



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/269
29 July 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
临时议程* 项目144

联合国国际法十年

秘书长关于武装冲突中的环境保护的报告

目录

	段 次	页 次
一、导言.....	1 - 3	2
二、从红十字国际委员会收到的资料.....	4 - 113	2
A. 前言.....	4 - 7	2
B. 导言.....	8 - 17	3
C. 关于现行法律的报告.....	18 - 55	5
D. 近年来的主要活动.....	56 - 64	12
E. 红十字国际委员会主持进行的工作.....	65 - 103	14
F. 红十字国际委员会的立场.....	104 - 108	21
G. 结论.....	109 - 113	22
附件：关于武装冲突中的环境保护的军事手册 和指南准则.....		26

* A/48/150。

一、 导言

1. 1992年11月25日大会通过了题为“武装冲突中的环境保护”的第47/37号决议。大会在该决议第4段里请秘书长请红十字国际委员会就该委员会和其他有关团体在有关武装冲突中保护环境方面所进行的活动提出报告,并在题为“联合国国际法十年”的项目下,向大会第四十八届会议报告该委员会所报告的活动情况。

2. 按照该项要求,秘书长在1993年1月18日的信中请红十字国际委员会(红十字会)向他提出大会第47/37号决议执行部分第4段所要求的资料以便包括在本报告内。

3. 红十字会的答复载在下面第二节内。

二、 从红十字国际委员会收到的资料

A. 前言

4. 向联合国大会第四十八届会议(1993年)提出的本报告是接着红十字国际委员会于1992年编写,并受到大会第四十七届会议审议的报告(A/47/328)之后编写的。

5. 在该届会议上,大会请红十字会继续这方面的工作,并向大会四十八届会议提出报告。

6. 本报告补充了第A/47/328号文件,回顾了去年在红十字会主持下进行的专家工作。作为大会第四十七届会议的要求的一项后续工作,本报告还包括了一套基本规则,即“关于武装冲突中的环境保护的军事手册和指南准则”(见附件)。

7. 为了尽量做到清晰,红十字会选择对此问题提出一个全面的报告。因此本文件—有些地方以有一点摘要的形式—讨论了第A/47/328号文件内的主要成分,不妨把该文件当作是一份已由本文件取代的临时报告。

B. 导言

8. 在最近几十年,许多武装冲突对环境造成了范围广泛的威胁。其中包括陆地上的长期的化学污染;海洋和大气层的污染;地雷和其他危险物品对土地造成的掠夺;对水的供应和其他生存必需品的威胁。它们的后果不仅影响到了交战国,还影响到了平民和中立的国家;有时候持续到武装冲突结束后的很长一段时间里。这些对环境的威胁暴露了许多困难的问题。保护环境当然只是涉及武装冲突的人所必须考虑到的许多问题中的一个,但它是一个重要的问题。在国家 and 国际讲坛上,包括在联合国里这个问题受到了广泛的讨论。

9. 1991年12月9日,联合国大会结束了题为“在武装冲突时利用环境作为武器及采取实际措施防止这类利用”的议程项目140的讨论,并通过了以下第46/417号决定:

大会

“(a) 注意到第二十六届红十字会和红新月会国际会议将会讨论在武装冲突时保护环境的问题;

“(b) 决定请秘书长向大会第四十七届会议报告在国际红十字会的范围内所进行的与这个问题有关的活动;

“(c) 又决定将标题为“在武装冲突时保护环境”的项目列入大会第四十七届会议临时议程。”

10. 国际社会责成红十字委员会“展开工作,增进和散播适用于武装冲突的国际人道主义法律的知识,并为其中的任何发展作好准备”。¹红十字会已经宣布它本身已作好准备,随时展开工作,以便在战争时期保护环境,并向大会第四十七届会议提交了它的工作结果。根据上述决定第(b)段的要求提出的报告(A/47/328)在第四十七届会议期间在议程项目136下受到了第六(法律)委员会的审议。

11. 无须在此详细回顾第六委员会的辩论情况,因为有该委员会的会议记录。(见A/47/591和A/C.6/47/SR.8、9和19)。但应该提到一些审查比较透彻的问题,和委员会达成的主要结论。

12. 参加辩论的大多数国家(以及红十字会)都确认到了现行规则的重要性和相关性,并呼吁执行和遵守那些规则。

13. 有些国家认为,现行规则已经足够了,需要的是确保人们更加遵守它们。但是,大部分出席的国家认为,还有必要澄清和解释其中一些规则的范围和内容,和甚至发展同武装冲突中保护环境有关的法律的其他一些方面。

14. 它们包括需要对环境本身提供更好的保护,需要更严格地适用相称的原则(并为此目的需要对它在特定情况下的范围提出更精确的定义),更精确地定义出适用这些规则的界限的重要性,需要对战争时期国际环境法的适用性做出明确的决定,以及是否应该设立机制以制裁违反规则者。

15. 旨在全面检查现行法律的建议被认为是不合宜的。

16. 辩论后通过了大会第A/47/37号决议,该决议呼吁各国加入各项已生效的条约并实施它们的规定,特别是把它们纳入它们的军事手册内。此外,该决议请红十字会继续关于此问题的工作,编写一本军事手册准则范本并向大会第四十八届会议提出一份报告,在专门讨论联合国国际法十年的议程项目下予以审议。

17. 本报告首先回顾到现有法律的各项主要规定(C)。然后它将列出最近各组织进行的主要活动(D)和在红十字会主持下进行的活动(E)的结果的清单。(F)节说明了红十字会关于在武装冲突中保护环境的问题的立场,(G)节提出了一些结论。就如上面提到的,本报告附件载有“关于武装冲突中的环境保护的军事手册和指南准则”。

C. 关于现行法律的报告

1. 背景

18. 国际人道主义法一开始就限制交战国引起人民痛苦和创伤并对包括属于自然环境的物体在内的物体造成破坏的权利,而且传统上一向关心限制使用某种武器或战争手段,因它们甚至在战争结束后仍继续造成损害,或可能伤害与冲突完全无关的国家的人民或财物。

19. 1868年的圣彼得斯堡宣言以下列措辞表示这种想法:

“国家在战争期间应努力完成的唯一合法目标是削弱敌人的军事力量...”。

20. 1949年8月12日日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受难者的1977年附加议定书(第一议定书)(参见下文第31-38段)第35条第1款重述了1907年海牙规则第22条(见下文第26-30段),它将这个根本规则表示如下:

“在任何武装冲突中,冲突各方选择战争方法或手段的权利不是无限制的”。

21. 相称的概念也对战争加上重要的限制:唯一准许的战争行为是与军事作战的合法目标相称而且是实现这种目标确实需要的行动。

22. 这些基本规则现在是国际惯例法的一部分,对整个国际社会具有约束力。它们也适用于保护环境免受战争行为破坏。

23. 拟订国际人道主义法规则是为了探讨战争引起的具体问题。因此一旦武装冲突爆发就适用。

24. 除了关于战争的法律规则外,保护环境的一般(和平时期)规定可继续适用。这对于交战国和第三国之间的关系特别适用。

25. 下列各段审查与战时保护环境有关的重要国际法律规则。

2. 关于保护财产的国际规则

26. 象一般国际法一样,国际人道主义法很慢才认识到环境需要一套特定的法律规则的保护。因而“环境”一词未出现在《海牙条例》和1949年的日内瓦公约,这些条约也都未探讨特定的环境问题。但是,《海牙条例》²第23条第1款(g)项声明不准“摧毁或夺取敌人的财物,但为战争所必要者则为例外”。

27. 在武装冲突中破坏财产也受到了习惯国际法的限制。《纽伦堡法庭组织法》和法庭判决所确认的国际法原则编纂了此项习惯法,它们得到了联合国大会的一致赞同³。其中第六项原则列举了将受到国际法惩罚的罪行,它们分为三类:危害和平罪,战争罪,和危害人类罪。在战争罪行的结尾处的(b)段内提到了“对城市,乡镇或村庄的任意摧毁,或没有军事必要的理由的破坏”。国际法委员会在它的评论中指出,纽伦堡法庭已经指出,其《组织法》第6(b)条所定的战争罪已经受到了国际法的确认。这是因为1907年《第四项海牙公约》附件所列各项规则,特别是其中禁止进行“战争所必要者”以外的破坏的第23条第1(g)款已经于1939年取得了国际法习惯规则的地位。

28. 在交战占领时,《海牙条例》第55条和《第四项日内瓦公约》第53条在关于摧毁财物方面限制占领国的酌处权。《第四项日内瓦公约》第53条声明如下:

“占领国对个别或集体属于个人或国家或其他公共机关或社会或合作组织之动产或不动产之任何破坏均所禁止,但为军事行动所绝对必要者则为例外”。

29. 因此,例如冲突一方破坏了《第四项日内瓦公约》保护的财产,并因此对环境造成损坏,如果这种破坏不是因军事考虑而“绝对”必要的,这就违反了《第四项日内瓦公约》。如果这种破坏是“广泛的”,则这种行为构成了对该公约的严重违反(第147条),也就构成战争罪行。

30. 本节所讨论的限制与环境问题本身无关,但是这些限制通过禁止任意或无

理由地破坏财物的途径而达到保护环境的目的。

3. 关于保护环境本身的国际规则

31. 第一议定书内载有两项直接关涉现代战争对环境造成的危险的条款。它们保护环境是由于它们关涉到保护人类,而国际人道主义法主要关心的就是人类。这些条款是第35条第3款和第55条。

第35条--基本规则

“3. 禁止使用旨在或可能对自然环境引起广泛、长期而严重损害的作战方法或手段。”

第55条--保护自然环境

“1. 在作战中,应注意保护自然环境不受广泛、长期和严重的损害。这种保护包括禁止使用旨在或可能对自然环境造成这种损害从而妨害居民的健康和生存的作战方法或手段。

“2. 作为报复对自然环境的攻击,是禁止的。”

32. 第35条制定了适用于一切战争行为的一般性规则,而第55条的意图在于保护平民免受战争对环境的影响。在两种情况下都禁止下列作法:(a)攻击环境本身,以及(b)利用环境作为战争工具。

33. 第35条第3段和第55条只禁止对环境造成“广泛、长期和严重的”损害,因此,显然并不是一切损害环境的作法都在禁止之列的。事实上在战争中对环境造成损害是不可避免的。因此问题是分界线应定在何处。

34. 关于什么是“广泛、长期和严重的”损害,以及什么是环境可以接受的损害的问题有待解释。现有大量理由,包括第一议定书拟订工作的理由表明:“长期”是被解释为数十年而非数个月的。另一方面,不易事先准确地知道一些有害环境的行为的范围和期限;甚至在无法确定是否符合关于“广泛、长期和严重的”标准的严格解释的情况下也有需要尽量限制对环境的损害。正如目前所作的解释,第一议

定书并非一定包括所有损害环境的情况,而且由于不是所有的国家都是它的缔约国,因此早些时的规则,尤其是1907年《海牙公约》和1949年《日内瓦公约》的规定仍是很重要的。

35. 除了第35条第3款和第55条之外,第一议定书的其他条款偶然也触及武装冲突中保护环境问题。尤其是第56条讨论到堤坝或核电厂被摧毁对环境造成的危险。在“对平民居民生存所不可缺少的物体的保护”的标题下,第54条禁止在某些情况下毁坏农业区或灌溉工程等。第52条(“对民用物体的一般保护”)和第57条(“攻击时预防措施”)在保护环境方面也有重要的关系。

36. 最后,第36条责成第一议定书缔约国断定新武器的取得、发展或采用是否符合国际法。在这种评价期间当然必须考虑到关于保护环境的规则。

37. 最后,第一议定书的条款有用地补充了国际人道主义法从前的原则和规则,并包括一些禁止在武装冲突时破坏环境的一整系列行为的重要规则。

38. 截止1993年6月16日为止,有125个国家是第一议定书的缔约国。因此它关于环境保护的条款是对大多数国家具有约束力的国际法,但是尚不是对所有的国家。

4. 其他国际规则

39. 一些其他国际文书对武装冲突时保护环境也有直接关系。虽不详细叙述,下列几个条约是应当提一提的:

- (a) 《1925年6月17日关于禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的议定书》;
- (b) 《1972年4月10日关于禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁此类武器的公约》(大会第2826(XXVI)号决议);
- (c) 《1993年1月13日关于禁止化学武器的发展、生产、储存和使用以及销毁此类武器的公约》。考虑到事实上有些化学武器可能具有很持久、广大

和严重的影响,这个公约能发挥至为重要的作用;

- (d) 《1954年5月14日关于武器冲突事件中保护文化财产的公约》;
- (e) 《1972年11月23日关于保护世界文化和自然遗产的公约》;
- (f) 《1976年12月10日关于禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约(禁止使用改变环境的技术的公约)》。(大会第31/72号决议)这项公约是在裁军谈判委员会主持下拟订的,目的是禁止为军事或任何敌对目的使用“具有广泛、持久或严重影响的改变环境的技术作为摧毁、破坏或伤害任何一个缔约国的手段”(第一条)。这项公约因此主要是要禁止使用环境力量作为武器。这样作时就它必然禁止由于使用这种作战方法而破坏环境;
- (g) 1980年10月10日关于禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤力或滥杀滥伤作用的常规武器公约。这项公约是在联合国主持下缔结的,正如其名称所表示的那样,目的是要禁止或限制某些武器。至今,它一共附有三项议定书,是关于(a)无法侦察的碎片,(b)地雷、饵雷、及其他装置,和(c)燃烧武器的。其中第二和第三项议定书对武装冲突中的环境保护应能作出有用的贡献。

40. 此外,一切限制大规模毁灭性武器的发展、生产、试验或使用的国际规则都对武装冲突时保护环境的目标作出重要贡献。

5. 非国际性武装冲突的特殊情况

41. 保护非国际性武装冲突受难者的规则的发展并没有象那些保护国际性武装冲突受难者的规则来得完善。

42. 1949年日内瓦四公约共有的第3条未曾提到任何关于内战期间保护环境的事情;它只严格地限于讨论人道主义问题。

43. 1949年8月12日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的1977年

附加议定书(第二议定书)中未曾载有直接与环境有关的条款。但因于关于对平民居民生存所不可缺少的物体的保护的⁴⁴第14条禁止攻击农业区、灌溉工程等,所以该条对战争和环境具有直接影响。

44. 第15条保护“含有危险力量的工程和装置”,也有同样影响。这两条规定适用于非国际武器冲突事件,其范围与内容同适用于国际武装冲突的第一议定书的第52、第54和第56条很相似。其他关于环境的法律条款,例如一般性的或双边的国际条约的规则,对发生内部冲突的国家原则上仍然适用。

6. 执行问题

45. 国际人道主义法的条约都有执行其实质条款的各种机制--其中有些很是复杂。在这些机制中下列几种值得一提:(a) 国家的国际责任;(b) 个别刑事责任原则;(c) 国家有义务确保日内瓦公约及其各附加议定书的条款被尽量普遍知晓;(d) 保护国制度;(e) 国际事实调查委员会;(f) 赋予红十字国际委员会解释和监测国际人道主义法执行情况的特定任务。

46. 此外,其他关涉环境问题的国际--包括区域--机构和条约各有其自己的监测和执行机制,对处理武装冲突时损害环境的许多案件可能是重要的,虽然目前它们的任务规定并不明显地超越和平时期的情况。

(a) 国家的国际责任

47. 日内瓦四公约和第一议定书共有的第一条规定缔约各国⁴⁵有义务“尊重”这些文书并“确保其受尊重”。此外并在较为一般性的范围里,国家对于每一行动或不行动,凡是可能归咎于它并成为破坏其所负国际义务的,包括在国际保护环境的领域内的,都负有责任。受此种破坏之害的国家有权坚持此等国家责任规则付诸实行,包括停止非法行为,复原和赔偿。

(b) 个别刑事责任

48. 违反国际法的某些违法行为的嫌疑犯囚,包括与武装冲突时的环境有关的,以及下令从事这种行动的人都负有各别刑事责任的原则,至为重要。它在习惯法和条约法,如在附于1907年第四海牙公约的条例和日内瓦公约关于严重违约行动的条款里,都有坚固根底。

49. 依照国际法,国家有明显义务对一切涉嫌犯了此等违法行为的人或命令他人犯法的人,依法予以审判。而且国际上,已曾举行过此种审判(纽伦堡和东京)并有将要进行审判的计划(关于前南斯拉夫的安全理事会1993年2月22日第808号和1993年5月25日第827号决议)。

50. 此外,联合国国际法委员会正在为建立一个永久性的国际刑事司法机构研拟一个条约草案,这个机构,除了别的,可能要负责确保有关武装冲突时保护环境的国际法规则受到尊重。

(c) 传播人道主义法律的知识义务

51. 日内瓦公约或其附加议定书的每个缔约国必须确保在和平时期和在战争时期在其领土上尽量广泛地传播这些条约的内容。这些国家必须特别将关于这个主题的研究纳入其军事教育、如有可能也纳入其平民教育的方案内。

(d) 保护国制度

52. 根据1949年日内瓦公约及其1977年的附加议定书一,保护国的作用是负责执行这些条约的条款及保障冲突各方及其国民在敌方领土上的利益。

(e) 国际事实调查委员会(第一议定书,第90条)

53. 这个委员会有责任对被控在国际武装冲突中从事违反国际人道主义法的情

况查明事实,并向有关当事方提供服务,以期防止再度发生这种违犯事件。显然如果在武装冲突时发生损害环境的违约事件,委员会可以提供宝贵的服务。委员会的永久性职权取决于缔约国的特别接受声明(第90条,第2段)。现在已有34个国家作了这种声明,调委会成立于1991年6月。尚未作出这种声明的国家也得就特别事件利用调委会的服务。

(f) 红十字国际委员会和其他有关组织的作用

54. 红十字国际委员会是一个中立和独立的人道主义机构,其任务是向武装冲突中的受难者提供援助和保护。国际社会已赋予它一系列业经日内瓦公约明确加以规定的职责。这个机构因而可能发现它已处于替代保护国的地位。它还具有公认的倡议权。此外,它还可以指靠各国红十字会和新月会以及它们联盟的支助。它监测国际人道主义法的执行情况的任务可能实已包括环保有关的那些方面。

