

首届国家预防灾害培训体验 和法治保障论坛论文集

Proceedings of the 1st National Disaster Prevention
Training Experience and Legal Guarantee Conference

论文集

陈
忱
主
编

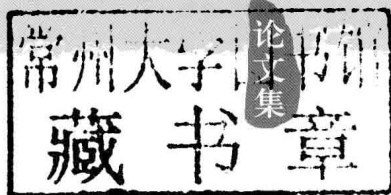


中国政法大学出版社

国家预防灾害文化公益项目管理办公室

首届国家预防灾害培训体验 和法治保障论坛论文集

Proceedings of the 1st National Disaster Prevention
Training Experience and Legal Guarantee Conference



陈
忱
主
编



中国政法大学出版社

2015 · 北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

首届国家预防灾害培训体验和法治保障论坛论文集/陈忱主编. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5620-6059-8

I. ①首… II. ①陈… III. ①灾害防治—文集②灾害—社会救济—法律—中国—文集
IV. ①X4-53 ②D922. 182. 34-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第150325号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908524 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm × 960mm 1/16
印 张 25.5
字 数 400 千字
版 次 2015 年 7 月第 1 版
印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷
定 价 66.00 元

目 录

- 001 中国的灾害预防：体制、机制与法制 / 马志毅
- 008 论国家在重大灾难中接受和寻求国际援助的权利
和义务 / 边永民 杨艳霞
- 020 “社会—技术体系”视角下的城市应急能力建设
——对“北京市‘十二五’时期应急体系发展规划”文本的解
读 / 李程伟
- 027 我国预防灾害法律保护的价值体系
——以弱势群体为视角 / 罗海林
- 035 适应气候变化的核灾害应对制度变革 / 欧阳恩钱
- 045 企业突发事件信息预警机制研究 / 严亮奇
- 052 构建基层政府突发事件处置功效评估机制的对策与
建议 / 严亮奇 陈 善
- 058 当前防治我国安全责任事故犯罪的法理思考 / 杨 维 彭新林
- 068 中外灾害防治法律体制比较研究 / 周博文
- 077 浅析公安机关应急处突法律系统 / 程书兵
- 087 常态防灾教育与基层社区法治化风险过程管理 / 焦爱军
- 095 气候变化背景下森林生物多样性保护的国际法规制 / 荆 珍
- 103 从汶川地震反思中国的慈善立法 / 栗 阳
- 109 突发事件的国家救助：标准和制度 / 林鸿潮
- 132 承接地气：探寻防灾文化法治宣教的本土化渐进之路
——以 S 省 H 市法院防灾文化法治宣教工作为样本 / 田 源
- 138 论中国预防应对灾害法治保障的几个重大问题 / 王 秉

- 146 以超大视野审视灾害问题 / 王海峰
- 153 试论我国地震灾害发生后的环境应急监测 / 王金鹏
- 160 自然灾害后犯罪会减少吗?
——关于灾后犯罪的误解、预测与防治 / 王太宁
- 172 我国突发环境事件中环境知情权法律保护现状、问题及对策 / 王文革
- 179 人群秩序与踩踏事故防范 / 王 鹰 王越琳
- 187 构建我国农业环境责任保险制度的思考 / 王育才 彭刚红
- 196 美国灾害风险预防管窥
——从“以人为本”的视角 / 谢 伟
- 205 美国干旱法治研究
——从风险预防的角度 / 谢 伟
- 219 地质灾害防治与保障搬迁移民发展权的初步思考
——以陕西移民搬迁为例 / 陈 波
- 227 环境法对构建灾害防治体系的影响和启示 / 陈学敏
- 238 国际河流洪水灾害防治法律对策 / 郝少英
- 249 我国地质灾害防治法律制度探析 / 陶信平 张 慧
- 257 玉树地震应急处置与重建的法律思考 / 薛成有
- 271 自然灾害防治训练教育的法制化研究 / 饶世权
- 280 论气候变化背景下自然灾害的国际法应对与我国的选择 / 龚向前
- 293 国外公共危机应急管理和救援法律体系建设的现状及其借鉴 / 赵桂民
- 299 论我国自然灾害防治法律体系和管理机制的完善
——以美国自然灾害防治的相关经验为鉴 / 乔 刚
- 315 全民自然灾害预防教育浅析 / 张 科
- 320 论我国《防灾减灾法》的基本原则 / 方 印 张 楠 周 绮
- 339 建构预防自然灾害的生态保护法研究视角 / 杜 群
- 348 防灾减灾的法体系、法规制及法衔接 / 廖 原

