



国际法委员会

第五十二届会议

2000年5月1日至6月9日和
7月10日至8月18日,日内瓦

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 (预防危险活动的越界损害)的第三次报告

特别报告员, 彭马拉朱·斯雷尼瓦萨·拉奥提出

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	2
二. 会员国的评论.....	3-13	2
三. 本主题的范围和有关问题.....	14-16	8
四. 预防和责任.....	17-20	9
五. 应有的注意和责任和公平利益.....	21-24	10
六. 赔偿责任和责任: 制度的二元性.....	25-30	12
七. 建议.....	31-36	14
附件. 工作组进行讨论后在二读时所建议的订正条款草案.....		16

一. 引言

1. 不妨回顾，国际法委员会在 1998 年一读时确定了关于预防这一分专题的 17 个条文的草案。委员会第五十届会议工作报告向大会转递了这些条款草案。¹委员会在转递这 17 条关于预防分专题的条款草案时还请联合国会员国就以下三个问题提出评论：

(1) 是否仍应将预防义务视为一种行为责任？如果不履行义务，是否应根据国家责任法或民事赔偿责任法或在涉及起源国和营运者双方时根据两者使其承担适当后果？如果对后一问题的回答是肯定的，则哪类后果为适当或适用？

(2) 条款草案应采用何种形式：公约，框架公约，还是示范法？

(3) 何种或什麼形式的解决争端程序最适于处理因条款草案的适用或解释而引发的争端？

2. 一些国家参加了关于国际赔偿责任这一议题的讨论，并就条款草案提出评论。特别报告员第二次报告²的主题是各国就委员会提出的三个问题所提出的评论。其后，各国应邀在 1999 年年底前就这些条款草案提出书面评论，以便委员会对预防问题条款草案进行二读。有五个国家已提交书面评论。³鉴于各国在大会第六委员会 1998 年和 1999 年辩论期间均已表述了意见，而且鉴于已有书面评论，因此，现在可以审查为委员会的一读准备的各项预防条款。在审议各国提议的各项改动前如果先概述一下这些国家的评论或许会有所帮助。

二. 会员国的评论

3. 各国对委员会在作出将预防专题从责任专题中分出来首先予以处理这一决定后一年内便确定了条款草案表示赞赏。⁴一些国家在赞赏预防条款草案的一般内容的同时亦坚决认为委员会不应忽视其任务的主要目标，即国际法不加禁止的

¹ 见《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 10 号》(A/53/10)，第四章。正如同委员会主席，巴埃纳·苏亚雷斯先生所解释的那样，这些条款草案以 1996 年委员会工作组通过的条款为基础；重新审议这些条款是因为委员会决定首先集中讨论该议题的预防方面，也是因为近来的形势发展，尤其是鉴于 1997 年通过了《国际水道非航行使用法公约》(A/C.6/53/SR.13，第 11 段)。

² A/CN.4/501。

³ 截至 2000 年 4 月 12 日，法国、黎巴嫩、荷兰、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国已提交评论。见 A/CN.4/509。

⁴ 见 A/C.6/53/SR.13-22。

行为所产生的损害性后果的国际责任。⁵它们认为，委员会有义务将责任连同预防专题一起处理，因为责任专题是这一均衡关系中一个重要的主要组成部分。至少有一个国家提醒委员会，在现有决策趋向定位前不要过早处理责任专题。⁶

4. 关于本专题的范围，有些国家对委员会将事实上导致损害的活动排除在外表示遗憾。不妨回顾，委员会工作组于1996年曾审议草案第1(b)条，将它放在括号内。有国家建议该制度应一并处理“现有的”损害和“未来的”损害。⁷有一个国家不知道条款草案是否适用于那些如单独采取则致害较小、但如集体采取则导致重大损害的活动。⁸有国家建议条款草案应处理对全球公域的伤害。⁹

⁵ 例如，孟加拉国（条款草案“有建设性而且切合实际”，A/C.6/53/SR.16，第2段）和墨西哥（条款草案是一份“既全面又均衡的文件”，A/C.6/53/SR.16，第6段）要求委员会处理责任问题。同样，请见以下国家的发言或评论：爱尔兰（A/C.6/53/SR.20，第49段）、越南（A/C.6/53/SR.20，第38段）、匈牙利（A/C.6/53/SR.19，第15段）、新西兰（A/C.6/53/SR.16，第44段）、奥地利（A/C.6/53/SR.15，第7段）、斯里兰卡（A/C.6/53/SR.22，第24段）、北欧国家（A/C.6/53/SR.17，第3段）、埃及（A/C.6/53/SR.22，第18段）、葡萄牙（A/C.6/53/SR.20，第28段）、危地马拉（A/C.6/53/SR.13，第58段）、坦桑尼亚联合共和国（A/C.6/53/SR.13，第59段）、巴林（A/C.6/53/SR.21，第12段）、罗马尼亚（A/C.6/53/SR.18，第1段）、阿拉伯利比亚民众国（A/C.6/53/SR.18，第42段）、古巴（A/C.6/53/SR.18，第50段）、突尼斯（A/C.6/53/SR.18，第60段）、尼日利亚（A/C.6/53/SR.17，第33段）、乌拉圭（A/C.6/53/SR.16，第73段）、蒙古（A/C.6/53/SR.15，第40段）、阿根廷（A/C.6/53/SR.15，第94段）、斯洛伐克（A/C.6/53/SR.22，第28段）和黎巴嫩（A/CN.4/509，第5页）。

⁶ 例如，美利坚合众国指出，在完成二读……后，委员会的工作可以暂停，以便在这方面形成国际惯例。美国代表团认为关于责任领域的国际条例应当就具体议题，例如石油污染或有害废物等展开谨慎谈判，或是就特定区域展开谈判，不要设想拟订单一全球制度。一旦各国惯例形成后，委员会可以按照既定先例恢复工作（A/C.6/54/SR.19，第38段）。

⁷ 危地马拉（A/C.6/53/SR.13，第56段）。北欧国家强调，预防概念不仅涉及可能发生危险的活动，而且也涉及控制和最大限度地减轻正常进行危险活动和发生事故出现的有害后果。（A/C.6/54/SR.25，第124段；亦见A/C.6/53/SR.17，第2段）。第二，草案第1条的评注第(13)段中的相关假设是，适当的区分应该是在确定的事件和较不确定的事件和也许比较不可能的事件之间作出的区分（A/C.6/53/SR.15，第5段）。

⁸ 见联合王国的评论，它假定这些条款并不打算适用于若干类活动，其中每类活动所具有的越境影响是微乎其微的，但合并起来就会造成越境损害。它建议作出澄清，规定条款草案适用于“国际法不加禁止但有造成重大越境损害之危险的”“任何一种活动”（单数）（A/CN.4/509，第9页）。

