



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/10198
11 September 1975
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

第三十届会议
临时议程项目 110*

国家在条约方面的继承

秘书长的报告

目录

	<u>页次</u>
一. 导言.....	2
二. 各会员国的评论和意见	
奥地利.....	4
比利时.....	6
丹麦.....	11
法国.....	12
爱尔兰.....	16
墨西哥.....	17
荷兰.....	20
瑞典.....	25
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	26
美利坚合众国.....	27

* A/10150.

一. 导言

1. 国际法委员会于一九七四年在其第二十六届会议的工作报告书中向大会提出了一批关于国家对条约的继承的条款草案。^① 大会审议了该报告书后，于一九七四年十二月十四日在其第二三一九次全体会议上通过第 3315 (XXIX) 号决议。该决议第二节第 1 至 4 段的内容如下：

“ 大会，

“ ……

“ 1. 赞赏 国际法委员会对于国家在条约方面的继承问题所完成的有价值的工作和该专题各位特别报告员对这项工作做出的贡献；

“ 2. 请 各会员国将其对国际法委员会第二十六届会议工作报告书所载关于国家对条约的继承的条款草案^① 的书面评论和意见，包括对该报告书第 75 段中所提到而委员会因缺乏时间不及讨论的几项提议的评论和意见，以及对关于该条款草案的工作应依循何种程序并以何种形式予以完成的书面评论和意见至迟于一九七五年八月一日提送秘书长；

“ 3. 请 秘书长将按照上述第 2 段所提送的评论和意见在大会第三十届会议以前加以分发；

“ 4. 决定 在大会第三十届会议临时议程上列入题为‘国家在条约方面的继承’的一个项目。”

2. 秘书长于一九七五年一月三十一日发出一封信，请各会员国注意第 2926 (XXVII) 号决议第二节第 2、3 两段。

3. 秘书长在一九七五年九月六日以前从各会员国收到的评论和意见附载于下。在这一天以后收到的任何评论和意见，将作为本文件的增编分发。

^① 见大会正式记录，第二十九届会议，补编第 10 号，(A/9610/Rev. 1)，第二章。

4. 各会员国对国际法委员会在一九七二年召开的第二十四届会议上通过的关于国家对条约继续的条款草案所有的意见已载入委员会第二十六届会议的工作报告书^②内。

^② 同上，附件二。 这些意见原先复制在第A/CN.4/275及Add. 1和2以及A/CN.4/L.205号文件内。

二. 各会员国的评论和意见

奥 地 利

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月二十四日〕

奥地利联邦政府认为编纂国际法就是发展国际法。奥地利的主管当局已经彻底研究了关于国家对条约的继承的条款草案。奥地利当局获致的结论如下。

必须特别评论第十九条第二款。这一款规定一个新独立国家在确立其成为某一多边条约的当事国或缔约国的地位时，在某些条件下，得提出新的保留。这段规定所包含的构想，似乎是基于对继承概念的误解。一个新国家是在同一国家内继承在该国内对其领土被继承国适用的公约，所以，也应该继承后者的保留。新国家得自动放弃这些保留，因为它的被继承国也有这个权利；可是，它不得提出新的保留，因为它的被继承国也不能这样做。如果一个新独立国家希望提出保留，它应该利用批准或加入的程序，来成为该多边条约的当事国。

除此之外，奥地利联邦政府认为提议的第十二条之二草案是无关紧要的——根据国际法委员会报告书第75段，这段草案国际法委员会因时间不够，还不能加以讨论。这是因为这一提议的案文草案似乎误解了继承通知的性质——至少从有关该草案的解释性说明^③内所主张的理由来判断，是可以这么说的——，因为继承通知通常都是回溯到独立日期的。因此，这一提议的第十二条之二草案想要消除的对“普遍性的多边条约”方面的所谓脱漏，就任何多边条约而言，根本就不存在。

关于提议的有关解决争端的第三十二条草案^④，根据以前联合国主持的公约编纂经验，拟订这种条款通常都需要先进行大量的谈判工作，所以最好在外交会议的

③ 同上，脚注57。

④ 同上，脚注58。

体制内进行。

召开这样的一个国际外交会议，似乎只有在国际法委员会完成关于国家对条约的继承的公约草案时，才有需要。由于国际法委员会一直在讨论提议的第十二条之二和第三十二条草案，奥地利联邦政府认为，尽管奥地利于大会第二十九届会议在第六委员会上曾表示反对这些提议的条文草案，对这些条文的任何进一步讨论，目前都应该在国际法委员会内进行。

如果国际法委员会不能就如何草拟这些条款的问题达成共同意见，适当的解决办法似乎是草拟几种可供选择的提议条款。

然后，这些备选条款可以在奥地利联邦政府赞成召开的国际外交会议上加以审议。

比利时

〔原件：法文〕

〔一九七五年八月二十五日〕

1. 比利时政府极感兴趣地研究了国际法委员会在其第二十六届会议上二读通过的关于国家对条约的继承的条款草案。 它认为该草案符合一项确实和清晰的需要，而这是过去在国际关系的这个重要领域所常常缺少的。 此外，该草案的重要性亦在于其一经国际社会核可，便可完成一般条约法的编纂工作。

