



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

从各国政府和国际组织收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	4
A. 从各国政府收到的一般性评论和意见	4
B. 从国际组织和实体收到的一般性评论和意见	6
二. 针对具体条款草案的评论	8
A. 第 1[1]条草案——范围	8
1. 从各国政府收到的评论	8
2. 从国际组织和实体收到的评论	8
B. 第 2[2]条草案——宗旨	9
1. 从各国政府收到的评论	9
2. 从国际组织和实体收到的评论	10
C. 第 3[3]条草案——关于灾害的定义	11
1. 从各国政府收到的评论	11
2. 从国际组织和实体收到的评论	13



D.	第 4 条草案——用语	15
1.	从各国政府收到的评论	15
2.	从国际组织和实体收到的评论	17
E.	第 5[7]条草案——人的尊严	20
1.	从各国政府收到的评论	20
2.	从国际组织和实体收到的评论	20
F.	第 6[8]条草案——人权	20
1.	从各国政府收到的评论	20
2.	从国际组织和实体收到的评论	21
G.	第 7[6]条草案——人道主义原则	23
1.	从各国政府收到的评论	23
2.	从国际组织和实体收到的评论	24
H.	第 8[5]条草案——合作的义务	26
1.	从各国政府收到的评论	26
2.	从国际组织和实体收到的评论	26
I.	第 9[5 之二]条草案——合作形式	28
1.	从各国政府收到的评论	28
2.	从国际组织和实体收到的评论	29
J.	第 10[5 之三]条草案——减少灾害风险的合作	29
1.	从各国政府收到的评论	29
2.	从国际组织和实体收到的评论	30
K.	第 11[16]条草案——减少灾害风险的责任	31
1.	从各国政府收到的评论	31
2.	从国际组织和实体收到的评论	32
L.	第 12[9]条草案——受灾国的作用	34
1.	从各国政府收到的评论	34
2.	从国际组织和实体收到的评论	35

M.	第 13[10]条草案——受灾国寻求外部援助的责任.....	36
	1. 从各国政府收到的评论	36
	2. 从国际组织和实体收到的评论	37
N.	第 14[11]条草案——受灾国对外部援助的同意.....	38
	1. 从各国政府收到的评论	38
	2. 从国际组织和实体收到的评论	39
O.	第 15[13]条草案——对提供外部援助设定条件.....	40
	1. 从各国政府收到的评论	40
	2. 从国际组织和实体收到的评论	41
P.	第 16[12]条草案——提议外部援助.....	43
	1. 从各国政府收到的评论	43
	2. 从国际组织和体实收到的评论	44
Q.	第 17[14]条草案——便利外部援助.....	45
	1. 从各国政府收到的评论	45
	2. 从国际组织和实体收到的评论	45
R.	第 18 条草案——保护救灾人员、设备和物资.....	46
	1. 从各国政府收到的评论	46
	2. 从国际组织和实体收到的评论	47
S.	第 19[15]条草案——终止外部援助.....	48
	1. 从各国政府收到的评论	48
	2. 从国际组织和实体收到的评论	48
T.	第 20 条草案——与国际法特别规则或其他规则的关系.....	48
	1. 从各国政府收到的评论	48
	2. 国际组织和实体提出的评论	49
U.	第 21[4]条草案——与国际人道主义法的关系.....	49
	1. 从各国政府收到的评论	49
	2. 从国际组织和实体收到的评论	50
三.	关于条款草案最终形式的评论.....	53
A.	从各国政府收到的评论	53
B.	从国际组织和实体收到的评论	53

一. 引言

1. 国际法委员会在 2014 年举行的第六十六届会议上，一读通过了关于发生灾害时的人员保护的条款草案(A/69/10，第 51 段)。另外，委员会根据《章程》第 16 至 21 条决定，通过秘书长将这些条款草案发送给各国政府、主管国际组织、红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会，征求评论和意见，并请它们在 2016 年 1 月 1 日之前提交给秘书长。委员会还表示，欢迎联合国人道主义事务协调厅和国际减少灾害战略秘书处同一日期之前就条款草案提出评论和意见(同上，第 53 段)。大会在 2014 年 12 月 10 日第 69/118 号决议第 6 段中提醒各国政府注意委员会一定要在 2016 年 1 月 1 日前收到它们就条款草案提出的评论和意见。秘书长按照委员会的要求，于 2014 年 11 月 26 日分发了一份说明，将关于发生灾害时的人员保护的条款草案发送给各国政府，请它们作出评论。这些条款草案也通过 2014 年 10 月的一份通函发送给主管国际组织和实体，请它们作出评论。

2. 截至 2016 年 2 月 29 日，收到了下列国家的书面评论：澳大利亚(2016 年 1 月 8 日)、奥地利(2016 年 1 月 12 日)、古巴(2016 年 2 月 2 日)、捷克共和国(2016 年 1 月 1 日)、厄瓜多尔(2015 年 2 月 11 日)、芬兰(同时还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)(2015 年 12 月 18 日)、德国(2015 年 5 月 29 日)、荷兰(2015 年 12 月 30 日)、卡塔尔(2015 年 3 月 12 日)和瑞士(2016 年 1 月 12 日)。

3. 截至 2016 年 2 月 29 日，还收到了下列 11 个国际组织和实体的书面评论：人道主义事务协调厅(2015 年 12 月 23 日)、国际减少灾害战略秘书处(2015 年 12 月 8 日)、世界粮食计划署(粮食署)(2016 年 1 月 21 日)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)(2016 年 1 月 14 日)、世界银行(2014 年 11 月 3 日)、国际移民组织(移民组织)(2016 年 1 月 18 日)、加勒比国家联盟(2016 年 1 月 28 日)、欧洲委员会(2014 年 11 月 25 日)、欧洲联盟(2015 年 12 月 17 日)、红十字国际委员会(红十字委员会)(2016 年 1 月 19 日)、红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月会)(2016 年 1 月 21 日)。

4. 从各国政府、国际组织和实体收到的评论和意见按如下题目排列：一般性评论、针对具体条款草案的评论、关于条款草案最终形式的评论。

A. 从各国政府收到的一般性评论和意见

澳大利亚

澳大利亚希望，委员会为凸显在国际减少和应对灾害风险方面错综复杂的固有挑战而开展的工作，能够与 2015 年 3 月通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(下文称“仙台框架”)¹ 一道，共同加强持续开展的国际合作。仙台框

¹ 大会第 69/283 号决议，附件二。

架等旨在鼓励协作和发展信任关系的倡议，对于在大型灾害(如条款草案第 3 条草案所考虑的情况)和不断发生的小型、渐生灾害这两种情况下提供优质、灵活、因地制宜的援助至关重要。

就条款草案整合现行国际法律规则而言，澳大利亚认为，条款草案有助于指导各国履行其首要的国际义务。

鉴于条款草案还旨在发展有关发生灾害时的人员保护的法律法规，澳大利亚鼓励进一步讨论最为有效的办法是按照提议为各国确定新的责任，还是创造性地适用其他领域的原则。澳大利亚强调，委员会的工作须尽可能取得最广泛的共识；如果在这个领域的法律逐渐发展过快，则有碍于取得最广泛的共识。

本来通过执行条款草案，可能会有效确保在减少灾害风险、减轻灾害影响、改善灾后恢复方面取得切实可见的裨益，但是条款草案中的有些内容可能侵犯到国家主权和不干涉等国际法核心原则，因而破坏了这种可能性。澳大利亚希望谨慎平衡这些内容。

捷克共和国

捷克共和国特别赞赏委员会在第 12[9]、14[11]和 15[13]等条草案中明确表述的不干涉和主权原则和用于指导援助行为体对受灾国实施援助、同时也是条款草案基石之一的人权原则之间取得了平衡。

芬兰(同时也代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

条款草案为公共国际法的一个越来越有现实意义的领域编纂了一套协调一致的规范。北欧国家坚定支持进一步加强国际救灾和人道主义援助体系，本条款草案为此作出了宝贵贡献。

编写条款草案的工作，涉及到在不同利益之间寻找平衡，特别是在国家主权的各个方面和需要在发生灾害时为了保护人员和提供人道主义开展国际合作之间取得平衡。在第六委员会的起草过程中，已经若干次确认，确保受灾人员得到保护和提供救灾援助，是受灾国的首要责任。

条款草案明确规定，受灾国有责任在必要时在其领土上发起、组织、协调和实施外部援助，并在缺乏充足的国家应灾能力或意愿时寻求外部援助，确保受灾人员的人道主义需求及时得到满足。北欧国家称赞条款草案特别关注受灾人员的需求和充分尊重这些人员的人权。在这方面，必须强调，某些人因其身份(年龄、性别、种族等)特别容易遭受虐待和不利歧视，可能需要获得特殊保护和援助措施。

北欧国家还要强调，条款草案所提及的政府间组织、区域组织和相关非政府组织等其他行为体，或红十字委员会和红十字与红新月联合会等其他实体具有不同的作用。随着不同行为体增多并越来越多，在提供外部援助时这些行为体之间的协调和协作日益重要。

德国

总体来说，条款草案提出了很好的建议，有助于为建立有效防灾、减灾、备灾和应灾的国际系统确立国际做法和国内立法。

荷兰

条款草案因整体质量高，预计会在加强保护受灾人员，特别是在灾害规模超过受灾国应对能力的情况下发挥重要作用。

B. 从国际组织和实体收到的一般性评论和意见

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅基本同意条款草案的内容。人道协调厅满意地看到，如第 1[1]和 2[2]条草案所述，条款草案注重处于困境中的人员，同时采取基于人权的办法。

国际减少灾害战略秘书处

委员会关于这个问题的工作为各国和其他利益攸关方管控灾害风险作出了关键、及时的贡献。

总体来说，条款草案和仙台框架彼此高度一致、相辅相成，在职能上相互关联，前者明确规定了减少灾害风险和进行合作的职责，后者明确规定了各国为履行此类职责而需要采取的方式和措施。

世界粮食计划署

粮食署对条款草案表示欢迎，因为该署与条款草案有相同的固有目标——在发生灾害时保护人员。粮食署特别欢迎条款草案能够在推进这个领域以及在预防灾害和救灾援助领域的规则发展方面取得切实进展。粮食署尤为关注的是关于预防灾害的条款(第 10[5 之三] 和 11[16]条草案)、关于受灾国在本国应对能力不足时有责任寻求援助的条款(第 13[10]条草案)，以及关于提供援助的条件的条款(第 15[13]条草案)。

其他条款也与粮食署的工作有关，例如保护救灾人员、设备和物资的责任(第 18 条草案)、进行合作的职责(第 8[5]、9[5 之二]、10[5 之三]和 11[16]条草案)、便利外部援助(第 17[14]条草案)、终止外部援助的问题(第 19[15]条草案)。

粮食署欢迎进一步讨论如何通过制订关于救灾援助详细内容的新技术附件，或者通过设立一个由缔约国专家组成的技术机构或负责开展与制订技术标准有关新任务的秘书处，来通过共同的国际标准。

国际移民组织

条款草案及评注的案文并未反映在灾害情况下人员流动问题的重要性。关于这个问题只有两处提及,其中一处是在第 7[6]条草案评注第(7)段引用 2007 年红十字与红新月联合会通过的《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》² 时提及流离失所者等其他脆弱群体;另一处是第 13[10]条草案评注第(5)段提及国内流离失所儿童。

移民组织第二个关切问题是灾害情况下移徙者的困境。这个问题得到各国更多的关注。第 1[1]条草案评注明确规定,条款草案适用于受灾国境内所有人员,不论其拥有何种国籍。但是,如下条款草案并未充分反映出必须考虑到那些在灾害情况下没有受灾国国籍的人员的特殊脆弱性。另外,条款草案也未提及需要确保在实地无法提供保护和援助保障时,外国可以为了撤离等目的接触自己的国民。

欧洲委员会

欧洲委员会对委员会的工作表示满意,对于欧洲委员会,这只是在保护处于与灾害相关的紧急情况下的人员权利的方向上迈出的第一步。欧洲委员会希望,今后的工作将更加关注脆弱群体(包括孤儿在内的儿童,残疾人、移徙者、寻求庇护者,以及因穷困或其他原因而情况更为危急的人员)。欧洲委员会还希望,今后将对防灾,包括风险和备灾教育给予恰当的重视。另外,欧洲委员会认为,受害者在发生灾害后获得援助、恢复生活的权利也非常重要。条款草案应该考虑到灾害的整个周期(备灾、应急反应和恢复)。

欧洲联盟

欧洲联盟对条款草案表示欢迎,这套条款草案是对国际灾害法的重要贡献。欧洲联盟对这个问题特别关注,特别是鉴于欧洲联盟在人道主义行动和民事保护领域的活动。

我方最主要的一个一般性评论是条款草案需要充分考虑到欧洲联盟作为区域一体化组织的特殊性。

国际红十字委员会

红十字委员会赞扬委员会关于条款草案的工作以及对条款草案的评注,但前提条件是后者是前者的一个组成部分。最近的事件表明,这个问题很重要,并且需要巩固关于在发生灾害时保护人员的法律框架。在这方面,红十字委员会对条款草案将为当代国际法作出重要贡献这一点毫无疑问,这与委员会在编纂和逐渐发展方面所具有的首要作用相称。

² 红十字会与红新月会国际联合会,《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(红十字与红新月联合会《导则》),2007年,日内瓦。

红十字委员会评论的主要目的是为了保存：(a) 国际人道主义法律的完整性；(b) 红十字委员会等人道主义组织在发生武装冲突(无论国际或非国际武装冲突，甚至伴随自然灾害发生的武装冲突)时以中立、独立、公正、人道主义的方式开展人道主义活动的的能力。

红十字会与红新月会国际联合会

红十字与红新月联会认为，条款草案有一些有力的内容，包括强调人的尊严、人权、合作、尊重主权，以及减少灾害风险。

但是，案文的某些方面也可以加强。条款草案目前的案文尚不具备充分的可操作性，无法对国际应灾中最常见的监管问题造成直接影响。条款草案尽管名称如此，但是在保护问题上还是过于小心。红十字与红新月联会还想特别指出，它关切条款草案的评注对武装冲突问题的处理方式，因为它认为，目前的案文可能无意间破坏了对国际人道主义法的保护。

它还非常肯定，条款草案中有几条提及非国家人道主义行为体。这一点非常重要，因为这些行为体为应灾工作作出重要贡献，另外有必要将这些行为体纳入某种监管框架(即使并非完全是适用于国家的监管框架)。

红十字与红新月联会认为，案文错过了一些机会。其中最主要的是对国际行动的“路权”采取的简短办法(见下文关于第 15[13]和 17[14]条草案的评论)。

二. 针对具体条款草案的评论

A. 第 1[1]条草案——范围

1. 从各国政府收到的评论

卡塔尔

卡塔尔提议对第 1[1]条草案作如下修正：“本条款草案适用于发生灾害和其他类似事件时的人员保护。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

国际移民组织

关于属事理由条款草案的适用范围，须回顾评注中提及各国义务保护其境内的所有人员，无论其国籍或法律身份。

另外，评注中明确表明条款草案以各国相互之间的权利和义务为主，以个人权利为次。鉴于在发生灾害时保护人员的问题和当代对灾害局势中的人权重要性的认识，评注的这种选择并没有理由。这种重要性明确体现在联合国各人权机构和各区域国际法院对这个问题越来越重视。条款草案为澄清如何在灾害情况下适用