⁹ 意大利赞同条款草案是“合理的、全面的及温和的”这一看法，但它在支持“区分损害性活动和只是具有重大越境损害危险的活动”的决定时建议草案应包括对“全球公域”的伤害。意大利指出，它了解但不同意关于限制对另一国管理或控制之下的领土或其他地方所造成损害的预防责任的决定的理由。它提到国际法院在关于**一国在武装冲突中使用核武器的合法性**的咨询意见中已“特别提到不在任何国家主权范围内的地区的预防问题”（A/C.6/53/SR.15，第64和65段）。荷兰持相同意见，见A/CN.4/509，第5页。中国的意见则相反，见A/C.6/53/SR.14，第5页，第40段。

5. 有些国家认为，条款草案应包括涉及生态系统的损害，并须为此而参照 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 20 和 22 条的模式在草案第 1 条中列入适当的条文。¹⁰但大多数国家都赞同现有形式条款草案的范围。¹¹尽管没有国家对草案第 1 条所用措辞“国际法不加禁止的行为”提出疑问，但国际法专家却就此进行了大量的讨论。从根本上讲，这提出了国家责任与国际赔偿责任间的关系问题。这也是一个注重活动的后果而非活动本身的合法性或有效性的权利问题。有人指出，国际法禁止的活动极少，将活动概括地归类为国际法所容许或不加禁止的活动根本是一种误解。¹²

6. 有国家指出，草案第 2(a) 条列出了条款草案所包括的一系列“危险”，该条文有点含糊，建议应予以订正。¹³关于草案第 2(c) 条，有国家指出，应明确指明源自起源国活动与发生在受影响国的损害这两者之间的“因果”关系或“空间”关系。¹⁴

7. 有些国家认为应具体说明条款草案范围内所包括的活动类型以避免不必要的混淆。¹⁵其他一些国家则认为这样一项工作是可以免去的，因为科学技术

¹⁰ 见瑞士的评论 (A/C.6/53/SR.13, 第 64 段)。并见智利的评论，它指出，委员会应探讨可否设立一个实体或机构，或按有国家建议的应设置一个环境问题高级专员职务以代表国际社会负责公域受损事务。在这方面，智利认为瑞士观察员在上次会议上就“生态系统受损”的概念提出了有意思的见解 (A/C.6/53/SR.14, 第 4 页, 第 22 段)。奥地利似乎提出了同样的关切问题，但它更直接地提到影响环境的所谓的蔓延的污染。它指出，有人建议，一国预防**必定**会出现的重大越境损害的义务可能由于该国“采取了措施防止或尽量减少这种损害的危险”而予以免除。假设国家行为涉及**不可避免**的重大越境损害的风险、但这并不意味着该国义务停止和避免采取具有危险的行为，这种假设是很可疑的；它反映了一种过时的基本平衡观点，即在涉及重大环境退化情况时要平衡国家的权利和义务（着重号为此文所加）(A/C.6/53/SR.15, 第 5 段)。

¹¹ 例如，法国指出，条款草案可以说是有限制性的，理由有二；与 1996 年草案相比，这是一项令人欢迎的限制 (A/CN.4/509, 第 4 页)。亦见美国的评论，它欢迎委员会“采取主动行动，调整其工作方向，将重点置于避免越境损害” (A/C.6/53/SR.14, 第 44 段)。它还表示欣见，“尽管工作艰巨，所需时间很长”，但委员会还是完成了条款草案的一读。在它看来，委员会已经全面深入地审查了预防和应有义务的问题 (A/C.6/54/SR.19, 第 37 段)。

¹² 见 Ian Brownlie 《国际法体系：国家责任》，第一部分 (1983 年)。

¹³ 危地马拉 (A/C.6/53/SR.13, 第 56 段)。

¹⁴ 联合国建议，越境损害指起源国境内或在其管辖或控制下的其他地方的一项活动在另一国境内或在其管辖或控制下的其他地方所造成的损害，不论上述两国有无共同边界 (A/CN.4/509, 第 10 页)。并见委内瑞拉的评论 (A/C.6/53/SR.15, 第 27 段)。

¹⁵ 印度 (A/C.6/53/SR.15, 第 91 段)；马拉维 (A/C.6/53/SR.16, 第 71 段)；以色列 (A/C.6/53/SR.15, 第 19 页)；联合国 (A/CN.4/509, 第 9 页)；及荷兰 (同前, 第 8 页)。

的不断发展使该工作不可能完全终止。¹⁶ 还有国家建议，鉴于未就争端的解决作出具有约束力的规定，因此，委员会应进一步澄清“重大损害”这一概念，或干脆删去“重大”这一形容词。¹⁷ 但有国家表示相反意见，认为“重大损害”这一概念的阈限较低，应更多强调“严重”或“巨大”损害。在这方面，有国家还指出，不应过度重视“无损害”原则。¹⁸ 在另一方面，若干国家支持“重大损害”这一阈限。¹⁹ 有一个国家进一步表示，行为义务并非基于尽量减少危险这一绝对概念，因为这一概念的限度很难掌握，而是基于有关国家间利益的公平平衡这一重大需要。为此，它还补充道，有必要按 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 5 条的模式在草案第 3 条列入利益公平平衡的构想。²⁰

8. 有些国家表示，预防义务应服从于国家从人民经济利益出发、按主权原则开发其自然资源这一基本权利。²¹ 有国家指出，应强调国家主权以及发展权和能力建设，以此帮助该等国家更好地履行相关的尽责义务或应有的防范标准。²² 有一个国家对条款草案未强调可持续发展提出质疑，并对未就财政和其他援助作出任何规定以及未确认各国在实现保护环境目标方面的共同而又

¹⁶ 日本 (A/C.6/53/SR.14, 第 19 段); 委内瑞拉 (A/C.6/53/SR.15, 第 26 段); 乌拉圭 (A/C.6/53/SR.16, 第 90 段); 突尼斯 (A/C.6/53/SR.18, 第 60 段); 智利 (A/C.6/53/SR.14, 第 21 段); 和印度尼西亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 36 段)。

¹⁷ 巴基斯坦 (A/C.6/53/SR.17, 第 21 段); 亦见越南的评论 (A/C.6/53/SR.20, 第 40 段)。

¹⁸ 埃塞俄比亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 42 段)。

¹⁹ 例如，捷克共和国指出，“重大”一词在过去已引发许多辩论，包括在 1997 年国际水道非航行使用法公约谈判期间的辩论，现在似乎已到了没有什麼可再争辩的地步。在此情况下，选用“重大”一词似乎是有道理的 (A/C.6/53/SR.15, 第 56 段)。墨西哥指出，关于损害的阈限，尽管任何措辞都涉及到主观评断，但是列入具有“重大损害”危险的活动却提供了某些肯定的要素；“重大”是最适当的用词 (A/C.6/53/SR.16, 第 11 段)。并见希腊的评论 (A/C.6/53/SR.22, 第 43 段) 和中国的评论 (A/C.6/53/SR.14, 第 40 段)。以下一些国家普遍支持本条款草案：德国 (A/C.6/53/SR.15, 第 76 段); 意大利 (A/C.6/53/SR.15, 第 64 段); 蒙古 (A/C.6/53/SR.15, 第 39 段); 印度尼西亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 36 段); 和马来西亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 32 段)。

