



# 大会

Distr.  
LIMITED

A/CN.4/L.656/Add.3  
20 July 2004  
CHINESE  
Original: ENGLISH

国际法委员会

第五十六届会议

2004年5月3日至6月4日和

7月5日至8月6日，日内瓦

## 国际法委员会第五十六届会议

### 工作报告草稿

报告员：佩德罗·科米萨里奥·阿丰索先生

## 第七章

### 国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的 国际责任(危险活动引起跨界损害所 造成的损失的国际责任)

#### 增 编

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 委员会一读通过的原则草案案文(续).....		
2. 原则草案案文及其评注(续).....		

## 2. 原则草案案文及其评注(续)

### 原 则 5

#### 反应措施

为了尽量减轻本原则草案范围内的活动所涉事件造成的跨界损害，各国应在必要时在经营者的协助下，采取及时和有效的反应措施，或在适当情况下，经营者应采取及时和有效的反应措施。这些措施应包括及时通知所有潜在的受害国并在适当的时候与它们协商与合作。

(1) 一旦发生引起重大损害的事故或事件，必须采取反应行动，这种行动的重要性无论怎样强调都不过分。事实上，应立即采取这种反应措施，它们对于防止损害范围的扩大十分必要。多数情况下，在采取反应措施之前甚至不必浪费时间去查明责任者或引发事件的原因或过失。根据原则 5，须由有关国家负责决定如何采取这类措施以及由谁采取这类措施——是由国家自己，还是由经营者，或由某个其他适当的人或实体采取这类措施。虽然在“各国应在必要时在经营者的协助下，[……]，或在适当情况下，经营者”这种表述中没有提出这样的行动次序，但可以合理地认为，在大多数跨界损害情况下，国家应发挥更突出的作用。的确，国家负有确保其管辖和控制范围内的活动不引起跨界损害的一般义务，这种义务无论怎样强调都不过分。而且，国家有可能使合理反应措施的费用得到偿还。此外，起草的措辞也考虑到了这类案件中经常会出现的外交方面的微妙情况。另一方面，也不打算排除包括跨国公司在内的经营者首先采取反应行动的可能性。

(2) 此外，很常见的情况是，国家当局立即采取反应行动，将受影响的人们转移到安全的地方并立即提供紧急医疗和其他救援。正因如此，鉴于国家的任务是在任何时候都要确保公共福利并保护公共利益，所以该原则确认国家在出现紧急情况后立即采取必要措施方面具有重要作用。

(3) 本原则为国家规定的任务是对关于预防问题的条款草案中有关“紧急备灾”和“通知紧急情况”的第16和第17条所规定的任务的补充。<sup>108</sup>

(4) 然而，本原则应当有所不同，并超越那些规定。本原则涉及的是，造成损害的事故发生后，必须在起源国境内采取反应行动，可能的话应在损害具有跨界性质之前就采取行动。引起损害的国家为了其自身利益，甚至作为出于“基本的人道考虑”<sup>109</sup>而承担的义务，应同可能受影响的国家协商决定预防或减轻跨界损害的最佳反应行动<sup>110</sup>。本原则第二句话中考虑了各个层次的干预行动，即通知、协商与合作。根据考虑，“及时”一词更适合修饰“通知”，但在紧急情况中就“协商”和“合作”而言，可能并不完全合适，因为“协商”和“合作”需要双方同意，并需具有诚意，而且通常是应要求进行的。因此认为，“在适当的时候”这一表达法能够充分涵盖这些条件，并足够灵活，可以根据每种具体情况包括范围广泛的干预程序。

(5) 反过来说，可能受影响的国家应给予起源国充分合作。不言而喻，已受到或可能受到跨界影响的国家也必须采取反应措施。这些国家应在其所管辖的地区内

---

<sup>108</sup> 关于预防问题的条款草案第16和第17条的案文及评注，见《大会正式记录，第五十三届会议，补编第10号》(A/56/10)，第370页至第436页，见第429页至第433页。关于必须将维持应急计划和针对紧急污染情况作出反应的条约义务视为国家控制已知环境损害来源的应有的注意义务的一部分这个观点，见 Birnie and Boyle, *International Law...* 前引书，第137页。两位作者还在第136页中指出“将 Corfu Channel 案(科孚海峡案)视为对已知环境危险发出警告的习惯义务方面的判例是合理的”。