人权框架提供了一次重要机会。另外，采取基于人权的办法有助于在灾害局势中受危害的个人利益和总体利益之间寻找恰当的平衡。

第 1[1]条草案评注第(4)段称，条款草案主要着重于紧接在灾后的反应和恢复阶段，包括灾后重建阶段。其后条款草案称：“尽管如此，本条款草案，通过第 10[5 之三]和第 11[16]条草案，也酌情涉及了灾害前的阶段，例如与减少灾害风险、灾害预防和减轻损害活动有关的阶段。”此处文字似指关于灾前阶段的义务只是第 10[5 之三]和 11[16]条草案所述的义务。此处的“酌情”，也可以用于将国家义务扩大到特别关系到预防方面义务的第 6[8]条草案等其他条款中的灾前阶段。

另外还建议，在“恢复阶段”前加上“早期”一词，这个形容词也适用于其后所提及的重建阶段。这样这句话就改成为：“……紧接在灾后的反应和早期恢复阶段，包括灾后重建阶段。”通过这样的修改，就能够澄清，只包括紧接在灾后的重建活动。确保明确界定条款草案，特别是属时理由的适用范围非常重要，这尤其是因为灾前阶段(减少或管理灾害风险)和灾后阶段(恢复和重建)所涉及的实施干预措施的行为体完全不同，其中不仅是人道主义组织，还有处理发展问题的行为体。这些不同的行为体的干预措施范围会有很大的不同；因此，建议条款草案的适用范围不包括更长期的恢复和重建阶段。

世界粮食计划署

粮食署提请审议，增加一处提及防止和减少灾害风险的条目以便加以澄清，是否有助于关于条款草案范围和宗旨的条款。

B. 第 2[2]条草案——宗旨

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

第 2 条草案的表述不包括将条款草案适用于与避免或减少灾害风险有关的任何活动，例如第 10 [5 之三]和 11 [16]条草案所处理的问题。

从语言学的角度，连词“that”所指名词不明；应该重新表述这段文字，明确表示连词“that”所指为“应对”。

卡塔尔

卡塔尔提议对第 1[1]条草案作如下修正：“本条款草案的宗旨是促进充分和有效地应对灾害以满足有关人员的基本需要，充分、不受限制地尊重其权利。”

瑞士

瑞士指出，第 2[2]条草案原先的案文本包含的武装冲突被删除，这样带来的问题是，条款草案如何处理有灾害发生的武装冲突局势[另见下文第 21 条草案的评论]。

2. 从国际组织和实体收到的评论

国际移民组织

建议在评注中增加一段文字，明确承认因灾害而流离失所的人员也被视为直接受灾的人员。鉴于与灾害有关的流离失所的规模，以及为了使各国和其他利益攸关方关注这个问题，应该明确提及这个群体。如各报告所示和仙台框架所强调，流离失所是灾害的主要后果之一，近年来流离失所者人数增多，预计今后会进一步增多。

关于“有关人员”的定义也可以受关于“灾害”的定义的影响。将灾害理解为某种危害的后果，将扩大受灾人员的范围，特别是：不仅是那些因实际危害而流离失所的人，还有在危害发生后因社区运行普遍被破坏而流离失所的人；灾害不是造成其流离失所唯一原因的人员；受流离失所者流入影响的收容社区。采取的任何措施如果没有考虑到这些情况，就总是无法充分、有效地为受灾人员提供保护。

条例草案采用的关于受灾人员的定义并未充分考虑到防灾阶段的重要性，特别是对于保护那些可能受灾人员，而这本属于条款草案的适用范围(如第 1[1]条草案评注第(4)段所述和第 2[2]条草案评注第(5)段所重述)。建议除了直接受灾的人员，评注还应提及可能受灾的人员。问题是如何确定可能受灾的人员。在减少灾害风险方面，确定有风险的人员的依据是对人员暴露和脆弱程度的评估。但是，鉴于条款草案对灾害作出狭义定义并且为了确保法律确定性，可以用更容易的方式对暴露进行定义，比如引用地理因素进行定义(居住在某个地区的所有人员)。另一种办法是由国家立法者对处于风险的人员进行定义。

关于家庭成员的问题，需要考虑到未直接受灾、但有家庭成员身亡的人员的情况。这些人员遭受的苦难可能甚于那些受灾害影响、但幸免于难、家人都在的家庭。还可以说，有家属身亡的家庭成员，从心理和现实的角度来看都更为脆弱。因此建议，依旧排除未直接受灾的家庭成员，但是因家属身亡等原因而直接受灾的成员除外，并且应该承认这些人员可能更为脆弱。

关于条款草案适用范围不包括身处异地的人员所遭受的经济损失的问题，我方注意到将在灾害发生现场的人员和身处异地的人员加以区分的理由。难道真可以认为，那些不在灾害发生现场的人员与那些在现场、但只轻微受灾的人员相比，需要得到的保护总是更少吗？由于条款草案还适用于恢复和重建阶段等广泛的范围，这种区分就更难以自圆其说。另外，鉴于第 3[3]条草案评注第(7)段所述经济损失对人员的影响的重要性，也说明进行这种区分并无道理。指导标准应该是对人员的影响，而不一定是人员是否身在受灾地区。

评注第(9)段认识到在灾害中经济和社会权利的核心地位以及因这些权利的特殊属性而有义务逐步实现这些权利。值得回顾的是，即使在灾害中，一直有一

些最基本的核心义务(与提供必不可少的食品、必不可少的保健服务、基本住所和住房、儿童教育有关)。除了最脆弱的流离失所者,包括移徙者的需求,还要照顾到陷入困境的人权和收容社区。此外须注明,各国留有余地的是待采取的措施,而不是待取得的结果。

我方清楚地注意到,委员会在评注第(10)段中选择不在条款草案中列入一份权利清单,这是为了避免导致相反的解释,将没有提到的权利排除在外。但是,为了国际组织开展工作和发挥倡导作用,最好是有一份相关的非穷尽权利清单。国际组织和其他人道主义行为体在倡导尊重某些权利时,总是需要援引法律文书中规定的相关义务来支持自己的说法。

欧洲联盟

欧洲联盟欢迎第 2[2]条草案提及有效满足受灾人员的必要需求,同时采取基于人权的办法,这一点也反映在第 5[7](人的尊严)和 6[8](人权)条草案中。着重于处于困境中的人员是欧洲联盟的一个重点。但是,这两种办法并不相互排斥,而是相互补充。

C. 第 3[3]条草案——关于灾害的定义

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

尽管评注中作出解释,但是第 3[3]条草案的案文并未指明限定语“造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、或大规模的物质或环境损害”只适用于一系列事件还是也适用于一个“灾难性事件”。如果也适用于后者,则限定词“灾难性”是多余的,甚至会引起困惑,因为事件的后果源自句子的第二部分。但是,如果“灾难性事件”是独立的、没有其他限定词,则按照句子第二部分的含义,对“灾难性”一词的理解大有问题。同样,如果限定词“灾难性”同时适用于一个事件和一系列事件,则在句子第二部分已存在的情况下成为多余的词。限定到一个事件,也将因某种传染病,如某种无法追溯到具体事件的地方流行病或大流行病爆发而引起的情况排除在外。

虽然这个定义在某种程度上参考了《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》,³但还是可以质疑有关社会运转被中断的内容是否恰当。不能排除的是,一个社会在发生灾害时如能按照准备周全的应急计划采取恰当的救灾措施,就最好地说明了该社会运转正常。这意味着,本定义无法涵盖这种情况,因为社会运转没有不正常。按照这样的定义,地震、雪崩、洪水或海啸不一定能够满足“严重扰乱社会运转”的条件。如果按照本定义的字面含义,像这些经常发生的情况——除了属于所预料范围的情况——都不会被条款草案归类为灾害。

³ 联合国,《条约汇编》,第 2296 卷,第 5 页。

因此，值得审议关于灾害的定义，以便涵盖所有灾害，即使某些灾害并未严重扰乱整个国家的社会运转。

古巴

应该参考国际减少灾害战略词汇表⁴对“灾害”进行定义，该词汇表将“灾害”定义为“严重扰乱社区或社会运转，涉及普遍的人员、物质、经济或环境损失和影响，并超出了受灾社区或社会使用自有资源应付的能力”。⁵

捷克共和国

第 3[3]条草案包含对“灾害”的定义，其目的既不特别局限，也不特别宽松。我方认为，委员会在两个极端之间找到了恰当的平衡，我方支持这个定义。我方理解，需要为条款草案的可适用性留有一定的审慎余地，但是我方赞赏委员会在评注中通过举例等方式，详细阐述了“严重扰乱社会运转”的定义，因为难以通过此类一般性的定义，确定触发适用本条款草案的条件。

厄瓜多尔共和国

厄瓜多尔风险管理秘书处的风险管理手册⁶对灾害的定义是，“一种非常严重的动乱或紧急情况，其发生或威胁牵涉自然或人为因素。其管理的工作超越了受灾社区或社会使用自身资源进行应对的能力。”而“兵库行动框架”的定义是，⁷“本行动框架的范围涵盖由自然危害造成的灾害和相关的环境和技术危害及风险。据此，这一定义反映了“横滨战略”所强调对灾害风险管理实行的综合及兼顾多种灾害的办法，并反映两者之间的关系”。⁸

委员会似宜在关于灾害的定义中增加关于关联因素或诱发因素的概念，从而使定义全面涵盖风险管理。

德国

“灾害”的定义应不仅注重突发“事件”，也应注重缓慢发生的进程，如对高风险国家造成巨大威胁的干旱。因此，我方提议在第 3[3]条草案中关于灾害的定义中增加“漫长的进程”。

⁴ 联合国国际减少灾害战略，2009 年减灾战略关于减少灾害风险的词汇，2009 年 5 月，日内瓦。

⁵ 同上，第 8 页。

⁶ Manual Del Comité De Gestión De Riesgos, 2014 年 6 月, Dirección De Gestión De Comunicación Social De La SGR, 第 100 页, 第 13 段。

⁷ 《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)。

⁸ 减少自然灾害世界会议《建立更安全世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》，日本横滨，1994 年 5 月 23 日至 27 日，A/CONF.172/9, 第一章, 决议 1, 附件一。

荷兰

荷兰倾向于将第[3]3条和第4条草案合并成一条关于术语使用的条款草案。

2. 从国际组织和实体收到的评论

国际减少灾害战略秘书处

第3[3]条草案对灾害的拟议定义所设门槛相当高，将仙台框架第15段所实际考虑的那些灾害，即小规模灾害排除在外。

研究和经验表明，小规模灾害造成重大损失，包括在经济方面的损失，从而冲击民众的复原能力，加剧现有的脆弱性，并造成人类发展方面的严重挫败。频发的小规模灾害注定发展资产会不断流失，如住房、学校、卫生设施、公路和地方基础设施。迄今这类灾害没有得到应有的重视，而且在统计数据中往往不加以考虑，从而不能完整地呈现其影响及后果方面的情况；实际上，一俟将小规模灾害导致的直接损失纳入计算，则灾害总体直接损失将至少增加50%。

关键是要确保这些条款草案也涵盖小规模灾害，而后者本质上不涉及有“普遍的生命损失”，“巨大的人类痛苦”或“大规模的物质或环境损害”。在此背景下，建议考虑纳入“广泛”、“巨大”和“大规模”等用语，而且在“环境”之后加上“经济”一词，并对评注作相应调整。

国际移民组织

将流离失所问题纳入条款草案的一种办法是在第3[3]条草案关于“灾害”的定义中确认灾害对流离失所情况可产生的影响。委员会采纳的定义确认，大规模的物质或环境损害是灾害的正常后果(评注第(7)段)；流离失所问题也应以同样方式处理。

在关于灾害的定义中提及流离失所，可以达到两个目的。首先，这将使人更加注意到人员流动问题，提醒各国在制定政策，包括在减少灾害风险领域的政策方面，必须认识到流离失所的危险并处理其负面影响；第二，第3[3]条草案对何为灾难作出定义，从而有助于确定条款草案的适用范围。因此，在第3[3]条草案中提及流离失所问题将表明，各国在遵守条款草案规定的其他义务时，还应始终考虑到流离失所问题。

在该条草案中，对灾害的定义是事件而不是其后果。然而，在评注第(3)段所注明的情况，“灾害性”系用来设定门槛，并进一步以此类事件的后果来界定，即“普遍的生命损失，巨大人类痛苦和危难，或大规模的物质或环境损害”，加上社会运转被严重扰乱。这种选择带来了许多层面的分析，有可能对定义的适用造成混乱，这是诠释条款草案全文的关键。达到灾难性的门槛是以这一用语本身还是以这样的结果来界定的呢？换言之，灾害事件是否必须既具有灾难性、又造

成了灾难性后果呢，还是说只有导致了这样的结果的事件，才被认为具有灾难性呢？这一区分十分重要，因为规模较小的事件也可能导致灾难性后果，据此必定带来的问题是，不太极端的状况是否要归入条款草案的适用范围内呢？如果答案如同评注第(3)段建议的那样，是灾害事件必须既具有灾难性，又造成了所指明的后果，那么就需要在评注中对灾害性作出定义，而且此类定义中也包括小规模事件，也很重要。

此外，虽然评注中澄清，该定义非无意涵盖冲突，但定义似乎并不限于环境因素(甚至在评注中亦无此局限)。灾难性事件或导致普遍生命损失、巨大人类痛苦和危难，或大规模的物质或环境损害的一系列事件可包括下列所有情况：自然灾害、环境退化和变化的渐进进程；技术事故及流行病。这可能是委员会有意的选择。然而，应认真考虑其对于整个案文范围的明显的影响。值得注意的是，第 10[5 之三] 条草案(减少灾害风险的合作)尽管似乎提及兵库行动框架和仙台框架阐述的减少灾害风险，但如果“灾害”定义能够再宽泛一些，该条草案也可以扩大。

评注第(6)段中确认，严重混乱会导致“巨大的人类痛苦和危难”，即使没有人员伤亡亦然。对于“混乱”一语的含义尚不清楚。它是否包括人的流离失所？应在第(6)段后面插入一个新的段落，将流离失所定为灾害的一个重大后果，以便根据灾害局势造成的流离失所的规模使人们关注到这一问题。⁹

委员会在评注第(7)段中解释说，已将财产和环境的破坏列入条款，这是为了确认这类损失是灾害的典型结果；按照同样的思路，也应同样对待流离失所的情况。因此，建议在灾害的定义中除了提及人的苦难和困境，还应增加流离失所的情况。

有鉴于流离失所的规模越来越多地由于灾害所造成，而且在定义中加入流离失所的情况可以使人们关注到这一问题，因此将该问题纳入定义是有理由依据的。其目的是确保各国政府在遵守条款草案中确定的其他各种义务时，尤其是在减少和管理灾害风险的过程中，但也在处理灾害的后果和确保有效保护受灾人员的过程中，能考虑到整个社区流离失所的风险。流离失所状况使人们失去获得生计、服务和社会资本的机会，使之处于艰难困苦之中。

欧洲联盟

鉴于条款草案确定的用语，例如“灾难性事件”和“严重扰乱社会的正常运转”，似乎难以设定触发条款草案的门槛。一旦条款草案成为具有法律约束力的文书，上述情况就特别成问题。

欧洲联盟指出，条款草案在一定程度上反映了《坦佩雷公约》提及一个或一系列事件的方式。但是注意到，这不一定与国际法确定的其他定义相吻合；例如，

⁹ 国际流离失所问题监测中心，Global Estimates 2015 - People Displaced by Disasters, 2015 年 7 月。