2. 比利时政府大体上赞同该草案内的基本原则。 实际上，它认为该草案是在起源于条约必须遵守规则的连续性原则与本于自决权的空白石板原则之间取得折衷的一个良好尝试。

3. 比利时政府认为该条款草案可以普遍接受；它很高兴国际法委员会对于与新独立国家有关的继承以外的其他继承情况，已作出了很多的规定，同时还保留了有关新独立国家的全部建议。 比利时政府要强调，它对空白石板原则所作的解释是：一个新国家有权成为或不成为某一条约的当事国；根据这一解释，空白石板的原则必然发生这样的结果：一个新独立国家在国家继承之日自动丧失被继承国所缔结的条约内所载的权利。

空白石板原则——草案第十一条和第十二条

4. 正常的情况似乎是，一个新独立国家，象任何主权国家一样，可以自行决定在被继承国所缔订的条约中，那些条约应该继续有效，那些条约应该废除。 如果认为新独立国家根据条约必须遵守的规则，当然须要接受它们自己没有承担的条约义务的拘束，那就有违于各国主权平等的原则。

5. 另一方面，国际社会必须留心，务使国家对条约的继承不致扰乱根据国际

法建立的现存条约关系，也不致破坏维持国际秩序所不可少的均衡，这种均衡对新独立国家是同样有益的。

6. 委员会采用空白石板原则为草案的基本原则之一。比利时政府认为这个选择对法律的安定性来说，有些不方便。但是，既然委员会力求在该原则与连续性原则之间取得折衷，虽然该草案稍为有些不平衡，使连续性原则受损，比利时政府为了顾及国际关系上的深刻变化，准备接受该草案的一般结构。实际上，它认为委员会已谨慎而灵活地适用空白石板原则，而且，该原则的适用范围是有限度的。事实上，条约确立的边界和其他领土制度都不在空白石板原则的适用范围内；草案第十一条和第十二条规定国家的继承对这些制度没有影响。比利时政府认为，不把这些制度列入空白石板原则的适用范围，对保障国际关系的稳定是有利的。

7. 此外，这些条款不仅应适用于新独立国家，也应适用于第三国。如果不是这样规定，第三国就可能利用国家的继承来终止它们所作出的某些国际承诺，这自然会损害到新独立国家的领土完整。把空白石板原则适用于领土方面，很可能使国际社会发生不稳定的危险。

8. 比利时政府认为，在这方面，关于第十一条和第十二条违反人民自决权利的说法，反而会有损害到新独立国家本身利益的危险。

第十二条之二^⑤

9. 在这个阶段，比利时政府不能同意增加第十二条之二的建议；该条规定，普遍性多边条约在新独立国家发出该条约终止对其生效的通知以前，在新独立国家和该条约的其他当事国之间继续有效。

10. 比利时政府认为，当然，最重要的是，所有国家都成为某些条约、即有时

⑤ 同上，第76至78段。

称之为普遍性多边条约的当事国，尤其是一九四九年的日内瓦公约^⑥。然而，增加第十二条之二（照现有的形式）的提议，只会使草案的一般结构更加繁重复杂。此外，特别是在理论方面，对于“普遍性多边条约”一词的意义以及其确实范围，根本没有一致的协议。

11. 然而，如果明确鉴定“普遍性多边条约”的问题能够得到令人满意的解决，比利时政府仍愿重新考虑它的意见。

解决争端问题

12. 比利时政府认为，草案对国家在条约方面的继承的复杂规则在适用和解释上可能引起的争端没有制订任何解决的方法，是令人感到遗憾的。比利时政府同意这样的观点：在一个目的在于完成条约法的编纂工作的公约内，采用以维也纳条约法公约^⑦的解决争端程序为基础或与这一程序相似的解决争端程序，是正常的。比利时政府希望委员会在编纂工作达到最后阶段以前，能够解决这个问题。

第七条

13. 这一条使人忆及不溯既往的规则，亦即维也纳公约第二十八条所载的条约法一般原则。比利时政府认为，委员会的草案第七条因此有重复性质。第七条的条文似乎是要说明第六条没有追溯既往的效力，因为第六条对过去事件的影响使人猜疑不定。

14. 但是，这一规定列在第七条是否合适，颇成疑问。有人认为，假使某

⑥ 联合国《条约汇编》，第七十五卷，第970至973号。

⑦ 联合国条约法会议正式记录，会议文件（联合国出版物，出售品编号：E·70·V·5），第309页。

一规定只规定某一条款不溯既往，这一规定很可能就会使人对其他条款的追溯效力猜疑不定。同时，这个条文并非作为第六条的一部分提出，而是紧跟在第六条后面，自成一項一般性的规定。比利时政府认为，为了消除这种猜疑，最好是把不溯既往这样的一个一般性原则排在草案最后的一般规定内，这样做法，对这一原则对第六条的解释价值，也不致发生任何影响。

第二十二條

15. 这一条是关于继承通知的法律效力的；它的适宜性同样引起争论。草案想规定，在继承之日，多边条约和新独立国家领土之间的法律关系具有某种连续性——这一连续性要素是包含于国家继承概念之中的——，但同时又要避免继承通知对按照该条约规定存在于这个国家和该条约的其他当事国之间的权利和义务具有追溯效力而造成的不良后果。最后，委员会认为，如规定发出继承某一多边条约通知的新独立国家，从继承之日起，视为该条约的当事国，同时并规定在国家继承日期和发出继承通知日期之间的这段期间，该条约视为停止适用，就能达到这个目的。

