



大会

Distr.  
LIMITED

A/CN.4/L.503  
15 July 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

国际法委员会  
第四十六届会议  
1994年5月2日至7月22日

国际法不加禁止的行为所产生的  
损害性后果的国际责任

第1条、第2条(a、b和c款)、第11条至第14条之二  
(第20条之二)、第15条至第16条之二和第17条至第  
20条草案案文，附委员会第四十六届会议暂时通过  
的对这些条款的评注

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一般性评注 .....	1 - 5	2
(第一章. 一般性条款) .....		4
第1条. 本条款的范围 .....		4
评 注 .....	1 - 30	4
第2条. 用 语 .....		14
评 注 .....	1 - 9	14
.....		

第11条至第14条之二等.....将作为本文件增编印发。

第1条、第2条(a、b和c款)、第11条至第14条之二  
(第20条之二)、第15条至第16条之二和第17条至第  
20条草案案文，附委员会第四十六届会议暂时通过  
的对这些条款的评注

一般性评注

(1) 委员会认为基于科学的当前文明特征是，许多不同形式的地球资源日益用于经济、工业或科学目的。此外，自然资源的不足、对更有效率地使用资源的需要、创造代用资源以及操纵生物体和微生物体的能力都在促使人们谋求创新的生产方法，有时候引起不可预测的后果。由于经济和生态上的相互依存关系，发生在一国领土、管辖或控制范围内涉及资源利用的活动对其他国家或其国民可能产生损害性影响。这类活动的进行在国家领土管辖或控制范围以外屡次造成损害的事件都可表明全球相互依存关系这一事实情况。国际法所容许但有跨界损害性后果的活动不绝如缕，加上科学进步以及人们对这些活动的损害和生态影响程度的更多理解，都要求有必要在这方面实施某种国际管制。

(2) 委员会认为就这类活动建立国际管制的法律基础在一些国家做法和司法裁决中已有所表明，尤其是国际法院在科孚水道案中注意到在国际法涉及“每一国家都有义务不得有意地让其领土用于违反他国权利”方面已存有“普遍公认的原则”。<sup>1</sup> 特雷耳炼锌案法庭也作出了类似结论，即“根据国际法原则以及美国的法律原则，在后果严重且有明确可信的证据证实损害的情形下任何国家都无权利使用或准许使用其领土以致产生烟气在他国领土或对他国领土或他国的财产或国民造成损害。”<sup>2</sup> 劳特帕赫特也支持这一意见，他说“国家有义务防止对其领土作出如此使用以致在环境方面对邻国居民造成不应有的损害。”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 科孚水道案(是非曲直)(联合王国/阿尔巴尼亚)，《国际法判例汇编(1949)》，第22页。

<sup>2</sup> 特雷耳炼锌仲裁案，联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第3卷，第1965页，(1949年)。

<sup>3</sup> 奥本海姆，《国际法》，(第8版，H·劳特帕赫特著，1955年)，第1卷，第291页。

(3) 关于人类环境的斯德哥尔摩宣言的原则21也支持这样的原则,即各国为开发其本国资源而行使主权时有责任“确保在其管辖或控制下的活动不得对他国或国家管辖范围以外地区的环境造成损害。”<sup>4</sup> 原则21在1972年12月15日通过的关于环境领域国家之间的合作的大会第2995(XXVII)号决议<sup>5</sup>、1973年12月13日通过的关于两个或两个以上国家共享自然资源方面在环境领域合作的大会第3129(XXVIII)号决议<sup>6</sup>、1974年12月12日大会第3281(XXIX)号决议中通过的各国经济权利和义务宪章<sup>7</sup>以及关于发展和环境的里约宣言的原则2<sup>8</sup>中都得到了重申。大会第2995号决议的执行部分第1段还进一步澄清了斯德哥尔摩宣言的原则21,申明“各国在勘探、开发和发展其自然资源方面不得对位于其国家管辖外的地带造成重大有害影响。”<sup>9</sup> 对原则21的支持还载见于环境规划署的环境领域指导各国保护及和谐开发两个或两个以上国家<sup>10</sup>共有自然资源的行动原则以及经合发组织理事会的若干建议。<sup>11</sup>