欧洲联盟理事会关于欧洲联盟执行声援条款方面安排的决定第 3 条¹⁰ 及欧盟民事保护机制决定第 4 条¹¹ 都将灾害定义为“对人、环境和财产，包括文化遗产，产生和可能产生严重影响任何状况”。这一定义的好处在于它将重点直接放在局势上，而无论其根源如何。此外，由于“可能产生严重影响”的用语，就有可能纳入灾害的潜在威胁(例如埃博拉病毒的蔓延、即将向地面袭来的风暴)，这样，这类文书也可以适用于灾难性事件实际发生之前的情况。

红十字国际委员会

红十字委员会关切地注意到，仅针对上述条款草案的关于灾害的定义明确排除了武装冲突的情况，而这些条款草案过去的案文也同样排除了这一情况。新的定义在国际人道主义法规则和上述条款草案之间造成了一些重叠和矛盾，由此导致各种准则的混乱及可能的冲突(如果该条款草案转换为国际上具有约束力的文书)。

红十字会与红新月会国际联合会

红十字与红新月会提议，第 3[3]条草案的评注应指出，灾害的定义可以同等地适用于突发事件(例如地震和海啸)及渐进事件(例如旱灾和逐步形成的洪灾)。此外，评注第(6)段最好指出，“巨大的人的痛苦和困境”也可能是由于非致命的伤害、疾病和其他由灾害(而不仅由于流离失所)造成的健康问题而引起的。

D. 第 4 条草案——用语

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利认为，((a)和(b)项中)“援助国”和“其他援助行为体”的定义似乎不一定需要“应受灾国请求或在得到其同意的情况下”这样的限定语。这种限定似乎没有必要，因为这些特定的状况正是这些条款草案实质性条款案文的结果，因而不需要纳入定义。同样，《坦佩雷公约》中所载的定义就不包含这种限定语。

此外，关于(e)项对救援人员的定义的评注必须与国家实践相一致，因为不论受灾国的行动控制情况，军事人员均完全听从援助国指挥。因此，这类救灾行动的责任归属援助国。

古巴

提议将(d)项修改为：“‘外部援助’系指援助国和其他援助行为体和应受灾国请求并经受灾国同意，和先前经合作和/或协作而商定的情况，为救灾援助和减少

¹⁰ 团结条款，欧盟运作条约第 222 条，O.J.L192，1.7.2014，第 53 页。

¹¹ 欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 12 月 17 日关于欧盟民事保护机制的第 1313/2013/EU 号决定，L 347/924。

灾害风险而提供的救援人员、设备、物资和服务。”此外并提议，条款草案加入“减少灾害风险”的用语，因为在条款草案中已经提到这一用语，并且这一用语已列入国际减少灾害战略词汇表。因此，第4条草案将加入新的(g)项：“‘减少灾害风险’系指减少灾害风险是一种减少灾害风险的理念和实践，其方式是通过系统努力，分析和管理灾害的成因，例如通过减少遭受灾害的可能性、降低人和财产的脆弱性、明智地管理土地和环境、以及改善对不利事件的防备。”

捷克共和国

委员会在第4条(a)项草案的评注中承认，在一些情况下(尽管很少)，两个国家均可能被视为“受灾国”。尽管这种状况可能是例外，但我方认为列出一系列可能用于这一方面的特定的指示性状况会有利于工作。因此，我方建议委员会考虑，至少在评注中提出一些可能适用于这种状况的标准。

捷克共和国确认，在第4条(e)项草案中所界定的民事和军事人员都可以在包括灾害在内的紧急状况中部署。我方希望提请委员会注意《动用军事和民防资产救灾指导方针》(下称《奥斯陆指导方针》)，¹² 以及《在复杂紧急情况下使用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针》(下称《军事民防资产指导方针》)，¹³ 两者均强调应主要使用民事人员，而将军事人员的使用局限于没有相应的民事人员的情况。我方提议，委员会在评注的案文中探讨这一问题。

厄瓜多尔

建议通过加入以下对“过境国”的定义，扩大这一用语的使用范围：

“如果人道主义援助必须途径一个并非援助最终接收国的国家，而此类援助属于过境的状况，则应考虑以下因素：

- (a) 捐助国须向并非援助最终接收国的国家提交关于“过境物资”的必要文件；
- (b) 捐助国应当就管理人道主义援助的设施与过境国协调，例如临时仓库、保安和为办理手续提供便利；
- (c) 捐助国应当向过境国和最终援助接收国通知与援助物品随行的人员的身份，以便顺利经过海关；
- (d) 人道主义援助途经过境国时所引起的后勤和其他费用应由捐助国承担。”¹⁴

¹² 《动用军事和民防资产救灾指导方针》(《奥斯陆指导方针》)，Rev.1,2006年11月27日。

¹³ 《在复杂紧急情况下使用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针》(“军事民防资产指导方针”)，Rev.1，2006年1月1日，联合国人道主义事务协调办公室。

¹⁴ Guía De Operacion Para Asistencia Mutua Frente A Desastres De Los Paises Miembros De La Comunidad Andina, Países Andinos Miembros Bolivia, Colombia,Ecuador, Perú, Comité Andino Para La Prevención Y Atención De Desastres (CAPRADE),2008年9月，第30页。

芬兰(还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

[见下文关于第 7[6]条草案的评论]。

德国

第 4 条(e)项草案对“救灾人员”的定义涵盖了民事和军事两种人员，而第 4 条(d)项草案对“外部援助”的界定方式包含了“救灾人员”的提法。据此，在这些用语所适用的任何情况下，这项建议可能同样针对民事和军事援助。然而，我方谨提请注意，《奥斯陆指导方针》和《军事民防资产指导方针》明确指出，国际军事资产应当在其他方式已经用尽之后作为最后手段使用。

因此，德国希望对第 4 条(e)项草案作如下修改：“‘救灾人员’系指民事人员或[在无法充分提供民事援助的例外情况下]援助国和其他援助行为体为提供救灾援助或减少灾害风险而派遣的军事人员。”

荷兰

荷兰赞同起草委员会关于不增加“有关非政府组织”和“灾害风险”两个定义的决定。

荷兰并支持在第 4 条(a)项草案中加入“或以其他方式接受管辖和控制”一语，据此扩大了“受灾国”的含义。对此，荷兰王国赞同起草委员会表达的意见，也认为在可能存在多个受灾国的情况下，受灾国的同意问题值得进一步关注。

最后，关于第 4(e)条草案中“救灾人员”一语的使用，荷兰要求其他条款草案中的用语统一，尤其是第 17[14]条第 1(a)款草案(“民事和军事救援人员”)，及第 18 条草案(“救灾人员”)。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅支持第 4 条(a)项草案中“受灾国”一语的定义，赞同条件是定义强调指出，在其领土上发生灾害的国家对于保护人身、财产和环境，使之免受灾害影响负有主要的作用责任。同时，这一定义的宽泛度足以涵盖对其本国外的其他国家领土行使实际控制的国家内所发生的情况，从而尽量缩小实践中涉及面的盲点。该评注中对这一定义与第 12[9]条第 1 款草案之间关系的解释特别有用。

然而，人道主义事务协调厅指出，第 4 条(a)项草案中“受灾国”的定义可能过于宽泛，因而可能被认为包含对于在本国领土外受灾个人具有管辖权或控制权的国家。根据国际公法，尤其是人权法，可以认为国家对于身处国外的本国国民也拥有管辖权。第 4 条(a)项草案的定义看来足以宽泛，可以涵盖国籍国，因为该定义包括“受其管辖的……遭受灾害影响的……人的……所属国家”。有鉴于提

供外部援助需要得到受灾国的同意，对于“受灾国”的定义过于宽泛不可取。因此，在评注中作出澄清或许会有助益，可据此指出，“受灾国”一语并非用以包含根据国际法对在本国领土以外受灾的个人具有管辖权的国家。

人道主义事务协调厅指出，第4条(d)项草案系指“救灾人员、设备和物资，以及服务……”。尽管“救灾人员”和“设备和物资”已经分别在第4条(e)项和第4条(f)项中作出界定，但没有对“服务”作出定义。对这一用语也作出定义可能会有助益。

人道协调厅对第4条(c)项草案中“救灾人员”的定义感到关切，该项的含义同时包括民事和军事人员，但是对这两类人员却未加以区分。《奥斯陆指导方针》明确规定，国际军事资产应“只有当不存在相当的民用替代品时，而且只有当使用军事和民用防卫资产能够满足关键的人道主义需求之时”作为最后手段使用。人道协调厅建议，应当使(e)项中“救灾人员”的定义与《奥斯陆指导方针》中所载的现有商定用语相一致。至少，对(e)分段的评注应当明确指出，国际军事资产应当仅作为最后手段使用。替代的方式是、或者除此之外的额外方式是，这一澄清应当安排在对第9[5之二]条和第15[13]条草案的评注中，或者添加一个独立的条款草案。

国际减少灾害战略秘书处

(d)、(e)和(f)项包含的定义尽管适用于救灾情况，而且这些用语确实用于涉及救灾方面的条款中，但可能不适用于旨在减少灾害风险的条款。因此，建议保留拟议的定义，同时根据以下考虑因素删除对“减少灾害风险”的提法。

在第4条(d)项草案中提出、在第13[10]至17[14]和19[15]条草案中确定的外部援助概念似乎适用于受灾国。加入“减少灾害风险”一语意味着“受灾”一语不仅包含遭受灾害，而且也包含面临“风险”，这样就与(a)项相矛盾，而且这将在把“受灾”的概念扩大到条款草案的范围和精神之外。

鉴于(e)项中拟议的定义，“救灾人员”涉及到救灾行动。仙台框架也肯定，灾害风险管理涉及的措施是需要防止形成发生灾害的条件，并防止灾害的形成。这些措施需要在正常事务过程中由所有部门的所有行为体，而非由从事救灾的人员采取。

同样，(f)项中“设备和物资”的定义本身似乎是适当的，但设备和物资也在第9[5之二]、第17[14]和第18条草案中明确提及和关系到救灾。

欧洲联盟

为了在欧洲联盟属于最重要的国际行为体之列的那些领域内适当考虑欧洲联盟的特定因素，欧洲联盟殷切期望委员会考虑在第4条关于“其他援助行为体”的(c)项草案中加入“区域一体化组织”的提法。

欧洲联盟建议，另一种办法是在草案第 4 条(c)项的评注中至少澄清，“主管政府间组织”一词还包括欧洲联盟那样的区域一体化组织。

第 4 条(e)项对“救灾人员”的定义是“民事和军事人员”两种都有。其他提到救灾人员的地方是第 4 条(d)项草案，其上下文是对“外部援助”的定义，在第 17[14]条第 1(a)款草案(“民事和军事救灾人员”)中提到了“救灾人员”，以及第 18 条草案，未加区分地提到“救灾人员”。这种前后不一致的情况应当解决。

第 4 条(e)项草案中对“民事和军事人员”的提法没有任何限定，这与《奥斯陆指导方针》和《军事民防资产指导方针》相矛盾，后者明确规定，国际军事资产应当作为最后手段，在民事替代方式已经用尽时使用。

同样，欧洲联盟委员会、欧洲议会、欧洲联盟理事会及其成员国通过的欧洲联盟另一软性法律文书《欧洲人道主义援助共识》，¹⁵ 将外国军事资产与满足上述指导原则中正式规定的“最后手段”原则相联系，并承诺欧洲联盟将推进对这些原则的共识。¹⁶ 该文书还重申，只有在没有相应的民用替代手段情况下使用军事资产，并且只能使用在能力和可用性方面唯一能够满足紧急人道主义需求的军事资产。总之，使用军事资产的人道主义行动必须保持其民事性质和特征。¹⁷ 这一限制不适用于欧洲联盟内部民事保护措施。

因此，欧洲联盟建议在对第 4 条(e)项草案的评注中提及《奥斯陆指导方针》和《军事民防资产指导方针》。

红十字会与红新月会国际联合会

应当考虑在第 4 条(d)项草案内关于“外部援助”的定义中加入“财政支助”。

人道主义应急和减少风险活动两者都十分重要，同样的行为体常常在不同的时间参与这两种活动，将人道主义危机与准备阶段加以区分十分重要。在人道主义危机中，各国应当向救灾人员提供平安时期没有需要的特别设备和保护(如加急签证、特别安保等)。

在条款草案中，第 4 条草案在“救灾人员”的定义中不仅包含了救灾人员，而且还包含被派往推进减少风险的人员。据此，将要求各国向这些人员提供第 17[14]条草案列举的特别设备，甚至提供第 18 条草案中列举的特别安全保障措施。这些措施应当仅限于危机局势，以避免对国家正常程序带来不必要负担，并确保各国在有紧急需要时愿意照办。

¹⁵ 《欧洲人道主义援助共识》 Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, 欧洲议会和欧洲委员会, O.J.C25, 2008 年 1 月, 第 1 页。

¹⁶ 同上, 第 57 页。

¹⁷ 同上, 第 61 至 63 段。

红十字与红新月联合会感到，在第 4 条(f)分段项草案中规定的物资和设备清单中明确加入“电信设备”和“药品”值得考虑。

E. 第 5[7]条草案——人的尊严

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

由于用语宽泛，将义务施加到在发生灾害时提供援助的行为体灾害援助方之外的行为体。

古巴

提议采用以下用语：“为应对灾害，各国、各主管的政府间组织和相关的非政府组织应当尊重和保护人的固有尊严，并尊重受灾国的国内法律和有关提供援助的主权决定。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅支持增加第 5[7]条草案，该条着重指出需要尊重和保护人的固有尊严。该条提到了应对灾害的“国家、主管政府间组织和相关的非政府组织”。由于第 5[7]条草案的措辞省去了第 4 条(c)项草案中所含的“任何其他个人实体”（如评注中解释到的红十字国际委员会或红十字与红新月联合会，以及私人行为体），那么提及第 4 条(c)项草案中界定的“国家和其他援助行为体”或许会有助益，据此可以确保第 5[7]条草案涵盖提供“外部援助”的所有相关行为体。评注指出，第 5[7]条草案的措辞方式是为了保持与第 8[5]条草案一致性。然而，第 5[7]条草案的范围为何要限制在第 8[5]条草案的范围并不清楚，因为后者的依据是按照国际法开展合作的义务。

红十字会与红新月会国际联合会

条款草案着重于第 5[7]条草案中的人的尊严，以及第 6[8]条草案中的人道主义原则，这是条款草案十分积极的一面。为灾害状况中的人道主义原则确定硬性法律基础对于当前国际准则框架而言是十分宝贵的新内容。

F. 第 6[8]条草案——人权

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

澳大利亚欢迎现有人权公约继续适用于救灾情况，这一点曾争取列入第 2[2]、5[7]和 6[8]条草案，而目前已经得到证实。澳大利亚指出，这类公约包含了可克

减与非可克减的权利，绝对权力和采取步骤的义务，包括尽可能利用国家现有资源经由国际援助与合作采取的步骤，来逐步实现经济、社会和文化权利。

芬兰(还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

第 6[8]条草案提到受灾人员的人权，这是任何人道主义反应中都有的一项基本原则。人在遭遇灾害时期是最脆弱的，因此防止侵犯和践踏人权的行爲，积极履行人权义务是至关重要的。然而，从北欧国家的角度来看，还可以加强这类措辞。虽然在这类文件中采用非常具体且具限制性的用语既没有必要也不可取，但是建议进一步阐述这项义务。修改条款草案中的用语，更明确地反映国家有责任确保遵守所有相关的人权的义务，将是有助益的。条款草案的措辞可以是这样的：“各国必须确保受灾人员的权利根据国际人权法得到无歧视的尊重、保护和实现。”