16. 该条文与维也纳公约的规定虽然不完全相同，但与该公约第二十八条（条约不溯既往）及第五十七条（经当事国同意而停止条约的适用的可能性）的精神却没有什麼差异。而且，维也纳公约第七十三条规定，该公约的各项规定不预断由于国家的继承而可能引起的关于条约的任何问题。

17. 此外，第二十二條所提出的解决办法，在逻辑上同草案的一般结构是一致的，因为它也是以在法律连续性原则与空白石板原则之间力求取得折衷为基础。这一解决办法使继承通知对新独立国家成为条约当事国的资格具有追溯效力，同时又避免将条约视为具有追溯效力可适用于该国和其他当事国之间时可能发生的后果。

18. 比利时政府因此可以接受第二十二條的措词。

最后阶段的编纂工作

19. 国际法委员会建议大会请各会员国就最后草案以及最后阶段的编纂工作应采方式提出书面评论和意见。比利时政府认为，由大会在现阶段就编纂工作的程序作出决定，还嫌太早。

20. 重要的是，为了使工作有效率，应该暂缓对如何处理条款草案的问题采取任何决定，等到第六委员会参照并顾及各国政府就条款草案的实质内容，完成工作的程序以及条款草案最后应采的法律形态等所提出的书面评论和意见，重新审查过草案以后，再采取决定。这一研究工作的结果，应由一个全权代表会议来审查。

21. 由于所牵涉到的问题非常微妙，而且它对国际关系的稳定和一般国际公法的发展具有潜在的影响，如果现在就立刻给草案以对缔约国具有强制力的国际法律文书的形态（即公约），那是很不谨慎的。在目前的情况下，在未有新的处理办法以前，最好还是给草案以一个原则宣言的形态。

丹 麦

〔原件：英文〕

〔一九七五年三月二十六日〕

丹麦政府在上一次书面意见里^⑧，已表示它对关于国家对条约的继承的第一组条款草案的范围和结构感到满意。丹麦政府对于国际法委员会一九七四年二读时所作的增加和修改，一般也都可以接受。

但是，丹麦政府要对国际法委员会第二十六届会议工作报告书^⑨第75段内所提到的两个提议，表示一些意见。

丹麦政府至感兴趣地研究了关于普遍性多边条约第十二之二条提议草案。丹麦政府认为，重要的是对这种多边条约应订定充分明确的定义，其中并应把人道主义公约包括进去，诸如一九四九年关于保护战争受害者的各日内瓦公约^⑩（同时参看维也纳条约法公约第六十条（5）款所根据的原则）。

至于所提议的关于解决争端程序的条文草案，丹麦政府如上一次书面意见所说，认为这一草案必须有因条款草案的适用或解释所生争端的解决办法的规定来补充。丹麦政府支持这样的见解：在一个打算作为维也纳条约法公约的补充的公约里采用以这个公约的规定为基础的解决争端程序，是正当的。因此，丹麦政府赞成关于这一主题的提议条文草案现有的措词，并赞成提议的附件。

⑧ 大会正式记录，第二十九届会议补编第10号（A/9610/Rev.1），附件一。

⑨ 同上，补编第10号（A/9610/Rev.1）。

⑩ 联合国《条约汇编》，第75卷，第970到973号。

法 国

〔原件：法文〕

〔一九七五年九月二日〕

—

首先，法国政府相信，必须把它对于完成有关国际法委员会所拟定的条款草案的工作所应遵循的进程和所应采取的形式的意见提出来。

法国已通过其代表在大会第二十九届会议期间向第六届委员会指出，本国政府认为考虑召开一个关于国家在条约方面的继承问题的外交会议，现在仍然为时过早，同时，它对于给这一草案以公约形式是否适宜甚至有无可能，都表示怀疑。

在这方面，法国政府对国际法委员会报告书^①第62段所载意见的中肯，印象很深。

事实上，以公约形式编纂关于国家在条约方面的继承的法规究竟会有什么益处，实值怀疑，因为根据一般条约法，一项公约只有对缔约的国家、并只有在这个国家获得缔约国的资格后，才能对这个国家生效。此外，根据维也纳条约法公约第二十八条所重申的惯例，一项条约的规定，若无相反的意思，对一个缔约国在该条约对它生效之日以前所作的任何行为或情事没有拘束力。拟议的公约只有在一个新继承国成为缔约国、并只有在这个时刻以后才对这个国家生效。公约很可能有这样的危险：它对新继承国在成为缔约国之前的行为没有拘束力，而其他国家在对该国的关系上，在这一天以前，也不受公约的拘束。关于草案第七条同维也纳公约第二十八条的关系，法国政府充分注意到国际法委员会主席在大会第二十九届会议期间对此问题所作的解释。但在它看来，这一问题似乎仍然要作进一步研究。

① 大会正式记录，第二十九届会议，补编第10号 (A/9610/Rev. 1)。

因此，假定草案所载的解决办法证明能为全体国家普遍接受，那么，给草案案文以公约以外的其他形式，是否更为可取。虽然法国政府还没有对此问题采取确定的立场，但人们可以——举例来说——考虑采取决议的形式。

反过来说，如果多数国家都表示支持制定一项公约，本国政府主张将此事交给一个外交会议处理。

至于应在什么时候开始确实完成有关国家在条约方面的继承的工作的程序，法国政府觉得应该促请大家注意一点，就是各政府在对国家在条约以外事项方面的继承问题还没有总体的研究观点以前，要对条款草案表示意见，是很困难的。