<sup>109</sup> 见 Corfu Channel 案(科孚海峡案)，1949年《国际法院案例汇编》第4页，见第22页。关于作为不同于《国际法院规约》第38条中所列举的传统国际法渊源的“某些普遍公认的原则所产生的义务”的一部分这个特定概念，参见 Bruno Simma 《从双边外交到国际法中的集体利益》，*Recueil des Cours*，第二卷 250(1994-VI)，291-292。

<sup>110</sup> 关于国家通知并彼此进行协商以便采取适当行动来减轻损害的义务，以及关于有关法律文书，包括《里约宣言》原则18, 1992年《关于工业事故越界影响的公约》、1992年《生物多样性公约》和2000年《生物技术安全议定书》以及核事故方面的条约和原子能机构1986年《及早通报核事故公约》，见 Sands, *Principles...* 前引书第841页至第847页。

以及自身权力范围内采取反应措施，以协助预防或减轻跨界损害。这种反应行动不仅对公共利益至关重要，而且对保证有关当局和法院能够处理随后的赔偿要求及偿还因采取合理反应措施而带来的费用的要求也至关重要。<sup>111</sup>

(6) 然而，国家针对危险活动造成的紧急情况所采取的任何措施不得且不应将经营者的作用置于任何次要地位或仅让他们起剩余性作用。其实，在保持紧急备灾状态和一旦发生事故便立即采取任何这类措施方面，经营者具有同等重要的责任。经营者可以并应当给予国家履行其责任所需的一切援助。具体说，经营者最能够说明事故的详情、性质、发生时间和确切地点以及可能受到影响的各方可以采取哪些措施来尽量减轻损害的后果。<sup>112</sup> 如果经营者不能采取必要的反应行动，起源国则应作出必要安排来采取这类行动。<sup>113</sup> 在此过程中，它可以向其它国家或主管国际组织寻求必要和可获得的帮助。

## 原 则 6

### 国际和国内救济

1. 各国应提供适当程序以确保按照原则草案 4 向危险活动所致跨界损害的受害者提供赔偿。
2. 这些程序可包括迅速而又最经济的国际求偿诉讼解决程序。
3. 为执行原则草案 4 作出赔偿的目的，一国应在必要的情形下，确保其本国行政和司法机制拥有必要权限，对此类受害者提供有效救济。这些机制的及时、充分和有效程度不逊于其本国国民的待遇，并且能够适当获取有关此种机制的必要资料。

---

<sup>111</sup> 关于估算可接受的恢复费用时的合理性标准，大体上可参见 Peter Wetterstein “A proprietary or Possessory Interest... ..” 前引书第 47 页至第 50 页。

<sup>112</sup> 发生核事故的国家必须通报这些详细情况。参见原子能机构《及早通报公约》第 2 条。这些国家还必须通过原子能机构向可能受影响的国家提供其他必要资料，以便尽量减轻辐射后果。Sands, Principles... .. 前引书第 845 页至第 846 页。

<sup>113</sup> 按照第 2004/35/CE 号欧盟令第 5 和第 6 条规定，根据第 13 条指定的主管当局可以要求经营者采取必要的预防或恢复措施，如果经营者不采取这些措施或者找不到经营者，主管当局则可以自己采取这类措施。

(1) 原则 6 指明了实施和执行原则 4 所载目标的必要措施。第 1 款规定了确保制定适当程序以保证提供赔偿的义务，对各国均适用。该款应当与详述每个国家义务的第 3 款相对照。

(2) 第 2 款旨在更具体地说明有关程序的性质。它提及“国际求偿诉讼解决程序”。在此可以设想若干程序。例如，在跨界损害情况中，国家可以通过谈判商定应付的赔偿额。<sup>114</sup> 这些程序可以包括混合求偿委员会、为确定一次性总付款额进行谈判等。虽然说的是国际程序，但不排除起源国可以通过受影响国确立的国家求偿程序来向该国支付赔偿金的可能性。这类谈判，除非另有目的，不必阻碍起源国与受害私人各方之间以及受害私人各方与造成重大损害的活动负责人之间进行谈判。可以通过审判或庭外解决程序商定一次性总付赔偿额。<sup>115</sup> 受害者可立即获得暂时性的合理赔偿，以等候就求偿要求可否受理以及实际应付赔偿额作出决定。为此而成