55. 其他参与武装冲突期中紧急工作的国际组织或非政府组织也可以帮助防止损害或采取补救行动。

D. 近年来的主要活动

56. 1970年代初在武装冲突时保护环境方面进行了许多重要的工作。这个进程导致通过指导这个领域的主要国际规则,特别是“禁止使用改变环境的技术”的公约,1977年第一议定书的第35条第3段和第55条,以及1980年禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约的若干条款。嗣后几年内未曾讨论武装冲突时保护环境,虽然若干冲突造成严重的环境损害,特别是由于大规模和不分皂白地使用地雷,对一些整个地区进行轰炸和炮轰,以及攻击产油设备,造成严重的污染。

57. 1990-1991年海湾冲突突然而可悲地提醒整个世界注意武装冲突期间保护自然环境的必要。在这次冲突后的数月中,因而举行了一系列的会议和座谈会专门

讨论现行法律是否对环境灾害提供了适当对策的问题。⁴

58. 这里不是详细讨论那些会议的地方(关于它们的报告多已发表)。然而必须简短地回顾它们讨论的主要问题和它们的主要结论。总而言之,这些会议大都排除了创立一套全新的保护环境国际规则的想法。大多数专家都坚持现行法律的重要性(见第一节),但同时也承认现行规则中存在着一些漏洞。因此第一步是确保更多国家加入或批准现有的条约,确保它们遵守它们现有的义务,并同时制定相应的本国法律,包括它们军事手册中的规则。

59. 现有这套法律的内容已在许多场合被讨论过。这些讨论显示在武装冲突中保护环境不仅只对这个主题的特定现有规则才有规定(见第一节),其他国际规则也作出贡献。这些包括人道主义法中不论是以条约为基础或以惯例法为基础的若干基本原则——也就是国际环境法规则和指导国际责任的若干规则。

60. 各方也密切注意到现行法律的执行情况并强调一系列鼓励适当执行这些法律的手段。它们特别提到传播问题,也就是使得尽可能多的人知悉这些法律的措施,和根据1977年第一议定书第90条规定成立的国际事实调查委员会所能发挥的很有用的作用。

61. 虽然有人认为就这个主题制定一套新的成文法律是没有理由的,但是仍需要发展或澄清现有的法律,以处理一些问题,诸如:

- (a) 对“禁止使用改变环境的技术”公约和第一议定书各项特定条款的解释;
- (b) 国际环境法和人道主义法的规则的同时运用;
- (c) 决定在一个交战国和那些不是冲突当事方然而受到有害自然环境作战手段影响的国家之间究应采用何种法律体系;
- (d) 需要作出更大的努力以便保护自然环境本身并寻求更好的方法以防止武装冲突中对环境的损害。

本报告的引言已经说过,联合国大会也在第四十六届和第四十七届会议上处理了这些问题。

62. 国际合作促进社会经济发展和环境保护的重点在178个国家在里约热内卢(1992年)召开的联合国环境与发展会议(环发会议)上有了一项根本的变化。环发会议定下了“可持续发展”那个联合国首要目标。《里约热内卢宣言》⁵内有三条论到武装冲突,称为《21世纪议程》⁶的环发会议行动计划也在第39.6段中分明提到武装冲突。这两个文件随后都被联合国第四十七届会议核可(1992年12月22日大会第47/190号决议)。

63. 其中应该提到《里约热内卢宣言》⁵的原则全文如下:

“战争本来就会破坏可持续发展。因此各国应遵守国际法关于在武装冲突期间保护环境的规定,并于必要时合作促进其进一步发展”。

并应提到《21世纪议程》⁶的第39.6段全文如下:

“应当考虑采取符合国际法的措施,处理在武装冲突中对环境造成的依据国际法说不过去的大规模破坏。大会和第六委员会是处理这个问题的适当论坛。红十字国际委员会的具体职权和作用应当受到考虑。”

64. 1992年9月在日内瓦举行的禁止使用改变环境的技术公约第二次检讨会议⁷也讨论了武装冲突时期保护环境的问题。当时对该公约的适用范围--特别是应当禁止的改变环境技术的种类--曾有长时讨论但是与会各方未能得到一致结论。这个问题也许可以提交按照该公约第五条的规定经一个或多个缔约国请求即可召开的专家协商委员会会议。

E. 红十字国际委员会主持进行的工作

65. 红十字国际委员会为了履行大会第46/417号决定和第47/37号决议指派给它的任务,召开了三次专家会议以研究武装冲突时保护环境问题。第一次会议于

1992年4月27日至29日在日内瓦举行,使30多名来自军事部队、科学界、学术界和政府的专家以及国际政府和非政府组织代表得以聚会一堂。所有与会者都是以个人资格被邀参加的。

66. 第二和第三次会议分别于1993年1月和6月在日内瓦举行,在原来那批专家之外,又增加了几位,从而确实扩大了地域代表性。

67. 这几次会议的目标是:

- (a) 确定现行法律的内容;
- (b) 查明与执行这项法律有关的主要问题;
- (c) 查明现行法律中的任何漏洞;
- (d) 确定现在应当在这个领域做些什么。
- (e) 为军事手册拟订模范准则。

68. 几位专家提出的报告触发初步的一般性辩论,在辩论期间与会者除了别的,研究国际环境法规则在武装冲突时是否适用。大多数专家认为可以假定这些规则至少在某种程度上适用,只要其中不含有免于承担特定责任的要求,但是关于这个问题还需要进一步的研究。

69. 与会者明确重申当前适用的规则(不论是基于条约或国际人道主义习惯法、环境法或基于指导国际责任的国际公法原则的规则)的重要性和关联性,还明确重申必须让更多人知悉这些规则的需要,特别是利用专门为武装部队成员拟订的准则。

70. 与会者还认为有必要澄清可适用的法律的某些方面,并寻求在非国际武装冲突时保护自然环境的方法。

71. 最后,一些专家提出的一个提案获得广大的支持,其中包括在有待确定的条件下保护自然保留地,这些地区可被视为非军事区或其他保护区。联合国的公园和同等保留区一览表和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)指定的生物圈保护区可作为现有参考资料,借以在地图上确定这种自然保护区备供军事手册参考。优