²⁰ 捷克共和国 (A/C.6/53/SR.15, 第 57 段)。

²¹ 马来西亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 32 段) 和印度尼西亚 (A/C.6/53/SR.15, 第 36 段)。

²² 中国赞同预防问题条款草案的一般内容，它们对环境保护至关重要，并只适用于有造成重大越境损害的危险的活动。同时，它指出，“草案缺乏对发展中国家的特殊情况给予适当照顾的条款”，这是一个“缺陷”。它强调，为发展中国家的利益，也是为了共同的利益，有必要促进公平条件下的技术转让，发展一个共同基金以提供财政支助并提供培训和技术合作 (A/C.6/53/SR.14, 第 42 段)。

有所差别的责任表示遗憾。²³其他一些国家也指出有必要在条款草案中作出规定以反映发展中国家的利益。²⁴

9. 有些国家虽然指出，第3条的预防义务是一种应有注意的义务，但却建议不妨将该项义务直接列入该条，而不必界定为起源国采取“一切适当措施”的义务。²⁵

10. 不过，有国家表示，第3条的预防义务概念基本上被缩减为在一般合作这一义务的前提下起源国与可能受影响国之间为了进行协商（第11条）和实现公平的利益平衡（第12条）而“可进行谈判的义务”。²⁶但这一观点并非普遍观点。在另一方面，有国家指出，委员会所规定的应有的注意义务符合目前的国家实践和国际法。²⁷而且，有些国家具体表示支持合作的义务、

²³ 印度指出，第12条提及公平平衡利益，而且有关第3条的评注第16段也提到了将能力建设与实现预防目标相联系的问题，但仅此是不够的。它表示遗憾的是条款草案未能体现一些重要原则，例如国家按其自己的政策开采自然资源的主权、共同而具差别性的责任的概念以及关于发展权的国际共识；在这方面，印度感到遗憾的是没有一条草案专门处理环境与发间获得全面平衡的必要性，而这正是联合国环境与发展会议所确立的要求（A/C.6/53/SR.15，第87段）。

²⁴ 匈牙利（A/C.6/53/SR.19，第17段）；古巴（A/C.6/53/SR.18，第5段）；突尼斯（A/C.6/53/SR.18，第60段）；马拉维（A/C.6/53/SR.16，第72段）；埃及（A/C.6/53/SR.22，第18段）（埃及认为应谨慎对待这一分专题，因为它所涉及的技术和法律问题及标准因各国而异）；大韩民国（A/C.6/53/SR.16，第22段）（大韩民国认为，必须在起源国与可能受影响国的利益之间、发展与环境方面的考虑之间以及先进国家与发展中国家之间取得平衡。）

²⁵ 瑞士（A/C.6/53/SR.13，第8页，第65段）；荷兰（A/CN.4/509，第10页）。

²⁶ 奥地利在大会第六委员会的发言（A/C.6/53/SR.15，第18段）所附的一份书面说明中指出，第11和12条草案再次说明了委员会目前这种将国际权利和义务在造成危险国与面临危险国之间分配的观点是有问题的。第11条第1款实际上是将旨在最大限度降低（重大）越境损害危险的措施局限于有关国家之间的一种协商进程，最多也只是成为谈判的题目。说到底，它使预防重大越境损害这一基本法律义务也成为可谈判的义务。联合王国似乎与奥地利一样也有此关切，但只是部分同意奥地利的观点。它指出，它支持第3条中关于一般预防义务的条文，认为它反映出现行国际法。它虽然认为值得制定协商义务及公平利益均衡的概念，但却担心第11条和第12条的现有案文可能有损于一般预防义务。不管怎样，应澄清这几条之间的关系（A/CN.4/509，第7页）。事实上，联合王国建议，就第12条而言，一种适当的澄清方法涉及第11条如何说明协商的正确目的。联合王国指出，至于协商的实质，它认为其目的不在于减损第3条规定的起源国的预防义务，而在于讨论如何选定双方都能接受的措施以履行这项义务（同前，第14页）。

²⁷ 例如，俄罗斯联邦指出，预防的义务自然要求适当谨慎，但这种适当谨慎不可能对所有国家完全一样：对发达国家而言属于正常的那些标准，在经济困难的国家则可能难以做到。因此，俄罗斯代表团赞同在遵守程序中使用公开办法和激励措施，而把制裁作为最后手段。它认为这些条款草案符合正确做法，而且符合当代国际法（A/C.6/54/SR.28，第72段）。

协商的义务以及实现公平的利益均衡的必要性,以使所有相关国家的利益得以适当平衡。²⁸

11. 有一个国家因第 7 至第 16 条,尤其是其中所包含的“事前同意”的设想不符合有关法律要求而拒绝接受,²⁹另一个国家则对必须将可能的危险告知大众(草案第 9 条)及非歧视原则(草案第 16 条)持保留意见。³⁰该国指出,除非有关国家的法律制度相同,不然,执行这些规定可能引发管辖权和有效执行方面的问题。它认为第 16 条可作为这方面法律逐步发展的一个方针。该国还反对强制性的第三方解决争端办法,认为通过相关国家间谈判解决更为合适。它还认为,将此类强制性解决争端程序作为一条规定融入一项框架公约是不合适的。

12. 其他一些国家也就应如何改善预防制度的效力提出了建议。有一个国家建议条款草案就应急准备以及出现条款草案所涉范围内活动所致的紧急情况时的通知义务作出规定。³¹另一个国家则建议,为履行预防义务,应更突出国家与主管国际组织之间的合作。³²有些国家建议应在第 10、第 11 和第 13 条下对国家规定更具体的时限。³³还有国家指出,本条款草案删去了 1996 年国际法委员会工作组通过的条款草案中关于国家在其本国领域内的行动自由权的第 3 条,应重新列入此条,至少是在序言部分。³⁴其他若干项建议基本上涉及案文的起草,可由起草委员会审议。³⁵