---

<sup>114</sup> 在日本渔民因美利坚合众国 1954 年在马绍尔群岛附近进行核试验而受到损害的案件中，美国向日本赔偿了 200 万美元。见 E. Margolis “the Hydrogen Bomb Experiments and International Law”，64 Yale Law Journal(1955)，第 629 页，见第 638 页至第 639 页。1978 年 1 月 Cosmos 954 坠毁后，苏联向加拿大赔偿了 300 万加元，Principles... 前引书第 887 页。作者还指出尽管若干欧洲国家向遭受切尔诺贝利核事故损害的国民支付了赔偿金，但它们不曾努力提出正式的求偿要求，即使它们保留有这样做的权利。同上，第 886 页至第 889 页。还可以提及委员会工作组于 1996 年通过的条款草案第 21 和第 22 条。第 21 条建议起源国和受影响国应在任一方提出要求的情况下谈判补偿或其它补救的性质和程度。第 22 条提及了国家为达成最公平的赔偿额不妨考虑的若干因素。关于委员会工作组的报告，见 1996 年《大会正式记录，第五十一届会议，补编第 10 号》(A/54/10)，第 320 页至第 327 页。

<sup>115</sup> 关于博帕尔煤气泄漏事故，印度政府曾试图合并受害者的求偿要求。它首先设法向美国法院寻求赔偿，但由于法院不适宜，该案件交由印度最高法院审理。1985 年《博帕尔煤气泄漏事故(求偿处理)法》为合并求偿要求提供了依据。印度最高法院在 Union Carbide Corporation v. Union of India and others, All India Reports 1990 SC 273 案件中，颁布命令要求一次性偿付赔偿额。它规定 Union Carbide 向 Union of India 一次性支付 47,000 万美元，以彻底解决与博帕尔煤气泄漏事故有关和由此引起的所有求偿要求、权利和责任问题。印度政府最初的求偿额超过 10 亿美元。

立的国家求偿委员会或联合求偿委员会可以审查求偿要求并决定最终应支付的赔偿额。<sup>116</sup>

(3) 对于第 2 款下设想的一些程序，可以以联合国赔偿委员会<sup>117</sup>和美国-伊朗索赔委员会<sup>118</sup> 作为有益的模式。

(4) 国际法委员会认识到，在国际上进行求偿的费用和开支非常高。而且它还认识到，解决某些国际求偿要求，需要很长时间。第 2 款中提及迅速而又最经济的程序的目的是要反映这样一种愿望，即：不让受害者因为类似于司法审判的漫长程序或可能起抑制作用的程序而负担过重。不言而喻，这些程序不得损害个人依据国内法律寻求其它救济的权利。

(5) 第 3 款着重于国内程序。其中详细说明义务是针对“每个国家”的。这是一项关于平等获取权的规定。该款先推定，只有在为一个人行使其权利确立了适当的机制后，才能行使获取权。因此，第 3 款第一句话论及行政和司法机制的权限。这类机制应能够受理涉及本原则范围内活动的求偿要求。第一句话还论及救济本身的效力，强调必须排除障碍以确保参加行政听审和诉讼。第二句话论及平等获取权的两个方面。它强调为决定涉及危险活动的求偿要求制定程序上的不歧视标准的重要性。其次，它论及平等获取资料的问题。提及“适当”获取是要说明，在某些情况下，获取资料或公开资料的要求可能遭到拒绝。然而，即使在这种情况下，也必须准备好提供关于适用的例外、拒绝的理由、审查程序和适用的费用(如果有)的资料。如可行，应当可以免费或以最低费用获得这类资料。

(6) 跨界损害情况中提供的国家申诉程序应类似于依据本国法律提供给本国国民的申诉程序。不妨回顾，关于预防问题的条款草案第 16 条同样规定，国家有

---

<sup>116</sup> 2002 年 4 月，就美国 1946 年至 1958 年期间进行的核方案给土地造成的损害，向 Enewatak 人赔偿 324,949,311 美元。