(4) 委员会认为国际和区域组织的司法声明、原则和宣告,连同非司法形式的国家惯例,都可为下列条款提供充分基础,这些条款的用意是就进行国际法不加禁止但可能产生跨界损害性后果的活动的进行和影响制订行为标准。下列条款更详细地阐明各国在这方面的特定义务。如知道应当采取什么步骤的国家,在国际法问题上它们将可得到协助,以便一国对其领土的使用不致有害于其他国家的国民和财产或环境。

(5) 一如这一章报告的导言中所述,委员会在1992年决定分阶段处理本专题。第一阶段处理的问题是防止有跨界损害危险的活动造成此种损害。下列条款计划只处理这一特定问题。对这些条款的评注范围也以处理这一特定问题为限。

---

<sup>4</sup> A/CONF.48/Rev.1号文件。

<sup>5</sup> 《大会正式记录:第二十七届会议,补编第30号》,第42页。

<sup>6</sup> 《大会正式记录:第二十八届会议,补编第30号》(A/9030),第48页。

<sup>7</sup> 《大会正式记录:第二十九届会议,补编第30号》(A/9361),第50页,尤其是第2、30和32(2)条。

<sup>8</sup> A/CONF.151/Rev.1(第一卷),第3页。

<sup>9</sup> 见上文注5。

<sup>10</sup> 载入《国际法律材料》第17卷第1097页的联合国文件 UNEP/IG.12/2(1978)。

<sup>11</sup> 见关于跨界污染的经合发组织理事会建议C(74)224(附件B编),经合发组织,《经合发组织和环境》,1986年,第142页;关于控制水富养作用的1974年建议C(74)220,同上,第44页;关于特定水污染物质控制的1974年建议C(74)221,同上,第45页。

## (第一章

### 一般性条款)。

#### 第 1 条

#### 本条款的范围

本条款适用于国际法不加禁止的、在一国领土内或在该国管辖或控制下的领土内进行的、其有形后果可造成重大跨界损害之危险的活动。

#### 评 注

(1) 第1条是对本条款的范围的界定,具体而言旨在处理拟采取的措施以便防止有跨界损害危险的活动造成此种损害。

(2) 第1条把本条款的范围局限于国际法不加禁止的、在一国领土内或在该国管辖或控制下的领土内进行的、其有形后果可造成重大跨界损害之危险的活动。对范围的这一界定提出了四个准则。

(3) 第一个准则提到本专题的标题,即本条款适用于“国际法不加禁止的活动”。<sup>12</sup>这一内容虽已在专题标题中予以表明,将之并入这一范围条款是因为它在作为分界的条款参数方面至为关键。这一准则对在本专题范围和处理“不法行为”的国家责任这一专题的范围之间作出区别而言也十分重要。

---

• 本章名称是暂时的。

<sup>12</sup> 委员会尚未将专题的标题中“行为”一词改为“活动”。委员会在条款中选择“活动”一词系基于委员会1992年成立的工作组的建议,即“委员会决定继续保持以此专题处理‘活动’为其工作假设”。见《大会正式记录,第四十七届会议,补编第10号》(A/47/10),第348段。

(4) 第二个准则是，适用于预防措施的活动是“在一国领土内或在该国管辖或控制下的领土内进行的”。这一准则中使用了三个概念：“领土”、“管辖”和“控制”。即便“一国的管辖或控制”这一提法是有些文书<sup>13</sup>中较常用的语句，委员会认为也提到“领土”这一概念以便强调这些条款下的活动和一国之间领土联系的重要性——如存在这一联系的话——是有用的。

(5) 为了这些条款的目的，“领土”是指一国对之行使主权的地区。委员会提到依据过去的国家惯例，一国对在其领土发生的、有损害性领土外影响的活动负有责任。在帕尔马斯岛案中，独任仲裁员马克斯·休伯尔说“主权”不完全由受益权组成。一国要求对某一领土或事件具有专属管辖权，辅之以要求所有其他国家都应当承认这一专属管辖权，是会有必然结果的。这对所有其他国家表示主权国会就其管辖范围内的事件考虑到所有其他国家的合理利益，尽量减少或防止对它们的损害，否则将接受责任：

“国家之间关系中的主权意味独立。独立对于地球的一部分而言是在其中行使一国功能的权利，而任何其他国家都被除外。各国在过去几个世纪中国家组织的发展以及随之产生的国际法的发展形成了国家对其本身领土的专属权限这一原则，从而使它成为解决涉及国际关系的大多数问题方面的出发点。”<sup>14</sup>