卡塔尔

卡塔尔提议，对第 6[8]条草案加入以下的文字：“受灾人员的人权理应得到尊重，因为灾害可能在冲突的情况下发生，或者在被占领的国家发生。据此，第 21[4]条草案并不适用，因为必须保持占领国的义务和当地的特征。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

联合国粮食及农业组织

承认受灾人员的人权至关重要。尽管条款草案仅仅提及“尊重”受灾人员的人权，但一些国际文书认识到，各国还有其他一些义务，例如“保护”、“促进”和“实现(便利)”的义务(不同文书采用了不同的用语)。但是显然各国的义务并不局限于避免干涉人民的权利(尊重)；各国应当根据具体情况，采取各种措施，从被动的不干涉一直到积极确保满足个人的需求。

此外，在救灾和享受食物权方面，宜确认“提供”的义务。提供援助的义务规定，“如果某人或某团体由于无法控制的原因而无法以他们可支配的财力享有充足食物权”，各国必须作为最后手段提供粮食。¹⁸

该条款草案的评注可以加入其中一些重要的内容，还可以修改条款草案本身，以避免留下国家义务仅限于“尊重”人权的印象。

国际移民组织

第 6[8]条草案评注第 2 段指出，关于人权的说法也涵盖无约束力的文书中所载的权利。正如上文对于第 2[2]条草案的评注第 10 段的评论中谈到的，明确指

¹⁸ 经济、社会和文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见。(《公约》第 11 和第 12 条)，2003 年 1 月 20 日，E/C.12/2002/11。

出其中最重要的文书，例如《关于境内流离失所问题的指导原则》，¹⁹ 以及《自然灾害情况下人员保护业务准则》²⁰ 将有助于确定相关的标准。同时，还应当承认，在这些文书中规定的这些权利(如果不是全部至少是)多数的权利已经得到确认，这类文书要解释如何将人权适用于灾害的具体情况。可利用在条款草案中提到这些标准的重要机会，实现人权文书提出的义务，对义务在灾害状况中的适用提供更具体的内容。

用“尊重”一词限定国家和其他行为体落实各项权利的义务似乎过于局限，难以体现各国和其他行为体的全部义务。有鉴于各国在这一领域里正面的义务的重要性，建议至少也增添“保护”权利的文字(例如见 2008 年欧洲人权法院的 Budayeva 诉俄罗斯案等等)。²¹

虽然委员会决定不列出各种权利的清单，但其实在条款草案和评注的案文各处都提到了多种权利。例如，关于寻求外部援助的义务问题的第 13[10]条草案的评注第(4)段就提到了一些涉及灾害情况的权利，包括生命权、食物权、健康权和医疗权，对充足住房、衣物和卫生的权利，以及不受歧视的权利。另外要重申的是，各国有义务保护生命权。此外，对关于减少灾害风险的义务问题的第 11[16]条草案的评注第 3 段提到了获得风险信息权利。

为了精简相关的信息并增加获得信息的机会，建议将所有这些提及的内容列入关于人权问题的条款草案之下，或至少在评注中增加交叉参引指出与其他条款草案的评注相关的部分。

此外，根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，可以考虑提及因国家在灾前和灾后阶段的行为或疏忽而侵犯人权对流离失所的影响。对此，《指导原则》规定，“在任何情况下，所有当局和国际行为体应遵守及确保遵守其按国际法所应承担的义务，包括人权法和人道主义法，以防止和避免任何会造成人民流离失所的情况”。²²

红十字会与红新月会国际联合会

这一规定没有就如何在发生灾害时保护人员，为各国或其他利益攸关方提供任何指导，因此不太可能对其在行动中的行为产生任何影响。

红十字与红新月联合会明白看到，不可能一一阐明可能在救灾行动中证明具有相关性的每项权利，而且也意识到一种担忧是，具体地谈论一些例子可能会被误

¹⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

²⁰ 机构间常设委员会(IASC)、自然灾害情况下人员保护业务准则，布鲁金斯学会-伯尔尼境内流离失所项目，2011 年 1 月。

²¹ Budayeva 诉俄罗斯，欧洲人权法院,15339/02 & Ors，2008 年 3 月 20 日。

²² E/CN.4/1998/53/Add.2，附件，原则 5。

解为意指未阐明的权利就不适用了。然而，某些权利问题在灾害情况下是经常令人关切的问题，最好能在条款草案中加以强调。此外，可以通过在案文中的任何清单前，加上“包括但不限于”的文字，并在评注中作出澄清，这样就可以轻易和完全地解除后一种担忧。

红十字与红新月联合会建议可以具体提及下列内容：获得人道主义援助的权利；特别脆弱的群体(如妇女、儿童、老年人和残疾人)获得照顾其特殊保护和援助需求的权利；社区在规划和执行减少风险、应对和恢复的举措方面拥有发言权；因灾害流离失所的所有人接受无歧视的援助以便持久解决其流离失所问题的权利。

G. 第 7[6] 条草案——人道主义原则

1. 从各国政府收到的评论

厄瓜多尔共和国

避免受灾人员遭受进一步伤害的保护原则和人道主义独立性原则也应当列入条款草案。

在大会第 58/114 号决议所提及的人道、中立和公正原则以外，加入了独立性原则：

“确认独立性，即人道主义目标独立于任何行为体在开展人道主义行动的地区可能持有的政治、经济、军事或其他目标，也是提供人道主义援助的一个重要指导原则；”

保护参与救灾的人员不因其行动遭受进一步伤害的原则是环球手册²³ 中体现的四项基本保护原则的第一项，其中包括下列内容：“提供人道主义援助的形式和所处环境不会进一步使人员遭受人身危害、暴力或其他侵权行为；援助和保护工作不损害受灾人群进行自我保护的能力；人道主义机构管理敏感信息的方式不损害举报人或可能因有关信息暴露身份的人员的安全。”

其他资料来源也提到“不伤害”原则的重要性。这意味着人道主义行动必须避免受灾人群之间的差异和不同待遇恶化；避免损害或进一步损害环境；不会引发或加剧受灾人群中的冲突或不安全；考虑到最脆弱群体的特殊需要。²⁴

芬兰(还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

人道主义援助的中立性是令北欧国家关切的一个问题。虽然第 7[6] 条草案提到将把中立性作为一项人道主义原则考虑，但这一原则似乎在其他某些条款草案

²³ 环球项目：人道主义宪章和应灾最低标准(日内瓦：环球项目，2000 年，于 2011 年修订)(下称“环球项目”)，第 30 页。

²⁴ 例如，见儿基会，人道主义行动中对儿童的核心承诺，2010 年 5 月，纽约。见：www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf。

中没有得到一贯的尊重。更确切地说，在关于“救灾人员”的第4条(e)项草案和关于“为外部援助提供便利”的第17[14]条(1)款(a)项草案中，在完全相同的上下文中提到了民事救灾人员和军事救灾人员。保持中立、公正和独立是保护人道主义行动空间，确保救灾对象获得援助，确保人道主义工作人员安全和保障的最佳方式。因此，相关条款草案更明确地区分军事人员和人道主义反应，强调人道主义援助在本质上属于民事性质至关重要。必须在条款草案中重申，在把军事能力和资产作为最后手段来支持实施人道主义援助时，必须在征得受灾国同意并遵守国际法，包括国际人道主义法和人道主义原则的情况下，方可对使用军事能力和资产的必要性做出评估。在这方面，北欧国家特别提及《奥斯陆指导方针》提供的指导。

在灾害中保护弱势群体是另一个有待强调的方面。北欧国家欣慰地看到，委员会已明确提到，考虑到特别易受伤害群体的需要是一项重要的人道主义原则。弱势个人和群体通常是那些在发生灾害时，自身的人道主义状况会受到最严重影响的个人和群体，因此在这种情况下应得到特别关注。为此，提供一些具体说明可增加条款草案的实际价值，因为草案目前的形式不是十分具体或明确。例如，条款草案可以借鉴大会第69/135号决议使用的定义，其中提到需要在所有人道主义反应中考虑到“具体人道主义需求和受影响人口所有组成部分的脆弱性，尤其是女童、男童、妇女、老年人和残疾人”。

人道主义援助的另一个重要方面是“不伤害原则”的重要意义。在人道主义反应中，援助行为体应避免因其行动使人员受到进一步伤害，确保人员获得公正的援助，保护个人免遭暴力和胁迫带来的身心伤害，协助人员主张其权利和获得必要的补救。在目前的条款草案中似乎没有明确提及这一基本原则，因此，北欧国家建议将“不伤害原则”列入第7[6]条草案。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅欢迎第7[6]条草案。的确，人道主义原则支撑着人道主义行动。此外，人道协调厅支持根据大会第58/114号决议的内容，在条款草案中提及人道主义组织有义务尊重独立性原则：“确认独立性，即人道主义目标独立于任何行为者在开展人道主义行动的地区可能具有的政治、经济、军事或其他目标，也是提供人道主义援助的一个重要指导原则”。

在考虑特别脆弱群体需要时的一个核心要素是社区参与。这一要素在条款草案和评注中并不明确。应当在为灾害情况设计、实施、监测、评价和提供援助的过程中与受影响的社区协商，包括与弱势群体协商。人道主义事务协调厅支持在评注中提及纳入和保证社区参与的可能办法。

国际移民组织

虽然第 7[6]条草案提到了救灾行动，但鉴于第 1[1]条草案评注第(4)段中详细说明的条款草案的广泛适用范围(“灾害事件”包括灾后应对和恢复，其中包括重建工作)以及第 2[2]条草案评注的第(5)段，“救灾行动”一语需要在适用的情况下包括在灾害前减轻风险的活动。这应在评注的案文中得到回顾。不歧视原则尤其具有现实意义，例如在预防灾害中。此外，对弱势群体予以特别关注应是灾害及灾害后果预防工作中的重要考虑因素，如确保弱势群体能获取信息，参与决策进程，以及在发生灾害时为满足他们的需求做好准备。

我方尤其欢迎在第(6)段中提到的国籍不应成为歧视的理由，因为这可能造成污名化风险和救灾过程中排斥非本国国民。在这方面，有人建议在脚注中提及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》²⁵ 的第 7 条，因为关于人权的一个国际公约²⁶ 只提到作为歧视理由之一的更宽泛、未明确定义的“原籍”概念，而非“国籍”。委员会还可考虑根据联合国《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 4.1 中提供的歧视理由清单，提及将法律地位或社会地位作为歧视理由的情况。

评注第(7)段明确指出，“特别易受伤害”一语来自红十字与红新月联合会导则，其中提到“妇女和特别易受伤害群体，包括儿童、流离失所者、老人、残疾人、艾滋病毒携带者和其他重病患者”的特殊需要。欢迎明确引用红十字与红新月联合会导则的清单，因为这有助于明确应在灾害情况下被视为弱势群体人员的类别。然而，单独指出非国民在灾害情况下的困境也十分重要。移徙者因没有所在国家的国籍，语言熟练程度有限，对当地环境条件的了解有限，包括对自然灾害、法律框架和机构的了解，社会网络有限，对当局缺乏信任，流动限制和歧视等因素，往往是受灾影响最严重的人群之一。²⁷ 他们在获得信息、资源和机会方面往往面临困难，不利于他们预防、减轻、准备、应对自然灾害和从中恢复的能力。人们日益认识到非国民在灾害情况下的特有脆弱性。

欧洲联盟

委员会似宜考虑条款草案的范围，将其适用范围扩大到灾害预防，以确保符合第 10[5 之三]条草案和第 11[16]条草案，其中将减少灾害风险列入本条款草案的整体范围。在预防阶段就适用人道主义原则可能很重要，特别是关于预发的早

²⁵ 联合国《条约汇编》，第 2220 卷，第 3 页。

²⁶ 《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；《公民权利和政治权利国际公约》，1966 年，联合国《条约汇编》，第 999 卷，第 171 页。

²⁷ Lorenzo Guadagno, *Reducing Migrants' Vulnerability to Natural Disasters Through Disaster Risk Reduction Measures*, 移民组织，危及国家中的移徙者倡议，问题摘要，2015 年 10 月。

期反应(如干旱)或长期减少风险措施，此类措施不应以政治优先事项进行评估，而应按照需求实施。

委员会可考虑是否应该提及独立性原则。

红十字会与红新月会国际联合会

第 7[6]条草案提到“公正”和“不歧视”原则，似乎这些原则是独立的概念。这可能会导致对“公正性”的含义产生困惑，“公正性”从根本上说是基于不歧视的。由于人道主义原则是红十字会与红新月会国际联合会自身基本原则的一部分，我方对避免这种混淆十分关心。我方因此建议，如果是为了特别强调现有原则中的具体要素，那么可以在“公正性”一词之后加上“特别是”一语，以免造成对原则的混淆或破坏。

H. 第 8[5]条草案——合作的义务

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利强调，第 8[5]条草案不得被解释为确立了在救灾事项上与受灾国合作的义务，包括在受灾国提出请求时，各国须提供援助的义务。奥地利认为，这一义务并不存在，不应予以确立。这将违反国际救灾领域的基本原则，即自愿原则。

瑞士联邦

[见下文关于第 21[4]条的评论]。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道协调厅欢迎在第 8[5]条草案中强调多种不同“援助行为体”之间的合作。如上文在提及第 5[7]条草案时所述，最好能还提及“任何其他实体或个人”，因为我方认识到，私营部门也可以发挥重要作用。事实上，这承认了有效的灾害应变不仅要求各国之间的合作，而且还要求与政府间组织、非政府组织以及其他个人和实体的合作。

另外，关于第 8[5]条草案，人道主义事务协调厅负有根据大会第 46/182 号决议协助协调国际援助的特殊任务，该决议加强了联合国对复杂紧急情况 and 自然灾害的国际应变，并建立了紧急救济协调员这一高级别职位，作为联合国面对复杂紧急情况 and 自然灾害情况的统一协调人。决议规定，如果需要获得由外部协调的紧急援助，受灾国政府可告知紧急救济协调员和联合国在该国的代表。人道主义事务协调厅支持在第 8[5]条草案中明确提及紧急救济协调员根据第 46/182 号决议负有的责任。可以措辞如下：“各国应酌情相互合作，并与联合国和其他有关的

政府间组织合作，特别是与联合国紧急救济协调员合作……”此外，人道协调厅支持在第 8[5]条草案的评注中列入对紧急救济协调员作用更详细的解释。例如，紧急救济协调员处理受灾会员国的请求，以提供协调一致的紧急援助，充当联合国紧急救援行动的中央协调人，并提供综合信息，包括有关紧急情况的早期预警。

关于第 8[5]条草案和/或第 9[5 之二]条草案，人道主义事务协调厅建议，应考虑在评注中加入“通知义务”或“告知义务”，类似于委员会 2001 年关于预防危险活动所致跨界损害的条款中所述的义务。²⁸ 例如，这些条款的第 17 条草案指出，“起源国应毫不迟延地以可以获得的最迅速手段，向可能受影响的国家告知本条款草案范围内某项活动涉及的紧急情况，并向其提供一切有关的现有资料”。这一提法可以确认负有收集资料、提供早期预警、协调国际社会援助等法定责任行为体的通知/告知义务。

联合国粮食及农业组织

如评注所述，合作义务是一项公认的国际法原则，对国际人权法具有尤其重要的意义。

粮农组织的早期预警经验表明，缺乏“早期聆听”和“早期反应”可能导致不必要的痛苦。虽然人们承认，合作义务并不相当于提供援助的普遍义务，但可以将其解释为有义务考虑预警报告和援助请求，尽管并没有同意这种请求的义务。