²⁸ 希腊(A/C.6/53/SR.22,第43段);坦桑尼亚联合共和国(A/C.6/53/SR.13,第61段(对第12条,特别是对第12(a)条的评论))。瑞士指出,草案第7、第8以及第10至13条所提议的制度体现了比较广泛的通知义务,但预防义务不是绝对的,应受第12条所述的公平利益均衡所制约,从而能够达成平衡,这使人钦佩(A/C.6/53/SR.13,第66段)。亦见下列的评论:捷克共和国(A/C.6/53/SR.15,第57段);意大利(A/C.6/53/SR.15,第66段(因第12条要求起源国与可能受影响国之间的利益平衡而予以支持));德国(A/C.6/53/SR.15,第78段)(支持第11和12条以保持有关国家间的利益平衡);斯洛伐克(A/C.6/53/SR.22,第28段(初步看来,关于预防的条款草案构想不错,因为其目的旨在强调预防义务,并使相关国家之间的利益取得公平的平衡))。

²⁹ 土耳其的评论见A/CN.4/509,第7页。

³⁰ 印度的评论见A/C.6/53/SR.15,第88和89段。

³¹ 荷兰的评论(A/CN.4/509,第5和第13页);并见保加利亚的评论(A/C.6/53/SR.16,第24段)。

³² 荷兰(A/CN.4/509,第11页)。

³³ 瑞士(A/C.6/53/SR.13,第66段);墨西哥(A/C.6/53/SR.16,第14段);希腊(A/C.6/53/SR.22,第43段)。德国持相反意见(A/C.6/53/SR.15,第77段)(“及时通知”)。

³⁴ 法国(A/CN.4/509,第5页)。并见中国评论(A/C.6/53/SR.14,第41段)(原第3条(1996年)可为预防制度提供基础)。危地马拉持相反意见,认为原第3条是不必要的,最好删除(A/C.6/53/SR.13,第56段)。

³⁵ 见各国关于第1至第17条的一般性评论,A/CN.4/509,第7至第15页。

13. 上文提及的评论提出了关于以下方面的问题：本专题的范围；具体列明本专题所涉活动的必要性；进一步澄清“重大损害”概念的必要性；预防义务与赔偿之间的关系；赔偿与责任；利益均衡的判断标准对应有的注意义务的影响；对有关国家根据第 10、第 11 和第 13 条交换信息作出具体时限规定的益处；以及涉及条款草案起草问题的其他一些修正或补充。

三. 本主题的范围和有关问题

14. 在审查国际赔偿责任专题的各阶段，都审慎考虑了本主题的范围。在国际法委员会内和在第六委员会的辩论中，大家已针对概括地包括环境问题和特别包括全球公域问题表示了不同的意见。同样，已提出供审议的问题还有：是否应该包括多种来源相互作用而产生的损害和在一段时期中积累起来的损害。委员会经考虑后决定，将本主题的范围限定在可能引起重大损害的活动。委员会认为，需要区别对待其他可能引起损害的问题，并且可以将这些问题列入目前正在讨论的关于预防越境损害的问题。大家认为，限制本主题的范围很重要，这样才能在目前的五年期内完成关于预防条款草案的一读和二读。因此，委员会认为，有必要从目前的条款草案中删除国际法委员会工作组 1996 年初步提出的原先的草案第一条 (b) 款，以便更加集中讨论预防问题。³⁶

15. 关于应将什么样的具体活动包括在本条款草案的范围内，就此可以回顾，委员会曾审慎地研究过这一问题。委员会在 1995 年曾建议，不必列出可适用本条款草案的具体活动。随着科学和技术的不断进步，本条款草案范围内的活动会时常变动。无论如何，不在范围内的活动是足够清楚的。例如，以下活动不

³⁶ 关于本主题范围各种问题的讨论情况，见《特别报告员的第一次报告》(A/CN.4/487, 第 71-98 段, 第 111-113 页)。关于环境保护，见 (a) Alexander Kiss 著，“环境的国际保护”载于《国际法的结构和进程：法律哲学理论和学说论文集》，R. St. J. Macdonald 和 Douglas M. Johnston 编，海牙、麻萨诸塞，波士顿，Mortimus Nijhoff, 1983 年，第 1069 至 1093 页。作者指出，在处理全球环境问题时，“人类共同关注的问题”这一概念已越来越有实际意义；他还指出，这个问题不同于国家接受开发共享资源的义务，包括管理越境损害；(b) Rudiger Wolfrum 著，“环境损害赔偿责任制是不是实施环境标准的手段？”载于 K. Wellens (编)，《国际法的理论与实践》，1998 年，第 565 至 578 页，其中提出，环境方面的责任制度就制定有效的执行机制而言，进展迟缓，这一制度的作用与其说具有补偿效果，不如说是一种威慑办法；(c) Prue Taylor, 《国际法上的生态问题：回应气候变化的挑战》(伦敦；纽约，Routledge, 1998)，(作为对温室效应的法律上的回应的国际责任是对国家责任的改进)。但是，这方面的不利之处是：采取越境方法；对保护环境本身不确定；鼓励针对管制环境退化采取渐进的方法。关于全球公域问题，见 Mahnoush H. Arsanjani 和 W. Michael Reisman 著，“寻求建立旨在保护全球公域的国际责任制度”，载于 K. Wellens (编)。同前，第 469 至 492 页 (1998)。作者对解决损害全球公域问题的历次努力做了审查，结果显示，“在寻求有效的法律制度方面，至今成果非常有限”；此外，合适的政策是制定这样一种法律文书，其目的是在国家对不法行为负责的法律框架内减少有害全球公域的活动 (第 487 页)。

属于本条款草案的范围：在正常运作时引起损害的活动，即已超出危险状态的活动；蔓延污染造成的损害，即在一段时间中造成的损害、多种来源结合产生的效果造成的损害，不具有具体形态的活动，这类活动的后果是由关于监测、社会和经济或类似领域的干预政策决定所造成的；对一般环境，或尤其是对全球公域造成的损害。

16. 与本主题范围密切相关的问题是需要确定造成重大损害的最低限值。重大损害被解释为超过可计量的程度，但不必达到严重或实质性损害的程度。这种损害需导致对其他国家境内的以下方面已造成有害效果：其他国家境内的人的健康、工业、财产、环境和农业。这种有害性效果需能够通过事实和客观的标准计量出来。此外，重大损害也被解释为以下性质的风险和损害的结合：在它的跨度的起点是极为可能引起重大损害的活动，跨度的终点是不大可能引起灾难性损害的活动。此外，委员会认为，应通过共同的协定，针对不同的活动并以据具体活动所涉的危险类型和包含的危害来确定重大损害的最低限值。这种协定不仅会与有关各方的社会-经济条件直接有关，而且与科学水平、对活动可能产生的影响的认识以及拥有的技术资源直接有关。因此，最低限值的确定与社会的容忍程度直接有关，并与实际的需要或寻求达成和执行标准的现实情况直接有关。因此，看来不可能、或不值得确定一个必须根据现有的科学和技术信息和相关现实状况且应通过共同协议加以达成的概念。³⁷

