

关于国际救灾和灾 后初期恢复重建援 助便利化和规范化 的示范法

(试用版)

2011 年 11 月

 International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

 **OCHA** United Nations Office
for the Coordination of
Humanitarian Affairs
Coordination Saves Lives



谨对中国山东大学威海国际法与比较法研究所姜世波教授及其所带领的团队对本示范法的翻译工作表示衷心感谢

©



山东大学威海国际法与比较法研究所
International and Comparative Law Institute of Shandong University at Weihai

© 红十字会与红新月会国际联合会，日内瓦，2011 年

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

P.O. Box 372

CH-1211 Geneva 19

Switzerland

Telephone: +41 22 730 4222

E-mail: idrl@ifrc.org

Web site: <http://www.ifrc.org/idrl>

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

United Nations

Palais des Nations

8-14 Avenue de la Paix

CH- 1211 Geneva

Switzerland

Tel. +41 22 917 12 34

E-mail : ochagva@un.org

Web site: <http://www.unocha.org>

Inter-Parliamentary Union

5, chemin du Pommier

P.O. Box 330

CH-1218 Le Grand-Saconnex / Geneva

Switzerland

Telephone: +41 22 919 41 50

E-mail: postbox@mail.ipu.org

Web site: <http://www.ipu.org>

封面照片：由红十字和红新月会国际联合会菲力克斯·吉尼特·拉夫兰布斯拍摄；场景为泰国曼谷市郊的暖武里挽裸洪灾

序言部分	1
致谢	1
本法的起源	4
本法的目的	4
不必要的繁琐程序	4
一些国际援助者的行动质量差、协调不力	4
本示范法的使用	5
起草注释	5
条文部分	7
第一章 总则	7
第1条 简称	7
第2条 本法的目的与范围	7
第3条 定义	7
第4条 既有权利、特权和豁免	8
第二章 国际救灾援助的启动与终止	8
第5条 对国际救灾援助必要性的评估	8
第6条 请求国际救灾援助	9
第7条 提供和接收国际援助	9
第8条 国际救灾和灾后初期恢复重建阶段	10
第9条 国际救灾阶段的终止	10
第10条 国际灾后初期恢复重建阶段的终止	10
第三章 国际救灾援助的协作与准备	10
第11条 联络点机构的协调义务和权力	10
第13条 单一窗口国际便利团队（SWIFTs）	11
第14条 国际援助者的业务协调	12
第15条 个人资料隐私的有限豁免	12
第四章 援助方的普遍责任	12
第16条 国际救灾援助的原则	12
第17条 尊重灾民的尊严	12
第18条 物资和服务的质量	13
第19条 处置未使用的产品、功能欠缺的设备和其他废品	13
第五章 获得法律便利的资格	13
第20条 为有资格的援助方提供法律便利	13
第21条 某些援助方注定有资格获得法律便利	13
第22条 援助方申请获得法律便利资格	14
第23条 资格的确定和证书	14
第24条 法律便利有资格的终止	14
第六章 为有资格的国际援助方提供的法律便利	14
第一部分 国际工作人员	14
第25条 受灾国签证	14
第26条 外国专业资格的承认	15
第27条 外国驾驶执照的承认	15
第28条 通行自由	15

第二部分 国际救灾物资和设备的入境	15
第 29 条 海关便利和优先待遇	15
第 30 条 有资格援助方的服从义务	16
第 31 条 海关交涉	16
第 32 条 免征进口关税，税款和限制	16
第 33 条 文件要求的简化	16
第 34 条 海关延长时间	16
第 35 条 检查和海关安全	16
第 36 条 预先储备协议	17
第三部分 特定国际救灾物资和设备的快速进入与使用限制	17
第 37 条 电信设备	17
第 38 条 药品	17
第 39 条 食品	17
第 40 条 进口的交通工具	17
第 41 条 搜救犬	18
第四部分 允许处置的设备及未使用的物资	18
第 42 条 设备和未使用物资的处置	18
第 43 条 物资和设备的复出口	18
第 44 条 未使用物资和设备的捐赠	18
第五部分 运输	18
第 45 条 运输工具的便利	19
第 46 条 运输服务操作员的入境	19
第 47 条 运输通知	19
第六部分 法律行为能力和雇佣	19
第 48 条 有资格援助方的法律行为能力	19
第 49 条 当地雇佣人员的雇用和终止	19
第 50 条 国际工作人员的管辖	20
第七部分 有资格的国际援助方的税收	20
第 51 条 增值税（进项税额）[和其他类似税费]	20
第 52 条 所得税[和其他类似税款]	20
第 53 条 财产税，资产税[和其他类似税务]	21
第八部分 货币和银行	21
第 54 条 携带必要资金和货币入境的权利	21
第 55 条 优惠汇率	21
第七章 监督，报告和制裁	21
第 56 条 国际救灾机构的监督	21
第 57 条 有资格的国际援助方的违反义务	21
第 58 条 国际捐赠资金的透明度	22
第 59 条 执行情况的年度报告	22
第 60 条 官员违反义务的制裁	22
第八章 国际救灾援助的过境	22
第 61 条 为过境提供的便利	22
第 62 条 过境便利期	22
第 63 条 过境便利的权利	22

第 64 条 救灾过境签证	23
第 65 条 过境和转运中的物资和设备	23
第 66 条 过境和转运的运输	23
第九章 实施, 过渡和最终条款	23
第 67 条 实施细则	23
第 68 条 废除与撤销	23
第 69 条 分割适用	23
第 70 条 生效	23
第 71 条 过渡性条款	23
评释部分	24
导论	24
评释	24
第一章 总则	24
概述	24
第 1 条 简称	24
第 2 条 本法的目的和范围	25
第 3 条 定义	25
第 4 条 既存权利、特权和豁免	27
第二章 国际救灾援助的启动和终止	27
概述	27
第 5 条 国际救灾援助需求的评估	28
第 6 条 国际援助的请求	29
第 7 条 国际援助的提供	30
第 8 条 国际救灾和灾后初期恢复重建期间	31
第 9 条 国际救灾期间的终止	32
第 10 条 国际灾后初期恢复重建期间的终止	32
第三章 国际救灾援助的协作与准备	32
概述	32
第 11 条 协调义务与核心机构的权力	33
第 12 条 国际救灾准备专责小组	34
第 13 条 单一窗口国际便利团队	35
第 14 条 国际援助者的业务协调	35
第 15 条 个人信息隐私权的有限豁免	36
第四章 援助方的一般责任	36
概述	36
第 16 条 国际救灾援助的原则	37
第 17 条 尊重灾民的尊严	38
第 18 条 物资与服务的质量	38
第 19 条 未能使用的商品或功能欠缺设备的处置	39
第五章 获得法律便利的资格	40
概述	40
第 20 条 为有资格的援助方提供法律便利	41
第 21 条 某些援助方注定有资格获得法律便利	41
第 22 条 援助方申请获得法律便利	42

第 23 条 资格的确定与证书	42
第 24 条 法律便利资格的终止	43
第六章 有资格的援助方的法律便利	43
概述	43
第一部分 国际救灾工作人员	44
第一部分 概述	44
第 25 条 救灾签证	44
第 26 条 外国专业资质的认可	45
第 27 条 外国驾驶执照的认可	46
第 28 条 入境自由	46
第二部分 国际救灾物资及设备的入境	46
概述	47
第 29 条 海关便利和优先待遇	49
第 30 条 有资格的援助方的服从义务	49
第 31 条 海关代理	49
第 32 条 进口关税、税项和限制的豁免	50
第 33 条 文件要求的简化	50
第 34 条 延长通关和其他服务的时间	50
第 35 条 检查及海关安全	50
第 36 条 物资预先储备协议	51
第三部分 特殊国际救灾物资和设备的加快运入和使用限制	51
概述	51
第 37 条 电信设备	52
第 38 条 药品	52
第 39 条 食品	53
第 40 条 车辆的进口	53
第 41 条 搜救犬	53
第四部分 允许处置的设备及未使用的物资	53
第 42 条 设备及未使用物资的处置	53
第 43 条 国际救灾设备的复出口	54
第 44 条 设备的捐赠	54
第五部分 运输	54
概述	54
第 45 条 运输方式上的便利	55
第 46 条 运输服务操作员的入境	55
第 47 条 运输通知	55
第六部分 法律行为能力和雇佣	55
概述	56
第 48 条 国际援助方的法律行为能力	56
第 49 条 当地救灾人员的雇佣和终止	58
第 50 条 关于国际救灾人员的管辖	58
第七部分 有资格的国际援助方的税收	59
概述:	59
第 51 条 增值税(进项税额)[以及其它相似税种]	59

第 52 条 所得税（以及其它相似税种）	60
第 53 条 财产税、资产税（以及其它相似税种）	60
第八部分 货币和银行	60
概述	60
第 54 条 携带必要的资金和货币进入另一个国家的权利	61
第 55 条 优惠汇率	61
第七章 监管、报告与制裁	61
概述	61
第 56 条 对援助方的监管	62
第 57 条 援助方的违规行为	62
第 58 条 捐款基金透明度的有关说明	62
第 59 条 执行的年度报告	63
第 60 条 对政府官员违规行为的制裁	63
第八章 国际救灾援助的过境	63
概述	64
第 61 条 过境的便利	64
第 62 条 过境便利的有效期	64
第 63 条 过境便利的权利	65
第 64 条 救灾过境签证	65
第 65 条 物资及设备的过境和转运	65
第 66 条 过境和转运物资的运输	65
第九章 关于实施，过渡和最终条款	66
概述	66
第 67 条 实施细则	66
第 68 条 废除、撤销	66
第 69 条 分割适用	66
第 70 条 生效	66
第 71 条 过渡性条款	66
参考文献	67
国际灾难应对法（IDRL）	67
国际条约和相关文件	67
国际质量和问责制标准	67
媒体及其他国际来源	68
区域和国内立法与政策（地区/国家）	68

序言部分

致谢

本项目合作伙伴对丹麦国际发展局和丹麦红十字会对制定该示范法的支持，表示诚挚的感谢。

项目合作伙伴： 红十字会与红新月会国际联合会(IFRC)，
联合国人道主义事务协调办公室（人道协调厅）(OCHA)，
各国议会联盟（议会联盟）(IPU)

主要起草者： 玛丽·皮卡德，法律顾问，戴维·费雪，红十字会与红新月会国际联合会

研究和起草支持： 艾伦和奥弗里有限责任公司；贝克和麦肯齐律师事务所；
英国教会传教士协会卡梅伦·麦克纳；微软公司；世界海关组织

编辑支持： 爱丽丝·博多，红十字会与红新月会国际联合会；
维吉妮·保尔，人道协调厅；
杰卡伦·贾布里，议会联盟；
爱丽舍·马斯奎尼，红十字会与红新月会国际联合会；
卡罗琳·贝佛朗根，红十字会与红新月会国际联合会
克里斯蒂娜·瓦萨拉-考克纳奇，红十字会与红新月会国际联合会

此外，目前“试用版”的示范法及其评注得到了很多个人和机构的指导，他们莅临下列专家会，并作出指导：

2010年5月28日在日内瓦召开的发展国际救灾法咨询委员会：艾格纳苏珊，世界海关组织；奥布里·阿瑞纳，世界粮食计划署；博多埃利斯·，红十字会与红新月会国际联合会；布维尔·安托万，国际红十字委员会；埃克尔肖尔·西蒙，红十字会与红新月会国际联合会；费希尔·戴维，红十字会与红新月会国际联合会；葛鲁伯维克·德拉甘，国际非营利社会法律中心；哈珀·埃丽卡，国际法律发展组织；黑兹尔丁·苏珊，艾伦和奥弗里有限责任公司；杰科夫勒维奇·波斯科，塞尔维亚红十字会；奥斯曼·易卜拉欣，红十字会与红新月会国际联合会；派瑞斯·塞瑞恩，斯里兰卡红十字会；桑德斯·宙斯，牛津饥荒救济委员会；沙克特·玛德琳，贝克和麦肯齐国际律师事务所；申肯伯格·埃德，国际资源代理委员会；斯科特·尼尔斯，人道协调厅；施皮克尔·海克，德国红十字会；威廉姆·米歇尔-安，美洲国家组织。

2011年5月23日—24日在日内瓦召开的国际救灾法专家会议：贝克·乔克，国际关怀组织；鲍多特·伊莉斯，红十字会与红新月会国际联合会；保尔·维基尼，人道协调厅；维吉妮·安托万，国际红十字委员会；布乌尔·弗兰西斯，乌干达红十字会；西浦路·露西亚，红十字会与红新月会国际联合会；康拉迪帕·特里克，毕马威国际；科瑞·德卢卡，红十字会与红新月会国际联合会；戴米瑞·约翰，人道主义宪章与赈灾全球最低标准斯菲尔项目；德·温特·克劳蒂亚，美洲国家组织；达拉谟·海伦，澳大利亚红交叉；埃克尔肖尔·西蒙，红十字会与红新月会国际联合会；费希尔·戴维，红十字会与红新月会国际联合会；贾希丝·卡德纳斯，秘鲁国家民防协会；葛鲁伯维克·德拉甘，ICNPL；哈珀·埃丽卡，国际发展法律组织；黑兹尔丁·苏珊，艾伦和奥弗里有限责任公司；哈瑞金斯·夏洛特，诸国议会联盟；库利纳迪娅，卡梅伦麦克纳；马丁保罗，独立联盟；麦地那·帕布罗，红十字会与红新月会国际联

合会；马斯奎尼·伊莉斯，红十字会与红新月会国际联合会；毕凯·玛丽，独立联盟；皮尔罗斯·泰瑞，世界海关组织；鲍瑞·伊万，卡梅伦麦克纳；萨拉迈德·弗德瑞克，毕马威国际；萨尔先巴耶夫·马拉特，哈萨克斯坦中央选举委员会；沙克特马德琳，贝克和麦肯齐律师事务所；维玛拉尼·拉里，塞舌尔律师总部。

2011年九月七日在日内瓦召开的国家社会法律顾问会议：布朗露西布朗，美国红十字会；纳瓦亚·阿曼，亚美尼亚红十字会；麦考斯可路易丝，澳大利亚红十字会；卡塞尔·弗莱德里奇，比利时红十字会；乃瑞克·罗兰，比利时红十字会-佛兰德；迈耶·迈克尔，英国红十字会；季米特洛娃格丽特，保加利亚红十字会；阿尔加拉尔巴，布基纳法索红十字会；布约亚·弗朗西斯-泽维尔，布隆迪红十字会；哥列查·莫卡姆·休伯特，喀麦隆红十字会；马洛·依拉罗，加拿大红十字会；华莱士·克里斯托弗，加拿大红十字会；索古姆·博尼法斯，加拿大红十字会；马文博，中国红十字会；奥库-邦·弗明·盖伊，刚果红十字会；莫菲尼·盖伊·马赛罗，刚果民主共和国红十字会；布巴卡·迪拜，科特迪瓦红十字会；豪瓦·特杜布拉夫卡，克罗地亚红十字会；劳里岑·安妮李，丹麦红十字会；沙拉赫·阿布杜拉曼·查姆沙，吉布提红十字会；木纳兹·雨果·卡休纳斯，厄瓜多尔红十字会；加布里拉·马姆杜，埃及红新月会；泽莱克·阿耶莱，埃塞俄比亚红十字会；莱伊·诺贾尼，芬兰红十字会；沙尼尔·纳兹利，法国红十字会；科什塔洛·伊拉克利，格鲁吉亚红十字；巴里·马马杜·沙努西，几内亚红十字会；西嘎·刘易斯，几内亚比绍共和国红十字会；阿奇拉·诺玛·莉泽特，洪都拉斯红十字会；卡里基·莱里，伊朗红新月会；沙赫洛斯塔米·哈迦，伊朗红新月会；拜恩尼·库姆，爱尔兰红十字会；塞斯里诺·米蕾娜-玛利亚，意大利红十字会；堀乙彦，日本红十字会；奥罗威·劳伦斯，肯尼亚红十字会；卓伊·塔尼诺斯，黎巴嫩红十字会；诺丁赛夫·霍恩间，马来西亚红新月；阿莫·塞缪尔·奎西，纳米比亚红十字会；达哈尔·比伊·库马尔，尼泊尔红十字会；路迪苏基·维基，荷兰红十字会；皮耶特斯·布基，荷兰红十字会；班迪瑞·阿里，尼日尔红十字会；吴哥·戈德温，尼日利亚红十字会；奥康纳·西蒙，挪威红十字会；马拉巴·利泽克，巴勒斯坦红新月会；卡普曼·洛纳，菲律宾红十字会；弗兹·奥乌塞迪克，卡塔尔红新月会；阿尔阿乍米·索尔拉亚，卡塔尔红新月；萨哈里·阿卡，罗马尼亚红十字会；阿里亚米·哈迪·阿里，沙特阿拉伯红新月会；阿尔萨德·班德尔·法沙尔，沙特阿拉伯红新月会；迪奥夫·阿斯托，塞内加尔红十字会；米兰德诺维奇·里波米尔，塞尔维亚红十字会；汤米·艾曼纽，塞拉利昂红十字会；佩因·约班·M.，南非红十字会；桑切兹·乔昆·洛佩茨，西班牙红十字会；迪萨纳亚·克苏尼尔，斯里兰卡红十字会；阿布什马·穆罕默德，苏丹红新月会；克劳梅·迪克，瑞典红十字会；达妮埃拉科勒，瑞士红十字会；铝马勒基加兹万，阿拉伯叙利亚红新月会；里泽尔·阿洛斯，坦桑尼亚红十字会；查图尔·迪莉娅，特立尼达和多巴哥红十字会；查图尔·迪莉娅，多哥红十字会；克拉克·哈里，土耳其红新月会；布屋里·弗郎西斯，乌干达红十字会；古铁雷斯·布拉德，美国红十字会；胡戈斯·黛比，美国红十字会；品脱·宙斯·哥门兹，委内瑞拉红十字会；艾哈迈德萨卡夫，也门红新月会；泰尼库恩·门内卡，红十字会与红新月会国际联合会；沙马拉苏瑞亚·乌帕马里卡，斯里兰卡红十字会与红新月会国际联合会；穆罕默德-派尔瑞特·马里卡·阿伊特，红十字会与红新月会国际联合会；博多·爱丽丝，红十字会与红新月会国际联合会；费希尔·戴维，红十字会与红新月会国际联合会；佩克泰特·加百利，红十字会与红新月会国际联合会；佩莱·普雷亚，红十字会与红新月会国际联合会；斯泰德·伊恩，红十字会与红新月会国际联合会；拉普兰蒂·露西，红十字会与红新月会国际联合会

2011年9月19-20日在牛津召开的国际救灾法专家会议：保尔·维吉妮，人道协调厅；波恩内奥米，儿童救助组织；库汀·简，牛津饥荒救济委员会；费希尔·戴维，红十字会与红新月会国际联合会；卡底里·纳丁，英国规划署；库瑞·纳第亚，卡梅伦·麦肯纳有限责任公司；莱尔森·吉里斯·沙尔，英国红十字会；李·杰克，艾伦和奥弗里有限责任公司；

拉姆斯顿·莎拉，牛津饥荒救济委员会；马吉·格雷厄姆，牛津饥荒救济委员会；麦尔·海伦娜，牛津饥荒救济委员会；马歇尔·克里斯，艾伦和奥弗里有限责任公司；诺夫·朱莉，儿童救助组织；南丁格尔·凯瑟琳，英国基督教救助组织；奥尔德诺克里斯，微软公司；奥斯曼·穆斯塔法，英国伊斯兰教救助组织；佩卡德·玛丽，红十字会与红新月会国际联合会；鲍瑞·伊万，卡梅伦·麦肯纳有限责任公司；罗杰斯·科林，英国国际关怀组织；萨尔特波利，儿童救助组织；桑德斯·宙斯，牛津饥荒救济委员会；沙克特马德琳，贝克和麦肯齐国际律师事务所；斯克鲁文·吉姆，人道主义行动问责及履行主动学习网络；瓦拉亚奇·阿布杜尔，英国伊斯兰教救助组织。

2011年9月28-29日在吉隆坡召开的国际救灾法专家会议：阿卜杜勒·拉赫·曼莎拉，马来西亚国家总检察长室；阿门·阿伊沙赫，红十字会与红新月会国际联合会；安尼尔·米歇尔，红十字会与红新月会国际联合会；巴卡尔·阿布扎比，孟加拉国红新月会；巴里·阿姆纳特，泰国红十字会；菲奥娜·保尔氏，国际红十字委员会；保尔·维吉妮，人道协调厅；布切尔·帕斯卡，红十字会与红新月会国际联合会（越南）；布拉格道第尔·海尔格-巴拉，红十字会与红新月会国际联合会；西普罗·露西亚，红十字会与红新月会国际联合会；达哈尔·比吉，尼泊尔红十字会；多恩·冯·泰，越南红十字协会；伊布恩·米歇尔，澳大利亚国立大学；爱默里·加布里埃尔，新西兰红十字会；费希尔·戴维，红十字会与红新月会国际联合会；法鲁克·拉思密，红十字会与红新月会国际联合会；詹·拉碧雅图尔，人道协调厅；汉姆扎·拉比亚图·安德鲁维亚，马来西亚国家总检察长室；哈代·维吉尼亚，新西兰皇家办公室；亨利·玛莎，库克群岛皇家律政办公室；堀乙彦，日本红十字会；伊德莱斯·穆罕默德，巴基斯坦国家灾害管理局；伊苏米·塔卡库，马来西亚慈善组织；卡纳鲁丁·努什沙姆·宾，国家安全理事会，首相署；凯雷·泰萨，红十字会与红新月会国际联合会；克肖洛林，太平洋岛屿联合论坛（秘书处）；可汗·穆汗默德·阿比德·乌拉赫，巴基斯坦红十字会；库马尔·拉吉，O.P 金德尔全球大学；穆哈德·哈迪·安瑞芬，印度尼西亚红十字会；阮潢麦，越南国家大会；诺丁·沙伊夫·伊赞，马来西亚红新月会；奥夫斯坦德·奥拉夫，独立联盟；潘尼科·阿尔，红十字会与红新月会国际联合会；佩雷斯·苏林，红十字会与红新月会国际联合会；佩雷拉·阿姆雷斯·罗汉，联合国和国际劳工组织（斯里兰卡）；鲍威尔·梅尔，澳大利亚国际开发署；拉加雷南·吉姆伯利，国际红十字委员会；斯普林格特西蒙，大不列颠亚洲饥荒救济委员会；泰帕拉·克莱门特，大洋洲海关组织；提奥龙·沙姆拉，柬埔寨议会；杨旭升，中国红十字会。

导论

本《便利和管理国际救灾及灾后初期恢复重建援助示范法》旨在为受灾国面对其境内突发的灾害时提供参考，由受灾国自愿选择使用。全球经验表明，如果灾难事件一旦发生，国际人道主义援助的登记、协助等明确的法律框架将对受灾国非常有利，它协调了保障公众安全和满足受灾群众的迫切需求间的关系。各国也将会发现，如果法律框架到位了，将更利于方便快捷地把人道主义援助物资运往受灾国。

如下所述，一些专家几年来一直给予本试用版示范法以宝贵的指导和建议。该项目的合作伙伴计划将该试用版进行了区域测试（即和感兴趣的政府集中讨论目前该领域内的新法）并同时继续和相关人员进行磋商改进，到 2012 年底将出台最终版本。

本法的起源

2007 年 11 月第三十届国际红十字会和红新月会（包括日内瓦公约的成员国和国际红十字和红新月运动的组成成员）通过了《国际救灾及灾后初期恢复重建的国内协助及管理准则》（也被称为《IDRL 准则》）¹。这是一套关于政府如何备灾的法律和在国际救灾行动中共同管理的程序性规定方面建议。该准则是建立在长达七年的国家案例研究、法律调研、与政府和救援专家的磋商的基础上的，由红十字会和红新月会国际联合会“国际救灾响应方面的法律、规则和原则”项目具体执行。

自该准则通过以来，在全球各个地区开展了进一步的协商和培训，以便为适用国提高相关认识和提供技术援助。在这个过程中，立法者们一直致力于规范准则用语，推动该准则在国内实体法和程序法方面的应用。针对这些要求，红十字会与红新月会国际联合会协同联合国人道主义事务办公室（人道协调厅）和各国议会联盟（议会联盟）在 2009 年开始制定本准则。他们受到了大量个人和机构专家的指导，包括法律研究、起草支持，包括艾伦和奥弗里有限责任公司、贝克和麦肯齐国际律师事务所、CMS 卡梅伦麦克纳法律和税务事务所、微软公司和世界海关组织。还在日内瓦、牛津和吉隆坡召开了一系列专家会议，对早期草案的起草提供反馈和建议。

2008 年，联合国大会通过了三项决议（第 63 / 139、63 / 141、63 / 137 号决议），鼓励各国利用《IDRL 准则》，并在 2011 年 6 月世界海关组织海关合作理事会上通过了一项决议，建议各国增强海关在自然灾害救助中的作用。许多国家也已经看到了准则带来的益处，并开始调整其国内法。

本法的目的

本法，如同《IDRL 准则》一样，旨在帮助各国解决国际救灾中的法律和监管问题。这些问题涉及到国际援助方的登记和援助行为，协调其援助，特别是在救济和灾后初期重建恢复时期。

不必要的繁琐程序

- 限制和延迟救灾物资和设备通关；
- 征收救灾物质及活动的关税、路桥费及其他税收；
- 人道主义工作人员获得、更新必要签证和通行证困难和延误；
- 外国专业人员(特别是医务人员)获取合法专业资质认可的问题；
- 外国人道主义组织合法登记困难，导致其银行开户和雇用当地工作人员受到限制

一些国际援助者的行动质量差、协调不力

¹ 提供多种语言在 <http://www.ifrc.org/idrl>

- 进口不必要的或不适宜的救灾物品
- 未能与国内当权机构和其他援助方配合
- 启用了未受培训的人员
- 没有咨询受益人
- 文化方面不可接受的行为
- 宗教信仰宣传

在运输救灾物资到受灾国时可能出现的问题包括：

- 国际人道主义人员、物资和设备运往其他国家的出入境延误
- 救济物资运往其他国家的征收关税、收费和税收

经验表明，大灾之后再回来试图制定新的规则和制度解决这类问题是错误的。

本法就是用于帮助政府在灾难来临前做好准备。

本法并不打算取代《IDRL 准则》，而只是为各国提供一个适用《准则》的工具。它也不打算成为国内灾害管理系统。该法有利于帮助国家在灾难发生后尽快地将国际援助方融入到一个协调的系统中。它是基于以下的核心思想：

