

应对灾害提供保护的框架原则及其构建完善

赵 洲

(巢湖学院经济管理与法学学院,安徽巢湖 238000)

摘 要:当今的人类社会各种灾害频繁发生,凸显了在国内和国际层面加强“灾害应对”与“提供保护”的迫切需要。近年来,联合国国际法委员会开始编纂、发展“应对灾害提供保护”的国际法原则和规范,在这方面已经初步形成了一些主要的框架原则和要素。中国的实践顺应了这些框架原则、要素的要求,同时,中国应当根据自己的价值观和利益需求来诠释和完善“应对灾害提供保护”领域的框架原则与要素。

关键词:灾害;框架原则;保护;责任;援助;预防

中图分类号:DF922.69

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2013)03-0074-04

将国际法委员会编纂与发展的这一专题概括为“应对灾害提供保护”问题^[1],在此基础上深入分析探讨这一专题所蕴含的国际法框架原则、要素及其构建完善问题。

一、受灾国的首要责任和主权权利

在“应对灾害提供保护”领域,联合国大会多次重申受灾国在应对灾害方面的首要地位。国际法委员会起草委员会所拟定的条款草案第13条(对提供外部援助规定条件)进一步规定,受灾国可对提供外部援助规定条件。此种条件须与本条款草案、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^①。综上,针对“受灾国的首要责任和主权权利”这一框架原则,需要进一步明确以下两点。第一、受灾国承担着保护人民的首要责任,并因而享有充分的主权权利。这应当成为确立其他框架原则、要素的根本基础,并在出现矛盾冲突时作为解释、适用其他框架原则、要素的出发点而优先考虑。否则,受灾国的主权极其容易被虚化。这已经被国际实践所充分证明,如联合国安理会的许多重大决议的实际执行即是如此。第二、这一框架原则、要素的内部由首要责任与主权权利构成,这两者之间需要保持

协调平衡。如为了确保受灾国认真履行其保护人民的首要责任,防止其滥用主权权利,受灾国对外部援助设定条件的权利将受到国际法等约束。

二、受灾国寻求援助的责任

受灾国在本国应对能力不足时负有寻求援助的责任,这进一步强化了主权国家对其人民的保护责任。国际法委员会秘书处的备忘录指出,人们日益承认受影响国负有提出援助请求的积极责任,至少在灾害超过国内应灾能力的情况下负有这一责任。^[2]特别报告员在其报告中认为,国家主权和不干涉原则必须结合各国在行使主权过程中所承担的责任加以考虑。尤其应当重视各国根据国际人权文书和习惯国际人权法为本国领土上的人员提供保护的责任。受灾国请求援助的积极义务正在得到越来越多的承认。国际法委员会所拟定的条款草案第10条(受影响国寻求援助的责任)规定,如所遭受的灾害超过了国家的应对能力,受灾国有责任酌情从其他国家、联合国、其他主管的政府间组织和有关非政府组织寻求援助^①。显然,国际法委员会将受灾国的义务界定为“寻求援助”的义务而不是“请求援助”的义务是完全合理的,与受灾国的首要责任和主权权利形成了良好的协调平衡。

收稿日期:2012-11-05

基金项目:国家社会科学基金一般项目(10BFX098)

作者简介:赵洲(1969—),男,安徽巢湖人,教授,博士,主要从事国际法研究。

^①Texts and titles of draft articles 5 bis, 12, 13, 14 and 15, provisionally adopted by the Drafting Committee from 5 to 11 July 2012, A/CN.4/L.812, 12 July 2012. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G12/615/31/PDF/G1261531>.