先地区也许就可以从这些一览表中选出。

72. 在这几次会议上拟订了一个最重要的有待讨论的事项一览表。下面是讨论表中几个具体问题的摘要。

1. 国际人道主义法条款中对环境的保护
代表国际社会全体利益的观念

73. 保护环境是国际社会全体的利益--远超出冲突当事各方自身的利益。即使在武装冲突时,交战国在选择作战方法和手段上也应考虑这种全体的利益。

2. 保护环境和军事需要之间的平衡(包括相称原则):
制订特定条款或作出澄清的需要

74. 有必要强调在评价预期从军事行动中所可能得到的军事好处时必须考虑到环境的保护。有关敌对行为的各项已被接受的原则对于环境保护是重要和很有关系的。这些包括:

- (a) 禁止引起军事上所不需要的损害的行动;
- (b) 有义务尽可能选择能达到军事目标但引起最轻微伤害的手段;
- (c) 必须尊重预期的军事优势同相随的环境损害相称的原则。

3. 国际惯例法的规则

75. 惯例规则很是重要。事实上,一些专家甚至认为这些规则是武装冲突时保护环境的关键,特别是因为它们禁止攻击环境本身。

4. 国际人道主义法和国际环境法(区域性和全球性条例)
之间的关系;是否与国际人道主义法和
人权法之间的关系相似

- (a) 非冲突一方的国家和各交战国之间;
- (b) 交战国与交战国之间

76. 对国际环境法和人道主义法之间的关系应更加深入研究。原则上,国际环境法的各项文书在武装冲突期间仍然适用,虽然条约本身未考虑到或避免它们的法律适用问题。有必要对一般环境协定加以研究,铭记着它们在武装冲突时适用的问题。只要可行时,在这个领域缔订的任何新的条约都应当载有一条特别规定它也在武装冲突时适用的条款。此外,新的文书还应当清楚地重申,国际武装冲突的当事方面国家对第三者国家和有关保护环境的义务,作为原则的问题,不因武装冲突的存在而受影响。

5. 马尔斯顿条款在环境保护方面的作用

77. 马尔斯顿条款⁸宣称,凡遇没有具体条款规定的事项,平民和作战人员仍在由既成习惯、由人道原则和由公众良心驱使而来的国际法原则的保护和权力之下。这个条款在武装冲突时保护环境方面的确实有效是无可争辩的。

6. 第一议定书的规则和《禁止使用改变
环境的技术的公约》的解释和关系

78. 第一议定书和1976年《禁止使用改变环境的技术的公约》各项条款的各自存在理由彼此不同。对这两个条约所采用的措辞加以更清楚的解释的这种需要,或许可以列入按照《禁止使用改变环境的技术的公约》可能于1995年召开的专家协商委员会会议的议程。

7. 能否接受自己造成的环境损坏; 国家为了保护自己 而在本国领土上实行焦土政策和利用环境

79. 对交战国在敌方领土上造成的环境破坏,应与在其自己领土上造成的环境破坏,加以区别。自己造成的环境破坏主要发生在自己领土上。虽然在这种事情上的基本规则是国家对其领土享有充分主权,可注意的是这项规则正在逐渐遭受侵蚀。

80. 一般地说,对一国自己领土之外造成的环境破坏,现行国际环境法和人道主义法均有规定,现时对敌方领土内平民的保护作出规定的趋势应引伸到对环境本身的保护。另一方面,一国在其自己领土上造成的损害的问题却较难决定。对这个问题应在和平时期适用的法律中找到答案,因这种法律都定有国家在保护自己的环境方面所应担负的特别义务。

8. 海战中保护环境

81. 三个主要问题必须处理:(a) 海洋法的习惯规则和《1982年海洋法公约》,特别是它关于保存和保护海洋环境的那些条款在武装冲突时应当适用的程度;(b) 保存和保护海洋环境的现时国际立法,特别是区域组织或在国际海事组织主持下所通过的公约,在武装冲突时可否适用;(c) 国际人道主义法的一般性条约,特别是《1977年第一议定书》,对海战的可否适用。

82. 对海战法正在进行的研究需要继续下去,并澄清海洋习惯法和公约法,特别是《1982年海洋法公约》的内容与范围。这将有助于促进环境的保护,因为大家公认在《1982年公约》将近生效的同时,它的规则已有许多被视为属于习惯性质的,并已被纳入几种军事手册中。

83. 这些条约在武装冲突时的可否适用问题应请过去发起关于保存和保护海洋

环境的条约的那些组织加以研究。

84. 国际人道主义法的一般性原则,特别是关于相称和区别的那些原则对于海战是适用的。此外,国际人道主义法的一般性条约的某些条款也应当对海战适用,特别是《1977年第一议定书》的一些条款,但现时条文对于海战情况或嫌不够,因此或许可以或应当酌量变通,使之适应海洋环境。例如,《1977年第一议定书》的第52条(“民用什物的一般保护”)和55条(“自然环境的保护”)即可能属于这种情形。关于保护含有危险力量的工程和装置的第56条在保护自然环境中可以发挥(特别是其第6项关于缔结进一步协定的规定)重要的作用。含有危险力量的工程和装置一览表中可能加入油轮和输油管的问题特别是可以放在发生海战的场合加以研究。

85. 再者,对装载油液态瓦斯或其他危险物质的以核能为动力的民用船舶采取的任何行动都应当顾到上述原则。具有公认的环境重要性的海洋地区被宣布为“非军事目标”是可以料想到的可能办法。

9. 对环境的损害何时可以称为“严重破坏”