(6) 休伯尔法官接着强调了伴随着一国主权而产生的义务：

“业已提到的领土主权涉及展示一国活动的专有权。这一权利必然随之产生义务：即有义务在其领土内保护其他国家的权利，尤其是它们在和平和战时享有完整和不可侵犯的权利以及每一国家都可为其在外国领土上的国民要求应享的权利。如国家表明领土主权不符合情况，就不能履行这一义务。领土主权本身不限于其消极面，即不限于排除其他国家的活动；因为领土主权可用来在国家之间提供从事人类活动的空间，以便在所有方面

---

<sup>13</sup> 例如，见斯德哥尔摩会议报告中斯德哥尔摩宣言的原则21，A/CONF.48/14号联合国文件；1982年联合国海洋法公约，A/CONF.62/122，第194条第2款；里约宣言的原则2，A/CONF.151/26（第一卷），第3页；联合国生物多样性公约的原则3，1992年6月5日，DPI/1307号文件。

<sup>14</sup> 联合国，《国际仲裁裁决汇编》，第2卷，第838页。

向它们保证享有最低限度的保护,而国际法为此种保护的监护人”。<sup>15</sup>

(7) 科孚水道案是另一恰当的例子。在这一案件中,国际法院认为,根据国际法阿尔巴尼亚应对在其水域内发生的爆炸和由此爆炸对英国船舶造成的财产和生命损失负责。在该案件中,国际法院的依据是国际法而非也可能认为阿尔巴尼亚应负责的任何特别协定。法院说:

“阿尔巴尼亚当局应尽的义务包括为一般的航行利益起见应通告在阿尔巴尼亚领海设有布雷区并应警告趋近的英国军舰布雷区可对它们造成紧急危险。这些义务的依据不是适用于战时的1907年海牙公约(第八号),而是某些普遍公认的原则:即对人道的基本考虑,在和平时期比战时更须如何要求;海上往来自由原则;每一国家都有义务不得有意地让其领土用于违反他国权利的行主”。<sup>16</sup>

(8) 国际法院虽未指明在预期一国行使其管辖权的情形下“有意地”一词应当如何解释,但却从该国展示专属领土控制权中得出了某些结论。法院说,因为领土国展示专属领土控制权而要受害方证实该国已知道活动或事件可对他国造成损害,将是不可能的。法院说:

“在另一方面,一国在其领土内行使的专属领土控制权对可用于证实该国已知道此类事件的证明方法而言是有其影响的。由于这一专属控制权,其他国家--受害于违反国际法的国家--常常无法就构成责任的事实提供直接证据。这一国家应当有更大自由诉诸事实推断和情况证据。这种间接证据在所有法律体系中都是允许的,其使用也被国际裁决所承认。这种证据倘若基于一系列相联的事实且在逻辑上可导致单一结论,则必须视为具有特别的重要性。”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 同上,第839页。

<sup>16</sup> 《国际法判例汇编(1949)》,第22页。

<sup>17</sup> 同上,第18页。

(9) 在特雷耳炼锌案中, 法庭提到随着领土主权必然产生的义务。在该案件中, 法庭虽然应用美国和加拿大自治领土之间一项条约所规定的义务, 并审查了许多美国案例, 但它作出的一般性声明法庭认为是符合国际法原则的。法庭的裁决是: “根据国际法原则以及美国的法律, 在后果严重且有明确可信的证据证实损害的情形下任何国家都无权利使用或准许使用其领土以致产生烟气在他国领土或对他国领土或他国的财产或国民造成损害。”<sup>18</sup> 法庭引述了伊格尔顿教授的意见, 大意是“一国在任何时候都有义务保护其他国家免于个人在其管辖范围内作出的损害性行为,” 并指出自亚拉巴马案以来, 国际裁决均系基于同一普遍原则。<sup>19</sup>

(10) 在Lake Lanoux案裁决中, 法庭提到禁止上游河岸国对其他河岸国造成严重损害的改变河流水道做法的原则:

“因此尽管应该承认, 有一项规则规定, 在据估计可能会给下游河岸国造成严重损害的情况下, 上游河岸国不得改变河流水道, 但此项原则不适用于本案, 因为法庭同意……法国项目并未改变 Carlo 河水道。”<sup>20</sup>