- 355 | 我国综合减灾立法的核心要素探讨
——基于 UNDP 研究结论的分析 / 姜世波
- 365 | 危险物品肇事罪争议问题研究 / 彭新林
- 379 | 社会组织参与灾害应急法律对策体系研究 / 刘 旭
- 388 | 我国亟须出台巨灾保险法 / 任自力
- 393 | 论中国洪水保险法的构建
——以美国经验为视角 / 任自力

中国的灾害预防：体制、机制与法制

马志毅*

党中央、国务院高度重视预防灾害体制、机制和法制建设，采取了一系列有效措施，预防灾害工作取得了显著成效。近几年来，相关部门制定了一整套应急预案，各级各类应急预案体系基本建立；出台了许多单行法律、法规、规章和相关规范性文件，预防灾害的法律体系初步形成。2007年11月1日开始施行的《突发事件应对法》，在总结我国应对各类突发事件经验教训的基础上，全面、系统地规范了应对突发事件的活动，确定了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的灾害预防体制，建立了突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等制度，规定了政府应急处置的各项措施，为应对各类突发事件提供了比较充分、有力的法律依据。

一、实施《突发事件应对法》所取得的主要成效

《突发事件应对法》颁布实施后，各级政府按照“领导干部、公务员学习与社会全员学习相结合，普法与普及应急知识相结合”的思路，广泛深入地宣传《突发事件应对法》的立法背景、重大意义，全面、准确地掌握和运用《突发事件应对法》规定的主要制度。通过两年来的工作，公务员和全社会依法防范和处置各类突发事件的能力显著提高，切实地增强了公务员和社会公众履行法定责任和义务的自觉性、主动性。自《突发事件应对法》实施以来，我国先后经历了南方低温雨雪灾害、汶川特大地震灾害等各类突发事件的考验。各级政府充分发挥《突发事件应对法》在实际工作中的重要作用，预防灾害工作取得了显著成效。

* 国务院法制办公室处长，法学博士，硕士生导师。

（一）建立健全了预防灾害的体制和机制

根据《突发事件应对法》的规定，各地区、各部门探索构建了适合本地区、本部门实际情况的预防灾害体制，大致可以分为两种类型：一是以上海市为代表的扁平化、网络化、全覆盖的特大型城市预防灾害体制。上海市成立了市应急委及其办事机构——市应急办，统一领导和协调上海市的预防灾害工作；整合“110”、“119”资源，设立市应急联动中心，统一接警并先期处置各类突发事件；以安全生产、防汛、防震等指挥部为预防灾害专业协调机构，统筹处理常见、多发、危害严重的突发事件；以有关委办局为预防灾害的工作机构，承担相应的预防灾害工作；在区县一级也设立了相应的机构。上海市还遴选出洋山港、上海化工区、浦东和虹桥国际机场等预防灾害重点区域和单位，作为市级基层应急单元，发挥了大型国有企事业单位在应急处置中快速反应、专业处置的作用。以上海“浦东和虹桥国际机场”市级基层应急单元建设为例。应急单元不同于一个具体的单位，也不同于一个独立的行政区域，而是在一个地域内由若干家单位组成的集合体。在上海市应急办的具体指导下，机场集团牵头组建了有2个机场的16家驻场单位参加的机场应急委，并设立了机场应急办（作为成员单位预防灾害的协商合作、互通信息的平台）和应急联动中心（作为机场处置突发事件的指挥协调机构）。这些组织职责明确、相互配合，发挥了“两级政府、三级管理、四级网络”的优势。上海市努力造就指挥平台的扁平化、现场指挥的可视化、集约化，通过GPS等高科技装备实现点到点的指挥。二是以湖北省为代表的上下对接、条块结合、属地管理为主的预防灾害体制。武汉市、咸宁市分别设立了由市长担任主要领导的应急委员会。各有关业务主管部门设立专业指挥部办公室，具体负责某类突发事件的应对处置工作。所辖县、市、区、乡镇政府和业务主管部门也按照这一模式组建预防灾害工作机构，负责指挥应对本行政区域内的突发事件。湖北省在处置突发事件中实行“五个结合”：即预案与预警相结合，预案达到全覆盖，同时实现拉网式排查；应急救援队伍与群防群治相结合，以消防队伍为基础组建2000人的机动队，同时切实加强基层组织的应急基础工作；落实责任制与健全指挥体系相结合；装备建设与能力建设相结合；应急与谋远相结合。这些实践经验，值得我们认真总结，不断充实和发展。