<sup>117</sup> 关于联合国赔偿委员会采纳的程序，见 Mojtaba Kazazi 著“*Environmental Damage in the Practice of the UN Compensation Commission*”，载于 Bowman 和 Alan Boyle 的著作“*Environmental Damage ...*”前引书第 111 页至第 113 页。

<sup>118</sup> 成立伊朗-美国索赔法庭是为了解决伊朗伊斯兰共和国与美利坚合众国之间关系危机而采取的一项措施，造成该危机的原因是，52 名美国国民自 1979 年 11 月起被拘禁在德黑兰的美国大使馆中，美国随后冻结了伊朗的资产。有关背景资料可查阅网站 [www.iusct.org](http://www.iusct.org)。



义务在预防阶段尽责管理风险。1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 32 条针对已尽力预防损害但损害实际已经发生的情况作出了类似的规定。

(7) 起诉权原则以不歧视和平等获取国家救济为基础。尽管有不足之处，但该原则在提供获得信息的渠道及确保境内外相关法院与国家当局适当合作方面确实超出了原来的要求，即各国在为跨界损害求偿者提供救济时必须满足最低限度的效力标准。这一原则也反映在《里约宣言》原则 10 和《世界大自然宪章》原则 23 中。各国有关环境保护问题的宪法法律也日益确认了这一原则<sup>119</sup>。

(8) 第 3 款没有减缓或解决法律选择方面的问题。而各国对此问题意见各异，缺乏任何共识，因此它严重妨碍向受害者提供及时、充分和有效的司法申诉程序和救济<sup>120</sup>，尤其是在受害者系贫穷者、在当地得不到专家律师帮助的情况下。尽管有这些不足之处，但该原则仍是朝正确方向迈出的一步，甚至可以说是根本性的一步。各国可以通过促进法律的统一和同意扩大这种获取权和救济来推进发展。

(9) 根据 1968 年《关于民事管辖和判决执行的布鲁塞尔公约》，只有在下列情况下可从某一当事方的法院获得救济：(a) 受到损害；(b) 经营者有常住居所；或 (c) 经营者有主要经营地。1993 年《卢加诺公约》第 19 条、《巴塞尔议定书》第 17 条和《基辅议定书》第 13 条都规定了类似的选择法院的权利。

## 原 则 7

### 拟订专门的国际制度

1. 各国应在全球、区域或双边的基础上合作拟订适当的国际协定，以便就特定类别危险活动应遵循的预防措施和反应措施以及应采取的赔偿和财政保障措施，作出安排。

---

<sup>119</sup> 同上，第 407 页。

<sup>120</sup> K.W.Cuperus and Alan E.Boyle “Articles on Private Law Remedies for Transboundary Damage in International Watercourses”，载于国际法协会第六十七次会议报告，芬兰，赫尔辛基，(1996 年)，第 403 页至第 411 页，第 406 页。

2. 这些协定可包括工业和(或)国家供资的赔偿基金,以期在经营者财政资源、包括财政保障措施不足以应付事故损失的情况下作为补充赔偿基金。任何此类基金都可指定用于补充或取代全国性的工业基金。

(1) 原则 7 与原则草案 4 中的各项规定相当,只是原则 7 中的规定是要在国际上发挥作用。第 1 款鼓励各国在全球、区域或双边的基础上合作,在如下三个方面拟订国际协定:关于预防问题的协定;关于特定类别危险活动发生事故后为尽量减轻跨界损害而采取的反应措施的协定;以及关于赔偿和为保证及时和充分提供赔偿而采取的财政保障措施的协定。

(2) 第 2 款鼓励各国合作,通过工业基金或国家基金在国际上建立起各种财政保障系统,以便保证向跨界损害受害者提供充足、及时和充分的补救。第 2 款还确认,不论国家可能在国内采取什么行动来遵循反应措施和赔偿规定,若要使这方面的实践方式更安全可靠和更一致,还必须作出国际安排。这项原则指出,各国有必要作出更详细的安排,以应对各类危险活动的具体情况。它也确认,跨界损害责任制度中存在若干变数,鉴于各国自身特有的需要、政治现状和经济发展阶段,最好由它们或者其各自的国家法律或实践自主选择。在区域范围内就特定类别危险活动作出的安排可能更有成效和可更持久地保护区域内各国公民的利益以及他们所依赖的环境和自然资源。

