

# 海上救助

适用于难民和移民流动的原则与实践指南



International  
Chamber of Shipping  
Shaping the Future of Shipping

# 引言

移民和难民的海上旅行现象由来已久。世界各地走投无路的人们长期以来都冒着生命危险，乘坐不适航的船舶和其他运输工具。有些人这样做是为了寻求工作、更好的生活条件或教育机会。另一些人则寻求国际保护，以躲避迫害、冲突或其他对其生命、自由或安全的威胁。这往往意味着将自己的命运置于不择手段的走私贩手中。除了旅途中的危险环境，许多人在途中还面临剥削、虐待和暴力。

全球搜救(SAR)服务主要依赖国际航运为海上遇险人员提供援助。

如今，遇险信号可通过卫星和地面通信技术迅速传送至岸上搜救机构以及附近海域的船舶，从而使救援行动得以迅速展开并协调进行。



然而，救援和将遇险人员送至安全地点是一项复杂的行动，涉及诸多参与方。根据国际海事法以及难民法、人权法等其他国际法，各方均承担着特定义务。

即使救援行动已经完成，在确保各国同意移民和难民上岸方面仍可能出现分歧。鉴于此，国际海事组织 (IMO) 会员国于2004年通过了两项相关海事公约的修正案<sup>1</sup>。正如船长有义务提供援助一样，会员国也有相应的义务进行协调与合作，以确保海上获救人员能尽快在安全地点上岸。

本手册由国际海事组织 (IMO)、联合国难民事务高级专员公署 (UNHCR) 和国际航运公会 (ICS) 联合编写，旨在为船长、船东、政府机构、保险公司及其他参与海上救援行动的相关方提供指导。本手册就相关法律规定、确保获救人员迅速下船的实用程序以及满足其特定需求的措施 (尤其针对难民和寻求庇护者) 提供了指导。本指南基于2015年出版的早期版本修订而成。

---

1 《1974年国际海上人命安全公约》和《1979年国际海上搜救公约》。修正案于2004年5月通过，并于2006年7月1日生效。



# 法律框架

## 国际海事法

国际法之下的相关义务  
和定义

### 船长的义务

船长有义务向海上遇险人员提供援助，无论其国籍、身份或所处境况如何。这是悠久的航海传统，也是国际法所确立的义务。履行这一义务对于维护海上搜救服务的完整性至关重要。该义务主要依据两项重要文件：

《1982年联合国海洋法公约》(UNCLOS) 规定：“各缔约国应要求悬挂其国旗的船舶船长，在不危及船舶、船员或乘客安全的情况下，采取以下行动：

- (a) 向任何在海上遇险的人员提供援助；
- (b) 在获悉遇险人员需要援助时，以一切可能的速度前往救助，但以合理预期为限” (第98(1)条标题及第(a)和(b)项)。

《1974年国际海上人命安全公约》(《安全公约》) 规定：“处于能提供海上援助位置的船舶船长，在收到来自任何方面的关于海上人员遇险的信息后，有义务全速前往施救，并尽可能通知遇险人员或搜救机构该船正在实施救援” (《安全公约》第V/33.1条)。



## 政府和搜救协调中心 (RCCs) 的义务

若干海事公约规定了缔约国确保在其责任区内建立遇险通信与协调机制及对其沿海海域遇险人员实施救助的义务：

《联合国海洋法公约》规定，每个沿海国均有义务“……促进建立、运行和维护充分有效的海上及海上空域安全搜救服务，并应在情况需要时通过区域互助安排与邻国合作就此目的开展合作”(第98(2)条)。

《安全公约》要求各缔约国“……确保在其责任区域内就遇险通信与协调以及在其沿海海域遇险人员的救援作出必要的安排。这些安排须包括建立、运行和维护其认为切实可行且必要的搜救设施……”(《安全公约》第V/7条)。

此外，《1979年国际海上搜救公约》(《搜救公约》)规定缔约国有义务“……确保向海上任何遇险人员提供救援……无论其国籍或身份，亦无论发现该人时的处境”(第2.1.10章)并“……为其提供初步的医疗或其他需求，并将其送达安全地点”(第1.3.2章)。

## 遇险阶段的定义

《搜救公约》将“遇险阶段”定义为“有合理把握认为人员、船舶或其他航行器面临严重且迫在眉睫的危险，需要立即援助的情况”<sup>2</sup>，其附件第4章就此阶段从操作层面作出如下详细规定：