三、不任意拒绝外部援助的义务

受灾国应当承担不任意拒绝外部援助的义务,这从另一个侧面进一步限制了主权国家的自由裁量权,强化了主权国家保护人民的责任。实际上,对拒绝人道主义援助权利的限制可见于各种旨在保护人员的法律制度,如国际人权法、有关境内流离失所者的法律和国际人道主义法。特别报告员认为,当一国无能力或不愿意保护和援助其境内受灾害影响的人员时,作出合理限制关于同意的一般规则的规定可能是正当的。^[1]不接受援助的决定是否是任意的取决于具体情况,应逐案确定。人道主义援助必须符合一定的原则、标准,如“中立”和“公正”,此外,提供援助不应要求任何回报。因此,如果提供援助的表示确实满足这些标准,受灾国则必须有选择不给予同意的非常强有力和合理的原因。否则,可以认为该国的拒绝是“任意的”。^[1]国际法委员会所拟定的条款草案第11条(受灾国对外部援助的同意)原则性地规定,受灾国不得任意拒绝外来援助。对按照本条款草案提出的援助提议,受灾国应在可能的情形下告知就该援助提议作出的决定^①。总的来看,对于“不任意拒绝外部援助”义务的具体适用而言,基于“任意”这一措辞的灵活开放性等因素,该义务的内涵和适用条件不易精确界定。但要想真正确立和正确适用该项框架原则、要素,则必须在某些重要问题上进一步予以澄清和界定。如拒绝那些违反“中立”和“公正”原则的援助应被界定为不构成“任意拒绝”。此外,是否存在“任意拒绝”的问题一般均涉及一个对“拒绝理由”的评估认定问题。如果援助方的意图和行为存在着明显问题,如具有损害、颠覆现政权等政治企图,受灾国对其拒绝只要以此形成“一定的理由”即可;如果援助方的意图和行为没有问题,受灾国对其拒绝则必须给出“足够充分的理由”,否则将构成“任意拒绝”。这种评估认定模式将使受灾国避免承担过多的不合理的“理由论证”负担,防止援助方不受任何约束地利用人道主义援助干涉受灾国内政。只有这样,该项框架原则、要素才能与“受灾国的首要责任和主权权利”这一根本的框架原则、要素保持协调平衡。

四、国际社会“参与保护”的人道责任

虽然受灾国是首要的责任和权利主体,但国际

社会也逐步被确立和强化“参与保护”的政治或人道责任。其依据和基础在于,国际社会日益强化的相互联系与依存状况,以及国际社会的整体利益。特别报告员在其报告中认为,作为国际社会的成员,未受灾国在保护遭受本国境外所发生灾害的灾民方面有着相关利益。最突出的一种情况就是在发生公共卫生危机的时候。值得注意的是,国际法委员会秘书处的备忘录指出,尽管有人声称存在广义的“获得人道主义援助的权利”,但是,就其对国际社会施加提供援助的“责任”(相对于“权利”)的含义而言,在全球并未被明确视为应由实在法决定的事项。^[2]在“发生灾害时的人员保护”这一专题的讨论中,对于各国在收到受影响国的请求时是否有责任提供援助的问题,大多数代表团持否定态度,有代表团提议通过措辞将这种义务变成一种强烈建议。^[3]为此,国际法委员会所拟定的条款草案第5条(合作义务)规定,按照本条款草案,各国应酌情相互合作,并与联合国和其他主管的政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会,以及与有关的非政府组织合作^②。从国际实践来看,在发生灾害时,一些国家承诺的援助往往不能完全到位。特别报告员曾经指出,必须要求援助国将援助合作义务作为法定行为责任来承担。其性质是一种行为义务,而不是结果义务。^[4]如果这仍然过于理想化,一个可行的要求是,一国如果已经达成了双边或多边协定,或单方面作出了具体明确的援助承诺,则该国有义务善意地履行该协定或承诺。同时,国际社会“参与保护”不应仅仅局限于应急救济工作,而应更多地着力促进各国在“应对灾害提供保护”上能力和水平的提高。如捐赠一部分疫苗,因此,应对全球卫生威胁仍然需要进一步加强全球合作与生命拯救资源的公平分配。^[5]

五、应对灾害提供保护的多元参与主体

“发生灾害时的人员保护”专题中的合作原则涉及多个行为体的参与,这些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。这些行为体的作用已被认为对抗击灾害影响至关重要。其中,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,同时有必要强调与红十字与红新月联合会,以及各种非政府组织和整个民间社会密切合作。民间社会的概念不一定具有跨国含义,而是

^①参见国际法委员会第六十三届会议工作报告(A/66/10)第九章C节。<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/527/74/pdf/N1152774>。

^②参见国际法委员会第六十二届会议工作报告(A/65/10)第七章C节。<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/541/71/pdf/N1054171.pdf?OpenElement>

强调当地的民间社会。^[6]多个行为体的参与权利或责任已经日益得到确认,非政府组织和民间社会的实际作用也得到认可。特别报告员在其报告中指出,表示援助意向的权利不限于未受灾国,它延伸到国际组织和其他人道主义行为体,非政府人道主义组织在应灾方面也发挥了重要作用。联大第 43/131 号决议指出,援助是否能够迅速有效地进行,往往取决于当地非政府组织的协助和援助,最近的国际实践表明,国家、国际组织和非政府组织在向受灾国表示援助意向方面有着广泛和一致的做法。^[1]为此,国际法委员会起草委员会所拟定的条款草案第 12 条(提议援助)规定,在应对灾害时,各国、联合国、其他主管的政府间组织有权向受灾国提议援助。有关的非政府组织也可向受灾国提供援助^①。从各种灾害问题的应对机制及其实施情况来看,非政府组织和民间社会的参与权利与作用已经日益得到确认和加强。在公共卫生全球治理领域,2005 年世界卫生大会修订通过的《国际卫生条例》明确规定,关于疾病爆发的非国家信息来源通常先于官方报告。此外,在全球疟疾治理方面,世界卫生组织自主引入了“伙伴关系”这一新型治理模式。通过“伙伴关系”这一治理模式扩展了世界卫生组织的自主性和影响力,并且使其他国际组织以及非国家行为体作为独立治理主体的地位获得了承认。^[7]

