



世界卫生组织

政府间修订《国际卫生条例》
工作小组
临时议程项目 3

A/IHR/IGWG/INF.DOC./1

2004 年 9 月 30 日

审议和批准国际卫生条例修订草案： 与其他国际法律文件的关系

1. 几个会员国通过书面意见¹或在区域磋商会议期间提出了国际卫生条例修订稿²与其它国际法律文件之间的相互影响和可能发生冲突的问题。以上会员国要求将这些法规列出，并阐明重叠的具体领域；它们还表示担心，扩大范围和改变惯例会使新的卫生条例与其他国际法律体系发生比过去更直接的相互关系。
2. 为了回应以上要求和担心，秘书处组织了一次评议，也收到了学术界的意见和建议。此外，会员国的不少意见不乏对卫生条例修订稿与其他国际协议和法律制度之间可能发生冲突的真知灼见。
3. 根据上一段提及的意见，本文件综合以下几个方面：
 - (a) 对国际法律文件之间冲突问题的总体考虑；
 - (b) 关于卫生条例修订稿和部分国际协议之间可能重叠的主要调查结果，它按主题领域排列，并包括经过评议的协议³目录；以及
 - (c) 为了纠正已经发现的与其他国际法律文件的冲突，对卫生条例修订稿⁴（简称“修订稿”）所作的修正之处（以黑体表示）。

¹ 可搜索以下网页：<http://www.who.int/csr/ihr/revisionprocess/comments/en/>。

² 文件 IGWG/IHR/Working paper/12.2003, 以下简称 2004 年 1 月工作文件。

³ 由于时间和资源有限本文件仅限于主要的全球性协议。

⁴ 文件 A/IHR/IGWG/3 的附件。

国际法规则之间的冲突

4. 虽然对国际法规则之间的“冲突”尚无公认的定义，但从本文件的角度，冲突被界定为两个条例相互矛盾或一个规则的行使使另一个规则无法执行的情况。这种界定产生了两个重要的后果。首先，一个规则限定的义务和另一个规则赋予的权利有可能发生冲突，而且冲突还不仅在两种义务之间。其次，并非国际法规则之间的所有重叠都导致冲突，它们也能产生“重复”，因为执行第一个规则的行动与执行第二个规则的行动完全相同或相等，即产生“协同作用”，因为执行第一个规则的行动与执行第二个规则的行动虽大相径庭，但两个规则的执行行动都服务于同样的特定目的。

5. 1969 年维也纳条约法公约第三十条对涉及同一主题先后条约的执行做了规定，其依据是这些条约的具体条款（或由于不执行后面的条约）超过了以前的条约，因而与较早的条约发生冲突（所谓的后法规则）。国际条约惯例中另一个公认的准则涉及到某个特别规定超过了一般的规定（即所谓的特殊法优于普通法）。而且，维也纳公约第三十一条第 3（3）款包括了在解释某个条约时必须考虑的因素中“适用于缔约方之间关系的任何国际法相关规定”。鉴于近年来有关跨越国际关系许多领域的全球性条约（如贸易和环境）数量激增，在起草和解释国际条约时，实践中日益广泛采用并切合国际卫生条例的两个原则是：（1）国际条约和随之防止冲突的推论之间相互支持的原则，换言之，当对两个条约的解释可能导致不同的解决方案时，选择的解释理应能更好地维护两个条约缔约方的立场，同时促进协同而不是制造冲突；以及（2）既不增加也不减少两个条约规定的权利和义务。

6. 根据以上原则，为了对指导国际卫生条例和其他国际协议之间的关系提出总的规则，修改了 2004 年 1 月工作文件的第四十二条，现改为修订稿的第五十八条。

国际贸易法

评议的协定：1994 年关税和贸易总协定、实施卫生和植物检疫措施协定、技术性贸易壁垒协定、服务贸易总协定和与贸易相关的知识产权协定。

7. 从第二条陈述的国际卫生条例目的来看，卫生条例修订稿的广义主题与货物贸易，还可能与服务贸易的国际法有重叠。这方面的评议以世贸组织的主要协议为重点。一般说来，人们感到世贸组织协议和国际卫生条例平行不悖，在总体领域相互协同。相关的世贸组织协定实际上以多种方式，如通过实施某些规则，承认缔约国保护