“.1 当收到确凿信息表明人员、船舶或其他航行器处于危险中且需要立即援助时；或

.2 在警报阶段之后，进一步尝试与人员、船舶或其他航行器建立联系未果，且更广泛的查询也未果，表明可能存在遇险情况时；或

.3 当收到信息表明船舶或其他航行器的运行效能已受损至可能发生遇险情况时。”<sup>3</sup>

2 《1979年搜救公约》附件第1.3.13段。

3 《1979年搜救公约》附件第4.4.3段。

# 《国际难民法》

如海上获救人员声称自己为难民或寻求庇护者,或以任何方式表明其担心在特定地点登陆会遭受迫害或虐待,则须遵守《国际难民法》规定的核心原则。船长无权判定获救人员的身份。以下阐述政府和救助协调中心的基本定义和核心义务:

根据《国际难民法》,与海上搜救行动特别相关的主要概念包括难民定义、人人享有寻求庇护的权利以及不驱回原则等。

**《1951年关于难民地位的公约》将难民定义为:**

*“因种族、宗教、国籍、特定社会团体成员身份或政治见解等理而有充分理由害怕遭受迫害,而身处其国籍国<sup>4</sup>之外,且无法或因该恐惧而不愿接受该国保护的人”*(第1A(2)条)。

**寻求庇护者**是指正在寻求国际保护且其庇护申请尚未获得最终裁定的人员。并非所有寻求庇护者最终都会被认定为难民。难民身份具有“宣告性”——即认定难民身份并非使人成为难民,而是承认某人是难民。

**“不驱回原则”**,尤其体现在《难民公约》第33条中,是《国际难民法》的基本原则,禁止以任何方式将难民和寻求庇护者驱逐或遣返至“其生命或自由因种族、宗教、国籍、特定社会团体成员身份或政治见解而受到威胁的领土边界”(第33(1)条)。

---

4 或,对于无国籍者,为其原经常居住地。

# 《国际人权法》

海上援助义务与各国根据《国际人权法》尊重、保护和实现生命权的义务相一致。《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR) 保障生命权(第6条), 此外还保障与海上流动人员相关的其他权利: 免受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第7条); 免受任意拘留(第9条); 以及不受歧视(第26条)等。<sup>5</sup>

此外, 联合国人权事务委员会关于第6条“生命权”的第36号一般性意见明确指出: “缔约国还须根据其海上救援的国际义务, 尊重并保护在其注册船舶和航空器上所有人员的生命, 以及在海上遇险人员的生命。”

重要的是, 履行这些义务时, 不得考虑受助者的国籍、身份或处境。

## 不驱回原则

如前所述, 《1951年难民公约》禁止使寻求庇护者和难民面临“驱回”风险。这不仅包括将人员驱逐或遣返至其逃离的国家, 还包括将其送往任何其他可能对其生命或自由构成威胁的领土, 但有极少数例外情形。此项义务现已成为习惯国际法的一部分, 这意味着即使某国不是《1951年难民公约》的缔约国, 仍须遵守《国际难民法》规定的不驱回原则。

为确保遵守不驱回义务原则, 各国在将可能需要国际保护的人员遣返、移交、移送或送返至另一国领土或管辖范围之前, 须确保该人员:

- ➔ 将获得庇护免遭驱回;
- ➔ 将获得公平高效的难民身份认定程序, 或在适用情况下获得其他形式的国际保护(包括可受益于先前获得的难民身份或类似保护身份);

5 国际人权法的其他相关渊源还包括《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

- ➔ 将依据《国际难民法》和人权标准予以对待,包括提供适当的接待安排、防止任意拘留的保障措施,以及为有特殊需求者提供适当援助;以及
- ➔ 若被认定需要国际保护,将能够按照相关标准享受该保护。<sup>6</sup>

获救人员若不符合《1951年难民公约》中“难民”的定义标准,但因担心遭受酷刑<sup>7</sup>或其他严重侵犯人权的行为,或因正逃离武装冲突,也可依据其他国际或区域人权或难民法文书<sup>8</sup>获得保护,免遭遣返至特定点(“不驱回原则”)。国际人权法规定的<sup>9</sup>不驱回义务也是习惯国际法的一部分,这意味着其对所有国家均具有约束力。

为协助各国在海上搜救行动结束后确定安全的登陆地点,国际海事组织《[关于对待海上获救人员的导则](#)》<sup>9</sup>将安全地点定义为“搜救行动被认为终止的地点。该地点也是幸存者生命安全不再受到威胁,其基本人权需求(如食物、住所和医疗需求)能够得到满足的地点。此外,该地点还可为幸存者安排前往下一个或最终目的地的交通事宜”。此外,该导则还规定:“对于在海上获救的寻求庇护者和难民,应考虑避免在那些声称有充分理由担心遭受迫害的人的生命和自由会受到威胁的地区上岸”。这一规定正是援引了《国际难民法》中的不驱回义务。

6 参见联合国难民署《[2017年关于涉及海上难民和移民的搜救行动的一般性法律考量](#)》。

7 参见《1984年禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(CAT),该公约也明确禁止在存在充分理由相信某人将面临遭受酷刑的危险时将其遣返。国际人权法的其他相关渊源还包括《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