- 在解决受灾国境内灾难造成的人道主义需求方面，本国政府承担着首要的、最主要的责任。其本国的国家红十字会和红新月会及其他国内民间组织起着重要的辅助作用。
- 国际援助方在救灾中有责任遵守某些最低的人道主义标准。包括遵守人道、中立、公正的原则，以及救灾物资、人员、项目的协调及质量达到最低标准。
- 各国政府应提供给援助国和人道主义组织以特定类型的法律便利和住宿便利，以便他们能高效的回应人道主义需求。加快办理救灾人员的签证和救灾物资、设备的通关；协助救灾运输；免除救灾活动的税收、关税和相关费用；简化人道主义组织在国内获得临时法人资格的手续，以便它们能在其国内合法的开展活动。
- 给予援助方的某些法律便利取决于他们对最低质量标准和责任的承诺，也取决于这些标准和责任的持续实施情况。

本示范法的使用

鉴于全球各地的法律制度不同，尤其是国内对灾害管理的方法不同，这就很好理解并不是本示范法的每一条款都能同等地适用于每一个国家。在具体情形下，本示范法需要适应当地的需要。在一些国家，采用包含该示范法所有议题的单一法律是不可能、不适宜的。

在这些情况下，在此被推荐的各种示范语言可能更多的是作为现有文书的增补，如灾害管理、移民、海关、税收、医疗、通讯和运输等方面的法律、法规。因此，本示范法旁边的注释（旁白）提供了本法可以被纳入的主要国内法。然而，如果采用了这种“组件”模式，建议将本示范法的关键部分应规定在一起，不可割裂开。例如，将批准及终止援助方享受特殊法律便利的制度规定在一个法案中恐怕就是重要的，即使其他方面的法律便利可以规定在其他法律中（如海关、移民法中）。

还应该指出的是，本示范法并未规定一个协调国内应对灾难方面的机制，而是推定国家灾难管理立法中已经存在着这样的机制。因此，起草该示范法时尽量避免与国内灾害管理方面的规定重复。

起草注释

在右侧空白处的框内文字说明各国可以援引该示范法的章节作为其现有的国内各种法律的增补，而不是采用整个示范法文本作为一个独立的法律，这将更符合各国的国情。（这些框内注释在本中文译本中译为“旁白”）

示范法正文中**括号内的文字**是指特别受制于采纳国特定条件、法律结构和机构构成的不同模式。

括号内的斜体字是为了替换为对应的国内名称（例如，国家名或者相应的国家灾难管理当局的名称）。

括号内没有斜体的文字意味着或者可以多个选项中选一个（例如，“总统/总理”，“区/省”）或者是在不同国家间的作出不同选择的某个要素（如某个最终期限的准确长度）。

定义的术语，如第 3 条所描述的，整个文本中每次提及都是大写。

条文部分

第一章 总则

旁白：尽管本法体现为卓越的法案，但在某些国家它可能注定更适合用作修改各种法律的不同要素。类似这种边框说明旨在建议国内法的不同部分可以用它来代替，只要它适合该国。其目的并不是要出版作为一部法律的一部分。

第1条 简称

- a、本法应当被称为《便利和管理国际救灾及灾后初期恢复重建援助法》。
- b、本法亦可被引用为《[某年]国际救灾援助法》。

第2条 本法的目的与范围

a 本法[实施~~某国~~宪法第某某条]，它是基于[某国]对响应其境内的灾害所应承担的责任的认识，但有时可能请求国际救灾援助旨在补充国内的救灾努力。

b 本法规定了当[某国]境内发生灾难，以及其国际救灾援助需通过[某国]领土援助受灾国的情况下与便利和管理国际救灾及灾后初期恢复重建援助相关的程序、规则和职责。

c 特别是，本法

- (i)制定了与便利和管理国际救灾相关的关键部委和部门的作用和职责
- (ii)确立了国际救灾的启动、协调与终止程序
- (iii)建立了相关援助方获得法律便利资格的认定机制
- (iv)详述了向这种有资格的援助方所提供的法律便利
- (vi)详述了援助方提供的国际救灾援助的预期最低标准
- (vii)便利国际救灾援助过境转运到其他受到灾害影响的国家

D 本法不适用于武装冲突、或武装冲突期间发生的自然灾害。这些情况下提供的国际援助由[国际人道法或实施日内瓦公约的法律]调整。

第3条 定义

仅以适用于本法为目的

“援助方” 是指在[某国]救灾的所有国际援助方和国内援助方。

“国内援助方” 是指根据[某国]法律依法成立的参与[该国]救灾的非营利性实体。

“国际援助方” 是指在[某国]领土上从事救灾或者通过[某国]领土过境参与另一国救灾的外国国家、组织、实体或者个人。

“援助国” 是指通过民事或军事方式，提供救灾及灾后初期恢复重建援助的国家。

“救灾” 是指提供物资、设备、服务和国际捐赠基金，满足受灾社区当前的紧急人道主义需要。

“灾难” [被定义为[某国灾害管理法]所阐明的][或者是指社会功能的运转受到严重破坏，对人类生命、健康、财产或环境造成重大、广泛威胁的事件。无论它们是由事故、自然现象或人类活动所引起，还是突然发生的或是长年累积的，但是此处的灾难不包括武装冲突。

“国内非政府组织”或“国内 NGO” 是指非政府的、非营利性的实体，其任务和活动主要是人道主义救灾、灾后重建和发展。

“有资格的人道主义援助组织” 是指被认定为有资格获得第五部分和第六部分中规定的法律便利的人道主义援助组织。

“设备”指除物资以外的有形物品，它们是救灾及灾后初期恢复重建的必需品，包括但不限于车辆、医疗设备、电信设备。

“红十字会与红新月会国际联合会的外国成员”指外国的红十字会或红新月会、红十字会与红新月会国际联合会、国际红十字委员会。

“外国非政府组织”是指任何非在[受灾某国]登记或成立的非政府的、非营利性的实体，其任务和活动主要是人道主义救灾、灾后恢复重建和发展。

“物资”指为受灾地区的救灾或灾后初期恢复重建提供的供应品。

“灾后初期恢复重建”是指提供的旨在恢复或改善受灾地区灾前生活条件的物资、设备、服务和国际捐助基金，包括为增强灾后恢复能力及降低风险采取的行动。

“国际捐赠基金”是指外国的个人或组织直接给[受灾某国]政府或国内援助方捐助的用于救灾和灾后初期恢复重建的资金。

“国际救灾援助”是指来自国际援助方提供的，或由国内援助方或其代表从海外进口或携带进入[受灾某国]的用于救灾或灾后初期恢复重建的援助。

“国际救灾期间”指本法第八章和第九章所规定的灾难存续期间，在此期间内本法第六章规定的法律便利适用于从事救灾目的的有资格的援助方。

“灾后初期恢复重建期间”是指本法第八章和第十章所规定的灾难之后的期间，在此期间内本法第六章规定的相关法律便利适用于从事救灾目的的有资格的援助方。

“国际工作人员”是指在[受灾某国]提供救灾和灾后初期恢复重建援助的援助方的职员、志愿者，既不包括[受灾某国]的公民也不包括在被援助方招募之前定居[受灾某国]的人。

“法律便利”是指根据本法第六章规定授予有资格援助方的特殊权利或豁免。

“当地受雇人员”是指住所在[受灾某国]，被国际援助方招募为职员或者志愿者，并提供救灾或灾后初期恢复重建援助的国民或者人员。

“服务”是指援助方实施的帮助受灾社区的救灾及灾后初期恢复重建行动，如搜救行动、医疗护理、保护服务和信息服务。

“过境便利”是指根据本法第七章规定授予有资格援助方的特殊权利或豁免。

“过境便利期间”是指本法第 62 条所规定的另一国的灾难存续期间，在此期间内本法第七章所规定的相关法律便利适用于提供救灾和灾后初期恢复重建援助的援助方。

“运输”是指援助方所运营或者代表援助方运营的陆、海、空交通工具为提供救灾及灾后初期恢复重建援助而运输国际工作人员、物资和设备通过国际边境。

第 4 条 既有权利、特权和豁免

本法中的任何规定不得解释为限制或减损援助者分别为其他法律或[某国]协定所承认的既有权利、特权或豁免，包括[国际组织法和外交/领事关系法]、[某国]与国际援助者之间的任何地位或总部协定。

第二章 国际救灾援助的启动与终止

第 5 条 对国际救灾援助必要性的评估

- a. 一俟一个严重的灾难降临后，在与相关[省/区]和地方当局、[相关的灾难管理当局]协商之后应当基于初步的估计做出决定，国内的能力是否可能足够强大到充分满足灾民救灾和灾后初期恢复重建的需要。这种决定也可能是在重大的灾难即将到来之前，由[相关灾难管理当局]自由裁量地做出的。
- b. 如果由于灾难的规模太大以至于国内的应对能力不足以应对，[相关的灾难管理当局]应该通知[总统/总理]建议立即请求国际救灾援助。

第五条（b）款的替代性方案：如果因为灾难的规模太大以至于国内的应对能力不足以应对，[相关的灾难管理当局]应该报告[相关的高级委员会/国家灾害管理委员会]并且建议请求国际救灾援助。[高级委员会/国家灾害管理委员会]应当立即召集会议决定是否核准该建议。一旦核准，就应当向总统或者总理提出建议。

- c. 如果提出了这种建议，[相关灾难管理当局]应当会同有关（省级/地区/国家）和地方当局，拟订一个初步的所需物资、设备和服务的清单。[相关的灾难管理当局]应当让潜在的国际援助方能在根据第 8 条的国际救灾期间伊始就能立即得到这个清单。
- d. 如果决定国内的救济能力很充分，因此不需要接受国际救灾援助，则上述决定应该得到得到[相关灾难管理当局]的审查，并在任何时候根据最新信息决定是否废止之前的决定。

第 6 条 请求国际救灾援助

- a. 在[相关灾难管理当局]的建议之下，[总统/总理]可以请求国际救灾援助。该请求可以是专门针对特定的国际人员，抑或可能是一种针对国际社会整体而言的普遍请求。[在后一种情况下，应当向[相关的区域组织和]联合国紧急救助协调员请求提供援助以传播到潜在的国际援助方。]
- b. 请求应当附有：
 - i. 有关请求援助的范围和形式方面的信息，并附有基于[相关灾难管理当局]依据第五条所准备的清单，除非这将导致不适当的迟延；
 - ii. 国际援助方依据第七条提出的援助请求或援助程序方面的信息。
- c. [某国红十字会/红新月]会可能根据之前由该国在国际红十字和红新月会大会上批准的规则、条例和程序请求国际红十字和红新月运动的外国成员在任何时候补充救灾援助和恢复重建工作。

第 7 条 提供和接收国际援助

- a. 除(d)款另有规定的除外，只要某国依据本条款提出援助申请，国际援助方就可能提供国际救灾援助。
- b. 对提供国际救灾援助感兴趣的援助国和政府间国际组织（包括联合国），可以通过[某国的大使馆]直接向[外交部]提出要求。要求应当用一般术语指明需要提供的援助的类型、数量和大致时限。外交部应当就该要求与[相关灾难管理机构]磋商。基于相关灾难管理机构的说明，外交部可以全部或部分的接受援助。
- c. 援助国家通过军事人员提供援助的，应当[依据该示范法所制定的实施细则/该国与援助国之间订立的协定]提出要求，依据上述法规/协定的具体条款，他们可以全部或者部分的接受援助。
- d. 如果一般国际援助请求是依据第 6 条（a）款提出的，除了援助国和政府间国际组织以外的国际援助方不必提出正式要求。然而，他们应当遵守一般请求的条件，并且应当在他们到达之前[多少小时]通知[相关灾难管理机构]所要提供援助的类型、数量和大致时限。
- e. 如果没有提出国际救灾援助的普遍请求，国际援助方可以向外交部主动提出请求[通过适当的国家大使馆]，外交部应当与[相关灾难管理机构]协商，并且，基于其说明，可以全部或者部分的接受援助。

- f. [相关灾难管理机构]应当根据情况的紧急性决定是接受还是拒绝国际救灾援助。
- g. [国际红十字和红新月运动的外国成员可以在任何时候向[某国]国家红十字会/红新月会, 提出直接的支援请求, 支援请求可以被全部或者部分接受。[某国]国家红十字会/红新月会应当向[相关灾难管理机构]通报其所接受的支援。

第 8 条 国际救灾和灾后初期恢复重建阶段

- a. 国际救灾援助和灾后初期恢复重建阶段应当既可以始于依照第 6 条国际救灾援助请求的发出, 也可以始于第 7 条的接受援助请求, 并且如果合适的话, 应当一直持续到依据第 9 条或者第 10 条规定的终止。
- b. 在国际救灾和灾后初期恢复重建阶段, 第六章里规定的法律便利才有效。

第 9 条 国际救灾阶段的终止

- a. 当以最新的需求评估和其他信息为基础, 并与援助方进行咨询, 相关灾难管理机构认同灾难救助的需要已经结束时, 它应该建议[总统/总理/高级委员会或者国家灾难管理委员会]批准国际救灾期间的一个终止日, 适当考虑继续进行救援活动的影响, 这种终止不应影响国际灾后初期恢复重建期间的持续有效。
- b. 应当在不晚于提议的终止日之前[45]天向援助方宣告这个终止日期。即便宣告也应当包括预期的与灾后初期恢复重建阶段相联系的物资和服务的持续需求信息。
- c. 依据本条款宣告一发布, [相关灾难管理机构]应当与积极参与救灾的援助方磋商来减少终止带来的任何负面影响, 并且若有必要, 应确保责任的充分移交。

第 10 条 国际灾后初期恢复重建阶段的终止

- a. 当以最新的需求评估和其他信息为基础, 并与援助方进行咨询, [相关灾难管理机构]认同灾难救助的需要已经结束时, 它应该建议[总统/总理/高级委员会或者国家灾难管理委员会]批准国际救援的截止日期, 应当适当考虑继续进行的救援活动的影响, 这次终止不能影响国际初期救援的有效性。
- b. 应当在不晚于提议的终止日之前[90]天向援助方宣告这个终止日期。
- c. 依据本条款宣告一发布, [相关灾难管理机构]应当与积极参与灾后初期恢复重建援助工作的援助方磋商来减少终止带来任何负面影响, 并且若有必要, 应确保责任的充分移交。

第三章 国际救灾援助的协作与准备

补白: 第八章的规定可以替代性地植入国内灾害管理法或其实施细则的文本中。而且, 这里所提出的专门制度结构并非对每个国家都适合。它们并不构成本法的实质功能, 但应当指出, 这里赋予各机构的这些功能将有助于某些机关之间明确的职能分工。

第 11 条 联络点机构的协调义务和权力

- a. 根据国家灾害管理法规建立的[相关灾害管理机构]将作为一个联络点来联系国家政府和国际救灾援助方。依照本章, 它将促进国际灾害救助的有效推进、协调和监督。同时, [相关灾难管理机构]应作为适用于包括联合国在内的任何国际的或区域性的协调机制的主要对应机构。
- b. [相关灾难管理机构]应当通知救灾援助方和有关[国家或州/省/区]及当地政府机构他们在

该示范法下的权利和责任，并且引导他们遵从其他相关法律、法规或程序，特别是有关国际救灾和灾后初期恢复重建援助方面的。

- c. 在国际救灾和灾后初期恢复重建时期，[相关灾难管理机构]可以[请求或者命令]任何有关国家政府机构采取行动，或使用现有的资产或处所以便协助国际救灾援助者提供救灾或初期恢复援助。这些机构[应当/可以]在其法律职权范围内竭尽所能。任何可能给合作机构带来重大负担的[请求或命令]都可以要求适当的高级别官员加以审查。
- d. [在国际救灾和灾后初期恢复重建时期]，[相关灾难管理机构]同样可以要求私人援助者自担费用从事自愿的行动，根据需要促进国际救灾援助者的工作，提供救灾或灾后初期恢复重建援助。这可能包括国际援助者要求降低或免收关键服务的费用，或者延长通关时间。

第 12 条 国际救灾援助准备专责小组

a. 应当建立一个跨部门的专责小组（以下简称“专责小组”）以应对国际救灾援助准备工作，并根据本条运转。该专责小组在[有关灾难管理机构]的领导下，其主要作用是在出现需要国际救灾援助的灾害时，加强该法实施的准备工作。

b. 该专责小组应当由以下代表组成：

- （一）有关灾害管理机构；
- （二）其他相关的政府部委、机构或部门；
- （三）该国的红十字会和红新月会；
- （四）在灾害管理方面表现积极的国内非政府组织；

（五）其他一些成员也可受邀参加该专责小组，包括区域、省级和地方政府机关有关官员和其他国内利益相关者，以及联合国有关机构、区域组织、外国非政府组织、国际红十字与红新月运动的外国成员。

c. 专责小组应根据[相关灾难管理当局]的要求为促进国际救灾援助的准备提供技术咨询。为履行这一角色，专责小组应：

（一）编制和更新手册、指南、计划或其他程序为国际救灾和灾后初期恢复重建的援助提供入境和协调；

（二）编制和更新现有的适用于受灾国的双边、区域和国际协调机制的信息，并就进一步发展这种机制问题向[相关灾害管理当局]提供技术咨询；

（三）如第 13 条所述，制定和维持一份由有关部委提名的参加国际单一窗口国际便利团队（SWIFTs）的人员名单。一旦根据第 8 条国际救灾期间开始，如果需要预计国际灾害援助的数量，即协助[相关灾难管理机构]立即召集 SWIFTs 会议；

（四）如本法第四章所述，向[相关灾难管理部门]就国际救灾和灾后初期恢复重建援助的[发展]提供技术质量标准方面的建议；

（五）根据本法第五章的规定，发展本法下援助方承担责任的程序、文件要求和信息；

（六）根据[相关灾难管理当局]或[其他有关机关]的要求，开展有关国际救灾援助的其他任务。

d. 这个专责小组应满足：

（一）根据第 8 条在国际救灾期间伊始，即确保第 13 条所述的 SWIFTs 有效运作，并就有关促进国际救灾援助的程序、手册和其他技术资料的应用向[相关灾难管理机构]提供咨询；

（二）除非没有必要，每年决不能少于两次评审实施本法规定的准备情况，审查本条款所规定职能的执行情况。

第 13 条 单一窗口国际便利团队（SWIFTs）

- a.单一窗口国际便利团队应根据本法建立。其目的是巩固和加快相关法律要求的执行。这些要求涉及国际救灾和灾后初期恢复重建援助的人员、货物、设备和运输的入境以及第五章所述的资格申请过程。
- b.在与国际救灾援助准备专责小组协商后，[相关灾难管理当局]应当为 SWIFTS 确立符合本法和其他有关法规的成员资格条件、职能和运作程序。
- c. SWIFTS 应由有关部委和机构的代表组成，来自国际灾害援助准备专责小组根据第 12 条所确立和更新的名单。
- d.根据第 8 条，在国际救灾期间开始后，SWIFTS 应根据具体情况进入包括有关的机场、港口和陆路过境点的主要入境口岸来部署国际救灾援助。
- e. 在特定边境无 SWIFT 的情况下，由参与调整国际工作人员、物资、设备和运输入境的政府官员适用本法的有关规定。

第 14 条 国际援助者的业务协调

- a.国家、区域、省级或地方当局应努力设法使国际援助者进入到自己的应急计划和机制中，来协助救灾和灾后初期恢复重建援助工作（比如，条件合适的话，寻求联合国紧急救济协调员的帮助和建议）。尤其是，他们将努力促进国际援助者的工作，同时平衡受灾群众的紧迫需求与必要的公众安全和健康、协调和监督之间的关系。
- b.在他们的救灾和灾后初期恢复重建援助工作中，国际援助者应当与国家、地区、省市和地方当局协调和配合。尤其是，他们应当提供与救灾和灾后初期恢复重建援助行动有关的需要、地点、类型和范围方面的信息，以便根据需要做出协调和有效的反应。
- c.虽然有必要适当考虑充分协调和监督他们的工作，但[某国]的任何官员都不应试图阻止国际援助方根据第 16 条人道主义援助原则而采取的行动。
- d.国际援助方应与任何国际或地区性机制合作，与那些[相关灾难管理当局]特别批准的某一特定行动相协调，包括那些[适当的区域组织]和联合国的行动。

第 15 条 个人资料隐私的有限豁免

为了避免迫在眉睫的死亡、人身伤害和可以想见的对公众健康或安全的严重危害，或者为了促进家庭团聚，应允许公共当局与援助者彼此分享有关灾民们的个人身份识别信息。

第四章 援助方的普遍责任

旁白：第四章的规定可以替代性地植入国内灾害管理法或者其实施细则中。

第 16 条 国际救灾援助的原则

- a. 援助方应当遵守提供国际灾难救援的人道和公平原则。特别是，他们应该仅基于灾民的需求来安排援助的优先性。他们不得：
 - i.基于国籍、人种、种族、宗教信仰、阶级、性别、性取向、残疾、年龄或者政治观点等情况来给予任何不良的区分、排除或者偏好；
 - ii. 寻求另外的特定政治或者宗教立场或者干预与灾难毫无关系的内政问题；
 - iii. 企图通过他们的救助获得商业利益；
 - iv. 收集与国际救灾或者灾后初期恢复重建援助无关的敏感的政治、经济或者军事信息。
- b. 另外，非政府组织应当遵守独立自主原则。特别是他们不能担任政府外交政策的工具。

第 17 条 尊重灾民的尊严

提供国际救灾援助的援助方应当尊重受灾地区人民的尊严，特别是，他们应该就他们所提供的救灾和灾后初期恢复重建援助在设计、实施、监测和评估方面咨询援助受益者。

第 18 条 物资和服务的质量

- a. 援助方应当确保所提供的物资和服务都适合灾民的需要和环境，并且符合本法的要求和所有适用的法律。
- b. 除非本条 c 款另有规定，援助方应当尽最大努力确保所提供的物资和服务在任何情况下符合人道主义响应斯菲尔（Sphere）项目最低标准[随时间而修订（2011 版）]。
- c. 如果一援助方相信如果要他试图符合斯菲尔项目标准的重要方面是不切实际或者不明智的，则它可以因此告知[相关灾难管理机构]，并寻求提前获得批准豁免适用本条（b）款的要求。

[第18条(b)和(c)款的替代性方案：此外，援助方还应当遵守[相关灾难管理当局]制定的法规所载的技术质量标准，并在本法生效的六个月内，咨询国际救灾援助技术工作组。

第 19 条 处置未使用的产品、功能欠缺的设备和其他废品

援助方应当确保任何物资和设备的进口目的是为了救灾或者灾后初期恢复重建援助，如果本身不能使用或者变得不能使用，或者是他们在救灾或者初期恢复重建援助中产生的其他废物，应当以安全、环保、有效的方式处置并且在遵循相关国家法律的前提下摧毁、回收或者另作处理。

第五章 获得法律便利的资格

第 20 条 为有资格的援助方提供法律便利

- a. 在第六章规定的法律便利只提供给本章规定的有资格的援助方，并且仅仅在国际救灾和灾后初期恢复重建阶段有效。除非第六章另有规定，法律便利在这两个时期同样有效
- b. 所有在第六章规定的法律便利都应当适用于按第 21 条注定有资格，或者依据第 22 条被核准有资格的国际援助方。
- c. 第六章第一部分至第五部分规定的法律便利只应适用于依据第 21 条注定有资格，或者依据第 22 条被核准是有资格的援助方，适用于他们为国际救灾或者灾后初期恢复重建援助工作所从国外带进的国际工作人员、物资、设备和运输。

第 21 条 某些援助方注定有资格获得法律便利

- a. 依据第 8 条的国际救灾期间伊始，以下援助方应视为本法第六章规定的注定有资格获得法律便利的援助方，根据第 22 条规定不需要进一步的申请程序。
 - i. 援助国
 - ii. 相关政府间组织，包括联合国和地区性组织。
 - iii. [某国红十字会和红新月]会和国际红十字和红新月会运动的外国成员
 - iv. [相关灾难管理机构]愿意让其注定就有资格的任何其他援助方。
- b. 为了便于获得法律便利，[相关灾难管理当局]应当向（a）款规定的国际援助方提供资格证书。

第 22 条 援助方申请获得法律便利资格

- a. 除了那些依据第 21 条注定有资格的之外，寻求有资格的援助方应当遵循本条提出申请，国际援助方只要外国承认或者国际法承认其具有法人资格就可以提出申请。
- b. 私营企业获得法律便利的资格应当限定于那些不能从中获得利润或者其他商业利益的援助。
- c. 获得资格的申请应当在灾前或者灾难一发生后提交。如果法律便利的资格在灾前获得许可，将在五年内有效，五年后需要提供新的申请。法律便利只在国际救灾或者灾后初期恢复重建阶段有效。
- d. 所有要获得法律便利资格的国际援助方都应当提交：
 - i. 对于国内援助方，根据[某国]的法律；或对于国际援助方，根据国际法具有法人资格的应提交能证明其根据外国法或者国际法具有法人资格的经认证的文件副本。
 - ii. 如果在[某国]有援助组织的代表或者总部，应提交该国际组织授权的代表的姓名和详细联系信息或者总部的地址。
 - iii. 之前从事有效救灾或者灾后初期恢复重建的经历和现有能力的证明文件。
 - iv. 涉及第四章规定责任的有关组织承诺和实践。

第 23 条 资格的确定和证书

- a. [相关灾难管理机构]应当受理任何依据第 22 条规定提出的申请，要么同意其申请并依据第六章发给相关资格证明，要么发给申请没有通过的通知。
 - i. 在国际救灾阶段提交的申请，[相关灾难管理机构]应当在收到所有相关文件后不迟于[指定时间]作出答复。
 - ii. 对于在国际救灾阶段终止后而在灾后初期重建阶段提交的申请，[相关灾难管理机构]应当在收到所有相关文件后不迟于[指定日期]作出答复。
- b. 具有重要经验的援助方提出的申请应当获得批准，除非提供的文件或者外在信息表明其能力令人怀疑，在这种情况下，在做出决定之前应当收集另外的意见和信息。
- c. 依据第 22 条核准一个申请或者依据第 21 条援助方注定合格的，[相关灾难管理机构]应当签发证书表明援助方对于第六章法律便利是有资格的。如果是国内援助方，证书应当说明援助方的资格扩大到第六章的第一部分至第五部分。
- d. 依据本条签发的证书从签发之日起五年内有效，依据第 20 条或者第 22 条可以通过新的决定予以更新。

第 24 条 法律便利有资格的终止

援助方关于第六章的法律便利可以经有资格的援助方提出请求，或者根据第 57 条，因没有遵守本法而被终止。

第六章 为有资格的国际援助方提供的法律便利

第一部分 国际工作人员

第 25 条 受灾国签证

- a. 有资格的国际援助方的工作人员应当有权获得救灾签证，除非涉及国家安全、公共健康和安安全，则对与此有关的人应排除适用。在初始的[三个月]内应免费签证，并可在[某国]境内免费更新最高可达[六个月]，根据必要可不断更新适用于整个国际救灾和灾后初期恢复期间。