健康不受贸易相关危害的权利，这样就可与卫生条例中影响某些货物和服务国际贸易的义务或建议和谐相处。协同的例子是卫生条例修订稿第五条第 1 款规定的通报义务和有关贸易协定中公布通用法律、规定等或在某些情况下通报规定的义务之间的关系，后者系指：关贸总协定第十条第 1 款、实施卫生和植物检疫措施协定附二及技术性贸易壁垒协定第二条第 9 款。以上两套规定要求采取不同的行动，但又都支持增加影响贸易措施透明度的同样特定目标。

8. 评议发现可能产生的两个主要问题。一方面，第一个问题特别禁止要求出示（见 2004 年 1 月工作文件第二十六条）除“国际贸易中按可适用国际协议[签发]的有关物品或货物公共卫生状况的常规文件”以外的其它文件。另一方面，关贸总协定第二十条（2）及实施卫生和植物检疫措施协定和技术性贸易壁垒协定的有关条款在有争议的情况下允许以上协定缔约方强行要求出示物品和货物公共卫生状况的“非常规”文件。为了消除这种可能的冲突，在修订稿的三十一条中就不再出现“常规”一词。

9. 第二个可能发生的问题涉及卫生组织根据 2004 年 1 月工作文件第十一和十二条发布临时或长期建议。两种建议虽是非约束性的但授予当事国执行建议的权利，而这一权利有可能与相关协议的义务发生冲突。即使从世贸组织协议规则的角度实际冲突似乎不可能发生，但仍试图通过在修订稿第十五条中确定的某些标准使按卫生条例提出的建议和贸易相关义务之间更加协调一致，这些标准与世贸组织协议使用的标准（如实施卫生和植物检疫措施协定第二和五条）雷同，因而说明采取限制贸易的措施是正当的。

食品法典

10. 食品法典委员会是卫生组织和粮农组织的联合机关，按章程第一条（1）其主要宗旨是“[保护]消费者的健康和[确保]食品贸易中的公平行为”。从此观点出发，与卫生条例修订稿目的肯定相互促进。法典委员会通过的标准、建议、指导方针和行为准则虽然法律上是非约束性的，但在国际贸易中具有特别的重要性，这体现在实施卫生和植物检疫协定第三条第 2 款和附件一，因为与法典委员会相符的种种措施可以认定与该协定和关贸总协定平行不悖。由于这一特殊情况，有必要在此对法典的标准加以分析。

11. 卫生条例修订稿和法典标准或法典委员会通过标准的权力可能会相互重叠，特别是在按食品贸易条例提出建议方面。某些会员国特别关注长期建议在长期实施后产生

的问题。卫生组织的建议有可能与法典标准和建议发生矛盾或冲突，或者有可能涵盖委员会虽尚未通过、但根据章程却首先有权加以管制的问题。在前一种情况下，当事国对于究竟实施哪个规定会陷于进退两难的境地，然而由于实施卫生和植物检疫措施协定赋予法典的重要地位，这个问题可能会以有利于法典标准的方式得到解决。后一种情况有可能引发卫生组织在属于法典委员会职责范围的领域内提出建议是否适当的问题。

12. 虽然难以预告此类问题是否可能发生和在什么情况下发生，但鉴于以下事实，发生的可能性微乎其微，即：法典委员会是卫生组织和粮农组织的联合机关，总干事显然会尽力避免与该委员会通过的规定发生冲突。为了进一步减少发生冲突的可能性，**修订稿第十五（4）条专门提及法典标准和其它规定。此外，修订稿第十二条规定的卫生组织协调与相关国际机构活动的义务就适用于法典委员会。**况且，必须牢记，法典不是实施性或应急性体系。法典标准是经过多年研究和讨论后制定的，虽然在制定时采用了加快速度的程序。卫生条例提出的临时建议按其初衷是为了处理紧急突发、但短期的事件，因此有着不同的功能。就发布长期建议而言，采取的措施更是要求当事国和有关组织提请审查委员会（见修订稿第三章第九部分）注意现有的法典标准及其影响。