各地区、各部门高度重视预防灾害机制建设，不断探索、总结了一系列

行之有效的工作制度，在实践中取得了较好的效果：一是应急指挥、协调、处置机制。从2005年起，国家地震局率先将全国划分为六个区域，建立了地震系统内部各单位、区域间的应急协作联动机制，在应对汶川地震等特大地震工作中发挥了积极的作用。地震局还与总参、武警和国务院有关部门建立了国家地震灾害紧急救援队重大事项联席会议制度，实现了信息共享和应急队伍的联动。二是风险评估和隐患排查机制。2008年，安全监管总局在全国安全生产百日督察专项行动中，派出了15个督察组，共查出1.5万余项各类隐患，并实行跟踪督办，推动各地落实治理隐患的措施。三是监测预警、信息报告机制。上海市建立了自然灾害监测预警预报体系，将预警信息合成、制作和发布集中在一个平台上进行，提高了预警信息的发布效率。

总之，各地区、各部门根据实际情况，各具特色地开展预防灾害工作，积累了丰富的实践经验。

（二）完善了应急预案体系、加强了应急预案演练

各地区、各部门结合应对突发事件的实践经验，根据《突发事件应对法》的规定，抓紧修订、完善了有关应急预案，切实增强了应急预案的针对性、协调性、可操作性和实用性，同时抓紧对应急预案的演练评估，表现出以下三个特点：

第一，预案体系日趋完整。北京市制定了各级各类应急预案41.8万个，形成了以市总体预案为核心，专项预案、部门预案和区县总体预案为依托，各类单位预案为基础的预案体系。

第二，预案内容更加专业化。上海市财政局会同有关部门先后制定了《上海市财政应急保障预案》等，明确规定了应急组织的指挥体系和职责，预警监测和报告、应急响应程序等内容。

第三，应急演练更有针对性。2008年，全国共组织开展了31.9万次各类安全生产应急演练，参加演练的人数达430万人次。

（三）加速推进了应急保障体系建设

各地区、各部门建设应急保障体系的工作表现出以下三个特点：

第一，应急队伍基本稳定。各地区、各部门扎实推进以公安消防部门为骨干力量，防汛、抗震、医疗等专业队伍为基本支撑的应急队伍建设；探索建立基层综合应急救援队伍。目前全国专职安全生产应急救援队伍的人数已

从2004年的25万人增加到34万人。

第二，应急物资储备形成体系。上海市按照市级财政预算支出的3%，设置年度预备费，用于处置重特大突发事件，以及储备应急物资、购置应急装备；建立了市级重要商品储备、专业物资储备和区县级物资储备等“三级储备”体系，提高了全市应急物资的保障能力。

第三，应急信息系统高效运转。北京市级应急指挥平台拥有的六大技术系统——图像监控、无线通信、有线通信、应急移动指挥、计算机网络应用和综合保障，都是在原有市属相关委办局的技术系统基础上进一步整合而成的，从而消除了灾害预防的“信息孤岛”现象。在此基础上，北京市逐步形成了以市应急指挥平台为龙头，市级专项应急指挥部和区县平台为支撑，互联互通、覆盖全市的有线通信调度、无线通信指挥、异地会商、移动指挥、社会面监控、综合保障等六大应急指挥技术体系。