8 例如,有充分理由相信存在遭受伤害的真实风险时,不得遣返该人员的义务源于国际人权法。此外,国际人权机构、区域人权法院及各国家法院均指出,该原则是尊重、保护和实现人权义务所衍生的隐含保障。

9 第MSC.167(78)号决议附件第6.12段。

# 《跨国刑法》

海上移民和难民受到跨国刑法某些方面的保护。

例如,《联合国打击跨国有组织犯罪公约(UNTOC)关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(《偷运议定书》)规定,缔约国在采取措施打击海上偷运移民时,应“确保船上人员的安全和人道待遇”<sup>10</sup>。此外,该议定书还规定了保护和维持偷运受害者权利的义务,同时考虑到妇女和儿童的特殊需求。<sup>11</sup>

《联合国打击跨国有组织犯罪公约(UNTOC)关于预防、制止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(《贩运议定书》)规定在充分尊重人权的前提下保护和援助贩运人口受害者。为此,该议定书包含数项基本为裁量性的条款(第6至9条)。

《偷运议定书》和《贩运议定书》均包含一项“保留条款”(分别为第19条和第14条),特别规定议定书不影响根据国际人道主义法和人权法规定的国际义务,包括在适用的情况下涉及《1951年难民公约》、《1967年议定书》以及不驱回原则的义务。

10 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第9(1)(a)条

11 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第16(1)条



# 程序指南

## 海上人员救援中各方应采取的基本行动指南

### 船长的行动

在船舶被要求协助救援海上遇险人员并驶往事发地点时，船长应尽可能：

- 查明适用于救援行动的船舶设备和救生装置；
- 确定救援行动是否需要任何特殊安排、额外设备或协助；
- 实施任何保障船员和船舶安全与保安的计划和程序；以及
- 将救援行动告知船东/营运人以及下一预定挂靠港的船舶代理。



在海上实施人员救援时,提供援助船舶的船长应在接到请求后,尽可能向负责该搜救区域的搜救协调中心(RCC)提供以下具体信息:

- 援助船的详情,包括:船名、船旗和船籍港;船东/经运人及其下一挂靠港代理的名称和地址;船舶位置、最高航速及下一预定挂靠港;当前安全与保安状况,以及船上搭载额外人员后的续航能力;
- 获救人员的详情,包括:总人数;性别与年龄;明显健康状况及医疗情况(含任何特殊医疗需求);
- 船长已采取或拟采取的行动;
- 船长对获救人员下船或转移的首选安排及地点;



- ➔ 援助船舶所需的任何协助(例如,由于船舶设备、可用人力、物资储备等方面的限制和特性);以及
- ➔ 任何特殊因素(例如航行安全、当时天气状况、时效性货物)。

船长在海上救起遇险人员时,应在船舶能力范围内给予人道主义待遇。

船长不负责判定获救人员的身份。船长应告知获救人员,船长无权受理、审议或裁定庇护申请。

### 各国政府和搜救协调中心(RCCS)的行动

各国政府须协调合作,确保为海上遇险人员提供援助的船长在尽可能不偏离船舶预定航程的情况下解除其义务,并应在合理可行的范围内尽快安排获救人员下船。

- ➔ 根据《关于对待海上获救人员的导则》<sup>12</sup>,获救人员所在搜救区域的政府负有提供安全场所或确保提供此类安全场所的主要责任。
- ➔ **第一个接到通知的搜救协调中心**应立即着手将案件移交至负责实施救援的区域搜救协调中心。**当负责该区域救援行动的搜救协调中心**获悉情况后,该中心应立即承担协调救援行动的责任,因为包括为获救人员安排安全场所的相关责任主要由该区域的政府承担。但第一个接到通知的搜救协调中心负责协调案件,直至负责的搜救协调中心或其他主管当局接管为止。
- ➔ 如前文“不驱回原则”所述,确定**安全地点**是各国的责任。根据国际海事组织导则,安全地点是指救援行动被认为终止的地点,且该地点应满足以下条件:获救人员的生命安全不再受到威胁;基本人道需求(如食物、住所和医疗需求)能够得到满足;以及能为获救人员安排前往下一个或最终目的地的交通。
- ➔ 虽然救援船舶可作为临时安全场所,但一旦有其他安排,就应尽快解除其此项责任。必须避免将获救的寻求庇护者和难民送往其生命或自由可能受到威胁的领土。
- ➔ 任何超出向遇险人员提供援助范畴的行动和程序,例如对获救人员进行筛查和身份评估,均不应妨碍此类援助的实施或不当地延误获救人员上岸。<sup>13</sup>