此外，从实际的观点来看，目前在世界一级进行的关于各种法律性主题的谈判已很多，现在再加进新的谈判，似乎不大合宜。

二

就草案的内容来说，法国政府在现阶段仍然只能提出一般性的意见，这些意见已由法国代表向第六委员会说明。

法国政府虽然承认国际法委员会所作的研究是非常深入和非常详细的，但必须指出，在它看来，草案的概念本身并不能完全令人满意。

就委员会所采取的研究方法来说，必须注意的是，在国际法的现状下，肯定国际法在条约继承方面定有绝对的规则，是不可能的。无论是以一种规定继承国有继承被继承国的条约的权利和义务的理论为基础，或者以彻底执行所谓“空白石板”理论为基础，似乎都不是合理的。

反之，有两种折衷态度倒是可能采取的：

- (a) 或者从有继承的原则出发，但是规定这一原则的例外；
- (b) 或者从没有自动继承的原则出发，但同样也规定例外情况。

就委员会称为“新独立”国家的条约的情况而言，委员会似乎是选择了第二种态度。

为了草拟条款草案的目的，法国政府对这种研究问题的方法，并不反对。

但它对国际法委员会在达成提议的结论的过程中所采取的步骤却抱有怀疑。

首先，委员会似乎主张，采用“空白石板”的原则，就是编纂现行国际法，因为这一理论是从各国的惯例而来，并从自决原则得到证实。

法国政府要提请注意的是，关于这一主题的意见和惯例是很不一致的。此外，条约保管国所采取的立场不可能成为一种习惯规则的根据，也不可能对有关条约的缔约国发生拘束力，因为保管国的任务纯粹是行政性的。

此外，就条约继承而言，想将“空白石板”的原则建立在自决原则的基础上，似乎是很困难的。自决原则和一切新国家应在不受任何传统义务约束的情况下参加国际生活这一点之间的联系是不明显的。此外，法国政府注意到，根据草案第三十三条的规定，一个国家的一部分与该分离而成为继承国时，应受被继承国缔结的条约的拘束，除非这个新国家是“在基本上与成立一个新独立国家的情况同一性质的情况下”获得独立。显然可以看出，这一规则是难以接受的，因为它使传统联系的存废，依主观评价为转移。特别是，它具体说明了委员会由于在其草案中将它称为“新独立”的国家和它视为起于一个国家的一部分领土分离的国家加以区别而遭遇到的困难。委员会这样做，是涉及了政治概念；但把政治概念加入草案中是否合宜，实可争论。而且，这种政治观念使到委员会采取了一些足以引起矛盾的解决办法。

除了上述意见之外，即使承认应采用“空白石板”的原则为工作的一般前提，法国政府仍怀疑国际法委员会对于它所提出的各项规则应有的例外，是否全部都好好地加以审查，以期这些例外都能获得接受。

首先，就继承国为本身利益继承被继承国所签订的多边条约的权利来说，委员会可能没有考虑到现行惯例，充分考虑一切假定，即这种权利必须得到其他缔约国的明确同意或毫不含糊的默示同意。

特别是，要使继承国对被继承国所签订的各项条约不负担任何一般性责任的这一原则获得接受，必须认定若干种类的条约对继承国必然具有拘束力。委员会在这方面只抓边界问题，边界制度问题，和若干按照协约建立的领土制度问题（第十一条）。法国政府只赞同委员会在这个问题上的意向。但委员会无疑仍可更仔细地研究哪些其他种类的条约可被认为对继承国具有强制性的拘束力。举例来说，带有财务负担的条约该怎么办？这个问题或许会在委员会所进行的关于国家在条约以外事项方面的继承的研究中受到审查。在对这个问题决定采取什么立场之前，最好能知道这一研究的最后结果。

法国政府审查了国际法委员会由于缺少时间无法研究的关于“普遍性的多边条约”^⑫的条文建议。它虽然了解，这一建议所包含的想法最少有一部分是和上面所表达的想法相通的，但它不认为拟议的准则在客观上是令人满意的。

此外，就有关解决争端的条文建议^⑬而言，法国政府认为，这个问题只有在条款草案决定采取公约形式的时候才会发生。那时候，可由外交会议通过它认为最适当的解决办法。

三

总结起来说，法国政府认为有必要指出，法国政府对国际法委员会所拟定的草案很感兴趣。草案的若干规定提示了巧妙的解决办法来处理一些特殊困难的问题。但是，考虑到问题的复杂性，本国政府仍不相信，问题已经完全成熟，可以拟定和通过最后文本。

⑫ 同上。

⑬ 同上。

爱尔兰

〔原件：英文〕

〔一九七五年八月二十五日〕

爱尔兰政府认为，第六委员会和大会都不应该负责审议有关这个问题的公约，这件审议工作应该交给一个外交会议来进行。这个会议可能应该在第三届联合国海洋法会议最后一期会议结束后的下一年召开。

爱尔兰政府还认为，在这段间隔期间内，应该请国际法委员会参照各国政府提出的关于这些条文草案的意见，重新予以审查，并在完成这项重新审查后，再向大会提出它们的条文草案。