（四）研究制定了有关配套制度和措施

各地区、各部门抓紧研究制定《突发事件应对法》的配套制度和实施办法。据初步统计，截至目前已制定了《自然灾害救助条例》、《地质灾害防治条例》等3部行政法规，《灾害事故医疗救援工作管理办法》、《气象灾害预警信号发布与传播办法》等13部门规章，《国务院关于全国山洪灾害防治规划的批复》、《关于实行建设用地地质灾害危险性评估的通知》等4个规范性文件，初步形成了以《突发事件应对法》为核心，相关配套制度为依托，应急预案为辅助的灾害预防法制体系。

二、预防灾害工作存在的主要困难和问题

各地区、各部门的灾害预防工作中还存在一些困难和问题，主要有：

第一，基层预防灾害机构不够健全，力量相对薄弱。据安全监管总局统计，全国还有一半的市（地）和大部分的县（市、区）尚未建立安全生产的预防灾害机构，有关预防灾害的责任无从落实。

第二，有关配套制度不够完善。《突发事件应对法》已经对有些问题作出了原则规定，还需要配套法规、规章和规范性文件作出具体规定。这些事项多属于国家立法的范畴。由于配套制度未及时出台，各地的有关工作多处于等待观望、局部试点的状态。有关地区和部门希望国务院抓紧研究制定有关的配套制度和办法。如建立部门之间、地区之间、地区与部门之间以及军

队与地方、部门之间的信息共享和协作联动机制；建立、完善志愿者的认证、培训和管理制度，政府为志愿者提供意外伤害、失业救助、训练补贴等方面的保障措施，开展有关培训和演练，建立有关志愿者组织、指挥、后勤保障等行动体系和有关社会救援人才、技能、装备和物资的资源数据库；逐步建立政府、保险公司和投保人共担风险的巨灾保险体制，国家设立巨灾保险基金，保险公司采用市场化运作手段和再保险风险转移手段，协助政府管理风险、降低投保人的损失；加强我国在遭遇自然灾害时与国际救援队之间的协调，建立我国接受国际援助的机制，提高应急救援的效率；按照公平、公正、合理、可操作性强的原则，规定比较详细的政府补偿的类别和标准，从而依法保障当事人的合法权益，减少争议；规定应急期的发布主体是处置本次突发事件的当地政府，进入应急期后政府可以采取的强制措施的种类以及如何切实保证有关当事人的合法权益，防止滥用强制措施等。

第三，一些地区预防灾害的宣传培训工作还没有实现经常化、全方位和规范化。社会公众的安全防范意识薄弱，自救互救知识也比较缺乏。少数企业的安全生产观念淡薄，安全防范措施明显不足。在实践中曾因盲目施救，导致损失扩大。

第四，少数地区预防和处置灾害的基础工作还比较薄弱，资金和物资保障能力还有待增强。在以往预防和处置灾害的工作中，暴露出基础设施建设不足、应急规划设计得不够充分，应急物资储备出现断档，通讯系统比较脆弱，救援设备落后、器械工具少、专业人员不足等问题，难以适应预防和处置灾害的需要。

第五，一些地区的应急预案还有待进一步完善。目前，我国各级各类应急预案绝大多数是在《突发事件应对法》实施前制定的，需要根据《突发事件应对法》和近年来丰富的实践经验进行修订，以求切实解决问题。此外，有些预案还停留在文字上，针对性、实用性和可操作性不强，也未经演练和实践检验，需要进一步规范和完善。一些企业的上下级预案之间互相脱节，与地方政府和部门的预案之间也不衔接。这些都造成预案的实施效果不够理想。

第六，有关预防灾害的监督手段和法律责任不够明确。有关部门反映，《突发事件应对法》未规定有力度的预防灾害执法监督手段，对行为人法律责任的规定也不够明确、具体。

三、进一步加强预防灾害工作的立法对策

如上所述,一些在实践中迫切需要的配套法规、规章或者规范性文件还没有及时出台,在一定程度上影响了《突发事件应对法》确立的基本原则和制度的落实。比较突出的有以下三项:

第一,《突发事件应对法》第11条第2款规定:“公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。”第55条规定,突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当组织群众开展自救和互救,协助维护社会秩序。笔者个人理解,上述关于社会动员机制的规定包括两层含义,即提高全民危机意识,加强能力建设的机制和社会成员参与应对突发事件的机制。但由于没有规定政府引导、协调社会成员参与应对突发事件的权限和程序,使得社区、民间组织、志愿者等的力量没有充分调动起来。为了充分发挥公民和社会组织参与应对突发事件的作用,建议出台配套制度,规定政府主导、社会参与应对突发事件工作的权限和程序,调动社区、非政府组织等的力量,使社会动员机制发挥出更大的效率。在以往应对突发事件的工作中,一些公用性企业根据当地政府的要求,采取了一些应急处置措施,并提供了一定的资金和物资,但在应急处置工作结束后,却被起诉要求承担赔偿责任。这些都不利于保护社会组织参与应对突发事件的积极性。与此相关的问题还包括,建立专职救援队伍面向社会服务和参加社会救援的补偿政策、资金投入政策、工伤保险政策、指战员转岗安置政策等。这些问题都有必要在制定配套制度时研究解决,从而确保各类应急救援队伍的生存发展和正常运行。

第二,《突发事件应对法》规定,有关政府及其部门为应对突发事件,可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后,应当及时返还被征用者。财产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。《物权法》也规定,因抢险、救灾等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后,应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当对其给予补偿。预防灾害是为了控制、减轻或消除突发事件所引起的社会危害。一方面,它要求政府有必要的处置权力,公民、法人和其他组织有义务积极配合;另一方面,为应对突发事件而被征用的财产应当予以返还或补偿。笔者建议,在有关配套制度中规定征用单位、个人的不动产或者动产的权限和程序,以及财产被征用或者征用后毁损、灭

失的具体补偿主体和标准等。

第三,《突发事件应对法》规定,国家发展保险事业,建立国家财政支持的巨灾风险保险体系,并鼓励单位和公民参加保险。《保险法》没有明确规定巨灾风险保险体系。我国是一个自然灾害频繁发生的国家。而我国巨灾风险的管理水平还比较低,技术不成熟;商业保险的覆盖面较窄、防灾防损能力还很不够;对巨灾损失的补偿大部分是由国家财政兜底的。这些情况都迫切要求尽快建立完善的巨灾保险法律制度。通过巨灾保险立法工作,设立巨灾保险基金,构建商业再保险和国家再保险相结合的、多层级的巨灾风险分担机制。在拓宽巨灾风险基金筹集渠道方面,应充分发挥政府财政、商业保险以及社会各界的作用。

论国家在重大灾难中接受和寻求国际援助的权利和义务

边永民 * 杨艳霞 **

在科技日益发达的当代,我们生活的世界却遭受和面临着越来越多的灾难和灾难威胁。根据国际红十字会的资料,在20世纪70年代,全世界共报告了1231起灾难,而仅从2000年到2006年的六年里,全世界就发生了5287起灾难^①。这些灾难有些是自然原因造成的,有的是工业灾难,还有一些是自然和人为因素共同引发的。随着全世界人口的日益增多,灾难所可能造成的人员伤害和财产损失都在显著增加。一些重大灾难的发生严重挑战一个国家在短期内救助生命、应对灾难的能力。该领域内的国际合作在重大灾难救助中日益频繁。国际合作的需要还逐渐催生了国际法的一个新的分支——灾难应对国际法^②。截至2011年8月,联合国国际法委员会共讨论通过了11条《发生灾难时的人员保护条款草案》^③,包括如果灾难的严重程度超过了一国在短期内能够救援和应对的能力,该国家有义务接受国际社会的救援,同时还可能有主动寻求国际救援的责任。这些内容对传统的国家主权理论都有发展或者突破,本论文将就这些问题展开讨论。

一、受灾国的主权和保护人员的基本责任

本文讨论的灾难是指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,从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系

* 对外经济贸易大学法学院教授。

** 浙江工业大学法学院副教授。

① David Fisher, "Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study", *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, 2007, p.7.