- b. 在国际救灾期间,有资格的国际援助方的工作人员只要一抵达指定的入境点[或是根据他们之前向适当大使馆提出申请时,使馆向其指定的发放签证的[特定时间内]],就应当获得受灾国的签证。
- c. 国际救灾终止后的灾后初期恢复时期,受灾国签证的授予应当基于他们向[某国]大使馆提出的事先申请确定签证的[指定时间]。
- d. 受灾国签证的持有人应当被允许在国际救灾及灾后初期恢复时期为他们的援助组织工作,而无需特殊的执照或者工作许可证。

[第 25 条的替代条款 签证豁免

有资格的国际援助方的工作人员应有权享有签证豁免权,包括豁免相关费用或是收费。享有[某国]签证豁免权的工作人员应当被允许在国际救灾及灾后初期恢复时期为他们的援助组织工作,而无需特殊的执照或者工作许可证。只要他们持续作为其援助组织的工作人员,在国际救灾及灾后初期恢复期内,必要情况下他们应当有权停留在该国领土或是重新进入该国领土。此后,他们可以申请该国的相关签证。]

第 26 条 外国专业资格的承认

- a. 有资格的国际援助方希望工作人员执行需要对其外国专业资格予以法律确认的任务时,应当证实他们的专业资格是有效的,这些人员有能力胜任指定的任务。
- b. 该法案生效[六个月]内,[相关当局]应当确立外国国家的名单,及其 / 或者教育机构的名单。这些国家和教育机构的 [医务人员、建筑师、工程师及其他相关专业]外国专业资格在由国际援助方根据 (a) 款的条件加以验证时可以自动得到承认。这些名单至少应当[每年]审查一次并公布。
- c. 依据本条款第 (a) 项的情形,[有关当局]也应当建立加快程序,对来自非上述名单的工作人员的外国专业资格进行评估和认可。
- d. 本条项下的资格承认,援助方的国际工作人员应当豁免必须成为[某国]专业协会会员或者该国的其他专业注册程序,直至灾后初期恢复期间结束。
- e. 本条项下获得认可的专业资格有效性直至灾后初期恢复期间结束,除非因个人犯罪行为,或是其他专业不当行为致其不得在[某国]从事执业。

第 27 条 外国驾驶执照的承认

在国际救灾和灾后初期恢复时期,[有关当局]应当临时承认援助方国际工作人员的外国驾驶执照。

第 28 条 通行自由

- a. 根据本法有资格的援助方的国际工作人员应当获得灾区通行的自由,要求救灾和灾后初期恢复重建的人员仅受国家安全、公共秩序或公共卫生的限制,自由和限制应根据救灾的紧迫性来权衡。应当允许他们直接向灾民提供救灾物资和服务。
- b. 在有关当局基于对入境者安全的考虑而决定限制公开进入灾区的情况下,他们应当警告援助方的国际工作人员,但是如果允许他们进入不会危及他人,并且由工作人员承担风险,则应当允许国际工作人员进入。

第二部分 国际救灾物资和设备的入境

第 29 条 海关便利和优先待遇

在这一部分进一步描述,[海关当局]应当便利有资格的援助方的救灾物资和设备的快捷进口,并且予以优先处理。

第 30 条 有资格援助方的服从义务

要想从该部分的法律便利中受益，有资格的援助方应当：

- a. 宣布所有根据本部分规定进口的救灾物资和设备都是为了国际救灾和灾后初期恢复的目的，并且遵守国内法的相关标准，包括本法的规定或其他法规；
- b. 按照本部分规定的要求以及[海关]的指示对货物进行了包装、分类和标记。

第 31 条 海关交涉

有资格的国际援助方可以就国际救灾物资的有关问题直接向[海关当局]交涉，或通过指定代表其利益的第三方提出。

第 32 条 免征进口关税，税款和限制

有资格的援助方或者代表他们托运的物资和设备应当受益于：

- a. 免除一切关税和其他税收；
- b. 除本示范法第 3 部分描述的特殊物资和设备外享有经济禁止和限制的豁免；
- c. 通关仅受制于对公共健康和安全的监控，不考虑原产国和目的国。

第 33 条 文件要求的简化

[海关当局]应当：

- a. 对有资格援助方或代表有资格援助方托运的物资和设备的通关或释放，应基于[简化和临时性货物申报]向[海关当局]提供识别物资和设备及其主体所必要的最低限度的信息。必要时，在指定期限内完成更加完整的申报；
- b. 允许对有资格援助方进口或是代表有资格援助方进口的所有物资和设备使用单一的货物申报；
- c. 允许将有资格援助方托运的或代表他们托运的物资或设备的货物声明和任何相关支撑文件免费暂时存入[电子程序]；
- d. 允许记录、登记或检查货物声明和相关文件优先于有资格援助方或是代表有资格援助方利益而托运的物资或设备的到达，以便利一到达时就能放行；
- e. 免除任何与有资格援助方或是代表有资格援助方而托运的物资或设备有关的要求细节解释的文件，除非完全为了放行和清关的目的。

第 34 条 海关延长时间

只有在国际救灾期间，[海关当局]应当：

- a. 一旦请求，不收取额外费用对有资格的援助方或是代表有资格援助方而托运的物资或设备予以清关和放行。必要情况下，应延长至工作时间之外或是海关办公场所之外；
- b. 协调与[相关部门或部委]之间批准进口的的工作时间和能力，如果可能的话采取联合行动，例如联合海关辖制，包括如果建立了第 13 条项的 SWIFTs，则参与 SWIFTs。

第 35 条 检查和海关安全

只有在国际救灾时期，[海关当局]应当：

- a. 要检查有资格援助方或代表有资格援助方托运的货物，应以风险分析为基础，确保只采取本质上旨在符合海关和相关法律的行动；
- b. 在运用风险分析时，最好以提前报告的信息为基础来决定是否对有资格援助方托运或代表有资格援助方托运的物资或是设备进行视察和检查，包括检查的范围；

- c. 如果可行的话，就有资格的援助方或代表援助方托运的物资和设备的进口，免除任何通常被要求遵守的海关安全要求。不过，如果特殊情况下海关安全检查注定是必要的，有资格援助方就应当接受一般的海关安全检查。

第 36 条 预先储备协议

[有关通信当局]可以与有资格的援助方达成协议将本部分的相关法律便利扩大到在[某个国家名]预先确定储备位置，为潜在的灾害作准备，或者在特定的灾害预警发出后作出预先储备。

第三部分 特定国际救灾物资和设备的快速进入与使用限制

第 37 条 电信设备

- a. 为国际救灾或灾后初期恢复的目的应当允许有资格援助方不受限制的进口远程通讯设备，国家安全或是公共秩序另有要求的除外。
- b. 基于有资格援助方进口通讯设备的通知中注明的适用名称、频率和适用地点，[有关电信当局]应当免除任何许可证明要求或使用费用。
- c. [有关电信当局]同样应当授予有资格援助方优先于国内使用者[安全部队、救护服务和其他国内应急机构除外]获得用于国际救灾及灾后初期恢复工作所需带宽、频率、卫星通讯和数据转换的权利。

旁白：第 37 条可以替代性地植入国内电信法或者其实施细则中。

第 38 条 药品

- a. 只要符合本条的规定，应当允许有资格援助方为国际救灾和灾后初期恢复的目的进口药品和医疗设备。
- b. 这种药品和医疗设备必须符合灾民的需要，并且应当在原产国使用合法，在[某国]也符合[相关药品法律]的规定。依据下面 (c) (d) 款的规定，应当区分他人捐赠的药品与有资格援助方直接提供的医疗服务。
- c. 在国际救灾和灾后初期恢复中有资格援助方直接提供的医疗服务所涉及的药品，应当：
 - (i) 有资格援助方应当妥善运输和保管以保证药品质量；
 - (ii) 防止药品盗用和滥用。
- d. 捐赠的药品应当：
 - (i) 从运达后至药品到期日至少还有 12 个月，除非有[有关卫生当局]的特殊同意；
 - (ii) 有资格援助方应当保证其运输和持有的药品的质量，直至药品抵达国内受灾人员；
 - (iii) 使用受灾国使用的语言做出标记说明，注明国际专有名称或是通用名称、批号、剂型、强度、生产者名称、容量、存储条件和有效期。

旁白：第 38 条可以替代性地植入国内药品法或其实施细则中。

第 39 条 食品

依据[有关农业和卫生当局]制定生效的本法规在生效[6 个月]内产生的规章设定的加快程序，应当承认有资格援助方进口的食品。

旁白：第 39 条的意图可能在执行条例时实现。

第 40 条 进口的交通工具

[有关运输当局]应当对有资格援助方进口的在国外注册的交通工具和牌照予以临时承认，暂不适用当

地注册和牌照的规定。

[第 40 条的替代性条款: [有关运输当局]应当加快授予有资格援助方进口的交通工具以当地注册和[临时]牌照。]

旁白: 第 40 条可以替代性地植入国内制定的机动车或道路安全法中。

第 41 条 搜救犬

对有资格援助方临时进口的搜救犬不需要进行检疫, 只要符合[有关当局]制定的这一法案生效[6 个月]内制定的特殊法规规定的情况和要求。

第四部分 允许处置的设备及未使用的物资

旁白: 第四部分的规定可能植入国内海关法或其实施细则中。

第 42 条 设备和未使用物资的处置

- a. 该部分规定了物资或设备的处置, 因为有资格援助方已经得到了关税、税收或其他收费的减免或豁免, 依据本章以及直到国际救灾和灾后初期恢复期结束为止他们都享有占有权。
- b. 这种物资和设备可以是:
 - (i) 有资格援助方所持有的在[某国]的非营利性实体为了人道主义、发展和慈善的目的而使用或分发的;
 - (ii) 依据第 43 条复出口的;
 - (iii) 依据第 44 条捐赠的; 或
 - (iv) 依据第 19 条处置的。
- c. 此外, 这些物资和设备可以出售, 但只能:
 - (i) 灾后初期恢复终止后; 并且
 - (ii) 支付依据本章未征收或豁免的所有费用、关税、税项或其他收费。

第 43 条 物资和设备的复出口

因享受本章法律便利而进口设备或物资获益的有资格的援助方被允许复出口其设备或未使用的物资, 并且不再征收任何关税、出口税或类似的费用, 条件是:

- a. 复出口的开始不得迟于灾后初期恢复终止后[3 个月];
- b. 提供文件证明所涉及的设备和物资原本是为了国际救灾和灾后初期恢复而依据本章进口的。

第 44 条 未使用物资和设备的捐赠

当国际救灾或灾后初期恢复不再需要时, 有资格援助方可以将任何进口或是当地购买的物资和设备进行捐赠, 对捐赠人和受益人都不征收任何税费、关税, 条件是:

- a. 捐赠行为的做出不迟于灾后初期恢复终止后的[3 个月];
- b. 有资格的国际援助方应向[有关当局]提供文件[包括受益人的副本]证明进口商或购买商的身份、进口或购买的日期、按照本章的法律便利所进口或购买的物资或物资集合的事实;
- c. 捐赠的受益人应当是[某国]红十字会或红新月会]组织、国内非政府组织、在[某国]建立的不以营利为目的的慈善机构或人道主义组织;
- d. [3 年内]不得出售任何捐赠的物资, 除非支付了之前依据本章免征或豁免的费用、关税、税收或其他费用。

第五部分 运输

旁白: 第五部分各条的规定可以替代性地分别并入国内陆运、空运和航运的法律中。

第 45 条 运输工具的便利

- a. 为了国际救灾和灾后初期恢复，用于运输国际和当地投入的人员、物资或设备而由有资格的国际援助方运营的陆上、空中和水上交通运输工具应当在通道、飞行线路以及降落许可方面享有优先权；
- b. 豁免任何适用的税款、征费、关税、费用或收费，通常是由[某国]的政府机构征收的，包括但不限于：
 - (i) 飞跃领空、降落、停留、起飞和导航服务费；
 - (ii) 滞期费和停靠费；
 - (iii) 公路通行费。
- c. 豁免抵达、飞越、降落、滞留和离境方面的任何禁止或限制，除非基于保护国家安全、公共安全或公共卫生的需要。
- d. 在通道、飞行线路以及降落许可方面享有优先权。

第 46 条 运输服务操作员的入境

[有关当局]应当努力减少和加快为有资格援助方服务的司机、飞行员和船员等交通工具的操作人员的入境程序。

旁白：第 46 条也可以植入移民法案中。

第 47 条 运输通知

为了促进本部分法律便利的提供，有资格的援助方或其承运人应当：

- a. 提前通知[有关航空管理局]预定飞行的线路、类型和飞行工具的呼号、机组人数、货物的性质、航班时间表、所有乘客的名单，并遵守[有关航空管理局]对空中交通管制和着陆程序的规定。
- b. 提前通知[有关海运当局]预定水上交通工具的目的地或到达地、类型、登记交通工具的数量、交通工具上的作业人员数量，以及设备、设施和船上其他材料，并且应当遵守[有关当局]关于船舶进港和停靠码头的任何指令。

第六部分 法律行为能力和雇佣

第 48 条 有资格援助方的法律行为能力

国际援助方获得法律便利的合格地位包括法律行为能力，因为这可能与依据[某国]法律在国际救灾和灾后初期恢复时期履行国际救灾和灾后初期恢复的目的及其职能的实施有关，尤其是以下方面的能力：

- a. 开设银行账户；
- b. 签订合同和租约；
- c. 取得和处置不动产和动产；
- d. 接收和发放私人及公共资金；
- e. 策略法律行动；
- f. 依据本示范法第 49 条的规定投入和终止当地雇佣的人员。

旁白：第 48 条的有关内容可以替代性地植入国内灾害管理法、银行法以及劳动关系法中。

第 49 条 当地雇佣人员的雇佣和终止

- a. 依据本示范法第 4 条的规定，除本条款外，所有有资格援助方都应当遵守[某国]关于当地雇员聘用的相关法律规定，他们通常是居住于或者住所位于[某国]的人。

- b. 不应要求有资格的国际援助方作为雇主进行任何单独登记，包括与当地雇佣人员就业有关的税收、社会保障和社会保险登记等相关要求。
- c. 虽然与某国的劳动和就业法律的规定不同，但有资格的国际援助方可以：
 - (i) 通过非歧视性的程序聘请[某国]的任何个人；
 - (ii) 按照固定期限劳动合同聘请当地人员，该合同可能持续的时间不长，而且根据需要还可以续签合同而无需设定无限的义务。

第 50 条 国际工作人员的管辖

尽管有公共秩序或劳动和就业法律的不同规定，但法院、行政法庭和[某国]官员不得寻求对涉及有资格的国际援助方与国际工作人员订立的雇佣合同行使管辖权，因为这些合同中包含的法律选择条款确立了外国和国际法院、法庭或其他机制的专属管辖权。

旁白：第 49 条和第 50 条可以替代性地植入国内劳动关系法中。

第七部分 有资格的国际援助方的税收

旁白：第七部分可替代性地植入适当的税法中。

第 51 条 增值税（进项税额）[和其他类似税费]

- a. 国际援助方提供的国际救灾和灾后初期恢复供应应当免征所有的增值税、服务税和类似税收，关税、征费及政府收费，只要是发生在国际救灾和灾后初期恢复时期。在相同期限内，有资格的国际援助方也应当豁免增值税登记。
- b. 为了提供这种法律便利，[有关税务当局]应当采取所有切实可行的方法保证本地供应商在为有资格的国际援助方提供物资或服务时不受任何负面的财政或行政影响。
- c. 向有资格的国际援助方提供的与国际救灾或灾后初期恢复有关的商品和服务的增值税率应当为零，只要这种供应的价值超出了[特定的价值]。因此，不应要求此类商品和服务的供应商作出解释，也不得收取有资格的国际援助方在这方面的增值税。

[第 51 条 (c) 的替代方案：

增值税——豁免方式

为了国际救灾和灾后初期恢复而向有资格的国际援助方供应商品或服务，应当免除增值税，只要这种供应的价值超出了[特定的价值]，因此，不得要求供应商作出解释，也不得向有资格的国际援助方就此类供应征收任何增值税。

增值税——视为未供应方法

为了国际救灾和灾后初期恢复而向有资格的国际救灾人员供应商品或服务，增值税的目的应当忽略，只要这种供应的价值超出了[特定的价值]，因此，不得要求供应商作出解释，也不得向有资格的国际援助方就此类供应征收任何增值税。

第 52 条 所得税[和其他类似税款]

- a. 有资格的国际援助方为国际救灾和灾后初期恢复而采取的行动，在国际救灾和灾后初期恢复期间，应当忽略税收的目的，因此，任何事实上或被视为从这些行动中获得的收益和收入，都不得征收任何税项、关税、征费或具有类似效果的其他政府收费。
- b. 有资格的国际援助方的国际工作人员为国际救灾和灾后初期恢复而采取的行动，在国际救灾和灾后初期恢复期间，应当忽略税收的目的，因此，都不得征收任何税项、关税，税款和具

有类似效果的其他政府收费。

- c. 有资格的国际援助方的国际工作人员在国际救助和灾后初期恢复期间不得因为出现在[某国]境内, 或是在那里开展活动, 就将他们视为[某国]的居民, 也不得将他们与[某国]的税收目的相联系。因此, 这类国际人员不受制于任何税项、关税、征费、社会保障税和具有类似效果的政府收费和就业征费, 也不用对此进行解释。

第 53 条 财产税, 资产税[和其他类似税务]

在国际救灾和灾后初期恢复期间, 不应产生或要求有资格的国际援助方支付与以下有关的税项、关税、征费或具有类似效果的政府收费:

- a. 如果土地、建筑物或建筑物的任一部分, 全部或主要是用于国际救灾和灾后初期恢复的目的;
- b. 有资格的国际援助方的资产。

第八部分 货币和银行

旁白: 第八部分可以替代性地植入银行或金融服务法中。

第 54 条 携带必要资金和货币入境的权利

[有关当局]应当为有资格的国际援助方为提供国际救灾和灾后初期恢复援助而携带的此类资金和货币的入境提供便利。

第 55 条 优惠汇率

[有关当局]应当为有资格的国际援助方提供最优的可适用的法定汇率以兑换为该国的货币资金用于提供国际救灾和灾后初期恢复援助。

第七章 监督, 报告和制裁

第 56 条 国际救灾机构的监督

- a. [有关灾害管理当局]应当负责监督有资格的国际援助方在本法案项下的责任, 特别是第四章;
- b. 为了方便[有关灾害管理当局]的监督, 可以要求有资格的国际援助方向其报告, 在合理的时间间隔内报告他们为国际救灾和灾后初期恢复提供的帮助。并通过[电子手段]将这些报告向公众公开;
- c. 在本条款项下, [有关灾害管理当局]强加的报告要求, 应当将有资格的国际援助方的行政负担降到最低。

第 57 条 有资格的国际援助方的违反义务

- a. 依据可靠消息, [有关灾害管理当局]怀疑任何有资格的国际援助方没有遵守本法案项下的义务, 尤其是第四章项下的义务, 应当立即询问有资格的国际援助方, 并寻求澄清或解释。如果仍不满意, [有关灾害管理当局]应当提供书面的违反义务通知:
 - (i) 要求有资格的国际援助方自觉遵守特定的时期;
 - (ii) 撤销有资格的国际援助方在第六章项下享有的法律便利;
 - (iii) 在故意扭曲事实或欺诈的请款下, 征收实施细则的罚款; 或者
 - (iv) 在最极端的情况下, 撤销[某国]提供国际救灾和灾后初期恢复的同意。
- b. 根据本条款第(a) (iii)款的规定撤销决定, 如果有资格的国际援助方在本法案之外缺少留在该国的法律依据, 可以要求其离境, 从通知之日起[30]天内。
- c. 依据本条款第(a) (i)或(a) (ii)条款的规定决定暂停或撤销法律便利的决定, 不具有追溯力,

- 除非涉及有资格的国际援助方的欺诈案件或犯罪行为。
- d. 国际协助机构可以向[专员或其他适当机构]就任何消极决定提起上述。
 - e. 本条款不排除有资格的国际援助方或国际和当地有资格援助方就[某国]法律下的刑事侵犯或民事赔偿责任进行起诉。

第 58 条 国际捐赠资金的透明度

- a. [某国]政府收到的为国际救灾和灾后初期恢复的国际捐赠资金应当：
 - (i) 包括由国家灾害管理办法或国际救灾和灾后初期恢复基金建立的国家灾害管理基金，应当将程序法规化；并且
 - (ii) [有关当局]的检查不得迟于国际救灾终止后的[六个月]，或者灾后初期恢复终止后的[三个月]。审查结果应当通过[电子手段]向公众公开。
- b. 国内救助机构收到的国际捐款应当：
 - (i) 存储在一个为国际救灾和灾后初期恢复的专用账户里；
 - (ii) 外部审查不得迟于国际救灾终止后的[六个月]或灾后初期恢复终止后的[三个月]，以先到者为准。这些审查结果应当报告[有关当局]并通过[电子手段]向公众公开。

第 59 条 执行情况的年度报告

[有关灾害管理当局]应当向议会的[相关委员会]就法案的实施步骤进行年度报告，包括灾前防备措施。

第 60 条 官员违反义务的制裁

[某国]官员未能遵守本法案项下的义务，可能受到[公务员行为及纪律守则]的制裁，并且处以[一定数额]的罚款。本条款同样适用于官员行为或过失的其他民法或刑事法律责任。

第八章 国际救灾援助的过境

旁白：第八章的规定可以替代性地植入海关法及其实施细则中。

第 61 条 为过境提供的便利

如果一个灾害发生于提出国际救灾援助请求的另一个国家，[有关海关、移民和交通运输当局]应当为国际援助方提供的国际救灾援助从其国家领土上快速过境或者转运出去提供便利，这包括国际救灾人员、物资、设备和运输，以便能够到达受灾国，本部分将进一步描述。

第 62 条 过境便利期

- a. 在征求受灾国有关部门意见后，[有关当局]对可能请求的国际救灾和灾后初期恢复感到满意，而且认为国际人员、物资或设备从其领土上过境或转运是有益的，[有关当局]可以宣布过境便利期开始。
- b. 过境便利期持续到[有关当局]决定终止为止，当它认为过境便利已经不再需要时。
- c. 过境便利期的终止应当向有资格的国际援助方宣布，并不迟于之前建议的日期后[多长时间]。
- d. 本章所述的过境便利，仅在过境便利期间有效。

第 63 条 过境便利的权利

- a. 受制于(b)款规定，所有有资格的国际援助方都有权享有本章规定的过境便利，只要他们宣布其所转送通过[某国]领土的国际人员、设备和物资是向受灾国提供的国际救灾和灾后初期恢复的援助即可。

- b. 在实际上存在或涉嫌欺诈，或者有必要捍卫国家安全或公共健康的情况下，[有关当局]可以拒绝向有资格的国际援助方提供过境便利。对拒绝提供过境便利可依据本示范法第 57 条所规定的程序上诉。

第 64 条 救灾过境签证

有资格的国际援助方的国际工作人员为抵达受灾国在[某国]过境应当被授予 [单独的]救灾入境签证，除非有关国家安全、公共健康和公共安全涉及到了某个特定的个人可排除适用。救灾过境签证应当免费签发。

[第 64 条的替代方案：有资格的国际援助方的国际工作人员为抵达受灾国在[某国]过境应豁免入境签证要求，包括任何相关的费用和收费。[条件是他们要[多少天]的期限内退出[某国]领土]。

第 65 条 过境和转运中的物资和设备

第六章的第二部分和第三部分的内容作必要的修改后可适用于有资格的国际援助方的物资和设备托运，置于海关监管下过境或转运至受灾国。

第 66 条 过境和转运的运输

第六章第五部分的内容作必要修改可适用于为国际救灾和灾后初期恢复而在[某国]领土、领水或领空过境的国际援助方的地面、空中和水上运输工具。

第九章 实施，过渡和最终条款

第 67 条 实施细则

[有关当局]可以制定实施细则来规制所有需要规定或允许规定的问题，或者有必要让本示范法生效，或者赋予本示范法以权力、功能、义务或者权威。

第 68 条 废除与撤销

[某某相关法案或其某部分/法案中的某某规定]从[某某时间]废止。

第 69 条 分割适用

本示范法中的各条款都是可以分割的。如果任一条款在任何方面已经不合法或者变得不合法、无效或者无法执行，则不影响或损害本示范法中其他条款的合法性、有效性或可执行性。

第 70 条 生效

本示范法将于[某某日期]生效或者在[官方出版物名称]颁布后[多少日]后生效。

第 71 条 过渡性条款

[相关当局]可以制定实施该示范法所必要的过渡性、临时性或者保留期的条款。

评释部分

导论

本评释旨在提供本示范法试用版不同规定的背景信息。它只是解释性的，目的并不是要作为本示范法不可分割的组成部分。

评释

- 识别示范法各条款与《国内便利和管理国际救灾和灾后初期恢复重建援助准则》(《IDRL 准则》)相关部分之间的联系；
- 识别每一章、节和条款中的问题，以便寻求解决的办法；
- 解释起草者的意图以及选择某一方案而不是另一方案的理由；
- 只要可以得到便提供现有不同国家的立法文本(而且必须铭记的是迄今为止很少有国家已经解决了这些问题，这就是为什么首先要制定《IDRL 准则》的原因)；
- 如果有益的话，除了提供一个卓越法案外还讨论执行同一方案的可替代方法。

第一章 总则

本章包括：

第 1 条 简称

第 2 条 本法的目的和范围

第 3 条 定义

第 4 条 既有权利、特权和豁免

第一章与《IDRL 准则》如下章节相关：

1-导论（尤其是 1.4）

2-定义

概述

第一章包含许多重要的初步规定。示范法的长标题（第 1 条）及其目的和范围（第 2 条），通常旨在反映《IDRL 准则》涵盖的主题。不同于《IDRL 准则》的一个重要例外是，示范法并没有建议那些调整来源于接受国核准的旨在帮助另一受灾国的人道主义援助的规则。

定义（第 3 条）界定了与整个示范法相关的关键术语。

对既存权利、特权和豁免的保留条款，保证了这一立法不会对国际援助方和受灾国之间存在的安排产生消极影响。

另外参见：

《IDRL 案头研究》，特别是简介和第七章，以及现有框架中的概述和结论。

第 1 条 简称

促进和调节国际救灾和灾后初期恢复的法案-体现了《IDRL 准则》的标题和所阐释主题的全部范围和限制。简称是为了在立法中便于参考，形成共同的实践。

第2条 本法的目的和范围

第2条(a)款规定了本法所赖以存在相关宪法上的效力——对于这是标准做法的国家。它还重申了立法国家(潜在的受灾国)管理其领土上的灾难方面所承担的主要责任,而且国际援助方只根据请求起帮助作用。这是支撑《IDRL 准则》和其他主要国际文件的一个重要原则,著名的如果联合国大会第4/182(1991)号决议。

第2条(b)款和(c)款阐明了示范法的总体范围。四个关键点是:

●首先,本示范法涉及的是**国际救灾援助**的便利和监管问题;它不是一国灾害管理体系的蓝图,也不包括对国内援助方的监管和协调,除非他们对国际援助承担了职责和义务。正如示范法导论中所述,它假设了既存的灾害管理立法规定了这些问题。