(3) 不妨回顾,从本专题一开始,委员会就假定其主要目的是要“促进建立各种制度,不用禁止的方式,管制任何被认为构成实际或潜在重大危险并引起跨界影响的特定活动”<sup>121</sup>。据此,赔偿责任一词的含义是“一种负资产,是与权利成对比的义务”<sup>122</sup>。因此它不但是指一种义务的后果,而且也是指义务本身,它与责任一样,也包括其后果在内。这样看来,这个专题讨论的是国家的主要责任,同时考虑到“合法利益和多重因素”的存在并予以调和<sup>123</sup>。草案中不仅要制定预防原则,作为适当合理的注意责任的一部分,而且要规定充分可接受的赔偿框架,以反映对公

---

<sup>121</sup> 《1980 年……年鉴》第二卷(第一部分)第 247 页,初步报告, A/CN.4/334 号文件,第 250 页,第 9 段。

<sup>122</sup> 同上,第 12 段。

<sup>123</sup> 同上,第 38 段。



平原则的适用。这是贯穿整个制度的基本原理，这个制度可以最恰当地被称为一种“共同期望”的制度<sup>124</sup>，而国家有“无限的选择”<sup>125</sup>。

## 原 则 8

### 执 行

1. 一国应制订执行本原则草案时可能需要的任何法律、规章和行政措施。
2. 本原则草案和任何执行规定都不应有任何歧视，如基于国籍、居住地或居所地的歧视。
3. 各国应相互合作，依据国际法规定的义务执行本原则草案。

(1) 原则 8 重申了其它原则草案中的含义，即每个国家都应制订执行本原则草案的法律、规章和行政措施。该原则有意突出国家通过国内法律来执行由国际安排和协定之缔约国商定的国际标准或义务的重要意义。第 2 款强调，在适用这些原则和任何执行规定时，不得有基于任何理由的歧视。在此强调“任何”，是为了指出基于任何理由的歧视都是无效的。保留关于国籍、居住地或居所地的提法是要列举一些例子，它们是解决涉及跨界损害的求偿问题时常见且相关的歧视理由。第 3 款属于一般性条款，规定各国应相互合作，依据国际法规定的义务执行本原则草案。

(2) 这一条款是根据《基辅议定书》第 8 条拟订的。执行机制的重要性无论如何强调都不过分。从一般国际法和协定国际法的角度看，它在国际一级发挥作用，主要是在国家之间，而且它要求在国家一级通过具体的国内宪法和其他立法手段予以执行。《维也纳条约法公约》第 26 条载明了“条约必须遵守”这项基本原则。

---

<sup>124</sup> “共同期望”是指“(a) 有关国家之间在通信或其他交流中所表示的期望，或在无明确表示情况下，(b) 有关国家、他们所属的区域或其他集团或国际社会通过共同立法或其他正常行为标准所暗示的期望”。《专题纲要》，第四节，第 4 段。关于“共同期望”的性质，Barboza 解释说“这种期望在一定程度上可以产生权利”。“这一点属于诚意、不容反悔或在某些法律制度下称为‘自身行为’原则的范围”。见关于国际责任专题的第二次报告，《1986 年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/CN.4/402 号文件，第 22 段。

<sup>125</sup> 《1980 年……年鉴》，第二卷，初步报告，(第一部分)，第 48 段。

该《公约》第 27 条阐明了众所周知的论点，即各国不得援引其国内法为理由或者以缺乏国内法为理由而不履行其条约义务。<sup>126</sup> 各国必须颁布合适的国内法律来执行这些原则，以免跨界损害受害者得不到充分救助。

-- -- -- -- --

---

<sup>126</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*(Cambridge, 2000), 第十章, 第 143 页至第 161 页, 见第 141 页。关于在国家一级执行国际决定的问题, 有大量论及不同国家经验的文献, 。见联合国, *International Law: Collection of Essays*(纽约, 1999), 第三章, 第 165 页至第 221 页。