四. 预防和责任

17. 一些来自各国政府的评论指出，委员会需要研究责任问题，它们认为，这个问题与预防重大越境损害问题密切相关。根据上述评论，如果不对责任问题作更全面的探讨，就不能充分地讨论预防原则，因为损害的后果将不包括在预防的范围之内。有人指出，尽管可以在国家责任范畴内探讨不履行预防原则下的应有义务的问题，但是，委员会目前讨论的专题的中心——责任原则——仍然是一个重要的因素。有人还指出了应有注意的义务与损害发生后赔偿责任之间的密切联系。

18. 这里不对预防和责任问题之间的密切联系作任何价值判断，但必须指出，委员会于1999年作了一项务实的决定，即首先探讨预防问题，并在审查关于赔偿责任方面今后行动的方向之前在二读中作了定稿。

³⁷ 关于对重大损害概念的讨论，见委员会在一读时定稿的对第2条的评注第4至7段。另见Karl Zemanek著，“国家的责任和赔偿责任”，载于W. Lang, H. Neuhold和K. Zemanek编，《环境保护与国际法》（伦敦，Graham and Trotman；麻萨诸塞，波士顿，M. Nijhoff, 1991），第187至201页，尤其是第196至197页。

19. 一些代表团认为，应有的注意这个问题十分重要，它们建议应进一步审议这一问题。这正是特别报告员第二次报告所研究的主题。³⁸

20. 特别报告员的结论是，预防责任方面的应有的注意的义务可以包括以下要素：³⁹

(a) 这里所说的注意的程度是指良好的政府应该做到的程度。换言之，有关政府应永远拥有履行其国际义务的法律制度和物质资源。为此目的，国家必须建立和维持一个健全的行政机器。但是，这里的理解是，一个在经济、人力财力资源上高度发达、并具备非常健全的政府体制和结构的国家应当达到的注意的程度与不具备这些条件的国家应达到的程度是不一样的。但是，即使对后者而言，也应该达到最起码的注意程度，即在国家境内的领土上应使用有关的基础设施并应监测有危害的活动；这也是任何政府本应具有的特征。

(b) 应当注意的程度与所涉活动的危险程度应成正比。而且，应该预料损害的程度，国家必须知道或应该事先知道有关的活动可能会引起重大损害。换言之，越是不允许发生的损害，加以预防注意的责任就越大。

(c) 在此值得回顾特别报告员第一次报告中所审议的各项原则，例如，需要事先获准、评价环境影响以及采取所有必要和合理的预防措施。有关的活动危险性越大，就更需遵守程序义务，预防和减少重大的越境环境损害措施的质量也必须更高。

(d) 大家还认为，在履行应有注意的责任时，较之可能受影响的国家或其他方面，起源国在证实它已遵守有关规定方面应承担更大的负担。

五. 应有的注意的责任和公平利益

21. 有人提出了另一个问题，即关于有关国家之间利益应公平均衡的第 12 条同第 3 条规定的预防责任之间的联系；有人表示担心，这可能导致削弱预防和应有注意的责任。上述评论主要是提防这种削弱。无论如何，所表示的担心不适用于这个问题。应当强调，只是在要求有关国家履行合作义务的范畴内提出实现利益应公平均衡的要求的。均衡利益的目的是为了使用有关国家建立一种制度，在这种制度下能够以所有有关国家都满意的方式来履行预防责任。⁴⁰

22. 有人提出以下问题：需要将预防的原则和应有注意的责任放到更广泛的可持续发展和有关的能力建设的需要的范围内来看待，还需建立适当的融资机制，包括设立一项国际基金，以帮助发展中国家和转型经济国家制订必要的标准并

³⁸ A/CN.4/501，第 18-30 段。

³⁹ 同上，第 31-34 段。

⁴⁰ 见联合王国的评注和解释，上文脚注 26。

获得实施这类标准或义务的适当的技术。委员会于 1998 年根据特别报告员提交的第一次报告，已全面审议了上述问题。大家认为，预防的原则和应有注意的责任与可持续发展、能力建设和国际融资机制等问题有着广泛的联系。事实上，在关于第 3 条的评注中已明确指出了这一问题。例如，在提到《关于环境与发展的里约宣言》原则 11 时，有人指出，适用于一些国家的标准对其他国家，特别是对发展中国家来说可能不合适，并且会造成不合理的经济和社会代价。还有人指出，在判定一个国家是否遵守其应有注意的义务时，该国的经济水平是应该考虑的因素之一。但是，这里的理解是，不能利用一个国家的经济水平来推卸其这方面的义务。此外，委员会还注意到，各国正在不断地逐渐制定能力建设、技术转移和金融资源方面的互利的机制。大家认为，这种努力适合所有国家的共同利益，即大家都能够通过制订统一的国际标准来规范和履行预防的责任。

23. 因此，得到重申的是，实施预防原则和应有的注意的责任并非是孤立的，或者与更广泛意义上的可持续发展和考虑发展中国家或转型经济国家的需要和做法毫不相干。在这方面，另一项理解是，每一个国家可按照其各自的国家政策自由确定其经济发展的优先事项，并为此目的，有权按照主权原则和对其自然资源享有永久主权的原则在其领土境内或在其管辖或控制的地区利用或开发自然资源。正如环境与发展被看作是相互一致的概念，预防原则中所涉及的应有的注意的责任与发展权也是相互一致的。⁴¹ 各国正在不同的双边、区域和多边论坛上就所有这些问题进行谈判。本条款草案仅着重于在有限范围内的预防责任和应有的注意的责任。预计所建议的制度只能提供一个合适的基础，在此基础上，各国针对所涉的一项或多项活动将缔结更全面和具体的协定。从这个意义上讲，所制定的制度的目的只是提供一个框架。

⁴¹ 环境保护与发展、可持续发展、世代间公平以及共同但有区分的责任都直接相关。关于国际法协会的观点（1997 年 9 月 4 日决议），见 G.Hand “环境：国际权利与责任”，载于《美国国际法学报》第 74 卷，第 223 页（1980）。关于公共参与、环境影响评价以及污染者付清理费原则，“对其是否具有国际法之原则的地位”存在很大的疑问”。在某种程序上，从条约规定中援引习惯法也存在同样的困难，条约规定或者是含糊不清，或者是尚未产生统一和一致的做法。见 Peter Malanczuk，“可持续发展：里约会议所引发的一些批评性质的想法”，载于 Konrad Ginther 等人编的《可持续发展与善政》，23-52（1995 年），第 43 页。关于共同但有区分的国家责任及其在更广泛的可持续发展范畴内的实施问题，见 Subrata Roy Chowdhury，“国际环境法中的共同但有区分的国家责任：从斯德哥尔摩（1972 年）到里约（1992 年）”，载于 Konrad Ginther 等人（编），同上，第 322 至 343 页，（作者的论点是，这一概念“并非是国家责任之法律哲学思想的范例上的改变，而是从环境保护和可持续发展在更加公平的全球秩序中的概念上和战略上的联系的角度来更好地阐述国家责任”（第 322 页）。另见 Kamal Hosain，“可持续发展与善政原则的演变”载于 Konrad Ginther 等人（编），同上，第 15-22 页。

