



国际法委员会  
第四十九届会议  
1997年5月12日至7月18日

关于国际法不加禁止的行为所产生的  
损害性后果的国际责任

各国政府提出的评论和意见

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、导言 .....	1 - 3	2
二、各国政府提出的评论和意见 .....		2
美利坚合众国 .....		2

## 一、导言

1. 1996年12月16日,大会通过题为“国际法委员会第四十八届会议工作报告”的第51/160号决议。大会在该决议第6段中鼓励愿意这样做的政府就附于国际法委员会报告<sup>1</sup>的关于国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任工作组的报告提出书面评论和意见,以便委员会能够参照该工作组的报告和各国政府可能提出评论和意见以及在第六委员会中提出的评论和意见,在其第四十九届会议上审议如何继续进行该专题的工作,并就此早日提出建议。

2. 秘书长在1996年12月31日的一份照会中请各国政府根据第51/160号决议第6段的规定提出其评论。

3. 截至1997年4月14日止,收到了美利坚合众国的答复,现将该答复转载于下文第二节。其他答复将作为本报告的增编印发。

## 二、各国政府提出的评论和意见

### 美利坚合众国

(原件:英文)

(1997年4月11日)

## 导言

1. 大会在1996年12月16日题为“国际法委员会第四十八届会议工作报告”的第51/160号决议第6段中,鼓励愿意这样做的政府就关于国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任工作组的报告提出书面评论和意见,以指导委员会第四十九届会议研究如何继续进行该主题的工作。

2. 美利坚合众国政府谨提出下列评论和意见。

## 总的看法

3. 国际法委员会自1978年以来就审议这个主题。在进行这项工作的过程中该

主题的概念框架有了很大的变化。最初的做法是集中设计一套办法,规定对实际损害应负赔偿责任,并强调国家的程序义务;例如在造成损害时合作执行预防措施,通知和谈判以便给以补偿。

4. 在此期间,对本主题的审议似乎以这样的理论为基础,即国家只应对国际法不加禁止的、造成或有可能造成重大有形跨界损害的活动负赔偿责任。此外,国际法委员会许多成员的立场是,所覆盖的活动只能包括公认为极其有害的活动。

5. 后来的做法是讨论更为广泛的概念,即“有造成重大跨界损害之危险”的活动所引起的赔偿责任。

6. 正如第六委员会的辩论所反映那样,近年来各国对这个主题的反应变化很大。1996年,国际法委员会成立一个工作组来审查这个主题及其各个方面。该工作组编制了一份报告,载列22条条款草案,以及对这些条款草案的评注。但是,国际法委员会无法在1996年第四十八届会议上审查这些条款草案。

7. 条款草案的形式好象是要作为一项条约的基础,它们提出了非常概括和雄心勃勃的办法。这22条条款草案分三章,分别是“一般规定”,“预防”和“补偿或其他补救”。

8. 第一章(第1-9条)规定提议的制度的基本特征和各国的基本义务。这套制度适用于国际法不加禁止的、具有重大跨界损害之危险的所有活动(第1(a)条)。用括号括住的提案甚至将适用范围扩大到包括虽无这类危险但却造成这类损害的活动(第1(b)条)。

9. 第3条和第4条规定各国必须预防或尽量减少这类危险,或在损害发生时,尽量减少其影响。第5条宣称,“责任来源于第1条中所指活动造成的重大跨界损害,并应给予补偿或其他补救”。

10. 第二章(第9-19条)规定各国在预防损害方面应承担的某些义务。特别地,一国必须确保所述活动如未经其事前核准不得在其领土内进行,而该国在对提议的活动可能造成的重大跨界损害之危险进行评估前不能事前予以核准(第9条和第10

条)。如这项评估指出有这种危险,该国必须通知其他可能受影响的国家。这些国家可要求“起源国”进行协商,以期根据一套“公平利益均衡所涉及的因素”找出“可以接受的解决办法”(第17条和第19条)。

11. 第三章(第20-22条)概述在发生重大跨界损害时“寻求补偿或其他补救的两套完全不同的办法。第一种办法要求起源国不对遭到这类损害并在该国司法或行政制度范围内寻求补救的人实行歧视(第20条)。但是,第20条似乎没有明确要求各国首先应允许这类救助。第二种办法要求起源国在受害国提出要求时应同受害国根据另一套“谈判的因素”(第22条),“就补偿或其他补救办法的性质和制度”进行谈判(第21条)。

#### 一般评论

12. 虽然条款草案的形式好象要成为一项具有约束力的文书的基础,但是美国仍然认为工作重点应放在拟订不具约束力的指导方针或一般原则上。从现有或正在谈判中的协定可以看到,需要一套针对有关活动和有关当事方的特殊情况的赔偿责任办法。美国不认为制定单一的有约束力的制度来处理所有情况是可行的,甚至不认为是可取的。

13. 工作组对条款草案提供的一般评注以下列假设为依据:

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。

14. 美国认为,虽然这项假设无疑是正确的,但是“在这方面的国际管制”应象往常那样,通过就特定主题(例如石油污染、有害废料和跨界环境影响评估等)或特定区域进行谨慎谈判来进行。鉴于这些谈判情况迅速变化,国际法委员会将受很大的压力,不得不就此主题拟订除不具约束力的一般原则以外的任何规定。