墨西哥

〔原件：西班牙文〕

〔一九七五年八月二十五日〕

一. 条文草案

我们的一般性意见是，条文草案应该明显地用类似下列国际法委员会报告书里的字句，提到维也纳条约法公约：“条文草案的解释与适用应依照有关条约的国际法规则，特别是维也纳公约所述的法律规则。……条文草案未加规定的事项应适用条约法的有关规则。”^④

第七条（本条款不溯既往）

一方面，因为条约不溯既往是关于条约的一般法律原则——这也反映在维也纳公约第二十八条内；另一方面，因为如果列入上段内所建议的那种条款，这个问题就获得了充分的解决，所以，应删去本条。

第八条和第九条（移交协定与片面声明）

正是由于缺乏条约方面的国家继承的明确国际法规则，过去才有这种协定和声明。本条文草案如果获得批准，将会决定国家继承的后果，因此，第八条和第九条所述的协定和声明将成为多余。因此，应删去第八条和第九条。

④ 同上，第二章，D，第一部分，第八条，第22段。

第十二条（关于领土的制度）

由于第十一条所载“历史清白”原则的例外规定保证一个新国家的确定边界，这项例外规定虽然似乎很合理，但对第十二条第1款却不能作同样看法，因为该款的范围广泛到足以包括新国家面临的一切困难局面，例如在其领土上维持外国基地。继承国应该有机会拒绝接受被继承国所承担的此类义务；因此，第1款应予删去。

第十三条（条约效力问题）

如果照我们在第一段建议中提出的意见概括而且明确地提到维也纳公约，就可以删去本条。

第三十三条（国家部分分离的国家继承）

此处亦应适用“历史清白”原则。如同大会第六委员会中几位代表所说的，自决权应适用于所有的人民；因此，不论新国家是否曾经是殖民国家的属地，对所有这些新国家都应一视同仁。

第三十八条和第三十九条（关于国家责任、敌对行动的爆发和军事占领等情形）

因为国际法委员会自己也承认过，这些条款所述的情形都不属国家继承的范围，所以应该删去。而且，军事占领和爆发敌对行动都是完全不正常的状态，关于其法律后果的规则不应视为国与国间正常关系中适用的国际法一般规则的一部分——这是该委员会在第三十九条草案的评注里重申过的。最后，维也纳公约第七十三条对国家责任问题已有规定；本意见第一段内亦已提议必须提到该公约。

二. 国际法委员会报告书 第75段所述的提议

A. 具有普遍性质的多边条约

减轻对于委员会某些成员对具有一般性或普遍性的条约，特别是对人道性质的条约表示关切的动机虽可了解，但是由于不易找到一种可以减轻这种忧虑而不损害“历史清白”原则的办法，我们还是认为不应该对这些条约作例外规定，因为条文草案并没有排除此项例外的暂时适用（第二十六条）。

B. 解决争端

如果条文草案增列一条参照维也纳公约第六十六条的关于解决争端的规定，这一定很有用处。大会可以要求委员会在下届会议里继续研究这个问题。

荷 兰

〔原件：英文〕

〔一九七五年九月二日〕

1. 荷兰政府在提出关于它对进行二读的条文的意见时，满意地注意到国际法委员会已经满足了荷兰政府在它关于一九七二年草案^⑮的意见中所表示的某些关切。

一般意见

2. 经由非殖民化过程而获得独立的国家在条文草案中占了主要的地位。不过，此时非殖民化过程几乎已经完成，我们就可以问，打算为将来一切形式的国家继承订定的规则，是否仍旧应该主要集中注意于这个特殊的但即将过时的国家继承形式。

^⑮ 同上，附件一，第154页。

3. 荷兰政府要强调这点，尽管事实上因为某些条款，尤其是第三十一条、第三十二条和第三十五条至第三十七条已增列入第四编——以前的草案只在第三编讨论这几条所涉及的问题，所以目前的草案同它的前身比较起来显得更为平衡，至少更加匀称。此外，第三十三条第3款的用语同第一次草案的相应条款（第二十八条第2款）的用语不同，由此可见大家越来越了解到过分严格地援用“历史清白”公式的好处是有问题的。由于领土分离而成为一个国家已经不再当然具有新独立国家的地位。按照目前的措辞，只有在下述条件下才能获得这种法律地位，即这个领土“……须在同新的独立国家成立的情况基本上性质一样的情况下成为一个国家……”。不论这款规定现有指示的措辞的主旨是多么好，所用的字句可能会引起解释上的歧见，特别是关于哪些“情况”可使获得类似新独立国家地位的问题。

4. 不过，上述意见却不应解释为荷兰政府不赞成对新独立国家适用“历史清白”原则。荷兰政府同意，自愿同意的义务比认为是强加的义务更可能被履行。不过，由于“强加”义务的假定构成援用“历史清白”原则的理论基础，这个假定就不当然反映出所有从前的非独立领土的实际情形。特别是在经过一段自治期间后才完全独立的情况，将来独立的人民将会对是否接受这些影响到他们的利益和领土的条约关系，行使发表意见和表示同意的权利。荷兰政府将乐于见到目前的草案会在某种程度上反映出这种“政治现实”。

5. 关于对继续原则的主要例外——那就是可能以“情况根本改变”为理由，荷兰政府仍旧主张最好在草案开头的一条无所不包的条文里规定这条原则。^①此外，必须指出，关于这项例外的现有措辞以及同它相似的条款措辞——那就是“不合条约的目的和宗旨”（例如第十六条第2款，第十七条第3款和第十八条第3款）——都不能避免对它们的正确解释，尤其是对何人可在何种情况下引用这些例外的问题发生疑问。