13. 最后，应特别提及在*食品控制紧急情况中交流信息的 1955 年法典指导准则*。该准则第 2 段要求：如出口食品引起紧急情况，出口国的食品控制当局应通报食品进口国或食品目的地国的相关部门。按第 5 段，各国宜建立在信息交流方面发挥国家归口单位作用的主要联络点。这一要求难免引起争议，但有助于卫生条例和指导准则规定的有关信息交流的条款相互促进。

国际环境法

评议的协定：防止倾倒废弃物和其它物质污染海洋公约（1972 年）（简称倾倒废弃物伦敦公约）及 1996 年议定书[尚未生效]；长程越境大气污染日内瓦公约（1979 年）；联合国海洋法公约，第十二部分（1982 年）；关于控制有害废物跨界流动及其处理的巴塞尔公约（1989 年）；生物多样性公约（1992 年）；保护和利用跨界水路和国际湖泊公约（1992 年）；核安全公约（1994 年）；联合国国际水道非航行使用法公约（1997 年）；关于在国际贸易中对某些有害化学药品和农药采取事先知情同意措施的鹿特丹公约（1998 年）；1992 年保护和利用跨界水道和国际湖泊公约关于水和健康的议定书（1999 年）[尚未生效]；生物多样性公约（1992

年) 卡塔赫纳生物安全议定书(2000年); 持久性有机污染物斯德哥尔摩公约(2001年); 关于保护地中海不受污染的巴塞罗那公约(1976年) 关于预防船舶污染的合作以及在紧急情况下治理地中海污染的议定书(2002年); 控制和管理船舶压舱水和沉淀物国际公约(2004年)[尚未生效]。

14. 国际环境法涉及面广, 且性质复杂, 难以笼统概括。由于条约众多, 且涉及的环境问题千差万别, 评议只是泛泛而论, 而不能将卫生条例草案的具体条款与国际环境条约的条款进行比较。拟扩大卫生条例的范围使之涵盖有化学或核放射源引起的疾病, 但这可能会与评议的环境条约产生某些重叠, 因为后者主要关注化学或核放射污染。但是, 环境条约在要求缔约国预防、减少和控制化学或核放射污染时涉及的范围一般比卫生条约草案广泛。与之不同, 卫生条约草案不提预防或减少污染, 因此, 重叠就仅限于控制能引起疾病国际传播的污染方面。

15. 所收到的建议和意见并未发现卫生条例草案和环境条约之间发生冲突的特别实例, 相反, 却强调两者关系中不少相互补充或相互协同之处, 举例如下。(1) 卫生条约草案并不妨碍经评议的为数不多的环境条约, 后者均规定了防备和应对突发事件的义务。例如, 1999年水和健康议定书就包含了建立、改善和保持地方、国家和国际监测、早期预警和应对体系的职责。议定书签署国如能履行上述具体职责, 则2004年1月工作文件第四和第十条分别规定的较一般的检测和应对职责也会更好的付诸实施。(2) 环境条约建立的机构和单位一般无权发布卫生组织可根据卫生条例草案提出的一类建议。因此, 有关防止疾病国际传播、同时又避免对国际交通不必要干扰措施的建议相互冲突的问题似乎不太可能发生。(3) 许多环境条约涉及的问题不常引发国际关注的突发公共卫生事件(如长程跨界空气污染引起的问题)。

16. 虽然未发现具体的冲突或重复, 但由于签署了许多跨界污染方面的条约, 有必要在这些条约和卫生条例之间以及在卫生组织和有关条约母体组织或其秘书处之间进行协调。为了确保上述协调工作, 修订稿列入了与国际组织合作的内容(第十二条)。