15. 此外,美国重申对国际法委员会就此主题进行的工作范围稳步扩大表示关

切。条款草案将使各国必须对几乎所有可能造成重大跨界损害的公共和私人活动进行环境影响评估,并暗指各国需对所有这类损害承担赔偿责任。这种办法美国不能接受。为了制定能达成共识的有益的文件,国际法委员会应如下文所讨论的,在若干方面缩小工作范围。

### 对第一章(1-8条)的评论

16. 如第1(a)条所规定的,条款草案将适用于“国际法不加禁止的、有造成重大跨界损害之危险的活动”。工作组特别征求意见,看是否应将范围扩大以包括国际法不加禁止的、虽无造成重大跨界损害之危险但却造成这类损害的其他活动。工作组还征求意见,看第1条是否应补充以一项清单,列出各条款应适用的活动或实质内容,或者这一条应如现在那样,局限于为活动下一般定义。

17. 美国认为,第1(a)条的范围已经太宽,肯定不能如建议那样加以扩大。美国认为,第1(a)条的范围应缩小,只包括极其有害或特别有害的活动。对有造成重大跨界损害之任何危险的所有合法活动均规定要负赔补责任(如第5条那样)。将使本主题的范围达到几乎无法驾驭的地步,远远超出习惯国际法或任何现有公约目前承认的范围。

18. 将此制度再进一步扩大,以包括不具有任何危险但却造成损害的其他活动,是不可思议的。

19. 如达成协议象美国所建议的那样将本主题的范围限制在极其有害或特别有害的活动,则对制定一项关于这类活动的清单也许有所助益,虽然所制定的任何清单均不应声称已将所有活动包揽无遗。将来也许会出现值得包括进去的新活动。

20. 美国也要提出一个有关的问题。第1(a)条没有界定或限制“活动”一词。象目前那样,国际法不加禁止的、有造成重大跨界损害之危险的所有活动将包括进去。在理论上,可以包括实施经济制裁,甚至是联合国授权的制裁,或者甚至包括各国可能执行的其他合法经济政策。如果本意并非如此,而美国也认为不是这样,那么

国际法委员会应更清楚说明,条款草案的范围只限于有形损害而已。

21. 第5条宣称,“责任源于第1条中所指活动造成的重大跨界损害,并应给予补偿或其他补救”。工作组指出,讨论寻求补偿和其他补救办法的第三章是以灵活方式起草的,没有规定“绝对的义务”。工作组特别征求对这个办法的意见。

22. 美国对条款草案的赔偿责任规定的关注,与其说针对第三章的其他规定,倒不如说针对第5条。第5条的案文既有歧义,也令人不安。说“责任来源于重大跨界损害”,就是不想解决究竟谁(或什么东西)应承担赔偿责任这个问题。各国是否在每一个这类情况下均应承担赔偿责任?私人实体究竟应否承担赔偿责任?各国和私人实体应否共同和集体地承担赔偿责任?

23. 鉴于条款草案的形式好象要作为一项条约的基础,人们会假定这些条款只对国家而不对私人实体规定义务。有关条款草案的评论没有对这个关键问题提供任何有用的解答,相反地,只是说“关于责任的原则不得妨害以下问题:负有责任因此必须赔偿的实体;……”。

24. 美国认为,依据习惯国际法,各国一般应对私人实体在该国领土内或在其管辖或控制下的行为所造成的重大跨界损害承担赔偿责任。从政策观点来看,存在有力的论点,说明尽量减少这类损害的最佳办法是规定造成这类损害的个人或实体而不是国家应承担赔偿责任。的确,如评论本身所指出的,已存在一些具体制度,例如1993年《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》就是采取这种办法;其他制度则不采取这种办法。问题在于条款草案没有提出任何东西来促进对这一核心问题的认识,而事实上可能还把事情搞乱。

#### 对第二章(第9-19条)的评论

25. 第9和第10条要求各国禁止进行未经政府事前核准的有造成重大跨界损害之危险的任何活动,而在事前核准之前又必须进行环境危险评估(包括对重大跨界损害之危险的评估)。这两条似乎以“指令和控制”或经济体的存在为前题,而这种经

济体已让位于面向市场的经济体,在这种经济体里,政府的管制少很多。

26. 总之,没有一个国家,如果有的话也是只有极少数国家,才能够对可能由私营部门在其领土内或在其管辖或控制下进行的所有有关活动进行所设想的危险评估。较为可行的办法是,要求各国只对政府自己进行的这类活动进行危险评估。对于私人活动所引起的危险,可以通过国内赔偿责任和私人保险计划来尽量予以减少。

### 对第三章(第20-22条)的评论

27. 关于第三章,美国核可第20条所述的原则,即各国不应在向对重大跨界损害寻求补救的人提供利用其司法制度的机会方面实行歧视。虽然在美国看来,这类机会不一定同向就发生在起源国的损害索偿的个人提供的机会完全一样。虽然第20条明确禁止这类歧视,但是美国质疑为什么该条不首先就要求起源国向对重大跨界损害寻求补救的人提供这种机会。

28. 更一般地,美国核可第三章的灵活处理办法,该章设想出大体上可让在这类情况下寻求补偿或其他补救的人采用的两种途径(利用起源国的法院和国对国的谈判)。在其他情况下,特别是跨界损害范围很广或实际上是由一国的代理人或机构所造成,国对国的谈判也许是最佳办法。

### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第10号》和更正(A/51/10和Corr.1),附件一。

-----