24. 鉴于各方所表示的强烈意见，应该在序言部分提及某些上述原则，从而能够从恰当的角度来看待这个问题。

六. 赔偿责任和责任：制度的二元性

25. 在广泛界定本条款草案所包括的活动范围时，另一项重要的考虑因素是，是否应将它们定性为国际法不加禁止的活动。记得委员会在研究国家责任的范围内曾首次讨论本问题。当时注意到关于一国有义务赔偿在其管辖范围内或在其控制下的其他地方进行的行为（例如，那些涉及空间物体及核反应堆的行为），尤其是那些由于其性质可能会引起某些危险，但本身并非不法的行为所产生的任何越境损害性后果的问题，认为此一问题最好留待另行研究。

26. 委员会总结说：“[它]充分认识到关于对国际不法行为负责问题的重要性，也认识到关于有义务赔偿由于某些合法活动，尤其是由于其性质可能会引起某些危险者……所产生的任何损害性后果。无法将后一类问题与前一类问题合并处理。”⁴²

27. 因此，国家责任是指侵犯了一项主观上的国际权利，即使未涉及物质上的损害。⁴³另一方面，国际责任根据的前提是发生重大伤害或损害，而非对一国的国际义务或主观上的国际权利的任何侵犯。⁴⁴在某种程度上，赔偿责任制度可能与产生不法性的情况相重叠，因此，委员会已避免将该主题归类为专门处理“合法活动”的一个类别。⁴⁵从而，不法行为是国家责任的重点，而对损害的补偿已成为国际赔偿责任的重点。另一方面，预防主题涉及处理危险问题。

⁴² 《大会正式记录，第三十二届会议，补编第10号》(A/32/10)，第7条。关于国家责任问题的特别报告员曾叙述说，属于赔偿责任主题下的问题是指“关于由于所谓的对危险应负责的全然不同的根据而在进行某些合法活动时……应负责的问题”参看关于国家责任的第二次报告，《1970年……年鉴》，第二卷，第178页，A/CN.4/SER.A/1970/Add.1号文件。

⁴³ Rudiger Wolfrum, 《国际公法百科全书》内“国际不法行为”，第10部分，第271-277页，第276段。另见Karl Zemanek, “国际责任的起因和形式”编载于郑斌和E. D. Brown合编《现代国际法问题：(1988年)》第319-333页，第323段。敬祝George Schwarzenberger八十寿诞论文集。

⁴⁴ 参看关于预防危险活动产生的越境损害的第一次报告，A/CN.4/487号文件，第41-44段。

⁴⁵ 参看Alan E. Boyle, 《对国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国家责任和国际赔偿责任：一项必要的区分吗？》《国际法和比较法季刊》，第39卷，第1-25页(1990年)关于国家责任与赔偿责任主题之间的差异，参看：(a) Mohammed Bedjaoui “国家的责任：过失赔偿责任和严格赔偿责任”，载于《国际法百科全书》，第10部分，1987年，第358-362页；(b) Karl Zemanek “国家的责任和赔偿责任”，载于W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek 合编《环境保护和国际法》(1991年)，第187-201页；(c) Teresa A. Berwick “对环境损害的责任和赔偿责任：国际环境制度的路径图”，载于《乔治城大学国际环境法评论》，第十卷，第257-267页(1988年)；以及(d) Sampong Sucharitkul, “跨国关系中的国家责任和赔偿责任”，载于Jerry Makarczyk 编《21世纪初期的国际法理论》，(1996年)，第283-299页。

28. 接着产生一项问题，即在一个将预防责任与更为广泛的国际责任概念加以区分的制度中，提及“国际法不加禁止的活动”是否适当。在这方面，有国家指出，只有极少的活动在本质上是受到国际法普遍禁止的。关注之点一向都是该活动的后果，以决定它们是否是获得许可的、是合法的或是不合法的、是受到禁止的或不加禁止的或并非不法。有国家指出，各国有权通过条约或惯例制订主要规则，这些规则的内容才是至关重要的，它们使合法或不合法活动之间的全球区分毫无用处而且基本上是错误的观念。现在这点甚至更为重要，因为本条款草案只讨论预防而非赔偿责任，赔偿责任是在本条款范围之外的。⁴⁶因此，此一看法的支持者建议，应删除草案第1条内的“国际法不加禁止的活动”。

29. 不过，另有人却认为，提及“国际法不加禁止的活动”的文字表达了国家责任专题与较广国际赔偿责任专题之间的一个主要分界线，就后者而言，预防原则只是一项分专题。因此，认为提及该等文字不仅是有用的，而且也是必要的。此外，有国家指出，在“行为”与“活动”之间应作出区别。⁴⁷虽然大家同意，只有少数活动（例如，禁止大气层核试验或灭绝种族、侵略）是国际法禁止的对象，但是，赔偿责任专题所关注的一直都是某项活动的后果或影响。⁴⁸

30. 应该强调的是，审议中的措词必须指出关于不履行预防原则和应相当注意的义务的声明不会有任何导致意味着该活动本身是不合法或已受禁止的情形。它仅仅是使可能受影响的国家在任何实际伤害或损害发生以前阶段，当适当安全措施尚未制订时，得以坚持履行所涉义务和暂停有关活动。⁴⁹在这个范围内，可援引

⁴⁶ 此一看法主要阐述者是 Ian Brownlie 《国际法的系统：国家责任》，第一部分（1983年），第50页，“本作者主张以下的命题：接壤领土的各主权国家的关系当然是由国际责任的正常原则加以规范的，这些原则可支持必须对极度危险活动的后果负赔偿之责。”“本主题值得委员会努力制订另一制度的唯一因素是对环境损害应承担严格责任的概念和报告员寻求的利益均衡”（同上，第22页）。另见 N. L. J. T. Horbach, “对国家责任和赔偿责任的混淆不清问题”，《Leiden 大学国际法学报》第4卷，第47-74页（1991年）。他赞成：“另做研究，但不作为国家责任的一部分，而作为编纂和发展国际环境法的各方面的一项努力，从而等于是制订实质性主要规则”（同上，第72页）。

⁴⁷ Barboza 解释说：“围绕着某一活动的是无数个别行为，它们与该活动密切相关；这些行为中有些可能是错误的，但这点并不使该活动本身变成不法”。《1986年……年鉴》，第二卷，第161页。