^① 同上，附件一，第154页，第6段。

对各别条款的意见

草案第十二条之二

6. 荷兰政府仍旧维持它早先的建议，即关于适用到全世界并载有基本国际法规则的某些一般性多边公约，应该不适用“历史清白”原则。鉴于这些公约应该继续不断地适用，它们应免适用“历史清白”原则；如果继承国决定不参加这种公约，应该可以这么做。这样就可以避免过分严格适用“历史清白原则”所引起的不必要的“法律真空状态”后果。国际法委员会拒不接受这种解决办法的主要理由是，不容易明确辨别或确定条约的有关类别。因此，应该高度嘉许国际法委员会一位成员为此目的所作出的努力——由此产生了草案第十二条之二以及所附的“在第二条增列一款新规定”的提议。第十款内对“具有普遍性质的多边条约”这个名词提出的定义，它的好处是订出了正式标准。不过，实际上国家的惯例显示，在目的和宗旨上属于世界性的所有多边公约几乎都没有“对所有国家开放参加”。因此，保持这个定义内的最后提到的几个字就会使第十二条之二不能完全发挥预期的作用。

第二十二條，第2款

7. 这款新规定是“历史清白”原则的当然后果，因而澄清了继承日期和继承通知日期之间的法律状态。

第二十九條

8. 荷兰政府回顾在它早先的意见中曾说过，遇到由从前分开的领土并成一个

国家，可能会发生条约抵触的情形。这些条约不能同时适用于新组成国的全部领土。在这种情形下，这个新组成国势必要指出它选择那个条约——其办法是发出仅仅有关该条约的继承通知，或让两者都失效。因此，我们认为应当重新草拟第二十九条，以便也包括这种可能性。

关于解决争端的条文草案^①

9. 任何一套支配国际关系的规则如果没有解决其解释和适用上的争端的有效程序，就是一套不完全的规则；这点是不容争辩的。上面对条文草案内几个名词的正确解释所讲的不易确定的情形很可以显示出有必要在这个领域内作出适当的规定。国际法委员会一位成员所草拟的关于解决争端的条文提供了一个有价值的起点。荷兰政府认为，如果再增加一项规定——大意是说，如果调解程序在一定期间内不能产生有关各方都可接受的解决办法，争议的当事国一方得要求国际法院作最后的判决，这就可使这项拟议的程序更有力量。还有一个可能改善这种情形的办法，那就是仿照已经非正式提议列入未来海洋法公约的解决争端程序草案。按照这项程序，一个缔约国在批准，或以其他方式表示它同意接受该公约的拘束时，得宣布关于该公约的解释或适用的争议问题，接受国际法院或仲裁法庭的管辖权。

如果调解不能解决争端，或争执当事国认为已在进行的调解程序不会有什么结果，争端的任何一方可以诉诸这些程序中的任何一种。提请国际法院或仲裁法庭作最后判决的问题，只能限于国家继承后某一条约在争执当事国之间是否仍旧有效的问题。

① 同上，第二章，附注58。

最后的形式和程序

10. 至于这些条文草案将采取的最后形式问题，鉴于条文的草拟是作为维也纳条约法公约的增补部分，所以显然应该采取公约的形式。这件草案最好由联合国大会——它的第六委员会具有丰富的法律专门知识——来作出定稿。鉴于现有的即将召开的法律会议日程表，这种已经由某些其他多边公约也采行的程序似乎值得仿照。

瑞典

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月二十八日〕

瑞典政府在国际法委员会对这个问题进行工作的期间，已提交了一般性质的评论和关于个别条款的意见，^⑱所以，它认为似不需要在现阶段中讨论草案的实质。因此，以下的评论是以讨论草案可能依循的程序的问题为限。

有人促请注意委员会在它的报告书第 75 段所说，在会议中因时间不足而没有讨论的两个提议，一个是关于“普遍性的多边条约”，另外一个是关于“解决争端”。

对于第二个提议，根据委员会报告书的第 81 段，为了目前的各条款的目的，它愿意，如果这也是大会的愿望，审议解决争端的问题，并编写关于这个问题的报告。

瑞典政府赞成接受委员会这个建议。委员会报告书的第 79 段和第 80 段中所指出的为何需要一个解决争端的程序的理由是重要的。条款草案“在许多情形下订有各种试验，委员会认为这些试验原则上是正确的，但在应用它们时也许会引起各种的困难”，这是无可争辩的。此外，在旨在“补充维也纳条约法公约”的条款里，“根据该公约的规定”，提供“解决争端的程序”似乎是合理和一致的。

关于委员会没有时间审议的有关普遍性多边条约的提议，是旨在消除将“空白石板”的原则应用于人道主义的公约和其他种类的属于“世界性规模”的多边条约所引起的一些令人不满意的后果。但是，委员会断定“在它支配的时间内”，它“不能找出一个解决这个问题的办法”。考虑到这个问题的重要性，瑞典政府认为委员会竟因没有时间而不能审查这个问题和提出适当的解决办法是不令人满意的。因此，瑞典政府认为应请委员会审查有关“普遍性的多边条约”的提议草案。