(11) 其他形式的国家惯例也支持上述司法裁决维护的原则。例如, 1892年, 在法国与瑞士的一起边境事件中, 法国政府决定停止在瑞士边境附近进行的军事目标演习, 直到采取了避免偶发性跨界损害的步骤为止。<sup>21</sup> 另外, 美国和墨西哥于1961年就设在墨西哥边境两家美国公司—Payton Packing和Casuco对墨西哥造成损害的活动相互照会, 此后两家公司采取了重大措施, 确保其经营活动不再对墨西哥边境城市造成不便。<sup>22</sup> 这些措施包括逐步减少某些活动, 改变工作时间和制定消毒制度。<sup>23</sup>

<sup>18</sup> 联合国, 《仲裁裁决汇编》, 第3卷, 第1965页。

<sup>19</sup> 联合国, 《仲裁裁决汇编》第3卷, 第1963页, C. 伊格尔顿著, 《国际法中国家的责任》, 1928年, 第80页。

<sup>20</sup> Lake Lanoux案仲裁(法国-西班牙), 联合国《国际仲裁裁决报告》, 第12卷, 第281页。

<sup>21</sup> P. Guggenheim, “La pratique suisse (1956)”, Annuaire suisse de droit international, 1957 (Zurich), vol. XIV, p. 168.

<sup>22</sup> M. M. Whiteman, ed., Digest of International Law (Washington D. C.), vol. 6, pp. 258-259.

<sup>23</sup> 同上。

1972年,华盛顿切里波因特石油溢出造成不列颠哥伦比亚海滩污染,加拿大对美国援引特雷尔冶炼厂原则。<sup>24</sup>还有其他一些国家惯例运用同样的原则。<sup>25</sup>

(12) 《人类环境斯德哥尔摩宣言》原则21<sup>26</sup>和《环境与发展里约宣言》原则2<sup>27</sup>规定了类似于特雷尔冶炼厂和科孚海峡的原则。

---

<sup>24</sup> 见《加拿大国际法年鉴》,第11卷,第333-334页,1972年,在诉 Mines Domaniales de Potasse d'Alsace案中,荷兰鹿特丹地区法院也运用特雷尔冶炼厂原则,见J.G.Lammers,Pollution of International Watercourses,p.198(1984)。

<sup>25</sup> 在前捷克斯洛伐克 Dukovany,两个苏联设计的440兆瓦发电反应堆预定于1980年投入使用。由于它们靠近奥地利边境,奥地利外交部要求联合负责该设施的安全,捷克斯洛伐克政府表示接受。Osterreichische Zeitschrift fur Aussenpolitik, vol.15,p.1 cited in G.Handl, "Conduct of abnormally dangerous activities in frontier areas: The case of nuclear power plant siting", Ecology Law Quarterly, Berkeley Cal.vol.7,1978,p.1。1973年,比利时政府宣布准备在荷兰边境附近的 Lanaye 建造一个炼油厂。荷兰政府表示关注,因为这一项目不仅威胁到附近的荷兰国家公园,而且还威胁到其他邻国。它指出,欧洲的既定原则是,在发起可能会对邻国造成损害的任何活动之前,行为国必须同这些国家谈判。荷兰政府似乎是指一种现有的或预期的区域行为标准。比利时议会表示同样的关注,它问政府准备如何解决这一问题。政府表示,该项目已经推迟,并正在同荷兰政府谈判这一问题。比利时政府向议会进一步保证,它尊重Benelux 协议确定的原则,大意是各方应将可能会对其他成员国造成有害后果的其本国的活动通知对方。Belgium Parliament, Questions et reponses bulletin,19, July 1973。

<sup>26</sup> 见联合国人类环境会议(1972年6月5-16日,斯德哥尔摩)的报告,A/CONF.48/Rv.1号文件。

<sup>27</sup> 见联合国环境与发展会议(1992年3-14日,里约热内卢)的报告,A/CONF.151/26号文件(第一卷)。



(13) “领土”这一提法历来一直同“主权”的概念一起使用,实际上用来限制国家主权权利的行使。如果结论是,某一领土属于某一国家,则假定,根据国际法,该领土置于该国,而不是任何其他国家的主权权利之下。主权或主权权利的比较现代的用法表达了比较复杂的法律关系,国家可以对其领土上某些种类的资源行使主权,而不是对整个领土行使主权。<sup>28</sup>换言之,各国可对领土上的某些资源,而不是对整个领土拥有权利。主权的这种用法打破了主权与领土的统一。因此委员会正是以这种防止误解的说明确定了“领土”一词。