该条草案的评注可以更详细地说明这一重要问题。

世界银行

关于第 8[5]条草案，世界银行希望了解：将在何种法律/监管框架下组织有关合作；还须确定协调规则和后勤事项的决定时间和方式，以及是否预定或临时决定由某个组织承担领导角色。这些问题会在很大程度上影响组织和开展合作的速度。如果合作是一项义务，则需要建立一套明确的规则和指南，确保这一义务成为具有促进作用，而非削弱作用的因素。

加勒比国家联盟

为实现合作，条款草案应当提及受灾国拥有的任何法律文书，而不是使合作仅取决于国际法文书的法定范围，除非有关国家是国际法文书的签署国并受其约束。

欧洲联盟

鉴于欧洲联盟在平民保护和人道主义援助领域发挥重要作用，欧盟欢迎第 4 条和第 8[5]条草案在提供外部援助方面不仅提到国家，还包含了“援助行为体”这

²⁸ 《2001 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 97 段。见 2007 年 12 月 6 日大会第 62/68 号决议，附件。

一更广泛的概念。第 8[5]条草案还确认，救灾援助领域活动的一个重要特点是，不仅在各国之间开展国际合作，而且还与有关的政府间组织和非政府组织开展合作。

在这一背景下，应进一步在草案中提及“区域一体化组织”，这将考虑到欧洲联盟的特殊性质。“区域一体化组织”一词在联合国一级得到接受，已被列入重要的国际法律文书，如 2006 年《残疾人权利公约》。²⁹

第 8[5]条草案确认了国际合作对国际救灾和援助活动的重要意义。欧洲联盟要指出，关于良好做法的表述应扩大到涵盖需求评估、情况概述和援助送达等方面的合作。

该条草案目前的结构可以给人这样一种印象，即合作仅限于国家之间的合作或国家与其他国际行为体之间的合作，而不包括其他国际行为体之间的合作。

欧洲联盟建议在第 8[5]条草案的评注中包含确切的措辞，澄清合作义务也适用于其他援助行为体之间的合作，包括红十字会与红新月联会和红十字委员会。

红十字会与红新月会国际联合会

第二个重要疏漏涉及红十字和红新月会国家协会。虽然红十字与红新月联会对在草案中得到提及表示赞赏，但认为应将红十字和红新月会国家协会也包含在其中，在这方面存在更有力的规范和实际依据。

为解决这一问题，同时不使条款草案更加复杂，红十字与红新月联合会建议用“国际红十字和红新月运动各组成部分”这一提法取代“红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会”。

I. 第 9[5 之二]条草案——合作形式

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利认为不必保留这一条草案。如评注本身所述，这条草案不包含任何规范性内容，而只是列举了可能的合作形式。虽然我方赞赏介绍各国所采取的各种措施，但这一清单最好留在评注中，不需要体现在规范性条款中。合作形式很难以一般方式界定，因为这将取决于灾难的特定类型和局势的具体情况。

古巴

建议使用以下措辞：“为本条款草案的目的，合作包括国际援助，协调国际救灾行动和沟通，提供救灾人员、救灾设备和物资以及科学、医学和技术资源。”

²⁹ 联合国《条约汇编》，第 2515 卷，第 3 页，第 44(1)条。

2 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

第 9 条草案将“合作”界定为包括“提供救灾人员、救灾设备和物资以及科学、医学和技术资源”等。虽然这一清单并非详尽无遗，但也许应在其中囊括“服务”，因为这一用语包含在第 4 条(d)项草案的“外部援助”定义中。

国际移民组织

第 9[5]条草案的评注第(4)段解释说，尽管条款草案突出了具体的合作形式，但该清单并不是详尽无遗的。有人建议，应在条款草案或评注中额外提及以双边协调的形式，与目前处于相关国家境内非国民的原籍国之间的合作，以确保在危机期间与国民的接触、疏散程序、在文件方面提供便利等。这符合该条款草案评注第(3)段中回顾的条款草案的一般目的，即“促进充分和有效地应对灾害，满足相关人员的基本需求，充分尊重其权利”。这一段还回顾，合作义务的最终目标，也就是在该条草案中提到的任何形式的合作的最终目标，是保护受灾害影响的人员。与受灾地区国民原籍国的合作也必不可少，以确保原籍国可以减轻受灾国照顾其国民的负担。

另外，可以在第 15[13]条草案下处理紧急领事援助的问题，条件是提供外部援助。

红十字会与红新月会国际联合会

根据第 9[5 之二]条草案和第 10[5 之三]条草案，合作似乎适用于救灾和减少风险的工作，但对是否适用于恢复工作并不明确。红十字与红新月联合会认为，恢复工作也应当包括在内。此外，虽然第 9[5 之二]条草案中列举的合作形式并不具有排他性，但忽略了一些重要问题，包括财政支持，培训，信息交流，联合模拟演习和规划。

J. 第 10[5 之三]条草案——减少灾害风险的合作

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

第 10[5 之三]条草案提到了合作的义务，目的是减少灾害风险。鉴于灾害的宽泛定义，本条将规定各国义务合作减少恐怖行为或内乱的风险，使风险水平低于非国际武装冲突。奥地利认为，这些领域的合作在很大程度上已经涵盖在其他制度内。

荷兰

荷兰赞成条款草案明确侧重于实际灾害的阶段，其中提及研究报告的标题。

卡塔尔

卡塔尔提议在第 6[8]条草案内加入如下内容：“合作应扩展至采取措施，减轻灾害风险和灾害的后果。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

国际减少灾害战略秘书处

第 10[5 之三]条草案非常明确，其措辞不仅有助于与第 11[16]条草案设想的措施建立联系，而且有助于与《仙台框架》中的措施产生关联，特别是有关在四个优先领域开展“全球和区域合作”的部分，以及关于国际合作和全球伙伴关系的第六节。

鉴于上述情况，不妨在评注第(2)段最后具体提及《仙台框架》：“……风险，以及《仙台框架》有关在四个优先领域开展‘全球和区域合作’的部分，以及关于国际合作和全球伙伴关系的第六节。”

最后，如果该条草案被纳入第 8[5]条草案，则建议以独立段落的形式纳入，以保留其目前的提法。

粮食署

粮食署认为，在第 10[5 之三]条草案和第 11[16]条草案中包含预防灾害的普遍国际义务，包括减少灾害风险的义务，可以促进粮食署的工作，因为这将促使各国通过国内的灾害预防条例，因此增加在灾害发生时，强有力的系统已经到位的可能性。而这将有利于加强援助行为体的能力，在紧急情况的早期就进行有效应对。

世界银行

[见上文关于第 8[5]条草案的评论]。

由于第 10[5 之三]条草案提到灾害预防和灾害后减少风险(超出了紧急救济和恢复的范围)，这是否仍将在救灾文书下得到规划和资助及其将跨越的时间范围并不清楚。

欧洲联盟

欧洲联盟建议委员会考虑在第 10[5 之三]条草案(和第 11[16]条草案)中体现《仙台框架》中建议的良好做法。

红十字会与红新月会国际联合会

[见上文关于第 9[5 之二]条草案的评论]。

K. 第 11[16]条草案——减少灾害风险的责任

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

澳大利亚提出，进一步审议所有国家履行第 11[16]条第 1 款、第 17[14]条、第 18 条等草案中所包含责任的能力将是具有价值的。

古巴

建议修正第 2 段，具体说明“早期预警”的不同阶段。就此建议如下措辞：“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及以往损失信息，帮助处于危险的人口做好准备，安装和操作早期预警系统，其中包括以下几个阶段：(a) 监测和警报；(b) 风险评估和决策；(c) 警戒(沟通与传播)；(d) 保护处于风险下的人员和财产。”

厄瓜多尔

应在第 11[16]条草案评注第(5)段中列入美洲减少灾害风险区域平台第四届会议通过的瓜亚基尔公报。³⁰

芬兰(还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

北欧国家谨强调公认的国际法原则“应尽义务”的重要意义，第 11[16]条草案规定各国负有义务为减少灾害风险采取预防性措施，即部分体现了此类义务。预防灾害风险的关键是国内法、法规和公共政策界定有关角色和责任，指导公共和私营部门应对公有、由公共部门管理或监管的服务和基础设施所面临的灾害风险。还应加强减少灾害风险法律和行政措施的透明度和公众对此类措施的认识，使从国家到地方和社区一级的所有相关机构都采取此类措施。减少灾害风险应是社区一级的优先事项。虽然第 11[16]条草案的评注正确地描述了预防义务的性质，但进一步说明上述的风险预防要素将是有益的。

此外，北欧国家注意到，不仅需要确定各国采取相关国内措施的义务，还要确定各国开展国际合作的义务，如第 10[5 之三]条草案所述。在这方面，也许可以在评注中进一步提及《仙台框架》中提出的原则，包括框架关于各种合作类型和方式的第 8、14 和 44 段。

德国

减少灾害风险的定义应遵循《仙台框架》体现的国际框架，其中明确指出预警系统和风险转移机制是全面理解减少灾害风险的部分要素。第 11[16]条草案第 2 项应修改如下：“[……] 2. 减少灾害风险的措施包括开展风险评估，收集和传

³⁰ 参见 www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=37662。

播风险信息 and 以往损失信息，安装和操作预警系统，安装和维护适当的基础设施保护措施，建立和保持适当的(人员和物资)快速部署能力，以及建立适当的金融灾难风险转移机制。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

国际减少灾害战略秘书处

第 11[16]条草案是非常值得欢迎的，因为这代表了灾害风险管理中减少灾害风险和加强问责制的重大进步。

《仙台框架》在指导原则中确认，“每个国家都负有预防和减少灾害风险的首要责任”(第 19(a)段)；“防止新风险和减少现有灾害风险”(第 17 段)的目标也体现了这一点。此外，预期成果涉及“大幅度减少灾害风险”(第 16 段)。

与此同时，根据《仙台框架》和条款草案评注中所确认的一点，即强调和重点是减少灾害风险，而非预防灾害，可以考虑对第 1 款的案文做一些修正。特别是，虽然该条草案的标题和第 1 款提及了灾害风险，但在最后提到“预防、减轻和防备灾害”时，重点仍然放在灾害上。

《仙台框架》超越了对“灾害”的关注，而是关注“风险”，并且，不仅关注现有风险，还关注增加暴露程度、脆弱性和危害特征的行为和投资所带来的未来风险。

建议对第 1 款作出如下修改：“各国有义务采取必要和适当的措施，包括通过立法和法规，减少灾害风险，以防止[造成新风险和减轻现有风险，缓解和防备灾害]”。

该条草案的评注非常有力，提供了重要指导，包括对应尽义务的指导，即有义务建立有关的法律框架，这也在《仙台框架》和其中所载的灾害风险管理方法中得到确认。

与此同时，考虑到建议修正第 11[16]条草案第 1 项的理由，可能有必要调整第(11)、(15)和(16)段的评注。特别是，在第(11)和(15)段中，“防止、减轻和防备灾害”应改为“防止造成新风险和减少现有风险”，因此，第(16)段将删除。

最后，第 2 项的案文非常明确，符合《仙台框架》。建议将“在实施《仙台框架》时”一语插入评注第(17)段“未来”一词之后。

联合国粮食及农业组织

灾害的影响取决于灾害的严重程度和受影响者现有的脆弱程度。因此，当地民众的复原能力非常重要，应当在灾前和灾后阶段加强这种能力。

加强复原力需要国家、地方当局、社区、民间社会、私营部门和国际社会在减少灾害风险和开展危机管理方面的政治意愿、投资、协调、技术专门知识、创新和共同责任。

为了促进打破在许多灾害中发生的危机和人道主义干预之间的循环，紧急方案应旨在提高复原力，即防止灾害和危机，预测、吸收、适应或以及时、高效和可持续的方式从中恢复的能力，以及面对危机时适应新的谋生途径的能力。注重复原力的应急方案响应了在紧急援助和长期发展支持之间实现协同效应的长期呼吁，促进以人为本的方法，尊重受灾个人或群体的固有权利，并建设实现人权的能力，包括充足食物权。在这方面，同样重要的是关于社会保护的工作，这有助于建立或重建生计，为弱势群体提供基本必需品或最低服务，通过改善健康、教育、营养和社会融合促进长期发展。

人权在复原力建设方案中的重要意义在于在承认受影响人口的利益和权利，承认在紧急局势前后各类行为体作用、责任和职责的基础上，提高吸收、适应和变革能力。

分析减少灾害风险和复原力概念的关系将对该条草案的评注有益。

世界银行

第 11[16]条第 1 款草案应具体规定灾害预防立法、条例和措施的有关标准和良好做法惯例。此外，对于许多国家来说，这一义务理论上可以变成数十亿美元的责任；一些国家的年度经常性损害率甚至达到国内生产总值的一定比例。各国将需要明智的指导，确定易于完成的目标，制定明智的预防方案，这往往侧重于低成本但具有高度监管影响的方案，如土地管理，包括空间规划。有关空间规划的内容可能尤其值得在第 11[16]条第 2 款草案中提及。

国际移民组织

明确提及《仙台框架》，将其作为减少灾害风险工作的新标准十分重要，同时要具体提及框架中确定的关键优先事项。

第 2 项中提到的减少灾害风险措施的例子可能范围过于狭窄。应当指出，《兵库行动框架》和《仙台框架》事实上本身都没有将减少灾害风险与人道主义干预联系起来。减少风险的进程主要依靠非人道主义行为体——特别是当我方考虑到其核心内容植根于可持续发展和在地方赋权的长期实践。在国家 and 国际层面都是如此：应急人员和人道主义行为体在减少灾害风险的各项活动中往往只参与减少灾害风险的活动，而非应对灾害产生的后果。条款草案需要更有力地确认，减少灾害风险的关键要素是旨在减少脆弱性和建立复原力的干预措施。

加勒比国家联盟

“传播”一词应专门作为减少灾害风险措施的一项活动使用。因为如果预计国家需要为所收集的数据建立平台，这可能会增加受灾国的负担，并将带来访问、维护、共享协议等问题。

欧洲联盟

[见上文关于第 10[5 之三]条的评论]。

红十字会与红新月会国际联合会

各条款草案的一个重要方面是在第 11[16]条草案内提出主张，国家有义务采取必要和适当的措施，减少灾害风险。虽然最近通过的“仙台框架”制定了明确的全球议程，但如果能在具有约束力的文书中肯定这项义务，各国政府内部减少灾害风险的积极支持者就能够有充足的理由呼吁人们更多地关注这项重要工作。

红十字与红新月联合会欢迎在第 11[16]条第 1 款草案中提出减少风险义务的主张，但认为，第 2 款中“减少风险措施”不应局限于评估风险，而是应扩大到评估和减少脆弱性，及增强灾区民众的复原力。

L. 第 12[9]条草案——受灾国的作用

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

澳大利亚注意到各国可能无法充分执行新规定的义务。虽然澳大利亚欢迎在第 12[9]条草案中指出，受灾国在预防和应对灾害的过程中起着主要的作用，但澳大利亚对于第 1 款中的主张采取审慎的态度，因为该款对于受灾国确保本国领土内对人员的保护及提供抗灾救援规定了无限定的义务。

奥地利

[见上文关于第 4 条草案的评论]。

古巴

就关于受灾国作用的第 12[9]条草案而言，提议对第 1 款采用如下措辞：“受灾国根据其主权并根据其本国法律有义务确保对本国领土的人员提供保护，并提供抗灾救援。”