关于工业、核和海上事故的国际法

评议的协定: 联合国海洋法(1982年); 1973年防止船舶污染国际公约, 经1978年相关的议定书修订(1978年); 关于油污防备、应对和合作的国际公约(1990年); 工业事故跨界影响公约(1992年); 关于及早通报核事故公约(1986年);

用过燃料管理安全性和放射性废物管理安全性联合公约 (1997 年); 核事故或辐射紧急情况援助公约 (1986 年); 核安全公约 (1994 年)。

17. 工业、核子和海上事故可向环境释放化学或核放射物质，因而属于卫生条例草案的广义范围。因此，除了如国际海事组织或国际原子能机构通过的处理此类事故的国际条约外，卫生条例对此也适用。以上条约规定了采取行动防止事故和一旦发生控制其影响的义务。主题的具体重叠仅涉及对事故影响的防备和控制，因为卫生条例草案并不包含防止事故的义务。

18. 综观所评议的条约发现，与上节提到的环境条约相比在这方面更加迫切需要协调工作。虽然对于应对陆源化学污染没有建立单一的组织，但国际海事组织和国际原子能机构从历史上在海洋污染、核事故和辐射紧急情况方面一直发挥着主导作用。两个组织在各自的主管领域通过了有关上述问题的若干条约，制定了标准，监测实施情况并对通报和应对体系加以管理。在出现公共卫生问题时，卫生组织历来向上述组织提供支持。同时，按“组织法”卫生组织的首要职能是充任国际卫生工作的指导及协调机关。重温这一职能甚为重要，因为本节评议的条约并不全面，也许没有充分解决卫生所关注的问题。而且，在核事故和辐射紧急情况方面，卫生组织是国际原子能机构 1986 年两个公约的签署方，因此卫生组织根据其规定协调应对和援助活动在法律上是顺理成章的。

19. 经评议的几个条约规定了缔约国有义务向受影响的国家、国际组织或两者通报事故 (特别请见海洋法公约第一百九十八条；关于油污防备、应对和合作国际公约第五条；关于工业事故跨界影响公约第十条第 2 款；核事故及早通报公约第二条 (CENNA)；用过燃料管理安全性和放射性废物管理安全性联合公约第九条)。引起重复问题的唯一条款似乎是核事故及早通报公约第二条，因为某个缔约国如既是公约的一方又是卫生条例的一方将不得不向卫生组织和原子能机构通报同一事故。但是有人争辩说，及早通报公约第二和五条并未包括与卫生有关的信息，因此如果有关缔约国不按卫生条例规定通报卫生组织，则在保护健康方面可能会出现漏洞。

20. 修订稿有关与国际组织和机构合作的第十二条和第五十八条 (取代 2004 年 1 月工作文件的第四十二条) 试图解决本节综述的某些令人关注的问题。

关于生物、化学和核武器的国际法

评议的协定：关于禁止使用窒息性、毒性或其它气体和细菌学方法作战的议定书（1925 年）；关于禁止研制、生产、贮存和使用化学武器以及销毁此种武器的公约（1993 年）；关于禁止细菌（生物）和毒素武器的发展、生产及贮存以及销毁这类武器的公约（1972 年）；不扩散核武器条约（1968 年）。

21. 扩大卫生条例的范围使之涉及生物、化学或核放射物质的有意释放，这有可能会与以上列出的条约发生重叠。但是，为了尽量减少此类武器被使用的可能性，生物、化学和核武器国际法对国家行为加以管制，而卫生条例草案则规定实际使用此类武器时需要采取的国际公共卫生应对措施。鉴于卫生条例草案和以上条约的目的不同，两者条款之间鲜有相互补充或协同的关系。例如，2004 年 1 月工作文件第四十一条（修订稿第四十五条）与关于禁止细菌（生物）和毒素武器的发展、生产及贮存以及销毁这类武器的公约第 III 条有关转让公约第一条所列的任何此类武器的规定并不发生冲突，因为第 III 条不适用于其性质和数量具有预防、保护或和平目的微生物制剂。因此，结论是，根据对以上条约的评议结果，修订稿无须作任何更改。