总括的说，瑞典政府建议委员会报告书第 75 段中所提到的两个提议应该发回委员会，而在收到委员会关于这些问题的报告书之前，大会对该条款草案不采取任何其他的行动。

⑱ 同上，附件一。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月三十一日〕

按联合王国政府曾在一九七三年十月二十九日的普通照会中^①对国际法委员会第二十四届会议报告书^②所列出的原条款草案提出意见。因此，联合王国政府不想对条款草案的最新版本再提出那些意见；但是，只要是这些意见同目前的草案是相关的，联合王国政府将保持它在这些意见中所提出的立场。

联合王国政府欢迎委员会第二十六届会议报告书第75段所提到以及第76段和第79段的附注中所提出的两个新建议。据它们看来，象所提出的这一类的条款将增加公约的效用。但是，它们将建议国际法委员会应再有机会审查这些条款草案，特别是同普遍性的多边条约有关的条款草案。它们在审议时，似宜一方面考虑使不同类别的条约避免多元性是否适宜，而另一方面，也应考虑明显地阐明该条款可能适用的条约是否适宜。具体来说，似宜审查该条款草案可能适用的那些多边条约的参加条款的规定，以便确定这些规定是否符合提议的普遍性的多边条约的定义。

关于条款草案拟订工作的完成程序和方式，联合王国政府要提议可以考虑在大会第三十一届会议的第六委员会完成这项工作。

① 同上。

② 同上，第二十七届会议，补编第10号(A/8710/Rev.1)。

美利坚合众国

(原件: 英文)

(一九七五年五月五日)

导 言

美利坚合众国政府非常感兴趣地审查了国际法委员会第二十六届会议二读通过的关于国家对条约的继承的条款草案。美国政府认为,经过国际法委员会根据各国政府的评论对各条文加以修正后,这个草案比之一九七二年的条款草案,减少了很多问题,也减少了很多悬而不决的问题。这对处理国家合并和分离时的继承问题的第四编条文而论,尤其如此。

条款草案与维也纳条约法公约之间的关系

维持条款草案与维也纳条约法公约之间的密切关系,是一项根本的重要要素。显然的,要保持条文的对应,是有限度的;但是,对于性质相同的条文,例如第一条至第五条,从国际法的适当编纂这个观点来看,无论在条文的内容上或文字上,都应该尽可能力求划一。但在另一方面,这并不表示应将维也纳公约的条文并入关于继承的条款,如果有正当理由不这样做的话。

不溯既往 (第七条)

美国政府认为草案关于不溯既往的第七条——这一条有一部分仿照维也纳公约第四条——,在适用上不很明确;所以,有正当的理由反对将这种不溯既往的规定列入公约。例如,第三编第二节的条文就载有一系列关于新独立国家决定维持独立前已适用于其领土的多边公约的效力时所要遵循的继承程序。这些条文中包

括规定可以“发出继承通知”，以确立成为这种多边条约当事国的地位的第十六条；关于保留的第十九条；和关于同意受条约一部分的拘束和不同规定之间的选择的第二十条。原则上，似乎没有任何基础足以阻止一个在条款草案生效前新独立的国家，于条款草案生效后成为条款草案的当事国，并尽可能运用条款草案的这些规定，来参照条款草案对继承国适用时的实际情况，去处理其条约关系。不管第七条可能还有什么其他的影响，它的措辞似乎显然是要使条款草案不大受新独立国家欢迎。

疆界制度和其他关于领土的制度

(第十一条和第十二条)

第十一条和第十二条中有关疆界制度和其他关于领土的制度的修改，是很有用的说明。美国政府继续认为这些条文是把国际惯例编纂起来，对促进对主权平等原则的较广泛了解和各国间友好关系的发展，作出了积极贡献。

关于“普遍性多边条约”的提议

美国曾经一再表示它支持关于新独立国家的条款中所包含的自由选择原则。因为相信新独立国家应有权自行决定是否要成为一个在独立前已适用于领土的多边条约的当事国，所以美国必须反对国际法委员会第二十六届会议工作报告书第76至78段中所讨论的关于普遍性多边条约的那个提议。

这个提议引起各种的反对。一个重要的技术上的反对理由是，对于“普遍性多边条约”的含义，没有任何共同意见存在。建议的定义是，条约“在目的上和宗旨上是世界性的，开放给一切国家参加……”。按照这一定义，一个对联合国或任何专门机构所有成员国开放的公约，似乎就没有资格成为一个世界性的条约。这一定义似乎会重新引起维也纳条约法会议时对一般多边条约性质所作的冗长的、无结果的讨论。什么条约具有“世界性”，也很难确定。例如，各种商品协定

都具有某些世界性的影响，但它们主要是与有关的生产国和消费国相关。在航空方面，一九二九年十月十二日在华沙签订的关于划一若干国际空运规则的公约⁽²¹⁾和一九四四年十二月七日在芝加哥签订的国际民用航空公约⁽²²⁾固然是合格的，但一九四八年六月十九日在日内瓦签订的关于国际承认航空器权利的公约⁽²³⁾是否合格？根据这一定义难于确定其地位的条约，例子太多了，实无须再作说明。

一个更重要的问题是，这个提议可能会将许许多多的义务强加于新独立国家，包括它们不知道或不完全知道的财政义务在内。新独立国家很可能处于这样的一种状态：它需要好几年才能进行必要的法律研究和分析，以确定它在这些世界性条约下所负的义务的性质和范围。可是，不论它是如何的确不知情或出于无意，它都有可能被认定违反了它在这种条约下的义务。