●其次,涉及的是**救灾和灾后初期恢复重建**中的问题,这是对灾后响应和恢复的早期阶段,而不是长期的恢复、重建和发展。这并不是因为后期阶段不重要,而是因为早期阶段对于提供有效的援助至为重要,因此建立一种特殊的法律机制以减少援助的延滞是正当的。

●第三,在本示范法所提出的便利和监管体系下,**援助方**有责任和能力接受特殊便利为国际救灾工作人员、救灾物资和设备的快速入境,并有权在受灾国境内合法有效地运转。这就是《IDRL 准则》和本示范法所要解决的关键问题——需要特殊的加速程序,以确保能够及时地提供必要的国际援助,但也需要一种对国际救灾援助的规制和监督机制,即通过以所提供的援助的质量和类型为基础为给予的特殊法律便利建立一种“资格”制度。

●最后,本示范法为向一受灾国提供救灾和灾后初期恢复重建援助的国际工作人员、物资和设备规定了通过立法国领土的**过境便利**。尽管这种便利——如加速程序、免除关税或其他税费——与为该国提供救助的很多其他便利相似,但这一授予便利的程序在过境中得到了简化。

第2条(d)款涉及本示范法的适用与武装冲突的关系。与《IDRL 准则》的规定一致,这一部分排除了本示范法适用于武装冲突的情况,也排除了适用于受武装冲突影响的国家发生的灾难。

这种排除是必要的,因为无论是相关国际法律框架还是国际救灾行动的驱动力,和平时期发生的灾难与战时灾难都是决然不同的。国际人道法(又称武装冲突法)适用于武装冲突情况和武装冲突与自然灾害叠加的情况。它对政府任意拒绝和控制外来的人道主义援助方面强加了某些限制,这些限制不适用于武装冲突背景之外。此外,冲突局势也引起了人们对人道主义的独立性、安全和进入的不同类型和程度产生了担忧。因此,本部分建议由国际人道法或者执行国际人道法要求的适当的国内法来调整武装冲突的情形,如实施《日内瓦公约》的法案。

注意到,第2条(d)款所规定的排除并未扩大到未达到武装冲突水平的暴力冲突。关于“武装冲突”这一术语是如何定义的这方面的指导,参见“在国际人道法中是如何定义‘武装冲突’的?”,《国际红十字会》(ICRC)2008年3月的意见书。

第3条 定义

第3条中的多个定义都基于《IDRL 准则》中所包含的定义。虽然第3条中的多数定义无需加以说明,但这些术语背后的基本原理将进一步加以说明:

援助方

本示范法所使用的**援助方**这个术语,既包括国际援助方也包括国内援助方。因为国内救灾援助也可能涉及从国外提供的援助,也有要求获得与国际救灾工作人员、物资和设备、相关运输等享有平等的法律便利的权利。因此,有时同时提及国际和国内援助方时,是方便的。然而,本法的某些部分还是对二者进行了区别对待,所以也对国际援助方和国内援助方进行

了分别定义。

国际援助方包括来自于受灾国以外的任何和所有旨在提供救灾和/或灾后初期恢复重建援助的组织。可能包括国家和非国家实体、非政府组织的私营企业、联合国系统各组织、其他国际组织、区域性政府间组织和个人。在这类国际援助方中有关他们的法律地位存在一定的区别，所以他们也特别包含**援助国**以及**国际红十字和红新月运动的外国成员**和**外国非政府组织**（或外国 NGOs）。

国内援助方，包括非政府组织、私营企业和个人。界定的主要亚类别是国内非政府组织（国内 NGOs）中区分了在国内提供援助的不以营利为目的的非政府援助方，他们可能享有**国际救灾援助**上的法律便利。

获得法律便利的资格

在本示范法中，**法律便利**的含义是指向某些在国际救灾和/或灾后初期恢复重建期间提供援助的援助方提供的特殊权利，它们规定在本示范法的第六章中。这些便利的目的是为了促进援助方提供的国际救灾援助的入境。这些便利由受灾国确定，最可能授予提供质量可靠且符合人道主义原则的援助方。因此，这些法律便利只能为那些**有资格的援助方**所得到。

国际援助方和国内援助方都可能成为有资格的援助方，但是国内援助方享有的便利只限于那些与国际工作人员、物资、设备和运输入境有关的便利。有资格的国际援助方所享有的法律便利还涉及在该国的法律能力问题、税收和货币兑换与转让方面的问题。

正如第五章所述，一些国际援助方基于其之前的身份不需要申请资格。相反，他们可能注定是有资格的。他们是援助国、政府间组织（如联合国和基于条约产生的区域性组织）、各国红十字会或红新月会以及国际红十字和红新月运动的外国成员（第 21 条）。至于其他援助方，包括国外和国内的非政府组织、私营企业，可能需要通过申请获得资格（第 22 条）- 尽管经验和能力是核心因素，但明确规定，私营企业只能为其非营利性援助申请法律便利。

本法所建立的制度并不要求国际援助方在提供援助之前就是有资格的法律便利享有者。受灾国可能在国家的自由裁量权范围内，允许尚未申请或者申请待定的国际援助方入境，所以享有法律便利的资格并不是入境和运作的前提。它只是提供快速入境程序、免税进口/采购救灾和灾后恢复重建所需物资和设备、承认法人资格以及其他第六章所涉及的法律便利的先决条件。

灾难

在国家灾难管理法律中已经对灾难进行了定义的情况下，在此，最好使用相同的定义，以避免矛盾和混乱。当没有这一定义，或是与本范法的目的不适应时，建议换一种定义。它排除武装冲突，因为各国和平时期和战争时期的法律框架是不同的，并且国际人道法（又称武装冲突法）适用于战争时期。基于这个原因，本法第 2 条（d）款应适用——它排除了武装冲突，以及在受武装冲突影响的灾难。

国际救灾期间和国际灾后初期恢复重建期间

其他两个关键定义涉及**国际救灾期间**和**国际灾后初期恢复重建期间**，在本法中有时它们合在一起被称为“国际救灾和灾后初期恢复重建期间”。第二章的评释中详细解释了在这些定义期间内，法律便利适用于有资格的援助方。这些期间是旨在取代受灾国依赖灾害或紧急状态声明才接受国际救灾援助，或者才提供法律便利来促进援助。这两个时期同时运行，但不一定同时完成。第 8 条规定，根据第 6 条，当受灾国发出国际援助请求，或是根据第 7 条接受国际援助时，这些时期都会自动启动。每个期间的结束都由受灾国政府提前宣布一个日期——根据第 9 条国际救灾期间的规定，或根据第 10 条国际灾后初期恢复重建期间的规定。

第 4 条 既存权利、特权和豁免

本条款旨在确保基于本示范法而制定的新的立法不会废止或是修改其国内既存的国际援助方的相关法律规定。国际援助方可能已经通过诸多方式得到了该国的认可。例如，外国非政府组织可能已经拥有了国内法律地位，如他们已根据该国国际社团的法律注册，或者他们的一个分支机构已注册为一个国内协会，和/或他们已经与政府达成了进驻特定的总部或其他地位协议，这些协议包含了一定特权，比如免税协定。联合国系统的各组织通常就享有专门特权和豁免权，包括承认法人人格和税收豁免，根据相关国际公约（假设一国是联合国机构或者专门机构特权和豁免权公约的缔约国或同为两个公约的缔约国），和/或如果它们经常在该国出现，他们可能已经达成了一项特别总部/地位协议。

其他政府间组织和区域性组织也经常有先在的地位协定。外国私营企业可能在受灾国已经合法注册了分支机构，所以，他们可能仍需根据本示范法第六章寻求法律便利的资格，而且只能是那些涉及非盈利性的救灾援助活动，他们将不需要申请法人资格的临时承认。这些深思熟虑过的包含了事先承认法人资格和国际人道主义组织的税收豁免等内容的先在协定并不被这一新法律所废止或是无意间改变。本条款指出不“限制或约束”这些既存的权利。存在这样的可能，如果一个组织的既存权利并未包括本法所提供的法律便利，那么，如果它符合了本法的要求，就可适用本法规定的法律便利。

第二章 国际救灾援助的启动和终止

本章包括：

5. 国际救灾援助需求的评估
6. 国际援助的请求
7. 国际援助的提供
8. 国际救灾和灾后初期恢复重建期间
9. 国际救灾期间的终止
10. 国际灾后初期恢复期间的终止

第二章与《IDRL 准则》的如下章节相关：

- 3-受灾国的职责（特别是 3.2 和 3.3）；
 - 8-法律、政策及体制构架（特别是 8.2）；
- 第三部分-国际救灾和灾后初期恢复的启动和终止-第 10， 11 和 12 章。

概述

第二章论述了如果一个法治国家受到重大灾难的影响，国际救灾是如何启动和终止的，并且确立了国际援助行动者可能收到专门法律便利的期间。

目前确立国际救灾必要性的机制，即提出国际援助请求和接受援助在不同国家之间差别很大。国际红十字会和红新月会所完成 IDRL 项目中的国际案例研究和 IDRL 案头研究的第八章记录了这方面所经常遇到的延迟和困难。接受人道主义援助的迟延对于遭受意外灾难影响的人们的福利问题来说，是个处于核心的问题。当救灾需要对国家能力造成挑战时，因制度混乱造成国际吁求的迟延对于这个国家众多受灾的人口而言就是生死攸关的问题。在一些国家，在授权宣布国家灾难或紧急状态之前就已经需要呼吁国际援助了。经验告诉我们这种需要也许会在寻求援助时导致不必要的迟延，这不仅仅会是因为机制自身可能导致实施拖延，而且还因为政府经常会因某些完全与需要外界援助无关的理由不愿宣布进入灾难和紧急

状态。例如，这种措施也许会和暂时剥夺公民的特定宪法权利相关联，所以政府在实施时格外小心。因此，本示范法建议呼吁国际援助应当有一个单独的决策机制。

受灾国在没必要宣布国家紧急状态、灾难或不幸状况的情况下，本章为请求或接受国际灾难援助提供了一个示范法（第 5、6、7 条）。相反，它运用了国际救灾期间和灾后初期恢复期间的概念，这是为与第 8 条相一致而规定的，即援助请求要根据第 6 条提出，接受一项援助是根据第 7 条。国际援助以及灾后初期恢复在指定的时期内启动和终止对于本示范法来说是相当重要的，因为对于有资格的的国际援助行动者来说，在这些不同时期会有特别的法律便利措施。虽然国际救灾和灾后初期恢复发生在同一时间，但他们几乎不会在同一时间终止。所以，本章为受灾国的这两个时期的终止规定了独立的机制（第 9 条、第 10 条）。

另请参阅：IDRL 案头研究第八章。

第 5 条 国际救灾援助需求的评估

第 5 条 (a) 款 对受灾国开放让他们自己开展评估、初步判定，或者如果他们愿意，由那些精通初期恢复阶段快速评估的国际援助行动者作出这种分析，示范法在这个问题上并没有做出硬性规定。然而，无论选择哪个机制，本示范法所规定的程序应当得到阐明，以免对有关国际救灾必要性的评估产生混淆或迟延，即有关谁负责执行，相关的灾难管理机构如何及时获得这种评估数据。[参见：IDRL 导则 10.1 关于联合国以及其它人道主义援助组织的联合需求评估]。

许多国家的特定灾难管理立法已经指定了一个关键机构，例如，国家灾难管理局，来确保在灾难发生或开始时，所有的需求评估都能得到实施和更新。然而，并非所有的立法安排都有关于国际援助需求评估的具体条款。其中一个较好的纳入这类规定的例子就是印度尼西亚，它的国家灾难管理局（BNPB）就扮演了这个角色，其中包括确保“对位置、损害、损失和资源进行快速和适当的研究”，[第 24 号法令第 48-49 条；第 21 号法规第 21(1)(a) 款和第 22 条]。此外，最近通过的印尼 2011 年《有关国际组织和外国非政府组织在应急响应时的指导原则》（非官方翻译），国家灾难管理局被指定负责快速评估从而发表“政府接受国际援助的正式声明”（第 II 章(2)(b)；第三章 A）。同样，在圭亚纳，也有关于需求评估的明确责任归属于国家损害评估小组（NDAT），负责评估“需要从当地、国家和国际资源中获得用以救灾和恢复的额外支持……”（第 5.3(d)款：损害评估和需求分析计划，2010）。

受灾国也可能希望请求专业化的快速反应小组的支持，例如由联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）管理的联合国灾害评估与协调小组（UNDAC）负责协助评估必要性、决定是否请求国际援助以及请求什么类型的援助。如果这是首选，这样的程序也可以纳入灾难管理法规作为首选的评估形式或者作为一种额外的支持体系。后一种情况的一个例子是新西兰法律中的“2005 年国家民防应急管理计划”（根据 2002 年《民防应急管理法》制定的正式计划，2008 年 10 月 1 日发表 Rep. 1 Oct 2008）中就有条款已经允许应急管理局呼吁 OCHA 为处在具有国家意义的重大灾难中的新西兰寻求国际救援响应（计划条款 70-83，特别是 82（3））。

第 5 条 (b) 款 在未宣布国家紧急状态或灾难的情况下，一个国家的行政长官（the Executive）基于国家灾难管理机构的建议或者如果国家根本没有这样的机构，那么本示范法就授予行政长官行使这里所描述的启动国际援助的权利。

在本示范法的提议中最重要的一个方面是它呈现了一个两步快速程序。在需要已得到评估的情况下，一个人或者机构就有权利提出国际请求，而没有必要宣布国家灾难或紧急状态。例如，海地的民防办公室和灾难防备及应对组织在灾难中的一个任务就是评估损害程度、优先需求并向灾害和风险管理国家委员会（CNGRD）提交报告连同适当的建议。这个报告应该包括一个具体的、用来向国际社会请求支持的特别清单，从而与提出请求的程序联系起来

(国家灾难管理计划, 2001)。同样, 在希腊, 民防总秘书处在首先收到显然已由相关国家机构做出了自己的需求评估后提出的请求, 然后才负责向外部提出国际援助请求, 这种程序通常并不会把快速评估置于优先地位(第 3536/2006 号法案第 27 条第 2 段)。

选择性条款 5 (b) 提及一个“国家灾难管理高层委员会”。这种建议是因为许多国家已经有了全国委员会, 就像在前面的例子中提到的那样, 它们在国家灾难管理监督中扮演重要角色。国家的元首或者副元首经常在委员会中担任要职, 并且他们的成员一般是灾难管理有关的主要部门的部长。在一些国家, 当决定是否需要国际援助时, 这个委员会也许会被认为更适合发挥主要作用。然而, 鉴于这种情况通常的紧迫性, 请求委员会的批准也许会造成迟延, 所以这个程序应该考虑到这一点。

第 5 条 (c) 款是为开发受灾国所需要的人道主义货物和服务清单用以管理具体灾难回应而设定的一种机制, 第 6 条所描述那些潜在的国际援助行动者也共享这一机制。这一程序有助于确保所有的基本需求能得到满足并且避免重复的努力或者运送不需要以及不合适的东西。

第 5 条 (d) 款反映的是这样一种事实: 最初的需求决定常常会随着时间的推移发生很大变化。因此, 相关的政府官员应该做好准备修正决定而不寻求外界援助, 只要形成的信息证明这样做是正当的。例如, 在回应 2011 年 10 月发生在土耳其东部凡城 (Van) 省的地震过程中, 政府最初表示它不需要有关搜索、救援行动或食品的国际援助。尽管政府也选择运用双边请求或接受了其它国家为特定项目提供的援助, 但政府在那个阶段的需求评估显示灾难响应仍在国家能力范围之内。然而, 随着局势的发展, 很明显有许多人流离失所——许多人的房子虽遭到较低程度的破坏, 但在持续的余震中不敢回去。因此, 土耳其政府请求非食品类物品的援助, 包括防御冬天寒冷的帐篷。(“土耳其地震信息公告 n° 2”, IFRC, GLIDE n° EQ-2011-000162-TUR, 24 Oct. 2011; 震后土耳其抢在冬季之前进行救助, 路透社, 2011 年 8 月 29 日报道, <http://www.reuters.com>)

第 6 条 国际援助的请求

正如在对第 5 条的评论中所说的那样, 现存的许多灾难管理法都有关于评估的规定, 在需要请求国际援助的情况下会附随具体的请求, 有些法律赋予了行政当局在呼吁或提出国际请求方面相当大的自由裁量权。例如在突尼斯, 外国援助的请求是在超出国家能力的非常严重的情况下做出的, 根据灾难管理当局提出建议, 并且由政府通过外交部的外交渠道予以决定和执行(《突尼斯国家报告》, 2004 年《民防战略》)。在马尔代夫, 在经过委员会同意的情况下, 授权政府呼吁“国际人道主义援助”从而让行政当局发起此类援助(2006 年《灾难管理法案》)。然而其它国家也许会将请求国际援助的角色委托给灾难管理机构, 比如在布基纳法索, 国家紧急救援和恢复委员会(CONASUR)负责提出国际呼吁(第 2009/601 号法令第 11 条)。

第 6 条 (a) 款同样允许行政机关相关高级成员基于相关灾难机构的技术咨询作出决定。它还区分了国际援助一般请求和对特定国际援助行动者的专门请求。当涉及非国家行动者是否期望根据第 7 条 (d) 款进行援助时, 这种区分就显得相当重要了。

第 6 条 (a) 款规定在必须寻求国际援助之前, 并不要求宣布进入紧急状态或者灾难状态。许多现有的法律, 比如印度尼西亚、菲律宾、危地马拉、特立尼达和多巴哥的法律则都规定必须进行这种宣布。然而, 这类宣布会产生远远超出国际援助的法律和政治影响, 它们有时会导致明显的犹豫不决。

尽管要求国际救灾援助应当基于快速的需求评估, 尽管就国内目的来说在适当的政府层面需要作出一种事实上的宣告, 但在操作层面实际上不需要把国际援助的启动与非得强加一种普遍的紧急状态体制联系起来。因此, 第 6 条 (a) 款只是要求总统或者总理把他/她的决

定建立在相关技术咨询的基础上，这种技术咨询意见认为国际援助实际是必要的。

第 6 条 (b) 款规定了一系列步骤来鼓励最有成效的救援。在第 5 条中提到的清单，有助于国际组织在正确的方向上工作。然而，即使作出这样的清单会花费太多的时间，援助请求也不应被推迟。

第 6 条 (c) 款表明，根据已由各国核准的程序，国际红十字会和红新月运动内的灾难援助呼吁程序是独立于政府请求的。《日内瓦公约》的缔约国和国内红十字会在国际红十字和红新月会大会上已经批准了《国际红十字及红新月运动基本原则和规则》(<http://www.ifrc.org/docs/idrl/i280en.pdf>)。它最初是在 1969 年通过的，这些原则已修订五次，最近的一次是在 1995 年的国际会议上。为了符合运动的普遍性原则（即运动是全球性的和相互关联的），它们规定（规则 14）受灾国的国内红十字会可直接向国际红十字会与红新月会联合会请求国际救灾援助，然后联合会可以立刻向各国红十字会发出救助呼吁（没有国内红十字会的请求就不会启动呼吁）。尽管受灾国国内红十字会没有要求援助，联合会也可以主动提供援助。这个过程与帮助受灾国国内红十字会履行其人道主义使命有关，因此是独立于任何受灾国的国际援助请求的。

第 7 条 国际援助的提供

第 7 条关注于何时提供和接受正式的救助。正如第 7 条(a)款规定，国际救灾援助的通则是在立法国家同意接受援助后才能提供，但也有例外。该规则适用于国家和政府间组织（第 7 条(b)款和(c)款），不管受灾国是已经根据第 6 条(a)款提出一般请求，还是专门向其它某个国家或国际组织提出直接请求，或者是否它们已主动提供援助（第 7 条(e)款）。第 7 条区分了通常通过外交途径来和受灾国联系的哪些国家（包括他们的军队）、政府间组织（包括联合国）与非政府组织。在多数情况下，国家和政府间组织将通过外交部提供援助。

该援助提供与接受规则也适用于其他国际援助行动者，除非已经存在第 6 条(a)款项下的请求。当提出一般援助请求的情况下，非国家国际援助行动者免于提供正式援助（第 7 条(d)款），但仍然必须遵照任何请求条件的规定，告知他们要提供的援助。这是基于现代救灾行动中的现行惯例。而正式援助已被预期从国家和政府间国际组织那里获得，因为他们正式进入国家领土牵涉到国家主权，外国非政府组织和其他非国家实体通常所受到的规制是不同的，它们一般不需要遵循外国或国际政府间组织的外交条款，这种要求无论是对接受还是国际援助行动者来说都会强加一种难以处理的责任问题。

也是基于实践经验，示范法规定，在提供援助之前并不需要受灾国作出呼吁国际援助的请求。条款 7 条(e)款是为受灾国考虑主动的国际援助而设立的机制。也就是说，如果受灾国没有做出任何依据第 6 条(a)款的一般或具体请求，有关的灾难管理当局可以决定接受与适当的紧急程度相符的全部或部分援助（第 7 条(f)款）。根据第 8 条，当接受了这种主动提供的援助时，国际救灾及灾后初期恢复期间也相应开始。

另一个援助提供与接受规则的例外是，国际红十字与红新月运动的国外组成部分可以在任何时间向国内红十字会和红新月会提供支援（第 7 条(g)款）。并且国内红十字会必须马上通知灾难管理部门他们所接收到的所有这种类型的援助。任何从国际红十字与红新月运动的国外组成部分获得的援助还会触发国际救灾及灾后初期恢复工作(如果还未开始)，并且也会触发第 6 章下的法律便利措施，因为根据第 21 条，它们已经注定是合格的援助了。示范法第 7 条 (c) 款涉及的是通过军事组织所提供的外来援助，它可能会按照受灾国和援助国之间的灾难援助协议提供。对于各国来说把导则作为防灾的一个组成部分是有帮助的，这样的话，对于接受外国军事组织提供的援助就会很快达成令人满意的条款。这样的协议可能采用双边驻军地位协议(SOFAs)的形式，或者根本不涉及部队，只涉及空中支援，例如物流、通信服务。他们可以采用一系列的形式，从立法机构批准的条约到行政机关参与的相对非正式协议，

这取决于两国双边关系中的其它方面。考虑到国家安全对于此类协议的影响，它们通常需要高层政府批准，这可能需要一些时间。例如，一些国家的宪法禁止政府请求外国军事支援，除非得到立法机关的批准。因此，各国可能考虑制定适当的指导方针或法规，或根据该示范法以及其它的相关立法从而接受外国军事组织提供的灾难援助。这可能既涉及国家灾难管理局又涉及国防部。国家针对这个问题的一个可以参照的资源是“奥斯陆指导方针”，即《使用军事和民防资源救灾的指导方针》(Rev 1 2006, Rev 1.1 Nov 2007, OCHA)，其中还包括顺着这一思路作为附件的协议范本。

虽然这些提供与接受救援的措施具有一定的灵活性，但它们的目的是减少由于不必要的或者不能使用的物资援助涌入国境所造成的拥挤。有些国家和人道主义组织呼吁鼓励私人企业(以及个人)进行捐款而不是实物援助或提供直接援助，本条款决不影响此类援助。《IDRL 导则》规定国家应积极鼓励私人捐助者“在可能的情况下捐钱或捐赠受灾国明确要求的类型的物资”(导则 5.2)。然而，在许多重灾区，好心的私人运营商由于缺乏经验或缺乏相关人员却运送或派送了不能使用的物资。在许多情况下，它们无意间已经阻碍了非常需要的救援、经验丰富的人员的进入以及可使用的资源，如码头和仓储空间，或本能够得到更好使用的运输工具。

目前国家有各种不同的方法来接受国际救灾援助的提供。处理救援的速度对于及时的救助来说显然是很重要的。在希腊，虽然请求是由民防总秘书处(通过欧盟或者北约)提出的，但灾害援助是由民防操作中心来接收和处理的，中心可能潜在地加快这一程序，尽管下一步向有关国家当局转发援助国提供的救助、然后决定接受救助这一过程可能减缓这个程序。这取决于使用的通信机制以及是否存在法规所要求的严格的时间表(第 3536/2006 号法案第 27 条)。

在为准备示范法而进行磋商期间，出现了一种担心就是一个制度主要取决于援助的提供和受灾国的接受，这可能将不适合那些灾害已经导致政府机构的职能受到严重影响，受灾国依程序接受援助已变得不可能或不切实际的情况。一个经常被引用的例子是 2012 年的海地地震。然而一个国家在不放弃主权、控制其边境的前提下要针对这种情形立法是很困难的，并且这些事件是特例而不是规律，所以在示范法中没有提出“注定要接受”的条款。然而，联合国确实有一个负责机制可以应付这种状况，并且，立法国家可以选择采纳该法作为其法律、法规或计划的一部分。

人道主义事务协调办公室基于联合国大会第 46/182 号决议负有特殊的使命帮助协调国际援助，加强联合国对复杂的紧急情势和自然灾害的应对，并且设立了紧急救助协调员这一高级职位作为联合国应对复杂紧急状况和自然灾害的焦点。在需要外部协调紧急援助的情况下，它规定受灾国可以通知紧急救助协调员和本国的联合国代表。

在紧急救助协调员的指引下，联合国人道主义事务协调办公室扮演着一般的协调角色，并且也可以启动特定的机制，包括联合国灾难评估与协调(UNDAC)小组，即灾难管理专业人员预备队；国际搜救咨询小组(INSARAG)，它负责城市搜索与救援(USAR)及相关的灾难响应问题；虚拟现场操作协调中心，它提供了一个互联网工具来促进紧急状态下回应政府和有关组织之间的信息交换；可以通过人道主义事务协调办公室大幅提升应对能力，它提供了一种机制来迅速部署国际资源应对紧急状况，以实现增强该领域合作功能的目的。

第 8 条 国际救灾和灾后初期恢复重建期间

第 8 条描述了触发国际救援和灾后初期恢复启动的因素。这些触发因素包括受灾国根据第 6 条 (a) 款提出请求、接受主动提供的援助以及基于第 7 条 (e) 款或第 7 条 (g) 款而提供的援助。

许多国家依赖“国家紧急状态”法，但这种法律还不能很好地适应有关国际救援法规的

要求，因为它们可能要暂时剥夺某些宪法上的权利，所以它们往往有繁琐的程序要求，并且可能运行的时间很短。由于宣布国家处于紧急状态的严肃性，许多国家会犹豫是否要这么做，而这可能会耽误急需的国际援助。作为一种选择方案，本示范法第二章建议宣布救援和灾后初期恢复时期这一制度仅仅是为了促进国际援助，而并没有其它法律后果，因此没必要持续这么短的时间。这些条款的目的是让政府有权这样做。