德国

条款草案第 12[9]至 15[13]条中对主权概念的处理办法非常贴切。尤其是，我方也认为，主权意味着受灾国在其管辖范围内有责任确保人员得到保护并提供抗灾救援。

瑞士

我方注意到，某些条款草案，如第 12[9]条第 2 款草案和第 16[12]条草案，更注重主权，对人道主义行动也比国际人道主义法更具干涉性。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅支持第 12[9]条至第 15[13]条草案对主权概念的处理办法，其中突出的概念是，主权本身就要求受灾国有义务确保在本国领土内对人员提供保护，并提供抗灾救援。

世界银行

第 12[9]、13[10]和 14[11]条草案的合并似乎令人费解。受灾国有对领土的主权(第 12[9]条草案)、此外还有在第 13[10]条草案设定的特定条件下寻求援助的义务，以及同意接受援助的权利(第 14[11]条第 1 款草案)，但受灾国不能任意不予以同意(第 14[11]条第 2 款草案)。据此，在国家无法应对灾害却又拒绝接受国际援助的情况下，必须确定具体发生了什么。如果出现这种情况，联合国可实施何种影响力？同样重要的是要考虑这一法律框架是能够加速救灾，还是提出了更多正式的尽责要求及准入手续，从而导致延迟？我方的经验表明，如果在灾害刚发生时法律和管制情况并非极为清晰，则每次作决定的关键点就不可避免的引起延迟，而这在极端紧急的情况下肯定会产生十分不利的影晌。

欧洲联盟

第 12[9]条至第 14[11]条草案涉及受灾国义务，因此是本条款草案的核心。总体而言，欧洲联盟赞扬委员会和特别报告员对于一方面需要保障受灾国的主权，另一方面又必须考虑到合作的义务，能够根据第 13[10]、14[11]和 16[12]条草案规定的相互制衡作用而在两者之间实现平衡。

红十字国际委员会

按目前的案文看，条款草案中包含了似乎与国际人道主义法相悖的条款。例如，第 12[9]条第 2 款草案规定，“受灾国在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面应发挥主要作用”，但该款评注未能界定这些提法就条款草案而言的含义为何。按目前的案文来看，条款草案对于红十字委员会这样中立的人道主义组织而言很有干涉性。此外，该条款可以与关于人道主义原则的第 7[6]条草案结合诠释，而后者没有提及独立性原则。在国际人道主义法的相关规则中找不到上述指导、协调和监督的要求。国际人道主义法仅准许武装冲突的有关各方和各国通过所谓的“控制权”核实援助的人道主义性质。条款草案似乎并不将“受灾国”的权利限制在这种有限的控制权范围内，因此与相应的国际人道主义法等约束人道主义准入的条款相比更侧重于主权。

M. 第 13[10] 条草案——受灾国寻求外部援助的责任

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利认识到，所有国家都有义务设置适当的救灾系统，以保护其公民。这一救援系统应当包含预防、准备及应对措施。然而，奥地利无法肯定地认为目前的措辞在国家主权与对个人的保护两者之间达成了适当的平衡。在发生的灾害超越了国家应急能力的情况下，相关国家应当寻求援助，担负起责任，但并不存在这种义务。这种处理办法也符合红十字与红新月联合会导则的导则 3.2。

奥地利认为，“酌情”一语系指国家应当寻求与灾害的实际规模相吻合的援助。同时，即使在发生的灾害事件并未超越国家应灾能力，仍然不能将该条款草案理解为排除国家寻求援助的权利。

该条草案所规定的处理办法还引起其他一些疑惑。受灾国有时不愿接受外来援助，或不愿承认缺乏应灾能力。如果国家否认灾害超越了其应灾能力，其后果会怎样？无论如何，在这种情况下，绝不能使另一国家有权不经受灾国的同意而采取行动。

古巴

就关于受灾国寻求外部援助的义务问题的第 13[10] 条草案而言，提议采用如下措辞：“如果灾害超越了本国的应灾能力，受灾国有权酌情向其他国家、联合国、其他主管的政府间组织和相关的非政府组织寻求双边和国际援助。”

厄瓜多尔

应该补充提及受灾国义务的条款草案，增加在请求人道主义援助范围内向国际上发出呼吁或类似行动等的建议。

紧急情况 and 灾害中的人道主义援助导则³¹ 所提及的紧急情况下的国际合作模式如下：“厄瓜多尔是一个在紧急状况和灾害发生时提供国际合作的救援国：为实施这一合作模式，厄瓜多尔外交部必须事先收到受灾国的宪定政府发出的寻求国际援助的请求，说明求援的需要、性质和条件……”。

最后还建议条款草案应加入保护灾害状况中流离失所者的专题，并应总体地确定主管国际组织的义务，并尽可能扩大援助、减灾、备灾、预防和恢复行动的含义和范围，特别是这些方面的概念。

应注意缺乏关于受灾害影响的流离失所者问题的条款草案；因此，建议加入确认境内和跨境流离失所者得到保护和安全的权利的条款。

³¹ 厄瓜多尔共和国，Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre, 2011 年 2 月。

没有条款草案明确提及主管国际组织、红十字与红新月联会、红十字委员会，及其他相关的非政府组织合作的义务。

我方意识到救援、人道主义援助、备灾、应灾和恢复的概念是不断发展变化的，而目前不同的作者和组织对这些概念的范畴并没有明确的共识，因此希望着重指出，最近的趋势是要考虑各进程产生的各种行动之间的关联性。据此我方提议，本条款草案应体现这种关联性，并且应当尽力澄清其意义和范围。

因此，委员会应当考虑将条款草案与国际减少灾害战略和红十字与红新月联会在各自准则中采用的术语相统一。

德国

[见上文关于第 12[9]条草案的评论]。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅支持在第 13[10]条草案的评注中提及根据大会第 46/182 号决议紧急救济协调员和驻地协调员应发挥的作用，并解释受灾国在请求外部援助中应当遵循的重要程序。例如，人道协调厅希望提及第 46 / 182 号决议附件的第 35(a) 段，该段提及紧急救济协调员在人道主义事务协调厅的支持下应发挥“处理受灾国请求需要协调应对行动的紧急援助”的作用；并提及关于“驻地协调员”在国家一级人道主义援助协调中作用的第 39 段。此外，“人道主义协调员”负责在一个国家内领导和协调相关组织(包括联合国、非政府和民间社会组织)的人道主义行动，以期确保行动的原则性、及时性、有益性和有效性，并有助于长期的恢复。

世界粮食计划署

粮食署欢迎加入关于受灾国在灾害超越本国应对能力时寻求援助的责任的第 13[10]条草案，这可能为各国确立了一种国际义务。

欧洲联盟

关于“超越了本国的应对能力”的标准，欧洲联盟提议委员会提及国际减少灾害战略在应对能力方面的措辞：“严重破坏社区或社会的运作，涉及人、物质、经济或环境的广泛损失和影响，超越了受灾社区或社会利用本身资源应对灾害的能力。”

欧洲联盟对第 13[10]条草案和第 14[11]条草案的一般意见是，这些条款草案包含一些理念，即“如果灾害超越了本国应对能力”和“不得任意不予以同意”，这些理念允许受灾国有一定的审慎灵活性，同时没有提及用于确定各项条件是否得到满足的客观标准。

红十字会与红新月会国际联合会

红十字与红新月联合会赞同各国有时有义务寻求外部援助的主张，但认为各国不一定要接受决定提供援助的任何一方所提供的援助(特别是来自上文第 13[10]条草案提及的各方所提供的援助)。尤其是，由各国选择有实施能力和胜任能力来提供适当质量援助的救援方往往比较合适。第 13[10]条草案试图采用“酌情”一语来处理这一情况，但是评注可以更明确地解释，这方面的义务是要寻求帮助，而不是任何一个外部行为体的帮助都可以。

N. 第 14[11]条草案——受灾国对外部援助的同意

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

条款草案的条文依据(非常恰当)是，受灾国的同意仍是提供外部援助的一项先决条件。然而，澳大利亚对于第 14[10]条第 2 款草案加入了受灾国有不得“任意”不予以同意的义务持保留意见。习惯国际法中并没有这样的义务。澳大利亚询问，被认定的“任意性”是以何种标准来衡量、由谁来衡量的，此外并询问在实践中将接受援助的义务强加于可能不愿寻求和接受外来援助的国家是否有益。不遵守此种义务不会导致希望提供援助的其他国家产生相应的干预权利。

奥地利

奥地利赞同第 14[11]条草案中的第一项原则，该原则体现在近期许多有关这一专题的国际文件中，以及《欧盟运作条约》第 222 条的团结条款中。³² 奥地利认为，这种同意必须是按照关于国家对国际不法行为的责任问题的条款第 20 条而认定的有效同意。尽管这种限定似乎是不言自明的，但是如果能在评注中说明这一点将有助益。

奥地利也可以赞同关于不任意拒绝接受外部援助的义务的第 2 款。如果灾害超越了应对能力，同时没有其他正当的拒绝理由，“任意”一语就产生接受援助的义务。即使是任意地拒绝，但根据现行国际法，无论受灾国应承担的国际责任如何，任何其他国家都无权取代受灾国，或不经后者同意行事。奥地利欢迎第 14[11]条第 3 款草案作出规定，受灾国有义务公布对任何援助提议所作的决定。这一义务肯定将有助于要求受灾国在这方面承担的责任。

芬兰(还代表麦丹、冰岛、挪威和瑞典)

第 14[11]条草案强调指出了受灾国同意接受外部援助的重要性。北欧国家满意地注意到第 14[11]条第 2 款草案强调指出，不得任意不同意接受外部援助。看

³² 欧洲联盟，《欧盟运作条约》合订本，2007 年 12 月 13 日，2008/C 115/01。

来“任意”一语应在评注中明确界定。确实，至关重要是，须尊重按照需求向受灾人群提供人道主义援助的做法，而受灾国不得在没有正当理由情况下不同意接受外部援助。

德国

[见上文关于第 12[9]条草案的评论]。

德国同样认为，尽管受灾国不得任意不同意接受援助，但每次提供外部援助时，受灾国的同意仍然是必不可少的条件。

卡塔尔

卡塔尔对第 14[11]条草案提议作如下补充：“2. 不得任意或以显示不同意的方式不同意接受外部援助。”

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

调整第 14[11]至 17[14]条草案的秩序，首先讨论外部援助提议，然后是同意、协助和条件(即第 16[12]、14[11]、17[14]和 15[13]条)，可能更符合逻辑。

人道主义事务协调厅支持第 14[11]条第 2 款草案。人道协调厅指出，在某些情况下，任意不同意接受援助可能构成违反国际人权法的行为。例如，一国拒绝生存所必需的物资可能构成对生命权的侵犯，或有可能妨碍满足经济、文化和社会权利的最低核心需求，如食物权和饮水权，和获得卫生和医疗服务的权利。此外，在武装冲突的背景下，这种拒绝可能构成违反国际人道主义法的行为。

人道协调厅提议，第 14[11]条第 2 款草案同时也对撤回同意作出规定，据此，规定不得任意不同意和撤回对援助的接受。

人道协调厅还提议第 14[11]条第 3 款草案对及时性的要求作出规定，从而使受灾国尽可能在合理的时间范围内公布其对外部援助提议所作的决定。及时性的理念已经在评注中讨论过，评注指出，受灾国不在合理的时间范围内公布其决定有可能被认为是任意行为。人道协调厅认为，这一及时性的要素应当列入第 14[11]条第 3 款草案的案文本本身。

世界粮食计划署

除了关于受灾国寻求援助的责任问题的第 13[10]条草案之外，粮食计划署并欢迎目前正在进行的讨论，议题是在某些极端的情况下是否可以假定受灾国默认请求或默认接受国际援助，以及如果可以假定，则应当满足何种条件。

我方注意到，第 14[11]、15[13]和 16[12]条草案的排列顺序未能体现灾害发生时事件的正常先后次序。具体而言，关于提出援助的权利的条款草案(第 16[12]

条草案)被放在关于受灾国同意接受援助的条款(第 14[11]条款草案)及关于提供外部援助的条件的条款草案(第 15[13]条草案)之后。然而,在发生灾害的情形下,援助提议往往出现在受灾国同意接受援助之前。可以考虑调整这些条款草案的顺序,使其与事件发生的先后次序相一致。作出上述调整的意义不仅仅在于案文的格式。目前的顺序有可能被诠释为默认,援助提议应当适应受灾国设定的条件,这就会造成运作及其他方面的问题,例如,受灾国在接受援助之前设定的条件可能无法考虑到提供援助的行为体的现有能力,或这些行为体能够提供援助的程度。因此,最好将第 16[12]条草案放在第 14[11]条草案之前。

欧洲联盟

[见上文关于第 13[10]条草案的评论]。

关于“任意拒绝接受援助”的理念,更具体地说,似乎必须接受逐案处理的办法,尽管在评注中可以进一步阐述这一用语的含义,并说明受灾国何种拒绝援助的动机认为是可以接受的。

对此,欧洲联盟提议,在第 14[11]条草案的评注中增加一个到关于对提供外部援助设定条件问题的第 15[13]条草案的链接。事实上,在设定条件的行文中,可以包含拒绝援助或不同意接受援助的理由依据。在此方面似乎提出了重要的内容,以此进一步界定任意不予以同意的情况。

红十字会与红新月会国际联合会

红十字与红新月会赞同国际法委员会在第 14[11]条草案中的主张,即尽管在提供外部援助前需要得到受灾国的同意,但不得任意不予同意。红十字与红新月会认为,这项规则可以形成一个合理的做法,使主权国家很大的酌处权,但同时也表明,在有人道主义需求时,不得滥用这一酌处权。

然而,鉴于现实中这一条款草案在第六委员会已经引起争议,可能不受许多国家的欢迎,红十字与红新月会担心,将其列入条款草案可能危及对项目的总体支持。此外,尽管在一些情况下受灾国即使显然需要援助却拒绝所有国际援助提议,但在发生灾害的情况下(与冲突情况相对而言)这一问题相对较少发生。

0. 第 15[13]条草案——对提供外部援助设定条件

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利重申,允许提供援助的条件不应由受灾国单方面决定;这些条件应当根据受灾国和援助行为体双方参照指导援助的基本原则和援助行为体的能力进行协商来确定。

巴古

就关于提供外部援助的条件问题的第 15[13]条草案而言，提议在该款末尾添加以下语句：“外部援助的条件不能随有损于受灾国主权的要素而定。”

捷克共和国

我方同意，受灾国可能希望对外部援助设定条件，并根据实际情况指定所需援助的范围和种类。为了协助并加速救灾人员的行动，我方提议在关于第 15 条草案的评注中，规定受灾国可以对治理援助设定一般条件，包括运输和保安条件、联络点等。

芬兰(还代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

第 15[13]条草案与第 14[11]条草案相互补充。第 15[13]条草案的关键是对援助设定条件的权利。正如评注所指出的，关键是确认受灾国有权拒绝不想要或不需要的援助，以及有权确定援助是否合适。北欧国家提议在评注中进一步阐述人道主义援助的这一关键方面。评注应当明确指出的是，擅自提供的或不适当的援助阻碍了真正需要的援助并造成延迟，曾是许多受灾国面临的问题。

如果对措辞作一些修改，将会使第 15[13]条草案更有实际价值。应当特别关注受灾人员需求的重要性，而在目前的条款草案措辞中似乎对此关注不够。因此，最好将“考虑到”一语改为诸如“可核实地反映”这样不太模糊的提法来强调这一方面。