打击恐怖主义国际法

22. 卫生条例草案和制止恐怖主义爆炸事件国际公约（1998 年）均强调故意使用生物、化学或放射性物质的后果。但两者的体系泾渭分明，因此分析两个法律文件条款之间的关系鲜有意义。卫生条例草案试图建立快速和有效检测、报告和应对有意使用生物、化学或核放射物质的公共卫生框架，其目的是尽量减少此种使用的健康影响。相反，制止恐怖主义爆炸事件国际公约却旨在建立执法框架。

23. 如果执法或国家安全部门以透露此类信息会损害或妨碍执法或国家安全目标为由不按 2004 年 1 月工作文件第四十一条向卫生组织提供信息、材料和样本，则卫生条例的公共卫生框架和国际公约所体现的执法战略之间就有可能发生摩擦。修订稿第四十五条的初衷就是考虑这种可能性并避免两个体系之间的冲突。

国际运输法

海洋运输

24. 对海洋运输法的评议依据是联合国海洋法公约的相关条款，而公约的目的是根据某个船舶所在的特定海域在沿海国家权利和该船舶国籍国家权利之间取得平衡。卫生条例修订稿针对海洋运输的大部分条款明确宣布或含蓄假定，船舶在沿海国家的领海或内陆水域内航行，这意味着，在这个最重要的问题上可能与海洋法公约关于航行在这些海域的船舶的规定发生重叠。不难理解，这本是沿海国家主权和管辖权最不可放弃的区域。

25. 海洋法公约有关海上航行的条款和卫生条例相关规定一般是相互协同的。沿海国家公共卫生方面的管辖权和便利航海事业之间的平衡可体现在以下有关规定：船舶无害通过领海（第十七至三十二条）和群岛水域（第五十二条）、通过国际海峡（第三十七至四十四条）和群岛海道（第五十三条和五十四条）、以及防止和处罚在领海毗连区违反检疫法和条例（第三十三条第 1 款）。在以上每个规定中沿海国家有权采取和执行涉及公共卫生危害的法律和条例。在海洋法公约以上规定和 2004 年 1 月工作文件第十九和二十一条（修订稿主要是第二十三和二十五条）之间未发现特别的冲突。

空中运输

26. 对空中运输的评议依据是国际民用航空公约（1944 年）。该公约和卫生条例草案一般相互协同，首先分别避免对空中运输和国际交通的不必要干扰是两者的共同目标。通过国际民航组织提出的标准和建议的行为促进作用有所加强。该组织通过了强制性标准，规定“缔约国应当遵守世界卫生组织国际卫生条例最新修订版的相关规定”（附件 9，第 8.12 条）。民航公约通过责令飞机旅客、机组和货物遵守缔约国有关进入或离开各自领土的法律规定（包括检疫规定）（第十三条）和通过第十四条进一步加强了与卫生条例草案的协同作用。第十四条规定，每个国家同意采取有效措施，防止通过空中航行传播传染性疾病。

陆路运输

评议的协定：关于便利铁路运输货物通过边境的国际公约（1952 年）；关于便利铁路运送的乘客和行李通过边境的国际公约（1952 年）；关于公路国际运输危险

物品的欧洲协定 (1957 年); 关于国际运输易腐坏食品和运输此类食品时使用专门设备的协定 (1970 年); 关于集装箱的海关公约 (1972 年); 关于国际运输暂准进口免税证 (TIR) 适用货物的海关公约 (1975 年); 关于协调货物边境管制的国际公约 (1982 年); 关于通过内陆水路国际运输危险物品的欧洲协定 (2000 年)。