这两个时期同时开始是与当下灾难管理社会的理解一致的，灾后初期恢复工作必须从行动一开始就已经铭记在心了。

第 9 条 国际救灾期间的终止

第 9 条仅仅规定了国际救灾的终止，并不影响国际灾后初期恢复的延续。

政府在宣布紧急时期已经结束，灾后恢复已经开始时经常会遭受一定的政治压力。面对这样的压力，他们有时会从一个对国际援助行动者很少有监管的体制突然转向强加所有日常监管的机制，保持对灾后初期恢复行动过于繁琐的监管。通过区分国际救灾时期和灾后恢复时期，本示范法允许政府逐渐恢复一个没有灾难的国家所拥有的各种各样的规则。

本条款规定了一个向公众通知的最低限度的终止期限（45 天被建议为是一种可能的合理期限）来规范国际救灾活动的有序结束。同时第 9 条还要求政府在持续的灾后初期恢复阶段提供持续的需求信息。这一条款的实施程序可能会成为根据本法所制定的法规的一部分。例如，这些程序可能包括政府公报或类似的官方电子出版物上宣布终止国际救灾的标准格式。

第 10 条 国际灾后初期恢复重建期间的终止

第 10 条仅规定了国际灾后初期恢复的终止。尽管第 8 条规定了灾后初期恢复和国际救灾同时开始，但它会比国际救灾时期延续的时间长。第 10 条规定了灾后初期恢复终止的通知时间（90 天被建议为是一个合理期限）。这个期间比被提议的国际救灾终止的期限长，是因为恢复活动在性质上是长期性的、计划性的，因此可能需要更长的时间来逐步停止，或者如果可能将移交给受灾的社区。就像第 9 条所建议的那样，这一条款关于终止的程序和标准格式会包含在本组织所制定的法规中。

第三章 国际救灾援助的协作与准备

本章包括：

第 11 条 协作义务与核心机构的权力

第 12 条 国际救灾准备专责小组

第 13 条 单一窗口国际便利团队

第 14 条 国际援助者的业务协调

第 15 条 基于隐私权的个人资料有限豁免

第三章与《IDRL 准则》的如下章节相关：

3-受灾国的义务

8-法律、政策与制度框架（通用）

23-延长时间

概述

第三章涉及受灾国之间国际救灾援助的协作。各国更倾向于适用本国既存的一套强有力的灾难处理机制，而非建立新的国际援助机制，因此它可以独立于本法案的一般方案。但无论如何，都要注意保证依照本章创设的新体制或新功能能很好的与现存机制相结合。

不论选择何种机制，本章如下的重点概念应予以明确：

- 明确指定协调国际援助的核心机构
- 鼓励相关政府部门举行灾前会议以确保对各自角色和职责形成清晰的认识
- 国际援助准备应并入应急计划、手册；及
- 明确制度机制以快速解决入境救援中潜在行政壁垒

为了避免严重伤害个人隐私及帮助家庭团圆，本章也规定了对个人资料披露的有限豁免。另外，本章可被用于修改信息隐私权法和（或）信息自由法。

参见《IDRL 案头研究》第六章 国内法，第十四章 协作

第 11 条 协调义务与核心机构的权力

第 11 条，实际上包括示范法整体，都是假定一国的灾害管理机构或者机制之前已经根据另一法律得以确立。这另一法律可能阐明了它的一般结构和功能。这里的这些规定仅仅涉及国际援助方以及国际救灾援助机构的作用。或者作为选择，各国可能希望把示范法中所为一国灾害管理机构规定的权力和责任，以立法的形式纳入到建立和管理那一机构的国内法中去。

第 11 条（a）款为个别国际援助方（尤其是外国非政府组织）和任何国际性或区域性协调机构指派了有关的灾难管理机构作为明确的核心机构，诸如联合国的机构（联合国紧急救助协调员就是联合国紧急救援行动的核心机构，或者是联合国的部门“群组”、受灾国国内的机构比如人道主义国家小组），还有区域性机构比如东南亚的“东南亚国家联盟”、欧洲联盟或特定的与灾难相关的区域性组织比如中美洲自然灾害预防协调中心(CEPRENAC)等。[1]协调不同于通过外交渠道提供或者接受援助，因此它涉及所有国际援助方。

第 11 条（b）款也为核心机构设置了义务以确保所有援助组织和政府机关被告知其在行动中的责任与义务，尤其是执行第六章的法律便利。

就第 11 条（c）款和（d）款而言，根据特定法律已建立的国家灾害管理局，可能有特殊的协调权力甚至政府机构的强制力——有时是私人——涉及国内行动者。本部分专门针对对国际援助者的支持，但也可能与国内灾难管理法相重叠，因此在决定二者的关系如何，以及是否有必要在一国法律中包含这一部分时应当予以特别注意。此外，联邦国家应该考虑这些权力是否与这个国家机构的权力相吻合。

另一个问题是，有时候，国内灾难管理机构可能既没有协调能力也没有强制力，除非国内灾害或紧急状态法律对此作出了宣告。示范法旨在控制是否已经作出了这样的宣告，出于这一原因，示范法包含这一机制可能是有益的。

有些国家已经在立法上为国家灾难管理局协调国际援助提供了法律根据，或为此建立了一个特殊机构，例如：印度尼西亚的国家灾难管理局——BPNB——正如上文所提到的，拥有非常明确的权力去管理、指导和协调国际援助。同样，在秘鲁，第 29664 号法律在 2011

年创建了一个国家灾难风险管理系统（SINAGERD），规定国家民防协会（INDECI）的其中一个功能是协调救灾参与实体、国内机关与国际机关在灾难准备、应急及恢复恢复过程中的合作（第九条第六款）。此外，还有在需要国际援助的大规模灾难中行使协调灾难应急及恢复恢复合作的特殊权力（第四十三条第二款第三项）。在特立尼达和多巴哥，灾难性地震后政府的一个关键职责就是建立人道主义行动中心（HOC），以求来自地区性及国际性的援助得到系统高效的管理（特立尼达和多巴哥 2011 年《国家防震规划》第 5.3 节）

其他国家的国内核心机构也广泛享有协调国际援助的上述权力。例如，喀麦隆的国家危机委员会（第 98/31 号法令第四条）在协调包括国际组织的援助方面享有广泛权力，这些权力可以依照示范法和《IDRL 准则》加以细化。突尼斯的国家民防办公室——ONPC——对于包括国际灾难援助在内的灾难救助和协调方面享有广泛的权力（第 121-93 号法律），同样，在突尼斯内政部门内也建立了常设国家委员会（第 91-93 号法律，第 942 号法令）。

[1]翻译成西班牙文是“Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central”

其他许多国家也有国家协调核心机构，但没有特别明确协调国际组织的权力，但它们可以通过法律的修订以及附加条款实现其任务。例如，有这种潜在适应性的机构包括：布基纳法索的国家紧急救难及恢复委员会（CONASUR）（第 2009/601 号法令），冈比亚被提议建立的国家灾难管理局（2008 年国家灾难管理法案）；依据 1997 年莱索托灾难管理法案设立的灾难管理队；斯里兰卡全国灾难管理委员会（NCDM）（2005 年第 13 号灾难管理法案）。

第 12 条 国际救灾准备专责小组

第 12 条建议组建一个专责小组，主要涉及到简化国际救灾准备工作，其本质属技术性机构而非高层政策团体或运营机构。该工作小组的理念起源于各国所建立的类似机构，这些机构是在审查各国执行完善了的 2007 年《IDRL 准则》对其不同部门和领域所带来的影响之后，在临时和特别基础上建立起来的。其中，已成功使用该模式的政府包括柬埔寨、哥伦比亚、秘鲁、哈萨克斯坦、纳米比亚、塞拉利昂和乌干达。

被提议建立的工作小组成员主要包括：来自各个政府相关部门或机构的专家、技术人员或操作人员，以及来自国家红十字会或红新月会、主要民间团体的相关人员及其他专家和利益相关者。在设有联合国人道主义国家小组的国家，会希望将人道主义事务协调员或代表纳入该工作小组，成为特别小组的一份子。与政治层面的代表机构相比，该工作小组成员的想法汇集了大量跨领域专家的技术性观点。

国内红十字会或红新月会被建议作为固定成员，因为它们在各国内红十字会或红新月会在法律上被界定为是在人道主义领域独立于政府的辅助机构。所属国家一旦适用《红十字会与红新月会运动宪章》，就承认了它们的作用，尤其是在 2007 年第 30 届红十字会和红新月会国际会议（集合了《日内瓦公约》的缔约方和国际红十字会与红新月会运动的成员）的第二决议重申了此作用。

第 12 条提供了一个广泛（但不是彻底的）关于专责小组任务和职责的清单，这一清单涵盖许多领域的专业知识，包括行政管理、程序和法律事务，以及国际组织有资格确立法律

便利的评价准则、人道主义援助的质量标准。各国可能反而会把这些功能的全部或部分分配给其国家灾难管理机构。

应当指出的是专责小组的主要角色就是一个防灾准备小组，所以分配给它的各种职能目的是能够得到日常实施和维持，而主要不是在灾难发生后。

第 13 条 单一窗口国际便利团队

第 13 条提出了一种制度机制来加快大规模灾难发生时国际援助方和/或其救援物资和设备的处理过程。当然这并非可以实现这一过程的唯一方法，现有的灾难管理当局或国家委员会也可能已经通过其他程序达到了相同的目的。

“单一窗口国际便利团队”这一概念来源于中美洲有效运用的机制，例如，在危地马拉，2005 年国际社会应对热带风暴“斯坦”期间，这一机制在该区域内依次得以适用。

由 CERPEDENAC 制定的《国外各部门进行灾难准备的程序指南》。在此系统中，危地马拉国家灾难应急协调员（CONRED），在人道主义援助协调中心（CCAHA）的名义下建立了一个跨部门的机制。这一跨部门团队在主要港口和机场 24 小时运作。他们有权力提供快速（临时）通关的救灾物资和设备以及国际人道主义工作人员的入境。在危地马拉，他们被称为人道主义援助协调中心（CCAHA）的队伍。但是就一个国家灾难管理当局的整体协调作用、跨部门工作团队在国际救援入境方面的促进作用，以及对边境控防队的控制作用而言，本示范法的起草者们感觉这一命名可能令人费解。

印度尼西亚采用了另外一个相似的结构，在《国际组织及外国非政府组织在应急状态期间的作用的导则》（2011 年版）（第二章，第二条第五款第二项）中规定，为了国际援助，“支援岗位”在每一入境点设立，支援岗位包括 13 个不同政府部门的代表。他们的职责包括：登记“国际机构和外国非政府组织”；针对人员和设备进行许可、移民、税收、安全调查方面的管理，同时还有检验检疫；运营待分配的后勤物资及设备中心；发行全体人员的身份识别卡；以及从灾区退出的登记（包括国际人员和复出口物资）。

第 14 条 国际援助者的业务协调

第 14 条阐明了操作层面的国际援助协调所需求的基本要素，包括受灾国在国内层面、地区/省层面以及当地层面的标准。在第 14 条（a）款和（c）款中，它在所有层面上为国内政府当局设定了义务；在第 14 条（b）款和（d）款中为国际救助者设定了义务，以加强二者的协调。联邦制国家可能需要考虑省级地方当局在其本国系统中，在这方面应负何种法律责任。

该条款也要求国际援助方配合国际的或地区性的协调机制，这些机制因特定救灾行动已得到受灾国特别批准——第 14 条（d）款。这可能包括协调相关国家灾难管理当局与军事组织、或受灾国政府决定的联合国机构。尤其是包括紧急救助协调员/联合国人道主义事务协调办公室、国家人道主义团队、现场行动协调中心（OSOCC），可能还包括“群组”等相关联合国机构。

许多国家明确分配了协调权力，在很多情况下作为国际组织的引导。例如，在巴基斯坦，国家灾难管理体系法（2010年）规定，为实现该法规（第二十三条第四款）的目的，联邦政府可以针对同联合国机构、国际组织及外国政府的协调采取措施。依据巴基斯坦《国家灾难管理法》（2007）（NDMO）建立了国家灾难管理委员会——国家灾难管理局（NDMA）同时还有省和区的机构——联邦政府还明确负责协调关于灾难管理的非政府组织。

第 15 条 个人信息隐私权的有限豁免

有限的豁免披露个人信息的目的就是为了避免严重危及个人隐私，有助于实现家庭团圆。在现有隐私法可能以其他方式限制共享信息的情形下，这一条款可能是必要的。作为替代，所建议的语言可能根据要求用于修改信息隐私法和/或信息自由法。联邦制国家需要考虑是否以这种方法取代省或区的隐私法。

[2]翻译成西班牙文是“Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria.”

提出本条款的理由在于，有时候，旨在保护居民个人信息的法律可能转变成供应基本信息的障碍。例如，2011年3月11日的日本大地震后努力确认残疾人的安全据称受到个人信息保护法的限制。《读卖新闻》针对日本33个自治市的一项调查表明，有三个县和八个市说接到了需要他们提供地区残疾人口信息的请求，只有一个县和一个市以扶持残疾人的授权命令将信息交给了受认可的日本援助组织。

（来源：日本《读卖新闻》网络在线版，2011年6月5日：
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T110604003223.htm>）

第四章 援助方的一般责任

第四章包括以下内容：

第 16 条 国际灾难援助的原则

第 17 条 尊重受灾人员的尊严

第 18 条 救援物资和服务的质量

第 19 条 不可用物资和功能欠缺的设备的处置

本部分与《IDRL 准则》的如下部分相关：

4 – 援助方的责任

概述

第四章涉及国际援助方依人道主义原则进行救助时的职责，要满足合理的质量标准以及在与受灾社区一同工作时的责任。这些简单的规定概括了所有援助组织的主要职责，此外还制定了国际援助方符合第六章法律便利的最低要求，并保留了那些特权。

第四章的责任适用于全体援助者，不论是组织还是个人、政府还是非政府。它旨在表明最低要求，并暗示不愿遵守这些规定的组织不得经营或在受灾国内继续运作（第 57 条规定）。对依第五章有资格的国际援助方而言，要获得第六章的特殊法律便利，这里所阐述的责任构成留这些便利的最低要求。在这个意义上，第四章则是受灾国和有资格的援助者之间形成的

默示“契约”的另一面。正如第 57 条规定的，不符合这些条件就会导致便利的终止。

许多特定的国际标准具体表达了第五章所并入的原则和观众，第五章涉及的是人道主义行动者的行为方式会如何影响受灾人口的权利问题。国际人道主义行动者最广泛适用的是《国际红十字会和红新月会运动及非政府组织的救灾行动准则》(<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>)以及《人道主义章程与赈灾最低标准》环球计划(<http://www.sphereproject.org/>)。由于国际人道主义行动者的全球标准得到了广泛接受，第 18 条将它们建议为国际援助方的最低质量标准。

第 19 条涉及废物的处置，特别是不可使用或无法操作的设备（比如发生交通事故的车辆）。这一新类型的条款是为回应磋商示范法期间对此问题关心的声音而插入进来的。

参见：《IDRL 案头研究》第三部分 第十三章 品质和责任性；第十四章 协作。

第 16 条 国际救灾援助的原则

第 16 条 (a) 款简要概括了人道主义的基本原则，这些原则体现了国际人道主义行动者广泛的国际共识。在此条款中，它们构成了援助方责任的一部分，同时也是那些援助方成为（及保持）第六章规定的法律便利的有资格的条件的一部分。

第 16 条 (a) 款提到了“人道”和“公正”作为人道主义的核心原则。人道主义援助的原则已经包含在诸多主要的国际文件中，比如联合国大会第 46/182 号决议。“中立”原则，作为国际红十字会与红新月会运动工作的核心，在第 16 条中并没有作为一项明确的要求提出，因为它没有被所有人道主义行动者所接受。然而，第 16 条 (a) 款(ii)项明文规定，国际援助方不得“寻求促进一项特定政治或宗教立场或干涉与灾难应对无关的内政”。同时，第 16 条 (b) 款中描述的非政府行动者独立的概念也被广泛接受，并对“人道”和“公正”是实质性的有着强烈共识，例如在环球球人道主义宪章中所表述的那样(参看第 18 条的评论)。

“公正”的概念并不意味着每个人都必须以完全相同的方式或相同的程度提供协助，而只是在需要的基础上提供应该提供的援助，不得基于身份和地位给予敌对歧视(如种族、性别等)。这反映了更广泛的非歧视原则，也意味着不应根据一个人的地位做出敌对歧视行为，同时也允许为解决现有的社会或经济不利因素而采取积极行动。在灾难的语境下，尽管需要评估和救灾必须考虑到灾难对受灾人群的不同影响，但有些人可能更容易受到灾难的影响(例如，孩子、残疾人、老年人，以及在某些情况下的妇女群体)，根据人道和公正原则要求援助方提供援助，唯有根据灾民的需要。

很多现有的灾难管理法律和政策已经提及人道主义原则。例如，菲律宾 2010 年的《灾难风险管理法案》把人道主义原则宣布为一项“国策”，宣称“坚持和采纳人道主义援助的普遍规范、原则及标准，并认为全球减灾努力表达了这一国家负有义务克服人类由于反复出现的灾难所承受的痛苦”（第二条）。同样，巴拿马《在灾难情势下的外交部程序手册》也要求国际援助不可以以救助对象的种族、信仰和相关国籍为条件，必须尊重当地文化和习俗，必须承认灾民是有尊严的人而不是施舍对象。”（第四部分）。

第 17 条 尊重灾民的尊严

第 17 条将国际援助方尊重灾民的尊严同与援助受益人协商的观念紧密联系起来。很显然，协商在紧急援助阶段有时并不可行，但随着救灾期和初期恢复恢复期的持续而变得有可能。倾听受灾社区和个人的呼声，是在灾难应对期对人类尊严重视的一个重要方面。“尊严”一词的使用让人想起世界人权宣言的第一条，“人人生而自由，享有平等的尊严和权利……”。在以下第 18 条评论中所引用的质量标准的构成因素中就包括与受益人协调的指导，其方式也与第 16 条的原则大体一致。

在许多情况下，现有的国家灾难管理立法已经要求国家和其他国内组织遵守人权标准，并与受灾社区一同运作，因此对国际行动者提出这些要求就把他们置于相似的义务水平之下。菲律宾和印度尼西亚最近通过了两个有如此规定的法律。菲律宾 2010 年《减灾与灾难管理法》在第二部分第十项中要求国家“确保减少灾害风险与应对气候变化的措施双管齐下，对土著知识体系的敏感，以及对人权的尊重”。印度尼西亚共和国 2007 年《关于灾难处理的第 24 号法律》，2008 年《第 23 号政府规章》，就国际机构和外国非政府组织的参与，规定“对国际机构和外国非政府组织的参与印度尼西亚灾害管理的立法”应“根据主流的国际法和国内法，包括人权法和人道法。”晚近的印度尼西亚《国际组织和外国非政府组织在应急期间的的作用导则》（2011）也阐述了涉及满足男女不同需要，关心易受伤害群体，尤其是尊重和保护灾民的“尊严和权利”的原则（第一章，F 节）。

第 18 条 物资与服务的质量

第 18 条要求援助方提供的物资和服务要符合最低质量标准。该条款明确规定，在应对人类需求时，不应单纯以紧急情况为由提供“任意物资或服务”来应付灾民需求。在各种客观情形的约束下，援助方提供的物资和服务质量应达到特定的标准。

第 18 条 (a) 款要求提供的物资和服务须满足受益者的真正需要，遵守国家法律的规定，该要求看似是救灾的基本常识，但奇怪的是，在过去的救灾行动中该观念常常被人们忽略（通常是缺乏经验的国际援助方）。

第 18 条 (b) 款通过引用《斯菲尔最低赈灾标准》（“斯菲尔标准”）提出了一系列更加明确的义务。自从 1997 年这一标准首次形成，与《斯莫尔人道主义宪章》（阐明了灾民的权利以及人道主义行动者的普遍义务）相结合而产生此斯菲尔标准以来，该标准即成为了最为人知、覆盖面最大、传播最广泛的人道主义质量标准。该标准已进行了两次更新完善。最近一次是在 2011 年，它汲取了来自世界范围内众多国家成千上万名专家的意见和经验。该标准对救灾和灾后初期恢复的通常行为规定非常具体、详细。出于这个原因，在本示范法磋商会议上大量参会者建议各国采用斯菲尔标准而不是“闭门造车”，创造出全新的、详细的救灾物资、服务质量标准。

此外，一些国家已经开始使用斯菲尔标准。例如危地马拉国家减灾协调局（CONRED），正式采用斯菲尔标准，要求所有的援助请求均适用斯菲尔标准。同样在 2009 年，南非豪登省艾古莱尼自治区政府采用斯菲尔标准作为理事会政策，指导任何紧急情况下的人道主义援助实施。捐赠者们，如美国国际开发署和欧洲人道主义援助与民防委员会，也指出他们捐赠

过程的要求也要符合斯菲尔标准的相关规定。

然而，斯菲尔标准起初并不是设计成具有约束力的规则，而是倾向于灵活的运用。就如其第 8 页中写到：“遵守斯菲尔标准并不意味着要满足所有标准和指标。各机构适用这些标准的程度取决于一系列因素，其中一些是超出他们的控制范围的。”

因此，第 18 条 (b) 并不是要求原原本本地符合斯菲尔标准中的每一项规定（甚至包括每个单独的“关键指标”和“关键行为”），而是适用最有效的标准。换句话说，援助者应当“根据所有情势”尽力遵守斯菲尔标准的规定。他们应该判断（为了本示范法下最低法律责任的目的）是否已经努力的遵守该标准了，而不是一味地追求一致。这一点非常重要，根据第 57 条，未能履行本示范法规定的各项义务将产生本示范法规定的法律后果。

第 18 条 (c) 款增加了一个遵守斯菲尔标准的附加说明。在某些情况下，尽力适用斯菲尔标准甚至没有意义。比如，像斯菲尔标准本身所规定的，“如果在灾难前一个受害者的生活条件明显低于最低标准，政府可能没有足够的资源使其达到此标准。在这种情况下，为整个受难群体提供基本设施比仅让一部分人达到最低标准更为重要。”(第 9 页)在这种情况下，斯菲尔标准则要求各机构应公告其为何，以及如何决定不去努力达到最低标准和尽力减少伤害的。

利用这一概念，第 18 条 (c) 款规定经相关救灾管理当局批准，援助方可以援用在特定情况下已达到最佳效果的标准作为托辞来证明其违反标准是正当的。这些情况并没有固定的定义，而是当局需要用一种灵活的方式来平衡滥用例外规定，而无视第 18 条 (b) 款的危害。此外应鼓励当局和援助方共同努力以减轻背离第 18 条 (b) 款规定所带来的不良影响。如果根据本规定没有得到事先批准，那么建议此情形下的任何抗辩仍然要考虑遵循第 57 条的程序规定。

提出具有选择性的第 18 条 (b) 款和 (c) 款（表现为一个独立条款）是为了那些直接遵循斯菲尔标准会感到不安或不适合适用的国家。该条款只是激发相关当局在规定时间内发展其自己质量标准（希望是从斯菲尔标准中获得教益）。印度尼西亚已经采取了类似的途径，《国际组织以及外国非政府组织在应急状态下的作用导则》(2011) 就制定了印度尼西亚标准，以满足其基本需要的情形，该标准由全国灾害管理局局长发布，作为满足基本需求援助程序的 2008 年七号规章。

应当强调的是，斯菲尔标准并不是赈灾救助方面唯一的国际标准。还有其他国际标准，如国际搜救咨询小组指南、质量功能，2010 人道责任伙伴关系问责与质量管理标准、救援人员的职员及其相关事务的规章等。各国政府在制定自己的标准时，可以参考这些标准。

第 19 条 未能使用的商品或功能欠缺设备的处置

在示范法的磋商过程中，这个问题已经被非政府组织以及政府援助方提议多次，他们谴责某些援助方的行为。这些援助方有时不能对其所遗留的无用物资、设备导致的环境、公众健康、财政和其他方面的后果立即承担责任。虽然人们认识到，在自然灾害的情形下，得当的入境和运输不可能挽救所有的被损坏设备，但是根据第 19 条规定的一般性义务，援助方要么将他们的废弃物带走，要么安全、合法地处置掉。

第五章 获得法律便利的资格

本章包括：

- 第 20 条 为有资格的援助方提供法律便利
- 第 21 条 某些援助方注定有资格获得法律便利
- 第 22 条 援助方申请获得法律便利
- 第 23 条 资格的确定和证书
- 第 24 条 法律便利有资格的性的终止

本章与《IDRL 准则》以下部分相关：

第四部分——有资格获得法律便利的各方（13、14、15）

概述

近年来参与人道主义应急和灾后初期恢复的援助者的数量及类型不断增加并且多样化，包括没有参与援助经验的一些规模较小的非政府组织，私营企业及个人。随着这么多不同援助者的加入，援助行为的标准及质量也呈现出差异性。然而，当大量国际援助方提供援助，或提供的援助到达受灾国境内时，对于受灾国而言，最有效、最相关的援助优先安排是关键。因此，赋予某些援助方法律便利就有了双重目的。首先，它旨在推动能迅速加入到整个国际援助进程中。其次，它是为了减少因未受过训练、不专业或不适当人员或援助通过快捷程序入境而可能给受灾国带来的风险，进而保证这些法律便利只提供给经受灾国认定的有足够能力的、操作符合人道主义原则和质量标准的援助方。第五章规定的法律便利并构成为受灾国提供援助的先决条件，而是获得法律便利或第六章所规定的豁免的先决条件。

第五章规定了援助方注定获得，或者申请获得第六章规定的法律便利的途径。如第 3 条所述，法律便利是指第六章所规定的，在国际救灾和灾后初步恢复期间提供给某些援助方的特殊权利。“便利”这个概念的基本原理是，国内政府能够确保那些最有能力提供高质量救灾和灾后初期恢复援助的援助方享有优先权，从而避免在国家边界遇到障碍，并确保诸如运输、通信工具等资源在受灾国领域内能更有效地用于救灾。（参见《IDRL 案头研究》第三部分，第 13 章 质量和问责，特别是 13.3.4 认证。）

第 20 条规定国际援助方以及国内援助者均可能成为有资格的援助者，如果他们引进和、或提供国际救灾援助，但国内援助者的权利及豁免更有限。（此外，某些法律便利只适用于在国际救灾期间，如第六章的进一步描述。）尽管大多数援助者根据第 22 条需要申请有资格的认证（提前或在灾难一发生后），但有些国际援助方根据第 21 条注定是有资格的。这些援助者包括国家、政府间组织以及国际红十字与红新月运动的成员。

值得注意的是，根据第五章规定获得法律便利资格的程序是独立于第七条接受提供援助的过程的。根据本示范法所确立的这种机制，并不要求国际援助方获得法律便利资格才可以提供援助。受灾国可以允许没有申请资格或其申请被任意搁置的援助方提供援助，所以获得法律便利资格并不是进入受灾国、提供援助的先决条件。它只是提供法律便利的先决条件，因这种便利而加快了入境程序、免税进口/购买救灾和恢复恢复的产品和设备，法人资格得到认可，还有获得第六章所载的其他法律便利。相反，事实上，一个援助者可能已经拥有了