德国

[见上文关于第 12[9]条草案的评论]。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

[见上文关于第 14[11]条草案的评论]。

世界粮食计划署

关于第 14[11]条和第 15[13]条草案列出的提供援助的条件，粮食计划署赞赏这些条款旨在实现保护受灾人员，同时尊重受灾国主权的目标。

粮食计划署很高兴地看到，已开展辩论，探讨如何通过评注中提及软性法律文书，使第 15[13]条草案设定的条件和限制更可实际操作。人道主义援助行为体广泛认为，提及诸如自然灾害情况下人员保护业务准则 20 或环球手册 23 等文件是良好的做法，可以减少因无视上述标准的国内要求通过之后所产生的不良后果。

[见上文关于第 14[11]条草案的评论]。

国际移民组织

对于提供外部援助的条件应当根据第 2[2]条草案顾及受灾人员的需求。根据评注第(8)段,这就要求顾及易受伤害者的特殊需要。在相关易受伤害群体清单中,必须提及流离失所者,因为该人群在这种情况下特别易受伤害,此外还须提及特别依赖原籍国(外部援助)或国际组织援助的移徙者(指非国民)。在人道主义紧急情况下,移徙者得到的保护可能不如国民,他们获得人道主义援助也有困难,特别是在他们没有正当身份的情况下。

条款草案的评注必须明确认定,对于提供外部援助所设的条件不应当过分限制外国向遭遇危机状况的本国国民提供援助的权利。各国的这项权利系依据 1963 年《维也纳领事关系公约》第 5 条,该条确认,一项主要的领事职能就是“帮助及协助派遣国国民,包括个人与法人”。³³

在当地的保护和援助无法保障的情况下,通常最有效的解决办法是将移徙者遣返或撤离到原籍国。领事当局在协助身陷灾害的本国国民中可以发挥关键作用,尤其是为遗失旅行证件的移徙者提供新的证件,或发放通行证,帮助移徙者撤回原籍国。疏散移徙者也会产生积极的效果,减少需要援助的人数,从而减轻受灾国的压力。

欧洲联盟

对援助设定条件的权利不是无限制的。这项权利必须根据条款草案及相适用的国际和国内法来行使。该条还指出,条件需要参照已认定的受灾人员需求及援助的质量来确定,并要求受灾国在设定条件时指明所需援助的范围和种类。

无论从关于受灾国的职责的条款草案,还是从更为操作性的关于便利援助的规定来看,第 15[13]条草案在各条款草案中占据核心地位;在这一意义上,第 15[13]条草案(“可以设定条件”)不仅促进了第 12[9]条草案制定的原则,承认受灾国依据其主权在控制、协调和监督境内的救灾方面应发挥主要作用,而且也承认受灾国有权拒绝不想要或不需要的援助,并确定所需援助的种类及时间。

关于如何设定援助条件,没有多少指导性的文字。第 15[13]条草案责成受灾国在设定条件时“考虑到”受灾人员已确认的需要及援助的质量。尽管提及这两个条件——需求和质量,但条件的概念仍然含糊不清。欧洲联盟建议,委员会应该考虑采用比“考虑到”更强的措辞,或者在评注中增加更多的解释。

第 15[13]条草案还要求按照受灾国的国内法进行调整。对此,欧洲联盟提议,评注中应进一步解释此条与关于便利外部援助的第 17[14]条草案的关系问题。例如,在紧急情况下,受灾国可能需要免除其法律规定,包括有关特权和豁免、监管壁垒、海关或关税方面的规定。此类措施(协助迅速及有效地提供援助)在关于便利外部援助的第 17 条草案[14]中有具体阐述。

³³ 联合国《条约汇编》,第 596 卷,第 261 页。

红十字国际委员会

此外，根据第 15[13]条草案，“在拟订[关于提供外部援助]的条件时，受灾国应指明所寻求的援助的范围和类型。”这可能导致要求受灾国不得不对各种人道主义活动作出棘手的挑选，而国际人道主义法在日内瓦四公约第一附加议定书³⁴第 81 条中预先规定，“冲突各方应……给予红十字国际委员会一切便利，使该委员会有可能执行各公约和本议定书所赋予的人道主义职务，以便保证对冲突受难者的保护和援助”。

红十字会与红新月会国际联合会

虽然条款草案正确地指出人道主义原则和人的尊严处于核心地位，但第 15[13]条草案规定，大体上由受灾国确定任何其他援助“条件”。同样，这对救灾质量采取统一做法没有什么助益，而且未能责成援助的提供者达到本国际文书范畴内规定的最低标准。红十字与红新月联会建议充实该条款草案的内容。

P. 第 16[12]条草案——提议外部援助

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

奥地利认为，由于第 16[12]条草案将国际组织、非政府组织和各国同等对待，因此可能产生一个问题。有些组织可能不具有提供援助的相关职能，而本条款草案不应被理解为赋予这些组织这一权利。有人也可能询问在这一国际文书中是否要直接论及非政府组织。因此，本条款草案需要有进一步的澄清。

古巴

对于涉及外部援助的第 16[12]条草案，建议如下措辞：“在应对灾害中，各国、联合国和其他主管政府间组织有权向受灾国提议援助。相关的非政府组织也可向受灾国提出援助。所有情况下均应由受灾国请求外部援助，这种援助不得带有附加条件。”

捷克共和国

该条草案的评注未论及个人可能提供的援助，而诸如东南亚国家联盟(东盟)灾害管理和紧急应对协定³⁵和其他规则，包括奥斯陆指导方针，则承认个人也是援助的行为体。

³⁴ 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》(第一议定书)，1977 年 6 月 8 日，联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 17512 号。

³⁵ 《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。

瑞士

[见上文关于第 12[9]条草案的评论]。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

[见上文关于第 14[11]条草案的评论]。

世界粮食计划署

[见上文关于第 14[11]条草案的评论]。

红十字国际委员会

为了说明条款草案和国际人道主义法之间存在的矛盾，需要指出，第 16[12]条草案将“提议援助的权利”归于国家和政府间组织，而非政府人道主义机构只“可以提供”其服务，这完全改变(某种情况下剥夺)了如红十字国际委员会等中立的人道主义组织根据国际人道主义法采取举措的权利，而且根据国际人道主义法这类组织是处于优先地位的。

红十字会与红新月会国际联合会

第 16[12]条草案提到各国、联合国、其他主管国际组织有“权”提议援助。红十字与红新月联合会认为没有必要提及这种“提议援助的权利”，因为它所涉及的是实践中并不存在的问题。与援助有关的操作性问题是任何关于这一问题的国际文书应解决的一个更重要的问题。然而，如果委员会要保留第三方行为体“有权提议援助”的提法，可以按照《1949 年日内瓦公约第二附加议定书》³⁶ 第三条第 2 款所述“援助不应被用作直接或间接干涉受影响国家的内部或外部事务的根据”的精神，增加限定或说明援助特征的措辞。

第 16[12]条草案第二句及其评注也有问题。前者规定“有关非政府组织也可向受灾国提议援助”，而评注第(5)段的解释是，第二句旨在承认“非政府组织发挥的重要作用，它们凭借其性质、位置和专长，能够针对特定灾害提供援助”。评注接着提到《1949 年日内瓦四公约》和《第二附加议定书》关于红十字委员会及国家红十字会和红新月会的规定。然而，第 16[12]条草案这个第二部分是有误导性的，因为无论是红十字委员会还是国家协会都不是非政府组织。

此外，在 2015 年 12 月第 32 届红十字与红新月国际大会，日内瓦四公约缔约国批准了“红十字和红新月人道主义援助原则和规则”(1969 年国际大会首次

³⁶ 《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第二议定书)，1977 年 6 月 8 日，联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 17512 号。

通过的文件的最新版本)。³⁷ 该文件规定红十字与红新月联合会和国家协会在国际救灾行动中应如何相互合作。文件明确指出,红十字与红新月联合会和外国国家协会应该向受灾国的国家协会而不是政府提议援助,因为它们援助的目的是协助后者履行其本身根据国际法和国内法规定的任务。当然,预计受灾国的国家协会将与有关当局密切协调,以确保其同意在这方面提供的任何援助。在评注中增加一句话,可以确保不产生这样的误解,以为在提议和接受援助方面有意侵害红十字和红新月这一得到国家核准的特定做法。

Q. 第 17[14]条草案——便利外部援助

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

[见上文关于第 11[16]条草案的评论。]

奥地利

关于便利外部援助的第 17[14]条草案要求受灾国采取必要的立法措施。然而,实践表明必须通过立法解决的不只是该条草案中提到的问题,还有保密、责任问题、费用偿还、特权和豁免、管制和主管机构等更多问题。1968 年《核事故或辐射紧急状况援助公约》³⁸ 第六至十条在这方面很能说明问题。同样,国际法学会关于人道主义援助的决议³⁹ 第七(2)段提及拟订下列方面必要立法的义务:飞越权和着陆权,电信设施和必要的豁免,免除任何救援物资和服务的征用、进口、出口和过境的限制及关税,以及迅速免费发放签证或其他授权。根据这些条款并为了提供明确的指导,奥地利建议相应完成第 17[14]条草案。

芬兰(也代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

[见上文关于第 7[6]条草案的评论和下文关于第 19[15]条草案的评论。]

荷兰

鉴于需要加强注意保护救灾人员,荷兰同意起草委员会的决定,不把第 18 条草案(保护救灾人员、设备和物资)与第 17[14]条草案(便利外部援助)合为一条。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

[见上文关于第 14[11]条草案的评论意见。]

³⁷ 《红十字和红新月人道主义援助原则和规则》,2015 年 12 月 8 日至 10 日日内瓦第 32 届红十字与红新月国际大会通过。

³⁸ 联合国,《条约汇编》,第 1457 卷,第 24643 号。

³⁹ 2003 年 9 月 2 日比利时布鲁日国际法学会通过的关于人道主义援助的决议。

世界银行

“在其国内法范围内”这一限定语可能成为提供救援的主要障碍并在法律问题得到解决之前造成长期的拖延，除非国家法律载有允许在紧急情况下例外处理的具体规定。本条与第 11[16]条草案有重要的关联，应主张将其关于移徙、工作许可、进口和关税的例外规则纳入国内法。

加勒比国家联盟

使用“迅速及有效地”这一措辞会给受灾国增加不应有的负担，受灾国很可能正以危机模式运作，国家法律被合法中止(例如正处于紧急状态)。需要重新考虑这一措辞。

如果在这一期间受灾国寻求“保护”其公民，其责任应是提供支助而不是侧重于提供便利。虽然上述情况并不意味着一国应建立更多的官僚机构，但必须注意并不意味着这一点是强制性的。

第 2 款假定了受灾国的能力。可能难以设想在危机中运作的国家还应确保这一点。我方认为，注意的义务应由救灾行为体承担。

红十字会与红新月会国际联合会

第 17[14]条草案用两个简短的款项述及便利国际援助问题，只是指出各国应采取“必要措施”以便利“在诸如”签证、海关要求、征税和运输“等方面”的迅速援助。对于所述的“方面”究竟指什么内容几乎没有更多的说明，使现有国对国(甚至在一个国家内一项行动对另一项行动)的做法的不确定性基本不变。红十字与红新月联合会建议条款草案应补充更多的内容。

第 4 条(e)项草案和第 17[14]条第 1 款(a) 项草案在“提供便利”方面给予民事救灾和军事救灾完全相同的待遇。但是，许多国家和人道主义界支持《奥斯陆指导方针》的做法，其中呼吁只有在民用手段不足的情况下才使用军事资产，并规定使用军事资产时应设法避免直接分发援助，而是提供基础设施、运输和其他更间接的支助。这是为了强调人道主义工作人员和军事人员之间的差异，这是世界各地人道主义工作人员安全的一个关键问题。

R. 第 18 条草案——保护救灾人员、设备和物资

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

[见上文关于第 11[16]条草案的评论。]

芬兰(也代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

关于保护人道主义人员、设备和物资的第 18 条草案所使用的措辞是恰当的，但相关的评注可以考虑做一些微调。正如他们在起草期间的说明中所指出的，北欧国家同意“适当措施”这一提法，并认为这是受灾国的一项行为义务，而不是一项结果义务，原因是在灾害情况下存在国家无法控制的若干因素。如果强调指出受灾国有责任在特殊情况下采取尽可能最佳和可用的合理措施保护人道主义工作人员、设备和物资，同时遵循尽责原则，条款草案将会更有价值。

德国

我方也要重申支持第 18 条草案，原因是为部署的人员及其设备和物资提供足够的保护对于各国和其他行为体有效提供人道主义援助至关重要。

荷兰

[见上文关于第 17[14]条草案的评论。]

瑞士

第 18 条草案提到的保护救灾人员、设备和物资的义务是一项手段义务，而根据国际人道主义法这是一项结果义务。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅欢迎列入关于保护救灾人员及其设备和物资的第 18 条草案。为救灾人员、设备和物资提供足够的保护是任何救灾行动得以有效开展所必不可少的条件。

世界粮食计划署

第 18 条草案列入保护救灾人员、设备和物资的责任特别值得欢迎，它可以在 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的保护之外提供重要的保护。⁴⁰

世界银行

如果从灾害一开始就明确受灾国将不能保护救灾物资、设备和人员，是否考虑到提供什么补救措施？例如，受灾国有没有义务允许安全人员进入该国境内提供该国不能提供的保护？显然有进行谈判并成功实施此类武装护送协定的先例。

⁴⁰ 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 363 页；2005 年 12 月 8 日《任择议定书》，大会第 60/42 号决议，附件。

红十字会与红新月会国际联合会

第 18 条草案确认受灾国有义务采取适当措施，确保在该国境内的救灾人员得到保护。但是，该条草案没有确认提供外部援助的行为体任何相应的权利和义务。增列案文确认外部行为体在保护和安全性问题上与受灾国进行协商和合作的职责，可能有利于第 18 条草案。

S. 第 19[15]条草案——终止外部援助

1. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

澳大利亚对第 19 条草案的效果持谨慎态度，该条草案显然是限制受灾国可自由撤回其对提供援助的外部行为体在其境内存在所表示的同意的特权。

芬兰(也代表丹麦、冰岛、挪威和瑞典)

北欧国家谨建议考虑进一步修订和说明第 19[15]条草案。本条草案使用“终止”一词似乎未能适当体现或反映如今被视为人道主义应急行动质量和问责制的内容。因此，最好根据这两项原则重新考虑这条草案的措辞和内容。虽然该条草案涉及的是终止外部援助的法律问题，但不应忽视早期恢复措施的重要性以及人道主义援助和发展援助之间的联系和过渡。该条草案至少应在评注中考虑到援助国和其他行为体停止其援助行动后在促进负责任的过渡和移交中的作用。

第 19[15]条草案还忽略了遣返物资和人员的问题。因此，北欧国家建议加入一项条款，允许援助国以及适当时其他援助方在结束人道主义援助任务时遣返其物资和人员。另一方面，如果认为更合适的话，这样的措辞可列入第 17[14]条草案，作为受灾国协助遣返的实际义务。

2. 从国际组织和实体收到的评论

红十字会与红新月会国际联合会

红十字与红新月联合会很高兴看到第 19[15]条草案重视促进以有序的方法终止援助，因为其研究和协商表明，缺乏沟通(或采取武断的方法处理这一问题)往往给灾后恢复的社区带来不必要的消极后果。