27. 总体而言，以上条约试图管制陆路运输的货物，以确保运输的效率，打击走私和提高运输的安全性。以上目标说明，这些协定并不与卫生条例草案发生明显的重叠。

28. 以上提及的有几个公约允许采取公共卫生措施，因而原则上保证了与卫生条例草案相关条款之间的协同作用。与集装箱海关公约有可能发生冲突，因该公约宣布：“每个缔约国不论是否装载货物都应当准许集装箱临时进入” (第三条第 1 款)。但修订稿却设想是否可提出缔约国不接受载货集装箱的建议 (即使是临时性的)。例如，修订稿第十六条就将拒绝入境作为卫生组织可能建议对集装箱采取的措施。如执行卫生组织建议的防止集装箱进入的公共卫生措施，就将无法遵守海关公约有关集装箱临时进入的规定。海关公约没有处理因公共卫生情况而要求拒绝集装箱入境的条款。尽管可能发生冲突，但修订稿在这方面未作修改，因为修改有可能使预防集装箱国际流通引起的公共卫生威胁的力度大大减弱。

国际人权法

29. 实施卫生条例会涉及当事国采取的行动或措施会影响习惯国际法相关条约和规则所保护的人权或自由。诸如隔离和检疫、施行医学检查、疫苗接种或预防措施、收集和传播个人信息以及销毁个人财物等措施均可影响或干扰如隐私、行动自由、个人安全、自由等权利和私人财产权。

30. 在这方面评议的主要法律文件是公民和政治权利国际公约 (1966 年)，这几乎是人人有关的条约，也是所谓的人权法案的一部分。但是，国际公约详细陈述并与实施卫生条例草案相关的若干权利和自由允许在特殊情况下出于公共卫生考虑而作出限制。可特别参考以下条款：第九条和第十条 (个人自由和安全)、第十二条 (行动自由)、第十七条 (隐私权)、第十八条 (思想、良心和信仰自由)、第十九条 (表达自由)、第二十一条 (和平集会自由) 和第二十二条 (结社自由)。由于规定了此类“理应享有”的权利，卫生条例草案和国际公约之间就会更好相互促进。

31. 为了确保卫生条例修订稿采取的卫生措施在应用于个人时不与按国际人权法个人享有的权利和自由发生冲突，第四十二条第 1 款笼统地提及人权法。相应的规定或提法也包含于卫生条例草案的其它条款，如第十五、二十七、二十八、三十九和四十二条第 2 款。

32. 应指出，2004 年 1 月工作文件第二十三条和三十六条第 2 款禁止未经同意的医学检查、疫苗接种和预防措施或不要求将任何这类措施作为允许任何旅行者进入某个国家的条件，从而所规定的义务与现有人权法规定的义务相比对各国更有限制性。因此，这两条在修订草案中合并为新的 27 条，后者力图在保护公众健康和尊重人权之间寻求更适当的平衡。

外交豁免国际法

33. 收到的建议和意见一致认为，2004 年 1 月工作文件第三十八条可能与维也纳外交关系公约（1961 年）的相应条款发生冲突，特别是关于外交官不可侵犯性的第二十九条和关于外交官免于接受国管辖的第三十一条。

34. 2004 年 1 月工作文件第三十八条的依据是监测委员会作出的解释和现行国际卫生条例第二十四条的注解。当时的考虑是某个国家采取的公共卫生措施在性质和功能上不同与维也纳公约第二十九条和三十一条提及的执行和司法措施，而且尊重外交豁免不应导致对公共卫生威胁的不可接受的漠视。

35. 根据所收到的意见，修订稿将 2004 年 1 月工作文件第三十八条改写为第四十三条，改写后的条款试图保证卫生条例规定的适宜卫生措施得到实施，而不侵害国际法规定的豁免。同时，原条款的范围扩大至根据国际法享有豁免的人员，因为豁免问题本可适用于政府高级官员或根据国际法享有豁免但按维也纳公约的规定不是外交官的其他人员。

结论

36. 本评议报告是应许多会员国的要求而撰写的，其目的是为政府间工作小组的讨论提供指导。虽然时间和资源有限，但还是评议了尽可能多的国际协议。显然，这一情况并不妨碍会员国在会议期间去参考未被评议的协议，或提出其它的问题。

= = =