本章规定的有资格的证书（因为如下所述，他们可能是为未来预期的灾害而签发），但却不能豁免第二章针对特定灾难所列的要件。

联邦制国家运用《IDRL 准则》时，如果这些法律便利普遍是受省级或更低层次的政府支配管理的话，国家将需要考虑是否以及如何将第六章中所述的各种法律便利与国内层面的资格系统联系起来。

第 20 条 为有资格的援助方提供法律便利

第 20 条规定，如果国际援助方以及国内援助者进口和/或提供了国际救灾援助，那么他们均可能成为有资格的援助方，但国内援助者的便利仅限于那些与国际人员、物资、设备和运输入境相关的事务（第六章一到五部分）。有资格的国际援助方的便利还涉及到其在一国内的法律行为能力、税收、货币兑换和转移。

为国际援助方提供法律便利资格的这种程序观念并没有被国内关于灾害管理方面的法律经常采用，相反，很多国家提供了一揽子豁免。任何“人道主义援助”都得到承认，无论其来源，或个别问题个别批准，例如对于个别救济物资的批准。例如，菲律宾 2010 年的《灾害风险管理法》第 18 条规定：“为救灾、恢复恢复和其他灾害管理而进口和捐赠的食品、服装、医药和设备以及与恢复恢复相关的物资供应”，可免除进口关税，只要它们是由总统办公室批准的。前一个问题是一揽子批准既会对有益的国际援助提供便利，同样也会对无益的国际援助提供便利，而专门的个别审批程序，如那些对每一批海关货物单独考察的做法，其实对所有相关方来说也是一种难以承受的负担。

不过，获准的援助提供者可以跳过某些行政审批步骤的观念，在“经授权的经济投机商”（Authorized Economic Operator）的观念之下被越来越多地成功运用于海关贸易处理领域。这包括由海关当局认证某些进口商，这种认证以遵守海关规定，适当的记录保存，财务偿付能力以及与此相关的担保和安全标准来考虑是否给予“快车道”待遇。这里涉及到一个类似的概念，即当局为希望提供救灾援助的各类行动者之间建立了一种区分机制。

第 21 条 某些援助方注定有资格获得法律便利

第 21 条规定一些国际援助方因其特殊地位不需要申请援助资格，相反，他们注定具有资格，经申请可以自动获得资格认证（当涉及政府官员要获得法律便利时仅作为证明其身份的证据）。这些国际援助方是援助国家、政府间组织（比如联合国和以条约为基础的区域性组织）、国内红十字会或红新月会和国际红十字与红新月运动的外国成员。在所有上述情况下，援助方是对于各国政府众所周知并且只要有困难就“容易找到”，即使是在救灾行动终止后。这可能不太真实，比如，对于一些非政府组织。然而，第 21 条（a）（4）规定地更为灵活，即如果有关当局有理由相信特定援助者值得充分信任，即可放弃第 22 条规定的申请程序。

第 21 条（b）款规定，经请求可以提供有资格的证书，为了向任何负责提供一个或多个第六章规定的法律便利的官员阐述清楚特定援助者实际上是否合格。有资格的证明问题将在第 23 条进一步描述。

第 22 条 援助方申请获得法律便利

所有在第 21 条下并没有被视为注定有资格的援助者，以及在本国或根据国际法也具有法律人格的援助者，可以根据第 22 条申请有资格的认证。这包括国外、国内非政府组织以及私营企业，但不包括个人。经验和能力是核心要素，它明确规定私营企业可能仅有资格获得非营利援助的便利。

第 22 条 (c) 款包括提前申请有资格的认证的选择权，在根据第 8 条国际灾难救援和初步复苏时期开始时产生法律效力。显然，对于较大的外国非政府组织和其他主体在人道主义援助方面事先申请资格往往是可取的。他们之后仅需要出示其证书（将在第 23 条叙述）就可获得灾难开始时的法律便利。然而，该章节也允许在灾难开始之后的资格申请，如许多较小的组织可能没有提前申请的资源，或者由于灾难的性质及规模的原因，他们在受灾国可能是新援助者。

第 22 条及第 23 条中的详细的资格申请标准及程序需要立法国家进一步发展，更完善地作为行动的规则。在一定意义上说，这是受灾国最新型和最简约的组织认证程序。而尽管现在国际人道主义社会内的技术质量标准快速发展，但目前没有系统的组织认证和识别的方法体系，只有零零碎碎的创意，如人道主义责任伙伴关系（HAP）和国际搜救咨询小组（INSARAG）搜救队的认证。在缺失对于人道主义行动者的全球公认的国际认证系统的情况下，该示范法建议受灾国应建立客观实用的申请法律便利资格的批准标准。

它再次强调该制度与国家的入境许可及国内运行无关，毋宁关乎援助组织获得第六章所说的法律便利资格。它是一种受灾国的风险管理工具，从而加快了向受灾地区提供优质的援助，同时最大限度地降低不适当援助的风险。对于国际行动者来说，明确的立法和/或规制标准使获得便利资格的标准透明化，并受到公众监督。

依据该条款的申请者可能包括私营企业或任何第 3 条中定义的其他援助者，只要他们具有受灾国、其他国家或国际法上的法律人格，因此，这些规定只适用于组成公司或以其他方式注册成立的法人实体，而不适用于个人。这样做的原因有两个，既减少处理个别申请的行政负担，又通过法律上认可的组织结构提高责任感。无论如何它并不妨碍个人志愿服务或与现有机构展开合作，或为救灾工作进行捐赠。

参照第 22 条 (b) 款，把私营企业的有资格的条件限定于非营利活动，示范法并不试图禁止或干涉商业活动。这些规定仅仅旨在保证其特殊的法定便利，如只为那些性质上真正是慈善的以及与灾难相关的国际援助提供税收豁免。也就是说，为人道主义援助提供的豁免不应被用于商业利益。

第 23 条 资格的确定与证书

第 23 条涉及有资格的性的标准、程序和认定。相关的灾难管理部门，或诸如在示范行为法第 12 条描述的专责小组这样的实体，在任何灾难前都需要为准备好授予资格的程序制定法规和确立形式要求。例如，本示范法的形式就可以用作立法的一种计划。

意识到各国可能不得不根据有限的信息作出决策——特别是关于在灾难到来之际在立

即启动一个资格申请——第 23 (b) 款提出一个假设即具有重要经验的援助者将被认为是有资格的。这当然并不意味着那些没有经验的援助者就不能被接受。“重要经验”的概念留给有关当局以裁处权，要求在根据本条作出决定时具有灵活性。

有些与会者在示范法的磋商会议上提出应当对没有被接受的资格申请并入某种上诉程。示范法的试点版本没有采纳这种想法，即宁愿让灾害管理当局手中拥有更多的自由裁量权。

第 23 条 (d) 款明确指出，灾难前授予的有资格的证书不是永久性的。一个特定被授权者的情况可能会随时间而改变，使其不太适合这种特殊待遇。因此，它建议证书应有时间限制。

第 24 条 法律便利资格的终止

第 24 条明确规定，可以以两种方式终止资格，除了第 23 条 (d) 款所规定的证书的到期以外，有资格的援助者可以申请终止（以任何理由）或者也可以根据第 57 条予以取消。

第六章 有资格的援助方的法律便利

本章由以下八部分构成：

- 一、国际工作人员，第 25—28 条
- 二、国际救灾物资及设备的入境，第 29—36 条
- 三、特殊国际救灾物资和设备的加快入境及使用限制，第 37—40 条
- 四、被允许处置的设备和闲置物品，第 41—43 条
- 五、运输，44—46 条
- 六、法律资格和雇用，第 47—49 条
- 七、有资格的国际援助方的税收，第 50—53 条
- 八、货币和金融，第 53—54 条

本章与《IDRL 准则》的如下部分相关：

第四部分—有资格获得法律便利的各方（13,14,15）

第五部分—入境及运作的法律便利（16—23）

概述

第六章陈述了为有资格的援助方设立的加快程序和法律认可，这会让他们尽快开始他们的国际救灾援助运作，在之前可能缺乏法律资格的国家展开有效的工作。

整章内容与国际援助方有关，而仅 1—5 部分（25—46 条）涉及到国内援助方。其中，1—5 部分具体涉及国际救灾援助的工作人员入境、物资和设备的进口及相关运输方面的内容，5—8 部分仅涉及国际援助方的法律资格以及国际金融交易方面的内容。

第一部分 国际救灾工作人员

本部分包括：

- 第 25 条 救灾签证
- 第 26 条 外国专业资质的认可
- 第 27 条 外国驾驶执照的认可
- 第 28 条 入境自由

本部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分：入境及运作的法律便利：16、工作人员；20、临时国内法律地位。

第一部分 概述

第一部分涉及关于有资格的援助方的国际工作人员（雇员和志愿者）的主要法律要素，包括国际工作人员的入境和在受灾国合法有效运作的资格。

参见：《IDRL 案头研究》第三部分，第十章——工作人员

第 25 条 救灾签证

有些国际职员可能已被授予其他入境签证，但本示范法鼓励各国采用第 25 条规定的救灾工作人员签证或豁免此类签证（第 25 条任择条款），而非旅游签证。这将有利于区分进入受灾国的富有经验的人道主义者和那些希望在该国无法满足他们的需求时进行“灾难旅游”的人或富有爱心但未经任命或未经训练的外国志愿者。

第 25 条 (b) 款和 (c) 款区分了国际救灾和国际灾后初期恢复两个时期。在前一个时期，鉴于时间过于紧迫，各国应当提供入境签证。第 10 条规定的国际救灾时期一旦结束，尽管仍存在提供便利的需要，但生死攸关的紧急状态已经得到缓和。因此，第 25 条 (c) 款规定了入境前的预先申请。当然，在决定是否采纳上述区别时，也应考虑到那些甚至没有灾难时也正常允许入境签证的国家。

第 25 条任择条款认可一些国家在灾难和初期响应时期倾向于放弃签证要求的做法，尤其是如果这限于那些另外正式获得这些法律便利的援助方的国际救援人员时。放弃签证要求的关键通常在于，没有签证就无法随后识别那些入境人员的身份，但在这种情况下，这可以通过有资格的援助发起方来解决。

一些国家针对救灾工作人员入境制定了特殊签证条款，例如：

●在马尔代夫，“有一种特殊签证授予外国访问马尔代夫的国民，或授予经政府指定和通知、出于人道主义工作等目的而已在马尔代夫待了一段时间的人”[马尔代夫《移民法案》（2007 年）第 17 条]。

●在巴拿马，一项针对移民的行政命令于 2008 年 8 月颁布，其中包括了针对国际人道主义援助人员的特殊签证类别（2008 年 8 月第 320 号行政法令，第 56—58 条）。

●在哥伦比亚，法律规定对于“从事社会福利工作、陪护、检验、监察以及人道主义援助的志愿者、救援人员、非政府组织工作人员以及经国际机构或外交使团正式支持的人员”授予特殊的临时签证（哥伦比亚—2004 年第 4000 号法令，第 41 条第 6 款）。

●在印度尼西亚，正如在上述第 13 条的评论中已指出的，灾难时期工作人员入境由入境口岸所决定，且所有的入境都需经许可[《国际组织和外国非政府间组织在紧急响应时期的作用准则》（2011 年）（第二章，A(2)(e)(2)），但在灾难应急期这些程序都会加快进行。

另外还有一些免签证规定，例如：在挪威，2010 年生效的《移民法修正案》规定，对国际救灾工作人员免签证；在墨西哥，根据《公民权利保护统一法》，在此类情况下也免除签证；巴基斯坦也在近期救灾实践中采用了免签证方式。

阿富汗的《国家防灾法草案》（2011 年）（第五章第 41 条）也规定了外交部应建立对出于人道主义目的的人员的快速签证制度，而类似的签证制度在哈萨克斯坦的《公民权利保护法草案》（2011 年）（第 114 条）中作为普通便利的一部分也得到了考虑。

第 26 条 外国专业资质的认可

大多数国家都有一定的受管制的行业，如医生或建筑师，出于公共安全的需要，他们在执业之前都需具备正式执照。外国专业资质的认可通常因要经历冗长的核查程序而无法很好地迎合救灾应急的时间表。该认可工作通常由相关的专业认证机构来进行，而成为这些机构的强制性会员则成为获得认可的主要方式。

第 26 条认识到这是一个复杂的管理领域，通常涉及到各个国家内部专业学科的不同专业机构（并且在联邦制国家，不同的州或省之间也存在差异）。在缺乏全球性的针对救灾设置的专业资质快速认可系统的情况下，第 26 条建议各国建立一种国家制度来尽可能的澄清这些问题并将其作为防灾的一部分。这并非试图用一种新的机制来取代正规手续，而是通过完善认证程序来平衡对公共卫生和安全的更广泛需求和对灾难的紧急需求之间的矛盾。在缺乏此种制度的情况下，受灾国要么拒绝外国合格专业人员（如外科医生和其他医务人员、工程师和建筑师等）入境，要么仅进行表面判断就接受他们的资格，除此之外别无选择。

第 26 条 (b) 款和 (c) 款 试图通过鼓励形成一个国家和机构的名单，从中认证那些特别值得信赖者，从而为国内官员简化该程序。现在很多国家在处理外国劳工移民资质认可问题时仍使用这些名单。然而，在任何情况下，第 25 条 (a) 款都明确表明，有资格的援助发起方必须为其部署的工作人员的资格和能力负责。

应当强调的是，本条款仅适用于那些根据国内法其执业受国内法注册要求特别限制的专业人员，而并不意味着该条款应成为任何所有应灾人员的教育审查程序。也就是说，如果国内法暗含了任何人不得建立临时庇护所，除非他或她是一名注册建筑师；或者任何人不得协助进行手术，除非他或她是一名注册护士时，该条款才有意义。

随便举个例子，印度尼西亚要求外来工作人员，尤其是专家代表，需根据印尼政府的需要，满足其向外国求援时发出的“请求信”中所提到的资格要求，尤其是卫生、搜救、建筑、通讯以及供水方面的专家[《国际组织和外国非政府间组织在紧急响应时期的作用准则》（2011年）（第二章，C. 和 D.2(a)]。无论如何，这是一个使资格要符合需求而不是评价个人资格的系统。

如果外国资质的认可由州一级的或者更低层级的政府来控制，那么联邦制国家也可能面临着额外的并行要求。在那些情况下，可能就需要把该条款更多地表达为对有关当局的一种鼓励而不是一种命令。

参见：《IDRL 案头研究》关于保险和责任问题的讨论，12.5—保险；13.3.3—民事和刑事责任

第27条 外国驾驶执照的认可

一方面，对于已经根据《1968年维也纳道路交通公约》（截至2011年7月已有70个缔约国）承认了国际驾驶执照的国家来说，本条可能没有必要。另一方面，对联邦制国家来说，这可能是一个其国内法不易管理的领域。

第28条 入境自由

对有资格的援助方来说，入境的权利已包含在法律便利内。这是一个涉及国家间救灾协助双边条约的共同条款，尤其涉及到人道主义组织，对于他们来说，独立性原则要求他们具备直接提供援助的能力。

第 28 条 (b) 款解决了在受灾地区安全问题频繁发生的状况。本节允许援助方承受这些危险并在这些地区工作，这与救灾工作的性质是一致的。

联邦制国家需要考虑一个国内指令如果按照这些思路运行是否与其法律制度相一致。

第二部分 国际救灾物资及设备的入境

本部分包括：

第 29 条 海关便利和优先待遇

第 30 条 有资格的援助方的服从义务

第 31 条 海关代理

第 32 条 进口关税、税项和限制的豁免

第 33 条 文件要求的简化

第 34 条 延长通关和其他服务的时间

第 35 条 检查及海关安全

第 36 条 物资预先储备的协议

本部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分：入境及运作的法律便利：16、物资及设备

概述

第二部分的条款规定了普通种类的救灾物资及设备可在免税的情况下依快速程序处理。然而，有些条款也详细说明了海关当局以及有资格的援助方的责任。

本部分有必要使用一些海关和税收特定的具有专业含义的术语，当它们在文本中出现时评论对这些术语进行了概述。其中第一组就是“清关”和“物资放行”的概念。

“清关”是指完成所有海关手续，包括允许物资入境进行使用、出口或根据另一海关程序（在这种情况下，另一“海关手续”是指海关过境、报关仓储、临时入境等）进行放置而产生的任何必要税项或关税的支付。这是确保符合海关法而采取的海关管制措施的一部分。不过，对海关当局来说预先“放行”物资并非不寻常，这意味着海关当局允许通关物资任凭进口物资的人处置。在清关程序中，物资放行只是一个特定行为而已，其中包含了一系列步骤。在放行时，即当海关当局授权相关人员占有这些物资时，如果出现了诸如关税和其它税项还未支付等情况时，那么清关程序就还没有完成。通常在这种情况下，物资的放行就要为充分的海关安全让步。本示范法的建议是，在救灾和灾后初期恢复时期，对有资格的援助方的物资放行/通关手续应加快办理，这部分是因为他们对所进口的物资或设备并不负有向海关当局进行财税支付的义务。第二部分包含了在国际救灾时期和（或）灾后恢复时期对于有资格的援助方的通关，尤其是救灾物资的放行手续能够被加快办理的一系列具体方式。

在第二部分规定的程序下，清关仍是必要的。但是鉴于并不存在税项或关税的支付，且基于对有资格的国际援助方额外的信任，这意味着受灾国并不必要进行大量的核查或安全检测来核实物资及设备，因此这些条款采用了更为简便的程序。

本部分为救灾物资及设备入境而提供的法律便利不仅与《IDRL 准则》一致，而且也遵循了海关领域的国际政策趋势。例如，世界海关组织的海关合作理事会在 2011 年 6 月通过的《关于在自然灾害救助时期海关的作用》的决议中，重申了海关行政部门在备灾中的重要性并呼吁各国实施《1973 年关于海关程序简单化和统一化的国际公约》（《京都公约》）于 1999 年修正后的《修订京都公约》（简称 RKC）附件十中第五章的特别程序。《修订京都公约》于 2006 年 2 月正式生效，截至 2011 年 6 月已有 76 个成员国。作为该章节评论的附件，世界海关组织协同联合国人道主义事务协调办公室（UN OCHA）共同指定的《海关便利化协议范本》也包括在内。

许多国家和地区制定了包括与这些推荐措施相一致的法律规定。例如：

●奥地利的海关法包含了灾害状态下的条款：对用于救灾以及为满足救灾团体的需要而进行补给部分的物资及设备“加速通关”。如果进口物资从非欧盟国家进入欧共体将豁免进口关税、增值税和消费税。但是，运入灾后恢复地区的材料及设备将不享有关税豁免。[《关于关税免除的理事会条例》第 79—85 条，1983 年 3 月 28 日的第 918/83 号理事会条例（欧洲经济共同体）——关税豁免的共同体制]。由于奥地利是欧盟的成员国，因此《欧盟海关

法》将适用于奥地利。奥地利在其实施该法的法律第97条第2款b项中规定了加速程序（《海关执行法》第62段（3）5.），其中规定在自然灾害救援的情况下海关当局可以准许实行加速程序。

- 在布基纳法索的《海关法》（1992年第03/92/ADP号法令）中允许执政府（总统及国家委员会）在紧急情况下拥有广泛的权力，可破例“修改、暂停或重新恢复同等物品的进口关税和其它税项”（第7条第2款，第12条第2款，第13条）。另外重要的是，第160条规定了对外交物资及运送给“红十字会和不具有商业性质的其他团结运动组织的物资或急件”免除进口关税。

- 在印度，《1962年海关法》第25节允许国民政府免除用于公共利益的物资的关税。根据第148/94号海关通告，某些种类的物资被宣告免除关税，其中有些正是《IDRL准则》第六章第一、二部分规定的物资种类。例如，其中一种是印度红十字会进口的用于援助贫困地区民众的物资被免除关税。另外还有根据印度与其他国家签订的有效协定而用于救济和恢复恢复目的的进口物资也将被免除关税。

- 根据菲律宾《2010年减灾与灾害管理法》第18条的规定，进口与捐赠用于救济和恢复恢复的食品、衣物、药物和设备以及其他用于灾害管理和与恢复相关的物资，根据修正后的《关税与海关法》（第105节）以及规定国家内部税收、国家和地方政府机关的进口关税的《统一拨款法》已被合法化。之前在本评论中已提到，似乎从这部法律开始，此类进口已在国家减灾和灾害管理委员会（NDRRMC）的保护下实施，其实施需经总统办公室批准而非基于个别行动者的地位。该法还规定，出于人道主义援助和救灾目的的外国捐助和进口应遵循《IDRL准则》的规定。

- 印度尼西亚第21/2008号法令颁布的《灾害管理法》规定，应在在灾害应急时期进入印尼境内、用于帮助灾害管理的“设备或后勤物资”提供“以免除进口关税及其他进口税项为形式的简便通道”（第32条和第36条）。印度尼西亚第89/KMK.04/2002号法令进一步详细规定，为满足国际机构的需要而进口的物资在符合特定条件的情况下应被免除进口关税。这些条件包括：第一，该国际机构必须在印尼境内设有分支或组织，且被授权提供社会、经济（或）文化领域的技术援助[第569KMK.051998号法令的附录列举了在各个领域已经财政部批准认可的国际机构的名单，包括联合国世界粮食计划署（WFP）、联合国难民事务高级专员（UNHCR）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界卫生组织（WHO）、国际展望会（WVI）、国际红十字委员会（ICRC）、美国援外合作署（CARE）、中国救捞（CRS）、牛津饥荒救济委员会（OXFAM）]。国际机构的主席必须当时申请获得豁免，这种豁免必须经印度尼西亚共和国国家办公厅长官或指定的官员推荐并批准，由海关和税务总干事实施。其次，税收豁免仅适用于由国际机构的总部运往位于印度尼西亚的分支机构的物资。

阿富汗的《国家备灾法草案》（2011年）（第五章第42条）也规定了外交部应为紧急情况下的行动创制极其快速和简化的海关程序。

如上所述的印度尼西亚和菲律宾的例子也体现了在实施此类关税豁免时要求的潜在复杂性和相互联系。考虑到这些条款连结了许多地区的规则，依据本示范法制定相关实施法律的国家会发现有必要罗列一个其他相关法律的一览表，通过新法修订添加到通常使用的法律列表中，来调整相同程序的各个方面。

有很多国家在这个问题上采取了不同的方法。例如四个对比鲜明的法律框架是：

- 墨西哥的《联邦税法》（第39条第1款）仅授权总统对灾害发生时的救灾和恢复物资及设备全部或部分地取消进口关税和其他税项以及对非关税管制和限制的遵守。尽管这种权力是广泛的，但也是随意的，因此并不能为国际援助方提供法律上的确定性；

- 在哥伦比亚，与其他一些国家一样，相关的豁免措施被规定在每场特定灾害的声明中，在每次声明后提供明确的规定而非事前规划；

- 在牙买加的《备灾和应急管理法》（1993年）中，只免除了由备灾和应急管理办公室进口或出口物资的进出口关税和税项，且这些物资须是根据法案规定因办公室履行其职能所需的物资，同时还需经海关关长同意。这似乎意味着国际救灾援助必须（至少暂时）被国有化，并且要想享受税收豁免，必须由该办公室进口。

- 在斯里兰卡，根据《海关条例》第二部分——关税征收（1998年），财政部长可以通过在宪报上发布命令来免除任何由外国政府、联合国或其附属机构以及其他国际组织或机构的代表进口或者委付于他们的物资的关税（第19节）。值得一提的是，若无国会决议批准，这些命令将不会生效（第19节第5段）。

在最后这四个案例中，只给国际援助方提供了有限的法律确定性，即它们只能就援助到这些国家的救灾物资享受豁免进、出口关税或其他税项。而之前提到的案例所规定的确定事项更符合《IDRL 准则》以及《修订京都公约》（RKC）附件十。

应当指出，在联邦制国家，进入特定州或地区的物资的税费可能不受这种类型的国内法律的管制。

第29条 海关便利和优先待遇

第29条为海关官员们设定了促进获得法律便利的义务，并建立有资格的援助方的物资及设备应享有优先待遇的制度。这种“快车道”制度是本示范法整体基本原理的重要组成部分。

第30条 有资格的援助方的服从义务

第30条为有资格的援助方设定了相互义务（相对于第29条海关官员们应承担的义务），即应遵守获得法律便利所提出的要求，这些要求不仅包括遵守相关的法律，还包括适当包装、分类以及标记他们的物资。

第31条 海关代理

为了清晰起见，第31条重申了什么是一种普遍做法，允许有资格的援助方可以通过第三方代理来处理与海关当局的关系。

第 32 条 进口关税、税项和限制的豁免

在本条中，“关税和税项”意在大致包括进口关税和税项，以及增值税、服务税、销售税、营业税以及类似的税项、关税、征费以及政府收费。关税和税项的豁免（或免除）是指在国家救灾和（或）灾后初期恢复时期，只要在境内使用的物资和设备用于救灾或灾后初期恢复的目的并由有资格的援助方进口或出口，海关当局将允许它们通关。请注意出口关税和税项在第 43 条中予以规定。

第33条 文件要求的简化

在本条中，文件要求简化的一个重要组成部分是“物资报关”的简化，即允许更快速地通关或放行物资或设备。物资报关单是由相关人员（按照海关当局规定的方式）表明物资和设备的性质和用途、提供负责人的详情、并提供所需的其他细节的报表。报关单既可由物资所有人制作，也可由包括海关经纪人、代理人或转运人（报关员）在内的第三方制作。

在正常情况下，物资报关单递交后，依照海关法的规定，由海关当局对之进行检查以确保其准确性和完整性。海关报关单通常是非常详细精确的（且有时需要文件译本），诸多海关法都规定，对于同一实体的不同物资，即使它们同时到达，也应分别提交文件。另外，该检查程序也是非常费时的。因此，第36条建议简化物资报关程序，规定提前递交和检查报关单，放弃任何翻译要求，并规定对有资格的援助方同时到达的所有物资进行统一报关，这使得通关和（或）放行物资程序显著加快。

第34条 延长通关和其他服务的时间

第 34 条解决了在以往的救灾工作中经常遇到的一个问题，即救灾物资和设备中的重要物资由于在海关当局（或其他相关部门）的非正常营业时间到达，或由于港口或机场没有配备固定的工作人员而不能被放行。在重大灾害发生时期，物资能够及时投入运作可能是十分必要的，至少在应灾的早期阶段如此。根据第 13 条的规定，该问题可能由被推荐的 SWIFT 小组在制度层面进行解决。

有些国家对这种可能性做了特殊的规定，例如：

- 印度尼西亚的[《国际组织和外国非政府间组织在应急时期的作用准则》(2011 年)(第二章, D.1(g)]规定，为了促进国际组织和外国非政府间组织提供人道主义援助，相关政府部门和机构可以在正常工作时间以外提供服务。