T. 第 20 条草案——与国际法特别规则或其他规则的关系

1. 从各国政府收到的评论

瑞士

[见下文关于第 21[4]条草案的评论]

2. 国际组织和实体提出的评论

红十字会与红新月会国际联合会

本条草案一个疏漏之处是没有明确承认区域和双边协定和倡议的作用。尤其是区域协定在世界各地促进其成员国的减灾规划和备灾中发挥着巨大且日益增长的作用，这一领域的任何全球条约都应更明确地承认这一点。第 20 条草案应在其案文中明确提到区域和双边安排，而不只是在其评注中提及。

U. 第 21[4] 条草案——与国际人道主义法的关系

1. 从各国政府收到的评论

奥地利

关于条款草案与国际人道主义法的关系的第 21[4] 条草案涉及关于条款草案适用范围的一个主要问题。根据界定条款草案范围的第 1[1] 条草案以及关于灾害定义的第 3[3] 条草案，条款草案不加区分地适用于所有种类的危害，无论是自然灾害还是人为灾害，人为灾害还将包括武装冲突。第 21[4] 条草案将范围限制在它确定本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。根据这一措辞，草案条款不适用于与国际和非国际武装冲突相关的灾害，但涵盖了与内部动乱和紧张局势如暴动、孤立和零星暴力行为或其他性质相似的行为相关的灾害。

然而，评注(第3段)提出了一种不同的理解，因为它指出条款草案“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。”根据评注，条款草案也适用于与武装冲突有关的灾害，尤其是在国际人道主义法规则不适用这一特定的灾害情况时。草案条款和评注之间的这一差异使人难以清楚了解委员会的设想是什么。奥地利代表团认为，草案条款也应适用于武装冲突的情况，但以不抵触国际人道主义法的特别规则为限。

捷克共和国

捷克共和国赞同第 21[4] 条草案的评注，其中预见到条款草案也适用于复杂紧急情况，包括武装冲突的复杂紧急情况，尤其是在国际人道主义法不适用时。虽说如此，我方仍认为，该条草案的案文没有反映其评注的内容。此外，总体而言，涉及本条款草案与国际人道主义法关系的其他评注的案文似乎与第 21[4] 条草案不一致。因此，我方建议委员会在条款草案的有关评注中明确解释其关于条款草案对武装冲突的适用性以及与国际人道主义法关系的立场，并考虑重新拟订第 21[4] 条草案案文。我方认为进一步分析条款草案与武装冲突规则的关系是可取的。如果评注说明国际人道主义法优先因而条款草案不适用的情形，或澄清在何种情形下条款草案也可能适用于武装冲突的情况，对从业人员将很有帮助。

荷兰

荷兰强调武装冲突的情况必须排除在“灾害”的概念之外，但注意到目前条款草案的措辞可能范围过广。在这方面，最好是将该条草案改写为一项标准的“不妨碍”条款。

瑞士

瑞士注意到排除武装冲突的规定已被删除，从而引起这个问题：条款草案如何涵盖灾害和武装冲突同时发生的情况。

关于合作的义务的第 8[5]条草案的评注解释说，“之所以提到红十字国际委员会，是因为在涉及到武装冲突的复杂紧急形势情况下，也可能适用条款草案。”

关于与国际法特别规则或其他规则的关系的第 20 条草案的评注指出，“虽然被接受的是，在这种情况下，国际人道主义法规则应优先于本条款草案所载的规则，但本条款草案将继续‘在下述情况下’适用：与武装冲突同时发生在一个地区的灾害引起的一些法律问题不在国际人道主义法规则的范围内。通过这样做，本条款草案将有助于填补在保护受武装冲突期间发生的灾害影响的人员方面可能存在的法律空白。”第 20 条草案的评注既没有说明这些法律空白是什么，也没有说明条款草案将如何有助于填补这些法律空白。

第 21[4]条草案的评注指出，“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规则不适用时。”

第 8[5]、20 和 21[4]条草案的评注对条款草案与国际人道主义法的关系的说明模糊多于明确。如果灾害发生在没有敌对行动或敌对行动已经结束的武装冲突的情况下，条款草案与国际人道主义法的关系是什么？如果灾害发生在占领局势中呢？这种不明确使同时受到灾害和武装冲突影响的国家有可能选择适用条款草案或国际人道主义法。条款草案前一个版本将国际人道主义法适用的情况排除在范围之外，其好处是比较明确。

2. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅感到关切的是，第 21[4]条草案对条款草案与国际人道主义法的关系的规定似乎与评注不一致。尤其是第 21[4]条草案规定：“本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。”这似乎表明，这些条款草案完全不适用于与武装冲突发生在同一个领土内的所谓“复杂灾害”——即国际人道主义法适用的灾害。但第 21[4]条草案的评注似乎与这一点相矛盾，该条评注指出条款草案“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规则不适用时。”此外，这一提法可能会被理解为是在错误地表示有国际人道主义法不适用的武装冲突的情况。最后，第 4 条(a)项草案的评注提到，“第 21[4]条草案承认，本条款草案也在所谓“复杂灾害”情况下适用，这里指灾害与武装冲突发生在同一个领土内的情形。”

人道主义事务协调厅感到关切的是，第 21[4]条草案和评注的措辞没有提供对条款草案与国际人道主义法的关系的明确理解。该厅认为条款草案(a)在不妨碍

同时适用国际人道主义法以及(b)在国际人道主义法规则不处理与灾害有关的具体问题的情况下,应适用于与武装冲突发生在同一个领土内的所谓“复杂灾害”。这似乎是条款草案和评注共同的目标,如果这是正确的,则应更明确地加以表述。

欧洲联盟

作为第一项意见,欧洲联盟注意到,条款草案的内容似乎与其评注不相匹配。特别是评注第(2)段指出“明确地排除在外,可能具有不利的后果,特别是在‘复杂紧急情况’下,即灾害发生于存在着武装冲突的地区”或是当灾害发生于武装冲突之前时。

尽管存在这种不一致之处,这些“复杂紧急情况”提出了在这种情况下如何最好地满足民众需要的问题。

因此,欧洲联盟建议将条款草案和国际人道主义法的关系表述为一项“不妨碍条款”,以确保条款草案对复杂紧急情况的适用性,并在第 21[4]条草案的评注中说明该套条款草案没有任何地方可以被理解或解释为对国际人道主义法有影响。

红十字国际委员会

鉴于委员会通过的关于灾害的广泛定义,要避免国际人道主义法和条款草案的规定相互重叠和冲突,处理与国际人道主义法的关系的第 21[4]条草案变得至关重要。

在这方面,红十字委员会谨指出第 21[4]条草案所载规则(“本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况”)与其评注之间存在的重要差异。

就其目前的形式而言,第 21[4]条草案将武装冲突完全排除在条款草案范围之外。然而,该条草案的评注更加细致,肯定条款草案适用于“复杂紧急情况”——发生灾害的地区还发生了武装冲突的情况。第 21[4]条草案及其评注之间的这一矛盾有碍于了解委员会所设想的条款草案与国际人道主义法的关系。

因此,红十字委员会建议调整评注的内容,使其符合第 21[4]条草案案文,使条款草案不适用于武装冲突情况,包括委员会的评注所界定的“复杂紧急情况”。

红十字委员会理解将条款草案适用于“复杂紧急情况”的理由是最大限度地保护个人和避免目前国际法中可能存在的漏洞。实际上,委员会仍认为不包括武装冲突的情况可能不利于保护个人,特别是当灾害发生于武装冲突之前时,因为国际人道主义法可能存在漏洞,某些国际人道主义法规则可能不适用。⁴¹

不过,委员会在评注中没有说明国际人道主义法可能存在的漏洞是什么,仅适用国际人道主义法进行保护有什么确切的不利影响,以及某些国际人道主义法

⁴¹ 见第 20[4]条草案的评注第(4)段和第 21[4]条草案的评注第(2)和(3)段。

规则如何可能不适用于武装冲突和灾害同时发生的情况。在这方面，红十字委员会的立场是，委员会所认为的国际人道主义法的漏洞并不存在，国际人道主义法适用于“复杂紧急情况”对个人的保护不会产生任何不利的影晌。相反，国际人道主义法的真正目标和宗旨是保护所有受武装冲突影响，包括受“复杂紧急情况”影响的人。从这一角度考虑，国际人道主义法规除其他外，维护人道待遇和人的尊严，并确保受武装冲突影响民众的基本需求得到满足(武装冲突当事方有确保提供居民生存的基本必需品的首要义务；如果他们不能或不愿履行这一首要义务，则应允许开展救济工作)，也将惠及所有受“复杂紧急情况”影响的人。

国际人道主义法适用于武装冲突的情况，包括武装冲突与自然灾害重叠的情况，并且在红十字委员会看来，国际人道主义法有一套足够详细的规定，以处理“复杂紧急情况”引起的保护和援助问题。事实上，这套法律是针对武装冲突而制定的，它为受这种情况影响的人规定了一个重要和有效的保护框架，并通过详细的规定对人道主义援助进行管理，旨在确保有关民众的基本需求得到满足。在这方面，国际人道主义法对政府拒绝和控制外部人道主义援助的酌处权规定了某些限制，这些限制本来不适用于武装冲突范围之外的情况。此外，武装冲突的情况引起人道主义的独立、安全和准入方面类型和程度不同的关切问题。

总之，从红十字委员会的角度来看，至关重要的是，条款草案及其评注与国际人道主义法规则不能相互矛盾。考虑到目前条款草案的内容，实现这一目标的唯一途径是，按照几年来相当数量的国家在大会和第六委员会讨论委员会的报告时所提出的要求，确保条款草案及其评注将武装冲突的情况明确排除在条款草案的适用范围之外。具体的做法既可以是在界定灾害概念的第 3[3]条草案中列入此类排除的内容，也可以是确保第 21[4]条草案的评注忠实地反映相应条款草案所载的明文规则。

因此，红十字委员会赞成条款草案的范围明确排除国际或非国际武装冲突的情况，因为有关的国际法律框架和人道主义援助行动的运作动态在“和平时期”灾害和武装冲突的情况中都不同。

目前的条款草案及其评注提高了与国际人道主义法规范冲突的风险，对这一法律体系的完整性产生不利影响，并可能削弱红十字委员会等公正的人道主义组织以有原则的方式并根据各国赋予他们的任务开展人道主义活动的能立。

红十字会与红新月会国际联合会

第 21[4]条草案指出，条款草案不适用于适用国际人道主义法的情况。然而，根据第 4 条、8[5]条和 21[4]条草案的评注，委员会认为可能存在国际人道主义法不适用的武装冲突的情况，委员会认为条款草案应适用于冲突和灾害混合的情况。在这方面，第 8[5]条草案的评注指出，条款草案明确指明红十字委员会，因为它们可能适用于“涉及武装冲突的复杂紧急情况”。

红十字与红新月联会认为，条款草案不应适用于武装冲突的情况。条款草案的设计没有充分考虑冲突的特殊动态。其中包括这种情况，由于担心对方将从中受益，即便只是间接地受益，当事方常有限制人道主义援助的冲动。出于这一原因，根据红十字委员会 2005 年研究报告⁴² (特别是规则 55 和 56)所述，《日内瓦第四公约》⁴³ (尤其是第五十九和六十二条)和习惯国际人道主义法对人道主义援助采取的做法明显不同于侧重于非冲突灾害的文书的做法，尤其是更有力地限制各国当局对援助工作的管制。这里没有作出这种区别，也没有就国际人道主义法何时适用或不适用提供指导(因为事实上不能期望提供这种指导，原因是这不是界定《日内瓦第四公约》范围适当的文书)。这引起混乱和矛盾，却不能增加行动中的实际价值。

理想的情况是，条款草案在“灾害”的定义中排除武装冲突的情况，以避免这一问题。这是 2007 年谈判《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》时各国极力赞同的办法。然而，如果删除评注中相互抵触的评论意见，并且不会给人造成存在国际人道主义法不适用的冲突和灾害“混合情况”的印象，第 21[4]条草案提议的解决办法是可以接受的。

三. 关于条款草案最终形式的评论

A. 从各国政府收到的评论

澳大利亚

澳大利亚注意到，目前国际法足以提供减少灾害风险和救灾工作的法律基础。大量更恰当而言属于各国主权规章的国内法律及政策决定进而又对此形成补充。澳大利亚据此认为，委员会协助各国了解和履行其普遍义务是其工作最宝贵的部分。在这方面，澳大利亚赞扬委员会广泛审议现有义务和介绍巩固这些义务的条款草案。另一方面，力求制定或创造新的职责或义务的条款草案内容，目前作为最佳做法的原则或准则似乎更为适合。

荷兰

荷兰希望强调，条款草案可视为当代国际法的权威性反映，或为逐步制定法律所作尝试。然而，应该明确的是，条款草案本身不具有法律约束力。

B. 从国际组织和实体收到的评论

人道主义事务协调厅

人道主义事务协调厅将支持在评注中提及条款草案的地位(例如，具有或不具有约束力，用作一种参考工具等)。该厅将支持进一步讨论条款草案是否应成为一项具有约束力的国际条约的依据。

⁴² Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I: Rules (Cambridge: United Kingdom, Cambridge University Press, 2005)。

⁴³ 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 287 页。

世界粮食计划署

粮食署对条款草案可能成为灾害应变领域的一项条约表示欢迎。在粮食署没有与之缔结东道国协定的国家或粮食署未能全面解决条款草案覆盖的问题的国家中，这一领域存在一项条约将特别有用。粮食署注意到第 20 条草案明确规定，条款草案并不减损联合国组织与受灾国之间缔结的双边东道国协定的适用。也是在这一背景下，粮食署希望与国家行为体的谈判将受益于一项援助法律框架的存在，这将使条款草案中所界定的“援助方”将与受影响国家的谈判更有针对性地集中在减少和应对紧急情况的风险所需要开展的工作上。

国际移民组织

移民组织期待条款草案将以各国认为最恰当的形式通过。

欧洲联盟

首先，欧洲联盟的观点是，特别报告员和委员会的出色工作已经在很大程度上促进对如何最好地编纂和逐渐发展国际救灾法领域的反思，这将指导国际社会对受人为和自然灾害影响的人员的援助。

就目前的案文而言，欧洲联盟愿重申，条款草案现在已经是援助发生灾害时的人员方面一项重要的贡献——无论条款草案可能采取什么形式。

红十字会与红新月会国际联合会

条款草案如果以框架条约的形式通过，可产生积极的影响，加快制定国际救灾合作方面更详细的国家法律和程序。

红十字与红新月联会先前在大会第六委员会的发言中已经表示，红十字与红新月联会认为，条款草案作为不具约束力的准则发布没有什么意义。这将可能引起很大的混乱，并与《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》等现有的“软性”法律文件相互重叠，而此类文件已得到各国的核可，并且提供了关于如何处理业务问题的更详尽的说明。另一方面，原则上，一项全球条约实现了这两点就可能增加价值：首先是推动目前在一级制定规则的努力，这一努力尽管在红十字与红新月国际大会上以不具有约束力的决议中一再得到强调，但仍然非常缓慢和艰难；其次是接受国和国际救灾者之间建立更加明确的互惠承诺。另外，可以在区域一级对委员会的努力进行讨论，区域一级在制定新的文书方面有很大的势头。

但是，红十字与红新月联会有些成员问，各国是否有兴趣讨论这一项目，并对它是否会偏离国家一级的事态发展表示关切。即使存在缔结一项条约的愿意，但有人担心其关于如何管理援助的设想是否会比目前的做法更加保守。