<sup>28</sup> 这种情况的首要事例是《联合国海洋法公约》第56条。这一条规定,沿海国在其专属经济区内有以勘探和开发、养护和管理自然资源为目的“主权权利”,但对人工岛屿的建造和海洋科学研究等拥有“管辖权”。第56条读为:

#### 第五十六条

#### 沿海国在专属经济区内的权利、管辖权和义务

##### 1. 沿海国在专属经济区内有:

- (a) 以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探,如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利;
- (b) 本公约有关条款规定的对下列事项的管辖权:
  - (1) 人工岛屿、设施和结构的建造和使用;
  - (2) 海洋科学研究;
  - (3) 海洋环境的保护和保全;
- (c) 本公约规定的其他权利和义务。

2. 沿海国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应当顾及其他国家的权利和义务,并应以符合本公约规定的方式行事。..

3. 本条所载的关于海床和底土的权利,应按照第六部分的规定行使。

见A/CONF.62/122。

(14) 第1条中“领土”一词的用法也可能来自于对现代国际法中可能无法肯定国家对某些活动行使域外管辖的程度表示的关注。委员会认为,为了这些条款的目的,属地管辖权是主要标准。因此一旦在一国的领土上展开某项活动,该国必须遵守预防措施义务。因此“领土”是管辖权的决定性证明。有鉴于此,如果对于这些条款述及的一项活动的管辖权有冲突,属地管辖权优先。“领土”一词后面的“或者”意在表明“领土”概念与“管辖或控制”概念的特殊关系。然而委员会考虑到在有些情况下,依据国际法,一国必须将其领土上的管辖权让给另一国。这种情况的首要事例是外国船舶无害通过领海或领水。在这种情况下,如果外国船舶的活动造成严重跨界损害,船旗国,而不是领土所属国必须遵守本条款的规定。

(15) 委员会认识到,为了这些条款目的的“领土”概念有点狭窄。在有些情况下,根据国际法,一国对它不拥有领土权利的地方行使管辖和控制,即交战占领方对被占领领土的权利。因此在有些情况下,一国对某一领土实行事实上的控制。“管辖”和“控制”概念还用来包括在这些情况下展开的活动。

(16) 除了在一国领土上展开的活动以外,“管辖权”一词还意在包括一国依照国际法有权行使职权和权力的一些活动。委员会意识到,确定管辖权的问题是复杂的,有时是争端的核心。本条无疑并不是为了解决所有管辖权冲突问题。在这一条中,管辖权概念的确定仅仅是为了使得有可能合理确定这一专题的范围。

(17) 在有些情况下,管辖权并不是以属地为依据的。根据国际法,一国可在它并不拥有主权权利的领土上行使管辖权。这种情况可在几种国际关系中产生<sup>29</sup>: (a) 国际从属关系,特别是“宗主权”和国际保护关系; (b) 联邦国家与保留其本身的国际人格的联邦成员国的关系; (c) 在领土占领情况下,占领国与被占领国的关系。

(18) 一国可对非自治领土或托管领土行使管辖权。被授予对非自治领土或托管领土履行看守义务的国家对这些领土没有领土主权,但根据国际法被赋予对这些领土的广泛的管辖权。这种管辖权的范围由国际法确定。委员会认为,一旦两国之前确定了“国际”从属关系状况,但“附属”国仍然保持其国际人格,而且活动在附属国领土上展开,对这些条款所列活动的范围拥有管辖权的“统治”国有义务遵守这些条款。