六、中国的保护实践与框架原则、要素的调整完善

对于中国而言,作为一个日益崛起的负责任的大国,将面临各种国内和国际灾害的应对治理和提供保护的问题。在国际法委员会对“发生灾害时的人员保护”的编纂、发展的进程中,中国应当积极参与,影响和推动相关国际法原则和规范的正确实施和完善。

第一、中国要积极参与相关国际法原则和规范的制定与完善工作,并依据框架原则、要素积极履行相关的人权保护的国内和国际责任。自 20 世纪 80 年代以来,中国对国内重大灾害开始逐步接受、认同和寻求国际救灾援助,逐渐明确了相关部门在争取和接受国际救灾援助中的职责和义务,逐渐明确了对待不同程度灾情应采取的不同求援措施,使中国寻求国际救灾援助更为规范与合理。^[8]这符合灾害中人员保护的框架原则、要素。即便是在中国国力日益强大的情况下,面对重大灾害接受和寻求国际

救灾援助也是必要的,这有助于更为及时有效地保护受灾人民,充分体现中国政府“以人为本”的政治理念。^[9]同时,这也是中国政府承担和履行人权保护责任的内在要求和重要体现。随着对外开放的深入,中国在接受国际救灾援助的同时,开始更加主动和频繁地开展对外救灾援助^②。

第二,中国应当根据自己的价值观和利益需求来诠释和运用“应对灾害提供保护”领域的框架原则与要素,丰富和完善灾害问题全球治理的理论和实践。“应对灾害提供保护”的框架原则、要素的一个极易引起争议的问题是,受灾国的主权与外部援助之间的矛盾关系。中国基于特定国际环境等因素的考虑曾经长期拒绝国外的灾害援助。事实上,是否接受和寻求灾害援助不可能是一个纯粹的人道主义问题,它往往涉及各种复杂的国内、国际政治等因素,受灾国需要拥有并正当合理地行使“综合权衡考虑”的主权权利。当然,国际政治因素使得这个问题更加复杂。2008 年缅甸遭受严重的热带风暴,造成重大的人员伤亡和财产损失。缅甸军政府拒绝了来自美国、英国等西方国家的救援,只接受来自中国、泰国、印度等国以及联合国世界粮食计划署的援助。缅甸之所以拒绝西方援助与西方一直干涉缅甸内政以及试图在此次援助中诋毁缅甸政府有着密切联系。^[10]单纯地从受灾国所承担的人权保护责任来看,受灾国似乎应当容忍内政被干涉或政府权威受损害。然而,根据国际法委员会特别报告员所给出的解释,不任意拒绝外部援助的义务并不要求受灾国必须接受一个违反中立、客观、公正原则的外部援助。因此,在诠释和运用“应对灾害提供保护”框架原则、要素时,中国应当选择确定的主张是,含有干涉受灾国内政或损害政府权威等因素的灾害援助可以被拒绝。

第三、对于某些错误或不恰当的主张应明确地予以否定。例如,国际法委员会秘书处的备忘录认为,受援国未予应对的大型灾害可被视为对国际和平与安全的威胁,因此可相应地根据《联合国宪章》第七章的授权采取救灾措施。表面看来,这似乎强化了灾害情形下的人道主义保护,但依据宪章第七章采取强制措施却存在严重问题。《联合国宪章》第七章的法定适用情形是,存在着危及国际和平安全的情势,而“国际和平安全”的含义是清晰明确的,其指向的就是国家之间的“和平安全”。虽然

^{①③}Texts and titles of draft articles 5 bis, 12, 13, 14 and 15, provisionally adopted by the Drafting Committee from 5 to 11 July 2012, A/CN.4/L.812, 12 July 2012. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G12/615/31/PDF/G1261531>.

^②参见国际法委员会第六十二届会议工作报告(A/65/10)第七章 C 节。<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/541/71/pdf/N1054171>.