⁴⁸ 参看 Daniel Barston Magraw, “越境损害：国际法委员会对国际赔偿责任的研究”，载于《美国国际法学报》，第80卷，第305至330页（1986年）。按照 Magraw 所说，“如果致力于将对合法活动的损害性后果负责作为与国家责任分开的一个专题，其本身不能证明将造成任何学理上的伤害，特别是 Brownlie 本人也承认国家须对虽属合法但却极度危险的活动负责”（第3-7页）。此外，他认为，“纲要内的办法在对待日渐趋同的国际共存事实方面是一种期待已久的尝试”（第321页），而且“关键将是以一种极温和的方式来界定本专题的范围，以免生不遵守情形”（第322页）。另见 Zemanek, Berwick 和 Sucharitkul 的意见（上面注45），他们似未质疑应如何区分“国际法不加禁止的活动”所产生的赔偿责任与责任。

⁴⁹ Karl Zemanek 前引，第197页，亦参看关于预防危险活动的跨界损害的第二次报告，A/CN.4/501，第35-37段。

国家责任来支持应履行义务，包括操作者的任何民事责任或义务。⁵⁰如果假设禁止规定是对不法行为负责的不可避免的结果，而且如果不在国家责任专题中作出明白的区分，以致不可能实现对社会有用的活动的利弊平衡，这些假设都是错误的。因为正如同所指出的，只有有关规则的内容和所涉义务的绝对或相对性质才是至关重要的。有国家指出，如在特雷耳炼锌厂案中那样，顶多是禁止活动所产生的损害，而非该活动本身。⁵¹

七. 建议

31. “国际法不加禁止的活动”的措词是故意选用的，仅仅旨在指出力图将国际赔偿责任作为一项主要义务，以区别于某一不法行为所产生的次要义务或后果，后者是国家责任的主体。此外，它也是为了强调，在重大越境损害的案件中，义务是赔偿所涉损失，没有任何必要要求受害者证明该项损失是因不法或非法行为所引起的，或将该行为本身定为不法或非法行为。在日益复杂的环境公害案件中，由于不易以科学方法确证或按照“理性并且谨慎行事”的人的判断标准来证实因果关系的存在，所以，为了制订一项既可以威慑危险活动的操作者又可以对受害人提供迅速的救济或补偿的法律制度，有国家认为必须消除或至少减轻此一举证责任。

32. 上述考虑因素是成立的，但似乎与对损害应承担赔偿责任的人种种问题有关，不属于本条款草案的范围，本条款草案旨在作为预防重大越境损害的一部分内容来处理危险。对“有形联系”的强调可构成对本条款草案范围的严格限制，从而将有助于在本条款草案所涵盖活动情况中，而非在因其他事例而产生损害的情况中，更能够直接证实因果关系或空间联系的存在。

33. 第 3、10、11 和 12 条内纳入的利益均衡判断标准适用于所有的活动，但不包括受到公约或协定或习惯国际法明确禁止的活动。发展活动不是任何这类绝对的或一般性的禁止规定的对象。在这类发展活动情况，因为考虑到相互依存日益重要，特别是在各区域社区间，所以各国一直在采用针对所涉危险的综合处理技术，并在共同分享利益和分担成本。

⁵⁰ 关于国家责任和赔偿责任与国际民事赔偿责任制度之间现有联系的研究，参看 Alan Rosas, “民事赔偿责任制度下的国家责任和赔偿责任”载于 O. Bring 和 Said Mahmoudi 合编《当前国际法问题：北欧的看法》(Jerzy Sztucki 纪念论文集)。不过，适用于国家责任和赔偿责任的责任标准、举证责任和补救方式都有所不同。另见 Teresa A. Berwick, “环境损害的责任和赔偿责任：国际环境制度的路径图”，载于《乔治城大学国际环境法评论》，第 257-267 页 (1998 年)。

⁵¹ 参看 M. B. Akehurst, “对国际法不加禁止的活动所产生的损害性后果的国际赔偿责任”，载于 Neth, 《国际法年鉴》，第十六卷，3-16 (1985 年)，第 8 页 Alan E. Boyle, 前引，注 42，第 13 页。

34. 本条款草案强调的另一个办法是，所有有关国家间合作和磋商的责任并不使可能受影响的国家享有否决权，但不包括给予寻求机会参与制订和酌情实行处理与起源国共同分担危险制度的权利。

35. 鉴于上述情况，有国家认为不妨应考虑删除关于预防的本条款草案第 1 条中的“国际法不加禁止的活动”措词。委员会在这方面采取的任何行动当然将不致影响到委员会上届会议已作出的决定。⁵²

36. 最后，1998 年和 1999 年大会第六委员会关于本专题的辩论期间和一些国家随后提交的意见内都曾提出一些起草方面的建议。在国际法委员会第五十二届会议第一期会议期间内，国际法委员会的一个工作组已审慎审议了这些建议。根据已进行的协商情况所草拟的一套订正条款草案载于本文件附件，以供国际法委员会在其二读中审议和通过。鉴于所涉工作的性质，还有国家建议应将这些条款草案作为框架公约加以通过。

⁵² “……推迟审议国际赔偿责任问题，以待完成关于预防危险活动所生越境损害的条款草案的二读；”参看《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 10 号》(A/54/10) 和 Corr. 1 和 2，第 608 段。

附件

工作组进行讨论后在二读时所建议的订正条款草案

预防重大越境损害

大会,

铭记着《联合国宪章》第十三条,第1项,(a)款,

回顾其1962年12月14日载有《自然资源的永久主权宣言》的第1803(XVII)号决议,

还回顾其1986年12月4日载有《发展权利宣言》的第41/128号决议,

又回顾1992年6月13日《关于环境与发展的里约宣言》,

铭记着各国在其境内或在其管辖或控制下的其他地方进行或许可进行的活动自由并非是无限制的,

认识到促进国际合作的重要性,

对国际法委员会在预防重大越境损害专题方面所进行的宝贵工作深表赞赏,

通过载于本决议附件内的《预防重大越境损害公约》,

邀请各国和各区域经济一体化组织成为该公约的缔约国。

附件

预防重大越境损害公约

第1条

本条款草案所适用的活动

本条款草案适用于国际法不加禁止的,其有形后果有造成重大越境损害之危险的活动。

第2条

用语

为本条款的目的:

(a) “造成重大越境损害之危险”指造成灾难性损害的可能性较小而造成其他重大损害的可能性较大的危险;涵盖造成灾难性损害的可能性较小的和造成其他重大损害的可能性较大的危险;

(b) “损害”包括对人、财产或环境赞成的损害;