---

<sup>29</sup> 见关于有关国家责任的第一部分第28条的评论第10至25条,《1979年……年鉴》第二卷(第二部分),第96-106页。

(19) 在这一方面,委员会获知根据1910年8月18日特别协定由英国和美利坚合众国组成的仲裁法庭1923年11月23日作出的布朗案裁决。<sup>30</sup> 该案件中提出的问题是,当时对于南非共和国的外交事务行使“宗主权”的英国应对在南非的一位美国公民布朗被剥夺公正负有多大责任。法庭同意,布朗确实被剥夺公正,但它判定,英国不能由于剥夺公正时是“宗主”国而承担责任。法庭认为,尽管英国当时对于南非共和国具有一种特殊的地位和责任,但其“宗主权”仅仅包括对该共和国与外国的关系的松散的控制,而没有任何干预权利,不能控制立法、行政或司法方面的国内活动。因此英国应对在此种国内活动的范围内对一个外国国民实施的剥夺公正之类行动负有责任的条件没有得到满足。

(20) 如果从国际法角度来看,一个联邦的成员国保留了不同于联邦国家的人格,在该联邦内也可产生从属关系。委员会认为,联邦国家的成员国有义务遵守这些条款的规定。但如果联邦国家在这些条款所列活动方面行使管辖权,联邦国家则应遵守这些义务。

(21) 国际法也可承认作为交战占领方的一国对另一国领土上的某些事务拥有管辖权。委员会认为,无论是完全占领,还是部分占领,只要占领国将其管辖权延伸到这些条款所列各项活动的展开方面,它则有义务遵守这些条款的规定。

(22) 有时由于活动的地点,一国与活动之间没有属地联系,例如在外层空间或公海上展开的活动。最常见的事例是船旗国对船只的管辖权。《日内瓦海洋法公约》和《联合国海洋法公约》载列了船旗国的许多管辖能力。

(23) 在根据国际法一个以上的国家有权行使并不相互矛盾的特定管辖权的地方也可展开活动。存在功能性混合管辖权的最常见的方面是航行和通过领海、毗连区的专属经济区。在这种情况下,有权对本专题所列活动行使管辖权的国家当然必须遵守这些条款的规定。

(24) 在一个以上的国家对这些条款所列活动拥有并行管辖权的情况下,各国应分别遵守,必要时应共同遵守这些条款的规定。

(25) 委员会注意到国际法中“控制”这一概念的功能,其目的是使其对某些活动或事件的管辖权未得到国际法承认的国家承担某些法律后果;这包括一国行使事实上的管辖权,即使它没有法律上的管辖权等各种情况,例如尚未得到国际法承认的干涉、占领和非法吞并。委员会在这一方面参照国际法院在《无视安全理事会第

---

<sup>30</sup> 联合国《国际仲裁裁决报告》第6卷,第120页。

276(1970)号决议南非在纳米比亚(西南非洲)继续存在对各国的法律后果》中提出的咨询意见。<sup>31</sup>在这一案件中,法院判定南非对于产生并维持被法院宣布为非法的一种状况应负责任,并认定南非有义务从纳米比亚撤销其政府,但随后认为南非对纳米比亚的事实上的控制产生了某些法律后果。法院判定:

“南非不再有权管理该领土,这一事实并不免除它根据国际法在对该领土行使其权力方面对其他国家的义务和责任。对某一领土的实际控制,而不是主权或权利的合法性,正是对影响到其他国家的行为的国家责任的基础。”<sup>32</sup>

(26) 控制的概念也可用于干涉的情况,赋予行使控制权而不是管辖权的国家以某些义务。此处的干涉是指一国对置于另一国管辖之下的事件或活动实行短期的有效控制。委员会认为,在这种情况下,如果管辖国表明,它实际上已被剥夺对这些条款所列活动的管辖权行使,控制国则有责任遵守这些条款规定的义务。

(27) 第三项标准是这些条款所列活动必须具有“造成严重跨界损害的危险”。危险的因素意在目前工作阶段把这一专题的范围限于具有危险的活动,从而从这一范围中排除在其正常经营活动中实际上造成跨界损害的那些活动。例如缓慢而持续的污染。“跨界损害”一语意在排除仅在活动展开所在国领土上造成损害的活动或损害所谓的全球公地本身而并不损害任何其他国家的那些活动。“造成严重跨界损害”这一短语应作为单一用语。

(28) 第三项标准意在遵循国际法中既定的原则:使用自己的财产应不损及他人的财产。委员会同意 Lautherpach 的意见,即这一格言既适用于个人,也完全适用于国家关系;这是《国际法院规约》第38(1)(c)条规定的适用法律的一项普遍原则。<sup>33</sup>因此第三项标准承认各国可自由利用其本国领土上的资源,但不得对其他国家造成严重损害。