国家责任和赔偿

86. 任何可以归咎一个国家的对基于条约或习惯的规则违反都可以产生侵犯国家对环境遭受损害的国家的义务。

87. 按照《1907年海牙公约四》的第3条和《1977年第一议定书》的第91条,违反国际义务的国家可能有赔偿的责任。

88. 有些违反《1949年第四号日内瓦公约》第53条的行动被列在同一公约第147条的严重违约行动之中,从而构成战争罪,象违反《海牙公约四》第23条的行为一样。

89. 有些专家认为《1977年第一议定书》第35和第55条的违约行为应定为严重违约行为。

90. 国际法委员会现时工作的重要和切实性应予强调,特别是该委员会编制的

国家责任条款草案的第19条。

10. 防备性原则对武装冲突时保护环境的适用

91. 这个原则是国际法的一个新兴而被一般承认的原则。防备性原则的目的是预先防止对环境的损害,并确保遇有可能造成严重或不可倒转的损害的危险时,缺少充分的科学确定性不得用作理由推迟采取任何措施防止此种损害。

92. 这个原则主要见于为和平时期拟订的条约和其他文书中。它的可能适用于武装冲突则尚需进一步的研究,即使防备性原则实已部分地体现在国际人道主义法条约之中,尤其在制约新武器的发展的第一议定书第36条里面。

93. 虽有防备性原则和第一议定书第36条的存在,人们觉得环境的需要在最近控制军备的各项条约的谈判中多被忽视而后者也没有能够阻止新武器的发展。

94. 有些专家因此认为《1977年第一议定书》的第36条不足以控制新武器的发展,故应提议成立额外的管制机制。一位专家建议一个国际机构因此应当建立起来。

11. 非国际性武装冲突时对环境的保护:

可适用法律的内容和范围;与适用于 国际武装冲突的条款的差异

95. 虽然1949年日内瓦四公约同有的第3条和《1977年第二议定书》都没有为非国际性武装冲突时的环境确立特定的保护,环境究竟仍受国际人道主义法的一般规则的保护(见上文第18至25段)。值得提起的是《1977年第二议定书》的第14和第15条和《1972年世界遗产公约》的各项条款。后者,即对一切武装冲突皆可适用,可以发挥重要的作用,因此应当更加努力确保它得到充分执行。

96. 在人道主义法这些规则之外,还有起于世界或区域条约的和平时期义务也多数在发生非国际武装冲突时仍可适用。

97. 有些事例显示在非武装冲突时期环境法的确曾被运用并受到了尊重。

98. 有几个国家里又决定训令士兵执行同一的规则,不论是国际的或非国际的冲突。这种作法既填补适用于非国际武装冲突的特定条款的缺乏,又与马尔顿斯条款(见上文第74段)相应,实应更加推广施行。

12. 改善武装冲突时对文化和自然 遗产场地的保护的办

99. 这个题目近在关于保护文化和自然遗产场地的一次会议(见上文第53至73段)上曾加以讨论。会议的目的是使现有条约⁹实际上更有效力,并鼓励各方多多参与这些文书,按照它们编制一览表,交存联合国或教科文组织。

100. 会上建议了许多实际措施,包括订制保护区详细地图,编制传播有关条约的材料和草拟军事操典的准则等。

101. 会上也提到了教科文组织已重新燃起对这个领域的兴趣,希望参与的水平可以因此提高,并能促进这些条约的执行。

102. 专家们深感兴趣地注意到那些新的发展。为指定海上和地上保护区商定严格程序的重要性以及在保护区中不应该布置武器,都被会上强调。

103. 专家们在结束它们的工作的时候,鼓励红十字国际委员会继续致力于澄清,并于必要时拟订,武装冲突时保护自然环境的规则。

F. 红十字国际委员会的立场

104. 红十字国际委员会在很大程度上同意近几年举办的各种专家会议,特别是它主办的三个会议得出的结论。它对于开始一项编纂武装冲突时保护环境的规则的新进程的提案持有保留。因为红十字国际委员会认为这样做的结果的价值很不确定,甚至会产生反效果。此外,该机构认为,如果现行法内的几个方面能够得到详尽的制订并予以更充分的执行,则该法势将能在武装冲突时对环境提供足够的保护。

105. 因此红十字国际委员会希望看到做出特别努力,以增加现行规则的遵守情况并改进其执行。这自然需要尽量多国家成为国际人道主义法条约的缔约国,并使用这些文书和其他条约和决议所规定的特定执行手段。

106. 虽然红十字委员会深信忠实执行现行法应当能够限制冲突时的环境损害,但它相当了解现行法仍然需要解释、澄清和发展。某些措辞的涵意应当获得各方的共识,并使它们在不同条约里的意思相互一致,此外,一系列特定问题(例如主要适用于和平时期的环境法规则在冲突时能否适用的问题以及适用于非国际性武装冲突的法律的内容)应予以更详尽的研究。

107. 红十字国际委员会也非常赞成作出更大的努力以便在冲突时保护自然保留地的提案。同样地,它认为应特别注意不分皂白和无记录的布雷所引起的环境损害问题。在审查1980年《常规武器公约》的进程中应审查此一问题。

108. 最后,红十字国际委员会认为在战场上使用某种特定武器势将对环境造成越来越大的危害。因此武装冲突法必须考虑到这些技术发展,并使其效力维持在可容忍的限度内。应当很明白地予以声明的是:今日所拥有的许多作战方法和手段,如果加以利用,必然会严重损害环境。虽然显然应当寻求对环境提供某种程度的保护的方法,但这绝不应当容许那些有关人士解除其和平解决争端的义务,此项义务已经载入1899年《和平解决争端海牙公约》。

G. 结论

109. 最近的审议已明白表明必须继续寻求在武装冲突时保护自然环境的方法并且也已查明了一系列必须予以迅速求得切实而有效的解决办法并可能须加采取特定后续行动的重要问题。

110. 第六(法律)委员会不妨审查下列问题:

- (a) 《禁止使用改变环境的技术的公约》同1977年《第一附加议定书》之间的关系,特别是“广泛、长期和严重的”各措词定义。必须解释和澄清这些

措词。上述公约第5条的规定的专家协商委员会应该审查此项问题；

- (b) 在武装冲突期间适用国际环境法；一般的澄清和遇有订正各条约时的行动。关于此一问题，应进一步进行研究，并须顾及习惯法、国际环境协定，包括《海洋法公约》和区域文书。如果能获得必须的资源，可由诸如国际环境法理事会之类的专门组织进行研究并应基于对最重要的环境条约的审查。同相关条约有关的主管机关亦可发挥作用，尤其是审查进程者；
- (c) 保护环境和限制使用地雷；在审查1980年公约的会议期间内将采取的行动。首先，各国均应加入1980年公约。即将举行的审查1980年《常规武器公约》应注意到诸如地雷、燃烧武器和新武器等常规武器的使用对环境的损害。亦应注意有关确定使用任何新武器的合法性的义务¹⁰。应该恪守现有的原则和习惯规则；
- (d) 文化遗址和自然保护区和公园的保护。在确保对自然和文化场所的保护方面的第一个步骤可能是制作地图来标明它们。国际保护自然与自然资源联盟同教科文组织可以进行此项工作。可以遵循规定了定义和场所登记制的办法的1954年海牙《关于在武装冲突情况下保护文化财产的公约》内所订准则。或许还应该发展现行法规，以期更妥善地保护已经受到特别保护的地点；
- (e) 在非国际性武装冲突期间保护环境；对国际武装冲突期间可适用的规则的可能的准用。本问题需加密切注意，因为在非国际性武装冲突期间亦必须保护环境。似应特别指出：
 - (一) 很难想象在非国际性武装冲突期间可以容许哪些在国际武装冲突期间受禁止的行为；
 - (二) 在某些情况下，全球性的环境因素应高于国家主权。
- (f) 执行关于在武装冲突期间保护环境的条款的方法；1977年《第一议定书》第90条所规定的国际实况调查委员会的可能的作用。新近设置的实况调查

委员会应有助于解决环境问题，并且在必要时亦可就该问题要求专家协助工作。其他的应对执行国际人道主义法的机构(包括保护国或红十字委员会应该适当地注意环境保护条文。在各种环境法文书下进行的报告制度中的问题单询问卷中均应插入有关的问题；

- (g) 传播有关在武装冲突期间保护环境的条文规定。在传播有关武装冲突的国际法规则时应顾及环保规定，反之亦然。依照国际人道主义法，传播这类条文规定乃是一项义务。这不适用于国际环境法，但应予鼓励。应该强调公众知道有相关条文规定一事的重要作用。还应该强调应该向军人和直接涉入武装冲突的其他人员讲授这些条款的必要性；
- (h) 有关拟定军用手册和指令的准则和程序(见下文附件)。附随本文件提出的准则在编写时曾请教过专家，其主要目标为：
 - (一) 使准则配合上述所建议的后续措施一览表；
 - (二) 协助政府拟订它们的本国教本。

红十字国际委员会的未来工作

111. 红十字委员会认为必须继续进行本领域的工作。已决定在完成其任务上力求协助了解、传播和准备发展对适用于武装冲突的国际人道主义法的知识。

112. 因此，它准备继续积极协助寻求在武装冲突期间能保护环境的适当方法，并为此而建议有关解决本领域当前问题的办法。

113. 红十字委员会特别正准备采取有关积极影响到武装冲突期间内的环境保护的下列三项措施：

- (a) 正如同在1974年和1976年时一样，筹办专家会议，以准备召开1980年《常规武器公约》审查会议；
- (b) 延长它同军事界人士和法律界人士的对话，以期能够深入地审查在武装冲突期间执行有关敌对行为的规则所遭到的实际困难，包括涉及环境保护方

面的困难,从而设法澄清这些规则的含义;

- (c) 进一步根据准则,提供合作,以拟定有关武装冲突中的环境保护的规则,并载入军事手册。

附 件

关于武装冲突中的环境保护的 军事手册和指南准则

一、绪言

1. 本准则取材自现行国际法律规定和国家惯例。编集这些准则的目的在于促进武装部队保护环境,并确保严格奠定遵守和有效执行有关保护环境的国际规定,以免受军事行动的影响。

2. 国内法规和其它国家一级采取的措施是确保有关环境保护的国际法切实执行的主要手段。

3. 本准则如果反映了国际习惯法或约束某一国家的条约法,其内容必须编入军事手册和指南。此外,建议将准则的内容编入反映国家政策的文件中。

二、关于武装冲突中环境保护的国际义务的法源

A. 国际法和习惯法规则的一般原则

B. 主要国际条约

(海牙)陆战法规和惯例公约,1907年和陆战法规和惯例章程

(海牙)敷设水下自动触发水雷公约,1907年

关于战俘待遇的1949年日内瓦公约

(海牙)关于在武装冲突情况下保护文化财产的公约,1954年

禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约,1976年

1947年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书,
1977年

1949年8月12日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书,
1977年

禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公
约,1980年,和禁止或限制使用地雷(水雷)饵雷和其他装置的议定书和禁止或限制使
用燃烧武器议定书

三、国际法的一般原则

4. 除以下所列具体规则外,适用于武装冲突的一般原则,例如区别原则和相称
原则,也适用于环境保护。具体言之,只可攻击军事目标,不得使用造成过度损害的
战争方法或手段。军事行动应按国际法规定采取预防措施(参看1977年日内瓦第1议
定书第35、48、52和57条)。

5. 除非另有规定,各项国际环境协定和有关的习惯法规则应继续适用于武装
冲突的当事各方。除非另有规定,关于保护非冲突当事方国家(例如邻国)和国家管
辖范围以外地区(例如公海)环境的各种义务,不因武装冲突而有任何改变。

6. 鼓励非国际性武装冲突的当事方适用国际性武装冲突中适用的保护自然环
境的同类规则,因此,鼓励各国不区别对待不同形式的武装冲突,将这类规则编入其
军事手册和指南。

7. 在国际协定规则未加涵盖的情况下,环境仍然受到既成习俗、人性原则和
公众良心所产生的国际法原则的保护和管辖(参看海牙4公约序言;1977年日内瓦第1
议定书第2条第1款;1977年日内瓦第2议定书序言)。

四、保护自然环境的具体规则

8. 自然环境不得作为合法攻击对象。无军事需要的环境破坏得视为违反国际
法,施以惩罚(参看海牙第4公约章程,第23条第1款(g)项;日内瓦第4号公约第53条;