- 《保加利亚劳动法》(1986 年 4 月 1 日颁布/SG N26, 2009 年 6 月 2 日修订/SG N41)规定，为了预防自然和社会灾害或危险并与其作斗争，消除其直接后果，以及为了履行必要的紧急公共职责以恢复水电供给、供热、污水处理、运输、通信网络以及提供医疗援助，允许延长工作时间。

为了使海关当局不必要的负担降到最低，本条仅适用于国际救灾时期。而在国际灾后初期恢复时期，本条认为可能并不需要官员在午夜工作。

第 35 条 检查及海关安全

第 35 条通过降低检查级别、放弃海关安全要求，或接受有资格的援助方的承诺，在确为必要的情况下允许达到“一般”海关安全来使得物资及设备快速通关。

由于站在海关当局的角度来看，减少正常检查必然带来一定的风险，因此本条款仅适用于国际救灾时期而不适用于国际灾后初期恢复时期。另外，第 35 条 (a) 款和 (b) 款明确表示对于报关单、物资及设备的检查如果在特殊情况下确有必要仍要进行。

第 35 条 (c) 款改变了关于海关安全措施的标准程序。通常情况下，通关需要完成物资检查，然后才放行物资。如果需要在完成所有税费手续之前放货，那就要为保障“海关安全”付款。这意味着需用现金存款、债券或其它担保形式的有价证券，来担保海关当局完成其财政职责，从而使其满意。“海关安全”付款可在每次托运时支付，也可作为海关“统一”安全措施进行支付，这可以涵盖几个海关处理操作业务（物资）中产生的职责，而不是要对每一次操作业务的安全都要单独支付。

对海关当局来说，对每一个报关员申报正常存放于关境内不同办事处的物资接受统一的而不是分别的安全保障，这是十分常见的，并且，根据第 35 条 (c) 款的规定，这将成为所有有资格的援助方的惯例。

第36条 物资预先储备协议

在制定示范法的磋商中，一些参与者认为物资预先储备也应成为法律便利的内容。然而也同时指出，这可能会使一般只在国际救灾时期以及灾后初期恢复时期提供法律便利的法律体系变得复杂化。因此，第 36 条规定，将第二部分的法律便利的内容扩大到物资预先储备，只不过需要有资格的援助方在灾害发生之前与相关当局订立特别协议。

第三部分 特殊国际救灾物资和设备的加快运入和使用限制

本部分包括：

- 第 37 条 电信设备
- 第 38 条 药品
- 第 39 条 食品
- 第 40 条 进口车辆
- 第 41 条 搜救犬

本部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分：入境及运作的法律便利：18、特殊物资及设备

概述

除第二部分之外，第三部分适用于在许多国家进口或使用受到额外限制的特殊物资和设备，即电信设备、药品、食品、车辆以及搜救犬的情况。（参见：《IDRL 案头研究》第三部

分，第九章第二节)

关于这些类型的物资和设备，联邦制国家需要考虑在通常由低一级的政府来管辖的地区内，此类国内法是否获准适用的问题。

第37条 电信设备

电信设备往往受到进口和使用限制，而且在救灾行动中，对此类设备进口和使用的法律障碍往往比食品更大。(IDRL 案头研究，9.2.2)。第 37 条规定，在国际救灾和灾后初期恢复时期，只要设备用于救灾和(或)灾后初期恢复，就免除有资格的援助方一切进口限制以及批准要求。该条还规定在不损害当地救援者应灾需求的情况下，应为有资格援助方提供优先沟通渠道。

对于《坦佩雷公约》的缔约国来说，基于示范法(或附随的法律一览表)进行立法可能需要参照该条约或其他国家的法律执行条约。然而对于还未成为《坦佩雷公约》缔约国的国家来说，该公约的原则仍提供了有益的参考。该公约的首要目标是确保“国家间相互合作以及与非国家实体、政府间组织合作……以方便减灾和救灾时电信资源的使用”(第 3 条)。该公约还设立了联合国紧急救灾协调员作为电信救灾援助的协调者，并成立了国际电信同盟(ITU)作为主要派出机构。此外，它还让为受灾国提供电信援助的国家或其他实体在这样做可获得一定损失补偿或报销一定费用(第 7 条)。并且，该公约还尤其鼓励各国消除对提供电信救灾援助的监管障碍，包括对可以出口、进口或过境的设备的类型、数量及其运作所需要的人员的限制(第 9 条)。

参见：《关于为减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，坦佩雷，1998 年 6 月 18 日(2005 年 1 月 8 号生效；截至 2011 年 7 月已有 44 个成员国)。英文全文：<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>。成员国信息和联合国语言认证副本载于《联合国条约集》第 25 章第 4 号，<http://treaties.un.org>。

第38条 药品

药品和医疗设备进口通常也会受到特别限制，经常导致延迟。像在《IDRL 案头研究》中提到的，“必需药品和医疗设备的延迟运达可能会对受灾群众的健康产生严重的影响”。然而同时，灾后不适当的、非法的或是过期的药品捐赠也成为一个大问题。

因此，第 38 条的作用是双重的。首先，它意在简化有资格的援助方进口药品的程序；其次，它要求这些药品为现存的药品法所允许。

第 38 条 (c) 款和 (d) 款将用于捐赠给他人的药品和那些被有资格的援助方买来用于其生病或受伤的内部人员的药品进行了区分。在前一种情况下，需要更多的保障措施来确保在药品被使用前没有过期以及确保最终的使用者能够了解如何使用它们。

除了《IDRL 准则》，在这方面一个重要的国际参考文献是世界卫生组织的《药品捐赠准则》(1999 年第 2 版)。目前有一例来自印度尼西亚的国家实践，其在关于药品特别准入计划的《国家药品和食品监管机构负责人法令》(2002 年第 HK.00.05.3.00914 号)中规定有

些用于捐赠的药品可通过特殊的通道进口，只要它们符合由食品和药品监督机构发布的《药品捐赠指南》并只限于限定的用途。

第39条 食品

为了人类和动物的健康，有时也基于商业贸易的考虑，食品进口往往受国内法的高度管制。部分原因在于国际食品救灾援助经常延误，相比其他大多数相关救灾物资而言，显然也需要供应更长的时间。解决这个问题的方法之一是不进行食品的国际运送，而是在当地购买，这具有快速且支持当地经济的双重优势。然而，有时候为了救灾援助而进行国际食品输送是十分必要的。第39条的目的在于要求立法国的当局在救灾和（或）灾后恢复时期为有资格的援助方提供快速而安全的特别处理程序。

来源：

- 《IDRL 案头研究》，见 3.1.9 和 9.2.1；
- 《食品援助公约》的质量条款，见第3条（j）款，第7条（b）、（c）、（d）款，第8条（a）、（b）、（d）款以及第9条[d]款（<http://www.foodaidconvention.org/EN/Default.aspx>）；
- 食品规范委员会（1985年更新）制定的《国际食品贸易道德守则》（1985年更新），见第2页，注2，第4条和第6条（http://www.codexalimentarius.net/download/standards/1/CXP_020e.pdf）。

第40条 车辆的进口

第40条旨在促进有资格的援助方的车辆进口。这些贸易不仅享有第二部分所介绍过的那些关税和税收豁免，而且考虑了对外国车辆注册的临时承认，直到它们被授予当地牌照为止。另外可选择的建议是只要求应当加快正常获得注册和牌照的程序。

第41条 搜救犬

相比其他国家，在一些国家中，对于狗的检疫问题受到更多关注，但是在很多情况下，对搜救犬的入境的规制可能要受到《国际搜救咨询团准则》的启发（（第D章的D1、D2-1和4.3款）），本条呼吁大约要通过兽医管理机构制定一部关于搜救犬的专门法规。

第四部分 允许处置的设备及未使用的物资

这一部分包括：

第41条 设备以及未使用物资的处置

第42条 物资和设备的复出口

第43条 未使用过的物资与设备的捐赠

第42条 设备及未使用物资的处置

第42条产生于本示范法的磋商过程中，产生于是否允许有资格的援助方捐赠、销售以及继续使用通过法律便利措施进口的物资和设备的关心。但与此同时，此条款也是为了降低

滥用这些措施规定的可能性（例如，通过许可某援助方免税进口车辆，之后立即向当地市场销售以获利）。第 42 条建立了一种管理体制，阐明了对于那些不再需要的物资和设备，援助方可以如何用于灾难援助和初期恢复恢复工作。

第 42 条款（b）款和（c）款详尽描述了对于那些已经弃用，或者通过实施本法而豁免税费的物资和设备，可以被用于做什么。任何符合第 42 条（b）款的处置，对于之前豁免的税费都可以不用再负责。第 42 条（c）款规定，物资和设备在恢复工作完成之前，或者没有缴纳之前豁免的税费之前不得被卖掉（以避免滥用第六章中所规定的加快进口的那些规定）。

第 43 条 国际救灾设备的复出口

此条把已确立的“临时许可”和“复出口”（还有豁免税收）海关程序简化为针对国际救灾援助的一条规定。在恢复恢复终止之后的特定时间内，它允许那些作为国际救灾援助措施的一部分，所进口的物资和设备可以复出口，并且同样享受豁免关税和其他税收的待遇。这些规定同样适用于未用过的物资和设备，特别对于车辆或其他类型的设备，当提供国际救灾援助时有资格的的国际援助方可能需要使用一段时间，但在使用之后他们希望能够将这些设备带离受灾国，从而可以在其他地方继续使用，例如发电机、大型净水设备、移动医疗设施以及远程通信和电子信息设备等。

第 44 条 设备的捐赠

此条详细规定了通过享受法律便利措施免税进口的设备和物资可以被捐赠出去的条件，这是很多国际救灾行动中形成的共同做法。

第 44 条(a)款旨在确保物资处置的决定要在国际初期恢复恢复工作结束后迅速做出。

第 44 条(b)款旨在确保当物资有争议时，能有足够的书面记录以供查询

第 44 条(c)款提供了一份有权接收捐赠的组织的长名单

第 44 条(d)款的规定是试图推迟对那些设备和物资的再销售，防止滥用这些利好举措的可能，除非接收组织支付了之前被豁免的费用、关税和收费。

第五部分 运输

该部分包括：

第 45 条 运输方式的便利

第 46 条 运输服务操作员的入境

第 47 条 运输的通知

本部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分：入境和运行的法律便利，19、运输

概述

除了运输迟延、进出口关税和其他税项会影响到很多救灾援助物资，还有某些监管问题也经常会影响到救灾运输的入境，这些问题包括：

陆路运输：运输许可的要求；车辆类型以及性能标准方面的法规，包括对于特殊车种的规定，比如装甲车，可能需要根据特别制度才许可通行，甚至直接禁用；通行费，即道路使用的费用；国外驾驶执照的认证，包括许用年限；进口车辆总数的限制；车辆是否需要进口商代表陪同；驾驶员的详细情况是否需要提前提供；即使驾驶员并非国际援助方成员，他们是否需要一定形式的入境清关，比如签证等。

航空运输：获取着陆或飞行许可上的困难；如何协调航空运输救灾的普遍问题；着陆和离境税；油料投机供应商炒作导致的油价飞涨问题等。

海上运输：延误宣布“国内航运限制豁免权”程序，这是一种使异国船员不受移民法规和其他要求限制的标准程序；高额的停泊费、码头费和仓储费

参见：《IDRL 案头研究》第 3.1.7 章—运输法；第九章—物资及设备(9.2.3)；第十一章—运输和搬动

第 45 条 运输方式上的便利

此条主要关注有资格的援助方运送救灾援助的方式，国家机关便利国际援助在受灾国入境、存放和过境的普遍义务。这包括了所有运输方式，尤其特别针对陆上运输、海上运输和航空运输。

阿富汗《国家备灾法草案》(2011) 包含了类似的广泛便利条款：“国际灾难救援的陆路和航空运输，连同来自不同海外国家的行动小组，应当享有飞行优先权，飞行器着陆费、车辆通行费、过境费、空港通关的关税和其他税收都应豁免。”(第 44 条)

第 46 条 运输服务操作员的入境

“运输服务操作员”一词，指的是汽车驾驶员，飞行员以及船员。他们很少成为国际援助方的成员，但通常要么是独立合约人，要么是运输服务供应商的员工，抑或是人道主义行动者雇佣这些运输操作们承担国际救灾援助的运输任务时，该条款建议加快他们的入境手续办理

第 47 条 运输通知

此条的目的在于通过确保相关政府机构得到救灾运输抵达通知，来促进有资格的援助方或者代表有资格的援助方的救灾运输。这一举措尤其与航班抵达机场和轮船停港息息相关，因为这两项通常都要受要获得许可，缴纳特别费用的限制。

就航空运输而言，1944 年在芝加哥签订的《国际民用航空公约》(芝加哥公约) 及其附件几乎适用于所有国家(该公约有 190 个成员国，参见以下网址：http://www.icao.int/eshop/annexes_list.htm)。尤其是最近更新的附件 9 所制定的标准和建议措施(SARPS)，就是为了在符合国内法的同时为通关行动提供便利，加快救灾物资的周转。

第六部分 法律行为能力和雇佣

这一部分包括：

第 48 条： 协助国际行为者的法律行为能力

第 49 条： 当地雇佣人员的参与和终止

第 50 条： 国际救灾人员的管辖问题

该部分与《IDRL 准则》以下部分相关：

第五部分 入境和操作的便利，20、临时国内法律地位

概述

有资格的的国际援助方必须拥有本国的法律或法人资格，或者根据国际法符合某种资格认证标准。但是这并不一定就可以授予他们在受灾国具有法律行为能力，法律或法人资格是一个组织（与自然人相对）能够缔结合同、买卖动产或不动产、参与法律程序的本质特征。该部分——特别是第 48 条——阐明了有资格的国际援助方的法律行为能力问题。从本质上说，其主要目的与具有法人资格的国内实体相同，但它只限于国际救灾期间和国际初期恢复期间。另外，它还涉及到雇佣当地工作人员的具体规定——第 49 条款，以及国际救灾人员的合同管辖问题——第 50 条。

应该指出的是鉴于这些问题更常由省级层面处理，因此这一部分对于联邦制国家来说可能更加复杂。

第 48 条 国际援助方的法律行为能力

该部分的主要目的就是确保在国际救灾和初步恢复恢复期间，有资格的的国际援助方可以通过最简单的方式在受灾国合法运营，同时也可以避免耽误救灾行动的开始。对包含于在受灾国家展开的救援和恢复工作中的许多活动。承认它们的法律行为能力同时也是国际救灾期间和初期恢复恢复期间在受灾国开展其他救灾行动的一个先决条件，包括雇用当地人员，签订租赁或者购买房产、汽车或其他设备的合同，开立银行账户，以及经常使用的国外资金转账等等。如果当灾难发生时，对于有资格的国际援助方的法律行为能力，没有一种快速鉴定办法的话，那么只有已经在受灾国合法运作的国际救援组织，才能够对灾难发生做出充分有效的反应。

该条款所规定的便利并不能够在受灾国的法律框架下建立起新的法律实体，但是可以短期内承认在另一个国家的法律体制下建立的、已有的且备有证明文件的法律或法人资格。它的目的不是取代受灾国国内法程序来承认或注册外国的法人。这种法律行为能力意味着在受灾国，所有由有资格的国际援助方所承担的法律义务和责任，实际上都是由外国或国际法律实体中的法人所承担的。

如果没有国际救助方的法律行为能力，许多合同交易会变得很复杂并且会限制其在受灾国的工作。这项便利措施主要是为那些已经取得国外法人资格，但是未与受灾国订立特别地位协议的非政府组织、外国红十字和红新月会和私人商业组织提供的。相反，援助国则通常不需要法人资格的特别认证，因为对于主权国家来说，他们已经拥有国际法人资格并且如果他们与受灾国已经建交，就不需要任何特别认证（包括相关国际公约及与特定国家的特权和豁免协定），这同样适用于以政府间条约为基础的组织，既包括国际性的也包括区域性的

政府间组织，也包括联合国系统的机构，这些机构同样遵从 1946 年签订的《联合国特权和豁免公约》，或者 1947 年签订的《专门机构特权和豁免公约》。

通常国内法律体制下的法人资格有许多不同形式，包括公司（公营的或者私有的）、其他企业形式（非法人企业、合营企业）、非政府组织或民间社团、慈善机构和教会等。有资格的国际援助方在它们的所属国可以是以上介绍的法律实体的任意形式（从而在受灾国它们具有外国法人资格），但是那些享有国际法人资格的组织除外，因为它们是政府间组织，或者是由国际公约创造的，抑或是随着时间的推移，它们是通过国际习惯和惯例获得承认的。主权国家可能会承认国际组织的法人资格，如联合国系统内的组织、地区性政府间组织、国际红十字委员会和红十字会与红新月会国际联合会。

鉴于这种多样性，根据上述问题的国内法律来解决本条款的细节问题，以及阐明各类不同援助方的什么承认方式（即根据国内法，一个外国非政府组织被承认为一个“基金会”，还是一个“慈善机构”，或者其他什么合适的社会地位），对于执行法规也许是特别有助益的。此外，必须指出，如果一个联邦制国家想实行这些举措可能会变得尤其复杂，因为法人资格的认证可能经常是由省级或者下级政府来控制的。

1986 年签订的《关于承认国际非政府组织法人资格的欧洲理事会公约》，对于想要在另外一个国家注册的国际非政府组织来说，可能是一个有价值的典范，在其第 3 条中规定了证明法人资格的程序和各类证据，以及在现有法律体制下，对各国可能有的要求。这些要求如下：

“如果想要获得法人和法律行为能力的承认，就需要提供非政府组织的备忘录、章程或者其他基本章程文件。同时还应提交能够确立行政授权、注册或者其他任何形式的（注册国家的官方公示），这些文件授予了法人资格和法律行为能力。如果注册国没有这样的公开过程，那么非政府组织的成立文件就应该确立为合适的权威证明。

与欧盟所采取的措施相一致，在澳大利亚，如果外国的救援组织在他们本国拥有法人资格，那么根据奥地利的法律它同样具有法律行为能力，即这些组织根据奥地利法律没有必要再申请建立一个独立法人（1978 年 6 月 15 日的法律，BGB1 第 304/1918 号），第十条

毫不奇怪，大多数国家都会对出现在它们领土内的外国法律实体进行管制。本示范法的目的并不在于要改变这种现状，而是建议仅在国际救灾和初期恢复恢复期间，建立起能够使国际援助方更有效率的机制。

有些国家已经开始实施这样的快速程序。例如：

印度尼西亚要求所有国际援助方提供执照，并且通常都要求提交一份建议，签订一份谅解备忘录，但在受灾期间，它的法律制度允许减免这一程序的所有方面（第二章 D. 《国际组织和国际非政府组织应急状态中的作用导则》，2011 年）。印度尼西亚法令第 89/KMK.04/2002 号进一步详细规定为满足国际机构的需要而进口的物资，如果满足一些特定的条件，包括在印尼有一个正式的代表，就可以免去进口关税

在尼泊尔，1992 年第 2049 号《社会福利法》为国外非政府组织的注册，专门建立了一个独立的制度。这一制度要求普遍的注册程序以及逐项审批。尽管现在还没有正式的机制去

减免这些程序（主要是为发展项目所设计的），但在受灾应急期间，以往形成的做法已经可以允许国际援助方不经登记注册就可以入境。

很少有国家的国内法体系会在比如重大救灾努力中，会实际上调整法律为外国法律实体的短期存在提供便利，但在某些情况下，它们会为已经在本国领土内已经运转的组织授予类似的优惠条件。例如：

中国允许外国非政府组织提供人道主义援助，但它们必须是根据中华人民共和国国务院令第 400 号《基金会管理条例》（2004 年 6 月生效）（《基金会条例》）第 6.4、14、25、26 条建立起来的法律实体。该法调整从事“福利活动”，且由个人或组织捐赠所建立的非营利性的非政府组织的注册和管理，这也适用于外国非政府组织（接受外国捐助）和国内市民社会。对想要注册的外国非政府组织，它们必须在中国设立办事处，这就可以使外国非政府组织开设账户和转移海外资金（通常高度受限），获得税务优惠，租赁房屋，在国内法院强制执行订立的合同，以及获得雇佣员工的权力。然而，这同样也需要通过一个行政关系复杂的监督和审批过程。这个系统并非为短暂的灾害情形所设计，而是为那些已经根据该法注册的外国非政府组织设立的，它在第六章中规定了许多法律便利。

保加利亚《国际私法典》（2005 年 5 月颁布，SG N42/17，2009 年 6 月最后一次修订 SG N47/23）并未对国际或外国救灾组织规定任何限制或特别登记制度。法人地位取决于其注册国家的立法，或者根据它们的章程所规定的总部所在地的法律确定。然而，新近成立的非盈利法人实体，包括外国非政府组织的分支，都需要在它们的总部所在地的区法院进行注册登记（据说大概需要一个月）。

又参见以下：

《IDRL 案头研究》第 3.1 节关于特权和豁免权问题，以及第 12.1 节国内法人资格问题

第 49 条 当地救灾人员的雇佣和终止

此条的目的在于为国际援助方在国际救灾和初始恢复恢复期间，短期雇佣当地员工提供便利。当地劳动法规则不允许国际援助方限制合同时期的长短，而这会为它们工作的展开带来极大的困难

有些国际援助方已经在某些国家遇到了困难，这些国家规定必须优先签订连续雇佣合同。例如，一些国家劳动法允许签订一个或两个短期合同，但当这些短期合同结束之后任何新签订的合同都视为“永久”合同，而要终止这些“永久”合同，要比终止短期合同困难和代价高得多。尽管这些雇佣条件非常明显在正常环境下都是出于社会福利的目而设立的，但对在受灾国短期工作，为受灾国提供国际援助的国际援助方来说，是不实际且非常昂贵的。这样的法律规定同样也会打击国际援助方雇佣当地人员而不是引进国际员工的积极性，这是一种降低它们作为雇主为当地经济做贡献的做法。

第 50 条 关于国际救灾人员的管辖

此条款保证了有资格的的国际援助方可以依靠它们与国际员工所签订的合同中的法律选择条款法律和法院管辖条款来解决争议，从而它们可以不用太多担心当地法院会忽视这样

的合同条款，以及应用合同成立时任何双方都未拟定的规则和程序。这样一条规定，就国际援助方不用怎么预先通知就能在受灾国立即提供救援这种需要而言是正当的。

第七部分 有资格的国际援助方的税收

这一部分包括：

第 51 条 增值税（进项税额）[以及其它相似税种]

第 52 条 所得税（以及其它相似税种）

第 53 条 财产税、资产税（以及其它相似税种）

该部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分，关于入境和运营的法律便利，21、税务

概述：

本部分的目的类似于本章第一到第五部分所规定的豁免关税和类似征税的措施，即减少指定时期国际援助方为提供国际援助所需缴纳过高税收的负担。部分成本的降低也源自登记相关税务制度，开立账户或纳税申报的行政支出。尽管正如本示范法第七章所规定的，有资格的国际援助方都要发布财务报告，这仍然是反贪污的一种重要方式，但这一措施还是应当简化，并与受灾国法律赋予它们的免税地位及其法律行为能力相符。

第六部分的规定并不是为在立法国家运营的国际组织提供一揽子长期免税而提的建议。如果要提供这样的长期免税，那就将是一个完全独立的程序，通常要受制于其他的国内法、国际公约以及/或者其它的地位协议，比如那些在第 4 条评论中谈及的措施。当然，如果相关的组织已经在其他法律或公约下有了这样的免税优惠，那么第 4 条就保证了这些措施不会受基于本示范法制定的立法的影响。

联邦制国家将要考虑，省级或地方税收根据其税收的国内法将会在多大程度上放弃其税收权利。

参见《IDRL 案头研究》的第三部分，第 12.3 节—税收

第 51 条 增值税（进项税额）[以及其它相似税种]

该条款涉及豁免有资格的的国际援助方的增值税（进项税款）[以及其它相似税种]的问题，包括服务税、销售税、营业税及类似税收、关税、征费及政府收费等。该条款仅仅适用于国际救灾和初期恢复恢复期间有资格的的国际援助方。

第 51 条 c 项的第一选择常被描述为增值税豁免的“零关税”措施。它是使当地供应商承担最小行政及经济处罚的机制，而且是值得推荐的措施。然而，其他两项选择，即“免税”方式及“不供应”方式都是有效的，并且或许在某些实行的国家，与其现在的机制更加相符。

一些国家的确已为国际救灾援助豁免进项税额或其他相似税种，例如：

在印度，1994 年的《财政法》第 93 节就赋予了国家政府为了公共利益而减免服务税的权力。在印度的省级机构，2005 年的旁遮普邦增值税法，2005 年的喜马偕尔邦的增值税法，以及 2003 年的哈里亚纳邦增值税法，都是在印度特定地区运用地方增值税立法来帮助受灾难民的典型案例。这一立法为受灾时期运用于救灾和恢复恢复，以及供给给 2005 年查谟和克什米尔地震受灾者的物资，提供了减免增值税的优惠。

在越南，第 13/2008/QH12 号《增值税法案》(LVAT)第五条指定公共基础设施的修复和建设工作，以及出于人道主义援助的住房建设作为免税项目。它同样也指定作为人道主义援助而进口的物资，以及对定居越南的个人的捐赠（在政府规定的配额内）为免税项目

在中国，1993 年的《增值税暂行条例》第 16 条也免去了作为援助而从国外政府，或者国际组织进口的物资和设备的增值税。

在韩国，1976 的《增值税法》为以下项目提供了免税：未经加工的食品、水、医疗及公共卫生服务设施、来自国外宗教、慈善、救灾或其他公益机构捐赠的物资，以及国外为韩国政府或地方政权捐赠的物资。而且韩国的《企业所得税法》(1998)规定其国内非盈利企业，其所得说仅受制于某些特定的牟利行为，而国外非盈利企业，也仅需受到某些特定的、利用韩国资源盈利活动的所得税的限制。

第 52 条 所得税（以及其它相似税种）

该条涉及对国际援助方及其工作人员的所得税减免。当然，同样只限定于国际救灾以及初期恢复恢复期间。出于这些目的，这些所得税以及其他相似的税种包括与组织或个人收入有关的国家层面的、州/省层面的以及地方/城市层面的税收。豁免与非盈利组织有关，因为很多这种税制涉及到总收入及核定利润。

第 53 条 财产税、资产税（以及其它相似税种）

该条豁免了有资格的国际援助方的个人财产税或资产税，同样也豁免它们在国际救灾和初期恢复期间使用房产的税收，只要使用这些资产和房产的目的是为提供国际救灾援助即可。

第八部分 货币和银行

该部分包括：

第 54 条 携带必要的资金和货币进入另一个国家的权利

第 55 条 优惠汇率

该部分与《IDRL 准则》如下部分相关：

第五部分 关于入境和运营的法律便利，20、临时国内法律地位

概述

就第一到第六部分来说，第八部分规定的目的之一也是通过允许按照本章规定的国际货

币转移（第 54 条）免税以及提供优惠汇率（第 55 条），来降低有资格的国际援助方的管理费用。这样的货币转移在其他国内法下可能是被禁止或限制的，而现在能够将国际资金带入受灾国却是提供国际援助的基本要素。如果国际援助方有能力在受灾当地购买许多物资，那么就可以更快又好的帮助当地经济复苏。