12 第 MSC.167(78)号决议。

13 需注意,用于评估人员是否为难民的筛查或身份认定程序不应在海上进行。



© UN Photo/Marco Dormino

- ➔ 搜救协调中心必须制定有效的行动计划和协调机制(必要时包括机构间或国际计划和协议),以应对各类搜救情况,特别是:打捞作业;获救人员从船上下船;将获救人员送至安全地点;在获救人员仍在援助船上时,与其他机构(如海关、边防和移民当局;船东或船旗国)就获救人员的国籍、身份或处境进行安排,包括在相关问题解决期间为获救人员提供临时住所;以及尽快解除船舶负担的措施,避免给海上救援人员造成不必要的延误、经济负担或其他困难。

除搜救协调中心及其他国家机构和服务部门外,**国家控制的船舶**(诸如海岸警卫队船舶和军舰)根据国际难民法负有直接义务(特别是不得实施或允许驱回的义务),这些义务与其根据国际海事法承担的义务相互关联。

# 政府和搜救协调中心的其他考虑事项

---

获救人员可能包括寻求庇护者或难民。<sup>14</sup>

因此,在确定获救人员登陆地点时,应谨慎确保登陆安排不会导致获救人员返回可能面临伤害风险的地点。

应采取额外安排,避免任何迫害或虐待的风险,尤其应尽可能避免与潜在寻求庇护者或难民的原籍国当局或其逃离并声称面临伤害风险的任何国家当局,或可能将此信息传递给这些国家当局的人员分享有关他们个人信息。

若海上获救人员的身份特征或潜在登陆国的状况表明他们将遭受不可挽回的伤害,则在这些地方登陆将构成驱回,应予以阻止。

国际数据保护原则应指导所有获救人员信息的共享。<sup>15</sup>

如果在安排获救人员(可能是寻求庇护者或难民)的待遇或下船事宜方面遇到困难,应联系联合国难民署。

寻求庇护者和难民有权与联合国难民署联系。通常情况下,应在下船后尽快联系。

---

14 第FAL.3/Circ.194号通函。

15 参见例如《规范计算机化个人数据文件的导则》,联合国大会1990年12月14日第A/RES/45/95号决议。

## 国际组织及实用联系信息

**国际海事组织(IMO)**是负责安全、保安和高效航运及防止船舶造成污染的联合国机构。

[www.imo.org](http://www.imo.org)

[info@imo.org](mailto:info@imo.org)

可通过GISIS(<https://gis.imo.org>)查询搜救协调中心的详细信息。

GISIS向公众开放国际海事组织秘书处收集的部分数据。

**联合国难民事务高级专员公署(UNHCR)**是一个联合国机构,其全球职责是向寻求庇护者、难民、无国籍人士和其他受高专署关注的人员提供国际保护和援助,并与各国政府共同寻求解决其困境的方案。UNHCR还负责监督各国政府履行其根据国际难民法所承担的义务。

《1951年关于难民地位的公约》的缔约国有义务与高级专员合作。

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

访问以下网址,选择相应的国家/地区即可获得联合国难民署驻地办事处的联系方式:

[www.unhcr.org/contact](http://www.unhcr.org/contact).

**国际航运公会(ICS)**是航运业的主要国际贸易协会,代表着所有部门和经营业务的船东和营运人。ICS关注所有可能影响国际航运的技术、法律、就业事务和政策问题。

+44 20 7090 1460

[www.ics-shipping.org](http://www.ics-shipping.org)

人权事务高级专员办事处(OHCHR)的职责是促进和保护所有人享有并充分实现所有人权,并致力于确保执行普遍公认的人权规范。

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

**国际移民组织(IOM)**隶属于联合国,是统筹移民事务的专门机构。作为全球移民领域最具影响力的政府间组织,本组织始终致力于规范移民管理流程、践行人道帮扶理念,推动各国在移民议题上深化合作,携手探寻切实可行的治理方案,为身处困境的移民群体提供人道主义救助。

该组织核心业务包括:为弱势移民提供直接的援助、开展入境后续的安置帮扶、推进反人口贩运专项行动、落实移民自愿返乡与社会融入计划,同时协助各国政府完善移民治理体系、提升管理能力。此外,国际移民组织持续开展失踪移民监测项目,常态化统计并记录移民迁徙途中的遇难与失踪事件。

[www.iom.int](http://www.iom.int)

**联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司**致力于促进对《联合国海洋法公约》及其相关协定的更加深入的理解和更加广泛的认识,并通过向各国和政府间组织提供信息、建议和援助,从而协助统一和一致地适用和实施公约及其协定。

[www.un.org/depts/los](http://www.un.org/depts/los)

[doalos@un.org](mailto:doalos@un.org)

# 海上救助

适用于难民和移民流动的原则与实践指南



国际  
海事组织



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency  
联合国难民署



International  
Chamber of Shipping

Shaping the Future of Shipping