② Ibid., p.5.

③ International Law Commission, "Protection of Persons in the Event of Disasters", Adopted by Sixty-second Session, 14 July 2010, A/CN.4/L.776.

列事件^①。在灾难应对的国际法的发展过程中,很多国家的政府和学者意识到,自然灾害和有人为因素的灾难之间的界限是很难划分的。一些灾难,尽管引起其发生的原因可能是自然的力量,如地震、海啸等,但是,这些并不一定是损失发生的全部原因。处于地震带上的日本在建立核电站的时候,就清楚地知道,即使核电站建立在相对稳定的地质结构上,其遭遇地震破坏的风险也一直存在。而海啸所可能造成的损失,与海滨城市的人口规划、房屋质量,海啸预警后采取的撤离、疏散措施以及灾难发生后的救援等多种因素相关。我国于2007年颁布并实施的《突发事件应对法》适用于自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件,没有因事件的原因不同而分别应对。所以,本文中讨论的灾难不对自然灾害和工业灾难等进行区分,不论灾难的原因怎样,谁对灾难的损失负有责任,我们在灾难发生后首先要做的是救人。

(一) 受灾国在灾难救助上的主权权利

当灾难发生时,只要受灾国还存在,它的国家资格就不受任何影响,它依据国际法所享有的对其领域内的人和事的管辖权也没有减损,所以,对于其境内发生的灾难,受灾国有完全的管辖和控制权,对于受灾的人员和财产,该国是进行救助的主要义务人。受灾国在处理灾难事故中的主权权利在《发生灾难时的人员保护条款草案》中得到重申,草案第9条第2款规定:“受灾国有权指挥、控制、协调和监督救助、援助。”

受灾国在灾难期间的主权一直是很多国家所关心的事项。国家的主权是国际法的基石,不能因为一个国家遭受了灾难,其他国家就可以随意输入救援,以至于干涉受灾国的内政。在联合国国际法委员会关于国际救援的讨论中,各国均表示国际救援不能为干涉一国内政创设新的权利或者责任^②,即国际救援不能成为干涉一国内政的理由。中国在参加国际法委员会关于灾难中保护人员议题的讨论时强调:“救援应该充分尊重受援国的主权,否则就失去了人道主义救援的本质涵义。”^③印度则指出:“这些是微妙、困难和敏感的问题”

^① 《发生灾害时的人员保护条款草案》第3条,国际法委员会第63届会议《关于保护灾难中的人员》报告(中文),A/66/10,2011,第242页。

^② International Law Commission, “Memorandum of the Secretariat on Protection of Persons in the Event of Disasters”, Sixtieth Session, 11 December 2007, A/CN.4/590, p. 21, parag. 22.

^③ Forty-Sixth Session of the General Assembly, Provisional Verbatim Record of the 39th Meeting, A/46/PV.39, 4 November 1991, p. 27.

题,不能以危机需要创新的解决办法这一理由而不予考虑。必须严格避免损害国家主权的创新,或者要求勉强剥夺这种主权的创新。《联合国宪章》强调各国的国内管辖权;即使事关重大,任何国家也不能、不应该冲淡国家主权。”^①

(二) 国家在灾难时保护人员的基本责任

国家的主权同时意味着保护人民的责任,这种保护至少意味着满足人民的最低需要^②。Alvarez 法官在科孚海峡案中发表的个别意见指出:“主权赋予国家权利也对它们施加义务。”^③《发生灾难时的人员保护条款草案》第9条第1款规定,根据国家的主权,受灾国有保护人员和对其领域内受灾的人员提供救援和救助的义务。这一条款直接以国家主权为依据,规定了灾难中国家保护和救助人员的责任,这使得这种责任与国家主权的联系变得直接和紧密,从而也更加扎实。