(29) 第四项标准是,严重跨界损害必须是这些活动的“实际后果”造成的。委员会同意,为了把这一专题限制在一个可以处理的范围内,应该排除金融、社会经济或类似领域的国家政策可能造成的跨界损害。委员会认为,限制这些条款之范围的最有效的方法是规定这些活动须产生跨界实际后果,并产生了严重损害。

---

<sup>31</sup> 国际法院,《报告》,1971年,第14页。

<sup>32</sup> 同上,第118段。

<sup>33</sup> Oppenheim, International Law (8th ed. by H. Lauterpacht, 1955), vol. 1, pp. 346-347。

(30) 实际联系必须把这种活动同其跨界影响联系起来。这意味着涉及到一种非常特定的影响--这种活动或有关情况对一种自然法产生或可能产生的一种后果。这意味着,这些条款所列活动其本身必须具有一种实际性质,而且后果必须产生于这种性质,而不是产生于某一项干预政策决定。因此武器的储存并不产生储存的武器会被交战方使用的后果。但这种储存可定性为由于储存物质的爆炸或燃烧性质可能会带来灾难性事故的潜在危险的一种活动。

## 第 2 条

### 用 语

为本条款之目的：

- (a) “造成重大跨界损害之危险”包括造成灾难性损害的较小可能性和造成其他重大损害的较大可能性；
- (b) “跨界损害”指在起源国之外的一国领土内或其管辖或控制下的地方造成的损害，不论有关各国是否有共同边界；
- (c) “起源国”指在其领土内或在其管辖或控制下进行第1条所指活动的国家。

### 评 注

(1) (a)款给“造成重大跨界损害之危险”的概念下定义为包括造成灾难性损害的较小可能性和造成其他重大损害的较大可能性。委员会觉得，与其分别给“危险”和“损害”的概念下定义，不如将“造成重大跨界损害之危险”作为一个概念给予定义，这是因为考虑到“危险”和“损害”之间的相互关系以及二者和形容词“重大”之间的关系。

(2) 为本条款之目的，“造成重大跨界损害之危险”是指发生事故的可能性及其损害性影响之程度的综合效应。因此，决定限度的是“危险”和“损害”的综合效应。委员会从欧洲经济委员会在其于1990年举行的第四十五届会议上通过的《关于跨界内陆水域意外污染的行为准则》<sup>34</sup> 中得到启示。根据《行为准则》第1条，(f)款，“危险”系指发生不良事件的可能性及其程度的综合效应；”。委员会认为，根据“危险”和“损害”的综合效应所下的定义对本条款更为合适，综合效应应达到可被认为重大的程度。委员会中的普遍意见是，给缔约国规定的预防义务不仅应当合理，而且应当足够有限以避免在实际上任何活动方面都规定这种义务，因为所讨论的活动是国际法所不禁止的活动。这样做的目的是要均衡有关各缔约国的利益。

---

<sup>34</sup> 文件 E/ECE/1225 - ECE/ENVWA/16。

(3) 前一段中的定义使“危险”和“损害”之间的关系有一个范围,二者均要达到“重大”程度。这个定义确定了两个极限,本条款所指活动都将在两个极限之内。一个极限是造成灾难性损害的较小可能性。这通常是极危险活动的特点。另一个极限是造成其他重大损害的较大可能性。这包括那些有造成损害的较大可能性的活动,这种损害虽然不是灾难性的,但仍然是重大的。但这不包括造成跨界重大损害的可能性非常小的活动。第一行中“包括”一词意在突出表示,定义是要为本条款所指活动标明其所属范围。

(4) 关于“重大”一词的含义,委员会知道,它并非没有含糊性,在每一具体情况下都要进行确定。它要求较多的是对事实的考虑,而不是法律上的确定。对“重大”一词应理解为比较容易“查觉”,但又不是那么“严重”或“显著”。损害必须对一些方面有实际破坏作用,如其他国家中人的健康、工业、财产、环境或农业。这些破坏作用必须能以实际和客观的标准衡量。

(5) 委员会考虑到,本星球的生态整体并不和政治边界相联系。委员会注意到,各国在本国境内进行的各种合法活动使它们不断相互影响。这些相互影响,只要没有达到“重大”程度,就被认为是可以容忍的。考虑到本条款给缔约国规定的义务涉及国际法不禁止的活动,委员会认为,损害的不容忍限度不能放在“重大”之下。