参见《IDRL 准则》第三部分，第 9.2.6 节 货币，第 12.2 节 金融

第 54 条 携带必要的资金和货币进入另一个国家的权利

该条款通过免去国际货币转移的税收来减少在国际救灾和初期恢复恢复时期有资格的国际援助方的管理费用。它同样也使那些国内法不允许或限制此优惠的国家实行这项优惠成为可能。

印度尼西亚《关于国际组织及外国非政府组织在应急时期的作用的导则》(2011) 第二章 D.1 (e)款允许国际援助的提供者可以根据货币政策法规，将外汇和印尼盾带入或带出印度尼西亚，以及根据根据灾难应急行动的需要，获得合法的货币交易价值。这一导则(第二章 D.1 (f)也允许国外人员为了人道主义援助活动的运营需要而开设私人银行账户，这些账户要受到他们各自在印尼的大使馆的检查。

第 55 条 优惠汇率

货币交换通常可能会被征税，受到高额交易费的制约，或者对于国外实体受限于不利的汇率。只要交换的外汇是为了提供灾难援助，该条就为在国际救灾和初期恢复恢复期间有资格的的国际援助方提供了最有利的汇率。

第七章 监管、报告与制裁

本章包括：

第56条 对援助方的监管

第57条 援助方的违规行为

第58条 捐赠基金的透明度

第59条 执行情况的年度报告

本章的扩展已经超越了国际联合会《IDRL准则》，考虑了其后的的发展

参见《预防国际救灾行动中的腐败》第五章 “知识承诺行动： 亚太地区反腐”，亚洲开发银行和经济合作发展组织发起的第五次亚太区域性反腐败会议，2005年北京召开。(2007年经济合作发展组织电子书)，亚洲开发银行2007年11月26日发行。

《IDRL 案头研究》第 9.26 节 现金和 13.3 问责

《问责标准与质量管理》，人道主义义务合作伙伴(HAP)，2010。

概述

本章涉及一系列更加具体的措施，这些措施有助于澄清与改善本法下援助方和政府官员们的责任。

第56条 对援助方的监管

本条款规定了对援助方遵守本示范法的监管与监督，其中包括国家救灾管理当局有权力强加报告的要求。考虑到本条款包括对援助方违规行为的制裁，因此在第56条中表达的这一要素是十分必要的。

类似的条款已经在印度尼西亚2011年的《国际组织以及国外非政府组织应急期间的作用导则》中予以实施，它规定了国家救灾管理局（BNPB）管理国际援助，包括监控和评价（第二章）援助方的行为，根据现有法规对违规行为进行制裁（第三章）。

第57条 援助方的违规行为

本条款涉及根据本法援助方是否履行了其义务。违规的后果主要包括：撤销享有法律便利的资格——对于已经享有资格的援助者。在最极端的情况下，政府会撤回国际援助方对特定灾难提供国际灾难援助的同意。

第57条展示了一个基本程序，对于这一程序如果要实现公开公平应当如何运行提供了指导。关键要素主要包括：有关援助方行动的信息质量与来源；答复的权利；在问题正在调查过程中选择暂时中止其便利；行动方上诉的权利；如果国家作出否定的决定时，这种中止应有一个明确的通知期间。尽管这很难再比本示范法更为具体，但是立法国家可能会发现在立法中包含更加细致的程序是必要的，特别是指定可能诉诸的上诉机构。

第57条（e）款明确指出，本条款下的具体制裁措施不损害援助方基于该国其他法律所应负的任何民事和刑事责任。

第58条 捐款基金透明度的有关说明

本条款主要涉及国际捐款的财政问题，国际捐款是国际救灾援助的组成部分。第57条（a）款规定了政府接收的国际捐款的透明度保障，第57条（b）款主要反映了接受国内行动者捐助的基金的透明度问题，二者均需要接受外部审计。

很多国家启动了向政府追踪国际捐款流向的程序。例如，2005年在危地马拉遭受热带风暴“斯坦”后由国内协调机构CONRED以及政府执行委员会SEGEPLAN所使用的追踪系统。（《危地马拉应对热带风暴“斯坦”的法律问题》，国际红十字会与红新月会联合会，第22页，2007年4月）此外，有些政府已经指定了某种类型的国家灾难基金，用于接受国内以及国际捐助。有关这种基金的流向、自身的审计程序以及透明度事宜，第58条（a）款规定是否必要值得深思熟虑。

很多国家对于追踪国外捐助给国内援助方的资金也很感兴趣。第58条(b)款为此提供了一种简单的机制，这种机制对于他们而言不应当过于烦琐而无法保证这种基金使用的透明性。

本示范法的诸多条款在很大程度上在2005年东南亚海啸中得到了反映，这一点在雅加达框架中显得尤为突出。这一框架是数位专家在海啸救灾行动中中的应对腐败问题的首次会议上提出来的。（《灾难救济行动的预防腐败》第五章，“亚太地区反腐工作的知识承诺行动”，亚洲开发银行/经济合作发展组织，2007年）该框架的关键要素是受灾国实施了救灾和恢复行动，受灾社区需要参与并推动这一进程，所有的利益相关方需要财务透明，特别是通过追踪援助的流向以及确保监控和评估，这需要掌握全面的财务以及预算信息的行政能力以及有效的起诉和强制执行系统，有了这些，那么就可以减轻腐败。

保加利亚关于在部分理事会中组织救灾和恢复恢复联合委员会立法就提到了问责以及透明度的标准问题，尽管它们并不包括向非政府组织的捐赠，而仅指向对政府当局的捐赠。其条例（第58/06.04.2010号，修订编号 SG No. 7/21.01.2011）第四章主要涉及委员会对救灾行动以及捐款的协调。第42条(1)款要求，“各部、各机构以及市政机关有义务向委员会通报来自保加利亚、国外个人以及法律团体的捐赠，这些捐赠主要用于灾难的预防、控制以及灾后恢复；有权要求向委员会通报捐款具体分发到的个人，以及授权处理该事宜的团体，然后信息将会公布在内阁的网页上（第42条（3）款）。

第59条 执行的年度报告

该条款主要针对政府在执行本示范法时对自己监控所采取的步骤。该条款尤其希望，政府应采取步骤准备应对将来可能的灾难，如第三章中所描述的准备任务，能够通过这一程序接受监督与鼓励。

第60条 对政府官员违规行为的制裁

正如我们针对援助方的违规制定了制裁措施一样，本条款主要是针对政府官员们的违规行为。由于各国在这种程序上的差异，本示范法不能规定得特别具体，但本条款则致力于确定这一问题。

第八章 国际救灾援助的过境

本章包括

- 第 61 条 过境的便利化
- 第 62 条 过境便利的有效期
- 第 63 条 过境便利的合格条件
- 第 64 条 救灾援助过境签证
- 第 65 条 过境和转运的物资及设备
- 第 66 条 过境和转运的运输

本部分与《IDRL准则》如下部分相关：

第II部分 早期警报和准备，8 —— 法律、政策和制度框架（特别是8.2）

第IV部分 法律便利的合格条件（适用于过境国）

第 V 部分，入境和运作的法律便利，16-19，适用于过境国际援助方，包括国际人员

概述

第 VIII 章所述的内容与示范法的先前部分有所不同，它讲述的内容是国际救灾援助从一国到受灾国的过境。本章为国际人员、物资和设备（包括交通工具）提供了迅速和免税的入境和出境。本章反映了第 VI 章中的相关便利和规定，同时也为救灾援助制定了明确的有效期，但本章不包含资格选任制度。安全检查受到过境国管制，而国际援助方及其人员、物资和设备的入境、协调以及资格要求皆受目的地国管控。

这些规定的目的实质上是为了加速救灾人员的入境和过境，救灾货物、物资和设备（包括交通工具）过境通关。

在正常情况下进入海关区域的物资要交进口税和其他税项，而之后的复出口则未必有权要求偿还已缴纳的税款。由于这一原因，大多数国家的法律都规定过境的物资可以在不交进、出口税的情况下通过其领土，但所运的物资必须受海关监管，以确保其符合该国法律的要求。这个允许物资通过海关的程序被称为“海关过境或转关”。在现有背景下，这些规定适用于救灾物资和设备（包括交通工具）通过受灾国的领土，而这种通过是为援助另一受灾的国家。

物资的国际运输往往需要通过许多海关领土。为了协调运输活动，国际协定做出了一些安排，使得物资在海关过境时遵守标准流程。为了保证所有物资的通过都能遵守过境物资的通关手续，就必须制定出一个要求，使其符合各种各样的条款。这些规定将适用于何种物资将取决于预期过境的类型和目前尚在讨论中的“公约”规定。

本章还用到了其他的针对海关和征税的专门条款，这些条款在本文本中出现时本评论都有所概述。首先是“通关”，这个术语指的是所有海关手续的实现和完成，包括所有允许物资使用、出口或置于另一海关程序下（本情况下，“另一海关程序”是指海关过境）的税收问题。这项内容属于海关管理措施的一部分，旨在符合海关法。当物资运输通过“过境海关”的领土时，通常也应完成通关手续。本示范法的建议是：对于过境的救灾物资来说，通关和放行应当从快——部分是因为救灾物资或设备的进口/过境对海关当局不应负财务上的责任。

另请参阅《IDRL 案头研究》第 3 章 国际性法律与规范（尤其是 3.1.7 ——运输法，3.1.2 —— 法律障碍）；第 4 章 —— 地区性法律与规范；以及第 9.1.3 章 —— 转关

第 61 条 过境的便利

本条与第 29 条相呼应，它规定了政府当局便利国际灾难援助过境和转运到另一国的一般责任。

第 62 条 过境便利的有效期

基于过境国从受灾国接收到的（关于其需要灾难援助的）信息，本条款为救灾物资的过境规定了一个有效期，在这个有效期内就可以享有过境上的便利，使得两国的海关

行政管理局无需对每次事件都做出援助是否合理的评估。这大致对应于本示范法第 II 章中的国际灾难援助的国内管理体制，但又做了很大程度上的简化。

第 63 条 过境便利的权利

本条款为国际援助方的物资过境规定了一些基本的标准，包括过境国在下列情况下的拒绝权：有实际滥用或有滥用嫌疑的过境，或出于公共卫生或安全的理由。

第 64 条 救灾过境签证

本条款与第 25 条中涉及到国际灾难援助人员入境的内容相应，但仅为了过境这一目的。

有些国际救灾人员的过境或许可以凭借其他签证入境，但本示范法鼓励国家给他们发放救灾过境签证或按照第 64 条免签证，而不是发放旅游签证。其中，派往受灾国的有经验的人道主义行动者要与其他因国家无法满足其需求而希望借机“灾难旅游”的人士或者虽善意但未经任命的/无经验的外国志愿者区分开来。

虽然救灾过境签证是首选建议，因为它既有利于辨别过境人员和他们出入过境国的日期，又有助于目的地国家自主决定灾难援助人员的签证。尽管如此，救灾过境签证对过境国造成了管理上的负担。因此，有时使用免签证对于过境国更为便利（第 64 条），但是免签证只能发放给能够证明自己与国际援助方有关以及拥有受灾国旅行订票的人员。

第 65 条 物资及设备的过境和转运

本条款适用于救援物资的过境，第六章第 2 部分中有关物资及设备的入境以及第 3 部分有关对受特殊管制的物资和设备的入境和使用限制，包括电信设备、药物、食物、进口的交通工具和救援犬。

第 66 条 过境和转运物资的运输

本条款适用于国际救灾援助中所使用的交通工具。它适用于第六章第 5 部分所规定的过境情况。第 5 部分涉及海陆空运输，包括运输操作员（司机和飞行员）的入境。

对灾难援助物资的影响因素除了延期和进出口关税和其他税项外，以下涉及到国际救灾援助管理上的一些问题也会经常出现，包括：

- 陆运方面：携带许可要求；交通工具类型和性能标准的管理，包括对特别改造的交通工具的处理；道路使用通行费、养路费和其他收费；交通工具是否需要一名国际援助方代表陪同；是否需要提前提供司机的具体信息；过境救援物资的司机是否需要入境批准文件，如签证。

- 空运方面：获取着陆或飞越领空许可上困难；救灾空运协调方面的一般问题；着陆和起飞税项；投机取巧的服务供应商乘机燃油涨价。

- 海运方面：“船旗豁免”（flag waiver）的延误，船旗豁免是允许外国船员免受移民条

例和其他要求管制的一项标准程序；高额停泊费、码头费和仓储费用。

另请参阅《IDRL 案头研究》第 3.1.7 章——运输法；第 9 章——物资和设备（尤其是 9.1.3——过境）；第 11 章——运输和搬移

第九章 关于实施，过渡和最终条款

本章包括：

第 67 条 实施细则

第 68 条 废除与撤销

第 69 条 分割适用

第 70 条 生效

第 71 条 过渡性条款

概述

本章包括相对标准的，用于制定规章的立法类型，并将此法置于其他法的立法背景下，包括：其中任何其他由其修订或废除的法律（第 68 条）；即使本法的某些部分在随后的法院判决中被认定无效，其他部分仍有效的事实（第 69 条）；生效的日期（第 70 条）；任何逐步采用本法都需要过渡性安排（71 条）。

第 67 条 实施细则

本条款规定了在本法案项下进一步制定细则的必要的权力。示范法的许多条款将需要更为详细的实施程序。

第 68 条 废除、撤销

本条款将本示范法置于立法国家的其他法律的背景之下，表明如果有其他法律，它可以修改或废止其他法律。

第 69 条 分割适用

本条款是指，即使本法的某些部分在随后的法院判决中被认定无效，其他部分仍有效。

第 70 条 生效

本条款规定生效日期，通常是议会或立法机关或国会通过立法后指定的日期。也可能依赖于各国的宪政体制，生效日期为法律取得皇室或总统同意的日期。

第 71 条 过渡性条款

通常允许从制度上设定其实施的安排，过渡性条款可以使一些条款生效，其他的在一段时间后生效。如果由它修订了其他法律，过渡性条款也可用于实施这些法律的机构进行行政变化。

参考文献

国际灾难应对法（IDRL）

《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》（多种语言版本）
<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/guidelines/>

《法律与国际救灾应对中的法律问题：案头研究》，红十字会与红新月会国际联合会，2007。
<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/publications/>

其他国际救灾应对法（IDRL）资源，包括国别研究：灾害法-红十字会与红新月会国际联合会
<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/>

国际条约和相关文件

1946 年联合国特权和豁免决议；1947 年专门机构特权和豁免决议。
<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa.html>

“兵库行动框架”（2005-2015）：建设国家和社区的抗灾的恢复力（世界减灾大会的最后报告摘录），世界减灾大会。2005 年 1 月 18-22 日，日本神户，兵库县，（日本神户，兵库县：国际减灾战略，联合国，2005）
<http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

救灾中外国军事力量和民防资产的使用准则——“奥斯陆指导方针”（2006 年修订，2007 年再修订版 1.1）——罗恰
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html>

1973 年简化与协调海关手续的国际公约（京都公约），签订于 1999 年，被称为“修订的”京都公约（RKC）。2006 年 2 月生效，附件 J，特别程序，第五章——救济物资
http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html

海关合作委员会关于海关在自然灾害救助中的作用的决议，世界海关组织，2011 年 6 月。
http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist_resolutionslist.htm

联合国大会第 46/182 号决议关于联合国紧急救济协调员（ERC）和联合国人道主义事务协调厅援助各国的紧急救灾协调和其他技术援助。
<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

国际质量和问责制标准

1994 年，国际红十字和红新月以及非政府组织在救灾中行为守则，人道主义响应指导委员会。
<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>

关于管理和支持救援人员标准和编码的良好做法守则，人们在援助，
<http://www.peopleinaid.org/resources/>

国际搜救咨询小组（INSARAG）指南和 INSARAG 外部分类/重分类指引，OCHA(联合国人道主义事务协调办公室)。

<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/insarag/overview>

Qualite Compas: <http://www.compasqualite.org/en/index/index.php>

反洗钱金融行动特别工作组（FATF）建议（政府间机构，应当发展和促进国内和国际政策，以打击洗钱及恐怖分子筹资的活动）。

<http://www.fatf-gafi.org>

问责制和质量管理标准，人道主义责任伙伴关系（HAP），2010：
<http://www.hapinternational.org/>

2011 年关于救灾中人道主义宪章和最低标准斯菲尔项目：

<http://www.sphereproject.org/content/view/720/200/lang.english/>

媒体及其他国际来源

“‘武装冲突’一词国际人道主义法中是如何定义的？”国际红十字委员会意见书，2008 年 3 月。

（<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>）

“土耳其地震信息期刊 n° 2”，红十字会与红新月会国际联合会，GLIDE n° EQ -2011 - 000162 - TUR，2011 年 10 月 24 日。

“土耳其加紧救灾对抗寒冬”，路透社，2011 年 10 月 29 日，摘自
<http://www.reuters.com/article/2011/10/28/us-turkey-quake-idUSTRE79M10Z20111028>

联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）的紧急救援和协调职能：
<http://www.unocha.org/what-wedo/coordination-tools/undac/overview>

区域和国内立法与政策（地区/国家）

1. 非洲

1.1 国内

布基纳法索

2009 年 8 月 6 日 2009/ 601 号法令创立和阐明了 2009 紧急救援与重新安置国家委员会的结构，权能和运作（法语：Décret 2009/601 du 6 aout 2009 portant création,

composition, attributions et fonctionnement du Conseil national de secours d' Urgence et de Réhabilitation (CONASUR))

布基纳法索海关法典，1992 年 12 月 3 日第 03/92/ADP 号法案，（法语：Code des douanes du Burkina Faso, Loi no. 03/92/ADP).<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/863FR.pdf> (法语)

喀麦隆

第 98/ 31 号法令 有关 1998 年灾难事件或重大危险情况下确定组织应急和救济计划(法语：Décret n° 98-31 portant Organisation des Plans d'Urgence et des Secours en cas de Catastrophe ou de Risques Majeur)。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/854FR.pdf> (法语)

冈比亚

国家灾难管理条例草案，2008 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/856EN.pdf>

莱索托

莱索托灾难管理法，1997 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/862EN.pdf>

2、美洲

哥伦比亚

关于向发放外国人签证、控制和有关移民的规定， 2004 年颁布的第 4000 号法令（西班牙语：Decreto 4000 de 2004 por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración）。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/872ES.pdf>(西班牙语)

1999 年关于解决经济紧急情况的第 350 号法案、1990 年 1 月 25 日地震产生的社会和生态影响（西班牙语：Decreto 350 de 1999 por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999）。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/875ES.pdf> (西班牙语)

危地马拉

危地马拉国家灾难应对协调机构（CONRED）“请求救灾援助的协议草案”。
<http://conred.gob.gt> under Secretaría Ejecutiva, Normas y Procedimientos.

英属圭亚那

损害评估和需求分析计划，2010年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/846EN.pdf>

国家灾难计划，1985年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/847EN.pdf>

海地

风险和灾难管理国家计划，2001年。（法语：Plan National de Gestion des Risques et des Désastres）。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/869FR.pdf>（法语）

牙买加

防灾和应急管理法，1993年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/744EN.pdf>

墨西哥

联邦税法（西班牙语：Codigo Fiscal de la Federacion）。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/873ES.pdf>（西班牙语）

民防一般法，修订至2006年（西班牙语：Ley General de Protección Civil 12 mayo 2000, ultima reforma 24-04-2006）<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/770ES.pdf>

巴拿马

Cancilleria 救灾程序手册，巴拿马共和国外交部(2009)

秘鲁

2011年创建国家灾难风险管理系统（SINAGERD）的第29664号法令（西班牙语：Ley que crea el Sistema Nacional de Gestion del Riesgo de Desastres）。

http://www.indeci.gob.pe/norma_leg/ley_sinagerd.pdf（西班牙语）

创建国家灾害风险管理系统（SINAGERD）29664号法令的实施条例，2011年第048

-2011- PCM 号(西班牙语:Reglamento de la Ley No. 29664,Ley que crea el Sistema Nacional de Gestion del Riesgo de Desastres, Decreto SupremoNo. 048-2011-PCM)。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/851ES.pdf> (西班牙语)

特立尼达和多巴哥

事故管理系统国家政策 (2010) (最后草案) <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/836EN.pdf>

国家地震计划 (2011) <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/831EN.pdf>

3 亚太

3.1 地区性文件

知识承诺行动第 5 章——“在救灾行动中的反腐败问题”：针对亚太地区的反腐败，文件产生于亚洲开发银行/经合组织亚洲及太平洋反腐败倡议的第五届区域反腐败行动大会，大会于 2005 年 9 月 28—30 日在中国北京由经合组织、亚洲开发银行举办，2007 年 11 月 26 日

《IDR 案头研究》，第 13 章 9.26 货币，质量和问责制。(e-book pdf format, <http://www.oecdbookshop.org>)

亚洲开发银行 (ADB) 和经济合作与发展组织 (经合组织) 共同领导下的亚太反腐败反贪污倡议 (OECD)。 <http://www.oecd.org>

东盟关于灾难管理和紧急情况应对的协议，万象，2005 年 7 月 26 日。

<http://www.aseansec.org/17579.htm>

3.3 国内文件

阿富汗

国家备灾法草案，2011 年 (IDRL 相关条款) <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/888EN.pdf>

中国

基金会管理条例，中华人民共和国国务院第 400 号令，2004 年 2 月 11 日国务院第 39 次常务会议通过，2004 年 6 月 1 日开始生效 (基金会条例)。

中华人民共和国增值税暂行条例，1993 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/900EN.pdf>

印度

灾难管理法案，2005 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/512EN.pdf>

财政法，1994 年

海关第 148/94 号通告，1994 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/895EN.pdf>

海关法，1962 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/894EN.pdf>

旁遮普邦增值税法，2005 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/896EN.pdf>

喜马偕尔邦增值税法，2005 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/897EN.pdf>

哈里亚纳邦增值税法，2003 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/898EN.pdf>

印度尼西亚

关于国际组织和外国非政府组织在应急中的作用导则，2011 年。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/877EN.pdf>

2007 年印度尼西亚共和国法律第 24 号，有关灾害的管理和规制（该法和下面的条例英文本以一个 166 页的 PDF 文档单独列出 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>）

i. 印度尼西亚共和国政府条例 2008 年第 21 号，印度尼西亚共和国政府有关灾害管理条件的解释 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/890EN.pdf>

ii. 印度尼西亚共和国 2008 年第 22 号，有关灾害援助资金和管理的政府条例及其解释

iii. 印度尼西亚共和国 2008 年第 23 号关于国际机构和外国非政府灾难管理组织参与的政府条例及其解释。

iv. 印度尼西亚共和国 2008 年关于国家灾害管理局的第 8 号总统条例。

财政部长有关满足国际组织以及他们在印尼的官员的需要授予货物进口关税和消费税豁免程序的 569/KMK.05/1998 号法令，1998 年。

财政部长有关满足国际组织以及他们在印尼的官员的需要授予货物进口关税和消费税豁免程序的第 569/KMK.05/2002 号法令，2002 年。 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/892EN.pdf>

国家药品和食品监管局局长关于药品特别准入计划的第 HK.00.05.3.00914 of 2002 号法令，2002 年。

马尔代夫

灾难管理法，2006年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/880EN.pdf>

移民法案，2007年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/889EN.pdf>

尼泊尔

社会福利法，2049号,1992年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/882EN.pdf>

新西兰

2002年民防应急管理法（2008年10月1日修订）及其实施条例（2010年6月修订）

国家民防应急管理计划，2005年。<http://www.civildefence.govt.nz>.

国家民防应急管理计划，2006年（2009年修订），新西兰民防和应急管理部。

巴基斯坦

准备建立巴基斯坦国家灾难管理系统的第LIII号法令，2007年。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/884EN.pdf>

准备建立巴基斯坦国际灾难管理系统的第24号法案，2010年。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/849EN.pdf>

为加强菲律宾的减灾和灾害管理体系、提供国家减灾和灾害管理框架以及将国家减灾和灾害管理计划制度化和其他用途而拨款的法案，2010年。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/878EN.pdf>

第10121号国家法案，又称为“为加强菲律宾的减灾和灾害管理体系、提供国家减灾和灾害管理框架以及将国家减灾和灾害管理计划制度化和其他用途而拨款的法案”的实施细则及条例，2010年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/879EN.pdf>

韩国

增值税法，1976年

企业所得税法，1998年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/901EN.pdf>

斯里兰卡

灾难管理法，第 13 号法案，2005 年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/885EN.pdf>

海关条例，第二部分：进口税的征收，1998 年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/893EN.pdf>

越南

增值税法第 13/2008/QH12 号。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/899EN.pdf>

4. 欧洲

4.1 一般性欧洲条约和文件

关于国际非政府组织的法律资格承认的 1986 年欧洲人权公约，欧洲理事会。
conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/124.doc.

4.2 国内法律、规则和程序

奥地利

国际私法法，BGB1，第 304/1978,1978 年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/902DE.pdf> (德语)

海关法实施法案（德语：Zollrechtsdurchführungsgesetz）。
<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/906DE.pdf> (德语)

保加利亚

灾难保护法案，2006 年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/867EN.pdf>

国际私法法典，2005 年 3 月 SG N42/17。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/868EN.pdf>

劳动法，1986 年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/907EN.pdf>

部长理事会出台的关于恢复和救济联合组织活动的组织的规例，第 58/06.04.2010 号（修订至 SG No. 7/21.01.2011）

希腊

3536/2006 号法（第二章，内政、公共管理和地方分权职权下的其他问题的安排）。

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/866EL.pdf> (Greek)

哈萨克斯坦

民防法草案，2011年。<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/891RU.pdf> (俄语)

5. 中东和南非

突尼斯

2004年3月为筹备2005年世界减灾大会的国家报告、防灾背景下的民防战略，内政部和国家民防办公室（法语：Rapport National, Strategie de la protection civile en matière de prevention des catastrophes, en prévision de la CMRC (2004), Ministère de l'Interieur et Office Nationale de la Protection Civile (ONPC)）

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/852FR.pdf> (法语)

1993年12月27日第121-93号建立国家民防办公室法案，1993年（法语：Loi N° 121-93 du 27 décembre 1993, portant création de l' Office National de la Protection Civile）。

1991年6月8日第91-39号有关灾难控制和预防以及救灾组织法案，1991年（法语：Loi N° 91-39 du 8 Juin 1991 relative à la lutte contre les calamités, à leur prévention et à l' organisation des secours）。

译者：山东大学威海国际法与比较法研究所姜世波教授翻译，张雪莹、吴玥瑶、李亚男、刘燕涛、陈媛媛、陈子竹、李琦、孙彦琪、杨丹丹、刘宇涵等同学协助翻译；