《发生灾难时的人员保护条款草案》第8条规定:“受灾难影响的人有权使他们的人权得到尊重。”但是,灾难时期毕竟不同于安宁的秩序井然时期。在灾难中,个人的某些权利是被灾难剥夺的,或者其权利的实现是受灾难或救助能力阻碍的。而国家在灾难发生后的紧急救援期内要保护和实现个人的所有人权也是不现实的。那么,受灾人员的哪些人权应该优先得到保护和尊重呢?根据国际法委员会委任的灾难中人员保护议题特别报告人的报告,在灾难中,受灾人员的下列人权应该得到保障:生命权、获得食物的权利、健康和医疗服务权、获得水供应、获得居所、衣服和卫生用品的权利以及不受歧视的权利^④。其中,不受歧视的权利指,受灾人员在获得救援物资、救助机会和其他帮助方面应该享有公平和公正的待遇。人道主义援助应该无歧视地提供给所有需要的人。当然,这并不是说,我们在救援的时候,不能对某些特别脆弱的个人或群体给予特别的考虑。《发生灾难时的人员保护条款草案》第6条在规定“中立、公平和非歧视的”救援原则时,也规定“同时考虑特

① 《联合国大会第46届会议第41次会议临时逐字记录》(中文本),A/46/PV.41,5 November 1991,第9页。

② Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, The Brookings Institute, Washington D. C, 1996, pp.16-17.

③ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, Separate Opinion by Judge Alvarez, p. 43.

④ Eduardo Valencia-Ospina, Preliminary Report on the Protection of Person in the Event of Disasters, adopted by the International Law Commission, Sixtieth Session, 5 May 2008, A/CN.4/598, para.26.

别脆弱者的需要”。根据国际红十字会颁布的《国际灾难救援和初期重建帮助的国内协调及管理指南》，需要特别关注的脆弱者可能包括儿童、残疾人、老人、艾滋病患者或者其他特别虚弱的病人^①。

既然国家负有在灾难中救助人员的义务，那么如果灾难的规模超过了国家的救助能力，国家有义务接受或主动寻求国际援助，以实现受灾人员的保护。

二、受灾国接受国际援助的责任

首先，国家在灾难中有接受国际援助的权利，这一点毋庸置疑。但是，国家在灾难时期是否有接受国际援助的“责任（duty）”，世界各国还没有完全一致的意见。确立这样的责任可能与国家主权和不干涉内政的原则之间发生某种冲突。最近几年发生的几起国际社会在援助受灾国方面受挫的经历，使得国际社会在这一问题上更加团结，向着强调责任的方向发展，同时澄清责任的内容以使其并不与原有的国际法规则相矛盾。这方面的例子，典型的如2008年5月3日，热带风暴“纳尔吉斯”（Cyclone Nargis）袭击缅甸，造成70万房屋被毁，85 000人死亡和更多的人失踪^②，其外交部宣布不接受国际灾害救援队伍及其人员入境进行搜救工作^③，这引发了国际社会的不满，联合国秘书长也亲赴缅甸与其军事政府商谈接受国际救援事项^④。又如，由于朝鲜政府对国际粮食援助施加严格限制，很多援助机构无法知晓它们的援助是否最终到达受灾地区以及受灾人手中，很多慈善机构不得不放弃了对朝鲜的粮食援助^⑤。这些情况说明，当灾难的严重程度超过了受灾国自己的救助能力，或者受灾国不愿积极施救的情况下，在尊重受灾国的国家主权的同时，也需要申明受灾国对灾民负有进行有效救援的责任，如果受灾国不能或者不愿意

① International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 2007, Art.4, para.3 (a).

② International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Myanmar: Cyclone Nargis, Emergency Appeal”, No. MDRMM002, May 6, 2008, <http://www.ifrc.org/docs/appeals/08/mdrmm002ea.pdf> (last visited 10 April 2012).

③ Ashly South, “Making a Disaster out of a Cyclone”, *The World Today*, July 2008, p.25, http://www.burmalibrary.org/docs5/Ashley_South-Cyclone.pdf (last visited 23 March 2012).

④ Tom Peterkin, “Myanmar Cyclone: UN chief Ban Ki-moon on Mission to help Burma Victims”, *The Telegraph*, 21 May 2008.

⑤ Hong Yang-ho, “Humanitarian Aid to North Korea: A Global Peace Building Process”, *East Asian Review*, 13(4), Winter 2001, p.25.