则。就双边协议而言，这通常

¹⁰⁹ 见 A/CN.4/598，第 25 和 26 段。

¹¹⁰ 大会第 2200 A(XXI)号决议，附件，第 11、15、22 和 23 条。

¹¹¹ 具体内容见一般性评论 2 (E/1990/23)、一般性评论 3 (E/1991/23)、一般性评论 7 (E/1998/22)、一般性评论 14 (E/C.12/2000/4) 和一般性评论 15 (E/C.12/2002/11)。

¹¹² 2008 年 7 月 25 日第 2008/36 号决议，第 5 段。

¹¹³ 同上，第 7 段。

¹¹⁴ 大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议，第 11 条。

¹¹⁵ 同上，第 32 条。

反映在为文书确定的表示合作或(相互)援助的标题中。¹¹⁶ 此外,合作义务通常在特定文书的序言中予以阐明,而且在大多数情况下构成文书的目标之一或被视为对这些目标产生积极作用。同样,《坦佩雷公约》在这方面也有重要意义,该《公约》序言第 21 段指出,各缔约方期望“促进国际合作以减轻灾害所造成的影响”。¹¹⁷ 而法国与马来西亚之间的一项协定则是非常切合本专题范围的另一实例:

确信有必要在预防严重危害以及保护人口、财产和环境领域发展双方主管机构之间的合作……。¹¹⁸

63. 但是,合作不应解释为削弱国际法范围内的主权国家的权利。相反,这一原则强调尊重国家主权并以此为根据,在发动、组织、协调和执行与发生灾害时人员保护问题相关的保护措施方面,不干涉国家主管当局并由其发挥主要作用。主权可被视为“一种描述预先存在的现实的概念,一种解释方法,用于组织和建构我们对政治生活的理解”。¹¹⁹ 不干涉是一项国际法既定原则,可追溯到国际法的早期阶段。¹²⁰ 这项原则的实质性内容无需在此重述,只需指出,发生灾害时的人员保护问题往往涉及受影响国家采取政治、管制、行政和司法措施,包括在本国领土部署武装部队,这些都体现“每个主权国家不受外界干涉地处理本国事务的权利”,正如 1986 年国际法院在对尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案的判决中对上述原则所作的定义。¹²¹

¹¹⁶ 相关文书的详细一览表见 A/CN.4/590/Add.2。为国际救灾法目的制订的更多文书类型见 H. Fischer, ‘International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae’ in: IFRC, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), at p 24-44(‘尽管各种情况下的具体目的各不相同,它们所依据的共同理由就是有必要增强应对灾害影响的能力’, p.33)。

¹¹⁷ 见上文注 57。

¹¹⁸ 1998 年 5 月 25 日《法兰西共和国政府与马来西亚政府关于灾害预防及管理 and 公共安全合作的协定》,序言第 4 段:“确信有必要在预防严重危害以及保护人口、财产和环境领域发展双方主管机构之间的合作”(‘Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents de deux Parties dans la domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l’environnement’) (英文译文由特别报告员提供)。

¹¹⁹ W.G. Werner, ‘State Sovereignty and International Legal Discourse’, in: Ige F. Dekker and Wouter G. Werner (eds.), *Governance and International Legal Theory*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), at 155。

¹²⁰ 关于其起源的早期论述见 M. Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls’ College* (1860)。

¹²¹ 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)案,1986 年国际法院案例汇编》,第 202 段。

64. 受影响国家当局应首先负责照顾其境内发生的自然灾害和类似紧急情况的灾民。¹²² 如大会所述，“听任自然灾害和类似紧急情况的灾民自生自灭，不给予人道主义援助，不啻是危害生命和伤害人的尊严”。¹²³

65. 合作是对国家所负主要责任的补充。但是，这一主要责任不仅涉及政府和政府主管机构，也涉及主管国际组织和民间社会各阶层，例如各国红十字会和红新月会。这一立场早在 1971 年已由秘书长在题为“发生自然灾害时的援助”的综合报告中予以明确阐述：

一国政府在防备或努力应对紧急情况方面，可以依靠国际社会通过他国政府、红十字会协会和其他志愿机构或联合国组织提供的援助，但是，保护本国境内人民生命、健康和财产以及维持基本公共服务的主要责任应由本国政府承担。国际援助只能作为对本国通过本国政府或本国红十字会等组织所作努力的补充，而且国际援助的有效性在很大程度上取决于这些努力。¹²⁴

66. 2008 年秘书处的备忘录指出了作为本专题必要条件的合作原则与多个行为体的参与之间的关联，参与者不仅包括国家行为体，而且包括非国家行为体即救济组织。¹²⁵ 因此，非国家行为体的参与以及与这些行为体的合作已逐渐进入国际法律论述，这些论述确认，由于国际社会日益相互依存，有必要进行包括非国家行为体在内的国际合作。人权与国际团结问题独立专家表述如下：