(6) 看来,在关于要求采取预防措施或规定责任的国际法中有相当多的实例证明“重大”这一限度是恰当的。Trail Smelter法庭只在“产生严重后果的”情况下规定责任。<sup>35</sup> Lake Lanoux法庭指出,禁止上游国家改变河水流向的原则只适用于下游国家受到“严重”损害的情况。<sup>36</sup> 一些公约也以“重大”、“严重”或

---

<sup>35</sup> 联合国:《国际仲裁报告》,第3卷,第1965页。

<sup>36</sup> 同上,第12卷,第308页。

“显著”为限度。<sup>37</sup> 其他法律文书和国内法中也使用了“重大”一词。<sup>38</sup>

(7) 委员会还认为,根据实际和客观标准确定的“重大”一词也涉及价值的确定,这将取决于具体案件的情况以及进行确定的时期。例如,某一具体损失在某一特定时期可能不被认为是“重大”,因为在那一时期,科学知识或人对某一具体资源的认识还没有达到能赋予该资源很大价值的程度。但一段时间以后,这种观点可能会改变,同样的损害可能被认为是“重大”的。

---

<sup>37</sup> 见,例如,1988年6月2日通过的《关于管理南极矿物资源开发活动的公约》(《国际法律资料》,第28卷,第868页),第4(2); 1991年2月25通过的《关于评估跨界性环境影响的公约》(E/ECE/1250,转载于《国际法律资料》,第30卷,第800页),第2(1)和(2)条; 1990年通过的《关于跨界内陆水域意外污染的行为准则》(E/ECE/1225)。

<sup>38</sup> 见,例如,关于环境领域的国家间合作的大会第2995(XXVII)号决议(《大会正式记录:第二十七届会议,补编第30号》,第42页(1973年)执行部分第1和第2段;经济合作与发展组织1974年提出的关于有关跨界污染的原则的建议,第6页(经合发组织:《有关跨界污染的不歧视问题:经合发组织主要文件》(1978),第35页,另转载于1975年《国际法律资料》,第14卷,第246页);《赫尔辛基国际河流水的使用规则》,第10条,国际法律协会,《第52次会议报告》(1966年,赫尔辛基),第496页(1967年);泛美司法委员会1965年拟订的《关于工业和农业利用国际河流与湖泊的公约草案》(美洲国家组织, *Rios y Lagos Internacionales*, 第132页(第4版, 1971年))。

另见《1980年美国和加拿大关于跨界空气污染的意向备忘录》, 32 U.S.T., 第2541页, T.I.A.S. No. 9856; 《1983年美国和墨西哥关于合作解决边境地区环境问题的协定》, 第7条(《国际法律资料》), 第22卷, 第1025页(1983年))。

美国在其处理环境问题的国内法中也使用了“重大”一词。见美国法律研究所:《重申法律》第601节,报告员说明3, 第111-112页。



(8) (b)款给“跨界损害”下的定义为：在起源国之外的一国领土内或其管辖或控制下的地方造成的损害，不论有关各国是否有共同边界。这一定义，除所设想的在一国境内进行的对另一国产生有害影响的典型活动以外，还包括在一国管辖或控制下进行的各种活动，如在公海上进行的对另一国领土有影响的的活动，或在其管辖或控制下的地方进行的活动。例如，这种影响包括对其他国家在公海的船舶或钻井平台的有害影响。这也包括在一国领土上进行的，例如，对公海上的其他国家船舶或钻井平台有有害影响的的活动。委员会不能预测所有可能的未来“跨界损害”。但是，它想明确的一点是：其意图是划出一条界线以明确区分进行本条款所包括活动的国家和受到有害影响的国家。分界线就是领土界线、管辖界线和控制界线。因此，“跨界损害”一语中的“跨界”一词应结合第1条中所用“在其领土内或在其管辖或控制下的领土内”一语来理解。

(9) (c)款给“起源国”下的定义为：在其领土内或在其管辖或控制下进行第1条所指活动的国家。这个定义不言自明。在有一个以上“起源国”的情况下，它们应视情况单独或共同履行本条款的规定。

XX XX XX XX XX