1977年日内瓦第1议定书,第35条第3款和第55条)。

9. 战争中应注意保护自然环境不受广泛、长期和严重的损害。禁止使用有意或有可能造成这种损害从而影响人民健康或生存的战争方法或手段。

10. 除有军事必要性不得摧毁平民财产的一般原则同样适用于环境保护(参看海牙第4公约第23条第1款(g)项;日内瓦第4号公约第53条;日内瓦第1议定书第52条和1977年日内瓦第2议定书第13条)。

各国尤应在以下各方面采取国际法规定的所有措施:

(a) 以燃烧武器攻击森林或其它植被,除非这些自然物本身即为军事目标,或被战斗人员用于掩护、隐藏或伪装自己或其它军事目标(参看禁止燃烧武器第3议定书)。

(b) 攻击平民人口生存不可缺少的目标,如粮食、农业区或饮水设施(参看1977年日内瓦第1议定书第54条和1977年日内瓦第2议定书第14条)。

(c) 攻击含有危险力量的工程或设施,即水坝、堰堤和核能发电厂,即使它们是军事目标,但如果这种攻击可能造成危险力量的释放而引起平民人口的严重损失(参看1977年日内瓦第1议定书第56条和1977年日内瓦第2议定书第15条)。

(d) 对文化财产的攻击,包括名胜和古迹(参看1954年关于在武装冲突情况下保护文化财产的海牙公约和1977年日内瓦第2议定书第16条)。

11. 禁止滥布地雷。所有预先规划的雷区必须留记录。禁止任何无记录地布置遥控性非自动失效的地雷。限制布置和使用水雷的具体规则(参看1977年日内瓦第1议定书第51条第4和5款;禁止地雷第2议定书第7条;和海牙第8公约)。

12. 禁止使用改变环境的技术(即通过有意利用自然变化--地球的动力、组成或结构,包括其生物圈、岩石圈、水圈和大气圈,或外空,进行环境改变的技术)作为对任何其它国家进行破坏、损害或伤害的手段,以造成广泛、长期或严重影响(参看第1号和第2号环境改变技术公约)。

13. 禁止对自然环境采取报复性攻击(参看1977年日内瓦第1议定书第55条第2

款)。

14. 敦促各国签订进一步的协定,以便对含有危险力量的工程设施提供更多保护,从而增进对环境的保护(参看1977年日内瓦第1议定书第56条第6款)

15. 凡含有危险力量的工程或设施,或进行危险活动的地点,对人类健康或环境至关重要的地点以及包括名胜古迹在内的文化财产,皆应依照国际规则加装识别标志(参看1977年日内瓦第1议定书第56条第7款和1954年海牙保护文化财产公约第6条)。

五、执行和传播

16. 各国应尊重和确保尊重适用于武装冲突的国际法义务,包括武装冲突情况下保护环境的各项规则(参看日内瓦第4号公约第1条和1977年日内瓦第1议定书第1条第1款)。

17. 各国应传播这些规则,并各自在其国内广为宣传。各国应将这些规则编入其军事和民事教学方案中(参看海牙第4公约章程第1条和日内瓦第4号公约第144条;1977年日内瓦第1议定书第83条和1977年日内瓦第2议定书第19条)。

18. 各国在研究、发展、采购或采用一种新武器或新的战争方法或手段时,有义务确定其使用是否部分或全部为适用的国际法规则所禁止,包括在武装冲突中保护环境的那些规则(参看1977年日内瓦第1议定书第36条)。

19. 武装冲突时,冲突的当事方应对遵照当事各方之间具体协定或由当事一方批准致力于防止或修复环境损害的中立组织(例如民防组织)的工作给予便利和保护。这类工作应在适当照顾当事方安全利益的情况下进行(参看日内瓦第4号公约第63条第2款和1977年日内瓦第1议定书第61至64条)。

20. 保护环境的规则被违反时,应采取措施予以制止,并应防止进一步的违反。对于这种规则的违反,军事指挥员必须予以防止,必要时并应予以镇压和向主管当局提出报告。严重违反者应绳之以法(参看日内瓦第4号公约第146和147条和1977年日内瓦第1议定书第86和87条)。

注

¹ 见《国际红十字和红新月运动规约》第5条第2(g)款。

² 见1907年10月18日关于陆战法规和惯例的第四项《海牙公约》及所附条例。1902年10月18日关于中立国的权利和义务的第五项和第十三项《海牙公约》也载有相关的条款。

³ 原则原文见《大会正式纪录,第五届会议,补编第12号(A/1316),第三部分。大会1947年11月21日第177(II)号决议指示国际法委员会拟订这些原则;1950年12月12日第488(V)号决议请会员国就各原则提供意见。

⁴ 特别是1991年6月由伦敦经济学院绿色和平国际,和防务研究中心举办的关于第五项日内瓦公约的会议;1991年7月在渥太华由加拿大政府举办的关于利用环境作为常规战争工具的专家会议;国际自然及自然资源保护联盟(现在为世界资源保护联盟)环境法委员会和国际环境法理事会于1991年12月在慕尼黑召开的关于武装冲突中保护环境法的协商;第四届世界自然公园和保护地区大会(1992年加拉加斯)关于“保护地区、战争和内争”的工作会议;1992年12月在阿姆斯特丹由国际环境法理事会、世界资源保护联盟--环境法委员会和世界旅游和旅游业理事会举办的武装冲突时保护自然和文化遗产场地问题资深法律专家会议;及1993年1月在日内瓦由加拿大和瑞士举办的关于禁止使用改变环境技术的公约的非正式集思广益会”。

⁵ 《联合国环境与发展会议报告(1992年6月3日至14日,里约热内卢)》,第一卷(A/CONF.151/126/EV.1(Vol.I)),附件一。

⁶ 同上,附件二。

⁷ 见1992年9月17日的ENMOD/CONF.II/11号文件“第二次检讨会议的最后文件”。

⁸ 见1907年《第四项海牙公约》的弁言,1977年《第一号议定书》的第一条和

1977年《第二号议定书》的弁言。

⁹ 特见1954年《文化财产公约》，1971年《拉姆萨尔关于国际重要湿地公约》和1972年《保护世界文化和自然遗产公约》。

¹⁰ 1977年《第一号议定书》第36条“新武器”。