国际法委员会提议的条文避免上述性质的问题，而保持新独立国家自由选择的原则。这一原则应予维持。

继承多边条约的通知；缺乏有关对 这种通知提出反对所生效果的规定

美国在评论一九七二年的条款草案时，已对继承多边条约的通知的追溯效果可能会引起严重的实际问题这一点表示忧虑。因此，它支持在第二十二条内增加的第二款，规定多边条约在继承日期和通知继承日期之间，应视同暂停实施。这一解决办法既可保全继承条约一事本身性质的理论基础，又可避免将这一理论实施到极端，以致发生不良后果。

⑴ 国际联盟《条约汇编》，第137卷，第3145号，第11页。

⑵ 联合国《条约汇编》，第15卷，第102号。

⑶ 联合国《条约汇编》，第310卷，第4492号。

在另一方面，美国要再次表示它对下列一点的忧虑：条款草案中对于以继承条约与条约的目的和宗旨不相容为理由而对继承通知提出反对所生的效果，没有加以规定；它还注意到这一问题越来越棘手，因为第十六条内又加上了这样的一个限制条件：继承如“根本改变实施条约的条件”。这些限制条件也出现于下列各条：关于参加在国家继承之日尚未生效的条约的第十七条；关于参加被继承国所签署但须经批准、接受或赞同的条约的第十八条；关于由两个或两个以上领土组成的新独立国家的第二十九条；关于国家合并对于在国家继承之日已生效的条约的效果，对于在国家继承之日尚未生效的条约的效果，和对于被继承国所签署但须经批准、接受或赞同的条约的效果等等的第三十、三十一和三十二条；关于在一国若干部分分离的情况下的国家继承，和一国在其一部分领土分离后仍然继续存在的情况的第三十三和三十四条；关于就继承而论，一国若干部分分离对于尚未对被继承国生效但经该国表示同意受其约束的条约的效果，和对于被继承国所签署但须经批准、接受或赞同的条约的效果等等的第三十五和三十六条。

对于继承通知的反对，很可能是以上一段所提到的十一条条文共有的限制条件为基础而提出来。就常识而论，对于这类反对的处理，应该加以规定。这有两个办法。一个办法是在条款草案内写明有关反对所生效果的规则。国际法委员会反对这个办法，而且可能很有理由。鉴于可能受到影响的条约关系，种类繁多，想抽象地拟订规则处理对继承通知提出的反对，是很困难的。

争端的解决

第二个办法是建立一种制度来解决条约所引起的争端。这样，对于任何对继承通知提出的反对，都可按照这一解决争端制度来处理。国际法委员会报告书中说明，委员会曾考虑在条款草案内列入关于解决争端的规定，但因时间不够，未作任何决定。委员会表示，如果有人提出要求，它可以在下一届会议上审议这个问题

并就这一问题编写一份报告。 美国认为委员会无须再审议这个问题。 现在这份条款草案既然应视为与维也纳条约法公约具有密切关系，则在处理有关条约效力的争端上，理应使用维也纳公约所规定的相同程序。

维也纳公约第六十六条规定，凡有关绝对法的问题，提交国际法院处理，其他的问题则用和解程序解决。 现在的这份条款草案中，既然没有任何问题象确定国际法某一绝对规范的存在和内容那样具有根本的重要性，则不妨用大体相同的措辞将维也纳条约法公约附件所载的和解程序并入条款草案。 不过的确有一些国家宁愿用法律程序或仲裁办法去解决争端，而不用和解办法。 在公约下，这些宁愿采用法律或仲裁解决办法的国家似乎没有任何重大理由不可以用这种制度来处理它们之间的争端，而对一切其他案件则适用和解程序。 为了做到这点，可以把维也纳公约附件和关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约（大会第 3166 (XXVIII) 号决议）第十三条合并起来。

第四编 （国家的合并和分离）

美国欢迎对关于国家的合并和分离的第四编所作的修改。 增加新条文来处理尚未生效及被继承国在合并或分离前签署的条约问题，是很有价值的。

将一九七二年关于国家的解体和分离的条文合并成一组关于国家分离的条文，是很大的改进。 这样可以把什么是国家解体和什么是国家分离这一极难区分的问题除掉。 规定本来对解体领土适用的条约应继续有效，但国家的任何一部分领土如已成为新国家，而其成立情况与新独立国家成立的情况本质上相同，则不对它维持条约的效力，这是继续有效原则和自由选择原则之间的一个合理的折衷办法。但是，这一例外在适用上却可能发生困难。 因为条款草案并没有订定标准去决定在什么情况下应将一个新国家视为“一个新独立国家”。 唯一的标准似乎是，这个国家是否属于第二条含义内的“附属领土”。 但曾发生过一些把被正式称为一国组

成部分的领土，当作附属领土看待的情况。 反之，也有另外一些情况，对这个问题很难加以解答。 美国倾向于这样的看法；今后可能发生的每一个解体情况，都可能非常不同，如果再企图制定定义，实在是徒劳无功。 但是，这一困难问题的存在，说明了必需建立一个有效的和公正的解决争端的程序。

完成条款草案工作的程序

最后，美国认为条款草案的主题和价值都是很重要的，应该尽早召开一个外交会议来加以审议。