“国际和平安全”的含义在国际话语和政治议题中发生了变迁扩展,但是,“国际和平安全”的法定内涵与外延并没有改变。根据条约解释的基本规则,国内人道主义危机不能被扩张解释为“国际和平安全”问题,同时,到目前为止,也没有任何条约或习惯法规范扩大了“国际和平安全”的法定内涵。^[11]因此,“应对灾害提供保护”领域,国际社会在原则上不能根据《联合国宪章》第七章采取强制措施,尤其是不能采取武力强制措施。

第四,中国应在国内层面就灾害问题治理进一步形成和完善相关的法律体系,指导和规范各种灾害问题的国内治理与国际合作,充分保护灾难威胁或影响下的人民。在核事故风险全球治理领域,2012年6月,中国在其公布的民用核安全政策中明确表示,中国将不断跟踪和研究国际核安全法规和标准的发展动态,及时修订国内相关核安全法规和标准。积极参与统一的国际核安全标准的研究与制定,参照执行国际原子能机构制定的《核安全行动计划》。加强合作研究、信息共享、经验反馈、培训交流、同行评估、应急响应与援助等领域的国际合作。积极开展双边、多边和区域核安全交流与合作。其中,为有效应对灾害加强对人民的保护,公众参与在中国逐渐形成共识,并得到国家政策的确认和支持。2012年6月,中国在其公布的民用核安全政策中明确要求,应满足公众对核安全相关信息的需求和知情权,增强公众对核能与核技术利用安全的了解和信心。提高公众在核设施选址、建造、运行和退役等过程中的参与程度^{①②}。但是,公众参与的潜在问题也是不容忽视的。如公众的意见容易被各种因素所误导。因此,在中国,政府必须全面深入地引导公众参与的内容和过程,克服公众参与的不利方面,谋求均衡、适度、有序、有效的公众参与。^[12]

七、结 语

长期以来,国家一直不愿意让那些缺乏足够控制的国外援助影响或侵害其主权,而且以人权为基础的国际援助和合作也缺乏足够的行动意愿和动力。“应对灾害提供保护”领域所蕴含和主张的框架原则与要素的价值在于,协调国家主权与灾难预防应对等治理责任以及人权保护之间的复杂关系。推进各国在国内和国际层面的行动意愿和动力。通过不断调整、完善各种灾难预防应对和提供保护的

全球治理框架、体制和制度内涵,从而有效地整合协调各种资源和方法,保护身处各种灾害或其威胁下的人民。

参考文献:

- [1] Eduardo Valencia-Ospina (Special Rapporteur). Fourth report on the protection of persons in the event of disasters. A/CN.4/643 [DB/OL]. (2011-05-11) [2012-04-15]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/334/02/PDF/N1133402>.
- [2] Memorandum by the secretariat: Protection of persons in the event of disasters. A/CN.4/590 [DB/OL]. (2007-12-11) [2012-03-28]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/656/36/PDF/N0765636;45-51>.
- [3] Report of the international law commission on the work of its sixty-third session (2011). A/CN.4/650 [DB/OL]. (2012-01-20) [2012-03-28]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/211/09/PDF/N1221109>.
- [4] Eduardo Valencia-Ospina (Special Rapporteur). Fifth report on the protection of persons in the event of disasters, A/CN.4/652 [DB/OL]. (2012-04-09) [2012-09-20]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n12/287/13/pdf/n1228713>.
- [5] FIDLER D P, GOSTIN L O. Who's pandemic influenza preparedness framework: a milestone in global governance for health [J]. The Journal of the American Medical Association, 2011, 306(2):200-201.
- [6] Eduardo Valencia-Ospina (Special Rapporteur). Second report on the protection of persons in the event of disasters, A/CN.4/615 [DB/OL]. (2009-05-07) [2012-04-15]. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/329/89/pdf/N0932989>.
- [7] 汤蓓. 伙伴关系与国际组织自主性的扩展:以世界卫生组织在全球疟疾治理上的经验为例[J]. 外交评论, 2011(2):122-132.
- [8] 詹奕嘉. 唐山大地震后30年:中国接受救灾外援的历程[J]. 世界知识, 2006(14):16-24.
- [9] 詹奕嘉. 救灾国际援助:争议和思考[J]. 中国减灾, 2008(6):42-43.
- [10] 赵洲. 主权责任论[M]. 北京:法律出版社, 2010:245-246.
- [11] 赵洲. “保护的责任”机制中的武力强制措施[J]. 南通大学学报:社会科学版, 2012(3):48-55.
- [12] 王雅琴. 公众的行政参与和社会稳定[J]. 理论视野, 2011(5):28-30.

①环境保护部(国家核安全局)、国家能源局和中国地震局:《关于全国民用核设施综合安全检查情况的报告》。<http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201206/W020120626511283349467>.

②环境保护部(国家核安全局)、国家发展改革委、财政部、国家能源局、国防科技工业局:《核安全与放射性污染防治“十二五”规划及2020年远景目标》。<http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201206/W020120626511283344427>.