从全球角度来看，相互依存的本身性质就决定了它不仅存在于各国之间，而且存在于其他国际角色之间，而这些关系需要国际合作。¹²⁶

67. 这些行为体的作用已被视为对抗击灾害影响至关重要。各国与联合国合作的责任已在《宪章》第五十六条中有所阐述，而本组织也强调有必要与红十字与红新月联会¹²⁷ 以及非政府组织和整个民间社会密切合作。¹²⁸

¹²² 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件，第 4 段。另见 2005 年《兵库宣言》2005，上文，第 4 段。

¹²³ 1990 年 12 月 14 日第 45/100 号决议，序言部分第 6 段。

¹²⁴ E/4994，第 100 段。这一点在大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议中得到重申。

¹²⁵ A/CN.4/590，第 18 段。

¹²⁶ A/HRC/4/8，第 11 段。

¹²⁷ 除其它外见：1968 年 12 月 19 日第 2435(XXIII)号决议、1971 年 12 月 14 日第 2816 (XXVI)号决议，1981 年 12 月 17 日第 36/225 号决议、1990 年 12 月 19 日第 46/182 号决议、2002 年 12 月 16 日第 57/150 号决议及 2008 年 12 月 11 日第 63/139 号决议。

¹²⁸ 2008 年 12 月 11 日第 63/139 号决议及 2008 年 12 月 11 日第 63/141 号决议。

68. 此外，一些国家与国际组织缔结了若干条约，¹²⁹ 确认国家行为体与非国家行为体在国际一级进行合作的重要性。¹³⁰ 其他国际文书也给予相同的确认。1992年《里约宣言》的序言部分指出了“在各国、在社会各关键部门和在人民之间创造新的合作水平，从而建立一种新的、公平的全球伙伴关系”这一目标。¹³¹ 全球伙伴关系的概念又在原则 7、原则 21 和原则 27 中得以重述。合作以多种方式得到表述。关于本专题，原则 18 规定如下：

各国应将可能对他国环境产生突发的有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况立即通知这些国家。国际社会应尽一切努力帮助受灾国家。

2005 年《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》指出：

各缔约方在应对灾害风险方面应酌情吸引包括当地社区、非政府组织和私营企业在内的所有利益攸关方参与，除其它外利用基于社区的各种备灾和预警办法。¹³²

1986 年《核事故或辐射紧急情况援助公约》第一条规定：

各缔约国应互相合作并与国际原子能机构合作。

《兵库宣言》阐述了非国家行为体通过“合作，包括伙伴关系”参与减灾的重要性。¹³³ 同样，国际法学会在其关于人道主义援助的决议中确认“联合国、政府间组织、红十字国际委员会和非政府组织所发挥的重要作用”。¹³⁴

69. 民间社会的概念不一定具有跨国含义，而是强调当地的民间社会。伦敦经济学院民间社会中心提出的工作定义可作为例证：

“民间社会”是指围绕共同利益、目的和价值的非强制性集体行动领域。在理论上，它的机构形式不同于国家、家庭和市场，尽管在实践中，国家、民间社会、家庭和市场之间的界限往往是复杂、模糊和经过调合的。民间社会通常涵盖多种空间、行为体和机构形式，其正式程度以及自治和权力程度各有不同。民间社会的成分通常包括各种组织，例如注册慈善机构、非政府

¹²⁹ 特别报告员沿用了委员会就“国际组织的责任”专题临时采用的定义。为条款草案之目的，条款草案第 2 条将国际组织定义为“根据条约或受国际法制约的其他文书建立的拥有自己国际法律人格的组织。国际组织的成员除国家以外，还可包括其他实体”，《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 164 段。

¹³⁰ 见 A/CN.4/590/Add.2，附件二，第三部分，各国与国际组织之间的文书清单。

¹³¹ 见上文注 87。

¹³² 《2005 年东盟文件汇编》，第 157 页，第 3 条 (b) 款。

¹³³ 2005 年《兵库宣言》，上文注 77，第 4 段。另见第 2 段，其中强调了“吸收一切利益攸关方参与的重要意义”。

¹³⁴ 2003 年 9 月 2 日在比利时布鲁日会议上通过的决议。

发展组织、社区团体、妇女组织、信仰组织、专业协会、工会、自助团体、社会运动、商会、联盟和权益团体。¹³⁵

70. 鉴于以上情况，特别报告员提出关于合作责任的如下条款草案：

第 3 草案
合作责任

为本条款草案的目的，各国应相互并酌情与下列各方合作：

- (a) 主管国际组织，特别是联合国；
- (b) 红十字会与红新月会国际联合会；以及
- (c) 民间社会。

四. 今后的工作

71. 本报告重点讨论了发生灾害时的人员保护范围，并提出了灾害的定义。它强调指导进一步发展的概念方法，并就引导本专题工作的基本原则提出了一项条款草案。下一步工作应着力于对第一轴线即各国之间的权利和义务的补充，在需要保护的人员方面，确定激发生灾害时的人员保护工作的各项原则。进一步的工作将集中于救灾和援助的业务方面。

¹³⁵ ‘What is Civil Society?’，伦敦经济学院民间社会中心，2004 年，可在 http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm 网址查阅。