(c) “越境损害”指在起源国以外的一国领土内或其管辖或控制下的其他地方造成的损害——不论有关各国是否有共同边界；

(d) “起源国”指在其领土内或在其管辖或控制下进行第 1 条草案所指活动的国家；

(e) “可能受影响国”指在其领土内、或在其管辖或控制下的任何其他地方有可能发生重大损害的国家；

(f) “当事国”指起源国和可能受影响国。

第 3 条

预防

起源国应采取一切适当的措施，以预防重大的越境损害或尽量减少这种危险。

第 4 条

合作

当事国应真诚合作，并于必要时要求一个或多个有关国际组织提供协助，以预防重大越境损害或尽量减少这种危险。

第 5 条

履行

当事国应采取必要的立法、行政或其他行动，包括建立适当的监督机制，以履行本条款草案的规定。

第 6[7]¹ 条

核准

1. 在下述情形下须经起源国的事前核准：

(a) 在一国境内或在其管辖或控制下的其他地方进行的属本条款草案范围的活动；

(b) 针对上述 (a) 项所述活动的任何重大改变；

(c) 计划作出可能使某项活动转变为属本条款草案范围之活动的改变。

¹ 第 6 条已被移至本条款草案的末尾，因此，本条款草案其余各条已重新编号。本条款草案以前的编号数则列在方括号内。

2. 一国的核准要求亦应适用于属本条款草案范围的所有在核准前已进行的活动。
应审查已由该国签发的有关先前已存在的活动的核准，以确保它符合本条款草案。

3. 在核准的必要条件没有获得遵守的情况下，**起源国**应采取适当行动，包括于必要时撤销核准。

第 7[8] 条

环境影响的评估

是否核准属本条款草案范围的某项活动应**特别**根据该项活动可能造成的越境损害的**评估**作出决定。

第 8[9] 条

向民众提供资料

当事国应以适当方式向可能遭受属本条款草案范围的某项活动影响的民众提供有关该活动、所涉危险及可能造成的损害的资料，并查明其意见。

第 9[10] 条

通知和资料

1. 如果第 7[8] 条所指的评估表明有造成重大越境损害的危险，**起源国在就是否核准该项活动作出任何决定以前**，应及时**将该危险和评估**通知可能受影响国，并向它们递交评估工作所依据的现有技术和**所有**其他有关资料。

2. **起源国在合理期间，或无论如何**在六个月期间内未收到可能受影响国家的答复以前，**不应就是否事先核准该项活动作出任何决定。**

~~[2. 可能受影响国应于合理期间内提出答复。]~~

第 10[11] 条

关于预防措施的协商

1. 各当事国在其中任何一国提出要求时，应进行协商，以期为预防重大越境损害或尽量减少这种危险所须采取的措施达成可以接受的解决办法。**当事国应在这类协商开始时，就协商期间的合理时限达成协议。**

2. 各国应参照第 11[12] 条寻求基于公平利益均衡的解决办法。

2 之二. 在协商期间，如果其他国家提出请求，除非另有协议，起源国应安排采取适当而且可行措施，以尽量减少危险并且酌情在六个月的一段合理期间内暂停有关活动。²

² 除了增加“合理”一词外，即前第 13 条，第 3 款。

3. 如果第 1 款所指协商未能取得一致同意的解决办法，起源国如果决定核准从事该项活动，也应考虑到可能受影响国的利益，但不得妨碍任何可能受影响国的权利。

第 11[12] 条

公平利益均衡所涉及的因素

为了达到第 10[11] 条第 2 款所提到的公平利益均衡，当事国应考虑到所有有关因素和情况，包括：

(a) 重大越境损害的危险程度以及有办法预防损害的程度，或者尽量减少这种危险或补救造成的损害；

(b) 有关活动的重要性，考虑到该活动在社会、经济和技术上为起源国带来的总利益和它对可能受影响国的潜在损害；

(c) 对环境产生重大损害的危险；以及是否有办法预防损害，或者尽量减少这种危险或恢复环境；

(d) 起源国和酌情可能受影响国愿意承担预防费用的程度；

(e) 该活动的经济可能性，考虑到预防费用和在别处开展活动或以其他手段开展活动或以其他活动取代该项活动的可能性；

(f) 可能受影响国对同样或类似活动所适用的预防标准以及类似的区域或国际实践中所适用的标准。

第 12[13] 条

没有通知时的程序

1. 如果一国³有合理理由相信，起源国已计划、或已在其境内或在其管辖可控制下的其他地方进行一项活动，可能有造成重大越境损害的危险，该国可以要求该起源国适用第 9[10] 条的规定。这种请求应附有具体解释，说明理由。

2. 如果起源国认为它没有义务依照第 9[10] 条发出通知，则应在合理期间内告知另一国，并附上具体解释，说明作出这一结论的理由。这一结论不能使该另一国家满意时，经该另一国家请求，两国应迅速按照第 10[11] 条所述的方式进行协商。

3. 在协商期间，如果另一国提出请求，除非另有协议，起源国应安排采取适当可行措施以尽量减少危险，并酌情暂停有关活动六个月。³

³ 本款已移至第 11 条. 第 2 之二款。

第 13[14] 条

交换资料

该项活动进行期间,各当事国应及时交换有关预防或尽量减少重大越境损害的危險的所有现成资料。

第 14[15] 条

国家安全和工业机密

起源国可以不提供对其国家安全或保护其工业机密至为重要**或涉及知识产权**的数据和资料,但起源国应本着诚意同其他当事国合作,视情况许可尽量提供资料。

第 15[16] 条

不歧视

除非当事国为保护在属本条款范围的活动造成重大越境损害时可能受害或已经受害的自然人或法人的利益另有协议,一国不应基于国籍或居所或发生伤害的地点而在允许这些人按照该国法律制度诉诸司法程序或其他程序要求保护或其他适当补偿的机会上予以歧视。

第 16 条

紧急备灾

起源国应酌情与可能受影响的其他国家和有关国际组织合作,制订因应紧急情况的应急计划。

第 17 条

通知紧急情况

起源国应毫不迟延地以现有的最迅速方式将有关本条款草案范围内某项活动的紧急情况通知可能受影响的其他国家。

第 18[6] 条

同其他国际法规则的关系

本条款草案所产生的义务不影响各国根据有关条约或习惯国际法规则所承担的任何其他义务。

第 19[17] 条

争端的解决

1. 如果在解释或适用本条款草案方面发生任何争端,则应通过当事国按照相互协议选定和平解决争端的方式迅速予以解决,包括将争端提交调停、调解、仲裁或司法解决。

2. 如果未能在六个月内就此达成协议，当事国应按其中任何一国的请求任命一个独立和公平的事实调查委员会。该委员会的报告应该由当事国本着诚意予以审议。

注意：第 3 条、第 11 条和第 12 条间具有互动关系。第 3 条处理起源国应承担的预防义务，第 11 条则明订该国和可能受影响的国家彼此间应根据第 12 条所阐明但并非详尽无遗的标准进行协商，这类协商的目的是为求达成互相同意的处理所涉危险的制度或协助预防越境损害的危险。因此，这决不意味着免除起源国按照第 3 条应承担的义务，只是协助更好地履行该义务，从而使所有当事各方都能满意。如果实际发生越境损害，在这方面达成的协议应不影响根据赔偿责任或国家责任提出的任何索偿要求。
